

協働の管理をめぐる一考察

— ネットワークと権力 —

土 屋 耕 平

- 1 はじめに
- 2 協働・連携活動の管理
- 3 協働の障壁
- 4 おわりに

1 はじめに

本稿での問題関心に即して、日本の行政学におけるアメリカの地方自治に関わる研究動向を90年前後まで簡略に振り返ると、都市政治研究や地方自治制度研究などとともに、政府間関係（Intergovernmental Relations）の研究（新藤・武智1989）、（小池1990）、（武智1992）も行われてきた。

政府間関係の概念の意義は次のとおりである（今村・武智1992：27-28）。第一に、各国間の比較研究の視点において有効性があるといわれる。連邦制国家と単一制国家の違いに留意しつつ、その双方に共通する現象や傾向に注目しようとするのが特徴である。第二に、政府間関係の概念は州際関係の意味を含めて成立した経緯があるので、連邦政府・州政府・地方政府といった異なるレベルの政府間の垂直的な関係だけでなく、地方政府同士などの同一レベルの政府間関係の水平的な関係も対象とする。第三に、地方政府という概念を用いることから、自治体が自律的な政治単位となるべ

きだとする規範的な意味が込められているとされる。

本稿では、アメリカの行政学者であるアグラノフのいくつかの研究を主として跡付けながら、協働の管理という視点の意義やネットワーク内での権力源を明らかにしていく。アグラノフは、政府間関係の発展が政府民間関係をはじめとする協働を要請していると解釈するのが特徴である (Agranoff 2012 : 25-30)。

彼によればアメリカ合衆国には4つの政府間時代がある。最初の政府間の時代は19世紀における一体的な国民国家の建設とともに出現した。国と州がそれぞれ特定の領域で主権を持ち、両者の間にはどちらも立ち入ることのできない活動領域が存在するとされていた時期でもある。第2の時代は20世紀初頭から福祉国家として迎えた1960年代頃まで続いたとされ、この時代は連邦政府・州政府・地方政府の相互依存関係が強まった時期であった。第3の時代は、市場原理の優位性などによって、より「最小限」な国家という政治観が主流となった時期でありNPMの時代である。この時代に政府とNGOのパートナーシップが拡大することによって、政府間の活動が強化される面もあったとされる。

そして、以前の政府間関係はほとんどが2者間だったのが、第4の政府間時代は多角的になりネットワークの時代となる。政府間ネットワークの新しい組み合わせについて最も興味深いのは、連邦政府、州政府、地方政府、大学、NGOが互いに同じテーブルにつき、議論し、探求し、交渉し、問題を解決していることであるという。また、厳しい現実としては、4つの時代すべてがまだ依然として生きており、協働のゲームがこの4つの異なるコンテキストの中で行われていることであるとされる。

2 協働・連携活動の管理

(1) 協働・連携活動の多様化

組織間の協力によって革新への圧力が高まっている複雑な世界では、多

表 協働関係となる範囲—行動と構造 (Agranoff 2012: 14)

1. 最小限の関与、一時的な相互作用
 - ・情報を求めるための機関や組織間のコンタクト
 - ・幹部連絡会議の開催
 - ・ウェブ掲示板 ・インターネットによる諮問型住民投票
 - ・規制当局との交渉 ・補助金の交渉 ・建築許可などの取得
 - ・ある機関から別の機関へのクライアントの紹介
 - ・研究に基づく補助金 ・補助金の事前申請
 - ・実績に基づく制約の少ない補助金の交付

2. 最小限の関与、定期的な相互作用
 - ・メール配信またはメーリングリスト ・政府機関や団体のニュースレターの交換
 - ・相互の情報交換 ・緊急事態業務委員会
 - ・政府間パートナーシップ ・非政府組織や公的機関の協議会
 - ・民間産業協議会（雇用と研修） ・情報交換のネットワーク
 - ・物品調達、基幹サービスの契約

3. 一時的な相互作用、最大限の関与
 - ・公的保険・政府系ローン ・政府の融資保証
 - ・政策立案に至らないプログラム調整や将来構想のネットワーク
 - ・減税地区の資金調達交渉 ・出資者パートナーシップ協議会
 - ・官民パートナーシップ ・ジョイント・ベンチャー
 - ・研究開発コンソーシアム

4. 最大限の関与、定期的な相互作用
 - ・公式の情報交換ネットワーク
 - ・パートナーの能力を継続に高めるネットワーク
 - ・常設の活動するコミュニティ（異なる分野、同じプログラム領域）（例：青少年サービス、障害者、識字率向上など）
 - ・コミュニティ開発法人 ・直接（クライアントベース）サービスの購入契約
 - ・専門作業部会／委員会 ・公的機関の協議会—政策とプログラムの調整
 - ・共同戦略、政策、資金調達を発展させるネットワーク／ネットワーク化された構造
 - ・共同（2機関以上）の出資・運営による間接的なサービス業務

く異なるタイプの協働・連携活動 (collaborative activities) が出現し、その境界を定めるのは困難ともいわれる (Agranoff 2012 : 12)。表 (協働関係となる範囲) には、そのいくつかが列挙されているが、例示であって網羅的なものではないとされる。協働の関係は、最小または最大という関与の度合いと、一時的または定期的という相互作用の頻度によって、4つのカテゴリー、または2つずつに分類されている。4分類する理由は、すべての協働・連携活動が同じではないことを示すためである。あるものは関与が少なく、頻度も少ない。あるものは関与が少なく頻度は高い。関与は少ないが、より多くの接触が必要なものもある。さらにあるものは、定期的に高いレベルの組織間のコミットメントを必要とする。

最初のカテゴリーである「一時的な相互作用を伴う最小限の関与」には、管理者が組織や部門を越えて行う多くの情報提供や情報解釈のための接触、さまざまな種類の補助金に関する接触が含まれ、これらは補助金交付期間中の連絡は非常に少ないとされる。第2のカテゴリー、「定期的な相互作用を伴う最小限の関与」には、情報交換のためのあらゆるタイプや手段が含まれ、ネットワークや協議会まで含まれる。頻繁に会合が開かれるが、何らかの決定を行う権限を持つことはほとんどないという。

