

地域協働の可能性

徳久 恭子*

目次

- 1 問題の所在
- 2 行政システム
- 3 演出される住民自治
- 4 コモンズとしての地域協働体

1 問題の所在

住民自治への過剰期待。ローカル・ガバナンスや地域協働がさかんに求められる現状は、コミュニティをあたかも自律した政治空間のように捉え、住民による地域課題の発見と解決に努めることを期待する。近代化を推進するために、集権的な統治機構を築いてきた日本において、分権や自治を求める声は常に存在し、時に地方制度改革を実現させてきた。戦後においても、それは変わらなかったが、1990年代以降の分権改革は団体自治の確立が先行し、住民自治は後景に退いていた。それにもかかわらず、住民自治が喧伝されるのはなぜか。この問いに対し、社会学者の玉野和志は、次の興味深い言及を行っている。

——「90年代の地方分権改革は中央の支配的な勢力の都合によって市町村合併の推進と団体自治の充実という結果をもたらした。ここでの分析が正しいとすれば、それらの勢力にとってこの改革を住民自治の領域にまで進める必然性は何ら存在していない。それらはむしろ、ある程度

* とくひさ・きょうこ 立命館大学法学部教授

の権限を与えられて財政的には切り捨てられる運命にある地方の住民と自治体職員との連携によってのみ、逆説的に実現する可能性が生じているだけである。このような地域住民と地方自治体との協働的な実践の中で地域社会のガバナンスが問われてくる」（玉野 2006：152）。

つまり、玉野はガバナンス論が台頭した理由を、地方分権一括法が形成される過程で、権限移譲を余儀なくされた中央官庁が「行政のスリム化＝地方交付金の切り詰め」を決めたことで、地方政府は拡大された業務量を削減されたりソースの中で執行せざるを得なくなり、そのことが「唯一残った援軍であるところの市民・住民の側に（地方政府の）目を向けさせた」ことに求めている（同：148-149）。三位一体改革による地方交付税の削減等を見れば、この指摘は的を射たものといえる。だが、地域ガバナンスのあり方を中央が提言し、制度化を促そうとしていることや、それがもたらす問題、さらには、地方における政治主導の改革がガバナンスに与える影響等への言及を欠いている。

本稿は、2000年代に入ってから住民自治やローカル・ガバナンス、地域協働に過剰な期待が寄せられる理由を述べたうえで、行政が期待する地域協働は機能しうるかを検討することを目的とする。

2 行政システム

第二次世界大戦後に先進諸国で定着した福祉国家では、公共問題の解決を主に政府部門が担ってきた。1970年代に脱工業化が進み、財政規模が縮小すると、同規模の公共サービスの維持は難しくなり、政府部門の見直しが迫られるようになった。その過程で、公共問題の解決を図るには、どのようなガバナンスが求められるのか、すなわち、政府部門、民間部門、市民社会の関係をどのように築き直すかが問われるようになった。

もちろん、3つの部門の関係は、国や時代によって異なる。本節では、

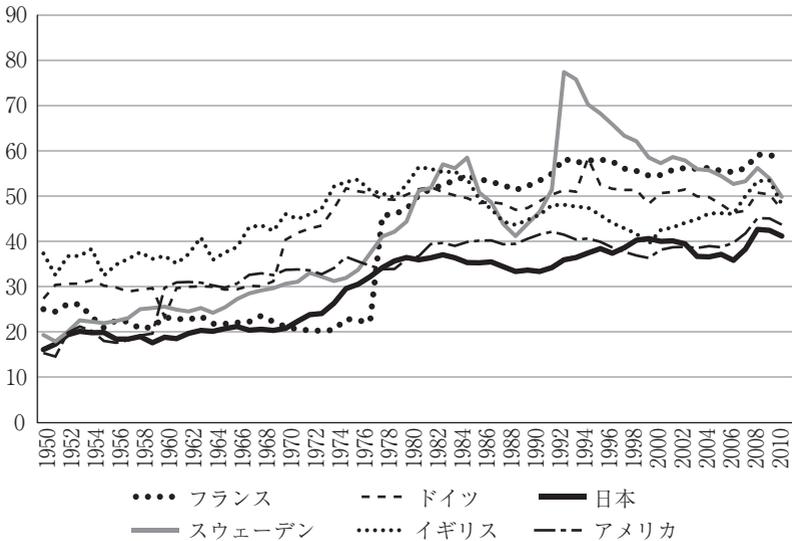
ローカル・ガバナンスが期待を集めるようになった過程を明らかにするために、戦後日本における3つの部門の関係を時系列に確認する。

官民関係

福祉国家は政府部門の積極的な役割を期待するが、規模は各国で異なる。ここでは、単純に政府部門がGDPに占める割合を確認しよう(図1)。すると、日本は先進国の中で小さな政府であることがわかる。戦後復興が課題とされ、経済成長を遂げるまでの時期(1950~1970年)は、とりわけ小さな政府で、70年代に政府規模が急激に拡大したものの、80年代に鈍化し、90年代半ばまで先進国の中で最も小さな政府支出比率にとどまった。90年代半ば以降は、支出を高めているものの、先進国の中では「小さな政府」に分類される。

次いで、労働力人口に占める公務員数の割合を確認しよう。2017年の

図1 政府歳出がGDPに占める割合



出典：IMF が提供しているデータより筆者作成。

OECD 諸国平均は18%であるのに対し、日本は6%を下回り、最下位に位置する¹⁾。人口千人あたりの公的部門における職員数の国際比較をみても、フランスが89.5人（2016年）、アメリカが64.1人（2013年）、日本が36.7人（2016年）と規模の小ささが突出している。

国際比較では、小さな政府であるにもかかわらず、国内では、政府は肥大化傾向にあり、民営化等により公務員のリストラは可能だという印象が強い。民間企業では見直しが進められている終身雇用や年功賃金制等からなる日本型雇用が保持されていることが、こうした印象を強めたと考えられる。実際、日本の公務員は、労働基本権の制約に代替する形で、高い給与水準が人事院勧告により保障されてきた。ただし、それは歳出増加を招く。そこで政府は、公務員数の増加を抑制する定員管理を早期の段階で制度化した（前田 2014）。

とするのであれば、ここに次の疑問が生じる。政府は1970年代に財政支出を拡大させているが、それはどのように執行されたのか、である。いくつかの例をあげよう。日本では、岸信介政権時に国民皆保険・皆年金制度を導入したが、保険料や年金積立金の徴収は、一部事務を企業が代替する。教育についても、義務教育はすべての児童生徒の収容を保障する教育機関を政府が設置し、実施するとされるが、義務の定めのない教育機関は、その限りでない。2019年度学校基本調査（2019年5月1日現在）によれば、全学校数に占める私立学校の割合は、幼稚園が64.9%、小学校が1.20%、中学校が7.64%、高等学校が27.1%で、義務教育を除いて民間部門への依存が高いことがわかる。この傾向は戦後一貫したもので、同様の傾向は保育の分野にも当てはまる。

このように、日本は民間部門を活用することで、政府規模の拡大を抑制してきたといえる。この手法は近年の先進諸国にもみられ、目新しいものではない。とはいえ、民間部門の活用を福祉国家確立期に行うか、再編期

1) OECD (2019) *Government at a Glance 2019*. 第3章を参照した。

に行うかでは、意味が異なる。保育を例に考えよう。

第二次世界大戦後、占領統治を担ったGHQは、保育を欠く子どもへの入所措置は公の施設で行なうべきことを日本政府に求めていた。ところが、児童福祉法を作成した厚生省は、「この法律における児童福祉の増進は結局公営私営相協力してその実績を挙げたい²⁾」との立場をとり、民間施設の積極活用を当初から予定した(徳久 2020)。戦前、限られた行政リソースの中で短期間のうちに近代国家建設を進めたことや、「1940年体制」といわれる総動員型の官民関係を築いたことなどが、民間部門の積極活用を官僚制の行動原理に植えつけたといわれる(野口 1995)。戦後においても、日本の「官僚制は自らの組織拡大によってではなく、同時に『手足』を拡張することによって仕事量をこなしてきた」。行政学者の村松岐夫の表現を借りれば、日本の官僚制は「最大動員のシステム」を築くことで、政府の予算規模や人的資源については、「小さな政府」のままに福祉国家の機能を果たした(村松 1994: 28-30)。

政府が自らの活動領域を拡大させず、民間に代替させつつ、関与するという手法は、機能分化という近代組織の特性になじまない。「小さな政府」の代表的な国に挙げられるアメリカでさえ、1970年代までは財政規模を拡張させ、さまざまな公共サービスを直接・間接に提供した。だが、戦前の日本は違った。民間部門の権威的な統制を許した国家主義の排除を使命としたGHQは、「官」と「民」の「分離」を求め、措置義務についても公設公営の機関で果たすことを要請した。ところが日本は、財政的理由から政府部門の拡張を極力抑制し、民間企業や外郭団体、社会福祉法人などの各種団体との連携により政策執行に当たるといった形態を保持した。結果として、相互に独立するはずの「官」と「民」の領域は、日本において「融合」を常態としたのである。

