

第1章 巨大国家から補完性政府へ：「政府の役割」の大変動

木村宏恒

片岡幸彦編（2006）『下からのグローバリゼーション：もうひとつの地球村は可能だ』

第1部 多様な地域から発信する「もうひとつの地球村」構想。新評論 pp.56-74 所収

1. はじめに

1980年代にイギリスのサッチャー首相とアメリカのレーガン大統領が始めた「巨大国家」の「小さな政府」への転換は結局実現しなかった。産業国家・福祉国家はあまりにも深く体制に組み込まれており、あまりにも多くの人々が政府の福祉事業に依存しているため、修正はできても廃止するには無理があった。GDP（国内総生産）に占める政府財政支出はむしろ増える結果になった。しかしながら、サッチャーのイギリスやニュージーランドなど、アングロサクソン系の国から出発して、日本や途上国にも幅広く普及した、行政の効率化をめざす新公共経営（New Public Management：NPM）の手法¹は、20世紀に発達した巨大国家型の政府のあり方を大きく変えた。サッチャー首相はイギリスを独立行政法人（Agency）の集合体に変え、自治体改革にも手をつけた。それはブレア・イギリス労働党政権に代わっても引き継がれた²。高齢化社会の到来に伴う財政支出増と国家の財政危機は、先進国に共通する問題であり、国家中心の福祉「国家」体制を続けることが不可能であることは、今や誰の目にも明らかである。

中央政府は民営化や地方自治体への権限移譲を促進し、地方自治体は、市民社会団体に政府が行うサービスを移譲して、協働関係、パートナーシップを促進する。福祉「国家」は福祉「社会」に転換し、地方自治体は市民サービスをするにあたって単独で行うのではなく、市民社会と協力して主として調整役（coordinate）を担う。こうした方向づけが、21世紀における政府の役割のあり方として浮かび上がってきている。コミュニティから出発する「もうひとつの地球村」は、地方自治体と連携し、さまざまに工夫された地域おこしのネットワークを国内に、さらには世界に拡大し、「下からのグローバリゼーション」につなげていく展望をもつ。地方自治体は、地域おこしや地域福祉をサポートするために存在すべく編成される。それが「下からの地球村」づくりの第一歩である。このとき中央政府は、そうした地方自治体へのサポートを第一の目標として編成される。以上が本章のメッセージである。

EU（ヨーロッパ連合）では、その発足に先立って1991年に締結されたマーストリヒト条約で、補完性原理（Principle of Subsidiarity）を政治制度の基本として規定した。補完性原理とは、地方の多様性と独立を尊重し、下から発案される地域づくりの出発して、コミュニティでできることはコミュニティで行い、コミュニティで不可能なことや非効率なことは市町村、州・県、国といったより大きな単位が順に補完していくという、住民に身近なところから出発する政治システムを指す³。日本の市町村でも住民参加型の町づくり、地域おこしが盛んになってきているが、その発想は基本的に同じである。

共産体制が崩壊し、途上国の権威主義体制（開発独裁）も次々と崩れ、1990年代には世界的に民主化が進んだ。しかしながら、途上国の民主化は独裁からの「移行（transition）」を果たしたものの、「それでも民主主義か」と多くの民衆が失望する「名目的民主主義」「低水準民主主義」を生み出した。民主主義が広く良い制度として受け入れられる「定着（consolidation）」にはほど遠い現状がある⁴。中東のようにすべての国が非民主体制を維持している地域もある。

途上国だけでなく先進国においても、民主政治への信頼は危機的状況にある。しかしながら、民主政治を望ましい制度と考える人は90%を越えている。「民主主義は多くの欠陥を抱えるが、他のどの制度よりましな制度である」というわけである。政治への関心が薄れているわけでもない。

イギリスの社会学者ギデنزは、民主主義を深化させる「民主主義の民主化」を提唱する⁵。一時「強い国家、弱い国家」論が流行ったが、「健全な民主主義は三本足の腰掛けのようなもの」であって、強い（しっかりした）政府、強い（しっかりした）市場（ビジネス）、強い（しっかりした）市民社会が互いに協働し、地域づくりや政治に対応することが望ましい姿だとするのである。

20世紀に取り組みされた福祉国家は、住民サービスの代名詞である福祉を国家が行うシステムであった。しかし、21世紀型の民主主義では、こうした国家のあり方に対して変化が求められはじめている。それは、台頭する市民社会組織と地方自治を中心として、「CS = customer satisfaction = 顧客（住民）満足」「住民とのパートナーシップ」「ガバメント（政府）からガバナンス（協治）へ」をキーワードとするものに、あるいは参加民主主義に対応するものに、さらには住民要求を基礎にした地域づくりに対応するものによって変わってきている。

