

GLOCOM Review

Volume 6, Number 7
July 2001

今号の内容

□情報政策とポスト開発主義：理論的考察

.....山内康英、前田充浩、澁川修一

2001年7月1日発行（第6巻第7号通巻65号）
発行人 公文俊平 編集人 豊福晋平
発行 国際大学グローバル・コミュニケーション・センター
Copyright (C) 2001 Center for Global Communications

GLOCOM Review は、国際大学グローバル・コミュニケーション・センター（GLOCOM）がその著作権を有するものであり、著作権法上の例外を除き許可なく全文またはその一部を複写・複製・転載することは法律で禁じられています。

情報政策とポスト開発主義：理論的考察

山内康英、前田充浩、澁川修一

『政策空間の増大する自律性にもかかわらず、政策決定者が、経済的条件、政治的風土、社会的価値の絶えざる変化に対応する能力は、アイデアと提案の豊かなプールをどの程度利用できるかということに決定的に左右される。』

G. マヨーネ『政策過程論の視座』、1998年、172頁

目次

1. はじめに
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
3. 技術的突破期の政策決定過程
4. まとめにかえて：今後、多発する「I-Dilemma」？

【要旨】

情報政策は、各国が競って具体化に取り組みつつある領域でありながら、日本では依然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か？本稿では、村上泰亮(1992)の「開発主義」の議論を前提とし、現時点を21世紀型産業の「技術突破段階」としてとらえ、市場と政府の相互作用という観点から、日本の現状、すなわち「成熟段階の多元主義的民主制度」における政策決定過程の理論的考察を行うものである。

1. はじめに

情報政策は、現在、各国が競って具体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、各国の政策とも既にか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。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、森政権が「IT戦略本部」を設置するなどの本格的な取り組みを始めた。²しかし日本の情報政策は、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、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」⁴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、すなわち十分に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。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、さもないとす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(既得権益)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、インカメ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

2.1 市場と国家の相互依存

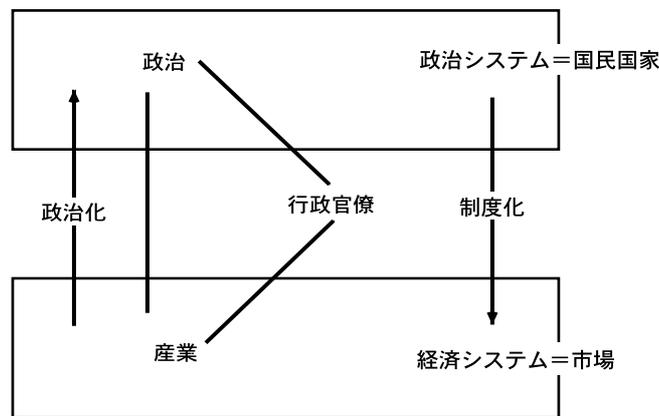
資本主義市場経済は、一定の領域性に基づく国民国家という政治システムと不可分に発展してきた。資本主義市場経済を国民国家という領域毎に見た場合、それは通常、二つの異なる資源配分のメカニズムが重なり合ったものである。⁷すなわち一方には、経済的諸主体が価格を主要な指標として財を交換する分権的な市場メカニズムがあり、他方には、徴税と社会的強制力(警察及び軍)を占有する国家(政府)が行う集権的な資源配分のメカニズムがある。

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(既得権益)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。



政治と経済は、政治的決定過程と制度（及びその実施 (implementation)）を媒介として動的な相互連鎖

「成熟段階の多元主義的民主制度」では、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「インカンベント (既得権益) 産業」の政治的影響力がきわめて強力

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

図1：市場と国家の相互依存

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。

2.2 成熟段階の開発主義と長期的な経済循環： 村上泰亮の議論

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ー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ャーの整備を要した。

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ャの整備、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。「大衆のための情報」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

