

編集者序言 ガバナンスとは何か

マーク・ベビア

八柳良次郎・白井靖人・中正樹・吉田寛 訳

原典: Mark, Bevir. 2007. "Editor's Introduction: What is Governance ?" In *Public Governance*, vol.1, ed. by M.Bevir. London:Sage, pp. xxi-xliii.

パブリック・ガバナンスは、1980年代および1990年代の公共部門改革にともなう国家の変質を表す専門用語として用いられる。公共部門改革は、とりわけ公共サービスの提供という点において、これまでの階層的官僚制によるものから市場およびネットワークの一層の活用への転換をもたらしたように思われた。その改革の効果は、国境を越えた経済活動の増大やヨーロッパ連合（EU）のような地域的制度の誕生を含むグローバルな変化によって強められた。そしてパブリック・ガバナンスは、国家はその政策を実現・遂行するために国家以外の組織にますます依存するようになるという広く知られている考えを表す語として用いられている。

本書の四つの巻は、上記のような意味での「パブリック・ガバナンス」を扱う。「パブリック」という形容詞がタイトルにあることから、読者は次の点に注意されたい。本書で取り上げる「ガバナンス」とは「ガバメント」というフォーマルな権威に関係する統治様式とは異なるものを指す。そして、次に述べるようなほかの「ガバナンス」を取り扱っていない。すなわち、本書はeガバナンス、コーポレート・ガバナンス、クリニカル・ガバナンス、またはグローバル・ガ

バナンスに関する議論をカバーしていない。

とはいえ、「パブリック・ガバナンス」とほかの「ガバナンス」との類似は、一つの重要な概念上の論点を示唆している。パブリック・ガバナンスという考え方が多少とも目立つようになったのは、弱体化した政府のもとでより拡散したかたちをとった権力や権威であっても命令を確実に実行することができる、という認識が高まったからである。したがって、「パブリック・ガバナンス」についての抽象的理論的な分析と、より一般的な「ガバナンス」についての抽象的理論的な分析とのあいだにはかなり重なるところがある。実際、理論家たちのなかには「パブリック・ガバナンス」を「ガバナンス」の一部にすぎないと考えている人もいる。そのような事情から、これらの巻（とくに第一巻）の諸篇には、パブリック・ガバナンスに関する特有の焦点が後退してより抽象的な分析を導くような章句や論文も含まれている。抽象的なレベルでは、「ガバナンス」ということばは統治様式の一つを指している。理論家たちは、社会的秩序・社会的調整・社会的実践の構築を究明するために、当該の秩序・調整・実践に特有の内容を述べることなく「ガバナンス」ということばを用いる。こうして彼らはその抽象的分析を、たとえば政府、企業、または国際政治といった個別の諸問題から分離するのだ。

用語についてはこれくらいにしよう。この序言においては、「ガバナンス」の前に「パブリック」という形容詞をつけないことにする。また

同じように「ガバナンス」は、国家の性質が1970年代以降に変化したという広く知られているもののどちらかといえば漠然とした意識を指すだけでなく、「統治様式」のような高度に抽象的な概念をも意味することを読者にときどき思い出してもらうことにする。また、国家における諸変化を、「ガバナンス」一般を生じさせたものとしてではなく、「ニュー・ガバナンス」を生じさせたものとして記述することで、そのことをいつでも思い出してもらうことにしたい。

統治様式（第一巻）に焦点をあてようと、あるいはニュー・ガバナンス（第二巻）に焦点をあてようと、「ガバナンス」という概念は公共政策（第三巻）およびデモクラシー（第四巻）に関する諸課題を提起する。公共サービスを提供する非政府アクターたちの役割の増大は、これらのアクターを監督する国家の能力を高めることへの関心を引き起こした。国家はネットワークやパートナーシップを創出し運営するためのさまざまな戦略にますます関心を寄せた。また、国家はほかの組織を監査したり規制したりするためのあらゆる手立てを講じた。さらに、選挙では選ばれないアクターたちによる政策立案における役割の増大は、私たちが彼らに対してどの程度まで民主主義的に説明責任を負わせようとするのかについて、またそうしたメカニズムについて考える必要があることを示唆する。同様に、諸国家への国境を越えた国際的な圧力の増大についての諸報告が示唆しているように、私たちは社会的包摂および社会的公正の性質を再考察する必要がある。世界銀行やEUなどの政治的制度は、世界がよりよくなってほしいとの願いを托して、いまでは「グッド・ガバナンス」という用語を使用している。

ガバナンスの概念史

統治様式または統治活動としてのガバナンスについての一般的概念は、英語では長い系譜を有している。たとえば、中世詩人ジェフリー・

チョーサーが書いたのは「家と土地のガバナンス」についてであった。ところが、ガバナンスに対するこんにちの関心の多くは、20世紀後半以降の国家の諸変化に関係したガバナンスの独特の使い方に由来するものである。これらの変化が始まったのは、1980年代における新自由主義的公共部門改革が最初である。

新自由主義

新自由主義者たちは、国家は市場に比してもともと非効率であると論じてきた。彼らはまた、戦後のケインズ流福祉国家は危機に瀕していると繰り返し主張した。曰く、福祉国家は大きくなりすぎて管理しえなくなっている、過度の税負担のもとで崩壊しつつある、ますます高率の周期的インフレーションを生み出しつつある、と。新自由主義者たちは、戦後国家はもはや維持されえない とりわけ激しい資本移動と諸国家間の熾烈な競争とがますます顕著になる世界において と確信していた。彼らはそうした考えにもとづいて国家の縮小を唱え、とりわけ国家はサービス提供よりも政策決定に専念すべきであるとしきりに提言した。また、国家が直接のサービス提供から撤退することを、そして公共サービスの国家供給を競争と市場に基礎をおくアントルプルヌールの（企業家精神にもとづいた）システムに取り替えることを望んだ。たとえば、デビット・オズボーンとテッド・ゲブラーは政策決定（彼らの言うところの船を舵取りすること）の行動と公共サービス提供（彼らの言うところの船を漕ぐこと）の行動を区別した。彼らは、官僚政治は船の漕ぎ手としては非効率すぎると主張し、それを競争・市場・顧客・成果測定に重点をおく「アントルプルヌールのガバメント」に取り替えることを提案した。新自由主義者たちはガバメントを蔑視していたので、その多くは彼らが支持するアントルプルヌールの統治様式を記述するために別の専門用語を探した。そして用いられたのがガバナン

スということばだったのである。その概念によって、彼らは「バッド」・ガバメント(または漕ぐこと)と必要なガバナンス(または舵取りすること)とを区別することが可能になった。このようにして、ガバナンスと小さい政府・市場の拡大との初期の結びつきは自由主義的政治家たち、政策通たち、ジャーナリストたち、エコノミストたち、および彼らに助言する経営指南者たちから生まれた。

新自由主義者のアドバイザーたちがよく引き合いに出すのが、合理的選択の理論である。その理論はミクロ経済学の社会的説明の類型を拡張する。概して、合理的選択の理論家たちは個人行動に関するミクロ・レベルの分析を参照することによって社会的な結果を説明しようとする。また、人々は自分の選好にもっとも合致する一連の行動を選択するという仮定にもとづいて個人行動をモデル化する。彼らは、主に公益概念の批判を通してガバナンスに対する新自由主義的な考え方に影響を与えた。政治家も公務員も含めて諸個人は自分自身の利益のために行動するという彼らの強硬な主張は、政策決定者が公益を推進するために慈善的に行動するという考え方を突き崩していった。確かに、社会的な事柄を諸個人の行動に還元するという彼らの考えは、諸個人の利益総計を超える公益という考え自体に疑問を突きつけるものである。もっとはっきり言えば、新自由主義者に官僚制ガバメントに対する批判を提供したのは合理的選択の理論家たちである。彼らはいいていの場合、諸個人は自分の選好に合わせて行動するという主張と、一般に選好が個人の富や力を最大化する結果を生むという仮定とを結びつけた。それゆえに彼らは、官僚は必要のない場合でさえも管轄範囲を拡大することによって権限と出世を最大限にするために行動する、と主張する。この議論は、官僚制は正当な理由がなくても肥大化する生来の傾向があることを意味している。

合理的選択理論はミクロ・レベルの分析を特別視する。そのため、この理論は制度の誕生と

おそらくはその持続的安定性を説明するうえで、特異な難点を抱えているように見えるかもしれない。ミクロ経済分析は、会社の誕生と存続を説明しようとして、その課題に長年にわたって直面してきた。合理的選択の理論家たちは、彼らがそのようなミクロ分析をガバメントおよび社会生活全般へと拡張したとたんに、政党、選挙協力、そして市場経済自体を含むあらゆる種類の制度に関して、同様の課題に直面したのであった。それは、諸個人が自分の選好に合わせて行動するならば、協定が彼らをもはや満足させない場合に、なぜ彼らは協定を破棄しないのかという問いであった。その問いに対して理論家たちは、もし彼らが協定を破棄すれば、なんらかの権威が彼らを罰するであろうし、また彼らとしても罰せられないほうを選好するからであると明確に回答した。

しかしながら、この回答は協定を強制するなんらかのより高次の権威の存在を前提としている。そのため、理論家たちのなかには、こうしたより高次の権威が存在しないもとの規範・協定・制度の誕生とその安定性をどうすれば説明できるかを探究しはじめた人もいる。そうした人は、国家のような強制力がなくとも生成したり存続したりする規範や統治様式を示すために、ガバナンスという概念を採り入れた。

