

「組織化」の政策過程

—住民自治組織が自治体政策過程に参画するシステムの形成に関する事例の比較分析—

(1)

佐藤 公俊

The Policy Process of "Organization": A Comparative Analysis of Resident Autonomous Organizations Involving in Municipality's Policy Process (1)

Kimitoshi SATOH

- 1 序論
- 2 分析枠組み—「組織化」の政策過程—
 - 2.1 「組織化」の理論的背景
 - 2.2 首長の制度選択
 - 2.3 ガバナンス論
 - 2.3.1 ガバナンス概念が含む最大公約数的要素
 - 2.3.2 ガバナンス論とエージェンシー理論
 - 2.3.3 小括
 - 2.4 分析枠組み
- 3 事例分析
 - 3.1 高知市の取組み
 - 3.1.1 組織化の契機—コミュニティカルテ、コミュニティ計画—
 - 3.1.2 組織化の進展—市政懇談会、コミュニティ施設—
 - 3.1.3 中断の時代 (以上本号)
 - 3.1.4 組織化の再開
 - 3.1.5 住民自治組織の組織化
 - 3.1.6 「しくみづくり」—高知市市民と行政のパートナーシップのまちづくり条例—

3.1.7 行政の役割と小括

3.2 安芸高田市（高宮町）の取組み

4 考察

5 結論

Summary

In this article, I attempted a comparative analysis of "systematized" resident autonomous organizations based on theoretical framework and with cases of Kochi in Kochi pref. and Akitakata in Hiroshima, where they have comprehensive and permanent systems of resident participation. The following are the results.

- (1) A finding common to 2 cases is that the municipal chiefs had the residents participate in the resident autonomous organization by adjusting and allocating the resources (administrative officers and public fund) of their own for effective use of them as physical support and financial support and manipulating resident profits and had it systematized.
- (2) However, there is a big difference between cases; while the resident autonomous organization in Kochi was positioned as a system to complement the public administration, the autonomous organization formed in Akitakata and former Takamiya-cho aspired to a higher independent autonomous organization with elements like a government in a government.
- (3) While the resident autonomous organization in Kochi is an urban organization based on resident participation in formulation of administrative plan, that in Akitakata and former Takamiya-cho is a depopulated rural organization based on independent efforts for regional development. This difference may be caused by differences in thinking of system design and in the environment they are living.

This conclusion may give some suggestions for a role of a resident autonomous organization in the age of decentralization. Firstly, a resident autonomous organization formed in such a manner indicated on above (1) needs many resources. Thus, it is called into question whether these poured resources can bring results worth the cost (e.g. better public policy). Even though restriction on cost is eased by transfer funds such as local allocation tax and national treasury disbursement, survival of this system or significance to keep up the system has been already open for discussion, which raises a question to ask if the method shown on (1) can be a potential model for us in future. A series of implications suggest that it is significant to reconsider the ways to make conventional systematic government work, that is, to effectively form policies and secure resident self-

governance by making full use of the government.

In addition, conclusions of (2) and (3) give suggestions in a question, how a resident autonomous organization may be involved in policy process as an actor with some nature. That is, it will become important whether a resident autonomous organization make a system like a local council its base to complement a government, or exists as a government in a government. No mention can be made whether is better at this time, and much more case studies will be necessary for further consideration. It is the challenges in my future studies and also in our government and civil society.

1 序論

本稿は住民自治組織の組織化を分析対象とし、「組織化」の政策過程」という分析の枠組みを提示した上で、高知県高知市と広島県安芸高田市の2つの事例を比較分析する。比較分析により、住民自治組織が自治体政策過程のアクターとしてどのような性格を持つのかを明らかにし、さらには分権時代の住民自治組織のあり方に関してその方向性を模索することを目的とする。

1995年6月に設置された地方分権推進委員会は機関委任事務の廃止、国地方係争処理制度の創設など地方自治、中央地方関係に新たな地平を切り開いたところでその役目を終え、2001年6月14日に最終報告書を出した。最終報告書は、同委員会の役割を第1次分権改革と位置付け、その完全実施を求めている。それと同時に、報告書は分権委以降の改革の方向性として「第2次分権改革の始動へ向けて」と題して地方税財源充実確保方策についての方向性を示し、さらには「分権改革のさらなる飛躍を展望して」とし住民自治の拡充の方向性を示した。報告書における住民自治拡充に関する地方分権推進委員会の見解は、「地方自治基本法の制定を提唱する動きや地方公共団体で自治基本条例の制定をめざす動きが一部に現れ始めて」おり、それらについては「米国に見られる自治憲章制度（Home Rule Charter System）に類似した発想」があると指摘する。さらに、「地方分権が更に進展した状況においては、地方自治法等による画一的な制度規制の緩和を求める声は次第に強まるのではないか。第3次分権改革では、おそらく、住民自治の拡充方策が最も中心的な検討課題になるのではないか」というものであった¹。