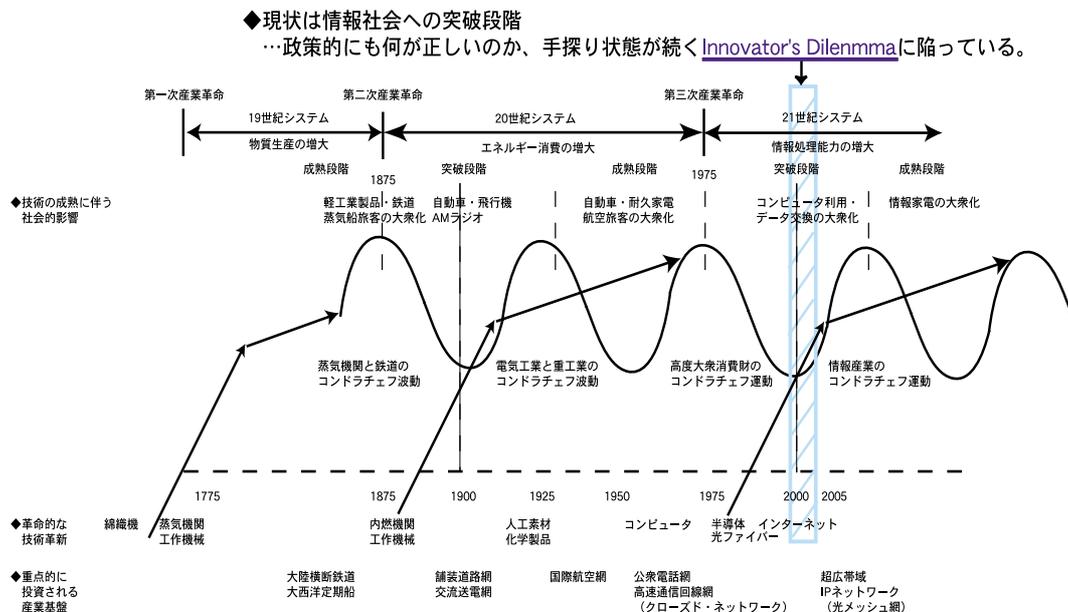


図2：村上泰亮による、技術の発展と長期波動の関係
[出所]「反古典的政治経済学」村上泰亮（1992）pp339-340 図をもとに元に修正

2.3 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「総合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。

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、開発主義の経済学の問題の中で、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。

表1：電気通信審議会「21世紀ビジョン」（1997年9月）

国／地域	1996年～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推進小組、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（信息产业部）の設立
日本	NTT経営形態論議の決着

3. 技術的突破期の政策決定過程

3.1 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。

3.2 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。ヘクロ.H.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-beaurocracies」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」に強く依存するようになった理由として、ヘクロは、(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。

サバティエ.P.A.らは、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。このサバティエらの分析枠組みは、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。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 (AllianceRaceModel:ARM)」について説明する。