なお、ガバナンスという言葉は多義的に使われている。アメリカにおいては、ガバナンスは政治を排除した行政管理学、政府経営の方法の範囲で論じられているが、西欧や国連開発計画（UNDP）では、20世紀型の政府とは質的に異なる政府を意味し、国家と社会の関係の変化を象徴する新しい概念として理解されている⁶。本章では後者の意味でこの言葉を使う。

2 巨大国家から「小さな政府」へ、さらに市民との「パートナーシップ」へ

20世紀の政治は、1920年代の世界恐慌に対応するため、国家が経済と福祉に大規模に介入する巨大国家・行政国家をつくりあげた。それ以前も、資本主義社会の国家は決して小さなものではなかった。「夜警国家」（国家の役割を治安等最小限にとどめた国家）という言葉は最初から間違いであった。アダム・スミスの『国富論』は、「見えざる手（invisible hand）」の働きで市場それ自体の論理が展開すると議論したことで有名だが、それでもスミスは同書第5編で、法を整備し、税金を集め、公債を発行し、国防を調べ、道路や水道な

どの公共事業を行い、教育などの公共施設を整える政府の役割があってはじめて、「見えざる手」は機能すると考えた。

その後政府の役割はとてどもミス程度では済まず、都市計画を実施し、弱い立場の労働者を保護するために最低賃金法など労働条件や、失業保険・災害保険・年金制度、さらには保健・医療制度や環境保護政策を整えるなどの必要に迫られた。そのうえで、郵便、鉄道、市バス、政府金融、公営住宅、電力などの公営事業で国民経済のバランスある発展を支える産業国家と、救貧制度を超えた全国民対象の教育、保健・医療、年金などを支える福祉国家とを発展させたのである。

日本の公務員数は先進国中非常に少なく、国家公務員 100 万（自衛隊を含む）地方公務員 320 万、国立大学などの独立行政法人や住宅公団、道路公団など公社・公団の準公務員を入れると計約 500 万人。人口が倍のアメリカでは 2002 年で連邦 243 万、軍人 140 万、地方 1560 万の合計 1943 万人が公務員であるから、その数では日本の 4 倍である。各国別比較では、軍人を除く行政職員は、人口 1000 人あたり、日本 37 人、イギリス 78 人、フランス 93 人、アメリカ 71 人、ドイツ 70 である（1998 年）⁷。

巨大国家の民主主義制度の下では、民衆は野球場の観客のように、プレイヤーとしての政党による政治を「観客席」からながめ、数年に一度の選挙のときにその意向を投票に反映させるだけの「半主権人民」⁸となってきた（「観客民主主義」とも言われる）。政治の主体は政党政治（とメディア）であり、主権を有する「人民」は観客であり、投票日の 1 日だけ主権者となる。それも 1 票の有効性の薄さを感じながら投票、あるいは棄権する。これはいくら「あなたは主権者である」と言われても、「それはリップサービスである。まあ名目的・形式的にはそうだ」と考えるのが自然であろう。また巨大国家の下では、官僚の仕事への監視体制や情報公開もきわめて脆弱であった。

しかしながら 1980 年代になると、官僚制肥大化の弊害と国家の財政危機が叫ばれ、「小さな政府」を旗印に、新公共経営の導入（公務員組織に民間企業の経営論理を導入する）が図られるようになった。そこでは、国営企業民営化、政府部門の一部の独立行政法人化、清掃・データ処理などの民間委託、民間資本依存型公共事業（Private Finance Initiative）補助金を通じた第三セクター／NGO／NPO の活用などが導入されること⁹、住民に対する CS（顧客満足）の視点が企業論理から公務論理に取り入れられ、「ガバメント（政府）からガバナンス（協治）へ」というスローガンとともに住民とのパートナーシップが、公共サービスの基本的運営方法として普及していった。

民間資本依存型公共事業については、よく知られたものに BOT（Build, Operate, Transfer）がある。これは高速道路や発電所、港湾を建設する際に、政府と 20～30 年の契約を結んだ民間企業が公共施設を建設し、利用料金を契約期間取って利益をあげた後、その施設を政府に引き渡す方式である。予算なしでインフラ建設ができるので、途上国ではよく使われる手法である。高寄昇三『地方自治の政策経営¹⁰』を援用すれば、その全体像は表のようになる。

行政機能の外部化

処理形態	具体的事例
個別独立法人方式	特別会計方式、独立法人方式、官立民営方式
外郭団体企業方式	公営企業方式、公社団体方式、第三セクター
民間委託処理方式	企業外注方式、公益法人委託、住民団体委託
民間移管遂行方式	PFI方式、NPO方式、アウトソーシング方式

