

領域特性を重視した社会政策の多水準ガバナンス

高 橋 聡

Multiple Governance of Social Policy from the Viewpoint of Area Characteristics

Satoshi TAKAHASHI

本研究の主題は、社会政策諸領域の特徴に対応した枠組みの構築を、執行構造に着目しつつ行うことにある。

政策分析において政策過程ごとの特徴を考慮しようとするのが困難に直面するのは、制度的文脈を十分考慮する方法論が存在しないためである。そのため、新古典派経済学的方法論に過剰に依拠する傾向がある。状況に適合した方法論を開発する必要がある。条件を充たすために、組織理論の諸知見からの推論によって議論した。

結果として、政策成果が構造的な多層性を持つことと、政策変換過程におけるミクロマクロ水準変換が、特に重要な要素であることが導かれた。

政策枠組み発展の観点では、多水準ガバナンスモデルとネットワークガバナンスモデルの応用により、多水準目標の考え方の反映について提示した。

最後にインプリケーションとして、「社会的目的」の観点から実質的に政策目的を追求するための技術体系の概要について考察した。

キーワード：コンティンジェンシー組織論、被制御可能性、ミクロマクロリンク、ネットワークガバナンス、成果の多層性

The main purpose of this study is to create a framework of social policy which is adapted to each policy area characteristic by focusing on its implementation structure. We currently encounter difficulties when taking into consideration policy area characteristics in policy analysis because there is no method for define these characteristics that takes institutional context into consideration sufficiently. For this reason, a neo-classical economics framework tends to be excessively adopted. In order to develop suitable methodology, this study argues methodology by deduction from knowledge in the area of organizational theory. As a result, it is suggested that policy outcome shows structural multiplicity, and that a micro-macro link in the policy conversion process is essential.

From the standpoint of policy framework development, a multiple objective framework is discussed in which we apply a multiple governance model and a network governance model. Finally, as an implication, the outline is presented of an institutional technology system for substantiation of "social" purpose.

Key Words : Contingency theory of organization. Controlability, Micro-macro link, Network governance, Multiple outcomes

高 橋 聡 (たかはしさとし) 岩手県立大学 社会福祉学部 准教授

はじめに

実質志向の社会政策論に必要な「統治される側」の定式化

政策の性格や効果について、事後的にはある程度の実証的説明も可能であるが、事前には理論の提供するメカニズム経路、意味づけの構成が評価と選択の根拠となる。政策実践を左右するという意味ではむしろこちらが決定的であり、そのプロセスの質を上げるために理論的基盤を提供するという意味での学的寄与が求められている。

本論文の議論を構成する課題意識は、主として下記3種類の視角である。

①「取り扱い」の性質：社会政策を構成する各領域は、政策プロセス内で「領域」の独自性を主張してきた。「質が重要であり量では成果を測れない」「物を扱う領域とは違う」という事情が政策の認識上重要とされ、制度的な担保(公益法人制度や独立委員会など)理論的な担保(専門職自治やピアレビューによる評価)も用意されていた。

しかし近年のように、「聖域を設けず」一律の政策評価、行政管理を主張する圧力が増すと(たとえば政策管理の行政過程、たとえば政策評価の導入の場面で、「数値では測れない〇〇(教育、福祉、医療・・・)の有効性」を主張する各部局担当者に対し、政策評価部局担当者が、特別扱いできないとして同一様式の指標に基くことを課するなど)明確な制度論的・組織論的定義なくして特別な取り扱いの正当化はできない。

②「組織改革」の目的：社会政策各領域では、共通の目的志向をもつ改革論が展開され、それは組織改革によるパフォーマンスの向上を想定している。サービスの質の向上、業務の効率化、アカウントビリティの実現等が期待されているが、それら成果に至るプロセスは、どのように想定されているのか。企業組織におけるプロセスからの類推が意識的ないし無意識的に前提とされていることが多く、社会サービスを内容とする組織の場合どうなるかの議論は、改革論の基盤におかれていないのが現状である。政府の規制改革会議の議論の進め方(規制緩和がでる項目は何かを探して政策化する。それが当該領域にもたらす意味文脈には関心が薄い)が典型例である。

③「ガバナンス」水準への展開：企業組織との類比に基いて社会サービス組織を規定し、プリンシパル－エー

ジェント理論に基いて、有権者または消費者と供給組織の関係づける改革論は、各組織のパフォーマンス向上を領域全体から独立して考える傾向があるが、社会政策は社会サービス供給と同義ではない。政策である以上、政治システム全体の中での正統化が必要であり、そのため個々の供給の「成功」と政策の効果を同一視することはできない。すなわち、政策の依拠する社会的目的や公益性との関係で、フィールドや統治構造の枠組みで政策の成否を考える必要が生じる¹⁾。

これらをふまえて本論文が強調したいのは、「統治される側」、それもいわゆる被治者という意味ではなく、制度領域側の事情を重視した理論構築の必要性である。政策を実施する側が同じように行動しても、される側の事情が異なれば当然同じ「成果」にはつながらない。この問題を考えるにあたり、①社会政策にかかわる領域ごとの諸組織の特徴を扱う諸理論、特にコンティンジェンシー組織論 ②行政学において、領域ごとのインプリメンテーションメカニズムの差異に注目した「被制御可能性」論を手がかりとする。

前者は、環境の不確実性の様相が組織の情報処理に影響を与え、それによって組織構造が変動する説明の理論である。不確実性は複雑性(要因数、異質性、相互作用関係)と変化性の軸で構成され、その増大に応じて構造デザインや組織文化差が拡大する²⁾。

