

# 協働の観念と定義の公法学的検討

紙野 健二

はじめに

## 一 協働の諸定義

### 1 問題の所在

### 2 定義の例

## 二 協働の定義論

### 1 定義の方法と類型

### 2 定義の三要素

むすび

### 1 協働の双方向性

### 2 協働の基盤整備

## はじめに

世紀をまたいだここ十年ほどの間に、「協働」の観念が広く社会科学において論じられてきた。行政実務でも、とりわけ自治体ではその推進のための組織が設置されたり、条例や指針を定め、これを施策の重要な柱とする例が少なくない。九五年の阪神淡路大震災の際には、国家機能が即応できない状況下での共同機能のありかたとして人々を印象づけたし、九八年の特定非営利活動促進法（NPO法）を契機として設立された多数の自主的団体は、協働の主体の形成を容易にし、これをめぐる論議のひとつの前提を形成した<sup>11)</sup>。他方で、一向に改善の兆しのない構造的な財政危機、国と自治体をつうじた行政施策の再編、および地方分権の進展とあいまって、国家主体（自治体を含む。以下同じ。）が完結的または一元的に事務事業を実施する基盤や諸条件の喪失と、その機能的限界も同様に前提とされているようである<sup>12)</sup>。

もっとも、協働とよぶか、または国家がそれに関わるか否かはともかく、過去の社会において利害、世代、または地域等をこえた主体による相互の協力や支援が広く存在してきたことは、あらためていうまでもない。さらには、右のような国家主体の種々の能力的または機能的「限界」にもかかわらず、生活における公的保障の要求と、自治や民主主義の発展形態として、あらたな公的役務の供給の担い手に対する関心が高まっている<sup>13)</sup>。協働を推進する理由としてのべられるこれら諸要因の多様性は、そのまま協働そのものの多様性と、それが含む諸問題の複雑さを示しているのである。

ところで、一般的な連携や協力ではなく、協働の語が用いられることに特段の意義を見出すとすれば、そこには何らかの主体や活動の完結性に対する対抗的な意味が、すなわち存在の目的や基盤がもともと異なる複数主体、と

りわけ国家主体と非国家主体による共同活動がそこに含意される。そして同時に、それは国家と社会の観念的峻別や対峙からの構造転換の契機を、あるいは公益または公共の存在形態をめぐっての問題提起的な契機を必然的に与へることになる。そこで、協働が導かれる具体的な目的、脈絡および機能等をふまえたうえで、そこから多くの公法学的諸問題、例えば、第一に、協働の主体、それによって実現される目的、および分担協力のための法関係を見きわめた上で、その許容性や妥当性が、第二に、そのようなあらたな仕組みにおける権利保障または紛争処理のあり方が、そして第三に、それらをふまえたうえで協働をめぐる法原理の存在可能性の検討が、課題として導かれる。そうはいっても、協働といわれる仕組みとその活動をめぐる規範的内容や法原則を明らかにし、これと国民の多様な権利利益の実現との関わりを示す作業は容易なことではない。そこで本稿は、その手がかりとして、この観念の定義をめぐる諸問題の整理を試みることにより、右のような公法学的検討の端緒的作業を行おうというものである。したがって、とりあえずはこの観念の定義に関連する限りで、諸問題にも目配りをするという自己限定を付することとする。この場合、類似の現象であっても協働の語を用いるものとそうでないもの、あるいは後にのべるような定義に該当するとしても、この種の観念が意識されないものが現実にはありうる。なぜ協働とよばれるのか、よばれないのか自体は興味ある問題ではあるが、本稿では、これらを包括的に取り上げるのではなく、さしあたりは協働とよばれるものを念頭において、論を進めることとする。

## 一 協働の諸定義

### 1 問題の所在

ところで、協働の語の定義について、それらを仔細に検討することにどれほどの意味があるか自体が、ひとつの問題である。そこで定義の必要性が意識されるのは、これを新たな現象として積極的な評価を与え、一定の機能を期待する意図があるからである。協働の定義にあてはまるものは、単なる社会的事実ではなく公的な仕組みとして組入れられ、同時に法的規律の対象となるが、そのことによって、その法原理のあらたな構築が理論的課題となる。ただし、これまでの規律対象とは異なるものを含むこととなるのである。

したがって、協働を定義する場合、その目的、内容、および用いられる領域において存在する現実の現象と仕組みを一般的に定義することの有効性、この語に含まれるはずの諸契機の理解の成否、ならびに当該定義と、それらと現実存在するものとの整合性または乖離の可能性等を意識せざるをえない。また、これらの定義が、伝統的に存在してきた共同社会における類似の営み、協働が成立する基盤と条件、およびその存在形態等をふまえたうえでなされているかといった論点が、そこには存在する。このように、協働を論じることとは、そこに込められた活用意図も含めて、すぐれて社会認識が問われる事柄であって、底の浅い流行であってはなるまい。

### 2 定義の例

#### (1) 法令

##### ① 法律

法律上、協働についての一般法も、これを一般的に定義する規定も存在しない。法律でこの語を用いる例として、唯一、「環境の保全のための意欲の増進及び環境教育の推進に関する法律」（平成一五年法律一三〇号）がある。同法は、持続可能な社会の構築のために、事業者、国民および民間団体による環境保全活動と環境教育を推進するために、職場における環境保全意欲の増進とあらゆる場での人材育成や施策実施の促進を目的とし、その二一条で「協働取組」の語を用い、これを「二以上の国民、民間団体等がそれぞれ適切に役割を分担しつつ対等の立場において相互に協力して行う環境保全の意欲の増進その他の環境の保全に関する取組をいう。」と定義する。この他に法令でこの語を用いるものは、現時点では存在しない<sup>5)</sup>。

