

第4章 自治体の変容と公共政策

1. はじめに

1990年代以降、わが国では地方分権の推進と、それを契機にした地方自治全体の大きな変革を目指した分権改革が、政治・行政上の大きなテーマとなっている。当然、中央・地方を問わず、政治家や行政関係者はもとより、研究者、国民をも巻き込んで多くの人々の関心を集めてきた。もっとも、いわゆる「総論賛成、各論反対」は分権改革の論議にも見られる現象であり、必ずしも論議の盛り上がり現実の分権改革につながるとは言いきれない部分がある。

とはいえ、2000年4月には地方分権一括法が施行され、法制度面での改革はある程度まで進んでいることは間違いない。実際、戦後ながらくにわたってわが国の国と自治体を主従の関係に押し込めてきたと悪評が高かった機関委任事務が廃止されたことにも見られるように、国-自治体関係が対等・横並びの関係に変わるような制度的裏付けはかなり整備されてきた。国から府県、さらに市町村への権限移譲もそれなりに進んだ。

しかし、多くの住民は地方分権の効果を実感していない。具体的に何が変わったのかというと、目に見える形では何も変わっていない。機関委任事務が法定受託事務に変わったからといって、普通に生活している人々にとってはほとんど差異はない。結局のところ、地方分権は国と自治体の間での制度変更をしたに過ぎないという印象が支配的になってしまうのである。これでは分権改革の狙いはまったく達せられていないことになる。そこで、地方分権の進展状況、さらには分権改革の進み具合を見る際に、2つの視点が必要

ではないだろうか。

1つは、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-地方関係であるとか政府間関係に関する論議と、その結果である制度改革である。具体的な論議としては、権限移譲や財源移譲に関わるものが典型例である。いわゆる「三位一体の改革」もここに入る。それらは、中央政府と地方政府という広い意味での政府部門内部での改革である。

もう1つの視点は、自治体の行政と住民との関係に関する論議である。すなわち、行政が地域社会の諸問題を解決するとともに、公共サービスの供給主体であると位置付け、住民は行政の客体としてもっぱらサービスの消費者の立場という従来からよく見受けられた形態を続けるのか、行政と住民を共に地域の公共問題を解決していく主体として把握するのかという論点に対して、考え方の整理をし、それに基づいた新たな仕組みづくりをしていくという視点である。近年、「ローカル・ガバナンス」という概念を使ったり、「新しい公」と言ったりして論議が進められている論点である。

第1の視点は、これまでの地方分権の論議でも常に取り上げられてきた。むしろ、地方分権論議の中心でありすべてであったと言っても過言ではない。実際、前述のように権限移譲はある程度進んだし、長年の課題であった機関委任事務の廃止が実現した。ただ、その時にしばしば見落とされがちであるのが、権限や財源を得た自治体がそれらを使いこなす能力、つまり政策形成能力をどれだけ持っているかという側面である。制度的に地方分権が進んだとしても、自治体に政策形成能力が備わっていなければ、住民の日常生活や地域の活動との関わりでは実質的な地方分権とは言えない。自治体が主体的に政策を生み出し、独自の事業を展開し、実情にあったサービスの提供をしてこそ、地方分権の効果が生まれたと言えよう。少なくとも、住民の立場からすれば、単に制度改革が進んだだけでは、地方分権を実感することはないだろう。

第2の視点で改革を進める場合、とりわけ行政に根本的な発想の転換が必要になる。いわゆる意識改革が求められるのである。しかも、少なくとも2つの重要な側面での意識改革が求められる。

従来の自治体では、政策を生み出すのは国（中央政府）であり、自治体は

事業を実施することがその役割であるという暗黙の了解があった。自治体には、自らが政策形成をになう主体であるという認識があまりなかったのである。したがって、政策主体としての自覚と自負を持つという意味での意識改革がまず求められるのである。

仮に自治体が政策主体だという認識があったとしても、これまでは政策を作成し実施することを行政が一手に引きうけるという発想が支配的であった。そこでは行政は、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る。そのような意識のもとでは、いくら市民参加を唱えてみても、行政が主体であり住民はお客さんにしかなり得ないのである。そこで、行政だけでなく住民を含めた様々な主体が自治体の政策の担い手であるという発想を持たなければならない。これが2つめの意識改革である。そして、このような発想の転換が実現したときに、住民も地方分権の進展を実感することになるだろう。その時、自治体における政策形成には大きな変化が見られるはずである。すなわち、これまで行政内部で行われてきた政策形成が行政の外部に開かれることになるのである。

2. 自治体における政策

研究者が使う広い意味での政策という概念は、例えば「政府が行うか、あるいは行わないと決めたこと」¹⁾ というような包括的なものであることが多い。大森彌の「政治社会における政策 (public policy) は、社会次元での調整をこえる争点ないし紛争に対して統治活動を施すことによって、その一応の解決をはかる手段であり、この意味で社会の安定に関係づけられる統治活動の内容である」²⁾ という定義も、政治学的な分析概念としては有益であるが、包括的であることには変わらない。行政学の立場から西尾勝の定義を見てみると、「政府が、その環境諸条件またはその対象集団の行動に何らかの変更を加えようとする意図のもとに、これに向けて働きかける活動の案」³⁾

1) T. Dye, *Understanding Public Policy* (8th ed.), Prentice Hall, 1995, p. 3.

