

## 【研究ノート】

# ヴィンセント・オストロムと ポリセントリック・ガバナンス

平 石 正 美

### 目 次

1. ヴィンセント・オストロムの出自と研究経歴
2. アメリカの地方政府の構造と多様性
3. レイクウッドプランとコントラクト・シティ
4. レイクウッドプランとポリセントリシティ
5. オストロムのポリセントリック・ガバナンス

日本で「協働」という言葉が自治体等で定着するようになって久しい。協働の理論的な支柱になっているのはヴィンセント・オストロム（Vincent Ostrom）とエリノア・オストロム（Elinor Ostrom）が確立してきた「コプロダクション（Coproduction）」という理論である。E. オストロムは、2009年にノーベル経済学賞を受賞し、コモンズの研究者として知られている。しかし、彼女の研究書や論文に常々書かれているのは、「夫のヴィンセントとともに」というフレーズである。V. オストロムは行政学・政治学を主たる研究にしている学者であり、行政学の揺籃期には「アイデンティティ・クライシス（Identity Crisis）」を定式化したことでも知られている。意外にもV. オストロムの具体的な研究活動については、ほとんど知られていないのが実情である。本稿で主たる研究目的とするV. オストロムのコプロダクション理論は、アメリカの地方制度の特殊な環境の下で理論化されていったものであったが、時を隔てて洋の東西を問わず、必要とされる環境が整ってきた。特に、70年代のオイルショック以後の経済成長の翳り、80年代の福祉国家政策の見直しと恒常的な財政難を背景として、政府だけが公共サービスを担うものではなく、社会の各アクターが役割を担い、相互協力していく

ヴァインセント・オストロムとポリセントリック・ガバナンス（平石）

べきだとする PPP（Public Private Partnership）が展開されるようになった。日本でも「協働」という言葉が社会的に膾炙してきたのも 90 年代以降である。そこで、本稿では V. オストロムのコープロダクションの原点を探り、その基本的な考え方を探求していくこととしたい。

## 1. ヴァインセント・オストロムの出自と研究経歴

V. オストロムは 1919 年 7 月 25 日にワシントン州北西部の小さな農村で生まれた。両親はスウェーデンからの移民であった。この農村地域は、彼が高校に上がるまで電気・ガス・水道もなく、農民同士が助け合う仕組みを作り、小学校を作ったり、火災で焼けた農家をみんなで建設したりして協力し合って生きる古典的な農村共同体であった。これらの地域的連帯が、彼が研究していくことになる協働やコモンズの研究につながっていることは確かなことと考えられる。

オストロムの学歴を簡単にみるなら、1937 年にワシントン州デミングの Mt. Baker Union 高校を卒業し、その後 1940 年にロサンゼルス・シティ・カレッジ卒業、1945 年にカリフォルニア大学ロサンゼルス校（UCLA）の政治学修士、1950 年に UCLA の政治学博士を修得している。博士論文は、「政府と水資源：ロサンゼルスの政府制度と実務の発展における水資源問題の影響に関する考察（Government and Water: A Study of the Influence of Water upon Governmental Institutions and Practices in the Development of Los Angeles）」である。

また、V. オストロムの職歴をみるならば、1943-45 年は、カナダのオンタリオの Chaffrey Union High School の教諭を務め、1945-48 年がワイオミング大学の助教授（政治学）、1949-54 年がオレゴン大学の准教授（政治学）、そして 1954 年にオレゴン大学の准教授（政治学）になり、58 年まで務めている。その後、母校 UCLA で 1958 年から 64 年まで准教授（政治学）を担当している。そして生涯を過ごすことになるインディアナ大学で 1964 年か

ら 90 年まで政治学教授を務め、1990 年からは同大学の A.F. ベントレイ名誉教授（インディアナ大学）を務めた。このインディアナ大学で、妻の E. オストロムと彼が研究と学徒の養成に諸力を注いだ研究所である Workshop in Political Theory and Policy Analysis<sup>1)</sup> を 1973 年に立ち上げることとなる。そして、2003 年までエリノアと共同ディレクターを務め、亡くなる 2012 年 6 月 29 日まで創設名誉ディレクターを務めた。

学会等の行政活動では、1955 年から 66 年までアラスカ憲法委員会自然資源コンサルタントを務め、アラスカの自然資源の保護と憲法制定に携わった。1957 年から 60 年までは、アメリカ政治学会（APSR）編集委員を務め、1963 年から 66 年まで全米行政学会編集委員長を務め、Public Administration Review を編纂していった。1967 年から 69 年は、アメリカにおいて公共部門に経済学史的な視座と方法論を組み込んで議論する公共選択学会会長を務めた。そして 1972 年から 2005 年は、Publius（連邦制研究学会）編集委員を務めている。1981 年から 82 年にはドイツのビールフェルト（Bielfeld）大学に学外研究に出向き、そこで現代の政治行政が抱える問題を学際的に研究する機会を得て、『公共部門の指導・統制・業績評価（Guidance, Control, and Performance Evaluation in the Public Sector）』<sup>2)</sup> をまとめている。

また、彼が博士論文以来研究テーマの基礎としてきた水などの自然資源管理の問題においては、55 年から 56 年にアラスカ州の憲法起草会議の自然資源コンサルタント、56 年はテネシー州水資源政策委員会のコンサルタント、58 年から 59 年は資源管理と経済開発研究会のコンサルタント、57 年から 59 年はオレゴン州水資源委員会の委員および副委員長、66 年から 67 年は全米大気研究所の大気の人的利用に関するタスクフォースの委員、70 年から 72 年は全米水資源委員会のコンサルタントなどを務めた。さらに、教育現場においてもいろいろな州の教育問題に関する委員会のコンサルタントや委員を務めてきている。

V. オストロムは、社会課題の現場から現代の問題を考える現場志向性の強い政治行政学者であり、ヴァインセントの妻であり、学徒でもあったエリノ

ヴァンセント・オストロムとポリセントリック・ガバナンス（平石）

ア達への教育指導においても「常に現場出向いて考えなさい」というのが口癖であったようである。そのため、彼自身も水資源などの自然資源管理や教育の現場などの研究と実務においても優れた業績を残してきた。

## 2. アメリカの地方政府の構造と多様性

V. オストロムが1950年に提出した博士論文である「政府と水資源：ロサンゼルス政府制度と実務の発展における水資源問題の影響に関する考察」は、ロサンゼルスを中心とする南カリフォルニアの発展に際して、地中海性気候の影響を受ける水資源の有限性と地域発展による供給可能性を増大させていくために、地方政府独自の水政策から大都市圏の水政策へといかに発展させていくかという政治行政過程を分析したものであった。この過程においては、水資源供給を行ってきたスペイン系移民による民間事業者、基礎自治体と州政府、基礎自治体と広域圏政府、政治家などとの複合的な調整とリーダーシップのあり方などを研究し、政府による指導や調整に依拠しない水平的で自立的な調整の可能性を指摘している<sup>3)</sup>。

19世紀末から20世紀前半は、多くの先進諸国で政府の役割や公務の骨格を形成し、実務の現場の中でそれらの事務を実施する制度や組織を形成してきた。特に、19世紀末からは行政国家と呼ばれ、産業革命以降の労働者の都市への集中、経済活動の拡大などから基礎的な社会インフラの整備に始まり、都市環境の充実が求められた時代でもあった。特にアメリカは、伝統的なコミュニティから離れて新しい国を建設したので、主要な制度の形成と現場性や具体性の強い制度においては様々な工夫や調整が必要であった。

オストロムが、優れて現代的なコプロダクション（Coproduction）という用語が現代の自治行政に適合するようになったのは、その発端がアメリカの地方制度の特殊性にあったものではあるが、日本において90年代以降の様々な環境変化のもとで、このアメリカ的特殊性がシンクロナイズするようになったといえるのではないだろうか。

アメリカは連邦制国家をとっており、州政府が基本的な構成主体となっている。連邦政府と州政府は、合衆国憲法においてその設置根拠が規定されているが、日本の市町村に該当する地方政府はそれぞれの州憲法によって規定されている。そのためアメリカの市町村は、ディロンズ・ルールが示す「州の創造物」とされる<sup>4)</sup>。

