

# ローカル・ガバナンス

## ——予備的考察——

藤井 禎 介

はじめに

I. ローカル・ガバナンスとは

II. 制度改革の時代

おわりに

### はじめに

立命館大学政策科学研究科では、文部科学省の平成18年度「魅力ある大学院教育イニシアティブ」（いわゆる大学院GP）に応募し採択された。文科省によるこの事業は、若手研究者の育成を目的とする特色ある大学院教育プロジェクトを支援するためのものだが、その応募に際し当研究科によって進められた研究プログラムが「ローカルガバナンスの政策実践研究」である。今回、紀要『政策科学』では、この二年間にわたる大学院GPでの活動をふまえ、特別号「ローカル・ガバナンス」を発刊し、この活動によって得られた成果をまとめ広く世に問うこととした。本号に掲載された各論文は、直接・間接に大学院GPの活動をとおして得られた知見をまとめたものである。小論は、その特別号の序文のかわりである。

ところで、「ローカル・ガバナンス」とは、近年よく人口に膾炙する言葉である<sup>1)</sup>。後述するように、この言葉が人々から注目されるにいたった背景には、90年代以降わが国で進められた地方分権改革とその改革の影響によって各地に生じつつある地域運営における変化がある。だが、包括的な事象をさす概念がしばしばそうであるように、この「ローカル・ガバナンス」という言葉も、それが現実に何を意味するかについてはさほど明確に論じられてきたわけではない。とりわけ、「ガバナンス」という言葉は、最近では多方面で用いられるいわば「流行り」の言葉だが、その用いられ方の文脈によって意味内容に微妙な相違が認められ、曖昧さをともなう言葉でもある。そこで小論では、本号でいうところの「ローカル・ガバナンス」という言葉が意味する内容の説明から議論をはじめることにして。

## I. ローカル・ガバナンスとは

「ローカル・ガバナンス」とは、いうまでもなく二つの言葉、すなわち「ローカル」と「ガバナンス」が複合してできた言葉である。そこでまず、この二つのそれぞれがもつ意味を確認することからはじめたい。まず「ローカル」(local) だが、これは単純に「地方」という意味に解釈してよからう。とりわけ、行政学で「地方」というとき、「中央」に対する地方自治体など「地方」の行政単位を意味することが多い。たとえば、政府間関係論でいう「地方」とは、中央政府(国)とは異なるレベルの独自の政府を意味する「地方政府」(local government) のことをいう。ただし、ここでいうところの「ローカル・ガバナンス」における「ローカル」とは、もう少し広がりのある概念として理解されるべきであろう。それには、単に特定の地理的空間を占める行政単位という意味以上に、住民がそこで生活し固有の風土を形成していく「地域社会」という意味合いが多分に含まれている。その意味で、本号の「ローカル・ガバナンス」でいう「ローカル」とは、単に行政上の単位に限定されない、地域社会全般を示す概念だといえる。

他方、より困難なのは「ガバナンス」(governance) という概念の理解である。これまで「ガバナンス」という概念は、多くの論者によって多様に用いられてきた。このことについては、たとえばイギリスの政治学者 R.A.W. ローズ (R.A.W. Rhodes) による「ガバナンス」概念の用い方の整理が参考になるだろう<sup>2)</sup>。ローズによれば、これまで「ガバナンス」という概念は以下の六つの文脈で用いられてきたという。①国家介入の最小化を考察する議論、②コーポレート・ガバナンス、③新しい公共管理 (NPM)、④世界銀行などが用いる「グッド・ガバナンス」、⑤社会サイバネティック・システム、⑥自己組織化ネットワークである。いうまでもなく、このような「ガバナンス」概念の多義性は、政治学、国際関係論、経営学、経済学、社会学など様々なディシプリンが、それぞれ独自に「ガバナンス」という概念を用いてそれぞれの課題にアプローチしてきた結果である。

また、河野勝は「ガバナンス」概念の用いられ方の多様さにふれた上で、それを「機能としてのガバナンス」と「状態としてのガバナンス」にわけて考えることを提唱している<sup>3)</sup>。前者は利害関係者 (stakeholder) がそのエージェント (agent) を統制するメカニズムのことをいい、後者は関係者間の行為の結果として公共財が提供される状態のことをいう。たしかに河野のこの議論は、ローズによる分類よりガバナンス概念についてよりよく整理されているとはいえるが、ただその対象とする範囲の広さによって、「ガバナンス」という概念がもつ曖昧さを払拭したというよりも、むしろその多義性を強調する結果に終わっているといえる。

