

「コントロール」概念に基づく ガバナンス論の再検討

福 森 憲一郎

(目次)

- 1 誰がガバナンスを「コントロール」するのか
- 2 ネットワークとコントロール
- 3 国家によるメタ・コントロールと正統性
- 4 コントロールに対する監視機能
- 5 ガバナンスの「失敗」と説明責任

1 誰がガバナンスを「コントロール」するのか

本稿の目的は、コントロール (control) 概念に着目しながら、国家による統治とガバナンスのために国家が果たす機能の違いを明らかにし、その違いを論じることがガバナンス論にとってどのような意義をもつものなのかを論じることである。ガバナンス論が議論されるようになった要因の一つは国家の機能低下である。国家による統治の有効性が疑問視され、新たな統治を表す言葉としてガバナンス概念が登場した。ガバナンスが機能するためには、国家のみならず複数のアクターが統治に関わることになる。ガバナンスにおいて国家はいかなる役割を果たすようになったのだろうか。

例えば、国家がガバナンスにもたらす効果の一つとして「ヒエラルヒーの影 (the shadow of hierarchy)」が挙げられる。国家は、交渉のためのルールや基準

を示し、逸脱行為に対して制裁を加えることで、アクター間で行われる交渉の結果に影響を与える。各アクターが「ヒエラルヒーの影」を意識しながらネットワーク内で交渉を行うことにより、取引コストが削減され、望ましい政策の実現につながる (Scharpf 1997)。ネットワーク上ではアクター間による自己調整が行われており、国家が与える影響は間接的なものにとどまっている (風間 2021: 174)。

国家による「ヒエラルヒーの影」が一定の効果を発揮する場合、ガバナンスは機能する可能性がある。他方、ガバナンスが機能しなかった場合、その責任は誰にあるのだろうか。国家はアクター間の交渉に直接関与しているわけではないことから、失敗の責任はネットワーク上のアクターにある。しかし、間接的ではあるものの、国家は交渉の場に影響を与え続けている。国家によるコントロールの手段が変化した場合、コントロールを行ったことの責任は誰に帰属するのだろうか。

ガバナンスの語源は「舵取り」である。舵取りは近未来を予期し、目標を設定し、その目標までの道筋を決定する。ガバナンスが有効に機能するためには、舵取りの決定を行った際に権限と責任が誰にあるのかが明確であるとともに、その舵取りをチェックできる状態にしておくことが必要となる (曾根 2011: 23-24)。ガバナンスの機能不全がもたらされる背景には、舵取りの見通しをたてたアクターの責任の所在が明確でない状態や、舵取りへの監視が不十分である場合があるのかもしれない。ガバナンスが機能しているかどうかを明らかにするためには、舵取りの結果行われた行為のみならず、いかに舵取りの決定が行われたのかという点も考慮する必要があるだろう。

本稿は、国家によるコントロールがガバナンスに与える影響に注目するとともに、国家に対するチェック機能がガバナンスにおいて求められることを明らかにする。次節では、ガバナンスにおいてコントロールが機能している状態を定義する。コントロールが効いている状態は、漕ぎ手が責任を全うして舵取りの期待に応える状態を指す。国家によるコントロールは、権力に基づく手段が一定の効果を果たすことによって実現する。

第三節では、ガバナンスの説明責任の問題に関して、コントロールを行うアクターを国家に限定することの有効性を示す。ガバナンスの失敗は、失敗の責任が誰にあるのかという問題を提起する。コントロールを行うアクターが国家である場合、ガバナンスに対して国家が果たす責任が明確になる可能性がある。第四節では、コントロールのアクターを国家に限定する場合の問題点を明らかにする。国家によるコントロールが機能していたとしても、コントロールをチェックする機能を欠いている場合、ガバナンスは機能不全に陥る可能性がある。国家によるコントロールの問題点は、その権力を誰がコントロールするかである。最後に本稿のまとめと課題を示す。

2 ネットワークとコントロール

ガバナンス論の問題点の一つは、「ガバナンス」概念が意味するものが決して明確ではないことである。ガバナンスとは主に社会や組織の統治を指すものであり、一定のパターンのもとで社会や組織の活動が行われ、秩序が維持されることを意味する（新川 2011: 2）。ただし、ガバナンスは何らかの現象を指す言葉として用いられることもあれば、理論や分析枠組みとしての意味をもつ場合もある¹。後者に限定して議論を行う場合、ガバナンスの「コントロール」は国家による舵取り（steering）の問題として扱われてきた。

ピーターズ（B. Guy Peters）とピーレ（Jon Pierre）は、ガバナンス概念において舵取りの重要性を強調する（堀 2017: 73; Peters 2000: 32）。国家の空洞化によって公的空間のネットワーク化が進展した結果、国家は統治者として特権的な地位を維持できなくなった。しかし、外的環境の不安定化は国家の統治能力の低下に必ずしも直結するわけではない。従来とは異なる形態をとりながらも、国家は依然として統治に関わっており、ガバナンスに対して統一的な方向性を

1 現象としてのガバナンスは、グローバル化へと国家が適応していく経験的な現象を意味し、理論や分析枠組みとしてのガバナンスは、社会システムの調整の概念的ないし理論的な表現方法を指す（堀 2017: 70）。

