

東京大学 21世紀COEプログラム

先進国における《政策システム》の創出

University of Tokyo 21st Century COE program

"Invention of Policy Systems in Advanced Countries"



2006

Occasional Paper

21st Century COE program "Invention of Policy Systems in Advanced Countries"

政策革新のメカニズムを考える
— 交渉デモクラシーの場合 —

平島 健司

東京大学 21世紀COEプログラム

先進国における《政策システム》の創出

University of Tokyo 21st Century COE program

"Invention of Policy Systems in Advanced Countries"



2006

Occasional Paper

21st Century COE program "Invention of Policy Systems in Advanced Countries"

政策革新のメカニズムを考える
－交渉デモクラシーの場合－

平島 健司

はじめに

二度のオイルショックが、第 2 次大戦後に続いた未曾有の経済的繁栄に終止符を打って以来、西欧先進諸国は、冷戦の終焉やグローバル化の進展、地球環境問題の深刻化といった対外的環境の著しい変化、あるいは脱工業化社会への移行や少子高齢化など、緩慢ながらも基底的な社会変化の中で、さまざまな政策的対応を試みてきた。その結果、各国の政治体制や政治制度も、多様な変容を重ねてきた。一方、そのような政治と政策の多様性を、資本主義の発展段階や近代化の到達度などの相違によるものとして単純に理解することはできないという点も、広く了解される場所となったと言えよう。多様性を説明するために、比較政治学の分野においても、政党政治論、国家論、ネオ・コーポラティズム論、国家と社会の間のネットワーク論、さらにより最近の議論として、政策ネットワーク論、ガバナンス論などが、「中距離の射程」からさまざまな理論化を試みてきた。

しかし、革新的な改革政策が成功裡に実現される条件を問う場合、国家・政府が、いわば管制塔の高みから社会や市場の変化に対して政策的対応を行う、という構図が依然として前提とされてはいないだろうか。社会的・経済的危機の累積に対し、選挙の勝利を通じて事態打開に当たる信任を選挙民から獲得した政府与党（連合）が、「機会の窓」が開放する好機を捉え、新たな政策を実行して問題を解決する、というものである(Keeler 1993)。確かに、イギリスにおけるサッチャー政権（1979 年）やフランスのミッテラン政権の登場（81 年）は、選挙と政党間競争という民主政治の根幹をなすメカニズムが政策に転換をもたらす上でも大きな原動力となりうることを示した。だが、サッチャーの政治を模した「新保守（自由）主義的」な政策転換が多くの場合においてあいまいな結果しかもたらさず、ミッテランの実験が即座に転回を迫られたように（83 年の金融政策の転換）、新政権が掲げる政権綱領が事前の意図通りに直ちに実現されるのはまれであった。

オランダやデンマークにおける一連の成功例が示すように、政策の革新は、政党間のみならず個別の政策セクターごとに政府が社会の多様な主体との間で重ねた調整と交渉の試行錯誤によってもたらされることもあった。政策の停滞は、選挙と議会における政党間競争のメカニズムだけによって一挙に解消されるのではなく、さまざまな場（アリーナ）において国家と社会の主体の間に繰り返される政策改革の実験によってこそ打破されなければならないのかもしれない。

本小論は、1980 年代以降のヨーロッパ諸国において見られた政策の改革例に着目し、政策革新のメカニズムを構成すると思われる、いくつかの諸要素を抽出することを目的とする。G・レームブルッフが言うところの「交渉デモクラシー」に属する国々、とりわけドイツとオランダの事例を念頭に置く（レームブルッフ 2004）。まず、第 1 節では、ネオ・コーポラティズム論以降に展開された諸議論を振り返り、議会・政党政治の回路とは別に、国家と社会の（公私の）諸主体が個別の政策セクターにおいて相互に形成する政策ネット

ワークの存在を確認する。第 2 節は、イギリスにおける経済政策の転換と比較して「オランダの奇跡」を再検討する。政策の転換は、単一アクター・システム（制度上、政府は政策の変更を単独で貫徹することができる）と多元的アクター・システム（制度上、政府がその政策を変更するためには政府以外のさまざまな主体との調整を強いられる）とでは、異なったメカニズムによって実現される。後者に属するオランダでは、イギリスにおけるよりもより長い時間を費やしたが、結果として政策の実質的改革が達成された点を確認する。第 3 節では、政策ネットワーク論や多元的アクター・システムを前提とするガバナンス論を手がかりとし、「団体としての主体」が自己の利益と権力を追求する観点から他の主体との「バーゲニング」にのぞむ（そうすることによって多元的システムをデッドロックに追い込む）のではなく、共通問題の解決に向けた「交渉」へと踏み出す可能性について論じた後に、ディスコース論を参照しつつそのような交渉の中から、新たな状況に適合するように政策を組み直していくメカニズムについて検討する。最後に、以上の議論を総括し、「ヨーロッパ社会モデル」という政策アジェンダの登場を題材として、国家という枠組みなくして（単一の主権の「影の下」におかれずに）政策ネットワークを発達させた EU における政策革新のメカニズムへの含意を考察してまとめとする。

I

1970 年代に隆盛したネオ・コーポラティズム論が、シュミッターとレームブルッフという二人の政治学者によって率いられたことは良く知られている (Lehmbruch and Schmitter 1982)。しかし、同じ現象を観察する際にも、両者の着眼の間に相違があったことは重要であった。すなわち、シュミッターが、利益媒介の類型として、「多元主義」や「サンディカリズム」とは区別して「コーポラティズム」を考えたのに対し、レームブルッフはコーポラティズムを、大規模な利益組織が、相互間あるいは政府との間で協調する「政策形成の制度化されたパターン」と定式化したのである。レームブルッフには、シュミッターの定義が、D・イーストンやG・アーモンドによる入力・出力モデルの入力機能（利益表出）に必要以上にとらわれたために、コーポラティズムが、多元主義論者のいう「圧力政治」を不当にも連想させてしまうという批判があった。レームブルッフは、コーポラティズムが入力機能のみならず出力機能としての「価値の権威的配分」、すなわち政策の執行局面をも含む点を強調して「政策形成」のパターンと定義したのである (Lehmbruch 1996)。

