

・新制度学派の社会科学 その主体認識と変動論

上述のように、制度学派は社会にあるフォーマル、インフォーマルな制度から人々の行為を説明するという枠組みをもつ。人々は様々な社会関係、経済関係をつくって生活しているのだから、そうした環境的な規定要因を無視した社会現象の分析は、抽象的なものにとどまるであろう。しかし逆にそのような分析枠組み故に、人々の行為を律しているルール＝制度自体を変える人々の行為を分析するときには、論理的なジレンマに陥る可能性が高い。新制度学派を形成してきた研究者たちも、その問題には気づいていた。そしてそのジレンマから逃れようとする理論的努力もなされてきた。本章では、まず新制度学派の諸潮流を概観し、続いてその中で状況を変革する担い手＝主体がどう扱われてきたのか、そして制度変革という現象をどう説明してきたのかを示す。その上で、既存研究がなぜ上記のジレンマから逃れられないのか、また逃れるためには制度をどのように理解すべきかを論じる。

1. 新制度学派の誕生

新制度学派は「新」(neo)という文字が付されている通り、それに先立つ制度学派＝旧制度学派を持つ。それは1950年代ごろまで一定の影響をもっていたが、その後の社会科学は、人間行動を目的と機能に導かれると理解する方法に強く傾倒した。新古典派経済学の手法は政治学にも導入され、政治の力学は機能的に分解された要素と結果の相関関係によって説明された。この思考は経済学をはじめ現在も社会科学の主流を占めるといえるが、1970年代になって、それに対するアンチテーゼが登場する。それが新制度学派と総称される流れである。

(1) 旧制度学派

旧制度学派も新制度学派同様に、単一の理論的枠組みというよりも、制度を重視する学問的立場と言うべきである。したがって旧制度学派は、経済学、政治学、社会学のいずれにおいても見出すことができる。

経済学においては、通常、Veblen、Commons、Mitchellなどが旧制度学派と呼ばれる。Veblenはおもに主体の価値観や文化を経済行動の説明要素として重視したのに対し、Commonsは法制度や慣行といった規範的要素に注目した(Rutherford, 1994)。社会学においてはSelznickが旧制度学派を代表するものとしてしばしば引き合いに出される。新制度学派のDiMaggio & Powell(1991)は制度学派の新旧を比較して、価値観を制度の源泉とみる点を旧制度学派の特徴としている。たしかにSelznick(1984)は、「制度化とは組織に対して、その技術的要求を超えて、価値観が吹き込まれることである」と述べ、単なる機能

的な必要を超えた要素(価値観)が組織や主体の行動を規定するところに制度の存在を見ている。政治学の旧制度学派とは、Peters(1999)によると Wilson など、19 世紀後半から 20 世紀前半までの論者で国家の公式機関の役割を重視するものである。そこで想定されている「制度」とは、経済学や社会学の旧制度学派と異なり、具体的な法律や国家機関である。

(2) 機能論的社会科学の時代

しかし戦後の社会科学はもっぱら機能論的方法論に席卷されてきたというべきであろう。政治学における制度論復活を宣言した March & Olsen(1984)は 1950 年代以降の政治学理論の前提を次のように整理している。

- (a) contextual : 社会の一部として(社会の反映現象として) 政治を見る
- (b) reductionist : 政治現象は個人の行為に還元できる(個人行為の合計である)
- (c) utilitarian : 政治行動を計算された個人の自由な行動とみる
- (d) functionalist : 歴史的現象を合理的な選択の連続と見る
- (e) instrumentalist : シンボル操作を何らかの目的のための手段と見る

つまり政治現象は、個人が自己の利益を最大化するという機能的目的に応じて自由に(そして合理的に) 選択した行動の結果であるというのが、政治学の前提となっていた。これはまさに新古典派経済学が前提としている合理的経済人のモデルを踏襲している。すなわち新古典派経済学は、個人が完全情報のもとで自己の効用を最大化するためにもっとも効率的な資源の組み合わせを選択するという前提のもとに組み立てられていた。

この前提を言い換えるならば、主体にとっての環境は機能別の要素に分解可能で、主体はそこから必要に応じて要素を取得することができるということである。つまり、(1)主体は環境から自由な存在であり、(2)環境は社会的に構造化されていない(社会的に不可分のまとまりとしては認識されない)。

