

まえがき

神奈川県自治総合研究センターでは研究事業の一環として、行政課題に関連したテーマを毎年選定し、それぞれのテーマについて研究チームを設置し、研究活動を行っております。

研究チームは、公募により選抜された本県職員、テーマに関連する部局からの推薦による県職員及び市町村からの推薦による職員によって、概ね6～9名程度で構成されます。各研究員は、それぞれの所属と当センターとの兼務職員となり、所属での業務を遂行しながら、原則として週1回、1年間にわたって研究を進めております。また、昨年度からは「アドバイザー制度」を設置し、新進気鋭の若手研究員に研究活動に加わっていただいております。

今年度（平成5年9月～平成6年8月）はA「新たな政府間関係の研究－補完性の原則を手がかりとして」、B「組織マネジメントのあり方に関する研究」、C「新社会資本の整備とプロジェクト・ファイナンスの研究」の3つのテーマについて研究チームが編成されました。本報告書は、A「新たな政府間関係の研究－補完性の原則を手がかりとして」研究チームによるものです。

「補完性の原則」は、欧州統合の過程でにわかにクローズアップされてきた言葉で、1992年2月7日にオランダのマーストリヒトで締結された「欧州連合条約（マーストリヒト条約）」の中に登場してきます。ここでは、EUと各加盟国という異なるレベルの政府間の権限配分の原則としてとらえられていますが、本来この原則は個人の尊厳に最高の価値を置く個人中心的な精神に基づいていました。

本研究チームでは、この補完性の原則を現代的に読み替えて市民と政府、あるいは政府間の関係に適用した場合、市民の生活はどうであるのか、また、地方分権を進めるための有効な手がかりとなりうるのかを探ることを目的としました。

本報告書が、今後の行政運営の参考として活用いただければ幸いです。

なお、研究活動に際してご支援とご協力をいただいた関係各位に対し、心より感謝の意を表します。

平成6年（1994年）9月

神奈川県自治総合研究センター所長 後藤 仁

目 次

プロローグ	1
序章 たとえばひとつの物語 ^{ストーリー}	4
第1章 報告書の趣旨	24
1 報告書の目的	26
2 報告書の構成	26
〔政府間関係論について〕	28
第2章 今、何が問題か ―市民と政府とのへだたり―	30
第3章 「補完性の原則」	36
1 欧州統合と補完性の原則	38
2 補完性の原則の歴史と意味	41
3 現代の社会関係における補完性の原則	43
4 現代社会における補完性の原則のもつ意味	47
第4章 今、何をなすべきか	56
1 補完性の原則と地方分権	58
2 補完性の原則からみた理想的な政府間関係	59
3 今、何をなすべきか―市民と政府の関係をを変えるためのシナリオ	64

第5章 提言	72
提言1 市民の自由な活動を支援するための市民活動支援プランの策定	74
提言2 政府間関係基本法の制定及び政府間関係調整委員会の創設	78
エピローグ	84
資料編	86
1 「補完性の原則」関係年表	88
2 県外調査報告（熊本県・小国町）	93
3 県外調査報告（兵庫県・神戸市）	106
4 主な参考文献	107

プロローグ

私たちはみんな、大きな可能性を秘め、豊かな表情をもち、人とは違った個性をもっている。楽しい時には笑い、悲しいときには泣き、辛いときにはグチを聞いてもらいたくなるだろうし、困っている人がいたらどうにか手助けしたいと思うであろう。

私たちはそれぞれが自分の顔をもった「生身の人間」である。私たち一人ひとりが自分のしあわせを感じることができるような社会とはいったいどんなものなのであろうか。また、そういった社会を作り出すためにはどうすればいいのであろうか。

「政府」の研究をするのであるから市民と政府の関係だけでなく、政府内部の権限配分の問題にまで入りこんで検討しなくてはならないことは確かである。しかし、政府間関係の議論が単に政府部門内部の権限争いの域を出ないのであれば、どんなに議論を重ね、どんなに素晴らしい地方制度改革についての提言をしても市民に対して何の説得力も持たないであろう。

一見したところ、一人ひとりのしあわせと「政府間関係」との間に接点は見いだせないように思える。

しかし、政府は社会内のアクターの一つであり、一人ひとりがしあわせを実感できるような理想社会においても政府の果たすべき役割があるはずである。その役割を最大限有効に果たすために各政府間の関係を調整する考え方と方法を見つめることができれば、これがまさに理想的な政府間関係と言えるのではないであろうか。

政府間関係の問題も一人ひとりのしあわせにこだわって検討するとその輝きをよりいっそう増し、同時に私たちにより身近な問題としても浮かび上がってくる

だろう。

「補完性の原則」も単なる政府間における権限争いの原則に利用するのではなく、この文脈でとらえなおすことによりこの原則が本来もっている人間中心な考え方がよみがえってくるのだ。

ところで、私たちのめざす理想的な社会とはどういったものなのだろうか。

研究チームAのメンバーは特にこの点について徹底的に議論をした。それは、市民・政府の関係を考える上で不可欠な視点と考えたからである。そしてたどり着いた結論はこうである。

「生きることの意味、楽しさを個々人がそれぞれに追求し、実感できる社会」

あくまでも中心に据えられるのは一人ひとりの人間である。また、生きることの意味、楽しさは人によって様々である。そして、この多様な生きることの意味、楽しさは人から押しつけられるものではなく自分自身の手で見いだすべきものである。そのような市民中心思考の文脈の中で政府のあり方、そして政府間関係が考えられねばならない。

さて、市民中心型の社会が実現するとしたら私たちの未来はどうなっているのでしょうか。そこでは政府はどういった役割を果たすようになっているのでしょうか。あれこれ議論するよりも具体的イメージを描いてみた方がよい。

さっそく、少しばかり時計を先に進めて私たちの未来をのぞいてみることにしよう。

序章 たとえばひとつの物語^{ストーリー}

《ACT 1》

機体が緩やかに傾きはじめた。涼しげな声のアナウンスが流れる。窓の下には東京湾が広がり、神奈川の臨海都市がはっきりとした形で見えてくる。

「旋回がはじまったな」と佐々森はつぶやく。5年間の海外勤務を終えての帰国だった。

空港には会社の同期入社志田が迎えに来てくれることになっていた。引っ越しの荷物はすでに送ってしまっているし、手荷物はボストンバックただひとつ。身軽な帰国路なので出迎えを固辞した佐々森だったが、志田がそれを受け入れなかった。

到着ロビーで二人は再会の堅い握手をかわした。話したいこと、聞きたいことが二人の胸にはあふれていたが、再会の一歩としてはこれで十分だった。

高速湾岸線に向けて車を走らせている志田に佐々森が話しかけた。

「荷物はどうなっている？」

「心配するな。寮の方にしっかり届いているよ。」

「そうか。」

「それよりもおまえ、今まで住民票どうしていたんだ？」

「なんだ、藪から棒に…。海外勤務の前は実家から通勤してたからな。近くの区役所に除票の手続きをしておいたが…。」

「だったら、早いうちに届を出しとけよ。」

「なんだなんだ？いやに家庭じみたことを言うようになったなあ。」

「バ～カ、心配して言ってやってんだぞ。」

「心配って何の？」

「…あ、そうか。おまえ知らなかったんだな…。実は…」

ここ数年で地方分権化が推進されたこと、その結果国・都道府県・市町村という従来の地方自治制度が改革されたこと、地方自治体は地方の実情に合わせた「地方政府」として再編され、市民が積極的にその政策立案に携われるようになったこと…を志田はよどみなく説明した。

「日本の情報は海外にも伝わってきてたけど、本当にそんなに大きな変化があったのか。」

「こんな冗談が言えるかよ。」

「でも、よく実現したよなあ。革命といっても過言じゃないぜ。」

「革命なんていうと大袈裟だけど…。俺も最初はびっくりしたよ。でも慣れれば結構便利なことも多いし、なんで今まで実現できなかったのかななんて思うこともあるぜ。それに、“生きていてよかったと実感できるために”っていう理念はなんか、シャレていないか。」

「まあな。」

「詳しい説明は市民センターに行けば教えてくれるから、転入届を出しに行きながら聞いてくるといいよ。明日でよければ俺も付き合うぜ。」

「明日って日曜日じゃないか…。役所がやっているのかい。」

「それがいいところなんだ。休みの日にも窓口を開けてくれるし、議会も休日に開催した

り、夜に開くこともあるんだ。ウィークデーには会社があるだろ、なかなか行きづらかったんだけど、すごく便利になったよ。」

「まるで“浦島太郎”だなあ、俺。」

《ACT 2》

寮をあげての歓迎会は明け方まで続き、二日酔いの頭を抱えながら佐々森と志田は市民センターに向かった。

玄関を入ると受付カウンターがあり、ライトピンクの制服を着た受付嬢が座っている。

「確か、住民票の関係は2階でしたよね。」

「はい。転入手続きですか、それとも証明書の関係ですか？」

「転入手続きをしたいのですが…」

「それでしたら、2階の201窓口で行っております。」

受付嬢は落ち着いた口調で即答した。

階段を上りながら佐々森が志田に質問した。

「本当にここは役所か？」

「役所じゃないよ。市民センターだ。」

「名前なんてどうでもいいんだよ。本当に公共機関なのか。」

「そう、びっくりするなって。驚くのはこれからだよ。」

志田は思わせ振りに笑って見せた。

2階に上がってみると、あちらこちらのカウンターで手続きを行っている人たちの姿が目に入ってくる。目的の201窓口はちょうど空いていて、先程の受付嬢と同じライトピンクの制服を着た女性職員が対応してくれた。

「あの…転入届を出したいのですが…」

「はい、それではこちらの用紙に記入をお願いできますか。」

「コイツ、海外勤務で5年間、フランスにいたんだ。だから新制度のこと全然知らなくて…。専門家から説明してやってもらえる？」

横から志田が口を出した。

「わかりました。では、どうぞこちらへ…」

そう言ってその女性職員はフロアの会議室へ二人を案内した。二人に椅子を勧めると、彼女は名刺を差し出した。

「市民センターの北田と申します。どうぞよろしく申し上げます。広報用に作成したビデオがありますので、まずそちらをご覧ください。」

彼女は素早くビデオをセットし、スタートボタンを押した。弾むようなメロディーの音楽が流れ、ナレーションが始まる。

「皆さんにとって“生きていて良かった”と実感できるのはどんな時ですか。湯上がりにビールを飲むときですか、恋人と一緒に過ごしているときですか、それとも子どもの笑顔を見るときでしょうか。それぞれの“生きていて良かった”という実感が得られるように、いわば市民にとって“使い勝手のいい道具”としてバックアップする機能を充実させるこ

とがこれからの地方政府にとって重要な仕事になります…」
画像は何気ない生活風景の中の市民の姿を次々と写し出していく。

突然、画面が切り替わり組織図が現れ、ナレーションが続く。

「“地方政府”は、各地の市民センターを拠点とし様々な支援を行っています。具体的にどんな機能を持ち、どんな支援をしているのか少しご紹介してみましょ。市民センターは地力政府のもつサービス機能をより利用しやすくするために、市民と地方政府の共同出資により設立され、大きく分けるとインフォメーション機能、シンクタンク・リース機能、執行機能という3つの機能を持っています。第1のインフォメーション機能ですが…。」

要するに、今まではまちづくりでも福祉でも行政が事業として行っていたが、その中でも選択的な事業を市民の手に委ね、そのバックアップを行うものとして地方センターが存在するという。“人・モノ・カネ・情報・ノウハウ”を市民に提供する機能を持ち、様々な支援制度が整備されているらしい。そして、そのサービスを受ける対価として出資金を納める仕組みになっているとのことだった。

リモコンでビデオを終了させると、北田はたった今いれてきたお茶を二人の前に置いた。

「質問、感想などありますか。」

「出資金を支払うことによって地方政府という経営に参画するというのは、まるで、株式会社と株主の関係みたいですね。」

「ええ。市民と市民センターの関係を株式会社と株主の関係に置き換えてみると、市民は“政策の対象である顧客”であると同時に“政策を決定する主体”であるということができると思います。」

「具体的にはどんな事業が実現されているのですか。」

「いろいろありますよ。公園をつくったり、高齢者ケア施設を整備したり、河川の水質改善対策では近隣の地方政府と共同で浄化設備を設置しました。」

「実現したものは今まで役所がやってくれていたこととあまり変わらないような気がするのですが…。」

「たまたまそういう結果になったにすぎないのです。従来だと、予算や他の事業との関係もあって本当に市民が望んでいるものがつくられているとは必ずしもいえませんでした。例えて申しますと、高齢者施設への入所希望者はあとを絶たないというのに、その需要にこたえられるだけの整備が行われていないのです。その一方で、税金の無駄遣いともいえるような、あまり意味のないものをつくったりしていました。よくある話ですが、どうしてこんなところに歩道橋をつくったりするのだろうって疑問に感じたことはありませんか。このように市民が望んでいるものと行政が政策として行っていたものとのギャップをなく



すという反省点もあって、市民センターが生み出されたのです。」

「一般的に株式会社と株主の関係において、株主になる・ならないはある意味で任意ですよ。市民センターにおいても同じ事が言えるのですか。」

「難しい問題ですね…。基本的には、市民センターに出資する・しないは市民の皆さんの自由です。でも、自分たちのまちを自分たちの手でつくるために出資すると考えてもらえれば納得していただけるのではないのでしょうか。もし、佐々森さんの気持ちの中で、出資することに疑問があれば手続きはまたの機会でもかまいません。よろしければ、こちらのパンフレットにも詳しい説明が載っていますので、どうぞお持ち帰りくださって結構です。これからの市民生活に関わることですので、じっくりよく考えて決めてくださいね。ただ私たちとしては、ひとりでも多くの方が市民センターの支援制度を利用して、事業立案に参画していただければと思っております。」

北田は笑顔でこう言ってしめくくった。

山のような資料をかかえて半ば呆気のとられている佐々森の横顔を見て、笑いをこらえながら志田が話しかけた。

「感想はどうだい？」

「まるっきり、普通の会社と変わらないなァ。ネズミ色のような汚い色の制服を着た職員が無愛想にお役所言葉で対応するっていうのが一般的な役所のイメージだったのに、受付ではたらいまわしにされるどころか、どこで何を所掌しているのかをマニュアルも見ずに答えるし、職員の対応は丁寧で、まるで“お客さま”扱いだろ。調子狂っちゃうよ。」

《ACT 3》

帰国して数ヶ月が経ち、仕事の引継ぎも一段落した。寮生活にも慣れ、自分の時間が持てるようになったある休日の午後、ドリップからこぼれ落ちるコーヒーの滴を眺めながら佐々森はふと考えた。

“5年間の海外勤務でオレが日本にいない間にいろいろなことがあったようだ。会社の同期で辞めちまったヤツもいるし、大学時代の親友だったアイツは結婚しただけでなくもうパパになっちゃっているし…。一番びっくりした地方自治制度の改革だって帰国したばかりの時はどうなるかと思っていたが、こうして一日一日を過ごすのには何ら変わりがない…”

GEORGE WINSTON のピアノ曲が静かに流れ、コーヒーの香ばしい香りが鼻をくすぐる。パりにいた頃ひいきにしていたカフェのマスターが餞別だといって持たせてくれた豆だ。そっと目を閉じるとマロニエやプラタナスとよく調和した街並みが浮かび上がってくる…。

“せっかくだから志田にも飲ませてやろう。”

そう思い立って隣室の志田の部屋をノックした。

「お～い志田、いるかぁ。」

「おう。」

「うまいコーヒーいれたんだ。こっちにきて飲まないか。」

「おう、すぐ行く。」

部屋に戻ってカップの用意をしていると、間もなく志田が入ってきた。

「すげえ、いい匂いだな。」

「だろっ。味のほうもなかなかいいぞ。」

二人はコーヒーを堪能し、話題は佐々森のパリ時代のことになった。

「休日になるとよく美術館に行ったよ。ルーブル、オルセー、ピカソ美術館、ロダン美術館…。」

「世界の名作がナマで見れたなんてうらやましいなあ。そういえば、美術館なんてずっと行ってないな。しいて言えばかなり前にロートレック展に行ったきりか…。つい先日まで世界的にも有名なコレクターの所蔵品展をやっていたんだけど、5時間待ちだっていうんたぜ。たとえ、5時間待って入場したって人垣の遥かかなたのガラス張りの中に絵があるわけだし、人込みに押されてゆっくり鑑賞することなんてできないからね。とてもじゃないけど行く気がなくなったよ。」

「パリでも美術館めぐりの観光客が増えたけど、それでも日本ほどひどくはないからなあ。…絵画ってさ、そのものだけじゃなくて、まわりの雰囲気とかも大事だと思うんだ。オランジュリー美術館にモネの連作“睡蓮”があるんだけど、ここがすごくいいんだ。展示室一室に“睡蓮”の連作だけが飾ってあって、一歩中に入るともう印象派の世界になっちゃっている。空気まで違って感じられるから不思議だよ。絵とその空間が作り出す雰囲気は画集なんかじゃなかなかわからないと思うな。もちろん1時間でも2時間でも好きなだけ見ていられるのだから、今から考えればすごく贅沢なことだよな。当然、柵なんてなくて間近で見れるし写真もO.K、中には模写をしている人もいるんだぜ。日本じゃ考えられないことばかりだよ。こんな美術館が日本にもあれば最高なんだけど…」

一気にまくしたてるように話をした後、喉の渇きを潤そうと手をのぼしたが、既にカップはカラになっていた。見ると志田のカップもカラである。話に夢中になっていて全然気が付かなかっただけらしい。

「もう一杯飲むか。」

キッチンにたって再び湯を沸かし直す。コーヒーは沸騰した熱い湯でいれないと香りも味もうまくない。

「もう一回沸かしなおすからちょっと待ってくれよな。」

「ああ、いいよ。…アレ？もしかして水道水使っているのか。」

「いや、ミネラルウォーターだけど…」

「ミネラルウォーターもいいけど、ここにはもっとうまい水があるんだ。言わなかったっけ？」

「聞いてないけど…。そんなのがあるのか。」

「百聞は一見に如かず。これから汲みに行こうぜ。」

志田が佐々森を連れて行ったのは、寮から自転車で5分程のところにある総合公園だった。これだけの新興住宅地にはめずらしいくらい、十分すぎるほどの広さだ。体育館や小さな水路も施され、所々に親水施設が作られている。

「こんな公園があるなんて知らなかったよ。」

「なかなかいい所だろ。…こっちだ。」

志田が指さした前方には、緑陰に隠れるように古めかしい手押しポンプが設置されていた。

「へえ、懐かしいなあ。こんなのがまだ残っていたのか。」

「わざわざ取り寄せたんだ。ここにはこれが一番ぴったりだからな。さあ、押し始めるから飲んでみろよ。」

志田が柄を思い切り押し始めると、きしむような音とともに、水がほとぼしるようにあふれ出た。

「うおー、冷てエ。」

佐々森が喚声をあげる。

「うまいっ。ミネラルウォーターなんかくらべものにならないよ。」

「当たり前さ。この水は郊外の湧水群から引いてきたものなんだから。」

「道理でうまいはずだ。いくらでも飲めちゃうよ。」

佐々森は喉を鳴らしながら飲み続けている。

「わざわざ市外から汲みにくる人もいるくらいだからな。今日はそうでもないけど、いつもは列ができるんだぜ。実を言うと俺も汲みにきていて、お陰で冷蔵庫はそのストックで一杯だ。これができてからは水道水なんて飲んだ覚えがないよ。」