当初、政策の形成と執行の両面にわたるコーポラティズムが作動する政策領域として想定されたのは、マクロ経済政策であった。すでに戦後オーストリアにおいて制度化されていた「対等委員会」やスウェーデンが賃金決定方式として採用した「レーン・メイドネル・モデル」と並び、例えば西ドイツでは 60 年代後半に大連立政権が成立し、政府が主催する「協調行動」が発足した。国家はすでに社会や経済を対象にコントロールを及ぼす唯一の主体ではなく、社会の「自律的集団」、すなわち労組や使用者団体を相手として経済全体の「総体制御」を計画することになった。こうして政策の形成・執行を、ブラック・ボックス

スとしての政治システムとその環境との往復作用ではなく、国家・政府と社会の組織主体との協調関係として捉える視角が生まれた。

しかし、まさにネオ・コーポラティズム論が興隆を極めようとしたときに、最初のオイルショックが先進国を見舞い、それ以降ヨーロッパ各国は、厳しい経済運営を強いられることになった。マクロ経済政策の運営を導いたケインズ主義理念に対する信頼が揺らぎ、イギリスのウィルソン労働党政権が労組との間に交わした「社会契約」が失敗するなど、ネオ・コーポラティズムの政策協調枠組みも過去の遺物とみなされ始めたのである。だが、政府と労使の組織との間の協調は、マクロ経済政策をめぐる局面に限定されるわけではない。鉄鋼業や造船業など、特定の衰退産業部門を対象とする構造政策において両者間の協調が生かされることもあった。あるいは、大陸諸国が広く採用していた社会保険制度の運用についても三者による運営体制が一般的であった（ただし、後に述べるようにオランダでは労使に運営が任されていた）。さらに、ヨーロッパ・レベルの共通農業政策が比重を高めることになるが、歴史的に見れば、農業部門においてこそ政府と生産者の関係は密接であったとも言える。すなわち、関心の中心が、マクロ経済政策に関する「協調」(concertation)から、セクターにおけるコーポラティズムへと移行したのである。

マクロからメソ・レベルへの関心の移行は、シュミッターが、それまでは労使関係研究を専門としていたシュトレックとともに始めた企業団体の比較研究プロジェクトによっても示された(Streeck and Schmitter 1983)。二人は、食品加工や化学などの産業セクターを対象とし、国家規制や労働運動への対抗などの文脈におかれた企業による集合行動の結果としての団体組織の国際比較を試みたのである。興味深いことに、このプロジェクトに参加してアメリカの事例研究を行ったホリングスワースは、市場や生産の条件の変化に対してアメリカの経営者がとる集合行動には、企業団体や「ハイアラーキー」(企業集中やコグロマリットなど)以外に、よりインフォーマルな形をとる双務的・協力的ネットワークがあり、それらがアメリカの経済ガバナンスに重要な役割を果たしていることを明らかにした(Hollingsworth 1991)。

こうして企業団体の比較研究は、やがて産業セクターを単位とする(企業組織間)ガバナンス研究へと展開していくことになったが、われわれにとって重要なのはむしろ、セクトラル(メソ)・コーポラティズムへの関心が、特定の争点(政策)領域における国家・社会関係のモデルとしての「政策ネットワーク」・アプローチに引き継がれたことにある。特定の政策目的を達成する上で一定の相互依存にある国家と社会の主体間関係を政策ネットワークとし、両者間の力関係、社会側の主体数、相互作用の性格などの観点からネットワークの類型化が試みられ、ネットワークの類型と政策の結果との関連についても考察が進められたのである(カツェンシュタインは、政府が利用することのできる対外経済政策手段を規定する国家と社会の結合の仕方としてネットワークを定義し、国家が社会の諸利益から十分に自律的であるかどうか、また、国家構造と社会の諸利益がそれぞれ集権化されているか否か、がその性格を決定すると論じた: Katzenstein 1978)。

一方、ネオ・コーポラティズム論とは異なり、利益媒介とはまったく別の観点から政策ネットワーク論へと合流した研究者グループがあった(Börzel 1998)。ドイツの社会学者 R・マインツは、社会は近代化によって機能的分化をとげたが、一定の自律性をもつ機能的サブ・システムの中からフォーマルな組織が形成されれば、そのような組織が「団体としての主体(korporativer Akteur)」としてサブ・システム内の個人を代表しつつ、他から強制されることなくして社会全体の福利の達成に向かって行動する潜在力をもつ、と論じた(Mayntz 1993)。すなわち、そのような社会は、他の主体との間に自発的に交渉し、妥協を行う団体としての主体から構成されており、それぞれ一定の自律性をもつ主体がいわば結び目として政策のネットワークを形成している、というのである。主体間関係としての政策ネットワークの特質は、主体同士が厳密な命令・服従関係によって縛られている「ヒエラルヒー」や、多数の個人を安定的に関係付けるいかなるルールも存在しない「市場」とも異なり、一定数以下の自律的主体が「緩やかに結び付けられている(loose gekoppelt)」点にある(したがって、地方政府が一定の自律性を備える局面においては、中央政府を頂点とするヒエラルヒー内においても政府間に政策ネットワークが成立する場合がある。この意味において、行政サービスを提供する政府間の関係を政策ネットワークに含めたイギリスの R・ローズの議論も的外れではない:Rhodes and Marsh 1992)。このように、マインツの政策ネットワーク論は、ドイツに伝統的な国家と社会の二元論を乗り越えようとするものであった。政策ネットワークにおいては、国家は全能の支配者ではなくなり、後退した国家と社会の側から現れる団体としての主体との間、あるいは団体相互間の水平的協調が前面に出てくるからである。政策ネットワークの存在が、市場一般と直接には関連しない保健や科学技術などの政策領域についても確認されたことも重要であった。それでは、このような政策ネットワークが政策領域ごとに成立する場合、政策ネットワークはどのようにして政策の革新をもたらすのであろうか。複数の政策領域をまたぐ改革のメカニズムはどのようなものだろうか。また、議会・政党政治の回路は政策の革新に際して政策ネットワークとどのように関係するのだろうか(レームブルッフは、早くから利益媒介システムと政党政治との間の相互補完性を強調していた。カツェンシュタインも政党を、国家と社会のネットワークを構成する最も重要な「結び目」とする; Katzenstein 1987)。次節では、イギリスとオランダの事例を中心に検討する。