(3) 制度論の復権

こうした機能論的立場(あるいは要素分解論的立場)に対して、1970 年代から再び制度を重視する立場が登場してきた。

経済学

まず経済学では、Coase(1937)が「なぜ企業が存在するのか」という設問を立て、個人が必要に応じて自由に要素を結合できるという新古典派経済学の前提に疑問符をつけた。もし新古典派の前提が正しいならば、主体は企業という団体を作らず外部環境にある諸要素をその場その場で結合して経済活動をおこなうはずである。しかし実際には要素を取得す

るコスト(取引費用)がかかるため、企業を作って要素を内部化の方が効率的となる。ここでは人間行動を規定する要素が、ひとつのまとまりを持つものとして理解されている。Coase の提起は、Williamson(1975)によって具体的な企業行動分析に適用できることが示された。

こうして主体の経済行動は、価格を指標とした「選択」ではなく「取引(費用)」を原理として組み立てられる (Williamson, 2003)。取引費用が発生するのは、経済主体にとって情報は不完全であり、必要な要素を必要なときに必要なだけ瞬時に取得するような条件は極めて限られているからである。そこでそうした費用を節約するために、人間はなんらかの装置を作る。これが「制度」である。Coase が提起したように企業もひとつの制度であり、企業間関係(企業連合や取引関係)や市場取引を律する規則や機構も制度である。

同じく経済学における制度論の泰斗、North は制度を主体の行動を制約する規制として理解する。彼は組織と制度を明確に峻別し、それぞれをゲームのプレーヤーとルールに例える(North, 1993)。つまり主体の行動は(新古典派経済学が想定するように)自由な要素結合によって決まるのではなく、社会的な規制のなかで発生するのであって、その規制は歴史的な経過によって決まる、とした。North は新古典派的な効率性や効用の追求、相対価格の重要性を否定しないが、人間行動を規定する規範意識を重視する(Vandenberg, 2002)。

政治学

政治学における制度論の復活宣言は March と Olsen(1984)によってなされた。上述のように彼らは 1950 年代以降の政治学の前提を 5 つに整理したが、それに対比させて次のような前提を提案している。

- (1)政治制度は社会現象の反映ではなく、それ自体の独自性を持つ
- (2)政治現象は複雑であり、歴史現象は合理的なものとはばかりはいえない
- (3)合目的的な行動だけでなく、シンボリックな行動としても政治行動を理解する

つまり社会が変わっても(contingency が変わっても)それに即して対応するような機能性、あるいは目的に応じて自由に手段を選択・組み合わせられるような機能性だけでは、政治現象を説明できないというのである。それゆえに、シンボリックな行動(合目的的ではなくても一定の固定性をもつような行動)を考慮しなくてはならない。こうして「制度」が再び政治行動の説明原理として注目されるようになった。

Peters(1999)は政治学における新制度論を以下のように分類、整理している。

規範的制度学派(Normative Institutionalism) : March & Olsen の議論。logic of appropriateness(当然とみなされるか否か)によって人々の行為は規定される、とする。

合理的選択論制度学派(Rational Choice Institutionalism) : 個人がその利益を最大化するために利用するものとして制度を規定する。

歴史的制度学派(Historical Institutionalism) : 歴史的に先立ってなされた決定によって、その後続く意思決定も規定される (path dependence)。

実証的制度学派(Empirical Institutionalism): 政府の構造が政治の意思決定を決める(旧制度学派に近い)。

国際関係論制度学派(International Institutionalism): 国際的なレジームの存在を主張するもの

社会的制度学派(Societal Institutionalism): 社会と国家の間の構造的関係に注目

このうち は実際には社会学の一分野として紹介されている。 は方法論というよりも分析対象のエリアである。残りの から は、いずれも政治現象を規定する要因に何らかの固定性を認めているという点でたしかに「制度学派」と言えるのであるが、その固定性を何に求めるかでは違いがある。 は、制度の基盤を人間の規範的意識に求める。 は制度の固定性が何によるかには関心がなく、制度が個人の合理的行動にどう影響するかを検討する立場である。 は固定性を過去の意思決定に求める。そして は既存の具体的構造(例えば大統領制)が固定性を持つものと前提して政治現象の説明をおこなうのである。

社会学

社会学における新制度学派は、1977年に発表された Meyer と Brown の論文(Meyer & Brown, 1991、初出は1977年)を嚆矢とする。彼らの論文は組織論の分析枠組みに大きな転換を求めるものであった。その大略は以下のようなものである。過去の組織論は組織がその目的のために適合的な(機能的な)形態をとるものと理解してきた。しかし実際には組織は組織の存在する環境が認識する正当性(legitimacy)に規定されてその形態や行動を決める。組織の合目的機能性よりも周囲環境における”myth”や”ceremony”に従おうとする。したがって組織は周囲の環境がもつ構造(制度)と似せて自分の形を決めるのであり、目的の異なったいろいろな組織が同じ形態をとるのもそれらが同じ環境にいるからである(isomorphism)。

