

都市のガバナンス：領域、人民、権力に関する考察

林 敏彦
放送大学 教授
スタンフォード日本センター 理事長

1. 場所としての都市

1 - 1 領域と場所

ゲオルク・イエリネック(1851 - 1911)の古典的な定義によれば、国家の三要素は「領域」と「人民」と「権力」のことであるという。都市を考える場合にも、領域と人民と権力構造を考えなければならない。しかし、都市のガバナンスが問題となるのは、今「人民」と「権力」の概念に大きな変化が起こっているからであり、都市を都市サービスの提供母体と考えるならば、都市サービスへの需要構造に大きな変化が起こっているからである。これらについては次節以下順次検討することにして、ここではまず、「領域」あるいは物理的な場所の概念について考えておこう。

国家の場合に、領域とは領土、領海、領空などの物理的広がりを指す。都市も物理的、地理的広がりの上に展開される。情報社会の究極として、遠隔教育、遠隔医療、テレワーク、eガバメント、それに全くストレスを感じない双方向コミュニケーション手段の発達により、土地から切り離されたサイバー空間に存在する都市が出現するかもしれない。しかし、人間が外界を接触によって認識し、メタボリズムで生命を維持し、接触によって子孫を残す動物である限り、土地から切り離されたサイバー都市の中だけで完結する生活を送るようになるとは考えられない。

情報社会における情報と認知と思想の関係にも風土が関係する。高度情報社会がイメージする情報とは、デジタル化されたメタフィジカルな電子信号のことである。その情報は、解釈され、理解され、行動の原動力たる思想に変換されなければ意味をもたない。機械と機械の間、センサーとデータベースの間などで情報交換が行われることもコミュニケーションと考える技術者も存在するが、社会科学的な観点から言えば、コミュニケーションの中心は社会生活を営む人間と人間のコミュニケーションである。

そのようなコミュニケーションがデジタル通信技術を介して行われるとき、情報は必ず人間の認識装置あるいは理解装置を経由して人間の中に入り、反芻されて、信念や思想として蓄積されていく。その認識装置は、気候や風土に生まれ、家族の中で育ち、地域や学校や職場での人的交流を通じ、食物を摂取しながら成長する中で形作られていく。すなわち高度情報社会は人間社会の外にあるのであり、情報被曝量が大きくなればなるほど、人間の頭脳の中に組み込まれた認識装置の重要性も大きくなる。ここにおいて、物理的な場所は、この認識装置を育てる自然環境としての役割を担うことが明らかとなる。

1 - 2 ハビタートとしての都市

企業が密集して筈立する条件を求める研究では、ハーバードの経営学者マイケル・ポーターが提唱したクラスターという概念が注目されている。クラスターとは密集地のことであるが、米国のシリコンバレーをはじめとして、ベンチャー企業を輩出する地域には、企業集積が起こる何らかの条件が備わっているとして、それを明らかにしようとする研究が展開されている。多くの研究は、地域クラスターの要件として、地域市場の存在、ビジネス連鎖の可能性、適切な人材や資金の供給などを指摘し、古典的な産業立地論とは異なる産業集積過程のダイナミズムに注目する。

同じ問題意識から出て、産業集積あるいはベンチャーの起業集積を可能にする地理的な場所の重要性に着目する研究は、「ハビタート」という概念を重視している。たとえば、2003年6月にスタンフォード日本センターで開かれたSPRIE（地域的技術革新と起業家精神に関するスタンフォード研究プロジェクト）の研究会では、日本の産業クラスターについていくつかの研究報告が行われたが、スタンフォード大学のヘンリー・ローウェン教授から、シリコンバレーを1つのモデルとして、特定の産業分野ではなく、新たな産業を次々に生み出していくハビタートとしての地域クラスターの重要性が指摘された¹。

ハビタートはもともと生態学の用語で、生息地という意味である。モリアオガエルの生息地、トンボの生息地など、生息地は生き物が成長し、繁殖し、何世代も生き続けるための条件を備えている。その条件とは、気候、地形などの自然条件から、食物連鎖、外敵の

¹ スタンフォード日本センター『SPRIE報告書』2003年

不在などの、生物にとってのいわば社会的条件、観察者には未知の条件などから成っているであろう。人間の起業活動についても、野心的で冒険的な起業家を生み出す知的、社会的、文化的環境のことはハビタートと呼ぶにふさわしい。

同じ視点は、人工知能の世界的権威でもあるエドワード・ファイゲンバウムが産業特区について語るときの視点でもある²。ファイゲンバウムは、ハビタートを自然発生的に出現する場所ではなく、ある種の意図的な働きかけによって形成可能な概念と考えている。

1 - 3 物理学の場

こうしたハビタートは「場」あるいは「場所」と密接につながっている。人間にとって「場」とは何だろうか。人間について考える前に、竹内靖による物理学の「場の理論」について見てみよう³。この物理学者にして小説家でもある著者の文章力をもってしても、量子力学やファインマン図の解説は難解である。専門家としては、「なにもないところに波が伝わる不思議」を説明するために、現代物理学が考え出した電磁場、重力場、電子場などの理論をこれ以上できないほどやさしく解説してくれているのだろうが、それでも社会科学者には難しい。

