

ガバナンス・ネットワークと 「ヒエラルキーの影」

——予備的考察——

風 間 規 男*

目 次

はじめに

1. シャルプフの「ヒエラルキーの影」の理論
2. ガバナンスの実証研究における「ヒエラルキーの影」
3. ガバナンスの理論研究における「ヒエラルキーの影」
4. 「ヒエラルキーの影」に基づかないガバナンス

はじめに

政治学においてガバナンスへの関心がとみに高まったのは、1990年代に入ってからのことである。社会の複雑化・流動化・多様化に対応できない政府への不信が高まる一方で、様々なタイプの民間アクターが広く政策過程に関わっている状況を表現する概念として、ガバナンスという言葉が使用されるようになった。当初、ガバナンスと政府（ガバメント）はほぼ同義語だったが、政府ではカバーされないガバナンスの領域がしだいに拡大していき、「政府ではないガバナンス」の一形態である水平的で自己調整的なネットワーク（以下、ガバナンス・ネットワークという）の方がガバナンスと同義に解されるようになってきている¹⁾。

* かざま・のりお 同志社大学政策学部教授

1) ガバナンス・ネットワーク研究の動向については、風間（2021b）参照。

ガバナンス研究では、公共課題をめぐる問題解決スタイルの変容の中に国家を位置づける作業が続けられている。当初、ガバナンス・ネットワークが国家から自立して機能する一方で、ヒエラルキー的権限の行使を担う国家は、空洞化 (hollowing out) していき (Rhodes 1994)、特別な地位を失っているという議論が盛んに主張された。このような立場をガバナンス論では社会中心アプローチと呼んでいる (Pierre & Peters 2005)。それに対し、国家中心アプローチに立ち、多数の事例研究をもとに、ガバナンス・ネットワークにおいても、国家アクターは、豊富な資源を背景に存在感を維持し、ネットワークを国家目的の実現に利用していると主張する研究者もいる (Bell & Hindmoor 2009)。

ガバナンス論において国家によるガバナンス・ネットワークへの支配が論じられるとき、「ヒエラルキーの影 (the shadow of hierarchy)」という表現が頻繁に使われる。電子ジャーナルの検索サイトをみれば、アクター間の自己調整的な交渉が有効に機能する条件としてシャルプフが提示した「ヒエラルキーの影」という言葉がタイトルにつけられている研究を多数発見することができるだろう (Scharpf 1993; 1997)。

本稿では、シャルプフの「ヒエラルキーの影」論を紹介したうえで、これが政策過程の実証的な研究と国家機能に関する理論的な研究に与えた影響を検証し、その概念が抱える問題点を指摘してみたい。

1. シャルプフの「ヒエラルキーの影」の理論

(1) 4つの相互作用モード

「ヒエラルキーの影」をめぐる議論で、頻繁に参照されているのが、シャルプフが1993年に発表した論文 (Scharpf 1993) と1997年に公刊した本 (Scharpf 1997) である。ここでは、この言葉が最初に使われた1993年論文を参照しつつ、1997年に出版された研究を中心に紹介していきたい。

政策形成過程を分析するにあたり、シャルプフは、「アクター中心の制

度論 (actor-centered institutionalism)」を展開する。ここでは、政策は、合理性に限界を抱えた資源あるアクターが制度化された規範のもとで相互作用した結果として扱われる (Scharpf 1997:195)。ゲーム理論の語彙やモデリングを活用しながら、政策に関わるアクターの相互作用の帰結を論じている。アクター間の利得配分が異なるゲームを想定し、相互作用を行うアクターたちが置かれる状況ごとに、相互作用の有効性が評価される。

1993年論文では、ヒエラルキーにおける調整とネットワークにおける調整を対比させたシンプルな議論を展開していたが、1997年の本では、①ユニラテラルな行為 (unilateral action)²⁾、②交渉による合意 (negotiated agreement)、③多数決投票 (majority voting)、④ヒエラルキー的指揮 (hierarchical direction) という4タイプの相互作用モードを取り上げ、それぞれに1章が当てられている。後述する「ヒエラルキーの影」が問題となるのは、交渉による合意であり、拘束的な合意を目指して行われる自己調整的な相互作用を意味する。

交渉による合意の章ではネットワークが、ヒエラルキー的指揮の章では官僚制が扱われていることから、各相互作用モードが制度構造に対応している印象を与えるが、それほど単純ではない。制度構造は、採用し得る相互作用に制約を与えるものとされ、たとえば、官僚制組織のヒエラルキー構造は、全タイプの相互作用を支えることができるが、ネットワークは、ヒエラルキー的指揮や多数決投票を支えることはできない。この点を押さえないと、官僚制構造の中で展開される交渉による合意形成についてのシャルプフの主張を理解することができない。

アクター間の相互作用を分析するにあたって、シャルプフは、ゲーム理論の枠組みを利用し、「囚人のジレンマ」や「男女の争いゲーム」といった二者関係における単純な利得構造を示す。①個人主義、②連帯、③競争、④利他主義、⑤敵対という5タイプの志向を想定し、両者の効用の

2) ユニラテラルな行為とは、相互作用が存在しない一方的な行為を意味するのではなく、当初アクターが影響を受ける制度構造が存在しない相互作用を意味する。

総体が極大化される相互作用モードを特定しようとする。

ただし、相互作用の成功-失敗を判断する評価軸として、パレート最適の実現のみを設定しているわけではない点に留意すべきである。もう1つの評価軸として、公平・平等・必要性³⁾の3要素からなる「分配的正義(distributive justice)」という規範的な基準が設定されている(Scharpf 1997: 91-92)。パレート優位な相互作用であっても、分配的正義の面から望ましくないといった議論が展開される。