このように、日本の官僚制は開放的な組織であることで、外部との関係

2) 厚生省児童局「予想質問答弁資料第一輯」(児童福祉法研究会『児童福祉法成立資料集成 上巻』ドメス出版、1978年、868頁。

を恒常的にもつ。だがその関係は一方的なものではない。官僚制は、官僚組織の「内部的な制御が外部的に適用されていくにつれて、逆に、外部の秩序が内部に還流してくる」という双方向の影響力関係に置かれた（伊藤 1980：vii-viii）。もちろん、官僚は自律的な権力主体であり、政策形成の場に公的に関与しうる存在である以上、官民関係は対等ではない。各種団体の活用等も「行政機関の利益となるところでは非営利組織の成立が認められ、政策にとって利用価値がなければ非営利組織の設立は奨励されないか、認可されない」という選別を伴う（Salamon and Anheier 1996：94 = 1996：123）。民間部門から還流される外部の秩序も官僚による選択を媒介にする。そこで問題になるのは、選別の基準である。

政策理念と官民関係

占領期から高度経済成長期にかけて政府が重視した目標は、戦後復興と経済成長であった。野口悠紀雄が、1940年体制はこの目標を効率よく達成したとするように、官民間に築かれた人的ネットワークが正の効果をもたらした。

他方、教育や社会保障の領域では、社会権の実現が目指された。占領期には、GHQ 部内でニューディーラーと呼ばれたりベラル左派や、大陸ヨーロッパで支持され始めた社会民主主義的思想に理解のある日本側知識人たちが法制化を担ったこともあり、社会権が制度理念として埋め込まれたからである。ただし、占領後期に至ると、日本の公共サービスは財政的理由から選別主義の立場を強めた。社会権の保障という観点からすれば、普遍主義的見地から施策を展開するべきであるが、財政的自立は占領方針であり、不可避的であった。そうした制約を伴いながらも、中央政府は規制を通じて公共サービスの質を保証しようとした。補助金を活用した水準の維持や財政補填はそのための手段であった。

つまり、日本の中央政府は、戦後に福祉国家を確立する過程において、規模の面で「小さな政府」でありながらも、規制を積極活用する点で「強

い政府」であり続け、地方政府や民間部門に実施を委ねながらも、均質な公共サービスの提供を実現したといえる。とはいえ、その規模はあまりにも小さく、最低水準にとどまる領域も多かった。1960年代半ばから全国に現れた革新自治体は、それを底上げし、中央政府も一部追従したことで質の改善が進みつつあった。

ところが、1970年代に経済成長が鈍化すると、革新首長への期待が後退し、現職および後継候補者の敗北がつづく。おりしも中央政府では、社会保障費の抑制が課題となり、見直しが議題に上がった。これを決定づけたのは、1979年の大平正芳首相の施政方針演説と1979年8月10日に閣議決定した「新経済社会七か年計画」であり、以後、「日本型福祉社会」の実現が政策理念となる。「自立・自助」、「相互扶助」を基本とし、公的福祉がそれを補完することを前提にした新たな理念は、従来の普遍主義的な公的福祉論と異なるものであり、官僚制の行動を徐々に変えていく。それを決定づけたのは、1981年3月16日に発足した第二次臨時行政調査会（第二臨調）の議論であった。

第二臨調は、行政改革と財政再建を表裏一体とみる鈴木善幸首相の意向で設置された。増税なき財政再建を目指す鈴木は、「民間と行政の役割り分担、国と地方の仕事の配分及び各種の制度や施策について、不断の合理化、適正化が必要」³⁾であるとして、具現化を求めた。1981年7月10日に示された「行政改革に対する第一次答申」（第一次答申）では、行政改革の理念を「活力ある福祉社会の実現」であるとして、「個人の自立・自助の精神に立脚した家庭や近隣、職場や地域社会での連帯を基礎としつつ、効率の良い政府が適正な負担の下に福祉の充実を図ることが望ましい」として、大平路線の継承を明示した。行政の効率化については、社会保障、文教関係費の見直し、受益者負担の適正化、民間活力の活用等を緊急に取り組むべき課題に挙げ、「行政の責任領域の見直し」を求めた。答申は、「行

3) 1981年9月28日の施政方針演説（第95回国会衆議院本会議、第3号）。この表現は、第一次答申を受けたものといえる。

政各部門のみならず、国民、企業、団体それぞれに対しても、高度成長期以来の惰性を断ち切って行政への依存体質を脱却し、活力ある我が国社会を築き上げるための決意と協力を期待したい」とも述べており、官民関係の見直しを俎上に載せた。

1982年7月30日に示された「行政改革に関する第三次答申」は、今後の行政のあり方として、「民間に対する指導・規制・保護に重点を置いていた行政から、民間の活力を基本とし、その方向付け・調整・補完に重点を置く行政への移行」を求めた。同時に、民営化と分権化を要請した。分権化は第3部会で審議され、「国と地方の機能分担等の在り方について」（1982年5月24日）にまとめられた。

報告は、国の規制の緩和、国の関与を事前関与から事後的な関与に改めること、地方行政に「選択と負担」の原理を徹底させること、地域における受益と負担の関係を明確化するために一般財源措置に移行すること等を求めた。一般財源措置化は機関委任事務の整理合理化を予定したが、ここにも公共サービスに対する理解の変化を確認できる。答申は、全国的に統一性と公共性をもって提供される標準的な行政サービスを維持する必要を認めながらも、「標準レベルを超えた地域の独自性に基づく行政サービス」は、「地域住民の選択と負担によって行われる」べきであり、「地方の事務として同化、定着していると認められるもの」については、一般財源措置に移行するべきだとした。

ここで問題視されたのは、革新自治体の下で導入された医療費無償化や、「上乘せ」された保育や教育サービスであり、利用者負担の強化や上乘せの廃止、団体事務化を通じた財政支出の削減などを予定した。一連の措置は財政的見地から実施されたものであって、対人的な公共サービスの質を問うものではない。革新自治体の試みの中には、低位均衡していた公共サービスの水準を上げることで、ナショナル・ミニマムに適う標準的なサービスを提供したという評価になじむものもある。だが、財政再建という観点に立てば、それは「標準レベルを超えた」サービスであり、削減が

強く求められた。

その一方で、第二臨調は民間活力の活用を積極的に求め、規制緩和を支持した。具体的な審議は、臨時行政改革推進審議会（第一次行革審）以降の審議に委ねられていく。規制緩和の推進は、日米貿易摩擦から生じた「日本市場の開放」という「外圧」への対応という側面もあり、第一次行革審の答申は、経済的規制の緩和を主眼とし、「社会的目的達成のための規制については妥当性・有効性を改めて見直す」とした。この立場は、第二次・第三次行革審にも継承された。ただし、対象に相違があった。第二次行革審では、規制緩和の対象を7分野に限ったが、第三次行革審では、国民生活に関連の深い分野での経済的規制の緩和を求めるとし、対象を拡大させた。

公共サービスの供給主体を政府部門から民間部門へ転換する論理として重視されたのは、消費者の選択を保障するという言説であった。1992年6月19日に示された「国際化対応・国民生活重視の行政改革に関する第3次答申」の第3部の表題「消費者重視の政策の確立」は、これを象徴する。ここでは、「豊かな生活の実現のためには、消費者重視の視点に立った改革が求められる」とし、規制緩和こそ消費者の多様な選択を保障する手段であることを言明した。行政サービスは画一性が強く、消費者の多様なニーズに応えがたい。市場による供給の方がより適切であるとの主張は、影響力を増し、対象を広げていく。

バブル経済の崩壊は、経済的規制緩和を景気対策手段とすることへの社会的支持を集めさせた。1994年12月に設置された行政改革委員会は、活気ある社会の実現のために、あらゆる分野での構造改革が必要であるとの理解のもとに改革を進めた。つづく規制緩和委員会⁴⁾は、新規参入や競争を促進する制度・ルールの整備等も含んだ規制制度の再構築に乗り出し、行政の役割をルール・メーカーにした。2001年5月11日に小泉純一郎政権が

4) 1998年1月26日に行政改革推進本部の下に設置された。1999年4月6日に規制改革委員会と名称変更した。

内閣府に設置した総合規制改革会議は、社会的規制も例外でないとして、「官製市場」の民間開放、構造改革特区や市場化テストの導入等の改革を矢継ぎ早に進めていった（久保田 2009）。