ガバナンスの一つの柱が地方自治の拡大であった。「地域のことは地域で」という地域おこしや都市コミュニティの創生運動の流れが、20世紀型の国家構造に地殻変動を起こしている。国家の力、地方自治体の力はまだまだ構造的に強いが、こうした地殻変動に対応せざるをえなくなっているといえる。

地方自治、地域おこし、ローカリズムの流れは、「下からの地球村」の政治構造構築につながる可能性を持っている。その方向性は、キーワードとしての NGO-GO Synergy（非政府組織と政府組織の協働・パートナーシップによる相乗効果）に象徴される。では、その実態はどの程度のものなのか、1970年代の住民運動のように「あぶく」と言われる程度のものではないのか。政治の構造変動につながり得るものなのか、ここで考えてみたい。

3. 「国家官僚」と官僚制主導の政治枠は後退するのか？

日本は明治以来、官僚国家として運営されてきた。官僚はその分野の専門家として30~40年働き、長期的視野で、調査・計画立案・政策遂行を行う。一方政治家は、次の選挙での再選をにらみ、短期効果が期待できる政策を好む。地位は不安定で任期も長くない。こうしたなかでは官僚が国家政策の基本を決め、議会が「承認する」パターンができる。そのように議会による決定の単なる執行者ではなく、実質的な政治的決定に携る官僚を「国家官僚」という。日本は長年このスタイルでやってきた。日本以上にフランスが官僚国家であり、アングロサクソン以外の後発資本主義国はこのスタイルであった¹¹。途上国でもこのスタイルが一般的であり、トップエリートは、政治家ではなく高級官僚の道を選んできた。ただしブラジルやメキシコなど中南米では、アメリカと同じく選挙毎に大量の上級職公務員が選挙の論功行賞で政治的に任命される。アメリカでは5~6000人だが、ブラジルやメキシコでは約5万人の公務員が交代する¹²。アメリカでは、ハーバード大学の卒業生が公務員になることはない。アメリカは民尊官卑の国なのである。中南米でも官僚による着実・長期の計画など考えられない。それでも、公営企業などを通じて官僚機構は肥大化した。その結果中南米は「失敗した開発国家」の典型となった。

では世界的に潮流となった地方分権は、国家構造としての中央集権体制の後退につながるのか？事態はそれほど簡単ではない。本稿では途上国もある程度見据えながら、主として日本の議論を行うが、筆者はこの間フィリピンとインドネシアの地方分権の実験を調べ

てきた。フィリピンでは 1992 年の地方分権後も、中央集権体制が維持されてきた。2001 年から本格的な地方分権を実施したインドネシアでは、実態がどうなっていくかまだ不明な点もあるが、中央政府はなお大きな権限を保持している¹³。日本においては 99 年の地方分権一括法・地方自治法大改正と、上からの強権的市町村合併が抱き合わせにされ、中央政府は「地方の時代」と言えるような政治を実現するつもりがないことを強烈に示した。行政学者の新藤宗幸は、最近の論文で、経済産業省中堅キャリア組を中心メンバーとする行政改革推進事務局によるポピュリズム（大衆主義）のもとで、官僚支配が復権しつつあることを明らかにした¹⁴。筆者が考える中央・地方関係のなかの地方分権キーワードは次の 4 点を特徴とする。

- (1) 「不平等なパートナー」モデル。中央・地方は法的には対等だが、実際には対等ではない。「従属の複合システム」と呼ぶこともできる。
- (2) 「中央集権下の地方分権」¹⁵：地方分権は一応実施しても、財政や大きな権限、実質的な権限は中央が握りつづけている。日本を含むアジアの地方分権はほとんどこれである。
- (3) 「中央分権・地方集権」：中央集権といっても、内実は「省あって国なし。局あって省なし」で中央省庁が横の連絡なく、仕事をしている。垂直にばらばらで降りてくる中央の各種プロジェクトをまとまりある計画に統合再編して実施するのは、地方政府の集権能力である。ただし多くの途上国では中央集権縦割り体制が末端まで貫徹し、「中央分権・地方分権」となっている。
- (4) 中央集権 - 地方分権連続体 (centralization-decentralization continuum)¹⁶：中央政府は、公共政策決定過程で、開発の全国的空間的配置に貢献する。土地利用、都市再開発、再定住、天然資源利用などがそれである。また、政府サービスの国民的平等化も推進する。その中央政府は計画実施などで、地方政府は首都圏との結びつきや全国的・広域的計画などで、どちらも他方を必要としている。

