

自治体ガバナンスのあり方

講師 同志社大学大学院総合政策科学研究科教授 新川 達郎 氏

◆ 略 歴



昭和56年 3 月 早稲田大学大学院政治学研究科博士後期課程満期退学
昭和56年 4 月 財団法人 東京市政調査会研究員
昭和62年 4 月 東北学院大学法学部助教授
平成 5 年 4 月 東北大学大学院情報科学研究科助教授
平成11年 4 月 同志社大学大学院総合政策科学研究科教授、現在に至る。

主な学会活動として、日本行政学会（1994－1999年度理事）、日本社会情報学会（1999－2003年度理事）、日本NPO学会（1998－2002年度理事）等、また、社会活動では、京都市行政評価委員会委員長、京都市市民活動推進協議会会長、大阪府建設事業評価委員会委員、東京都世田谷区情報公開審査会委員等を多数歴任。

著書に『行政と執行の理論』（1991年、東海大学出版）、『地域空洞化時代における行政とボランティア』（1996年、中央法規出版）等のほか、『比較官僚制成立史』（1999年、三嶺書房）等を翻訳。また、「行政評価の実践とその課題」「住民と市町村合併」「地方分権と市町村」等の論文も多数執筆。

ガバナンス論から見えること

今、いろいろな意味で、地域の中で変化が起り始めています。たぶん皆さん方がそれぞれの地域でお感じになっているのは、地域づくりやまちづくり、あるいは地域のさまざまな公共サービスの提供などの担い手が、ずいぶん変化をしてきているということだと思います。

これまでは、行政がもっぱらいろいろなサービスをしていれば、それで大体話はすんでいたのですが、今はそういう時代ではなくなってきました。いろいろな地域の人たち、あるいは企業、各種の団体、最近ではNPOやNGOが一番元気がよさそうですが、そういう新しいグループが、地域の中でいろいろな仕事を担っていく。そして、昔ならせいぜい役所の仕事の下請けだったのですが、今は住民・市民の側がイニシアチブを取って動いていくという担い手の変化が起こってきています。そういう中で、当然、自治体、とりわけ行政というものが、どのような位置で住民に対していいのか、あるいはそう

した地域の新しい団体組織との関係で、どのような役割を持っているのかということについても、どうも少し変化してきているようです。

そういう意味では、これからの地域づくりを考えていくうえで、従来、地域の中で行政や議会などが持っていた位置や役割がかなり変わりつつあると考えていくことができそうです。住民やNPOなどを含めて地域づくりの担い手を考えていかなければならないしそれに伴って行政や議会の役割も変化していくわけですが、その様子を端的に言い表したのが、このガバナンスという言い方ではないかということでもあります。

実際にはそれぞれ地域で、地方自治、住民自治というものを実現していくわけですが、その自治そのものを考えていくときにも、地方公共団体というものが憲法上もこの地方自治の本旨を実現するための組織であり、地域の担い手であると当然のように考えてきました。しかし長く持っていたこの考えが、少し違っているの

はないかという疑問が湧き、現実にはそれ以外のいろいろな担い手があり、この地方公共団体も実はそういういろいろな担い手の中の一つとして考えていかなければいけないのではないかと。地域社会の実態変化は、そういうところまでできているのではないのでしょうか。

そして、そうした議論をしていく時の手掛かりであり、理解のための視点の一つが、実はこのガバナンスという議論だと考えていただければいいかと思います。

ガバナンス問題の起源

(1)政府不信

さて、それではどういう視点でこのガバナンスというものが考えられ始めたのかということです。ガバナンス問題は、先程申し上げたような、地域の新しいグループや新しい動きというところからだけ出てきたのではない点が少しみそです。

昨今でいいますと、ちょうどこの2～3日大騒ぎをしている東京電力という超巨大優良企業が、まさにこの企業ガバナンス（コーポレートガバナンス）の失敗を自ら体現し、役員一同そろって辞任するのかという騒ぎが目につきました。企業が法律に対する順守の義務を放棄し、さらに企業の行動倫理にもとるような活動をしてしまう。ある意味では、企業が自らの組織としての統治（自己統治）、コーポレートガバナンス（企業のガバナンス）を喪失している状態が東京電力でした。

似たような例としては、BSE（狂牛病）という非常に特殊な現象からではありますが、日本ハム、あるいは雪印のケースが挙げられます。企業としての行動倫理、あるいは基本的な法律

に対する服従というコンプライアンスの問題ですが、そういう基本的に守らなければならないルールを自ら踏み外してしまったときに、それは社会的に見れば明らかに企業不信になるわけです。

実は、こういうガバナンスの問題の出発点は、それぞれの政府のガバナンスについてもあるのです。つまり政府が自ら統治をしていくことについていろいろな不信が問題にされるとき、その背景にガバナンスの問題があります。あらためて、その政府の統治の仕方やその働き方を、きちんと見直していかなければいけないのではないかということで、一つは、このガバナンスというものが問題にされ始めたところがあります。

例えば、20世紀の100年間を通じてよくいわれるのは、政府の失敗ということでした。例えば日本国政府は、今、地方自治体も含めて700兆円近い借金を抱え、毎年何十兆円もの財政支出をしながら景気はよくならない状態で、まさにその失敗の歴史を繰り返していると言っているわけです。そういう失敗の歴史そのものを20世紀の政府が示してきたときに、当然そこには、政府が本来備えているべきガバナンスが、もうガタガタに壊れてしまっているのではないかという不信が色濃くあったということでもあります。自治体の行政も同様ですが、失敗の歴史から派生する、組織としての政府そのものや行政に対する不信が、この政府のガバナンスをもう一度見直していこうということに結びつける大きな要因になりました。

2つ目の重要なポイントは、この政府や行政という組織単位の話だけではなく、特にこの10～20年の間、公務員の不祥事が相次ぎました。

政府という組織としての意志決定の問題だけではなく、その構成員である個々の公務員に対する信頼性もどんどんと壊されていった歴史があったのです。まさに政府と公務員、あるいは自治体行政と地方公務員の皆さん方が作り上げてきたガバナンスそのものが、組織的にも個人的にも国民からの不信の状態に陥っています。そして、そうした政府に対する不信感が増幅していく中で、このガバナンスを維持していくために、政府以外、あるいは自治体以外に、さまざまなアクターが活動せざるをえないではないかという議論が起こり始めたわけでもあります。

それは、一番簡単な言い方をすれば、政府をもっと市民の監視の下に置かなければならないということです。例えば、市民運動としての市民オンブズマンなどもありますが、一般的には、やはり政府に対する監視をもっと強化し、その行動倫理を外形的にもっとコントロールしなければいけない、そして政治が、公務員、官僚制に対してもっと厳しく接しなければいけないという、政府不信が原因のさまざまな対応策・対処策が取られていくことになっていったのです。本来は政府が担うべきであったガバナンスそのものが不信感の中でむしろ見直しを迫られ、そして政府以外の者の手によるガバナンスの再構築にいきかねないところまで、20世紀末にはきていたと考えていただいてもいいかもしれません。政府を見直す視点としてのガバナンスという捉え方が、ガバナンス論の第1の視点といえるでしょう。

