

第1章 政策過程研究の理論課題

第1節 政策過程研究変容の背景

行政サービス執行における市場原理への移行という潮流の中、オーストラリアとニュージーランドで導入された「競争入札契約」(CTC=Competitive Tendering and Contracting)では、政府部内におけるサービスの顧客・購買者と提供者・生産者とを分離し、価格と質を評価基準とした契約関係が強調された。CTCは必然的に政府業務活動の民営化、政府サービスの削減、説明責任(accountability)、業務遂行審査といった行政改革の手段に連なることになる。したがって、「金銭に見合った価値」(Value for Money)にもとづいて、サービスをめぐる競争入札や契約がなされ、さらにこの契約が実際に提供されるサービスの質と量をコントロールすると位置づけられる¹。

イギリスでは、1979年から1990年までの間に約80万人の国家公務員の職場が私的セクターへとシフトされ、この間国有産業が国内総生産に占める割合は11%から5.5%に減少した。サービス提供の執行業務と上級公務員による政策立案業務とを分離させ、執行機関は立案機関と準契約を結ぶことで独立的な運営を行う、というエージェンシー化も行政サービスの市場化・経営主義がもたらした一つの帰結とされる²。

このようなサービス提供者とサービス購入者の分離、契約や準契約の展開、価格と利用者の選択をベースにした職業システムの作動は、政策過程の局面から見れば、政策形成と政策実施の分離として現れることになる。政策形成は行政組織のトップで、政策実施は組織の周縁(periphery)でなされることになる。敷衍すれば、政策形成や政策管理をめぐる国家機能の「コア(core)」が分離され、執行機能はその「周縁」でなされる、というものである³。

市場と国家は競合・分離関係にあるのではなく、サービスは配列的所産(allocational outcomes)、すなわち、企業、組合、中央政府諸機関などの公的機関や私的機関の混合体が作動した成果として認識される。市場と国家は補完関係に立つのである。国家機関は市場競争の正当性(ヘゲモニー)を示しつつ、規制や規制緩和、再規制の過程における中心に位置する。さらに、主権国家の枠組みを超えて産業活動や市場が拡大し、より一層の国際化が進むとされる⁴。

市場に対する国家の介入という意味において、国家は情報、専門性、財政資源、象徴的権威と「資源の貯蔵庫」としての性格を維持し、国家それ自体が強力な独立した機関であることは間違いない。国家権力は市場が機能する上での不可欠な前提条件である⁵。

国家権力の存続を前提としつつも、国家が提供するサービスを市場での競合に耐え得るよう変えていかなければならない、というのが「新公共管理論」(New Public Management)の基本的スタンスである。その基本原則は、政策技術=経営技術の強調、インプット段

階でのコントロールや官僚的手続きから、アウトプット段階での定量化可能な方策や業務遂行目標への力点のシフト、報告、監視、説明責任といったマネジメント・コントロールへの移行、私的所有、契約、公共サービス提供における競争性への選好、大規模の官僚構造の準独立機関への分解、特に商業機能と非商業機能の区別や政策助言と政策実施の区別、短期の労働契約、法人計画・業務協定・誓約書の展開といった私的セクター運営の模倣、非金銭的な誘因（倫理、精神、地位）以上に金銭的誘因への選好、コスト削減、効率、管理運営縮小の強調、である。要するに公的セクターへの経営主義(managerialism)の導入であり、公共選択理論(public choice theory)、長官 - 代理人理論(principal-agent theory)、業務コスト分析論(transaction-cost analysis)とその考え方においていくつかの共通項を有している⁶。

キーロン・ウォルシュ(Kieron Walsh)は行政の運営を論じた諸文献を検討し、組織および管理運営上の効率性、金銭に見合った価値、強制競争入札、行政内部におけるコストや業務に対する意識の拡大などの市場メカニズムを基底とする商業主義、協議を含むサービス利用者によるコントロール、業務遂行の測定、調査、監査といった評価、計画、リーダーシップ、管理運営をめぐる戦略、諸機関をまたがる共同業務をめぐる協同、人事や研修、という6つのカテゴリーを提示する⁷。

アンドリュー・マーシー(Andrew Massey)によれば、新公共管理論では、官僚的ルールとヒエラルヒーの削減、予算の透明性と歳入・歳出におけるコストの明確化、信託関係よりも契約によるネットワークの利用、サービス提供をめぐる購買者・提供者の区別と諸組織・諸機能の分散、サービス提供者間の競争、消費者の権限の拡大、が追求される⁸。