3.3 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。

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）

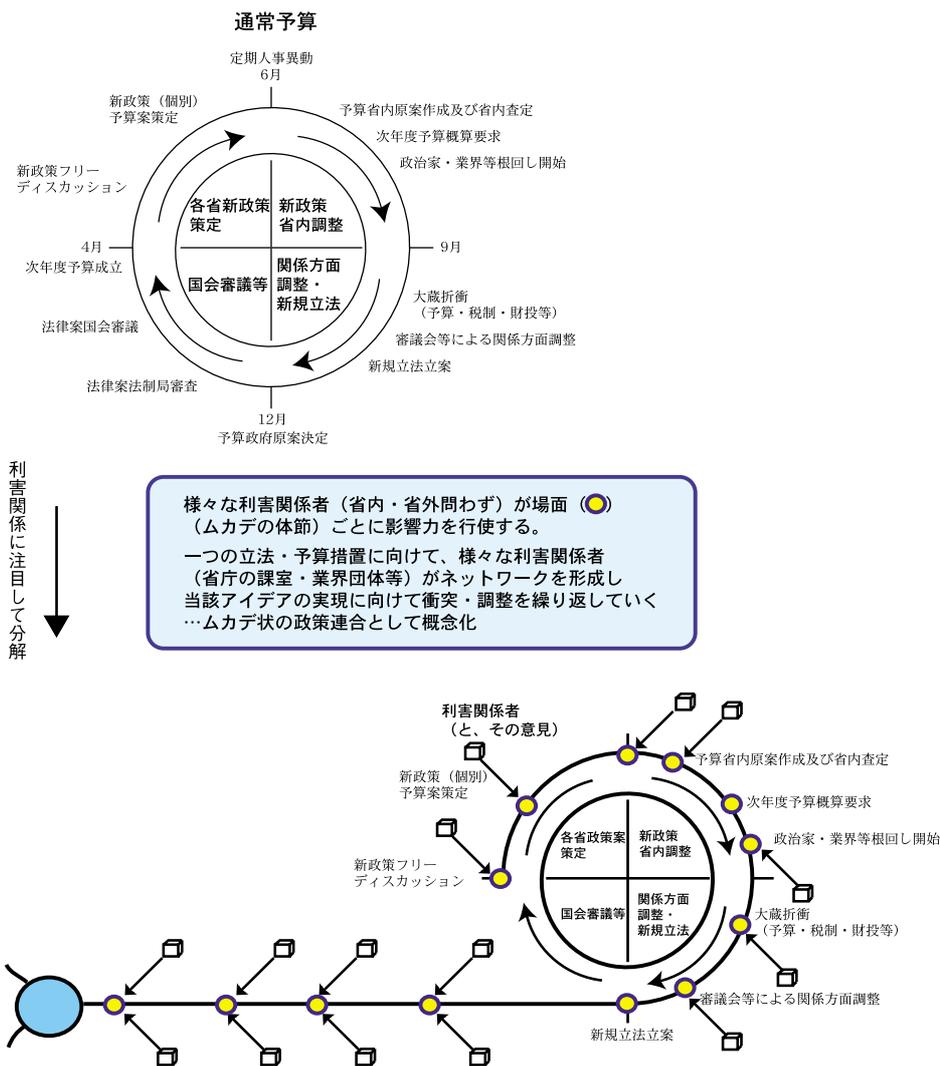


図3：現代日本を中心とした「政策サイクルモデル」と「ムカデ競争モデル」＝CRM（Centipede Race Model）

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。

3.4 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・議員にまたがるものである。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、特定政策課題を抱えた多数の政策連合間競争の場裡であり、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(ARM)」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。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。