(2)市民の活躍

さて、そういう状況の中で、実は政府はたくさんの失敗をしています、それを補ってきた

人々がいます。あるいはその失敗の中で問題を押し付けられ問題状況の中に取り残された人たちがどのように生きてきたのかということです。これを考えてみますと、そこでは明らかに政府に代わって市民自身の活躍ということが登場してきているのだろうと考えられます。つまり、政府、あるいは行政の失敗に対して、市民が自分自身の手で自らを助けることをやってきたわけです。そのとき、それはもう市民の活躍それ自体に注目をせざるをえないことになります。

もちろん、これまでの政府の失敗に対しては、マーケット（市場）の方で問題を解決していき、市場が失敗したときだけ政府が介入すればよいというような考え方もありました。しかし、すでにマーケット自体もたくさんの失敗をしています。もちろん経済学の先生方は、長期的に見ればマーケットの選択は正しいのだとおっしゃいますが、私たちは日々の暮らしが大事ですから、そのマーケットの失敗を政府によってなんとか補ってもらおうとしました。ですが、それも失敗する。そうすると、やはり自分たちで動かなければならず、そこで出てきたのがボランティアセクター、あるいはNPOとよばれる活動でした。もちろん、一人一人の市民が自立して自助努力をしていけばそれでいいのですが、現実には我々の社会の中で、完全な、万能の市民などはありません。いろいろな人たちが助け合いをしながら地域の中で生きていくという部分にきちんと注目しなければ、こうした失敗を補っている実態は見えないということです。そうした注目もあり、ボランティアセクター、NPOセクターが注目されてきました。

日本での典型的な例を挙げると、阪神淡路大震災のあと、たくさんのボランティアの人たち

が被災地に入って活躍をされました。私自身は行政もかなり活躍をしていたとは思っていますが、被災の度合いからすれば、政府、行政が手を出せる範囲をはるかに超えていたわけで、仮にそれを政府の失敗と見立ててしまえば、ボランティアセクターやNPOセクターによってその失敗が埋め合わされたということになるのです。

このような市民の活躍は、もちろん政府、あるいはマーケットが失敗したところだけで機能をしているのではなく、公共サービス自体も、多くの市民が自ら担い手となってやっていけるしやっぺいかざるを得ない時代になってきているようです。例えば、昨今の介護のサービスではありませんが、民間企業も含め、市民が自分たちで公共的なサービスを提供できるような時代になってきており、従来、行政だけが提供できる質のものだと思われていた公共性を持ったサービスと同じようなものが、市民の手で提供されるという状況が生まれてきているのです。こういう現象を見ていくと、そこでは明らかに社会のつくりというものが変わってきていて、とりわけ市民中心の社会が、我々の社会の中で新しい位置を占め始めていると捉えてみても良い状況があるのではないのでしょうか。

そうした観点からは、政府を中心にしたガバナンス、あるいはそれに対する信頼が壊れていくというときに、もう少し別のガバナンス、つまり、この市民の活躍を中心にしたガバナンスというものを考えていく余地があるのではないか。そして、この市民を中心にしたガバナンスから問題をもう一度見直してみてもいいというのが、このガバナンスを議論するときの第2の論点です。

(3)国際社会の新たな秩序

もともと政府の活動や秩序などが全くない分野も我々の社会にはあり、それが国際社会であります。今、対テロ戦争という名目で某超大国が一人でいきり立っているような状況がありますが、実はこの国際社会というのは、そこを律する秩序を強制できるような体系が全くない社会でもあります。言ってみれば、各国間それぞれの勢力が均衡している中でようやくバランスを保っているという国際社会が、従来の国際社会のイメージでした。そこでは、政府というのが全体のルールを作り、みんなに従わせて秩序を守っているというイメージではなく、いろいろな担い手が勝手に動いている社会を国際社会と想定しなければいけません。これまではグローバル経済といった経済力、あるいは大量破壊兵器を背景とした武力などの力関係で秩序が保たれ、この国際社会はできていたと一般的には理解されてきました。

しかし、この20年、あるいはもう少し前からかもしれませんが、この国際社会が少しずつ変化をしてきました。NGOとよばれる組織、あるいは一団の人々が、さまざまな国際社会の舞台で各国政府と変わらない役割、あるいはそれ以上に大きな、国連などの既存の国際機関と変わらない役割を果たしはじめています。つまり、国際社会を秩序付ける際に、従来、勢力バランスの担い手であった超大国やその他の国家がつくった国際機関ではない、こういうNGO的なものが非常に大きな役割を果たしはじめています。

翻って、国際社会の秩序をどう維持していくのかを考えていくと、従来の政府や行政は平場でけんかをするくらいしかできないという

ことかもしれませんが、実際に各国政府の議論でやれることの限界がかなりはっきりと見えてきていたということでもあります。そのような中で、各国政府がそれぞれの利害を背景に議論をして、いい結論が出るわけがありません。そうではなく、むしろその限界を超えるようなN G Oやさまざまな市民活動が、この国際社会での新しい秩序を作り上げる新たなガバナンスの基礎になっていくのです。多くのN G Oが、世界中を結んだコミュニケーションネットワークを作り上げ、その中で各国政府や国際機関に働きかけながら、新たな秩序を構築していくことが現実になってきています。

新たな秩序作りすなわち新しいガバナンスが登場する背景には、二つの要素があります。このN G Oの活躍が世界的に見られるようになってきたことと、インターネットというコミュニケーションツールを使って新しいさまざまな市民のネットワークが作り上げられてきたということであり、これらが、ほぼ同時並行的に進んできています。インターネットというものが、こうした地球大でのN G O活動を促進していくうえで、非常に大きなツール、武器になってきたと考えてもいいだろうと思っています。

そうしたコミュニケーションネットワークが世界につくられ、そして、政府や行政の限界を乗り越える、例えば、対人地雷の廃絶をさせるN G Oが各国政府や行政を動かしていくという新しい秩序が作り上げられます。まさにそうした国際社会の新しいガバナンスが生まれ始めてきており、それはやはりN G O（Non - Governmental Organization）という市民組織がその多くを担っているという現象があるのだろうということでもあります。第3の視点は、国際社会

のガバナンスも大きく変わってき始めたということです。

(4)地域発展と民主主義政体

そうはいいまして、もともとガバナンスという言葉は、「統治をする、治めること」を意味していますので、よりよい秩序づくりができさえすれば、機能的にはだれがやろうと構わないのです。本来的な意味でいえば、国や自治体がきちんとうまく働いていれば、そのガバナンスはあらためて議論するまでもなく、それぞれの政府、自治体行政をきちんとコントロールして働かせておけばよろしいということになったわけです。しかし、実はそのガバナンス、つまり自治体が自治体として、あるいは中央政府が中央政府として、きちんと働いているかどうかやはり問題だということが4つ目のポイントです。

ただし、これは議論としてはいささか発展途上国向けの議論で多く行なわれているところもあります。発展途上国の場合には、そもそも政府機構、官僚制組織、そしてそれらを動かしていく代表制民主主義（議会）などの仕組み自体が整っておらず、まずはそういうものからきちんとつくっていかなければガバナンスの議論自体ができないということがあります。このような発展途上国などを中心に、特にグッドガバナンス（よい統治）をまずはそれぞれの政府のレベルできちんと実現していこうという議論が、ガバナンスということに関連して、多く行なわれてきております。これが第4のパターンです。

