

# 政治の再定位

## ——「政治不信」からの転換をめざして——

小 野 耕 二

はじめに：本稿の目的

- 一 「政治」認識の再検討：最近公刊された諸著作をめぐる
  - 二 政治理論の新たな方向性：ガバナンス論の第二世代へ
- むすびにかえて：今後の課題

はじめに：本稿の目的

日本政治を含め、現代の先進諸国政治は「転換期」にある。「福祉国家」と名付けられた二〇世紀後半の政治体制はその安定性を失い、その「変容」あるいはそこから「転換」という形で、各国において新たな方向性が追求されつつあると思われるのである。筆者は、そのような「政治の新たな方向性」を政治学的に解明するために、これまでいくつかの検討を行ってきた<sup>1)</sup>。その作業の中で、新しい政治状況を分析するための、新しい政治理論の必要性を痛感してきている。そのような新たな分析枠組みを構築する試みとして、筆者はこの間、「紛争処理過程の政治学的

---

1) とりあえず、筆者の以下の著作を参照。拙著『転換期の政治変容』、日本評論社刊、二〇〇〇年、拙稿「『政治学の実践化』への試み－『交流』と『越境』のめざすもの－」、日本政治学会編『年報政治学 2006-II 政治学の新潮流：二一世紀の政治学へ向けて』所収、木鐸社刊、二〇〇七年。また、同様の問題意識から執筆した、以下の二本の小論をも参照。拙稿「政治学の教科書には何が必要か」、『UP』二〇〇二年一〇月号所収、拙稿「法科大学院の政治学には何が必要か」、『UP』二〇〇三年一一月号所収、ともに東京大学出版会刊。これらの小論を執筆するにあたっては、松浦好治教授を中心として、名古屋大学法学研究科内に組織された「政策情報学研究会」における討論が有益であった。ここに明記し、謝意を表したい。

分析」と題するシリーズ論文を執筆してきた<sup>2)</sup>。それは、政治現象のミクロな機能の一つを「紛争処理」と規定し、ある紛争に直面した諸個人が、その処理プロセスを主体的・能動的に進展させるための「過程モデル」を構築する作業であった。諸個人の「外側」に存在するかに見える政治現象の「客観的分析」のための枠組み提示にとどまらない、実践的な「紛争処理の技法」を提示する政治学の構築を試みたのである。その作業はさらに、アメリカ政治学において「支配的潮流」とされている「実証主義的政治学」に対する批判的作業のいくつかを体系的に整理する試みとして、シリーズ論文「変容期の政治学」<sup>3)</sup>へと引き継がれている。筆者はすでにその第一論文を公刊したところであるが、その執筆作業をさらに進める前に、「実践的政治学の構築作業」の一部として、具体的な政治学的課題の検討も試みてみた<sup>4)</sup>。その作業の過程で明らかになったことは、筆者と同様の問題意識から、先進諸国における共通の現象としての、「政治不信の高まり」や「各種選挙における投票率低下」といった状況を政治学的に検討しようとする作業が、他の国々でも進められて

---

2) 拙稿「シリーズ 紛争処理過程の政治学的分析」と題する論文シリーズは、名古屋大学『法政論集』に、四回にわたって掲載された。掲載号は以下の通りなので、関心のある読者は、それを参照して頂きたい。第二一六号（二〇〇七年）、第二二三号（二〇〇八年）、第二三二号（二〇〇九年）、第二三七号（二〇一〇年）。なお、このシリーズへの関連論文として、以下のものも参照。拙稿「紛争処理と専門家のリーダーシップ」、滋賀大学『彦根論叢』第三八三号所収、二〇一〇年。拙稿「コモンズの政治学的分析」、日本法社会学会編『法社会学』第七三号所収、二〇一〇年。

3) 拙稿「シリーズ『変容期の政治学』①『新しい政治学』への展望－『政治変容』と『政治学の変容』との架橋－」、名古屋大学『法政論集』第二四二号所収、二〇一一年。また、このシリーズ論文を準備する過程で組織した、構成主義的政治理論に関する国際会議を踏まえて刊行した、以下の編著をも参照。小野耕二編『構成主義的政治理論と比較政治』、ミネルヴァ書房刊、二〇〇九年。

4) 筆者は、第二一・二二期における日本学術会議連携会員として、以下の報告書の作成に関与した。日本学術会議 高レベル放射性廃棄物の処分に関する検討委員会「回答 高レベル放射性廃棄物の処分に関する検討委員会報告書」、二〇一二年。この報告書は、日本学術会議のホームページを通じてダウンロードすることができる。また、昨今の選挙における投票率低下の問題に関する対応策を検討した総務省の研究会「常時啓発事業のあり方等研究会」の一員として、その「最終報告」とりまとめにも参加した。その報告書「社会に参加し、自ら考え、自ら判断する主権者を目指して～新たなステージ『主権者教育』へ」は、総務省のホームページからアクセスすることができる。また、この問題に関しては、二〇一二年度比較政治学会研究大会でも報告を行った。その際の発表原稿を基にした以下の拙稿も参照。「『投票率』をめぐる問題状況と対応策への政治学的視角」、名古屋大学『法政論集』第二四八号所収、二〇一三年。

いる、という点であった。それらの一部は、すでに前稿で紹介したことがあるので、本稿では、この間イギリスで相次いで公刊され、そしてまた日本で相次いで翻訳書が公刊された三冊の著作を手がかりとしながら、上記の作業をさらに進めていく上での「中間的な考察」を行っておくことにしたい。そしてその作業が、筆者がこの間取り組んできた「政治不信の蔓延」や「投票率低下」という政治学的問題の検討作業に一定の示唆を与えてくれることを期待している。