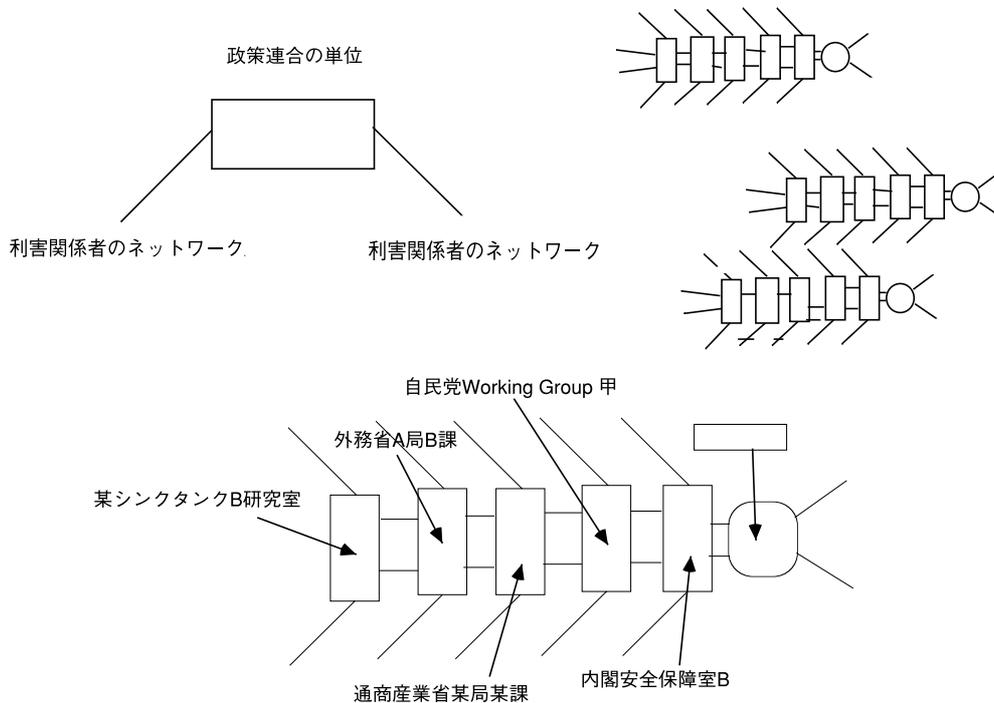


図4：CRMモデルの詳細

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レント・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、これと有効に競争することができなかった。

3.5 政策競争モデルと審議会：CRMの「頭」「腹」「尻」

それでは、具体的な「政策決定のムカデ」は、どのような形態を持っているのだろうか。以下では、開発主義段階にある政策決定過程に特徴的な、「審議会」を例にとって、「利害関係者のネットワーク」の働きと、政策連合の形成について説明する。

既述のように、政策連合（「政策ムカデ」）として捉えられる意思決定の連鎖は、複数の「利害関係者のネットワーク」が接続した「体節」の連結によって構成される。ここでいう「体節」の内容には、以下の三つのグループがある。

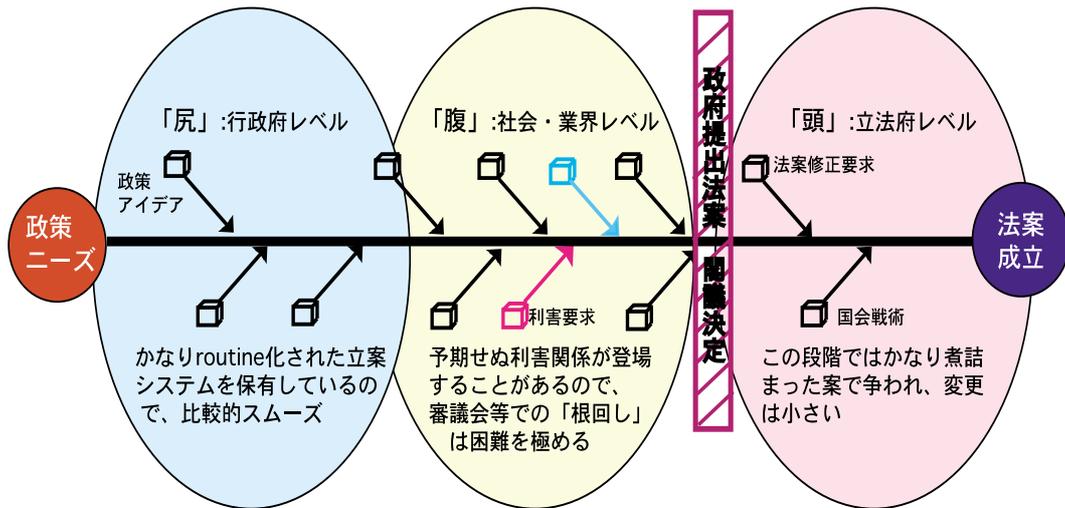


図5：開発主義段階におけるムカデ状政策連合の流れ

まず、第1のグループとして、政策形成を参加する各組織の内部における、一連の意思決定がある。「政策官庁」の例をとると、新たに策定する政策の内容を、最初に企画立案するのは、通常、ある課に所属する数人の官僚グループである。これが漸次、局・庁単位の意思決定を経て省としての決定になる。案件によっては、関係する複数の省庁の意思決定となる場合も多い。この「行政内部の意思決定の連鎖」については、長年にわたって慣行や取り決めが整備されており、官僚間の合意形成に関する各種のルールが貫徹される。この部分は、「政策ムカデ」が成立した後から見れば、全体の中で「尻」の部位に相当する。

