

# ローカル・ガバナンスにおけるメタガバナーの役割

## — 亀岡市河原林町の「まちの公共員」を例に —

風間 規男

### 概要

近年、地域課題を解決する枠組みとして「ローカル・ガバナンス」が注目されている。ローカル・ガバナンスは、地域の様々な主体がネットワーク的な関係を形成して課題を解決するものである。ネットワークを通じて政策やルールといったプログラムが形成され、創発的なアイデアが生み出される。ローカル・ガバナンスが機能するためには、活発で多様なアソシエーションがネットワークに関わり相互作用を繰り返す必要がある。しかし、ローカル・ガバナンスは、放置しておくことで機能不全を起こすといわれており、ガバナンス論では、機能不全を防ぐ「メタガバナンス」が議論され、誰がメタガバナーの役割を果たすのかが重要なテーマとなっている。

本稿では、京都府が地域力再生プロジェクトの一環として、2014年度に導入した「まちの公共員」制度を取り上げる。「まちの公共員」は、「自分の仕事を持ちながら、府の職員として長期間地域に定着する、全国初の半公半民の非常勤職員」であり、「地域の実態把握や地元住民も含めた多様な主体との協働関係をつくり、地域住民自らがよりよい地域づくりができるような支援を行う」ことが期待されている。亀岡市河原林町に「まちの公共員」として配置された高橋博樹氏の活動を取り上げ、その活動をメタガバナンス論の中に位置づけ、アカデミックな立場から検証を行う。

### 1. ローカル・ガバナンスとメタガバナー<sup>1</sup>

#### 1.1 住民参加論とローカル・ガバナンス論

戦後、日本国憲法に「地方自治」の章が設けられ、地方自治法のもと、団体自治と住民自治が車の両輪となって地方分権の進展と住民参加の実質化が進められ、地方自治を成熟させていくことが期待された。

ただし、地方自治研究の世界で、住民参加論が真剣に議論されるようになったのは、高度経済成長期の頃からである（風間 2016a）。1963年の統一地方選挙あたりから、全国各地で革新自治体が誕生し、飛鳥田横浜市長の「一万人市民集会」や美濃部都知事の「広場と青空の東京構想」に代表されるように、首長が主導して、次々と住民参加の壮大な実験が行われた。この動きに対応して、住民参加に関心を持つ研究者が現れはじめ、住民参加プロセスの検証を通じて地域の政治の実態に迫っていった。しかし、この種の住民参加論では、地域課題を解決する主体は、地方自治体であることが当然の前提とされ、住民は、自治体内部で行われる政策の形成に、外側から意見を反映させたり、そのプロセスを監視したりする存在にとどまっていた。

しかし、1993年以降に進められた地方分権改革をきっかけとして、国に頼ることなく自律的に課題を解決する力が地域に問われるようになった。その際に、地方自治体という「ローカル・ガバメント」に資金や権限を集め、自治体が政策を作り実施するスタイルでは、地域に課題解

<sup>1</sup> 本稿は、同志社大学が「まちの公共員」モデル化事業として京都府から委託を受けて実施した調査研究の成果の1つである。筆者が府に提出した研究報告書は、府のHPに公表されている（URL1）。

決力を育むことが難しいことがわかってきた。「まちづくり」の実践の現場では、自治体が地域課題に取り組む多様な主体の1つとして役割を担ったり、自治体が関与せず民間の主体が中心となるケースが報告されるようになった。

以上のような背景のもとで、地方自治研究の分野では、自治体の政策過程に住民がいかに参加するのかを考える住民参加論に対して、地域内外の様々な主体が作るネットワーク的な関係に関心を持つ「ローカル・ガバナンス論」に注目が集まるようになった<sup>2</sup>。ローカル・ガバナンスは、地域課題の解決に向けて様々な主体が形成するネットワークを通じて展開され、多様な主体が「水平的な調整ゲーム」を繰り広げながら、解決策を模索し実施していく「場」として機能する（風間 2016a）<sup>3</sup>。

## 1.2 ネットワークにおいて生み出されるもの

ローカル・ガバナンスは、地域の主体がネットワークを通じて政策を形成・実施していく課題解決スタイルである。しかし、一般に、ガバナンス論では、ネットワーク内でどのように政策が作られているのかが深く論じられず、相互作用の結果として政策が形成されると説明するにとどまっている。

経済学の新制度学派では、アクター間の相互作用を通じた「ルール」の形成が議論されているが（Ostrom 2005）、このルールの形成と政策の形成の関係を、ベルツェルが提示したアングロサクソン型と大陸型の2つの政策ネットワーク観にしたがって整理しておきたい（Börzel 1998）。

アングロサクソン型のネットワーク観は、政策コミュニティ論をルーツに持つ。政策コミュニティは、官僚・政治家・利益団体の「鉄の三角形」のように、外との関係においては排他的で限定されたアクターによって形成され、ネットワーク内は高度に構造化されている。アングロサクソン型では、ネットワーク内のアクター

たちが政策を作り、ネットワークから社会に向けて政策を実施すると考える。したがって、新制度学派でいうルールは、政策コミュニティにおける政策形成をめぐる調整を支配するゲームのルールを意味し、ルールと政策は基本的に別のものである。

それに対して、大陸型のネットワーク観は、政策実施論にルーツを持つ。政策実施をめぐる形成されるネットワークは、政策の形成者・実施者で完結するのではなく、政策の対象集団を含むステークホルダーで構成される。政策は、これらステークホルダーたちの相互作用により形成される。こう考えると、ルール形成によるアクターの調整過程と、政策形成による社会の課題解決過程は同一化していく。

本稿で展開するローカル・ガバナンス論は、大陸型のネットワーク観に立つ。ネットワーク内の主体は、「プログラム」を解釈して行動するとともに、相互作用により「プログラム」を形成する。プログラムは、まちづくり計画やプロジェクトといった住民に向けた「政策」の性質を持つものもあれば、「まちづくり」への参加資格や会議での意思決定手続きといった「ルール」の性質を持つものもある。ローカル・ガバナンスをめぐるネットワークは、その地域に関わりをもつ団体や個人によって構成され、プログラムを解釈する関係者の行動の集積が「政策」というプログラムを生み出していくと考える。

## 1.3 ローカル・ガバナンスが機能する条件

「ガバメント」という問題解決スタイルでは、ある程度、強制的に資源を集め関係者を動員することができる。それに対し、「ガバナンス」においては、課題解決に必要な資源を持つ主体がネットワークに自発的に集まるようにし、ネットワーク内で自らの判断で自己の保有する資源を提供する「状況」を作らなければならない<sup>4</sup>。そのような状況とは、ネットワークに参

<sup>2</sup> ローカル・ガバナンス論については、Stoker (2004) 参照。

<sup>3</sup> 水平的調整ゲームは、上下関係のない主体が資源を活用して、自己の目的を達成すべく相互作用を繰り広げている状態をいう。村松岐夫は、中央政府と地方自治体の関係について、水平的政治競争モデルと垂直的行政統制モデルを対比させて論じたが（村松 1988）、これは地域における主体間の関係にも当てはまる。