## 一 「政治」認識の再検討：最近公刊された諸著作をめぐって

ここで主に取り上げる著作とは、二〇〇六年に公刊されたストーカー G. Stoker の『なぜ政治が重要なのか *Why Politics Matters*』<sup>5)</sup> と、翌二〇〇七年に公刊されたヘイ C. Hay の『我々はなぜ政治を嫌うのか *Why We Hate Politics*』<sup>6)</sup> である。後者については、筆者はすでにくつかりの論文でそれに言及しており、とりわけ「投票率低下」の問題を検討する際には参考にした著作である。また前者についても、政治を「集団全体を拘束する意思決定」と捉え、そしてまた、政治を「紛争処理」の視点から把握しようとする点で、これまでの筆者の問題関心と重なり合うところの多い著作である、と感じている。それらの点から、これらの著作は我が国の政治状況を考察する際にも参照されるべきものである、と考え、本稿で取り上げる次第である。もちろん、筆者とこれらの著作の間にはいくつかの重要な意見の相違が存在しており、それらについては本章後段で明らかにする予定である。その作業へと進む前に、まずはこれらの著作の意義を検討しておくことにしよう。

筆者の問題意識からすると、二〇〇〇年代に入り先進諸国における政治の変容がさらに明確になってきた段階で、「人々の政治への視点・評価」を問い直そうとする著作が刊行され始めてきたように思われる。先に挙げた二冊の著作はその好例であるが、それらに先行する著作として、こ

5) Gerry Stoker, *Why Politics Matter: Making Democracy Work*, Palgrave Macmillan (Basingstoke and New York, 2006). 山口二郎訳『政治をあきらめない理由：民主主義で世の中を変えるいくつかの方法』、岩波書店刊、二〇一三年。

6) Colin Hay, *Why We Hate Politics*, Polity Press (Cambridge, 2007). 吉田徹訳『政治はなぜ嫌われるのか：民主主義の取り戻し方』、岩波書店刊、二〇一二年。

ここではまず、二〇〇〇年に公刊されたギャンブル A. Gamble の『政治と運命 *Politics and Fate*』<sup>7)</sup> を紹介しておきたい。そこでは端的に、「現代は反-政治的で非政治的な時代だと言明されてきている」<sup>8)</sup> と述べられ、政治への不信感、政治への幻滅、そして政治への関心の減少という、現代的政治現象が紹介されている。それにたいしてギャンブルは、権力・アイデンティティ・秩序という「政治的なものの三つの次元」によって構成される「政治の領域」は今後も存続する、と主張しつつ、いくつかの形における「政治の終焉論」を批判するのである。

この著作におけるギャンブルの議論の特徴は、「政治の終焉論 Endism」の主要な内実を「未来は、個人の選択に関わっている」（下線強調は、引用者）とする言説として整理しつつ、「政治という集合的な行動を必要とする問題が現在広がっている」としてその批判を試みる点である。彼にとって、現在は「過去からのラディカルな離脱の時期」と評価されるのであり、そこから「方向喪失 *disorienting*」に陥る危険性を有した時期であるとされる。その中で、これまでの利益政治に代わる「新しい形態の政治」を開発することが、現状のさまざまな問題に対する「唯一の解決策」であると、彼は主張している<sup>9)</sup>。彼はそこからさらに、グローバル市場に対応した「超国家的なガバナンス」の必要性をも主張する。本書は政治評論的な小冊子であるため、それらの解決策へ至る道筋は十分に明確にされていないものの、ギャンブルの「政治への期待」が伝わってくる著作となっている。

本稿後段の議論との関連において、ここで触れておかなければならない点は、ギャンブルによる「ガバナンス」論の評価である。彼はガバナンス論を、「公共領域の終焉」と題する同書第五章で紹介しており、その議論に対する彼の評価は、全体として消極的なものである。そこではガバナンス論は、「国家の硬直性」への批判の中で、これまで国家が果たしてきた機能の一部が流出している状況を表現する議論として位置づけられている。しかしこれは、ガバナンス論に対するやや一面的な評価

---

7) Andrew Gamble, *Politics and Fate*, Polity Press (Cambridge, 2000). 内山秀夫訳『政治が終わるとき? : グローバル化と国民国家の運命』、新曜社刊、二〇〇二年。なお、これらの著作から引用する際には、訳文を変えてある場合もある。

8) *Ibid.*, p. 2. 前掲邦訳、三頁。

9) *Ibid.*, p. 118. 前掲邦訳、一六六頁。

であろう。後述するように、ガバナンス論の潮流の中にはさまざまなものがあるが、その主流の議論の内容は、ギャンブルが主張しているように、「さまざまなガバナンス間のバランスこそが、政治にとってキーとなる争点だ」<sup>10)</sup> というものであり、ギャンブルと同様の立場を有している、と思われるからである。そのような問題性を孕むものの、ギャンブルのこの著作は、二〇〇〇年代の冒頭に刊行された、政治学への「問題提起の書」と言えるであろう。新たな社会状況の下で、政治が果たすべき役割の再検討が必要とされている。そのような問題意識を継承しつつ、現状に対する政治学的分析を深めていく作業が、後進の政治学者たちに委ねられたのであった。

国家の硬直化や機能不全によって、市民の間で国家への不信は強まっている。そこから、国家のみに依拠するのではない統治形態の模索が開始されているのであり、「ガバナンス論」の興隆は、その状況を表現するものと思われる。「政治への幻滅感の増大」や投票率低下、と言った現代的政治状況をもたらす要因について、さらに検討を深めながら、その状況に対する処方箋を提示しようと試みた、ストーカーとヘイによる二冊の著作を検討することが、本章の次の課題となる。ここではまず、二〇〇六年に刊行されたストーカーの著作を検討することにしよう。

