

現代行政学とガバナンス研究

はしがき

現代行政学は19世紀末の米国で誕生して以来、2度目の世紀転換期を迎えて今日に至っている。日本行政学もこの学問潮流のなかから20世紀初頭に産声を上げるところになり、今回、初めての世紀転換期を迎えた。ここで現代行政学が二度にわたる世紀転換期を経験するなかで確立していったアイデンティティとは何だったのか。それは、いずれも現代国家の統治のあり方を主な研究対象として探究された理念や運動・制度の総体であったといえるだろう。そしてその内容は、大きく相違する時代背景から対照的な強調を示している。一言でいえば、一度目の転換期が現代行政国家の創世期にあたっており、機能拡大を肯定する側に立っていた（堀 1989, 1990 参照）のに対して、二度目の今回の場合にはグローバル化時代における国際的・圏域的な諸機構の整備と、分権化・民営化・市場化の進展のなかで、現代国家それ自体を根本から問い直す側に立っているのである。

本書の課題はこうした時代認識から、大きく分けてふたつあると考えている。ひとつは第Ⅰ部で取り上げる現代行政学、とりわけ日本行政学がグローバル化時代のなかで、いかなる変容を顕しながらも自らのアイデンティティの確立を模索しているのかをできる限り明らかにすることである。これは、いうなればガバメント研究としての現代行政学像である。いまひとつは第Ⅱ部で取り上げる、日本行政学においては未開拓分野としてありつづけ、これまでわずかの例外を除いて注目されてこなかったノン・ヒエラルキー／ヘテラルキーでボトムアップの自己統治システムの理論的な探求課題（すなわちガバナンス研究）を、グローバル化時代のなかで（改めて）新しく浮かび上がらせられている理論的諸潮流を解明することである。

さらにいえば、本書全体で追究する具体的な課題は、ガバメント研究からガバナンス研究へのパラダイム・シフトの道筋の一端を明らかにすることである。なぜならば、ガバメント研究とガバナンス研究の関係性が一般的には、

一方の極でガバメント研究があり、他の極でガバナンス研究があり、その中央部分で両研究が共存する格好になっていることから、ここでの研究はこの課題に限定しておくものとする。

ところで、このふたつの課題は別個に存在するものではなくて、不即不離の関係にある。それというのも、ガバメント研究もガバナンス研究もそれぞれが抱える民主政と官僚制の諸問題と向き合いながら、これらの課題に取り組まなければならないからである。そしてこれらの課題は、当該時代に固有の理論的課題というわけでは必ずしもないように思われる。その理由としては、日本行政学は戦後改革期の民主化政策の背後にあった（ガバメント研究ではなくて）ガバナンス研究（第5章）を十分に学ぶチャンスに恵まれず、高度成長期の研究課題に直面せざるを得なかった事情（本書第1章、堀 2007, 2008a）と、また 1960-70 年代の民主主義運動の高揚期に当時の参加民主主義論（寄本 1978, 西尾勝 1988）として議論されたにも関わらずに、残念ながら行政学の重要課題として認知されないまま、今日にまで至っているそれがあるからである。

ところが、最近、日本学術会議政治学委員会・政治学分野の参照基準検討分科会が公表した、「報告 大学教育の分野別質保証のための教育課程編成上の参照基準 政治学分野」（2014 年 9 月 10 日）において、次のような注目すべき記述が現れる事態となっている。それは、「国家や自治体などに関する統治（ガバメント）についてのみ考えるのが従来の政治学であったが、企業や市民社会的なセクターを含めて、さまざまな集団相互に展開される『ガバナンス』をも政治の問題と考える局面に、現代政治学は入りつつある」（p.4）である。また行政学の領域ではないけれども、「公共政策」において、「〔さらに；このなかの記述は堀である。以下も同様のこと〕統治の範囲の広がりや自己統治に着目したガバナンス論〔中略〕にも関心を広げている」（p.6）との記述もなされる事態にも至っている。いずれにしろ、このことは従来のガバメント研究から、今日のガバナンス研究へと、研究の方向性が大きく変化してきている時代を迎えていることがよくわかる。

