

我が国の自治制度に適合する「協働」のノウハウは？

明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科 教授 山下 茂

地域のガバナンスを比較すると、英・仏では地方議員が「協働」の場で活動することが多く、我が国とは状況が異なる。本稿は、外来カタカナ語の問題点を指摘するとともに、英・仏との自治制度の差異を確認し、仏国の事例を参照しつつ、まず我が国の自治制度の改革を提言し、当面、今の制度下で「協働」を進める実務ノウハウの工夫を重視して、筆者の行政経験から「地域社会バランスシート」や「協働マトリックス」など、全部青い「迷案」を披露する。

1 地域と「ガバナンス」

昨今では、いろいろな分野で「ガバナンス」がプラスの意義を持つ概念として用いられており、随分広い範囲で通用している。以下では、地方自治や公共政策の分野での議論や実践をより有効にする上で、こうした外国産の概念を我が国の地域づくりの場で参考にする際に留意すべき点について考えていく。

地域づくりの「ガバナンス」を考える場合は、組織管理における法令遵守などではなく、自治体や住民、非営利組織、事業者など関係者による「協働」を支える概念として捉えるのが通例だろう。

2 外国情報をどう読み解くか？

「協働」作業に参加するのは、目的、行動原理、保有する資源や情報などが多様な人々や組織であり、その中で自治体が周囲から期待される役割を果たすには、それを可能とする人的・物的な資源、情報、資金などに加え

て、実践的ノウハウが不可欠だ。そのため自治体関係者は調査研究を重ね、国内外の先行事例から有効な情報を得る努力をしている。

そうした調査研究に関して筆者が思案するのは、地域の「ガバナンス」のあり方について我が国で入手しうる情報の多くは、もともとが英国など英語圏での理論や事例らしいことだ。そもそも governance というコトバが英語だから、それが当然とも言えるが、英国（＋英米語圏諸国）での理論や実例を参考にする場合には、抽象的・技術的な議論にはなるが、例えば以下のような留意点があるはずだ。

3 外来カタカナ語の問題

我が国で「協働」に関係して用いられる重要な外来概念の幾つかはカタカナ表記で通用している。学問研究者の間で使う場合は別として、地域社会で行政、住民や民間組織の共通語とするには難点を持つコトバがある。

例えば「サード・セクター」は、直訳する

と「第3部門」となるが、輸入概念は非営利組織などを念頭に使われる。我が国では数十年来「第3セクター」というコトバが政府部門と民間部門の双方から出資し合って設立した商事会社といった意味合いで使われている。だから the third sector はカタカナで使っても誤解を招く。我が国では「社会セクター」といった表現に置き直す方がよい。

「ソーシャル・キャピタル」は、昨今の輸入概念では独りでボウリングしたりしないで済むような人々の絆といったものを意味するが、これも「社会資本」と直訳すると、我が国で数十年来使われてきたコトバが意味する道路などハード面の社会インフラと混同する。社会の絆に使うなら、「ソフト社会資産」といった表現が適する。

「プラットフォーム」も頻繁に使われるが、このコトバは世間では老若男女ともに鉄道駅の「ホーム」のことだと理解してきた。お互いに見知らぬ孤独な大衆がバラバラな目的地に向けて雑踏し流動する台状の場で、時には犯罪に利用される。人々が「協働」する場には仏語の「アトリエ」の方が適している。工房や作業場で同じ目標に向け人々が共同作業する。

こうした重要なコトバが参加者に誤解されているのは「協働」は進みにくい。学問的に常用されていても、世間で通用させるに適するかは別の話である。自治体の皆さんは「協働」の現場にいる。住民や関係者の相互理解を深める配慮や工夫を忘れないでほしい¹。

4 地方自治制度の差異の問題

さらに注意が必要なのが、地方自治制度の

我が国と海外との間での差異である。

(1) 英国の地方制度との差異

英国の地方制度には地域ガバナンスに関係して例えば次のような留意点がある²。

① 英国では、地方自治体は国会が制定する個別法で付与される限定列挙式の権能しか持たないのが基本であり、まちづくりとの関係では、都市計画や開発規制の分野で都市自治体に中心的アクターとしての規制権限が付与されているが、法定されていない事項には自治体が弾力的に関与しえないこと、

②「地方行政当局」として法人格を付与されているのは「(地名) 議会」(〇〇 council) = いわば「社団」であり、地域社会全体を法人とする我が国とは概念や法的構成が異なること、

