

自治効率論序説

—自治行政の基礎概念を求めて—

荒木 昭次郎

1. 自治行政をめぐる政策的対応の問題状況

二十一世紀に入り、日本の自治体行政はいま、厳しい局面に立たされている。とりわけ基礎自治体である市町村の行政運営は、地方分権推進政策に伴う業務量の増大、その業務を処理していくために必要な財源確保の不透明性、市町村合併推進政策による行政区域の拡大と住民意思反映システムとの不整合等に遭遇し、政策スローガンとして喧しく謳われきた自己決定・自己責任に基づく自治行政とか、行財政運営の効率化やスケールメリットの享受などとはほど遠い状況にある。このような指摘からすると、最近の自治体政策の展開にはなにかしら基本となるべき点が抜け落ちているのではないかと思えてならない。それは一体、何であろうか。久しく自治行政研究に従事してきた立場からすれば、それは自治行政の特質とその基礎理論に立脚した政策展開になっていないからではないかと考える。

いうまでもなく自治行政の究極の主体は地域住民である。だが、一連の政策展開にどれほど地域住民がかかわり、それを理解して取り組んできたといえるであろうか。むしろ地域住民抜きの政策展開ではなかったか。たしかにアン

ケートによって住民の声を聞いた、原案を策定する過程で住民の参画を得た、策定された原案をパブリックコメントにかけた、といったことを見聞する。しかし、原案から成案作成までの過程において住民の声がどの程度反映され修正が施されてきたといえるであろうか、あるいはまた、地域住民はその修正内容を知り理解し納得してきたといえるであろうか。おそらくこれまでの政策展開では、行政サイドは満足できたとしても住民サイドはそうではなかったのではないか。そこでは本来、誰の、誰による、誰のための自治行政でなければならないのかの基本的視点を踏まえることが重要であり、それに立脚した政策展開でなければならない。この点は、至極当然のことであろうと思われる。

地方分権推進政策、地方行政改革、市町村合併推進政策という一連の改革推進政策はこれまで、地域住民からは最も遠いところで議論され、方向づけがなされ、決定されて自治体行政の現場に下ろされてきた感じが強い。そうだとすれば、地域住民に密着した市町村行政は、そうした政策の基本方針が決定された後で取り組んでいかざるを得ない立場になり、いきおい、その方向に沿った内容に基づいて地域住民に対応せざるを得なくなる。その結果、地域住民に直接的な関係がある、重要な政策であるにもかかわらず、地域住民にとってはほど遠い政策、あるいはかかわれない政策という心理的影響を与え、行政の世界だけによる政策づくりという印象を与えてしまう。こうした事態は自治行政にとりけっして望ましいことではない。

ほんらい、自治行政に関する政策は地域住民の意思を基礎として、自治体行政がうまく運営されていくなかで立案していくことが望ましい。だが、上述したように、これまでの手法はその逆ではなかったか。表面的には改革政策が推進されているようにみえてもそれがわれわれ一般市民になかなか実感されないのは、そうした政策づくりにもっとも身近で参加しやすい立場にあり、かつ、政策の影響を受ける立場にある地域住民の「下から参加できるシステム」が構築されていなかったことに起因すると考えられる。よしんば参加が確保されて

いたとしてもその実態は形式的参加であって住民自治を尊重した実質的参加にまで高められていなかったのではないか。そこでは、何を何のためにどのように改革し、どんな効果を期待するのかのグランドデザインとその理論的枠組みを提示し、地域住民の理解と協力が得られる努力と、政策づくりのために住民が参加しやすくなる制度の環境整備が必要となる。だが、その点、これまでの取り組みは必ずしも十分ではなかった。

このような問題意識の下に本論では、住民自治に基礎を置く自治行政の充実強化のためのグランドデザインとその理論的骨格の素描を試みる。そして、その中核となる基礎概念を構築するために「地域住民の自治活動が活性化すれば自治行政の効率化も促進される」という仮説を立てる。そして、それを論証するための新たなキーワードとして「自治効率」を提唱し、その概念構成要素とその要素の機能関係を明らかにしていく。そうすることにより、新たな自治行政理論の地平が切り拓けるのではないか。

2. 自治行政の改革政策

これまでの自治行政に関する改革政策を鳥瞰してみると、それは自治体の行財政運営の効率化を中心に組み込まれてきた。つまり、事務事業の見直しをはじめ、職員の定数管理、組織の簡素化、意思決定の迅速化、各種助成の見直しなどを通して、行政のスリム化と財政硬直化からの脱皮を図り、行政体としての行財政運営における効率化を追求していくという政策展開であったといえる。これは行政の、行政による、行政のための政策展開であり、この政策にかかわるべきはずの、自治行政の究極の主体である地域住民はいったい、どのように位置づけられてきたのであろうか。この点が見えてこない、一連の改革政策が目標とする住民自治の強化と行財政運営の効率化を調和させる自治行政の充実強化への道筋には繋がっていない。

一般論的にいえば、政策過程論的アプローチには(1)問題発見段階、(2)発見された問題の政策課題化段階、(3)政策課題の優先順位づけ段階、(4)課題解決のための資源配分段階、(5)政策成案に基づく審議決定段階、(6)決定された政策の執行段階、(7)政策執行の進行管理段階、(8)政策アウトプットの評価段階、(9)政策のフィードバック段階といった政策過程の分析と、そうした政策過程にかかわるアクターの役割の分析とがある。ふつう、政策過程にかかわるアクターとしては地域住民をはじめ、地域住民が選出した議員（議会）と首長、さらには首長を補佐する行政組織職員、必要に応じて首長の任命によって設置される付属機関（審議会）、加えて最近では公民協働組織も存在する。これらのアクターが政策過程の各段階において果たすべき役割は社会の変容とともに変化してきており、その内容を的確に押さえていかなければならないが、その作業は困難を極める。とくに、行政以外の主体が自己実現レベルから社会貢献レベルにむけて自主・自律的に、そして主体的に社会参加活動を展開するようになってきている今日においては、政策の生産性効果と自治活動の生産性効果についてそれらのアクターの役割を重視していくべきであろう。この点、住民自治の担い手である地域住民が政策過程にかかわれるシステムとその際の効果についても考察しておく必要がある。

