

## 資料

抄訳：スケルチャー他「協働空間の公共ガバナンス：行政における言説・設計・民主主義」

Chris Skelcher, Navdeep Mathur and Mike Smith, “The Public Governance of Collaborative Spaces: Discourse, Design and Democracy” in *Public Administration* Vol.83, No.3, 2005.

山崎 克明

## はじめに

近年、我が国においても議会制民主主義ないし間接民主主義の限界に関する議論が盛んである。その原因の1つは、自覚的「市民」の成長と「新しい公共空間」の形成にある。そうした中で政府セクター・企業セクター・市民セクター間の「パートナーシップ」が形成されはじめるとともにパートナーシップによる地域のガバナンスをめぐる議論も活発になってきた。以下に抄訳して紹介するスケルチャー他「協働空間の公共ガバナンス：行政における言説・設計・民主主義」（Chris Skelcher, Navdeep Mathur and Mike Smith, “The Public Governance of Collaborative Spaces: Discourse, Design and Democracy”）は、この問題を考え実践する上で多くのヒントを与えてくれるものとする。

## 要 旨

本稿では、第1に、民主主義の慣行、および、多元的な公共、民間、非営利のアクターたちが公共政策を立案・作成・実施するために集合する協働空間とそれらの政策と空間領域において活動する制度の設計との関係が研究される。パートナーシップは協働のための制度設計の組織的表現である。それらは柔軟性と利害共有者の関与とを提供するが、代表民主主義的システムと緩く繋がれている。そこで第2に、多元的方法の調査研究戦略によって、英国の2つの地域におけるパートナーシップの設計に関する管理主義、連合主義（consociationalism）ならびに参加の言説の影響が検証される。第3に、パートナーシップにおける民主主義的成果の客観的測定を分析し、代表制民主主義制度におけるかつての慣行からの言説の推移を解釈することによって、協働のための制度設計が、クラブ、機関（agency）、統治体形成パートナーシップ（polity-forming partnership）のタイプ間の違いに表現される言説の間の異なった解決の仕方を反映していることが発見される。それらの結果として、協働空間のガバナンスが一組の支配的な言説によって規定された制度慣行を通してどのように実現されているかが示される。

## 序 説

本稿の動機となっているのは、都市や地域社会のガバナンスに起こっている重要な変化である。本稿は、協働空間において活動する多元的な公共、民間、非営利のアクターたちが公共政策を形成・決定・実施するために集合する協働空間、これらの政策および空間領域において

活動する統治諸制度の設計にとって、民主主義の慣行がどの程度必要であるかを研究する。われわれは、空洞化（hollowing-out）と新自由主義の改革によって取って代わられた公共政策の形成と実施の過程とにおける利害共有者間の協働の物語を検討する。結果としての協働の慣行は、特定の空間的・機能的コミュニティに影響を与える政策とプログラムの選択を競い審議するために、公共、民間、コミュニティ、非営利のアクターたちの多様なミックスを合体させる諸制度を通して構築される。事例としては、Newark, New Jerseyにおける経済再活性化イニシアティブ、スイス諸市における薬物乱用を減らすプログラム、南アジアにおける都市マネジメント改革の実施がある。協働的公共ガバナンスのこうした制度編成の組織的表現はある種の「パートナーシップ」の形であり、その理事会あるいは管理委員会はそこに含まれる多様な利益によって占められる。パートナーシップは公式の統治制度内よりもむしろ協働空間に位置し、その結果、代表制民主主義の機関と緩くつながっている。

公共政策の視座からは、こうしたパートナーシップは、関係する利害共有者を関わらせ、共同行動を動機づけるための強力なガバナンス・メカニズムを提供する。それらは公選の政治機関の中心から手を伸ばせば届く距離で活動しているため、決定過程、説明責任の仕組み、そして資源の獲得と管理において、法定団体（statutory bodies）に通常可能である以上に大きな柔軟性を提供するように構成されることができる。けれども、パートナーシップは政治優先の教義と一致しないため、民主的ガバナンスの問題を提起する。この教義は、自由民主主義統治システムの設計を指示し、コミュニティの福祉に影響を与える価値選択を表現し決議する観点から、公選の代表に優先権を与える。政治優先の教義とパートナーシップのための制度設計との間の乖離は、協働空間内の権力、権威、正当性、説明責任の性質、そしてより一般的にはネットワーク・ガバナンスのシステムについて重要な疑問を提起する。それ故、パートナーシップは、2つの公共政策原理間の緊張を体現する。公共の利益に仕えることを保障するための有効な民主的誘導・制御と、コミュニティ福祉を増大させるための有効なプログラムの実施とが、これである。しかしこの緊張はどのようにして解決されるのか。民主主義の諸原理はどのような方法でどの程度までパートナーシップのガバナンスに組み入れられるのか。それらはこれらの団体による公共政策の実施に対してどのような影響を持つのか。

本稿では、これらの疑問に関する理論的情報に基づく経験的調査から見出されたものを報告する。理論的アプローチは政策に関する言説および制度設計の経験的文献に依拠する。それは主に英国の2地域の26のパートナーシップ理事会である。本稿はパートナーシップ・ガバナンスの性質を問うことからスタートする。このことは、基底にある言説によってガバナンスの諸制度が構築されるという観念に基礎づけられた、研究のための解釈枠組みの討論へと導かれる。われわれは3つの言説——管理主義的、連合的、参加的——を指定する。本稿は、ついで、ガバナンス評価ツール（Governance Assessment Tool）の利用に特に注意を払いつつ、研究の調査設計と方法論を設定する。データの詳細な分析から、各言説に関係する制度設計は民主主義と実施の緊張（democracy-delivery tension）への個別の解決として理解されうる、そして、このことはクラブ、機関、政策パートナーシップ間の違いを通して表明されうる、という結論が導かれる。

## パートナーシップ・ガバナンスを問う

パートナーシップは、政府、民間、ボランティア、ならびにコミュニティの各セクターのアクターたちが、広域および地域レベルにおいて、公共政策の論争、審議、実施の過程に関わる準自立（自治）的組織媒体である。それらは重要な公的資源が流されることのできる調整メカニズムないし実施構造として、多様に活動する。それらは公共政策の目的と手段の双方に係る規範的問題を扱い、この解決にあたって一定度の裁量権を持つ。その事例はコミュニティの安全、近隣地域の再生、環境の保全、健康の改善、雇用の創出、貧困の軽減といった多様な政策分野に見られる。英国では、こうしたセクターのパートナーシップは、ときには「地域戦略パートナーシップ」‘local strategic partnerships’（そのメンバーが地域で活動する中心的機関のリーダーシップを構成する）を通して調整される。

英国のパートナーシップに関するこれまでの研究は、それらのパートナーシップが、それ自身が責任をむしばみ、誰が何に責任を負うのかははっきりしない空洞化（hollowing-out）から生じる諸問題を深刻化させる、不確かでありまいな権限と責任の環境の中で活動していることを示してきた。それらパートナーシップのガバナンスの問題性は、民主主義のニーズよりも政策の実施における縦と横の統合を扱うことを不可避とすることによってそれらの設計を余儀なくされるために生じる。ガバナンスの問題は（少なくとも民主主義の視座からは）、組織の面からいえば、これらの団体のガバナンス構造が異なる組織類型からの諸要素を組み入れた合成物であることによってさらに深刻化される。その合成性はそれらの法的地位に反映される。多元的組織のパートナーシップは公式には保証有限会社（company limited by guarantee）か、公共団体（public body）か、あるいはキー・プレーヤーと財政（金融）および契約の問題に責任を負う「責任団体」として指名されたものとの間の最低限の合意ないし理解を含む法人格なき社団（unincorporated association）として構成されることができる。

