

特集

公共性をめぐる市民と自治体の新しい関係

玉野 和志

TAMANO, Kazushi

(首都大学東京人文科学研究科教授)

近年、自治体行政をめぐって市民と行政の協働やパートナーシップ、新しい公共などの議論がさかんに行われている。そこでは、市民と自治体の新しい関係のあり方が模索されている。本稿では、そのような議論が行われるようになった背景と諸外国における動向について紹介しながら、わが国における課題を提示してみたい。

1. 新しい公共性が求められるようになった背景

現在の民主党政権は、「新しい公共」や「地域主権改革」を国家戦略の柱として、「新しい公共」円卓会議や地域主権戦略会議などを設置している。それらの動きはけっして政権交代以降にはじめて民主党が打ち出したというものではないが、民主党政権になってさらにその方向への模索が強められたとはいえるのだろう。今回本誌が「新しい公共性と市民の役割——都市型ガバナンスの探求」という特集を組んだのも、そのような背景にもとづくものである。本稿では、そのような動きの経緯と背景について、その概略を明らかにしてみたい。

まず、新しい公共性とは何であろうか。それは公共性と呼ばれるものが、これまでとは異なった新しいものへと変化するという意味であろうか。そんなことはないだろう。公共性とは公共的なものを意味するのであるから、公共性そのものが新しくなるというのはおかしい話である。何が公共的であるかはそのつど異なってくるかもしれないが、それらが公共性であることに変わりはない。公共性そのものに新しいも古いもないはずである。

だとすれば、新しくなるのは、何が公共的であるかを決めるやり方や、それが実現される形態、さらには公共性に責任を持つ体制が変化するということであろう。したがって、正確には公共性をめぐる政治的、社会的な組織のあり方が変化するということであり、公共性そのものが変質するわけではない。まずこのことを確認しておきたい。だとしたら、新しい公共性とは、何が新しくなることをいうのか。よく指摘されるのは、公共的なサービスを提供する主体における変化である。これまではもっぱら政府などの公的な機関が中心であったのが、民間の団体なども含めて公共的なサービスが担われることが想定されるようになった。ここからガバナンスという耳慣れない表現も用いられるようになる。つまり、従来までのガバメント (government) = 政府だけではなく、より多様な主体も含めた全体としてのガバナンス (governance) = 統合ないし統治が問題になるというわけである。そこから行政と住民の協働 = パートナーシップという表現もしばしば用いられる。

もうひとつ確認しておきたいのは、何が公共的であるかを定める仕組みが変化するという側面である。この点は、特に日本における課題を考える際に重要な論点を提供するので、注意しておきたい。欧米においては、何が公共的であるかを定めるやり方そのものはあまり問題にならず、ただ誰がそれを担うのかという点だけが注目されるのにたいして、日本の場合は、何が公共的であるかを、誰が決めるのかという点についても、従来とは異なった新しい発想が求められている。この点については、後で詳述することにした。

以上、新しい公共性という議論において、何が問われているかを確認してみた。当面、それは公共性そのものではなく、公共的なサービスを誰が提供するのかという点における変化を意味していると考えておこう。それでは、なぜそのような変化が現れてきたのか。その背景について述べておきたい。

まず、歴史の大きな流れという点では、福祉国家の崩壊と新自由主義の台頭という事実がある。福祉国家の時代においては、国家が公共的なサービスを提供することが当然とされていた。だからこそ福祉国家だったのである。第二次世界大戦後の先進国においては、大量生産体制のもとで、労働組合と経営側の妥協として、経営者が生産性の向上に相応した賃金を労働者に支払うことで、生産に見合うだけの消費を喚起し、経済成長における好循環が成立していた。それに加えて、ケインズ政策による完全雇用の実現と国家の福祉政策によって安定した生活が将来的に保障されることで、安定的で継続的な消費が維持されたのである⁽¹⁾。このようないわゆるフォーティズムの下での資本主義の黄金時代も、オイル・ショック以降、急速に終焉を迎えることになる。資本主義のさらなるグローバルな展開によって、一国レベルのケインズ政策の効果が失われていき、大量生産体制の発展途上国への移転によって、先進国の労働者は厳しい国際競争にさらされるようになる。もはや生産性の向上分を賃金に反映させることができなくなると、それまでの経済における好循環が崩れていく。その結果、公共投資や福祉サービスの提供を行うだけの税収が確保できなくなり、国家や地方自治体の財政危機が深刻化する。そこから、国家が人々の生活を保障する社会民主主義的な福祉国家体制が維持できなくなっていったのである。

これに代わって登場したのが、1980年代以降の新自由主義であった。たとえば、アメリカのレーガン政権は減税による富裕層を中心とした消費の喚起と、大幅な福祉政策の切り捨てによって労働意欲の回復を促すことになる。福祉国家による市場への介入が経済の混乱を招いたのであって、すべてを市場に任せるならば、経済的な競争力を回復することができるという自由放任主義が、資本主義勃興の時期以来、再び力を持つようになった。日本の場合は80年代からバブル経済の崩壊まで経済の好況が続いたため、新自由主義的な改革が求められるのは、90年代以降のことになるが、ちょうどその頃から日本でも公共的なサービスを担う市民のボランティア活動やNPOなどの市民活動団体が注目を集めるようになる⁽²⁾。よかれあしかれ国家や地方自治体などの政府だけが公共的なサービスを担うという体制が、維持できなくなったり、疑問視されるようになっていくのである。