後者は、政治による社会制御が、従来は主体すなわち政府等の能力を中心に研究されていたのを、制御客体の構造や行動能力に関心を広げたものである。代表的論者であるマインツによれば、被制御可能性は政策領域ごとにより異なる。社会の機能分化により、適合する制御方法が変化し、交渉システムのマネジメントが国家の主要な役割となる。これはコンティンジェンシー理論の政策インプリメンテーションへの応用ともみなしうる³⁾。

これらが社会政策領域で特に重要である所以は、社会政策の持つ規範的・価値評価的性格であり、判断の審級における複合性である(→2(1)参照)。これにより、政策効果とその内容たる社会制御がある種の多重性を持つことから、ガバナンスもそれに対応する必要がある。さらに、現実の社会政策が組織を介して実施されるため、組織構成員→組織→社会という政策過程の多重性がある。

両者により、領域(被制御)側と政策(制御)側の関係づけの定式化には、ミクロ－マクロの水準間変換が

重要問題となる。水準間変換を内在したモデル形式として、ネットワーク形式のモデルに着目し、多様に入り組んだ政策「効果」の多次的考察に關与しうる制御技術の方向性について提示する。

I 「組織特性」「被制御可能性」へのアプローチ

1. 政策効果の前提としての組織メカニズム

(1) 政策効果と組織プロセス

決定された政策の実際の効果は、組織活動を介して実現化する。これは一般には政策決定に対するインプリメンテーション（執行）・プロセスとして取り扱われる。決定過程に比べて実績が少ないとはいえ政策研究のアプローチとして確立されているのは事実だが、執行研究は決定研究に比して①個別領域の特徴による偏差を摘出する志向が強く②決定からの乖離を否定的にとらえる傾向が強い傾向がある。

決定研究に関しては、領域の政治構造の特色によって過程の特徴を説明しようとする理論（イシュー・エリア・アプローチ）が存在している⁴⁾。執行に関しても同様の、構造と過程との関係が存在するとすれば、ここでのいう構造は社会に対する働きかけの組織化を指す。制御主体と手段、対象の関係構造と、その個別状況に応じた展開が問題となる。

(2) 不確実性統治：ネットワーク・ガバナンス

市場かハイアラキー組織か、という二者択一が合理的とは限らないことは、取引費用理論においても現在は認められている。中間にある「ハイブリッド型」における取引は、不確実性、取引特殊投資、取引の頻度という取引の3属性が中程度の場合になされると想定される（経営学における代表例は、戦略的提携、長期契約等があげられる）。

進んで、統治メカニズムにおけるオプションとして、市場とハイアラキー組織を対置し、統治対象の不確実性との関係で適切な制御手法を定義しようとする構造的アプローチ（Powell）によれば、市場とハイアラキー組織の中間的統治メカニズムとして、ネットワーク組織が位置づけられる。個別行為者の行為を促進したり制約したりする条件の組織間関係への「埋め込み（embed）」問題とする概念はグラノヴェッターによるものである。メカニズム上の重要な要素は互酬性や評判であり、組織特性としては協働や学習の機能を有す

ることが重視される⁵⁾。

社会政策領域における、多様な組織アクターの、相互依存的/競争的性格が共存し、相補的裏づけで規範的基礎が形成された状況は、ネットワーク・ガバナンスの要件に適合する。

そのため市場とハイアラキー制御がそれぞれ部分的に（ある場面に）適合するが、一方だけで制御上の要請を充たすことはできない。

機能分化した状況では、リソースの限界により、公的アクター固有の制御能力が限定され、公私のアクターが相互にかつ緩やかに結びつくネットワークによってのみ制御が貫徹される。政策ネットワークでは、ネットワーク内部のアクターすべてが常に参加するのではなく、自己利益判断によって選択的に政策過程に關与する。利害関係が不斷に変化するため、イシューごとに連立形成の組み合わせや結合度が異なる⁶⁾。

このようにネットワークはアクター間の利害、その実現プロセスの多様・不定性を前提とするため、にもかかわらず相互作用を通じて集团的決定をなしうることが、ネットワーク特有の行動論理である。決定が利害調整・取引の性格をより多く持つ場合は、「バーゲニング」、システム全体の問題を解決する志向をより多く持つ場合は、「問題解決」⁷⁾に近づく。私益と公益の関係はネットワークにおいて要素を共通する連続線上に位置づけられるのである。政策目的による社会制御の観点からは、後者の機能が確保されるための各アクターのインセンティブは何か、が検討課題になる（Ⅲ 4. 参照）。

(3) 組織フィールド、統治構造との関係

制度理論の組織論では、社会と組織をつなぐ分析単位として、「組織フィールド」を重視する。組織フィールドは、「集合体として、制度的生活の認識された領域を構成する組織」具体的には「主要なサプライヤー、資源や製品の消費者、規制機関、同様なサービスや製品を生産する他の組織」の、実体としてのネットワークのみならず関連の総体を指す。これは組織行動を統制し、意味づけるものとして想定される（問題の存在そのものや改善の意味を規定する）⁸⁾ため、領域の被制御可能性の重要な実質を形成している。

プロセスの秩序、ルールの設定可能性を前提とし、個別プロセスの結びつき（いまここで行われているプロセスが、他のどこかでなされているそれと意味的な連続性を持ち、共通の規範で解釈・運用されうるといふこ

