

組織論と政策論の インターフェイスに関する研究

——新時代に向けた政策評価の意義について——

影 山 僖 一

目 次

- はじめに：新時代に向けた基盤整備の重要性について
1. 産業政策と限界とマイナス評価：ミクロとマクロの統合
 2. 国家論と産業政策の関連について：ホール
 3. 政治家，官僚の言動について：オストロム，ニスカネン
 4. 政策策定における意思決定モデル
 5. 産業政策とネットワーク組織
 6. 日本における政治組織について
- まとめ：ポスト・モータリゼーション時代の生活基盤造り
- あとがき

はじめに：新時代に向けた基盤整備の重要性について

経済政策に関する意思決定は、組織の在り方によって大きな影響を受けるとされている。政策の内容を決定するポイントは、組織の在り方にあるものとみられる。組織の在り方や組織の力関係によって、政策内容が決められるものとなることが多い。組織の転換なくして、政策の変更も有り得ない。政策の内容は、政策に関係するステーク・ホルダーによる結合関係や力関係により決定される傾向がある。産業活動は、特定産業などの圧力団体、市民、官僚、政治家、マスコミといった政策決定に関する5つの利害集団の結合関係とそれぞれの力関係などによって、その概要が決定されるといわれている。そこで、組織の研究が政策論深化に向けた出発点となるものとみられる。

組織論、制度論と政策意思決定方式との関連が注目される。企業の経営が、株主、従業員、銀行、部品の供給業者などの資源力とそれら組織の組織間関係によって決定されるように、民間組織の結合関係が組織の経営力を決定するものとなる。同様に制度も政治家、官僚、産業の利害関係者により決定される。そうした前提のもとで、組織の在り方を探求したものが、本稿である。

(1) 組織ならびに制度に関する先行研究の成果を明らかにするとともに、それを経済政策の意思決定過程と関連させて探求することが求められている。合理性に基づいた人間の意思決定が困難であることと、意思決定は革新的ではなく、徐々に推進される傾向が強いというのが筆者の発想である。改革に向けた「増分主義モデル」の有効性が、ここでは明確に主張される。それは、同時に組織改革の困難を明確にするものとなり、かつ、組織改革を成功させるうえでの大きなポイントとなる。

(2) 合理主義に基づいて制度上の大きな変革の行なわれるのは、時代と環境の変化する時である。しかし、その大きな変化も、時とともに、以前の旧体制に逆戻りすることもあり得る。したがって、制度と組織変革に際しては、増分主義モデルをもとにして、そこに合理性と時代の変化に対応する先見性を確認して僅かずつでも変革の手段を制度の中に植え付けていくかが重要となる。

わずかでも、新時代の方向性を切り開く改革を社会と環境の中にインプットすることができれば、政策は成功したものといえよう。そこで政策評価の基準の一つは、新時代の基盤をわずかでも政策体系の中にインプットできたか否かという点に向けられる。政策評価基準の一つとして、新時代に向けた先見性と一貫性をここでは提唱しておきたい。先見性という基準はこれまでに、政策評価に際しての根拠とはなっていないように見受けられる。以上のような一つの仮説に基づいて、組織、制度と意思決定との関連を追求しようとしたことが本稿の目的である。

(3) 前述のように本稿の特色の一つは仮説を提起したことあるが、しかし、その仮説を実証するための根拠は遺憾ながら必ずしも明白ではない。仮説は明確に意識されてはいるが、しかし、それを実証するための理論的な根拠が、本稿では必ずしも十分なものとはいえない。また、本稿は、政策論、組織論としての整合性も十分ではない。

特に、膨大な数に上る政策論、組織論に関する先行研究の把握も極めて不十分とみられる。かくて、拙稿は筆者の論稿におけるいつものパターンのごとく、結果として未整理の資料を脈絡のないままに、羅列するということとなった。未整理という欠陥を意識しつつも、仮説の明確さという観点を重視した。そこで、収集した資料を紹介するという意味において、一定の基準のもとで関連情報を整理しつつ取りまとめて、批判を読者諸賢の判断に委ねることとした。読者の方々よりの関連情報の提供とアドバイスを期待している。

1. 産業政策の限界とマイナス評価：ミクロとマクロの統合

産業発展はその産業に固有の潜在的な成長力によるものであり、経済政策には、発展の方向を変えたり、他の産業発展を抑制したりするためにとにかくマイナスの効果のみが目立つ。こうした主張は、以前より筆者が抱いてきた発想である。人間の判断の非合理性と現実の壁という側面からの政策判断の合理性の判定基準を提示した。そうした発想を支持するユニークな発想法としてポーターの発想を紹介したい。

