

ローカルガバナンスと新たな公共性（上）

山 本 隆
村 上 真
森 裕 亮

は じ め に

第1章 ローカルガバナンスを要請する時代背景

第2章 ローカルガバナンスの定義

（以上本号）

（以下次号）

第3章 ローカルガバナンスの展開——イギリスと日本の事例——

第4章 ローカルガバナンスにおける新たな公共性

お わ り に

は じ め に

グローバリゼーションは私たちの労働と生活や福祉に多大な影響を及ぼしている。またグローバリゼーションの進展に伴い、国民国家の機能や地位が低下し、集権化の維持が困難になっている。このような状況の下にあって、今日ガバナンスが語られる背景として、統治をめぐる新たな議論と地域の諸問題の解決を図るための分権的な取り組みがある。

ガバナンスは、政府、市場経済、市民社会の3つのセクターが問題解決のために相互作用するプロセスとシステムである。複雑に変化を遂げる現代社会のなかで、望ましいガバナンスがどのようにあるべきなのか。国や地方行政も、民間のマネジメント手法を導入し、監査を強化したり、あるいはパブリックコメントなどによって住民参加を求めるなど、ガバナンスの構築に立ち向かっている。

ネットワーク化されたコミュニティガバナンスは、近隣、狭域・広域的な地域、国家、超国家的レベルにおいて政府の多くの機関が中心となり、多様なつながりを形成している。

特にローカルガバナンスは、政府機構とインフォーマルなアクターが共通の地域問題に対応するさまざまな方法を意味する。それは必ずしも公的権力によらない緩やかな活動調整の枠組みであり、公私のさまざまなアクターによる多面的、重層的なネットワークとしての秩序構想として捉えられている。

しかし、ガバナンスをめぐるさまざまな問題点もある。

本稿では、ローカルガバナンスの実践に伴う新たな公共性を考察する。検討する項目としては、ローカルガバナンスを要請する時代背景を探り、代表的な論者によるローカルガバナンスの定義を検証したうえで、イギリスを中心とするヨーロッパ諸国と日本の事例を紹介したい。最後に、ローカルガバナンスにおける新たな公共性を試論として提示したいと考える。

第1章 ローカルガバナンスを要請する時代背景

第1節 胎動するローカルガバナンスの背景にあるもの

グローバリゼーションの進展に伴い、国民国家の機能や地位が低下し、集権化の維持が困難になっている。グローバリゼーションの動向について、ヘルドは、「地球規模の秩序は、複合的であり、あい重なる部分のある権力のネットワークにより構成されており、さまざまな人々と国家の相互のつながりを構成しているさまざまな権力システムである」と述べている¹。そのことにより、私たちはその権力システムにある基本的戦略とその影響に直面しなければならない。

この点について、次章で詳しくみるように、ジェソップ (Jessop, B.) は「ケインズ主義的福祉型国民国家」という言葉を用いて、国民国家の変容をつまびらかにしている。彼によれば、「ケインズ主義的福祉型国民国家」は国民国家の組織的、社会的編成化を可能な限り進めるが、それは国家活動において最も重要なものとみなされる一方で、地域経済は国民経済の下位に置かれて地域間格差は是正されなかったという。しかし国民国家は過重負担型の「大きな政府」へと発展し、財政危機、経済目標の達成の困難、政治的代表形態の危機に直面して変容を余儀なくされてきた。その変容と戦略的な方向転換は、脱国民化、脱国家化、さらには大西洋型フォーディズムの「再生産 — 調整」における両者の戦略的方向づけにかかわる国際化である。

従来大西洋型フォーディズムにおける生産 — レギュレーションの価値形態と非価値形態との接合は、コーポラティズム的傾向、国際的支援を備えた「ケインズ主義的福祉型国

1 Held, D. (1995) *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Polity Press, 271 (佐々木寛ほか訳 (2002) 『デモクラシーと世界秩序：地球市民の政治学』NTT出版)

民国家」とはもはや政治的には結びつかなくなっている。これらは「シュンペーター主義的勤労福祉型レジーム」に再編されており、国民国家は、形を変えて社会的凝集性の維持という包括的政治的機能を行行使しているのである。

そうではあるが、国民国家はなおも中心的役割を保持している。しかるに国民国家は圧倒的な権限を喪失し、国家装置の凝集性も失い、権力を他方へと分散することになる。つまり、地方に権限を分散することにより、民主的なアカウントビリティを求める公衆に譲歩し、近隣の国家や、何らかの民主的なアカウントビリティを欠いた超国家的諸機関の胎動に対する拮抗力を生み出す、とジェソップは述べている²。

では、今日ガバナンス（governance）が語られる背景はどこにあるのだろうか。そこには、分権型社会の到来がある。地方分権の意義は、国民に生活社会を形成する権限を与えることにある。とりわけ基礎的自治体である市町村が、私たちにとっと最も身近な政府であることは言うまでもない。分権型の福祉システムは、国民が身近な公共空間で、国民の共同意思決定の下に、福祉サービスの負担と供給を決定できる仕組みをつくり出すことである。それはエンパワメントのもつ意義ともいえる。

このような脈絡において、ギデンズ（Giddens, A.）の『第三の道』を読めば、彼は国家統制主義とも新自由主義とも異なる現代的な社会民主主義を述べている。その論調はガバナンスにつながる議論として読み解くことができる。ギデンズによれば、政治面では、市民社会の参加促進のために代表民主制の民主化を推進し、地方分権、公共部門のアカウントビリティおよび開放性、ステークホルダー（利害関係者）の参加や権限委譲による行政効率化を強調している。特にアクティブな市民づくりを志向しており、経済面においては国家の社会的投資を市場メカニズムと並行させて、政府とNPO（非営利組織）の協力関係を強調している。また地域ビジネス振興による地方活性化、雇用創出、全員参加型の福祉社会づくりが目標となっている³。

一方、ストーカー（Stoker, G.）は、地方で提供される公共サービスについて、「コミュニティガバナンス」という視点で述べている。彼によれば、コミュニティガバナンスのモデルは1990年代中ごろから形成され始めているという。それはローカリズム（localism）という概念から導き出されており、地方自治体の任務はコミュニティのニーズに合致させることを力説している。地方サービスの目的で重要なのは、狭い範囲での効率ではなく、「公共の価値 Public Value」の達成であるという。このような公共性を重視したモデルは、

2 ボブ・ジェソップ（1998）「国民経済と国民国家の将来性とは？」『立命館大学産業社会学部論集』、國廣敏文・櫻井純理訳、第34巻第1号（通巻96号）（4）：25-50 — （1999）「グローバリゼーションとその（諸）（非）論理についての考察」、『グローバリゼーションを読む』、山下範久訳、情況出版、105-129

