

## ポスト開発主義の政策決定と社会的知識マネジメント

国際大学

グローバル・コミュニケーション・センター (GLOCOM)

山内康英

平成 14 年 11 月

(Draft and not for citation.)

1. はじめに
2. 政策決定過程の情報経路をめぐる諸理論
3. 情報基盤政策と政策形成のジレンマ
4. まとめにかえて

### 1. はじめに

国家の政策形成は、通常、長期間、多組織にわたる社会的な意思決定過程をとともなう。国家は、この意思決定に基づいて、一方では国際社会において他の国々と交渉し、他方では国内の諸集団の利害を集約する形で資本主義市場に干渉する。このような権能は主権国家に固有のものである。主権国家は、多くの場合、国民国家としてのイデオロギー的な側面を色濃く持っているが、同時に主権国家の意思決定の中心にある政府は、制度的に作り出された組織であり、ある程度は一般の企業と同じように組織論的な意思決定の分析に馴染むであろう。(注1) 1990 年代以降、国際社会では冷戦の終了と地政学的な同盟関係や役割分担の組み替えといった大きな変化が生じている。他方、資本主義市場でも、基幹産業の生産拠点の地理的な移動、金融資産の流れの変化、情報通信産業、バイオ、環境ビジネスなど「21 世紀型産業」の拡大といった変化が生じている。また、先進産業諸国は全体として、近代化・産業化の新しい局面としての

「情報社会」に足を踏み入れつつある。(注2)このような社会の構造的な転換は、政府の政策形成にどのようにして反映するのだろうか。

経営学者は、企業の意味決定における「知識マネジメント」の重要性を強調している。「知識マネジメント」の一つの定式化によれば、企業経営において、人的、物的、資金的な資源とならんで、情報や知識が重要な経営資源になっており、組織の意味決定については、的確なタイミングで、最適の部署に、決定に資する形で情報や知識を供給することが重要である。また経営学で最近、広く議論されている理論によれば、成功した組織的な意思決定とは、「知識創造」のプロセスであり、そこでは組織に広く賦存する情報や知識を「弁証法的なスパイラル」によって形式化・共有化する実践活動が重要である。(注3)「情報社会」とは、定義的に、より多くの社会的な集団(NGO/NPO、企業、研究機関、など)が、情報や知識の生産と流通に参加する社会であり、最近の国際社会および資本主義市場における変化の質と、その規模の大きさを考えれば、社会により広く賦存する情報や知識を、「政策決定サークル」(政府の政策形成過程を主導する集団)に的確に供給すること 企業経営との類比で言えば、「社会的知識マネジメント」ということになる が重要になるであろう。(注4)

現在、政府や地方自治体の意思決定をより効果的に行うためには、政策形成のプロセス自体を再度、検討する必要があるのではないだろうか。そのためには、社会に幅広く賦存する情報や知識を、さまざまなレベルの政治過程に効果的に導入する制度的仕組み、すなわち政策決定過程における「社会的知識マネジメント」ないしは「社会的知識創造」の現状と問題点を検討する必要があるであろう。

#### 政策形成と社会的知識マネジメントの仕組み

本論文では、日本の政策決定過程を社会的な知識マネジメントとしてとらえ、これが歴史的な転換点にあることを示したい。この変化は、言うまでもなく「成熟した多元的産業社会における議会制代表民主主義」(注5)という現在の日本の政治体制を変えるものではなく、逆にこの制度を強化するものであるが、かなり長期的かつ幅広い利害関係者のネットワークの組み替えをもたらすかもしれない。

本論文の基本的な論点は次の通りである。日本の社会は、産業化の「キャッチアップ」段階において、「開発主義型政策」を採用して、一定の成功を収めた。しかしこの「開発主義」による成功体験は、以下の2点から大きな困難に直面している。まず第

1 点として、日本が産業化の先行集団に入り、また 20 世紀型の大衆消費財市場が成熟する過程で、開発主義段階での「ベスト・プラクティス」を提供してきた先進産業社会の先行例が無くなったということである。また現時点は、21 世紀型産業の技術突破期にあり、技術的諸側面についての変化が激しいために、特定の産業技術の体系に開発の照準を合わせることができない。このために、一方では欧米の先行例をモデルとして、他方では官僚と既存産業（incumbent industry）の間の密度の濃い情報共有を利用するという、従来型の政策形成における社会的知識マネジメントだけでは十分な効果を挙げることができなくなっている。このような既得権益としての政・産・官のトライアングル（「鉄の三角形（iron triangle）」などと呼ばれる）については、2001 年 4 月の省庁再編や、行政法人の公社化・民営化など、「政策決定サークル」における政治（永田町 / 首相官邸）と行政（霞ヶ関）の関係にも構造的な変化が生じているが、その方向性は依然として流動的である。（注6）いずれにしても、このような政策決定過程の再編成は、開発主義の卒業段階における政治的变化の一つの現れのように見えるのである。

つぎに第 2 点として、特定の政策が長期間・多組織にわたる政策決定過程を通過するためには、その政策に関する「利害関係者のネットワーク（stakeholders' network）」と連携した「政策連合」が「政策競争」を勝ち抜く必要がある。しかしながら情報基盤政策、環境問題、公共投資の再編成といった政策については、「21 世紀型産業」の「利益集団（interest group）」と「利害関係者のネットワーク」が十分に組織化されていないために、有効な「政策連合」を形成することができない。経営学の類推を使えば、これは「非連続的政策」における「イノベーションのジレンマ」だと言えることができる。本論文では、このような観点から、政策決定過程に関する新しいモデルを提示して、ポスト開発主義社会の制度設計について日本社会が直面するジレンマを分析したい。

## 2. 政策決定過程の情報経路をめぐる諸理論

### 開発主義型の政策形成

村上の定義する「開発主義」とは、費用逓減を基本的状況とみてそれを生かそうとする考えであり、『技術革新という要因を経営や政策上の計算にはっきり取り込むこと

が、開発主義的経営ないし政策のエッセンスである。(中略)とくに後発国には、先発国による技術革新の先例が与えられており、「実行による学習」の過程で失敗するリスクがありうるとはいえ、技術革新の実現は十分に予測することができる。』(注7)