同時に、進展していくのが、中央政府の機能を縮小し、地方自治体へ権限を移譲していく地方分権の動きである。日本の場合は 90 年代に地方分権推進法にもとづき、いわゆる地方分権改革が進められていく⁽³⁾。国際的にも、グローバリゼーションの進展にともない、国家の機能が相対化され、EU のようなより広域の単位が形成されたり、逆に権限の移譲を受けた地方自治体の特定の地域が、国家を異にする他の特定地域と直接関係を深めたりという政治的、経済的な単位の編成替えが、国家の「リスケーリング」というかたちで注目を集めている⁽⁴⁾。いずれにせよ、国家による一律な統制ではなく、地域の実情に応じた地方自治のあり方が模索されている。新しい公共性が求められる背景のひとつには、このような意味での地方分権改革の進展が関連している。

さらにいうならば、普遍的な権利としての民主化や住民参加、自己決定への要求という側面も無視すべきではない。公共的な領域にたいする参加や自己決定への要求は、普遍的な権利として、つねに求められてきた。たとえ政府にその責任が委ねられているとしても、公共的な意思決定への参加は民主的に開かれていなければならない。新しい公共性のあり方が求められるとき、このような基本的な側面もその背景には存在するのである。

そのことはまた様々な市民のボランティアな活動や運動が、つねに進展し続けてきたという事実によっても証明されている⁽⁵⁾。同時に、そのような市民の私的、公的な社会的活動の興隆という事実が、公共性の担い手を単に政府の諸機関だけに委ねるのではなく、広く市民の活動にも広げていくという試みを可能にしているのである。

以上のように、現在新しい公共性のあり方が求められるようになった背景には、財政危機と新自由主義の台頭、地方分権への流れ、民主化や参加への要求、市民活動や市民団体の興隆という 4 つの要因を考えることができる。とりわけ日本の場合、地方分権改革による市町村合併と地方交付金の削減が、地方自治体における財政危機をもたらし、行政が公共的なサービスを一手に引き受けるだけの条件が失われたことや、新自由主義的な政策の流れが、現実的には新しい公共性への模索を促していることを見逃してはならない。しかし、たとえそのような消極的な理由からであっても、市民のボランティアな活動が新たに活躍の場を見出し、結果として市民の参加や住民の自治への要求がその実現の可能性を広げることになる側面があることも、見逃すべきではないだろう。

次節では、このような複雑な要因の絡み合いについて、アメリカやイギリスにおける試みを事例として、その現れ方を具体的に検討してみたい。

2. 諸外国における事情の検討

福祉国家の後退と新自由主義の台頭は、80 年代のアメリカとイギリスにおいていち早く現実のものとなった。したがって公共サービスを担う主体の組み替えという試みも、両国においてそれぞれ独自のかたちで進められることになる。それぞれの現れ方が国によって特徴的で、この点が日本の状況を考える上でも参考になるだろう。

2.1 アメリカの場合

まず、アメリカにおいて 80 年代のレーガン政権が行った徹底した福祉予算の削減は、当然福祉サービスの提供を必要とする人々に非常な困難をもたらすことになった。このネガティブな状況においてアメリカの市民社会はどのように対応したかという点、政府がやらないならば、自分たちでやろうということで、さまざまな福祉サービスを提供する市民団体が台頭することになる。やがてこれらの団体が NPO (Not-for-Profit Organization) として法的な認可を受け、さまざまな領域で公的な活動を行うようになる。そしてここで重要なことは、それらの団体に寄付をした場合、その分の税金が免除されるという制度が確立していることである⁽⁶⁾。

このことは何を意味するかというと、公的なサービスを提供する主体として、税金を払って政府を選ぶか、特定の団体に寄付をしてそこからサービスを受けるかは、納税者が選べばよいという考え方が存在するという点である。政府は決して特権的な公的サービスの担い手ではなく、それすらも自由に選んでよいとする徹底した自由主義の思想が、そこからは見て取れる。この点はきわめて重要である。しかし、選ぶことができるのは、ある程度の収入のある富裕層に限られるという点にも注意する必要がある。NPO が公的なサービスの供給主体になるといっても、そのようなサービスは富裕層にとっての付加的なサービスであることが多く、貧困層にとっての基盤的なサービスは、たとえばアメリカであってもやはり公的部門が税金によって支えている場合が多い⁽⁷⁾。このことも基本的にふまえておかなければならない。NPO が台頭したからといって、一律に公共サービスが削減されてよいというのではなく、あくまで民間によって担われる部分があってもよいという考え方なのである。サービス供給主体をできるだけ民間に委ねるという意味での、政府にとっての自由主義ではなく、サービス供給主体を選ぶことができるという、市民にとっての自由主義が徹底されていったのが、アメリカの事例なのである。レーガン政権が「納税者の反乱」というかたちで現れた富裕層の福祉国家への不満⁽⁸⁾を受けて行った、減税と福祉予算の削減という新自由主義的改革を逆手にとって、富裕層には税金ではなく寄付によって供給主体を選択する自由を与え、その結果、台頭した民間団体に公共的なサービスの一部を委ねることで、公共的な領域への積極的な市民の参加を組織していったのが、クリントン政権以降のアメリカにおける新自由主義的な公共性の新しい形態だったのである。富裕層が中心とはいっても、政府までも選択の対象にしてしまうという徹底した自由主義のあり方がいかにもアメリカ的であり、富裕層からの寄付をめぐって NPO 団体が自由に競争するという点もアメリカ的である。しかしその結果、そのような選択の余地をもたない貧困層が捨て置かれ、格差がどんどん拡大していったのが新自由主義の負の側面であり、それもまたアメリカ的というべきかもしれない。