## ② 条例

協働を謳う例は、むしろ自治体に多く、条例において定義規定をおくものが多い。

例えば、「市と市民がそれぞれに果たすべき責任と役割を自覚し、相互に補完し、協力すること」（箕面市市民参加条例二条二項）、「地域社会の課題の解決を図るため、それぞれの自覚と責任の下に、その立場や特性を尊重し、協力して取り組むこと」（杉並区自治基本条例二条四項）、「市民、市民活動団体、事業者及び市が、互いの相違を認識し、市民が望むまちづくりを目指して、多角的及び多元的に取り組むこと」（浜松市市民共同推進条例二条）、「市民、市民公益活動団体、事業者及び市がその自主的な行動のもとに、お互いに良きパートナーとして連携し、それぞれが自己の知恵及び責任においてまちづくりに取り組むこと」（横須賀市市民共同推進条例二条一項）、をいうとするものがある。厳密には定義ではないが、「市民活動と行政とが互いにその長所を認め合い、適切なパートナーシップの関係を築き、協働した活動を進めること」（横浜市市民活動推進条例前文）が必要と説くには一定の規範的内容が含まれている<sup>6)</sup>。

この場合、協働を定義する条例の規範形式は一律ではなく、これを類型化すると、第一に、協働推進を目的とした条例を定めるもの（滋賀県、兵庫県、横須賀市等）、第二に、自治基本条例等の包括的条例の中で協働を位置づけるもの（例、足立区、大和市等）、第三に、自治体のまちづくりや地域活性化のための手段として協力連携を内容とする条例をもつもの（例、伊賀市、八戸市等）がある。また、協働主体のための育成支援の推進を定める条例をもつもの（例、福井県、仙台市、横須賀市、板橋区等）は数多い。

ここでさしあたり留意しておくべき点として、以下がある。第一に、まず、定義のなかに、理念や原則を含めたり、目的と手段とが一体化したものが少なくない<sup>7)</sup>。これは、定義の正確さよりもその推進政策を宣言する意味合いをそこに込めているからであろう。しかしそのことは、第二に、定義規定と現実の協働との整合性、例えば、対等の性の確保が、定義の要素として検討にたえうるか、という論点を生む。第三は、市町では、地域の統治団体としての具体的課題に即してこれを定義することが比較的多いのに対して、概して府県段階におけるそれはより抽象性が増している。事務事業の相違に応じて、協働の相手方も、また地域的広狭や都市と農村の相違、さらには統治団体の種類によって協働の内容も、同じであるはずもないが、そのような質的相違は定義に反映されてはいない。また第四として、協働は自治体行政一般の要請か、または一定の行政領域を想定してのことかという問題もある。協働の領域適合性は、協働の法原則の成立とその可能性にも関連する。協働推進と育成支援の同時性も含めて、後にふれることとする。

## (2) 政策文書

ここにいる政策文書とは、国や自治体の審議会等の答申や報告書、および行政実務や民間団体の研究報告書や答申の類である。これらは、国の政策や自治体の条例の基礎を形成し、条文形式と規範的制約を免れて、協働の位置

づけを積極的にのべるものが多い。必ずしも定義についてのべているわけではないが、国と自治体に分けて整理してみよう。

① 国

(ア) 国の文書における協働といっても、国自身が協働の主体と位置づけられているわけではない。国が地域社会の構想において協働を位置づけている場合のことである。まず、比較的早くのものとして、経産省の産業構造審議会NPO部会の「中間取りまとめ『新しい公益』の実現に向けて」（二〇〇二年）がある。そこでは協働の観念を用いるものの、これを定義せず、経済主体としてのNPOを、国家行政に代わる「新しい公益」の多元的提供主体のひとつとしてより積極的に位置づけ、経済社会における役割の増大のための諸条件の制度化をはかることを意図としていた。同年の第二七次地制調査答申は、いわゆる平成の大合併が推進されたもとで、基礎自治体のおかれた状況として、「一層厳しさを増す環境、住民ニーズの多様化の中で、住民との協働の下に、質的にも高度化し、量的にも増大する事務を適切かつ効率的に処理することが求められている」とのべるが、ここでも定義めいた記述はない。二〇〇四年版国民生活白書は、副題を「人のつながり変える暮らしと地域―新しい「公共」への道」として、国の文書が新しい公共の創出に言及したもので知られる。ここでも明示的な協働の定義はない。<sup>(9)</sup>

(イ) 国の政策文書でこれを定義したものとして、総務省の「住民等と行政との協働に関する調査（最終報告）」（二〇〇五年）がある。これは、二〇〇三年度に実施した全国自治体調査のとりまとめの報告書であり、協働の定義を「住民等と行政が、相互の立場や特性を認識・尊重しながら、共通の目的を達成するために協力して活動すること」として、同省から見た協働の全国的「先進事例」と「課題」を示し、その「解決策」を示そうとしたものである。<sup>(10)</sup> この報告書では、当事者を「住民等と行政」と枠付け、分権型社会における地域づくりの中心が、行政から

「住民一人一人が主体的、自立的に地域づくりに参画する姿」であって、住民等と行政が協働して地域や社会づくりを行うことが重要であり、そのための具体的な手法の導入と実施の促進をねらいとしている。

総務省「市民活動団体（NPO）と行政のパートナーシップの在り方に関する研究報告」（二〇〇七年）は、「相互の特性の認識・尊重」を基礎として、相互に「対等関係」のもとで、「協調・協働」していくこととしている。これを受けて、国民保護体制のもとでの国民協力すなわち「有事における行政と市民のコラボレーション」を説く例もある。なお、産業構造審議会地域経済産業分科会報告書「地域・産業・人の『つながり』による地域活性化」（二〇〇八年）は、中小企業地域資源活用法の定める地域資源活用のための大都市圏大企業と中小企業との協働を説き、そのための国の支援を説いている。なお、総務省の分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会「分権型社会における自治体経営の刷新戦略―新しい公共空間の形成を目指して―」（二〇〇五年）は、公私協働や官民協働ではない「地域協働」の語をもって、「一定の地域を前提として、そこに存在している多様な主体が、当該地域が必要とする公共的サービスの提供を協力して行う状態」ととらえる。なお、「状態」の意味は必ずしも明らかではない。