このように、中央政府は公共サービスの供給については、「小さな政府」かつ「弱い政府」であることを選択し、民間部門の積極活用を決めた。政策理念の転換は、第二臨調を契機としたが、そこに鈴木善幸・中曽根康弘首相の政治判断があり、官僚制はそれに従った。ただし、1980年代の規制緩和は経済的規制の緩和に限られ、「安全の確保、社会的弱者保護、公平性の確保等を実現するための社会的規制」⁵⁾には及ばなかった。1990年代後半以降にそれが対象となったのは、官僚組織の「内部的な制御が外部的に適用されていくにつれて、逆に、外部の秩序が内部に還流」したためであった（伊藤 1980：vii-viii）。すなわち、社会的規制の緩和に慎重な姿勢を示していた中央政府が容認に転じたのは、官の役割の縮小という自己目的の外に、営利活動領域の拡大という「民」（営利部門）の意図が改革論議に貫徹したこと、「消費者重視」という言説が対象範囲の拡大を社会的にも正当化させたこと、政治家が「民」と連携し変革の推進主体となったことの結果とみることが出来る。

とはいえ、中央政府は自身の権限を放棄したわけではない。事前調整型行政から事後監視型行政へと、その役割を転換させることで統制を堅持している（岡本 2011）。のみならず、政府は制度設計を通じた参加者の事前の選別と、政策評価を通じた参加者の事後的な選別（継続と退出）をなす権限を保持しており、従来とは異なる形で影響力を行使し続けている。要するに、2000年代の政府部門は、アクターの選別という点で「強い政府」でありながらも、執行の多くを民間セクターに依存する官民関係を築いているといえよう。

5) 規制緩和・民営化研究会による定義。本稿は、久保田（2009：5）の引用文を用いた。規制改革の経緯は久保田に詳しい。

市民社会への注目

民間部門の参入は利潤に左右されるため、政策領域や地理的条件により偏りが生じる。利潤の最大化を目指す営利体の行動は、外部不経済を生じさせたり、情報の非対称性を悪用して質の悪いサービスや不要なサービスを消費者にあてがったりすることもある。ゆえに、「安全の確保、社会的弱者保護、公平性の確保等」に対する責任は政府に残る。とはいえ、「小さな政府」を志向する政府部門は、公共サービスの直接的な提供を抑制する傾向にある。そこで注目されるのが、市民社会である。

市民社会の定義は多様であるが、ここでは坂本治也の次の定義を用いる。市民社会とは、「公権力ではないという非政府性 (non-governmental)、利潤 (金銭) 追及を主目的にしないという非営利性 (not-for-profit)、人間関係としての公式性 (formal) という3つの基準を同時に満たす社会活動が行われる領域」をさす (坂本編 2017: 2)。この領域には、市民社会組織と総称されるさまざまな団体が存在する。

曾我謙悟はこの領域での活動を、① 公的問題の解決に従事する活動、② 公共政策の主体としての活動に区分し、それに関与の形態を掛け合わせた 2×2 のマトリクスをもちいて、図2のように活動主体を整理する (曾我 2013: 335-336)。

まず、公的問題の解決に従事する活動をみよう。古来より共同体は、治水や利水、共有地の管理、防災などの公的問題の解決を独自に行なってきた (第3象限のボランティア)。行政国家化により、公共サービスの主たる

図2 市民社会の4つの領域

		公共問題の解決の位置づけ	
		兼業	専業
活動の領域	政府への関与	市民参加	シンクタンク
	政府と独立	ボランティア	サードセクター (NPO, NGO)

出典：曾我謙悟『行政学』有斐閣、2013年、336頁（筆者が新たに作図したものを掲載）。

提供者は政府部門となったが、共同体における共助は残された。

これとは別にアメリカでは、公共サービスの提供を専門的に担う「サードセクター」と分類される団体が台頭する。福祉国家形成期に、アメリカ政府は、財政面で政府部門を拡大させたが、実施面では、公的権限の行使をめぐる自由裁量権を相当認めたとうえで、地方政府や営利・非営利組織等を頼り、サードセクターを成長させた（Salamon 1995=2007）。

NPO は、組織化され自己統治する民間の非営利組織であり⁶⁾、活動領域に対する専門性とミッションを有することで、サービスの多様性、柔軟性、先駆性をもちあわせる。NPO の提供するサービスは、無償と有償を併存させるが、有償サービスについても社会的公平性が配慮される。画一的な政府部門に比して、多様性を保障する NPO のサービスは消費者に選択を保障する。アメリカ政府は、バウチャー制度を導入し、対象を広げることで、NPO に公共サービスの供給主体であり続けるための誘因を提供し、政府部門の縮小を可能にしている。

サードセクターを積極活用する機運は、イギリスでも高く、大陸ヨーロッパ諸国にも確認される。もちろん、程度は異なる。一般に、政府部門による供給とサードセクターの発展は逆相関の関係にある。ところが、日本は「小さな政府であるにもかかわらず、サードセクターの規模も小さい」点で例外的な位置づけをもつ（曾我 2013 : 340）。これは何を意味するのだろうか。考えられる答えは、① 公共サービスの量が少ない、② 民間部門（市場）依存度が高い、③ ボランティアへの依存度が高い、の3つになる。OECD の政府支出比較等から①②の妥当性が見てとれるが、詳細は別稿に譲り、本稿では③を簡単に検討する。

総務省の「平成28年社会基本調査」⁷⁾によると、ボランティア活動を

6) NPO の定義はさまざまであるが、比較研究を通じて5つの特徴を析出したサラモンとアンハイアーの定義が引証されることが多い（Salamon and Anheier 1996）。

7) 「平成28年社会基本調査——結果の概要」（2017年7月14日）（<http://www.stat.go.jp/data/shakai/2016/pdf/gaiyou.pdf> 最終閲覧日2020年1月15日）。

行った人は2,943万8千人で、回答者の26.0%に当たるといふ。活動の種類については、「まちづくりのための活動」が11.3%（平成23年度調査は10.9%）と最も高く、ついで「子供を対象とした活動」（8.4%：H23年度調査8.2%）になっている。ボランティア活動を行った人の団体加入の有無をみると、加入者が18.4%（H23年度調査18.6%）、未加入者が7.9%（H23年度調査9.1%）となる。団体等に加入してボランティア活動を行った人の所属をみると、「地域社会とのつながりの強い町内会などの組織」と回答した者が11.6%（H23年度調査11.4%）と突出している。ボランティアへの依存を検討する場合、町内会・自治会等の地縁団体が量的な鍵となる。

日本で町内会・自治会が重視されるのは、全国各地に普遍的に存在することと、一つの地域に一つの町内会・自治会しか存在しないこと（排他的地域独占）が挙げられる（倉沢1998）。町内会・自治会は市町村内の一定地域を単位とし、構成員は世帯を単位とする。組織の運営は会員の会費により賄われ、集合財を提供したり、相互扶助を行なったりする包括的な団体である。町内会の歴史は江戸期から明治期に遡るといわれるが、1940年の内務省訓令第17号「部落会町内会整備要領」で全国に画一的に組織化され、戦時体制を支える行政の補助機関としての機能を果たしたことが、組織特性を決定づけた。戦時体制との連続・断絶については論を分かつ状況にあるが、政府との関係を持ち続けている点で、純然たる自発的結社と言いがたい。つまり、町内会・自治会は住民組織でありながらも、行政のための組織でもあり、住民と行政を股にかける組織（ストラドラー組織）といえる（Read and Pekkanen 2009）。

日高昭夫は、一連の特徴を踏まえ、町内会自治会の社会機能を、(a)親睦／相互扶助型、(b)住環境維持型、(c)行政とのパイプ役型、(d)公共的サービス提供／協働型の4つに区分する（日高2018：30-33）。公共サービスの供給という点に限れば、空間に規定される集合財の維持管理にかかわる(b)が町内会・自治会の中核的機能といえる。同時に、町内会・自治会は行政サービスを代替もしくは補完する役割(d)を担っており、その機能

強化が、今日、期待されている。

辻中らが行った調査によれば、町内会・自治会は、(a)にかかわる事項や、清掃・美化、生活道路の管理等の住環境の整備や施設管理といった(b)のほかに、高齢者の支援、学校教育への協力、青少年育成やリサイクル活動、まちづくりなど(d)に関連する事業も担っている（辻中・ベッカネン・山本 2009：第6章）。兼業で専門性も高くない町内会・自治会が包括的な機能を果たすことには限界がある。しかし、それを可能にするのは、他のテーマ別の団体との連携があるためと考えられる。地縁組織の役員は、複数の団体役員を兼ねることも多く、そのことが役員間のつながりを厚くし、協力関係を築かせている。諸団体の中核的な役割を担う町内会・自治会は、各種団体と連携するのみならず、行政や各種団体に情報を提供したり、各種団体への金銭的助成などを行ったり、いわば「パイプとハブの役割」を果たしている（同：第5章）。団体間の連携は、欠落するリソースを補完し合うことで、公共サービスの提供を一定可能にする。

NPO が量的に不足する日本の現状に鑑みれば、民間部門の参入が期待できない領域のサービス供給を、町内会・自治会に期待するのは一理ある。だが、町内会・自治会の加入率は都市部を中心に凋落傾向にある。担い手についても、単身世帯や共働き世帯の増加により不足が生じており、高齢化や固定化を余儀なくされるところも少なくない。こうした状況で、町内会・自治会が今後とも実働性を保ち得るかどうかは検討の余地がある。しかし、「官」による公共サービスの供給を極小化させる2000年代の改革は、新たな供給主体なしには成立せず、町内会・自治会に頼る状況が続いている。