ここで言う一企業もしくは一産業領域で生じる費用逡減状況は、生産量の増大にともなって平均費用が低下すること、すなわち「規模の経済」の利用を前提としている。石油化学などの素材産業、鉄鋼、自動車、家電製品といった「20世紀型産業」は、「規模の経済」とこれに適した企業組織形態によって競争力を追求してきた。(注8)第二次大戦後の日本は、米国および欧州という先発国の先例があり、規模の利益が生じる産業領域や技術についての情報や知識を行政官僚と業界が素早く共有することによって、効果的な方向性の指示(indication)や調整を行うことができた。

「後発者効果」を企図する社会は、このような経済的指向を政策に反映させるために、一種の社会的戦略として「開発主義政策」を採用してきた。アルフレッド・チャンドラーの命題によれば、『組織構造は戦略に従って』決定される。「組織構造」の重要な部分を「意思決定と指示のプロセス」と読み替えれば、開発主義は、この戦略に特有の社会的な意思決定と指示のプロセスを採用してきたことになる。(注9)通常、それは政・産・官の密度の濃い情報や知識の共有の仕組みを政策決定過程にビルトインするという形を取る。(注10)その主要な目的は、「追い付き戦略」の要になる海外の進んだ産業モデルや産業技術情報についての知識や情報を政策決定過程に導入し、国内での利用方法や立地について選定すると同時に、政策的な手段を講じて、退出産業および直接の受益者の外にある地域や集団に再配分を行う、という一連の社会的な意思決定の調整コストを引き下げることである。もちろん政・産・官の緊密な連携は、産業社会に広く見られる現象であるが、この三者の情報の共有の仕組みや情報経路については、それぞれの社会や時期に応じてさまざまなバリエーションが見られる。(注11)ここでいう開発主義の政治的側面の解釈は、一種の社会的知識マネジメントの観点から、政・産・官の連携を肯定的に評価するものである。以下では、政策決定過程の情報経路に関する既存の研究を取り上げ、続いて本論文の分析枠組みとなる「政策連合モデル」を提示したい。

#### 中央官庁の「政策共鳴モデル」

城山・鈴木(1999)は、日本の中央官庁を対象とした研究で、政策形成過程におけ

る「創発・共鳴モデル」を提唱した。この研究は、霞が関の各省庁内部の政策立案プロセスを実証的に分析した上で、日本の行政機構による政策立案のプロセスは、創発、共鳴、承認、実施・評価の四つの段階によって構成される、と結論している。このモデルによれば、省庁毎に程度は異なるが、中央官庁の政策形成には、おおむね以下のようなパターンが見られる。すなわち部・課レベルでの「創発的行為（課題認識とイニシアティブ）」に始まり、それが省内外の政策決定過程への参画者に一定の「共鳴」を引き起こし、様々な反応のフィードバックにより政策案が進化して、最終的には、政策案として当該組織で承認されることによって政策となる。（注12）政策形成過程には異なる意見を持つ集団間の政策指向の相互学習という側面があり、ここでいう「共鳴」概念は、その鍵となるものである。この研究は、産業や地域にあるフォーマル、インフォーマルな情報や知識を、中央官庁が一種の社会的なミドル・マネージャーとして集約し、法案として加工する作業を実施しながら、政策決定サークルを主導する手法をモデル化したものだということができる。その際、省庁間の権限争議や政党、産業界との調整といった「政策プロデューサー」としての作業は、主として霞ヶ関の政策官庁が担うことになる。とりわけ重要なのはキャリア官僚の高いモチベーションと多組織にまたがる調整の手腕である。

#### 利益集団とイシュー・ネットワーク

1970年代以降、米国では、政治課題の増加や政策決定サークルへの情報経路の多元化や輻輳などに関連して新しい研究が生まれてきた。具体的には、Advocacy Group PACs (Political Action Committees)ロビーイングの規制の変更、市民グループなど「利益集団」と政策サークルの新しい連携、などに注目する研究が増えている。（注13）

このような変化の背景にあるのは、政策課題（issue）の増加ないしは交代である。Heclo（1978）は、「イシュー・ネットワーク」と既得行政権益の関係を取り上げた論文で、政策決定サークル内部と連携した流動的なネットワークを「protobuerocracies」と名付け、このネットワークがワシントンの政治に強い影響を与えるようになった、と分析している。（注14）

政策決定サークルが、このような「イシュー・ネットワーク」に強く依存性するようになった理由は、(a)急速に変化する複雑な社会状況に対応するために、問題領域毎の専門家が不可欠になっている。他方で、既存の政党は、このような専門家集団の

供給源とはなり得ない、(b) 従来は、政党が担当していた行政府と議会の連携を、官僚化した議会スタッフとの連携で対応するようになった。他方では議会および大統領府が、政治的任用に耐える専門知識を持った強力なスタッフを備えるようになってい、(c) 緩やかに結びついたネットワークを使い分けることによって政治的な対応領域が拡大した。これは政治家や政党にとっても、政策調整や政治運営上有利である、などの政治環境の変化が生じたからである。

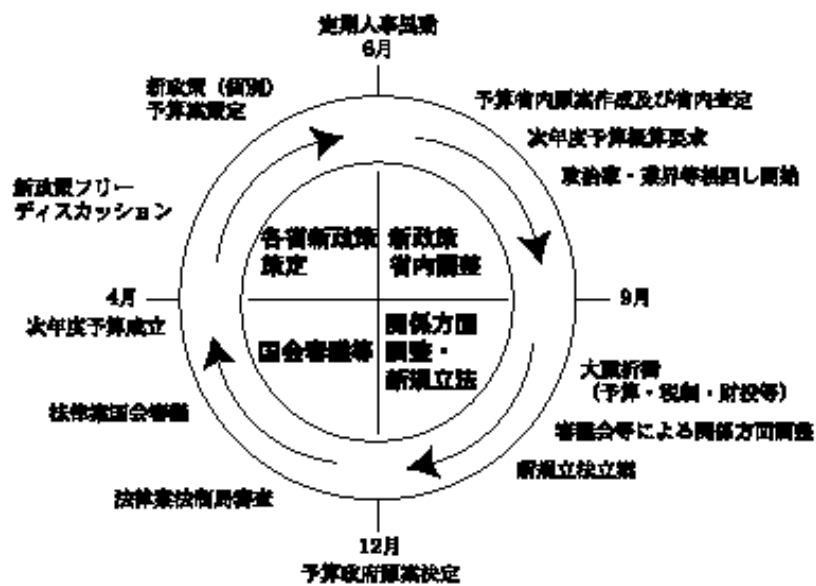
「イシュー・ネットワーク」は、ワシントン D.C.の「鉄の三角形」を代替するものではないが、その周辺に「clouds」として広がっており、政策決定サークルへの情報、知識、人材の供給源、政治的決定の選択肢、および政治決定過程へのアクセス・ルートを多様化する役割を果たしている。この議論は、カーター政権以降、環境、人権といった、新しいイシューが増加した現象を反映しているのであろう。「イシュー・ネットワーク・モデル」は、「創発・共鳴モデル」に対して、大統領府、行政府および議会が別個にスタッフを擁する形で政策形成の主導性を分担し、個々の単位が政策課題毎に連携を作っていくという政策形成における社会的知識マネジメントのスタイルを描写している。