このように社会学における新制度論は、主に組織論の分野で展開してきた(Peters, 1999)。これには Simon らカーネギー学派の影響があろう。すなわち Simon 等は組織行動におけるルーチンの重要性を指摘したのであるが、その背後には、「人間はあらゆる行為についてそれにかかる条件をすべて考慮したうえで行動するというよりも、ある状況に対する行為をパターン化することで対応する」という認識論がある。

以上のように、1970年代ごろから復活してきた制度論(新制度論、学派)は、自由に組み合わせを決めることのできない環境条件、別言すれば構造化された環境条件を、主体の行動を決定する環境条件として重視する。ただし旧制度学派と異なり、新制度学派は主体の合理性を認めたとうえで、その合理性を追求するときに構造的な要素が重要な規定要因になると考え、また制度の源泉を価値観ではなく、人間の認識パターンに見る傾向がある(DiMaggio & Powell, 1991)。

2. 新制度学派の主体理解

制度とはその定義からして一定期間固定的であり、構造的なものと理解できる。そうした制度を変えるモメントが働くとすれば、その担い手はまず「主体」の側に求められるのは当然であろう。そこで新制度学派が主体をどのように位置づけているのかをここでは検討したい。行為の主体（個人や組織）に関する認識という点から見ると新制度学派は2つに大別することができる。ひとつは「主体が制度を操作する」と理解する立場であり、もうひとつは逆に「制度が主体を操作する」と理解する立場である。それぞれ Clark(1998)にしたがって、「主体中心論」、「構造中心論」と名付けておこう。

(1) 主体中心論における制度と主体

この立場をとる新制度学派とは、前節での分類に従うならば、経済学における新制度学派と政治学における合理的選択論の制度学派である。これらの立場にとって、制度とは主体の外にあって主体とは切り離されて存在するものである。制度は主体の行動を制限するが、それは資源などとおなじく、主体にとって行為選択上の条件をなしているにすぎない。主体は制度を他の環境と同様に客観的に観察することができる。その「観察する主体」は、あくまで合目的であり合理的である（少なくともそうであろうとする）。そして目指すところは私的利益の最大化である。

このように主体中心論の新制度学派は、主体の認識が客観的環境から規定されるとは考えない。そこに前提されているのは環境から自由な認識をする主体であり、環境に関わらず合理的な思考過程を経て意思決定をおこなう主体である。その限りでは新古典派経済学と主体認識を共有していると言えよう。異なっているのは、新古典派（あるいは制度学派ではない合理的選択論者）が環境を機能要素に分解できると理解しているのに対して、新制度学派は環境条件の中に要素に分解できないもの＝制度を見ているという点だけである。

この立場に立つ論者にとって、主体は単に合理的に制度を考慮・利用・回避するにとどまらず、必要な制度自体を作り出すことができると理解される。同じく新制度学派経済学に属し、また同じく取引費用の節約という観点から主体の行為を説明するという理論的立場をとりながら、Coase や Williamson のように制度（企業や企業間関係）の生成を説明する立場と（制度は被説明変数）North のように制度をゲームのルール（主体の行為選択上の制約）と理解する立場（制度は主体行動の説明変数）とがある。

このように一見あい対立するかに見える二つの立場であるが、いずれも「主体」を「環境によって認識が規定されることのない自由な存在」と想定している。それゆえ制度の規定性は単に主体の選択肢を縛るものでしかないし、さらに制度自体も主体が必要と思えばいつでも（瞬時にとは言わないまでも）変えられるものとなる。その意味でこの立場には後述するような構造中心論的制度論のような、「制度論の中に主体をどう位置づけるか」と

いう悩みは存在しない。

しかしこの立場に対しては、主体をシステムに外在的なもの、あらかじめ決められたものと見なしているという批判がなされてきた。たしかにこの立場は合理的、合目的で利益を最大化する主体を前提に議論をしているから、主体のありかた自体を説明するための理論枠組みをもたないのである。制度が主体の都合でいくらでも選択できたり変えられるぐらいなら、経済学における新制度学派は、「純粋な制度論とは言えない」(Sjostrand, 1993)とされるのも当然であろう。しかし逆に主体中心論は、主体と構造(制度的環境)をはっきり区別するがゆえに、両者の関係を理論づけるに適切な枠組みであると評価される場合もある(Clark, 1998)。

