

Ⅱ 〈地域協治〉（ローカル・ガバナンス）の制度化とその理論的課題 ——提案と文献紹介

山 崎 克 明

私はこれまで、地域協治（local governance）の考え方を紹介し、北九州における地域づくりの方法として提示してきた（参照：「21世紀の地域づくり—地域における新しい〈公共空間〉の形成」、『北九州発21世紀の地域づくり』、中央法規、2001、所収；「地域コミュニティの再構築と〈地域協治〉の模索」、『21世紀型都市における産業と社会』（海鳥社、2003、所収）。また、地域協治の考え方にもとづくホームレス問題の解決方法として協働システムの制度化を提示し、「北九州市ホームレス自立支援推進協議会」の運営に関わってきた（参照：「NPO、市民、行政の『協働』システムによるホームレス問題の解決への取組」、『ホームレス自立支援』、明石書店、2006、所収）。そして、現在、北九州市の新たな基本構想を検討するにあたって、地域協治によるまちづくりの具体的制度化を提案する段階になっている。そこにおいて、私は、地域協治の制度としての「まちづくり戦略会議」の設置およびそれと市議会との関係について提案している。そこで以下には、この提案の骨子とそのヒントになった主要な文献（抄訳）2つを紹介させていただくこととする。

1 提 案

(1) 第2回北九州市基本構想審議会への意見（2007.11.30.）

○ まちづくりの理念について

- ① みんなでつくるまちづくり政策——ガバメント（統治）からガバナンス（協治）へ——
まちづくりの担い手は、第1義的には、市民（住民）です。従って、市民（住民）の意見がまちづくり政策に適正に反映されるメカニズムを構築することが必要です。

市民（住民）の意見はこれまで選挙を通して代表されることをもって基本的には必要にして十分であると考えられてきました。しかし90年代以降の脱近代状況のもとでの分権化の流れの中で、地域の役割が高まると共に、市民（住民）の意見がまちづくり政策の形成過程により直接的に反映される必要が生じてきました。また、そうした必要に対応して従来の政府・行政主導の政策形成のあり方（ガバメント）に代わる、市民（住民）と政府・行政とが協働してまちづくり政策を形成し実施する方法（ガバナンス）が広く先進諸国において、また、わが国においても説かれるようになってきました。

北九州市においてもこのガバナンスの手法によるまちづくりを行うことが必要です。そのメカニズムとして、住民組織・市民活動組織や企業などの利害共有者（ステイクホルダーズ）の代表と、市会議員、行政職員、そして専門家で構成される「まちづくり戦略会議」を設置することが必要です。

- ② 略

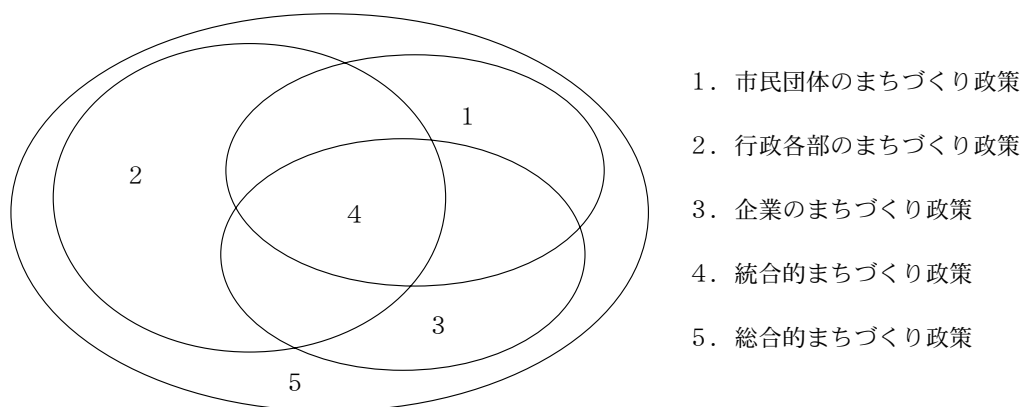
(2) まちづくり政策と地域ガバナンスの制度化 市民会議「あたらしいまちの「かたち」づくり」部会・作業部会への提案（2008.01.05.）

1) はじめに

地域社会の形成（まちづくり）は行政（市役所）各部局の政策によってのみ進められているわけではありません。地域を構成する各種の団体にも、自覚するといなどに関わらず、それぞれに独自のまちづくり政策があります。また、個々の市民も、まちづくりについてのさまざまなアイデアを持っています。したがって、質の高いまちづくりを進めていくためには、それらの政策間の調整をし、さらに、それらを統合したまちづくり政策（統合的まちづくり政策）を形成する必要があります。また、北九州市のまちづくり政策の最終・最高決定機関である議会の政策過程とも調整することが必要です。

そのためには、各セクターがまちづくりについてのアイデアを出し合い、各セクターの政策間の調整をし、さらには統合的まちづくり政策を形成し、立法化し、実施し、評価するという、ガバナンスのメカニズムを構築することが必要です。

まちづくり政策の概念図



2) 統合的まちづくり政策形成の制度化

① 「北九州市まちづくり政策戦略会議」の設置

ガバナンスのメカニズムとして、まず、統合的まちづくり政策について市民（団体）を中心に関係者が話し合う場が必要です。その場として「北九州市まちづくり政策戦略会議」の設置を提案します。この会議の構成者は各種の住民組織・市民活動組織や企業などの利害共有者（ステイクホルダーズ）の代表と、市議員、行政職員、そして専門家（学識者、専門職業者）とします。

② 戦略会議と市議会等との関係

市議会は北九州市のまちづくり政策の最終・最高の審議・決定機関です。従って、「北九州市まちづくり政策戦略会議」で審議・決定されたことで、北九州市のまちづくり政策として具体化すべきものは、条例その他のかたちで市議会に上程し、その審議・決定を待たなければなりません。同様に、行政政策として具体化すべきものは、市長以下の行政部局において、行政計画その他のかたちに具体化されることが必要です。「戦略会

議」の構成者に市議会議員や行政職員が含まれるのはこのためです。

また、「戦略会議」で審議・決定されたことで、市民セクターや企業セクターにおいて具体的に取り組むべきことについては、それぞれの場でさらに議論を重ねて、その実行に向けた取組を展開することが必要です。

③ 政府情報の公開

会議が有効に機能するための第1の条件は、北九州市の政策課題に関する情報を委員が共有していることです。そのためには会議の議題とその優先順位を決定するための関係政府（行政）情報が委員会に開示されなければなりません。また、行政機関は会議に必要な情報の収集につとめなければなりません。

④ 会議の公開

会議は市民に公開され、また、議事録も公開されなければなりません。

⑤ 「北九州市まちづくり政策戦略会議」は、そこで審議・決定されたことが、市の政策として、あるいは各セクターの活動においてどこまで有効に具体化されたのかを検証することが必要です。

⑥ 評価

「北九州市まちづくり政策戦略会議」は、北九州市のまちづくり政策の第三者的な立場での評価機関として機能することが期待されます。

2 文献紹介（抄訳）

(1) マーク・カラナン「参加とガバナンスの制度化？」

Mark Callanan, Institutionalizing Participation and Governance? New Participative Structures in Local Government in Ireland, in *PUBLIC ADMINISTRATION* Vol.83, No.4, 2005(909-929).

要 旨

世界の公共サービス提供者たちおよび公選の諸レベルの政府は、意思決定における市民の参加に引き続き努力を続けている。これを達成するためにそれぞれの国の地方当局はさまざまな方法を採用してきた。住民投票、消費者調査、オンライン討論会、陪審といったものがこれである。本稿は、アイルランドの地方政府における新しい参加的委員会構造の事例に迫る。このことには、地方政府の意思決定における利害共有者 stakeholders（企業 [ビジネス]、労働組合、コミュニティ／ボランティア・セクター、ならびに環境関係者を含む）を特定しようとするのが含まれる。これらの構造は参加民主主義に向かう国際的な流れとアイルランドの国家レベルでのネオコーポラテシストの「社会的参加」の経験とによって触発された。本稿は新しい委員会構造とその構成を検討し、遭遇した諸問題のいくつかについて検討する。そしてこれらの新しい構造に関する調査研究が他国で実践されている多様な参加のメカニズムに関する文献を生み出してきた問題関心の多くを支持していることを実証する。

ガバナンス、政策ネットワーク、参加民主主義

Beetham (1996, pp.31-3) は、地域民主主義 local democracy は継続的更新が必要な 4 つの側面に基礎づけられていると論じた。すなわち、

1. 意思決定の住民による正当化—政府のリーダーは選挙によって決定を正当化されている。
2. 説明責任—意思決定過程の透明性を最大化し、情報の自由（公開）法 freedom of information legislation、公職倫理を支える諸規定、透明性のルール、裁判所の独立性、メディアによって政府の活動に関する情報を利用可能にするメカニズムが採用されている。
3. 応答性—政府は全範囲の世論に聞き、要求に応答し、特定の争点について優先順位を決めるべきである。選挙の過程はある争点に関する世論を見極める手段としてはあまりに大雑把であり、他のメカニズムによって補完される必要がある。
4. 代表性—市民権が平等（例：一人一票）で、立候補の機会が平等でなければならない。

彼はまた、市民の権利を行使するためには機敏かつ行動的な市民団体が必要であると論じた。更に、参加構造の中での「説明責任」、「代表性」、「責任性」といったことばの現場での定義 working definitions が問題として残っているという事実を光を当てた。

