

コメント1 —ガバナンス論と現代都市史研究： 都市研究におけるガバナンス概念の意義—

羽 貝 正 美

はじめに

この小論は、政治経済学・経済史学会2015年度秋季学術大会（2015年10月、福島大学）にて企画されたパネル・ディスカッション「現代都市の形成とガバナンス－英・独・仏の比較史－」における問題提起ならびに3本の報告に接し、コメンテーターとしての立場からとりまとめた発言内容に改めて考察を加えたものである。

本特集・冒頭の問題提起の表現を拝借すれば、本特集は、「現代都市史研究」をさらに深化させることを目的に、「都市ガバナンス」を「中央と地方（都市）の政府、民間企業、ボランタリー・セクターの間の相互作用によって構築される都市秩序」と理解した上で、「現代都市の成立と変容の過程を、「都市ガバナンス」をキーワードとして歴史具体的に明らかにすること」を課題としている。より詳細には、上に例示されるような「重層的で多様な諸主体が協力しあるいは対抗する過程のなかで一定の都市秩序が構築され、それが内的なもしくは外的な状況の変化によって変容し、新たな都市秩序が形成される過程」を明らかにすることを目的とする企画である。

指摘するまでもなく、「ガバナンス」をはじめ、「現代都市」、「都市ガバナンス」、「都市秩序」、「現代都市史研究」という本特集のキーワードは、都市研究にとって、いずれも大きくかつ重要な主題であり、人文科学・社会科学の諸分野において様々な研究対象が設定された上で、多角的に考究されてしかるべきものであらう。本特集もまたそうした取り組みの一つとして位置づけることができる。

本論はもとより試論の域を出るものではないが、提起された問題意識とそれを共有する3論文に触発されるかたちで、政治学、行政学、都市行政学という専門分野の視点から、改めて、歴史的考察を含む都市研究におけるガバナンス概念の

意義と課題を探ってみたい。そして、今後、この概念をどのように研究に活かすことができるのか、その可能性について考えてみたい。幾分変則的ではあろうが、3論文へのコメントを軸に論ずるというよりは、それらが拠って立っている「ガバナンス」概念を軸に考察することとする。

以下、第1に、ガバナンス概念がどのように用いられているのか、ガバナンス論の今日的状況とともにそこで何が問われているのかについて、背景とともに概観する。その上で、第2に、行政学・都市行政学分野で積み重ねられてきた広義の都市研究に言及しながら、伝統的に用いられてきた「民主主義」や「体制構造」といった分析概念とガバナンス概念との異同について検討を加えることとする。最後に、問題提起と3論文を手がかりに、都市研究におけるガバナンス概念自体の意味あるいは射程を総括的に展望したい。

1. ガバナンス論の現在

(1) ガバナンス論の広がり

周知のように、今日、政治の世界から、行政、金融、経済、社会にいたるまで、実に様々な、ほとんどすべてといってよい程多様なフィールドにおいてさまざまな研究対象が設定され、「ガバナンス」なる言葉をもちいて考察が進められている。実務・現場での使用頻度について明確に把握しているわけではないが、実務の世界以上に、研究の世界において、より多用されている印象を受ける。ひとつの言葉としては長い歴史を有するこの概念が、極めて現代的な状況の中で用いられていることをまず確認する必要がある。言葉の理解と社会的浸透という面では過渡的な状況にあると言わざるをえない。

自ら帰属する組織・団体に「ガバナンス」あるいは「コーポレート・ガバナンス」が働いているかどうかといった議論から、地域レベルの「コミュニティ・ガバナンス」、自治体レベルの「ローカル・ガバナンス」（都市を念頭に「アーバン・ガバナンス」という表現が用いられることもある）、さらには国レベルの「ナショナル・ガバナンス」、そしてその圏域を超えた国際レベルの組織・機構の「グローバル・ガバナンス」や「トランスナショナル・ガバナンス」のあり方にいたるまで、概念自体は広範囲に拡散している。明確な定義づけのない分だけ多義的に用

