

ガバナンスにおけるインタラクションの条件に関する考察

— 合意形成のためのファシリテーターとインタラクションゾーンの可能性に着目して —

飯塚 智規

The Requirements for Interaction in Local Governance: Potential of Facilitator and Interaction Zone for Public Policies

※ 要 旨 ※

This paper aims at making agreements by social actors (local government, residents, companies, and NPO etc) in the local policymaking and policy implementation process of Local Governance. This Paper will show the concept of Interactive Governance, institutional building for governance by administrator, problem of participants in policy process, and the analysis of intermediary groups and interaction zone for governance. Intermediary groups can connect social actors with the government. Interaction zone can cause interaction with them. Therefore, it is very important to study the potentialities of them since they may be able to contribute to build up effective and responsive governance.

キーワード：ローカル・ガバナンス、インタラクション、中間支援組織、政策プロセス、合意形成

1. はじめに

本論文は、ガバナンスにおけるインタラクション (Interaction) の概念の検討、ガバナンスにおけるインタラクションを阻害する要因を、行政及び各社会アクターそれぞれの面から明らかにする。そしてガバナンスにおけるファシリテーターの存在の重要性と、行政と各社会アクターによるインタラクションの場 (本論文では、これをインタラクションゾーンという) の重要性について考察する。その目的は、インタラクションの概念を整理して、公共空間における具体的な合意形成の場として本概念の実用化を検討することによ

り、ローカル・ガバナンスにおいて、行政と住民、さらには民間企業やNPOといった様々な社会アクターが如何にすれば政策プロセスにおける合意形成を図ることができるのかを検討することにある (従って、本論文におけるガバナンスは必然的にローカル・ガバナンスのことを指す)。

インタラクションとは「相互作用」を意味する言葉であるが、近年、企業等のオフィスづくりにおいても注目されている概念である。世界経済のグローバル化やIT技術の発達により、カネやモノだけではなく空間・時間・人の流動化も進み、誰とでも国内外問わず時間や空間にも制約されずに仕事ができる環境が出来

つつある。そのような状況下において、企業内においても、縦割り業務を改善するため部門や組織の垣根を超えた社員同士のコミュニケーションの活性化（場合によっては、企業と地域社会との間のコミュニケーションも含む）を促す、創造的オフィスデザインすることが求められている¹⁾。このような仕事を取り巻く様々な変化は行政においても例外ではない。役所の仕事は、お役所仕事と揶揄されるように、仕事の結果のクオリティよりもプロセスを守ることが重視されており、その基本的目的は業務や組織の管理が主であった²⁾。しかし現在は、業務や組織の管理といったルーチンワークよりも、「やり方の決まっていない課題を解くことを意味し、その都度、知恵を絞ってやり方を考え結果のクオリティを追求していく」非ルーチンワークが求められており、「いかに働く人々の創造性を高めるかが、(中略)、役所にとっても重要な課題である³⁾」と言えよう。

インタラクションを創造することが、組織の縦割りを打破し、人々の水平的コミュニケーションを活性化させ、それにより業務の結果のクオリティを高めることに寄与するのだとしたら、ローカル・ガバナンスにおけるインタラクションの発生は、ガバナンス内における社会アクターと行政との間の相互理解を深め、質の高い政策を実現することにつながるのではないか。もちろんガバナンスという公共空間は、壁やパーティションに仕切られ机や椅子があるような、実際に存在しているオフィスとは異なる。またオフィスで働く人達は同じ企業に勤めており、同じ企業文化を共有しているのに対し、ガバナンスの中の人々は、それぞれの勤め先も異なれば、政策に対する目標や考え方を一つにしているとは限らない。しかし、こうした違いを乗り越えることができなければ、ガバナンスは概念のまま具体化せずに終わってしまうであろう。行政と住民・NPOとが協働で政策の立案・実行を行い、その責任を相互に分ち合い、意見を共有する。そのようなパートナーシップの関係になるためには、両者の間にインタラクションを生じさせることが必要なのである。

従って本論文では、先ず現在のガバナンス論におけるインタラクション、具体的にはヤコフ・トーフィング (Jacob Torfing)、エヴァ・ソーレンセン (Eva Sørensen)、ジョン・ピエール (Jon Pierre)、そしてガ

イ・ピーターズ (B.Guy Peters) が概念化を行っているインタラクティブ・ガバナンス (Interactive Governance) について取り上げる。インタラクティブ・ガバナンスとは、「共通の目的を達成するための、社会アクター間の多様な相互作用による複雑なプロセス」⁴⁾のことを意味する。ガバナンスにおいて求められる相互作用＝インタラクションとは何であるのかを考察する。

次にガバナンスにおいて、行政と各ステークホルダーや社会アクターが合意形成を行うために必要と考えられる条件を確認する。これまでのガバナンス論においては、官民協働による社会の統治 (協治) としてガバナンスのあり方が問われ続けてきた。しかし現実の官民協働と言え、行政を「お上」という言葉で表現されることがあるように、度々、住民に対して上から目線で一方通行的に政策の決定と実施を傳達するだけであったことが非難されてきた。住民説明会やパブリック・コメントも行っているが、およそ住民との間の合意形成とは程遠い。

そこで合意形成の条件を検討するために、地震災害による被災地での復興の取り組み事例、具体的には中間支援組織 (Intermediary) の活動を取り上げたい。近年、災害対応においては自助・共助・公助のそれぞれの役割の重要性がクローズアップされており、行政は特に自助と共助の役割を強調する傾向にある⁵⁾。これは復旧復興段階においても同様であり、「地域住民一人ひとりや地域コミュニティ全体が主体的にかかわることが『よりよい復興』にとって不可欠である⁶⁾」とされる。従って、住民やコミュニティの主体性が望まれる災害復興の事例は、行政との協働のあり方を模索するガバナンスの事例としても適当である。また中間支援組織の活動は、被災地における地元行政と住民とをつなぐ役割を担っている。災害復興時における中間支援組織の活動事例から、行政と住民との合意形成を考察したい。