これとは別に、Sabatier は、1988 年の研究で、「Advocacy Coalition Framework: ACF」の概念を提起した。ACF は、政策決定過程の全体像を以下のように概念化している。まず、ある程度安定した社会的、政治的与件があり、次にその中で、一定の規範的、因果的な見解を共有する政府内・外の人々からなる「Advocacy Coalition」が、議会の各委員会といった「Policy Subsystem」毎に複数存在している。対立する「Advocacy Coalition」を調整するのが、「Policy Broker」である。「Advocacy Coalition」は、通常、利害関係者のリーダー、各省庁の官僚、立法府各層の代表、実務の研究者およびジャーナリストからなっている。この Sabatier の分析枠組みは、多くの実証分析に応用されている。(注15) このように米国の研究では、外部から新しい政治課題や人材を政策決定サークルに導入する際のネットワークや、政治的唱導集団間の連携の再構築が研究の焦点になっている。

## 政策サイクル

このように、政策形成過程における社会的知識マネジメントのスタイルには、国によって相違があるが、いずれにしても「政府の政策形成過程を主導する集団（「政策決

定サークル」)は、質の高い情報の供給を、的確なタイミングで受け取って政策決定に有効に利用する仕組みを持つ必要がある。政策決定過程は、多面的な組織間および組織内集団間の利害調整の連続であり、政策決定サークルは、この作業に日常的に関わっている。予算をともなう政策形成について、政策決定サークルが必要とする情報と知識を、一種の「政策サイクル」によって概観することができる。(「図1」)



「図1 通常予算と連動した政策サイクル」

日本の政策サイクルは、通常、年度始めの新政策のフリーディスカッションと新年度の政策の策定(4月から6月頃まで)から始まる。(注16)この政策頭出しは、政治情勢全般との兼ね合いもあり、ある程度の注目を引くために新趣向を凝らした政策アドバルーンとして打ち出されることもある。6月の人事異動を挟んで、次に予算の省内原案作成と省内査定および年次予算概算要求が始まる。この段階で同時に、政治家や業界などの根回しが始まっている。

9月から年末の予算政府原案決定にかけては、対大蔵省の折衝(予算・税制・財投等)が始まる。この時点で各方面との調整は、審議会等を活用して本格化している場合が多い。また、この段階では、大蔵省対策として、数字面での詰めが求められる。新規立法が必要な場合には、年末までに法案の準備をある程度済ませる必要がある。

続いて1月から通常国会が始まり、法律案の法制局審査と政治家向けの資料を作成

し、説明作業を行う。政治家の説明に必要な資料と、大蔵省に対して必要な資料とは内容が異なっている。この間、政府が補正予算を組めば、以上の政策サイクルのどこかに、これと相似的な小サイクルが付加される。補正予算の小サイクルは、年間に複数個付加される可能性がある。

以上を概観して、政策決定過程で要求される資料および情報と知識は、「季節」により変化し、多種かつ膨大である。社会の多元化、国際社会の相互依存の深化および各政策課題毎に必要な専門知識の拡大などによって、政策決定過程で毎年、消費する知識と情報の量と多様性は、今後とも増加傾向にある、と予想される。

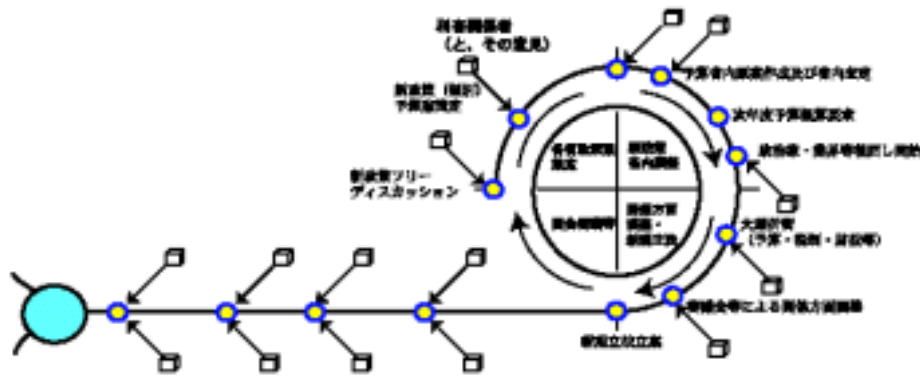
### 連合競争モデル

この政策サイクルに参加して、法案の国会通過に至る政策過程を全うするためには、少なくとも以下の三つの条件を満たす必要がある。まず第一に、政策サイクルには、数多くの政策決定の単位（集団）が参加する。特定の政策課題が、この政策サイクルを無事に一周するためには、その政策課題を支持する関係集団が、組織横断的な「政策連合（policy alliance）」を作り、少なくとも1年間の協働作業を歩調を合わせて行う必要がある。ここでいう組織横断的な政策連合とは、それぞれが霞が関省庁の各部・課から永田町の政党・議員に跨るものである。第二点として、政策決定の単位（集団）は、真空中に存在するのではなく、所管の業界や産業の代表といった「利害関係者のネットワーク」と、それぞれが分かちがたく結び付いている。「利害関係者のネットワーク」は、自分が関係する政策決定の単位（集団）に情報や知識を提供し、問題解決の必要性を訴えて政策化を進める原動力になっている。第三点として、政策サイクルは、特定の政策課題を抱えた多数の政策連合間の競争の場裡であり、それぞれの政策連合は、この競争に打ち勝ってゴールまで走らなければならない。この競争は、類似もしくは同一の課題について形成された異なる政策連合間で生ずることもあれば、予算の限定の中で、異なる課題を抱えた政策連合間で生ずることもあるであろう。