与える役割を担っているのかもしれない。(西岡 2012: 64)。

ガバナンス論の視点には、国家による統治の変化が既存の枠組みでは捉えきれないという問題意識が存在している(新川 2011: 2)。ガバナンス論における「統治」とは、垂直的な支配という意味にとどまらず、協働や連携にもとづいて決定作成や政策遂行を行う過程を意味し、その過程に国家の果たす機能が組み込まれている(山本 2012: 62)。ガバナンスにおいて国家に注目することは、統治において国家が果たしてきた機能が依然として果たされているのか、もしくは国家の役割が根本的に変化しているのかどうかを明らかにすることを指す。

国家による統治と、ガバナンスにおいて国家が果たす機能の違いは何か。ガバナンスにおける国家の役割を明らかにするためには、国家が他のアクターとどのような関係にあるのかに注目する必要があるだろう。ガバナンスにおいて、アクター間にはネットワークが形成される。ネットワーク上におけるアクター間の関係は水平的なものである。社会システム論の観点において、ネットワークの水平性はネットワーク内のアクター間の関係性だけでなく、ネットワーク内のアクターと外の変数との関係性によって規定される(佐藤 2023: 347-351)。ネットワーク内のアクター間の関係性が等しい理由は、どのアクターも(潜在的には)自由にネットワークに出入りできる点にある²。

ガバナンスにおいてネットワークが形成される場合、ガバナンスが指し示す統治のパターンは一定ではない。例えばガバナンスが失敗した場合、それまでのパターンからの変化が生じる可能性がある。ジェソップ(Bob Jessop)は、ガバナンスを再帰的で自己組織的なネットワークとして捉え、そのネットワークの特質のためにガバナンスの失敗が生じることを指摘する(進藤 2021; Jessop 2021)。複雑な社会では共通前提が崩れており、社会の分断を乗り越えて統合を可能にするためには、ガバナンスのための多様な取り組みが求められる。ガバナンスを行うための環境は常に不確実性に溢れており、さまざまな取り組みの結果を予測することは困難である。環境自体が複雑であることから、ガバナ

2 このようなネットワーク概念に基づく分析対象として地域社会と官僚制組織が挙げられている(佐藤 2023: 355-364)。

ンスは常に失敗する可能性を秘めている。

また、ガバナンスを担うアクターもジレンマを抱えている。ガバナンスが機能するためにはアクター間の協調が求められるが、各アクターが自己利益の最大化を目指す場合には競争関係が生まれるかもしれない。ガバナンスを構成するアクターの数が少数であれば協調しやすいかもしれないが、閉鎖的であるために透明性が失われ、逆にアクターの数を増やすと協調が難しくなる。ネットワークを構成するアクター間の力関係は決して均衡しているわけではなく、ガバナンスが成立するとしても目的や戦略に関して対立が生まれる可能性もある。

ガバナンスはアクター間のネットワークによって成立する。ただし、アクター間に生じるジレンマが解消されなければガバナンスは失敗する。また、ジレンマが一旦解消されたとしても、新たな対立が生まれるかもしれない。ガバナンスが機能するかどうかは、アクター間のジレンマや対立構造を解消できるかどうかにある。すなわち、ガバナンスの失敗を避けるためには、ガバナンスを一定程度「コントロール」する必要がある。

ガバナンスのコントロールはメタ・ガバナンスの一形態である。例えば、クーイマン（Jan Kooiman）はガバナンスを三つのレイヤーに分けた上で、その一つにメタ・ガバナンスを位置づけている（Kooiman 2003）。ガバナンスの第一段階は諸集団が協力して社会問題を解決しようとする動き、第二段階では問題を解決する方法としての制度や構造の変革、第三段階ではガバナンスの失敗にいかに対処するのかが論点となる。ガバナンスの失敗を防ぐためには、国家のような特定のアクターによるメタ・レベルの問題への対処が求められる。国家は他のアクターとは異なる機能を果たすとしても、他のアクターに優越する存在ではない。

クーイマンの議論では、ガバナンスをコントロールするアクターはネットワーク内に位置する存在である。ジェソップの議論の場合には、国家はネットワーク上の他のアクターとは区別される存在であり、コントロールは権威的な行為を意味する（Jessop 2021）。ガバナンスは常に失敗する可能性があることから、ガバナンスそのものの自己調整にはあまり期待することができない。ガバ

ナンスの失敗に対応するためにはメタ・ガバナンスが必要であり、国家はガバナンスをコントロールする役割を担う。ただし国家によるコントロールは直接的なものだけではなく間接的な形態もとる。ガバナンス論において国家に注目することは、国家によるコントロールがいかなる行為を意味し、またコントロールの形態がいかに変化しているのかに注目することを意味する。

ガバナンス論において、コントロール概念そのものは主にコーポレート・ガバナンスに関する議論において用いられてきた(正村 2016)。コーポレート・ガバナンスの典型的なテーマは、いかに株主が経営者を律することができるかという問題である。株主は経営者に経営権限を委譲しているが、コントロールを保持している。株主は監査を通じて経営者の業績を評価するとともに、経営者は株主に対する説明責任を負っている。さらに株主は業績評価に応じた金銭的報酬を支払うことにより、経営者をコントロールする手段をもっている。

コーポレート・ガバナンスの特徴が水平的コントロールにあるとすれば、企業組織の内部を規定している官僚制とも、また企業組織を取り巻く市場とも異なった特徴をもっている。株主と経営者の関係を規定しているコーポレート・ガバナンスは、株式市場を基礎にしている点で官僚制的構造から区別されるが、同時に貨幣が単なる交換媒体ではなく、権力手段として作用する点で市場的構造からも区別される。経営者は市場において自律的な存在としてふるまうが、株主との関係においては他律的な態度を余儀なくされる。