### 1) 州政府の仕組み

アメリカ合衆国は、建国期には13州であったのが、1959年にはアラスカとハワイが準州から州に昇格し、現在50州から成る国である。州の役割は、合衆国憲法で連邦の権限とされたもの以外は、すべて州の役割とされているため極めて広い権限を有している。しかし、外交や環境問題などのグローバルな国際社会の影響や公共サービスの広域的な対応は、連邦政府と地方政府の調整を必然のものとせざるを得ず、連邦政府と市町村政府の補助金制度などで協調的な関係を形成しなければならなくなっていった。そうした政府間の関係の調整は、1950年代ごろから政府間関係論（intergovernmental relations）の問題として、連邦政府や地方政府相互の影響や問題について議論されてきた。また、1960年代のジョンソン大統領による「偉大な社会（Great Society）」は、社会保障や福祉保険の拡大をめざした「経済機会法」、老人医療無料化を図った「医療法」、教育援助を謳った「初等・中等教育法」、家賃補助を定めた「住宅法」、高齢者の医療費補助のメディケアや低所得者のメディケイド、低所得者の食費を補助するフードスタンプなどアメリカから貧困を撲滅するための政策を次々と打ち出していった<sup>5)</sup>。これらの政策の下、住宅と再開発などの事業は、連邦政府と地方政府の結びつきをさらに強めることとなった。特に、1968年の「政府間協力法（the Intergovernmental Cooperation Act of 1968）」が制定され、これに基づく諸事業の事前審査や評価などがリージョンレベルの「広域協議会」に任せられるようになったことは、州と地方政府という関係性だけではなく、連邦と州政府、州政府と地方政府、連邦と地方政

表 1 アメリカの地方政府の構造の数の変遷

	州 (State Government)	地方政府合計 (Local Governments)	カウンティ (County)	市町村 (Municipality)	タウン・タ ウンシップ (Town or Township)	学区 (School District)	特別区 (Special District)
1952	48	116,694	3,049	16,778	17,202	67,346	12,319
1962	50	91,186	3,043	18,000	17,142	34,678	18,323
1972	50	78,218	3,044	18,517	16,991	15,781	23,885
1982	50	81,780	3,041	19,076	16,734	14,851	28,078
1992	50	84,955	3,043	19,279	16,656	14,422	31,555
2002	50	87,525	3,034	19,429	16,504	13,506	35,052
2012	50	90,056	3,031	19,519	16,360	12,880	38,266

出所：United States Census Bureau, Lists & Structure of Governments 2012. などから作成

府，その他の公共団体などとの複雑な政府間関係をもたらすこととなった。たとえば，道路，学校，医療保険や社会保障，都市開発，農業助成などの政策分野では連邦・州・市町村で共同の財源負担をしている。さらに，州と地方政府の形態も州ごとに権限や事務範囲が違うこともあり，より複雑な様相を示しているといえる。

表 1 は，1952 年から 10 年ごとの地方政府の数の変遷を示したものであるが，市町村（Municipality）は，アメリカの人口の増加に比例して増加しているが，大きな変動を示しているのは学区と特別区の数の変化である。学区は 1952 年に 67,346 あったのが 2012 年には 12,880 へと激減している一方で，特別区は 1952 年の 12,319 から 2012 年には 38,266 へと 3 倍以上増加している。

## 2) 地方政府の種類と仕組み

ここでは，アメリカの地方政府の構造を担うカウンティ（County），市（Municipality），タウン・タウンシップ（Town or Township），学区（School District），特別区（Special District）などの各種の地方公共団体の主な役割について簡略に確認しておきたい。

カウンティ、市、タウンなどは、州議会による特別法により創設され、これにより法人格の創設、地理的な範囲の確定、権限と責務が規定されるが、地方政府の権限の性質と範囲を規定した一般法として、カウンティ法（County Law）、一般市法（General City Law）、タウン法（Town Law）、ヴィレッジ法（Village Law）などが制定されるようになった。これらの一般法は現在も適用されているが、「ホーム・ルール」の優先権は憲法によって保障されている<sup>6)</sup>。

① カウンティ（County）

カウンティは、日本でいうところの郡に相当する地域で州の行政事務を担当する行政機関である。カウンティの伝統的な事務は、裁判、住民の出生・死亡記録、道路の建設維持管理、固定資産評価などが一般的であったが、消防、ごみ処理、空港の建設運営、病院の建設運営、医療保険、社会保険事業などへと次第に業務範囲が拡大し、さらには地域の産業や工業の振興を行うところまでである。このカウンティは一般的に、比較的権限の狭いタウンシップまたはタウン（towns or townships）に分割されている。

② 市町村（Municipality）

市などの地方公共団体は、日本の市町村のように独自の自治権能を有し、広範な行政事務を有する。この Municipality には、市（cities）、町（boroughs）、村（villages）がある。この市町村は、ホーム・ルールといわれる地方公共団体の権限を自治憲章に定め、州政府に申請して法人化が認められるのが一般的であるが、他にも自治体になるパターンがある。荒木昭次郎は、それを5つのパターンに分けている。第1のパターンは、コミュニティが自治憲章を州に認めさせて地方公共団体になるもので「憲章都市（Chartered City）」、第2は州の一般法に基づいて地方公共団体になるもので「一般法都市（General Law City）」、第3はコミュニティの人口規模や経済力によって等級分けされて地方公共団体になるもので「等級都市（Classified City）」、第4はいくつかの標準的な憲章モデルを州が用意し、コミュニティが選択して地方公共団体になるものを「選択都市（Optional

ヴァインセント・オストロムとポリセントリック・ガバナンス（平石）

Chartered City), 第5はコミュニティが自らホーム・ルールを作って自治権を宣言して地方公共団体になるもので「ホーム・ルール憲章都市 (Home-Rule Charter City)」である<sup>7)</sup>。

### ③ タウンおよびタウンシップ (town & Township)

カウンティの区域がタウンになり、タウンが住民への行政サービスにおいて主要な役割を担っている。タウンは、歴史的に早くから市町村と同様の地域共同体として幅広い行政サービスを担っており、非都市圏区域では、いまだに直接民主主義的議決法であるタウンミーティングを行っているところもある。

一方、タウンシップは、住民による申請で地方公共団体になったものではなく、州政府により受動的に創設された公共団体である。行政権限についても道路・橋梁の維持管理、教育や治安維持などの限定的な役割のみが与えられている場合が多く、次第に市町村やカウンティにその役割が移っている。

### ④ 学校区 (school District)

学校区は、義務教育を含む初中等教育を自律的に運営する地方公共団体である。もともと学校区は、資産税を自主財源として教育費を賄ってきたため、富裕地域にある学校区と低所得地域の学校区では財源格差が生じ、少人数教育や手間をかけた教育をすることができず質の低下を招く結果となっていた。1970年代には、このような学校間の財源格差は憲法の条項に照らして違憲ではないかと州政府を訴える裁判が多くの州で起こされ、財源の均衡を図る財政調整制度が導入されることとなった<sup>8)</sup>。デイル・S・ライトの地方政府の歳入構成要素の分析においても、1932年時の歳入構造は、税収68.4%、使用料4.6%、政府間歳入（補助金・交付金等）27.0%であったのが、1985年では税収37.4%、使用料8.1%、政府間歳入（補助金・交付金等）54.0%と大きく変化している<sup>9)</sup>。

### ⑤ 特別区 (Special District)

特別区は、上水道や下水道などの特定の行政目的や複数の行政目的を行



うために設立された公共団体であり、一般の市町村から財政的にも行政的にも独立している。この特別区の範疇に入る団体には、公社（Authority）や理事会（Board）や委員会（Commission）も含まれ、市町村の行政境界にかかわらず設立することができ、さらに財源的にも州や市町村とは無関係に起債が可能であるため、公共交通機関、都市再開発、上下水道施設、港湾施設、コンベンション施設、大規模スポーツ施設などの建設・維持管理などのために設立され、その設立数も60年間で約3倍にも増えている（表1参照）。

このアメリカの地方政府の構造を概観的に見るならば、類似した事務を担う公共団体が複数存在するように見えることである。アメリカの地方制度は、州ごとに違いがあるためそう見えるのであるが、実際には同じ事務を複合的に行うことは効率性や経済性を重視する制度論からはあまり好ましくない。筆者が実際に調査したピッツバーグ市などの範囲を管轄するペンシルバニア州アリゲニー・カウンティ（Allegheny County）では、地域福祉の多くの事務をこのカウンティが担っていたが、福祉の現場は行政職員だけでは十分把握できるものではなく、地域福祉団体と連携協力をして毎年、年度別の福祉事業計画を作成して実務にあたっている。特に、地域のボランティア団体やNPOの力が根付いているアメリカにおいても、社会的な問題の解決には多くの社会的アクターとの協働が不可欠となっている。