ただ、おぼろげながら分かってきたことは、現代物理学は物質世界を、原子や電子といった個別の粒子ではなく、それらの間に成立している力や関係性を本源的実体として認識することによって理解しようとしているらしい。「場」とは粒子の集まりではなく、粒子を位置づける関係性が埋め込まれた空間とでも言えればいいのだろうか。

もしそうだとすれば、学問進化の方向性には奇妙な一致が見られる。WHO（世界保健機関）が「健康」を、単に病気や障害を持たない状態ではなく、完全に肉体的、精神的および社会的に良い状態と定義しているように、医学の関心は、ヒト（生物的存在）から人（社会的存在）に向かっている。社会科学でも、もともと関係性の学問として発達した社会学はもとより、経済学でも、個別主体の善意の行動の合成が社会的誤謬を生むことに関心を寄せている。エコロジーも、エネルギーも、コミュニケーションもすべて、人間を含

² E. ファイゲンバウム、D. J. ブルナー著 西岡幸一訳 『緊急出版 起業特区で日本経済の復活を』、日本経済新聞社、2002年

³ 竹内薫 『「場」とはなんだろう』、講談社ブルーバックス、2000年

むトータルな関係性こそが問題となっている。

1 - 4 生命現象と場

生命システム科学の専門家清水博は、人間存在の多様性を認め、人間が共に生きる「場」の哲学を構想するという⁴。生命現象は要素還元論的では理解できない。人間の体の個々の細胞は、それぞれ異なる役割を担いながら、全体として生命体に自己組織化されているが、その状況は、細胞が人体全体の「場」を共有して生きる共存在者として理解できる。これを理解するには、近代科学の客体への分析ではなく、自己をその一部として含む場に対する拡張された科学技術的方法が必要とされる、という。どうやら、生命という現象も、個別細胞と全体のコーディネーションの場としてとらえられるということらしい。

1 - 5 場の感覚

2003年12月にハワイ大学東西センターで開かれた日米中3極セミナー「科学、社会およびインターネット」でも「場」に関する議論があった。このセミナーは日本学術振興会と米国科学財団（NSF）とが共同でテーマを変えながら5年に一度開いている日米間の研究対話に、今年初めて中国科学財団（NSFC）が加わって、3極セミナーとなったものである。

自然科学から人文科学までの研究者が参加したこのセミナーでは、科学研究におけるインターネットの可能性や、社会にとってのインターネットの役割などが議論の中心になった。総じて通信工学の専門家は、機械と機械、人と機械、人と人之间に起こる情報交換を等しく通信の概念でとらえようとしているらしい。ところが、社会学者や人文学者にとっては人間同士のコミュニケーションが問題で、それをインターネットがどう変えていくかに関心がある。その意味で興味深かったのは、小浦久子「場の感覚と情報社会」という報告だった。

⁴ 清水博『場の思想』、東京大学出版会、2003年

小浦は都市計画の専門家として、人間にとっての場の重要性を強く意識し、それをどう都市の形に表現するかに腐心している。阪神・淡路大震災後何人かの芦屋市の住人にカメラを渡し、最もお気に入りの場所を撮影して欲しいと頼んだところ、道路、施設らしい建物、マンションなどさまざまな風景の写真が返ってきた。並べてみただけではよく分からなかったが、撮影者に話を聞くと、すべて同じものを撮ろうとしていたことが分かった。それは山だ。すべての写真の遠景に芦屋の北にある六甲山系の一部が映っていた。ここから小浦は、芦屋市の住人にとっての場の感覚は、六甲山系に抱かれた場所だったと結論した。高度情報社会の中で、このような場の感覚はどのような変容を遂げるのだろうか、とも問いかけた。

アメリカ人の研究者が反論した。自分が育ったホームタウンに行ってみると、以前住んでいた家にも、向かいの家にも知らない家族が暮らしている。すっかり住民が入れ替わってしまって、自分にとって故郷は場ではない、むしろインターネットの中に新しいコミュニティの場を発見している、と。ウェブサイトは場だろうか、との質問に、日本人の情報工学の専門家は、いまのウェブサイトはまだ情報量が余りにも少なすぎて、人間の考え方や感性を規定するほどの影響力はない、と答えた。

1 - 6 都市の重層構造

以上の考察から、地理的、文化人類学的視点から見た都市の重層構造の重要性が明らかとなる。図1は都市の環境、人工的構築物および都市サービスの模式的表現である。都市は、その物理的存在の最下層に土地、水、環境、生態系、気候などの条件をもっている。これらが一体となってその場所の風土を形成している。

その上に、道路、橋、上下水道、交通インフラ、ライフライン・インフラ、学校、ビル、住宅、公園、緑地などの人工的環境が作られ、それらが都市の外観を形成する。都市が提供する居住、雇用、ビジネス、教育、福祉、文化などのサービスは、こうした風土と人工的環境の上で展開される。