<sup>4</sup> ローズノーは、そのグローバル・ガバナンス論において、ガバメントを強制的イメージ、ガバナンスを自発性のイメージで捉えている（Rosenau 1992）。

加する「誘因」を提供し、ネットワークにおいて戦略的に行動を決定できる「自由度」を与えることを意味する。ローカル・ガバナンスを通じて、質の高い政策が生み出されるためには、次のような条件が必要である。

### (1) 活発なアソシエーション群の存在

ローカル・ガバナンス研究の分析単位に関わる話であるが、地域のネットワークは、究極的には個々の住民で構成されるものの、多くの場合個人は、「アソシエーション」を介して関わることになる。

アソシエーションは、「共通目的の実現を目指し、自発性に基づいて形成される人間の集まり」である。「結社」と訳されることもあるが、企業、労働組合、宗教団体、学校、行政機関もアソシエーションである。ローカル・ガバナンスにおいて、アソシエーションは、その活動に必要な資源をもつ個人を惹きつけ、資源を内部に蓄え、課題解決に必要な資源をネットワークに持ち込むと考えられる。

アソシエーション概念は、しばしば人間が生まれ育ち生活することで自然発生的に形成される「コミュニティ」と対比的に論じられてきた。自治会や町内会は、行政用語では、コミュニティと解されている。しかし、山口定は、コミュニティを、人々の選択によって生まれた組織・集団でありながら関係が長期的に持続し連帯感が生じた「選択的共同体」と、個人の選択を超えて拘束する「運命共同体」に区別し、アソシエーションは選択的共同体に進化しようと述べている（山口 2004）。アソシエーション論の文脈でいえば、そこに関わる自由や、関わる程度を選択する自由が住民に認められている点において、自治会も一種のアソシエーションであると理解することができる。

地域には、自治会以外にも、NPO・市民団体・農業団体・福祉団体・環境団体などの「市民社会組織」が重層的に存在し、ローカル・ガバナンスを支えている（辻中 2010）。辻中豊によると、市民社会組織の第1の条件は、外部か

ら把握できる程度の、一定の継続性、恒常性を持った集団であり、活動体であることである。そして、通常は、その活動を通じて「政治」の存在を認識し、「公共性」の問題に直面する。公共性を意識した組織であることが、市民社会組織であることの第2の条件である（辻中 2002:21）。

市民社会組織は、生まれ育った土地との地縁によって自然発生的に形成されるコミュニティの弱体化を補い、住民に公共意識を育む役割を担う。地域において、市民社会組織は、活動を通じて得た充実感や幸福感など、言語化が困難な「暗黙知」を伝達・共有し（Polanyi 2009）、信頼関係を築き、地域に対する帰属意識を育てていく機能を持つ<sup>5</sup>。このような市民社会組織を含むアソシエーション群のありようが地域全体のガバナンスの機能を決定づける<sup>6</sup>。

### (2) 多様なアソシエーションの相互作用

ある地域においてガバナンスが機能するためには、市民社会組織を含めて様々なアソシエーションがネットワークに関わり、アソシエーション間で適度な緊張関係を保ちながら「水平的な調整ゲーム」が展開される条件が用意されていないと見なければならない。その条件とは、「ダイバーシティ」の確保である。

地域のアソシエーション間にダイバーシティが確保されているということは、①組織を構成する多数派のメンバーの性別や世代（場合によっては国籍）が違うこと、②組織の目的や共有される価値観が違うこと、③物事の決め方や組織文化が違うこと、④地域外の組織とのつながりの強さが違うことなどを意味する。そのような差異により、ローカル・ガバナンスにおける相互作用に緊張感が生まれる。

ガバナンスにおいてダイバーシティが求められる最も本質的な理由は、視点の違う主体が「場」を共有することに意味があるからである。地域課題をめぐる状況を認識し、具体的な解決策を考える場面では、多様な視点が共存し刺激し合う状況が、創発を伴うイノベーションを引

<sup>5</sup> 辻中は、市民社会組織の機能として、①社会関係資本（social capital）の醸成、②公共サービスの供給、③アドボカシー（政策提言）を挙げている（辻中 2010:11-12）。

<sup>6</sup> ガバナンスにおいてアソシエーションが果たす役割については、Hirst (1994) 参照。

き起こす可能性を高める（風間 2016b）。地域において、閉塞状況を乗り越えるイノベーションが引き起こされるためには、綿々と育まれてきた「地域とはこういうもの」という「パラダイム」に支配されないアソシエーションの存在が鍵となる。様々な発想をもったアソシエーションが共存し、他のアソシエーションの思考に影響を与える。各アソシエーションを通じて、地域外の間人も地域課題への取組みに関わり、新しいアイデアを持ち込む。それを可能にする条件がローカル・ガバナンスに用意されていることが理想である。

#### 1.4 ガバナンスの「失敗」とメタガバナンス

ローカル・ガバナンスでは、地域に関心を持つ主体がネットワーク的な関係を作って、「水平的な調整ゲーム」を繰り返しながら課題に取り組む。しかし、ガバナンス研究では、多様な主体がネットワーク的な関係を形成しても成果を上げることができない事例が報告されている。つまり、市場にも「失敗」があるのと同じように、ガバナンスにも「失敗」が存在する<sup>7</sup>（新川 2004）。

たとえば、ガバナンスに必要とされる資源を持った主体をネットワークに受け入れることに躊躇して、課題解決に必要な資源が調達できない（Schaap 2007）。ネットワーク内部において、主体間の対立が激しくて合意が図れなかったり、逆になれ合いが進んで質の高い議論が行われなかったりといった相互作用の不全が発生する。

このようにして、当事者間の相互作用を放置していると、ガバナンスの機能する条件が損なわれていくというのが、多くの論者が共通して指摘するところである。

ガバナンス論では、ガバナンスの「失敗」を克服するためには、「ガバナンスを機能させるためのガバナンス」が必要だと主張されている。そのようなガバナンスを「メタガバナンス」という。たとえば、ソレンセンとトルフィンクは、

「よきガバナンス」が保障されるためには、「自己規制的なガバナンス・ネットワークの注意深く慎重なガバナンス＝メタガバナンス」が必要であると主張する（Sorensen & Torfing 2009）。メタガバナンスについて理論レベルで議論されている内容は、ひじょうに多彩で難解である<sup>8</sup>。ここでは、ローカル・ガバナンスの実態を分析する枠組みを念頭において、そのエッセンスをまとめてみることにする。

メタガバナンスには、2つのレベルがあると思われる<sup>9</sup>。第1のレベルは、ガバナンスを機能させるために、関係者が活発かつ有効に議論したり活動したりするように「働きかける」ものである。ここでは、「相互作用の活性化」と呼ぶ。たとえば、関係者に対して、実現すべき価値や達成すべき目的をわかりやすい言葉で示し共有する。やるべきことはわかっているのに誰も動こうとしない時に、動き出す「きっかけ」を与える。関係者が自由にアイデアを出し合い、対話を通じてコンセンサスを作っていく環境を用意する。関係者同士が対立している時には、調停や裁定を行う。