ステファン・コープ(Stephen Cope)⁹は、イギリス保守党政府の「ネクストステップ」プログラムは典型的な新公共管理論の一環であり、プログラムの「操縦者とこぎ手」を分離したもの(it separates 'steering from rowing')であり、前者をコアエグゼクティブ(政府中枢)、後者をエージェンシーと見なす。保守党政権のもとでコアエグゼクティブの政策作成能力は拡大し、その他の政府機関はコアエグゼクティブによって作成され調整された諸政策の執行に変質したという指摘がなされる。

オーウェン・E・ヒューズ(Owen E. Hughes)¹⁰は新公共管理論の意義について、「80年代の半ば以降、先進諸国における公的セクターの管理が変容した。20世紀のほとんどすべてにわたって支配的であった行政の固定的、ヒエラルヒー的、官僚的な形態が柔軟で市場をベースにした公共管理の形態に変化しつつある。これは単なる改革の問題もしくは管理スタイルにおける小規模な変化ではなく、社会における政府の役割の変化であり、政府と市民との間の関係の変化である。伝統的な行政は理論的にも実際的にも信用されなくなってきており、この新しいパラダイムは、以前にはほとんど永続すると思われた行政の諸原則のいくつかに対する直接の挑戦をもたらしている」と述べている。

ヒューズはまた、その原理的特性として、政策ではなく管理、業務遂行評価、効率性に焦点を当てること、行政官僚制が利用者負担を基盤とする諸機関へと分散すること、準市場の利用と競争を促進するための契約締結がなされること、費用削減とりわけアウトプットの達成目標を強調する管理様式がとられること、期間限定の契約、金銭的誘

因、管理運営の自由化が生ずること、といった5項目を挙げる。政府が直接に提供する公共サービスのサイズは小さくなり、政府の仕事は契約管理と政策助言に限定され、業務のほとんどが契約ともなり得る状況が生み出される。要するにヒューズは、市場化への傾向、官僚制からの乖離の傾向、そして、「市場と政府との関係、政府と官僚制との関係、政府と市民との関係、そして官僚制と市民との関係の変容」とが同時に起こっているという認識を示す。

マーチン・ミノグエ(Martin Minogue)は、公共セクターの民営化を通じた再構成、中央政府の行政サービスの再構成とスリム化、国内市場や公共サービスの私的セクターへの請負を通じた競争性の導入、業務遂行に対する監視や評価測定を通じた効率性の向上、を指摘する。また、戦略的な政策立案と執行管理運営との区別、サービス遂行の過程よりもその結果に対する関心、官僚組織よりも消費者ニーズへの志向性、直接的な行政サービス提供からの撤退、がもたらされるとした¹¹。

しかし、ミノグエによれば、新公共管理論のもとでの改革には以下のような課題が生じるという。第1に、政府組織の分散化が組織の戦略的な統一性を喪失させ、複雑な諸問題に対処するための政府の調整行動能力や包括的な行動能力が問われるようになることである。第2に、行政機能の私企業への直接的な請負契約、国内市場とサービスの購買者・提供者の分離、エージェンシーもしくは省庁の長による業務遂行の管理は様々な様式で適用されるが、ここから政治的説明責任や統治の在り方といった課題が浮かび上がってくるということである¹²。

なお、「政府刷新論」(Reinventing Government)は、脱現代におけるシンボリックな政治として理解される¹³一方で、特にアメリカ行政研究の文脈の中で具体的な政府改革論に引き寄せられた形で展開されている。ここでは政府の大規模な執行サービス部門の小規模な諸構造への分割が主張される。小規模な執行組織はより有効で限定された任務を遂行でき、企業性の導入により中央によるコントロールは減り、政策の多様性や顧客への志向性が増大する。政府刷新論が出現した背景として、従来の政策領域ではカバーしきれない交錯する政策イシューを管理しなければならなかったことも指摘されている¹⁴。

この理論が要求するのは「小さな政府」にもとづく官僚制の改変・崩壊、企業家的活動、顧客への権限付与、分権化、ヒエラルヒーの水平化、契約、公私のパートナーシップなどである。そして、こうした市場経済の政府への現代的適用においては、個々の顧客の満足度が集合的な民主的合意の達成よりも重要であると判断されるのである¹⁵。