II

社会や市場が常に変化しつつあるとすれば、政策担当者がその政策を固定したままで一切変更しない、とは考えにくい。政策を実施する量的水準を調整したり、あるいは新しい手段を試みたりすることもまれではないだろう。だが、政策目標自体の転換は、頻繁に起こるものではない。問題を解決するための手段のみならず、対処すべき問題の理解や価値的位置づけまでも一変させるほどの政策目標の転換を「政策パラダイム」の転換と呼び、イギリスにおけるケインズ主義からマネタリストへと経済政策のパラダイムが転換するメ

カニズムを考察したのは、P・ホールであった(Hall 1993)。

ホールによれば、70年代に導入された公定歩合操作による流通貨幣量のコントロールや、省庁ごとに行う公的支出の上限設定、あるいは80年代となってサッチャー政権下で試みられた流通貨幣量(M3)のコントロールさえも、それだけでは低次元の政策変更にすぎなかった(実際、いずれの手段も一定の試行期間の後に放棄された)。これに対し、失業の克服から均衡財政・直接税負担の軽減へという政策目標の根本的な転換が政策パラダイムの変化であり、この変化こそが、財政政策の発動や為替・銀行貸し出しのコントロール、あるいは労組を相手とする所得政策など、一連の伝統的な政策手段の棄却を導いたという。そして、このパラダイムの変化は、単に経済政策を担当する専門家である政府大蔵省の官僚が、政策の持続的失敗と金融市場の圧力に屈して招いたものではなかった。政策パラダイムが転換されるダイナミズムは決して国家の内部にとどまらない。大蔵省の権威喪失と平行してマネタリスト・パラダイムを喧伝した在野のシンクタンクやマスメディアの役割を見逃すことはできないし、何よりも選挙を通じた政党間の権力闘争こそが政策パラダイムの変化を現実の政策の変化へと動かした、とされる。保守党の政権奪還をねらったサッチャーは、与党労働党と労組を攻撃するのみならず、党内穏健派をも圧倒して保守党の主導権を掌握するためにマネタリズムを掲げたのであった。

確かに、イギリスの単一アクター・システムでは、中央政府は単独で政策の変更を貫徹することができる。サッチャーは首相就任後、労働党勢力の拠点と見た地方自治体の基盤を崩し、労組の影響力を根絶するような政策を次々に打ち出していった。あるいは、専門性の高い財政金融政策の運営は、社会の個別的利益からもっとも遠く隔離されているから、政策ネットワークが機能する余地はほとんどなかったとも言えよう。しかし、イギリスの長期的衰退の克服を目的とする産業政策において労組をも協議の席に招くなど、戦後の歴代政権は労組との連携を無視することはなかった。全ての新政権が、政策パラダイムの転換を目指したわけではなかったのである。ケインズ主義からマネタリストへと政策パラダイムの転換が完結するには10年以上の時間の経過を要したことを忘れてはならない。

一方、オランダは、ウェストミンスター型の政治体制とは異なり、妥協を志向するコンソシエーション・デモクラシーの伝統を備えるとともに、労使代表を経済政策の形成に関与させるコーポラティズムの仕組みを精緻に制度化していた。労使によって1945年に設立された労働協会(Stichting van de Arbeid: 政府予算の審議が行われる春と、賃金交渉が始まる秋に政府代表者を交えて会合を開く)や政労使の代表者が構成する社会経済協議会(Social Economische Raad: 中央銀行総裁と政府の中央計画庁長官も参加する)などがその例である。使用者団体に比して労組の組織率は低いが、団体交渉によって産業部門ごとに結ばれる賃金協約には法的な拘束力が与えられる。政府が、労使間に自律的に形成された合意を尊重することもまれではなかったが、法令によって賃金や物価水準を凍結することもあった(あるいはそのような介入をもって労使を威嚇した)。オランダのコーポラティズムは、国家権威というヒエラルヒーの「影の下」におかれていたと言えよう。

さて、オランダにおいても財政・金融政策の基調変化は、70年代半ば、後に ECB の初代総裁に就任するドイセンベルク(Wim Duisenberg)蔵相が財政を引き締め、中央銀行がギルダーをドイツ・マルクにペッグさせてハード・カレンシー政策の継続を確認したことをもって始まった(Hemerijck 2003)。しかし、北海油田産の天然ガス収入が危機への対応を遅らせ、政府が賃金水準の上昇を放任し(コーポラティズムは賃金を抑制する方向には働かなかった)、社会保険給付を賃金の上昇にリンクさせたために、オランダ経済は 81 年から 83 年の間、対外競争力の低下と並行して失業の悪化と財政赤字の膨張を経験するという最悪の事態を迎えたのであった。オランダに転機をもたらしたのは、競争力を回復するために財政緊縮を掲げて 82 年の選挙に勝利したルベルス(Ruud Lubbers)率いる中道右派政権であった。この後オランダは、財政赤字を減らし、対外競争力を回復するとともに、失業を激減させる(83年に13%であった水準は、98年には5%へと低下した)ことに成功する(Visser and Hemerijck 1997)。この「オランダの奇跡」は、政党間の競合(社民党、宗派政党、自由党の主要政党はすべてその実現に関与した)や政府が頭ごなしに求めた労使の服従によってではなく、対立の契機をはらむものではあっても最終的には政労使の協調によって達成されたのである。

