

市民社会・国家とガバナンス

山本 啓

要約

いま国民国家においては、クワンゴ化、分権化などによって「国家の空洞化」が進行しており、「ガバメントからガバナンスへ」という動きがみられる。これは、ガバナビリティを、もっぱら国家や政府としての公共セクターが担うのではなく、民間営利セクターや民間非営利セクターも分担するという事態の進行を背景にしている。この点をめぐって、修正タイプの新制度論は、国家と政府がコアとなり、政治行政システムのハイアラキー内部の改革によって、ガバナンスの問題を解決できると考える。それにたいして、政策ネットワークのニュー・ガバナンス論は、市民社会を構成する多様なアクターとしてのステイクホルダーの存在に注目し、そのネットワークの形成によって、ガバナンスの内実を向上させていこうとする。対極的な両者の考え方は、「ガバメントによるガバナンス」か、「ガバメントを包摂するガバナンス」かに集約される。しかし、ガバナンスは、諸アクター間の合意形成が不調に終わる「ガバナンスの失敗」の可能性を秘めており、さらにメタ・ガバナンスによって解決が試みられなければならない。だが、メタ・ガバナンスも失敗する可能性がある。このことを解決するには、アカウントビリティと責任性、モニタリング機能を備えたステイクホルダー・アソシエーションの拡充によって、社会統合を拡大し、政府・官僚制のシステム合理性をモニターし、システム合理性と社会統合とのシナジーをはかる必要がある。

キーワード：ガバナンス，ガバメント，ニュー・ガバナンス，修正タイプの新制度論，ニュー・ガバナンス論，ガバナンスの失敗，メタ・ガバナンス，ステイクホルダー・アソシエーション

1. はじめに

マックス・ウェーバーは、『プロテスタンティズムの倫理と資本主義の精神』のなかで、最後の石炭1トンが燃えつきるまで、人間は「鉄の檻」に囚われていく運命にあるとして、官僚制国家や市場組織の合理性に絡めとられていかざるをえないことに危惧の念を表明した。だが、その一方で、『職業としての政治』では、ウェーバーは、拍手喝采機関にすぎない議会をみかぎって、官僚制を「マシン」として駆使していく大統領制に期待をよせざるをえなかった。

ユルゲン・ハーバマスのターミノロジーを援用するならば、官僚制や市場のシステム合理性にもとづいた生活世界の官僚制化と貨幣化による「システム統合」がもたらす内的植民地化を超えていく社会統合の方途を、ウェーバーは、社会国家としてのワイマル共和国のトップダウン・デモクラシーに委ねようとしたといえるだろう。

では、その帰結はどうだったのか？ ウェーバー自身もその起草に関与したといわれるワイマル憲法は、例外状況に対処するために大統領の独裁条項（第48条 大統領緊急命令権）を設けた。この共和国においては、安定した議会多数派は形成されず、政権はたえず不安定で例外条項が乱用され、結局はヒトラーに率いられたナチスの政権獲得に道を開き、1933年の授権法によって憲法そのものが停止されてしまうという末路を迎らざる

るをえなかった。ウェーバーが期待したトップダウン・デモクラシーは、ドイツという社会国家システムに、市民社会という「下からの補完性」をビルトインすることはできなかった。そして、国家と市民社会との対抗的相補性を補完性の原理として社会統合の基軸にすえていく理論枠組みを構築できなかった点で、ウェーバーのトップダウン・デモクラシーもまた未完のプロジェクトに終わったのである。

今日、市民社会と国家、そして両者をカバーするガバナンス（統治）について語る際には、ウェーバーが失念した「下からの補完性」をふまえた社会統合を念頭におかなければならない。しかも、ハーバマスのように、コミュニケーション的理性にもとづく合意形成とシステム合理性を対極において、コミュニケーション的理性のみが社会統合の基盤になるるのであり、それによってシステム合理性を払拭することができるのだと考えるのではなく、両者のシナジー（相乗効果）が社会統合をもたらすと考える必要があるだろう。その両者のシナジーに枠組みを与えることが、ガバナンス論に求められる課題なのである。

2. ガバメントからガバナンスへ

2.1. 国家の空洞化とクエンゴ

かつて、国民国家は、同質的な一体性を保持しており、それを保持していくためのコアが政府であると考えられていた。だが、今日では、複雑で複合的なファクターを抱え込んでいるというのが、むしろ国民国家の常態であるといっていいたいだろう。そのため、国民国家の政府については、みずからが漕ぎ手としてあらゆることをおこなうのではなく、その複合的なファクターを調整する「かじ取り」をおこなうためのコアであるという位置づけへと大きく変化した。こうした国民国家とその政府の役割をめぐる認識を変更していくにあたっては、「ガバメントよりも、ガバナンスを」(less government, more governance) と強調したデービッド・オズボーンらの貢献があったことは、すでに周知のとおりである (Osborne and Gae-

bler, 1992 : 34)。

したがって、日本の場合がそうであるように、国民国家がその同質的な一体性に固執するあまり、その保持を自己目的化してしまうならば、移民や亡命者をかぎりなく排除し、参政権などの制度的な権利の付与を制限する一方で、帰化という同化政策によって同質化を進めていくという恣意的な措置をとることによってしか、その実現が不可能な状況になっているのである。

じっさい、20世紀においては、ガバナンスをおこなう力量をただ一つ備えているのは国民国家ないしは主権国家であり、そのボーダーの内外においてガバナンスをおこなうことができる主体ないしはアクター、すなわちガバナビリティ (governability : 統治能力) を発揮することができる主体ないしはアクターは、国家とその政府だけであるという認識が一般的だった。けれども、21世紀のグローバル社会においては、人、モノ、資本、技術、情報が国民国家のボーダーを越えて地球全体を行き交い、飛び交っている。たとえば、ハーバマスはこういう。

「交通とコミュニケーション、経済的生産と金融、技術と武器の移転、とくに環境リスクと軍事リスクのグローバル化は、国民国家の枠内においても、また従来の主権国家間の取り決めという方法によっても、もはや解決しえない問題を提起している。このままでは、国民国家がもつ主権性の空洞化 (Aushöhlung der nationalstaatlichen Souveränität) が進み、超国家レベルの政治的行為能力 (politische Handlungsfähigkeiten) を創出し、拡大していかなければならなくなるだろう」(Habermas, 1996 : 129-130/訳 129-130 訳文は変更した)

そして、超国家組織 (supra-national organization, trans-national organization) はもちろんのこと、地域 (region)、地方 (locality)、都市 (city) の諸組織、さらには NGO (非政府組織) などサブ・ナショナルなレベルの組織でさえ重要な役割を担うアクターとして登場しており、場合によっては国民国家をバイパスしていくといった状況さえ目の当たりにするようになっている。

こうした状況は、ヒルシュがいうように、民間組織の「国家化」(Staatwerden)、国家の「民間化」(Privatisierung) を意味している (Hirsch,

2001：15)。国家のこうした現象については、ローズのように、「最小国家」(minimal state) とか、「国家の空洞化」(hollowing-out of the state) と表現することができる (Rhodes, 1997：45；Rhodes, 2000a：254)。また、ハーバマスがいうように、「国民国家の主権性の空洞化」さえもたらされるのかもしれない。というのは、国民国家とその政府がその構成メンバーの集合的な利益や利害関心の実現をそのボーダー内外において排他的に担うことができるという考え方が、21世紀のグローバル社会の現状に相応していないのはたしかだからである。

しかし、その反面で、ヒルシュのいう「拡大された国家」(erweiterter Staat) が、「中央政府の手足」(arm's length of the central government) となって補完性の原理を上から実現している様態をさしているを受け取ることもできる。たとえば、QUANGO (quasi-autonomous non-governmental organization：半自律的非政府組織) や GONGO (governmental organized non-governmental organization：政府系 NGO) などのような、国家でもない、市民社会でもない、中間領域に属する組織が多様に存在していることが、上からコントロールする力が弱まり、その権威が失われているといった、国民国家と中央政府にたいする批判をかわす根拠にもなっている。

グリアたちがいうように、さまざまな目的を抱える政府からただ一つの目的をもつだけの第二次的組織に公共サービスの提供やマネジメントを委ねることによって、効率化とコストの削減をはかることができ、公共財の配分に関して責任分担してもらえると利点があるのはたしかである (Greer, Hoggett and Maile, 2003：42)。

