

# 協働をどのように理解するか ——理論と実施ネットワーク

土 屋 耕 平

- 1 はじめに
- 2 協働をどのように理解するか
- 3 公共政策のアウトカムに対する政策ネットワークの影響力
- 4 おわりに

## 1 はじめに

地方分権改革、特定非営利活動法の制定などを背景として、2000年前後から、日本の行政や地方自治において協働が大きな注目を集めてきた。地方自治においては協働が住民自治の充実に貢献するとの期待があり、官僚制が担っていた業務にNPOが関わることで行政や公共政策の改善につながるという展望もあった。また、一時期高まった新しい公共への注目も、協働を後押しした面があった。

自治体では、住民と行政の協働に関わる条例などの制定も進んでいる。協働のルールを策定する自治体もある。自治体協働政策といった場合、特定非営利活動法人や任意団体などのNPOと行政との協働施策や、NPOへの支援施策を対象としていることが多いと思われる。また、研究面では、自治体協働政策を分析することも行われてきた。

日本の協働は当初、「collaboration」や「coproduction」などの訳語と

して学界などで受容され講学上の概念として使用されてきたのではないかとと思われる。その後、行政実務でも条例や行政計画などで使われるようになった。そうした経緯もあるのか、協働には共通の定義がないとも指摘されてきた。他方で、協働は、NPMの影響もあって外国でも広がっている。外国での研究蓄積もかなりあるものの、日本の行政学では比較研究や地域研究、理論研究などの余地もあるのではないかとと思われる。

本稿では、サリバンとスケルチャー (Sullivan and Skelcher 2002) が整理した協働にかかわる理論を跡づけることで、協働に関する研究の意義や課題を明らかにする。Sullivan and Skelcher (2002) を利用する理由は主に3つである。第一に協働に関わる研究のなかでも包括的多面的に議論がなされていることである。国家論との関係、協働と社会科学分野の理論との関係、1970年代以降のイギリスにおける協働の展開 (政策分野と手法)、協働の動態、参加との関係、協働の評価などである。第二に、公私の組織間、部門間の協働論としては2000年代初頭と比較的早い時期の研究成果といえることである。ブライソンらの先行研究 (Bryson et al. 2015) などで示されているように、アメリカ行政学でも協働や政策ネットワークについて多くの研究蓄積がある。しかし、そこで整理されているように、Bryson et al. (2006) など、理論的なフレームワークに関わる研究成果は2006年以降のようである。初期の研究成果から跡づけることで、協働の実践や協働に関わる研究の発展が理解しやすくなるからである<sup>(1)</sup>。第三に、日本における先行研究で比較的早くから引用されており、日本の協働論に一定の影響を与えていると思われるからである<sup>(2)</sup>。

また、近年の傾向として、協働は、政策実施論の文脈で理解されることが多くなっている。実施構造論、ボトムアップ・アプローチ、ガバナンス、政策ネットワークといった概念とともに把握されている<sup>(3)</sup>。理論の論点整理に続いて、本稿では、政策実施における協働や政策ネットワークの実証研究についての意義や課題を明らかにしていきたい。

## 2 協働をどのように理解するか

### 2-1 協働の原動力

図表 1 協働に関する理論とアプローチ (Sullivan and Skelcher 2002 : 36)

	楽観主義者	悲観主義者	現実主義者
① 協働はなぜ起こるのか	a 将来構想の共有化 協働エンパワーメント論 レジーム論 b 資源最大化 交換理論	地位の維持と上昇 資源依存論	新しい環境への適応 進化論
② 協働の形態とその理由	a 多様な関係性 協働エンパワーメント論 b 連合 レジーム論	組織間ネットワーク 資源依存論	a 義務的・促進的・システマティックなネットワーク 進化論 b 政策ネットワーク ガバナンスの手段 政策ネットワーク論
③ 協働に影響を及ぼす要因	a 個人的要因 レティキュリストのスキル 能力、信頼 協働エンパワーメント論 b リーダーシップ レジーム論	組織的要因 文化、 官僚、 専門主義 資源依存論	制度的要因 個人と組織を媒介する要因 新制度論

#### (1) 楽観主義者の視点

協働はなぜ起こるのであろうか。サリバンらは先行研究を、協働に対して、楽観主義、悲観主義、現実主義の3つの視点に整理して議論している。楽観主義者の視点は、交換理論、協働エンパワーメント論、レジーム論に基づくとされる。楽観主義者にとって協働は将来構想の共有化が目的であり、ステークホルダーの合意形成、あるいはコンフリクトについての交渉が求められるという。この視点には二つの特徴がある。第一に、協働はシステム全体に対して積極的な成果や改良をもたらすだろうとみなすことである。第二に、協働に関する利他主義の水準をステークホルダーが共

有する。すなわち、システムへの将来的な積極的成果がセクショナルな利得を得る欲求に優先すると解釈する。

### ①交換理論

交換理論は、協働を理解する上で重要な初期の貢献として位置づけられている (Levine and White 1961)。彼らの研究は、複数の問題を抱えるサービス利用者が非常に断片的で専門化された医療・社会福祉の提供者と関わる必要があることを明らかにしたものである。このようなシステムの中で、利用者が直面する困難が協働の推進を促したと理解される。レビンとホワイトは、病気の予防と治療がシステム全体の方向性であり、個々の医療従事者の目標に影響を与えるものであったとしている。しかし、その目標を達成するために必要な資源を十分に利用できる組織はほとんどなかった。現実には、個々の組織が業務を遂行するために必要な資源は、システム内の他の組織が管理していた。例えば、病院は、サービス利用者の紹介をプライマリ・ケアの提供機関に頼っていた。そして、これらのプライマリ・ケアは、そのような人を治療する資源がないため、病院に紹介する必要があった。そのため、資源の不足によって、組織間ネットワークにおける個々の機関同士の自発的な交換関係のパターンが生まれたとされるのである。

### ②協働エンパワーメント論

この議論では、権力とは、「意図した結果を生み出す能力」(Himmelman1996:22)とされる。社会正義のビジョンを達成する唯一の方法は、異なる利害関係者の中で権力を共有することであるという。この力を共有する方法として、2つの方法が挙げられており、協働型改良(collaborative betterment)と協働型エンパワーメント(collaborative empowerment)である。協働型改良では、コミュニティの外部の機関が、コミュニティが必要とするプロセスを設計・管理し、政策の変更やサービスの改善をもたらすことができるとされる。ただし、コミュニティにおいて長期的に当事者意識を生み出すことはなく、また、コミュニティが自ら