第3のカテゴリー、「最大限の関与を伴う一時的な相互作用」では、不規則の会議など接触回数は少ないが、パートナーが通常取引に縛られることのない協働の手段が含まれる。例えば、公民開発パートナーシップは四半期ごとに会合を開くことがあるが、その仕事は主にスタッフが何をしてきたかを聞いたり、署名、支払い、監査など当事者の頻度の低い取引を承認したりすることである。最後に、「定期的な相互作用を伴う最大限の関与」という4番目のカテゴリーには、たとえそれが単なるプログラムや政策情報の交換であっても、一方の当事者の仕事が他の当事者の仕事から定期的に大きな影響を受けるような協働の手段が数多く含まれている。このカテゴリーの典型的な例としては、政策やプログラムの協議会やネットワーク、複数機関による共同サービス提供事業などがあるという。

(2) 協働の管理という視点

協働には、「協力」(cooperation)とは異なって、目的意識を持った関係が含まれるとされる。協働は、公共的な課題について、知識、時間、資金、競争、慣習など、与えられた制約の中で、解決策を創出したり発見したりすることを目的としている⁽¹⁾。

では、協働の管理(collaborative management)とは何か。アグラノフによれば、協働とは、行政機関内で働く人々の機能横断的な取り組みを指していたが、現在では、組織体の境界を越えて、二者間、三者間、またはネットワーク上の取引関係において活動する人々も指すようになったという(Agranoff 2012:2)。同様に、ある時期まで、マネジメントは1つの組織に対して戦略や指示を与える活動を指していた。一方、今日の協働の管理は、政府のレベルや組織の枠を超えた同様の活動を指している。したがって、「協働の管理とは、単一の組織では解決できない、あるいは容易に解決できない問題を解決するために、多組織の枠組みを形成し運営するプロセスを表す概念である」(Agranoff and McGuire 2003:4)とされる。

協働はただ偶然に生じるものではないとも言っている。都市のヒエラルキーの中で事業を行うのと同様に、協働もまた異なる方法ではあるが、管理されなければならない(Agranoff and McGuire 2003:3)。協働の多くは協力的であり他者と共同で作業することを意味するが、協働の管理は、意図的かつ公式なパートナーシップや契約上の取り決めで1つまたは複数の組織を関与させることもあれば、単に特定の取り組みにおいて他者を支援することに相当することもある。単純な情報の取得から、より大規模なプロジェクトへの道を開く交渉による合意まで、様々なものがあるとされる。

このますます重要になる活動は、交渉や折衝、合同会議、正式なパートナーシップや複数機関の変革の提案といった行動以上のものを伴うものである。行政学の分野では、こうした広範な一般論を超えて、マネジャーの協働活動を解明して伝えていかなければならないとする。

ここでアグラノフが着目するのが、コンダクティブな（伝導性）組織（conductive organization）という概念である⁽²⁾。伝導性組織は次のように定義される。「知識の質と流れを向上させ、戦略、企業文化、構造、システムを顧客と市場のニーズに適合させることによって、飛躍的な業績を達成する能力を継続的に生み出し、更新する組織である」（Saint-Onge, and Armstrong 2004 : 213）。この概念では、外部と協働することで従来の組織の運営がどのように変わりつつあるのかに焦点が当てられている。

Saint-Onge and Armstrong (2004) は主に企業組織向けに書かれているが、次のような創発的な組織プロセスを取り上げている。社内外の交流を通じてパートナーシップを構築すること、アライアンスや連合を構築すること、機能や組織の境界を越えてチームを結成し改革すること、積極的に協働することの重要性などである。相互依存関係を積極的に管理するための協働に注目しているといえる。

公共マネジメントにおいても、協働は非常に重要であるという。なぜなら、公的な仕事の多くが官僚組織の「外部」において、つまりコンダクティブ・エージェンシー（伝導性機関）（conductive agencies）で行われるからである。それは、内部だけでなく外部の仕事にも構造や業務を適応させる公的な官僚組織群である。コンダクティブ・エージェンシーとは、境界線の解体に取り組む機関であるとされる。外部のさまざまな組織や利害関係者をつなぎ、戦略的・運営的にそのパフォーマンスを向上させることで、その構造と機能の向上を図っている。このような機関の仕事は、非常に関係性が高いその構造の外側と内側の両方にある。例えば、より多くの公共サービスが非営利組織によって提供されているが、公共部門の法的制約と公的機関の監督や監視、監査の下にある。その結果、公共マネジメントの問題は、協働管理の問題になるとされる。

（3）コンダクティブ・エージェンシー——連邦、州、都市の各レベル

ここでは、行政過程の中でコンダクティブ・エージェンシーを把握して

いきたい。アグラノフは各政府レベルの実際の公的機関のコンダクティブな可能性を探っている (Agranoff 2012 : 58-65)。

①連邦政府レベル

まず、連邦政府レベルである。米国農務省の農村開発部門 (The US Department of Agriculture's rural development unit) (USDA/RD) は、各州に業務を持っているが、典型的な州を連邦政府のコンダクティブな部門のモデルとして分析している⁽³⁾。その中心的な機能は、20の補助金と融資プログラムとされる。例えば、ネブラスカ州のような中規模の農村型の州では、2004年度では1億500万ドル、95人の専門スタッフ、州内に8つのオフィスがあったとされる。この資金は、地域のインフラ整備、住宅、ビジネス、コミュニティ開発プロジェクト、そしてこれらの分野における技術支援などに使われる。

この仕事はほとんど外部の機関との間で行われているという。融資活動の多くは、銀行や他の融資機関、非政府組織とのローンシェアリングであり、パートナーとの異なる比率のマッチングが交渉されている。USDA/RD は、他の連邦機関 (例えば、中小企業局、住宅都市開発省 (HUD) の連邦住宅局、運輸省、保健福祉省など) と連携しているが、USDA の人口10,000人という法律上の制限により、一部のコミュニティは融資の期間中に資格が変わるため、HUD と多くの住宅協定を結んでいるという。連邦議会スタッフ、上院下院の両方と情報やプロジェクトに関して常に相互作用があり、連邦議会のスタッフはプロジェクトパートナーとなりうる団体との交渉にしばしば関与しているとされる。