最後に、上記の事例からガバナンスにおける行政側の課題と住民側の課題を検討する。前者の課題は、具体的にはTAPE (透明性=Transparency、説明責任=Accountability、参加=Participation、平等性=Equity) を整備することであり、ガバナンスのために行政に求められるインタラクションの条件である⁷⁾。後者にお

る課題については、具体的には、参加する住民やNPO等の範囲・コスト・能力の問題である。それら課題を乗り越えるために必要なものとして、ファシリテーターの存在と合意形成の場であるインタラクションゾーンの設置が、ガバナンスのために住民やNPO等に求められるインタラクションの条件である。ガバナンスという制度の具体化 (Institutional Building) を目指すうえで、上記の条件が整えられる必要性を示していく。

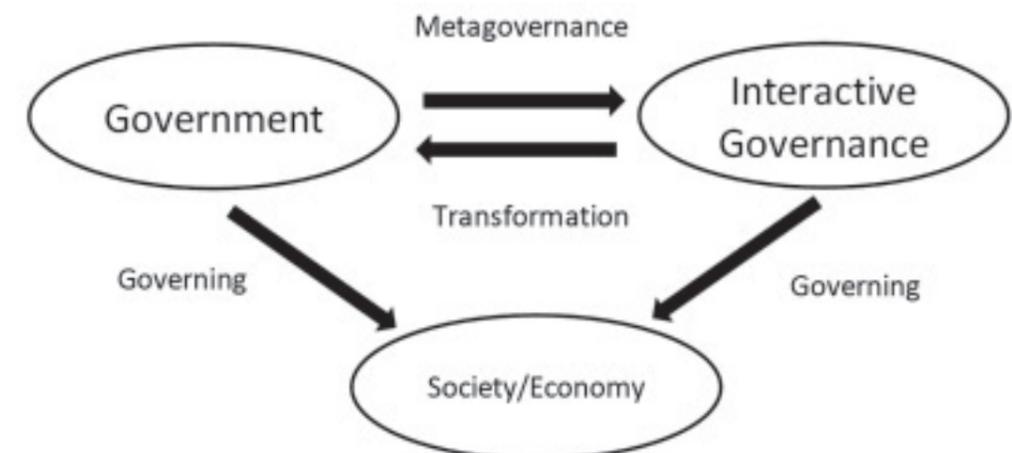
2. インタラクティブ・ガバナンス

ガバナンス論の主要な論点は、長らくガバナンスにおける主体をめぐるものを中心であった。80年代90年代は、社会アクター間のネットワークを統治の中心に据えるニュー・ガバナンス論と、ガバナンスの中心には政府があり社会の舵取りを担っている新制度論とが、ガバナンスにおける政府の役割の重要度をめぐり議論を展開してきた。しかし2000年代以降、ガバナンスの議論は主体の問題から過程の問題に移りつつある。ガバナンスの領域における政府や社会アクターの統治能力 (Governability) と統治活動 (Governing) の遂行状態を見るべきだというインタラクティブ・ガバナンスやガバナンス・ネットワークの議論が出現している。この議論においては、ネットワークにおける社会アクター同士の相互行為や、社会アクターと政府との間の相互行為が政策プロセスや社会に与える効果について研究することが求められている。つまりガバナ

ンスをめぐる問題は、「政府が統治するのか？」それとも「社会が統治するのか？」という「誰が統治するか」(Who governs?) から、政府と社会がどのように協働すれば、共通の社会目標を達成できるのかという「どのように統治するか？」(How do we govern?) へと問題が移行しつつある。

トーフィング等の説明によると、インタラクティブ・ガバナンスにおいては、各社会アクターは各々の規範・規則や、有しているリソースに基づいて活動を行っており、他の社会アクターとリソースを交換したり、共同で利用したり、また、リソースを負担したりする⁸⁾。また政府はメタ・ガバナンス (Meta-governance) として、社会的目標の設定 (Designing)、運営 (Managing)、指導 (Directing) を行い、社会的アクターの行動をコントロールする。ただし、メタ・ガバナンスによるコントロールは一方通行なものではなく、社会アクターも政府への働きかけにより、政府のメタ・ガバナンスの在り方に変化 (Transformation) を及ぼすことができる。こうした政策過程の中で社会や経済が統治されてゆく、というのがインタラクティブ・ガバナンス論の特徴である (図1)。

ただし、ここで押さえておかなければならないことは、政府と各社会アクターが有するリソースや権威は等位ではないということである。トーフィングとソーレンセンによれば、互いの有するリソースや権威が等位でない故に、政府や社会アクター間の関係は相互依存であり、指揮命令による垂直的關係ではなく自律



出所：Torfing, Jacob B.G.Peters, J.Pierre, and E.Sørensen (2012) *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*, OXFORD: Oxford University Press, p.5.

図1 政府とインタラクティブ・ガバナンスのつながりの概念図

的で水平的な関係であり、規則的で規範的なフレームワークの中で構成されているガバナンスのネットワークの中では、社会アクターは自己規制的であるという⁹⁾。そして、こうした規範的で制度化されたフレームワークの中で社会アクター間の相互作用は進行し、社会の共通の目的（公共の利益）というコンセンサスのもと、各社会アクターは問題の明確化・解決方法・解決に従事し、各々のリソースの取引や熟議によって相互に影響を及ぼし合うという。

しかし実社会においては、政府と各社会アクターの関係は往々にして指揮命令的な垂直関係であり、むしろ互いの有するリソースや権威が等位でないが故に、両者の関係は行政への一方的な依存関係にあることが珍しくない。さらに言えば、両者の間に十分なコンセンサスが取れておらず、問題意識の明確化や共有が不十分なまま政策プロセスは進行し、各々のリソースが十分に発揮されないことも多々ある。そうだとすれば、どうすれば相互依存的関係を築くことができるだろうか。すなわちガバナンスにおいて、どうすれば行政と各社会アクターとが政策における合意形成を行うための問題意識の明確化や共有、もしくはリソースの取引や熟議が可能となるのであろうか。

