

# 住民参加研究の理論的視座

—ガバナンス論の視点から—

佐藤 公俊

A Theoretical Perspective on Citizen Participation :  
From the Viewpoint of Governance Theory

Kimitoshi Satoh

## Summary

Citizen participation is a governance system which has been widespread and developed in local governments for a long time from around 1970s to date as an action reflecting citizens' will in legislative process. This is characterized in that the system is adopted by local governments on their own judgment, not pursuant to local government laws. Focusing on the system and structure of "discipline" among actors from a viewpoint of so-called "governance theory", I discuss governance system adopting citizen participation in this study. This is a preliminary consideration to analyze citizen participation from the standpoint studying policymaking process based on a theory of reasonable selection system.

## 1 はじめに

### 1.1 研究の背景

わが国の地方自治制度の基本的枠組みは1947年に制定された地方自治法によって規定され、それ以来住民が首長と議員をそれぞれ選挙で選ぶ二元代表制の仕組みを採っている。ただし議員（あるいは議会）が十分な働きを示してこなかったという現状を考えるならば、制度はこれまでのところ効率的に機能してきたとはいえない。また制度が予定される機能をこれまで果たしてこなかったということは、そもそも制度自体の設計を間違えたということであり、このことは問題とされなくてはならない。さらに、制度が機能しないのであれば制度を変更すれば良いが、自治法の改正は戦

後何度も行われてきたとはいえそれも十分なものであったとはいえない。

その一方で、自治体の政策形成システムには変化が見られた。特に注目すべきは、住民が政策過程に影響を与える手段として1960年代から今日に至るまで長期間に渡って普及し発展してきた住民参加である<sup>1</sup>。住民参加は、今日ではアンケート調査、ヒアリング、公聴会、住民説明会、シンポジウム、パブリック・コメント、審議会、市民会議といった形で多くの自治体において取り入れられている。注目すべきは、これらの仕組みは自治法の規定によって実現したものではなく、各自自治体が独自の判断で取り入れたものであるという点にある。また、自治体が積極的に取り入れた住民参加の仕組みは、1990年代に入ると国もその導入を後押しするようになる。例えば都市計画の領域では、1992年の都市計画法の改正によって「市町村の都市計画に関する基本方針」（市町村都市計画マスタープラン）を市町村自身が考えること、およびその際に「住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとする」ことが定められている<sup>2</sup>。すなわち、住民参加の仕組みは自治体が先導して普及した仕組みであり、その動きに国が追随したということになる。また、住民参加が普及したということは、自治法上の制度の変更は大きなものではなかったが、自治法上保障されている住民の権利を実現するために自治体独自の補完的なシステムが導入され、政策や民主主義の質を高めてきたと評価することができる<sup>3</sup>。本稿の議論は、このような変化の文脈で行われる。

## 1.2 問題の所在

住民参加型ガバナンスは自治体ごとにその参加の程度も多様であるが、近年では常設的な住民組織が政策全般にわたって意思決定を行うケースも出てきている<sup>4</sup>。またそのような仕組みについて、協働、パートナーシップをキーワードとして、自治基本条例、まちづくり基本条例、コミュニティ推進計画などのような形で制度化を進める自治体も出現している。

自治体の制度化の動きに対して、国もまた住民参加型ガバナンスの制度化への動きを見せている。2001年11月19日に発足した第27次地方制度調査会（地制調）は「市町村合併を推進し基礎的自治体がまちづくりなどの住民に身近な事務を自立的に行うことができるようにすること」について議論をしているが、その際に、基礎的自治体における住民自治強化の観点から、住民自治組織の制度化を推し進めるべきであるとしている。これは、合併によって自治体の規模が拡大し中心と周辺で格差が生じることが予測される中で、また行政と住民の距離が遠くなるような状況が想定される中で、住民自治組織を制度化し強化することによりその弊害を取り除き、住民の意思を政策に反映させようとする考え方である。第27次地制調は2003年11月13日には「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」を提出した。2004年5月26日には「地方自治法の一部を改正する法律」、「市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律」、「市町村の合併の特例等に関する法律」のいわゆる合併三法が公布された。住民自治組織の制度化については、「地方自治法の一部を改正する法律」および「市町村の合併の特例等に関する法律」によって、地域自治区（一般制度）、地域自治区（合併特例）として盛り込まれた。

この制度化の動きには、制度設計を考える上で興味深いポイントがある。第一に、この動きが住民参加の拡充を目的としていることは間違いないにせよ、住民参加の理論と統治システム構築の論理が同じ方向性を持っているのか、という点である。住民参加の理論は、一旦自治体に委任した政策形成の主導権を住民が取り戻し、本当の意味での住民自治を実現するというものであり、革新自治体を舞台として広まったものである<sup>5</sup>。一方自治体および国が進めている制度化の論理は、住民自治拡充のために首長（自治体）がシステムを用意するというものである。住民参加の制度化は表面上は順調に進行しているが、異なる背景を持った議論が合流したという側面があり、分析がなされる必要がある。

第二に、住民自治組織の制度化そのものの問題である。この点について、篠原は1977年の著書において「市民参加はそれが効率的であるためには何らかの制度化がなされなければならないが、市民参加は制度化されると同時にダイナミズムを失い、それが持つ意味を半減してしまうという宿命を負っている」と指摘している<sup>6</sup>。

以上のような現実の動きがある中で、住民参加型ガバナンスについてはこれまで余り理論的な分析がなされてこなかった。そこで本稿は、政策過程論の領域において、自治体における住民参加を織り込んだガバナンス・システムを分析するための理論的視座を提供するための試論を行う。はじめにガバナンス論の視点を吟味し、その上で合理的選択制度論との総合を試みる。さらにその枠組みにより、住民参加型ガバナンスについて若干の議論を行いたい。

## 2 ガバナンス論の視点

政治学や行政学が取り扱う公共の意思決定の領域において、ガバナンスという概念が用いられるようになったのはごく最近のことである。また、ガバナンスの概念について、今日において多くの研究者が合意できるような定義があるわけでもなく、それぞれの研究者が独自の視点でガバナンスという言葉を使っていると考えられる。したがって、ガバナンスという言葉を用いる場合は、それをどのような意味において用いているかについて予め表明することが必要となるであろう。またそのことが、ガバナンスという概念を用いることの有用性を説明することにもなると考えられる。ここでは本稿で用いるガバナンス概念の骨格と、ガバナンスの概念を住民参加に適用することの意味を論じたい<sup>7</sup>。