「湧水地まで出かけて行って水を汲んでくるっていう話は聞いたことがあるけど、水の方を引っ張ってきちゃうなんて、発想の転換だよなあ。行政も粋なことをするんだな。」

「これを考えたのは行政じゃないよ。市民の立案によるものなんだ。」

「えっ、本当か。」

「この前市民センターで説明をしてもらったときに言っていたら。市民が事業立案をすることができるって…。」

「そういえばそんなことを言っていたな。…へえ、こんなことができるんだ。」

「アイデアさえ良ければ何だってできるんだ。さっきの佐々森の話だって、まんざら実現不可能ってわけじゃないんだぜ。」

「何が？」

「美術館のことだよ。間近でゆっくり見れる雰囲気の良い美術館があったらなあって言ったじゃないか。」

「美術館をつくっちゃうのか。」

「そうだよ。地方政府単位で美術館を作っているところはまだまだ少ないし、市民の共有財産になるわけだし、説得性はかなりあると思う。計画次第によってはいいセンまでいくんじゃないかなあ。」

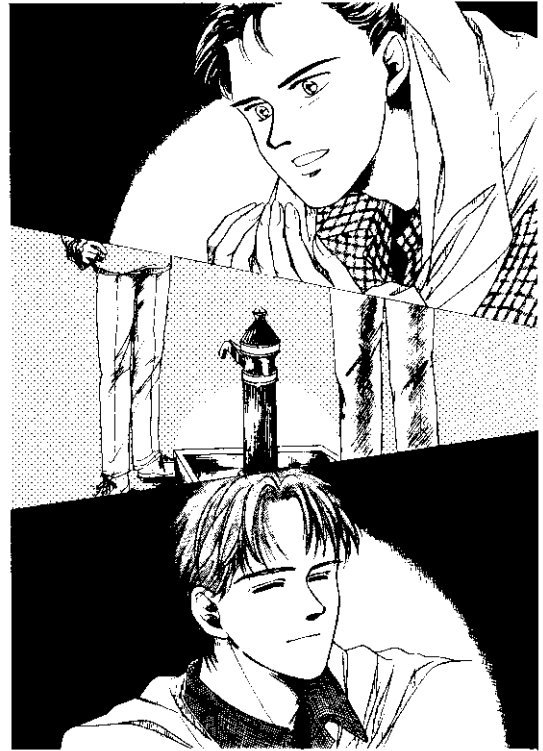
「そうかな。」

「やってみる価値はあると思うぜ。」

「でもなあ、俺ひとりじゃ…な。」

「よかったら、俺と一緒にやってやるよ。市民センターにもバックアップ制度ができてい

るから、いろいろな面で助けてもらえるはずだよ。」



「そうか…やってみてもいいかもな。」

「よし、決まりだ。さっそくコイツでコーヒーをいれて作戦会議といこうぜ。」

志田は汲みたての湧水のたっぷり入ったペットボトルを掲げてみせた。

《ACT 4》

二人が市民センターを訪れたのはそれから約1ヶ月後のことだった。美術館を作る趣旨からはじまって、どのような絵画を集め、どのように展示するのか、運営方法などを考えるのに思いのほか時間がかかってしまったのだ。

「こんなに時間をかけてアイデアを練ったのにボツにされたらかなわないな。」

「そんなことはないよ。あくまでも市民センターは市民がやりたいってことをバックアップするのが仕事なんだから…。むしろ市民に受け入れられるかどうかのほうが気がかりだな。どんなに良い案を作っても市民の代表としての地方議会です承されなければダメなんだから。」

二人がこんな会話をしながら市民センターの廊下を歩いていると、向かい側から歩いてきた女性職員が声をかけてきた。あいさつされた方の二人がキョトンとしていると、

「お忘れですか。先日、新制度の説明をしました北田です。」

「あ…」

二人は同時に気がついて声をあげた。

「今日はどんなご用件ですか。」

「バックアップ制度を利用できないかなと思って…」

「アラ、私のセクションにご用事ですか。」

「え？でもこの前は転入届の窓口にはいませんでしたか。」

「あのときは地方議会の開催準備で人手が足りなくて、手伝いにいっていたのです。」

「そうなんですか。説明の仕方にしても丁寧でキチンとしていたから、てっきり窓口のベテランの方だとばかり思いましたよ。」

「そんなことはありません。つたない説明でご理解いただけたかどうか心配でしたが、こうしてバックアップ制度を利用しに来ていただいて光栄です。さっそくそのアイデアを聞かせていただけませんか。」

会議室に入り椅子に座っても、北田に促されるまで二人は話を切り出せないでいた。しかし、その割には、

「実は美術館をつくりたいのです。」

と単刀直入に言い切ってしまうと妙に度胸がすわってくるから不思議だ。二人は互いの言葉を補うようにして代わる代わる説明を続けた。北田はそれを聞き、うなづきながらメモをとっていた。

二人の説明が一段落すると、北田は今まで書き込んでいたメモをめくりかえし、

「つまり、従来の美術館のように“人垣の遥かむこうのガラス張りの中に絵がある”のではなく、身近に見れて、しかも絵と展示場所の空間が一体感をかもし出すようにしたいわけですね。それも、どこからか作品を借りてきて展示を行う場合には保険の問題とか所有者の意向によって実現できないことが多いので、できれば作品まで収集して常設展示をし

たいということですか。」

「そうです。」

「いくつか質問してもいいですか。…美術館をつくるだけでももちろん、絵を買うとなるとすごくお金がかかると思うのですが。」

「最初は大変だと思います。まず美術館自体はつくらなければならないし、当然、何枚かの絵も買わなくてはならないでしょう。でもその後は、入場料を美術館の維持運営費や作品の購入費の一部にあてれば、何年かに1作品くらいは買えるでしょうし、それが10年20年と積み重なっていけば、ゆくゆくはすごい美術館になると思うんです。」

「入場料をとるのですか。」

「施設の維持運営や作品の充実のための投資だと思ってもらえたらいいのですが…」

「例えば、遠くから美術館にやってきた人と美術館をつくるために税を納めている市民とが、同じ利益、すなわち、名作が見れるということの還元を受けるのはどうでしょうか。」

「フリーライダーのことですね。その辺は入場料に差をつけるとか、市民だけしか入場できない市民デーを設定してみるとか、工夫はできると思います。」

「絵を購入するとのことですが、どのようなものを考えているのですか。ゴッホとかルノワールといった、いわゆる世界の名作と呼ばれているようなものなのか、それとももう少し近代的な作品ですか。」

「今考えているのは、浮世絵です。日本に残っている作品の収集だけでなく、明治維新のとき海外に持ち出された作品についても交渉してみて、できれば“お里がえり”を実現させたいと思っています。」

「なるほど…趣旨についてはよくわかりました。そこで実際どのような支援をすればいいのでしょうか。」

「まず、今までまたは現在、美術館建設の動きがあるのかどうか、あればその状況について、そして、仮に美術館建設を行うとしてどのくらいの費用とスケジュールがかかるのか、それから浮世絵の件でいろいろご相談したいのでその専門家を紹介してほしいのです。また、あわせてこの近くの地域での美術館の実態調査をお願いします。」

《ACT 5》

『先日ご依頼のあった件についてご報告申し上げたいと思います。ご都合の良い時間と場所を指定していただければお伺いします。』

このような文面の葉書が市民センターから届いたのはつい先週のことである。会社がちょうど決算期に入り、週末も思うように休めない状況の中で、ともすれば美術館建設のことなど忘れてしまいそうになっていたところへ届いた通知だった。佐々森は志田と相談して会社の昼休みを利用して報告してもらうことにした。市民センターの北田にその旨を連絡すると快く応じてくれ、会社近くのレストランで待ち合わせるようになった。

そして約束の日、佐々森がレストランに入ってみると、すでに北田は待っていて手招きをして場所を知らせてくれた。

「すみませんね、わざわざこんなところまで来てもらっちゃって…」

「いいえ、こちらこそ。お仕事大変そうですね。」

「時期的なものですからしょうがないんです。あ…志田はちょっと遅れるかもしれないから先に始めましょうか。今日はおごりますから何でも頼んでください。」

「そんなお気遣いなさらないでください。これも仕事のうちなんですから…。それよりも佐々森さん、ご紹介します。こちら、同じセクションにいる石川です。ちょっとおもしろいプロジェクトに関わっていて、今回の件で参考になるかもしれないので来てもらいました。」

紹介された石川という男は名刺を差し出した。

「石川と申します。北田からこのお話を聞いて、今日は無理をいって連れて来てもらいました。お邪魔でしょうがよろしくお願いします。」

「佐々森です。よろしくお願いします。」

佐々森と石川のあいさつがちょうど終わった頃、志田が遅れて入ってきた。

「すみません。会議が長引いちゃって…アレ？石川さんじゃないですか？」

「志田さん？いやあ、久しぶりですね。」

「どうも、あの件以来ですもんね。」

「その節はいろいろとお疲れ様でした。たまには市民センターにも顔を見せてくださいよ。あのときは毎日のように来てくれたじゃないですか。」

「いやあ、でもまたご面倒をかけることになりそうですよ。」

「もしかしてこの件も志田さんが？」

「いや、これは友達のアイデアで…」

志田との会話だけがはずんでいるのに気がついた石川は、

「志田さんとは総合公園の湧水引水の件で知り合ったんです。あのアイデアを出したのは彼なんですよ。」

「えー、そうだったんですか。」

北田が驚きの声をあげる。

佐々森がハッと気が付いて、

「この前案内してもらって水を汲みに行ったところか？」

「実はそうなんだ。」

「道理でよく知っているわけだ。なんだ、そうならそうと言ってくれればいいのに…ポーカーフェイスしやがって。」

「なんか照れくさくてさ。」

「そんなことないですよ。あれ好評ですよ。」

「まあ、もう終わったことだから…。今度はこの佐々森がいいアイデアを出しているから、ひとつバックアップのほうよろしく。」

志田と石川の再会というアクシデント(?)もあり、だいぶ時間をとられてしまったが、四人はテーブルを囲んで、食事をしながらの打ち合わせ会を始めた。

「あまり時間がないので手短にお話したいと思います。まず先日ご依頼のあった件ですが、仮に美術館建設を行うとしてどのくらいの費用とスケジュールがかかるのかについては執行セクションの者にまとめさせました。資料1に記載してありますがかなりの額と時間がかかりそうな感じですが、それから専門家の件ですが、美術大学教授の三須先生に相談にの

ってもらえるように手配してあります。また、比較的近くにある美術館の実態調査ですが、公立・私立あわせて3館ありましたので、資料2にまとめておきました。今回は美術館建設に關係しての調査なのでギャラリーについては範囲外とさせていただきます。最後に現在、美術館建設の動きがあるのかどうかについてですが、それは石川のほうから説明します。」

北田が石川を見て促すと、石川はうなずいて話し始めた。

「結果から申し上げますと、近郊に3つの美術館があるためか現在まで美術館建設の立案はまだありません。そういう意味では今回のアイディアは画期的なものだと言えるでしょう。しかし、これは手法の問題なのですが美術館だけの建設計画ですとアピール性も弱く、予算額が大きいので地方議会での審議もかなり難行すると思われます。実際、公民館建設計画は何本か立案されていますが、よほどの企画案ないし特徴性・必然性が認められないと実現されていません。そこで、提案なのですが、実は私が担当しているプロジェクトに“文化の森”計画というのがあるのですが、それと併せて企画をしてみませんか。」

「“文化の森”計画というのは具体的にはどんなプロジェクトなんですか。」

「趣旨としては、日本の伝統芸能を見直し、継承していくための活動・発表の場をつくろうというものなんです。そのために郊外の広大な公園の中に劇場・野外音楽堂・茶室・日本庭園などをしつらえて、歌舞伎や新能を上演したり、邦楽の演奏会、お茶会・野点を開き、いろいろな人に広く伝統芸能に触れる機会の場を提供していく予定でいます。出演者もプロの方をお願いする場合がありますが、公民館で実施されているいろいろな講習会の生徒さんにも協力してもらおうのと同時にその発表会として活用していただけるといいかなと思っています。」

「プロジェクトとしてだいぶ進んでいるようですが、今そこにこの美術館建設計画を組み合わせることは大丈夫なのですか。」

「“文化の森”計画の発起人は大野さんという方なのですが、その人にこの美術館建設計画の話をしたら、是非一緒にやってみたいとおっしゃっているのです。日本の伝統芸能の見直し・継承という趣旨の点では一致していますし、美術方面にまで考えが及ばなかったので、いたく感心されているようでしたよ。どうですか、一度プロジェクト会議をのぞいてみませんか。」

《ACT 6》

「軽い気持ちでいいんですよ。」

という石川の進言もあって、佐々森と志田は“文化の森”計画のプロジェクト会議にオブザーバー参加することになった。

開始予定時間よりも大幅に遅れてしまった二人は、そっと会議室のドアを開けた。そのすき間から白熱した会話が聞こえてくる。

「こどもの情操教育の一環として茶道を教えるというのはどうかしら。」

「日本庭園のところには池をつくって、遣水を流すのはどうかな。」

「外国から来た人にもわかるような案内がほしいですね。」

そこにいる誰もが議論に熱中して、二人が入ってきたことに気付かない。二人も雰囲気圧倒されて声がかかけられないでいた。

それにしてもいろいろな人たちがメンバーになっているのに驚かされる。会社員、子供連れの主婦、学生、年配の婦人、それに外国人までが年齢・言葉をも越えて、活発なブレーストーミングを展開しているのだ。会議によくありがちな堅苦しい雰囲気はなく、誰もが気が付いたことをざっくばらんに発言し、和やかな雰囲気で楽しそうに話をしている…。

ふっと会話が途切れたときに、石川が二人に気付いてくれた。

「大野さん、来たよ。」

この言葉でそこにいた人の視線が佐々森と志田に集まった。大野と呼ばれた実年クラスに見える会社員は二人の前に進み出た。さっきまでグループのアイデアを取りまとめていたリーダー格の男だった。

「今日はゆっくり見ていってくださいね。でもせっかく来てくれたのだから、美術館建設計画のことをちょっと教えてくれませんか。みんなもそれを聞きたくて楽しみに待っていたのですよ。」

「でも今日は見学のつもりで…」

「まあまあ、いいから…」

そう言って発言席のほうへ押し出されてしまった。こうなるともう話をしないわけにはいかなくなる。佐々森が志田のほうを見ると彼は両手をあげておどけてみせた。“しょうがないよ”というゼスチャーだった。二人はいつか市民センターで北田に話した内容をかいつまんで説明した。

「浮世絵美術館か…おもしろそうだね。」

「“文化の森”計画のひとつとしてもピッタリするわ。」

説明が終わった後、皆は口々に感想を述べた。どうやらメンバーが受けた印象はそんなに悪くないようだ。

「どこに建てればいちばんバランスがいいかな。」

テーブルの上にある模型を見てメンバーがいろいろな意見を言ったり、指差して考えている。そのうち会社員風の男が木のミニチュアを次々と抜いてみせて、

「ここなんかどうかなあ。」

「人の動線も考えなくっちゃだめですよ。そこじゃ、人の流れから外れてしまう可能性があるな。」

「それに、まわりの環境も大切ですよ。道路沿いだと便利だけど車の音が気になりませんか。」

美術館建設計画と“文化の森”計画を一緒にするのかしないのかという議論をすっ飛ばして、メンバーはもうすっかりその気になっている。

「建物はどんな感じのものを考えているんですか。」

「まだそこまでは考えていないんですよ。」

「浮世絵は江戸時代の文化だから…同じ江戸時代の代表的建物と同じ様式のものなんてどうかしら。」

「そうすると桂離宮書院あたりになるのかな。」

「畳の部屋で浮世絵が見れる美術館かあ。窓から富士山が見えたら最高なんだけど。」

「畳だと車椅子の人はそのままだと入れないわね。なんか工夫しないと…」

それぞれが意見を出し、質問を投げかけ、その答えとしてのアイデアをさらに練り上げていく…。いつの間にか佐々森と志田もメンバーと一緒にになって議論に加わっていった。

プロジェクト会議の後、佐々森と志田は大野と帰る方向が一緒になった。静かな住宅街のアスファルトに靴音だけを響かせながら三人はゆっくりと歩いていた。涼しい風が吹く月夜のいい晩だった。途中、大野は自動販売機を見つけると煙草を2箱買い、それからビールのボタンをたて続けに3回押した。自動販売機独特の機械音とともに缶ビールがゴロンと落ちてくる。大野はそれを取り出すと、後ろで待っている二人の青年に投げてよこした。

「これが楽しみだね。」

そう言って大野は缶ビールをあおった。二人もさっそくビールに取りかかる。プルタブを開けると炭酸音のはじけ、ホップの苦味ばしった香りが広がった。喉を鳴らし、ほてった体の中をビールがしみわたるのがよくわかる。

「大野さんて、商社の営業部長さんだそうですね。仕事はもちろん、接待とかで忙しくないのですか。」

「忙しくないって言えば嘘になるだろうな。でも、地域活動への参加のためなら少々の時間の融通は認めるっていう会社の制度もあるし、上司がそういう制度を利用してみせないと部下もやりにくいだろうと思ってね。それでもダメな場合には休暇を有効に利用して時間をつくるようにしているんだ。会社の方針でね、有給休暇を完全消化しないと降格処分になるというありがたい制度のおかげで休みやすくなっているし、なんとかやり繰りしているよ。」

「そこまでしてどうしてプロジェクトに参画しているんですか。こう言っちゃ何ですけど、見返りがあるわけでもないし、実現したって誰に感謝されるわけでもないのに…。」

「それは君たちだって同じだろう。楽しいからやるんじゃないのかい。」

「それはそうですけど、でも…。」

「君たちの言いたいことはよくわかる。確かに私はそれなりの役職につき、今まで何度となく国内や海外の転勤を繰り返してきた。短いときには半年しかいなかった土地もある。今だってここに住んではいるけれどいつまたどこへ転勤になるかわからない。だけど今は確実にここに住んでいて、自分たちの手でまちづくりができる、地域政策に積極的に関わっていけるチャンスがあるんだ。市民センターにはバックアップ制度があって、石川さんのように親切で気のいい職員が手伝ってくれるし、ひとりで何もかもやらなくていいのだから気も楽だ。いろいろな人たちと出会い、同じ思いを共有する仲間を支えられて、実現に向かって一緒に考えていく。もちろん自分たちの計画が実現すればこれほど素晴らしいことはないけれど、たとえ実現しな