モンゴメリー(Montgomery Van Wart)は新旧の公的セクター(政府)の諸価値を図表11のようにまとめている¹⁶。

第2節 政策過程研究における諸アクターの位置づけ

ポール・サバティエア(Paul A. Sabatier)は、研究者や政策分析者が政策に対する重要なイ

ンパクトを望むとすれば、「中立的なテクニシャン」の役割を止め、「主張者」の役割を果たさなければならないと指摘する。また、従来の政策過程分析では、個々の利害や諸価値、組織ルールやその手続き、政治機構が作動する広範な社会経済的環境、議員、官僚、利益団体リーダーによる相対的・自律的な政策サブシステム形成に向けた特定の政策領域への関心、に目が向けられなかったと述べている¹⁷。

タリブ・ユニス(Talib Younis)とイアン・デビッドソン(Ian Davidson)は、政策実施過程研究における3つの視点として、トップ ボトムアプローチ、ボトム トップアプローチ(組織に属する個人を起点とする)、そして政策・行動の連続性を挙げる。

トップ ボトムアプローチについては、これがヒエラルヒーのコントロールラインを強調する一方で、政策実施者による政策の修正もしくは歪みを無視している重大な欠陥があるとする。ボトム トップアプローチについては、政策をめぐる問題に満足な解決策の提供に至っておらず、政策作成者の権威を拒絶することで多元的デモクラシーの側面に目を向けていないと批判する。これに対して政策と行動との相互関係に注目するのが政策・行動の連続性という視点である。政策の目標もその目標を達成するために選択された手段も変化し、実施段階において直面する問題から影響を受けるとし、政策の動態的側面を重視するのである¹⁸。

エヘツケル・ドロア(Yehzekel Dror)は従来の政策作成の特徴として、実証研究が政策形成の基本的な構成要素、すなわち、個々の小規模集団の決定作成を対象になされていること、組織の決定作成を対象にした研究から普遍的な知見はほとんど出ていないこと、コミュニティの諸決定や国家レベルでの政策形成の単なる諸事例を取り扱った研究が増加傾向にあること、しかし、政策作成の特定の側面を扱った研究には、政策作成者の特性や政策作成諸単位の行動パターンや構造化などを対象とした有用なものがあること、政策形成をめぐる体系的実証研究のための仮説的な概念枠組みが展開されつつあるが、これらは実際の政策形成研究にはほとんど適用されていないこと、政策作成研究に関連する重要な資料は伝記、記憶、ジャーナリズムによる記述、文芸書などにも見られるが、これらはほとんど無視されていること、決定作成の概念に関して、歴史的材料的分析や再分析はほとんどなされていないこと、政策研究の大部分の実証研究が「価値自由」や「実際の行動」を切望するがゆえに改革指向をはっきりと拒絶すること、ほとんどの有用な研究は現代国家を取り扱っていること、上層部、例えば内閣レベルの政策作成過程を対象とする研究がほとんどないこと、行動科学の流れではなしに管理学、実施研究、システム分析といった新しい学際領域からの分析が注目を集めつつあるということ、決定産出システムとしての政策形成システムをめぐる包括的理論が僅かに展開されていること、の12項目を指摘する¹⁹。

こうした理論研究に共通するのは従来の政策過程研究の研究手法、研究成果に対する学問的な危惧の念であり、モデル構築への指向性である。

スイセング・ツアオ(Suisheng Zhao)は、中国の経済課題領域においては、政策作成能力が割拠化・拡散されると同時に、政策論議や政策取引が技術的規準を含めて官僚機構の内部で

なされるようになると述べる。中国のエネルギー分野について、トップに位置するリーダーの権限がどんなに強くても、彼らにはエネルギー領域におけるあらゆる諸活動を管理し調整する時間、関心、知識がなく、したがって、政策を形成し実施する重要な行動のほとんどは官僚制の枠内で行われ、中央の官僚機関の間での取引を通じて行われるという。また、官僚制の枠内で多様な諸アクターが政策作成に関与するようになってきており、中国における政策作成過程はますます官僚的権威主義の中で多元化されつつあるとする。彼はこれを「個人的多元主義(individual pluralism)と機関的多元主義(institutional pluralism)」と名付けている²⁰。

ケイス・ドウディング(Keith Dowding)は、イギリスにおける政策の失敗事例は、政府与党を中心とする諸アクター間の協議の欠如によるとし、大部分の政策決定が省庁内で行われているところに起因すると述べる。もちろん、政策は圧力団体と行政官との間の一連の協議と取引の成果として生じるが、外部利害者の相対的パワーは省庁内や省庁間の政策領域ごとに異なるとし、さらに、大臣、行政官、外部の圧力団体の相対的パワーを測定するのは容易ではないという見解を示している²¹。