(2) 構造中心論における主体と制度

構造中心論の制度論は、政治学における規範論的立場の新制度学派や社会学における新制度学派にその典型が見られる。これらの新制度学派は、制度を主体の認識枠組み自体を規定するものとして捉えている。主体は自由に環境条件を見て判断する存在ではなく、制度環境が主体に環境の見方を示していると考える。主体の行動を導くものは、主体の目的や欲求ではなく、環境が適切とする(あるいは環境に適切な)ものが何かということである。したがって制度環境として重要になるのは規範や正当性(あることがらが当然のこと、自然なことと社会が理解している)である。これらの制度環境に規定されて主体はあるパターン化された認識枠組みをもつ。この立場がしばしば使う表現を借りるならば、“taken-for-granted”(慣行化されたもの、もちろんのこと)として状況を認識するのである。

このように主体を理解するならば、主体の認識枠組みの制度環境からの独自性があいまいになる。Clark(1998)のように「主体は構造の反映にしか過ぎず、副次的な存在でしかない」(p.248)という批判がなされる所以である。こうした問題は、DiMaggioのような社会学的新制度論の中心的論者にも認識されていた。彼は制度論が interest(主体の意図)を軽視する理由として次の二つをあげている(DiMaggio, 1988, pp.4-5)。

主体の意識的活動では説明できない現象を扱っている。かつては規範を強調したが、今は taken-for-granted な行為を前提にしている。

制度論は主体の意図どおりにことが運ばないような状況を想定している。人間の合理性の限界を前提としている。

DiMaggioによると、制度論はまったく主体(の意図)を無視してきたわけではない。実際、人間の嗜好の結果、ある制度が選択される、または組織は自己の存続のため、他の主体に逆らわない、という形で主体を扱ってきたという。しかし、は主体中心論における主体認識に一致するから、主体は与件として登場したにすぎず、はつまり主体が構造に埋没しているという説明である。ここでは主体はまったく否定的に登場したに過ぎな

い。

そもそも新制度論（特にここでいう構造中心論的な制度論）の眼目は、「主体の行動は目的手段の合理的選択というよりも、周囲の環境から説明できる」という点にあったのだから、その論理に主体を入れ込むのは容易ではない。一種の論理的なジレンマがそこには存在する。にもかかわらず主体を取り込まねばならないのは、現実の制度は主体の構築物であるという疑いなき現実があるからである。たとえば先の DiMaggio(1988)は、主体を取り込まない限り「制度化」と「制度崩壊」を説明できず、制度論の有効性が限られてしまう、と述べている。

上記のような論理的なジレンマがあるために、構造中心論における主体の取り込みはかなり苦しい試みとなる。筆者が見る限り、これまでの説明方法は次のように分けることができる。

革新者を入れる：制度化の説明のために主体の論理が必要とした DiMaggio(1988)は、十分な資源をもつ革新的組織主体（institutional entrepreneurs）がその利益のために必要と判断したときに制度化がなされる、とした。Zucker & Darby (1997)は科学者の新機軸発見を分析して、「新機軸が有効ならば制度として定着する」とした。Fligstein(1997)は DiMaggio と同じく革新的組織主体（institutional entrepreneurs）の概念使って、ある主体は他の主体よりもよりよい社会的結果をもたらす能力があると前提し、その能力（social skill）に注目する。その能力とは、カリスマ性を持つ、課題提示をする、状況判断をする、仲間の動機付けをする、外部との交渉をおこなうなどの能力である。こうした能力が構造決定論をうち破る、と Fligstein は主張する。Rao(1998)は、20 世紀前半の消費者運動（製品チェックをおこなう消費者団体相互の競争）を分析して、新たな組織形態の形成は革新的組織主体が他の組織との違い（自己のアイデンティティ）をつけるため新たな認識枠組み(frame)を作ることから発生する、と結論した。

しかし構造的制度論の中に単純に「特別な」主体を持ち込むことが、その環境決定論の修正になるであろうか。構造的制度論は主体の認識枠組みは制度環境の反映であるとしたところに眼目があったのであるから、「革新者」という制度環境に縛られない主体を入れてくることは、論理の放棄と言うべきであろう。

