

平成 21 年 5 月 29 日現在

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2005～2008

課題番号：17530102

研究課題名（和文） 政府・利益団体関係の新しい様相とイギリスにおける統治の変容

研究課題名（英文） Transformation of governance in the United Kingdom:
new developments in government-interest group relations

研究代表者

若松 邦弘 (WAKAMATSU KUNIHIRO)

東京外国語大学・外国語学部・准教授

研究者番号：90302835

研究成果の概要：

本研究はイギリスにおける 1990 年代以降の統治変容の特徴を、政府・利益団体関係に注目することで明らかにする。この時期の統治制度改革では、地域（サブナショナル）レベルにおける経済戦略策定の能力向上と民主主義の拡充が重視されている。しかし改革は、利害関係者のネットワークが地方（ローカル）レベルを中心に展開しているという政策過程の実態や、政策において社会的観点を重視する有権者の期待と整合性を欠いており、幅広い利害の包摂によって政策内容を充実させるという改革の目的を達することとなっていない。

交付額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2005年度	1,100,000	0	1,100,000
2006年度	900,000	0	900,000
2007年度	900,000	270,000	1,170,000
2008年度	500,000	150,000	650,000
年度			
総計	3,400,000	420,000	3,820,000

研究分野：政治学

科研費の分科・細目：政治学・政治学

キーワード：(1)比較政治 (2)政策過程 (3)利益団体 (4)ガバナンス (5)民主主義 (6)イギリス (7)西欧

1. 研究開始当初の背景

(1) 本課題は政策原理と統治制度に関する申請者の一連の研究の延長線上にあり、統治の変容に関する分析に重点を置く形で過去の科学研究費補助金による2研究課題、とくに政治システムの変容に関する研究（平成 14～16年度）を発展させるものである。

これらの研究は 1990 年代以降のイギリス

政治の展開を「政治システム」の変容ととらえることが目的である。一国の政治システムの主要領域として、統治制度、政策原理、政党制の3領域に注目した上で、イギリスについてそれら領域の相互関係に留意しつつ、政治の特徴を各領域における変化として明らかにすることを目指している。

その結果、本課題着手前の段階で、1990 年代イギリス政治における構造変化を以下の

ように確認している。

- ・(統治制度) 統治の近代化とも呼べる改革が進行しており、イギリスはその過程で近隣諸国に倣った統治制度をとり入れつつある。
- ・(政策原理) サッチャー政権期に導入された新しい政策原理がメージャー、ブレア両政権による手直しを加え、修正サッチャリズムとして定着しつつある。その結果、主要政治主体間で「新たな合意」が形成されつつある。
- ・(政党制) 政治社会に地域性、欧州への姿勢を軸とする新しい社会的亀裂が形成される傾向が見られ、これを背景に二党制を特徴とする政党制に変化が生じつつある。

(2) 本課題はこのなかで、統治制度に重点を置き「政治システム」の変容を分析する。「統治制度」の変化から派生する「政策過程」と「政策内容」の変化を、これら3要素からなる「統治システム」(政治システムのサブシステム)として、その変容を総体的に理解する。本課題に関するかぎり、政治システムのほか2領域(政策原理、政党制)は統治システムの外生要因として扱う。

統治システムの3要素について、申請者は本課題に先立つ2004年の試論で、一国の政治に生じている変化を分析するにあたり、これらの要素を区分する必要性を指摘している(拙著「イギリス—制度の改革と政策過程の開放」小川有美・岩崎正洋編『先進デモクラシーの再構築』日本経済評論社、2004年)。これは、イギリスの統治に関する既存研究に制度、政策過程のいずれかを単独で扱う静態的な性格が強く(R. A. W. Rhodesの諸研究など)、両者さらに政策内容までを含めた相互関係を総体として把握する視点が皆無であるという分析の弱点を見るからである(潜在的にその意識をもつ研究にD. Richards and M. J. Smith, *Governance and Public Policy in the UK*, 2002)。この点で本課題は、イギリス政治の展開をこれら3要素の連関からなる統治システムの動態として分析するものである。

2. 研究の目的

(1) 以上の着想のもと、本課題は1990年代以降のイギリス政治の構造変容の諸相のなかで、政府の制度改革の試み(「統治の近代化」を旗印とする分権改革が軸)を分析の出発点に、1) 制度改革が政策過程や政策内容にどのような変化をもたらしているか、また2) 政策過程や政策内容の変化が制度改革にどのようなフィードバックをもたらしている