ハーバート・サイモン(Herbert A.Simon)によれば、個々の行政官の管轄権が明確に定義されていないがゆえに、組織構造の中で担当の行政官は自らの政策立案に対する妨害を受けるという。行政官は自分の決定についての影響力を持ちたいがゆえに、部下の責任領域の明確化については無頓着である一方で、上司によるコントロールや影響から逃れるために自らの権限の明確化を主張する。したがって、摩擦それ自体は悪くなく、政策の善し悪しは議論する当該者の見解にかかっているとす。組織の目的は政策形成において見解の相違を根絶することではない。なぜならば摩擦が排除された時に思考は停止するからであり、論争の中核はどのレベルで摩擦が解決されるかという点にある、と指摘する²²。

ドロアは、以下のような前期・中期・後期の政策作成をめぐる3段階18項目に及ぶ「最も望ましい(Optimal)」モデルを挙げる。

まず、第1のステージは、 諸価値の配列の整理、 現実の配列の整理、 諸問題の配列の整理、 諸資源の測定・整理・開発、 政策形成システムの設計・評価・再設計、 諸問題・諸価値・諸資源の配分、 政策形成戦略の決定、の7項目である。

第2のステージは、 諸資源の副次的配分、 優先順位の整序を伴う執行目的の設定、 優先順位の整序を伴う他の重要な諸価値の設定、 良質の政策選択肢の準備、 選択肢の利益および費用をめぐる信頼可能な予測準備、 予想される利益および費用の選択肢と最良のそれとの比較、 最良の選択肢における費用および利益の評価と良質であるか否かの判断、の7項目である。

第3のステージは、 政策執行の動機づけ、 政策の執行、 政策執行後の政策形成の評価、 相互に連結するコミュニケーションおよびフィードバックの経路、の4項目となる²³。さらに、 ~ の「選択肢追求におけるフィードバック経路」(Alternative-Serach Feedback Loops)のイメージ化も試みている²⁴。

ポルボー(J. Palumbo)とドナルド・カリスタ(Donald J. Calista)は、政策実施の過程と決定要因についてのモデルを作成している²⁵。政策の形成過程と立法化において、摩擦、因果関係論、シンボリックな行為や関心が存在し、実施結果を決定づける4つの主要素、すなわち、

実施される法律や決定以前の政策形成過程の特性、組織および組織間での実施行動、ストリートレベルでの官僚的行動、対象集団の対応や社会変化、があるという。

また、政策形成の局面と同様に政策実施の局面において見出される組織間ネットワークも対象集団の行動に影響を及ぼすという。いったん組織もしくは機関がネットワークへのアクセスを獲得すると、それらは将来の政策修正への参加を強調する立場につくことになり、上記がに及ぼす影響、がに及ぼす影響、がに及ぼす影響が最も重要であると指摘する²⁶。

政策過程を行政機関、議会、利益団体の相互作用の視角から作成したモデルがブライアン・ジョーンズ(Bryan D. Jones)の2つのフィードバックモデルである²⁷。

まず、ネガティブフィードバックについては、多元的環境における政策形成サブシステムの「逸脱・反作用(deviation-counteracting)」を基軸として捉えられる。管理機関はグループAに便益を与える行動をとり、そのことが議会と連結するグループBを動かす。この場合、グループAは議会に対する影響力をほとんど持たない。それゆえに、政策は相互に不満な両グループによって反作用的に変化する。

一方、ポジティブフィードバックにおいては、ネガティブフィードバックよりもその回路は拡大すると同時に、管理機関の活動がA、B両グループに影響を及ぼす。不利益を受けたグループは、議会にアピールすることにより救済される。グループAが議会に対する影響力をほとんど持たない場合には、同盟者である別の利益団体であるグループCを見つける。どちらの場合でもAとBの摩擦は拡大する。この回路の特徴は、複雑性の増大化、変化の加速化、発端効果(threshold effects)、脆弱な複合システム、とされる²⁸。

ゲラード・ガーディング(Gerard Gerding)は、政策過程における組織と環境を、依存性と影響性の次元から把握した。依存性も影響性も高い場合に、組織の管理運営者は資源の動員や利用にあたって順行的態度や変容的態度をとる。影響性が高く依存性が低い場合には、執行の水準化が志向される。組織が影響性でも依存性でも低く位置づけられる場合には、革新的な戦略や外部的諸活動に組織が時間を費やす理由が見出せなくなる。低い影響性と高い依存性の場合には、環境からの要求を充足させるために内部的執行能力を変えなければならない、というものである²⁹。

