

ガバナンス・ネットワーク論における 政治的リーダーシップの再検討

福 森 憲一郎

(目次)

- 1 ガバナンスと政治的リーダーシップ
- 2 相互的な政治的リーダーシップ論
 - (1) リーダーシップ概念の変遷
 - (2) リーダーシップと正統性
 - (3) 相互的な政治的リーダーシップの機能
- 3 相互的な政治的リーダーシップ論の実証可能性
 - (1) 議会外の動きに対する政治的リーダーの反応
 - (2) 議会内における政治的リーダーの調整
- 4 相互的な政治的リーダーシップの調整機能

1 ガバナンスと政治的リーダーシップ

本稿は、これまでのガバナンス・ネットワーク論において、政治的リーダーシップの役割がどのように取り扱われてきたのかを明らかにする。近年のガバナンス・ネットワーク論の論点のひとつとして、「相互的な政治的リーダーシップ (interactive political leadership)」概念の有効性が議論されている (Sørensen 2020)。ソレンセン (Eva Sørensen) によれば、相互的な政治的リーダーシップとは、「政治的共同体の構成員の体系的な参加や動員を通じて、社会を効果的かつ正統に統治する戦

略的試み」を意味し (ibid.: 3)、ガバナンスにおける政治家の役割や、今日の政治家が直面するガバナンス上のインセンティブや障壁、ジレンマを分析するための概念を指す。相互的な政治的リーダーシップに注目が向けられた背景には、代議制民主主義が抱える課題、ガバナンスの様々なレベルにおいて政治家がもつ役割の変化、政治のメディア化の進展などの要因が指摘されている (ibid.: 10-11)。現代のガバナンス・ネットワーク論においては、執政府におけるリーダーシップの実践に関してだけでなく、政治家がどのようにして政治的リーダーシップを行使するのかが新たな論点となっている (Kelso 2016)。

相互的な政治的リーダーシップの概念に注目することは、政治家への不信が高まる中で、公的ガバナンスの政治的正統性をいかにして高めることができるのかという点に関連する (Sørensen 2020: 4)。現代のガバナンスの特徴のひとつとして、相互的なガバナンス形態の増加が挙げられる (Torfing et al. 2012)。多元主義論やコーポラティズム論が示すように、自由民主主義諸国における政策作成やガバナンスに対して、社会的アクターが関与することは決して新しい現象ではない (Dahl 1961=1988; Schmitter 1974; Heclø 1978)。新たな現象として指摘されている点は、治安維持、社会保障、雇用、教育、環境保護、地域計画などの政策領域において、関連する幅広いアクターを動員することが、ガバナンスを行う上での主要な要素の一部となっていることである (Kooiman 1993; Rhodes 1997; Ansell 2000; Kersbergen 2004; Perri 6 2004; Marcussen and Torfing 2007; Hodges 2012; Agger et al. 2015)。

相互的なガバナンスが見られることは、統治者に新たな役割を与える可能性がある。政治的リーダーシップの古典的なイメージは、主権者である政治的リーダーとそれに従うフォロワーという関係を示すものであった (Keohane 2014)。しかし、ガバナンス・ネットワークの広がりには、ガバナンス・ネットワークのメタガバナーとしての役割を国家に与えるとともに、ガバナンスにおける共同アクターとしての役割を様々な社会的アクターに与える (Kooiman 2003; Jessop 1998; 2003=2005;

Sørensen and Torfing 2007; Meuleman 2008)。メタ・ガバナンス論によれば、多様なステークホルダーをガバナンスに巻き込むことは、熟議民主主義や参加民主主義を発展させることではなく、新たな問題に直面している政治システムの統治能力を強化することを示唆するものでもある (Agranoff and McGuire 2003; Koopenjan and Klijin 2004; Warren 2009; Ansell, Sorensen and Torfing 2017)。ガバナンス・ネットワークにおいて一定のリーダーシップが求められることは、代議制民主主義におけるガバナンスの正統性と効率性を高めることに寄与する可能性がある。

相互的な政治的リーダーシップ論は、ガバナンス・ネットワークにおけるリーダーシップの重要性を強調しているが、ガバナンス論において政治家の役割に注目した研究は決して多くない (Sørensen and Torfing 2016)。そこで本稿は、政治的リーダーシップがガバナンス・ネットワークに与える影響を明らかにするための分析枠組みの検討を試みる。本稿の構成は以下の通りである。次節では、相互的な政治的リーダーシップ論を検討し、第一に、ガバナンス論におけるリーダーシップ概念の変遷を明らかにする。第二に、政治的リーダーシップがガバナンスに与える影響を正統性の問題の観点から検討するとともに、政治的リーダーシップの具体的な機能を提示する。第三節では、相互的な政治的リーダーシップ論の実証可能性を明らかにするために、具体的な分析対象として、偶発的な危機に対する政治的リーダーの対応と、議会内における政治的リーダーの調整機能を規定する要素のひとつとして資源を取り上げる。最後に本稿のまとめと課題を提示する。

2 相互的な政治的リーダーシップ論

(1) リーダーシップ概念の変遷

ガバナンスに関与するアクターの増加は、市民やステークホルダーの存在が正統性を強化するという民主的な規範のもと (Sørensen 2020)、重要な政策目標を達成するための公的セクターの働きに影響を与える

ことが指摘されてきた (Bryson et al. 2017)。しかし、研究者の間では、ガバナンス・ネットワークが代議制民主主義のもとで行われているとの前提が一定程度共有されながらも (Edelenbos 2005; Koopenjan, kars and Voort 2009; Torfing et al. 2012)、ガバナンス・ネットワークが公的なリーダーシップに与える影響についてはほとんど検討されていない (Sørensen, Bryson and Crosby 2021)。代議制民主主義におけるアクターや構造、プロセスとガバナンス・ネットワークとの関係に注目した分析は限定的であり (Sørensen et al. 2020)、パブリック・マネージャーの活動に関する分析は行われているものの (O'Flynn, Blackman and Halligan 2014; Meerkerk and Edelenbos 2018; Williams 2012)、政治家がどのように、いかなる効果をもちながら、ガバナンスのネットワークと代議制民主主義の制度の間の境界線を越えるのかという点については明確にはなっていない⁽¹⁾。

相互的な政治的リーダーシップ論は、政治的リーダーシップの能力が権力と結びついていることを強調しながらも、強制的な権力形態としてのリーダーシップの見方を問題視している (Burns 2003; Nye 2008; Kane, Patapan and Hart 2009)。政治的リーダーシップに関する伝統的なアプローチにおいては、政治的リーダーが行使する強制力に注目が集まってきたが、近年の議論においては、被治者による支持の構築・動員・維持のための方法が重要視されるようになってきている。例えば、政治的利益や動機に関する戦略的デザインや (Nye 2008)、アイデンティティの構築によって被治者の心に訴える多面的な取り組みに関する分析などが行われている (Buns 1978; Tucker 1995)。Nye (2008) によれば、現代における政治的リーダーシップとは、ハードパワーの戦略的な利用を伴うソフトな権力形態 (スマート・パワー (smart power)) を意味する。政治的リーダーシップとは、フォロワーをリクルートする能力にあるだけでなく、政治共同体の構成員に望むものを与える問題解決能力にもある (Burns 2003)。

政治的リーダーシップの新たな権力形態に注目が集まる中で、リー

ダーシップの機能が水平的かつ垂直的に拡散していることや (Pearce and Sims 2000; Kane and Patapan 2009)、政治的リーダーの権威主義化が被治者に与える相互的影響が指摘されている (Collinson 2006; Kellerman 2008; Carsten et al. 2010; Blondel 1995)。さらに代表性に関する議論では、民主的な政治的リーダーシップがもたらす相互作用の側面が強調されることにより、指導者と政治共同体の構成員の間で、何がどのように代表されているのかという相互理解を確保するための継続的な努力が求められるとの主張も行われている (Keohane 2012; Lees-Marshment 2015; Rosanvallon 2011; Torfing and Ansell 2017; Urbinati 2011)。民主的な政治的リーダーシップに求められる点は、ガバナンス・ネットワークと代議制民主主義の間の潜在的な緊張関係を低減するための継続的な取り組みに関係している。

政治的リーダーには、既存の組織やセクターを超えて、ガバナンス・ネットワークにおけるアクターや資源を動員することが求められる (Bryson et al. 2015; Sørensen and Torfing 2019)。多様なステークホルダーを動員する能力とは、政策目標に関連するアクターに対する公的リーダーの能力や意図を意味するとともに、様々な目標を定めるフォロワー間において自発的に交渉や調整を行うことを前提としている (Crosby and Bryson 2010; Torfing 2012; Sørensen and Torfing 2019)。さらに、官民のエリートやサブエリートの影響力を強調したことによって、特定の人々が排除される危険を回避するために、異なるアイデアや視点、利益をもつアクター間の生産的な対話に関与し、刺激を与える必要もある (Steen, Brandsen and Verchuere 2018)。

例えば、ガバナンス・ネットワークにおいて政治的リーダーが取り組む問題のひとつとして、公的価値をめぐるアクター間の対立の解消がある (Torfing and Ansell 2021)。直接的な影響を受けるアクターにとって、公的価値とは特定の状況が改善されることを意味し、専門家にとっては、特定の基準に基づく指標を意味するだろう。また、企業や市民社会のアクターは各々の利益を促進し、政治家はイデオロギーの