2.2 イギリスの場合

次に、イギリスにおける展開について検討しよう⁽⁹⁾。イギリスでもサッチャー政権による新自由主義的な改革への対抗の過程で、新しい公共性のあり方が模索されていった。それはやがてブレア政権の誕生へとつながる労働党内での新しい政策の検討から始まった⁽¹⁰⁾。いわゆるパートナーシップ政策と呼ばれるもので、公共サービスの提供における政府機関と民間団体（イギリスでは一般に「ボランティア・コミュニティセクター：voluntary and community sector」とよばれ、最近では「サードセクター：third sector」という言い方が一般的になっている）との協働を提案するものである。サッチャー政権が「バリュー・フォー・マネー」（value for money：対価に見合ったサービスの提供）という新自由主義的な理念の下で、強制競争入札制度（CCT: compulsory competitive tendering）によって地方自治体の市場原理による抜本的な改革を求めたのにたいして、ブレア政権は「ベスト・バリュー」（Best Value：効率的で効果的なサービスの提供）という考え方にもとづき、行政の政策評価や民間組織を含めた多様な主体間のパートナーシップを模索するようになる。これらの手法は政策評価や市場化テストなどのかたちで、その後、日本にも導入されていくが、日本とは異なるイギリスでのその意味合いに注意する必要がある。

たとえば、日本にもよく紹介されるが、政策的にはいっこうに取り上げられることのない「コンパクト（Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector）」について検討してみよう。労働党政権がサードセクターとのパートナーシップを模索するに当たって、最初に行ったのがこのコンパクト＝協定の作成である。サードセクターが政府との間に何らかの関わりを持つ際に、互いに尊重すべき点を双方の合意として確認した協定文書である。この策定によってパートナーシップ政策が初めて円滑に進むようになったとされる。その内容について、ごく簡単に紹介すると、政府とサードセクターの双方で共有すべきビジョンと原則が確認されている⁽¹¹⁾。そこで重要なのは、共有されるべきビジョンとして、サードセクターの存在には次のような意義があるとする点である。独立して活動するボランティアな民間団体は、民主的で社会的な排除のない社会を作る基盤であり、人々が公的な領域とコミュニティの発展に自発的に貢献する機会を提供するものである。それゆえサードセクターの独立性は尊重されねばならず、それらの活動には既存の公的セクターがすくいきれない人々の要求や新しいニーズを見いだすという独自の役割がある。政府はこのようなサードセクターに大きな影響を与えることができるが、この協定（コンパクト）は、その影響を双方にとってよいものにしていくためのものであるとしたうえで、共有されるべき原則として、改めて以下の点が確認されている。ボランティアな活動は民主主義社会の本質的要素であること、サードセクターの独立性と異質性が重要であること、公的な政策形成とサービス提供において政府と民間団体は相互に異なった相補的役割を持ち、かつ同じ目的を共有することでそれらを改善できる有意義な協議が行えること、マイノリティを含んだ機会の平等を促進することが重要であること、

などである。

さらに、特筆すべきは、政府が果たすべき責務としてサードセクターへの資金提供が独自の項目として挙げられている点である。この項目については、政府の側はその公平性と透明性を図ることが責務とされるのにたいして、サードセクターの側には受けた資金が有効に活用され、適正に処理されていることの説明責任が求められるとされている。つまり、民間組織は必ずしも資金的に政府から独立することを求められているわけではなく、受けた資金に見合っただけの成果を上げていることについての評価と説明責任が求められているのである。そして、政府から資金提供を受けているいないにかかわらず、その活動の独立性と異質性は十分に尊重されるべきだとされている。

このようにイギリスにおけるサードセクターの公的領域への活用の仕方には、アメリカとはまた違った特徴がうかがわれる。サッチャー政権が公的領域に単純に市場原理を持ち込んだのにたいして、ブレア政権においては、公的サービスの効率化という基本的な方向性は踏襲しつつも、単純に市場原理にゆだねるのではなく、サードセクターによる市民社会の側からの公的領域への参加の意欲を引き出し、これを尊重することで、社会的排除のない、民主的な社会の発展を実現しようとしているのである。それは、格差の拡大による社会的排除という問題を、近代社会における個人化や私化の流れに抗して、人々に再度公的領域への参加を促すことで解決しようとする意図を持った新しい公共性の再編の試みであり、ある意味では伝統的なチャリティの復興ともいえる試みなのである。いずれにせよ、そこにはアメリカにおける自主独立の精神と市場原理の徹底とはまた異なったかたちでの自由主義の尊重と公的領域の再編が試みられていることがわかるだろう。