制度の相互矛盾： DiMaggio(1988)は、制度の崩壊を説明する際には「制度化」とは違った論理を持ち出す。すなわち制度の崩壊は、複数存在する制度が互いに矛盾して、周縁的あるいは副次的な制度(subsidiary institution)がコアの制度を壊していく、あるいはマクロレベルの制度がローカルな調整がなされることで崩壊するというのである。Sewell(1992)は、構造に相互重複(intersection of structures)があるゆえに、主体はある構造を別の文脈で用いることが可能になるという。そこでの主体は資源を複数の仕方で理解する能力を持つものと想定されている。

しかしこれらの主張は、制度自体が主体の行動を十分には縛っていないと論じるに等しい。すなわち主体がある制度には「縛られている」が別の制度には「縛られていない」と

というのがここでの主張なのである。しかしこのように都合に応じて制度環境を規定的なものにしたり非規定的なものにしたりすることは、構造的制度論の核心放棄であろう。

時間差による説明：Karnoe(1997)は、主体の認識枠組みを形成した制度環境と、その主体が現在直面する制度環境の時間差から主体と制度の関係を説明する。すなわち、主体の行動は主観的な判断をもって行動することであり、その判断の枠組みはそれぞれが異なった社会的文脈の中で形成される。各人は自分が経験してきたことから現在の環境を解釈し、適切な行動を選択する。

しかしここでもやはり、現在の制度環境の規定性はどうなったのかという疑問が起きる。構造的制度論は主体がいまいるところの制度環境の規定性を主張したはずである（だからこそ組織の同型性を説明できる）。

以上のように構造的制度論は、「主体」の不存在を批判され、いくつかの「修正」を試みしてきた。しかしそれらは「修正」というよりも、論理の「核心放棄」に近いものである。構造的制度論の立場からは、まだ主体と制度を統合する理論(Giddens, 1979)は提示されていない†。

3. 新制度学派の制度変化論

前節で述べた主体と制度の関係は、制度変化をどう説明するかという問題と密接につながっている。すなわち制度が主体の行動を規定、あるいは制約するとしたとき、制度自体を変えるものが見つからなくなるからである。現実の歴史は主体の営みによって変化している以上、制度論における変化の説明は、ある制度と主体の関係を前提にしていたり、逆にある主体 制度関係を説明していたりする。

(1) 主体中心論における制度変化

主体中心論の制度学派は、そもそも主体が自由に制度を選択したり、作り上げるという立場であるから、制度変化も主体の合理的、合目的な営みの当然の結果とみなされる。

† ここで Giddens(1979,1984)の structuration 論について触れておこう。Giddens はここで問題とした構造と主体の関係を新たな視角で論じてきた社会学者である。Giddens は 19 世紀の社会科学を批判して、主体の背景説明に終始してきたとする。その一方で主体がその再生産を意識的におこなっているという考えを捨てねばならないともいう

(non-functionalist manifesto)。そこで彼は人間行為の歴史性(時間的側面)に注目して、制度は主体の過去における長期の行為の結果であり、それが主体の行為を規定すると理解する。こうして「構造」は行為を規定するものと同時に行為の結果でもあると主張したのが、structuration 論である。

このように Giddens の議論は、構造中心的制度論に強い影響を与えたと言えよう。とりわけ Sewell(1992)は structuration の概念を制度論に入れ込む試みといえる。

たとえばNorth(1990)は組織変革の過程について次のように述べる。制度変化は組織(主体)によってもたらされる。すなわち組織が制度の制約の中で競争し、その活動レベルを最大化しようとするとき、制度の制約が変えられていく。別のところでは(North,1993)、制度変化の担い手は企業者(entrepreneur)=組織の意思決定者であるとも述べる。相対価格や嗜好という環境条件の変化や企業者が新技術を取得すると、企業者は現在の制度による利益と新制度による利益マイナス制度改革コストを比較考量して、後者が大きければ制度変革に乗り出す、というのである(ただしここでも制度変革の方向はpath dependenceのような制度的な要素に規定されるとは述べるのだが)。ノーベル経済学賞受賞講演では(North, 1998)、制度変化について特に言及して、制度変化はそこら中で起きているもの(ubiquitous)であって、それは外的な要素の変化と個人と企業による学習によって可能となる、としている。ここに表明されているのは、制度は主体が利益の最大化行動をとれば(そしてそのために学習すれば)いつでも変わるといふきわめて楽観的な制度変化論である[‡]。