州政府機関との接触も頻繁に行われ、特に州の経済開発部門とは、マッチングや代替資金の可能性をめぐる接触がある。また、各州の環境、天然資源、交通、住宅、農業といった機関との接触することもある。州の非政府組織との接触は、主にプロジェクトの可能性をめぐる交渉に関するものであるが、農業協同組合や地方自治体の関連団体など、農村開発も目的とする事業団体や支援団体が含まれるという。

USDA/RD はまた、小規模な地方政府とも直接協力している。さらに、融資や補助金で USDA/RD が間接的に協力しているのは、これらの資金の恩恵を受ける非政府組織や、小規模なコミュニティでこれらのプロジェクトを実施することが多いコミュニティ組織である。

各州の USDA/RD は、大学、コミュニティ組織、州機関、州内の団体と様々なパートナーシップを組むことができる。例えば、付加価値農業、アグリビジネス、州産農産物のマーケティングの3つのパートナーシップが挙げられる。これらの場合、州の地域計画・開発機関、政府間の問題を重視する米国農務省（USDA）の影響を受けた州農村開発協議会、協同組合の発展を促進するネットワークなど、1つまたは複数の農村開発ネットワークに正式メンバーとして参加することもできるという。

USDA/RD は、高等教育機関、特に州のランドグラントカレッジと一つ以上のつながりを持つことが多いとされる。この場合、通常、連邦政府が実施する地域開発・指導者育成プロジェクトと直接連携する（資金を共有する）ことになる。これは通常、ランドグラントカレッジや他の大学・カレッジにある農村開発センターと、連邦・州の改良普及サービスが実施する地域開発・指導プロジェクトとの直接的な連携（および資金提供）を意味する。USDA/RD は研究資金を提供しないが同機関は最新の技術や農村部のさまざまな経済・社会指標に関心があり、研究機関と定期的に連絡を取り合っている。

これらのコンダクティブな活動では、その活動は内部の業務であると同時に外部的なものでもある。そして、この連邦機関の中核機能が、インフラとコミュニティ施設、住宅供給、企業や組合の発展、技術支援、コミュニティ開発に関わる20の助成金および融資プログラムであり、職員が外部と深く関わっていることから、この連邦機関は中核的な機能以上の役割を担っていることが明らかであるとされる。

②州政府レベル

典型的な州の経済・コミュニティ開発部門（economic/community

development department) は、標準的な公的機関よりもコンダクティブな点でかなり優れているという。州の経済・コミュニティ開発部門が接触を持つ団体は広範囲にわたる一方で、中核機関は小規模で20人ほどの専門スタッフが、融資、助成金、指導者育成、情報、企画、販売推進など、限られた数の州開発プログラムを管理している。

中心的な仕事は、連邦の USDA/RD 機関よりもさらに外側にあるという。特に運輸や環境といった州政府機関との接触がある。また、USDA/RD、商務省（中小企業庁、経済開発庁）、HUD など、連邦政府との窓口も数多くあるし、州が運営する小規模都市のコミュニティ開発ブロック補助金、住宅開発、メインストリートのような特別プログラムなどもある。

州の経済・コミュニティ開発部門は、市や郡の政府と、税額控除や融資など、さまざまな経済開発ツールについて、相互に連絡を取り合うことになる。同じように、地元の経済開発機関とも接触する。さらに、開発、交通、土地利用、小規模コミュニティのゾーニングなどに関しても、州の計画・開発機関や議会と連絡を取ることもある。

開発にはリーダーシップと熟練した労働力が必要であるため、高等教育機関とは、リーダーシップ研修やカリキュラムに関する問題について定期的に連絡を取り合っているという。部門によっては、例えば、事業化される可能性のあるプロジェクトや技術の応用など、基礎的な研究のために高等教育機関と連絡を取っているところもある。次に重要なのは、州の産業部門の代表者である、銀行や金融機関、商工会議所、農村協同組合、ベンチャー企業などとの交流が挙げられる、

また、ほとんどの州政府機関は、貿易協議会から低所得者向け住宅に至るまで、さまざまな分野のネットワークに関与している。ネットワークとともに、事業の促進や産業振興のための正式な協定である、一連のパートナーシップも存在するという。

さらに、多くの部局が市民委員会や研究グループを持っており、例えば、就学から就労まで、あるいは科学・技術・数学・工学教育など、難解

な政策問題を検討し、政府機関を通じて提言を行っている。

この極めて渉外的な経済・コミュニティ開発部門には、このような人脈がもっとたくさんあるに違いないともされる。USDA/RDとは異なり、典型的な州の経済・コミュニティ開発部門は、独自の小規模なプログラムをいくつか持っているが、その仕事のほとんどは、情報提供、借入、小規模な資金援助プログラムを通じて、他機関の活動を支援し、関与させることである。

③ 地方政府レベル

大都市圏の中核都市の経済・コミュニティ開発における協働関係について、地方レベルで説明することができるとする。これは、例示を目的として推論されたものである。この仮定の市政では、計画・コミュニティ開発部門が主導的な開発機関であるが、財政、公共工事、社会福祉、近隣住民もまた、調整面や運営面で重要な役割を担っている。

議会は、ICT 情報格差、環境、歴史保存、公正住宅、人権平等、市民教育、選挙管理、図書館、社会サービスといった参加を重視する重要な委員会を設置している。市民・団体・議員が参加する全市的なタスクフォースが、重要なコミュニティ／経済開発プログラムの計画や推進、調整に取り組んでいる。

ほとんどのプログラムが州を経由しているため、連邦政府との接触は少ないが、市は地域開発ブロック助成金の直接の受給者であり、住宅については HUD と、交通機関については運輸省と定期的に連絡を取っている。また、州政府の補助金や融資の窓口もあり、これには州の公共事業委員会や水資源開発委員会のような機関が含まれる。

近隣部門は、市内にある区・近隣地域計画団体や住民協議会と連携している。一方、社会サービス部門は、学校区や社会保健団体と連携している。公共事業は、上下水道区や民間の公益事業会社と定期的に連絡を取り合っている。一方、法務部門は、州規制当局や連邦政府からの問い合わせや交渉に数多く携わっている。