同時に、英国の政策環境は高度にダイナミックである。多くの政府省庁からおびただしい数の横断的イニシアティブが生まれてきている。このことは多様なパートナーシップ構造と管轄領域——地理的／争点ベースの活動範囲、1のカウンシル・エリアに接しているかあるいは複数のカウンシル・エリアに重複する戦略的パートナーシップ、クライアント・グループか小さな近隣社会を中心にした実施パートナーシップ——を生み出す。その上、パートナーシップは、政策環境の流動性が管轄権の保時の程度の低さを生み出すような場——特定の政策領域および／あるいは空間領域で活動する権限が絶えず交渉される——で活動する。たとえば英国の若者に対する政府政策の分野では、Sure Start, Early Years Development and Childcare Partnerships, Children’s Fund Partnerships, Connexions, and Strategic Children and Young People’s Partnershipsを含むイニシアティブの洪水が存在してきた。現在、Children’s Trust Partnershipsがこのクライアント・グループのためのサービスを計画・調整・委託されるようになってきている。新たなパートナーシップが創出されるごとに、それに応じて他のものが調整されねばならない。翻って、このパートナーシップ群は、同種の政策分野——たとえば保健とコミュニティの安全——における他のパートナーシップ・クラスターと相互に結ばれると共に、組織のメンバーシップの重複を通して互いに他のパートナーシップとつながる。

パートナーシップを創出し持続させるという実践的問題は、このように、所与のパートナー

シップとそれが位置づけられているクラスターとに当てはめる基底の制度的仕組み（ルールと規範）の設計と交渉の問題である。このことは、翻って、なぜ特定の制度設計が利用されあるいは変形されるのか、そして、どのような状況でこれが起こるのかという学問的疑問へと導く。たとえばAtkinson（1999）は、イギリスの再生パートナーシップの制度設計が、民主主義の要件の核心にある正当性の問題がパートナーシップの理事会の利害共有者委員によって自明のこととして扱われる言説によって動機づけられていると論じている。パートナーシップのガバナンスの調査研究は、このように、制度設計と政策言説（policy discourse）の諸理論の中に位置づけられる必要がある。

## 解釈枠組み

### 制度設計理論

Goodin(1996)は、制度設計は「特定の文脈の中で高く評価される成果を促進するための、すぐに動けるかたちを創出すること」(‘the creation of an actionable form to promote valued outcomes in a particular context’)に関わると論じる。この定義をさらに十分に探求し、われわれの調査研究にとっての含意を引き出すことは価値がある。第1に、「創出」は意図を示唆する。インプットの段階では、設計は、国の基本構造（national constitutions）の設計の場合のように、特定の目標の達成に向けられた特定個人あるいはグループによる審議機関の結果であろう。しかし制度的視座は過去が現在をかたちづくる方法に関心を引き、この創出の審議過程が、既存の制度編成が新しい環境において再創造される（なじみのものの再創出）といったことによって制約されるかもしれない。このことは、いまなお存在しているかもしれない欠陥設計、そして支配的言説とそれらとの関係に関する先に提起された問題にわれわれを引き戻す。第2に、「すぐに動けるかたち」は機関agencyを拘束する制度の構造を示唆するものと受け取ることができる。われわれの研究上の用語では、これらはガバナンスの仕組み——社会的に構造化された（公共政策の文脈では社会的に正当化された）規範、役割、行動——である。March and Olsen（1995）は、公共ガバナンスにおける支配的な「すぐに動けるかたち」を適切性の論理、すなわち、行動は役割期待（たとえば「適正手続き」）に叶っているという点で正当化される、そしてこのことは地位に個人的利点を求めようとするいかなる願望をも弱めると指摘する。利害の対立の回避と決定の透明性に関わる規範やルールは、この適切性の論理の例である。われわれの調査研究の視座からは、問題は何がパートナーシップ・ガバナンスに適合するすぐに動けるかたちなのか、そしてそれらはどのようにして伝統的な主流の統治団体の世界になお存在しているものと比較されるのかということである。

第3に、「高く評価される成果」は社会の目標との関係でとられることができよう。公共政策の文脈では、これらは実質的（たとえば若者の雇用機会を増やすこと）かつ手続き的（たとえば政策選択に市民を関わらせること）である。手続き的成果は、社会の基底的民主的価値に関係するものであり、規範的観点からは、ガバナンスの仕組みを通して示され再生産されるべきものである。従って、公共問題のガバナンスは、社会の状態を改善することと民主的価値を維持し拡張することとに関わる。われわれの調査研究の観点からは、パートナーシップ・ガバナンスの仕組みがどの程度この二重の要求に応えているかという問題を

問わなければならない。特に、われわれは、こうした取り決めが公然の社会的目標としての民主的ガバナンスにどの程度貢献しているか、そしてこの目標が特定のパートナーシップの文脈においてどのように形成され運用できるようにされているかを見出すことを望んでいる。

## 政策言説理論

公共政策の文献は、最近、伝統的な実証主義的説明に対する重要な認識論的および方法論的代替肢としての政策言説理論 (policy discourse theory) の成長を示してきた。言説の視座は、政策の実践・実行は社会的および政治的な慣例と相互作用を通して意味が与えられる、と考える。Hajer (1995) は、言説は「物的および社会的な現象と関係に意味を与えるために生産され、再生産され、変容される観念、概念、範疇」の組み合わせから成るといふ。言説はまた世界を理解する方法に意味を与え再生産する観念、概念、因果理論の言語的総体とも理解される。政策研究における言説の分析はさほど言語論争には関わらない。それはむしろ政策作成制度を政治的争いの場であると捉える。言説は所与の文脈において可能な活動戦略と行動の範囲を与え、制限する。強力な言説は政策アリーナにおいて競合する言説の実質を無視するか、それを取り込みあるいは自分のものにする事ができる。

このアプローチは、言葉にはっきり表れている社会的実在物 (social entities) の間の力関係に関わるため、パートナーシップの分析にとって非常に適切である。言説は「政治的慣行 (political practice) が権力関係を、そして権力関係が成り立っている集団的実在物 (クラス (階級)、ブロック (連合)、コミュニティ、グループ) を確定・変更・維持する……」 (Fairclough 1992)。言葉と社会的活動との関係は、パートナーシップの研究との関係で特に共鳴する。「パートナーシップ」の観念自体が、協働的かつ合意形成的行動の強い含みを持つ観念である。「常識」のレベルでは、パートナーシップは「パートナー」間の平等と信頼の観念を、そして、すべてはこの目的のために資源を共有するという目的の一元性の観念を具体化する、と合理的に推論することはできる。ただ、パートナーシップという言葉は、公共政策の文脈では、たとえば公共機関と市民グループとの間の大きな力の差を隠す。その結果、関係者たちによる「パートナーシップ」の解釈は著しく異なるかもしれない。