「特定の産業の競争優位を支える基盤となる国の環境が整っていなければ、どん

なに政策の意図が立派でも失敗してしまう。政府には国の競争優位を左右することはできないのだ」⁽¹⁾

マクロ面にのみ目を向けてミクロの分野を顧みない経済政策の過ちは、いうまでもない。そうした発想の欠陥が、ポーターによって指摘されている。

「多くの政策立案者はその仕事をするのに欠陥のあるモデルを使っている。競争優位はマクロ経済的な要因や要素コストでその大半が推進されるものだと考えると、間違った手法が産業に役立てようとして使われるのも当然である。」⁽²⁾

(1) ミクロの産業政策に関する役割について

一般に経済政策においては、マクロ政策の特色が重視されがちであるが、そうではなく、ミクロのイノベーションとそれらの経済基盤と活動が重要な役割を果たしているものとみられる。わが国の主要なイノベーションは、政策支援による分野でないところから発生してきた。自動車産業における製造技術、系列部品工業の発展、ベンチャーの発展は、国家の支援というよりは、民間企業の独自の努力と創意工夫によるところが大きい。

勿論、自動車産業の発展を側面から支えた原料、カー・エレクトロニクスなどの分野では、超LSI開発に向けた政府の技術革新のための支援はみられた。しかし、国の経済政策効果としては、そうした分野別の発想が求められることとなる。

「国の優位の決定要因はその国の企業のイノベーションとグレードアップする能力に関係があるのであって、賃金水準、金利、為替レートをはるかに超えたところある。」⁽³⁾

(2) 個別政策の統合的效果

多くの産業政策も、過度な国の介入によって矛盾する内容の混合体となっており、それら個々の政策を統合して捉えていくことは極めて重要なものとなる。政策は総合化されることによって、一定の効果を発揮することとなる。統合されて始めてそこで意味を有するものとなることもある。しかし、実態は合成による過誤が多くの分野で見られる。

(1) Porter, Michael E, *The Competitive Advantage of Nations*, The Free Press, 1990.

土岐坤他訳『国の競争優位（下）』303頁。

(2) 同訳書、305頁。

(3) 同訳書、305頁。

「政府が競争優位を狭く静態的に捉えて、産業を「支援」するために行う活動の多くは、長期的には害を及ぼす。また、研究開発、税制、規制など単一の政策分野で別々に考えると適切と見える活動も、もっと全体的な統合された枠組の中でみると、疑問が生じる。」⁽⁴⁾

要するに、政策も単一政策の束として捉えると大きな問題が生ずるものとなり、総合的な視野が求められるものとなる。

「バラバラに見える政策も相互依存の関係にあることが多いので、一連の幅広い分野で一貫性のあるプログラムが必要である。」という提言が出されている⁽⁵⁾。

国家政策を統合して観察することに対する大きな意義が生ずる。

(3) 全体として統合した政策：合成の誤謬を回避

バブル崩壊、自動車不況、主要メーカーの業績不良で、わが国自動車業界の多くの企業は、いま外国資本の傘下に入っている。トヨタ、ホンダ以外の自動車メーカーは、ほとんど外国資本の系列に入り、ビジネスの方式もアメリカ方式に転換している。1950年代、60年代と日本の経済界と政府が外国資本の支配を嫌い、多くの政策をほどこしてきた成果として、いま日本経済のほとんどがアメリカビジネスの方式に翻弄されることとなった。1950年代より90年代まで、日本政府の意図してきた外国資本より経営者と労働者を守ろうとした日本的ビジネス慣行は、トヨタ自動車以外には、すでに日本のどこにも見出だせない。

日本的経営慣行を守りながら雇用維持を目標とした、過去60年間のわが国経済政策の積み重ねとは一体なんであったのであろうか。ここにも、合成の誤謬の具体例が提示されている。経済政策に対する反省がいま強く迫られているように推察される。

2. 国家論と産業政策の連関について：ホール

産業政策と国家論の関係については、ホールによって実施された1980年代におけるヨーロッパ諸国における実態調査の成果が参考となる。国家という最高権力機関

(4) 同訳書、305頁。

(5) 同訳書、305頁。

と具体的な経済政策の実施との双方の関連（インターフェース）については、個別の政策効果に関する検証の成果が乏しく、彼の業績は参考となるところが大きい。とりあえず、ここでは、国家理論の三類型とされている発想に関して紹介する。

① 道具主義的理論：資本に有利な政策を追求する上での有利な立場。

多元主義のもとでの制度では、資本家に有利な立場を提供している。

② 機能主義者：国家の政策が資本の利害と一致するように仕向けていくこととなる。

③ 統合派グループ：多元主義的な政治と資本主義との連関関係について追求した立場である。

営業活動によって、利益拡大を計ることが、権力の維持と拡大の基盤となり、そのさいには、高利潤の追求が重要な手段となろう。今後に解明が求められている課題としては以下の点がある。

