

Title	民主的ガバナンス論への道程
Sub Title	Toward a theory of democratic governance
Author	萩原, 能久(Hagiwara, Yoshihisa)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	2011
Jtitle	法學研究 : 法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.84, No.2 (2011. 2) ,p.415- 447
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	<input type="checkbox"/> 山宏教授退職記念号
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-20110228-0415

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the Keio Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

民主的ガバナンス論への道程

萩原能久

- 1 ガバナンス論隆盛の背景
- 2 欧米におけるガバナンス理論の展開・素描
- 3 批判的評価
- 4 民主的規範としてのガバナンス
- 5 ポストリベラル・デモクラシー
- 6 結論

1 ガバナンス論隆盛の背景

「ガバナンス」という用語が政治学や経済学、行政学などの様々な社会科学分野で頻繁に用いられはじめたのは一九八〇年代のことだと言われている。しかしこの語には、しばしば批判されているように曖昧さが伴い、分析的明晰さよりも混乱をもたらすことのほうが多かった。⁽¹⁾こうした状況はこの語が統治の形態や諸制度を意味する「ガバメント」という用語と一定の関係を保ちながらも、この語を用いる研究者によって、ガバメントとは異

なる意味合いをそこに込めるべく意図されてきたことに起因すると言つてよい。

「ガバナンス」にせよ、「ガバメント」にせよ、その元となる動詞 *govern* はギリシア語の *κυβερνάω* [*kubernáo*] に由来するが、この語はもともと舵取りをする、指導する、導く、あるいは船の船頭を務めるという意味を有していた。⁽²⁾ プラトンも集合的な意志決定をどのように行うかという文脈でこの語を用いており、統治者の役割をそうしたものとして記述している。その後この語はラテン語の *gubernare* を經由してヨーロッパの諸言語に広まっていくことになる。たとえば二三世紀のフランスにおいては *governance* という語は *government* とほぼ同義で用いられており、それは行政長官 *governor* の行動様式や立ち居振る舞いを指す語であったようだが、一四七八年以降は様々な行政的特権を与えられていた北フランスの特定の地域を指す言葉として用いられるようになる。⁽³⁾ 他方、ドイツ語圏に目を転じてみた場合にはガバナンスに対応したような用語法は確認されていない。⁽⁴⁾ 通常ガバメントを指すドイツ語の *Regierung* ないしは動詞 *regieren* は「支配する」「制する」「まっすぐにする」という別の系統のラテン語 *regere* に由来している。英語においてもガバメントとガバナンスの用語法上の区別はさほど明確なものではないようである。ジェームズ・ローゼナウによると、何らかの統治システムと関連した意味で *governance* という用語が用いられる状況には一六の異なるタイプが存在する。⁽⁵⁾

ガバナンスという新しく導入された概念が混乱をもたらしてきたもうひとつの理由は、言語的なものにとどまらない。この語がある種の政治的狀態を説明するための記述的概念なのか、社会のある特定の狀態を理解するための分析的ツールなのか、はたまた政治社会のあるべき姿や到達目標を指し示した規範的概念なのか不明確な点も問題視されている。

そこで本稿ではまず、そもそもこのガバナンスという用語がどういう問題状況に一定の回答を与えるべく導入されてきたのか、その経緯を振り返ることからはじめたい。結論を先取りして言えば、ガバナンスを巡る議論に

よって研究者たちが答えを与えようとしてきた状況に関して、欧米世界と日本の研究者のあいだに微妙な関心のずれが窺えるのである。

西欧の政治理論や行政学において「ガバナンス」概念が登場してくるのは一九九〇年代頃からであるが、それはそれに先立つ八〇年代における「社会科学の危機」に対応したものであった。⁽⁶⁾ その危機とは以下のような特徴を有していた。⁽⁷⁾

- (1) 先進民主主義諸国におけるガバナビリティの危機。これには選挙における投票率の低下や政治不信、人々の多様な要求に政府が応えきれなくなり、市民の抗議活動が活発化したことなどが具体的事例として挙げられる。
- (2) 一九八〇年代の「失われた十年」における世界銀行の構造調整プログラムの失敗。世銀の構造調整融資は、その融資の実行にあたり、「コンディショナリティ（貸付条件）」として貿易自由化、民営化といった新古典派経済学にとつた政策実施を融資条件として課し、それによって融資受入国の経済構造の改善を図り、経済状態を安定させようとしたが、融資受入国の中には、貿易自由化、民営化といった政策を受け入れる素地がまだ整っていない国も多く、かえって国内の貧困層の増大、インフレの高進が加速化されてしまった。
- (3) 逆に先進国においては新古典派の経済政策（「国家を小さく、市場を大きく *less state, more market*」）が成功し、ニュー・ポリティカル・マネージメント（NPM）の手法を導入した行政の効率化の努力が開始された。
- (4) 共産主義体制の崩壊に伴って、集産主義的な中央計画経済という手法への不信感が高まった。
- (5) 途上国における相次ぐ権威主義体制の崩壊と民主化の進展が見られた。しかしその際に明らかとなってきたのは、議会主権、強力な内閣、選挙によって実現される責任政治、与党による官僚制の馴致化、強力な野党、公開討論という原則といった特徴を持つ民主主義の「ウェストミンスター・モデル」が途上国に対する開発モデルとして成功をもたらさないという事態である。

他方、日本においてガバナンスの概念を最初に用いたのは一九九四年に公表された行政学者、今村都南雄の論文「ガバナンスの観念」⁽⁸⁾であったと言われている。もう一人の先駆者は宇都宮深志である。彼は「新しい環境理念と環境ガバナンス」(一九九六年)⁽⁹⁾と題する論文において二一世紀に向けた環境政策における新しい枠組みを「環境ガバナンス」と名付けた。ここでのガバナンスとは非政府主体との協力の下に進められる統治様式を指す言葉として用いられ、「決定、協力、指揮、コントロールの過程およびその過程を助長する arrangement」⁽¹⁰⁾と定義されている。それを受ける形で九八年には日本行政学会で早くも「日本の行政改革——ガバメントからガバナンスへ」と題する共通論題が生まれ、二〇〇四年には年報行政研究『ガバナンスと行政学』が発行されるにいたった。他方、日本政治学会においても二〇〇八年に、学会年報において『政府間ガバナンスの変容』が特集されるにいたっている。このような日本のアカデミズムに見られる変化を促したのはおおむね次のような状況であった。

- (1) 一九八〇年代から政府の行政改革が進行している。その中心的役割を担ってきたのが「増税なき財政再建」をスローガンに掲げた第二次臨時行政調査会(第二次臨調、いわゆる「土光臨調」)である。そこでの主導理念は(1)歳出削減による中規模国家の財政規模、(2)市場と民間活力への信頼であった⁽¹¹⁾。そこで一貫して追及されていたのは、小さな政府、地方分権化、市場への権限移行による政府の効率性であった。
- (2) 政府においても、地方自治体においても行政権限を振りかざした強引な統治手法から、情報開示・情報配分に力点を置いたソフトな統治手法への変化が生じている。
- (3) 一九九五年に発生した阪神淡路大地震において、このような緊急事態にたいする政府の対応の遅さが激しく批判を受けた。しかし別の、迅速な対応が果たして可能だったのだろうか。そもそも政府はコミュニティ全体に奉仕するものであり、そうであるかぎりは住民の大多数の同意の調達が不可欠であって、機動性に欠けるの

はその宿命であるともいえよう。

- (4) 阪神淡路大震災時においてもボランティア市民の手による救援活動の機動性が、政府の対応の遅さとの対照のなかで際だつことになったが、一九九七年に発生したナホトカ号重油流出事故においては全国各地からの個人・企業・各種団体によるボランティアが流出重油回収作業に参加したといわれる。その数は延べ三〇万人近くにのぼり、ヒエラルキカルな行政的組織に対するネットワーク状組織への有効性への期待感が高まることになった。