社会科学

小さい政府といった新自由主義的なガバナンスの概念は、ガバメントの縮小に対する選好を表している。この概念が、たいていの場合に空疎な政治的レトリックの例として以外にほとんど役に立たなかったことはほぼ間違いない。実際に社会学者たちは、彼らが新自由主義的な公共部門改革を研究しはじめたときには、これらの改革はさほど政府を縮小することにはならなかったと結論づけることがしばしばあった。彼らは、それよりも改革が意図しなかった諸結果のほうに対して注意を払ったのである。その

多くは次のように考えた。すなわち、新自由主義的な改革は適正な市場を設立することなく公共サービスの提供を断片化し、中央統制を弱体化させた。そして、改革は公共政策の策定においても、公共サービスの提供においても政策ネットワークの急増をもたらした、と。

1990年代には、ガバナンスをネットワークの急増として考える著作が大量に出版された。その多くは、新自由主義的な改革がサービス提供のための新しい諸様式を生み出した手法について探求していた。それらの様式は、公共部門・民間部門・ボランティア部門のすべてから集められた組織複合体に基礎を置いていた。そのことは、諸過程が拡大するにつれて 国家の機能的分化、地域ブロックの誕生、グローバリゼーション、および新自由主義的改革そのものを含む、政策とサービス提供を成功させるために政府機関はほかの組織にますます依存することを示唆している。社会学者たちは、政策ネットワークに関するさまざまな理論を採り入れ、かつこの新しい統治様式に関する非常にさまざまな分析を採り入れたが、一般には国家は他者に命令することができないということで見解が一致していた。彼らの考えでは、ニュー・ガバナンスを特徴づけるのはネットワークであり、このネットワークのなかで国家とほかの組織が互いに依存し合っている。国家が依然として支配的組織のまま残る場合でさえ、国家は目標を達成するために、資源を交換し合うネットワークのほかのメンバーたちとの相互依存関係を保持しなければならない。この相互依存関係が意味するところは、いまや国家はほかの組織に命令を発するのではなくて、その舵取りをしなければならないということである。社会学者たちはまた、その舵取りにともなって外交術や国家が関わる管理手法がふんだんに用いられることをほのめかした。彼らのなかには、ネットワークの急増はしばしば国家に由来する強力な自治権をもたらすと踏み込んで述べる人もいる。この考えによれば、ニュー・ガバナンスが提起し

た主要な問題とは、それが国家の命令能力だけではなく、国家による効果的な舵取り能力さえも低下させたことにあるという。

このように、実証的社会学者たちはガバナンス概念を増殖するネットワークから成る複雑で断片化された統治様式として展開した。彼らは、その概念を主に新自由主義的な改革が公共部門に与えたインパクトに関する研究成果として展開した。そして、それらの研究成果以外の社会科学で生じた二つの要素が、このようやく現れかけたガバナンス概念を補強した。第一の要素は、ネットワークとしてのガバナンスという概念が生まれたことである。この概念は、EU域内に現出した統治実践の斬新な様式について考察する方法を模索していた実証的社会諸科学において、EUに関するかなりの文献が国境を越えた政策ネットワークの台頭にスポットをあてたことで生じた。第二の要素は、ネットワークとしてのガバナンスという概念が、同様に社会的調整や組織間リンクに関する一般的諸課題に関心をもつ社会学者たちにアピールしたことである。彼らは、ネットワークとはそれを通じて活動を調整したり資源を配分したりするための独特の運営組織であると主張した。そしてそのような運営組織 ごく一般的には官僚制、市場、およびネットワーク の類型学を展開して、それぞれの運営組織に関連する特徴の同定を始めた。そこでは、少なくともある事情のもとでは、ネットワークは戦後国家の官僚制組織よりも、また新自由主義者が賛成した市場よりも好ましいものだと大卒で含意されていた。後に見るように、こうしたネットワークに関するこの積極的評価が、公共部門改革の第二の波と呼ぶものにときとして連なっていくことになるのである。

抵抗と市民社会

急進主義者たち、社会主義者たち、および無政府主義者たちは、資本主義国家を必要としな

い統治様式を久しく提唱してきた。彼らの多くは、市民の自由で自発的な結合体の場として考えられた市民社会に目を向けた。市民社会とは、市民に対してコミュニティの要求と個人の自由とを調和させる非国家統制的な場を提供するものであった。市民が望んだその場では、暴力と強制の諸関係がなくなるとされた。そしてニュー・ガバナンスの普及は、市民たちのビジョンを新自由主義者が推進したような国家の縮小とはっきりと分けて考えるように促した。それにともなって、急進主義者たちは「ガバナンス」ということばを、大きく二つの意味に分けて用いている。彼らは新自由主義と結びついた暴力と強制の新しいシステムを記述するために「ガバナンス」ということばを用い、また非国家統制的・民主主義的秩序の代替概念を指し示すために「ガバナンス」ということばを用いる。

ニュー・ガバナンスが国家権力の衰退をもたらしたかどうかということについて、急進主義者たちのあいだでは意見が一致していない。国家が市民を統治する手法を変えたにすぎないと主張する人もいる。すなわち、国家は、賄賂とインセンティブ、給付金を撤廃するという脅し、道徳の押しつけをこれまでになく用いている、と。国家が本当に権力を失ったと考えている人もいる。いずれにせよ、急進主義者たちはニュー・ガバナンスを民主主義の拡大という自分たちのビジョンとははっきりと分けて考えている。彼らの考えによれば、国家権力が衰退したのであればその恩恵にあずかるのは企業である。すなわち、企業にとって国家の空洞化は金融資本および産業資本の成長力に結びついている。ニュー・ガバナンスについての急進主義的な分析は、どのようにしてグローバリゼーション または少なくともグローバリゼーション神話 が、資本の利益増進を促す国家、または国際的組織に行き着くかを探究する。

急進主義者たちは、一般に民主主義的ガバナンスについての代替ビジョンを市民社会、社会運動、積極的社会参加と結びつける。ニュー・ガ

バナンスをグローバリゼーションや国家権力の衰退と関係づける人たちは、市民社会内部における同様の転換および資本に対する大衆の民主主義的抵抗の場としてのグローバル市民社会について注意を喚起する。グローバル市民社会とは、一般にアムネスティ・インターナショナル、グリーンピース、国際労働機関といった非政府団体、運動家や市民によるそれほどフォーマルではないネットワークのことを指す。むろん、より広範囲なコミュニティはともかくとして、これらの団体がその団体を構成するメンバーを十分に代表しているかどうかについては疑問があるだろう。急進主義者たちは、その疑問に対する回答として市民社会の民主主義的な潜在力と公共圏をしばしば強調する。そして、公開討論は市民が集団的意思決定に参加できる主要な手段の一つであると主張する。また、ときとして合理的なコンセンサスを生み出すための公開討論の潜在力に力点を置くこともある。たとえ彼らが現代の市民社会に対してどのような疑念を抱いていたとしても、その民主主義に関するビジョンとして強調されるのは、国家から市民への権力の移行にあたって、市民が単なるガバメントの選択者や受動的な傍観者になるのではなく、むしろガバナンスのさまざまなプロセスに継続的に参加することが望ましいということである。このようにして、民主主義的ガバナンスと市民社会における参加・討議プロセスは、国家権力および企業権力に抵抗しようとする急進主義者たちによって結びつけられたのである。

これらの急進主義者たちは、ニュー・ガバナンスに単に反応しただけではなかった。彼らはまた、その諸側面を構築する手助けをし、現在の社会運動による新しい組織、新しい活動を奨励した。ときには政治的協定 おそらくもっとも注目すべきは特に人権と環境をカバーする国際的体制および国際的規範 に影響を与えた。そこで社会運動に関心をもつ社会学者たちは、国家権力および企業権力に対する国内外の新しい抵抗のかたちの理論化に着手した。彼

らはある程度はネットワークの台頭を強調した。しかしながら、社会学者たちが公的部門における新自由主義的改革のインパクトについて研究していたとき、急進主義者たちは国家とそれ以外の制度化された組織 政策立案および公共サービスの提供を行う とのあいだの協同関係にも着目していた。対照的ではあるが、社会学者たちが社会運動の研究に取り組んだとき、急進主義者たちは政策議論にかかわった運動家たちと企業、国家、および国際的組織の諸行動とのあいだのインフォーマルなつながりに着目したのである。

ニュー・ガバナンス

ガバナンスに対する現在の関心は、なにもまず1980年代以降の公共部門諸改革がガバナンスの新しい様式を生み出したという考えに由来する。ニュー・ガバナンスは、これらの改革の結果として起こった市場およびネットワークの明らかな拡大を指している。ニュー・ガバナンスは、市場やネットワークというインフォーマルな権威がガバメントというフォーマルな権威を構成したり、補完したり、代行したりする手法を指し示している。ニュー・ガバナンスによって、国家の権威および国家と市民社会の関係についてより多面的な見方をするようになった人もたくさんいる。

公共部門改革には二つの波があったと考えてよい。第一の波は新自由主義者たちによって提唱されたような新公共経営(NPM)から成る。この改革は、公共部門における市場および企業経営手法の役割を増大させようとするものであった。改革の第二の波は、公共部門にふさわしい精神に満ちたネットワーク群の接合を展開し管理しようとする試みから成る。この改革は部分的には改革初期の了解済みの結果に対する応答でもあった。