しかし、一般住民にとってこのように多くの地方公共団体が存在し、異なった役割を担っていることは混乱を生じさせる要因でもあり、さらにアメリカ社会に根強くある競争原理と貧富の差は、地方制度にも大きな問題を残すこととなる。アメリカの広域行政を研究する村上芳夫はその問題を伝統的市制改革論と公共選択論の対比で描く。アメリカの大都市は、中心部が栄えれば栄えるほどその成果を求めて善悪両面が中心部に集まってくる。ダウンタウンには煌びやかな商品や多くの人々が集まる一方で、犯罪者やホームレスなども多く集まってくる。一定の閾値を超えると都心部のスラムが進んでき

ヴァンセント・オストロムとポリセントリック・ガバナンス（平石）

て都心がドーナツ化していく。富裕層の人たちは、犯罪や環境の悪化を避けて、より安全で環境の良い場所へと移り住むことになる。企業などの事務所も郊外化し、新たな副都心が郊外に形成されていく。そこをハイウェイで結ぶ交通網が形成され、また新たな都市開発が進んでいく。低所得者の人たちが郊外に移り住むことができない人たちは、今までの地域に残らざるを得ない。郊外に移り住む人たちは、より良いサービスを提供する学校区や特別区を形成して、安全でよいサービスを受けられる選択肢を好む。

その結果、大都市は収入の少ない人たちが多く残り、さらに多く貧困問題や社会問題が山積する都市となり、その上税金は少なくなり対応がますます難しくなる。一方、裕福な人たちは、より良い教育と良い環境の下で生活できる選択をする。このように地域的な貧富の差を選択の自由が生み出す。これは、C.M. ティボー（Charles M. Tiebout）の「足による投票」（voting with feet）に代表される公共選択論に基づく大都市圏形成であり、一方公共団体という名称を名乗るならば富裕団体と貧困な中心都市を併合させることが正当な論理ということになり、これを伝統的改革論と呼んでいる<sup>10)</sup>。ちなみにトーマス・ダイ（Thomas R. Dye）は、中心市が郊外都市と合併できる可能性が高いのは、中心市の住民構成において中産階級住民が多く、市支配人制を採用している都市の場合である<sup>11)</sup> という。

アメリカの地方制度の実態を見ようとすれば、広い国土に新しい建国のため日本のように市町村が国土すべてを網羅する形態ではなく、住民が存在する地域で自らが地方政府を設立するという形態の方がより実利的となる。

### 3. レイクウッドプランとコントラクト・シティ

V. オストロムは、自治体になろうとする南カリフォルニアのロングビーチ市に隣接する레이크ウッド・コミュニティの法人化の過程を研究対象とした。ロサンゼルス市周辺に最初の都市化の波が訪れたのは1920年代であり、人口が急増した地域の中でも自治体になっていない区域の人口が11万人か

ら 32 万人へと増えてきた。ロサンゼルス・カウンティで、この時代に法人化したのはわずか 1 例に過ぎない。第 2 の人口急増は、第 2 次世界大戦後であり、ダグラス社の航空機工場の設立や退役軍人<sup>12)</sup>の住宅建設ラッシュが始まり、それに伴った環境整備やショッピングセンターの整備が民間ディベロッパーを中心に行われるようになった。さらにロングビーチ市の石油関連企業の発達とともに、無秩序なスプロール化の影響を受け、住環境の悪化、コミュニティの価値の低下、無秩序な土地利用などと相まって、ロングビーチ市からの合併の申し入れがされるようになった。このような環境の下で、レイクウッド・コミュニティは独自に市としての自立を望む住民も多く、そのためにレイクウッド市民協議会（Lakewood Civic Council）を組織し、法人化の模索を続けた。

アメリカでコミュニティが相応の人口規模や経済力を持つようになったからと言って、簡単

表 2 ロサンゼルス・カウンティとのサービス契約都市数（1991 年 4 月現在）

行政サービスの種類		契約都市数
カウンティ職員派遣に伴う包括事務		
	労災等	87
動物保護管理		
	動物管理	35
会計監査関連事務		73
海浜・港湾関係		
	施設維持管理	3
	海水浴場関連	4
コミュニティ開発		2
検察・法務関連事務		68
公共事業関連		
	建築確認	24
	産業廃棄物処理	45
	下水道維持管理	5
	道路維持管理	10
	信号の維持管理	60
都市開発関連		
	都市計画・ゾーニング	8
警察		
	法令遵守・執行	42
	交通法規取締り	40
	刑事関係	40
	ヘリコプター救援	19
公判記録・公文書関連		
	マイクロフィルム保管	12

出所：（財）自治体国際化協会、「コントラクト・シティ」1993 年、13 頁。

ヴァインセント・オストロムとポリセントリック・ガバナンス（平石）

に法人化できるわけではない。多くの州ではコミュニティが一度法人化に失敗すると、再度の法人化はできにくい<sup>13)</sup>とされている。さらに、地方政府になるためには、基本的な行政サービスを自前で実施していくのが基本的な形態であり、新たに公務員を雇い、消防・警察、各種行政サービスを構築していくには、投資コストに相応するパフォーマンスを得ることはなかなか難しく、これが多くの失敗の一つとされている。さらに財政基盤を確立することも容易なことではない。

そこで、レイクウッド市民協議会のメンバーで、弁護士でもあったジョン・トッド（John Todd）<sup>14)</sup>は、自治体化されていないコミュニティがカウンティ政府から受けているサービスを、受け続けられることが契約で可能であるならば、住民への課税もこれまで通りに低く抑えることができ、自治体になるためのランニングコストも抑えることができるので、レイクウッドが自治体になることが可能だと判断した。これが、コントラクト・シティの始まりである。現在でも、多くの自治体はいくつかのサービスを契約によって供給しているが、レイクウッド市の場合は行政サービスの中心的なサービスの多くを契約によって供給しており、現在では市の予算の43%が契約方式による行政サービスとなっている<sup>15)</sup>。

レイクウッド・コミュニティは、1954年3月9日に自治体になるための投票と市議会議員の選挙をしている。法人化へは圧倒的な多数の12,000票の賛成票が集まり、法人化の住民意思が表明された。また、議員には39人の候補者から5人が選出された。

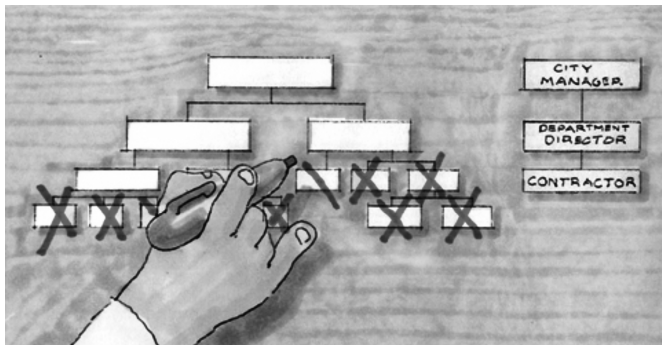
レイクウッド市の法務部長（city attorney）になったトッドは、法人化を進める中心人物でもあり、ロサンゼルス・カウンティとの行政サービスの交渉や州政府との法人化交渉を務めていた。レイクウッドが地方政府になるために克服しなければならない最も大きな課題は、①法人化が認められても基幹となる資産税を徴収できるのは翌年からになるため、1年間の行政サービスにかかる経費をどう捻出するかであり、②次に、レイクウッドを併合したいロングビーチ市などの反対をどう押し切って州政府の認可決定を取り付け

るかであった。

事実、トッドはロサンゼルス・カウンティ理事会の H. ケネディ（Harold Kennedy）から、今までの行政サービスを続けるにしても、法人化するならばそれにかかる負担を支払わずにサービスを提供することは違法となると注意を受けていた。州議会は、近隣市等の反対などがあったにもかかわらず、法人化を認め、さらに資産税を 1954 年当初にさかのぼって徴収する特別法も成立させた。さらに州議会は、1954-55 年にかかるインフラ補修費に充てる 50 万ドルの補填も決めたことで、ロサンゼルス・カウンティとの契約による行政サービスの提供が可能となり、アメリカで最初のコントラクト・シティ（city by contract）が誕生した。トッドの考えたコントラクト・シティとは「市政府は、現在の広範に及ぶ自治体サービスを、契約方式により、サービス提供者に供給させるように変えることである」<sup>16)</sup> と考えた。それらのサービスの多くはロサンゼルス・カウンティからの提供であり、その他のサービスはリージョン内の公共団体、非営利組織、民間企業などと契約をしてサービスを提供していった。

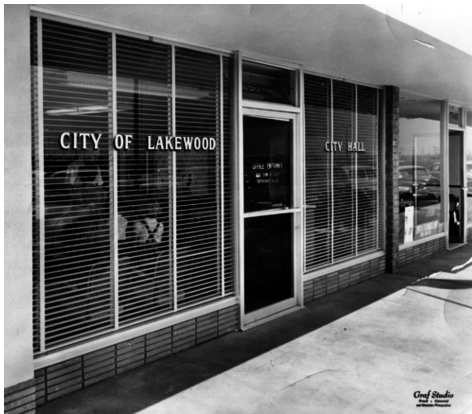
そして、1954 年 4 月 16 日、レイクウッド・コミュニティはカリフォルニアで 16 番目に人口の多い市として業務を開始した。最初にカウンティと行