ところで、ガバナンスについては以下のような定義がある。まず OECD は、「統治活動 (act of governing)」について、「この語は行政と、統治 (governing) の制度・方法・道具を含む。それはさらに政府と市民（ビジネスおよびその他の市民の諸集団との関係および国家の役割を含む）(OECD 1995, p.158) という定義を用いてきた。Peters and Pierre (2001) は、より非公式な関係への信頼をほのめかし、多層的ガバナンスの概念は国家構造の作用の伝統的過程に挑戦するとして、「政治権力と制度的能力は、国家に与えられた公式的憲法的権力から益々少なく、公的および私的行為者や利害関係者（団体） interests からの諸資源を使いこなし調整する能力から益々多く発するようになってきている。少し視点を移せば、国家の「命令・統制」タイプから「能力を与える enabling」国家への発展を目撃してきた」(p.131) と記している。また Rodhes (1996, p.666, 1997, p.53) は、ガバナンスを「自己組織する組織間ネットワーク self-organizing interorganizational networks」と定義し、この傾向は「国家と市民社会の仕切りをあいまいにし、さらには溶かす」かもしれないという (Rodhes 1996, p.666)。

こうした定義を受けて、本稿では、多様なレベルの伝統的政府と社会のなかの他の利害関係者との間の公式非公式のネットワークに力点を置きつつ、ガバナンスを参加民主主義と密接にリンクさせる。ガバナンスはより広汎な政府および非政府の利害共有者を含む、より包含的な意思決定への動きを含意している。広範囲の利害共有者を意思決定に含めることには以下のようないくつかの理由がある。すなわち、①投票率の低下、②選挙と選挙の間における人々の発言権の承認、③政府がいつも「最善を知っている」わけではないこと、利害共有者は彼等独自の専門技能を意思決定の過程に持ち込むことができることの承認、公共政策のより大きな「主体者性 ownership」の創出が、これである。

参加のメカニズム

地方レベルでの公共政策の作成への利害共有者の参加の方法のいくつかを示せば、以下の通りである。

表1 政策形成への参加のアプローチ

	自由主義的	管理主義的	コミュニティ主義的
一般市民の役割	消費者	消費者	市民
参加の機能	需給調整	消費者の満足度の信号	コミュニティの意思の確認と公式化
参加の方法	選択；結果の情報	消費者調査と苦情処理制度；消費者憲章；公式の協議	コミュニティにおける十分な審議；利用者民主主義；分権
エンパワメントの性質	サービス創出者間の競争	評判、一般市民の尊敬、比較	発言権、説得
情報の所在	経済学、公共選択	管理と組織の理論	政治学、民主主義の諸理論

表1に示された概念枠組によると、自由主義的アプローチは市場的条件、競争入札、組織内競争を強調する。これに対して管理主義的アプローチは消費者との密接な接触を認める分散（権）構造、市場調査・消費者調査の重要性、継続的改善を確保するための地方当局との間の「規準づくり benchmarking」を強調する。Ståhnbergは、このアプローチについて「参加のメカニズムが当局と市民との間の権力の現実の移行をもたらすことは何ら意図されていないから、一般的方向性は慈悲深い温情主義とよばれうる」（1997, p.82）とコメントしている。最後にコミュニティ主義的ないし審議的アプローチ communitarian or deliberative approachは双方向コミュニケーション自体の価値、合意への到達可能性、より大きな共通の一致を生み出すことに対する信念を含意しており、意思決定は原則としてオープンですべての人がアクセス可能であるべきであるとする。

アプローチの違いは領域（スペクトル）の違うポイントに位置づけられるが、実際にはさまざまな要素の混合が見られる。市民憲章 citizen chartersは消費者の権利を同定する管理主義の道具として見ることができよう。英国は自由主義的アプローチ、ドイツとオランダは管理主義的アプローチ、北欧諸国のような国々は3つすべての影響を受けているが、次第にコミュニティ主義の諸価値が関心を強めている（Ståhnberg 1997, p.83）。アイルランドの戦略政策委員会 Strategic Policy Committee, SPCはよりコミュニタリアン志向であると考えられる。

Leach and Wingfield (1999, pp.49-50) は地方当局によって用いられている一般市民の参加のタイプを大きく4つに分類している。

1. 伝統的—集会、質疑のセッション、協議文書 consultation documents の発行などを含む
2. 消費者志向—消費者満足度調査、世論調査、苦情処理手続、提案制度
3. 市民との協議のための新たな方法—双方向のウェブサイト、市民のパネル、フォーカス・グループ [政治問題などに対する一般の反応を予測するために集団で討議してもらう小人数からなるグループ]、住民投票
4. 市民による十分な審議を促進するための新たな方法—環境フォーラム、明示化練習 visioning exercises、計画立案チーム、陪審

その他、ヨーロッパ諸国等の地方政府で用いられているものとして、以下の方法がある。すなわち、利用者会議 user boards、投票率の向上促進、審議的世論調査、地方政府の諸委員会への新会員の選出 co-option、年齢別会議（若者会議、高者会議など）、コミュニティ・フォーラム、小地域・近隣住区への意思決定の分権が、これである。

参加のメカニズムへの挑戦

意思決定に利害共有者を参加させるメカニズムを採用することに対しては、多くの疑問や抗議がある。

こうしたメカニズムは公選職の政治家たちを周辺的な地位に追いやらないか？

市民参加に積極的に取り組もうとしている政治家たちでさえ、こうしたイニシアティブが成功するために必要なときにもつばら重要な時間と資源を投資することは、不可能でありあるいは不本意であろう。

説明責任と代表性は？

多元的な意思決定者がいるとき、もし誰も決定以後の責任を負うことができないとするならば、なぜ誰かがまず最初に責任ある行動をすべきであろうか(Rhodes 1997, p.55)。

参加の平等性は？

社会のなかで最も周辺に追いやられている人たちが参加のメカニズムを通して意見を聞かれないという明確な危険がある。

一般市民の関心は？

10の諸国の10の地方当局の102の参加イニシアティブを検討したところ、重要な発見の1つは市民を参加に動員することの困難性であった (Ståhnberg 1997, p.87)。関心が広く欠落していると、しばしば、小さな徒党が集会やその他のフォーラムを支配することを可能にする (Wilson 1999, p.256)。関心の一般的欠落は、単にソーシャル・キャピタルの一般的な減退の現れなのかもしれない(Putnam 2001; OECD 2001)。

参加に関する実践的争点

最後に、参加のメカニズムの実際上の問題を認めることは重要である。Beauchamp and Dionne (1997, pp.112-8) が挙げたもののうちでは：

- ・「1回だけ」ベースで起こるだけというよりは継続性、そして過程の制度化の必要性
- ・協議と参加のしばしば非常に高い財政コスト
- ・決定されるべき争点の複雑さが参加と両立できるかどうか（政治的、戦略的、専門技術的、経済的、環境的、社会的、歴史的、文化的、倫理的要素の範囲が考慮に入れられるべきことは当然の前提として）
- ・表面的な意見に終わるかもしれない大きなグループの人々を含めるか、より成熟した意見を得るために小さなグループを含めるかどうか
- ・新たな「エリート」を創出する見込み、および、過程が少数者グループあるはよく動員されたグループによって乗っ取られる見込み

これらのテーマのそれぞれは多くの国々の参加メカニズムに関する論議で提起されてきた。ここでは、そうした観察が実証されるかどうかを検証するために、アイルランドで使われている1つのテクニク—地方レベルの政府と市民社会の間のネットワークスを制度化する試み—

を検討する。

アイルランドにおける政府（統治）政策と戦略政策委員会

1996年のアイルランド政府の政策イニシアティブ *Better Local Government* の中核の原則は「地域民主主義の拡大強化」であった (DoE 1996, p.10)。その目的は、第1に、地方政府職員に対する公選職議員の役割の強化拡大、すなわち、職員の準備した草案に答えるだけよりもむしろ政策問題のより先行的な役割を引き受けるよう奨励すること。背景には多くの地方政治家たちが長期の政策問題に関心が無く、次の選挙を見すえた進行中の短期的な争点に焦点を合わせる傾向があることがある。第2は政策形成過程において同定された利益団体 interests の参加を認める新たな参加構造を確立することである。両方の目的は各カウンティおよびシティ・カウンスル内に新しい委員会、SPCを設置することで実現されるべきものとされた。

アイルランドには顧客主義的政治文化がある。個々の市民が国レベルでも地方レベルでも、政治団体 political bodies との折衝の支援を求めて定期的に公選職の代表にアプローチするのである。加えて、地方当局は、特にプランニングと環境に対する役割を通して、一般市民を意思決定に参加させることに、長く、多くの法上の義務を負ってきた。例えば環境計画への意見を求めること、新たな道路事業について公開ヒアリングを開催すること、計画策定過程におけるコメントやアピールを認めること、福祉住宅 social housing estates の管理へのテナント（賃貸人）の参加が、これである。

もっとも、これらの例は特定の近隣住区や地域に限られたごく地域的な関心事となる傾向がある。市民の参加を得ることが容易だからである。これに対してより長期の政策開発への市民の参加は遙かに難しい (Wilson 1999)。SPCは地方レベルの長期政策開発のための参加の枠組を構築する試みを代表するものである。

上述のガバナンスの定義は、インフォーマルなネットワークのセットをほのめかしている。アイルランドのアプローチは、国レベルでも地方レベルでも、こうしたネットワークを定期的会合を通してよりフォーマルな方法で制度化する試みであり、意思決定における合意の試みである。

SPCの構造はアイルランドの国レベルでの新コーポラティストの交渉の経験に強い影響をうけた。1987年の、Programme for National Recoveryとして知られる一連の「ソーシャル・パートナーシップ」協定の最初のもは、中央政府、雇用者、労働組合、農業団体の間で締結された。1997年以降、ソーシャル・パートナーズのグループにコミュニティ団体とボランティア団体が含まれるまでに拡大された。これらの団体は全国レベルで失業者、女性を代表する団体や社会的包含 social inclusion を訴える団体などからなる。協定の多くは広範囲の公共政策問題への関与を含んできた。