新公共経営の提唱者たちのなかには、新公共経営があらゆる国にとってつねに唯一の最良の

手法であるかのごとくにいう人もいた。より最近では、パートナーシップやネットワークの一部の提唱者たちについても同じことがいえる。暗黙のうちにはあるが、改革の二つの波に関する研究が含意しているのは、変化はユビキタスであったということである。それゆえ、最初に公共部門改革の多様性と限界の両方を強調しておくのも無駄ではない。公共部門改革は国によって異なる。新公共経営といえ、なにもまずイギリスおよびアメリカにおける新自由主義体制が思い浮かぶ。また同様に、それ以外のいくつかの国、なかでもとりわけオーストラリアおよびニュージーランドにおける新自由主義体制が思い浮かぶ。ほかの多くの西側諸国が一連の似たような改革を導入したが、取捨選択して導入したにすぎなかった。それらの国がある個別の改革を導入するさいには、改革の内実と遂行は当該国の種々の制度や伝統に合わせて修正されることがしばしばであった。概して、発展途上にある移行期の国々は、多かれ少なかれ企業・他国・国際的組織からの公然たる圧力に屈して同様な改革を取り入れたにすぎない。したがって、公共部門改革はある国の内部において政策セクターごとに異なっていた。たとえば、イギリスおよびアメリカにおいてさえ、業績に応じた給料または外部委託を、公共サービスの質的向上 これについて政策的アドバイスが与えられた に導入するという試みは無謀にもほとんど行われてこなかった。公共部門改革の度合いが異なるからといって、ガバナンスの変容の度合いを誇張しないように用心しなければならない。広範囲にわたって重要な諸改革がなされてきたとはいえ、はるかに多くの国々、そして地方的、地域的、国際的諸団体において、官僚的組織はいまだ、はるかに多くのガバメント機能を遂行しているのである。

新公共経営

公共部門改革の第一の波は、新公共経営(NPM)

であった。新公共経営は、新自由主義と公共選択理論とが合わさった考え方によって奨励された。新公共経営は当初、発達したアングロサクソンの国々で広まった。後になって新公共経営は、ヨーロッパの多くの国々 この運動にかかわることはほとんどないとしばしば見なされてきたフランス、ドイツ、およびスペイン を通じて、発展途上にある移行期の国々へ広まった。発達した国々においては、新公共経営に対する刺激の多くは財政危機に由来していた。とりわけ、石油危機が国の歳入を減少させ、膨張する福祉サービスの国の歳出における対GNP比が高まるにつれて、過重負担国家に関する議論が巻き起こった。その結果が、コストを削減して歳入を増加するための探求であった。新公共経営は、提案された解決策の一つであった。発展途上にある移行期の国々において、新公共経営に対する刺激はむしろ外部からの圧力にあり、なかでも構造的な調整プログラムに関係する外部からの圧力が顕著であった。

新公共経営には二つの要素がある。すなわち、市場化および企業経営である。市場化のもっとも極端な形態は、民営化である。民営化とは、政府から民間部門への資産譲渡である。政府が、証券取引所へ株式を公開することによって国営産業を売却する場合もあれば、国有企業がたとえばマネジメント・パイアウトを通じてその構成員に売却される場合もある。しかし、これ以外の国有企業は個々の会社やコンソーシアムに売却された。劇的な民営化にさらされた産業には電気通信、鉄道、電力、水道、および廃棄物処理があった。小規模の民営化にはホテル、駐車施設、およびコンベンション・センター おそらく、これらすべては中央政府によってだけでなく地方のガバメントによっても売却されたであろう があった。

市場化のこれ以外の形態は、依然として民営化よりもはるかに一般的である。通常、そうした民営化以外の施策では、民間委託、準市場、および消費者選択を通じて、インセンティブ構造

が公共サービス供給に導入された。市場化の狙いとは、公共サービスをより効率的にすることだけではない。サービス供給者についてより多くの選択肢が与えられた消費者に対する説明責任を、公共サービスがこれまで以上に果たすようにさせることである。市場化の顕著な実例としては、民間委託、内部市場、運営契約、市場化テストがある。民間委託（アウトソーシングとして知られている）には、競争原理にもとづいてサービスを提供する民間組織と政府との契約が含まれる。民間組織は営利でも非営利でもありうる。ときとして民間組織は、以前は公共部門の従業員としてサービスを提供した人々が急いでつくった会社であることもある。内部市場が発生するのは、次のような場合である。すなわち、諸官庁が支援サービスを、部内のいくつもの提供主体 それぞれで独立の事業単位として運営を行っているために互いに競合している や部外のいくつもの供給主体から購入することができる場合である。運営契約には空港やコンベンション・センターのような施設業務が含まれるが、この業務は契約上の特殊な取り決めに応じて民間会社に譲渡される。市場化テスト（つまり管理された競争として知られている）が行われるのは、サービスの供給を取りまとめる手はずが、民間部門の競争者たちとの比較による入札によって決定される場合である。

概して、市場化はサービス提供を自立的または半自立的代理人に移転させる。新公共経営の支持者たちはそのような代理人に有利な議論をあれこれ提示した。支持者たちは次のように主張した。市場化すればサービス提供者は選択すべき政策を考えずに済み、効率的な良質のサービス提供に専念することができる、現在のサービス提供者について心配しないで済むならば、政策立案者はより綿密かつ大胆になりうるであろう。また、政府がサービス提供者に委託すれば、政府には業績インセンティブを導入する機会が増大する、と。

企業的経営改革には、まさにそのような業績

インセンティブの導入が必要であった。一般に、企業の経営改革とは民間部門の経営の考え方および手法を公共部門に適用することを意味する。その主要な考え方および手法には、成果にもとづく経営、業績測定、バリュー・フォー・マネー、消費者との親密さ これらはすべて種々の予算改革に結びついている が含まれた。こうした考え方および手法はすべて、公共部門の効率的経営に対する一般的な関心に応えるものであった。しかし、何をもって効率的経営とするかについて真の同意はなんら存在しなかった。逆に、何も知らない傍観者は、グッド・マネジメント（健全経営）に関する、あきれかえるほどの数のコンセプト その一つ一つに大文字の略語が付されている を見いだしている。目標管理制度（MBO）は個々の経営者に対して申告された目標の役割を強調する。成果にもとづく経営（MBR）は将来の成果の指標としての過去の成果の役割を強調する。総合的品質管理（TQM）はより参加型のアプローチであり、すべての組織的業務において品質に対する意識を強調する。業績測定は、インプットおよびアウトプットを監査し財務予算に関連させることによって、効率的経営を担保しようとする具体的な試みである。業績目標についても成果の適切な測定方法についても意見の相違があるがゆえに、上記の評価諸基準にも大きな違いがある。バリュー・フォー・マネーは、ここでは、なによりもまず、予算決定に影響を及ぼす業績測定を用いることによって促される。

新公共経営の成功ははっきりしなかったし、依然として相当な論争の種である。新公共経営が想像されたとおりの万能薬であったと考える人はいまやほとんどいない。数々の研究は、新公共経営がせいぜいのところ約3パーセントのランニング・コストの年間節約をもたらしたにすぎないとしている。この節約は、とくにランニング・コストが一般にプログラム・コスト全体のなかで比較的小さい部分であることを想起するならば、かなり穏当である。たいていの場

合、新自由主義者でさえも最大の節約は民営化によるものであって、公共部門組織の改革によるものでないことを認めている。つまり、新公共経営の成功は前後関係から見た事実とはかなり異なっていたようである。たとえば、多くの開発途上にある移行期の国々はその改革が非生産的であることをたいていは知っていた。というのも、それらの国々には信頼できる政策、予測可能な財源、および公共サービス倫理のような、より古い公共の規律に結びついた安定した枠組みが欠如していたからである。この点で、新公共経営はそれが取って代わるべきまさにそういった種類の公共サービス官僚政治の諸側面の存在を必要としたように見える、と考へてみるのは興味深い。

ネットワーク、 パートナーシップ、包摂

ニュー・ガバナンスについての議論は、しばしば新公共経営にスポットをあてがちである。しかし、公共部門改革はたぶん一つの連続した過程である。概して、経営改革は後退して、改革の第二の波に席をゆずった。改革の第二の波は、制度的整備 とくにネットワークとパートナーシップ および公共サービスや社会的包摂を包含する行政価値に焦点を合わせていた。この第二の波には、重複する傾向が多数含まれている。それらの傾向はしばしば「ジョイントアップ・ガバナンス」、「ワンストップ・ガバナメント」、「サービス統合」、「ホール・オブ・ガバナンス」または「政府の活性化」のようなラベルのもとに集められている。評論家のなかには、この第二の波を「ガバナンス・アプローチ」または「ニュー・ガバナンス」として記述する人さえいる。彼らは、「ガバナンス・アプローチ」や「ニュー・ガバナンス」を新公共経営と対照的に定義している。

公共部門改革の変質については、関連した理由をいくつかあげることができる。一つは知的・

政治的財産に対する風向きが変わったことである。ある程度まで、公共選択理論および新自由主義の知的・政治的財産は色あせたのに対して、改良主義的社会民主主義およびネットワーク理論家の知的・政治的財産は増加した。イギリスにおけるニュー・レイバー（新しい労働党）の台頭はおそらくこうした風向きのもっとも明白な実例である。第二の理由は、新しい一連の外部的問題に対する感度が増したためである。これらの問題には、テロリズム、環境、難民、高齢化人口、およびデジタルデバイドが含まれる。これらの問題の多くを目の当たりにして、人々は市場よりもむしろ国家に目を向けるようになったし、また効率よりもむしろ公正についての関心からそうするようになった。しかし、公共部門改革の変容のほかの理由は、より初期の経営改革の意図しない諸結果にあった。観察者たちは、新公共経営が公共部門の断片化をまねいたと強調した。すなわち、公共サービスが幾多の異なった組織から成るネットワークによって提供されたために、ネットワークを調整し管理する必要が新しく出てきたというわけである。観察者たちはまた、新公共経営がアカウンタビリティの二律背反を引き起こしたと強調した。すなわち、サービス提供にいまや従事する自立的・半自立的組織がより効率的であったとしても、これらの組織が公正の問題について説明責任を果たすのは必ずしも容易なことではないというわけである。アカウンタビリティに関するこれらの懸念は、民間部門における腐敗の露呈によって、また民衆のガバメント不信を強調する諸研究によって、いっそう深刻になった。