を支配する力を有意に増大させることもない。

これに対し、協働型エンパワーメントとは、優先順位を決め資源をコントロールする能力であり、コミュニティの自己決定力を高めるために不可欠なものである。そのプロセスは、コミュニティの組織化から始まり、公共、民間、その他の組織を巻き込んで、協働活動へと広がっていくというものである。この枠組みは、コミュニティ、ボランティア、公的機関、民間の利害関係者などの多部門の参加を基本としながら、コミュニティとコミュニティのエンパワーメントを協働プロセスの中心に据えるものとなっている<sup>(4)</sup>。この分析を支える相互性は、広い目標を実現するために統制や影響力の行使を放棄することが期待される公共と民間の利害関係者の間において、ある程度の利他主義の存在を示唆しているとされる。

### ③レジーム論

無数の異なるアクター間の協働を理論化する方法を見つけることは、「レジーム論者」の関心事でもある。しかし、彼らの焦点は、政府の権力と影響力が限られた状況下で統治する手段を開発することである。というのも、この理論は効果的な長期連合が形成されるための条件に注目するものだからである (Stoker1995: 55)。都市ガバナンスを理解するためのこのアプローチは、もともと米国で開発されたものである。都市政策が分断され、拡散し、効果的でないものとなっている。その代わりに、彼らは多様性と複雑性の中で、統治能力がどのように政治システムの中に生まれるのかを考えている。

Stoker (1995) は、国家には統制と仲裁という伝統的な役割があるが、問題の複雑さや利害の断片化という構造的な条件によって国家が制限されているという。このような状況において、政府が効果的であるためには、政府はその能力と資源を他のアクターの能力と「融合」させなければならない。このためには、動員や調整役という新たな役割を担うとともに、世界のいくつかの大都市のように、主要なアクターと連携して都市部の戦略的ビジョンを構築することが必要である。ビジネス界がこの連合に参加す

る動機は、主要な関係者全員が参加する地域の長期的な戦略の作成と隆盛する再生課題への関与にある。

## (2) 悲観主義者の視点－資源依存理論

悲観主義者の視点に立つと、協働は、ステークホルダーが個人的または組織的な利益を何よりも優先し、自らの権力を維持・強化するために行われる。この見方は資源依存理論に由来するものであり、資源依存理論は交換理論よりも広く適用可能な視点として評価されている。資源依存の理論も長い歴史がある。社会的関係が「相互依存の絆」を伴うことはよく知られている (Emerson1962:32)。Aは望ましい目標を達成するためにBが支配する資源に依存している。この出発点は交換理論の出発点と似ているが、交換理論では、次の段階では互惠的な協力関係と考える。それに対して、資源依存理論では、各当事者が相手の活動を支配し、影響を及ぼそうとすることを前提にする。したがって、権力は暗黙のうちに他者への依存に存在している。この定式化は、フェファールとサラシック (Pfeffer and Salancik 1978) などによって、組織的協働の研究にも適用されたとされる。このような組織内の意思決定者が一般に、適切な資源の供給を確保し守るということが資源依存理論の中心的な見方である。資源依存理論については、分析単位としての組織間ネットワークの運用というよりも、焦点となる組織がその外部環境をどのように認識し、どのように対応するかについて主に述べていると評価する。

Benson (1975) は、この問題に対処するための重要な理論的分析を行っているとして解釈される。組織間ネットワークの政治経済、つまり、特定の組織グループ内の相互作用を構成する基本的なルールの考察に踏み込んでいいる。ベンソンの中心的な命題は、たとえば、サービス提供の調整といった表面的な組織間の相互作用は、最終的には資源の分配と獲得の基本的なパターンを参照することで説明できるというものである。すべての組織は、重要な希少資源、つまり、特定の機能を実行する権限と資金を様々な戦略

を駆使して追求する必要がある。このような戦略として、次の4つがあるとされる。

a プログラム要件の完全な履行。組織は、確立されたプログラムに秩序と予測可能性を求める。これを阻害するような慣行を容認しない。

b 社会的重要性の高い明確な領域を維持すること。そのような領域は、以下の属性のうちの1つ以上によって特徴付けられる。排他性、自律性、他の機関に対する優位性。

c 資源フローの秩序ある信頼できるパターンを維持すること。

d 機関のパラダイムの拡大適用と防御。組織の参加者は、問題やタスクの独自の定義や介入手法など、その組織のやり方に従っている。

ネットワーク内の組織間の相互作用は、ネットワーク全体における希少資源の交換の基礎となる。このような交換から利益を得ることができる特定の組織の能力は、以下に左右される。ネットワークにおける組織の位置づけ（結節点か周辺か）、資金や権限の大きさ、必要性、より広い環境での重要度、つまり、さまざまな利害関係者の間で動員することができる支援などである。この観点からすると、協働を行う動機は、サービス品質に関する表面的な目標を実現することと、現在および将来の価値ある資源へのアクセスを確保することで下部構造（政治経済）の変革を達成することの両方があると評価される。この組織間ゲームに参加しない組織は、衰退し、最終的には事業を停止する運命にあると述べられている。

### （3）現実主義者の視点

現実主義者にとっては、協働の発生を決定する上で重要なのは、より広い環境、特に一般的な文脈の変化であるという。このような環境では、利他主義と個人の利益の両方が共存できるとするのが特徴である。そして重要なのは、そのどちらか、あるいは両方を、いかにしてその環境に適した協働活動によって達成できるかということであるとされる。アルターとヘイグ（Alter and Hage 1993）は、民間部門と公共部門の経験をもとに、組

織的協働の「進化論」を展開し、現実主義的な立場を打ち出している。この進化論によれば、政治的・経済的な目的の変化、技術力の向上、商品やサービスの品質と多様性への要求の高まりなど、さまざまな理由から組織間の協働の可能性が高まっているという。このような環境の変化を利用するためには、組織は、楽観主義者（改善願望）と悲観主義者（資源の必要性）の要素を併せ持つ、協働のための一定の条件を満たす必要がある。

しかし、組織がどの程度進化を遂げることができるかは、ステークホルダー間の信頼の有無や課題の複雑さなど、他の文脈的な要因に左右される。協働の進化論は、協働を自動的に発生させたり、最終的にすべての障壁が克服されたりすることを想定していない。その代わりに、協働のプロセスの一部として学習の重要性を強調し、また、関係する個々の組織とより広い社会の両方に利益をもたらすものであるとする。