以上、検討してきたことから次のように暫定的に結論づけることができよう。伝統的な民主的統治システムが適切に機能しなくなった危機感に対応する形で登場してきたのが「ガバナンス」という構想であり、そこに見られる理論的特徴は以下の四点である。

- (1) 中央集権的な政府に代わる分権的モデル。
- (2) 権力行使から情報流通へという統治手法の変化。
- (3) 国家による責任の独占から国家、市場、市民社会による責任分有。政策形成から実行にいたるプロセスへの私的アクターの参入。
- (4) 諸アクター間の関係を律する原則は垂直的な組織から水平的なネットワークに転換。

2 欧米におけるガバナンス理論の展開…素描

ガバナンスをテーマとする著作が欧米で現れ始めたのは一九九〇年代のことである。最も初期の業績といえるのが、爾後のガバナンス論台頭のスローガンともなったジェームズ・ローゼナウの『ガバメントなきガバナンス

Governance without Government (九二年) であり、それにジャン・クワイマンの『モダン・ガバナンス *Modern Governance*』(九三年)、さらには主としてイギリスの行政学を扱った R・W・A・ロードスの『ガバナンスとは何か *Understanding Governance*』(九七年) が続く。しかしその影響力という面で、最も注目を集めたのはジョン・ピエールと B・ガイ・ピーターズの編になる『ガバナンス・政治・国家 *Governance, Politics and the State*』(二〇〇〇年) であろう。⁽¹²⁾

ピエール／ピーターズによると、ガバナンスとは集合的な目標を展開し実行するための様式であり、その最も重要な機能は、経済と社会の「舵取り」を行い、一貫性のある集合的な目標に到達することである。⁽¹³⁾ 彼らもまた、ガバナンスが混乱をもたらしかねない用語であることを十分に認識しているのだが、彼らに特徴的なのは、それを回避するためにこの概念を「アンブレラ・コンセプト」の下で概念化しようと試みている点である。それは以下の三つの構成要素からなる。

1 ニュー・パブリック・マネージメント (NPM)⁽¹⁴⁾ 構想・NPM は公的官僚制度を改革し、効率的なサービス提供の障害を除去することをその目標とする。具体的には NPM は (1) 民間セクターの経営理念を公共セクターに移設し、(2) 民営化、(3) エージェント化、(4) 競争、(5) 分権化、および (6) 市民への権限委譲 (エンパワーメント) からなる。⁽¹⁵⁾

2 経済の諸セクター間の調整と公私関係の再編。

3 グッド・ガバナンス (透明性と責任を伴った参加システム)。

これを継承する形で「新しいガバナンス」を提案しているのが アン・メッテ・キエールである。従来のガバナンス論では依然として国家が社会活動や経済活動をコントロールする中心的な役割を担う、トップダウンのアプローチが保持され続けていた。これとは対照的に、彼女のいう「新しいガバナンス」は、国家機関がある一定の

役割を保持し続けることを否定しないものの、その一方で、国家がどのように社会と関わり合っていくのかという点をより重視する。¹⁶⁾ キエールがこのガバナンス理論の中核にあると想定しているのは、正統性、効率性、民主主義、およびアカウンタビリティである。¹⁷⁾

他方、アカデミズムの世界でのこのような概念化作業と並行する形で様々な種類の「ガバナンス指標」が存在している。代表的なものにフリーダムハウスやトランスペアレンシー・インターナショナルといった国際NGOによるものがあるが、こうした指標の多くが、政府開発援助ODAをより効率的にする目的で、発展途上国への貸し付け条件、コンデイションリテイを測定するために用いられることが多く、先進国側の外交政策とリンクする傾向が強い。そこでこうした傾向の三つの代表的なパターンをとりあげてみたい。すなわち、合衆国国際開発庁USAIDによるもの、国連によるもの、そして世界銀行の指標である。

まず合衆国国際開発庁USAIDの指標化作業では、「開発途上地域の市民生活を改善しつつも、民主主義と自由市場を拡大するというアメリカの外交政策状の関心」¹⁸⁾を促進するために以下の五つの条件が提案されている。

- 1 法の支配と人権の尊重の強化
- 2 より本来的な、競争を伴う選挙と政治プロセスの促進
- 3 政治的に活性化した市民社会の更なる発展
- 4 より透明性の高い、責任あるガバナンス
- 5 自由で独立したメディアの助成

USAIDが掲げるこのリストにおいては、「ガバナンス」が法の支配や人権の尊重、選挙制度の確立といった民主的な制度の設立・維持とは区別される別項目として扱われている点が特徴的であろう。ここで用いられている「ガバナンス」指標は市民社会の成熟といった変数からも独立したものであるが、その「ガバナンス」は次

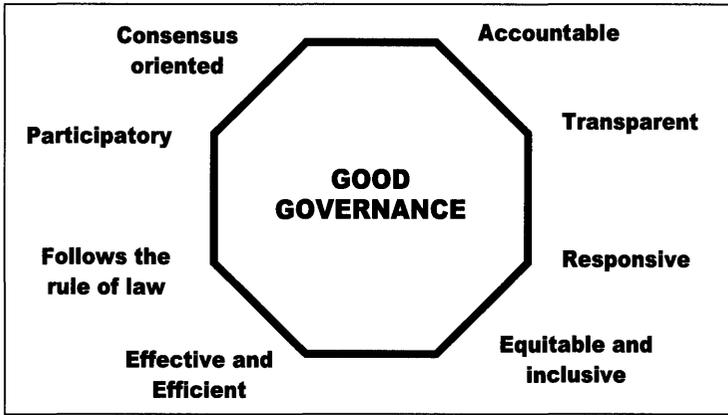
の五つの観点から測定されることになっている。

- 1 汚職除去度
- 2 治安セクター（これは軍民関係に関連した要素である）の民主的ガバナンス
- 3 分権化と民主的な地方自治ガバナンス
- 4 立法機能・立法過程の強化
- 5 行政・公共セクターのパフォーマンス強化による政治改革

換言すれば USAID は、アメリカの政府開発援助を受けるためには、ここで言われている「ガバナンス」指標で合格点に達していれば十分であるとみなしているのである。分かりやすく言えば政府や行政がある程度効率的に機能していれば経済援助を与える条件としては十分なのであって、民主化指標や市民社会指標で合格点に達していなくてもよいということなのだろう。考えてみれば当たり前のことである。民主的な制度や政治がすでにその国に存在しているならば、そこに「民主主義と自由市場を拡大する」必要などないからであり、このような政府体制のあり方の問題をコンディショナリティとすることは逆に内政介入になりかねないからである。具体的な援助の処方箋となると、民主的の制度や市民社会の成熟と経済発展との相関関係、因果関係は自明ではなく、逆に複数政党制民主主義導入後の政治的社会的不安、あるいは内戦勃発など、「民主化」の動きが逆に開発を阻害するという事例も存在するのである。

国連アジア太平洋経済社会委員会 UNESCAP が提案している「ガバナンス」はどうだろうか。ここでは「ガバナンス」は、より広く、決定作成のプロセス、および決定が実行される（または実行されない）プロセスとして定義されている。¹⁹⁾ここでの「ガバナンス」はしたがって、USAID のそれより包括的で、USAID が四番目に掲げている「ガバナンス」以外の五つのコンディショナリティすべてを「ガバナンス」の概念のなかに包