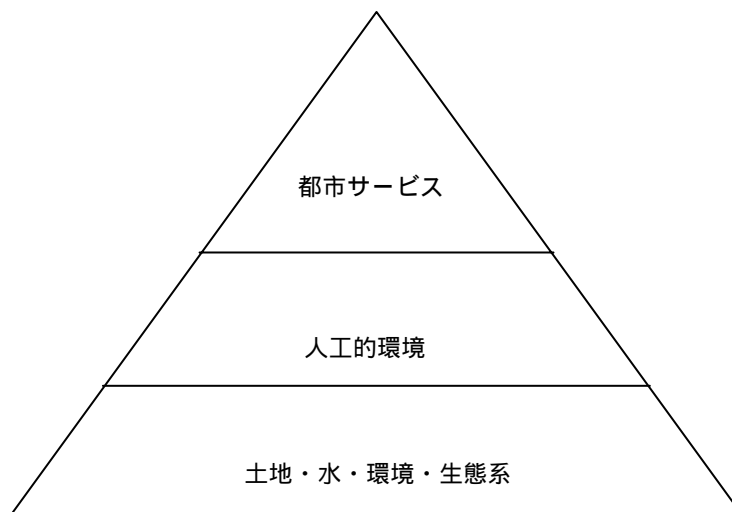


図1 都市の重層構造

2. 多様性をはぐくむ都市

2 - 1 ジェイコブスの都市

ジェーン・ジェイコブスの『アメリカ大都市の生と死』は、都市が内包する多様性の重要性を強調した古典的著作である⁵。近年は経済学者もジェイコブスの観察に注目し、都市が集積を重ねて成長するメカニズムの理論的解明に乗り出している。しかし、ジェイコブスの最大の貢献は、経済階層、職業、産業構造、個人の価値観、年齢層、住民の貢献可能性とニーズなど、あらゆる側面において、都市は多様性を包含し、その多様性こそが都市の生を作り出していることを明らかにした点にある。

⁵ Jane Jacobs, *The Death and Life of Great American Cities*, 1961, Modern Library 1993.

このことは大震災直後の被災地でも実感された。大災害は都市が庇護していた弱者を暴きだし、以後の復興過程はあからさまな格差の拡大を伴っていた。大都市に隠れていた潜

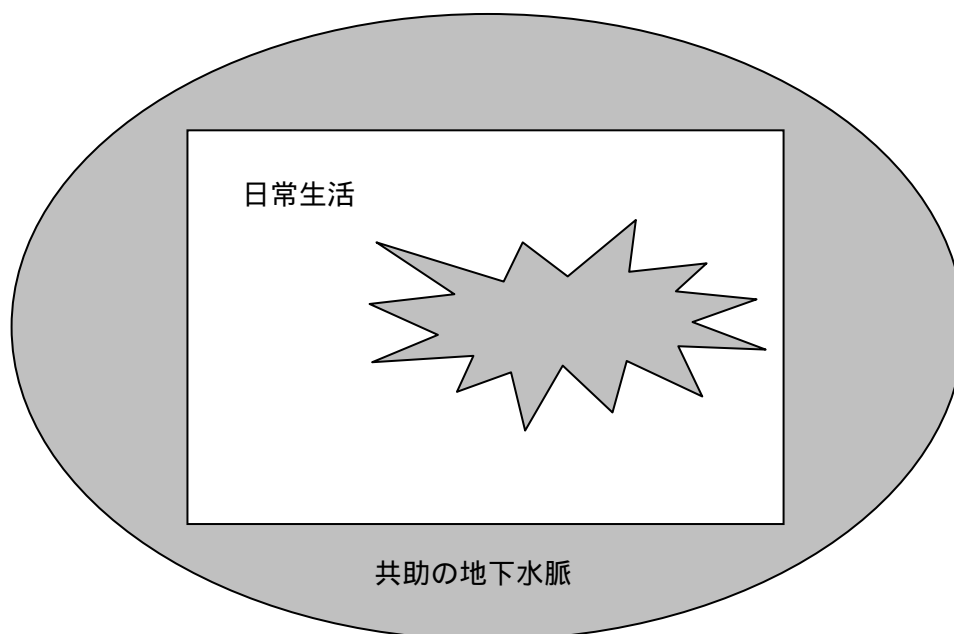


図2 共助の地下水脈

在的な格差が白日のもとにさらされた。必要度に応じて入居を認められた仮設住宅や被災者住宅には、ケアを必要とする人たちばかりが集まり、改めて都市は若年と老年、ケアされる人とケアする人、弱者と強者の相互連関で成り立っていたことを教えられた。

経済学者は都市経済を市場経済ととらえていた。しかし、ライフラインが停止し、交通が途絶し、物流が途絶し、生産設備や商業施設も崩壊して、市場経済が一部その機能を失ったとき、被災者の生活を支えたのは贈与経済だった。全国や外国から寄せられた義援金、物資、ボランティアなど、生活再建へ向けた現地の懸命の努力に加えて、平時の都市経済では見られなかった経済が被災者の生活を支えた。

