

地方分権の展開とローカル・ガバナンス

真 山 達 志

目 次

はじめに

一 わが国における地方分権論議

二 ガバナンス概念

三 社会的活動における部門構成

(一) 政府部門と民間部門の二元的理解

(二) サードセクターを含めた三元的理解

四 パートナリーシップとネットワーク

おわりに

はじめに

政治・行政研究の分野でガバナンス概念が話題になるようになって既にかかなりの時間が経過している。この概念が大きく注目されるようになり、少なくとも研究者の間で多用されるきっかけを作ったのは、ピータース(G. B.

Peters) とキャンベル (C. Campbell) が編集者となって刊行された雑誌『ガバナンス (Governance)』であることは、おおかたの理解であろう⁽¹⁾。この雑誌の刊行が一九八八年であることを考えると、既に一四年ほどの歳月が経過していることになる。わが国でも、九〇年代に入るとガバナンス概念が登場するようになる⁽²⁾。

このような流れの中で、筆者もガバナンス概念に関心を寄せ、ガバナンスに関する論議に一定の注意を払ってきた。大学院の授業でもガバナンス概念の検討を中心に据え、院生諸君とガバナンスに関する新しい文献を講読してきた。そして、多くの理論的検討が蓄積され、文献量も豊富になってきたことを痛感している⁽³⁾。しかし、少なくともわが国においては、政治・行政研究者の概念上の論議にとどまり、実社会においてガバナンス概念がどのような意味と有効性を持ちうるのかについての論議が少ないように思われる⁽⁴⁾。つまり、ガバナンス概念に内包される二つの側面⁽⁵⁾——分析概念としてのガバナンスと実体概念としてのガバナンス——に注目すると、どちらかという分析概念としてのガバナンスの論議が盛んであるに対して、実体としてのガバナンスを検討することが手薄である。とりわけ、グローバル化が進む中でのグローバル・ガバナンスの実体についての論議はともかく、地方自治のレベルでのローカル・ガバナンスになると、なおさら手薄である⁽⁶⁾。しかし、一部の自治体関係者はガバナンス概念を自治体の運営に取り入れようとし始めている。

そこで本稿は、実体としてのガバナンスを地方レベルについて検討することにする。のちに見るように、現状では地方で実体としてのガバナンスが観察されるかという点、未だ概念にとどまっている。その限りでは実体概念ではなく、規範的概念としてガバナンスを扱うことになる。しかし、地方分権が進む今日のわが国にあって、ガバナンス概

念が持つ実体的意味を検討することは意義のあることだろう。

一 わが国における地方分権論議

一九八〇年代以降、とりわけ九〇年代になってから以降の大きな政治課題として、地方分権の推進が取り上げられ、国、地方を問わず様々な立場からの地方分権論議が盛んとなった。従来から分権の論議は少なくなかったが、なかなか結果に結びつかない傾向があった。しかし、今回は二〇〇〇年四月に地方分権一括法が施行されたことに見られるように、法制度的にも目に見える地方分権が進んだと言えよう。そして、地方の自立や自主性の確立が少しずつ進みつつあることは事実である。もっとも、論議の盛り上がりと比べると、具体的な地方分権の進展は今ひとつという面も否定できない。とくに、住民の日常生活のレベルでは地方分権の具体的効果が実感できることはほとんどないのが実情である。したがって、このような一連の地方分権の進展を見る際には、少なくとも次のような二つの視点からの検討をしておくことが必要となる。

第一に、地方分権論議の中心に位置づけられることが多い国と地方の関係、あるいは府県と市町村の関係といった中央・地方関係に関する論議の内容と、その結果である制度改革がどのように進んだかを検討するという視点である。具体的には、権限移譲や財源移譲についての検討内容を検証することと、実態としてどのように進んだかを見極めることが重要になる。この第一の視点での検討は、地方分権の論議を単なる論議で終わらせるのではなく、具体的な制度改革として実現していくために必要かつ重要な視点であったし、今後しばらくの間、地方分権の進み具合をモニ

ターしていく上でも重要である。

ところで、戦後五〇年あまりの間に築き上げられてきたわが国の地方制度や中央・地方関係を改革するとなると、それなりに大きなエネルギーと戦略が必要となる。にもかかわらず、この十年ほどの間に改革が集中的に展開され、機関委任事務の廃止に見られるような大改革が実現したことは、大いに評価されるべきであろう。ただ、これらの一連の改革が、国（中央政府）と自治体（地方政府）の制度に関わる改革である点も見逃すわけにはいかない。また、自治体の実務実態からすれば、⁽⁷⁾機関委任事務が持っていた意味は、巷間論じられるよりも比重が小さかったことを考えると、機関委任事務の廃止は中央・地方関係の実質的変革というよりもシンボリックな意味合いが大きかったと言える。したがって、これらの改革は、社会や地域という民間部門から見れば間接的な改革でしかなく、あくまでも国と地方の各政府部門内部での改革なのである。昨今の地方分権の論議に対して、「官官分権」だという批判があるのは、政府部門内部の分権論議が中心になっていることからすれば、まさに的を射た批判である。

