

起業的都市・交通政策と地域学習ガバナンス*

Entrepreneur Urban Policies and Regional Learning Governance *

小林潔司**・大西正光***

By Kiyoshi KOBAYASHI**・Masamitsu ONISHI***

1. はじめに

多くの先進諸国において、公共的サービスを提供する上で、ボランティア組織は欠くことのできないサービス資源になりつつある¹⁾。ボランティア組織には、NPO、NGOのみならず、極めて多様な形態があり、それを厳密に定義することは極めて困難である。近年各地で、さまざまな都市・交通政策に関する社会実験や心理学的な施策を導入する試みを実施されているが、それらの政策を実施するにあたりボランティア組織が重要な役割を担っている場合が少なくない。さらに、多くの「まちづくり活動」において、ボランティア組織が重要な役割を果たしている事例は数多い。わが国では、ボランティア組織を「新たな公」と呼ぶことがあるが、ボランティア組織に従来の「官民協働」の枠組みに囚われない新しいタイプの行政・市民パートナーシップを推進する役割が期待されている。

多様な形態をとるボランティア組織ではあるが、1) 組織という枠組みに拘束されない、2) 自主的・自発的に参加している、という共通した特性を有している。

「組織でない組織」、 「入るのも、出るのも自由な組織」が一体として行動するためには、成員の間に靱帯が必要となる。多くのボランティア組織には、成員の間で価値観や行動の目的を共有化する傾向が見られる¹⁾。また、ボランティア組織は、信頼を基盤にしている。ここでいう信頼とは、知識や技能という個人の資源に対する信頼であり、他方では人柄や誠意という資源である。公共サービスの提供を、「責任遂行能力に限界があるボランティア組織に委ねていいのか」という懐疑的な見方もある。しかし、公共サービスの提供にボランティア組織を活用しようとする背景には、もとより「多くのボラ

ンタリー組織が泡のような存在である可能性がある」ことが暗黙の了解となっている。むしろ、社会が大量の泡を必要としているといった方がいい。「ブクブク泡だってくれる」ことが、社会にとって必要なのである。

個人行動は、多くの関係主体の意思決定の相互作用を通じて決定される。個人が他人の行動や社会の慣習や制度と無関係に、個人の効用最大化によって自由に意思決定できる領域は極めて小さいと考えることが妥当であろう。このような公的サービス市場では、需要と供給の関係により、予定調和論的に市場均衡が実現されるとは思えない。個人行動が他者の意思決定や多くの制度的補完性の下で実現される場合、そこには極めて多くの(場合によっては無限に多くの)均衡状態が存在する。複数均衡の中で低位均衡に陥った場合、より高位の均衡に移動するための政策が必要となる。このような均衡選択の問題を、外部経済を内部化するような伝統的価格政策では解決できない。つねに、既存の均衡状態を改善しようとして「ブクブク泡だってくれる」ことが必要である。重要なことは、このような泡の発生メカニズムを何らかの方法で規律づけ、より望ましい均衡状態に移行することが可能であるかという点である。

本稿では、都市・交通政策においてボランティア組織に期待される役割と課題について、いくつかの試行的な考え方を展開したい。もとより、ボランティア組織が介在するような行政・市民パートナーシップに関する研究は緒についたばかりであり、体系的な議論を展開できる状況ではない。以下では、2.において、都市・交通政策において均衡選択政策が果たす役割の重要性を指摘する。3.では、都市・交通政策の発展系譜が、1) 行政主導的アプローチ、2) 実験的アプローチ、3) 起業的アプローチに分類できることを指摘し、その中で均衡選択政策として起業的アプローチ(entrepreneur approach)が有効であることを指摘する。4.では、行政・市民パートナーシップを展開する上で課題となるアカウントビリティ、正統性、信頼の問題について考察する。5.では、行政・市民パートナーシップを醸成する上で、地域住民の学習過程が重要な課題となることを指摘する。代表的な地域学習メカニズムとして、1) 市民参加アプローチ、2) ステークホルダーアプローチ、3) 権原的アプロー

*キーワード: 都市・交通政策, 動的戦略的補完性, 学習過程, 起業的アプローチ, ボランティア組織

**フェロー会員 京都大学教授 経営管理大学院/大学院工学研究科 (〒606-8501 京都市左京区吉田本町/〒615-8540 京都市西京区京都大学桂, TEL:075-383-3222,

E-mail:kkoba@psa.mbox.media.kyoto-u.ac.jp)

***正会員 京都大学助教 工学研究科都市社会工学専攻

表一 coordination game

プレーヤ1	プレーヤ2	
	行動1	行動2
行動1	(1, 1)	(1, 0)
行動2	(0, 1)	(2, 2)

チがあることを指摘し、それぞれが有する利点を将来に残された課題について考察する。

2. 戦略的補完性と複数均衡

(1) 戦略的補完性

都市・地域空間における多くの社会・経済的活動や私的活動は、複数の組織や企業、個人の意味決定の相互作用により実現している。組織や個人の意味決定相互作用の結果として、市場取引、契約、慣習、交通トリップが実現している。個人の意味決定の相互作用により、社会・経済的活動や私的活動が実現する場合、個人の意味決定の結果が相手の意思決定に影響を及ぼし合うという戦略的補完性が存在する。個人の意味決定行動の間に戦略的補完性が存在する場合、個人行動の結果として実現する均衡状態が1つであるという保証はない。むしろ、無数の均衡状態が存在し、その中から、たまたま1つの均衡状態が実現している可能性が極めて大きい。以下では、このような戦略的補完性がもたらす問題について、交通行動を例にとりて説明してみよう。

小林は、都市・地域空間における多くの交通行動がミーティングの派生需要として生成されることを指摘している²⁾。交渉・集金・打ち合わせという多くの業務トリップ、友人や恋人との交際等はミーティング自体を目的としている。通院、通学、通勤、買物トリップを規定する多くの制度的条件や慣習も人間のミーティングの積み重ねにより形成されたものである。これらの交通行動の形成には、ミーティングに関する合意形成が前提となる。複数の個人の間で、ミーティングの時間・場所を確定するために、互いに行動を調整することが必要となる。このような行動の調整は、個人間だけに留まらない。同一の個人においても、複数の交通行動の間で、互いに調整がなされる。例えば、家計は往路と復路の双方における交通手段の利用可能性を考慮に入れて、トリップチェーン全体の交通手段を選択する。このように家計の交通行動には、往路と復路のいずれかのトリップにおける手段選択の結果が、いま一方のトリップの手段選択に制約条件として機能するという技術外部性（以下、手段補完性と呼ぶ）が存在する³⁾。このような複数の行動の間に存在する相互作用を、表一に示すようなcoordination game⁴⁾で表現しよう。

このcoordination gameには、ペイオフが(1, 1)と(2, 2)

となる2つのナッシュ均衡が存在する。いずれの均衡が実現するかは歴史的経緯に依存する。もちろん、ペイオフ(2, 2)の方が効率的であるが、効率的な均衡が実現するという保証はない。一度、ペイオフ(1, 1)の均衡が実現した場合に、各プレーヤの独立した行動で均衡解を変化させることは極めて困難となる。このように、2人のプレーヤが行動を互いに調整することにより、より効率的な均衡解が実現する場合、2人のプレーヤの戦略の間に戦略的補完性が存在するという。極めて多くの交通現象に、このような戦略的補完性が介在する。個人の交通行動に戦略的補完性が存在する場合、結果として実現する均衡解は1つとは限らない。現実には、選好や行動様式の異なる主体が、不完全な情報や不確かな憶測や期待の下で行動を繰り返している。その結果として、極めて多くの（もしくは無限に多くの）均衡状態が存在し、たまたま、その中の1つの均衡状態が実現している可能性が大きい。このような観点から、松島、小林等は、フェイス・トゥ・フェイスのコミュニケーション過程、公共交通市場における戦略的補完性について分析し、極めて広い交通市場において複数均衡が存在することを指摘している^{5)~7)}。