つまり、発展途上国の場合には、その国の地域の発展、経済発展、あるいは民主的な政府、民主的な社会を創り上げていくことを考えてい

くと、まずはそれぞれの政府がしっかりしなければ、ガバナンスをきちんと働かせることができないという共通の問題がありました。こういう国々では、それぞれの政治体制を民主的に成熟させることが、社会の発展、あるいは経済発展につながっていくだろうと言われてきました。特に世界銀行、IMFなどの開発関係の国際機関は、民主的で効率的な政府が開発を成功させる条件だと考え、こうした論点をすることが多いのです。

このときのガバナンスには、基本的には3つほど条件があります。1つは、代表制（議会）で、民主的な選挙をやって議会を選ぶということ。2つ目は、ルール（法律）の制定であり、明示のルールができているかどうかという問題です。3つ目は、能力ある官僚機構です。実は発展途上国では代議制もまともに機能せず、従来どおりの強権的な政府、あるいは国民を詐取するような政府ができたりやすく、また、ルールがない行政下では人々の平等や公正な取り扱いが期待できません。官僚機構は腐敗してしまい、まともに仕事をしないために、いくら海外援助をしてもうまくいかないというような議論をするわけです。

現実には、個々の国についていえばこのような民主的でない側面がたくさんあるかということに疑問もありますが、往々にして発展途上国に対しては、総じてこうしたよきガバナンスというものをどうやって回復できるのかという観点から、このガバナンスという問題を提起していることが多いように思います。

(5)企業統治

5番目は、企業統治（コーポレートガバナンス）という観点でのガバナンスの議論です。企業統治の議論は、基本的には株主の利益をどう

代表し、その利益をどう守っていくのかというところに一つ目のポイントがあります。これを自治体の場合でいえば、主権者に対する責任と考えていただくといいでしょう。

ただし、自治体が主権者にだけ直接的に責任を負えばそれで問題はすべて終わるのかというと、実はそうではないということをご承知のとおりです。主権者である住民、一人一人の市民の福利厚生を考えると、その一人一人の暮らしを成り立たせているのは、さまざまな組織、団体、あるいは主権者以外の人たちとのかかわりです。企業、さまざまな施設やサービス、多くの人びとなどのいろいろな勢力が、この主権者の福祉にかかわってきているのです。その意味では、自治体自身にとっても、そしてその自治体を構成する住民自治の担い手である個々の住民にとっても、利害関係者（ステークホルダー）はかなり幅広く存在することになります。

企業統治というのは、この株主だけではなく、取引先も含めたいろいろな利害関係者に対する責任も併せて問うています。当然のことですが、例えば今回の日本ハムや雪印の話は、これまで信頼をして取引をしてきた小売店に対する責任という点では、全くそのステークホルダーに対する責任がとられた状況ではないということになります。また、雪印の場合には、その企業が存続することで一緒に生きていけたはずの多くの従業員の方々を路頭に迷わせるという責任を負ってしまったことになります。自治体の場合で言えば、職員に対する責任というものを、当然、企業統治の中で持っていたはずですが、そ

うした責任を全うしていくことが、まさにコーポレートガバナンスの2つ目の大きなポイントです。

3つ目の重要なコーポレートガバナンス（企業統治）のポイントは、ディスクロージャーです。それは情報の公開や説明責任と言われてきましたが、今回の東京電力の事件は、まさにこのところが一番危うかった。また、一連の雪印にせよ、日本ハムにせよ、結局これができなかった、これをきちんと自覚しないで企業統治をやっていたのです。それについては企業だけを責めることはできず、政府も同様です。日本国政府も、もう半年ほど前になりますが、外務省の機密費の取り扱い問題などでは、まさに公開しきれず、説明が全うできずに右往左往したという現象があったのです。

企業統治（コーポレートガバナンス）の4つ目の大きな構成要素は、管理者（役員）の責任です。企業統治は、結局のところ、それぞれの役員がどれぐらい企業統治をきちんと行うかということに対して一定の責務を課すとともに、たくさんの報酬、あるいはその他のインセンティブを付与しています。自治体の管理職の皆さんも同じですが、まさにこの企業の統治をきちんとやっていくという管理者の責任をきちんと果たしていくことが、この企業統治のポイントです。

ついでに言うと、この管理責任を全く感じさせない管理者、責任を取るつもりがない人は山ほどいます。そして、それは企業だけではなく、自治体の場合もそうであったのかもしれない。

企業統治の最後は、少し余分なことになりますが、企業は社会の中で生きているということ

です。それぞれの企業は、自らのガバナンスの中に社会に対する貢献を考えていかなければいけません。これを、行政や政府に押し当ててみますと、もちろん自分のところのために一生懸命働くということはあるのですが、自分が生かしていただいている社会に対してなんらかの貢献はしないといけません。例えば大阪の市町村であれば、自分のところ以外の市町村、大阪という地域、あるいは日本国に対して、どういう貢献ができるのかということを考えなければいけませんし、日本は、最近、ODAではアメリカに抜かれて2番目になりましたが、ともかく、国際社会の中で日本が生きていくとすれば、その国際社会に対する貢献を考えていかなければいけません。

このようにそれぞれの企業がそれぞれのガバナンスをよりよいかたちで実行していこうとするのに必要な条件を考えるという発想をしてきたのが企業統治（コーポレートガバナンス）でした。ですが、ここのところの企業統治は、アメリカも日本も、株主責任を具体的に取りせたり、管理者の責任を明確にしたりするという点で失敗が多いと言われています。

今、コーポレートガバナンスについては、その中身を少し組み替えていこうという動きがあります。今までもそれは強調されてきていたのですが、今、指摘されているのは、この企業統治（コーポレートガバナンス）の中で経済活動をする人間の経済倫理をもう一度組み立て直していく必要がある、具体的な行動基準、行動規範として作り直していく必要があるということです。

もう1つは、社外役員制度などのように、ある意味では内部化されやすい監視（モニタリン

グ)ではなかなか通用しないので、やはりもう少し強力な監視装置が必要なのではないかということが言われてきています。それは、アメリカの場合でいえばSEC（証券取引委員会）の役割と言われてきているところもあります。

このような企業統治をどう組み立て直すのかは、現代の日本でもきちんと通用する考え方だと思いますが、同時にそれは、4番目にお話した発展途上国を念頭に置いたグッドガバナンス、つまり、きちんと代表を選んでいるか、役人がしっかりと能力を持って働いているかといったような視点、そして、ルールに従って適正に行政執行しているか、公正・平等に取り組んでいるかという行政の原点のような話です。そういうガバナンスの問題とこの企業統治の問題は、企業の経営という観点であれ、民主的な政府をつくっていくという観点であれ、ほぼ同じようなことを考え、まさにそのガバナンスの問題をこれまで繰り返し言ってきたのだということでもあります。

ガバメントからガバナンスへ

(1)地域づくりの視点の転換

このようにお話をできておわかりいただけるとおり、一連の議論は、従来あった行政、自治体、国、中央省庁（政府）などのガバメントとよばれる存在を中心に物事を考えるのではなく、これをもう少し周囲のいろいろな状況と関連付けて、この関連している多様な存在そのものの働き方をもっと広いスパンで考えていく。そして、この政府、行政が持つと考えられてきたいろいろな公益的機能が行政や政府自身の独占物ではなく、いろいろな担い手の協力によって提供されてきている。しかも、そういう外の

いろいろななかかわりを考えていかなければ、このガバメント自体もうまく働いていかない。ガバメントがうまく働き、しかもガバメントが存在している地域、あるいは社会がよりよく機能をしていくためには、ガバメント単体の働きだけではなく、それをもっと広い視点から見なければいけない。それがガバナンスという観点だと考えていただければいいと思います。