それにたいして、たとえその場合でも、クワンゴは政府から相対的に自立した自由な運営権限をもっており、みずからの責任でサービスを提供しているのだ、とティールは強調する (Thiel, 2001：5-7)。しかしながら、このことは、あまりにも大きすぎる政府なのではなく、むしろ小さな政府を志向していることを逆に印象づけるエビデンスにもなっているのである。

日本の場合にも、こうしたクワンゴにあたる特殊法人や公益法人の多くが、本来ならば公共セクターの領域に属するにもかかわらず、公私ミック

スの組織とサービス提供の形態を備えているために、民間非営利セクターとして分類することができるのかどうかということがつねに論議的になっている。ティールは、「クワンゴ化」(quangocratization)、すなわちクワンゴの増殖と拡大という現象について、オランダやドイツの例をあげながら、クワンゴが市民に近いところに位置しているために政府官僚制によるよりも政策が遂行しやすく、また政府官僚制よりも市場に近いところに位置していることもあって、政治家も政策の遂行主体として委ねやすいのだとするプラクティショナー (実務家) 理論にたいして、実際にはクワンゴ化はかつての官僚制の部局やその仕事と分離され、見せかけの政府のダウンサイジングがおこなわれているにすぎないのであり、クワンゴは政府官僚制の「補完的な執行主体」(supplementary executive agent) なのだ指摘する (Thiel, 2001：205, 208-209)。

日本でも、国立大学のエージェンシー化 (独立行政法人化、すなわち国立大学法人化) は、まさにこうした見せかけの政府のダウンサイジングによるクワンゴ化を意味しているだろうし、外務省—JICA (独立行政法人国際協力機構)—政府系 NGO (ジャパン・プラットフォームなど) という政府—クワンゴ—NGO の系列化に、ティールが指摘するクワンゴ化と補完的執行主体のエビデンスを重ね合わせることができるだろう。

こうして、かつてほどではないとはいえ、国家とその政府こそコアの位置にあり、その役割を果たしつつけているのだという考え方が勢いを失ってしまったわけではないとする見解に論拠を与えることになる。ウェイスは、国家の自律性の喪失、トランスナショナルな資本に立ち向かう政府の無力さ、組織原理としての国民国家の衰退など、国民国家の主権性や一国経済を運営していく中央政府の基盤が掘り崩されてしまったとする「国家の否定」(state denial) の考え方にたいして、「国家の復権」(bringing the state back in：BSBI) を唱える論者の一人である。グローバリゼーションが経済のガバナンスの強化を強制するかぎり、技術の変化に対応し、国際競争において優位に立つための適応戦略の政策形成をおこない、国内の諸制度を整え、リスクを吸収しうるのは国家だけなのだ、とウェイスはいう。彼女によれば、国内

のアリーナにおいては、国家と市民社会との新たなシナジー（相乗効果）が生まれており、そのことによって、市民社会の諸集団の活動が効果を発揮することができる配置がもたらされているのである（Weis, 1998: 2-3, 5-6; Weiss, 2003: 26-27, 316）。

このように、クワンゴ化という現象は、国民国家とその政府がコアとしての力を発揮しつつける必要があるのだとするウェイスのような考え方にたいしても論拠を与えていることが確認できる。だが、問題は、それをどの程度のものだと考えるのかということである。

2.2. 政府セクターと民間セクターとの対抗的相補性

日本の現状をふまえてみればよくわかるように、パターンリスティック（父権主義的、温情主義的）に上から国民全体の面倒をみるという戦後一貫して存在してきた福祉国家＝行政国家のハイアラキーは、国家の財政危機によってほぼ解体しつつある。そのため、1980年代以降、規制緩和、民間活力の活用、分権化といった一連の政策展開によって、一元的なハイアラキーによるリニアな指揮命令関係に修正をくわえるマイナー・チェンジが試みられてきたのである。それは、コアをかたちづくってきた国民国家とその政府が多元化を容認せざるをえなくなった結果もたらされたものである。そして、イギリスのサッチャー主義にならって市場原理を導入することによって財政と権限の分散化をはかる一方で、国家とその政府による政治的支配のハイアラキーを温存しようとする、いわば中間地帯戦略がとられていったわけである。

したがって、国家とその政府によって上からすべてが一元的に管理されていくわけではないこの構造については、20世紀はじめの多元的国家論（国家多元主義）がおこなった諸社会集団の調整役として国家を位置づけることで、国家が他の社会集団とは異なっており、その意味において国家が優位性をもつとする考え方が、現状の国民国家とその政府のあり方をいちばんよく説明しているといえる。もちろん、かつてローウィの批判的多元主義が「利益集団自由主義」（interest-group liberalism）と批判したように、クワンゴ化は、既得権益を保持する利益集団が圧力団体として互

いに配分の多寡を奪いあう捕虜理論のレベルに陥ってしまう危険性もある。だが、そうかといって、ローウィの「依法的民主主義」（juridical democracy）のように、厳格な法の形成と適用、すなわち法制度化を求めただけの規範主義ではまったく代替案にはなりえないのである（Lowi, 1979: 50-51, 298-300）。

そこで、国家とその政府に、他の社会集団にたいする同等な存在性格と、調整機能をもつという相対的な優位性を認めたらうと、公共セクターとしての国家・政府（中央政府、地方政府）と、その他の民間営利セクター（市場、企業）や民間非営利セクター（NPO、コミュニティ集団）とのあいだの関係性について、ガバナンスの能力、すなわちガバナビリティ（統治能力）がどれだけ備わっているのかという視点から、対抗的な相補性として位置づけていくことが求められる。真の意味での補完性とは、上下関係や優劣関係を前提にしたものではなく、互いに自律した対等な関係を前提とした相互補完性、すなわち相補性のことであるが、ガバナンスという概念についても、相補性、しかも対抗的な相補性がメルクマールになるといえる。

ガバナンスをおこなっていく能力を十全に備えており、究極的に正当性を確保できるのは政府、とりわけ中央政府であり、中央政府がその他の政府である地方自治体を、あるいは企業やその他の社会集団を、上からの指揮命令関係を温存するハイアラキーにもとづいてコントロールしていくという「伝統的なかじ取り概念」に依拠して、ガバナビリティ（統治能力）について責任を負えるのは国家と中央政府だけであると決めつける発想は、いまだに根強いものがある。けれども、旧来型の福祉国家のパターンリスティックな一元性への回帰そのものがすでに不可能であり、ノスタルジーにすぎない以上、オルタナティブを探っていくための不可避的なロードマップとして、こうした現況をブレイクスルーしていくことが求められるのである。

「ガバメントからガバナンスへ」という転換について論じる場合、ガバナンス論と公共圏論ないしは公共空間論を理論的に精査することが重要なのは、この点においてである。しかしながら、本稿では、論点を拡散させないために、公共圏につ

いてはふれないことにする。ここでは、ガバナンス論の二つの潮流について理論的な精査をおこなうことによってロードマップの一端を明らかにしていくことにしたい。

3. ガバナンスの理論的位相

3.1. ガバナンスとコー・ガバナンス

ジェソップは、ガバナンスは、公共圏 (public sphere) と私圏 (private sphere) との調整という問題を解決するものとして魅力を発揮しており、その点で規範的な意味をもつという (Jessop, 2003 : 103-104)。

ここでは、こうした抽象的な議論は回避することにするが、もちろんガバナンスは多義的な概念であり、狭義の意味では権力が行使される様態としての統治活動のことをさしている。したがって、政府の比重が弱まり、権力行使の様態が多元化している状況を漠然と表現しようとする意図をもって、ガバナンスに「共治」や「協治」という表現を与えるのはまちがいである。それは、あくまでもガバナンスの様態の多様化・多元化にすぎず、「共治」や「協治」を意味しないからである。さらに、官という公共セクターが主導して、民という営利、非営利の民間セクターがそれを支えるといった権力行使の様態を「ガバナンスからガバナンスへ」という表現にあてはめて、補完性の原理を解釈する向きもあるが、それは的を射たものではない。

ガバナンスとは、超国家 (transnational)、国民国家 (national)、サブ国家 (sub-national)、それぞれのレベルのアクターが *governability* (統治能力) を発揮し、*governing* (統治活動) を遂行している様態を意味している。この点について、アンネ・ヒェールは、EU や IMF にみられるように、国家が域内におけるあらゆる決定形成の権限を保持するとする主権性の概念が社会と経済の発展によって挑戦を受けており、社会と経済の二つの領域においてその権威を失っていると、国家が主要な制度やアクターであることを前提としないで統治をおこなうやり方がガバナンス