彼の著作における基本的な主張は、そのタイトルが示すように「政治は重要だ *Politics Matters* 」というものである。そして彼はその著作の副題に、「民主主義を機能させる *Making Democracy Work* 」という、パットナム R. D. Putnam の有名な著作のタイトルを付している<sup>11)</sup>。ここには、「民主主義を機能させるためには、パットナムの主張する社会関係資本 *social capital* だけでなく、政治のあり方を検討することが必要だ」というストーカーの強い自己主張が感じられる。彼は端的に、「集合的決定が重要であるがゆえに、政治は重要である」<sup>12)</sup> と述べている。社会における意見の相違や対立の存在を前提した上で、それに対してとりあえず

10) *Ibid.*, p. 83. 前掲邦訳、一一七頁。

11) ここでは、パットナムの以下の著作を念頭においている。Robert D. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press (Princeton, 1993). 河田潤一訳『哲学する民主主義：伝統と改革の市民的構造』、NTT 出版刊、二〇〇一年。

12) G. Stoker, *op. cit.*, p. 5. 前掲邦訳、八頁。

暫定的にであれ何かを選ぶ、つまり集合的決定を作成し履行するための「人為的メカニズム」として政治が措定されているのであり、それこそが民主主義にとって重要とされているのである。筆者はこの立場に共感する。

ストーカーはさらに、政治を「紛争処理」とも関連づけて理解しようとしている。同書冒頭には、「政治は紛争を表現するために構成され、異なった利益の追求を通して私たちの集団としての努力を形作る活動である」<sup>13)</sup> という記述を見ることができる。そして同書の末尾、「むすび」においては、以下のような記述がなされている。

「人間の相互依存を前提とすれば、政治とは、我々がいかにして紛争を処理し、協力の立場を打ち立てることができるかという問いに関するものである。政治には試合終了はない。むしろ、問題と解決が繰り返され、次々と一時的な temporary 打開策を作っていく作業である。」<sup>14)</sup>

だからこそ、「政治には失望が必ずつきものだ」と彼は書き加える。紛争処理の中で、すべての当事者を満足させるような対応策は見いだしがたいからである。このような失望や幻滅が累積していけば、それは「政治に対する幻滅 political disenchantment」や「投票率の低下」と言った現象を生み出してくる。そしてそのような動きが大きくなれば、「人々のシステムに対する不信は、民主政治の目的そのものを損なうかもしれない」<sup>15)</sup> とストーカーは危惧している。ここには、政治に対する上記のような動きを、政治学的に検討すべき「課題」として設定し、それに対する処方箋を提示しようとするストーカーの実践的問題意識を見いだすことができるであろう。

この問題の検討を進めていく中で、ストーカーは次に社会状況の変化に言及する。「大いなる不確実性と多様性の時代」の中で、政治が対応すべき課題が増大している。そのような状況の中で新たに提起された

---

13) *Ibid.*, p. 4. 前掲邦訳、七頁。

14) *Ibid.*, p. 203. 前掲邦訳、三〇四頁。

15) *Ibid.*, p. 33. 前掲邦訳、四六頁。

理論として、ストーカーは「ガバナンス・アプローチ」<sup>16)</sup>に着目するのである。政府だけではなく、市民や専門家、利益集団などと協力しながら、新たな課題への対応が模索されるべき、と彼は考えている。この方向性は、先に挙げたギャンプルの主張と重なっている。

しかしストーカーは、その後第一〇章でこのガバナンス・アプローチに触れているものの、同書の中でその理論を本格的に展開するまでには至っていない。彼は、同書第二部において現代政治における問題の現れ方－市民参加の減退や政治活動の専門化、政治的シニシズムの増大といった現象－を検討し、そこから第三部において「アマチュアのための政治」という彼なりの処方箋を提示している。それは、代議制民主主義を前提としつつ、市民には一定程度の参加のみを期待する、という内容を有している。彼にとって、市民のすべてが政治に関心を持つわけではなく、また熱心な参加は必ずしも効果的ではないからである。この立場から、彼が「代表制による政治過程と活発な政治参加との分業が重要である」<sup>17)</sup>と述べる時、それはまず従来型の間接民主制の原理を再確認した、という内実を有していた、といえるであろう。したがって重要な点は、その参加の「質」となる。

ストーカーは現在の状況において、人々を再び政治に参加させるための行動的な戦略が必要だ<sup>18)</sup>としているが、その参加に過度の期待を寄せることを批判する。参加については「現実的な前提と規範的な関心」に基づいて考察することが必要だ、と彼は考えているのである。したがって彼は、投票の義務化<sup>19)</sup>や投票年齢の引き下げ等の改革案を批判し、参加の質を上げるための制度改革と主体の変容のための具体的プランを提示する。ここでそれらを詳細に検討することはできないが、主体の変容に関する彼の議論には注目すべき点がある。それは、諸個人が一方では「自己中心的、自己利益志向的」であるものの、もう一方では「コミュニティ、連帯、共同的人間性」もまた重視されるべきであったとしてい

16) *Ibid.*, p. 67. 前掲邦訳、九八頁。

17) *Ibid.*, p. 162. 前掲邦訳、二四〇頁。

18) *Ibid.*, pp. 160-161. 前掲邦訳、二三八頁。

19) 同書でも紹介されている、レイプハルト A. Lijphart の「強制投票制度」に関する議論についても、以下の拙稿で検討したことがある。前掲拙稿「投票率」をめぐる問題状況と対応策への政治学的視角」を参照。

る点である。彼にとって、「政治は、私たちに単純で直接的な自己利益を超えた志向を求める」とし、また「相互依存的な世界において、我々が他者と効率的に共存する道を作り出すことである」としている<sup>20)</sup>。しかしながら、それをどのようにして実現しうのか、という問題に対して、ストーカーは十分な解決策を有していない。この点が、今後解明されるべき論点として残されていると言えよう。