3. ガバナンスのためのTAPE

ガバナンスにおいて、行政と各社会アクターとが政策における合意形成を行うための問題意識の明確化や共有、もしくはリソースの取引や熟議が可能となるためには、どうすれば良いのであろうか。ここでは、行政側の条件を検討したい。行政側に求められることは、図1で示すところのメタ・ガバナンスを行いうる制度構築がなされているかどうかである。上述のように、合意形成のプロセスのあり様が現在のガバナンス研究に求められている。中邨は、ガバナンスにおける行政側の条件としてTAPE（透明性＝Transparency、説明責任＝Accountability、参加＝Participation、平等性＝Equity）を整備することが必要だと主張している¹⁰⁾。また飯塚は、TAPEが整備されてこそ、行政は住民に対する応答性（Responsiveness）を発揮できるとし、被災地の自治体がどれだけ復旧復興時においてTAPEを整備することができたのかを明らかにしている¹¹⁾。

透明性とは、計画の策定や実施の過程が利害関係者達に見える形で示されているのか、という政策プロセスの可視化のことを意味する。具体的には、情報公開条例や議会・審議会の傍聴、そして議事録の公開等が、これに当たる。しかし行政側が情報公開等の条件を整備し、政策プロセスを可視化していると主張しても、それが他者に認識されていなければ透明性が実現しているとは言い難い。また、情報は公開されるだけではなく、利害関係者に対して説明がなされなければならない。そもそも行政側には財政事情や法的限界があるという事実を住民達は理解しているとは言い難い。住民に理解してもらうためにも、行政は自分達の行政責任を明確化し、住民に対して説明を尽くさなければならない。政策プロセスの透明性の確保も住民に対する説明も、それら自体は目的ではない。政策における合意形成の手段にすぎない。透明性と説明責任は、ガバナンスの参加者の理解と協力を得るための重要な手段と考えなければならない。

参加については、①住民やNPO等が行政の政策プロセスに参加できる制度が整備されているのか、②実際に彼らが参加できているのか、が重要である。社会アクターが参加しやすいような制度が整備されているかどうか、加えて参加者の属性や地域によって、参加の公平性が保たなければならない。行政の施策に対して好意的な社会アクターもいれば、否定的な社会アクターも存在する。それは政策の中身によって変わってくる場合もある。ガバナンスの中の各社会アクターによって、行政に対するニーズの違いや利害への関係具合は異なってくるものである。形式的な平等性だけではなく、各々の事情を勘案したうえでの公平性の確保が求められるのである。

こうした行政側のガバナンスの仕組みが整備されなければ、住民からの応答性を確保することはできない。TAPEの確保は、住民やNPO等にとっては行政からの応答性を意味し、行政からの応答性は住民の政治的有効性感覚（Political Efficacy）の増大につながる。自分達の行動が政治過程や政治的意思決定過程に対して影響を与えていると認識されることにより、政治的有効性感覚は強まるわけである¹²⁾。TAPE、そして応答性を確保することで、社会アクターは、政策プロセスへの参加の動機づけや信頼性が強まるし、彼らの行政

への理解や政策に対する認識の一致にもつながる¹³⁾。もしTAPEと応答性が確保されていなければ、行政によるメタ・ガバナンスは既存の垂直的な指揮命令と変わるところがない。この意味で、行政によりTAPEと応答性が確保されなければならないわけである。そして、さらに住民がその仕組みを十分に活用できるようにしなければ、ガバナンス内でインタラクションは生まれない。

4. 住民・NPOが抱える政策プロセスへの参加の課題

行政と住民とが同じ席につき、特定の政策を立案・実行するためには、政策の目標・情報等を共有し同じ価値観を有する必要がある。しかし現実には、両者が有する情報や政策を立案・実行できる能力には開きがある。そのため、行政と住民やNPOといったガバナンス参加者の間の関係は水平的な関係とはなりにくい。特に住民側においては、3つの問題が想定される¹⁴⁾。

一つは、参加が求められる住民の範囲についてである。政策プロセスにおける政策策定・実施の段階によって、参加すべき主体の範囲が異なる場合が考えられる。また誰から何を期待されるかによって、参加の範囲のみならず彼らに求められる役割も異なってくる。例えば、普段から自治体行政と接点が多い地縁血縁的な住民組織であれば、自治体の政策方針を受け入れやすいかもしれない。しかし、集合住宅や新興住宅地に住むような、所謂、新住民と言われる住民は、普段から行政との接点はなく、政策プロセスに関与しようとならないかもしれない。しかし、政策プロセスに参加しないからといって、彼らを参加の範囲から除外して良いであろうか。

二つ目は、参加にともなう住民の負担（参加コスト）の問題である。市民が選挙をはじめとした政治参加において参加・不参加を決定する大きな要因の一つは、機会費用である。晴れた休日にレジャーやショッピングに出かけることと、投票に出かけることを天秤にかければ、若い世代や子供のいる世代ほど、レジャーやショッピングを優先するものである。こうして機会費用によって選挙結果に影響があれば、やはり政策に反映される市民の意向にも格差が生じる。政策プロ

セスへの参加においても、参加の機会費用に格差が生じ、ひいては政策の内容に影響を与えとなれば、機会費用の格差を放置するわけにはいかない。そのため、機会費用の違いから生じる政策への影響力の違いを是正する方策を検討しなければならない。

三つ目は参加する住民の知識・能力についてである。行政側と比較して住民側の能力には、①専門知識や情報の有無、②情報収集・解釈のバイアスの有無、③個人的利益と社会的利益の不一致という3つの点で限界があるという。特に大きな問題であるのは、専門知識や情報の有無である。例えば、住民の復興施策に対する興味や関心がどれだけ高くとも、住民が行政からの情報をどれほど収集でき処理できるかは、また別の問題である。復興政策が抽象的なものから具体的なものに変化してゆくにつれ、ガバナンス内における利害関係者間のコンセンサスはとりにくくなる。そのひとつの原因は、彼らの政策プロセスに関する知識や情報処理能力にある。また、たとえこうした知識や情報を十分に持ち処理できたとしても、彼らが望む政策が個人的な利益を重視したものであるか、あるいは社会全体の公共の利益につながる政策なのかについては即断できない。そもそも何をもって公共の利益と言うのか。公共の利益が個々の社会アクターの利益につながらなければ、ガバナンスとして行政と住民とが合意形成を行う意味があるのか。ガバナンスの制度整備や運用は、こうした問いかけに応えることができない。