2) 大森彌「政策」日本政治学会編『政治学の基礎概念』岩波書店、1981年、130ページ。

3) 西尾勝『行政学』有斐閣、1993年、208ページ。

となっている。対象集団に働きかける具体的な行政活動が念頭にあることは行政学らしいと言えるが、これも大きな概念である。ごく身近な生活レベルから地球規模のグローバルなレベルにわたるまでのさまざまな問題解決の方法について、多面的な考察を加える際に利用可能な抽象的な概念である。それゆえ、理論研究には向いている。しかし、このような政策概念は、行政実務における用語法とズレがあると言わざるを得ない。

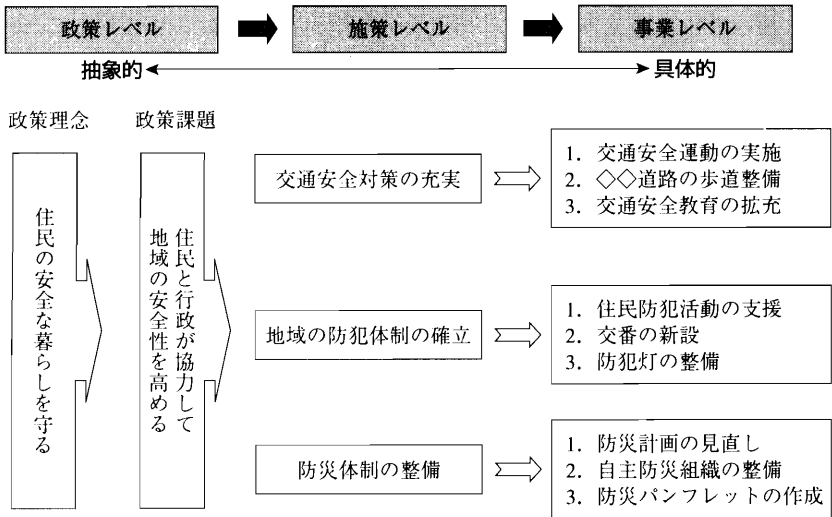
行政実務、とりわけ日常業務の中では、政策という言葉はあまり使われず、それに代えて「施策」とか「事業」という言葉が使われるのが一般的である。とりわけ、自治体の業務は個別の具体的な活動が中心であるため、政策について語ることがほとんどない。むしろ、ごく限られた人が、比較的限られた時期にだけ、政策について検討したり論じたりするという現実がある。国の省庁にしても、法案の内容を決めたり、新規事業の企画・立案などのいわゆる政策的業務を担ったりしているのは、キャリアと呼ばれるエリート集団を中心とした本省内部の、それも一部の組織単位に過ぎない。大半の組織と職員、とりわけ地方出先機関は、各種の施策・事業を構成する「事務」の実施ないしその監督に当たっている。

わが国で自治体を政府としてとらえる見方がそれなりに定着しはじめたのは1980年代になってからのことであり、それまでは一般に自治体は政策の形成や決定と無縁であるかのようにみなされていた。国が政策を定め、自治体はそれを実施する実施機関に過ぎないという見方が有力であった。したがって、自治体にとっては、政策は特殊な概念であり、「施策」や「事業」を中心にした発想が今なお支配的である。

研究という観点からすれば、政策は政治過程の産物として政治学の研究対象であり、経済学的な分析の対象でもある。しかし、現実の政策そのものや政策過程の研究を行うためには、上述のような行政実務の世界における政策概念を明らかにしておかないと分析不可能となる。

実務界における「政策」は、比較的類似している「施策」や「事業」と区別されていることが多い。そして、抽象度の高い概念から具体的かつ実務的な概念という基準で並べると、政策→施策→事業という順に理解されているのが一般的である。それを図に示せば、図1のようになる。

図1 政策・施策・事業の関係



出典：真田達志「政策形成の本質」成文堂、2001年、48ページ。一部改変

図1のように、実務的には、理念や大枠を示し達成すべき（解決すべき）課題を示しているのが政策と捉えられることが多い。施策は政策を実現するための取り組みのグループであり、具体的な事業をまとめた概念である。そして、事業が日常の具体的な活動内容、業務内容を示し、「誰が、何を、いつ、どの様に行うか」といったことや、利用可能な手段や資源を規定しているものと考えられている。もう少し具体的に定義するなら、次のような整理になるだろう。