(2) ヒエラルキー的指揮

権限に基づく命令服従関係を前提とした相互作用であるヒエラルキー的指揮の検討については、コースを始祖とする経済学の新制度学派の取引コスト(transaction cost)理論とプリンシパル・エージェント理論を組み込んでいる。市場において、企業は、生産の担い手を組織に取り込み、命令服従関係に置くことで、担い手間で発生していた取引コストを大幅に減らしている。ヒエラルキー的指揮は、アクター間の利得配置が違うどのタイプのゲームにおいても、他の相互作用モードと比較してパレート優位に立つ。シャルプフは、ヒエラルキー的指揮が、あらゆるタイプの社会的な問題に対して、厚生効率性と分配的正義の両方を高い水準で実現することができる³⁾と主張する(Scharpf 1997:196)。

しかし、ヒエラルキー的指揮には、2つの根本的な問題があるという。

第1に、情報問題である。たとえば、上司-部下の関係において、上司に指揮命令の発動に必要とされる情報が適切な形でたらされるとは限らない。部下は、上司に伝える情報をコントロールすることができ、両者の間には情報の非対称関係が存在する。逆に、過剰な情報が流れ込み、上司は必要な情報を見出すことが難しくなるかもしれない。情報の不足や過剰

3) 必要性とは、ポジティブな差別的扱いを正当化する特定の障害や不利な点の存在、あるいは不平等な負担を課すことを正当化する特定の能力ないし平均以上の「支払い能力」の存在を意味する(Scharpf 1993:92)

な情報がヒエラルキー的相互作用を困難にする。これは、国家－社会間のヒエラルキー的指揮においても同様で、計画経済の運営に必要とされる情報が政府にもたらされなかったことが社会主義政権の崩壊につながったとシャルプフは主張する (Scharpf 1997:175)。

第2に、動機づけの問題である。指揮命令を行うアクターが「善意の (benevolent)」動機づけを持っているか、あるいは自己利益を優先するのにかよって、ヒエラルキー的指揮を通じて形成される政策の厚生効率性と分配的正義は左右される。個人利益を優先する権力濫用のリスクをどのよう回避するのかについて、シャルプフは、「法の支配」に加えて、民主主義論を展開するが、ヒエラルキーに内在する動機づけ問題を完全に解消するものではない。

ただし、シャルプフの議論で興味深いのは、このヒエラルキー的指揮に不可避免的に内在する問題を反転させる形で、「ヒエラルキーの影」の理論を持ち出してくる点である。

(3) 交渉による合意と「ヒエラルキーの影」

シャルプフは、民主主義国家において、ヒエラルキー的指揮に内在する問題を克服しつつ、交渉による合意を通じて「政策が長期間にわたって十分に満足する成果を生み出すにはどうしたらいいのか？」という問いを立てる (Scharpf 1997:197)。その答えとして彼が用意したのが「ヒエラルキーの影」である。

「ヒエラルキーの影」の議論は、本書の最終章で論じられており、この結論に至る道として、それまでの章が構成されているかのような印象を与えている。「ヒエラルキーの影」の着想は、シャルプフが1970年代にマインツと行ったドイツ連邦政府における官僚組織研究に遡ることができる (Maynz & Scharpf 1975)。

この研究において、マインツらは、ヒエラルキー的権限構造とヒエラルキー的指揮の現実的使用には違いがあり、官僚制構造の中でも相互作用が

交渉の性質を帯びることがあるという事実気づく。ただし、ヒエラルキー的権限構造に組み込まれた形で展開される交渉は、自由な交渉とは全く異なる形をとる (Scharpf 1997:198)。

ヒエラルキー的指揮は、「現存艦隊 (fleet in being)」⁴⁾として、下位部局間の交渉を担うアクターの意識に働きかける。もしも省の内部や省間で発生するすべての対立が大臣や内閣官房のヒエラルキー的指揮を通じて解決されなければならないとしたら、有効な政策は生み出されない。政策は、省内や各省の部局間の水平的な調整、議会・政党・利益集団などとの交渉の積み重ねにより形成される。そのプロセスにおいて、大臣や総理大臣周辺の政治的関心や選好が「下に向かって」伝えられ、技術的実現可能性や採用可能な選択肢が「上に向かって」伝えられる「垂直的な対話 (vertical dialogue)」が続けられている。各部局は、水平的調整が不調に終わった時に、自分たちが政治的に支持されるか否かを熟知し、同時に、上級機関に訴えることのできる争点が限られている事実も認識している。

以上のような「垂直的な対話」が組み込まれた水平的自己調整プロセスでは、「最後は対立部局にとって共通の上司に訴えることができる」という事実が両者に合意に至る圧力として働く。ヒエラルキー的権限構造における交渉は、自由な交渉よりも低い取引コストで合意に至りやすく、政治リーダーの選好も浸透しやすい。シャルプフは、部局間の水平的調整は、ヒエラルキー的指揮によって生み出される結果に近似しうると論ずる。

このメカニズムを、市民社会におけるアクター間の水平的交渉と国家のヒエラルキー的指揮の関係に当てはめたのが「ヒエラルキーの影」である。国家は、民間の利益を組織化し、交渉の場の創設や制度構造の変更を通じて、アクター間の交渉力のバランスに影響を与えることで、望ましい政策アウトプットを生み出す。国家には「交渉国家 (negotiating state)」と