か、を明らかにする。

なかでも本研究の特徴は、「3. 研究の方法」で述べる方法論上の利点を活かすべく、政府・利益団体関係を中核とするアクター間関係に注目する点にある。利益団体を巡るイギリスの政治は、20世紀の大半、経済成長や社会保障をめぐる産業利害(経済・労働団体)により規定されてきた。そのなか1960年代には利害調整を目的とした政府、財界、労働組合の三者による閉鎖的な協議体制が確立する。しかし1980年代に至り、この体制は崩壊する。政府との密な関係を特徴とする内部集団(W. Grant)の凝集性は失われ、政府・利益団体関係は多様化した。以降この傾向が定着するとともに、1990年代になると新たな様相も出現している。それらは次のように整理できる。

・統治制度：

- ①参加とパートナーシップの拡充
- ②地方への権限委譲

・政策過程：

- ①政権中枢へのアイデア供給主体の変化
- ②非産業的な新利害の関与、直接行動の拡大
- ③ボランティア・コミュニティ団体の台頭
- ④地方レベルでの協議の強化

・政策内容：

- ①供給サイド改革による経済機会の創出
- ②社会制度改革の比較的スムーズな進展
- ③公共サービス改革の進展
- ④社会面・環境面を重視する政策の創出

本課題は、これらの特徴が相互に関連する形で、イギリスにおける統治の変容をもたらしているのではないかと考える。すなわち、以下の連関である。

1980年代からの改革の調整 (統治制度)

⇔

統治の分散傾向と新しい主体への政策過程の開放 (政策過程)

⇔

主要政治主体間での相違の縮小と新たな「合意」の出現 (政策内容)

(2) これらの諸様相は、団体を通じた利害関係者の統治への参加(J. Richardson, G. Jordan)と関係し、先進民主主義国における政府・利益団体関係の一般的な変化を予期させる。イギリスが代表制民主主義に関する規範モデルの祖国であることを考えれば、それは代表制を補完する(=オルターナティブな)民主主義の可能性を提起するものであり、イギリスに固有の問題を超え、現代民主主義に共通するシステム変容という性格をもちうる。

本研究は近年の政治哲学・政治史研究が指

摘する参加民主主義の新たな展開とも関わるこの視点を意識しつつ、上記3要素の関係性のみならず、改革による制度の変化から政策過程、政策内容へと至る変化の連鎖による統治システム全体の漸進的変容を検討の対象とする。ここでは、政策内容の革新を民主主義に関わる制度の改革(とりわけ新たな利害の参加という手段)によって図るという政治的な関心が、その関心に整合的な結果を政策過程や政策内容にすぐにもたらずわけではなく、微調整やフィードバックに向けた動きを触発するのではないかとの関心も含まれる。

3. 研究の方法

(1) 諸要素の連関をシステムとして総体的に把握するにあたり、本課題では政策ネットワークに関する理論枠組みを援用する。申請者はイギリスの政策決定についての博士論文(The Role of Civil Servants in the Formulation of Policy, イギリス・ウォーリック大、1998年)で、政府や諸利益団体が織りなす関係としての政策ネットワークの強化が、政策過程の閉鎖性をもたらし、政策の選択肢の縮小につながることを示した。ここにはアクター間関係を規定する「制度」から、「政策過程」をはさみ、アウトプットとしての「政策内容」までを一体として注目する視点がある。

この図式を活かすべく、本課題はアクター間関係を中心に統治の変容を分析する視座を用いた。そして制度の改革を外生要因とした上で、それがアクター間関係を中心とする政策過程にもたらす変化、さらに政策内容へと与える影響に注目する形の図式を踏まえた。

(2) 分析に用いた情報は、主に文献資料と関係者へのインタビューである。すなわちとくに政府・利益団体関係に注目する観点から、直接的資料として、公的機関(政府機関、自治体関係機関、特殊法人)、経済団体、労働組合、その他社会団体の4グループに関する資料を重視し、これらについては各機関の刊行文書を精査し、その記述内容の確認や報告書発行時の状況をインタビューや報道記事(新聞や業界紙)により確認する形をとった。