この成功は、82年のワセナール(Wassenaar)合意に始まる賃金の持続的抑制(90年代末まで続いた)、社会保険制度改革と若年・長期失業者の就労促進の試みという、相互に関連する三つの政策領域(労使関係、社会保険政策、労働市場政策)において政策ネットワークが順次作動し、次々に波及していった結果もたらされたものと考えられる。ハード・カレンシー政策によっていっそう厳しい対外的競争を強いられたオランダでは、企業が労働コストを抑制しつつ労働生産性を高めようとしたために高齢労働者の退職を促す傾向を強めざるを得なかった。しかし、非就労の増大は、就労者賃金の一定部分(保険料)によって支えられたビスマルク型福祉国家の財政的基盤を掘り崩す。したがって、競争力を回復し、福祉国家の根幹を維持するためには、社会保険制度の濫用をなくすことはもとより、輸出部門の賃金上昇を抑制しつつ非競争的なサービス産業部門にも雇用を拡大し、福祉国家の担い手の幅を広げるしかない。これが、女性の就労とパートタイム労働の増大によって実現されたのである。

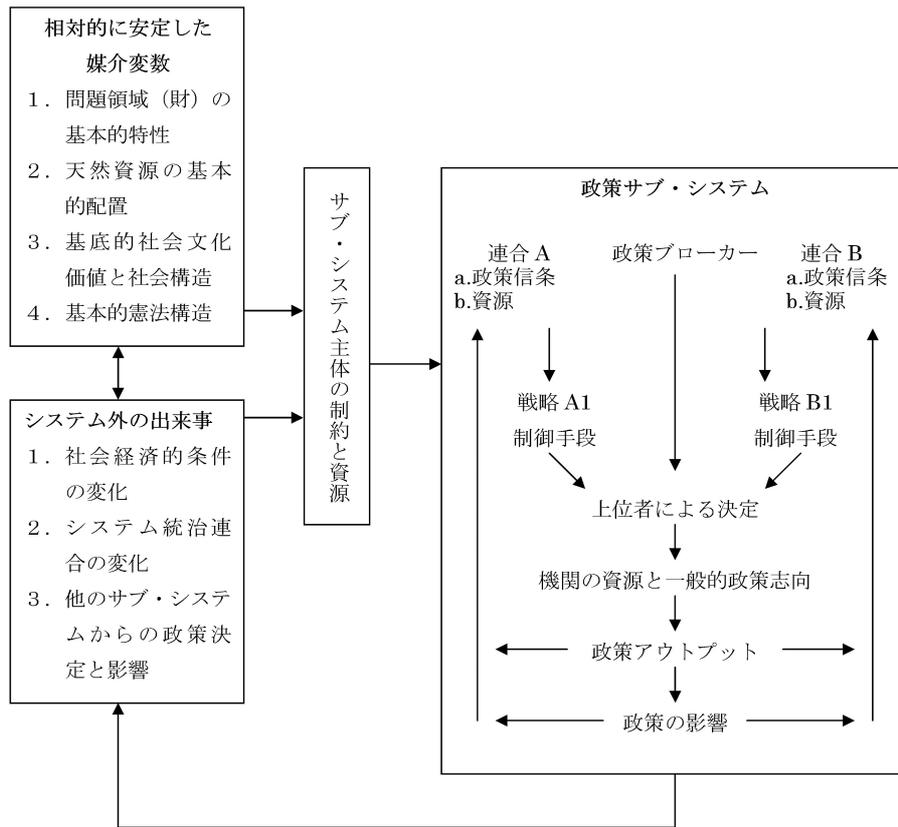
確かに、90年代となって低迷する就労率の改善が新たな目的とされ、若年の長期失業者をターゲットにした就労促進策が打ち出されたが、その成否はいまだに不明である。そもそもオランダには、スウェーデンのような積極的労働市場政策の伝統が欠けている。また、80年代後半に最初の改革に失敗したルベルス政権が、90年に「オランダ病」の根治を唱えて着手した就労不能保険と疾病休暇保険の本格的改革は、デン・ハーグにおける大規模な反対デモを招いただけではなく、宗派政党や政権に返り咲いた社民党にも大幅な得票後退をもたらした。しかし、94年に自由党などを加えて発足した社民党のコック(Wim Kok)連立政権下では、労使代表が運営を独占していた社会保険制度に外部監査の風穴が開けられ、民間保険へと乗り換えるインセンティブを経営者に与える改革が断行された。このような

社会保険政策と労働市場政策における改革の前提となったのは、危機感を共有した労組が、圧力を行使する政府の「影の下」に自主的に受け入れた賃金の抑制であった。労組の自制に対し、使用者側は労働時間の短縮をもって応えたが、やがて時短はパートタイムの雇用機会を創出するために必要な手段として捉えなおされた（95年に、正規のフルタイム労働者の解雇を若干自由化することと引き換えにパートタイムや非典型労働者の法的地位を強化する合意が広く成立した。99年には柔軟化と保障をかね合わせた **flexicurity** 法と呼ばれる解雇保護新法が制定された）。また、政府も（国際競争力の回復と財政赤字の削減によって可能となった）減税や社会保険料の軽減をもって譲歩を示した労組に報いたのである。2000年には、パートタイム労働者の処遇は、労使協約が協議の対象とするほとんど全ての事項について平等となり（労働時間法）、多様な労働形態を前提とした社会モデルが現実のものとなった(Hemerijck 2002)。