3 アンソニー・ギデンズ（1999）『第三の道』日本経済新聞社

政府、地方自治体、ステークホルダーとの間できわめて複雑に結びついた関係が生まれてくる。例えば政治的な過程においては、地域で何が問題となっているのかを明らかにし、その解決方法を具体化し、根本的な問題の解消を試みる必要がある。このようにサービス提供という機能を超えて、サービスの目的と問題発生の原因となる構造的な矛盾に焦点を当てることをストーカーは重視している。

以上から、ストーカーによるローカルガバナンスの論点では、地方サービスの提供をめぐる評価が効果的なサービス提供という次元だけではなく、コミュニティに資する結果がもたらされているか否かという点にかかわっている。またネットワーク化されたコミュニティガバナンスは、実際には、近隣、地域、広域、国家、超国家的レベルにおいて政府の多くの機関の中心となり、多様なつながりを形成していくというのである⁴。

本来、行政のサービスはできる限りその影響を受ける人々の近くで行われなければならない。地域住民は単に行政サービスの受け手にとどまるのではなく、自らで変化を生み出していく姿勢が求められる。市民一人ひとりが政治に参加し、高い参加意識を持つことが地方分権制度の基礎につながっていく。それとともに、政策決定についてその形成過程や実行の有効性を最も低いレベルで行われるべきとする「サブシディアリティ（補完性）の原則」が現実化している。このようにして人々のニーズが一段と多様化、個性化するなかで、さまざまなサービスの供給を担うのは必ずしも地方自治体だけではないという考え方が広がっているのである。

このような公共的な取り組みについては、ガバメントからガバナンスへの転換として捉えることができる。ガバナンスは、政府、市場経済、市民社会の3つのセクターが問題解決のため相互作用するプロセスとシステムである。特にローカルガバナンスは、地域の秩序形成や社会問題の解決のために、地方自治体に加えて、そのパートナーとして地域住民、NPO、企業等が積極的に関与するとした概念である。

しかし、以下のような問題点もある。今高まりをみせるガバナンスへの関心は、一つの側面として、1980年代以降の新公共経営管理（new public management; NPM）の実施とかかわっている。ガバナンスは、先進各国でみられる公共サービスの民営化や、その結果としてサービスの質や契約条件とのコンプライアンス（従法性）を保証するために、サービス供給者を規制する必要性から生じている。またガバナンスへの関心は公的セクターにおいて民間のマネジメント手法を導入することからも生じており、国はサービス目標値の範囲内で自己管理的な諸機関にサービスを委譲している。それはまた、「顧客 customer」とサービス提供者の関係が、市民と福祉国家のそれとは根本的に異なることを意味してい

4 Stoker, G. (2004) *Transforming Local Governance*, Palgrave, ch. 1

る。このように新たなガバナンスモデルは公行政とは異なった公共サービスの新しいモデルを生み出している⁵。

では、わが国ではガバナンスはどのように受けとめられているのだろうか。わが国の地方自治制度は、第二次大戦前はヨーロッパ大陸系の考え方を基礎としていたが、戦後、アングロサクソン系の考え方を大きく取り入れるようになり、地方自治体の自主性・自立性や住民の参加は形式的には現行憲法や地方自治法の下で保障されている。

国は1946年の憲法制定より地方に住民自治権を付与し、憲法92条において地方自治の基本原則を定めている。地方公共団体の組織および運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて法律でこれを定めることとなったが、地方の自主財源は保障されてこなかった。

戦後のわが国では、憲法と地方自治法によってアメリカ的な地方分権制度が保障されたものの、実際にそれを生かすうえで不可欠な権限と事務の再配分や地方財政の抜本的な強化等は、1949年のシャープ勧告以来度重なる各種諮問機関の勧告・答申にもかかわらず実現されてこなかった。しかし現在にいたっては、1999年7月の国会で地方分権一括法案が成立し、同法は機関委任事務の廃止を実現するとともに、地方自治体に対する国の関与を縮小、制限するなど評価できる内容となっている。そして今、権限の移行に伴い自治体の自主財源を拡充するための財源配分に手をつけられようとしている。

現在、国と地方の税財源をめぐる「三位一体改革」が行われている。これは国から地方への税源移譲・国庫補助金の削減・地方交付税の見直しを同時に進める地方改革である。具体的には、地方の一般財源の割合の引き上げ、地方税の充実、交付税への依存の低下、効率的で小さな政府の実現を目指す国の改革アジェンダである。この改革プロセスが地方自治体に及ぼす影響はきわめて大きい。地方への補助金は2006年末までに約4兆円が削減され、それに伴う税源移譲額の数値目標については、義務的経費は全額、その他の経費分は8割を移譲することになっている。その際、税源移譲は基幹税とされている。また地方交付税については、算定方法の簡素化、段階補正の見直しを進め、不交付団体の人口の割合を大幅に高めていくことにより、総額を抑制し、財源保障の機能を縮小していく方針である。

しかし、国の地方税財政改革を受けて、地方自治体は予算編成作業において深刻な財源不足に直面している。2004年度の国の予算では、国から配分される地方交付税や、財源補填のために国が発行を許可する地方債は、ともに大幅に削減されている。その結果、人件費削減や住民サービスの見直しを迫られる地方自治体が相次いでいる。将来の地方財政を

5 Hirst, P. (2000) 'Democracy and Governance', in J. Pierre (ed) *Debating Governance*, Oxford University Press, 18

安定したものにするためにはどうすればよいのか。従来の行政区域内における財源の配分といった安易な考えに従った施策の見直しも求められてくる。

一方、分権化の過程を福祉行政でみると、最近の地域福祉計画においてローカルガバナンスの考え方が反映されているのが注目される。国の指針においては地域福祉計画の理念・原則として、①地域の個性の尊重の原則 (locality)、②利用者主体の原則 (consumerism & empowerment)、③ネットワーク化の原則 (networking)、④公民協働の原則 (partnership & enabling)、⑤住民参加の原則 (participation & involvement) が挙げられている。地域福祉の計画づくりがめざすものは、福祉分野における地方分権化の推進および住民参加の福祉のまちづくりである。前者については、地域福祉計画は地方分権の時代の計画であり、住民の生活に最も身近な基礎自治体である市町村が主体となって進めるところに意義があるとされている。一方、後者については、地域福祉計画が地域のガバナンスを尊重しながら、施策の企画、実施、評価などあらゆる過程において住民参加を促進し、その成果を地域住民に還元していくところに特徴がある⁶。

以上から、ローカルガバナンスは、単に従来型の「ガバメント」がどのように効果的に機能するかだけでなく、利害関係者のすべてが公共のあり方に参画し、地方自治体を中心にして関係者との協力関係によって幅広く行う社会問題解決に向けた諸活動となっている。