ところで地域開発といった場合、多くの議論は州・県を越えた広域の地域を意味するリージョン (region) と特定の地域をさすローカル (local) とを区別していない。これは地域を考える場合の基本的な問題である。たとえば大分県の平松守彦知事は、「私が提唱した一村一品運動はそれぞれの地域の潜在力を引き出し、リファインして『ローカルにしてグローバル』に評価される地域力をつくる運動であり、同時に魅力ある『人間力』を作り出す運動である」と言う¹⁷。ここでは地域はローカルで考えられているが、一方で氏は「県民性を地域力に転化する」と言う。「地域」のレベルがほとんど区別されていない。今、「地域 (region, local) の単位を区切ると、次のように区別できる¹⁸。

- (1) マクロ・リージョナル：EU、ASEAN など、国家を単位として構築される地域。リージョンとしてはもっともよく使われる。

- (2) サブ・リージョナル：ASEAN 成長の三角地帯（シンガポールを軸にマレーシアのジョホール州とインドネシアのバタム島を結んだ地域）や環日本海構想（日本海を囲む北陸地方、朝鮮半島、ロシアの極東地方の交流を深める構想）など、国の一部が国境を越えて参加する地域。
- (3) ナショナル・レベル
- (4) ミクロ・リージョナル：道州制単位のようなもので、東北地方など、一つの国のなかの一部の地域。
- (5) 州・県レベル：リージョナリズムとローカリズムが交錯する地域。
- (6) 市町村レベル：「村おこし」「町おこし」等、ローカリズムの舞台となる地域。
- (7) コミュニティ・レベル：都市の小学校区・町内会、行政村のなかの自然村レベルという狭義の地域。ロバート・チェンバースが「参加型開発」を論じるのはこのレベルである¹⁹。

これまでの地域開発政策は、中央政府によってつくられた地域開発（regional development）政策であり、その目的の中心は、地方中核都市の工業化とその経済効果の周辺への普及（trickle down）にあった²⁰。途上国の国家経済開発庁などがつくる地域開発の基本はこのレベルである。地方自治の単位である地方政府の基本三層構造は、(1)州・県、(2)市・町・郡、(3)村・町内であるが、州・県については、アングロサクソン以外の近代国家の場合、おおむね中央集権的である。中央集権の基本戦略は Prefectoralism（中央派遣統治）にあり、Prefect とは中央派遣の地方長官（代官）を意味する。これは植民地行政の基本でもあった²¹。1991 年地方政府法以後のフィリピンの州政府庁舎も、中央政府各省の総合出先機関の様相を変えることはなかった（18 省中 5 省だけが省の「上から発案」で分権）。

「中央集権」対「地方分権」のせめぎあいもあるが、日本の分権では、地方といえば「3 割自治」の下で、中央の出先機関的色彩がなお残る府県が主体になるのが一般的で、各府県とも市町村にたいしては集権的であった。47 都道府県庁職員の合計は、3200 市町村職員の合計より多い（99 年で 170 万人対 146 万人）。現在の分権論議は市・町を軸に行われているが、住民自治・住民参加よりも行政効率性（地域経済支援）を優先する考え方からいけば、広域行政が望ましい時代になっており、道州制議論（北海道、東北、九州などの地方ブロックを行政単位とする動き）の主体は府県である。一方、大型公共施設が機能するためには 25 - 50 万人都市が望ましい。しかしその規模では住民自治論、住民参加論は弱くなり、参加型の基礎自治体としては無理がある。地方分権を進めようとするほど、その受け皿としての自治体の規模は重要な論点になってくる²²。

世界的に、町内会・自治会（地区・校区）レベルの役員はたいてい公務員ではなく、少額の手当だけが支払われるボランティアで構成される。補完性議論はこのレベルに自治の重点を移すものだが、そこでは地域住民参加型の中心舞台ができあがり、NPO より地域コ

コミュニティが前面に出ることになる。ドラッカーが『ネクスト・ソサエティ²³』で主張する都市コミュニティの群生は、地縁型ではなく、NPOの集合型であるが、地方自治体・コミュニティの二本柱はこれと同じくらい重要な主体となり得るものである。

4. 参加型と NGO-GO Synergy に向けた地方政府構築の方向性

市町村レベルでの NGO-GO シナジーは、地域による大差はあれ、世界的に進められている。地域開発（地域づくり）では参加型開発が注目を浴びている。日本の市町村でも、長期総合計画をつくるにあたってはたいてい参加型で作成している。今、参加型の構成要素は次の4つに分けることができる（市町村によって多様ではあるが）。