## 2-2 協働の形態

### (1) 組織論の視座

続いて、Sullivan and Skelcher (2002) では、組織論と政治学という2つの視点から考察をさらに深めている。これらの視点は、さまざまな協働関係の相互関連性を明らかにし、協働が社会のガバナンスにどのような影響を与えるかについて問題を提起している。

組織的な観点から見ると、協働の形態はスペクトラム（現象などが、あいまいな境界をもちながら連続していること）として捉えることができる。一方では、インフォーマルな、主にアドホックな関係であり、他方では、高度に構造化され、形式化された相互作用もある。このような関係は、最終的には協働する機関が一つの組織に統合されることもあるという理解である。この連続体は、参加者間の相互作用がどの程度まで自己管理されているか、または、どの程度まで外部や包括的な組織によって規制されているかを本質的に捉えている。組織や公共政策の文献では、非公式な関係をネットワークと呼び、完全な統合ではない様々な程度の公式化をパ

ートナーシップと呼んでいると整理される。

楽観主義者にとって、活動の連続性という考え方は、より洗練された、より効果的な協働を示唆するものであり、重要だという。より高度な、つまりより効果的な協働が、より低いレベルの関係から発展するということを示唆しているからである<sup>(5)</sup>。例えば、次のようなことである。Himmelman (1996) は、協働の形態は、以下の4つの関係の働きの中に存在すると提唱している。ネットワーク、コーディネート、コーオペレーション、協働という4つの関係性が連続体に沿って互いに積み重なるという。最適な形態である協働の実現は、すべてのケースで可能というわけではないが、社会正義を実現するためには不可欠なものとする。この議論には楽観的な想定が含まれているという。いったんステークホルダーが他の形態の相互作用の利点を認識すれば、必然的に協働の実現を目指すようになるはずであると。

しかし、他の文献では、ネットワークという言葉を別の意味で用いている。Benson (1975) は、先に述べたように、組織間の表面的な協力関係と、それを形成する組織間ネットワークの深層的な構造とを区別している。彼にとって、ネットワークは、権限と資源の性質を表現する現象である。組織間の相互作用の研究とは無関係に、それ自体が分析の単位となる。ネットワークが最も効果的に機能するのは、それが均衡しているときであり、その状態は、次のようなものである。

上部構造のレベルでの組織間の相互作用の分析から見出される。この状態を証明するために必要な根拠は次の4つとされる (Benson 1975 : 235)。

- ①ドメインコンセンサス—異なる機関の役割と範囲に関する参加組織間の合意
- ②イデオロギ的なコンセンサス—課題とその取り組み方についての合意。
- ③肯定的な評価—ある組織のメンバーが、他の組織の活動の価値を尊重し

ていること。

- ④作業の調整—効率と効果を最大化するために組織間でプログラムされた活動。

すべての次元が同じように変化するのであれば、均衡のレベルは、ネットワークが不均衡になることなく変化することができるという。つまり、ドメインのコンセンサスが低ければ、②から④の他のすべての次元も低くならざるを得ない。しかし、次元間の変動は、ネットワークが不均衡になる原因となるという。通常、この現象は外部からネットワークに作用する要因によって引き起こされる。例えば、政府などの上位機関が、ネットワーク間の業務調整を法律で定めた場合が該当するとされる<sup>(6)</sup>。これは英国ではおなじみのシナリオといわれ、自発的なパートナーシップというよりは、「押しつけられた」パートナーシップと表現される。ここでは、組織が権限や資金などの希少な資源を求めるあまり、組織が十分に備えていないような協働を行うことがあるという悲観的な立場を警告しているのである。

## (2) 協働の形態に関する政治学の視座

### ①政策ネットワーク

協働に関して政治学の文献においても様々な理論的アプローチがある。その中でも特に重要なのは、政策ネットワーク・アプローチとレジーム論としている (Sullivan and Skelcher 2002 : 45)。政策ネットワーク分析は、協働に関する「現実的」な視点に適合している。これは、政策ネットワークが、権力の配分が不均衡であり、異なる利害関係者が存在する文脈で機能するためである。また、利害関係者はより広い社会的目標に貢献する一方で、自らの目的のために意思決定に影響を与えることができる。

知られているように、マーシュとローズ (Marsh and Rhodes 1992) は、政策ネットワークを政策決定における権力の行使を理解するためのメゾレ

ベルのアプローチとみなしている。ネオプラリズムに基づき、自由民主主義における権力の不均等な分配の概念とアジェンダを形成し政策のアウトプットに影響を与える組織化された利害関係者の能力から導き出されている。また、政策をめぐる交渉や折衝に従事する政府、企業、その他の主要な利害関係者間の構造化された一連の関係という概念である、コーポラティズムからも引き出されている。

Marsh and Rhodes (1992) では、政策ネットワークは汎称であり、参加者が共通の見解やイデオロギーを共有する比較的閉鎖的で緊密な政策コミュニティとを区別している。資源も衡平に配分されるような、よりオープンで拡散的なイシューネットワークまで様々な可能性がある。英国の伝統的な仮説は、ネットワーク構造が政策結果に影響を与えるというものである。緊密な政策コミュニティは高い政策継続性を示す可能性が高いが、イシューネットワークでは政策アジェンダに影響を及ぼしやすくなるため、政策結果にばらつきが生じやすい。

政策ネットワーク・アプローチへの批判として、政策結果を決定するのは政策ネットワークの構造的特徴であるという仮定に関するものがある。政策ネットワーク分析が動的なプロセスを無視する傾向にあるという指摘もある。

政策ネットワークは、エージェントの行動を制約したり、促進したりすることができる政治的な構造であると同時に、資源へのアクセスと支配に基づく構造化された特権のパターンである。エージェントの行動を通じて構築されたり再構築もされたりするのである。

協働とパートナーシップを理解する上で、この政策ネットワーク・アプローチの関連性は2点あるとされる。第一に、確立され構造化された一連の関係が持続し、政策の文脈を形成する上で大きな影響力を持つことである。このような関係は、公式にはワーキング・グループや諮問機関に反映されるかもしれないが、同様に重要なのは、特権的なプレーヤーに与えられるインサイダーの地位と、政府高官や大臣との非公式かつ対人的な交流