またこれら各機関による情報の背景を検討すべく、上記資料群を補完する間接的資料として、シンクタンクや大学研究室による情報を刊行資料(報告書やワーキングペーパー)や関係者へのインタビューを併用する形で分析した。

なお各機関への接触は、申請者が直接コンタクトをとる形に加え、過去の研究活動を通

じさまざまな機会に知己を得た実務家や現地の大学研究者による推薦を通じても行った。

(3) これらの情報について文献資料は、インターネット上で検索収集するとともに、第1年度から3年度(平成17~19年度)を中心に、ロンドン大学の各図書館、対象地域の拠点大学(バーミンガム大学、ニューカッスル大学など)、さらに日本では国会図書館関西館において実施した。またインタビューについては、ロンドン、バーミンガム、ニューカッスルを中心に実施した。研究期間中に70超の機関が発行した資料を精査し、この間にイギリスでの7回の現地調査により、34回の聞き取りを行った。

4. 研究成果

(1) 本研究ではまず、地域(region)というサブナショナルな領域レベルにおいて、1990年代前半、中央政府の地方出先機関が省庁横断的に統合されるなど地域行政体制が強化されたのち、1990年代の後半になると、その体制に民主的な監視を加えるべく、地域内の利害関係者による協議ネットワークを制度化しようとする改革が進んだことを確認した。

「統治の近代化」にむけたこの時期の制度改革では、地方(=ローカル)レベルも含め、ボランティア・コミュニティ団体を加えた多様な利害の統治への包摂が強調され、そのために行政監視や議会諮問を目的とする機関が設置されるなどの動きが見られた。

新たに作られたこのような制度は領域統治への多様な利害の参加を実際に進めた一方で、同じく民主主義の充実が名目であっても、代表制の観点を強調する改革については、有権者の留保が顕著であった。すなわち、地域レベルに公選議会を導入しようとする同時期の改革については、一部スコットランド、ウェールズ、北アイルランドといった地域を除くと、世論の消極的な姿勢が目立った。この背景には、政治エリートに対する不信(参加の拡大を尊重しないという批判)が認められ、政治エリートの拡大につながる代表制の強化が敬遠されていると解釈しうる。参加が拡充するなかで、民主的正当性をめぐる代表と参加の衝突が生じたのである。

イギリスにおける統治の変容はこのように、代表の観点を前提とする民主的統治形態が必然的ではないことを予想させる状況を提示している。1990年代から2000年代にかけてのイギリスでは、公選議会の規範的な絶対性に疑問が示されるなか、「公選議会を欠いた領域統治」がとりわけイングランドの諸地域を中心に台頭した(拙著「ネットワーク

ガヴァナンスと民主主義—公選議会を欠く領域統治」2007年)。

(2) 一方で、改革に期待されたエリート主義の是正、すなわち政策過程の開放について目立った成果が現れていないのも事実である。確かに、地域レベルを中心とする新たな制度のもと、領域統治への幅広い利害関係者の参加は進んだといえる。例えばスコットランド、ウェールズであるが、両地域は地域レベルの行政に一定の歴史があり、また公選議会が存在する点でもイギリスの他の多くの地域と制度配置は異なるが、これらの地域における参加の状況に関する現地の研究者の調査資料を分析するにすぎず、1990年代の統治制度改革によって拡充された地域議会に付随する協議制度では、包摂される利害に多様性が確保されていることを確認できる。しかし同時に、この回路では経済団体を中心に産業分野における既存利害の優越も顕著であり、それは政策の執行面のみならず、部分的には入力過程としての協議の実践においても見られるようになっている(拙著「イギリス—地域における政治の創出」2007年)。

これは「とらわれた国家」(G. Monbiot)や「法人国家」(C. Crouchなど)といった概念枠組みにより表象される一般状況を、政府・利益団体関係の面において確認するものである。すなわち、活動の場を他所に移すことで、代表性原理による制度的制約を回避しようとする「ビジネス」という存在、ならびにその組織統治モデルの影響力拡大という見方と整合的である。

両地域の事例は、改革により実現したものが熟議や参加のデモクラシーの文脈で近年注目されている一般市民に広く開かれた民主主義ではなく、組織利益中心の民主主義という性格を強く持っていることを示す。