3. 日本における現状と課題

以上のように、アメリカとイギリスにおける公的サービスの提供主体に関する近年の変化を概観してみると、それぞれの国が、財政危機による新自由主義の台頭という共通の背景をもちつつも、それぞれ異なった市民社会の側の対応と政策サイドにおける制度化を図っていることがわかる。新自由主義による福祉国家の後退にたいして、いずれの社会においても、市民のボランティアな活動による補完という動きが見られたが、アメリカがNPO団体にたいする寄付への免税措置を認めることで、公的サービスの供給主体として政府に加えてNPO団体をも選択できる自由を与える制度を整えたのにたいして、イギリスではサードセクターとの話し合いと協定にもとづき、政府の支援のもとでの民間団体のサービス提供の促進が、伝統的なチャリティ精神を鼓舞するかのように、市民参加にもとづく社会的排除の克服をめざして取り組まれている。それらはいずれも、客観的には財政危機による公的サービスの縮小を市民活動によって補完するという内実を示しているとはいえ、それぞれの社会に固有の理念と理由づけによって、それなりに積極的な位置づけがなされていることがわかる。それでは、日本の社会においては、どのような積極的な理由づけが

なされているのだろうか。

3.1 日本における5つの系譜

日本でも90年代以降の新自由主義的な改革の下で、公的なサービス提供の主体として、民間団体の関与を求める様々な試みがなされてきた。そこにはいくつか背景の異なる別の議論の系譜が混在しているので、まずそれらを整理するところから始めることにしたい。

まず、最も早い時期のものとして、社会福祉サービスの提供主体を多様化すべきであるとする議論がある。全国社会福祉協議会の『在宅福祉サービスの戦略』がその嚆矢となったもので、当初は福祉サービスの内容に応じて、それぞれにふさわしい供給主体があり、それらを適切に組み合わせることがサービス受給者にとっても重要であるという主旨の議論であったが、その後、新自由主義的な議論と合流することで「新しい公共」論のひとつの源流になっていったものである⁽¹²⁾。そこにはすでに社会福祉サービスの提供主体を、必ずしも公的な機関に限定する必要はないという認識が示されていた。

次に、やはりかなり早い時期からのもので、その後の流れの源流となったものとして、70年代の「コミュニティ施策」ないし「コミュニティ行政」の系譜がある⁽¹³⁾。それは国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会『コミュニティ——生活の場における人間性の回復』にもとづいて自治省が打ち出した「モデル・コミュニティ施策」に代表される政策の流れである。そこではコミュニティ・センターの建設にともない、そのような近隣施設の管理・運営に地元住民が参与することで、利用時間の延長を実現したり、より身近な施設としての利用を促進するだけでなく、住民のコミュニティ意識を醸成することができるとされた。地元住民からなるコミュニティ組織や住民協議会など特定の任意団体に、行政の末端的なサービス提供への協力を求めるという意味では、戦前の部落会町内会などの整備と同様の系譜のもとにあると考えてよいのかもしれない。

これらはいずれも新自由主義的な潮流が力を持つ以前から、それぞれの事情ですでに存在していた流れであるが、アメリカやイギリスにおける新自由主義的改革の直接、間接の影響で生まれたものにも、いくつかの系譜が区別できる。

ひとつは、最も単純に市場原理を公的サービス提供の分野にも導入しようとする動きである。指定管理者制度や介護保険制度の導入、市場化テストなどの動きがそれである。介護保険制度については、すでに述べた全社協のレポート以降の議論がいわば基盤になったので、その点ではあまり混乱はなかったといえるが、指定管理者制度については、それまでのコミュニティ組織に自主管理というかたちで委託するという基本的なやり方に見直しを迫ることになり、少なからぬ混乱がもたらされたと考えられる。

同様に、主としてアメリカにおけるNPO団体の興隆に刺激されるかたちで日本にも導入されたのが、「特定非営利活動促進法（いわゆるNPO法）」の成立と、それにもとづく「特定非営利活動法人（いわゆるNPO法人）」の台頭である⁽¹⁴⁾。阪神・淡路大震災の際に

全国から集まったボランティアの活力を公的に生かすべく、それらの団体に法人格を与えるという意味で大きな影響をもたらした動きである。ただし、アメリカ並みの免税措置については見送られ、現在でもこの点については進展が見られない⁽¹⁶⁾。日本の行政は、アメリカのように公的サービスの提供主体として、政府すらも選択の対象とするという考え方を決して受け入れはしなかったのである。この点については、後で述べることにしたい。