〈政策〉

国または自治体として、一定の分野や問題についてどのような方針と理念で取り組むのかを示すもの。一般に自治体の総合計画の中で基本構想としてまとめられている部分である。実際の基本構想では「施策大綱」という用語が使われているので紛らわしいが、これは自治体では従来は「政策」という言葉を使っていなかったことの名残りである。具体例としては「〈健康で幸

せに満ちたまちを創る〉住民の健康で幸せな生活の確立をめざし、保健・医療・福祉の総合的な体系化を目指して施策の充実を引き続き進めます。特に、急速に進む少子高齢社会に備えて、行政の各分野にわたって福祉の配慮を組み入れながら、住民の地域活動をはぐくみ発展させるきめ細かなソフト事業を推進する必要があります。また、ボランティアを含め保健・医療・福祉等を担う人材の確保・養成が重要です。……」といったような表現になる。

このような政策は、法律や条例の目的に当たるので、法令の前書き、目的条文の内容に反映されたり、国や自治体等の責務の規定に盛り込まれたりすることが多いが、政策は法律や条例そのものではない。

〈施策〉

政策を実現するための様々な取り組みを、一定のグループにまとめたもの。自治体の総合計画では、「施策の体系」として列挙されていることが多い。上記の政策例に対応した施策としては、例えば次のようなものが想定される。「介護予防等の健康増進策の推進」「医療体制の整備・拡充」「保健・医療・福祉の連携強化」等々。

国レベルではこの施策の具体的な形式として法律があり、自治体では条例や要綱があると考えられる。例えば、「介護予防等の健康増進策の推進」という施策を具体化するものとして、「健康増進法」があると考えられる。ただ、施策を実現するのは必ずしも法律や条例でなければならない訳ではない。

〈事業〉

特定の施策の中に含まれる具体的な取り組み。通常は文字通り「〇〇事業」という名称が付いており、予算もこの事業を基準に編成されている。したがって、大半の行政組織はこの事業の執行を仕事としている。例えば、「医療体制の整備・拡充」という施策に含まれる事業としては、「〇〇市立病院新築事業（工事）」「高規格救急車整備事業」などがある。事業には必ずしも明確な法形式が対応しないが、要綱等を定めることがある。特に補助事業

の場合には、補助金の適正な運用のために「補助要綱」を定めるのが一般的である。

なお、事業を実際に執行する際には、さらに「業務」という単位に分解して、それぞれ担当係、担当者を決めて遂行することになる。

〈政策・施策・事業と法令の関係〉

上述の通り、政策・施策・事業（・業務）は国や自治体の問題解決や課題達成のための取り組みの体系を、目的→手段の連鎖として段階的に整理した概念であるのに対して、法令は国や自治体の取り組みを正当化し、公式化するための法形式である。

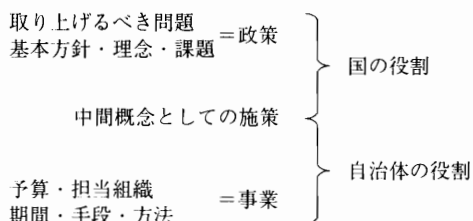
ある政策を実現するために、法律を作ることになれば、計画を策定する場合もある。国民や住民の権利を制約するとか、一定の強制力を必要とする場合には、法律や条例が必要になるが、サービス供給や補助を提供する場合には計画や要綱で足りる。したがって、政策・施策・事業と法令はカテゴリーの違う概念である。

もちろん、政策・施策・事業の用語法には確定的な合意があるわけではないので、実際には色々な使われ方がある。例えば、前述の学術研究における定義に見られるように、政策とは国や自治体が行おうとすることを表したものの全てという理解がある。この場合は、政策内容を具体的に定めているのは、ある場合には法律であり、ある場合には予算であり、そしてある場合には計画であるということになる。また、事業も政策の一つの表現形態ということになる。政治学者や行政学者には、政策をこのように理解する人が少なくない。その場合、施策や事業という概念はあまり使われないことが多い。一方、実務では施策や事業という用語がよく使われる。その意味では、前述のような整理の方が現実的で実用性があると思われる。