であると強調している (Kjaer, 2004 : 3-6)。

いずれにせよ、ガバナンスという概念が衆目を引きつけるのは、国民国家の内外において、政府と非政府との相互依存がますます増大しているからであり、あとでふれる政策ネットワークのニュー・ガバナンス論が登場してきた理由も、決定形成における非国家アクターの役割が増大していることの反照なのである。

したがって、国内レベルにおけるガバナンスの様態としては、政府＝公共セクターと、民間営利セクター (企業)、民間非営利セクター (コミュニティ組織、NPO など) という非国家アクターによるガバニング (統治活動) がオーバーラップしている状況にあるといえる。こうした三つのアクターによるガバナンスを、*co-governance* (共治・協治) と名づけることができるだろう。すなわち、公共セクター、民間営利セクター、民間非営利セクターのそれぞれがガバナビリティ (統治能力) を発揮し、公共空間においてオーバーラップしている様態である「コー・ガバナンス」をさすものとして、「共治」や「協治」ということばを用いるべきなのである (山本, 2000a, 2000b)。

たとえば、ローカル・ガバナンスの場合には、公共セクターであるローカル・ガバメント (地方政府) によるガバナンス、民間営利セクターである企業によるコーポレーション・ガバナンス (企業による地域貢献としての統治への参加)、そして民間非営利セクターである NPO やコミュニティ集団によるコミュニティ・ガバナンス (市民による統治への参加) という三つの活動領域が、互いにオーバーラップする「コー・ガバナンス」 (共治・協治) の領域を、「新しい公共空間」と名づけることができるわけである。

地域デザインというマネジメントをおこない、地方や地域における統治としてのローカル・ガバナンスを担っていく主体は、公共セクターとしての自治体であるとともに、民間営利セクターとしての企業、民間非営利セクターないしは市民セクターとしての NPO でもあるわけであり、これらが相互行為を交わし、交渉しあい、協働しあいながら対抗的相補性をかたちづくっていくのである。こうした定義づけによって、ローカル・ガバナンス (地方・地域における統治) を担っていく一方の主体である公共セクターとしての自治体・行政

と、もう一方の主体である地域住民による統治への参画としてのコミュニティ・ガバナンスとの関係性が明確になる。もちろん、ローカル・ガバナンスとコミュニティ・ガバナンスとの相関性については、わたしの独断ではなく、ジェリー・ストーカーなどの議論をふまえたものである。

ストーカーは、複合的システムが求められる状況のなかで、地方自治体がNPMのような狭い効率性をめざすだけでなく、市民や住民の福利を最大化するという「公的価値」(public value)の実現をめざして広範な役割配置をおこない、他のアクターとのパートナーシップをつくりあげ、コミュニティにおける多様な利害とサービス提供の要求にこたえ、多様なステイクホルダーをひきよせるアンブレラの役目を果たすという意味で、「ネットワーク化されたコミュニティ・ガバナンス」に注目する(Stoker, 1999: 15-16; Stoker, 2004: 26-27)。もちろん、ストーカーは、コミュニティ・ガバナンスがガバニング(統治活動)として明確な枠組みを与えられているわけではないことを承知している。

3.2. 修正タイプの制度論

そこで、ガバナンス概念であるが、ここでは修正タイプの新制度論とニュー・ガバナンス論(政策ネットワーク論)の二つの潮流について吟味していくことにする。この場合、ピッツバーグ・グループを率いるガイ・ピーターズに関しては、新制度論者にたいして距離をおく姿勢を示しているものの、新制度論の枠内においてその改良を志向する修正タイプという位置づけを与えることができるだろう。

ヒェールは、ガバナンス分析はどのようなルールにしたがって公共財の運用が計画され、実行されるのか、その過程を追究するものであるが、制度論には変化の要素、政治的实践の変化という視点が欠けているから、この変化の視点を導入して、政治ゲームのルールが意味するものを追究するところにガバナンス分析の意義があると考え(Kejaer, 2004: 10)。

けれども、ヒェールの批判の対象とされる旧タイプの新制度論を代表するジェームズ・マーチとヨハン・オルセンは、制度論について、ルールの設定、ルールの適用、ルールの施行を前提とし、

制度がどのように政治行動に影響するのか、制度がどのように生じ、変化するのかを主要な関心事とすると述べている(March and Olsen, 1995: 6)。

これにたいして、修正タイプの新制度論者であるピーターズは、新制度論を規範的制度論、合理的選択論、歴史的制度論、経験的制度論、社会的制度論、利益維持の制度論(利益集団を中心にした政治過程論)、国際的制度論の八つに分けて、とくにマーチとオルセンの名前をあげながら批判的な検討をおこなったうえで、新制度論の欠点は制度そのものをうまく説明できていない点にあるとする(Peters, 1999: 150)。さらに、政策がもたらす成果と政治的な成功とを区別する最良の方法は公的な制度が国家において果たす役割を強調するところにあるというのが、新制度論のよりどころであるとも批判する(Peters, 2000a: 48)。

しかし、逆に、中心をなす政府が社会を構成する諸組織とのあいだで互いに受容しうる決定形成をおこなっていくことができるように相互行為を交わしていくわけであるが、政府、とくに中央政府の導きに依存しなくとも、社会の諸組織みずからが取りをおこなっていくことができるのだろうか、とピーターズは疑問を投げかける(Peters, 2000a: 36)。つまり、旧タイプの新制度論が国家によるガバナンスを強調することを批判しつつ、ガバナンスの中心は国家や中央政府でなければならないというアンビヴァレントな言い方をするのである。

このように、ピーターズは、国家が果たす役割を重視し、強調する新制度論を批判しながらも、その一方で、中心をなす政府の導きなしに市民社会や民間セクターがみずから取りをおこなうことができるという考え方にたいしても批判的なわけであり、そのかぎりにおいては、みずからも国家と政府を中心にすえる新制度論の枠内に取まっているといえる。したがって、ピーターズのポジショニングは、修正タイプの新制度論ということになるのである。

ピーターズはまた、こうもいう。政府中枢機関が他の公共セクターにたいしてはその構造と行動を変化させるよう説きつける一方で、みずからの構造と行動を変えていくことはほとんどおこなわずに、規模を拡大し、権力を集中させようとして

きた。それにたいして、公的な官僚制に依存してきた政府の非効率性の重荷を軽減する改革努力がこれまでおこなわれてきたが、多くの改革努力は政府の平均的従業員（＝作業部門）が決定形成をおこない、みずからの職務をよりいっそうコントロールできる権力を付与し、容認していく方向性を志向してきたのであり、政府の恒久的な成員（＝官僚）の公共サービスに関わる権力を削減し、選挙で選ばれた政治的公職者（＝首長や議員）や指名された政治的公職者（＝シティ・マネジャーなど）の権力を高めていくことが、ガバナンスの問題を解決していく方法なのである（Peters, 1998：84, 90-91）。

この文脈からもわかるように、ピーターズは、国家とその政府というコアへの一元化には反対を表明するものの、官僚制とそのハイアラキーを維持すべきだと考えている。だが、その非効率性を是正していくためには、民間セクターにならった「マネジャーにマネジメントをおこなわせる」というNPM（新公共マネジメント）のマネジャーリズムの導入をふまえて、(1)ハイアラキー内の作業部門、すなわち顧客である国民や住民にいちばん近いところにいる下位の行政公務員に公共サービスの提供についての決定権限を委譲し、ハイアラキー内ボトムアップの決定形成システムをつくりあげること、(2)国民や住民から選挙で選ばれた首長や議員、あるいは官僚よりもマネジメント能力のあるシティ・マネジャーなどに権限を委譲し、行政運営の透明性と効率性を向上すること、これらがガバナンス改革の鍵を握っていると強調するのである。

そして、ピーターズは、各国の比較分析をおこなったうえで、「エージェント化」(agentification)、すなわちクワンゴ化が行政の分散化を意味し、政策形成の分権化と政策遂行の自治体レベルへの権限の移譲をもたらし、また、NPMのマネジメント手法が導入されたことによって、顧客がガバナンスの過程においてプレイヤーとしての役割を果たすことが期待されるようになったと考える。