国レベルでのソーシャル・パートナーシップが成功と考えられたことが、ある程度、この成功を地方レベルでも繰り返してみる—あるいは少なくとも、地方政府レベルで同様の構造を機能させることができるかを確認するために、こうした構造を採用する—に値するだろうとアイルランド政府が決定したことを意味した。1999年、環境・地方政府省はSPCに関する指針を市とカウンティ（郡）のカウンスル（議会）に通知した。同指針によれば、関係団体と協議の上、各カウンティおよび市のカウンスルがSPC計画を立案するよう求めた。SPC計画はカウンスルのさまざまなサービス領域の多数のSPCの設立を準備するものとされた。実際にはほとんどの地方当

局は4ないし5のSPCを設置してきた。

SPCの構成員と役割

各SPCの構成員の3分の2が公選職のメンバー、残る3分の1が「特定分野の利益団体」である。このグループ分けは地方レベルのソーシャル・パートナーズ、コミュニティおよびボランティアの団体、その他の関係利益団体の代表で構成されている。各SPCの議長はカウンシルのメンバーでなければならず、カウンシルによって指名される。各SPCの仕事は地方当局の職員によってサポートされる。

指針は各地方当局のSPC計画は次のセクターのそれぞれから指名された者がそれらのSPC計画の少なくとも1委員会に代表されることを保障すべきことを明記した。農業・農園、環境・保全・文化、開発・建設、労働組合、コミュニティ・ボランティア・障害者の各セクターである。

SPCに関する指針によれば、特定分野の代表者の指名にあたっては、以下の原則が尊重されねばならない。すなわち、当該団体が当該地域で活動していること、当該団体は新しいメンバーに開かれており、定期的会合を持ち、広く代表的で責任的であること、シングル・イシュー団体（たとえば障害者や高齢者に焦点を当てた）が考慮されてしかるべきである一方、特定の地域のシングル・イシューをめぐって形成された団体は考慮されるべきでないことが、これである。

SPCの役割は政策形成に集中することであり、個別の具象的あるいは実践的争点に関わることではない。SPCからの政策に関する勧告は通常全員議会full councilにかけられる。全員議会が必要とあればSPCの勧告を修正する権利を留保しており、これは実際に時々起こっている。

Boyle et al. (2003, p.25)によれば、SPCは「公選職議員の政策形成役割を強化し、セクターの利益団体の直接参加を通して地方政府における参加を拡げるよう企図されている。デモクラシーを拡大強化するという目標の観点からは、SPCは代表民主主義と参加民主主義の両方に強い影響を与えることを意図している」と述べている。

市長ないしカウンシルの議長は、各SPCの議長と共に、共同政策グループCorporate Policy Group (CPG) とよばれるグループで会合する。CPGは調整役割を担い、多くのSPCに影響を与える可能性のある争点を扱うことが企図されている。CPGは地方当局の共通計画corporate planや顧客サービス問題、カウンシルの年次予算といった共通問題を議論することも役割として与えられている。CPG構造の背後にある意図がアイルランドの地方政府内に萌芽的な「内閣スタイル」を造ることであったことは明らかである。

SPC：これまでの経験に関する調査

2002年と03年に、ダブリンの行政研究所IPAがSPC構造の見直し（調査）を行った。その調査内容は個別のミーティング、グループ・ミーティング、CSPの活動について討議するためのフォーカス・グループ、ワークショップで、インタビューの対象者は議員の代表団、全国ソーシャル・パートナー組織、指名団体、コミュニティ代表者、地方当局の職員、異なる政策領域および異なる地方当局をカバーするSPCの会議のメンバーであった。

調査のもう1つのデータとしてSPCの過程に関係した文書による提案や報告書が用いられた。調査グループはまた、2001年にすべての市およびカウンティのカウンシルに出された質問票に基づいて集められたSPCに関する情報も利用した。

SPC調査は主要な利害共有者の見解を提示した。調査では彼らの視点から以下のことを討議した。(1)SPCの活動 (2) SPCが彼らの地方当局において政策の形成、開発、見直しに貢献した程度 (3)SPCと他の関係団体・機関・利害共有者との間の結びつきに関する情報 (4)これまでに生じた問題だけでなくよい事例 (5)PSCの作業の有効性を拡大強化するための勧告 (IPA2004)。加えて、同研究は、SPCの過程において参加者たちの行なった観察を利用しつつ、異なる諸国における活動についての多様な参加のメカニズムに関する文献で提起されたものと同様の疑問を提起した。以下の節ではアイルランドにおけるSPCの活動との関連で確認された争点の幾つかを論じる。

SPCの活動に関する総括的所見

調査で確認されたことは、地方レベルのパートナーシップの概念が圧倒的多数の関係者に受け入れられたことである。SPCのメンバーとして参加することによって地方当局の仕事の困難さや制約について新たな好意的評価を与え、利害共有者との恒常的接触によって「社会化」効果が見られた。「SPC過程の重要な副産物は、地域内の公選職議員とさまざまな利益を代表する諸集団とのよりよい関係〔が生まれてきたこと〕である」(IPA 2004, p.42)。

報告書は課題として、SPCを機能させるためには公選職議員、セクターの利益団体、地方政府職員の三者の全てに文化変容が必要であると記した (IPA 2004, p.47-8)。特に地方政治家と利益団体の両側がともに地域の政策形成の主体者性を喜んで引き受けることと、SPCのメンバーたちが政策の結果 (アウトカム) にもっと責任を負うことが求められる。

代表民主主義と参加民主主義の結婚の難しさ

SPCは政策過程で公選職メンバーとセクターの利益団体が有効に関わる真の機会を提供する。それらはまた、他の参加のメカニズム、たとえば郡市開発委員会CDB (County/City Development Boards) とともに、地方の開発関係者、コミュニティ・グループ、地方の利益団体、地方政府の間の一層の接触を導いた。さまざまな団体との定期的接触を通して、SPCとCDBは互いに諸団体をよく知るようになり、相互理解と協働の一層の感覚を育んだ。当面の問題は、アイルランドにおけるSPCに関する調査が文献で確認されてきた参加民主主義の回路のあるものについてわれわれに何を語っているかである。SPCに関する経験はこれらの問題のいくつかを肯定するのか否定するのか。

こうしたメカニズムは公選職政治家を周辺化するのか？

国の政策過程におけるソーシャル・パートナーたちの権力の増大に対して国レベルの政治家たちの間にはある程度の欲求不満が存在してきたことは否めない。中央政府のある上級公務員は、ソーシャル・パートナーたちが「いまでは、ある政治家たちがたとえば労組の指導者たちがバックベンチャーたちよりも大きな力を持っていると感じているほどに、政策過程において強力な影響力がある。ソーシャル・パートナーの代表なしになんらかの重要なあるいは重みのある作業部会 (タスク・フォース) ないし政策委員会を設置することは考えられないであろう」と記している (quoted in O'Donnell and Thomas 1998, p.126)。この周辺化のおそれはSPCの活動に影響を与える争点として出現しつつあるというのが今の調査者たちの仮説で

あった。

ここで鍵になる争点は、地方の公選職の議員たちが非公選のSPC参加者たちの政策形成過程への登場によって（職権を）強奪されたと感じていたかどうかである。答えはノーである。ほとんどの公選議員はパートナーシップや参加の概念を地方レベルで受け入れている。なりの数の公選政治家たちが当初は非公選の代表者たちと政策形成の場を共有することに警戒的あるいは批判的でさえあったが、実際にはSPCの活動が彼等に心変わりをさせたことを認めた。公選議員たちが外部の利益団体の参加を脅威と考えなかったのは、多くの場合、SPCは具体的結果をもたらしていないとの見方があったこと、そして、どのケースでも、多くの地方政治家たちは政策形成の最初の段階には特に関心をもたなかった可能性があるということを見ることができない（IPA 2004, pp.25-6）。

にもかかわらず、多くの公選政治家は「特定の話題に対する広範囲の適切な観点を利用できること」の利益と可能性を指摘した（IPA 2004, p.13）。SPCの勧告が依然として公選職の全員議会で承認されなければならないということが、この点で重要な安全装置となっているように見える。

説明責任と代表性

SPC調査を通して助言できることは、各セクターは適切なときにSPCの諸活動について彼あるいは彼女を指名している組織やコミュニティ・フォーラムに対してフィードバックの構造を保障するシステムを適切どころに持つべきことである。

透明性の欠如や、倫理と利害の表明に関する若干のルールが審議過程に参加する非公選の代表者にのみ適用されることに対しても、懸念の声が挙がっている（IPA 2004, p.33）。参加の構造が情報公開や公職倫理のようなメカニズムを通して同じレベルの高潔さを求めるという問題は、SPC過程における少なくとも何人かの参加者たちにとっては一つの争点であるように見える。

参加の平等性

参加メカニズムの作動において遭遇した1つの問題は、多くの国において、周辺グループが参加することを保障することである。アイルランドでは、地方当局とコミュニティ・グループの両方が、SPCを包含的フォーラムにするための自覚的努力をしてきた。ただし委員の数は限られている。セクターの利益のカテゴリー6のうち、コミュニティ、ボランティア、障害の代表が全体の3分の1を占めてはいるが、非常に多様な組織があり、コミュニティ／ボランティア・セクター内の広汎なセクション横断的な利益についての考えをこれらの代表が反映できると保証することは難しい。理論的には、それはこうした代表がそれらのより広いベースのコミュニティ／ボランティア・フォーラムに持ち帰って報告するというメカニズムを通して行われるべきであろうが、実際にはこれが行われるのはまれであるように見える（IPA 2004, p.40）。

コミュニティ代表者の何人かはSPCの参加者たちによって「いつもの問題の人」、換言すれば、いつも地域の会議やイベントに参加している天然の「顔の広い人」natural 'joiners' と見なされている。

市民の関心?