図1 UNESCAPの視点からする「良いガバナンス」



括するものである。UNESCAPの指標において特徴的なのは決定作成と決定の実効に関わるフォーマルなアクターだけでなく、インフォーマルなアクターにも焦点が当てられている点である。政策の実行にあたって動員を想定されているのも、フォーマルな機構だけでなくインフォーマルな仕組みも含んでいる。そのうえでUNESCAPは八つの指標からなる「良いガバナンス」ということについて語る。(1)政治参加、(2)コンセンサス指向、(3)アカウンタビリティ、(4)透明性、(5)即応性、(6)公正さと包括性で包括性、(7)効率性、(8)法の支配の遵守がそれである。

しかしながら国際比較を可能にするための指標化プロジェクトの中では、世界銀行の **Worldwide Governance Indicators** プロジェクトがその包括性において群を抜く存在である。⁽²⁰⁾そこではガバナンスは「ある国において、それに基づいて権威が行使されているところの伝統と制度からなる」ものとされている。そのうえで既存のNGOなどが蓄積した数百もの基礎的変数を集計する形で作成されたのがこの世銀ガバナンス指標で、たとえばその二〇〇七年版では、世界的規模の三〇もの異なる組織によって収集された三三のデータセットから作成されている。企業や個人によって収集されたデータもあれば、商業ベースでリスク・ランキングを行う企業による査定も、

NGOや、各種シンクタンク、多国間援助エージェンシーからのデータもある。

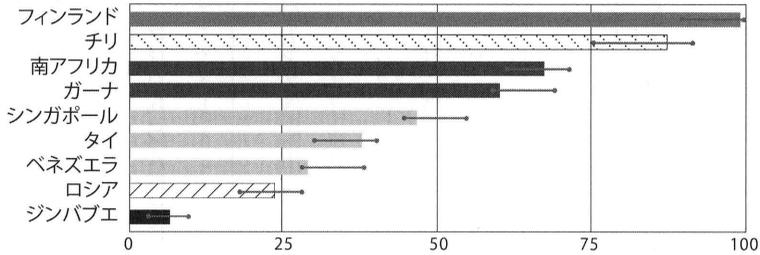
彼らがそこで考慮にいれているのは、ひとつには政府が国民によって選び取られ、モニターされ、場合によっては別の政府と取り替えられていく一連の過程である。さらには政府が堅実な政策を形成・実行していく能力が考慮され、市民がどの程度尊重されているか、また市民のあいだで交わされる経済的・社会的相互作用をつかさどる諸制度の状態がどのようなものかが評価の対象となっているが、それらは個別的に集約され次の六点にまとめ上げられている。

- 1 市民の声の反映とアカウンタビリティ…(ある国の市民がどの程度まで自分たちの政府を選択することに参加できるか。また表現の自由、結社の自由、自由なメディアがどの程度存在するか。)
- 2 政治的安定性と暴力の不在…(ドメスティック・バイオレンスやテロを含む、違憲な手段や暴力的な手段で政府が攪乱され、あるいは転覆させられるような見込みがどの程度存在するか。)
- 3 政府の効率性…(公共サービスの質、公務員の質、政治的圧力からどの程度の独立性が保たれているか、政策形成・実施の質、さらには政府がそのような政策にコミットしているとの信頼感がどの程度存在するか。)
- 4 政府の調整能力の質…(政府が民間セクターの発展を許容し、促進する堅実な政策や規制を立案・実施する能力。)
- 5 法の支配…(どの程度まで各行為主体が社会のルールを信頼しつつ、それを遵守しているか、特に契約履行、警察、司法の質、ならびに犯罪や暴力の発生頻度。)
- 6 汚職コントロール…(どの程度まで公権力が個人的な利得のために行使されているか。これには大小の不正の形態、ならびにエリートや私的利害関係者による国家の「篡奪」も含まれる。)

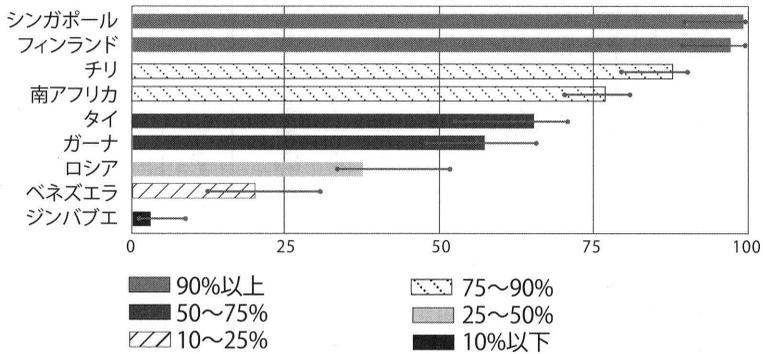
図2はこれらの六つの集計データを国別に指標化した結果から、1の「市民の声の反映とアカウンタビリティ」および3の「政府の効率性」について、いくつかの国のスコアを抜粋し例示したものである。

図2 Worldwide Governance Indicators のいくつかの結果

市民の声の反映とアカウンタビリティ (Selected Countries, 2006)



政府の効率性 (Selected Countries, 2006)



棒グラフ末尾の線分は誤差の範囲を示す。
 出典: <http://www.govindicators.org>

3 批判的評価

さて前節までにおいて、様々なガバナンス構想について、その概略を見てきたが、本節では批判的な観点からいくつかの問題をとりあげたい。その際、一点だけ留保しておきたい問題がある。それは国家、ないしは政府をガバナンスの主要アクターとみなしうるか、みなすべきかという問題と関わる問題である。たとえばグローバル・ガバナンスについて語るとするならば、そこには国家よりも上位にあるアクターが事実上、ほとんど存在しないのだから、少なくとも、国連やNGO/NPOなどの他

の諸アクターと併存するアクターのひとつとして、国家を扱わないわけにはいかないだろう。しかしながら、本稿では、ガバメントと区別されるガバナンス理論の問題点を検討する作業に集中するため、理論的混乱を回避する観点からも、国家をガバナンスの主要アクターとして扱うことはしないことにする。

(1) ネオリベラル統治性

ガバナンスと統治(ガバメント)はどのように関連するのであるか。この問いに関しては理論上、四つの立場を想定することができよう。

- (1) ガバナンスは統治に対立するものであり、両者は両立しないと見る立場
- (2) ガバナンスは統治権力が用いる手段とみなす立場
- (3) ガバナンスは統治でうまくいかない部分を補完するとみなす立場
- (4) 集会的決定作成の様式が統治からガバナンスへと移行しているとみなす立場

これらの四つの立場は必ずしも排他的関係にはないので、組み合わせることもできる。先に検討しておいた世銀やUSAID、UNESCOAPのガバナンス指標はそうしてみると(2)と(3)の立場を組み合わせたもの、つまり手段仮説と補完仮説を組み合わせたものととらえることができよう。しかしこれは極めて由々しき帰結、土佐弘之が「ネオリベラル統治性」²¹⁾と呼ぶ帰結をもたらしてしまう。つまりこのネオリベラル統治性においてはNGOや国際機関、多国籍企業といったトランスナショナルな非国家的アクターまでもがガバナンスの仕組みに加わり、「国家の下請契約者」としての役割を果たすことが期待されることになるのである。たとえば世銀のガバナンス指標は、グローバル・ベンチマーキング・システムとして、「中立」的な装いのもとで途上国が自発的に世銀の示す尺度によって自国の成績向上を果たし、できるだけ高いランキングに達するように各国を強制する

ことになる。ある途上国がこの要求に応える意志や能力を欠く場合には自国が破綻国家であることを認めたとみなされ、リスク・グループとして排除されることになる。その結果、罰を受けることになっても、自業自得であるというわけである。