改革の第二の波の要点は、代理人たちのあいだの調整を円滑にすることであった。ネットワークを連結しようという野心の大部分は、より初期の経営改革に伴った公共サービス提供の断片化についての認識から生まれた。ジョインドアップ・ガバナンスは公共政策のある一定の局面に従事する組織間の縦と横の調整を積極的に推し進める。政策立案と政策遂行とのあい

だの境界は曖昧になるけれども、ジョインドアップ型のアプローチはいずれの場合にもこれまでとは様相を一変させる。ジョインドアップ型の政策立案はその特徴として、未成年犯罪や農村の貧困のようなとくに困難な課題に取り組むあらゆる代理人たちを結集しようとする。ジョインドアップ型の政策遂行はその特徴として、市民に対して単純化するために、サービス提供を行う代理人たちの活動を調整しようとする。その一例がワンストップ・ショップであり、そこでは失業者は失業給付、職業訓練、および就職情報にアクセスすることができる。

ジョインドアップ・ガバナンスはしばしば、ネットワークが一群のアクターと組織の活動を調整することができる、という考え方に依拠する。実際、その支持者たちはたびたびこう言っている。ネットワークがしばしば階層組織と市場の両方に対してすぐれた調整手法を提供するにしても、それには多くの条件がある、と。たとえば、彼らはネットワーク内の後見的または後援的リーダーシップを、より大きい柔軟性、創造性、包容力、および献身に関連させる。そのため、ジョインドアップ・ガバナンスはネットワークを管理するのと同じくらいにネットワークを育てることを必要とする。実際に、改革の第二の波はその特徴として、市場よりもむしろネットワークやパートナーシップを推進しようとした。これらのパートナーシップは公共団体・民間団体・ボランティア団体間のそれであってもかまわないし、ガバメントまたは種々の政府代理人たちのさまざまなレベル間のそれであってもかまわない。多くの国々において、重点は公共部門へ競争を導入することから、供給者、利用者、およびほかのステイクホルダーとの契約だけではなく信頼にもとづく長期的関係を構築・維持することへ移っていった。官民連携は、それぞれの部門の長所を組み合わせるという能力にもとづいて多数の利点をもたらしたとされる。たとえば、官民連携は一方において民間部門の開発リスクを減らしながら、他方において

公共部門への資本投下の負担を軽減することができるのである。

パートナーシップおよびジョイントアップ・ガバナンスは、しばしば効率を高めるだけでなく社会的包摂を促進する手法として提唱されている。理想的には、パートナーシップおよびジョイントアップ・ガバナンスは政策過程への市民参画を増加させる。市民諸団体は、政策立案および政策遂行の諸局面でパートナーとして参加する。公共部門改革の第二の波は、市民社会を活性化しようとする。パートナーシップおよびジョイントアップ・ガバナンスは、公共部門の諸団体が種々のステイクホルダー——市民、ボランティア組織、および民間会社——を取り込めるようにお膳立てをし、そうすることによって種々のステイクホルダーを民主主義的な過程に巻き込むものと想定されている。したがって、政策過程に参画する種々のステイクホルダーがガバメントに対する公衆の信頼を築くことが期待されるのである。

ガバナンスに関する諸理論

すでに見たように、ガバナンスに対する最近の関心は20世紀後半の公共部門改革に多くを負っている。しかし、この改革およびそれが呼び起こした関心は、合理的選択や新制度主義のような理論と容易に切り離ることができないものである。ガバナンスの意味は、それが適用される一般性のレベルに応じて異なるだけでなく、それが用いられる理論的文脈に応じて異なる。

合理的選択

ガバナンスについての新自由主義者の説明は、合理的選択理論と重なるところがある。その両方ともミクロ経済分析を利用しており、その分析は社会生活を個人行動の面から解き明かそうとし、また個人行動を合理性の面から、とくに

利潤・効用最大化の面から説明しようとする。ただし、新自由主義者たちが市場化および新公共経営を促進するためにそのような分析を展開したのに対して、合理的選択の理論家たちは、しばしば制度または規範が、それを強制するより高次の権威がない場合においてさえ尊重されるような諸事例を探究することにより多く関心を寄せた。

合理的選択理論は、すべての社会現象をミクロ・レベルの合理的個人行動に関連させて説明しようとする。それは社会的諸事実、諸制度、統治諸様式をもっぱら個人行動分析によって解き明かし、諸個人は自分の選好にもっとも合致する一連の行動を選ぶという仮定にもとづいて個人行動をモデル化する。ときとして、合理的選択の理論家たちは、選好は合理的でなければならないとすることがある。すなわち、選好は完全かつ推移的であると仮定される。ときとして彼らはほかにも仮定をもうけることがあるが、そのなかでもっとも注目すべきは、アクターが一連の行動の選択結果について完全な情報をもっているという仮定である。また、合理的選択の理論家たちは限定された合理性という概念を開発することによって、これらの非現実的な仮定を緩和しようとする。こうして、彼らは人々が関連情報をもたない状況下における人間行動をモデル化しようとする。

合理的選択理論におけるミクロ・レベルの優位性は、私たちが準拠する諸々の社会的規範の、法律の、および制度の起源・存続・影響に関する諸課題を提起する。ここでの一つの課題は、なんらかのより高次の権威が存在しない場合に、どのようにして統治様式の誕生および安定性を説明するかという抽象的なものである。合理的選択の理論家たちは、一般に次のように結論する。影響力のあるなんらかのより高次の権威が存在しないということは、権威不在の諸制度が自己制御的であると考えなければならないことを意味する、と。もう一つの課題は、規範、法律、および制度が諸個人の行動に与える影響に

対するより具体的な関心である。合理的選択の理論家たちは、制度とは人々の戦略的な互いの相互作用を構築するものであると主張する。つまり、安定した制度は諸個人が選ぶかもしれない異なった一連の行動の結果について合理的期待を与えることによって、諸個人の行動に影響を与える。もう一つのより具体的な課題は、より高次の権威の不在が人々に協定を破棄させたり、そのために不安定を生じさせたりする弱体な制度環境のモデルにおいてのものである。そうした弱体な制度の実例に含まれるのは、国際的組織であり、また法の支配が弱い国民国家である。合理的選択の理論家たちが探究しているのは、自己統制的協定、協定に結びついたコスト、および協定がくずれる諸事情である。

新制度主義

1940年代のある時期までは、制度的アプローチが国家、ガバメント、行政、および政治に関する研究で優位を占めていた。学者たちはフォーマルな規則、手続き、組織 憲法、選挙制度、および政党を含む に着目した。学者たちは、一方でそのような諸制度が準拠するフォーマルな規則をとときには強調したが、また一方では制度内部におけるアクターたちの行動にも注意を払った。20世紀の後半に、この制度的アプローチは次のような一般的諸理論を創り出そうとする一連の試みによってその正当性を疑われた。すなわち、行動主義者たち、合理的選択の理論家たち、そのほかの諸派の人々などが、特殊な制度的状況にそれほど触れることなく社会的行動を説明しようとしたのである。新制度主義は、しばしばこれらの代替理論に対するそれ以前の制度的アプローチの焼き直しと見られている。新制度主義者たちがいまなお着目しているのは、種々の規則、手続き、および組織である。制度は二人以上の人々から成り立ち、なんらかの社会的目的に役立つものであり、また個々人の意図や行動を超えて通時的に存在す

るものである。とはいえ、新制度主義者たちはフォーマルな規則、手続き、組織だけでなく、規範、習慣、文化的慣習が含まれるような、より広い制度概念を採り入れてもいる。

新制度主義は、しばしばさまざまな亜種に区別される。合理的選択 制度主義者たちは、諸制度がある一連の行動の起こり得る結果について期待をもたせることを通じて、合理的アクターの行動をどのようにして決定づけるかを研究した。合理的選択 制度主義は、いま検討したばかりのマイクロ分析に相変わらず固執している。したがって、いまやそれ以外の新制度主義者たちに着目しなければならない。彼らは、結果が合理的行動に関連づけられて説明されるような演繹的モデルを回避する。これらの新制度主義者は、概して、制度諸類型の比較・対照によって結果を説明する。彼らは、制度が行動をどのようにして決定づけるかについて、二つの主要な説明を提示する。歴史的 制度主義者は「経路依存性」のような比喻を使ったり、マクロ・レベルの通時的な制度研究の重要性を強調したりする傾向がある。社会学的 制度主義者は認知的・記号的スキーマが人々にアイデンティティおよび役割を与えると主張する傾向がある。

歴史的 制度主義者たちは、過去の制度的協定が政治的困難への対応を決定づける仕方に着目する。彼らは、過去の所産が国家制度のなかに埋め込まれており、その制度が特定の方向に沿って社会的集団を組織化することを促し、またそうすることによって国家を発展経路へ押し出すのであると主張する。それゆえ、彼らはさまざまな国の福祉および行政改革の比較研究にもっぱら従事する。比較研究においては、そのような改革の多様性が経路依存性という点から説明されるのである。

社会学的 制度主義者たちが着目するのは価値観やアイデンティティであり、またこれらがアクターに自身の関心を認識せしめる仕方である。彼らは、組織が諸課題について検討したり、政治的困難を把握したりする仕方を決定づける

政策的パラダイムを構成しているのは、インフォーマルな一連の考え方や価値観であると主張する。それゆえ、彼らはガバナンスに対して後に見るような解釈理論に似通った、より構成主義者的なアプローチを採る。彼らのもっぱら研究するのは、福祉および行政改革に関して、しばしば競合する政策アジェンダはどれかを、規範および価値観が決定づける仕方についてである。