市民のグループを参加に向けて動員し熱中させることは難しい。SPCの過程への関心自体が減退しているように見える。SPCの会合が「おしゃべりの場」になりさがっている。具体的な成果に焦点を当てる必要がある。

参加に伴う実際の問題

アイルランドのSPC過程の調査では、SPCのようなイニシアティブのコストや職業官僚制からの抵抗の可能性といった、参加のメカニズムから起こってくる実際の問題も検討した。その結果、多くのSPC参加者たちは、複雑な政策問題の審議に関わるような参加過程に対しては、かなりの時間と資源の投資が必要であると見ていた。これはコストとなる。すなわち、直接的財政的コストに加えて会合の時間と準備への投資が必要になる。このことは地方の政策形成のより包含的な過程の潜在的便益と対比されなければならない。なお、会議と会議の間の継続性も多くの参加者が強調した (IPA 2004, p.22-3; 49)。

地方当局官僚制からの参加構造への積極的抵抗はなかった。ただし職員の中にはSPC過程をサポートすることを重要な職務とは見なしていないものもいた (IPA 2004, p.22-3)。

結びのコメント

アイルランドのSPCに関する調査は、さまざまな国における地方の参加メカニズムに関する文献において提起された多くの挑戦 (異議申し立て) が、政府と利害共有者の間のネットワークを公式化する試みに直接関係することを確認したように思われる。SPCの場合には、このこと自体が、確定された諸利益が制度化されたかたちのガバナンスに新会員として選出されることを通して明らかにされてきた。SPCはアイルランド法において法的承認を与えられており、この制度化の程度が、諸外国のより非公式な参加イニシアティブにおいて採られているものと比べて特徴的なものになっている。にもかかわらず、本稿は、SPCをめぐる問題や関心が決してアイルランドに特有のものではなく、むしろ多くの国の参加と地方の参加メカニズムの問題に関する論議の中で提起されてきたことを例証している。

これらの諸問題が参加は「悪いもの」であるということの意味するものであってはならない。むしろ参加に伴う問題を、意図しなかった結果の可能性と共に認めることが重要である。同様に、SPCが完璧でないことを理由にそれを捨て去るべきではない。SPCはより広い国際的現象の一例 (アイルランドにおけるソーシャル・パートナーシップの伝統の中で採用されたとはいえ) であり、そのことによって、地方政府が、Peter Johnの言葉に従えば、「緩やかな関係のネットワークの中で行われる決定の正統性の新たなかたちを見出すための」実験をしているのである。「この戦略は試行錯誤と、機能的および民主的の両方の意味で働く解決策の不断の探求が必要である」 (John 2001, p.166)。

地方レベルでの代表民主主義と参加民主主義とを結婚させる試みにおいてアイルランドの採ったアプローチは、制度的緊張が起こることを示している。もっとも、対立の程度は予想していたより小さかった。また、SPCに代表される参加の制度化のかたちは社会化効果に役立つこと、参加する公選議員と利益集団のよい関係の確立は、それ自体が緊張緩和を促進するというこのように思われた。

確かに、調査結果が期待に反した1つの領域は、公選議員が地方の利益団体と政策形成役割を共有することに一般に好意的で、SPC構造を彼等の伝統的な役割に対する脅威とは考えなかったように思えた。従って、アイルランドにおける地方政府の意思決定における利害共有者参加の経験は、他の諸国において実施された他の参加メカニズムに関して提起された問題とほぼ同じ問題を提起しているという事実を例証している。これらの問題は、周辺化されたグループの役割、参加の平等、決定作成者の責任の明確化の必要に関わる問題である。

参考文献：

- Beetham, D. 1996. "Theorising Democracy and Local Government", in D. King and G. Stoker(eds), *Rethinking Local Democracy*, London: Macmillan, pp. 28-49.
- OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). 1995. *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris: OECD.
- Peters, B. Guy, and J. Pierre. 2001, 'Developments in Intergovernmental Relations: Towards Multi-level Governance', *Policy and Politics*, 29, 2, 131-5.
- Rhodes, R. A. W. 1996. 'The New Governance: Governing without Government', *Political Studies*, 44, 652-67.
- Rhodes, R. A. W. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Ståhnberg, K. 1997. 'Hamaemeenlinna: Enhancing Citizen and Community Participation', in M. Proehol(ed.), *International Strategies and Techniques for Future Local Government: Practical Aspects towards Innovation and Reform*. Guetersloh: Bertelsmann, pp. 75-102.
- Wilson, D. 1999. 'Exploring the Limits of Public Participation in Local Government', *Parliamentary Affairs*, 52, 2, 246-59.
- Putnam, R. 2001. 'Social Capital: Measurement and Consequences', *Canadian Journal of Policy Research*, 2, 1, 41-51.
- DoE (Development of the Environment). 1996. *Better Local Government – A Programme for Change*. Dublin: The Stationery Office.
- Boyle, R., P. C. Humpherys, O. O'Donnel, et al., 2003. *Changing Local Government: A Review of the Local Government Modernisation Programme*. CPMR Research Report No.5. Dublin: Institute of Public Administration.
- IPA (Institute of Public Administration). 2004. *Review of the Operation of Strategic Policy Committees*. Dublin. Institute of Public Administration/Department of the Environment, Heritage and Local Government.
- O'Donnell, R. and D. Thomas, 1998. 'Partnership and Policy Making' in S. Healy and B. Reynolds (eds), *Social Policy in Ireland: Principles, Practice and Problems*. Dublin: Oak Tree Press, pp. 117-46.

(2) クライジン＝スケルチャー「民主主義とネットワーク：両立可能か否か」

Erik-Hans Klijn and Chris Skelcher, *Democracy and Governance Networks: Compatible or Not?* In *PUBLIC ADMINISTRATION* Vol. 85, No.3, 2007 (587-608)

要旨

本稿は4つの仮説conjecturesと理論および実際におけるそれらの含意を提示することによって、代表民主主義とガバナンス・ネットワークの関係を理論レベルで検討する。非両立仮説incompatibility conjectureは政治の優越を抛り所に、ガバナンスのネットワークを脅威と見る。補完仮説complementarity conjectureはガバナンスのネットワークを政策過程における一層の参加とプログラムの実施における感受性sensitivityを可能にする手段として提起する。移行仮説transitional conjectureはネットワーク関係に向かったのガバナンスの形態のより広い展開を仮定する。道具仮説instrumental conjectureはガバナンスのネットワークを支配的な諸利益がそれらの目標を達成することのできる強力な手段と見る。理論と実際にとっての例証の含意illustrative implicationsは、政策過程、公共の利益、ならびに公的管理者public managersの役割における権力との関係で確認される。仮説の潜在的発見的能力heuristic potentialは概略的調査研究アジェンダの確認を通して実証される。

民主主義とネットワークの諸問題

ここでは、「ガバナンス・ネットワーク」という語は、政府、ビジネス、市民社会のアクターたちの関係の網web of relationshipsを通しての、公共政策の形成と実施を記述するために用いられる。ここでは、ネットワーク関係が、特にガバナンス、すなわち、社会における公共的価値の明確化、決定resolution、実現に関わることを強調する。もうひとつの(そしてより一般的な)語順—ネットワーク・ガバナンス—は、通常は市場や階級制と対比される社会組織の特定のかたちに関わるより高次の概念である。ガバナンス・ネットワークは公共政策の審議・決定・実施のための新しいシステムである(Pierre and Peters 2000; Koppenjan and Klijn 2004)。それらは相互依存性に基礎づけられるけれども、必ずしも公・私・市民社会のアクター間の公平性equityをベースにはしない。それらは制度化されたコーポラティズムの頂上交渉を超えて、より分散した、柔軟な、場合によっては透明な様式の議題設定、政策形成、実施に動く。ガバナンス・ネットワークは、しばしば、市民やコミュニティに対する公共政策の形成と供給において主要な役割を演じる準政府機関、公-民パートナーシップ、多組織委員会multi-organizational boardsを含む、新たな混成的組織形態hybrid organizational formsに関係する。これらの制度は、政策の境界線を越えて諸組織を統合し、より大きな法的柔軟性をもつことによって公共政策を形成・実施するとき能率の向上を生む可能性を持つが、公式の統治制度に緩く繋がっているときには、それらの民主主義の評価には弱さがありうる(Sullivan and Skelcher 2002)。

中心問題

代表民主主義とガバナンス・ネットワークの関係は、より厳密な調査をするに価する。これまでのところ科学的証拠は非常に限られたものしかない。証拠がない中で議論は2極化してきた。1つの見解は、ネットワークは代表民主主義と政党政治の束縛と制約を克服して、公共政策の形成を市民と利害共有者に結びつける新たな方法を提供すると見る。この見解に関する文献は、ア

クターたちが政策の開発とその実施を導く水平的相互依存を構成するものとしての多元主義的ネットワーク観念を強調する。こうしたネットワークは柔軟で可変的で審議の実際に関連した利益代表の新しいかたちに順応するために採用することができるものと理解される (Hajer and Wagenaar 2003)。これと対象的な見解は、ネットワークは公共政策の形成ないし決定作成の過程において特定の私的利益に構造的優位を与える権力と恩典のセンターであるという (Lowndes 2001)。多元主義の立場に対するこの批判はガバナンスのネットワークの強力な管理主義的性格、戦略的に強力なアクターたちの合同、それらの公式のルールや憲法的位置の不明確さを強調する (MacKinnon 2000; Davis 2002)。

ガバナンス・ネットワークの民主主義的局面のより体系的な調査を設計する研究、そして多くの人が公式の表現をそこに見るパートナーシップ委員会 partnership boards が成長してきた。代表民主主義とガバナンス・ネットワークの関係に関するものではないが、サービス提供に関するアメリカの文献の多くに強力な道具主義的見解を見ることもできる。ここでは、ネットワークは公的主人 public principals による契約を通してよいサービスを得るための道具である。ここではガバナンス・ネットワークと代表民主主義との関係は全く問題とされていないといえよう。