それでは、本書では、こうした問題意識が各章でどのように論じられてい

るのかを、予め述べておこう。まず序章ではガバナンス研究の見取図を、用語・社会科学論・系譜と位相から説明する。次に第一部では、ガバメント研究としての現代行政学の位相を論じる。

第1章は、90年余の日本行政学の発達史を検討したものである。日本行政学会では、どうしたわけかこのテーマが久しく取り上げられておらず、本章によって日本行政学の抱える課題として、①懸案の組織理論と経営理論の脆弱性問題、②1990年代中期に成し遂げられる行政学の「国産化」の意義と限界、そして③現在の過渡期状況の理解等が初めて明らかにされる。

第2章では、日本行政学が、世界で日々成長する現代行政学の諸潮流のなかで、自らの立ち位置をしっかりと理解するために、手始めとして現代行政学の母国である米国における研究史を理論的に辿りながら、その成果を手がかりに日本行政学との比較分析を行うものである。これにより①日本行政学の姿を日本の「外」から眺めることができ、②其学のリーダーたちによって「国産」化が進められる「日本行政学」と呼ばれる学問的特徴をよりよく理解できるとともに、③ノン・ヒエラルキーでボトムアップの自己統治システムの探求課題が広大な未開拓の研究領域であることを発見することになるであろう。ちなみに以下では、そこで目指される学問的営為を新天地開拓型行政学と呼ぶことになる。したがって、第二部で論じられるガバナンス研究によって、有力な新天地開拓型行政学のひとつとして本格的に取り組む意義が理解されることであろう。

さて第二部では、ガバナンス研究としての現代行政学の来歴と研究の到達点を論述する。まず第4章では、ガバナンスに関する学説・概念・類型・論点の諸点について整理する。特に、これまで世界の行政学をリードしてきたPeters教授らとRhodes教授の間で、2000年前後に行われたガバナンス論争を検討するなかで、Rhodes教授が新制度主義から反基礎付け主義へのポストモダニズム・ターンを宣明したことを確認する。ちなみに、このガバナンス概念との出会いは、1998年8月から1年間、当のPeters教授の下で在外研究に従事したことがきっかけであった。

第4章では、2010年時点で、10年余りが経過したガバナンス研究の回顧

と展望に関する論考が、前述の2人よりも若い世代の研究者たちによって相次いで発表されたことから、それらをフォローするものである。これによりガバナンス研究に関する見解には、少なくとも①マネジメントに限定する狭義のそれ、②ガバナンス・ネットワークやメタガバナンス（＝個別ガバナンスに対して行われる集合ガバナンスのこと）にまで拡張する広義のそれ、③「無国家」国家論としてのガバナンスという政治学の基本的抽象的カテゴリーにまで上向していくそれ、の3つの見解があること、またモダニズムとポストモダニズムという二つの哲学陣営の対立が①②と③の間に大きく存在することが明らかになるであろう。ちなみに②については、在外研究で直接学ぶことができた Sørensen 教授と Torfing 教授の下でまとめた堀（2011a）でより詳しく論じてある。第4章をこの論文とともに読むことにより、ガバナンス研究が諸理論で幅広く行なわれていて、その最先端の議論をよく理解できるはずである。

第1部と第2部の議論で、世紀転換期において現代行政学に生起してきていた、ガバメント研究からガバナンス研究への研究アーリーナの拡張が大きく進んできたことを理論的に理解できることであろう。

