

Rhodes; Rhodes and Dunleavy 1995; Rhodes 1995) 首相と内閣の間での格闘としての英国の国家内部における権力関係よりむしろ、核となる行政官 (The Core Executive) アプローチが示しているのは、国家の断片性が公的決定の異なった型をもたらす主要な原因だということである。核となる行政官は「中央政府の政策を調整し、政府という装置の異なる部門間での対立について最終決定者として行動するような組織・手続きすべてに言及する」(Rhodes 1995)。ここでは異なる政策部門や問題で形成されうる関係や協調が考慮されている。この言葉の利点は、行政官と官僚双方の政治を結び付けたことであり、多くの異なる関係のタイプを包含しうるのである。

Dunleavy (1990) は核となる行政官の枠組みを、1985年から1986年にイギリスで起きたウェストランド問題を理解するのに用いた。そのエピソードとは、倒産した軍用ヘリコプター会社ウェストランド救済を目的とした2つの計画をめぐっての行政官の間での論争であった。防衛企業幹部の協調において、つまりアメリカの入札を支持する官僚・大臣と、ヨーロッパ系合併企業を支持する同様の集団とで利益対立があった。その対立は、マイケル＝ヘーゼルタイン (Michael Heseltine) 国防大臣とレオン＝ブリッタン (Leon Brittan) 貿易産業大臣の間で、公の場での論戦となった。結果、前者に続いて後者も辞任に追い込まれた。この出来事が官僚的な論争となったのは、政府がどちらの計画を認めるかによって異なる費用に向き合うことになるので、当該の問題について国家の省庁が分裂したためである。また省庁は、アメリカやヨーロッパに支配された防衛産業があるべきかどうかとも認めなかった。未計画かつ予測不可能なその議論の本質は、行政官にまで拡大された強烈な官僚的内部抗争が存在していたことを暗示している。しかし Dunleavy の議論によれば、対立の背後で操作している重要な権力関係を、官僚政治モデルは考慮していない。2つの入札で象徴される産業の2つの派閥争いは、保守党と中央国家 (the central state) にそれぞれ味方を有していた。官僚政治モデルは、大きな青写真をつくる要因を排除することによって、中央での政策決定の詳細に極度に集中している。

核となる行政官研究の評価は、形式的な現行の制度を分析することから離れて、研究の焦点をシフトする妥当な試みであったというものである。そのアプローチは、国家の中核での大規模な構造やアクターを含んでいる。Dunleavy の研究で示されたようにこの見解は、どのように決定がなされ、どのように政策が調整されるのかを、行政官の役割に対する従来のアプローチよりもずっと適切に捉えているようである。核となる行政官アプローチは、首相が内閣の同僚にどの程度権限を振るえるのかについての不毛な議論を一方に残している。そのかわり中央国家の中には複雑な過程と協調がある。しかしアプローチそれ自体は、政策の多様性や変化を説明していない。政策立案を学ぶ学生が、説明される事柄があることを理解するための助けにもほとんどなっていない。説明をする目的のためには、他のアプローチや理論は必要であり、核となる行政官 (The Core Executive) 研究の考察に応用できるのである。

・複雑な立法府

立法府の研究者は、制度よりむしろ集団が政策を形成するという考えを反駁している。英国では、現場の背後で調整をするアクターの政策共同体（policy community）に対して、権限が議会から離れて委譲されるので、制度は重要でないといふ著者もいる（Richardson and Jordan 1979 他）。制度枠組みが重要でないのは、決定を審議する形式的な制度は、政策結果や成果に大した影響を持たないからだ。行政官や官僚のような集団は、立法府の統制を通じて自分の思い通りにするのである。ジャッジ（Judge 1993）のような制度学派は、議会の枠組みが政治のコンテクストを規定すると論じることによって、反証を挙げている。ジャッジの議論によると、政策共同体に派遣されうる利益仲介者の特定の形態について議会は正当性を示している。このように、利益集団や官僚が型通りの問題のほとんどを決定する時には、議会は役割を持たないということだけが明らかなのである。合意が崩れる時に議会はその重要性を示している。危機に際しては、政策共同体は解散し、直接的な議会の統制が再び現れるのである。

例えば 1980 年代の英国のネオ・リベラル政権はサッチャーによって導かれ、水道産業を民営化する法律の導入のように、議会は既存の政策共同体を解散・無視するために使われていた。しかし、この例から制度が政策変化の原因であったのだと断言することは難しい。なぜなら集団政治における変化は、世論の変化や政党内での派閥政治の結果に起因してきたからである。議会在重要であるのは、これらの不満が議会を通じて部分的に表現されているからというだけである。制度は変化の原因というよりは手段である。政治家は議会において問題を議論し、政府は政策の導入のために議会的な手続きを利用しているので、制度は政策過程に影響を及ぼすのだと論じることが適切でない。議会制度の構造が、政策協議や問題の出所に左右されない結果をもたらすことが示される必要がある。しかしながら、この議論の方向から創り出される研究計画はまず不可能であり、異なるタイプの立法府がネオ・リベラル政策を妨げるのかどうかを認めることは非常に難しい。けれども、経験主義的研究の中には、特に比較に重点を置いたものには、政治制度の効果を明らかにしうるものがある。フリーマン（Freeman 1979）による英仏の移民政策に関する研究が示しているのは、法律が議会を通じて導入されなければならなかったもので、政策立案過程は公開され、議論を巻き起こしているのだということだ。反対にフランスでは、立法上の審議をほとんど経ずに閉ざされた扉の向こうで決定がなされる方式がとられている。英国では行政官が多くの権限を持っているのだが、議会での政策を公表し、討議しなければならない。すなわち、政策を公的に監視することを可能にする実践なのである。英国の行政官は自由裁量を与えられていることが多いが、議会における討議と圧力によって不安定になりうるのである。

アメリカにおいて立法府の影響力が容易に見て取れるのは、制度構造が政策部門によって異なるからである。議会の委員会や分科会の類似点・相違点は、特に政策を検討する法について、制度のもつ効果を推定することを可能にしている。制度合理的選択理論派は、

議会構造が利益をめぐる交渉に均衡をつくりだしていると論じている。もしそうでないなら、終わりのない循環と永続的な不安定状態がもたらされることだろう (Shepsle 1979; Shepsle and Weingast 1981)。ブラウン (Browne 1995) は議会における農業に関する利益についてネットワークの観点から研究をしたが、これもまた制度は政策選択を設定・制限するものであると論じている。「制度化された構造、つまり確立した手続き上・政策上の規則や内部秩序を求める補完的な必要性は、明らかにある農業政策の手段を他よりも際立たせている。」(1995) ブラウンは、立法上の手続きや関連機関 (agency) の監督権限が、いかにして選挙区の農民集団が容易に利益を追求できるようにするのかを指摘している。複雑に混成された立法府の枠組みは、立法者 (legislator) が計画から受け取る便益を調整することを許している。フード・スタンプのような他の政策は、すぐには処理されえないので、それほど容易に進められない。さらに、たとえもし政策立案の多くがなれあい (logrolling) によって行われるとしても、つまり、立法者が誰かに何か自分のためになることをすると引き換えに、あることをするように、制度枠組みは立法者がこれらの取り引きを実行できるくらいに影響力を持っているのである。