この住民自治拡充の動きは、2000年12月に閣議決定された行政改革大綱における市町村合併による自治体数削減の目標提示や、2001年11月19日に発足した第27次地方制度調査会の議論によって加速する。地方制度調査会は、「市町村合併を推進し基礎的自治体がまちづくりなどの住民に身近な事務を自立的に行うことができるようにすること」について議論を行い、市町村合併推進の必要性を主張した。その際に、合併の推進と併せて基礎的自治体における住民自治強化の必要性について触れ、その観点から住民自治組織の制度化を推し進めるべきであると提言した。住民自治の強化とそれによる住民間の公平性の担保は、合併によって自治体の規模が拡大し中心と周辺に

おける格差が拡大することが理論的に予測される中で、あるいは行政と住民の物理的な距離が遠くなるような状況が想定される中で必要なことである。したがって、合併によって発生するデメリットを克服するための仕掛けとして住民自治組織を強化し、さらに住民自治組織の政策過程への参加を制度化し、住民の意思を政策に反映させようとする考え方自体は合理性を持つものと考えられる。第27次地方制度調査会は2003年11月13日に「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」を提出した。その後2004年5月26日には「地方自治法の一部を改正する法律」、「市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律」、「市町村の合併の特例等に関する法律」のいわゆる合併三法が公布された。住民自治組織の制度化については、「地方自治法の一部を改正する法律」および「市町村の合併の特例等に関する法律」によって、地域自治区（一般制度）、地域自治区（合併特例）として結実した。

このような国による住民自治組織の組織化を射程に入れた住民参加の制度化によって、住民自治の拡充が本当に確保されるのかどうかは現時点では未知数である。また、それがどのような政策をもたらすシステムとなるのか、あるいはシステムとして機能するのかわからないのか、といったことの評価は現段階では筆者には行い得ない。しかしながら、住民自治組織の組織化を行いその組織を政策形成システムの中に位置付けた自治体の事例はこれまでも存在する。それらの事例を一つの分析枠組みにしたがって考察することにより、住民自治組織の組織化とそれを取り入れた政策形成システムの特徴や問題点を抽出することができるのではないかと、というのが本稿の意図するところである。以上のような文脈と観点から、本稿では2004年の地域自治区制度の創設以前から住民自治組織の組織化を推し進めていた高知市と安芸高田市の事例を分析し、それがどのようにしてなされたのか、成功の要因は何か、問題点は何かといったことを明らかにすることにより、今後のわが国の自治体ガバナンスのシステム構築に有意義な知見を獲得することを目的とする。

2 分析枠組み—「組織化」の政策過程—

2.1 「組織化」の理論的背景

本稿は「組織化」の政策過程」という構想により、事例の比較分析を行う。分析を始めるに際して、集合行為としての「組織化」について簡単に検討したい。

組織はある共通の目的のために人々が協力を行う単位であり、組織の成立のためには人々が協調行動をとることが必要となる。協調行動が実現すれば、人々は共通する目的を実現することが可能となる。組織化というのは組織が形成されて行く動きであり、そのような集合行為をどのようにして実現するかということは政治学の根本問題である²。最も基本的な政治理論の一つを構想したホブズ (T. Hobbes) は「リヴァイアサン」において、「自然状態」すなわち「人々を威圧しておく共通の権力」がない状態において人々は「万人の万人に対する闘争」に陥る、すなわち人々の間に協

力が実現しないというモデルを提示する。そのような恐怖の状態においては人々の「法と秩序」への期待が高まるが、その実現のためには「ある強制的な権力が存在し、人々が彼等の信約を破棄することから期待されるよりも大きな、何らかの処罰の強制の恐怖によって、彼等が自分達の信約を履行するように平等に強制しなければならない」とされる。これが国家である³。この問題はいわゆる「公共財の議論」(Public Goods Argument)によって形式的に精緻化され、例えば「囚人のジレンマ」(Prisoner's Dilemma)などの形でモデル化された。「公共財の議論」を簡潔に要約すれば、公共財(例えば「法と秩序」など)の供給に際して個人の合理性に任せているとフリーライドの誘因が働くためにみなぎ協調行動をとらずに、結果として公共財は実現しない、ということになる⁴。

以上の理論の形式は、本稿の分析対象である住民自治組織の組織化の問題においてもあてはまるものである。住民自治組織の組織化についても理論的には参加者の自発的参加と、「誰か」による参加者の動員(公共財の議論における国家の仕事)という2つの作動形式が考えられる。したがって、いずれの作動形式によって住民組織が形成されるかということが問題となるが、従来の住民参加論の視点は住民の自発的参加を重視するいわば規範的な解釈が一般的であったと考えられる。しかしながら、住民自治組織が仮に住民にとって恩恵をもたらすものであったとしても、その成果にフリーライドをすることができるのであれば住民が自発的に参加するとは限らず、したがって住民自治組織は組織化されないということも理論的には考えられる。以上のような理論的分析を背景として、本稿の構想は従来の視点とは異なり、むしろ大きな権限を持つ首長の制度選択による「組織化」を重視し、「組織化」により集合行為が成立するという観点から分析を進めて行くというものである⁵。

以上の住民自治組織の「組織化」について、本稿は政策過程論によるアプローチを試みたい。政策過程論における固有の方法の最大公約数的要素は、ある政策が形成されるまでのプロセスにおけるアクター間の相互作用を分析し、なぜそのような政策が形成されたのかを明らかにするという点にある。本稿においては「住民自治組織が自治体政策過程に参画するシステム」を政策アウトプットとして捉え、その間の長期にわたる政策過程をアクター間の相互作用、さらには首長の制度選択の観点から分析することにより「なぜそのようなアウトプットが実現したか」を政策過程の特質から明らかにすることを目指している。

