

博士学位論文審査要旨

2008年1月31日

論文題目： 協働型ガバナンスとNPOに関する研究
—イギリスのパートナーシップ政策を事例として—

学位申請者： 金川 幸司

審査委員：

主査： 総合政策科学研究科 教授 今里 滋

副査： 総合政策科学研究科 教授 新川 達郎

副査： 総合政策科学研究科 教授 井上 恒男

要 旨：

本論文は、近時の政府の空洞化とその問題処理能力の低下から、ガバナンス改革の必要性が日本でも高まったとの認識から、その改革の焦点をNPOとの協働に絞り、英国のパートナーシップ政策の事例研究を重ねて、その特質や課題を分析し、その作業を通じてわが国におけるガバナンス改革への示唆を得ようとしたものである。

本論文は4部、11章で構成されている。第1部は「総論編」である。第2章で、ガバナンスと協働の理論的枠組みを、様々なガバナンス概念や協働理論を批判的に紹介することで模索している。第3章「パートナーシップとNPO」では、NPOに関する定義、本質、存在意義について、レスター・サラモン等の研究に依拠しつつ、またソーシャル・キャピタル論を重視しながら、論じている。第4章では、英国の政治・行政システムを90年代の労働党政権の誕生から回顧し、ギデンズの『第三の道』に代表されるブレア政権の政治哲学においてなぜパートナーシップ政策が重視されたのか考究している。

第2部「各論編Ⅰ：イギリスにおける政府とボランタリーセクターとの協働」では、英国における政府とNPOの協働枠組みをサッチャー保守党政権時代にまで遡上して考察を加えている。第5章で英国のNPOセクターの発展と政府との協働関係構築の歴史的検討を行い、第6章では自治体政府とNPOの協働枠組みであるローカルコンパクトを取り上げ、その特質について論じた後、第7章で、自治体からNPOへの資金提供に関する英国の議論を整理し分析している。

第3部「各論編Ⅱ：イギリスのローカルパートナーシップとガバナンス」は英国の地域再生政策の中におけるパートナーシップ政策を扱う本論文の中核とも言える部分である。その第8章では、各自治体が策定するコミュニティ戦略とその実施組織としての地域戦略パートナーシップ(LSP)を中心とした事例が検証される。第9章では、コミュニティ・プログラムに即してレスター市におけるコミュニティ・エンパワー・ネットワーク(CEN)の実態分析など、より詳細な検討が加えられている。第10章では、個別分野でのパートナーシップ組織としてのアジェンダ21を取り上げ、中央政府の政策変更がどのように地域の協働関係に影響を与えたのかが詳細に分析されている。

最後に第4部「総括編」では、これまでの分析を踏まえ、英国のパートナーシップ政策を〈中央⇄地方〉および〈ステアリング⇄自己統治〉という枠組みの中に位置づけ、今後の改革の方向性を展望している。

本論文は2002年～2007年に計5回の現地調査を行うなど、英国の地域ガバナンスの現状に即した実証性の高い研究であり、理論面でもソーシャル・キャピタル論まで含めて丁寧な検証が行われている。ただ、理論面の考察と実態研究が必ずしも整合していない側面がないでもない。しか

し、それは本論文の学術的価値を損なうものでは到底なく、よって博士（政策科学）（同志社大学）の学位を授与するにふさわしいものであると認められる。

学力確認結果の要旨

2008年1月31日

論文題目： 協働型ガバナンスとNPOに関する研究
—イギリスのパートナーシップ政策を事例として—

学位申請者： 金川 幸司

審査委員：

主査： 総合政策科学研究科 教授 今里 滋

副査： 総合政策科学研究科 教授 新川 達郎

副査： 総合政策科学研究科 教授 井上 恒男

要 旨：

金川氏の学位申請論文について、2008年1月19日11時20分から12時30分まで、公聴会方式により口頭試問を実施した。まず、金川氏自身が約40分間論文の概要についてのプレゼンテーションを行い、その後約30分間、金川氏と審査委員との間で質疑応答を行った。

審査委員の一人からは、①自治体とNPOとのパートナーシップのありようについての検討は評価できるが、そのパートナーシップがどのような成果を生み出し、わが国のパートナーシップの理論や実践にどのような示唆を与えるのか必ずしも明確ではない、②前半の理論的検討の中身と、第2部以降の実態調査を踏まえた事例分析の整合性が必ずしも十分ではないのではないかと、たとえば、せつかくのパートナーシップ論やガバナンス論の検討が、各論編でのそれぞれのコンパクトの説明やLA21の説明にうまく反映していないように思えるといった指摘があった。

またもう一人の審査委員からは、①ガバナンス改革の方向軸について、②地方政府のパフォーマンスが悪い場合、権限を剥奪するなど、実態とはしては必ずしも対等な「パートナーシップ」とは言えないのではないかとという指摘があった。