システム理論

社会学的 制度主義は解釈理論に似通ったところがあるが、たいていの場合、組織理論から借用したことが明らかである。ときに社会学的 制度主義の提唱者たちは、認知的・象徴的スキーマを、間主観的な理解としてではなく組織の属性として考える。彼らは、そのようなスキーマを関連するアクターたちに帰着させるのではなく、スキーマを固有の論理にもとづく一種のシステムとして理解する。このようにして彼らは、システム理論においてより完全に展開されている一群の主題をそのまま繰り返すのである。システムとは、一連の相互依存的諸要素の規則的な相互作用から生じる秩序様式である。システム理論の論者は、そのような秩序諸様式が諸要素のあいだでの機能的関係から、また諸要素の相互作用から生じると考える。機能的関係および相互作用によって情報の受け渡しが行われる。情報のこの受け渡しは、なんらかの中央統制が存在しない場合でさえも、システムの自己産出および自己組織化へと導く。

社会サイバネティクスのシステムとしてのガバナンス概念は、国家による統治の限界を明らかにする。ガバナンス概念は、単一の主権はまったく存在しないことを意味している。その代わりに、そこには相互依存的なアクターたちおよび諸機関からなる自己組織的システムが存在する。システム理論の論者はここでは統治 これは目標志向的な介入である と、ガバナンス

これは統制的な介入と相互作用の総体的な結果である とをしばしば区別する。この考えによれば、ガバナンスとは、アクターと機関とのさまざまな活動・やりとりから現出する自己組織化システムのことである。さらにニュー・ガバナンスが生じたのは、私たちが中心なき社会に、または少なくとも多数の中心が存在する社会に住んでいるからである。秩序は、多数の中心の相互作用または多数の組織の相互作用から生じる。国家の役割は、秩序を生み出すことではなく社会政治的な相互作用を円滑にすること、諸問題に対処するためのさまざまな協定を促すこと、またサービスを数多くの組織に配分することである。

レギュレーション理論

社会学的 制度主義がときとしてシステム理論に依拠することがあるのと同様に、歴史的 制度主義はときとしてマルクス主義的国家理論に依拠することがある。とはいえ、マルクス主義に由来するガバナンスへの主要なアプローチは、レギュレーション理論である。マルクスは、資本主義は資本の過剰蓄積および階級闘争を導くがゆえに不安定であると主張した。レギュレーション理論の論者たちは、資本主義の種々の亜種がこのような不安定性を管理しようとする手法について検討し、その不安定性を隠蔽するような諸変化と関連させてガバナンスの諸形態を研究する。

レギュレーション理論の論者たちによる典型的な研究は、フォーディズムからポスト・フォーディズムへのより広範囲な社会経済的転換と関連させてニュー・ガバナンスを位置づけるものである。フォーディズムとは、「内包的蓄積」と「独占的レギュレーション」との組み合わせ 1920年代にヘンリー・フォードが開拓した大量生産に係る組み合わせ である。内包的蓄積は、大量生産の諸過程、たとえば機械化、労働の強化、業務の細分化、半熟練労働の使用な

どもとづくものであった。独占的レギュレーションは、独占価格、労働組合の承認、生産性インデックス賃金、ガバメントにおける協調主義的傾向、商品需要に照応する金融政策をもたらした。レギュレーション理論の論者たちによれば、内包的蓄積と独占的レギュレーションは次のような好循環を一時的に生み出した。すなわち、大量生産は規模の経済を生み出すことで生産性を上昇させた。生産性の増大は賃金を増加させ、それゆえまた消費者の需要を増加させた。需要の増加は、生産能力の全面的稼働によって利潤が増加することを意味する。そして利潤の増加は大量生産の科学技術を改善するために利用され、それがさらにまた規模の経済を生み出し、こうして循環全体の進行をふたたびスタートさせるのである。

レギュレーション理論の論者たちは、フォーディズムの終焉をさまざまな原因に帰している。生産性利益は、フォーディズムの社会的・技術的限界のゆえに減少した。グローバリゼーションは、国民経済の運営をますます困難にした。国家支出の増大は、インフレーションと国家の過重負担を生み出した。資本家たちの競争によって、消費規準は大量生産に関係する画一的商品ではなくなった。これらの原因は、すべて単にフォーディズムの終焉だけでなく官僚的ケインズ主義、それと結びついた福祉国家の終焉にも寄与した。レギュレーション理論の論者たちは、将来に関して推測することを嫌がるかもしれないが一般に、ポスト・フォーディズムの新時代を資本のグローバリゼーション、新自由主義的政治、民間委託と官民連携、規制国家と関連づける。

解釈理論

ガバナンスへの解釈的諸アプローチは、しばしば偶発性を強調する。それらのアプローチは、支配諸様式は歴史的または社会的ロジック資本家の発展、機能的分化、あるいはさらに制

度的状況に備わるロジック によって適切に理解されうるという考えを拒否し、代わりに人間の行動や実践の有意義な性格を強調する。この観点では、人々は意識的であれ無意識的であれ、信念、考え、または意味にもとづいて行動する。したがって、関連した意味をつかまなければ人々の行動を適切に説明することができない。より古い解釈的アプローチのなかには、信念、考え、または意味は文化全般ないしは社会全般にわたって多かれ少なかれ一様であると考えられるものもある。それゆえに、そのようなアプローチは各種の文化と結びついた特徴的なガバナンス様式の研究に影響を与える。解釈的アプローチのなかにはこのほかに、極めて政治的な行動であるがゆえに、人々の行動が帯びる意味をめぐる論争および争闘により大きい力点を置くものもある。それらは、ガバナンスに関してどんな社会においても見いだされる異なった伝統あるいは言説の研究に影響を与える。

解釈理論の論者たちは意味という点からガバナンスを分析するが、そのような意味の性質について彼らのあいだに意見の一致はほとんどない。彼らにとって関心のある意味とは、たとえば、意図と信念、意識または暗黙知、潜在意識または無意識の前提、記号と言語の体系、言説とイデオロギーのようにさまざまである。解釈理論の論者たちは、しばしばこれらのさまざまなタイプの意味の多くを共時的にも通時的にも探究する。共時的諸研究は歴史の流れから抽出された一群の意味のあいだの関係を分析する。それらの研究は意味網の内在的な一貫性またはパターンを明らかにする。つまり、それらは個々の信念、概念、または記号に対して、そうした意味網にいかにか適合するかを示すことで意味を与えるのである。通時的諸研究は意味網の通時的な発達を分析する。それらの研究は、ある立場の行為者が、特定の状況下において自分の使用する意味網を、いかに修正したり変形させたりするかを示す。

意味の共時的および通時的次元のさまざまな

解釈的研究は共通して、意味を制度、システム、または資本主義に関する客観的と言われる諸事実に還元することを好まない。この観点では、統治諸様式は意味網の偶然の勝利ゆえに生じる。ニュー・ガバナンスが生じたのは、たとえば新公共経営の大半に影響を与えた新自由主義、そしてネットワークと官民連携への転換に影響を与えた社会諸科学の言説、それらとは無縁ではなかった。解釈的研究は、ときとして新自由主義およびネットワーク理論の台頭を、権力の新しい関係、グローバル経済における変化、国家が直面する問題と関連づけることがある。しかし、そうするときでさえ、解釈的研究はこれらの社会的事実もまた意味網の文脈のなかで構成されたものであると示唆するのが通例である。

公共政策

ごく一般的に言えば、公共政策とは政府が採用する一群のアクション　諸々の計画、法律、行動　を意味している。ニュー・ガバナンスについて考えるにあたっては、いまやこれらのアクションのどの程度までが、政府によって直接にはなく、その代理人によって行われるかについて注意を払う必要がある。特定の政策領域に関して、また特定の政策問題およびそれらの問題に対するガバメントの応答に関してさえ膨大な数の研究がある。それらの研究は、新公共経営が与えたインパクトについて、またヘルスケア、社会福祉、治安維持、および公安のような個々の政策部門内におけるニュー・ガバナンスの台頭について詳細な検討を加えている。しかしながら、政策分析には記述としての側面に加えて処方としての側面が含まれることがしばしばある。公共政策の研究者は、政策問題に対するガバメントの応答を研究するだけでなく、政策問題の解決策をも立案しようとする。むしろ、研究者が提示する解決策は、ある特定の政策問題に向けられた具体的な提案であるときもある。しかし、いかにして政府は政策を遂行す

べきかという一般的な問いに関心を寄せるときもある。

ニュー・ガバナンスの台頭によって、ある問いが生じる。すなわち、公共的部門内において市場とネットワークが急増するならば、いかにして政府は政策を遂行すべきか、という問いである。この問いに対する回答には、効率に対する関心と倫理に対する関心とを均衡させようとするものが多い。先進的な部類の回答は、先進的なガバナンス理論をある程度反映している。合理的選択理論は市場による解決を促す傾向があり、その支持者たちは、概して、政策遂行における政府の役割を減らしたいと考えている。制度主義者は、政府がそれによって個々別々の種類の組織を運営したり立ち上げたりすることができるような戦略に集中する傾向がある。制度主義の支持者たちは、一般に、多くが与えられた制度的道具立ての範囲内でどのようにすれば政府がその政策アジェンダを実現することができるかについて意見を述べる。解釈理論は公共政策への対話的・討議的アプローチを推奨する傾向があり、それを支持する者たちは、概して意味の流れを容易にし、そしておそらくそれによって同意形成を容易にしたいと考えている。

プランニングと調整

「オールド・ガバナンス」のステレオタイプは、そのプランを社会に押しつけようとする官僚制国家のそれである。フォーマルな戦略的プランニングは、確かに20世紀後期の多くの国家活動において顕著な役割を果たした。とはいえ、戦略的プランニングはガバメントの一つの不可欠の特質であるという広くゆきわたった認識は依然として残っている。計画は政府およびその代理人の目標およびビジョンを確立するのに役立つ、さらに諸領域　組織の主要な目標との関係で組織の効率をもっとも向上させると考えられている諸領域　への資源の集中を促す。むしろ、計画は見直しがきかないものではない。む

