

# 政策ネットワーク分析の枠組み

はじめに

- 1 政策ネットワークの概念
- 2 政策ネットワークの構造
- 3 政策ネットワークの動態

おわりに

木原 佳奈子

## はじめに

政策ネットワーク論は、政策作成・決定・実施にあたって公私のアクターが複雑な相互作用を行っているような現実の政策過程を説明する記述的概念として<sup>1)</sup>、また社会の現実的变化に応答するための規範的要請として<sup>2)</sup>1990年代にはいつてから盛んに展開されている理論である。また、最近では「新しい制度論」からの批判を摂取して、より総合的な枠組みに刷新されつつあるとも言われる<sup>3)</sup>。

このような政策ネットワーク研究隆盛の背景には、社会の組織化や機能分化の進行、国家の政策守備範囲の拡大などの現代的現象が、現実の政策過程を変化させ、国家と社会の分離や優越的な社会コントロールセンターとしての国家の存在を不可能にし、公私のアクターの協働を不可避にしているという共通の現実認識がある<sup>4)</sup>。政策ネットワークは、このような現実に応答して公私のアクターが協働で政策作成・決定・実施に当たり、分散した資源を動員し問題を

解決しようとする政策アレンジメントなのである<sup>5)</sup>。

一方、政策ネットワーク研究のアプローチは、現在のところ確立された研究体系を持つわけではなく、政策ネットワークは発展途上の分析枠組みであるとされる<sup>6)</sup>。ネットワークという言葉自体が、様々な使われ方をしていることからわかるように<sup>7)</sup>、ネットワークは、研究の目的や対象に応じて様々な切り口が可能な概念である。そのことは曖昧さを生み、モデルの乱立を招くと批判される一方で、公私のアクターの多面的な相互作用関係を立体的に描く可能性を含んでおり、「ネットワーク研究」の一つの強みになっているともいえる。

本稿の目的は、これまでの政策ネットワーク論の展開をふまえた上で、主にアクター達の資源依存関係に着目することによって<sup>8)</sup>、政策ネットワークの構造と動態を分析する一つの枠組みを示すことにある。このような枠組を示すことによって、政策作成や実施に関わるアクター間の「競争」と「協働」の2つの側面を明らかにするとともに、アクター達の動きに関するミクロな視点を、政策ネットワーク論に欠けがちだといわれるマクロな体制論的視座<sup>9)</sup>へとつなげることが可能になると考えるからである。上のような目的から、本稿では、まず政策ネットワークの概念を明確にした上で、その静態的側面＝構造と、動態的側面＝形成・変動に着目し、それぞれ検討を加えることとする。

## 1 政策ネットワークの概念

政策ネットワークは、様々な用いられ方をしているが、本稿の上の目的から、ここでは、政策ネットワークを政策の作成・決定・実施をめぐって「資源の依存により相互に結びつけられ、資源依存構造の断絶によって他の群・複合体とは区別される組織の群・複合体」とする定義<sup>10)</sup>から出発する。

この定義は、まず第一に資源依存関係をネットワーク内のアクター間の基本的な関係とし、資源依存関係の断絶をもってネットワークの外延とするものである。資源が希少である場合、組織は目標の達成のために他組織の資源に依存する<sup>11)</sup>。このような組織間の資源依存関係を分析の出発点とすることによって、

この定義は、物理的な単位の広がりそのもの（交通網等）を示すようなネットワーク概念とは異なる視点を提供することになる。

第二に、この定義は、資源依存関係以外の性質をネットワークの定義に含ませないことによって、それ以外の性質 — たとえば、参加や離脱が自由で、メンバーは完全に対等 — を持った結びつきだけをネットワークととらえるような概念よりも広いものである。組織<sup>12)</sup>を単位としているこの定義からも明らかのように、ネットワークは自律的な存在としてのアクターを前提としており、かつその結びつきが「資源依存構造」によって示されることから、政策ネットワークは、フォーマルな組織と市場の中間的な形態であるといえる<sup>13)</sup>。従って、ネットワークの性質はインフォーマル、分権的、水平的になりやすいが<sup>14)</sup>、しかしこのことは、アクター間の関係がいつでも対等であることは意味していない。多くの論者が指摘しているように、資源依存関係の不均衡は、アクター間にパワーの関係をもたらし、場合によってはハイアラーキーも生じるのである<sup>15)</sup>。

このように、中立的な概念を使用する一つの理由は、より包括的な概念を使用することにより、共通の分析軸で様々な政策アレンジメントを分析、分類し、これを比較することが可能になるということである<sup>16)</sup>。また、現実の個別具体的な政策アレンジメントが必ずしも不変ではなく、時とともに性質を変えていくものであることを考えれば、政策ネットワークの概念を狭く限定してしまうことは、分析対象を狭くすることにより、政策ネットワークの動態的側面を見落とすことにつながってしまう。中立的な概念として政策ネットワークという用語を用いることにより、アクター間の関係の様々な展開及びこれに起因する政策アレンジメントの様々な変態をネットワークの変動としてとらえることが可能になるのである。

ところでしばしば政策ネットワーク論は保健、福祉、防衛といったセクターレベルの分析枠組みであるといわれる。個別の 이슈ごとの組織間関係や政策過程を見るのではなく、セクターレベルの継続的なアクター間の資源依存関係や政策過程に着目し、そこから一定の行動のパターンや「制度」を抽出するのである<sup>17)</sup>。政策ネットワークをこのように理解すると、どのようにして分析

対象とするセクターを同定するかが問題となってくる。セクターを画定するのはしばしば困難であるし、セクターが不変だというわけでもない<sup>18)</sup>。通常は、資源依存構造の断絶を擬制して、省レベルの政策守備範囲を一つのセクターとして分析の出発点にしたり<sup>19)</sup>、慣習的に一つの政策分野としてあげられているものをセクターとして把握することになる<sup>20)</sup>。このようにして同定される単位は、一般に一まとまりの政策群として認識されており、関連あるものとして議論されることが多い。またこのような政策群の作成・実施にあたっては登場アクターがある程度共通で、彼らが相互に資源依存関係を結ぶであろうと推測されることから、このような単位を政策ネットワーク同定の出発点とすることは、一応説得的である。

また、政策ネットワークは、「資源依存関係」にある組織の群であることから、「資源」が何を指すかが問題になる。ここでは、「資源」は、アクター達が自己の目的を達するために他のアクター達に依存し、交換する（一方的交換・一般交換を含む）一切の有形無形のものであると理解し、個別具体的な資源（一次的資源、狭義の資源）とともに、資源変換能力（二次的資源、広義の資源）を含むものとする<sup>21)</sup>。政策ネットワークにおける資源の例としてしばしばあげられる権限、金銭、情報、政治的正統性、組織（人員、熟練、土地、施設等）など<sup>22)</sup>は、個別具体的な一次的資源の例である。これらは、それ自体アクターにとって重要な資源であるが、より重要なのは、二次的資源、すなわち組織戦略に従って保有している資源を有効に変換させる資源変換能力<sup>23)</sup>である。組織は、保有している一次的資源を、資源変換能力によってより価値のある資源に転換し、保有資源を拡大することができる。たとえば、組織は保有している人的資源に専門的教育を与えて、資源としてより価値の高い「専門的能力を持った人員」という資源を獲得することができるし、保有している情報資源に加工・処理を加えてより重要な情報資源を獲得することができる。このようにして、組織は戦略的に環境に働きかけることによって保有資源を拡大していく積極的な存在として理解されることになる。

## 2 政策ネットワークの構造

### (1) 政策ネットワーク内アクターの資源依存関係

組織間の相互依存関係の分類でしばしば引かれるペニングスは、組織間の相互依存関係は、組織セットの中で、ある組織の行動が他組織の行動に何らかの効果をもつ場合に存在する、としたうえで、これを横断的相互依存（horizontal interdependence）、縦断的相互依存（vertical interdependence）、共生的相互依存（symbiotic interdependence）に分類している<sup>24)</sup>。彼によれば、横断的相互依存は、組織セットのメンバーが同じような資源を獲得したり、処分したりするために競争している場合に生じる。一方、縦断的相互依存は、生産サービスの異なる段階に位置づけられる組織間に存在し、また共生的な相互依存は、個々のクライアントに対してサービスを提供する際に、相互に補完し合っているような組織間に存在する。

横断的相互依存が、通常第三者を媒介として存在する相互依存の形態であるのに対し、縦断的相互依存には、そのような第三者は必要とされない。一方、共生的相互依存においては、共通のアウトプット先となる第三者が存在する。

横断的相互依存が同じような資源を保有する組織間の関係であるのに対し、縦断的相互依存と共生的相互依存はどちらも異なる資源を保有する組織間の関係である。両者の違いは、縦断的相互依存関係が、一方のアウトプットが他方のインプットになるような関係であるのに対し、共生的相互依存関係が、双方の組織のアウトプットが、第三者に対するインプットとして相互補完的にはたらくような関係であるところにある。

資源依存関係の分類としては、クックやエマーソンらの分類も有名である<sup>25)</sup>。クックやエマーソンらは、交換ネットワークを、二者あるいはそれ以上のアクター間の結合された交換関係（connected exchange relations）によって形成される特殊な社会構造だとする。「アクター A-B 間とアクター A-C の間の 2 つの交換関係は、一方の関係における交換の変化が他方の関係の交換（非交換）に状況依存的である程度に応じて結びつき、B A C は、最小のネットワークを形成

する」のである<sup>26)</sup>。彼らは、更にこのコネクションをポジティブなコネクションと、ネガティブなコネクションに分け<sup>27)</sup>、前者を、一方の関係の交換が、他方の関係の交換によって促進されるようなコネクション、後者を、その逆、つまり、一方の関係の交換の増大が、他方の関係の交換を減少させるようなコネクションとする。

