

# ガバナンスにおける「地域」概念の検討に向けた アプローチの可能性

佐藤 正 志

## I. はじめに

2000年代以降の地方自治においては、従来の地方自治体を中心とした意思決定や政策形成・運営から、多様な主体が意思決定や運営に携わる場面の増加が見込まれるようになってきた。地方自治体（特に、市区町村といった基礎自治体）に限定されず、住民、地縁団体や非営利団体、企業など異なる行動原理に基づく主体が、ネットワークにより地方自治での意思決定に加わる状況は、しばしば「ガバナンス」という概念で説明されるようになってきた。地方自治レベルでのガバナンスの動きは、先進国を中心にして共通にみられる現象でもあり、その実態や概念の検討は国際的にも進められている。

他方で、日本の近年の地方自治では、「地域」や「圏域」といった地理的な単位に関わる語句がしばしば採用されるようになってきた。こうした例は、厚生労働省での地域包括ケアシステムや自治体戦略2040構想での圏域マネジメントのように、個別分野の政策だけでなく、地方自治の将来像を展望するような計画でもみられる。また、2000年代に全国で行われた市町村合併のような広域化した地方自治と、地域運営組織のような市町村よりも狭域での対応が求められる地方自治が、同時並行的に進められてきた。これらの様々な地域の姿が出現する動きを、加茂（2017：59-62）は「社会空間のスクランブル（錯綜）」と称している。

本稿では、これらの動きが交錯する中で、地方自治におけるガバナンスについて「地域」の視角から捉える研究の方向性を展望したい。この展望を進める上で、研究蓄積の厚い政治学や行政学などに加えて、地域に関する議論を行ってきた人文地理学におけるガバナンスと地域の関係にかかるとの研究<sup>(1)</sup>を踏まえて、その成果や課題を検討していく。その上で、

---

(1) なお、本誌前号で美谷（2022）が地理学からの行政区域に関する研究動向の総括と展望を行っている。地方行政に関する地理学からの研究動向については、同論文を参考にされたい。

筆者の理解の及ぶ範囲であるが、地域におけるガバナンスを学際的に捉えるための研究視角の融合について、議論を試みていく。

## Ⅱ. 地方自治でのガバナンスを捉える既往研究の動向

### 1. ガバナンスの用法とその捉え方

冒頭で述べたように、ガバナンスは、運営や意思決定に関わる主体の多様化や過程の変化を指し示す概念としてしばしば用いられる。しかし、概念が多岐に渡る分野で用いられていることや、論者による定義の差異によることもあり、ガバナンスの指し示す内容は一義的ではない<sup>(2)</sup>。本稿では、特に地方自治を念頭に置く点を踏まえ、政治に関わるガバナンスの議論に限定して議論を進める。

政治にかかるガバナンスは、国際政治から地方自治まで多くの点で議論されているが、その議論では、①多様な主体が加わる統治に関する事項であること、②主体同士の合意形成や交渉、調整などの相互関係を通じて合意形成や意思決定が行われること、③相互関係の中では、独占的な地位にある主体は存在せず、しばしばネットワークの形態を通じて合意形成や意思決定が行われること、が共通点として挙げられている。これらの点を踏まえ、Torfing et al. (2012 : 2) は、(インタラクティブな)ガバナンスを「様々な利害関係を持つ複数の社会的・政治的主体が、さまざまなアイデア、ルール、資源を動員し、交換し、展開することによって、共通の目標を形成、推進、達成するために相互作用する複雑なプロセス」と定義づけている。本稿では、ガバナンスをTorfingらの定義に従っておきたい。

上記の定義のように、ガバナンスでは統治における多様な主体の関与と、その主体同士による交渉や合意形成の過程に注目する。中でも、ガバナンスでは主体間での交渉や合意形成の過程における資源交換やその行使が、着眼点の一つとなる。ガバナンスでは、捉え方に差異はあるものの、政府(国、地方自治体)が統治に必要となる資源を独占的

---

(2) 1980年代以降の各国の政治改革についても、New Public Management以後の展開について、多くのバリエーションが生じていることが示される。イタリアと日本の国家レベルでの政治改革を比較した工藤(2018)によれば、イタリアではNew Public Governanceを志向した改革へと移行していったのに対し、日本ではNew Political Governanceを志向した改革となっていることを指摘している。

に保有している状態にはないとする<sup>(3)</sup>。統治に必要な資源は政府以外の主体にも拡散し、統治に際してはそれらの資源を結集・交換することが必要になる。

ガバナンスの過程における主体間での資源の相互依存関係は、ガバナンス概念の元となる議論の一つである政策ネットワーク論<sup>(4)</sup>でも見出すことができる。政策ネットワーク論では、組織間関係論の資源依存パースペクティブを援用していることもあり（Klijn 1997、西岡 2004）、主体間の資源依存関係やその行使状況をもとに、政策形成や運営におけるネットワークの凝集性や中核的アクターの解明にも利用されてきた。政策ネットワーク論では、資源として権限、金銭、情報、政治的正統性、人材や施設などを含む組織が一次的には含まれるとされる。また、これらの一次的資源を変換し、有用化できる主体の能力（二次的資源）も資源に含まれる（木原 1995、1996）。政策ネットワーク論では、政策の形成や運営において重要性の高い資源を保有する主体がパワーを持ち中核的な地位を占めるものとされ、資源の交換頻度や資源の質によって、各主体の影響力には差異が生じると考える。

以上を踏まえれば、ガバナンスでは特に政治的な意思決定や運営の過程に焦点を当てた概念として捉えられる。その中で、主体間の相互関係を捉える上で、相互作用で用いられる資源の主体間での交換とその行使が、実証する上での着眼点の一つとなりうる。