と)を成り立たせる秩序を概念構成することは、主権と統治課題を明確化することによって「統治構造とガバナンス」を、社会サービス供給秩序の性格を明確化することによって「ソーシャル・アドミニストレーション」を扱うことが理論的に可能となる。

組織フィールドの定義は分析概念であって実体ではないが、これを前提にしないと、制度認識にあたって法的定義の範囲を脱することができない。たとえば「日本の社会政策、教育政策」を統一的に論じる根拠が存在しない。組織目標がどこから導かれるかについて、また領域内の交換可能性を担保する間主観性に関する根拠についても設定できない。

一定の自律性を持った組織間のコンフリクトの性格を、フィールド構造が左右する。一般に、フィールドレベルおよびフィールド横断的な政策において、正確な利益衡量に基づく決定は不可能であり、具体的政策分析においては、力と規範の両観点からの政治的イニシアテティブによる、ルール形成をアリーナとする利益再構成の議論が重要である⁹⁾。「アイディアの政治」等の政治学的分析との交点である(アイディアにより多様な次元のアクターが合意しうる基盤を提供するという意味で)。

2. 社会政策・対人サービス領域における当該アプローチの重要性

(1) 個別組織

合理的行為者理論に依拠する制度改革論は、各合理的アクターが組織において「戦略を共有し、自己利益を全体に調整させる」ことを想定する。しかし一方では組織には多様な専門的バックグラウンドを有するメンバーが、それぞれの判断基準で成功/失敗を判断する。また、社会サービスの発動を判断する際の基本概念であるニーズは、社会的価値観に裏づけられた規範的側面を持つと同時に、共通性に還元できない個々の事情に適合することを要請する。

マクロレベルの問題をミクロレベルに転嫁することにより組織プロセスの内在する矛盾が職員レベルで生じさせているこれらの問題は、ストリート・レベル・ビューロクラシー問題として定式化されている。この問題への対応は、現代の制度改革論で正面から取り扱われているとはいえない。審級の多層性が組織に及ぼす構造的影響の問題を回避し、白紙の文脈で個々のアクターによる合理的行為がなされるとする前提は非現実

的である。

(2) 組織フィールド

フィールド内に存在する多数の組織の関係は、予定調和的に自生的秩序を形成するわけではない。正確には、形成するかもしれないが、それが当該領域が全体的に要請している社会的目的(「国民の医療、福祉、教育・・・水準の向上」)に少なくとも相関を持つ理由は存在しない。これらが協働したり、有意義な競争(「企業に規律を守らせるような経済的倫理は存在せず、市場の規則や市場による成功の方法は社会的に規定される」)¹⁰⁾に至る条件は何を条件とするか?各組織が「特色」「工夫」を競えば全体が向上するという議論には、日常的直感を上回る根拠はない。根拠とされる取引費用理論・プリンシパル・エージェント理論(PA理論と略称)は、競争がエージェントの「努力水準」を高めることを論証しているが、努力の方向性については保障していないからである。

基本的メカニズムの組織フィールドにおける分岐を示す事例は数多い。①イギリスの、NHS改革を中心にした医療改革では、原理原則としての内部市場の機能が、具体的内部アクターの戦略的行動のシミュレーションによって否定された¹¹⁾。②医療、警察、教育の各分野を対象とする比較研究では、組織監査の性格は、規範的・組織的・業務様式的要素によって大幅に異なる¹²⁾。これらフィールド内在的要素を含めずに、制度原理の直接的適用で政策効果に結びつける議論は宿命的に困難を内在しており、「現場知らずのテクノクラート」と「領域エゴの現場至上主義者」との対立と言う非生産的な図式を補強している。

(3) 制度原理の次元で組織論的観点を構成するための工夫

状況に対する記述的・分析的概念としてではなく、制度設計や評価の概念として、たとえば取引費用理論・PA理論のような制度原理を直接適用するのは困難である。社会科学における記述的概念は、機能的に等価な現象間での選択を規定することができない。制度論的状况では、評価空間との関係での制度文脈を問題にする概念構成が必要である。制度理論の組織論的分析を具体的に展開するには、改革論の構成を間接的に利用するアプローチが考えられる。改革論は、制度領域の意味秩序を想定し、その問題性を定義し、改善に至る論理

を導出する概念装置を備えている。各領域の問題解決のために構築されてきた概念装置は、経験的にフィールド秩序に対する相対的な近似を持つものと期待できる。

内容的には、現状把握の水準測定や、構造の変換（規範的方向性、目的/手段関係、インセンティブ、合理性条件等の変化）に関する論理を含み、組織および組織構成員の各主体における目標導入の根拠や、その有効性のメカニズムを間接的に推論できる。

この議論は特定の歴史的状況を前提にしているが、本論文は参照枠として現在当該領域の改革論で世界的に重要な理論的潮流である、合理的選択系の改革論（PA理論や取引費用理論を基礎におく、NPMに代表される議論）を念頭におく。伝統的な専門職的—官僚的組織論と、合理的選択系の改革論は、組織の変動が制度レベルに波及するという上記の仮定を共有しつつ、対照的な経路によって政策効果を期待している。その経路が成立する条件が、各領域において必ずしも自動的に備わらない事情を通じて、領域特性の制度的意味が間接的に表現されうる。