### 2.1 ガバナンス概念の骨格

#### 2.1.1 アクターの多様性

現在においてもガバナンスの概念をめぐる議論は百家争鳴といった状況にあるとはいえ、それらの議論には最大公約数的な要素があるであろう。その中でも政治学、行政学分野におけるガバナ

ス論に関しては、政策形成におけるアクターにまつわる問題についてある程度共通の議論が見られる<sup>8</sup>。

まず、アクターの多様性である。従来の政治学や行政学においては、市民、議員、首長、官僚、あるいは圧力団体(企業団体)、さらには中央政府と地方政府などのアクターをステークホルダー(利害関係者)ととらえ、これらのアクター間の相互作用から政策形成を分析してきた。それらのアクターは政策過程のさまざまな段階においてそれぞれの役割を果たし、最終的な政策決定が行われる。しかしながら、現実の政策過程においては、NPO/NGO や市民団体などさまざまな新しい組織や団体などのアクターがステークホルダーとして登場し、活躍するという変化が起こっている<sup>9</sup>。またこれらのアクターは、従来のアクターのように必ずしも制度化あるいは組織化されているわけではない、という特徴を有する。ガバナンス論においては、このような新しい多様なアクターをステークホルダーとして分析の射程に入れるということについてある程度共通した議論がなされていると考えられる。

### 2.1.2 アクターの結びつき

ガバナンス論においてはアクターの多様性に加えて、その結びつきのあり方が重要になる。ガバメントは本来的に階層的(hierarchical)な秩序の上に成り立っており、また統治の論理も同様である。しかしながら、このような階層的かつ垂直的(vertical)な秩序に特徴付けられるガバメントは<sup>10</sup>、組織の硬直化やたて割りなどの問題に陥りやすく、したがって現代の複雑な政策課題に柔軟にあるいは的確に対処することが難しくなる。そのために新しいアクターが政策過程に参加しこの欠点を補うのであるが、これらの新しいアクターとの結びつきについては従来型の階層的な秩序に組み込むような形ではなく、非階層的(non-hierarchical)、水平的(horizontal)、あるいはネットワーク型の結びつきとしてとらえる、という点が重要である<sup>11</sup>。従来のガバメント・ガバナンスに「統治」という訳語が当てられるのに対し、ガバナンスには「協治」、「共治」という訳語が当てられることなどからも<sup>12</sup>、この考え方が見て取れる。

### 2.1.3 規律付け

政治学や行政学におけるガバナンス論はその議論の進化の過程でコーポレート・ガバナンス論の影響を受けている。組織の経済学(economics of organization)の流れをくむ経営学におけるコーポレート・ガバナンス論は、いわゆる新制度学派経済学(new institutional economics)の影響下に発達してきたものと考えられる<sup>13</sup>。コーポレート・ガバナンスは株主、経営者、社員といったステークホルダーがはっきりしており、また経営者が株主のエージェントとして利益を追求するという目標もはっきりしているので、後はエージェント関係をいかに効率的に機能させるようにプリンシパルがエージェントを規律付けるか、という点がポイントとなる<sup>14</sup>。政治学、行政学におけるガバナンス論においてもこの議論は重要な意味を持つものと考えられるので、本稿ではコーポレー

ト・ガバナンス論、特にエージェンシー理論を参考に組み立てられた大山と河野の議論を参考にする<sup>15</sup>。

まず、大山の論考である<sup>16</sup>。大山は菊澤のコーポレート・ガバナンス論を参考にしてガバナンスの概念の明確化を図っている。菊澤はコーポレート・ガバナンスについて目的論（企業を統治する目的は何か）、方法論（どのような方法によって統治されるのか）、主権論（企業統治の主権者は誰か）の3つの領域に分けて定義を試みている。この枠組みにしたがって、大山は、ガバナンスとは①目的：公共的問題解決レベルをより効率的なシステムへと進化させるために、②方法：多様な批判的方法を通じて、③主権：公共的問題解決システムをめぐる対立する複数の利害関係者がそのシステムを監視し規律を与えることである、と定義する。そして、そのシステムの中心にあるのは国民国家であるとしながらも、企業やNPOも公共的問題の解決にかかわる、としている。

次に、河野の議論を見てみたい<sup>17</sup>。定義を行うに際して、河野はコーポレート・ガバナンス論の中に一般的であると考えられる「ガバナンスの問題をエージェンシー関係だけに特化して捉えようとするのは、ガバナンスの普遍性を見失う可能性がある」と批判する。さらに河野は、エージェンシー問題を人間社会が抱える普遍的な問題のひとつのバリエーションとして含むような形でガバナンス関係を捉えなおす必要があるとした上で、ガバナンスを「stakeholderの利益のためのagentの規律付け」と定義する。

これらエージェンシー関係における規律付けの側面を重視した定義は、これまで政治学や行政学の領域においては余り焦点が当てられてこなかったと考えられる。しかしながら、政策過程において多様なアクターが階層的かつ垂直的ではなく水平的ネットワークで結びついていたとしても、そこに一定の規律がなければ政策が安定的に産出されるとは限らない。したがって、ステークホルダーたるアクター間の規律付けの問題は重要であるし、「だれがだれを規律付けるか」ということもまた重要となる。

## 2.2 ガバナンス概念と住民参加

以上の議論を基に、住民参加をガバナンス論の視点から考察することの意義を考えてみよう。住民参加について、住民が本来持っている自治権をその手に取り戻し、政策形成の主役となるという解釈は、いわゆる市民参加論においてなされるものである。また、民主主義論の文脈からは、エリート民主主義論に対する参加民主主義論の立場から望ましいこととして理解されよう。本稿の立場からは、このような議論については特に反対しない。

ただし住民参加を政策過程論の立場から論ずる場合には、議論の枠組みが必要となる。ガバナンス論の視点から住民参加型ガバナンスをみると、①新しいアクターとして、既存の制度の枠外に位置する「住民」あるいは住民による組織が政策過程に影響を与えている、②「住民」あるいは住民による組織と首長、行政職員、議員、は階層的、垂直的な秩序で結びついているのではなく、非階層的、水平的あるいはネットワークとして結びついている、ということがその特徴として考えられ