たしかに、NPMからPPP（公民パートナーシップ）への転換という流れのなかで、顧客である国民や住民がガバナンスを担うプレイヤーやアクターとして登場するという点については、日本で

も実現の方向性に向かい始めている。しかし、すでにみておいたように、クワンゴ化は見せかけの権力の分散ではあっても、政策形成の分権化と政策遂行の権限移譲を大幅にもたらしたとはいえない。政策形成の分権化と政策遂行の権限移譲について、ピーターズとピエールは、キャリア官僚の権力が削がれて、政治家やマネジャーへの権力シフトがうかがえること、また議会に権力が還付されつつあることを強調する（Peters and Pierre, 2001：2, 6, 8-9）。けれども、日本にかぎって言えば、中央、地方を問わず、政府官僚制から政策形成と政策遂行の権限が議会に移譲されていくといった展望は、現在のところまったくないといわざるをえない。

ところで、ピッツバーグ・グループの一人であるピエールも、ガバナンスとは国家にたいする内的、外的な挑戦にもかかわらず、政治制度の「かじ取り」の役割をいかに維持するのかということであるが、政治制度がガバナンスについての調整を独占することはないとして、国家と中央政府というコアへの一元性を否定する見解を示している。すなわち、国家の伝統的な権力基盤が失われていくように見える一方で、国家が必ずしも中心をなす手段に依存しなくとも集団利益を明確にし、追求していくことができる代替戦略は存在しており、ガバナンスの形態が公私協調（public-private co-ordination）という交渉のかたちをとりはじめたことで、フォーマルな機関がインフォーマルな機関により依存する構造ができてきていると考える。したがって、ガバナンスという問題が注目されているのは、国家の崩壊の証拠なのではなく、むしろ国家には外的な変化に適用していく能力があるという証拠なのだと言明するのである（Pierre, 2000：2-4）。

つまり、ピエールは、ガバナンスという概念が、(1)国家の外的環境の変化にたいする適用という経験的な現れであり、(2)社会システムの調整過程において国家が果たす役割という理論的な表現であるという二重の意味をもつというのである。それは、国家の内部において、規制緩和、民営化、分権化の推進、NPMの導入、半自律的なエージェント化（クワンゴ化）、NPOやNGOといった市民・地域住民レベルの組織の台頭などアクターの多様化によって、中央政府というアクターがす

べてを指揮・命令し、コントロールするのではなく、むしろこれまで独占してきたガバナンスの権限や権能の一部を他のアクターに移譲していく状況が現出していることの反照だというわけである (Pierre, 2000 : 3-4)。

にもかかわらず、ピーターズとピエールのガバナンスについての評価は低い。二人は、ガバナンスの場合には、政府の伝統的なシステムとの違いを誇張しすぎており、一方、マルチレベル・ガバナンスには高度な解決能力があるが、アカウントビリティと政治的コントロールについては曖昧な手段にとどまっていると批判する (Peters and Pierre, 2004 : 88-89)。

ピエールとピーターズが、ガバナンスとは、政策を形成・実行し、社会のかじ取りをおこなう政府の能力であるとするのにたいして、そうした発想は伝統的な国家のかじ取り能力を過認しているにすぎない、とヒュールは批判する。問題なのは、国家や政府というセンターが社会とどのように相互行為を交わすのか、さらには、ネットワークがみずからかじ取りをおこなうことができるのかということだと問題提起をおこなう (Kjaer, 2004 : 10-11)。

3.3. 制度論とネットワーク論の切断

こうした問題提起に答えをだそうとしているのが、政策ネットワークのニュー・ガバナンス論を代表するイギリスのローズである。彼は、ガバナンスを、国家と政府を補完する概念にとらえるピッツバーグ・グループにたいして、政府とガバナンスを対峙する関係にあるものとみなす。

ローズはまず、政治的な統一、集権化された権力、責任内閣制、中立性をよそおう官僚制による指揮命令システム、大臣→内閣→議会→選挙民のアカウントビリティの連鎖を特徴としてきたウェストミンスター・モデルが限界に達し、「ウェストミンスター・シンドローム」に陥ってしまっていると指摘する。というのは、イギリスという国家がグローバリゼーションやEU化によって外部から空洞化 (hollowing out) され、また市場化、分権化、政策ネットワークによって内部から、下から空洞化され、さらにクワンゴなどエージェンシー化によって横からも空洞化されているからである。

こうした空洞化によって、一元的な国家 (unitary state) から「分化された政体」 (differentiated polity) へとシフトしたことが、ガバメント (政府) からガバナンスへの転換をもたらしていった。政治的な権限移譲 (devolution)、分散化と相互依存、機能的な脱中心化などが、それを特徴づけている。そして、この分化された政体のガバナンスの編成は、外部、内部、横からの空洞化におうじて、ローカル (地方)、リージョナル (地域)、ナショナル (国家)、スーパナショナル (超国家) といった多様な中心からなっているといえるのである、とローズたちはいう (Rhodes, 1997 : 3-8 ; Rhodes, Carmichael, McMillan and Massey, 2003 : 3, 23, 30-32)。

ローズにとって、ガバナンスとは、①最小国家 (minimal state)、②コーポレート・ガバナンス (企業統治)、③NPM、④「グッド・ガバナンス」、⑤社会・サイバネティクス・システム (社会・政治的ガバナンス)、⑥自己組織的ネットワークの総称である。最小国家やコーポレート・ガバナンスについてはいいとして、「グッド・ガバナンスは、NPMをリベラル・デモクラシーのアドボカシー (政策提言) と結婚させる」ものであり、媒体の役割を果たすものであると位置づけられている (Rhodes, 1997 : 47, 50-51)。

社会・政治・行政の目標志向的な介入が、ガバニング・プロセス (統治過程) であるのにたいして、ガバナンスは、相互行為のトータルな結果ないしは効果のことをさしているのであるから、社会・サイバネティクス・システムも、中央政府が中心的アクターとして唯一の権威をもち、中央政府の行動によってのみ政策の成果がもたらされるというわけではない。中央政府が法制度をつくったあとには、地方政府、ボランティア・セクター (NPO)、民間セクターとのあいだで相互行為を交わすにすぎないというのが、このシステムの特徴である。

ローズは、ニクラス・ルーマンのオートポイエーシス論にならって、社会・サイバネティクス・システムのことを「中心のない社会」 (centerless society) と表現している (Rhodes, 1997 : 51)。だが、のちにこの表現は訂正され、公的な政府の権威にとってかわる「コアをなす執行部」 (core executive)、「空洞な国家」 (hollow

state), 「分化した政体」からなるものとされるようになった (Bevir and Rhodes, 2003a : 6, 9, 56-60)。

ローズは、問題解決、政府間のゲーム、ネットワークをつうじて、これらを媒介していくのが政府間関係 (IGM) であるという (Rhodes, 1997 : 56)。これにたいして、市民は、ネットワークへの参加をつうじて、ユーザーとして、ガバナー (統治者) として、政府をコントロールし、「ポスト・モダンの公行政」をつくりだすことができるとも述べている (Rhodes, 1997 : 58)。おそらく、ルーマンのオートポイエーシス論がシステム論をもとにしたものであり、ポスト・モダニズムと関係があるところから、ポスト・モダンという言い方をするのだろうが、これは、あくまでもレトリックにすぎないと受けとめるべきだろう。

要するに、政府が公的な権威を背景とするのにたいして、ガバナンスは、インフォーマルな、非政府的なメカニズムにもとづく目標の共有を背景としており、相互依存、資源の交換、ゲームのルール、国家からの自律を特徴とする、自己組織的な組織間のネットワーク (self-organizing interorganizational networks) である、とローズはいうのである。そして、ガバナンスのほうがガバメントという概念よりも広い概念であり、①組織間の相互依存をさしているが、公共セクター、民間セクター、ボランティア・セクター (非営利セクター) のあいだの境界がシフトし、曖昧になっていること、②資源を交換し、共通の目的について交渉するネットワークのメンバー間の相互行為であること、③ネットワーク参加者の信頼にもとづき、交渉や同意によって形成されたルールに規定されるゲームとしての相互行為であること、④国家から自律的で、国家にたいしてアカウントビリティをもたない、独自にかじ取りをおこなうネットワークであることがきわだたせられる。ローズは、いまや「ローカル・ガバメント」(地方政府) のシステムから、公共セクターと私的セクター、ボランティア・セクター (NPO) からなる複合的な組織をふくめた「ローカル・ガバナンス」のシステムへと変化しているというのである (Rhodes, 1997 : 15, 51, 53 ; Rhoads, 2000a : 8 ; Rhodes, 2000b : 60, 64, 66)。