以上の構想を分析枠組みに昇華するために、以下では本稿において重要となる概念について検討する。

2.2 首長の制度選択

本稿は住民自治組織の組織化を住民参加論ではなく首長の制度選択の側面から考察する。

住民自治組織の組織化は、住民参加論の視点からは住民が権利を獲得して行く過程、あるいは住民と行政のパートナーシップの構築の過程という捉え方がなされる。これは住民参加論が、住民自

治の観点から住民の直接的な政策過程への参加が高まることを一つの望ましい姿と捉えるという理論的背景を持っていることによる⁶。例えばアーンスタイン (S.Arnstein) のモデルは、住民参加の段階を「非参加」(nonparticipation)、「形式的参加の段階」(degrees of tokenism)、「市民権力の段階」(degrees of citizen power) に区分するが、市民権力の段階が究極的な住民参加の実現の段階であるとする⁷。つまり、住民参加は民主主義的な価値の実現としてそれ自体が望ましいことであり、その実現の過程は進化の過程であるということになる。この議論における制度改革あるいは制度創設のイメージは、住民が首長に権利としての参加を要求するあるいは参加のための仕組みを求めるといったものであり、首長は受け身の存在である。本稿はそのような立場ではなく、首長が積極的に参加の仕組みを戦略的に選択するという視点を持って分析を行う。

なぜ首長の選択なのか。政治学の理論研究において、合理的選択制度論の観点から政治指導者の権力による制度選択を論じたものとしてモー (T. Moe) の一連の研究がある。モーは合理的選択制度論による官僚制研究の中で、構造選択 (Structural Choice) の議論を展開する⁸。その主張の概要は「政策は公的組織の構造によって変化するが、大統領 (議会、圧力団体) は強力な権力を持つ、そのため例えば官僚制をコントロールできるように公的組織の構造をあらかじめ設計することができる、すなわち構造を選択することができる」というものである⁹。この理論的主張は、わが国における自治体政策過程の研究にも大きな示唆を与えるものと考えられる。なぜならば、自治体政策過程における制度改革、制度創設アクターとして、首長は最も強い力を持つ存在であるという現実と符合するからである。地方自治の大枠を決めているのは法律 (自治法) であり、その意味では地方自治制度に関する主要な改革アクターは総務省を中心とする国である。ただし、自治法に定められている制度を作動させるあるいは補完するローカルな制度改革を行う存在として、あるいは自治法が想定しない状況に対応するような政策を導入する存在として、首長はこれまでも大きな役割を果たして来た。その具体的事例としては、情報公開制度の導入などがあげられる。情報公開制度は地方自治体がさきがけとなり、都道府県がその後を追い、その普及・発展も地方自治体を中心となり、最後に国が追随するような形で情報公開法制定された¹⁰。このような政策の変化あるいは革新を引き起こしたのは、住民側の要求によると考えるのが従来の住民参加論では一般的であった。確かに初期の段階においては情報公開を要求する住民と、それに消極的な行政という姿が一般的であったと考えられる。しかしながら、初期導入者である自治体が制度を取り入れると、他の自治体も積極的に導入し始め瞬く間に普及して行く¹¹。これは首長が能動的に制度を選択しているからに他ならない。この構図は住民自治組織の組織化についても当てはまると考えられる。つまり、住民が参加を要求しているという側面も重要であるが、首長が住民の参加を望んでいる側面があると考えられる¹²。

2.3 ガバナンス論

本稿は首長による「組織化」の政策過程を対象として、ガバナンス論において重要な概念である「規律付け」を鍵として分析するという構想を持つ。ただし政治学においてガバナンス概念が用いられるようになった歴史は古いものではなく、ガバナンス概念について定まった定義があるとはいえない。ここではガバナンス概念について簡単に概観し、規律付けの概念を「組織化」の政策過程に適用するアイデアを示したい¹³。

2.3.1 ガバナンス概念が含む最大公約数的要素

ガバナンスの概念をめぐる議論については現在においても終着点を見つけることができる状態ではないが、それらに含まれる最大公約数的な要素を見つけることは可能である。特に政策形成におけるアクターに関する問題について、ある程度共通する議論を見つけることができる¹⁴。

一つは、アクターの多様性についての議論の共通性である。政治過程論や政策過程論において取り上げられて来た重要アクターは市民、議員、首長、官僚、利権集団などが一般的であり、これらのアクター間の相互作用から政策形成を分析してきた。しかしながら、現実の政策過程においては、NPO/NGOや市民団体などさまざまな新しい組織や団体などのアクターが絶えずステークホルダー（利害関係者）として参画しようとする動きが見られるようになった¹⁵。これらの政策過程の新しいアクターは、従来のアクターのような制度化された存在ではないという点が特徴である。ガバナンス論においては、このような新しい多様なアクターをステークホルダーとして分析の射程に入れるということについてある程度の合意があると考えられる。

