情報政策とポスト開発主義――非継続的政策としての情報政策

日本国際政治学会「IT時代の国家と市場」分科会（薬師寺泰蔵教授）

平成12年5月20日

1.　はじめに

　情報政策は、現在、各国が競って政策化に取り組みつつある領域である。しかしながら、この分野は、技術変化や企業の合従連衡が激しいために、各国とも既にかなりの紆余曲折を経験している。たとえば通商産業省は、1970年代後半から情報・知識集約型産業への展開を産業政策の一環として打ち出していた。またNTT‐郵政省は、1980年代後半に、広帯域サービス統合デジタル網（B‐ISDN）によって、2015年までに全国の公衆回線網を光ファイバー化する計画を発表していた。(1)　しかしながら日本は、インターネットを基軸にした情報政策については、米国の国家情報基盤構想や、シンガポールのIT2000構想などに遅れを取り、ようやく1990年代後半になって、小渕政権が「高度情報通信社会推進本部」を、また、森政権が「IT戦略本部」(2)を設置するなどの取り組みを始めた。しかしながら日本の情報政策は、依然として十分な成果を上げていない。われわれは、その理由をどこに求めるべきだろうか。

　本稿では、新しい産業領域として急速に拡大している情報通信産業をめぐる情報政策について、市場と政府の相互作用という観点から、日本の現状について考察する。本稿は、村上泰亮（1992）の言う「開発主義」の議論を前提とし、また、現時点を21世紀型産業の「技術突破段階」としてとらえている。(3)　本稿では、市場と政府の相互作用を考察するために、「成熟段階の多元主義的民主制度」の政策決定過程に関する理論的考察を行う。

　本稿の主張によれば、日本の情報政策の不調は、次の二点から見て、経済的な問題であるのと同様に政治的な問題である。まず第一点として、情報政策の領域で、開発主義型の政策決定プロセスが有効に機能しない理由は、現時点ではその前提、すなわち十分な確度のあるビジョン行政を具体的な政策にまでブレークダウンする可能性と、行政官僚／産業界／議会にとっての自由な政策空間が共に存在しないからである。第二点として、「成熟段階の多元主義的民主制度」においては、既存の経済的利害集団が、行政官僚と議会を通じて、政府の市場に対する制度的配置の内容を左右するために、政策決定サークルが、21世紀型産業にとって必要な政策形成に有効な役割を果たすことができない、ということである。(4)換言すれば、多元的議会制民主主義における政策決定過程は、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、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である。

　以下の節で述べるように、市場に対する政府の役割は、村上の言う長波の二つの段階によって異なっている、と考えるべきであろう。すなわち「開発主義＝成熟段階」では、費用逓減状態の実現の支援が一定の意味を持ち、ここでは既存産業／行政官僚／保守政党（いわゆる「鉄の三角形（iron　triangles）」）の連携が、ある程度の役割を果たす。これに対して「開発主義＝突破段階」では、成熟段階でビルトインされた既得利益集団の政治的影響力を停止することが重要な意味を持ち、さもなければ産業の新領域は十分に創出されない。しかしながらインカンベント（既得）産業からの政治的影響を掣肘することは現実には困難である。その理由は、インカンベント産業にとっての政治的経路が十分に発達しているのに対して、新興勢力は二つの意味でこれを欠いているからである。つまり産業新興勢力は、既存の政治的利益集団に比べて、その政治的な存在が稀薄であるし、また政策決定サークルへのアクセス経路の開拓が不十分である。具体的には、このような技術的背景やサービス内容の異なる産業(5)として、インターネットのようなコンピュータネットワークをインフラにする新興情報産業と、交換機系公衆電話網が代表する既存の電気通信事業者の交代が生じており、前者の利害関係が十分、政策決定過程に代表されないために、有効な情報政策の立案ができない、と考えるのである。したがって、「開発主義＝成熟段階」から「開発主義＝突破段階」への転換は、経済的停滞が既存の政治経路の弱体化をもたらしたタイミングで生じる、と予想できるのかもしれない。(6)

2.　開発主義論争の前提となる市場と国家の相互作用：再考

　市場と国家の相互依存

　資本主義市場経済は、一定の領域性に基づく国民国家という政治システムと不可分に発展してきた。資本主義市場経済を各国民国家という領域毎に見た場合、それは通常、二つの異なる資源配分のメカニズムが重なり合ったものである。(7)すなわち一方には、経済的諸主体が価格を主要な指標として財を交換する分権的な市場メカニズムがあり、他方には、徴税と社会的強制力（警察及び軍）を占有する国家（政府）が行う集権的な資源配分のメカニズムがある。