ローズの場合、「ネットワークとしてのガバナ

ンス」(governance as networks) が強調されるわけであるが、これは、公共セクターとしての政府と民間の営利セクターとしての企業にたいして、民間の非営利セクターが対抗的な相補性を発揮しながら、それぞれの組織の内外において互いに交渉したり、協働したりしている状態のことを意味している。このように、単一の国家による政府を脱して、自己組織的なネットワークによるガバナンスを重視するみずからの考え方を、ローズは、「脱中心理論」(decentered theory) と名づけている (Bevir and Rhodes, 2003a : 195)。

ガバナンスの脱中心化について語る脱中心理論は、政府官僚制のハイアラキー、市場、ネットワークを対象にするが、市場化はネットワークの信頼、共同、互酬性を脆弱なものにしてしまし、組織の複雑化はアカウントビリティを曖昧にしてしまう。したがって、ガバナンスをめぐることは、企業マネジメントや市場化はもちろんのこと、政府の性格が変化しつつあることをふまえて、ネットワークのかじ取りをおこなっていくことが大切なのである。くわえて、ガバナンスの概念は、市民へのサービス、公共セクター改革、統治構造、国家-市民社会の関係すべてに関わるものであり、また脱中心アプローチは、多様なステイクホルダー (利害関係当事者) の考えに焦点をあて分析を試みる手法である以上、とくに市民社会にたいする国家の権威をどうとらえるのかをめぐることは、国家と市民社会との境界線をふたたびはっきりさせていかざるをえない、とローズたちは考えている (Bevir and Rhodes, 2003b : 73-76)。

この問題については、ガバナンスの失敗のところで検討することにして、ローズとならんでニュー・ガバナンス論の代表的な論者であるオランダのエラスムス大学ガバナンス・クラブのジャン・クワイマン、おなじくガバナンス・クラブに属するヴァルター・キッケルトたちの考え方についてふれておこう。

クワイマンは、国家そのものによる伝統的なガバナンスに限界があることがますます認識されつつあり、他の社会的アクターと相互行為をおこなうダイナミックで、多様で、複雑な社会活動においては、ただ一つの統治機関が正当で効果的なガバナンスを実現することはできないと強調している。このことは、これまでの政府の役割が転換し、

ファシリテーター（促進役）や共同作業のパートナーとしての政府の役割に転換していることを示している。彼は、単一のファクターではなく、相互行為をおこなうさまざまなファクターによってかたちづくられるものがガバナンスであり、それ自体がダイナミックで、多様で、複雑なものなのだと考えている。これは、支配的な統治をおこなう中心をなすアクターに頼らずに、アクターどうしが互いに協力し、調整し、協働する水平的な関係性のモデルであり、一方向ではなく、双方向の通行が可能なモデルである。このガバナンスのモデルを、クイマンはコー・ガバナンス（co-governance：共治・協治）と名づけるのである（Kooiman, 1993：35-36；Kooiman, 2000：142, 148；Kooiman, 2003a：3, 96）。

クイマンは、社会・政治領域における相互行為の総体がガバニング（統治活動）であり、こうした相互行為についての概念的な考え方の総体がガバナンスなのだという（Kooiman, 2003b：80）。だがむしろ、ガバナンスという包括的で機能的な関係概念の行為様態がガバニング（統治活動）であり、アクター間の行為様態がオーバーラップしている状態についてはコー・ガバナンスと表現したほうがいいだろう。

これをうけて、キッケルトとコッペンヤンは、公共マネジメントは政府組織、私的ビジネス組織、政治的・社会的集団やグループなど多様な参加者からなる複雑なネットワークなのであり、政府が単独でその意思をおしつけることができる唯一の支配的アクターではないとする。彼らは、「共治をおこなう」（co-governing）多くのアクターのネットワークによって遂行されているのがガバナンスなのであって、ネットワークにはトップは存在しないのであるから、中心のところからトップダウンで操縦することはありえないと強調する（Kickert, 1993：191；Kickert and Koppenjan, 1997a：39）。

キッケルトは、公共マネジメントの複雑なネットワークにおいては、環境をなす状況（context）、多様なシステムの要素としての複雑性（complexity）、影響力の行使としてのガバナンスがワンセットになっているのであり、唯一の支配的なアクターは存在しないのであるから、目標や利害をめぐる葛藤や紛争、取引、駆け引き、足

の引っ張り合いがつねにおこなわれていくと述べたうえで、政府が他のアクターとのまったく水平的な、同等な関係にあるということではないこともふまえている（Kickert, 1997b：33-35）。

もちろん、国家や政府が支配的なアクターではないということが前提になっているのであるから、政府が他のアクターにたいして指揮命令をおこなうのではなく、アクター間の複雑な利害関係の調整をおこなう、いわば多元主義的国家論のレベルを、キッケルトは想定しているわけである。公共マネジメントにおける政策展開では、もはや政府組織と市民社会の非政府アクターとの共同作業があたりまえになっているのであり、複雑なネットワークの関係をかたちづくるとともに、相互の連携を強めていく状況になっている。このことを、キッケルトたちは、「マルチレベル・ガバナンス、マルチ・アクター・ガバナンス」（multi-level and multi-actor governance）と呼ぶのである（Heffen, Kickert and Thomassen, 2000：5）。

ローズ、クイマン、キッケルトやコッペンヤンたちの考え方は、政策ネットワーク論と呼ばれているが、これを「ネットワーク型ガバナンス論」といいかえることができるだろう。20世紀はじめの多元的国家論の時代とは異なって、現在では国家以外のさまざまなアクターが多様に、多元的に活動しており、そのガバナンスの能力、すなわちガバナビリティを国家や政府そのものが無視することはできなくなっているという現実が、ネットワークによるガバナンスを志向する発想を後押ししているといえるのである。

3.4. ガバメントによるガバナンスか、ガバメントを包摂するガバナンスか

それにたいして、ローズの見解を「ニュー・ガバナンス・アプローチ」と呼ぶ、修正タイプの新制度論者であるピーターズは、同一のネットワークから安定した決定パターンが示されるのでなければ、ガバナンスは不可能であり、無意味なトトロロジーになってしまうと批判する（Peters, 2000b：35）。

ピーターズが疑問を投げかけるように、中心をなす政府が社会の諸組織や諸集団とのあいだで相互行為を交わし、互いに受け入れることが可能な

決定形成をおこなっていくというところまでは許容できるものの、政府、とくに中央政府の導きに依存しなくとも、社会の諸集団がみずからかじ取りをおこなっていくことができるのかという不安をぬぐえない人たちが多いと思われる。

ちなみに、ピーターズは、ガバナンス論を、国家中心的なオールド・ガバナンス論と社会中心的なニュー・ガバナンス論とに分けてとらえ、前者の国家中心的アプローチをとった場合には、中心に位置する政府が、政策的な優先順位を決定し、その目標とするものがガバナンスをおこっていくための基準となるから、効率的な政府こそ評価すべきものだとしてしまおうと批判する（Peters, 2000a : 39-40）。中央政府が成果指標を示してインセンティブを与える「価値評価国家」（evaluative state）の発想などが、このオールド・ガバナンス・アプローチにあたるだろう。

それにたいして、社会中心的なアプローチについては、さらに消極的なものと積極的なものにかけてとらえられている。消極的なニュー・ガバナンス論は、コミュニティの住民が自律して自己統治をおこなうことができるとするコミュニタリアン（共同体論者）や熟議デモクラシー論者が唱えるものである。それにたいして、積極的なニュー・ガバナンス論は、国家が介入しなくとも、社会には政策形成を十分におこない、自分たちに関わることがらについてマネジメント（経営）をおこなっていく力を備えた資源が存在しており、そうした資源となるソーシャル・キャピタル（社会関係資本）を生みだすことができる社会集団が政治参加のトレーニングをおこない、効果的なガバナンスをもたらしていくという考え方である（Peters, 2000a : 40-42, 44-45）。