3. 自治行政の特質

日本において自治行政という場合、それは基礎自治体である市町村の行政を対象にすると言い切った方がよいかもしれない。確かに制度上の地方自治体は市町村と都道府県の二層からなり、都道府県もそのうちの一層になっていて自治体と呼ばれるわけであるが、その業務内容や地域住民との関係から見ると、都道府県の行政がはたして自治行政と言えるかどうか疑問なしとしないからである。単に、自治行政を自治体の行政というほどの意味で捉えてしまえば、都

道府県行政も間違いなく自治行政の範疇に入る。しかし自治行政を、常日頃において地域住民と直に接し、地域住民の意思に基づいて行う行政という観点からすれば必ずしもそうであるとはいえない。つまり都道府県行政の実態は中央政府の意向を受けて業務を処理する色彩が強く、またタテマエは市町村と対等であるといいながら、実質は市町村行政を調整支援したり助言指導したりすることを本務としており、それらを反映して都道府県職員も市町村職員に対して職務上の上位者の意識をもっているように感じられ、両者間の出向人事の現状もまたそれを裏付けている。また、自治行政にとって最も重要な地域住民との関係においても都道府県行政は市町村行政に比してかなり薄い状態にある。その意味では穿った見方をすれば、都道府県の行政は二分の一の自治行政と二分の一の国家行政を担う行政あるいは行政体といった方が実態を反映しているかもしれない。この点、日本の地方制度の生成発展過程を一瞥すれば、過去の遺制観念を引きずっている側面とも受け止められる。

このようなことから、本論が対象とする自治行政はもっぱら、基礎自治体である市町村の行政であることを断っておきたい。とはいえ、市町村の行政展開においては都道府県や国の行政と関係するところが多く、市町村の行政だけで自治行政が完結するとはいえない。その意味で都道府県や国の行政との関係を念頭に置きつつ、自治行政の基礎となる理論枠組みを構想しその検証を行っていくことが重要ではないかと考える。

ところで、自治行政の特質としては何が考えられるだろうか。この点、誰でも直ちに想起することは都道府県や国の行政に比して基礎自治体の行政には地域住民との近接性・親密性・直接性があるということであろう。このことは自治行政が地域住民との接点領域の行政であることを意味する。その特質は地域における住民の生活の場に生起する諸問題への対応、住民の日常生活と生涯生活にわたる諸問題への対応、地域における社会生活（政治・経済・文化を含む）上の諸問題への対応といった面にみられ、多くは地域住民の生活の知恵の結晶

としての社会的実践原理にその基盤を有する。一般にわれわれは法制化された制度にもとづき自治行政を行っていくものと観念しているが、ここでいう社会的実践原理は「生活の知恵の結晶」というものであり、未だ法制化されたものではなく、社会生活上において互いに守るべきことが習慣化した規範ともいうべきものである。その規範を基礎に、地域住民の合意に基づき明示的に示しておく必要があると考えた自治事項について、一定の手続きにより法制化したものを自治行政制度といているのである。このような制度としての特質をもつ自治行政はそれゆえ、日常的に住民の目に晒された状態にあるということができるし、それこそが住民と行政との接点領域とする行政の特質といえるものであろう。自治行政が地域住民の意思に基づき諸問題を解決処理していく方式であるとするのは、自治行政がそうした先端的特質を有しているからにはほかならない。

今一つの特質は、自治行政は一定地域の必要に応じて展開されるという側面である。換言すれば、どの地域においても同じ必要があるわけではなく、当該地域住民の自治意識と自治行動の度合いに応じて、また地域の自然地理的、社会経済的、歴史文化的な特性に応じてその必要は生起してくるもので、それゆえ自治行政の対応は地域の特性に応じて区々であるという側面を本来的に有している。その意味で自治行政にはその特質として多様性・差異性・選択性があり、それらの発揮いかんが自治行政の充実と発展を左右していくと考えられる。

以上、自治行政の特質を、一つは地域住民の生活の知恵の結晶を基盤に置くもの、二つは地域の特性を反映した多様性にあるもの、と捉えたが、これらの特質が重視され生かされてきたか、あるいは生かされてきているかを振り返ってみると、自治行政を取り巻く制度環境や政治的、行政的、社会的環境からみて、必ずしもそうであるとはいえないようである。