もと行動し、官僚は組織的効率性を追求するかもしれない。ガバナンス・ネットワークにおいて、一定の公的価値がアクター間において共有されるためには、公的価値に関する異なる理解を調整し、一致させるための一定のプロセスが求められる (Sørensen and Torfing 2019)。

公的価値ガバナンス・トライアングル (Public Value Governance Triangle: PVGT) 論によれば、公的リーダーシップとは、正統性をもつ公的価値を実現するために、関連するアクターに対して継続的に働きかけることを意味する (Bryson et al. 2017)。代議制民主主義のもとでは、選挙で選出された政治家に対して権威が付与されるが、政治過程の実施プロセスにおいて外部のアクターが影響力を行使する場合、権限が委譲される可能性がある⁽²⁾。また、何が公的価値とみなされるかは、複雑な要素間の相互作用を通じて進化するものであり、リーダーは公的価値に関する自らの方向性を必要とするものの、社会とその構成員にとって何が価値あるものであるかについては、他の概念と公的価値についての当初の認識とを検証、接続、調整、統合する戦略的な努力が求められる (Bryson, Crosby and Stone 2015)。

政治的リーダーの取り組みは、アクター間に共創 (co-creation) の場を生み出し、協調行動が促進され、信頼や合意もたらず可能性もあるが、影響を受けるアクターが決定プロセスから除外された場合、不信や対立を生み出す恐れもある (Sørensen 2020: 4)。例えば、特定の権限や資源をもっているアクター間においてのみ、協調のための動機が存在する場合、ガバナンス・ネットワークを推進するために必要なリーダーシップ能力が制限されてしまうかもしれない (Day, Gronn and Salas 2006; Kane, Patapan and Hart 2009; Bolden 2011)。

さらに、政治家や官僚に対する役割認識が、ガバナンス・ネットワークを通じた変化を阻害する場合もある (Biddle 1979)。権力獲得を目的とする国民の代表という政治家についての認識は、政府のパラダイムや状況が変化した場合であっても、公的アクターのみならず私的アクターにとって参照点として機能する可能性がある (Svara 2001;

Peters 2018; Clarke et al. 2018)。また、伝統的な代議制民主主義のモデルでは、政党内や政党間で権力を共有することよりも、権力を獲得し維持することに重点が置かれている (Woldendorp, Keman and Budge 2013)。さらに、行政の場合は、外部アクターとの連携よりも、与えられた仕事を専門的な規範や基準に従って解決することに焦点が当てられている (Pollitt and Bouckaert 2017)。政党間競争と行政分業の原則は、民主的・法的・行政的統制、説明責任、透明性に対応するうえで生産的な側面もあるが、権限の共創、共同の問題解決と権力分有、公的価値の認識に関する交渉を刺激せず、統治に対する一定以上の関与を目的としないかもしれない (Papadopoulos 2007)。

ガバナンス・ネットワーク論が指摘するように、政治的決定の作成と実施のプロセスにおいて複数のアクターが積極的な役割を担うなかで、リーダーシップを発揮するアクターは既存の政治的アクターに限定されない。しかし、政治的リーダーシップ論が示すように、代議制民主主義のもとでは、相互的なリーダーシップを発揮するための障壁も存在している。ガバナンス・ネットワークの広がりによって、政治的リーダーシップの新たな形態が生まれる可能性は指摘されているが、相互的な政治的リーダーシップが代議制民主主義にいかなる影響を与えるのかは決して明確ではない。

(2) リーダーシップと正統性

政治システムにおける正統性を明らかにする変数としては、政治制度や政治的リーダーへの支持 (Easton 1965=1980; Beetham 2013)、さらには、政治的共同体への帰属意識が挙げられる (Krasner 2007)。特定の政治システムが正統性を獲得しているか否かは、これらの変数のうちのどれが正統性の根拠として大きなウェイトを占めているのかを分析することを意味する。ただし、これらの変数の間には相関的な効果が存在していることにも注意が必要である。例えば、弱い共同体感覚は、体制や政治的リーダーの個人的な政治的正統性を不安定にし (Schmidt

2013)、もし政治的リーダーへの一般的かつ持続的な不信が存在する場合、共同体感覚や政治的制度への支持を弱める恐れがある。

政治家に対する不信の表明は、代議制民主主義においてしばしば見られる現象であるが (Kand and Patapan 2012)、現代の多くの国家においては不信の増加が指摘されており、特に、投票率の低下や政党加入者の数の減少と関連づけられた説明が行われている (Stoker 2006; Mair 2013; Bader 2014; Tormey 2014)。さらに、現代の国家は、既存の政治エリートに対して批判を行う政治運動の高まりにも直面している。代議制民主主義の制度に対する広範な支持は指摘されているものの、政府に対する不信の増加が、代議制民主主義自体への批判を生み出すとの懸念も生み出している⁽³⁾。

なぜ、代議制民主主義において、政治エリートと政府に対する信頼が低下しているのか。Dalton (2020) や Norris (2011) は、既存の代議制民主主義のもとにおける手続きを超えて、決定に対して影響力を行使することが、市民の間において望まれているとの分析を行っている。また、Scharpf (1999) や Papadopoulos (2013) は、複雑かつ分散的なマルチレベルのガバナンスシステムが増加したことによって、説明責任の問題が生じ、公的機関において非難回避のための戦略を生み出しているとの主張が行われている。さらに、難民、越境的犯罪、金融危機、気候変動などの、煩雑な問題に革新的かつ効果的に反応することに、政治的リーダーが失敗していることを指摘する研究も存在する (Hibbing and Theiss-Morse 2002; Keane 2009; Levin et al. 2012; della Porta 2013)。

代議制民主主義への不信が高まる背景には、国家が直面する問題の量的かつ質的な変化が見られる中で、選挙を通じた手続的なアプローチにのみ基づくガバナンスへの参加に対する異議申し立てが存在している。これらの異議申し立ては、正統化のいかなるプロセスに足して行われてるのだろうか。政治システムに対して正統性が付与されるプロセスは主に、インプット、スロープット、アウトプット、結果に分

かれるが (Stillman 1974; Scharpf 1999; Rothstein 2009; Schmidt 2013)、相互的な政治的リーダーシップ論は、それぞれのプロセスが抱える問題を指摘している (Torfing and Ansell 2017)。

第一に、インプットの正統性は、市民の政治的要求が政策過程にどの程度結びついているかに関係する。インプットの正統性に関しては、市民が政治への興味を失い、代替的な政治的チャンネルへの注目が集まる中で、政治的要求を政治過程へと組み込むチャンネルとしての政党政治の能力が低下していることが指摘されている (Pitkin 2004; Stoker 2006; Norris 2011)。相互的な政治的リーダーシップは、政治における公的利益を潜在的に刺激し、民主的代表を深化することができる政治参加の新たな形態と、代議制民主主義の間のつながりを構築する可能性がある (Sørensen 2020: 8)。しかし、ガバナンス・ネットワークへの市民の積極的な参加が推進された場合、政治的リーダーシップを発揮するためには、一定の自律性や媒介レベルを維持することも求められる。

第二に、スロープットの正統性は、決定プロセスの公平性と説明責任に対して市民が与える信頼に関連する。スロープットの正統性が抱える問題は、政治的アクターにとって考慮すべきは選挙であるとの主張と、様々なアクターの関与が見られる複雑かつマルチレベルのガバナンス・プロセスの間のギャップに由来する。このギャップは、政治家に対して、実現可能性の低い約束を行う選挙活動を促すとともに、政治家の約束と実際に行うものの間の距離は、有権者に対して、政策のインプットをアウトプットへと変えるブラックボックスにおいて生じたことに対する疑念を抱かせる (LeDuc, Niemi and Norris 2014)。さらに約束が果たされないことのリスクは、市民の間における反システム、反エリート、ポピュリズム的認識を生じさせる可能性もある (Betz and Johnson 2004; Mudde 2004, 2016; Hartleb 2013)。

相互的な政治的リーダーシップは、様々なアクターの注目を集める戦略的な言説や行動によって、マルチアクターの政策作成の文脈におけるスロープットの説明責任を潜在的に促進する可能性がある (Neblo,

Esterling and Lazar 2018)。しかし、市民がマルチアクターの決定プロセスにより注目することは、関連するアクターに影響を与える可能性もあり、相互的な政治的リーダーシップの強化を試みる場合には、決定プロセスにおける透明性と守秘性の要求のバランスに注意を払う必要性が指摘されている (Bovens 2007; Torfing et al. 2012; Klijn 2014)。

アウトプットの正統性は、政治的共同体の構成員の間における政治的決定や政策への支持の程度に関連する。アウトプットの正統性が抱える問題は、政治的アジェンダの実現のために政治家に求められる政策革新能力に対して、市民の間において不信が増加していることを意味する (Levin et al. 2012; Ansell and Bartenberger 2016)。相互的な政治的リーダーシップは、様々な社会的アクターとの対話を行うことにより、政策革新能力を強化する可能性をもつ情報や経験、見方を獲得する場合がある (Less-Marshment 2015)。