4) 海軍戦略用語で、決戦を避けて自軍の艦隊を温存することで潜在的な能力を維持し、敵国との関係の変化を待つ作戦を意味する。日本語の語感としては「伝家の宝刀」に近い意味で使用されている。

して新しい役割が与えられる。ドイツの環境政策では、民間による自主規制は、それが有効であるかぎりにおいて、制裁を伴う法的規制よりも優先される。自主規制に成功しない場合には、厳しい立法措置がとられるというヒエラルキー的指揮の存在によって、フリーライダーを生み出すことなく、交渉による合意に伴う取引コストを下げるができる。

以上のように、市民社会におけるアクター間の交渉を通じて政策が生み出される自己調整的ネットワークにおいても、国家が投げかける「ヒエラルキーの影」が決定的な影響を及ぼしているとシャルプフは主張する。各アクターが「ヒエラルキーの影」を意識して、ネットワーク内での合意を目指し交渉を行うことで、このタイプの相互作用が直面する膨大な取引コストを削減し、配分的正義もある程度実現されていくと考えている。

2. ガバナンスの実証研究における「ヒエラルキーの影」

(1) 新しい環境政策手法

近年、特に政策手法に関する実証研究において、「ヒエラルキーの影」という表現が散見されるようになった。新しい政策手法の導入プロセスがまさにシャルプフの議論を敷衍しているからである⁵⁾。

環境政策を例にとろう。環境政策分野で主に活用されてきた政策手法は、規制である。法的な根拠をもとにルールや基準を示し、逸脱行動を発見したときには制裁を加えることで政策目的を実現する。規制という言葉に、「指揮命令的 (command-and-control)」「ヒエラルキー的 (hierarchical)」といった形容詞を付すことで、その内容がより明確に示される。

規制は、法的権限と組織力をもつ国家にのみ可能な政策手法である。しかし、近年、規制の有効性に疑問が持たれるようになってきている⁶⁾。たとえば、環境基準は最低限守るべき水準を示すもので、ターゲット集団の技術

5) 環境政策における新しい政策手法の導入については、風間 (2008) を参照。

6) 規制と政府、新しい政策手法とガバナンスの関係については、風間 (2008) を参照。

開発力を引き出すことができない。ターゲット集団が抵抗し、基準が見直されるまでにタイムラグがある。何よりも、官民のアクターでネットワークを形成し政策課題の解決に取り組む際に、政府による規制の展開は、アクターを規制者と被規制者に分断し、緊張関係を生み出してしまう。以上のような問題意識のもと、インセンティブ手法や情報的手法といった新しい政策手法が導入されてきている。

新しい政策手法の中で、「ヒエラルキーの影」の議論がよく持ち出されるのが、「自主協定 (voluntary agreement)」の導入との関連である。政府は、業界による自主努力が失敗した場合には、立法措置を講じ、より厳格な形で規制を行う姿勢をあらかじめ示しておいたうえで、産業界との交渉に臨み、協定を締結する。立法化の脅威のもとで、業界において自発的に政策目標を実現するための調整が行われる。

交渉によって自主協定が締結され、協定に従って民間アクターが政府の目的に沿った形で自主規制を行い政策目的が実現されていくプロセスには、国家によるヒエラルキー的指揮の「脅し」が不可欠な要素として組み込まれている。環境政策の可能性を広げる自主協定という手法は、「ヒエラルキーの影」の存在があってはじめて機能するといえる。

(2) EU 研究における「ヒエラルキーの影」論

「ヒエラルキーの影」という表現は、EU の政策過程の分析にも盛んに登場する。たとえば、2000年代の初頭に EU が導入した「共同規制メカニズム (co-regulation mechanism)」は、「ヒエラルキーの影」が最大限生かされた政策である⁷⁾。ここでは EU の立法部門が示した目標の実現について、事業者や NGO などのステークホルダーと EU の間で自主的な協定が締結され、目標達成状況がモニターされる。成果によっては、より拘束的な立法措置に移行する可能性を示すことで目標の実現が促される。

7) 共同規制メカニズムについては、風間 (2008) 参照。

EUでは、ガバナンス・ネットワークの存在を前提に、それに適合する柔軟な政策手法の導入が求められてきた(風間 2008)。規制といった強制的な手法ではなく、情報提供をベースにしたコミュニケーション手法や自主協定の締結を目指した交渉手続きの設定など、ネットワークという文脈にあった政策が開発されている(Brujin and Heuvelhof 1998)。

エリティエとレームクールは、新しいガバナンス手法(new modes of governance)を、①民間アクターの包摂を含む公共政策の形成、ないしは②伝統的な代議制民主政府アリーナや「民主的サーキット」の外での公共政策の形成と定義している(Héritier & Lehmkuhl 2011:50)。独立機関への規制権限の委譲や規制ネットワークの形成、民間アクターによる自主規制、ベンチマーキングやベストプラクティスの共有、社会的な対話などが例示される。それらは、複雑な争点の解決を目的として、機能的に特化したアリーナに政策形成の場をシフトさせるものである。産業界の反発を抑えるため、立法措置に踏み込む前段階として、「信頼性のある脅威」⁸⁾や「ヒエラルキーの影」の下での自主規制の機会が設けられる。「ヒエラルキーの影」は、新しいガバナンス手法を出現させ、その有効性を保障するツールとして重要な役割を果たしている(Héritier & Lehmkuhl 2011:61)。