以上の他には、国土交通省が国土形成計画法（二〇〇五年）に基づく「国土形成計画」において広域地方計画協議会方式による国、地方公共団体および経済団体等の連携協力を協働とよび、「道路空間」の活用においてNPOや市民との協働を提起したり、国民の安全安心の確保の脈絡や産学官の協力の意味でこの語が用いられる等がある（経済財政諮問会議「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」（二〇〇五年）、いずれも特段の定義をしていない）。

## ② 自治体



自治体において、協働とはよばれてこなかった市民公益活動は多数あるが、これを重要課題として位置づけた比較的早期の文書として、滋賀県「県民の社会貢献活動促進のための基本的考え方」（一九九九年）がある。そこでは、協働を「共通の目的の実現のために、それぞれが自らの役割を自覚し、ともに考え、ともに汗を流して取り組んでいくこと」と定義していた。これを引き継いだものとして、民間の滋賀総合研究所「パートナーシップに基づく協働の推進にかかる調査報告書」（二〇〇一年）がある。今世紀以降には、多くの地方公共団体は、協働のための体制づくりに着手する。愛知県「あいち協働ルールブック二〇〇四」（二〇〇四年）は、「さまざまな主体が、主体的、自発的に、共通の活動領域において、相互の立場や特性を認識・尊重しながら共通の目的を達成するために協力すること」とし、横浜市民民活動推進委員会「横浜市における今後の協働のあり方について」（二〇〇四年）

は、「行政組織、民間組織など異なる組織が、それぞれの得意分野や特徴を生かし、お互いの自立性を尊重しながら固有の機能や機能分担を行いつつ連携し、公共を支えあうことにより、地域や社会に対して相乗効果を生み出し高めること」とし、志木市「まちづくり協働指針」は、「さまざまな主体が対等な立場に立って、相互の役割と責任を果たし、地域の課題を解決していくこと」を地域コミュニティの形成の目標とする。なお、いくつかの民間の研究所の手になる政策研究報告でも、類似のものがある。

### (3) 学説

#### ① 公法学一般

公法学における協働への関心は、なお端緒的なものであり、大別して外国法研究に基礎をおくもの、環境行政を念頭におくもの、および自治体における動向を素材とするものがあるにとどまる。その意味では、学説による定義といえるほどのものはない。主なものとしては、協働の検討の端緒を提供した、「立場の異なるさまざまな主体が、

共通の認識をつくり、対等なパートナーとして連携・協力して、さまざまな社会問題に取り組むこと」とするもの等がある。<sup>11)</sup> 山本隆司は「公的組織が私的主体に、諸利益の衡量または財や役務の配分に関する決定をすること、こうした決定を執行すること、あるいはこうした決定を準備するために、または決定と直接には関係なく、自己の利益以外の利益に関する情報をも）収集・形成・提示することを委ねる現象」とする。定義から理念や原則を排除しつつ、現象の多次元的意味合いが示されているが、やはり公私の区分が前提にされている。

協働の語は行政組織法上のべられることがあるが、それは右のような意義と脈絡においてではなく、複数の行政機関相互の協力、共助、調整等の意味にとどまる。<sup>12)</sup> ここでの当面の協働は、組織法や当該法関係をこえたものであるから、これらとは直接の問題意識を異にする。しかし両者は別の事柄ではなく、通底する部分は検討課題となる。また共同利益あるいは共通利益の観点からの接近も試みられているから、公法学において協働を定義する場合には、公共目的の実現のための組織法にとどまらず、作用法すなわち法関係における権力性の希薄な行為形態、さらには救済法のありかたの脈絡においてもこれを論じる可能性を確認しておかねばならない。なお協働は、確かに環境保全や福祉の他、災害対応、「国民保護計画」、および警察等でも、法律上の位置づけはないが行政上の概念として位置づけられている。その適合性、内容および条件等が論点となりうる。

## ② 公私協働

以上の限りでは、学説上の協働の定義も問題把握的なものとどまっている。それは、その観念のもつ問題の大きさの証左でもある。一般に法律学では、協働ではなくドイツ公法学の影響を受けてか「公私協働」の語の方が多く用いられる。<sup>13)</sup> これは、法学的検討を行う場合のいわば切り口を想定しているからであろう。

この語については、以下のような論点があるように思われる。協働は、すべて公私という区分に従って認識され

ることに意義を持つわけではない。すなわち、公私協働の語は、協働という現象の分析のための一つの方法観念にすぎない。その語は、第一に、もともと国家と、個人であれ団体であれ非国家単位との一定のいわば本来的関係とは別の場における相互作用を想定し、統治システムのどの段階における相互作用を想定しているかという問題を視野においている。協働は統治システムにおける国家主体と非国家主体との対峙と融合の過程において生じるのであって、公私という枠組みは狭隘さが残る。第二に、周知のように、今日においては国家と社会それぞれがグローバル化するとともに、撤退再編または変容の過程にあることを前提として、その中で協働という新たな現象が位置づけられている。その新しさは、公私という枠組みをこえたものであって、国家社会の変容から生じた現象を公私の区分に立ち戻って論議する意義に乏しい。したがって第三に、公私協働というとなえ方は、現代の国家と社会において、多元的な主体が構想される場合の法学的分析視角を提供する点で有用であるとしても、公私という語では視野に入らない諸問題を念頭におくべきである。その意味で、公私協働論は、いわば分析視角としての自己限定を経るべきであろう。

## 二 協働の定義論

### 1 定義の方法と類型

協働を定義する場合、さしあたり二つの方法がありうる。まず第一に、協働といわれるものをそのまま受け入れ、広くこれをとらえる方法である。これは、それぞれの特徴に即して、例えば参加型、合意型、または責任配分型で

あるとか、伝統型と現代型、さらには民主化型、行政下請け型または市場化型というような類型に分類することが可能である。はたして協働の語をあてるのが妥当かに疑問がある場合も含めて、そのようによばれるものを広く対象とすることに利点がある。第二には、そのようによばれるままではなく、あらかじめ一定の判断を加えて、それにふさわしいおおまかな基準を立てた上で、それに妥当するものを協働とよぶ方法である。これは、協働の名に値せず、いわば僭称するものを排除することによって、協働観念の明確化に役立つことになる。もっとも、協働に求められる原則までもこの基準にとりこむとすれば、かえって考察対象をはじめから限定することとなる点に留意する必要がある。