相互的なガバナンスには革新的な潜在性が存在するが、複数のアクターの協働における変化によって不活性な場面や抵抗が生じる場合もある。協働的な政策作成においては多くの拒否権プレーヤーが存在しており、異なるアイディア、視点、利益をもつ人々が協働する場合、リスクのある新たなアイディアよりも最小公約数のものが結果として採用される可能性もある (Sorensen 2020: 9-10)。

最後に、結果の正統性は、政治システムの問題解決能力を意味する。相互的な政治的リーダーシップは、政治家が約束を果たす能力という点において、代議制民主主義の結果の正統性を高めうる。それゆえに、強力な政治的リーダーシップは政策実施能力を必要とする (Ansell, Sorensen and Torfing 2017)。財政緊縮、主要なアクター間における抵抗、公的かつ私的アクターの間での縄張り争いは、政策実施を深刻な形で阻害する (Lodge and Wegrich 2014)。相互的な政治的リーダーシップは、期待値が高く、物事を成し遂げるために公言する意思のない顧客としてのステークホルダーから、公的アクターとの協働による政策実施に参加する強いコミットメントをもつ共創者に変えることを目指している

(Bovaird 2007; Alford 2009; Torfing, Sorensen and Roiseland 2019)。しかし、政策実施の協働は、政治システムの社会問題を解決し、公的価値を創出する能力を高めうるが、政策が意図した通りに実行されないことにより、政治的権威について新たな問題を生み出す場合もある (Jentoft, Chuenpagdee and Pascual Fernandez 2011)。

(3) 相互的な政治的リーダーシップの機能

ガバナンス・ネットワークにおいて、リーダーシップが果たす役割に関しては様々な見方が存在する。例えば、メタ・ガバナンス、ネットワーク管理、リーダーシップの促進、統合的リーダーシップといった概念は、パブリック・マネージャーがいかにしてガバナンス・ネットワークを促進することができるのかを明らかにするために導入されたものである (Bussu and Galanti 2018; Crosby and Bryson 2010; Koopenjan and Klijn 2004; Sørensen and Torfing 2009)。特に、政治家に関しては、ガバナンス・ネットワークと代議制を結び付けるアクターとして注目が集まっている。

代議制民主主義のもとにおける政治家にとって、ガバナンス・ネットワークは、協働的なガバナンスの形態を適切な形で支え、反応する方法を発見する上での政治行動への挑戦の一部となる (Edelenbos, Schie and Gerrits 2017)。ガバナンス・ネットワーク論において、選挙で選出された代表者は、選挙と選挙の間にステークホルダーとしての市民との継続的な対話が求められる存在であり (Sørensen 2016; Sørensen and Torfing 2012; Sørensen and Waldorff 2014)、協働型または対話型のガバナンスのアリーナを制度化することが、いかに民主主義を深化させるかという点に焦点が当てられている (Fung and Wright 2003; Hertting and Kugelberg 2018)。相互的な政治的リーダーシップ論が指摘するように、政治家は実際に、協働的アリーナと代議制民主主義の政策をつなげる主要な役割を果たす可能性があるが、経験的にそれらの役割が実証されたことは決して多くない (Sørensen 2020; Torfing and Ansell 2017)。

相互的な政治的リーダーは、協働的な政策作成の領域をデザインし、その政策作成に参加し、政策のアウトプットと結果に権威を付与するが (Sørensen 2020: 35)、ガバナンス・ネットワークにおいて、政治的アクターが決定に対して付与する権威は事前に規定されない。政治的リーダーは、異なる政治的エリートやサブエリートとの間だけではなく、政治共同体の構成員との間においても、自らが諸価値の権威的配分を行うリーダーであることを示し続ける必要がある。そのため、相互的な政治的リーダーシップとは、協働的な政策形成過程のデザインにおいて適用される包摂と排除のパターンに対する正当化を伴い (Sørensen and Torfing 2005)、拒否権プレーヤーによる抵抗を減らし、主要な構成員による支持を獲得し (Patashnik 2008)、複数のニーズや望みを決定の場に反映する必要がある。

政治的リーダーが果たす具体的な役割のひとつに、ガバナンス・ネットワークと代議制民主主義の接続 (boundary spanning) がある。境界 (boundary) とは、複雑な世界に構造と意味を与える存在であり、制度化された行動領域を定義し、有効なルールと規範を確立し、特定のパターンを規定する (Meerkerk and Edelenbos 2018)。また、政治家、公務員、市民、ネットワーク・パートナーなどの、特定の行動領域におけるアクターの役割を定義することで、不確実性を低減する。境界は一方において、特定の行動領域内における秩序を創り出すことができ、もう一方においては、イメージやコミュニケーションのコード、調整規範などの共有を制限もする (Howes et al. 2015)。

ガバナンス・ネットワークと代議制民主主義の間には、どのような繋がりが存在するのであろうか。ガバナンス・ネットワークは、共通の目的を定義し追及するための協働的な取り組みにおいて関連するアクターを包含することを目的としている (Ansell and Gash 2008)。合意形成を志向する協働は、政策を策定し、アクター間に影響を割り当てるための原理を正統化する機能をもつとともに (Booher 2004; Robertson and Choi 2012)、公共政策における協働は、集合的問題を解決するため

の相互調整や取り組みを要求する。さらに現実の場において具体的な結果を生み出すためには、非公式のルールを伴う場合もある (Ayres 2017)。

代議制民主主義においては、政策の提案を勝ち取るための政党間や政治家の間の選挙に基づく競合が存在する。政策形成は、異なる政治的企図や権力を求めるアクター間において、政治的影響力のための闘争という形態をとるという意味において敵対的である。政治的紛争は、多少なりともイデオロギー的には政策上の違いに根差しており、政治権力の悪用や政治的権力の戦いを制御し、政治的取引や交渉において、説明責任、平等性、公平性を保証するためには、公式のルールが必要不可欠な予防線であるとの認識が存在する (Manin 1997)。

政治的リーダーは、政治的アジェンダの設置や政治的ビジョン、アイデア、目標、戦略の策定をめぐって競合が行われるアリーナにおいて、制度的、情動的、関係的なつながりを作ることを試みる⁽⁴⁾。Meerkerk and Edelenbos (2018) は、政治的リーダーの具体的な機能について、①アクター間の越境的関係の展開と維持 (fixer)、②境界を越えた活動や過程の調整 (bridger)、③情報や知識の交換の促進 (broker)、④政治的連帯のための機会の創出 (innovator) という4つを挙げている (Meerkerk and Edelenbos 2018: 11)。フィクサーやブローカーの役割は、協働プロセスに対して政治的リーダーが積極的に参加するハンズオン型であるのに対し、ブリッジングやイノベーターの役割は、特定の領域やレベル、組織を超えて協働を刺激するための資源を提供するハンズオフ型を意味する (Sørensen et al. 2020: 535)。

ハンズオフ型は、ガバナンス・ネットワークのアリーナを政治的 (一般的な政策目標)、法的 (協働活動の基本ルールとデザインの設定)、財政的にフレーミングすることを指す。ハンズオフ型は、共同政策アリーナに強い圧力やインセンティブをかけることもあれば、ソフトな形態をとることもある。ハンズオン型は、関係者や影響を受けるアクター間の協働を促進することを含む促進的リーダーシップや、協働型ガバ

ナンスの場における活動、議論、意思決定への積極的な参加を指す。

ただし、政治的リーダーによる関与が広範囲にわたる場合、ガバナンス・ネットワークにおける生産的なダイナミクスが損なわれ、逆に小規模な範囲に限定される場合、政策の整合性が弱くなる可能性がある。9か国にまたがる28の事例の比較分析を行った Sørensen et al. (2020) によれば、第一に、ハンズオフ型のアプローチでは、ガバナンス・ネットワークのアリーナと代議制民主主義の間の整合性は弱い、中程度のいずれかであった。第二に、ハンズオフ型とハンズオン型のアプローチの組み合わせの場合には、中程度の調整が見られることを指摘している。さらに、政策上の強い連携が見られる事例においては、政治家と協働の場のアクターとの間に定期的かつ継続的なコミュニケーションが存在していた。

ハンズオフ型とハンズオン型という区別は、メタ・ガバナンス論においても指摘されていた政治的リーダーシップの機能であるが (Sørensen 2020: 21)、相互的な政治的リーダーシップ論は、政治的リーダーが行使する権力の相互的かつ関係的側面を強調している。すなわち、ガバナンス・ネットワークにおける政治的リーダーシップの機能は、特定のアクターによる権力行使を意味するものではなく、複数のアクター間における調整行為であることを示している。

3 相互的な政治的リーダーシップ論の実証可能性

(1) 議会外の動きに対する政治的リーダーの反応

日常の政治が偶発的な危機に直面した場合、政治的リーダーはどのように行動するのか (Boin, Hart and Esch 2012: 131)。政治的リーダーは、時間的プレッシャー、高い不確実性、集団的ストレスの下で様々な危機に対応する必要がある。それらの危機は単に現場において影響をコントロールできないだけでなく、危機の発生によって、現職の政治家や既存の制度、確立した政策パラダイム、あるいは政治秩序全体の