そこで第二に、地方分権を検討したり、評価したりする上で、地方政府としての自治体の行政と住民（市民）との関係に関してどのような論議が展開され、行政と住民の関係がどのように変化しているかという視点が必要になるだろう。そこでは、まず、従来よく見られたように、行政が地域社会の公共的諸問題の解決を一手に引き受けて公共サービスの供給主体になり、住民は行政の客体としてもっぱらサービスの消費者という立場というのが望ましい姿といえるのかが検討されなければならない。また、行政と住民がともに地域の公共的問題を解決していく主体となるために、新しい考え方や新たな仕組みづくりが進められているのかという視点での検討も必要である。つまり、新しい

住民自治の姿をえがき、住民と行政の関係や行政の責任領域についての検討を進めるという視点が求められているのである。

権限移譲や財源移譲を中心とした中央・地方関係の視点の論議が活発で、それなりの改革が進みつつあることに比べると、行政と住民の関係や住民自治の在り方についての論議や具体的な改革は必ずしも活発とはいえない。⁽⁸⁾ 少なくとも、自治体関係者、とりわけ行政部門では、住民自治についての具体的な検討や条件整備のための動きはあまり見られない。それには、いくつかの原因があるだろう。

例えば、中央・地方関係の見直しに比べて、行政と住民の関係の見直しには、行政が根本的な発想の転換をする必要があるため、行政が住民自治について真剣に検討することを躊躇してしまうことが原因であると考えられる。つまり、従来、政策を作成し実施することを行政が一手に引き受けるという発想が支配的であり、ともすると行政は地域社会や地域住民を統治するという考え方が無意識のうちに支配していたのである。このような従来の発想を根本的に変えていかなければ、行政と住民の関係を変えていくことが困難であるのは誰の目にも明らかである。しかし、発想の転換や意識改革は、それをしなければならぬ当事者にとっては億劫なことであり、先送りするか、できることから避けて通りたいと思うものである。

また、近年の地方行政改革の中で注目されてきた「新しい公共管理」(New Public Management: NPM)という考え方が、行政をサービス供給者と捉え、住民をサービス消費者ないし顧客と捉えることを助長しているのも、住民自治の検討に目を向けさせることを阻害している原因のひとつではないだろうか。たしかに、NPMの考え方では顧

客満足度（いい換えれば住民満足度）を重視するし、結果指向が強いことから住民にどのようなサービスがどのように提供されたかといったことに関心を持っているので、視点としては住民中心の発想ではある。しかし、住民自治を検討したり、行政と住民の新しい考え方を模索するということは、住民は単なるサービスの受け手や消費者ではなく、住民自身がサービスの内容を決めたり、住民自らがサービスの供給に関与したりすることを含めた論議をすることである。NPMが依って立つ民間の経営理念や手法では検討されない要素が、住民自治を考えるとときにはむしろ重要な検討項目になるのである。もともと、NPM的発想は、住民自治の伝統が強い英米（アングロサクソン系）社会から生まれた考え方であり、ヨーロッパでもそれほど普遍的に広がっているわけではない。⁽⁹⁾にもかかわらず、わが国ではアングロサクソン系の国々との歴史的、社会的違いを全く無視して、NPMは世界の潮流だといわんばかりに言葉だけが一人歩きしている。その結果、十分な住民自治についての論議や、住民による公共サービスのコントロールの問題を等閑視してしまっている面が否定できない。⁽¹⁰⁾NPMの本来と言ってもよいイギリスでは、既に「第三の道」を歩み始めており、能動的参加者としての住民とか、ボトム・アップ型意思決定が重視されていることから見ても、わが国の実情は少々問題があるように思われる。

このように、住民自治を確立する視点での論議や改革が必要であるが、現状は必ずしも望ましい状況ではないようである。そこで本稿では、理想と現実のギャップを埋めるために、近年、紹介されることが多くなってきた「ガバナンス」概念に注目して、住民自治の確立と強化のために、また新たな行政と住民の関係を構築するために必要な事柄を検討することにしたのである。ただ、ガバナンスはきわめて多義的な概念であるし、使う人によって意味が異なる

ことが多いので、その使用に当たっては注意が必要である。この点については後述するが、概念上の混乱をできるだけ避けるためと、自治体内の住民自治に関する概念であることを強調する意味で、以後では原則として「ローカル・ガバナンス」を中心に検討することにする。

二 ガバナンス概念

実体的な概念に限定したとしても、ガバナンス概念は様々な分野で、きわめて多様な意味で使われている。⁽¹¹⁾したがって、かなり厳密な定義を行った上で使用しないと、誤解や混乱の元になる。本稿は、ガバナンスの概念整理を目的としているわけではないので、これまでの様々なガバナンス概念を網羅的に検討することはしない。しかし、本稿のガバナンス概念の理解を助ける上で必要な範囲で、代表的なガバナンスの使い方を紹介しておくことにする。⁽¹²⁾