ところで、こうした研究の進展は日本におけるガバナンス研究の研究アーリーナを、歴史研究と現状分析の両面でも豊富化する大きなインパクトを確実に持つところとなっている。その貢献を示すものが、事例研究として第三部で取り上げる大学界（第5章）とスポーツ界（第6章）のガバナンス研究である。すなわち前者では、戦後民主改革期にあつて、未完のままで終わっている中央政府の教育行政機構構想が大学界を包括する全国的なガバナンス研究として論じられる。後者では、国際機関をはじめスポーツの国際団体、そして国内のスポーツ行政機構と競技統括団体、仲裁団体とスポーツ学界の間で、関心の高まるスポーツ・ガバナンス研究の現在を論じている。ちなみにガバナンス研究に出会う前までは、著者はたとえば堀（1998b）において、思い切って従来のサービス提供型を辞めて、マーケットの提供するサービスを調整したり購入したりする役割に回った協働型の行政組織モデルを提唱していた。しかしこれは、ガバメント側の自己改革に一方向的に依存する改革論

であったことから、必要な前提条件が整わないなかでは残念ながら空論に終ってしまった。

さて、以上の追究の成果を、ここで結論として先取りしておけばこういうことになるであろう。従来のガバメント研究ではガバメントの宿命であるところのヒエラルキー的でトップダウンを内在させる現代行政学を改善するあり方として、一方で議会改革・オンブズマン・監査機関の関与の強化等の外部的アプローチと、他方で行政官僚制の病理への「処置」としての、アカウントビリティ・倫理と誠実性・公開・公正・法治主義による「健全性」確保の追究という内在的アプローチとを研究してきたわけである。本書ではそれらの研究に加えて、新天地開拓型行政学としてのガバナンス研究に注目して、パブリック・ガバナンスの構築に向けたネットワークおよびボトムアップ型による自己統治システムを創造する理論的課題が現に存在していることを明らかにするとともに、それを本格的に追究する学問的な意義があることを積極的に主張することを考えている。換言すれば、世紀転換期を終えつつある現代行政学は、今や、ガバメント研究からガバナンス研究へとその学問的営為を大きく発展させる時期を迎えているといえるのである。

したがって、本書は今後の研究展望を明らかにすべく、終章において、まず Rhodes 教授や Bevir 教授のポストモダニズム・ターンの宣明に積極的に応える意味から、自らの立場を批判的実在論に据えるとともに、ここで論究してきたガバナンス研究が実在論に依拠するカール・マルクスのアソシエーション論に包摂可能かどうか、そして可能な場合にはマルクスには彼のガバナンス研究というべきものが存在するののかどうかも検討する。そしてその結果は、ガバナンス研究が彼のアソシエーション論に包摂可能なものであり、そして 19 世紀後半期における具体的なガバナンス構想を描いてみせていたことを今回明らかにすることができたと考えている。したがって、本書の立場からいえば、今後のガバナンス研究の展望は、ここを原点に据えることで確実に切り開かれていくのではないかと考えている。

最後に、こうしたガバナンス研究の展望は、翻って考えてみるならば、21 世紀の時代潮流であるグローバル化によって、新たな政治的意味空間が生み

出されているなかで生まれている (King and Kendall 2004: 14; 間宮 2000)。そこでは、これまで主体としての位置づけを得られていなかった個人をはじめ、団体も国家も、営利団体も非営利団体も、政府機関も非政府組織も、相互のコミュニケーションを情報技術の急速な発達と普及のなかで、直接容易に、そして縦横無尽に行うことが可能になってきている (堀 2014b)。このことは丸山眞男がかつて指摘していた、社会の頂点部に位置する統治勢力が独占していた「伝統的パターン [=知識の下降経路]」の利用」(丸山 1998: 37, 傍点は丸山)の終焉を意味するものである。そのように考えると日本行政学は、もはや一握りの国家エリートや知識人を自らのアクターとして固定的に予定することも、またそのアクターが活躍する空間を国家間の関係性を意味する国「際」化の次元に限定して理解することも、時代錯誤となっている。

