

民主主義とガバナンスの関係性はどのように捉えられるのか

岩 崎 正 洋

- 1 民主主義とガバナンスの関係をどう考えるか
- 2 民主主義をどのように捉えるか
- 3 ガバナンスにおけるホメオスタシス
- 4 COVID-19パンデミックにおける民主主義とガバナンス

1 民主主義とガバナンスの関係をどう考えるか

民主主義 (democracy) がガバナンス (governance) の失敗を修復できるのかという問いは興味深い⁽¹⁾が、それに取り組むのは容易なことではないように思われる。その理由には、いくつかのことが挙げられる。まず、この問題があまりにも広範囲の領域にわたる現象を対象としており、どこに焦点を定めるのか、何に焦点を絞れば、この問題を捉えることができるのかという議論の出発点にかかわる困難さに直面するからである。それだけでなく、「民主主義」と「ガバナンス」という二つの主要な概念のもつ曖昧さに加え、それらの論争的な性格をふま

えると、かなり意識的に論点を絞り込まない限り、議論が拡散し続け、議論の収れんがみられないばかりか、一定程度の共通の認識さえ導き出すのが困難になるのではないかという懸念が生じるからである。

そうならないようにするためにも、本稿はまず、議論に先立つ予備作業として、「民主主義」と「ガバナンス」という二つの主要な概念に注目し、それぞれの概念の理解に努める。さらに、両者の関係に目を向ける際に、どこでみられるガバナンスを対象とするのか、言い換えるならば、どのようなガバナンスを対象とするのかという点にも注意を払う必要があることを指摘する。そのうえで、民主主義がガバナンスの失敗を修復できるのかという問いを考える際に、取り扱うことができると思われる論点を抽出するとともに、論点を整理する。これらの作業を通して、本稿は、民主主義とガバナンスの関係に注目することにより、両者がときに置き換え可能であり、ときにお互いが補完関係にあるだけでなく、ときには相反性をもつ可能性があるのか否かという点についても併せて考えることとする。

本稿は、いつか稿を改めて正面から民主主義がガバナンスの失敗を修復できるのかという問いを論じるための準備作業として位置づけられるものである。そのため、本稿においては、民主主義とガバナンスとの関係性をどのように捉えることができるのかについて論点整理を行うことを目的としている。

2 民主主義をどのように捉えるか

「民主主義」とは何か。また、「ガバナンス」とは何か。これらの問いをめぐっては、これまで数えきれないほどの議論が蓄積されてきており、数多くの定義が存在する。それにもかかわらず、いまだに誰も異を唱えず、誰もが納得できる定義は存在しない。ガバナンスという概念よりも、民主主義の概念の方がさらに古い歴史をもつ

とはいえ、今のところは人口に膾炙した定義がいくつかみられるだけである。

たとえば、民主主義の概念については、シュンペーター (Joseph A. Schumpeter) やダール (Robert A. Dahl) のように、選挙競争を中心に置いて民主主義を定義づける立場が長きにわたって受け入れられてきた。⁽²⁾ 今なお政治学においては、民主主義に関する最低限度の定義としてシュンペーターによる民主主義の定義がしばしば議論の出発点に位置づけられる。もちろん、ペイトマン (Carole Pateman) のように、シュンペーターに代表される「競合的エリート民主主義」理論のような、代議政治理論が民主主義理論のすべてだということではないという批判的な立場からは、参加民主主義が唱えられてきた。⁽³⁾ また、フィッシュキン (James S. Fishkin) をはじめとする「討論民主主義」ないし「熟議民主主義」 (deliberative democracy) 理論が論じたのは、シュンペーター以来の民主主義理論の系譜とは一線を画すような、普通の人びとの参加に目を向け、民主主義における人びとの討論や熟議の重要性を指摘したものであった。

さらに、ロザンヴァロン (Pierre Rosanvallon) も「カウンター・デモクラシー」 (counter democracy) の概念を提起することにより、民主主義の現状に対して新たな見方を提示した。ロザンヴァロンによれば、現在の民主主義においては、選挙や議会などの「合法的な民主主義的制度」が機能しなくなっており、選挙・代議制の機能が不全に陥っているとされる。合法的な民主主義的制度とともにシステムをなすのがカウンター・デモクラシーであり、カウンター・デモクラシーとは、「ゴシック建築の飛び梁よろしく、もう一方の民主主義を強化する民主主義の形であり、社会集団に拡散した間接的権力の民主主義、選挙で正当化される挿話的な民主主義に対する、不信にもとづく恒久的な民主主義」⁽⁴⁾ のことである。彼は、現在の民主主義が抱えている問題について、これまでのように選挙を重視する視点ではなく、むしろ選挙や議会の外側に視点を移すことによって捉え直し、カウンター・デモクラシーの概念を示すことによって新たな見方を提示した。⁽⁵⁾

今日の民主主義について考えるのに、選挙だけに目を向けているのでは不十分であることは明らかである。国政選挙であれ地方選挙であれ、いずれの選挙においても投票率の低下が常態化しており、投票率の示す数字次第では、選挙の有効性さえ問われかねない状況にあることは否定できない現実となっている。選挙における選択肢たる政党に対する人びとの支持も流動的であり、世論調査においては常に特定の政党を支持しない無党派層が圧倒的多数を占めており、彼らが選挙のたびに異なる政党を支持することにより、政党政治の不安定化が指摘されて久しい。⁽⁶⁾確かに、既存の民主主義の理論の多くが選挙を中心に据えて議論を展開してきたようにみえる。徐々に選挙以外の側面にも目を向けるようになったのは、理論的な視座からの批判にもとづいているばかりではなく、現実の民主主義が抱える状況からもたらされた視点であることも見逃すことはできない。