## 2. 地方自治におけるガバナンスを捉える実証上の枠組み

政治に関わるガバナンスは、国家を単位とした議論が中心となってきた。国家での枠組みに対して、地方自治に関わるガバナンスは、しばしば都市ガバナンス（urban governance）やローカル・ガバナンスとして検討がなされてきた。特にアメリカ合衆国では、都市政治に関与する主体とその政策過程を実証するための枠組みとして、都市ガ

- 
- (3) 政府の位置づけに関しては、初期の国家をめぐるガバナンスで議論の対象となってきた。ガバナンス中での政府について、Rhodes（1997）やオランダの研究者らの提唱する、政府以外の高い自律性を備えた主体がネットワーク中で中心的な地位を占める社会中心アプローチと、Pierre and Peters（2000）に代表される多様な主体の関与を認めつつも依然として規制や社会の方向性において国家政府が中心的な立場にあるとする、国家中心アプローチに大別される。なお、これらの立場の詳細な論理展開や差異については、外川（2005）や山本（2014）、今井（2018）などを参照のこと。
- (4) 政策ネットワーク論は、政策作成・決定・実施にあたって関係する主体の相互作用や過程を説明するための概念であるとされる（新川 1992、木原 1995）。その特徴として、政策分野ごとのメソレベルでの着目を行うとともに、相互作用を捉えることから1990年代以降枠組みとしての利用が増加した。

バナンスは利用されてきた。

都市ガバナンスにもつながる、都市レベルでの政策形成や運営の分析としてしばしば用いられてきたのが都市レジーム (urban regime) 論である。都市レジーム論は、「統治の意思決定や執行を可能にするために、公的機関と民間がともに機能する非公式な配置」 (Stone 1989 : 6) と定義づけられ、その要素として、①何かを実行するための能力、②それを実行するための一連の主体、③共同を可能にする主体間の関係性 (Stone 1989 : 179) からなるとされる。都市レジーム論では、統治に関わる構成主体や集会的な目標の形成、統治に関わる主体の利害調整を行う制度的枠組みや資源の動員、長期的な統治能力に関する解明が中心に据えられている。また、都市レジーム論は、①政治を経済や社会関係 (制度への埋め込み) と関連付けて捉えられる点、②政治と経済 (特に資本主義経済) との関係が捉えられる点、③ローカルな政治に関わる主体の多様な動機や思惑と統治連合の形成を把握できる点、④市場に加えて、上位スケールの政治や行政とローカルなスケールでの政治との関係の説明に繋げられる点、⑤中長期的な政治の安定と変化を描ける点、が分析上の強みとして挙げられ (丸山 2015) ており、都市をめぐる政府と社会的な主体による統治の実証研究にしばしば利用されている。

これに対して都市ガバナンスは、「政治システムのローカルなレベルにおける集会的な目標の形成と追求」 (Pierre & Peters 2012 : 71) と定義づけられ、都市レジーム論を包含する概念として位置づけられている。都市レジーム論とガバナンスは、主体同士の相互関係や社会的過程に焦点を当てる点で、類似した点も多い。一方で、Pierre (2014, 2016) は両者の差異について、都市ガバナンスでは政治的リーダーシップと手を組むことができる特定の社会的主体 (特に企業) の存在を規定していない点、都市ガバナンスでは都市レジーム論と異なり、経済成長を念頭に置いた統治連合に限定されない都市の政策課題を扱う点などの差異を指摘する。また、その分析の対象としてもPierre (2011, 2014) は、都市レジーム論は経済成長期のアメリカの文脈でみられる特有の形態として捉える一方<sup>(5)</sup>、グローバルから都市レベルまでの階層体系の中での相互関係や、脱工業化の進展とグローバル化による経済の変化といった都市を取り巻く環境やその埋め込

---

(5) Pierre (2014) は、ヨーロッパとの差異が誕生する理由として、地方自治をめぐる制度的背景、主体による投資に対する行動の差異、地方自治体の課税方法の差異、市場経済モデルの相違などの背景を考えている。Stoneの都市レジーム論では、アメリカの戦後の経済成長の時期に限定した議論になっている点が、ヨーロッパをはじめ他国での議論の困難さを生むと指摘されている (鈴木 2019) 。

みといった点を検討に入れる点で、都市政治を捉えるより包括的な枠組みとして都市ガバナンスを位置づけている。

実際の地方政治の比較分析においては、日本でも中澤（2005）や光本（2007）のように、都市レジーム論の枠組みがしばしば利用されてきた。また、丸山（2015）では、都市レジーム論を後述するリスケーリングと絡めて、平成の大合併を経験した地方自治体での都市政治へと議論を応用した。一方で、都市ガバナンスに関しては、箕輪（2019）が、Pierreらの概念を検討の上で、日本の地方自治体の長期的な治まり方を、政治的文脈や地方自治体の地域条件と絡めて議論を試みている程度である。地方政治を分析・記述するための概念としての都市ガバナンスの利用は、日本では途上段階にある。

### 3. 地理学におけるガバナンスの捉え方

概念の普及とともに、地理学からも1990年代後半以降ガバナンスに関する検討が始められた。地理学におけるガバナンス概念の検討では、ネットワークにおける主体同士の関係性に基づく政策形成やその運営を対象とした検討よりも、国家の役割の相対的低下とその地理的出現に関する議論が中心に行われてきた。特にイギリスを中心としたヨーロッパでは、レギュラシオン理論や国家を社会関係として捉えるJessopの議論などに依拠し、ガバナンスを資本蓄積の矛盾や危機に対する国家統治形態の再編と捉える議論が中心に扱われてきた（Goodwin & Painter 1996）。

政治経済的なアプローチと称されるこれらの研究において、特に地理学で注目されてきた概念が、リスケーリング（rescaling）である。リスケーリングの概念の基礎となるスケールについてSmith（2000）は、縮尺（地図学的スケール）や、研究者による研究の視野（方法論的スケール）という用法に加えて、社会過程によって形成される地理的範囲という意味を持つ地理的スケールの概念を提示した。この地理的スケールの概念を軸に、リスケーリングは、空間的で動態的な活動を捉える概念として位置づけられる（山崎 2017）。リスケーリングは、その形成をめぐる社会諸勢力間の相互関係性や交渉から、新たな地理的枠組みを生み出す社会過程として捉えられる（Howitt 2003）。すなわちリスケーリングでは、ある地理的スケールは所与のものでも、かつ安定的に存