クックが言うように、横断的關係は、ネガティブなコネクションであり<sup>28)</sup>、一方、異なる交換（縦断的相互依存や共生的相互依存）に基づくコネクションは、ポジティブコネクションになりやすいといえる。

## (2) 政策ネットワーク内のアクター

政策ネットワークは、政府機関、利益集団、政党などから構成される。政府機関には、議会、内閣、行政各省庁などが含まれるが、ここでは、政府機関を「実質的・権威的政策決定機関」と、それ以外の機関に区別する。また、利益集団は、政策対象集団、政策実施集団に区別する。

政策過程には、さまざまなステージが存在する。たとえば、岩井奉信教授は、立法過程を官庁、(当時の)与党・自民党、内閣、国会という4つのステージから成り立っているものとし、更にたとえば官庁における政策過程を、担当部局内部、官庁内部、官庁間調整、大蔵省法令審査、内閣法制局、省議という6つのステージに分けて論じている<sup>29)</sup>。

これらのステージの中には、政策ネットワークの基本的な政策を実質的に決定するステージが存在すると考えられる。それは、ある政策ネットワークでは、官庁内部というステージであるし、別なネットワークでは、議会の委員会というステージであるかもしれない。この実質的決定のステージ、アリーナを提供する政府機関を「実質的・権威的政策決定機関」（以下、単に「政策決定機関」という）とし、これを政策ネットワークの形成者と位置づけることにする。

この機関に「実質的・権威的政策決定機関」（政策決定機関）という名前を与え、政策ネットワークの形成者として特に他の政府機関と区別するのは、このアリーナの提供者に特別な意味を認める必要があると考えるからである。

政策過程の各ステージを提供する政府機関は、それぞれそのステージでの決定を権威的に行うことを認められていると考えることができる。従って、政策ネットワークの基本的政策についての実質的決定アリーナを提供する政府機関は、政策ネットワークの基本的政策を一応権威的に決定することを認められた機関であるといえる。このような意味で、この機関は「実質的・権威的政策決定機関」（政策決定機関）という名前を与えられる。

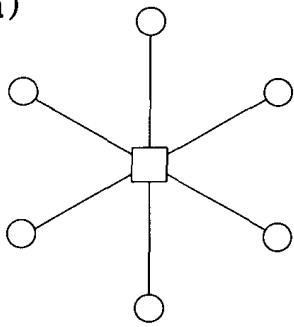
また、政策アウトカムに影響を与えようとするアクター達にとっては、実質的に政策決定が行われると認識されるアリーナに登場し、そこで様々な取引や交渉を行うのが最も合理的な行動であると考えられるので、アクター達はこのステージでの政策決定に参加し影響力を行使しようとする。つまり、政策ネットワークは、「政策決定機関」が用意したアリーナに出現すると考えられる。このような意味で、「政策決定機関」は、ネットワークの形成者であると位置づけられる。

尤も、このことは、「政策決定機関」の権威的決定が、そのまま政府の決定になることを意味してはいないし、また、「政策決定機関」が、単独で政策を決定することを意味しているわけでもない。

政府の内部が一枚岩でないことは常識であって、「政策決定機関」は、ネットワークとしての利害を代表して、「他の政策ネットワークの実質的・権威的政策決定機関」と調整や交渉を行い、場合によってはネットワークとして行った決定の変更を迫られる<sup>30)</sup>。

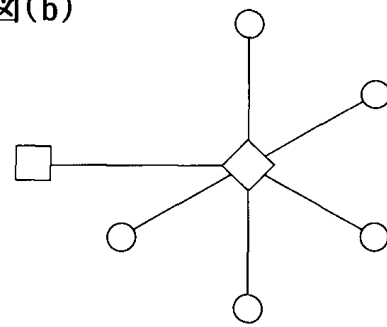
また、「政策決定機関」の決定は、「政策決定機関」自身の決定ではなく、ネットワークのアクター達の影響力の行使の産物である。そこで「政策決定機関」がどれだけ自律的に政策を決定できるかどうかはひとえに、他のネットワークアクターとのパワー関係に依存しているのである。たとえば、政策ネットワークには、図(a)のように、アクターが、「政策決定機関」に対して要求を行うような場合もあれば、図(b)のように、アクターAが、他のアクター達の要求を調整し、その結果をネットワーク形成者に要求するような場合もある。図(b)のような場合には、事実上政策決定がAによる調整の段階で行われる場合も生じるだろう。

図(a)



□ネットワーク形成者  
○ネットワーク内アクター

図(b)



□ネットワーク形成者  
◇ネットワーク内アクターA  
○ネットワーク内アクターB

次に、利益集団は、政策対象集団、政策実施集団に区別される。この場合の利益には、経済的利益だけでなく、関心、関係者、事業、主義、利害、利子、権利、勢力等が含まれる<sup>31)</sup>。

政策対象集団は、政策の名宛人、政策実施の効果の帰属する集団である。一方、政策実施集団は、政策実施に関わる集団、政策の実現を左右する集団である。

このように利益集団を区別するのは、その主として保有する資源が異なるからである。政策対象集団が主として保有する資源は、政治的支持という資源であり、一方、政策実施に関わる集団の保有資源は、政策実施の成否を左右する資源である。集団にとっては、それぞれこのような資源を獲得・拡大していくことが、重要になるので、集団の保有資源は、後述のようにアクターがとる戦略に影響を与えるものと考えられる。

多くの集団は、政策対象集団であるとともに、政策実施の成否についてもなんらかの関わりをもつものと考えられ、その区別は厳密に行えない。しかし、より最終的な政策効果の帰属集団と、より密接に政策の実施に関わる集団では、上のように政策ネットワーク内で交換する資源が異なっており、その点で一応の区別が有益である<sup>32)</sup>。

### (3) 政策ネットワーク内アクターの地位

政策ネットワーク内のアクターの地位は、緊密性、中核性、戦略（インサイダー的／アウトサイダー的アクター）という三つの指標により同定することができる



るものとする。

### ① 緊密性

緊密性というのは、アクターと政府機関との直接的な資源交換の度合いを示す概念である。政府機関の当該ネットワークに関わる資源配分については、一次的に「政策決定機関」＝「ネットワーク形成者」が、コントロール権を持っていると考えられるので、「政策決定機関」とアクターとの直接的な資源交換の度合いと言い換えても良い。

緊密性＝資源交換の度合いは、資源交換の量と、資源交換の質から測ることができる<sup>33)</sup>。資源交換の量は、両組織が交換している資源の総量、資源の種類の数、ある組織のある資源の交換量が相手組織のその資源の総交換量に占める割合といった点から測ることができる。たとえば、ネットワーク形成者にとっては、1種類の資源交換しかないアクターよりも、5種類の資源交換を行っているアクターの方が、緊密性が高いし、全情報量の90%を提供するアクターは、5%しか提供しないアクターよりも緊密性が高いといえる。

資源交換の質は、交換される資源が組織にとってどの程度重要なものかという点に関わる。交換される資源がいずれかにとって重要であれば緊密性は高くなる。重要な資源かどうかは、組織の目的、組織の生存にとってどの程度不可欠な資源であるかを見ることによって測ることができる。

交換関係にある双方にとって重要な資源を多く交換している場合、両者の緊密性は非常に高くなる。逆に重要でない資源をわずかに交換しているに過ぎない場合の関係は緊密とはいえない。資源交換は、等価的に行われるとは限らな

緊密性	高い	低い
① 資源交換の量 交換資源の種類 交換資源の総量 交換資源のしめる割合	多 多 高	少 少 低
② 資源交換の質 組織の生存にとって重要な資源か	重要	重要でない

いので、一方の当事者のみが重要な資源の提供を多量に受けているというような状況も存在しうる。この場合、緊密性は高いわけであるが、資源交換の非対称性のために、次に述べるパワーの問題が生じることになる。

## ② 中核性

ネットワーク内のアクターには、ネットワーク内でパワーを行使する中核的アクターと、それ以外の周辺的アクターがいる<sup>34)</sup>。中核性は、政策アウトカムをめぐるネットワーク内アクターのパワーに関わる概念である。

パワーは、一般に「自己の望む仕方で個人または集団の行為を限定し、自己の行為がその望まない仕方で限定されることを拒否しうる能力」とされるが<sup>35)</sup>、ここでは、前半部分、「自己の望む仕方で個人または集団の行為を限定する能力」を「影響力」、後半部分、「自己の行為がその望まない仕方で限定されることを拒否しうる能力」を「自律性」として考えることにする<sup>36)</sup>。

ネットワークの中核的アクターを同定するためには、通常ヒアリングが行われる。ローマンやプロヴァンは、このようにして非常に緻密な調査を行いネットワーク内のアクター（中核的アクター）を同定した<sup>37)</sup>。また、ネットワークの資源交換関係の構造からネットワークのパワー構造を説明する試みも行われている<sup>38)</sup>。ここでは、資源依存関係の非対称性から、ネットワーク内のパワー関係を説明することにする<sup>39)</sup>。

ネットワーク内のアクター間にパワーの関係が生ずるのは、前述のように資源依存が非対称的であるからで<sup>40)</sup>、相手の資源に依存する度合いの低い組織の方がより強いパワーを保有する。すなわち、資源交換関係にあるABについて、組織Aの資源依存度が組織Bの資源依存度よりも低い（これを、以下「相対的依存度が低い」、という）場合には、組織Aは、組織Bにパワーを行使する、つまり影響力を行使し、自律性を確保する。逆に組織Aの相対的依存度が高い場合には、組織Bが組織Aに対して影響力を行使し、組織Aは、自律性を侵害される。

資源依存度は、資源の重要性と資源の非代替性に規定されるとされる<sup>41)</sup>。相手にとって重要で非代替的な資源を保有している組織は、相手をより依存させる。逆に、自分にとって重要で非代替的な資源を保有している組織に対してよ