市の幹部と議員1名が大都市計画組織の交通政策委員会（ネットワーク）の委員を務め、計画部門の職員数名が同組織の技術委員会に定期的に参加する。

最も定期的かつ広範囲に接触するのは、カウンティ政府や商工会議所、その他の重要な組織と提携している市の経済開発公社である。経済開発公社は、市の計画部門との連携を通じて、市政府の経済開発業務を担っている。州の広域開発局とは、主に市議会の代表を通じて、時折支援を受けることができる。ほとんどの大都市圏の中核都市と同様に、他都市との間に多数の相互サービス協定（例：消防サービス）や契約（例：郊外にある図書館分館）がある。

経済・コミュニティ開発機能を見ると、この例示の都市は、委員会、タスクフォース、政府間の接触を通じた連携だけでなく、合弁事業や官民パートナーシップによる経済開発事業も行っている。すべての都市がこのような開発公社を通じてパートナーシップを結ぶわけではないが、事実上ほとんどの地方政府のコミュニティ開発部門が何らかの形でパートナーシップを形成し同様の活動を行っていると思われる。

（４）小括

これまで考察してきたように、「得られた「官僚制」の姿は、かつてのステレオタイプ的な硬直した階層や規則に縛られた構造とは異なるものである」（Agranoff 2012: 65）とたしかにいえるのだろう。管轄の境界を越えて取引する場合、コンダクティブ・エージェンシーは取引する主体を完全にコントロールすることもなければ、外部の主体にコントロールされることもないとされる。協働の管理は、各当事者の中核的な業務を補うというよりも、補完するものである。しかし、より広範なプログラムや政策目標に向けた活動を円滑に進めるために、両当事者が協力し合うことが求められる。この意味で、両者は相互に依存し合うようになるとされる。

USDA/RDは、地方の指導者、コミュニティ組織、融資機関が協力し

プロジェクトを成功させることなしに、農村住民の生活向上という目的を推進することはできない。また、州の経済・コミュニティ開発部門は、企業、金融機関、教育機関、地元の住民団体を巻き込むことなしに、州経済を成功のうちに発展させ、雇用を現在の期待通りに拡大させることはできない。さらに、どの都市のリーダーも、多くの市民の参加、組織化されたパートナー、共同事業がなければ、新しいビジネスを誘致することも、地域社会をより住みやすいものにする 것도できないという。

他の組織と協力することによって公的な投資を活用するという意味において、これらの主体は高い伝導性を持っていると評価されている。しかし、より重要なこととしては、同時に、「伝導性の高い組織はいつも非常に重い負担を強いられている」(Agranoff 2012: 65)と指摘していることではないかと思われる。このような見方は、協働を管理していくことの困難さを示しているように考えられるからである。協働は自然発生的に生じにくいだけでなく、協働の障壁とみなされるものもある。続いて、協働の管理にとって重荷となる協働の障壁に関する議論を分析していく。

3 協働の障壁

(1) 7つの障壁

アグラノフは、協働が成功した場合であっても、多くの場面で容易に合意につながるような和やかな雰囲気が存在しているとは限らないと指摘する (Agranoff 2012: 160)。調和という現実、次のようなものであるともいう。険悪さ、権力支配、目的に対する意見の相違、合意に達することの困難さ、解決策をうまく機能させる能力の欠如などである。これが協働管理の裏側だとされる。現実的な障害が協働の成功を妨げるので、マネジメントでは、こうした雰囲気の現実を考慮して対処することを学ぶ必要があるということになる。

①縄張り

協働モードにあるとき、機関（その代表者）は、協働に関わる問題だけでなく、自らの母体の組織の関心事を同時に考えなければならないとされる。そのバランスが完全に、あるいは過度に前者に傾きすぎている場合、機関の縄張りの存在が障壁となる可能性があるという（Agranoff 2012 : 167）。

Bardach (1998 : 164) は、縄張りを「機関が正当な権限を行使する問題、機会、行動の領域」と定義している。林地のように縄張りが土地のこともあるし、ある地域で特定の感染症と診断された人々全員といった潜在的な顧客層のこともある。地方政府の支出慣行が対象となることもあり、監督する会計検査院にとってはその行動が縄張りといみなされる。

縄張りの壁はどのようにして克服できるのだろうか。様々なメカニズムがある。例えば、契約関係、協力協定、調整会議、合弁事業などの協力戦略は、ある種の保護的恐怖を克服することができるという。縄張りを克服するもう一つの重要な手段として、管理ネットワークが一般的にプログラムの実施者になることを避け、プログラムの管理をパートナー機関のサービスに委ねるという方法が示される。

②リスクの回避

リスクの回避は、協働の取組みで目指される合意形成の副産物かもしれないという。多くの場合、関係者がそれぞれの関心事項を協議するにつれて、議題が野心的でない目標に後退していくのである（Agranoff 2012 : 168）。これは、例えば流域ネットワークのように、対立する利害関係者が複数存在する場合に特に当てはまる。具体的には、土地所有者、農家、地方政府、州の環境機関、天然資源のアドボカシー団体などがあり、流域に対してそれぞれ異なる関心を持っている。そのため、特に土地利用に関連する多くの問題が、意思決定の議題から外れてしまっているとされる。しかし、全国の流域関係団体は通常、パートナーの反対を押し切って、科学的な研究を通じて水質悪化に目を向け、その影響緩和策を特定することに

ある程度合意している。長期的には区域を管轄する地方政府や土地所有者が自らこれらの問題に取り組むことが期待される。

③時間の損失と機会費用

協働事業に携わる管理者は、協働活動に専念するために自組織の業務で失われる時間や機会費用についてしばしば指摘する（Agranoff 2012：168）。アグラノフらによれば、経済開発分野において協働管理のために充てる時間が市職員としての業務時間の20%に及ぶことがわかっている（Agranoff and McGuire 2003：152-153）。この協働の管理に伴う時間の多くは、公式のネットワークや、多機関連携の委員会、タスクフォースで費やされる。時間の大半を占めるのはプロジェクトワークであり、1プロジェクトあたり120人以上分の時間が費やされることが多い。このような取り組みは、非常に重要な時間であることを示しているかもしれないが、一方で自機関での業務時間を削ることになっていると指摘している。この種の仕事に携わる管理者は、協働作業に追われた結果、家で残業をしたり、他のスタッフに仕事を任せる必要が生じたりしているという（Agranoff 2012：168）。仕事を任せることの問題点は、スタッフがすでにより専門的な協働の業務に専念していることが多く、手が回らないことであるという。