③ 自治体の行政執行機能は、中央での議院内閣制に類似した仕組みにより議会多数派の主要議員たちから構成される執行部 (the Leader [議員間互選] + Cabinet [複数議員]) により集团的に担われることが通例なこと。

地域づくりを関係者と連携協力して進める場合に、①「協働」の過程で見出され地域社会に有益で公共性ありと認められる事項でも、それが当該自治体に付与されている権限の枠内に入らなければ取り組むことは違法無効となること、②自治体は地域全体を代表する中心的な存在という性格が弱く、住民組織、非営利組織、事業者などと「対等」な関係にあるとすら言われがちなこと、③関係者との「協働」に自治体を代表して加わるのは、執行部メンバーなど議員(主に分野別の責任者)たちが中心で、複数の公選職政治家が多数派

1 カタカナ語を公共の場でどうするかについて、筆者『道州制論議拾遺・既成概念を問い直す』(時事通信社・Jiji Press On Demand Booklet No.77・2017年刊)のうち「我が国社会科学の基礎概念」を参照されたい。

2 英国の地方自治システムの特徴については、筆者『体系比較地方自治』(平成22年・ぎょうせい刊)の第2-2章、7-7章などを参照されたい。

の考えに沿って関係者との連携協力を担うことが、我が国と較べた大きな相違点となる³。

(2) 米国の地方制度との差異

米国の場合、英国と同様の問題に加えて、同じ地域に一般的な自治体だけでなく、学校、地域開発、上下水道、消防など個別の行政分野ごとに特定事務のみを所管する基礎レベル行政主体たる特定目的区（special districts. 全国で凡そ5万ほど）が設定されている場合が多く、一般自治体の区域と重複したり、ずれていたりする様々な姿形の所管区域を持つ。そうした複数の多様な地方行政主体が錯綜する地域における自治体の立場は、英国におけるよりも一層弱くなる。

5 我が国の地方自治制度では

(1) 我が国での制度的枠組み

一方、我が国では⁴、制度前提が重要な点で英・米とは異なり、

- ① 地方自治体には一般的権能が付与されており、法令に違反しない限りは、公共一般に有益な事項に自らの判断で取り組むことが法的には可能であること、
- ② 住民、地理的領域などで構成される地域の総体に公の法人格を認めて「地方公共団体」とし、その機関として議会や首長を設けると観念すること、
- ③ 執行機関としては直接公選で独任の首長が圧倒的に優位にあり、その下で一般職公務員たちが行政執行の業務に従事すること、などが主な特徴となる。

このうち①と②は欧州大陸の仏・独系の行政法体系に由来し、③は第2次大戦後の

GHQ 占領下で米国の一部にある仕組みが導入されたものである。我が国行政法体系の淵源たるフランスでは、①と②は我が国と同様だが、③の執行部の組み立て方は今日の英国と同様で、むしろ英国が近年になってからフランス式に近づいたという経緯がある。

(2) 「協働」の担い手は一般職公務員

こうして地域における「協働」を見ると、①や②の特色から自治体に総合的・中心的な幅広い役割が期待される我が国で、「協働」の場で自治体の立場を代表する人物が公選職議員ではなく、独任の首長から委任を受けている（と意味づけられる）一般職公務員であることに気付く。「協働」に公選職が活躍する海外諸国とは異なる様相を呈している。

つまり、我が国の現行地方自治制度下での地域ガバナンスは、英米での理論や事例と制度基盤が重要な点で異なっている。外国での状況に関する言説を読み解く折には、そうした前提の差異を意識しながら、我が国での応用可能性を考察しなければならない。

6 フランスでの「協働」のあり方

(1) フランスの地方自治制度では

筆者の判断では、外国での地域ガバナンスの事例として最も参考になるのは、上記の①から③まで全て異なる英・米ではなく、①と②が我が国と同様で自治体の果たすべき役割が地域社会にとって中心的であるフランスでのあり方だ。ただフランスでも、③は英国と同じく何人かの公選職議員が行政執行の責任を実質的に分担（法的には議員間互選による首長が最高責任者）する⁵。「協働」の場で