また、組織間の協同関係を確立しネットワークを作動させるために、行政管理者は自らの人的ネットワークを継続的に創造・改善・維持する必要がある、ネットワークは他者に対して直接的間接的に影響を及ぼすための主要な手段であるとされる。改善が目に見えることで管理者は組織的資源をより効率的・効果的に利用することができるようになるし、それによって依存性を減じ、影響性を増加させることが可能になるというのである³⁰。

第3節 諸アクター間のネットワーク形成への関心

マーチン・スミス(Martin J. Smith)によれば、従来の圧力団体をめぐる伝統的なアプローチは、団体の性質あるいは階級の活動に焦点を当て、国家の役割や国家と団体の相互作用を対象としてこなかった。政策形成やその展開における団体の役割をつかむためには、国家利害や諸団体と国家との間の関係類型を理解しなければならないという。諸アクターの利害と潜在性は政策産出を決定づける重要な一要素であり、国家の自律性は国家もしくは団体に存在するのではなく、特定の類型における関係性の中で、相互の恩恵が増し合うようなポジティブな総和の中に存在する。したがって、アクター間の諸関係が政策の産出に影響を及ぼすというのである^{3 1}。

政策作成においては利益団体のみならず国家も資源や利害を有する。利害は時には両者の関係をめぐる性質から由来し、資源の利用はしばしば相互の支援に依存する。国家と団体の利害作用は協議や相互依存を通じた政策ネットワーク内において展開する。政策ネットワークは、国家や特定の社会的利害の一政策領域に対するコントロールをも可能とする組織化された諸関係であるという。

ネットワークの統合化がなされるのは、政府が閉鎖的なコミュニティを展開することで、政策過程を簡素化させることができるからである。国家は専制的な権限を通じて介入のメカニズムを確立しようとするが、それは非常に高いコストを伴うので、資源を有する圧力団体との統合関係を確立しようとする。同意を通じて団体と政府との密接な関係が助長され、これが政策の問題解決の枠組みを提供する。一方、ネットワークは政策過程を複雑化・政治化するであろう他の団体を排除するメカニズムともなる。

要するにスミスは、政策は特定のタイプの政策ネットワークにおける団体と国家との相互作用により展開すると指摘したのである^{3 2}。

こうしたスミスの政策ネットワーク論は、ステファン・ブックス(Stephen Brooks)の研究とも類似性を有する。ブックスは、政策共同体の境界と共同体参加者間の関係(特に国家と社会的諸アクターとの関係)に注目する。ブックスは、政策共同体・政策ネットワーク研究が注目される理由として、政策領域ごとに異なる精緻な実証研究の蓄積がなされつつあることと、壮大な一般理論化を避けていることを挙げる^{3 3}。その他、ロバート・ペルクシ(Robert Perrucci)やハリリー・ポッター(Harry R.Potter)も、権力の行使をめぐり諸組織のネットワークが存在すること、各々が政策形成過程に影響を及ぼす目的で行動し、相互に連動・連結したネットワークの存在が、結果として少数のアクターへの財政資源の集中化を招くこと、を指摘する^{3 4}。

政策ネットワーク論を視座に置くサバティーアの実証研究でも、アメリカにおける大気汚

染コントロールのサブ・システムには、環境保護機関、関連の議会委員会、汚染コントロール政策に係わるエネルギー省、規制対象企業、当該業種企業の連合会、労働組合、消費者団体、汚染コントロール設備に係わる製造業者、環境団体や公衆衛生団体、国・地方の公害コントロール機関、大気汚染に強い関心を持つコンサルタント企業や研究機関、争点をカバーするジャーナリスト、国外のアクター、といった多様な諸アクターが存在すると指摘している³⁵。

エドワード・ローマン(Edward O. Laumann)とダビック・クノウク(Davic Knoke)は、アメリカのエネルギー政策と厚生政策を対象とした実証研究において、多様な争点と中心アクターの欠如により、政策過程の領域構造は集権化された調整というよりはエリート利益集団の多元主義として位置づけられるとした。しかし、同時に彼らはネットワークの中心および周辺の構造を明確に識別し、組織システムそのものが分化された関心や政策選好、参加や影響のレベルを反映するとし、国家政策領域における情報交換はマイクロレベルとマクロレベルの両レベルにおいて構造化されるという認識を提示した。

