慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	社会 - 生態システム論におけるガバナンスの概念 : IPBES・オストロムと公共ガバナンス論
Sub Title	The concept of governance in social-ecological system theory : IPBES, Ostrom, and public governance
Author	大山, 耕輔(Oyama, Kosuke)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	2017
Jtitle	法學研究 : 法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.90, No.3 (2017. 3) ,p.1- 31
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	論説
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-20170328-0001

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

社会－生態システム論におけるガバナンスの概念[1]

――ＩＰＢＥＳ・オストロムと公共ガバナンス論――

大山耕輔

1　はじめに
2　ＩＰＢＥＳ：制度・ガバナンス系
3　Ostrom (2009), McGinnis & Ostrom (2014)：ガバナンス系
4　Ostrom (1990) の議論：コモンズの自己組織（ガバナンス）化
5　公共ガバナンス論：主権者は誰か？
6　よいガバナンス：民主的プロセスか成果か？
7　三つのビッグモデル：「ガバメントからガバナンスへ」「ＮＰＭからポストＮＰＭへ」
8　おわりに

1　はじめに

本稿の目的は、社会－生態システム（social-ecological system: SES）の分野[2]において、ガバナンスの概念がどの

ように使われているのか、また、行政学の公共ガバナンスの概念と比べてどのような特徴があるのか、さらに、今後地域ガバナンスの測定につなげる際の課題について検討・考察することである。社会－生態系の研究分野においては、近年、「生物多様性と生態系サービスに関する政府間科学―政策プラットフォーム」(Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services: IPBES)[3] が、グローバルなレベルで科学と政策を結びつける活動を精力的に行っており、ガバナンスの概念についても概念枠組みで議論している。また、ＩＰＢＥＳの議論の元になったのは二〇〇九年にノーベル経済学賞を受賞した政治学者のエレノア・オストロム(Elinor Ostrom)[4] であり、彼女の論文や著書でガバナンスがどのように使われているかを見ておきたい。そのうえで、行政学の公共ガバナンスの概念と比較・検討することで、社会－生態系研究におけるガバナンス概念の特徴を明らかにすることができるだろうし、今後のガバナンス測定における課題も見えてくるだろう。

2　ＩＰＢＥＳ：制度・ガバナンス系

表1は、ＩＰＢＥＳとオストロムの論文における“governance”という用語の出現回数と使用例を示したものである。ＩＰＢＥＳの論文は Diaz et al. (2015) であり、オストロムは最初の論文 Ostrom (2009) と修正論文 McGinnis & Ostrom (2014) の二本である。

表1を見ると一目瞭然であるが、いずれの論文においても、本文中のおよそ三分の二くらいの比率で governance system(s) という表現で使われていることがわかる。governance system(s) とはガバナンス系のことであり、ＩＰＢＥＳやオストロムが、社会系と生態系を統合的に捉えようとする社会－生態系に関心があることに思いを馳せるなら、ガバナンス系は、社会－生態系における社会系の主要部分に当たるものと理解されている

表１　IPBESとオストロムの論文における“governance”の数と使用例について

論文	“governance”の数	本文中の数	使用例１		使用例２		その他
Diaz et al., 2015	23	15	institutions and governance systems	11	governance and decision-making	1	3
Ostrom, 2009	9	8	governance systems	5	Governance Systems (GS)	2	1
McGinnis & Ostrom, 2014	58	51	governance system(s)	27	Governance System(s) (GS)	11	13

（出所）筆者作成。

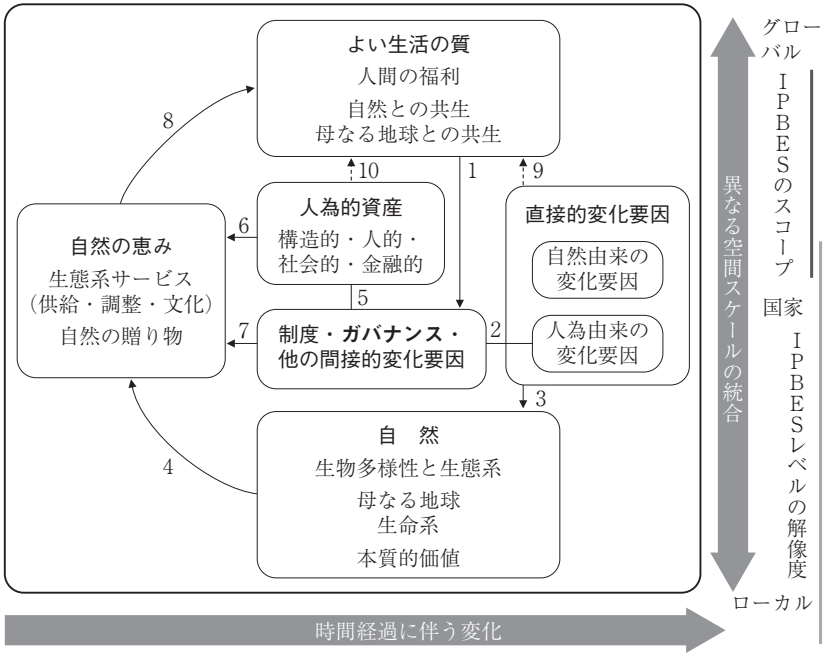
ように思われる。[5]

図１は、ＩＰＢＥＳの概念枠組みを示したものである。

ＩＰＢＥＳの概念枠組みにおいては、ガバナンスは、図の真ん中にある「制度・ガバナンス・他の間接変化要因」に位置づけられている。Diaz et al. (2015: 6)によれば、これらの間接要因は、「人びとや社会が自ら組織化し、さまざまなスケールでの自然との相互作用を組織化する方法」とされ、「生態系外（図１の自然の箱の外）で発生する変化の基底的原因であり、人びとと自然の関係のあらゆる側面に影響するという重要な役割のため概念枠組みの中心にある」。また、その効果は、「絶対的であれ状況依存的であれ、正負いずれもあり」、「それらが間接要因と考えられるのは、多くの場合、自然に直接作用するのではなく、直接人為要因への効果を通じて作用するため」とされる。

制度には、「利害関係者間のあらゆる（非）公式の相互作用、および、いかに決定がなされ執行されるか、いかに権力が行使されるか、いかに責任が分配されるかを決める社会的構造」が含まれる。そして「さまざまな諸制度が集まってガバナンス系を形成するが、ガバナンス系には、社会におけるローカルからグローバルまでさまざまなスケールでの中心（企業、慣習法によるもの、政府、司法）間の相互作用」が含まれ、「制度・ガバナンス系は、自然の構成要素と人為的資産と人びとへの恵み[6]へのアクセス、および制御・配分・分配をさまざまな程度で決定する」と説明されている。

図１　IPBESの概念枠組み



（出所）Diaz et al. (2015: 5), 訳は橋本・齊藤（2014: 132）を参考にした。各矢印脇の注番号の説明は省略する。

制度の例としては、「所有権制度や土地（公有・コモンプール（共有）[7]・私有）へのアクセス権、立法配置、取り決め、慣習法、非公式な社会規範ルール、成層圏オゾン破壊に対する合意といった国際レジーム等」が挙げられており、「マクロ経済、財政、金融、農業政策等の経済政策は、自然の恵みの重要性についての人びとの知覚や、自然と相互作用する方法についての行動と決定に影響を与える重要な役割を果たす制度」とされている。

だが、「人びとは、よい生活の質について、富と所得の範囲を超えて、正義、自由、平等といった合同的な問題にわたる多様な観点をもって」おり、「ガバナンス系には、さまざまな程度の正当性と抗議、パフォーマンス、アカウンタビリティ、公正と権利、運用

のスケールがある」と比較的正確に記述されている。[8] 最後に、「異なる形態の制度と決定や概念枠組みにおける他のあらゆる要素との結合を変える役割を徹底的に考察することは、政策決定者が異なる政策オプションを認識してテストするのに役立つ」と述べられている。

Diaz et al. (2015: 12–14) には用語解説（Glossary）がついているが、残念ながら、ガバナンスの独立した項目はない。だが、いくつかの関連する項目でガバナンスが登場する。たとえば「制度・ガバナンスその他の間接要因」では、「社会が自ら組織化する方法。そうした方法は直接要因を通じて作用する生態系外で発生する環境変化の基底的原因となっている」と説明されている。ここから、ガバナンスが「間接要因かつ基底的要因」と位置づけられていることがわかる。先述したように、社会－生態系の社会系の主要な部分をガバナンス系と呼んでいるため、広い定義だが、比較的しっかりした表現となっている。