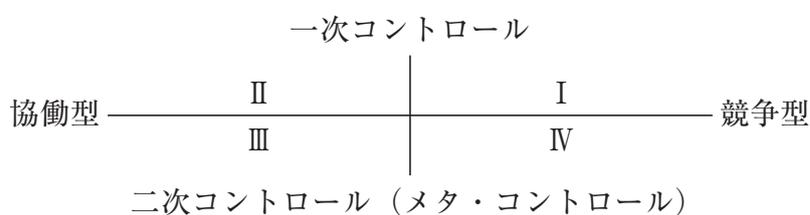
株主と経営者のような関係性は行政組織と民間セクターの間にも存在しており、舵取り役となる行政組織と漕ぎ役となる民間事業者の間には「本人／代理人」関係が形成されている(正村 2016: 43-44)。行政組織と民間事業者はともに自律的主体として関係を結んでおり、民間事業者がどのような方法でサービスを提供するのは民間事業者の判断に任されている。ただし、行政組織は民間事業者の活動をモニターし、場合によっては制裁を行うことによって自らの意に沿うように民間事業者の行動を誘導している。この関係は、コーポレート・ガバナンスにおける株主と経営者の関係に対応している。つまり公的領域でも自律性と他律性を組み合わせたガバナンス構造が構築されているのである。

コーポレート・ガバナンスの核心は主体生成メカニズムとして機能する点にあり、その仕組みは、誘因のあり方を変えれば、競争を行うアクターだけでなく協働に取り組むアクターにも適用する可能性がある。国家は公共サービスの提供という「漕ぎ手」の役割を手放したとはいえ、さまざまな社会領域で「舵取りと漕ぎ手」の関係を積極的に創出していった。責任の応答性と権力に基づくコントロールに組み込んだかたちで「本人／代理人」関係が形成される時、そこには競争型および協働型ガバナンスの両方とも成立する可能性があるが、そうしたガバナンスの構築に大きな影響力を及ぼしたのが国家なのである（正村 2016: 46）。

国家が舵取りと漕ぎ手の関係を創出する過程で、国家はメタ・コントロールの担い手となっている。漕ぎ手役の組織は、内部監査や自己評価という仕方で内部コントロールを働かせており、舵取り役の組織は漕ぎ手の組織に対して外部コントロール（一次コントロール）を加えているが、そうした体制を確立する過程で働くのがメタ・コントロール（二次コントロール）である。

国家のコントロールにメタ的な視点を導入することは、水平的なネットワークに階層性を組み込むことを意味し、国家が他のアクターとどのような関係にあるのかを明らかにする。国家はアクター間の関係をコントロールするのではなく、アクターの行動を規定する前提条件に影響を与える。国家はガバナンスのプレーヤーであるだけでなく、ゲームチェンジャーとしても振る舞う。

図1 ガバナンスの四類型



出所：正村（2016: 46）。

国家によるメタ・コントロールには、他のアクターの行動を規定するという点において権威的側面が存在している。なぜなら、コントロールを行うアク

ターをシステム全体の決定に関わる上位のサブシステムとして理解する場合、下位のサブシステムである他のアクターは特定のパラメータに基づいて行動することを意味するからである (Assche et al. 2014)。

国家によるメタ・コントロールはなぜ正統化されるのか。第一の理由としては、国家が漕ぎ手としての能力を失い、舵取りとしてしか役割を果たせないからである。しかしこの理由は国家の機能が変化したことを示しているだけであり、なぜ国家のコントロールに対して正統性が与えられるのかを明らかにしていない。メタ・ガバナンスの議論がガバナンスの失敗に関する議論であることを踏まえると、ガバナンスが機能不全に陥った場面においてこそ国家のコントロールに対する正統化の根拠があるのではないだろうか。ガバナンスの失敗が避けられないことは、失敗の責任が誰にあるのかという問題を避けて通れないということでもある。国家によるメタ・コントロールは、ガバナンスが機能するために国家が果たす役割を意味するだけでなく、ガバナンスが機能不全に陥った場合の責任の所在を明らかにするものでもある。

3 国家によるメタ・コントロールと正統性

国家のメタ・コントロールは新たな権力形態である。国家はコントロールのための様々な技術を生み出しており、直接的ではなく一定の距離感をもってアクター間の関係を調整する。このような権力の作用によって、国家は社会生活への浸透の度合い高めていく。しかし、この浸透は社会的安定をもたらすとは限らない。国家は社会を組織化し動員する能力を高めながらも、社会的アクターの影響を受けることになる。国家と社会の関係が緊密になった結果、新たな対立が生じる可能性もある (佐藤 2006; Mann 1993=2004)。

国家を中心とした統治がガバナンスへと変化し、社会的なアクターが統治に関与するようになったことは、非公式の場 (back stage) における取り組みが公式の場 (front stage) に対して様々な影響を与えるようになったことでもある (Ayres et al. 2017)。公式の場は「合法と認められたルールによって規制さ

れている（Brie and Stolting 2013: 19）」ものであり、アクターは世間の監視の目にさらされながら説明責任を負う立場にある。非公式の場（informal governance）では、決定作成への参加が制度化されていないことから、アクターは公式の規則に縛られずに交渉を行うことができる（Christiansen and Neuhold 2013）。

非公式の場は多様なステークホルダーに対して開かれており、様々なアクター間において交渉が行われる。アクター間の対立が激しい複雑な問題に関しては、非公式の場で個人間や組織間の信頼構築が進み、革新的な解決策が生み出されるかもしれない。非公式の場でのやり取りが数多く行われた結果、問題解決において一定の成果を挙げれば、非公式の場のガバナンスは正統化される（Kleine 2018: 2）。すなわち、非公式の場は包括性や有効性の観点から正統化される。