る。またそのネットワークが、これまでの既存のガバメント・ガバナンスにおいて生じていた問題を克服するために機能しているものと描写することができる。

ただし、アクター間の規律付けがどのような形で行われるかについては必ずしも明らかではない。住民参加型ガバナンスが非階層的かつ水平的なアクター間の相互作用に特徴付けられるとしても<sup>18</sup>、住民参加型ガバナンスがある程度の秩序を持って政策形成に影響を与えるということは、そこに何らかの規律付けがあると考えられることができる。したがって、ガバナンスが効率的になされていると考えるならば、その規律付けの図式を明らかにする必要がある。そこで次に、住民参加を考察する視座を提供するために、ガバナンス論（特にコーポレート・ガバナンス論）と関係の深い合理的選択制度論について吟味する。

### 3 合理的選択制度論による政策過程へのアプローチ

合理的アクターが相互に影響を与えながら行動するという想定から政策過程や制度の生成、変化を分析するアプローチは、1980年代にアメリカ政治学において合理的選択制度論が取り入れられてから一般的なものとなった。ここではこのアプローチを検討する。

#### 3.1 制度と構造

本稿は合理的選択制度論の立場から、制度と構造の關係に着目する。本稿でいうところの構造とは、アクター間の相互作用のありかたである。個々のアクターはそれぞれが自らの効用を最大化するような選択を行う。そのようなアクターがそれぞれ他者の戦略を計算しながら最適な選択を行い、最終的な帰結としての社会状態が導かれる。これが構造から導かれる均衡ということになる。

この構造を安定させ、望ましい均衡に導くのが制度である。制度は、合理的選択制度論においてはゲームのルールと捉えられる<sup>19</sup>。個々のアクターの相互作用によって社会は運営されるが、それぞれのアクターの選択に制約を加え、その相互作用に規律を与えるのが制度の果たしている役割である。制度によって構造は安定し、その帰結が予測可能なものとなる。また、制度がどのようにして生成するかといえば、アクター間の相互作用を成立させるためにアクターが考案する、ということになる<sup>20</sup>。

ただし、構造が制度の予定した形で安定するとは限らない。つまり制度が予定しなかった均衡が導かれる（社会状態が実現する）ことが考えられる。制度が予定しない形で構造が安定した場合には制度を変更することが求められるが、一度形成された制度の頑健性は容易な変更を許さないと考えられる。

#### 3.2 構造選択

アメリカにおける合理的選択制度論の政策過程分析において、モー（T. Moe）は以下のように

合理的選択制度論の官僚研究の展開を要約する<sup>21</sup>。1980年代の初期の関心は、ワインガスト（B. Weingast）らの研究に代表されるように、議会がいかに官僚制をコントロールするか、という点にあった<sup>22</sup>。そのコントロールは主に議会による監視、立法による脅し、人事（昇進）などの事後的なコントロールの手段を用いたものであったが、その後議会による官僚制のコントロールの問題は、人事や立法による脅しなどを通じ事前に（ex ante）官僚制をコントロールする、あるいはコントロールしつつ官僚制に権限を委任する、といった議論へと発展することになる<sup>23</sup>。モーはさらに議会、官僚制だけではなく大統領や圧力団体、「市民」といった多様なアクターを含めた議論を展開し、大統領による官僚制への影響を実証的に分析している<sup>24</sup>。

それらの研究の展開の中で、モーが提示した構造選択（Structural Choice）の枠組みは政策過程研究に興味深い示唆を与えるものである<sup>25</sup>。その主張を簡単に要約すると、政策は公的組織の構造によって変化するが、大統領（あるいは議会や圧力団体）は強力な権力を持つ、したがって例えば官僚制をコントロールできるように公的組織の構造を予め設計し構造を選択することができる、ということになる<sup>26</sup>。

これら合理的選択制度論による一連の研究の焦点は、主に官僚制をどのようにコントロールするか、官僚制に影響を与えるのはどのようなアクターなのか、といったところに当てられている。しかしながら官僚制も政策過程の一アクターであるとするならば、むしろその相互作用にこそ焦点を当てる必要があるという批判も成り立ちうるであろう。また、わが国における官僚制とアメリカにおける官僚制の位置付けの違いが、研究の焦点の当て方に影響しているという見方もできるかもしれない。それでもなお、アクター間の結びつきが政策アウトプットに影響を与えるといった構造的なアプローチは、住民参加を考える際に重要な視点となると考えられる。

### 3.3 合理的アクター

#### 3.3.1 限定合理性

合理的選択制度論による研究における政策過程のアクターの基本的な行動原理については、基本的な仮定として各アクターはそれぞれが自己の効用を最大化するために、制限された合理性を持って行動すると考える<sup>27</sup>。制限された合理性のモデルの要点は次の通りである<sup>28</sup>。完全合理性の仮定が成り立つためには、意思決定者は複雑な状況や環境を正しく認識し、それらに対する情報を完全に持ち、さらにはすべての選択肢が生み出す結果について事前に確定し、その内容を評価して順位付けを行わなくてはならない。しかしながら、実際には人間の能力はそのレベルにはおよばない。つまり、①選択の結果に関する、知識の不完全性、②結果の予測の困難性、③行動の可能性の制約がある。これらの限界が存在する中で、各アクターはそのとき最善と判断する選択を行うと仮定するのが制限された合理性のモデルである。

### 3.3.2 アクターの行動原理

政策過程のアクターとして先行研究が取り上げてきたのは、主に有権者（住民、市民）、政治家（議員、自治体においては首長もその中に含まれる）、行政職員（官僚）である。それらについて簡単にまとめると以下ようになる。

まず、有権者は、自らの政策選好を表明しそれを政治家の選挙を通じて実現する。それにより、有権者は税金の負担に対して最大の見返りを獲得することをめざす。しかしながら、有権者の政策への選好表明が政治家を通じて反映されるとは限らない<sup>29</sup>。

政治家は再選をその行動原理として活動すると考えられる<sup>30</sup>。政治家がなぜ選挙に立候補するのかといえば、政治家であることによって得られる便益が、選挙に立候補し政治家になること、政治家であることによって発生する費用に比べて主観的に大きなものであるからである。その便益は経済的なメリット、名声、さらに高い地位など様々なもので構成されるが、それらは全て政治家であることに由来するものである。したがって、政治家は政治家であることによって得られる便益を追求するために再選が行動の原理となる。また、政治家は議席を失えば政策実現はできなくなるという側面を強調することもできる。有権者からの支持を得るために、議員は選挙区民の要望の実現や地域の発展を図る。