そう考えると、本稿において、どのように「民主主義」を捉えるのかという判断を行うには、より一層慎重にならざるを得ない。昔から通用する概念規定を採用すれば事足りるわけではないし、現在の流行に引きずられるのも適切とはいえない。ここで挙げた民主主義論者による概念規定を羅列するだけでも、民主主義の定義は、それぞれ異なっていることが明らかである。しかし、それをふまえて共通した何らかの論点について容易に合意形成が実現するとは思えない。ここでの目的は、民主主義の概念が多様である点をとことん強調することではなく、ガバナンスとの関係を考える際の参照基準として、民主主義の概念をいかに理解するのかということである。競合的エリート民主主義理論が選挙競合を重視し、とりわけ選挙が民主主義の根幹をなしていることに力点を置いて議論を展開するのに対し、それ以外の民主主義理論は、選挙以外の側面を重視している。いずれか一方の側面に限定することによって民主主義を規定するのではなく、両方の側面を包含することによって民主主義を捉えなければならぬ。

民主主義が機能しているのは、たとえば、政治システム論において示されるように、⁽⁷⁾政治システムの動態モデ

ルが想定通りに作動している場合である。政治システム論が前提としているのは、環境から影響を受けた要求ないし支持といったインプットが政治システム内を通過すると、政治システムからアウトプットが出され、アウトプットは政治システムが次になすべきことへとフィードバックされていくという一連の過程が動いている状態である。民主主義においては、一般の人びとが政治システムに対する要求や支持を選挙や日常の政治活動を通してインプットし、政治システム内では利益集団や政党、議会や内閣、首相や大統領、執政府や裁判所がそれぞれの機能を果たし、インプットをアウトプットへと変換する。

アウトプットには正統性が付与されている。現代の民主主義においては、議会制民主主義という制度的装置のメカニズムによってもたらされることであるといえ、人びとの意思を反映したインプットが結果的に人びとの意思を反映したアウトプットにつながっていく仕組みを採用している。インプットがアウトプットに変換される過程は、正統性が付与される過程でもある。すべての人びとが、それぞれ自由かつ平等に、自らが選択して決定した結果を反映するのが民主主義である。

したがって、民主主義を規定するには、インプット側だけでなく、アウトプット側も視野に入れる必要がある。その上で、議会制民主主義という制度的装置と、それ以外の部分を考慮に入れることにより、民主主義とはどのようなものであるのかについて明確にしなければならない。そこで参考になるのが、「選出された政府をつくり出す手続きについて十分な同意があり、自由な普通選挙の直接的な結果により政府が権力の座に就任し、この政府が事実上、一連の新しい政策をつくる権威を有し、新しい民主主義によって生じた執行権、立法権、司法権が、法律上、他の諸機関と権力を共有する必要がないとき」⁽⁸⁾という説明である。リンス (Juan J. Linz) とステパン (Alfred Stepan) は、民主化に向けた体制移行後において、民主主義が定着したといえるのはどのような場合なのかを説明した。

民主主義の定着とは、いいかえると、民主主義そのものを示しており、民主主義を定義づけようとする際には参考になる。ここでの説明は、議会制民主主義のメカニズムを説明しており、執行権、立法権、司法権という三権の関係にも言及している。ただし、ここで注意が必要なのは、「執行権、立法権、司法権が、法律上、他の諸機関と権力を共有する必要があるとき」という点である。民主主義という点からいえば、とりわけ制度的装置という点を重視すれば、このような規定によって民主主義を説明することができるが、ガバナンスの特徴の一つは、既存の統治にかかわる制度的装置だけではなく、公式的か非公式的にかかわりなく、他の諸機関とともに権力を共有する可能性があることである。民主主義そのものを規定する際には、三権が「法律上」どのように規定されているのかについて明示されていなければならないとしても、ガバナンスの場合は、三権だけでなく他の諸機関との協力関係が欠かせないのであり、リンスとステパンによる定義はやはり民主主義を規定するだけのものとして理解できる。この点においても、民主主義とガバナンスとの概念規定の違いを考慮に入れる必要性を改めて認識することになる。

さらに、リンスとステパンは、民主主義の定着をより単純に表現し、民主主義が街で唯一のゲームとなるような政治的状况であるという。したがって、民主主義とは、街で唯一のゲームであり、それが定着している政治状況を想定することにより、民主主義の概念を理解することができる。民主主義が街で唯一のゲームであるならば、選挙や議会のような制度的装置だけにとらわれることなく、それ以外の側面も視野に収めることができる。人びとが日常生活のさまざまな場面においてゲームに参加する機会は数多くみられるであろうし、より具体的にいえば、NPOなどの市民参加の形態や、カウンター・デモクラシーを含む多様な社会運動なども街で唯一のゲームに沿ったものだと考えられる。

ここでは、新たに民主主義という概念について定義づけを行うことが目的ではない。ガバナンスとの関係で民

民主主義を考えるには、民主主義が街で唯一のゲームとなっているような政治状況として、「民主主義」を捉え、その上で「ガバナンス」について考えていくことができそうである。民主主義をかなり大雑把に捉えることは、ガバナンス論が取り扱っている論点とも重なり合う部分を見出しやすくするであろうし、民主主義とガバナンスとの親和性を考えるのに有用であると思われる。したがって、以下では、民主主義が街で唯一のゲームとなっている政治状況におけるガバナンスに焦点を絞り、そこでのガバナンス概念がどのような特徴をもつのかについて考えることとする。