さらに、ほとんどの決定作成は限定された数のアクターによってなされ、そこには大規模かつ排他的で高度に分化された政策作成組織の共同体が存在しており、これら諸アクターはコミュニケーション、支援の動員、影響力の行使に努めているとした。そして、政策は公的機関に影響力を及ぼすことによって自らの利害を満たそうと追求する諸組織の多元性の中での分化された競合の産物である、と結論づけるのである³⁶。

ミラー(Hugh T. Miller)はアメリカ・ウィスコンシン州のフォックス川とグリーン湾の水質浄化政策を取り上げ、州の天然資源局が諸アクター間の調整における中心的な機能を果たしていると述べる。ネットワーク参加者には政策をめぐる知識や意思表示の能力が前提とされ、摩擦・衝突を通じて各アクターの自己利益志向は淘汰されていき、協議・妥協の蓄積を通じて遂には共同体としての公益意思が表明されるというのである³⁷。

プラチェット(Lawrence Prachett)の政策ネットワーク論では、ICLという企業がイギリス地方政府における情報伝達技術ネットワークの中核を占める態様が描き出される。ICLは情報伝達技術の導入において、自己利益を志向する一貫した戦略を通じて、地方政府の構造をも揺るがすと観察される。また、カウンシルの情報技術局にとって自らの部局利益の追求がICLの戦略受け入れと重なったと指摘される³⁸。

こうしたネットワーク研究に対する批判的見解として、デビット・カプター(David Caputo)は、アメリカにおける組織間ネットワークの実証研究について、政策過程の範囲を限定し過ぎていることや関連する諸アクターが考察の対象から除外されていること、さらには政策実施をめぐる議論が乏しいことを指摘した上で、「政策作成過程研究において組織間関係の研究のみが有効なアプローチではない」と述べている³⁹。

アーサー・シュティンコンベ(Arther Stinchcombe)は、ネットワーク研究に必要な視点として、組織内ネットワークと組織外ネットワークの区別や、組織内ネットワーク分析と組織

間ネットワーク分析の結合、 ネットワークにおける関係構造の複雑性の考察、 ネットワーク分析の社会的相互作用分析への適用、 ネットワークの結節点における多面的量的な測定、 結節点における情報の流れに影響を及ぼすネットワーク内の諸関係の特定化、 因果関係の指向性を伴うネットワーク構造の分析、 ネットワーク・フローの中身におけるシステムの相互依存の変容の分析、 結節点における相互関係を分析する際の統計的技術の導入、 インプット - アウトプット構造の特定化、 公共選択に対するネットワーク分析の適用、 の10項目を挙げる⁴⁰。

ジョセフ・ガラスキビッチ(Joseph Galaskiewicz)は、政策ネットワーク研究においては組織間の実際の連結や組織間関係の非対称性、さらには中心アクターやその影響力について測定すると同時に、潜在的アクターをも視野に入れた考察を行わなければならないと主張する。また、組織間関係のみならず個人間関係を観察するべきであり、これを比較研究につなげていくべきであると述べる⁴¹。

ロバート・デンハート(Robert Denhardt)は、政策過程分析そのものに内在する問題を指摘する。すなわち、政策過程分析では所与の目的を達成する手段に関心を集中するがゆえに、他のインストルメンタルな科学と同様に目的そのものの追求から関心の目がそらされることになる。社会価値は人的相互作用の産物ではなく、所与の固定的なものであると見なされてしまうために、市民性や民主化という観点がなくなってしまう。さらに実践を理論に従わせることにより両者の二元性を解決しようとする傾向に陥っていると批判する⁴²。

さらに、政策過程をめぐる民主的・倫理的側面も検討の対象とし、政策ネットワークへのルール作成をめぐる参加の課題を取り上げる。ルール作成は「法律の中で明確にされた目標とプログラムの執行に表れる現実との重要な懸け橋であるということ」を想起するならば、参加の特別な意義が理解できるであろう」と述べる。参加はルール作成を複雑にし、担当機関に権力や競争力を付与することを可能とする一方で、ルールの質、認識、成功に多大に貢献し得るというのである⁴³。