続いて、これらの三冊の著作の著者の中では一番若いヘイの著作を検討してみることにしよう。彼は、その著作に『我々はなぜ政治を嫌うのか』という衝撃的なタイトルを付しつつ、ストーカーの著作と同様の課題に取り組んでいる。そこにおいても、「政治に対する幻滅 *political disenchantment*」という、現代の民主主義諸国においてほぼ共通に見られる現象は、「政治分析がこれまで以上に注意を払わなければならない」問題と見なされている<sup>21)</sup>。つまり、現に存在している状況を、単に分析するだけではなく、そこに「対応すべき課題」を見いだしてその状況からの改善を図ろうとする、きわめて実践的な問題設定がなされているのである。

このような問題設定を踏まえ、彼はまず、政治に対する幻滅の歴史的背景とその現状とについて、各種のデータを用いながら明らかにしている。人々の、「政治家や公的機関に対する信頼度」は低い。そしてヘイは、その政治不信の原因を有権者に、彼の語用法で言えば「ダイヤモンド・サイドによる説明」にのみ帰することには批判的である。彼は、政党や政府といった「政治的選択肢を有権者に提示する」サプライ・サイドの諸要素を用いた説明をそれに対置し、そこから現代における政治不信と政治離れについての新たな解釈を試みている。

同著の第二章ではまず、いくつかの図により、「政治的なもの」を構成する三つの領域－私的領域・公的ではあるが非政府の領域・公的および政府の領域－の位置関係が、ヘイなりの視点から提示されている。そしてヘイはそれらの図を利用しながら、現代における「政治化」と「非

---

20) G. Stoker, *op. cit.*, pp. 204-206. 前掲邦訳、三〇六－三〇八頁。

21) C. Hay, *op. cit.*, p. 3. 前掲邦訳、四頁。下線強調は、引用者。ヘイはここで現象が「問題」であるという点を表現するため、サブタイトルでは *agenda* という単語を、そして本文中では *issues* という単語を使用している。



政治化」の動きを明らかにしようと試みた<sup>22)</sup>。筆者はその中で、とりわけ「図 2.1 政治領域の配置図」に注目したい<sup>23)</sup>。そこでヘイは、通常「政府と公的なもの」とされている政治の領域を、敢えて「政府領域」と「公的領域」の二つに分けている。彼はそこで、「この二つは同一のものでもなければ、互換可能なものでもないからだ」との説明を付しているが、残念ながらそれらがどのように概念的に区別されるべきものであるか、という問題に関して明確には語っていない。しかしこの図は、私がかつて「紛争処理過程の政治学的分析」と題するシリーズ論文の中で提示した「紛争処理の構図」と同型的のものとなっている。その意味で、この個所においてヘイは「ガバナンス」という語を用いていないものの、その内容としては、これまでガバナンス論が検討してきた方向性を継承するものと理解することができる。この第二章の結論部における、以下の記述を参照して欲しい。ここで、「政治的なもの the political」の広義の定義に、ガバナンス論と共通する内容を見て取ることができる。

「その（＝政治と政治的なものについて検討する：引用者挿入）過程では、政治的なものについて、狭義の公式的な定義と、広義の包括的な定義とに明確に区分することを試みた。前者は、政治を政府と同義に捉え、政治的なものをその内容よりもそれが発生する文脈を重視する傾向にある。それとは対照的に、後者の定義はより多様である。それらは政治をプロセスと捉え、『政治的なもの』をそれが発生する場所（または文脈）を特定することによってではなく、その内容の点から定義する傾向にある。」<sup>24)</sup>（下線は原文イタリック。）

つまり、「政治と政治的なもの」を、それが生起する場所（＝政府）

22) *Ibid.*, pp. 78ff. 前掲邦訳、一〇六―一〇八頁。

23) *Ibid.*, pp. 79. 前掲邦訳、一〇六頁。この「図 2.1」は、私がシリーズ論文「紛争処理過程の政治学的分析」の中で提示した「紛争処理の構図」と同型的である。ただし領域の配置については、左右が逆になっている。なお、この「図 2.1」と、同心円状の図である「図 2.2」とは両立しがたいと思われる。それは、同シリーズ論文の第一論文内で批判した「正義の総合システム」の図を想起させる。狭義の政治制度は、社会の中心に据えられるものではなく、「公的決定作成のための最終的メカニズム」として捉えられるべきものであろう。同論文二二頁以下を参照。

24) *Ibid.*, p. 88. 前掲邦訳、一一七頁。

によって定義づけようとする潮流だけではなく、その内容によって定義づけようとする潮流もある、とヘイは述べている。彼はその後、同書の後段において、「脱政治化 Depoliticization」の国内的源泉とグローバルな源泉について検討した上で、同書の結論を提示している。それを要約的に紹介するならば、以下のようになると思われる。現代の政治に対する幻滅が蔓延した理由は、主に二点である。それは第一に、公共選択論の台頭と、それが新自由主義と接近したことである。第二には、グローバル化に伴ってさまざまな政策課題が浮上したことである。これらが現代政治にもたらした結果として、民営化や公共サービスのアウトソーシング、政治的財の市場化、などの形での「脱政治化」が進展した、とされる。そしてこれらが、「公衆による公式的な政治討議の領域を縮小し、（少なくとも公式的な政治に対する）政治不信と政治離れの理由となっている」<sup>25)</sup>としている。ヘイにとっては、政治が果たすべき機能を市場へと委譲するのではなく、それらを「公式的な政治討議」に付してこそ、公衆の政治への信頼を勝ち取ることができる、という評価なのである。

これらの点に関し、筆者の見解はやや異なっている。とりわけ、上記の理由の第一点は、因果関係から見ても事実には適合的ではないであろう。「公共選択論の台頭」は、政治的変化がもたらした社会的結果の一つとして捉えられるべきものであり、それが政治的変化ないし政治的幻滅の蔓延をもたらすほどの影響力を有したとは考えにくい<sup>26)</sup>。しかし「公衆による政治的討議」の重要性については、その立場を共有したい。ヘイは、この点と関連づけながら、「現代の政治分析」の果たすべき役割について、さらに次のように述べている。