このように、官民連携における住民側の課題として、参加の範囲・コスト・能力という3つの問題が存在する。そのため行政から見れば、住民は政策パートナーとしては頼りない。またNPOに対しても、行政は政策の実行部分を担当させる外注相手としてしかみなしていない傾向があるように思われる。すなわち、NPOの行政の下請け化という問題である。NPOは収入基盤が脆弱なため、行政からの事業委託金や補助金に頼っているところが大きい。例えば、独立行政法人経済産業研究所によるNPO法人の実態調査から、NPOの収入構造を見ると、行政からの補助金・助成金は10%程でさほど高くはなく、事業収入がおよそ6割弱を占めているため、行政依存度が低く見られがちである¹⁵⁾。しかし実際には、NPOの事業の6割以上

が、自治体や中央省庁、独立行政法人、特殊法人からの委託金による認可事業と委託事業である。委託金はNPOの活動を支援する補助金と違い、事業の権限が行政にあり、しかも事業で得られた成果が行政に帰属する。しかしNPOにとっては、行政からの業務委託による委託金の方が、人件費や運営費も委託費対象になるために、自分達でそれらを負担する必要がなくなり、補助金よりも好まれるとまで言われている¹⁷⁾。そのため自分達の自主事業よりも、行政の要求に応じた仕事をする傾向が強くなる。

またNPOにとって、会費や寄付金を自分達で集めるよりも、行政からの事業委託金をもらう方が、安定した収入源を確保できるというメリットもある。しかしながら事業委託金が、その事業に対して十分な額とは必ずしも言えない。行政からすれば、財政難の折り、何とか委託金を減額したい意図がある。そのため委託金が委託事業に対して安価になる。しかし、それでもNPOにとっては、まとまった収入が手に入り運営費や人件費が賄えるため、引き受けざるを得ない¹⁸⁾。NPOは、行政からの委託事業を依頼されても、「権限は行政側に維持され」、たとえ「委託条件に不都合を感じても、受託することを優先するために、断ることができない」という行政の下請け化の問題を抱えることになるのである。従って、簡潔に言えば、行政にとっては自分達で政策を実行するよりも費用を抑えられるという意味でしか、NPOとの協働が果たされていないのである。

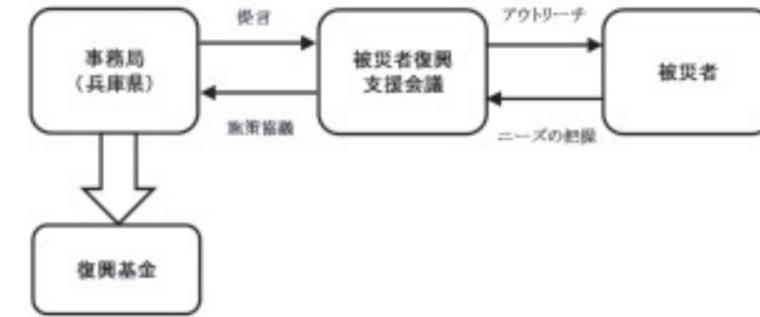
以上のように、現在のところ、トーフイングとソーレンセンが述べるような、「政府と各社会アクターが有するリソースや権威は等位ではない」＝「両者の関係は相互依存적、自律的かつ水平的関係」にはなっていないことが分かる。上記の指摘のように、行政に比して住民は政策に関する知識や能力を有していないことや、NPOも行政の下請け化している可能性を踏まえれば、行政と住民・NPOとの関係は、一方的な依存関係かつ指揮命令的な垂直関係であると言えよう。この関係を水平的関係に修繕するためには、住民やNPOに欠けているものを補う第三者的な社会アクターがガバナンスに必要となる。

5. 合意形成のためのファシリテーター

それではガバナンスにおける第三者的社会アクターとは、どのような存在であろうか。そこで注目されるのが中間支援組織である。中間支援組織とは、「多元的社会における共生と協働という目標に向かって、地域社会とNPOの変化やニーズを把握し、人材、資金、情報などの資源提供者とNPOの仲介を行う」組織のことであり、「広義の意味では各種サービスの需要と供給をコーディネートする組織」のことを指す²⁰⁾。中間支援組織は、相談窓口、情報提供、起業支援、仲介・連絡調整、NPOスタッフの研修、ネットワーキング、技術支援・事務代行、調査研究・報告、資金の仲介といった多様な機能を持ちあわせている²¹⁾。こうした機能を用いて、住民や地域コミュニティとボランティア・NPO・民間企業等、その他様々な組織・団体を結びつけるネットワーク構築の機能を持つ組織・団体が中間支援組織である²²⁾。

このネットワークを構築することで、中間支援組織には各組織・団体が個別で行う際の情報提供や相談にかかるコストを軽減することが期待される。またネットワークの構築以外にも、地域ニーズの把握や掘り起こし、まちおこしやまちづくり等の地域活動を助ける役割も期待されている。そして、こうした活動を通じて地域コミュニティ、ボランティア、NPO、民間企業、自治体等の間で信頼を醸成することが、彼らに求められているのである。またガバナンスにおける社会ニーズを収集するためには、地域の活動に携わり、その地域の住民と日頃から交流を持つ必要がある。まちづくりには住民同士の諍いがあるのが常である。時には調停役として諍いの中に入って、地域全体の意見・要望をまとめあげなければならない。住民と自治体との間に立ち、住民・自治体双方の政策プランをすり合わせるための調整を行うことも彼らの役割である。