有力な言説の内容とその卓越性は、パートナーシップのガバナンス・デザインに反映されるであろう。政策形成についての異なる言説は特定の要素に対する異なる強調を含み、これらが翻ってパートナーシップによるガバナンスのルールを形づくるであろう。われわれの研究の文脈では、それらの言説は公共ガバナンスのための制度の仕組みが社会的に構築されるようになり、そのことによって意味あるものとなる媒介物を提供する。従って、たとえば「理事会」や「議長」の概念は、所与の政治的-時間的な場 (politico-temporal setting) において支配的な政治の言説と関連した意味を付与される。ある文脈では、それらはすべての関係者が決定に関与することを要求する一個人によって促進された団体的政策決定の観念を表す。他の場合には、それらはある個人の支持者たちを理事会に配置することを通して議長の席を占めた個人によって個人的あるいは派閥的権力が行使されることに関わるものと理解される。分析の任務は、制度に埋め込まれている言説、一定の要素を最前面に出し他を目立たないようにするそれら (の言説) の容量 (力量、適応性) を通して権力の媒

介物を提供する言説を解明することである。

### パートナーシップの管理主義的、連合的、並びに参加的言説

昨今の公共ガバナンスに関する文献のレビューから、パートナーシップの全体的なメタ言説の中にあつて3つの言説類型を同定できる。われわれはそれを管理主義的、連合的、並びに参加的言説と呼ぶことにする。これらの言説の各々は民主的ガバナンスに関する別々の要素を提供し、こうしてパートナーシップの民主主義的整合性をつくりだす。

管理主義的言説の規範的基礎は、公共セクターにおける新公共管理（NPM）運動に、そして後には2000年に英国政府が始めた現代化プログラムに見られる。それは管理活動に、そして政治過程については管理者の裁量権の拡大に、大きな価値を置く。管理者は行政システム内の職員として活動する。従つて、彼らは政治的上司の意向を実現する決定を行い実施する権限を持つ安定した「体制」を提供する。このレベルでは、市民参加と説明責任の問題は、たとえば市民の権利あるいはよき公共ガバナンスの問題よりも、むしろ管理者たちが特定地域の状態をよりよく知ることができるようにすることによって、実施過程を促進する潜在力の観点から構成される。けれども、そこには、政策論争に新たな要素——管理者に与えている職務命令を作り直すことへと政治家たちを導くような要素——を持ち込むことによって、市民参加が管理主義の慣行を破壊するかもしれないという問題もある。安定した活動環境を確保するという願いは、参加と説明責任を無理強いする要求を管理主義の言説内に生み出す。

パートナーシップのメタ言説によって諸要素が適切とされる第2の言説は「連合主義」と呼ばれる。連合主義は、エリートの意思決定構造の中に住民の中の多種多様な社会グループ間の連合を準備する。集团的合意に達するために採られる多くの戦略の中でも2つがわれわれの研究に特に関係がある。第1に、諸グループのエリート・リーダーシップ（指導部）が私的に会う。このことは独立の活動と他者との対立という公的な顔を保ちながらリーダー間の交渉・合意追求行動を促進する。第2に、集团的意思決定においてエリート・グループが直面する価値の対立を減らすために、イデオロギー的諸問題が技術的な手段—目的関係に定義し直される。問題の技術化は、専門的環境の中で専門家によって解決が構造化され評価されることを可能にする。その結果、彼らの判断は最終決定に際してかなりの重みを加えることになる。連合主義の信念体系のこれら2つの要素は、パートナーシップにおける限られた説明責任と非政治化された技術的意思決定の言説を強化する。

パートナーシップ・ガバナンスに反映される第3の言説は参加民主主義に関わるものである。この信念体系は近年かなりの人気を博してきた。それは単に政策作成権限をより広いコミュニティのアクターたちに提供するだけでなく、市場志向の管理主義的政治経済学に対してより民主的かつ持続可能な選択肢であるとみられる。社会組織のレベルでは、社会は場と利害の自立的コミュニティ *self-reliant communities of place and interest* という点から見られる。そこでは競争よりも協働が、合意に基づいて設定された社会的な価値と目標に貢献する。具体的な活動のレベルでは、文脈から定義されるよりよい生活の質に対する妨害物を地域コミュニティが団体として確定し、長期に持続可能な解決策を創出するための空間を共同で構築する。特定の表現として、政策を形成し実施するコミュニティの権限とともに、

市民陪審員、コミュニティ・フォーラム、近隣委員会のような、規範的および技術的な審議を容認する多種多様な集団(団体)的意思決定フォーラムが含まれる。この言説はパートナーシップの議論における不可欠の部分である。それは、パートナーシップは地域の政策形成システムを、たとえば特定の恵まれない近隣社会やグループとの関係のような、通常の代表制民主主義のシステムを通してでは有効な表現ができない利害関係者たちを開く可能性を持つという見解に表現される。参加の言説は包括性の価値ということばで表現される。それは、パートナーシップは関係アクター間の立場と力の平等性を含意するという観点によって強化される。説明責任と公共ガバナンスに関するわれわれの関心からは、この信念体系は、透明性とパートナーシップの主たる受益者(たとえば地域市民)が彼らの問題に対する政策解決の形成にかなりの影響力を持つことになる過程を含意する。このようにして、それは連合主義の、そしてより大きな程度において管理主義の信念体系と、対照的である。

ルールを規定するこれら3つの言説のレビューから、公共活動のための新しい集団的制度の設計を形づくる諸力のより深い理解が得られる。これらの言説からパートナーシップは意思決定の全体構造を提供するための適切な要素、そして同時にガバナンスについての適切な観念に整合する要素を設計する。その結果、いかなる時点のパートナーシップにおいても支配的な制度設計は管理的、連合的、並びに参加的言説のある側面の妥協(和解)を反映する。一定のルール、規範、行動を公認し明確にする必要性は、さしあたり議論を決着させる。この決着は部分的で競争的でその後変わるかもしれないが(抗争に駆り立てられた社会の民主的制度の構築過程が例証しているように)、それは少なくとも暫定的に制度的解決を与える。後に示すように、これら3つの言説から生まれる決着は「クラブ」、「機関」あるいは「統治体」型のパートナーシップの類型を生じさせる。

## リサーチ・デザイン

リサーチ・デザインは、パートナーシップ・ガバナンスの「客観的」(基本構造のハードウェア constitutional hardware [文書化された基本構造=基本規程])次元と「了解された」(基本構造のソフトウェア)次元の2つの次元の関係とともに、両者を並べて見せるというわれわれの意図を反映している。パートナーシップには、明らかに、出来事に対して一定程度の構造を提供する独立の実在物(実体)として実証主義的視座から分析できる基本構造上の仕組みがある。しかしそれらはまたアクターたちの日常の活動において「意味」を持っている。これらの意味はパートナーシップの世界の観念的基礎によって提供される。それらをわれわれは上述の3つのパートナーシップの言説に位置づけている。従って、リサーチ・デザインはおびただしい数のデータの収集と測定装置を用いるが、それはまたそれらの提供する解釈の可能性に敏感である。

データの収集は2002~3年の間、英国の仮名の2つの自治体で行われた。これらの自治体を選ばれたのは、それらには膨大なパートナーシップの仕組みがあること、しかしそれらを開発する方法が異なっていることによる。Mid Townは1つの大きな大都市圏の中のこじんまりした市域である。そこではスラム化の指標が高く、そのため過去10年ないしそれ以上にわたって中央政府が創始したパートナーシップの少なくとも1つを誘致してきた。そこには強力な政治文化があり、地方当局は地域の公共政策に関する論議において指導的役割を果たしている。