協働管理に伴う時間の長期化を避けるための経営的な手法のひとつは、事前にスタッフの作業や調査報告を行い、十分に計画されたミーティングを行うことである。また、すべてのパートナーが、分担した仕事量を報告できるようにしておくことも重要であるとされる。アイオワ州で地理情報システムの改善を目的として組織され、内国歳入法（IRC）501条（c）3の規定⁴⁾の適用を受ける非営利組織である、アイオワ地理情報協議会（Iowa Geographic Information Council）では、移動時間を減らし出席を容易にするため四半期に4回開かれる会議のうち3回をテレビ会議で行っているという。

④人間関係のエネルギー

協働の活動には、多組織的かつ多文化的な性質による障壁が明らかに存在するとされる (Agranoff 2012: 169)。協働においては組織の参加者間の意思決定における相互性は、最も重要な価値であるという。また、そのプロセスは機関や組織の伝統や慣習が異なることを認識し、それを克服し、時には回避する必要があるという点で、「多文化」であるとされる。「他者」を尊重することは、高く評価されるだけでなく、最終的に組織の代表者を合意へと導くために不可欠なことである。ネットワークのプロセスに不可欠な要素である信頼関係を築くことは、多くの時間と経験が必要であると指摘される。

合意や決定を得るための唯一の方法であるコンセンサスは、簡単に得られるものではない。プログラムの成功には通常、政治的、専門的、財政的な配慮を組み合わせたプロセスと相互の合意を複雑に重ね合わせる必要がある。その結果、利害関係者は概ね満足するが、それを上回る人間関係のエネルギー（さらに時間的コスト）が必要となるとされる。

⑤資源の提供をめぐる

関係する機関が必要な資源を留保したり、協働の合意に必要な資源を提供しなかったりすることは、ネットワーク研究で頻繁に起こる障壁として報告されている (Agranoff 2012: 170)。意思決定が妨げられた例としては、計画への同意を保留することが最も一般的であるが、相互依存的な状況が認識されているにもかかわらず、資源を提供しないことがそれに近い頻度で報告されているという。これには、機関のプログラムやサービスへのアクセスを拒否する、資金配分や拠出を拒否する、情報や技術を提供しない、政界の要人を関与させない、などが含まれる。

州では一般的に、革新的な農村開発プロジェクトの多くは、米国農務省の農村開発局と州政府の経済開発局という2つの機関から資金援助を受けている。これらの資金源が途絶えた場合、農村地域における協働の取り組みや公式ネットワークの代表者は、自らの資源を深く掘り下げるか、それら

の機関の心変わりをも促す努力を続けるか、新たな代替資源を見つけるか、あるいは重要な支援を受けずに過ごすか、いずれかになるといわれる。

⑥政策的な障壁

政策的な障壁があるために協働による解決策が阻まれることがありうる (Agranoff 2012 : 170-171)。インディアナ州のインディアナ317グループは、入所施設外でのクライアントの生活を維持するために、脱施設化のためのサービスを必要最低限以上に拡大するという目標に対して、知的発達障害政策の壁にぶつかった。インディアナ317グループを構成し、政治的影響力の基盤になっていたのは次の組織のトップや幹部だったとされる (Agranoff 2007 : 96-99)。インディアナ家族社会サービス局 (FSSA : Indiana family and social services administration) の障害・高齢者・リハビリテーションサービス部門 (DDARS : division of disability, aging, and rehabilitative services)、営利・非営利を問わず障害者サービスの提供団体が加盟するインディアナ州リハビリテーション協会 (INARF)、1956年に知的発達障害を持つ子供たちの親たちによって設立されたインディアナ州知的障害者協会 (Arc of Indiana)。専門家としての影響力の基盤としては、これらの組織のスタッフだけでなく、州知事の計画審議会や大学のスタッフも含まれていた。

同州も、他のすべての州とともに、合衆国最高裁判所のオルムステッド判決に対処する必要があった⁽⁵⁾。この判決は、臨床的な準備が整い、退所を選択した施設入所障害者に対し、地域サービスを提供することを州政府に義務づけたものである。インディアナ317タスクフォースの主要関係者は、1999年にインディアナ州上院法案317を策定した。メディケイドは低所得者などを対象とした医療扶助制度である⁽⁶⁾。この法案317は、州の施設から地域社会へ、メディケイドの資金をシフトさせるものであったという。オルムステッド判決は州に地域への統合のための計画策定を事実上求めたとされるが、必要な予算の確保に至るまで州に義務づけをしていただけではない。この問題については州議会が最終的な決定権を持っており、

メディケイドの改革について非常に慎重だったため、317グループが審議過程において、サービスレベル、待機者数、資金調達傾向に関する確かなデータを提供するなどし、この障壁を乗り越えたとされる。

⑦ネットワーク内のパワーゲーム

ネットワークに対する調査の結果では、権力の問題が他の障壁よりも上位に浮上することが多かったとされる（Agranoff 2012：169）。アメリカの都市部の交通政策では、都市圏計画機構（MPO：Metropolitan Transportation Planning Organization）が設立され、協働の仕組みとして機能しているといわれてきた。地域交通の意思決定プロセスにおいて、地元選出の首長や市民などがより大きな役割を果たすべきだという意識が高まったことを反映し、1973年の連邦補助高速道路法（Federal-Aid Highway Act）で、人口5万人以上の都市部においてMPOを指定し、継続的かつ協力的で包括的な（3-C）計画プロセスを実施することを義務づけた（GAO2009：1）。

ここでの議論は、ケンタッキー州とインディアナ州にまたがる都市圏であるケンタッキアナとアイオワ州のデモインの2つの交通ネットワーク（MPO）に基づくものである（Agranoff 2007：90-91）。これらでは、中心市と都市圏のカウンティという大きな管轄区域がしばしば支配的な勢力となり、共同の取組みに抵抗することもあれば、それを推進することもあったという。より重要なことは、自分たちの権力を使って、都市圏全体の視点を差し置いて、自分たちの核心的な関心事を推し進めようとしたことであつた。