くても何かが残ると思う。しんどいことも多いけれど楽しくやろう、自分たちが楽しく誇りを持って生きていくために何かをやってみようというあの感じが好きなんだよ。」

《ATC 7》

二度三度プロジェクト会議に参加しているうちに、“文化の森”計画のメンバーについてだんだんわかってきた。主婦のひとりの野崎さんは華道と書道の師範の資格を持っていて、現在公民館での講習会の講師もしている。いつも穏やかに微笑みながら上品に話をする年配の婦人は日本舞踊の高名な先生だという。学生は近くの大学で“日本文化研究会”に所属していて、造園を専攻していることから庭園部分を担当している。グループ内ただひとりの外国人のアンナはやはり日本文化を学ぶためにやってきた留学生。お父さんの夢を継いで外交官になりたいと話してくれた。

また、石川さんは市民センターの並みいる職員の中でも好人物として評判が高く、その人柄と数々の事業立案を手がけた実績のためか、彼を指名して市民センターを訪れる人が少なくないらしい。そして、地方政府のある部局から現在の市民センターに出向するにあたって有名なエピソードを持っているのが北田さん。ある時何気なく参加した市民活動のシンポジウムが彼女の人生の転機になった。

「シンポジウムに参加したときに受付で住所・氏名の記入をしたんです。そうしたら、その後いろいろな催し物や会合のダイレクトメールが届くようになって…。それがとてもうれしかったの。」

一個人として市民活動に関わること以上に、市民センター職員として市民活動で頑張っている人たちをバックアップしたいという熱意と、様々な形で市民のバックアップに奔走する彼女の姿勢が認められ、“本人が望んでいるのならば仕事として動けるようにしてやろう”とついに人事異動が行われたらしい。以後、彼女の行動は“東にイベントがあれば参加し、西にシンポジウム開催の計画があれば駆けつけスタッフに加わる”といった毎日である。いつのことだったか、

「それじゃあ、僕たちは良い担当者に恵まれたってわけですね。」

と、ひやかし気味に言ってみたことがあったが、

「さあ？…それはどうでしょうか。」

と変にはぐらかされた答えが返ってきたのが印象的だった。

ところで、“文化の森”計画のほうは、紆余曲折はあったが、いよいよ次の地方議会に提出することが決まっていて、ここにきて俄然みんなの士気は高まっていた。それぞれのパートごとにアイデアが見直され、さらに磨かれていく…。プロジェクト会議の回数も増えていき、夜遅くまでかかることもしばしばだった。身体的には疲れていたが、思考回路をフル回転させる充実した時間を過ごすことが多かった。

だが、そんな中で佐々森はひとつの疑問を抱えていた。すなわち、

“この計画で本当に市民が望んでいるものをつくろうとしているのか。もしかしたらここにいるメンバーだけが自分たちのエゴでプロジェクトを実現させようとしているのではないだろうか。”

佐々森はある時思い切って打ち明けてみた。

「そういえばこの計画って市民に知らされているのかな。」

「広報紙に掲載されたのは見たことがあるよ。」

「市民センターの政策立案ファイルにも登録してあります。」

「今までこの計画に反対している人がいるのかどうかもわからなかったわね。」

「市民の同意がなければ実現は不可能だ。確かにこの点は重要なポイントになってくるな。」

皆が考え込んでしまった時、

「石川さん、アレをやってみたらどうかしら。」

と北田が提案した。

「アレって、“ネットワーク伝言板”のことかい。」

「なんなの、“ネットワーク伝言板”って？」

「パソコンのネットワークを使っていろいろな情報を書き込んでもらうシステムよ。公共施設だけでなく、駅とか銀行・デパートといった人の集まる場所、学校にパソコンが設置されているのは皆さんもご存じですよ。そのパソコンで提供しているインフォメーション・メニューのひとつに“ネットワーク伝言板”というのがあって、ある情報をそこにインプットしていろいろな人に見てもらい、意見やアイデアをどんどん書いてもらうのです。一度書き込んだ意見・アイデアはホストコンピューターに蓄積され、端末機にフィードバックされることによって、次の人にも読んでもらえる仕組みになっています。もちろん、匿名制だから個人のプライバシーも保護されるようになっているのですよ。」

北田が流暢に説明した。

「そいつはいいアイデアだ。さっそく使ってみたらどうかな。」

「それじゃあ、私のほうで手配しておきますよ。」

石川が快く申し出た。

“ネットワーク伝言板”を登録してから1ヶ月。とりあえず中間報告として、今までに書き込まれた情報をアウトプットして石川が今日のプロジェクト会議に持ってきてくれることになっていた。だがいつまでたっても石川は現れない。

「時間に正確な石川さんがめずらしいな。」

「アウトプットに時間がかかっているのかしら。」

メンバーが心配の声を口に始めたとき、その事件は起こった。廊下の向こうからなにやら重い足音が聞え、制止する職員の声が響いてくる。突然、ドアが乱暴に開けられ、ひとりの老人が無遠慮に入ってきた。後ろには石川の姿が見える。

「東家さん、ちょっと待ってください。」

そう言って石川は、東家と呼ばれた老人の行く手をさえぎるように立ちはだかった。

「私の説明で不足ならば、メンバーとの話し合いの場を設定します。だから今日は…」

「ならん。そんなことを言って丸め込む気じゃな。そうはさせんぞ。今日はきっちり話をつけるつもりで来とるんだ。」

「丸め込むなんて思っていませんよ、…もう、弱っちゃうなア。」

「どうしたんだい、石川さん。」

見兼ねて大野が助け船を出した。

「いや、こちらの方が“ネットワーク伝言板”を見て“文化の森”計画を知ったとのこと

なんですが、パソコンに入力するだけじゃ物足りない、直接話がしたいってわざわざ来てくれたんですよ。まあ、いろいろとご意見をいただいたんですが、それに対する私の説明だと納得がいかない、メンバーに会って話すまでは帰らないってこの有様なんですよ。」石川が困り果てたように言った。

「いいでしょう。私がお話を聞きます。」

「誰じゃ、お前さんは…」

「“文化の森” 計画の取りまとめ役をやっている大野と申します。」

「東家さん、この方が聞いてくれるって、良かったね。だから向うの部屋でゆっくり…」

「いや、ダメだ。ワシはみんなに聞いてもらいたいんじゃ。」

そう言って東家老人は椅子のひとつに座り込んでしまった。テコでも動かないぞという老人の気迫にはさすがのメンバーも折れざるを得なかった。

「そこまでおっしゃるなら、全員で聞かせていただきましょう。」

大野が皆の気持ちを代表して答えた。

「はじめに言っておくが、ワシはこの計画に反対しているわけではない。ただ、施設をつくるとか催しものをやるとか、良い面ばかり強調しすぎている気がするのじゃ。実際、あぁいったものをつくって不利益をこうむるのはその近くの住民だからな。例えば、まず街灯があるだろう。夜遅くまで開館するようだが、防犯のためにきつと煌々と明りをつけるつもりじゃろう。しかし夜が早い老人にとっては迷惑千万、もってのほか。そんなことをされたら眠れなくなって病気になってしまうわい。それからゴミ問題だが、一体誰が集めてどう処理をするのか。夏場に何日も放っておいたら臭くてかなわん。さらにノラ犬・ノラ猫が住み着いたらどうする気だ。近くのごみ箱は漁られ、散らかされるに決まっておる。それだけじゃない、もし子供にでも噛み付いたりしたら誰が責任をとってくれるのじゃ。」東家老人はこの調子で駐車場問題、アクセス道路整備などにも言及していった…。

あの事件(?) から3週間が経とうとしている。東家老人の意見については2回にわたるプロジェクト会議で検討を行い、その結果については石川と大野が老人宅を訪れて説明を行っていた。

「それで様子はどうでしたか。」

「この前とはうってかわって黙って聞いてらしたよ。」

「納得してもらえたのかしら。」

「それがよくわからないんだよ。ひととおりの説明をして、また何か言われるかなと身構えていたのだけど、なにもなくて…」

大野の報告に皆はなんとなくすっきりしなかった。

佐々森は大野の報告を聞きながら、たった今届いた“ネットワーク伝言板”の最終報告を眺めていた。

『美術館はぜひ夜遅くまで開館してください。会社帰りに見にいきたい。』

『日本庭園には“ししおどし”を作ってみたらどうですか。』

『庭園を歩くためのゲタを用意しておくのはどうでしょうか。』

いろいろな意見や感想が書かれていたが、ほとんどが“文化の森”計画に好意的なものだ

った。それだけに佐々森は東家老人の言葉にわだかまりを感じていた。

そこへ北田が小包を持って入ってきた。

「東家さんて方が“文化の森”計画の人に渡してくれって言って持ってきたの。」
そう言って大野に手渡した。たった今、報告があったばかりだったので、皆は「東家」という言葉に即座に反応した。さっそく大野が包みを解き、途端に歓声があがる。

「あ、これ見たことある…。有名な浮世絵よね。」

「東洲齋写楽の作品じゃないか。」

「いったいどうしたの、これ。」

「手紙とか入っていないの？」

大野が包装紙をひっくり返してみたが、浮世絵の他には何も出てこなかった。

「北田さん、これを受け取るときに何か言われなかったかい。」

「別に何も…。ただ、この包みを投げるように渡して黙って帰っちゃったの。名前を聞くのがやっとなかったわ。」

「こんな貴重なものを持ってきてくれるなんて…」

大野は、あの口うるさい東家老人が無理に無愛想な顔をして北田に浮世絵を渡すシーンを思い浮かべ、胸の奥が熱くなるのを感じた。

そこへ、石川が地鳴りを引き連れて飛び込んできた。

「大変だ、ビッグニュースだ。」

「どうしたんですか、何かあったんですか。」

「また浮世絵の寄附があったとか…」

「浮世絵どころじゃないんです。美術館の建物に使ってほしいって旧華族の別荘の寄附があったんだ。」

「本当？すごいじゃない。」

「“ネットワーク伝言板”を見て申し出る気になったらしい。建替えをするのに取り壊すには惜しいからって…移築が条件なんだけど、それでも建物をつくるよりはかなり節約できるよ。」

「地方議会でも説得がしやすくなるわ。」

「ようし、これで一気に実現に持ち込むぞ。」

それぞれの気持ちにファイトが沸き上がってくるのを感じていた。でも、

「だれか茶室もプレゼントしてくれないですかネ。」

というアンナの一言に、そこにいた誰もが吹き出してしまった。



《ACT 8》

いよいよ地方議会当日。控室にて大野は緊張した面持ちで時間がくるのを待っていた。腕組みをとり左腕にしている腕時計をのぞく。さっきからいったい何回時間を見直した

ことだろう。だが、その度に時計の長針は思ったほどは進んでいなかった。何度目かのため息をついたとき、目の前にスッとお茶が出され、顔を上げてみると北田が笑顔で立っていた。

「そんなに緊張しないでくださいね。大丈夫ですよ。」

「緊張しているように見えるかい。」

「それはもう。こんな大野さんを見るのは初めて。」

さっそく湯のみを手にとる。お茶の暖かさが掌を伝わって、力んでいた体をほぐしてくれるような気がしてくる。喉がカラカラに乾いていたので少し温めのお茶がありがたかった。

「ありがとう。おいしいよ。」

「良かった。実はこれから皆さんにもお茶を出すのだけど、どのくらいの濃さでどのくらいの熱さがいいのかわからなくて…。試しに大野さんに飲んでもらったわけ。」

「おいおいそれじゃあ、実験台かい。」

「ごめんなさい。」

そう言って北田は肩をすくめてみせた。そこへ石川が佐々森と志田を連れて入ってきた。

「議会はタイムスケジュールどおり運営されているそうですよ。あと5分くらいかな。」

「そうか。」

「私たちは傍聴席にいます。他の人たちは用事があって来られないけど、きっとCATVで見てくださいよ。」

「うん。」

大野は言葉少なに返事をした。

そのとき、ドアがノックされ、市民センターの職員が入ってきた。

「ご案内します。代表説明の時間になりました。関係者の方は議場前まで移動をお願いします。」

同じ控室にいた他の人が動き始める。大野も椅子から立ち上がった。

「それじゃあ、そろそろ行くよ。」

「大野さん、頼みます。」

石川、佐々森、そして志田に送り出されて、大野は控室を出ていった。

議場では、大野の代表説明の後、“文化の森”計画の審議が始まっていた。焦点はやはり予算額の大きさに集中していた。

「例えば、何ヶ年かの計画にしてみてもどうでしょうか。」

この一言で議論の流れが大きくかわった。議決が行われ、そして議長の最後の言葉がくだされた。

「“文化の森”計画の実現を了承する。但し、計画実行については3ヶ年をかけて行うものとする。」

控室に戻った大野は、石川のねぎらいの言葉で迎えられた。勧められた椅子に座り、ネ

クタイを緩める。佐々森と志田が控室に駆け込んでくるまでのつかの間の静寂だった。

「大野さん、やったね。」

「いよいよ実現かあ。」

佐々森と志田がうれしさのあまり興奮して話しているのを見て、大野は二人に握手を求めた。

「これからが本番だ。お互い頑張ろうな。」

「なあに、ここまできたらやるしかないですよ。あとはガーンとやっちゃいましょう。」

《LAST ACT》

目覚ましが鳴る前にストッパーを押し、飛び起きた勢いで思いきりカーテンを開けてみる。まだやわらかい陽射しが澄みきった空気に反射している。窓を開け、少し肌寒い空気の中で深呼吸をすると頭がスッキリし、すっかり目が覚めた。

“今日は絶好のオープニングセレモニーの日になりそうだ。”

佐々森は素早く着替え、美術館へと車を走らせる。敷地に乗り入れ、木立ちの向こう側の朝もやの中に建物が浮かび上がってきた。

定刻になって式典が始まる。日曜日ということもあって、大勢の市民が集まっていた。その中には美術館のテープカットに整列した羽織り袴の東家老人の姿も見える。ポンと肩をたたかれて佐々森が振り返ると、志田が話しかけてきた。

「東家さん、来てくれてよかったな。」

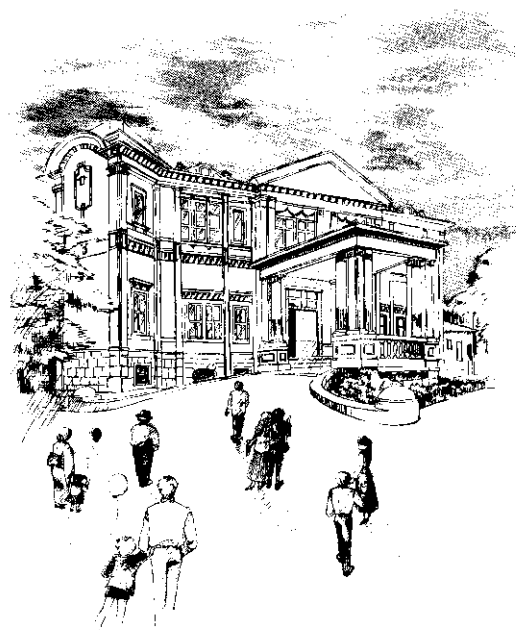
「ああ、それもすっかり正装までしてくれてな。」

テープカットを黙って見届けている二人に遠くから声がかかる。

「佐々森さーん、志田さーん、こっちお願いしまーす。」

「わかった、すぐ行く。」

二人は同時に答え、競争するように駆け出していった。



人気のなくなった美術館で、佐々森は例の浮世絵の前にあぐらで座り眺めていた。ふすまが開く音に振り返ると北田がのぞきこんでいるのが見えた。

「大成功だったわね、おめでとう。」

「ありがとう。」

「…この絵を見て何を考えていたの？」

佐々森は目を細めて笑いながらこう言った。

「次は何をやるのかなって考えていたのさ。」

F i n

(イラスト：総務部総務室 竹井 知子)

第1章 報告書の趣旨

1 報告書の目的

現在、地方分権については様々な議論がなされ、地方制度改革についても多くの提言が出されている。また、どう分権するかという議論は尽くされ、今は分権をどのように進めていくか考える時期にきているともいわれている。一方では、住民不在の分権論に対する批判の声もあがるようになり、住民自治の視点を盛り込む努力も行われている。

このように地方分権の動きが活発になっている中で、誰のための分権なのか、または何のための分権なのかあらためて問うことは大いに意義のあることだと思われる。また、地方分権が私たちの普段の生活にどのような係わりをもつのか提示することも重要な課題ではないであろうか。

そこで本報告書では、市民と政府及び政府間関係の問題を私たち一人ひとりの視点からとらえ直し、その際に「補完性の原則」を手がかりとして、どのような市民と政府及び政府間関係を築くことが望ましいのか示すことをねらいとした。

現在は単なる政府部門内の権限配分の原則として利用されがちな補完性の原則を、本来この原則がもっている個人の尊厳に最高の価値を置く人間中心的な精神を現代的によみがえらせ、新しい政府間関係について考える時にいかに有効な理念であるかを示すことを試みた。

2 報告書の構成

本報告書では、まず初めに序章において、私たちの理想とする社会はどのようなものであるのか、また、政府の役割はどうなっているのかを物語風に提示した。次に、本報告書の概略について述べる第1章に続いて、第2章では、私たちの生活に身近なところから、市民と政府、政府間の関係の問題点について指摘する。