行政職員は、自分の属する組織の安定、自らの昇進をその行動原理とする<sup>31</sup>。ニスカネン（W. A. Niskanen）は官僚について自分の所属する組織の予算の最大化や権限の拡大をその行動原理としたが、それらも安定と昇進に含まれるものと考えられる<sup>32</sup>。

## 4 理論的視座

ここでは自治体政策過程に参加する基本的なアクターを住民、首長、行政職員、議員と考え、これまでの議論をまとめて住民参加研究の理論的視座を提供するための試論を行う。

はじめに、アクターの行動原理から考えよう。3.3.2で示した伝統的な知見にしたがえば、次のような各アクターの単純化された行動原理が考えられる。

住民は税金の負担に対して最大の見返りを獲得すること—政策がもたらす便益の最大化—をその目的とする。この行動原理は、例えば選挙に際し自分に最大の便益をもたらすと予想される候補者への投票という形で現出する。また、住民参加のフォーラムに参加する住民も基本的には同じ選好を持つと考えられる。首長、議員はその職にあることによって得られる便益が、立候補あるいはその職にあることによって発生する費用に比べて主観的に大きなものであるから選挙に出る。したがって、彼らは再選を行動原理とする。行政職員（補助機関）については身分の安定と昇進をその行動原理と考える。さらに、地方自治体においては行政職員に対する首長の影響は大きいと考えられるため、身分の安定と昇進を行動原理とする行政職員は首長の選択にしたがうという単純な仮定をおくこともできる。その場合、行政職員は首長と同一のアクターとして取り扱われることになる<sup>33</sup>。

以上の行動原理にしたがうアクターは、自らの効用を最大化するような選択を行う。選択に際しては費用が発生するため、選択行動から得られる便益と選択行動によって発生する費用を勘案して、便益－費用が最も大きくなる選択を行うことになる。

このような行動原理を持つ自治体ガバナンスのアクターとしての住民、首長、議員について、この三者の結びつきのあり方が構造であり、その構造から導かれる均衡がアウトプットとしての政策を左右することになる<sup>34</sup>。ここで、自治体ガバナンスの基本的な構造（ガバメント・ガバナンスの構造）は、地方自治法という制度によって安定が与えられているが、それに対し住民が制度化された方法以外で政策過程に参加するシステムである住民参加型ガバナンスについては、拘束力の強い制度によって構造が規定されていない点に着目する。例えば自治基本条例などのような「制度」は協働、パートナーシップを謳っているが、これは宣言であって構造を規定する拘束力を持つものとは考えにくい。このような場合、どのようにしてアクター間の結びつきのあり方である構造が選択されるか、非階層的かつ水平的なアクター間の相互作用が秩序を持つか問題となる。

ここで、構造選択の議論について考えよう。この議論の枠組みは、自治体において権力を持つ首長は自治体ガバナンスの構造を設計し選択することができる、という形で応用することが可能である。基本的な制度としての自治法は国が操作するものである。ただし住民参加のような自治体独自の方式の導入について、強い影響力を持つのは首長である。さらに拘束力の強い制度が存在しない中で、ガバナンスの構造を選択するのは首長であると考えられる。基本的なガバナンス・システムの枠組みは法律によって決められているとしても、それを作動させる、あるいは補完するローカルなシステムを導入する存在として、首長が持つ意味は大きい。

住民参加型ガバナンスは、市民参加論の視点からは住民側の要求により実現したと考えるのが一般的である。また、初期の段階においては参加を要求する住民と、それに消極的な行政という姿が一般的であったと考えられる。しかしながら、現在の市町村における「まちづくり」の取り組みを観察すると、行政が積極的に住民の「組織化」に乗り出している例を多く見つけることができる。住民が参加を要求しているというよりも、行政が住民の参加を望んでいる側面があるということになる。住民参加型ガバナンスの導入は、住民の選択の結果でもありうるが、首長の選択の結果でもありうる<sup>35</sup>。

## 5 議論

4で示された理論的視座をもとに、ここでは住民参加について若干の議論を行いたい。特に住民参加型ガバナンスを首長がなぜ選択するか、という点に着目して、首長主導型の構造という理論的仮説を提示したい。

## 5.1 ガバメント・ガバナンスの制度

はじめにエージェンシー理論を用いて、住民、首長、議員といったアクター間の構造とその構造を安定させる制度を考えてみよう<sup>36</sup>。政策は公共財の性質を持つために、住民一人一人は通常その供給の手段を持ち合わせていない。そこで、政策による公益実現のために、政策決定と事業の遂行を実際に行うエージェントを求めることとなる<sup>37</sup>。現代日本の地方自治制度は二元代表制をとっており、住民が選挙で首長、議員を選び、政策の形成を委任する。これは、選挙を通じて住民がプリンシパル、首長、議員がエージェントとなるエージェンシー関係を結んでいると理解できる。2つのエージェントは住民からの委任を受け、「対等・独立な関係」でそれぞれの役割—首長は予算の作成・執行と議案の提案、議員は予算の議決と条例の制定・改廃という重要な役割—を担う。これがガバメント・ガバナンスの図式である。

## 5.2 エージェンシー問題

5.1の図式は自治法の規定により制度化されており、安定的なものである。毎年混乱なく予算が作成され執行される、あるいは条例が制定されるのは、ガバメント・ガバナンスが明確に制度化されているからである。しかしながら、そのアウトプットとしての政策に常に問題がないというわけではない。それは、例えば公共工事の入札談合などに典型的に見られる汚職事件、住民が望まないハコモノ行政などに端的に現れている。さらに地方議会の不活性な状況も問題となる。このことは、構造が安定的にエージェンシー問題を発生させていると考えられる。