第2節 グローバリゼーションと地域社会の諸問題

グローバリゼーションは私たちの生活と福祉にも多大な影響を及ぼしている。グローバリゼーションの否定的な側面として、その開放経済は競争を過度に助長させており、社会分裂を助長させている。例えば経済発展の地域間格差、貧富の格差は拡大しており、地域によっては失業等がきわめて深刻化している。その矛盾は、上位5分の1が全世界の収入の82.7%を得ており、下位5分の3は5.6%を占めるに過ぎないという数字にも表れている⁷。

グローバリゼーションの進行に伴う社会的矛盾として、不平等と貧困は増大しており、多くの国々において顕在化している。高い失業率は、雇用に就ける者とそうでない者との不公平の拡大を意味しており、拡大する不平等は賃金水準の問題に帰着し、各国の失業補償制度にかかわっている。経済的支援は部分的な議論であり、それが失業者にスティグマを与えるならば、本人の自己価値を損なわせてしまう。市民の身分、権利、利益は、その

6 地域福祉計画と財政については、山本隆 (2004) 第11章「計画と財政」(武川正吾編『地域福祉計画』) 有斐閣、近刊を参照されたい。

7 Hirst, *op.cit.*, 16

雇用形態によって決定づけられる時代に入っている。

このような時期に、福祉国家の再編も進んだ。それは新公共経営管理（NPM）の導入に表れている。NPMは行政に民間企業の経営管理手法を導入し、競争原理を働かせて、効率化や質の向上を図ろうとする行政管理システムである。例えば、福祉の権利と義務に関係する、ワークフェアへの動きもある。このような民間の経営手法を志向する、ややもすれば新自由主義の影響を受けた福祉行政に問題がないとはいえない。なぜなら、成果主義を重視する新たな福祉行政では、真のセーフティネットの構築につながらないからである。

低賃金労働者への保護政策や高いスキルをもつ労働者の創出だけでは、国家の競争優位性は生まれてこないといわれている。リピエッツ（Lipietz）は、国家や国家間の連携に基づいた地域の連帯が必要であること強調している⁸。

私たちはグローバリゼーションの時代に特有の社会的弱者が数多く生まれていることにも注目する必要がある。社会的排除という用語は、貧困の概念を拡張するものとしてフランスを中心にヨーロッパ大陸諸国に広がった。EU諸国では貧困と社会的排除に抗するナショナル・アクション・プランの提出が義務づけられている。社会的排除は、社会政策上は貧困問題が中心とされつつも、教育、雇用、住宅、保健・医療、地域活動、社会参加等、幅広い概念として使用されている。また貧困問題にしても、単に結果としての貧困だけを捉えたものではなく、貧困に陥る過程を重視している。情報や知識からの排除など、社会生活面での多様な要因も含んだ非常に広い概念は、対象としてホームレス問題などに焦点が置かれることがあっても、限定されるものではない⁹。

さらには、アンダークラス（underclass）の議論は、当然社会的排除と関係してくる。アンダークラスの存在の有無にかかわらず、貧困者や極貧者の中にはすべてのシティズンシップから排除される人々がいる。福祉給付を減らされ、場合によっては懲罰的な資格基準を用いられ、「小さな政府」の方針によって既存の権利を奪われる人々もいる。そのほとんどは、市場のウエイトが高まり、営利化が大幅に進んだために、福祉削減の影響を受けた人々である。貧困者は、市場取引への部分的な参加を除いて、排除されている。特に地域における貧困者はコミュニティ・ネットワークの外に置かれているのである¹⁰。

わが国の状況としては、漸くホームレス対策が行政の課題として俎上に載るようになってきている。2002年7月31日にホームレスの自立と防止の支援を規定したホームレス自立

8 Lipietz, A. (1992) *Towards a New Economic Order*, Polity Press

9 Burchardt, T., Le Grand, J. and Piachaud, D. (2002) 'Introduction' in J. Hills, J. Le Grand and D. Piachaud (eds) *Understanding Social Exclusion*, Oxford University Press, 1-3

10 ノーマン・ジョンソン（2002）（青木郁夫・山本隆監訳）『グローバリゼーションと福祉国家の変容』法律文
化社、293-4

支援法が成立しているが、同法の目的は、①安定した雇用機会や職業訓練、住居の確保を支援し、健康診断や生活相談・指導を行って自立させること、②就業や生活上の相談・指導・支援を行って、ホームレスを防止すること、③宿泊場所の一時提供や日用品の支給をすることである。あわせて、国が全国実態調査を行い、それに基づいて各自治体に自立支援の実施計画策定を義務づけている。また、国と自治体が民間団体と連携することも求めている。一方、ホームレスが公園などの公共施設で起居することで本来の利用が妨げられている施設については、管理者が必要な措置をとれることになり、強制排除の根拠法となる可能性に議論がある。

厚生労働省の発表によれば、2001年9月末における全国のホームレス数は24,090人となっているが、生活保護の適用についてはホームレスに対する幾つかの制約が依然として存在する。事実上、失業に起因する生活困窮者の排除がみられ、なかでも日雇労働者等の不安定就労者は、社会保険等の予防的措置が不十分であることに加えて、ホームレスへの生活保護適用要件に関する解釈の誤りや裁量のなさが排除を生んでいる。

国のホームレス対策が遅々として進まない中で、NPOが自立支援活動を行っている。最近になりNPOなどの市民活動が活発となり、地方自治体との連携を通して、さまざまな地域の諸問題に取り組む事例がみられる。例えば、ホームレス対策としてコミュニティビジネスを展開するNPOがある。そのNPOは生活保護を受けられないホームレスに宿泊所を提供し、生活保護受給の手伝いをしている。同時に、生活保護を受けて長期に入院している人たちを地域に帰す活動も行っている。生活保護を受けて長期に入院生活をしている人たちが地域に移って生活をした場合、家賃収入の増額、地域商店街の消費拡大、介護保険等による福祉関連産業の起業、単身高齢者向け事業（配食サービス等）の拡大により地域再生が可能となる。このように非営利で市民的な、専門性を有するNPO組織が現れている。

ここで注目されるのは、ローカルな場で、革新的な福祉実践がなされていることである。地域におけるさまざまなネットワークは、ローカルガバナンスのうねりとして捉えることができる。

第2章 ローカルガバナンスの定義

第1節 ガバナンスの先行研究の考察

1 ボブ・ジェソップのガバナンス

① ガバナンス

ジェソップによれば、ガバナンスという言葉は、「古代のラテン語やギリシャ語の『舵取りをする』ということばから派生した」ものであり、「ガバナンスとガバメントの語義

は、重複するところが多かった」という。それゆえ、ガバナンスという用語は現在のように頻繁に用いられることはなかったが、それが、ここ15年の間に、この用語が新たに注目され、政治学における議論のイシューとして復活することになったのは、「ガバナンスとガバメントの区別が必要とされたからであった」¹¹。