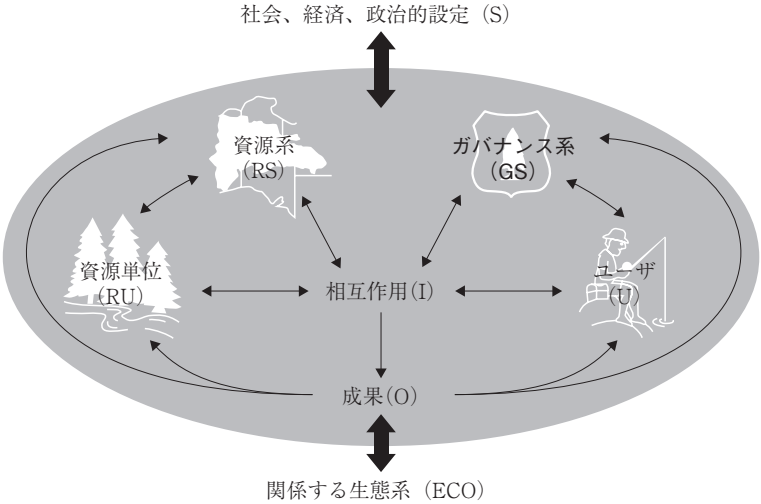
3　Ostrom (2009), McGinnis & Ostrom (2014)：ガバナンス系

図2は Ostrom (2009: 420) が、社会－生態系を分析するための枠組みにおけるコアとなる下位システムの関係を示したものである。

図2の左側には、生態系を構成する資源系（Resource System: RS）と資源単位（Resource Units: RU）が、右側に社会系を構成するガバナンス系（Governance System: GS）とユーザ（Users: U）が、そして真ん中に相互作用（Interactions: I）と成果（Outcomes: O）が配置されている。ここでもガバナンス系は社会系の主要な構成要素と位置づけられていることがわかる。

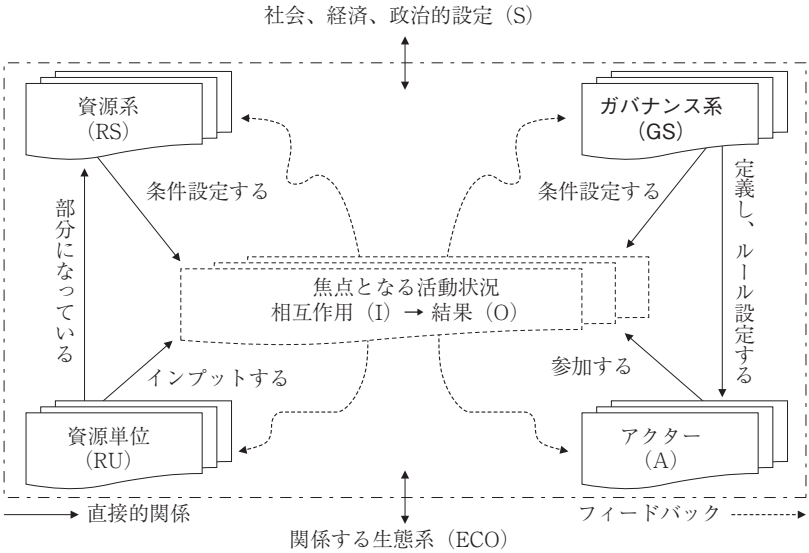
図3は、McGinnis & Ostrom (2014) が、図2を5年後に修正したものである。

図２　社会・生態系の分析枠組みにおけるコアとなる下位システム



（出所）Ostrom (2009: 420).

図３　複数の第１層構成要素をもつ修正された社会・生態系枠組み



（出所）McGinnis & Ostrom (2014).

これらは基本的に同じ図だが、各変数は複数の層に再編整理された。また、真ん中の焦点となる活動状況がより強調され、周りの各構成要素からインプットされる関係がより明確にされている。[9]

表2は、McGinnis & Ostrom (2014) に掲載された社会－生態系の二層の変数の一覧である。オストロムのガバナンスの議論の特徴は、第1層のカテゴリ変数だけでなく、第2層の具体的な指標になるべき変数を列挙している点である。この点は、後のガバナンスを測定しようという際に参考になるものといえる。表2にみられるように、Ostrom (2009: 421) のガバナンス系（GS）には、GS1 政府組織からGS8監視と制裁のルールが列挙されているが、McGinnis & Ostrom (2014) では、**表3**が示すように、第2層の変数はGS1 政策分野からGS10 歴史的連続性というように再編され、とくにGS5 ルール作成組織とGS6 利用するルールについては第3層のより細分化された変数ないし指標を設定している。

オストロムのガバナンス変数については、ＩＰＢＥＳと同様に広い定義を採用しているが、何層かに分けた具体的な指標を提示している点が大きな特徴である。ただし、相互作用（I）の I2 情報共有、I3 審議過程、I7 自己組織化活動、I8 ネットワーク活動、I9 監視活動、I10 評価活動等は、ガバナンス系（GS）に含めて扱うこともできるように思われるし、社会関係資本（A6）や自治体職員の意識等までガバナンス系に含めるかどうかは議論の余地があろう。[10] また、表3の GS4（政治）体制には民主政と専制政が含まれるが、後述するよいガバナンスの観点からは、これらを同列に扱うことにはやや違和感を感じる。[11]

4　Ostrom (1990) の議論：コモンズの自己組織（ガバナンス）化

オストロムのガバナンス概念が社会－生態系の社会系の基礎的部分を占めるものであり、多層にわたる諸変数

表２　社会生態系の２層の変数

第１層の変数	第２層の変数
社会的、経済的、政治的設定（S）	S1- 経済発展 S2- 人口動態学的傾向 S3- 政治的安定 S4- 他のガバナンス系 S5- 市場 S6- メディア組織 S7- 技術
資源系（RS）	RS1- 部門（例：水、森林、牧草、魚） RS2- システム境界の明確性 RS3- 資源系の規模 RS4- 人口建設施設 RS5- システムの生産性 RS6- 均衡特性 RS7- システムダイナミクスの予測可能性 RS8- 貯蓄特性 RS9- 場所
ガバナンス系（GS）	GS1- 政府組織 GS2- 非政府組織 GS3- ネットワーク構造 GS4- 所有権システム GS5- 運用的な選択ルール GS6- 集合的な選択ルール GS7- 立憲的な選択ルール GS8- 監視と制裁のルール
資源単位（RU）	RU1- 資源単位の流動性 RU2- 成長率または代替率 RU3- 資源単位間の相互作用 RU4- 経済価値 RU5- 単位の数 RU6- 特徴的な特性 RU7- 空間的一時的な分配

と諸指標からなるものであることはわかったものの、なぜオストロムが社会-生態系を統合的に捉えようとするに至ったのかや、なぜ多数の変数や指標を思いつくに至ったのかについては、彼女の初期の作品である Ostrom（1990）まで遡る必要がある。

この作品のタイトルである『コモンズの統治（governing）：集合行為のための制度の進化』は彼女の研究テーマを端的に表している。これをガバナンスの視点で言い換えるなら「コモンズや共有資源のガバナンス」ということになろう。そのアプローチの特徴は、副題にあるように、集合行為論（collective action）である。Olson（1971）は、集合行為にはフリーライダー（ただ乗り）が発生しやすく、それも規模の大きい集団や団体ほど発生しやすいため、その抑制のためのコストが大きくなることを指摘した[12]。ここから、Ostrom（1990）の研究対象であるコモンズの自主管理は、その利用者が比較的少な

表２　つづき

アクター（A）	A1- 関係するアクターの数 A2- 社会経済的特性 A3- 歴史あるいは過去の経験 A4- 場所 A5- リーダーシップ／企業家精神 A6- 規範（信頼・互恵性）／社会関係資本 A7- 社会生態系の知識／精神的モデル A8- 資源（依存）の重要性 A9- 利用可能な技術
活動状況：相互作用（I）→ 結果（O）	I1- 収穫 I2- 情報共有 I3- 審議過程 I4- 紛争 I5- 投資活動 I6- ロビイング活動 I7- 自己組織化活動 I8- ネットワーク活動 I9- 監視活動 I10- 評価活動 O1- 社会的パフォーマンス測定（効率性、平等性、アカウンタビリティ） O2- 生態学的パフォーマンス測定（例、過剰収穫、回復力、生物多様性、持続可能性） O3- 他の社会生態系への外部性
関係する生態系（ECO）	ECO1- 気候パターン ECO2- 汚染パターン ECO3- 焦点となる社会生態系とのフロー

（注）Ostrom (2009: 421) を脚色。
（出所）McGinnis & Ostrom (2014), Table 1. ゴチック体は引用者による強調である。