すなわち、国家装置を占有していたアクターの利益が個別化されているのに対して、それらの統合のされ方が不明である。また、特定の階級のためになぜアクターが行動するかについては、道具主義では納得のいく解説が出来なかった。特に、以下のような問題点が指摘される。

(i) 個別の利益がどのように階級利益に統合されるのかが問題となり、機能主義の問題点が今後の課題となる。

(ii) 社会システムの再生産には、個人が何らかの機能を果たすことが必要となる。その理由を明確にしておくことが求められている。

そうした問題点を解決する上で、統合派の理論は、機能を明確にする上で大きな役割を果たしてきたとされている⁽⁶⁾。

(1) 経済環境と政策の意思決定との関連について

従来の経済政策の研究においては、政治技術の問題点の解明に力が注がれて、政治過程に関する十分な解明が軽視されてきた。技術としての政策学の研究にとどまってきたといえよう。政治が技術的に経済環境に対応したものとして問題が処理されてきたというより、政治学が技術的な問題としてのみのアプローチにとどまってきた

(6) Hall, Peter A, The State and the Market, Hall et. al., ed, *Developments in French Politics*, Macmillan Education Ltd., 1990. pp.171 – 186.

たといえる。国別に政策の根底にある制約とか、条件までを踏まえた体系的な研究という点で、従来の政策学には大きな遅れがみられ、これまで、そうした分野の探求に踏み込めないでいる。そうした分野における問題点の解明が今後に残された大きな課題となろう⁽⁷⁾。今後の研究の方向としては、政策の国別格差に関する比較研究が求められている。

(i) 政策に与える変数のインパクト

ヨーロッパ数か国の政策に関する経済学者による比較研究がなされた。そこでは、政治的な変数の経済政策に対するインパクトが注目された。

(ii) 政党のマクロ経済政策に対するインパクト

選挙の方式、有権者の選考の違い、政権政党の格差などが政策に大きな影響を与えた。問題点は、政権、政治的なインパクトを与える要因に関する分析が欠けていることである。

(iii) 各国における政治システムの体制的な格差に関する研究、とくに、国別の研究

欧州諸国における国別の政策形成パターンの相違、政策そのものの相違点についての研究が行なわれるべきであろう。

(iv) 制度学派的な政治体制に対する解明の進展

この分野では、シヨンフィールド、マクレナン、ヴァーノンなどによる研究が推進されている。その限界としては、国家間の政策の格差に関する研究が及ばなかったことである。制度学派による政治体制に関する研究は、一般的な政治動向のみの説明に留まる。特殊な現象の解明に向けたツールを備えていないことが問題となる。

(2) 国家の活動と政策要因について

一つの典型としては、ヘイウッド、ワトソンが指摘される。彼らは、政策の格差をエリートの役割、性格で解明を試みた。そこでの問題は、国家論の説明が大上段で断定的であるのに対して、個別国家による政策の内容に関する格差について、何等の説明も行なわれていないことである。

一方には、国家の活動を、政体や経済の内部にある幅広い構造的決定要因に適切

(7) 長尾伸一・長岡延孝編監訳『制度の政治経済学』木鐸社、2000年、65-74頁。

に結び付ける一連の理論がある。一般理論であるために、各国特有の政策パターンを解明することは出来ない。

他方では、特定の政策を対象とした理論もあるが、文化的な説明の背後にある構造的な要因を十分には把握していないこととなる。

(3) フランスにおける市場経済導入の試み

フランス経済ならびに政治の事情に詳しいホールは、公的部門の大きな存在の中で、徐々に民間部門の活動が拡大していくプロセスを紹介している。

フランスは、市場部門から長い間とり残されていた。厳しい官僚国家であった。民間の経済活動には、多方面よりの政府による介入が行なわれてきた。第二次大戦後における計画経済化が浸透しており、そうした経済の統制が長い間、経済体制に定着していると指摘している。そこでは、1980年代後半より、公営企業の民営化が進められているとされている。

3. 政治家、官僚の言動について：オストロム、ニスカネン

市場経済原則重視と公共企業体の活動重視との二つの発想が、これまで、産業政策の決定原理として重視されてきた。そうした二つの原理については、多くの関係機関による経済の現状観察が行なわれて、意思決定の調整が推進されてきた。そうした意思決定のなされ方についても多くの観察がなされており、幾つかのモデルが提案されている。代表的なものは、合理性モデルであり、さらには増分主義モデルがある。

(1) 意思決定方式

合理性モデルは、政策を実施する環境を踏まえて、そうした前提条件の下で、完全な情報をえて、政策目標を実現するために最もふさわしい政策手段を採用しようとするものである。政策目的と政策の手段との間における首尾一貫性が確保されている。

増分主義モデルは、多くの過去の政策の積み上げが、現実の政策体系であるためこれらは一つの大きな発想の原点として捉らえられる。そうした現実の妥協の産物の中に政策が実現している。現実の意思決定は合理主義と増分主義の混合の中で推