いられているともいえる。

しかしながら、ガバナンス概念が、わが国の専門研究、なかでも政治学、行政学、都市行政学、経済学、経営学といった社会科学諸分野を中心に急速に用いられるようになったのはそれほど昔のことではない。正確に言えば、むしろ最近のことといってよい。その端緒は1990年代末のアジア金融危機と、この事態に至った背景ならびに収拾の方策に対して、世界銀行やIMF、またアジア開発銀行等の国際的金融機関が「ガバナンス」という表現を用いたことにあるとの指摘もある¹⁾。実際、その後、国レベルの政治や民主主義のあり方、開発の現実、貧富の格差など、端的に言えば政府・公共部門の失敗と責任をガバナンスという表現を用いて論じた数多くの論説・著作がヨーロッパやアメリカにおいて公刊されるようになった。

(2) 論議の広がりの中で問われていること

わが国において、欧米諸国のガバナンス研究の成果が紹介・咀嚼されると同時に、日本の国・自治体両レベルの政府活動の現実に関心をもち合わせた考察が沸騰するように活発になるのも、世紀の転換期、2000年前後以降のことである。大きな政治的・経済的・社会的背景に注目するならば、1990年代前半の自民党政権の崩壊と政権交代、それに続く地方分権改革の本格的な始動、また阪神淡路大震災を契機にひろまったボランティア活動、それを機にかたちをなしたNPO法と市民セクターの活性化といった変化を指摘できる。そうした様々な現実の事象がガバナンスをキーワードとする研究を刺激し促したとみて間違いのないであろう。政策の形成・執行・評価の実質的主体たる政府それ自体のあり方が根本から問われ始めたともいえる。様々な公共サービスの提供における政府（中央、地方両レベル）の役割を「相対化」しようという問題意識のなかで、自治体・地域レベルにおける市民、NPO、企業等の非政府部門の役割と、それらと地方政府とのパートナーシップを強調する傾向があることも指摘されている。

ちなみに個々の作品のタイトル等は注記に譲るとして、主な主題を拾うならば、

1) 中邨（2004）、4頁。

都市政府、政策、大都市行政（制度）、地方自治、地方分権、政府間関係、自治体経営（改革）、財政、NPM、政策評価、都市の再生といった主題が目立ち、共著形式の論集も多い。扱われている具体的政策分野に視点を移すならば、都市計画、環境、高齢者福祉、学校教育、市民活動など、ハード、ソフトの両面にわたって実に多様である²⁾。定期刊行物の特集も同様の傾向にある。日本行政学会が「ガバナンス論」を共通論題に設定したのは2003年であった。

こうした多岐にわたるテーマや分野にみてとれるように、背景の根本には、既存の政府や制度が社会的・経済的な大きな社会変動に適切・的確に応えられなくなった現実がある。それは、有権者・納税者たる国民・市民の視点からすれば、政府に十分な信頼を寄せることができなくなっているという現実を意味する。そこから、「政府の相対化」という根本の問題意識や政治観・行政観と、政治・行政の実態・内実を問うという観察の姿勢が生まれることになる。問われているのは中央政府だけではない。地方分権が叫ばれ、国主導の市町村の再編（合併）が進められる中であって、自治・分権改革という視点から地方政府もまた行財政運営や市民参加のあり様を問われることになった。そうした事情は、PDCAによる政策循環（「目標と成果による管理」）を徹底しようとの取り組みや、政策評価への専門家や市民の参画を得て外部評価を実施する地方政府が増加したことに明瞭にみてとることができる。

改革について補足すれば、政治や行政、あるいは都市や自治体をめぐる改革は緒に就いたものの、国民や市民からすれば見るべき成果がなく、現状に変化がないのではないかといった疑問や、そもそもビジョンが不明確であり何をどう変えようとしているのか、改革の目的と目標が曖昧であるといった疑問もガバナンス論の活性化の要因のひとつとなっている。

たしかに、明確な定義のないままに、多様なレベルで様々に論じられているという現状からすれば、論議が拡散しているともいえるのかもしれない。しか

2) タイトルに「ガバナンス」の表現を用いたものとして以下のような作品がある。実質的に都市政府と政策、ガバナンスを論じたものとしてはさらに数多く存在する。曾我（1998～2000）、村松・稲継（2003）、中邨（2003）、岩崎・佐川・田中（2003）、武智（2004）、『都市のガバナンス』（岩波講座 都市の再生を考える）（2005）、大山（2010）、青山（2012）、佐々木（2013）。