平時の日常生活の下には、希薄になったと言われるコミュニティの共助精神が地下水脈として流れていた。平時の市場経済がやぶれた穴からは、贈与経済のセーフティネットが透けて見えた。経済学者はうかつにも、都市経済のそのような重層構造に気がついていなかった。気がついていなかったのは経済学者だけではなく、災害に臨んで、都市の脆弱性、人間性の尊さ、無償行為の喜び、生きがいとは何かなど、効率と利便性に囲まれて暮らしていた都市住民は、本当は幸せも豊かさも人生の価値も、何も知らなかったのではないかという思いを抱いた。

2 - 2 ソーシャル・キャピタル

社会学者が提唱するソーシャル・キャピタルという概念に経済学者が注目し始めている。ナン・リンによると、ソーシャル・キャピタルとは、経済的、政治的、労働者として、あるいはコミュニティの「市場」において、それに投資することによって収益が期待される関係性と定義される⁶。

ここで市場の収益と呼んでいるのは、金銭的な収益よりも広い概念で、政治的影響力や当選確率の上昇、労働者としての個人的能力やネットワークや人脈を通じた人的資産価値の向上、コミュニティにおける信頼性、緊急時に援助してもらえる可能性などを含んでいる。伝統的に社会学者が社会関係と呼んできた関係性を、それに投資することによって収益が得られる資産と再定義したところにこのアプローチの特徴がある。

そのようなソーシャル・キャピタル、すなわち社会的ネットワークに体化された資源は、4つのチャンネルを通じて個人の行動の結果を左右する。第1は情報効果である。多くの場合、個人は不確実な情報のもとで意思決定を行い、行動しなければならない。正しい情報が得られれば、それだけ行動の成果は向上するが、社会的ネットワークは情報源としての価値をもっている。

第2は社会的影響力である。たとえば、採用や昇進にあたって、人脈資源は担当者の意思決定に影響を及ぼすかもしれない。第3は社会的信用度の向上である。個人は、所属するグループや社会的関係によってその社会的信用度が判断されることがある。どのような人たちが個人を支援しているかを知ることが、その個人の評価において重要な役割を果たすことがある。そして第4はアイデンティティの強化である。すなわち、個人は利害や価値観を共有する社会的ネットワークに帰属することで自らのアイデンティティを強化し、精神的な安定性を確保する。

⁶ Nan Lin, *Social Capital*, p.19.

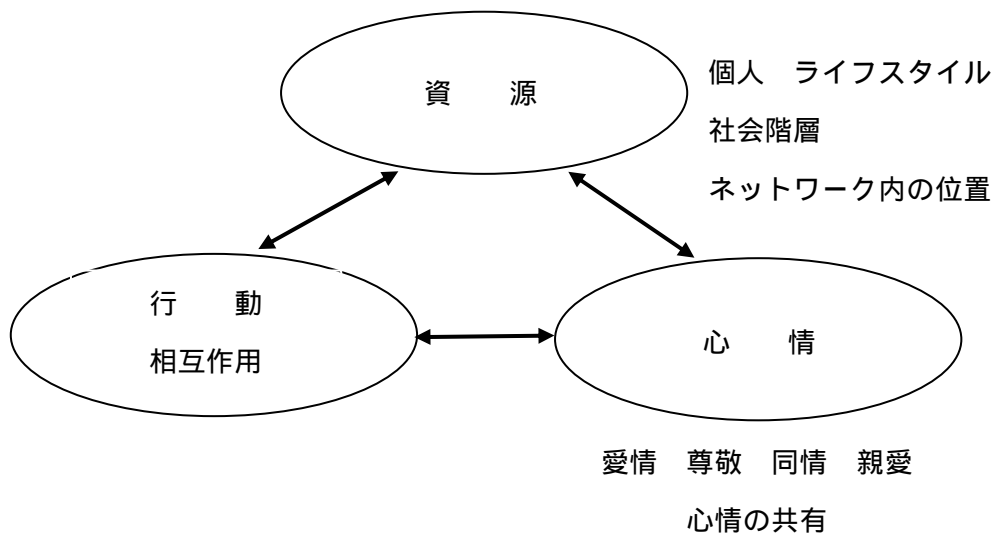


図3 同類項の原理

個人の行動や相互作用と心情の間には双方向作用が認められる。相互に関係が深まることによって、愛情、尊敬、同情、親愛の情などの共有が深まり、そのことがグループに属する個人間の関係性をいっそう深める。大震災に際して突然助け合いのコミュニティが出現したように見えたのは、大災害に際して心情の共有が一瞬にして成立し、それが被災地の個人やボランティアの行動に影響を与えたからであろう。

さらに、この行動と心情の連関には、もう一つ「同類意識」の原則が働く。すなわち、人は歴史的起源、出身地、ライフスタイルなどの社会経済的特性の類似性が強い者同士の交流を深める。ライフスタイルや階層的地位などの社会経済的特性が共通のソーシャル・キャピタルに由来すると考えれば、社会資源と個人行動と心情との関係は、図3のような相互依存関係に立つといえよう⁷。この関係も、震災復興の過程で見られた強者と弱者の2極分解や、生活面および企業活動における復興格差の拡大を説明する原理として有用と思われる。

2 - 3 ソーシャル・キャピタルとしての都市

都市では人々が密集して暮らしているため、こうしたソーシャル・キャピタルが豊かに形

⁷ Nan Lin, p.39.