　市場と政府は、少なくとも次の三つの意味で、強い相互依存関係（制度的補完関係）にある。第一点として、市場は制度、取り決め、暗黙の合意などの束の存在を前提としており、このような制度の多くの部分は、政治的に作り出される。また、一定の制度的枠組みの下で行われる経済活動の矛盾が「政治化（politicization）」して、新しい制度生成についての交渉が始まる。したがって政治と経済は、政治的決定過程と制度（及びその実施（implementation））を媒介としてダイナミックな相互連鎖の関係にある。

　第二点として、資本主義的市場経済とともに進化してきた国民国家の政治システムは、とくに先進産業国家において現在、「成熟段階の多元主義的民主制度」と呼ぶべきものになっている。(8)「成熟段階の多元主義的民主制度」においては、多様な社会組織を代表する多くの利益集団が存在し、政治的決定過程に影響を及ぼそうとしている。しかしながら実際に制度形成への政治的影響力の経路を保持できる利益集団は、自らを十分に組織化し、政党および官僚との連合（alliance）を形成し終わったものに限られている。したがって第一点で述べたような制度形成の政治過程については、特定の経済集団の利益、とりわけ「インカンベント（既得）産業」の政治的影響力がきわめて強くなっている。

　第三点として、「多元主義的民主制度」の下では、業界団体と官僚機構の中のこれを所管する部局との間に、緊密な情報共有と長期・多角的な交渉関係が存在する。日本の多元主義の一つの特徴は、自民党（とりわけその政務調査会）と行政官僚制が、事実上制度的に結合している、という点に求められる。(9)したがって、業界団体と所管部局という組み合わせは、政策形成の諸経路の中できわめて重要な地位を占めている。

　市場と国家の補完性を考える場合、適正な国家の規模や、その活動領域は、単なる予算額や職員数ではなく、政府の決定過程自体の有効性が決めるものであろう。(10)しかしながら次節で述べるような産業構造の大きな変革期においては、既存の情報共有の範囲に留まっていたのでは、業界団体＝所轄官庁のスコープから新しい産業領域の情報が抜け落ちる可能性がある。また、「成熟段階の多元主義的民主制度」においては、行政官僚が腕を振るうべき政策空間が「飽和化」しているために、新規の政策化が困難になる。(11)他方で、情報や知識が社会に分散化して存在する状況(12)では、情報センターとしての行政官僚組織が十分に機能しない場合も考えられる。

　成熟段階の開発主義と長期的な経済循環：村上教授の議論

　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。』(13)

　ここで言う一企業もしくは一産業領域で生じる費用逓減状況は、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。鉄鋼、自動車、石油化学などの素材産業、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。第二次大戦後の日本は、米国及び欧州という先発国の先例があり、規模の利益が生じう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）を行うことができた。したがってここでは、経済的、歴史的にある特殊な政治システムと経済システムの重ね合わせ構造が有効に機能した、ということができる。

　現時点では、先進産業国の情報通信産業においては、従来型の公衆交換回線網の利用者数が頭打ちとなり、インターネットが代表するようなコンピュータネットワークと移動体無線に成長領域がシフトしている。これは、いわゆる「黒電話」という大衆消費財の市場が飽和するとともに、技術革新に基づいた新しい産業領域──21世紀型の産業──が立ち上がりつつあることを示している。

　このような高度大衆消費財の需要が飽和し、経済的停滞が長期化するとともに、次世紀の産業領域の基礎となる技術突破が生じるのは、産業化の歴史の中で初めての経験ではない。村上は、このような技術突破（「技術突破段階」）と大衆需要の高まり（「成熟段階」）とが、それぞれ50年間の周期を持っており、併せて約1世紀の長波を作り出すとして、以下のように主張している。(14)

　『さて、それに引き続く現時点、つまり20世紀際との4半世紀はどうなるのだろうか。1世紀前との類似性は多くの点で著しい。19世紀最後の4半世紀を見てみると、内燃機関（1876）、電話（1877）、電灯（1879）、電車（1879）、自動車（1885）などの発明が続出し、まさに「第二次産業革命」が訪れていた。しかしそれらの発明は、一部地域や一部階層では使われたものの、インフラストラクチャの支えが追いつかないために一般的な需要を呼び起こすにはいたらなかった。交流送電（1886）や交流誘導モーター（1888）の発明によって、産業における電力使用は急速に始まったが、一般人にとって電化された生活は手の届かないところにあった。20世紀型の技術が大型の需要と結びつくには、けっきょく舗装道路と交流送電網というインフラストラクチュアの整備を要した。