(2) 経済成長偏重主義と民主主義の赤字

ガバナンス構想の多くは、結果として効率性が図られていればそれで十分であるとみなす傾向がある。いくつかの指標のなかには、相互に両立不可能な要素が存在することも指摘できるが（たとえばコンセンサス形成を重視する意志決定メカニズムには、それ相応の時間とエネルギーがかかるだろうから、必ずしも効率的であるとはかぎらない）、それ以上にガバナンス理論の多くが、民主主義という観点から見た場合にいくつかの深刻な問題を引き起こす点は看過しえない。

まず最初に指摘されなければならないのは、ガバナンスに注目するアプローチの多くが、民主的正統性に対する重大な挑戦となっていることである。最も標準的なダールの民主主義の定義、「市民の要求に対し、政府が政治的に公平に、つねに責任を持つて応えること」⁽²²⁾を例にとってみても、そこには二種類の正統性の契機があることがわかる。インプット面での正統性（市民の意見が意志決定プロセスに反映されているかどうか）とアウトプット面での正統性（公共の福祉が達成されているかどうか）がそれである。ガバナンス理論はこの両者のどちらから見てもその正統性に疑義がある。まずインプット面での正統性に関してであるが、このアプローチは民主的手続きにのっとった選挙によって選出されたわけでもない、公的な権威づけに欠ける諸アクターが意志決定プロセスに関与することを大幅に認めている。アウトプット面での正統性に関してはその正統性には疑問が残る。政策の実施が公的な選抜を経たものによってではなく、複数のアクター間での相互作用による部分が大きいとするならば、

その政策の成否に責任を負うのが誰であるのか特定することは困難になろう。さらにはガバナンス・アプローチをとった場合の政策品質を保証するものがまったく存在しないのも問題である。ステイク・ホルダーすなわち利害関係者を決定作成プロセスに関与させることは、インセンティブの向上にこそ資する点があるだろうが、それが公共の福祉や公益に資する保証などどこにもないのである。

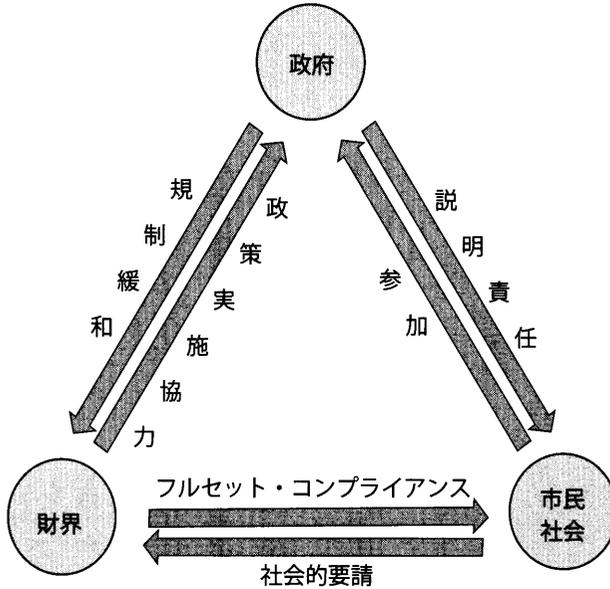
この点で本稿で提案してみたいのは、こうした旧来のガバナンス・アプローチを組み替え、(1)と(4)の立場、すなわち統治に対抗的な視点としてガバナンス概念をとらえつつ、現状を前者から後者への移行の過程途上にあるととらえる構想である。

4 民主的規範としてのガバナンス

先にも紹介しておいたように、UNESCAPの構想するガバナンスにとどまらず、多くのガバナンス構想はある一定の望ましい社会状態を「良いガバナンス」として顕彰している。しかし民主主義の理論的な観点からするならば、この「望ましい状態」がいわゆるウェストミンスター・モデルと同一視されてならないのは言うまでもないことである。前節ではガバナンスという概念を方向づける際に民主主義と市民社会という要素をそこから排除してしまうことに関して懸念を表明しておいたが、民主化や市民社会の強化が必然的にウェストミンスター・モデルの導入を必要とするわけではない。²³⁾ガバナンス概念の再定義に際して、われわれが必要としているのは、デヴィッド・ヘルドが「民主化の両面的過程」²⁴⁾と呼ぶ作業のみである。すなわち、政治社会の民主化に加えて、市民社会の民主化も必要なのである。

具体的に述べるならば、その作業は以下の課題を検討する作業となろう。

図3 市民社会の理想協働モデル



1 (フォーマル／インフォーマルな) 諸制度における民主主義の強化

2 公的／私的諸制度におけるパフォーマンスの改善

3 市民社会の強化

4 分権化と地方自治の強化

図3は正しく機能した場合の民主的市民社会の理想モデルを示したものである。それは政府、経済界、市民社会の相互協働によってはじめて実現しようものといえるだろう。

こうした文脈から注目し値するのが「ガバナンス・ネットワーク (GN)」アプローチという近年の理論展開であろう。これはソレンセンやトーフイックといった、いわゆる「ガバナンス・ネットワーク第二世代」の研究者たちの手によるものである²⁵⁾。それではこのGNアプローチとはどのようなものだろうか。ソレンセン／トーフイックは、彼らのアプローチの核にあるのは以下の五つの特性であると述べている。まず第一に、このアプローチは、私的ア

クター、準公的アクター、公的アクターなどからなる一連の行為主体を特定化し、これらのアクターは、お互いが有する活用可能資源や能力に依存しつつも、その各々の活動という面では自律的である。第二に、このガバナンス・ネットワークのメンバーは交渉を通じて相互作用を行う。第三に、アクター間での交渉を通じた相互作用は相対的に制度化された枠組みの中で行われる。第四に、このガバナンス・ネットワークは相対的に自己調整機能を有している。そして第五番目として、このガバナンス・ネットワークは公共目的を生成させる働きを有している。²⁶⁾

これだけの説明ではこのGNアプローチのどこが新しいのか、わかりにくい面もある。実際のところ、第一世代の研究者と第二世代研究者のあいだの相違は、第二世代の研究者たちが取り組んでいるそのリサーチ・アジエンダの違いであるといつてよい。それは次のような、いまだ明確な答えが見いだされていない、「問いの新鮮さ」なのである。

- 1 ガバナンス・ネットワークの生成、機能、発展をどう説明するか。
- 2 ガバナンス・ネットワークが失敗する理由、またその成功の条件は何か。
- 3 様々な種類のメタガバナンスを通じて、それ自身自己調整機能を有するガバナンス・ネットワーク作動させるか。特に公権力は何かできるか。

4 ネットワーク・ガバナンスに固有の民主的問題やその可能性にはどのようなものがあるか。

われわれがここまで取り上げてきた文脈に照らすならば、こうしたGNアプローチは歓迎すべき理論展開に向と言えるだろう。このアプローチがガバナンスを民主主義理論と接合させようという困難な課題に真正面から取り組もうとしているからであるが、積極的な評価に値するのはそれにとどまらない。このアプローチは、ある国でうまくいったガバナンスのモデルがなぜ別の国では失敗したのか、その理由を追及しようとしているからで

ある。従来のガバナンス・アプローチは、ややもすれば議会制民主主義に代わる代替構想を打ち出すことに腐心するあまり、ガバナンスの失敗という事態にたいしては無関心でありがちであった。そもそも、成功事例からわれわれが学ぶことができることはそれほど多くはない。われわれはどのような場合でも、むしろ失敗事例から多くのことを学べるのであり、こうしたリサーチ・アジェンダの方向転換は歓迎されるべきであろう。

5 ポストリベラル・デモクラシー

GNアプローチがガバナンスの民主主義的側面に焦点をあてようとしていることは先述したとおりだが、その際に、ここでいう民主主義がいったい何を指すのかについて明確にしておく必要がある。