本稿の焦点

ガバナンス・ネットワークの民主的局面に関する調査研究のこれまでの展開動向は、ガバナンス・ネットワークと代表民主主義の理論的繋がり範囲を追うことに失敗している。上に確認した二重性—ネットワークは民主主義をサポートするのか制約するのか—は、潜在的因果関係のカルテット (4つ組) の2つに過ぎない。他の2つの仮説は、ガバナンス・ネットワークは民主的公共政策形成過程における移行段階かそれとも強力な力による支配の道具を示すのかのどちらかであることを示唆する。われわれは、ヨーロッパの国々の政府が鼓舞しているガバナンス・ネットワークが代表民主主義の過程に結びつくのかどうか、またどのようにしてかを問う。その目的は、民主主義とガバナンス・ネットワークに関する調査研究努力によって強力な理論的および分析的基礎を提供し、今後数年の間に問われることになるとと思われる中心的問題を示すことである。われわれは行政の理論と実際に関する分析の含意のいくつかを引き出すことによって、本稿を結ぶ。

民主主義とネットワークに関する4つの仮説

分析枠組

ガバナンス・ネットワークと代表民主主義との関係が「仮説」‘conjectures’ として提示される。それらの仮説は問題に対する暫定的解決を提供する。それらはガバナンス・ネットワークと代表民主主義との関係に関する討論を体系化するための発見的道具である。すなわち、それらはこのトピックに関する文献を組織化し、また、理論あるいは実際に影響を与える特定のテーマ (課題) あるいは緊張を目立たせるためにも使える。本稿では第1に仮説を設定し、既存の文献に結びつけ、次いで、その後の議論の課題を確定する。

仮説とは、1 非両立、2 補完、3 移行、4 道具の4仮説である。1と2は異なる理論的伝統に根ざす対極にある。3と4はそれぞれガバナンス・システムが変わるときに必要な適応と、権威主義的アクターたちによる新しいシステムの利用に関係する。

仮説が発見的道具であるとすれば、それらの全体としての論理と内的諸要素の間の比較が重要になる。われわれは比較に必要な中核的情報と考える4つの特質、すなわち、(1)民主主義に対する考え方(2)公選政治家の役割(3)意思決定に対する考え方(4)説明責任に対する考え方、の観点から各仮説を記述する。われわれはガバナンス・ネットワークと代表民主主義との関係を究明しようとしているのであるから、民主主義と公選政治家の役割についての考え方は明らかである。しかし意思決定の見方は、4つの仮説がどのように公共政策の形成と公選政治家の位置を見るのかということについてなにかを語っていることから重要なのである。説明責任に対する見方を含めるのは、ガバナンス・ネットワークの説明責任関係がどのように構成されているかについての重要な今日の問題への道を提供するからである。(表1参照)。

この全体的枠組みは何がこれらの仮説を繋ぎ、分けるかを確定するのに役立つ。4つの見方の間の違いは、主として経験的現象とそれについての判断をする際に用いられる、規範的基準の理論化と解釈の問題である。違いは、公共政策形成過程の特質、この過程での公選の職にある者の中心的あるいは周辺的位置、ならびに経験的現象の規範的判断と意思決定過程の改善に対する解決提案に関する理論的視座にある。特に、政治優越の原則 principle of the primacy of politics に関して違いがある。この原則は民主主義のシステムの中での公選政治家に対する究極の意思決定権限と一致する。それは明らかに非両立仮説の、またある程度道具アプローチの基礎である。けれどもそれは移行仮説によって挑戦され、補完仮説によって「やわらげられて」いる。

仮説1：非両立仮説

非両立のテーゼは、代表民主主義とガバナンス・ネットワークとはそれぞれ異なった制度的ルールに基礎を置いているために対立すると論じる。この線の立論は鉄の三角形とサブシステムに関する文献にまでさかのぼる。Freeman and Parrish-Stevens (1987) は、政治の優越と一般的利益のイメージは公共政策の内容と実施をめぐる複雑で部分的には水平的な相互作用(対話)を作り出すアクターたちのネットワークの参加によって脅かされると説く初期の文献の鉄の三角形についての強力な否定的判断を跡づけている。この挑戦はアクターたちのネットワークの閉鎖性の程度に沿って増大する。

非両立のテーゼは代表民主主義に関するルールとガバナンス・ネットワークの経験的慣行と暗黙のルールとの間の固有の緊張に焦点を当てる。Sørensen (2002) は潜在的な非両立の要因として、①ガバナンス・ネットワークは国・国の下位・国の上位の諸制度の間に一定の主権の分有がある多次元のシステムへと導くこと、そしてそれは国家の主導権、延いては自律的主権者としての「人民」の構築に挑戦すること ②ガバナンス・ネットワークの出現は政治的代表的観念を再構成させ、多数のアクター間の活動分野の競合・争いをもたらすこと ③行政職員がガバナンス・ネットワークの促進・調整役割を演じるために政策過程でよりアクティブになること ④ガバナンス・ネットワークは代表民主主義の伝統的諸理論が政治システムと社会とは分離していることに挑戦し、国家・市場・市民社会の間の境界線を横断する多数のアクターたちを結びつける潜在力の上に構築されることが、これである。

この視座の中で、意思決定の閉鎖性とセクターの性質が注目され、閉鎖性と別々の政策セクターにおける意思決定の区画化 compartmentalization が非専門的・非組織的圧力集団のアクセ

表1 ガバナンス・ネットワークと代表民主主義との関係に関する4つの仮説

仮説の特質	1. 非両立	2. 補完	3. 移行	4. 道具
ガバナンス・ネットワークと代表民主主義との関係	ガバナンス・ネットワークは代表民主主義の制度に挑戦する	ガバナンス・ネットワークは社会とのリンクを付加することによって民主的制度を提供する	ガバナンス・ネットワークは代表民主主義の制度よりも大きな柔軟さと効率性を提供し、代表民主主義制度の犠牲において社会的意思決定の第一次的方式として増大するであろう	ガバナンス・ネットワークは代表民主主義の制度に対して社会の複雑さにもかかわらず、それらの権威を増大させる道具を提供する
民主主義の見方	代表民主主義は社会の意思決定の第一次的手段でなければならない	代表民主主義は基礎的価値に影響を与え、決定にとって第一でなければならないが、他のタイプの決定にとってはガバナンス・ネットワークを通して導入される審議と参加の民主主義と共存できる	代表民主主義は多様な世界における多元的な価値評価を反映した社会の意思決定の他の諸方式に取って代わられつつある	代表民主主義は公的監視と説明責任に服することの少ない手続きを通して働くことにより、また、決定過程へのインプットよりはアウトプットに対する合意を強調することによって、それ自体を再主張している
公選政治家の役割	政治家はきわめて重大な時点で決定的であり、かれらの公選の権威は代替的民主的方式の導入によって侵害されてはならない	政治家は政策の形成に参加を増やすためにネットワークを利用し、インプットの正統性を強化することによって複雑さに対応しようとするが、同時にかれらの公選の権威は、目標設定の過程と手段において競合する見方との間の最終的仲裁者という特別の役割をかれらに与える	政治家は代表民主主義のシステム内では現代社会の複雑さに適応することはできない。かれらはメタ-ガバナー(仲裁者かつ審判者)として行動しなければならない	政治家はアクターを制御し政策を実現する手段としてガバナンス・ネットワークを使い、アウトプットの正統性を強調することによって複雑さに対抗しようとするし、他のアクターたちに対してもっと「断固として」いるべきである
説明責任の見方	第一次の説明責任は公選の政治職員にある(古典的説明責任)	説明責任は政治職にある者とのアクターたちとの間で共有され、多様な形の説明責任が古典的政治的説明責任に加えらる(業績指標、委員会等)(説明責任の共有)	説明責任は第一義的に意思決定過程における抑制均衡により、意思決定の公開性の確保と多様な形の説明責任による意思決定の透明性の強化によって、達成される(説明責任の構造化)	説明責任は公選政治家の支配的役割によって確保される。他のかたちの説明責任(業績指標のような)は公選の政治職員が他のアクターたちを、そして全体としての意思決定過程を制御するために用いられる(道具的説明責任)
意思決定の見方	意思決定は代表民主主義制度による十分な舵取りあるいはその制度に対する十分な説明責任を欠いた、閉ざされたネットワークの中で行なわれている	意思決定の複雑さの増大は関係のアクターたちを過程に乗せるためにガバナンス・ネットワークを必要とする。政治家たちは主たる決定に焦点を合わせ、下位レベルの決定はガバナンス・ネットワークに分権すべきである	現代社会は本質的にネットワークと複雑な相互依存の意思決定によって特徴づけられる。情報革命と地球化が新たな社会的複雑さを生み出している。民主主義の時代につくられた諸制度はもはや十分ではない	意思決定は複雑であるが、「階統制の影」の元で行なわれる

スを制約していることが強調された。また準政府機関に任命された専門家 technical actors and specialists の参加の増大が政治家の参加の減少をもたらしたこと（例：欧州政策、運輸、国防、保健などの領域）が指摘され、ガバナンス・ネットワークと政治優越の原則、大臣その他の公選職の執政担当者との接合方法の問題に焦点が当てられた。この仮説は、政治職の説明責任がガバナンス・ネットワークによって脅かされているとの批判的スタンスを取る傾向がある。

非両立テーゼの限界 (Papadopoulos 2003)：①代表民主主義の理念的・古典的見解をベースにしていること（例：選挙や政策形成の過程は現実にはこの理論より複雑）。②現今の自由民主主義における説明責任の複雑さについての議論が殆ど考慮されていないこと。これに、われわれは、ガバナンス・ネットワークは十分な審議に基づく政策決定・実施の過程により多くのアクターを引き入れる可能性をもつため、説明責任を高めるという観察を加える。