進されるものとみられる。

(2) 政策決定主体としての政府

政府は、議会と行政当局者である役人によって作られている。政治家と役人の発想に配慮しないと、政策決定に十分な説明ができない。そこでは、議会と役人、それに、利益集団としての財界人の発想を加味しつつ政治過程の分析が行なわれるべきであろう。

国民の権利回復といった目標は、政策意思決定を支配する関係機関の意向により大きなインパクトを受ける。それらは、意思決定モデルの中では、利益集団主義とエリートモデルといわれるものに近いものである。

経済界は、自己の利益を求めて、政治を動かす事となる。それに加えて、政治や行政との結合を深めて、その意思を彼らに浸透させる努力を注ぐこととなる。そうした財界の努力は、利益集団モデルにより説明される。

財界と意思統一した官僚と政治家は、情報の操作とエリートとしての官僚と政治家とが、システムにみあった活動を展開して、その意思を貫徹している。政治家と官僚は、国民の立場は無視しつつ、産業向けに予算と補助金を獲得することとなる。その意図は、得票の最大化と予算の最大化である。官僚と政治家の意図は、国民のためというよりは、自分達の地位の確定である。

(3) 国民の権利と官僚制の弊害

政府の解明は、公僕と官僚に関する科学的な解明が公共選択論によって可能となった。その重要なポイントを指摘すると、以下のとおりである。

(i) 官僚の行動規範：ダウنزによる官僚性の解剖

利己心によって動機づけられる合理的な行動主体と考えることで、官僚や政治家の行動に対する理解が深まることとなる。それにより、ダウنزは、官僚の行動分析の基盤をつくることとなった。彼は、大規模組織の理論、成果が外部市場の評価にさらされない状況に焦点を当てている。政府の活動目標は、その政党の得票最大化にあるということが指摘されている。その他多くの重要な指摘がなされている⁽⁸⁾。

(8) Downs, Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper & Row Publishers, Inc., 1956.

(ii) 分権，細分のメリット：オストロム

オストロムの発想の中心は，公共利益の最大化を実現するためのものであった。彼は，中央集権化，階層化，および合併は悪と捉らえており，分権化，細分化，抑制と均衡を善としたとされる。規範的視点であったこともあって，その後には彼の理論が，公共選択論の中心的な分野とはならなかったものとみられる⁽⁹⁾。

(iii) 予算の最大化を目的とする官僚行動：ニスカネン

ニスカネンの発想は，官僚の言動の特色を説明することにあつた。ここでは，予算の最大化に向けて官僚の行動が見られることを明らかにしている。官僚と議会とは，双方独占の地位を占めている。しかし，官僚は，政治家に比較して多くの利点を持っている。

官僚独自の行動から判断して，行政部局は二つの決定的優位を持っている。

(イ) 官僚は，費用に関する情報をもっていること。

(ロ) アウトプットに関する情報を知り，そのコントロールができる。

その他，多くの力を持って，政府活動を支配することができる。予算規模の拡大に力を注ぎ，予算の操作ができることが大きな力となっている⁽¹⁰⁾。

(iv) 国民の権利拡大

官僚は，産業の利益に向けてその政策を計る。そこで一つの提言は，国民の福祉を一つの産業としていくことである。生命，健康，福祉，環境改善などを大きな産業として，確立する努力をする事である。供給側として，それを確認する事である。

4. 政策策定における意思決定モデル

政策策定に際しての決定要因に関しては，従来より多くの方式と問題点とが指摘されてきた。それらの幾つかを紹介して，政策策定に際してのモデル形成に役立て

(9) Ostrom, Vincent, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, Tuscaloosa and London, The University of Alabama Press, 1989. pp.24 – 25, pp.25 – 41, pp.87 – 115.

(10) Niskanen, William A, *Bureaucracy and Representative Government*, New York, Aldine-Atherton, 1971.

ることは、今後における政策策定の研究に大きな意味を持つ。それらのうちの主要なものを紹介することとした。それらは、また、産業政策に関する意思決定に際して、大きな意味を持つものとなる⁽¹¹⁾。

(1) 利益集団モデル

公共政策は、利益集団の間における相互作用によって成立するものである。共通の利害をもった個人が団結して自己の要求を政府に迫る形で、政策の策定がなされる。そうした個人の要求が政府機関を通して行なわれる時、その集団は政治的利益を実現するための圧力団体となる。多くの集団の間における闘争によって、達成された均衡が公共政策となるという定義を与えている研究者もいる。

(2) エリートモデル

公共政策は、統治するエリートの価値判断や選好を反映している。政治を支配するのは、特定の専門分野を極めた一部の集団である。それは、テクノクラートという専門知識を持ったグループである。大衆が持たない、政治統治能力を大衆に代わって、エリートが政策の内容と政策決定の手続きを統治しているケースが多い。特に、フランスのような国家では、特定の学校の出身者が組織や制度の意思決定を支配している。