マインツは、ガバナンスに関する実証研究のレビューを踏まえ、そこで観察されるのは、国家のコントロールの喪失ではなくその変革であると指摘する(Mayntz 2003)。社会の自主規制は、結局のところ国家が保証する制度的枠組みの中で起こっており、国家は、様々な形態の自治組織を正統づけ、その創設を支援している。ネットワークにおいて国家は特権的な参加者であり、社会組織に意思決定権が与えられる場合でも、介入手段を確保している。特に、国家は、裁可する権利、アクター間で合意に至らなかったときに権威的な決定を行う権利、自主的ガバナリングシステムが期待

8) 「信頼性ある脅威 (the credibility of the threat)」概念は、安全保障分野における国家間関係についてゲーム理論を用いて分析したシェリングの研究がきっかけとなって広まった(Shelling 1980)。

に抑えられなかったときに立法措置や行政措置を通じて介入する権利を保持している。マインツは、ヒエラルキー的なコントロールと社会の自主規制は、相互に排他的ではなく、それらが組み合わされた「ヒエラルキーの影」のもとでの自主規制が、他のどの純粋なガバナンス形態よりも有効であると評価している。

3. ガバナンスの理論研究における「ヒエラルキーの影」

(1) ジェソップの国家論

国家とネットワークの関係に関する理論研究で、最もよく引用される研究者は、ジェソップであろう。彼は、ネットワークタイプのガバナンスが市場や国家と同様に失敗することを前提に、メタガバナンス論を展開してきたが(Jessop 1998)、2000年代に入って、「ヒエラルキーの影」の概念を理論の中核に据えるようになった⁹⁾。ジェソップのガバナンス論は、システム論的な思考の中に、グラムシのヘゲモニー論やフーコーのガバメンタリティ論が組み込まれており、抽象度が高く全体像を紹介するのは至難の業である。

本稿では、ジェソップのガバナンス論の集大成とみられる『国家』の最終章近くに置かれた「第7章 政府+ヒエラルキーの影の中のガバナンス」の論理展開を追ってみたい(Jessop 2016)。ジェソップは、初期の研究から一貫して「政府からガバナンスへ」の変容を認めつつ、その帰結として主張される国家の空洞化や機能の減退には強く反対してきた。

ジェソップは、ガバナンスを「活動の上では自律性を有するアクター・組織・機能システムの複雑で互恵的な依存性に直面した調整のメカニズムと戦略」(Jessop 2016:166)と定義し、ガバナンスのモードとして①交換(exchange)、②命令(command)、③対話(dialogue)、④連帯(solidarity)

9) ジェソップの初期のメタガバナンス論については、風間(2011)を参照。

を区別する。交換は市場、命令は政府、対話はネットワーク、連帯は家族や地域コミュニティなどとほぼ対応している点は、シャルプフよりもシンプルである。

各ガバナンスモードは失敗する。たとえば、政府の失敗の第1基準は、非有効性、第2の基準は、官僚主義やレッドテープであり、ネットワークの失敗の第1基準は、雑音や井戸端会議 (talking shop) の拡大、第2の基準は、秘密主義・コミュニケーションの歪曲化である。そのような失敗の認識がメタガバナンスの試みにつながる。ジェソップは、メタガバナンスを「自己組織の組織化 (the organization of self-organization)」と定義する (Jessop 2016:169)。

ガバナンスの失敗に対してジェソップが用意する対応策は、メタガバナンス、コーイマンの言う第3次ガバナンス (Kooiman 2003)、あるいはダンサイアの主張する「コリブレーション (collibration)」である¹⁰⁾。コリブレーションの目的は、各ガバナンスモードの重みを変えることで、ガバナンスの総体が複雑な社会的関係によりよく適応するようにすることである。この種のメタガバナンスは、国家にしか担えないとジェソップは主張する。コリブレーションは、政府からガバナンスへの移行の反傾向であり、国家がより大きな役割を担うことを意味する (Jessop 2016:171)。そのうえで、ガバナンスの基本ルールの設定と関係者が自己目的を追求できるような規制秩序の提供、異なったガバナンスメカニズムの両立性・一貫性の保障、対話の場の形成、対立の審判所など、国家が担うメタガバナンスの具体的活動のリストを10数項目にわたって示している (Jessop 2016:172)。

1970年代中頃より政府からガバナンスへの移行が見られるとする点で、ジェソップは、多くのガバナンス論者と認識を共有しているが、その間に国家の存在感はむしろ大きくなったと主張する点がユニークである。たと

10) コリブレーションに基づく国家論については、Dunsire (1996) を参照。

えば、国家が官民のパートナーシップの形成など、ヒエラルキー的手法以外の方法で社会に対するコントロール能力を維持するようになってきている。ヒエラルキー的国家からネットワーク政体に移行し、水平的調整と垂直的調整のハイブリッド化、多様な官民アクターの資源活用などが進んだ。国家は、政治の場から撤退したのではなく、他の主体に大きな役割を果たさせるために、非政治的な場を設定するようになった。市民社会のエネルギーを動員し規律する様々な統治上のテクニックが開発され、政府は直接的ではなく距離感をもって社会的関係を制御するようになってきている。これらの動きはすべて、国家固有の権力による行政措置や立法措置の脅威、すなわち「ヒエラルキーの影」を通じて国家が行使する間接的な影響力の現れである。