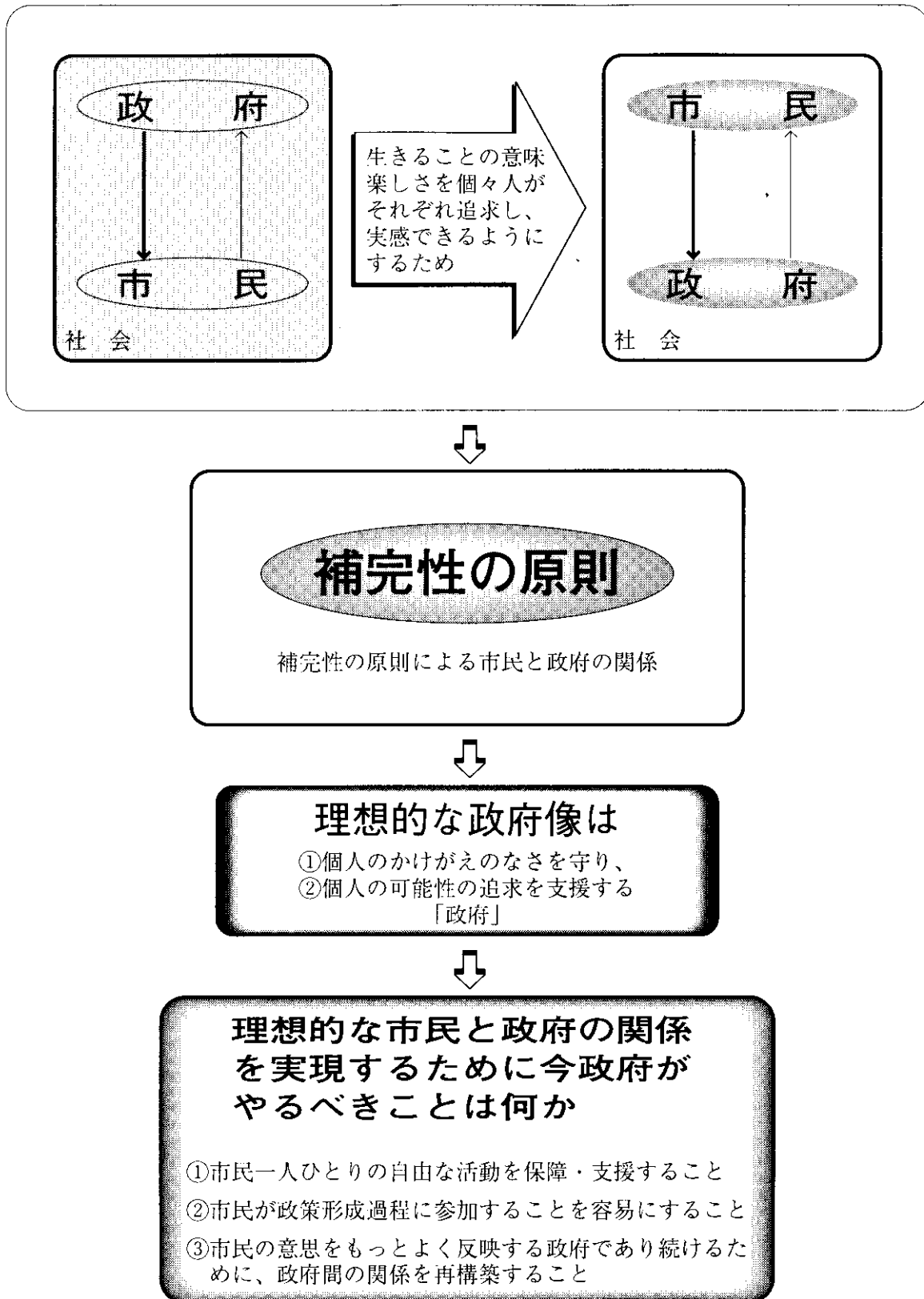
第3章では、この問題を解決するためのキーワードとして補完性の原則をとらえ、補完性の原則の歴史的経緯及び思想的背景、さらに補完性の原則のもつ現代的な意味について説明する。

第4章では、実際に補完性の原則を適用した新しい政府間関係を構築するためのシナリオについて検討し、第5章で具体的な政策提言を行う。

次ページの図は報告書全体の構成を図にしたものである。

(図1-1) 報告書の構成図

「規制する政府」から「市民活動を支援する政府」への転換



〔政府間関係論について〕

問1 最近、地方分権の機運がにわかになら高まってきました。それとともに、「政府間関係」ということばをしばしば耳にするようになってきましたが、政府間関係とは、いったいどのような概念なのでしょう。

「政府間関係」とは、中央から地方に至る多段階の政府の存在とそれらの共働や対抗の関係を説明するために用いられる分析概念です。

地方自治体を、地方政府として構成しようとする試みは1970年代後半から行われていました。

1983年4月には、「政府間関係」研究集団から、「地方の時代の発展のために一危機にあたって新たな「地方の活力」をもとめる」と題したアピールが発表されました。

ここに示された政府間関係という概念は、国・都道府県・市町村という異なるレベルの政府がそれぞれに自立的な政治単位であることを前提にしながら、これらの政府間に協力的な相互依存関係を形成していかなければならないという考え方を表現しています。

このアピールを契機に、政府間関係論は、国と地方の関係を分析する概念として定着してきているといえるでしょう。

問2 「政府間関係」は、もともとアメリカ合衆国で使われていた概念だと聞いたことがあります。アメリカでは連邦制を採っていますので、このような表現が違和感なく使われるのだと思いますが、この概念が地方制度の全く異なる日本について当てはまる余地があるのでしょうか。

政府間関係 (intergovernmental relations) という用語は、アメリカ合衆国において、連邦、州、地方政府 (counties, cities, townships, special districts 等、全国に約8万ある) の関係を表現する言葉として1930年代頃から使用されるようになりました。このころ連邦政府は、様々な内政の課題に対応するために地方政府への補助事業を次々と増やしており、中央集権化と政府間関係の複雑化が問題となっていました。

1950年代には、アイゼンハワー大統領の下で、連邦、州、地方政府の間の関係を再検討するために政府間関係に関するケスツンバウム委員会が設置され、この委員会の勧告に基づき、1959年、政府間関係諮問委員会 (ACIR、p.82 参照) が設置されています。

日本でも、中央集権化と政府間関係の複雑化という同じ課題に直面して、地方制度の違いを踏まえた上で、自治体のあり方や国と地方との新しい関係を描き出すためにこの表現が使われています。「政府間関係」でなければならない、という規範的認識を伴って使われているところにその特徴があります。

問3 地方自治体を「地方政府」と呼ぶことは、果たして正しいのでしょうか。「政府」と呼べるためには、立法、司法、行政の三権を備えていなければならないと思うのですが…。

政府とは、立法・司法・行政の三権の機能を備えた市民の信託に基づく統治機構である、と考えるならば、自治立法権と自治行政権を備える現代の地方自治体は、おおむね「地方政府」としての要件を備えているとあってよいでしょう。司法機能についても、地方自治体は、行政不服審査手続きや情報公開制度における審査会等の設置に見られるとおりの法の解釈により第三者機関として立法・行政へのチェックを行う準司法機能を広く備えるようになってきており、課題はあるにしても地方自治体は立派に「地方政府」であるといっただけよいのではないのでしょうか。

問4 日本において、地方自治体を「地方政府」と構成し、国と地方自治体との間の関係を政府間関係にとらえることによって、どのようなことが説明できるようになりますか。

この概念の意義と、その提起している問題意識として、次のようなものが挙げられるでしょう。

① 地方自治体を国と対等であるべき「地方政府」と構成することにより、中央政府と地方政府の関係を、単なる国の各省庁と自治体との関係だけではない政治構造全体の中で分析することができる。

また、中央を上位、地方を下位とする従来の統治型の国—地方関係論から離れて、対等な政府間関係のコミュニケーションを通じた調整型または自治型の政府間関係を議論することが可能となる。

② 国—地方という異なったレベルの政府の関係に加え、同レベルすなわち地方政府相互の関係をも含めた諸政府相互間の連動・波及関係を、ドラスティックに分析することができる。(例：広域行政)

さらには、国際組織から住民自治組織に至る様々なレベルの団体との関係をも視野に入れて検討することができる。

③ 地方における政治と行政を識別し、地方自治体の首長・議会・行政委員会等の機能についても検討の対象となる。また、地方「政府」に対する住民のコントロール、自己統治 (self-government) の意義がより明確に意識される。

第2章 今、何が問題か ―市民と政府とのへだたり―

以下は地方自治という題で書いた、ある小学生の作文である。

昔政府は国王のものだったそうです。国王はぼくたちを支配する対象として見ていて、人々は国王の命令に従わなくてはならなかった。そしてその命令を実行するのが政府だったのです。その時代の政府はずいぶんぼくたちの祖先をいじめたりしたし、無理やり税金もとったんだ。でもいま国王が支配している国は極めて少ないんだ。いまは「こくみんしゅけんこっか」といって国王はぼくたちみんななんだ。だからみんなの意思が「ほうりつ」という命令になり、われわれの意思に反する「ほうりつ」は作れないんだ。でも本当かなあ。というのもぼくの友達二人がこんなことをいっていたからです。

(A君) ―この間、散歩中、道ばたで傷ついたスズメを見つけたんだ。かわいそうだと思って、傷口の羽に消毒薬をぬってあげた。でもまだうまく飛べないんだ。仕方がないから、飛べるまで自分の家で飼ってあげようとしたんだ。2、3日して知り合いの公務員の人にそのことを話したら「ちょうじゅうほごほう」というほうりつに違反しているから許可をとらなきゃダメだっていうんだ。助けているのに許可をとれなんてずいぶんひどいことをいうなあと思っていたら、なんとふつう「かんきょうちょうちょうかん」の許可*が必要なんだって、「かんきょうちょう」ってどこにあるか知らないけど国の役所だと思うんだ。でも、スズメ一羽まで管理してるなんてすごいと思った。

(*緊急に保護を要する場合は都道府県知事の許可)

(B君) ―ぼくの家のおじいちゃんも役所の文句をいってた。おじいちゃんには会社を定年になって、老後をどこでくらそうか考えたらいいんだ。いままで住んでいた家も、すぐ近くに高速道路が走り、ビルやマンションが立ち並び年寄りが暮らすのにさわがしくなったんだ。そこで、静かな別の町に移り住んだんだ。この町は歴史もあって景色もすばらしく、環境を守るために「たくちかいはつしどうようこう」というのもっていて、3階以上のマンションとかビルを建てられないはずらしいんだ。そのことを聞いて、この「ようこう」がある限り、マンションが立ち並ぶはずはないと信じて、高いお金をだして移り住んできたんだ。でも、近ごろ大手のマンション業者が首都のベットタウンとして目をつけて、どんどん土地を買い取ってマンションを乱立させ始めたんだ。業者に文句をいったけど「としけいかくほう」にあっているんだから文句はないだろうとつけんどんな対応だってさ、それでしかたなく町に相談にいったら「けんせつしょう」がつくったほうりつだから町ではどうにもできないんだってさ。

こんなことを聞くとぼくはとってももどかしさを感じるんだ。どうにかならないかなあつて。そして、「ほうりつ」って本当にみんなの意思なのかなあつとも思った。

それにしても、国ってとても自分たちのことを管理しているんだと関心するとともに、町とか市とかほんと頼りにならないよ。でもぼくは少し残念だ。だって、社会の時間で地方の自治についてこんな文章を習って、かっこいいって思ったからさ。

「じぶんたちの村は、じぶんたちでおさめていく。町のことは、町のみんなできめていく。この目で見ることができ、この耳できくことができ、ぴしぴしと、わたくしたちの心に、生活に、ひびいてくるもの、町や村の政治。市の政治。そしてさらに都道府県の政治。これこそ民主主義の学校、民主主義のじっけんの場所」（「わたくしたちの憲法」宮沢俊義他著 P240）。

民主主義ってよくわからないけど、みんなで生活する中で意見を言い合って楽しく暮らそうっていうことだと思ってた。でもみんなが不満をいい、その不満をぼくらの力ではどうにもならないっていうことを知ったときは悲しいなって気持ちを感じた。

このような作文を読んで、何を感じるであろうか。おそらくこの子供と同様もどかしさを感じるのではないか。問題の具体的な当事者ともなりかねない私たち個人にも市町村にもどうにもできないからである。この問題に対し解決力をもつものは遠い永田町や霞ヶ関にいる人達だけである。個人の身近な地方政府には権限がなく、個人より遠い中央政府に多くの権限が留保されている。各個人は公共的な問題にアプローチとする場合、まず地方政府に相談に行くが、らちがあかない。地方政府は中央政府が作った法律や通達等によって管理され、一義的に縛られて活動しているからである。かといって、個人が日々の生活の中で、永田町や霞ヶ関まで抗議しに行き、法律や通達を変えていってもらおうということは不可能である。ここから、個人の「政治的な無関心」が生じる。もう少しいうと、身近に公共的な問題であっても、自分たちではどうしようもなく、すべては遠い大きな政府がやっていて、自分たちには関係ないものとあきらめさせてしまう状況をつくっている。

さらにこの中央政府の一元的支配のシステムに拘泥し続けると、日本はいつまでたっても生活大国になれないという問題がある。

戦後日本は戦争の混乱を收拾し、全体としての国民経済の発展をはかるために、国家は中央政府に権力を集中させ、その政府が画一的な統制力を発揮し、政治的にも経済的にも大量生産方式的なシステムをしいて、個々の地方や企業を指導してきた。この方法は全体としての国民経済の発展を一番効率よく達成でき、欧米先進国の仲間入りをする最短の道であり、その当時では国民個人の幸福につながるものであった。そして現在その体制の恩恵を受け国民経済も世界第二位の地位をえて、先進国の中でも有数の豊かな経済大国になっている。

しかし、国民経済が栄えたことと同様に各個人の生活が豊かになったかという、そうはいえない。いまサラリーマンの生活は画一化し、多くの者は最低でも週5日、1年間平均2,000時間程度の長時間労働に耐えている。人口の3割ほどをしめる首都圏では長距離、

ラッシュ通勤が蔓延化している。このような苦勞に身を投じながら得られる報酬は十分ではなく、兎小屋といわれる家で生活をし、老後が不安定のために収入の多くを貯金に入れることに余儀なくされている。それでは個人の生活を犠牲にした分だけ、社会資本整備が充実しているのかというと、欧米に比べ劣っているものも多い。効率一辺倒の画一的な政府システムでは、多様で豊かな個人の生活を実現できない。

そこで、この状態を脱却するために政府の体制や役割を見直そうという議論が盛んに行われている。いわゆる「地方分権」の議論である。

この点に関し、近年の分権論では国家の国際化に対する対応や、逼迫した財政状況を考慮して、地方分権をすべきだとするものもある。しかし、国家を中心に考える分権論は個人の生活から距離が遠ざかってしまう可能性が高い。個人の生活とは関係ない視点で分権が論じられてしまうからである。つまり、単に国家の負担の軽減を考えて、地方政府に権限を移譲するというのでは、本当に個人の生活を豊かにするというものにはならないのである。

したがって、分権論を論じるには、その中心の座標軸に個人をすえておかなければならない。政府の役割は国民個人の幸福を実現することである以上、「個」の視点から、従来の政府をどう機能転換させるべきかを考えることが必要なのである。つまり、今求められる政府は、管理統制的な視点からのさまざまな規制を行うものではなく、個人の多様な生き方を支援する機能を充実させるものでなくてはならない、といえよう。

それでは、次章で「個」の視点から新たな政府間関係を考える上での「原則」となるべき「補完性の原則」というものを説明してみたい。

*注1 冒頭の小学生の作文は私たちが常日頃感じていることをフィクションにしたものである。

第3章 「補完性の原点」

1 欧州統合と補完性の原則

(1) マーストリヒト条約における補完性の原則

1992年2月7日、オランダのマーストリヒトにおいて「欧州連合条約（マーストリヒト条約）」が締結された。この条約は、ECが経済統合だけではなく、通貨統合、共通外交、共通安全保障など、今後ヨーロッパの政治統合を目指していくことを明確に謳った条約として広く知られている。補完性の原則はこの条約の第3条のbに登場する。

ECは、この条約によって与えられた権限と目的の範囲内で活動を行う。EC独自の権能に該当しない分野において、ECは、加盟国によっては効率的に処理できず、ECによってより効率的に処理できる場合にかぎり、補完性の原則に従って行動しなくてはならない。

このように、ヨーロッパの政治統合を目指す動きの中で、加盟国と政治統合後の欧州同盟（EU）との間の権限をどのようにするかという一般原則を示す言葉として補完性の原則が使われているのである。

(2) 欧州統合と補完性の原則

補完性の原則という考え方そのものは、後に見るように、かなり古くからヨーロッパの思想の中に存在していた。しかし補完性の原則という言葉が名辞的に初めてECの公式文書に現れたのは1975年にEC委員会がまとめた「ヨーロッパ同盟に関する報告 (Report on European Union)」においてであった。

ここで補完性の原則はヨーロッパ同盟（EU）の権限に対する制約原理として説明されている。つまりEUへの権限移譲を、加盟諸国が「もはや効率的に対処できない」事柄に限定させ、EUが「集権的超国家」にならないようにする歯止めの原理として説明されているのである。

補完性の原則が欧州統合の場面で用いられる場合は、こうした加盟諸国に対するEUの政治的不介入原理として説明されることが多い。これは、ヨーロッパ諸国のもつ主権を、欧州統合の文脈の中でいかに再構成するかという難しい課題に対してのぎりぎりの選択を示しているものといえよう。つまり、民主化された高度な統合と、中央集権化を防ぐという二つの側面をいかに規定していくのか。補完性の原則はこうした難問を調整する基準として注目されているのである。

「補完性の原則」の解釈をめぐっては、EUの政治システムのあり方について、加盟各国の著しい思惑の違いから、大きく2つの方向性があるといわれる。

廣瀬克哉氏によれば、この原則を「権限封鎖」としてとらえる場合と「権限開放」としてとらえる場合に整理できる。

「権限封鎖」とは、下位の政府によっては達成できないか、十分には達成できないことのみを、上位の政府がなし得るということで、上位の政府（欧州統合の文脈の中ではEU）

の権限を極力封じ込めておくために主張される。イギリスをはじめとする統合消極派がEUへの過度の権力集中への警鐘として補完性の原則の性格づけを行っているといえる。一方「権限開放」とは、上位の政府によってよりよく達成できることは、上位の政府が行うことができる、あるいは行うべきであるとする主張である。欧州統合の高度な統一性を保つために補完性の原則があるのであって、EUはよりよく、効率的に目的を達成できるならば、積極的に行動できるという、フランスを中心とした統合積極派がEUの権限の開放を意味するものとして主張しているのである。

こうした相反する考えを包含する補完性の原則は、まさにその包容力の大きさゆえに、統合積極派と統合消極派の妥協として、マーストリヒト条約の中に書き込まれたといえるだろう。今後、この具体的適用をめぐる紆余曲折が予想されるが、いったい補完性の原則とは何なのかを、歴史的経緯や現代における意味などを考慮して一つひとつ明らかにしていくことこそが、こうした難題を解く鍵になるのではないだろうか。

(3) 補完性の原則の射程

さて、今まで見てきたように、欧州統合の文脈で語られる補完性の原則は、もっぱらEUと条約加盟各国との関係についての基準とされてきた。しかし欧州諸国の内部にある各州（国によって呼び名は異なる）が、欧州統合にかかる補完性の原則は単なるEU-加盟国間の基準ではなくて、EU-国-州という3つの政府にまで範囲を広げ、適用すべきだと主張した。このことにより補完性の原則は、その射程をさらに拡大することになった。

また、こうした動きに呼応して、国内の各基礎的自治体も補完性の原則を盾に自らの主張を展開するようになった。

こうした動きに対しては、マーストリヒト条約におけるEUと加盟国との間のような補完性の原則の直接の適用はなされなかったが、最終的には、EU理事会及びEU委員会の諮問機関として「地域評議会」の新設という結果をみた。この機関は189人の地域や自治体の代表から構成され、構造基金、地域基金、教育、文化、保健などに関するEUの決定にあたって、意見を述べる権利が与えられている。このようにEUの意思決定の場に国家内の諸政府が関与することになったのである。また、EU理事会で扱われる問題が国でなく州レベルに権限がある場合には、その州の担当大臣が代表してEU理事会に出席できる制度も作られた。

こうしてみると補完性の原則は、単に加盟国とEUとの間の原則としてだけではなく、各レベルの政府間に関する基準としての射程ももっており、欧州統合後のヨーロッパの組織原理の中核に位置付けられているのがわかる。