図 1 レイクウッド市の組織案の検討



出所：Lakewood History ch. 4, The Lakewood Plan, City of Lakewood  
<http://www.lakewoodcity.org/about/history/history/ch4.asp>

図2 商店街の一角に設立された  
レイクウッド市の小さな役所



出所：同上

った契約は警察の法務執行業務であり、これは市の裁判所の罰金や科料から支払うこととし、追加の費用を求められることはなかった。数か月後に判ったことは、保安官事務所はカウンティの非法人化地域では交通違反の取締まりをしていなかったが、カリフォルニアのハイウェイ・パトロールは交通違反の取締まりをしていたことであった。そこで、ハイウェイ・パトロールに依頼したが、消極的であったために、保安官事務所と相談したところすぐに了解が得られ、他にも多くの違反の取り締まりの業務を引き受けてもらえることになった。法人化した多くの市の方向性と違い、レイクウッド市は役所組織を発展的に形成していくのではなく、カウンティの事務組織や他の行政機関と契約することで、行政サービスを充実させていった。したがって、レイクウッド市になったといっても、市の職員となったのはわずか4名である。トッドは議会から法務部長職が任命され、ニタ・バーチ（Nita Birch）は事務部長、ガイ・ハルファージェイ（Guy Halferty）は議会報道官、ロバート・アンダーソン（Robert Anderson）は財務担当官であった。トッドの回顧録では、当時もらっていた給料は月500ドルだけであり、バーチは400ドルに過ぎなかったと語っている。彼らの中でアンダーソンが、1957年から初代のシティ・マネージャーに任命されている。レイクウッド市では、議会＝行政長型（Council-Administrator System）の統治形態を採っているが、最小規模のシティ・マネージャー制であり、いかに最小のコストで最大の効果を模索できるかという地方自治の実験でもあった。

#### 4. レイクウッドプランとポリセントリシティ

オストロムの研究の出発点となった博士論文は、南カリフォルニアの水資源の管理の問題を事例として取り上げている。一般的には、政府が何もせずにいると民間の水事業者は勝手に自分たちの利益を極大化しようと全体の利益や資源の有限性を考えずに取水していくため、枯渇していく傾向にある。南カリフォルニアに水を供給していたスネーク川やコロンビア川、そして貯水池の水は、人口の増加に伴って次第に少なくなっていく。貯水池の水を大切に使うように取水制限を行い、水資源を涵養するための自然保護などを行っていったのは、政府が主導したのではなく、取水業者や水道関連企業が集まって議論をしながら自主的な規制と長期的に資源を守っていくシステムを構築したところに、オストロムは最大の関心を払ったのである。この時、カウンティや関係市町村は広域行政の問題を解決できずにいたが、自律的な利害関係者間の調整の方が、税金という社会的なコストをかけずに将来にわたる社会問題を解決していったのである。この研究が、のちのオストロムのコプロダクション理論、伝統的行政学への批判的研究と実践的な研究姿勢重視、複合的連邦制研究、公共選択研究における社会的制度学派（social institutions）の設立、デモクラシーと市民性の研究へと向かわせることとなる。

##### 1) 政府の役割と公共財理論のあり方

一般的に良いと考えられる自治は、公共サービスや公共財に関して広範な観点から何を提供すべきものかを決定するとともに、その公共サービスを生産するような比較的大きな一般目的の政府でなければならない、というものであった。したがって、地方政府の評価を行う場合に支配的であったのは、サービスの生産に関する基準であった。つまり、地方政府の「能力」というものを議論する場合に通常意味するものは、地方政府がどれだけの公共



ヴァンセント・オストロムとポリセントリック・ガバナンス（平石）

サービスを創出できるか、というものであった。

V. オストロム, C.M. ティボー, R. ウォレン (Robert Warren) 達は、ともに UCLA の若手の准教授であり、レイクウッドをはじめとするカリフォルニアの大都市圏問題に取り組み始めた。その成果のひとつが V. オストロムとティボーらの「大都市圏域の政府機構：理論的検討 (The Organization of Government in Metropolitan Areas: A theoretical Inquiry)」である。V. オストロムらは、大都市圏域には連邦政府や州政府の行政機関、カウンティ、市、特別区などが折り重なり、こうした政府の多重性 (multiplicity of political units) は、病理的状态にあると述べる。機能の二重性や管轄の重複は、もはやクレイジーなツギハギ状態 (crazy quilt pattern) にあり、大都市圏にある多くの公共ニーズを充足できない地方政府構造や活動はあまり妥当性を持たない。しかし、かれらはこの大都市圏における「多中心的政治構造」を研究することは、それらの地方政府の政策判断は対処療法の結果であると考えるべきで、次第に地方政府の再編成や改革のためにより適切な方策を導くことができる<sup>17)</sup>と考えた。

この研究の第1の目的は、大都市圏域の多中心的政治構造の可能性を解明することであり、第二には地方政府の組織を構成する諸問題の規模を分析することで、その組織規模が巨大化に寄与するのか、多中心的な政治構造に寄与するかを検討することだと述べている<sup>18)</sup>。そして、V. オストロムらは、政府が存立するための判断基準として公共財と民間財の区別から始める。公共財であるためには、①公共財は、間接的な結果、外部性や波及効果を生じさせるものである。②違った性質の財やサービスを一体化することができない、または財の利用を排除できないがゆえに公共財である。③公共財は、コミュニティの問題をより良い状態に保つことという3つの論理を用意する。

第1の論理は、外部性や波及効果に関するものである。すべての公共財は同じ尺度を持っているわけではない。尺度は、地理的な領域と、外部性の集中度や総量を含むものである。例えば、コミュニティにある公園は、近隣の住民に快適性をもたらすが、国防は国民全体に影響を及ぼす。V. オストロ



ムらは、デューイの公共性概念の「（それは）取引行為の間接的な結果によって影響を受けるすべての人たちから成るものであり、また、それは間接的な影響が体制的にもたらされることが当然だと思われる範囲までが対象となる」という論理を用いる<sup>19)</sup>。

第2の論理は、限定性（Packageability）に関するものである。民間財は、市場から購入し、売却することが可能な財であり、一人がその財を所有することは他者の利活用を排除することになり、これを経済学では排除原則と呼ぶ。一方、消防と警察業務は防犯や防災に寄与するが、それらの活動を明確な行為に限定することは業務の特殊性から難しいように、公共サービスは特定の範囲とか、特定の対象というように限定することが難しい<sup>20)</sup>。

第3の論理は、「コミュニティの問題をより良い状態に保つこと」を公共財とすると、限定性や排除性という概念を修正せざるを得ない。例えば、ビルなどのセントラル・ヒーティングは、ビルの住民以外にはその効用が及ばないので民間財となる。それが近隣住区や地区などに拡大されても、一定地区に限定される（packageable）ため、それ以外の住民はなんの外部性や波及効果を持たない。特定の地域の住民に利用が限定されるサービスもまた、第2の論理である限定性に抵触することになる。さらに、重要なことはより良い状態に保つこととはどの程度なのかを明らかにできるのか、計量化できるのかという問題である。消防であるなら、もし消防がなければと想定するならば、火事発生による損失が消防活動による生産と同じことになる。一方、これが警察になると、犯罪の程度や逮捕者の数が、どの程度の良い状態であるのかを明らかにすることは困難になる。そうなると決定作成者は、「良い状態を保つこと」とは、公共サービスへの要望と納税者からの不平不満のバランスを取ることだと理解せざるを得ない。他方、蚊の駆除は地域全体の満足度を上げることになる（どの程度満足度を上げることになったのかを把握することは困難である）が、防虫剤の散布は民間業者に委託することになり、その駆除行為は限定化することが可能で、コスト換算することができる。重要なことは、財やサービスの「生産（production）」は、公共のコ

ヴァンセント・オストロムとポリセントリック・ガバナンス（平石）

ストを伴った「供給（provision）」と区別することができることである。したがって、政府の公共サービスの供給は、かならずしも政府組織がサービスを供給しなくてもよいのである<sup>21)</sup>。