West Shireは優れて農村的なカウンスルである。それがパートナーシップを積極的に開発してきたのはせいぜい過去4, 5年のことにすぎないが、その間、広範囲のパートナーシップを確立してきた。そこではそれらのパートナーシップにおいて協議のフォーラムを通して市民や非営利組織と広範に関与し、補完性の原理（principle of subsidiarity）に強く関わっている。各地域は広範な任務と政策領域をカバーする非常に多くのパートナーシップの仕組みを有している。われわれは地域の公共政策の形成と策定およびそれに続くプログラムの実施においてなんらかの役割を持つパートナーシップのデータのみを集めた。純粹に助言的な役割のパートナーシップは除外した。全部で13のパートナーシップが各地域において確認された（表1）。8つのケースでは同じ形のパートナーシップが各地域に見られた。3つのケースでは、1つ以上の特定パートナーシップが1つの地域でみられた。

リサーチ・デザインは3つの第1次データ収集法を用いる。準構造的インタビュー、ガバナンス評価、ならびに理事会構成員に対する質問票による調査が、これである。加えて、パートナーシップの基本構造に関する文書〔基本規程〕、公的指針、理事会の書類や議事録を含む、各パートナーシップに関連する公的な文書の裏付け調査を行う。準構造的インタビューの手始めは、各パートナーシップの事務局長ないし政策顧問として活動している職員に対して行った。これはガバナンス評価ツール（Governance Assessment Tool）（Box1参照）の完成を可能にするとともに、より広範なガバナンスとその団体に関係する理事会の意思決定の問題を検証することができる。ついでそれぞれの地域から2つ、合わせて4つの小規模の事例研究を行う。理事会構成員と職員のインタビューと理事会の会議の観察が、これである。われわれは、これは戦略的パートナーシップと地域的パートナーシップ、統治体・クラブ・機関パートナーシップ（下記参照）、生まれつつあるパートナーシップと確立されたパートナーシップの混交（ミックス）を提供するということから、Connexions, Sure Start, Market Towns, Local Strategic Partnershipを選んだ。われわれは1時間から1時間半のインタビューを50名に対して行った。パートナーシップの作成した文書およびウェブ・ベースの資料にアクセスすることによってインタビューを補った。

ガバナンス評価ツール（GAT）が開発された。GATは、英国における近年の最善事例基準best practice standardsによって提供されたベンチマーク（水準基標）に照らしてパートナーシップ・ガバナンスの民主主義的成果を評価するために、基準に準拠した方法論を用いる（上述Box1、参照）。それは4つの基準から構成される。その各々は組織の基本構造の異なる側面に関係する。パートナーシップを評価する上でこのツールを用いる目的は、パートナーシップがどのような方法でどの程度best practiceから相違しているかを見ることである。その目的は単に起源の視点から「民主主義準拠／不十分」を測定するだけではなく、古いかたちの政策形成制度とパートナーシップによって代表されるような新しいかたちのそれとの概念的相違を引き出すことでもある。従ってGATは、インタビューにおいて、パートナーシップ活動において形成され実施される説明責任と正当性の慣行practicesの範囲を解明することを助ける発見的装置として用いられた。

これらの概念の定式化は、ルールを創造し、行動や活動の範囲を定めるための進行中の過程の一部であり、新しいかたちの政策形成に含まれる、と提唱された。方法論的には、GATに対するある特定の型の反応を同定することは、新しいかたちが公共政策のガバナンスに導入



表1 分析対象パートナーシップ

パートナーシップ名	地域と数	役割	構成（メンバーシップ）	地位
Local Strategic Partnership	各地域に1	公・民・非営利の各エージェンシーの戦略的調整	中心的公共機関（エージェンシー）および民・非営利の代表組織のCEOないし同調者（Mid Townではカウンシル・リーダーを加える）	法人格のない社団 Unincorporated association
Market Towns Initiative	West Shireに2	農村部の小規模タウンの再生	住民および地方組織の代表、公・民エージェンシーのマネジャー、地方議員	保証有限会社 Company limited by guarantee
Sure Start	West Shireに1, Mid Townに3	幼児と両親の教育と社会的サポート	諸エージェンシーのマネジャーと幼児の両親	法人格のない社団
Education Action Zone	各地域に1	学校グループ内の生徒の高等教育の達成促進	学校（教員の長）、および、地方自治体その他の公的・民間・非営利機関の代表者	法上の団体 Statutory body
Community Safety Partnership	各地域に1	犯罪および犯罪の虞の撲滅活動の調整・促進	警察・地方自治体その他の公共機関・非営利団体のマネジャー	法人格のない社団
Early Years Development and Childcare Partnership	各地域に1	学校から就労あるいは進学する若者の支援	公共機関のマネジャー、学校・大学 colleges・雇用者の代表	保証有限会社
Lifelong Learning Partnership	各地域に1	義務以後教育の要請と促進	地方自治体、その他の公的機関のマネジャー、大学の代表者	法人格のない社団
Cultural Consortium/Arts Partnership	各地域に1	芸術活動の調整と促進	芸術・文化グループ、非営利組織、地方自治体、その他関係団体（機関）の代表者	法人格のない社団 ／登録チャリティ
Inward Investment Partnership	West Shireに1	企業（ビジネス）の内部投資の調整・促進	地方自治体、その他の公的機関のマネジャー、企業の代表者	法人格のない社団
Single Regeneration Budget 1	West Shireに2, Mid Townに1	コミュニティの経済的、社会的、物理的再生	選出コミュニティ代表者、地方自治体およびその他の公的機関のマネジャー、企業および非営利組織の代表者	法人格のない社団
Rural Regeneration Zone	West Shireに1	競争性、ビジネス開発、経済成長を促進するための広域プログラム	地方自治体、その他の公的機関のマネジャー、企業の代表者	保証有限会社として承認されるようになった法人格のない社団
Health Partnership	Mid Townに1	保健改善の調整と促進	地方自治体、保健機関、その他の公的機関のマネジャー、非営利組織の代表者	法人格のない社団

New Deal for Communities Partnership	Mid Town に1	コミュニティの 長期的再生	公選のコミュニティ代表者、地方自治体およびその他の公的機関のマネジャー、企業および非営利組織の代表者	保証有限会社
Youth Service Partnership	Mid Town に1	非教育的サービスと幼児のためのプログラムの調整	地方自治体、保健機関、その他の公的機関、非営利組織のマネジャー	法人格のない社団

### Box1 ガバナンス評価基準

#### A. 市民のアクセスPublic access

1. 理事会の会議は公示されているか
2. 理事会の会議は報道機関と市民に公開されているか
3. 市民は理事会の審議した報告書を見る権利を与えられているか
4. 理事会が審議する報告書を市民が事前に見ることができるか
5. 市民は理事会の会議の議事録を見る権利を与えられているか
6. 市民の参加できる年次総会はあるか

#### B. 内部ガバナンス

1. そのパートナーシップには団体の覚書あるいは役割と権限を規定する文書があるか
2. そのパートナーシップには会議の事務を処理する方法を規定する成文の基本規程ないし議事規則があるか
3. メンバーの資格は期間が限定されているか
4. 定足数は理事会の会議に適用されているか
5. 理事会の会議の成文の議事録はつくられているか
6. メンバーに対する手当ないしその他の支払いはあるか