しかし、非公式の場のやり取りが公式の場の決定に影響を与えるためには、裏舞台での決定が表舞台において「公式化」される必要がある（Reh 2013: 68）。非公式の場では、参加したアクター間で合意が生まれたとしても、その時点では「公式」の決定ではない。非公式の場でのやり取りは、公式の場で承認され、制度化されなければ有効なものにはならない。非公式の場のやり取りが成果を挙げるためには、非公式の場を公式の場に繋げる役割を特定のアクターが担わなければならないことを意味する。

例えば、相互的な政治的リーダーシップの発達は、非公式の場を国家がコントロールする手段の一つである（Sørensen 2020）。非公式の場に注目が集まった背景には、国家だけでは対応できない複雑な問題の存在と、社会的アクターによる訴えの高まりがある。政治家は国民を代表して統治を行うだけでなく、国民との継続的な対話を通じて統治に取り組むことも求められるようになった。非公式の場における交渉は、政治的リーダーシップを介することによって、社会的アクターの影響力を高める可能性を秘めている。

政治的リーダーシップはハンズオフ型とハンズオン型に分かれる（Sørensen 2020）。ハンズオン型は、非公式の場への積極的な関与を意味し、議論や活動への参加を通じてアクター間の協働を促進する。ハンズオフ型は、交渉の場に

間接的な圧力をかけたり、あらたな誘因を作り出したりすることによって議論を活性化する。国家による関与が広範囲にわたると、非公式の場のダイナミクスが失われる恐れがあり、国家の関与が限定的である場合には、政策の整合性が弱くなる可能性もある。

国家によるコントロールが行われた結果、非公式の場と公式の場の間において相互に補完的で代替的な関係が構築される場合もあれば、各々の決定が矛盾する場合もある。矛盾が明らかになると、両者の間に緊張が生じ、政治的不安定や政策の失敗を招く恐れがある。緊張が生じる要因の一つは、非公式の場の不透明性にある。非公式の場での交渉は、最終的な決定に対する説明責任を必ずしも負う必要がないことから、様々なアクターに対して開かれているともいえる。

しかし、ガバナンスが失敗した場合、責任の所在が不明確であることは、非公式の場の交渉に対して正統性が与えられないことを意味している (Klinke 2016)。代議制民主主義における正統性の第一の構成要素は説明責任であり、主権者は一定の基準を満たしているかどうかを判断し、基準を満たしていない場合には制裁を課す権利を有する。説明責任の前提条件は透明性であることから、決定作成の過程が不透明である場合、国家に対する不信が生じ、ガバナンスの説明責任や政策の有効性に悪影響を及ぼす可能性がある。

さらに、非公式の場は政治的リーダーが代議制民主主義のもとの適正な手続きや決定作成を回避するための「逃げ道」として利用される可能性もある (Klijn 2014)。政治的リーダーに対しては、国家に対する不信を軽減し、特定の争点に関する政治的対立の解消が求められる。しかし、政治的リーダーが解決困難な社会政治的課題に直面した際には、合理的な自己防衛メカニズムとして、あえて複雑で流動的な統治構造を作り出したり、それを容認したりすることがある (Bache et al. 2015: 2)。

非公式の場は様々なアクターに開かれていることから、多様な利害を反映することができる。ただし、決定作成の過程が不透明である場合には、責任の所在が不明確なものになる恐れもある。国家によるコントロールは、公式の場と

非公式の場の中に相互補完的な関係を構築するための取り組みであるだけでなく、決定の説明責任の所在を明らかにするものでもある。

メタ・ガバナンス論において、説明責任の問題は決定作成と関わりがある論点であり、複数の選択肢がある中で国家がいかなる決定を下したのかという点に関係する (Ek Österberg and Martin 2022)。ガバナンスはしばしばインプットとアウトプットの有効性の観点から正統化される。特に、ガバナンス・ネットワーク論では、相互的なアリーナと民主主義の関係に焦点が当てられており、メタ・ガバナンスはこれらのアリーナの民主的正統性を高める手段とみなされている。しかし、メタ・ガバナンス自体の正統性の問題はあまり注目されていない。国家によるガバナンスのコントロールは、透明性、合法性、説明責任などの民主的な決定作成の過程とどのような関係にあるのだろうか。

ガバナンスの説明責任に関しては、従来の垂直的な説明責任を補完する水平的な形態をとることが指摘されている (Schillemans 2008)。説明責任とは一般的に、答責者（個人または組織）と問責者との間のコミュニケーションを意味し、前者がとった行動の結果が後者によって評価・判断される。ガバナンスの「水平性」は、部下が上司に対して持つような説明責任の形態（垂直的説明責任）との違いを表す特徴であり、本人／代理人の関係が完全には成立しない関係において生じる説明責任を意味する。

水平的説明責任は、国家と行政機関の間の垂直的関係の外側に存在するアクターに関係するものであり、独立した評価機関やステークホルダー、利益集団やメディアなどが問責者となる可能性が指摘されている (Mulgan 2003: 13)。様々なステークホルダーに対する説明責任は、答責者に対して学習の効果をもたらす可能性がある。水平的説明責任が果たされることは、行政機関が自らの行動や業績を振り返り、改善する方法を学ぶことを意味する。

さらに、国家による「ヒエラルヒーの影」のもとでは、水平的説明責任の影響が増すことも指摘されている (Schillemans 2008: 191-192)。国家の間接的な影響は、アクター間の対話に生産的な緊張を生み出したり、何らかの先見的な反応につながったりする。国家によるコントロールが機能することによって、