という不文律の前提である。

第二に、政策ネットワーク・アプローチにおけるネットワークの構造と政策アウトカムの性質との関係である。これは、パートナーシップ委員会の構成やメンバー、より広範なネットワークに関する問題に直結するとされる。理論的には、より包括的な、多元的なネットワークが、幅広い支持を得る政策アウトカムにつながるはずである。しかし、これは最小公倍数的な解決策であり、長期的な公益の概念からすると最適とは言えない可能性があると指摘される。

そのため、協働の形態のダイナミクスと持続可能性を理解する上で次のことが重要になるという。組織構造の断片の中やその周囲で機能する、インフォーマルおよび対人的なリンクのあり方を理解すること。ネットワークが公共政策の目標に積極的に向かうことができるかどうか、またどのように公共政策の目標に向けてネットワークを積極的に活用できるかどうかである。

## ②レジーム論

レジーム論者は政府が以下のような役割を果たすと規定している。コアリションという特定のタイプの協働関係に動員することである。コアリションは、圧力団体のメンバーで構成されることもあるが、アンダークラス、機会拡大レジームなど、さまざまなレジームのタイプについて論じられている。

Smith and Beazley (2002) は特定のレジーム・タイプを、英国の再生政策の文脈で検討した。コアリションへのコミュニティの関与は、資源へのアクセスにとどまらず、アンダークラスの機会を拓けるようなものであるべきだと主張する。コミュニティのコアリションは、草の根的な活動であり、トップダウンの押しつけではない（トップダウンの資金提供によって開始され、可能になったとはいえ）。また、規範的な意味において、地域再生に関する戦略的な選択へのコミュニティ参加に基づいている。ここでは、政府部門とコミュニティ部門の間の力の不均衡が認識され、コミュニ

ティがアジェンダを決定することができる環境を作る必要があると考えられていたこともあり、政府の動員的な役割は、政策と資源の提供のみに限定されているとされる。

## 2-3 協働の能力と実践に影響を及ぼす要因

### (1) 個人要因

#### ①レティキュリスト

Sullivan and Skelcher (2002: 50-53) によれば、協働の関係を築き維持するためには、特別な能力が必要だとされる。楽観主義的な視点は、協働の能力と実践に関連する人的資源が基本的に重要であると指摘する。協働を促進するための特定のスキルや能力の必要性に注意を向けており、これは協働の実践に関する研究でも裏付けられている。協働の成功要因には、必ずと言っていいほど、協働において特定のスキルを持ち、特定の役割を果たす主要な個人についての言及が含まれている。これらの人々はしばしばレティキュリスト (reticulists) と呼ばれるという。ネットワークをまとめ、他の人々が自分自身と他のアクターとの関連性を認識するのを助けることができる人々である。

#### ②信頼

成功する協働の重要な属性の1つは信頼であるという。当事者間の基本的な信頼関係が、協働を開始する際にも、協働を維持し発展させる際にも不可欠である。しかし、信頼が損なわれたりすることで、協働の本質が制限されることもある。協働の進化における信頼の役割を優先させる一方で、信頼関係を築くということは、文化的な側面もあるという。信頼関係の文脈の重要な要素を特定することは、その発展を支援し、将来的にその関係を再生産するために重要である。同様に、分析するためのフレームワークの一部として役立つのであれば、信頼とは何かをより詳細に検討することも重要とされる。

### ③リーダーシップ

協働に求められる人的資源の中で欠かせないのがリーダーシップである。この能力は、説得力のある将来像とその実現に向けた戦略を立案し、発信する能力である。例えばレジーム理論では、必要な資源を動員する戦略的リーダーとしての国家の貢献を規定している (Stone, 1993)。しかし、特に困難な目標を達成するためには、協働に関与するすべての組織や部門が必要であるとも考えることもできる。例えば、Benson (1975) は、組織間ネットワークが均衡を保つために、紛争解決に関連して戦略的に介入する必要性を言及している。この例では、リーダーが介入するために必要な権限を持ち、また、他の協力者から十分に信頼される人物であることが示唆されるという。

## (2) 組織要因

ここで議論されるのは次のようなことである。協働に対する悲観主義者は、協働に懐疑的な2つの重要な理由を挙げている。まず第一に、協働は、その組織がある種の独立性を失うことを求めているためである。第二に、その結果、どの程度の利益が得られるかわからないのに資源を投入する必要があることである。公共政策の文脈では、リソースが常に不十分であり、主要なアクター、例えば専門家によって行動の自律性が非常に重視されるため、協働に対する懐疑的な見方を強める組織文化が出現している。20世紀後半までの公共部門を特徴づけていた専門的な官僚主義はこのような文化に貢献し、このような文化は、専門家が自分自身の判断で行動することを重視し、その実践能力を支える一連の価値観に基づくものであったとされる。

新しい公共経営が専門的な官僚機構に大きな変化をもたらした現在、協働の危険性についての警戒が強まっている。例えば、新しい薬物治療プログラムを提供するために、保健医療と刑事司法の専門家が協力することを義務づける方法が強調されている。両者の異なる価値観を統合しようとす

るものである。この2つの言説を融合させることは不可能と考えられたため、この2つのグループは、これまで自発的に統合を求めなかった。そのため、最終的にはどちらかの言説が優位に立つか、あるいは対立が続くことになる<sup>(7)</sup>。このような不毛な協働への衝動を和らげるために、専門家や実務家が政策プロセスにもっと関与する必要があると主張する議論がある。

したがって、文化の役割は、組織内の協働能力の開発にとって中心的なものである。しかし、このような文化を発展させるためには、特定のアクターが抱える問題を広く理解し、適切なリーダーシップと戦略的介入を行う必要があるとされる。

### (3) 新制度論

この理論が我々に注意喚起しているのは、協働のための規範的な環境を作り出す上で、制度的な要因の重要性であるという。しかし、制度的要因がどの程度浸透するかは、制度的要因の影響を弱めたり、抵抗したりする他の地域的要因の強さに依存する。特定の環境において物事がどのように行われるかを決定する適切な行動の論理が、これらの要因のうちにある。ルーチン化されたルールや規範を生み出し、組織に安定性をもたらすと同時に、組織は、より広い環境の変化に適応できるようになる。適切さの論理は時間の経過とともに変化するものである。しかし、その変化の過程では、「古い」やり方と「新しい」やり方が共存することになり得るとされる。