「ガバナンス」という概念を用いる際、とくに難しいのはなぜその概念を用いなければならないかがはっきりしないことである。「ガバナンス」概念を用いる効用、あるいはあえて「ガバナンス」概念を用いなければならない理由について議論が深められないまま、その可能性だけが注目されてきた感がないとはいえない。たとえば、上記の河野の議論でも、「機能としてのガバナンス」のなかに「国家ガバナンス」といったものが含まれるが、その意味するところが伝統的な「統治」(government) や「支配」(rule) といった言葉と何が異なるのか、必ずしも明瞭

ではない。「ガバナンス」という概念に特別な意味をもたせるには、よりふみこんだ意義づけが必要ということであろう。

「ガバナンス」概念の有用性について考えるとき、よく指摘されることだが、「ガバメント (government)」という概念との対比が参考になる<sup>4)</sup>。しばしば指摘されるように、この二つの概念はもとは共通の語源をもつものであったが、近年「ガバナンス」という概念を用いる場合は、「ガバメント」概念との対照を意識して論じられることが多い。すなわち、「ガバメント」という概念が統治者による被治者の支配といういわば縦の権力関係を意識し、「公共性」の独占的な担い手として主に政府を想定してきたのに対し、最近の「ガバナンス」概念では、政府を中心とする縦の関係だけではなく、政府以外の諸アクターも積極的に「公共性」を担う主体として認め、そうしたアクター間の（縦横に広がった）相互の関係やネットワークを重視する。それゆえ、そこで強調されるのは「支配」ではなく「交渉 (bargaining)」や「協働 (partnership)」であり、またそのために「統治」という訳語を避けて「共治」という訳があてられることもある。

このような「ガバナンス」概念が現実の説明に有望とみなされるようになった背景には、近年の政府の「統治能力 (governability)」の低下に対する懸念がある<sup>5)</sup>。70～80年代にかけて、先進各国ではいずれにおいても財政上の危機などを反映して政府の統治能力はもはや限界をこえているのではないかとする議論が盛んになった。また事実、多くの国々では福祉政策など各領域において、政府サービスの供給方法等の改革が試みられた。これら改革の評価については様々あるにせよ、それまで政府によって供給されるのが当然とされていた各種の「公的サービス」が、その後は必ずしも政府によって供給されない事態が常態化したことは疑えない。しかし、このような政府の後退・縮小とともに、他方では政府に代わって公的サービスの供給主体たらしとする（民間の）諸アクターが登場してきた。このような新たな公私の役割領域の再編と、そこから派生する新しいシステムの運営・維持のあり方を理解するために「ガバナンス」という概念が用いられるようになってきたのである。

以上の議論からわかるように、「ガバナンス」という概念はそもそも「ガバメント」概念との対比において、さらにいえば「ガバメント」概念の相対化を念頭におきながら、用いられるようになった。そして、そうした文脈を敷衍すれば、本特別号でいうところの「ローカル・ガバナンス」とは、上述のような「ガバナンス」が実践される主な舞台が、中央（国）ではなく地域に、また政府や自治体といった公的機関から地域社会全体に移行しているという現状認識を反映している。

だが、ここで注意が必要なことは、「ガバメント」から「ガバナンス」へと重点が移行した、あるいは公共性を担うアクターが政府から社会全般へと広がったといっても、政府などの公的機関が現実に果たす役割が周辺化したわけではもちろんないということである。政府は統治の独占的な主体とはみなされなくなりつつあるが、それでもその主要な一員であることに変わりはない。それゆえ政府の形態に著しい変化が生じれば、それは政府そのものの形を変えるだけではなく、その中に包含される各地域社会の「ガバナンス」のあり方も変化させる。当研究科の大学院 GP における試みもそうだが、近年わが国で「ローカル・ガバナンス」のあり方やその

変化に多くの関心が向けられつつある背景には、じつは 90 年代以降わが国で展開した政府レベルにおける中央 - 地方関係の変化がある。そこで次節では、この変化の中味について概観しておこう。