中間支援組織の活動として注目される事例としては、阪神・淡路大震災の際の「阪神・淡路大震災被災者復興支援会議」や中越地震の際の「中越復興市民会議・復興デザインセンター」があげられる²³⁾。阪神・淡路大震災被災者復興支援会議は、被災者一人一人の生活再建を支援するために、被災者と行政との間を仲介する第三者機関として、被災者の生活の実態や意見・



出所：地域主導・民主導による災害復興のあり方を考える会（2009）「地域主導・民主導による災害復興のあり方に関する考察」p.29。

図2 被災者復興支援会議の機能

要望を把握し、復興のための課題や支援策を整理し、被災者と行政の双方に助言・提言するために設立された²⁴⁾。同会議は有識者により1995年7月17日に設立され、2005年3月に解散されるまで、被災者に軸足を置き被災現場に出向き調査を行い、現行のルールにとられない政策提言を行うとともに、同会議の事務局を担う兵庫県庁内の防災部消防防災課被災者復興対策室とパートナーシップを築くことに努めてきた（図2）。

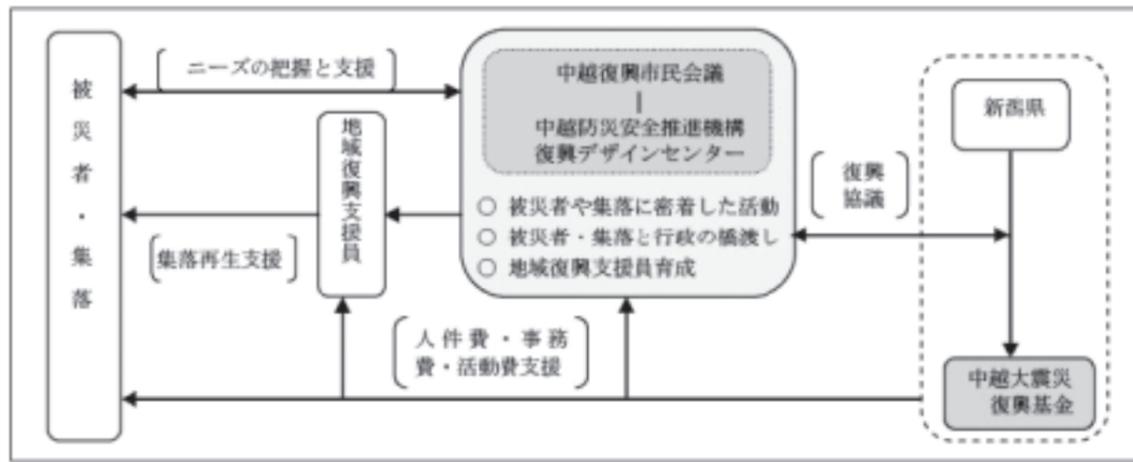
また中越復興市民会議・復興デザインセンターは、2004年の中越地震の被災地である中山間地域の集落が抱えている過疎化・高齢化といった地域コミュニティの存亡の課題を解決することを目的に、「新潟県災害救援ボランティア本部中越センター」を前身として、2005年5月11日に発足した。その後、2008年4月1日より社団法人中越防災安全推進機構（発足は2006年6月25日）の復興デザインセンターに軸足を移して活動を続けている。

この組織の特徴的活動の一つとして、復興基金を財源とした「地域復興支援員」の設置がある。2007年9月11日から開始された支援員設置事業（2015年2月まで実施予定）は、住民や行政との連携を強め、被災コミュニティ・行政機関・各支援団体とのネットワークづくりを進めていくことを目的としている。地域復興支援員は派遣された地区で地元住民とともに日常的に地域活動や復興事業を行っている²⁵⁾。活動の基本は各集落単位にて行われる地域活動の支援である。集落活動の総合的な支援や実態調査を行うとともに、各集落間のネットワークづくりや地域福祉活動の支援が行われている。また農産物の販売の促進や観光・体験交

流のプログラム化といった経済活動の活性化を主な目的とした支援も実施しており、その活動内容は多岐にわたる。

こうした復興デザインセンターによる被災地支援のネットワークをまとめると、図3のようになろう。復興デザインセンターによる地域復興支援員の育成や各集落での活動を通じて、被災者や集落の復興ニーズの把握・収集や支援員の派遣による集落再生支援活動が行われる。また復興デザインセンターは、一方で新潟県や県内の各市町村と協議を行い、もう一方で被災者や各集落との連絡・意見調整を行うことで、行政と住民との間の橋渡し役を担っている。行政は復興デザインセンターや支援員の運営費や人件費を、復興基金を通じて援助する。このような住民－中間支援組織－行政のつながりは、地域全体で復興に取り組むうえでの理想的な形の一つと言えるだろう。

このように、ガバナンスにおいて多様なステークホルダーが合意形成をするためには、中間支援組織に代表されるようなファシリテーターの存在が必要となる。彼らが行政との間で合意形成を行うためには、政策や地域社会に関する互いの問題意識を双方に明確に示し、両者間で共有しなければならない。従って、ファシリテーターに求められる役割は、問題意識の明確化と共有である。この二つの事例から明らかなことは、中間支援組織が被災者や被災コミュニティの復興ニーズ、復興課題等を掘り上げ集約し、行政に伝達して具体的な復興支援策として反映させたり、被災住民と行政との間を仲介したりしているということである。また、政策に関する必要な情報や知識を社会アク