- (1) 役場の各課
- (2) 地方議会の各委員会
- (3) 市民団体 = 農協、商工会、観光協会が右代表 + （愛知県足助町で 36 団体、長久手町で 50 団体）。
- (4) 地域団体 = 町内会（自治会）、町内会（自治会・地区）連合会

この4要素のなかで主導権を取るのは役場である。地方政府は巨大な事業団体であり、地域社会における最大のサービス団体である²⁴。同時にまた、本来は政策官庁であり、総合行政を行うべき組織である。政策の基本は現状を数字（統計）で把握し、現場をよく知っていることである。民間活力の有効活用も必要である。地方政府は、地域の市民、企業、大学、自治体職員の共同経営政府であるという観点から、地域における人材・計画作成・実施過程の「調整役」の任務を担う立場にある。また行政需要にたいし、制御方式も含めて、どの程度公共部門で扱うかを組織的に判断する場となる必要がある。「行政需要があればそれにサービス供給で答える」というやり方では膨張型自治体となり、財政危機に直結する。市民を相手に行政需要を制御・規制する行政スタイルと、諸情報をもつ職員の発言の保障によって、地域おこしの主導権は圧倒的に専門家集団としての役場がもつ²⁵。しかしそれは支配ではなくリーダーシップ（参加者の同意で動く）である。「職員間の民主主義」という言い方があるが、これは「末端の職員は日常的に住民と接し、満足度や苦情に触れる最前線の職員」として位置づけ、彼らが日常的にモニタリングしている意見を政策に反映させたり、そのシステムを円滑に機能させたりすることを意味する。

町村の地方議会は日本では制度的に弱い。町村では月給は約 20 万円と、40～50 歳代の一般サラリーマンの半分程度であり、議員は 4 年毎の選挙で落選する可能性もあり、地位も不安定である。地方議員は勢い伝統的志向の強い定年退職者の集団となりがちであり、全国の 7 割の地方議会が行政側から提案される議題をすべて修正なしで承認する「フリーパス議会」になっているという²⁶。給与の高い都市部ほど若手や女性の進出も多く、今後は欧米並みに、普通の主婦やサラリーマン層が議員になり、一般の市民も参加できる夜間や休日に議会が開催されるように変化する必要がある。

いわゆる「参加型」開発には4つのパターンがある。

- (1) 「動員型」：市民主体の形態をとりながら、実際には上からの指導・介入により奇異民が参加する形態。インドネシアのスハルト権威主義政権（1968～98年）下でも、日常的に行われていた「参加型開発」はこれにあたる。
- (2) 「制度的参加」：農協、商工会、観光協会、あるいは既存団体役員（地方エリート）単位に限られた参加形態。
- (3) 「コミュニティの参加」。校区や町内会・自治会の住民が参加する形態。
- (4) 「幅広い市民社会団体の参加」（2）（3）のみならず、環境・福祉・教育・町づくり等、さまざまな領域の市民団体が連携して参加する形態。

4番目の方式が望ましいが、よく言われることは、たとえばエリート層だけの参加でも、地域の実情を反映できるなら中央政府計画に従うだけのものよりはるかにましであるということである。

一方、日本では、参加型でつくられた町の長期（基本）計画は、町長が交代しても制度的に変らないが、これを途上国の人に伝えると驚きの声をあげる。途上国では、制度化のレベルが低く、「人治」が支配する。首長が交代すると多くのことがガラッと変わる不安定性をもつ。

参加型はまた、住民に「私たちがつくった」という参加観を生み、それに従って町政を運営する政府への信頼に向かい、パートナーシップを前進させる可能性をもつ。実行できると、政府への信頼は一層高まる。実行にあたっては、地方自治体が市民社会団体や地域団体の活動を支援するケースが多くなっている。地方自治体が支援すると、町ぐるみの色彩が強まり、地元企業も寄付金や人を出して協力するようになる。そのような状況がNGO-GOシナジーと呼ぶが、本書第6章で取上げる静岡県三島市の環境保全運動はその典型といえる。

ただし、このような協調関係は、現実には、「ローカル」性に依拠した調和的共同体にすぎないと見る枠組みもある。実際のコンセンサスはエリート層の既得権をさらに強化しかねないとみなされやすい。「ローカル」には古い支配要素が含まれるため、これを理想化したり、より広い政治経済構造から切り離したりするのは誤りであるとする指摘である²⁷。イギリス、サセックス大学開発政治学者の故ゴードン・ホワイトも、「近年、市民社会と民主主義の肯定的関係についてのナンセンス議論が多い」、「市民社会は、社会の集団的基礎を反映しており、政治的によく代表される集団とそうでない集団の参加機会の不平等もある。市民社会は政治接近の不平等を拡大する可能性もある」と、「参加＝民主的」という考えに反対する²⁸。