在するものでもなく、社会的な過程を経ることで（再）構築されるものとみなされる<sup>(6)</sup>。

ヨーロッパの議論では、ガバナンスのリスキューリングを、「グローバル化」の中で資本の動きに対応した従来の統治機構を再編する過程として捉えてきた（Swyngedouw 1997、2004）。資本主義体制を取る西側ヨーロッパ諸国では、グローバル化の進展や財政悪化などの中で、1980年代以降ケインズの福祉国民国家からシュンペーター主義的ワークフェア型国家への移行（ジェソップ 2005、2008）を進めると共に、経済成長や地域開発を進める上で、特定の地域や都市への権限移譲と、政府と市場の連携を図るようなプロジェクトを採択してきた。このような資本蓄積の単位として、国家から特定の都市や地域を重点においた動きは、国家によるリスキューリングとして判断される（Brenner 2004）。グローバル化や分権化への対応において、国家はその機能の侵食や後退に晒されているのではなく、リスキューリングを行う主要な主体として位置づけられる。

また、リスキューリングの議論の多くは国家を対象にするが、そのリスキューリングが国家よりも狭域の単位にもたらす影響に関しても、地理学では分権化などの議論と関係づけて検討されてきた。国家のリスキューリングでは、国家の戦略性を伴うことから、特定の主体や空間的単位の選択/非選択としても検討される。グローバルな競争において、国家が下方へのリスキューリングを進める際には、経済成長の牽引役を果たしうる都市や地域を選別して優位にすることが起こる。Jones（1997）は、この動きを国家の空間的選択（spatial selectivity）と表現している。Brenner（2004）は、Jessopの戦略・関係アプローチと絡めて、歴史的経過による国家の社会的諸勢力の構成や出現が、空間的選択にも投影されると指摘する。Goodwin et al.（2005、2012）は、分権化が地域間で同様の結果に結びついていない点を議論する上で、国家の空洞化（hollowing out）の対となる充填（filling in）概念を提唱した。

政治経済的アプローチによる国家の再編を軸としたガバナンスの議論に対して、都市や地方自治体レベルでの統治形態の変化については、地理学では国家やグローバルな政治経済的な文脈と関係づけて説明されてきた（Ward 2000）。Goodwin & Painter（1996）は、イギリスのローカル・ガバメントからローカル・ガバナンスへの移行を、レギュラ

---

(6) リスキューリングの議論では、（再）構築を進める過程とその結果出現する地理的枠組みの出現に主眼を置いている。この点は、クリスタラー（1969：100-104）の隔離（行政）原理でみられたような、（上位政府による）中心地の階層性に応じた地理的単位の分割や配置といった議論とは、連続性を持たない点に留意が必要である。

シオン理論における調整様式に着目して説明を試みている。一方で、イギリスの地方自治体レベルでの開発政策形成の体系変化を扱ったImrie & Raco (1999) は、ガバナンス型の形態へと完全に移行したのではなく、従来のガバメント型との混合形態での政策形成が継続している点を指摘した。

ヨーロッパを中心とした動向に対して、日本の地理学では2000年代以降ガバナンス概念への着目が始まった。ただし、日本では、ヨーロッパのようなリスケーリングの議論よりも、公共サービスや地域振興に加わる主体の多様化や、公民間での連携や協働の実態を捉える概念として、ガバナンスが位置づけられてきた。これらの研究では、防災活動における非営利組織と行政の関係性に着目した前田 (2012、2017) や、公共サービス提供における多様な主体の参加とその特質 (田中 2014、畠山 2016、久木元ほか 2014)、指定管理者制度業務の受託をめぐる行政とNPO法人間の関係性 (岡田 2016)、市町村合併後の住民による地域づくり活動とその存立基盤 (佐藤 2012、久井 2019) のような成果がみられる。また、2000年代以降の実証研究を踏まえ、佐藤・前田編 (2017) ではローカル・ガバナンスにおける地理学からの検討課題について、①地理的条件下でのネットワーク構成や主体の影響力の解明、②ガバナンスが形成・作用する地理的範囲の解明、③ローカル・ガバナンスにおけるリスケーリングを挙げている。しかし、これらの研究において実証研究を進める上で学際的な検討を融合する視角は、十分議論されてきたとは言い難い状況にある。

### Ⅲ. ガバナンスの実証に向けた「地域」枠組みの検討

地方自治におけるガバナンスの検討について日本では、政策形成や運営に関する主体間での相互作用や意思決定を捉える理論的検討や分析枠組みの構築が試みられてきた。しかし、これらの議論では、ガバナンスの舞台となる地域に関しては、その指し示す内容や概念を含めた検討がなされてきたとは言い難い。ガバナンスの議論において地域を扱う上では、地理学の枠組みを議論に援用するための概念操作が必要になるであろう。

以下では、ガバナンスと地域の双方を捉える学際的な研究の深化に向けて、特に地理学からの貢献可能性が高いと考えられる、地域を取り上げる視点の提示を試みる。特に、本稿では、佐藤・前田編 (2017) での検討を踏まえ、①ガバナンスの差異を生み出す地域条件、②ガバナンスが繰り広げられる地域的範囲、の二点について、学際的な検討の可能性

を論じたい。

## 1. ガバナンスの差異を生み出す地域条件への着目

ガバナンスの議論では、性格の異なる多様な主体が、相互関係を結び意思決定や政策的な運営に携わることが想定される。しかし、現実のガバナンスでは、同じ政策分野や課題に対しても、異なった対応や関与する主体の差異が生じることがある。こうした差異を生み出す理由について、特に地域的な条件に関する検討は、地理学から貢献ができる点と考えられる。