適切さの論理という考え方は、新しい、時には法的に認可された仕事のやり方が開発される中で、特定のやり方の存続を説明するのに役立つ。その力は、マーチとオルセンが提唱する代替案を考慮すれば、より容易に理解することができる。この論理は、望ましい結果や予想される結果に向かって行動を起こし、手段よりも目的に焦点を当てる。この論理を協働に当てはめると、望ましい成果から得られる利益を実現するために、より多く

の協働活動が行われることが期待されるという。

#### 2-4 協働と権力—参加と説明責任をめぐる

Sullivan and Skelcher (2002: 54) では、中心的な関心事は、市民と公共サービス提供者の間の権力関係の運用であるともいっている。ここでは、楽観主義的な視点（社会的生産としての権力）と悲観主義的な視点（統制の道具としての権力）の緊張関係が、協働の実践の中で直接的に展開されるという。この問題は、公共サービスの設計と提供に市民を参加させることに注目が集まっているため、重要なのである。しかし、市民の役割が認識されているにもかかわらず、政治家やサービス提供者はこの新しい関係を実現するのが非常に難しく、しばしばその資源力を使ってボランティアやコミュニティの人々の積極的な参加を阻んでいると評価している。

権力の問題と関連することとして、協働におけるガバナンスの仕組みがある。楽観主義者にとっては、協働に関与するアクターの範囲を広げ、説明責任のプロセスを強化することでガバナンスを改善することができる。ガバナンスの手段に対するアクターの影響力は、ネットワークにおけるアクターの権限と、アクターがどのような方法でガバナンスを行うかに直接結びついている。ネットワークや外部環境における権威に直結する。これらの参照点が重要なのは、例えば、政府や専門家団体などに対する特定の説明責任を確保するためである。ここで重要なのは、伝統的なガバナンスの価値をどの程度まで維持・発展させることができるかという点であるとされる。

#### 2-5 小括

これまで議論してきたように、協働が成立する理由、協働の形態、協働の能力や実践に影響を及ぼす要因などについて、理論的な背景を中心に明らかにすることができた。

楽観主義者、悲観主義者、現実主義者という異なる視点から協働を分析

してきたが、楽観主義者の立場からは、協働がもたらす、肯定的なアウトカムの達成に焦点を当て、協働のアウトカムを評価する必要性が示唆されるといふ。悲観論者は、協働に関連する困難さに焦点を当て、協働の効率性を検証する必要性を示している。そして、現実主義者は、協働が行われる背景を考慮する必要性を指摘している。というのも、このことは、協働という冒険的な試みの形態とその後の意気込みに影響を与えるからである。

以上から、協働のアウトカム、効率性、背景などについてさらに掘り下げる事が求められることがわかる。サリバンらは、Sullivan et al. (2012)で協働のリーダーシップについての研究成果をまとめている。ここでは詳しく扱わないが、同じガバナンスの枠組みの中で働いているにもかかわらず、行政官が協働のためのリーダーシップについて、なぜ多様な解釈を行うのか、また、行政官が協働のためのリーダーシップを適切に行使するための課題を説明している。これらは位置づけるとするならば、協働に伴う困難さや協働の効率性に関わる研究とみなせるのではないかと思われる。

続いて、協働や政策ネットワークのアウトカムに焦点を当てている研究を取り上げて、協働の実践とともに協働の研究の意義や課題を確認していきたい。

### 3 公共政策のアウトカムに対する政策ネットワークの影響力

#### (1) 実施ネットワーク

ここでは、パーシバル (Percival 2009) に依拠しながら、政策実施における政策ネットワークについて検討していきたい。社会問題がより複雑になり、政策立案者が地域的な柔軟性とサービス提供の選択肢を求めるとなると、公共政策は、複数の公的機関、民間企業、非営利団体などが協力し合う、相互依存の「実施ネットワーク」構造でますます実行されるよ

うになっている。

Percival (2009) によれば、ネットワークガバナンスの中心は、非階層的に連携し、それぞれが専門性を持つ多様な機関や組織が、より大きな公共価値を生み出すために、協働を通じて資源を組織化できるという考え方である。つまり、実施ネットワークは、集団行動を伴うだけでなく、個々のアクターまたは多くの公共および民間組織の一部が、特定の問題を解決するためにどのように組織化され、行動するかの枠組みを提供するのである。

ただし、ネットワークガバナンスには、多くの課題があるといわれる。これらの課題の中心は、実施ネットワークを構成する多様な官民機関・組織間の文化、政策目標、管理能力の違いによって悪化する、効果的な集団行動への障壁を克服することにある。組織間のネットワークの中で政策を実施する際に生じる課題は、実施ネットワークのガバナンスが、政策が本来の意図の範囲内で効果的に実施されるか否かを決定する重要な要素になることを示唆しているという。

政策ネットワークとその実施に関する理論的発展の多くは、ネットワーク環境における社会的関係の細部を浮き彫りにするのに有効であった定性的事例研究に基づいている。しかし、事例数が限られているため、異なる環境における政策のアウトプットと成果に対する政策ネットワークの特性の体系的影響を評価することは難しいとされる。

そのため、Percival (2009) では、カリフォルニア州58のカウンティを対象にして、カリフォルニア州における薬物政策改革の実施において、地方(カウンティ)の政策ネットワークがどのような影響を及ぼしたかを検証している。研究成果を先に示すと、オリジナルの調査データを用いて、政策目標の一致度の高さ、政策専門知識、財源、および集団行動能力を高める協力的なガバナンスの構造の存在が、カリフォルニア州58のカウンティにおけるクライアントの薬物治療完了率を向上させることが明らかになったという。また、カウンティのネットワークがSACPAの資金をどの

ように活用するか、ネットワーク内のコミュニケーションレベルも治療の完了に影響を与えることが示されたとされる。

## (2) カリフォルニア州の薬物乱用・犯罪防止法 (SACPA/ プロポジション36)

カリフォルニア州の薬物乱用・犯罪防止法 (SACPA/ プロポジション36)<sup>(8)</sup>は、非暴力の薬物犯罪者を刑務所で収容する代わりに強制的な薬物治療プログラムに参加させるという2000年の住民投票 (ballot initiative) によって成立した州法である<sup>(9)</sup>。住民投票は、有権者の61%の賛成を得ており、DPA をはじめとする公衆衛生関連団体の支持を受け、カリフォルニア州共和党、カリフォルニア州地方検事協会が提案したとされる。