最近の自治行政をめぐる研究動向や制度改革論議をみても、観念的には自治行政のもつ特質の重要性に触れながらもそれを実質化していくための理論

化作業と現場の意向を吸い上げた議論展開は不十分ようである。たとえば、自治行政に関する研究では制度論、管理論、政策論の各領域にわたり、じつに多くの個別課題について研究されてきているが、自治行政の基礎概念に基づく体系的な理論を構築し、その実際への適用を検証した説得力のある研究成果はほとんどみられない。また制度改革論議においても全国画一的に対処すべき規準の検討は前面に出されているものの、地域の多様性に対処すべき地域自治の保障に関する研究は非常に少ないし弱い。本来ならば、理論研究と制度改革論議は同時並行的にすすめ、両者をリンク・融合させる努力の積み重ねが必要と考える。しかし、一定の期間内において実効を上げなければならない政策論からすれば、それは無理な要求かもしれない。たとえば、その例は地方分権推進政策と市町村合併推進政策の関係にみることができる。中央集権的行政の行き詰まりを打開するためには中央から地方への権限委譲（垂直的分権）と官から民へ権限委譲（水平的分権）が必要とされた。そして中央集権的行政の元凶は日本の行政史上に赫然（かくぜん）たる伝統をもった機関委任事務制度にあり、その制度を廃止することが地方分権推進の出発点であるとされた。だが他方で、委譲された権限を行使する能力を地方（市町村自治体）はもっていないのではないか、だとすればその能力を発揮できる自治体への再編成が必要ではないかという議論に振り回され、双方の主張の調和を図る方向での機関委任事務制度の廃止に伴う垂直的分権とその分権の受け皿としての市町村合併が推進されていくことになったことは記憶に新しい。しかしこの政策展開には、自治行政の本質を踏まえた議論が完璧に抜け落ちている。それは自治行政の究極の主体は地域住民にあるという、その点からの議論が不十分であったということである。つまり自治行政にとってもっとも重視すべき住民自治の側面が無視された地方分権政策と市町村合併政策ではなかったかということである。地域住民の日常生活や地域社会生活に多大な影響を与える政策であるにもかかわらず、その当事者である地域住民の意思や意向が届かないかたちで政策が推進さ

れていくことは納得しにくく、大きな問題といえるだろう。

その結果、必然的に自治行政の現場から住民自治尊重論が提起され、それを受けて住民自治の強化策が後追的に盛り込まれていくことになったが、それは弥縫策の誹りを免れない政策対応ではなかったか。

4. 自治行政と行政改革

もとより、こうした一連の政策は行政の非効率化と国・地方の財政逼迫化に端を発した行政改革の一環として推進されてきており、行財政の効率化を主眼としてきた政策である。自治行政における行財政の効率化への政策的対応は1970年代から取り組まれてきており長い歴史をもつ。最初の頃は社会変動に伴う地域住民の自治意識の低下と行政素需要の増大、経済の低成長・ゼロ成長による税収減と革新自治体のバラマキ政策に伴う財政需要増大とのアンバランス、行政の肥大化に伴う非効率や行政機関間の二重行政の発生などが問題視され、過去の事務事業の見直しという視点から行財政の効率化が追求されてきた。

また80年代に入り、国（公）有事業の民営化をはじめ、行政に市場原理を導入して行政の効率化を図るという考えが新保守主義の台頭とともに浮上し、それがいわゆるサッチャー、レーガン、中曽根の各政権下における行政改革の柱となって自治行政の領域にも浸透していった。しかし、この新保守主義と自由主義に根ざす効率論に対して批判的であったクリストファ・フッドは、単なる民営化や市場原理の導入による効率主義の追求ではなく、行政活動を分析した上で、どのような行政の領域なり運営面に民間の経営理念や手法を導入すれば行政の効率化や活性化が図られるかを考究し、そのためのルールづくりの必要とそのルールにもとづく執行および執行組織のあり方を1986年に提唱した。これが後にNPM「ニュー・パブリック・マネジメント＝新しい公共管理」といわれ、1990年代における行政改革の理論的支柱となって展開されてきたもので

ある。この考え方にもとづく政策展開は21世紀に入ったこんにちでも日本においては重視され、具体的な行政改革の手法として実践に移される傾向にある。しかし、NPMの発祥地である英国では最早や、それは過去の取り組みと見なされている。そして1997年のトニー・ブレア労働党政権の登場以降、アンソニー・ギディンズの「第三の道」構想をその理論的主柱として行政改革を推進してきているのである。

5. 自治行政と「第三の道」

では、その「第三の道」構想の骨格とはいかなるものであるか。アンソニー・ギディンズは、ヨーロッパ諸国の社民党が執ってきた政策は公平・公正を重視する方向であり、それを推し進めていくと行政の肥大化と非効率化になっていくとし、これを「第一の道」と捉える一方、マーガレット・サッチャー保守党政権時代の新保守主義に基づく「民営化・効率化」を中央集権的に押し進める方向は効率重視で公平性・公正性に欠ける方向のものであり、これを「第二の道」と位置づけた。そして両者にはいずれも長短があることからその調和を図る方向での「第三の道」の模索が必要であると考えたのである。つまり、公平・公正性を重視すれば効率性が後退し、逆に効率性を重視すれば公平・公正性が後退するというジレンマをいかに克服していくか、であった。そして国民が一定程度納得できる行政改革の考え方や進め方はないものかを模索するのである。この問題意識から導き出された構想は、自治・分権・参加・協働のスパイラル構造にそって効率性を追求していけば公平・公正性と効率性の調和も論理的に成立するであろうし、その具体的な姿はPPPシステムとして描き出せるのではないかというものであった。この構想の基底には、住民は行政の客体としてだけでなく行政の主体としても役割を果たしうる存在という認識があったと思われる。加えて、住民が行政の主体としての役割を果たしていくためには自律性

の確保が前提であり、その自律性確保には自治・分権・参加・協働のスパイラル構造という考えを基礎におかなければならず、そうした条件が整ってこそ PPP システムも構築できるのではないかと考えたのであった。

この点をさらに深く考察すると、住民は一定の社会的規範に基づく日常生活の営為と市場原理に基づく経済生活の営為を併せもって社会生活を営んでいることから、自治性を発揮しつつ効率性を追求していく社会的存在とも位置づけられるのである。そして、そのような社会的存在としての住民の意思に基づく行政が自治行政であるとするならば、自治行政は本来的に「自治性」と「効率性」を併せもった行政でもある、ということができないのではないか。