3 演出される住民自治

本節では、公共サービスの新たな担い手として注目される、ボランティアやサードセクターが誰により、どのように供給体制に組み込まれていっ

たかを明らかにする。そのうえで、政治主導で導入された事業が地域社会で活動する各種団体に与えた影響を確認する。

改革派首長の時代

1990年代の地方分権改革は、新しい「官」のあり方を実現する手段であり、団体自治の確立が先行した。歳入が大幅に減少する一方で、高齢化は社会保障費の漸増を招き、公共サービスの維持には、従来と異なる手法が求められたからである。

他方、社会に目を向けると、産業構造の転換、経済社会のグローバル化、少子高齢化等により、行政需要は増大し、多様化していた。だが、日常的な公共サービスの提供を担う自治体の多くは、地方債の償還等で財政を悪化させており、柔軟な対応は難しかった。硬直的な政策への不満は住民の間に募り、改革を求める機運が高まった。1990年代以降に、改革派首長やポピュリズム首長など財政再建を掲げる首長が多数当選したのも、有権者が身を削る改革を変化の第一歩と捉えたからであった。

首長が削減を支持する一方、地方議会議員は現状維持を望んだ。両者の相違は、異なる選挙制度をとる二元代表制のしくみから説明できる。日本の地方議会議員の選挙制度は、大選挙区制を採ることが多い。大選挙区の場合、特定集団の利益実現に訴えることで組織票を固め、当選に必要な票数を集めることが合理的な選択になる。日本では、地方議会の政党化が不十分なこともあり、利益誘導型の選挙が展開されやすい。他方、首長選挙は小選挙区制を採るため、住民・自治体全般にかかわる事項を扱い、広い支持を集めることが肝要になる。行政全般を対象にし、将来的な方向性を示す行政改革は首長にとって扱いやすいテーマであるが、予算の箇所付けを変化させる点で議員の抵抗を生みやすい(砂原 2011)。

とはいえ、首長がパイの縮小を前提に利益分配のあり方を抜本的に組み換えることに積極的であるとは言い難い。利益分配の変更は議会の支持が不可欠であり、首長の政治手腕が問われる。大阪市や大阪府のように地域

政党が組織され、議会多数派と首長所属政党が一致すれば、議会運営は容易であるが、そうした例は稀といえる。政党化が不十分な状況では、首長は政治家として、個別利益を擁護する議員を説得し、彼・彼女らの利益認識を変更させ、新たな地方利益をまとめあげる必要がある。議会の合意形成は、膨大なコストを要するものの、成否は定かではなく、功績を得るのが容易でない。首長が都市経営者としての性格を強めているのは、このためである（曾我 2019：42-43）。

協働という理念

歳出を削減させつつ、公共サービスを提供するというパブリック・マネジメントを迫られる首長が注目したのは、民間部門と市民社会の活用であり、地方政府は結果の管理（政策評価・事務事業評価）に徹してコストの削減に務めた。図2に照らすと、第2（サードセクター）・第3（ボランティア）象限の活用を期待したことがわかる。従来との違いは、「参加」に訴えてそれを果たそうとした点にある。

広範な支持を得たい首長にとって、住民へのわかりやすさは重要で、選挙においても二項対立的な争点が設定されやすい。自らを住民利益の代弁者とし、既存の政策を批判して支持を得ようとするのは、典型的な手法といえる。首長は住民に参加を呼びかけることで、自身の改革を正統化し、安定した支持を得ようとする。こうした特徴は革新自治体の時代にも見られたが、2000年代以降の「参加」の主たる目的は、公共問題を解決するために政府に働きかける政策提言型の活動（advocacy）にあるよりはむしろ、「協働」⁸⁾や「協働生産」(co-production)に置かれている点で、従来と異なっている。

「新しい市民＝行政関係の創造」を期待した荒木昭次郎の定義によると、「協働とは、意思をもった複数の行為主体が共通目的を達成していくため

8) 「協働」の概念史については、阿部（2019：第3章）に詳しい。

に互いに心を合わせ、力を合わせ、助け合っていくシステム概念」であるという(荒木 1990: 239)。その下位範疇である「コプロダクション」、いわば協働の自治行政版とは、「地域住民と自治体職員とが、心を合わせ、力を合わせ、助け合って、地域住民の福祉の向上に有用であると自治体政府が住民の意思に基づいて判断した公共的性質をもつ財やサービスを生産し、供給してゆく活動体系」をさす(同: 9)。住民を共同生産者とするには、住民参加を可能にし、相互に理解し合い、調整し、補完し合う「場」の設定とその「組織化」が欠かせない。くわえて、行政と住民の中間に位置し、両者の橋渡しをするアクターも求められることから、コストを要する施策といえる。しかし、コプロダクションを機能させることは、住民自治を強化し、機能拡大した地方政府の役割を見直し、活性化させる点で望ましいと考えられる。

とはいえ、住民自らが公共サービスの供給者になることを前提にしたコプロダクションへの注目は、1990年代の議論の中では限られていた。この時期、主流を占めたのは、協働を、アクター間の関係を示す「パートナーシップ」と捉える見方であり、諸アクターが相互作用し合う「場」への注目は高くなかった。これを転換させたのは、平成の合併であった。

平成の合併は、基礎自治体の行財政基盤を強化する目的で、1999年以降に実施された。詳細を、第27次地方制度調査会(地制調)答申「今後の地方制度のあり方に関する答申」(2003年11月13日)から確認しよう。答申は、「今後の基礎自治体は、住民に最も身近な総合的な行政主体として、これまで以上に自立性の高い行政主体となることが必要であり、これにふさわしい十分な権限と財政基盤を有し、高度化する行政事務に的確に対処できる専門的な職種を含む職員集団を有するものとする必要がある。これを踏まえると、一般的には、基礎自治体の規模・能力はさらに充実強化することが望ましい」とし、市町村合併をそのための手段とした。

他方、少子高齢化が進む中で、「安全で住みやすい快適な地域づくりに資する地域のセーフティネットの構築が喫緊の課題」であるとして、「行

政と住民が相互に連携し、ともに担い手となって地域の潜在力を十分に発揮する仕組みをつくっていくこと」も重要だとした。具体的には、基礎自治体内の一定の区域を単位として、「住民自治の強化や行政と住民との協働の推進などを目的とする」地域自治組織の設置を提案している。つまり、地制調の答申は、コプロダクションの構築を期待し、行政と市民の中間に位置し、両者を橋渡しするための仕組みとして、地域自治組織を掲げ、その組織化を促したのである。

ここで、一般的な制度としての地域自治組織（地方自治法の定める「地域自治区」）の機能をみよう。すると、①住民に身近なところで住民に身近な基礎自治体の事務を処理する機能、②住民の意向を反映させる機能、③行政と住民や地域の諸団体等が協働して担う地域づくりの場としての機能、が挙げられている。①は地方自治法第202条の4の定める地域自治区の事務所（長は「当該普通地方公共団体の長の補助機関である職員」）が担い、②は地方自治法第202条の5が定める「地域協議会」が担う。③も地域協議会の機能と関連するが、「地域づくりの場」の性格は曖昧といえる。

地制調は「地域の自主性を尊重し、地域において活用しやすいものとなるよう」法律で定める事項は最小限にするべきだとしており、地方自治法第202条の8も「地域協議会の組織及び運営に関し必要な事項は、条例で定める」とした。そのため、③の具現化も含めた地域自治区のあり方は、自治体が導入し活用する中で決められていくことになる。

そうした中で、地域自治組織の制度化を急いだのは、市町村合併を選択した自治体であった。制度化された地域自治組織は、意思決定に重きを置く協議会型と、コプロダクションを前提にする執行型に区分できる。前者は13町村を編入合併した新潟県上越市（2005年1月1日）、後者は3町を編入合併した宮崎市（2006年1月1日）の例に代表される。合併の経緯は別稿に譲り（徳久 2011）、ここでは、「地域自治区」を導入した制度設計者の意図を確認しよう。

経済的自立が困難で、高齢化が進む周辺13町村を合併する際に、上越市

が重視したのは、旧町村に自己決定の機会を保障することにあった。市町村合併は、行政効率を高める手段である以上、役場の統廃合を前提にする。旧町村の実施事業も全市共通の基準で見直される。広域化した自治体の統一的基準は、地域事情に照らすと不合理な面もあり、地域の意思を確認する手続きが求められる。同様のことは、旧上越市域にも妥当したことから、市は、地域住民の意見を表明し、尊重するしくみの検討を始める。途中、地域自治区の法制化があり、市はその活用を決めた。