し、ガバナンスという概念を用いることによって、総じて、都市自治体における都市自治とは何か、言い換えれば、都市の自立と自律とは何か、それらを支える諸条件とは何か、という都市をめぐる本質的課題に関心が寄せられてきたことは間違いない。実都市とそこに生きる市民を前提に、「都市の民主主義」あるいは「都市における民主主義」が改めて問われ始めたといえるのではないだろうか。誰が支配しているのか（Who governs ?）。どのように統治しているのか（How governed ?）³⁾。現実の姿を明確にしようとの問題意識のもとに、あるべき状態が模索され始めたのである。この点は現代のガバナンス論の特質として軽視すべきではない。

2. ガバナンス概念とガバナンス論

(1) ガバナンス概念の射程

考察の深さや視野の広さという問題はひとまず脇におくとして、過去15年ほど、様々に語られてきたガバナンスという概念にはどのような特質があるのだろうか。この点を今少し掘り下げて考えてみたい。

現時点の状況で言えば、政治、行政、政策を論ずる多数の論者の考察は一つひとつがある意味で自己完結しており、「ガバナンス」という概念自体に関する共通理解が生まれているようにはみえない。定義が定まらないことに加え、分析概念か規範概念かといった概念の有効性や本質的価値に関する議論も十分に深まっているともいえない。

しかし、多様な考察、議論を通じて一定の了解事項も形成されつつあるように思われる。あえて共通項を探り、多様な論者の問題意識を整理してみよう。以下のように総合できると思われる。すなわち、ガバナンスという概念とは、「社会経済環境の変動を視野に入れて、広く政治すなわち統治行為（政策形成過程における政治・行政の選択決定行動）に関わる多様な主体間の関係性、具体的には権力・影響力の分布状況を明らかにし、その関係性の中で現実の統治行為が遂行されていく過程・態様」を示すための概念として用いられてきたのではないだろう

3) 村松（1999）、2-5頁。

か。多数の論者が意図しているのは、「ヒューリスティック (heuristic) な概念」としてのガバナンス概念であるとの指摘、すなわち、従来の事象の観察や把握の仕方では捉えられないものを広範囲に視野に取り込むための視点であるとする指摘も、基本的にこうした整理に重なるものであろう⁴⁾。

この概念はまた、多くの場合、分析概念であると同時に、規範概念としても用いられている。そのことは、しばしば引き合いに出される「ガバメントからガバナンスへ」といった表現にもうかがうことができる。「ガバメント」を統治機構及び統治に必要な諸制度と理解するとすれば、そうした機構・制度が現実には諸主体の関係性の中でどう作動し、全体の秩序を規定しているのか、その結果として形成される諸主体の関係性の現実(ガバナンス)を分析・説明すると同時に、どこに問題がありどう打開する必要があるのかを考える枠組みとして用いられている。分析と規範の両面をもつこうした用い方は、先に述べた背景を踏まえれば自然のことであろう。

ただし、規範意識をもって現実を問い直し、「あるべきガバナンス」の姿を提示しようと試みる場合であっても、その中身は一様ではない。また、ガバナンス概念が、伝統的な「制度」や「民主主義」といった概念とどのように異なるものなのか、全く同じものなのか、何が新しいのかといった問題についても必ずしも十分に掘り下げた考察がなされてきたとはいえない。強調される非公共部門の役割と政策形成過程における関与にしても、具体的政策課題によるとはいえ、いかなる主体がどのような場に参画しているか、する必要があるか、それをいかに制度的に担保するかといった考察も、いわば現在進行形で蓄積されつつある状況にある。制度化とともに、非制度的な場の機能をガバナンス論の中でどう位置付けるかという重要な課題も残されている。多くの論者がそれぞれに考察し論ずるなかにあっても、ガバナンス概念の核心に迫りきれていないように思われる。