II 社会政策効果論の組織論的背景

1. 社会サービス改革論のメカニズム上の共通想定

社会サービス領域の改革論にはほぼ共通する目的構成要素には次のようなものがある。

A①サービスの質の（一般的な）向上

A②個別性に対応したデリバリー（プロセスの想定には違いが大きい）

A③資源管理（資源の特定性や需要の性格により、重要性認識の違いが大きい）

加えて、A④情報や権力の非対称性、対象者の集団的不均等性は、社会政策の起源ともいえない不可避の側面もありつつ、制限や縮小を図るべき規範も含意されている。

①～④が多様なレベルにおける「効果」として規定される。これらを組織過程を通じて実現する関与の基本要素として下記があげられるだろう。効果そのものと組織過程との結びつきによる、「第2水準の効果」とみなしうるものである。

B①多様な社会資源の生産と掘り起こし、質、方向、量に対する制御

B②資源の変換、デリバリーに関わる、社会的必要の方

向性に対応した人的過程の設置

B③②に応じて専門領域→専門職を設置しつつ、協働によって運営上の合理性と対人的な妥当性とを一致させようとする

B④参加、選択、情報公開などによる、個人的プロセスの制度内部化

2. 組織構造上の前提

プロセスAとプロセスBが結びつく想定には、組織構造上の要素が関わっている。

①専門職論自体、聖職や労働者の性格が強かった社会サービス論について、(1)のプロセス成立という目的志向とその成立条件を掲げた組織改革論である。

②他方、経営学で一般的に成立した経営組織論について、サービス産業一般の分岐として社会サービス領域が捉えられた場合、専門職的構造の否定的特殊性が強調される。

③これに対抗し、専門職組織論の特殊性の機能的・合理的側面を理論化した例として、「ルース・カップリング論」¹³⁾や「オープン・システム論」¹⁴⁾がある。

②と③を止揚した議論は、政策論のレベルで発展しているとはいえない。③の分析的意義は一定程度認められつつも、政策論では②の単純な適用の影響力が大きい。

また、医療や福祉の領域で展開されつつある④EBM（Evidence Based Medicine）やEBP（Evidence Based Practice）は、Aプロセス諸項目の両立を図る領域全体管理の手法として政策技術論的に位置づけることも可能である。すなわち、個別プロセスの適切性を主題にしつつ、組織フィールド全体の中での個別プロセス相互間の扱いに関する均衡を保つための最低限の歯止めをかけ、組織フィールド全体の資源利用にルールを設けることである。

3. 組織の情報処理と組織構造

桑田・田尾は、当該性格の組織をヒューマン・サービス組織と定義し、共通に見出せる組織構造上の特徴を次のように総括する¹⁵⁾。

①利害ブロックの集積（競合関係の集積）②フラットなピラミッド構造 ③ヨコ・コミュニケーション ④個人裁量・現場裁量の重視 ⑤インフォーマル集団は発達しにくい（タスク志向） ⑥外からの影響への有効な対応—密接な相互依存関係—オープンシステム性

これらは、教育・福祉・医療等の業務の不確実性に対応した情報処理のための構造的対応である。同時並行的に、必ずしも論理が整合的でない諸業務を遂行することで外部ニーズに対応することで正統性が向上する（環境の持つ構造の多重性）。前節における「構造的前提」も、環境の構造に対応して正統性を獲得する事情に起因している。システムがオープンであることは、タスクの範囲や技術の有効性に関する不確実性（介護、治療、「自立」支援、教師の教授活動など）を生じ、対処責任は個人、組織、組織フィールドに分散され責任の性格も分化する¹⁶⁾が、個人を組織と同一視するPA理論はこの側面を重視しない。

組織構造とその有効性が環境の持つ構造に対応するとすれば、環境構造とその被制御可能性を理論的に対象化する必要が生じる。環境の構造的同一性を成立させている認知的・規範的要素を概念化するために、組織フィールドの概念を活用できる。制度的論理への同意、構造形態の同型性や構造的同値性、フィールド間境界の明確性が指標となる¹⁷⁾。

改革論が、マイクロ行動→メゾ組織過程→マクロ改革の順路を想定している以上、介入はマクロ的目標と同時に、それと関連づけられたマイクロ次元を持たなければならない。

マイクロ次元の合理的行為によるマクロ合理性への基礎付けとしてネットワーク理論は有力な選択肢である。ネットワーク理論は、社会関係が機会構造として個人の合理的選択の環境となり、行為の利得を規定するという構成を有するためである。

Ⅲ. 社会政策における制御可能性と、ネットワーク・ガバナンス成立の条件

1. 規範的次元の所在

社会学的ネットワーク研究の多くは、現行ネットワークの性格と機能の確定に関心があり、起源には（すなわち正統性には）あまり関心がないとされる。一方ガバナンス論の一類型としてのネットワーク・ガバナンス論は、参加と多元性を高め、民主性と当事者性に寄与する規範的性格を持つことも多い。

本研究は、（被）制御可能性という観点から、制度メカニズムと政策との適合性を論じているのであり、参加や民主性に関する規範的関心を中心としてはいない。ただ一面では規範的判断に立脚しているといえる。（社会政策の出発点である「個々の対象者」の改善と、

「社会状態、全体的合理性」の改善の両立が政策目標として正当化されるという意味では）。

しばしば指摘されるように、社会資本理論の代表例であるコールマン・パットナム型理論は、資本の機能する方向性を重視しておらず、競争的・自由主義的方向と共同体的・規範附加的方向の両方につながる可能性を持っている。社会的信頼や結合の強さそれ自体を政策効果の条件と同一視する解釈では、社会政策にかかわる「効果実現」の複雑に入り組んだ諸次元を十分考慮しているとはいえない。