両者は、特段の優劣関係にあるわけではない。一般に協働とよばれるか否かについて、明確な基準があるわけではないものの、意識すると否とに関わらず、それについての一定の合意がないわけでもない。さらに、そのようによばれるか否かについて、恣意的な要素が含まれる可能性もないでもない。実務の定義には、一般にこのような論点についての問題意識は希薄であり、厳密さよりも活用論が先行しているが、本稿では、協働とよぶことに一定の問題提起的な意味を認めつつ、とりあえず価値判断的要素を留保しつつ、第一の方法にしたがって問題整理をすることとしている。

## 2 定義の三要素

協働の先にみた定義例を最大公約数的にいえば、それは、①主体の複数性、②公共目的の共有、および③相互協力、の三つの要素からなる現象として集約することができる。<sup>106</sup>これらはそれぞれ別個の要素ではなく、単一の現象をそれぞれ別の側面からのべたものである。以下に、検討してみよう。

(1) 複数主体

一般に、協働の定義では公私にわたる複数主体が想定される。協働という観念は、すでにのべたように、ただちに公私の二分論とそれをまたぐ複数主体を想定しているわけではない。むしろ、公と私を離れた主体の多様性一般に着目することの利点も、容易に想起しうるところである。とはいえ、公法学的な吟味の際には、それぞれの協働主体の存在目的や法的形態を切り口とするから、公私の二分論を基礎にした論点整理の有用性は、やはりこれを否定しえない。以下では、誤解を避けるために、公私区分にかえて国家非国家という語を用いて、この点に立ち入った吟味を加えてみよう。

① 国家主体と非国家主体

協働観念は、当然二以上の主体を想定している。官民や公私という場合、それらは主体の属性をいうにすぎず、複数性がただちに二主体を意味しない。そこでは、それぞれにおいていかなる主体が想定されるか論点となる。まず、国家主体はさしあたり国または地方公共団体という統治団体であって、ただちに行政というわけではない。両者を同一視することは、立法司法部門を視野の外に置くという限定を招く。また、統治団体としても、その規模に応じて求められる、または協働が可能な内容が異なってくるということの問題意識を希薄化させる。これらのことが、協働の定義をどのように左右するかは、定かではない。統治団体相互、あるいは行政組織相互の協力連携が、行政組織法の視野におかれることがあっても、さしあたりここでいう協働とは別のものととらえられることは、先にのべた。

これに対して、協働の相手方とされる非国家主体の側は、きわめて多種多様であり、それでも公私という枠組みの限界を示している。というのは、第一に、実務はしばしば非国家的主体のうち、協働の相手方として想定する主

体のみを摘出して、その他の主体との区別やそれらとの位置関係に無頓着である。例えば、非国家の側におかれるものは住民、市民、事業者、NPO等があるが、それぞれは、固有の存在目的をもち、統治団体に対する地位が異なるのであって、それらを単なる協働の相手方というくくり方をするのは妥当性を欠く。<sup>107</sup> 第二に、このことは、統治団体と行政を同一視する陥穽と対応して、とりわけ主権者とそれ以外との区別を欠落させる。例えば、住民の関与は、主権者としての地位にもとづくから、民主主義の一つの表現であり、権利のレベルでとらえられる点で、他の主体の場合とは法的性格が異なる。すなわち、非国家主体による関与の正当性とその法的理解に関わるのである。

なお、協働を市民や事業者の責務とする例があるが、法令における責務規定一般の濫用という問題はともかく、協働は責務ではない。そのような描き方は行政が一方的に協働の当事者や内容を定めるあり方の、ひいては、協働に対する理解のひとつを示していよう。さらに、国家と対比する意味で地域協働の語が用いられることがある。地域とは、非国家主体の総称として用いられる場合と、文字通り狭い区域を指す場合とがあるように思われる。<sup>108</sup> そこには、明確な法主体性あるいは責任主体性を、具体的な仕組みづくりのなかでどのように明確にするかという論点がある。

## ② 一元的構造の帰趨

主体の複数化は、当然のことながら単一主体がある公共目的活動を一元的に行うことの困難化あるいは不適切化を前提としている。単一主体性を肯定的・否定的、その多元化を必然的・政策的いずれにとらえるかは、ひとつの論点であるが、協働を導く立場は、主体の多元化を肯定的・必然的にとらえる。その理由は、単一主体の能力の低下や機能不全に求められるが、そのような現象がいかなる意味で所与のものが論じられることはない。しかしそれは、国家の資源配分政策の帰結を前提にしているからに他ならない。この点に関わって、いわゆる補足性原則の

内容とその法的性格についての正しい理解が不可欠である。

主体の一元的構造の克服のために、国家の側が、協働の相手方と同時に、その育成支援の仕組みを含めてこれを構想することが少なくない。観念的には別個の、協働そのものと主体の育成支援とが、現実には一体化しているのである。育成支援策とは、通常、施設の提供、補助金や情報の提供または税制上の優遇等というが、非国家主体の多様性とその自立についての適切な認識がなければ、協働は、対等性の確保どころか国家の下請けに転落することになる。営利主体、非営利主体および行政が任務を分担する場合、いかなる目的と基準にもとづいてこれを切り分けるかが、内容的手続的にも重要な論点となる。より根本的な論点は、協働が成立する基礎的条件が何かであって、もし社会の構成員の意識を他者への共感や連帯から遠ざけたり、協働の主体たりえない階層を拡大する政策があるとするば、その弊害を認識することが求められよう。<sup>29)</sup>