以上の考察を経て、ジェソップは、現代の国家を「政府+ヒエラルキーの影の中のガバナンス」と定義する。国家権力は、① 強制・命令的調整・実定法にとどまらず、資金や信用の動員と配分、知識や統計などの戦略的な利用を含み、② 国家を超えて存在し活動する主体から積極的な同意や消極的な迎合を調達する能力に依存し、③ 直接・間接の国家介入の有効性を向上させるために、政府と他のガバナンスモードとの間のバランスを取り直す行為を含む。メタガバナンスやコリブレーションの実践を通じて、ガバナンスと政府は、「ヒエラルキーの影」のもとで結びついていく。ジェソップは、国家とその政策に忠誠を誓い、被支配者の服従を確保し抵抗を減らす最善の方法を知っているという理由で、官僚にメタガバナンスの担い手を期待しているようである（Jessop 2016:178-179）。

ジェソップは、本書において「ヒエラルキーの影」と同様な機能をもつものについても簡単に触れている（Jessop 2016:180）。たとえば、ネットワークは、自然発生的でボトムアップ的にルール・価値観・規範・原則を開発し自らそれに従う。あるいは、市民社会組織が討議や参加に関わり、国家の管理者などのエリートに社会的圧力を加える。さらに、メタガバナンスを担う破綻国家や弱い国家の能力不足を国際機関や非政府組織が補完

する。

国家中心アプローチをとるジェソップは、官民のアクターがネットワークに関わり公共的な課題の解決を図っている現実を前にして、ネットワーク自体の機能不全を克服するだけでなく、それ以外のガバナンス形態とのバランスを見直すことでガバナンス体制を再組織化する機能をメタガバナンスに求める。その役割は国家にしか担えず、国家は、「ヒエラルキーの影」を通じて自己組織的なネットワークを機能させると論じるのである。

(2) メタガバナーとしての政府アクター

ジェソップ以外にも、ガバナンスにおける国家の存在の大きさを主張する論調の中で、「ヒエラルキーの影」や「ダモクレスの剣¹¹⁾」といった表現を用いる論者は多い。

たとえば、カイエは、ヒエラルキーモデルを維持すべき理由として、代議制民主主義国がこのモデルのうえに成立していることを重視する。ガバナンスに非政府アクターが関わるにしても、政策は依然として選挙された機関に承認されなければならない、ネットワークの水平的な交渉は、ヒエラルキー的構造の中に組み込まれた方が機能すると主張する。その際に、シャルプフの「ヒエラルキーの影」が引用される(Kjær 2004:44)。

社会中心アプローチの立場からガバナンス論を先導してきたソレンセンとトルフィンクは、メタガバナンスの担い手として政府アクターに期待する(Sørensen & Torfing 2009)¹²⁾。メタガバナンスを「ガバナンスのガバナンス」と定義したうえで、政治家やパブリックマネージャーは、ネットワークの①設計、②フレーミング、③管理、④直接参加を内容とする

11) ダモクレスの剣とは、誰もがうらやむ地位にあった僭主がダモクレスを玉座に招くと、その上には赤い細い糸で剣がつるさされており、常に危険と隣り合わせで王の座についていることを知らせたという故事による。

12) ただし、トルフィンクとソレンセンは、十分なリソースを持つアクターならばメタガバナンス活動を担当可能と論じている点において、国家のみが担うことができると主張するジェソップやバル&ヒンドムアとは異なる(Torfing et al 2012:140-141)。

メタガバナンスを通じて、その有効性と民主性の確保に貢献すると論ずる。政府アクターは、知識と資源を豊富にもつ主体として、戦略的なリーダーシップを発揮する能力を持ち、公共利益を守る責任も持つ。また、別稿では、政治家が担う政治的メタガバナンスは、課題設定、アクターの包摂と排除、政治的対立の解決、成果間の政治的トレードオフといった政治的命題に対応すると論じている (Sørensen & Torfing 2018)。政治家は、相互作用的な政治リーダーシップを発揮することで、ネットワークが迷走し、私的利益にとらわれ、政治的に受け入れ不能な政策を生み出すリスクを緩和する。

ソレンセンは、別の単著論文において、地方の政治家と行政官のメタガバナンス機能を扱っている (Sørensen 2007)。市役所では、地域に関わる様々な主体と自己規制的なネットワークを形成し管理することでガバニング能力を高めてきた。日常的な仕事を地域のネットワークに分権化する一方で、役所は集権化され、政治的・行政的リーダーシップの戦略拠点に変貌を遂げる。地方の政治家は、ガバニング過程に直接関わるのではなく、メタガバナーとして政策体系や資源のフレーミングを定める。フレーミングとの関連で、アクターが自己規制を行う状況を政治家がネットワークの外から生み出すツールとして、「ヒエラルキーの影」が論じられる。

国家中心アプローチの代表的論者であるベルとヒンドモアは、「規制国家 (the regulatory state)」の成長を分析することで、ガバニングメカニズムとしてのヒエラルキーの優位性を主張している (Bell and Hindmoor 2009)。有効な自己規制は、規制者と被規制者の継続的な説得と対話によって促進されるという「応答的規制 (responsive regulation)」の概念を用いて、「ヒエラルキーの影」の下で活動する国家は、ガバナンスにおける説得戦略において鍵となるメタガバナーとして優位に立つと論じる。

以上のように、ガバナンス・ネットワークが機能するのに不可欠なメタガバナンス活動の中に国家の役割が位置づけられる際に、国家の作動様式の特徴を表現する言葉として「ヒエラルキーの影」が使用されてきた。