2. 組織と組織フィールドに対する介入—被制御可能性の観点

組織と組織フィールドに対する介入は区別して考える必要がある。少なくとも社会政策においては、各種介入のレベルは性格を異にし、組織フィールドへの介入は固有の意味を持つと考えられるので、各組織に介入することがフィールドにも自動的に所期の効果をもたらすという想定は成立しがたい。

スコットによれば、対人的領域において、国家と専門職組織とがそれぞれ、それまで社会過程の唯一の「Great rationalizer」であった市場に代わって影響力を強めた。国家は規制的過程と制度的構造を通じて、専門職組織は認知的で規範的なプロセスを通じて支配を行う。フリードソンやアボットによれば、知識それ自体では支配は保証されず、管轄権に対する国家の擁護が必要である。これらの手法によって介入がなされてきた事実から、組織フィールドにおける認知的・規範的要素の組織化が有する意味を間接的に推論することができる¹⁸⁾。

フィールドに対する制御を形成する統治構造は、国家の一体性にもかかわらず多様であり、特に社会政策は、より広いセクター間を横断する傾向がある¹⁹⁾。ニーズの多様性と、政策主体（政府）審級（対象者）間の多層性が存在するため、それぞれの統合を両立させる統治の複合性が要請される。そのため、水準変換と社会的機会構造の両面の表現を含むモデルの発展が必要であり、これはネットワークガバナンスの実効化を図るものでもある。

3. 被制御可能性を考慮したガバナンス・モデル

政策過程を論理的構成要素に分割し、執行過程まで含めた構造分析を行う「政策ステージ・モデル」は、単

層的な政策主体を想定しているため、妥当性の範囲が著しく限定される。複合的なガバナンスに適合した政策ステージ・モデル構築のため、オストロムは“Constitutional-Collective-Operational”(基本原則－集合的－操作的)の3段階に水準を分割した制度ガバナンス・モデルを提案した²⁰⁾。制御対象の性格に分析の対象を対応させるアイデアを、ヒルとフープ²¹⁾は複合的ガバナンス・モデルに発展させた(表1)

表1 複合的ガバナンス・モデル (Hill and Hupe, 2006, 563)

行為環境の規模	基本原理レベルのガバナンス	行為指針レベルのガバナンス	操作的ガバナンス
制度	制度設計	一般原則の設定	経路管理
組織	制度内関係文脈の設計	組織文脈の安定化	関係性管理
個人	専門職的規範の開発	状況依存のルール適用	接点管理

ここで組織レベルの制御は文脈関係、個人レベルの制御は専門職倫理を操作することでなされる。本研究の観点から特に重要なのは、行為指針レベル(集合的選択の発展)の水準では、状況の文脈を規定する文脈が制御対象であるが、制御対象は組織の集合的自律を構成する要素であり、構成員の合理性そのものではないことである。集合的性格を持つ決定の個人レベルへの変換は、組織を個人と同一視するPA的組織論の難点にも対応している。同時に、基本原則レベルを政策過程分析に関連させることが重要である。ここでの制御は組織フィールド・レベルであり、役割や参加者の規定、制度の目的や意味、諸資源の構成を規定することで、規範的方向付けや認知枠を制御することを意味する。社会政策領域においては、これらによって制度のアイデンティティが成立し、その変換が集合的選択の前提となる集合性を成立させている。

さて、表1の左上－右下の流れにおける水準の認識は比較的常識的でわかりやすいと思われるが、左下－右上の流れは水準間変換を含むため理解が難しく、ここに本論文が強調する制度メカニズム上の問題が存在する。専門職規範の開発は個人レベルへの規範的制度秩序の浸透、経路管理は行為集積の規則性をマクロ関心による制御の対象とすることである。これらを、組織

過程レベルの文脈によって媒介するメカニズムとそれを促進する技術が政策学上の関心対象となる。

4. 対象の多層性と政策の統一性を両立させるネットワーク的介入

社会政策は、多層的な対象世界に対し、部分的問題解決を重視しつつ、結果的にはフィールドとしての秩序を保たなければならない(それによって、選択の集合性が確保される)。

マーチーオールセンやマインツの問題設定によるなら、構成員の個別の問題解決のための交換＝バーゲニングに、システム問題の解決が優先する(それによって、個々の選択が集合的な「成果」に志向する)ための条件は何かということになる。

マインツは、組織構造上の条件として、①組織を構成する諸レベルが緩やかに結合している②組織構成員の帰属意識や行動志向性が分化している③組織の戦略的利害が明確化されていないことを提示している。要するに、独立性が高度で交渉による協調形成や資源の相互依存性が必要とされない場合は、各アクターがシステム問題を優先するインセンティブに乏しいということである。「組織構成員が、組織に特化した合理性によって明確に結合することで組織発展—制度発展につながる」という常識的な想定とは正反対のメカニズムが指摘されている。これを記述的ないし規範的な言明ではなく制度論的関心でとらえるなら、合理的行動の要件創出への論理的経路が論じられるべきことになる²²⁾。

問題は、現存しているネットワークを制御しうる自覚的存在に転換することである。その条件の前提は、合理性と利害調整における相対的自律性を、各組織に確保させることと、資源の相互依存状態を、意図的に創出することである。これは①～③の促進を意味する。

Ⅳ. 社会政策ガバナンスの制御条件と技術

インプリケーションとして、社会政策の目的とする社会的目的の観点から実質的に政策目的を追求するための制度技術の概要について述べる。

1. 複合的ガバナンス組織制御の事情

(1) 社会政策目的の有する多層的合理性に対する制御

① 長期的目的の重要性と限定合理性の追求

操作的なレベルでは、対象者ベースのケースのレベ

ル、及び職員（専門職）のアイデンティティ維持のレベルの合理性が追求される。基本原則のレベルでは、長期的目的、すなわち組織フィールドで規定された制度的合理性が要求される。