第2のメタガバナンスのレベルは、ガバナンスの構造（つくり）そのものを変えるものである。ここでは、「ガバナンス構造の変更」と呼ぶ。たとえば、ネットワークの参加者の数を増減する。これまで参加していなかった集団を参加させたり、外から別の視点を持った人を連れてきたりする。それぞれが果たしている役割に変更を加える。これまで共有していた価値や目標に疑問を呈し再検討する。さらに過激な方法としては、変化に抵抗する保守勢力を排除しネットワークを再構築する<sup>10</sup>。

このようなメタガバナンスは、「つながり」という観点からみれば、つながりを強める方向のもの（制度化のベクトル）と、弱める方向のもの（脱制度化のベクトル）に分けることができる。通常、ローカル・ガバナンスでは、価値や目標を共有し、信頼を醸成するなど、つながりを強める方向のメタガバナンスが重視される。しかし、「まちづくり」の現場においては、

<sup>7</sup> 新川は、パートナーシップの失敗として、ローカル・ガバナンスの失敗を議論している（新川 2004）。

<sup>8</sup> さしあたり、ジェソップおよびコーイマンのメタガバナンス論を参照。（Jessop 1998; Kooiman 2003）

<sup>9</sup> メタガバナンス論は、政策ネットワーク論においては、「ネットワーク管理」の問題として議論されている。たとえば、キッカートらは、ネットワーク管理として、「ゲームの管理」と「ネットワークの構造化」を挙げている（Kickert & Koppenjan 1997）。

<sup>10</sup> 政策ネットワーク論では、「カオスによる管理」と表現される（Kickert & Koppenjan 1997）。

いつも同じような年齢層や立場の人、似た考えを持つ人が集まると、その人たちだけにしか通用しないルールや「しきたり」が作られ、他の人が関わりにくい空気が作られていくといった「制度化」が進行し、地域課題の解決を難しくすることがよくある。これまでと違った発想を持った人や集団を引き入れたり、新しい視点でルールを見直したりするといった「脱制度化」の方向でのメタガバナンスも重要である。

## 1.5 メタガバナンスの担い手「メタガバナー」

以上のようなメタガバナンスは誰が担うのであろうか。メタガバナンスの担い手である「メタガバナー」は、それを可能とする資源とキャパシティを持った主体ならば誰でも担えたとされるが、行政職員が担うことが想定されている場合が多い。個別の利益ではなく、全体の利益、すなわち公共の利益を考えて行動することが期待できるからである。ただし、行政職員には、単に法律や規則に則って行動するのではなく、メタガバナーにふさわしい振る舞いというものがあると主張される。

ガバナンスの「失敗」を受けて政府アクターがメタガバナンスを展開するという論理は、市場の内在的な力では解決できない問題の存在を理由に強制力を伴う政府の介入を正当化する「市場の失敗」論によく似ている。ただし、脱制度化バクトルのメタガバナンスが求められる時には、高度に制度化された官僚制の中で職務経験を積んできた行政職員たちにとって生理に反する判断や行動が求められることになる。そこで、NGO や中間支援組織をメタガバナーに想定する研究者もいる（Ohanyan 2012; 新川 2004）。自治体関係者ではない民間人の主体が地域においてメタガバナーの役割を果たすことができるのか、その場合、どのような制約があるのかを知るためには、具体的な事例を取り上げて詳細に考察する必要がある。

本稿では、京都府の地域力再生プロジェクトの一環として、地域に配置された「まちの公共

員」を取り上げる。その前に、地域力再生プロジェクトと「まちの公共員」制度について紹介しておきたい<sup>11</sup>。

## 2. 地域力再生プロジェクトと「まちの公共員」

### 2.1 地域力再生プロジェクトの人材派遣制度

京都府は、山田啓二知事（当時）のリーダーシップのもと、地域力再生プロジェクトを展開してきた<sup>12</sup>。府では、住民が地域課題に対して主体的にコミットし、NPO・ボランティア団体、民間企業、大学、地元自治体などと連携・協働して、持続可能な地域社会を築いていく力を「地域力」と捉え（梅原 2010）、地域力を育むための事業を積極的に開発してきた。そのような地域力の捉え方は、府が地域課題の解決を、本稿で展開するローカル・ガバナンスの枠組みの中で理解していたことを示している。府が地域のガバナンスを機能させる手法として力を入れてきたのが人材の派遣である。

2007（平成 19）年度に、「地域力再生プロジェクト支援事業交付金制度」が創設され、地域で活動する多様な団体に対して資金面でサポートする体制が作られた（梅原 2013）。また、府庁本館に NPO パートナーシップセンターが開設され、「協働コーディネーター」が配属された。協働コーディネーターは、地域において様々な主体の間で交わされる議論をファシリテートする役割を担った非常勤職員であり、山城・南丹・中丹・丹後の広域振興局にも 1 名ずつ配置されていく。

2008（平成 20）年度には、「民が民を支援する」制度として、「地域力再生アドバイザー」制度が導入された。NPO 関係者・大学教員・経営者など、行政機関から紹介を受けた多様な人材が地域力再生アドバイザーとして登録され、地域の団体が NPO パートナーシップセンターに相談に行くと、協働コーディネーターが登録リストの中から適任者を選び、無料で講師として

<sup>11</sup> 地域力再生プロジェクトの事業の詳細については、京都府立大学他（2015）及び梅原（2013）を参照。

<sup>12</sup> 2018 年 4 月に西脇隆俊知事が就任し、2019 年度から地域力再生プロジェクトに代わる「地域交響プロジェクト」というコンセプトのもとで、既存の支援制度の見直しが行われている。

派遣することになっていた。ただし、アドバイザーの派遣件数は20件から30件程度にとどまった(京都府立大学他2015)。

その後「プロボノ」への全国的な関心の高まりを受けて<sup>13</sup>、府は、2014(平成26)年度より、「京都府プロボノを活かした地域力応援事業」を立ち上げた。南丹市の中間支援NPO「テダス」に委託し<sup>14</sup>、プロボノ事業を牽引してきたNPO法人「サービスグラント」の協力を得て、地域力再生アドバイザー事業に代わるプロボノ事業のスキームを構築した。そのスキームによると、専門的なスキルや経験を持つプロボノワーカーを募集・登録し、地域力再生活動に取り組む団体の依頼を受けて、プロボノコーディネーターとして委託を受けたNPO法人「テダス」・NPO法人「みんなのネットワーク」・「おりなす、キャンプ、城陽」が、両者をマッチングさせ3名前後のチームを編成して派遣する。紹介ホームページを参照すると、支援対象は、①広報、②営業、③組織課題の整理、④会計、税務、労務、⑤事業の改善、⑥リサーチなど多岐にわたっている(URL2)。

## 2.2 「まちの公共員」制度

以上のように、京都府では、地域力再生プロジェクトを通じて、地域づくりをサポートする人材の派遣事業を展開してきた<sup>15</sup>。その一環として、2014(平成26)年度に創設されたのが「まちの公共員」制度である。