ジェソップは、「調整様式 (mode of coordination)」¹² という観点からガバナンスを論じている。調整様式には、無政府的市場的交換を通じた事後的調整、組織のヒエラルキー的形態を通じた強制的・命令的事前調整、そしてそれらとは対称的なヘテラルキー的ガバナンスの3つがあげられている。ジェソップにおいては、ガバナンスは、とりわけ経済開発の促進という側面で、市場・無政府主義とヒエラルキーに対するオルタナティブとして主張される。

ジェソップの論じるガバナンスは、第1に、相互依存的行動の調整様式を言い表すこと、第2に、それがヘテラルキーという特徴を持つことという2要素に集約される。ヘテラルキーは、「複合的な境界線を超え、基本的にヒエラルキーによる調整に抵抗する相互交換的相互依存のパターン」と説明されている¹³。

ジェソップは、ガバナンスを「相互交換的相互依存という複雑な関係に関わる独立した行為者の再帰的自己組織化 (reflexive self-organization)」と定義づける¹⁴。ガバナンスはまた「活動上互いに自律的で、構造上多様な相互交換的相互依存を通じて連結されている複合的な機関、制度、システムを操舵する複雑なアート (art)」とも言い表せるという¹⁵。制度秩序の機能的分化の増長に由来する複雑化した世界において、その環境を調整するために、ガバナンスという概念が使用される。ガバナンスは、「構造化されていない複雑性を構造化された複雑性へと変容させる方法として理解することができる」¹⁶ としている。

② ガバナンス編成の3形態

ジェソップはそうしたガバナンスには、3つの形態があるとしている¹⁷。一つ目は、自

11 Jessop, B. (1998) 'The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development', *International Social Science Journal* 155, 30

12 *Ibid.*, 29

13 Jessop, B. (2003a) *The Governance of Complexity and the Complexity of Governance: Preliminary Remarks on some Problems and Limits of Economic Guidance*, the Department of Sociology, Lancaster University, Lancaster LA1 4YN, <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop-Governance-of-Complexity.pdf/>, 4

14 Jessop, B. (2003b) *Governance and Metagovernance: on Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony*, the Department of Sociology, Lancaster University, Lancaster LA1 4YN, <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop-Governance-and-Metagovernance.pdf>, 1

15 *Ibid.*, 1

16 *Ibid.*, 4

己組織的個人間関係のネットワーク (self-organizing interpersonal networks), 二つ目は, 交渉的組織間調整 (negotiated inter-organizational co-ordination), そして三つ目は, 非共軸的で, コンテキスト媒介のシステム間運営 (decentred, context-mediated inter-systemic steering) である。個人, 組織, システムの3つのレベルに分けられているのであるが, これらの3形態は「互いに入り組んでいる」のであり, 独立・無関係なのではない。

③ ローカルガバナンスの表出

ジェソップの場合, ローカルガバナンスについては, フォーディズム (Fordism) からポスト・フォーディズム (Post-Fordism) への移行という軸の中で, 描かれている。とくに, ポスト・フォーディズム化に伴う「国家の空洞化」によって, リージョンないし, 地方政府の強い役割が見出されたという文脈からそれを論じている¹⁸。

フォーディズム時代においては, 地方自治体は, ケインズ主義的福祉国家の延長として作用し, 大量消費を支えるインフラを整備し, 集合消費を促進し, 地域における福祉国家政策, また, 場合によっては雇用創出, 雇用維持のための競争的助成金を実施してきた。しかし, フォーディズムの危機にともない, 「国家が, リージョナルそしてローカルレベルで廃墟から立ち上がってきた」状況が生じたとジェソップはいう。実際「さまざまな政策諸機能の国家から自治体への移行は, 地域におけるパートナーシップが地域資源の開発を誘導し, 促進し始めているという形で, 地方自治体の再組織化と結びついている」という。こうした状況をローカルガバメントからローカルガバナンスへの移行という図式でとらえるのである。中央政府が地域の問題解決のための十分な対応ができなくなっている中で, 「地方労働組合 (local unions), 地方商工会議所 (local chambers of commerce), 地域ベンチャーキャピタル (local venture capital), 教育機関 (local education bodies), 地域研究センター (local research centres), そして自治体 (local states) は, 地域経済を再生するために配置につくことになろう」としている。

④ ガバナンスの失敗とメタ・ガバナンス

ジェソップは, こうしたガバナンス状況の表出を提示する一方, 市場の失敗, 政府の失敗の解決法としてガバナンスの魅力が高まっている中で, ガバナンスの失敗もまた論じておかないといけないと主張する。

ヘテラルキー的ガバナンスをうまくやっていくことそれ自体は, 「用いられる調整様式, ガバナンスの目標構成, そして関係するアクターがその目標を達成するために行動を調整する環境に依存する」のだが, ガバナンスのポイントは, 「目標が, 交渉において, また

17 Jessop (1998), *op.cit.*, 30-37

18 Jessop, B. (1994) 'Post-Fordism and the State', in A. Amin (ed) *Post-Fordism*, Blackwell, 271-272

それを通じて、修正されることである。この意味で、ガバナンスの失敗は、おそらく、いろんなパートナーが参加することにいまだ価値があるかどうかということについて、不都合の連続に直面して、目標を再定義することができないことにある¹⁹ という。

ガバナンスの失敗に対して、「メタ・ガバナンス」による対応をジェソップは構想する。これは、端的にいえば「自己組織の組織化」ということである。メタ・ガバナンスは、ガバナンス自体を従属させるような新しい上位の政府と混同されるべきものではなく、それぞれの分野で自己組織化を促進したり、さまざまな自己組織編成の多様な目標、時間的・空間的展望、行動、成果の首尾一貫性を促すようなガバナンスの制度設計とビジョンの形成を行うことを企図するのである。こうしたメタ・ガバナンスにおいて、ジェソップは、国家が果たす役割に注目している。もちろん、ガバナンスの文脈においては、国家はもはや主権的権威をもたず、参加者の一員に過ぎない²⁰。メタ・ガバナンスの役割を実践するに於いて、国家の役割として、ガバナンスの基礎的ルールを提供し、さまざまなガバナンスのメカニズムやレジームの適合性を確保したり、認知予想（cognitive expectation）を形成する組織的知識や情報を活用すること、ガバナンスの中ないしガバナンスを通じて出てきた争いに対して「控訴院」（court of appeal）として機能すること、システムの統合また社会的結合のために、比較的弱いアクターやシステムを強化することによって力の格差の均衡をはかるといったことをあげている²¹。