政策決定過程とは、その時々政治化して注目を集める諸問題（problems）の生起、特定の問題を解決するために用意した諸政策（policies）の準備状況、選挙、政党間の連携の組み替え、政治的事件といった政治（politics）の動き、などの多層的な流動状況の中で、あるタイミングの一致（「政策の窓」）を掴んで政策を実現化する技術だということができる。（注17）政策連合は、このような政策の機会の窓が開く瞬間を

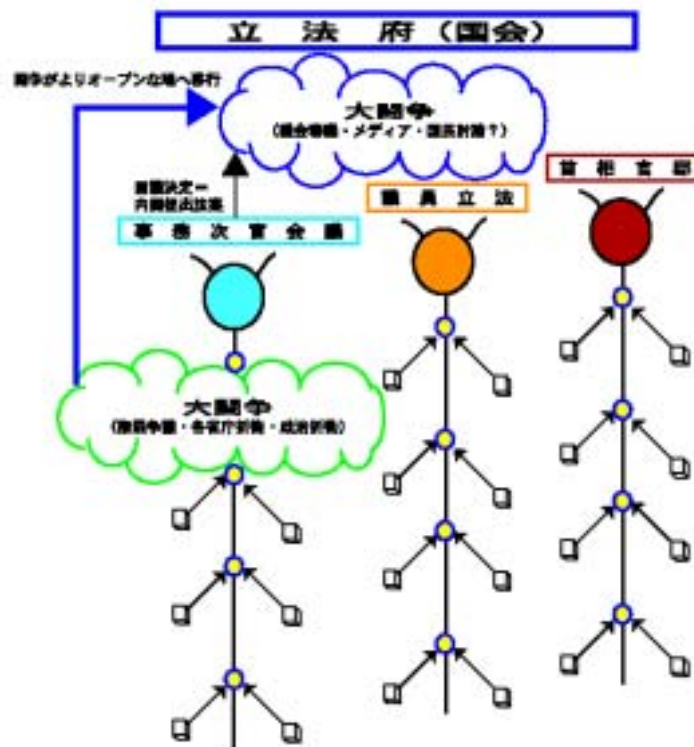


掴むために、日夜、競争を繰り返している。なお、政策形成過程の「利害関係者のネットワーク」は、省庁内、省庁間、立法府など、意思決定過程のそれぞれの節目に形成されるが、これを全体として見ると、意思決定過程の各单位を「体節」として、それぞれの体節が「利害関係者のネットワーク」を「足」として持ち、しかも個々の体節が政策連合の一員として連結するような、一種の「連続的意思決定モデル」を描くことができる。これを戯画的に描けば、競合する政策連合どうしが、一種の「ムカデ競争 (Centipede Race)」をしていることになる。このような政策連合どうしの意思決定における競争を「連合競争モデル (Alliance Race Model: ARM) もしくは「ムカデ競争モデル」と言う。(「図2」)(注18)



「図2 政策サイクルと「政策ムカデ」の形成」

このモデルが特徴的に描くのは、各省庁の課室・部局から省庁間にいたる意思決定の単位(集団)に、「利害関係者のネットワーク」が個別の政策課題毎に接続しており、それぞれが相互に密度の濃い情報交換を行いながら、さらに集団間の政策連合を作り出し、この政策連合どうしが競争的に相互作用することで政策形成を行ってきたその過程で足がもつれたり、足を引っ張りあったりした ということである。情報産業や環境ビジネスのような 21 世紀型産業の問題点は、それが定義的に未来に属する産業領域であるために、具体的な政策課題について、有力な「利害関係者のネットワーク」に支えられた政策決定サークル内の諸集団が、政策連合を作って「政策決定のムカデ競争」に参加することができない、ということである。(「図3」)



「図3 政策連合の競争」

ムカデ競争モデルは、政策形成を一種の組織横断的な連続的意思決定過程としてとらえ、かつ、政策決定過程に重要な「利害関係者のネットワーク」を、「調整を必要とする推進力」と見なすことによって、多元的民主主義制度のもとにある産業社会の政策決定過程を理解しようとするものである。同時に、政策形成の連合競争モデルを前提とすれば、情報技術を利用して、社会に分散して存在する情報や知識をタイムリーに政策決定サークルに届ける仕組みを造り出したり、あるいは情報技術を連続的意思決定過程の「場」として用いて、従来無かった政策連合を作り出したり、あるいは、障害となる意思決定の「場所」を迂回する可能性 たとえば地方自治体の首長が市民グループと連携を組んで県議会をバイパスするなど を示すことができる。

### 3. 情報基盤政策と政策形成のジレンマ

情報政策の『I Dilemma』

それでは「連合競争モデル」によって、具体的な政策形成における社会的知識マネジメントにどのような示唆が得られるのだろうか。現在、ポスト開発主義型政策を立案する政策担当者は、クリステンセンの言う「破壊的技術 (disruptive technology)」に直面した優良企業と同じジレンマに直面している。言い換えれば優良企業は、既存の「価値のネットワーク」の中に組み込まれているが、政策決定の集団は、既得権益のネットワークに取り込まれている。以下では、日本と米国の情報基盤政策を取り上げて、「情報政策の『I Dilemma』 = Innovator's Dilemma / Informatization Dilemma」について説明したい。

#### 「非連続的政策 (Disruptive Policy) (注19)

クリステンセンは、『イノベーションのジレンマ』(注20)の中で、「破壊的技術 (disruptive technology)」と優良企業の陥る罠について分析している。優良企業は、顧客の声に鋭敏に耳を傾け、顧客の次世代の要望に応えるように、積極的に技術、製品、生産設備に投資する。しかしながら逆説的に、このために既存の「価値のネットワーク」に捉えられて、「破壊的技術」への対応に失敗しがちである。これが「イノベーターのジレンマ」に他ならない。

情報基盤政策について考えるとき、この経営学のモデルとの類似性が看取される。「破壊的技術論」のアナロジーで言えば、「20世紀型産業」の中に作り出した「利害関係者のネットワーク」が、政策決定サークルの意思決定を縛っており、かつて産業化の優良企業(「Japan Inc.」)だった日本は、この「非連続的政策」の落とし穴に陥っているのではないかと、ということである。世界銀行が『東アジアの奇跡』(注21)で記述したように、日本型産業化の強みは、政治、官僚、産業の強い連携ととりわけ密度の濃い情報共有のメカニズムにあった。「政策形成」を、政策という財に関する一種のマーケットだとすれば、「開発主義段階」にあった日本の産業化政策には、政策の作り手と、その顧客の間に強いネットワークがあった、ということになる。ここでの良い政策立案者とは、「政策市場」の声をより良く聴く者であった、ということになるであろう。優良企業の場合は「存在しない市場は分析できない」が、政策決定の場合は、「存在しない利害関係者は、政策形成に必要な政治的資源や情報を供給できない」という問題に直面する。これは本質的に21世紀型の産業社会である情報社会政策の利害関係者が、現在のところ、20世紀型の政策市場には存在しないからであるが、これは21世紀型産業と目される、環境ビジネス、バイオ産業などに共通するだけに、