本稿の関心が地方自治、とりわけ住民自治にあることから明らかなように、ガバナンス概念についても、政治学や行政学の分野で使われている概念が主たる対象となる。しかし、ガバナンスは政治・行政研究の領域の専売特許ではなく、むしろ他の分野でより一般化しているといえよう。

例えば、コーポレート・ガバナンスは、企業の経営管理や会社法の分野で使われる概念であるが、一般にはこのコーポレート・ガバナンスがよく知られているのではないだろうか。そこでは、株式会社において、株主が経営役員の行動をコントロールし、責任を追及できるように、経営情報の開示を徹底し、有効な責任追及手段が保証されているかといったことを問題にしている。つまり、株式会社の所有者である株主が、会社を統御することに関わる概念で

あるので、日本語では「企業統治」と訳されていることが多い。本稿が、このコーポレート・ガバナンスを検討対象としないことはいうまでもない。

国際協力の分野でもよくガバナンスが使われる。世界銀行が開発援助政策の評価を検討するときに「グッド・ガバナンス」という概念を使ったことは有名である。⁽¹³⁾ここでいう、グッド・ガバナンスとは、政府が民主的で効率的な制度を確立し、その活動においてアカウンタビリティが確保されていることというような意味である。したがって、政府の統治に関わる概念であるといっても良いだろう。

また、国際関係においては、地球的規模の環境問題や国際金融市場のコントロールなどでは国家の役割や影響力が小さくなっており、国際社会が国家の枠を越えて合意を形成したり問題解決のための多角的なネットワークを形成したりすることの方が多くなってきている。つまり、国家ないし政府が問題解決の中心的役割を果たすというより、国際機関や国家、さらにはNGOなど多角的なアクターによる問題解決の国際的枠組み（いわゆる国際レジーム）が形成され、その枠組みの中で活動する国際的ネットワークが生まれるというような現象が見られるのである。このような状況を捉えて、国際的なガバナンスが生まれているという使い方がある。

しかし、一国内の政治・行政についての論議をする際に使われるガバナンスは、以上のようなガバナンスとはかなり使い方が異なる。

近年、行政改革を進める中で、NPMという考え方が注目されていることは前述の通りであるが、この考え方は民間に対してきわめて高い信頼を寄せているため、これまで政府部門が供給していた公共サービスを、民間へ移動させ

ることを強く求めるのである。その結果、民営化や民間委託が急速に進んだが、今度は、民間に任された公共サービスの供給に対する公的な統制や責任の確保が問題となってきた。そこで、このような公私の領域を越えた統制と責任確保の体制が必要になっている。そして、統制と責任確保のことをガバナンスの確保と呼ぶこともある。

そして、もう一つのガバナンスの用法が、政策形成や公共サービスの供給において、政府部門はもとより、民間部門を含む様々なアクターが有機的に関わりネットワークを形成して活動することを通じて、公共の問題解決が図られている状態に対して用いられるものである。

政府部門の政策であっても、政府内部だけで決定されているわけではないことは以前から認識されていた。例えば、「鉄の三角形」という言葉に代表される政官財の密接な結びつきなどは、政府部門と民間の一部が密接に結びついていることを示している。プルラリズムやコーポラティズムのとらえ方、あるいは政策ネットワークとか政策コミュニティの概念も政府と政府外部のつながり・関係を強調している。

ガバナンスは、このような従来の概念に似ている面があるが、根本において異なっている。従来のネットワークやコミュニティは、利害関係が強いアクターでなおかつ公式に参加が認められたアクターから成り立つものが前提であるため、閉鎖的であり排他的であることが多い。一方、ガバナンスは、このような閉鎖的なネットワークやコミュニティではなく、問題に関係があったり関心を持ったりしているアクターが自由に参加可能なネットワークを前提としているし、原則として誰もがこのネットワークを形成し管理する権利を持っていることを基本としている概念である。もちろん、このようなオープンなネットワークは理想に過ぎないという批判を受けるかもしれないし、政府部門の管

理権限や能力を過小評価することの問題点にも留意しなければならない⁽¹⁴⁾。しかし、地方を中心に徐々にこのようなネットワークが生まれつつあるという実態があることも見逃してはならないし、地方自治の現場で使われるガバナンス概念はそのような理想を追求するための規範的概念としての性格を色濃く持っていると言えよう。

本稿が自治体における政策形成や公共サービスを巡る新しい動きを検討しようとしていることから、ここで注目するガバナンス概念は、最後に紹介したガバナンス概念である。

以上のことから、本稿ではガバナンスを次のように定義しておく。すなわち、「公共空間に存在する諸問題の解決に向けて、政府（中央政府および地方政府を含むいわゆる government）、企業（民間営利部門の諸主体）、NPO、NGO等（民間非営利部門の諸主体）のネットワーク（アクター間の相互依存関係）を構築し、それを維持・管理する活動（「公共空間の協働管理）」である。この定義は、国レベルと地方レベルを含んだガバナンス全体を念頭に置いているが、このうちとくに地方レベルに焦点を合わせたのがローカル・ガバナンスである。