この住民投票は、カリフォルニア州の違法薬物使用と薬物関連犯罪との闘いに劇的な変化をもたらし、非暴力薬物犯罪者を刑務所に送るのではなく、薬物治療プログラムを受けさせることを義務付けた。つまり、SACPA は、州の違法薬物政策を懲罰的アプローチから、よりリハビリテーション的なモデルへと転換させたのである。いったん治療を受けてしまえば、クライアントは薬物中毒を成功裏に完全に終わらせることができる期待され、長期的には、プロポジション36は薬物中毒に関連する社会的・経済的コストを削減できると支持者は信じていたのである。

このプロポジション36の実施に関して、カリフォルニア州アルコール薬物プログラム局 (ADP) は、カリフォルニア州58の各カウンティへのSACPA 資金の分配、薬物治療プログラムの認可と認証、SACPA 関連データの収集、実施プロセスの全般的な監督を担当している。しかし、その実施責任の大部分は、カウンティレベルの公的・民間薬物治療施設に加え、公的医療機関や刑事司法機関のネットワークに委ねられている。

SACPA の法令は、カウンティレベルの政策ネットワークの構成をほぼ決定している。「主管」機関、保護観察局、地方検事局、第一審裁判所、薬物治療プロバイダーが実施に直接関与する。これらは合わせて、ここで

は「カウンティ実施ネットワーク」（以下、「政策ネットワーク」または「ネットワーク」と適宜読み替えている）として概念化されるものを構成している。

カリフォルニア州議会の2000年の報告書では、公衆衛生と刑事司法当局が長年にわたって、特に薬物関連問題でうまく連携できなかったことが指摘されている。したがって、カウンティのネットワークメンバーが、このイニシアチブを効果的に実施するために、どの程度組織化し、実施活動やプロセスを調整できるかは、公衆衛生機関、薬物治療業者、刑事司法関連機関や組織間の政治的差異を考えると、58のカウンティで異なる可能性がある」とされる。

各カウンティでは、「主管」機関が、治療事業者、および前述の刑事司法機関と協力して、全体的な実施計画を策定する役割を担っている。重要な要素のひとつに、刑事司法機関と薬物治療機関の間で、カウンティのネットワークの実施プロセスを調整することがある。具体的には、カウンティの地方検事が薬物逮捕者の SACPA 治療への参加資格を査定し、裁判所が保護観察処分の取り消し基準を設定する。その結果 SACPA の治療サービスを受ける資格があると判断された人には、公衆衛生担当者や薬物治療専門家が患者の薬物依存を評価し、薬物治療提供者が SACPA の患者に直接治療サービスを提供する。最後に、保護観察部門は、治療過程にあるクライアントを監督・監視する。治療提供者は、保護観察官と連絡を取り合い、SACPA 対象者の適切な監視レベルを決定し、保護観察違反は裁判所に報告することになっている。

カウンティレベルの SACPA 実施プロセスは3つのフェーズに分類することができる。

- ①薬物逮捕
- ②薬物治療の評価と紹介。
- ③クライアントのモニタリングと治療プログラムの完了。

第1段階は、個人が低レベルの薬物所持で逮捕された後に始まり、逮捕

後に地方検事局が犯罪者を正式に起訴する。SACPA のサービスを受ける資格がある場合、裁判所はクライアントの保護観察処分の基準を設定し、クライアントを治療へと導く。第2段階として、薬物治療カウンセラー、保健所職員、保護観察官がSACPA 対象者を評価し、対象者の薬物依存の重症度、精神的・社会的問題（うつ、ホームレスなど）の有無、治療中に保護観察官の監視がどの程度必要なのかを判断する。評価が終わると、クライアントは認可された薬物治療プログラムに紹介され、治療が開始される。第3段階は治療中の監視で、保護観察官が裁判所に患者の経過を伝える。治療が完了すれば、前科記録から薬物犯罪が抹消される場合もあるという。

### （3）SACPA のネットワーク管理と政策アウトカム

SACPA の実施には、政治的に多様なネットワークメンバーの間で相当量の協力と調整が必要であり、法律をどのように実行するかについて、大きな裁量権を有しているとされる。多様なネットワークメンバーを協働事業に参加させることは、ネットワーク管理の問題を含んでいるとする。

Percival (2009) では、カウンティの実施ネットワークの構造的特性と行動に重点を置き、これらの特性が、このイニシアティブに関連する重要な政策アウトカム（各カウンティでSACPA 利用者が薬物治療プログラムを無事完了した割合）の変動にどの程度影響するかを検証する仮説を導き出した。SACPA の治療完了率を測定することは、薬物中毒と薬物による犯罪を州全体で減少させるという政策の最終目標を達成するための各カウンティの能力を測定するのに役立つという意味で、重要であるという。

政治的に多様なアクターの手に実施責任を委ねる場合、政策ネットワークと実施に関する先行研究は、SACPA の政策アウトプットに影響を及ぼすと予想されるいくつかの構造的特性を指摘している。これには、メンバーが同様の政策目標を共有している度合い、ネットワークメンバーが適切に連携している度合い、ネットワークメンバー間の政策専門知識のレベ

ル、ネットワークの予算配分などが含まれる

実施ネットワークでは、専門的なイデオロギーが個々の機関や組織に集中する傾向があり、ネットワーク内に不確実性が生じる。不確実性は、解決しようとする問題の性質、各メンバーが直面する政治的インセンティブに関して、ネットワークメンバー間の不一致を引き起こす可能性があると考えられる。実施ネットワークが文化の違いを克服し、ネットワークのメンバー間で政策目標を一致させることで、問題解決のための協働を促進し、実施の成功の確率を高めることの重要性が先行研究により指摘されている。

ネットワークメンバーは、SACPA の実施目標をそれぞれ異なるものとして捉えているという。刑事司法機関（保護観察官など）に属する者は、犯罪の防止と治安の維持が主な任務であると考えられ、また、公衆衛生機関に属する者は、治療とリハビリテーションに重点を置いているようである。政策目標をめぐる対立が激しい場合、ネットワーク関係者はパフォーマンスを妥協し、個々のネットワークメンバーが、公的プログラムや政策を最も効果的に実施する方法ではなく、自己利益を追求する状況を生み出しやすいとする。