3 英国での地域づくりの実例や住民／民間組織と地方自治体との関係については、筆者『地域づくりトラストのすすめ』（良書普及会・平成5年刊）特に第6章を参照。

4 我が国の地方自治システムの特徴については筆者『体系比較地方自治』（前掲）第9-2章を参照されたい。

5 フランスの地方自治システムの特徴については筆者『体系比較地方自治』（前掲）第2-1章、7-7章など参照。

主要議員たちが自治体代表として活動するのだ。

(2) 「ソーシャル・ガバナンス」

地域社会全体を視野に入れたフランスの都市での「協働」については、神野・澤井編著『ソーシャル・ガバナンス－新しい分権・市民社会の構図－』（2004年・東洋経済新報社刊）所収の「フランスの文化分野におけるアソシアシオン」（大江純子氏⁶が執筆）が参考となる。

同書は、地域の「ガバナンス」を論じるのに「社会的」(social)という形容詞を導入して、「社会に共存するさまざまなアクター（担い手）が、相互の協調と協力によって社会秩序を保ち公益を実現する社会運営の仕組み」という日本国際交流センターによる概念規定⁷をも参考にしているが、そうした捉え方を実地調査するために選択されたのはスウェーデンとフランスであった。フランスでは、従来から市民参加型の行政を強く打ち出しているイッシー・レ・ムリノー（パリに隣接）を取り上げ、その取り組みが解明されている。

(3) 非営利団体と都市自治体

人口5万4千人ほどの同市では今世紀初頭の時点で市行政が把握しているだけでも400のアソシアシオン（非営利団体）があり、そのうち130は市からの助成を受けている。中でも14団体は「行政と特に密接な関係で公益事業を請け負って」（大江p.96）おり、都市行政と民間非営利組織とが密接不可分な関係を保ちつつ、公共的な領域の「協働」運営を進めている。市行政と関係が深い組織との

間では、毎月、会議が開催され、運営体制や事業内容について常時話し合われているという。

実例としては公共的領域での文化活動の分野から「市民と行政の共同運営型アソシアシオン」（CLAVIMの事例）と「競争入札による委託管理」（LE CUBE）とを取り上げ、対比もしながら叙述がなされている。

前者、市の児童館や公民館を一括管理するCLAVIMは、施設の利用者から使用料でもある会費を徴収する非営利社団で、その運営体制は、市議会の第2順位副首長（議員の中から互選され地域活性化など担当）を会長とするが、利用者市民の代表6名と市議会議員6名とが運営審議会メンバーとなって執行部を監督する。後者、市の文化センターLE CUBEは、その経営を専門的能力のある非営利社団（アート3000）に委託管理⁸している。社団の運営には市関係者は加わらず独立性が高いが、事業の企画内容は市と協議の上で最終的には首長の承認を得るし、利用者から徴収する使用料も議会の承認を受け、「公役務」の一部として教育機関や高齢者に特別な配慮をすることも委託協定の中で義務付けられているなど、議会（+その代表たる首長）による基本的事項の統制・監督と市行政との連携協力が維持される仕組みである。

7 多くの議員（公選職）が「協働」に参画する

こうした事例で見るとおり、公選職たる複数の議員たちが「協働」に果たす役割は大きく、英国におけると同様、フランスでも地域ガバナンスを考察する上で注目される。議員

6 大江純子氏は執筆当時「フランス在住アート・プロデューサー」で自ら非営利組織を主宰している専門家。

7 同書p.42に引用された日本国際交流センター『ガバナンスの課題』（1998）での定義。

8 フランスにおけるコンセッションなど地方公役務の供給方式については筆者「フランスにおける地方公役務の民間委託－その制度と実態－」in 明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科紀要『ガバナンス研究』No.1（2004）参照。

間互選の首長（仏の maire。英では Leader が実質的首長）と同じ党派に属し同じ政策を選挙民に約束した立場の議員であれば、「協働」の場での意見交換を踏まえた執行方針の形成・変更というプロセスを政治的正統性を持って動かさう。仏・英での事例や理論は、そうした自治制度を思い描きながら読み解くことが必要だ。

フランスでは、基礎レベル自治体の権能は我が国同様の一般的権能だから、法令が想定していない新しい事態への対応も可能であり、民間非営利組織等との関係も弾力的たりうる。「協働」を通じて自地域の特性に応じた独自の政策を形成し実行に移すことも、とくに法令上の制約がない限りは可能である。そうした点は我が国でも同様だが、執行部としての政治判断を独任の首長にしてもらうしかないため、現場での即応性や弾力性に乏しくなりがちなのが我が国の課題だ。