事態は一層深刻だ、とすることができるであろう。

### 技術政策と社会的知識マネジメント

このような観点からすれば、技術政策にとって重要なのは、技術開発に関する従来の議論に加えて、新しい技術についての情報や知識をいかにして的確に政策決定過程に送り込むのか、ということになる。情報通信産業の場合、従来の交換機系公衆回線網の技術に重畳する形で、インターネットのようなコンピュータネットワークという一種の非連続的技術の族生があった。インターネットは、電子メールや Web のようなロー・エンドの市場に参入し、VPN (Virtual Private Network) によって専用線を代替するといったハイ・エンドの市場にも次第に参入すると同時に、電話や放送といった既得情報産業の領域にサービスを拡大している。(注22) しかしながらインターネットを機軸とする「非連続的な情報基盤政策」は、それが後世の眼から見て正鵠を得た政策だったとしても、多元的議会制民主主義の下にある先進産業国で、これを一朝一夕に実現することは難しい、ということになる。その理由は、多元的議会制民主主義における政策決定過程が、政策の立案、予算措置、立法過程、政策の実施および評価という「政策サイクル」の各側面で、利害関係者のネットワークに拘束されており、ある政策が、その政策化開始の時点で、政策決定過程にビルトインされている利害関係者のネットワークにサポートされていないとすれば、その政策が、原型を保ったまま、この一連のプロセスを経過することは困難だからである。実際に、2001年3月に「IT戦略本部」が発表した『e-Japan 重点計画』は、日本の現状について次のように総括している。

『情報通信分野における我が国の現状を見ると、ハードウェアの製造に関しては世界最高水準の競争力を誇り、また、音声電話や放送については世界でも最高水準の普及率を達成している。しかし、諸外国が情報通信政策の主軸に位置付けているインターネットの普及率は、未だ主要国の中でも低いレベルにあり、また IT のビジネスや行政への浸透という点でも我が国の取組は遅れていると言わざるを得ない。これは、地域通信事業の事実上の独占による従量制の下での高い通信料金や、インターネット網が音声電話網の上に作られていること、更には各種規制等制度面にも対応の遅れがあったことに起因している。』(注23)

他方、この問題は「成熟した多元的産業社会における議会制代表民主主義」にある程度構造的なものであり、「I-Dilemma」に直面しているのは、開発主義の卒業段階にあった日本だけではない、と考えることもできる。有名な例として、幻に終わった米国の1994年通信法を取り上げたい。

### インターネットと国家情報基盤

米国は、1990年代の初頭からインターネットを情報基盤の主軸に位置付けた国の一つである。その理由は、軍事面での先行投資といったインターネットに関する幅広い蓄積があったこと、ARPANET や NSFnet など、研究・学術用のインフラが全米をカバーしており、ここから商用サービスが立ち上がったこと、大学や研究機関がインターネットを積極的に利用し、ネットワーク運用のためのアプリケーションをパブリック・ドメインとして提供していたほか、アドレスの割り振りなどネットワークの管理を担当していたこと、マイクロソフト、インテル、シスコなど主要技術を担う企業が発展したことなど、多くの要因が関係している。これに加えて1990年代の初頭から、情報基盤の機軸となる技術をインターネットにすべきだとの多くの研究や提言があった。またクリントン・ゴア政権がスタートすると、科学技術担当補佐官や政策アドバイザーの形で若手のスタッフがホワイトハウスに入ったが、彼等はインターネットの利用に習熟しており、また東部の電気通信事業者よりも西海岸のコンピュータ産業との繋がりが深かった。彼等はホワイトハウスの主導する NII 行動計画 (NII: National Information Infrastructure) の策定に必要な情報や知識を提供し、また自らも政策決定過程に関与した

1993年から94年にかけて、米国政府は「1934年通信法」を改正し、既存のCATVや電話会社ではなく、放送や通信といった情報産業の融合する新しい産業の形を考え、このような事業種に対するルール作りを考えていた。これを具体化したのが、S.1822 (1994年通信法案) で新しく起草された「Title VII」である。この条項は、通信法「Title II」に属するコモンキャリアー (公衆電気通信事業者) 「Title VI」に属するケーブル放送のいずれにも属さない「Title VII 産業」を新設して、音声、データ、画像といった区別によらない広帯域の双方向通信を業務とするISP (Internet Service Provider) のような事業種が、独自に発展する道を開くはずであった。(注24)

さらに 1994 年当時、米国国内だけに高度な情報システムを構築しても、国際経済競争力が回復できるわけではなく、米国の利点を活かせるようなシステムを世界中に張りめぐらせてビジネスを行う、あるいはこうしたシステムを世界中に輸出してこそ、米国経済が立ち直るのではないかと、という考え方が生まれていた。ここから米国は、自国一国の情報基盤ではなく、グローバルな情報基盤建設のビジョンを打ち出した。しかしながらクリントン・ゴア政権は、議会を十分に掌握していなかったために、1994 年中に議会で新通信法案を通し、その目途がついたところでグローバルな情報基盤構想を発表する、というスケジュールを考えていた。実際、1994 年前半に新通信法案は下院を大差で通過しており、ホワイトハウスは情報基盤構想の政策化に強い自信を持っていた。

#### 1994 年通信法案；忘却の？

このように 1994 年 3 月から 4 月にかけて、ホワイトハウスは、早期に通信法を改正し、視野をグローバルに広げ、さらに情報基盤の掘って立つ技術も、インターネットのような長期的な情報革命時代に相応しいものになるように市場を誘導するという画期的な政策を立案していたことになる。西海岸のコンピュータネットワーク産業に一定の支持基盤を持つ就任当初のクリントン・ゴア政権は、既存の電気通信事業の「利害関係のネットワーク」から比較的独立であり、このような非連続的な情報基盤政策のイニシアティブをとる能力を備えていた。