また、ネットワークのメンバーを効果的に調整するガバナンス構造も、SACPA の実施に影響を及ぼす可能性が高い。ネットワークメンバー間の接点を増やす協力的なガバナンスの構造は、信頼レベルを高め、ネットワーク内の争点を早期に前面に押し出すことでコミュニケーションチャンネルを改善し、問題領域を予測し、その対処方法を確立するのに役立つとされる。

ネットワーク内の協力的な組織構造の一例として、自己管理型の「チーム」の設立がある。このチームは、役割分担に関する情報を共有し、グループメンバー間の異なる期待を管理し、メンバーが他のメンバーの経験から学習する見通しを高めることができる。カウンティの実実施計画の初期分析によると、「提案36号専門チーム」の創設を通じて、ネットワークメンバーの統合を図ったところもあるという。これらのチームは、ネットワー

ク関係者間のコミュニケーションと調整を促進すると思われる。全体として、協力的なガバナンスの構造（この場合、ネットワークメンバーをより効果的に調整するプロポジション36チームの創設を通じて）の存在は、個々のクライアントのために治療とモニタリングプログラムを成功裏に設計・実施するカウンティネットワークの能力に影響を与え、薬物治療の完了率をより高くするはずであるとしている。

#### （４）調査対象者の選定とネットワーク

調査対象者は、カリフォルニア州のADPの関係者に連絡し、構築したという。調査プロジェクトの内容を説明した後、各カウンティでSACPAの実施について最も知識があり、客観的に見てSACPAネットワークの主要構成要素である刑事司法関係者、治療管理者、主導機関の責任者のそれぞれについて信頼できる調査参加候補者の名前をあげるよう依頼した。ADPが連絡先を提供した各カウンティの主管庁長、保護観察官、薬物治療評価管理者の3人に対しアンケートが行われた。重要なことは、ADPがSACPA関連の連絡などについて「カウンティ連絡先」としてこれらの人物を使用していることを考えると、調査対象の管理者が各カウンティにおけるSACPAの実施状況を正しく把握していることが強く示唆される点である。つまり、これらの管理者は、実施ネットワークの主要な構造的構成要素を代表しているだけでなく、実施の構造やプロセスについても「現場」を直接知っているため、カウンティのネットワークの重要な側面を代表しているのであると解釈がなされている。

#### （５）分析結果と議論

カリフォルニア州の薬物政策改革の場合、より多くのSACPA資金を持ち、政策目標が一致し、専門知識が豊富で、ネットワークメンバーを組織化し連携能力を高める協力的なガバナンスの構造（プロポジション36専門チーム）を持つカウンティのネットワークは、治療プログラムを無事完

了するクライアントを持つ確率が高いことが明らかになった。さらに、ネットワークの具体的な実施プロセスも重要であるといわれる。SACPA 資金を刑事司法活動に多く充て、「高リスク」クライアントを注意深く監視し、医療関係者と保護観察官の間で定期的にコミュニケーションを図るカウンティは、治療完了率が平均して高い結果となったとされる。

ローカル・ネットワークの作動によって政策のばらつきがあることは驚くべきことではないとする。ネットワークのメンバーが自らの裁量で創造的に政策を形成し、多様な州民のニーズに答えているのだから有益であるという見方も紹介している。また、政策のばらつきは、地域のアクターがプログラムの目標や政策の方向性を損ねる可能性があることを示唆している。カリフォルニアの薬物政策の改革政策に見られるように、政策立案者も市民も、薬物改革のような重要な社会政策に大きな裁量権が与えられた場合、地域のネットワークがどの程度まで形成できるかを理解することは非常に有益なことであると結論づけている。

## (6) 小括

議論してきたように、実施過程における政策ネットワークが影響を及ぼして政策アウトカムを向上させることが確認できた。政策ネットワークを含む協働の研究においては、実施過程での協働を独立変数として政策結果を明らかにするものがある。協働はより良い政策をもたらすということである。ただし、協働に影響を及ぼす要因、なかでも個人的要因についてはどのように作用したのか明らかになっていない。これについては、事例研究の実施が求められる。

## 4 おわりに

全体をとおして考察するならば、協働においては、関係する組織・機関に対してどのように目的を共有化していくのが重要である。また、協働

の形態の観点からは、官僚制の階統制構造とは大きく異なるネットワークといっても一定の構造化が協働には必要なことである。さらに、協力的なネットワークの構造化には法制度も貢献していることである。これらを明らかにできたことに本稿の意義がある。

今後の課題としては、協働は実施過程にのみ位置づけられるべきなのかどうか、言い換えると協働を政策形成の枠組みの中で分析することができるのかどうか、そのような研究にはどのような意義があるのかなどを明らかにすることである。また、アメリカやイギリスにおける協働の実践や協働・政策ネットワークにかかわる研究をふまえ、協働が行われる背景や文脈を含めて日本の行政や地方自治における協働の特徴などを分析することである。

#### 参考文献

- Alter, C. and Hage, J. (1993) *Organizations Working Together*, London, Sage.
- Barton, A. and Quinn, C. (2001) "The Supremacy of Joined-Up Workings: A Pandora's Box for Organisational Identity?," *Public Policy and Administration*, 16 (2) pp.49-62.
- Benson, J. K. (1975) The Interorganisational Network as a Political Economy. *Administrative Science Quarterly*, 20: 2 pp.229-249.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., and Stone, M. M. (2006) "The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. Special issue, *Public Administration Review*, 66, pp.44-55.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., and Stone, M. M. (2015) "Designing and Implementing Cross-Sector Collaborations: Needed and Challenging," *Public Administration Review*, 75 (5), pp.647-663.
- Emerson, R.M. (1962) "Power-Dependence Relations," *American Sociological Review*, 27 (1), pp.31-41.
- Hill, M. and Hupe, P. (2022) *Implementing Public Policy Fourth Edition*, London: SAGE Publications.
- Himmelman, A. T. (1996) "On the Theory and Practice of Transformational Collaboration: From Social Service to Social Justice" in Huxham, C. (ed.), *Creating Collaborative Advantage*. London: SAGE Publications.