4. 集団アプローチとその批判

集団およびネットワーク・アプローチは、政策過程での当事者間の相互作用を強調する。伝統的な政治の評価が、手続きや構造に集中しがちであるのに対して、1950年代以来の多くの研究は、集団と政策へのその影響に注意の目を向けており、制度論的アプローチの限界に対抗している。狭義に考えるなら、制度は政治を取り巻く関係の多様性や変化を説明していないようである。内閣あるいは大統領と議会だけが、意思決定をしているのではなく、政策は非公式な連携パターンの結果として現れる。集団は政策を練り上げ、議事を設定する。また、立法府や行政官の決定に影響を及ぼそうとしたり、通常施行に関する決定に参加したり、自ら政策を実行することもしばしばある。

政府と官僚が集団を必要としているのは、それが政策案の源だからである。集団は専門知識の宝庫であり、政策を正当化させることや、また、その協力で政策の実行を成功させることができる。集団政治の重要性は、政治上の制度の弱点や、その社会経済生活からの隔たりを反映している。政府は改革のための素晴らしい考えと提案をもって政権につき、立法府と官僚は迅速に政策基準 (policy measures) を制定しているのだが、正式な政権担当者が求めているのは、いわば、現実世界の複雑さに対応した政策を練り上げ、実行する集団である。その重要性を反映して、政策における集団の役割と集団政治への政府の依存を考察する多くの研究がある。(例 リチャードソン&ジョーダン (Richardson and Jordan) 1979、ウィルソン (Wilson) 1980、レンブルック&シュミッター (Lembruch and Schmitter) 1982、ペトラッカ (Petraicca) 1992)

・ 集団アプローチ

アメリカの政策科学に関する古典的な研究は、特に A.F.ベントレー (Bentley) による *The Process of Government* (1908) は、D.トルーマンの *The Governmental Process* (1962) に大いに影響を与えているのだが、政治に対する集団アプローチを明確に説明している。これらの著者が論じているのは、集団は重要なだけでなく、政策過程を定義しているということである。このように、トルーマン (1962) は、「政府の作用を構成する行動は、どんな時点においても効力をもつような集団、とりわけ組織された潜在的な利益集団から離れては理解されえない」としている。さらにより明白なのは、ラサム (Latham) の *The Group basis of Politics* (1953) であり、そのテーマはタイトルから推察されうる。集団への評価は、制度論的な政治プロセスへの評価を、集団は立法府や政党、官僚と一緒に研究される政策立案の一側面であるという考えで、単純に改訂するだけではない。集団アプローチがいうには、政治が連携関係に関わっているのは、政権担当者 (formal office holders) が集団自体であるのと同様に、利益を基盤とする政治の一部であるからである。このように、政治政党は集団から成っていて、立法府は集団の行動によって規定され、公的な官僚制度の異なる部局は自己の裁量で集団として行動するのである。

総括的な連携の概念は、集団アプローチで論じられる他のアプローチとは違ったものになっている。すべての政治アクターの行動は、集団の文脈で理解されることを必要としている。前提条件によって、国家自体が、自治権のある統一体というよりはむしろ、集団から成っているのだという考えに行き着く。特に、政府の部局は、実行過程を中立的に監督するのでなく、自らの利益と関連している。そのような考えは、「官僚政治」モデルと共通したものを持っている。しかし、集団アプローチは国家の分裂を、話の一要素の過ぎないとみなしている。外部の集団と官僚自身の間打ち立てられる提携のパターンは、国家の制度よりむしろ政策者を放棄する。実際、公的なあるいは準正統的 (quasi-legitimate) な集団は、権威行使を共有し、共同してほとんどの公的決定をするのである。集団政治は経済社会生活の複雑性、専門性の進展を反映している。

集団アプローチは、その本来の成り立ちにおいて、多元論 (pluralism) と同義であり、利益間の力には等しいバランスがあると考えられている。トルーマン(1962)のような研究者は、社会は個人主義化しているという考えを拒否する現代社会研究を描いていて、社会は集団より成っていたと論じている。ますます広がっていく社会関係の分化は政治家に影響を及ぼしている。当然、連合政治はいまや、集団の不平等を認識し、国家の活発な役割を認めている。しかし、政治における影響力としての複雑さの概念は、集団を基盤とする政策調査の体系付けの原則としてそのままである。圧力団体研究は、所与の公共政策の違いを取り上げることで、制度論的な考察よりもずっと政策立案の込み入った事情を理解している。

・リンドプロムの利益主義モデル

集団アプローチは、一見、利益主義の政策立案モデルによってとらえられる。リンドプロム（1960、1968）が議論しているのは、政策立案は合理的ではないが、計画されてもなく、支離滅裂で利益主義であるということである。関連するアクターの間には「同志の相互適応」（partisan mutual adjustment）がある。意思決定者が「選別的に限定された比較」（selective limited comparison）をするのは、政策選択を比較考量するときである。これは集団間で緩やかに移行する交渉に起因するのだと示している。利益主義は政策立案に関する多元論モデルの正当だと取られることがよくある。（リチャードソン&ジョーダン 1979）このような特性は、通例の多元論批判に陥る。しばしば論じられているように、利益主義は政策立案過程における力の不平等を認識せず、政治に対する保守的なアプローチを正当化している。また、利益主義は国家の自治を認めたり、政治制度の影響に十分な特徴を与えたりすることもない。

しかしながら、リンドプロムは、批判に対する後年の研究（1977）において、多元論モデルに言及していない。彼はまさに新多元論者（neopluralist）であり、集団は政策過程において平等ではない関係者であると信じている。これは、政策が集団間の平等なバランスから生じるというよりも、強力な利益が変化を阻止するという考えと、利益主義が矛盾しないからである。リンドプロムはまた、意思決定での集団のほかにもアクターを含んでいる。The Policy Making Process においては3つの類型があり、市民、集団の代表、そして直接の政策立案者（主に政権担当者）がいて、政策立案に相互に作用している。彼は、政治活動にさほど参加していないというよくある理由のために、市民を主として考慮にいれない。集団でさえも限定された役割であるのは、直接の政策立案者が集団の要求を受け入れることを必要としないからであり、利益集団はしばしば互いに相殺し合い、メンバーへのサービス提供のような利益集団の内部機能は自らの影響力を弱めているのだ。このように、リンドプロムは一般に考えられているよりも、多元論と集団理論のいくらかにすぎないのである。集団よりはむしろ、直接の政策立案者間における同志の共通した適応こそが、利益主義モデルでの政策を説明するのである。古典的な1960年の論文「どうかして目的を達成する科学」でさえも、それは集団の相互作用よりも意思決定の説明と知識の限界であるのだけれども、集団について述べていない。唯一の集団への言及は、利益主義が常に広範な利益と結びつき、「多様な圧力パターンに合致する」と論じたパラグラフである。このように、リンドプロムは、利益主義モデルの呼称が示すよりずっと複雑な考えの持ち主である。

それにもかかわらず、利益主義者は政策立案における集団の評価に影響を及ぼす。利益主義モデルはたいていの政治システムに普遍的な政策評価を提供している。緩やかな適応が多くの政策立案の現実であり、通常、政策立案に関係する人々の間で、圧力団体と他の政策立案者の双方で、多くの相互作用がある。このモデルは、既存の一枚岩の国家を分析するのに役立つ。しかしながら、利益主義者は一般的な特性であり、異なった型の

集団の相互作用、そして、それによる政策の変化や安定性多様性の説明を考慮していない。それぞれの政策部門における利益や考え、経済変化についての様々な影響に関しては、ほとんど言うまでもない。しかし、注意深く読むと、リンドプロムは、とりわけ政策適応についての考えや「民主主義の知性」(intelligence of democracy)、政策学習など、新しい政策分析の多くを予想しているのである。