したがって、昔であれば、地域の経済開発は国が主導して公共投資をしてくれて、成長発展ということになるのかもしれませんが、そういう観点だけではガバメントの失敗を繰り返してきた過去の例と同じですし、中央政府、自治体などのガバメントそのものが、ほぼその能力の限界にきているにもかかわらず、よけいなことをさせますから、どんどん投資の質のレベルが悪くなっていくというような問題を繰り返すことになってしまいます。ガバメントからガバナンスへの視点の転換というのは、まさにその地域を考えていくときの視点の転換も同時に意味しているのです。

この視点の転換を地域づくりという観点で見ていくときの論点として、基本的にはもちろん統治（治める）ということの質の変化が共通する要素としてあるのですが、現実には現れる姿かたちとしては、1つは、その自治体そのものの地域の中での位置付けがずいぶん変わりつつあるということです。それを、ここではとりあえず「ネットワーク型ガバナンス」と言っておきたいと思います。

自治体のいろいろな活動は、もちろん行政として単体で、スタンドアローンで何でもできるものではないということは、もう従前から言われてきているとおりです。例えば建設事業にし

でも、工事の請負契約をして事業をされるということは、それを請ける建設業者がいて、1つの公共事業が出来上がっていくということになります。つまり、もともとそうしたさまざまな地域の資源、力を借りながら自治体が公共サービスをやってきたのですが、これまでは、それを全部、自治体の行政の延長として自治体として委託してやっていてそれは自治体が行っているのと同じことであると考えることができたのだと思います。

しかし、昨今、そのように自治体として一人で頑張っているということだけでは、現実の地域づくりはできません。地域の活性化などは典型的にそうですが、高齢者福祉の問題を考えてみても、そこで求められている目標は、みんな納得できるわけですし、自治体の行政の目標にもなるのです。しかし、それを実行していくときに、自治体の活動だけでは絶対に全部できることはありません。また、だれもそんなことを期待もしていませんし、思ってもいません。やはり、自治体以外のいろいろな担い手がその地域づくりにかかわってきているということを考えざるをえないのです。つまり、いろいろなネットワークがそれぞれ働きながら、そこで共有されている目標を実現し、一つの目標が達成されていく。そういう新しいガバナンス（統治）の仕組みがどうしても出てこざるをえないということでもあります。

いろいろな市民活動や民間の活動が自治体の仕事を補いながら、最終的には住民の皆さんの福利厚生を実現していくというガバナンスが、今、現実には登場しつつあるということでもありますし、逆に、自治体の仕事そのものは本来そういうものでしかないのだと考えなければ、問

題を見誤り、行動の仕方をまちがってしまうかもしれません。

2つ目の視点は、このガバメントからガバナンスへという変化の中で地域社会そのものを見ていくと、そこにいろいろな新しい要素が出てきていることです。ネットワーク型ガバナンスも、ネットワークをする相手方がいなければ話になりません。現実には、いろいろな地域の担い手が、少しずつですが登場しつつあります。もちろん、お役所で音頭を取ってNPOを育てる動きもあり、とにかく、いろいろな地域の新しい担い手づくりのために一生懸命やっておられます。NPO支援や市民活動のサポートなど、全国各地でしばしば言われていますが、その地域を支える新しい担い手と考えられる人たちは多様化し、その活動が活発になってきているのです。

3つ目の論点は、そうしたネットワーク型のガバナンスが、従来の自治体の活動を組み替える新しい視点として出てきそうであるということで、そのネットワークを担う地域の多様な活動の担い手が多く出てきて、活発に活動をしている。そういう中で、まさにガバナンスそのものである、地域をどう治めていくのか、そこでどのような新しい秩序をつくっていくのか、具体的には公共サービスをどのように提供していくのかということを考えていくと、従来考えていたように、国や自治体などがその担い手ではないのです。いろいろな担い手がそれぞれにかわり合ってサービスを提供していき、翻って秩序をつくっていくという現象が出てきているのではないのでしょうか。

(2)統治から共治へ

さて、このような現象をもう少し別の日本語で言い直してみました。「統治」という言葉では、相変わらず昔ながらのお上が治めてくださるというような印象もあるかもしれません。最近、これに代えて「共治」という言葉を使う先生方もいらっしゃいますので、それをお借りしてきました。「ともに治める」、あるいは「ともに治まる」のかもしれませんが、この統治から共治へと考えていただくと、先程のガバメントからガバナンスへということの変化が、少し極端な言い方ですがわかりやすくなるかと思います。

この統治から共治へというところで、わりとおもしろい現象がいくつか見えてきます。従来の行政、政府の基本的、そして最終的存在意味、あるいはその最後のよりどころは、権力的な強制、つまり制裁をする能力ということにありました。現代社会では、それは新しいガバナンスの特徴でもあるのですが、1つは、この強制力を最後の担保にして統治すること自体、相当限界があるだろうと考えられるようになってきました。いわば、強制によらないで統治を実現していくということです。

それでは、ひたすら給付、サービスをして誘導をするのかという話になりますが、給付、サービスもある意味では強制の部分があります。生活保護をご担当の方はわかりのとおり、所得保障をするお金は、税金で無理やり賦課徴収をしたお金が回り、いわば再分配をしているのです。税金を取るということには、必ず権力的な強制が伴うわけです。しかし、そういう強制ではなく、例えば寄付という行為によって自発的に人々がお金を出して基金を積み立て、それ

をボランティアな活動をしている人たちがいろいろなサービスに換えて提供をしていくという姿を描いてみると、そこには明らかに、強制によらない統治、従来の強制による統治でやれなかったサービス、あるいは広義の福祉を実現できる可能性が示されます。

(3)共治のガバナンスの特徴

このように、権力的な強制なき共治へということが1つあるとすれば、もう1つの重要な特質は、それと裏表になる、対等と協力の関係ということです。地方分権推進委員会で国と地方の対等協力関係などと言っていましたが、いろいろな組織、団体、個人が、相互に対等で、しかも協力をし合う関係をつくっていったときに、はじめてこの共治（共同統治）というところに行き着けるだろうということです。これまでのような権力的な強制をするのではなく、それぞれの構成員がその社会の中でともに生きていくために自らの責務を自覚するとき、そこでは自分自身の義務としてやることが必ず出てきます。それが税金かもしれませんし、ボランティアの活動かもしれませんが、そういう活動に基づいて統治が出来上がってくるはずだというのが、まさにこの統治から共治へという大きな転換の2つ目の現れです。



3つ目の重要な特徴は、そこでは圧力団体なき多元主義であるということです。結局、いろいろな担い手が、上下関係ではなく対等に、しかしそれぞれ自分自身の利害関係はしっかり持って共存をしているという状態です。民主主義の基本は、多様な意見がぶつかりあう中で運営をされていくことで民主的な社会が出来上がっていくと言われていきますし、そういう利益の調節がされていくところでマーケット（市場）も政治も動いていくというのが、この多元主義の考え方です。

そういう多元的な考え方の中で、これまでは圧力団体や利益団体などというわけのわからないものがたくさんあったのですが、この共治の世界の中では、当然のことですが強制も上下関係ありませんので、まさに本来の意味での多元主義が機能する余地が出てくる。もちろんこのような理想状態がすぐに出てきているというのではなく、従来よりもこういうものが活躍する範囲は小さくなっただろうということです。

