

行政と市民・住民組織の接点に関する一試論

—市民・住民組織の自律性とはどのようなことか—

河原 晶子*

公共的活動の委託などを通じて市民・住民組織と行政とのパートナーシップの構築が奨励され、推進されている。本論文は、そのような行政との緊密な接触関係における市民・住民組織の自律性とはどのようなことか、を探ろうとした。「行政下請け」への批判の前提には、「行政—市民」関係の権力関係性、政府の明確な公的責任事項性、市民・住民組織の主体性の要請という理解があり、近年、その自明的了解は揺らぎつつも、なお存在することを確認した。次いで、市民・住民組織研究の成果から、行政と市民・住民組織の緊密関係の要素を、①相互依存性、②接点の複数性・多様性、③行政が役割分担枠組みを決定、④包摂と自治の対立する2面性をもたらす市民・住民組織の役割矛盾、の4点に整理した。「パートナーシップ時代」には、とりわけ④の要素が浮上する局面で、市民・住民組織の自律性が問われる。そして、先行研究事例に記された具体的な自律性問題を参照した結果、以下のような知見を得た。対行政関係での市民・住民組織の自律性の危機とは、そのアイデンティティやミッションの危機である。自律性の危機は、市民・住民組織の本来の役割と行政機能の代理人役割の兼任問題、あるいは運動体役割とパートナー役割の選択問題の局面で生じる。そして自律性堅持の拠り所は、市民・住民組織としての明確なアイデンティティやミッションの存在である。

キーワード：パートナーシップ、行政下請け、意思決定の自律性、非営利組織、NPO、町内会・自治会、事業委託

はじめに

1990年代からの地方分権改革推進の中で、地方自治体の担う責任と事務事業は増加してきたが、この動向は国と地方を通じての深刻な財政逼迫を伴っていた。その結果、地方自治体では財政的にも人的にも公共サービス資源の枯渇の危機が進んできた。他方で、生活の社会化の高度の進行により行政の対応だけでは効果が上が

らない地域生活問題はますます増加している¹⁾。このような事柄を背景にして、90年代半ば頃からは、行政と市民社会の双方から、行政と市民活動の連携の必要性が主張され、「パートナーシップ」や「協働」などの言葉があふれるようになった。その後を追って、市町村合併による公共サービス提供資源の統廃合が試みられたが、それでもカバーしきれないほどの財政逼迫も相まって、公共サービス提供や公共施設運営の外部委託の現実も進んでいる。「パートナーシップ時代」の到来である。

市民・住民組織の社会的活動が増加してくる

* 志學館大学法学部教授

と、行政は住民生活条件の維持に責任を負う立場から、それらの活動を「公共領域」に取り込もうとして、補助・助成や委託、共催、あるいは指定管理者制度も含めて、様々なパートナーシップの制度を設けて市民・住民組織に誘いかける。こうして行政と市民・住民組織の接触機会は増え、両者の関係は継続的で緊密なものになっていく。そこにおいては、自発的な市民・住民組織として行政に依存しない、対等な関係ということが期待される。

ところが、行政との継続的で緊密な接触状況は、市民・住民組織にとって自律性が「脅かされやすい」環境でもある。行政と市民・住民組織では、権限・人材・財政・情報といった資源の現実的な差は大きく、抽象的には「対等性」・「自律性」の必要は標榜されているが、実践は容易ではない。

市民・住民組織が行政に対して「対等性」・「自律性」を確保することができるのかどうか、できるとすればどのようにしてか、という問いかけは、「パートナーシップ時代」における市民・住民組織の「主体性」の有りようを問うことでもある。その場合、市民・住民組織の「対等性」・「自律性」は、理念的に唱え静態的に評価するのではなく、具体的に、動態的に捉える必要があるのではないだろうか。

筆者は、行政との継続的で緊密な関係を構築している市民・住民組織が、行政との「緊張」の局面でどのように意思決定をしているか、というところに注目したい。その意思決定は、一般的な理念や「原点」の主張というよりは、市民・住民組織が分担している実際の、個別の公共的活動の展開に関わる主張であることが多いと思われる。その局面において市民・住民組織が、どのような事項についてどのように判断

し、何がその判断基準となったのか、判断の背景にはどんな拠り所があったのか、を考えてみたい。行政と市民・住民組織のこのような緊張の局面は、従来は「力関係」や「主体性」の問題に一括りされ、ブラックボックス化されていたことである。

緊張の局面も含んで、行政との接触点の諸相は、最終的には具体的な事例研究の積み重ねの中で明確にされていくものである。さしあたり本論文では、市民・住民組織が公共的活動を通して構築している行政との緊密関係の「要素」を抽出し、それが具体的な接触点に適用できるかどうかの検討を試みる。そして、その「要素」と当該市民・住民組織の意思決定との連関を、試論的に考察してみたい。

以下では、①行政に直結する市民・住民組織に対する「行政下請け」「行政補完」といった批判を取り上げて、その批判的視点に通底していた「行政—市民」関係の前提的了解と、近年のガバナンス論やパートナーシップ論の登場の中で生じている、その了解の「揺らぎ」の状況を整理する。②市民・住民組織についての先行研究では行政との緊密関係がどのように捉えられてきたかに注目し、行政と市民・住民組織の緊密関係を構成する要素を整理する。③行政との具体的な接触点において、市民・住民組織がどのような自律性保持の危機に直面し、どのように自律的であろうとしたのかについて、先行事例研究を参照する。この作業を通じて、行政とパートナーシップの密接な関係を取り結びながら、市民・住民組織が「主体的」であり「自律的」である、ということとはどのようなことか、を考えていく。なお、本論文では「市民・住民組織」は、町内会・自治会などの地域住民組織からNPOまでを含む、広義の非営利組織を含