図表 1 - 1 従来の公的セクターの諸価値と新たな公的セクターのそれとの比較

従来の公的セクター	新たな公的セクター
< マクロレベルの諸価値 >	
独占 規制 (コントロールのための組織) 削減か増大か プログラムの追加	競争 市場のインセンティブ (任務を中心とする組織) 改善の継続 プログラムの変更
< 構造についての諸価値 >	
集権化 管理者としての監督者 非民主的 個別業務 ヒエラルヒー組織 シンプルな業務 単一のサービス	分権化 援助者としての監督者 参加的 チームワーク 水平な組織 多次元の業務 多くのサービス改善
< 業務についての諸価値 >	
専門家に注目 (内部的契機) 伝統に注目 (現状維持) 問題分析 審査の敬遠 保護的 業務遂行 調査とコントロール	顧客に注目 (外部的契機) 革新に注目 (変革) 可能性の追求 機会としての審査の認識 生産的 能力 予防策
< 被雇用者についての諸価値 >	
無関心なシステム 経費としての被雇用者 マネージャーに注目 評価/制裁/ランク付け	被雇用者のニーズ 資産としての被雇用者 被雇用者に注目 開発/学習/認知

資料 : Montgomery Van Wart, " The First Step in the Reinvention Process: Assessment, " *Public Administration Review*, XXXXXV(1995), 430.

第1章の註

¹ Simon Domberger and Christine Hall, " Contracting for Public Services: A Review of Antipodean Experience, " *Public Administration Review*, XXXXXXIV(1996), 130-145.

² Christopher Pollitt, " Changing European States, Changing Public Administration," *Public Administration Review*, XXXXXVI(1996), 82-86.

³ Nicholas Deakin and Kieron Wash, " The Enabling State: The Role of Markets and Contracts," *Public Administration*, XXXXXXIV(1996), 33-36.

⁴ Michael Moran & Maurice Wright, "The Interdependence of Markets and States," in Michael Moran & Maurice Wright ed., *The Market and the State, Studies In interdependence* (Houndmills, 1991), 242-247.

⁵ *ibid.*, 247-248.

⁶ John M. Kamensky, "Role of the Reinventing Government Movement in Federal Management Reform," *Public Administration Review*, XXXXXV(1996), 250-251.

公共選択論は自己の利害のために諸アクターが行動することを大前提としており、公共精神や公共サービスといった考え方を拒絶する。また、政治的アドバイスと政策の実施とを区別して考える点で、政策と行政の二元論の再構築化として認識される。長官 - 代理人理論では、契約や協定にもとづく諸関係が主張される。イギリスでは「次の段階」の執行機関 ("Next Step" executive agencies) と呼ばれており、閣僚 (長官) との契約のもとで執行責任者 (chief executive officers) を有する執行機関を指している。そして、その代わりに中央省庁のコントロールから相対的に自由であるとされる。この理論は規準を充足する責任の焦点をヒエラルヒーとスタッフ部局から顧客に対する責任へとシフトさせているがゆえに、顧客サービスや競争が強調される (*ibid.*, 251)。

⁷ Kieron Walsh, Vivien Lowndes etc., " Management in the Public Sector, A Content Analysis of Journals, " *Public Administration*, XXXXXXIV(1996), 316.

⁸ Andrew Massey, " In Search of the State, Markets, Myths and Paradigms, " in Andrew Massey ed., *Globalization and Marketization of Government Services, Comparing Contemporary Public-Sector Developments* (London, 1997), 9.

⁹ Stephen Cope, " The Bureau-shaping Model and the Public Service, " in Andrew Massey ed., *Globalization and Marketization of Government Services, Comparing Contemporary Public-Sector Developments* (London, 1997), 142.

¹⁰ Owen E. Hughes, *Public Management and Administration, An Introduction* (London, 1998), pp.1-12.

¹¹ Martin Minogue, " Changing the state, concepts and practice in the reform of the public sector, " in Martin Minogue, Charles Polidano, David Hulme ed., *Beyond the New Public Management, Changing Ideas and Practices in Governance* (Cheltenham, 1998), 18-19.

¹² Charles Polidano, David Hulme and Martin Minogue, " Conclusions, Looking beyond the New Public Management, " in Martin Minogue, Charles Polidano, David Hulme ed., *Beyond*

the New Public Management, Changing Ideas and Practices in Governance (Cheltenham, 1998), 281-283.

^{1 3} Charles J. Fox, "Reinventing Government as Postmodern Symbolic Politics," *Public Administration Review*, XXXXXVI(1996), 256.

^{1 4} B.Guy Peters & Donald J.Savoie, "Managing Incoherence, The Coordination and Empowerment Conundrum," *Public Administration Review*, XXXXXVI(1996), 282-284.

^{1 5} H.George Frederickson, "Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration," *Public Administration Review*, XXXXXVI(1996), 264-269.

^{1 6} Montgomery Van Wart, "The First Step in the Reinvention Process, Assessment," *Public Administration Review*, XXXXXV(1995), 430.