り依存的になる。

Aにとって、AB間で交換される資源が重要であるのは、Aにとって生存に不可欠な資源交換が、AB間で大量に行われているような場合である<sup>42)</sup>。一方、資源が、非代替的であるということは、資源Xが他の資源では代替されないという意味と、Aが資源Xを現在資源交換関係にあるB以外のものから獲得することができないという二つの意味を持っている。AがBから提供されている資源Xを、他の資源によって代替することができず、またB以外から獲得できない場合、資源Xは、非代替性の高い資源となる。

AB間で交換している資源がAにとって重要で、B以外から獲得できず、しかも他の資源で代替することができない場合、AのBに対する資源依存度は高くなる。

前述のように政策アウトカムは、基本的に自己に最も望ましい政策アウトカムを求めるアクター達相互のパワー行使の結果と考えることができる。従って、政策アウトカムにより大きな影響を与える中核的アクターになるためには、ネットワーク内で相対的に高いパワーを保持していることが必要になる。より具体的には、「政策決定機関＝ネットワーク形成者」と緊密な関係を結ぶとともに、ネットワーク形成者及び他のアクターとの関係で、相対的依存度を縮減する必要がある。

まず、第一に中核的アクターは、「政策決定機関＝ネットワーク形成者」と緊密な関係を結んでいる、つまり「政策決定機関」との資源交換の度合いの高いアクターである。前述のように「政策決定機関」は、ネットワーク内の政策決定の権威的な決定者であるとともに、ネットワークに関わる政府資源に対する一応のコントロール保持者である。従って、政策アウトカムに影響を与えるためには、この「政策決定機関」に何らかの形で影響力を行使しなければならない。関係のないところには、影響力の行使はあり得ないので、アクターは、まず第一に「政策決定機関」と緊密な関係を結ぶ必要があるのである。

尤も影響力の行使は直接的に行われるとは限らず、間接的な影響力の行使もあり得る。たとえば、資源交換が「政策決定機関」とアクターA、アクターAとアクターBの間にあり、「政策決定機関」とアクターBの間にはない場合で

も、アクターBは、アクターAを介して「政策決定機関」に影響力を行使することができる<sup>43)</sup>。この場合でもアクターBは、アクターAの資源をコントロールすることによって実質的には、「政策決定機関」と緊密な関係を結んでいるとあって良いと思う。

第二に、中核的アクターは、「政策決定機関」との資源交換において相対的依存度が低く、また他のアクターとの資源交換の場面でも相対的依存度の低いアクターである。前述のように二者間の資源交換関係において相対的依存度が低いアクターは他方のアクターに対してパワーを行使する。そこで、諸アクターのパワーの合力であるともいえる政策アウトカムに影響を与えるためには、「政策決定機関」に対して相対的依存度を縮減してパワーを行使するとともに、資源交換関係にある他のアクターに対しても相対的依存度を縮減し、他のアクターの政策要求に関して影響力を保持する必要がある。このようにして、アクターはネットワーク内で相対的に高いパワーを保持することになるのである。

以上をまとめると、ネットワーク内のアクターの影響力・自律性は次のように同定することができる（表参照）。まず、「政策決定機関」との緊密性が高く、「政策決定機関」やその他のアクターとの関係で相対的依存度の高いアクターは、組織の生存についてネットワーク内の政策アウトカムに大きく依存している一方で、自らはこの政策アウトカムに対する影響力を持たず、自律性も低い周辺的アクターである（Ⅰ）。逆に、緊密性が高く、相対的依存度の低いアクターは、政策アウトカムに影響を及ぼし、また自身の自律性は高い中核的アクターである（Ⅱ）。緊密性が低く、相対的依存度の高いアクターというのは、ネットワーク内の政策アウトカムにはそれほど関わりを持っていないアクター

緊密性 相対的依存度	高	低
	高	Ⅰ. 影響力小・自律性小 (周辺的アクター1)
低	Ⅱ. 影響力大・自律性大 (中核的アクター)	Ⅳ. 影響力小・自律性大 (ネットワーク外)

で、政策アウトカムには影響を及ぼさない一方で、相対的依存度が高いことからやや自律性を制限される周辺的アクターである（Ⅲ）。緊密性が低く、相対的依存度も低いアクターは、政策アウトカムからほとんど影響を受けることがなく、自身の政策アウトカムに対する影響力が小さいかほとんどない代わりに、その自律性が他のアクターから制限されることもない。ネットワークの外縁部に位置するかあるいはネットワーク外に位置するアクターと位置づけることができる（Ⅳ）。

以上のことから、中核的アクターは、緊密性が高く、相対的依存度の低い（Ⅱ）タイプのアクターであり、周辺的アクターには、ネットワークに深く関わり一方的にパワーの行使を受ける（Ⅰ）タイプのものと、ネットワークの政策アウトカムとあまり関係のないところに位置する（Ⅲ）タイプのものがあることがわかった。

### ③ 戦略（インサイダー的アクターとアウトサイダー的アクター）

最後に、政策ネットワークのアクターは、インサイダー的アクターとアウトサイダー的アクターに区別することができる。

利益集団をインサイダーとアウトサイダーに区別するやり方はかなり一般的である。しかし、マロニーらによれば、この区別はどちらかといえば「イメージ」によるものであり、厳密な区別とはいえず、そのため議論に混乱が見られた<sup>44)</sup>。その大きな原因は、この区分が、「地位」「戦略」「影響力」という3つの異なる基準を吟味することなく混在させたまま使われてきたことにある。

インサイダー／アウトサイダーの典型的なイメージを示してみると、まず、インサイダーは、審議会の委員などになることによって政府機関と持続的で密接な協議関係を持ち、また水面下で直接政府機関と交渉や取引を行い、そして政策アウトカムに対して影響を与える、そういうアクターと認識されているように思われる。一方、アウトサイダーは、審議会の委員になったりせず、マスメディアを利用したり社会運動を盛り上げたりする活動を通じて政府機関に圧力をかける、しかし、その影響力はインサイダーのように強くないという、そういうアクターとして認識されているように思われる。これらのイメージは、

上で指摘したように、「地位」（委員，継続的な協議関係）、「戦略」（水面下の交渉，マスコミの動員）、「影響力」という3つの要素を混在させたものである。しかし，現実のアクターの多くはこれらの3つの要素を都合よく持っているものではなく，そのため，何を主な基準とするかによって論者によって具体的なインサイダー／アウトサイダーの内容が異なってきてしまう。その結果インサイダー／アウトサイダーという用語の示す意味自体も曖昧になってしまうのである。

そのためしばしばインサイダー／アウトサイダーを何らかの基準で区分した後，サブカテゴリーを設けることによって，この区別を有益なものにしようという試みが行われる。たとえば，グラントは，政府と継続的な協議関係を持っているような集団をインサイダー，それ以外の集団をアウトサイダーとし，両者をその地位で区分した上で，インサイダーを，インサイダーからの離脱を許されない Prisoner Groups，マスコミの動員などをはかる High Profile Groups，水面下の交渉などに重点を置く Low Profile Groups に区分する。またアウトサイダーを，政府の承認を得ていないためにまだインサイダーになれない Potential Insider Groups，政治的にソフィスティケートされていないためにインサイダーになれない Outsider Groups by Necessity，組織の方針としてインサイダーにならない Ideological Outsider Groups に区分する<sup>45)</sup>。

また，グラントの分類を批判したマロニーらは，インサイダーとアウトサイダーをその地位（グラントと同じ）で区分した上で，インサイダーを，政策作成に参加し，影響力を行使する程度に応じて，Core Insider Group，Specialist Insider Group，Peripheral Insider Group に区分する。またアウトサイダーを，集団の目標やイデオロギーからインサイダーになるのが不可能な Outsider by Ideology or Goal と，アウトサイダーの地位をあえて選択する Outside by Choice に区分する<sup>46)</sup>。

しかし，どちらの分類もサブカテゴリーの段階で影響力と戦略の概念を混在させたために，明確な分類ではなくなってしまうように思われる。そこで，ここでは，「地位」「戦略」「影響力」を明確に区別することにし，まず，第一にインサイダーの地位にあるものをインサイダー，アウトサイダーの地位にあるものをアウトサイダーとする。第二に，インサイダー的な戦略と，アウトサ

インサイダー的な戦略を区別し、インサイダー的戦略をとるものをインサイダー的アクター、アウトサイダー的戦略をとるものをアウトサイダー的アクターとする。第三に、影響力の概念は、中核性の問題として考えることとし、インサイダー／アウトサイダーの概念に、影響力概念は含めないこととする。

インサイダー・アウトサイダーの区別は、グラントやマロニーらが示したものに従って、政府機関と継続的な協議関係をもつかどうかに依ることとする。

次にインサイダー的戦略とアウトサイダー的戦略の区別であるが、これは、ウォーカーの区分が参考になる<sup>47)</sup>。彼は、インサイダー的戦略を、主に金銭的資源、専門性などに拠りながら、政治的・行政的リーダーとの密接な協議関係を通じて、政策に影響を与えようとするものとし、一方アウトサイダー的戦略を、マスメディアを通じて世論に訴えかけたり、市民運動を盛り上げたりする戦略であると考えている。インサイダー的戦略とアウトサイダー的戦略の通念的な理解と思われるこのウォーカーの区分からは、二つの要素——地位をめぐる選択と資源交換をめぐる取引の選択——を抽出することができるだろう。すなわち戦略には、①「インサイダーの地位の獲得・維持をめざすかどうか」、と②「どのような資源を政府との交渉・取引で利用するか」という二つの選択が含まれていることになる。

インサイダー的戦略は、①インサイダーの地位の獲得・維持をめざし、②金銭的資源や専門性といった資源を取引の材料にして、いわゆるロウ・コストアクションをとるという戦略である<sup>48)</sup>。逆にアウトサイダー的戦略は、①アウトサイダーの地位を維持し、②社会運動やマスコミによる世論の動員などの「政治的支持」の資源を取引の材料にして、いわゆるハイ・コストアクションをとるという戦略である。