4. 「ヒエラルキーの影」に基づかないガバナンス

(1) 政府以外のメタガバナー

「ヒエラルキーの影」の概念を持ち出す研究者には、国家以外にメタガバナンスの担い手を認めない国家中心アプローチの論者が多い。それに対して、ダイナミックかつ複雑で多様な社会に対応するガバナンスのあり方について考察を続けてきたコーイマンは、メタガバナンスを国家に関連づけてとらえない立場をとる (Kooiman 2003)。彼は、3つの同心円の一番外側に、日々の問題への対応を行う第1次ガバナンス、その内側に第1ガバナンスが起る制度 (ルール・権利・法・規範・役割・手続) に関する第2次ガバナンス、そして中心に規範的なガバナンス原則を設定・適用する第3次ガバナンス (メタガバナンス) を置く。メタガバナンスは、問題解決の選択 (第1次ガバナンス) や制度上の選択 (第2次ガバナンス) を導く規範的な原則の形成と適用を目的とし、すべてのガバナンスの属性を結びつけ全体性を形作る「しっくい (mortar)」として機能する (Kooiman and Jentoft 2009:824)。このメタガバナンス理解からいって、国家がその機能を独占することは考えられず、官民アクターの継続的な相互作用・相互学習を通じて生み出され適用されるというイメージである。

エアーズは、対面の接触を通じて展開される関係性重視のリーダーシップを「ソフトなメタガバナンス」と呼んでいる (Ayres 2018)。官僚制的な権限の行使ではなく、協働の実践を通じて人々に影響を及ぼすリーダーシップを意味し、むしろ非国家アクターによって担われる。ソフトなメタガバナンスを通じた感情的なつながりが、ネットワークにおいて、公共価値を形成し、公共価値が損なわれるリスクを減らすと主張する。

そもそも、グローバルガバナンス論は、世界政府のようなヒエラルキー的指揮を担う主体が存在しない現実における秩序の形成が議論の出発点であった (Rosenau 1992)。「ヒエラルキーの影」に関連する議論でも同様で、

「ヒエラルキーの影」を通じて強制力の行使をちらつかせる主体を持たないグローバル社会に形成されるネットワークにおいて、どのような形でメタガバナンスの展開が可能なのかという問いが立てられている。

たとえば、ピッツァーらは、世界のカカオ市場の80%以上のシェアを占める企業の参加を得て2000年に設立された世界カカオ財団 (World Cocoa Foundation) を取り上げ、同財団が時間をかけて官民のパートナーシップを拡大していくプロセスを追っている (Bitzer et al. 2012)。そして、当財団が、民間のグローバルなパートナーシップ・ネットワークにおいてヒエラルキーによらないメタガバナンス機能を担っていると結論づけている。

マーフィー・グレゴリーとゲイルは、木材製品のフェアトレードをめぐるグローバルな民間ガバナンスのネットワークを取り上げている (Murphy-gregory & Gale 2019)。このネットワークでは市民社会組織が支配的な役割を果たしているが、1つのアクターがメタガバナンスを提供することはなく、NGO と国際標準化機構がヒエラルキー的ではない方法でメタガバナンス活動を展開していると主張する。グローバルなレベルのメタガバナンスは、必要に導かれたボトムアップのプロセスであり、国家に見られるメタガバナンスの「コントロール」の側面は顕著ではないという。

以上のように、グローバルな社会におけるメタガバナンスの研究は、「ヒエラルキーの影なき世界」においてガバナンス・ネットワークが機能する可能性に地平を拓いている。

(2) 「ヒエラルキーの影」に代わるもの

ガバナンス論では、「ヒエラルキーの影」に頼ることなく、ガバナンス・ネットワークが直面する機能不全を回避する方法はあるのかという問いも立てられている。

実は、1993年の論文において、シャルプフ自身が「ヒエラルキーの影」を提示したあと、「ヒエラルキーなき調整」についての議論を展開している (Scharpf 1993:147-155)。そこで、「囚人のジレンマ」状況が繰り返し

ゲームによって、ナッシュ均衡からパレート最適に移行していく「フォーク定理」を使って、信頼を損なえば罰せられるという予測が立つならば、合理的利己主義者は、直近の裏切りで利益が得られるとしても協力を選択すると説明する。繰り返しゲームによって形成される「高度な信頼関係」に支えられた自己組織的ネットワークは、全体効用の極大化の実現を目指すポジティブな調整は難しいものの、負の外部性を生み出さずにパレート優位な状況の実現を目指すネガティブな調整については、ヒエラルキーの指揮に匹敵する効果をもたらすと論じている¹³⁾。

一方、ベルツェルとリッセは、「ヒエラルキーの影」のジレンマを指摘する (Börzel and Risse 2010)。強い国家が存在し、自ら有効に財を提供できるとしたら、非国家アクターがガバナンスに貢献すべき理由が見当たらない。もしも国家が弱いならば、「ヒエラルキーの影」として機能せず、非国家アクターがネットワークに貢献する動機づけを与えることができない。以上の認識を踏まえて、強い国家が投げかける「ヒエラルキーの影」と同等な機能をもつものを探索している。そこで注目したのは、規範的新制度論者であるマーチとオルセンが対比的に取り上げた「結果の論理 (a logic of consequence)」と「適切さの論理 (a logic of appropriateness)」である。前者は、対立が続けばネットワークが崩壊するという「アナキーのリスク」の認識につながる。政治秩序が失われた場合に被る不利益を合理的に計算するアクターは、アナキーを避けようという意識のもと、合意に向けた交渉に臨む。後者は、社会ルールに従い正しく行動する規範として働く。たとえば、先進国・NGO・企業などは、母国で展開する「よき実践」を国家の力の弱い地域にも持ち込む。逆に、当該地域で伝統的に形成されてきた規範に従うことが求められる。このように様々な規範の影響を受けながら、アクターたちは「ヒエラルキーの影」が存在しない状況でも、ネットワークにおいて合意を目指し相互作用を展開し得るといふ。