次に、第2のグループとして、社会の中に存在する多数の利害関係者の意思決定がある。産業政策の場合では、関連する業界、消費者団体、労働組合など、当該政策によって影響を受ける各種の利害関係者の間で、その政策を推進することに関する意思決定がなされなければならない。この場合の合意形成に関するルールは、利害関係者毎に異なっている。この部分は、「政策ムカデ」の「腹」の部分に相当している。

最後に、第3のグループとして、立法府における一連の意志決定がある。本稿で問題にしている政策とは、最終的に国民国家の中央政府による強制力によって担保される行為である。国民国家の政府が、この種の行為をするためには、立法府による立法作業を通じた意思決定が必要である。²⁶立法府での合意形成に関するルールは、政党制に基礎をおいた議会制民主主義制度として制度化されている。この部分は、ムカデの中では「頭」に相当するであろう。

以上を総括して「頭」と「尻」については、利害関係者が確定しており、また、利害関係者のネットワークの構築も終わっているために、合意形成に関するルールが、相当程度確立している。他方、「腹」については、利害関係者が案件毎に異なっており、利害関係者のネットワークも、案件毎に構築しなくてはならない。

3.6 「審議会方式」の実態

以上のような、CRMの観点から、再度、「政策官庁」の政策サイクルを見ると、どのようなことが言えるのだろうか。政策サイクルとは、主として「政策官庁」の官僚が、毎年、新しい政策形成を行う際の仕組みである。言い換えれば「政策官庁」の官僚は、毎年、新しい政策を企画立案して、それを実施するために必要なすべての調整を1年間のうちに完了することが求められている。この中で、「頭」と「尻」については、意思決定のルールがある程度、確立しているために、調整に必要な期間をあらかじめ見積もることができる。通常の政策サイクルでは、「尻」すなわち省内調整が、4月の新政策フリー・ディスカッションに始まり、5～6月の省内の各調整を経て、予算案概算要求の内容確定時には調整が終了している。²⁷「頭」すなわち立法府での調整は、1月の国会開幕以降に本格化し、3月中旬に締め切りが設定される予算関連法案の閣議決定で山場を迎えて、国会審議を通過させるための根回しをもって終了する。

他方、これに比べて、「腹」、すなわち社会に存在する各種の利害関係者との調整については、特別の方法論を整備する必要がある。その際に開発主義段階にある社会が、しばしば採用する方法が、いわゆる審議会方式である。この方法の主な効果は、審議会という仕組みを用いることによって、1年間の単位とする政策サイクルの「尻」と「頭」の間の時期、すなわち8～12月の間に、「腹」の部分の調整を無事に終える蓋然性を高めることができる、ということである。

さて、このような「審議会方式」を評価する例として、世界銀行がまとめた『東アジアの奇跡：経済成長と政府の役割』がある。同報告書では、日本をはじめとする東アジアの諸国で、行政庁と各種の利害関係者との調整を行う方法として審議会方式が果たした役割を高く評価している。

同報告書は、東アジアの経済成長における重要な要因として、『官民の情報交換および協調を助成する公式の機関の設立』を挙げている。日本の場合には、『政府側役人と民間部門の代表が集まり、政策や市場動向について議論し情報交換を行う場』があり、具体的には『合意の形成』を促すための審議会が、それに当たるとしている。

実際には、審議会の機能と役割は、近年、大きく変化しており、現時点で審議会の果たす役割は、世界銀行の報告書が想定しているものとは大きく異なっている。²⁸他方、以下の三つの前提が成り立つ場合には、審議会方式が、利害関係者の調整を効率的に果たすであろう、ということができる。その前提とは、まず、第1に、ある政策に関する利害関係者が、せいぜい10個内外のグループに集約できる、ということである。審議会が成立するためには、実際に人々が集まって会合を開く必要があるが、会議室に集まってface to faceで議論をするためには、当然ながら、会議室の物理的空間の制限から、通常は15～20人、多くとも30人未満となり、これが、審議会の委員数の上限となる。審議会の委員には、利害関係者の他に、「中立委員」と呼ばれる人々が含まれる。彼らは、特定の利害を代表せずに、大所高所から見解を述べるのが期待されている。通常は、学者、評論家、マスコミ関係者などで