だが、庁内審議で地域協議会の性格が問題になった。総務省の説明などでは、地域協議会の委員は各種団体からの推薦や公募によるとした。しかし、それでは代表性が担保されず、地域協議会の決定も住民から正統化されがたい。そこで市は、地域協議会委員の専任にあたり「準公選制」の手続きをはめ込むことで、住民代表性をもたせ、協議会の意見に「ゆるやかな拘束力」を伴わせることにした。

一般に、地域協議会の役割は、市長からの諮問に答申することにある。上越市は、これにくわえて、地域協議会が必要と認める事項（自主的審議事項）について審議し、意見を述べることでできるとした。自主的審議は、上越市特有の公共事務に対する理解から制度化されている。上越市は、地域自治区固有の、現に存在する事務でありながら区の分掌事務とされていないものを「地域的公共事務」とした⁹⁾。地域協議会は地域的公共事務のあり方を検討することを主務とし、地域に見合った事業の検討、精査、費用負担等を議論し、検討結果を周知する。住民は代表性を一定もつ地域協議会の決定を受け入れ、責任を負う。

こうした解釈の背景には、地域社会の縮小が不可避的に生じる中で、衰退に歯止めをかけ、存続を可能にするには、住民が自ら決め、自ら従うことが欠かせないという庁内の理解があった¹⁰⁾。つまり、上越市の地域自治

9) 上越市における都市内分権及び住民自治に関する研究会「上越市における都市内分権及び住民自治に関する調査研究報告書」(2007年1月)。

10) 2019年9月10日に行ったインタビュー調査。

区は、住民の自己決定を保障することで、住民自治を強化する目的で導入されたのであり、「協議会型」に類別される。

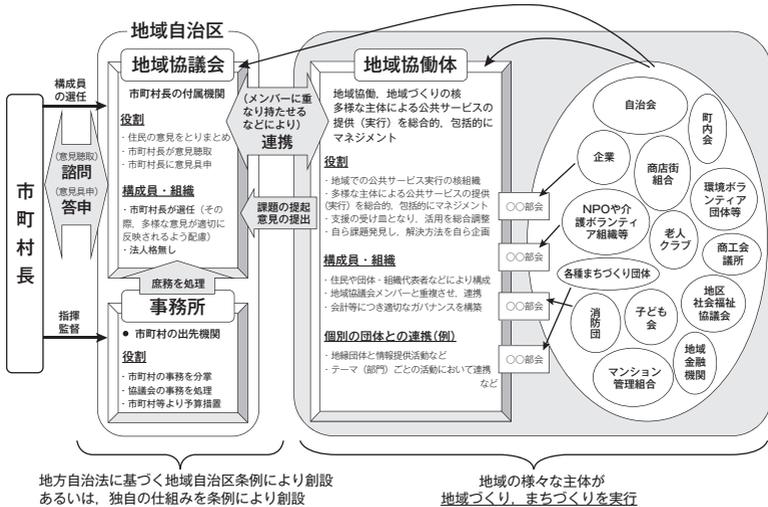
他方、宮崎市は執行を重視した。地域自治組織の設計段階で執行機関の設置を検討したのは、宮崎市が旧3町に合併特例区を設置したことにもとづく。合併特例区は、予算作成権限を伴う事務の処理が可能であり、予算の作成は合併特例区協議会の同意を必要とする。このため、協議会は地域課題を発見し、予算を伴う事業展開を求めることができる。旧3町では、地域需要に応じた公共サービスを維持するために、事業実施のための組織を置き、決定と執行のための組織を両輪にした。地域自治区を導入した旧宮崎市でも、この手法が重視され、地域協議会のもとに、各種住民組織と連携して地域課題の解決を担う「地域まちづくり推進委員会」を置いた。

地域まちづくり推進委員会は、地域で活動する各種団体を連携させ、場合によっては、再組織化（活動分野が重複する団体の整理・統合）する「場」（プラットフォーム）として機能する。宮崎市の地域自治区は、「コプロダクション」型の制度といえる。これに目をつけたのは、地方政府に一層の効率化を求める一方で、少子高齢化、農山漁村地域の過疎化、家族形態の多様化や個人化等により、増大し複雑化する行政需要への対応を急がれた総務省であった。

総務省が2008年に設置した「新しいコミュニティのあり方に関する研究会」は、その報告書¹¹⁾で、地域の様々な主体が公共サービスを提供する「新しい公共空間」を形成し、地域力を創造することを求めた。すなわち、「一定の地域を前提として、そこに存在する住民が参画している多様な主体が、当該地域が必要とする公共サービスの提供を協力して行う状態」である「地域協働」の実現を課題としたのである。そのうえで、「地域における多様な公共サービス提供の核となり、地域コミュニティ組織など地域の多様な主体による公共サービスの提供を総合的、包括的にマネジメント

11) 新しいコミュニティのあり方に関する研究会「新しいコミュニティのあり方に関する研究報告書」（2009年8月28日）。

図3 「地域協働体」と地域自治区の連携



地方自治法に基づく地域自治条例により創設
あるいは、独自の仕組みを条例により創設

地域の様々な主体が
地域づくり、まちづくりを実現

出典：「新しいコミュニティのあり方に関する研究報告書」（2009年）36頁。

トする組織」である「地域協働体」の創設を期待した。

新たに地域協働体を置く場合、住民や各種団体から地域協働体の使命と役割が理解され、承認される必要がある。地域協働には、団体の連携や統合が求められるが、各種団体は、異なる理念や個別の発足経緯をもつため、実施は容易でない。そうした問題を克服して連携や再編を進めるには、信頼関係が鍵となる。したがって、地域協働体には、専門知識や組織マネジメント能力のほかに、人的ネットワークを有する職員が求められる。くわえて、各種団体の活動を支援する資金や人材を調達し、提供する役割も要請される。

地域協働体に求められる要件は多様で、制度化には各種のリソースを備える必要があり、ハードルが高い。とはいえ、当該地域が必要とする公共サービスを地域の諸アクターが主体的に提供することを期待するのであれば、それは欠かせないしくみといえる。公共サービスの提供には、選択（決定）が必要であるし、行政との連携も欠かせない。そこで報告書は、

決定と執行を兼ね備えた形となる地域自治区と地域協働体の連携（図3）を好例とし、先進例に岐阜県恵那市（旧山岡町）や宮崎市を挙げている。このように、2000年代後半以降の協働に対する官の理解は、「コプロダクション」を軸にしている。地域協働は、政治部門が期待する市民社会の役割を明示したといえよう。

活用される「住民自治」

地域協働は、コプロダクションに「参加」と「決定」を組み入れる点で「住民自治」という概念になじみやすく、政治家の関心も集めやすい。上越市を例に考えよう。上越市の地域自治区は議決型をめざしたが、旧13町村への導入の段階で執行型を図らずして併設させた（layering）。旧町村では、合併により、祭り等のイベントや地域特有の行政サービスの継続が難しくなるのではないかという不安が住民の間に示され、危惧された。のみならず、資産のあり方でも検討を要していた。こうした中、旧安塚町の矢野学町長は、岐阜県山岡町（当時）の取り組みに目をつける。

山岡町は恵那市との合併を検討したが、その過程で地域行事や町営施設の運営等の継続が問題となり、山内章裕町長が合併後の地域自治政府の担い手として全世帯加入による町づくりNPOの設置を決めた¹²⁾。人口5,530人の山岡町は、明治の合併前の旧8村を地域単位としたこともあり、NPO設置の際も各区長を1年理事とし、区長中心の運営体制をとることを予定した。町内会・自治会を核にする組織づくりを行ったNPO法人「まちづくり山岡」は、2003年9月12日に発足する。ところが、組織を運営する中で、区長中心の体制では支障が生じることが明らかになった。区長は1年交替で、各種事業に長けるわけでもない。安定的な事業運営には、実際に活動する団体の意見表出が重要になる。そこで、NPOは、各

12) 全戸加入は区長の了解事項であり、住民から直接承諾を得たわけではない。「まちづくり山岡」の記述は、<https://www.pref.gifu.lg.jp/kurashi/npo-tiiki/machizukuri/c11122/oen-puran.data/42yamaoka.pdf> を参照した。

種団体を組織に組み入れ、代表者9名を新たに理事にくわえることで、実働性を高めていった。

矢野は、役場に代替する機能を住民組織に持たせるために法人化するという山岡町の手法に倣い、2004年8月29日に「NPO 雪のふるさと安塚」を設立した。その際、町はNPOに8,000万円の寄付を行い、理事や事務局員に元町議や町役場の元職を充てることで、安定的な事業体制を築いた。これにより、NPOは発足直後から市の委託事業を複数受けるなどして、財政的な自立を確保し、その下で地域の親睦活動や旧町の独自事業を継続させている。各種団体が中核的役割を担う「まちづくり山岡」と異なり、「NPO 雪のふるさと安塚」は旧町長・役場主導の性格が強い。旧町時代の人的ネットワークは町内会・自治会との連携を可能にし、コミュニティを基礎にする親睦活動や地域防災等の事業を継続させている。