　100年前の経験と対応させてみると、コンピューター、トランジスター、光ファイバー、遺伝子、新素材などの現半世紀の発明発見も、「第三次産業革命」と呼ばれるに値する衝撃力を持っている。（中略）しかしロボットやパソコンも、まだ主として従来の型の産業活動を高めるために使われている。今回も、大容量の通信回線や通信衛星といったインフラストラクチュアの整備、とくにその全世界的な整備なしには、真正の情報産業あるいは情報社会は現れてこないだろう。「大衆ための情報」が流通し利用されるようにならないかぎり、需要の大波は高まってはこない。』（15）

　情報基盤政策と開発主義：突破段階での？

　1990年代に入って、多くの国が通信法を改正し、また「情報基盤」政策を具体化した。（「表1」）ここで言う「情報基盤（Information‐Infrastructure）」政策とは、おおむね「総体的に社会の生産性を高めるような情報通信関係の社会的間接資本」(16)の構築を目標とする政策の総体を指している。

|  |  |
| --- | --- |
| 国／地域 | 1996〜1998年の動向 |
| EU | 1998年の電気通信市場の完全自由化、Green Paper（1997） |
| 米国 | 1996年通信法、グローバルな電子商取引の枠組み |
| 豪州 | 1997年通信法 |
| シンガポール | Intelligent Island IT2000、Singapore ONE |
| マレーシア | Multimedia Super Corridor（MSC） |
| 台湾 | NII推動小組、Taiwan NII |
| 韓国 | KII、情報通信網高度化推進計画 |
| 中国 | China NII、郵電部の廃止と情報産業省（信息産業部）の設立 |
| 日本 | NTT経営形態論議の決着、電気通信審議会「情報通信21世紀ビジョン」（1997年9月） |

「表1」

　各国の情報基盤政策の内容は様々である。たとえばシンガポールや台湾などのような「小国型」と、米国やEUのような「大国型」の情報基盤政策には一定の相違が見られる。さらにシンガポールのような小国型の情報基盤政策については、後発者利益を最大限に利用しようとする点で、従来型の「開発主義」に近いものが見られる。(17)

　それでは、現段階の情報産業化における「開発主義」を、どのように評価することができるのであろうか。ここまでの議論を前提とすれば、次の二つの理由から、情報基盤構築に従来型の政府の役割を期待しようとする「開発主義者」的指向は、十分な効果を上げないであろう、と予測されるのである。その理由は、まず、第一点として、21世紀型産業としての情報通信産業が、現時点で技術的突破段階にあるために、先発国等による技術革新の先例が存在しない。言い換えれば「実行による学習」の際に技術の選択を誤るリスクが大きい。また現時点で企業間の優位性を作り出すのは、「規模の経済」や「範囲の経済」に基づいた費用逓減状況ではなく、多方面で継続的に生じる技術開発の素早い製品化や、「ネットワークの外部性」に基づくものである。

　次に、第二点として、「成熟段階の多元主義的民主制度」においては、特定の経済集団の利益、とりわけ「インカンベント産業」の政治的影響力がきわめて強くなっている。したがって費用逓減状況を作り出す新しい産業領域が、ある程度明らかになっても、政治的な指示（indication）によって、経済をその方向に指向するのは困難である。また、情報センターとして産業界と政策決定過程を結びつける行政官僚が、インカンベント産業に取り込まれており、21世紀型産業の政策空間に進出することができない。(18)おそらく第一点は、発展段階にある小国型の開発主義にとって重大な障害となり、第二点は、先進産業国家の情報基盤政策にとって大きな困難となるであろう。このうち第一点は、開発主義の経済学的問題の中で、日本のキャッチアップ戦略の「卒業問題」として取り上げられてきた。これに対して第二点については、政策決定過程と制度の実施面を含むために、開発主義の政治学的な分析が不可欠になっている。