さらに、もうひとつ指摘すべきなのは、地方分権改革にともなって全国の自治体において模索され始めた、行政と住民の協働＝パートナーシップという政策の展開である。日本における地方分権改革は、機関委任事務を廃止し、地方自治体の事務を自治事務と法定受託事務に区分し、国と地方の見解の違いについては国地方係争処理委員会を通じて両者が対等の立場で対峙できるような制度改革を実現したとはいえ、その後の財源面での権限移譲が十分に進まず、市町村合併の推進と地方交付税の大幅削減によって、とりわけ地方の自治体においては財政的な縮減が強く求められる結果となった。そのため、行政がこれまでのようにすべてのサービスを提供するだけの力を失ったために、住民組織や市民団体をはじめとした民間の諸団体に、公的な役割への参加を求める行政と住民の協働＝パートナーシップという政策的な方向性が、かつての「コミュニティ行政」とは少し違った意味で、「コミュニティ政策」として展開しているのである⁽¹⁶⁾。

以上、5つの系譜は、すでにその一部を示唆したように、それぞれに絡み合いながら展開している。全社協による福祉サービスの提供主体論は、現在の介護保険制度に一定の理論的根拠を与えているといえる。また、NPO 法によって法人資格を得た団体が、介護保険事業に参入していたり、指定管理者制度にもとづき、公共施設の管理を行っている例も多い。70年代のコミュニティ施策によってすでに住民組織による地域施設の管理に十分な成果を上げているので、指定管理者制度は事実上適用せずにそのまま住民組織への委託を継続している自治体もあれば、地方分権改革による交付税の削減により、これまでのようには住民組織への補助金を出すことができなくなったので、応分の負担を協働というかたちで求めるようなコミュニティ政策へと転換した自治体もある。合併によってこれまで通りの福祉サービスを合併町村から得ることが困難と判断した旧町村が、地域ぐるみで NPO 法人を設立して独自の道を模索するケースや⁽¹⁷⁾、従来までの一律の補助金配布を廃止して、市民団体の事業提案を審査し、評価の高い事業費用の一部を負担して、協働事業の推進を試みている自治体もある⁽¹⁸⁾。

このように、5つの別々の系譜を組み合わせながら、地方自治体における公共的なサービスのあり方をめぐって、さまざまな試みがなされているのが、現在の日本における新しい公共性をめぐる状況なのである。国のレベルからは、一方において指定管理者制度や介護保険制度のように、民間団体によるサービスの利用を促進する制度化がなされ、他方においては NPO 法のような市民団体の公的領域への進出を支援するような法制度が整備されると同時に、地方分権改革による交付税の削減を通して、地方自治体が公共サービスの

あり方を見直さざるを得ないような状況が作られている。そのような国家レベルでの新自由主義的な政策の展開をふまえて、実際には地方自治体のレベルで具体的な公共サービスのあり方をめぐる行政と住民の協働のあり方が模索されているのである。すなわち、具体的には地方自治体の、行政と市民が直接対峙する局面において、新しい公共性のあり方が問われている。つまり、日本の場合、国家レベルでの新自由主義的な政策の展開が、地方分権改革を経由して、地方自治体のレベルでの個別の対応を促すというかたちで、新しい公共性が模索されている。そして、そこでの改革の基本的な方向性が行政と住民の協働＝パートナーシップとよばれ、従来からの住民組織やコミュニティ組織、さらにはボランティアな市民団体に公共的なサービス提供への関与や応分の負担が求められているわけである。したがって、アメリカやイギリスにおけるそのように、国家レベルでの制度や政策の展開からその特色が読み取れるというよりも、それらを前提とした地方自治体における対応こそが、重要な争点になっているといっていよい。それでは、そこで何が問題になるのか。最後に、その点について述べてみたい。

3.2 何が公共的であるかの意思決定をめぐる市民と行政の新しい関係

アメリカやイギリスの対応がそうであったように、同じく財政危機の下で公共サービスの民間組織による肩代わりが模索されるとしても、その理念や意味づけはそれぞれの国や社会の伝統によって自ずと異なってくる。英米の事例が示していたように、日本の場合もその社会の伝統と特質にもとづく対応がなされるはずである。日本の地方自治体においては、公的な行政の執行過程に住民や市民の組織が何らかの協力をするということは、さしてめずらしいことではなかった。むしろ、近代的な行政組織がまだ十分に整備されない段階において、それを補完するために地域自治会などの住民組織が形成されたのが、それらの組織が歴史的に成立した本質的な起源であるといわれるほどである⁽¹⁹⁾。都市部においても、大正から昭和にかけての都市化への対応として成立しはじめた町会組織が、戦時下の町内会整備をへて、戦後も自治体行政と密接な関係を維持してきたことはよく知られている。すでに紹介した70年代のコミュニティ行政も、高度成長期のさらなる都市化への対応として、自治会・町内会を中心としたそれまでの行政と住民の関係を再編しようとしたものと位置づけることができる。したがって、公的サービスの提供主体の再編という意味での日本における新しい公共性の模索は、当然ながらこのような行政と住民組織のこれまでの歴史的な関わりのあり方を踏まえたものになると考えるべきであろう⁽²⁰⁾。

実際、地方分権改革によって財政的な後ろ盾を失いつつある地方の自治体は、改めて町内会・自治会などの伝統的な地域住民組織や古くからの地域的なつながりを生かすかたちで、地域再生への試みを行っている場合が多い⁽²¹⁾。その際、自治体の職員や首長が独特のリーダーシップを示すことで、先進事例として注目されるようになった場合も少なくない⁽²²⁾。他方、都市部の自治体では自治会・町内会がかつてほどの組織力を示せなくなる中で、