ガバナンスでは、規範的には多様な主体による政策過程や意思決定が目指される。しかしこうした前提が、いずれの地域においても同様に想定されるものかは慎重な検討を要する。まず、地方自治に関わる地方自治体以外の主体の存在や活動状況は、その地域条件により大きな差がある。例えば、非営利組織の中でも、特定非営利活動法人（NPO法人）は、特に大都市部に偏在する傾向があるとともに、財政規模も大都市圏の団体ほど高い傾向にある（埴淵 2007）。一方で、地方圏ではそもそもNPO法人数が少なく、かつ財政規模も小さい団体が多くみられ、活動状況には地域条件により大きな差異が生じている。他方で地縁団体は、地方圏では相対的に高い組織率が継続しているものの、大都市圏では加入率の低下などが指摘される<sup>(7)</sup>。また、営利性に基づいて活動する企業は、都市部に集中する反面、地方圏では少ない。特に、大企業や専門的な企業は大都市圏への偏在傾向がより顕著にみられる。

こうしたガバナンスに加わる主体の所在状況の違いは、公共施設の管理運営やサービス提供に関わる指定管理者制度では顕著に表れている（佐藤 2019）。2012年度時点の全国の市区での指定管理者制度の選定先を、都市規模（表1）や施設分野（表2）により把握すると、その選定状況には大きな差異がみられる。まず、都市規模別に把握すると、企業の選定割合は、大都市圏ほど高い傾向がある反面、人口規模の小さい地方都市ほど低い傾向にある。これは、施設管理運営の営利性や、公共施設運営を手掛ける専門的企業の存在が大きく働いていると考えられる。他方で、地縁団体の選定割合は、大都市ほど低く地方圏になると高い。また、一般社団・財団法人、公益社団・財団法人等については、県庁所在地や人口10万人以上の規模の自治体で選定割合が高い傾向が示され

---

(7) 地縁団体の中には、農村部や地方圏を中心に現存する自治会や町内会のような組織もあれば、高度経済成長期以降に都市部で結成されたコミュニティ組織のような形態もみられる。活動を捉える上では、地縁団体の性格の違いについても留意が必要となる。

表 1 2012年時点における全国の都市類型別指定管理者の選定団体の状況

	施設数(施設)	企業 (%)	NPO法人 (%)	一般社団・財団法人、公益社団・財団法人等 (%)	公益的団体(社会福祉法人等) (%)	地縁による団体(町内会等) (%)
都市類型 1 (240市区)	15,989	33.7	4.7	26.7	21.7	12.5
都市類型 2 (67市)	6,437	22.8	4.1	30.3	16.0	20.1
都市類型 3 (54市)	8,300	23.1	3.0	38.4	17.5	17.6
都市類型 4 (72市)	6,720	20.7	5.8	32.5	14.7	23.5
都市類型 5 (163市)	8,251	22.1	5.2	23.3	19.6	24.9
都市類型 6 (211市)	8,054	17.6	5.1	15.4	20.4	35.6
合計	53,751	24.9	4.6	27.4	19.0	21.0

都市類型 1 は、東京駅・大阪駅から50km圏、名古屋駅から40km圏に所在する市および東京都特別区。都市類型 2 は、都市類型 1 を除く国勢調査の大都市圏に該当する市。都市類型 3 は、県庁所在地、中核市、特例市、人口30万人以上の市。都市類型 1～3 に該当しない自治体のうち、都市類型 4 は、人口10万人以上30万人未満の市。都市類型 5 は、人口5万人以上10万人未満の市。都市類型 6 は、人口5万人未満の市。人口及び大都市圏の設定は、2005年の国勢調査による。

「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」（2012年4月1日調査）により筆者作成。

るが、これは自治体の文化や教育関連の外郭団体が、継続して選定されていることを反映したものと判断できる。

次に施設分野別の管理状況をみると、選定される団体が分野により顕著に差が生じている。指定管理者制度で企業の選定割合が高い分野として、公営住宅や駐車・駐輪場、レジャー・レクリエーション施設が挙げられるが、これらは地方自治体と共に従来から大手企業や専門的な企業が提供に関わってきた分野である。この分野では、ノウハウを生かして企業が参入していると判断できる。一方、公民館・コミュニティセンターや、福祉関連の施設では企業の参入はほとんど進んでいない。

一方、NPO法人では、会館・文化ホールや保育などと共に、スポーツ施設で割合が高い<sup>(8)</sup>。また、社会福祉法人等のような公益的団体では福祉関係の施設が、地縁によ

(8) 一般社団・財団法人、公益社団・財団法人等の動向と合わせて、スポーツ分野でNPO法人の選定割合や管理する施設数が多い背景には、各自治体に存在する体育(スポーツ)協会の役割が大きい。2000年代後半以降、各自治体の体育協会では法人格の取得を進める傾向が強まっており、NPO法人格を取得する団体も多い。また、体育協会では、従来から自治体との関係が深く、指定管理者制度についても自治体より複数の施設を委託する傾向が全国的にみられる。

表2 2012年時点における全国の施設分野別指定管理者の選定団体の状況

	施設数	企業 (%)	NPO法人 (%)	一般社団・財団法人、公益社団・財団法人等 (%)	公益的団体 (%)	地縁による団体 (%)
全体	53,751	24.9	4.6	27.4	19.0	21.0
スポーツ	7,532	34.2	11.8	44.7	6.1	4.9
レジャー・レクレーション	2,977	51.9	5.6	18.4	9.8	7.8
産業	2,362	24.9	2.2	12.2	35.6	11.0
公園	8,027	25.1	1.5	55.0	5.5	8.2
公営住宅	4,087	63.2	0.0	36.0	0.3	0.0
駐車・駐輪場	2,943	50.3	0.4	42.6	4.1	1.9
会館・文化ホール	2,230	26.0	10.4	39.5	9.3	13.4
公民館・コミュニティセンター	9,441	3.4	1.4	5.2	7.0	80.6
福祉	6,586	3.3	3.2	6.9	70.1	14.0
保育	3,493	4.6	11.7	11.0	60.7	7.1
その他	4,073	32.8	6.4	28.9	10.2	15.0