あって、時には「文化人」も任命される。他方、個別の利害を代表する委員は、それぞれ1人を原則とし、民間人と業界団体の代表者という体裁を採る場合には2人、特定の利害を代表する学者を、さらに「学者枠」で入れる場合には、3人が上限となる。この結果、業界団体の利害を代表するのは、併せて10人強が限度となる。つまり、実質的には、「審議会方式」では、10個内外という数の利害しか調整できないのである。

次に、第2の前提として、審議会に委員を送り込んでいる利害関係者の内部では、意思決定に関する階層状かつトップ・ダウンの組織が構成されている必要がある。例えば、消費者団体や労働団体等の幹部が委員として入っている場合、当該団体の幹部が、審議会で合意してきた事項は、その団体が組織として遵守することになる。この場合に問題となるのは、いわゆる「業界」である。審議会には、業界団体の会長・会社の幹部などが、委員で入ることが多い。この委員が合意してきた事項が、当該業界全体で遵守されるかどうか、すなわち業界団体の会長・会社の幹部の個人としての合意の拘束力が問題になる。²⁹

一般に業界の中には、拘束力の高い業界と弱い業界がある。拘束力の根拠として、例えば、会長会社が持ち回り制になっているために、将来、自らが会長会社になった場合の貸しを作っておこうとする考えが働く場合などがある。この場合には、審議会には、当該業界を代表する委員を1人入れれば良いことになる。これに対して、拘束力の低い業界がある。この場合には、審議会には、当該業界団体の会長会社の幹部だけではなく、業界団体の事務方のトップなど複数を委員に入れることになる。また、そもそも業界団体が構成されていない業種もあり、この場合には業界を代表する委員としては、いわゆる有力企業の幹部を入れることになるものの、その選定には一段と工夫が必要になる。³⁰