例えば、組合運動自体の質はずいぶん変わりました。体制や制度についての発言がずいぶん増えてきていますし、組合員の利益が組合活動の最大のポイントであるはずなのですが、もう一方では、自らが所属する社会そのものの維持存続に向けて、ずいぶんとその要求も変わってきています。雇用を守るために給与は減らしてもいい、労働条件は悪くなくてもいいというような発言すら出る時代になってきているのです。そういう新しい多元主義といったようなものが、どうも出現しつつあります。

4つ目は、当然それに合わせて、国も地方自治体も、統治の働きというものを組み替えていかなければいけないという状況までは来ている

のだろうということです。ただし、今のところ具体的にそこまではいかず、方向は大体出ているものの、再編の手前ぐらいで止まっています。言うまでもなく、この再編の方向の一つは、最近大きく注目されているパートナーシップや協働という方向です。

（４）ガバナンス論の現代的な意味

ここまでの議論によりながら、ガバナンスということのを少し整理してみたいとおもいます。そして、このあと、もう少し地方自治体に即した議論をしてみたいと思っています。

ここまでお話をしましたように、ガバナンス論は、国や政府を中心にした議論から、いろいろな担い手を前提にした新しいガバナンス（統治のかたち）を考えていこうという議論になってきています。

司馬遼太郎さんの「この国のかたち」という有名な発言がありますが、あれはやはり政府やそちらの統治のことが中心になっていたように思います。しかし私は、もう少し軟らかくあれを読むと、この国のかたちというのは政府だけがつくるのではなく、市民や企業やいろいろな担い手によりつくられていくのだと思うのです。そこに十分に気がつかないために、政府だけがだめになったり、企業を中心にだめになったりしているのを見て、彼は「この国の核、中心は融解しつつある」という表現を使い、そういう発言が出たのだらうと思います。しかし、国家や政府はそろそろその役割を、終えたとは言いませんが、変えつつありまして、むしろ、そういう新しいガバナンスがそれにとって変わりつつあります。ただし完全に取って代わっていないので、状況はまだ混とんとしているという

ころに今はあるのかもしれないと考えています。

2つ目のポイントは、NPOや企業との連携、パートナーシップ（協働）を考えるガバナンスが、実は新しいガバナンスの中心的な構成要素として出てきているということです。先程はパートナーシップ型ガバナンスと言いましたが、それと同じ意味で、新しいガバナンスのかたちとしては、この協働型のガバナンスというものがあるのではないのでしょうか。

そして、この協働型のガバナンスというものに組み変わっていく政府の再編の方向として、パートナーシップ型の政府活動に変わっていくのですが、その前提として、それぞれの政府や行政が自分自身のガバナンスを変えていかなければいけないということが、今、言われています。今のところ、最も説得力のある議論が、新しい行政管理手法、改革手法であるNPM（New Public Management）型のガバナンスです。

NPM型のガバナンスは、要するに、従来の考え方とは大きく違って、政府は社会の中の一構成要素であって特別な存在ではなく、政府の役割は、市民や民間企業、NPO組織等々によっていつでも代替できるはずであるから、政府が政府として存続をし続けられるとすれば、それは、あくまでもほかの担い手では著しく効率が悪い、あるいはその目標が達成できないときだけであるということです。NPM型の改革とは、基本的にそういう新しいガバナンス、つまり政府の役割を市民やマーケットとの関係で明確に分担させていこうという考え方です。

結果としては小さな政府といわれますが、もともとそれをねらっているわけではなく、むしろ、NPM型改革の目的というのは、日本、あ

るいはそれぞれの地域、皆さん方の市町村にとって最適のガバナンスをどうやって実現していくのかということです。その実現の仕方として、民営化、アウトソーシング、マーケットテストイング、バリュー・フォー・マネー（仕事の値付け）などの手法を通じて新しいガバナンスをつくっていく。そしてまた、政府の働き方自体、政府自身のガバナンスという観点でも、こうした行動様式を通じて新しいガバナンスの動き方に対応できるような再編成を自分自身していくというのが、この3つ目のガバナンスの特徴です。

そして、そこで最終的に目指されるのは、結局、発展途上国にしても先進国にしても、一番りっぱなよい統治、効率的で民主的な統治です。つまり、企業でいえば、株主のためになって一番効率のよい企業ができるコーポレートガバナンスです。それは、実は国も自治体も同じで、どれぐらい効率よく、しかし民主的に、住民の意思を踏まえた行政ができるガバナンスをつくれるのかということが、まさにこのガバナンス論の出発点であり、そして行き着いた姿でもあると考えていただいていいと思います。

地方自治体のガバナンスを考える視点

(1)地方自治から見たガバナンス変化

そうはいいまでも、実際に地方自治体のレベルでこのガバナンスというものを考えていくためには、それなりに少し視点を工夫して見ていく必要があるだろうと思っています。

今、日本の地域では、いくつかのガバナンスの変化があるように思います。1つは、地方分権ということにかかわって出てくるガバナンスの変化です。今、国と地方の関係が大きく変わ

ろうとしており、それにかかわるガバナンスの変化が見られるだろうと思っています。地方分権推進委員会では、今までの国と地方の上下・主従の関係を対等・協力の関係にしようといってきました。地方自治体については、自己決定・自己責任の地方自治を原則にしようということもありました。そのように、この分権改革の中では、国と地方の関係にかかわるガバナンスを、従来型の上下から新しい共治型のガバナンスに変えようという変化がありました。そういう視点で地方自治体の今のガバナンスを考えていく必要があるだろうというのが1点目です。

2点目は、国と地方という上下関係にあるガバナンスを水平にしようという改革の話以外に、実は昔から水平の関係というのいろいろありました。例えば皆さん方のところでも、さまざまな事務の共同処理、広域行政、一部事務組合など、いろいろな活動をしておられると思います。あるいは姉妹都市交流など、国境を越えて地域間での交流をしておられるケースもたくさんあると思います。そういう地域連携や交流なども、実はガバナンスの広がり方の一つと考えていいだろうと思います。

そういう連携交流、あるいは広域行政というものが、今どういう状況になってきているのかということです。従来は、この連携や交流ということについて、目先の必要、行政上の需要で、もっぱらこうした広域行政が進められていく傾向がありました。それは消防や廃棄物処理などでいたしかたなくという側面もあったかもしれませんが、そうした広域的な連携や交流が、今はいろいろ違った意味を持ち始めました。それは、やはりそれぞれの自治体が、いわば横並びに周辺の自治体、あるいはそれを飛び越えて世

界各地、日本国内各地のいろいろな地域との連携や交流を、自らの行動の様式として取り入れ始め、そして、その間でつくられる新しいガバナンスができはじめてきているということです。

15年ほど前に、自治体の国際化ということがずいぶんいわれました。今になってみるとあたりまえのことですが、自治体外交というようなものが真剣に議論をされていたことがあり、あの時期が大きな転換点だったのだろうと思っています。従来、国の枠の中で、しかも自分の地域のことしか考える余裕がなかった時代とは違い、余裕はないけれどもほかの地域との関係を考えていかなければこのガバナンス自体を維持していけないという、いわば自治体間の結びつきという観点での新しいガバナンス、連携や交流にポイントを置いたガバナンスが、どうも出てき始めているのではないかということです。