金川氏は、以上の指摘に対し、①英国のパートナーシップ政策が、基本的にウェストミンスターモデルから脱却できていない、②労働党政権が保守党政権から政権奪取する過程で、産業界から同意を取り付ける必要があったので、やはりNPM的価値が存続しているのではないかと、③メタガバナンスをどうとらえるかが重要であり、ガバナンス構造から言うと、自治体のステアリングの構造を強化するという方向に英国は向かうのではないかと、④日本に対する示唆としては、パートナーシップにおいては官民の信頼関係の醸成が重要であるといった、理路整然と的確かつ説得力に満ちた回答を行った。

よって以上のことから、金川氏の十分な研究能力を確認することができた。また、外国語能力については、先行研究、関連研究の英語文献を広範囲に渉猟し咀嚼・消化しており、その理解、引用、参照においても誤りがないことを確認した。また現地でも通訳を介さず自らヒアリング調査を行っている。したがって、研究に必要な外国語能力は十分であると判断した。

博士學位論文要旨

論文題目： 協働型ガバナンスとNPOに関する研究
—イギリスのパートナーシップ政策を事例として—
氏名： 金川 幸司

1 要 旨：

本研究は、協働型ガバナンス構造の中で、政府とNPOがどのような関係性を構築し、互いの役割を果たしていくかに焦点を当てて分析を行った。具体的には、両者の関係性の枠組みと具体的な契約レベルにおけるルールの必要性等に焦点を当てた。さらに、パートナーシップ型で政策運営を行う場合の組織のガバナンス、評価、ボランティアセクターや住民の意思決定への参加等に焦点を当て、具体的な事例を参考にしながら研究を進めた。また、パートナーシップのメタガバナンスについても、誰がどのような役割を担うべきかについて考察を行った。本研究は、パートナーシップ政策が進んでいるイギリスの事例を主に取り上げたが、アメリカの状況、我が国の自治体のNPOとの協働に関しても、分析の対象とし、そこから得られた知見も加えた。

本研究の結論として、次の点があげられる。

- 1) 協働関係におけるセクター間の信頼関係がきわめて重要な要素である。協働協定であるコンパクトや地域戦略パートナーシップ (LSP) の運営が良好であるためには、事例研究からは、過去からのこれらの条件が整っている地域が多い。
- 2) 行政とNPOの協働関係を実効性のあるものにするためには、NPOに対する基盤整備の必要性があることが事例の中で明らかとなった。特に規模の小さなコミュニティ組織にとっては能力開発が求められ、行政としては、そのための支援を一方で行う必要がある。
- 3) コンパクトの推進のためには、資金的インセンティブ、法的裏付け、認証制等、その理念を実現するための何らかの施策が必要である。しかし、強制に至る手法はコンパクトの理念と反する面がある点が指摘できる。
- 4) コンパクトは、両セクターの合意文書であり、その推進のためには、実施計画や目標設定などの具体的な推進のメカニズムが必要であることが事例等から明らかとなった。
- 5) 行政からNPOへの資金提供は、効率的であることに加えて、長期的、安定的な視点が同時に必要であり、間接費用の勘案、契約期間の複数年化、NPO側からの提案の奨励といった市場モデルとは異なった仕組みを導入していくことが地域社会や受益者のために必要である。
- 6) イギリスのように、パートナーシップ組織が中央政府の政策推進ツールとして使われ、ターゲット設定等によってコントロールが加えられると、パートナーシップ組織が中央と地方のプライオリティの間で混乱を起こすことが明らかとなった。
- 7) イギリスのようにパートナーシップ組織にコミュニティ戦略の策定、その実施ツールとしての地域協定 (LAA) の策定と実施といった強い権限を与えると、代表制民主主義との間で緊張関係が発生する。そのための調整が課題となるが、様々な試行錯誤を経た結果、現在は、選挙で選出された正当性を持つ自治体や議員にその役割が課されようとしている。
- 8) パートナーシップのメタガバナンスは複雑であるが、その正当性の確保のためには、自治体の役割が大きい。しかしながら、その役割はエネーブラー、調整者としての役割であって、その役割を十分に果たせるかどうかは、今後の動向を見極める必要がある。
- 9) パートナーシップ組織に地域のボランティアセクターが代表者として参加することは

重要なことであり、近隣再生地域では、コミュニティエンパワメントネットワークの仕組みが取られてきた。しかし、コンフリクトを発生する例が多く見られ、地域における中間支援組織の力量等を勘案しながら政策を進める必要がある。また、他のコミュニティ参加の方法も同時に進める必要がある。

- 10) パートナーシップ組織にもアカウントビリティが求められ、そのための評価システムの導入が必要である。しかしながら、イギリスでは余りにも多くの評価作業がパートナーシップ組織に課されており、その簡素化と自由度の付与が求められる。