#### C. メンバーの行動

1. 理事会の会議におけるメンバーの行動を規制する行動準則規程はあるか
2. 準則規程がある場合、理事会のメンバーはそれに拘束されることに同意を求められるか
3. 理事会メンバーが彼らの金銭上あるいはその他の利益を詳記する記録簿はあるか
4. 会議において利益の対立を表明するためのシステムはあるか
5. 利益の対立を表明したメンバーが決定に加わらないことを保障する手続きはあるか

#### D. 説明責任

1. そのパートナーシップは年次報告を準備しなければならないか
2. そのパートナーシップは年次予算を準備しなければならないか
3. そのパートナーシップは年次会計を準備しなければならないか
4. そのパートナーシップは外部監査を受けるか
5. そのパートナーシップは外部査察を受けるか
6. 市民あるいはサービスの利用者が利用できる不服申立手続はあるか
7. そのパートナーシップはオンブズマンあるいは査察団inspectorateの管轄のもとにあるか
8. そのパートナーシップは他の何らかの団体と合意した目標を達成することを求められるか
9. そのパートナーシップ他の何らかの団体（メンバー組織を含む）に公式の報告をしているか
10. メンバーは推薦団体によってリコールされることができるか

する民主的諸制度の変化の特定の側面を同定することを可能にする。

自己完結の質問票が各パートナーシップ理事会のメンバー全員に送付された。質問票は、理事会のメンバーに関する社会経済的データ、彼らが出席している他の公的、民間、ボランティア、並びにコミュニティの理事会、そして彼らが担っている他の主要な公的役割（たとえば市議、保健委員会のメンバー、商工会議所理事会のメンバー）に関する情報を得ようとした。それはまた理事会のメンバーになる動機付けと指名グループにさかのぼる説明責任関係をも同定した。質問票には理事会の文化、意思決定スタイル、および公共ガヴァナンスに対する態度に関する質問が含まれていた。それは以前のガヴァナンス評価から得られた公式の地位と比較することを可能にする。質問票は以前独立公共機関（quangos）の理事会のメンバーの研究で用いられたものがベースにされた。比較的少数の人数（n=443）の全数調査アプローチが採用された。質問票は返信用封筒と共に各パートナーシップのマネジャーを通して理事会のメンバーに送られた。未回答者には督促状が送られた。回答率は33%であった。この回答率は予想より低かったが、英国の公的組織のメンバーの他の郵送調査と一致している。

## パートナーシップ・ガヴァナンスの分析

### パートナーシップの基本規程とガヴァナンスの基準

GATは英国の政府機関に当てはまる「最善事例」基準へのパートナーシップの適合度に関する量的データを提供する。われわれは各基準について、完全準拠と非準拠につきそれぞれ1と0をベースに適合性を採点した。全体の分析(表2)はパートナーシップが「市民のアクセス」と「メンバーの行動」において成果が低いことを示している。5つのパートナーシップのうちのほぼ4つが基準の50%の準拠を達成するに至っておらず、そのうちのかなりものが基準のいずれにも適合していない。内部ガヴァナンスと対外説明責任の基準に対してはより強力に実行している。ここでは5つのパートナーシップの内のほぼ3つが50%準拠である。

表2 基準ごとに最低50%を得点したパートナーシップの比率

ガヴァナンスの基準	50%以上を得点したパートナーシップの比率 (%)	ゼロを記録したパートナーシップの比率 (%)
市民のアクセス	22	30
内部ガヴァナンス	59	7
メンバーの行動	19	44
対外的説明責任	63	3

(N=26)

市民のアクセスに関するデータは、活動の透明性と公開性を保障する慣行を制度化しているパートナーシップが少数にとどまることを示している。理事会の会議、ペーパー、情報への市民のアクセスの基準に適合することは特例的現象であり、こうしたアクセスを提供するメカニズムを開発することには殆ど注意が払われていないように見える。理事会の会議への市民の出席を広告しあるいは奨励するパートナーシップはほとんどない。けれども、コミュニティや利用者との協議への関与はしばしば強い。近隣地域に根ざすパートナーシップ

Sure Start および多様な再生パートナーシップは、コミュニティと関わることは彼らの哲学の一部であり、中央政府からの指導と日常ベースのコミュニティとの緊密な接触によって強化されていると報告した。地方自治体の全管轄範囲に影響を与えるいくつかの戦略的パートナーシップでさえ、協議のメカニズムを確立していた。たとえば農村地域の生涯学習に関わるあるパートナーシップは、市民や地域組織の代表たちがコミュニティ・ベースの学習機会を計画するために、パートナーシップのメンバーたちとの会議を持つことができる一連の地域フォーラムを創っていた。こうした関わりが理事会の議場に出てくるのは非常にまれで、それは主にマーケット・タウン、単一の再生パートナーシップ、およびコミュニティ・パートナーシップの新たな計画においてである。その他の場では、協議は理事会の外および周辺で行われ、直接の意思決定よりはむしろ情報収集と選択肢の評価に関わるものであった。それゆえ、パートナーシップの意思決定のための典型的な制度設計は、よりオープンな公的協議の外縁に取り囲まれた、私的な意思決定の核なのである。その上、理事会の会議や情報への市民のアクセスはパートナーシップ活動の主たる要素とは考えられていない。これは専門技能が特権を与えられ、決定が政治的世界の影響を殆ど受けない、合理的過程を通して進む管理主義の言説の優越によって説明される。

内部ガバナンスの得点が高いということは、パートナーシップがパートナーシップ活動の構造的要素にずっと多く注目していることを示唆している。そして調査された殆どすべてのパートナーシップには、理事会による業務の処理のための公式の規則を含む成文の基本規程ないし Memorandum and Articles of Association があった。けれどもそれらの詳細や適用範囲にはかなりの違いがあった。一般的には、パートナーシップは保証有限会社か、法人格のない社団のようなものよりも十分な内部ガバナンスの手続きと文書の裏付けをもつ法定団体かである。すべてのケースで意思決定手続きが地方自治体の求めるものより著しく劣っていた。しばしば中央政府の発した指針文書が、内部ガバナンスの採りうる正確な形式に関してかなりの裁量権を与えていた。地方自治体との比較はメンバーの行動の領域においても衝撃的である。公選の議員たちは高い行動基準を促進するように設計された厳格かつ強制可能な管理体制に従うが、地方のパートナーシップの意思決定者たちはせいぜいのところ何らかの利益相反を公表するという条件があるだけであり、われわれの調査した多くの理事会ではこうした条件さえ公式の業務規則にはなかった。詳細な調査により、メンバーの行動の非公式のルールが以下のものに依存していることが示された：①パートナーシップの議長の個性、②パートナーシップ活動における指導的／責任的団体の役割、③パートナーシップ・マネジャーのそれとなく言うその場限りのルール。利益相反の公式のルールがない中で、インタビューに応じた人たちは概して個々人が適切に行動することへの期待を表明した。