## Ⅱ. 制度改革の時代

明治期に中央集権型国家の建設を目指して設計された日本の中央 - 地方関係の諸制度は、戦後の占領改革とその後の見なしの時期を経て、大枠において安定する時期をむかえた。戦後における日本の中央 - 地方関係の特徴は、基本的には「集権」 - 「融合」型と評価されてきたように、(「機関委任事務」の存在や「三割自治」といった表現に代表される) 国の法的権限や財政面における強さ、あるいは国と地方が関心を共有する範囲の広さなどが強調された。もちろん、戦前と比較すれば日本の自治はかなりの程度進展したとあってよいが、それでも戦後においても多くの識者から日本の「集権」的特徴について批判があり、よりいっそうの分権化を求める要望が繰り返し出され続けた。そうした分権改革に向けた動きが大きな前進をみせたのが 1990 年代である。

1999 年に制定公布され、2000 年に施行された地方分権一括推進法は、日本の中央 - 地方関係のあり方に大きな画期をなすものであった。その主な内容は、機関委任事務の廃止、必置規制の緩和や国の地方に対する関与のルール化、国と地方の紛争を調停する国地方係争処理委員会の設置などであるが、なかでも機関委任事務はそれまで日本の中央 - 地方関係を集権的とみる議論において象徴的ともいえる位置を与えられてきただけに、その廃止は日本の分権化にとって大きな成果であると考えられた。まさに日本の中央 - 地方関係は「制度の安定期」から「制度の改革期」へと急速に転換していったのである。

だが、その後の展開からみるかぎり、第一次分権改革におけるこれらの成果は日本の中央 - 地方関係全体からみると、変化の終わりであったというよりむしろ始まりであったかもしれない。というのは、この改革で重視されたのは中央から地方への事務権限や税財源の移譲ではなく、国の地方に対する関与の縮小・廃止であり、そのために地方の行財政能力をいかに高めるかという問題が課題として残されたからである<sup>6)</sup>。とりわけ、自治体の自主的財源をいかに確保するかという点は重要な問題であり、法制度上の改革によって拡大した地方の自主的活動の可能性を財政面で支える仕組みのあり方が模索された。

そうした流れを受け、2001 年に成立した小泉純一郎内閣の下ですすめられたのが、いわゆる「三位一体の改革」である。この改革でいう「三位一体」とは、補助金の削減、地方への税源移譲、地方交付税交付金制度の改革の三つを同時に行うことを意味していた。この改革では、国から地方への財政移転のうち、ヒモつきの財源として悪名の高かった補助金を削減・廃止し、代わりに地方へ税源を移譲することがめざされた。だが、ここで注意しなければならないのは、この「三位一体」改革では、国の巨額の財政赤字を背景として、「聖域なき構造改革」の名のもとに、これまで地方の財源を保障しさらに地方間の財政調整の機能を担ってきた地方交付税交付金の

縮減も同時に試みられたことである<sup>7)</sup>。国と同様、深刻な財政赤字を抱えていた多くの自治体にとって、この改革でもたらされた結果は相当に厳しいものであった。そしてそのために、多くの自治体では行財政改革をより一層すすめるを得なくなった。また地域の特産物を積極的に売り込んだり、企業誘致を活発にすすめるといった財源の確保をめぐる地域間の競争もさらに激しさを増した。

またさらに、この間には分権改革の「受け皿」となるべく、自治体の規模の再編もすすんだ<sup>8)</sup>。市町村レベルではいわゆる「市町村合併」の動きが各地で進展したが、都道府県レベルについても現在、いわゆる「道州制」の議論がすすめられている。これらの動きは、一面では国から地方への権限委譲をにらんだ自治体の強化の動きと評価できようが、他面でそれは規模を拡大させることで行政の効率化を図ることを迫られた地方側の苦渋の選択でもある。さらに近年では、NPOをはじめとする民間団体との協働に各自治体は積極的に取り組みつつあるが、その背景にも（前節で述べたように）自治体側の苦しい財政事情がある。このように90年代からはじまった日本の中央-地方関係における政府レベルの「制度変革の時代」は、現在もなお進行中であり、さらにその影響を受けて地域社会のあり様も大きく変化しつつあるのである。

## おわりに

新制度論とよばれる理論によれば、ある制度はそれのみで存立しているのではなく、他の制度との関係の中で機能しているとされる<sup>9)</sup>。いわゆる「制度の補完性」とよばれる議論であるが、この理論を前提とすれば、わが国の中央-地方関係における公的制度の変化は、以前にそれと補完関係にあった（地方政府間の関係や地方レベルにおける公民関係、あるいは住民同士の関係といった）他の諸制度の機能や形態にも変化をもたらす可能性が高い。上述したように、近年におけるわが国の地域社会の運営をめぐる様々な動きは、政府レベルの中央-地方関係における変化が直接・間接の引き金となってもたらしているという面が大きい。その意味で、現在の「ローカル・ガバナンス」の構築に向けた試みは、新たな制度間の補完関係を模索する活動であるとみてもよからう<sup>10)</sup>。