(2) 外部性と戦略的補完性

一般に、市場に外部経済が存在する場合、資源配分の非効率性が発生し、政府による市場介入が必要となる。外部性とは「市場機構に包摂される経済活動が、市場機構の枠組みをはみ出す効果を他の経済主体に対して付随的に及ぼしてしまう現象」を意味する。他の経済主体の行動が、当該経済主体の技術条件や嗜好を変えることによって生じる外部性を技術外部性、当該経済主体の関係する財・サービスの価格を変えることによって生じる外部性を金銭的外部性と呼ぶ。一方、規模の経済性とは、生産の平均費用が産出量の拡大につれて減少する場合に生じる。

交通市場の失敗をもたらす要因として、1) 道路混雑、2) 固定費用、3) 手段補完性、4) 市場厚の外部性等に着目しよう。道路混雑は道路の利用技術に起因して生じる技術的外部性である。道路利用者が増加すれば、走行時間が増加するという外部不経済が発生する。一方、公共交通利用者が増加すれば自動車交通量が減少し、道路利用者全体の一般化費用の減少をもたらす。このような外部不経済の存在は、道路利用者の厚生に影響を及ぼすものの、公共交通市場における戦略的補完性の原因とはならない。交通企業の経営には固定費用が存在する。交通サービスの変費用が一定であれば、公共交通の利用者の増加により利用者1人当たりが負担する固定費用は減少する。このような固定費用が存在は、交通市場の構造に多大な影響を及ぼすが、固定費用それ自体も戦略

表一 2 公共交通市場の失敗をもたらす要因

要因	戦略的補完性	タイプ	主体
道路混雑	無	技術的外部性	家計
固定費用	無	規模の経済性	交通企業
市場厚の外部性	有	金銭的外部性	家計
手段補完性	有	技術的外部性	家計

的補完性の原因とはならない。

公共交通サービス市場では、時間軸上の限られた時点でサービスが提供されるため、公共交通利用者に待ち時間という取引費用が発生する。公共交通利用者が増加し運行本数が増加すればサービスの取引費用（待ち時間）が減少し、サービスの市場取引が効率化される。このように、公共交通利用客の増加と公共交通企業のダイヤ設定行動の相互作用を通じて生じる金銭的外部経済性を市場厚の外部性と呼ぶ。さらに、家計の交通行動には、往路と復路のいずれかのトリップにおける手段選択に関する制約が、いま一方のトリップの手段選択に制約条件として機能するという手段補完性が存在する。往路と復路のバス利用確率 P が独立であれば、往路・復路を通じたバスの利用確率は P^2 と表される。このようにバス利用トリップには、一方のトリップにおけるバス選択確率の増加（減少）が、いま一方のトリップにおける選択確率の増加（減少）をもたらすという戦略的補完性⁹⁾が存在する。市場厚の外部性、手段補完性はいずれも戦略的補完性であり、ポジティブフィードバックの原因となる。

一般に、道路混雑のような外部経済性が存在する場合、例えば交雑税のように外部性を内部化することにより、（あるいは、直接的な、改善・誘導政策を通じて）資源配分の効率性を改善できる。固定費用の存在による非効率性も、補助金政策等の導入により、市場均衡の非効率性は改善可能である。しかし、戦略的補完性によって生じる非効率性は、交通市場が非効率的な均衡にとどまることにより生じるものであり、伝統的な混雑税、補助金政策のみにより解決することは不可能である。戦略的補完性による非効率性を解決するためには、1) 戦略的補完性によるポジティブフィードバックのメカニズムを補正する構造化政策、2) 経済主体の行動を集団として補正し、より効率的な均衡解に一気に移行する均衡選択政策がある。前者の例として、カーシェアリング、レンタサイクル等の交通手段の共有化施策、片道定期券制度、深夜バスの運行等、公共交通の市場を厚くする施策が該当する。後者の例として、モビリティマネジメント⁸⁾が該当しよう³⁾。

3. 戦略的補完性と都市・交通政策

(1) 都市・交通政策のタイプ

都市・交通政策の発展段階は、1) 新しい外部経済性の創出（ハードインフラの整備）、2) 外部不経済の内部化（ソフトインフラの整備）、3) 非効率性の畏からの脱却（起業的都市・交通政策）という系譜で整理できる。このうち、社会基盤整備等のハードな施設の整備は、それを利用する家計のモビリティの向上をもたらす。ハード施設の整備は、利用者に新しい外部経済性をもたらす。一方で、家計の自動車利用が原因となって発生する道路混雑、環境問題等の外部不経済を抑制するために、家計の交通需要をマネジメントするような政策手段が実施されてきた。このようなソフトインフラの整備は、外部不経済の内部化政策と考えることができる。さらに、交通市場の非効率性が、前述したような戦略的補完性に起因して発生する場合、非効率性の畏から抜け出すための政策アプローチが必要となる。市場で実現している均衡状態は経路依存的、かつ状況依存的であり、ある地域で成功をもたらした政策が、別の地域では失敗する可能性がある。普遍的に利用可能な一般的な政策が存在するわけではない。地域ごとに、問題解決のための新しい政策手段の発見に努めるとともに、試行錯誤の中から地域に望ましい解決手段を行政、企業、市民が模索するという起業的都市・交通政策が必要となる。

起業的政策は、その政策実行のガバナンスに着目すれば、1) 行政主導的アプローチ、2) 社会実験的アプローチ、3) 起業的アプローチの3通りに分類できる。行政主導的アプローチは、行政がリーダーシップを発揮し、新しい政策の企画・立案とその導入を実行するアプローチである。行政主導的アプローチでは、政策の効果が理論的、経験的方法により予測可能であることが前提となる。しかし、交通市場における調整の失敗は極めて文脈依存的であり、行政が問題の個別的な文脈を理解することは容易ではない。むしろ、その地域に居住する住民や利用者の方が、詳細な情報や問題解決のためのアイデアを有していることが少なくない。行政的アプローチは情報収集能力や政策発案能力において限界がある。一方、社会実験アプローチ、起業的アプローチでは、市民、交通企業と行政が協働しながら、新しい交通政策を創意工夫するとともに、実験的に新しい政策を導入し、その効果を事後的に評価することにより、交通市場の均衡状態を漸進的に改善することを目的としている。無限に多くの均衡状態が存在する場合、政策の効果をあらかじめ予測することが困難である。さらに、均衡選択を実施するためには、関係主体の行動を互いに調整することが必要となる。社会的実験は、このような均衡状態の選択を、公表された実験という形態で一気に実施することを目的とする。ここでは、社会実験により、関係主体の学習効果が期待されている。社会実験により、実現した均衡状態

において、交通主体の厚生がすべて改善されるのであれば、新しい均衡状態は長期的に持続可能である。社会実験の実施においては、依然として、行政が主導的な役割を果たすことが期待されており、地域住民や利用者の文脈依存的なアイデアや創意工夫、自らの行動変容を誘導することには限界がある。