## (2) 公共目的の共有

### ① 公共目的

様々な主体の活動は、それぞれの目的をもって行われるが、それらがひとつの仕組みのなかで継続的にかつ共通の目的をもって活動するとき、これを協働と観念するのである。そこには、それぞれの主体の存在目的をこえた普遍的目的の承認と共有が存在する。その普遍的属性のことを、一般に公共性という。この点に関わって、第一に、実務の協働論は、主体の多元化とあいまって行政も民間も担えるものへの公共の転換または刷新を説いたり、公共を「公共サービス」の提供と同視したりすることが特徴的である。<sup>30)</sup> 第二に、これら公共に関わる観念を用いず、「民間活力の活用」、「新たな地域経営システム」、「自立型地域社会の構築」を目的とする例がある。<sup>31)</sup> ここでは、国の構造改革政策や三位一体改革との適合性とこれらへの補完に傾斜しがちであるから、協働の目的としての公共目

的規範性は希薄化し、政策的効果がこれを代替することになる。これによって、協働の内容と位置づけが左右されることになるが、その適否と帰結はひとつの検討の素材となろう。第三に、協働の手続的側面、すなわち協働主体の共通認識の向上と参加をつうじて、市民の満足度を高めることの積極的意義が強調されることがある<sup>20</sup>。

## ② 共有

協働においては、右のような公共目的の担い手は多元化した主体であるから、目的はそれらによって共有されることが特徴である。公共目的は、社会のなかの諸利益一般を制約したり促進しつつも、総体としてこれらの基礎をなす。もとより、公共目的を制度的な存在理由とする国家主体とそうでない非国家主体とは、この公共との関わり方は異なるが、そのことを前提にして目的を共有するのである。したがって、とりわけ非国家主体にとっては、もともとの固有の存在目的ではない目的を国家と共有して活動することになる。

そこには以下のような論点がある。すなわち、第一に、共有される責任が、分担という形をとるとき、これがどのように適切に分担されるのかである<sup>21</sup>。その明確化のためには、活動内容についての法的規律が不可欠であって、もともと国家が一元的な責任を負うための規範が外部化することをめぐって、または非国家主体における自律的部分への国家関与の限界が問題になる。第二に、協働の成立は、社会の国家に対する成熟と公共目的の内容や射程の発展のひとつの帰結を意味している。もともと社会が担ってきた公共領域の、様々な国家関与が及ぶことによる相対的な縮小から、成熟した社会の国家に対する能力の向上と種々の機能的優越によって、社会が担う領域の拡大的再編成がみられるようになる。ただ、そのような領域の存在は、なお全面的でも一律のものでもないのであって、社会のなかで国家主体と非国家主体との目的共有領域が全面化することを意味しない。第三に、目的の共有は、公共を制度的に担う国家に妥当してきた法原理の、非国家主体への適用範囲の拡大とその形態がどのようなものであ



るべきかという論点をも生ぜしめる。

そこで、右のような目的の共有から生じる法的論点に対して、どのような処方箋が用意されているのか、協働の制度設計の際に問われねばならない。

### (3) 相互協力

協力という語の法学的意味は必ずしも定かではなく、上記(1)(2)のもとで行われる協力の仕組みを協働とよぶのである。この場合、協力とは、制度的過程的にいえば企画発案、検討、決定、実施、および事後の検証に至るまでの過程における双方向的なものであって、その一部のみがあるいは一方的なものが想定されるわけではない。

このような、国家非国家にわたる異なる主体間における協働のための包括的法関係の技術的構成は、なお今後の公法学にとっての課題である。さしあたりそこでの特徴をあげれば、第一に、機能的な相互補完作用という側面がある。すなわち異なる法主体が共有目的の実現のために、相手方のないえなないまたは能力に欠ける部分について、他方が代替的な機能を果たすことを意味する。その限りで、それぞれにおける機能領域の伸縮を前提にするが、そのことが果たして不可避的なのか、あるいは何に由来するのか、逆にいえばそれが政策的誘導の帰結であるとすれば、そのことの適否が問われることになる。第二に、そのような相互作用は偶然で一過性のものではなく、一定の社会的に正当化された目的のもとに、継続的なひとつの仕組みとしてなされるところに特徴がある。第三に、その法形式が問題になる。もともとひとつの法主体が完結的に行ってきた活動を、異なる法主体が一緒に行うとしても、そこでの法主体同士の法関係が一義的に決まるわけではない。とはいえ、協働は、共有する目的の実現を強制的に図るのでなく、任意性を基礎とした継続的な仕組みを意味するから、上下関係すなわち行政法という権力性よりも、多様な法関係とりわけ非権力性と親和的である。すなわち、協働のための具体的行為は、その法効果や権力性の有

無を問わない多段階的な行為を含んでいる。協働には一定のルールの成立を前提としつつ、合意にもとづく対等な法関係が想定され、したがって、主体相互の対等性と自立性の尊重が強調されるのは、まさに協働の有効性に関わるからである。もっとも、このことが現実には保障されるか否かは別の重要な問題であって、行政主導の協働が、しばしば下請け機能の受け皿になる可能性を含んでいることは、さきにもふれたところである。

## むすび

本稿をとじるにあたって、協働の観念とこの定義を論じるにあたっての若干の論点をあらためて確認しておくこととする。

### 1 協働の双方向性

一般に流布している協働の定義は、右のようにさしあたり複数主体、公共目的の共有および相互協力という三要素からなりたっており、これを推進することを目的とした自治体の条例や行政計画において定められたり、これらを立案した際の一構想として広く示されてきた。それは、国家主体の側がそのようによぶこと、または描くことに積極的な意義付けを見出しているからである。もっとも、この定義にあてはまるものであっても、そのようによばれないもの、逆に、あてはまるか否かに疑義があるもので、そうよばれる例も少なくない。そのようによぶか否かの選択は、現実にはもっぱら国家の側にある。<sup>24</sup> 換言すれば、非国家主体の側から、そのようによぶ現象、すなわち非国家的領域への協働的な国家関与が要求される場合、さらに、非国家主体相互でも協働が意識されねばならない

場合がありえよう。<sup>28)</sup>したがって、国家の側が、国家関与領域の縮小政策を所与のものとして、任務とその担い手の、国家から非国家へのほとんど一方向的な流れにおいて協働を理解し、その新しさと正当性を強調する反面、社会の中に多様に存在し拡大されるべき連携や連帯の諸契機に無頓着であるとすれば、それは少なくとも均衡を欠いた態度であって、その定義と現実との乖離を生ぜしめるものといわざるをえない。