尤もたとえばインサイダー的戦略の①とアウトサイダー的戦略の②は同時にとることができるので (ex. グラントの Hipofile groups), ①と②の組み替えは可能である。どちらの要素がより強いかによって、利益集団は、インサイダー的アクターと、アウトサイダー的アクターに区分されることになる。

どのようなアクターがインサイダー的アクターになり、どのようなアクターがアウトサイダー的アクターになるかを一義的に決めることはできないが、保

有資源等によって、ある程度予測することは可能である。ウォーカーは、戦略を規定する要因として(1)コンフリクトの程度、(2)集団の組織資源、(3)メンバーシップの性質、(4)主要な資金源という4つの要素を挙げ、たとえば、集団の人員が多ければインサイダー戦略をとりやすい、市民運動はアウトサイダー戦略をとりやすい、外部に強力なパトロンがいる集団はアウトサイダー戦略をとりやすいとする<sup>49)</sup>。一言で言えば、これは集団外部の資源を動員する必要があるかどうかにかかっていることを示しているように思われる。たとえば、専門性やサービス提供能力、市場操作能力などの政府が高度に必要としている資源を保有している集団は、新たに資源を開発する必要はないので、世論の動員のようなハイコストアクションをとる必要はない。逆にそのような資源を有していないアクターは保有資源を拡大するためにそのような行動をとる可能性が高い。先に、利益集団を政策実施集団と政策対象集団に分けたが、たとえば一般的には前者はそのような資源を有しており、逆に後者は有していない場合が多いといえる。従って、後者は一般的にアウトサイダー的戦略をとる可能性が高い集団であるといえるだろう。

中核的アクターは、多くの重要な資源を政府機関との間で交換しており、従って、わざわざハイコストアクションを起こし、新たな資源を獲得する必要のないアクターである。また政府機関にとってもそのようなアクターと継続的協議を持つことが得策となるし、アクターにとっても政府機関との継続的な関係は情報等の重要な資源の獲得につながる。そこで、中核的アクターの多くはインサイダーでありまたインサイダー的アクターであると推測されるが、しかし、そうでない場合も有り得る。そこで、上で示した、緊密性・中核性・戦略という三つの指標によって、政策ネットワーク内にどのようなアクターが存在するかをしてみることにする。

#### ④ 緊密性／中核性／戦略

インサイダー的アクターには、三つのタイプがある。緊密性・中核性が高いアクター、緊密性が高く中核性が低いアクター、緊密性も中核性も低いアクターである。



緊密性・中核性が高いインサイダー的アクターというのは、政府の必要とする政策実施能力や専門性などの資源を多く保有しており、資源交換の度合いが高いとともに政府の側の相対的依存度が高く、政策アウトカムに高い影響力を行使するアクターである。このようなアクターに対しては政府の側でも政策作成過程への参加を求めるであろうことから多くはインサイダーとしての地位を保持しているものと考えられる。このようなアクターはすでに十分な資源を保有しているのであえてハイコストアクションをとる必要はなく、インサイダー的戦略をとるわけである。マロニーの Core Insider やグラントの Low Profile Groups がこれにあたる。

緊密性が高く中核性が低いインサイダー的アクターというのは、相対的依存度が高いため、影響力も自律性も保有しないアクターである。緊密性の高さから、形式的にインサイダーの地位を与えられることもあるが、集団の生存が、政府資源に依存しているためネットワークから離脱することも、アウトサイダー的戦略をとることもできない。グラントの Prisoner Insider が、これにあたる。

緊密性・中核性が低いアクターというのは、政府との資源の交換自体が少ないアクターである。グラントの Potential Insider が、これにあたる。

アウトサイダー的戦略をとるアクターにも三つのタイプがある。緊密性・中核性が高いアクター、緊密性は高いが中核性は低いアクター、緊密性・中核性が低いアクターである。

緊密性・中核性が高いアクターというのは、すでにある程度政府が必要とする資源を保有しているが、政府の相対的依存度を高めるために世論を動員し、政治的支持という資源を拡大しようとしているアクターであるといえる。殆どは、すでにインサイダーとしての地位を保持しているものと考えられ、マロニーの言う Core Insider やグラントの High Profile Groups のなかにもこのようなアクターが含まれる。

緊密性が高く中核性が低いアクターというのは、現在のところ資源の相対的依存度が高いため、十分な影響力の行使ができず、そのため、政治的支持のような新たな資源の拡大を模索しているアクターといえよう。前述の High

Profile Groupsの一部はこのような集団であろう。

緊密性・中核性が低いアクターというのは、資源依存度が低く自律的で、政府から距離を保ちながら政治的圧力をかけるアクターであるといえる。

Outsider by Ideologyの一部はこのような集団として位置づけられよう。

#### (4) 政策ネットワークの類型

先に政策ネットワークを、政策作成・決定・実施をめぐる資源依存関係にある組織の群として定義し、中立的な概念であるが故にそこに様々なネットワークの形が存在し得る点を指摘した。そこで、分析のためにはこれらの多様なネットワークを何らかの基準によって分類することが必要になってくる。

政策ネットワークの類型化はこれまで様々な論者によって行われてきた。このうち頻繁に参照されるのが、ローズの分類である<sup>50)</sup>。ローズは、統合性・安定性・遮蔽性という構造と、ネットワークで支配的なアクターは誰かという二つの異なる基準を混合的に使って、政策ネットワークを政策コミュニティ、プロフェッショナルネットワーク、政府間ネットワーク、プロデューサーネットワーク、イシューネットワークの五つに分類している。

また、セクター内の分断的な(disaggregate)な性質を強調して、政策分野の大きさで、政策ユニバース、政策コミュニティ、政策ネットワークを分けて論じるライトの分類も有名である<sup>51)</sup>。

一方、既存の政策アレンジメントを政策ネットワークの中に位置づける試みも盛んである。ワーデンは、11の類型を挙げ、それらが行為者、構造、機能、制度化、行動規範、権力関係、行為者の戦略という7つの次元でどのように異なっているか分析したし<sup>52)</sup>、ジョーダンとシュバートは、制度化のレベル(安定性)、政策作成のアレンジメントの範囲(セクターを超えたレベルかどうか)、参加者の数、という3つの軸でもって、これまでしばしば研究されてきた11の類型をマッピングしている<sup>53)</sup>。また、Yshiaiは、閉鎖性と相互依存性という2つの軸を使って、政策ネットワークを政策カーテン、鉄の三角形、イシューネットワーク、政策コミュニティの4つに分類しているし<sup>54)</sup>、シュナイダーは、多元

主義、顧客主義、コーポラティズムの3つの類型をネットワークの類型として区別している<sup>55)</sup>。また、これらを批判的に検討した後、閉鎖性と相互依存性という2つの軸を使って、政策カーテン、イシューネットワーク、顧客主義、寡占的共同体に分類した新川教授の分類も著名なものである<sup>56)</sup>。

本稿では、資源依存関係を基にネットワークの類型を説明した上でこれらの分類との接合を試みることにする。その際出発点になるのは、ネットワークの属性を規定する本質的側面がネットワークの「制度化」の側面にあるということである。

ネットワーク論では、創発型ネットワーク (emergent network) と計画型ネットワーク (prescribed network) を区別するのが一般的である<sup>57)</sup>。計画型ネットワークは、ネットワークの構成要素、各構成要素の役割と相互の関係、ネットワーク全体の目的と機能などの主要な変数が、事前にフォーマルな形で決定されているもので、いわば、制度化されたネットワークといえる。一方、創発型ネットワークは、こうした主要変数が必ずしも一定ではなく、事前に計画的に決定されているよりは必要に応じてその都度決定されるもので、いわば制度化されていないネットワークである。このように両者を区別するのは、両者が異なる構造的・機能的論理を持っているからであるとされる<sup>58)</sup>。政策ネットワークにおいても、このような区別、すなわち制度化されたネットワークと制度化されていないネットワークを区別することがネットワークの基本的な構造や属性を示す上で有効であると考えられる。

「制度」は、様々なやり方で定義されているが<sup>59)</sup>、ここでは政策ネットワークのアクターに正当なものとして承認されたルールであると考えことにする。「制度」には、「参加の制度」と「選択肢の制度」、すなわち「誰が決定に参画できるのか」に関するルールと「問題解決のために採択しうる選択肢の範囲」を規定するルールの二つの次元があるとされている<sup>60)</sup>。これを政策ネットワークの「制度」に即してより詳しく見てみると、まず、「参加の制度」に関しては、「政策ネットワーク全体に関わる基本的な政策作成・決定への参加（者）の制度」、「基本的な政策決定に規定される具体的な政策群の作成・決定への参加（者）の制度」がある。ここで参加の制度化が進めば、「参加の機会に関す

る制度」だけでなく、「影響力行使の程度に関する制度」も生じることになる。

次に、「選択肢の制度」については、「政策ネットワークとしての政策ドメインやネットワークとしての基本の方針の内容に関する選択肢の制度」、「具体的政策群の内容に関する選択肢の制度」がある。この中には、「政策実施に関わる組織の組織ドメインに関する制度」も含まれる。このような「参加の制度」と「選択肢の制度」は、相互作用的に形成される。「参加の制度」によって参加者が特定されてくればその参加者の要求する政策アウトカムの範囲は自ずから決まってくるし、一方、「選択肢の制度」の下での政策アウトカムは、特定の参加者に有利に働くからである。そして、このような様々な変数が、ネットワークのアクターによって「制度」として認められれば認められるほどネットワークの制度化は進行することになる。