「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」（2012年4月1日調査）により筆者作成。

る団体は公民館やコミュニティセンターなどの施設が他の団体よりも選定割合が高く、団体の性格や実施してきた事業が、選定結果に反映されているといえる。これらの日本における実情を踏まえた際、ガバナンスに加わる主体の差異が、実際の政策形成や運営にどのように影響を及ぼすかは、検討の余地がある。

また、主体の構成の地域差に加えて、主体間での合意形成や交渉が行われる政策形成や運営の過程についても、その地域的条件の差異に関する留意が必要になる。都市ガバナンスの議論で、Pierre (Pierre & Peters 2012、Pierre 2014) は、グローバルから都市までの階層的な関係性の中で、都市は制度的・経済的・政治的制約に埋め込まれているとする。こうした中で、加わる主体の関与や意思決定・運営の方式は、その都市の置かれた既存の慣習や権力関係、産業構成や社会的関係といった地域的文脈や、歴史的経過の上に成立するものとしている。こうした地域ごとの政治的傾向の差異は、その地域的文脈や、マクロスケールの諸条件と特定の場所で展開する政治との関係を考える「場所の政治」といった概念で、地理学からも検討されている(山崎 2013)。

地域ごとの政治条件に関しては、箕輪(2019)が堆積という比喩を用いて自治の運営に影響を及ぼす地域条件について説明を加えるなどの研究も始められている。主体の構

成に加えて、地域ごとのガバナンスに影響を及ぼす外生的・内生的要因や、意思決定への制約や規範となる制度<sup>(9)</sup>に関する議論についても、ガバナンスの地域差を検討する上では取り入れることも求められる。

## 2. ガバナンスが繰り広げられる地理的範囲に関する検討

都市ガバナンスにせよローカル・ガバナンスにせよ、基本的には地方自治を対象としたガバナンスとして捉えられる。しかし、「都市」や「ローカル」の指し示す地理的範囲や枠組みについては、十分な検討はなされていない。特にイギリスなどでみられた初期の議論では、「ローカル」をグローバルから最も狭域の単位までの多層的な体系として捉え、基礎自治体ないしそれ以下の階層として位置づけることがしばしばみられた<sup>(10)</sup>。Leach & Percy-Smith (2001) の議論では、ローカルの次元がそれ単独で存在するのではなく、他の階層との相互依存関係の一部として出現する点を示唆している。ただし、山本 (2009 : 36-38) が述べるように、ローカルの次元を多層の一部としてみなす場合でも、集客施設や人口規模によりその指し示す範囲は異なることも想定され、特定の地理的単位に関しては曖昧さが残されている。

「ローカル」の曖昧さが残ることに対して、日本の議論ではローカルをしばしば市町村の単位として捉える傾向がみられる。ローカルを市町村と捉える傾向は、坪郷 (2006) や箕輪 (2019) といった実証を伴う研究だけでなく、「地方政府がいかにして公共問題の解決を図るかに関する概念」とし、地方政府と中央政府の間の垂直的な政府間調整と、地方政府と政府以外の主体との間での相互調整とするローカル・ガバナンスから構成される要素を都市ガバナンスとする曾我 (1998 : 580-581) のように、概念の定義でもみられる。

しかし、地方自治におけるガバナンスは、地方自治体以外に多様な主体が関与するものであるため、必ずしも基礎自治体の範囲で完結するわけではない。現実のガバナンス

(9) 制度の役割については、歴史的制度論の考え方のみならず、主体の行動に課されるパターン化された制約と捉える経済学的新制度論や、主体の現実理解や行動を意味づけるものと捉える社会学的新制度論などの視角が存在する (河野 2002)。ただし地域における制度については、これらの視角の差異を分析枠組みにまで昇華した検討は進んでいない状況にあり、議論の深化が待たれる。

(10) 例えば初期の議論である、Leach & Percy-Smith (2001) では、イギリスを事例としてリージョン (広域圏) より狭いカウンティやディストリクト、コミュニティといった単位をローカルとして総称して位置付けている。

を考える上で、基礎自治体の政府以外の企業や非営利組織などの組織は、基礎自治体の枠組みに基づいて活動するわけではなく、自治体の境界を越えた活動も含まれる（外川 2005、2007）<sup>(11)</sup>。また、非営利組織も、基礎自治体の中のごく一部の地理的単位に根差した活動を行う地縁団体のような組織が存在する。こうした各主体の活動単位に照らした際、木内（1968）も指摘するように、地方自治体の管轄区域やその階層性は、必ずしも実質地域としての意味を持つわけではない。

また、基礎自治体についても、平成の大合併を経験する中で、その管轄する地理的範囲は拡大してきた。特に地方圏の市町村合併を経験した自治体では、自治体の中に多様な地域条件を含むことも多くなり、地方自治上の課題が自治体の領域と合致しないことも発生する。この点に関して、曾我（2016）は都市圏と政府区域の関係性について検討している。曾我は、都市圏と政府区域の関係性について、両者が同一の範囲であることを望ましい形態としている。しかし、現実には都市圏の方が都市政府より広域で広がる場合もあれば、都市政府の方が都市圏よりも広域で広がる場合も想定する。都市圏が都市政府よりも広域である場合は、都市政府同士の合併や広域的調整を取ることになる。一方、都市政府の方が都市圏よりも広い場合は、都市圏に合わせた都市政府の分轄や、狭域枠組みの設定が求められることになる。曾我の議論では、都市地域を政府区域との合致の観点で捉えているが、ガバナンスの枠組みにおいても地方自治上の課題が発生している地理的範囲と、それに関与し課題に取り組む主体が活動する地理的単位の議論につながることを示唆している。