この新しいガバナンスは、下手をすると合併というような話になりかねないところも一方ではあります。それぞれの地域のガバナンスをどう組み立て直していくのか、その一環として行政の組織、自治体の組織をどう変えていくのかという話は当然出てくる可能性はあります。合併については、一概にその良否を言うつもりはありませんが、それらのことも含めて、まさにその地域のガバナンスが変わろうとしています。それぞれの地域間の交流や連携などのありようが、それぞれの地域の存続にとって非常に重要な意味合いを持ち始めてきているということと表裏の関係にあるのだろうということです。もちろん合併問題には財政問題なども伴いますが、それは置いておいて、それぞれの地域の発展という観点で考えていくと、まさに新しいガバナ

ンスというものを広域的に考えていく状況に来ているということをご理解いただければいいかと思います。

そして3つ目に、こうした地域の自治体の中に視点を限定して考えてみると、そこには地域社会の公益のいろいろな担い手たちがいるということです。従来は、住民を代表する執行機関である行政、住民代表機関である議会がこの公益の担い手であるとして中心的に考えていけば、自治体のガバナンスはそれとらえきれたはずだったのですが、もうそんなことを言う人はだれもなくなっています。当然、住民も、NPOも、公益の担い手かもしれません。公共的なサービスの提供だけということでは、このなかに企業も入ってくるかもしれないわけです。企業の活動自体は、もちろん自分のもうけのためにやりますが、その活動そのものの性質は、方向付けしだいで公共的な意味合いはいくらでも持ちうる、つまり、不特定多数の人の役に立つことなどは、企業がやっていることでも山ほどあるわけです。

そのように地域社会の中で公益を担うということを考えたとき、それは従来型の公益の担い手というだけではなく、もっと幅広くその担い手たちを見ておかなければ、地域の公益の実現は図れませんし、仮になんとかしようと思っても、とても今の行政、議会の手では無理だろうということです。

そういう点を一番端的に表しているのは、PPP（Public Private Partnership）という言葉です。これは、現在イギリスの政権についているトニー・ブレアさんの労働党政府が進めている地域運営の新しい手法です。この場合のパブリックは国や自治体、プライベートは企

業で、その間に地域のNGO・NPO組織が加わって、そういう諸主体がパートナーシップを組んで地域運営をしていこうと、再開発や福祉サービスなどさまざまな活動をこのPPP型の地域運営でやっている。しかも、SRB（Single Regeneration Budget）という包括補助金をこの運営組織に出し、地域での社会サービスを提供させるなどということを行っています。地域社会の中で、従来そうした公共的なサービスの担い手であった地方自治体の役割や位置は、このPPPの中で、ここでいう新しい地域社会における公益の担い手たちの枠組みの中に、逆に入れ子のように組み込まれていくという姿が明らかになってきているのです。

(2)自治体ガバナンスの歴史的変化

このように、自治体のガバナンスの変化をいくつかの視点で見えていきますと、我が国の自治体での統治のあり方ということについて、歴史的に主要な論点の変化が出てきている点と符合しているのかとも考えられます。

その基本にあるのは、やはり従来型の、行政を優先させるようなガバナンスモデルです。これは、やはり役所中心、自治体や政府中心の行政モデルですし、場合によっては、国と地方の行政が一体化したようなガバナンスが中心のモデルです。

この行政優先のガバナンスモデルがどちらかといえば明治の地方制度を念頭に置いたものだとすれば、これに対して戦後の地方自治は、基本的には議会と行政が相互に監視と均衡、あるいは監視と抑制（チェック・アンド・バランス）をしながら、お互い最適に機能をしていこうという自治モデルでした。ここでは、旧来型のガ

バランスというよりは、ガバメントが中心の統治のスタイルが見られます。

これに大きな変化を迫ったのは、住民運動や住民参加の動きでした。行政モデルというのは、まさにその行政に対して住民がさまざまな要求をしていき、組織立って住民の意向を取り入れる努力をされるという中で出てきていたわけです。従来の住民参加や、市民・住民、あるいはNPO、市民団体の位置付けは、ここで止まっていたということだろうと思っています。

しかし、行政の位置が変わりつつある大きな状況の中で、そして現実の問題を処理する能力という点で、実はこの住民と行政の関係は、今、大きく変わりつつある。そして、歴史的には、ガバナンスの形態が協働モデルというものに変わりつつあるのではないかと。一応、こういう方向を向いているのではないかとというぐらいの感覚です。

(3)サービス提供とガバナンス変化

このようなガバナンスの変化を、自治体のサービスの提供という観点で考えてみたいと思います。もちろん、地方自治体の基本的な公共サービスの提供機能、まさに役務の提供というのが地方自治体の主たる役割ですが、そういう最も基本とされていた部分が、実はこの一連のガバナンス変化の中で変質しつつあります。

1つは、公共サービスの提供そのものが、いろいろなサービスの担い手によって多元化をしていきます。極端な言い方をすれば、サービスの受け手である住民は、役所、民間企業、ボランティア組織などのさまざまなサービス提供主体から選択ができるという社会に変わりつつあります。介護保険というのは、典型的にそれを

目指していたわけです。とにかく、そういうサービス提供主体の多元化が、まさにこの公共サービスの世界で起こってきています。そこでは、従来のサービス提供を中心にした自治体ガバナンスではなく、さまざまな、性質の違う提供主体が存在し、その中でサービスが組み立てられていくのです。サービスの売り手、買い手の新しい関係が出来上がるという地方自治の新しいガバナンスができつつあると考えていくことができるのではないのでしょうか。

2つ目は、権力的行政の民間化です。自治体の仕事には、サービスの提供だけではなく権力的な行政というものもあります。もちろん市町村の場合では、ポイ捨て禁止条例や放置自転車の取り締まりなど細かいものが多いですが、とにかくそういう権力的な行政はたくさんある。サービスの提供とは違い、住民の権利、義務というものに直接影響を与えるような、あるいは財産を侵害するような行政については、やはり自治体がやるのだろうという意味では、ガバナンスは変わらないではないかという議論もあるかもしれません。しかし、実はこういう権力的な行政そのものが、今どんどん民営化、民間化されつつあります。

国レベルでいえば、それは私人による行政という言い方をしております。各種の資格試験、あるいは一定の基準の認定等々は、まさに今、業界団体と「私」によって行われています。しかし、その「私」が認定している行為自体は法的な強制力があり、義務付けがある。まさに本来の意味での権力的な活動である行政になっているということでもあります。民間でも、徐々にそういう活動が起こりつつあります。

例えば、先程の放置自転車でいえば、地域の

人たちが交通整理をしはじめていったときに、権力的な行政との関係でいえば、まさに民間にそうした権力が移りつつあるということを示していると考えていただいてもいいかもしれません。いろいろな民間の監視員、例えばポイ捨ての監視員などを置いたとすると、まさにそこに権力が移りつつあるということになるかもしれません。今のところは、まだ行政の権力を民間に委譲するという手続きが取られていますが、共治の社会が本格的に登場してきたときに、この権力的な行政がそもそも行政だけに独占されることについての議論は、当然出てくるでしょう。

3つ目のポイントは、やはりパートナーシップ（協働）ということです。住民と行政のパートナーシップは、口先では山ほど言われていますが、さまざまな公共サービスにせよ、あるいは権力的な行政にせよ、むしろ、このパートナーシップ型でこれからはつくられていくという側面が出てくる。それをこのサービスという側面でいえば、サービスの生産自体がもう共同で進められていく、サービスの共同生産ということまで来ているのではないかということです。