「市民社会とは何であり、何でないか」という議論も盛んである。筆者はラリー・ダイアモンドの『途上国の民主主義』第6章「市民社会」が有効だと考える²⁹。彼の定義によれば、市民社会とは、家族・親族や趣味の会、スポーツクラブなど私的社會（parochial society）と国家（政府関係諸機関）の間の諸団体となるが、ここでは私企業などの経済社会や政党

などの政治社会とも区別される。具体的には次のような領域の団体を指す。

- (1) 経済：経済諸団体（商工会議所、農協、生協など）
- (2) 文化：宗教、民族、その他集団の利益・価値・信念を守る団体
- (3) 情報・教育：公的知識・ニュース・情報の普及をする諸組織
- (4) 利益：物的利益を擁護する諸団体（労組、退役軍人、退職者、専門家団体など）
- (5) 開発：インフラ、制度、コミュニティ生活の改善をめざす諸団体
- (6) 争点型：環境保護、土地改革、消費者保護、婦人や少数民族の権利、ハンディキャップの保護団体
- (7) 市民：政治制度や市場の改善をめざす団体(投票者教育、選挙監視、汚職追放など)

ダイヤモンドが定義する市民社会は、経済社会と政治社会の3並列で描かれるほか、他の社会団体との区別についても次のように規定する。

- (1) 市民社会は公的目標に係わる。ゆえに私的社会とは区別される。
- (2) 市民社会は国家と係わる。しかし政治権力の支配はめざさない。国家から譲歩、利益、改革、救済、正義、説明責任などを引き出す。
- (3) 市民社会は複数主義と多様性を求める。宗教原理主義、民族的排外主義、革命運動は特定分野の独占をめざすので区別される。
- (4) 市民社会は個人や共同体の全体利害を代表しない。異なった団体がそれぞれの異なった利益を代表する。宗教団体も社会奉仕運動をすれば市民社会団体であり、趣味の団体も市民運動をすれば市民社会にはいる。労働組合は選挙時には政治社会に移動する。
- (5) 市民社会はアメリカの政治学者パトナムの市民共同体論とは異なる。パトナムの市民共同体論は私的団体を含むあらゆる団体を含むことによって市民社会より広い。しかし同時に、相互主義的で、協調主義的で、信頼的な結びつきによって水平的に構成されている団体に限定することによって(労働組合などヒエラルヒーをもつ団体を入れないことによって)市民社会より狭い。

以上のダイヤモンドの定義に従えば、市民社会団体の第一の特徴はその多様性にあるといえる。声の大きな団体も小さな団体もある。それらの団体がどの程度市民の声を代表しているのが問題となる。結局地域を良くしていこうという運動では、そのまとめ役がもつリーダーシップとその合意形成能力が決定的に重要である。そしてそのまとめ役は多くの場合、役場、とくに首長となる。役場がよく機能しない時は、市民運動ネットワークが運動を展開することになる。しかし、地方政府がCS(住民満足)と市民社会団体とのパートナーシップに基づく地域運営を基本スローガンにするところが増えている今日、市民運動は対決型から協調型へと大きくその潮流を変えてきている。

なお、市民団体はよく「行政」という言葉を使うがそれは明確な誤りであり、正しくは

地方政府（ないし地方自治体）である。首長（知事や市町村長）および地方議会議員は政治家である。行政マンは部局に属し、部局の領域を超えることができない。部局を超えて総合政策を考え、さらに重点項目にプライオリティをつけるのは政治家の仕事である³⁰。元横浜市長の高秀秀信は、「世論調査は世の中を見る道具でしかなく、リーダーが世論にばかり従っていたら、ろくなことにはならない」、「圧倒的多数の税金を納めているのがサイレント・マジョリティーであるはずなのに、行政が相手にしているのはオピニオン・マイノリティー（いつも大きな声を出す人）である。こうした構図がきちんと頭に入っていないと、公平・公正という判断がきちんと下せなくなってしまう」と言うが³¹、これが参加型の難しさであり、リーダーシップの重要なところである。シャットシュナイダーが「デモクラシーとは、リーダーシップ、組織、選択肢、責任と信頼の体系の問題である」と言うとおりである³²。