成されている。前節で見たような風土、景観、生態学的特性、あるいは人脈、気質、地縁、同窓、文化度、商業的ネットワーク、産業連鎖、ビジネス慣行、ライフスタイル、地域的イメージなども都市のソーシャル・キャピタルを構成する。しかも、こうしたソーシャル・キャピタルは次表のような経済学者の財分類によれば、社会的共用財に当たると考えられる。

		排 除 性	
		可 能	不 可 能
競 合 性	有	私 的 財	共 用 財
	無	ク ラ ブ 財	公 共 財

表 1 排除性と競合性に基づく財の分類

ここで、排除性とは財の消費から対価を支払わない者を排除することができるという意味であり、通常の私的財の場合には、当然価格を支払わない者はその財を消費することができないため、排除性の原則が貫徹する。他方、競合性とはその財の消費において一人が消費すれば他人は消費できなくなる性質のことで、私的財の消費においては競合性が成立する。

しかし、サムエルソンは純粹公共財を排除性と競合性のいずれも成立しない財と定義した。すなわち、それは、国防サービスや司法サービスのように、一人の国民がそのサービスを消費したからといって他の国民が同じサービスを消費できなくなるわけではなく（非競合性）また、そのサービスは対価の支払いにかかわらず国民に等しく供給されるサービス（非排除性）である。

このように、排除性と競合性によって財を分類すれば、表のように排除性は成立するが競合性は無いような財が存在する。すなわち、市場原理に基づいて有料で供給されるが、一定の範囲の利用者にとって競合性は成立しない財のことである。例えば、会員制のクラブ組織で消費される財やサービスがこれに当たる。

そして逆に、排除が不可能で競合は起こらない財も存在する。このカテゴリーの財のことを「共用財」と呼ぶことにしよう。伝統的な公共経済学によれば、「準公共財」と呼ばれ

る財のことである。たとえば、公園、公教育、公営会館、公営のスポーツ施設など多くの公共施設は、市民の利用を排除することはできないが、収容能力の限界から、利用者が多数の場合には混雑減少が起こり、結果的にサービスの消費において競合性が発生する。いま問題にしているソーシャル・キャピタルも、市民の乱用によっては品質が低下するなどの混雑効果を発生させる。

		ドメイン	
		公	私
モード	強制	政府	規制
	自発	ガバナンス	市場

表2 都市生活のドメインとモード

また、都市における個人生活や企業活動は「私」と「公」のドメインに分けて考えることも有効であろう。「私」とは当該個人や当該企業のみ契約や行動の効果が限定される活動領域のことであり、個人情報や個人的価値観、営業の自由や企業経営などがそれにあたる。他方「公」とは影響が多く他者に及ぶ活動領域あるいは公共性のことであり、公序良俗、公共の電波、公的存在などで語られる「公」のことである⁸。

そうすると都市生活の領域に公私を区別し、その領域を律するモードを強制と自発に区別するとき、表2のようなマトリクスが完成する。すなわち、私的領域の活動を市民の自発に委ねようとするのが(経済的、政治的、文化的、コミュニティ的)「市場」原理であり、その対極の、公的領域の活動を強制力を伴って実行しようとするのが「政府」原理である。また、私的領域の活動を強制的に制御しようとするのが(公的)「規制」である。

しかし、ここで問題にしたいのは、公的領域の活動を強制力に頼らず自発的に解決しよ

⁸ ここでは影響範囲の広さをもって公共性のメルクマールとしているが、さまざまな公私概念が公共哲学研究会によって展開されている。たとえば、将来世代総合研究所編『科学技術と公共性』将来世代国際財団、2000年12月参照のこと。

うとする「ガバナンス」の重要性である。そのような領域が近年の都市生活において拡大しているとの認識が本稿を支えている。公的問題の解決において権力あるいは強制力を必要としないか、あるいは自発性に委ねたほうがいい領域が拡大している。冒頭で問題にしたイエリネックの国家の3要素に戻れば、権力あるいは強制力の変質が進行しているのである。

ここで再び都市社会におけるソフトの重層構造を確認しておこう。図4は都市の市民

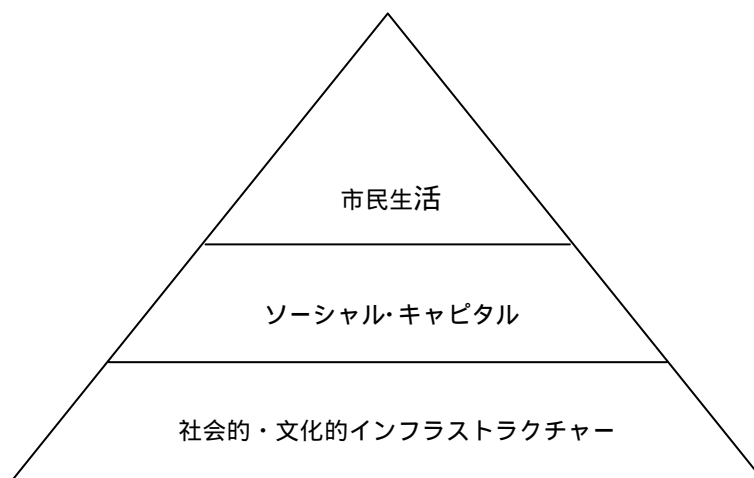


図4 ソーシャル・キャピタル

生活は、社会的・文化的インフラストラクチャーの上に人的関係性によって規定されるソーシャル・キャピタルが形成され、その上で営まれることを模式的に表している。そして、ソーシャル・キャピタルへの投資、インフラへの投資には公的側面が伴い、それらからの市民生活への影響は公共財あるいは共用財としてのサービスとみなすことができる。