ところで、ネットワークの制度化は、アクター間の資源依存関係と大きな関係がある。何らかの理由でアクター間の相互依存の程度が高くなってくると、その依存関係を安定化するように制度化が進行する。それによって毎回一から取引を開始しなければならないという取引コストを削減したり、重要な資源交換に関わる不確実性を減少させたりできるからである。前述のように、資源の依存関係は通常非対称的であるので、資源依存関係の制度化は、アクター間のパワー関係の制度化を生むことになる。ネットワークの政策決定、政策アウトカムは、諸アクター間のパワーの合力であったので、アクター間のパワー関係の制度化は、政策決定過程における「参加者の制度化」を生みまた、「選択肢の制度化」を生むのである。つまり相互依存の深化が、ネットワークの制度化を生むわけである。

しばしば制度化されたネットワークとして、政策コミュニティが、逆に制度化されていないネットワークとしてイシューネットワークがあげられる<sup>61)</sup>。この二つのネットワークについて示される様々な属性は、上で示した相互依存の深化と制度化によって説明することができる。

たとえば、ローズによれば、政策コミュニティは、安定的な関係、継続的で高度に制限的なメンバーシップ、分担されたサービスデリバリーの責任に基づいた縦断的依存、限定的な横断的連結、他のネットワークからの、また一般大

衆からの遮断、経済的、専門的利益の支配性、政策イシューに関するあらゆる問題についてのメンバー間の相互行為、価値・メンバーシップ・政策アウトカムの一貫性、メンバー間の資源交換関係、資源をめぐる取引、ポジティブサムゲームに参加しているというメンバーの意識などの特徴をもつ<sup>62)</sup>。

これを相互依存の深化と制度化の点から説明すると次のようになる。まず、政策コミュニティの構造について、横断的相互依存が限定的とされるその性質は、政策コミュニティの、つまりネットワークの制度化の原因であり、また結果でもある。横断的關係が、完全な市場のように存在している場合、当事者双方にとって資源依存度の高い状態が存在しないため、相互依存関係を安定させようという誘因が働かず、制度化は生じない。逆に限定的な相互依存（たとえば寡占）状態が、不確実性の回避のために制度化に向かう要因になるのは多くの論者が指摘するところである<sup>63)</sup>。従って、制度化が生じるには横断的相互依存があらかじめ限定的であるか、吸収・合併などを経て、限定される必要がある。

また、参加者の安定や数の限定に関わる属性は、制度化の当然の帰結である。制度化は、決定の参加者や選択肢の範囲を事前に規定するものであるが、それはパワー構造を反映したものであるから、制度化の進展とともに、誰が政策アウトカムに影響力を行使し、誰がしないかという区別が明確に生じてくる。制度化は、実質的政策決定に関わる参加者を特定するのであり、従って参加者は安定した数も限定されてくる。

このように限定された参加者は、参加者相互が資源依存関係にあり、本来単独ではできないことをネットワークに参加して初めてできるということを明確に認識しており、またネットワーク構造の維持について利害を共通にしているアクターである。従って、政策アウトカムを求める要求は、取引、あるいは更に進んで交渉によって調整されることになるし、相互の譲歩の程度は概して高くなる。また、このような継続的な相互作用の結果、アクター間には共通の価値が生まれる。

一方、ローズが示すイシューネットワークは、多数の参加者、限定的な相互依存関係、安定性と継続性の欠如、原子的な構造、数多くの参加者間での競

争、相互作用やアクセスの変動、コンセンサスの欠如、コンフリクトの存在、取引よりは相談・協議（consultation）といった特徴を持つ政策ネットワークである。

多数の競争的關係，すなわち横断的相互依存は，前述のように制度化を生じさせないので横断的相互依存を限定的なものにする要素がなければネットワークは全体として原子的な構造を持ち続けることになる。相互の資源依存關係が制度化されないので，パワー關係も制度化されず，そのため，相互作用やアクセスは常に変動する。政策決定過程が制度化されていないので，政策作成・決定に際して登場するアクターは毎回異なっており，そのためアクター間で共通の価値が醸成されるということではなく，コンセンサスは一般に欠け，つねにコンフリクトが生じる。政策コミュニティやイシューネットワークで示される様々な属性はそれぞれ相互作用的なものであるが，上の検討から，相互依存の深化と制度化が，ネットワークの属性を規定する主たる要素であることがわかる。

ところで，ネットワークの制度化が，政策過程への参加者を限定し，参加者間の密接な相互行為をもたらし，共通の価値を醸成し，ポジティブサムゲームによる交渉的政策決定を可能にするという一般的な帰結を生むとしても，現実の制度化された政策ネットワークの態様は多様である。たとえば，ジョーダンとシュバートの上述マッピングによれば，制度化されていないネットワークは，Competitive/pressure pluralism と Open issue networks だけで，あとの9つ — State corporatism, Societal corporatism, Group subgovernment, Corporate pluralism, Iron triangles, Clientelism, Meso corporatism, Policy community, Negotiated economy — は，すべて制度化された政策ネットワークである<sup>64)</sup>。これらの類型の中にはその相違の明確でないものも含まれているが，制度化されたネットワークが，現実には参加者の種類等によって異なる様相を見せるのは明らかで，制度化の過程で何がこのような多様な形態を生み出すのか，検討しなければならない。

この点について十分な検討はできないが，次の点を指摘したい。すなわち，制度化は，資源依存關係とパワー關係を固定化していく過程であるが，その過

程で、存在する多数の組織・集団は何らかの形で自らの影響力や自律性を維持・拡大しようとする（後詳述）。そのために、組織・集団は合併、連合、組織拡大、排除、などさまざまな戦略を展開していき、最終的には比較的少数のアクターが制度化されたネットワークの中核的アクターになる。そこで、上の iron triangles や、clientelism, corporatism などは、集団・組織のパワー拡大戦略の結果のクラスター化のバリエーションであるといえる。シュナイダーの示した図はこのことをよく示しているように思われる<sup>65)</sup>。たとえば、コーポラティズムの労働代表は、様々な労働集団から成る政策ネットワーク内サブネットワークの代表（リーダー）であるし、一方、クライエンタリズムは、このようなクラスター化ではなく、一つの集団が他の集団を排除したり吸収したりすることによって、政府との資源依存関係を制度化した形態であるとみることができる。このようにしてみると、特定の形のクラスター化や連合・合併等を促す要因を特定することが重要になってくる。この点では、政策の内容が、政策過程をある程度規定するとする、有名なロウイの政策類型モデルなどが参考になるように思われる<sup>66)</sup>。尤も、政策の内容と政策ネットワークの特質のこのような関連づけには限界がある点がすでに指摘されている。たとえば医療政策は、再配分政策であると考えられているが、医師の診療報酬は、分配の問題であり、医師の資格は規制の問題である<sup>67)</sup>。また、時代によっても、問題の捉え方は異なってくる。しかし、政策の内容からネットワークの性質を導く展開も不可能ではないように思われる。たとえばサワードは、原子力問題に関する政策ネットワークが、専門家集団を支配的なアクターとする政策コミュニティから、プロデューサーネットワークに変化したとし、その原因を1970年の経済不況を原因として通商上の争点を取り込まれたことに求めている。また、最近ではネットワークが反核団体によって挑戦を受けているとも指摘している<sup>68)</sup>。このことは、ネットワーク内での重要な争点の政策類型と、政策ネットワークの性質にある程度つながりがあることを示している。原子力問題が純粋に技術的な問題であった場合には、専門家集団が主たるアクターであった。これが産業政策の問題になったときには、産業政策の実施に関わる生産者が主たるアクターになった。そして、原子力問題が環境問題になりつつある現在では、市民団体の影

響力が増大してくるのである。

### 3 政策ネットワークの動態

#### (1) 政策ネットワークの制度化と協働化

前述のように政策ネットワークには、制度化されたネットワークと制度化されていないネットワークがある。制度化されていないネットワークのうちのあるものは制度化に向かう。

一方制度化されたネットワークではアクターは、通常はネットワークの制度に基づいて活動を行っているが、一定の場合には制度の変化が生じる。

制度化及び制度変化のプロセスは、現在の資源依存関係を基にしたパワー関係の構造化であり、また、「参加の制度」と「選択肢の制度」の形成プロセスである。このような過程では、ネットワーク内の様々なアクターは、より有利な地位をネットワーク内で獲得しようとして、パワーの維持・拡大の戦略を展開する。制度化・制度変化の局面では、アクター間の資源獲得、この資源を取引材料としたパワー獲得という競争の側面が前面に出てくる。

一方、安定した「制度」の存在するネットワークでは、各アクターはドメインコンセンサスに基づいて、それぞれの活動を行うとともに、ネットワークとしての政策決定・実施を行う。前述のようにアクター達は、ネットワークの維持・発展に利益を有しているので、アクター達は、協働して政策決定・実施を行うことになる。制度化されたネットワークでは協働の側面が前面に出てくる。

#### (2) 政策ネットワークの制度化・政策ネットワークの変動

前述のように政策ネットワークには、制度化されていないものと制度化されているものがある。制度化されていないネットワークには、制度化される必要がそもそもないために制度化されないものと、制度化が必要なために制度化に



向かうものがある。一方、制度化されているネットワークには、制度が有効に機能しているものと、制度変化が必要で、制度変化に向かうものがある。

制度化されていないネットワークにおいて、ネットワークが制度化に向かうかどうかは、「制度の必要性」に依る。上で指摘したように制度の必要性は主に相互依存の深化によるもので、たとえば非常に多数のアクターが競争的關係にたっているような状況では、相互依存が希薄で、制度化の必要性は少ない。このような状況では、制度化は進行しない。たとえば、ローズは、利益の多様性等のために政府がインナーシティ問題で政策ネットワークをつくれなかった事例を示しているが<sup>69)</sup>、これは多様な利益が、希薄な資源依存関係のもとに存在するような状況では制度化は進展しないという例であるといえよう。