地方政府のリーダーには社会の諸利害を組織し、総合的政策にまとめ上げ、実行する責務があるとする高寄昇三のまとめを再構成すると、次のようになる³³。

- (1) 地域経営には、住民のニーズを把握すると同時に、長期的展望が必要である。
- (2) 地域経営の発想は、官庁縦割りではなく、地域・生活といった総合的発想が必要である。
- (3) 地域経営は、地域資源（産業、人材、景観など）の商品化であるとともに、地域特性の創出である。伝統文化建造物も地域特性の創出である。
- (4) 地域振興は、地域の独創性の追及であるから、自律した政策展開が求められる。地域振興の起爆剤（独創性のある売りもの）をどこに見出すかはきわめて困難な作業である。
- (5) 地域振興は地域社会のネットワーク化である。自治体は道路をつくれても特産品の開発・販売はできない。財源・情報・人材のネットワーク化が成功の秘訣である。

5 . おわりに

欧州からはじまって日本にも普及しつつある政治構造の補完性原則は、「ガバナンスが、コミュニティ、村、町からはじまること、地方ガバナンスがガバナンス構造全体の基礎を提供することに対する確信を育んできた³⁴。」1990年、途上国の開発に取り組む国連開発計画（UNDP）は、『人間開発報告』という年報を出しはじめ、「経済成長は人間開発の手段にすぎない」として、貧富の格差が大きい途上国における一般的な経済成長ではなく、「下層の半分」に焦点をあてた生活水準（一人当たりGDP）、知識（識字率、就学率）、平均余命（幼児死亡率＝基礎保健の程度）の3つの基本に立つ人間開発指標（HDI: Human Development Index）を提起した。HDIはその後、「社会的孤立を脱却する仲間組織」、「環境」、「平和」などの指標を加えて「人間安全保障」に関わる基礎的概念となっていった。

同じ質をもった政策が日本でも展開されてきた。現代社会政策の第一の課題は、成長経

済概念の「豊かな社会」からの脱却とともに、家族・コミュニティの衰退、資源収奪、大量生産・消費・廃棄による地球環境の悪化から脱却する「豊かな社会」の実現である。第二の課題は、多様な就業の創造である（生活の基盤における自営的な就業、非営利でボランティアな就業の創造）。これには、週3日労働、1日4時間労働、3時間昼休みなど、自由な形態による勤労への参加（生きがい）の創造が含まれる（ここでは65歳以上あるいは定年後の高齢者をたんに非生産人口として扱うことはない）。第3の課題は、福祉社会の実現である。1990年代の日本の福祉改革は、「福祉国家から福祉社会へ」、「分権的行政改革（地方自治体に福祉行政の主権を移譲）」、「地域福祉（コミュニティ・ケア＝地域住民の福祉参加）への転換」という3つのキー概念から構成されてきた³⁵。

「下からのグローバリゼーション」「下からの地球村」に向けての動きは、一部の人の運動ではなく、地球上の多くの人々が考えていることと合致する。この動きに合致しないのはせいぜい多国籍企業の弱肉強食、競争原理主義的側面だけである。そしてこの動きの主体は、市民社会団体と地方自治体を中心となる。世界各地で地域づくりが取り組まれている。その地域づくりに、政治が対応することで、すでに地方政府は変わり始めている。もちろんこれに対する抵抗も多く、前途は多難である。

地方には「バラバラの共同体」としてのイメージがある。しかし実際には、地方は個別の小さな地域を越えて経済・社会・文化・政治の関係が形成される場であり、モノや情報や人が流通する場である。必要なのは「ローカルな場所でとらえるグローバルな認識（a global sense of place）」である³⁶。それは平松守彦知事が言う「ローカルにしてグローバル」と同じであり、「グローカリゼーション」の名の下に、すでに広く認識されているものである。

参考文献をかねた注

¹ ダニエル・ヤーギン(1998)『市場対国家』日本経済新聞社。とくに第1、4章+注(9)。

² 分権・自治ジャーナリストの会(2000)『英国の地方分権改革』日本評論社。

³ 遠藤乾(2003)「日本における補完性原理の可能性」同他編『グローバル化時代の地方ガバナンス』岩波書店、遠藤乾「ポスト主権の政治思想 ヨーロッパ連合における補完性原理の可能性 - 」『思想』二〇〇三年一月号、ヨーロッパ評議会編(大津浩他訳)「補完性原理の定義と限界」『経済と貿易』二〇〇四年三月号、昇秀樹「『補完性の原理』と地方自治制度」『都市問題研究』55巻7号、2003年7月、マイケル・シーゲル「グローバル化と補完性の原理」『社会と倫理』(南山大学社会倫理研究所)13巻、2002年、澤田昭夫「補完性の原理 The Principle of Subsidiarity 分権主義的原理か集権主義的原理か」日本EC学会編『EC統合の進化と課題：日本EC学会年報第12号』有斐閣、1992年、八谷まち子「『補完性の原則』の確立と課題」櫻井雅夫(編)『EU法・ヨーロッパ法の諸問題』信山社、2002年。

⁴ Larry Diamond(1999) *Developing Democracy toward Consolidation*.