意している。また、「行政」ということで、特に「地方自治体の行政機関」を意味している。

I. 「行政—市民」関係論の前提的了解とその揺らぎ

市民・住民組織の行政との協力的で緊密な関係は、しばしば「行政下請け」「行政末端機構」「行政補完」等々と論難されることが多い。それは、市民・住民組織が行政と文字どおりの「請負契約」を結んだり、「行政機構図」の一端に配置されることを通常は意味しないし、行政との関係が親和的であることだけを揶揄するでもない。それは、市民・住民組織が行政と継続的で「過度に」親密な協力関係を構築してきた結果、行政に直結してしまい、「民間組織にふさわしい主体性」の喪失や弱体化の状態に陥っている、と見なされたときに投げられる批判である。

ところで、「行政下請け」「行政末端機構」「行政補完」等の言い回しが使用されるときには、行政と市民・住民組織の関係についての前提的了解があったようだ。それは、次のとおりである。

①行政と市民・住民組織の関係は、権力関係である。

協力関係がどれほど親密であっても、関係の一方当事者は市町村の行政機関という公権力の機関であり、法的・行政的権限、公的機関の権威、補助組織を構成する専任職員集団や財政といった活動資源、情報収集力などの面で、市民・住民組織に対し圧倒的優位の立場にある。これに対して他方当事者である市民・住民組織は、民間の非営利・非専任の組織である。本質的に不平等な上下関係において、行政は下位の

市民・住民組織を活用し、パートナーリズムによって包摂しようとする。

②市民・住民組織が担う公共的活動は政府の公的責任事項である。

市民・住民組織の「行政下請け」「行政補完」が批判されるのは、その活動が行政の「安上がり補完」を容易にし、それによって政府・行政の公的責任を曖昧にするからである。行政の「補完」という発想は、事業が行政の責任事項であることを前提にしているし、「安上がり」が強調されるのは、権力関係を利用して市民・住民組織に活動を提供させて、行政の公共サービス提供コスト抑制を可能にしているという非難を含意している。政府の公共サービス提供についての公的責任を厳格に考える立場だからこそ、「補完＝政府責任の回避」という捉え方になる。

③市民・住民組織は、民間組織としての主体性を当然に要請される。

行政の側が他方当事者である市民・住民組織を、あるいは市民・住民組織が自らを「行政下請け」「行政末端組織」と規定することはまづがない。つまり、どれほど行政との関係が緊密化しても、民間の自主的組織と位置づけられる限りでは、関わっている市民・住民組織は民間組織として主体的であるべきだ、ということが当然視されている。

このような了解の共有があればこそ、「行政下請け」「行政補完」等は批判を含んだ言い回しとして、行政と親和的な市民・住民組織に対して慣行的に型どおりに使用されてきた。その背景には、日本の政府（市町村の行政機関を含む）と市民・住民組織の関係の制度枠組みをめぐる歴史的経験から生まれた、行政機関による「上からの包摂」に対する市民社会の根強い警

戒心があったと思われる。そして、市民・住民組織の側の行政への無自覚で無防備な接近接触は、無意識のうちに行政の包摂に取り込まれてしまう、という市民社会の政治感覚も育てられてきた。また、行政に対する無警戒な接触と協力は行政の「安上がり補完」を容易にし、行政（政府）の責任を曖昧にする、という政治感覚も根強く存在した。ガバナンス論やローカル・ガバナンス論、そして「新しい公共空間」論の無条件の持ち上げに対する警戒が一部にあるのも（森邊2003）、あるいは、近年のNPO論が行政とのパートナーシップの推進を主張しながら、対行政での対等性・自律性がくり返し啓蒙的に強調されているのも、この警戒心の反映と言えるだろう。

ところが、90年代に入り、行政とのパートナーシップということが行政だけでなく市民・住民組織の側からも熱を持って迎えられる状況が、新たに生じた。伝統的に行政と親和的であった市民・住民組織以外にも、NPOや市民活動団体などが行政との緊密な関係に加わるようになった現在、このパートナーシップの実践や研究は、行政と市民・住民組織の緊密関係についての前提的理解を揺さぶっているように見える。

①の権力関係ということでは、行政と市民・住民組織を不平等な上下関係に規定していた要因のいくつかに「対等」の可能性を持ち込むための、理論的実践的試みが登場するようになる。たとえば、政府・行政の情報公開制度や市民オンブズマンの研究、NPOなどによる公共サービスの提供・権利擁護や政策提言などのアドボカシー機能・専門的従事者の養成・独自の情報ネットワークの構築などの実践や研究である。これらの理論的実践的試みにより、行政に

よる「公共性」独占と決定権限の正統性・正当性には疑問が投げかけられ、権力関係という見方は相対化されていく。あるいは、民間企業との取引契約以外にも、NPOの業務委託契約などの形で、行政との契約関係への参加が増えてくると、行政と市民・住民組織の関係は、委託・受託の契約関係の枠組みにおいて議論されるようになる²⁾。契約関係における両当事者の対等性は、まさに市民社会の原理だからである。

②の公的責任問題については、元々「公的領域・民間領域」という区分自体が曖昧なのだという指摘が強力に展開されていた問題ではある。だが、ガバナンス論、とりわけ地域社会におけるローカル・ガバナンスの議論は、政府の公的責任問題を「責任の果たし方」問題という方向に論点をずらしてくる。少し乱暴に表現するなら、「政府が公共サービスを直接提供しなくとも、各層のサービス提供主体を組み合わせ、システムとして機能するように管理することこそ政府の責任だ」、「補完と見ると上下関係になりやすいが、補完と捉えなければ、パートナーシップだ。それがガバナンスなのだ」ということである。「行政本来の仕事、責任、役割」という明確な枠組みがあってこそその「補完=政府責任の回避」という「公的責任」概念の核心が、ガバナンス論の登場で溶解してしまう。

③の、市民・住民組織として保持すべき「主体性」についてはどうだろうか。いついかなる場合にも、「主体性」は「自治的組織」に不可欠である。だが、「パートナーシップ時代」には、行政との関わりを維持しながらの市民・住民組織の「主体性」は、対行政関係では微妙で曖昧になり、相手である行政機関との交渉の行方次第という面も強い。市民・住民組織の「主体