しる計画は、不正確であるかもしれない仮定や変わるかもしれないビジョンにもとづいて、必要とあれば修正も必要となるような仕方で作られるのである。

プランニングは依然としてガバメントの欠くことのできない特徴であるが、どのようにして政府がその計画と政策を遂行するかをめぐっては多くの論争がある。すでに見たように、新自由主義者たちは、政府が漕ぐことではなく舵取りをすることに専念するのを望んでいる。ときとして彼らは、舵取りに専念することによって、実際に政府はより効果的に計画を立てることができるかと主張した。政策の実施から一步退けば、政府アクターにはより大きい構図を考える時間がもっと増える。新自由主義が強く説いたのは、プランニングを忌避することよりもむしろ、委託契約を行う試みやそのほかの方法によって政策の実施を非政府アクターに移譲する試みであった。概して新自由主義の提唱者たちは、サービス提供を移譲することは公共サービス内におけるアントルブルヌールの風土をよりいっそうはぐくむのに役立つであろうと考えた。彼らは、新公共経営は管理者が管理に専念することができるようにするであろうとも言っている。それはそうであるが、新自由主義者のなかには、政府（または市民）が望む（または望むであろう）とおりに非政府アクターが行動することは市場メカニズムによって保証されうると考えているような人もいれば、国家が依然として政策過程を構築し監視しなければならないことを認めている人もいる。政府は、依然としてほかのアクターのために目標を設定しなければならないし、またその目標との関連においてアクターを監視し規制しなければならない。まさに直接的介入を断念すると同時に、政府は手の届く範囲でほかの組織をコントロールし、調整し、規制しようとする試みを拡大していった。ニュー・ガバナンスは、レギュレーション体制の拡大を内包している。代理機関、委員会、臨時法廷の数が増えるにつれて、競争と社会的保護を守る規則

が実施されるのである。

ネットワーク管理

社会学者たちは、サービス提供からの政府の撤退は規制の制度だけでなくネットワークの急増をももたらしたと結論づけることがままある。ネットワークの拡大は、政府がその政策の遂行をコントロールし調整する能力をよりいっそう減ずるように見える。そのために社会学者たち、とりわけ制度主義者たちは、いまや有効な公共政策はネットワークをコントロールし調整するメカニズムに依存していると主張している。政策ネットワークの管理へのアプローチには、異なったものが相当数ある。政府がネットワークの活動を管理する能力を法、行政規則、または規制を通じて高めようとするものもある。またほかには、政府がネットワーク内の組織間の協力的相互関係を良好にする能力に焦点を合わせるものもある。概してこれらのアプローチでは、国家は適切なインセンティブ構造に手を加えることによって協力を促進することができると考えている。しかし、これ以外のいくつかのアプローチは交渉手法に焦点を絞る。国家はこの交渉手法によってネットワーク内の支配的な規範や文化に対して徐々に変化をもたらすことができるかもしれない。

ネットワーク管理のさまざまな戦略は、相互に補完し合うと見なすことができる。この考えによれば、政府は状況に応じて、異なった政策様式を適切に展開するべきであるということになる。そして、公共政策とは徐々にしか歩を進めることのできない試行錯誤の過程なのであるといった考え方へと私たちを連れ戻す。公共部門の管理者は市民からの問い合わせや具体的な状況下における特定の問題に対応する。一般に、管理者は複数の行動目的を心に留めておかなければならない。これらの目的には、質的標準を満たすこと、効率を高めること、民主主義的に説明責任を果たすこと、および公衆の信頼と合

法性を保持すること、が含まれる。通常、問題に対する管理人たちの応答は、これらの目的のどれか一つを最大限に達成することよりもむしろこれらの目的のすべてを満たすことをめざすというプラグマティックなものである。

ネットワーク管理への最近のアプローチの多くは、階層的官僚制と結びついた命令・統制戦略を拒否するものである。この考えによれば、いまや政府はほかの組織に依存しているので、交渉と信頼に頼らざるを得ないことになる。そのために社会科学者のなかには、ニュー・カバナンスには公共サービスの新しい精神が必要であると主張する人もいる。すなわち、政府は漕ぐことも、また単なる舵取りもすべきではない。政府はファシリテーター（後援者）またはイネイブラー（後見人）としてふるまうべきである。政府は、公共団体・ボランティア団体・民間団体とのあいだ、またそれら団体相互のあいだにパートナーシップを育てる手助けとなるべきである。政府は、投票者や公共サービスの消費者としてだけでなく、そうした団体内の、したがって政策ネットワークの積極的な参加者としての市民に向き合うことになる。政府は公共政策の目標をあらかじめ決めるのではなくて、公益がネットワーク内の対話から生まれることを受け入れさえすることになるかもしれない。

対話と討議

社会学的 制度主義および解釈理論は、意味、信念、認知シンボル、および概念的スキーマが政策過程に影響を与えるその仕方にスポットをあてる。それらの提唱者のなかには、国家は交渉や、ネットワーク文化に漸進的な転換をもたらすその他の手法によって公共政策を経営してはどうかと考える人もいるし、政府をほとんど度外視する人もいる。後者は、より強い主導権を市民に与えるための手段として対話と討議を提唱している。彼らがより強い主導権を市民に与えることを提唱するのは、一部には民主主義

的理由のためであり、また一部にはそうすることで政策決定および政策遂行を改善することができるという理由からである。彼らのなかには、ニュー・ガバナンスの台頭および新しい情報技術の出現の結果として、市民の直接参画はますます重要になるとともにますます現実味を帯びるようになってきたと主張する人もいる。

対話と討議の提唱者たちは、対話と討議が社会学習を促進すると主張する。彼らの考えでは、公共問題は専門家によって解決されるべき技術的な課題ではない。むしろ、公共問題とはコミュニティがどのようにふるまい、自己を統治したいと望んでいるかという問いである。これらの問いが具体的な政策課題となって現われるときに、対話と討議を通して、市民と行政官はそれによりよく答えることができる。対話と討議を通して、コミュニティは案件を特定しそれに形を与え、そうすることによって行動指針を設定する。対話と討議を通して、関係者は自らの関心事、選好、および解決のためのアイデアについて知ることができる。対話と討議は信頼を確立するための、それゆえにまたコミュニティ内の協同の規範を確立するための一助ともなる。そして、おそらくもっとも重要なことに、対話と討議は共通の基盤を明らかにし、公共善についての合意を生み出すことにさえ役立つとされている。つまり、対話と討議とは、共通の行動へとつながる道の地ならしをするかのようである。

評論家たちは、対話と討議にもとづく政策立案に関するさまざまな問題を指摘する。彼らは次のように主張する。そのような政策立案は、現代国家の規模を考慮すれば非現実的である、それは政策決定を行うときの専門的知見の役割を無視している、それは不可避免的にある諸団体なりある諸見解なりを排除する、それは時間がかかりすぎて危機に対応することができない、と。評論家たちはまた、いくつかの政策領域 たとえば、国家安全保障などは市民の直接参画にとくに不向きであると言う。そのような批

判にもかかわらず、市民参画はたとえ単なる投票者としてのものであっても、たしかにグッド・ガバナンス、民主主義的ガバナンスの不可欠の要件である。

民主主義的ガバナンス

公共政策に関するさまざまな問いは、ある程度まで規範的である。私たちが望むのは、政策過程が私たちの価値観を反映することである。こんにち、そのような価値観とは一般的には民主主義的価値観のことである。ところが、ニュー・ガバナンスは私たちの民主主義的な実践に対して独自の諸問題を提起する。通常、デモクラシーは選挙で選ばれた公職者たちと係わりがある。彼らは政策を策定し、その政策を公務員が遂行する。公務員は選挙で選ばれた政治家に対して応答責任を負い、同じく政治家は選挙民に対して説明責任を負う。しかし、市場とネットワークの台頭は、こうした説明責任のつながりを断ち切った。ニュー・ガバナンスにおいては、政策は民間部門やボランティア部門のアクターによって遂行されるし、また策定される。そこでは多くの場合、これらのアクターと選挙で当選した公職者を結びつける説明責任のつながりがほとんどなく、また、あったとしてもそのつながりは効果を発するには時間がかかりすぎる。そのうえ、関わったアクターたちの複雑な関係網のために、世話人がある政策に対して代理人の誰かにさえ責任をもたせることはほとんど不可能であると言ってよい。同様の問題は、デモクラシーに関して国際的レベルで生じている。諸政府は国内政策の領域を監督する規制機関を創設した。そして、これらの規制機関の公職者たちは、経済および環境のような領域を統治する国際的基準、国際的協定、および国際的政策をますます発議するようになっていく。

ニュー・ガバナンスにおいてデモクラシーを推進する方法について意見の一致はない。さま

ざまな提案はこの場合でも、ガバナンス一般に関するそれぞれの異なった理論をある程度まで反映している。合理的選択の理論家たちはときとして、アウトカムに対する大衆のコントロールを確実にするという点で市場は少なくとも民主主義的制度と同じくらい効果的である、と主張する。制度主義者たちは、代表責任制ガバナメントを維持するために必要な、フォーマルおよびインフォーマルな説明責任のつながりに関心をもつ傾向がある。これらの制度的課題は、対話のためのさまざまなフォーラムを推進するという関心事に次第になっていく。この関心事は解釈理論の論者に共通するものである。