3.　技術的突破期の政策決定過程

　政策決定サークルと情報経路

　既述のように「後発者効果」を企図する社会は、一種の社会的戦略として「開発主義」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。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という形を取る。(19)その一つの目的は、「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、これをめぐって意思決定を進める際の調整コストを引き下げることである。このような開発主義の政治的側面は、一種の「社会的知識マネジメント」(20)の観点から、政・産・官の連携（いわゆる「鉄の三角形」）を肯定的に評価するものだ、ということができる。現時点ではこのような「開発主義」の政治的側面が、「ポスト開発主義」への移行を困難にしているとすれば、いわゆる「鉄の三角形問題」を、情報や知識の共有という観点から分析することが、議論の好適な契機となるであろう。

　政策決定過程に関する関連諸理論

　米国の研究者は、1970年代後半から、いわゆる「鉄の三角形」の変容を指摘するようになった。Heclo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1978年の論文で、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「proto‐buerocracies」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。(21)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として、Heclo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る、（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を挙げている。「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。

　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。(22)

　城山・鈴木は、1998年の研究で、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。(23)　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ろう。

　さて、これに対して開発主義からポスト開発主義への移行に伴う政治的現象は、（a）産業領域の交代に伴う政治基盤の移行など、政・産・官全般にわたる大規模かつ広範なネットワークの入れ替えが生じること、（b）インカンベントの競争連合に対抗する新しい競争連合を創出して、同時に政治経路を開拓する必要があること、などの点から、従来の理論的枠組みでは十分に説明することができない。本稿では、次節で述べる「政策サイクル」に依拠しながら、「連合競争モデル（Alliance Race Model: ARM）」について説明する。

　政策サイクル

　「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。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」）

　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。(24)　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。各方面との調整は、審議会等を活用して本格化している。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、政策決定過程が毎年、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

　さて、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（stakeholders　network）」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、モラル・サポートを与えて政策を進める駆動力になっている。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、その時々に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（「政策の機会の窓」）をつかんで政策を実現化する技術だということができる。(25)政策連合は、このような「政策の機会の窓」を掴むために、日夜、競争を繰り広げている。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、意思決定過程の各単位を「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。このために、「連合競争モデル」の別名を、「意思決定のムカデ競争モデル（Centipede　Race　Model:　CRM）」と言う。

　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連接しており、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。21世紀型産業としての情報産業の問題点は、それが定義的に未来に属する産業領域であるために、たとえば以下のような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」に参加することはできない、ということである。

例1：通信と放送の融合を広帯域インターネットの上で行おうとしても、そのようなサービスを可能にする制度的デザインを法律にまで持ち込むための「利害関係者のネットワーク」に支えられた政策連合は、残念ながら存在していない。

例2：電気通信事業の領域には、郵政省やNTTといった強力なインカンベント・プレーヤーのアライアンスが存在するために、インターネットを主軸とするような制度的デザインの政策連合は、これと有効に競合することができなかった。

　ARM（ないしはCRM）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情報政策が、共通して直面する困難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」を迂回する可能性を示すことができる。

4.　まとめにかえて：今後、多発する「I-Dilemma」？

　現在、情報社会政策を立案する政策担当者は、クレイトン・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。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」という問題に直面していることになる。(26)これは「情報政策の『I‐Dilemma』＝Innovator's　Dilemma／Informatization‐Dilemma」と言うことができるであろう。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、情報産業、環境産業、バイオ産業、等々に共通するだけに、事態は一層深刻だ、と言うことができる。

　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、新しい「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。これは同時に、従来型の政策決定過程に構造変動を作り出すことになるかもしれない。また、これは従来、政治的に中立であった「ネチズンの政治化（Politicization　of　the　Netizen）」(27)につながるであろう、と予想することができるのかもしれない。

註

(1)　これはVI&P（Visual　Intelligent　and　Personal　Communications　Service）と呼ばれていた。

(2)　高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部

(3)　「開発主義」を国民経済の発展段階についての分析概念だとすれば、日本や米国のような先進産業諸国に、この概念を用いるのは不適切だという意見も成り立つ。これに対しては、21世紀型の産業領域は発展の緒についたばかりであり、情報基盤建設などについては、国民経済の発展段階と類似した一定の政府の役割が存在する、と考えることもできる。実際に政策の実体面では、多くの国が情報通信産業について、インフラ整備や技術開発面での支援策を取っている。したがって先進工業諸国についても「開発主義」の枠組みを利用して、情報通信の分野における政府の役割に考察を加えることには意味がある、というのが筆者の立場である。なお次の論文は、先進産業諸国での情報通信産業の立ち上げに関して「新開発主義」の概念を提起している。公文俊平、田中辰雄「日本の情報通信産業と新開発主義」mimeo、1993年。