従って、ガバナンスの議論において基礎自治体の範囲をローカルと同義として捉えるのは慎重になる必要がある。また、現実の地方自治においては、地方自治を取り巻く垂直的なレベル間や、水平的なレベル間での相互関係を含むものとして位置づけられる。そのような状況下でローカルを指し示す地理的枠組みを解明する上では、関係する主体が相互関係や合意形成、運営が行われる空間的範囲を作り出す社会的過程への着目が重要になってくる。

地理的枠組みの形成過程を捉える上では、リスケーリングの議論の応用が有効である

---

(11) 自治体を越えたガバナンスは、主体間での資源依存関係にも影響を及ぼす。市区町村を念頭に置いた場合、規制や誘導などの権限を用いて域内の資源の一部をコントロールすることができる。しかし、域外の主体がガバナンスに加わる場合、資源吸引や退出といった形で関与する（金井 2003：201）。特に、域外の主体がガバナンスにおいて強い影響力を持つ場合、域外への一方的な依存が生まれる可能性も示唆される（外川 2007）。

ことが示唆される。上述の通り、ガバナンスを対象としたリスケーリングでは、国家の再編が中心的に取り上げられてきた。しかし、リスケーリングの単位は、国家に限定されるものではなく、グローバルから身体まで多岐に渡るものである。この点について山崎（2012：57）が、「水平的な再編では、同じレベルのスケールで活動する行為主体が互いに連携することによって大きなスケールを生産し、有力な（しばしば上位の）スケールに対抗するようなケースが考えられる」と述べるように、社会的・政治的過程を踏まえた主体による新たなスケール形成の議論へ拡張することが指摘されている<sup>(12)</sup>。山崎の指摘は、国家を中心とする関係に限定されず、地方自治でもしばしばみられる水平的あるいは多層間に渡るスケール形成への着目の必要性を示唆したものとみなすことができる。

スケール概念は、ガバナンスをめぐる政治学の議論でも着目され始めている。Ansell & Torfing（2018）は、ガバナンスに関わる3つの要素（構成主体、相互作用、戦略的な期間）におけるスケールに着目する。その中で、Ansellらは、地理的次元について構成員の所在する地理的範囲、相互作用における近接性/分散や領域内/外の関係、ガバナンスの戦略で取られる地理的枠組み、管轄区域の数や大きさといった面に着目する<sup>(13)</sup>。Ansellらは、ガバナンスで取られるスケールは、関係する主体やその相互作用により動的に変化するものとして捉えている。すなわち、より広い地理的範囲から関わる主体の増加や、相互作用する範囲の拡大による政策学習や政策イノベーションの進展、ある政策課題を当該現象の起こっている範囲を超えた広域化・拡大化を促すといった点に該当するスケールアップ（scaling up）と、関与する主体の限定化、相互作用を生む地理的範囲の狭域化、政策上の課題が起きているより小さな範囲での限定化といったスケールダウン（scaling down）といった動きが起こることを指摘している。

ガバナンスにおける地域的単位の設定に関する実証は、日本の地理学からも試みられ始めている。畠山ほか（2018）は、地域包括ケアシステムを事例に、センターの設定や会議を置く地理的単位の設定は全国的に多くのバリエーションが存在しているが、その背景にはセンターや会議設置の基準人口と、自治体内での日常生活圏域の設定が大きく

(12) 山崎は、このリスケーリングの捉え方に則り、地方圏からのリスケーリングの実践として沖縄県の基地建設をめぐる言説分析や、大阪都構想をめぐる選挙や発言などの分析を試みている（山崎 2012、2017）。

(13) ただしAnsellらは、スケールという用語の多義性にも着目している点には留意する必要がある。Ansellらは、ガバナンスを構成する3つの要素について、地理的な側面に加えて、時間的・定量的なスケールや、機能的スケールといった点についても注目している。

影響している点を示している。新たな地理的単位の出現と決定過程との関係を捉える議論は端緒につき始めた段階であるが、ガバナンスが展開される地域的枠組みを考察する上で、スケールの議論の援用を含めて地理学が有効な視角を提供すると考えられる。

#### IV. おわりに

本稿では、ガバナンスにおける地域の枠組みについて、政治学や行政学などの成果と共に、地理学からの議論や概念を検討し、学際的な議論への展開に向けた論点を検討してきた。その中で、ガバナンスが展開される地域における主体の構成や、地域的な文脈を踏まえた多様な主体による政策形成・運営の過程の検証、およびガバナンスが展開される地理的枠組みの出現過程への着目といった点において、地理学が貢献しうる可能性を論じてきた。特に地域の単位について、日本の地方自治の研究でしばしばみられる市区町村を所与の地域の単位とみなす議論は、ガバナンスへと展開する上では慎重な扱いが求められる。ガバナンスの検討においては、地域の単位がどのように構築されているのか、その地方自治の課題によって形成される主体同士の関係と合わせて議論することが必要になるであろう。

現実の地方自治では、その取り組むべき課題や、関与する主体の数や組織の性格により、合意形成や運営で差異が生じる。特に、平成の大合併のみならず、連携中枢都市圏や定住自立圏のような動きの中で、基礎自治体である市町村は広域化し生活圏などと合致しない事態もみられるようになってきている。こうした中で、ガバナンスが繰り広げられる「地域」の単位の形成過程や、その地理的単位における合意形成や意思決定にかかる実証研究の蓄積と共に、その一般化が必要になる。これらの研究を進める上では、地方自治に関する研究蓄積が厚い分野のみならず、リスケーリングのような地理学でしばしば取り上げられてきた垂直的・水平的な空間単位の形成を融合できるような検討が必要になるであろう。