以上のような政策・施策・事業の区分を前提に、これまでの国と地方における役割分担に関する認識を改めて整理すると、図2のようになるだろう。

この10年余りの間に地方分権が急速に進展してきたことを受けて、最近では自治体も政策に関わる必要があるという認識が高まってきており、自治体

図2 自治体における政策についての従来の理解



の政策形成能力を高めることが緊急かつ重要な課題だといわれることが少なくない。つまり、図2のような役割分担の認識に変化が生まれはじめたのである。

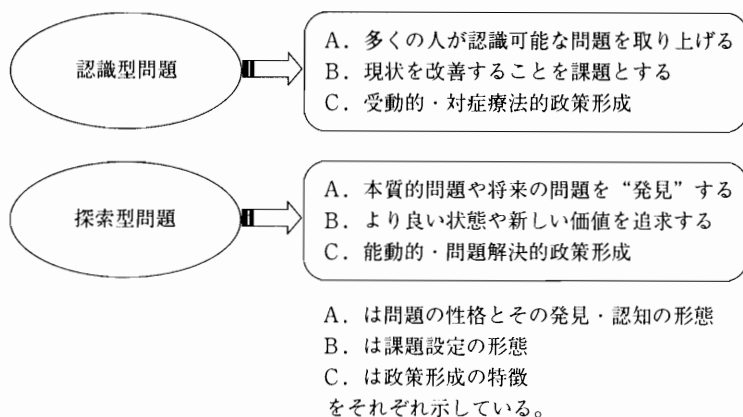
3. 自治体における政策形成の新しい形

以上のような認識に立つならば、現在、自治体に求められている政策形成とは、どのようなものであろうか。政策形成のあるべき姿を考える時、自治体が個性あふれる事業やユニークな事業を作ることが重要だと思われることが少なくないようである。しかし、そもそも政策とは問題解決のための体系と見ることができるものであるから、政策形成で最も重要なことは政策によって解決すべき問題が何であるかを明らかにすることである。いかにユニークで先進的な事業を展開しているとしても、住民が直面している地域の問題や将来に発生する可能性のある問題を解決することに役立つような事業であったら無意味である。政策形成の出発点であり、かつ最も重要な要素が問題発見なのである。そして、地域によって社会的、経済的、地理的な要因の違いがある以上、問題も地域による違いが存在するはずであり、それゆえ国ではなく自治体はその発見の役割を担うことに意義があるのだ。

政策形成能力と問題発見の関係を考える上では、問題を「認識型問題」と「探索型問題」とに分けて検討することが有益であろう⁴⁾。認識型問題とは、

4) 問題の類型とそれに伴う問題発見能力について詳しくは、拙著『政策形成の本質—現代自治体の政策形成能力』成文堂、2001年を参照。

図3 問題の種類と政策形成の関係



出典：真山達志「政策形成の本質」成文堂、2001年、p.11。一部改変

多くの人たちが問題の存在を知っており、なおかつ自らの問題としてその解決に取り組むか、少なくとも強い関心を寄せているような問題である。たとえば、高齢社会に伴って発生する介護の問題などは、社会的にも広く認知されているだけでなく、多くの人が自分や身内に起こりうる問題としてある程度まで自覚しているので、認識型問題の典型例である。一方、探索型問題とは、通常の生活の中では気づきにくい本質的な問題や、将来に発生するかも知れないような問題のことである。意識的に探す努力をしないと見つけることができないので、探索型と名付けている。具体例としては、地球温暖化問題などが考えられる。この種の問題が、日常の生活や業務の中で偶然に見つかることは期待できない。専門家の研究成果や国際世論などの動向を注視し、情報収集や研究を積み重ねていないと、問題の存在に気づかないのである。もちろん、マスコミなどで取り上げられることが多くなれば、多くの人が問題の存在を知ることになるが、それでもまだ自らの問題として認識し自覚するためには、問題についての理解を深めるための十分な分析・研究が必要となる。

以上のように問題を2つの種類に分けると、認識型問題については、発見のための特別な努力を必要としないし、専門性や高度な技術を必要としない

が、探索型問題は発見のために努力と能力を必要とする。社会が複雑化し、将来の予測が難しい今日では、探索型問題の発見能力の方がより重要性を持ちつつある。したがって、現代の自治体にとっては、このような問題発見能力を向上させることが緊急の課題である。たしかに、多くの自治体で政策（企画）部門の充実が図られているが、本当にこのような探索型問題の発見能力の向上に寄与しているかどうかを検証してみる必要がある。仮に、政策（企画）部門が探索型問題を的確に発見することに有効であるとしても、昨今の財政事情から考えれば、その職員を大幅に増員するというのは難しい。

このように、自治体の行政として必要なことは、日常業務の中で認識型問題を見落とさないことと、その認識型問題に分析を加えることによって探索型問題へ近づいていこうとする努力である。しかし、これらのすべての役割を自治体行政が担うとなると、小規模町村ではほとんど不可能である。それゆえ、市町村合併を論議する意義がある。もちろん、たとえば大都市自治体であったとしても、必要な能力のすべてを備えることはきわめて難しい。そこで、いくら地方分権の時代といっても、都道府県や国との協力が必要になるのである。もちろん、協力の相手は国や他の自治体だけではない。地域の実情に精通した上で、専門性や多くの情報を有している大学、企業、市民団体も協力の相手方としては有望である。