こうした楽観的立場から現実の現象を分析すると、Sterns & Reardon(2002)のような実証研究が現れる。かれらは、乾燥豆の取引制度を検討し、それが消費者の嗜好(品質要求の高まり)、品質管理の技術進歩、制度を巡る力関係(規格保証の権限)変化によって変化したと論じた。ここでの「制度」は乾燥豆の取引ルールであるが、それが他の環境変化によって柔軟に変化することを筆者らは主張している。

しかしこのような柔軟に変化するものを「制度」として見なすのであろうか。少なくとも「制度論」が重視すべき制度は、より変化に抵抗する制度ではないだろうか。Northの制度変化論に対しては、制度学派経済学の立場からも批判がある。たとえばSjostrand(1995)は、Northがpath dependenceの規定性を主張しながら、歴史に規定されているはずの主体がなぜゆえ制度の規定性を無視して行動し、あるいは制度を変革できるのかについて説明していないという。Bromley(1989)は、現在の制度が効率的なはずであるのに、そこに不効率的な状況を想定してより効率的な制度への変化を説明するのは論理的なジレンマに陥ると指摘している。

こうした問題点を克服するために、制度学派の経済学内でもいくつかの試みがある。たとえばCampbell(1997)は、主体の問題認識、解決方法模索過程を分析に入れることで制度変化の説明が可能になるとしている。彼は事例としてペンシルバニア州での労使関係変化とスリランカでの水利を巡る農民の関係変化をとりあげて、人々の認識変化が制度(関係)変化をもたらしたと主張する。しかしここでの認識変化は外部者によってもたらされたものであり、変化の要因が内在的に説明されていない。さらに人々の認識変化自体を縛ってきた制度があることをまったく忘却しており、結局は制度から自由な主体を想定している

[‡] Hayami & Ruttan(1971)の induced institutional change theory も制度を人間の生成物と考え、生成のコストをベネフィットが上回るときに制度が変えられるとしている(Bromley, 1989)。

ことになる。

Sjostrand(1995)も主体の認識過程を理論の中に入れ込もうとする。すなわち人間は、人によって状況認識が異なるから、制度の間に緊張が生じる。また人間は「あるべき姿」を想像することができるから、現在とは違った制度を追求できる。あるいは人間の合理性には限界があるので、意図せざる結果が起きることがある、という。しかし Sjostrand も結局、どのような緊張がどういうときに起きるのかを説明できないし、単に「あるべき姿を追求する主体」を措定しても、制度は主体を縛らないと主張しているに等しいであろう。意識せざる結果として変化を述べるのであれば、それは科学的追究の放棄に等しい。

このように主体中心論の制度学派における変化論は、「なぜ変化が起きるのか」という問題を深刻には受け止めてこなかった。近年その修正が試みられているが、説得的な答えは得られていない。

(2) 構造中心論における制度変化

主体中心論が制度変化について「楽観的」であったのに対して、構造中心論におけるそれは、「悲壮的」である。なぜならば、構造中心論はその根幹において制度の安定性を前提としているから、その理論の根幹における修正をおこなわねばならないからである。しかも North の言うように、現実社会において制度変化は ubiquitous であるから、それを説明できないという批判は真剣に受け止めねばならなかった。

社会学における新制度論の創始者でもある Powell(1991)は、厳格な制度決定論という制度論理解は間違いであるとして、制度論の修正をおこなおうとする。彼はいくつかの「修正案」を提示しているが、一言で言うならば制度の多様性を容認し理論に組み込むというものである。組織の資源環境、国家との関係、国家内部の構造、あるいは国家の規制の強弱など多様性があるから、組織(主体)は画一的にその行動を縛られるのではない。そこで主体は、他の主体を模倣しようとして失敗し新しい形態を生み出したり、環境条件の新たな組み合わせを生み出したりする。

同様の主張は、Friedland & Alford(1991)にも共通する。彼らは「変化をもたらすのは主体である」「制度は多様であり相互に矛盾する」という2つのテーゼを掲げ、主体は「ある制度」を使って「別の制度」を変革できると主張する。組織論における新制度学派を総括した Scott(2001)は、制度変化の要因として、ミクロとマクロの制度間にはミスマッチがある、社会システムは複数でありお互いにオーバーラップしている。したがってひとつのシステムがある主体の行動を規定していても、そのシステムが別の主体による制度変化を助ける場合がある、という2点を指摘している。

Oliver(1991)はさらに主体の戦略的な行動を重視する議論を出している。すなわち組織はある環境条件の下で受動的よりも戦略的な行動に出るとして、資源依存論(resource dependent theory)に依拠して、戦略的な行動の条件を次のように仮定している。