有効性や正統性に疑念を抱かせる (Hart 1993)。

危機は、政治生活の中で誰によって統治が行われるべきかが重要である瞬間であり、日常における政府の行動やルーチンを無視する場合もある (Hermann et al. 2001)。危機によって現状維持のための取り組みにおける脆弱性が露呈した場合、その危機は歴史の転換点となる可能性があり、危機は多くの場合、何らかの変化が生じることによってのみ収束することができる (Boin and Hart 2000)。このような変化は、制度そのものではなく特定のリーダーによって行われることから、個々の政治家の行動、人格、スタイル、能力に焦点を当てる必要性が生まれる。

例えば、構造機能分析は、ストライキや暴動、反乱、クーデタ、革命などの国内における政治的不安定や暴力を、政治システムの安定と発展における重要な分岐点として捉え、政治的な近代化をもたらす場合もあれば、政治的崩壊を促進する場合もあることを明らかにした (Almond, Flanagan and Mudt 1973)。また、国際関係論の分野においても、政治指導者の性格、信念、感情、対人関係のスタイル、情報処理能力、コミュニケーションの傾向などの要因によって、なぜ、一部の紛争だけが危機をエスカレートさせ、戦争へと発展し、一部の戦争が他の戦争よりも迅速に終結するのかを説明している (Lebow 1981; Brecher 2013)。

さらに、行政学や公共政策の分野においても、自然災害や人災、人質事件や暴動などの国内の危機に関する分析が行われてきた (Boin et al. 2005)。リーダーや政府は、危機によって引き起こされる圧力に対処する十分な能力をもっているとは限らないが、一部のリーダーは、時に適応的で学習能力の高い行動を見せることがある。しかし、意思決定やコミュニケーション・プロセスの質を低下させるような対処法、心理的防衛メカニズム、集団病理に依拠することによって、結果的には政策が失敗する場合もある (Lebow 1981; Hart 1994; Preston 2001)。

リーダーシップの危機への対応を明らかにする論点として、公的なアリーナにおける危機の「フレーミング」や、説明責任を果たすため

のプロセス、改革の機会を挙げることができる。危機は、政治や組織の評判を左右することや (Hearit 2006)、政治家や政党の選挙での見通しを変えることがある (Boin, McConnell and Hart 2008)。また、既存の政治制度の正統性を低下させ、改革のための連合を作ろうとする政治起業家に勢いを与えることもあるため、固定化した経路依存の政策軌道を打破する可能性をもたらす (Kuipers 2006)。これらのアプローチにおいては、危機がもたらす政治的な結果や政策的な意味合いに影響を与えようとする方法として、コミュニケーション、調査、説明責任、学習のプロセスに焦点が当てられている (Boin, McConnell and Hart 2009)。

危機への対応の中で、政治的リーダーはどのような役割を果たしているのか。何らかの要因によって一般の人びとの間に危機感が広まった時、公的リーダーシップの重要な課題が生じ (Boin et al. 2005)、危機に直面したリーダーは主に、①診断、②意味づけ、③意思決定、④調整、⑤統合、⑥説明責任、⑦学習などに取り組み、危機は、一方において、現職の指導者に対して、冷静沈着に、プレッシャーの中でも献身的に行動する政治家としてのリーダーシップを示す機会を提供する。もう一方において、現職のリーダーは、危機が引き起こす様々な事柄に対する責任を問われることを避けることが難しくなる (Boin et al. 2010)。結果的に、批判者や競合者が別の解釈を押し付け、政治や政策の変更を主張するために危機を利用しようとするため、新たな危機の物語をコントロールできなくなる可能性がある。

偶発的な危機に対する政治的リーダーの反応を明らかにする方法のひとつとしてレトリック分析がある。レトリック分析を通じて政治エリートを理解することは、政治学において試行錯誤を重ねたアプローチのひとつであり、メディアの進化とともに新たな可能性を見出した分野でもある (Tulis 2017)。政治レトリックの研究者の多くは、指導者のキャリアを左右し、アジェンダ設定者、立法者、政策立案者としての効果に影響を与える重要性を強調しているが、その影響力は誇張されるべきではないとの指摘もある (Canes-Wrone 2005; Wood 2007:10-13)。

レトリックの視点によるリーダーシップ研究として、例えば、2008年から9年にかけての世界的な金融危機の最中に行われた主要な指導者のスピーチの比較内容分析を行ったものがある (Hart and Tindall 2009)。Hart and Tindall (2009) は、Brändström and Kuipers (2003) と Boin, McConnell and Hart (2009) の研究に依拠しながら、特定の演説とそれに関する48時間以内の新聞の論評に対して主題別内容分析を行うとともに、世論への影響については、すべての管轄地域の世論調査機関の調査データを用いて評価を行った。演説に対するメディアの反応や、演説の直前と直後の世論調査データの追跡調査によって、危機の深刻さ、原因、危機の発生に対する責任と非難、政策的な意味についてのリーダーの主張を明らかにしている。

危機の時代において、政治的リーダーはリーダーシップを発揮することを期待される。しかし、国民は危機の際にリーダーに期待することを具体的に明示しておらず、政治的リーダーも、何を優先し、どう行動すべきかを常に把握しているわけではない。リーダーは、危機の最中あるいは危機の後に意味づけに取り組むが、その意味づけが国民の支持を獲得することに役立っているかどうか、またどのように役立っているかは明確ではない。偶発的な危機に対する政治的リーダーへの注目は、議会内外の関係を明らかにするための視座のひとつである。

(2) 議会内における政治的リーダーの調整

議会外への動きに対する政治的リーダーの対応は、議会内におけるアクター間の調整を反映したものである。例えば、市民の要求やニーズと特定の政治的決定や政策との関係におけるゲートキーパーとしての政治的アクターが複数のアクター間の協働に与える影響に関して、ガバナンス・ネットワーク論は十分な注意を払ってこなかった (Sønderskov 2020)。特定の知識や能力をもつ市民が参加することや、異なる役割、アイデンティティ、資源をもつ人々の相互作用を促進する

ための制度構築は、政策革新の主要な推進力となる (Sorensen and Waldorff 2014)。しかし、ある研究では、新しい参加型民主主義の形態が自らの政治的優位性を脅かすことを恐れ、その曖昧な態度が対話型の政策決定プロセスの成功の障壁となることを指摘するものもある (Klijn and Koppenjan, 2000; 2002)。

さらに、一般の人びとに対する政治的リーダーの反応には制約が存在する場合がある。例えば、シュミット (Vivian Schmidt) は、権力の分散、利益をめぐる協議の広がり、合意志向の政治が見られる場においては、調整的言説は精緻なものになり、伝達的言説は薄くなると指摘している (Schmidt 2005)。政治的リーダーは、複数のアクターとの議論を行いながらも、自身の支持者との関係も考慮せざるを得ず、詳細な議論を公的に行うことは、私的に得られた妥協点を崩す危険性があることから、政治的リーダーは、一般大衆と曖昧な言葉でコミュニケーションをとることが期待される。

相互的な政治的リーダーシップがいかに行使されるのかを明らかにするためには、政府や議会内における政治的リーダーの動きに注目する必要がある、特に、政治的リーダーがもつ資源は重要な論点のひとつである。政治的リーダーと資源の関係に関しては、性格的特性といった個人的資源に注目するアプローチや、特別な制度的資源の配分に注目するアプローチが存在する (Helms 2019)。

どちらのアプローチも単純化された概念化や還元主義的な説明を避けようとしており、前者に関しては、高度な修辞戦略やスキルに基づいて他者を説得する能力の重要性が強調され (Kand and Patapan 2012)、後者に関しては、固定的な制度ではなく、複雑なパターンである制度的資源を特定する試みが行われている (Robert 2014)。さらに、政党による政治的リーダーへの安定的な支持や (Verge and Claveria 2016)、時間という要素も重要な資源のひとつである (City 2008)。資源は一般的に、リーダーの成功の機会を制限すると広く信じられている制約の対極にあるものとして考えられている。

資源の概念化に共通する点は、資源をダイナミックで可変的なソースやサプライとみなし、ある行為者によって使用されない限り、資源自体では特定の効果や結果を引き起こすことはないということである。そのため、政治的リーダーと資源の関係を明らかにするためには、異なる組み合わせの資源がリーダーのリーダーシップ能力にいかなる影響を与えるのか (Bennister, Hart and Wothe. 2015: 418)、また、政策プロセスの各段階においていかに資源を活用しているのかという問いに取り組む必要がある (Theakston 2013: 235)。

相互的な政治的リーダーシップを行使する場合も、一定の資源が必要となる。しかし、資源は多ければ多いほど、より良いリーダーシップが行使されるのだろうか。政治的リーダーシップに関する議論において、できるだけ多くのリソースを手元に置くことが最善であることには対しては一定の同意が与えられている (Heffernan 2003: 347)。しかし、資源が豊富であれば、たとえそれを上手く使うことが出来ても、必ずしも権威や権力が高まるとは限らず、その分リスクが発生する場面も想定される。例えば、Neustadt (2001) は、米国における大統領のスタッフの増加が、「ホワイトハウスの弱体化」と認識される主な要因であると指摘している (Neustadt 2001)。また、フランス政府は、法案採決と信任投票の組み合わせなど、議会に圧力をかけるための独自の手段を自由に使うことができるが、それら手段の無制限な行使は政治的成本を高める恐れもある (Becher, Brouard and Guinaudeau 2017: 252)。