安塚が導入した住民組織は旧町村の関心を集め、合併前までに9町村が、合併後に4区が導入した¹³⁾。住民組織は活動領域を全区とし、事業を包括的に行なう点で、特定地域に根差す町内会・自治会とも、テーマ別に組織されたNPOとも性質を違える。とはいえ、住民組織は合併の過程で十分な検討もないままに、横並びで導入されたこともあり、運営は当初から躓きをみせた。

住民組織の多くは、町内会・自治会や地縁団体の役員を理事にあてるなどして組織を発足させた。ただし、その体制では、地域自治区全般にわたる問題を包括的に捉えて解決したり、区内で活動する各種団体を支援したりするといった住民組織のミッションに応えがたい。本来的な事業実施には、組織運営や事業ノウハウをもつスタッフを複数抱え、各種団体との連携を整えていく必要がある。くわえて、実施の過程で、住民組織に対する住民の認知度を高め、支持を集めていくことも求められる。

13) 合併以降に設立された4区(中郷、大島、名立、柿崎)の住民組織は、市が設立を働きかけたわけではなく、コミュニティプラザの整備と並行して組織化された。中郷と名立については、旧町村の寄付を伴っていない。

組織ミッションへの理解も運営体制も整わぬままに発足した住民組織の多くは、一連の課題に、戸惑いを隠せなかった。設置当初は、旧役場の職員が区の総合事務所に残り、活動を支えていた。ところが、市の一体性を高める目的で実施された大規模な職員の異動により、地域事情に明るく、各種団体の連携を媒介し得る職員が失われ、住民組織の困難は増した¹⁴⁾。なかには、設立3年余りで資金不足に陥る団体も現れ、マネジメント能力の乏しさが露見し、手詰まりの感を強めた。

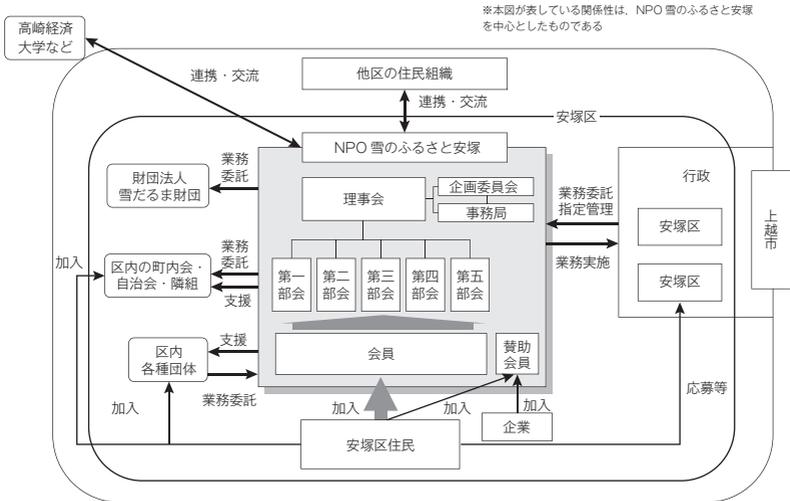
この状況を変えたのは、2009年11月9日に初当選を果たした村山秀幸市長が導入を決めた「地域活動支援事業」であった。同事業は、「身近な地域における課題の解決を図り、またはそれぞれの地域の活力を向上するため、市民の発意により実施する事業」を対象にするもので、市の執行事業と団体等が取り組む助成事業からなる。助成事業については、地域協議会が事前に区の採択方針を決め、事業の募集を行った後、地域協議会が審査し、協議会の報告を踏まえて市長が採択事業を決定し、公表に至る。事業実施中には、地域協議会が視察を行なうこともある。年度末には、実施結果の公表と成果報告会が開催される。

2010年度の地域活動資金は総額2億円で、28の地域自治区に対し、地域課題の解決のための基礎的財源として500万円を配分するとともに、地域の活力向上に向け、区の人口割合に応じた額を配分した¹⁵⁾。事業の提案は、5人以上で構成し、市内で活動する法人又は団体（政治や宗教活動を目的とする法人等を除く）が行う。事業は活動資金に限りのある住民組織にとって渡りに船であり、活用する団体も少なくない。事業数の経年変化を上越市の公表資料から確認すると、文化・スポーツ振興の採択が一貫して多いことや、近年は、まちづくり推進や子どもの健全育成にかかわる事業採択が増えていることがわかる。地域活動支援事業の知名度の上昇とともに、参入団体の増加や事業に広がりが見られるといえよう。

14) 2009年と2010年に行ったヒアリング調査。

15) 2014年度以降は総額が1億8千万円、基礎財源450万円+人口割額となっている。

図4 NPO 雪のふるさと安塚の関係図



出典：「新しいコミュニティのあり方に関する研究報告書」（2009年）12頁。

以上のことから、上越市の地域活動支援事業は「地域協働」に当たるといえる。だが、それが地域協働体のもとで機能しているかについては、疑問が残る。山岡町を参照して組織化した「NPO 雪のふるさと安塚」は、理事会の下に5つの部会を置き、各種団体と連携する体制をとっている。図4が示すように、NPOは町内会や各種団体への支援、業務委託の授受を行なうとしているが、それは、NPOが資金や人材などの経営資源を供給することを意味する。NPOがリソースを提供するには、外部からの資金獲得、すなわち、自主事業を行なうことで収益をあげることが求められる。安塚については、NPOが「安塚定住促進空き家改修モデル事業」「放課後健全育成事業」「病院の無償運送移送サービスモデル事業」の実施、「安塚農業振興会」の事務事業の受託等を行い、運営資金を得ている。

「NPO 雪のふるさと安塚」は、先に挙げた「新しいコミュニティのあり方に関する研究報告書」でも先進例とされており、コミュニティ（地域自治区）内で行政（区総合事務所）と住民・各種団体との間を架橋し、連携さ

せる「場」であり、主体的な組織である点で「地域協働体」といえる。しかし、他の住民組織は地域の各種団体の1つに過ぎず、地域活動支援事業が存続を可能にしている面も否めない。すなわち、住民組織の多くは、組織ミッションを遂行するために地域活動資金を活用するのではなく、地域活動支援事業に取り組むことで、存続意義を見出すという、主従が逆転する状況に置かれている。

住民組織の目的を転移させた地域活動支援事業は、地域協議会の役割にも偏りを生じさせた。自主・自立のまちづくりの推進機関である地域協議会の委員は区の住民から構成され、月に1回程度の審議を行う。議事内容は、市長から諮問された事項であったり、自主的審議であったりする。2010年度に地域活動支援事業が導入されると、地域協議会の議事はそれに規定され、自主的審議が後退する。地域課題に照らして、地域活動支援事業の指針を設定し、審査することは、形式的には住民自治に適うが、配分された資金の用途を決めるという制約を伴う。これは、存廃も含めた地域的公共事務のあり方を、準代表性をもつ地域協議会が審議・決定し、結果の責任を住民も負うという、木浦正幸市長時代の制度設計と異なる。

旧13町村における自主的審議数をみよう。合併後7年半（2005.1.1～2012.10.31）とその後（2012.11.1～2019.11.30）を比較すると、中郷地区をのぞく12地区では、後半の自主的審議件数が2～6件にとどまり、6～28件を数えた前半と大差あることがわかる。合併直後の段階では、住民に危機感があり、地域問題を深刻に捉えたことや、地域協議会委員を元議員が務めたこと等が自主的審議をさかんにしたことは否めない。しかし、地域活動支援事業導入後の2年半の自主的審議事項が0～4件に留まることから、議事に与えた負の影響を確認できる。

予算を伴う事業が住民組織の自律性を阻害する例は、介護予防の領域でも確認される¹⁶⁾。上越市は、住民主体による事業を求める厚生労働省の方

16) 導入の経緯などについては、以下の資料に詳しい（<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12300000-Roukenkyoku/0000139052.pdf>（最終閲覧日 2020年1月20日））。

針を受け、介護予防を目的とする通い場を開設し、そこで高齢者の交流、介護予防教室、家族の集い等を行う「地域支え合い事業」の実施を決めた。村山市長は、地域支え合い事業を地域づくりのきっかけにするとして、13区の住民組織を事業者とした。しかし、実効性は定かでない。ここでも、政治主導の事業が突如決められ、住民組織への委託が性急に進められたこともあって、団体の事業運営能力は保障されていない。対照的なのは、全区的な住民組織をもたない、旧上越市にある15区で、ここでは社会福祉協議会が受け皿になっている。地域資源が限られる中では、地域福祉や介護の専門的人材を抱え、ノウハウをもつ社会福祉協議会との連携や共同実施は考慮されるべきといえる。ところが、13区では、それも事後的な課題とされた。高齢者への集いの場の提供は、地縁組織やNPOが取り組んできた事業であり、既存事業との重複、競合が生じている。住民組織が地域協働体として設計されていれば、効率的な運営も可能であるが、委託事業が資金面で組織存続を可能にする現状では、市が期待する地域づくりの事業に展開することは難しいように思われる。