起業的アプローチでは、民間部門、市民組織等が、政策の企画・立案や新しい政策のアイデアを提案し、行政との協力関係の下で実験的、漸進的に交通市場を改善することを目的とする。ここでは、行政、市民によるボランティア組織、民間企業等のパートナーシップ(行政・市民パートナーシップ)が期待されている。このようなパートナーシップ型の起業アプローチが有する効用として、1) 時間コストの低減、2) 行政サービスの革新、3) 個別事例の重視 (easy of tailoring programs)、4) 潜在的なクライアントの検出等が期待されている¹⁵⁾。伝統的な都市経営やボランティア組織に関する文献においては、行政・市民パートナーシップが必要とされる理由として、1) 時間コストの低減、2) 行政サービスの革新が指摘されている。行政が政策実施する場合、予算措置や行政組織内の意思決定が必要となるため、常に迅速なサービス提供が可能となるわけではない。政策が実行されるまで時間を要する場合、受益者が負担する時間資源の機会費用は多大となる。さらに、行政サービスの提供を民間部門やボランティア組織に委託することにより、民間部門や組織に蓄積された経験や知識・技術を活用できる可能性が指摘されている。しかし、筆者等は、ボランティア組織が公共サービスの提供に参加する意義は、3) 「個別事例の重視」、4) 「潜在的なクライアントの検出」において、ボランティア組織が比較優位性を有している可能性が大きい点を指摘したい。行政が公共サービスを提供する場合、普遍主義 (impartiality) 原理を考慮しなければならない。すなわち、行政がある特定の個人やコミュニティに、特別のサービスを提供する理由を正当化することは難しい。しかし、市民が必要とする公共サービスの内容や質がコミュニティによって多様に異なる場合、公共サービスの内容も住民のニーズによって多様に差別化される必要がある。このような公共サービスの差別化を、普遍主義原理の下で実行することは極めて困難である。さらに、特定の個人 (クライアント) が有している特殊なニーズに関する情報は、クライアントの身近にいる個人や組織の方がきめ細かい情報を有している可能性がある。このように、公共サービスの提供においては、極めて個別事例が重視されることが多いため、ボランティア組織の参加は個別的な文脈依存的な問題構造の発見や、漸進的な問題解決の方法として有効である。さらに、ボランティア組織の参加により、ともしれば見逃されてしまう交通弱者のニーズや、コミュニティ間の

利害対立の構図等を把握し、そのための解決策を見出す機会を提供する可能性がある。

このようにボランティア組織の参画は、「個別事例の重視」、「潜在的なクライアントの検出」の側面において、優れた特性を有している。一方で、ボランティア組織によって提供される公共サービスが、普遍主義原理を満足する保証はない。行政は、あくまでも普遍主義原理に従って、市民に「公平に公共サービスが提供されているか」、「効率的に公共サービスが提供されているか」について評価し、必要とあればボランティア組織の活動を支援したり、不足する公共サービスを補完することが必要となる。

(2) 構造化政策

都市では、家計、企業や行政の間で、きわめて多岐にわたる相互依存関係が存在する。家計は、企業に対して労働力を提供して所得を得る一方で、企業は家計の労働力によって生産活動を行い、収益を獲得することができる。また、マーシャルの外部性で知られるように、企業同士の間では、企業の知識のスピルオーバーの効果や生産資本の共有によって、企業の生産性を向上させることができる。これらの性質は、すべて経済主体の活動の相互依存関係から生じる効果である。相互依存関係をゲーム論的に捉えれば、プレイヤーの利得関数の特性や法的な環境条件を与件としたゲームのルール、それぞれのプレイヤーが有している情報により定義できる。都市におけるプレイヤーの戦略選択には、実際のゲームが行われる環境条件に依存して、さまざまなバリエーションが観察される。構造化政策では、対象としている問題をゲーム論的な視点から構造を特定化することから始める。すなわち、観察される現象におけるプレイヤー、プレイヤーの戦略、プレイヤーが有する情報、プレイヤーの利得といったゲームを構成する要素を特定化し、なぜその現象が生じるかを説明する理論仮説を提示する。さらに、行政あるいはステークホルダーの合意によって、ゲームの構造を再設計し直すことで、プレイヤーの行動を変化させ、全体としての効率性を向上させるのが構造化政策である。

都市整備プロジェクトにおけるステークホルダーの関係を規定する制度の1つが契約である。Cooter and Ulenが指摘したように、契約の機能は、1) 偶発的事態に対する責任を取引当事者間で分配すること (リスク分担機能) と、2) 情報の交換を促進することである。リスク分担の問題は「リスクにより発生した損失をどの契約当事者に帰属させるべきか」という問題である⁹⁾。法経済学では、契約法におけるリスク分担を「もし、そのリスク事象が発生することを事前に予見できていた場合、契約当事者がその費用をどのように分担すべきか」を問う問題として定式化する¹⁰⁾。ここから、2つのリ

リスク分担原則が導かれる。第1にリスクはリスクの大きさと確率をより正確に評価し、それを制御できる主体が負担すべきである。一方の主体がリスクを軽減する能力を持つ場合、その主体にリスクによる損害を帰属させることにより、効率的なリスク回避努力がなされることが期待できる。第2に、いずれの当事者もリスクを評価、制御できない場合には、そのリスクをより容易に引き受けられる主体が負担すべきである¹¹⁾。また、リスクファイナンス手法により、リスクをヘッジすることにより、プロジェクトの効率性を高めることも構造化政策の1つである。また、保険等によって第三者へリスクをヘッジすることにより、プロジェクトの効率性を高めることができる可能性がある。さらに、プロジェクト実施主体とプロジェクトに融資する投資家の間でも、投資家間での優先劣後関係も投資家間のリスク分担を規定している。これらの優先劣後関係の設計も構造化政策の1つである。

都市開発プロジェクトでは、企業の集積に伴う規模の経済性が存在する。例えば、ある企業にとって、周囲に多くの企業が存在することは、それだけ取引可能なオプションを多く有するという意味で外部経済性がある。また、企業同士で知識の交換を行い、生産性を高めるといった外部経済性が存在する。都市においてこのような外部性が存在する場合、都市開発プロジェクトにおける潜在的な民間企業の参入、立地行動は、戦略的補完性が存在する調整ゲーム的な関係にある。都市において指摘した正の外部性が存在する場合、企業は、一定程度の集積が実現した後にその都市に参入しようとするであろう。後発企業は、すでに参加している企業の集積から生じる価値を享受することができる。言い換えれば、後発企業は、既存立地企業が生み出している外部性をfree-rideすることができる。このように、都市開発プロジェクトは、都市の外部性に起因する戦略的補完性が存在する利得構造を有する。さらに、時間を隔てて外部経済便益が発生するという意味で、都市開発プロジェクトの問題は、動的戦略的補完性（dynamic strategic complementarity）によって特徴付けられる。

このような動的戦略的補完性が存在する中での構造化政策の例として、固定資産税の増加分を開発投資の資金返済に充てるTax Increment Finance (TIF) が挙げられる。また、地域の価値を向上させる民間事業主体は、動学的な戦略的補完性が存在する環境で、効率的な制度変化戦略（イノベーション戦略）を立案し、地域に存在する外部性を内部化することで潜在的価値を引き出し、事業収益を上げることができる。以上のような、動的戦略的補完性に関する研究は、公共財の私的供給問題に関連する研究^{12) - 14)}と密接に関連がある。ところが、都市における動学的な戦略的補完性に着目した具体的な構造

化政策への知見は未だにほとんど蓄積が進んでいないのが実情である。一方で、構造的政策の導入にあたっては、その政策の効果が十分に予見可能であることが前提となる。しかし、都市における問題は極めて複雑であり、問題が生じる構造そのものが地域特殊的な前提に依拠していることも少なくない。したがって、理論仮説としての現象の構造を適切に特定化できない場合には、構造化政策は必ずしも有効に機能しない可能性がある。

(3) 均衡選択政策

均衡選択政策は、構造化政策とは異なり、対象とする問題の構造そのものを変えず、複数存在する均衡の中で、より効率的な均衡への移動を促進するための政策である。すなわち、集団の中で共有化された信念そのものを変更させる施策である。このような政策を実施するためには、個々のステークホルダー全員が同時に、信念を更新することができる集団学習が行われる仕掛けが必要である。戦略的補完性が存在する環境の下で観察される均衡状態における個々のステークホルダーの信念（他のステークホルダーがどのような信念を有しているかという予想）は、経路依存的であり、地域における歴史的文脈を無視することができない。