2 ロッド・ローズのガバナンス

① ガバナンスの定義

ローズは、1980年代を通じたイギリス行政スタイルの変容、とりわけサービス供給体制におけるネットワーク化から、ガバナンスという概念を説明しようとしている。「1980年代は、統治の諸手法に関する議論において新しい一つの章の到来を告げた。『ガバナンス』の分析は、この経験の性質を明確に定義づけることに役立つ、イギリス政府の進化における傾向と矛盾とを明らかにするのに役立つ²² という。さらには、ローズは、とりわけ1990年以降におけるイギリス政府の政策傾向に、ガバナンスの特徴がみられると指摘している²³。

公共サービス供給の体制として、官僚制はいまだに主たる方法として存在しており、その一方で、サービス供給の競争と市場化は、イギリスにおいて風景として定着していると

19 Jessop (1998) *op.cit.*, 36-38

20 *Ibid.*, 42-43

21 *Ibid.*, 43

22 *Ibid.*, 47

いう。これにくわえて、同時に信頼とか相互調整によって特徴づけられるネットワークによってサービスが供給されている状況も生じてきていることを、ローズは指摘している²⁴。そのような中で、イギリス政府は、新しい行動基準を模索しており、この模索が統治構造の選択を意味するのであり、ガバナンスはその統治構造の一つであるとされる。

ガバナンス概念は、「ガバメントの意味における変化を強調し、それは統治 (governing) の新しい過程、秩序付けられたルールの変化、あるいは社会が統治される新しい手法をいう」²⁵としている。

ただし、ローズは、ガバナンスという言葉が多様な意味を擁しすぎていて使いにくいということも指摘している。大きく区分すると、ガバナンスの用法には6つの用法があるという²⁶。第1に、最小国家 (minimal state) として、第2に、コーポレート・ガバナンス (corporate governance) として、第3に新公共経営管理として、第4に、「グッド・ガバナンス」 (good governance) として、第5に、ソシオ・サイバネティクス (socio-cybernetics) として、そして第6に、自己組織的ネットワーク (self-organizing networks) として、の6つである。

ローズはとりわけイギリス政府の変化を説明するということから、意味を限定してガバナンスを定義づけている。その定義方法が、イギリス政府の変化についての分析にどれだけ貢献するのかを示すことによって、ガバナンス概念は救われるとする。そこで、ガバナ

23 1990年代は、政府が政府間関係を管理するための特徴的な行動基準を発案した時期であるという。その政策傾向は、中央による財政統制、組織再編、そしてマネジリアリズムとまとめることができる。ローズはそれまでの1979年以降のイギリス政府の自治体政策の傾向を時期区分を用い分類している。1979年-83年：介入 (intervention), 1983-87年：報復 (retaliation), 1987-1990年：革命 (revolution) となっている (Rhodes, R.A.W. (1997) *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, 112-126)。

1990年代のイギリス政府の政策傾向は、①中央による財政統制、②組織再編、そして③マネジリアリズムの組み合わせということになるが、それらがイギリスの地方自治体のシステムをローカルガバメントのシステムから、ローカルガバナンスのシステムへと変化させているという。とりわけ、組織再編はローカルガバナンス状況の生成に大きな影響を与えているようである。1990年代の地方自治体の組織再編は、多くの「非公選地方機関 (unelected local agencies)」を生み出した。「組織再編が公選地方自治体の数を減らしたとすると、公選自治体を回避したことが、特定目的をもつ団体 (special-purpose bodies) を増殖させたことになる。要するに、ローカルガバナンスというフレーズは、ローカルガバメントよりもむしろ、地域サービス供給にかかわっている、公的セクター、私的セクター、ボランティアセクターを含めた組織の混合状況をもっともよくとらえている」と、ローズは指摘している。Ibid., 129-130を参照。

24 Ibid., 47

25 Rhodes, R.A.W. (1995) *The New Governance: Governing without Government*, The State of Britain Seminars 11, ESRC, 1-2

26 *Understanding Governance* (注23参照) においては、ガバナンスの用法を6つとしているが、*Debating Governance* 中の論文 'Governance and Public Administration' (注5参照) においては、用法を7つとしている。ここでは、コーポレート・ガバナンス、NPMとしてのガバナンス、グッド・ガバナンス、国際相互依存としてのガバナンス、ソシオ・サイバネティック・システムとしてのガバナンス、新しい政治経済としてのガバナンス、ネットワークとしてのガバナンスとなっている。

ンスを「相互依存、資源交換、ゲームのルール、国家からのかなりの自律性によって特徴づけられる自己組織的組織間ネットワーク」であるとしている²⁷。

そして、ローズは、ガバナンスの要素を以下のように説明している。

1. 組織間の相互依存。ガバナンスは、非政府アクターを包含しているので、ガバメントよりも広範囲である。政府の境界が変化することは、公的セクター、私的セクター、ボランティアセクター間の境界が不明瞭になることを意味している。
2. 資源交換と共有目的のとりきめの必要があるために、ネットワークの構成員間での相互作用が継続すること。
3. ゲーム的相互作用である。これは、信頼に根づいたものであり、とりきめられたゲームのルールに統制されており、ネットワークの参加者によって合意されたものである。
4. 国家からのかなりの自律性である。ネットワークは、国家に説明責任を持たない。ネットワークは、自己組織的なのである。国家は主権的立場を占拠しないけれども、間接的にまた不完全ながらネットワークを操舵することはできる²⁸。

② ネットワークの特徴

ローズは、こうしたネットワークに対して、統治構造の一つとして、ヒエラルキーおよび市場に対するオルタナティブとしての位置づけを与える。このネットワークの性格についてローズは論じている。「ネットワークは、公的アクター、私的アクターが相互に行為する制度環境の一つである。ネットワークは、インフォーマルな制度であり、つまり、非公式に組織化されていて、永続的であり、ルールによって統治される関係である。合意されたルールは、信頼、コミュニケーションを構築し、不確実性を減らし、ヒエラルキーによらない調整の土台となっている」²⁹。ただ、ネットワークは、ヒエラルキーと市場に対して異なった特徴を持つということなのであり、優れた存在であるということではない³⁰。ことも同時に指摘している。

こうしたネットワークの増殖は、国家の役割についての課題をつきつけている。ガバナンス研究は、じつはこの国家の役割の変化について頭を悩ませており³¹、ローズは、「国家の課題は、これらのネットワークの条件整備をして、新しい協力の形を探し出すことである」³²とする。

ローズは、「ネットワークとしてのガバナンス」とガバナンス概念を位置づけ、それが

27 Rhodes (1997) *op.cit.*, 15

28 *Ibid.*, 53

29 Rhodes, R.A.W. (2000) 'Governance and Public Administration', in J. Pierre (ed) *op.cit.*, 63

30 Rhodes (1997) *op.cit.*, 57

31 Rhodes (2000) *op.cit.*, 54

32 Rhodes (1997) *op.cit.*, 57

表 1：統治構造の特徴

	市 場	ヒエラルキー	ネットワーク
関係の基礎	契約と財産権	雇用関係	資源交換
依 存 度	独立	依存	相互依存
交換媒体	価格	権威	信頼
コンフリクト解決と調整の手段	価格交渉と法廷	ルールと統御	交渉
文 化	競争関係	従属関係	相互関係