しかしながらこれまでの自治行政をめぐる議論においてはそのような「自治性」と「効率性」を内包した自治行政という観点からの研究はなされてきていない。それは多様な自治行政の担い手の出現とそれに伴う自治行政の変化を予測しながらも、どの主体がどのような役割を果たしていけばどんな効果が期待できるかの仮説設定とその論理実証に関する研究が手薄であったからである。住民を含め、行政以外の多様な主体が自治行政に関われる余地があるとするならば、それらは PPP システムを構成する重要な要素となり得るし、実体的にも自治行政の一翼を担う主体となっていく。その場合、自治の総量拡大という視点と自治行政の担い手となる各主体の協働という視点からの考察が重要となる。自治行政の将来をこの方向に進めていくことがベターであるとするならば、将来の自治行政は「自治性」と「効率性」を併せもった新しい自治行政の概念構築が必要となっていくと考えられる。

その意味で本論では、これからの自治行政の充実・強化を目指すキー概念として「自治効率」（「自治性」と「効率性」を併せもつ内容）を提唱し、その概念の明確化とそれに基づく自治行政の理論化を今後の研究課題として提起しておきたい。

6. 「自治効率」とはなにか

これまで自治行政において議論されてきた「効率論」は行政が主体となっている場合の、いわゆる「行政効率論」であった。それは行政以外の主体も自治行政の一端を担うという視点が抜け落ちていた「行政効率論」である。しかし自治行政が地域住民の意思に基づいて決定され実施されていくという特質から考えれば、その「行政効率論」では不十分な誹りを免れない。つまり政治行政分離論に基づく行政管理論のなかの「行政効率論」であって、行政以外の主体が自治行政に関わるという政治行政融合論に基づく「行政効率論」ではなかったからである。その点の研究は意識されながらも未踏の領域として積み残されてきた。

その意味でここでの第1のポイントは、多元的主体による自治行政の展開に触れ、政治行政融合論における自治行政の特質を分析し、それには「自治性」と「効率性」が内在していること、しかも両者は相乗効果的關係にあることを念頭においた「自治効率」という概念が必要となる。この点の先行研究としては、アメリカの経済学者であるヴィクター・フクスの生産性向上理論と寄本勝美の相乗効果理論があり、有益である。

第2のポイントとしては、自治行政の基盤となる地域住民の自治力向上を促す参加論の発展系譜を跡づける必要がある。それは、「自治効率」は地域住民の自治力との関係における自治行政の効率向上という意味をもつからで、地域住民の自治力は何によって向上し、それとの関係でどのように自治行政の効率が高まっていくのかを論究しておく必要があるからである。

この点の検討には参加論の分析が不可欠である。日本では参加論が広まる前にその前史とも言うべき「運動論」が展開され、続いて参加論、参画論が、そして協働論へと発展してきた。

ここでは参加論前史としての運動論から参加論までを第1世代の参加論、そ

して参加論から協働論への発展を第2世代の参加論と位置づけ、その発展系譜を追いながら、参加・協働論と地域住民の自治力や自治行政の効率化とがどのような関係にあるか、そして「自治効率」の向上にどのように結びつくのかの多角的な分析が求められる。

第3のポイントとしては、地域住民の自治力強化の基礎となる「分権と参加と自治」の論理的関係構造を解剖し、この三つのファクターが自治行政の充実・発展にとっては必要不可欠の要件であることを明らかにする。分権は決定の拠点を住民の身近なところに置き、いつでも誰でも生活場の問題解決に関われるようにしておくことであり、参加は決定作成に影響を与えるという実体的意味をもつことから、住民の政治教育的機能をもつ。また、自治は字義的には「みずからおさめる」ということであるが、政治学的には自己統治を意味し、自らを自らが支配するという支配と被支配の同一化を含意している。このような意味を持つ「分権と参加と自治」の関係は、住民の身近なところに決定拠点があることで決定作成に影響力を行使でき、それによって自らの意思を反映した統治が可能となる論理関係をもつ。この論理構造をさらに深く考察して地域住民の自治力が高まれば自治行政の効率化も促進され、「自治効率」の向上に結びついていくにちがいない。

第4のポイントとしては、「自治効率」という視座から新たな自治行政の理論が構築できるのではないかとことを展望する。ここでは新たな自治行政理論を展望するにあたって、一つは協働型自治行政論の可能性を、二つはPPPシステムによる自治行政論の姿を、そして最後の三つ目は自治行政の基底を貫く「自治とデモクラシー」の関係性を素描し、政治行政融合論における新たな自治行政理論の地平を拓こうとする。その理論を構成するポイントはこれまでの一元的な行政主体による自治行政論ではなく、行政以外の多元的な主体をも包摂した自治行政論へのパラダイム転換である。そこでは各主体の自主自律性を基礎に、主体間の併立・平等性の確保、共有できる目標の形成、目標達成の

ために各主体が協力連携できるシステムの構築、各主体の能力に応じた目標達成のための役割発揮と責務などについて考察し、多元的主体による協働型自治行政理論の枠組みをデザインしていかなければならない。

最後のポイントとしては、日本における地方自治の充実発展に向けて、自治行政における「自治効率」の意義を確認する。とくに自治行政の担い手が多元化した場合、それぞれの担い手に求められる必要かつ十分な条件はなにか、多様な主体の自治活動が積極的に展開されれば本当に「自治効率」は高まっているのか、その隘路となる点はないか、それらを克服できる戦略はあるのかなど、自治行政の現場からも「自治効率」の意義を確認していかなければならない。