均衡選択政策は、従来のように公共主体が新たな制度を導入してステークホルダーに働きかけるアプローチではない。むしろ、ステークホルダー自身が都市開発プロジェクトの企画・計画段階に参画することによって、ステークホルダー間の中で学習し、新たな効率的な均衡を模索するのが均衡選択政策である。ステークホルダー間の協働により地域（公共）の価値を高める組織的枠組みという意味で、市民参加やボランティア組織といった新たな公を育成することにより、ステークホルダーの学習が行われる。また、行政主体は、PPP（Public Private Partnership）のように、市民参加やボランティア組織との協働によって、地域固有の環境条件について多くの情報を獲得することができる。このような、行政、市民間の協働活動を通じて、ステークホルダーの集団的学習が行われる。その結果、戦略的補完性が存在する状況で、あらたな潜在的な効率的均衡を見出すことに成功する可能性がある。

例えば、社会実験は均衡選択政策の1つであると位置づけられる。社会実験は行政がある政策の導入を意図して実施するという点で、構造的政策としての要素も含まれている。しかし、社会実験を通じて市民は、政策実施後の姿を学習し、新たな均衡の存在に気づく可能性がある。社会実験がステークホルダーの学習を促すという点で、行政主導の均衡選択政策であると言える。また、地域のリーダーがイニシアチブを取り、地域の人、物、資金、知識をネットワーク化することで、地域のソーシャルキ

ャピタルを再整備し、地域の潜在的な価値を引き出す起業的なアプローチも均衡選択政策である。ステークホルダーの間で戦略的補完性が存在し、均衡が無数に存在するような状況において、より効率性の高い均衡への絶え間ない漸進を実現するためには、ステークホルダーが集団として同時に学習しつづけることが必要である。このように、高度知識社会としての都市では、実験的・起業的な都市・交通政策と一体となったソーシャルキャピタルのイノベーションを醸成するための仕掛けが重要な役割を果たす。

以上のように、市民参加やボランティア組織といった新たな公に期待される役割は必ずしも小さくない。しかし、ボランティア組織は企業と比較すれば、制度的な統制が効きにくい組織である。したがって、行政とのパートナーシップが機能するためには、後述するように適切な「委託者－受託者関係」が成立していることが前提である。そのために、ボランティア組織と公共主体との契約及びリスク分担や、意思決定及び政策論議におけるアカウントビリティ等、ボランティア組織が適切に機能するための制度的枠組みを整備することが重要である。

4. 行政・市民パートナーシップ

(1) ボランティア組織

ボランティア組織に関する定義は多様である。ボランティア組織に関する文献は数多く蓄積されているが、ボランティア組織に共有する特徴として

- 自由で、しかも強制されない参加
(free and uncoerced participation)
- 共有化された目標
(common or shared purpose)
- 目標達成のため必要な資源の共有
(common holdings)
- 単なる友人関係を越えた相互性
(mutuality)
- 公平や公正に裏打ちされた社会関係性
(fairness or justice)

を挙げることができる。すなわち、ボランティア組織は、基本的に「参加するの自由、退出するの自由」であるという原理の下に形成されている。しかし、ボランティア組織が人的資源を動員するためには、組織の活動ミッションが明確であり、組織に属するメンバーの間でミッションの達成に関する合意が実現していなければならない。組織は活動のために資源を保有するが、これらの資源はメンバー全員の共有財産となっている。組織内のガバナンスは契約関係で成立されているわけではない。むしろ、メンバー間の信頼関係に依存しており、メンバー間における資源・役割配分においては効率性よりも、

公平性、公正性が重視される場合が少なくない。したがって、ボランティア組織の行動では、組織形成の原理となっている活動目標に規制されており、限定された目標達成を目的とした行動原理を採用することが多い。ボランティア組織の行動原理が、メンバー間の信頼関係や公平性、公正性に依存しているため、ボランティア組織が効率的に運営される保証はない。ボランティア組織が効率的、効果的に行動するか否かは、ボランティア活動の指導者のリーダーシップの特性に依存する場合が少なくない。リーダーシップのあるべき条件として、田尾は

- ミッションの唱導
- 瞬時の動因 (人徳の蓄え)
- ほら吹き(レトリック)
- 矛盾の一手引き受け
- ユニークネスの創造
- ライバルづくり
- リスクテキング

を挙げている¹⁶⁾。

起業的なアプローチにおいて、ボランティア組織が重要視される背景には、わが国の大都市圏において伝統的な地縁的コミュニティが衰退してきたことがあげられる。しかし、公共サービスのボランティアな提供主体は、必ずしもコミュニティに依存する地縁的組織である必要はない。公的な支援に完全には依存せず、困ったときは互いに助け合い、しかも公的な支援を活用できるような公共サービスの生産体制のシステム化を図ることが必要である。しかし、ボランティア組織は、前述したように内部的には「烏合の衆」であり、制度的な統制が利かないという難点がある。また、ボランティア組織が自己利益的に行動し、行政に対して強力な利益集団となる危険性がある。一方、行政は普遍主義原理に基礎を置かざるを得ないため、常に行政とボランティア組織の間には対立が発生する可能性がある。また、一部の発言者が世論を誘導しようとするパワーポリティクスが発生する。

行政・市民パートナーシップによって、望ましい公共サービスの生産が可能になるためには、市民と行政の間だけでなく、行政(市民)とボランティア組織の間に「健全な委託者－受託者関係」が成立しなければならない。行政は将来にわたり存続することを前提としており、いわば行政は最終的な責任者として逃げ道のない立場にある。行政・市民パートナーシップを实践するうえで、行政は最終責任者としてボランティア組織との間に「健全な委託者－受託者関係」を維持する責務を持っている。本稿では、行政・市民パートナーシップの推進にあたり、行政が果たすべき責務として、1) アカウナビリティ、2) パートナーシップの正統性、3) プロフェッショナルな観点からの妥当性の確保の問題をとりあげることにする。

(2) アカウンタビリティ

伝統的なアカウンタビリティ概念は、委託-受託関係という2者関係を前提として発達してきた。現在、公的アカウンタビリティ概念は、伝統的な2者関係の問題として捉えきれない内容を持つようになってきている。そもそも、間接民主主義制度においては、立法機関は行政機関を政治的に統制することにより、自らの政治的アカウンタビリティを果たすべき立場にある。行政機関は立法機関に対してアカウンタビリティを示す義務がある。しかし、近年、行政が直接的に市民に対してアカウンタビリティを示すことが求められている。さらに、行政による委託により、ボランティア組織が公共サービスを提供するとき、ボランティア組織には行政に対してアカウンタビリティを果たすことが求められる。さらに、行政は、市民に対して「ボランティア組織との間の委託-受託関係の実態と成果」に関してアカウンタビリティを果たすことが求められる。

委託者と受託者という2者関係の間で成立するアカウンタビリティを、「受託者 (X) が委託された行為 (Z) について委託者 (Y) に説明可能である (X is accountable for Z to Y)」というシステムとして定式化しよう¹⁷⁾。アカウンタビリティ関係を理解するためには、まず、委託-受託関係における「受託者 (X)」、「委託者 (Y)」、および「委託された行為 (Z)」を明確にすることが必要である。さらに、アカウンタビリティが健全に機能するためには、委託者が受託者の行為を統制できることが必要である。Giddensは、構造を3つのタイプ、1) 意味の構造 (structure of signification)、2) 正統化の構造 (structure of legitimation)、3) 支配の構造 (structure of domination) に分類している¹⁸⁾。公的アカウンタビリティでは、委託者 (Y)、受託者 (X) が単独の主体ではなく、多様な関係者が委託-受託関係に関与している。このように複雑な委託-受託関係におけるアカウンタビリティの基本的な構造は、「委託-受託内容に関して当事者間でどのように合意が達成されているのか (意味の構造)」、「受託者は自己の行為をどのような基準で正統化するのか (正統化の構造)」、「委託-受託関係がどのようなガバナンスで機能しているのか (支配の構造)」という3つの基本的な部分構造を通じて把握することができる。