## 2 協働の基盤整備

協働の観念を考える際には、協働が成立する基礎的条件またはその基盤についての吟味もまたこれを欠くことができない。すなわち、これら基盤を形成する課題の普遍性を確認するとともに、そのための施策の必要性に留意しておくことが必要である。当面の協働推進のための支援策のような即物的なことをいっているのではない。それは、国家と協働する非国家主体の多様性に応じた規律強化と、能力の回復強化をも構想するものでなければならない。国家主体の側が縮小を志向するとしても、その理由はともかく、非国家主体の代替がただちに可能であっても不可避であるわけでもない。まして、その代替として期待される活動領域の拡大が、市場の拡大、負担の増大または民主主義の展開という多面的な側面をもつ以上、これら非国家主体の均衡のとれた能力の確保が協働の条件となる。このような事柄は、協働の定義にただちに関わるわけではない。しかし、国家の側が非国家主体による協働能力を高める政策をどのように認識し、かつこれをどのように行っているかの評価如何もまた、協働の定義に現実性を与えるものである。

すでにのべたように、協働の定義に特段の解決困難な論点が示されているわけではない。それは、一般に存在する多様な現象の枠組みを概括的にえがくものにすぎず、なんらかの規範性が込められているわけではないからであ

る。ただし、そこで用いられている観念は、例えば「自主、補完、協力、対等」のように、実は、しばしば国家主体と非国家主体の関係の基本的な理解に関わるものであって、その意味について、より慎重な分析の必要があることにも留意されるべきであろう。そして、協働の現実を左右するのは、その基盤整備を含めた課題に他ならないのである。

## 注

- (1) NPO法は、別表に掲げる、保健、医療または福祉の増進を図る合計一七の活動に該当する活動で、「不特定かつ多数のもの」の利益の増進に寄与することを目的とする」ものを「特定非営利活動」とし、当該活動を行うことを主たる目的として二条二項各号のいずれにも該当する団体でこの法律の定めにもとづいて設立認証された法人を、特定非営利活動法人（NPO法人）として、活動に必要な条件整備をはかっている。同法は、NPOによるこのような「市民が行う自由な社会貢献活動」を促進することによって「公益の増進に寄与すること」を目的とする。いうまでもないことであるが、NPOは、行政がこれを協働の相手方として期待することはありえても、それ自身が、協働を目的とするものでも、そのための主体でもないし、ましてそれを行政が決めるべきものでもない。ただ、公益や協働の定義にも関わるが、NPOが、制度的な公益実現主体としての国や地方公共団体と接点を多くもつことも事実である。これらの点につき、「座談会 NPO法の検討」ジュリスト一一〇五号（一九九七年）、多賀谷一照「非営利組織の公法理論」千葉大学法学論集一五巻一号四一頁以下（二〇〇〇年）、大久保規子「NPOと行政の法関係」山本啓他『NPOと法・行政』七九頁以下（ミネルヴァ書房、二〇〇二年）、大久保規子「協働条例の現状と課題」公共政策研究四号二五頁（二〇〇四年）等を参照。佐藤岩夫「NPOの発展と新しい公共圏」法の科学三七号一五一頁（二〇〇六年）は、表層的な協働や新しい公共へのコミットをNPOの陥穽と指摘している。なお、協働とよばれる現象の新しいさをめぐる論点も、この点に関わる。

(2) このようないささか即物的な状況説明は、所与のこととして広く普及しているが、そのような筋道には、必然性と政策性や生理と病理が混在しており、すぐれて国家や社会の認識の問題でもある。このことは、のちにもふれるように。協働をめぐる諸論点にもつながる。

(3) 第二七次地方制度調査会答申「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」（二〇〇三年）は、市町村合併の推進によって、大規模化する地域における住民自治の意義を強調し、地域共同の事務を処理するための地域自治組織の制度化を主張して、基礎自治体内部の自治的活動に制度的保障を与えることによって形成された公共空間において、行政と住民の協働による福祉の充実の推進の必要性に言及していた。この答申は、国の審議会においてのべられた新しい公共空間論の例のひとつとして、その後の自治体の動向に影響を与えており、その評価はひとつの論点であったが、ここでは立ち入らない。これにつき、さしあたり宗野隆俊「法化社会と協働の思想」法社会学六七号四〇頁（二〇〇七年）。

(4) このような多分に法学的思考による協働論を、私自身はむしろ狭隘なものと考えており、そのことは後述する。なお行政実務では、具体的な権利利益の領域に即していえば、環境保全、都市の再開発やまちづくり、災害対策、福祉、さらには生活の安全や安心の確保に至るまで、協働観念を用いた施策が広くすすめられている。それらにおけるこの観念の適合性と内容のあり方は、ひとつの論点である。

(5) なお、介護保険法施行規則一四〇条の五二は、法一一五条の三九の設置する「地域包括支援センター」が遵守義務を負う基準の内容を定め、その一つとして、包括的支援事業の実施によりサービスを利用できるように「導き、各被保険者が可能な限り、住み慣れた地域において自立した日常生活を営むことができるように」する供給形態について、「職員が協働して」行うものと定めている。この語はここという協働ではない。法令で共同や協力の語となると、ほとんど無数に近く、そのことの検討はここでは行わない。

「官民協働」またはPublic Private Partnershipの脈絡で知られるPFI法（民間資金等の活用による公共施設等の整備等の

促進に関する法律（平成十一年法律一一七号）には、協働の語はなく、十八条で、「国及び地方公共団体並びに民間事業者は、特定事業の円滑な実施が促進されるよう、協力体制を整備すること等により相互に協力しなければならない。」と定めるにとどまる。しかし、このような「公共サービスの民間開放」の仕組みは、実務では協働のおもな例のひとつとされ、同法の運用のための文書には「協働」が多用されている。平成十五年改正の地方自治法二四四条の二第三項による指定管理者制度や、公共サービス契約法（競争の導入による公共サービスの改革に関する法律（平成十八年法律第五一号））もこれに類似する。同法二二一条は、国の行政機関の長と民間事業者等とが、対象公共サービスの改善のための協議による契約変更の規定をおいている。このような官業の民間開放が協働の一類型といえるか否かとともに、法律上明示されない「協働」が、行政レベルで意味づけがなされ、実施推進されていることにも着目しておいてよい。