調査期間中において、デモイン市の代表団は、交通政策委員会の31票中9票を占めており、通常では一団となって投票し、しばしば中核都市プロジェクトの利益のために都市圏全体の試みを妨げようとした。逆に、アイオワ州ポークカウンティの12人の一団は、しばしばこのパワーゲームに対抗して都市圏としての方向性を打ち出そうとしていたとされる。

要は、ネットワークにおいては、合意の保留、資源提供の保留、事実上

の拒否権の行使、あるいは合意からの一時的離脱など、さまざまな形のむき出しの権力が、しばしば克服しなければならない障壁であるということである (Agranoff 2012 : 169)。

(2) ネットワーク内の権力をめぐって

ネットワーク内の権力を探すには、権威や手続きを超えたところに目を向けなければならないとされる。この問題は、ネットワークに関するレトリックや文献によってやや曇らされているという。参加型の共同決定においては、公平性に焦点が当てられてきたこともあり、ネットワークは「不平等で、相互依存的で、パターン化された関係」(Klijn 1996, 93)として特徴づけられることがある。組織の代表者もまた、ネットワークにもたらす資源が異なるため、権力の差が存在するといわれてきた。また、信頼という建前や協働という美辞麗句の陰に権力が見え隠れし、弱いパートナーを操って屈服させることによって既得権益を促進するために利用される可能性があることは、無視することができないとの指摘もある。ここでは、ネットワーク内の権力の問題にさらに焦点を絞っていく⁽⁷⁾。

アグラノフは、前述のインディアナ317グループやデモインの交通ネットワーク (MPO) を含めて14のネットワークを調査した研究によって、4つの異なるタイプの相互作用的な権力があり、それぞれが協働の成果によってプラスにもマイナスにもなり得ることを明らかにしている⁽⁸⁾。協働のネットワークで明らかになった4つの運用上の現象、すなわちネットワーク・チャンピオンの存在、スタッフの配置パターン、内部の政治的影響力の基盤、内部の専門的影響力の基盤を検証することによって、権力の問題にかなりの光を当てることができるという。

① ネットワーク・チャンピオン

ここで議論するのは、それぞれの協働のネットワークにおける内部権力と権威の特徴について、参加者のケース内の認識をまとめたものである。まず、ネットワーク・チャンピオンの有無、つまりネットワークの設立、

組織化、運営、維持に最も責任のある人物がいるかどうかである。あるいは少数のケースでは2人の人物が示されたという。前述のアイオワ地理情報協議会とインディアナ317グループが該当する。調査期間中、インディアナ経済開発とアイオワ・エンタープライズの2つのネットワークを除くすべてのネットワークに少なくとも1人、4つのネットワークには2人のチャンピオンがいた。最も苦戦し、休止期間を経て再結成された2つのネットワークには、チャンピオンがいなかった。これが苦戦の一因であったことは間違いないといわれる。

農村開発ネットワークのひとつである連邦機関の州プログラム責任者は、どのネットワークにも「情熱を持った触媒となるリーダーがいなければならない」(Agranoff 2007: 93)と述べたという。別の州職員は、「全体的なチャンピオンが必要で、各分科会のプロジェクトにはミニチャンピオンが必要」(Agranoff 2007: 93)と言ったとされる。ネットワーク・メンバーの権限はより平等であり、また専門知識に基づいているとはいえ、誰かが前に出て、ビジョンの策定、作業計画の遂行、主要パートナーとの連絡、会議の開催などを支援する必要がある。通常、このような人物は、ある主要機関で管理的な地位にあり、専門的な人員資源を指揮することができ、組織内で提供される可能性のある事務やコミュニケーションの資源を管理できる人物であるという。

ネットワーク・チャンピオンは、協議会などの招集者や議長であることもあるが、必ずしもそうとは限らないとされる。多くの場合、ネットワーク・チャンピオンは参加機関の管理職であり、スタッフの時間を使って、ネットワークの記録を管理し、メーリングリストを運営し、ウェブサイトを管理している。また、ネットワーク・チャンピオンが普段は州の機関や大学などの自組織内で仕事を行っている、能力のあるボランティアである場合もあるという。チャンピオンの役割が一時的なチャンピオンとして期待されている委員長と交代しているケースもある。そのリスクは、活動的でない議長がいると、1年間ほとんど活動しないまま終わってしまうこと

である。多くの任意団体の場合と同様、成功するかどうかは、目に見える献身的なリーダーにかかっている。ほとんどの長期的ネットワークの背後には、ネットワーク・チャンピオンのエネルギーと働きがあるとされる。

②政治的影響力

アグラノフは、ネットワークを維持するためには、組織内で政治的影響力を持つ人物が必要であると指摘している。ネットワークは組織ではなく、組織の代表者で構成されているため、政治的な力に変えることのできる貢献的な働きかけに依存している。ネットワークの影響力は地位よりも役割や専門知識から生まれると言われているが、参加者たちはその仮定が完全に正しいとは言えないと感じている。参加者の中には、他の参加者よりも権力や影響力のある立場にいる者もいるからである。

誰が政治的影響力を持っているかについて、各ネットワークがまとめた評価によると、どのネットワークも影響力のある代表者に依存していることは明らかであるという。流域ネットワークは、自然保護区や州機関に大きく依存している。農村開発団体は、各州の USDA/RD や経済開発省に大きく依存している。アイオワ・コミュニケーションズ・ネットワークやインディアナ経済開発協議会のように、州知事の主要スタッフを頼りにしているところもある。317のグループは、インディアナ州の行政機関である DDARS の責任者に左右されるとともに、Arc と INARF の2つの民間の協会トップに頼っている。最後に、MPO はいずれも、交通部局の管理職、政策委員会委員、技術委員会委員を頼りにしている。このパターンは、ネットワークの種類に関係なく同じであるとされる。