すでに示唆しておいたことではあるが、このGNアプローチも標準的なリベラルデモクラシーの理論と両立しうるものとは言い難く、むしろそれにとつては一種の脅威となるであろう。というのも、GNアプローチが想定する様々なアクターは、ときには私的アクターであり、ときには公的アクターでもありうるのだが、こうしたアクターはどこからその正統性を調達しうるのか、必ずしも明確ではないからである。その結果、意志決定の正統性も疑わしいものとならざるをえない。ある特定の決定がなされた場合の、その責任の所在も不明確である。通常、議会制民主主義制度においては選挙と選挙によって選出された代議士に正統性が付与されると考えられているわけだが、GNアプローチが想定するような私的アクターは選挙の襍ぎを受けた政府の正統性を掘り崩すことになりかねないのである。また集合的な決定作成が当該決定に利害関係を有する者の私的領域で行われるような事態がそのまま容認されれば、そこで破壊されるのは個人の自由にとどまらず、公益までが甚だしく損なわれることになろう。自己調整機能をもった規律権力が、フリーコーク的な意味で不可視の権力として作動するというのも

危険きわまりない。この種のガバナンス・モデルが政治に効率性をもたらすか否かは、必ずしも成功を保証されたものでもなく、実際にその場にならないと分らないというのも、正直な見解かもしれないがあまりにも心許ない。そのモデルがどこまで民主的と言えるのかは、さらに一層心許ないのである。

われわれが従来型のリベラルデモクラシーの理論を唯一の民主主義モデルとして参照する限り、前述の意味でわれわれはGNアプローチを肯定的に評価することなどできはしないであろう。それではGNアプローチも、民主主義とは両立不可能だと結論づけていいだろうか。そうではないだろう。というのも、近年、ポストリベラル・デモクラシーと総称される旧来の議会制民主主義モデルや集計民主主義モデルに取って代わるべく登場してきた理論的アプローチが存在するからである。

一般にポストリベラル・デモクラシーと総称される理論的立場は多様だが、ここでは(1)討議的デモクラシー *deliberative democracy*、(2)コミュニタリアニズムあるいはシビック・リパブリカニズム、(3)闘技的ブルーリズム *agonistic pluralism* の三つの代表的モデルをとりあげ、それらの立場からGNアプローチがどう評価できるのかを検討してみたい。

(1) 討議的デモクラシー

討議的デモクラシーを一言で特色づけるとするならば、望ましい政策を形成するために市民のあいだでの討議に基づいて政治的意志決定を行っていかねばならないとする考え方であるといえよう。伝統的なりべラルデモクラシーでは市民の政治参加は「選挙」を中心と考えられてきた。これとは対照的に討議的民主主義の理論では政治、つまり *law-making* は公的空間に市民が集い、討議を交わすことのなかから形成されるものでなければならず、そこでのコミュニケーションは政治システムや経済システムによる歪曲、浸食から保護されたもの

でなければならぬと考えられている。ハーバーマスの言うところの「生活世界の植民地化」⁽²⁷⁾を回避すること、つまり権力や貨幣に毒されることのない透明なディスクール空間の確保が目指されるのである。このモデルは哲学的にはロールズやハーバーマスに根拠づけられつつ、その後もコーエンやドライゼク、ヤングなどの政治理論家によってより精緻なものに仕立て上げられてきている。⁽²⁸⁾

そのなかで近年、ファンクとライトという二人の政治理論家によって提案されている「エンパワーされた参加ガバナンス empowered participatory governance」という民主主義モデルが注目に値する。このアプローチ(以下では「EPGアプローチ」と呼ぶ)はハーバーマスなどの議論から示唆を受けつつ形成されたものではあるが、哲学的な議論というよりはるかにプラグマティックで実践を意識したものである。それは下からの参加原則、具体的な問題解決を目指しつつも、「参加者がお互いの立場に耳を傾けあいながら、しかるべき考慮を行った後で集団の選択を行う」⁽²⁹⁾姿勢を育成していくことを狙った教育的効果も意図している。その特徴としてあげられるのは(a)公的セクターから私的アクターへの権限移譲に焦点をあてつつも、同時に公的な権威を有するメカニズムをそこから生み出すものであり(b)決定の質を保証し、学び合いを普及させるために強力な中央機関の調整・監督に服するものであり、(c)同時に国家権力を抑制する試みであり、(d)既存の権力の介入から開かれた公的空間を保護するために何らかの対抗権力の形成を重視する、⁽³⁰⁾そういうアプローチである。

こうした討議民主主義理論のEPGアプローチは、先述のGNアプローチと親和性が高いといえよう。GNアプローチにおいても目指されていたのは(1)特定の具体的な問題に対する問題解決であったし、そこでの問題解決は(2)密室内での不可視な決定プロセスでの討議ではなく、生活空間と連動した「下からの討議」に支えられたものであるし、(3)お互いに自律しつつも、相互に依存し合ったアクター間での討議空間を作り出すものだからである。⁽³¹⁾

しかし討議民主主義にとってGNアプローチは手放しで礼賛しうるものであるわけでもない。たとえば特定の利害関係者や市民が組織的に排除される可能性がそこに存在しないとはいえないだろうし、また理性的な討議にどこまで非言語的あるいは感情的パーフォーマンスまでが許されるのか、またこうした「教育的効果」の結果、本当に市民社会の成熟が望めるものであるのかどうか、どこか一種の願望思考の産物であるかのようにも感じられる。討議の現場ではデイベートの達人が場をしきつてしまいがちなのだ。⁽³²⁾そして何よりも問題なのは、ここで言われている「討議」もしょせん非公開の、政策決定の現場での「討議」にすぎないという点である。もともとハーバースなどが意図していた「討議」とは決して政策形成に際して密室内で交わされるシステム内部での討議を指していたのではなく、生活世界での市民的討議の活性化であったことが忘れられてはならない。

(2) コミュニタリアニズム／シビック・リパブリカニズム

討議民主主義にとっても一番問題になるのは、公的な討議を試みたところで、多様な考え方を持っている人々が本当に合意に到達できるのかどうか、実際にやってみるまではわからないという点だろう。アメリカの代表的なコミュニティリアンの一人、アマタイ・エチオニはコミュニティのメンバーが共通の価値観を共有している場合にのみ合意が可能になると論じる。⁽³³⁾彼にとつては個人の自由や人権などの価値も、よく統合されたコミュニティがあつてこそ守られるのである。こうしたコミュニティを破壊してしまうような行き過ぎた自由、アイデンティティの政治など、彼にとつては許し難い敵なのだ。

エチオニのような筋金入りのコミュニティアンと比べると特異なのは、こちらもまたアメリカを代表するコミュニティアンと目されているマイケル・サンデルである。彼はエチオニの主張するような、デモクラシーが同質的なコミュニティを必要とするというような考え方を否定する。むしろ逆である。デモクラシーの自己統治は今

日、マルチ・アイデンティティを持ち「複数の居場所を持つ自我 multi-suited selves」⁽³⁴⁾として考え、行為することのできる市民を必要としていると主張しつつ、サンデルは次のように述べる。「現代の市民的徳性とは時には重なり合い、時にはぶつかり合う義務のあいだでわれわれがとるべき道を交渉する能力のことであり、複数の忠誠心をもたなくては引き起こされる緊張を生き抜く能力のことである」⁽³⁵⁾。近年、コミュニタリアンという呼称に代えて、「市民的共和派 civic republicans」という表現が用いられることのほうが多くなってきているが、この呼称が示すように、問題なのはシテイズンシップである。サンデルにとって「市民である」ということは地位や身分の問題なのではない。人間はある種の行為を自発的に行うことによって市民に「なる」のだ。「市民的共和主義のなかではシテイズンシップとは活動であり、単なる地位ではない。それゆえ実践に参加しなければ、重要な意味で市民とはいえないのである」⁽³⁶⁾。