もう一つはアクター間の結びつきのあり方である。ガバメントは階層的（hierarchical）な秩序の上に成り立っており、アクター間の結びつきも階層的かつ垂直的（vertical）な秩序を前提として結びつけられるところに特徴があった¹⁶。このような特徴を持つガバメントは組織の硬直化などの陥穽にはまりやすく、新しく複雑な政策課題に的確に対処することが困難になってしまう。このような欠陥を補うために、新しい多様なアクターが政策過程に参加し政策アウトプットに影響を与えようとするというのがガバナンス論の射程である。その際に、これらの新しいアクターの結びつきについては従来型の階層的な秩序に組み込むような形ではなく、非階層的（non-hierarchical）、水平的（horizontal）、あるいはネットワーク型の結びつきとしてとらえる、というのがガバナンス論に共通に見られる議論である¹⁷。このことは、ガバナンスに「共治」などのという訳語が当てられることなどからも見て取ることができる。

2.3.2 ガバナンス論とエージェンシー理論

2.3.1 で示したガバナンス論における最大公約数的な要素とはやや異なる文脈において重要となるのが、エージェンシー理論である。本稿は 2.3.1 の議論に加えてエージェンシー理論における規

律付けに着目し、前節で述べた首長の制度選択の問題を考えて行く。

政治学におけるガバナンス論はその議論の展開の過程で、コーポレート・ガバナンス論の影響を受けている。組織の経済学（economics of organization）の影響下で発展してきた経営学におけるコーポレート・ガバナンス論は、いわゆる新制度学派経済学（new institutional economics）を理論的基礎としているものと考えられる¹⁸。コーポレート・ガバナンスは株主、経営者といったステークホルダーがはっきりしており、また株主が経営者をエージェントとして利益を追求するという目標もはっきりしている。しかしながら政治学におけるプリンシパル・エージェント関係はコーポレート・ガバナンスにおけるそれほど明確ではない。市民、官僚、議員、司法、自治体における首長などの政治アクターのいずれがプリンシパルとなりいずれがエージェントとなるかについては、制度的関係は明確なものもあるが、実態が常に明確であるとはいえない。さらに時と場合によってはプリンシパルとエージェントの関係が逆転するなどの変化も考えられるため、より一層複雑な議論が必要となる。しかしながら政治学におけるガバナンス論においてもコーポレート・ガバナンス論における知見を基に組み立てられた大山耕輔と河野勝の議論があり、両者の議論を参考にエージェント関係における規律付けの問題を整理したい¹⁹。

まず、大山の議論から参照しよう²⁰。大山は環境ガバナンスを素材とし、経営学者である菊澤研宗のコーポレート・ガバナンス論を参考としてガバナンス概念の明確化を図っている。菊澤はコーポレート・ガバナンスについて、目的論（企業を統治する目的は何か）、方法論（どのような方法によって統治されるのか）、主権論（企業統治の主権者は誰か）の3つの観点からの定義を行う。この定義を政治学におけるガバナンスに当てはめて、大山はガバナンスを次の通りに定義している。ガバナンスとは、「①目的：公共的問題解決レベルをより効率的なシステムへと進化させるために、②方法：多様な批判的方法を通じて、③主権：公共的問題解決システムをめぐって対立する複数の利害関係者がそのシステムを監視し規律を与えることである」。

次に、河野の議論である²¹。ガバナンス概念の定義を行うに際して、河野はコーポレート・ガバナンス論の中に一般的であると考えられる「ガヴァナンスの問題をエージェント関係だけに特化して捉えようとするのは、ガヴァナンスの普遍性を見失う可能性がある」と批判する。その上で河野は、エージェント問題を人間社会が抱える普遍的な問題のひとつのバリエーションとして含むような形でガヴァナンス関係を捉えなおす必要があるといった留保条件をあげつつ、ガバナンスを「stakeholderの利益のためのagentの規律付け」と定義する。

これらとともにエージェント関係における規律付けの側面を重視したガバナンス概念の定義であり、従来の政治学におけるガバナンス論の文脈からはやや異色であるともいえる。しかしながら、政策過程において多様なアクターが階層的かつ垂直的ではなく水平的ネットワークで結びついていたとしても、そこにはアクター間の相互作用があり、さらにそこには何らかの規律付けがあるからこそ一定の秩序が保たれているとも考えられる。

2.3.3 小括

本稿では以上の概念の検討の上でこれらの視点を統合し、分析を進めて行く。「組織化」の政策過程におけるアクターは住民、首長（行政）、住民から成る組織（例えば町内会、自治会などの地縁組織、PTA などの機能団体）である。この政策過程は、①既存のアクターが相互に働きかけを行い、その結果として新しいアクターとしての既存の制度の枠外に位置する住民自治組織が組織され、政策過程に影響を与えるアクターとしての位置付けを獲得するプロセスであり、そのようなガバナンスのシステムが成立するプロセスである。②また、住民自治組織と首長は従来のガバメントにおける階層的、垂直的な秩序で結びつくのではなく、非階層的、水平的あるいはネットワークとして結びつくということになる。

本稿は規律付けを鍵として、①、②について、首長の制度選択としての住民自治組織の「組織化」の政策過程を分析して行きたい。「組織化」の政策過程において、アクター間の相互作用あるいは規律付けがどのような形で行われるかについては必ずしも自明ではない。できあがった組織が非階層的かつ水平的なアクター間の相互作用に特徴付けられるとしても、組織化の過程においてはある程度の秩序を持って制度構築がなされるということは、そこに何らかの規律付けがあると考えることができる。したがって、組織化の政策過程が効率的に進められるならば、その規律付けの図式を明らかにする必要がある。以上が本稿の基本的なアイデアである。