従来、地方自治体のサービスの本質は、住民の方々がみんなと一緒に使うもの、みんなと一緒に享受するサービスを提供するところにありましたが、いまや、そのサービスをつくるころでも住民と一緒につくらざるをえないところにきているのではないか。そうしなければよりよいサービスはつくれず、住民の満足度も高まらないということまで来ているのです。

最後に、こうしたサービス提供の変化の行き着いた姿の一つで、まだ日本では全国で70件ぐらいしかないのでもうまくいくかどうか分からない

のですが、P F I（Private Finance Initiative）などは、まさに民間セクターが実質的に公共の仕事をしています。しかも自分自身の利益活動については、かたちとしてはきちんとその存立の目的を達し、なおかつ公共公益的な活動ができているということになります。まさにそのパートナーシップの行き着いた姿がP F Iかもしれないと考えていただければいいかと思います。

新しいガバナンスにおける問題と対応

いかにも、今、ガバナンスというのが必然の流れであって、そういう必然的な流れの中でガバナンスの観点から再編をしていけば、現状に合ったうまくいく行政、市民の活動、パートナーシップ（協働）活動が出てくるとお話をしてきたところがありますし、そちらの方向へいけば万々歳なのだとお考えになってしまった方もいらっしゃるかもしれませんが、山ほど問題があります。

こういう新しいガバナンスを考えるにあたって、あらかじめその問題点を考えておく必要があります。これまでは、例えば政府も失敗をしました。自治体もたくさん失敗をしています。それから、市場（マーケット）も企業もたくさん失敗しています。当然、ここでいう新しいガ



バナンス、例えばネットワーク型のガバナンスというのも、これ自体山ほど失敗をする可能性がありますし、もうすでにしているという指摘もあります。いくつか事例を出しながらお話してみたいと思います。

1つは、コーポレートガバナンスの失敗です。企業の自己統治はうまくいかないということは、すでにたくさんの事例で皆様方ご自身が日常気づいておられるとおりです。結局のところ、この企業統治の失敗の分析をしてみたときに、やはり企業の活動を抑制するメカニズム、あるいはそれを強制するような外部的な監視の機能が根本的に欠けていたということです。監査法人も機能しませんでしたし、企業内の外部役員もうまく機能しませんでした。まさに企業の自己統治そのものが、機構としてうまくいかなかったということがあります。あらためて、そうした外部の監視や抑制のメカニズムをどうつくっていくのかというのが課題ではあります。

これは、もちろん自治体にそのまま当てはめていただいてもいいわけです。これまでに、いろいろと公金の用途については物議を醸しました。結局、情報公開と市民の監視がその問題にメスを入れさせることになりましたが、外部の監視の目による抑制、それを背景にした自己抑制が働いて、はじめて問題が解決されることになります。ある意味では、コーポレートガバナンスも、そして自治体ガバナンスも、自らの自己統治という側面での危機というものをいつでも迎える可能性がありますし、いくらガバナンスに注目をしても、相変わらず外部的な監視によるチェックがどうしても必要になっていくということが1つ目のポイントです。

2つ目の失敗は、ネットワーク型ガバナンス

の失敗です。いわば従来の自治体の役割が限界に達してきている中で、新たな公共サービスの担い手、あるいは地域おける公益の実現の仕方が論じられてきたわけですが、そのネットワーク型ガバナンス自体が本当にうまくいっているのかどうか、これからはうまくいくのかどうかという問題です。結局のところ、パートナーシップ型で仕事をしていくことを考えたときに、そのパートナーシップでの事業の失敗の責任は最終的にどこにあるのかという話は当然出てくると思います。

従来の第3セクターもそうでしたが、結局どれも責任を取らないまま、あいまいなままに事態が推移をしていくということがありました。PFI型になりますと、そのあたりのリスク管理だけははっきりしていますから、その点では多少明確な責任分担はありそうですが、一般的に今やられているパートナーシップは、現実の活動の中で出来上がっていきますので、まさにこの責任のあいまいさがどこまでも付いて回ります。パートナーシップ型は、ボランティア活動のようにより自発的に自由に活動をするところに価値が出てきますし、だからこそ行政にできないこともできるという面があります。しかしこのことが、責任のあいまいさにつながりやすいのです。

もちろん、従来の行政がきちんと責任ある行政をやってきたかも怪しく、あまり民間のことだけは言えませんから、ここでは「どちらも責任があいまいです」と言っておきたいと思います。

もう1つは、少し深刻な問題ではあるのですが、民主的な正当性という問題です。先程は、やはり行き着くところはグッドガバナンスで、

民主主義と効率をどう実現していくのか、そういうよき政府、よき統治というものをどう作り上げていくのかということが、最終的な目標の一つでしょうというお話をしました。ネットワーク型のガバナンスというのは、先程のイギリスのPPPもそうですし、サービスの共同生産もそうですが、例えばPFIをやる、あるいはパートナーシップで教育サービスをやるということ自体については、その出発点においてはまさに民主的に決められます。しかし、その事業が始まってしまったあと、つまり事業主体である民間、あるいは市民が入ってきたときに、彼らの活動やその活動の結果が本当に民主的に見て正当なものかどうかということをチェックすることが非常に難しいということに気づきます。要するに、市民が自分たちでやっている、民間企業がやっているその部分について、どれぐらいのことが主権者側から言えるのだろうかということでもあります。まさに民主主義というものをどう考えてこうしたパートナーシップの中で貫き通すのか、という問題が当然出てくるわけですから。

3つ目のポイントは、以上のコーポレートガバナンス、ネットワーク型のガバナンス、いずれの失敗にも共通するのですが、結局のところ、説明責任はそれ自体、自己責任ですから、その自己責任の限界をどうやって超えていくのかということです。それに対応するような行動規範を明確に持っていなければ、その自己責任自体が果たしきれないということが出てきます。まずは、この行動のルールをどうやって確立していくのかというのが大きなポイントになりそうです。

しかし同時に、行動のルールそのものが内面

化をされたルールですから、当然この説明責任と同様に相当大きな限界があります。逆にこの説明責任、行動の規範、行動ルールのいずれもが客観的にチェックをされなければ、このガバナンスはうまく働いていかないという側面を持つことになります。

そこで、外からの評価、統制が可能になるような仕組みが必要です。ただし、これは仕組みとしては非常に難しいことになります。もちろん、これまでも、例えば行政評価や政策評価などで外部評価がずいぶんと議論になりました。第三者による評価も、実質的に評価は困難であり、実現の可能性がきわめて少ないという指摘もあります。しかし、評価できなければ当然コントロールもできませんから、やはりこういうガバナンスそのものの作動、サービスの提供、さまざまな政府活動自体の評価と統制ということを考えていかなければ、このガバナンスの失敗は避けられなくなってしまうということがありそうです。

新たなガバナンスの中で

(1)新しいガバナンスを考える視点や論点

このような新しいガバナンスについて、今、国であれ、自治体であれ、どちらにしても考えていかざるをえない状況にあることはまちがいありません。なぜガバナンスなのかという点を繰り返しになりますが、実践的な観点も加えながら、最後にまとめにかえてお話ししたいと思います。そのポイントは、やはりガバナンスの観点からすると、3つぐらいありそうだと考えています。