水平的説明責任を果たすための取り組みが決定作成に影響を与えることになる。

ガバナンスの説明責任の議論は、答責者と問責者の間において、垂直的な形態を前提としない新たな関係がみられることを示唆している。しかし、国家によるコントロールによって水平的説明責任の効果が増すのであれば、ガバナンスにおいても垂直的説明責任が依然として重要な効果を発揮しているのではないだろうか。水平的説明責任の効果が垂直的説明責任を補完するものであれば、ガバナンスにおいて垂直的説明責任の関係性がいかに構築されるのかにも注目する必要があるだろう。

国家によるコントロールをめぐる正統性の問題は、ガバナンスと代議制民主主義の接合可能性に関わる問題である。両者の関係については、説明責任構造の有無という点において緊張関係が存在することが指摘されながらも、ガバナンスの拡大によって代議制民主主義の新たなモデルが発展するとの見方が示されてきた。ガバナンスの失敗を踏まえ、メタ・ガバナンスが必要であることを前提にすると、国家によるコントロールに正統性が与えられるかどうかは、代議制民主主義のもとでガバナンスが機能するかどうかに影響を与えるかもしれない。ガバナンス論において国家に注目することは、コントロール概念の正統性の問題を考えることと関係している。

コントロールに対して正統性が付与されることは、国家に対してガバナンスの失敗の責任を問うことを意味する。決定作成の責任を問うことはガバナンスの議論に限定されるものではないが、ガバナンス論特有の論点もある。ガバナンスの研究者は、代議制民主主義のよとの国家による説明責任が「薄い(thin)」ことを前提としながら、ガバナンスの説明責任を高めるための方法について議論を行ってきた(Sørensen and Torfing 2021)。

代議制民主主義のもとでは、決定作成の透明性を確保する規則が存在し、国民は選挙を通じて現政権への不満を表明することができる。しかし、特定の問題について説明をする機会や、国民がその説明を評価し、制裁を課す機会は限られている。解決すべき問題の数や質が変化したことによって、国家による統治の説明責任を問う圧力が高まっている。ガバナンス論で議論されてきた「厚

い」説明責任は、国家と社会的・経済的アクターとの相互作用を強化することによって実現するものである。行政機関とステークホルダーの間の交流が活発化し、水平的説明責任が垂直的説明責任を補完することによって、より厚い説明責任が生み出される可能性がある。

ガバナンスにおける説明責任の議論は、国家による垂直的な説明責任が問題を抱えていることを前提としている。そのため、コントロールの正統性に関しても、国家の説明責任に再び注目するだけでは不十分である。しかし、ガバナンスの失敗を防ぐために国家によるコントロールが求められるのならば、その行為に対していかなる正統化が行われるのかという問題も無視できないだろう。国家によるコントロールの正統性を明らかにするためには、ガバナンスにおいて国家がどのアクターに対して説明責任を負っているのかを改めて整理する必要がある。

4 コントロールに対する監視機能

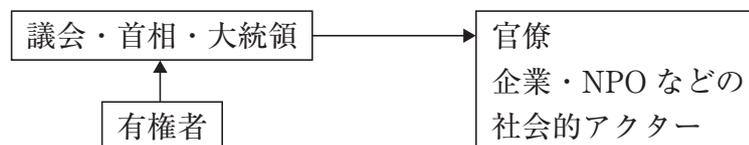
国家のメタ・コントロールの説明責任に関する議論は、ガバナンスの失敗に対して国家が果たす役割を考え直すことを意味する。メタ・ガバナンスの議論は、ガバナンスの失敗を防ぐためには国家によるコントロールが必要であるが、そのコントロールの形態が変化していることを示している。ネットワーク上のアクターに対して、国家は間接的な手段によって影響力を行使しており、アクター間の合意や調和を直接生み出しているわけではない。しかし、国家の権力形態が変化したからといって、国家が行う行為の権威的側面も後退したとは言いきれない。コントロールによってガバナンスが機能する場合、誰が国家をコントロールするのだろうか。（風間 2021）。

砂原（2005）はガバナンスのコントロールを目標達成のための行政機関に対する「制約」として捉えている。社会の複雑化や専門分化に伴い、「公共的問題」の解決を目的とするアジェンダ設定に対しては、専門性をもつ行政機関の役割が重要性をもつようになった。議会・首相・大統領は、「公共の福祉」に

沿った政策を提案することを行政機関に委任しており、出された提案が「公共の福祉」にかなうものであれば承認し、そうでなければ否決する。ただし、「公共の福祉」が意味するものは決して一義的なものではないことから、行政機関に対する議会・首相・大統領の判断には常に責任が伴う。

代議制民主主義を前提とする場合、有権者が本人で政治家が代理人という関係において、有権者は選挙の際の投票によって政治家に対する責任を問い、政治家は選挙の際の支持の有無により、結果的に責任をとることになる（岩崎2016: 62）。ガバナンスの議論では、代議制民主主義のもとでうまく問題を解決し、主権者に対して責任を果たす国家が想定されてきた。しかし、国家は主権者の意向に沿った行動をとらない可能性がある。主権者の意図が国家へと伝わり、国家によるコントロールが適切に行われるためには、主権者が国家を自らの思い通りに働くように方向づける必要がある。