リーダーシップを行使する環境には、「消極的資源 (negative resource)」が存在する可能性があり (Smith 1991: 49)、これは通常リーダーを制約する構造的要因として理解されるが、リーダーが自らの目的を達成するために例外的に使用する場合もある。「消極的資源」とは、リーダーの地位とパフォーマンスに利益をもたらす可能性のある積極的資源にうまく変換された制約のことである。この変換が可能となる場面は、リーダーのスキルによるものだけでなく、非常に偶発的な文脈上の要因や、他者によるそのリーダーの知覚を含む複雑なプロセスの結果で

もある。

具体的な事例として、Bailey (2002) は、「分割政府」が大統領にとって重要な戦略的進歩をもたらす可能性があり、大統領が成果を出すことなく英雄的に行動できるようになるというテーゼを主張した (Peele et al. 1998: 5)。この仮説を証明する事例としては、オバマ政権やクリントン政権が挙げられ、初期のトランプ政権は、統一政府のもとでも強引な指導者がヒロイズムを発揮しない可能性を示唆している (Helms 2019)。さらに、制約的な状況が実際に大統領にとって何らかの受益的効果をもたらす可能性があることを示唆する実証的な分析も存在する (Cohen 2015)。この現象の核心は決して米国だけの特殊性ではなく、例えばフランスの大統領、特にコアビタシオン中に活動しなければならなかった大統領の経験が挙げられ、この場合、首相任命のような大統領権限が制約されることが、フランス国民に対する大統領の地位を低下させるわけではない。Thiébault (2016) が指摘するように、コアビタシオンとそれに伴う大統領権限の弱体化の中で、大統領が支持を回復することができるのは「第五共和制のパラドックスの一つ」である (ibid.: 521)。

このようなマクロな例のほかに、政治家の最高責任者が遭遇する環境を形成し、従来は指導者を束縛すると考えられてきた多くの文脈上の変数は、非常に曖昧な性質をもっている。具体的には、連立政権、議会、憲法裁判所、連邦制の事例を挙げることができる。重要な点は、少なくとも垂直的な権力分立の制度が、政治的リーダーを単に囲い込むだけの政治システムの静的な特徴ではないということである。リーダーは、マルチレベル・ガバナンスに対する国民の認識を形成する役割を果たすことができるし、状況の変化や与えられた問題に自身の立場を適応させることもできる。

もちろん、多くの強力な制約に直面するリーダーは、たとえそれを資源に変えることに長けていたとしても、従来の意味での「自分の思い通りになる」「強いリーダー」とみなされることはない (Brown 2015:

2)。しかし、ガバナンス・ネットワークの複雑なシステムの一部として、他のアクターと比較した場合、様々な資源を享受しながら機能を果たす政治的リーダーは、リーダーシップのパフォーマンスを損なうわけではない (Sørensen and Torfing 2016)。相互的政治リーダーシップ論において、優れたリーダーとは、実行可能な解決策を生み出すために、人々をまとめる能力をもつ人々を意味する。リーダーシップにおける消極的資源の分析は、ガバナンス・ネットワークにおける政治的リーダーの具体的な機能を明らかにする可能性を示している。

4 相互的な政治的リーダーシップの調整機能

本稿は、相互的な政治的リーダーシップ論を踏まえ、ガバナンス・ネットワークにおける政治的リーダーシップの役割を明らかにしようと試みた。近年の政治的リーダーシップ論は、政治的リーダーが複数のアクターとの関係構築に継続的に取り組む必要があることを指摘している。しかし、政治的リーダーが行使する権力形態の変化に注目が集まりながらも、ガバナンス・ネットワーク論の観点からは、実際のガバナンスのプロセスにおいて、ガバナンス・ネットワークと代議制民主主義の間の接続を阻害する要因も指摘されている。

本稿は、政治的リーダーシップの相互的な形態が、代議制民主主義に与える影響を明らかにするために、第一に、正統性の問題を取り上げた。国家に対する一般の人々の不信の高まりは、代議制民主主義のもとにおける正統性の問題を生じさせており、政治的決定に対して正統性が付与されるプロセスが、選挙を通じた手続き的アプローチに限定され得ないということを示唆している。本稿は、正統化のプロセスをインプット、スロープット、アウトプット、結果に分け、各段階が抱える問題に対して、相互的な政治的リーダーシップがもつ有効性を示した。

相互的な政治的リーダーシップが決定プロセスを正統化する具体的

な手段は、ハンズオン型とハンズオフ型に分けることができる。ガバナンス・ネットワークにおいて公的アクターが行使する権力形態に関しては、既にメタ・ガバナンス論においても指摘されていたが、相互的な政治的リーダーシップ論は、政治的リーダーにより焦点を当てたものになっている。政治家は、様々な目標を達成するために他のアクターとの協力関係を構築する必要があるとともに (Torfing et al. 2012; Christiansen and Seeberg 2016)、政府に対する不信を表明する批判的かつ反権威的な国民からの大きな圧力にされされている (Dalton and Welzel 2014)。市民との関係改善を目的とした対話に取り組むための動機が、政府においても一定程度存在しているなかで (Evans et al. 2019)、政治的リーダーには、様々な利益を代表するアクター間の調整が求められる。

相互的な政治的リーダーシップ論は、理論分析に基づきながら、ガバナンス・ネットワークにおいて政治的リーダーが果たす機能の重要性を指摘しており、今後の課題としては、具体的な機能に対する実証分析の可能性の検討が挙げられる。例えば、ソレンセンは、相互的政治的リーダーシップに関連する今後の分析テーマとして、①様々な文脈における政治的リーダーとフォロワーの分析、②政治的リーダーとフォロワーに関する理解についての言説分析、③政治家と市民の間の相互関係の過程分析、④政治的リーダーシップのスタイルに対する制度設計が与える影響の分析を示している (Sørensen 2020: 161)。相互的な政治的リーダーシップを明らかにするためには、議会内外をめぐる政治的リーダーへの注目が求められている。本稿では、議会外に対する政治的リーダーの反応を明らかにするために、偶発的な危機への政治的アクターの対応やレトリックに注目する分析枠組みの検討を行うとともに、議会内における調整機能を規定する要因に関して、政治的リーダーがもつ消極的資源を取り上げた。

ガバナンス・ネットワークにおける政治的リーダーは、既存のリーダーシップ像とは異なり、複数のアクター間の利益調整に断続的に取

り組む必要に迫られている。相互的な政治的リーダーシップ論は、政治学や行政学における様々な理論的かつ経験的な知見に基づきながら、現在の民主主義諸国における政治的リーダーのパフォーマンスを分析するための新たな概念を生み出すことを目的としている。今後は、政治的リーダーの形態や機能に関するさらなる理論構築とともに、複数の事例分析を通じた理論の検証が求められる。

- (1) ガバナンスのプロセスに政治家が関与する方法のばらつきを指摘する研究も存在する (Edelenbos, Meerkerk and Koopenjan. 2017; Edelenbos, Schie and Gerrits 2010; Koppenjan, Kars and Voort 2009; Torfing, Sørensen and Fotel 2009)。
- (2) ただし、権限の委譲によって公的価値を達成するための説明責任が低下する場合も指摘されている (Ayres 2016)。
- (3) Edelman Trust Brometer, 2022, <https://www.edelman.com/trust/2022-trust-barometer> (2023年5月7日閲覧。) Pew Research Center, 'Global Views on Political Systems,' <https://www.pewresearch.org/short-reads/2017/10/30/global-views-political-systems/> (2023年4月22日閲覧。) OECD, 'Government at a glance 2021, <https://www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-22214399.htm> (2023年4月8日閲覧。)
- (4) 相互的な政治的リーダーが政治過程において果たすタスクとして、①アジェンダ設定、②目標伝達、③相互的な政策領域の設計、④完全性と支持の保証、⑤政策の内容の形成、⑥政策のアウトプットの是認、⑦政治的決定のコミュニケーション、⑧政策の実行に対するアクターのコミット、⑨政策評価へのアクターの呼び込みなどが指摘されている (Sørensen et al. 2020)。

(参考文献)