4) 曾我(2004)、89-91頁。曾我は「今までよりも、より広い範囲を見る」というものの見方、姿勢」という表現を紹介しつつ、「厳密な概念定義よりは、探究を行うべき現象の設定を行うように、概念を意味づけること」が必要であるとして、「複数の行為主体間における相互作用のあり方、そのあり方に影響を与える諸要因、それらの要因がその相互作用を形成するメカニズム」を明らかにすることが、ガバナンスの探究課題である、としている。

(2) 民主主義の質とガバナンス

では、ガバナンス概念の何が新しいのだろうか、反対に、現状では問題意識としてどのような側面が弱いのだろうか。以下、前者については「民主主義」概念との関係性から、後者については次章で戦後日本の行政研究の特質を手がかりに考えることとする。

上に概観したように、広い視野をもって現状を客観的に捉え、都市自治あるいは都市の自立・自律を論じようとしているガバナンス論の現状からすれば、この概念は伝統的、且つ、より大きな包括的概念（理念・価値）である「民主主義」と大いに重なるものと想定される。正確に言えば、ガバナンスのあり方が集団や共同体の民主主義の質を規定するという意味で親和性を持ち、両概念は補完的な関係にあるとみてよいのではないだろうか。都市自治体の場合、互いに価値観の異なる多数の個人や多様な社会集団とともに、規模の異なる多層のコミュニティ・ガバナンスと自治体全体としてのガバナンスが重層しており、それら複数のレベルで認められるガバナンスが総体として健全にかみ合わない限り、都市としての民主主義は劣化せざるをえない。

いうまでもなく、理論上はともかく、現実には理想的なガバナンスの重層と、それを基礎とする完全な民主主義は有り得ない。とすれば、伝統的な民主主義という観点から都市自治体の政治・行政あるいは政策を分析しようとする場合、ガバナンスという概念はその複雑な実態とそこに内在する諸課題を客観的に抽出するための有効な概念装置となろう。永遠に未完のものでしかないとしても、理想とのギャップをはかり、どこに課題解決に向けた鍵があるのか、その手がかりを得ることが可能となる。

この小論は民主主義を本格的に論ずる場ではないが、「民主主義を民主化すること」が求められている今日、現実の民主主義がさまざまな課題を抱えていることは周知のとおりである。しかし、原理的に言えば、むしろ「不完全性」こそ民主主義なるものの本質というべきであろう。変化してやまない社会経済環境の中で、都市自治体がいかに民主主義を体現した「自治の器」になりうるか。それは器を構成する構成員間（主体間）の社会的な合意形成の在り方、すなわち市民社会のあり方と、地方政府と構成員との間の公共的な意思決定のあり方によって定

まる。内包される事柄の複雑さや実現の困難さに比較して、表現としては極めて平易な印象を受けるが、都市の民主主義は「住民自治」と「団体自治」の2つの原理が相互に補完し合いながらいかに作動するかによって規定されると言い換えることができる。ガバナンスという概念は、この「住民自治」と「団体自治」を統合したものであり、広く「自治」のありようを制度と非制度の両面を視野に取り込んで、構造的に、かつその変化を捉えながら解明するための概念といえはしないだろうか。

3. 都市研究と歴史研究

(1) 戦後日本の行政研究・都市研究

次に、現状におけるガバナンス概念の適用において不十分と思われる側面について取りあげてみたい。それは、行政研究を念頭におけば、近年、歴史をほぼ捨象した考察が多いという点にある。こうした現状に照らして改めて想起するに値することは、戦後日本の行政研究の特質を大掴みに捉えた次のような認識である。すなわち、強い歴史意識に基づいて、官僚制と地方自治の2つを主たる研究対象に設定し、その分析・考察をとおして最終的に体制構造分析を志向するような研究のあり方、という認識である⁵⁾。

こうした行政史研究というアプローチの背景に、軍国主義と戦争、国民の動員、敗戦、占領政策、そして公務員制度や地方制度をめぐる戦後改革といった歴史的事実があることは指摘するまでもない。同時に、そうした戦後改革を経てもなお変わらずに継承された行政制度、政府間関係、官僚制のエートスや慣行も研究者の探究心を捉えて離さないものだった。一連の政策決定を支配する根本の政治的・行政的要因は何か。いわば断絶の中の連続を広く深く徹底的に探っていこうとする姿勢には、この21世紀に生きて研究する者とは明らかに異なる、研究対象との時間的・心理的距離感がある。それはまた、こうした行政史研究に内在する規範意識にもつながっているものと思われる。