共和主義的伝統の強いアメリカやフランスのような国家では、市民は公共のことに関心を持たねばならず、自らの必要性から自由であることが求められる傾向が強い。自らに与えられたものだけを享受し、フリーライダーを決め込もうとする人間は他者に依存した、墮落・腐敗した姿であるとみなされがちなのである。リベラル／コミュニタリアンというレッテル張りなど、サンデルの気にとめることではないだろうが、彼の議論がコミュニタリアンとして特異なのは、国体の精華だとかの共同体的価値を説く人が日本でもそうであるように、伝統だとか自国固有の価値観だとか、愛国心などを持ち出して自分に都合のいい、自分のお気に入りの価値を「共通善」として全員にそれを押しつけようとするのとは正反対の立場から議論している点である。彼はコミュニティアンのなかに多元性が、つまりいろいろな考え方や価値観を持った人がおり、だからこそ誰も単一のアイデンティティに縛られることなく、それらのあいだで折り合いをつけ、うまく生きていく術を見つけることが市民的徳の涵養だと主張するのである。

このコミュニティ安的・市民的共和主義の民主主義観からするならば、市民が公共世界に参加していく機会の増大は、困難を伴っていても、まさに市民が単なる受益者としてではなく、民主主義を支える主体として活動するためには不可欠の実践である。しかしながら、GNアプローチはこのタイプの民主主義理論にとっても脅威となりうる。というのも、GNアプローチを採用した結果、特定のコミュニティやアイデンティティ集団が抑圧され、周辺化されてしまう可能性があるからである。GNアプローチは容易にエンパワーされ、重要視される少数者とエンパワーされることなく排除されてしまう多数者を生み出してしまふ結果をもたらしうる。またGNアプローチはネットワークの凝集力に頼ろうとはせず、緩やかなつながりにとどまろうとするが、それが市民的共和主義者たちが求めるような市民的徳性を育成していくのにふさわしいアプローチといえるかどうかも定かとは言えない。

(3) 闘技的デモクラシー

闘技的デモクラシーの理論では政治とは合意を達成するためのプロセスなどではなく、固定化された単一の秩序のあり方に対する絶えざる闘争としてとらえられている。ベルギーの女性政治学者シャンタル・ムフがこの立場を代表する最も有名な理論家であるが、彼女は政治的対立のある種の形態がもたらす積極的に評価されるべき側面があることを強調する。それはカール・シュミットが描き出したような友と敵の区別(シュミットの場合、敵とは物理的殺戮の対象を意味するが、³⁸⁾友概念はその残余概念として無規定にとどまる)のような敵対的 antagonistic なものとは異なる。そのような敵対関係を、議論による競争という民主主義の共通のルールの受容のもつて、対抗者 *adversaries* 同士のあいだの闘技 *agon* に変える必要がある。あるインタビューでムフは次のように語っている。そこでは彼女の主張する闘技的多元主義がハーバースマスやロールズの提唱する討議的民主主義とどう異なる

るのが端的に語られている。

私が闘技的多元主義 agonistic pluralism という構想を用いて示そうとしたのは複数の利害のあいだでの交渉といった伝統的なりべラルの民主主義構想とも、またハーバースマスやロールズのような人たちによって近年展開されてきているモデルとも異なった、デモクラシーについての新しい考え方です。ロールズやハーバースマスは民主的な社会の目的は合意を達成することだ、そして人々が自分たちの特殊利害を脇に追いやって合理的存在として考えることができるようになれば合意は可能になるという理念を共有しています。しかし人々が自由を欲し、対立を終わらせようと願うなら、常に対立は生じるのだし、それが人々のあいだにある差異のぶつかり合うアリーナを提供するという可能性を私たちは認めなければなりません。民主主義的な過程はこのアリーナを提供するものでなければなりません。³⁹⁾

ムフによれば真の政治は闘技的なエートスなしには成立しない。この意味では、単なる形式的なりーガリズムや立憲主義には政治にとって必要な闘技的エネルギーが欠けている。また公的空間をコミュニティへの郷愁、民族の絆や土地への帰属によって育んでいこうとするタイプのコミュニティアンとは対照的に、公的空間は開かれた未来に向けて、活力ある闘技のアリーナを探索することによって生み出されることになる。このデモクラシー構想は、揺らぐことのない合意、均質な国民的同一性、あるいは単一の一般意志に到達するなどという可能性を断念するものであるという意味では、討議デモクラシーと異なる。合理的な考え方をしさえすれば万人がそれに合意することになる一つの結論など存在せず、存在するのは主導権、ヘゲモニーをめぐる競争する複数の意見なのであり、またそのヘゲモニー闘争に勝利できるか否かも論理的必然なのではなく、ある種偶然的の所産であることをムフは強調するのである。そもそも正義や真理が存在するとしたら、「正解」は決まっているのだから議

論などすること自体が無意味となろう。そこで必要とされるのは正しく正義を言い当てることだけであり、それは神の意志を正しく言い当てる聖職者の役割と同じものになってしまう。そこにあるのは政治神学のみである。そのような議論は根拠によってではなく、権威のみによって裏付けられた託宣にすぎない。真理、正義、必然性といったものは、ハンナ・アレントも主張していたように、人間と人間のあいだに対話によって開かれる自由の空間を破壊する作用をもつ。その意味でも民主主義に対する確固たる基盤を与えるのは、従来の民主主義理論が想定してきたような、そしてカール・シュミットもそれを要求していた国民的同質性などではありえないといえよう。そして国民的同質性なるものが結局のところは異質者・異端者の排除によってのみ達成可能な理念でしかないとするなら、民主主義をムフのように闘技的モデルとして理解するアプローチは注目に値する。

ムフのいう闘技的デモクラシーは、GNアプローチとも、次の点で親和性が高い。両者はともに、討議に際しての異議申し立ての可能性を広げるために様々なアクターの参入という複数性の確保を重視している。また両者はともに、生活領域のあらゆる部分が政策プロセスに関わってくる限り、生の「全面的政治化」、あらゆる領域の政治化は避けられないものとみなす。この闘技的民主主義モデルに問題があるとすれば、どの程度まで、GNアプローチが敵対的関係を闘技的關係に転換できるか、すなわち「敵」を「対抗者」に変貌させることができるかにかかっている。またその転換作業が度を越してしまふと、闘技的ディスカールは単なる合理的・テクノクラシー的な問題解決に変貌してしまふ危険性も指摘できよう。

6 結論

以上、三つの代表的なポスト・リベラルデモクラシー論を取り上げ、それがガバナンス論、特にガバナンス・

ネットワーク・アプローチなどのように接合可能か、その際の問題点とは何かを概観してきた。結論としていえることは、今やガバナンス理論におけるGNアプローチの登場によって民主主義論は民主的ガバナンス論に変貌を遂げつつあるということかもしれない。またその際に、ここで紹介した三つの民主主義モデルをお互いがお互いに対して排除的關係にあるととらえる必要もないであろう。たとえばハンナ・アレントの政治思想など、この三つのデモクラシーの側面をすべて含んだものといえる。それでは民主的ガバナンスとは何を意味するのか。最後にその点についてカントの古典的区分と関連させつつ、ネグリのラディカルな主張をとりあげて若干の考察を加えておきたい。