出典：Rhodes (2001), xviii

資源配分と調整の手段として、市場およびヒエラルキーとライバル関係にあるとする。ローズは、こうしたネットワークの特徴を、市場、そしてヒエラルキーと比較して明らかにしている（表 1 参照）。そこでは、ネットワークの統治構造の特徴として、資源交換、相互依存、信頼、交渉、そして相互関係という 5 つをあげている。

第 1 に、資源交換および相互依存についてであるが、イギリスにおける中央地方関係は、もともと法的権限、資金、専門職員といった資源に関する複雑な相互依存の上に形成されているという特徴を持つ。そこでは政策ネットワーク (policy networks) とよばれる資源依存関係が形成されている。1980年代から90年代にかけてイギリス政府は、サービス供給システムを分節化し、ネットワークを増長させていったのであるが、このネットワークは、私的セクターやボランタリーセクターまでその構成に含めていること、またそのネットワークにおいて中央政府が直接的に資源交換をうまく統御しえなくなったという新しい特徴をもつこととなった³³。

第 2 に、信頼というのは、協力的行動にとってとても重要なものであり、高い信頼のあるネットワークでは、参加者は、目的と価値を共有し、長期にわたる義務感をお互いに生じさせ、費用の計算とか短期的な相互交換を期待するという狭い関心ではなくお互いに自発的に支援しあうなどの行動をとるようになる³⁴。

第 3 に、外交または交渉については、国際関係における紛争を解決するひとつの手段がこの交渉という手段であるが、組織間ネットワークの操舵においても中心的な能力である。根気と忍耐が交渉の成功には重要だといえる³⁵。

33 Rhodes, R. A. W. (2001) 'Foreword: Governance and Networks', in G. Stoker (ed) *The New Management of British Local Governance*, Macmillan, xix

34 *Ibid.*, xx

35 *Ibid.*, xxi

第4に、ネットワークは、友情、帰属意識、そして愛他主義と絡み合っているが、すべてのネットワーク文化は、相補性によって特徴づけられるという。相補性が深められればネットワークは安定化するのである³⁶。

3 ジェリー・ストーカーのガバナンス

① ガバナンスの定義

ストーカーは、「戦後の西欧民主主義において、都市政府の『伝統的』像は、福祉その他のサービスの直接的供給者というものである。『現代的』都市政府像は、条件整備者（enabler）であり、他者による、また他者を通じた供給と活動を促進する媒介者としての像である」³⁷とし、政府の仕事の移行を示している。

そうした移行の中に、ガバナンス概念が位置づけられるのであるが、ガバナンス概念については、直接的には、ストーカーはガバメントと対比する形でそれを論じている。ガバメントは、「公式の制度構造と現代政府における権威的意思決定の場を言及するのに使用されて」³⁸きたのであり、「公的秩序を維持し、集合行為を促進するために、国民国家のレベルで作用する公式的な制度的過程としてあらわされる」³⁹ものなのである。

対して、ガバナンスの概念は、「幅広く、国内ないし国外双方での権限分配に直接注意を向けるものである。それが注目するのは、経済的、社会的課題を対処する政府そして非政府勢力の相互依存である。ガバナンスとは、政府と非政府組織が共に仕事をするに関わるものである」⁴⁰。ガバナンスのエッセンスは何かといえば、「ガバメントの権威とか制裁に頼らない統治メカニズムに焦点を当てることである」⁴¹としている。

また、ガバナンス研究は、いろんな要素を含んでおり、前理論的ではあるものの、「ガバナンス定義の基線は、組織間の境界、公的セクターと私的セクターが浸透的となった統治行動、統治手法、統治システムを言及することである。ガバナンスは、諸組織の相互依存を認識する。ガバナンスの要諦は、政府および非政府勢力の間、ないしそれらの内部での相互作用関係である」⁴²。ガバナンスの理念の中心は、多かれ少なかれ、継続的な相互作用過程である」⁴³からこそ、「国家、市場、市民社会というカテゴリーは曖昧となり、ガ

36 *Ibid.*, xxii

37 Stoker, G. (1998a) 'Public Private Partnership and Urban Governance', in J. Pierre (ed) *Partnerships in Urban Governance*, Macmillan, 34

38 *Ibid.*

39 Stoker, G. (1998b) 'Governance as theory: five propositions', *International Social Science Journal* 155, 17

40 Stoker (1998a), 34-35

41 Stoker (1998b), 17

42 Stoker (1998a), 38

バナンスは、橋を架け、関係を構築することを促進する諸制度や諸関係に焦点を合わせる」のであるとストーカーはいう⁴⁴。

そしてストーカーは、そうしたガバナンスに関する 5 つの命題を提示している⁴⁵。

(1)ガバナンスは、ガバメントを描写するのみならず、ガバメントを超える複雑な一連の諸制度と諸アクターを言及するものである。

まず第 1 に、ガバナンスの出発点には、ガバメント・システムの構成上の理解、形式的理解への疑念がある。とりわけイギリスの場合、ガバナンスは、「ウェストミンスター・モデル」への疑念ということになる。ウェストミンスター・モデルによる理解においては、イギリスの政治システムは、国会主権 (parliamentary sovereignty)、強い内閣による政府 (strong cabinet government)、選挙を通じたアカウンタビリティ (accountability through elections) によって特徴づけられる。しかし、ガバナンスはこうした単一制国家的イメージではなく、ウェストミンスター・モデルは限界にあり、誤解なのだということを示唆するのである。単一の権限の中心があるのではなく、実際は、ローカル、リージョナル、ナショナル、スプラナショナルの各レベルでさまざまな中心と多様な連携があるのである。そうしたガバメントのシステムには複雑な構造があるのである。

(2)ガバナンスは、社会的問題そして経済的問題を解決するために境界と責任が曖昧になっていることを認識するものである。

第 2 には、ガバナンスは単に、ガバメント・システムにおける増大する複雑性を認識するだけでなく、責任の移行、つまり、国家の退行、そして私的セクター、ボランティアセクター、そしてより広範には、市民に責任が移行していることへの関心にも注意が向けられる。ガバナンスは、国家と社会との間の長年にわたるバランスの変化を表しているといえる。責任の移行は実質的に、ボランティアセクター、サードセクターの台頭に見受けられ、同時に私的セクターによってもその責任は引き継がれているのである。