第1に、意味の構造は、それぞれの関係主体が有する認識体系を表している。各主体間のコミュニケーション過程において送り手の伝達する情報は、送り手の認識体系の下での予想に基づくものであり、認識体系の異なる受け手が送り手の情報に対して異なる解釈をする可能性がある。特に、公共サービスの提供に関して専門的知識が必要とされる事項をめぐって市民と行政の間で議論がなされる場合、専門的知識に精通していない市民が行

政とは異なる認識や問題意識を有している場合が少なくない。異なる認識体系を有する関係主体の間で円滑なコミュニケーションを実現するためには、可能な限り認識の共有化を図る努力が必要となる。

第2に、正統化の構造は、委託者と受託者間の権利・義務の関係を規定する規範的な秩序を表している。受託者が委託者の要求する業務を実施するためには、両主体の間でどのような行為が妥当なものとして承認、要求されているかに関する共通の認識、期待が前提となる。公共サービスに関しては、極めて多様な利害関係者が存在しており、各主体の間に錯綜した権利と義務の関係ネットワークが存在している。公共サービスの提供に責任を有する行政は、複雑な権利・義務の関係ネットワークにおいて、「どのような公共サービスが社会的に望ましいのか」ということに関する認識、期待を多様な利害関係者と共有化することが要請される。この時、正統性の構造は、行政が自己の行為の妥当性を主張する根拠となると同時に、社会における正統性に対する認識、期待を再生産する原動力となる。公共サービスの内容に関する政策的・技術的判断においては、技術的妥当性に関する判断から、政策的判断に至るものまで広範囲にわたる専門的知識が不可欠であり、政策的・技術的判断の正統化を図るためにこれらの判断の妥当性を評価するプロフェッショナルが果たす役割は極めて大きい。

第3に、支配の構造は、委託者と受託者間の信頼関係に基づくガバナンス構造を表している。一般に、ガバナンスとは、「人間の社会的集団の統治に関わるシステムを構成する諸社会的行為者の相互関係の構造と行為者間の相互作用のプロセス」を意味する¹⁹⁾。公共サービスの生産において、行政と一般市民、行政とボランティア組織の間に適切なガバナンスが機能するかどうかは、行政、ボランティア組織、一般市民の間に信頼関係が築かれているかに大きく依存している。行政と一般市民の間における信頼関係を議論する場合、一般市民は公共サービスの内容やその成果に基づいてその良し悪しを判断する十分な手段を与えられていないことに留意すべきである²⁰⁾。市民は行政の決定やボランティア組織の行動に対して、意見陳述やパブリックコメント等、限られたコミュニケーションの場においてのみ意見を表明する機会が与えられている。このような状況において、行政・市民パートナーシップに基づく公共サービスの提供活動が、パートナーシップに属さない一般市民からの信頼を獲得するためには、パートナーシップに参画する行政、ボランティア組織による信頼性改善の努力が不可欠となる。

(3) ボランティア組織と正統性

公的アカウンタビリティは行政が市民の信頼を獲得す

るための手段であり、行政による意思決定の正統性 (legitimacy) を高める機能を有し、行政と市民の間でお互いに共有、合意しうる条件を引き出し、無用な紛争を防ぐ上で重要である。事業の失敗や破綻処理に関わる費用の最終的な負担者は市民である。したがって、行政は行政・市民パートナーシップの妥当性に関して、可能な限り市民の賛同を獲得しておくことが要請される。

多様なボランティア組織が存在する中で、行政はすべてのボランティア組織との間でパートナーシップを締結することは不可能である。ある特定のボランティア組織との間で、排他的にパートナーシップ契約を締結することとなる。そこで、「どのようなボランティア組織のパートナーシップを妥当なものとして認めるのか」、「パートナーシップの成果は妥当であるか」という正統化の問題が常に重要となる。Suchman は、正統性の概念を「ある主体およびその行為を、規範、価値、信念、定義等が社会的に構造化されたシステムのなかで、望ましく妥当であり、あるいは適切であるという一般化された認識」と定義している²¹⁾。この定義は、行政の行為に対して外部的な観衆の視点を包摂しており、ある主体の行為に対して、観衆の中には、その行為に対して否定的な見解を有するものも存在するが、集団全体として見れば、その行為に対する承認や支持を与えている場合、その行為は正統性を有していると考える。

Suchmanは、このような正統性を3つに分類している。すなわち、1) 実用的正統性(pragmatic legitimacy)、2) 道徳的正統性(moral legitimacy)、3) 認知的正統性(cognitive legitimacy)である²¹⁾。第1の実用的正統性は、ボランティア組織の行為の結果が、それに関連する人々の利益の増進につながるかどうかに基づく正統性である。実用的正統性は、ボランティア組織の行為が、その受益者に対して確かに利益をもたらしている場合や、社会全体にとって利益が期待される場合に付与される。ボランティア組織に対して、事前・事後評価を行い、ボランティア組織の活動計画や成果が実用的正統性を満足しているかどうかをモニタリングすることが必要となる。第2の道徳的正統性は、ボランティア組織との委託-受託関係に基づくボランティア組織の行為が「道徳的に正しいかどうか」という評価に基づくものである。道徳的正統性における評価は、1) ボランティア組織の行為の結果に対する評価、2) ボランティア組織との間のパートナーリングの手續きに対する評価、3) 選択されたボランティア組織の能力や信頼性に対する評価に分類される。ボランティア組織とのパートナーシップがもたらす結果の評価とは、利益を被る主体だけでなく、不利益を被る主体や環境に対して十分な配慮がなされ、可能な限り負の影響が及ぶ範囲を縮減し、その影響を緩和するための対策が十分かどうかに関する評価を意味する。ボランティア

組織は特定のミッションの遂行を目的とする団体であり、行為過程の中で必ずしもすべての市民の関心や利害に対して配慮がなされる保証はない。しかし、行政は、ある特定のボランティア組織とのパートナーシップがもたらす結果に対して、普遍主義の立場から市民が享受する利益や損失を把握し、必要であれば損失を被る可能性のある個人やグループに対してミチゲーションを行うことが必要である。パートナーシップの手續きに対する評価とは、特定のボランティア組織とパートナーシップを締結するに至る意思決定が、一連の公正なルールに基づいて実施され(手續的に妥当であり)、その過程の透明性が保証されることを意味する。ボランティア組織に対する評価とは、行為の主体が受託者として適切な誘因・報酬構造を有しているかという問題である。たとえば、あるボランティア組織が利益相反する目的を有する場合、適切な誘因・報酬構造を有しているとは言い難い。観衆があるボランティア組織の行為が適切であるかどうかを判断することができるのは、当の組織が行為を実施するために適切な能力とそれを実施するための適切な誘因・報酬構造を有している場合である。第3の認知的正統性は、ボランティア組織とのパートナーシップが、社会的に必要性が認識されることに基づく正統性である。このような正統性の基準として、理解可能性(comprehensibility)と当然性(take-for-grantedness)がある。理解可能性は、ボランティア組織の行為の内容とそれがもたらす結果が分かりやすいかどうかを意味する。一方、当然性は、ある特定のボランティア組織とのパートナーシップがもたらす結果に対して、十分な議論や検討がなされて、その内容が社会的に当然のこととして受け入れられることを意味する。