2.4 分析枠組み

ここで首長が主体的に制度選択を行い住民自治組織を「組織化」するという視点から、分析枠組みを設定しよう。「組織化」のための規律付けというのは、マイクロなレベルで言えば首長が住民の与件をコントロールすることにより、住民を参加という行動へと導く、ということの意味する²²。そこで問題となるのが住民の与件とはいかなるものなのか、首長は規律付けを行うためにどのような資源を持っているか、ということである。

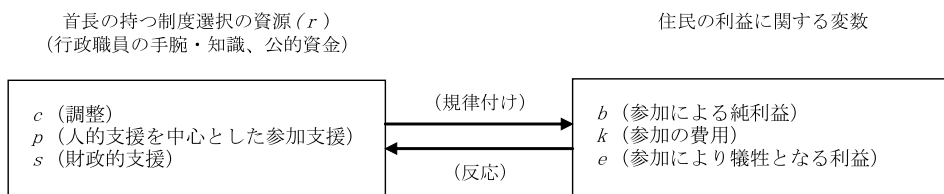
ここで「組織化」の政策過程を抽象し、単純なゲームとして記述しよう。まず、政策過程のアクターとしての住民は、住民自治組織の構想が打ち出されたとしても、またそのシステムが成立した後においても、組織に参加することもできるし参加しないことも可能であるとしよう。住民はシステムに参加することによって自らの嗜好や意見をシステムに伝えかつ政策に反映させることができるため、参加自体には利益があると考ええる。

ここで、住民の与件について措定しよう。住民がシステムに参加することによって得られる政策の恩恵と参加しない場合に得られる政策の恩恵の差、つまり参加によって政策から得られる純粋な利得を b とする。この b を得るために、住民は新たに政策過程に参加するための追加的な費用（参加の費用）を負担しなくてはならない。この費用を k (>0) とする。したがって、住民がシステムに参加することによって得られる利得は $b-k$ と表すことができる。また、システムに参加しない場

合に得られる利得、すなわちシステムに参加することと引き換えに犠牲にする便益を $e (>0)$ としよう。つまり住民は b を獲得するために、 k という費用を払いかつ e を断念することになる。したがって、 b は参加促進要因となるし、 k と e は不参加促進要因となる。さらに、 $b-k > 0$ ならば住民の参加の可能性がある、 $b-k < 0$ であれば住民にとって参加することから利益を得ることはないので参加の誘引はなくなる。また、 $b-k > e$ であれば参加した方が別のことをするよりも利益が大きいため住民は参加するが、仮に $b-k > 0$ であっても $b-k < e$ ならば参加しないことからより大きな利益が得られるということになり住民は参加しない。

したがって、変数それぞれの大きさ (b と k の大小、あるいは $b-k$ と e の大小) が住民の参加を決定付ける要因となる。住民はシステムに参加するという選略と参加しないという選略を持つが、住民が合理的に振る舞うのであれば $b-k > e$ ならば参加を選び、 $b-k < e$ ならば参加しないことを選ぶということになる。

図1 「組織化」の決定要因



一方首長は政策を実現するための資源を有しているが、それらは具体的には行政職員の手腕・知識、公的資金と考えられる。住民自治組織を組織化する際にもこれらの資源が投入される。ここで、その資源をその用途に応じて調整 (c)、人的支援を中心とした経常的な参加支援 (p)、政策そのものに対する財政的支援 (s) と表現しよう。これらの「資源」(c 、 p 、 s をまとめて資源を r と表現する) の活用は、首長が住民参加のシステム成立のために負担する費用であり、住民にとってはある種の「報酬」ということになる。 r は住民の b 、 k 、 e の水準を操作し、住民の行動（住民自治組織に参加するか参加しないか）に影響を与えることになる。つまりポイントは首長が c 、 p 、 s という資源をいかに利用して、いかにして住民を参加に誘導し住民自治組織を組織化するか、である。以上のことは図1に示される。

以上の枠組みに基づいて、次章では事例を分析する。

3 事例分析

本章では住民自治組織「組織化」の政策過程の事例分析を試みる。ここで取り上げるのは高知県高知市の「コミュニティ計画推進市民会議」、広島県安芸高田市の「協働のまちづくり」の取り組

みである。

分析を始めるに際して、住民自治組織が政策過程に影響を与えるようなシステムを持つ自治体は他にもあるにもかかわらず、この2つの自治体を素材として選択した理由について簡単に述べておきたい。住民自治組織などの市民参加の形態としては、その関与の程度から包括的—個別的（政策分野に関して）、常設—期間限定（設置形態として）の2つの軸に分けて整理がなされる²³。あらゆる分野に包括的に関与し、かつ常設的なシステムはその意味では数が限られている。高知市、安芸高田市は共に包括的、常設的システムを持っており、その意味で比較対象として条件が整っている。また、その組織化の試みが始められたのがほぼ同じ時期（1970年代初頭）ということもあり、その組織化のプロセスを時代の条件から比較することも可能である²⁴。そのような観点から本稿では高知市と安芸高田市を取り上げたい。