府のホームページによると、「まちの公共員」は、「自分の仕事を持ちながら、府の職員として長期間地域に定着する、全国初の半公半民の非常勤職員」であり、「地域の実態把握や地元住民も含めた多様な主体との協働関係をつくり、地域住民自らがよりよい地域づくりができるような支援を行う」ことが期待されている(URL3)。身分は特別職の非常勤職員で、任期

は原則3年、週2.5日程度の活動が求められる。報酬は、月額11万円である。府は、「まちの公共員」の配置を希望する地域を公募し、書類審査・面接を経て配置地域を決定する。その後、公共員を公募し選考を行ったうえで配置する。

2014年11月1日に和束町と八幡市にはじめて「まちの公共員」が配置され、その後、亀岡市と福知山市に配置された<sup>16</sup>。わずか4事例しかないにもかかわらず、「まちの公共員」が実際に果たしている役割や活動のスタイルは、実に多様である。「まちの公共員」制度の存在意義に関しては、しばしば厳しい声も聴かれるが、それは、この制度が果たすべき機能が明確になっていないことに原因がある。

本稿では、これまで展開した「メタガバナー」に近い役割を果たしたと思われる高橋博樹氏の活動を取りあげる。2016年から3年間、亀岡市河原林町に「まちの公共員」として配置された彼の活動が河原林町のガバナンスに与えた影響とその限界について論じることで、メタガバナーとしての「まちの公共員」の役割について検証してみたい。

## 3. 河原林町の「まちづくり」とローカル・ガバナンス

### 3.1 河原林町における「まちづくり」

亀岡市河原林町は、JR亀岡駅から車で10分ほど、市の東部エリアに位置し、一面に広がる田園風景の中、約1000人の住民が居住している。高齢化率は40パーセントを超えている。

河原林町では、2009(平成21)年度に「河原林町まちづくり推進プラン」を作成し取り組みを続けてきた。2013年には、河原林町自治会が中心となり、「河原林町まちづくりプラン推進会議」を立ち上げ<sup>17</sup>、「住民意識調査アン

<sup>13</sup> プロボノ(pro bono)とは、職業や経験を通じて身につけた知識やスキルを社会の課題解決のために無償で提供する活動あるいはそのような活動をする人を意味する。

<sup>14</sup> テダスの理事長は、のちに亀岡市の「まちの公共員」に就任する高橋博樹氏である。

<sup>15</sup> 府は、2015(平成27)年度から、農村地域対策として、「コミュニティ・コンビニ」整備事業を始めた。ここに行けば、金融、宅配、交通、福祉、郵便など、コミュニティに必要なサービスが受けられる。市町村には、補助率2分の1で整備費用が支援され、ここにも運営をサポートする「公共員」を配置した。

<sup>16</sup> 和束町・八幡市・亀岡市については、2019年度3月時点ですでに配置期間は終了している。

<sup>17</sup> まちづくりプラン推進会議の委員には、自治会関係者以外に、行政関係者、市のコミュニティ推進員、体育振興会、消防団の代表者が名を連ねていた。アドバイザーは、「京都もやいなおしの会」理事の田中秀門氏が務めた。

ケート」を実施するなどして地域課題を洗い出し、「まちづくり計画」を策定した。

計画では、「豊かな自然・人ががやき・活気あふれるまち」かわらばやし」を基本方針に掲げている。地域の各団体からなる分科会での議論、住民意識調査、パブリックコメントに基づき、①みのり豊かなまちづくり、②安心安全なまちづくり、③美しいまちづくり、④子育てしやすいまちづくり、⑤高齢者が住みやすいまちづくりという5つのカテゴリーごとに、具体的な施策メニューが示されている。

この計画を推進するための組織として、「みのり豊かなまちづくり委員会」「安全・安心なまちづくり委員会」「美しいまちづくり委員会」「子育てしやすいまちづくり委員会」「高齢者が住みやすいまちづくり委員会」という5つの委員会が設立され<sup>18</sup>、これらの委員会の間を調整、統括する組織として「河原林町まちづくり会議」が創設された。「まちづくり計画」では、自治会だけではなく、老人クラブ、こども会、消防団、女性協力委員、農家組合、小・中学校・PTA、青少年育成協議会、民生委員・児童委員、体育振興会、町民代表・学識経験者などが施策の推進に参画することがイメージされていた。

5つの委員会には、公募で参加した住民のほか、地域の関連する団体（アソシエーション）の幹部が「充て職」として委員に就任している。この委員たちが「まちづくり計画」の委員会と地域内のアソシエーションをつなげる「コネクター」としての役割を果たしている。河原林自治会というエリア全域をカバーする市民社会組織が核となり、5つの委員会の活動と地域内の他の市民社会組織の活動を連動させ、それらの団体のつながりを通じて、亀岡市や京都府をはじめとする公的機関の資源を動員することで、ローカル・ガバナンスを機能させようとしていた。

「平成26年度『まちの公共員』配置地域募集要領」によると、京都府は、「まちの公共員」を配置するにあたって、大きく2つの要件を課している。

第1に、地域課題に関する要件である。①少

子高齢化や人口減少、地球環境の保全、地場産業の衰退など社会的な課題であること、②解決を望む地域住民の強いニーズが存在すること、③その解決が地域全体に効果を及ぼすものであること、④複数の団体が協働・連携し、様々な角度から取り組まなければ解決することができないこと、⑤その解決手法が、他の市町村においてもモデルとなること、⑥補助金等による事業の支援だけでは解決が困難であること、⑦地域において解決に向けての取組が複数年にわたり行われていること、のすべてを満たすことが求められる。ローカル・ガバナンスの観点からは、複数の団体が協働・連携しなければ解決できない課題であることを府が求めている点に注目したい。

第2に、申請団体に求めている要件である。前述の地域課題の解決に向けて中核となって活動していることに加えて、①地域の課題解決に向けて、京都府や市町村をはじめ、複数の団体と協働・連携できる体制が既に備えられ、又は早急に整えられる見込みがあること、②これまでの活動を踏まえて、地域の課題解決に向けた具体的な手順及び目標を有していること、③「まちの公共員」を配置することについて市町村の長の推薦が得られること、④「まちの公共員」に対し業務遂行上の必要な便宜を図ることができることなどのほか7つの要件が示されている。

特に重要なのは、第1点目である。「まちの公共員」を配置申請する前提として、府・市町村をはじめとする様々な団体と連携・協働する体制が整備されている、あるいはその見込みがあることが求められている。つまり、地域の中で様々なアソシエーションが連携・協働する体制がすでに「作られている」必要がある。これは、地域力再生プロジェクトの基本思想でもある。何も起こっていないところに「まちの公共員」を配して何かを起こすのではなく、意識の高い住民が活動する実績ある地域に選択的に資源を投入しようとする姿勢がうかがえる。