仮説 2：補完仮説

この視座からは、ガバナンス・ネットワークは政策過程におけるより広汎なアクターを新しい方法で結びつけ、複雑な環境の中で苦闘している代表民主主義の「車輪に油を差す」(Rhodes 1988; Pierre and Peters 2000)。この仮説の出発点は、先進自由民主主義国における今日のガバナンスの複雑さがより単純な活動環境をベースに設計された代表民主主義の制度に対して大きな問題を提起しているとの認識にある。この複雑さは2つの方法で現れる。第1は、政府の直面する選択の性質に由来する (Koppenjan and Klijin 2004)。例えば環境破壊やテロリズム解決のための地球規模の行動、バイオテクノロジーの進歩に伴う人権の諸問題、近隣住区の反社会的行動を減らすことに伴う個人の自由と団体責任 collective responsibility といった課題である。これらの新たな領域に公共政策を引き込むことによって、政府が広げられることになる。第2は先進自由主義国家が設計した憲法制度を取り巻く社会の初期的な亀裂にこうした新たな議題が重ねられることによって複雑さが現出した。宗教、人種、文化、性等々をめぐる新たな社会の亀裂が古い憲法制度に基づく代表民主主義の制度に対する挑戦を提起している。

憲法は進化してきてはいるが、代表民主主義の作動する条件が、今日の公共政策の複雑さ、市民が参加できるかたち、情報科学によって試されている。政府に対する市民の態度にとってのこの緊張の含意は明確ではないが、それは選挙過程その他憲法で規定された選択と正当化の手段にかかわることへの幻滅と関与の低下傾向の1つとして理解されている。

実践的視座からは、ガバナンス・ネットワークは代表民主主義と市民その他の団体との関係の仲介をし、上記の諸問題を解決する、制度設計の柔軟な手段を提供する。それは市民社会とビジネスのアクターが公務員と交流し、公共政策過程で彼らとより十分に関わることのできる準政府制度 quasi-governmental institutions の創出を通して実現する。その適合する領域は特定機能の領域（単一の政策問題ないし目標、例えば近隣住区の再生、ゴミのリサイクル）である。

規範的視座では、ガバナンス・ネットワークは民主主義の拠り所・正統性に貢献する (Papadopoulos 2000; Fung and Wright 2001)。第1に、新たな制度の創出によって政策過程への参加機会が拡大する。すなわち、市民を民主主義の実践に再度結び付けるとともに、市民のニーズや選好について政府が使える情報の質を高める。第2に、ガバナンス・ネットワークは部分的選好を越えて民主主義のエートスと合意による意思決定の成果との両方を生み出し、それらを融合させる民主的エートスと合意による決定の成果 decision outcomes を生み出す。第3に、ガ

バランス・ネットワーク制度の構造化された性質は政策過程の多様な局面（課題設定・評価・実施）を横断する参加を可能にする。このことは政策意図の実現に関わる連携を築き、すぐれた実施（供給）successful deliveryの可能性を高める。第4に、準公式的semi-formal（殆ど憲法上の規定を持たない）・準公的semi-public（通常の市民の見解を超えて出会う）場での相互作用と討議のプロセスが、市民を政府との信頼関係へと統合する一定のソーシャル・キャピタルを作り出す（McLaverty 2002）。補完仮説は、このように、ガバナンス・ネットワークを伝統的なかたちの意思決定や説明責任への付加とみる。

ガバナンス・ネットワークが代表的民主主義制度にとって補完的であるという見解は直感レベルでは魅力的である。それは圧力の下にあるとはいえなおもインプットとアウトプットの両方の正統性を持って諸価値に決着をつける最も有効な方法を提供する核の制度を維持するように見える。しかし同時に、社会の変化した性質とそれの直面する複雑な政策問題に配慮することができる代表システムの周辺に場をつくり出す。ガバナンス・ネットワークは代表民主主義にとって有力な補助役、いな、それ以上のものである。というのは、それらの憲法的地位と外的規制はだまかにしか規定されていないからである。こうした柔軟性あるいはあいまいさが、この準政府的形態quasi-governmental formを国家の公式性と市民社会の非公式性との間の境界をより容易に橋渡しすることを可能にしている。公選の立法部あるいは政治的執行部によって設立されたガバナンス・ネットワークの諸制度の管轄範囲には制約があるであろうこと、そして、基本的な価値選択の決定に対する権限を留保するであろうことが予想される。この意味では、ガバナンス・ネットワークは高い政治high politicsよりはむしろ低い政治low politicsに関わると理解してよいであろう。政策階統制policy hierarchyをいくらか下っている、そしておそらく政治よりもむしろ管理の領域にさえ下りているということは、上述の「非両立」視座によって提起された民主主義の不足という問題が的外れであると見られることを意味する。ガバナンス・ネットワークの制度は、本質的に管理の問題を扱っており、実際、影響を受ける市民およびその他のアクターとのより広い相互作用（対話）に公務員を開くことによって、管理主義の諸問題のいくつかを克服している。従って、公選政治家はガバナンス・ネットワークの監督・監視を行うが、行われる決定が低レベルのものであることから、しばしば欠席する。

仮説 3：移行仮説

第3の仮説はガバナンス・ネットワークと代表民主主義の関係を国家中心の政府から権限の分散・分権的結節点で構成されるネットワーク形態への移行過程の一部であるとみる。伝統的な意味での政治システムはグローバリゼーション、情報テクノロジー、社会的つながりの減少によって、統治システムとしての重要性を失いつつある。そのことはまた、全ての西欧諸国における政党員の急激な減少にも反映されている（Social Cultureel Planbureau 2002）。その結果、移行仮説は代表民主主義とガバナンス・ネットワークの関係にまったく異なった光を注ぐ。この視座は2つの形態の間の緊張を社会に到来しつつある大きな永続的変化の徴であり、そこでは代表民主主義はもはやガバナンスの顕著な様式pre-eminent modeではないと解釈する。

調査研究は、新しいかたちの市民参加の重要な拡大と実験が起こってきたことを示している（Klijin and Koppenjan 2000; Lowndes et al. 2001）。ある著者たちはそれをガバナンスの支配的様式の大きなシフトを記すものと理解している（例えば、参照：Fung and Wright 2001）。観

察研究 empirical studies は利害共有者の審議参加を代表民主主義のアクターやメカニズムと合同させることは困難であることを示している (Klijin and Koppenjan 2000; Eledenbos 2000; Edelenbos and Monninkhof 2001; McLaverty 2002)。政策開発への市民の関与は、しばしば、過程の最後で国会や自治体議会のような公選の機関との対立に市民を遭遇させる。上記の諸研究は政治家たちが対話的 interactive 意思決定を始めたこと、しかし、プロセスをサポートしあるいは自らの意思決定においてアウトプットを活用することは嫌ったことを見出している。Klijin and Koppenjan (2000) はこれを対話的意思決定が彼らの意思決定者としての優越性 (非両立仮説のテーゼ) を脅かすという政治家の恐れに関係づけて説明している。しかし、また、あるガバナンス・システム (説明責任と権力の縦の流れを伴った代表民主主義) から他のシステム (より水平的な説明責任と権力の形態を伴ったガバナンス・ネットワーク) への移行に含まれる不可避の軋轢であるとも理解できる。このように、市民や利害共有者の関与の諸形態は、対話的ガバナンスの新しい様式の指標でありえたとともに、政治家や行政者が支持を獲得し、新しい解決策を生み出し、彼らの決定の正統性を強化することが必要なことのシンボルでありえた (Klijin and Koppenjan 2000; McLaverty 2002; Papadopoulos 2003)。こうして、政治家たちが一方において新しい形の参加を始め、他方において自らの権力の制約の結果を受け入れることを嫌うというパラドックスは、移行仮説によって非常によく説明されるであろう。すなわち、それは、政治家と彼らの置かれている制度が、あるものから他へ移行する過程において、代表民主主義とガバナンス・ネットワークの二重性の間の矛盾を解決する戦いなのである。

移行仮説では、ガバナンス・ネットワークと代表民主主義の問題は社会の変化と意思決定の性質に密接に関係している。移行過程の特徴の中心は意思決定の形態である。その理由は、ネットワーク社会が個別化 individualization と価値の多元化、資源と知識の分離、権力と権威の水平化によって特徴づけられることによる。意思決定は多くのアクターを含むこと、問題がアクターやネットワークの伝統的境界線をしばしば超えるという事実、そして、しばしば込み入った価値対立が含まれるという事実によって、一層複雑になってきた。その結果、移行仮説は、意思決定をしばしば代表民主主義の形態における価値に関する複雑な交渉と見る (参照: Forrester 1989; Fisher and Forrester 1993; Hajer and Wagenaar 2003)。そこでは、過程は民主的意思決定に関するより古典的な視座のうちにあるから、それを成果から切り離すことはできない。意思決定過程の間に判断と一般的利益が構成されなければならないのは、事前に問題の解決法を知ることができない—非常に多くの価値がかかっていて調整されなければならない—からである (Hajer and Wagenaar 2003; Koppenjan and Klijin 2004)。

もし過程自体が価値が形成され判断が構成される媒体であるとするならば、この過程の条件が決定的になる。このことはこの過程における公選政治家の媒介者あるいは促進者としての異なった役割を示している。公選政治家は最終的に価値の評価を行い、一般的利益に賛成する中央の行政官ではまずありえない。一般的利益は移行仮説とは矛盾する概念である。というのも、それは多様なアクターが異なる利益を持っていること、それらは相互作用 (対話) の中で調整されるべきものであることを強調するからである。代わって、政治家は、媒介的役割において、この過程へのオープンなアクセスを保障し、解決に向けての最初の条件を整え、それらの価値に基づいて成果をチェックすることができる。彼らはまた、この過程の重要性を高めるために彼らの正統性を用い、あるいは解決志向過程を指導することによって、この過程をより積極的に促進すること

ができる (Klijin and Koppenjan 2000 ; Sørensen 2002)。けれどもこの最後の役割は、非常に積極的な過程管理の役割を必要とする。それは最も伝統的な意思決定過程に共通のより消極的な役割とその後の判断とはまったく異なるものである。