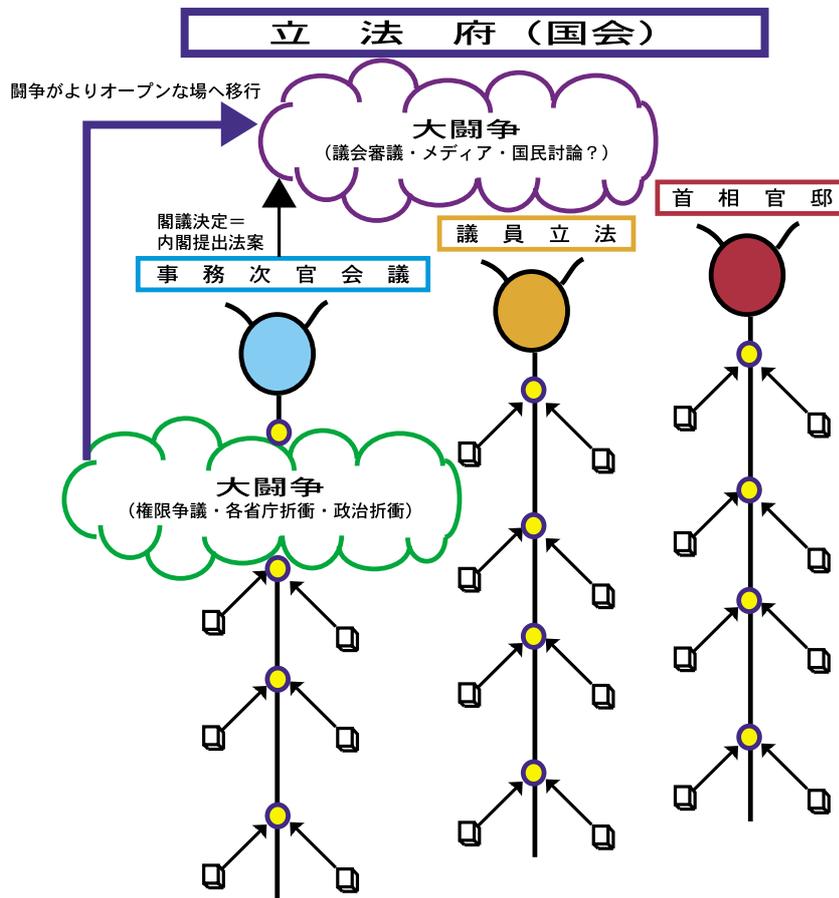
3.7 突破段階での「審議会方式」：再評価

以上のように、「審議会方式」は、利害関係者グループの数が少数であり、またそれぞれの利害関係者内部の組織化が進んでいる場合に、利害関係者間の調整を行う方法として合理的である。換言すれば、成熟段階の開発主義においては有効性が高い方法であった、ということができる。これに対応して、成熟段階においては、ある分野を対象とする政策形成は、ある特定の行政庁のみが独占的に行うことができた。³¹

しかしながら現時点では「審議会方式」の有効性を担保する前提に変化が生じている。まず第1に、官僚が形成しようとする政策の利害関係者を、あらかじめ特定することができない。第2点として、新興情報産業といった新しい産業においては、業界自体にとって特定の利害の確定が困難である。産業化の長期波動の突破段階では、事前に有効な政策が指定できないために、複数の政策的選択肢の中から、事後的に政策を選択する戦略が必要になる。これを言い換えれば、同一年度に同一の分野を対象にする政策形成において、複数の利害関係者の調整のルート、すなわち複数の政策連合間の競争を作り出す必要がある。

3.8 霞が関の新しい設置法

長期波動の突破段階では、同時期に同一の分野について、複数の行政庁が、それぞれ別の内容の政策形成を目論み、それぞれ別の「腹」(利害関係者のネットワーク)の構成に取り組んで政策連合の競争を行う、という社会的戦略がより有効になる。実際に日本では、2001年以降の新しい設置法の解釈によって、新しく政策課題として登場する政策課題については、複数の行政庁が政策を担当する可能性が開けた。これは、情報通信政策、地球環境問題などの政策課題については、対応を「独占」できるという根拠が明記された行政庁が存在しないために、自省の有する手段でそれに関する対応ができると思えば、その範囲でやる事が可能だ、ということである。具体的に言えば、例えば、情報通信産業の振興について、総務省、経済産業省、内閣府などが、それぞれ独自の政策形成に取り組み、そ



従来は事務次官会議=会議を頂点とする
省庁主導型のムカデが1本あるだけだった
(「開発主義」段階では一つに集約した方が効率的であった)
しかし、ポスト開発主義段階では、様々な政策連合=ムカデ
が、議員立法や首相官邸などの頂点を得て、それぞれに競争
していくような状況になると考えられる。

図6：ムカデ同士の「競争」のために

のために必要な利害関係者のネットワークとして各々が独自のものを構築する、ということになるであろう。この場合、政策連合間の競争に敗れた行政庁の政策は、結局、日の目を見ない、ということになる。³²

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。³³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。

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。

いずれにしても、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)」³⁴につながるであろう、と予想することになるのかもしれない。

山内康英(やまのうちやすひで)
国際大学GLOCOM教授

前田充浩(まえだみつひろ)
政策研究大学院大学助教授

澁川修一(しぶかわしゅういち)
国際大学GLOCOM リサーチ・アソシエイト
独立行政法人経済産業研究所
東京大学学際情報学府

註

山内康英：国際大学GLOCOM教授、前田充浩：政策大学院大学助教授、澁川修一：国際大学GLOCOM Reserch Associate。本稿の記述は共執筆者に依るものであり、各執筆者が所属する組織や部署を代表するものではない。