亀岡市河原林町の場合、自治会が中心となって地域内外の様々なアソシエーションと連携・

<sup>18</sup> 2018年3月の時点での委員数はそれぞれ、「みのり豊かなまちづくり委員会」が14名、「安全・安心なまちづくり委員会」が12名、「美しいまちづくり委員会」が17名、「子育てしやすいまちづくり委員会」が14名、「高齢者が住みやすいまちづくり委員会」が13名であった。

協働し、「まちづくり計画」に掲げられたプロジェクトを実施するという形で、まさにローカル・ガバナンスを体現するような関係性が作られていた。

### 3.2 「まちの公共員」に期待された役割

河原林町自治会が府に提出した「まちの公共員配置申請書」を参照すると<sup>19</sup>、申請当時、関係者が「まちの公共員」に何を期待していたのかがよくわかる。

解決したい地域課題の欄には、専業農家数の減少と兼業農家における後継者不足により農地の維持管理に苦慮していること、各戸の高齢世帯化の進行と若年層の転出により人口が減少していることが示され、定住人口を維持・増加させるために「それぞれの世代・立場が抱える課題に対し、みんなで施策を講じること」が目指されている。課題解決に向けた具体的な手順及び目標の欄には、「河原林町まちづくり計画」は、「住民の理解とまちを挙げての活動（全員参加）で取り組まなければならない」と書かれており、全住民を巻き込んだ「まちづくり」を目指していた。

2015（平成27）年度は、河原林町にとって、「まちづくり計画」の初年度であり、「まちの公共員」には、①住民参加の手法を取り入れた実行組織の立ち上げ、②地域内及び地域外の人材確保、③外部住民と学識経験者等の参画、④各施策別に研究機関（行政・大学等）、NPO法人、関係団体等の連携などの取組みを「指導助言、調整、全体をまとめる役割を担う人材」を求めると記載されている。

ここで求められていた人材像は、先行して八幡市男山地域に配置された「まちの公共員」辻村修太郎氏とは少し異なっている。男山地域の「まちの公共員」に関して関西大学がまとめた「京都府『まちの公共員』モデル化研究報告書」によると（関西大学2018）、彼は、公共員に配置される前から男山地域で展開されていた「関西大学団地再編プロジェクト」に参画してい

た。地域において、住民・UR職員・府市職員、大学関係者で組織する「だんだんテラスの会」、空き店舗を利用した協働の場「だんだんテラス」の立ち上げにも関わり、関係者との間に良好な関係を築いていた。のちに、インタビューにこたえて、公共員の配置に至るまでの経緯のおかげで地域にうまく入り込めることができたことと述懐している。男山地域では、彼が活動することを念頭において、申請書を作成し応募したものと思われる。

一方、河原林町に配置された高橋博樹氏は、亀岡市の「第4次亀岡市総合計画～夢ビジョン～」の前期シンボルプロジェクトを通じて市に関わった過去はあるものの、本人曰く「河原林町とのつながりはまったくなく、町名も知らないぐらい」で、「一度も町内に足を踏み入れたこともない」地域だった。河原林町に配置地域が決定した後に、府から「南丹亀岡エリアでちょうどよい人を探している」との打診があって応募したという<sup>20</sup>。河原林町自治会は、亀岡市職員の誘いを受けて申請を行い、配置決定後に、未知の人物であった高橋氏を紹介された。つまりは、公共員に就任後、土地勘もない中、ゼロから地域の人たちと関係を作っていったのである。

男山地域の辻村氏は、配置後も、「だんだんテラス」にはほぼ常駐する形で、地域住民と日常的に信頼関係を築いていった。「男山やってみよう会議」を立ち上げ、3年間で39回もの会議を開催、この会議から様々なテーマに取り組む12のチームを発足させた。本人は「オーケストラの指揮者のようなイメージ」で仕事をしてきたという（関西大学2018）。すべてのチームの活動に深くコミットしたとは思えないが、「ゲームのプレイヤー」として膨大な時間とエネルギーを注ぎ込んだと思われる。

河原林町の高橋氏は、NPO法人の「京都伝統工芸活動支援会京都匠塾」と「テラス」の代表、株式会社「ほくらがつくるとこうなります」の代表取締役を務める多忙な活動家で、京都周辺のまちづくり関係者の間では名の知れた公共人材である<sup>21</sup>。本業の木工職人の仕事もあり、河

<sup>19</sup> 申請書は、京都府より提供を受けたものを参照した。

<sup>20</sup> 高橋博樹氏へのインタビューによる。

<sup>21</sup> 2013年、産・学・公・NPOのセクターの枠組みを超えて、社会的な課題や地域課題の解決のために地域で活躍する人材として、府から2013年に第2回「京の公共人材大賞」の表彰を受けている。

原林町の「まちづくり」に注ぐことができる時間とエネルギーは限られていた。

亀岡市のサポートを受けつつ、住民主体で「まちづくり計画」を策定し、地域内のアソシエーション群と連携・協働の体制を築き上げてきた河原林町自治会ならば、公共員配置がなかったとしても、5つの委員会を通じて、様々な企画が立てられ実践されていった可能性は高い。一方で、自治会は、地域に定着している人ではなく、外の人に「まちの公共員」を依頼することで、より広い範囲の住民や地域外のNPO・大学、学識経験者が「まちづくり」に関わる状況を作ること、自分たちでは発想できないプロジェクトを実現することを期待していた。すぐれた地域活動家である高橋氏を受け入れることで、ガバナンスをより活性化させようとしていたと考えられる。

## 4. メタガバナーとしての「まちの公共員」

### 4.1 「活動事例報告書」の検証

ここでは、高橋氏が府に提出した「京都府『まちの公共員』活動事例報告書：まちの公共員が河原林町でできたことできなかったこと」を主な素材として、メタガバナンス論の観点から重要であると思われる要素をいくつか取り上げて検証してみることにする（URL4）<sup>22</sup>。

#### (1) 会議の雰囲気作り

「まちの公共員ができたこと」として、第1に挙げられているのが、肯定的な反応を続けることで会議の質を上げた点である。

委員会の会議の場に足を運び、自治会の通常の寄り合いとは違った雰囲気を意識的に作っていったという。当初、会議では、誰かがアイデアを出すと、すぐに他の誰かが心配の声や否定の声をあげていた。住民には、不安がすべて解消されないと「賛成」とはっきりと言わない気分があって、これが会議全体の活性化を阻害し、意見を出しやすい雰囲気を遠のけてしまう。否定的な意見が出ると、「みなさん反対な

んですか？」と問いかけ、誰かが発言するたびに、「それいいですね」「おもしろい提案ですね」と肯定的な反応を繰り返して、自由に発言しやすい空気を作っていたという。

#### (2) 自ら考え実施する姿勢の形成

「活動事例報告書」によると、委員会におけるリーダーのあり方に問題意識をもった。会議の冒頭、リーダーが考えてきた企画案を説明するが、誰も意見を述べず、リーダーがその想いや企画内容を詳細に話し時間を使う。最後まで意見がないのでその案で決定されるが、会議終了後「廊下に出てから様々な意見が噴出」する。これでは、企画に委員会メンバーがコミットしていない。「リーダーがたくさんしゃべる会議は活性化しないこと」に気づき、リーダーが準備しすぎず、他のメンバーが口を出す「余白」をあえて用意するようにした。