両者を媒介する行為指針レベルでは、時間分割、課題分割、目標そのものの視野限定（学業達成、自立、適応、治癒など）により、個別アクターの限定合理性追求が、長期的目的とある程度整合するための条件がガバナンスの課題となる。

② 組織の内部合理性志向と、環境・外部性志向

操作的なレベルでは、ニーズおよび専門職の論理（Ⅱ 3. の「利害ブロック」）が追求される。基本原則のレベルでは、環境要因への総体的・個別的な対応が重視され、個々の（必ずしも方向が一致しない）ニーズの整合化が要請される。

両者を媒介し組織レベルで制御するには、外部性（個々の交換プロセスに完結しない環境への影響）の志向を保障すること、組織的ニッチの負担配分、さらに統合を各組織が追求するためのインセンティブの設定→組織合理性の分割があげられる。

(2) 政策効果・社会的利益の多様性に対応する制御図式

教育成果は、絶対・相対・累積の各性格を重視したモデルで分類して記述される。絶対モデルは、知識や技術の習得のように、各自の成果が他から独立しているものである。相対モデルは、教育達成による地位獲得のように、より有利な立場の争奪の性格を含むものである。累積モデルは、道徳やコミュニケーション能力のように、他のメンバーとの共有によって価値が増大するものである（これらの実現は、市民性や健康のように、他の社会サービス領域との交差点において問題とされる）²³⁾。

絶対モデルに属する成果であれば、個々の場面におけるサービスと対象の適合が問題であり、アクター間関係は主として資源管理に関する問題である。相対モデルに属する成果であれば、帰属を前提としたアクター間の競争が、個々のプロセスで目標となりうるが、社会の福祉総計が増しているかの計算は難しい。累積モデルに属する成果であれば、個々の努力水準が高くて、方向が不整合であれば成果を生まないため、アクター間の調整や、他の成果のためにお互いに条件を形成する関与が必要となる。

制御の観点でまとめるなら

- ①非文脈依存的成果の制御は、普遍的な性格を持ちスタンダードの設定による
- ②相対的成果は、多様性の維持に貢献する義務で制約される
- ③文脈依存的成果は、累積による相互強化を可能にするため、それへの貢献志向に関する条件を課する

ことがそれぞれ適格的である。②と③はそれぞれ、社会関係資本（関係への投資が利得を生む）形成に因果関係を持つ。②は構造的ハイアラキー③は交換への相互インセンティブの形式をとり、両者は同時に進行する場合も、矛盾対立する場合もある。

2. 制御技術の応用、展開、限定

市場組織とハイアラキー組織に対応する典型的な制御技術は、それぞれ価格と権限である。それぞれで不適合あるいは不十分な場合は、それ以外の制御技術の使用、あるいは各技術の要素の組み合わせによる技術を開発する必要がある。また、ネットワーク型組織に適合した過程は、一般原理としては交渉や学習が対応させられるが、具体的な制御においてはそれを技術化することが要請される。

ネットワーク・プロセスの複雑な構造に対応する万能の制度技術は存在しない。各技術の持つ適合性や限界を自覚し、選択的・限定的に用いる必要がある。しかし、制度設計論の多くは単一技術の効率最大化を志向している。本発表の趣旨からすれば、制度の中に複数の制度技術の組み合わせ、選択的使用を可能にする設計が重要となる。

①契約 将来の交換に関する協定の形成であり、成果の時間的・空間的文脈化である。しかしそれは当事者間の判断に全面的に委ねられるべきではなく、当事者規定や制度目的との関連付け（コンスティテューショナルな要素）、集合的合理性文脈の明示（ダイレクショナルな要素）制度的行為の軌跡づけ（オペレーショナルな要素）が含まれるべきであろう。

この表現技術として、戦略的提携の表現形態の一つとしての関係的契約（青木昌彦）、制度的契約（内田貴）は有力な概念構成を示す²⁴⁾。制度原理としての契約は、単発的な当事者優先主義ではなく、各レベルの合理性を整合させる機能を含むべきであり、その意味で私的契約と社会契約は区別されるべきである²⁵⁾。

②分権型法治 社会政策フィールドの分権的性格、

そこにおける多層的構成組織の自律性の重要さは既述の通りである。しかし、同時にそれらが全体的な（基本原則レベルで認識される）合理性を形成するためには、領域横断的な合法性を前提に、交渉による内容規定を前提とした部分的法理を形成するという志向が必要である。操作的レベル諸行為の統一性が、行為指針のレベルで実践的に共有され、基本原則の形成に至るプロセスは、R・ドゥオーキンの「統合としての法」と類似の構造を持つ²⁶⁾。

③ステークホルダー化 操作的レベルの行為を主体性を確保しつつ集合的に方向付けるべく、ステークホルダー的参加が説かれることが最近増えているが、制度的担保が用意されている例は少ない。実効する共同利益が存在し、認知・制御可能であり、それに対する「将来への投資」の合理性を対象化しうる制度的構成が備わっている必要がある。

社会保障における「ステークホルダー年金」、教育における「スクールバーストマネジメント」は、「組織の中に利益を有する」条件の意図的創出にかかる注目すべき例であるが、集合的役割を参加者に維持させる困難な条件づけを要する²⁷⁾。