以下では高知市と安芸高田市のこれらの取り組みについて、その契機、組織化のプロセス、現時点における運営といった一連のプロセスを政策過程と考え、これらの分析と比較を通じて、自治体における住民自治組織組織化の特徴や共通する成功要因を抽出し、さらに組織化の政策過程のアウトプットである成立したシステムについて比較検討を行い、分権時代における住民自治組織の制度化の方向性に関する意味のある知見を獲得したい。

3.1 高知市の取り組み²⁵

3.1.1 組織化の契機—コミュニティカルテ、コミュニティ計画—

はじめに高知市における住民自治組織の組織化について概観する。高知市は高知県の県庁所在地であり、現在約33万人の人口を抱える都市である。2005年1月には市町村合併により鏡・土佐山村の2団体を編入し、それまでの面積145平方kmから約264平方kmの市となった。高知市におけるコミュニティを核としたまちづくりは、1967年1月に坂本明市長が誕生したことが大きな契機となっている。それ以後今日に至るまで継続的に取り組みがなされており、その組織化のプロセスは長期にわたるものである。坂本市長は高知市を「南四国をリードする都市」、「緑の生活を誇る都市」、「新しい市民の都市」とするといったスローガンを掲げた²⁶。また、同時に行政への住民の参加を推し進めることを企図し、「コミュニティ計画」の策定に向けた取り組みが始められた。これは、1969年に経済企画庁の国民生活審議会が「コミュニティー生活の場における人間性の回復」という答申を出し、さらに自治法が改正され市町村にまちづくりの基本構想の策定が義務づけられた時期であり、全国的にコミュニティ行政が本格化した時期に当たる²⁷。1971年には市内下知地区が自治省のモデルコミュニティ地区の指定を受け、高知市のコミュニティ計画に関する調査が行われた。その結果、全市整備計画と地区整備計画の並行的かつ整合的な策定の必要性が指摘され、さらに全市整備計画の策定に際しては、行政区等の単位でのカルテづくりの必要性が挙げられた。この結果を受けて、1972年からは「コミュニティカルテ」づくりが進めることとなる。これは市内に

23ある行政区ごとにそれぞれの地区の現状、問題点、整備計画の方向等を調査研究したものであり、コミュニティ計画を作成する際に資料として活用することを意図したものであった²⁸。

この流れを受けて、1973年には高知市基本計画が改訂された（「高知市基本計画 1973」）。この基本計画の中では、1990年代後半から現在にかけて結実するコミュニティ計画の構想が掲げられた。これは自治体の総合計画の中で地域社会や生活の場の形成などの住民に身近な生活環境の整備に関するものはコミュニティ計画として位置付け、独自に策定を行うという構想である。独立したコミュニティ計画を、総合計画を補完するものとして位置付けた点が重要である。またこの基本計画において、市はすでに住民の意見と発想を取り入れ、住民と行政とが一体となってコミュニティ計画を策定して行くことの必要性を主張している。さらに、その策定に際してもまた策定された計画を推進して行くに際しても「一方的に行政が実施するのではなく、これを地区に投げかけ住民の活動を喚起し、ともに考え問題の解決を図って行く」といった構想を明らかにしている。これら一連の動きは、住民の側からの要求からというよりもむしろ市の基本計画策定へ向けての構想であり、その際に都市計画行政に住民を巻き込んで行く（involve）という発想から生まれたものと考えることができる。

3.1.2 組織化の進展—市政懇談会、コミュニティ施設—

高知市の住民自治組織参加の取り組みは、コミュニティカルテの作成および行政計画としてのコミュニティ計画の構想から始まった。またその策定と推進に現在の用語でいうところの「協働」の理念が盛り込まれていることが特徴である。この実現へ向けて、高知市は1974年にコミュニティ計画推進準備委員会を設置し調査研究を始めた（5月～10月）。委員会においては、市内の組織体制整備などの検討に加えて、市民組織をどのように作り上げるかの構想についても議論された。この時点において住民自治組織組織化の議論がすでに始められている。この委員会はその後コミュニティ計画委員会（第一次から第三次まで、1975年度～77年度）として発展し、コミュニティ計画策定に向けての調査研究を進めた。また、1977年には市内にある14支所ごとにコミュニティの結節点としての複合施設を整備することを盛り込んだコミュニティ施設計画が策定された。この時期には、「ハード」の整備の構想が進められたということが出来る。これは、地区センター、文化センターなどの形で整備が進められ、1989年度までに全ての支所において整備が完了している。

また、1976年には三里地区をモデルコミュニティ地区に指定し、また1977年には一宮地区、旭東小学校区をモデルコミュニティ地区に指定し、それぞれモデル事業を行うなど「ソフト」の面での進展を試みる作業も行われた。

行政内部の検討が続く中、一方でこの時期に住民と行政の話し合いの場を設け、双方が話し合うフォーラム形成の試みがなされている。それは、コミュニティ計画推進準備委員会が活動している時期（1974年10月から11月）に市政懇談会という形で行われた。これは高知市に当時存在していた23の行政区を単位としてそれぞれで行われたものである。また、話し合いの内容はそれま