- Agger, Annika, Bodil Damgaard, Andreas Hagedorn Krogh and Eva Sørensen (2015) *Collaborative Governance and Public Innovation in Northern Europe*, London: Bentham Press.
- Agranoff, Robert and Michael Mcguire (2003) 'Inside the Matrix: Integrating the Paradigms of Intergovernmental and Network Management,' *International Journal of Public Administration*, Vol. 26, Issue 12, pp. 1401-1422.
- Alford, John (2009) *Engaging Public Sector Clients: From Service-Delivery to Co-Production*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Almond, Gabriel A., Scott C. Flanagan and Robert J. Mudt (1973) *Crisis, Choice, and Change: Historical Studies of Political Development*, Boston: Little Brown and Co..
- Ansell, Christopher and Martin Bartenberger (2016) 'Tackling Unruly Public Problems,' in Christopher Ansell, Jarle Trondal and Morten Øgård (eds.), *Governance in Turbulent Times*, Oxford: Oxford University Press, pp. 107-136.
- Ansell, Chris (2000) 'The Networked Polity: Regional Development in Western Europe,' *Governance*, Vol. 13, Issue 2, pp. 279-291.
- Ansell, Chris and Alison Gash (2008) 'Collaborative Governance in Theory and Practice,' *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 18, Issue 4, pp. 543-571.
- Ansell, Chris, Eva Sørensen and Jacob Torfing (2017) 'Improving Policy Implementation through Collaborative Policymaking,' *Policy & Politics*, Vol. 45, Issue 3, pp. 467-486.
- Ayres, Sarah (2017) 'Assessing the Impact of Informal Governance on Political Innovation,' *Public Management Review*, Vol. 19, Issue 1, pp. 90-107.
- Bader, Veit (2014) 'Crisis of Political Parties and Representative Democracies: Rethinking Parties in Associational, Experimentalist Governance,' *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, Vol. 17, No. 3, pp. 350-376.
- Bailey, Michael E. (2002) 'The Heroic Presidency in the Era of Divided Government,' *Perspectives on Political Science*, Vol. 31, Issue 1, pp. 35-45.
- Becher, Michael, Sylvain Brouard and Isabelle Guinaudeau (2017) 'Prime Ministers and the Electoral Cost of Using the Confidence Vote in Legislative Bargaining: Evidence from France,' *West European Politics*, Vol. 40, No. 2, pp. 252-274.
- Beetham, David (2013) *The Legitimation of Power, 2nd edition*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013.
- Bennister, Mark, Paul't Hart and Ben Worthy (2015) 'Assessing the Authority of Political Office-holders: The Leadership Capital Index,' *West European Politics*, Vol. 38, Issue 3, pp. 417-440.
- Bentz, Hans-Georg and Carol Johnson (2004) 'Against the Current, Stemming the Tide: The Nostalgic Ideology of the Contemporary Radical Populist Right,' *Journal of Political Ideologies*, Vol. 9, Issue 3, pp. 311-327.
- Biddle, Bruce J. (1979) *Role theory: Expectations, Identities, and Behaviors*, Cambridge: Academic Press.

- Blondel, Jean (1995) *Comparative Government Introduction, 2nd Edition*, London: Routledge.
- Bolden, Richard (2011) 'Distributed Leadership in Organizations: A Review of Theory and Research,' *International Journal of Management Reviews*, Vol. 13, Issue 3, pp. 251-69.
- Boin, Arjen, Allan McConnell and Paul't Hart (eds.) (2008) *Governing After Crisis: The Politics of Investigation, Accountability and Learning*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Boin, Arjen, Allan McConnell and Paul't Hart (2009) 'Crisis Exploitation: Political and Policy Impacts of Framing Contests,' *Journal of European Public Policy*, Vol. 16, Issue 1, pp. 81-106.
- Boin, Arjen and Paul't Hart (2000) 'Institutional Crises and Reforms in Policy Sectors,' in Hendrik Wagenaar (ed.), *Government Institutions: Effects, Changes and Normative Foundations*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers. pp. 9-32.
- Boin, Arjen, Paul' Hart, Eric Stern and Bengt Sundelius (2005) *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Boin, Arjen, Paul't Hart, Allan McConnell and Thomas Preston (2010) 'Leadership Style, Crisis Response, and Blame Management: The Case of Hurricane Katrina,' *Public Administration*, Vol. 88, Issue 3, pp. 706-723.
- Boin, Arjen, Paul't Hart and Femke van Esch (2012) 'Political Leadership in Times of Crisis: Comparing Leader Responses to Financial Turbulence,' in Ludger Helms (ed.), *Comparative Political Leadership*, New York: Palgrave Macmillan, pp. 119-141.
- Booher, David E. (2004) 'Collaborative Governance Practices and Democracy,' *National Civic Review*, Vol. 93, Issue 4, pp. 32-46.
- Bovens, Mark (2007) 'Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework,' *European Law Journal*, Vol. 13, Issue 4, pp. 447-468.
- Bovaird, Tony (2007) 'Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services,' *Public Administration Review*, Vol. 67, Issue 5, pp. 846-860.
- Brändström, Annika and Sanneke Kuipers (2003) 'From "Normal Incidents" to Political Crises: Understanding the Selective Politicization of Policy Failures,' *Government and Opposition*, Vol. 38, Issue 3, pp. 279-305.
- Brecher, Michael (2013) *Crises in World Politics: Theory and Realty*, Boston: Pergamon Press.
- Brown, Archie (2015) *The Myth of the Strong Leader: Political Leadership*

in the Modern Age, London: Vintage.

Bryson, John, Alessandro Sanchino, John Benington and Eva Sørensen (2017) 'Towards a Multi-actor Theory of Public Value Co-creation,' *Public Management Review*, Vol. 19, Issue 5, pp. 640-654.

Bryson, John, Barbara C. Crosby and Melissa Middleton Stone (2015) 'Designing and Implementing Cross-Sector Collaborations: Needed and Challenging,' *Public Administration Review*, Vol. 75, Issue 5, pp. 647-663.

Burns, James MacGregor (1978) *Leadership*, New York: Harper & Row.

Burns, James MacGregor (2003) *Transforming Leadership*, New York: Grove Press.

Bussu, Sonia and Maria Tullia Galanti (2018) 'Facilitating Coproduction: The Role of Leadership in Coproduction Initiatives in the UK,' *Public Policy*, Vol. 37, No. 3, pp. 347-367.

Canes-Wrone, Brandice (2005) *Who Leads Whom? Presidents, Policy, and the Public*. Chicago: University of Chicago Press.

Carsten, Melissa K., Mary Uhl-Bien, Bradley J. West, Jaime L. Patera and Rob McGregor (2010) 'Exploring Social Constructions of Followership: A Qualitative Study,' *The Leadership Quarterly*, Vol. 21, Issue 3, pp. 543-562.

Christiansen, Flemming Juul and Henrik Bech Seeberg (2016) 'Cooperation between Counterparts in Parliament from an Agenda-setting Perspective,' *West European Politics*, Vol. 39, Issue 6, pp. 1160-1180.

City, Elizabeth A. (2008) *Resourceful Leadership: Tradeoffs and Tough Decisions on the Road to School Improvement*, Cambridge: Harvard Education Press.

Clarke, Nick, Will Jennings, Jonathan Moss and Gerry Stoker (2018) *The Good Politician: Folk Theories, Political Interaction, and the Rise of Anti-Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.

Cohen, Jeffrey E. (2015) *Presidential Leadership in Public Opinion: Causes and Consequences*, Cambridge: Cambridge University Press.

Collinson, David (2006) 'Rethinking Followership: A Post-structuralist Analysis of Follower Identities,' *The Leadership Quarterly*, Vol. 17, Issue 2, pp. 179-189.

Crosby, Barbara C. and John M. Bryson (2010) 'Integrative Leadership and the Creation and Maintenance of Cross-sector Collaborations,' *The Leadership Quarterly*, Vol. 21, Issue 2, pp. 211-230.

Dahl, Robert A. (1961) *Who Governs?: Democracy and Power in an American City*, New Haven: Yale University Press. 河村望・高橋和宏

- 監訳 (1988) 『統治するのは誰か：アメリカの一都市における民主主義と権力』 行人社。
- Dalton, Russell J. (2020) *The Good Citizen: How a Younger Generation is Reshaping American Politics, 3rd edition*, Thousand Oaks: CQ Press.
- Dalton, Russell J. and Christian Welzel (eds.) (2014) *The Civic Culture Transformed: From Allegiant to Assertive Citizens*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Day, David V., Peter Gronn and Eduardo Salas (2006) 'Leadership in Team-based Organizations,' *The Leadership Quarterly*, Vol. 17, Issue 3, pp. 211-216.
- della Porta, Donatella (2013) *Can Democracy be Saved?: Participation, Deliberation and Social Movements*, Cambridge: Polity Press.
- Easton, David (1965) *A System Analysis of Political Life*, New York: Jhon Wiley & Sons. 片岡寛光・依田寛・薄井秀二訳 (1980) 『政治生活の体系分析〈上〉・〈下〉』 早稲田大学出版部。
- Edelenbos, Jurian (2005) 'Institutional Implications of Interactive Governance: Insights from Dutch Practice,' *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 18, Issue 1, pp. 111-134.
- Edelenbos, Jurian, Ingmar van Meerkerk and Joop Koppenjan (2017) 'The Challenge of Innovating Politics in Community Self-organization: The Case of Broekpolder,' *Public Management Review*, Vol. 19, Issue 1, pp. 55-73.
- Edelenbos, Julian, Nienke van Schie and Lasse Gerrits (2010) 'Organizing Interfaces Between Government Institutions and Interactive Governance,' *Policy Sciences*, Vol. 43, Issue 1, pp. 73-94.
- Elgie, Robert (2014) 'The Institutional Approach to Political Leadership,' in John Kane and Haig Patapan (eds.), *Good Democratic Leadership: On Prudence and Judgment in Modern Democracies*. Oxford: Oxford University Press, pp.139-157.
- Evans, Mark, Gerry Stoker and Max Halupka (2019) 'How Australian Federal Politicians would like to Reform their Democracy,' *Democracy 2025 Report 5*, Museum of Australian Democracy, University of Canberra.
- Fung, Archon and Erick Olin Wright (eds.) (2003) *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, London: Verso.
- Hart, Paul't (1993) 'Symbols, Rituals and Power: The Lost Dimension in Crisis,' *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 1, No. 1, pp. 36-50.