(4) ボランティア組織とプロフェッショナル

ボランティア組織に属するメンバーは、必ずしも公共サービス生産の専門家ではない場合がある。地域の生活者や企業等の公共サービス利用者、その他納税者や各種団体等、様々な利害関係や多様な価値観が存在する中で、ボランティア組織による行為の正統性を担保する上で、プロフェッショナルによる助言、情報提供、監査が重要な役割を果たす。しかし、プロフェッショナルの間でも、科学的・技術的判断を巡って意見が異なる場合も起こりうる。また、プロフェッショナルの科学的・技術的判断も、またプロフェッショナルが有する価値観とは無関係ではないことに留意すべきである。このため、ボランティア組織とプロフェッショナルの間に、対立的関係が発生する危険性を否定できない。

プロフェッショナルは、専門的知識に基づいて科学的・技術的判断の妥当性を評価する。このような判断の根拠となる妥当性の境界を妥当性境界と呼ぶ。しかし、ある

科学的・技術的判断における妥当性境界をめぐって、しばしば、ボランティア組織、プロフェッショナル、一般市民の間で意見の対立が生じることになる。さらに、プロフェッショナルと一般の利害関係者との間にはより大きな妥当性境界の違いが存在する。このような意見の対立が生じる理由として、科学的・技術的判断における厳密性と適切性のジレンマが挙げられる。プロフェッショナルは、学会をはじめとするプロフェッショナルの領域において、厳しい競争に晒されている。そこでは、プロフェッショナルは精密なデータや確固たる証拠を判断の拠とし、科学的・技術的判断における厳密性が要求される。

しかし、多くのボランティア組織や、一般の利害関係者は技術的判断の厳密性よりも、組織のミッションの遂行にとって有用であるか、技術的な判断が常識的な内容であるかという技術的判断の適切性を問題とする。さらに、多様な価値観や利害関心を有する関係者は、それぞれ多様な妥当性境界を有しており、プロフェッショナルは適切な妥当性境界を見出すために、異なる主体が主張する妥当性境界の間の調整を図ることも求められる。このような調整を達成するためには、個々のプロフェッショナルが多様な利害関係者や他分野のプロフェッショナルとのコミュニケーションを行うことで、まず自らの妥当性境界を相対化する努力が必要である。その上で、新しい妥当性境界を模索する手続きを経ることが必要となる。

プロフェッショナルは、自分の有する専門的知識における妥当性境界の状況依存性を把握し、限定された条件・変数の下で得られた知見であることを再認識することが必要である。このような妥当性境界はしばしばプロフェッショナルが所属している学会等に内化しているため、プロフェッショナル自身が無意識に受け入れている可能性がある。特に、地域で生活する利用者は社会的決定を下す上での貴重な判断材料となる経験的知見や、地域の実情に即したローカルな知識（現場知）を有している。プロフェッショナルの有する妥当性境界が限定的な条件の下で得られた知見に基づいて形成されたものである場合、それが現場の条件に適合した妥当性基準と一致するとは限らない。プロフェッショナルは自分の有する妥当性境界を省察するとともに、現場の声に「理を与える」ことが求められるのである。

行政・市民パートナーシップに関わる認識的正統性は、パートナーシップの成果がより多くの主体に受け入れられることによって確保される。認識的正統性は理解可能性と当然性に基づくものであるが、ある行為が当然と見なされることは、逆に、行政とボランティア組織のパートナーシップの行為が、社会の中で内化・硬直化する原因となる。このような認識的正統性に内在する問題を解決する上で、以下の2つの条件が必要となる。第1に、ボランティア組織の責任境界（すなわち、ボランティア

組織の判断に関する妥当性境界）を明確にすることが重要である。このようにボランティア組織の判断が、どのような妥当性境界に基づくものが明確にされなければならない。第2に、行政は、ボランティア組織による判断が、どのようなステークホルダーの意見を反映したのか、どのようなプロフェッショナルによる技術的支援を得たのかを把握するとともに、その内容を一般市民に公開しなければならない。

5. 地域学習過程

(1) 地域学習アプローチ

都市・交通問題に関わる調整の失敗が、極めて地域限定的な個別的な文脈の中で発生する場合、問題解決のために利用可能な普遍的な処方箋が存在するわけではない。行政、民間企業、市民が、互いに協力しながら実態の解明とその解決の方向に向けて努力を重ねていくことが必要となる。そのためには、地域に居住するさまざまなステークホルダー達が、互いに都市・交通問題の解決に向かって学習していくメカニズムを確立することが必要となる。このような地域学習のガバナンスを確立するためのアプローチとして、1) 市民参加アプローチ、2) ステークホルダーアプローチ、3) 権源的(entitlement)アプローチが考えられる。このうち、市民参加アプローチは、例えば社会実験のように、行政が地域学習の機会を提供し、そこに市民が参加することにより、市民に学習する機会を与える方法である。ステークホルダーアプローチは、ステークホルダーの教育を通じて、ステークホルダーの行動を誘導しようとするアプローチである。今日、多くの地域や組織でモビリティマネジメントの試みが実施されているが、その多くはステークホルダーアプローチと位置づけることができよう。しかし、これら2つのアプローチにおいて、地域住民の学習過程が受動的であるという限界がある。

権源的アプローチは、地域住民に公的サービスの生産や政策立案に対して関与できる機会を与える方策である。地域住民の能動的な学習過程を実現するためには、ボランティア組織や地域住民に対して公共サービスの企画立案や生産のために必要な（一部の）資源と意思決定における裁量を賦与することが必要となる。それと同時に、ボランティア組織や関連する地域住民に、行動内容やその成果に関して報告義務（アカウンタビリティ）を求めることが必要となる。このような権源的アプローチの1つとして、Sundeen等が主張する協働生産(coproductio)²²⁾があげられる。協働生産の形態としては、1) サービス生産への共同参加(joint creation)、2) 政策の決定過程への参加(coprovision)、3) サービス資源の提供(cofinancing)という3つの段階が存在する。この

うち、協働生産が、共同参加、政策決定への参加という形態をとる場合、市民の参加は受動的なレベルにとどまる。一方、サービス資源の提供という形態を採用する場合、市民も協働するにあたり、自分が保有する資源や財産の一部を提供することが求められる。当然のことながら、参加する市民のステークホルダーとしての意識は格段に増加することになる。

しかし、いずれの場合においても、このような協働生産を実施するためには、まず市民がこのようなボランティア組織への参加が大前提である。Brudney²³⁾は、このような協働生産が成立するための条件として、

- 1) 市民の参加が前提
- 2) あくまでも建設的な参加
- 3) 協働であり、応諾や習慣ではない
- 4) 受身ではなく積極的な参加
- 5) 集合的な関係があり、それを制度に取り込む
- 6) 特定の個人や団体との関係ではない

が成立する必要があると指摘している。そのためには、1) 制度的なフレーム、2) 既存のソーシャルキャピタルの活用、3) 地域学習の成果を評価する第三者機関、4) 地域学習におけるビジョンの共有化、5) 危機感の共有化、6) ビジョン重視のリーダーシップが必要である²⁴⁾。行政と市民の間に、相互に依存しながら、市民が自立を得るという関係を確立することが望ましい。このような相互依存は、互いに活動のための資源を持ち合うという健全な「委託者－受託者関係」を確立することによって成立する。今後、このような「委託者－受託者関係」におけるガバナンスに関する研究を進展させることが必要である。