そこで次に、このような定義の背景にある概念や考え方を紹介しておく。その後ローカル・ガバナンスの確立にとって必要となる諸条件を検討することにする。その際に注意しておかなければならないことは、ガバナンス概念の登場は大きな社会トレンドの変化に注目している概念であり、全ての地域で実体的に見いだせるというわけではないことである。換言すれば、社会トレンドを的確に把握できなければ、ガバナンスの意味するところを理解することは不可能になるのである。そこで、自治体や地域社会を取り巻く社会トレンドの変化の中で、ガバナンス概念に最も関係が大きな動きを取り上げて検討しておこう。

三 社会的活動における部門構成

(一) 政府部門と民間部門の二元的理解

中央政府と地方政府をまとめて「政府部門」とすると、この政府部門は、特定の個人や企業の利益に貢献するのではなく、公共の利益の増進を図ることが求められている。また、個人の私生活上の問題解決を目指すのではなく、多くの人や不特定の人々の問題を解決することを任務としている。つまり、政府部門はそれ自体が公共性を帯びているだけでなく、活動の目的や対象においても、常に公共性を前提にしている。もっとも、公共性概念はきわめて曖昧かつ複雑であるので、安易に公共性を前提とするというのは問題があるかもしれない。しかし、本稿の目的からすれば、ここでは、一般常識レベルの公共性概念、つまり多数または不特定の人々に関わり、個人の責任や努力だけでは対処できない問題や課題が持っている属性といった理解で良いだろう。

このように考えると、政府部門の役割の典型的な例として、経済学でいう「公共財」の整備が挙げられる。例えば、道路の整備、維持・管理などがそれである。道路は公共財であり、その道路を設置し、維持・補修のための活動を日常的に行うのは、公共性のある仕事である。したがって、政府部門である国（国土交通省や農林水産省）や自治体が道路管理を行うのは、きわめて自然なことであり、誰もが疑問を持たない。

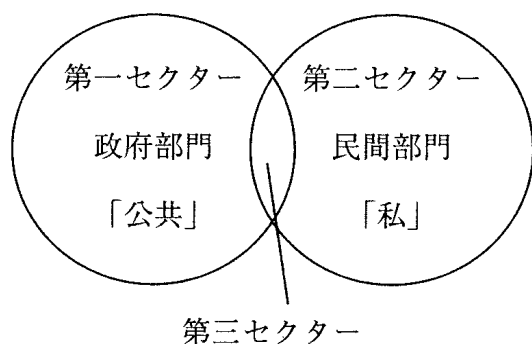
一方、社会の中で政府部門に入らない部分を「民間部門」と一括するのが普通である。民間部門は、個人や企業が自らの欲求を追求し満足を得るために活動している場であり、私的利益の追求が目的となっている。民間部門におけ

る諸活動が、公共に影響を与えることがあるのはいうまでもないが、個々の活動自体は公共性を意識している訳ではない。公共性に関わることは政府部門の役割なのである。

以上のような理解の仕方を図に示せば、図一のようなになる。

この図の中で、政府部門が第一セクター、民間部門が第二セクターとなっているが、両者が重なっている部分が俗にいう第三セクターである。わが国で第三セクターというと、自治体と地元民間企業が共同で会社を設立し、地域開発を行ったりローカル線の経営を担ったりすることを指しているが、それが図の二つの円が重なっている部分である。第三セクターのような例外的な存在を除けば、社会を政府部門と民間部門の二つに分けるというのは単純明快で分かりやすい。また、それなりに実態にも合致している。公共性を少しでも帯びているような問題については政府部門

図1 社会諸部門の二元的整理



が担当すると考えれば、住民は全くの個人的なもの以外は政府に任せておけば良いわけであるし、公共的なサービスを受ける消費者の立場に徹していればよいことになる。政府部門は、公共性を少しでも認めれば主体的に関与し、自らの責任で問題解決や課題達成に邁進すれば良いことになる。つまり、公共性というキーワード一つで明確な役割分担、機能分担が行えるのである。

しかし、単純明快であるがゆえに問題も起こってくる。一つは、個人でも処理可能な問題でも公共性の拡大解釈によって、全て政府部門に依存してしまいがちになることである。近所の飼犬の鳴き声がうるさいから何とかしてくれという要望が市役所や役場

に寄せられるのは、その例である。いわゆる行政依存体質であるが、これも社会を二元的に整理する限りにおいては、非難することができないばかりか、他の解決方法を導き出すのも難しいことになる。二つ目は、公共性のあることは当然に政府部門が担当するという認識が定着すると、次第に公共性を政府部門が独占するようになってしまうことである。つまり、公共的問題解決の専門家集団が政府であり、素人である一般住民が口を出すと、解決が遅れたり難しくなったりするという意識が広まっていくという問題が起こる。そして、三つ目の問題としては、単純な二元論では整理がつかない現実が存在することである。これは、後の論議にも関わるので、少々詳しく述べることにしよう。