このように、市民社会への注目は行政改革の論理から導き出され、実施の手段として、コプロダクションの構築を目指し、「協働」や「地域協働」というアイデアの下に制度化が進められた。他方、政治の論理は、行政コストの削減をもたらすはずの地域協働をコスト化する側面をもつ。政治家が住民による決定を演出する手段として、地域協働を転用 (conversion) させているからである。紙幅の関係で触れることができないが、近年、協議会型住民組織の設置が増えているのは、住民が協議して決めることを志向する首長が増えているからであり、その手段として地域づくりのための補助金が投入されている。まちづくり補助金を、住民自治を育成するコストとみることもできるが、「使う」ことを前提にした議論は、人口減少により縮小していく社会に適うものかどうかは定かでない。また、演出される住民自治が、行政依存を高める可能性も否定できず、政治の論理と官の論理に齟齬が見られる。

4 コモンズとしての地域協働体

サードセクター組織の「政府への財政的依存は、ある一定のレベルまではアドボカシーを促進する効果をもつが、一定のレベルを超えて財政的依存が進むと、今度は逆にアドボカシーを抑制する効果をもつ」という（坂本 2019：180）。個人や企業の寄付が少なく、それも減少傾向にある日本では、サードセクターが政府部門から補助を得たり、委託を請け負ったりすることは、組織存続の観点からすれば、やむを得ない。しかし、それは団体のミッションを時に阻害する。

前節で紹介した上越市の住民組織は、市への財政依存度が高く、時間や人材等の組織リソースの多くを委託事業に割いている。その結果、自主的な事業を開発する余裕をなくし、委託事業に傾注する嫌いがみられる。政治主導で導入された地域活動支援事業は代表例で、形式的には、当該地域の主体が地域課題を検討し、提供するべき公共サービスを決め、諸主体が協力して供給するという「地域協働」を実現している。ただし、それは政策的に誘導された「官製」協働であることは否めない。こうした例は、上越市に限らず、全国にみられる。本節では、「官製」協働を住民主体の地域協働に転換する可能性について検討する。

「新しい酒は新しい革袋に盛れ」

「官製」協働という問題は、諸外国でも確認される。政府委託への依存が高まれば、官僚主義的な価値や行動様式を受け入れざるを得ない局面もあり、結果として、「組織がもつ本来のミッションから、政府の志向に合わせたミッション」に切り替わることもある。そうなれば、政府へのアドボカシー活動も抑制される（小田切 2019：202）。このように、本来の組織使命（mission）から逸れたり、変化したりすることを「ミッション・ドリフト」という（Minkoff and Powell 2006）。NPO 研究では、NPO の自律性

に関心が寄せられることもあり、政府による浸食が注目されやすい。とはいえ、逆のベクトルもありうる。

地域協働は、公共サービスの供給を外部に委ね、政府は事業体のパフォーマンスを統一的に測る基準を設けて結果を管理するといった形で、多様な主体が関与する組織のガバナンスを統制するというリスケーリングの発想から (Bell and Hindmoor 2009)、制度化に至った点は否めず、現状は「官」の論理や政治家の利益が先行し、地域の団体がそれを担う状況にある。だがそれは、協働の目的を明示しない。荒木が述べたように、「協働とは、意思をもった複数の行為主体が共通目的を達成」するために行われる、相互作用の活動体系であり、「共通目的」が諸主体のミッションにつながる。地域の諸主体が自覚的にミッションを定義し、それを実現する活動に舵を切ることで、ミッション・ドリフトが生じることが、理論上は考えられる。

しかし、「地域協働」の意味や目的を理解する住民や各種団体は多くない。人口減少等により、地方自治体の運営がますます難しくなる中で、日常的な生活圏における集合財の提供を地域が担う必要があることは、住民の知るところとなった。だが、地域協働の担い手の確保は容易でない。特定事業の遂行については、NPOの役割が期待されるが、地理的な偏在もあり、主軸となるのは難しい地域も多い。そこで注目されたのが、地理的偏在性のない町内会・自治会であった。

第1節の末で述べたように、町内会・自治会は行政と各種団体を媒介する「パイプとハブの役割」を果たしてきたこともあり、地域協働体の役割を担うことが期待される。ただし、地域協働で期待される公共サービスを提供するには、単位が狭域で、団体規模も小さい。そもそも町内会・自治会の主たる事業は親睦／相互扶助、住環境維持にあり、行政区を対象にする広域的な公共サービスの提供を補助することはあっても、それを主体的に担うことを予定していない。一部地域には、先進的な試みを行なう町内会・自治会もあるが、ルーティン的な業務の遂行が平均的なあり方といえ

る。各種団体とは、人的なつながりをもつことが多いが、団体間の事業協力は限定的で、親睦事業等については重複も多い。近年、深刻化しているのは、会員数の減少だが、それと併せて、実働を担う会員の減少が問題になっている。組織運営の実質的な担い手をリクルートできないことで、役員の固定化と事業の硬直化を招いたり、輪番制による形骸化が進んだりしている例もよく見られる。

町内会・自治会の抱える問題は、自治体職員も十分把握している。それにもかかわらず、コプロダクションが期待され、それを担う住民組織の導入などが求められると、町内会・自治会を中心とした人材獲得を余儀なくされる。町内会・自治会の側にしても、地域の存続は重要課題であり、持続可能な地域社会の構築というミッションは支持できる。ゆえに、担い手となるが、地域協働体がどのようなもので、何をなすかもわからずにいることが多い。住民組織が発足してまもない段階の上越市で、住民組織がイベントの実施を重ねたもの、住民サービスの提供という目的に照らしてわかりやすい事業だったからであるが、財政面で組織を逼迫させる例もみられた。独自性を欠く事業では、住民からの認知度の向上につながらず、頭を悩ますが、事業運営の知識や技能をもたない構成では、改善も難しかった。結果として、組織の存続が自己目的化する例も散見された。

住民組織の成功例として知られる、NPO「まちづくり山岡」も発足時は似た状況にあった。ところが、区長中心型（町内会・自治会主導型）から団体中心型に切り替えていく過程で、NPOは若い世代から理解と協力を得るようになる。町内会・自治会に対して及び腰の若い世代が、全戸型NPOやまちづくりの住民組織に好意的な姿勢を示すのは、筆者が2009年に宮崎市生目台自治区で行ったヒアリング調査でも確認された¹⁷⁾。

理由を確認しよう。生目台の地域まちづくり推進委員会を設置する際に重視したのは、①各種団体との連携と地域活動（重複事業）の整理、②イ

17) 生目台の取り組みについては、ヒアリング調査の共同研究者である栗本（2012）の研究に詳しい。

ベント志向からの脱却, ③住民参加を促す, ④長期的展望をもつ, であった。長期的展望を示す必要が重視されたのは, ニュータウンである生目台を「ふるさと」と呼べるようなまちにすること, 入居時が重なることで高齢化率が急激に上がることが予想される地域であっても, 高齢者が安心して住めるまちづくりを進めること, の2点について地域協議会の委員や地域まちづくり推進委員会の役員の間合意があり, その具現化を求めたからであった。

2012年には, 10年計画の「生目台まちづくり構想」を示し, 事業の重点化を図っている。事業の重点化には, 資金の選択と集中が求められる。このため, 生目台は組織立ち上げの段階から①と②を行なった。地域活動の整理は参加者の過剰負担を解消する狙いも大きかったという。くわえて, ③の住民参加の促進が課題となったが, そこで重視されたのは, 参加のあり方を多様化することであった。

子育て世代や共働き世代にとって, フルセットの参加は難しく, それを条件にされれば, やらされている感が強まり, 団体と距離を置こうとする。これとは別に, 組織の役員が男性中心であるため, 女性の意見が通りにくく, 参加を躊躇させる例も少なくなく, 問題視されていた。このような状況を改善するために, 生目台の役員たちが重視したのは, 「気軽に楽しく参加する仕組みづくり」であり, 一回限りの参加を歓迎することだった。地域まちづくり推進委員会は4つの部会をもち, 関係する各種団体を構成員とする。各部会の事業は実行委員会が実施するが, 事業は開放性をもつ。それゆえ, 実働を支える人材(地域ボランティア)は, 好ましい事業の実行委員になることができる。各イベントへの参加も自由で, 出入りの自由を保障している。

地域の存続という最上位目標を達成する手段は多様である。そのため, 下位目標を参加者がともに考え, 実施し, 必要な組織化を図ることは, 住民組織の行動原理を定めることにもなる。住民組織の事業に, 出入りの自由を保障することは, 広範な参加を呼び込みやすいし, 団体の社会的認知

を高める。参加の面白さや組織ミッションが共有されれば、中核的な担い手のリクルートにもつながる。組織ミッションの明示と共有は、委託事業を積極利用しようとする気運を高める。すなわち、「官製」協働が地域住民主導の協働に代わることで、委託事業もミッションに照らしたものに变质するという、正の効果をもたらすミッション・ドリフトの可能性が開かれるのである。