3 ガバナンスにおけるホメオスタシス

それではガバナンスについてどのように理解できるのであろうか。ガバナンスという概念についても、すべての研究者から合意を得られるような定義づけはみられない。欧米の研究者によるガバナンス概念の定義づけは、我が国でも広く紹介されており、ピーターズ (B. Guy Peters) やピール (Jon Pierre) 、ローズ (R. A. W. Rhodes) 、ベヴィア (Mark Bevir) 、クーイマン (Jan Kooiman) 、ベル (Stephen Bell) とハインドムール (Andrew Hindmoor) 、ソレンセン (Eva Sorensen) とトルフィンク (Jacob Torfing) など、さまざま論者による定義がみられる。⁽⁶⁾既にガバナンス研究の系譜については、いろいろなところで紹介されているため、ここでまた屋上屋を重ねる必要はないと思われる。

そのため、各論者がどのようにガバナンスについて定義づけを行ってきたのかについては割愛するが、多くの議論でみられる論点をまとめたものとして、新川達郎が「公的ガバナンス」について論じた際の説明が役立つように思われる。新川によれば、以下のとおりである。⁽¹⁰⁾

公的ガバナンス (public governance) 研究を主題とする本書において、「ガバナンス」の意味をどのように定義するかは、極めて重要である。さらにはこれに「公的」という用語を加えることの意味を明らかにしておく必要がある。ガバナンス概念については、一般に、社会や組織の統治の態様をさすものと考えてよいであろう。統治という場合に具体的にそれが意味しているのは、当該社会や組織の活動が一定のパターンのもとにわかれていることを前提に、そのパターンが維持されていること、政治社会的に言えば秩序が維持されていることである。そうした状況は、その社会や組織を維持することができるし、翻って自己保存のためのガバナンスという意味をもつくる。そこには社会や組織の自己統治という意味を読み取ることもできるのである。

ここでは、社会や組織における統治の態様としてガバナンスが位置づけられており、広義にガバナンスの概念を捉えようとしている。社会にせよ組織にせよ、そこでの統治においては、一定のパターンがみられ、パターン維持がなされることにより、社会なり組織が存続できるようになる。パターンが維持されることは秩序を維持することでもあり、それがそのまま自己保存ないし自己統治にもつながる。従来は、国家が独占的に権力を行使し、一国内部の秩序を維持する役割を果たしてきたのであり、国家の統治にはパターンの維持がみられたといえる。ここでは「国家」という用語を使用しながら話を進めていくが、「政府」であっても「地方政府」であっても同様の説明が可能である。

国家によるパターン維持が困難になった場合に考えられるのは、国家以外の他の行為主体に役割を任せるか、あるいは国家が継続してパターン維持の役割を担うとしても、国家を補完する他の存在を包含することによって、従来通りのパターンを維持しようとするかという二つの選択肢である。現実的に考えると、前者のように、国家にとって代わるほどの存在は今のところ見当たらないし、国家が果たしている役割を任せられるような他の存在も見当たらない。その点からいえば、国家が統治の役割を手放すとは考え難いし、国家が統治の舞台から退場す

と考えるのも非現実的である。それに対して、国家が引き続き統治の担い手を務めながらも、同時に他の行為主体が何らかのかたちで統治にかかわることにより、国家とともに従来のパターン維持ないし秩序の維持を行っているかとする選択肢こそが現実的な解決策となる。

それだからこそ、ガバナンスに注目する意義が見出されるのであり、この点は日本語の「共治」や「協治」という表現にもつながることになる。日本における初期のガバナンス研究においては、ガバナンスを日本語で表現する際に、「統治」ではなく、しばしば「共治」や「協治」という言葉を用いて説明されていた。「ガバメントからガバナンスへ」というフレーズが頻繁に使用され、新しい統治の態様を示すものとして、(今では定着したとはいえ)「ガバナンス」というカタカナ表記に落ち着いた。

国家であれ、社会や組織であれ、そこでの秩序維持、あるいはパターン維持を行うことによって自己保存を試みようとすることは、図式化すると、政治システム論におけるインプット—アウトプットの流れを想起させることになる。まさに政治システム論における一連の流れは、政治システムという概念にガバナンスの概念が明示的か默示的にかかわりなく、組み込まれたものであると考えられる⁽¹⁾。政治システムにおけるインプットからアウトプット、フィードバックまでの一連の流れが逆流したり、途中で止まったりしなければ、政治システムの動態過程は機能しているのであり、システムは存続する。政治システムが機能している限り、ガバナンスも機能していると考えることができる。しかし、この点に何らかの問題が発生し、想定通りに(いいかえるならば予定調和的に)システムが機能しない場合には、システムが逆機能を起こし、ガバナンスの失敗といえるような状況が引き起こされる。

ガバナンスにおいては、システムを一定の状態で保とうとするホメオスタシスがみられるのであり、何らかの理由でホメオスタシスに異変が生じると、ガバナンスが効かなくなると考えられる。その意味で、人間の身体が気