以上のように、現代自治体の政策形成には、認識型問題に対する的確かつ有効な対応策を策定することと、認識型問題などを手がかりに探索型問題を発見した上で、基本的な方針を立てそれに沿った具体策を策定することなどが含まれている。つまり、政策形成とは単に事業を企画立案することだけではなく、むしろ問題（とりわけ探索型問題）を発見することと、問題解決に向けての基本理念や方針、課題などを明確にすることを中核とする。このような政策形成を行うためには、現在の自治体行政にはあまりない能力が必要となる。具体的には、発見した問題を理論的、科学的に分析する能力であるとか、分析結果や自らの意見を的確に関係者に伝えて合意を形成していく能力などである。そして、積極的に問題を発見し、その問題解決を政策課題として設定していく意欲的かつ主体的な発想が求められる。従来が事業中心の発想であり事業中心の知識であったのに対して、これからは政策型の発想と

政策を形成するために必要となる知識へと換えていかなければならないのである。

政策形成に必要な新しい能力の向上と、その前提としての発想の転換は、自治体職員にとって欠くこととのできない責務である。しかし、すべてを職員の自覚と努力にのみ依存することは、政策形成能力の向上がおぼつかないのみならず、職員に過大な負担をかけることになる。そこで、政策形成能力を向上させるための仕組みや制度が必要となるのである。たとえば、現在のような思いつき、アイデアにとどまる職員提案制度を、もっと政策過程に連動した問題の発見であるとか、地域や社会経済における問題の指摘制度のようなものに変えていくことも1つの方法かもしれない。職員研修においても、政策形成研修と銘打ちながら、実際には事業の企画・立案をしてお茶を濁しているのではなく、本当に問題発見能力を高め、分析能力を身に付けることを目指し、その結果として政策的な発想を持てる人材を育てることを考えなければならぬだろう。

行政がこれまであまり手を付けることなく、どちらかというところと不得意としてきた探索型問題の発見とその解決のための政策や事業を策定していく作業を進めていくためには、上のような行政内部の努力だけでなく、外部の資源や能力を有効に活用することも視野に入れなければならない。前述のように、探索型問題を発見するためには、日常的な問題意識だけではなく、分析・研究能力が必要になる。そのためには、最新の理論や技術についての知識・情報を常に蓄え、それを使いこなせるだけの専門能力を備えていなければならない。また、一定の時間とエネルギーを分析・研究に投入しなければならず、片手間の作業では不十分である。ところが、行政には行政の本来業務としての膨大な事務事業の管理や執行があるので努力にも限界がある。無理をして行政内部に専門能力を蓄え、分析・研究を専門に行う組織を設置すると、膨大な経費負担を背負い込むだけでなく、分析・研究を行う組織と事業を担当する組織との間に目に見えない壁ができてしまう可能性がある。現在でも、政策（企画）部門と事業原課との間に軋轢が生じている例は少なくないが、分析・研究機関となると、事業組織との有機的な協力はいっそう難しくなるだろう。

このように、コスト面と組織管理の両面から、行政内部に分析・研究を専門とする組織を置くことは合理的ではない。そこで、外部に分析・研究の専門組織を設置し、必要に応じて自治体職員が参加するような仕組みの方が合理的だと言える。その具体的形態の一例が行政の外部に設置する「政策シンクタンク」である。行政外部に設置された政策シンクタンクでは、問題の種類や分野に応じて様々な専門家集団を集めることが可能である。最新かつ高度な専門能力が活用できる。また、現行の事業や既得権益のしがらみがないので、客観的、合理的な分析・研究が可能でもある。この点は、行政内部の組織や、行政が事務局を務める審議会等では期待できない効果である。このように有効性が期待できる行政外部の政策シンクタンクであるが、その運用についてはいくつか留意すべき点がある。

第1に、専門家や研究者は行政の実態に精通している訳ではないため、社会経済の現状分析は得意であっても、現行の事業についての分析が弱いという面があることである。現代社会では、行政が関わりを一切持っていない社会分野を探すのが難しいくらいであるから、社会の問題を検討するときには現行の事業についての検討を欠くことができない。したがって、民間の専門家にすべてを任せてしまうのではなく、行政の実務家も対等な立場で参画することが望まれる。

第2の留意点は、世界経済の動向や国際情勢の変化を説明したり、少子高齢化やITの急速な進歩を記述したりすることから始まって引き出された探索型問題には、住民が現実味や一体感を持ちにくいことである。専門家や政策プロ集団が、生活実感のない小難しい研究をしているとか、自分たちの日常生活や地域社会には関係のない論議をしているという印象を住民が持つような検討をしているとしたら、少なくとも自治体レベルで活動する政策シンクタンクとしては失格である。住民の生活実感に結びついた問題意識から出発した分析・研究によって探索型問題を発見するという姿勢が常に望まれるのである。このような要請に応えるためには、一般住民の参加も考えられるが、日常の業務を通じて地域社会に日々接している行政実務家、とくに第一線で事業実施業務に従事している実務家の参加が重要となる。