- (6) 志木市市民との協働による運営推進条例二条一項も、これに類似する。補完またはこれに類似する語を用いる例も多い。この語の誤用または検討不足ではないかと思われるものが少なくないが、ここでは論じるとまがない。

- (7) 大和市新しい公共を創造する市民活動推進条例（二〇〇二年）一条が、「相互理解を深めながら対等の関係で協力・連携し、新しい公共の創造に貢献する」ことを掲げるがその例である。福井県社会貢献活動支援条例（平成二二年）三条は、社会貢献活動に対する支援の基本理念を定め、協働を連携と並ぶ社会貢献活動の形態ととらえている。包括的にこれらを検討したものととして、松下啓一『協働社会をつくる条例』（ぎょうせい、二〇〇四年）。神戸市民による地域活動の推進に関する条例の前文は、被災の経験、成熟社会と少子高齢社会の進行、自己決定および自己責任の原則に基づく自治体運営の要請等のもとの、「協働と参画のまちづくり」を掲げている。被災の経験が市民の間では鮮明な自治体における宣言的な例であるが、協働を導く状況説明の際には、いまだ慎重な整理が求められよう。

- (8) そこには、原則の明確化をはかりつつ、施策の中心としてこれを積極的に位置づけようという意図をみることができるが、反面、定義の厳密さには重きがおかれていない。

- (9) この白書は、「住民が自分の関心のある分野で経験や能力を生かし、様々な関係者と協力しながら、個人では解決できない地域の様々な課題に自発的に取り組む活動」が、地方公共団体や企業と協働して、個人でも「官」でも対応が難しくなってきた暮らしのニーズをどう満たすかという課題意識をもって、地域の活動の問題解決可能性に期待している。そこでは、協働の担い手としての地域の具体的な主体として、地域住民、地縁団体、NPO、企業、地方公共団体等があげられ、多面的な生活上の協働のあり方に言及している。その内容は、概して行政側からの委託をうけて補完機能を担う相手方への期待をのべたものといっている。反面、この文書は、協働の基盤となり、その可能性を左右するはずの地域の抱える現実の問題状況への関心はないようである。このことは、国における協働の位置づけの一端をよく示している。さらに、Public Private Partnershipの語に「日本版」を付して、公共サービスの民間開放の意に用いる例もある。その適否はともかく、「協働」のひとつの側面を示すものとして興味深い。杉田定大他編『日本版 PPP』（東京リーガルマインド、二〇〇二年）。
- (10) ここでは個々の協働の活動を、より具体的に情報収集、政策形成・意思決定、政策執行、政策評価の各段階の「政策過程」に位置づけ、それぞれにおける協働の目的（政策立案の基礎、政策内容への反映、サービスの効率提供、住民の観点からの評価の採用等）と手法（説明会、公聴会、市民会議、業務委託、顧客満足度調査等）とに分けて分類整理している。
- (11) 江藤俊昭「地域事業の決定・実施をめぐる協働のための条件整備」二二六頁（人見剛・辻山幸宣編『協働型の制度づくりと政策形成』（ぎょうせい、二〇〇〇年）。ほぼ同旨のものとして、大久保規子「NPOと行政の法関係」八〇頁（山本啓他編著『NPOと法・行政』（ミネルヴァ書房、二〇〇二年）、山田洋「参加と協働」自治研究八〇巻八号二八頁（二〇〇四年）。
- (12) 山本隆司「日本における公私協働」一七六頁（藤田宙靖博士退職記念『行政法の思考様式』（青林書院、二〇〇八年）。戸部真澄は、ドイツにおける環境リスクの管理手法を念頭において、「私人が国家による法的制御の實現（行政権だけでなく立法権・司法権の行使も含む）に積極的な関与をすること」と定義している。同「協働による環境リスクの法的制御（上）」自治研究八三巻三号八二頁。法的制御の具体的意味はともかく、双方向性をみる必要があるのではなからうか。この点について



は、本稿の二・三(3)を参照。名和田是彦は、これを「公共サービスを行政と市民社会の中の何らかの主体との協力によって確保していこうとする社会構想」とする。同「協働型社会構想とその制度装置」一六二頁(同編『社会国家・中間団体・市民権』(法政大学出版局、二〇〇七年)。しかしこの定義は、国や自治体の実務のいうものであって、これを「日本でいう協働」という場合には、そこに含まれている偏差に対する批判的認識をこめてのものであろう。

- (13) 例えば、塩野宏『行政法Ⅲ第三版』四五頁(有斐閣、二〇〇六年)。芝池義一も、行政組織法のレベルで行政機関の協働の語を用いて、上下のみならず横の関係においての協議、勧告、要請、意見聴取・具申の仕組みに着目し、そこで法原則の形成の可能性をしている。同『行政法総論講義第四版補訂版』一〇八頁(有斐閣、二〇〇六年)。さらに、宇賀克也『行政法概説Ⅲ』七四頁(有斐閣、二〇〇八年)。

- (14) この背後には、さしあたり日本とドイツとの協働をめぐる法的規律状況の相違があろう。山本隆司前掲註⑫一七四頁は、協働は主体を基準にした公的組織と私的組織(主体)との区別を前提にするとのべている。岸本太樹は、公私協働が、とりわけ公私間の交渉合意を包括的に含まないという観点から、この概念の不明確性を指摘している。同「公的任務の共同遂行(公私協働)と行政上の契約(二)」自治研究八一巻六一号一三二—一三六頁。さらに、私法と公法からの接近を試みる、原田純孝「企画の趣旨と問題の提示」法社会学五六号および同所収諸論文(二〇〇七年)をも参照。国や自治体のすすめる協働についても、公私、官民、公民という二分論そのものを含めた吟味が必要であって、外在的検討のみでは十分ではなからう。岡田章宏『「公私協働」の政策動向』(室井力編『住民参加のシステム改革』(日本評論社、二〇〇三年)、横倉節夫・自治体問題研究所編『公民の協働とその政策課題』(自治体研究社、二〇〇五年)。私も、NPMを念頭においた公私協働論の論点については、ふれたことがある。拙稿「NPMと行政法学の課題」法律時報七八巻九号二九頁(二〇〇七年)。山村恒年編『新公共管理システムと行政法』(信山社、二〇〇四年)。