移行の視座からは、民主主義は代表モデルよりも社会モデルとなる。民主主義はオープンな性格を強めるために注意深く組織され指導されるべき審議の過程となる。加えて、それは、政治の優越による政治的説明責任によってではなく、多元的な説明責任形態によって支援されるべきモデルとなる。移行仮説では民主主義はガバナンス・ネットワークの生きた実践において実施されるべき企画の任務である。それは高い理想であると共に非常にプラグマティックな管理的任務でもある。

仮説 4 : 道具仮説

道具仮説は、強力な政府 (統治) アクターはネットワークを道具として利用することを通して複雑な世界における公共政策を形成し実施する能力を高めるという見方に依拠する。ネットワークは支配的課題との調整が増大するように政策過程へのインプットとそれからのアウトカムを組み立てる道具を提供する。この視座はガバナンス・ネットワークと代表民主主義との関係に対して上に見た諸アプローチに見られる以上に批判的な解釈をする。理論的には、道具アプローチは地方のエリート戦略 local elite strategies の観念にも、あるいはより広い新自由主義の文脈における社会的規制の変わりつつある形態についての議論にも位置づけられうる。いずれのケースでも、道具アプローチは、政府アクターの利益は相対的に不変で利害共有者のより広い関与よりも前に存在するという前提から出発する。ガバナンス・ネットワークはインプット構造を通してこれらの支配的利益を強化し、アウトプット構造を通してそれらを実現する手段を提供する。これと対照的に、補完アプローチと移行アプローチは共に利益は過渡的で、一方における公選政治家と彼らの職員と、他方における多様な公衆との間の対話と審議を通して洗練され再規定されると仮定する。

フランスとイングランドにおける観察研究がこの視座を考察している。フランスのケースでは、Le Galès (2001) が Rennes におけるガバナンス・ネットワークの発展を分析している。彼は市議会の権力が集団的政治的目標を実現するために地方の政策ネットワークを形成することを可能にしていることを示す。文化の場合には、市議会は、この分野での市のプロフィール (イメージ) を上げるとともに支出とそれに関連したリスクを制御するために、慎重に政策ネットワークを創出しはじめる。これには、特に市の文化イメージを促進すると思われるプロジェクトの堅実な管理を強調する方法で、文化基金の受取人、市議会、トップ職員並びにパリの文化省の官僚間の関係を再規定することが含まれた。この中核のネットワークを越えたところに、市議会との資源交換がより限定された比較的小さな組織の広大な周縁がある。Le Galès は市議会がそれ自体の優先順位に支持を得るためにこの政策コミュニティにとときどき影響を与え、これを組織することを観察している。市議会とその中心的下位機関 (この政策領域に責任を負う副市長) によって与えられた政治的正統性は、他の重要な政治的アクター (国の省庁や文化団体) との交換とともに、ガバナンス・ネットワークに向けて道具的戦略を用いることを可能にする。市議会がネットワークを構築する権限は、その政策課題を新しい領域に拡大し再生するための、そして地方にとってのより広い集団的プロジェクトを実現する可能性を高めるための強力な手段を市議会に提

供する。偶然同じ時に、Wälti and Kübler (2003) は、多元的ネットワークが強力な国家アクターに「植民地化」される危険を指摘している。かれらによれば、それは、参加者たちは問題と解決策についての「役人の」見解に従いあるいは資源とそれへのアクセスを提供するネットワークから排除される危険を冒すからであるという。

イングランドにおける研究は、「政府のない統治」‘governing without government’ という観察に基礎づけられた論評から生まれている (Bache 2000; Davies 2002; Skelcher et al. 2005)。これらの研究は「政府のない統治」テーゼという新多元主義の2つの柱に挑戦している。ネットワークは自己組織化するものであるということと、政府は資源の交換ゲームにおける多くのプレーヤの中の1つであるということが、これである。加えて、彼らは、この研究分野における北ヨーロッパの文献の多くに通例の、水平性の仮定を疑問視する。イングランドにおける諸研究の文献は、国の政府の役割はRhodesのアプローチにおいて提示されているものとはいささか異なることを論じるために、広域及び地方レベルのガバナンス・ネットワークの事例分析を引いている。彼らは国の政府はそのプロジェクトを実現するためにネットワークをつくり操作する方策を導入する強力なアクターであると結論する。たとえばSkelcher et al. (2005) は、国の下位のレベルのガバナンス・ネットワークはクラブclub、組織体polity、機関agencyの3つのカテゴリーに分類することができることを示す。クラブは、調整アプローチにおける広範な利益を持つ一組のアクターを政策セクターあるいは地域に結びつける「政府なしの統治」の枠組みに示された、相互性と自己組織化の観念に最も近い。組織体ネットワークは、たとえば、住民を再生会社の取締役会に選出することを通して新たな政治コミュニティを創出することを含む。けれども、いずれのケースでも、こうした形態が、直接的に国の政府の政策の結果として、主に補足的資金を獲得するのに必要なネットワークの創出策に従って生じるという証拠がある。ネットワーク形態の第3のタイプは機関である。これは特別に国の政府の要求に応じてつくられたネットワークであり、連合組織である。その役割は地方レベルでの組織間協働を要請する国の政策イニシアティブのための発出手段である。調査チームによる地方のクラブ、組織体、機関ネットワークにかたちを与えた26の「パートナーシップ」の分析は、15が国の政府による規制に結びつける縦の業績管理システムに統合されていた。この縦の統合の証拠は、ガバナンス・ネットワークと代表民主主義との関係についての道具仮説に一層の重みを加える。

従って、どの事例でも、ガバナンス・ネットワークは政治的プロジェクトの前よりもむしろ後に来るのであり、強力で正当な政治アクターが事前に創出あるいは再編したネットワークに関係する。これらのネットワークに道具的機能を与えるのはこうした特徴である。この仮説では、説明責任は責任のある政治職にある人々を強力に巻き込むことによって確保される。他の説明責任方策（業績指標あるいは組織編成といった）は「中央の政治的利害共有者」の説明責任をサポートするように設計されている。その意味で、この仮説は第1の仮説に最も近い。けれどもこの視座の一般的適用可能性は、観察研究が行なわれた国の文脈によって制約されている。フランスもイングランドも地域に深く食い込んだ、強力な国の政治と政府の制度を持っている。この点で、これらのアクターがそれらのプロジェクトを実現するためにガバナンス・ネットワークの提供する機会を用いることを予想できよう。

ガバナンス・ネットワークが代表民主主義の制度に使えるという観念は、この領域の基底にある意味であった。主流の視座は相互関係のネットワークの中での資源の交換の前提を反映してい

る。道具仮説は目的と権力の問題をしっかりと課題にすえており、ガバナンス・ネットワークをより大きな政治的文脈における道具と見ている。そこでは代表政府の機関がそれらの目的を推進するためにネットワークを形成する正統性と権限を持っている。

仮説の適用：3つの古典的テーマ

上に概観した4つの仮説は代表民主主義とガバナンス・ネットワークとの関係について異なる説明を提供している。それらは2つの方法で利用できる。①調査活動・理論的関心・観察的証拠のパターンを明確にするためにこの分野の既存の文献の地図を作るための枠組として。これは既存の知識のレベルと見落とされてきた諸問題を確認するベースを提供する。②この分野の一層の厳密な調査を提供するために、より詳細な調査研究の問題と焦点を絞った調査の設計を確定するための評価基準を提供するものとして。これまでの論議の規範的な選好としっかり設計された専門的な調査が不足していることを所与とすれば、これこそが中心的任務である。以下ではその含意を考える。

権力はどこにあるのか

代表民主主義のシステムにおける権力のかたちと所在に関する問題は、行政学・政治学の歴史を遡って研究者たちの心を奪ってきたが、ガバナンス・ネットワークの最前線では権力の分析はほとんどされていない。その理由はネットワークにおけるアクター間の協働、相互性、合意が強力な前提としてあるからである。

非両立仮説及び道具仮説の場合は答えは明白である。権力は公選職政治家が戦略的決定をする権威、すなわち、ネットワークの他の行為者のためにそれに続く一連のより低い次元の決定を生み出す行為と関係づけられる。非両立仮説は、政治的意思決定者は異なる価値の間の計画化と調停にあたるという、自由主義社会のなかでの代表民主主義という古典的見解に依拠する。そのベースには選挙・圧力団体政治・メディア投票者仮説の諸理論があり、支配政党の議題のイデオロギー的要素は何らかの一般化された公共善の利益に和らげられると予測する。ところが道具仮説では、政治家の権力は信頼できる関与 credible commitment の理論、特に意図の信用性と活動の持続可能性の視角から見られる。ガバナンス・ネットワークは準政府機関の手を伸ばせば届くところという性格を共有しており、たとえば、特定の資金獲得制度の活用、結节点的組織（「パートナーシップ」）の創出あるいはクラブないし組織体的グループ形成を生み出すことを通して、一定レベルの意識的な設計のもとに置く（Skelcher 2005）。道具仮説では、政治家の権力は信頼できる関与の条件に合わせるためにガバナンス・ネットワークの誘因構造を創出あるいは変更することのできる権威的主人として行動する能力にある。政治的イデオロギーが変わったときには誘因のパターンが、そしてガバナンス・ネットワークの構造と内容が変化するものと予想する。

補完仮説と移行仮説は公選職員の権力について異なった見方をする。すなわち、補完仮説は多元的政治権力理論に依拠し、公選職員が究極の決定権限を持つ一方でガバナンス・ネットワークはそれを社会の多様なグループと共有し、翻ってそれらのグループは公選職政治家に支持、知識、実施能力を提供すると見る。この過程は、理論的には、公共政策における市民の関与を高め、システムの多元性を強める。権力の観念についての最も偏向した見解は伝統的仮説である。この仮