(1) 支配形態としての民主主義…人民による人民統治

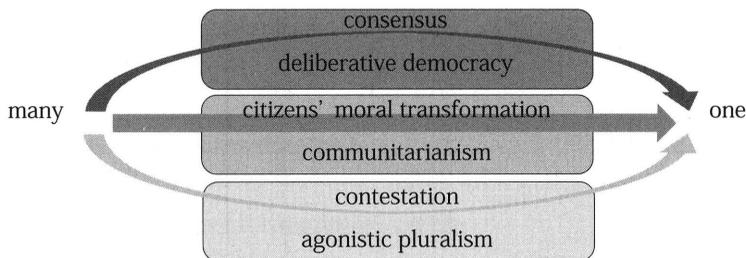
カントがその『永遠平和のために』において共和的体制と民主的体制との混同を戒めていることは、カント研究者にはよく知られた事実であるが、この区別は政治学者にはいささか奇妙な区別と受けとめられてきた。少なくとも彼の用語法は「共和制」という語の伝統的用法と大きく異なるからである。カントによれば、国家 (*Reichstag*) の形態には、最高の国家権力 *die oberste Staatsgewalt* を所有する人々が誰であるのかという違いによるか (これが支配形態 *forma imperii* による区別である)、あるいは国民を統治する政府がいかなる種類かという違いによるか (これが統治形態 *forma regiminis* による区別である)、その二種類の区別がある。そして前者、つまり支配形態による区別として存在するのは、古代ギリシア以来、三つの政体のみ、つまり一者が支配するオートクラシー、複数が支配するアリストクラシー、そして全員が支配するデモクラシーのみである。⁽⁴⁰⁾ これはあくまで、国家において絶対的権威を有する者が誰であるのか、古代ギリシアを離れて近代的な表現を用いるなら、主権者という「一者」が誰であるのかに注目した区別である。もし主権者にたてつく法的権限を有する者が有している

すれば、その者は主権者を強制できるのであるから、この者が真の主権者であるということになる。主権者は制限を受けないから主権者なのであり、この制限する者―制限される者の連鎖は、無限遡及するものではなく、どこかで終結し、そこにおいて本当の主権者が必ず確定する。

アントニオ・ネグリが『陶磁器工房』において「古典的思想においては、政府の形態は（主権者という）『二者』の管理の形態である」としているのも、このカント的支配形態の意味においてである。「君主制・貴族制、民主制はひとえに『二者』の管理形態に他ならない⁽⁴¹⁾」。そのうえでネグリはガバナンスを「社会的対立や行政的過程を主権権力の特殊的・時宜的・特異的な媒介装置のなかに組み込む試み⁽⁴²⁾」と定義し、このガバナンスという構想のなかに政府・統治（ガバメント）に対して抵抗する可能性を見いだしているのである。まさに支配形態が民主的であれ、君主制であれ、この「二者」が多数性を保持することなどできないことは明白だからである。これに対してネグリが追求するのは「支配形態としての民主主義の概念が（コモン）の実践としての民主主義の行使へとソフトに、持続的に移行する可能性⁽⁴⁴⁾」としての民主的ガバナンスである。彼にとってガバナンスとは、マルチチュードをマルチチュードたらしめる構成的潜勢力の実践と行使に他ならないのである。同じことを有名なリンカーンのゲティスバーグ演説（二八六三）の文句「人民を、人民によって、人民のために統治すること」を用いて次のように言い換えることができるかもしれない。近代民主主義は、この「人民」という「二者」を作り出すために選挙制度と代議制を導入してきたし、だからこそ、そこでは常に政府の正統性が問い直され続けてきたのだが、先に検討しておいたポスト・リベラルデモクラシーの諸理論は、それぞれのやり方で、マルチチュードのポリフォニー性から、「人民」という「二者」の意志を作り出す試みなのだ。それは「合意」の産物かもしれないし、市民的徳性によって涵養された知恵かもしれない。あるいは異論にさらされるべき暫定的決定にすぎないのかもしれない（図4参照）。

図4 様々な民主主義概念における「一者」管理形態

One decision, thorough many opinions



(2) 統治形態としてのガバナンス…人民のための人民統治、あるいは猫に鈴をつけるのは誰か

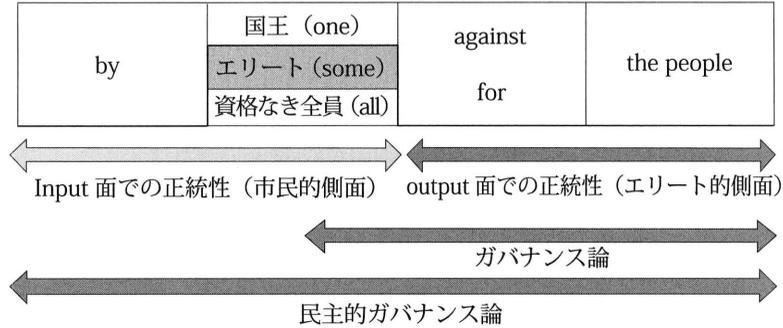
カントの第二の区別は統治形態 *forma regiminis* に注目した区別であり、これに関してカントが挙げているのは二種類の統治形態、すなわち共和制と専制の区別のみである。ここでカントが用いている共和制という用語は彼独特の用法であり注意を要するが、その特徴は次の三点に集約される。

①人権を保障する自由な法、②権力分立、③代議制の三つがそれである。繰り返すが支配形態 *forma imperii* は「誰が支配するか」に関わる問いであるのに対して、統治形態 *forma regiminis* では政府の様態、「どう統治するか」が問われているのである。先のリンカーンの言葉になぞらえて言えば、そこで問題とされているのはある統治が人民のためになっているのか（共和制）、なっていないのか（専制）ということであって、ガバナンスをめぐる議論は実はその大半がこの局面的問題を問いただしていると言ってしまうだろう。デモクラシーをめぐる問題とは、人民による統治が必ずしも人民のための統治とならないからこそ問題として認識されるのであるし、本稿でも検討してきたようにガバナンス論が登場してくるのも、まさにその理由からであった。

しかし、これもまた本稿で検討してきたことであるが、人民のためにな

図 5 民主主義理論における支配形態と統治形態の関係

Government of the people



っているのだから、誰が統治してもよい、選挙によって選ばれたとい
 う正統性を欠く民間人やステイク・ホルダー、NPO/NGOの手に
 委ねておけばよいというものではありえない。またその場合に、人民
 のためになっっている、披統治者のためになっっていると認定するのは誰
 なのだろうか。この意味でもガバナンス論を民主主義論と切り離して
 議論するのは極めて危険なことと言わざるをえない。必要なのは、そ
 の意味でも「民主的ガバナンス論」なのである。
 したがって問題はどのようにしてこの支配形態の問題と統治形態の
 問題を接合するかにある。「人民による人民支配」という民主主義原
 則を「人民のための人民支配」という共和制原則と両立させるかとい
 う問いがそれである。伝統的な集計民主主義理論を想定する限り、そ
 こでの民主主義原則を文字通り受けとめるなら、すべての政治的アジ
 エンダをわれわれは国民投票に付し、多数決原理を適用しなければな
 らないことになるだろうが、それが人民のための政治となりうるだろ
 うか。
 その他方でガバナンス論はここでいう「人民のための統治」という
 共和制原則に傾きすぎるきらいがある。それが前提されてしまうと、
 容易に、事情に長けた専門家やエキスパートに任せておけばいいとい
 うエリート支配を容認する方向に議論が流れていくのも当然であろう。

民主的ガバナンス論が今日直面しているのは、まさにこうした課題なのである。思い起こしてみればリンカーンのゲデイスバーグでの演説は正確には次のような結びの言葉であった。

government of the people, by the people, for the people, shall not perish from the earth.