このようにして、メンバーたちが自分で思考して発言し、知恵を出し合わなければ、議論が進まない状況を作っていた。そして、議論した末に決まったことについては、委員ひとりひとりが責任を持ち、結果に深くコミットする姿勢を育んだ。

#### (3) パラダイムからの解放

「活動事例報告書」には、公共員ができたこととして、「簡単にはじめていいという感覚の注入～大成功させねばならないという思い込みからの脱出～」「本人たちが楽しかったらまずはそれでよい～義務感からの解放～」の2つが挙げられている。

地域イベントの検討プロセスにおいて、委員の間には「たくさんの方が来て、盛り上がって大成功」という思い込みがみられ、ユニークなイベントの実施に尻込みしてしまうことがあった。「小さくてもよいからやってみましょう！」というムードを作り、リハーサルやプレイベントと称して、「すぐ近くのお仲間だけでやってみるのもあり」という試行錯誤の感覚を持ち込んだ。企画と実施を繰り返すと、しだいに「参加していない他の人に協力してほしい」という意見が出てくるが、企画している本人たちが楽

<sup>22</sup> 府に提出された「活動事例報告書」も府のホームページに掲載されている（URL4）。

しそうに活動していると他の参加者が自然と集まり始めることを伝えていった。

以上のように、まちづくりを進める中で、住民たちが「当然だと思っている前提＝パラダイム」を崩していく作業を続けてきたことがうかがえる。

#### (4) メンバーシップへの影響力の行使

前述のように、「まちづくり会議」の委員会メンバーの多くは、町内の役職に就いており、そこから委員会に送り出されている「充て職」である。「充て職」が多数を占めることで、一般公募で参加した少数の人に居心地の悪い思いをさせてしまうことがしばしばあった。

ところが、「充て職」で就任した委員の中に、任期が終わっても委員にとどまる人が増えていった。3年目には、「来年からはできるだけ『充て職』をやめようやないか」という声が委員の間から自然発生的に聞こえてきたという。「公共員は歓喜しました」と記述にあることから、この点に強い問題意識を持っていたことがうかがえる。これまで関わってこなかった人にどのように参画してもらおうのかというメンバーシップの問題に関して、委員会メンバーの側から自発的に変更を加えていこうという意見が出たことが、関係者に引き起こされた姿勢の変化を象徴している。

## 4.2 メタガバナンス論からみた「まちの公共員」の成果

河原林町の「まちづくり」において、「まちの公共員」がメタガバナーとして行ったことを、先に整理した「相互作用の活性化」と「ガバナンス構造の変更」という2つの次元から考察してみたい。

第1に、ガバナンスの担い手たちの相互作用を活性化させた。①会議の雰囲気づくりを通じて、委員会メンバーが発言しやすい状況を作った。②各委員会におけるリーダーとメンバーの関係に変更を加えることで、メンバーが自発的に思考し、会議の結果にコミットするようになった。③「成功しなければならない」「参加者を増やさなければならない」といったパラダイムから解放した。

第2に、ローカル・ガバナンスの構造にも影

響を与えた。河原林町においては、アソシエーションからの「充て職」を中心に、「まちづくり」の推進体制が作られていた。ガバナンスの「失敗」のところで論じたように、それまでガバナンスを担ってきた人たちは、今ある関係性を壊すことを嫌う傾向にある。「充て職」ではないメンバー構成を地元の人たちが考え始めたことは、河原林町に形成されたネットワークを開放する方向に影響を与えるものであった。

以上のように、「活動事例報告書」を読むと、河原林町の「まちの公共員」は、メタガバナーとしての役割を果たしていたことがわかる。それは、河原林町に注ぐことができる時間とエネルギーが限られた中で、アドバイザーの立ち位置に徹するという姿勢から必然的に生まれたものでもあった。ただし、メタガバナーとして、地域のガバナンスの機能向上に貢献したかどうかを評価するには、さらなる検討が必要である。

## 5. メタガバナーとしての「まちの公共員」の課題

### 5.1 若者中心の委員会の結成

「活動事例報告書」には、「まちの公共員ができなかったこと」の1つとして、若手委員会の結成が挙げられている。高橋氏は、20代から40代ぐらゐの子育て世代の意見を「まちづくり」に反映させたいと考えた。そして、「ママ友チーム」を結成し活動をスタートさせ、このチームを「まちづくり会議」の6番目の委員会にしようとしたが実現できなかったと書かれている。その理由として、子育て中の母親の忙しさや「地域の重鎮たちが集まる委員会」に入っていく勇気が出ないという若者側の理由に加えて、自治会側も「そういった若者達に何かを期待するというのを忘れていること」を指摘している。

この動きは、「まちの公共員」が、メタガバナーとして河原林町のまちづくり体制を「非制度化」の方向に導くことで、相互作用を活性化し、ガバナンスに刺激を与えようとしたと解釈することができる。それまで河原林町で積み重ねられてきた「こういう人がまちづくりを担うもの」というパラダイムを揺るがし、「まちづくり計画」に示された推進体制に変更を加え、

新しいタイプの人間をネットワークに導き入れようという試みだった。自治会関係者も「ダイバーシティ」の確保に対する意識は高く、多様な人材が関わることで、地域が活性化することを深く理解していた。しかし、「まちの公共員」が若手中心の第6の委員会を作るべく動いたのに対して、自治会は、「まちづくり計画」で掲げた5つのテーマに基づいて結成された委員会の構成にこだわった。そこには、次の2つの理由があったと考えられる。

第1に、河原林町における「まちづくり」の担い手としてみた場合、「ママ友チーム」をはじめとする若者たちの「集まり」の組織化は、その途上だったことが挙げられる。たしかに、ママ友チームのリーダーを発掘し、空き家の改修を行って拠点を作るなどの環境整備を行ったが<sup>23</sup>、アソシエーション化は実現せず、具体的なプロジェクトが立ち上げられないまま現在に至っている。

第2に、「まちの公共員」の予想を超えて、関係者の意識の中で、自治会をはじめとする市民社会組織への貢献実績と「まちづくり」への参加資格が強く結びついていた。自治会活動などへの参加経験の浅い人たちが集まった委員会を、「まちづくり」を担う主要組織として認知するのは難しかったと思われる。

若い世代の人たちを「まちづくり」の推進体制に組み込みこむことができれば、特にプロジェクトの企画段階において、「まちづくり会議」に新しい発想を持ち込むことが期待できた。しかし、アソシエーションの足がかりを持たない若い人の集まりが他の5つの委員会と同じような形で多様なプロジェクトを実施していくことは実際問題として困難だったであろう。