説からは権力の観念はネットワークの中に融解し、おもに、多くの異なるグループが決定に反対するための拒否権に還元される。移行仮説はすべてのアクターは他の多様なアクターやそれらの資源の協働に依存するため、積極的目標を達成するための権力に欠けることを強調する。公選職員を1つのアクターとは見るが、必ずしも最も強力でも唯一の強力なアクターでもないとする。このことは権力の違いがないということの意味するのではなく、それらはアクターたちの資源やネットワークの制度的ルールによって説明される。ほとんどの場合、こうした権力の違いは政策のアウトカムを達成する上では決定的ではない。権力は代表民主主義の政治制度からガバナンス・ネットワーク自体へと再配置される。

一般的利益はどのように理解されるのか

非両立仮説は一般的利益ないし公共の利益を依然として重要な概念とみる。すなわち、一般的利益を選挙において優勢である諸プログラムによって構築され、政府ないし立法部における多数派を形成する政治家たちによって守られるものと見る。

他の3仮説は、公的アクター自身が時々当然の政策案に根本的に同意しない分裂的な世界では、一般的利益そのものが問題的概念と認識する。すなわち、補完仮説は一般的利益は公選政治家、市民社会のアクター、並びにその他のネットワークの中の利害共有者間の審議の過程から生まれてくると見る。審議は価値や行動の共通の理解が多様な出発点の立場から生まれてくるコミュニケーションの合理性のかたち a form of communicative rationality である。この意味で、一般的利益はガバナンス・ネットワークにおける政策過程へのインプットではなくアウトカムである。道具仮説は一般的利益はアウトプットの実績評価規準、説明責任の尺度、あるいは消費者保護の仕組といった具体的なシグナルへと変換され（効果的に代替され）る。これの背後には、ネットワークは政治家たちのイデオロギー的傾向の線に沿って修正された政策を提供するという考え方（信頼しうる関与の理論の結果としての）がある。移行仮説にとっては一般的利益が定義上の過程やそれが含む争いの焦点の変化として規定され得るかどうかは重要ではない。近隣住区、人種、環境等々をベースにした自己中心主義的な政治的グルーピングの現出は、代表民主主義の過程を通して定義された単一の一般的利益の観念に挑戦し、補完仮説において同定されるより複雑な相互作用の諸過程へのドアを開く。

公的管理者の役割は何か

最後の問題は、4つの仮説の文脈における公的管理者の役割に関わる問題である。ウェーバー官僚制における公務員の役割は公選職政治家の政治的プログラムの実現であった。そこには政治の優越の観念があり、公選職政治家は部下である公務員の行動に責任を負うものとされたが、非両立仮説でも公選職の保持者が権威の主たる源である。従って、行政官を市民や利益団体とともに「グレイ・ゾーン」に引き入れるガバナンス・ネットワークの創出は望ましくない。この仮説は政策決定と政策実施の間の理論的そしてある程度経験的境界線に挑戦するのである。

他の3つの仮説はいささか異なる見解を持つ。これらのすべてが、ガバナンス・ネットワークの重要性はかつて公選政治家の領域であるとみなされていた問題に新たな領域を開くことにあり、そしてそれらにとっては政治家たちは少数者であり、管理者たちが政策請負人としてより大きな役割を演じるような領域に再配置されることになることを認識している。これは今までのとこ

る十分には検討されていない正統性の問題へと導く。ただし、これら3つの視座が「政治的」を「管理的」に再配置する見方にはかなりの違いがある。補完仮説はそれを問題とは理解していない。というのも、この仮説は（政治的）価値を認識しウエイトを加える上での管理者の活動のより大きな影響力と公選政治家の究極の権威とは多様な公衆を横断して合意を確保し、政策の設計と実施を強めるために情報を補足するためにかねらが行う貢献のゆえに、共存できると考えるからである。けれども、この条件は、ガバナンス・ネットワークにおける管理者の活動と代表民主主義の制度における公選政治家との間のよい結びつき（連携）を要求する。移行仮説は違った見方をする。それは制度的変化の前提から出発しているように思われる。この中では管理主義はこの変化が生み出される最も有力なテクノロジーである（Clark and Newman 1997）。それは公選の政治機関から手の届くガバナンス・ネットワークの配置によって強められる。この視座からは、政治家の役割はシステムの変化の全体としての方向の舵取りをするメタ・ガバナーで、管理者は細かな設計と実施を引き受けるということである。道具仮説は公的管理者をイデオロギー的に方向づけられた諸プログラムを提供する上での政治家の代理人とみなす。システムが複雑であるため、彼らは高度の裁量権を与えられる。それは、管理者たちは高い裁量権を持った重要なアクターではあるが、それを責任あるものにするためには手続的条件が求められる。彼らの行動がモニターされ誘導される業績管理システムや指標を含む特定のテクノロジーがそれである。

結 論

ガバナンス・ネットワークの研究が多様な形態の民主主義との関係に関する体系的研究に関わりはじめたのはつい最近のことである。これまでは、この分野はマーケット-階統制-ネットワークの3部作に基礎をおく、ガバナンスの様式変化についてのメタ・レベルの議論で占められていた。今日ようやく他の諸問題が検討され厳密な分析が行われるようになってきている。この分野における議論に対する厳しい批判は、また、ガバナンス・ネットワークのいくつかの文献の規範的選好、ことに、ネットワークは水平的関係、自立と多元主義によって支配的に特徴づけられているという理論的前提から出発し、あまりにも安易に民主主義の審議形態との関係を描き過ぎるという文献によって、汚染にされている。

発見の装置としての諸仮説の価値は、ガバナンス・ネットワークと民主主義との関係のニュアンスと複雑さに対してより敏感にできることにある。4つの仮説はわれわれがこの研究で課題を特定し、それらの内的論理を明らかにする上での助けとなる。さらに、多様な課題と緊張の性質と重要性を同定し、それらがどのようにして特定の文脈と関わっているのかを見ることができ

る。この方法で研究を進めれば、この分野における厳しい批判を再発見し、文脈の条件に一層適合した理論の開発への展望が得られる。この分野における研究者たちにとっての挑戦は、研究プログラムのベースを形成することのできる理論的提案を構築するために、ガバナンス・ネットワークの文献のより厳密で体系的な評価を開発することである。4つの仮説は出発点を提供するが、それぞれの内部の詳細な理論的關係を確立するためには、一層注意深い作業が必要である。こうしたことを明らかにすることがガバナンス・ネットワークと民主的基盤と社会の実際との関係に関する新鮮な思考のベースを提供するであろう。

参照文献：

- Bache, I. 2000. 'Government within Governance: Network Steering in Yorkshire and Humber', *Public Administration*, 78, 3, 575-92.
- Davies, J. 2002. 'The Governance of Urban Regeneration: a Critique of the "Governing without Government" thesis', *Public Administration*, 80, 301-22.
- Edelenbos, J. and E. H. Klijn, 2006. 'Managing Stakeholder Involvement in Decision-making: a Comparative Analysis of Six Interactive Processes in The Netherlands', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16, 3, 417-46.
- Edelenbos, J. and R. A. H. Monninkhof(eds). 2001. *Locale Interactive beledsoverning*, Utrecht: Lemma.
- Fischer, F. And J. Forester, 1993. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. London: Duke University Press.
- Forester, J. 1989. *Planning in the Face of Power*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Fung, A. and E. Olin Wright. 2001. 'Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance', *Politics and Society*, 29, 1,5-41.
- Hajer, M. and H. Wagenaar, (eds). 2003. *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press,
- Klijn, E. H. and J.F.M. Koppenjan. 2000. 'Politicians and Interactive Decision-making: Institutional Spoilssports or Playmakers', *Public Administration*, 78, 2, 365-87.
- Koppenjan, J.F.M. and E. H. Klijn. 2004. *Making Uncertainties in Networks: a Network Approach to Problem Solving and Decision-making*. London. Routledge.
- Le Galès, P. 2001. 'Urban Governance and Policy Networks: on the Boundedness of Policy Networks. A French Case', *Public Administration*, 79, 1, 167-84.
- Lowndes, V. 2001. 'Rescuing Aunt Sally: Taking Institutional Theory Seriously in Urban Politics', *Urban Studies*, 38, 11, 1953-71.
- MacKinnon, D. 2000. 'Managerialism, Governmentality and the State: A Neo-Foucauldian Approach to Local Economic Governance', *Political Geography*, 19, 293-314.
- McLaverty, P. (ed.). 2002. *Public Participation and Innovations in Community Governance*. Aldershot: Ashgate.
- Papadopoulos, Y. 2000. 'Governance, Coordination and Legitimacy in Public Policies', *International Journal of Urban and Regional Research*, 24, 1, 210-23.
- Papadopoulos, Y. 2003. 'Cooperative Forms of Governance: Problems in Democratic Accountability in Complex Environments', *European Journal of Political Research*, 42, 473-501.
- Peters, B. Guy. 2000. *The Politics of Bureaucracy*, 5th edn. London: Routledge.
- Pierre, J. and B. Guy Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. Basingstoke: Macmillan.

- Rhodes, R. A. W. 1988. *Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-central Governments of Britain*. London: Unwin Hyman.
- Skelcher, C. 2005. 'Jurisdictional Integrity, Polycentrism and the Design of Democratic Governance', *Governance*, 18, 1, 89-110.
- Skelcher, C., N. Mathur and M. Smith. 2005. 'The Public Governance of Collaborative Spaces: Discourse, Design and Democracy', *Public Administration*, 83, 3, 573-96.
- Sørensen, E. 2002. 'Democratic Theory and Network Governance' *Administrative Theory and Praxis*, 24, 4, 693-720.
- Sørensen, E. and J. Torfing. 'Network Politics, Political Capital and Democracy', *International Journal of Public Administration*, 26, 6, 609-34.
- Sullivan, H. and C. Skelcher. 2002. *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Services*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Wälti, S. and D. Küber. 2003. "'New Governance" and Associative Pluralism: the Case of Drug Policy in Swiss Cities', *The Policy Studies Journal*, 31, 4, 499-525.
- Wälti, S., D. Küber and Y. Papadopoulos. 2004. 'How Democratic is "Governance"? Lessons from Swiss Drug Policy', *Governance*, 17, 1, 83-113.