(4)　政府は、民間のコーディネーション能力を高めるような、制度的配置の発展を助けるという補完的な役割に徹したときに、その積極的な存在価値がある、と言われている。

(5)　より正確には、サービス内容やインフラについては重複するが、企業や、そのメンタリティが異なる、というべきであろう。

(6)　したがって移行時点での政府首班は、インカンベント産業との結びつきを強く持つであろう本流の政治家ではなく、むしろ必然的にダークホースである、ということになるのかもしれない。

(7)　この「二つの異なる資源配分のメカニズム」は、異なるシステム形式で表現することができる。山内康英「相互依存と国家の役割」日本国際政治学会編『国際政治』第96号、1991年1月。

(8)　標準的な政治学の教科書であるデビッド・ヘルドの以下の著書の分類によれば、「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」を批判的に発展させた理論家を総称している。デビッド・ヘルド『民主制の諸類型』中谷義和訳、お茶の水書房、1998年。

(9)　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。佐藤誠三郎、松崎哲久『自民党政権』中央公論社、1986年。山口二郎『大蔵官僚支配の終焉』岩波書店、1987年。

(10)　ジョセフ・スティグリッツ「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、1999年。

(11)　Hogwood, Brian and Guy Peters, *Policy Dynamics,* Wheatsheaf, 1984.

(12)　マイケル・ギボンズ編著『現代社会の知の創造：モード論とは何か』小林信一監訳、丸善ライブラリー、1997年。

(13)　村上泰亮『反古典の政治経済学』中央公論社、1992年、（下巻）292〜293頁。

(14)　村上、前掲書、339〜345頁。

(15） 村上、前掲書、343〜344頁。

(16)　林紘一郎『ネットワーキング：情報社会の経済学』NTT出版、1998年、218頁。

(17)　山内康英「情報基盤建設のパラダイムと国家の役割」『国際政治』第113号、日本国際政治学会編、1996年11月。

(18)　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以下を参照。奥野（藤原）正寛「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、1999年5月。むしろ審議会のメンバーや情報交流のグループが、インカンベント産業と強く結びついているために、新しい情況に対応できない、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、世界銀行、前掲書、170頁を参照。

(19)　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。J.R.ガルブレイス、D.Aネサンソン『経営戦略と組織デザイン』岸田民樹訳、白桃書房、1989年。1993年に出版された世界銀行の有名な報告書も、東アジアの経済成長に関する政府介入の有効性について評価を試みようとしている。世界銀行『東アジアの奇跡：経済成長と政府の役割』白鳥正喜監訳、東洋経済新報社、1994年。

(20)　一般に「知識マネジメント」とは、「知識を重要な資産と見なし、これを有効に管理することによって、的確なタイミングで、的確な個人や部署に、もっとも的確な形の知識を提供する戦略」などと定義されている。渋川修一「シンクタンクからシンクネットへ：政策形成プラットフォームと経済産業省の試み」『NIRA政策研究』総合研究開発機構、2001年Vol.14、No.4。

(21)　Heclo, Hugo, "Issue Networks and the Executive Establishment," Anthony King (ed.) The New American Political System, American Enterprise Institute, 1978.

(22)　Sabatier, Paul A. and Hank C. Jenkins-Smith, "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment," Paul A. Sabatier (ed.), Theories of the Policy Process, Westview Press, 1999.

(23)　城山英明、鈴木寛「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、1999年。

(24)　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。前田充浩「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』6月号（第53号）、国際大学GLOCOM、2000年。

(25)　Kingdon, John, W., Agendas, Alternatives and Public Policies, Longman, 1995.

(26)　Christensen, Clayton M., The Innovator's Dilemma: When New Technologies Cause Great Firms to Fail, Harvard Business School Press, 1997.

(27)　「ネティズン」とは、コンピュータネットワークを活動の基盤とする人々を指す造語（ネット＋シティズン）である。1992年頃、コロンビア大学の院生だったマイケル・ハウベン氏が作り、日本では公文俊平教授などが普及に一役買った。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。「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）、「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」（ハウベン）　マイケル・ハウベン、ロンダ・ハウベン『ネティズン』井上博樹、小林統訳、中央公論社、1997年。