ところが 1994 年後半になって、上院での共和党の抵抗のために、結局、クリントン・ゴア政権は、通信法の改正に失敗してしまった。その最大の理由は、法案で地域電話会社に過重な規制を掛けた点に求められている。(注25) 地域電話会社は地域独占の利益を享受しており、また 1980 年代、市内の電話料金を値上げしたために強固な財務体質を持っていた。このために 1994 年法案では、地域電話会社が他の事業種に参入する際の条件として、自分のテリトリーで競争が起こっていることの証明を義務付けていた。地域電話会社は、これを不満として上院での修正を期待していたが、これが失敗したために、結局、法案自体を廃案にしてしまったと分析されている。これに対して「Title VII 産業」は、定義的に未来の産業であり、この法案を支持する政治集団としては、ワシントン D.C. に存在していなかった。(注26)

#### 4. まとめにかえて

##### 政策形成の自己組織化？

以上の分析が正しいとすれば、今後の情報政策といったポスト開発主義の政策決定と社会的知識マネジメントはどのようなものになるのだろうか。それは開発主義段階における「ビジョン行政」からの最終的な脱却を意味するが、おそらく問題は、それにはとどまらないであろう。開発主義段階のビジョン行政は、一種の「マクロなセルフ・リフレクティブ（self-reflective：自己省察的）な意志決定メカニズム」であったとすることができる。（注27）しかし「マクロのセルフ・リフレクション」は、必然的に既存の概念や利害関係のネットワークからの拘束をもたらす。しかし「非継続的政策」の実施の際には、この「マクロのリフレクション」の捨象や、既存の概念や利害関係のネットワークからの自由が必要だ、とすれば、政策が持つべき全体としての整合性や、政治的決定過程の正統性が揺らぐことになる。まさしく、ここに「イノベーションのジレンマ」がある。社会は全体として多様な主体を巻き込んだ弁証法的な運動の中で、この二律背反を止揚する以外にない。その際、「ビジョン」に替わるものは、たとえば「キャナライゼーション」になるであろう。「キャナライゼーション」とは発生学の言葉で、胚がそれ自体、自己組織の「場」となって複雑な体組織を作っていく様子を指している。

##### 政策形成の「シリコン四角形」？

それでは政策形成のキャナライゼーションを作り出す発端は何であろうか。政策形成は、限定された時間と資源のもとで、企画、利害関係者の調整、立法および予算手続き、運用および評価など、異なる多くの主体が関わって、全体として整合性のあるアウトプットを生み出していく過程であり、多様な視点と利害関係を持つ諸主体が参加する問題解決のプロセスである。アウトプットとしての政策や制度は、一定の「利害関係者のネットワーク」に組み込まれており、逆に政策連合は、このネットワークに政策形成の推進力を依存している。

21世紀型の産業が、新しい市場を創出するものであるならば、「利害関係者のネットワーク」の中に入って あるいは新しい利害関係者のネットワークを創出して

、政策過程を始めなければならない。ポスト開発主義への政治的移行に際しては、社会に分散する情報や知識を、政策決定サークルの内部に導入することによって、より効果的な政策立案を行い、その過程で、新たな「利害関係者のネットワーク」が支える政策連合を政策決定過程に導入する必要がある。

したがって、ポスト開発主義の政策形成のためには、まず第一に、既存の政策連合とは異なる政策連合を作って、政策連合の競争において優位に立つ必要がある。具体的に言えば、公共投資の配分において、ダム建設と情報基盤の整備が競合する場合には、「ダム・ムカデ」に対抗する「環境ムカデ」や「IT ムカデ」の形成が不可欠になる。(注28)次に第二点として、現段階が21世紀産業と情報社会の突破段階にあることを考えれば、単なる「鉄の三角形構造」の中のメンバーの交代では不十分であり、重要なのは、社会に広く賦存する情報や知識を、政策形成過程にオープンな形で取り込むことである。このためには政・産・官の三極に加えて、社会的知識生産活動に参画する多様な組織、たとえば大学、研究機関、シンク・タンク、NGO や NPO のような市民グループの参加が不可欠である。(注29) 情報通信技術の革新は、このような多様な集団の間の情報や知識の伝達や共有、あるいは連合の形成に、これまでになかった機会を提供している。このような情報通信技術が光ファイバー（基本的にシリコン）技術に拠っていることを考えれば、このような新たな社会的な連携を「シリコン四角形（Silicon Quadrangle）」と呼ぶことができるであろう。(注30)

## 【註】

---

(注1) 政府の政策決定を組織論的に分析した古典的な研究として、Allison (1971) は組織分析の三つのパラダイムを提起した。このうち「組織過程モデル」を適用した例として、戸田、他 (1984)、Steinbruner (1974) などがある。また、「合理的行為者モデル」を外交交渉に適用した例として山内 (1995) などがある。

(注2) 産業化の局面分析については、公文 (1994) 318～387 頁を参照。

(注3) Nonaka, I and H. Takeuchi (1995).

(注4) 政策形成における社会的知識マネジメントの概念は、社会インターフェース研究所の浜口勤代表の研究に負うところが大きい。

(注5) Held (1996)の分類によれば、「ネオ多元主義」ということになる。これはロバート・ダ



ール等の「古典的多元主義」 これ自体はファシズムやマルクシズムなど一元的国家論へのアンチテーゼに起源を持つ を批判的に発展させた理論家を総称している。

(注6)言うまでもなくこれは、日本の官僚制度に広く癒着と腐敗が生じている、ということではない。行政官僚が既得権益に「キャプチャー」される仕組みについては、奥野(1999)を参照。むしろ審議会のメンバーや情報交流のグループが、既存産業と強く結びついているために、新しい状況に対応できない、ということである。これはかつては一定の有効性を持っていた審議会方式の陥穽であろう。東アジア諸国の審議会方式の有効性については、World Bank(1993)が取り上げている。

(注7)村上(1992) 292～293頁。日本以外の開発主義については東京大学社会科学研究所編(1998)。

(注8)エコノミスト編集部編(1977)は、自動車、鉄鋼、石油化学、繊維産業(合繊) 海運・造船、家電、電力について開発主義型政策の展開を歴史的に記述している。

(注9)田中(1998)は、技術主導型の長期波動について分析している。

(注10)言うまでもなく、組織戦略が一意的に組織構造を決めるわけではない。しかしながら成功した組織構造のモデルを相互に学習するメカニズムが働くため、企業の組織構造は一定のパターンに収斂している。このようなモデルの学習と適用は、社会的な意思決定全体に対してもある程度見られる。Galbraith and Nathanson (1978)