ネットワークは、チャンピオンの周りにこうした影響力のあるプロモーターを必要としているという。あるネットワーク・プロモーターは、自分自身やそのような人たちを「ビジョン・キーパー」と呼んでいる。このような人たちは、連邦政府機関や州政府機関の中間レベルや実務レベルにいる人々であり、上下のつながりを作らなければならない。日常的にプログラムに携わっているそうした人々は、他者と共有できる行政機関の知識を

持っている。彼らは、プログラムを提供し、チャンピオンがプロセスを継続させるために必要な組織化エネルギーを提供する。イベントや活動の開発に関与するとともに、情報を幅広く共有させ、情報や新技術にアクセスするために会合に出席し、ネットワークの関心事をそれぞれの所属機関に伝える。各ネットワークには、さまざまな機関を代表する3～6人のプロモーターが必要である。協働のネットワークに携わる多くの人々は、プロモーターやビジョン・キーパーによる補完的かつ不可欠な仕事なしには、成功するチャンピオンになることは難しいし、実行可能なネットワークを考えるとさえ難しいだろうと述べられている。

③専門的影響力

ネットワークはすべて情報交換を業務としており、そのほとんどは、テクノロジーを発見し、適応させ、応用する業務でもある。アイオワ地理情報協議会はその典型的な例であり、非常に複雑なオルソ・インフラレッド・プロジェクトから、地域コミュニティの成長回廊の地図作成支援まで、GIS技術を発掘し応用させている。そのためには、GISの専門知識を持つ人々が、アイオワ地理情報協議会にそれぞれの専門能力を提供する必要がある。各ネットワークは、少数の人々が最も多くの技術的影響を与えるというこのパターンに従っているという指摘がある。あるMPOの議論では、「技術委員会のエンジニアやプランナー、その他スタッフと密接に協力する中心的な人物がいる。(コアメンバー主導の専門)サブグループの中で基礎が築かれ、実際の作業が行われる。そこがコアである」(Agranoff 2007: 94)という。MPOは次に、州や連邦政府の役人、その他の交通/高速道路の専門家を含む技術委員会メンバーに頼るとされる。

小さなコミュニティでは、中心的な役割を果たすのは主要な資金提供者と大学の研究者である。インディアナ州経済開発協議会は、外部のコンサルタントや大学関係者に大きく依存している。アイオワ地理情報協議会は、アイオワ州立大学GIS施設の責任者、DNRとDOTのGIS専門家、地方政府のうちの1人か2人のGISヘビーユーザーに依存している。こ

これらの専門家（プログラムの責任者や専門家）は、業務に重きを置き、ネットワーク内の技術力の中核を形成している。技術的な問題に関わるネットワークはすべて、専門的なコアによって支えられていなければならないとされる。

④スタッフの配置

ある程度の人員配置もまた、権力の要素の一部であるといわれる（Agronoff 2007：94）。ネットワーク間の様々なスタッフの配置パターンが示される。ネットワーク内の1つの主導組織で他の業務に従事しながらパートタイムのスタッフとして置かれていたのは、アイオワ地理情報協議会などである。また、プロボノスタッフが1つの組織から派遣されているのは、任意団体であるインディアナ317グループである。また、法的な位置づけがないものの、連邦や州の政府機関、大学、非政府組織などで構成され、オハイオ州の上下水道システムの維持管理などについて小規模政府を支援する小規模コミュニティ環境インフラグループもそうである。

フルタイムに相当する上級管理職などがあるネットワークもある。ミズーリ川の支流でネブラスカ州を流れるプラット川の水源を保護するとともに、流域の天然資源に対する理解を深め、地方政府・州・連邦の各機関や民間組織と政府機関の協力を促進させるために、政府間協定で設立されたプラット川下流域コリドーアライアンスなどが該当する。また、フルタイムのスタッフを持っているネットワークとしては、内国歳入法501条（c）3の適用を受ける非営利法人であるインディアナ経済開発協議会があり、これは経済開発の戦略的なプランニングを目的として州議会によって設立され、州政府、大学、民間企業、経営者や労働者の利益団体、非政府組織で構成される。議長は州知事である。前述のケンタッキアナとデモインのMPOも該当する。

ただし、スタッフの数よりも重要なのは、スタッフの役割である。ネットワークによって異なるが、スタッフはネットワークの権力の担い手でもあるという。スタッフは、仕事が組織化されるにつれて、政治的、専門的

権力基盤に触れることになる。メンバーの中核が主に母体機関で活動している非階層的組織では、スタッフの仕事は任意団体と同様に重要であり、スタッフの配置は、明らかに権力の方程式に入れられなければならないとする。

(3) 小括

Milward and Provan (1998) の研究を除けば、公的なネットワークにおける権力に関する研究はほとんど行われていないと評価されている。これまでの議論から、権力はネットワーク内にもあるが、チャンピオン、プロモーター、技術的影響力を持つ者、スタッフの間に分散していることが理解できるのである。意思決定は、共有された非階層的な権力の中で取りまとめられるといわれる。事実上、協働の重要な構成要素には、少なくとも4つの権力（チャンピオン、政治的影響力のあるプロモーター、専門家、スタッフ）が関わっているということである。ただし、ここで注意しなければならないのは、アグラノフの研究はあくまで協働の権力の源を特定しただけで、各要素の比率やバランスを特定したわけではないということである。

4 おわりに

協働の障壁を含めて、これまで議論してきたように、協働は偶然に自然発生的に生じにくいことが理解できる。協働が要請される場合、法制度などによってネットワークを構造化する必要性があらためて確認できたといえる。協働において管理を重視する議論を分析することによって、協働する組織が非常に重い負担を強いられていることも明らかになった。土屋(2023)では、協働を分析する視点として、楽観主義、悲観主義、現実主義の各視点を取り上げた。悲観主義者の視点は協働に関連する困難さに焦点を当てるといった特徴があったので、本稿の管理を重視する議論は、悲観

主義者の視点と重なる面があることも整理できたことになる。また、協働のネットワーク内の4つの権力を特定することで、政治家、行政幹部職員、専門家などがネットワークで果たす役割も示すことができた。