(3) ほかの地域(=イングランド内の各地域)についても、多様な利害の包摂に関する限り、同様の傾向を指摘しうる。しかし上述の2地域と比べ、歴史的にもそして現況としても地域レベルの統治体制は弱く、このために、改革の焦点も地域行政の強化やその民主的な監視体制の確立といった地域統治の強化にあることを反映し、政府・利益団体関係には独自の特徴も見出せる。

なかでも注目されるのは、政府の地域制度改革の方向性そのものに対し、消極的な姿勢が広く見られることである。本研究はこの背景として、一方に改革の意図、そして他方に利害関係者間の関係の実態やそこから創出される政策の内容、これら両者の間に乖離があることを見出す。

まず利害関係者間の関係であるが、改革が経済戦略の策定についての地域の能力を強

化することを目指しているのに対し、当該地域における利害関係者相互の関係は、実態として、より小さな範囲の地方レベルにおいて強化が顕著であることを指摘できる。確かに、地域中核都市に近年流入している高技能中間層には、改革が示す地域行政の拡充という方向性への肯定的な見方もある。しかし、自治体職員や地場の中小企業経営者といった、いわば(従来からの)地方エリートは、基礎自治体レベルのネットワークの充実を重視しており、地域レベルに重点を置く定めた政府の分権改革に冷ややかである(政府の改革では、このローカルな自生的連携関係の位置づけは明瞭ではない)。

政策内容についても、改革が提示する経済社会発展モデルへの失望が見られる。広域の資源を中核都市の経済活性化に集中動員するこのモデルには、都市の若手高学歴層の支持がある一方、社会的排除や公共サービス劣化への対処など、多くの有権者が行政に寄せる期待とのずれが顕著となっている。中核都市以外への政策的な波及効果の不足を背景に、自治体・街区レベルの実情を無視した資源の集約との批判が表面化することとなっている。

このようにアクター間ネットワークの実際や政策効果は、地域レベルの統治の強化という制度改革の意図と矛盾が目立つ。これは政策過程・政策内容と制度の乖離と理解できよう(拙著「政策の領域化と調整—都市政策システムのヨーロッパ化」2008年)。民主主義に関わる制度の改革によって政策の革新を図るという関心は、政策過程の展開において、その回路に齟齬が生じている状況である。

(4) 1990年代以降のいわば一巡目の制度改革のもとと表出したこの矛盾を念頭に、直近では、改革のアジェンダがその状況を是正する方向へと変りつつある傾向を指摘できる。学術用語として用いられてきた「都市地域(city-region)」といった言葉が実務家の間でも使用され始めたように、イギリスでは改革の主流において、地域より小さな、地方レベルの領域特性が注目されるようになっていく。そこでは都市と農村など、領域的差異を念頭に置いた言説も見出せる。

この新たな変化のなかで、利害関係者による領域統治への参画は、一国単位が最大の領域となる代表性によっては困難な経済(とりわけ企業)活動に対する監視を、地方の個別プロジェクトに限定して実施する場へと変化していくことが予想される。

ただしこれら直近の展開が、ここ20年来の統治制度改革が想定していた「均衡点」に向けた微調整なのか、それとも統治システムのさらに新たな局面の創出に向けたフィードバックなのかを見極めるための材料は時

期的にまだ出揃っていない。この問題は研究課題としては中期的なものとして、統治変容の時期区分を検討する視点からとりくむべき課題となる。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計4件)

- ① 若松邦弘、「政策の領域化と調整－都市政策システムのヨーロッパ化」、平島健司編『国境を越える政策実験・EU』、東京大学出版会、135-169頁、2008年、査読無
- ② 若松邦弘、「ネットワークガバナンスと民主主義－公選議会を欠く領域統治」、小川有美編『ポスト代表制の比較政治－熟議と参加のデモクラシー』、早稲田大学出版部、105-126頁、2007年、査読無
- ③ 若松邦弘、「イギリス－地域における政治の創出」、大島美徳編『国家、地域、民族』、勁草書房、51-72頁、2007年、査読無
- ④ 若松邦弘、「ローカルガバナンスの台頭と調整－イギリスにおける都市部の再生戦略」、宮島喬・若松邦弘・小森宏美編『地域のヨーロッパ－多層化、再編、再生』、人文書院、298-318頁、2007年、査読無

6. 研究組織

(1)研究代表者

若松 邦弘 (WAKAMATSU KUNIHIRO)
東京外国語大学・外国語学部・准教授
研究者番号：90302835

(2)研究分担者

(3)連携研究者