で検討されていたコミュニティカルテをもとにしたまちづくりの方針についてであった。しかしながら、この取り組みは「行政から市民への投げかけ」であり、市民の積極的な参加は得られなかった、とされる²⁹。したがって、市政懇談会はフォーラム設置の試みとして重要なものであったが、実質的な成功を収めたということとはできない。

3.1.3 中断の時代

住民参加を前提としたコミュニティ計画に向けた取り組みは坂本市長の発案によって行われたが、1978年11月に市長が交代し横山龍雄市長が誕生する。横山市長の下においては住民参加よりもむしろ防災、尿尿、ごみ処理、下水道整備などの社会資本形成にその議論の重点が置かれることとなった³⁰。高知市は1980年に総合計画を策定したが（「高知市総合計画1980」）コミュニティ計画に関する進展はなく、坂本市長の発案した構想は1990年代になるまで大きな進展を見せなかった。

ただし、この時期（1988年11月）に、全市にまたがる組織として「高知市町内会連合会」が組織された。これは町内会、自治会など既存の地縁団体約676団体を包括し、23行政区に存在する各地区の連合会を基礎として形成されているものであり、現在もその活動を続けている。この町内会連合会は自主的に運営されている団体であるが、2004年度においても市から220万円の補助金を受けている³¹。ただし、個々の町内会連合会に対しての助成は行われていない³²。

（さとう きみとし・高崎経済大学地域政策学部准教授）

¹ 最終報告書の内容については首相官邸ホームページ（<http://www8.cao.go.jp/bunken-iinkai/saisyu/index.html>）を参照した。また、この間の経緯については、次の論文に簡潔にまとめられている。伊藤正次「自治体・地域におけるガバナンス改革の構想と設計」自治体学会編『コミュニティガバナンス 誰が何を決めるのか（年報自治体学第17号）』第一法規、2004年、27-50頁。

² このことを経済学の立場から明確に主張したのが、オルソンの「集合行為論」である。また、オルソンの議論は政治科学や政治哲学にも大きな影響を与え国家の理論などにも応用されている。See, e. g., Mancur Olson, Jr., *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, 1965.

³ Thomas Hobbes, *Leviathan or the Matter, Forme and Power of a Commonwealth, Ecclesiastical and Civil*, ed. by Michael Oakeshott, Basil Blackwell, 1651/1960, pp. 82-85.

⁴ この問題の解決策として「公共財の議論」は国家を登場させることになるが、そのことについて例えばテイラー（M. Taylor）は「もし国家がなければ人々は協力そのものを果たせない。殊にある種の公共財を供給することができない」とする。Michael Taylor, *The Possibility of Cooperation*, Cambridge University Press, 1987, p. 1. また、シュミッツ（D. Schmitz）は「われわれはみな、われわれ一人一人に貢献をさせてそれによってわれわれ自身の状況を改善してくれるような強制力を発揮する政府を望むのである」としている。David Schmitz, *The Limits of Government, An Essay on the Public Goods Argument*, Westview Press, 1991, p. 2.

⁵ これはある意味では動員という観点からのアプローチに近いものとも考えることもできるが、動員がある種の強制力を背景としているのに対して、住民自治組織の組織化については例えば首長などの強い強制力を背景としているわけではないという点が異なるものと考えられる。

⁶ 市民参加の理論的な基礎については、次の文献が参考になる。佐藤徹「市民参加の基本的視座」原田寛明監修『地域政策と市民参加』ぎょうせい、2006年、3-12頁。なお、本稿は市民参加ではなく住民参加という語を用いているが、住民と市民の違いについては検討の範囲外としている。

⁷ 篠原一『市民参加』岩波書店、1977年、115-117頁。Sherry R. Arnstein, "A Ladder of Citizen Participation", *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, no. 4, p. 217.

⁸ See, e. g., Terry M. Moe, "Political Institutions: The Neglected Side of the Story", *Journal of Law, Economics, and Organization*,

vol.6, no.2, 1990, pp.213-254, "The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy", in Oliver E. Williamson (ed.), *Organization Theory* (expanded edition), Oxford University Press, 1995, pp. 116-153.

⁹ Terry M. Moe, "The Positive Theory of Public Bureaucracy", in Dennis C. Mueller (ed.), *Perspectives on Public Choice*, Cambridge University Press, 1997, p. 471.

¹⁰ 全国初の情報公開条例は山形県金山町が1982年に制定したものであり、その後全国の市町村が続いた。都道府県レベルでは1982年に埼玉県と神奈川県が制定し、現在は全都道府県が制定済みとなっている。それに対し国の情報公開法は1999年に制定されている。このことは自治体において首長の選択が大胆な政策転換を実現してきたことを意味するものであり、従来の中央に縛られた地方という固定観念に縛られた図式による理解に限界があることを示すものである。

¹¹ 政策条例の普及について体系的に分析したものととして次の文献を参照。伊藤修一郎『自治体政策過程の動態—政策イノベーションと波及—』慶應義塾大学出版会、2002年。

¹² 首長が住民参加を望むということについて、篠原は「市民参加は権力側の「包絡」作用と常に裏合わせになっている。賢明な統治者は統治の経済のためにむしろ市民の参加を歓迎する」と指摘する。篠原・前掲書、78-79頁参照。