温の変化に対応しようと体温調節をするように、社会や組織における統治においても、常にホメオスタシスが働いている状態が想定されるのであり、そこでの働きが鈍くなったり、崩れたりすることを回避するために、何らかのかたちで（人間の身体でいえば、体温調節に相当するような）変化に対する調節ないし適応がなされる。

かりに国家が単独で主たる行為主体の役割を果たし得なくなつた場合には、他の行為主体が代替的に役割を果たしたり、補完的に役割を果たしたりすることによってシステムが機能し続けることになる。これもまた変化に対する調節であり、適応である。そうすることにより、当該の政治システムにおける秩序維持もパターン維持も実現可能となり、システムの自己保存も可能となる。政治システム論を枠組みとして用いることにより、社会や組織が一つのシステムとしてどのように存続を図っているのかについて考えることは、ガバナンスという統治の態様がどのような流れによつてなされているのかを明らかにするとともに、ガバナンスの失敗について考える際に、どこがどのように機能しないのか、いいかえるならば、一連の統治の流れにおいて、どの部分に問題が生じたのかを把握するのに役立つ。

このように考えてみると、ガバナンスにおいては常にホメオスタシスの働きがみられるのであり、それだからこそ、システムにおけるパターン維持や秩序維持、自己保存、自己統治が可能になると考えられる。ガバナンスという統治の態様は、均衡状態を維持しようとするのではなく、変化に対して社会や組織がいかに向き合い方を調節したり適応したりするかを示しており、ガバナンスが効いている状態をいかにつくり出すのか、その状態をいかに維持するのが課題となる。さらにいえば、ここで欠かすことのできない視点は、ガバナンスが効いている状態をつくり出したり、維持したりするのは誰なのか、誰がやってもいいのか、誰がやればいいのかという行為主体の問題である。誰かという視点は、ガバナンスにかかわる行為主体の問題であるが、そこには行為主体の責任の問題とともに、行為主体の正統性の問題が含まれる。

ガバナンスに誰がかわるのかという問題は、国家中心アプローチの立場を採用するのか、それとも社会中心アプローチを採用するかにかかわらず、国家（ないし政府）を挙げることができる。国家という大きな括りではなく、より細分化すると、国家には政治家と官僚が含まれる。さらに、政党や議会、内閣、裁判所などの統治にかかわる制度的装置もときには行為主体として位置づけることができる。これらの行為主体は、それぞれ一枚岩的に行動するという見方をとる場合もあるし、あるいは与党の政治家と野党の政治家とか、財務省の官僚と経済産業省の官僚とかのように、政治家や官僚というカテゴリーを細分化し、より多くの行為主体のかかわりに目を向ける場合もある。それ以外にも、民間営利部門や非営利部門なども行為主体として挙げることができる。さまざまな行為主体が抱えている利害関係を考慮に入れると、各主体がそれぞれ一枚岩的に行動するという見方は現実的ではない。

また、すべての行為主体を対等に取り扱うという見方にしたがつと、行為主体の責任の問題と正統性の問題とが未解決のままとなる。国家の責任、あるいは政治家や官僚の責任と、非営利部門の責任とを同等に扱うことが可能であるとか、適切であるというのは容易ではない。政治家が政治家たり得るのは、選挙を通じて選出されたからであり、それだからこそ公職者としての責任がともなうとともに、そこには正統性が付与されている。議会の議員であれ、首長であれ、彼ないし彼女らはいずれも公人であり、一人ひとりの名前はもちろん、所得や資産などさえ公にさらされる存在である。それに対して、官僚は公務員試験の合格者であり、公的な職務についているとはいえ、一人ひとりの官僚の個人情報までは公にさらされることはない。民間営利部門や非営利部門などがガバナンスにかかわるとしても、公人か私人かという区分にしたがえば、私人のカテゴリーに属すであろうし、性格上かりに公人のカテゴリーに近いとしても、政治家などと比べるとはるかに私人寄りであることは間違いない。

そう考えると、ガバナンスにかかわる行為主体の責任の重さと正統性の有無とを考慮に入れずに、多様な行為主体の参加を前提とするのは楽観的な見方となる。従来のように、国家が機能しなくなったがゆえに、民間営利部門や非営利部門がかかわるようになり、これまでと同様に、あるいはこれまでの水準を下げない程度に統治が実現している場合には、ガバナンスにおけるホメオスタシスがみられることに他ならない。まさにガバメントからガバナンスへという表現にみられるように、ガバナンスが効いている状態を意味する。これまでのガバナンス論がそうであったように、ガバナンスだけを論じるのであれば、それでもいいかもしれないが、民主主義とのかわりという視点を導入すると、行為主体の責任と正統性という問題は軽視できない点であり、民主主義においてガバナンスがどのように機能するのか否かという点に直接間接につながってくるように思われる。

4 COVID-19 パンデミックにおける民主主義とガバナンス

行為主体の問題について考えるための題材として、記憶に新しい最近の出来事をふりかえってみる。とりわけ、ここでは二〇二〇年からの新型コロナウイルス感染症（COVID-19）の感染拡大をめぐる日本の対応に注目する。⁽¹²⁾ 我が国のCOVID-19対策をざっとみるだけでも、いつもガバナンスが効くとは限らず、平時だけでなく緊急時にもガバナンスが効いていなければならぬにもかかわらず、パンデミックのような緊急時にガバナンスが機能不全に陥ってしまう危険があることを理解することができる。この点はまた、行為主体がどのように行動したのか、それがガバナンスの機能不全にどのように結びついたのかを考える手掛かりとなる。