そこでの特色は、以下のように要約されている。

- (i) 少数のエリートが権力を持ち、社会のための価値配分を行なっている。
- (ii) 社会経済階層からの出身者が多い。

(3) 制度論モデル

公的組織の在り方を研究するのが、制度論モデルである。公的組織、法的権力、などの動向に焦点を与えつつ、国家による意思決定を説明している。公共政策は政府によって合理性を与えられ、すべての人々はそれに従うものとなる。公共政策は普遍性を持ちすべての人々に適用される。

(4) プロセス論モデル

政策問題に関する処理のプロセスが問題として政策上の意思決定を説明している。ここでは、以下の諸点に着目して政策決定を行動パターンのつながりとして捉らえようとしている。

(11) 宮川公男『政策科学の基礎』東洋経済新報社、1994年、143-174頁。

- (i) 政策問題の確認, (ii) アジェンダのチェック, (iii) 政策提案の立案
- (iv) 政策提案の採択, (v) 政策の実施, (vi) 政策の評価

(5) 合理性モデル

それは、政策目的の効率的達成を追及しようとするものである。政策の達成される価値と経費との比較において、その政策の評価がなされる。経費と効果に関する完全なる情報の獲得とその際意思決定の一貫性が問題とされている。意思決定を合理的に行ない、そこでの決定の内容に首尾一貫性を保つためには、多くの前提を必要とする。特に、以下の諸点は、前提条件として大きな役割を果たすものとなる。

- (i) 意思決定機関が社会全体の選好に関する知識を獲得していること。
- (ii) 決定機関が政策代替案に関する知識を持ち、それを知り尽くすこと。

こうした合理的な代替案の策定には、多くの障害があり、合理性モデルの選択はできないこととなる。

(6) 増分主義モデル

政策の実行は継続と積み上げであり、多くの利害関係者の調整によるその時々意思決定の時間的な集積物とみる見解がある。人間は、必ずしも、常に合理的な選択をするとは限らない。さらに、便宜と経費の最も合理的な計算をすべての分野にわたって十分に行なうことなど不可能に近い。産業政策の決定事項は、そうした十分に合理的とはいえない意思決定の積み上げの集積物であるといえよう。そこで、政策決定は、増分主義という方式で行なわれるという傾向が明らかとなる。

増分主義は人間の行動や、制度と組織の動きに関する制約の加わることに対する説明要因となっている。制約は、以下の要因によるところが大きい。

- (i) 現在の情報、選択肢のすべてを知ることは不可能である。
- (ii) 新たな対応には、不確実性が伴う。
- (iii) 既に多くの投資がなされており、これを一挙にすべて無にすることはできない。既に行なわれた投資が経費を回収し終えている時には、新規投資に向けられる余地が拡大する。
- (iv) 小幅の修正は関係者に受け入れやすい。
- (v) 人間の行動も、小さな分野の修正を積み重ねていくものである。

この発想は、合理主義の批判として登場したものであり、政治学者リンドブルム

によるものであるとされている⁽¹²⁾。こうした発想に対する支持者は多いはずである。

(7) 混合スキヤニングモデル

合理性モデルも、増分主義モデルもともに、世の中における意思決定の一面のみを捉らえたもので、政策決定の内容を完全に網羅するものではないとしている。双方の一面生を批判し、双方をTPOによって統合する方式で、現実に近い意思決定方式が提唱されている。増分主義に対しては、保守的、現状維持性を批判し、利益を求めた圧力集団の意思に政策が支配されるとして批判を強めているものもある。

問題が戦略的であるケースには、合理性アプローチが適切であるが、問題が日常業務的であれば、増分主義的アプローチが適切であるとしている。

(8) その他のモデル

他のモデルとしては、ゴミ箱モデル、公共選択モデル、ゲーム理論などによるモデルも発表されているが、ここでは、詳細な説明は省略される。

なお、ゴミ箱モデルとは、組織の問題解決は、合理性のように首尾一貫したのではなく、その時々直面する問題の解決を通して、徐々に整理を進める方式がとられるとする発想である。その考え方は、増分主義モデルに類似している。組織化された無秩序は、以下のような性格を有する。

- (i) 不明確な選好：明確に定義された行動をとることはない
- (ii) 明らかでない技術：メンバーは、組織の意思決定プロセスを良く知らないこと。
- (iii) 流動的な参加：メンバーは、意思決定に参加したり、しなかったりと多様な行動をとるものが多いこと。

5. 産業政策とネットワーク組織

日本の産業政策の特色はボトムアップにあるとされている。その際は、官僚、政治家、民間企業という三角関係のネットワーク組織によってその性格の特色が明らか

(12) Lindblom, C E, *Politics and Market's: The World's Political-Economic Systems*, Basic Books, 1977.