## 5.2 外の世界とのつなぎ役

「まちの公共員」の配置を申請するに際して、自治会関係者は、地域外のNPO団体、大学、学識経験者など、外の世界の力を河原林町の「ま

ちづくり」につなげる「コネクター」の役割を期待した。

高橋氏には、これまでの地域活動の豊富な経験を通じて培った人的ネットワークがある。各委員会が実施するイベントにおいて、その人脈を使って多彩な講演者を紹介してきた。ただし、残念ながら「コネクター」として、河原林町の期待するレベルで「まちづくり」に決定的な影響を及ぼすようなダイバーシティの供給者とはならなかった。

その原因は、各委員会の要望とイベントに招かれた外の人たちの意識をマッチングさせることが難しかったことにあると考えられる。単発的なイベントの講演くらいでは、「まちづくり」のあり方に決定的な影響を及ぼすことはできない。イベントをきっかけとして外のアソシエーションとのつながりを形成することができればよかったが、招かれた人たちの中に、高橋氏との互恵的な関係（付き合い）の維持を超えて、河原林町に持続的に関わるモチベーションを生み出すことができなかった。

## 5.3 民間人メタガバナーが機能する条件

「活動事例報告書」で示された成果にもかかわらず、自治会関係者の中には、「まちづくり計画」に掲げられたプロジェクトの実施や新しいプロジェクトの企画において、「まちの公共員」の存在感をそれほど大きなものとは考えておらず、「目立った実績がない」と評価する人が少なからずいた<sup>24</sup>。「まちの公共員」の成功実感と一部地元関係者の評価との間にギャップが生じた原因を、メタガバナンス論から読み解くとどうなるだろうか。その原因を考察することで、外から来た民間人の「まちの公共員」のような存在がメタガバナーとして機能するための条件が見えてくる<sup>25</sup>。

高橋氏は、河原林町のガバナンスをめぐるネットワークに送り込まれたアウトサイダーであった。ガバナンス論では、メタガバナンスを

<sup>23</sup> この拠点は、同志社大学政策学部の風間ゼミナールの学生の力を借りて空き家を改修したもので、開所イベントには亀岡市長も招かれた。現在は残念ながら諸般の事情により活用されていないようである。

<sup>24</sup> 茨木國夫前河原林町自治会長へのインタビューによる。

<sup>25</sup> 京都府では、「まちの公共員」を半官半民間人として説明しており、身分上も非常勤公務員ではあるが、自己認識としても受け入れ側の認識としても、公共員は自治体から自律して活動する民間人である。

ネットワークの中で行うか外から行うのかという問題が議論されている。ソレンセンとトルフィンクは、“hands-on”と“hands-off”という言葉を用いて、それぞれがとり得るメタガバナンスの手法を整理している（Sørensen & Torfing 2007）。“hands-on”のメタガバナンスは、メタガバナーが直接ネットワーク内部のアクターと相互作用してメタガバナンスを展開するものであり、多くはネットワークに参加する形をとる。一方、“hands-off”のメタガバナンスは、ネットワーク内の相互作用には関わらず、外から見守り、必要と感じた時にだけ制度設計の変更などを通じてガバナンスに影響を及ぼす。「まちの公共員」制度は、“hands-on”のメタガバナーとして、地域のガバナンスにおける「水平的調整ゲーム」に参入する仕組みだといえる。

河原林町の「まちづくり」をめぐるネットワーク構造を詳しく見てみよう。そこには、自治会、老人クラブ、こども会、消防団、女性協力委員、農家組合、小・中学校・PTA、青少年育成協議会、民生委員・児童委員、体育振興会など、市民社会組織を中心に多様なアソシエーションが存在し、ネットワークの中に組み込まれ、地域のガバナンスを支えている。その中心に「まちづくり会議」と5つの委員会が置かれ、「充て職」の委員たちが、アソシエーションと5つの委員会をつないでいる。住民1000人程度のコミュニティであっても、多様なアソシエーションが複雑に絡み合い、相互作用を通じて、ローカルルールを形成し、「まちづくり計画」に代表される政策を生み出してきた。地域における各アソシエーションの守備範囲は、ほぼ確定されており、「制度化」が相当程度進んでいたと思われる。

河原林町においては、「充て職」で5つの委員会に所属し「まちづくり計画」のプロジェクトを担当する住民と、直接プロジェクトには関わらない住民が比較的明確に分離していた。さながらベルツェルがアングロサクソン型のネットワークに分類したような、政策の主体と客体が分離した状況にあった（Börzel 1998）。関係するアソシエーションから誘いや要求があれば、イベントに「付き合い」で足を運び手伝いもするが、主体的にコミットするのは避けたいと考える住民も多かった。

しかし、地元関係者は、メタガバナンスの必

要性について、強烈な問題意識を共有していたわけではなかった。全住民を巻き込んだ「まちづくり」の必要性を認識し、よりレベルアップした「まちづくり」プロジェクトの展開を望んでいたが、「まちづくり計画」で示された内容と、それを推進するために作られた体制には自信をもっていた。

「まちの公共員」は、自治体関係者とは異なり、特に権限もなく、役所組織をバックにしているわけではない。高橋氏の場合、ネットワークにおけるゲームの持ち札は、その人間的な魅力、「まちづくり」の豊富な経験と実績への高い評判、会議運営のスキルくらいだったといえる。

そこで、構造化が進行したアソシエーション群におけるゲーム戦略として、5つの委員会の委員たちを感化し、それを足がかりに、他のアソシエーションを活性化させることで、地域全体のガバナンスを成長させる選択をしたと思われる。しかし、河原林町のガバナンスを支えてきた旧来のアソシエーションとのつながりを持たない中で、各アソシエーションの活動や相互作用に直接的な影響を及ぼすことは難しかった。

また、これまでとは違った視点を持ち込み、本稿の文脈でいえば「非制度化」を志向する提案を続ける「まちの公共員」に対して反感を抱く住民もいた。実際、地域には、彼の影響を受けて、地域活動を始めた若者もいた。しかし、40代の高橋氏は、ほとんどの自治体関係者よりも年少であり、「3年で去っていく人」のアドバイスに真剣に耳を傾ける住民は限定されていたことは容易に想像できる。

以上を踏まえると、“hands-on”のメタガバナーとして、外の民間人がローカル・ガバナンスの構造に変化をもたらそうとするならば、次のような戦略の必要性を指摘できる。第1に、地域リーダーとの間の信頼の醸成である。「まちづくり」の長期的なビジョンを地域リーダーたちと徹底的に話し合い、改革を支持してくれる「味方」を作る。第2に、新しい主体との連携関係の構築である。若者たちに代表される「まちづくり」に関わってこなかった層のアソシエーション化を進め、ガバナンスの担い手に育てていく。第3に、地域外のアソシエーションとの連携である。外のアソシエーションを地域のガバナンスに結びつけることで、ネットワーク構

造を開放的な方向に導いていく。

ただし、第1の戦略と第2・第3の戦略は、ある種の緊張関係を孕んでいる。第1の戦略が「制度化」を志向するのに対して、第2と第3の戦略が「非制度化」を志向するからである。その両立を実現するためには、当該地域のアン・シーション群によって構成されるネットワークの全体構造を深く理解し、地域が歩んできた歴史を踏まえて、非線形的な変化を起こせそうなポイントを探るといった難しい作業が求められる<sup>26</sup>。