今後、地域の問題に関する諸制度はどのような補完関係の下でふたたび安定を見出すことができるであろうか。もちろん、現段階でその正確な姿を思い描くことはできないが、いくつかのポイントは掲げることができよう。第一に、現在進められている第二次分権改革の動向から推して、自治体へのいっそうの権限委譲が進む可能性が高い。これは地方が独自の判断で決定し活動できる範囲が拡大することを意味しているが、同時に財源も含めた自治体の基礎体力をあらためて問う機会となることも十分予想される。そのとき、地方政府は自らどのように変革し、また地域社会との関係をどのように再構築していだろうか。第二に、第一と関連するが、自治体の適切な規模が引き続き争点となることが考えられる。道州制に向けた動きはその代表的なものといえるが、地方政府の規模の拡大がその能力の拡大へと単純に比例するかどうかについては議論があり得る。とくに住民自治との関係で考えると、自治体の規模の拡大が好ましい

結果だけをもたらすとは必ずしもいえないだろう。住民との関係を考慮しながら、どのような自治体の規模が望ましいのか、あるいは広域連合などの他の手段が自治体間の合併・統合に代わる選択肢となり得るのか、興味深い問題である。第三に、以上のように地方政府のあり方が変容していく中で、地域の住民は今後どのように対応していくべきかということも考えるべきポイントである。今後、地方レベルにおいても公的機関の役割縮小がよりいっそう進むことが予想されるが、それに代わって公共性を維持し地域社会を運営していく主体はどのように生まれるであろうか、あるいはそれはどのような方法で運営・維持されるのかなどが重要な問題としてであろう。そして最後に、これら諸制度や各アクター間の相互関係が、これからどのような形で安定し定着するのか、新たなプラスの補完関係を見出せるのか、それともマイナスのサイクルへと落ち込んでいくことになるのかが問われなければならない。

本特別号に掲載された論文は、いずれも以上のような課題に何らかの展望を与えてくれるものである。これから進んでいくであろう議論の展開に少なからず貢献するであろうことを充分期待する。

#### 注

- 1) たとえば、近年の著作を挙げれば、山本啓編『ローカル・ガバメントとローカル・ガバナンス』法政大学出版局 2008、羽貝正美・名和田是彦・斎藤忠雄・前田成東・西田奈保子・玉野和志『自治と参加・協働—ローカル・ガバナンスの再構築』学芸出版社 2007、山本隆・森裕亮・難波利光『ローカル・ガバナンスと現代行財政』ミネルヴァ書房 2008、山口二郎・山崎幹根・遠藤乾編『グローバル時代の地方ガバナンス』岩波書店 2003、村松岐夫・稲継裕昭編『包括的地方自治ガバナンス改革』東洋経済新報社 2003 などがある。
- 2) R.A.W.Rhodes, 1997, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, ch.3.
- 3) 河野勝「ガヴァナンス概念再考」河野勝編『制度からガヴァナンスへ—社会科学における知の交差』東京大学出版会 2006
- 4) 以下の議論は、次の文献を参考にした。今村都南雄「公共空間の再編」今村都南雄編『日本の政府体系—改革の過程と方向』成文堂、2002
- 5) 「統治能力 (governability)」という言葉については次の文献を参照。S. ハンティントン・M. クロジェ・綿貫譲治 (日米欧委員会訳)『民主主義の統治能力—その危機の検討』サイマル出版会 1975
- 6) 西尾勝『未完の分権改革』岩波書店、1999、108～112 頁。
- 7) よく知られていることだが、補助金の削減が約 4.7 兆円だったのに対し、税源移譲が約 3 兆円、地方交付税交付金の縮減は約 5.1 兆円であった。
- 8) 当初、地方分権改革をめぐる議論では「受け皿論」は棚上げする方針がとられたという。西尾、前掲、13～18 頁。
- 9) たとえば、青木昌彦・奥野正寛編著『経済システムの比較制度分析』東京大学出版会 1996 参照。
- 10) 制度補完性という概念を分析の中心に据えながら、長野県を事例に近年の地方自治体における変化を検証した、森裕之『公共事業改革論—長野県モデルの検証』有斐閣 2008 がたいへん示唆に富む。