協働をめぐって理論や概念の考察を重ねてきたが、アメリカ行政学における協働の研究は、政府民間関係だけでなく、政府間関係や政治行政関係の視点も含まれており、政府体系の研究に相当するような広がりとなっている。以上のことを明らかにできたことが本稿の意義である。権力論との関係では、政治行政関係の分析を今後の課題としていきたい。

注

- (1) 関連して協働という言葉は、「協力」(cooperation)と混同してはならないとされる(Agranoff and McGuire 2003:4)。後者は、前者と同様に、ある目的のために他者と共同で作業することを意味するが、「協力」の定義として受け入れられているのは、共同作業をする人たちが対立するのではなく、助け合うことを目指すことであるという。その含意としては、協働の管理には、対立関係や競合関係などをマネジメントしながら協働させることが含まれるということであろう。
- (2) 伝導性組織において最も高度に発達した資質の1つが伝導性(conductivity)であるとされる(Saint-Onge, and Armstrong 2004:19)。これは、画期的な業績を達成するための基本であり、知識時代における際立った特徴である。質の高い知識を組織全体に、また顧客や従業員との間に効果的に伝達する能力であるとされる。
- (3) コミュニティ経済開発分野を選ぶことで、複数パートナーの関与のあり方を示すことができるという(Agranoff 2012:33)。この分野での実証研究は、Agranoff and McGuire (2003)で行われている。コミュニティ経済開発では、開発行為の多くが「ボトムアップ」であり、政府間関係の大部分が地方政府・州政府関係である分野の1つとされる。
- (4) この規定については、宗野(2012:183-185)を参照。また岡田(2016:122-123)も参照。
- (5) 1999年7月の合衆国最高裁のオルムステッド対L.C.事件の判決については、「平成23年度内閣府委託報告書 障害者差別禁止制度に関する国際調査」も参照。また、この訴訟を提起した弁護士が所属するアトランタ法律扶助協会の障害者統合プロジェクトのウェブサイトも参照。<https://www.>

olmsteadrights.org/ (2023年3月30日閲覧)

- (6) レーガン共和党政権からクリントン民主党政権までのメディケイドの財政面における発展については、渋谷 (2005) を参照。
- (7) ここでの議論は、Agronoff (2007: 92-100) に基づいている。また、Agronoff (2012: 64-167) などでも、協働における権力論が検討されている。
- (8) 14のネットワークの詳細は、Agronoff (2007) の付録 A にまとめられている。

参考文献

- Agronoff, R. (2007) *Managing within Networks: Adding Value to Public Organizations*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Agronoff, R. (2012). *Collaborating to Manage: A Primer for the Public Sector*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Agronoff, R. and McGuire, M. (2003) *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Bardach, E. (1998) *Getting Agencies to Work Together*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Fung, A. (2006) "Varieties of Participation in Complex Governance." *Public Administration Review* 66 (S1), pp. 66-75.
- GAO (2009) Metropolitan Transportation Planning Organizations: Options to Enhance Transportation Planning Capacity and Federal Oversight. Report GAO-09-868. Washington, DC: US Government Printing Office.
- Jenkins, W. O. (2006) "Collaboration over Adaptation: The Case for Interoperable Communications in Homeland Security." *Public Administration Review* 66 (3), pp. 319-22.
- Koppenjan, Joop F. M., and Erik Hans Klijn. 2004. *Managing Uncertainties in Networks*. London: Routledge.
- Klijn, E. H. (1996) "Analyzing and Managing Policy Processes in Complex Networks". *Administration and Society* (28), pp. 90-119.
- Milward, H. B., and Provan, K. G., (1998) "Principles for Controlling Agents: The Political Economy of Network Structure" *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8 (2), pp. 203-21.
- Saint-Onge, H., and Armstrong, C. (2003) *The Conductive Organization*.

Taylor and Francis.

Wise, C. R. (2006) "Organizing for Homeland Security after Katrina: Is Adaptive Management What's Missing?" *Public Administration Review* 66 (3), pp. 302-18.

- 伊藤正次編 (2019) 『多機関連携の行政学』 有斐閣
- 今村都南雄編 (2002) 『日本の政府体系』 成文堂
- 今村都南雄・武智秀之 (1992) 「政府間関係の構造と過程」 社会保障研究所編
『福祉国家の政府間関係』 東京大学出版会
- 岩崎美紀子 (1998) 『分権と連邦制』 ぎょうせい
- 岡田徹太郎 (2016) 『アメリカの住宅・コミュニティ開発政策』 東京大学出版会
- 小滝敏之 (2004) 『アメリカの地方自治』 第一法規
- 川勝健志 (2011) 「アメリカの交通まちづくりと持続可能な都市交通経営」 日本地方自治学会編 『変革の中の地方自治』 敬文堂
- 小池治 (1990) 『アメリカの政策過程と政府間関係』 第一法規
- 渋谷博 (2005) 『20世紀アメリカ財政史Ⅲ』 東京大学出版会
- 新藤宗幸・武智秀之 (1989) 「連邦制・地方自治・立法過程」 社会保障研究所編 『アメリカの社会保障』 東京大学出版会
- 武智秀之 (1992) 「アメリカの社会政策と政府間関係」 社会保障研究所編 『福祉国家の政府間関係』 東京大学出版会
- 中央大学社会科学研究所 (1995) 『政府体系の研究』
- 土屋耕平 (2023) 「協働をどのように理解するか—理論と実施ネットワーク—」 『中央学院大学法学論叢』 36巻2号
- 中条潮・太田和博編 (2001) 『自由化時代の交通政策』 東京大学出版会
- 中邨章 (1991) 『アメリカの地方自治』 学陽書房
- 真山達志 (2011) 「地方分権時代におけるネットワークの設計と管理」 『法学新報』 118巻3・4号
- 宗野隆俊 (2012) 『近隣政府とコミュニティ開発法人』 ナカニシヤ出版
- 矢作弘・明石芳彦 (2012) 『アメリカのコミュニティ開発』 ミネルヴァ書房
- 山下茂・谷聖美・川村毅 (1992) 『比較地方自治増補改訂版』 第一法規
- 横田清 (1997) 『アメリカにおける自治・分権・参加の発展』 敬文堂
- 寄本勝美 (1993) 『自治の形成と市民』 東京大学出版会