(4) ドイツにおける補完性の原則

ところで、補完性の原則という言葉は、欧州統合の場面で突然作られた言葉ではない。「原則」の内容自体は、すでに1949年のドイツ連邦共和国基本法（ボン基本法）に明らかに示されていた。たとえば、72条には次のように記されている。

連邦は、連邦による立法の必要性が存在する場合に限り、当面する事柄に対し立法権を行使できる。その場合とは、その事柄が、個々のラント（州）によっては有効に調整し得ない場合のことである。
--

こうした規定を含め、ドイツにおいては補完性の原則が国内の連邦制度を支える原理として考えられている。

ドイツは連邦政府、ラント（州）、クライス（郡）、ゲマインデ（市町村）といった多層の政府からなる連邦組織であるが、基本的には、連邦が立法を、州が行政を行うことになっている。連邦の執行権は厳しく制約され、連邦はそれ自身の課題をほとんど州の機関を通じて実施している。

また、連邦議会は国民の選挙によるが、これとは別に州政府の代表からなる連邦参議院があり、連邦議会で決められることの多くはこの連邦参議院の決定を経なければならない仕組みになっている。

このように、州を中心とした連邦国家であるドイツでは、欧州統合に際しても、ドイツ国内の組織の延長上にEUを置く、つまり連邦組織としてのEUを想定している。

マーストリヒト条約の批准（1992年12月2日）に基づくボン基本法の改正（同年12月22日施行）にも、こうした理念が現われている。第23条（1）は次のように規定している。

統一されたヨーロッパを実現させるために、ドイツ連邦共和国は、欧州連合の発展に協力するが、この欧州連合は、民主的、法治国家的、社会的および連邦的な諸原理および補完性の原則に義務づけられており、本質的な点でこの基本法の基本権保障に匹敵する基本権保障を有しているものとする。この点に関して、連邦は、連邦参議院の同意を得て、法律により主権を委譲することができる。

ドイツでは上記のように、連邦制と補完性の原則はほとんどの場合セットにして語られることが多く、それゆえに、連邦制に関する訴訟の際には補完性の原則が裁判規範として登場することがある。

たとえば、ともに「法律の範囲内で自己の責任において規律する権利をもつ」ゲマインデ（市町村）とクライス（郡）との間の権限配分の変更にもなう2つの裁判（1979年8月3日のリュネブルク高等行政裁判所判決と、1983年4月8日の連邦行政裁判所判決）では、補完性の原則がボン基本法第28条2項の規定を示すものかどうかについて審理が行われた（p. 52 参照）。ここでは、すでに補完性の原則というのは単なる理念としてではなく、裁判規範として登場する確固とした実定法原理として捉えられており、その運用をめぐって争われたのであった。もちろん審理過程では、この原則がすべてに優先するというわけではなく、さまざまな原理の絡み合いの中で妥当な結論とは何かを探ることになったのであるが、ドイツ流の連邦制度の底流をなす原則として補完性の原則はとらえられていることは間違いないようである。

2 補完性の原則の歴史と意味

(1) 補完性の原則の源流

さて、欧州統合の文脈の中でにわかにクローズアップされた補完性の原則であるがこの「原則」の源流はヨーロッパのはるか昔の時代にさかのぼることができる（詳細については資料1「補完性の原則関係年表」参照）。

「補完 (subsidiium)」とはもともとラテン語で軍隊における「補強」を意味した。ここから派生してその意味が広がり、一般的な「ささえ」や「たすけ」なども指す言葉となった。

「補完性 (subsidiarity)」の考え方そのものは、古くはギリシアのアリストテレスや中世のトマス・アクィナスにまでその源流をさぐることができる。

あえて「補完性」という言葉にこだわるならば、17世紀の初頭にカルヴァン派の地方行政長官だったアルスシウス (Johannes Althusius) の著書『政治の組織的分析 (Politica Methodice Digesta 1603)』の中で、「補完性 (subsidia)」という言葉が一種の連邦主義とともに用いられている。彼は当時抬頭しつつあった反宗教改革の波 (ルター派やカトリック) から市 (Emden) の自治権を守るためにこの本を著した。この中で彼は、さまざまなアソシエーション (家族やギルド、都市や地方、国家までを指した) との共存 (symbiotics) によってはじめて、一人では生きられない人間が生きていくことができると説いた。

「補完の義務 (subsidiarische Verpflichtung)」という言葉で自治体や国家のことを論じたのは、19世紀の政治家、法学者、歴史家のロテック (Carl von Rotteck) である。彼の著書『国家辞典 (Staatslexikon)』で、人間は教育によって進歩完成されるものであり、教育は民間機関と地方自治体に任せ、国家には全体の監督を行うという「補完の義務」のみを負わせるとした。

こうした先駆者たちがあったにせよ、これらの「補完性」の考え方を「原則」として定式化し、その内容について詳細に論じたのは、ローマ教皇ピオ11世であった。以下少し詳しく、ピオ11世によって1931年に出された社会回勅『クアドラジェジモ・アンノ (Quadragesimo anno 「40年のち」)』の内容について考えてみたい。

(2) 社会回勅「クアドラジェジモ・アンノ」について

回勅 (encyclica) とは、教会の中での回覧状としては4世紀、ローマ教皇の公式文書という意味では7世紀までさかのぼることができる。回勅のなかで社会回勅と呼ばれるものは、社会秩序の基本問題を扱う教会の社会教説 (doctrina socialis) を内容とするものことである。

回勅は、教会のトップである教皇から全教会にむけて出される文書であるから、それなりに権威はもっているが、その拘束性は絶対的なものではない。また、信仰教義を直接には扱わない社会回勅は、信仰をもつ者ばかりでなく一般人にも通じる常識的・自然法的要素が多く含まれている。

以下、少し長くなるが「クアドラジェジモ・アンノ」のうちで「補完性の原則」について語っている部分 (回勅79節) について引用してみよう。

つまり、昔は小さな集団が行っていた多くのことが、社会状態のもろもろの変化のもとで今や大きな集団でなければ遂行できなくなっているということは、歴史が明らかに示しているように、真実ではあるが、それにも拘らず常に確固不動で、変更も牽強付会も不可能なのは、社会哲学のあの、きわめて重要な原理である。すなわち、個々の人間が自らの努力と創意によってなし遂げられることを彼らから奪い取って共同体に委託することが許されないと同様に、より小さく、より下位の諸共同体が実施、遂行できることを、より大きい、より高次の社会に委譲するのは不正であると同時に正しい社会秩序に対する重大損害かつ混乱行為である。けだし、社会のあらゆる活動は、その本能と本性ゆえに、社会体の成員たちの補助を提供せねばならず、彼らを破壊し吸収するようなことは決してあってはならないからである。

したがって国家の最高権力は、もし自らかかわっていると本来の任務への精力集中を著しく妨げるような副次的業務、問題の処理を、より下位の諸グループに任せるべきであり、そうすれば、最高権力のみで遂行可能であるがゆえに最高権力のみで属するすべての業務を、状況が勧め必要が迫る指導、監督、奨励、抑制を通じて、より自由、より強力、より効率的に遂行できるようになろう。それゆえ為政者たちに確信して貰いたいのは、この補完義務の原理を守ることによって、多様な諸集団のあいだの段階的秩序がよりいっそう強化されれば、社会組織の権威と効率はいっそう秀で、国家政体はいっそう幸福かつ豊かになる、ということである。

ここに見られるように、ピオ 11 世のいう「補完性の原則」は、異なるレベルの政府間の権限配分原則というよりは、個々の人間と国家や諸グループの関係性について説明したものといえるだろう。先ほど見たように、アルスシウスにおいては、本来領土をもたない教会や職業団体、家族といったグループが自治権の範囲を保持しなければならないという主張であったが、「クアドラジェジモ・アンノ」では領土をもつ国家と個々の人間の関係について規定しているのである。

(3) 「クアドラジェジモ・アンノ」における補完性の原則

では「クアドラジェジモ・アンノ」の規定する補完性の原則とは、いったいどのように理解すべきなのであろうか。

教皇の教義によれば、人間の能力や強さは不平等にできているが、人間の尊厳という意味ではすべてが平等である。人間は神によってつくられたばかりでなく、神と結ばれている。こうした人間の本性により、一人ひとりの人間は唯一で奪うことのできない価値、つまり尊厳をもっているものであり、このゆえに人間は十分に自由で責任ある行為者として尊重されるのである。

しかし、この本来備わっている尊厳は他の人との相互作用がなければ完成されることがない。そこで初めて社会が必要となるのである。つまり、人が自らの目的に到達する、言い換えれば、人間の尊厳を完成させ、神によって与えられた可能性を発揮するために、人間は社会を「使用」しなければならないのである。

人は、自らの目的について考えたり行動を起こすためには自由の領域がなくてはならない。社会からの詳細な干渉は、行動を自らに起こすことを妨げ、それゆえに人が自らを花

開かせることができなくなる。

つまり、すべての社会は、一人ひとりの人間のために、あるいは一人ひとりの尊厳を実現するために存在するのである。もし、人が自らの可能性を発揮することができるならばいかなる社会もその人のすることをじゃましてはならないし、逆に、一人だけでは目標に到達できないならば、さまざまなレベルの社会は、その人を支援する義務があるということになるだろう。

以上の事柄は見てわかるとおり、直接キリスト教を前提としなくても、近代民主主義の前提にたって考えることができるのである。人間一人ひとりのもつ尊厳を完成させるために国家をはじめとする社会内アクターが存在するのであり、まちがっても国家や社会が彼らを破壊したり吸収したりすることで、彼らのもつ人間の本性に基づいた自由を奪ってはならないのである。

こうした考えは、1931年のヨーロッパという全体主義の抬頭期においては、全体主義国家による個人や共同体への干渉に対する明確なプロテストとしての意味をもっていたといえる。戦後、いち早くドイツがこの原則を憲法に導入したのは、全体主義国家観への深い反省があったからではないだろうか。

3 現代の社会関係における補完性の原則

(1) なぜ今、補完性の原則なのか

さて、ここまで補完性の原則の歴史をたどる作業を通じて、ヨーロッパにおける展開を中心に概観してきた。しかし、こうしたヨーロッパで生まれた考え方について、なぜ今、問い直す必要があるのだろうか。

第2章でみてきたように、現代日本に住む者にとって、政府は何となく自分たちの生活から縁遠い存在と思われがちである。そのために、もしかしたら私たちは、政府のしてくれることに乗っかっているお客さんになってしまっているのではないだろうか。

補完性の原則の精神とは、つまるところ、一人ひとりの「顔」をもった人間がそれぞれに自分の可能性に信頼を寄せて、自分らしくいきいきとした人生を実感できるようにするために、個人を中心として周囲の他のアクターが個人をささえていくというものにはほかならない。

つまり私たちの生活は、あくまで私たちが主人公であり、政府などの社会内の他のアクターはそれを補完するために存在するということになる。だから、自分に直接かかわることを、自分の手の届かないところで決定され、それが「公共性」の名のもとで自分と関わりなく実行されるというような状態では、まさに自分の生活の主人公の座を他に譲り渡していることを意味するのである。自分の生活を自らが切り開いていくことができないならば、生きる喜びも、楽しさも奪われてしまうだろう。

補完性の原則はまさにこうしたところから見直されるべきなのである。つまり、自分の生活を決定する場を、あたかも「傍観者」のように、自分から遠くにあって誰かが与えてくれるはずの「公共性」に無批判にゆだねてしまうのではなく、決定の場に自らが「当事者」としてかかわることによって、「公共性」そのものを自らのうちに取り戻すことを意味

するのである。

また、「補完」されるべき生活の中身をより充実した広がりをもつものとするために、「補完」の内容そのものも問われなければならないだろう。高齢化社会の到来を間近に控えて、どういった社会をつくるべきなのかの模索が真剣になされようとしている。こうした現代日本の社会問題に対しても、補完性の原則の精神は有効であると考えられる。以下、補完性の原則の再構成を通じて、人と社会のあり方をとらえ直し、私たちにとってどのような社会が望ましいのか、ということについて研究チームAの試みの一端を示してみたい。

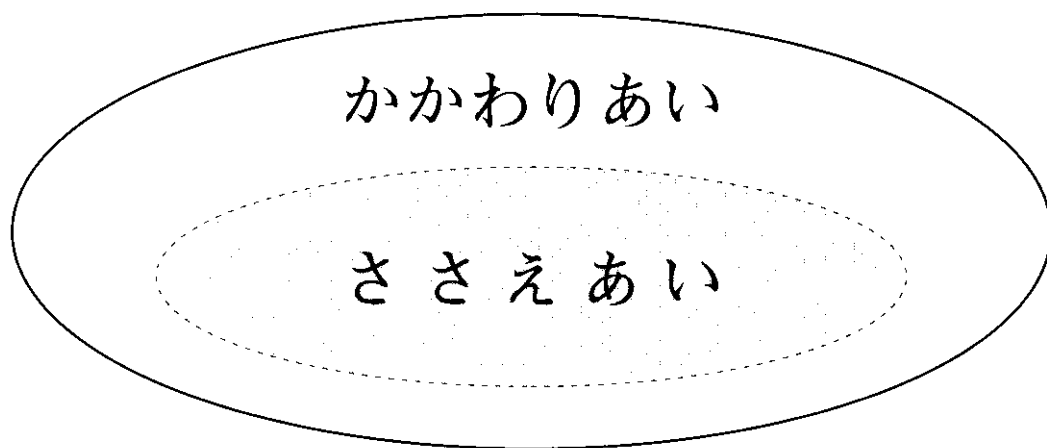
(2) 補完性の原則に基づいた社会のあり方～「ささえあい」

私たちはこの現代社会において、さまざまな人、もの、周囲の環境などとかかわりあいながら生活している。私たちがここに生きているということは、すでに否応なく他の多くのものごととかかわりあっていることになる。つまり、社会生活の諸問題とは、人間とそれを取り巻く人、ものとのかかわりあいの問題であるといえる。

ところで補完性の原則の「補完」とは、個々人の自己を実現していくために、かかる個人を取り巻く周囲から「支援」することを意味している。この「補完＝支援」という関係性をかかわりあいの問題を通じて考えてみると、そこに「ささえあい」という関係性を見ることができる。そして、この「ささえあい」が個人と社会との間で達成されている状態を理想的な関係の一形態と仮定したい（図3-1参照）。

(図3-1)

現代社会における関係性



ここで、私たちが想定する「個人」について考えてみよう。それは、他者から完全に分かたれた存在ではないが、相互に自律し、他者とは異なる個性をもった人格体であるととらえられる。「他者から完全に分かたれた存在ではない」とは、それぞれが物理的には独立した一個の個体でありながら、社会的にはむしろ生まれながらにしてすでに他の多くと結びつけられているということを示す。そして他者との信頼や尊重を伴う結びつき（他者の受容）にささえられながら、自己の実現をめざして他者に主体的にかかわろうとする存在であるとする。また、「自律した」とは個々の人間が自由な意思活動のもとに、自らとるべき途を選択・決定し、行動することを意味する。そこでは障害や生活困窮などの困難な

境遇にある人々も当然に自律した個人と考えられる。なぜなら、どのような境遇にあらうとも、自己の自由な意思活動に基づいた行動（たとえば、豊かな生活を実現するための介助や生活保護の選択）は、それ自体「自律している」ということができるからである。そしてこのような自律した存在であることが常に社会的に保障されるためにも、個人と個人とのかかわりあいがあることが常に対等の関係でなくてはならない。

このような個人像を前提として、他者とのかかわりあいのなかの「支援」としての側面に注目するとき、多くの人間は程度の差こそあれ、自己のある面を常に誰かにささえられて生きているといえるのではないだろうか。また、誰かにささえしてほしいと積極的に望み、逆にささえあげたいと望むことはむしろ自然なことなのではないだろうか。そしてこうした人間同士が互いにささえあうことで社会は運営されていくのではないだろうか。

ここでささえあいの目的とされるものは、個人の自由な意思活動の尊重にほかならない。いいかえれば自分自身の生き方に自分で、自分らしく、自分が安心して納得のいく方法で決めることができた、という実感を大切にす姿勢を意味する。そしてささえる側もささえられる側も、相手をありのままに受け容れてそれに主体的にかかわろうとすることと共に、その行為の主体は常に自分自身の側にあることを自覚し、決定、選択していくことが求められる。このことをささえる側から考えてみると、「ささえる」こととは、ささえられる人の不安・不便・苦痛などをできるだけ排除し、あるいはその人の情熱やライフスタイルを尊重し、そのもてる可能性を十分に引き出すことができるように、その人の自分らしい生き方、決定、選択をささえしていくための準備を周囲から整えていくことになる。つまりお互いのプライベートには踏み込めないが、ひとりではできないこと、その不自由さを助け合おうということであり、求められるべきは「たすける」ことであって、その人の人生を全面的に引き受けてしまうことではない。

(3) 共感のコミュニケーションの可能性

こうした「ささえあい」の基盤となるものは一体何だろうか。私たちは、ここに「共感」という姿勢を見出すことができる。「共感」とは、相手の私的な体験について本人のところに寄り添い、本人が感じているままにその世界を感じ取れるような両者の関係のありかたをいい、もっと簡単にいえば互いのコミュニケーションがうまくとれているかどうかということの意味する。そして相手のことを理解するためには、まず相手に対して心が揺れ動く自分自身を直視し、そうした自分を受け容れる用意が必要になる。そのうえで、理解しようとする相手の感情を「対象化」し、自分自身の感情と区別することになる（したがって、相手の望まないことにまで首をつっこもうとすることは「おせっかい」ということになる）。

自分以外の人は何を考え、何を感じているのか、全部わかるわけではないが、全然わからないわけでもない。私たちは言語表現や身体的表現を通じて他者の体験していることを限定的に感じとることができる。他者の体験をかかわりに体験することはできないけれども、その中味は共感によって分かち合える。たとえば病気や障害によって受ける苦しみは本人のことでしかないが、わたしたちはその苦しみの内容を共感によって分かち合い、本人の逃れがたい重荷が少しでも軽くなるよう望む。決して肩代わりのできない本人の不便や苦痛も、共感によってその内容を分かち合えれば、その場の空間をともに共有することで相

手を勇気づけることもできる。共感の本質は、重荷をかわりに背負うことではなく、背負っている本人を孤独にしないことにある。このようにしてはじめて相手の思い（実感）をくみ、そのこころを深いところできさえることができるといえるのではないだろうか。そしてこのような共感を達成させるために、共感の対象となる相手のこと、その内容等（情報）を的確に把握しておくべきことはいうまでもない。