(2) 行政・市民間の信頼関係

行政・市民パートナーシップを推進するためには、行政、ボランティア組織、一般市民の間に信頼関係が樹立されることが必要である。全国各地で、行政に対する信頼の確保に向けたさまざまな取り組みが試みられている。しかし、このような取り組みが進展する一方で、信頼の形成メカニズムや信頼の社会的な機能等、信頼概念に関する基礎的な知見が十分に蓄積されているとは言い難い。信頼が行政・市民パートナーシップを支える基本的原理である以上、信頼に関する基本的な理解に基づいて適切な方策を実施することが必要である。

信頼の概念に対して多様な定義がなされている。広義には「自分が抱いている諸々の（他者あるいは社会への）期待をあてにすること」を表すと解釈できる²⁵⁾。このような信頼概念は、基本的に信頼する側と信頼される側の2者間の関係として捉えることが可能である。そこで、前者を信頼者、後者を被信頼者と呼ぶことにする。両者の信頼関係は信頼と信頼性という2つの特性に基づ

いて形成される。信頼性 (trustworthy) とは、相手が信頼に足る行動をとるか否かを表す被信頼者の特性である。一方、信頼 (trust) は相手の信頼性に対する評価を表しており、信頼者の特性である²⁶⁾。信頼者と被信頼者との間の信頼形成は、単に被信頼者が信頼性を有しているだけでは実現しない。信頼者が信頼性を理解できなければ、両者間で信頼関係を形成することは難しい。被信頼者が信頼者の自分に対する信頼を理解した上で、信頼に足る行動を選択するとともに、信頼者が被信頼者の信頼性を理解することによって、被信頼者を信頼するという両者の期待と行動との間で整合性が満たされる状況 (self-fulfilling expectation) の下で、信頼者－被信頼者間の信頼関係が形成される²⁷⁾、²⁸⁾。

信頼形成の第1段階は、信頼の契機が創発することである。しかしながら、仮に信頼者と被信頼者間で信頼の契機が実現したとしても、必ずしも、信頼者と被信頼者との間で信頼関係が形成されるとは限らない。すなわち、一方の主体が信頼及び信頼性を示したとしても、その行為に応じて、他方が信頼及び信頼性を示さない限り、両者間で信頼関係が確立されない。一方の主体による信頼及び信頼性が他方の信頼及び信頼性を導ききつかけとならなければならない。このような相互依存関係は、信頼者と被信頼者との間で「期待の相補性」が成立する場合に実現する²⁵⁾。期待の相補性とは、「2人の行為者のそれぞれの行為が、相手の抱く期待に対して志向している」状況を表している²⁹⁾。信頼者と被信頼者間の期待の相補性は、上記の信頼形成の帰納的なプロセスが機能するための不可欠な前提であり、信頼を得るための重要な原則である。期待の相補性原則が成立する場合、信頼者と被信頼者はそれぞれ相手の行為を予想した上で、自分の行為を決定する。しかし、期待の相補性は、相手の行為に関する予想だけでは終了せず、さらに、自分の行為に関する相手の予想に関する自分の予想という新たな次元の推論過程を伴うものである。この結果、期待の相補性が存在する場合、両者の推論過程はより高次元の推論へと無限に後退し、信頼者と被信頼者は自分の予想に対する相手の予想を内包した反省的な推論を行う。このような反省的な推論がなされる場合、信頼者による信頼するという行為、あるいは被信頼者による信頼性を担うという行為そのものによって、その行為を再帰的に根拠付けることが可能となる。したがって、信頼者と被信頼者の信頼関係は、期待の相補性に基づく反省的な推論過程を経て再帰的に形成される。言い換えれば、期待の相補性原則は、信頼者にとっては

「自分の信頼によって、被信頼者の信頼性を動機付けることが出来る時のみ、相手を信頼する」

という行動ルールを、被信頼者にとっては、

「自分の信頼性によって、信頼者の信頼を動機付け

ることが出来る時のみ、相手に対して信頼性を示す」

という行動ルールを与えるものである。羽鳥らは、行政と市民が異なる言語・認識体系を持つ場合を想定し、主観的ゲームを用いて両者の間に信頼関係が形成されるメカニズムを分析している。その結果、両者が異なる認識・言語体系を有する場合、信頼関係を築くのが困難であることを理論的に示している。その上で、信頼関係を築くためには、地域住民による専門的な技術や知識の学習が極めて重要となることを指摘している^{30) - 32)}。

現在社会においては、「個人は見知らぬ他人のことをどのように信頼するか」が重要な課題である。このような観点から、戦略的信頼 (strategic trust) と道徳的信頼 (moral trust) を区別することが有用である³³⁾。すなわち、前者は被信頼者の信頼性に関する予測に基づいて形成される信頼を表しており、後者はそのような予測が不完全な状況の下でさえも、相手を信頼するべきであるという信頼者の道徳的ルールを表している。信頼者が被信頼者のことを正確に知らないような状況の下で、相手を信頼するためには、道徳的信頼が不可欠となる。期待の相補性原則は、公共サービスに関わる行政と市民間の信頼形成においても重要な意味を有する。行政がどれほど市民に対して信頼性を示したとしても、市民にとっては、その期待に違反する可能性が潜在的に常に存在する。結局のところ、市民は、自分が行政を信頼するからこそ、行政は市民の信頼に応じて信頼性を示すという反省的な推論をあてにせざるを得ない。言い換えれば、市民は自分の行政に対する信頼そのものを信頼する必要がある。そして、このような信頼の再帰的な生産は、市民と行政間の期待の相補性が成立するとき可能となる。行政と市民間の期待の相補性原則は、公共サービスが市民生活に密接に関わるものであり、行政と市民がお互いに相手の存在とは無縁に存在することが出来ないことを含意する。しかし、前述したように、行政と市民が同一の言語・認識体系を持っているとは限らない。行政と市民の間で言語や認識が共有化されていない場合、両者の間で期待の相補性が成立しない可能性がある。この場合、いかにして両者の間で認識や言語の共有化を図ることが出来るか否かが重要な課題である。

6. おわりに

多くの都市・交通問題が、戦略的補完性による非効率性に起因している場合が少なくない。このような戦略的補完性による非効率性を克服するためには、さまざまな主体が新しい試みを果敢に挑戦することが重要である。本稿では、このような新しい試みを関係する主体に動機づけるような都市・交通政策を起業的アプローチと位置

づけるとともに、その担い手としてボランティア組織の重要性を指摘した。ボランティア組織には、まさに個別性重視、戦略的ミッションの適用という、普遍主義の原理に基づく行政活動がなじまない領域における相違工夫が期待されている。しかし、ボランティア組織の行動原理が非包括的なミッションに基づく限り、行政とボランティア組織の間には常に緊張関係が介在する。行政・市民パートナーシップを展開するにあたり、行政とボランティア組織の間の「委託者-受託者関係」において、アカウンタビリティ、パートナーシップの正統性、プロフェSSIONナリティの問題が介在することを指摘した。さらに、行政・市民パートナーシップの展開においては、地域住民が対象とする問題に対する関心を深め、問題解決のための知識や技術を身に付けることが必要となる。そのためには地域住民による学習過程を組織化するが、このような地域学習の展開のためには行政・市民間の信頼関係の樹立が不可欠となる。現在、わが国で多くの市民参加型計画プロセスが展開されている。このような市民参加型計画プロセスのアカウンタビリティを向上するためには、対象とする事業が有する1) 実用的正統性、2) 道徳的正統性、3) 認識的正統性に対する判断が問われる。とりわけ、行政・市民パートナーシップにおいて、行政に最終的に求められるのは、認識的正統性に関する判断である。行政と利害関係者の間で、対象とする事業がもたらす効果・影響について十分に議論し、異なる価値観や利害関係に関する相互理解を深め、意味の構造に関する共有化を図ることが必要となる。認識的正統性の前提である理解可能性、当然性の条件を確保するためには、この種の相互理解や意味の共有化が必要であろう。このために以下の研究課題が残されている。まず、行政・市民パートナーシップを進めるにあたり、プロジェクトに関わる(参画する)各種主体の認識体系の差異について、ほとんど研究が蓄積されていないことが挙げられる。特に、関連主体が同じ言葉を用いても、その言葉に対して異なった概念や認識を付与している可能性がある。対象とするプロジェクトが有する意味の構造を総体として理解することが、行政・市民パートナーシップにおける認識的正統性を確保するための前提となる。このためには、非専門家が有する認識体系・言語体系に関する研究が必要である。それと付随して、アンケート、インタビュー等のコミュニケーション技術の高度化に関する研究が不可欠である。現在、市民参加型の計画策定プロセスが数多く実践されてきており、多くの経験的知見が蓄積されている。しかし、アカウンタビリティに関する理論仮説や分析のための作業仮説がないまま多くの経験的情報が蓄積されている場合も少なくない。今後、市民参加型計画策定プロセスに関する理論仮説を踏まえた実証分析の蓄積が不可欠であることは論をまたない。