先ほど、典型的な公共財として例に挙げた道路について考えてみると、たしかに道路を建設したり、維持・補修などの道路管理業務を行ったりしているのは政府部門である。しかし、広い意味での管理に入る道路清掃ということになると、政府部門ではない一般民間人が自主的に清掃していることがある。自宅の前の公道を掃除するとか、自治会などの地域住民組織が地域内の道路の一斉清掃活動をしているといった場合、公共のモノの管理に政府部門以外の主体が関わっていることになる。この場合、二元論ではどうも収まりが悪くなるのである。清掃活動の主体は民間部門であるが、活動の対象物は政府部門の設置した公共性を持ったモノなのである。図の円が重なった部分であると考えられることもできるが、重なった部分は前述の通り第三セクターと考えてきたのである。そこで、主体としては民間部門であるが、目的や活動の場が公共であるという諸活動を整理することが出来る枠組が必要となってくるのである。

(二) サードセクターを含めた三元的理解

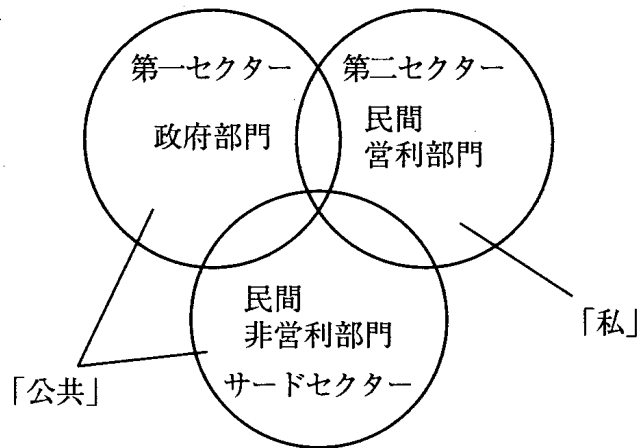
一九九五年一月に起こった阪神淡路大震災は、これまでの政府部門（第一セクター）の根幹を揺るがすような大災害だった。わが国の政府部門の危機管理能力がいかに低いかが露呈されたし、そもそも行政は人知を越えたような大災害には十分に対応できないことが明確になった。すなわち、公平性や継続性を確保することを前提としている行政は、たとえ臨機応変の対応が求められる事態でも、行政独特の行動様式に陥りがちであるため、行政だけでは大災害時の応急対策が十分に行えないことが明らかになったのである。また、平常時の業務を前提とした人員だけでは、大災害時に必要な人的資源を確保できないことも明白になった。

そのような状況で、行政の対応しきれない部分を補完したのがボランティアであった。ボランティアが行政の人手不足を補ったという点が注目されたのはいうまでもない。しかし、それだけではなく、行政とは全く異なる行動原理で活動するボランティアは、公平性や継続性では行政にかなわないかもしれないが、臨機応変に被災者のニーズに添っていたのである。阪神淡路大震災を契機に、ボランティアの社会的位置づけが飛躍的に高まった。それゆえ、「ボランティア元年」という言葉さえ生まれた。

もっとも、ボランティアの活躍は、なにも災害対策の分野に限ったことではないのはいうまでもない。例えば、福祉行政の分野においても、多くのボランティアやNPOが活躍しているのは周知の通りである。また、生涯学習や地域活動の分野においても、古くからの地域住民組織をはじめ、様々な民間団体が公共の場で活動している。

以上のことが端的に示しているように、現代社会では公共の問題を解決する際に、政府部門が全てを担うことが難

図2 社会諸部門の三元的整理



しくなり、ボランティアなどの非政府部門のアクターが重要な役割を果たすようになりつつある。したがって、従来のような政府部門と民間部門という単純な二元論ではなく、公共目的の活動をしている民間の非営利部門を独立させた整理が必要になってきたのである。民間の非営利部門を独立させたことに伴い、民間部門が営利を目的とした民間とに二分されることになるので、全体で三元的な整理となる。すなわち、三番目のセクターが想定されるのである。もともと、第三セクターという用語は既に別の使い方をしているので、ここでは従来の第三セクターと区別するために、三番目の部門を「サードセクター」または「ボランティアセクター」と呼ぶ。このような考え方を図に表すと、

図二のようになる。

この図が示すように、公共の問題を扱うのは第一セクターである政府部門だけではなく、サードセクターである民間非営利部門も公共に関わるのである。つまり、公共の場における問題解決や公共の福祉の増進といった課題は、政府部門の独占物ではなく、政府部門と民間非営利部門とが協働して達成していくということになる。公共空間の主要アクターが多元化したのである。もちろん、民間の営利部門も公共の場に関わり、公共目的に貢献することはあり得る。図でいえば、第一セクターやサードセクターと重なっている部分がそれに当たる。しかし、営利部門はそもそも営利を目的としているので、公共目的の追求は例外的と考えるべきである。