(4) ささえあいのめざすもの

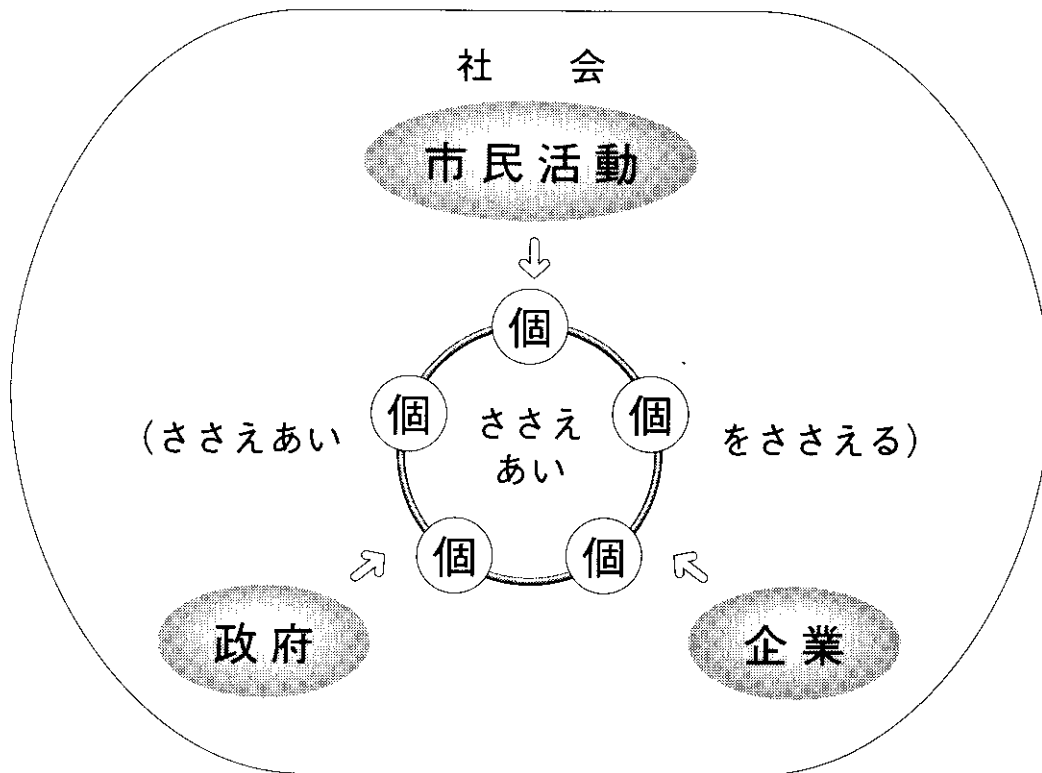
ところでこの「ささえあい」という関係性は、単にささえる人とささえられる人との間の、つまり個人間のかかわりあいだけに限定せられる問題なのだろうか。例えば、病に倒れた老人が家族の手を借りながら日常生活を送る場合に、ささえる人とささえられる人が共に主体性を持ち続けながら心の平安を得ている場合には、二人の間でささえあいが達成されていると思われる（閉じられた「ささえあい」）。しかし、介護している家族が疲労して病気になったり、あるいはノイローゼになったりすれば、たとえ老人に対するケアが万全なものであっても、ささえあいが達成されているとはいえないだろう。このように介護者を孤独に頑張らせてしまう社会では、介護者に問題を抱え込むだけ抱え込ませ過重な負担を強いるとともに、介護を受ける側にも心理的ストレスを与えかねない。さらにこうした介護の問題が個人の能力の問題にすり替えられ、各人の心がけと忍耐と努力のうちに問題解決をゆだねてしまう危険をはらむことにもなる。もちろん彼らの負担を当事者でない第三者がすっかり肩代わりすることはできない。しかし、私たちは共感によってこの二人の置かれた境遇を理解し、両者の不安や苦痛などを和らげられるように、なんらかの行動をとることはできる。

必要なことは、ささえる側が「ひとりでがんばらなくてもいいんだ」と実感できるような環境を整えることである。ささえる側もまた、他の誰か（何か）にささえを求めるかもしれない。こうして誰かが誰かをささえるという営みが無限に続くネットワークとして社会全体に網の目のように広がっている状況が実現するに至ってはじめて社会全体としてはささえあいが実現しているといえるのだと考えられる（開かれた「ささえあい」）。このような開かれたささえあいの社会をめざすには、ささえあう当事者の自由感、解放感をささえること、それらのある程度制度として整備し、かかる当事者に選択、決定できるようにすることが求められる。当事者を破綻させないように、一方で密なコミュニケーションが行き届きやすい関係を社会のなかではぐくんでいくためにもこのようなネットワークづくりが急がねばならない（図3-2参照）。

いずれにせよ、かかる問題は個人の心がけや頑張りに責任を押し付ける問題ではなく、社会や政府が一部責任を担って、ささえあう人々にとってやさしい社会をめざすべき問題なのである。

(図3-2)

ささえあいのネットワーク



4 現代社会における補完性の原則のもつ意味

(1) 補完性の原則の性格 ～2つの視点から

前節では、「ささえあい」が実現している理想的な社会を描くことによって、補完性の原則に基づいた社会のありかたについて考えてきた。そこでめざされたささえあいのネットワークを現実のシステムとして考えていくとき、人と人との間に生じるささえあいの関係性を、政府を含む他の社会内アクターがどのようにささえなければよいのか、またどのアクターが主体的に担っていけばよいのか、という次なる問題に当面せざるをえない。私たちはその答えの手がかりとして、ここに現代的な補完性の原則のもつ意味について考えてみることにしよう。

古典的な補完性の原則を今日的な意味に読みかえる際に、2つの視点に着目してみた。すなわち、第一に個人の持てる固有の尊厳性を損ねることなく（ネガティブな性格としての原則）、第二に個々の能力の可能性を十分に発揮し、豊かな生活を実現していくこと（ポジティブな性格としての原則）である。ここで示される2つの異なる視点（ネガティブ性、ポジティブ性）に従って、補完性の原則が具体的にどのように実現されていくのかを考えてみたい。

(a) ネガティブな性格としての原則

「ネガティブ」とは本来の尊厳性、自由を不当に剥奪されている個人から、その剥奪に対して抵抗し、または奪われているものの回復を予定することをさしている。「剥奪される」とは、個人の権利－義務関係だけにとらわれがちだが、ここでは、前節でも述べたような人間の心身の不安・苦痛・不便などを一般的にさしている。そこには人間そのものがそれ自体貴重で尊い価値をもっていること（尊厳性）への信頼があり、さらにはいのちの一回性、かけがえのなさに徹底してこだわってゆくような決意を読み取ることができる。そして、このネガティブな性格により描き出される現実の場面とは、人間が「自分で、自分らしく」という実感をもてるような生活を営める必要最低限の保障であるととらえられる。したがって、なによりも優先して回復されねばならないと考える。

(b) ポジティブな性格としての原則

「ポジティブ」とは個人のもっている可能性を十分に引き出し、個人の幸福の実感を伴う豊かな生活の実現をめざす側面としての性格をさす。ネガティブな性格としての原則では、人間の実生活上の最低限の保障に力点が置かれているが、これだけでは豊かな、実りある人生を実現するには十分でない。私たちはこうした最低限の保障をむしろ当然のものとして考え、そこから一步踏み込んで、個人が豊かで充実した生活を営む実感のもてるように、個々人の求めに応じて周囲から積極的に参画、支援していくことを推し進める性格として、この原則を高く評価していきたいと考える。この「個人の幸福の実感を伴う生活」とは、きわめて個人的、主観的な内容であり、外から判断することはもちろんできない。しかし相手の求めに応じて共に参加したり、相手が活動しやすいように環境を整えることは、前節の「共感」という発想から可能である。このようにしてある目標を共有する人々がその実現のために社会的な集団を形成して行動しようとするとき、たとえば政府、専門家、私企業による様々な支援の可能性が考えられる。しかしそれはあくまで支援にとどまり、自分の頭で考え、勉強し、判断し、討議し、決定し、実践するのは当事者であるその人自身にほかならない。そしてその結果として、今後政府は市民の支援のために公的資源（人、モノ、カネ、情報、ノウハウ、サービス等）を提供する「道具立て」として市民に「使用」されるような関係が求められていくだろう。たとえば、最近のまちづくり条例などに見られるように、市民が形成した自らの地域の公共的な事柄に対する意思表示を、制度上の公的意思として汲み取ってゆくことを保障するような法制度の整備などはそのステップとして評価できるのではないだろうか。

このようにしてみると、この2つの性格は、まずネガティブな側面の条件整備が約束されたうえで、次いでポジティブな側面をめざすものであることから、両者は択一的（あれかこれか）ではなく、同時的に（あれもこれも）求められ、実行されてはじめて達成できたという実感が残るであろう。

(2) 補完性の原則の基準 ～必然性と効率性

「補完性の原則」がめざす価値、つまり人間の尊厳性の尊重と可能性の限りなき追求、を実現するための基準として、「必然性」と「効率性」がある。私たちはこれまでに補完性

の原則の性格を明らかにすることで、市民が主人公となって自由に活動できるような社会の構築をめざすことを訴えてきた。ここでは社会のなかで市民が中心となって活動していくための実質的な基準としてこれらの基準について考えていくが、その際に市民や政府等の各アクター間に生じる具体的な役割分担（政府間関係を含む）という問題についても、市民を中心に据えた補完性の原則に基づくこれらの基準を活用することで「何を、どこに」配分するかを決定することができる。

(a) 「必然性 (Necessity)」

「必然性」は、ピオ 11 世の社会回勅のなかの「本性 (natura)」に対応しており、本性とは、個人の尊厳性を中心に据えて、社会政体が「当然に」もっているとする性質、役割をさすとしてされている。いいかえれば、人間が本来もっている他のものには決しておきかえることのできないもの、いわばかけがえのないものを援助し大切にするという価値に絶対的な信頼を寄せること（したがって本来あるべきところで当然に処理されるべきであること）を意味する。かけがえのなさとは、それを失えばもはや取り返しがつかないもののことである。このことから、社会の規模や権限の決定についてはそのような「必然性」の要素が、後述する「効率性」より優先的に考えられるべきであると思われる。

この「必然性」という基準は、たとえば民主的な決定過程（多数決原理など）において、何が民主的に決定されるべきであり、何が決定されるべきでないかという決定の主題の問題にも関わってくる。つまり、民主的な決定の名においても侵すことのできない価値＝人間の尊厳性（かけがえのなさ）が必ず存在し、この価値はたとえ多数者の圧力（反対）にさらされようとなんらかのかたちで保障されねばならないと思われる。この個人のかげがえのなさを大切にすることは個人の自己決定に関わる基本権の保障にとどまらず、様々なハンディキャップや逆境を背負った少数の人々をもささえることを要請する。

必然性の基準が個人のかげがえのなさを真剣に受けとめるのは、単なる私的欲望の追求や、公共的な問題への無関心な態度を助長するためではない。むしろ個々の人間が対等な自律的人格として相互に承認しあい、人間の生活や文化活動の多様な可能性を开花させることに価値をおいているからにほかならない。そして自分とは異質な少数者の自由が民主的決定という名のもとに簡単に切り捨てられることのないように、この基準がなによりも優先されることが求められる。

(b) 「効率性 (Efficiency)」

「効率性」は、前述の回勅のなかの「権能 (vis)」に対応しており、権能は、権限・権力を効率的に行使する能力と言い換えられている。一般に効率性は、ある目標を達成するときに、その目標の達成のために役に立たないものや邪魔になるものをできるだけ排除し、いくつかの選択肢を比較考量して少ない努力でなるべく多くの成果を引き出そうとする性格をもつ。つまり、効率性は、追求する特定の目標（例えば限られた予算の範囲の中で最大限の効果をあげる）の具体的な内容が簡単に把握でき、かつ効率性を計算する枠が比較的小さく限られているときにのみ、本来の役割を果たすものと考えられる。ここで「ある特定の、限られた範囲」とするのは、目標を広い範囲に定め、効

率性を計算する枠のなかにさまざまな要素が入ってくると、一体なにが効率的なのかを一義的に決めることは困難になるからである。このことは、その用い方によっては効率性の本来の意味を見失わせ、効率のための効率の追求という危険性が常に内在していることをあらわしている。したがって、効率性の追求とは、あくまで必然性の基準によって規定された目標に忠実に従い求められるべきものなのである。

必然性の基準を伴わない効率性の徹底化は私たちに一体何をもたらすだろうか。それは「国民の総意」の名の下に画一的同質的な目標に支配される社会であり、人間は単なる人的資源としての意味しか持たず、社会の「構成員」として規格化されることによってしか生きられないだろう。例えば企業社会の効率性は、自分の生き方を様々に模索するゆとりを従業員から奪うようなものではないだろうか。現在の教育システムは個性と創造性をはぐくむ場を本当に子供に提供しているのだろうか。

もしも現在のくらしの豊かさが感じられない原因が「効率化」にあるのならば、この効率性も補完性の原則に立ち返って考えられるべきであり、それはあくまで必然性を前提とし、効率性とは必然性をはかるためのひとつの基準にすぎないという認識が必要である。

(3) 現代の政府間関係に適用するためのアプローチ ～「共感」を架橋として

では、前節で提示した理想的な社会としてのささえあいのネットワークの実現のために、個人を中心に据えた社会内の各アクターがそれぞれどのような役割を果たすべきか、という問題について、必然性と効率性の基準をどのようにあてはめてゆけばよいか考えてみよう。

このような役割分担の配分を具体的に決定するために、これらの基準（特に必然性）を適用する際のカギとなるものとして、私たちはあらためて「共感」の達成を提示したい。これは、ある公共的な事柄の処理についてどのレベルのアクターにゆだねることがどのような範囲の中で「共感」を得られているか、ということによって本来あるべきところに当然に配分されることが決定されることを意味している。ここでの「共感」の達成は、市民が公共的な事柄の処理決定についてどれだけ身近に感じているか、ということに直結しているともいえるだろう。

この「共感」の達成の判断のための指標として、当事者性の序列という問題と、コミュニケーションの成立という問題が考えられる。まず当事者性の序列という問題は、ある事柄の処理解決について、あるアクターがその事柄に深く関与している度合い（当事者性）が高ければ高いほど優先的にその決定や遂行にかかわりうることを示すものである。ただし、この当事者性に序列があるということは、それ自体ある事柄に関して当事者と第三者とを一元的に分けられるものではなく、その関係者のかかわる事柄ごとに決められるべき問題であることに留意する必要がある。

次にコミュニケーションの成立の問題とは、ある事柄の処理について合意を得る過程でどれだけの討議が尽くされたか、ということを示す。これは現代の代表民主制社会においてはなかなば常識とされていることだが、現実には結果としての合意を効率よく得るために、健全な討議や論争を軽視、回避しているのではないだろうか。

ささえあいのネットワークを形成する過程で、ある事柄の処理解決を行う主体をどこに

定めるかという配分原則について、私たちは「共感」を媒体に、必然性と効率性の基準を具体的にあてはめていくことができる。そして、その事柄が市民にとって「共感」を得られやすい（身近に感じられる）のは、当事者性の高さとコミュニケーションの深さと合意の強さの度合いに深くかかわっていると見える。ただし、この配分原則は、「共感」が対象としている具体的な内容や範囲にしたがって、個別的に決められるものであり、同時に決定の主体は常に当事者である市民の側にあるということを最後に強調しておきたい。

〔参 考〕

リューネブルク高等行政裁判所判決（1979年8月3日）と連邦行政裁判所判決（1983年4月8日）について

＜事実の概要＞

原告（控訴人、被上告人）であるラーシュテーデは、人口約17,000人ほどのクライス所属のゲマインデである。原告は、連邦廃棄物処理法第3条第2項及び同法に関するニーダーザクセン施行法第1条第1項により、廃棄物処理事務がクライス及び特別市（kreisfreie Städte）の事務とされたため、廃棄物処理事務については、1975年1月1日に至るまで自らの区域で実施してきた経過から、それ以後も継続的事務処理を希望した。そのため、原告は、被告（被控訴人）クライスであるアマーラントに対して、ニーダーザクセン廃棄物処理施行法第1条第2項前段に基づいて、廃棄物処理事務の再移譲を申請した。原告は、民間の運搬業者とともに、20年以上もの長期にわたり、ゲマインデ区域の廃棄物処理を行ってきたこと、及び十分な廃棄物処理施設も有していることを主張したが、申請は拒否された。申請拒否の理由は、被告アマーラントが、その監督庁である行政区長の同意を得ることができなかったことによるとされた。そこで原告は、当該事務の再移譲を求める義務づけ訴訟をオルデンプルク行政裁判所に提起したが、棄却された。これは控訴され、リューネブルク高等行政裁判所は、被告（被控訴人）に対し、新たな決定を義務づける判決を下した。これに対し、被告（被控訴人）の監督庁であるヴェーザー・エムス行政区長がこれを不服とし上告した。そして連邦行政裁判所において控訴審判決は破棄された。

(1) リューネブルク高等行政裁判所判決

第一に、基本法第28条2項のゲマインデの自治保障の規定が、国に対してのみならずゲマインデ連合体（本件ではクライス）にも妥当するか、の問題について以下のように判断した。基本法28条2項の規定は、自治の制度的法主体保障だけでなく、自治の客観的法制度保障をもその内容とする。そして、ゲマインデ自治のための客観的法制度保障は、基本法28条2項前段によって、クライスに対しても妥当する。このことは、ゲマインデ及びゲマインデ連合体のための憲法の自治保障の区々の実体的内容から明らかである。第二にゲマインデとクライスとの関係について、基本法28条2項前段はゲマインデの「地域共同体のすべての事項」を根拠づけており、そのことはゲマインデのための法律上の権限推定を意味すると同時に、自治事務においては、ゲマインデに有利な補完性原理が規定されている。地方自治の歴史的展開およびその現象形態からすれば、ゲマインデとゲマインデ連合体は区別され、ゲマインデは、個人―家族の自然の延長線であり、自然な共同生活から生まれ、組織化された隣人共同体であり、一方クライスは、実際的かつ政治的考慮のもとに創られた新しい制度である。すなわち、基本法28条2項前段においては、地域的事項におけるゲマインデへの本来的事務配分が規定され、他方ゲマインデ連合体には国の法律によって割り当てられる事務に関する自治権、つまり伝来的権限が帰属するというのである。

また、一般的な憲法上の比例性原理と関連して、基本法28条2項は次のことを要求するという。すなわち、労働力と資本の経済的集中の必然性とゲマインデ自治の核心領域の保障との間の緊張領域における立法的判断の際に、ゲマインデの自治事務から広範な事務領域が

奪われてよいのは、それが不可欠な場合のみである。また、場合によっては、事務処理における実効的共働権 (Mitwirkungsrecht) や、その他の自治事務の移譲などによってであれ、ゲマインデに有利な役割調整がなされなければならないともいうのである。