現代の政治分析に携わるものは、政治が「個人的な効用の追求以上のものであり得る」ことを指し示すとともに、政治を「個人の効用として描き出すことが、公的な討議の力と集合的な財の提供を歪曲し、否定することにつながる」点に敏感であるべきである、と<sup>27)</sup>。筆者は、「政治」

---

25) *Ibid.*, p. 159. 前掲邦訳、二一四頁。

26) この点については、ストーカーとヘイの著作に対するバング H. P. Bang の書評論文をも参照。Henrik P. Bang, "Round Table Discussion; Political community: The blind spot of modern democratic decision-making," in *British Politics*, Vol. 4, no. 1 (2009), esp., p. 111.

27) C. Hay, *op. cit.*, p. 162. 前掲邦訳、二一八頁。

の内容に関するヘイのこの問題意識に注目したい。筆者の視点からしても、政治とは「社会における統一的决定の作成」に関わるものなのであり、個人の個別的利益の直接的な実現を図る場ではない。もしこのような状況が一般化しているならば、それは「自己の利益を実現しない政治への不満」を高めることになっていくであろう。この点から筆者としてはむしろ、政治に「自己利益の実現」を期待させる人々を生み出してきた「既存の政治の構図」の問題性を剔出する作業を進めるべきではないか、と考えている<sup>28)</sup>。その批判的作業を通じてこそ、諸個人の政治イメージの変容が達成できる、と考えるからである。ただしこの点の検討は、本稿の目的を超えているので、ここではこれ以上言及しない。次章で紹介する「ガバナンス論」の新たな展開の中で、この問題への接近可能性が検討されることになる。

本章の末尾で再確認すべき点は、これまでに検討したギャンプルとストーカーの著作と同様に、ヘイの著作においても、「政治」概念の再検討を通じて、最近のガバナンス論が提起している課題への接近を見て取ることができる、と言うことである。したがって、これら三冊の著作で提示された政治学的課題を、最近のガバナンス論の研究動向がどのように取り扱っているかを検討することが、本稿の次の課題となる。

## 二 政治理論の新たな方向性：ガバナンス論の第二世代へ

前章で触れた三冊の著作を検討する中で、私が強く印象に残った点は、「政治的幻滅感の増大」といった現代的政治現象を、「政治学的課題」として捉えなおし、その克服を試みる、という政治学的思考のあり方である。それは、「すでに存在する政治的現象」を政治学的に分析する、という段階にとどまらずに、そこにおける問題点を析出する作業を通じて「望ましいと思われる未来の状況を構想する」という発展方向を有している。そしてその作業がまた、既存の「政治」概念の問い直し、という意味をも内包することになるのである。私はかつて、オストロム E. Ostrom の業績に即しながら、合理的選択理論の発展過程を検討したこ

28) ここでは、前掲拙著『転換期の政治変容』第二章で紹介した、ドイツの政治学者 オフフェ C. Offe の議論を念頭に置いている。同書七六頁以下を参照。

とがある<sup>29)</sup>。オストロムは自ら、その理論的發展を「合理的選択の第二世代」と位置づけた。実証主義の潮流に属する合理的選択理論においても、「共有資源への『自己組織的で自己管理的』な制度形成に向かう主体という新たなモデル提示」<sup>30)</sup>が行われたのである。

本稿第一章でその方向性が提示され、本章でその内容の検討を行う「ガバナンス論」の領域においても、これと同様の理論的發展方向が模索され始めていると思われる。このガバナンス論に関しては、我が国でもその理論状況についての検討作業が着実に進められてきている<sup>31)</sup>。本章ではまず、これらの文献を参照しながら、ガバナンス論のこれまでの到達段階を確認しておきたい。しかしながら、それらの作業は基本的に「これまでの研究動向の整理」とどまり、ガバナンス論に関して自ら新しい發展方向を模索する作業へと展開されていない、と思われるのである。これに対し、欧米での最近の研究動向においては、これまでの研究の到達段階を総括するための辞典やハンドブック、リーディングスが相次いで刊行される<sup>32)</sup>とともに、その到達段階を乗り越えようとする野心的な試みもまた、次々と刊行され始めている<sup>33)</sup>。本稿のみで、このような新

---

29) 拙著『比較政治』、東京大学出版会刊、二〇〇一年、の、とりわけ第三章を参照。そこで主に検討したオストロムの著作は、以下のものである。Elinor Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press (Cambridge, 1990)。また、オストロムが「合理的選択の第二世代」を提唱した、以下のアメリカ政治学会における会長演説をも参照。E. Ostrom, "A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action, Presidential Address, American Political Science Association, 1997," in *American Political Science Review*, Vol. 92, No. 1 (March, 1998)。

30) 前掲拙著、一〇二頁。下線は引用時に付加。

31) ここでは、岩崎正洋らによって編集された以下の論文集を主として念頭においている。岩崎正洋編『ガバナンス論の現在：国家をめぐる公共性と民主主義』、勁草書房刊、二〇一一年。秋山和宏・岩崎正洋編『国家をめぐるガバナンス論の現在：国家をめぐる公共性と民主主義』、勁草書房刊、二〇一二年。

32) ここでは、以下のような諸著作を念頭においている。Mark Bevir ed., *Encyclopedia of Governance*, 2 vols, Sage Publications (Thousand Oaks, 2007)。Mark Bevir ed., *Public Governance*, 4 vols, Sage Publications (Thousand Oaks, 2007)。Mark Bevir ed., *The SAGE Handbook of Governance*, Sage Publications (Thousand Oaks, 2011)。