・ 集団アプローチのいくつかの応用

ビヤーによる英国の政策立案の評価

政策が異なる集団の集まりに影響しているので、集団アプローチの重要な考察としては、政策立案が隠し立てをし、閉ざされたドアの背後で運営し、多くの関係者に開かれ、参加させる物であるかどうかといったような、決定に携わる集団の種類によって、政策立案の性質は異なると言える。政策過程における圧力団体の様々な役割についての初期の研究として、サミュエル・ビヤー (Samuel Beer) の『現代英国政治』Modern British Politics(1965)がある。彼は、生産者と消費者の集団を区別している。生産者集団は、財とサービスの供給において直接的な役割を担っていて、労働組合や経済団体を含んでいる。彼らが政策に影響を及ぼすのは、公的決定を実行し、専門的な助言をすることを助けているからである。一例に、英国医師会 (British Medical Association) があり、医療と保健の生産者としての役割のために、政策に強力な影響力をふるっている (Eckstein 1960)。他方、消費者集団は、社会全般や社会の広範な部門に影響を及ぼす問題を表明しようとしているのだが、政策を阻止することができず、政策立案者にとってそれほど価値のあるものではないので、強力ではない。

当然、ビヤーの単純な区別の土台を弱めることが可能となる。1879-83年と1983-87年の英国保守党の行政が示しているように、行政官は、労働組合のような生産者集団と対抗し、協議から排除することによって、彼らを除外することができる。政策は、いわゆる「シンクタンク」のような、私的に組織された調査機関の助言を用いて、少数の大臣と公務員によって作られうるのである。消費者集団は、世論を操作し、メディアに影響を及ぼし、政党に入り込み、本来の資質で専門家になるという能力のために、より重要になっている。国家の機関は、これらの高名なロビイストを政策立案に取り込もうとしている。官僚や政治家は、そのようなロビイストを選出し管理 (manage) しようとしている。政府の補助金があるので、これらの集団は施行過程の一部にさえなっていた。例として、英国の環境団体は、公的な場への露出が増え、協議の場に呼ばれるようになった。圧力団体の数と活動が激増したことは、コーポラティスト・アプローチによってとらえられる、公共政策の馴れ合いの理解を弱めている。生産者集団の安定した関係よりむしろ、今やすべての種類の集団間での莫大な数の関係が存在しているのだ。抗議や政治活動の増加は、伝統的な公共政策の境界を打ち破るものである。

それにもかかわらず、ビヤーの功績は、研究者に集団の異なる性格に対しての注意を喚

起するという点で、依然として重要である。異なる政策部門における集団が違った権力の源泉を持ち、集団類型の差異が国家間や部門間での意思決定の違いを説明しうる。比較公共政策(comparative public policy)の研究で、集団アプローチが導きだす一般化とは、集団構造と権力がそれぞれの国で異なるので、意思決定と政策結果は同様に、様々なものになるのだということである。

・圧力の下での統治

集団政治の伝統に関する独創的な英国の研究に、リチャードソン(Richardson)とジョーダン(Jordan)の『圧力の下での政治』Governing Under Pressure(1979)がある。この説明は、ベントレー(Bentley)(1908)、トルーマン(Truman 1962)、ラザム(Latham 1953)が試みた集団の価値の記述で始まっている。すべての政治活動は集団の相互作用に達するという視点を、その本が慎重に見ているのに対して、リチャードソンとジョーダンは、集団を政府の過程にとって不可欠なものだとみなしている。グループは真の影響力を働かせている。リチャードソンとジョーダンは集団の概念を政策立案に応用する。政策が主に制度によって、とりわけ議会と政党によって決定されるにもかかわらず、伝統的に規定される利益集団と同様に、行政官と行政機関の内での集団政治こそが政策を形成するのである。リチャードソンとジョーダンは、交通・エネルギー・環境のような、地方分権化政策のサブ・システムに関連する中央政府の省庁に最も近い圧力団体を研究している。官僚と集団政治の統合は、政策共同体の隠喩によってとらえられる。政策は、これらのシステム内から現れることがしばしばあり、政党や議会によってさほど影響を受けない。英国の政策立案様式は、集団の要求に合意的かつ適応的である。ヘイワード(Hayward 1974)による英国政治は「単調なhumdrum」のものであるという考えを当てはめれば、リチャードソンとジョーダンが論じているのは、政策過程は利益主義モデルに似ているということである。政策立案の集団の過程のために、抜本的な変化と計画の試みは失敗に終わることとなるであろう。

リチャードソンとジョーダンの研究は、英国政治の制度論的アプローチへの批判である。それは、中央官庁(Whitehall)の閉ざされた扉の向こうでの意思決定を考察し、メディアや下院での議論を支配する一時的な問題が、中央政府の官僚内外の双方で、集団によって加えられる圧力よりも、通常はたいした影響をもたないということを認識するという配当を払っている。『圧力の下での政治(Governing Under Pressure)』の本文には、市民の日常生活に主要な永久を持つが、見かけは単調な決定に関する多くの例が収録されている。

しかしもちろん、その説明には問題がある。主要なものとして、公共政策へのアプローチによくあることだが、それは説明的であるというよりは記述的である。それは、対抗する政治モデルや他の制度論的な説明よりも、英国においてどのように政策が現れたのかについて、よりよい解釈になっている。けれども、なぜ決定がある時になされ、他の時ではないのかについて、あまり注意が払われていない。また、なぜ政治は部門間で異なるのかについても明らかでない。リチャードソンとジョーダンは多様性を認識していたけれども、

概して、政治システムは均質であると仮定しており、その考えは、他の国家様式に対照されうる「政策様式'political style'」という用語によってとらえられる (Richardson 1982)。彼らは、変化はほとんどないか、あるいは集団システムによって非常に強力に進められ、合意と適応の価値観によって加減された変化は存在するという仮定をしている。

また記述それ自体さえ問題を持っている。リチャードソンとジョーダンの本は 1978 年に完成されたのだが、1979 年にはサッチャーの保守党が、既存の合意的な意思決定パターンを崩壊させることを意図した政策プログラムと統治様式をもって、政権の座に就いている。彼女は、政策決定を通じて押し進んだ政治活動家である（実行力のある'can do'）公務員を登用した。保守党政権は、均衡した利益というよりはむしろ、ニュー・ライトの集団とシンクタンクから政策を打ち立てた。政策は、委員会における協議や、王立委員会や他の会合による審議の既定の慣習からは離れたところで布告された。長い目で見ると、保守党はいくつかの既定の集団がもつ力を弱めることに成功した。この型の政策立案の典型が、人頭税、つまり単身成人地方税 (single person adult local tax) の導入であり、1990 年に (スコットランドでは 1989 年に)、圧力団体の要望と制度論的な利益に対抗する政治活動的な大臣と公務員によって考え出されたのだった (Butler et al. 1994)。このように、リチャードソンとジョーダンはイデオロギー的な政党政府の出現を予想していなかった。