中国湖北省武漢市において原因不明の肺炎患者がみつかった旨の報告が世界保健機関（WHO）になされたのは二〇一九年一二月三十一日のことであった。年が明け二〇二〇年一月一五日には、日本でも最初の感染者がみつ

かり、日本政府は、新型インフルエンザ等対策特別措置法（平成二十四年法律第三一号）第一五条第一項の規定にもとづき、内閣総理大臣を本部長とする「新型コロナウイルス感染症対策本部」を設置することを一月三〇日に閣議決定した。二月下旬の時点で、日本でも世界各国と同様に感染が拡大しており、安倍晋三首相が全国的な各種のイベントの中止や延期を要請し、全国の小中学校、高等学校、特別支援学校などを三月二日から春休みまで臨時休校する旨の要請を行った。

これらの要請は、全国的に感染が拡大しつつある状況を受け、人の流れを抑えることにより、感染拡大を防止するとともに、感染者の増加にともなう医療のひっ迫を引き起こさないようにするためのものであった。いわば、感染拡大を抑え込むためのガバナンスであったといえる。大規模イベントの中止や、各種学校の休校などの措置を講じることにより、人びとの行動を規制しても感染の拡大傾向は衰えることなく、四月七日に安倍首相は緊急事態宣言を発出した。緊急事態宣言は四月七日の時点で七都道府県を対象としていたが、四月一六日には全国に対象が拡大された。

我が国で最初の感染者について報告された後、四月の緊急事態宣言の発出に至るまで、政府は感染拡大を防ぐための施策を次々に打ち出したとはいえ、感染者数は減少するどころか増加の一途をたどり、内閣支持率も低下し続けた。政府は、医療現場も含め、全国的なマスク不足を受け、全世帯に二枚ずつの布マスクを配布することを決めたり、住民基本台帳に記載されているすべての人に対して、一人あたり一〇万円の特別定額給付金の交付を決定したりした。安倍首相によるマスク配布の決定ということで「アベノマスク」ともメディアでは表現され、話題にはなったが、マスクに異物が混入していたり、各世帯への配布に時間がかかり、手元に届けられた頃には既に市場でのマスクの供給が広く行き届いていたりするなど、秩序立って行われたというよりも、混乱が目立った。また、給付金の受給にあたっては、市区町村での郵送による手続きか、マイナンバーカードを使用してオン

ライン上で給付申請を行うかのいずれかの方式があった。各自自治体では、マイナンバーカードの発行を申請する際に、役所の窓口が込み合い、人と人との過密状態が生じたり、自治体職員の事務負担の増加によって業務が遅滞したりするなどの混乱もみられた。

日本におけるCOVID-19感染拡大の初期の段階について注目すると、ガバナンスが効いたという見方もできるし、それとは反対にガバナンスが効かなかったという見方もできる。日本での感染が拡大し始めた際に、政府が国民に対して、さまざまな自粛を要請したが、国民は自粛の要請に過ぎないのに、あたかも義務であるかのように要請にしたがって自粛し続けた。そこではもちろん、さまざまな行為主体が自粛の要請に応えたのであり、この点だけをみれば、政府と国民との間に一定の秩序が維持され、パンデミックという未曾有の危機に対して、すべての行為主体が協力して乗り切ろうという、変化への調節ないし適応がみられた。その意味では、ガバナンスが効いていたという見方が可能になる。また、諸外国に比べて、感染者数に対して死亡者数の割合が少ないことから、この点についても人流を抑え、医療ひっ迫を回避しようという政府の方針に沿ってガバナンスが効いていたという見方もできなくはない。このように考えると、感染拡大の初期においては、ガバナンスが効いていたという見方が可能になる。

しかし、アベノマスク配布において生じた混乱や、特別定額給付金の申請をめぐる混乱をみると、ガバナンスが効かなかったようにもみえる。二月下旬以来、政府が人びとの行動を規制したにもかかわらず、感染者数は増加し続けたし、四月には全国を対象とした緊急事態宣言を発出し、さらに人びとの行動を規制した。感染拡大とともに、内閣支持率が低下し続けたことにみられるように、政府がさまざまな取り組みを行っても、人びとの不満は収まるどころか、むしろ不満が高まっていったことは、ガバナンスが効かなかったことを示しているという見方が可能である。第一回目の緊急事態宣言は五月二五日に解除されたが、その後も第四回目まで緊急事態宣言

が発出されたことから日本政府のコロナ対策についてはガバナンスが効かなかった事例であるという見方ができるかもしれない⁽¹³⁾。

二〇二一年にはワクチン接種をめぐる混乱がさまざまな点でみられた。まず、諸外国に比べて日本のワクチン接種そのものが遅くなったことは一つの大きな問題であった。それには理由がいくつか挙げられるが、日本政府がワクチンを調達することができず、接種の開始が遅れたことも理由として挙げられるし、国内の製薬会社がワクチン開発に遅れをとっていたことも理由として挙げられる。これらの点は、まさに日本のガバナンスの問題として捉えることができるが、それ以外にもワクチン接種の現場においてもガバナンスが効いていないことを示すような問題がみられた。ワクチン接種は、地方自治体ごとに行われたが、自治体ごとに接種会場を設け、接種券を配布したことによる混乱が生じた。たとえば、接種会場が限られていることにより接種の予約が手配できなかったり、接種券の配布の遅れにより自治体によってはなかなか接種する機会が訪れなかったりした。自治体ごとに対応が異なっていたため、どの自治体で接種するかは、接種開始後の早い時期に予約が取れて二回続けて接種できた人と、容易に一回目の接種すらできない人との違いが生じた。この点については、地方自治体におけるガバナンスの問題として捉えることもできるし、政府ないし厚生労働省と地方自治体との関係という点からガバナンスを考えることができる。