第3に、これらの政策シンクタンクはあくまでも分析・研究が任務であ

り、課題を決めたり政策を決定したりする機関ではないことに留意しなければならない。自治体の政策は、あくまでも決定権を持ち、結果に対してアカウントビリティを果たさなければならない主体が決定しなければならない。責任の主体を曖昧にした政策形成は避けなければならない。

4. ガバナンスの発想と自治体政策

前節において問題発見能力に裏付けられた政策形成の必要性を強調したが、実際に生み出された政策には何が期待されているのだろうか。この問いに答えるためには、地方分権の流れの中で地域に起こりつつ変化について、もう一度目を向けておく必要がある。それは、権限や財源の移譲という制度の側面での分権化と並行して、あるいはそれと連動して起こっているガバナンスに対する関心の高まりである。

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⁵⁾。したがって、その定義については踏み込んだ検討が必要であるが、本章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別稿に譲る⁶⁾。ここでは、従来から筆者が使っている次のような定義を使うことにする。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、このうち特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。

5) ガバナンス概念を整理したものとしては、Ji 政住昭「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2巻第1号、2000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している、R. A. W. Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, 1997. や P. Hirst, "Democracy and Governance," in J. Pierre (ed.), *Debating Governance*, Oxford University Press, 2000. も併せて参照。

6) 拙稿「地方分権の展開とローカル・ガバナンス」(『同志社法学』第54巻第3号、2002年)において、前注に示した文献等を検討しながらガバナンス概念の整理を試みている。

もっとも、最近ではガバナンスの訳語として「協治」（ないし「共治」）が使われることが増えてきている。「協治」という訳語の前提には、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、政府部門（具体的には行政）と民間との協働のもとに公共の問題解決が図られている状態を想定している。もちろん、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指摘されてきた。例えば、経済政策や産業政策の分野を中心として形成されている政官財の密接な結びつきを「鉄の三角形」と呼ぶことはよく知られている。政策ネットワークや政策コミュニティと呼ばれるものも、利害関係が強いアクターが政策をめぐって形成する共同体に注目した概念である。それゆえ、利害関係や政治的影響力などの強弱によって参加資格が限定された閉鎖的なネットワークが想定されている。それに対してガバナンスは、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協働関係を前提としている。

近年、行政改革を進める中で、民間の発想やノウハウに対してきわめて高い信頼と期待が寄せられている。そのため、これまで政府部門が供給していた公共サービスを、民営化や民間委託を通じて民間部門へ移管することが急速に進んだ。また、従来は公共サービスを行政が供給していたのに対して、NPOやボランティアがサービス供給を担うようなケースが多くなってきている。さらには、行政が関心を示さなかったような問題や対応が難しいと躊躇しているような問題に対して、住民やNPOなどが主体的に取り組むことも増えてきた。つまり、公共性があると全て政府部門が担当するという従来の常識的な理解とは異なり、公共の問題解決に様々な民間の主体が関わるようなケースが珍しくなくなっているのである。そこでは、政府部門の行政と民間との間で意見の対立や相互不信が見られることがあるが、少なくとも理想論としては、行政と民間が協働することが求められている。それがガバナンスの一般的な前提だと言えよう⁷⁾。

7) 政策形成や公共的サービスの供給が民間に任されることが増えれば、今度はそのような機能を担う民間に対する公的な統制や責任の確保が問題となる。つまり、公私の領域を越えた統

地方を中心に徐々にこのような意味でのガバナンスが生まれつつあるとはいえ、このようなオープンなネットワークや行政と民間の協働は未だ理想に過ぎず、非現実的であるかもしれない。実際、前述のように行政と民間の間には相互不信があることの方が多い。また、ほとんど公共の問題については既に行政が関与しているので、民間は公共の問題解決においては新参者に過ぎず、行政が圧倒的に優位な立場を維持していることが多い。そのような現実を踏まえると、対等平等のパートナーシップや協働ということを強調したガバナンス概念は、実態を無視した実用性のないものになりかねない。

公共の問題を解決するためのネットワークが、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。例えば、地域に古くから伝わる伝統文化がすたれてきている時に、それを保存して継承していこうとして、地元の有志が集まって保存会を作って活動を始めたとする。それは、任意の小さな組織であるが、徐々に仲間が増え大きな組織になり、その活動を地元自治体が支援するようになる場合がそれに当たる。

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行政であることが多かったのである。行政が用意した介護保険制度とケア・マネージャーによる介護認定などの仕組みを前提に、NPOやボランティア、あるいは介護サービス会社が加わって介護サービスの供給ネットワークができあがっているのがその例である。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⁸⁾。

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できる。

8) 公共政策を巡るネットワークが形成され、そのネットワークが発展していくプロセス、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100巻第5・6号、1991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、政策実施におけるネットワークを政策過程の展開