制度の求めるところに従うと効用も、社会的評価も得られない場合、制度要求に従わない可能性が高まる。

制度の規定力が一元的でなかったり、弱ければ、制度要求に従わない可能性が高まる。

制度の要求レベルが低い(厳格ではない)ならば、制度要求に従わない可能性が高まる。

制度に関する法的な裏づけが弱かったり、世論の支持が弱ければ、制度要求に従わない可能性が高まる。

制度環境が不確実で、制度の間の調整がうまくできていない場合には、制度要求に従わない可能性が高まる。

しかしこの Oliver の議論も結局は制度の多様性、規定性の弱さを指摘していると言える。

以上のように制度の多様性を主張することは、要するに制度の規定性を弱めるという制度論の修正である。しかし前述したように、制度が主体の行為を安定的、現状維持的に規定するということはいわば制度論(少なくとも構造中心的制度論)の根幹をなす論理なのであるから、その「修正」は論理の「放棄」につながりかねない。Oliver は制度の規定性が弱いケースを特定しているようにみえるが、それでも「制度が弱いところでは主体が強い(戦略的に行動できる)」と言っているにすぎない。これは一種のトートロジーであろう。

4. 批判と提案

(1) ジレンマの由来

以上検討してきたように、制度論の枠組みを守ろうとすると、主体も変革も論理的には取り込むことができない。逆に主体や変革といった要素を入れるならば、制度論の枠組み自体を緩和しなくてはならない。ジレンマからの解放が、「制度に縛られない特別な主体」を持ち込むか、制度の規定性の弱さ(あるいは変革のために選べる制度)を主張するという事に、論理的な苦しみが表れている。

こうしたジレンマは、制度をきわめて抽象的、普遍的レベルでとらえているから起きるのである。主体の行為を制約する制度と変革の対象となる制度とが区別されないのであれば、制度を変える論理は出てこない。しかし現実世界で主体が直面している制度は多様である。主体の行為にとってもつ意味や制度の属性にも違いがある。実は本稿で検討してきた新制度学派の既存研究も、同じく「制度」を扱っていながら、その異なった側面を見ていたのである。

(2) ジレンマからの解放へ

まず既存研究は、「主体の行為にとってもつ意味」において、異なった制度をみている。

第一に、主体の行為を規定するものとして制度を理解する立場がある。そこでこのような制度を「規定制度」と呼んでおこう。この立場の中には、さらに主体の認識自体を規定するものとして制度を理解する立場がある。価値観を重視した旧制度学派はこれに属するし、新制度学派でも認知のパターン化を重視する社会学的新制度学派、規範的制度学派や歴史的制度学派がこの立場に含まれる。もうひとつは、主体の認識は自由でも選択できる行為には何らかの制約があり、それが制度であるという立場である。新制度学派経済学の North がその典型といえよう。「制度とはゲームのルールである」という彼の比喻には、プレイヤーがルール外の選択肢を知っていても遵守しなければならない規律という含意がある（ルール以外の行動を選択する余地、可能性がなければそもそもルールは必要ない）。

第二に、主体が何らかの行為をする際に利用するものとして制度を理解する立場がある。そこでこれを「道具制度」と呼ぼう。Williamson などの新制度学派経済学者はこの典型といえよう。政治学においても、合理的選択論制度学派や実証的制度学派はこの立場に分類できる。

第三に、主体の作為の対象としての制度がある。これは行為者が新たに作りたい、あるいは変えたいと思って働きかけるものである。そこでこれを「対象制度」と呼ぶ。この制度は、制度変化を扱う論者であれば、どの立場であれ扱わざるを得ない制度である。このように同じく制度を扱っているながら、先行研究が対象としている制度には、「規定制度」「道具制度」「対象制度」がある。

現実社会で主体が制度を変えようとするとき、この3つにかならず向き合う。例えば一市民が地元自治体の教育制度を変えたいと考えたとしよう（対象制度）。一人では無理だから他の市民を組織化しなくてはならないが、市民に「やれば変えられるという意識」（efficacy）が希薄なために組織化や組織活動がうまくいかない。そこで主体の認識を規定しているなにものか（規定制度）に気づく。ごく僅かの意識的市民で組織を作って自治体の行政に交渉にいくと、制度を変える上での法的、行政手続き的な制約に直面する。これもまた「規定制度」である。そうした諸制約を調べた結果、議員に働きかければよいということに気づき、早速、協力的かつ有力な議員と話をする。そのときには議員の有力支持者から声をかけてもらったりもするだろう。議員は議会を通して行政に圧力をかけられるから、ここにもひとつの制度があり、運動主体はそれを利用しているのである（道具制度）。