33) ここでは、以下のような諸著作を念頭においている。Eva Sørensen and Jacob Torfing eds., *Theories of Democratic Network Governance*, Palgrave Macmillan (Basingstoke and New York, 2007)。Mark Bevir, *Democratic Governance*, Princeton University Press (Princeton, 2010)。Jacob Torfing, B. Guy Peters, Jon Pierre, and Eva Sørensen, *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*, Oxford University Press (Oxford and New York, 2012)。

しい研究動向の全体像を提示することはできないが、本章では次に、筆者が注目したいいくつかの文献を検討することを通じて、ガバナンス論の領域における新たな理論的發展方向の一端を明らかにしてみたい。

ここではまず、ガバナンス論の発端と、そこにおける様々な研究潮流が有する「共通基盤」を確認しておこう。木暮<sup>34)</sup>や岩崎<sup>35)</sup>らが明確に整理しているように、ガバナンス論の発端は、先進諸国において七〇年代以降に顕著となった、国家の機能不全と「国家機能の問い直し」への動きである。その中で、狭義の政治制度のみに焦点を当てた「統治 government」分析から、政治制度の外側に存在する社会集団やそのネットワークの機能にまで分析の焦点を広げた「ガバナンス governance」の議論へと、政治分析の対象が拡大されていった。私の視点から言い換えるならば、当該社会において、政治に期待されていた「安定的秩序形成とその維持の機能」は、「集会的決定の作成」(ストーカー)を担う狭義の政治制度のみではなく、その外部で活動する諸社会集団と政治制度との相互作用の過程で果たされていくことになったのである。その意味で、とりわけ九〇年代以降におけるガバナンス論の隆盛は、現実の政治状況の変化に対応するものであった。ただし、ガバナンス論の研究潮流は単一ではなく、さまざまな相違をその内部にはらむ多様なものでもあった。

ガバナンス論の内部におけるこの「さまざまな相違」に関して、木暮論文<sup>36)</sup>の中にその簡潔な整理を見いだすことができる。「ガバナンス論と民主主義との関連」という限定された視角からではあるが、その整理は、今後のガバナンス論の方向性を探る上でも有益と思われる。そこでの整理に基づけば、私自身は「補完仮説」に立っており、政治の機能は、狭義の政治空間の枠を超えた社会的ネットワークとの相互作用の中で果たされていくと考えている。ただしそのことは、狭義の政治制度の担う独自の意義を損なうものではない。すでに「紛争処理過程の政治学的分析」と題するシリーズ論文の中で明らかにしたように、狭義の政治

34) 木暮健太郎「ガバナンス概念の系譜」、『杏林社会科学研究』第二四巻第三号所収、二〇〇八年。

35) 岩崎正洋「序章 ガバナンス論の現在」、同編『ガバナンス論の現在』所収。

36) 木暮健太郎「第七章 第二世代のガバナンス論と民主主義」、岩崎編『ガバナンス論の現在』所収。

制度は「社会における統一的決定の作成」の最終的な審級として人為的に創出されたものである。したがって、社会的領域で自律的に処理不能な紛争が発生した場合や、そこで決定不能な課題が提起された場合には、それらへの対応を政治制度の作動に委ねることになる、と思われる。その意味で、ガバナンス論の隆盛は、逆に「狭義の政治制度の意義」を再確認する作業の必要性をも増大させている。本稿前章で取り上げてきた諸著作もまた、そのような課題に取り組んでいると思われるのであり、本稿のタイトルを「政治の再定位」とした根拠はここに存在している。

このような視点に立てば、ヘイがモデル化した「脱政治化」の過程を消極的にのみ捉える必要はない。一方で、その過程は確かに、本来は政治という公的空間で議論し決定されるべき事項を政治外の空間に押し出すことにより、政治的なものを「個人的効用の実現過程」へと矮小化する危険性を有するかもしれない。しかし他方で、「政治の機能不全」という状況が出現している現在において、狭義の政治空間のみではなく、そこに隣接する公共空間においても、「公衆による政治討議」が可能な状況となった、と評価することもできるであろう。私が「紛争処理」論を参照しながら導き出した政治学的結論も、この点に関連している。諸個人が、自己の個別的利益に固執するという「狭隘性」から脱却することは、単に「最終的審級としての政治への依存」によってのみではなく、公共空間における「開かれた討議」を通じた「自己変容」によっても可能となる、と思われるのである。とするならば、これまで政治が果たしてきた機能の一部が「脱政治化」することは、それに対する諸個人の能動性の発揮の可能性を高めることにもなりうるであろう。このような、消極的結果への危険性と、積極的結果への可能性のどちらが現実化するかは、人々の政治的実践に委ねられているのであり、どちらかが「必然的な結果」となるものではない。

このような視角から、先に触れた木暮論文を検討してみると、そこにはいくつかの疑問が浮上する。その第一点目は、この整理を通じて木暮が提示したい「ガバナンス」像が不鮮明な点である。さまざまな潮流の中で、木暮はどこに属しながら、今後のガバナンス論をどのように展開させようとしているのか、ガバナンス論の可能性をどこに見いだそうとしているのか、という点が、本論文からは読みとりにくいのである。た

だしこの点は、限られた紙幅のなかでの「研究動向整理」という課題への作業の限定とも捉えることができよう。ここで疑問点の第二として提起したい問題は、トーフィング J. Torfing らによるいわゆる「ガバナンス・ネットワーク理論の第二世代」論の提起への評価である。この点についても、木暮論文の中には簡潔な紹介を見て取ることができるので、それをまず紹介しながら、木暮論文に対する私なりの疑問点を敷衍していきたい。