したがって、こうしたグローバル化の時代性を認識し自覚するために、本書では扱えていないけれども、堀 (2005a) の指摘するとおり、日本行政学は、その時代に生きる人々の理性と感性を通じて形作られている統治思想と対抗思想の対立状況のもとで、どうしてもそうした状況から被る自己の思想的変容の問題に着目する必要が生まれている。またそのためには、やはり「個々人の思想的成長」という内面的なアプローチからの接近が有効であって、そこを基点にして日本行政学のアイデンティティとディシプリンの確立を考えなければならないであろう。ちなみにこのような問題意識が生まれた直接の契機は、海外の学会での研究発表を求めて、堀 (2005a) の元になった最初のペーパーを執筆する機会を積極的に持ったことからである。同時にそうしたことは日本行政学の発展にとっても、それが自らに内在させる前述の広大な未開拓のままになっている研究領域の存在を自覚させつつ、今後、この領域での研究を順調に蓄積していく際に強く自覚しておかなければならない、大切な立脚点ではないかと考えている。

目 次／現代行政学とガバナンス研究

はしがき (i)

序章 ガバナンス研究の見取図 3

1. ガバメント研究からガバナンス研究へ (3)
2. 言葉としてのガバナンスとガバメント (5)
3. ガバナンス概念と社会科学論 (7)
4. 系譜と位相からみるガバナンス (9)

第Ⅰ部 ガバメント研究としての現代行政学 15**第1章 日本行政学の過去・現在・未来** 17

1. 行政学研究への誘い (17)
2. 研究発展の時期区分 (19)
3. 創成期の行政学・地方自治研究: 1920 - 30 年代 (22)
4. 形成期の行政学・地方自治研究: 1940 - 1970 年代中期 (24)
5. 確立期の行政学・地方自治研究: 1970 年代中期 - 1990 年代中期 (27)
6. 過渡期の行政学・地方自治研究: 1990 年代中期 - 現在まで (30)

第2章 現代行政学の位相 34

——現代米国行政学の自画像を手がかりに——

1. 世紀転換期と現代行政学 (34)
2. 既成行政学の形骸化 (35)
3. Kettl の政治思想アプローチ (44)
4. Stillman の欧米比較アプローチ (52)
5. Uveges と Keller のパラダイム・アプローチ (56)
6. まとめにかえて (59)

第Ⅱ部 ガバナンス研究としての現代行政学 67

第3章 ガバナンス研究の新展開 69

——学説・概念・類型・論点——

1. ガバナンス研究のグローバル化 (69)
2. ガバナンス研究の学説 (70)
3. ガバナンスの概念論 (72)
4. ガバナンスの類型論 (77)
5. 国家中心アプローチの論点 (81)
6. 反基礎付けアプローチの論点 (84)
7. まとめにかえて (91)

第4章 ガバナンス研究の回顧と展望 93

——代表的な三つの見解から——

1. 10 数年にわたるガバナンス研究 (93)
2. Klijn (オランダ学派) の場合 (94)
3. Torfing (新制度主義理論) の場合 (98)
4. Bevir and Rhodes (反基礎づけ的解釈理論) の場合 (108)
5. Bevir と Rhodes の決別宣言 (116)
6. まとめにかえて (119)

第Ⅲ部 事例研究からのガバナンス研究 123

第5章 大学界のガバナンス研究 125

1. 「中央政府の『官』独占批判」論の陥穽 (125)
2. ガバメント研究からの改革論の限界 (128)
3. なぜガバナンス研究に注目し、その源流を求めるのか (129)
4. CI&E と文部省「大学法試案要綱」 (131)
5. 大学改革構想へのガバナンス研究の適用 (136)
6. まとめにかえて (137)

第6章 スポーツ界のガバナンス研究	141
1. 活況を呈する欧州でのガバナンス研究 (141)	
2. スポーツ界のガバナンス研究の現状 (142)	
3. スポーツのグッドガバナンス研究に向けて (149)	
終章 ガバナンス研究の展望	157
——マルクスのアソシエーション論への包摂——	
1. ガバナンスの概念構成 (158)	
2. マルクスのアソシエーション論の内容 (159)	
3. マルクス『フランスの内乱』(1871年)におけるコミューン理解 (166)	
4. マルクスの「自己統治 (self-government)」論 (174)	
5. おわりに (176)	
参考文献 (191)	
あとがき (215)	
索引 (217)	