以上のように、ホールは単一アクター・システムにおいて、テクノクラートの政策運営と政党政治とが両輪となって経済政策のパラダイム転換をもたらすメカニズムを明らかにしたのに対し、ヴィサーとヘメリイクは、経済政策、労使関係、社会保険、労働市場政策の領域において政策ネットワークが順次、試行錯誤を伴いつつ政策を転換する方向に連動した結果、雇用と福祉を守る政策の組み合わせがオランダの多元的アクター・システムに成立した過程を再構成した。なお、ホールやヴィサー、ヘメリイクとは異なり、特定の政策領域内に観察を限定し、政策の変化が10年単位あるいはそれ以上の時間の経過を伴う点を強調するのはサバティエである(Sabatier and Jenkins-Smith 1993)。

サバティエは、アジェンダの設定から執行に至る政策過程を段階(stages)に分け、政策の形成が進行する場と政策形成に関わる主体を、それぞれの段階ごとに割り振る見方を批判し、政策形成の全過程を通じて複数のレベルにおける政府機関を横断する「政策サブ・システム」が成立する、という。この「政策サブ・システム」では、「信条体系」を共有する主体が構成する唱導連合(advocacy coalition)が複数存在し、それぞれの政策案を政策決定者に採用させようとして競合している。唱導連合に属する主体は、甚だしい外的環境の変動から影響されない限りその信条体系を変更しない（失敗を通じた学習がなされたとしても少なくともその中核部分は変わらない）。したがって、政策の革新は、特定の唱導連合の優越によってもたらされるのであり、政策ネットワークを構成する主体間の学習や交渉によってではない。もっとも、信条体系を構成する要素として科学的知識や技術的情報が重視されるように、事例として選択されるのは主として環境政策の領域である。また、個々の政策サブ・システムとマクロの政治システムとの関連が正面からは議論されていないが、アメリカの文脈が前提とされていそうだと(Sabatier 1998; Kübler 2001)。しかし、主体が共有する知識や、信条、価値、アイデアが政策変化において果たす役割に注目する視点は重視すべきであり、以下に検討を続けたい。

政策変化に関する唱導連合の枠組み (サバティエ)



(Sabatier and Jenkins-Smith 1993: 16)

III

新たな問題に直面した主体が自己の利益や権力の短期的な保持に囚われず、長期的な共通善のために他の主体との協調を選び、新しい政策の組み合わせを実現する方向に歩みだすには、どのような条件が必要なのだろうか。

マインツの議論に立ち返ると、個別の政策領域において国家との間に政策ネットワークを構成する社会の「団体としての主体」には、長期的な観点から問題を解決するために他の主体との間で「交渉」に臨む潜在力が備わっている。例えば、ドイツ統一後の旧東独地域に新しい大学制度を創設するという課題を前にした連邦共和国の政策主体は、崩壊した体制下にあった大学に対し、自らの影響力を増大させるために特定の制度設計を上から（横から？）強制しなかった。旧西独の政策主体は、（旧東独地域において大学政策を担当する）新州政府の成立を待機し、成立した州政府から財政・人事上のコントロールを受けながらも大学を刷新しようとした大学内部からのイニシアティブを尊重し、結果として連邦共和国の大学制度（それ自体に改革の余地は残されたが）に旧東独の大学を接合するように働いた(Mayntz 1994)。このように、政策ネットワークを形成する主体間に「交渉」が成立す

るには、各団体を代弁して交渉に臨む代表者が団体の成員に対し、一定の行動の自由をもつことが必要となる。すなわち、団体はその目的を特定の規範やイデオロギーによって厳密に規定し、代表者をがんじがらめに拘束してはならない（代表者と団体は「緩やかに結び付けられる」）。

このマイנטツの議論を、多元的アクター・システムの文脈において言い換えると次のようなことになろう。多元的アクター・システムは、国家を複数の政府レベルによって構成する連邦制度やコーポラティズム、多党制などの要素から成り立つが、政府間関係、政労使関係、政党間関係のいずれにおいても、主体間の調整なしにシステムは機能しない(Czada 2000)。政党を、政党支持者と支持者の利害を代表する政党政治家が構成する「団体としての主体」として考えると、政治家が支持者から厳しく拘束される場合、政党は支持者の利害を頑なに代弁せざるをえず他党に対して非妥協的となる。この結果、政党が（上位、下位レベルの議会を場として）政府間関係を媒介する連邦制度はデッドロックに陥り、与党政府が労使団体との調整をはかるコーポラティズムも十分な機能を果たしえない。しかし、一方の政党間競争をルールとする政党システムと、他方の政府間の協調を作動原理とする連邦制度(Lehmbruch 1998)、あるいは政労使間の政策ネットワークによって機能するコーポラティズムとは、必然的に矛盾するわけではない（シャルプは、政府間関係が「政治的錯綜」に陥る危険性を指摘したが、それは、上位の政府が下位の政府とともに全会一致の原則によって決定する、という条件下においてのみ当てはまるのであって必然ではない(Scharpf 1994)。また、オランダの事例で見たように、コーポラティズムは政府権威の「ヒエラルヒーの影の下」においても作動する）。政党が、さまざまな場における非公式の調整を活用し、政党間競争とは異なるルールを原則とする連邦制度やコーポラティズムとのデッドロックを回避し、多元的アクター・システム全体を円滑に作動させることも可能なのである。この場合、多元的アクター・システムを構成するサブ・システムは、相互に「緩やかに結びつく」ことになる(Benz 2000a; Benz 2000b)。ベンツは、「団体としての主体」が構造としての多元的アクター・システムから拘束されながらも、構造がもつルールを相対化し、システム全体を円滑に運営することができる点と考える観点を「ガバナンス」・アプローチとして次のように論ずる(Benz 2004a: 20)。