- 1 これはVI&P (Visual Intelligent and Personal Communications Service)と呼ばれていた。
- 2 正式名称は高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部。1994年8月に、村山政権が「高度情報通信社会推進本部」を設置したほか、1999年10月には、小渕政権が「ミレニアム・プロジェクト」の一環として情報分野を取り上げていた。
- 3 産業化の長波理論については、『反古典の政治経済学』で村上が提唱した50年(突破期)プラス50年(成熟期)とは異なる見方がある。公文(2001)によれば、第三次産業革命(情報化)の「S字波」は、「出現」「突破」「成熟」の三つの「小S字波」に分解することができる。日本社会における開発主義の段階論的分析によれば、現時点(2000年初頭)は、第三次産業革命の「突破期」に相当する。「突破の小S字波」は、マーティン・フランスマンが定義するような新産業としての「情報通信産業」=新情報通信サービスに主導されるであろう。公文俊平『文明の進化と情報化』NTT出版、2001年、72頁。
- 4 「多元主義的民主制度」のもとでは、多様な争点に関わる多くの集団が存在し、競争的な選挙を通じて、継続的に権力の分散化や交代が生じているために、その社会は、独裁やポピュリズムに陥る危険を免れると考えられる。他方で、実際の多元主義的民主制度のもとでは、政治決定過程に参画する利益集団は限定的であり、また、国家を利害関係者のネットワークから中立的な調停者とみなすこともできない。むしろ政府は、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、などと言われる。
- 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、インカレ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 ここでいう「成熟期の多元主義的民主制度」は、ヘルドの分類によれば「ネオ多元主義」理論に含まれる。デヴィッド・ヘルド『民主政の諸類型』中谷義和訳、お茶の水書房、1998年、277頁。
- 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 一般に、「政策」は、「外交政策」や「環境政策」といったカテゴリーに分類される。このように、同一の集合に属する他の政策の要素を考慮に入れなければ、一方の政策の要素について有益な記述や分析を行えない、といった政策の集合が存在する。このような数学的意味で構造化された要素の集合を表現するために「政策空間」という用語を用いる。G.マヨネ『政策過程論の視座』今村都南雄訳、三嶺書房、1998年、171頁。
- 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『ネットワーク：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、インカレント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、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。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。洪川修一「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, "AnthonyKing (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,1 999.
- 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」『GLOCOMReview』6月号（第53号）、国際大学GLOCOM、2000年。
- 25 Kingdon, John, W., Agendas, Alternativesand Public Policies, Longman, 1995.
- 26 ここで言っているのは、以下のような原則論である。罰則や私的財産の処分など、国民の権利義務を制限する行為には立法措置が必要である。国家予算の支出は、最終的には徴税という強制力によって担保されたものであり、国会の予算案議決が必要になる。税制に関しても租税特別措置法の改正などが必要になる。
- 27 財務省(大蔵省)に概算要求を提出するのは8月末であるが、内容は通常、7月末?8月初めには確定している。
- 28 世界銀行報告書が、審議会方式の分析に用いている文献は、小野五郎『実践的産業政策論』通商産業審査会(1992)である。同書の著者は、通商産業官僚の経

験をもとに同書を記述しているが、1980年代半ばには政策形成の現場を離れた。したがって同書で分析の対象となった通商産業省の産業政策は、1980年代初頭までのものであろう。

- 29 審議会は、個人を委員として指名する仕組みであり、少なくとも法律上は、委員の発言は、委員が代表する業界団体はもとより、企業そのものをも拘束するものではない。
- 30 通商産業官僚のスラングでは、拘束力の強い業界を「行儀の良い業界」、弱い業界を「行儀の悪い業界」などと呼ぶ。
- 31 行政庁の設置法により、独占できる政策形成の分野が明記されていたからである。
- 32 ある行政庁が、独自の政策形成に取り組んだものの、政策連合間の競争に敗れて、政策として実施できない場合には、相当の心情的な抵抗が予想される。しかしながら将来的には、このような政策間の優勝劣敗は、成熟段階と突破段階の社会的戦略の差として理解されるようになるであろう。
- 33 Christensen, Clayton M., *The Innovator's Dilemma : When New Technologies Cause Great Firms to Fail*, Harvard Business School Press, 1997.
- 34 「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、コロム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。