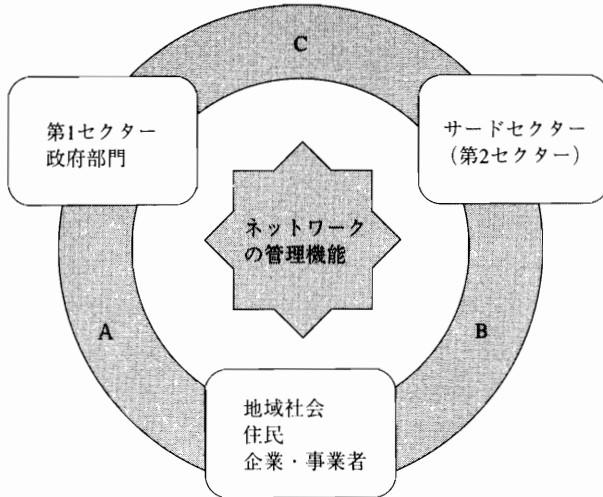
問題提起をし、マスコミに働きかけたり仲間を募ったりし、徐々に当該問題に関心を寄せる人を増やしていくことによって世論が喚起されると、まず争点ネットワーク (issue network) が形成される。争点ネットワークが一定の期間継続していると、次第に具体的な解決策を検討する動きが組織的に展開するようになる。このような解決策の策定の際に形成されるのが組織間政策ネットワークである。多くの場合、このネットワークを構成している組織の中心は政府組織であるが、住民参加が確立していくと、サードセクター (市民セクター) の組織の割合が大きくなることも考えられる。この組織間政策ネットワークの中から生み出された解決策 (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げりに支えられるが、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。このような現実を前提とすると、ガバナンスには単に「協治」という言葉で表現しきれない幅広い意味が含まれると考えるべきではないだろうか。ネットワークの生成とその維持・管理に関わる機能をより重視した概念として使う方が良い。そのようなネットワークの管理機能に注目したガバナンス概念を図示すると図4のようになる。

ガバナンスにおける主なアクターは、第1セクターの政府部門 (その中でも特に行政)、第2セクターに属する企業、サードセクターと称される NPO や市民団体、それに一般の住民などが考えられる。これらのアクターが色々な立場で関わりを持っている。図4では、地域社会や住民、事業者に対して、政府部門がサービスを供給したり規制を加えたりするとともに、住民や

の中で捉えているので、基本的には政策ネットワーク一般に応用可能な論議であると考えている。

図4 公共空間の協働管理としてのガバナンス



事業者が政府部門に税や料金を支払うといった関係がAである。これは従来からよくある関係である。それに対して、最近ではNPOや市民団体が地域社会や住民に対して公共的なサービスを提供し、それに対して住民から料金が支払われたり、活動に対して金銭的、人的支援をしたりするということが増えているが、それらは図のBにあたる。そして、公共サービスの提供を中心に注目されるようになってきているNPOや、PFI方式で自治体との関係が増えつつある企業等との間で、政府が許認可、補助、委託などを行い、NPOや企業が受託や分担という形で政府に協力するという関係が図のCの部分である。

このように多くのアクターが様々な関係を結びつつ、地域における問題解決に相互作用、相互補完をしているのが、問題解決のためのネットワークである。このネットワークは、法令などによって作り出される場合もある。例えば、地域における介護サービスの供給に関わるネットワークは、その基本形を法令が定めている。しかし、そもそも法令がないところに新たなネットワークが生まれる場合もある。地域住民が主体的に伝統文化の保存活動を展開したり、子育て支援のサークル活動を拡大したりするうちに、行政も巻き

込んでいくこともある。したがって、どのようなアクターがどのような関係を結んでネットワーク化するのが適切かといったことや、ネットワークが存続するための資源をどのように調達するかといったことを、誰かが責任を持って、かつネットワークのメンバーに信頼されながら進めなければならない。それがネットワークの管理機能であり、ガバナンスの中心なのである。そして、この管理機能が有効であり、かつネットワークのメンバーが正当性を認めている時に公共空間は安定していると言える。そのような状態が維持されていることをガバナンスが確立していると言うことができよう。

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に政策形成や事業実施をとらえ直そうとする概念として理解することができる。したがって、ガバナンス概念が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をしなければならない。そして業務遂行の形態の変更が必要になる。すなわち、問題に応じてどのようなネットワークが望ましいのか、そのネットワークの管理機能はどのセクターのどの組織が担うのが妥当なのかといったことを検討した上で、政策形成を進めなければならない。実際にネットワークのメンバーになりうる組織や団体が、どの程度存在しているのかを把握することは難しい。ましてや、ネットワークの管理機能を担える組織や団体はどれかを確認することはもっと難しい。しかも、政策分野ごとにガバナンスの形態が確定しているわけではなく、民間セクターの発展状況が異なれば、地域や時期によってガバナンスの形態は様々に変化するので、最適なガバナンスを見いだすのは相当の努力と能力が必要になるだろう。