ピーターズは、ニュー・ガバナンス論者が強調するネットワーク論を、自己組織化や自己調整の能力に信頼をよせすぎており、政治領域におけるコンフリクトを制度化し、正当化するコアをなすものをもっていないと批判する。そのうえで、かじ取りをおこなう中央政府をこえて国家にたいして社会が対抗し、国家の意志を覆していく能力をもちあわせているという考え方は、反デモクラシー的であるとも批判する。したがって、ニュー・ガバナンス論は、既存のデモクラシーが集団の動員に平等な機会を与えているかどうかについて考

えていくための一つの方法として機能しうるだけであると切り捨ててしまう（Peters, 2000a : 45, 47）。

ピーターズによれば、ガバナンスには目標設定、紛争の解決、適応過程、公的なアカウンタビリティが備わっていなければならない、①政策の一貫性と調整、②指揮中枢の必要性、③希少な公的資源の優先順位の決定、④国際競争に果たす政府の役割という点で、国家は依然として目標設定をおこなう単一のアクターなのである。さらに、ガバナンスは、ゼロサム・ゲームとは異なるものであり、とくに国際関係においては企業のようなサブ国家アクターを国際システムから守るといった意味で、国民国家によるガバナンスでなければならないということも力説する（Peters, 2000b : 34, 37-49）。

ピーターズのこのような考え方は、すでにみておいたような、ウェイスの国家復権論の発想と同じものであり、自らが批判する国家主導のオールド・ガバナンス論に接近していくことになる。

事実、ローズの考えでは、政府が社会にたいして組織的な命令をおしつけようとするのを避けるために、社会が自己組織化できると想定されているが、それは、政府が弱体化したという意味ではなく、政府の役割はガバナンス能力を高めることにあるのであり、ガバナンスを生みだしていく過程で国家と社会は手を携えることができるのだ、とピエールとともに述べている（Pierre and Peters, 2000 : 45, 47-49）。

ピーターズは、政策過程というのは一連の段階からなっており、ガバナンスがうまく機能していくにはこれらの段階すべてを経過しなければならないのであるから、ガバナンスは「シームレス・ウェブ」をなしているという。もちろん、これは、コアをなす国家と政府の主導を念頭においた言い方であるが、その一方で、ネットワークの潜在的な役割を考慮すると、ガバナンスのあり方は政策分野によって異なるものであるべきであるとも述べている（Peters, 2000b : 46-47）。

そのうえで、公共セクターはハイアラキーによる組織構造から市場や参加型のガバニング（統治活動）に移行し、政府の社会にたいする影響力を失ったようにみえるが、逆に顧客となる個人や組織と協力し、少ないコストで望ましい目標を達成

し、みずからの正当性をかえって高めることができるのであり、その意味で、政策形成においては幅広い市民の参加が必要であるとするのである (Peters, 2000b : 426, 430)。

ここでもまた、国家と市民社会との新たなシナジーによって、市民社会の諸集団の活動が効果を発揮する配置がもたらされるというウェイスの文脈が思い出されることになる。

みてきたように、ローズたちのニュー・ガバナンス論とピーターズたち修正タイプの新制度論は、ガバナンス概念のとらえ方をめぐってまさに対極に位置している。ピエールとピーターズは、NPMは国家を時代遅れとみなしているが、国家こそ集団利益の凝縮であり、ガバナンスを促進し、調整していくのであり、この積極的な考え方がガバナンス論であるとしている (Pierre and Peters, 2000 : 65)。このように、ピーターズやピエールらピッツバーグ・グループの場合には、ガバナンスの概念が、政策調整と公的な問題解決をおこなう統治の能力とシステムに同定され、「ガバメントによるガバナンス」という立場をとっていることが浮きぼりになる。

それにたいして、ローズたちは、「ガバナンスの一要素としてのガバメント」というスタンスをとる。すなわち、「ガバメントを包摂するガバナンス」と考えるわけである。「中心のない社会」という表現は、行政国家のように決定中枢からハイアラーキーをつうじてリニアな指揮命令がおこなわれ、その他のアクターすべてが一元的にしたがうというシステムを否定するという意味である。そして、中央政府、地方政府、企業セクター、非営利セクターなど、それぞれ自己組織性をそなえたアクターが相互行為を交わし、相互補完的なネットワークにもとづいて安定した決定パターンを形成していくことが求められるのである。

ピーター・ジョンも、ガバナンスは、諸個人のルーズなネットワークにもとづく公共の意思決定の柔軟なパターンであるとして、ローズたちの考え方を受け入れている (John, 2001 : 9)。さらに、ピーター・マクラバティは、政府から離れて、ガバナンスに移行したことで、国家内のさまざまなレベルにおいて政府が社会の諸利益や諸集団とパートナーシップを組んで活動することにつながったとして、ガバナンスが多様な政治的アクター

を生みだしたことを評価している (McLaverty, 2002 : 2)。

ストーカーは、イギリスにおけるこれまでのローカル・ガバナンスのあり方を顧みながら、(1)戦後の選挙による地方政府から、(2)NPMのもとでの地方政府へ、さらに(3)ネットワーク化されたコミュニティ・ガバナンスへと力点移動がおこなわれており、少なくとも地方レベルにおける公共サービスをめぐる議論においては、NPMへの関心をこえて、「ネットワーク化されたコミュニティ・ガバナンス」(networked community governance)に関心が移っていると強調している (Stoker, 2004 : 10-11)。

4. ガバナンスとステイクホルダー・アソシエーション

4.1. ガバナンスの失敗とメタ・ガバナンス

ここまで修正タイプの新制度論とニュー・ガバナンス論について検討してきたわけであるが、なぜわれわれがガバナンス論にこだわらなければならないのかという理由を開示しなければならないだろう。

まず、ある問題を解決するという課題に直面した場合、そのための知識も、資源も、能力も、あるアクターが単独ですべてに対応できるわけではない。そのため、どのような判断を下すにしても、複数のアクターのあいだで既存のルールにもとづいた討議を交わし、その結果として課題解決の方策がアウトカムとしてえられることになる。このことは、ガバナンスやガバニング(統治活動)も同じであり、複数のアクター間でおこなわれる相互行為としての討議の過程で、ものごとが決定されていかなければならない。討議の過程で既存のルールを変更する必要がでてきた場合には、これを変更していく合意形成をおこなっていく。こうした合意形成プロセスと決定形成プロセスが、熟議デモクラシー (deliberative democracy) の基盤をなすわけである。

だが、これまでは、国家とその政府があらゆる規範や基準をあらかじめ決定し、そのハイアラーキーをとおしてアクターたちに押しつけるというパ

ターナリストックな政策形成システムが常態だった。まさにグッド・ガバナンスを実現していく課題として、このことを回避していくことが求められているのである。

分権＝権限移譲（devolution）という概念が注目される理由も、ここにある。デ・ヴィータも、この点を念頭において、非営利をふくめた多様なアクターが政策形成過程に関わるようになり、政策形成過程の複合性、政策の成果（outcome）への利害が増しているが、政策形成において、どのレベルの政府がリーダーシップを握るかが問題なのではなく、公共セクターと民間セクターの多様なアクターやプレイヤーの責任をどのように配置するのが問題なのだという事に注意を喚起している（De Vita, 2000 : 214）。

したがって、ボックスがいうように、①トップダウンではなく、ボトムアップによっておこなっていくという基準原則、②行政公務員や選挙で選ばれた議員の選好に委ねてしまうのではなく、公開の場で自由な議論をおこなっていくというデモクラシーの原則、③議員、行政公務員とともに、地域住民としての市民が政策形成過程に関与していくアカウントビリティの原則、④これら三者が自分たちの抱えている公共政策に関する価値や前提、選択の理由を明確にしていく合理性の原則といった、最低限の基準をふまえる必要がある（Box, 1998 : 21）。

しかし、ピーターズのように、ハイアラキー型ガバナンスから参加型ガバナンスへの移行という環境の変化については認識しながらも、政府が顧客としての社会集団と提携すれば、少ないコストで望ましい目標を達成し、みずからの正当性も高めることができるという発想では、旧来の補完性の原理の考え方を追認するだけにとどまってしまう。

それにたいして、ローズはみずからのネットワーク論を補強するという意味で「コア執行部」（core executive）という概念をもちだす。それは、自己組織的なネットワークのなかで諸アクターがルール形成や改変をめぐる討議し、熟議を重ねたあげくに共通のルールや決定形成をめぐる合意形成がおこないえないような事態が生じた場合には、諸アクターがネットワークから脱落し、ネットワークそのものが崩壊してしまう陥穽