ここで挙げたようなCOVID-19の感染拡大にともなうガバナンスの問題は、どの視角から考えるのかによつて異なる見方がもたらされる。同じ事例であっても、ガバナンスの成功といえる場合があるだろうし、失敗とされる場合もあると考えられる。また、対象とする時期をどのように設定するかによつても、ガバナンスが成功したといえる場合と、失敗したといわざるを得ない場合とに分かれるように思われる。たとえば、安倍首相の在任期間と菅義偉首相の在任期間とでは状況が全く異なる。前者が感染拡大初期の時期であり、緊急事態宣言は

一回しか発出しておらず、ワクチンさえ流通していなかったのに対し、後者の期間には緊急事態宣言が三回にわたり発出され、ワクチン接種が本格化した。

安倍首相の辞任が自らの体調不良によるものであったとしても、未知のウイルスに対する新たな取り組みを打ち出しながらも支持率の低下が続き、退陣に至った経緯を思うと、安倍政権におけるガバナンスの失敗という捉え方が可能になるかもしれない。民主主義においては、ガバナンスの担い手が失敗の責任を負うことになるという点も、この事例から明らかになる。行為主体としての首相ないし政府に正統性があるからこそ、人びとの行動を規制し、緊急事態宣言を発出し、アベノマスクを配布し、特別定額給付金の交付を決定することができたのであり、同時に、それにもかかわらず、感染拡大は収まらず、内閣支持率は低下し続け、正統性は徐々に損なわれていった。それだからこそ、辞任という引責の方法がとられたが、この方法は非常に政治的な方法であるとともに、民主主義であるがゆえの選択肢であるともいえる。

これまで述べてきたことをふまえ、もう一点だけ指摘する必要があると思われるのは、どのようなガバナンスに注目するののかという点である。いいかえると、どこでみられるガバナンスなのかということであり、それ次第では見方も異なるであろうし、そこで用いる概念や分析枠組みも異なる。本稿が対象としてきたのはコーポレート・ガバナンスやグローバル・ガバナンスではなく、あくまで公的ガバナンスであり、それだからこそ民主主義とガバナンスとのかかわりにも言及することができた。公的ガバナンスに注目するとしても、どこでみられるガバナンスを取り扱うのかによって議論が異なることを意識しておく必要がある。

具体的にいえば、政治過程におけるガバナンスに注目するのか、それとも政策過程におけるガバナンスに注目するのかという違いは意外と意識されずに論じられているように思われる。しかしながら、政治過程におけるガバナンスを対象とする場合と政策過程におけるガバナンスを対象とする場合とは、それぞれの過程で取り扱う

ことが異なるだけでなく、そこでみられる行為主体も異なり、それぞれが果たす役割も異なる。おそらく責任と正統性という概念については、政治過程に注目する場合には比較的に意識されやすいかもしれないが、政策過程の場合はあまり意識されず、あまり馴染みがない言葉であるかもしれない。

さらにいえば、政治過程は、何かを決定するための過程であり、かりに決定がなされないという決定でさえ、そこには含まれるのであり、行為主体間の相互作用そのものがガバナンスをもたらしとともに、行為主体間の相互作用の結果としてガバナンスの失敗も生じるかもしれない。その意味で、政治過程のガバナンスは行為主体により注目することになる。それに対して、政策過程におけるガバナンスは、ある政策が立案されることから一連の過程が始まり、さまざまな行為主体がそれぞれの役割を果たし、それらの相互作用によって政策が形成され実施されていくことをガバナンスとして捉える。

政治過程のガバナンスにおいては、行為主体の権力関係が常にともなうのに対し、政策過程のガバナンスにおいては、行為主体の権限配分にもとづく相互作用が常にみられる。極論すると、両者の違いは、政治学の発想にもとづいてガバナンスについて考えるのか、それとも行政学の発想にもとづいてガバナンスについて考えるのかの違いであり、同じ一つの現象に目を向けていると思っても、実際には異なるものをみている可能性もあるし、同じものを異なる概念や分析枠組みで捉えている可能性もある。

本稿では、COVID-19の感染拡大に対する日本政府の取り組みを素材としてガバナンスの成功と失敗に関する論点を示したが、ここでの区分にしたがうなら、政治過程におけるガバナンスに注目してきたといえる。民主主義がガバナンスの失敗を修復する方法の一つとして、行為主体の変更を挙げることができる。それは民主主義だからこそ、失敗した行為主体の責任を追及し、これまで付与されてきた正統性に対して、それをそのまま認め続けるのか、それとも拒否するのかについて、有権者によって決定されることになるのだし、行為主体が政治

家の場合には自らの判断で引責辞任するという選択肢もみられることになる。

このように考えると、民主主義がガバナンスの失敗を修復することができるとかという問いは、単純にイエスかノーで答えられるようなことではないことに気がつく。政治過程のガバナンスの場合には、行為主体の責任と正統性という視点を一つの手掛かりとしてみていくことにより、この問題を考えることができそうである。それに対して、政策過程のガバナンスの場合も同様に、行為主体の責任と正統性という視点で片付けられるのか否かは判断し難く、さらなる検討が必要になるであろうというのが、本稿の締め括りとして暫定的にいえることである。