このような整理をすることによって、公共物である道路の清掃などの維持管理活動を、民間部門の構成メンバーである自治会などの地域住民組織が担ったとしても、何の矛盾もなく説明することが可能となる。しかし、以上に見たような理解が一般化した場合、自治体行政は、住民との関係についての考え方を改め、大きな発想の転換を迫られることになる。そのためには、そもそもガバナンス概念とは何かを理解しておくことが重要である。

四 パートナリーシップとネットワーク

これまでのように、公共に関わる問題解決はもっぱら政府部門の役割で行政が担当する考えると、行政には様々な役割が生まれ、大きな負担になる。とりわけ、昨今の財政状況を考えると、新たな事業やサービスを展開することは非常に難しくなっている。その際に、サービスの供給業務をボランティアが担ってくれるとしたら、行政の人手不足を安価に補うことが可能となるので、自治体としては大いに助かるだろう。また、行政サービスをNPOに委託できるとしたら、新たな組織や人員を確保する必要もないので、便利な選択肢である。つまり、あまりコストをかけずに行政サービスを供給できるという点で、政府部門にとって好都合なのである。

しかし、これはあくまでも行政の都合だけの話である。この場合、ボランティアやNPOは行政に利用されているのであり、何ら主体性を持っていない。それどころか、利用されているという不満さえ蓄積される。そして、決定的な問題は、公共の問題解決を行っているのは結局は政府部門であり、民間非営利部門のボランティアやNPOは、単なる下請けか協力者として位置づけられているに過ぎないことから、従来の二元的理解と基本的には変わっていない

ことになる点である。これでは、サードセクターをわざわざ新設する必要はない。

したがって、近年、サードセクターが登場したのは、政府部門と民間非営利部門とがパートナーシップを結ぶような環境が徐々に整いつつあることが背景にあることを忘れてはならない。ここでパートナーシップというのは、上述のような単なる協力関係というようなものではなく、少なくとも①対等平等、②相互補完、③目的の共有といった条件がそろっていることを前提として¹⁵⁾いる。そして、このような条件を備えたパートナーシップが成立していることが、ローカル・ガバナンスを確立するための前提条件である。

パートナーシップ概念を強調すると一対一の関係がイメージされるかもしれないが、ガバナンスが念頭に置いているのは、決して一対一の関係ではなく、むしろネットワークを想定するべきである。なぜなら、公共の問題は特定の個人にだけに関わることではないために、その問題に利害関係があったり興味や関心を持ったりする多くのアクターが関与するのが一般的だからである。また、公共の問題を取り上げて解決に向けての努力を展開するとき、ごく一部の閉鎖的な集団だけが関与して多くの人々が蚊帳の外におかれているとしたら、いかに合理的な解決手段を採用していたとしてもプロセスにおいて住民自治が確保されていないことになることも、ネットワークを強調する理由である。

公共の問題を解決するためのネットワークは、自然発生的に生まれることもあるだろう。人々の間で徐々に問題意識や危機感が高まって、誰が中心になったかは明確ではないが、問題解決への取り組みが盛り上がりを見せるような場合である。一方で、特定の組織が中心になって、関係しそうな組織や団体に積極的に働きかけてネットワークを意識的に作り上げる努力をしていく場合もある。従来、このようなケースでネットワークづくりの中心になっていたの

が自治体であることが多かったのである。今後は、自治体以外のアクターがネットワークづくりの主体になるケースが増えていくと思われる。そこでのネットワークの形成と発展は、次のように整理できるだろう。⁽¹⁶⁾

問題提起をし、マスコミに働きかけたり仲間を募ったりし、徐々に当該問題に関心を寄せる人を増やしていくことによって世論が喚起されると、まず争点ネットワーク (issue network) が形成される。争点ネットワークが一定の期間継続していると、次第に具体的な解決策を検討する動きが組織的に展開するようになる。このような解決策の策定の際に形成されるのが組織間政策ネットワークである。多くの場合、このネットワークを構成している組織の中心は政府組織であるが、住民参加が確立していくと、サードセクターの組織の割合が大きくなることも考えられる。この組織間政策ネットワークの中から生み出された解決策 (政策) を実施するのが政策実施ネットワークである。このように、問題の設定から具体的な問題解決活動までのいわゆる政策過程全体を、各種のネットワークの形成と維持・発展と捉えることも可能である。

ある特定の社会問題が公共の問題として取り上げられ、解決のための取り組みが展開するようになるためには、以上のような各種のネットワークが生み出されなければならないし、生み出されたネットワークは維持・管理されなければならない。ネットワークが形成されるまでは、多くの関係者の盛り上がり支えられ、一旦できあがったネットワークは、適切な管理が行われないと空中分解してしまう可能性が大きい。したがって、ネットワーク管理が重要になるのである。このネットワーク管理においても、従来は政府部門が中心的な役割を担っていたし、今後も政府部門の役割の相対的な大きさは続くと思われるが、徐々にサードセクターが管理を行うケースも増えていくことが