かにされている。そこでは、階層組織の中に、多くのネットワークが形成されている。

(1) ネットワークの意義

ネットワークの特色は、固定した一つの中心機関が存在しないことと、意思決定のながれが階層的には形成されていないことである。さらに、参入と退出が自由であることが、ネットワークの特色である。こうした組織の中で、創発的な新たな技術が形成されることとなる。わが国通産省の政策能力は、民間において非公式に張り巡らされたネットワークにより吸い上げられたシステムによる成果であるとする見解もある⁽¹³⁾。

(2) 3種類のネットワーク組織について

A. 産業育成に先行し、事業活動探索の創発的ネットワーク

事業活動の確定する以前の段階での研究開発を推進する際に多くの機関の集まりの中で形成される組織である。そこでは、小規模な人的なネットワークが形成されて、新たな事業展開の基盤が形成されることとなる。

B. 産業育成のためのネットワーク

C. 閉鎖的ネットワーク

産業活動が軌道にのると、産業政策の役割は後退を余儀なくされる。そこでは、限られたパイをめぐる争いが生ずる事となる。そうした争いの調停に際しての役割を果たすのが、ネットワーク組織である。

(3) ネットワークの特色

ネットワークの形態と機能にも、政策調整において、大きな特色がある。そうした特色は、以下の事項に対応して、その特色の区分がなされる。創発性、開放性、用具性、ネットワークの多元性、利害の共通性、情報の重要性、さらには、メンバーが帰属組織を代表する程度である。

(4) 産業界によるネットワーク形成のメリット

ネットワークへの参加は、研究の方向を定めて、そうしたプロジェクトへの参加に関する判断材料の提供を可能とする。事業企画が進展した段階においては、プロジェクト参加に向けて大きな負担を強いられることとなる。

(13) 松井安雄『日本経済における政策形成過程』九州大学出版会、1985年。

(5) 産業による行政取り込みのメリット

ネットワークを形成して、行政をそこに取り込む事のメリットも大きい。

第一は、政府主導という形態をとる事で、独占禁止法などの法律の壁を突破する事が出来る。

第二には、共同行為に参加しない企業を取り込んだり、同調を求める事も可能となる。

(6) ネットワークにおける問題点

一般にいわれていることは、ネットワークには、規範性が欠けていることである。

新古典派経済学には、基本的なルールの確認が問題とされており、さらに、産業政策論には、戦略の論理がその中に具体化されている。戦略のロジックでは、政策過程の不透明さ、目的達成過程における特定集団に対する利益供与の不公平性、経験や勘による数量判断の容認などの問題がある。官僚と民間のネットワークにおいては、責任の所在が不明である。ネットワークと産業政策との関係については、国際的な研究に向けて、比較研究が行なわれる必要がある。

組織理論における課題としては、ネットワークがいかにして経済的利益を生むかが、理論的に明らかにされねばならない⁽¹⁴⁾。

6. 日本における政治組織について

わが国政治における意思決定の中心的分野を明確にすることには、大きな困難が伴う。そこでは、多元主義的な捉え方が必要とされている⁽¹⁵⁾。

意思決定方式には、以下の4つのモデルがあるが、それらの混合形態で意思決定が追求される。すなわち、(i) 議会主義モデル、(ii) 官僚主義モデル、(iii) 政党モデル、(iv) 利益集団モデルの4点である。

(1) わが国官僚制モデル

日本社会の意思決定においては、党の決定が強い影響力をもつ。しかし、マスメ

(14) 同書、148頁。

(15) 曾根泰教「日本の政策形成論の変化」中野実編著『日本型政策決定の変容』東洋経済新報社、1986年、301-319頁。

ディアなど多くの機関の意見によって強いインパクトを受ける。それらは、単なる力の強い組織のインパクトのみではなく、それら機関による相互の力関係にもよっており、さらには、機関の力による一貫性に基づくところが大きい。

(2) 多元主義について

日本の政治に対する表現の方式として、多元主義という言葉がある。すなわち、(i) 官僚的包括型多元主義、(ii) 定型化された多元主義、(iii) 自民＝官庁混合体に向きつけられた多元主義、(iv) 分散的多元主義などである。

日本では、官僚統制による政治に対するインパクトは大きいといわれている。それは、官僚統制の強いフランスに良く似ているといわれているが、しかし、官僚統制はフランスほどは強くない。

(3) 政府と市場

日本の政策決定機構は、一つの利益集団の説得によって、決定されるといった単純なものではない。多くの利益集団の調整によって、複雑な形態を保っている。力を持つ集団の利害関係と力関係だけでは、政策決定はなされない。政府の規模との関係でその機能に配慮することも考えられる。