図2 ガバナンスにおける本人／代理人関係



出所：砂原（2005: 80）をもとに筆者作成。

垂直的説明責任の存在が代議制民主主義にとっての必要条件であるならば、水平的説明責任の弱さは代議制民主主義の機能不全を表している（O'Donnell 1998）。国家は、私的空間における個々人の自由を保証する強さを持ちながらも、自由を侵害しないように権力は制限されなければならない。また、政治的決定は個別の利益ではなく公共の利益の観点から行われる必要もある。国家が水平的説明責任を欠く場合には、垂直的説明責任が果たされていたとしても、代議制民主主義の機能不全を引き起こす可能性がある。

現代社会の特徴の一つは国家に対する不信であり、代議制民主主義のもとの選挙制度で正統性を調達することが困難であることは度々指摘されてきた。ロザンヴァロン（Pierre Rosanvallon）が主張するように、公式・非公式の形で不

信を組織化することによって、抵抗のための社会的な力を形成する「カウンター・デモクラシー」が今一度求められている（Rosanvallon 2016=2017）。多様な抵抗のチャンネルを用意することができるか否かが、ガバナンスの民主化にとって重要な判断基準である（風間 2024: 204）。

市民の抵抗と建設的に関わる方法を見出すことは、ガバナンスの実践にとって重要な問題である（Dean 2018）。ガバナンス論には、アクター間の協働によってあらゆる対立を克服できるとの暗黙の前提が存在している。言い換えると、ガバナンスにおいて不可避的な対立が勃発した場合、どのように対処すべきかという点が決して明らかではない。市民による抵抗権力とガバナンスの関係に注目することは、必ずしもパートナー関係が成立しないようなアクター間において、いかにしてガバナンスが成立するのかという点に注目することを意味する。

紛争と権力は政治的関係の構成要素であり、政治そのものによって克服できるものではない。あらゆる決定は他の可能性を排除した上で成立することから、排除された選択肢に関してはその後も継続的に交渉することが求められる。決定は進行中のプロセスを一時的に停止させるに過ぎず、反対意見を表明する余地をつくりだすような制度を育むことは、民主主義における多元性にとって不可欠な要素である。民主的な空間とは、アクター間の敵対関係を否定することによって成立するものではなく、一定のルールに基づきながらアクター間に競合関係が成立する空間を意味する。

代議制民主主義を補完する抵抗のチャンネルの一つとして「監視の権力」が挙げられている（福森 2022: 247）³。主権者は監視者としての民衆という形をとり、市民やメディア、特定の組織などが行使する警戒、告発、評価を用いて代議制民主主義を補完する。警戒には議題設定機能があり、メディアを通じて公共政策の場を作り上げ、国家の行動の優先順位の確定に寄与する。告発は、対象となる人物の行動をチェックし、その政策を評価する。共通意識の破壊をもたら

3 他のチャンネルとしては、「阻止の諸形式」と「審判という試練」がある（Rosanvallon 2016=2017; 福森 2022: 248）。

すものを鮮明に示すことによって、告発には規範や集団的価値を定着させる効果がある。さらに評価は、統治者の能力や政治システムの効率性の査定が目的となり、様々な指標を用いた政治システムの評価は代表を介さない権力の行使とみなされる。

特に、現代における議会外の異議申し立てに対しては、代議制民主主義のものと既存のチャンネルを超えて、人々の意志を表明する可能性が指摘されている (Rosanvallon 2016=2017)。議会外の運動は、既存の政治プロセスに対する不信の表明の表れであり、新たな形態に基づく異議申し立てを表している。社会運動における情報発信や動員の方法として、ICT や SNS が用いられるようになったことにより、運動へ参加するための敷居は低くなるとともに、既存の組織ネットワークに基づかない運動も多くみられるようになった。ここで発生した社会運動は、新たな参加者へと開かれたものであり、個々の争点への注目を集め、異議申し立てのためのネットワークを拡大した。様々なアクターが多様な利益を代表しようとするのが可能になり、デモへの参加や特定の企業との交渉、一般の人々による支持の獲得に取り組むことができる。

ただし、国家のコントロールに対する対抗権力が明らかになることによって、国家と主権者の間の緊張関係が高まる可能性もある。議会外の声を導入する方法が不適切なものであれば、ガバナンスが硬直化し、目標を達成できないかもしれない。また、ある集団が共通利益や弱者の立場を主張したからといって、それらの利益を代表するための正統性をもっているかどうかは決して自明ではない (Ron 2012)。国家への不信を訴えるアクター間においては、新たな支配構造が生まれる可能性もある。不信の表明は様々な政治的対立を顕在化させる現象であり、新たな問題発見や解決を実現するためには対立が一定程度抑制され、その後の決定過程に影響を与えるような形に変換される必要がある。

ガバナンス論では、決定が行われる前の過程に多様な社会的アクターを参加させる試みが増えていることが示されてきた。しかし、決定そのものが排除を生み出すことを考慮すると、決定が行われた後の不平等な影響についても考慮する必要がある。市民の異議申し立てが非公式の場で終わるのではなく、公的

な場の決定に対して影響を与えるかどうかは、ガバナンスの包括性に関係している。

さらに、様々なアクターの参加を実現することは、参加を望むアクターが国家との協働を受け入れることも意味する。国家に対する不満を抱える人々にとって、協働的な取り組みは必ずしも魅力的なものではなく、国家のコントロールに対して対立的な姿勢を維持することも多いただろう。国家への監視を通じて様々なニーズを訴える人々の存在に着目することは、協働を通じてガバナンス上の対立を解決することができるかどうかにも関係している。