疑いようもなく、出版後に起こった出来事に対する説明の欠如のために、その文献を批判することは不公平である。もし、1979 年までの枠組みが機能するならば、それは十分なのである。何時でも同じ政治原則を基盤としたままの政治システムなどないのである。また、いくつかの政治部門では、農業のように、多くの利益集団が少なくとも最初は変化に抵抗することができたように、サッチャー政権によって大して影響を受けなかった場合もある (Marsh and Rhodes 1992)。サッチャー政権は、英国の政策立案様式における革命というよりは転換であったのかもしれない。1990 年のサッチャー退陣の後、政治活動は、教育のようないくつかの政策部門では、再びより合意的になり、政策形成における集団の権力の改革と成長は減速した。別の見方をすれば、ネオ・リベラル革命が英国政治の根本的な変化となり、そしてそれが非常に強力だったために、教育の市場化 (marketization) と政府の民営化が 1997 年に選ばれた労働党政権下で継続された。

政治科学者は、しかしながら、ほとんどの場合に対してモデルを当てはめることを好み、『圧力の下での政治' Governing Under Pressure'』は合意の喪失と、集団アプローチ内での政治的な対立の重要性の例を与えている。この文献が考慮しているのは、1973 年の水道法 (Water Act) の例である。リチャードソンとジョンソンは、政策立案は同意の規範と対立の回避の中で行われるという「取り決められた秩序'negotiated order'」の重要性を示すために政策を用いている。議論に対して政党は、交渉とすべての人が合意できる技術的な問題への集中によって、損害を及ぼすイデオロギー的な確執を避けようとする。水道法案は、水道当局としての地方自治体の権力を取り上げることを提案した。これは当然、自らの機能を失うことを望まない地方当局からの猛烈な反発にあった。地方当局は、議会が法

案を考える前も最中も、意思決定者にロビー活動をした。リチャードソンとジョーダンが論じるところによると、環境省は猛烈な反発に直面して合意を維持するために最善を試みたのだが、その反発とは地方自治体が審議の続行をボイコットすることも含んでいたのである。環境省は、地方の代表にインセンティブを与えた後に、どうにかして意思決定過程に戻ることを実現させようとした。協調性の規範が崩れることを示す代わりに、リチャードソンとジョーダンが論じているのは、たとえ猛烈に政府の政策に反対された時でも、政党はまだ交渉の席に戻ってくることを、この出来事は証明したということである。

自由民主主義的な政治家は、通常、合法的かつ民主的に選ばれた政府と意思疎通を図ることを拒否しないので、たいていの場合において、協調の例を見出すことが可能となるだろう。きわめて不人気な人頭税のような議論の分かれる法案でさえも、地方自治体団体の役人は、歳入集めと、不可能な租税を機能させる回復システムの実施を保証するために、スコットランド省や環境省と強調する。このことは、専門家たちによる「クワイ川の橋'Bridge On the River Kwai」の精神を反映していた。専門家は、伝統的な地方自治体税の破壊と、彼らが信じる地方自治体財政の原則に直面してさえも、基準を維持することができた。しかし、経験もまた反映していたのは、その大半が対立政党によってコントロールされていて、不満だらけの一般市民によって働きかけられているのだが、地方当局は未だに、たとえ不承不承であろうとも、選出された政府が不人気かつ非論理的な政策を実行する権利を受け入れているということである。協調ということが非常に広い意味で述べられるとき、「取り決められた秩序」という考えを弱体化させる対立の例を見つけることが難しいのは、すべての物事が抵抗者の行動を除いた概念に合致しているからである。この場合もまた、これは多くの領域を覆いすぎていて、それ故に説明力を失う定義づけの別の例である。合意的モデルが機能するためには、合意と集団の影響を取り除く実例がなければならず、政府が正式な交渉を開かれたものにしていない場合や、利益集団が、わずかな弁解か象徴を支持者にもたらすことを受け入れるのは好きなののだが、正式な協議委員でありつづけるような場合を含んでいるのである。このように、人頭税の挿話が集団政治として描かれえないのは、標準的な手続きや、意思決定の所定の手順が中断されたからである (Butler et al. 1994)。なぜそれが起こったかの別の説明が存在する必要がある。言い換えると、安定した集団政治は、なぜ政治が同じままでいるのかを良く説明しているのであるが、なぜ変化が生じたのか、とりわけ改革者がいつ標準的な意思決定の手順を妨げようとするのかについては、あまり説明できるわけではない。

・水道産業の政策立案

集団アプローチが1980年代の混乱した政治を生き残れるかどうかをみる試みには、水道産業が1989年に民営化される前の意思決定に関わった集団の役割に関する、リチャードソンら(1992)の研究がある。ここでの民営化の提案は、政府の部局から来たのでも、民営化に反対だった水道産業から来たのでもないが、行政官と他の集団からであった。しかし、

リチャードソンらが、集団アプローチに対抗する証拠として政策形成における集団の周辺的な役割を見ていないのは、生産者集団からのロビー活動が政策実行を形作ったからであった。政府は急速に産業の民営化を決定したので、どのように政策実行するかのも明確な考えをもたなかった。政策過程の初期の局面では、新たな集団が決定に影響を及ぼしたのだったが、一度問題がより技術的で実践的なものになると、政府の部局と水道産業の密接な関係が再び現れた。政策立案の規範は急進的な提案によって途絶えさせられたけれども、ほどなく政策立案が既定の政策様式に落ち着き、よく知った参加者の集団を含むようになるのは、部分的には解決されるべき実践的な問題のためなのである。しかし、読者はアプローチが何を説明しているか疑問に思ったままである。なぜ政策立案が前のパターンに戻ったのかを説明するよりもむしろ、より興味深い問題は、なぜ政府はそのような急進的な法案を導入したのかということや、いかにして中央省庁は反発に対抗して政策を案出することができたのかということである。有効な政策過程の理論を創り出すことは、「高度な」政治が詳細や実行の問題にしばしば帰着することや、急激な政策変化は敵対する政治や経済危機に起因することを説明できるかどうかではない。有効な理論は、政策変化と取り決められた安定性の両方を説明できるべきであり、どのように意思決定がゆるやかなものから急速な政策変化に移行し、また戻るのかを示すことができなければならない。

・集団アプローチへの批判

集団アプローチは制度学派をはっきりと位置づけている。集団アプローチが試みているのは、組織内でどのように決定がなされるのかについて、たいいていの人々の経験に一致するような政治における「実際の」過程の記述である。一般に、政策はゆるやかに変化し、集団は通常、意思決定に関与している。集団を基盤とするアプローチが研究者に託しているのは、利益は政策に対して平等な接近方法を持っているという考えであり、つまり単に合同した相互作用が重要だという考えだけなのである。このアプローチが政策立案の複雑さに応えているのは、国家の内外から作用する多数の関係者を正しく評価しているからである。官僚や他の統治機関はそれ自体ばらばらであり、集団との連携を形成している。しかしながら、意思決定過程における利益の重要性を認識することは、政策への集団アプローチと同様のものではない。政治が行き着き、主に関わっているのは合意的な関係であるという、集団アプローチの主張は、理論上も実際上も支持され得ない。さらに、集団政治の存在は、集団政治が役割を担う他のアプローチや理論と一致している。

集団アプローチには他に3つの限界がある。第1に、どんな問題が検討され、なぜそれらが部門や国家間で異なるのかについて多くが語られていないため、集団アプローチには意思決定の説明としての限界がある。集団アプローチは、集団が意思決定に参加することを想定しているのだが、どのように利益が政策の提示に作用するのかには言及しない。集団アプローチは、なぜ利益集団がある部門では強力で、他ではそうでないのかを説明していない。政策変化や変化の程度を理解するための、まさにその道具という訳ではないので