⁵ アンソニー・ギデンズ(1999)『暴走する世界』ダイヤモンド社、第5章「民主主義の限界」。

⁶ John Pierre & B. Guy Peters(2000) *Governance, Politics and the State*. p.7.

⁷ <http://member.nifty.ne.jp/shomenif/gov9812.html>

⁸ シャットシュナイダー(1961)『半主権人民』而立書房。

- 9 大住荘一郎 (1999) 『ニュー・パブリック・マネジメント』日本評論社、上山信一 (1999) 『行政経営の時代』NTT 出版。
- 10 高寄昇三 (2000) 『地方自治の政策経営』学陽書房、p.57.
- 11 ロナルド・ドーア (2000) 『日本型資本主義と市場主義の衝突：日独対アングロサクソン』東洋経済新報社。
- 12 Ben Ross Schneider (1999) “The Desarrollista State in Brazil and Mexico,” in Meredith W00-Cumings ed., *The Developmental State*. p.291.
- 13 木村宏恒 (1998) 『フィリピン：開発・国家・NGO』第2章第3節「地方行政と91年地方性政府法」、同 (2003) 『インドネシアの地方分権と社会的環境管理能力形成をめぐる諸問題』広島大学国際協力研究科 COE 「社会的環境管理能力形成」ディスカッション・ペーパー (木村宏恒ホームページ www.gsid.nagoya-u.ac.jp/kimura から Download 可)。
- 14 新藤宗幸 「政治行政の骨格を揺るがす『公務員制度改革』」 『世界』2003年7月号。
- 15 遠藤宏一 (1999) 「競争的地方自治制と自治体経営」大阪市立大学経営学会 『経営研究』49 (4)。
- 16 Paul D. Hutchcroft (2001). “Centralization and Decentralization in Administration and Politics: Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power.” *Governance*. 14(1).
- 17 平松守彦 (2002) 『地方からの変革：地域力と人間力 グローカルという発想』角川新書。
- 18 下敷きは James H. Mittelman (1996) “Rethinking the *New Regionalism* in the Context of Globalization,” *Global Governance*, 2.
- 19 ロバート・チェンバース (1997) 『参加型開発と国際協力：変わるのはわたしたち』明石書店。
- 20 David Edgington & Antonio Fernandez, 2001, “The Changing Context of Regional Development,” UNCRD organized *New Regional Development Paradigms*, Vol.2.
- 21 Paul D. Hutchcroft (2001). op.cit.
- 22 佐々木信夫 (1984) 『新しい地方政府』芦書房。
- 23 ピーター・ドラッカー (2002) 『ネクスト・ソサエティ』ダイヤモンド社。
- 24 高寄昇三 (2000) 『地方自治の政策経営』学陽書房、p.50.
- 25 佐々木信夫 (1984) 『新しい地方政府』芦書房。
- 26 はっとり勝弘 (2001) 『地方行政を変える』大村書店。14 ページ。
- 27 Giles Mohan & Kristian Stokke (2000), “Participatory development and empowerment: the dangers of localism,” *Third World Quarterly*, 21(2).pp.253,249.
- 28 Mark Robinson & Gordon White eds., *The Democratic Developmental State*, Oxford UP, 1998.
- 29 Larry Diamond (1999) *Developing Democracy toward Consolidation*.
- 30 浅野史郎 (宮城県知事)ら (1999) 『民に聞け』光文社、21 ページ。
- 31 高秀秀信 (横浜市長) (2000) 『元気都市ヨコハマを創る：市長からの発信』pp.56、108.
- 32 シャットシュナイダー (1961) 『半主権人民』。
- 33 高寄昇三 (2000) 『地方自治の政策経営』学陽書房。
- 34 Robertson Work (2001) Chapter 2 Decentralization, Governance, and Sustainable Regional Development in Walter B. Stohr et.al ed., *Decentralization, Governance, and the New Planning for Local-Level Development. New Regional Development Paradigms. Vol. 3*. Published in coordination with UNCRD. Greenwood Press.
- 35 堀内隆治 (2003) 『福祉国家の危機と地域福祉 地域社会政策論の試み』ミネルヴァ書房。4 5 ページを再編。
- 36 Giles Mohan & Kristian Stokke, 2000, “Participatory development and empowerment: the dangers of localism,” *Third World Quarterly*, 21(2).