「グッド」・ガバナンス

民主主義的ガバナンスについての関心は、経済開発の議論のなかで最初に生まれた。エコノミストたちは、市場改革の効果は適当な政治的制度的存在に影響されると考えるようになった。その当時、最初はいくつかの点でガバナンスの質がホットな話題になったが、それは規範的、民主主義的関心からではなく、ガバナンスの質が経済効率、とくに開発途上国への援助効果に影響を及ぼすからであった。国際通貨基金および世界銀行のような国際機関はますます「グッド・ガバナンス」を援助および融資の準拠基準の一つとするようになった。それ以外の資金提供者たちも先例に従った。

「グッド・ガバナンス」の概念は、このように汚職をさえぎる国際的障壁と機能する市場経済の要求によって規定された。つまり、民主主義的な委任統治を行う、効率的で開かれた行政を行う、および公共部門・民間部門における競争と市場の活用を行う、合法的な政府として規定された。このように考えられたグッド・ガバナンスの特徴を、さまざまな国際機関が明記しようと努めた。それらの国際機関は、たとえば地域（またおそらく民族文化的）代表からなる事実上の議会のような執行権に対するチェックを

望んだ。すなわち、司法の独立、不偏不党および公平にもとづく法律、および公正な警察からなる法の支配を強調したのである。そして、その概念にアカウンタビリティの明確なつながりおよび透明で応答的な意思決定によって特徴づけられる十分な公共サービスを含めた。つまり、社会のさまざまな利害を調停するような合意を適切に推進する政治システムを望んだ。そしてそれらの機関は、結社の自由、言論の自由、および市民的諸権利・政治的諸権利の尊重によって特徴づけられる強い市民社会の重要性を強調した。したがって、世界銀行のような国際機関のなかには、グッド・ガバナンスを新公共経営に結びつけるものもある。それらの機関は、開発途上国に対して公共企業を民営化すること、競争的市場を推進すること、職員配置を削減すること、予算原則を強化すること、および非政府組織を利用すること、によって公共部門を改革するように奨励した。それ以外の組織、たとえば国連などは社会的目標 これには包摂、正義、環境保護が含まれる をより重要視する。

非多数決型の制度

おそらくは国際諸機関および西側の資金提供者たちが市場およびネットワークの急増が自らの民主主義的信頼性に関する問いを提起したちょうどそのときに、「グッド・ガバナンス」を強調しはじめたというのは皮肉なことであった。奇妙なことに、ニュー・ガバナンスは大多数の意思に沿う代表責任制ガバメントの考えと類似している。ニュー・ガバナンスは、民間・ボランティア部門のアクターを政策過程に巻き込む。たとえ、これらのアクターが公共部門のアクターとは異なり、直接には民主主義的に説明責任をほとんど負わないにしても。

ガバナンスとデモクラシーとのあいだの緊張関係については、数多くの反応がある。選挙で選ばれた公職者に対してネットワークおよび市

場に係わるアクターたちにもっと説明責任をもちせよといった提案、デモクラシーが少ないほうが利益を得られるかもしれないという主張、さらには民主主義的実践の根本的变化を求める要求にいたるまで、これらの反応は多様である。デモクラシーが少ないほうが利益を得られるかもしれないという主張は、一般に合理的選択理論に依拠する人々から出ている。彼らは、市民が数年にたった一度だけ投票することで、しかも政策全体に対して単に「イエス」か「ノー」だけで自分の選択を表明することを受け入れるデモクラシーを、消費者が絶えず、かなり強く、個々の品目に対して自分の選択を表明することを受け入れる市場と対比する。加えて、彼らはデモクラシーが一定の政治的取引コストをとまなうことを懸念する。このコストは、公的支出を不断の増大に陥りやすくする。たとえば、次のような問題がある。どの支出項目のコストも、多数の人々にまんべんなく薄く割り当てられる。そのため、人々にはそのコストに反対する理由がほとんどない。一方で、利益はしばしば少数の人々に集中する。それゆえに、その利益は声高に要求される。したがって、合理的選択理論に依拠する人々は、銀行業および予算編成のような非常に重要な政策領域をデモクラシーから守る方法として、非多数決型の制度を提唱する。

民主主義的ビジョン

多くの人々は、ガバメントにおける非多数決型（または非民主主義的）組織の役割の増大を快く思っていない。彼らは、しばしばそうした組織の役割の増大をガバメントに対する公衆の無関心および不信の増大に結びつける。新しい形態のガバナンスの合法性に関する議論はさまざまである。そのなかには、民主主義的合法性の概念を再考察することによって、ニュー・ガバナンスとデモクラシーを調和させるたぐいのものである。歴史上、民主主義的合法性の概念は、官僚的アカウンタビリティ 選挙で選ば

れない代理人の活動は選挙で選ばれた公職者によってコントロールされ、評価され、承認され、保証される と並んで、選挙人へのアカウントビリティを特別扱いしてきた。私たちは、民主主義的合法性の概念を法人化効果、合法的アカウントビリティ、または社会的包摂にまで広げるべきであろう。

諸組織およびその諸決定の合法性は、公共財を提供するさいのそれらの有効性におそらくは依存する このことは市場の効率や非多数決型制度の効率を求める議論と明らかに共鳴する。あるいはまた、私たちは合法性を、たとえ討論のつらなりが長く不明瞭であるとしても、民主主義的国家によって創造され規制された諸組織に帰属させることもできる。この考えによれば、選挙で当選した集団が裁判所のような独立機関によって監視される規則にもとづいて独立した組織を設置する限り、民主主義的合法性は維持される。ここで合法性が維持されるのは、独立した組織が合法的に説明可能だからであり、また民主主義的ガバメントが関連法案を可決するからである。あるいはまた、諸制度および諸決定の合法性は、それらが公正かつ包括的であることに依存するかもしれない。この考えの支持者たちは、しばしば公衆の監視にもとづくアカウントビリティの形態を確保するために強い市民社会の重要性をことさらに強調する。そこでは、ボランティア団体、メディア、および行動的市民が、諸制度および諸決定が公正かつ包括的であることを確かめるために監視する。その監視を通して、ボランティア団体、メディア、および行動的市民は、討論、交渉、および政策を生み出すネットワークに効果的に参加するのに必要な信頼性を、諸組織に与えることの是非を決定する。

ニュー・ガバナンスの民主主義的な信頼性に対する迷いによって、人々は市民参加の新しい道を探そうとする。あるいは、少なくともそれまでの古い参加の道を広げようとする。このとき民主主義的政策過程は、討議、決定、遂行、評

価、および反省のような諸段階に分けることもできる。概して、市民にはすでいくつかの段階で参加の道が開けている。多くの場合、たとえば新聞への投稿、票決議案への投票、諮問機関への奉仕によって、市民は政策過程に参加できる。それでもなお、政策過程の多くの段階において選挙で選ばれた公職者たちによる直接のコントロールがますます及ばなくなるため、たとえ政治の理想としての参加型民主主義を信じないとしても、市民による参加機会を拡大するという主張は成り立つ。参加機会を拡大するという提案には、公聴会、公開討論会、国民投票、討議的世論調査、委員会への市民代表といったさまざまなタイプの自主的な参加決定、および市民陪審が含まれる。さらなる参加型民主主義の提唱者たちは、多くの場合に、異なった市民が異なった参加手段をもっていることにすどく気づいている。そのため、彼らはときとして、誰がどのような方法でまたどのような事情で参加するかという手続き上の課題に細心の注意を払う。たとえば、未公認団体の国家支援を提唱するかもしれない。概して、ここでの彼らの目標は、参加に関する平等および社会的包摂を拡大することである。

結 び

ガバナンスという用語が一般性のさまざまなレベルで、またさまざまな理論的文脈の内部でどのように使用されるかを見てきた。用語使用の多様性は、そのプロパティのリストを参照するだけでも、ガバナンスを包括的に説明しようとするいかなる試みをも超えている。ガバナンスという用語を適用できるかもしれないケースすべてに共通する単一の特徴があるとは思われない。おそらく、私たちはその代わりにそれらの用語のさまざまな使用のあいだの一連の家族的な類似性を捜し求めるほうがよいであろう。

ニュー・ガバナンスのコンセプトは、もっとも顕著にはガバメントのあらゆるレベルにおけ

る制度的転換、すなわちローカルからインターナショナルへ、官僚制から市場およびネットワークへの転換に関係している。むしろ、この転換が普遍的でも画一的でもないこと、また官僚制がおそらく広く用いられる制度的形態として残ることを記憶にとどめておくことは重要である。それにもかかわらず、官僚制から市場およびネットワークへの転換は、中央政府がときとして非干渉的な役割を選ぶことを意味する。政府のアクターは、さまざまな地域団体および部問団体の内部に通常は見いだされない。むしろ、通常はそのような団体を舵取りし、調整し、規制することに関係する特殊法人のなかに見いだされる。

もっとも重要なことだが、ガバナンスのコンセプトは、国家の権威および権威の行使に関するよりさまざまな見解を知らせてくれる。ニュー・ガバナンスにおける小さい政府を求める新自由主義的な探究、そしてより最近のネットワークを拡大しようとする取り組みは、統治の市民社会的実践の役割を増大させようとする試みである。同様にガバナンスの諸理論は、統治諸様式が代理人の立場にある人々の異なった信念によって起こされたさまざまなアクションおよび政治闘争の絶えざる産物として生じることを一般に示唆する。

これらの理論のなかには、国家それ自身と市民社会を統制する単一国家という考え方はつねに虚構であったと示唆するものもある。この虚構は、国家と市民社会の境界にいるさまざまなアクターの持続的な信念および行動から生じたがゆえに、中央の統制を免れたさまざまな国家実践の現実を覆い隠す。この考えによれば、国家はつねに他者と交渉しなければならないし、政策はつねにネットワーク内の相互作用から生じ、国家と市民社会とのあいだの境界はつねに曖昧にされ、国境を越えた・国際的リンクとフローはつねに国境を粉砕するのである。