一方で、本稿では主に地理学の立場からの貢献可能性を検討してきたが、筆者の力が及ばぬこともあり、地方自治や地方政治に関わる理論的な成果の地理学での援用可能性、あるいは学際的な枠組みの接合の提示までは至っていない。例えば、日本における地理学からのガバナンス研究では、公共サービスを中心に個別の分野を対象に実証を通して議論が進んできたものの、その背景にある地方制度や政府間関係をめぐる理論的動向や、地方自治の一般性や総合性への留意は、十分な注意が払われてきたとは言い難い。また、ガバナ

ンスの理論的な基礎となる、ネットワークや相互依存関係、政策過程といった社会科学をめぐる理論的な蓄積についても、地理学では実証研究に取り入れるための概念操作は端緒につき始めた段階にある。地方自治は、学際的な検討がなされる分野であるため、各分野での成果や課題をめぐる対話や理論の援用可能性に関する議論は今後ますます重要になる。こうした積み重ねが、地域でのガバナンスをめぐる学術研究の発展にとどまらず、地方自治における現代的な課題の解決や、地方自治のあり方を展望する上では大きな貢献につながると考えられる。

(さとう まさし 静岡大学教育学部准教授)

#### 【付記】

本稿は、2022年3月に地方自治総合研究所「地域の法と政治研究」研究会の報告内容および佐藤(2022)を基に、当日の議論を踏まえて構成し直したものである。研究会の北村喜宣主査(上智大学)、金井利之副主査(東京大学)をはじめ研究会の先生方ならびに事務局の新垣二郎氏には、報告の場ならびに貴重なご意見を賜りましたことを、ここに記してお礼申し上げます。本稿は、科学研究費助成事業基盤研究(B)「ローカルガバナンスにおける地域とは何か?地方自治の課題に定める地理的枠組みの探究」(課題番号20H01393 研究代表:佐藤正志)の成果の一部である。

キーワード：ガバナンス／地域／リスケーリング／都市レジーム論

#### 【文献】

- 今井良広 2018. 公共ガバナンス論の展開. 金川幸司編著『公共ガバナンス論 — サードセクター・住民自治・コミュニティ —』192-207. 晃洋書房.
- 岡田眞太郎 2016. 指定管理者制度の活用からNPO法人の持続可能性. 人文地理68 : 355-373.
- 金井利之 2003. 自治の資源とその管理. 森田 朗編著『分権と自治のデザイン』170-207. 有斐閣.
- 加茂利男 2017. 『地方自治の再発見 — 不安と混迷の時代に —』自治体研究社.
- 木内信蔵 1968. 『地域概論 — その理論と応用 —』東京大学出版会.
- 木原佳奈子 1995. 政策ネットワーク分析の枠組み. アドミニストレーションレビュー2 : 1-37.
- 木原佳奈子 1996. 市町村における福祉政策ネットワークの構造と動態 — 高齢者福祉改革をめぐって —. 年報行政研究31 : 124-145.
- 久木元美琴・由井義通・若林芳樹 2014. 郊外NPOによる子育て支援施設の役割と可能性 — 高蔵寺ニュータウンのひろば型拠点を事例として —. 都市地理学9 : 78-87.
- 工藤裕子 2018. 日本行政学研究の特徴と国際研究コミュニティにおける立ち位置 — NPMおよびポストNPM研究を事例として —. 経済学論纂58 (3・4) : 185-204.

- クリスタラー, W. 著 江澤譲爾訳 1969. 『都市の立地と発展』大明堂.
- 河野 勝 2002. 『制度』東京大学出版会.
- 佐藤正志 2012. 市町村合併下での非営利組織によるまちづくり事業の継承 — 鳥取県旧鹿野町の事例 — . 経済地理学年報58 : 198-218.
- 佐藤正志 2019. 地方自治体における公民連携の導入とネットワーク形成の地域差の解明 — 指定管理者制度を事例として — . 公益財団法人国土地理協会第14回学術研究助成報告書.
- 佐藤正志 2022. ローカル・ガバナンスと地域政策. 松原 宏編著『新経済地理学概論』261-283. 原書房.
- 佐藤正志・前田洋介編 2017. 『ローカル・ガバナンスと地域』ナカニシヤ出版.
- ジェソップ, B. 著, 中谷義和監訳 2005. 『資本主義国家の未来』御茶の水書房. Jessop, B. 2002. *The Future of the capital state*. Cambridge: Polity Press.
- ジェソップ, B. 著, 中谷義和訳 2008. 『国家権力 — 戦略-関係アプローチ —』御茶の水書房. Jessop, B. 2008. *State Power: A strategic-relational approach*. Cambridge: Polity Press.
- 新川敏光 1992. 政策ネットワーク論の射程. 季刊行政管理研究59 : 12-19.
- 鈴木隆志 2019. 地方自治と都市レジーム研究 — 欧米における議論を中心に — . 政経研究 55(4) : 287-312.
- 曾我謙悟 1998. アーバン・ガバナンスの比較分析(1) — 英・仏・日の都市空間管理を中心に — . 國家學會雑誌111(7・8) : 575-649.
- 曾我謙悟 2016. 縮小都市をめぐる政治と行政 — 政治制度論による理論的検討 — . 加茂利男・徳久恭子編『縮小都市の政治学』159-182. 岩波書店.
- 田中健作 2014. 広島県三次市における多様な主体によるバス交通サービス供給体制の構築. 季刊地理学66 : 17-29.
- 坪郷 實 2006. 参加ガバナンスとは何か. 坪郷 實編著『参加ガバナンス』13-29. 日本評論社.
- 外川伸一 2005. ガバナンス論へのアプローチに関するノート. 山梨学院大学法学論集54 : 253-316.
- 外川伸一 2007. ガバナンスにおける政府の役割の考察 — 試論 — . 法学論集58 : 93-149.
- 中澤秀雄 2005. 『住民投票運動とローカルレジーム』ハーベスト社.
- 西岡 晋 2004. 福祉国家再編のメゾ・レベル分析に向けて — 政策ネットワーク論からのアプローチ — . 早稲田政治公法研究75 : 199-235.
- 畠山輝雄 2016. 地方都市における地域特性を考慮した地域包括ケアシステムの構築へ向けた取り組み — 徳島県鳴門市の事例 — . 地學雑誌125 : 567-581.
- 畠山輝雄・中村 努・宮澤 仁 2018. 地域包括ケアシステムの圏域構造とローカル・ガバナンス. E-journal GEO 13(2) : 486-510.
- 埴淵知哉 2007. NPO法人の地理的不均等分布 — 都市システム論の観点から — . ノンプロフィット・レビュー7 : 35-46.
- 久井井在 2019. 「平成の大合併」後の旧市町村スケールをめぐるローカル・ガバナンスの動態 — 大分県佐伯市の旧町村地域政策を事例に — . 地理学評論92 : 364-380.
- 前田洋介 2012. ボランティア組織を主体としたローカル・ガバナンスの形成とその地理的特徴 — 名古屋市の地域防災を事例に — . 人文地理64 : 319-336.