^{1 7} Paul A. Sabatier, "Policy Change over a Decade or More" in Paul A. Sabatier and Hank C. Jenkins-Smith ed., *Policy Change and Learning, An Advocacy Coalition Approach* (Colorado, 1993), 4-5.

^{1 8} Talib Younis and Ian Davidson, "The Study of Implementation," in Talib Younis ed., *Implementation in Public Policy* (Aldershot, 1990), 5,12.

^{1 9} Yehezkel Dror, *Public Policymaking Reexamined*(New Jersey,1989), 74-75.

^{2 0} Suisheng Zhao, "The Structure of Authority and Decision-Making, A Theoretical Framework," in Caaol Lee Hamrin and Suisheng Zhao ed., *Decision-Making in Deng's China: Perspectives from Insiders*(Armonk,1995), 238,241.

^{2 1} Keith Dowding, *The Civil Service*(London,1995), p.113,p.122.

^{2 2} Herbert A.Simon, Victor A.Thompson, Donald W.Smithburg, *Public Administration* (New Jersey,1991), pp.167-168.

^{2 3} Dror, op. cit., pp.163-164.

^{2 4} *ibid.*, p.194.

^{2 5} J.Palumbo, Donald J.Calista, "Opening up the Black Box, Implementation and the Policy Process," in Dennis J.Palumbo, Donald J.Calista ed., *Implementation and the Policy Process: Opening up the Black Box*(New York,1990),20.

^{2 6} *ibid.*, 20-21,36-38.

^{2 7} Bryan D.Jones, *Reconceiving Decision-Making in Democratic Politics: Attention, Choice, and Public Policy*(Chicago,1994), p.167,p.192.

^{2 8} *ibid.*, p.166,p.191.

^{2 9} Gerard Gerding, "Public Managers in the Middle," in Kjell A. Eliassen and Jan Kooiman ed., *Managing Public Organizations: Lessons from Contemporary European Experience* (London,1993),178.

^{3 0} *ibid.*, 179,185.

^{3 1} Martin J. Smith, *Pressure Power and Policy: State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States* (London,1993), pp.74-75,p.235.

^{3 2} Martin J. Smith, "Policy Networks and State Autonomy," in Stephen Brooks and

Alain-g. gagnon ed., *The Political Influence of Ideas, Policy Communities and the Social Sciences* (Westport,1994),52-55.

^{3 3} Stephen Brooks, "Policy Communities and the Social Sciences," in Stephen Brooks and Alain G.Gagnon ed., *The Political Influence of Ideas, Policy Communities and the Social Sciences* (Westport,1994),1-2.

^{3 4} Robert Perrucci, Harry R.Potter,"The Collective Actor in Organizational Analysis" in Robert Perrucci and Harry R.Potter ed., *Networks of Power, Organizational Actors at the National, Corporate, and Community Levels* (New York, 1989),7.

^{3 5} Sabatier,op. cit.,25.

^{3 6} Edward O.Laumann, Davic Knoke, "Policy Networks of the Organizational State, Collective Action in the National Energy and Health Domains" in Robert Perrucci & Harr R.Potter ed., *Networks of Power, Organizational Actors at the National, Corporate, and Community Levels* (New York,1989),45-48.

^{3 7} Hugh T. Miller, " Post-Progressive Public Administration, Lessons from Policy Networks," *Public Administration Review*, XXXXIV(1994), 378-386.

^{3 8} Lawrence Pratchett, "Open Systems and Closed Networks, Policy Networks and the Emergence of Open Systems in Local Government," *Public Administration*, XXXXXXII (1994), 73-93.

^{3 9} David A. Caputo, "Network Perspectives and Policy Analysis, A Skeptical View," in Robert Perrucci and Harry R.Potter ed., *Networks of Power, Organizational Actors at the National, Corporate, and Community Levels* (New York,1989),116-117.

^{4 0} Arthur L. Stinchcombe, "An Outsider's View of Network Analyses of Power," in Robert Perrucci and Harry R.Potter ed., *Networks of Power, Organizational Actors at the National, Corporate, and Community Levels* (New York,1989),123-124.

^{4 1} Joseph Galaskiewicz, "Interorganizational Networks, Mobilizing Action at the Metropolitan Level" in Robert Perrucci and Harry R.Potter ed., *Networks of Power, Organizational Actors at the National, Corporate, and Community Levels* (New York, 1989),92.

^{4 2} Robert B.Denhardt, *Thories of Public Organization* (Belmont,1993),p.8,p.167.

^{4 3} Kerwin, op. cit., pp.161-163.