2 本稿の構成

本稿は、4部から構成されている。すなわち、第1部の理論編、第2部のイギリスにおける行政NPO協働関係モデル編、第3部の都市再生とマルチステークホルダー型パートナーシップ編、第4部の総括編である。

第I部は総論編で、ガバナンス論、協働の理論的枠組み、政府とNPOとの関係性、イギリスにおける政治・行政システムについて考察した。すなわち、第1章では、本研究の目的および全体の分析枠組みについて述べた。第2章では、先行研究から、ガバナンス論および協働の理論的枠組みを整理し、協働型ガバナンスの意義について述べた。また、協働に関する楽観論、悲観論、現実論を取り上げ、現実的アプローチの必要性を示した。第3章では、NPOの存在意義について、先行研究を整理し、ソーシャルキャピタルとの関係等を含めて、その存在意義を整理した。さらに、政府とNPOとの関係性について、主としてアメリカでの議論と事例から整理し、その関係が相互補完的であり、政府からの資金提供の必要性を示した。また、パートナーシップモデルの内容を市場モデルと比較し、行政とNPOとの関係性が必ずしも市場モデルでは説明できないことを考察した。さらに、我が国における自治体とNPOとの関係性について、全国自治体へのアンケート調査やインタビュー調査から、現状と課題をまとめた。先進的な事例が見られる中で、一般的には、現場レベルでの混乱が見られることを示した。第4章では、イギリスの政治・行政システムを労働党政権の誕生前後から振り返り、第三の道をはじめとする政権の政治哲学の中で、なぜパートナーシップ政策が求められたのかを考察した。さらに、労働党政権の地域政策の流れと最新の状況についてとりまとめ、次第に分権的な政策がとられつつあるものの、中央政府のターゲット主義、規制主義が健在であることも示した。

第II部（各論編I：イギリスにおける政府とボランティアセクターとの協働）では、イギリスにおける政府とNPOとの協働関係を歴史的に振り返り、現状の枠組みを分析し、課題を整理した。

すなわち、第5章では、イギリスのNPOセクターの実態と政府との協働関係を歴史的に振り返り、現在の労働党政権での関係性に至る経緯を分析した。また、現在のイギリスのNPOセクターに対する政策をまとめ、最後に両者の関係性の整理を行った。第6章では、現在の労働党の自治体とNPOの協働的枠組みであるローカルコンパクトを取り上げ、その性格と課題について、サンドウェル、ウインザー&メイデンヘッドへのインタビュー調査を交えながら考察した。第7章では、自治体とNPOとの協働の中で近年最も大きな課題となっている資金提供関係に関して、各種文献、中央政府へのインタビュー、近年の議論を敷衍し、パートナーシップ関係にふさわしい資金提供関係について考察した。

第III部（各論編II：イギリスのローカルパートナーシップとガバナンス）では、イギリスの地域再生政策と地域の中核的パートナーシップ組織である地域戦略パートナーシップ(LSP)、さらに、分野別のパートナーシップ組織の現状と課題について事例研究を行った。

すなわち、第8章では、イギリスの地域再生政策を保守党政権時代から振り返り、現代の労働

党政権の地域再生パートナーシップ政策がどのような経緯で成立したのかを分析した。次いで、第9章では、衰退地域の再生のための近隣再生政策の中で、地域戦略パートナーシップの役割と課題、ボランティアセクターとの関係等を具体的な事例を見ながら考察した。地域戦略パートナーシップは、パートナーシップ間の橋渡しをするイギリスにおけるローカルガバナンスの中核をなすしくみであり、その活動状況、ガバナンス、代表民主主義との関係、ボランティアセクターの参加等について、レスター市の事例を詳細に調査する中で分析した。また、近年導入された政策であるLAAに関して、LSPとの関係を見る中で、LSPの役割がさらに重要性を増し、資源的な不足と調整能力に課題があることを示した。さらに、第10章では、個別分野のパートナーシップ組織としてのローカルアジェンダ21をリーズ市の事例を取り上げ、その設立と活動経緯を見る中で、中央政府の政策変更の中で組織がどのように変化していくのかを考察した。

第IV部は、総括編であり、第11章で全体をまとめ、本研究から得られた結果について総括した。

なお、本研究に当たっては、2002年から2007年にわたって計5回のイギリスでの現地調査を行った。本稿の中では、リーズ、ウィンザー&メイデンヘッド、サンドウェル、レスター、コベントリー等の地域事例を紹介しているが、これらは、すべて現地でのインタビュー調査に基づいている。また、監査委員会、副首相府、内務省、内閣府第三セクター室、政府地方事務所、NPOおよびその中間支援組織(NCVO および地方の中間支援組織)、LSPの担当者等へのインタビューも行い、それらから得られた知見も含んでいる。