ある。尋ねられることが必要な疑問として、成員の集合的なインセンティブの配分からといったように、集団の形成には政策部門にどのようなインセンティブが存在するのかということであり、そして何が収集活動と政策結果の間の連関なのだろうか。政策過程における集団の研究は、集団それ自体の役割を基礎とするよりもむしろ、団体や組織内での政治に関わる人々による合理的な行動の理論によって完成される必要がある。

第二の問題は、議論の循環性である。もし、アプローチが集団過程という点から全てを説明しているならば、原因と結果の間には何ら違いはないのだから、評価が述べられることはほとんどないままなのである。政治全体は、集団の中へ屈折しているのだから、集団政治の調査や分類は、現実のありのままの記述というよりは説明として現れている。集団を考慮することで、集団の役割のさらに厳密な定義が重要視されるであろう、より興味深い質問に行き着く。もし研究者が政策過程において集団が重要な行為者であると考えるのであれば、組織化と流動化のインセンティブを持ち、官僚的・政治的な意思決定を制約するのだが、そのとき研究によって見出されるのは、どのような状況下で集団は力を持つのかということや、集団はいつ協力したり反発したりするのか、集団の政策への相互作用の効果は何であるのかといったことである。集団アプローチは、制度学派がしているのと同様の広範で強引なアプローチを政策の理解に利用しているようだ。

第三の問題は、制度と国家は役割を果たしきれていないということである。制度論的アプローチが政治の非公式 (informal) な点を考慮していないことを批判するのに多くの論点を要したことを考えると、この批判はむしろ皮肉に見えるかもしれない。しかし、そこで議論は、制度は重要でなく、話の一部に過ぎないということである。制度が集団アプローチに現われるというのは正しい。ダール (Dahl 1991) のような古典的な多元論者にとって、民主主義政府の構造、つまり多数政治 (polyarchy) は、複合的な集団のアクセス (multiple group access) と権力の分配の原因を説明している。多元論への批判のために、強力な集団が用いているのは、自らの力を強化する手段としての国家の制度であり、意思決定過程から他の集団を排除するか、議案を統制するかして、弱い集団にとって重要な問題が、議論や考慮されないようにしている (Schattschneider 1960)。制度とは、政治上の世界観によって貧者が富者を支えるという主張である。集団を考える人にとってより困難なことは、制度は集団を強化するというよりは、その相互作用を形成するのだという考えである。これは、新制度学派の考察を、国家間の政策結果の多様性への理解に当てはめた Steinmo などの議論であった。決定に達するまでの異なる議論は、異なる政策を導く。さらに政党は、単に利益の集合体であるというよりはむしろ、制度論的な実体でもあり、自らの行動を国家の部局と融合させようとしている。同じように、官僚制は、集団政治の場であるのだが、集団内部の行動と計画とは分かれた習慣と実践を持つ組織と制度でもある。

より興味深い考えに、国家は利益集団への関係において独自の利益を持っているというものがあり、このことは時や場所によって異なるのかもしれない。ノードリンガー (Nordlinger 1981) による記述の中では、国家が利益からの自治権を弱々しく持っている

のは、例えば首尾一貫した外交政策に続く、策略の自由 (freedom of manoeuvre) を追求しているからである。一般に、この考えは比較公共政策の問題に応用されてきたのだが、一つの例として、クリスチャンセンとドーディング (Christiansen & Dowding 1994) が論じたのは、アムネスティ・インターナショナルという同一集団の影響が、内務省 (Home Office) と外務省 (Foreign and Commonwealth Office) という2つの英国の国家省庁間で異なっていたということであった。内務省がロビー集団を意思決定過程から排除していたのは、それが英国の人権政策を批判していたからであった。後者の場合、外務省がアムネスティを審議に参加させていたのは、チリのような他国での人権侵害に対するその公的立場がそれらの政府に圧力を加えるために使われうるからであった。国家の利益は政策部門によって変わるのであろう。このことが示唆しているのは、単なる別の集団として官僚部門を扱う集団分析の戦略は、制度が存在する政治的な環境によって位置づけられる必要がある。例えば部局がより多くの現金を求めるロビイストとなる公的支出の決定のような、ある種の決定においては、官僚の派閥はまさに集団のようにふるまう。しかし、政府の政策を実行したり、取り締まり機能を演じる時には、官僚は別の役割を担うのである。

・コーポラティズム

国家は独自の利益を追求し、集団への影響を構築するという議論は、コーポラティストの文献が数多く進められている。(Winkler 1976; Lembruch and Schmitter 1982) コーポラティズムとは、特に第二次世界大戦後、西欧民主主義の強力な国家という文脈における集団政治の説明である。政治よりも経済が中心であるために、とりわけ民間部門のリーダーと労働組合の関係のように、生産者集団の国家や相互に対する関係を、国家が制度化している。このことは、各々の国ごとにそれぞれ当てはめることができる。ドイツやオーストリア、スウェーデンには、長期にわたって打ち立てられたコーポラティストの様式がある。フランスや英国には、より不安定な国家-利益集団関係があり、コーポラティズムは周期的にしか存在しなかった。記述的な調査ツールを用いることの問題が意味するのは、コーポラティズムのような調停がどのように機能するのかを説明するために、他の説明形態が使われる必要があるということだ。コーポラティストが説明を求められているのは、なぜ集団は協調し、どのようにして和解の伝統と国家の伝統が明らかになるのかということである。コーポラティズムに関する別の問題として、国家の経験は非常に不定であり、変わりやすいので、相互作用の典型的なパターンを説明することは難しい。時折、コーポラティストの調停は安定的であり、30年かそれ以上続くが、その後、統治する政権は解散するか変わるのである。このアプローチは変化を説明していない。しかし、それはまた複雑さの重圧の下で崩壊する大きな概念のケースなのである。概念の衰退は、試されうる (testable) 仮説の生成が不可能であることを反映している。

コーポラティスト理論はまた、とりわけ英国では、1980年代、1990年代の行政官主導の

政治 (the executive dominant politics) にも対抗できなかった。ケインジアン・マクロ経済戦略の終結は、西側経済のインフレ圧力を統制する 3 者間関係の明確な必要性を取り除いた。1980 年代には、組合の性格の後退と変化や、ニュー・マネジメント戦略の出現が、多くの伝統的な和解的調停を行き詰まらせた。新しい利益集団政治の流動性は、特に欧州連合のレベルにおいては、コーポラティズムが機能するために必要な、より安定的な意思決定手順を弱体化させた (Streek and Schmitter 1991)。他方、このアプローチはそれでもなお、いくつかの北ヨーロッパ国家やスカンジナビアにおいて、国家・産業・労働組合の間での長期的な合意関係へ何らかの応用可能性を持っている。

・ネットワーク・アプローチ

ネットワーク・アプローチが、主として公共政策研究における集団という観点を取って代わったのは、大部分はコーポラティズムのようなアプローチの限界のためである。研究者が今や用いているのは、ネットワークの隠喩と、意思決定者がさまざまな政策部門に影響することから、その関係を記述し、説明しようとする調査技法である。そのアプローチが主張しているのは、集団の代表、官僚、政治家などや、意思決定への参加者の間における異なったタイプの関係こそが、政治システムが政策を処理する上での様々な方法を説明しているということである。ネットワーク・アプローチが集団政治と違うのは、政策過程におけるその存在感と組織性をもたらす影響力よりはむしろ、意思決定者間の関係が重要であるからなのだ。ネットワーク・アプローチは集団の概念を用いた説明と似ていて、それは、意思決定の正式な調停のみならず非公式かつ連携的な側面に焦点を当てているからである。