トーフィングらによって提起された「ガバナンス・ネットワーク理論の第二世代」論<sup>37)</sup>が、「ガバナンス・ネットワーク」の諸特徴について、基本的に第一世代に属する研究者の議論を継承していることは、木暮も紹介するとおりである。その上で木暮は、トーフィングらが記したように、「ガバナンスの第一世代と第二世代とを隔てているのは、ガバナンスそのものの定義ではなく、ガバナンスをめぐる新しい研究課題である」<sup>38)</sup>と紹介した上で、そこから四つのテーマについて簡単な検討を行っている。しかしここで検討されるべき問題は、新しい研究課題が、なぜ世代を分けることになるほどの重要性を有するのか、という点だったであろう。この点について、木暮論文では禁欲的と思われるほどに簡潔な紹介しか行われていない。本章で筆者が取り扱おうとする問題は、まさにここに存している。したがって、ここで我が国における「ガバナンス論」の研究動向から離れ、原著に即しながらこの問題を検討する作業を進めていきたい。

今まで紹介してきたように、ガバナンス論の領域における新たな発展方向を検討する作業において、ここで取り上げる業績は、デンマークのロスキレ大学に所属するトーフィングなどが中心となって進めている「ネットワーク・ガバナンス論」である。彼らはすでに二一世紀の初頭には「ガバナンス論」に関する共同研究を進めており、二〇〇三年には同大学内に、「民主的ネットワークガバナンスセンター」を設立するに至っている。その上で彼らは、ネットワーク・ガバナンス論の理論的な

37) 以下の論文で、その立場が明示されている。Eva Sørensen and Jacob Torfing, "Introduction; Governance Network Research: Towards a Second Generation," in does. eds., *Theories of Democratic Network Governance*.

38) 木暮健太郎「第七章 第二世代のガバナンス論と民主主義」、一六六頁。

検討に加え、その理論的枠組みを「ヨーロッパ政治の現状分析に適用する」という作業をも同時に進めてきている。それらの作業の成果は、トーフニングやソレンセン E. Sørensen などが編集した数冊の論文集の形で公表されている<sup>39)</sup>。その中でも、本節では「ネットワーク・ガバナンスの第二世代」を標榜する二〇〇七年刊行の論文集を素材として取り上げ、その内容を検討してみることとしたい。彼らはその「序論」において、次のような記述によって「第二世代」の新しさを強調している。

「新しい世代の出現は、新たな若い研究者がこの領域に参入する、というような事柄ではなく、過去との明確な断絶、というような事柄でもない。それはむしろ、四つの重要な問題を含む、研究課題 research agenda の漸進的な更新と拡大なのである。」<sup>40)</sup>

これらの文章に続いて記述されている四つの問題を逐語訳的に紹介しておく、それらは以下のようなものである<sup>41)</sup>。

- 一、我々は、ガバナンス・ネットワークの形成・作動・発展をどのように説明できるか？
- 二、ガバナンス・ネットワークの失敗の原因と、成功のための条件は何か？
- 三、とりわけ公共機関 public authorities は、自己制御的なガバナンス・ネットワークを、さまざまな種類のメタガバナンスを通じて、どのように規制できるのか？
- 四、ネットワーク・ガバナンスに固有の、民主主義的諸問題とその潜在

---

39) 上記註五で紹介した論文集に加え、以下のような著作を念頭においている。David Howarth and Jacob Torfing eds., *Discourse Theory in European Politics: Identity, Policy and Governance*, Palgrave Macmillan (Basingstoke and New York, 2005). Martin Marcussen and Jacob Torfing eds., *Democratic Network Governance in Europe*, Palgrave Macmillan (Basingstoke and New York, 2007).

40) Eva Sørensen and Jacob Torfing, "Introduction; Governance Network Research: Towards a Second Generation," p. 14.

41) *Ibid.* なお、これらの課題についての要約的な紹介は、以下の個所でも見ることが出来る。Eva Sørensen and Jacob Torfing, "The Second Generation of Governance Network Theory and Beyond," in eds., *Theories of Democratic Network Governance*, p. 297. そこでは、第一の課題を「ガバナンスネットワークのダイナミックス the dynamics of governance network」と表現している。



的可能性とは何か？

一見すると、これらの問題にそれほどの目新しさは感じないかもしれない。また、トーフィングら自身が、この編著の中でこれに関する議論を十分に展開し切れていない、という批判も成り立ちうる。彼らは、自己の立場に基づくモデル構築を進めると言うよりも、これらの問題の重要性を、「他の理論的立場から見ても重要な問題」という視点から位置づけ、それらの理論との関連性において検討しようと試みているからである。しかし、本章冒頭で紹介した「合理的選択の第二世代」の議論を念頭におきつつ、それとの対比でこれらの問題を検討してみるならば、そこには、従来の研究動向に欠けていた新たな研究方向が見いだせると思われる。それは、「ガバナンスの生成論」というテーマ設定であり、「すでに存在する現象としてのガバナンスの分析」から、「望ましいと思われるガバナンスを構想し実現するための研究」への、研究内容の拡大、という方向性である。上記の四つの問題のうちの第一は、まさにそのような方向を示していると思われるのである。トーフィング自身が、デンマークの具体的な政策課題に対して貢献するという実践活動を行っていることから伺えるように、このような視角は、単にガバナンス論が取り扱うべき問題領域の拡大、という点にとどまらない、新しい実践的な意義を有している、と評価することができるであろう。「望ましいと思われる状況を実現するための手がかり」として、第二世代のガバナンス論は活用可能になる、とも期待されるのである。

このような視点から、第一の課題に対するトーフィングらの議論をさらに検討してみよう<sup>42)</sup>。彼らはまず、「ガバナンス・ネットワークは、公共政策とガバナンスの形成 production に貢献する」と宣言する。政策過程は、国家・市場・市民社会のさまざまなアクターによって構成されており、そこからのアウトプットは、自立的なアクターの相互作用の「偶発的な結果 contingent result」として理解される。その意味で、ネットワークに基礎をおいたガバナンスの過程は、基本的には複雑で混沌とした