3. 都市経営の概念

3 - 1 強制原理の相対的縮小

ガバメントからガバナンスへという標語は、公的意思決定の仕組みとしての政治過程が地方自治の現実にそぐわない領域が拡大していることを背景にしている。元来、ガバメン

トとガバナンスは同義だったといわれる。いずれも公的領域に属することの統治機構を意味していた。しかし今日では、ガバメント（政府）は、憲法から地方自治法に規定されたフォーマルな政治的機構、法的正当性を有し、公権力あるいは強制力を持つ統治の仕組みの意味に用いられる。これに対してガバナンスとは、参加と協働を基本とし、強制力を伴わず、自発的なコンプライアンスに基づく統治制度のことである。

ガバナンスという概念が最も早く発達したのは国際政治の分野である。世界政府が存在しない国際社会には、いかなる国も他国に対して強制的な課税権も警察権ももち得ない⁹。その中で必要とされる国際的な公共政策は、強制力を伴わないガバナンス機構によって担われざるを得ない¹⁰。あるいは、近年発達したインターネットで結ばれたグローバルなサイバー社会における、規制や技術基準などの公的ルールは、基本的に条約による国家の参加ではなく、国境を超えた個人の参加によって運営される自発的機関によって支えられている¹¹。

それではなぜ都市社会における公的領域にもガバメントではなく、ガバナンスの仕組みが導入されなければならないのか。それには、主として3つの理由があると思われる。第1は、近年の国および地方公共団体の財政状況の悪化により、これまでのように公的サービスを公的機関だけが供給するというスキームが維持不可能となったり、あるいは維持可能であっても望ましくなくなったという理由があげられる。財政再建が優先する事情によって、住民からの要望にすべて行政が応えることは困難となっている。さらに、多くの公的供給の非効率性や不透明性の事例、あるいは第3セクターの経営効率の悪さを示す事例が明らかになるにつれて、PFI方式の導入や民間へのアウトソーシングが進みつつある。

第2に、市民の側からは、公共サービスへの欲求が高度化し、複雑化し、多様化してきているが、行政によるサービス供給は、公平性の原則とシビルミニマムの原則にしばられて、画一的で住民ニーズにきめ細かく対応できていない。福祉、介護、医療、保育、教育などの公的な対人サービスにおいてこの傾向は著しい。いうまでもなく、時々刻々変化する住民のニーズに細かく対応することは行政サービスに本来期待されている機能ではない。ここに公的供給メカニズムと公的サービス需要との間に不突合が生じ、その間隙を埋める

⁹ 領土の不可侵と内政不干渉こそが、神聖ローマ帝国の死亡証明書と呼ばれたウェストファリア条約（1648年）以来認められてきた「国家主権」の要素であった。

¹⁰ 国際連合や国際通貨基金などの国際機関も、条約の束として参加国のコンプライアンスが約束されているだけで、これらの機関が違反者への罰則を強制できるわけではない。

¹¹ IETF (Internet Engineering Task Force) がその例である。

形で、公的サービスの供給者として非営利団体や非政府機関などの果たす役割が向上してきている。コミュニティのニーズに応える事業体としてのNPOやNGOの能力の向上も著しい。

そして第3に、公的意思決定への住民参加の形態も変化しつつある。これまでのように、4年に一度といったインターバルで首長と地方議会議員を選出し、彼らが住民を代表して公的意思決定を行うというガバメントの仕組みは、エイジェンシー費用が高すぎるとの認識が高まっている。住民を依頼主とし首長や代議士を代理人とする依頼主・代理人関係におけるエイジェンシー費用の高さは、不活性や利益代表政治など通常の政治的非効率性に加え、行政的意思決定の遅延、国と地方の調整費用、地方議会と行政における専門性の欠如などに由来する。

一般に、エイジェンシー費用を低下させるためには、依頼主による代理人行動へのモニタリング強化が有効である。国や地方公共団体が、公的意思決定の前に情報公開を行い、パブリック・コメントを求めるという手法は、国民のモニタリング機能の強化という意味をもっている。さらに、地域行政については、公的決定への参加意識が、直接住民の満足度を高める効果があることを指摘しておかなければならない。結果だけではなく、決定過程への参加自体が効用をもたらすからである。

3 - 3 ペストフの福祉トライアングル

さて、このような協働統治システムのモデルとして、ビクター・ペストフの「福祉トライアングル」が知られている¹²。ペストフは社会活動の領域を国家、市場およびコミュニティに分類し、これらを公共と民間、営利と非営利、公式と非公式という3つの境界線で区分して、その中心にいずれの原理にも所属しない第3の領域として自発的なアソシエーションを位置づけた。