一方、制度化されているネットワークにおいて、制度変化が生じるのは、環境に反応してアクターがルールに反した行動をとり始めるからである。

制度変化を生じさせる環境の変化としては、経済・社会的変化、技術的变化などがあげられる。政策ネットワークの「制度」を規定する上位の「制度」の変化や、他の政策ネットワークの「制度」の変化も、政策ネットワークの「制度」に影響を与える環境の変化ととらえられるだろう。このような環境の変化はしばしばネットワーク内のアクターの保有資源や資源依存関係の状況、可能な戦略の範囲などに影響を与えるものである。

ネットワーク内のアクターは、必ずしもこの環境変化に応答するわけではない。しばしばいわれるように組織には慣性が存在し<sup>70)</sup>、これが環境への感受性を低下させるからである<sup>71)</sup>。従って、まず環境の変化に応答して新たな行動を起こそうというアクターの「必要性の認識」が必要となる。そして、必要性を認識したアクターが、ネットワークの「制度」に違反する行動をとり始めることからネットワークの変動が開始する。

尤も、実際にネットワークの変動が生じるためには、上の「必要性」が政策ネットワーク内の多数のアクターによって認識されるか、あるいは「資源の不均衡」が存在しなければならない。「必要性」が政策ネットワーク内のアクター間に共通して認識されている場合には、「制度」の変更がネットワークとして意識的に行われると考えられる。一方、アクターのいずれかのルール違反

行動がネットワークの変動を引き起こすためには「資源の不均衡」が必要である。「資源の不均衡」というのは、現実に保有している資源と「制度」が形成された時の保有資源が乖離している状態を指す。資源の不均衡が存在しない場合には、アクターの制度違反行動は、ネットワーク内の他のアクターからの非難や制裁の対象となることはあっても、それがネットワークの「制度」をゆるがすような動きに発展することはほとんどあり得ない。他のアクターがこのような違反行動を正当なものとして支持しないからである。一方、資源の不均衡が存在する場合には、アクターの違反行動は、新しい資源依存関係、新しいパワー構造画定の動きの契機となる可能性がある<sup>72)</sup>。正当であるとみなされようとそうでなかろうと、アクターにはパワー構造を変更する現実の力があるからである。

政策ネットワークの制度化・制度変化には、二つのレベルがある。すなわち多数のアクター間の競争を通じて、比較的少数の中核的アクターが特定されるレベルと、それらの中核的アクター間のパワー関係や「選択肢」の制度化が行われるレベルである。この二つのレベルは相互作用的であるが、一応区別して論じることができよう。

政策ネットワークが制度化に向かい、あるいは政策ネットワークが変動し始めると、各アクターは、それぞれ保有資源に応じて最も好ましい地位をネットワーク内で獲得しようとする。あるいは、ネットワーク内にとどまる理由がなければ、ネットワークから離脱しようとする。政策ネットワークにおいて、各アクターにとって最も望ましい地位は、影響力と自律性を最大限確保する中核的アクターになることによって獲得される。アクターは、自律性の確保によって最大利益の追求を可能にするような行動を自由にとることができるようになるし、影響力の確保によって、他のアクターの要求行動を制限することができるようになるからである。

前述のように、中核的アクターになるためには、「政策決定機関」との緊密性を獲得するとともに、「政策決定機関」や他のアクターとの関係で、相対的依存度を縮減しなければならない。

そのため、第一のレベルでは、多数のアクターの、依存そのものを解消した

り、相対的依存度を縮減することによってパワーを獲得する動きが活発になる。前述のように、資源依存度は、資源の重要性と非代替性に規定されるので、相対的依存度を縮減するためには、新たな資源を開発するとともに、自己の資源の重要性と非代替性を高め、資源交換する相手の資源の重要性と非代替性を低くすることが必要になる。通常そのような手段としてあげられるのは、成長、自律、吸収、連合である<sup>73)</sup>。成長は、保有資源の単独拡大で、自律と吸収は依存状態そのものを解消する手段である。このうち自律は、必要な資源を自ら生産する手段を獲得するものであり、吸収は依存関係にある集団そのものを獲得してしまふものである。どちらも保有資源は増大し、相互依存はなくなる。しかし、すべての資源についてこのような手段をとることは到底できないし、また適当でないことから、連合、クラスター化が生じる。これは集団の自律性を保持しながら相互依存状態を安定させる手段である。この場合、クラスター内には複数の組織・集団が存在することになるので、これらの間でもパワー関係の制度化が行われる。

このような連合・クラスター化あるいはネットワーク内サブネットワーク化には、二つの形態があると思われる。一つは、クラスター内のパワー関係の面定を通じて、最も大きなパワーを獲得した集団がクラスターのリーダーとなっていくという形態である。もう一つは、比較的パワーの均衡したアクター達が、第三者的な調整機関を新たに創設し、これがクラスターの代表となっていく場合である<sup>74)</sup>。いずれにしても政策アウトカムを要求する場合に拠り所とする保有資源は、以前のアクターの個々の資源ではなく、クラスターとしての保有資源になる。

上の自律・吸収・連合の手段によって保有資源を拡大し相対的依存度を縮減したアクターは、政策アウトカムに影響を与える中核的アクターとして登場することになる。

第二のレベルは、このようにして登場した中核的アクターや「政策決定機関」の間で、「参加」や「選択肢」のより厳密な制度化が行われるレベルである。ここでも、上と同じようにそれぞれが保有資源の拡大等パワーを拡大するための戦略を展開するわけであるが、相互依存の深化とともに次第に共通の価

値や相互のドメインコンセンサス等が醸成されるようになり、政策ネットワークの制度化は成熟段階を迎える。そこでは、「参加の制度」と「選択肢の制度」を構成する諸ルールが、正当なものとして承認され、政策ネットワークはこの制度の下に運営されていくことになる。

### (3) 政策ネットワークの協働化

政策ネットワークがこのような状況に至ると、「政策決定機関」や政策ネットワーク内の中核的アクターは、相互に深く依存し合っている状態——つまりアクター、あるいは政府機関単独ではできないことをネットワークとして行うことによって初めてできるという状態——を明確に認識し、ネットワークの維持や発展に強い関心を持つようになる。また共通の価値や問題認識を共有し、ネットワークの円滑な運営からアクター全員が利益を受けるという共通の認識をもつことにより、相互の譲歩もより容易になり、政策アウトカムは取引と言うよりは、交渉の結果生まれる協働的決定の産物となる<sup>75)</sup>。またそこでの問題の解決はよりインクレメンタルな形で行われるようになる。

そこで、このような段階になると、先ず、ネットワーク全体の方向付けについては、ネットワークの協働戦略が重視されるようになるし<sup>76)</sup>、より具体的な局面では、ネットワークの管理が強調されるようになる<sup>77)</sup>。たとえば、フォンブランは、協働戦略論の立場から、戦略論といえ、これまではビジネスストラテジーとコオポレイトストラテジーが存在したが、これからは、コレクティブストラテジー、協働戦略が必要だとし、そのようにして協働的に資源を動員し、環境に適応することによって初めて個体群エコロジーの<sup>78)</sup>環境決定主義に対抗することができると主張している<sup>79)</sup>。またハンフとオトゥールは、管理の視点から、政策分析の主要な目的は協働的な問題解決の有効性を改善するためにどのようにしてルールや制度を改革したらよいのかということに関する提案を行うことであるとしている<sup>80)</sup>。また、具体的なサービス提供などの実施の側面についても研究が進んでおり<sup>81)</sup>、たとえば、プロヴァンらは、四つの市のヘルスケアサービスのネットワークの有効性を詳細に検討し、ネットワークの

有効性に影響をもつ四つの要素をあげた上で連邦型の、求心的・統合的ネットワーク構造がネットワークの有効性にとって最も重要であるという指摘をしている<sup>82)</sup>。

このような協働戦略も、協働的政策実施もどちらもネットワークとしての制度化がある程度進行してから初めて可能になるものである。前述のように制度化の途上では、ネットワーク内では協働よりも競争の側面が前面に出てくるからである。

一方、このような制度化の進展は、ネットワークを安定させ、協働行為を可能にする反面、硬直性という副作用をもたらすことになる。しばしばネットワークは、組織のルースな結合システムであり、自律的な組織・アクターの相互作用が、階統的な組織とは全く異なる可能性を生むのだと指摘されている。しかし、ネットワークの制度化は、このルースな結合をよりタイトな結合へと変質させるわけで、本来ネットワークが有していたはずの創発性や環境適応力が失われる危険が生じる<sup>83)</sup>。制度化の結果、各組織は組織ドメインや行動規範などについて規定されることになり、その結果自律的に選択できる戦略の幅は、狭くなる。またメンバー間の相互依存の深化の結果、環境のインパクトが実態以上に大きくなる。これらの副作用の結果、先に組織の慣性のところで指摘したのと同じような状態が生じ、ネットワークは環境適応の能力を失う。

政策ネットワークの場合、環境に適応できないということは、問題を把握できない、解決の有効な手段を選択できない、政策を実施できない等のさまざまな機能不全が生じることを意味している。機能不全が進行すると、「制度」の正統性を損なわれ、最終的には「制度」は効力を失い、再び、新しい制度化のプロセスが開始することになる。ネットワークの制度化の否定的な側面を緩和する方法としては、(1)一定期間内にメンバーの構成を変化させる、(2)サブグループを多様化し、時に応じて再編成する、(3)顧客・市場などの外部情報を広く取り入れる、(4)メンバーの複数グループの参加を促進する、(5)他のネットワークとの結合・連関を図る、といった手段があげられているが<sup>84)</sup>、このような四つの手段は、ある程度政策ネットワークにも有効であると思われる。たとえば、主として政治的支持を背景とする政策対象集団や、アウトサイダー的ア

クターの政策過程への参加を制度化することは、上のような手段の一つとして有効なものであろう。

## おわりに

組織化、機能分化、政策範囲の拡大といった現代国家的様相が急変する気配はいまのところない。政策ネットワークが一つの規範的要請として出現してきた背景は今なお顕かであり、政策作成・決定・実施の局面で公私のアクターが協働で政策を作成・実施していかなければならない状況は、当分変わりそうもない。