(1) 本稿は、二〇二三年九月一六日に明治大学で開催された「二〇二三年度日本政治学会研究大会」における「ガバナンスと民主主義の両立に関する再検討——民主主義はガバナンスの失敗を修復できるか」に提出された報告論文の一部にもとづくものである。同論文は、新川達郎と岩崎正洋の共著による報告論文「民主主義とガバナンスの関係諸相における失敗と修復」であるが、本稿は岩崎正洋の執筆担当部分を独立した一つの論考としたものである。

(2) Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper and Brothers, 1942 (中山伊知郎・東畑精一訳『資本主義・社会主義・民主主義 (第三版)』東洋経済新報社、一九六二年); Robert A. Dahl, *Plurarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press, 1971 (高島通敏・前田脩訳『ポリアーキー』三一書房、一九八一年); Giovanni Sartori, *Democratic Theory*, Wayne State University Press, 1962; Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Brothers, 1957 などがある。併せ以下を参照された。白鳥令・曽根泰教編『現代世界の民主主義理論』新評論、一九八四年。

(3) Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, 1970 (寄本勝美訳『参加と民主主義理論』早稲田大学出版会、一九七七年); James S. Fishkin, *The Voice of the People*, Yale University Press, 1997; James S. Fishkin, *When the People Speak*, Oxford University Press, 2009 (岩木貴子訳『人々の声が響

- き合うとき』早川書房、二〇一一年。
- (4) Pierre Rosanvallon, *La Contre-Démocratie: La Politique à l'âge de la défiance*, Éditions du Seuil, 2006 (嶋崎正樹訳『カウンター・デモクラシー——不信の時代の政治』岩波書店、二〇一七年、七頁)。
- (5) 岩崎正洋「デモクラシーとカウンター・デモクラシーの間」岩井奉信・岩崎正洋編『日本政治とカウンター・デモクラシー』勁草書房、二〇一七年、二六一―二八二頁。
- (6) この点について詳しくは、岩崎正洋『政党システム』日本経済評論社、二〇二〇年を参照された。
- (7) 政治システム論については、David Easton, *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*, Knopf, 1953 (山川雄巳訳『政治体系——政治学の状態への探求』ぺりかん社、一九七六年); David Easton, *A Framework for Political Analysis*, Prentice-Hall, 1965 (岡村忠夫訳『政治分析の基礎』みすず書房、一九六八年)を参照。
- (8) Juan J. Linz and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Johns Hopkins University Press, 1996 (荒井祐介・五十嵐誠一・上田太郎訳『民主化の理論——民主主義への移行と定着の問題』一藝社、二〇〇五年、二二頁)。
- (9) Jon Pierre and B. Guy Peters, *Governance, Politics and the State*, 2nd ed., Macmillan, 2020. 新川達郎「メタガバナンス論の展開とその課題——統治の揺らぎとその修復をめぐる」『季刊行政管理研究』第一五五号、二〇一六年九月、三一―二頁。西岡晋「ピーターズ&ビーレのガバナンス論」岩崎正洋編『政策過程の理論分析』三和書籍、二〇一二年、六三―八〇頁。西岡晋「パブリック・ガバナンス論の系譜」岩崎正洋・田中信弘編『公私領域のガバナンス』東海大学出版会、二〇〇六年、一―三二頁。堀雅晴「公的ガバナンス論の到達点——ガバナンス研究の回顧と展望をめぐる」新川達郎編『公的ガバナンスの動態研究——政府の作動様式の変容』ミネルヴァ書房、二〇一一年、五〇―七八頁。山本啓「ガバメントとガバナンス——参加型デモクラシーへのプレリユード」岩崎正洋編『ガバナンス論の現在——国家をめぐる公共性と民主主義』勁草書房、二〇一二年、五七―九一頁。
- (10) 新川達郎「ガバナンス論と公的ガバナンス研究」新川達郎編『公的ガバナンスの動態研究——政府の作動様式の変容』ミネルヴァ書房、二〇一一年、二頁。

(11) この点は、曾根泰教がサイバネティックスの概念とガバナンスの概念とが同じ言葉の起源をもっており、政治システム論とガバナンス論とのかかわりについて論じているところで言及されている。曾根泰教「ガバナンス論」岩崎正洋編『ガバナンス論の現在——国家をめぐる公共性と民主主義』勁草書房、二〇一二年、一九―三三頁。彼によれば、「そもそも『政治システム』の概念にはガバナンス概念が組み込まれていると理解した方がいいからである」というのも、「サイバネティックス概念とガバナンスとは同じ言葉の起源にたどりつく」のであり、「governor も government も governance も、ギリシア語の Kybernan (*κυβερνάν*) 「舵をとる」に起源をもつし、サイバネティックス (*kybernetes, κυβερνήτης*) も同じ起源から生まれた」のであり、「さまざまに定義されているガバナンスも行き着くところ、『舵をとる』ということが重要な要素だということを確認しておけば十分であるだろう」という。同論文、二三頁。

(12) この点については、併せて以下を参照されたい。岩崎正洋「COVID-19と公共政策学」『公共政策研究』第二〇号、二〇二〇年、八七―九七頁。岩崎正洋編『命か経済か——COVID-19と政府の役割』勁草書房、二〇二三年。(13) 第一回目の緊急事態宣言は二〇二〇年四月七日から五月二五日まで、第二回目は二〇二一年一月八日から三月二一日まで、第三回目は四月二五日から六月二〇日まで、第四回目は東京オリンピック・パラリンピックの時期とも重なる七月一二日から九月三〇日までであった。