表３　ガバナンス系（GS）の２層性変数についての代替リスト

第２層の変数	第３層の変数
GS1*- 政策分野	
GS2*- ガバナンス系の地理的スケール	
GS3*- 人口	
GS4*- 体制（民主政と専制政）のタイプ	
GS5*- ルール作成組織	公共部門組織（政府機関等） 私的部門組織（営利） 非政府非営利組織 コミュニティ組織 複合組織
GS6*- 利用するルール	運用的な選択ルール 集合的な選択ルール 立憲的な選択ルール
GS7*- 所有権システム	
GS8*- 規範と戦略のレパートリー	
GS9*- ネットワーク構造	
GS10*- 歴史的連続性	

（原注）* はこれら示唆の一時的性格を意味する。
（出所）McGinnis & Ostrom (2014), Table 2 に一部加筆。

い小規模集団ほどうまくゆくだろう、という理論的含意が含まれているように思われる。

彼女の問題関心は、牧草地における過剰放牧におけるようないわゆる「共有地の悲劇」（tragedy of commons）の問題に対応する方法である。生物学者である Garrett Hardin (1968) が提起した共有地の悲劇の問題とは、各放牧者は自分の家畜に草を食べさせることを優先して、過剰放牧の結果はげ山になって結局は自分の家畜に草を食べさせることもできなくなってしまうという社会的ジレンマ[13]の状況である。

従来の議論では、過剰放牧によるはげ山のような最悪の結果を避けるためには、強制力をもつ政府ないしレヴァイアサンが関与して各放牧を少しずつ抑制する必要があるというものだった。だが、政府は最適な抑制量の配分についての情報をもたないため、非効率な結果を導きやすい。また、共有地を民営化して市場で解決しようとする方法は、私的所有権による自然や共有資源の細分化を招いて非効率な結果を招きやすい。

つまり、政府と市場いずれの方法にも限界があり[14]、彼女は、第三の方法として、共有資源の自己組織化ないし自己ガバナンス（self-governance）[15]の方法の有効性を提案し主張したのである（Ostrom 1990: chapter 2）。

表4は、オストロムが理論的・実証的に観察して得た持続的な共有資源制度の設計原則である。七つないし八つの原則からなっている。①共有資源と専有者[16]の明確な境界、②専有・供給のルールと地域的条件との一致、③集合的選択における参加の取り決め、④監視、⑤段階的な制裁、⑥紛争解決メカニズム、⑦自己組織化する権利の最低限の承認、⑧入れ子の構造である。

これらの意味内容は表4に示されたとおりだが、各原則間の優先順位や、対立・矛盾した場合どうするのかはやや明確でない。また、これら八つの原則は、③の参加原則が含まれているものの、後述する公共ガバナンス論におけるガバナンス概念がプロセスを重視しているのに対して、制度パフォーマンスに対する成果につながる要素をより重視しているように思われる。

表４　持続的な共有資源（CPR）制度によって例証された設計原則

① 明確に定義された境界
　共有資源から資源単位を引き出す権利をもつ諸個人・家計（訳注：専有者のことと思われる）は、共有資源の境界とともに明確に定義されなければならない。
② 専有・供給のルールと地域的条件の一致
　時間、場所、技術、資源単位量を制約する専有ルールは、ヒト、モノ、カネを必要とする地域的条件や供給ルールと符合している。
③ 集合的選択の取り決め
　運用ルールに影響される諸個人は、運用ルールの修正に参加することができる。
④ 監視
　共有資源の諸条件と専有行動を能動的に監査する監視者は、その専有者に対して説明責任があるか、あるいは専有者である。
⑤ 段階的な制裁
　運用ルールに違反した専有者は、他の専有者または彼らに説明責任のある職員、あるいは両者によって、段階的な制裁（違反の甚大さと状況による）を受けることになる。
⑥ 紛争解決メカニズム
　専有者と職員は、専有者間または専有者と職員間の紛争を解決する低コストの地域アリーナに素早くアクセスできる。
⑦ 組織化する権利の最低限の承認
　専有者が自己の制度を構築する権利は、外部の政府機関によって異議申し立てされない。

より大きなシステムの一部である共有資源のために
⑧ 入れ子の構造
　専有、供給、監視、法執行、紛争解決、ガバナンス活動は、多層的入れ子構造に組織されている。

（出所）Ostrom (1990: 90), Table 3.1.

表５は、Ostrom (1990) が、世界一四カ所の共有資源サイトについて、表４の設計原則と制度パフォーマンスに照らして評価した結果である。わかりやすいように、一番右の制度パフォーマンスが、上から「頑健」「脆弱」「失敗」の三段階に分けてある。左の八つの設計原則が当てはまるかどうかが評価されているが、ほぼ制度パフォーマンスに比例的な評価がされている。なかには、中西部のため池レイモンドのように、初期には八つの設計原則も制度パフォーマンスも悪かったものの、現在はいずれもよくなっているサイト事例も紹介されている。

　しかしながら、三段階の評価測定は、制度パフォーマンスと設計原則いずれも定性的でありやや主観的であることや、八つの設計原則の評価がよいと制度パフォーマンスがどのような経路を経てよくなるのかといった因果関係についてはやや疑問が残る。さらに重要な点は、専有者の監視や違反者への段階的な制裁にはコストがかかるが、

表５　設計原則と制度パフォーマンス

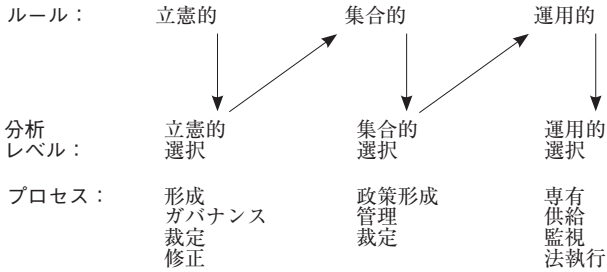
サイト	明確な境界とメンバーシップ	一貫したルール	集合的選択のアリーナ	監視	段階的制裁	紛争解決メカニズム	承認された組織権	入れ子の単位	制度パフォーマンス
テ―ベル、スイス	はい	はい	はい	はい	はい	はい	はい	無効[a]	頑健
山中村、日本	はい	はい	はい	はい	はい	はい	はい	無効	頑健
バレンシア、マルシア、オリヘーラ、スペイン	はい	はい	はい	はい	はい	はい	はい	はい	頑健
レイモンド、中西部のため池（現在）	はい	はい	はい	はい	はい	はい	はい	はい	頑健
アリカンテ、スペイン	はい	はい	はい	はい	はい	はい	はい[b]	はい	頑健
バカラビンター、フィリピン	はい	はい	はい	はい	はい	はい	はい	はい	頑健
アラーニャ、トルコ	いいえ	はい	弱い	はい	はい	弱い	弱い	無効	脆弱
ガルオーヤ、スリランカ	はい	はい	はい	はい	[c]	弱い	弱い	はい	脆弱
ラメロン港、カナダ	はい	はい	弱い	はい	はい	はい	いいえ	いいえ	脆弱
イズミールとボドラム湾、トルコ	いいえ	いいえ	いいえ	いいえ	いいえ	いいえ	弱い	いいえ	失敗
マウェール、スリランカ	いいえ	はい	いいえ	はい	はい	いいえ	いいえ	いいえ	失敗
キリンジオーヤ、スリランカ	はい	いいえ	いいえ	いいえ	いいえ	いいえ	いいえ	いいえ	失敗
レイモンド、中西部のため池（初期）	いいえ	いいえ	いいえ	いいえ	いいえ	はい	はい	いいえ	失敗
モジャーブ地下水盆	いいえ	いいえ	はい	いいえ	いいえ	はい	はい	いいえ	失敗

a ＝無効（Not Relevant NR）
b ＝２つの例外は 1739-1930 年と 1930-1950 年
c ＝情報なし
（出所）Ostrom (1990: 180), Table 5.2. を加筆修正。

集合行為におけるこうしたフリーライダーに対するコストの支払いがどうすれば自発的に可能になるのか明確ではない。とくに、オルソンが指摘した集団規模が大きくなるほど利益の集約化が難しくなることを考慮すると、設計原則⑧の入れ子の構造はやや楽観的すぎる気がする。[17] 最後の点は、反復囚人のジレンマゲームの理論においても大きな問題となった研究テーマである（Axelrod, 1984 ＝ アクセルロッド、一九八七）[18]。また、社会心理学の信頼研究でも、さまざまな実験的研究が進められた（たとえば山岸、一九九八）。

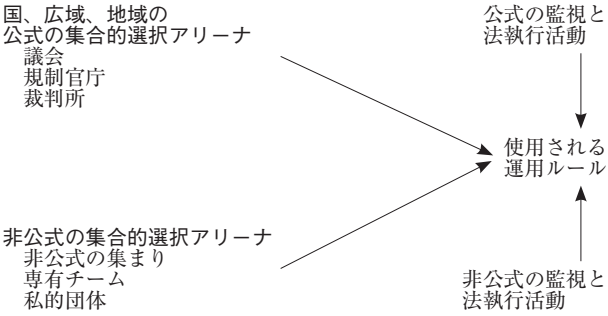
共有地の悲劇に対して、政府と市場いずれの方法でもない、第三の自己組織化ないし自己ガバナンスの方法の有効性を提案した点は高く評価できる。だが、自己組織化やガバナンスには、政府や企業も参加して含まれる場合も考えられるよ

図４　ルールと分析レベルの関係



（出所）Ostrom (1990: 53), Figure 2.2.