性」が対行政関係で表出する時とは、その「自律的意思決定」が行政との間に緊張状態を生じさせる時である。こうして市民・住民組織の「主体性」は「自律性」に、対立の関係は「緊張あるパートナーシップ」と読み替えられることも多くなる。市民・住民組織の「主体性」も相対化してきたのである。

だが、「パートナーシップ時代」においても、行政と市民・住民組織の緊密関係の前提は、相対化はしても消滅したのではなく、軸をずらしながら存在していると見るべきだろう。すなわち、①の権力関係という前提は、パートナーシップの出発点から不利を背負っている市民・住民組織が対等性を確保することの現実的困難を、その未熟性や力量不足の問題とするか、行政側の対応の権力性問題とするか、のところで問われ続ける。②の公的責任という前提は、公的責任の核心を曖昧にしたままの「公的責任の果たし方」という問題構成が、限りなく公的責任を相対化する危険性、という形で問われ続ける。そして③の市民・住民組織の主体性確保の問題は、「意思決定の自律性」や「緊張あるパートナーシップ」、あるいは行政から距離を置いたアドボカシー活動などへと論点をずらしながら、問われ続ける。以上のことはすなわち、「パートナーシップ時代」における行政と市民・住民組織の緊密な関係を、改めて捉え直す必要が生じたということの意味する。

Ⅱ. 行政と市民・住民組織の緊密関係を構成する要素

1. 町内会・自治会研究における「行政との関係」の議論

町内会・自治会（以下では「自治会」とす

る。）はその生成期から行政と密接な関係をもってきており、その関係性は典型的に「行政下請け」や「行政末端機構」などと言われてきた。社会学では、自治会という存在の歴史性や活動の多面性、組織編成原理から、これを「地域社会の『既成組織』」と規定し（鯉坂2006：176）、行政との関係性については、他の市民・住民組織とは区別した「特別な存在」と見なして議論してきたように思われる。この場合の「特別な存在」とは、他の市民・住民組織であれば論点になりそうな行政からの「自立」ということが、自治会に関しては、改めて議論されることは希であった、という意味である。社会学における研究は、自治会の「行政下請け」性を、その地域住民の生活組織・自治組織の面に着目することによって意味づけしようとしてきたのである。

これに対して政治学者・行政学者は、世帯単位加入や全戸世帯加入の建前といった自治会の組織編成原理の「前近代性」、伝統的保守勢力の地域支配の受け皿的役割、行政からの影響の強さの「中間領域の組織としての限界」等を根拠に（辻中他2009：28）、自治会に対してポジティブな評価をあまり寄せてこなかったようである。

近年、政治学者・辻中豊らによる自治会の実態についての全国調査が行われている（辻中他2009）。辻中らによると、政治学からの自治会に対する関心は、財政難や新しい社会的リスクへの対処困難による政府の統治能力低下などの福祉国家体制の危機に直面し、政府、市民社会組織や経済、家族等の各セクターによる「ガバナンス」が求められているからだ、という。「数多い市民社会組織が、公益活動に従事している中でも、自治会は組織数・加入率において

最大規模」であり、日本の市民社会を捉えるうえで欠くことのできないものである。自治会は「行政の下請けや末端組織として論難されることもある。しかし、行政と市民社会組織が密接な関係にあることによって効率的に社会サービスが供給されてきた。そして、国際的にみれば弱いかもしれないが、社会サービスの執行を行う代わりに、市民社会組織の主張や要望が政策過程に反映されてきた」（辻中他2009：28）という³⁾。

ここでは、典型的な「行政下請け」組織とされている自治会の研究から、行政との継続的で緊密な関係の構成要素の抽出を試みる。まず、社会学の豊富な研究蓄積の中から、中田実の地域共同管理論と鳥越皓之の地域自治会研究、次いで政治学の分野における辻中豊らの自治会の実証研究を取り上げる。

(1) 中田実の地域共同管理論が捉えた行政と自治会の関係

中田実の「地域共同管理」論は、自治会が行政との密接な関係を形成してきたことを、自治会による「地域共同管理」機能の担い方という側面から捉えている。

地域住民組織による地域共同管理の「機能の現実の担い方は、他のレベルの管理主体による管理と相互浸透と対立の関係にあってさまざまであろうが、たとえば、制度的に公立だから住民側には管理の余地がないかといえそうではないのであって、下請け・肩代わりから住民参加まで、多様な管理の形態が可能なのである（中田1980：16）。」

自治会が地域の住民生活に生じる諸課題に地域共同管理主体として関わる営みは、自治体区域全体を自己の責任区域とする「他のレベル

」管理主体（第一次的には市町村の行政機関）による公的な地域管理と重層化する。その重層構造において自治会の共同的管理は公共的な性格を帯びるとともに、行政と自治会のそれぞれから他方への接近を生じさせる。それ故、その関係は、行政が自治会を一方的に利用するというよりも、相互依存を不可避とする関係である。そのような緊密で継続的な関わりは、自治会の地域共同管理機能に依存しそれを利用しようとする行政の「上からの地域統合」に包摂されていく非主体的な面と、自治会が自らの地域管理機能を行政の地域管理に接続させて活用することで「下からの住民自治・参加」を実現していくという主体的な面の両面を持つことになる、と中田は述べる（中田1998：17）。

ところで、この行政の「上からの地域統合」とは、自治会が単純に支配されることだけではなく、地域社会を「上から統合」していく役割を自治会自身が代理的に担うこと、つまり相対立する「統合者」と「被統合者」の役割を兼ねることをも含意することは、指摘しておく必要がある。自治会が「行政下請け」と言われるのは、対行政関係がそのような役割矛盾の関係であることに自治会が無自覚な状態を指すのである。自治会が「上からの地域統合」の可能性に対して無警戒なままに、無批判に行政に接触しているのであれば、知らず知らずのうちに上からの「統合者」役割を代行してしまう。その結果、「下からの住民自治・参加」の指向性は弱まり、その緊密関係には行政による利用・活用の面が顕在化する。ここに対し、「行政下請け」活動という呼び名が批判的に投げられることになる。