V. オストロムらは、この第3論理の検討から、当該政府に必要なことは望ましい業績レベルや総委託コストを算定できる指標を開発すれば、全体の支出パフォーマンスを勘案して他の公共団体（カウンティや近隣自治体）や民間企業と委託契約を結べばよいことになるとする。つまり、レイクウッドプランの経験知は、公共財や特殊エリアへのサービスを提供すること（provision）とその実際の生産（production）間の違いを明確にする、大都市圏域への新たなパースペクティブを、V. オストロム、ティボー、ウォレンたちに与えた。サービス供給することは、特定の都市地域に提供される財やサービスがいくらで、どのクオリティで、どう支払うかを決定するプロセスであることを意味する。一般的に、政府は住民が必要とするサービスを提供する公共組織であるとされている。しかし、住民が望むサービスをすべて提供できるわけではなく、限られた予算資源等の中から議会の議決を経てサービスの範囲、量、質が決まる。この論理においては、多くの住民要望が政治的選択を通じて具体的な公共サービスとして決定され、実施過程においては異なった事業体によって供給と生産を分離させることも可能であるという考え方が明らかにされた。

そこで、使われる概念がポリセントリシティ（Polycentricity）であり、これは互いが公的に独立しており、さらに同じ管轄区域に多くの決定作成機関が存在することを意味する。そのためお互いが競争的な関係にあることを考慮して、種々の契約を交わして業務を行うことで、協力的に仕事をするか、もしくはそこで発生する紛争を解決するために中央政府に役割を委任したりする。そのため、大都市圏の異なる公共団体は、お互いの行動についてある一定の対応策をとる必要がある<sup>22)</sup>。

## 2) 政府組織の形成とポリセントリシティ

次に V. オストロムらが検討したのは、どのような規模の政府組織を形成すればよいかであった。かれらは、公共財が提供されている範囲内に地方政府の構造が限定されていれば、公共財は適切に供給され、その効用を内部化することができるが、それが他の地域に流出するならば望ましい政府構造ではない。そのため、いくつかの基準を検討しなければならないとする。

第1の基準は「統制（control）」であり、公共サービスを生産する公共組織は、社会の問題を統制可能な組織を有する政治的管轄という境界的条件<sup>23)</sup>を必要とする。社会問題は、時間や場所などにより同じものはないが、一定の境界範囲を限定することで、その詳細を明らかにすることができる。

第2の基準は「能率（efficiency）」であり、最も効果的な方法は、公共財やサービスの生産者が最も経済性や効率的な統制を図れるように境界的条件を修正することであるとする。

第3の基準は「政治的代表（political representation）」であり、決定作成機関内で政治的利害が適切な範囲に収まっていることである。もし、住民がサービス要望を直接するようになると、他者の利害や波及効果を無視して、個人的な利害を押し付けようとすることになる。

第4の基準は、自治体の自己決定（Local Self-Determination）であり、効果的な統制、能率、適切な範囲の政治的利害の基準は、一般的な論理に基づいているが、政治システムにおけるそれらの運用は諸問題の規模を決定する特定の諸制度に基づいている。アメリカの地方政府に適用されるこれらの諸基準は、当該コミュニティの住民の決定に従わなければならない。しかし、一つの自治体が自分の地域だけの問題を解決するだけで済むことはなく、他の自治体と共通の問題を抱えたり、相反する問題を抱えたりすることもある。様々な自治やホーム・ルール形態が、ポリセントリックな体制を作ってきたという<sup>24)</sup>。

V. オストロムらは、大都市圏の大規模政府組織は、港湾、空港、公共交通、衛生施設、水道という公共サービスは規模のメリットが働くために適し

ヴァンセント・オストロムとポリセントリック・ガバナンス（平石）

ているが、単一の決定組織が大規模官僚制の複雑性の犠牲になりやすいとする。それは、コミュニケーション・チャネルの複雑性が、行政組織を小規模のコミュニティにおける公共ニーズに対応しにくくさせ、管理コストが大きくなるため結果として公共財の生産コストが非効率になってしまうのである。例えば、道路舗装工事において横断歩道が使いにくいために、場所の移動を申し出ても、考えられないくらいの時間がかかることがある。こうした地方政府の対応の遅さは、自治体の課題対応に協力しようとする市民に忌避感を抱かせてしまう。大規模政府におけるコミュニケーションの欠如は、市民たちからの信頼感の失墜とコミュニティの荒廃を招いていく。したがって、大規模政府は市民との応答性を高めるために多様な小さな政治単位へと再編成すべきであり、そこでは住民は大きな範囲の問題を気にすることなく、限られた政治的コミュニティでの要求と交渉ができるからだとする<sup>25)</sup>。

### 3) ポリセントリック・システムにおける競争と紛争解決

アメリカの広域行政の問題は、大都市圏域にまたがる行政課題の様々な調整を立法組織が行なうことは少なく、さらにその課題解決力が弱いことが問題である。そのため、古くから中心都市が近隣市町村や特別区などを合併して、より広域的な問題への対応力を強めるべきだという伝統的市制改革論と、住民との応答性を高めて選択的な公共サービスを提供する公共選択論を選択すべきかという議論が続いてきたことは前述のとおりである。

V. オストロムらは、分権的でポリセントリックなガバナンスを求めているので公共選択学派に属する。さらにV. オストロムは、のちに公共選択学派の立ち上げに直接関わっていくことになる。

V. オストロムらは、単一の大規模政府とポリセントリック・システムを比べるとしたら、ただちにどちらが良いとは言えないとしながら、大都市圏域の様々な公共財の要望の多重性に対応できるのは、多くの異なったレベルの組織が対応していく以外にないとする。ポリセントリック・システムにおいても、広範な大都市圏内の様々な公共団体との機能的・地理的連帯を超え

た大きなコミュニティの利害や住民からのニーズに、どう応えていくかという問題に直面する。また、単一の大規模政府においても、大規模組織内の種々の副次的利害をどう認識し、どう対応していくかという問題にぶつかることとなる、と両論においてそれぞれ直面する課題があることを明言している。

#### ① 公共サービス供給における競争

また、V. オストロムらはポリセントリック・システムの良し悪しは、異なる公共機関間の協力、競争、対立を調べることで分かるとする。もし、ポリセントリック・システムが割り当てられた管轄内で対立を解決し、適正な競争を維持できたなら、大都市圏域の多くの社会課題を処理できる能力があるシステムであるということになる。そのため、適正な競争が可能な環境と対立を解決できる仕組みが必要となる。広い大都市圏域で多くの地方政府が異なったレベルのサービスを提供している状況は、地域住民にとって望ましいサービスレベルを選択できるという準市場状態をもたらす<sup>26)</sup>。このことは、当該政府に税の賦課徴収に見合ったサービスレベルを維持することが求められ、現代のNPM型改革の基本的命題の一つである税の効率的活用（Value for Money）が期待できることを意味する。

競争が円滑に起きうる諸条件とは何かを、オストロムらは①競争できる環境を整えること、②紛争を解決することであるとする。オストロムらは多くの地方政府が隣接して相互の情報を利用できる大都市圏域では、情報によるサービス比較が可能となり、効率的な政府運営をもたらす影響力が発揮される。さらに、他の管轄地域からもサービス供給の可能性があれば、さらなる競争がもたらされるというメリットがあると想定している。

V. オストロムらは、公共財やサービスの供給（provision）とそのサービスの産出（production）を分離することは、公共サービス経済における経済的機能を再定義するという大きな可能性を開いたことになるという。それは、公共サービスを創り出す公共機関相互の競争を増やしつつ、当該政府の役割は供給されるサービスの業績指標を管理するだけで済むことになるから

ヴァンセント・オストロムとポリセントリック・ガバナンス（平石）

だとする。この根拠を、V. オストロムらはレイクウッド市の自治体化を進めたレイクウッドプランに求めている。そこでは、サービスを供給する事業者（公共団体であれ、民間企業であれ）が増えれば、応答性（responsibility）と能率（efficiency）をより高めるような競争を維持することが可能で、シティ・マネージャーなどの行政組織の管理者がすべきことは、より多くの事業者を開拓して競争を高め、契約交渉を通じて事業者がより消費者である住民の要望に応えるようにすることだとする。これらの環境が形成されているところでは、ポリセントリック・システムは、生産過程における準市場的条件を展開させることで、市場組織の柔軟性と応答性を公共サービス経済の領域にもたらしすることができる<sup>27)</sup>。このように、アメリカの大都市圏域は複層的な公共団体があることで、公共財やサービスを準市場状態に置くことが可能であり、その管理をうまくすることで住民と政府との応答性や能率性を高めることができるのである。