図５　公式･非公式の集合的選択アリーナと共有資源運用ルールの関係

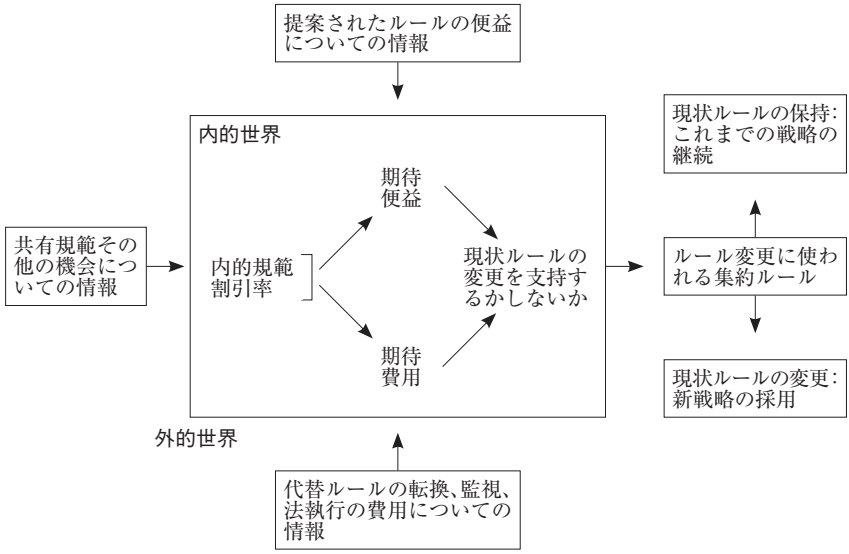


（出所）Ostrom (1990: 53), Figure 2.3.

うに思われる。

図４は、ルールと分析レベルの関係を、**図５**は、公式・非公式の集合的選択アリーナと共有資源運用ルールの関係を、**図６**は、制度的に影響を与える変数の一覧を示している。これらの図は、共有資源管理の自己組織化ないし自己ガバナンスにあたって当事者がどのようなルールを選択するかの分析枠組みを提供している。前述した社会－生態系の統合した枠組みの基礎になったものであり、どのような変数や指標が重視されていたのかわかって興味深いし、政府と市場いずれでもない第三の自己組織化ないし自己ガバナンスの方法を提案－主張していたのは、公共ガバナンスにおける「ガバメントからガバナンスへ」あるいは「ＮＰＭからポストＮＰＭへ」の議論と重なる部分

図６　制度的選択に影響を与える変数一覧



（出所）Ostrom (1990: 193), Figure 6.1.

があって、たいへん興味深い。

5　公共ガバナンス論：主権者は誰か？

ここからは行政学の分野で扱われることの多い公共ガバナンス論（public governance）の議論を見る。その多くは大山（二〇一〇、二〇一一ａ、ｂ）等ですでに扱ったが、最近改訂された欧州における標準的なテキストであるBovaird & Loeffler (2016: 208) で紹介されているいくつかの定義から見てみよう。

まず、世界銀行（World Bank）は、ガバナンスを「一国の事柄を管理する政治権力の行使」と定義する。カナダ・ガバナンス研究所（Canadian Institute on Governance）は「社会や組織が重要な決定をし、だれを含むかやいかに説明するかを決めるプロセスのこと」とする。また、英国のガバナンス・インターナショナル（Governance International, UK）は「公共政策の結果に影響を与えるために、ある組織が、そのパートナー、利害関係者、ネットワークと

いかに働くか」についてであるとし、さらに、Kooiman (1993) は、「すべての関係アクターの相互作用の介入努力の「共通」(common) の結果または成果としての、ある社会政治システムで出現するパターンないし構造。このパターンは、特定の一人のアクターや集団によって生み出された成果に還元されない」とする。これらの定義は大山（二〇一〇）等で紹介した定義と基本的にほぼ同じものといえる。

これらの定義例に共通するのは、ガバナンスが、政治権力の行使のプロセスであり、利害関係者間の相互作用を意味している点である。政治権力の行使プロセスや利害関係者間の相互作用が意味しているのは、ガバナンスが「主権者はだれか?」を問う概念であることである（大山、二〇一一b）。このことからガバナンスとは、「政府に限らず、組織が重要な決定や舵取りをするときに、誰が権限や責任をもつのか、また、その運営のチェックのメカニズムをどうするか規定すること」であり、一言でいうなら「意思決定やマネジメントに規律をもたらすメカニズム」のことといえる（曽根、二〇〇八：七）。

すなわち、民主主義や合意形成に配慮した政策決定プロセスをガバナンスと呼ぶことが多いといえる。本研究プロジェクトS－15の問題関心からガバナンスを一言でいえば、自然資本や生態系サービス[19]の「民主的管理プロセス」（協治）といえるだろう。ただし、繰り返しになるが、たとえそれらを民主的プロセスで管理したとしても、生物多様性の保全や人間の包括的福利という政策目的が必ずしも実現されないこともありうる点には注意が必要である。この点は後述する「よいガバナンス」の議論と関係するが、たとえよいガバナンス＝民主的プロセスであったとしても、必ずしもよい成果がもたらされるわけではなく、その意味では、ガバナンスは政策目的や成果の必要条件であっても十分条件ではないといえる。[20]

6　よいガバナンス：民主的プロセスか成果か？

よいガバナンスが民主的管理のプロセスであるとしても、その具体的内容は実は比較的多様である。Bovaird & Loeffler (2016: 211) からよいガバナンスの定義例をいくつか挙げよう。国際連合アジア太平洋経済社会委員会（United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific）は、よいガバナンスの八つの特性として、「参加、コンセンサス指向、説明可能、透明的、応答的、有効かつ効率的、平等的、包括的」を挙げ、さらに「法の支配にしたがう」とする。そこでは、「汚職は最小化され、少数派の見解が考慮され、社会のもっとも脆弱な人びとの声が意思決定に反映される。それはまた、社会の現在と将来のニーズに応答的である」という。

また、欧州ガバナンス白書（White Paper on European Governance）は、「開放性、参加、説明責任、有効性、一体性」の五つの原則がよいガバナンスを支えていると指摘した。

さらに、欧州版ガバナンス・エクセレンス（European Label of Governance Excellence: ELoGE）は、①選挙、代表、参加の公正な行い（fair conduct）、②応答性（responsiveness）、③効率性と有効性（efficiency and effectiveness）、④開放性と透明性（openness and transparency）、⑤法の支配（rule of law）、⑥倫理的な行い（ethical conduct）、⑦コンピテンスと能力（competence and capacity）、⑧革新（innovation）と変化への開放性、⑨持続可能性（sustainability）と長期的方向性、⑩的確な財務管理（sound financial management）、⑪人権、文化的多様性、社会的一体性（social cohesion）、⑫アカウンタビリティ（accountablity）の12の要素をガバナンス・エクセレンスであるとしている（Bovaird & Loeffler, 2016: 209）。

いずれの定義例も、よいガバナンスの諸条件を明確に列挙しているといえるが、問題なのは、それら諸条件の

図７　生活の質についてのガバナンス・スコアカードとキャリック公共住宅におけるガバナンス原則

	1	2	3	4	5
生活の質の問題（従属変数）					
生活環境：					
・住宅の質	住宅スタッフ ☺	委員会メンバー ☺	ボランティア団体 ☺	議員 ☺	
・住宅サービスの質	住宅スタッフ ☺	委員会メンバー ☺	ボランティア団体 ☺	議員 ☺	公務員 ☺
・周辺環境	住宅スタッフ 😐	委員会メンバー 😐	ボランティア団体 😐	議員 😐	公務員 😐
・コミュニティの安全	若い家庭 😐	メディア ☺			
健康、社会的福利、障害者の教育・訓練	障害のある入居者 😐	委員会メンバー 😐			
	若者 😐	ビジネス 😐			
ガバナンス原則（独立変数）					
・透明性	若い家庭 ☺	委員会メンバー ☺	メディア 😐		
・パートナーシップ活動	住宅スタッフ 😐	委員会メンバー 😐	公務員 😐	ボランティア団体 😐	
・持続可能性	議員 😐	若者 ☹			
・正直で公正な行動	障害のある入居者 😐	私的な契約者 😐	ビジネス 😐		