- 前田洋介 2017. ボランティア組織の台頭と「地域」の多層化 — 名古屋市緑区の災害ボランティア団体を事例に — . 地理学評論 90 : 1-24.
- 丸山真央 2015. 『「平成の大合併」の政治社会学 — 国家のリスケージングと地域社会 — 』御茶の水書房.
- 美谷 薫 2022. 地理学における地域の諸概念と「行政区域」研究. 自治総研527 : 30-69.
- 光本伸江 2007. 『自治と依存 — 湯布院町と田川市の自治運営のレジーム — 』敬文堂.
- 箕輪允智 2019. 『経時と堆積の自治 — 新潟県中越地方の自治体ガバナンス分析 — 』吉田書店.
- 山崎孝史 2012. スケール/リスケージングの地理学と日本における実証研究の可能性. 地域社会学年報24 : 55-71.
- 山崎孝史 2013. 『政治・空間・場所 — 「政治の地理学」にむけて — 』ナカニシヤ出版.
- 山崎孝史 2017. リスケージングの政治としての「大阪都構想」. 佐藤正志・前田洋介編著『ローカル・ガバナンスと地域』82-105. ナカニシヤ出版.
- 山本 隆 2009. 『ローカル・ガバナンス — 福祉政策と協治の戦略 — 』ミネルヴァ書房.
- 山本 啓 2014. 『パブリック・ガバナンスの政治学』勁草書房.
- Ansell, C., Torfing, J. 2018. *How Does Collaborative Governance Scale?*. Bristol: Policy Press.
- Brenner, N. 2004. *New State Spaces: Urban Governance and the rescaling of statehood*. Oxford: Oxford University Press.
- Goodwin, M. and Painter, J. 1996. Local governance, the crises of Fordism and the changing geographies of regulation. *Transactions of the Institute of British Geographers NS* 21: 625-648.
- Goodwin, M., Jones, M. and Jones, R. 2005. Devolution, Constitutional change and Economic development: Explaining and understanding the new institutional geographies of the British State. *Regional studies* 39: 421-436.
- Goodwin, M., Jones, M. and Jones, R. 2012. *Rescaling the state: Devolution and the geographies of economic governance*. Manchester: Manchester University Press.
- Howitt, R. 2003. Scale. In *A companion to economic geography*, ed. J. Agnew, K. Mitchell, and G. Toal, 138-157. Oxford: Blackwell Publishing.
- Imrie, R., & Raco, M. 1999. How new is the new local governance?: Lessons from the United Kingdom. *Transaction of the Institute of British Geographers NS* 24: 45-64.
- Jones, M. 1997. Spatial Selectivity of the State?: The regulationist enigma and local struggles over economic governance. *Environment and Planning A* 29: 831-864.
- Klijin, E-H. 1997. Policy networks: An overview. In *Managing complex networks: Strategies for the public sector*, ed. W. J. M. Kickert, E-H. Klijin, and J. F. M. Koppenjan, 14-34. London: Sage Publications.
- Leach, R., & Percy-Smith, J. 2001. *Local governance in Britain*. Basingstoke: Palgrave.
- Pierre, J. 2011. *The politics of urban governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Pierre, J. 2014. Can Urban Regimes Travel in Time and Space?: Urban Regime Theory, Urban Governance Theory, and Comparative Urban Politics. *Urban Affairs Review* 50: 864-889.
- Pierre, J. 2016. Urban and regional governance. In *Handbook on Theories of governance*, ed. C. Ansell, and J. Torfing, 477-485. Cheltenham: Edward Elgar.
- Pierre, J., & Peters, B. G. 2000. *Governance, politics and the state*. New York. St. Martins Press.

- Pierre, J. & Peters, B. G. 2012. Urban Governance. In *The Oxford Handbook of urban politics*, ed. K. Mossberger, S. E. Clarke, and P. John, 71-86. New York: Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. 1997. *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity, and accountability*. Buckingham: Open University press.
- Smith, N. 2000. Scale, In *The dictionary of human geography, 4th edition*, ed. R. J. Johnston, D. Gregory, G. Pratt, and M. Watts, 724-727. Oxford: Blackwell.
- Stone, C. N. 1989. *Regime Politics: Governing Atlanta 1946-1989*. Lawrence :University Press of Kansas.
- Swyngedouw, E. 1997. Neither global nor local: 'Glocalization' and the politics of scale. In *Spaces of globalization*, ed. K. Cox, 137-166. New York: Guilford Press.
- Swyngedouw, E. 2004. Globalisation or 'glocalisation'? : Networks, territories and rescaling. *Cambridge Review of International Affairs* 17(1): 25-48.
- Torfinn, J., Peters, B. G., Pierre, J. and Sørensen, E. 2012. *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. Oxford: Oxford University Press.
- Ward, K, G. 2000. A Critique in Search of a Corpus: Re-Visiting Governance and Re-Interpreting Urban Politics. *Transactions of the Institute of British Geographers NS* 25:169-185.