42) この個所の記述は、以下の論文に依った。Eva Sørensen and Jacob Torfing, "1 Theoretical Approaches to Governance Network Dynamics," in does. eds., *Theories of Democratic Network Governance*. この「第二世代」という点について付言すれば、先に註一で紹介したオストロムの著作では、事例研究に基づく「主体形成モデル」の構築が合理的選択理論の内部で進められていた。

chaotic ものである。しかしながら、その過程は現実には「相対的に制度化された枠組み」の中で進行することになる。アクター間の相互作用を通じて、ルールや規範などが偶発的にそして暫定的な形で *contingent and tentative* 形成されることにより、ガバナンス・ネットワークは安定化されるのである。ただし、それは公的に制度化・組織化されていない、という点でガバメントとは異なる、とされている。ここまでの議論には、筆者としても異論はないが、そこから彼らは「新しい制度論」との関連性の検討作業に移っていく。彼ら独自の立場から、「偶発的で暫定的な形での、ガバナンス・ネットワーク形成」のモデル構築をめざさない限り、「第二世代」としての理論化を進めた業績、と今の時点で評価することはできないと思われる。

また、先に紹介した第二や第四の問題は、ガバナンスの実践の際に生じてくるとと思われる課題の検討ともいえるであろう。また第三の問題に関しても、ガバメントからガバナンスへ、というこれまでの研究方向を踏まえると、全く新たな問題提起として評価することが可能と思われる。国家の機能不全を前提として、国家と社会との中間領域で活動するさまざまな集団との相互作用の中で達成されてきた「ガバナンス」の機能は、それを再度、狭義の政治制度と接合するために「メタガバナンス」のメカニズムを必要とする、と考えられ始めている。したがって、この「メタガバナンス」の研究潮流には、国家論で著名な政治学者であるジェソップ B. Jessop なども参入しているのである<sup>43)</sup>。そしてこの作業はまた、本稿前章で検討してきた著作の中で提起されてきたように、「政治が果たすべき機能」についての再検討を要請する、という主張とも連携していくことになろう。

本章冒頭で紹介したように、ガバナンス論をめぐっては、これまでの研究の到達段階を総括するための辞典やリーディングスの刊行がこの間進められてきている。それに加えて、新たな研究方向を提示しようとす

---

43) メタガバナンスに関するジェソップの論考には、以下のようなものがある。Bob Jessop, "Chapter 5; Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony," in Henrik P. Bang ed., *Governance, as Social and Political Communication*, Manchester University Press (Manchester, 2003). Do., "Governance, Governance Failure, and Meta-Governance," Paper for the International Seminar at Università della Calabria in 2003.

る動きも見て取ることができた。そこでは、「ガバナンスの形成メカニズム論」の検討を通じて、現代の政治的閉塞状況を打破し、ガバナンスの新たな形態を構想する「公共的主体形成」の理論が模索され始めている、と思われるのである。本稿においてその動向の全体像を提示することはできなかったが、現在の時点で「ガバナンス論」に関して新たな研究方向が切り開かれつつある、という点を確認しつつ、そこから筆者としてはさらに今後の研究を進めていきたいと考えている。

## むすびにかえて：今後の課題

本稿では、二〇〇〇年代に入って相次いで刊行された「先進諸国政治の現状分析」に関する著作に触発されつつ、それらを検討の出発点に据えた上で、まず今日の政治学に科せられた課題の明確化を試みた。それは、現時点で先進諸国に共通に見られる「政治的幻滅」や「投票率の低下」といった政治現象を、単に「研究対象」として分析するのではなく、それを実践的に対応されるべき「問題」ないし「課題」として、そこからあるべき状況と、そこへ到達するための処方箋とを同時に構想するような「政治学の実践化」の可能性を探る、ということであった。先進諸国政治が変容し、そこにおける人々の「政治離れ」が顕在化しつつあるとき、それを否定的のみに捉えるのではなく、そのうちに「次の政治への可能性の萌芽」を見いだそうとする努力も必要であろう。本稿第一章では、現代政治分析に関する最近の著作への批判的検討作業を通じて、政治学的課題の明確化を試みた。そしてその作業は、「政治の役割の再検討」という内容をも有していたのである。

さまざまな形で「脱政治化」が進展しつつある。それは、狭義の政治空間における「公衆の政治討議」の機会を奪うという危険性を内包しているが、その一方では、そこに隣接する公共空間において多様な討論の可能性を開いた、とも評価しうるのである。「ガバナンス論の第二世代」が、ガバナンスの「生成・作動・発展」のメカニズムを解明し得たならば、それは「政治学の実践化」という課題の達成へ向けた大きな貢献となりうるであろう。第一章の課題提示を受けた形で、本稿第二章では、ガバナンス論の最近の発展方向のうちに、新たな政治学への可能性を

探ってみた。狭義の政治空間のみに閉塞しない「公共空間に開かれた政治」のあり方を構想することは、既存の政治の活性化と、それを担う人々の自己変容への可能性を切り開くものとなるであろう。そしてそのことは、先進諸国に共通に見られる「政治不信の蔓延」や「投票率の低下」といった政治的課題の検討作業を進める上でも、そのための理論モデルを提供する可能性を秘めていると思われるのである。したがって、これらの可能性を現実のものとするために、ガバナンス理論のさらなる進展を図ることが、今後の課題とされている。

本稿「はじめに」で述べたように、筆者は現在「変容期の政治学」というシリーズ論文を執筆中である。その第二論文の準備作業のさなかに、松浦好治教授の退職という状況を迎えたために、この間の検討内容の一端をまとめてみた次第である。十分な学問的検討作業を経たものではないが、本稿は次論文への「中間的な考察」として位置づけられている。