対外的説明責任はパートナーシップ活動の比較的目立った側面として表れる。ほとんどのパートナーシップは、多様な資金供給団体や監査機関や会計検査機関によって課せられる条件に敏感に適応している。さらに、データは、正当性（制度的権限の確認）、同意（活動行程に対する合意）、説明責任（付託の更新あるいは撤回に連結する活動の説明）がさまざまな方法で分けられる方法を示している。同意と説明責任にはしばしばより高い段階の政府が重要である。この状況は、広域ないし中央政府との高度に公式的な関係を含む出費への同意と出費と目標達成の説明責任を伴った、国の政策目標の実現のチャネルとしてのある種の

パートナーシップの役割から生まれる。このことは地方が使える裁量権を減じる。このアプローチはある再生パートナーシップのマネジャーからの以下の引用によって例証される：

われわれは地域コミュニティにだけではなく広域開発庁（the Regional Development Agency）にも責任を負わねばならないから、コミュニティが突然それを他のところに出費したいといってもプログラムを突然変更することはできない。プランを実施中のときには、それは非常に難しいことになる……。われわれはコミュニティに意見を聞くことはできるが、彼らが望んでいることを常に実行できるわけではない。

それはまた目的、戦略、影響の間の長々しく不透明な結びつきと共に、説明責任を地方のコミュニティから遠ざける。教育パートナーシップのマネジャーがこの結論の代表例を提供している：

われわれは教育技能部（Department for Educational and Skills）のための報告書を作成し、彼らは下院の公共会計委員会（Public Accounts Committee）に提出する一件書類を現に整えている。だから……それ以上公開できることはないが、それはとても長い鎖で、地方の人々からは遠く離れている。

利用者やコミュニティに対する説明責任の範囲や様式は多様である。幾つかの少数のケースでは、利用者あるいはコミュニティの代表が、しばしば機関の代表と共に理事会に参加している。理事会のこの混成構造は、一部の公選のメンバーが他の理事会メンバーは負わない方法で責任を負わされるというかたちで、地域の説明責任を個別化し断片化する。団体としての理事会の責任の負い方は、パートナーシップが「法人格のない社団」、すなわち、法的には法人ではなく契約を結ぶことも財産を持つこともできないものとして構成される傾向があることを所与とするとき、問題は多い。この法人格の欠如は、理事会メンバーが独立のアクターとして行動する傾向と共に、たとえば取締役が個人および団体として責任を負う保証有限会社として構成されたパートナーシップとは対照的に、団体責任の観念を掘り崩す。

### 独立のエージェントとしてのパートナーシップのメンバー

パートナーシップ理事会のメンバーシップに関するデータは、代表民主主義の諸システムの核心にある政治家と職員との区別がどのようにしてこれらの新しい地方ガヴァナンスの制度に馴染むようになるかを例証する。パートナーシップは公共政策を形成し、決定し、ときには実施するけれども、意思決定者は主として公選のあるいはコミュニティの政治家であるよりはむしろマネジャーである。パートナーシップ理事会は二つのかたちを取る。管理者理事会 managerial board——たとえば Connexions あるいは Learning Partnerships——は全体としてあるいはほとんど排他的に公共セクターの管理者たちによって構成される。混合理事会 mixed board は、典型的には、(a) それら自身の組織、(b) コミュニティあるいは利用者グループにより選出あるいは指名された個人、(c) ときどき地方議員および外部の専門家、によって指名された公共・私的・ボランタリのセクターのマネジャーからなる合成物で

ある。その例としてSingle RegenerationとSure Startのパートナーシップ理事会がある。これらの理事会に出席する個々人は、それ自身がこのパートナーシップのメンバーであるパートナーシップ諸組織を代表するために指名されている人を含んでいる。

組織あるいはグループがそのメンバーを理事会に指名したとしても、指名された個々人は彼らの役割を引き受ける上で大幅な裁量権を持っている。われわれの調査したパートナーシップ理事会のメンバーのうち93%は「彼らが最善と信じることをすることについて彼らの組織から自由が与えられている」ということに同意あるいは強く同意した。このことは、理事会のメンバーがどのようにして「何がベストか」を理解しているのかという疑問を提起する。Mulgan (2000) は、素人のメンバーたちは公共セクターの理事会において彼らの説明責任を「公共善」(公益)の観点から規定すると論じる。パートナーシップの場合、この絵はこれよりもっと複雑である。第1に、理事会メンバーは組織ないし利用者代表かコミュニティの活動者であるため、しばしばパートナーシップの議題に明確な利害を持って臨む。この意味で、彼らは専門技能あるいは公的義務感を持っており、独立公共機関(quangos)および同タイプの公共機関に対して一般(素人)の被任命者とは区別される。このことは第2の点に導く。すなわち、理事会のメンバーたちは「二重の帽子」の役割をこなす必要があるということである。彼らは彼らの組織の利益を守りあるいは促進するためにはいるが、他方ではパートナーシップの議題(agenda)を守りあるいは促進するためにも理事会にいる。理事会メンバーの役割の曖昧さは調査結果に反映されている。回答者たちは彼らが「パートナーシップの利益を彼らの組織の利益の上に」置いたか否かという問に対して3対2で割れた。けれどもある場合にはパートナーシップの法人構造が理事会メンバーの彼らの組織からの分離を強調するように設計されているかもしれない。たとえばConnexionsのパートナーシップはまさしく理事会メンバーの「心の独立」を奨励するために保証有限会社として構成されている。会社という地位は、取締役(理事会メンバー)に対して、意思決定に際し会社の最善の利益を第一に置くことを命じる。このアプローチの根本の理由はConnexionsのサービスの政策目標に対して理事会メンバーに重しを掛け、彼らの組織の別個の諸目標を進めるためにConnexionsを用いる機会を制限することである。この型のパートナーシップの設計に含まれる個人について以下のように説明されている：

Connexionsの主たる焦点は若い人々であるべきであり、あなたは「われわれは若い人々の便益のためにのみ存在する会社である」といわれる何ものかを創り出しているのだ。

パートナーシップ理事会のメンバーは裁量権を持つが、かれらをそのホーム組織や選出母体とリンクする構造がある。この構造には以下のものが含まれる：パートナーシップ理事会の議題をホーム組織と議論すること(代表者の41%が同意ないし強い同意)、理事会の会議の後、組織に概要を説明すること(32%が同意ないし強い同意)、マネジメントあるいはメンバー・レベルの会議でパートナーシップの仕事について議論すること(47%が同意ないし強い同意)。全体として、インタビューに答えた人たちはこれらを彼らの役割に対して特に介入的とは見ていない。個々人は公式の報告制度に従うよりも彼らのホーム組織との討論や概要説明を活発にする傾向がある。2つのパートナーシップ理事会を兼務しているあるメン

バーは次のようにコメントした：「私は自分でそうすべきだと考えたものは何であれホーム組織の議題に上げるであろう。もっとも、これまでのところそうしたのは1度だけだ」。彼はあるパートナーシップ理事会のメンバーを2年間、他のパートナーシップ理事会のメンバーを4年間していた。