出所：青田良介・他2名（2009）「地域主導による災害復興のあり方に関する考察」日本災害復興学会「2009長岡大会講演論文集」p.50。

図3 中間支援組織を中心とした復興支援体制

ター達に与えている。それは、住民の参加のコストを下げることに寄与する。

6. 合意形成のためのインタラクションゾーン

中間支援組織の活動は、住民ニーズの集約や行政の施策に住民の意向を反映させやすくする。しかし合意形成がなされるためには、中間支援組織が行政と住民やNPO等を橋渡しするための場が必要である。つまりガバナンスにおいて合意形成がなされるためには、行政-ファシリテーター-利害関係者・社会アクター（住民やNPO等）の間でインタラクションを発生させる空間について考察しなければならない。ここで言う空間とは、行政区画による地域の範囲やローカル・コミュニティといった特定の地域、所謂、エリア（Area）のことではない。仕切りで区切られた具体的な空間であり、両者がともに席につき、政策のアイデアを出し、具体化する作業を行う場、つまりゾーン（Zone）のことである。こうしたゾーンのことを便宜的にインタラクションゾーンと言うことにしたい。

財団法人日本総合研究所と公益財団法人たばこ総合研究センターによる喫煙場所の付加価値・知的生産性を高めるオフィスのあり方調査によれば、インタラクションゾーンとはオフィスワーカー間のアドホックな出会いを誘発してコミュニケーションやコラボレーションを生じさせるための「交わり」の場であり、①チ

ームでタスクを処理し、②Face to Faceで緊密なコミュニケーションを行い、③メンバー全体の意思決定・合意形成を行うことを可能にする場として注目されているという²⁷⁾。ガバナンスにおいても、利害関係者同士がFace to Faceのコミュニケーションを行い、あたかも一つのチームのようにタスクにあたり、相互作用・相乗効果を生みながら政策のアウトプットのクオリティを高めることが求められる。そのためには、行政と各社会アクター間でインタラクションが生じる具体的な空間・場を、ガバナンス内に設けることを検討しなければならない。

従来のガバナンス論であれ、政治過程論であれ、公共政策論であれ、こうしたインタラクションを発生させ合意形成を行うための具体的な空間については着目されてこなかった。インタラクションを発生させる場に着目してきたのは、企業における職場の活性化を目指してきた、経営学・心理学・建築学等を中心としたオフィス学である。我々を取り巻く職場環境において、「空間、時間、人の流動化が進み、どこにいても、いつでも、誰とでも仕事ができる環境が出来上がりつつある」なかで、オフィスはワークプレイスとして、「単なるスペース効率や快適性ではなく、ビジネスのスピードやクオリティの向上」に貢献することが求められている²⁸⁾。

またワークダイバーシティ（Work-Diversity）の拡大も、ワークプレイスに対する考え方を変える契機と

なっている²⁹⁾。ワークダイバーシティとは、ワーカーの多様性を意味する。これまで労働力の中核は20代から50代の男性であったが、これからの社会では女性・外国人・高齢者等、様々な人々が一緒に働くことになると想定されている。このような労働環境においては、ワーカーは自らの仕事の意味や目的を捉え直すとともに、共に働いている人達をチームの一員とみなし、チームとして知識・情報・経験・問題意識等を共有し、お互いが助け合っていることを感じながら働くことが必要となる³⁰⁾。

このようなワークプレイスとしての新しいオフィスづくりの研究と試みは、ガバナンスにおけるインタラクションを考えるうえでも非常に参考になると思われる。すなわち、行政職員と各社会アクターとの間でインタラクションが発生する空間の検討である。地域の課題とそれに対する政策というタスクを話し合い、Face to Faceのコミュニケーションにより情報・知識・経験を分かち合い、政策についてガバナンス内の社会アクターの意思決定・合意形成を行えるインタラクションゾーンが必要なのである。従って、インタラクティブ・ガバナンスの理念である「共通の目的を達成するための、社会アクター間の多様な相互作用」を発生させるためには、従来のような、行政職員や地域コミュニティの住民代表、NPO代表者や地元企業の社員、そして老人会や婦人会の代表者等が、一堂に会する会議室を用意すれば事足りるというわけではないのである。

インタラクションゾーンをつくる具体的な取り組みについて、ガバナンス研究では今のところ、あまり注目されていない。しかしながら、合意形成の場に注目して活動しているNPOもある。例えば、地域の問題や住民の政策への参加に取り組んでいるNPO法人「NPOサポートちがさき」は、茅ヶ崎市とともに「新しい公共研究会」を開催した。その会議は月1回、市の会議室等で行われ、NPOメンバーや市の職員等、合計23名の研究会出席者が3グループに分かれ、ワークショップ型で個別テーマごとに市の総合計画を検討した。この研究会はNPOと行政が信頼関係を構築し、「課題の発見やそのための解決策を模索するために実りある対話を進め、公共を形成する各セクターが共通の認識と役割を担ってまちづくりを進めるための提言の策定」を目指した³¹⁾。その結果、行政の政策への多様

な主体の参画・相互補完による協働の仕組みの構築を目的に、「市民・市民活動団体（NPO）・地域コミュニティ・企業・行政等が同じテーブルに着いて対話し、合意形成をつくる場（円卓会議）を設置する」ことを茅ヶ崎市に提言している³²⁾。また、この円卓会議は中間支援組織として、「まちが目指すべき新しい公共像や解決すべき課題などについて専門的に調査研究するシンクタンク（市民を交えた議論の場）機能」を付加し、円卓会議参加者のネットワーク拠点としての機能も将来的には検討している³³⁾。

このNPOの活動は、ガバナンスにおけるワークプレイスの設置の重要性を示している。円卓会議の設置という発想は、ワーカー達が自らの仕事の意味や目的を捉え直し、チームとして知識・情報・経験・問題意識等を共有し助け合うことを目指す、新しいオフィスづくりの目的とも合致している。もちろん本論は、オフィスをつくることを主張しているのではない。新しいオフィスづくりを見習って、行政と住民・NPO・民間企業等の中でインタラクションを生み出す場を設けることを主張している。すなわち、行政と社会アクターとが同じ土俵で討議する場が必要であり、その場所は単なる会議室ではなく、チームとして同じ仕事をする場ではなくてはならないのである。その意味において、ワークショップの実施は参加者達をチームとして意識付けしやすく、まさにインタラクションゾーンと言うことができるだろう。