エージェンシー問題の発生の原因として考えられるのが「情報の非対称性」、「技術格差」である。政策に関しては首長が他の二つのアクターに比べて質、量ともに圧倒的な情報と技術を有している。それは、首長が行政職員を活用できるところに由来する。それに対して、住民は（多くの場合議員も）政策の素人であり、かつ政策に関する情報には容易にアクセスできない。また、技術も持ち合わせていない。このことは、住民が作られた政策を評価するために要する費用（政策に関する知識を獲得し、情報を開示させ、政策を分析、評価する際にかかる費用）が首長に比べて著しく高くなるということ、つまり住民が政策について客観的な評価をすることが難しくなるということの意味している。エージェンシー問題が発生していても、ガバナンス・システムは非効率な状態で安定的であることが多いのはまさにこの情報の非対称性、技術格差に由来する。

また、住民と首長、議員の行動原理の違いもその原因と考えられる。住民と首長、議員が契約関係を結んだのは政策形成という共通の目標のためであるが、その行動原理は住民と首長、議員で異なる。この行動原理の違いは、首長、議員にとって再選が可能であるのであれば、必ずしも住民の意向にしたがった政策形成をすることは限らない、という可能性を生み出す。この行動原理の相違は、情報の非対称性の問題と組み合わせるとさらに重要である。住民が基本的には政策に関する十分な情報を持たずかつそれを獲得するには多くの費用がかかるということは、作られた政策を投票の判断材料にすることが必ずしも簡単ではないということの意味する。このことは首長や議員に機会

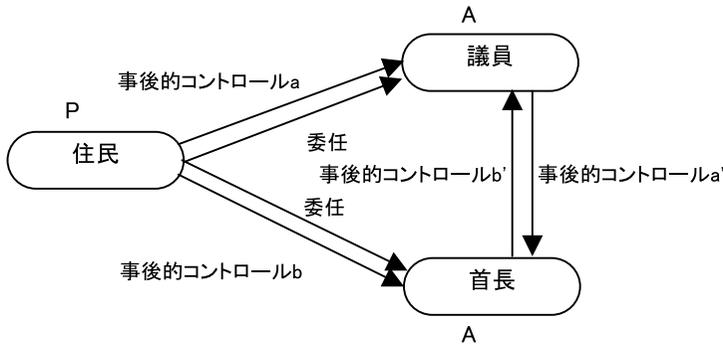
主義的な行動をとらせる誘引となる。機会主義的な行動をとりながら再選を重ねられれば、最も多くの便益を上げることが可能になる。

### 5.3 制度によるエージェンシー問題の解決

制度が望ましくない形で構造を安定させるのであれば、制度はエージェンシー問題の解決策を組み込んだものとなっていなければならない。しかしながら、現実のガバメント・ガバナンスはそのような制度とはなっていないと考えられる。ここでは自治体政策過程における首長の影響力の大きさを考え、住民が首長をコントロールすることに議論を限定して考察を加える。

住民が、首長をコントロールしようとする行動を起こす契機はどのようなものであろうか。一つには自分の住む自治体において事件、汚職などが発覚し、報道され、それによって自分たちの費用負担によって誰かが不当にもうけている、非効率な所得分配がなされている、ということに住民が気づいた場合であろう。また、他の自治体において同様のことが起こった場合に蓄積される経験も行動の引き金になると考えられる。また、住民参加の理論は、このような行動を後押しするものと考えられる。いずれにせよ、住民が、自らが行動することによって発生する主観的な費用を上回る主観的な報酬が存在すると判断した場合に、住民による首長のコントロールが起こる。その場合の、コントロールのメカニズムは、住民が首長の報酬を操作する（再選の可能性を左右する）というものである。

図1 ガバメント・ガバナンスにおけるエージェンシー構造



\*Pはプリンシパル (principal)、Aはエージェント (agent) である。

図1はガバメント・ガバナンスにおけるエージェンシー構造であり、住民による首長のコントロールについて図式化したものである。コントロールの手段の第一は選挙である。これは、住民が望まない政策を形成した首長を選挙で落選させるというものである。この手段は図1のbの発動である。第二に議員（議会）を通じて首長をチェックする方法である。議会は検査権、監査請求権、説明要求権、不信任議決権など監視的権限を有している。この権限を発動させることによって、首長をコ

ントロールするのが最も効率的な方法となる。この手段は、 $a \rightarrow a'$ の発動ということになる。第三に、直接請求として、条例の制定・改廃請求や監査請求、解職請求などの手段がある。第四に、近年制度化されているオンブズマン制度などを活用し、監視の機能を働かせる手段である。これらはbの発動である。

これらの手段は、政策過程の最終段階においてなされる事後的コントロールであるところにその特徴がある。これらの制度化された一連の手段により、首長が機会主義的な行動をとった場合、あるいは努力したにもかかわらず期待に沿う成果を挙げなかった場合に、住民は選挙によって新しい契約を結ぶことができるし、さらに契約期間の終了する前に首長を解任することもできる。このことにより首長が再選の可能性を確実なものとして判断しにくくなり、その結果再選自体が首長にとって高い報酬になった場合には、住民が再選をその行動原理とする首長のコントロールに成功すると予想される。

しかしながら、住民がこれらの手段によってその目的を果たすことには高いハードルがある。まず、選挙、条例の制定・改廃の請求、監査請求、解職請求はいずれも住民による集合行為である<sup>38</sup>。したがって、それが実現するか否かは他人の行動に依存する。ある人の行動は他の人の協調行動を誘発する側面がある一方で、他人が主観的に政策をどう判断するかの予測は、他人が企業の業績をどう判断するかの予測よりも、わかりにくい問題である。したがって、協調行動の確実性を高めるための費用は高く、現実にはエージェントをコントロールするための手段として機能しない場合が多い。

また、最も基本的な手段である議員を通じたコントロールは図1の $a \rightarrow a'$ のメカニズムを作動させるものであるが、そもそも議員をコントロールすることができなければ、首長をコントロールすることはできない。議員をコントロールすることも首長をコントロールするのと同じ論理から難しいと考えられる。さらに、首長と議員の行動原理は同一であり、それと住民の行動原理とは乖離している。首長と議員それぞれが自らの再選を実現するためお互いをチェックしなければその可能性が低くなるような状況下になれば、そのような行動をとるとは考えにくい。むしろ、お互いにチェックするのではなく協力して政策の形成という目標を達成し、それを実績として再選を目指すであろう。また、首長と議員の間の情報の非対称性も大きく、議員が効果的に首長をコントロールすることは技術的に難しい。

以上の議論から、われわれは、ガバメント・ガバナンスにおいて発生するエージェンシー問題を制度は解決することができない、すなわちガバメント・ガバナンスの構造は非効率な形で安定してしまうという図式を理解することができる。