「ガバナンスの過程は、主体の行動を制御(steuern; steer)する働きをもつ制度のルールを変更することさえも目的とする（「メタ・ガバナンス」）。そうすることで、制度のルール・システムと、共同して集合財を生み出す主体の自己制御とが作用し合い、制御と調整が生ずる。ガバナンスの過程の対象は、常に制度的文脈やネットワークの構造を適合させることにもある。すなわち、相互作用構造の運営と制度政策が重要な役割を果たすのである。」

図2：政治学の視角としての統治（ガバメント）とガバナンス（ベンツ）

	ガバメント 国家対市場・社会	ガバナンス 相互補完的制御形態としての 国家、市場、ネットワーク
政体	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国家に焦点 ・ 多数派デモクラシーと最重要の制度としてのヒエラルヒー 	<ul style="list-style-type: none"> ・ ヒエラルヒー、交渉システム、競争メカニズムを結合した制度的構造 ・ ネットワーク
政治	<ul style="list-style-type: none"> ・ 権力獲得のための政党間と影響力をめぐる利害集団間の競争 ・ 権限をもつ国家機関による決定を通じた紛争解決と国家決定の執行 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 統治者アクターと被統治者アクター間の紛争 ・ 制度のルール・システムという文脈にある制御と調整 ・ 国家と社会のアクター間交渉 ・ 制度のルール・システムの適合
政策	<ul style="list-style-type: none"> ・ 立法（命令と禁止） ・ 公共財の分配 	<ul style="list-style-type: none"> ・ （ネットワークと共同体における）和解、妥協、取引 ・ 集合財の共同創出 ・ ネットワーク運営 ・ 制度政策（制度変化の管理）

(Benz 2004a: 21)

しかし、政党を初めとする主体がこのようにしてさまざまな政策課題を解決しようとして「交渉」を繰り返し、多元アクター・システムを作動させたとしても、そこから政策の革新が生まれるかどうかは定かではない。確かに、政策の革新は、サッチャー主義がもたらしたような政策パラダイムの根本的変更である必要はない。しかし、主体が「交渉」を継続し、「熟議」によって政策の内容を組みなおしていくためには、唱導連合（サバティエ）が新たな準拠枠組みや理念を提供し続けることが不可欠ではないだろうか。例えば、雇用・社会政策がポスト産業社会に適合するような形で90年代半ば以降に再編されようとした際には、「雇用可能性」(employability)、「生涯学習」(life-long learning)、「積極化」(activation)、「社会参入」(insertion)などの新しい語彙が改革を方向づけるシンボルとなった(Hemerijck 2002)。興味深いことに、政策変化のダイナミクスを「ディスコース」制度論の観点（主体

が相互間のコミュニケーションを通じて変化を求めるコンセンサスを形成する動的な過程に注目する) から説明しようとするシュミットは、ディスコースが交わされる場の中に、政策形成の権力過程が展開する「アリーナ」と、唱導連合や認識的コミュニティーなどが新しい政策の理念や内容そのものを生み出す「フォーラム」とを区別する(Schmidt and Radaelli 2004: 204f.)。政策を革新するには、多元的アクター・システムの主体が「アリーナ」において「交渉」を継続し、デッドロックを不断に回避するだけでなく、「フォーラム」から提供される新たな理念や価値に導かれ、政策を繰り返し練り直さねばならないのである。

むすびにかえて

グローバル化や欧州統合の進展などの対外的環境の変化、あるいはポスト産業社会への移行や少子高齢化などの社会変化の中で、先進国はさまざまな政策の組み直しに迫られている。とりわけ、雇用と社会の領域が対象とされる場合には、相互に関連する多くの政策領域における変更を整合的に進めなければならない。その上、多元的アクター・システムにおいては、政党を初めとするさまざまな主体が、それぞれ異なるルールにしたがって作動するサブ・システム間を調整せねばならず、政策の調整はいつそう長期化する。しかし、多元的な主体から支持を得て達成された政策の革新は、権力の交代がもたらす急進的な改革と比べ、より幅広い社会から受容される。まさに、最近の歴史的制度論が、制度は長い安定期の後に偶発的な事情をきっかけとして突如大きく変化するのではなく、小さな変化を少しずつ積み重ねるように変容すると考えるように(Streeck and Thelen 2005)、政策の革新もインクリメンタルな変化として考えた方が妥当かもしれない。

それでは、「独特の」政体となった EU における政策の改革は、どのようなメカニズムによって起こるのだろうか。コーラー・コッホのように、EU における政治行動の原理が共通善の実現ではなく個別利害の追求だとすると、さまざまな主体がそもそも「交渉」に向けて動き出すことさえ考えにくい(Kohler-Koch 1999: 22)。ピーターソンが強調するように、技術的な政策知の調達に重点をおいた政策ネットワークも高度に発達しているが、それらは政策セクターごとに仕切られている(Peterson 2004)。また、欧州議会の権限強化とともにその役割は増大しているものの、欧州レベルの政党は、カツェンシュタインがドイツの「半主権国家」について指摘したような、国家と社会を結びつける主要な媒介者であるとは言い難い(Katzenstein 1987)。