自治体の、特に現場にいらっしゃる皆さん方に、新しいガバナンス状況の下でぜひ考えてい

ただきたいのは、1つは住民の皆さん方とのかかわり方です。基本的にはグッドガバナンス、よきガバナンス、よき統治という視点が重要だと思います。主権者、あるいは株主に対する責任、最近では住民起点などという言い方もされますが、とにかく住民を中心にした行政のあり方ということはどう考えていくのが、まさにこのよきガバナンスの視点の最も中心になるべき考え方であろうかと思っています。

それは同時に、コーポレートガバナンスで言われていたように、ただ単に住民主体でより効率的によりよいサービスを提供していけばよいということではなく、それに加えて、そのこと自体を説明していく、あるいは関連をする利害関係者たちにもきちんと手当てをしていくという企業統治の考え方が必要だろうということです。そうした観点から、住民とのかかわりにおいて新しい行動様式を作り上げていくことが、1つ目の論点です。

2つ目の論点・視点は、やはりNPOとどうかかわっていくかということです。今、いくつかのNPOは、全国的に見てもかなり力を付けてきています。実際に、企画力も実行力も持っているNPOがどんどん出てきています。もちろんもう一方では、相変わらずわけのわからない、苦情や要求ばかりをいうNPO組織とよばれる市民組織が山ほどあります。しかしながら、少なくともこのNPOとのかかわり方を考えていかなければ、おそらくこれからの自治体の経営は成り立たないだろうと思われます。その前提にあるのは、今、地域のガバナンスは明らかにこのグループを中心にして回り始めている、あるいはこのグループが入ったガバナンスが出来上がりつつあるという現状です。したがって、

このグループの政策提案やその政策の力を行政がどう使っていくのかということもありますが、それに加えて、やはり共同して新しい仕事をつくっていく、あるいは共同をしながらそれぞれの利益をお互いに取り合うようなガバナンスの視点の必要性が、このNPOとのかかわりでは出てくるだろうと思っています。

最近では、いろいろな新しい施策、場合によっては条例を作るときにも、NPOが積極的にかかわってコーディネートをしていくケースも多々見られるようです。とりわけ住民とのかかわりということを考えてみたときに、昔ながらの住民参加ではなく、なんとかパートナーシップ（協働）型のガバナンスに近いかたちにしようと思えば、例えば住民参加の中にNPOを入れて具体的な提案をしていく、そして住民も一定の役割を担いつつ共同実施をするような新しいサービスのかたちをつくっていくというケースも現実にはないわけではありません。

いくつかの市町村ですでにそういう動きが出ており、最近はやりの環境問題では、環境基本条例や環境基本計画の策定、そしてその中での市民によるアクションプランの策定と実施という動き方があります。そのようなものを想定していただくと、まさにこの新しい協働型のガバナンスが地域の中で機能しはじめていくということが、ご理解いただけるかもしれません。

もう1点だけ、この新しいガバナンスの中での行動の仕方として、企業とのかかわり方についても一応注意をしておいていただきたいと思います。結局、企業も地域社会の中では重要な構成員、住民であり、明らかにその地域社会の重要なステークホルダー（利害関係人）です。この企業は、当然その社会の中で生きていくた

めの努力をされますから、いろいろな意味で、地域社会での新しいガバナンスを作り上げていくときにはこれも外せない要素であると考えてください。単に、もうけのために仕事を取りにくる相手ということを越えて、どういうパートナーシップ（協働）ができるのかということを考えていくという状況にまできているのかもしれないということです。

(2)新しいガバナンスと自治体運営の改革

最後になりますが、このような新しいいろいろなガバナンスが登場していく中で、実際の自治体の運営をどのように組み立てていけばいいのでしょうか。

とりあえず大きな議論のあるところから始めておきたいと思いますが、基本にあるのは、1つはその公共サービスという自治体の基本的な機能を考えていくときに、新しいガバナンスの中では直接執行をするという考え方ではなくて、むしろ、かじ取りや調整をしていくという視点で考えてみてはどうかということです。

従来の自治体行政での運営の仕方でいえば、明らかに何か必要な事業があれば委託や補助金を出すなり、直接執行して施設を整備するなりというかたちで、直接何かをやるところが多かったのですが、そうではなくて、情報の提供、投げかけ、方向付けということが、むしろこれからの公共サービスの要点になるかもしれません。そして、むしろそれが新しいガバナンスという状況に合った自治体の動き方かもしれないと考えてみてください。

2つ目のポイントは、繰り返しお話をしてきたとおり、これからの地域づくりを考えていくときには、ネットワーク型（協働型）のガバナ

ンスを基本にせざるをえないということです。これは、住民、企業、NPO、行政のいずれもが一定の役割を担いつつ、しかし単純な役割分担のモデルではなく相互に協力することで、その成果をより多く生み出せ、プラスアルファがあるという関係を考えていく。それを実現できるのがネットワーク型のガバナンスでもあります。

3つ目のポイントは、住民と首長、議会という従来型の古いガバナンスの形態をどう組み替えていくのかという視点です。もちろん行政と住民ということでは、公共サービスにせよ、地域づくりにせよ、全く従来とスキームが変わってくるということがありますが、この議会という、いわゆる二元代表制（首長主義）とされている仕組みが、現にガバメントとしてあり、自治体の組織機構としては残っているわけです。そのことをこの新しいガバナンスとどのようにうまく合わせていくのかというのがポイントです。

行政の側、首長さんの方は、もうすでに住民にかなり近いところでこの協働型（ネットワーク型）のガバナンスに移行しようという動きを始められましたが、議会の方が少し遅れています。ここのところが、たぶんこれから大きな課題になってくるだろうと思います。現にこの議会の中でも、すでに住民、NPOの方たちと一緒に新しい議員立法を考えたり、作ったりしたところも出てきています。そういう意味では、これも変化の兆しはあるのですが、今のところパートナーシップの取り組みは議会では大きく遅れています。

この首長と議会が、住民に近づくパートナーシップ（協働）型のガバナンスをそれぞれやっ

ていくことは、グッドガバナンス（よき統治）ということをかたちづくっていくときにきわめて重要です。結局、自治体のコーポレートガバナンス、ないしはグッドガバナンスということを考えていったとき、最後に行き着くところは、これら機関がきちんと相互に監視をし、そして抑制し合うことができるかどうかにかかっています。これを単なる政治的な思惑だけでやってしまうと長野県のようになるわけですが、そうではなく、日常の自治体運営の中でそれぞれの抑制と均衡が図られ、監視の役割が果たされていくということを大切に考えていけば、それぞれがこの住民と協働をすることでその本来の機能を含めて監視・抑制・均衡がよりよく機能していくという中で、この両者の新しい関係もできていくのだろうと考えています。しかし、こ

こはぜひそうしてほしいと思いつつ、なかなか難しいと考えている点でもあります。

ガバナンスということで、あれこれお話をいたしました。いろいろな観点があり、ガバナンスとはいったい何なのかと尋ねられるとすぐにはお答えも出来ず困るのですが、もう一方では、ガバナンスの議論が持っている可能性はかなり幅が広いものであり、これからの自治体運営に役立つ論点を沢山持っていると考えています。皆様方が仕事の現場でのそれぞれの問題、あるいは地域の皆さん方との関係を考えられるときに、このガバナンスという視点が多少なりともいろいろな理解をしていくうえでの助けになれば、そして新しい仕事の仕方、あるいは新しい施策、政策展開につながっていけば幸いです。