（出所）Bovaird & Loeffler (2016: 221) に一部加筆。

関係であり優先順位である。八つの特性なり五つの原則なり一二の要素間で矛盾や対立が発生したり、それらの間に優先順位をつける必要が生じたりした場合はどうしたらよいのか。この問題に対しては、テキストの共著者の一人Loeffler が長を務める英国のＮＰＯであるガバナンス・インターナショナル（Governance International）が「よいガバナンスは状況特定的に定義されなければならない。すべての望ましいガバナンス原則を同時に完全に執行することは不可能とすると、利害関係者は戦略的なガバナンス優先順位に同意する必要がある」と述べている。よいガバナンスは状況に応じて意味合いを微妙に変えることになる。先述した成果（有効かつ効率性）を優先するか、それとも、プロセス（参加や応答性等）を優先するかは、たとえば経済学者は前者の立場を取りやすいが、政治学者や行政学者は後者の立場を取りやすいのである。この調整は戦略的、政治的、柔軟に行われることになる。

図７は、英国のある自治体における生活の質についてのガバナンス・スコアカードとキャリック公共住宅におけるガバナンス原則を示したものである。独立変数としてのガ

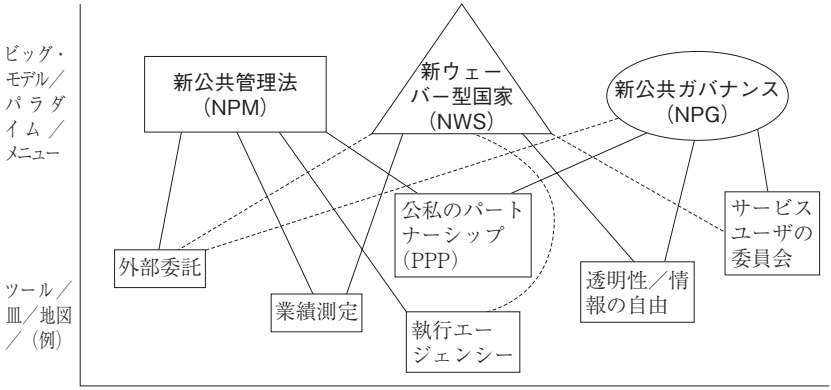
バナンス原則は、透明性、パートナーシップ活動、持続可能性、正直で公正な行動の四つの原則から構成され、従属変数としての生活の質の問題は、住宅の質、住宅サービスの質、周辺環境、コミュニティの安全の四つからなる生活環境、および、健康、社会的福利、障害者の教育・訓練から構成されている。そして、それぞれについて「強い分野」「まあまあの分野」「弱い分野」の三点尺度でさまざまな利害関係者が評価している。ガバナンス・スコアカードと呼ばれるのにふさわしい例となっている（Bovaird & Loeffler, 2016: 221）。

7　三つのビッグモデル：「ガバメントからガバナンスへ」「ＮＰＭからポストＮＰＭへ」

ここでは、行政学の公共ガバナンス論においても、ガバナンスは、政府・市場と並ぶ第三のビッグモデルと位置づけられていることを確認しておきたい。同じことを公共サービスの提供主体に注目するセクター論の用語で表現するなら、第一セクター（政府・自治体や独立行政法人等）、第二セクター（企業や市場等）、第三セクター（ＮＰＯ・ＮＧＯやボランティア団体等）となり、公共ガバナンス論は第三セクター論と共通する部分が多いといえる（サラモン＝アンハイアー（一九九六）、Oyama (2003) を参照）。

しばしば耳にする「ガバメントからガバナンスへ」という表現は、公共的な問題の解決主体は、従来のように政府に限られるのではなく、むしろ、これからは、市民社会のボランティアや非政府組織（ＮＧＯ）、非営利組織（ＮＰＯ）、あるいは企業などさまざまなステークホルダー（利害関係者）が含まれるようになってきていることを意味している。[21] 政府の視点だけでなく、市民社会の視点も含めて総合的にとらえる視点が求められるようになったのである。その意味では、伝統的な組織ヒエラルキーによるトップダウン型の意思決定ではなく、さまざまな利害関係者間のネットワークや相互作用によるボトムアップ型の意思決定が注目されるようになってきている。[22]

図８　ビッグ・モデルの地図とパラダイム



（出所）Pollitt & Bouckaert (2011: 22), Figure 1.3.

図８は、国際比較可能な分析枠組みを要領よく整理した行政学のテキストであるPollitt & Bouchaert (2011: 22)が、三つのビッグモデルとモデルに対応するツールや構成要素を示したものである。三つのビッグモデルは、新公共管理法（New Public Management: NPM）、新ウェーバー型国家（Neo Weberian State: NWS）、新公共ガバナンス（New Public Governance: NPG）で、それぞれ市場、政府、ネットワークのパラダイムに対応する。ツールはあくまで例示にすぎないが、ＮＰＭに対応するツールには、外部委託、業績測定、執行エージェンシー、公私のパートナーシップ（Public Private Partnership: PPP）があり、ＮＷＳに対応する主要な構成要素には業績測定や透明性／情報の自由が、副次的な要素には外部委託、執行エージェンシーやサービスユーザの委員会がある。ＮＰＧの主なツールにはＰＰＰ、透明性／情報の自由やサービスユーザの委員会が、副次的ツールには外部委託がある。

表６は、三つのモデルの基本的な主張をまとめたものであるが、このうちネットワークとＮＰＧはほぼ同じものとされている。重要なことは、これらの図表には明示されていないが、歴史的な論調の変化である。すなわち、一九八〇年代以前は、伝統的な国家や政府の中央集権的なヒエラルキー構造を重視する議論が有力だったが、

表６　ビッグ・モデルの基本主張

モデル	中心となる主張	もっとも共通する調整メカニズム	いくつかの主な出典
新公共管理法（NPM）	ビジネスのやり方を注入することによって、政府をより効率的に、より「消費者応答的」にすること。	市場タイプのメカニズム（MTMs）；業績指標、目標、競争的契約、準市場	Hood, 1991; Lane, 2000, Osborne and Gaebler, 1992; Pollitt, 1990
新ウェーバー型国家（NWS）	より専門的に、より効率的に、より市民応答的にするため、伝統的な国家装置を近代化すること。ビジネスのやり方は、この点で補助的な役割を果たすだろうが、国家は、それ自身のルール、方法、文化をもつ独特なアクターであり続ける。	公平な公務員の規律のとれたヒエラルキーを通じて行使される権威	Dreschler and Kattel, 2008; Lynn, 2008; 本書の第４章
ネットワーク	ヒエラルキー、そして／または市場メカニズムよりも、「自己組織化する」ネットワークを通じて作動することによって、政府を、よりよい情報をもち、より柔軟に、より排他的でなくすること。	相互依存的な利害関係者のネットワーク	Agranoff, 2007; Castells, 2010; Klijn, 2005
ガバナンス（新公共ガバナンス：NPG）	政策の形成と実施の双方において、より広い範囲の社会的アクターを含むことによって、政府を、より有効で、より正統的なものとすること。ガバナンスのなかには、「ネットワークアプローチ」に明らかに基づいているものもあり、それらのほとんどは、垂直的統制より「水平性」を強調している。	利害関係者のネットワークとパートナーシップ	Pierre and Peters, 2000; Frederickson, 2005; Kaufmann et al., 2009; Bellamy and Palumbo, 2010; Osborne, 2010

（出所）Pollitt & Bouckaert (2011: 22), Table 1.3.

