

第 1975 回定例研究会報告要旨（1 月 25 日）

地域的まとまりの重層構造と協働型社会

（東京都立大学法学部法律学科）
名和田 是彦

報告では、今日の日本でさかんに主張されている「新しい公共」や「協働」といった言説が想定している社会構想の意味を明らかにすべく、地域的まとまりの重層構造という理論的発想を導入し、その歴史的地域のタイプを比較検討することを通じて、協働型社会の特徴を論じようとした。

協働とは、たとえば第 27 次地方制度調査会答申が、「地域における住民サービスを担うのは行政のみではないということが重要な視点であり、住民や、重要なパートナーとしてのコミュニティ組織、NPO その他民間セクターとも協働し、相互に連携して新しい公共空間を形成していくことを目指すべきである」と述べているように、行政と何らかの民間の担い手との協力によって社会が必要とする公共サービスを確保していこうとする社会構想である。

現在多くの自治体で熱心に制定されている自治基本条例においても、「協働」は「参加」と並んで自治体運営の基本原則としてうたわれており、財政危機のもとにある自治体の危機感が現れている。この事態を理論的にどうとらえたらいいだろうか。

現代人の文明生活は、いくつかの地域的なまとまりが重層構造をなすことにより、適切な地域レベルで適切な公共的意思決定と公共サービスの提供とが行われることによって、確保されている、というイメージを基礎に据えたい。19 世紀ヨーロッパでは、この地域的まとまりの最基底は、市町村であった。ワイマール時代のドイツのフーゴ・プロイスは、こうした地域的まとまりを「領域社団」とよび、市町村・州（ラント）・連邦（ライヒ）は領域社団として同質的であり、こうした地域的まとまりの重層構造が下から上へと民主的に組織されることによって、人間生活が支えられている、というイメージを描いた。

この着想は法律学的なものであるが、つとにマックス・ウェーバーがこれに触発されて「領域団体」という社会学的概念を構成したように、この社会イメージは社会学的な分析にも使用できるものである。

ヨーロッパでは最基底の地域的まとまりは市町村であったし、その後市町村合併を余儀なくされても、大規模自治体の中に都市内分権制度を創設して、最基底の地域的まとまりが、公的な制度として十分に住民に身近で民主的な構成をもつように工夫されてきた。また農村部では、小規模な自治体を残し、新しい高度な公共サービス需要には、幾層もの自治体の連合組織を制度化して対応した。

これに対して、日本ないしアジアでは、開発主義的な国造りが行われたため、地方自治制度の成立当初から、市町村の区域は地域生活の最基底のまとまりとは一致せず、最基底の地域的まとまりは、日本における自治会・町内会のように、民間団体として組織された。したがって、公共サービスはもともといわば「協働」で行われてきたといつてよい。しかし、高度成長期から 1980 年代までは、個人所得の向上と行政サービスの充実により、民間地域団体の役割は後退した。1990 年代のバブル崩壊後の厳しい時代になって、再度民間の公共サービス組織力が必要とされ、様々な形で新しいコミュニティ政策が行われている。ここでは 1980 年代のコミュニティ政策がコミュニティ・センターの自主管理などを主流としていたのに対して、地域福祉などの切実な生活課題をテーマとする住民組織を一定の地域エリアに設置するようになっていくことが特徴的である。上記地方制度調査会答申の構想はその追認のようなものである。

実は福祉国家体制をとる（つまり公共サービスが原則として行政サービスとして提供される）ドイツでも、財政危機によって協働と類似の動きが見られる。

こうして先進諸国は協働型社会構想を追求しているが、これにより本当に安定した社会秩序が成立するかどうかは未知数であろう。