(2) 連邦行政裁判所判決

基本法第 28 条 2 項前段の地方自治保障は、十分に重大な自治事項の核心領域をゲマインデに保障するだけではなく、比例性原理の基準によって、事物に即して、正当化されない事務の剥奪からも保護するものである。すなわち、核心領域を侵害することのない法律上のいかなる権限規律といえども、自治保障の機能を考慮して十分に正当化されかつそれゆえに比例的であるとみえるという意味での十分な理由を有しなければならない。このことは、国と地方公共団体の関係についてのみならず、ゲマインデとクライスとの関係においても原則として妥当する。基本法 28 条 2 項後段により、クライスにも、地域共同体の事項を自己の責任において規律する自治権が保障されている。クライスはしかも、基本法 28 条 1 項中段において、ゲマインデと同様に民主的構造を与えられている。さらにゲマインデとクライスは、区域においても、目的規定および機能においても極めて密接に結びついている。それゆえ地方自治は、ゲマインデの全権限性だけでなく、クライスの補充機能および調整機能によっても特徴づけられる。両者の間に存する違いは、ゲマインデに保障された事務領域が、法律の配分に依存することなく包括的であり、ゲマインデの給付能力とクライスに憲法上保障された自治保障によって画定されるのに対して、他方クライスの事務権限は、法律の配分に依存し、自治を正当化する範囲内で、ゲマインデを越える、または地域的な諸事項に関係しているという点、つまり両者に保障される事務領域に存するだけであるという。

以上のことから、ゲマインデとクライスとの関係は、決して階統的に段階づけられた関係ではなく、両者の調整と補充が目的とされる関係である。すなわち、両者の関係は、補完性原理によっては適切に特徴づけられない「相補的機能モデル」で特徴づけられる。かかる考え方の背景には、ゲマインデもクライスと同様に、間接的な国家行政の部分であり、国家から独立した、または切り離された制度ではないという考え方と、それゆえにゲマインデに保障された自治権の本質内容は、実体においてクライスのそれと区別されないという考え方がある。このように考えるならば、ゲマインデとクライスには地域共同体の等価的かつ均衡のとれた事務が、自己の責任において処理されるよう帰属せしめられることになり、そのことは、基本法 28 条 2 項の事務配分の基礎には「原則—例外メカニズム」のみが存することを意味する。それゆえこの「原則—例外メカニズム」から、個別の事務配分のために、補完性原理という意味での準則が導き出されることはない。

ゲマインデとクライスに保障された核心領域以外の法律による事務剥奪に対しては、比例性原理 (Verhältnismäßigkeitsprinzip) の基準によってのみ保護されることになる。この比例性原理は、そのために、より適切なレベルに事務を与えることにより、二重の保障の意義と目的を目指すものであるという。

結局本件においては、廃棄物処理権限をゲマインデではなく、クライスに移譲したニーダーザクセンの立法判断は、ゲマインデ自治の核心領域を侵すものでもなく、比例性に失したものでもないから、基本法 28 条 2 項前段に違反するものではないというのである。

＜ドイツ連邦共和国基本法＞

第 28 条 (1) ラントにおける憲法的秩序は、この基本法の意味における共和制的・民主的および社会的法治国家の原則に合致しなければならない。ラント、クライス及びゲマインデにおいては、国民は普通・直接・自由・平等・秘密選挙にもとづいてつくられた議会有を有しなければならない。ゲマインデにおいては、ゲマインデ集会が選挙された団体に代わることができる。

(2) ゲマインデは、法律の範囲内において、地域的共同体のすべての事項を、自己の責任で規律する権利を保障されなければならない。ゲマインデ連合体も、また、その法律上の任務の範囲内において、法律にしたがい、自治権を有する。

(3) 連邦は、ラントの憲法的秩序が基本権ならびに第一項および第二項の規定に適合することを保障する。

1 補完性の原則と地方分権

(1) 補完性の原則—市民・社会・政府

前章までの中で、私たちは、補完性の原則の本来の意味にかえて、個人とそれを取り巻く社会・政府との関係、さらに、それぞれの果たすべき役割を考えてきた。

そこで得た一つの結論は、補完性の原則は、欧州統合に際してマーストリヒト条約における「ECは加盟国政府を補完する」という規定に見られるような、単に異なるレベルの政府間の権限や職務の配分のための原則と表面的に理解されるべきものではなく、個人やそれに身近な共同体の自発性を尊重し、いわゆる下から上へのアプローチを保障する原則であり、個人のもつ可能性を疎外することなく豊かに実現するために社会、政府がとるべき行動原則として理解されるべきであるということであった。この原則は、1931年のピオ11世の社会回勅を待つまでもなく、ヨーロッパのキリスト教社会哲学、ひいては西欧民主主義の伝統的な理論に含まれているものであるが、日本の戦後民主主義の中では、理論的には理解されていても、現実には消化しきれなかったものの一つではないだろうか。

この補完性の原則から、今、私たちが読み取るべき課題として、2つのことが挙げられるであろう。第1は、人間一人ひとりの、また、それをとりまく家族、地域社会、自治体といった社会の中の様々なレベルのアクターの自律性、多様性が確立され、尊重されることである。あわせて、これらのアクターの果たすべき役割について、必然性と効率性に基づく配分原則が尊重されなければならない。第2は、あるアクターが自らの可能性により目的を達成できる限りは、他のいかなるアクターもこれに干渉してはならないが、逆に、自らのもてる能力のみでは目標に到達できないならば、この目標が構成員の共感を得られるものである限りにおいて他のアクターはこれを支援する義務があるということである。

(2) 地方分権について—研究チームAの立場

ここで、最近の地方分権の議論をふりかえて考えてみよう。国会レベルでも「地方分権基本法」の制定が議論されるなど、言葉の上では地方分権の気運は高まっているかのようである。

ところで、最近の地方分権の議論の傾向について、新川達郎氏は次の3つに整理している（新川達郎「住民にとっての地方分権」『晨』ぎょうせい、1994年7月号）。

- ①権限移譲と、地方自治体の強化あるいは広域化とをセットにし、地方自治体の強化を主張するもの。これは、地方分権を通じて地方（自治体）集権主義を志向する。
- ②地方自治体の自律性あるいは自主的な活動を奨励し、その自由な活動を保障してゆくために、制度的な拘束を少なくしてゆこうと主張するもの。
- ③住民の意識の高揚や、住民の選択と責任を論ずるもの。

氏は、上記の整理の後で、地方分権体制に伴い巨大化する自治体権限をいかに民主的に統制するかという問題関心から、自治体への権限移譲と併せて住民の自己決定の範囲の拡大を志向する新たな分権論を展開することを提案している。

さて、研究チームAのメンバーは、地方分権のメリットは何か、誰のための分権なのか

ということを常に念頭に置きながら考えてきた。そこで問題となったのは、国から県、県から市町村へ権限や事務分担の再配分を行うだけの分権では、住民にとって何がどう便利になるのか必ずしも明らかでなく、一般の関心が今ひとつ盛り上がらないことであった。そのため、誰のための分権でなければならないか、ということから改めて問い直さなければならない。

この問いに対して、研究チームAでは「市民」のための分権でなければならないとあえて言いたいと思う。「あえて」というのは、研究チームAのメンバー内では、「市民」ということばのもつ一種規範的な響きへの抵抗感から、自分達は「市民」であると言い切れるのかどうか、人によって受けとる意味の違う「市民」という言葉を使うことが妥当なのかどうか、相当議論があったからである。しかし、「市民概念は、常に行政の範囲・性格を決める場合の根本概念」（村松岐夫著「日本の行政」p.246）であって、「市民」という言葉を使わずに政治・行政について語ることは難しい。本稿では、市民は、「政府の施策の対象者」であり、同時に「政府の政策を決定する主体」である、との認識に立ち、市民のための分権とはどのようなものか考えていきたい。

さらに、「補完性の原則」を手がかりにして市民が主体的に政府の役割を選択できるような政府間の関係を提示していきたい。

2 補完性の原則からみた理想的な政府間関係

(1) 補完性の原則と政府間関係論

次に、補完性の原則が、今日の日本の政府間関係論において、どのような意義をもちうるかを検討しておこう。

「政府間関係」という用語は、国・都道府県・市町村の関係において、これらの異なったレベルの政府がそれぞれに自主的な政治単位であることを前提にしながら、これらの政府間に協力的な相互依存関係を形成していかなければならないという考え方に基づいて、各レベルの政府の関係を分析するための概念であり、この用語を使用して国・都道府県・市町村の関係を考察することはすでに定着しているといっていよいであろう。

政府間関係論が認知されるひとつの契機となったのは、1983年4月に「政府間関係」研究集団という学者グループから発表された「地方の時代の発展のために」と題するアピールであった。このグループの一員であった西尾勝氏は、政府間関係について「対等な政府間の協力的な相互依存関係」でなければならないと強調している。ここに見られるように、当初この概念は、純粋な分析概念ではなく、国と対等で自律的な「地方政府」を創出するための規範的な意図をもって提示されたものであった。

ところで、補完性の原則が最も明示的に政府間関係に当てはめられているのは、連邦制度を採用しているドイツであり、諸州の自治、自助と国政への参加を保障する基本理念として基本法に規定されている（第3章1(4)参照）。

連邦制をとらない日本においては、自治体の位置付けが異なるとして単純に補完性の原則を持ち込むことに異議もあるであろう。しかし、基礎的自治体である市町村に対する広域自治体としての都道府県の位置付けと補完関係ということは、地方自治法にも規定され

ており（同法第2条）、また、市民に身近な政府である市町村の権能の強化というとは、シャープ勧告の「市町村優先の原則」に始まり戦後一貫して地方自治制度を語る際に説かれてきたテーマである。にもかかわらず、実態は、経済効率を優先し、国内産業保護育成政策を最大限効率的に行うことを可能とするための中央集権的政治システムの中の一環として地方制度が運用されてきたこと、および、そのシステムが高度成長時代の終焉という状況の中で行き詰まり、国際的環境の変化や高齢化等に伴う社会の諸課題への対応のために大きな転換が必要とされていることは、周知の事実である。

私たち研究チームAは、市民の多様で豊かな生活を支えるために、個々の地方政府の自律性を保障し、政府の間の新しい協力関係を築くための基本理念として、日本の政府間関係においても補完性の原則を援用する実益があると考えます。

ここで考えようとしているものは、補完性の原則を手がかりとすることによって、自律した各政府の果たすべき役割分担・機能及び政府相互間の協同・調整の方法を市民の視点を中心に据えて検討し、理想の政府間関係を見出だそうとする一つの試みなのである。

(2) 補完性の原則と必然性・効率性の基準

補完性の原則では、市民とそれを取りまく社会の中で自律的に行われうることには、政府は関与すべきではないことを表明すると同時に、もし、市民・社会の中で達成できないか、十分に達成できない場合には、政府がこれを補完すべきであるとされている。

政府の仕事を決定する際には、市民と社会、政府との間の役割分担という点と、政府間関係の文脈の中でどのレベルの政府がある仕事を行うべきかの2つが問題となる。補完性の原則では、この役割分担は必然性と効率性の2つの基準によって検討される。ここでは、この2つの基準を使って「何を、どこに」配分するかを説明しやすくするために、社会、政府それぞれを含む「共同体」ということばを使って考えてみると、次のとおりである。

第1に、ある課題を解決するために、どのレベルの共同体が決定を行うのが最も当然のことと考えられるかが考慮されなければならない<必然性の基準>。

一般論として、より身近な共同体の方が、市民間又は共同体と市民との間でより密度の高いコミュニケーションが可能であり、効果的な支援が期待できる。

また、利害関係人がある範囲に特定できる課題については、その利害関係人の範囲に対応する共同体において決定が行われなければならない。この場合、直接利害関係にない他の共同体、特に国家からの関与は、利害関係人による自己決定に対する不当な干渉となる。

政府について注意しなければならないのは、その意思決定に拘束力があることである。この権力性を克服するために民主主義の諸原理があるのだが、自律した個人間でのコミュニケーションを前提として、その結果、社会内で得られた同意・共感を政府の決定とすることができるならば、それは民主主義におけるひとつの理想状態であろう。この意味で、市民間の密度の高いコミュニケーションが期待できる基礎的政府において、なるべく多くの決定を行うという基礎的政府の優先が説かれるのである。

一方で、国家の本来的な機能を達成するためのもの、例えば、通貨制度や不動産登記制度、道路交通法規のように、全国一律の公平な取り扱いが当然に要求されるものや、国防のように、国の存立の基本に関わるものは、国の本来的な仕事であると考えられるであろう。

次に、どの共同体で事務を行うことが効率的であるかが考慮される<効率性の基準>。

形式論としては、以上の2つの基準を踏まえ、市民が政策的に判断し、決定することになる。このことはまさに、「何を、どこに」を最大の課題とする分権を論ずる際に、市民と政府との間に横たわる政治という過程をもっと重要視しなければならないことを示している。

ところで、東京都が最近行った地方分権についての都政モニターへのアンケートの結果の中に次のようなものがある。地方分権推進への賛否に関連して、「分権を進めるべきである」と回答した者（全体の93.7%）にその理由を尋ねたところ、最も多かったのが「行政サービスは地域の実情に合ったものが望ましいため」と答えたのに対し、「分権を進める必要はない」と回答した者（全体の6.1%）にその理由を尋ねたところ、最も多かったのが「行政サービスは全国的に均一であることが望ましいため」であった（表4-1参照）。

このことは、市民の分権に関する最大の関心事は、「行政サービスのうち何を地域でその実情に合わせて行い、何を全国均一にするべきか」にあることを示している。この課題は、まさに必然性の基準に関わる問題であり、また、どこ価値を置くかによってさまざまな選択肢がありうる問題である。この課題については、市民と政府の間でもっと議論が必要なのであり、また、この課題を中心軸にすえた分権論を構築することに成功した自治体が、新しい「市民中心型の地方政府」としての第1歩を踏み出せるのではないだろうか。

(表4-1) 地方分権推進への賛否

問 あなたは、地方分権を進めるべきだと思いますか、それともその必要はないと思いますか。次の中から1つだけ選んでください。

1	進めるべきだと思う	53.3%	「進めるべきである」
2	どちらかといえば進めるべきだと思う	40.4	SQ1、SQ2 93.7%
3	どちらかといえば進める必要はないと思う	4.8	「進める必要はない」
4	進める必要はないと思う	1.3	SQ3 6.1
*	無回答	0.2	

SQ1 問6で1又は2を選んだ方にお聞きします。その理由を次の中から2つまで選んでください。(n=448)

1	行政サービスは地域の実情に合ったものが望ましいため	47.8%
2	東京への過度の一極集中を是正するため	30.1
3	地域の特性を生かし、その地方の活性化を図るため	37.5
4	国の縦割り行政に手続の複雑化、迅速な処理ができないなどの現状を是正するため	28.8
5	権限集中から生ずる中央の政治腐敗を防止するため	21.7
6	財政的に国の補助金・交付金に頼る状況を改め、地方自治体の自主性を確保する必要があるため	18.1
7	地方自治体の仕事について、より一層住民参加を進めるため	10.9
8	その他(具体的な)	3.8

SQ2 問6で1又は2を選んだ方にお聞きします。あなたは、地方分権を進めるためには、今後何が必要だと思いますか。

次の中から2つまで選んでください。(n=448)

1	地方分権の考え方・手順を明らかにした法律を制定すること	25.4%
2	国が新たに、地方分権の推進について具体的に検討する審議会を設置すること	27.9
3	地方分権論議の前提となる情報が様々な媒体を通じて一層提供されること	25.7
4	国や地方自治体が国民・住民に対して地方分権の啓発活動を積極的に行うこと	26.1
5	全国の地方自治体が、地方分権の実現に向けて協議・協調して取り組むこと	38.4
6	住民の声を十分反映した論議を行うこと	37.7
7	その他(具体的な)	5.8

SQ3 問6で3又は4を選んだ方にお聞きします。その理由を次の中から2つまで選んでください。(n=29)

1	行政サービスは全国的に均一であることが望ましいため	44.8%
2	権限が集中したほうが、効率的に事業ができるため	27.6
3	国の関与により、全国的にかたよりのない地方の活性化が図られるため	20.7
4	縦割りの各省別分担により、政策の活性化が図られるため	3.4
5	国より地方自治体の方が政治腐敗が起こりやすいので、国に任せようが良いため	24.1
6	地域間の経済力の格差を是正するには、財政的に国の積極的な関与が必要であるため	24.1
7	地方自治体に多くの仕事を任せるのは不安があるため	17.2
8	その他(具体的な)	10.3

(「平成5年度第2回都政モニターアンケート地方分権について集計結果報告書」(東京都情報連絡室)より)

(3) 市民に対する政府の責任

現実論として、市民は、今、政府の仕事の割り振りを改めて白紙の段階からやり直すことも、また、常にすべての決定に参加することもできない。したがって、必然性の基準については、ある事務についてどのレベルの政府がその構成員である市民に対して実施主体として責任をもつのが適切かという面から検討されることになる。責任論に重点を置くのは、市民が何か支援が必要な場合、あるいは反対に阻害するものがある異議を申し立てたい場合に、どこへ行けば話を聞いてもらえるのかを知ることができなければ効果的な支援が行われているとは言えないからである。

私たちは、政府のもつべき本来の役割－市民の諸活動の補完または支援－から、まず、必然性の基準によって市民から見てどのレベルの政府が自分達にとって最も責任をもって支援してくれるかを見極めた上で、どのレベルの政府にどのような権限を配分するかという視点から分権の議論をしなければならないものとする。

実際の政策の決定及び実施は、処分の法的根拠をあいまいにする通達による法令の実質的運用、複雑な行政組織などによって、特定分野のプロでなければとうてい理解できないような、責任の所在をなるべく知らせないシステムによって行われてきている。

また、このことは行政に限ったことではなく、議員活動に代表される政治の分野、果ては難解な法律用語が飛び交う司法の分野にも言えることであり、市民にとっては、政府活動全般について、日常生活と違ったレベルの「掟」が働いているように見えてもよいだろう。

このような現状を変革し、住民に近いレベルの政府がなるべく多くの責任を持って、また、わかりやすく政策の選択肢を提供し、市民が実質的に選択した政策を実施することができるようにしなければならない。

今般施行される行政手続法は、責任の所在を明らかにする政治、行政を確立するための重大な契機となり、市民からの政府への活動の透明性の要求を一層高めるであろう。

さらに、地域の状況によっては、政策選択に当たる市民同士が自由な意見交換を活発に行えるようにするため、何らかの条件の整備が必要な場合もあるかもしれない。

以上のように、市民と政府の関係を転換するためには、政府の活動の簡素化・透明化と、市民と政府とのコミュニケーションの活発化という課題に取り組むことが必要となる。

(4) 政府間関係における課題

再び日本の政府間関係の課題にかえって、市民が各政府の役割、具体的な例を挙げれば、自分たちにとってどこまでが身近な政府で決めるべきであるかを、自ら選び取るための仕組みとはどのようなものとなるか、補完性の原則に沿って考えてみよう（ここでは、政府部門が、身近な問題を扱う基礎的政府、広域的課題を扱う政府及び国レベルの政府という多層の構造をとることを想定し、身近な問題を扱う政府が最も市民に近いと言う意味で、便宜的に、市民に近いものを狭域の政府、国レベルの政府に近いものを広域の政府として説明する）。

第1に、日本の政府間関係の場合は、個々の地方政府の自律性、多様性が承認されることが課題となろう。このことによって、地方政府及びその構成主体である個人が、国レベルの政府の統制から解放され、自由な発想で活動ができるようになる。