がまちかまえているからである。「空洞な国家」というコノテーションには、ハイアラキーを媒介にした国家や政府のような一元性は必要ではないが、ネットワークを持続していくにはなんらかのコアが必要だという意味合いが込められているのである。

このアクター間で合意形成や決定形成ができない事態とは、ジェソップのいう「ガバナンスの失敗」（governance failure）がもたらされたということの意味している。そして、このガバナンスの失敗に対処し、ネットワークにおける合意形成や決定形成ができるように補填してくれる役割を担うのが「メタ・ガバナンス」（metagovernance）である（Jessop, 2000 : 23-24）。

メタ・ガバナンスとは、ガバナンスのガバナンスという意味であるが、国民国家の内部においては、その主要な担い手は政府であると考えられるわけではない。しかし、これは、ピーターズのように、国家と政府の指揮命令機能に依存するという意味ではない。多元的国家論が想定するように、国家と政府はさまざまな社会集団、すなわち諸アクターと機能的に同等のレベルにあるが、諸アクターとその活動をめぐって調整をおこなう調整機能をもつ点で、諸アクターにたいしてメタ・レベルにあるという意味である。もちろん、政府がさまざまな社会集団とその活動の調整を担うにしても、機能的に同等であると認識することが重要である。その点で、ウェイスのような「国家の復権論」（BSBI）よりも、ローズのいう「脱中心理論」（decentered theory）を重視しなければならないのである。

だが、トランスナショナル・レベルにおけるマルチレベル・ガバナンスに目を転じるならば、領域国家の脱国民国家化（de-nationalization）、政治システムの脱国家化（de-statization）、政策レジームの国際化という複合的な枠組みがすでに存在している。したがって、たとえばEUに求められるのは、主権国家の拡大版ではなく、政府とガバナンスとの複合性を再評価することである、とジェソップは指摘する（Jessop, 2004 : 64-67）。つまり、国内モデルにおけるメタ・ガバナンスの主要な担い手は政府であるが、EUのように多様な国家アクターと非国家アクターからなるマルチレベル・ガバナンスの場合には、国民国家の政

府は、多元的なガバナンス・システムの一アクターとして交渉や調整過程に資源を提供できるだけにとどまるということである。

こうして、国内モデルのようにハイアラキー化されることなく、トランス・ナショナル（超国家）、ナショナル（国民国家）、サブ・ナショナル（諸社会的アクター）がそれぞれガバナンスの主体として登場するマルチレベル・ガバナンスのモデルにおいては、国家・政府も、多国籍企業も、国際的NGOも、構成メンバーの一員である諸アクターとして参加するほかはないわけである。この点をふまえたうえで、ジェソップも、ネットワーク、パートナーシップ、その他の経済的・政治的なガバナンス・モデルが拡大していくにつれて、公式な装置はせいぜい同等なものなかの第一のものにとどまるから、国家と政府の関与は、ハイアラキー的ではない、集権的ではない、指令的ではないものになっていくとしている（Jessop, 2003 : 109）。

だが、これは楽観的な見通しである、とジェソップは警告する。というのは、ガバナンスがめざす目的の達成に失敗すると、この失敗にたいするガバナンスの主体である諸アクターの反応を無視してしまう二重の失敗がもたらされてしまいかねないからである。しかも、ガバナンスの失敗を解決してくれるはずのメタ・ガバナンスも、①複合性と多元性、および既存の調整様式のもつれあったハイアラキーのマネジメント、②最大限の成果を達成するための市場、ハイアラキー、ネットワークの慎重なミックスに失敗する可能性がある（Jessop, 2003 : 108）。

ガバナンスの失敗、メタ・ガバナンスの失敗という二重のリスクを最小限に抑えるためには、成功の見込みがある戦略に転換する柔軟な能力を保持する必要がある、市場の失敗、政府の失敗、社会の複合化に対処するために台頭してきた、自己反省的自己組織（self-reflexive self-organization）のような相互に依存しあう独立したアクターが求められる、とジェソップは強調する（Jessop, 2003 : 106, 111, 114）。だが、これについてもまた、失敗してしまう可能性を否定することはまったくできないわけである。

4.2. オルターナティブへの模索

たしかに、ガバナンスには、協調と競争（cooperation vs. competition）、公開性と閉鎖性（openness vs. closure）、ガバナビリティと柔軟性（governability vs. flexibility）、アカウントビリティと効率性（accountability vs. efficiency）といったディレンマがつねにつきまとう。

ガバナンスをおこなう能力としてのガバナビリティを備えたアクターは、多様に存在している。そのアクターにこれまで政府が排他的に保持してきた権限を移譲し、新たな責任主体として政策遂行の権限を付与すれば、アカウントビリティや責任性をまっとうし、またモニタリング機能を十分に担うことができるのである。日本でも、指定管理者制度の導入やNPOによる政策評価など、まだほんの一部ではあるが、こうした枠組みは実現されはじめていくといえる。

ヒェールは、ガバナンスをに成る政策ネットワークの主要なアクターを、政治家、利益集団の幹部、市民社会のアソシエーションの代表、公共セクターの役人としている。そして、こうした構成メンバーは、自分なりの利害関心を追求し、利害関心の実現を目標とするため、ネットワークのアカウントビリティの問題をめぐって、ガバナンス論もまた、アカウントビリティの私化（privatization）というパラドックスに陥ってしまうと指摘する（Kjaer, 2004 : 14-16）。公共セクターの行政公務員については、ヒェールがあげるリストから当然にも除外されるべきだろう。

もちろん、アカウントビリティと責任性は、誰が説明責任、すなわち答責性を担うのかという意味でメダルの裏表をなすが、この問題は、モニタリング機能の拡充によって解決する以外に手だてはない。そして、こうしたモニタリング・システムを不断に維持していくためには、熟議デモクラシーやアソシエーティブ・デモクラシー（associative democracy）を基盤にした多様なアクターとして、「ステイクホルダー・アソシエーション」（SA：利害関係当事者による自発的アソシエーション）が形成されていく必要がある。

マルチレベル・ガバナンスを縦軸にし、ネットワークによるガバナンスを横軸にして、多様なステイクホルダー・アソシエーションという自己組織的アソシエーションが、互いに交渉し、消

極的な調整や積極的な協調行動をおこなっていく枠組みが、ローカル・レベルにおいて、ほんの初発的なものながらもかたちづくられていることに目を向けてもらいたい。自己組織的アソシエーションというアクターは、ローズのいう「コア執行部」をみずからも備える必要がある。けれども、ガバナンスは、ハイアラキーとして制度化されるのではない。それ自体がモニタリングの対象になるシステム形成をおこなわなければ、ガバナンスはたえず「制度化」のリスクにさらされてしまうのである。

ガバナンスをおこなっていくネットワーク総体には、自己組織的なアクターやプレイヤー相互間の調整をおこなうメタレベルのガバナンスの機能と役割が与えられる。しかし、ジェッソップが危惧するように、このメタ・ガバナンスもまた失敗する可能性がある。また、ヒュールが指摘するように、アカウントビリティの私化、勝手な判断基準を設けて説明責任ないしは答責性をまっとうしたことにしてしまうという危険性もまちかまえている。にもかかわらず、ローズがいう「コア執行部」のようなものがなければ、ネットワークそのものが維持できない。したがって、アドホックなルールや決定形成の先送りによってこうしたリスクを回避するのではなく、自己組織的なアクターやプレイヤーがつねにこのコアにたいするモニタリングをおこない、フィードバックすることによって関与度 (involvement) を高めていくことが必要になる。

自己決定のシステムをかたちづくり、公共政策や公共サービスの問題を解決していくためには、政府以外の企業など民間営利セクターやNPOなど民間非営利セクターはもちろん、コミュニティに居住する人びとからなる自発的アソシエーションもまた、ガバナンスを担う主体であるという位置づけが必要である。そして、ネットワーク形成をおこない、モニタリングのフィードバック回路を保持していくために、地域の市民や住民が自分たちの居住しているコミュニティにおけるガバナンスを自分たちの責任においておこなっていく自己組織的なステイクホルダー・アソシエーションにもとづくコミュニティ・ガバナンスを拡充していくことが大きな鍵を握っている。