- Hart, Paul't (1994) *Groupthink in Government: A Study of Small Groups and Policy Failure*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hart, Paul't and Karen Tindall (eds.) (2009) *Framing the Global Meltdown: Crisis Rhetoric and the Politics of Recessions*, Canberra: ANUE Press.
- Hartleb, Florian (2013) 'Anti-elitist Cyber Parties?,' *Journal of Public Affairs*, Vol. 13, Issue 4, pp. 355-369.
- Hearit, Keith Michael (2006) *Crisis Management by Apology: Corporate Responses to Allegations of Wrongdoing*. London: Routledge.
- Heclo, Hugh (1978) 'Issue Networks and the Executive Establishment,' in Anthony King (ed.), *The New American Political System*, Washigton: American Enterprise Institute for Public Policy Research, pp. 87-107.
- Heffernan, Richard (2003) 'Prime Ministerial Predominance? Core Executive Politics in the UK,' *British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 5, Issue 3, p. 347-372.
- Helms, Ludger (2019) 'When Less is More: 'Negative Resources' and the Performance of Presidents and Prime Ministers,' *Politics*, Vol. 39, Issue 3, pp. 269-283.
- Hermann, Margaret G., Thomas Preston, Baghat Korany and Timothy M. Shaw (2001) 'Who Leads Matters: The Effects of Powerful Individuals,' *International Studies Review*, Vol. 3, No. 2, pp. 83-131.
- Hertting, Nils amd Clarissa Kugelberg (2018) 'Representative Democracy and the Problem of Institutionalizing Local Participatory Governance,' in Nils Hertting and Clarissa Kugelberg (eds.), *Local Participatory Governance and Representative Democracy: Institutional Dilemmas in European Cities*, New York: Routledge, pp. 1-17.
- Hibbing, John R. and Elizabeth Theiss-Morse (2002) *Stealth Democracy: American's Beliefs about How Government Should Work*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hodges, Ron (2012) 'Joined-Up Government and the Challenges to Accounting and Accountability Researchers,' *Financial Accountability & Management*, Vol. 28, Issue 1, pp. 26-51.
- Howes, Michael, Peter Tangney, Kimberley Reis, Deanna Grant-Smith, Michael Heazle, Karyn Bosomworth and Paul Burton (2015) 'Towards Networked Governance: Improving Interagency Communication and Collaboration for Disaster Risk Management and Climate Change Adaptation in Australia,' *Journal of Environmental Planning and Management*, Vol. 58, Issue 5, pp. 757-776.
- Jessop, Bob (1998) 'The Rise of Governance and the Risks of failure: The Case of Economic Development,' *International Social Science Journal*,

- Vol. 50, Issue 155, pp. 29-45.
- Jessop, Bob (2003) *The Future of the Capitalist State*, Cambridge: Polity Press. 中谷義和訳 (2005) 『資本主義国家の未来』御茶の水書房。
- Jentoft, Svein, Ratana Chuenpagdee and Jose J. Pascual-Fernandez (2011) 'What are MPAs for: On Goal Formation and Displacement,' *Ocean & Coastal Management*, Vol. 54, Issue 1, pp. 75-83.
- Kand, John and Haig Patapan (2012) *The Democratic Leader: How Democracy Defines, Empowers and Limits its Leader*, Oxford: Oxford University Press.
- Kane, John and Haig Patapan (2009) 'The Democratic Legitimacy of Bureaucratic Leadership,' in John Kane, Haig Patapan and Paul't Hart (eds.), *Dispersed Democratic Leadership: Origins, Dynamics, and Implications*, Oxford: Oxford University Press, pp. 119-140.
- Kane, John, Haig Patapan and Paul't Hart (eds.) (2009) *Dispersed Democratic Leadership: Origins, Dynamics, and Implications*, Oxford: Oxford University Press.
- Keane, John (2009) 'Leaders after Leaving High Office,' in John Kane, Haig Patapan and Paul't Hart (eds.), *Dispersed Democratic Leadership: Origins, Dynamics, and Implications*, Oxford: Oxford University Press, pp. 279-298.
- Kellerman, Barbara (2008) *Followership: How Followers are Creating Change and Changing Leaders*, Boston: Harvard Business Press.
- Kelso, Alexandra (2016) 'Political Leadership in Parliament: The Role of Select Committee Chairs in the UK House of Commons,' *Politics and Governance*, Vol. 4, Issue 2, pp. 115-126.
- Keohane, Nannerl O. (2012) *Thinking about Leadership*, Princeton: Princeton University Press.
- Keohane, Nannerl O. (2014) 'Western Political Thought,' in R. A. W. Rhodes and Paul't Hart (eds.), *The Oxford Handbook of Political Leadership*, Oxford: Oxford University Press, pp. 25-40.
- Kersbergen, Kees Van and Frans Van Waarden (2004) 'Governance' as a Bridge between Disciplines: Cross-disciplinary Inspiration Regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy,' *European Journal of Political Research*, Vol. 43, Issue 2, pp. 143-171.
- Klijin, Erik-Hans and Joop Koopenjan (2000) 'Politicians and Interactive Decision Making: Institutional Spoilsports or Playmakers,' *Public Administration*, Vol. 78, Issue 2, pp. 365-387.
- Klijin, Erik-Hans and Joop Koopenjan (2002) 'Rediscovering the Citizen: New

- Roles for Politicians in Interactive Policy Making,' in Peter McLaverty (ed.), *Public Participation and Innovations in Community Governance*, New York: Routledge, pp. 141-163.
- Klijn, Erik-Hans (2014) 'Political Leadership in Networks,' in R. A. W. Rhodes and Paul't Hart (eds.), *The Oxford Handbook of Political Leadership*, Oxford: Oxford University Press, pp. 403-417.
- Kooiman, Jan (ed.) (1993) *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, London: Sage.
- Kooiman, jan (2003) *Governing as Governance*, London: Sage.
- Koppenjan, Joop and Erik-Hans Klijn (2004) *Managing Uncertainties in Networks: A Network Approach to Problem Solving and Decision Making*, London: Routledge.
- Koppenjan, Joop, Mirjam Kars and Haiko van der Voort (2009) 'Vertical Politics in Horizontal Policy Networks: Framework Setting as Coupling Arrangement,' *Policy Studies Journal*, Vol. 37, Issue 4, pp. 769-792.
- Krasner, Stephen D. (2007) 'Sovereignty,' in George Ritzer, *Blackwell Encyclopedia of Sociology*, Oxford: Blackwell Publishing, pp. 504-21.
- Kuipers, Sanneke (2006) *The Crisis Imperative: Crisis Rhetoric and Welfare State Reform in Belgium and the Netherlands in the Early 1990s*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Lebow, Richard (1981) *Between Peace and War: The Nature of International Crises*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- LeDuc, Lawrence, Richard G. Niemei and Pippa Norris (eds.) (2014) *Comparing Democracies 4: Elections and Voting in a Changing World*, London: Sage.
- Lees-Marshment, Jennifer (2015) *The Ministry of Public Input: Integrating Citizen Views into Political Leadership*, London: Palgrave Macmillan.
- Levin, Kelly, Benjamin Cashore, Steven Bernstein and Graeme Auld (2012) 'Overcoming the Tragedy of Super Wicked Problems: Constraining our Future Selves to Ameliorate Global Climate Change,' *Policy Science*, Vol. 45, No. 2, pp. 123-152.
- Lodge, Martinand Kai Wegrich (eds.) (2014) *The Problem-solving Capacity of the Modern State: Governance Challenges and Administrative Capacities*, Oxford: Oxford University Press.
- Mair, Peter (2013) *Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy*, London: Verso.
- Manin, Bernard (1997) *The Principles of Representative Government*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Marcussen, Martin and Jacob Torfing (2007) *Democratic Network*

- Governance in Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Meerkerk, Ingmar van and Jurian Edelenbos (2018) *Boundary Spanners in Public Management and Governance*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Meuleman, Louis (2008) *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets: The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations*, Heidelberg: Physics-Verlag.
- Mudde, Cas (2004) 'The Populist Zeitgeist,' *Government and Opposition*, Vol. 39, Issue 4, pp. 541-563.
- Mudde, Cas (2016) 'Europe's Populist Surge: A Long Time in the Making,' *Foreign Affairs*, Vol. 95, No. 6, pp. 25-30.
- Neblo, Michale A., Kevin M. Estering and David M. J. Lazer (2018) *Politics with the People: Building a Direct Representative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Neustadt, Richard E. (2001) 'The Weakening White House,' *British Journal of Political Science*, Vol. 31, Issue 1, pp. 1-11.
- Norris, Pippa (2011) *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Nye, Joseph S. (2008) *The Powers to Lead*, Oxford: Oxford University Press.
- O'Flynn, Janine, Deborah Blackman and John Halligan (2014) *Crossing Boundaries in Public Management and Policy: The International Experience*, London: Routledge.
- Papadopoulos, Yannis (2007) 'Problems of Democratic Accountability in Network and Multilevel and Governance,' *European Law Journal*, Vol. 13, Issue 4, pp. 469-86.
- Papadopoulos, Yannis (2013) *Democracy in Crisis?: Politics, Governance and Policy*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Patashnik, Eric M. (2008) *Reform at Risks: What Happens After Major Policy Changes Are Enacted*, Princeton: Princeton University Press.
- Pearce, Craig L. and Henry P. Sims (2000) 'Shared Leadership: Toward a Multi-level Theory of Leadership,' *Advances in Interdisciplinary Studies of Work Teams*, Vol. 7, pp. 115-139.
- Peele, Gillian, Christopher Bailey, Bruce Cain and B. Guy Peters (1998) 'Introduction: The United States in the 1990s,' in Gillian Peele, Christopher J. Bailey, Bruce Cain and B. Guy Peters (eds.), *Developments in American Politics, 7th edition*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 1-15.
- Peters, B. Guy (2018) *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to*

Comparative Public Administration, 7th Edition, New York: Routledge.