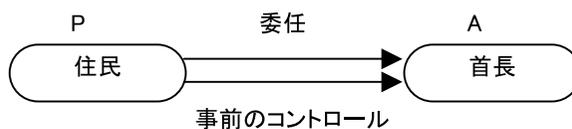
#### 5.4 住民参加型ガバナンスとは？

ここまでの検討から、ガバメント・ガバナンスにおける参加の制度は、結果的に政策過程の構造を非効率な形で安定させてしまうと考えられる。そこで次に、住民参加型ガバナンスを補完的なシ

システムとして導入することにより、ガバメント・ガバナンスのエージェンシー問題を解決する図式を考える。

はじめに、エージェンシー問題解決のために住民が政策過程を事前にコントロールをする図式を考えてみよう<sup>39</sup>。先行研究の知見から、事後的なコントロールの制度の有効性が疑わしいことに比べて、事前のコントロールはそれが可能であればはるかに有効に機能すると考えられる。事前のコントロールは、プリンシパルである住民が政策過程の初期段階においてエージェントである首長をコントロールする、そのコントロールに拘束される形で政策が形成される、という図式で示すことができる。したがって、ガバメント・ガバナンスの政策過程における政策決定・形成段階に住民参加のフォーラムを導入して、図2に示される構造を埋め込むことができれば住民にとって成功である。これにより住民が首長を事前にコントロールできれば、政策アウトプットを公益指向型に誘導することが可能となり、住民は自らの選好を満足させることができる可能性がある。

図2 住民参加型ガバナンスのエージェンシー構造



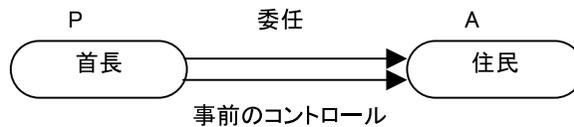
この場合も、住民が、行動の費用を上回る報酬が存在すると判断した場合に、住民による首長のコントロールが起こる。また、首長の報酬—再選—を高いものとすることによって、住民が望むようなシステムならびに政策を首長に選択させることになる。逆にいえば、首長は再選を愛好するがゆえにこのような住民参加型ガバナンスのエージェンシー構造と住民が望む政策を選択し、住民の選好を満たすことで再選の不確実性を減じる。これが伝統的な住民参加のモデル形態であり、ここでは住民参加型ガバナンスとする。

この構造は、首長が自らの選好をも満たすことができる形式であるために首長はこの構造を選択するが、主導権は先手を握る住民にある。住民が提案した政策案について、首長は受け入れを選択することも拒絶を選択することもできる。ただし、選択には一般的に費用がかかるが、この場合も同様である。仮に合理性のない政策を住民が提案し続けた場合、首長がそれを受け入れ続けることは短期的には再選につながる可能性があるが、長期的には自らの業績や評判を悪化させ落選へつながる可能性がある。これが受け入れの費用である。また、首長が合理性のない政策案を拒絶することは長期的には自らの業績や評判を上げることにつながるが、定期的に行われる選挙のサイクルがその期間に合わない（つまり業績や評判が上がる前に選挙が行われてしまう）のであれば落選してしまう可能性が高い。したがって、拒絶にも費用がかかる。いずれにせよ、この構造においては、首長が政策決定する際に費用を負担しなくてはならないことになる。

## 5.5 首長主導型の住民参加型ガバナンス

住民による首長のコントロールは、主導権がプリンシパルである住民にある。しかしながら、首長が用意する住民参加型ガバナンスのシステムが主導権を住民に与えるものであるとは限らない。特に首長には前節の構造において発生する決定の費用を回避したいという動機がある。その場合には、首長がプリンシパル、住民がエージェントとなる住民参加型ガバナンスの図式も考えられる。政策の形成を目標とすること、行動原理、情報の非対称性や技術格差の状況は同じである。首長は政策の形成を住民に委ねる（いわゆる協働を行う）。住民は、政策に自分たちの声を反映できることによって得られる主観的な便益が参加の費用を上回るのならば、政策過程に参加し、政策を形成し、首長に提言あるいは提案をする。首長はその提言を最大限尊重し、政策案として採用する。その後は通常のカバメント・ガバナンスの手続きで政策を形成する。首長は、以上のような構造の転換と枠組みの設計を行う権力を有しているというのが本稿の提示する理論的仮説である。これを伝統的な住民参加(住民参加型ガバナンス)とは異なるシステムとして考え、住民参加型ガバナンス(首長主導型)と呼ぶこととしよう。首長がガバメント・ガバナンスの政策過程の中に住民参加のフォーラムを導入して、図3に示される構造を埋め込むのである。

図3 住民参加型ガバナンス（首長主導型）のエージェンシー構造



首長が住民をエージェントにする構造を選択することが可能なのは、首長は住民を事前にコントロールする資源を持つからである。首長による住民のコントロールの可能性は、情報の非対称性と技術格差によって説明できる。政策に関する情報と技術は基本的には首長が握っている。情報公開条例が一般化したことにより住民は政策情報を知ることができるようになったが、情報の全体像をつかむことは物理的にも技術的にも容易なことではない。したがって、住民が政策形成に参加するには行政職員のような専門的知識と技術を持つ人間が必要となる。つまり、住民は行政職員という専門家をスタッフとして持つ首長に相当程度依存しなくては、政策形成を効果的に実現することはできないと考えられる。

首長は以上のような理由から、自らがプリンシパルとなり住民をエージェントとする制度選択をすることによって、住民が望む政策を実現し、住民の将来における行動の予測不可能性を小さくし、ひいては再選の不確実性を小さくすることができる（つまり首長の選好は十分に満たされる）。これは首長が主導権を握ることができることにより、住民参加型ガバナンス（住民主導型）において発生する決定の費用を避け、再選の不確実性を減じることができるより望ましい状態であると考えられる。また、いずれのシステムも首長は費用負担をしなくてはならないが、再選動機を持つ首長