参考文献

- Benz, Arthur and Ioannis Papadopoulos (eds.) (2006) *Governance and Democracy: Comparing National, European and International Experiences*, Routledge.
- Bevir, Mark (2010) *Democratic Governance*, Princeton University Press.
- Bevir, Mark (2011) *The SAGE Handbook of Governance*, Sage.
- Bevir, Mark (2012) *Governance: A Very Short Introduction*, Oxford University Press.
- Dahl, Robert A. (1971) *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press (高島通敏・前田脩訳『ポリ

- アーキー』三一書房、一九八一年).
- Downs, Anthony (1957) *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Brothers.
- Easton, David (1953) *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*, Knopf (山川雄巳訳『政治体系——政治学の状態への探求』ぺりかん社、一九七六年).
- Easton, David (1965) *A Framework for Political Analysis*, Prentice-Hall (岡村忠夫訳『政治分析の基礎』みずす書房、一九六八年).
- Fishkin, James S. (1997) *The Voice of the People*, Yale University Press.
- Fishkin, James S. (2009) *When the People Speak*, Oxford University Press (岩木貴子訳『人々の声が響き合うとき』早川書房、二〇一一年).
- Kooiman, Jan (ed.) (1993) *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Sage.
- Kooiman, Jan (2003) *Governing as Governance*, Sage.
- Linz, Juan J. and Alfred Stepan (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Johns Hopkins University Press (荒井祐介・五十嵐誠一・上田太郎訳『民主化の理論——民主主義への移行と定着の問題』一藝社、二〇〇五年).
- Pateman, Carole (1970) *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press (寄本勝美訳『参加と民主主義理論』早稲田大学出版会、一九七七年).
- Peters, B. Guy and Jon Pierre (2016) *Comparative Governance: Rediscovering the Functional Dimension of Governing*, Cambridge University Press.
- Pierre, Jon (2001) *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, Oxford University Press.
- Pierre, Jon and B. Guy Peters (2020) *Governance, Politics and the State*, 2nd ed., Macmillan.
- Rhodes, R. A. W. (1997) *Understanding Governance*, Open University Press.
- Rosanvallon, Pierre (2006) *La Contre-Démocratie: La Politique à l'âge de la défiance*, Éditions du Seuil, 2006 (嶋崎正樹訳『カウンター・デモクラシー——不信の時代の政治』岩波書店、二〇一七年).

- Sartori, Giovanni (1962) *Democratic Theory*. Wayne State University Press.
- Schumpeter, Joseph A. (1942) *Capitalism, Socialism and Democracy*. Harper and Brothers (中山伊知郎・東畑精一訳『資本主義・社会主義・民主主義(第三版)』東洋経済新報社、一九六二年).
- Sorensen, Eva and Jacob Torring (eds.) (2006) *Theories of Democratic Network Governance*. Palgrave Macmillan.
- 岩崎正洋 (二〇一〇)「民主主義とガバナンスの相克」『政経研究』第四六巻第四号、一二三頁。
- 岩崎正洋編 (二〇一二)『ガバナンス論の現在——国家をめぐる公共性と民主主義』勁草書房。
- 岩崎正洋 (二〇一七)「デモクラシーとカウンター・デモクラシーの間」岩井奉信・岩崎正洋編『日本政治とカウンター・デモクラシー』勁草書房、二六―二八二頁。
- 岩崎正洋 (二〇二〇)『政党システム』日本経済評論社。
- 岩崎正洋 (二〇二〇)「COVID-19と公共政策学」『公共政策研究』第二〇号、八七―九七頁。
- 岩崎正洋編 (二〇二三)『命か経済か——COVID-19と政府の役割』勁草書房。
- 白鳥令・曾根泰教編 (一九八四)『現代世界の民主主義理論』新評論。
- 曾根泰教 (二〇一二)「ガバナンス論」岩崎正洋編『ガバナンス論の現在——国家をめぐる公共性と民主主義』勁草書房、一九―三三頁。
- 新川達郎 (二〇一一)「ガバナンス論と公的ガバナンス研究」新川達郎編『公的ガバナンスの動態研究——政府の作動様式の変容』ミネルヴァ書房、一一―一頁。
- 新川達郎 (二〇一六)「メタガバナンス論の展開とその課題——統治の揺らぎとその修復をめぐって」『季刊行政管理研究』第一五五号、三一二頁。
- 西岡晋 (二〇〇六)「パブリック・ガバナンス論の系譜」岩崎正洋・田中信弘編『公私領域のガバナンス』東海大学出版会、一―二二頁。
- 西岡晋 (二〇一二)「ピーターズ&ビーレのガバナンス論」岩崎正洋編『政策過程の理論分析』三和書籍、六三八―〇頁。
- 堀雅晴 (二〇一一)「公的ガバナンス論の到達点——ガバナンス研究の回顧と展望をめぐって」新川達郎編『公的ガバナンスの動態研究——政府の作動様式の変容』ミネルヴァ書房、五〇―七八頁。

山本啓（二〇二二）「ガバメントとガバナンス——参加型デモクラシーへのプレリユード」岩崎正洋編『ガバナンス論の現在——国家をめぐる公共性と民主主義』勁草書房、五七―九一頁。