高度成長から低成長時代に入って各国とも財政赤字が拡大したため、民営化や規制撤廃などビジネスのやり方を政府部門にも導入して効率化や消費者応答性を高めるＮＰＭが、一九八〇～九〇年代は有力となった。[23] しかし、新自由主義的なＮＰＭの改革は人びとの間で格差を拡大することになったことや、受注先である企業の課題が次第に明らかになったこと（たとえば汚職・粉飾決算や、収益の見込めない地域には進出しない）などから、二〇〇〇年代に入ると、ＮＷＳのように伝統的な国家や政府を近代化して利用したり、ネットワークとガバナンスでさまざまな利害関係者による公共サービスの提供が求められるようになったりした。ＮＷＳとネットワーク・ガバナンスは、しばしばポストＮＰＭと呼ばれることがある（ＮＰＭとポストＮＰＭに対する世論の国際比較については大山（二〇一六）を参照）。近

表７　３つの理念型モデルにおける政治家と公務員の役割（太字）と*弱点（斜体字）*

モデル	政治家の役割（太字）と*弱点（斜体字）*	公務員の役割（太字）と*弱点（斜体字）*
新公共管理法（NPM）	**戦略的目標の設定**：*だが、政治家はこの役割に限定されたくないと時に思う。彼らは細かいことに介入したいと思う。*	**自律的経営者、時に起業家は、業績枠組みとインセンティブを通じて説明しようとする。主に「対等な立場の」エージェンシーで働いている。**：*統合的公共サービス感覚の欠如と大臣との距離の増大が応答性を低下させている。*
新ウェーバー型国家（NWS）	**大なり小なり権威主義的な意思決定を行う伝統的役割**：*NPM や NPG より問題は少ないにしても、政治家が決定したり決定しようとすることが困難な状況はますます増えている。*	**a）法律とb）政治家の決定の専門的執行、技術的専門家、顧客への高品質なサービス、公共サービス倫理規定**：*公務員は、政治家に奉仕する役割と市民・顧客に応答する役割との間で緊張を経験するかもしれない。*
ガバナンス（新公共ガバナンス：NPG）	**重層的利害関係者間の妥協的取引の偽造者・保障者**：*このことが得意な政治家もいるが、彼らには他の圧力がかかるし、いずれにせよ、利害関係者間で合意されうる最低限の分母は、必ずしも公益的に最善の解ではない。*	**ネットワーク管理者；パートナーシップリーダー；交渉者；テコ入れ探索者；シナジー**：*公務員の明確なアカウンタビリティ確保の困難、公務員がすることと政治家がすることの線引き維持が困難かもしれない。*

（出所）Pollitt & Bouckaert (2011: 169, 170), Table 6.1, 6.2 に加筆修正。

年では、ＮＰＭは、本家本元の英国においても、当初期待されていた効率化を達成できなかったのではないかという実証研究が出てきている（Hood & Dixon, 2015）。

表７は、三つのビッグモデルにおける政治家と公務員の役割と弱点（課題）をまとめたものである。参考までに掲げておく。

８　おわりに

これまでの検討から明らかになったのは、社会－生態システム論における制度やガバナンス系が社会システムの基礎にあるものであり、自然資本や生態系サービスの保全に対して間接的かつ基底的要因と位置づけられていること、そして、ガバナンスは、政府や市場とは異なり自己組織化するネットワークと理解されていること、その評価基準は、しばしばプロセスより成果に基づいていることなどが主であり、公共ガバナンス論で使われているガバナンスの概念と一致することが多いことがわかった。ただし、評価基準の違いだけでなく、ネットワークにおける政府や企業の協力の扱いなどさらに詰

めるべき論点がいくつか残されていることも明らかになった。

今後は、ガバナンスの一般的な概念の検討にとどまるのではなく、ガバナンスの測定、とくに国レベル[24]よりも地域レベルのガバナンスの測定を行う必要がある。また、地域ガバナンスの適切な類型化を行う必要がある。

前者については、地域ガバナンスの実証研究が少ない[25]ため、自前でアンケート調査を行ってデータを収集する予定である[26]。なお、従属変数である生物多様性や生態系サービスの測定は、環境省（二〇一六a、b）の「生物多様性総合評価報告書第二版」（Japan Biodiversity Outlook, 2nd ed.: JBO2）のように、独立変数であるガバナンスよりずっと進んでいる[27]。

また、後者については、政府によるトップダウン型と市民社会によるボトムアップ型や、入れ子構造を考慮する重層型などが考えられるものの、適切な類型化には、理論と実証の両方の検討が必要なため、多くは今後の検討にゆだねざるを得ない。

（1）この研究は、環境省の環境研究総合推進費S‐15「社会‐生態システムの統合化による自然資本‐生態系サービスの予測評価（Predicting and Assessing Natural Capital and Ecosystem Services: PANCES）」（研究代表者は武内和彦東京大学教授）の支援をいただいている。筆者の担当は、テーマ4「自然資本・生態系サービスの社会経済的価値の予測評価と自然資本の重層的ガバナンス」（テーマリーダーは浅野耕太京都大学教授）のなかのサブテーマ4

（2）「自然資本の重層的ガバナンスの類型化と可視化」である。また、二〇一六年一二月一三日東大と二〇一七年二月二〇日京大で行われた第四回と第五回全体会合におけるガバナンスWGでの「ガバナンスの概念について」の報告では、多くの有益な質疑応答や意見交換を行うことができた。S‐15関係者の皆様に感謝したい。

（2）社会‐生態システム（系）論は、社会システムと生態システムを統合的に捉えて説明しようとするところに特徴がある。社会システム論は社会学で使われることが多い。たとえば宮内泰介編著（二〇一三：二七）は、環境保全が

うまくゆかない理由を順応的ガバナンス（adaptive governance）の視点から探っている。順応的ガバナンスについてはBrunner et al. (2005: 33) を参照。そこでは、順応的ガバナンスは、米国行政学でも登場する科学的管理（scientific management）に対比させて理解されており、たいへん興味深い。だが、生態系と生物多様性の経済学（The Economics of Ecosystem and Biodiversity: TEEB）のように、自然の恵みの価値を、自然資本や生態系サービスの経済的価値の観点から評価する環境経済学でも使われる。浅野耕太編著（二〇〇九）、馬奈木俊介・ＩＧＥＳ共編（二〇一一）、松下和夫編著（二〇〇七）、大沼・栗山（二〇一五）などを参照。法学では及川（二〇一〇）を参照。行政学では社会－生態システムの研究は少ないが、後述する政治学者エレノア・オストロム（Elinor Ostrom）の夫君であるビンセント（Vincent）は行政学者である。代表的な作品に、Ostrom, V. (1989) がある。

（3）　ＩＰＢＥＳはアイピーベスあるいはイピベスなどと呼ばれる。国連の「気候変動に関する政府間パネル」（Intergovernmental Panel on Climate Change: IPCC）をモデルとして、二〇一二年四月に正式に設立された。ＩＰＢＥＳの目標は、「生物多様性と生態系サービスに関する科学―政策インターフェースの強化」にあるとされている（橋本・齊藤、二〇一四：一二七－一四〇）。

（4）　彼女は、一九九六－七年にかけて米国政治学会長を務めた。

（5）　Ｓ－15の研究テーマにも「社会－生態システムの統合化」という表現が入っており、ＩＰＢＥＳやオストロムとの問題関心や概念、フレームワークの共通性を感じさせる。

（6）　自然ないし生態系が人びとにもたらす恵みには、たとえば食料や木材などの財や、洪水制御や土砂崩壊防止などのサービスがあり、近年では、これらを生態系サービス（ecological services）と呼んでいる（橋本・齊藤、二〇一四：二）。生態系サービスは、その性質により、以下の３種類に区分されている。①供給サービス（生態系による生産物：たとえば木材、食料、繊維、水等）、②調整サービス（生態系プロセスの調節から得る便益：たとえば気候調整、洪水制御、炭素固定等）、③文化的サービス（生態系から得る非物的な便益：美しい景観、教育・精神・宗教的価値、レクリエーション等）。

（7）　共有地（common-pool land）。共有財（common-pool goods）ないし共有資源（common-pool resources: CPR）は、非排除性と競合性をもつ財ないし資源のことで、具体的には、「野生動植物や地下水、公海の漁業資源等である。

これらの生態系サービスは、基本的には誰でも利用・消費できるオープンアクセスの状態にあるが（排除不可能）、総量に限りがあるため、常に乱獲や過剰利用・取水の危機にさらされている（競合）。」（橋本・齊藤、二〇一四：一〇五）共有財は、従来は競合しない公共財と理解されていたが、資源の有限性が明らかになるにつれ次第に競合するようになり、共有財と観念されるようになったと考えられる。石油や魚のようにいったん収穫すれば私的財として取引されているが、有限性が一層厳しくなれば、代替資源の開発・転換や養殖等を含めた共有財としての保全や管理が問題となる可能性がある。一般的にはコモンズとも呼ばれ、地球環境のような共有資源はグローバルコモンズと呼ばれることがある。共有資源やコモンズは後述する Ostrom (1990) におけるキーワードとなっている。

(8) 制度やガバナンスについての説明表現には、Ostrom (1990) の影響を感じとることができる。

(9) ユーザ（U）はアクター（A）に置き換えられている。また、Ostrom (1990) で頻繁に使われていた専有者（appropriators）ということばは使われなくなっている。