## ② 紛争とその解決

競争することは、より効率的な選択ができる余地を広げ、サービスのコスト削減やイノベーションを高めていくことができる。しかし、そのマイナス部分も当然出てくる。V. オストロムらは、大気保全のための規制を一定地域の諸個人や企業などに課すと、近隣地域の競合する地方政府は、大気汚染はその地域の問題だからとみなして、その規制とコストを企業や住民に負担させることを避けようとする。その判断の誤りが連鎖して各々の政府の対策の先送りや無関心を導いていく。ポリセントリック・システムには、公害問題などの外部不経済に対して特に深刻な問題をもたらし危険性がある。この問題に関しては、大規模な山火事や蚊の駆除対策などを事例にして、自分たちのコミュニティにいつ被害が起こるかわからない問題に対して相互扶助協定をより広い地域圏で設定し、相応のコスト負担をする仕組みで対応可能であるとしている。

さらに深刻な問題は、利益や負担コストが同じように配分されていない場合である。その際、影響の少ない地域コミュニティは公害などの問題に隣接

するコミュニティよりその対策への要求が少ないため、「公平な分担金」を拒否するようになる。本来ならば、そのようなコスト負担を内部化できる有効的な政府メカニズムが必要となる。この問題に対してV. オストロムらは、南カリフォルニアの地下水から汲み上げる水道供給システムでの対立を事例に出して、州裁判所の調停によって大都市圏域の関係政府間で水道行政の基本ルールを設定したことが効果をもたらしたとしている。また、州政府や地方政府の管轄権を超えた範囲の問題に対しても、ロサンゼルス商工会議所の賛助のもとで開催された南カリフォルニア水資源調整会議（Southern California Water Coordinating Conference）が、カリフォルニア州の水資源プログラムの調整機関となっていった事例も示している<sup>28)</sup>。

V. オストロムらは、上級庁は、裁判による調停や仲裁、紛争になるような問題を研究分析して州全体の対応策にするなど、大都市圏域の地方政府の紛争を解決していくのが役割だとしている<sup>29)</sup>。

大都市圏域の地方政府間の権限の立場や行政官同士の紛争にかかるコストを最小限にしていくには、お互いの経験についてコミュニケーションを図り、異なった種々の公共サービスに適用可能な業績指標を作り上げるなどの包括的な仕組みを開発することが重要である<sup>30)</sup>。

## 5. オストロムのポリセントリック・ガバナンス

### 1) ティボーの「足による投票」とハーシュマンの「退出と発言」

初期のヴァインセントの研究は、ロサンゼルス地域の水資源管理の詳細を示すものであったが、次第に科学性を増し、政策分析、実定法的な分析を駆使して包括的なものになっていった。V. オストロムのアメリカ政治学会誌（APSR）に書いた「アメリカ西部の自然資源と州行政（State Administration of Natural Resources in the West）」では、州の管轄権だけでは天然水管理対象地域に対して不十分な対応しかできず、州の境界を超えた広域的な解決策が必要である<sup>31)</sup>ことを主張している。



V. オストロムとティボーらの「大都市圏域の政府機構」（1961）では、ティボーの「足による投票（voting with the feet）」を基礎としているが、違いは住民もコミュニティも移動することなしに、公共サービスを別な代替的な生産者からよりよい選択ができるという概念化を図ったものである。その理由は、何を欲しているかを決定できれば、同様なサービスを供給している他の組織と契約することができるし、別な問題においては広域の政府部門から地元の政府機関へ決定を変更させることもできるからである。また、民営化の過程を通じて市場と同様に契約条件を設定することもできるとするものであった。

しかし、この論文の意味する財やサービスの公共選択的議論とティボーが定式化した1956年の「地方支出の純粋理論（A Pure Theory of Local Expenditures）」では、基本的な考え方が少し違う。ティボーは、地方政府間では、国境がないので住民は自由に移動することができるとする。多くの地方政府が、便益が特定の地域にしか及ばないような公共財を供給するときは、住民がその最も好む公共財やサービスを供給している地方政府に移動するという「足による投票」により、効率的な資源配分が達成できると論じた。この論理は、以下の条件<sup>32)</sup>が成立することを仮定している。

- ①住民<sup>33)</sup>の移動は自由で、最も好きところへ移動できる。
- ②住民は、地方政府の歳入や支出パターンの違いについて十分な知識を有し、それによって反応する。
- ③住民が選択して居住できる地方政府<sup>34)</sup>が多くある。
- ④雇用機会による移動制限は考慮しない。すべての住民は分配金に基づいて生活できると想定する。
- ⑤供給される公共サービスは、地方政府間に外部経済や不経済がないこととする。
- ⑥地方政府のサービス形態は、そこに住む旧住民の選好に従ってシティ・マネージャーが決定する。そこでは、最適規模が達成されることとする。



⑦最適規模に達しない地方政府は、平均コストを下げることで新たな住民を呼び寄せようとする。

ティボーがこの論文を書いた目的は、マスグレーブ（Musgrave）やサミュエルソン（Samuelson）の公共経済論の中心となっているのは市場経済モデルであり、連邦政府の問題には適合するが、地方財政にはうまく合致するとは思えないからである。そこで、ティボーは住民の選好を反映させるモデルの方が地方財政には適合するのではないかというものであった<sup>35)</sup>。ティボーは、適正な歳入・歳出構造を持つ地方政府間で住民が十分に移動できるなら、この論理は成立するが、制度的な制約があるためうまくいくことはない。また、このモデルを競争的な民間モデルと比較しようとする者がいるなら落胆するだろう<sup>36)</sup>と結論付けている。

一般的にアメリカの大都市問題において、安全で快適な郊外都市に移り住むことができるのは富裕層だけであると考えられてきた。しかし、この流れは富裕層だけではなく、中所得者層や低所得者層も大都市から退出してきている。なぜ、大都市からの退出があるのかは、税金とサービスのバランスが悪い（低所得者層への再配分支出になってしまう）こともあるがそれは一部分の説明であり、地域社会の問題に自分自身がコミットし、参加していくところに魅力を感じているからだとも言われる<sup>37)</sup>。A.O. ハーシュマンは、自分たちに影響する問題が発生するとある段階までは苦情などが発言（Voice）され、その段階を超えると自分たちが抱えられるコストを超えてしまうため退出（Exit）することになるという<sup>38)</sup>。アメリカの大都市のドーナツ化現象は、まさにハーシュマンの Voice and Exit の論理に合致することになる。さらに、ハーシュマンは、退出と発言の最適な組み合わせは可能かという命題も提示している。ここでは、退出と発言が最適な効果を持ち、それが安定的になるような条件はなく、その効果は次第に低下する可能性が強い。支配的な反応や対策が不適切だと誰の目にも明らかになって始めて、別の反応や対策が入り込んでくるため、ある組織が衰退に立ち向かう能力を保持するためには、もう一方の反応や対策を適宜取り入れる必要がある。どんな最適な組

ヴァンセント・オストロムとポリセントリック・ガバナンス（平石）

み合わせであれ、不安定になるものなのだとしている<sup>39)</sup>。

## 2) V. オストロムのポリセントリック・ガバナンスとデモクラシーの脆弱性

V. オストロムが主張したのは、住民が移動することなく、自分たちが必要とする公共サービスについての情報を比較することができ、政治的責任者が住民の選好を費用対効果の面から適切に判断し、シティ・マネージャーなどの管理者が適正な基準に基づいて契約し、その実績を管理すれば、より良い公共財の選択と能率の向上に資するということである。また、V. オストロムは住民の選好の表明と選択が、政治的応答性を高めるだけではないことも明らかにしている。

V. オストロムが考えるポリセントリック・ガバナンスは、地域コミュニティに望ましい政府形態は、レベルの違いや公共・民間・ボランティアセクターの違いによるさまざまな組織からなる複合的な連携を必要とし、そこでは責任や機能性において重なり合う領域が出てくる。ポリセントリック・システムは州境を横断する河川管理局のような特定の政策問題において、特定の横断的管轄権も含むことになる。さらに、例え公式的手続きで公的な役割を与えられなくとも、民間企業、ボランティア団体、コミュニティ型の組織がポリセントリック・ガバナンスの中で重要な役割を果たし、サービスの受給者だけではなく、自分たちもサービス生産者サイドに立っていく必要があることを強調する。

V. オストロムは、アメリカ行政学会誌（PAR）の編集主幹を1963年から1966年まで務め、1964年の夏（June）号の編集後記で、「アメリカ型公営企業システム（The American Public Enterprise System）」と称してポリセントリック・ガバナンスを次のように説明した。「どの社会も、市場の要求に合致させるのと同様に公共財とサービスの生産のための規定を作らなければならない。……“政府”としてすべての公営企業を特徴付けるためには、すべてのアメリカの政治的公営システムの大きな差異を覆い隠さなければならない」<sup>40)</sup>。彼自身の後半の研究においては、広範な公共経済システムの中に特