逆に、行政との関係における「下からの住民自治・参加」の可能性に自覚的であれば、自治

会が「上からの地域統合」の圧力をやり過ぎながら緊密関係を活用していく可能性も広がることになる。それは行政への対抗・抵抗運動といったクリアな形で提示される主体性とは異なり、行政との2面性を持つ上下関係に身を置きながら、住民が主体性を表現する微妙な形をとる。市民・住民組織と行政とのパートナーシップは「緊張ある協力関係」であるのが望ましいと言われることが多いが、「緊張」の根元は「上からの地域統合」と「下からの住民自治・参加」という関係の2面性についての市民・住民組織の意識化である。その自覚の上に立った自己主張は、市民・住民組織の対行政での「住民の主体性」の表れと見ることができるだろう。

(2) 鳥越皓之の「地域自治会」研究が捉えた行政と自治会の関係

鳥越皓之は、近代日本における行政と地域の住民組織（地域自治会）の緊密な関係の形成過程の研究（鳥越1994）を通して、自治会の「行政末端機構」性を、行政と自治会の役割分担関係の歴史の産物と見ている。行政がその時々が必要から自治会との役割分担の境界線を任意に引くことを通じて、自治会と行政の地域公共業務に関する相互依存の関係が形成されてきたのである。

だが鳥越によると、「地域自治会の役割に属する境界線上に近い項目は、常に補助金という形で行政機関と密接につながっている。その項目を受け持つ地域自治会としては、この項目を境界線の向こう側、つまり行政機関側に追いやれないかぎり、……行政機関に密着し、かつ行政機関の諸要求に唯々として従わねばならない（鳥越1994：49）。」

自治会が分担する役割は行政の役割の方へ移

行する傾向を持ち、次第に行政側の「実質的役割」に対比して「補強的役割」が主となってきたが、「補強的役割が実質的役割よりもその意味が小さいとは必ずしも言えない。とくに補強的役割を担う集団は、実質的役割を担うすべての集団および機関と密接に結びついている必要がある、その意味において地域自治会の存在意味がある（鳥越1994：59-61）（下点は引用者による）」とする。

このように鳥越は、役割分担の境界線の決定権が行政の側にあるという制度的枠組みと、自治会と行政の多面的多元的な結びつきを指摘している。この行政との接点の複数性・多面性が、行政主導の制度的枠組みにおいても自治会による「補強的役割」の適切・有効な遂行を可能としている、とする。ところで、行政の「実質的役割」部分に対応して自治会側が担う「補強的役割」とは、「行政—住民」の関係の「統合者」対「被統合者」枠組みにおける「被統合者」である自治会が、「統合者」の代行として実践している役割である。前項で筆者が指摘した「上からの統合」の形は、このことであった。

(3) 辻中豊らの「自治会・町内会」研究が捉えた行政と自治会の関係

政治学者の辻中豊らが実施した全国の市区町村と自治会に対する調査票調査結果の報告（辻中他2009）から、行政との関係に言及した箇所注目してみる。

自治会の行政との協力・連携では、「市区町村からの業務受託・連携は、自治会が市区町村の政策が不十分だと認識しているほど行われている。その意味で、自治会は政策遂行の補完として市区町村に協力しているといえる（辻中他2009：161）」。自治会による政治参加では、「政

策執行への協力に対する交換として要望伝達が
行われていることがうかがえる。また、市区町
村にアクセス可能であったり、行政を信頼して
いることが要望伝達を促している。さらに、市
区町村への接触は自治会の政策に対する影響力
をも規定する（辻中他2009：188）。このよう
に、前項で鳥越が指摘した自治会と行政との多
面的多元的な結びつきの存在を裏付けてい
る⁴⁾。

そして、これらは「自治会の、行政対応組織
としてではなく、市民社会としての側面がより
強くなってきていることを意味する。政策の影
響を受けるのはどの市民社会組織でも同様であ
り、自治会のより主体的な側面が、行政と自治
会の関係を規定しているのである（辻中他
2009：197）」と結論づけている。

辻中らは、自治会は行政との間に、行政施策
の執行の補完的協力活動による複数の接触点に
加えて、地域の要望伝達の活動を通しての政治
参加面での接触点を持っていることを指摘して
いる。市民・住民組織としての自治会の特殊性
は、一般の市民・住民組織と比べて行政との接
触点を複数かつ多様に持っているということだ
る。このことが、自治会の「行政協力に対す
る交換としての要望伝達」という実態と、その
ような関係を要望伝達のために戦略的選択的に
活用することを可能としており、自治会側の
（かつてより）「より主体的」とも言うべき一面
をにじみ出させているというのである。

確かに、自治会は行政の様々な部署との多様
な協力活動を通じて、行政との複数の接触点
を持っている。しかし、行政区域内の地域から逃
れることはできない生活組織・住民自治組織で
ある故に、自治会は、多接触の密接関係によっ
て行政から持ち込まれた様々な「地域統合」の

仕組みを、生活の営みに取り込んでいく他はな
い。そこから、ある接触点での「行政補完」の
実績を他の接触点で要望伝達するための交渉資
源にしていくという、自治会の戦略としたたか
な「主体性」の表出が可能になる。

他分野での見返りや交換とは、政治への市民
参加・情報公開・政策決定過程の透明化などの
要請の下ではいかにも「政治的圧力団体」的
ではある。そしてこの場合、自治会が実践して
いる補完業務それ自体においては自己主張をせ
ず、それ故その接触点では従属的でありなが
ら、他分野の接触点では自己主張するといふこ
とも生じ得る。