理事会のメンバーとホーム組織とを連結する公式の構造が比較的弱いにも関わらず、代表者の84%が「理事会の会議に出席するとき、組織がわたしに何をしてほしいかについて明確な見解を持っている」と感じていた。われわれの分析では、このことは、パートナーシップ理事会のメンバーが、主として公共政策の特定の領域において、彼らの組織の立場を形成すると共に実践するという、境界線にアーチを掛ける中心的アクターだということに由来する。公共サービス組織はもはやその頂点が行政職員に実施の指示を与える政治的意思決定者で構成される階統制的構造ではない。公共サービス組織は外的環境に対する境界線が緩い、権限移譲された複雑なネットワークであり、古い政治-マネジメント分離を超えた、非公式な政策審議の様式なのである。従って、組織的協働の道具としてのパートナーシップと、個人化された「独立の」意思決定の場としてのパートナーシップとの間には、パラドックスがある。Sørensen and Torfing (2003) は、この現象を、パートナーシップは公式には組織間であるとしても主として人格間の関係であるアクターたちの弱い「民主主義の基礎」という観点から分析している。

## パートナーシップ・ガバナンスの説明

### 民主主義の言説の再構成

これらの調査結果の解釈は、パートナーシップのガバナンスがどのようにして民主主義の要請と実施の要請との間の緊張に対処するのかという、最初に提起した問題にわれわれを立ち返らせる。われわれの見解は、パートナーシップの創出は公的ガバナンスの制度設計過程の観念的理解の重大な変更を反映しているということである。最初の方で論じた Goodin の定式化の観点からは、これまでつくられてきた「すぐに動けるかたち」は、主体的な行動が支配的な必然的帰結の論理ほどには、適切性の論理に動機づけられてはいない。けれども、われわれは March and Olsen (1995) の必然的帰結の論理の個人主義的概念を採用し、それを公的価値の領域に位置づけ直す。この視座から見られたとき、パートナーシップの設計過程でつくられた「すぐに動けるかたち」は、伝統的なガバナンス・モデルの正当手続規範を超えた公共政策の成果の実現に特権を与える。この制度設計の解決からの「価値ある成果」は公的福祉における利益配分である。より小さな問題はといえば、正当性、同意、説明責任を保障するための手続的なルールや規範の紋切り型の構造である。パートナーシップ・ガバナンスはこれを実現するための柔軟性を提供する。ただしそれは民主的実施の伝統的観念を犠牲にしてのことである。その結果、われわれは地方（地域）レベルにける民主主義の言説の再構成を目にしつつある。

### 困惑、興奮、言説の再構成

民主主義の言説の再構成はガバナンス評価ツール（GAT）の方法論を通して成し遂げられる。GATは民主主義の成果の諸パターンに関する最善事例基準の多様性を実証する量

化可能なデータのみならず、これらの質問に対するインタビューを受けた人たちの回答の重要な質的データをも提供する。文字化されコード化されたインタビュー・データは、この点で2つの明確なパターンを提供する。すなわち、決定の透明性と理事会への一般市民の参加可能性の観念の喪失を示す一方で、非公式の協議のメカニズムがどのように開発されてきたかを示す。われわれは、アクターたちの意味のシステムのレベルでのこれらの言説の再構成を明示化する方法を探るために、「困惑puzzlement」と「興奮excitement」という比喩的用語を開発した。回答者の側での「困惑」は、質問が新しいパートナーシップ・ガバナンスの世界になじまない「古い」民主主義の言説から争点を扱ったときに起こった。われわれが調査したほとんどすべてのパートナーシップの回答者たちは、一般市民the publicが理事会の会議に出席した報告書を見る資格を与えられているかどうかという質問に「困惑」した。それは質問がほとんど意味をなしていないようであったが、これらの回答者たちは主として地方自治体を背景とした人々で、しばしばカウンシルの職員であった。われわれの記録から典型的な例を挙げると：「資格を与えられている——面白い。それが問題として上がったことはない。……私は何も問題はないと考えるが、議長の決定を待ちたい」（再開発パートナーシップ・マネジャー）；「われわれは〔理事会が公開かどうか〕尋ねたことがない。一般市民は出席すべきでないという理由が分からないが、いずれにせよそれが適切だとは思わない」（コミュニティ安全パートナーシップ・マネジャー）。これに対して「興奮」は、突然現れてきた言説に合わせた新しい制度編成に対する回答者側の情緒的応答であった。興奮は典型的にはコミュニティの関与や、マネジャーたちがより柔軟な手続的環境において活動する可能性との関係で起こった。

これらの比喩的用語を用いることはわれわれの解釈的（解釈から演繹される）方法論の開発的部分であり、これには限界がある。回答者たちはプレ（前）パートナーシップ環境において、あるいは政府の代表民主主義的システムとの関連でこれらの質問に答えたかもしれないが、われわれには、その証拠はない。回答が個人の性質を反映している可能性もある。そうであるにも関わらず、この解釈的枠組みは、この調査の中で創出された、結論について議論し洗練するために使える他のデータの文脈において、十分な多様性を持った諸結果を生みだしていると判断する。

### エージェンシー・クラブ・統治体形成：パートナーシップ・ガバナンスの設計

最初の方でわれわれは、パートナーシップ・ガバナンスの制度設計についての情報を与える民主的政策形成の3つの言説を提示した。ガバナンス設計の分析から特定パートナーシップの「すぐに動けるかたち」で作動する主要な言説の流れを同定することが可能になった（表3）。「エージェンシー・タイプ」のパートナーシップは中央政府の目標を地方レベルで実施する傾向があり、財源プロセスや特定の説明責任の体制を通して、より高位の諸政府からコントロールされている。これらのパートナーシップのタイプは、専門技術的コントロールと専門家の理事会を通しての政策実施に強調点を置いた、管理主義的言説を反映している。

「クラブ・タイプ」のパートナーシップは連合的言説から合意志的要素を引き出している。そこでは理事会のメンバーは彼らのそれぞれのセクターあるいはコミュニティのエリー



ト代表を通して正当性を引き出す。理事会への説明責任は公式・非公式のルールを通して実施される。利用者参加はこうしたパートナーシップのかたちの活動に対しては重要ではない。

地方の政治的な審議のプロセスに関わるパートナーシップは、「統治体形成タイプ」のすぐに動けるかたちを代表する。こうしたパートナーシップの目標は、単に開発問題を地方での解決の観点から再構成することだけではなく、それらの審議に専念する政治的コミュニティあるいはネットワークを生み出すことでもある。この参加的なすぐに動けるかたちは、それが基礎づけられている言説の諸要素に反映されているように、エージェンシー・タイプのパートナーシップの管理主義的志向からの最も顕著な逸脱を代表している。

表3 エージェンシー、クラブおよび統治体形成のパートナーシップ

	Club(14)	Agency(8)	Polity(4)
言説の志向	エリートの共同決定	管理主義	コミュニティ参加
焦点	メンバーの互惠	中央政府政策の実施	価値を配分する権威的(正式の)決定
正当性	メンバー組織	中央政府	コミュニティ
同意	メンバー組織	メンバー組織/ 中央政府	メンバー組織/ コミュニティ 代表者/ 政府上層部
説明責任	メンバー組織/ 政府上層部	中央政府	コミュニティ/ 政府上層部
事例	Learning partnership	Connexions	New Deal for Communities