定の政策セクターを位置づけていくために「公共サービス産業（public service industry）」を用いている。これは、各々のセクターが公共、民間、ボランティア、そして他の形態の組織との複合的な構成をなしている。V. オストロムは、そのシステムが創造的な起業性を提供するがゆえに、現実のガバナンスシステムにおける複雑性は重要だという認識を持っていた<sup>41)</sup>。

後に、V. オストロムは『デモクラシーの意味と脆弱性：トクヴィルの挑戦への応答（The Meaning of Democracy and the Vulnerability of Democracies: A Response to Tocqueville's Challenge）』を1997年に出している。本書は、政治哲学、経済学、社会学、歴史などを融合した学際的な政治哲学書であり、自由な社会が存続するためには「需要と供給の彼方（beyond supply and demand）」にまで行かなければならないとする。自由な民主社会（The free democratic society）は選挙や立法手続き（legislative procedures）ないしは憲法で決定されていくものではなく、トクヴィル（Alexis de Tocqueville）の言う「心の習慣」（habits of the heart）や「精神の特徴」（character of the mind）に基づく社会であると考ええる。それは、社会の構成員の間で「共有された意味の構造」（structures of shared meaning）から成る広大なネットワークに依存しているのである。そこでは、一人ひとりが持つ夢や願望、期待、価値観の違いを尊重し、それを受け入れる態度が共有されねばならないとする。とりわけ重要であるのは、社会の構成員の間で共有される信念体系（belief-system）であり、社会的・政治的な討論の場で使用される言語に依らずとも、社会の構成員が共同の利益の促進に向けて協働する方法を見出すことは可能だという。民主的な統治の善し悪しは、自由な結社から成る自由な社会に生きる自由な個人によって協働的な自己統治の発想が安定的・持続的に共有されるかどうかで変容するということをV. オストロムは強調する。さらに、自己統治に基づく社会秩序は、新たな世代ごとに学習されなければならない、それを支える「心の習慣」や「精神の特徴」も改良されることがなければ崩壊すると警句を発するのである<sup>42)</sup>。

### 3) コープロダクション理論の展開

コープロダクションの考え方がはじめて示されたのは、V. オストロムの編著『都市型サービス供給システムの比較研究（Comparing Urban Service Delivery Systems）』（1977）<sup>43)</sup>である。ここで、協働の本質は消費者が生産者になることであると述べる。例えば、教育サービスの質とは何かを問われれば、教育を受ける利用者である学生が自ら積極的に学習するようになることである。また、地域の健康では、専門的な保健医療サービスを受けるのではなく、住民自らが留意して健康になるように努めることである。つまり、公共サービスの受給者がサービスの本質を理解して、自らがその生産者になることが協働（coproduction）であるという。まず、V. オストロムは「コミュニティの健康は、自治体の健康管理プログラムのサービスを理解した個人が自分の健康を維持する努力からなる。また、コミュニティの安全と平和も、住民の努力と同様に専門の警察官の努力によって実現される」とする。そして、行政の効率的なシステムは、「市民を彼らの利益を実現するには力不足と仮定するよりは、市民を本質的な共同生産者として参画させるインセンティブを与える条件下で専門的に働く」システムであるとされる<sup>44)</sup>。V. オストロムが、コープロダクションを持ち出したのは、大都市圏行政のポリセントリック・ガバナンスの基本形態がコープロダクションであるからである。

これを荒木昭次郎が紹介し、日本の文脈の「協働」と関連させながら出版したのが『参加と協働』（1990）<sup>45)</sup>である。荒木の『参加と協働』は、日本社会がバブル景気に沸いていた時代に出版されたものであったが、自治体においては大都市自治体と地方の小規模自治体で地域格差が拡大し、自治体で住民の意見をできるだけ反映する顧客満足型マネジメント（Customer Relations Management）が重視された時代でもあった。一方で地方行政改革が求められ、行政サービスのあり方や生産・供給のあり方を抜本的に再検討しなければならないと考えられ始めた時代でもあった。そのため、住民の権利や要求を拡大する傾向の強い参加論から、住民とともに考え協力し合っ

いく「協働」という言葉への期待が急速に高まっていった。このころ、筆者もまた荒木とともに1990-91の2カ年で協働に関する全国調査も行っている。この当時、協働という言葉はあまり浸透しておらず、全国の都市自治体で総合計画に「協働」の項目があった自治体はわずか10数団体に過ぎなかった。現在では、「協働」の項目がない自治体を探す方が難しい<sup>46)</sup>。

荒木もコープロダクションと協働は非常に類似した概念であると認識して、同義的な使い方をしているが、ヴィンセントのコープロダクションを説明する際は、協同生産理論としている<sup>47)</sup>。荒木は、コープロダクションを「相互に平等な立場で協働しつつ、ある価値を持つ財やサービスを生産するための活動（組織）である」と定義している。この荒木の『参加と協働』の後、研究者サイドにおいても、自治体などの実務家サイドにおいても、協働論は様々な方向性を持って展開されていった。

一方、もともとポリセントリックな制度的環境にあるアメリカにおいては、地方自治の現場の行政と住民のコープロダクションなどの具体的な調査研究は、73年に設立したインディアナ大学のワークショップの研究者達が中心となって研究が積み重ねられていった。その中でも、熱心だったのはE. オストロムであり、アメリカの大都市圏エリアの警察署と犯罪との関係を調べた『アメリカ大都市の警察活動（Policing metropolitan America）』（1977）<sup>48)</sup>がある。ここで分かったことは、大きな規模の警察署と小さな規模の警察署では犯罪率に違いがあることであり、小さな規模の警察署の方が犯罪率は低い傾向にあった。その理由を調べると、小さな規模の警察は、住民と警察官が顔見知りなり、犯罪の予兆を知らせやすいため犯罪が未然に防がれる傾向があるが、大規模な警察では警察官の異動が短期間で行われるために、警察と住民との協働が働きにくいからである。この協働の形態をコープロダクションとして展開したのは、1981年のヴィンセントとエリノアのオストロム夫妻、そしてワークショップの仲間達による「公共サービスの協働生産者としての消費者（Consumers as coproducers of public service）」（1981）<sup>49)</sup>である。しかし、E. オストロムは、コモンズ研究におけるゲーム理論や制度分

ヴァンセント・オストロムとポリセントリック・ガバナンス（平石）

析に強い関心を抱いていたため、ワークショップにおける実験研究や世界の  
コモンズ調査に出かけるなど、多忙な日々を過ごしていた。そのためコープ  
ロダクションを深く研究していくことはなかった。

一方、政治参加論や社会運動論の立場からコープロダクションを研究した  
のは、L. サスキンド、M. エリオットらによる『後見主義・対立・協働  
(Paternalism, Conflict, and Coproduction)』（1983）<sup>50)</sup>である。ここでは、参  
加の学習機能に着目して、相互作用の時間を経て次第に住民が主体的となっ  
たコープロダクションへと発展していくとした。その後、サスキンドは、研  
究を自律的なコンフリクト解決法へとシフトしていった。

コープロダクション理論が再び、盛り返してくるのは、20世紀末ぐら  
いからであり、イギリスやヨーロッパの研究者を中心に研究が広がってくる。  
財政難と行政改革の中で、住民やコミュニティを巻き込んでいかに公共サー  
ビスの質を落とさないようにするかという研究が、実務の中から出てくるよ  
うになった。主な研究者は、Tony Bovaird（英国バーミンガム大学教授）、  
Victor Pestoff（スウェーデン、Ersta Skondal 大学教授）Taco Brandsen（オ  
ランダ・Radboud 大学准教授）、Bram Verschuere（ベルギー、Ghent 大学）、  
Jane Farmer（オーストラリア、ラトループ大学）、Carol Hill（英国、グラス  
ゴー大学）達があり、さらに多くの研究者が出てきている。

次稿は、オストロムのコープロダクション理論の内容と、なぜコープロダ  
クションの理論がある一定の時代を過ぎてから諸外国に広まっていったのか  
を研究していくこととする。

## 注

- 1) ヴァンセントとエリノアがポリセンリック・ガバナンス、コープロダクション、公  
共選択の社会的制度論、コモンズなどの研究をするためにオストロム夫妻によって  
設立された研究所であり、大学院の研究科コースも持っている。研究所のミッシ  
ョンは、学問的な理念と現場の実際の重要な関連性を研究することとしている。さ  
らにエリノア・オストロムが2009年に女性として初めてノーベル経済学賞を受賞  
したバックグラウンドとなるコモンズ研究が、各国からの多くの研究者たちとなされ  
た。