行政と自治会の関係を論じた中田、鳥越、そ
して辻中らの議論を敷衍して、行政と市民・住
民組織の継続的に緊密な関係の要素を整理する
と、以下ようになる。

①行政と市民・住民組織の相互依存の関係であ
ること

市民・住民組織は一方向的に行政に依存し利用
されるのではなく、行政と市民・住民組織がそ
れぞれの公共的機能の遂行のために、相互依存
し相互交渉する関係である。

②行政と市民・住民組織の接触点の複数性・多
様性

行政と市民・住民組織の相互依存とは、多様
で多元的な複数の接触点をもった関係というこ
ともある。この接触点の複数性・多様性を戦
略的に活用して、市民・住民組織は行政と交渉
している。複数の多様な接触点があると、市
民・住民組織は対行政の当該接触点における関
係だけでなく、他の接触点での争点を含めた関
係の総体の中で、主体的側面を自己主張として
行政に提示しやすくなる。

③役割分担の枠組みの決定権は行政側が持つこ

と

市民・住民組織の側が自発的に公共的業務を引き受けている場合であっても、事業・業務の配分や執行の決定権は行政が確保している。このことは、全体としてその事業が「公的なもの」であることを前提として、「どの業務が、行政の直接提供にふさわしいか、市民・住民組織にふさわしいか」の判断、そして「市民・住民組織に業務委託するかどうか」の判断プロセスの全体の決定権（最終的に、どこで線を引くかの決定権）を行政が持つということである。つまりは、何が公共的であるかの判断は行政が行うのである。

④包摂と自治の2面性と市民・住民組織の役割矛盾

それぞれの立場からの公共的機能の遂行をめざして形成される行政と市民・住民組織の緊密な接触関係は、行政の「上からの包摂」と市民・住民組織の「下からの住民自治・参加」の2面性を帯びる。そして「上からの包摂」圧力が強い場合は、市民・住民組織は当初の役割とは矛盾する「上からの包摂者」の役割も、兼ねてしまうことがある。

2. NPO 研究における行政と NPO の関係に関する議論

パートナーシップの議論では、NPO は公共サービス提供者として位置づけられている。継続的に社会的サービス提供活動を行う NPO が、委託・補助・助成などの公的財政支援策や契約によって、公益実現に最終的な責任を負う行政の公共サービス提供システムに接続していくとき、行政との相互作用の密度・頻度は高まらざるを得ない。パートナーシップ論では両者のあるべき関係としての「対等性」、「信頼」などは

議論のメインテーマであるが、現時点では先進的な欧米の理論や実証研究の紹介に留まったり、一般的な「対等性」・「自立性」などの必要性の指摘にとどまっていることが多い（田中健二1999a：148）。

ここでは、業務委託をめぐる田中弥生の NPO 論（田中弥生2006）と、それに対する後房雄の批判および事業委託の議論（後2009）を追い、前節で自治会研究から敷衍された事項が NPO と行政の関係においても妥当であるかどうかを確かめる。

田中弥生は、日本の NPO が行政から業務委託を受け、あるいは指定管理者として公共業務の一端を引き受ける中で、受託した業務の遂行に振り回される結果、NPO にとって不本意な事態が生じていると指摘し、「行政下請け化」という刺激的表現をしきりに使用して警鐘をならす。田中によると、行政からの委託業務を行う NPO における「下請け化」とは、「行政の仕事（仕様）がそのまま委託先に依頼されるが、権限は行政側に維持されていること。そして、受託先は委託条件に不都合を感じても、受託することを優先するために、断ることができないこと（田中弥生2006：109）」を言う。

行政との業務委託の契約関係に入ること、NPO は社会的信用を高め、財政的強化と組織的安定を期待していたはずであるのに、逆に行政の「補完」に利用され、財政面では公的資金依存に傾斜し、組織の経営と運営の不安定さを招き入れているとして、田中は、「下請け化」が NPO にもたらす次のような弊害を挙げる（田中弥生2006：74）。①社会的使命よりも雇用の確保、組織の存続目的が上位に位置する、②自主事業よりも委託事業により多くの時間と人材を投入する、③新規事業を開拓しなくなった

り、新たなニーズの発見が減る、④寄付を集めなくなる、⑤資金源を過度に委託事業に求める、⑥ボランティアが疎外されていく、⑦ガバナンスが弱い、などである。

田中は、NPOのこれらの実態を業務委託がもたらす構造的なものとして見ており、「行政下請け化」の用語はそのような際の慣行的な言い回しとして使用しているようだ⁵⁾。なぜなら田中は、市民の自由で自発的な社貢献活動を行うべきNPOには、「行政下請け化」はまさに「あってはならないこと」と見なしているからである。だが田中は、行政との相互作用の動態は視野から外してNPOだけに焦点を当てているので、NPOの現状をひとたび「行政下請け化」と断じると、その先はその関係から離脱し、業務委託の「危険」には接近しないこと以外には、方途はないことになってしまう。

これに対し、自身もNPO支援組織に代表理事として関わっている政治学者・後房雄は、NPOの政府（行政）からの事業委託契約の関係を積極的に推進する立場から、田中弥生のNPO業務委託弊害の主張を批判している。後は、行政とNPOの業務委託の「権限は行政側に維持された」関係を、田中のように不当とは見なさず、委託ということの性格上、イニシアティブにおいて対等でないのは当然のこととする（前節の4要素の③）。「政治決定に基づき公金を支出する立場の行政は、その資金が事業の本来の目的を達成するために有効に使われることについて責任を負うので、実施を担うNPOの活動をコントロールする必要がある（後2009：99）」と言い切る。

他方で後は、業務を遂行しながらNPOが自律性を発揮することにこそ、行政がNPOに事業委託するメリットがあるので、そこには双方

にとっての相互依存関係とともに、自律性確保とコントロールの必要性のジレンマが不可避であるとする（後2009：100）。田中が挙げるNPO「下請け化」の弊害現象を、後は基本的に過渡的現象と見ているので（後2009：170）、事業委託を通じて「『下請け化』の危険（これ自体は恒常的に存在する）に直面するNPOの戦略の核心は、寄付とボランティアだけに頼るという架空の『原点』に戻るのではなく、公的資金を受け取りながらいかにして意思決定の自律性を堅持するかという点にある（後2009：172）」と述べる。