英・米のように限定的権限の下でも、複数の公選職議員たちが市民や民間組織と連携協力し合う場合は、法律上で自治体に認められていることならば、迅速に政策方針も決定・修正できる。自治体が法律上出来ないことであれば、関係者も止むを得ないとして、住民自らその役務を非営利組織などで自主的に担うという代替策も採られやすい⁹。

そうした制度的前提が異なる国々での理論や事例に見るノウハウを、そのまま単純に我が国の地域社会における「協働」のガバナンスの拠り所にすると、現場に不適合となる懸念がある。自治体も民間の関係者も留意して、我が国なりの進め方を考えて欲しい。

8 議員が執行機能を分担する制度を！

上記③の点を、前世紀末の地方分権改革で機関委任事務による画一的方式ではなく自治体が自らの考えで行政事務の内容を政策的に決める時代になったことや、地方圏での人口や地方職員の減少に向けての昨今の議論とも併せて考えると、我が国でも公選職たる地方議員の役割をもっと高め、地方公共団体の自治機構を「戦後」の被占領期に導入された画一的「2元代表制」から、「戦前」の我が国で海外事情を調査した結果として自主的に採用した時期がある複数の公選職に執行機能を分担管理させる（今の仏・英と同様の）方式へと「復元」することが適切だという判断に至る¹⁰。

ただ、そうした制度改革は立法府たる国会の役割だ。自治体としては問題提起と改革運動を積み重ねるしかなく、今のところ、現行制度の下で、我が国なりに一般職の公務員中心での進め方をするしかない。それには、どんな工夫が考えられるだろうか？

9 我が国での「協働」の問題点

今の我が国で自治体の立場¹¹を「協働」の場で代表しうる公選職の代表者は実質的には首長だけである。そのため部課長など一般職の公務員が現場で市行政代表の立場を担うのが当然のような「空気」があろう。少なくとも想定される事態への対処方針について首長から相当に弾力的な委任を受けておかないと、「協働」の場で関係者の理解や信頼を得られるような立ち居振る舞いをするのは難しい。

9 米国での状況について、例えば国際交流基金編『遠近（おちこち）』第4号（2005年4月）pp.46-49所収、今田克司「アメリカではなぜNPO活動が盛んなのか」参照。

10 我が国での自治機構の問題について筆者「海外小規模自治体の自治機構－地方の自治機構を選択制に！－」in（公財）後藤・安田記念東京都市研究所『都市問題』第109巻第1号（2018年1月号）pp.71-80参照。

11 我が国の地方制度での自治体の位置付けについて筆者編著『特別地方公共団体と地方公社・第三セクター・NPO』（平成9年・ぎょうせい刊）pp.8～11、48～62等参照。

一般職員であって、高位の部課長で首長や議会多数派の公約や財政状況などを熟知している、自分の所管事項以外については決定出来ない。役所内部での調整なしには「検討します」とすらも発言しにくい。

そういう現行制度の下では、どのようなノウハウが考えられるか？筆者は元来からの研究者ではなく、中央・地方の公務員を30年ほど経験した後、公共政策（専門職）大学院で「実務家教員」として仕事してきたから、思いつくのも実務的な発想からの提案だ。

10 「協働」の場で地域の現況総括

(1) 情報を「協働」して共有する

地域における「協働」には、自治体だけでなく、住民や民間部門を含む地域資源の現況と利用可能性なども総体的に検討しうる情報が必要だ。情報を市役所と「協働」のパートナーたちとで共有できれば、全体的な制約条件を踏まえながらの相互理解の基盤となりうる。

(2) 古いが、「全部、青い」、思いつき

そこで筆者が思い出すのは、古い話で恐縮だが、昔の職場（昭和50年代の岡山県庁）での議論だ¹²。あの頃でも自治体財政についてバランスシート（以下B/Sと略す）を作成したらどうか？と議論していたが、同時に、そうした今風に言えば「見える化」を地域社会全体の把握にも拡大しようとも議論していた。

(3) 「地域社会バランスシート」？

地域社会の総合的運営管理（あの当時は「地域経営」と表現）の基盤になる現況情報を、

ハードとソフトの全体に目配りしつつ、それぞれの地域資源・資産が外部依存か地域内部産か、さらに減耗や更新の見込みなどの検討に資するよう、総括的に掌握してB/S風に関係事項を示す一覧式文書（大雑把な表現として「地域社会B/S」）を関係者間の「協働」で議論しながら作成し共有化する。そうした共同作業の事務方に自治体職員がなる。公選職という政治的正統性の裏付け無しでも、事務方作業を引き受けることにより、「協働」の場でまとめ役的な役割をも果たしうる。