- 2) Franz-Xaver Kaufmann, Giandomenico Majone, Vincent Ostrom eds., *Guidance, Control, and Evaluation in Public Sector*, Walter de Gruyter, 1985.
- 3) Vincent Ostrom, 1950, Doctoral Dissertation (UCLA), *Government and Water: A Study of the Influence of Water upon Governmental Institutions and Practices in the Development of Los Angeles*.
- 4) アメリカの地方制度の記述に関しては、小滝敏之『アメリカの地方自治』第一法規、2004年、土岐・平石他『現代日本の地方自治』北樹出版、2011年、中邨章『アメリカの地方自治』1991年、(財)自治体国際化協会「米国における広域行政について」1992年、などの文献を参考にした。
- 5) ジョンソン大統領の「偉大な社会」については、末次俊之『リンドン・B・ジョンソン大統領と「偉大な社会」計画』専修大学出版局、2012年、が詳しい。
- 6) 橋都由加子「アメリカにおける連邦・州・地方の役割分担」財務総合政策研究所「主要諸外国における国と地方の財政役割の状況」2006年、72頁。
- 7) 荒木昭次郎『協働型自治行政の理念と実際』敬文堂、2012年、154-155頁。
- 8) 塙 武郎「ミシシッピ州ジャクソン市学校区予算の基礎分析」『八州学園大学紀要』第6号、2010年、38頁。
- 9) Deil S. Wright, *Understanding Intergovernmental Relations*, 3rd ed., 1988, Brooks/Cole Pub Co., p. 163.
- 10) 村上芳夫『アメリカにおける広域行政と政府関係』北九州大学法政叢書12、九州大学出版会、1993年。
- 11) 同上書、17頁。
- 12) 退役軍人と言っても第2次世界大戦終結による退役軍人であるので、定年による退役ではなく、戦争終結による退役であった。そのため、若い軍人が戦争後の平穏な生活を求めて、ロサンゼルス郊外のレイクウッド・カウンティなどに住宅を求めた。1954年当時のレイクウッドの有権者の平均年齢は29歳であった(レイクウッド市のLakewood Historyの第4章参照、<http://www.lakewoodcity.org/about/history/>)。
- 13) 荒木昭次郎、前掲書、158頁。
- 14) ジョン・トッドは、市内で弁護士事務所を開いていたことから市民協議会の委員となり、それがきっかけで1954年の市役所の開業で最初の法務部長に選任されて以来、2004年に辞職するまで市政に奉職し、「レイクウッド市の父」と呼ばれ、「John Sanford Todd Memorial Freeway」と命名されたフリーウェイまで造られている。
- 15) Lakewood History chapter 6, The Lakewood Plan, City of Lakewood を参照。
- 16) Lakewood History chapter 4, The Lakewood Plan, City of Lakewood を参照。
- 17) Vincent Ostrom, Charles M. Tiebout and Robert Warren, "The Organization of Government in Metropolitan Areas: A theoretical Inquiry," *The American Political Science Review*, vol. 55, 1961, pp. 831-842.
- 18) *Ibid.*, pp. 831-832.



- 19) John Dewey, *The Public and Its Problems*, New York, 1927, P. 15. in Vincent Ostrom *et. al.*, 1961, p. 832.
- 20) Vincent Ostrom *et. al, op. cit.*, p. 833.
- 21) *Ibid.*, pp. 833-834.
- 22) *Ibid.*, p. 831.
- 23) オストロムらは、この境界条件を地理的な境界に限定するものではなく、管轄範囲を超えた権力や共同して問題解決などを図る権力も含むとしている。
- 24) Vincent Ostrom *et. al, op. cit.*, pp. 835-837.
- 25) *Ibid.*, pp. 837-838.
- 26) *Ibid.*, p. 838.
- 27) *Ibid.*, p. 839.
- 28) *Ibid.*, pp. 839-840.
- 29) *Ibid.*, pp. 841-842.
- 30) *Ibid.*, p. 842.
- 31) Vincent Ostrom, "State Administration of Natural Resources in the West," *American Political Science Review*, 1953.
- 32) Charles M. Tiebout, "A Pure Theory of Local Expenditures," *The Journal of Political Economy*, Vol. 64, No. 5, 1956, pp. 418-419.
- 33) ティボーは住民を一般的な住民と想定するのではなく、消費者＝投票者（consumer-voter）を使い、財の消費者であるとともに、公共財の選択に影響力を行使できる政治的権力をもっていることを意図している。
- 34) ティボーは、ここでは地方政府をコミュニティという使い方をしている。
- 35) Tiebout, *op. cit.*, p. 416.
- 36) *Ibid.*, p. 424.
- 37) ACIR, *The Organization of Local Public Economics*, 1987. 邦訳（財）自治体国際化協会『地方公共経済圏の組織化』2004年74頁。
- 38) Albert O. Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press, 1970. 邦訳として矢野修一（訳）『離脱・発言・忠誠—企業・組織・国家における衰退への反応』ミネルヴァ書房, 2005年。
- 39) 同上書、第9章参照。
- 40) Vincent Ostrom, "Editorial Comment: The American Public Enterprise System," *Public Administration Review*, Vol. 24, No. 2, 1964, pp. 136-37.
- 41) Michael D. McGinnis & Elinor Ostrom, "Reflections on Vincent Ostrom, Public Administration, and Polycentricity," *Public Administration review*, Vol. 72, issue1, p. 18.
- 42) Vincent Ostrom, *The Meaning of Democracy and the Vulnerability of Democracies: A Response to Tocqueville's Challenge*, The University of Michigan Press, 1997, Ch. 11.



- 43) Vincent Ostrom (ed.), *Comparing Urban Service Delivery Systems: Structure and Performance*, Sage Publications, 1977.
- 44) *Ibid.*, p. 35.
- 45) 荒木昭次郎『参加と協働』ぎょうせい, 1990 年。
- 46) (財) 地方自治協会『公民協働システムに関する調査研究 (Ⅰ)』1990 年および『公民協働システムに関する調査研究 (Ⅱ)』1991 年。
- 47) 荒木昭次郎「公的サービスの共同生産理論モデル—その実際の適用への批判分析と評価—」『季刊行政管理研究』行政管理研究センター, 1985 年。
- 48) Elinor Ostrom, *Policing metropolitan America*, Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1977.
- 49) Elinor Ostrom *et. al.*, “Consumers as coproducers of public service,” *Policy Studies Journal*, 1981.
- 50) Lawrence Susskind & Michael Elliott, *Paternalism, Conflict: Learning from Citizen Action and Citizen Participation in Western Europe (Environment, Development and Public Policy, and Coproduction)*, Springer, 1983.

### [Vincent Ostrom : 主な著作]

- ・ *Water and Politics: A Study of Water Policies and Administration in the Development of Los Angeles*. New York: Johnson Reprint Corp. 1972 [1953] (Los Angeles, CA: Haynes Foundation, 1953).
- ・ *Institutional Arrangements for Water Resource Development — With Special Reference to the California Water Industry*. Prepared for the National Water Commission. Springfield, VA: National Technical Information Service, 22151, PB 207 314, April 1972.
- ・ *Understanding Urban Government: Metropolitan Reform Reconsidered*, with Robert Bish. Washington, DC: American Enterprise Institute, 1973.
- ・ *Comparing Urban Service Delivery Systems: Structure and Performance*, edited with Frances P. Bish. Beverly Hills, CA: Sage, 1977.
- ・ *Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector*, edited with F. X. Kaufmann and G. Majone. Berlin, NY: de Gruyter, 1985.
- ・ *Local Government in the United States*, with Robert Bish and Elinor Ostrom. San Francisco, CA: ICS Press, 1988.
- ・ *The Meaning of American Federalism: Constituting a Self-Governing Society*. San Francisco, CA: ICS Press, 1991.
- ・ *Rethinking Institutional Analysis and Development: Issues, Alternatives, and Choices*, edited with David Feeny and Hartmut Picht. 2nd ed. San Francisco, CA: ICS Press, 1993 [1988].

ヴァンセント・オストロムとポリセントリック・ガバナンス（平石）

- ・ *The Meaning of Democracy and the Vulnerability of Democracies: A Response to Tocqueville's Challenge*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1997.
- ・ *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. 3rd ed. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 2008. [1st ed. 1973; rev. ed. 1974; 2nd ed. 1989].
- ・ *The Political Theory of a Compound Republic: Designing the American Experiment*. 3rd ed. Lanham, MD: Lexington Books, 2008. [1st ed. 1971; 2nd ed. 1987].
- ・ *The Quest to Understand Human Affairs: Natural Resources Policy and Essays on Community and Collective Choice*, vol. 1. Edited by Barbara Allen. Lanham, MD: Lexington Books, 2011.