④一定の制度合理性の定式化 個別アクターの合理性に任せると集合性が成立しない場合、ある合理性を志向した組織単位を創出する制御方法がある。社会保障における逆選択への対抗手段として、アメリカで議論されている「コミュニティ評価」は、価格機構を肯定しつつ被制御単位（保険の加入者となるべき集団）を操作することで保険会社の選択を制約する手法であり、ネットワークの制御手法のメカニズムを、マクロレベルの判断で意図的に創出することを狙った手法として注目される。

おわりに

制御対象定式化と制御技術の関係

通常、制御対象は既知であり制御目標は所与である。このような操作的な過程であるならば、制御対象定式化を扱う本論文が制御技術で終わるのは不可解のようにも思われる。しかし、政策過程の把握も成果の追求も、操作的なレベルの議論で完結しないところに、社会政策インプリメンテーション問題の本質があると考えられる。ここでいう制御技術は、所与の目標のために対象変数を制御するためだけではなく、制御が（対象認識を含めて）可能になるように対象を形成する技術を含

む。対象形成により生産された目的は、必ずしも社会政策が掲げている直接的成果（個人的/社会的）には限定されない。それぞれ制度目標を自らの目標として掲げた個人や組織の間の相互作用とは別レベルで、制度に内在する平衡性（社会内の位置を著しく異にする構成員間相互作用の妥当性判断根拠となる）が、制度の自律的な制御目標であり、それを可視化することが、ここに掲げた制御「技術」の意味なのである。

註

- より現実政策志向的には、たとえば①各アクター（組織）が合理的に行動し、政府はレフリーとして客観的に関与するイメージの制度論的前提としての評価 ②政府による「アメとムチ」的関与と当該領域管理の関係評価につながるインプリケーションを持つ。
- 桑田・田尾 1998、82～85
- Mayntz 1997, 155
- 政策的アウトカムを指標として推論できるのは、中心的政策決定者の選好ではなく、政治システム全体の選好という概念的構成物である（大嶽 1990, 145）。
- Powell 1990, 300。ネットワークへの「埋め込み」という概念のニュアンスは、もともと embed とは文脈への意味要素の定着を意味する文法用語であることに注目して理解すべきである。制度的文脈と個別行為者の関係が重視されているのである。
- Mayntz 1997 による。
- 異なる価値観、選好体系、動機を持つ参加者間の目標間コンフリクトは不可避→組織目標の形成と修正は、バーゲニング・プロセスを通じるしかない。サイヤートとマーチの古典的研究によれば、暫定的解決の根拠は①局所的合理性 ②満足基準による意思決定③目標の逐次的注目である。このような、個別行為者と組織にとっての目標の性格の違いは、社会サービスにおける組織形態に特に重要な影響をもたらす。
- スコット 1992、第5章第2節における whitley からの引用。合理的選択の集積として制度領域をとらえる見方との対照が重要である。ただ、後者に属する青木（2003）における「ドメイン」の概念は、この課題設定に適応しうるポテンシャルを含んでいる。
- Schmidt 2006、近藤 2006, 2008 参照。

- 10 スコット 1992,157。なお選択や競争というメカニズムを、それぞれの領域機関との相互連関に対して自覚的に、メカニズムの操作の効果について領域横断的に議論したものとして、ボールズ・ギンタス 2002。教育制度における上記政策の効果を領域間比較の視野で議論した例として、藤田 1996。
- 11 内部市場の導入を前提とした NHS 改革のシミュレーションとしての戦略ゲームでは市場の崩壊が生じた。管理者や専門職各々の挙動、予算保有診療所や地方自治体のサービス購入姿勢の不整合によるものであり、地方自治体、地区保健局、一般開業医の 3 者間で、サービス購入のために調整された戦略的構造を作ることが必要である（パトラー 2000, 159）内部市場の構造そのものは、市場の機能ほど問題にならなかった（同 165）。
- 12 イギリスの公共サービス改革における監査の導入について、教育（HMI→OFSTED）、警察（HMIC）医療（GMC）の比較研究（Hughes, Mears, Winch, 1997）。ピアレビューに基づくアドバイス限定か、勧告を含むか、スタンダード管理か、全面的に規範的な監査か（ある場合は個人単位で）行われるかについては、領域ごとの要素－A 公的ステータス B 奥義的知識の水準 C 業務の集合性/個性性 D 個別業績への公共的関与－が決定的であり、それによって選択は幅広く分岐する。
- 13 Meyer and Rowan 1978、他にウェイクやマイヤーの議論による。情報処理の組織内多様性に起因する、拘束性の弱い独特な組織秩序形態。
- 14 体系的議論として Scott and Davis 2007。組織変動や秩序形成の説明に関して、環境との間の資源や正統性の交換関係を重視する。
- 15 桑田・田尾 1998、352-354。
- 16 ルース・カップリング論やオープン・システムの観点からは、この不確実性はネガティブなものではなく、論理的に必ずしも両立しないタスクを同時に処理し、ニーズに対応する戦略を可能にするものである。ニクラス・ルーマンも、教育を素材に、不確実性をコントロールにせずに進む「テクノロジー欠如」の両義性について述べている（田中・山名 2004、第 2 部）
- 17 スコット 1992、5 章 3 節。あげられているのは指標であるが、いいかえればこれらに対する制御が、フィールド内諸水準におけるコミュニケーションの意味を左右する。
- 18 制度論理に即した領域ごとのガバナンスシステムが独立する場合も少なくないのは、この事情が歴史的経緯の後押しを得た場合である。例は枚挙に暇がないが、NHS やマネジド・ケア、教育委員会制度など。ただし制度独立は自律性重視の唯一の手段ではない。
- 19 スコット前掲 166-167。「ネットワーク分析は、集団の境界を横断する社会関係を理解し、集団外部との社会関係を研究するために有効な方法である」（渡辺 2007, 161-162）。
- 20 Ostrom 1999、41-59。
- 21 Hill and Hupe 2006、560-565。
- 22 原田 2000, 100-101。
- 23 OECD-CERI 2008、79-89。ここでの用法は分析的な性格のものであるが、制度設計に自覚的に応用できる可能性があると考えている。
- 24 契約を、継続的な関係の中の戦略的均衡としてとらえるためには、ドメインの制度的性格を意識することになる。青木 2003。経済学的立論による前記と異なり、法解釈論として継続的契約を立論した上で、制度の要請による（当事者の意思に支配されえない部分を持つ）契約論について、内田 2007。
- 25 従来、契約関係における公益的側面の制度的裏づけは、私法上の契約と公法上の契約の区別という構成で論じられてきた。しかし最近はこの区別を否定して私法上の契約概念で統一的に論じる中で、内在する公益志向性をも基礎付けようとする傾向に変ってきている。民法学者として内田貴や大村淳志、行政法学者として大橋洋一や山本隆司の議論を参照。なお Hill and Hupe 2009, 189 では、組織横断的な水準での操作的な文脈管理に関して契約を制度原理として指摘している。
- 26 ドゥウオーキン 1995 の主要概念。ドゥウオーキンは法的判断というフィールドでのインテグリティを強調する議論を行っているが、領域的条理の次元でのそれを強調する要素も十分に含まれているように思われる。
- 27 Farrel and Jones 2000, 260-262。ただし、ステークホルダー的合理性の基礎を集合的利益の共有のみに求めるべきかどうかには議論の余地がある。社会的交換の合理的基盤の共有について「決定的に重要な要素は、集合的利益ではなく、根本的な利害、すなわち