(4) 「現況総括表」と「結果把握書」を

フランスの自治体公会計ではB/Sがcompte de bilan、民間企業のP/Lに相当するものがcompte de résultatsと呼ばれる。前者bilanは例えば災害や事故の全体的状況を取りまとめた「現況総括」といった意味に使われるし、後者は「損益」ではなく「結果計算書」だ。そういう訳語にすれば、財務よりも幅広く現況把握や活動記録のために使用できる。幅広くカバーするため、前者を「現況総括表」、後者を「結果把握書」とでも呼んだらよい。

(5) 総括把握する項目は？

「協働」のために地域社会の状況を把握、域内の関係者の参考に供するという地域の「管理会計」的見地から取り上げる項目には天然資源、文化的資源、人的資源などとも分類されうる諸々の地域資源¹³があり、金銭評価に適さない定性的なモノやコトも多い。人々の意欲や「地域の誇り」(pride of place¹⁴)はどう扱うかなど議論し総括表に表示したらよい。

12 ただし以下の叙述は、筆者がおそらく勘違いも含め断片的に思い出すままに記すもので、当時の議論と合致していない部分も多いかもしれない。

地域に有意義なモノやコトは、大黒様の打ち出の小槌で「無」から生み出せるものではない。先祖伝来のふるさとの風土は格別だが、恵比寿様でも技術を尽くして魚を釣る。人々の力を集めることが必要だ（総括表では注いだ技術と力を保有資産たる魚と対照しう）という人世の現実を関係者間で共通理解する。

設定項目や記入する情報は、関係者間の「協働」で現況把握に注力する中で調査・選別・共有し、それを踏まえた目標設定などに繋げる。記載すべき項目と「対照」関係についても、各地域で関係者間での論議によって決める。

11 「協働マトリックス」？

地域の現況について総括的に把握しながら、実行可能な「協働」作業への参加者・組織がどんな活動資源やノウハウを持ち寄り、どう役割分担なり合同作業なりするかを検討・協議する。そのため、人や組織を表頭に、持ち寄る資源を表側に、タテ・ヨコの行列形式の表に「見える化」し総括的に一覧しうる「協働マトリックス」¹⁵を作成したら如何か？その事務方も一般職の公務員が担いうる。

12 我が国なりの工夫を！

地域社会にとって戦略的な重要性のある案

件について「協働」のプロセスを活用して決定していくには、その過程に公選職が政治的正統性を裏打ちとして関わり、その結論について責任を負わねばならない。

地方議員たちによる執行責任の分担管理体制であれば、国政での議院内閣制と同じだから、国民の間には格別の抵抗感はないはずだ。さらにフランスなどで普遍的な公選職の同時複数兼任を認めれば、地方議員がそのままで国会にも多数進出する。彼らが「戦前」の我が国や今の仏・英と同様、地方でも執行機能を分担管理するのは当然だ。そうすれば我が国でも、まちづくりの戦略的・基幹的分野でも「協働」が基本ルールとして確立されていく。

そうした抜本改革に至るまでの間でも、当面、自治体は「協働」への取り組みを進める必要がある。本稿では、古いが全部青い「迷案」の類を示したが、それは現行制度の下で地域の関係者同士での「協働」を支えるためにお互いに知恵を絞ろうという問題提起だ。

ノウハウを諸外国に求めると同時に、我が国なりの工夫を各地域で各様に進め、地方自治の意義を大いに昂揚して、たくさんの地域で「善きガバナンス」を実現して頂くことが人々の幸せに繋がることを祈っている。

13 ここで筆者がイメージしている「地域資源」については例えば目瀬守男編著『地域資源管理学』（明文書房・1990年刊）第1章などを参照。なお目瀬教授（岡山大学）には当時の岡山県の研究会で座長をして頂いた。

14 シビック・トラスト編（井手久登ほか訳）『プライド・オブ・プレイス』（昭和51年・鹿島出版会SD選書）参照。

15 これも同じ頃の岡山県庁で、知事部局や教育委員会など関係組織が連携協力して青少年健全育成対策や交通安全対策を進めるために編成した各々の「マトリックス組織」が有効だった実務経験を思い出したからである。