(3)ガバナンスは、集合行為にかかわる諸制度間の関係に内在する権力依存 (power dependence)⁴⁶ を明らかにする。

ガバナンス関係において、一つの組織が特定の交換過程を独占するかもしれないが、単に一つの組織が簡単に命令し得ないのであり、ガバナンスの観点による統治は、公的・私的を問わず、単一のアクターが一方的に問題解決をする知識、資源力をもたないので、つ

43 *Ibid.*, 40

44 *Ibid.*, 46

45 Stoker (1998b), 18-26

46 権力依存とは、(1)集合行為に関与する諸組織が、他組織に依存していて、(2)目的を達成するために、諸組織が、資源交換をし、共通目的を取り決める必要があり、(3)資源交換の結果は、参加者の資源のみならず、ゲームのルール、そして資源交換のコンテキストによっても決定される、という状況を表す概念である。

ねに相互作用的過程となる。相互作用的過程としてのガバナンスは、多様なかたちのパートナーシップを伴うのである。

(4)ガバナンスは、諸アクターの自律的な自治的ネットワークに関するものである。

ガバナンスにおいては、究極的なパートナーシップの営みというのは、自治的ネットワークの形成である。こうしたネットワークは、政策コミュニティや政策研究でたくさん議論されてきた機能とか 이슈に基礎を置く関係形態と関連するが、ガバナンスのネットワークは、ガバメントの政策に影響を与えるのみならず、ガバメントの仕事を肩代わりしてしまうのである。こうした参加者の統御による自己組織システムは有効なのだが、ここにはアカウントビリティが果たされにくい環境がもたらされるという問題がある。

(5)ガバナンスは、ガバメントが命令したりその権威を使用したりするような権力に依存して物事をなすと認識するものではなくて、政府が舵取りと誘導の新しい道具と技術を使うことができると理解するものである。

アングロアメリカにおける文献では、ガバナンスという環境に適合的であるガバメントの新しい「ライトタッチ」な形態を描く用語がさかんに論じられている。たとえば「enabler」とか「catalytic agent」、「commissioner」といった軽いタッチの政府を表現する用語は、新しい統治の形態をとらえるために提案されたものである。ガバナンスにおけるガバメントの仕事には、組織形成と調整、勢力間均衡と操舵、統合と規制が指摘される。ガバナンスというコンテクストにおけるガバメントは、秩序や命令を課す傾向に政治的リーダーシップをとりがちであるが、過去のハイアラーキカルな思考パターンを問題視する適切な行動基準を学習する必要がある。

② ローカルガバナンスとネットワーク化されたコミュニティガバナンス

こうしたガバナンスが生じてきたのは、伝統的な民主主義、官僚制、サービス供給についての理解が問題視される⁴⁷ 状況が生じてきているからである。ストーカーは、とりわけローカルガバナンスへの関心を、「脱公選地方自治体時代（a post-elected local government era）」という言葉で示している。「地方統治を行う確立された方式は、また完全に形成されてはいないガバナンスという選択肢に道を譲ろうとしている。ガバナンスを使用するということは、この20年以上の間に、地方レベルで統治の編成が変化した時期があったことをとらえている」という⁴⁸。

ストーカーのローカルガバナンス論の特徴として、「コミュニティガバナンス」という概念を使用していることがあげられる。

47 Stoker, G. (2004) *Transforming Local Governance: From Thatcherism to New Labour*, Palgrave MacMillan, 3

48 *Ibid.*, 9

この「コミュニティガバナンス」の問題意識として、従来イギリスで改革の基本軸となってきた新公共経営管理から新しい改革軸へという文脈に、コミュニティガバナンスを位置づけているということがある。いいかえれば、地方自治体は、「サービス供給の役割を超えて自治体の理念や実務が展開されるという状況」⁴⁹、つまり、自治体の効率的、カスタマー志向のサービス供給を目途としていた新公共経営管理の関心を越えて、ネットワーク化されたコミュニティガバナンスという、新しく生じてきた概念へと移行している状況にあるということなのである⁵⁰。

コミュニティガバナンスの出発点は、地方自治体の幅広い役割を設定することにある。そこでの課題は、いかにしてサービスを供給するかということではなく、その地域住民の福祉をどう最大化するかということ、そして、ほかのアクターや機関とのパートナーシップによる仕事を強調すること、とりわけそこでは、共通する戦略目的を形成するだけではなく、実施を達成するということも含んでいる。そしてサービス供給の成果、コミュニティにおける多様な利益に関心を向けること、これらが特徴とされている⁵¹。

ストーカーは、戦後における統治の手法について、戦後の公選地方自治体、NPM下の地方自治体、そして、ネットワーク化されたコミュニティガバナンスという3つのモデルを提示している(表2)。

表2 ローカルガバナンスの時代

	戦後の公選地方自治体	NPM下の地方自治体	ネットワーク化されたコミュニティガバナンス
統治システムの主目的	国民福祉国家というコンテキストにおけるインプットの管理、サービスの供給。	経済性と消費者への応答性を確保するためのインプットとアウトプットの管理。	包括的目標は、ほとんどの人々が関心を持つ問題解決がより大きな効果をもつこと。
中心的なイデオロギー	プロフェッショナリズムと政党の党派性。	マネジリアリズムと消費者主義。	マネジリアリズムとローカリズム。
公共利益の定義	政治家・専門家によって。人々からのインプットはほとんどない。	顧客選択によって示された個人的選好の合算。	複雑な相互作用過程を通じて生み出された個人的・公共的選好。

49 Stoker, G. (2001) 'Introduction: The Unintended Costs and Benefits of New Management Reform for British Government', in G. Stoker (ed) *op.cit.*, 16

50 Stoker (2004) *op.cit.*, 10

51 Stoker (2001) *op.cit.*, 15

アカウントビリティの中心的モデル	間接民主主義：選挙での投票，報告義務を負う政党政治家，官僚制への統御を通じて達成される課題。	政治と管理との区別，政治は方向性を与えるけれども直接関与型統御は行わず，管理者は管理を行う。システムに組み込まれた消費者評価の回路がそこに加えられる。	コミュニティの問題解決と効果的なサービス供給メカニズムをもとめる公選のリーダー，管理者，主たる利害関係者の参加。選挙，レファレンダム，討論フォーラム，監査機能，そして世論の移行を通じた異議申し立てに従うシステム。
サービス供給の好ましいシステム	ハイアラーキカルな組織，あるいは自己規制のプロフェッション。	私的セクターあるいは独占的エージェンシー。	実用的に選ばれた選択肢の一覧表（メニュー）。
公共サービスの理念へのアプローチ	公的セクターが独占的にサービスの理念に影響を与えており，そしてすべての公的機関がその理念を有している。	公的セクターの理念に懐疑的（それが非効率とみだりな勢力拡大をもたらしているとして）－顧客サービスを選好。	どのセクターもサービスの理念に独占的に影響を与えない。共有された価値を通じて関係を維持することが重要とみなされる。
上位の政府との関係	サービス供給にかかわる中央省庁とのパートナーシップ関係。	パフォーマンス契約と主たるパフォーマンス指標に対するサービス供給を通じた上向きの関係。	複雑で多様：リージョン，国家，ヨーロッパのレベルで。取引的で柔軟性がある関係。