具体的には、そうした諸要因を、政治、行政の権力構造と意思決定のあり方に

5) 西尾 (1983)、24頁を参照されたい。

求め、時には明治期のわが国の行政制度創世期にまで遡って捉えようしてきた。また都市計画、住宅政策といった個別の政策分野では、戦後の（現代の）政策課題や官僚制に対する問題意識から出発して、歴史に遡って制度と実現された政策の実態に迫り、問題の原点の析出を試みた研究もある⁶⁾。「行政責任」という言葉にも伺われるように、最終的ゴールともいえる体制構造分析は、民主主義とそれに基礎をもつ政策形成を定着させなかった諸要因を一定の時間軸のもとに解明すること、広く全体を見ること、歴史上のある時点・時期の政策選択や決定、あるいは不決定が、現代都市あるいは現代国家の何を規定しているか、を摘出することにあつたと考えられる。

本特集の問題意識に立ち返るならば、同時に、上に整理したガバナンス概念の意味内容を前提にすれば、法令、制度、政策に軸足を置いた研究が多いとはいえ、また「ガバナンス」という表現を用いていないとはいえ、実質的にそれはまさに「ガバナンス」に着目した研究と位置付けることができるのではないだろうか。歴史を重視したこうした行政研究は、今日、極めて限られたものとなっている。

(2) 本特集の意義

最後に本特集の3論文に触れながら、改めてガバナンスに着目した都市研究と歴史研究の関係性について考えてみたい。

本特集に掲載された論文は、岩間論文「『バーミンガム史』の形成－都市の統治と市史の相互関係、1870年代から1970年代にかけて－」、森論文「『社会国家』の形成と都市社会政策の展開－ワイマール体制成立前後のハンブルクにおける失業扶助を事例に－」、高嶋論文「1940－1950年代の大阪都制問題をめぐる運動と諸主体」の3本である。いずれのタイトルにも「ガバナンス」の表現はないものの、3本の論文はいずれも、研究の対象と時代を異にしながらも、現代都市が形成されていく過程において直面した課題や問題に「現代都市の形成とガバナンス」という切り口から考察を加えたものである。

各論文の内容を今少し具体的に確認するならば、岩間論文は市史の編纂という、

6) 代表的な作品として、赤木（1978）、福岡（1991）。

過去の市政を振り返りそれを評価するという高度に政治的な営為が、どのような主体のもとにいかなる過程をともなつて遂行されたのか、その過程において都市自治や市民の自治はどう捉えられていたのかについて詳細に論じたものである。森論文は、多岐にわたる政府活動の機能を「社会管理」機能と総称するとして、最もその色合いが濃く、政治的にも合意形成の困難な失業扶助という政策の形成過程を多様なデータを用いながら論証したものである。行政国家といわれる国家形態が形を成し始める初期段階の実証研究である。高嶋論文は、戦後直後の特別市制運動に手がかりを求め、古典的であると同時に常に新しい課題というべき大都市制度と都市自治のあり方をめぐる議論を詳細に跡付けたものである。互いに利害を異にする多様な主体が問題をどう認識し、いかに行動したかを検証したもので、空間と権限・財源（結果としての公共サービス）をめぐる政治過程を検証しようとした論考といってもよい。

市史編纂、失業扶助、都市自治を主題にしたこれら3本の論文は、すでに触れたとおり、いずれも「ガバナンス」に着目した現代都市史研究である。共通して論じられていることを整理するならば、関わっている多様な主体とそれぞれの関心・目的・利害、そうした諸主体間の対抗関係（関係性・相互作用）、そして主題をめぐる議論の過程・推移とそこから生み出される一定の都市秩序である。史・資料に基づいたこうした実証的研究は、「ガバナンス」という概念に自覚的になって初めて可能となるものではないだろうか。それはまた、「何が問われていたのか」、「どこに問題の核心があるのか」、「歴史の中で導かれた結論やなされた選択が現代に示唆することは何か」、「今日まで積み残されることになる問題は何か」を、読む者、聴く者に自然に考えさせることになる。