コントロールに対する監視機能は、国家の説明責任を問うものである。ガバナンスが機能するためには、国家によるコントロールが必要となるが、そのコントロールに対して正統性が付与されなければ民主的なガバナンスとしての要件は満たさない。ガバナンスの正統性において、特にスロープットの正統性は代議制民主主義のもとの説明責任を意味する。代議制民主主義のもとでガバナンスが機能するためには、国家によるコントロールに対して正統性が付与される必要がある。もちろん、国家によるコントロールがなくともガバナンスが機能する場合もあるだろう。しかし、ガバナンスの失敗を避けることができないのであれば、国家のコントロールの正統性の問題も無視できない。ガバナンスの失敗は、ガバナンスと代議制民主主義の関係における正統性の問題を提起している。

5 ガバナンスの「失敗」と説明責任

本稿は、ガバナンスの失敗に対する国家のコントロールに関して、代議制民主主義とガバナンスの接合可能性という観点においては、コントロールがいかに正統化されるのかが重要な問題であることを明らかにした。ガバナンスの失敗が指摘されるなかで、失敗を防ぐためのメタ・ガバナンスのあり方が議論されてきた。国家に対しては、ガバナンスをコントロールする役割が求められている。

国家を中心とした統治とは異なり、国家によるコントロールは間接的な形態をとるようになっている。解決すべき問題の数や質が変化したことから、国家は問題解決に取り組む様々なアクターに権限の一部を委譲した。国家は船の漕ぎ手ではなく、あくまで舵取りであることから、アクター間の交渉や取り組みを規定するルールを整備しているに過ぎない。国家はアクター間の協働を促進し、場合によっては制裁を科すことによってガバナンスをコントロールしている。

しかし、国家と他のアクターの関係に注目すると、コントロールを通じた国家の権威的側面は維持されている。ガバナンスに関わるアクター間の関係が水平的なものであれば、もしくは、国家がガバナンスのネットワークの外側にいる存在であったとしても、国家における権威的な行為はなぜ正統化されるのか。ガバナンスの失敗を防ぐために国家のコントロールは求められるが、コントロールに対していかに正統性が与えられるのかは決して明確ではない。

国家によるコントロールの正統性は、ガバナンスにおける説明責任の問題を意味している。特に、代議制民主主義とガバナンスの関係に注目すると、アクターに対する説明責任の有無を明らかにすることは、ガバナンスの正統性の問題に答えることを可能にする。コントロールを行うアクターを明確にすることが、ガバナンスに正統性が与えられるかどうかの基準の一つであり、ガバナンスが失敗した場合にも、その責任がだれにあるのかが明確になる。ガバナンスの失敗に関する議論は、失敗を防ぐために求められる機能を明確にすることだけでなく、失敗の原因を特定することによって、失敗の責任が誰にあるかを明らかにすることでもあるだろう。

コントロールを行うアクターを国家に限定することは、責任の所在を明確にすることでもある。ガバナンスが失敗した場合、国家のコントロールに対しては、選挙を通じた責任追及が行われる場合もあれば、主権者による様々な監視の権力が行使される場合もあるだろう。もちろん、議会外の行動の結果によっては、対抗権力の側に新たな緊張や対立を生み出す可能性もある。複数の抵抗のチャンネルが存在していたとしても、代議制民主主義のもとでガバナンスが

機能するためには、非公式の場の取り組みを公式なものへと変換するためのアプローチが求められる。

さらに、ガバナンスの議論において国家に注目する場合にはいくつか課題が存在する。第一に、ガバナンスの議論においてやはり国家が重要であるとの主張は、ガバナンス論がもつ意義を無視することにもつながる。ガバナンス論が国家の統治能力の低下が指摘される中で行われてきた議論であるにも関わらず、国家の重要性に議論が終始してしまえば本末転倒であろう。第二に、国家の統治能力が低下している中で、国家による説明責任が重要であったとしても、実際に国家が説明責任を果たすかどうかは別の問題である。国家の重要性を指摘しただけでは、ガバナンスがいかに機能するのかという問いに応えることにはならないだろう。

本稿は、ガバナンスにおいて国家に求められる役割が変化したことを踏まえながら、コントロールに対して正統性が付与されるかどうかガバナンス論の課題として存在していることを明らかにした。しかし、正統性の議論がガバナンス論に必要であることが示されたとしても、国家によるコントロールがいかに正統化されるかは明らかになっていない。ガバナンスの失敗によって国家のコントロールの正統性が問題になるのであれば、「失敗」がいかなる状況かを具体的に示す必要がある。ガバナンスと民主主義の接合可能性を明らかにするためには、国家によるコントロールが効いている状態を明確に定める必要がある。今後の課題としては、どこにガバナンスの失敗の原因があり、代議制民主主義のもとではその失敗がいかなる意味をもつのかを示すことが求められる。

（参考文献）

（日本語文献）

- 岩崎正洋（2016）「現代民主主義におけるガバナンスの課題」『社会情報学』第4巻，第2号，55-64頁。
- 風間規男（2024）『つながりの政策学：政策過程の全体図を描く』日本経済評論社。
- 風間規男（2021）「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」『立命館法學』第5・6号，168-189頁。