しかし、ローマ条約以来、EC/EU がその根本的な目的を経済的自由化においてきたにもかかわらず、80年代後半以降、「社会的ヨーロッパ」が掲げられ、雇用政策を初めとする社会政策への取り組みが「調整のオープン・メソッド」(OMC: Open Method of Coordination) (委員会と理事会が中心となってヨーロッパ共通のルールを決定し、各国内に適用する方法が「共同体方式」だとすると、政策の共通目標は定めるが、目標を達成する方法の選択は各国に委ねた上で多角的ピア・レビューを定期的に行い、競争的に自主改善を促す方法；

『料理本であってレシピではない』) を用いて続けられていることは注目に値する(Hemerijek 2002; Zeitlin 2005; Zeitlin and Pochet 2005)。確かにドローール委員長が当初、期待したような経過はたどらず、経済通貨同盟の結成が先行したものの(単一欧州議定書の後に社会的基本権をマーストリヒト条約に取り込もうとしたがサッチャーによって阻まれ、条約に付属する「社会権憲章」の採択にとどまった)、「成長、競争力と雇用」白書(1993年)に続くアムステルダム条約が雇用に関する一章を新たに設け、その発効を待たずに加盟国が自発的に取り組む雇用政策を促す欧州雇用戦略(EES)が実施された。一方、90年代後半には、貧困と社会的排除をなくし、社会的保護の制度を近代化しようとする社会政策の戦略の定式化も進んだ。2000年のリスボン首脳会議は、数値目標をかかげて雇用促進への取り組みを強調すると同時に、OMCによって医療、介護、年金などの分野における各国の政策の収斂をはかっていくことを掲げたのである。

OMCを用いた雇用・社会政策の登場を政策の革新と呼ぶことができるとすれば、この革新はどのようなメカニズムから生まれたのだろうか。1スブレイジアが強調するように、加盟国政府や国際機関のみならず、域内のさまざまな公私の主体、あるいは市民との間に情報を交換する委員会に注目すべきなのかもしれない。「制度としての委員会は、情報リソースが作る巨大なウェブの心臓部に位置している：加盟国からの情報は他の加盟国よりはブリュッセルに流れる。情報については、国境を越える全ての道はブリュッセルにつながる。」(Sbragia 2000: 229) 委員会は、政策の決定権限をもたないが、情報の交換は多元的な主体が行う「交渉」にとって不可欠だからである。したがって、政策革新のプロセスも委員会を基点として展開するのだろうか。他方、シュミットがEUのディスコースの流れについていうように、それは加盟国のレベルとヨーロッパの次元(ディスコースは、単一アクター・システムよりも多元的アクター・システムにおけるあり方に近い)における別個の過程が重なり合って進むのだろうか(Schmidt 2002: 246-250)。また、ヨーロッパのルールを各国裁判所とともに「憲法化」し、国内法に優越するヨーロッパ法秩序を形成してきた欧州裁判所はどのような役割を担っているのだろうか(Alter 1996; Stone Sweet 2003)。EUの「独特な」政体は、政策革新のメカニズムを考察する上でも魅力的な対象である。

¹ もっとも、OMCに対する評価は分かれている。例えばシャルプ(F. W. Scharpf)は、現状のOMCでは実効性をもち得ないとし、マヨーネ(G. Majone)は、社会政策の領域においてもEUの活動は規制政策にとどまるべきであると主張する。

References

- Alter, Karen J. (1996), The European Court's Political Power, *West European Politics* 19(3), 458-87.
- Benz, Arthur (2000a), Entflechtung als Folge von Verflechtung: Theoretische Überlegungen zur Entwicklung des europäischen Mehrebenensystems, in Edgar Grande and Markus Jachtenfuchs (eds.), *Wie problemlösungsfähig ist die EU?*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 141-163.
- Benz, Arthur (2000b), Anmerkungen zur Diskussion über Verhandlungsdemokratien, in Everhard Hotmann und Helmut Voelzkow (eds.), *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie. Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 215-221.
- Benz, Arthur (Hrsg.) (2004a), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Benz, Arthur (2004b), Path-dependent Institutions and Strategic Veto Players: National Parliaments in the European Union, *West European Politics* 27(5), 875-900.
- Börzel, Tanja A. (1998), Organizing Babylon – On the Different Conceptions of Policy Networks, in *Public Administration* 76(3), 253-273.
- Czada, Roland (2000), Konkordanz, Korporatismus und Politikverflechtung: Dimensionen der Verhandlungsdemokratie, in Everhard Hotmann and Helmut Voelzkow (eds.), *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie. Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 23-49.
- Falkner, Gerda, Oliver Treib, Miriam Hartlapp and Simone Reiber (2005), *Complying with Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Guiraudon, Virgine (2003), The Constitution of a European Immigration Policy Domain: A Political Sociology Approach, *Journal of European Public Policy* 10(2), 263-282.
- Hall, Peter A. (1993), Policy Paradigms, Social Learning, and the State, *Comparative Politics* 25(3), 275-296.
- Hemerijck, Anton (2002), The Self-Transformation of the European Social Model(s), in Gosta Esping-Andersen et al, *Why We Need a New Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, 173-213.
- Hemerijck, Anton (2003), The Resurgence of Dutch Corporatist Policy Coordination in an Age of Globalization, in Frans van Waarden and Gerhard Lehmbruch (eds.), *Renegotiating the Welfare State. Flexible Adjustment through Corporatist Concertation*, London: Routledge, 33-69.
- Heritier, Adrienne (1999), *Policy-Making and Diversity in Europe. Escape from*