にとっては当落につながる決定にまつわる費用ではなく、政策形成に関わる費用の負担を行うことは合理的な選択となり得る。

## 5.6 小括

ここで図式化した住民参加型ガバナンスは、住民の意思が反映された政策が実現する可能性がある反面、システムを成立、維持するためにかかる費用が大きい。これはアウトプットの効率性を目指すがゆえにかかってしまう費用であると考えられる。したがって、われわれはこの点については十分に議論を尽くさねばならない。この費用を、住民自治実現の必要経費として甘んじて引き受けなければならないという見解も成り立ちうる一方で、首長、議員、行政職員は公的領域の活動に特化し、それ以外の住民は私的領域の活動に特化し、分業による協業の便益を享受するシステムが望ましいという見解も成り立ち得る。つまり、ガバメント・ガバナンスを効率的に機能させることによってより良い政策を実現する方が、費用の点から考えれば望ましいということもできるのである。特に首長主導型として示した図式においては行政職員が多くの役割をこなさなければならず、様々な条件が整わない限りはこのような仕組みが常にうまく作動するとは限らない<sup>40</sup>。また、首長が住民参加のフォーラムを作りながら、実質的には機能をさせないというような事態も想定される。これは費用をまかなえないという事情からも起こりえるし、住民参加という外見の整備そのものを目的とするといった動機からも起こり得る。このことについても考えなくてはならない。

## 6 おわりに

本稿の目的は、政策過程論の立場から住民参加を分析するための理論的視座を提供することにあった。今後の課題として、これまでに行われてきた住民参加について実証的に分析すること、および今後の制度設計のあり方について分析する必要がある。

(さとう きみとし・高崎経済大学地域政策学部准教授)

<sup>1</sup> 住民が直接政治や政策過程に参加することについて、住民参加という語が用いられることもあれば市民参加という語が用いられることもある。ここでは混乱を避けるため、住民参加に統一する。ただし、「市民」という言葉に、自立した、意思決定のできる個人、といった意味合いを込める見解も存在するが、本稿ではそのような立場はとらない。

<sup>2</sup> 原田寛明「都市計画における市民参加」原田寛明監修『地域政策と市民参加』ぎょうせい、2006年、187-188頁参照。

<sup>3</sup> 近年では、第27次地方制度調査会の議論に見られるように、住民参加を取り入れたガバナンスを憲法上規定されている住民自治の拡充と捉える考え方もある。

<sup>4</sup> 本稿では従来の住民、首長、議員によって政策形成が行われるガバナンス・システムをガバメント・ガバナンス、住民が政策過程に参加するシステム（いわゆる Public Governance のシステム）を住民参加型ガバナンスと呼ぶこととする。

<sup>5</sup> 住民参加の歴史的展開については、例えば次の文献を参照。人見剛「住民参政・参加制度の歴史的展開」人見剛・辻山幸宣編『協働型の制度づくりと政策形成』ぎょうせい2000年、1-49頁。

<sup>6</sup> 篠原一『市民参加』岩波書店、1977年、79頁参照。

<sup>7</sup> なお本稿では従来型の制度で定められた政府による政策形成をガバメント・ガバナンスと呼び（参照注4）、それに対する新しい政策形成のあり方をパブリック・ガバナンスと位置づけ、パブリック・ガバナンスについては単に「ガバナンス」と呼ぶこととする。

<sup>8</sup> ガバナンス論についての包括的な議論については次の文献を参照。岩崎正洋・佐川康弘・田中信弘編『政策とガバナンス』

東海大学出版会、2003年、宮川公男・山本清編『パブリック・ガバナンス』日本経済評論社、2002年、大山耕輔「ガバナンスの概念と課題について—ボードの議論を参考に—」『法学研究』第80巻1号、2007年、57-89頁。

<sup>9</sup> 例えば岩崎他・前掲、5頁、鈴木達治郎・城山英明・松本三和夫「問題意識・研究の焦点・研究のアプローチ」鈴木他編『エネルギー技術の社会的意思決定』日本評論社、2007年、13-14頁参照。

<sup>10</sup> 鈴木らは従来の地方自治体の政策決定過程分析について、「法律や条例などにより、制度化された意志決定のための権限を付与」された県知事など自治体首長、議会や担当地方行政機関による意志決定プロセスが対象とされてきたとし、その特徴を「階層的 (hierarchical) で垂直的 (vertical) に構造化された組織としての決定」とし、その決定は「政府の決定として拘束力を持つ」としている。鈴木他・前掲、12頁。

<sup>11</sup> 鈴木他・前掲、14頁参照。岩崎はハイアラーキーとアナーキーを対置し、ガバメントをハイアラーキー、ガバナンスをハイアラーキーとアナーキーの中間に位置付ける。岩崎他・前掲、3-5頁参照。また、ネットワークは「官」と「民」の協働といったものだけでなく、複数の政府機関、時には連邦や州などの上位政府と市が協働するような形態も考えられる。このことについては次の文献を参照。Stephen Goldsmith, William D. Eggers, *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*, The Brookings Institution Press, 2004, chapter 1. (城山英明・奥村裕一・高木聡一郎監訳『ネットワークによるガバナンス』学陽書房、2006年。)

<sup>12</sup> 大山・前掲、58頁。

<sup>13</sup> この点について詳しくは次の文献を参照。菊澤研宗『比較コーポレート・ガバナンス論』有斐閣、2004年。

<sup>14</sup> エージェンシー理論は、プリンシパル (principal, 本人) とエージェント (agent, 代理人) の契約関係という視点から政治あるいは経済活動を分析する理論である。プリンシパルは、自らの持つ資源を有効に用いて、自らの便益を最大化しようとするアクターである。ただしプリンシパルは便益を最大化するために必要となる手段を常に十分に持っているとは限らない。手段を持たない場合には、自分の代わりに自らの効用を最大化してくれる仕事をするエージェントを探すことを考える。エージェントは本人が提示した条件に合意し契約を結んだならば、委任された仕事を契約にしたがい完遂しなくてはならない。

<sup>15</sup> 菊澤によると、コーポレート・ガバナンス論はエージェンシー理論 (agency theory)、取引コスト理論 (transaction cost economics)、所有権理論 (theory of property rights) の理論によって構成されているとされる。菊澤・前掲参照。本稿では政治学や行政学の分野でもなじみの深いエージェンシー理論によって議論を進めたい。

<sup>16</sup> 大山・前掲、65-70頁。

<sup>17</sup> 河野勝編『制度からガヴァナンスへ』東京大学出版会、2006年、12-14頁参照。本稿ではガバナンスという表記を用いているが、河野はガヴァナンスとしておりここではそのまま引用しているため、2つの表記が併存している。

<sup>18</sup> 鈴木他・前掲、14頁。

<sup>19</sup> See, e.g., Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990. 制度についての記述は河野勝『制度』東京大学出版会、2002年、7-18頁を参照。

<sup>20</sup> 河野・前掲、16-17頁。

<sup>21</sup> Terry M. Moe, "The Positive Theory of Public Bureaucracy", in Dennis C. Mueller (ed.), *Perspectives on Public Choice*, Cambridge University Press, 1997.