なぜならば、この自己組織的なステイクホル

ダー・アソシエーションが、システム合理性をモニターする社会統合を実現していく初発のレベルをかたちづくり、ガバナンスのレベルを押し上げなければ、システム合理性と社会統合とのシナジーの実現はまったく望むべくもないからである。

[文献]

- Bevir, Mark, and R. A. W. Rhodes (2003a), *Interpreting British Governance*, London and New York: Routledge.
- (2003b), “Decentring British Governance: From Bureaucracy to Networks,” in Bang, Henrik (ed.), *Governance as Social and Political Communications*, Manchester and New York: Manchester University.
- Box, Richard C. (1998), *Citizen Governance: Leading American Communities into the 21st Century*, Thousand Oaks, London and New Delhi: Sage.
- De Vita, Carol J. (1999), “Nonprofits and Devolution: What Do We Know?,” in Boris, Elizabeth T., and C. Eugene Steuerle (eds.), *Nonprofits & Government: Collaboration and Conflict*, Washington, DC: Urban Institute.
- Greer, Alan, Paul Hoggett and Stella Maile (2003), “Are Quasi-governmental Organizations Effective and Accountable?,” in Cornforth, Chris (ed.), *The Governance of Public and Non-Profit Organizations: What Do Boards Do?*, London and New York: Routledge.
- Habermas, Jürgen (1996), *Die Einbeziehung des Anderen: Studien zur politischen Theorie*, Ffm: Suhrkamp (高野昌行訳 (2004) 『他者の受容』法政大学出版社)。
- (2001), „Das Staates neue Kleider: NGO im Prozess der Internationalisierung des Staates,“ in Brand, Ulrich, Alex Demirovic, Christoph Goerg und Joahim Hirsch (Hrsg.), *Nichtregierungsorganisationen in der Transformation des Staates*, Münster: Westfaelishes Damfboot.
- Heffen, Oscar van, Walter J. M. Kickert and Jaques J. A. Thomassen (2000), “Introduction: Multi-level and Multi-actor Governance,” in Heffen, Oscar van, Walter Kickert and Jaques Thomassen (eds.), *Governance in Modern Society:*

- Effects, Change and Formation of Government Institutions*, Dorderrecht, Boston and London : Kluwer Academic.
- Jessop, Bob (2000), "Governance Failure," in Stoker, Gerry (ed.), *The New Politics of British Local Governance*, Basingstoke and London : Macmillan.
- (2003), "Governance and Meta-governance : On Reflexivity, Requisite Variety and Requisite Irony," in Bang (ed.), *Governance as Social and Political Communications*.
- (2004), "Multi-level Governance and Multi-level Metagovernance," in Bache, Ian, and Matthew Flinders (eds.), *Multi-level Governance*, Oxford and New York : Oxford University.
- John, Peter (2001), *Local Governance in Western Europe*, Thousand Oaks, London and New Delhi, Sage.
- Kickert, Walter J.M. (1993), "Complexity, Governance and Dynamics : Conceptual Explorations of Public Network Management," in Kooiman, Jan (ed.), *Modern Governance : New Government-Society Interactions*, London, Newbury Park and New Delhi : Sage.
- Kickert, Walter J.M., and Joop F.M. Koppenjan (1997a), "Public Management and Network : Management : Overview," in Kickert, Walter J.M., Erik-Hans Klijn and Joop F.M. Koppenjan (eds.), *Managing Complex Networks : Strategies for the Public Sector*, Sage.
- Kickert, Walter J.M. (1997b), "Public Management in the United States and Europe," in Kickert, Walter (ed.), *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Cheltenham and Northampton : Edward Elgar.
- Kjaer, Anne M. (2004), *Governance*, Cambridge and Malden : Polity.
- Kooiman, Jan (1993), "Governance and Governability : Using Complexity, Dynamics and Diversity," in Kooiman, Jan (ed.), *Modern Governance*.
- (2000), "Societal Governance : Levels, Models, and Orders of Social-Political Interaction," in Pierre (ed.), *Debating Governance*, Oxford and New York : Oxford University.
- (2003a), *Governing as Governance*, London, Thousand Oaks and New Delhi : Sage.
- (2003 b), "Activation in Governance," in Bang (ed.), *Governance as Social and Political Communications*.
- Lowi, Theodore J. (1979), *The End of Liberalism : The Second Republic of the United State*, 2nd ed., New York and London : W. W. Norton. (村松岐夫訳 (2004) 『自由主義の終焉』木鐸社)
- March, James G., and Johan P. Olsen (1995), *Democratic Governance*, New York, London, Toronto, Sydney, Tokyo and Singapore : Free.
- McLaverly, Peter (2002), "Introduction," and "Is Public Participation a Good Thing?," in McLaverly, Peter (ed.), *Public Participation and Innovations in Community Governance*, Aldershot : Ashgate.
- Osborne, David, and Ted Gaebler (1992), *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, New York : Penguin Books (野村隆監修, 高地高司訳 (1995) 『行政革命』日本能率協会マネジメントセンター)。
- Peters, B. Guy Peters (1998), "What Works? : The Antiphons of Administrative Reform," in Peters, B. Guy, and Donald J. Savoie (eds.), *Taking Stock : Assessing Public Sector Reforms*, Montreal, Kingston, London and Buffalo : McGill-Queen's University.
- Peters, B. Guy (1999), *Institutional Theory in Political Science : The New Institutionalism*, London and New York : Continuum.
- (2000a), "Governance and Comparative Politics," in Pierre (ed.), *Debating Governance*.
- (2000 b), "Globalization, Institutions, and Governance," and "The Future of Reform," in Peters, B. Guy, and Donald J. Savoie (eds.), *Governance in the Twenty-First Century : Revitalizing the Public Service*, McGill-Queen's University.
- Peters, B. Guy, and Jon Pierre (2001), "Civil Servants and Politicians," in Peters, B. Guy, and Jon Pierre (eds.), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*,

- London and New York : Routledge.
- Peters, B. Guy, and Jon Pierre (2004), "Multi-level Governance and Democracy : A Faustian Bargain?," in Bache and Flinders (eds.), *Multi-level Governance*.
- Pierre, Jon, and B. Guy Peters (2000), *Governance, Politics, and the State*, New York : St. Martin's.
- Pierre, Jon (2000), "Introduction : Understanding Governance" and "Conclusions : Governance beyond State Strength," in Pierre (ed.), *Debating Governance*.
- Rhodes, R. A. W. (1997), *Understanding Governance : Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham and Philadelphia : Open University.
- (2000a), "Introduction : The ESRC Whitehall Programme : A Guide to Institutional Change" and "Conclusion : Interpreting British Government : the Governance Narrative," in Rhodes, R. A. W. (ed.), *Transforming British Government*, Vol. 1 : *Changing Institutions*, Basingstoke and London : Macmillan.
- (2000b), "Governance and Public Administration," in Pierre (ed.), *Debating Governance*.
- Rhodes, R. A. W., Paul Carmichael, Janice McMillan and Andrew Massey (2003), *Decentralizing the Civil Service : From Unitary State to Differentiated Polity in the United Kingdom*, Buckingham and Philadelphia : Open University.
- Stoker, Gerry (1999), "Introduction : The Unintended Costs and Benefits of New Management Reform for British Local Government," in Stoker, Gerry (ed.), *The New Management of British Local Governance*, Basingstoke and London : Macmillan.
- Stoker, Gerry (2004), *Transforming Local Governance : From Thatcherism to New Labour*, Basingstoke and New York : Palgrave Macmillan.
- Thiel, Sandra Van (2001), *Quangos : Trends, Causes and Consequences*, Aldershot, Burlington, Singapore and Sydney : Ashgate.
- Weiss, Linda (1998), *The Myth of the Powerless State*, Ithaca and New York : Cornell University.
- (2003), "Introduction : Bringing Domestic Institutions Back In" and "Is the State Being 'Transformed' by Globalization?," in Weiss, Linda (ed.), *State in the Global Economy : Bringing Domestic Institutions Back In*, Cambridge and New York : Cambridge University.
- 山本啓 (2002), 「行政から NPO へのアウトソーシング」山本啓・雨宮孝子・新川達郎編『NPO と法・行政』ミネルヴァ書房。
- (2004a), 「公共サービスとコミュニティ・ガバナンス」武智秀之編『都市政府とガバナンス』中央大学出版部。
- (2004b), 「コミュニティ・ガバナンスと NPO」『年報行政研究』39, ぎょうせい。