13) 不思議なことに、1997年の本においては、この種の信頼に関する議論は展開されていない (Scharpf 1997)。

また、トラーは、「社会的圧力」が自主規制に変換されていくプロセスに注目する (Töller 2017)。産業界がヒエラルキー的介入を避けるために自発的に規制を行うという「ヒエラルキーの影」の前提は、メタファーに過ぎないと断ずる。この議論は、いつでも必要な時にヒエラルキー的に介入に踏み込むことができるオールマイティな国家の存在を前提としている。しかし、国家がこの戦略を採用するのはヒエラルキー的規制を行う能力に欠いているからであり、「信頼性ある脅威」を示せない状況では「ヒエラルキーの影」は効果を発揮することができない。こう論じたうえで、自主規制を行う企業の動機づけは、「ヒエラルキーの影」の存在ではなく、社会的圧力から生み出されると主張する。消費者や NGO によって形成される財に対する評判が企業の行動選択に影響を及ぼす。「ヒエラルキーの影」が不在であったとしても、メディアや NGO が問題となっている部門に社会的圧力を加え、企業の行動変容や産業界の自主的な行動規範の形成を促すことも考えられる。

以上のように、ネットワークにおいて相互作用するアクターたちの意識に影響を与えるのは、「ヒエラルキーの影」だけではなく、規範意識、信頼性、社会的圧力など様々である。ネットワークの透明性確保は、アクターたちに外の目を常に意識させることで、ガバナンスを目的としたネットワークが利益追求のためのネットワークに墮落するのを防ぐという意味で、「ヒエラルキーの影」と同じ効果を生み出している¹⁴⁾。

(3) ヒエラルキーの影と実体

最後に、権力論から「ヒエラルキーの影」の議論にアプローチしてみたい¹⁵⁾。ヒエラルキー的指揮は、ルークスが分類する権力の性質でいうと、

14) 原子力規制委員会の審議プロセスを徹底的に公開する姿勢は、「原子力ムラ」のアクターたちに、常に外部からの視線を意識させることで、公共目的と整合した行動を促している (風間 2021a)

15) 筆者は、かつて規制をはじめとする政策手法を権力論と結び付けて論じたことがある (風間 2008)。

ダールの権力観を示す第1次元にあたる (Lukes 2005)。ダールは、「BがしないであろうことをBにさせることができる、その度合いに応じてAはBに対して権力を持つ」と権力を関係性の中でとらえた。両者の間には利益の対立が存在し、支配-被支配の関係が成立している。規制は、この権力関係を前提に、政府が存在しなければ行わないであろう行為を強制するものである。ただし、実際に強制力が発動されることは稀で、制裁の可能性を「信頼性ある脅威」として示すことで基準やルールの順守が促される。この規制という手法の作動様式がそのまま「ヒエラルキーの影」にも当てはまる。つまり、権力の活用という点でいえば、国家の常套手段であり、とりたてて新しい統治技術ではないことがわかるだろう。

「説得」を新たにガバナンスモードに加えるベルとヒンドムアの議論は、その点から考えても受け入れることはできない。説得という行為は、二者間で利益の対立が継続する状況を前提としており、強制力により抑圧を行う権力の第1次元に基づくヒエラルキーと親和性が強く、ネットワーク内の対話を通じてアクターの選好や価値観を変え利益の不一致を乗り越えることを目指す合意形成スタイルにはなじまないのは当然である。

ガバナンス・ネットワーク論では、そもそも複雑で流動的な社会において国家アクターによるヒエラルキー的指揮では有効な政策を展開することができないことが議論の出発点となっている。その同じ国家アクターがネットワーク全体を機能させるために、信頼性の低下した脅威を背景に「ヒエラルキーの影」を利用し、メタガバナンスを担うことができるという主張は、論理の構成自体にそもそも無理があると言わざるを得ない。

立法措置の脅威は、たしかに自主規制を促すうえで重要な役割を果たしているが、エリティエとレームクールが指摘するように、いったん制度化されてしまうと、政府アクターは、民間アクターの活動をフォローすることを怠るし (Héritier & Lehmkuhl 2011)、監視に必要な知識も失われていく。ネットワークの設計段階で国家アクターが主導的な役割を果たすこともあるだろうが、自律性を高めていくネットワークを国家が制御すること

は難しい。なぜなら、マインツとシャルプフがドイツ連邦政府の官僚制構造の中に見出した「垂直的対話」と同様の関係が国家とネットワークの間に成立するとは考えられないからである。

権力論から考えると、現代のガバナンスが抱えている問題は、ネットワーク内で権力を行使する主体が見えにくくなっていることである。この点に関連して、ジェソップをはじめとする国家中心アプローチの論者は、よくフーコーのガバメンタリティ論を持ち出す。しかし、「ヒエラルキーの影」に怯えさせて行動の変容を求める権力行使のスタイルは、フーコーのイメージする洗練された権力のテクノロジーとはいいいがたい。「ヒエラルキーの影」を意識させることなく、自己規律する市民や自己組織化するネットワークが形成されている意味を考察する必要がある。