このペストフの福祉トライアングルを図示したのが図5である¹³。ただしここでは、こ

¹² ビクター・A・ペストフ著 藤田暁男・石塚秀雄・的場信樹・川口清史・北島健一訳『福祉社会と市民民主主義』、日本経済評論社、2000年

¹³ 澤井安勇「ソーシャル・ガバナンスの概念とその成立条件」神野直彦・澤井安勇編著『ソーシャル・ガバナンス：新しい分権・市民社会の構図』、東洋経済新報社、2004年、p.46

れまでの用語法に従って、公共と民間の対比は、強制と自発の対比に置き換えてある。

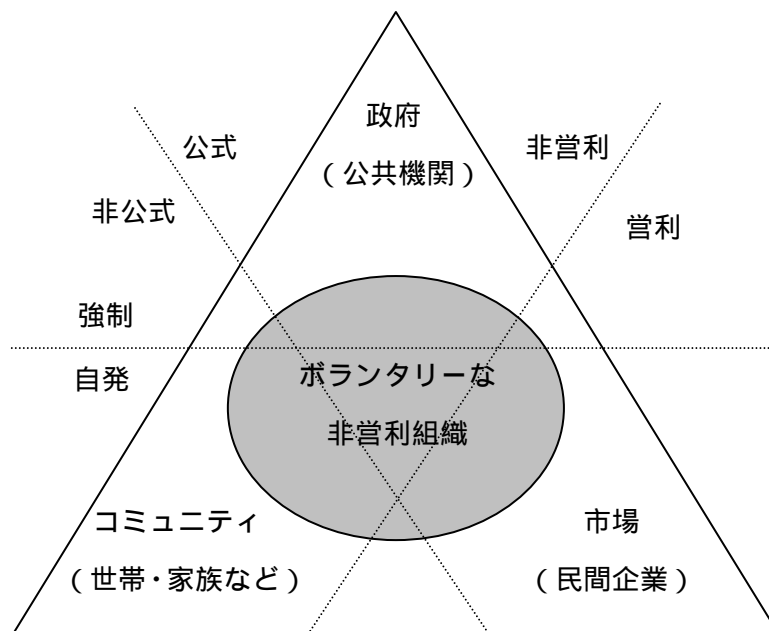


図5 ペストフの福祉トライアングル

ボランティアな非営利組織（アソシエーション）のうち、市場セクターに近い部分にはいわゆるコミュニティ・ビジネスが位置し、コミュニティ・セクターに近い部分にはさまざまな生活支援組織、また、政府セクターに近い部分には、日本の第3セクターや政府の外郭団体などが位置している。

ペストフは政府を第1セクター、市場を第2セクター、アソシエーションを第3セクター、コミュニティを第4セクターと呼んだが、図の中心に位置する活動の重要性が増していることは多くの国で観察されている。

4．都市ガバナンスの将来

4 - 1 ガバナンスの主体

都市のガバナンスの問題は、もう一つの視点から問題をいっそう複雑にする。それは、

国家の場合の「人民」の要素が拡散しているという事実である。都市の公共性を統治する必要があることは当然としても、その統治の主体は誰かという問題である。伝統的な地方自治の原則によれば、それは当該自治体に住民登録した有権者ということになる。しかし、都市サービスのユーザーは登録された住民だけではない。

企業統治からの類推によって論点が明らかになるだろう。伝統的なコーポレート・ガバナンスの考え方は、企業は株主が所有者であることから、株主がガバナンスの主体であり、コーポレート・ガバナンスとは株主の意思を体した経営が行われるよう経営者の行動を統治することとされる。しかし、企業活動に影響されるステークホルダーは株主だけではない。従業員はその企業特有のノウハウのために人的投資を行い、製品のユーザーたる消費者も、向上周辺の住民も、取引関係をもつ事業者も、当該企業の行動から大きな影響を受ける。そこで、最も最近のコーポレート・ガバナンスとは、多数の異質なステークホルダーによる企業活動の統治を意味している。

同様に都市サービスのユーザーは、住民以外にも、企業や商業施設、各種団体、昼間だけの都市勤労者、ビジネス客や観光客、通過交通の利用者など多岐にわたる。図6は海野寛が「地域サポーター」と呼ぶ地域のステークホルダーの一覧である¹⁴。都市のガバナンスは、住民のほかにこれだけのサポーターの意見を取り入れる形で行われなければならない。