そして、事業契約の相手である政府と交渉しNPOの自律性を保持するための様々な戦略（たとえば「契約多様化戦略」「拒否戦略」「高度の専門性、サービス供給における独占的地位等を武器にした交渉戦略」「契約限定戦略」「非政府資金調達戦略」）の可能性を、英米でのNPO研究から紹介している（後2009：126）。

思うに、NPOの業務委託の現状についての後と田中の評価の差は、NPOの対行政関係に相互依存と相互作用を見て取るかどうか（4要素の①）、および、NPOが行政との接点の複数性・多様性を戦略的に活用することの意義を認めるかどうか（4要素の②）にある。そのことが、NPOの対行政での意思決定の自律性確保の動態に注目するか、対行政関係を構造的で静態的なものとするかの違いに結びついているのではないだろうか。業務受託したNPOは「委託条件に不都合を感じても、受託することを優先するために、断ることができない」と田中は述べる。だが、NPOは「受託することを優先する」意思決定をすることも、「受託契約を断ることができない」悪循環を断ち切る意思決定も、可能なのである。

NPO についてはあったが、受託業務の遂行を通じて行政と緊密に接触し、「行政下請け」化の危険性ははらむ枠組みにあえて組み込まれながら、意思決定の自律性を堅持すること、そしてそのことを NPO の戦略に位置づけるべきだという後の指摘は重要だと思う。NPO が行政とパートナーシップの関係に入るということは、行政との多様で多元的な接点と、それぞれの接点での交渉が総体として行政との相互依存と交渉を生み出す関係の土俵に入るということだからである。

以上の議論から、前節で抽出した行政機関と市民・住民組織の継続的で緊密な関係の4つの要素の3点までは、NPO と行政機関の現代的な関係においても該当することが確認できた。後の「意思決定の自律性」の議論を市民・住民組織に敷衍させてさらに踏み込むなら、重要なのは、抽象的な「意思決定の自律性」ではなく、行政との具体的な接点における具体的なイシューについての意思決定の自律性であるということ、堅持されるのは「市民・住民組織としての」自律性であることである。では、どのような状況で市民・住民組織は意思決定の自律性を問われ、自律性の危機に直面するのだろうか。それは、とりわけ4要素の④、「包摂」と「自治」の2面性が市民・住民組織の役割矛盾へ転化する可能性の局面だろうと推測される。

Ⅲ. 先行事例研究に記述された市民・住民組織の「自律性の危機」

この章では、前章で最後に着目した4要素の④に関わって、「包摂」と「自治」の対立する2面性を持った対行政関係において、市民・住民組織がどのような局面で自律性の危機を感じ、

どのように対応したかに注目して、先行事例研究の成果に記された行政と市民・住民組織の関係を参照する。研究者によって注目され研究の対象となる市民・住民組織は、その前史において運動組織として行政と緊張関係をもっていたり、NPO や当事者組織、ボランティア組織の事例であるなど、元々、自律志向を持っていることが多いので、そこでの知見を市民・住民組織一般に敷衍することの妥当性には、留意しておきたい。

ここでは、村田文世の研究事例を参照したい（村田2009）。村田は、福祉サービス供給の多元化政策の下で広がる、行政による障害当事者組織への事業委託を事例に取り上げている。市への要求運動から生まれた運動体という出自を持つ当事者組織が、委託された事業活動を通じて行政の担当課や担当職員との緊密な関係を継続しながら、民間非営利組織の自律性をいかに維持しているかということについて、村田は「組織戦略」という観点からの分析枠組みと質的調査を通して明らかにしている。

そして、事業委託に伴う自律性の揺らぎは行政からのコントロールや圧力だけで生じるのではなく、委託された事業の実施に伴う自組織の内部・外部の過程での経営・運営に関わる要因も存在することを指摘している（村田2009：294）。その意味では村田の研究は、委託業務に関わって NPO が抱える諸問題を、田中弥生のように構造的なものとするか、後のように過渡的なものとするかということに対して、実証的なひとつの回答を示したものである。

事例は、障害当事者組織が、市町村障害者生活支援事業の業務委託を通じて構築していった行政（市障害福祉課）との協働関係を取り上げている。事例に記された市民・住民組織の交渉

や緊張の諸相は多様であるが、本論文のテーマに関わって非常に興味深い2点を取り上げる。

(1) 行政の「善意」の提案が市民・住民組織にもたらす「自律性堅持の危機」

対行政の緊張関係がパートナー関係になっていく過程で、行政が、障害者に提供する介護サービス量を決定する会議への参加を求めたのに対し、当事者組織としてのアイデンティティに抵触するとして、当事者組織が参加を拒否したことである（村田2009：243）。村田の丁寧なヒアリングに対する市役所の元・担当職員の弁が、次のように記されている。

申し出の当時、公的サービスの決定に責任をもって参画することがあってもいいと思ったこと、当事者であるがゆえに理解して（決定の場で）了解点を作っていけると思ったこと、しかし「やっぱり大変だからやりたくない、それは他の人がやってくれば良いというのがあったんだな」という思いがありました（村田2009：247）。]

興味深いのは、当事者組織の側は「決定を下す側の一員」となるかどうかを自己の自律性問題の核心と捉えたのに対して、行政側にはそのような認識はなく、逆に、相手の力量を認めて、責任と決定権限を共有する場への参画を申し出たにもかかわらず拒否されたことを、「背負いたくないのだ」と受け止めていたことである。パートナーシップ関係が進むと、行政からの「善意」の提案が、市民・住民組織にとっては自律性を脅かす危険な提案となる場合があることを示唆している。

このエピソードが市民・住民組織の自律性問題で示唆することは多い。まず、これは前章で筆者が指摘した、4要素の④「包摂と自治の2

面性が市民・住民組織の役割矛盾へ転化する可能性」が顕在化した局面だということである。市民・住民組織が「請求する当事者」・「擁護者」の立ち位置を保持しながら、行政側の代理人の役割（この事例では「決定者」の役割）を同時に担うという2面性を帯びた位置に立つことは、自己のアイデンティティを脅かし、市民・住民組織としての責任ある（それ故に、自律的な）判断を困難にする局面を生じさせかねないということである。次いで、市民・住民組織側にとっては、自組織の明確なアイデンティティとミッションこそが、意思決定の自律性を堅持できる拠り所・立脚点となることを、改めて示唆している。