参考文献

- 1) Douglas, J.: Political Theories of Nonprofit Organization, in: Walter W.P. (eds.), *The Nonprofit Sector*, Yale University Press, 1987.
- 2) 小林潔司：知識社会における交通行動，課題と展望，土木計画学研究・論文集，No.12，招待論文，pp.1-13，1995.
- 3) 松島格也：戦略的補完性と交通市場，土木計画学研究・論文集，No.21，招待論文，pp.11-22，2004.
- 4) Cooper, R.W.: *Coordination Games: Complementarities and Macroeconomics*, Cambridge University Press, 1999.
- 5) 小林潔司，福山敬，松島格也：フェイス・トゥ・フェイスのコミュニケーション過程に関する理論的研究，土木学会論文集，No.590/IV-39，pp.11-22，1998.
- 6) 松島格也，小林潔司，坂口潤一：タクシースポット市場の差別化と社会的厚生，土木学会論文集，No.723/IV-58，pp.41-53，2003.
- 7) 松島格也，小林潔司：手段補完性を考慮したバス市場構造の分析，土木学会論文集，No.765/IV-64，pp.115-129，2004.
- 8) 藤井聡：モビリティマネジメント，新都市，16(2)，pp.17-24，2004.
- 9) Cooter, R. and Ulen, T.: *Law and Economics*, Harper Collins, 1988.
- 10) Posner, R. and Rosenfield, A.: Impossibility and related doctrine in contract law: An economic analysis, *Journal of Legal Studies*, Vol.12, pp.427-444, 1983.
- 11) 大本俊彦，小林潔司，若公崇敏：建設請負契約におけるリスク分担，土木学会論文集，No.693/VI53，pp.205-217，2001.
- 12) Bergstrom, T., Blume, L. and Varian, H.: On the Private Provision of Public Goods, *Journal of Public Economics*, Vol. 29, pp. 25-49, 1986.
- 13) Gradstein, M. and Nitzan, S.: Binary participation and incremental provision of public goods, *Social Choice and Welfare*, Vol. 7, No. 2, pp. 171-192, 1990.
- 14) Marx, L. and Matthews, S.A.: Dynamic voluntary contribution to a public project, *Review of Economic Studies*, Vol. 67, pp. 327-358, 2000.
- 15) Saidel, J.R.: Dimensions of interdependence: The state and voluntary-sector relationship, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol.18, pp.335-347, 1989.
- 16) 田尾雅夫：ボランティア組織の経営管理，有斐閣，1999.
- 17) 越水 一雄，羽鳥 剛史，小林 潔司：アカウントビリティの構造と機能：研究展望，土木学会論文集D，Vol.62，No.3，pp.304-323，2006.
- 18) Giddens, A.: *New Rules of Sociological Method*, London: Hutchinson, 1976.
- 19) 宮川公男：ガバナンスとは，NIRA研究プロジェクト報告書「公的部門の開かれたガバナンスとマネジメントに関する研究」第1章第1節，2002.
- 20) Day, P. and Klein, R.: *Accountability: Five Public Services*, Tavistock Publications, 1987.
- 21) Suchman, M.C.: Managing legitimacy: strategic and institutional approaches, *Academy of Management Review*, Vol.20, No.3, pp.571-610, 1995.
- 22) Sundeen, R.A.: Coproduction and communities: Implications for local administration, *Administration & Society*, Vol.16, pp.387-402, 1985.
- 23) Brudney, J.L. and England, R.E.: Toward a definition of the coproduction concept, *Public Administration Review*, Vol.52, pp.474-480, 1992.
- 24) Waddock, S.A.: Understanding social partnership: An evolutionary model of partnership organizations, *Administration & Society*, Vol.21, pp.78-100, 1989.
- 25) Luhmann, N.: *Trust and Power*, Chichester, U.K.: Wiley, 1979. (大庭健，正村俊之訳：信頼—社会的な複雑性の縮減メカニズム，勁草書房，1990.)
- 26) 山岸俊男：信頼の構造—こころと社会の進化ゲーム，東京大学出版会，1998.
- 27) Dasgupta, P.: Trust as a commodity, In: Gambetta, D. (eds.): *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, pp.49-72, Blackwell, Oxford, 1988.
- 28) Bacharach, M. and Gambetta, D.: Trust as Type Detection, In: Castelfranchi, C. (eds.): *Deception, Fraud and Trust in Agent Societies*, Kluwer, Dordrecht, 2000.
- 29) Parsons, T.: *The Social System*, Glencoe, IL, 1951.
- 30) 羽鳥剛史，小林潔司：利益集団の発言が住民投票に及ぼす影響，土木学会論文集，No.779/IV-66，pp.131-146，2005.
- 31) 羽鳥剛史，小林潔司：プロジェクト情報の開示と機会主義的行動，土木学会論文集D，Vol.62，No.3，pp.351-368，2006.
- 32) 羽鳥剛史，小林潔司：社会基盤整備における信頼と第三者評価，土木学会論文集D，Vol.62，No.3，pp.442-459，2006.
- 33) Uslaner, E.M.: *The Moral Foundations of Trust*, New York: Cambridge University Press, 2002.

起業的都市・交通政策と地域学習ガバナンス*

小林潔司**・大西正光***

多くの都市・交通問題が、戦略的補完性による非効率性に起因している場合が少なくない。このような戦略的補完性による非効率性を克服するためには、さまざまな主体が新しい試みを果敢に挑戦することが重要である。本稿では、このような新しい試みを関係する主体に動機づけるような都市・交通政策を起業的アプローチと位置づけるとともに、その担い手としてのボランタリー組織に期待される役割と課題について、いくつかの試行的な考え方を展開する。具体的には、行政・市民パートナーシップを醸成するための課題として、アカウントビリティ、正統性、信頼の問題について考察する。さらに、地域住民の学習過程の重要性と、そのためのアプローチを示す。

Entrepreneur Urban Policies and Regional Learning Governance*

By Kiyoshi KOBAYASHI**・Masamitsu ONISHI***

Many of the problems associated with urban development and transportation arise from the inefficiency brought by the 'strategic complementarity'. To overcome the underlying inefficiency problem, it is important that various entities are motivated to attempt new trials. In this paper, an entrepreneur approach is defined as a policy to motivate voluntary organizations to make new attempts, and some primitive conceptual frameworks regarding expected roles and issues of voluntary organizations are discussed. This paper discusses about accountability, legitimacy and trust that are closely related to the issues of partnership between the government and the public. Furthermore, the importance of learning process among local people (regional learning) and some approaches to stimulate regional learning are pointed out.