今日の動向で注視すべきなのは、権威主義的な国家による露骨な権力行使であろう。これに対抗し得る権力を、多層的に形成され機能する中心なきネットワークにおいて生み出すことができるのか。この問いに答えるためには、ガバナンス・ネットワークの現実に対応する形で民主主義論を再構築する必要がある。今後の検討課題としたい。

<参考文献>

- Ayres, S. (2018), 'How can Network Leaders Promote Public Values through Soft Metagovernance', *Public Administration*, Vol.97, 279-295.
- Bell, S. and A. Hindmoor (2009), *Rethinking Governance: The Complexity of the State in Modern Society*, Cambridge University Press.
- Bitzer, V., P. Glasbergen and P. Leroy (2012), 'Partnerships of a Feather Flock Together?: An Analysis of the Emergence of Networks of Partnerships in the Global Cocoa Sector', *Global Networks*, Vol.12, No.3, pp.355-374.
- Börzel, T. A. and T. Risse (2010), 'Governance without a State: Can It Work?', *Regulation & Governance*, Vol.4, pp.113-134.
- de Bruijn, H. A. and E. F. ten Heuvelhof, (1998) 'A Contextual Approach to Policy Instruments, in B. G. Peters and F. K. M. van Nispen eds., *Public Policy*

- Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*, Edward Elger.
- Dunsire, A. (1996), 'Tipping the Balance: Autopoiesis and Governance', *Administration & Society*, Vol.28, No.3, pp.299-334.
- Héritier A. and D. Lehmkuhl (2011), 'Governing in the Shadow of Hierarchy', in A. Héritier and M. Rhodes eds., *New Modes of Governance in Europe: Governing in the Shadow of Hierarchy*, pp.48-74, Palgrave.
- Jessop, Bob (1998), "The Rise of Governance and Risks of Failure: the Case of Economic Development", *International Social Science Journal*, vol.50, Issue 155, 1998, March, pp.29-45.
- Jessop, Bob (2016), *The State: Past, Present, Future*, Polity Press.
- Kjær A. M. (2004), *Governance*, Polity Press.
- Kooiman, J. (2003), *Governing as Governance*, Sage.
- Kooiman, J. and S. Jentoft (2009), 'Meta-governance: Values, Norms and Principles, and the Making of Hard Choices', *Public Administration*, Vol.87, No.4, pp.818-836.
- Lukes, S. (2005), *Power: A Radical View, Second Edition*, Palgrave.
- Mayntz, R. (2003), 'New Challenge to Governance Theory', in H. P. Bang ed., *Governance as Social and Political Communication*, pp. 27-40, Manchester University Press.
- Mayntz, R. and F. W. Scharpf (1975), *Policy-Making in the German Federal Bureaucracy*, Elsevier.
- Murphy-gregory, H. and F. Gale (2019), 'Governing the Governors: The Global Metagovernance of Fair Trade and Sustainable Forestry Production', *Politics & Policy*, Vol.47, No.3, pp.569-597.
- Pierre, J and Peters, G. (2005), *Governing Complex Societies*, Palgrave Macmillan.
- Rhodes, R. A. W. (1994), 'The Hollowing out of the State: The Changing Nature of the Public Service in Britain?', *Political Quarterly*, Vol.65, No.2, pp.138-151.
- Rosenau, J. N. (1992), "Governance, Order, and Change in World Politics", in J. N. Rosenau and E. Czempiel eds., *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, pp.1-29.
- Scharpf, F. W., (1993), "Coordination in Hierarchies and Networks", in F. W. Scharpf ed., *Games in Hierarchies and Networks: Analytical and Empirical*

Approaches to the Study of Governance Institutions, Campus Westview Press, pp. 125-165.

—Scharpf, F. W. (1997), *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Westview Press.

—Shelling, T. C. (1980), *The Strategy of Conflict*, Harvard University Press.

—Sørensen, E. (2007), 'Local Politicians and Administrators as Metagovernors', in M. Marcussen and J. Torfing eds., *Democratic Network Governance in Europa*, Palgrave, pp.89-108.

—Sørensen, E. and J. Torfing (2009), "Making Governance Networks Effective and Democratic Through Metagovernance", *Public Administration*, vol.87, no.2, pp. 234-258.

—Sørensen, E. and J. Torfing (2018), "The Democratizing Impact of Governance Networks: From Pluralization, via Democratic Anchorage, to Interactive Political Leadership", *Public Administration*, Vol.96, pp.302-317.

—Töller, A. E. (2017), 'Voluntary Regulation by the Pharmaceutical Industry: Which Role for the Shadow of Hierarchy and Social Pressure?', *European Policy Analysis*, Vol.3, No.1, pp.48-80.

—Torfing, J., B. G. Peters, J. Pierre, and E. Sørensen (2012), *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*, Oxford University Press.

—風間規男 (2008) 「規制から自主規制へ——環境政策手法の変化の政治学的考察——」『同志社大学政策研究』第2号, 46-62頁。

—風間規男 (2011) 「公的ガバナンスと政策ネットワーク——複雑系理論を手がかりとして——」新川達郎編『公的ガバナンスの動態研究』ミネルヴァ書房, 113-148頁。

—風間規男 (2021a) 「福島第一原子力発電所事故後の『原子カムラ』と原子力政策」『同志社政策科学研究』第22巻第2号, 41-55頁。

—風間規男 (2021b) 「ガバナンスネットワーク研究の射程」『季刊行政管理研究』第173号, 25-35頁。