(2) 相互理解の深化の過程で生じる、相手への過剰な「配慮」

村田は、相互理解が進む中で生じる反作用として、当事者組織が行政と「互いに相手の事情を知れば知るほど、自らの主張を逡巡してしまうという逆機能（村田2009：276）」を指摘している。

ここで村田は、この状況の功罪を的確に指摘しつつ、「互いに」と述べているが、真実、行政の側も当事者組織と同様に「自らの主張を逡巡」を感じているだろうか。この点に、筆者は大いに疑問を持つのである。

市民・住民組織側の「自らの主張を逡巡」という感覚は、市民の日常生活における対人関係での感覚と通じる。相互理解が進み、親密なコミュニケーションが成立し、「信頼」関係が日常化した相手への「配慮」である。相手を「理解」することは、相手の立場を了解し受容することに結びつき、相手への配慮を理由とする自己規制をするようになる。あるいは、暗黙裏に

それに添った行動を「期待されている」と思慮するようになる感覚である。「信頼」関係は市民の日常生活では、時に配慮を期待されているという「圧力」に転化することがある。

村田の研究事例では、「自らの主張を逡巡」がどのような事案であったのかは具体的には記されていない。しかし、行政との継続的な相互交渉をしてきた市民・住民組織が、「信頼」が芽生えつつある行政組織や担当する行政職員への「遠慮」や「配慮」から、自らの主張を自主規制したことや、その意思決定への後悔や自戒を記している事例研究が案外多いのである。「相手との良好な関係を壊したくないので、陳情を取り下げる」、「行政と仲良くなる段階で、説明会において、事業計画の細部をあまり事細かに聞いては失礼だから……」（三上2002：135, 136）、あるいは「この公園課（直接の担当者）との関係が悪化するのを恐れて請願提出を断念」（小野1997：26）といった対応である。これらの研究事例では、当事者はこの対応を「自律的な意思決定」だったとは評価していない。

これらの研究事例では、市民・住民組織が行政との「信頼」関係を壊したくないという市民感覚（それ自体、行政からある種の「圧力」の反映である。）から、遠慮し自己抑制した行動には共通点がある。すなわち、市民・住民組織の「運動体」としての権利やアドボカシーの行使（陳情・請願）であったり、真に対等なパートナーシップ関係であれば当然の要求（計画の細部についての説明要請）であった。市民としての陳情・請願や詳細説明の要求は、行政との「信頼」関係にひびを入れる行為だと判断されたのである。

ここから見て取れるのは、第1には、行政に

とっては、市民・住民組織との間に形成された「信頼」関係は、その意思決定の自律性を左右する「圧力」とはならないことである。第2に、主体的な「運動体」としての前史を持っていたり、公共的活動の実績と組織運営の確かさを備えて、行政と継続的で緊密な相互依存の関係を結んでいる力量ある市民・住民組織であっても、必要な時に、政府・行政から自由で対等な立場から「市民としての権利行使」・「アドボカシーの機能」発揮のために意思決定を行うことは、容易ではない、ということである。

前項では、市民・住民組織の本来的な役割と行政側の代理人の役割の対立・矛盾が問題となったが、この項で浮上しているのは、市民・住民組織としての役割の多面性である。パートナーシップ関係であっても、市民・住民組織に対して行政は一貫して「行政」であるのに対し⁶⁾、市民・住民組織は「運動体」・「権利擁護者」の役割と「パートナー」の役割とを使い分けて、行政に対応せざるを得ない。前章で述べた4要素の②、「行政との接点の複数性・多様性」が、市民・住民組織に対して役割の使い分けと複雑で高度な戦略的判断という新たな負担を課しているとも言える。

第1章で筆者は、行政との権力関係という問題構成は、市民・住民組織における行政との対等性の確保の現実的困難を、その未熟性や力量不足の問題とするか、行政側の対応の権力性問題とするか、のところで問われ続ける、と述べた。それはこのような形を取って現れているのである。

以上の先行研究事例の再分析により、対行政関係における市民・住民組織の自律性の危機とは何かが見えてきた。行政との関係における市民・住民組織の自律性の危機とは、そのアイデ

ンティティやミッションの危機である。自律性の危機が生じるのは、市民・住民組織本来の役割と行政の機能の代理人役割を兼任するかどうか、あるいは運動体役割とパートナー役割のどちらを優先させるか、の選択を迫られる局面においてである。自律性堅持の拠り所・立脚点は、市民・住民組織としての明確なアイデンティティやミッションである。そして、市民・住民組織の自律性の危機問題の基底には、行政と市民・住民組織の関係の権力関係性が横たわっている。

註

- 1) NHKの人気テレビ番組だった「難問解決！ご近所の底力」(NHK総合テレビジョン、2003年4月～2010年3月)で取り上げられていた様々なテーマは、この好例である。
- 2) 本論文で後に取り上げる後房雄の主張は、その典型的な例である。
- 3) 政治学において「自治会」を相対化して「市民社会組織」のひとつに加えるようになったのは、前節で述べた「行政下請け」観の前提となっていた了解の相対化の好例である。
- 4) 行政と自治会の結びつきと相互作用については、岩崎らの町内会研究に詳しい(岩崎他1989: 439-456)。
- 5) 田中弥生が挙げる弊害現象は、本論文の視点からするなら「行政下請け化」というより、むしろ「悪循環」と呼ぶ方が適切である。田中の「行政下請け化」の用語は、非常に「軽い」。
- 6) 現実には、「信頼」関係が生まれてきた市民・住民組織に対して、「行政」であり通すことと「パートナー」であることとの板挟みに苦しむのは、担当職員である。