予想される。

おわりに

これまでは、公共の問題を自治体行政が一手に引き受けていたので、自治体職員は時間や労力を取られて大変な思いをしていた反面、地域の公共の問題を自分が解決しているという自負も持てた。そのことは、うまく機能すれば強い責任感を生みだし、地域への貢献にもつながる。しかし、一步間違えると、素人集団である住民を排除して、専門家集団である自治体職員と一部の関係者だけで「能率的」に処理しようという傾向を生む。こうなってしまうと、ガバナンスの発想とは全く異なる方向へ進んでしまい、住民は単なる統治の客体であり、行政サービスの受け手に過ぎなくなってしまう。

そこで、 unnecessary コストを削減するのは当然としても、住民やNPO、ボランティア組織などが納得のいく形で政策形成や事業実施に関われるような環境を作り上げるためには、少々の時間とコストがかかってもやむを得ないという発想も必要になってくる。また、民間委託で少々のコスト削減が可能になりサービスの質が向上したとしても、そもそもそのサービスが本当に必要かということから始まって、どのような方法と経路によってサービスが供給されるのが望ましいのかといったことが、住民のあずかり知らぬところで一方的に決められていたとしたら、住民は本当に満足を感じることができのだろうか。住民の身近なサービスであればあるほど、住民が企画立案から実施までの全ての段階に関わることが住民自治の視点から望まれるはずである。

ガバナンス、とりわけローカル・ガバナンスの概念は、このような住民自治の視点から政策形成や事業実施をとらえ直そうとする概念である。したがって、ローカル・ガバナンス概念が、実際の自治体に広がり始めると、自治体職員はかなり抜本的な意識改革と発想の転換が必要になる。そもそも、時代はガバナンスを求めているという基本認識をしっかりと持たなければならない。現状はたしかにガバナンスが確立しているとはいいいない状況である。しかし、だからガバナンス的な発想が必要ないということではなく、まず自治体職員がガバナンス的な発想を持つことによって、地域社会で徐々に広がりつつあるガバナンスがさらに広がり定着していくことを促進するのである。そこで、具体的には何が必要になるかを検討しておこう。⁽¹⁷⁾

まず、住民指向という発想が必要である。これは、前述のようにNPMを標榜する行政改革の中でも強調されることである。ただ、NPMの考え方では、厳密には顧客志向である。つまり、サービスの受け手ないし消費者としての住民という発想が強い。そして、顧客としての住民が、サービスのコストや質に満足しているかどうかを問題にするに過ぎない。しかし、ここでいう住民指向とは、サービスの受け手であるとともに、サービスの内容や水準を決める決定主体であったり、サービスの供給主体であったりする住民を中心に置いた発想である。そこで、住民がどのようなサービスを求めているかという観点からのいわゆるニーズの把握だけではなく、どのような決定プロセスを期待しているのか、住民自身がどのような役割を担おうとしているのかといった、住民の意向を把握することが必要になるだろう。住民ニーズを数量的統計データで把握して満足している時代は終わりつつあるのである。

そして、自治体はもはや統治主体としての政府としてではなく、ガバナンスを担う一つの主体であるという発想を

持つことが必要となる。公共の問題解決を一手に引き受けるのでもなければ、公共性を独占する主体でもなく、公共の問題の解決しようとするネットワークを構成する one of them である。もともと、現実には保有する資源や情報などの点で、ネットワークの中で圧倒的な力を持っているのが自治体である。それゆえ、行政が従来の発想を変えない限り、ガバナンスの確立は難しくなり、住民と行政の関係は統治・被統治の関係に終始してしまう危険があるのだ。以上のように、本稿ではローカル・ガバナンス概念が徐々に浸透しつつあるとの前提で、その登場の背景と、ローカル・ガバナンスが意味するところを概観した。ガバナンスを担うサードセクターに含まれる主体は、少しずつ数が増え、社会的に認知されるようになっていくが、まだまだ地域的な偏りがあったり、サードセクター自身にガバナンスを担うという自覚が十分に育っていないのが実情である。しかし、時代は着実に変化している。そして、ガバナンスの芽生えが地域に関わることであり、自治体には時代を先取りすることが求められているはずである。府県や市町村が将来のビジョンをえがき、それを実現するための具体的方策を定めた計画を策定したとき、その内容の当否や善し悪しもさることながら、ガバメント（地方政府）としての自治体が作り上げた計画であるのか、ガバナンスのもとで作られた計画であるのかが問題になる時代が目前に迫っている。

(1) 中邨章「行政学の新潮流——『ガバナンス』概念の台頭と『市民社会』——」（『季刊行政管理研究』第九六号、二〇〇一年）参照。

(2) 例えば、今村都南雄「ガバナンスの観念」（『季刊行政管理研究』第六八号、一九九四年）などが早い時期にガバナンス概念に注目したものである。

(3) ガバナンスの理論的整理としてかなり詳細な検討を行っているものとしては、堀雅晴「ガバナンス論争の新展開——学

説・概念・類型・論点——」(中谷義和、安本典夫編『グローバル化と現代国家——国家・社会・人権論の課題——』お茶の水書房、二〇〇二年)を挙げることができる。ここでは、ガバナンス論争において欠くことができない存在であるR.ローズ、G.ピータース、J.ピーレをはじめとした多くの論者のガバナンス概念が丹念に整理されている。