- Deadlock*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hollingsworth, J. Rogers (1991), The Logic of Coordinating American Manufacturing Sectors, in, John L. Campbell, J. Rogers Hollingsworth, and Leon N. Lindberg (eds.), *Governance of the American Economy*, Cambridge: Cambridge University Press, 35-73.
- Jachtenfuchs, Markus and Beate Kohler-Koch (2004), Governance and Institutional Development, in, Antje Wiener and Thomas Diez (eds.), *European Integration Theory*, Oxford: Oxford University Press, 97-115.
- Katzenstein, Peter J. (1978), Conclusion: Domestic Structures and Strategies of Foreign Economic Policy, in Peter J. Katzenstein (ed.), *Between Power and Plenty. Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*, Madison: The University of Wisconsin Press, 295-336.
- Katzenstein, Peter J. (1987), *Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semisovereign State*, Philadelphia: Temple University Press.
- Keeler, John T. S. (ed.)(1993), The Politics of Reform in Comparative Perspective (A Special Issue), *Comparative Political Studies* 25(4).
- Kohler-Koch, Beate (1999), The Evolution and Transformation of European Governance, in, Beate Kohler-Koch and Rainer Eising (eds.), *The Transformation of Governance in the European Union*, London: Routledge, 14-35.
- Kübler, Daniel, Understanding Policy Change with the Advocacy Coalition Framework: An Application to Swiss Drug Policy (2001), *Journal of European Public Policy* 8(4), 623-641.
- Lehmbruch, Gerhard (1996), Der Beitrag der Korporatismusforschung zur Entwicklung der Steuerungstheorie, *Politische Vierteljahresschrift* 37(4), 735-751.
- Lehmbruch, Gerhard (1998), *Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland 2.*, erweiterte Auflage, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Lehmbruch, Gerhard and Philippe C. Schmitter (eds.)(1982), *Patterns of Corporatist Policy-Making*, London: Sage Publications, Ltd.
- Mayntz, Renate (1993), Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in Adrienne Heritier (ed.), *Policy-Analyse* (Sonderheft Politische Vierteljahresschrift 24/1993), 39-56.
- Mayntz, Renate (1994), Die Erneuerung der ostdeutschen Universitäten zwischen Selbstreform und externer Intervention, in Renate Mayntz (ed.), *Aufbruch und Reform von oben: ostdeutsche Univeristäten im Transformationsprozess*, Frankfurt a. M./New York: Campus Verlag, 283-312.

- Peterson, John (2004), Policy Networks, in, Wiener and Diez (eds.), *ibid.*, 117-135.
- Peterson, John and Lawrence J. O'Toole (2001), Jr., Federal Governance in the United States and the European Union: A Policy Network Perspective, in, Kalypso Nicolaidis and Robert Howse (eds.), *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 300-334.
- Pierson, Paul (1996), The Path to European Integration. A Historical Institutional Analysis, *Comparative Political Studies* 29(2), 123-163.
- Rhodes, R. A. W. and David Marsh (1992), New Directions in the Study of Policy Networks, *European Journal of Political Research* 21, 181-205.
- Sabatier, Paul A. (1998), The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe, *Journal of European Public Policy* 5(1), 98-130.
- Sabatier, Paul A. and Hank C. Jenkins-Smith (eds.)(1993), *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Boulder: Westview Press.
- Sbragia, Alberta (2000), The European Union as Coxswain: Governance by Steering, in Jon Pierre (ed.), *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*, Oxford: Oxford University Press, 219-240.
- Scharpf, Fritz W. (1994), *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa*, Frankfurt a. M./New York: CampusVerlag.
- Scharpf, Fritz W. (2003), Legitimate Diversity: The New Challenge of European Integration, in Tanja A. Börzel and Rachel A. Cichowski (eds.), *The State of the European Union. Law, Politics, and Society* Vol. 6, Oxford: Oxford University Press, 79-104.
- Schmidt, Vivian A. (2002), *The Futures of European Capitalism*, Oxford: Oxford University Press..
- Schmidt, Vivian A. and Claudio Radaelli (2004), Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues, in *West European Politics* 27(2), 183-210.
- Stone Sweet, Alec (2003), European Integration and the Legal System, in, Börzel and Cichowski (eds.), in *ibid*, 18-47.
- Streeck, Wolfgang and Philippe c. Schmitter (eds.)(1983), *Private Interest Government. Beyond Market and State*, London: Sage Publications.
- Streeck, Wolfgang and Kathleen Thelen (eds.)(2005), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford: Oxford University Press.
- Taylor-Gooby, Peter (ed.)(2005), *Ideas and Welfare State Reform in Western Europe*, London: Palgrave Macmillan.

- Visser, Jelle and Anton Hemerijck (1997), *'A Dutch Miracle'. Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wallace, Helen (2005), An Institutional Autonomy and Five Policy Modes, in, Helen Wallace, William Wallace, and Mark A. Pollack (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Fifth Edition, Oxford: Oxford University Press, 49-90.
- Zeitlin, Jonathan (2005), Social Europe and Experimentalist Governance: Towards a New Constitutional Compromise?, in, Grainne de Burca (ed.), *EU Law and the Welfare State. In Search of Solidarity*, Oxford: Oxford University Press, 213-241.
- Zeitlin, Jonathan and Philippe Pochet (eds.) with Lars Magnusson (2005), *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Brussels: P. I. E. – Peter Lang S. A..
- 大嶽秀夫 (1990) 『政策過程』 東京大学出版会.
- レームブルッフ、G. (2004) 『ヨーロッパ比較政治発展論』 東京大学出版会.

2006 Occasional Paper

政策革新のメカニズムを考える
－交渉デモクラシーの場合－

平島 健司

発行 2007年2月13日
東京大学 21世紀 COE プログラム
「先進国における《政策システム》の創出」
〒113-0033 東京都文京区本郷 7-3-1
e-mail: coe-ps@j.u-tokyo.ac.jp

(無断転載・複写・引用、禁止)

7-3-1 Hongo, Bunkyo-ku, Tokyo 113-0033 Japan