- (15) さしあたり、大石田久宗「総論 深まる協働」七頁(山岡義典・大石田久宗編『協働社会のスケッチ』ぎょうせい、二〇〇一



年）、山田洋前掲註(1)二八頁。このような類型論に際しては、やはり協働についての一定の評価を抜きにすることができない。

(16) これらを講学上の行政法レベルに照応させれば、組織法、行政目的、および法関係論に照応している。行政という公権力主体が完結的に公務を担うことを想定してきた従来の行政法学にとって、あらたな論点が提起されていることは確かである。

(17) 協働の相手方として、「NPO等県民」とNPOが県民に含まれるとする例がある（愛知県「あいち行革大綱二〇〇五」）。まずは、相手方となる主体の基盤や存在の目的の相違を、適切にふまえることが求められよう。一般に、NPOが協働の主体であることが所与のこととされるが、すでにのべたように、それは協働のために設置されたものとは限らないし、NPOの設置目的としての公益は、国家主体の想定するそれと必ずしも同一次元のものではなく、同一である必要もない。国家主体がNPOの批判を受け両者が対立する過程も含めて、国家がもともと想定していたよりも高次の公益の実現が可能になるのであって、NPOをはじめから国家の責務の引受け手と位置づけるようなことは、ゆえなき国家優位の発想であり、国家と社会との関係についての基本的理解に立ち戻る必要がある。川島毅『あいち協働ルールブック二〇〇四』の取組「地方財務二〇〇四年九月号一五九頁、傘木宏夫「公共部門における環境NGO・NPOの役割を考える」一七三頁（横倉節夫『公民の協働とその政策課題』（自治体研究社、二〇〇五年））を参照。

また、協働主体としての「県民」を「自立した県民」といいかえる例がある（例えば、佐賀県「みんなで取り組む県民協働指針（案）」―自立した県民が支え合う社会を創る」（二〇〇四年）。そこでは、自立とは何か、それは協働の目的か、それとも主体の要件か、また自立のための条件とは何か等の論点を提供しよう。

(18) 前者の例として、総務省分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会「中間論点整理」（二〇〇四年）、後者の例として「区民と行政とが力を合わせて地域のまちづくり」として区民からの行政課題の解決提案制度を想定するもの（横浜市港南区）がある。

なお、第二七次地方制度調査会前掲註(3)は、「補完性原理」に基づく基礎自治体優先原則の表現形態としての住民自治のあ

りかたとして、地域自治組織と住民・町内会・NPO等との協働を位置づけている。その場合には、利用論の先行ではなく、地域における多様な共同の実態の分析が前提条件となろう。なお、協働それ自体を自己目的とすることは妥当ではないとしても、協働を通じて民主主義が促進され、住民の権利利益の保障水準が高まるための自治体の適正規模はどのようなものかという論点がありえよう。全国町村議長会・都道府県議長会「小規模町村の自立に関する決議」二〇〇二年五月三〇日参照。

(19) さしあたり、田村哲樹「国家への信頼、社会における連帯」世界二〇〇八年四月号一三頁。

(20) 松下啓一前掲註(7)。さらに、条例において、協働の目的として「新しい公共の創造」を掲げる例がある(大和市「新しい公共を創造する市民活動推進条例」)。

(21) 愛知県「あいち行革大綱二〇〇五」、練馬区「新行政改革プラン(平成一九〜二二年度)」、豊島区「行財政改革プラン二〇〇四」等であり、いずれも自治体における行政改革プランのひとつとして位置づけられている。このような位置づけは、もともと国が推進する(地方)行革の脈絡で登場してきた「新しい公共論」が、この協働論にもちこまれてきたものである。さらに、足立区の基本構想(二〇〇五年)のように、協働を自治体の運営理念または運営戦略と位置づける例がある。協働観念のひとつの変容と見てよいであろう。

「新しい公共論」につき、さしあたり、月刊NIRA政策研究『新しい公共』のプラットフォーム(二〇〇四年)所収論文、経済財政諮問会議「日本二一世紀ビジョン」に関する専門調査会「日本二一世紀ビジョン」(二〇〇五年)、総務省「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」(二〇〇五年)、および前掲註(9)の二〇〇六年版国民生活白書等を参照。国家主体の経営体への「傾斜」は、その物質的基礎の狭隘化のひとつの帰結であるが、問題は、そのことが公共に求められる規範的制約を希薄化させることである。

(22) 横浜市「協働推進の基本指針」(二〇〇四年)。ここでは、協働の原則と推進方法それぞれについて六点をあげ、公金支出や公の財産使用の三要件と、市民参加による適切な協働推進の担保のための監視制度がおかれている、協働の制度設計として比

較的優れている。

(23) このことは、民間委託のようないわば責任分担型の協働にあてはまる。そこでは、責任分担を規律する法理の形成が課題となる。

(24) 総務省「『住民等と行政との協働』に関する調査（最終報告）」（二〇〇五年）は、協働のための準備、選定、契約、監査・評価の段階における活動と課題を、政策実施のPDCAにそった手法として列挙している。当然ながら、行政の観点からの、行政の課題としての協働論であって、相手方をどう確保するか、そのためにいかなる支援が妥当か、これを企業活動対象モデルにどう乗せるかに主たる関心がある。

(25) 例えば、地球温暖化対策をみよ。

(26) 例えば、大規模災害の復旧や原子力発電施設の事故対応をみよ。