実際の制度がどの分類になるかは、主体の行為目的によって変わってくる。ある行為にとって対象である制度も、別の行為にとっては道具となり得る。ある行為によって変わったことで制度が別の行為目的にとっての道具にもなる。

次に既存研究は「制度を制度たらしめているもの」についてもそれぞれ違った側面を見ている。第一に、制度には人々の集団的、意図的な合意の結果、作られ維持されているものがある。フォーマルな制度、たとえば議会制度や法律などは、何らかのフォーマルな合意のもとに作られている。政治学の旧制度学派はこうしてできた制度に注目したものである。

第二に、習慣や価値観、文化など、意図的な合意形成過程を経たわけではないが、人々の間に「当然のもの」(taken-for-granted)として理解されている制度がある。価値観を重視した旧制度学派、あるいは認識のパターン化を論じる政治学や社会学の新制度学派は、このような制度に注目したと言えよう。

第三に、合理性、利便性によって作られ維持されている制度がある。経済学における新制度学派、とりわけ Williamson などが見ているのはこうした制度である。非制度的な方法を使うよりも制度を用いた方が、取引費用を節約でき、主体の目的がより効率的に達成できると見るのである。

(3) 制度変革の条件

以上のように制度というものをその属性によって区別してみると、どのような制度的、主体的条件の時に、制度変革が容易なのか(あるいは困難なのか) 検討が可能になる。

第1に、主体の考え方や行動様式を縛っている制度と、その主体が変えたいと思っている制度とが違っている場合は、その主体が制度を変えられる可能性が高まる。イノベーションによる制度変化はその典型であろう。イノベーションをおこなった人も何らかの制度に縛られているであろうが、イノベーションの影響を受けるものが別の制度ならば、規定制度と関わりなく対象制度が変わるのである。逆に、ある市民が市民参加型の行政制度を作ろうとしたとき、その市民の行為は既存の行政制度に規定されるから、制度変革は、不可能といわぬまでも、容易ではない。

第2に、規定制度の制約が緩い人は制度を変えやすい。まず認識枠組みへの制約について言えば、過去に制度を変えてきた経験がある人は、変化に対して楽観的な見通しを持つ可能性が高く(efficacyが高い) 制度改革に積極的になりやすい。行為への制約について言えば、ルールや規則の縛りが少ない人は、制度を変える行動をおこしやすい。別言すると権限の大きな人は制度を変えやすいということである。

第3に、強力な道具制度を使える人は制度を変えやすい。「強力な」というのは、他の制度を大きく変えてしまうような、あるいは多くの制度に影響を及ぼすような力を持っている制度と言うことである。制度の間に相互規定関係があるとき、その規定関係、規定力から、一種のヒエラルキーが想定できる。そうしたヒエラルキーの上位にある制度を使える人ほど、大きな変化を導くことができる。

第4に、少人数の合意で制度を使ったり変えたりすることのできる人ほど、制度を変えやすい。特に合意によって作られている制度の場合、合意によって変えたり、その制度の利用を決めたりするのだが、その際に合意に関わる人数が少ない方が合意は作りやすい。

以上のように見ると、制度変化をもたらしやすい主体とは、いわゆる「エリート」と呼ばれる人たちであることがわかる。エリートは、ヒエラルキーの上位にある制度を変えたり利用したりする立場にいる。またエリートは少人数だから、合意形成は容易である。エ

リートは、これまでも制度を変えてきた経験を持つから、制度変革の efficacy が高い。彼らの行動を規定している環境と、彼らの行為の対象となる環境とは、異なっている場合が多い。このように見れば、既存の制度論が制度と主体の関係や制度変化を論じるときに、特別な主体（企業者、革新者）を持ち込んだのも頷ける。

しかし制度変革は、エリートだけに独占されているのだろうか。当然答えは否である。実際、権力を持たない人たちの行為によって制度が変えられるという現象はしばしば起きている。ではどういう条件のときにそうした制度変革が可能になるのであろうか。

本節で論じてきたように、制度論の中にその枠組みを見いだすのは困難である。そこで、次節では、非権力者による変革の集団的営み = 社会運動に関する理論の検討をおこなおう。