7. 「自治効率」の字義的分析

「自治効率」という用語は市民権を得ているところか、未だ学界や行政の世界で使用されていなければ認知もされていない用語である。それにも関わらず、あえてこの用語を発想して使用するの、それが最近における自治行政の運営状況を表現するのにもっとも適した言葉ではないかと考えたからである。それは従来 of 行政の世界で捉えられてきた「効率観」とはどこか違う面があり、その違う面を追求していくと、政治行政分離論における効率論ではなく政治行政融合論の効率論として最近の自治行政は運営されているからではないか、ということに帰着する。それは、地域住民の自治意識と自治活動に基礎を置いて自治行政が運営される「効率概念」の追求といってよいであろう。

最近の自治行政の運営は、いわゆる行政だけが主体となって行うよりも行政以外の主体と協力連携しあって行う方が住民の自治性発揮面やサービス享受面で充足感や満足感が大となり、また行政にとっても能率性や効率性の確保と行政資源の合理的配分といった面で効用が大となる、という認識が広まってきている。このように最近における自治行政の「効率観」は変化してきているが、

それをいかなる用語で表現すべきかが課題である。ここではその変容内容を考え、敢えて一語で表現する「自治効率」という造語を用いる。

「自治効率」という効率観には従来の能率性、効率性、効果性に加えて、新たに有効性、自治性、自己満足性、相乗効果性、相互補完性といった諸要素が包含されている。従来のインプット・アウトプット比でみる能率概念を基礎とする「行政効率概念」では最近の自治行政運営の効率化は捉えられなくなっているから、ここでは自治行政の変容を促す主要なファクターとなる(1)主体の多元化と(2)政策過程全般にわたる政治・行政システム化という視点から自治行政における「効率」を追究していかなければならないだろう。

すなわち、そうした諸要素を取り込んだ「新しい効率観」を表現する言葉としてここでは「自治効率」という新概念を提唱し、それをもって自治行政運営の効率化問題を論じていく。そして提唱した「自治効率」という用語にはどういった実体的意味が内包されているか、また住民にとっても行政にとっても効用が大きいといわれる自治行政の運営とはどういうことか、また主体間の協力・連携の条件とそれによって各主体が得る効用は何かなどについて、先行研究を分析しつつ「自治効率」概念を構築していかなければならない。

8. 「自治効率」の概念構成

いうまでもなく「自治効率」という用語は「自治」と「効率」という用語の合成語である。「自治」という用語は政治学領域で、「効率」という用語は経済学や経営学の領域で使用されるキーワードである。なぜ異なる学問領域のキーワードを合成させるかといえば、複雑化する社会において継起する新たな現象を説明していくには個別学問の論理で説明することが困難になってきているからである。そうであれば個別の学問論理を超越もしくは融合させた新たな論理を構築し、それをもって新たな社会現象を説明していく必要があるのではない

か。とりわけ最近における自治行政の運営現象を垣間見ていると、一方においては自治の強化の必要が、他方においては自治行政の効率化の必要が焦点として取り上げられる傾向が強い。つまり政治学的側面から自治の強化を、経済・経営学的側面から効率の追求を、というように、それぞれ別個に追究されている感じが強いのである。そうしたアプローチでは総体としての「自治体の行政運営」の望ましい方向も姿も描ききれないだろうし、そこに求められるのは自治の強化と自治行政の効率化をともに含んだ「自治体の行政運営のあるべき姿」を論理的に素描していくことだと考える。

では、自治の側面と効率の側面を包摂した「自治体の行政運営」の姿をいかなる方法でもって描き出していけばよいだろうか。ここでの接近としては、まず第1に「自治」と「効率」に関する先駆的研究に依拠しつつ、それらがどのような概念構成要素からそれぞれなっているかを瞥見し、第2に「自治効率」という用語を使用する場合、「自治」と「効率」という用語の各概念構成要素をもって「自治効率」の概念構成要素としてよいかどうかの検証を行い、第3には最近における自治行政はどのような要素を重視して運営される傾向にあるのかをみて、そこには新たな概念構成要素として付加すべきものがあるかどうかを探索し、最後の第4には「自治効率」の概念を構成するであろうと思量される諸要素の確認とそれら間の論理的結合を検証する方向で「自治効率」の概念を素描していくという方法をとっていく。

9. 自治の概念構成要素

自治とはなにか。これについては多くの識者が様々な角度から論じている。石田雄によれば、その由来は中国古典『礼記』に現れて、それ以来日本でも長く使われてきたとするが、その意味は、近代日本で用いられている「自治」とは同じではないという。すなわち、中国古典に由来する場合は「自然に治まる」

という自動詞の意味に力点があったのに対し、近代翻訳語（明治以後の用語例）では「自分で自分を治める」という他動詞の意味が含まれている、という違いである。ただ、社会的実体としては、人間が生活を営むところには有史以来、何らかの「自治」があったであろうし、その意味も歴史の変遷の中で多義性を帯びてきているにちがいなкаろう。その点を念頭において、近代以降における用語法にしたがい、「自治」という言葉にどのような意味が付与されてきたかを一瞥していく。

まず、意味論的接近（semantic approach）の手懸かりとして、一般的にはどのような意味が付与されているかを辞典と事典からみてみよう。

大辞林によれば、「自治」とは①自分たちのことを自分たちで処理すること、②人民が国の機関によらず自らの手で行政を行うこと、特に、地域団体による地方自治をさすことが多い、とある。

これに対して、現代政治学事典の解説によれば、「自治」（self-government, autonomy）とは、人びと一個人であれ集団であれ一が、その意思によってみずからのあり方を支配（統治）し、みずからにかかわることがらを自律的に処理することをいう、とある。