(注11)1960年代以降、自民党の単独政権が続き、政党が一定の政策立案能力を獲得する中で、日本の政策決定過程が官僚優位から自民党の影響力が強まる方向に変化した、という点について日本の官僚制度研究者の間に一定の合意がある。もっとも官僚と政治家のどちらが優位か、という議論よりも、官僚と政治家が一層相互に浸透し、政策立案の初期の段階から情報を共有するようになった、という点を強調する方がより適当であろう。この点については、佐藤、松崎(1986)、山口(1987)を参照。日本の政府企業間関係としての「鉄の三角形」については金本(1996)、政府の役割の評価については、スティグリッツ(1999)を参照。

(注12)城山、鈴木(1999)

(注13)Petracca(1992), Harrnson and Shaiko (1998)

(注14)Hecl(1978)

(注15)Sabatier and Jenkins-Smith (1999)

(注16)前田(2000)によれば、このサイクルは、いわゆる「査定官庁」や「業務官庁」に対する「政策官庁」において顕著である。「政策サイクル」に至る前年の活動として、審議会や私的な研究会を使った「政策頭出し」が行われることも多い。この場合、政策決定過程は2年間で1サイクルになる。このような審議会方式は、開発主義型政策で重要な社会的知識マネジメントの手段になっている。なお審議会については、村川(2000)164頁に、以下のような記述がある。『審議会は、官界に欠けている専門知識を民間から補給する目的で設置されている機関である。現在、各府、省庁を通じて約200を超える審議会が存在、政党政治の展開の中で、官僚機構を通じた政権政党の政策形成の隠れ蓑に変質している。のみならず、多くの審議会は関係省庁に深く結び付いて特定業界の利益代表もしくは圧力団体の完全な隠れ蓑の場である。』

(注17)Kingdon(1995)

(注18)山内、前田、澁川(2001)。本論文の原図は同稿に拠るものである。

(注19)『イノベーションのディレンマ』では「disruptive technology」を「破壊的技術」と訳しているが、「disruptive policy」を「破壊的政策」とすると、何かの革命理論のように聞こえるので、ここでは「非連続的政策」とする。

(注20) Christensen(2000)

(注21) World Bank(1993)

(注22) 非継続的技術としてのインターネットの評価や内容は、現在のところ十分には定まっていな。一つの予想として、「IP(Internet Protocol)収斂」と呼ばれる現象がある。一般に「IP収斂」には二つの種類がある。第1の収斂は、広い範囲の電気通信事業で通信伝送ネットワークをIPベースに変えるものである。第2の収斂は、より深い変化であって、コンピュータ、データ通信、電気通信、マルチメディア・エンターテインメント、放送、出版など、かつて別個の業種だった産業セクターを統合するものである。まず第1の収斂として、電気通信事業の異なる独立したネットワークを一つのネットワークに統合するという形で「IP収斂」が起きつつある。具体的には、公衆電話回線網(PSTN: Public Switch Telephone Network)上の音声トラフィックと、専用線データ・ネットワークを統合するインターネット・バックボーン(基幹回線網)の収斂が生じた。1980年代以前は、公衆電話回線網では、単一のサービス、すなわち音声しか扱わなかった。しかし現在では、公衆電話回線網を利用してインターネット・サービスを行い、この上で複数のアプリケーションを実行している。この意味では、音声とデータ通信の収斂が生じたことになる。基幹回線網に大規模な「IP収斂」の始まったのは1998年である。このような「IP収斂」は、電気通信事業だけに止まるものではない。インターネットは、「IPスイート」と呼ばれるオープン・プロトコルを集めた地球規模のネットワークであり、IPが、他の通信プロトコルと異なるのは、トランスポート層に対する条件が極めて少なく、ほとんどすべての下位レイヤー上で動作し、また同時に、ほとんどすべてのアプリケーションやサービスのデジタルパケットを、その上位レイヤーで伝送することである。言い換えれば、音声電話、データ、放送エンターテインメント・ネットワークなど、あらゆるものへの伝送プロトコルとして、インターネットプロトコル(IP)が機能する。この遍在性が、より深いレベルでの「IP収斂」の中核に他ならない。今後は、基幹回線網だけでなく広帯域インターネット・アクセス網の普及(下位レイヤー)、ビジネス・アプリケーションやラジオ、CATVといった放送事業(上位レイヤー)のIP化によって、全領域での「IP収斂」が一層進むかもしれない。このような革新技术の主導する産業界の構図の変化は、電気通信産業やメディア産業の利害関係者のネットワークの再編をもたらすことになる。

(注23) IT戦略本部(2001)

(注24) 山内(1996)

(注25) 城所(2001) 30頁.

(注26) 現在の1996年電気通信法の下でも、FCCはインターネットに対して「非規制政策」をとり、Bar, et al. (1999)によれば、これが米国におけるインターネットの急速な拡大の一因となった。しかしLessig(2001)、レッシング(2002)によれば、オープンなインターネットの時代は急速に終焉しつつある。その理由は、物理層とコンテンツ層で既存事業者が政府と市場に影響を与えて利益を守ろうとしはじめたからである。

(注27) これはシステム形式で言えば、システムの外部から目標の設定があって、フィードバックによって目標達成を指向する「サイバネティック型システム」であるということになる。

(注28) Reischer(1993)は、米国の水利・灌漑政策でダム建設が既得権益化した例を取り上げている。

(注29) コンピュータネットワークを活動の基盤とする活動家を「ネティズン (Netizen)」などという。都市が新しい社会システムの活動の主体として、「シティズン」を作り出したように、グローバルな情報基盤であるインターネットは、NGO や NPO といった新しい主体を担う「ネティズン」を生み出しているように見える。具体的には、『産業化の担い手としての「シティズン」と似た役割を、情報化に際して果たす人々』(公文、1994)、『ネットワークがより良いコミュニティとなるように、積極的に活動を展開する人々』Hauben and Hauben (1997)などと定義されている。1980年代以降に登場した米国のコンピュータネットワーク産業や、インターネット系のソフトウェア産業(たとえばマイクロソフト)は、ワシントンD.C.での業界活動や政治にあまり積極的ではなかったが、2000年代になってこの態度は急速に変化している。今後は、「ネチズンの政治化 (Politicization of Netizens)」が進むと予想できるのかもしれない。社会的知識生産論については、Gibbons(1994)、丸田(2001)を参照。