したがって、ガバナンスの下での行政の政策形成で求められることは、まず、住民指向という発想である。これは、NPM (New Public Management) 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、住民をサービスの受け手ないし消費者として捉える発想が強い。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に注目する。しかし、ここでいう住民指向の発想とは、住民は、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

という発想である。そのような発想に立つと、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。したがって、住民ニーズを数量的統計データで把握するだけでは不十分である。

また、自治体の行政は統治の主たる担い手であるということではなく、ガバナンスを担う1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、公共の問題を解決しようとするネットワークを構成する数ある主体の1つである。したがって、常にネットワークの管理機能を行行使するのが行政であるとは限らないという前提を持たなければならない。もっとも、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行政である。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。

5. おわりに

地方分権の進展は自治体に高い政策形成能力を求めるようになってきている。その要請に応えるために自治体の行政は最大限の努力をしなければならないことは言うまでもない。人口規模が大きく行政職員の数が多い都市自治体は、政策形成能力を高めることが可能である。なぜならば、組織規模が大きいかはそれ自体が能力を大きくするからである。都市自治体ではかなりの程度まで専門分化が進んでおり、職員は特定の業務に専心して、業務に関する知識・情報を蓄積したり、担当業務に関わる問題意識を持ったりすることも可能となる。反面で、人口が数千人の町村では、ひとりの職員が複数の業務を担当しているが、このような状況では日々の業務を処理することに忙殺され、政策形成のために時間と頭脳を割く余裕が生まれにくい。

しかし、規模の大きな自治体の行政組織でも、政策形成能力が高まるとい

うのは単なる可能性に過ぎず、実際に都市自治体の職員の意識がそこまで政策形成に向けられているかどうかは検討の余地がある。規模の大小を問わず、行政職員は政策形成だけをしているのではなく、むしろ事業の執行業務を担当していることが一般的である。したがって、職員の意識が大きく変わらなないと、政策形成の可能性はなかなか開けないだろう。日常業務の中心が事業であっても、その業務の中から社会や住民の中にある問題を見つけ出そうという発想がなければならぬし、見つけた問題をただ事実として認識するのではなく、分析を加えていこうという姿勢が必要となる。このような意識や努力は、従来の本来業務の視点からすると、余計な業務や役割になる。そして、本来的でない余計なことをすると、評価されるどころか、マイナスに評価されることが多い。余計なことをしてマイナスなるより、決められたことを無難にこなしてゼロ評価をされる方が安全であるというのが従来の行政組織であった。いわゆる事なかれ主義とか、安定志向を生み出すのである。このような実態を根本的に変えようという意欲的な意識が必要になるのである。

また、今日、自治体に求められている政策形成能力のすべてを行政だけで賄うのは難しいということも認識しておかなければならない。問題発見を事業実施の現場で行うことが可能であるとしても、発見した問題を分析したり、関連する情報を収集したりするには、それなりの専門性や、集中的な処理業務が必要になる。しかし、行政ではそのような専門性を常に最新、最高のレベルで維持しておくことは難しいのである。そこで、前述のように、政策形成の一部を地域の政策シンクタンクが担当するのが合理的となる。

自治体を構成する議員の意識と能力も重要である。現実には多くの最終決定権が議会にあるのは紛れもない事実である。国レベルであれ地方レベルであれ、世の中の問題を行政の責任にし、行政をスケープゴートにする風潮があるが、政治家の責任は行政よりも大きい場合が多いのではないか。とりわけ、自治体の行政では、部分的ではあるものの徐々に政策形成への取り組みが始まっているが、議会で容易に否決されてしまうことも想像に難くない。議員が特定の地域や利益団体の御用聞き役をして、利益誘導や仲介役をしているだけであれば議会などない方がましである。また、行政の監視と称

して重箱の隅をつつくような細々とした問題を取り上げて溜飲を下げているような議員も、きわめて物足りない。その役割、責任からすれば、議員こそ行政以上に高い政策形成能力を持たなければならない。

そして、言うまでもなく住民にも政策的な発想が求められる。目の前の不都合を解決するだけで満足するのではなく、住民といえども問題の本質を捉える姿勢や発想が必要である。さもないと、住民の要求に「正面から」応える行政が立派な行政という理解が広まり、問題が深刻になっていることに誰も気づかないまま時が過ぎることになる。あるいはまた、声の大きな者、要求がうまい者の利益は重視されるが、次世代のことを考えた提案には十分な配慮がなされなくなる。

行政も議会もそして住民も、物取りの発想、たかり、依存の体質を払拭しなければ、今日の分権時代の自治体に期待されている政策を立案し効果的な事業を実施していくことは不可能である。自治体の公共政策は大きく様変わりしつつあり、様変わりしなければならないのである。