- 佐藤成基 (2006) 「国家の檻：マイケル・マンの国家論に関する若干の考察」『社会志林』第53巻, 第2号, 19-40頁。
- 佐藤俊樹 (2023) 『メディアと社会の連環：ルーマンの経験的システム論から』東京大学出版会。
- 進藤兵 (2021) 「批判的ガバナンス研究と現代国家 (= 政治社会 + 市民社会)」『立命館法學』第5・6号, 457-507頁。
- 砂原康介 (2005) 「ガバナンス論の射程：代表民主制における「公共的問題」への対応をめぐって」『相関社会科学』第15号, 70-85頁。
- 新川達郎 (2011) 「ガバナンス論と公的ガバナンス研究」新川達郎編『公的ガバナンスの動態研究：政府の作動様式の変容』ミネルヴァ書房, 1-11頁。
- 西岡晋 (2012) 「ピーターズ&ピーレのガバナンス論」岩崎正洋編『政策過程の理論分析』三和書籍, 63-80頁。
- 福森憲一郎 (2022) 「政治システム論とカウンター・デモクラシー論の接合可能性」『法学紀要』第63巻, 231-254頁。
- 福森憲一郎 (2023) 「ガバナンス・ネットワーク論における政治的リーダーシップの再検討」『政経研究』第60巻, 第1・2号, 1-52頁。
- 堀雅晴 (2017) 『現代行政学とガバナンス研究』東信堂。
- 正村俊之 (2016) 「新公共管理後のガバナンスと情報問題」『社会情報学』第4巻, 第2号, 39-53頁。
- 山本啓 (2012) 「ガバメントとガバナンス：参加型デモクラシーへのプレリユード」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, 57-91頁。

(外国語文献)

- Assche, Kristof Van, Raoul Beunen and Martijn Duineveld (2014) 'Formal/Informal Dialectics and the Self-transformation of Spatial Planning Systems: An Exploration,' *Administration & Society*, Vol. 46, Issue 6, pp. 654-683.
- Ayres, Sarah, Mark Sandford and Tessa Coombes (2017) 'Policy-Making "Front" and "Back" Stage: Assessing the Implications for Effectiveness and Democracy,' *The British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 19, Issue 4, pp. 861-876.
- Bache, Ian, Ian Bartle, Matthew Flinders and Greg Marsden (2015) 'Blame Games and Climate Change: Accountability, Multi-Level Governance and Carbon Management,' *The British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 17, Issue 1, pp. 64-88.
- Brie, Michael and Erhard Stolting (2013) 'Formal Institutions and Informal Institutional Arrangements,' in Thomas Christiansen and Christine Neuhold (eds.)

- International Handbook on Informal Governance*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 19–40.
- Christiansen, Thomas and Christine Neuhold (eds.) (2013) *International Handbook on Informal Governance*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Dean, Rikki John (2018) ‘Counter-Governance: Citizen Participation Beyond Collaboration,’ *Politics and Governance*, Vol. 6, Issue 1, pp. 180–188.
- Ek Österberg, Emma and Martin Qvist (2022) ‘Meta-governance as Partial Organization,’ *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 45, Issue 3, pp. 192–210.
- Jessop, Bon (2020) *Putting Civil Society in its Place: Governance, Metagovernance and Subjectivity*, Bristol: Polity Press.
- Kleine, Mareike (2018) ‘Informal Governance and Legitimacy in EU Politics,’ *Journal of European Integration*, Vol. 40, Issue 7, pp. 873–888.
- Klike, Andreas (2016) ‘Democratic Theory,’ in Christopher Ansell and Jacob Torfing (eds.) *Handbook on Theories of Governance*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 86–102.
- Klijn, Erik-Hans (2014) ‘Political Leadership in Networks,’ in R. A. W. Rhodes and Paul ‘t Hart (eds.) *The Oxford Handbook of Political Leadership*, Oxford: Oxford University Press, pp. 403–417.
- Kooiman, Jan (2003) *Governing as Governance*, London: Sage.
- Mann, Michael (1993) *The Source of Social Power II: The Rise of Classes and Nation-States 1760-1914*, Cambridge: Cambridge University Press. 森本醇・君塚直隆訳 (2004) 『ソーシャル・パワー：社会的な<力>の世界歴史Ⅱ（上）（下）』NTT出版。
- Mulgan, Richard (2003) *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*, New York: MacMillan Palgrave.
- O’Donnell, Guillermo A. (1998) ‘Horizontal Accountability in New Democracies,’ *Journal of Democracy*, Vol. 9, No. 3, pp. 112–126.
- Peters, B. Guy (2000) ‘Globalization, Institutions, and Governance,’ in B. Guy Peters and Donald J. Savoie (eds.) *Governance in the Twenty-First Century: Revitalizing the Public Service*, Montreal: McGill-Queen’s University Press, pp. 29–57.
- Reh, Christine (2013) ‘Informal Politics: The Normative Challenge,’ in Thomas Christiansen and Christine Neuhold (eds.) *International Handbook on Informal Governance*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 65–84.
- Ron, Amit (2012) ‘Modes of Democratic Governance,’ in David Levi-Faur (ed.) *The Oxford Handbook of Governance*, New York: Oxford University Press, pp. 472–484.
- Rosanvallon, Pierre (2016) *La Contre-Démocratie: La Politique à l’âge de la défiance*, Paris: Seuil. 嶋崎正樹訳 (2017) 『カウンター・デモクラシー：不信の時代の政治』岩波書店, 60–64頁。
- Scharpf, Fritz W. (1997) *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in*

Policy Research, New York: Routledge.

Schillemans, Thomas (2008) 'Accountability in the Shadow of Hierarchy: The Horizontal Accountability of Agencies,' *Public Organ Review*, Vol. 8, pp. 175-194.

Sørensen, Eva (2020) *Interactive Political Leadership: The Role of Politicians in the Age of Governance*, Oxford: Oxford University Press.

Sørensen, Eva and Jacob Torfing (2021) 'Accountable Government through Collaborative Governance ?,' *Administrative Science*, Vol. 11, Issue 4, pp. 1-10.