関係性や取引を維持・中断する見返り、資源の種類である」(リン 2008,191)。

文 献

- 青木昌彦 2003『比較制度分析に向けて』NTT 出版
- ボールズ、S. ギンタス、H. 遠山弘徳訳 2002「効率的再分配：市場、国家およびコミュニティのための新たなルール」(『平等主義の政治経済学』)
- Brager,G. Holloway,S.1978. Changing Human Service Organization. Free Press.
- バトラー、J. 中西範幸訳、2000『イギリスの医療改革—患者・政策・政治』勁草書房
- DiMaggio,P.J.and Powell,W.1983,"The iron cage revisited:Institutional isomorphism and collective rationality.(Powell and DiMaggio,The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago Univ.Press,1991、63-82)
- ドゥウォーキン、R. 小林公訳 1995『法の帝国』未来社
- Farrel,C.M.Jones,J.2000."Evaluating stakeholder participation in public services- Parents and schools. Policy and Politics28-2,251-262.
- 藤田英典 1996「教育の市場性/非市場性」(『教育学年報 5』世織書房)
- 原田久 2000『社会制御の行政学—マインツ行政社会学の視座』信山社
- Hill,M.Hupe,P.2006. "Analysing policy processes as multiple governance accountability in social policy". Policy and Politics 34-3,557-573.
- Hill,M,Hupe,P.2009. Implementing Public Policy.Sage.
- Hughes,G. Mears,R and Winch,C.1997. "An inspector calls? Regulation and accountability in three public services.Policy and Politics 25-3.Polity Press.
- 近藤康史 2006「比較政治学における「アイディアの政治」—政治変化と構成主義」『年報政治学 2006—Ⅱ』木鐸社
- 近藤康史 2008『個人の連帯』勁草書房
- 桑田耕太郎、田尾雅夫 1998『組織論』有斐閣
- ナン・リン、筒井・石田・桜井・三輪・土岐訳 2008『ソーシャル・キャピタル—社会構造と行為の理論』
- Mayntz,R.1997. Soziale Dynamik und Politische Steuerung.
- Meyer,J.M.and Rowan,B. 1978."Institutionalized organizations:Formal structure as myth of ceremony. (The New Institutionalism in Organizational Analysis 1991、41-62)
- OECD—CERI2008、坂巻弘之、佐藤郡衛、川崎誠司訳『学習の社会的成果—健康、市民・社会的関与と社会関係資本』明石書店
- 大嶽秀夫 1990『政策過程』東京大学出版会
- Ostrom,E.1999 "Institutional rational choice: an assessment of the institutional analysis and development framework" P.A.Sabatier(ed) Thories of policy process, Westview Press.35-71
- Powell,W.1990."Neither Market Nor Hierarchy:Network Forms of Organization" Research in Organizational Behavior.295-336.
- Schmidt,V.A.2006."Institutionalism" Hay,C.Lister,M.and Marsh,D.(eds).The State:Theories and Issues. Palgrave Macmillan.
- スコット、W.R. 河野昭三、板橋慶明訳、1998『制度と組織』税務経理協会
- Scott,W.R.Davis,G.F.2007.Organization and Organizing: Rational,Natural and Open System perspectives.5th ed. Prentice Hall.
- 田中智志、山名淳編 2004『教育人間論のルーマン』勁草書房
- 田尾雅夫 1995『ヒューマン・サービスの組織』法律文化社
- 内田貴 2006「民営化(Privatization)と契約」『ジュリスト』1305~9,1311.
- 渡辺深 2007『組織社会学』ミネルヴァ書房