- (4) 例えば二〇〇一年には市町村シンポジウム実行委員会主催の「二一世紀の自治・分権——ガバメントからガバナンスへ」と題するシンポジウムが開かれており、自治の第一線での取り組みを紹介し討議をしている。しかし、このシンポジウムの内容自体は、従来からのまちづくり活動や市民の自治活動についての論議との違いが明確ではなく、あえてローカル・ガバナンスの概念を使う必然性はあまり見あたらない。市町村シンポジウム実行委員会編『ガバメントからガバナンスへ』公人社、二〇〇一年参照。

- (5) Cf. J. Pierre, "Introduction: Understanding Governance," in J. Pierre (ed.), *Debating Governance*, Oxford University Press, 2000.

- (6) もちろん、最近では地方レベルでのガバナンスを論じた文献も増えてきている。例えば、今川晃は地方自治についての教科書的著書の中でローカル・ガバナンスを取り上げ、「公共の領域を担う主役はむしろ住民の側にあり、その前提として議会や執行部との関係を作り直し、自治の新しい運用秩序をめざしているもの」と定義している。佐藤竺監修、今川晃編著『市民のための地方自治入門——行政主導型から住民参加型へ』実務教育出版、二〇〇二年、五ページ。

- (7) 磯崎初仁「分権改革と新しい『府県のかたち』」(『地方分権に伴う国・地方の行政システムに関する調査研究(Ⅱ)』一九九八年、財団法人行政管理研究センター)、三三三ページ参照。

- (8) もっとも、新しい時代の住民自治の姿や住民と行政の関係のあり方についての研究や検討がないわけではない。例えば、筆者自身も関与していた京都府行政研究調査会では、市町村合併が進んだ際の住民自治や市町村行政と住民の関係について検討を加え報告書を示している。京都府市町村行政財政研究調査会ワーキング『広域化する市町村とこれからの住民自治のあり方に関する研究報告書』二〇〇二年三月を参照。

- (9) NPMが特殊アグロサクソン系社会における改革の動きを指すものであり、ヨーロッパでも、ドイツやフランスなどの大

陸諸国、スウェーデンなどのスカンジナビア諸国では、相当異なる改革アプローチが採られていることを示したものである。¹⁵ C. Pollitt and G. Bouckaert, *Public Management Reform*, Oxford University Press, 2000. が示唆的である。

(10) このような観点からガバナンスをアカウンタビリティの確保という文脈でとらえる論者もいる。例えば、宮川は、「新しいガバナンス」では権限が様々なアクターに委任されるために、アカウンタビリティの確保が重要になることを強調している。宮川公男・山本清編『パブリック・ガバナンス』日本経済評論社、二〇〇二年、特に第一章参照。

(11) ガバナンス概念を整理したものとしては、戸政佳昭「ガバナンス概念についての整理と検討」(『同志社政策科学研究』第二巻第一号、二〇〇〇年)を参照。また、ガバナンス概念を整理するに当たって多くの論者が参考になっている、R. A. W. Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, 1997. も併せて参照。

(12) ここではガバナンス概念が使われている五つの領域・分野を紹介することにするが、この五領域は、P. Hirst, "Democracy and Governance," in J. Pierre (ed.), *op. cit.* に基づいている。

(13) 世界銀行のグッド・ガバナンスについては、*Governance: The World Bank's Experience*, The World Bank, 1994. を参照。

(14) ネットワークが自立性を持っているものの国家に制約を受けるといふ点で、ローズの迷いがよく知られている。すなわちネットワークの自立性を強調する立場から、国家のネットワークを制御する (steering) 能力を認め、さらにはネットワークと国家の相互作用を強調するように変わっている。Cf. R. A. W. Rhodes, *op. cit.* and "Governance and Public Administration," in J. Pierre (ed.), *op. cit.* この点については、堀雅晴、前掲論文、九〇ページも併せて参照。

(15) パートナリーシップの前提条件についてより詳しくは、拙著『政策形成の本質—現代自治体の政策形成能力』成文堂、二〇〇一年を参照。

(16) 政策を巡るネットワークの形成と発展、そしてそのネットワークの管理については、拙稿「政策実施過程とネットワーク管理」(『法学新報』第一〇〇巻第五・六号、一九九一年)を参照。なお、この論文では、主として政策実施過程を対象としたネットワーク管理を論じているが、基本的には全てのネットワーク管理に適用可能であろう。

- (17) ガバナンスという発想に立つてものを考えたり行動したりすることをガバナンス・イメージの導入という視点で捉え、ガバナンス・イメージを自治体職員に導入するための条件や、実際の試みについて検討したものとして、真山達志・藤井功・林沼敏弘・正木卓・戸政佳昭「地方政府の行政改革とガバナンス・イメージ」(『同志社政策科学研究』第二巻第一号、二〇〇〇年)を参照。