¹⁴ 海野進 『これからの地域経営：ローカル・ガバナンスの時代』、p.124

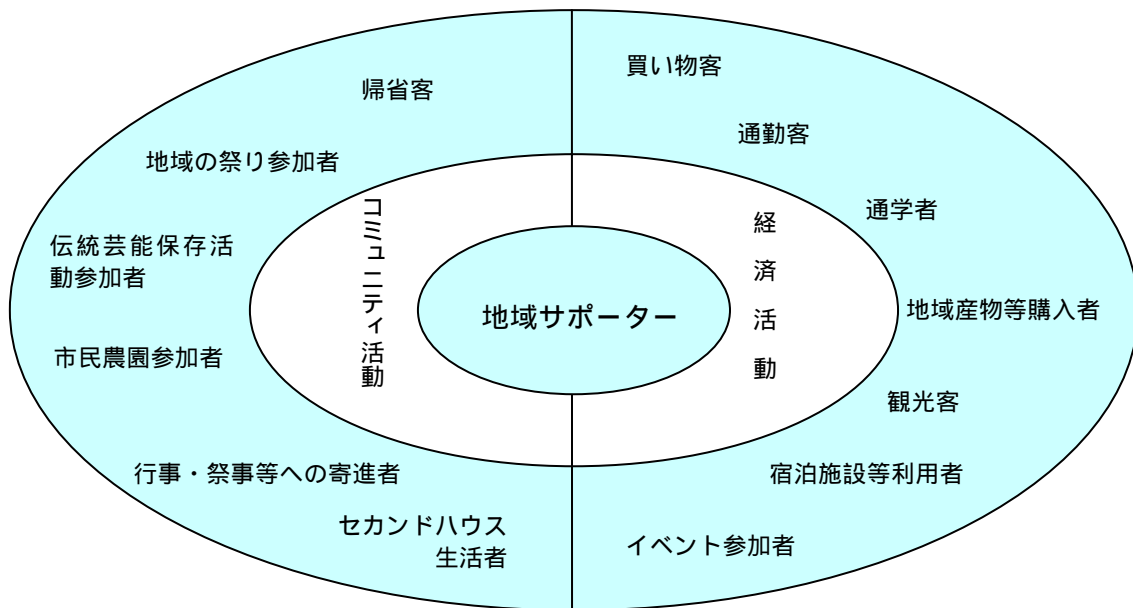


図6 地域サポーター

4 - 2 複数主体によるガバナンスの可能性

最後に、複数主体によるガバナンスの可能性について概観しておこう。複数の都市住民およびサポーターは、都市サービスの供給に利害関係を持つ依頼主（プリンシパル）の立場にある。他方、地方政府や非営利団体は、都市サービスの供給を担当する代理人（エージェント）である。

「複数依頼主のエージェンシー理論」によれば、依頼主は、他の依頼主の行動を視野に入れながら、それぞれ何らかの費用負担を行って代理人の行動を自らの有利になるよう誘導しようとする。代理人は、多数の依頼主から示される条件を考慮に入れて、何らかの行動をとる。それぞれの依頼主の目から見て、代理人の行動が負担した費用に見合うと判断され、他方代理人にとっても自らの行動が多数の依頼主から受け取る費用のもとで最適と判断されるとき、この複数依頼主と代理人の間には均衡が成立し、その均衡はすべての関係者にとってそれ以上改善する余地の無いパレート最適を実現する。

ここにおいて重要なことは、複数であってもプリンシパルは、自らの目的の実現にコミットしてそのためには費用負担を惜しまない主体でなければならない。都市のガバナンス

にこれを当てはめれば、住民は居住によってその都市にコミットし、住民税を支払うため明らかにプリンシパルである。都市に立地する企業や団体も、都市サービスのユーザーであると同時に税負担に依拠している。しかし、都市を通過する新幹線の乗客は、たとえその都市の景観を楽しむとはいえ、都市運営のための費用負担は行わない。観光客や通勤者は、都市の交通サービスや商業活動の利用者としてプリンシパルでありうる。より役割を明確にするためには、観光税や都市税を都市サービスの利用者に負担してもらい、それに見合う都市サービスを提供することが考えられてもよいであろう。

費用負担は金銭的な支出に限られない。公的意思決定に参画する時間、公共サービスの提供に協働する知識や時間の提供、ボランティア活動への積極的参加などもプリンシパルとしての費用負担であり、エージェントとしての自治体や自発的組織は、これらの主体の判断を尊重しなければならない。

他方、エージェントにとっては、費用負担を申し出る複数のプリンシパルに対して、バランスのとれた都市サービスの提供が課題となるであろう。

参考文献

- ・ 海野 進『これからの地域経営 ローカル・ガバナンスの時代』、同友館、2004年
- ・ 清水博『場の思想』、東京大学出版会、2003年
- ・ 神野直彦・澤井安勇編著『ソーシャル・ガバナンス』、東洋経済新報社、2004年
- ・ 竹内薫『「場」とはなんだろう』、講談社ブルーバックス、2003年
- ・ E.ファイゲンバウム、D. J.ブルナー著 西岡幸一訳『緊急出版 企業特区で日本経済の復活を』、日本経済新聞社、2002年
- ・ ビクター・A・ペストフ著 藤田暁男・石塚秀雄・的場信樹・川口清史・北島健一訳『福祉社会と市民民主主義』、日本経済評論社、2000年
- ・ Jane Jacobs, *The Death and Life of Great American Cities*, 1961, The Modern Library 1993.
- ・ Nan Lin, *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*, Cambridge University Press, 2001.

財団法人阪神・淡路大震災記念協会 調査研究報告書 Vol.8
林敏彦委員研究会 調査研究報告書
『都市のガバナンス - 政策アントルプレナーを求めて』所収。
2004.3月発行。

この論文は、上記報告書に所収されている論文に修正を反映した最新版です。