NPO や市民活動団体などの台頭が著しく、それらが社会福祉協議会などのボランティア・センターなどに結集し、公的な活動への関与を深めている事例も見受けられる。

いずれにせよ、日本においても市民活動が公的なサービスを担う機会が多くなり、新しい公共性の模索が行われていることは確かである。それでは、アメリカにおけるサービス提供主体の選択という意味での自由主義の徹底や、イギリスにおけるサードセクターの独自性を尊重することによる民主的な社会への自発的な参加という理念に対応するような、日本における新しい公共性を支える理念はどこにあるのだろうか。地方分権改革における理念は、地方自治体における団体自治の制度的な確立にもとづき、最終的には住民自治を実現することにある。住民側からの要求に行政がただ対応するだけのこれまでのあり方とは異なり、住民自らが公的な責任を自覚し、ときには負担さえも引き受けるという協働の理念は、成熟した住民自らによる地域自治の実現を図ることにほかならない。だとすれば、この行政と住民との協働のあり方が実質的に問われることになる。

ここで注意しなければならないのは、協働とは単に公的なサービスの提供と実現において、協力して働くということだけなのかということである。何が公的であるかについて、誰が決めるのかという点での公的な意思決定に関する部分をどのように位置づけるのかという課題である。アメリカやイギリスの場合、この点はあまり問題にならなかった。なぜなら、それは市民社会が決めればよいということが、すでに自明とされているからである。アメリカの場合、税金を払って政府を選ぶか、特定の団体に寄付をするかという人々の選択によって、それは自ずと決まってくるというのが前提になっている。イギリスの場合も、政府からの支援が適切であるかは、その手続きの公平性と透明性が担保されてさえいれば、自ずと判断されることだし、支援を受けた団体がその成果を評価され、説明責任を果たすならば、やはりその公的な意味での適切性は確保されるだろうという判断がなされている。いずれも政府ではなく、一般の人々＝市民社会が何が公的であるかを決定すると考えられている。

ところが、日本の場合はどうであろうか。少なくとも公的な機関である行政が、それは市民社会が決めればよいと考えているかということ、必ずしもそうではない。ここでアメリカとは異なり、日本の NPO 法が免税措置を簡単には認めなかったことを思い起こしてほしい。日本では何が公的であるかの決定は自由主義的に市民社会に委ねられるものではない。それは行政が責任を持って判断すべき事柄であると、一般には考えられているのである。公共的な領域に責任を持つ主体として、政府は決して他の民間団体と同列に選択可能なものとは見なされていない。公共的なものが存在するという点においては、どこの国も、どんな時代にも異なるところはない。しかし何が公共的であるかをどうやって決めるかについては、それぞれ違いがある。基本的に一般の人々＝市民社会が決めるべきで、国家は干渉すべきではないという考え方もあれば、たとえそうであったとしても、まずは国家が責任を持ってその指針を人々＝市民社会に示すべきだという考え方もある。最終的には国

民が決めるという意味で、同じく民主主義の国家形態をとっていても、後者のような傾向を持つ社会も存在するのである⁽²³⁾。そして、日本がそのような性質をもつ国なのである。

しかし、このような傾向は、行政と住民の協働＝パートナーシップ、あるいは地域自治の実現という新しい公共性を支える理念を考えるうえでは、特別な困難をもたらすことになる。なぜなら、何が公共的であるかの判断について、まずは行政が責任を持つべきだと考えてしまうと、行政の判断に従って住民はただ公共的なサービス提供における負担のみを引き受けるということになってしまいがちだからである。アメリカのように基本的に NPO は自由に自分たちの活動に取り組み、それを評価した人が寄付をして免税措置を受けるといった仕組みであったり、イギリスのようにサードセクターの独立性を政府は尊重して資金提供も行うという取り決めが前もってなされているわけではないので、へたをすると行政がそれにふさわしい市民活動を選別することにもなりかねない。事実、ボランティアの活用については、すでにそのような議論が多くなされている⁽²⁴⁾。

何が公的であるかについての判断はあくまで行政が行い、その判断を前提に住民はその実現に協力するというあり方は、むしろ日本においては行政と住民の伝統的な関わり方であった⁽²⁵⁾。町内会・自治会の存在を前提とした行政協力員制度や、70年代のコミュニティ行政が行ってきたことは、いずれもそのようなあり方である。したがって、現在の協働＝パートナーシップの試みにおいても、同じような再編にとどまる可能性は大きい。とりわけ行政職員の間でこの点での発想の転換が十分に進んでいるとは思えない。

しかしながら、ここに大きな課題が存在している。何が公共的であるかについての判断は、相変わらず行政が責任を持って行わなければならないと考えてしまうと、協働はあくまで協力して働くというだけのことになってしまい、とりわけ住民の側に意思決定へと参画する道は閉ざされてしまう。そうすると、単に行政によって決められた仕事の下請をするだけになってしまうので、とりわけ意欲的な市民団体はやる気を失ってしまう。そのような条件下においても、行政の判断を尊重し、それに協力することをいとわないのは、どうしても旧来からの一部の住民組織に限られてしまうことになる⁽²⁶⁾。このことが自治会・町内会と NPO などの市民活動団体がうまく連携していけない大きな原因のひとつにもなっている。