ネットワーク・アプローチは、合衆国の研究者が政府に付随する諸機関の理解に至る方法の変化を起源としている。農業・外交政策などの政策部門に関与する関係者に関する研究において、合衆国の研究者が用いたのは、「鉄の三角形」の暗喩であり、国会の委員会、行政当局、産業団体の関係を表している。その 3 つの関係者のセットは、意思決定過程の主要な役割を担っており、互いに強力な関係を支えている。他の意思決定者は、たとえ国会や行政内部からでも、通常は含まれることがない。これらの政策補完システム (policy subsystems) は安定していて、ほんのわずかの意思決定者が政策立案を支配している。他の関係者は、利益がないためか、意思決定から除外されているために、関与していなかった。

合衆国における政策立案の伝統的な知恵は、1950 年代から 1960 年代にかけて行われた事例研究からもたらされたものである。例には、水道、農業など、公的な事業が含まれている (例 Maass 1951)。よく知られた概念の事例にありがちなことなのだが、用語が共通したものになった 1970 年代以前に、「鉄の三角形」の語を実際に用いた研究者を見つけることは難しい。通常、議論されていることは、政府に付随する諸機関や通常少数の関係者を取り込んだ密接な関係を持つ政策の「渦 (whirlpools)」と喩えられた。しかしながら、

たとえもし名称は共通していなくても、関係性を表す他の用語はよく知られており、多くの批評家が言及するように、これらの概念は政策立案の現実を捉えることを可能にするためには、単純すぎたのであった。ヘクロ (Hecl) は、「鉄の三角形は破滅的に不完全というほどには悪くない」とされている (1978:88)。この暗喩を支える政策過程には多くの関係者が存在しすぎるのである。

1960年代後半以来の合衆国政治の変化は、政策補完システムの安定的な政治を途絶えさせた。ポスト物質主義の価値基準の出現 (主として経済的な利益よりも環境のような政治問題)、抗議の流行、権威への疑問や、政策問題の解決における確信や楽観主義の喪失は、産業団体の権威や官僚政治の実践の背後にあった合意を打ち砕いた。鉄の三角形に代わって、現在はネットワークや「影響力のクモの巣 (‘webs of influence’)」が問題となってきている。もし、政策立案の閉ざされた世界があったならば、緩やかで開かれた関係により結び付けられたロビイストや専門家、政策分析者、行政担当者の数の増大によって、その世界は崩壊していたはずである。政府は寄せられる要望と高い期待の数によって、過負荷という、1970年代後半に普及した考えを反映して、ヘクロが論じたところによると、国家の拡張された役割は政策によってますます多くの利益を創り出し、意思決定者に寄せられる要望の数を増やしたのだった。政策立案は、予測するのが難しくなり、結果としてより変わりやすいものになった。

ヘクロ (1978) の論文は、いまや頻繁に引用されているが、政策研究におけるネットワークの概念の到来を先触れするものであった。その結果、部分的に、政策補完システムの文献がより洗練されたものになったのは、鉄の三角形は現実的な説明ではないことを示そうとしたからであった。Gais 等 (1984) が論じたように、利益集団の新たな作戦が合衆国の政策立案構造に影響を及ぼし、鉄の三角形を打ち壊している。同様に、C. ジョーンズ (Jones 1979) がアメリカ合衆国のエネルギー政策立案に関して行った研究は、エネルギー政策立案における馴れ合い政策の輪が、アラブとの石油取引停止からの圧力で打ち砕かれたことを示している。ブラウン (Browne 1995) による議会での農業政策立案の説明が論じているのは、鉄の三角形よりむしろ、緩やかなネットワークの考えは、多数の関係者とそれらの移り変わる関係のために、特に変革後の議会 (the post-reform Congress) においては、関係性のよりよい説明をしているということである。連邦議会議員が政策に影響を及ぼす機会はより多くあり、有権者が自らの利益を実現するために議員にますます圧力を与えるのは、1970年代の委員会構造の改革で、委員長によってなされていた政策への支配力が弱められたからである。政策ネットワークは国会議員間に存在し、三角形の「頂点 (‘nodes’)」間だけでなく、選挙区に広がっている。彼はまた、ネットワークの概念が表しているのは、鉄の三角形の暗喩によって示されていた合意よりもむしろ、政策「領域 (‘domain’)」内やネットワーク間の対立の現実であるとも論じている。関係者は、相互にとって有利なように関係を打ちたてるような「ネットワーク化」に何らかの努力をしている。政策立案の複雑さのために、ネットワークというものは、もし機能するはずであれば、

「議会からの広く及ぶ要求に対して、開かれ、よく反応し、機会を与えられ、浸透され得る」(1995) 必要がある。ヘクロが述べた利益集団リベラリズムの混沌の兆候に従うよりもむしろ、ブラウンは、それが持つ浸透性によって、政策領域が変化に対応し、不安定な要求に反抗したり、吸収したりすることが出来るような、本来、調整をするための装置として、ネットワークをみなした。このことは、鉄の三角形の安定的な政策環境への回帰を意味してはいない。アメリカ合衆国では、有権者の利益は主として、政策の変化と内容を説明している。しかし、いくらかの秩序と共通理解が、対抗する政策の不安定さや多数の利益に対して、必要とされている。重要なのは、ネットワークはブラウンの説明の一部を形作っているに過ぎないと強調することである。政策結果は、利益変化、制度論的な制限、ネットワーク化の複雑なバランスから生じている。

・形式的なネットワーク分析 (Formal Network Analysis)

より方法論的に複雑であるのは、政策部門の研究にとっての形式的なネットワーク分析の応用である。計量社会学的な (sociometric) 調査技術は、政治上の関係に社会学・人類学で用いられる概念を当てはめたモノである。その考えによると、ネットワークはどれくらい密度が濃いのか (関係者はどの程度互いに関連付けられているのか) や、ネットワークの中心はどこにあるのか (人々が互いに連絡を取るために接触する人物は誰か)、ネットワークと構造上等価なものとは何か (関係の構造という点で関係者は互いにどれくらい密接か)、いくつの派閥がそこにあるのかを見出すことによって、ネットワーク内の関係が測られ得る。これらの形式的なネットワーク・アプローチは、より印象に基づいた説明によって伝えられる考えのいくつかについて、さらに厳格に調べている。ドーディング(1995)が指摘しているように、データ分析の莫大な努力の結果は、たとえ数字によって裏付けられた直観を持つことが有用であるとしても、せいぜい常識からの推定に過ぎないことがよくある。

例えば、ロバート・ソールズベリー(Robert Salisbury)、エド・ローマン (Ed Laumann)、ジョン・ハインツ(John Heinz)やロバート・ネルソン(Robert Nelson)は、アメリカ合衆国の政策立案を理解するために、その技術を応用していた。彼らの研究の一つが考察したのは、農業・エネルギー・保健・労働における政策立案に関わるエリートであった (Heinz et al. 1990)。政策補完システムが政治とは異なる形態であるというロウィ (Lowi) の考えは、それぞれが同じ構造を持っているとするネットワーク分析によっては裏付けられない。政策立案システムには、「空虚な核 ('hollow core')」があるか、もしくは中心はなく、それぞれが同様に明瞭な構造を欠いているのだ。

より洗練された事象やネットワーク分析で対照的な結果を見出したのは、ローマンら (Lauman et al. 1985) による合衆国の保健・エネルギー政策の研究である。ネットワーク間の類似性の代わりに、彼らが発見したのは、エネルギーにまつわるネットワークがすべ