¹³ 以下についてはこれまでに以下の論文で検討をしている。佐藤公俊「住民参加研究の理論的視座—ガバナンス論の視点から—」『地域政策研究』第10巻2号、45-61頁。いくつかの点でおおよそ同様の議論があることをお断りしておきたい。

¹⁴ ガバナンス論についてはそれぞれの論者が様々な議論をしてきたが、その中でも包括的な議論を試みたものがいくつかある。例えば次の文献を参照。宮川公男・山本清編『パブリック・ガバナンス』日本経済評論社、2002年、岩崎正洋・佐川康弘・田中信弘編『政策とガバナンス』東海大学出版会、2003年、大山耕輔「ガバナンスの概念と課題について—ボードの議論を参考に—」『法学研究』第80巻1号、2007年、57-89頁。

¹⁵ 例えば岩崎・前掲書、5頁、鈴木達治郎・城山英明・松本三和夫「問題意識・研究の焦点・研究のアプローチ」鈴木達治郎・城山英明・松本三和夫編『エネルギー技術の社会的意思決定』日本評論社、2007年、13-14頁参照。

¹⁶ 鈴木らは「法律や条例などにより、制度化された意志決定のための権限を付与」された、自治体首長、議会による意志決定プロセスが自治体政策過程の分析対象とされてきたとしている。またその特徴を「階層的 (hierarchical) で垂直的 (vertical) に構造化された組織としての決定」としている。鈴木他・前掲、12頁。

¹⁷ 例えば鈴木他・前掲、14頁、Goldsmith, Stephen, William D. Eggers, *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*, The Brookings Institution Press, 2004, chapter 1 (城山英明・奥村裕一・高木聡一郎監訳『ネットワークによるガバナンス』学陽書房、2006年、第1章)を参照。

¹⁸ 菊澤研宗『比較コーポレート・ガバナンス論』有斐閣、2004年を参照。

¹⁹ 菊澤は、コーポレート・ガバナンス論はエージェンシー理論 (agency theory)、取引コスト理論 (transaction cost economics)、所有権理論 (theory of property rights) の理論によって構成されているとする。菊澤・前掲書参照。政治学はエージェンシー理論を応用することによって事実解明的な分析の射程を広げてきた経緯がある。取引コスト理論については政治分析に応用する構想はあるが、これまでにそれほど用いられてきたとはいえない。取引コスト理論の政治分析の構想については、例えば次の文献などが参考になる。Avinash K. Dixit, *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*, MIT Press, 1996. (北村行伸訳『経済政策の政治経済学』日本経済新聞社、2000年)

²⁰ 大山・前掲、65-70頁。

²¹ 河野勝編『制度からガヴァナンスへ』東京大学出版会、2006年、12-14頁参照。

²² 田中宏は権力の行使を「与保操作」として定義した。この定義によるとAがBに対して権力を行使ということは、AがBの与えられた条件を操作することにより、AがBにして欲しい行動をBに選択させる、ということになる。田中宏『国家と権力の経済理論』慶應義塾大学出版会、1996年を参照。

²³ この整理は以下の文献にしたがっている。佐藤徹「環境政策における市民参加」原田・前掲、163-180頁参照。市民会議などがどの程度政策形成に関与しているかについて、佐藤によるとあらゆる分野に包括的に関与しかつ常設的な市民会議としては、志木市市民委員会や下諏訪町はってん百人委員会、高知市コミュニティ計画推進市民会議、宝塚市まちづくり協議会、武蔵野市コミュニティ協議会などがある。

²⁴ これらの理由に加え、本稿の試みは分析期間が長期間にわたり対象が自治体の取り組みであることから資料の制約が大きく、比較的資料の存在する両自治体を分析することがより分析の正確性を期すという意味で好条件であったということも理由の一つである。

²⁵ 本節の記述は、高知市市民生活部まちづくり推進課『高知市市民と行政のパートナーシップのまちづくり条例』および高知市議会事務局『平成17年度版 市政案内』2005年による。

²⁶ 高知市議会事務局・前掲、1頁。

²⁷ 秋元政三『協働のまちづくり 三鷹市の様々な取組みから』公人の友社、2003、6頁参照。

²⁸ コミュニティ行政の先進事例としての三鷹市においても、1971年にその取組みが始まり、コミュニティカルテづくりが行われている。したがって、この時期にそれらの取組みが開始されたのは自治体改正などのインパクトが大であったと見るべきである。秋元・前掲参照。

²⁹ 高知市市民生活部まちづくり推進課『高知市のコミュニティ計画』、2005年、5頁。

³⁰ 高知市は1970年代に2つの大金台風被害に見舞われた。1975年8月17日には台風5号の被害に遭い、死者・行方不明者77人、被害総額1398億円という惨状を呈した。この被害によって災害救助法が適用されている。さらに1976年9月8

「組織化」の政策過程

日から 13 日にかけて台風 17 号が襲来し、死者 3 人、負傷者 3 人を出すに至った。これらの被害により、コミュニティ計画の内容として防災問題が重要な課題と認識されるに至ったとされる。

³¹ 高知市議会事務局・前掲、81 頁。

³² 2006 年 2 月 9 日に行われた、筆者による高知市市民生活部まちづくり推進課の担当職員に対するインタビューより。