いいかえれば、地方自治体における団体自治とは異なる、地域における住民自治の実現という理念が成立していないがゆえに、それを求める住民や市民の参加が十分に得られないという事態を招いているということである。そうすると、どういいつくろっても、新しい公共性とは、新自由主義における行政サービスの切り捨てを住民活動に転嫁する行政の責任逃れという批判を免れないことになる。事実としてそのような側面があることは、諸外国同様、否めないのだから、そのことを自治や参加や自由などの積極的な理念によって意味づけていかない限り、人々の理解はとうてい得られないだろう。

以上の考察から、結論として、地方自治体の現場において現在、何が問われ、どんな工

夫が必要とされていると考えるべきだろうか。行政と住民の協働という理念の下で、住民組織や市民団体から公的なサービス提供における参加や協力を得ようとするならば、もっとも重要なことは、地域にとってどんなサービスが必要であるかについての優先順位を、本当の意味で行政と住民が対等の立場で決定する仕組みを作り上げなければならないということである。そのような意思決定への参画の道を実質的に開かない限り、多くの住民や市民は決して好きこのんで公的な負担を引き受けようとはしないだろう。自分たちが大事だと思ふことを自分たちで実現できるとなったときはじめて、人々は何の見返りも期待することなく、自ら汗をかくことを選択するのである。自治とはそもそもそのような営みに他ならない。地方自治体は地方分権改革の過程で曲がりなりにも手に入れた団体自治の権限にもとづき、コミュニティのレベルでそのような自治を実現する方策を工夫しなければならない。

そのためには、まず行政職員の意識改革が必要であろう。何が公的であるかを責任をもって判断できるのは自分たちだけだという誇りを、ある意味では捨てなければならない。むしろ参加の意欲を持つ一部の住民たちの合意を前提に、それを一般的な合意として正当化するための制度的な工夫をすることがその役割となる。これまでのように法的制度的な都合を住民に甘受してもらうのではなく、住民の合意を実現するために、法制度的な行政技術を十全に活用できるだけの力量を持つことを、行政のプロとして誇りにすべきなのである。場合によっては、この点で中央政府と争わなければならないことも出てくるだろう。そのために地方分権改革は不十分ながらも国地方係争処理委員会などの手段を用意してくれたのである⁽²⁷⁾。

住民もまた、その公的な責任を自覚し、自分たちの活動だけではなく、他の市民団体やとりわけ少数派の市民の存在を知る努力が必要であろう。行政や他の住民組織とも連携しながら、自分たちの決定がそのまま公的な決定になることの責任を引き受けていかなければならない。もはやそれらの責任を行政だけに負わせるわけにはいかないのである。

新しい公共性をめぐる協働の試みは、以上のように市民と自治体に新しい関係性を求めている。それは財政危機のもとでの行政サービスの削減という消極的な側面をもちながらも、改めて民主的な住民自治を実現する機会をもたらしものと見ることもできる。いずれにせよ、地方自治体は市民とともに汗を流すだけではなく、共に考えることが求められているのである。

〔注〕

- (1) このような資本主義の段階に関する議論については、(Aglietta 1976) を参照のこと。
- (2) そのきっかけになったのが、阪神・淡路大震災であり、この 1995 年をボランティア元年とよぶ場合もある。

- (3) 詳しくは、(西尾 1990) ならびに(玉野 2006) を参照のこと。
- (4) たとえば、(Brenner 2009) など。
- (5) 注(2)のように 1995 年をボランティア元年とよぶこともあるが、いうまでもなく、それらは 70 年代以降の市民活動の蓄積にもとづくものである。
- (6) 詳しくは、(寺田 1993, 1998) を参照のこと。
- (7) たとえば、(須田 2001) を参照のこと。
- (8) この点については、(武川 1999) に詳しい。
- (9) より詳しくは、(玉野 2008) で紹介した。
- (10) 詳しくは、(高橋 2002) を参照のこと。
- (11) ここで取り上げているのは、イングランドのナショナル・コンパクトである。コンパクトはイングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドのそれぞれでつくられており、この4つがいわゆる「ナショナル・コンパクト」で、その後、地方自治体レベルでつくる「ローカル・コンパクト」の策定が進められている。
- (12) (全社協 1979) で三浦文夫が提唱した議論にもとづき、いちはやく「新しい公共」を模索したのは、実は世田谷区であった(世田谷自治研・区職労編 2003)。
- (13) 詳しくは、(園田 1978) を参照のこと。
- (14) その詳しい成立事情については、(熊代編 2003) を参照のこと。
- (15) 2011 年度の税制改正で、ようやく寄付額の半分までが免税措置を受けられるようになった。
- (16) 詳しくは、(玉野 2007) で論じておいた。
- (17) たとえば、岐阜県恵那市の旧山岡町の取り組みなどがある(鈴木 2006)。
- (18) たとえば、八王子市の市民企画事業補助金や立川市の協働のまちづくり推進事業補助金などがある。
- (19) 鳥越皓之は部落会、町内会、自治会などの本質的な起源をそのようなものではないかと主張している(鳥越 1994)。
- (20) このような行政と住民組織の関係を歴史的に探究したものとして、(高木 2005) がある。
- (21) たとえば、鹿児島県鹿屋市串良町の有名な柳谷(やねだん)集落や、長野県野沢温泉村の野沢組などが、そのような事例と考えられる。
- (22) たとえば、島根県隠岐郡海士町の事例が有名である。他に岡山県笠岡諸島の「島弁」などの取り組みがある。それぞれ(岡本 2006)、(守屋 2010) を参照のこと。
- (23) もっと正確にいうならば、政府の取り組みはいずれ選挙などの政治過程を通じて市民社会によって審判が下されるものであり、政府はとりあえず委任を受けた任期の間は自らの政策を責任をもって推進すればよいと考える場合と、このような定期的な政治的審判に任せることよりも、そのつど行政が直接民意を測りながら、政策を進めていくことを重視すべきと考える場合との違いとでも表現すべきであろうか。いずれにせよ、市民社会が政治過程を通じて政府の公共性を判断すればよいと考えるか、このような政治過程はあるにしても、まずは行政が市民