<sup>22</sup> See, Barry R. Weingast, "The Congressional-Bureaucratic System: A Principal Agent Perspective (with Application to the SEC)", *Public Choice*, vol. 44, no. 1, 1984, pp. 147-191. Mathew D. McCubbins, Thomas Schwartz, "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols Versus Fire Alarms", *American Journal of Political Science*, vol. 28, no. 1, 1984, pp. 165-179.

<sup>23</sup> See, Morris P. Fiorina, "Legislative Choice of Regulatory Firms: Legal Process or Administrative Process?" *Public Choice*, vol. 39, no. 1, 1982, pp. 33-66. "Legislative Uncertainty, Legislative Control, and the Delegation of Legislative Power", *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 2, no. 1, 1986, pp. 33-50. Mathew D. McCubbins, Roger G. Noll, and Barry R. Weingast, "Administrative Procedures as Instruments of Political Control", *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 3, no. 2, 1987, pp. 243-277.

<sup>24</sup> Jonathan Bender, Terry M. Moe, "An Adaptive Model of Bureaucratic Politics", *American Political Science Review*, vol. 79, no. 3, 1985, pp. 755-774.

<sup>25</sup> Terry M. Moe, "Political Institutions: The Neglected Side of the Story", *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 6, no. 2, 1990, pp. 213-254. "The Institutional Foundations of Democratic Government", *Journal of Institution and Theoretical Economics*, vol. 150 no. 1, 1994, pp. 171-195. "The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy", in Oliver E. Williamson (ed.), *Organization Theory* (expanded edition), Oxford University Press, 1995, pp. 140-142.

<sup>26</sup> Moe, "The Positive Theory of Public Bureaucracy", *op. cit.*, p. 471.

<sup>27</sup> 新古典派経済学が伝統的に採用していた完全合理性のモデルでは、一つの状況における最適な選択は一つに限られるために、結果として発生する状態も一つに収斂することとなる。このことは、現実の政治・経済システムが多様であることを説明できないことを意味し、さらに従来の新古典派経済学がシステムの多様性を説明してこなかったことを意味する。制限された合理性の概念は、選択の結果としての社会状態が多様になりうることを説明することが可能となる。See, Herbert A. Simon, *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Process in Administrative Organization* (4th ed.), The Free Press, New York, 1997.

<sup>28</sup> 佐藤公俊「政策決定の理論とモデル」笠原英彦・桑原英明編『日本行政の歴史と理論』芦書房、2004年、267-273頁参照。

<sup>29</sup> See, e.g., Bendor and Moe, *op.cit.*, pp.757-761. Morris P. Fiorina, Roger G. Noll, "Voters, Legislators and Bureaucracy: Institutional Design in Public Sector", *American Economic Review*, vol.68, no.2, 1978, pp.256-260.

<sup>30</sup> See, e.g., Anur T. Denzau, Michael C. Munger, "Legislators and Interest Group: How Unorganized Interests Get Represented", *American Political Science Review*, vol.80 no.1, 1986, pp.91-94. Bendor and Moe, *op.cit.*, pp.757.

<sup>31</sup> Bendor and Moe, *op.cit.*, pp.757-763.

<sup>32</sup> William A. Niskanen, "Bureaucrats and Politicians," *Journal of Law and Economics*, vol.18, 1975, pp.618-619.

<sup>33</sup> 一般に首長、行政職員は、議員や市民よりも情政策報について優位性を持っていると考えられる。そのために、議員の要求を受け入れつつ首長は条例や予算を成立させるというゲームを選択することもあり得る。

<sup>34</sup> 住民参加型ガバナンスには直接関係しないために本稿では捨象したが、自治体ガバナンスのアクターとして、国・総務省は重要である。

<sup>35</sup> このことはすでに1977年の篠原の著書において指摘されている。すなわち、「市民参加は権力側の「包絡」作用と常に裏合わせになっている。賢明な統治者は統治の経済のためにむしろ市民の参加を歓迎する」とされる。篠原・前掲、78-79頁参照。このことは住民参加が首長の政策形成に関する費用節約に役立つことを示唆している。

<sup>36</sup> エージェンシー理論を用いて日本政治を分析した文献として、J. Mark Ramseyer, and Frances McCall Rosenbluth, *Japan's Political Marketplace*, Harvard University Press, 1993 (加藤寛監訳『日本政治の経済学—政権政党の合理的選択—』弘文堂、1995年)がある。

<sup>37</sup> 政治組織におけるエージェンシー関係は、経済組織におけるそれほど単純なものとは考えられない。2つのアクター間のエージェンシー関係が、状況によって逆転するような事態も考えられる。例えば、Avinash K. Dixit, *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*, MIT Press, 1996 (北村行伸訳『経済政策の政治経済学』日本経済新聞社、2000年)を参照。

<sup>38</sup> 条例の制定・改廃の請求、監査請求は選挙権を有する者の50分の1の連署が、解職請求には選挙権を有する者の3分の1の連署が必要である。

<sup>39</sup> 事前のコントロールとして住民参加以外に考えられるのは、選挙公約やマニフェストなどによるコミットメントである。しかしながら、これらのコミットメントは事後的なコントロールを前提にしたものであり、事後的なコントロールが効果的に行われる条件が整わない限り十分に機能するとは考えられない。

<sup>40</sup> 菅野典雄福島県飯館村長、清原慶子東京都三鷹市長の対談では、コミュニティの活動を支える存在としての行政職員の存在は大きく、行政の仕事とコミュニティの活動に線引きをせず活動する職員を「公私混同型自治体職員」とよび、その存在を歓迎するという見解が示されている。自治体学会編『コミュニティ・ガバナンス 誰が何を決めるのか (年報自治体学第17号)』第一法規、2004年、8-12頁。