本稿では、資源依存アプローチによって、政策ネットワーク内のアクターの地位や関係、動きを示し、それをもとに政策ネットワークを静態的・動態的に分析する枠組みを示した。上のように、公私のアクターの協働によってはじめて政策が作成・実施され得る状況が今後も継続するとすれば、本稿で示した枠組みを基に、どのようにすればより有効な協働行為が可能になるか、更に検討を深める必要がある。有効性を高めるためには、特に、ネットワークの制度化の要請と、柔軟性や適応性の欠如といったその負の側面をどのように調和させるかが重要な論点となろう。アウトサイダー的アクターや周辺的アクターの再評価を含め、機能不全解消のメカニズムについて研究する必要があると思われる。

また、マクロな視点からは、すでに研究の蓄積のある様々な政策アレンジメントを政策ネットワーク論に取り込む研究が、今後一層重要になってくると思われる。特に、なぜ、特定の時期に特定の国の政策セクターに特定の政策アレンジメントが生じ、なぜそれが変転していったかを、資源依存アプローチのような一般的な枠組みで具体的に説明していくための説明変数を開発していくことが課題になるのではないかと思われる。

- 1) たとえば, Bernd Marin and Renate Mayntz (eds.), *Policy Networks: empirical evidence and Theoretical Considerations* (Frankfurt am Main, 1991) や, David Marsh and R. A. W. Rhodes (eds.), *Policy Networks in British Government* (Clarendon Press, 1992) には, 様々な政策分野での政策過程を政策ネットワークによって説明する数多くの実証研究がおさめられている。日本でも, 小池治「産業政策 — 通産行政の変容 —」(行政管理研究センター調査研究部編『日本の公共政策: その基準と実際』行政管理研究センター, 1989年), 秋月謙吾「非ルーティン型政策と政府間関係」(『法学論叢』第123巻3-6号, 1988年), 中村祐司「スポーツ産業行政における「政策ネットワーク」の研究」(『スポーツ産業学研究』Vol. 5, No. 1, 1995年) 他。
- 2) たとえば, Volker Schneider, “The Structure of Policy Networks: A Comparison of the ‘Chemicals Control’ and ‘Telecommunications’ Policy domains in Germany”, *European Journal of Political Research*, No. 21, 1992, p. 112では, 「政策ネットワークの出現は増大しつつある社会的分化(現代社会において進展する機能的専門化と政策資源の分散)に応答する現代政府システムの制度的革新としてみなければならない」としているし, Renate Mayntz, “Modernization and the Logic of Interorganizational Networks”, in J. Child, M. Crozier, R. Mayntz et al., *Societal Change Between Market and Organization*, 1993では政策ネットワークは, 非常に複雑な統治と, コンセンサスをますます必要としているような現代民主主義社会の要請に応答するもので, 市場とハイアラーキーの双方の機能不全を回避する潜在的可能性を持っているとしている。
- 3) 小池治「政策ネットワークと政府間関係」(『中央大学社会科学研究所研究報告』第16号, 1995年), 27頁。
- 4) 参照, Patrik Kennis and Volker Schneider, Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox, in Marin and Mayntz, *op. cit.*, p. 34-43.; R. Mayntz, *op. cit.*, pp. 5-9.; Grant Jordan and Klaus Schubert, A Preliminary Ordering of Policy Network Labels, *European Journal of Political Research*, No. 21, 1992, pp. 11-12.
- 5) 参照, P. Kennis and V. Schneider, *op. cit.*, p. 36.
- 6) 小池治「政策ネットワークと政府間関係」, 33頁。また同論文33頁以下によれば, 政策ネットワークの研究には, 4つの研究アプローチが存在する。すなわち, アメリカの政策決定過程研究のなかで開発された政策共同体モデル, ヨーロッパの政治学者による多元主義ないしコーポラティズム批判としての政策ネットワーク論, 組織間関係論の成果を積極的に摂取して「政策ネットワーク論」を展開した R. A. W. ローズの枠組み, 政策実施研究におけるネットワーク分析である。
- 7) 金子郁容『ネットワークキングへの招待』(中央公論社, 1986年) 30頁によればネットワークという言葉がはじめて使われたのは, 1560年で, 現在では, 交通網や通信網のような地理的な広がりをもつ物理的システムを指すものとして最も一般的に使われており, また数学「グラフ理論」のグラフとしても使われる。
- 8) 組織間関係を資源依存関係によって説明する資源依存パースペクティブは, 組織間関係

の支配的パースペクティブである（山倉健嗣『組織間関係 — 企業間ネットワークの変革に向けて』（有斐閣，1993年）15頁）。組織間関係論の系譜や様々なアプローチについては、同書1章，2章に詳しい。

- 9) 新川俊光「政策ネットワーク論の射程」（『季刊行政管理研究』，No. 59，1992年）12頁。
- 10) R. A. W. Rhodes and David Marsh, “New Directions in the Study of Policy Networks, *European Journal of Political Research*”, No. 21, 1992, p. 182. ローズ自身は, J. Kenneth Benson, A Framework for Policy Analysis, in David L. Rogers and David A. Whetten (eds.), *Interorganizational Coordination: Theory, Research, and Implementation* (Iowa State University Press, 1982), p. 148の政策セクターの定義に依っている。なお, ベンソンは, 政策セクターをネットワークと同義に使用している。
- 11) Sol Levine and Paul E. White, “Exchange as a Conceptual Framework for the Study of Interorganizational Relationships”, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 5, 1961, p. 587.
- 12) 組織だけではなくて集団や個人も資源依存関係をもつ可能性があるため, 基本的にはネットワークメンバーを組織に限定する必要はない。しかし, しばしば実際にネットワークメンバーとして認識される程度の資源依存関係を持つのは組織であることから, 本稿では, 組織を念頭において論をすすめることにする。
- 13) Frans Van Waarden, “Dimensions and Types of Policy Networks”, *European Journal of Political Research*, 21, 1992, p. 31.
- 14) 参照, P. Kennis and V. Schneider, *op. cit.*, p. 32.
- 15) たとえば, Marin and Mayntz, “Introduction: Studying Policy Networks”, in Marin and Mayntz, *op. cit.*, p. 15.
- 16) 参照, G. Jordan and K. Schubert, *op. cit.*, p. 11.; F. V. Waarden, *op. cit.*, p. 30.
- 17) もっともこのことは, 政策ネットワーク論がサブセクターレベルでは有効でないということの意味しているわけではない。R. A. W. Rhodes and D. Marsh, *op. cit.*, p. 191では, 政策ネットワークの概念はサブセクターレベルでも有効であるとされている。また, D. Marsh and R. A. W. Rhodes, *op. cit.*では, Michael Saward, “The Civil Nuclear Network in Britain; Cunningham, Sea Defences: A Professionalized Network?”; Melvyn Read, “Policy Networks and Issue Networks: The Politics of Smoking”; Michael Mills, “The Case of Food and Health and the Use of Network Analysis”; D. Marsh, “Youth Employment Policy 1970-1990: Towards the Exclusion of the Trade Unions” が, サブセクターレベルの政策ネットワークの分析になっている。
- 18) M. Saward, *op. cit.*, p. 77.
- 19) *Ibid.*
- 20) J. K. Benson, “A Framework for Policy Analysis”, p. 147.
- 21) 資源変換能力を「資源」に含めるのは一般的ではないかもしれないが, 組織の保有資源



は、個別的資源と資源変換能力の総合から測られるものであるということから資源変換能力も広義の「資源」と考えることになる。

- 22) R. A. W. Rhodes, "Intergovernmental relations in the United Kingdom", in Yves Meny and Vincent Wright (eds.), *Centre — Periphery Relations in Western Europe* (George Allen & Unwin, 1985) で、これらの資源について説明している。ローズの政策ネットワーク論については、参照、牧原出『政治・ネットワーク・管理：R. A. W.ローズの政府間関係論と80年代イギリス行政学』（東京大学都市行政研究会研究叢書2，1991年）。また、たとえばベンソンは、権威と金銭を2つの基本的な資源として挙げ、オールドリッチが挙げたような他の資源は、権威と金銭という2つの資源があれば獲得できるとしている（J. K. Benson, "The Interorganizational Network as a Political Economy", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 20, 1975, p. 232）。
- 23) 資源の発見，調査，獲得，変換，変換した生産物の処分に関わるものである（吉田猛「組織間関係の変化」『朝日大学経営論集』第3巻第2号，1988年，32頁）。
- 24) Johannes M. Pennings, "Strategically Interdependent Organizations", in P. C. Nystrom et al., *Handbook of Organizational Design*, Vol. 1., 1981, p. 434.
- 25) 参照，Karen S. Cook, "Exchange and Power in Networks of Interorganizational Relations", *The Sociological Quarterly*, 18, 1977, pp. 69-70.; Karen S. Cook, "Exchange Networks and Generalized Exchange: Linking Structure and Action", in B. Marin (ed.), *Generalized Political Exchange* (Campus Verlag, 1990).
- 26) Karen S. Cook, Richard M. Emerson, Mary R. Gillmore, and Toshio Yamagishi, "The Distribution of Power in Exchange Networks: Theory and Experimental Results", *American Journal of Sociology*, Vol. 89, No. 2, 1984, p. 277.
- 27) K. S. Cook, "Exchange and Power in Networks of Interorganizational Relations", pp. 69-70.
- 28) Ibid., p. 70.
- 29) 岩井奉信「現代日本における政策過程論モデル」（『リヴァイアサン』，1992年，夏）173頁以下。
- 30) たとえば，R. A. W. Rhodes and D. Marsh, *op. cit.*, p. 195.
- 31) 辻中豊『利益集団』（東大出版会，1988年），3頁。なお，利益集団の定義や他の概念との区別については，参照，Wyn Grant, *Pressure Groups, Politics and Democracy in Britain* (Philip Allan, 1989), pp. 3-11.
- 32) 政策対象集団は，更に政策受益集団と，価値追求型の集団に分けることができる。この区別は要求の具体性や利害の強度と関係を持ち，その結果資源交換の程度に影響を与えるという点で重要である。  
団体の区別については，参照，辻中，前掲書，43頁他。また，Grant, *op. cit.*, pp. 11-12は，Sectional Groups と Cause Groups を区別しているが，これはおおむね政策受益集団と一般価値追求型集団に対応していると思われる。
- 33) 資源の重要性ということで，Jeffrey Pfeffer and Gerald R. Salancik, *The External*

*Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective* (Harper & Row Publisher, 1978), p. 46-47が、同じ基準を示している。

- 34) 政策ネットワークに core と periphery がある点はしばしば指摘される。たとえば, R. A. W. Rhodes and D. Marsh, op. cit., p. 192は、「政策ネットワークは2つの層, 中核と周辺を持っている。別な言葉で言えば, 政策ネットワークの中には, 資源と影響を持つメンバーとそうでないメンバーの間に明確な区別があるのである」としている。又, M. Read, op. cit. は中核と周辺を区別して, 政策コミュニティの外縁部にイシューネットワークを位置づけている。
- 35) ブラウ, 「交換と権力」(新曜社, 1974年)。104頁。
- 36) 大嶽秀夫『政策過程』(東大出版会, 1990年)は, 224頁で, 「影響力」「影響」「権力」の3つの概念について言及している。同書によれば, 「英語の influence という言葉は, 純粹な(因果)関係概念たる「影響」とその関係の原因となる「影響力」との2つの意味を持つ。後者は, パワー概念とほとんど違いがない」。ここでは, 「影響力」と「影響」の関係を大嶽のように理解した上で, パワーを影響力と自律性の側面に分けて論じ, パワーと影響力を区別することにする。このように影響力と自律性の側面を分けるのは, アクターにとっては, 相互依存関係を絶つことによって影響力を犠牲にしながら, 自律性を回復する手段が存在するからである。
- 37) たとえば, Laumann and Knoke, *The Organizational State: Social Choice in National Policy Domains* (The University of Wisconsin Press, 1987), Chap. 3では, エネルギー政策に関わる組織として最初に1300の組織を選択した後, 中核的アクターを絞り込んでいるし, Keith G. Provan and H. Brinton Milward, “A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectives: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems”, *Administrative Science Quarterly*, No. 40, 1995では, 2年以上をかけて, メンバー特定を行っている。
- 38) Karen S. Cook, Richard M. Emerson, Mary R. Gillmore, and Toshio Yamagishi, op. cit. では, vulnerability という概念を導入することにネットワークの構造的な中心性とパワーの関係をモデル化している。
- 39) このアプローチは複雑なネットワークの分析には向かないという弱点を持つものの, 実験の結果有効性が証明されている (Ibid., p. 275)。  
なお, 資源以外のパワー関係に影響を及ぼす要素については, 参照, J. Pfeffer and G. R. Salancik, op. cit., p. 44.
- 40) たとえば, 参照, Pfeffer and Salancik, op. cit., p. 41.; K. S. Cook, “Exchange and Power in Networks of Interorganizational Relations”, p. 66.; Fitz W. Sharpf, “Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives”, in Kenneth Hanf and Fritz W. Sharpf (eds.), *Interorganizational Policy Making* (Sage, 1978), p. 356. 寺本義也『ネットワークパワー』, (NTT 出版, 1990年) 29頁以下。
- 41) 参照, James d. Tompson, Thompson, *Organizations in Action* (Mc Graw-Hill Book company, 1967), p. 30. 寺本義他, 前掲書, 28頁。山倉健嗣『組織間関係』, 66

頁等。

- 42) これは、緊密性のところで示した基準と同じである。
- 43) 間接的な調整に関してであるが、参照、Sharpf, *op. cit.*, p. 360.
- 44) William A. Maloney, Grant Jordan, Andrew M. Mclaughlin, “Interest Groups and Public Policy: The Insider/Outsider Model Revisited”, *Journal of Public Policy*, Vol. 14, no. 1, p. 17.
- 45) Wyn Grant, *op. cit.*, pp. 14-19.
- 46) W. A. Maloney et al. *op. cit.*, pp. 30-35.
- 47) Jack L. Walker, Jr., *Mobilizing Interest Groups in America: Patrons, Professions, and Social Movements* (The University of Michigan Press, 1991), p. 9; Thomas L. Gais and Jack L. Walker, Jr., “Pathways to influence in American Politics”, in *Ibid.*, p. 103.
- 48) ロウコスト・アクションとハイコスト・アクションについては、参照、Patrick Dunleavy, *Democracy, Bureaucracy & Public Choice* (Harvester, 1991), p. 20.
- 49) T. L. Gais and J. L. Walker, Jr., *op. cit.*, pp. 111-114.
- 50) R. A. W. Rhodes and D. Marsh, *op. cit.*
- 51) Maurice Wright, Policy Community, *Policy Network and Comparative Industrial Policies, Political studies*, No. 36, 1988.
- 52) F. V. Waarden, *op. cit.*
- 53) G. Jordan and K. Shcubert, *op. cit.*
- 54) Yael Yishai, “From an Iron Triangle to an Iron Duet ?”, *European Journal of Political Research*, No. 21, 1992.
- 55) V. Schneider, *op. cit.*
- 56) 新川俊光「政策ネットワーク論の射程」(『季刊行政管理研究』No. 59, 1992年)
- 57) Noel Tichy and Charles J. Fombrun, “Network Analysis in Organizational Settings”, *Human Relations*, Vol. 32, No. 11, 1979.; 寺本義也, 前掲書, 128頁他。なお, 計画型と, 創発型の定義は, 寺本による。
- 58) N. Tichy and C. J. Fombrun, *op. cit.*, p. 931.
- 59) 参照, 真淵勝『大蔵省統制の政治経済学』(中央公論社, 1994年), 51頁以下。
- 60) 同上, 59頁。
- 61) 参照, G. Jordan and K. Schubert, *op. cit.*, p. 25他。
- 62) ローズによる政策ネットワークとイシューネットワークの特徴については, R. A. W. Rhodes and D. Marsh, *op. cit.*, p. 182, 186.
- 63) 参照, J. Pfeffer and G. R. Salancik, *op. cit.*
- 64) G. Jordan and K. Shcubert, *op. cit.*
- 65) V. Schneider, *op. cit.*, p. 116.
- 66) Theodore Lowi, “American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory”, *World Politics*, 1964.
- 67) 小池治「政策ネットワーク分析試論 — 政策共同体とイッシュー・ネットワーク — 」

行政管理研究センター調査部編『日本の公共政策：その基準と実際』（行政管理研究センター，1989年）155頁以下。

- 68) M. Seward, op. cit.
- 69) R. A. W. Rhodes and D. Marsh, op. cit., p. 190.
- 70) Michael Hannan and John Freeman, "Structural Inertia and Organizational Change", *American Sociological Review*, Vol. 49, 1984,
- 71) 吉田孟史「NTTの組織変革のプロセス — 環境変化・学習の慣性・構造の慣性 —」(『組織科学』Vol. 27, No. 4, 1994年), 45頁。彼によれば, 慣性は3つのレベルで組織の変化を束縛する。すなわち, 第一のレベルでは慣性が組織の認知枠組みに生じており, そのため慣性の認知が不可能で, 環境変化に対して従前の繰り返しという対応しかできなくなる。第二のレベルでは, 慣性を除去し変化を創造する行為に対して抵抗があり, 変化は開始できなくなったり遅れたりする。第三のレベルでは, 変化の途中で変化が押し止められてしまう。
- 72) 資源の不均衡には, 現実の資源の方が制度形成時の資源よりも大きくなっている場合と, その逆の場合がある。制度形成時のルールはそのときの保有資源を根拠に最大限の利益の追求を可能にするようなものであるから, 後者のような場合, アクターがあえて違反行動を起こすメリットは少ない。
- 73) 参照, 山倉健嗣, 前掲書, J. Pfeffer and G. R. Salancik, op. cit.
- 74) Keith G. Provan, "The Federation as an Interorganizational Linkage Network", *Academy of Management Review*, No. 1, 1983という連邦型組織間ネットワークがこれにあたる。
- 75) R. Mayntz, op. cit., pp. 9-11は, ネットワークでは, 交換や取引ではなく (exchange, bargaining), 交渉 (negotiation) が行われるとしている。
- 76) たとえば, W. Graham Asteley and Charles J. Fombrun, "Collective Strategy: Social Ecology of Organizational Environments", *Academy of Management Review*, Vol. 8, No. 4, 1983; Marc J. Dollinger, "The Evolution of Collective Strategies in Fragmented Industries", *Academy of Management Review*, Vol. 15, No. 2, 1990.
- 77) 参照, 真山達志「政策実施過程とネットワーク管理」(『法学新報』第100巻5,6合併号, 1994年)。
- 78) たとえば M. Hannan and J. Freeman, op. cit.
- 79) 参照, W. G. Asteley and C. J. Fombrun, op. cit.
- 80) Kenneth Hauf and Laurence J. O'Toole, "Revisiting Old Friends: Networks, Implementation Structures and the Management of Inter-organizational Relations", *European Journal of Political Research*, 21, p. 167.
- 81) 参照, 真山達志, 前掲論文。
- 82) K. G. Provan and B. H. Milward, op. cit.
- 83) 協働戦略の機能不全について参照, Rudi K. Bresser and Johannes E. Harl, "Collective Strategy: Vice or Virtue?", *Academy of Management*, vol. 11, No. 2,

1986.

ネットワークのジレンマについて，参照，寺本義也，前掲書，191頁以下。

84) 寺本義也，前掲書，194頁。