(10) 自治体職員の意識をガバナンス要因に入れて、しかもそのいくつかはサービス充実度に有意に寄与していると分析している研究がある（辻中-伊藤（二〇一〇））。また、意識の点で共通するのは、アクターないし利害関係者（ステークホルダー）間の社会関係資本（social capital）だろう。表2の A6 規範（信頼・互恵性）／社会関係資本である。地域レベルの社会関係資本の測定や分析は地域ガバナンスのそれらより進んでおり、ガバナンスの類型の一つとして扱うこともできなくはないが、ガバナンスが意識ではなく制度や行動であることを考えると、ここではひとまず別のものとして扱うことにしたい。社会関係資本の研究については、パットナム（二〇〇一）、坂本（二〇一〇）、稲葉編著（二〇〇八）などを参照。

(11) 注(20)で触れる「環境独裁」を認めるかどうかの議論と関わる。

(12) Olson (1971: 2) = オルソン（一九八三：二）は、「実際、ある一集団内の個人の数が少数でない場合、あるいは共通の利益のために個人を行為させる強制もしくは他の特別の工夫がない場合、合理的で利己的個人は、その共通の、あるいは集団的利益の達成をめざして行為しないであろう」と述べる。

(13) ゲーム論でいう囚人のジレンマとよく似ている。各自は自己利益の最大化という合理性に基づいて行動したのに、社会全体から見ると不合理な最悪の結果に陥ってしまうというジレンマ状況を意味している。

（14）イデオロギー的に言えば、社会主義も資本主義もいずれにも限界がある。

（15）Ostrom (1990) の索引には、“governance”の項目はないが、“self-governance”の項目はある。より使用例の多い“self-organization”の項目と相互参照するようにとの指示がある。

（16）専有者（appropriators）とは、「共有資源ないし資源系から資源単位を引き出す（＝専有：引用者注）（権利をもつ）諸個人・家計」のことである（Ostrom, 1990: 30–31, 90）。共有資源を利用する人びとないし集団のことであり、専有は共有資源の消費に注目した概念である。具体的な専有者の例としては、羊飼い（herders）、漁師（fishers）、灌漑耕作者（irrigators）、公共交通機関で通勤する人びと（commuters）等が挙げられている（Ostrom, 1990: 31）。先述したように、後の図2、3では、それぞれユーザ（U）、アクター（A）と表現されるようになった。専有者→ユーザ→アクターと、共有資源とその消費者の範囲が次第に広がってきている印象を受ける。範囲の拡大は、集合行為論的に言えば、次第にフリーライダーが増えて管理が難しくなることを意味している。ただし、アクターの中に強制力や選択的誘因を提供する国家や政府を含む場合は別である。ＩＰＢＥＳにつながる共有資源の拡大については新しいコモンズ（New Commons）の議論がある。Duraiappah et al. (2014: 94) は、「新しいコモンズを、陸・水・気候のモザイクであり、人間の福利を増す共有資源の持続可能な供給を維持するため、生態系の構造と機能を調整する基底的なプロセスである、とわれわれは定義する」と述べている。

（17）政策実施論は、地域や自治体による政策実施が、国による当初の政策意図ないし企画立案とはずれやすいことを問題にする。地域や自治体の置かれた状況は、たとえば都市部と農村部とでは大きく異なるため、全国一律的な国の意図は、それぞれ状況の異なる自治体による多様な政策実施により、むしろ意図せざる結果という帰結を導きやすい。ＩＰＢＥＳや国家レベルでの政策意図と各国の地域や自治体レベルでの実施結果にずれが生じていないかどうかは一つのポイントになると思われる。政策実施論については、Pressman &Wildavsky (1984) を参照。とくに本書の副題（ワシントンの大きな期待がオークランドでどのように粉砕されるのか：あるいは、連邦プログラムが本当に機能することがなぜ驚くべきことなのか、これは、打ち砕かれた希望の基礎の上に道徳を構築しようとする二人の共感する観察者による経済開発局の物語である）は、政策実施論の問題意識を明確に示している。

（18）アクセルロッドは、エゴイストが協調する条件はつきあいが長続きすることであることを、コンピュータプログ

ラムの選手権ゲームを通じて明らかにした。この反復囚人のジレンマゲームの勝者は、初回は協調し、その後はすぐ前の回に相手が選んだ行動をこちらがとる、という「しっぺ返し」（TIT FOR TAT）戦略であったという（Axelrod, 1984: xiii = アクセルロッド、一九八七：iv）。

(19) 自然資本はストック、生態系サービスはフローの概念である。

(20) このことから、たとえば環境保全という政策目的の効率的で有効な政策手段として「環境独裁」を認めるかどうかについて議論が起こることがある。

(21) Ostrom (1990) は、政府や企業は失敗するので、それらを含まない専有者による自己組織化を考察したが、公共ガバナンス論におけるガバナンス論は、パートナーシップも時に失敗するが、それぞれの失敗を協力しあうことで補完するような、政府や企業も含むネットワークを考察している。パートナーシップの失敗については、新川（二〇〇四：二六－四七）を参照。

(22) 集権型と分権型とどちらが成果に寄与するかについては議論の余地があるし、集合行為論の問題もある。

(23) たとえば、英国のサッチャー元首相による民営化、米国のレーガン元大統領による規制撤廃、日本の中曽根元首相による民営化などである。

(24) 国のガバナンス指標には、世界銀行の世界ガバナンス指標（World Governance Indicators: WGI）が有名である。ＷＧＩは、市民社会の視点から二つの次元（参加と説明責任、政治的安定）、政府の視点から四つの次元（政府の有効性、規制の質、法の支配、汚職の抑制）の計六つの次元から構成されている。これらの次元を独立変数として、従属変数である環境パフォーマンス指標（Environmental Performance Index: EPI）を重回帰分析すると、政府の有効性の次元のみが統計的に有意な結果が得られた（Oyama, 2014）。この結果は、市民参加のようなプロセスより環境政策（規制や補助、S－15では「政策オプション」「ドライバ」などと呼ばれている）のほうが、環境パフォーマンスといった成果をよく説明していることを示唆している。だが、自治体レベルの地域ガバナンスの指標やデータの整備は国レベルに比べて遅れている。

(25) 例外として、辻中・伊藤共編（二〇一〇）と都市の生物多様性指標研究会・ＭＵＲＣ（二〇一六）がある。辻中・伊藤共編（二〇一〇）は、サービス充実度が、ガバナンス要因より財政力と人口規模の要因で説明できること、

ガバナンス要因のなかでは、ＮＰＯなどに対する公平な職員意識が正の関係に、分権的な職員意識が負の関係にあることを明らかにした。都市の生物多様性指標研究会・ＭＵＲＣ（二〇一六：一九－二八）は、六六五自治体へのアンケート調査に基づく国交省（二〇一六）を使って生物多様性に優れた自治体をランキングした。関連指標のＧＭ（Governance Management）は大都市圏の自治体が、ＢＤ（Biodiversity）は広大な山林を抱える自治体が上位を占めること、地域戦略を策定している自治体はＧＭ関連指標の平均点が全体に比べて高いことなどを明らかにしている。

(26) 初年度である二〇一六年度は、サブテーマ２（３）、１（４）と協力して、「生物多様性地域戦略」を策定済みの自治体と未策定の自治体とにアンケート調査を行い、地域ガバナンスにどのような違いがあるのか比較対照させて検討・考察する予定である。先行するアンケート調査については千葉ほか（二〇一四）を参照。市民（団体）向けは来年度以降の予定である。調査に当たっては、慶應義塾大学大学院法学研究科研究員の小田勇樹氏の多大なる協力を得た。記して感謝したい。

(27) 生態系サービスの評価には、ミレニアム生態系評価（Millennium Ecosystem Assessment: MA）や日本の里山－里海評価（Japan *Satoyama Satoumi* Assessment: JSSA）もある（MA, 2003, 国連大学、二〇一二）。環境省（二〇一六ａ、ⅲ－ⅸ）によれば、ＪＢＯ２は、ＩＰＢＥＳの概念枠組みを参考に、「生物多様性の損失の要因」「生物多様性の損失への対策」「生物多様性の損失の状態」「人間の福利と生態系サービスの変化」を評価対象としている。このうち、損失の要因と対策は「生物多様性の危機」別に、損失の状態は生態系別に、生態系サービスについては、それが貢献する人間の福利別に評価している。生物多様性の危機には、第一の危機（開発等人間活動による危機）、第二の危機（自然に対する働きかけの縮小による危機）、第三の危機（人間により持ち込まれたものによる危機）、第四の危機（地球環境の変化による危機）の四つがある。また、生態系は「森林生態系」「農地生態系」「都市生態系」「陸水生態系」「沿岸・海洋生態系」「島嶼生態系」の六つに区分されているが、空間的には相互に重複する区分とされている。人間の福利には、「豊かな暮らしの基盤」（おもに供給・調整サービスが貢献）、「自然とのふれあいと健康」（主に調整・文化サービスが貢献）、「暮らしの安全・安心」（主に調整サービス・ディスサービスが貢献）、「自然とともにある暮らしと文化」（主に文化的サービスが貢献）」の四つに区分されている。今後は、地域ガバナンスが具体的な生態系サービスや人間の福利にどう寄与しているかを明らかにする必要がある。評価の範囲は過去五〇年程度（一九