初出一覧

各章の初出の発表先等は次のとおりである。なお本書への所収にあたっては、編集上から生じる必要な改訂を行っている。

- 序 章 「ガバナンス論研究の現状と課題: “スポーツのグッドガバナンス” に向けて」
『体育・スポーツ経営学研究』(27 卷 1 号 2014 年) のうちの I ～ III。
- 第 1 章 「リサーチ行政学・地方自治論」大塚桂編『シリーズ日本の政治 第 1 巻 日本の政治学』(法律文化社、2006 年)。
- 第 2 章 「世紀転換期の現代行政学: 現代アメリカ行政学の自画像をてがかりに」『立命館法学』(2000 年第 3・4 号、2001 年 2 月)。
- 第 3 章 「ガバナンス論争の新展開: 学説・概念・類型・論点」中谷義和・安本典夫編『グローバル化と現代国家: 国家・社会・人権論の課題』(御茶の水書房、2002 年 3 月)。
- 第 4 章 「ガバナンス論の到達点: ガバナンス研究の回顧と展望をめぐって」新川達郎編『公的ガバナンスの動態研究』(ミネルヴァ書房、2011 年 3 月)。
- 第 5 章 「被占領期における中央教育行政のあり方をめぐって: ガバナンス論の源流を求めて」(2008 年度日本行政学会「分科会 C 脱審議会の政治行政」における報告論文、2008 年 10 月)。
- 第 6 章 「ガバナンス論研究の現状と課題: “スポーツのグッドガバナンス” に向けて」
『体育・スポーツ経営学研究』(第 27 卷 2014 年 2 月) のうちの IV ～ V。
- 終 章 「マルクスとガバナンス論(1)」『立命館法学』(2014 年第 4 号、2014 年 12 月)。

◎著者紹介

堀 雅晴（ほり まさはる）

1956 年 岡山県浅口郡金光町（浅口市）生れ
1975 年 金光学園高等学校（金光学園中学・高等学校）卒業
1979 年 関西大学法学部卒業
1990 年 関西大学大学院法学研究科・博士課程後期課程満期退学
1990 年 島根大学法文学部講師
1991 年 島根大学法文学部助教授
1994 年 立命館大学法学部助教授
2001 年 立命館大学法学部教授（現在に至る）

主な業績

「離島振興と過疎債活用型第三セクター：(株)隠岐振興と超高速船「レインボー」」今村都南雄編『「第三セクター」の研究』中央法規、1993 年。
「日本における政治的民主主義の現状と課題：椿発言問題と証人喚問事件」福井英雄編『現代政治と民主主義』法律文化社、1995 年。
「市民セクターへの財政支援」武藤博己・調査研究委員長『市民セクターと行政の連携に関する調査研究報告書』行政管理研究センター、1997 年。
「震災復興政策における国と地方」立命館大学震災復興研究プロジェクト編『震災復興の政策科学』有斐閣、1998 年。
「公共性と教育」飯田哲也・浜岡政好編『公共性と市民 [第 2 版]』学文社、2017 年。

現代行政学とガバナンス研究

2017 年 3 月 31 日 初版第 1 刷発行

〔検印省略〕

* 定価はカバーに表示してあります

著 者 © 堀 雅晴 発行者 下田勝司

印刷・製本 中央精版印刷

東京都文京区向丘 1-20-6 郵便振替 00110-6-37828

〒 113-0023 TEL 03-3818-5521 (代) FAX 03-3818-5514

E-Mail tk203444@fsinet.or.jp

Homepage <http://www.toshindo-pub.com>

Published by TOSHINDO PUBLISHING CO.,LTD.

1-20-6, Mukougaoaka, Bunkyo-ku, Tokyo, 113-0023, Japan

発行所
株式会社 東 信 堂

ISBN978-4-7989-1424-4 C3032 Copyright©2017 Hori Masaharu