わが国政府機構は、外国と比較すると、複雑な性格を有する。政府支出の対GNP比をみると、日本の数値は小さくはない。しかし、公務員の規模は小さい政府である。

政府の規模と族議員との関係でみると、わが国は、複雑な性格を持った政府機関として考えられる。日本は、欧州のコーポラティズム論者が考えるよりは競争的である。しかし、アメリカの多元論者の考えるよりは、協調的である⁽¹⁶⁾。

まとめ：ポスト・モータリゼーション時代の生活基盤造り

政策学の多角的な研究が各方面で行われているが、しかし、なお、そこには、多くの問題がある。そうした中で、現実説明力と政策の有効な解説の出来る経済政策学の確立を求めて地道な努力を重ねていくことが研究者にとつての今後の課題となる⁽¹⁷⁾。

(16) 同書、316－317頁。

新たな政策学研究の前提として、現代社会を取り巻く環境としてのモータリゼーションという現実を踏まえておくことが肝要である。自動車の普及は、社会的に大きな富を蓄積して、人間の物質的な生活を向上せしめる。それは、雇用機会の拡大、所得水準の向上、生活の利便性を高めるという点で、国民生活の向上に寄与する。しかし、その反面では、人命の軽視、環境破壊、ストレス強化、金銭と利害関係中心の対人関係の促進という人間生活にとってマイナス要素となる。それらは、人間生活にとって、最も重要なモラルを破壊し、人間関係に大きなマイナスと犠牲を強いてきた。モータリゼーションによる制度破壊と人間生活へのマイナスのインパクトを十分に把握しつつ、政策の基準と政策評価の判断材料とする事が求められている。所得水準、雇用環境などに加えて、生活環境、自然環境などを加えた人間としての望ましい生活環境を想定した上で、そのための環境整備が可能か否かを判定する事が要請されている。

そこでの政策評価の理想像は、国民生活の向上を総合的に判断する事である。しかし、国民生活の内容判定は、20世紀のモータリゼーションが一層困難としてきた。

生活環境を総合的に判定する事ができれば、そこには、政策評価の総合性が確立されて、新たなタイプの総合政策学の発展する基盤が与えられる。新たなタイプの政策学の進展に向けて、モータリゼーションの社会的なインパクトを多方面から研究し、それに対する経済政策の効果の検討が求められている。そこで、以下のような観点が要請されるのではないか。

(17) 注釈：ウイルソンによる権力構造

米国の権力構造は、極めて大きな官僚により支配されている。そうした権力構造の動向について、ウイルソンは、明確にしている。憲法においては、権力構造のバランスを確保するための努力をしている。その際に、ウイルソンの描いた構想は、以下のとおりである。

- (i) いかなる権力にもその中心があつて、社会はその中心機関により支配されている。
- (ii) 権力が分割されればされるほど、逆に反対に集中していくこととなる。
- (iii) 憲法は、人間の権利を保証するものである。
- (iv) 行政は、政治の世界から外れて運営がなされている。
- (v) 官僚組織の権力構造は、コストに比較して最も効率のよい行政を実現する。

官僚制は行政という目標に対しては、極めて合理性を持っている。

Ostrom, Vincent, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, Tuscaloosa, Alabama The University of Alabama Press, 2nd Edition. 1989. pp.24 - 25.

第一に、多方面の経済政策の発動の基準と原理の解明である。

第二に、社会基盤を形成する制度、組織と人間関係の在り方の基準探求が必要とされている。

第三に、政策学の研究対象、研究方法の一貫性並びに政策評価の基準の同一性が、新しいタイプの政策学成立の条件になるともみられる。

こうした中では、新時代の産業構造、交通、通信などの人間の交流と意思決定の未来を見据えた産業基盤と生活基盤整備に向けた先見性が政策評価の大きな基盤を形成していくものとみられる。

今後の政策課題は、モータリゼーションとポスト・モータリゼーションのための基盤作りに向けた対応である。そこに、先見性と合理性モデルという政策評価基準策定の大きな意義がある。新時代の構築に向けた先見性とそのための基盤づくりに政策評価のポイントがある。本稿では、今後における研究の深化に向けて、コアとなるであろういくつかの理論の解説が行なわれた。

あとがき

本稿作成のための材料は、筆者が経済政策に関する複数の学会に参加したさいの外国人研究者、若手研究者の報告と学識豊かな中堅研究者との討論に触発されつつ収集し、そうした問題意識のもとで先行研究の成果を収集して整理したものである。そうした学会を主催され、多くの研究者に研究活動の機会を提供して頂いている学会活動を担当する関係各位に対して心より謝意を表したい。筆者の参加した学会の主たる活動概要ならびに開催日時を紹介すると以下のとおりである。