六〇年代～現在）で、評価の精度は数キロメッシュとされている。S-15では、二〇五〇年における自然資本・生態系サービスの予測評価、および評価の精度を一キロメッシュ（事例地域においては一〇〇メートルメッシュ）に上げることを目標にしている。ただし地域ガバナンスの単位は、通常は市町村や学校区、集落等であるから、生態系サービスの単位もこれらに揃える必要があるかもしれない。

参考文献リスト

浅野耕太編著（二〇〇九）『自然資本の保全と評価』ミネルヴァ書房。

Axelrod, Robert (1984) *The Evolution of Cooperation*, Basic Books.（ロバート・アクセルロッド、一九八七、『つきあい方の科学―バクテリアから国際関係まで』松田裕之訳、HBJ出版局）。

Boviard, Tony and Elke Loeffler eds., (2016) *Public Management and Governance, 3rd.*, Routledge.（トニー・ボベール、エルク・ラフラー（二〇〇八）『公共経営入門―公共領域のマネジメントとガバナンス（第一版）』みえガバナンス研究会訳、公人の友社）。

Brunner, Ronald D., Toddi A. Steelman, Lindy Coe-Juell, Christina M. Cromley, Christine M. Edwards, and Donna W. Tucker (2005) *Adaptive Governance: Integrating Science, Policy, and Decision Making*, Columbia University Press.

千葉知世・西田貴明・清谷康平・阿部剛士・永井克治（二〇一二）「生物多様性地域戦略策定の現状と課題―地方自治体を対象とした意識調査の結果から」『保全生態学研究』一七：三七-四七、http://ci.nii.ac.jp/lognavi?name=nels&lang=ja&type=pdf&id=ART0009922786（二〇一六年一二月一〇日アクセス）。

Diaz, Sandra et al. (2015) "The IPBES Conceptual Framework – connecting nature and people," *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 14: 1–16, http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S187734351400116X (accessed in Dec. 7, 2016) .

Duraiappah, Anantha Kumar, Stanley Tanyi Asah, Eduardo S. Bondizio, Nicolas Kosy, Patrick J. O'Farrell, Anne-Helene Prieur-Richard, Suneetha M. Subramanian, and Kazuhiko Takeuchi (2014) "Managing the Mismatches to Provide Ecosystem Services for Human Well-being: A Conceptual Framework for Understanding the New

Commons," *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 7: 94–100.
Harding, Garret (1968) "The Tragedy of the Commons," *Science*, 162: 1243–8.
橋本禅・齊藤修（二〇一四）『農村計画と生態系サービス』農村統計出版。
Hood, Christopher and Ruth Dixon (2015) *A Government that Worked Better and Cost Less?: Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government*, Oxford University Press.
稲葉陽二編著（二〇〇八）『ソーシャル・キャピタルの潜在力』日本評論社。
環境省（二〇一六a）『生物多様性及び生態系サービスの総合評価報告書—自然は人々の幸せにどう関わっているか（JBO二）』http://www.env.go.jp/nature/biodic/jbo2/pamph01_full.pdf（二〇一六年一二月一〇日アクセス）。
環境省（二〇一六b）『付属書』http://www.env.go.jp/nature/biodic/jbo2/pamph02.pdf（二〇一六年一二月一〇日アクセス）。
国土交通省（二〇一六）「都市の生物多様性指標（簡易版）」http://www.mlit.go.jp/common/001152339.pdf（二〇一六年一二月一〇日アクセス）。
国連大学（二〇一二）『里山・里海—自然の恵みと人々の暮らし』朝倉書店。
Kooiman, Jan ed. (1993) Modern Governance: New Government-Society Interactions, Sage.
McGinnis, Michael D. and E. Ostrom (2014) "Social-ecological system framework: initial changes and continuing challenges," *Ecology and Society*, 19(2): 30, http://dx.doi.org/10.5751/ES-06387-190230. (accessed in Dec. 7, 2016)
馬奈木俊介・IGES共編（二〇一一）『生物多様性の経済学—経済評価と制度分析』昭和堂。
松下和夫編著（二〇〇七）『環境ガバナンス論』京都大学学術出版会。
Millennium Ecosystem Assessment (MA) (2003) *Ecosystems and Human Well-Being: A Framework for Assessment*, Island Press.
宮内泰介編著（二〇一三）『なぜ環境保全はうまくいかないのか—現場から考える「順応的ガバナンス」の可能性』新泉社。
新川達郎（二〇〇四）「パートナーシップの失敗—ガバナンス論の展開可能性」日本行政学会編『ガバナンス論と行政

学（年報行政研究）』三九号、ぎょうせい、二六－四七。
及川敬貴（二〇一〇）『生物多様性というロジック―環境法の静かな革命』勁草書房。
Olson, Mancur (1971) *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press.（マンサー・オルソン、一九八三、『集合行為論―公共財と集団理論』依田博・森脇俊雅訳、〝ネルヴァ書房。）
大沼あゆみ・栗山浩一編著（二〇一五）『生物多様性を保全する』岩波書店。
Ostrom, Elinor (1990) *Governing the Commons: the Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press.
Ostrom, Elinor (2009) "A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems," *Science*, 325: 419-422, http://science.sciencemag.org/content/325/5939/419.full. (accessed in Dec. 7, 2016)
Ostrom, Vincent (1989) *Intellectual Crisis in American Public Administration 2nd ed.*, University of Alabama Press.
Oyama, Kosuke (2003) "The Public Service Governance in Japan: Is an NPO an Agent or a Partner?" *Keio Journal of Politics*, 12: 61-71. The earlier version of this paper has been uploaded in the IIAS, Athens 2001 website, http://www.iam.or.jp/asia-pacific_panel/athens01/top.html（二〇一六年一二月二七日アクセス）。
大山耕輔（二〇一〇）『公共ガバナンス』〝ネルヴァ書房。
大山耕輔編著（二〇一一a）『比較ガバナンス』おうふう。
大山耕輔（二〇一一b）「ガバナンス概念をめぐって（慶應法学会シンポジウム）　解題　主権者は誰か」「報告三　ガバナンスについて」『法学研究』八四（一一）：八九－九一、一一四－一二七、http://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/download.php/AN00224504-20111128-0089.pdf?file_id=68308, http://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-20111128-0114（二〇一六年一二月一〇日アクセス）。
Oyama, Kosuke (2014) "Does Better Governance Make for a Better Environment?" Kazuhiro Ueta & Yukio Adachi eds., *Transition Management for Sustainable Development*, United Nations University Press, 154-188.
大山耕輔（二〇一六）「ＮＰＭとポストＮＰＭをめぐる市民・政治家・公務員の関係」『ECO-FORUM』三一（四）：一一

三－二九。
パットナム、ロバート（二〇〇一）『哲学する民主主義―伝統と改革の市民的構造』河田潤一訳、ＮＴＴ出版。
Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert (2011) *Public Management Reform: A Comparative Analysis—New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State, 3rd ed.*, Oxford University Press.
Pressman, Jeffrey L. and AsronWildavsky (1984) *Implementaion: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes, 3rd ed.*, The University of California Press.
坂本治也（二〇一〇）『ソーシャル・キャピタルと活動する市民』有斐閣。
サラモン、レスター、Ｈ・Ｋ・アンハイアー（一九九六）『台頭する非営利セクター―一二カ国の規模・構成・制度・資金源の現状と展望』今田忠訳、ダイヤモンド社。
曽根泰教（二〇〇八）『日本ガバナンス』東信堂。
都市の生物多様性指標研究会・三菱ＵＦＪリサーチ＆コンサルティング（ＭＵＲＣ）（二〇一六）「都市の生物多様性指標（簡易版）を用いた全国評価について―全国六六五自治体の生物多様性保全に向けた取り組み状況を共通指標で評価」http://www.murc.jp/publicity/press_release/press_161130.pdf（二〇一六年一二月一〇日アクセス）。
辻中豊・伊藤修一郎編著（二〇一〇）『ローカル・ガバナンス―地方政府と市民社会』木鐸社。
山岸俊男（一九九八）『信頼の構造―こころと社会の進化ゲーム』東京大学出版会。