### パートナーシップ・ガバナンスを民主主義の基礎からずらす

われわれの調査研究はパートナーシップ・ガバナンスの制度設計が、連合と参加の要素によって和らげられた管理主義の言説とその慣行によって有意に形成されていることを示している。このことは、パートナーシップが、中央のコントロールに関する作業上の一体化した明確なルールに従ってはいるが、より深い民主主義の観念とは「ずれている」ガバナンス評価データによって示されている。このずれは、新しいアクターたちが彼らのコミュニティのガバナンスを進めるためのルールを審議することを可能にする公開の場の姿を提示する。とはいえ、支配的なガバナンスの経路は、強力ではあるが微妙なコントロールのテクニックによって課される制約によって確保される。3つのタイプの民主的-組織的言説における言説の組み合わせが同等ではないため、パートナーシップが企業家的プラグマティズムの支配的な管理の諸原則と実施の慣行を通して制約されている。

その結果としての民主主義の基礎の弱さが、代表についての疑問を提示する。これらは管理主義の言説によって問題にされる。というのは、それらが政治的に中立の専門技術的論理

という価値に関する彼らの中核的信念と矛盾するからである。このことは、コミュニティおよびボランティア・セクターの参加者たちが、彼らの代表性について他の理事会メンバーから挑戦されたときに表面化する。Market Townsのパートナーシップの理事会メンバーからの以下の引用が1つの例を提供している：

Market Townsの事業を取り上げると、そこにはかなりの金額の利用しやすい資金がある。それが政治レベルで人々の疑念を刺激するとわたしは考える。知ってのとおり、「彼らが民主的に選ばれることができないときに、その彼らがコミュニティのために決定をしなければならないと誰が考えるだろうか。」……だからわたしたちは、これはコミュニティ・グループであり、政府のホワイトペーパーに従ったボトムアップの働きであるということを[理事会に]喧伝してこなければならなかった。しかし彼ら、ことにカウンシルの議員……そしてカウンシルにとっては、それを受け入れることは非常に難しい。

参加の言説の過小評価は、この挑戦を強調する。というのも、それは参加のガバナンスの観点からは歪められた「代表」の制度を導くからである。調査の回答者のわずかに3分の1（主にコミュニティ・ベースのパートナーシップからの人々）が、「地方政治がパートナーシップ理事会の決定に主要な役割を演じる」ということに同意した。その結果、審議の慣行は、支配的な管理主義方式の意思決定と不十分にしか連結されていない。

## むすび

本稿はパートナーシップ・ガバナンスの制度設計、特にその民主主義との関わり合いの理論的および経験的分析を提供している。それは、「パートナーシップ」のメタ言説がどのようにして3つの競争的サブ言説—管理、連合、参加の言説—をそのうちに含んでいるかを示している。前者はパートナーシップの設計と作動に関する管理的—プラグマ主義的議論を通して優位を占める傾向があり、その結果、新しいガバナンスの議題が促進され、その慣行が正当化される。けれども有用性の理由から、結果としての制度の諸形態は、他の2つの言説のどちらかに基礎づけられているとよいであろう。これらはエージェンシー、クラブ、統治体形成の各パートナーシップ・タイプに明らかである。過程においては、民主主義の慣行との関係で、言説の再編成がある。このことはガバナンス評価ツール分析およびインタビューを通して方法論的に確認された行為者の意味の体系に対する変化、並びに、質問に対する回答者の逐語的応答とともに情緒的応答に対して置かれた価値に例証されている。困惑と興奮という比喩的用語はこれらの転換を分離する手段を提供する。それ故、全体として、この解釈は、公選によるガヴァメントや任命による独立公共機関の世界を超えた新しい公共ガバナンスの、より差別化され理論的に洗練された分析を提供する。

けれども、われわれの結論は、スイスの薬物政策パートナーシップの民主主義の分析における Wälti et al.(2004, p.106)のそれらとは幾分異なる。彼らは結論する：

ガバナンスが政治的争点を民主主義の正当化の伝統的領域および公共の論議から切り離す傾向があるということにはほとんど証拠がない。ガバナンスのメカニズムが隔離された2

者間あるいは多者間の交渉を要請することは真実であるが、他方、それらは通例市民に対して説明責任があり、議会および／あるいは執政部のコントロールのもとにある意思決定者を含んでいる。

われわれはわれわれの結論における違いを2つの方法で説明する。第1に、スイスとイングランドの政治文化が、前者でより高度に制度化された民主的参加の価値が見られる点で、異なる。このことは、Wälti et al. の研究したパートナーシップの事例で、理事会における公選政治家の出席の多さという点で例証されている。Wälti et al. は彼らの調査するパートナーシップの参加および審議の側面についての回答者の見解に関するデータを入手できるよう、準構造化されたインタビューに頼っている。こうした調査戦略は民主主義の言説の変化を同定するには限られた潜在力しか持たない。なぜなら（われわれの結果が示すように）、アクターたちは彼らが内在化している「古い」意味システムと「新しい」それとの違いをほとんど認識していないと思われるからである。量的および解釈的なデータの収集のためのガヴァナンス評価ツールの利用は、分析に対するもう1つの次元をわれわれにもたらすことを可能にする。

他の研究者たちは、様々な形のガヴァナンスの適切性を、彼らが取り組んでいると称する政策問題との関連で議論してきた。Huxham and Beech (2003) は、組織間協働における緊張を同定し、この活動に含まれるマネジャーたちを実践的に組織する計画を提供する試みをしている。彼らは緊張を矛盾ではなく時・場・価値次第で決まってくる、等しく実行可能な代替肢と定義する。われわれの調査研究はパートナーシップの領域における緊張の言説的根元を明らかにし、パートナーシップのマネジャーが協働のジレンマを言葉に出して言おうとする主たる文脈の源を強調することによって、こうした実践的分析に貢献する。「改革運動」としてのパートナーシップ・ガヴァナンスは、独自の監視と統制の体制を伴う説明責任の支配的な観念を推進させる。パートナーシップはさまざまな方法で構築されるが、それらはこうしたコントロールのメカニズムに直面して、共通のかたちに向かう傾向がある。すぐに動けるかたちとして、それらは外的圧力と共に協働のニーズにとって内的なステージを通して発展する。制度設計の過程は、協働の組織、管理、審議の手はず、実施方法、利用者との関わりといった、ガヴァナンスの主要な要素に関わる強力な指向性を含んでいる。パートナーシップに利用できる柔軟な実験から新しい民主主義のかたちが生まれるかもしれないが、それは言説の構成が必要な要素に特典を与えている場合に限られる。

(北九州市立大学名誉教授)

## 参考文献

- Atkinson, R. 1999. 'Discourses of Partnership and Empowerment in Contemporary British Urban Regeneration', *Urban Studies*, 36, 1, 5-72.
- Goodin, R. 1996. *The Theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hajer, M. 1995. *The Politics of Environment Discourse: Ecological Modernisation and the Policy Process*. Oxford : Oxford University Press.
- Huxham, C. and N. Beech. 2003. 'Contrary Prescriptions: Recognizing Good Practice

- Tensions in Management', *Organization Studies*, 24, 1, 69-93.
- March, J.G. and J.P. Olsen, 1995. *Democratic Governance*. New York: The Free Press.
- Mulgan, R. 2000. 'Accountability: an Ever-expanding Concept', *Public Administration*, 78, 3, 555-73.
- Sørensen, E. and J. Torfing. 2003. 'Network Politics Political Capital and Democracy', *International Journal of Public Administration*, 26, 6, 609-34.
- Wälti, S., D. Kübler and Y. Paradopoulos. 2004. 'How Democratic is "Governance"? Lessons from Swiss Drug Policy', *Governance*, 17, 1, 83-118.