両者に共通している点は、自らのことは自らの意思で処理するという“自己統治であること”と、自分たちの自治、あるいは集団の自治というように“社会性をもたせていること”である。つまり、自治は個人の意思で個人の行為を律することに淵源をもつものの、他者との関わりをもつ集団や社会にも敷衍して用いられている用語であるということである。角度を変えてみると、個人の自治という場合、ややもすれば「個人」に重きをおいて「その人だけで他者とは関係ない自治」と受け止められる可能性があるが、その場合でも「対社会（対他者）との関係における自治」ということで理解する必要があるということであろう。ということは、個人の自治は観念的には自らの意思で自らの行為を律する「自律」と「自己統治」の結合（西尾勝『行政学の基礎概念』）という

こともできるが、それには支配概念が包含されており、そうだとすると、他者との関係を抜きにしては語れない意味内容をもつ用語であるということが出来る。つまり、自己の意思で自己の行為を支配するといってもそれは他者との関係が念頭にあってのことであり、その意味からすると支配概念には“誰が誰を支配するのか”という人間関係性＝社会性が所与のものとして包摂されているとみてよいであろう。したがって、個人の自治といってもそれが発揮される際はつねに、他者との関係を基礎にした自治発揮であると観念してもよいのではないか。しかも自治発揮の場は、社会の最小単位としての家庭から集団や地域社会にわたっていてさまざまであることから、自治の形態も多岐にわたる。私的自治とか公的自治とか呼ばれる所以もそのためである。

このように考えると、個人が所属する集団や組織や地域社会における自治は、それらを形成している成員間の関係を前提にして営まれていくことになるが、その際、集団や組織や地域社会における支配・被支配の関係はどのようなものであるかを考察する必要がある。そこでまず、集団の自治について考えてみる。

普通、集団という場合、ある目標を掲げそれを達成するために同調した複数の個人からなる集合体であり、目標に応じて集団も様々に分類される。テニスによれば、親睦を主目的とする血縁、地縁、家族、同胞などからなる集団はゲームンシップであり、ある特定利益を追求することを目的とする集団はゲゼルシップであるという。これらは目標を達成していくための自治の機能と構造の分析による分類ということが出来るが、要は、その目標を達成していくための役割分担を定めておき、それにしたがって集団の成員がそれぞれの役割を果たしていかなければ集団の自治を営んでいくことは難しいということである。

このように考えると、集団の自治における支配・被支配の関係においては、成員は当該集団が掲げた目標を達成していくためにその集団が何らかの方法で

創造したルールに従いながら活動していくことになる。つまり、集団の自治運営のために創造したルールが支配者となり、そのルールに従う集団成員が被支配者になるという関係がそこに内在しているのである。

では、誰がそのルールを創造するのか。いうまでもなくそれは集団成員の意思によってつくられていく。その意味で、支配者と被支配者の関係はその淵源を見る限り自同的であるといってよく、直接民主政の手法である。直接民主政に不可欠の要件は自らの意思で自らの行動を律する（支配する）ことであり、それを基礎前提とした統治様式である。これを集団や組織や地域社会に類推的に敷衍させているのが集団の自治、組織の自治、地域社会の自治の論理である。

10. 私的自治と公的自治

自治概念を考察する上で、今一つ考慮すべき点は目的、規模（範囲）の観点である。先に、自治には私的自治と公的自治という捉え方ができると述べておいたが、それがこの観点である。つまり、自治する目的や規模（範囲）によってそれが公的性をもつ自治か、私的性をもつ自治か、あるいは双方の性質をもつ自治かを、いかなる考え方で分類し現実社会に適用できるかを概念的に示しておくべきだということである。たとえば、家庭の自治という場合、その家庭の円滑な運営を目的とするルールは当該家庭の成員には有効であってもその成員以外には有効ではない。そのような自治は私的自治というほかはない。また、集団の自治もその集団の特定利益追求を目的とするルールにしたがって運営する限り、これもまた私的自治と考えるほかはない。このように私的自治は自治する目的が特定の、そのルールの有効性に一般性と普遍性がなく小規模範囲である点に特質がある。

これに対し、地域社会の自治という場合、それは家庭や集団・組織が掲げる目的を超えて地域社会の利益を追求する目的とその達成のためのルール化であ

り、そのルールは普遍性を持ち、有効性も地域社会全域の広範囲にわたるものとなるので、公的自治ということができる。一般に、自治体政府が地域社会の総合的な管理を行っていくためにルール（条例）を作り、それに基づいて自治運営をしていくような場合、自治の目的の一般性とルールの有効性という観点からそれは公的自治と呼ぶことができる。

問題は、自治体政府でなくても社会貢献活動を行う目的で集団や組織が結成され、その目的を達成していくためのルールを作って集団や組織が自治活動を行っていく場合、ルールの有効性はそれらの成員に限定されるが、活動の目的が社会的・公共的利益の実現という共益性の増進にあるとき、そうした集団や組織の自治をどう捉え位置づけるべきかということであろう。つまり、このような場合は上述した論理による分類での私的自治とは呼べなくなるということである。

現実社会に目を転じると、われわれは私的自治の世界だけで生きているわけではなく、かといって公的自治の世界だけで生きているわけでもない。双方が混在した自治の世界で生きているのである。要は、私的性と公的性とがミックス状態にある場合、その範囲における自治をどういった考え方でどのように呼ぶべきかということであろう。そこで、ここでは自治する主体の性質がどのようなものであれ、その目的が公益性をもつ場合には、私的性と公的性のミックス割合によって判断せざるを得なくなるので、それについては、マートンの中範囲理論を念頭におき、連続体概念による分析手法を使って考えてみたい。