ての関係者にとって非常に不安定であるのに対して、保健政策には資源を持つ関係者だけを取り込んだ、より厳格な関係性があることであった。ローマンとノーク (Knoke) の『組織的な国家』(The Organisational State 1987) は、ネットワーク分析による政策変化の最も発展した応用であり、合衆国の保健・エネルギー政策の事例を用い、政策部門間の重要な違いを再発見した。最近では、国家を超えた政策立案の研究があった (Knoke et al. 1996)。記述的なアプローチにあるように、ネットワークに基づく政治連合は不安定で、長期的な連携がほとんどなく、政策立案に関わる多くの民間組織があるということを、ネットワークのモデル化は示している。政策ネットワークにおけるはっきりとした溝を見出すことは難しく、政策立案は非常に複雑であるという考えを確かめたとされている。

・政策ネットワーク

合衆国の文献よりも数多くの研究がなされているのが、英国での政策ネットワーク・アプローチの研究である。まず、英国の研究者は合衆国の研究からの着想を得ている。(Jordan 1990) 例えば、リチャードソンとジョーダンの『圧力下での統治』(Governing Under Pressure 1979) は、「政府に付随する機関 (sub-government)」の語を応用している。英国の予算作成過程の古典的な研究である『公的資金の私的政府 The Private Government of Public Money'(1974)』は、政府に付随する機関 (sub-government) の文献について特に関心を示したヘクロとウィルダフスキー (Hecllo and Whildavsky) という2人のアメリカ人によって行われた。予算作成は、政策全体を取り巻いている (すべての政策部門が公的資金を必要としている) ために、例えば農業の研究よりも、政策部門アプローチには適していないようであるが、ヘクロとウィルダフスキーは共同体の概念を用いて、政策立案者、とりわけ大蔵省の役人と官庁を超えた彼らの協力者 (their allies across Whitehall) の間における、密接な相互作用を表した。2人が論じたのは、政策とは、民主的な制度への説明責任の原則 (the principle of accountability) よりも、むしろこの小さな集団の価値基準や考えによって説明され得ることである。政策は、広範な民主的なプロセスにおける議論を通じてではなく、関係者の役割や価値基準を通じて明らかになるのだ。ヘクロ (1977) による、アメリカの政策過程における多数の個人に関する説明、つまり「新来者の政府 the 'government of strangers」) と比較して、関係者が小数で政策共同体が閉鎖的であることによって、英国の政策様式と行われる決定の型の特殊性が説明されているということである。

より明白な英国のネットワーク・アプローチは R.ロードス (Rhodes) が先駆けであり (1986;1988)、マーシュ (Marsh) とロードスによって拡張され、多くの研究論文や論評で精練された (例 Wilks and Wright 1987; Wright 1988; Smith 1993)。ロードスの考えによると、現代の政策立案がそれぞれの政策部門に多くの制度を含んでいるのは、特に政府にいくつかの層があるときや、選任・非選任の団体があるときである。ロードスはベンソン (Benson 1982) から、組織は資源を交換するという考え方をとっている。意思決定主体

には、いくらかの策略の余地があるのだけれども、それらは互いに依存しあっており、そのため密接な関係を形作っている。資源への依存がないということが、政策ネットワークを形成する。ロードスは異なるネットワークの型を分類している。彼が識別しているのは、ヘクロ（1978）によって展開された、ゆるやかで開かれた移行していく関係者のきらびやかな一群からなるような、論点となるネットワーク（issue networks）と、ヘクロとウィルダフスキーによってなされた政策共同体とであり、後者は安定的な限られた構成員、サービス運営への共有された責任と高度な統合によって位置付けられている。政策共同体の概念は、アメリカよりも強い官僚と行政官を持つヨーロッパ政府の実践に合っているようである。ロードスのモデルが議論しているのは、たいていの意思決定はこれらの限られ、閉ざされた共同体でなされるというものである。

研究者は、政策共同体モデルを記述上の道具として用いることがしばしばある。複雑なものを解釈するための暗喩を動員することによって、研究者はどのように政策が作られるのかを理解することができる。「共同体」という語は、少数の関係者がお互いをよく知っていて、同一の価値観と政策目標を共有しているという概念を表している。もっと大げさには、研究者は政策の差異と変化を説明する概念を用いている。ロードスの議論の根本で論じられたように、関係者のネットワークの存在は、政策の実行がしばしば困難である理由の一つである。ロードスが英国の中央-地方関係の例で与えた通り、特に地方自治体財政をめぐるのは、政策共同体を締め出した行政官の試みが常に政策失敗あるいは「政策混乱policy mess」に至るということを証明している。たとえば、1980年代初頭には、英国の中央政府は、関係性を法的に規制する多くの試みをしたにもかかわらず、地方自治体の支出レベルを下げるという意図を認識することができなかった。地方当局は、独創的な会計によって、新しい規則を避けて、逃れることができた。

マーシュとロードス（Marsh and Rhodes 1992）がネットワークの概念を用いたのは、サッチャーに率いられた英国の保守党政権期における、住宅・農業・ヨーロッパ政策と労使関係に関する政策意図の相対的な成功と失敗を調査するためである。政府が政策共同体を認識することができないのは、一つには（成功もあるけれども）政府の失敗が原因だったと、彼らは論じている。しかし、マーシュとロードスが、政策共同体の概念をこの問題の解決に本当に必要としていたことは、明らかではない。政策の失敗の説明は、伝統的な実行分析の内にすべて含まれていて、マーシュとロードスはその重要性を認めている。実行分析が、実行の成功と失敗に焦点をあてているならば、今起こっている実行転換の数や、政策設計の明快さ、政策立案者が持とうとしている資源の重要性を調査するだろうし、これらの要素すべてはネットワークの構造に影響を持っているのである。ネットワークは、実行の成功と失敗の原因というよりはむしろ結果なのである。

より野心的なのは、マーシュとロードスによる『英国政府の政策ネットワーク（Policy Networks in British Government 1992）』である。ネットワークの性格が政策結果と政策変化を説明することを論じている。政策ネットワークが政策協議事項を制約しているのは、

それらがいくつかのグループを権力の行使から排除する合法化された関係だからである。古典的な事例には農業があり、ネットワーク論者（network writers）は閉鎖的な関係が政策の安定性と利益主義的な変化を引き起こしているのだと信じている。政策共同体の性格の相違は、特に関係の強さと排他性は、ある部門での政策立案が他とは異なりうる理由である。このように、『英国政府の政策ネットワーク』における例では、農業の閉ざされた世界は、海上防衛政策と良い対照になっている。海上防衛の専門家が利益を推進することができない理由は、ネットワークの持つより再編的な性格のためである。技術者は意思決定手続きを支配していたけれども、権力を行使する他の利益が存在していた。

マーシュとロードスが論じているのは、経済変化、イデオロギー、知識や超国家的な政策立案のような、外部の事象の影響下におけるネットワークの変化の仕方は観察可能だということである。例として、新たに選出された政権による、より多くの（職業）訓練の場を設けることや準市場を通じた教育を提供することなどのようなプログラムの導入が挙げられる。経済変化もまた公共支出の削減を引き起こし、それゆえに政策ネットワークの構造と機能に影響を及ぼしている。しかしながら、彼らの議論によれば、これらの変化は政策ネットワークから完全には独立でなく、仲介されているのである。ネットワーク内の関係者は、外部の出来事への反応の仕方を選んでいる。ネットワークは、意思決定者がどのように政策選択を行うのかということ、形づくっているのだ。例えば、保健政策において、多くの変化は、保健への増大する需要と限られた予算という形で、ネットワークの外に由来している。だが、意思決定者が限られた資源を配分する方法は、ネットワーク内の関係性と規範に依存している。ネットワークの重要性という主張を評価しているのは、関係性のパターンが政策変化の要素にすぎず、重大な部分ではないからである。