住民組織の自己変革により、地域の複数の行為主体が共通目的を達成していく体制を築く例は、生目台に限らない。上越市においても、中郷区で似た動きがみられる。紙幅の関係で詳細は別稿に譲るが、組織再編の原動力は、ここでも各種団体との連携や出入りの自由にある。

地域協働体を動かす

限りある地域資源の中で、集合財の提供を求める「地域協働」の実現という新たな課題は、市町村合併という非日常の中で設定されたこともあり、反射的な対応を自治体に求めた。期限内の合併が合併特例債の発行条件であったこともあり、住民組織の設置は器に留まり、「地域協働体」としては、仏造って魂入れずに近い状態に置かれたところも少なくない。

とはいえ、市町村合併は住民に「地域の存続」や「住民生活」を守るために、域内にある財やサービスを共同で維持管理する必要性を感じさせた。地域社会での暮らしを守るには、地域の人々が参加し、共に働く「場」が必要であるし、協働のルールも必要になる。

町内会・自治会はコミュニティにおけるコモンズ¹⁸⁾として、域内の人びとのコミュニケーションや相互調整のあり方を決め、集合財を提供してきた。町内会・自治会は、住環境の維持や親睦・相互扶助等の利益を参加者に与えるが、負担もある。域内の各種団体の中でも結成の早い町内会・自

18) コモンズとは具体的な空間における資源の共同管理の仕組みであり、管理を軸にした人々のつながりがあり、構成員はその場所から何らかの恩恵を受けることができる（宇野2019）。

治会は、慣例に頼って組織を運営する例も多く、活動の透明性や公開性が低い。また、全戸加入を原則とする点で出入りの自由を想定しない、閉鎖的なネットワークといえる。

家族形態が多様化し、社会的移動も容易になった今日、閉鎖性の高い組織への所属は、負担が利益を上回ると考える人も少なくない。地縁型組織において実働を伴う参加をしたことのある経験は、世代によっても、地域（農村部、都市部 [旧来型、新興住宅地、マンション等]）によっても異なる。参加の経験が乏しい人からすれば、閉鎖性の高い組織に関わることは高負担で、忌避しやすい。新たなリクルートを欠けば、参加の経験の豊かな戦中世代や団塊の世代が組織を維持し続けることになり、それが硬直性を高めかねない。

70代に達した団塊の世代を中核的な役割に据え続けることは、組織の将来的な存続を危うくする。幼少時代に地域活動に参加した経験の多い、戦中・団塊の世代は、地域貢献への抵抗は低く、時間に余裕がある稀少な人材といえる。とはいえ、彼ら・彼女らの頑張り依存し続けることは、伸び切った皮をさらに伸ばすことで、組織の存続可能性を少しばかり高めているにすぎない。

コミュニティのコモンズを維持するには、「ある種の間接集団が、ものを媒介に、内部に独自のルールと規範、および処罰の仕組みを持つことによって、公開性と透明性を持つ、自生的な秩序を生み出すこと」が求められる（宇野 2019: 39）。理念型としての地域協働体は、人や時間、資金といったリソースに限りがある中で、既存の団体との連携を図り、事業の整理統合や新設を進める可能性をもつ点で、新しいコモンズたり得る。しかし、具現化の方法は一つでない。地域慣行や人口構成等に違いがあり、地域に見合った組織づくりを住民の声を聴きながら進めていく必要がある。将来的な存続を念頭に置けば、参加に後ろ向きな若い世代の声を広く聴くことや、彼・彼女らの一寸した参加を許す工夫も求められる。生目台の試みは、コモンズとしての地域協働体を動かす手がかりを提供するものとい

えよう。コモンズとしての地域協働体をさらに考察することを今後の課題にしたい。

【付記】 本稿は、上越市（2009、2010、2019年）と宮崎市（2009、2010年）で栗本裕見氏と行ったヒアリング調査をもとに執筆している。調査に協力してくださった皆様に御礼申し上げる。

* 本稿は日本学術振興会科学研究費助成事業・基盤研究（C）研究課題番号17K03571（研究代表者 徳久恭子）、基盤研究（C）研究課題番号19K01464（研究代表者 加茂利男）の研究成果の一部である。

【参考文献】

- 阿部昌樹（2019）『自治基本条例——法による集合的アイデンティティの構築』木鐸社。
- 荒木昭次郎（1990）『参加と協働——新しい市民＝行政関係の創造』ぎょうせい。
- 伊藤大一（1980）『現代日本官僚制の分析』東京大学出版会。
- 後房雄（2009）『NPO は公共サービスを担えるか——次の10年への課題と戦略』法律文化社。
- 宇野重規（2019）「コモンズ概念は使えるか——起源から現代的用法」待鳥聡史・宇野重規編『社会のなかのコモンズ——公共性を超えて』白水社、19-41頁。
- 岡本全勝（2011）「行政改革の現在位置——その進化と課題」『年報公共政策学』第5巻、37-56頁。
- 小田切康彦（2019）「非営利組織の財源とミッション・ドリフト」後房雄・坂本治也編『現代日本の市民社会——サードセクター調査による実証分析——』法律文化社、200-211頁。
- 栗本裕見（2012）「住民による小規模社会サービスの供給へ——『コプロダクション』への模索——」『公共政策研究』第12巻、74-84頁。
- 久保田正志（2009）「規制改革の経緯と今後の展望」『立法と調査』No. 299、3-15頁。
- 倉沢進（1998）『コミュニティ論』放送大学教育振興会。
- 坂本治也（2019）「政府への財政的依存とサードセクター組織のアドボカシー」

- 後房雄・坂本治也編『現代日本の市民社会——サードセクター調査による実証分析——』法律文化社, 169-182頁.
- 坂本治也編 (2017)『市民社会論——理論と実証の最前線』法律文化社.
- 砂原庸介 (2011)『地方政府の民主主義——財政資源の制約と地方政府の政策選択』有斐閣.
- 曾我謙悟 (2013)『行政学』有斐閣.
- 曾我謙悟 (2019)『日本の地方政府——1700自治体の実態と課題』中央公論新社.
- 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・矢崎澄子監修『地域社会の政策とガバナンス』東信堂, 135-153頁.
- 辻中豊・伊藤修一郎編 (2010)『ローカル・ガバナンス——地方政府と市民社会』木鐸社.
- 辻中豊・ベッカネン, ロバート・山本英弘 (2009)『現代日本の自治会・町内会——第1回全国調査にみる自治力・ネットワーク・ガバナンス』木鐸社.
- 徳久恭子 (2011)「都市内分権の現状とその課題——地域自治区における公民連携の可能性を手掛かりに」『立命館法学』第333・334号, 941-982頁.
- 徳久恭子 (2020)「保育士の待遇に関する一考察——制度比較の観点から」『政策科学』(in printing).
- 中道實・小谷良子 (2013)『地域再生の担い手たち——地域住民・自治体職員・地方議会議員の実証分析』ナカニシヤ出版.
- 野口悠紀雄 (1995)『1940年体制——さらば「戦時経済」』東洋経済新報社.
- 日高昭夫 (2018)『基礎的自治体と町内会自治会——「行政協力制度」の歴史・現状・行方——』春風社.
- ベッカネン, ロバート (2008)『日本における市民社会の二重構造——政策提言なきメンバー達』佐々田博教訳, 木鐸社.
- 前田健太郎 (2014)『市民を雇わない国家——日本が公務員の少ない国へと至った道』東京大学出版会.
- 村松岐夫 (1994)『日本の行政——活動型官僚制の変貌』中央公論社.
- 森裕亮 (2014)『地方政府と自治体間のパートナーシップ形成における課題——「行政委職員制度」がもたらす影響——』溪水社.

Bell, Stephen and Andrew Hindmoor, 2009, *Rethinking Governance: The Centrality of the State in Modern Society*, Cambridge University Press.

Minkoff, Debra C. and Walter W. Powell, 2006, *Nonprofit Mission: Constancy*,

- Responsiveness, or Deflection? in Walter W. Powell and Richard Steinberg eds., *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, 2nd ed., Yale University Press.
- Read, Benjamin L. and Robert Pekkanen eds., 2009, *Local Organizations and Urban Governance in East and Southeast Asia: Straddling State and Society*, Routledge.
- Salamon, Lester M., 1995, *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, Johns Hopkins University Press. (=2007. 江上哲監訳『NPOと公共サービス——政府と民間のパートナーシップ』ミネルヴァ書房.)
- Salamon, Lester M. and Helmut K. Anheier, 1996, *The Emerging Nonprofit Sector: An Overview*, Manchester University Press. (=1996. 今田忠監訳『台頭する非営利セクター——12か国の規模・構成・制度・資金源の現状と展望』ダイヤモンド社.)
- Salamon, Lester M. and Helmut K. Anheier, 1997, Introduction: In Search of the Nonprofit Sector, in L. M. Salamon and H. K. Anheier eds., *Defining the Nonprofit Sector: A Cross-national Analysis*, Manchester University Press.