いま、一方の極に私的性をおき、他方の極に公的性をおく。われわれはこの両極の間（中範囲）で自治を営んでいる（社会的）存在である。私的性と公的性のミックス度合いは、私的性の極に近ければ私的性が強く（大）なり、公的性は弱く（小）なる。逆に、公的性の極に近ければ公的性は強く（大）なり、私的性は弱く（小）なる。両極の中心は私的性と公的性が同程度を示す。そして、この点を共益性の自治と位置づける。そこで問題となるのは、どの範囲を

どのような理由で「私的性の自治」、「公的性の自治」、「共益性の自治」と考えるのか、ということである。図式的論理からすると、両極を結ぶ連続体を四等分し、私的性の極寄りの四分の一部分を私的性の自治、公的性の極寄りの四分の一部分を公的性の自治、中心から私的性寄りの四分の一を私的性イニシアティブの共益性の自治、中心から公的性寄りの四分の一を公的性イニシアティブの共益性の自治、というように描き出すことができる。これは単に連続体を四等分したに過ぎず、中身のあるものとは言えないので、その中身についても若干の検討を必要とする。

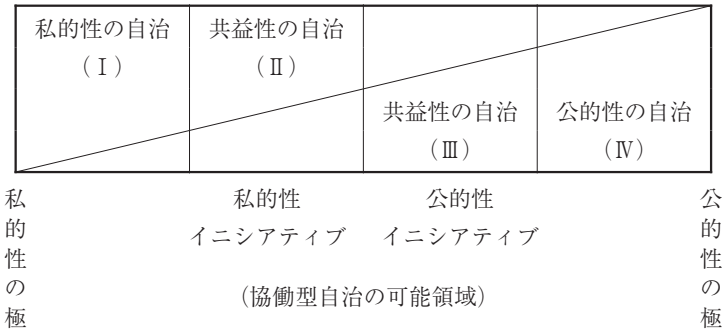
この連続体内における自治は私的性の自治と公的性の自治とが大なり小なり混在したかたちで運営されている。その混在状況は自治する目的や目的達成のためのルールの有効範囲と、それらによって抽出された私的性ないし公的性の性質の強弱で示される。つまり、自治する目的が社会的・公共的利益を実現することにあり、その目的を達成するためのルールの有効性が普遍性をもち広範囲に及ぶものであれば、そのときの自治の性質は公的性が強く、公的性の自治ということができ、連続体の中心から公的性の極にかけての範囲がそれに該当する。ただし、その範囲であっても政府ないし行政が対応するような公的性の強い領域と、政府や行政と社会的利益の実現を志向する集団や組織とが相互に補完し合い、協力・連携して対応する共益性の強い領域とがある点に留意しなければならない。

また、連続体の中心から私的性の極にかけてもかなりの程度社会的利益の実現を志向する集団や組織が政府や行政の補完と支援によって対応する共益性の自治領域もある。それら以外に、目的面においては特定の利益追求であり、ルール面では限定的な有効性しかもたない自治の領域があり、これをここでは私的性の自治領域というように分類しておきたい。

以上のような考えに基づいて自治の分類枠組みを以下に概念図として示すが、ここでは説明の関係上、連続体を長方形で示し、その縦軸にはルールのもつ有

効性の広狭という意味を、また、横軸には自治目的の公私性の強弱という意味を付与している。

図－１ 自治概念の分類枠組み



図－１について若干の説明をしておく。長方形の縦軸は自治ルールの有効性が一般性と普遍性を持ち、広範囲に及ぶか及ばないかを示すもので、上から下に向かってその有効性が徐々に広まっていくことを示す。他方、長方形の横軸は自治活動の目的が公的性と私的性との比重を示すもので、左から右に向かって目的が私的性から公的性へと比重を移していくことを示す。このように縦軸と横軸を設定して長方形を描き、図のように対角線を引いて四等分すると、（Ⅰ）から（Ⅳ）の領域にわたり公私の強弱と自治ルールの有効性の広狭が判別できる。問題は（Ⅱ）と（Ⅲ）の領域で、私的性と公的性とがかなりの程度ミックスしている場合、両者が協力・連携して共益性の増進を図る自治領域になるということである。そこでここでは、（Ⅱ）と（Ⅲ）の領域を共益性の自治領域とし、両者が協力・連携するという意味で「公・私協働型自治の可能領域」と位置づけた。そして、（Ⅱ）の自治を展開していく場合は私的性が大きくなることから「私的性イニシアティブ型の共益性自治領域」、（Ⅲ）の場合は公的性が大きくなることから「公的性イニシアティブ型の共益性自治領域」としたも

のである。

以上の自治概念についての考察から、その概念を構成する要素としては一体、ということが考えられるか、検討を加え整理してみるとしよう。

これまでの自治に関する議論において、もっとも重視されている点は「自らの意思で自らの行為を律する」という自己統治の考え方である。これを自治概念を構成する第1の要素とする。この考え方を基礎前提にしつつ各学問分野から自治を論じていることが多い。

政治学的接近からは自治を統治概念として捉えるとともに、それには支配—被支配の関係概念が内在しているとするので、これを第2の要素とする。つまり、誰が誰を統治するのかは誰が誰を支配するのかということでもある。もとより、自己統治の究極の形態を論理的に追求していくと、自己が自己を統治する意味になるので支配者と被支配者は同一となるが、その場合の自己統治は個人が他者ないし社会との関係における支配—被支配を意味するのであって、同一人における支配—被支配の関係を意味するだけではない。だから、そうした他者ないし社会との関係における支配—被支配の意味は、自己の意思を他者の意思と調整し、調整した結果との関係における支配—被支配の関係となる。これを政治様式の観点から捉えると、それは直接民主政治様式ということができ、自己と他者と調整によって導き出された合成意思が支配者となるがゆえに、支配者は被支配者によって創造されるという関係が導き出され、それが自治概念を構成する第3の要素になる。近代市民社会におけるデモクラシーの原理はその関係を基礎とし、支配者を創造する被支配者は社会的に自律した市民を所与としているので、自治は自律的市民によって営まれるという点が第4の要素となる。しかも自己統治としての自治は、そうした自律的市民による社会制御システムとして機能していくことから、それを第5の要素として理解することも可能となろう。