## 6. むすびにかえて

どの地域においても、「まちづくり」は、何世代にもわたって続いていく息の長い営みである。3年間という期間でひとりの「まちの公共員」ができることは限られている。特に、関係者の間にメタガバナーとしての存在意義を認識してもらうのには、10年スパンの時間が必要であろう。

「まちの公共員」制度については、様々な課題が指摘されてきた<sup>27</sup>。京都府は、昨年就任した西脇隆俊知事のもとで、「地域交響プロジェクト」を推進しており、これまで地域力再生プロジェクトの下で展開されてきた様々な事業の見直しが進められている。「まちの公共員」制度についても、福知山の配置期間が終了していないため継続されているが、見直される方向で検討されていると思われる。

革新自治体で行われた住民参加の壮大な実験が住民参加論を進展させたように、この種の試みは、ローカル・ガバナンス論やメタガバナンス論の深化をもたらしてくれるはずである。そして、アカデミックな研究の成果が新しい制度の開発につながるアイデアを提供していくのが理想である。そういう理論と実践の往復運動を通じて、時代に合ったガバナンスの形を作っていくかなければならない。

## 参考文献

### 【日本語文献】

- 梅原豊 (2010) 「多様な主体の連携・協働による地域力の再生と新しい公共—京都府地域力再生プロジェクトの取組を通じて—」真山達志・今川晃・井口貢編著『地域力再生の政策学—京都モデルの構築に向けて—』169-195、ミネルヴァ書房。
- 梅原豊 (2013) 「京都府の地域力再生プロジェクトと協働」新川達郎編『京都の地域力再生と協働の実践』40-54、法律文化社。
- 風間規男 (2011) 「公的ガバナンスと政策ネットワーク—複雑系理論を手がかりとして—」新川達郎編『公的ガバナンスの胴体研究—政府の作動様式の変容—』113-148、ミネルヴァ書房。
- 風間規男 (2016a) 「ローカル・ガバナンスと市民参加—二元論的理解とネットワーク的理解—」『同志社大学政策科学研究』19(1)、81-95。
- 風間規男 (2016b) 「ダイバーシティガバナンスとイノベーション」縣公一郎・藤井浩司編『ダイバーシティの行政学』2-21、早稲田大学出版部。
- 関西大学 (2018) 『京都府「まちの公共員」モデル化研究報告書』京都府立大学京都政策研究センター・京都府府民生活部府民力推進課 (2015) 『地域力再生プロジェクト 9年間の取組とその効果に関する調査研究』。
- 辻中豊 (2002) 「序論：本書のモデル・構成・見方」辻中豊編著『現代日本の市民社会・利益団体』15-35、木鐸社。
- 辻中豊 (2010) 「序章」辻中豊・伊藤修一郎編著『ローカル・ガバナンス：地方政府と市民社会』9-17、木鐸社。
- 新川達郎 (2004) 「パートナーシップの失敗—ガバナンス論の展開可能性」日本行政学会編『年報行政研究ガバナンス論と行政学』39、26-47。
- 村松岐夫 (1988) 『地方自治』東京大学出版会。
- 山口定 (2004) 『市民社会論—歴史的遺産と新展開—』有斐閣。

### 【英語文献】

- Börzel, T. A. (1998) Organizing Babylon: On the Different Conception of Policy Networks, *Public Administration*, 76 (Summer), 253-273.
- Hirst, Paul (1994) *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance*, Polity Press.
- Jessop, Bob (2003) Governance and Meta-governance: on Reflexivity, Requisite Variety and Requisite Irony. In H. P. Bang ed., *Governance as Social and Political Communication*, Manchester University Press, 101-116.
- Kickert, W. J. M., and J. F. M. Koppenjan (1997) Public Management and Network Management: An Overview. In W. J. M. Kickert, E. Klijn, and J. F. M. Koppenjan, *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, 35-61, Sage Publications.
- Kooiman, Jan (2003), *Governing as Governance*, Sage Publications.
- Ohanyan, Anna (2012) Network Institutionalism and NGO Studies, *International Studies Perspectives*, 13, 366-389.
- Ostrom, Elinor (2005) *Understanding Institutional Diversity*, Princeton University Press.
- Polanyi, Michael (2009) *The Tacit Dimension*, University of Chicago Press.
- Rosenau, J. N. (1992) Governance, Order, and Change in World Politics. In J. N. Rosenau and E. Czempiel eds., *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, 1-29, Cambridge University Press.
- Schaap, Linze (2007) Closure and Governance. In Eva Sorensen, and J. Torfing eds., *Theories of Democratic Network Governance*, 111-132,

<sup>26</sup> ガバナンス・ネットワークは、「複雑系」であり、そこに創発的な変化をもたらすためには、自己組織性の観点から分析する必要がある（風間 2011）

<sup>27</sup> 京都府立大学と京都府の府民力推進課の共同研究「地域力再生プロジェクト 9年間の取組とその効果に関する調査研究」では、「まちの仕事人」「里の仕事人」「里の仕掛人」「里の公共員」との住み分けをするために、その役割や仕事の内容の見える化が必要であると指摘している。（京都府立大学他 2015）

Palgrave MacMillan.

Sørensen, Eva and J. Torfing (2007) Theoretical Approaches to Metagovernance. In Eva Sørensen, and J. Torfing eds., *Theories of Democratic Network Governance*, 169-182, Palgrave.

Sørensen, Eva and J. Torfing (2009) Making Governance Networks Effective and Democratic Through Metagovernance, *Public Administration*, 87 (2), 234-258.

Stoker, Garry (2004) *Transforming Local Governance*, Palgrave.

#### 【URL リスト】

1. 風間規男 (2019) 「ローカル・ガバナンスにおける「まちの公共員」の役割—亀岡市河原林町における「まちづくり」を事例として—」京都府「まちの公共員」のモデル化研究報告書  
(2019年10月10日閲覧 [https://www.pref.kyoto.jp/chiikiriyoku/documents/hp\\_kazama.pdf](https://www.pref.kyoto.jp/chiikiriyoku/documents/hp_kazama.pdf))
2. 京都プロボノプログラム事務局 (2018) 「あなたの力で社会を変える京都発のスキルボランティア」京都プロボノプログラム事務局ホームページ  
(2019年10月10日閲覧 <http://probono-kyoto.org/>)。
3. 京都府 (2019) 「まちの公共員」京都府ホームページ  
(2019年10月10日閲覧 [https://www.pref.kyoto.jp/chiikiriyoku/machi\\_koukyouin.html](https://www.pref.kyoto.jp/chiikiriyoku/machi_koukyouin.html))。
4. 高橋博樹 (2019) 「まちの公共員が河原林町でできたことでできなかったこと」京都府「まちの公共員」活動事例報告書  
(2019年10月10日閲覧 [https://www.pref.kyoto.jp/chiikiriyoku/documents/hp\\_takahashi.pdf](https://www.pref.kyoto.jp/chiikiriyoku/documents/hp_takahashi.pdf))