訳者解説

本稿はマーク・ベビアの論文「ガバナンスとは何か」(Mark Bevir, 2007. "What is Governance?" In *Public Governance*. London: Sage.) の翻訳である。著者はカリフォルニア大学バークレイ校の政治学教授である。ベビアは2007年から編著である『パブリック・ガバナンス』四巻本をSAGE出版社から順次刊行した。本稿で訳出した論文は全四巻にたいする総序にあたる。

『パブリック・ガバナンス』各巻の主要な内容は以下の諸章によって示されている。第一巻「ガバナンスに関する諸理論」は「合理的選択」、「新制度主義」、「システム理論」、「レギュレーション・アプローチ」、「解釈理論」の章からなる。第二巻「公共部門改革」は「新公共政策 etc.」、「ネットワーク etc.」、「開発」の章からなる。第三巻「公共政策」は「漕ぐことと舵を取ること」、「ネットワーク管理」、「監査と規制」、「政策学習」、「対話と討議」の章からなる。第四巻は「グッド・ガバナンス」、「公共サービス」、「代表責任制ガバメント」、「社会的包摂」、「急進的民主主義」の章からなる。

ベビアの論文は、上掲の広範囲・多岐にわたる諸章を包括的に論述している。パブリック・ガバナンスに関するさまざまな論点を四巻本として系統的に編集したこと自体が価値のあることだが、ベビアの総序はパブリック・ガバナンスの俯瞰的な見取り図を示しており、これによって短時間にパブリック・ガバナンスの問題圏を把握することができるであろう。

20世紀後半から、強権的なガバメントがその主要業務をなんらかの形でその外部に委任するようになった。この変質は何を意味するのか。ベビアが取り上げているように、これをめぐる議論を明快に整理したのが「舵を取ること」と「漕ぐこと」の比喻で説明した政策立案と政策遂行

の分離論である。分離したからといって、ただちにガバメントが弱体化するわけではない。しかし、委託の仕方・依存度にもよるが外部との関係のなかでガバメントは実際には弱体化していった。この現実を前にすれば、政策遂行と分離された政策立案も、すなわちプランニングと調整は結局のところ強権性とは切り離すことができないのであろうかという疑問が生じる。

政府の変質は、「ガバナンス」という用語を生み出した。政府機能を政策立案に縮小し、政策の遂行を非政府アクターに委ねるといったことがガバナンスには含まれているが、ガバナンスのもつ意味はむしろそれにとどまらない。どのような形でこの委任・委譲が行われるか、この点についてベビアの論文は、民営化・官民連携を主とする具体的なさまざまな委任・委譲事例について簡潔で明快な説明を与えている。そのなかには、日本ではあまり普及していない聞き慣れない事例もしばしば登場する。

委任・委譲は、主として市場の重視やネットワークの活用にもとづいている。政府が一方向的に委任・委譲することは説明責任の点から好ましくないとすれば、政府と委任・委譲される相手方との間で新しい関係が築かれなければならない。そこがまた、大きくガバナンスがかかわる点である。ベビアはこの点について、経営的改革手法をどの程度まで取り入れるのか、インセンティブをどのように取り入れるのか、ネットワーク管理の仕方はどうあるべきか、市民へのイニシアチブをどの程度まで与えるのか、というさまざまな課題を一つ一つ詳細に取り上げている。このような解決すべき課題を山積した公共部門改革は、一朝一夕にはいかない不断の改善と工夫を必要とするプロセスである。しかし、このプロセスは単独に公共部門にのみ限定されるのではなく、たとえば途上国における改革や市民協働の例に示されるように、国家と市民社会の構造に制約されかつ相互に作用するというダイナミズムのなかで行われることを銘記しなければならない。

ベビアは、市民の側からこれらの課題に立ち向かううえでの問題圏を検討している。氏は公共部門改革の中心的理念に民主主義を据えて、民主主義的ビジョン、市民参加の拡大、政策立案とのかかわり、対話と討議を取り上げている。氏のこのような編集態度は編集者としてのベビアの確かな知見を感じさせてくれる。

20世紀後半の二波に及ぶ公共政策改革が『パブリック・ガバナンス』に掲載された諸論文の背景をなしている。ベビアが述べているように、公共政策改革がガバナンスへの関心を引き起こしたが、それと切り離せないのは、さまざまな分野の理論がガバナンス研究に導入されていったことである。本論文では合理選択理論、歴史的 新制度主義、社会学的 新制度主義、システム理論、レギュレーション理論、解釈理論、組織理論、公共選択理論等々が言及されている。氏の解説によって私たちは、これらの理論が絡み合う形でガバナンス概念の生成・展開を支えていることをよりよく知ることができる。とはいえ、ガバナンス概念はある意味では生成途上なのである。

本論文の「結び」で、ベビアはこう記している。「ガバナンスという用語を適用できるかもしれないケースすべてに共通する単一の特徴があるとは思われない。おそらく、私たちはその代わりにそれらの用語のさまざまな使用のあいだの一連の家族的な類似性を捜し求めるほうがよいであろう」。ガバナンスという用語で語られている事柄の概念的統一性を見いだすことは困難であると述べているわけであるが、確かに本論文を一瞥しただけでもガバナンスがカバーする統治のさまざまな形態や名称、さらにその実行諸例は文字通り多様性に富むとしか言いようのない状態ではある。しかし、それでもなお、ガバナンスとは何かを問うとするならば、本論文はその考察の出発点となる諸論点を的確に指摘しており、この意味において、パブリック・ガバナンスを俯瞰するうえで私たちがよって立つもっとも有益かつ示唆に富む論文の一つである

と言ってよい。本訳出が日本におけるガバナンス論研究にとって大いなる貢献を期待しうると私たちが考えたのもまさにこのゆえである。

本書の内容についての概略は以上である。ここで、日本におけるパブリック・ガバナンスの背景と影響について若干述べておきたい。

わが国の学術・出版界において、ガバナンスということばは主として二つの意味で用いられてきた。第一は、コーポレート・ガバナンスなどの企業等における組織統治に関するものである。第二は、パブリック・ガバナンスやローカル・ガバナンスなどの公共的な領域における合意形成や秩序維持に関するものである。

日本におけるガバナンスに関する話題は、当初は、コンプライアンスや内部統制などの概念を含めた企業組織の統治に関するものが優勢であった。1995年ごろより株主の権利についての関心が高まるにつれて、「会社は誰のものか」といった関心からコーポレート・ガバナンスに関する著書が多数刊行されるようになった。また、1999年代後半から2000年代前半にかけて粉飾決算などの企業不祥事が国内外で相次いだため、コーポレート・ガバナンスはコンプライアンスやCSR（Corporate Social Responsibility 企業の社会的責任）を含んだ、企業のあり方を論じる一つのキーワードとなった。ガバナンスに関する著作や新聞記事においてはこうした話題のほうが優勢であったが、ここ数年は、ガバナンスと言え、むしろパブリック・ガバナンスの意味で使われる機会が相対的に増えてきている。

パブリック・ガバナンスの研究については、国際的には、1980年代後半から研究や紹介がなされ、主として政治学の領域でガバナンスに対する関心が高まっていた。1988年にははやくも、国際政治学会（IPSA：International Political Science Association）がガバメントに関する構造と組織委員会（SOG：Structure and Organization of Government）を設けて、雑誌『ガバナンス』を創刊するに至っている。

日本においては1998年に、日本行政学会が『日本の行政改革 ガバメントからガバナンスへ』をその共通論題として取り上げた。これを機に、ガバナンスはわが国の行政学、政治学などの領域で注目されるようになった。また2001年には、『月刊ガバナンス』（ぎょうせい）が創刊された。こうしてガバナンスは、わが国の官公庁や自治体の職員、まちづくりなどの市民活動に関わる関係者のあいだで広く意識されるようになった。

1999年から2000年に行われた「21世紀日本の構想」懇談会（小淵内閣）では、「組織と人間との多様な関わり方」として、よりよいガバナンスの構築による豊かな社会が構想されていた。しかし、こうした公共領域における協働によるガバナンスというコンセプトは、その後、行政のいわゆる「構造改革」（小泉内閣）のなかで曲がり角を迎える。この行政改革においては「小さな政府」がキャッチフレーズとなり、民営化や民間委託、規制緩和を手法とする構造改革

NPM（New Public Management）が推進された。こうした流れのなかでガバナンスは、市場や民間の力を活用した行政のスリム化というニュアンスで捉えられることが多かった。たとえば、指定管理者制度は、市民協働による公共的施設の運営というよりもむしろ、市場原理導入による経費削減効果やサービス向上効果が意識されてきたのである。

わが国では従来、「公共」や「公」ということばは、「官」や「お上」という意味で捉えられてきた。このような認識のもとでは、パブリック・ガバナンスとは「官」が「民」間を利用した行政改革であるというように理解されることになる。パブリック・ガバナンスとは、行政を含めた諸アクターの協力による市民的な公共の形成という意味で理解されるべきであり、これまでの「公共」や「公」概念とは位相を異にしている。「公共」や「公」概念の内容をどのように把握するかがガバナンスの受容と発展において大きく作用するゆえんでもある。

なお、最後に訳者一同の分担について記しておきたい。訳者解説は八柳・吉田が主に執筆した。また翻訳については八柳が原案を作成し、中・白井・吉田が加筆修正を行った。本稿は、4名が合同で検討会を行った、文字通りの共同作業の成果である。

本稿の最終段階において同僚の杉山茂准教授より貴重な助言を得た。ここに、深甚なる感謝の意を表したい。

本研究は静岡大学情報学部の研究助成プロジェクトである「Xプロジェクト」より、2008年度助成を受けた研究成果である。