出典：Stoker (2004), 11

ネットワーク化されたコミュニティガバナンスは，タイトに連結された諸制度のあつまりをいうのではなく，複雑な相互依存を通じてより広い，よりルーズな諸組織が結合される組織化のフレームワークを言い表している。このモデルは，主としてローカリズムというイデオロギーから影響を受けている。そこでは，地方自治体の仕事は，直接間接にその地域コミュニティのニーズを満足させることであるとされ，効率的なサービスの供給という単純な問題ではなく，むしろコミュニティに好ましい成果が実現されるのかどうかという複雑な問題がとわれるのである。

4 ま と め

さて，ジェソップ，ローズ，そしてストーカーのガバナンス概念を見てきたが，3者の説明するガバナンス概念には大まかにいって，以下の共通点をあげることができる。第1に，ガバナンス概念は，とりわけ国家・公的セクターの変化を表し，国家・公的セクターの位置づけが相対化されてきていることを認識するということ，第2に，そうした国家・公的セクターの相対化ということともあわせて，国家・公的セクターとそれ以外の複雑な一連のアクターを言及するものであること，つまり非政府アクターを視野に入れているこ

と、第3に、そのようなガバナンスにかかわる諸アクター間に相互依存的な関係が形成されることを指摘していること、そして、第4に、「国家・政府の役割」を程度の差こそあれ論及していることである。そこでは、ガバナンスの舵取りにおける国家・政府の潜在性、積極的な役割が構想されているのである。ガバメントからガバナンスへという構造変容は、新しいガバナンスの登場によってガバメントが完全に退行させられるというゼロ・サムゲーム的状况にはならない、ということが論じられている。

第2節 ローカルガバナンスの近接概念——ローカルガバメント

イギリス人であるストーカーは、ガバメント (government) について「権威の裏づけがある意思決定権をもつフォーマルな制度的構造を指すために伝統的に用いられてきた用語」⁵² であると説明する。この「フォーマルな制度的構造」という言葉には、統治の責任を担う人びとから構成される集団・組織をさす意味合いのみならず、統治が行われるかたちをさす意味合いが含まれており、この場合には統治のための活動・手法・原則・制度・体制が関心の中心となる。いかえれば、後者の統治するという行為、および前者のその統治を行う主体というふたつの意味合いが、ガバメントというひとつの用語には含まれているのである。もちろん、どちらの意味合いのもとで具体的に何が論述の対象となっているのかは文脈に応じて判断する必要がある。あるひとつの国家に関して述べられている文脈の場合、一般に、‘the government’ とは中央政府 (central government) を支配する政権を指すが、それによって統轄される中央の行政府あるいは国家の行政部門全体が含意されることもある。一定期間内の歴代政権は ‘the governments’ と記される。‘local government’ (不可算名詞) とはある国を構成する各地域レベルにおいて行われる統治という行為を指すが、それを担当する組織、とりわけ地方自治体をまとめて論じる際に ‘local governments’ (可算名詞) という用語が用いられる場合がある。

さて、イギリスや日本は、アメリカ合衆国のような連邦国家ではなく「単一の中央政府が対外的にも対内的にも国家を代表しうるようになっている」⁵³ 単一国家である。イギリスでは、この単一国家を採用しているという事実がすべての権力や権威はただ一つの主体に帰属することを示すと解釈され、国民により選出された議員から構成される国会がその主体であると論じられる。この国会主権という憲法原理は、積極的には国会の立法権が無制約であるということ、消極的には国会と競合する立法権を有するものは存在しないことを意味し⁵⁴、したがって、連邦国家を構成する支分国の立法府に認められるような独自の

52 Stoker, G. (1996) ‘Redefining Local Democracy’, in L. Pratchett and D. Wilson (eds) *Local Democracy and Local Government*, Macmillan, 194

53 阿部齊・内田満編 (1978) 『現代政治学小事典』, 有斐閣, 187

立法権をもつ主体はイギリスには存在しない。ゆえにイギリスの国会は必要に応じて他の組織に自らの主権に由来する権能の一部を委譲し、またそれを取り消すことができる存在であるとされている。もちろん、実際には国会によって選出され行政権を委ねられた首相に統括される各中央省庁つまり中央政府がこれら権能を行使しており、各種法案の成立というかたちで国会との合意を得られる程度において、他の組織への権能の委譲および取り消しを行うことになる。

単一国家のもと、中央政府は国民に対して様々なサービスの供給を確保する義務を負うが、通常、このサービス供給活動という統治行為は一定範囲に区切られた地域を単位として行われる。このような各地域レベルでそれぞれ統治行為が行われることについては、イギリスにおいてはおもに次の三つの観点からその妥当性が論じられている⁵⁵。一つめは、行政運営上の負荷の分担である。ある程度大規模な国家においては、中央政府が公共サービス供給活動や地域レベルでの意思決定すべてについての責任を担うことは困難である。これらすべての責任を担うことによる中央政府機構の過負荷を避けるために、ローカルガバメントによる責任の分担が必要とされる。二つめは、地域レベルでの有効なサービス供給活動の確保である。中央政府の人員がいかにも有能であるとしても、各地域の事情について詳細な知識を得てそれをもとに適切な決定を下すことは不可能である。したがって、当該地域住民のニーズに応じた政策を決定し適切なサービス供給活動を確保するためには、各地域の事情に通じた人員がそれらの機能を担うことが必要とされる。三つめが、デモクラシーの促進である。前者ふたつが統治のキャパシティに関するものであるのに対し、ここではデモクラシーや自治（self-government）を増進するキャパシティがローカルガバメントの基本的価値として見出される。地域住民が自ら属するコミュニティの意思決定に参加する機会の拡大、彼らの要求を統治行為に反映させる応答性の向上、また、権力の所在が分散する多元的社会の促進によってローカルガバメントはデモクラシーに寄与すると論じられる。この価値を達成する手段として、当該コミュニティに所属する全有権者によって議員を選出し彼らに統治の職務を担わせるという公選原則が確立されてきており、この原則が適用される国会を除く唯一の制度として、イギリスのローカルガバメントは発展してきている。

（下に続く）

54 田中英夫編（1991）『英米法辞典』、東京大学出版会、622

55 Chandler, J. A. (1996) *Local Government Today*, 2nd edn, Manchester University Press, 6-9