7. 終わりに

本論文では、第一にガバナンスにおけるインタラクションの概念の検討を行い、行政と各社会アクターとが政策における合意形成を行うための、問題意識の明確化や共有、もしくはリソースの取引や熟議を行うことを可能とする相互依存関係の構築が求められることを明らかにした。第二にガバナンスにおけるインタラクションを阻害する要因を、行政と各社会アクター両面から分析した。行政においてはTAPE（透明性、説明責任、参加、平等性）の制度的整備が必要であること、また各社会アクターには、政策に関わる利害関係者の範囲と彼らの参加のコスト、そして政策に関する情報や知識が行政に比べて欠けていることを指摘した。

最後に、ガバナンスにおけるファシリテーターの存在の重要性とインタラクシオンゾーンの設置の必要性について検討を行った。ファシリテーターについては、阪神・淡路大震災被災者復興支援会議や中越復興市民会議・復興デザインセンターといった中間支援組織の活躍に代表されるように、住民の行政ニーズの集約や行政との仲介、そして政策に関する情報や知識に関する住民への啓蒙活動が、住民の参加コストを下げることに貢献することを説明した。インタラクシオンゾーンについては、新しいオフィスづくりを参考にし、ガバナンスの参加者がFace to Faceのコミュニケーションを行い、一つのチームとして情報・知識・経験を共有しながら意思決定・合意形成を行う場の必要性を示した。

本論をまとめると、ガバナンスが機能する、すなわちガバナンス内でインタラクシオンが発生するためには、行政の制度設計と住民やNPO等による制度運用の問題を解決しなければならないことが分かる。行政が政策プロセスの透明性を確保して説明責任を果たし、参加者の平等性が保たれた参加の仕組みを整備することは当然ではあるが、住民を始めとする社会アクターの方でも、地域の課題について問題意識を持ち、政策に関する十分な知識や能力を有していなければならない。そうでなければ、結局のところ、ガバナンスは協働とは名ばかりの行政の決定を追認するだけの制度装置になってしまう。こうした事態を避けるために、社会アクターが参加に関わる課題を解消し、ガバナンスにインタラクシオンを起こす条件として、中間支援組織に代表されるファシリテーターの存在とインタラクシオンゾーンの設置が必要なのである。

【注】

- 1) 山口重之・仲隆介（2009）「オフィス学のすゝめ」『日本オフィス学会誌』Vol.1 No.1、pp.4-5。
- 2) 仲隆介（2007）「創造的なオフィスを創る」『公共建築』第49巻2号p.6。
- 3) 同上。
- 4) Torfing, Jacob B.G.Peters, J.Pierre, and E.Sørensen (2012) *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*, OXFORD: Oxford University. p.14.
- 5) 内閣府（2014）『平成26年版 防災白書』第5章を参照（http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h26/honbun/0b_5s_01_00.html）（閲覧日2015年1月23日）。
- 6) 同上。
- 7) 中邨章（2004）「行政、行政学と『ガバナンス』の三形態」日本行政学会編『年報行政研究39 ガバナンス論と行政学』ぎょうせいp.6。及び、飯塚智規（2013）『震災復興における被災地のガバナンスー被災自治体の復興課題と取り組みー』芦書房pp.44-46。
- 8) Torfing, Jacob B.G.Peters, J.Pierre, and E.Sørensen (2012) *op.cit.*, p.4,p.132.
- 9) Sørensen, Eva and J.Torfing (2007) 'Introduction: Governance Network Research: Towards a Second Generation' in Sørensen, Eva and J.Torfing (Eds) *Theories of Democratic Network Governance*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp.9-11.
- 10) 中邨章（2007）『自治体主権のシナリオ』芦書房pp.18-21。
- 11) 飯塚智規（2013）前掲書pp.87-125。
- 12) 同上。
- 13) Sørensen, Eva and J.Torfing (2007) *op.cit.*, p.96.
- 14) 松田憲忠（2008）「市民参加の可能性とガバナンス」山本啓編『ローカル・ガバメントとローカル・ガバナンス』法政大学出版局pp.36-42。
- 15) 独立行政法人経済産業研究所（2005）「2005年 NPO法人アンケート調査結果報告」（http://www.rieti.go.jp/jp/projects/np0/2005/2_6.pdf）を参照（閲覧日2014年9月27日）。
- 16) 同上。
- 17) 田中弥生（2006）『NPOが自立する日 行政の下請け化に未来はない』日本評論社p.84。
- 18) 同上、pp.77-111。

- 19) 同上、p.109。
- 20) 内閣府（2002）『平成13年度「中間支援組織の現状と課題に関する報告書」』（https://www.npo-homepage.go.jp/data/report11_4_2.html）2014年9月24日閲覧。
- 21) 震災10年市民検証研究会（2005）『阪神・淡路大震災10年 市民社会への発信』文理閣pp.112-118。
- 22) 中間支援組織という名称の元になっているIntermediaryは、媒介者や仲介者の意であり、吉田忠彦によれば、事業を行う団体に対して資金を提供する助成財団の意味合いがアメリカでは強いという。従って、ここで定義した中間支援組織の意味合いは、Intermediaryというよりも、むしろManagement Support Organization (MSO) やInfrastructure Organizationの方が近いという。詳しくは、吉田忠彦（2004）「NPO中間支援組織の類型と課題」『龍谷大学経営学論集』44巻2号p.105、を参照。
- 23) 阪神・淡路大震災被災者復興支援会議と中越復興市民会議・復興デザインセンターの活動の詳細については、飯塚智規（2013）前掲書pp.180-188を参照。
- 24) 被災者復興支援会議（1999）『被災者復興支援会議の活動記録ー阪神・淡路大震災とくらし再建ー』p.5。
- 25) 2013年現在、地域復興支援員の配属先と人数は次のとおりである。長岡地域復興支援センター3名、同センター太田東山担当2名、同センター小国サテライト3名、同センター栃尾サテライト3名、同センター山古志サテライト5名、同センター川口サテライト5名、十日町地域復興支援センター5名、南魚沼地域復興支援センター5名。
詳しくは、財団法人山の暮らし再生機構（2013）『LIMO通信』第17・18号-2013春特別号-（http://www.yamanokurashi.jp/limo2/tsushin/limotu_01718.pdf）を参照（2014年9月27日閲覧）。
- 26) こうした地域復興支援員の活躍を受けて、東日本大震災においても設置することが総務省によって決定された。設置期間は1年から最長5年で、国の特別交付税を財源として岩手・宮城・福島・青森・茨城・栃木・千葉・新潟・長野の9県と復興特区対象地域の222市町村が補助対象となっている。復興支援員には、交通費や会議費など活動経費のほか、1人あたり年200万円以内で報酬が支払われる。詳しくは総務省の復興支援員のページ（http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/