1. 日本経済政策学会

経済政策に関する研究者による研究機関で、約1千5百名の会員を擁する全国規模の学会である。年一回全国大会報告会を開催し、関東部会は年一回開催されている。

第59回全国大会研究報告会

共通論題テーマ：デフレ基調下の日本経済再生

開催日時：平成14年5月25、26日

開催場所：神戸大学

2. 経済政策学に関する国際学会

本学会は、日本経済政策学会を国際学会として発展させた国際学術交流機関である。

大会名：The 1st International Conference of the Japan Economic Policy Association

共通論題：Nation State and Economic Policy : Conflict and Cooperation

第一回国際学会開催日時：2002年11月30日、12月1日／中央大学理工学部

同学会の特記事項

(1) 本学大学院客員教授、商経学部教員、本学大学院博士課程の学生約10名が同大会に参加した。

(2) 2003年度学会は本年11月末に名古屋大学において開催の予定である。

3. 公共選択学会

政府と行政に関する実態の研究を行ない、市民の権利拡大に向けて政治家、官僚の行動原理と組織、制度に関する研究をめざす研究学会である。年間2回全国大会報告会を開催し、さらに数回の研究会が開催されている。同学会の機関誌『公共選択の研究』は発刊40号を数えている。同学会は、日本学術会議に登録済の学会である。

(1) 平成14年度公共選択学会開催日、テーマなど一覧

(i) 第72回公共選択学会研究会

開催日時：平成14年3月16日（土）

場所：法政大学、市谷キャンパス／ボアスナル・タワー

(ii) 第73回公共選択学会臨時研究会

開催日時：平成14年5月30日（土）

講師：Dr. Gordon Tallock（ジョージ・メイソン大学教授）

テーマ：On the refinement of the voting process

場所：国際文化会館

(iii) 第5回公共選択学会全国大会報告会

開催日時：平成14年7月12, 13, 14日

共通テーマ：公共選択論研究の第2ステージ

場所：法政大学・市谷キャンパス／ボアスナル・タワー

(iv) 第74回公共選択学会研究会

開催日時：平成14年12月21日（土）

場所：法政大学、市谷キャンパス／ボアスナル・タワー

(v) 第75回公共選択学会研究会

開催日時：平成15年3月15日（土）

場所：慶應義塾大学／三田キャンパス

(2) 同学会の報告会には、本学の大学院博士課程の学生が参加しており、平成14年度の学会では6人の大学院生が報告の機会を与えられ、討論者の会員より貴重

なコメントを頂いた。慶應義塾大学の曾我泰教教授を始め多くの研究者より、貴重なコメントを賜り、今後における研究活動の大きな参考となった。

(3) 公共選択学会には、全国の大学「政策情報学部」の学部生の連絡会が結成されており、ゼミ教員の指導の下で、年間に2回、学部学生による報告討論会が開催されている。

優れた報告に対しては、表彰状が付与されている。本学でも、幾つかのゼミナールが学生の集いに参加し、全国の大学における学部学生とともに活発な意見交換を行なった。

第5回公共選択・学生の集い (Public Choice Award 2002)

開催日時：2002年11月9日(土) - 10日(日)

場所：東海大学湘南校舎

4. 国際公共選択学会

公共選択学に関する国際的な研究組織で、2年に一回国際学会が開催されることとなっている。主要なメンバーには、ノーベル経済学賞を受賞したブキャナン博士など世界的に著名な研究者がいる。意思決定論、近代経済学の計量的手法並びに経営学の組織論を官僚、政治家の意思決定ならびに政策行動の説明に応用しており、研究手法ならびに研究水準は極めて高度なものに達している。

平成9年8月には、千葉商科大学で第一回の公共選択学会国際学会が開催された。同国際学会には、ブキャナン博士、タロック博士などの著名な学者の参加を得て、同学会は、大きな学問的な成果を納めることができた。

5. 政策分析ネットワーク

政策関係の学者、政治家、官僚により構成される政策研究の全国的な組織であり、有志が集い、各大学において年間3回ほどの情報交換会を開催している。

(i) 同学会の初代会長には竹中平蔵現経済財政担当相が就任し、第二代会長は太田弘子政策科学大学院教授が勤められた。

(ii) 昨年7月20,21日には、同組織の全国大会が本学において開催された。昨年11月の明治大学における政策分析ネットワークの報告会では本学博士課程の

学生も研究報告を行なっている。

6. 日本経営学会研究報告会

関東部会10月例会

日時：平成14年10月26日（土）

場所：千葉商科大学

関東部会11月例会

日時：平成14年11月16日（土）

場所：東京理科大学

関東部会12月例会

日時：平成14年12月21日（土）：シンポジウム開催

テーマ：eビジネスの現状と将来

場所：青山学院大学

7. 日仏経営学会

日仏経営学会第40回全国大会

報告の中心テーマ：フランスにおける小売商業と中心市街地の再生

日時：平成14年11月16日（土）

場所：関西学院大学神戸三田キャンパス校舎