参考文献

鯉坂学, 2006, 「地域住民組織と地域ガバナンス」鯉坂学・浦野正樹・田中重好編『地域社会学講座 第3巻 地域社会の政策とガバナンス』東信堂

- 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
- 飯島博, 2004, 「社会システムの再構築による環境保全－市民型公共事業『アサザプロジェクト』の展開」西尾隆編『住民・コミュニティとの協働』ぎょうせい
- 岩崎信彦・上田惟一・広原盛明・鯉坂学・高木正朗・吉原直樹編, 1989, 『町内会の研究』お茶の水書房
- 後房雄, 2009, 『NPOは公共サービスを担えるか』法律文化社
- 小野佐和子, 1997, 「公園はわたしの庭」『こんな公園がほしい』築地書店
- 小野修三, 1988, 「福祉における国家以前と国家以後—一つの公私論」『年報政治学』Vol.39
- 河合克義, 2002, 「社会福祉協議会の課題とその基本方向」藤松素子・河合克義・岡崎祐司編『現代地域福祉の課題と展望』かがわ出版
- 川村研治, 2004, 『「パートナーシップ」事業の現実と課題』『月刊自治研』2004.4
- 黒田由彦, 1998, 「地域共同管理論の射程」中田実・板倉達文・黒田由彦編『地域共同管理の現在』東信堂
- 佐藤恵, 2003, 「障害者支援ボランティアにおける対行政関係」『「公共性」の転換と地域社会』(地域社会学学会年報第15集)
- 真田是, 1996, 『民間社会福祉論—社会福祉における公と民』かがわ出版
- 真田是, 1997, 『地域福祉と社会福祉協議会』かがわ出版
- 清水洋行, 2001, 「地域社会における新たな主体像をめぐるアプローチの可能性と課題」『市民と地域…自己決定・協働, その主体…』(地域社会学学会年報第13集)
- 新川達郎, 2004, 「協働の主体と運営」西尾隆編『自治体改革第9巻 住民・コミュニティとの協働』ぎょうせい
- 世古一穂編, 2007, 『協働コーディネーター—参加協働型社会を拓く新しい職能』ぎょうせい
- 田尾雅夫, 2000, 「市民と行政のパートナーシップ」水口憲人・北原鉄也・真淵勝編『変化をどう説明するか: 行政編』木鐸社

- 高田昭彦, 1994, 「コミュニティーづくりと市民運動—“武蔵野市コミュニティー構想”の草の根レベルでの実現の試み」社会運動論研究会編『社会運動の現代的位相』成文堂
- 田中建二, 1999a, 「行政—NPO 関係論の展開(1)」『名古屋大学法政論集』178
- 田中建二, 1999b, 「行政—NPO 関係論の展開(2)」『名古屋大学法政論集』179
- 田中弥生, 2006, 『NPO が自立する日—行政の下請け化に未来はない』日本評論社
- 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』学芸出版社
- 辻中豊・ロバート・ペッカネン・山本英弘, 2009, 『現代日本の自治会・町内会』木鐸社
- 鳥越皓之, 1994, 『地域自治会の研究』ミネルヴァ書房
- 中川勝雄, 1989, 「成長する工業都市における町内会の包摂とコミュニティ管理—愛知県豊田市の事例」岩崎信彦他編『町内会の研究』お茶の水書房
- 中田実, 1980, 「地域問題と地域住民組織—地域共同管理主体形成論序説」『地域社会研究会年報』Vol.2
- 中田実, 1998, 「地域共同管理の主体と対象」中田実・板倉達文・黒田由彦編『地域共同管理の現在』東信堂
- 深田貴美子, 2007, 「地域における子育て支援と情報ネットワーク—子育て支援 NPO における『協働』の課題」『階層格差の地域的展開』(地域社会学会年報第19集)
- 水口憲人, 1995, 「市民運動と行政」西尾勝・村松岐夫編『講座行政学6 市民と行政』有斐閣
- 三上直之, 2002, 「自治体の環境政策と市民参加—『環境自治体』神奈川県鎌倉市の事例から」『地域における「公共性」の再編成』(地域社会学会年報第14集)
- 村田文世, 2009, 『福祉多元化における障害当事者組織と「委託関係」—自律性維持のための戦略的組織行動』ミネルヴァ書房
- 森邊成一, 2003, 「自治体内分権, コミュニティと住民参加」室井力編『住民参加のシステム改革』日本評論社
- 寄本勝美, 1985, 「市民参加による用地選定手続きの改革—東京都武蔵野市におけるクリーンセンター建設用地をめぐる」『年報政治学』Vol.36
- 寄本勝美, 1991, 「書評 荒木昭次郎著『参加と協働—新しい市民=行政関係の創造』」日本地方自治学会編『世界都市と地方自治』敬文堂

How Citizens' Organizations Manage to Retain Decision-Making Autonomy in Government-Nonprofit Relationships

KAWAHARA Akiko *

Abstract: In public-private partnerships, through supplying public services, citizens' organizations tend to enter into closer connections with local government, and often face critical situations concerning autonomy. The aim of this paper is to discuss the nature of the crisis in autonomy of citizens' organizations in such situations, when they are confronted with crisis, and how they manage to retain their autonomy. Referring to the neighborhood association studies, nonprofit-organization studies, and the precedent case study by Fumiyo MURATA, I suggest that the types of crisis in autonomy for citizens' organizations in close connection with local government are (1) the crisis in their decision-making autonomy and (2) the crisis over their identity and mission as a citizens' nonprofit organization. In such cases citizens' organizations take on incompatible roles: their primary role based on their identity, and their government agency role. They also have to choose their standpoint, either as a partner of the government or as an advocate for citizens' movement. Both these situations result in a struggle to maintain a clear identity. Defining their own identity and mission as a citizens' nonprofit organization makes it easier to retain their decision-making autonomy in such critical situations.

Keywords: public-private partnership, decision-making autonomy, the crisis over the identity and mission as a citizens' nonprofit organization.

* Professor, Shigakuan University