スミス（Smith 1993）は、ネットワークの自発的な影響力に対する最強の防御をした。彼が追求したのは、国家という観点を含むことによって概念を拡大することであり、また、ネットワークに影響する社会・経済変化の詳細な説明も与えている。スミスが強調したのは、政策共同体は、他の集団を排除する制度化された関係であるということである。そして、それら（政策共同体）は「ある程度、構造化した制度」（1993）であるとさえ論じようとしている。

ネットワークは、国家関係者が自律性を強める手段であり、調停や行動制御のためのメカニズムである。ネットワークは、国家と社会とを関連づけている。意思決定者の共同体は、国家公務員の戦略的行動（manoeuvre）の自由を高め、従って政策結果に影響するのである。マーシュとロードスの説明によれば、ネットワークは広漠とした社会・経済変化を調停するものである。ネットワークを公務員のニードと複雑な社会のプロセスに結びつけることによって、スミスがやろうとしていたのは、ネットワークアプローチは国家の説明をしていないということや、政策変化を説明できないという批判に答えることである。

・ネットワーク・アプローチへの批判

ネットワーク・アプローチへの批判はたくさんある。ネットワークという考えは、広い応用と激しい批判の両方に行き当たっている。暗喩が組織化の枠組みとして取り入れやすいので、それは調査の主題になっている。政治のほとんどの観点は、関係性についてである。しかし、もし研究者がネットワークとして政治上の関係性を記述することを望んでいるならば、結局政治のほとんどを記述することに終わるのがしばしばである。そのような包括性が重要であるのに対して、概念が現象の極めて狭い範囲に合致しているとき、ネットワークのすべてを包含する性質は問題を引き起こす。ネットワークはあらゆるものであると同時に何物でもないというようなことが、政策立案のすべての点に生じる。しかし、ネットワークがどのように機能するのかを決定する利益・考え・制度のような他の要因を、研究者が組み入れない限り、概念は説明の基礎として使い難い。結果は、ネットワークの考えが、本当に描いている何かを説明しようとする上での限界点まで拡大された、終わらない議論の環となる。社会科学においては常に、その秘訣は極度の儉約である。理論というものは、できるだけ少ない説明変数で、社会あるいは政治現象の様相を説明できる必要がある。

スミスの研究では、国家と社会の変化に関するすべての局面で十分に統合された制度として、ネットワークを描いている。統合の結果、説明がなされようとしている正確な主張に従うことは難しくなった。しかし、ネットワークは、その用語と同様の意味での制度ではない。そのかわり、制度上の構造に関係があるけれどもそのような構造とは融合しない、比較的、非公式で個人的な関係性のパターンである。厳密に定義される時、ネットワークは、あるいはネットワーク構造のようなネットワークのある局面は、原因となる影響力を持つと考えられうる。

ドーディング (Dowding) が論じるには、政策ネットワーク・アプローチがモデルとして失敗するのは、「説明の推進力、つまり独立変数が、ネットワークの特徴それ自体ではなく、むしろネットワーク内の要素の特徴だからである。これらの要素は、ネットワークの本質と共に政策過程の本質を説明している。」(1995) ネットワークの研究者が、ネットワークを独立変数とみなしているのは、ネットワークの働きの重要な側面が、まさに政策研究が説明しようとしていることである時である。ドーディングは、ネットワークが開かれているか、閉ざされているかという事実は、何も説明していないと論じている。それらの構造や働きは、政策部門に影響を及ぼす他の変化を、ほとんど反映していない。ネットワークと政策共同体の問題は、ほとんど問題にならない。ドーディングがマーシュとロードスの事例研究からいくつかを考察し、論じたところによると、ネットワークは重要な関係者の交渉戦略の源泉であり、ロードスによる権力依存モデルの定式化はネットワークを動かすモーターである。マーシュとロードスが分析の損害に照らしてこの考えを断念するように、ドーディングは示唆している。

ドーディングの議論が意味しているのは、何が起こったかを交渉ゲームが説明するとき

には、ネットワークの考えは必要とされないということである。実際、マーシュとロードスの著作における事例研究のいくつかは、序論と結論を除いて、ネットワークの考えにはほとんど言及がない。このように、ウイストー（Wistow 1992）による保健政策共同体の記述は、保健政策の異なる関係者の利益を考察したものであり、医師や看護婦の団体、管理者、そして様々なレベルで働く官僚を含んでいるが、利益の対立の推移も調査している。ドーディングが言及したように、海上防衛の例は、地方や地域の国土排水委員会（Land Drainage committees）の排水技術者が完全な海上防備を望み、農業省や地域水道委員会の職員に反対していたということである。意思決定の方向性はネットワークによってではなく、交渉戦略途上の様々な利益によって決定されるのである。

政策ネットワーク・アプローチの他の批判は、それほど厳しいものではない。主な批判点は、アプローチが制度と国家の説明をしていないということである。これは主として、政治のより形式的な側面を回避しているからである。関係性が重要であるのは、それが行動の価値と規範を一般化するときである。マーシュとロードスの主張は、政策ネットワークが「中' meso'」理論で、マクロレベルの分析（国家）をミクロレベルに結びつけている。政策ネットワーク研究は、国家に関する異なる理解と共に使われうる。おそらく、ネットワーク論者は、非常に神経質である。明らかに、ネットワークは、特定の国が違った国家の伝統の中での異なる文脈の中で働いている。異なる部門には、特定の調整機関が配置され、国家公務員の特別な利益があるのだ。ネットワーク・アプローチにおける制度の役割をみとめることができる（Pererson 1995）のは、制度論的戦略がネットワーク内の関係性の基礎となっているときである。この本で論じられた他のアプローチにあるように、政策を立案するという局面だけに焦点を当てたアプローチは、すべてを説明するようには拡張され得ない。疑問なのは、それがどれくらい説明しているかということと、ネットワーク研究者がドーディングの批判に答えることができるかどうかである。

さらに批判的なのは、カシム（Kassim 1994）が論じる、ヨーロッパ連合のような、特に複雑な政策領域における境界問題である。批評家が論じているのは、ネットワークがどこで始まり、どこで終わるのかは明らかでないということである。誰がネットワークであり、誰がそうではないのかも特定されない。しかしながら、定義と識別の問題は社会科学にはよくある問題で、いつ何らかのプロセスが始まり、終わるのかを正確に知ることは難しい。制度を定義することが難しいのは、とりわけ制度が、立法府や裁判所、官僚制のような単なる機関ではなく、手続きを操作する規範や基準を網羅しているとみなされる時である。社会学者が認識しなければならないのは、調査する現象が高度に差別化され、複雑であるということと、最良の調査戦略は概念を見限るよりはむしろ、不明瞭さに対処する方法を見出すということである。しかし、ネットワークが境界問題にとりわけ弱いということがありうるのは、政策部門に影響を及ぼす問題と同じくらい急速にほとんど変えてしまうような関係が、ネットワークにはあるからである。議論が行きつくのは、ネットワークは適用する概念としては柔軟すぎるという、カシムの他の批判である。ネットワーク分析は