彼は正しかったのだろうか。民主的ガバナンスの理論の現状に鑑みると、リンカーンが描写するような政府など、いまだかつてこの地球上に存在したことがなかったと思われるのだが。

- (1) Jon Pierre (ed.), *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. Oxford University Press, New York/Oxford, 2000, p. 14; Vasudha Chhotray and Gerry Stoker (eds.), *Governance Theory and Practice: A Cross-Disciplinary Approach*. Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2009, p. 3.
- (2) Anne Meter Kjaer, *Governance*. Polity Press, Cambridge, 2004, p. 3.
- (3) 欧州委員会 (the European Commission) のウェブソース的考察を参照。 http://ec.europa.eu/governance/docs/doc5_fr.pdf Kjaer, *ibid.*, p. 3 を併せて参照しよう。
- (4) James N. Rosenau, Governance, order, and change in world politics. in: James N. Rosenau & Ernst-Otto Czempiel, *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge University Press, 1992, p. 6.
- (5) *Ibid.*, p. 7.
- (6) Kjaer, *ibid.*, p. 3.
- (7) 木村宏恒「ガバナンスをめぐる論議と今後の方向性：貧困削減の第二の柱」名古屋大学大学院国際開発研究科 Discussion Paper No. 158 を参考にまとめた。 <http://ir.nul.nagoya-u.ac.jp/dspace/bitstream/2237/9064/1/>

158.pdf

- (8) 今村都南雄「ガバナンスの観念」『季刊 行政管理研究』第68号、一九九四年。
- (9) 宇都宮深志「新しい環境理念と環境ガバナンス」『季刊 自治体学研究』第69号、一九九六年。
- (10) 宇都宮、同上、一一頁。
- (11) 村松岐夫「行政学教科書 現代行政の政治分析」(第二版)有斐閣、七七頁。
- (12) James Rousenu, *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge University Press, 1992; Jan Kooiman (ed.), *Modern Governance: New Government - Society Interactions*, Sage Publications, 1993; R. W. A. Rhodes, *Understanding Governance: Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, 1997; John Pierre & B. Guy Peters, *Governance, Politics and the State*. St. Martins Press, 2000, pp. 1-2.
- (13) Pierre & Peters, *ibid.*, p. 14.
- (14) 村松はNPMを次の三点によって特色づけている。(1)市場重視、(2)市場的誘因を行政システム運営に利用、(3)行政におけるモニタリングの重視とそのため透明性や参加の確保、評価手続きの導入。村松、前掲書、四五頁。
- (15) Jaer, *Governance*. pp. 25.
- (16) *Ibid.*, p. 11.
- (17) *Ibid.*
- (18) http://www.usaid.gov/about_usaid/
- (19) <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>
- (20) この指標はしばしば考案者であるタニエル・カウフマンとアート・クレーの頭文字をとって、KKM「インディケーター」、あるいはそれにツオイボ・ロバートンやマッシモ・マストルッチといった助手の頭文字も加えて、KKNZ「インディケーターであるとか。KKM「インディケータと呼ばれる」。Daniel Kaufmann, Aart Kraay & Massimo Mastruzzi, *Governance Matters VIII 2009*. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>
- (21) 土佐弘之「グローバルな統治性」『菅沢一也・高桑和巳編『フューチャーの後で 統治性・セキュリティ・闘争』『慶

- 應義塾大学出版会、一一九頁以降。
- (22) Robert A. Dahl, *Plocracy: Participation and Opposition*. Yale University Press, 1972, p. 1. (高島通敏・前田脩訳「ポリマーカー」三一三書房、六頁。)
- (23) Cf. Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in thirty-six Countries*. Yale University Press, 1999, pp. 3 and chap. 2. ウェストミンスター・モデルとは以下の特徴を持つ西欧中心主義的な民主主義モデルである。(1)単独過半数内閣への行政権の集中、(2)行政権者が優位にある行政・立法府関係、(3)二大政党制、(4)単純多数選挙制度、(5)自由競争を伴った複数利益集団制。なおレイプハルトが連邦・中央集権制の次元と4.45の次元は同じでは想定しない。
- (24) David Held, *Models of Democracy*. (3rd ed.), Stanford University Press, 2006, p. 289.
- (25) Eva Sørensen and Jacob Torfing (eds.), *Theories of Democratic Network Governance*. Palgrave Macmillan, 2007, p. 1 and p. 14.
- (26) *Ibid.*, pp. 9-11.
- (27) Jürgen Habermas *Theorie des kommunikativen Handelns. Bd.2. Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft*. Frankfurt a.M., 1981, S. 293.
- (28) John Dryzek, *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press, 2000; Joshua Cohen, *Deliberative Democracy and Democratic Legitimacy*. in: A. Hamlin and P. Pettit, (eds), *The Good Polity*. Oxford: Blackwell 1989; Iris M. Young, *Inclusion and Democracy*, New York/Oxford, Oxford University Press, 2000.
- (29) Archon Fung and Erik Olin Wright, *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, London: Verso Books, 2003.
- (30) *Ibid.*, p. 17.
- (31) *Ibid.*, pp. 20-23.
- (32) 日本における裁判員制度の導入は、ある意味でこのEPPアプローチの一実践例といえようが、ある裁判員が語

っている次のような感想はこの試みの問題点を示している。「判決を話し合う『評議』では、裁判長が意見が一致するまで論点を変えながら裁判員を誘導していると感じた。他の裁判員や裁判官と違う意見を自分が述べても、説得する技術はなく、押し通せる雰囲気もなかった」(朝日新聞二〇〇九年一月二〇日「裁判員時代 浮かび上がる課題 宇秘義務めどか」)。

- (33) Amitai Etzioni, *The Spirit of Community: Rights, Responsibilities and the Communitarian Agenda*. New York: Crown Publishers, 1993.
- (34) Michael Sandel, *Democracy's Discontent. America in Search of a Public Philosophy*. Cambridge, Harvard University Press, 1996, p. 350.
- (35) *Ibid.*
- (36) Adrian Oldfield, *Citizenship and Community: Civic Republicanism and the Modern World*. London: Routledge, 1990 p. 5.
- (37) Chantal Mouffe, *The Return of the Political*. London/New York: Verso, 1993; *The Democratic Paradox*. London/New York: Verso, 2000; *On the Political*. Abingdon/New York: Routledge, 2005.
- (38) Carl Schmitt, *Der Begriff des Politischen*. 3. Auflage der Ausgabe von 1963. Berlin, 1991, S. 33. (『憲法と政治の概念』 田中浩／原田武雄訳、未來社、二二六頁。)
- (39) Hearts, Minds and Radical Democracy: Interview with Ernesto Laclau and Chantal Mouffe by Dave Cas-tle. <http://www.redpepper.org.uk/Hearts-Minds-and-Radical-Democracy>
- (40) Immanuel Kant, „Zum ewigen Frieden“, in *Kant's gesammelten Schriften*, Bd. 8, Berlin 1912, S. 351 f. (フント『永遠平和のため』 宇都宮芳明訳、岩波文庫、三三三頁。)
- (41) Antonio Negri, *Fabrique de Porcelaine: Pour une Nouvelle Grammaire du Politique*. Traduit de l'italien par Judith Revel), Stock, 2006, p. 173. (ふいごのボロネーゼは統治形態とくづす用語を *forma imperii* に対する語として用いるふいごのボロネーゼが、カントに即して言うならばこの用語法は誤読と考えるべきではない。)
- (42) *Ibid.*, p. 181.

- (43) *Ibid.*, p. 184.
(44) *Ibid.*, p. 175. なおネグリが「統治形態」と記している語を「支配形態」に改めた。