この脈絡からすれば、自己統治における支配者と被支配者の関係については、

次のようなことが言えるのではないか。つまり、対社会との関係で自律的市民が自己統治を行っていくには一定の規律の定立（第6の要素）が必要であり、その規律は自律的市民の意思によって創造・定立され（第7の要素）、それによって自律的市民は統治される関係になる（第8の要素）といえよう。このことは近代市民社会におけるデモクラシーの原理そのものといってよく、自律的市民の意思によって定立された規律が支配者になり、それを遵守するという意味で自律的市民は被支配者にもなる。だから、直接民主政治様式とか代表（間接）民主政治様式とかいわれるのは、この規律を定立する方法において、自律的市民が直接的に意思を反映する方法を採るのか、あるいは代表を通して間接的に意思を反映させる方法を採るのかの違いでしかないのである。

自治を自己統治の概念で理解するとき、そしてまた、社会的に自律した市民の相互作用からなる社会性をもつ（第9の要素）自己統治であるとき、自治は社会制御システムとして機能していく。そのことは、自治が自治する個人だけの概念ではなく、社会の最小単位としての家庭をはじめ、複数の主体からなる集団や組織、さらには社会共同体におよぶ普遍性をもつ（第10の要素）概念であることを示唆している。このように自治概念は政治学的接近からだけでも多くの構成要素からなり、しかも多義的である。

以上は主として政治学的接近による自治概念についての考察であったが、これ以外にも経済学的接近や社会学的接近がみられる。経済学的接近では、もとより経済学が稀少資源の合理的分配を命題にしていることから、自給自足の概念から自治を論じる傾向が強い。また、社会学的接近ではマックス・ウェーバーの支配概念や社会学一般にみられる人間関係の相互作用から論じられうる。その場合、政治学的接近や経済学的接近と部分的に重複するが、これは社会を上位システムとし、政治や経済をそのサブ・システムとしてみているからであろう。ここではその内容には立ち入らない。

11. 残された課題

自治概念と同様、効率概念についても政治行政融合論的観点からその構成要素を抽出し、要素間の相互作用関係に基づいて新たな概念を構築しなければならない。この点については諸事情から今後の研究に譲ることとしたい。なお、効率概念はどちらかといえば、経済学や経営学の領域における研究対象とされてきたが、政策形成への科学の貢献という視点が重視されてきたことから、政策科学をはじめ、政治学や行政学の領域からも多様なアプローチがなされるようになり、一定の研究成果もみられるようになってきた。今後は、それらを総括しつつ、自治概念と同様、効率概念についても分析を試み、両者の合成用語ともなった「自治効率」についての新たな概念を示したいと考える。

以上、自治行政の基礎概念としての「自治効率」の一端を追究してみた。このようなアプローチが自治行政の新たな理論を切りひらくものとなるかどうか、この課題に対しては、今後の研究において応えていくこととしたい。(未完)

参考文献

- 1 足立 忠夫 『行政サービスと責任の基礎理論』公職研 1990年
- 2 足立 忠夫 『現代の公共問題と市民』ぎょうせい 昭和53年
- 3 足立 忠夫 『行政と平均的市民』日本評論社 1975年
- 4 足立 忠夫 『地域市民自治の公共学』公職研 昭和56年
- 5 吉富 重夫 『地方自治』勁草書房 昭和38年
- 6 吉富 重夫 『続地方自治』勁草書房 1965年
- 7 吉富 重夫 『地方自治の理念と構造』勁草書房 1967
- 8 塩野 宏 『国と地方公共団体』有斐閣 1995年
- 9 伊藤 大一 『現代日本官僚制の分析』東京大学出版会 1980年
- 10 ハーバーマス 『公共性の構造転換』未来社 1980年

(細谷貞雄 訳)

- 11 稲葉振一郎 『「公共性」論』NTT 出版 2008年
- 12 寄本 勝美 『公共を支える民』コモンズ 2001年
- 13 寄本 勝美 『自治の形成と市民』東京大学出版会 1993年
- 14 寄本 勝美 『政策の形成と市民』有斐閣 1998年
- 15 石田 雄 『自治』三省堂 1998年
- 16 濱口 恵俊 『日本的集団主義』有斐閣選書 昭和57年
公文 俊平
- 17 薄井 一成 『分権時代の地方自治』有斐閣 2006年
- 18 社保研 『社会福祉における市民参加』東京大学出版会 1996年
- 19 クリストファー・フッド 『行政活動の理論』岩波書店 2000年
(森田 朗 訳)
- 20 荒木昭次郎 『参加と協働』ぎょうせい 平成2年
- 21 Waldo, Dwight, *The administrative state: A study of the political theory of American public administration*, Holmes & Meier Publishers, Ltd. 1984
- 22 Herbert A. Simon, Victor A. Thompson & Donald W. Smithburg, *Public Administration*, Transaction Publishers, 1991
- 23 Vincent Ostrom, F.P. Bish(eds.), *Comparing Urban Service Delivery Systems*, Sage, 1977
- 24 Victor R. Fuchs, *The Service Economy*, Columbia University Press, 1968
- 25 Roger B. Parks et al., *Consumers as Coproducers of Public Services: Some Economic and Institutional Considerations*, *Policy Studies Journal*, Vol.9 No.7, 1981