(注30)「シリコン四角形」の概念については、政策分析ネットワーク研究会での鈴木寛慶應義塾大学 SFC 助教授(当時)との議論に負うところが大きい。

#### 【参考文献】

- Allison, Graham (1971) *Essence of decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Harper Collins. (宮里政玄訳『決定の本質：キューバ・ミサイル危機の分析』中央公論社、1977)
- Bar, Francois, Stephen Cohen, Peter Cowhey, Brad DeLong, Michael H. Dechman, John Zysman (1999). "Defending the Internet Revolution in the Broadband Era: When Nothing is Doing Harm"; *Bekeley Roundtable on the International Economy, Working Paper 137* August.
- Christensen, Clayton (2000) *The Innovators Dilemma* Harvard Business School Press. (伊豆原弓訳『イノベーションのジレンマ』翔泳社、2001)
- Galbraith, Jay R. and Daniel A. Nathanson (1979) *Strategy Implementation: The Role of Structure and Process* West Publishing. (岸田民樹訳『経営戦略と組織デザイン』白桃書房、1989)
- Gibbons, Michael (1994) *The New Production of Knowledge: The Dynamics of Science and Research*, Sage Publication. (小林信一監訳『現代社会の知の創造：モード論とは何か』丸善ライブラリー、1997)
- Harrison, Paul and Ronald Shaiko, eds. (1990) *Interest Group Connection: Electioneering, Lobbying, and Policymaking in Washington* Atham House Publishing.
- Hauben, Michael and Ronda Hauben (1997) *Netizens: On the History and Impact of Usenet and the Internet* Wiley-IEEE Press. (井上博樹、小林統訳『ネティズン』中央公論社、1997)
- Heclo, Hugo (1978). "Issue Networks and the Executive Establishment," Anthony King ed., *The New American Political System* American Enterprise Institute.
- Held, David (1996) *Models of Democracy* Polity Press. (中谷義和訳『民主制の諸類型』お茶の水書房、1998)
- Kingdon, John, W. (1995) *Agendas, Alternatives and Public Policies* 2nd ed., Harper-Collins College Publishers.

- 
- Lessig, Lawrence (2001) *The Future of Ideas* Random House.
- Nonaka, I. and H. Takeuchi (1995) *The Knowledge-Creating Company* Oxford University Press.  
(梅本勝博訳 『知識創造企業』 東京経済新報社)
- Petracca, Mark, ed. (1992) *The Politics of Interests; Interest Groups Transformed* Westview Press.
- Reisner, Marc, (1993) *Cadillac Desert: The American West and Its Disappearing Water* Penguin USA. (片岡夏実訳 『砂漠のキャデラック：アメリカの水資源開発』 築地書房、1999)
- Sabatier, Paul A. and Hank C. Jenkins-Smith (1999). "They ~~Adapt~~ <sup>Adapt</sup> Education Framework: An Assessment," Paul A. Sabatier, *ed. ~~ed~~ <sup>ed</sup> *Legacies of the Policy Process* Westview Press.*
- Steinbruner, John D.(1974). *The Cybernetic Theory of Decision* ~~New Dimensions of~~ <sup>New Dimensions of</sup> *Political Analysis*, Princeton University Press.
- World Bank (1993) *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy* Oxford University Press. (白鳥正喜監訳 『東アジアの奇跡 経済成長と政府の役割』 東洋経済新報社、1994)
- IT戦略本部(2001)『e-Japan 重点計画 - 高度情報通信ネットワーク社会の形成に関する重点計画』「1. 基本的な方針」(平成13年3月29日)  
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/dai3/3siryoku41.html>
- エコノミスト編集部編(1977) 森川英正監修 『戦後産業史への証言(二) 巨大化の時代』 毎日新聞社.
- 奥野正寛(1999)「現代日本の国家システムとシステム改革：行政改革を見る視点」CIRJE-J-15.
- 金本良嗣(1996)「企業と政府」伊藤秀史編 『日本の企業システム』 東京大学出版会.
- 城所岩生(2001)『米国通信改革法解説』 木鐸社.
- 公文俊平(1994)『情報文明論』 NTT 出版.
- 佐藤誠三郎、松崎哲久(1986)『自民党政権』 中央公論社.
- 城山英明、鈴木寛(1999)「序章：本書の目的と方法」城山、鈴木、細野編著 『中央省庁の政策形成過程』 中央大学出版部.
- スティグリッツ、ジョセフ(1999)「国家の役割の再定義 国家は何をすべきか、国家はいかにすべきか、こうした問題はいかに決定すべきか」青木昌彦、奥野正寛、岡崎哲二編著 『市場の役割、国家の役割』 東洋経済新報社.
- 田中辰雄(1998)「技術変化と経済の長期波動」公文俊平編著 『2005年日本浮上：長期波動で読む再生のダイナミズム』 NTT 出版.
- 東京大学社会科学研究所編(1998)『20世紀システム4 開発主義』 東京大学出版会.
- 戸田良一・寺本義也・鎌田伸一・杉之尾孝生・村井友秀・野中郁次郎(1984)『失敗の本質：日本軍の組織論的研究』 ダイヤモンド社.

---

前田充浩（2000）「政策官庁の「情報史観」：ヴァーチャル・ガバナンスによる霞ヶ関の改革試案」『GLOCOM Review』国際大学グローバル・コミュニケーション・センター.

丸田一（2001）『「知の創造」の進化システム』東洋経済新報社.

村上泰亮（1992）『反古典の政治経済学（下巻）』中央公論社.

村川一郎（2000）『政策決定過程：日本国の形式的政府と実質的政府』信山社.

レッシング、ローレンス（2002）「創造のためのアーキテクチャ」林紘一郎、池田信夫編著『ブロードバンド時代の制度設計』東洋経済新報社.

山口二郎（1987）『大蔵官僚支配の終焉』岩波書店.

山内康英（1995）『交渉の本質：海洋レジームの転換と日本外交』東京大学出版会.

山内康英（1996）「情報基盤建設のパラダイムと国家の役割」日本国際政治学会編『国際政治』第113号.

山内康英、前田充浩、澁川修一（2001）「情報政策とポスト開発主義：理論的考察」『GLOCOM Review』7月号、国際大学グローバル・コミュニケーション・センター.