さらに、中央政府や都市政府あるいは政府間関係が担う責務とともに、そうした主体が他の多様な諸主体との関係でいかなる位置を占めているのか、その再定位を考えさせる契機ともなろう。「ガバナンス」あるいは「都市ガバナンス」という視点から、現代都市の史的形成過程に焦点を合わせたこれらの研究は、まさに現代の都市自治や都市における民主主義を再検討するうえで不可欠の成果ではないだろうか。強いて言えば、研究の基礎にあるより大きな問題意識というべきか、現代都市が抱えている課題・問題と具体的研究関心との関係性への言及が今

少し必要と思われる。

おわりに

この小論は、冒頭に紹介した本特集における問題意識と3論文を手がかりとして、現代都市史研究においてガバナンス概念を用いることの意義を中心に考察を試みたものである。

一方で、現代行政研究に歴史への眼差しが必要であり、他方で、現代都市史研究に現在への眼差しが必要だとすれば、これら2つの世界をどう架橋するか。2つの世界を架橋し、都市研究の全体をより豊かなものとするために求められていることがガバナンス研究であり、そこで用いられるガバナンス概念ではないだろうか。現代都市において求められている「あるべきガバナンス」や都市秩序を考える手がかりは、歴史の中にあると考えられるからである。都市には、新たな都市秩序の形成の歴史もその破壊と混乱の歴史もある。安定期もあれば大きな変動期もある。当然にその移行期もある。「ガバナンスの民主性」自体が問われてもいる。その事実、変化してやまない都市の研究に、一定の時間軸の中で都市が辿った過程を分析する作業と、ある時点に成立した都市秩序の断面を分析する作業の両方が必要であることを示唆している。その2つの作業に不可欠なのがガバナンスへの着目ではないだろうか。

基礎研究という表現を用いるとすれば、都市を対象にしたガバナンス研究は自然科学でいうまさに基礎研究に相当する。現代都市の歴史的な生成過程とその変化を多角的かつ客観的に捉え、分析し、考察を加えるという基礎研究なしに、現代の都市自治や都市の民主主義の諸条件は解明できないのであろう。また基礎研究の裏付けのない「べき論」も意味をもたないであろう。本特集の問題意識と研究は全体として、そのことをガバナンスという視点の重要性とともに明瞭に語るものではないだろうか。

【参考文献】

- 青山侑（2012）『都市のガバナンス』三省堂。
- 赤木須留喜（1978）『行政責任の研究』岩波書店。
- 岩崎正洋・佐川泰弘・田中信弘（編著）（2003）『政策とガバナンス』東海大学出版会。
- 植田和弘・神野直彦・西村幸男・間宮陽介（編）（2005）『岩波講座 都市の再生を考える 2都市のガバナンス』岩波書店。
- 大山耕輔（2010）『公共ガバナンス』ミネルヴァ書房。
- 佐々木信夫（2013）『大都市行政とガバナンス』中央大学出版部。
- 曾我謙悟（1998～2000）「アーバン・ガバナンスの比較分析－英・仏・日の都市空間管理を中心に－（1）～（6）・完」『国家学会雑誌』111(7/8)-113(3/4)。
- 曾我謙悟（2004）「ゲーム理論から見た制度とガバナンス」『年報行政研究 ガバナンス論と行政学』39、87-109頁。
- 武智秀之（編著）（2004）『都市政府とガバナンス』中央大学出版部。
- 中邨章（2003）『自治体主権のシナリオ－ガバナンス・NPM・市民社会』芦書房。
- 中邨章（2004）「行政、行政学と「ガバナンス」の三形態」『年報行政研究 ガバナンス論と行政学』39、2-25頁。
- 西尾勝（1983）「日本の行政研究－私の認識と設計」『年報行政研究 行政学の現状と課題』17、21-37頁。
- 福岡峻治（1991）『東京の復興計画－都市再開発行政の構造－』日本評論社。
- 村松岐夫・稲継裕昭（2003）『包括的地方自治ガバナンス改革』東洋経済新報社。
- 村松岐夫（1999）『行政学教科書－現代行政の政治分析－（第2版）』有斐閣。