社会に公共性のあり方を示すべきと考えるかの違いなのである。

(24)たとえば、(仁平 2005) などがある。

(25)詳しくは、(高木 2005) を参照のこと。

(26)70 年代のコミュニティ行政の際に、すでにそのようなことが起こったことについては、(玉野 1998, 2005) を参照のこと。

(27)この点に関する当事者の意図については、(西尾 1999) を参照のこと。ただし、実際にそのような意図が実現した事例は、まだほとんどないようである。

〔文献リスト〕

Aglietta, M. 1976 *Régulation et crises du capitalisme : l'expérience des États-Unis*, 若森章孝他訳,『資本主義のレギュレーション理論——政治経済学の革新 増補新版』,大村書店, 2000 年

Brenner, N., 2009 "Open Questions on State Rescaling," *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2(1): 123-39

熊代昭彦編著, 2003,『新・日本の NPO 法 : 特定非営利活動促進法の意義と解説』, ぎょうせい

守屋基範, 2010,『『島は日本の縮図』かさおか島づくり海社の取り組み』,『地域社会学会年報 22 地方から見た地域再生の現実』, ハーベスト社

仁平典宏, 2005,「ボランティア活動とネオリベラリズムの共振関係を再考する」,『社会学評論』56(2) p.485-499

西尾勝, 1999,『未完の分権改革——霞ヶ関官僚と格闘した 1300 日』, 岩波書店

岡本信一, 2006,「海士町の新たな挑戦——『最後尾から最先端へ』」,『地方財務』, 622, 72-90

世田谷自治問題研究所・世田谷区職員労働組合編, 2003,『21 世紀の新しい自治体行政への挑戦——第二次世田谷区政白書』, こうち書房

園田恭一, 1978,『現代コミュニティ論』, 東京大学出版会

須田木綿子, 2001,『素顔のアメリカ NPO——貧困と向き合った 8 年間』, 青木書店

鈴木誠, 2006,「高山市・恵那市(旧山岡町)の地域自治組織」, 岡田知弘・石崎誠也編著『地域と自治体第 31 集 地域自治組織と住民自治』, 自治体研究社, 129-63

高木鉦作, 2005,『町内会廃止と「新生活協同体の結成」』, 東京大学出版会

高橋万由美, 2002,「契約文化からパートナーシップ文化へ——ブレア政権下のボランティア・セクター政策についての考察」『宇都宮大学教育学部紀要』, 第 52 号, 173-188

武川正吾, 1999,『社会政策のなかの現代——福祉国家と福祉社会』, 東京大学出版会

玉野和志, 1998,「コミュニティ行政と住民自治」,『都市問題』第 89 巻第 6 号, 41-52

玉野和志, 2005,『東京のローカル・コミュニティ——ある町の物語一九〇〇—八〇』, 東京大

学出版会

- 玉野和志, 2006, 「90 年代以降の分権改革と地域ガバナンス」, 岩崎信彦・矢澤澄子監修, 地域社会学講座 3 『地域社会の政策とガバナンス』135-153, 東信堂
- 玉野和志, 2007, 「コミュニティからパートナーシップへ——地方分権改革とコミュニティ政策の転換」, 羽貝正美編 『自治と参加・協働——ローカル・ガバナンスの再構築』, 学芸出版社, 32-48
- 玉野和志, 2008, 「コミュニティ政策の課題——英国パートナーシップ政策との比較から」, 日本地方自治学会編 『地方自治叢書 20 合意形成と地方自治』, 敬文堂, 89-104
- 寺田良一, 1993, 「アメリカの環境運動, 地域再生のボランティアリズムと非営利団体(NPO)制度」, 『地域社会研究』3, 1-11
- 寺田良一, 1998, 「アメリカにおける草の根環境 NPO の形成と展開」, 『地域社会研究』8, 32-45
- 鳥越皓之, 1994, 『地域自治会の研究』, ミネルヴァ書房
- 全国社会福祉協議会編, 1979, 『在宅福祉サービスの戦略』, 全国社会福祉協議会