Perri 6 (2004) 'Joined-Up Government in the Western World in Comparative Perspective: A Preliminary Literature Review and Exploration,' *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 14, No. 1, pp. 103-138.

Pitkin, Hanna Fenichel (2004) 'Representation and Democracy: Uneasy Alliance,' *Scandinavian Political Studies*, Vol. 27, Issue 3, pp. 335-342.

Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert (2017) *Public Management Reform: A Comparative Analysis into the Age of Austerity, 4th edition*, Oxford: Oxford University Press.

Preston, Thomas (2001) *The President and His Inner Circle*, Princeton: Princeton University Press.

Rhodes, R. A. W. (1997) *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press.

Robertson, Peter J. and Taehyon Choi (2012) 'Deliberation, Consensus and Stakeholder Satisfaction,' *Public Administration Review*, Vol. 14, Issue 1, pp. 83-103.

Rosanvallon, Pierre (2011) *Democratic Legitimacy. Impartiality, Reflexivity, Proximity*, Princeton: Princeton University Press.

Rothstein, Bo (2009) 'Creating Political Legitimacy: Electoral Democracy Versus Quality of Government,' *American Behavioral Scientist*, Vol. 53, Issue 3, pp. 311-330.

Scharpf, Fritz (1999) *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford: Oxford University Press.

Schmidt, Vivien A. (2005) 'Democracy in Europe: The Impact of European Integration,' *Perspectives on Politics*, Vol. 3, No. 4, pp. 761-779.

Schmidt, Vivien A. (2013) 'Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and 'Throughput',' *Political Studies*, Vol. 61, Issue 1, pp. 2-22.

Schmitter, Philippe C. (1974) 'Still the Century of Corporatism?,' *The Review of Politics*, Vol. 36, No. 1, pp. 85-131.

Smith, Gordon (1991) 'The Resources of a German Chancellor,' *West European Prime Ministers*, Vol. 14, Issue 2, pp. 48-61.

Sønderskov, Mette (2020) 'Councillors' Attitude to Citizen Participation in Policymaking as a Driver of, and Barrier to, Democratic Innovation,' *Innovation Journal*, Vol. 25, Issue 3, pp. 1-20.

Sørensen, Eva (2016) 'Enhancing Policy Innovation by Redesigning

- Representative Democracy,' *Policy & Politics*, Vol. 44, Issue 2, pp. 155-170.
- Sørensen, Eva (2020) *Interactive Political Leadership: The Role of Politicians in the Age of Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Sørensen, Eva, Carolyn M. Hendriksb, Nils Herttingc and Jurian Edelenbos (2020) 'Political Boundary Spanning: Politicians at the Interface between Collaborative Governance and Representative Democracy,' *Policy and Society*, Vol. 39, No. 4, pp. 530-569.
- Sørensen, Eva and Jacob Torfing (2005) 'The Democratic Anchorage of Governance Networks,' *Scandinavian Political Studies*, Vol. 28, Issue 3, pp. 195-218.
- Sørensen, Eva and Jacob Torfing (2007) *Theories of Democratic Network Governance*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Sørensen, Eva and Jacob Torfing (2009) 'Making Governance Networks Effective and Democratic through Metagovernance,' *Public Administration*, Vol. 87, Issue 2, pp. 234-258.
- Sørensen, Eva and Jacob Torfing (2012) 'Introduction: Collaborative Innovation in the Public Sector,' *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, Vol. 17, Issue 1, pp. 1-14.
- Sørensen, Eva and Jacob Torfing (2016) 'Political Leadership in the Age of Interactive Governance: Reflections on the Political Aspects of Metagovernance,' in Jurian Edelenbos and Ingmar van Meerkerk (eds.), *Critical Reflections on Interactive Governance: Self-organization and Participation in Public Governance*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp. 444-466.
- Sørensen, Eva and Jacob Torfing (2019) 'Towards Robust Hybrid Democracy in Scandinavian Municipalities?,' *Scandinavian Political Studies*, Vol. 42, Issue 1, pp. 25-49.
- Sørensen, Eva, John Bryson and Barbara Crosby (2021) 'How Public Leaders can Promote Public Value through Co-creation,' *Policy and Politics*, Vol. 49, Issue 2, pp. 267-286.
- Sørensen, Eva and Susanne Boch Waldorff (2014) 'Collaborative Policy Innovation: Problems and Potential,' *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, Vol. 19, Issue 3, pp. 1-17.
- Steen, Trui, Taco Brandsen and Bram Verchuere (2018) 'The Dark Side of Co-Creation and Co-production: Seven Svils,' in Trui Steen, Taco Brandsen and Bram Verchuere (eds.) *Co-production and Co-creation: Engaging Citizens in Public Services*, Abingdon: Taylor & Francis, pp. 284-293.

- Stillman, Peter G. (1974) 'The Concept of Legitimacy,' *Polity*, Vol. 7, No. 1, pp. 32-56.
- Stoker, Gerry (2006) *Why Politics Matters: Making Democracy Work, 2nd edition*, London: Palgrave.
- Svara, James H. (2001) 'The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration,' *Public Administration Review*, Vol. 61, No. 2, pp. 176-183.
- Theakston, Kevin (2013) 'Evaluating Prime-Ministerial Performance: The British Experience,' in Paul Strangio, Paul't Hart and James Walter (eds.), *Understanding Prime-Ministerial Performance: Comparative Perspectives*. Oxford: Oxford University Press, pp. 220-241.
- Thiébault, Jean-Louis (2016) 'Variations of Presidential Leadership in France,' *French Politic*, Vol. 14, Issue 4, pp. 505-526.
- Torfiing, Jacob, B. Guy Peters, Jon Pierre and Eva Sørensen (2012) *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*, Oxford: Oxford University Press.
- Torfiing, Jacob and Christopher Ansell (2017) 'Strengthening Political Leadership and Policy Innovation through the Expansion of Collaborative Forms of Governance,' *Public Management Review*, Vol. 19, Issue 1, pp. 37-54.
- Torfiing, Jacob and Christopher Anesll (2021) 'Co-Creation: The New Kid on the Block in Public Governance,' *Policy and Politics*, Vol. 49, Issue 2, pp. 211-230.
- Torfiing, Jacob, Eva Sørensen and Asbjørn Røiseland (2019) 'Transforming the Public Sector into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward,' *Administration & Society*, Vol. 51, Issue 5, pp. 795-825.
- Torfiing, Jacob, Eva Sørensen and Trine Fotel (2009) 'Democratic Anchorage of Infrastructural Governance Networks: The Case of the Femern Belt Forum,' *Planning Theory*, Vol. 8, Issue 3, pp. 282-308.
- Tormey, Simon (2014) 'The Contemporary Crisis of Representative Democracy,' *Democratic Theory*, Vol. 1, Issue 2, pp. 104-12.
- Tucker, Robert C. (1995) *Politics as Leadership, Revised Edition*, Missouri: University of Missouri Press.
- Tulis, Jeffrey K. (2017) *The Rhetorical Presidency: New Edition*, Princeton: Princeton University Press.
- Urbinati, Nadia (2011) 'Representative Democracy and its Critics,' in Sonia Alonso, John Keane and Wolfgang Merkel (eds.), *The Future*

- of Representative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 23-49.
- Verge, Tania and Ailvia Claveria (2016) 'Gendered Political Resources: The Case of Party Office,' *Party Politics*, Vol. 24, Issue 5, pp. 536-548.
- Warren, Mark E. (2009) 'Governance-Driven Democratization,' *Critical Polity Studies*, Vol. 3, Issue 1, pp. 3-13.
- Williams, Paul (2012) *Collaboration in Public Policy and Practice: Perspectives on Boundary Spanners*, Bristol: Policy Press.
- Wood, B. Dan (2007) *The Politics of Economic Leadership*, Princeton: Princeton University Press.
- Woldendorp, Jaap, Hans Keman and Ian Budge (2013) *Party Government in 48 Democracies (1945-1998): Composition-Duration-Personnel*, Berlin: Springer Science & Business Media.