- c-gyousei/02gyousei08_03000067.html)を参照（2012年9月30日閲覧）。
- 27) 内田誠一（2013）「知的生産性を高めるための オフィスのあり方 ～共用スペース（主として喫煙場所）の付加価値化に焦点をあてて～」（<http://www.jri.or.jp/research/pdf/office.pdf>）、2014年9月27日閲覧。及び、若狭功未夫（2012）「喫煙場所に内在する付加価値から演繹した今後の知的創造オフィスのあり方」公益財団法人たばこ総合研究センター『TASC MONTHLY』No.441、pp.31-39。
- 28) 山口重之・仲隆介（2009）前掲論文p.4。
- 29) 池田晃一（2011）『はたらく場所が人をつなぐ』日経BP社p.19。
- 30) 同上、pp.70-71、及びpp.120-124。
- 31) NPO法人NPOサポートちがさき、茅ヶ崎市（2011）『市民の幸せを目指した「新しい公共」の共有・そのための学びと対話の場づくり事業 NPOと行政による合同調査研究報告書』p.3。
- 32) 同上、p.1。
- 33) 同上。

【参考文献】

- Iizuka Tomoki and Dairokuno Kosaku (2013) 'The Role of Intermediary Groups in Local Governance: Two cases of Mid Niigata Prefecture Earthquake in 2004 and the Great East Japan Earthquake in 2011' in *Proceedings of The 1st Trilateral Symposium on Governance and Innovation in Asia*.
- Sørensen, Eva and J. Torfing (2007) 'Introduction: Governance Network Research: Towards a Second Generation' in Sørensen, Eva and J. Torfing (Eds) *Theories of Democratic Network Governance*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Torfing, Jacob B.G., Peters, J., Pierre, and E. Sørensen (2012) *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*, OXFORD: Oxford University.
- NPO法人NPOサポートちがさき・茅ヶ崎市 (2011)『市民の幸せを目指した「新しい公共」の共有・そのための学びと対話の場づくり事業 NPOと行政による合同調査研究報告書』。
- 青田良介・室崎益輝・北後明彦 (2009)「地域主導による災害復興のあり方に関する考察」日本災害復興学会『2009長岡大会講演論文集』。
- 浅野史郎 (2012)「復興のガバナンス」『月刊ガバナンス』2012年3月号。
- 阿部巧・田口太郎 (2009)「中山間地域の災害における『支援員』の活動」日本災害復興学会『2009長岡大会講演論文集』。
- 飯塚智規 (2013)『震災復興における被災地のガバナンスー被災自治体の復興課題と取り組みー』芦書房。
- 池田晃一 (2011)『はたらく場所が人をつなぐ』日経BP社。
- 内田誠一 (2013)「知的生産性を高めるための オフィスのあり方 ～共用スペース (主として喫煙場所) の付加価値化に焦点をあてて～」。
- 久保善慎・飯塚智規 (2012)「ボランティアからNPO、そして中間支援組織へー自治体との連携の可能性ー」財団法人日本防火・危機管理促進協会『危機管理レビューVol.1 地方自治体の危機への備えー業務継続計画、組織間協力、中間支援組織ー』。
- 財団法人山の暮らし再生機構 (2013)『LIMO通信』第17・18号-2013春特別号-
- 震災10年市民検証研究会 (2005)『阪神・淡路大震災10年 市民社会への発信』文理閣。
- 独立行政法人経済産業研究所 (2005)「2005年NPO法人アンケート調査結果報告」。
- 田中弥生 (2005)『NPOと社会をつなぐ社会を変える評価とインターネットメディアリ』東京大学出版会。
- 田中弥生 (2006)『NPOが自立する日 行政の下請け化に未来はない』日本評論社。
- 内閣府 (2014)『平成26年版 消防白書』
- 内閣府 (2002)『平成13年度「中間支援組織の現状と課題に関する報告書」』。
- 仲隆介 (2007)「創造的なオフィスを創る」『公共建築』第49巻2号。
- 仲隆介・松本直人 (2012)『「変化するオフィス」その後』『日本オフィス学会誌』Vol.4 No.1。
- 中邨章 (2004)「行政、行政学と『ガバナンス』の三形態」日本行政学会編『年報行政研究39 ガバナンス論と行政学』ぎょうせい。
- 中邨章 (2007)『自治体主権のシナリオ』芦書房。
- 被災者復興支援会議 (1999)『被災者復興支援会議の活動記録ー阪神・淡路大震災とくらし再建ー』。
- 松田憲忠 (2008)「市民参加の可能性とガバナンス」山本啓編『ローカル・ガバメントとローカル・ガバナンス』法政大学出版局。
- 山口重之・仲隆介 (2009)「オフィス学のすゝめ」『日本オフィス学会誌』Vol.1 No.1。
- 吉田忠彦 (2004)「NPO中間支援組織の類型と課題」『龍谷大学経営学論集』44巻2号。
- 吉田民雄・杉山知子・横山恵子 (2006)『新しい公共空間のデザイン NPO・企業・大学・地方政府のパートナーシップの構築』東海大学出版会。
- 若狭功未夫 (2012)「喫煙場所に内在する付加価値から演繹した今後の知的創造オフィスのあり方」公益財団法人たばこ総合研究センター『TASC MONTHLY』No.441。

〈査読済論文〉