- Levine, S. and White, P. E. (1961) Exchange as a Conceptual Framework for the Study of Interorganizational Relationships, *Administrative Science Quarterly*, 5, pp.583-601.
- Marsh, D. and Rhodes, R. A. W. (1992) *Policy Networks in British Government*, Oxford: Clarendon.
- Percival, G. L. (2009) Exploring the Influence of Local Policy Networks on the Implementation of Drug Policy Reform: The Case of California's, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19-4 pp795-815
- Pfeffer, J. and Salancik, G. (1978) *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*, New York: Harper.
- Smith, M. and Beazley, M. (2002) Progressive Regimes, Partnerships and the Involvement of Local Communities: A Framework for Evaluation, *Public Administration*, 78 (4), pp.855-878
- Stoker, G. (1995) "Regime Theory and Urban Politics" in Judge, D et al. (eds.), *Theories of Urban Politics*. London: SAGE Publications.
- Sullivan, H. and Skelcher, C. (2002) *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Services*, New York: Palgrave.
- Sullivan, H., Williams, P and Jeffares, S. (2012) Leadership for Collaboration: Situated agency in practice. *Public Management Review*, 14 (1), pp.41-66.

荒木昭次郎 (1990) 『参加と協働』 ぎょうせい

稲生信男 (2010) 『協働の行政学』 勁草書房

伊藤修一郎 (2020) 『政策実施の組織とガバナンス』 東京大学出版会

後房雄 (2009) 『NPOは公共サービスを担えるか』 法律文化社

後房雄・坂本治也編 (2019) 『現代日本の市民社会』 法律文化社

牛山久仁彦 (2014) 「自治体協働政策の現状と課題——協働をめぐる状況と実践的な課題の検証」『季刊行政管理研究』147号

牛山久仁彦 (2007) 「住民と行政の「協働」を考える——「協働」をめぐる議論の整理と今後の課題」『季刊行政管理研究』119号

岡村周一・人見剛編 (2012) 『世界の公私協働——制度と理論』 日本評論社

小田切康彦 (2018) 「協働論の研究動向と課題——行政学を中心とした学際的視点から」『徳島大学社会科学研究所』32号

小田切康彦 (2014) 『行政——市民間協働の効用』 法律文化社

坂井宏介 (2005) 「政府・非営利組織間の協働関係」『九大法学』91号

嶋田暁文 (2010) 「執行過程の諸相」大橋洋一編『政策実施』 ミネルヴァ書房

- 島田恵司 (2016) 「参加と協働——改革への道——」『自治総研』457号
- 白石克孝編 (2008) 『英国における地域戦略パートナーシップへの挑戦』公人の友社
- 田尾雅夫 (2011) 『市民参加の行政学』法律文化社
- 武田真一郎 (2015) 「アメリカの州における住民投票に関する一考察」『成蹊法学』
- 辻山幸宣編 (1998) 『住民・行政の協働』ぎょうせい
- 土屋耕平 (2014) 「地域包括支援センターと福祉コミュニティ形成」『プロジェクト研究』9号
- 原田晃樹・藤井敦志・松井真理子 (2010) 『NPO再構築への道——パートナーシップを支える仕組み』勁草書房
- 南島和久 (2021) 「政策過程と実施過程」山谷清志編『政策と行政』ミネルヴァ書房
- 真山達志編 (2016) 『政策実施の理論と実像』ミネルヴァ書房
- 水口憲人 (1995) 「市民運動と行政」西尾勝・村松岐夫編『講座行政学第6巻 市民と行政』有斐閣
- 宮川公男・山本清編 (2009) 『行政サービス供給の多様化』多賀出版
- 山口道昭編 (2006) 『協働と市民活動の実務』ぎょうせい
- 山田洋 (2004) 「参加と協働」『自治研究』80巻8号
- 山本啓・雨宮孝子・新川達郎編 (2002) 『NPOと法・行政』ミネルヴァ書房
- 山本隆司 (2008) 「日本における公私協働」稲葉馨・亘理格編『行政法の思考様式』青林書院

注

- (1) 「いくつものパートナーシップやコプロダクション重なるように成り立てば、それを協働とすることがある。協働はネットワーク上に広がる三者以上の協働関係を想定している」(田尾2011:132-133)と理解されることもあるように、協働と1970年代以降のコプロダクション研究との重なり合いが意識されることもあるが、本稿ではコプロダクション研究については扱わない。コプロダクションについては、荒木(1990)、水口(1995)を参照。また、日本の協働論の研究動向については小田切(2018)を参照。
- (2) 坂井(2005:58-59)を参照。
- (3) 嶋田(2010:234)、小田切(2014:5)、伊藤(2020:13-14)、南島(2021:69)などがある。
- (4) Himmelmanによれば、能力開発は通常、地域社会や近隣住民を基盤

とする組織が、問題解決プロセスを開発し、効果的に実行する能力を高めるための長期的な戦略の一部であるとされる。能力開発は、改善ではなく、エンパワーメント策を推奨する自治体の主要な目標であるとしている。協働によるエンパワーメント戦略では、規模の大きい公的機関や民間機関は、権力に関連してコミュニティや近隣住民の力を高めることを恐れない。それどころか、能力開発戦略では、権力構造の主要な課題は支配の手段として権力を保持することではなく、権力の共有とコミュニティのオーナーシップ（主体性）を高めることであるという（Himmelman 1996：36-37）。

- (5) Alter and Hage (1993：74) も、組織間ネットワークに注目してネットワーク発展の順次モデルを提案し、各段階が次の段階の不可欠な前兆であるとする。
- (6) Benson (1975：244-255) では、権威的戦略と位置づけられており、指示役がその権力を行使して明確な活動を義務付けるという意味で権威的であり、単にその活動を奨励したり報酬を与えたりするのではないとされる。
- (7) Barton and Quinn (2001：57-58) によると、裁判所などが犯罪者とする一方で、薬物治療を担当する医療・介護従事者にとっては犯罪者ではなく、注意を払うべき深刻な問題を抱えた人々なのだとされる。
- (8) プロポジション36は、アメリカの薬物政策同盟（the Drug Policy Alliance：DPA）が提唱した政策とされる。<https://drugpolicy.org/departments-and-state-offices/california/proposition-36-victory>（2022年9月30日閲覧）。また、カリフォルニア州保健福祉庁の評価レポートとして次のものがある。*Evaluation of Proposition 36: The Substance Abuse and Crime Prevention Act of 2000 2009 Report*. なお、カリフォルニア州は2009年7月にSACPAへの資金援助を打ち切ったとされる。
- (9) 住民投票について、発案（ballot）とは、「住民が署名を収集して請求を行い、助言的意見、議案、法律案または憲法修正案を提案し、その賛否を問うために住民による投票を行うこと」とされている（武田2015）。