第2に、このことに伴い、国ないしより広域のレベルの政府が事務を遂行するに当たって、より狭域の政府への干渉を排し、いわゆる「上からの調整」を最少限とする仕組みが必要である。より広域の政府の事務とより狭域の政府の事務との調整の必要が生じた場合は、市民に対し責任をもって説明できる形で速やかに調整される仕組みが公式化される必要がある。この調整の仕組みは、現在のように行政内部の調整として行われてしまうのではなく、一つの政治過程として、より狭域の、市民に近いレベルの政府の自主性を失わないかどうか、何が構成員の共感を得られる価値または利益であるかということをも市民が議論し、また、政府の政策執行がその意向に添った形で行われているかどうかを市民が監視することが可能な形で行われなければならない。

第3に、ある政府のみで実施できない事務について、同じレベルの政府との間（水平方向）及びより広域の政府または狭域の政府（垂直方向）との間の協力を引き出し、あるいは共同して行うための仕組みが必要になる。この場合にも、速やかな協力・協働が得られるよう、また、各政府の自律性が損なわれることのないよう、第2の課題と同様な調整のための仕組みが公式化される必要があろう。

このような条件が整備されて初めて、地方政府として何をどのような形で支援するのか、地方政府のみでできないとすれば、どのレベルの政府と協力すればよいのか、市民と地方政府が共に考える体制ができ、構成員の共感を得られる価値又は利益の追及を目標にした、市民中心型の政策形成システムが徹底されると考えられる。

3 今、何をなすべきかー市民と政府の関係を変えるためのシナリオ

(1) 基本的課題の整理

私たち研究チームAに与えられた目標は、補完性の原則を通じて「何を、どこに」権限を配分するかを問い直し、理想の政府間関係を考察することにあつた。しかし、補完性の原則の意義を検討するうち、必然性と効率性という抽象的な基準はあっても、最終的には、市民と政府の関係の中で決定されてゆくべきであるという結論に達した。

したがって、地方分権という文脈で考える場合にも、市民と政府の関係の転換と政府間関係の再構築は表裏の関係であり、両方を有機的に連動させた対策をとらない限り有効な結果は得られないであろう。

先に述べたように、市民は「政府の施策の対象者」であり、同時に「政府の政策を決定する主体」である。少し発想を転換して考えると、政府のもつ諸資源（人、モノ、カネ、情報、ノウハウ、サービス等）は、市民の諸活動の補完又は支援のために、市民自身が政府の使い道を決め利用する権利を持っていることとなる。この意味で、政府はいわば市民にとって使い勝手のいい道具であるための機能を充実させなくてはならない。

ここで、政府を「使い勝手のいい道具」として総合的に再構築するために、何が政府という道具の課題なのかもう一度整理してみよう。

（図4-1～3参照）

(図4-1)

①何のためにその道具（政府）をつかうのか。〈使う目的・使いみち〉

私たちが政府に期待する究極の目標は何か。

私たちは、「生きることの意味、楽しさを個々人がそれぞれに追求し、実感できるようにすること」とまとめてみた。

②どのようにその道具（政府）をつくるのか。〈作り方〉

ここでは、法や、制度、それを作る「人」、及び意思決定の問題が考察される。

〈第1課題〉…政府間関係における調整方法の公式化

- ・ 地方政府、特に身近な基礎的政府の自律性が確立されなければならない。
- ・ 補完性の原則に基づいて、各政府の役割に応じた基本的な事務配分が決定されなければならない。
- ・ 上記の各政府の事務配分に応じた財源の確保・調整が検討されなければならない。
- ・ 「上からの調整」を最少限とし、政府間の協力関係を円滑にするため、政府間関係を調整する仕組みが民主的に公式化される必要がある。
- ・ セクショナリズムに代表される行政組織間の日常的な調整エネルギーは最小に抑え、その分のエネルギーは、市民と政府のコミュニケーションのため及び市民の活動を支援するためにふりむけられなければならない。



このために、地方自治法の見直しも含め、政府部門の再構築を図るための法的枠組みの整備が図られる必要があると考える。

(図4-2)

③どのようにその道具（政府）をつかうのか。〈使い方〉

政府を生かすために、市民にとって使い勝手のよいものとするためのプログラム・システムが考察される。

〈第2課題〉…市民と政府のコミュニケーションの活発化

- ・政府は何をすべきか、何をしてはならないか、いいかえれば、「公」「共」「私」の間での公共的課題の分担は、市民の視点に立ち、補完性の原則から決定されなければならない。
- ・一般的な基準は、必然性と効率性の二つの原則から導き出すことができるが、個別・具体的には、これを判断する政策決定過程に市民が明確に位置付けられ、市民と政府のコミュニケーションにより決定されなければならない。

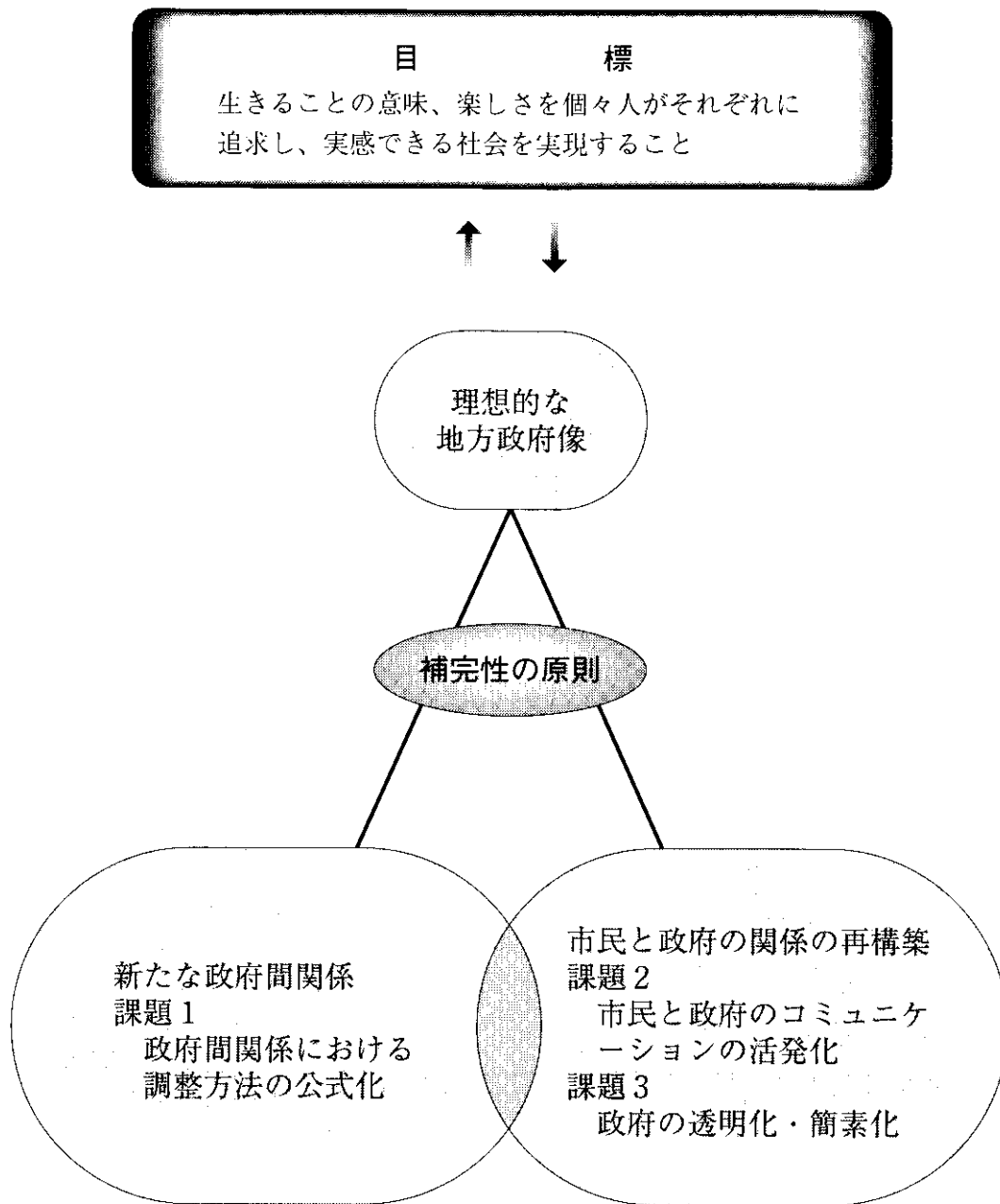
〈第3課題〉…政府の透明化・簡素化

- ・政府は、市民の意思を反映して機能しなければならず、そのためには、政府の仕事はすべて市民に公開され、説明され得るものでなければならない。
- ・政府の仕事は、ごく普通の市民が政策的是非を判断し得るものでなければならない。いたずらに複雑であってはならない。



このためには、政府内部の意識改革、組織改革と併せ、政府と市民の関係を転換するための刺激となる施策を、市民が計画主体となって策定する仕掛けが必要である。

(図4-3) 「市民のための分権」イメージ図



(2) ある成功の事例…熊本県小国町の場合

さて、ここで、市民と政府の関係を転換する試みが成功している自治体の例として、熊本県小国町の場合を報告しておきたい。(詳細は、資料2を参照)

同町に限らず、過疎地域では、文字どおり地域の生き残りをかけた「まちおこし」「むらおこし」による行政と住民との協力の試みが活発だが、小国町の手法は、細川元首相が熊本県知事時代に地域振興のお手本としたと言われるだけあって、地域の現状をきちんと分析したうえで仕掛けられ、かつ、単なる経済的な地域振興にとどまらず、町民が「この町で暮らしたい」と積極的に語るような魅力と活力を引き出す形でうまく成功した例であろう。

私たち研究チームAのメンバーがこの町の「まちおこし」に着目するのは、町民の夢に対して、町(町長、役場、議会)がはっきりと支援のスタンスを打ち出していること、また、町民がごく当たり前のように地域づくりにかかわり、かつ、楽しそうに、この町で生きてゆく自分の夢を語ってくれるところに、この町の魅力があるからである。

以下に、同町の政策の特徴について、簡単に挙げてみよう。

まず第1は、特産の杉材を生かした木造建築物の発注を通じて、新技術をもった人材を育て、町民の意識に刺激を与え、地域づくりの目標を示したことである。なお、この木造建築物群は、視察、観光等の形で他地域との交流を生み、町民にとっての「地域」の認知と自信につながっている。

第2は、町民プランニングシステムや、土地利用計画チームといった町民による地域政策研究会を発足させ、ここで出てきた町民の夢やアイデアを町長が議会に掛け合って実現することにより、「町は町民により変えうるもの」ということを町民に示したことである。また、このような場で、どうすれば地区がよくなるかということ町民が真剣に話し合うことにより、行政に対する「甘え」や「エゴ」といったものが解体され、行政が実際に執行する際に、スムーズな執行が行われている。

第3は、県のバックアップである。熊本県が地方課とは別に地域振興課を置いて、積極的な支援体制をとってきたことも、成功の大きな鍵となったであろう。

このような地域おこしを成功させた同町の基礎的な条件として、人口が1万人程度であり、町民一人が何かをやりたいと手を挙げたときに、近隣の町民の協力が成り立ちやすい環境があったことが挙げられる。熊本県地域振興課の職員の方からも、経験上「人の顔がかすかにわかる人間関係の残っている所の方が可能性がある」との話があった。

また、木魂館館長・江藤氏のように、若手でやる気のある人材を要所要所に配置し、町民と町を結ぶパイプ役として地域のリーダーを育て、町民のやる気を刺激していることも見逃せない。

(3) 神奈川の課題—まちづくり情報センター・かながわ(アリスセンター) レポートから

(研究チームA委託調査報告書)

小国町の事例は、私たちに大いに勇気づけてくれるが、この手法を、神奈川のような都市部で即応することはできない。神奈川においても、市民活動、地域づくりの実績は日々積み重ねられているが、残念ながら、市民と自治体との関係を変えるまでには至っていない。自治体職員の立場で発言することが許されるならば、どこまでが市民の行政に対する

必要なのかを見極めることが難しくなっている。何が市民の意思なのか、さらには、大所高所見地や長期的展望といったものまで要求され、試行錯誤しながら日々の事務をこなしているのが現状である。

市民と自治体の関係についての神奈川の条件としては、地域の間関係が稀薄化し、地域に積極的にかかわろうとする意識がなかなか生まれにくいことと、基礎的自治体の規模が大きく、政策に直接反映されるような意見を個人が表明する場がなかなかないことが問題となろう。

また、私たち研究チームAは、神奈川の市民からみた政府側、特に行政の課題は何かを探るため、神奈川の市民活動のネットワーク化をめざした市民団体を母体とする調査機関である、まちづくり情報センター・かながわ（アリスセンター）に調査をお願いした。その結果、指摘された点をまとめると、以下のとおりである。

① 自治体職員の意識の問題

市民活動との交流による自治体職員の意識の変革、特に市民活動にふらりと入り込めるような元気な人材を、自治体組織が生かすことが必要である。

② 自治体の自律性の確立と、市民とのコミュニケーションのための手法の開発

他の政府からの自律性を確立し、市民を巻き込んで自治体自らが考え、実行することができるようにするために、規模、組織、権限、財源、市民参加の手法が適切なものに変革されなければならない。さらに、地域の問題から発して、地球規模での課題までを志向する、地球市民としての意識の醸成を促すような自治体のあり方が望まれる。

③ その他

- ・ 個々の市民の思いに柔軟に対応できる、新しい公平原理の創出
- ・ 非営利市民団体への支援制度の導入

その他で挙げられた「新しい公平原理の創出」については、私たち研究チームAは、補完性の原則に基づいた政府の役割の転換によって一つの解決方法が得られるのではないかと考えている。何度も繰り返すようだが、補完性の原則は、個々人の自律性と多様性を前提とし、そのもてる能力のみでは実現できないことを個人になるべく近い共同体や政府が支援しなければならないというものであり、市民間又は市民と政府のコミュニケーションにより、構成員の共感を得られる価値ないし利益を発見してゆく作業を重んじるものである。

この原則こそ、個々の市民が、また、その要望に直面した自治体職員が、関係する市民を交えるなどしてじっくり解決方法を話し合うことによって、何をどこで行い、どこまで行政が支援したらよいかを発見する際のひとつの目安となるものと信じる。

このようにして、自治体職員が補完性の原則をその本来の趣旨にかえて理解し、市民と政府の間をつなぐ良きコーディネーターとして働くことにより、市民一人ひとりが「生きることの意味、楽しさを個々人がそれぞれに追及し、実感できるようにすること」が実現されるならば、市民にとっても、また、自治体職員にとってもこれほど楽しいことはないのではないだろうか。

次に、第5章では、以上の諸点を克服するために、これから神奈川が着手すべき、神奈川に最もふさわしい新しい地方政府づくりの手法・仕掛けを提言したい。

第5章 提言

提言1 市民の自由な活動を支援するための総合的市民活動支援プランの策定

市民の活動を支援するため、市民と県・市町村が共同で情報ネットワークを作り、市民が中心となって総合的な市民活動支援プランの策定を行う。

このプランでは、市民が政策決定過程に参加し、公共的課題は市民と地方政府（議会／行政）が共同で解決を図ることと位置付けられ、その上で市民と地方政府のコミュニケーションを活発化させる方策を提示する。さらに、このプランを策定する中で、市民が自ら決定する事柄、市民と地方政府のあり方が検討され、理想の政府間関係について議論されることが期待される。

[現状と課題]

市民が自分たちの身近な問題を自分たちで考え、解決しようという動きは昨今盛んであるが、その活動内容も地域づくり、環境保護、社会福祉、教育、文化、平和、人権、海外協力等多くの分野にわたっている。このような市民の活動は、現代社会に生きる市民の意識の自然な表現でもあり、市民一人ひとりが「生きていて良かった」と実感するためには欠くことができないものとなっている。

しかし、市民一人ひとりが交流したり、気軽に市民活動に参加・連携する「場」は、今の日本の都市生活の中ではまだ少ない。また、多くの市民活動グループは、その資金や専門家の確保に悩んでおり、これらを支援する意味で、市民活動グループへの寄附金に対する課税控除や専門家の派遣体制の確立等が望まれている。

また、市民一人ひとりが地方政府の様々な政策決定に自発的にかかわるには、現状のルールは硬直化している。例えば、現在の間接民主主義のシステムの一つの問題として、地方議会に直接請求を行う場合、有権者の50分の1の署名を集めなければならないが、市民が公共的課題の解決のために政策決定過程に参加するためのハードル（条件）としては、いささか高すぎるものといえよう。つまり、有権者100万人の市の市民が議会に直接請求を行う場合、2万人の署名を集めなければならない。このことは少数者による権利の濫用を抑えるという一般的な考えの下に、現実には「少数者」とみなされた多数の市民の意思表明の機会を法が奪っているともいえ、ある意味で市民一人ひとりと地方政府を引き離そうとする仕組みとなっている。

このような状況を打開し、市民一人ひとりの気持ち、考えを率直に地方政府に伝えやすくするために、市民一人ひとりと地方政府のコミュニケーションを活発化させる方策が必要となっている。

以上のような現状と課題から、市民一人ひとりの自由な活動を保障するために、市民活動の支援のための総合的市民活動支援プランを、市民、市町村、県が共同で策定することは大きな意義を持つといえよう。また、市民と地方政府のコミュニケーションを活発化させることにより、新たな市民と地方政府及び政府間関係のありかた（可能性）を提示することができよう。

〔具体的プランの例〕

①市民ネットワーク作り支援プログラム

一人ひとりの市民が同じ問題意識を持った市民や市民活動グループと連携して、何かを始めるためのきっかけを作ることを目的として支援プログラムを作成する。

具体的には、まちづくりについて同じ意見を持っている人や環境問題に取り組んでいるグループに関する情報等の市民活動に必要な情報を交換する「場」として、「市民活動情報交流センター」の設立支援、さらに、市民活動グループへのプランナー・アドバイザー等の派遣・あっせんなどのプログラムの作成が考えられる。

②市民活動グループに対する資金的支援プログラム

市民活動を資金的に支援することを目的として、市民活動グループに対する資金的支援プログラムを作成する。

例えば、現状では個人や法人が市民活動グループに行う寄附は公益法人とならなければ所得税控除の対象にはならない。そのため、地方政府が寄附にかかる税額分を補助し、市民活動グループとその支援者に対する実質的な寄附の課税控除等税制面での優遇措置を行う。また、市民活動グループが借りる事務所等の不動産賃貸料に対する補助を行うなど様々な支援策が考えられる。

これらは、単に市民活動グループに対する支援にとどまらず、その活動の周辺にいる市民等の参加を支援する効果も与えよう。

③市民－政府情報ネットワーク

市民一人ひとりの自由な意見表明の場・市民の議論の場として、現在の情報公開・提供制度を簡易に利用できるように改革して、県と市町村が共同で新たに「市民－政府情報ネットワーク」を設立する。

この情報ネットワークには、地方政府を「使い勝手のいい道具」とするために、行政機関等の詳細な利用案内（行政手続関係、行政機関等の役割・組織の関係等）や住民投票の簡易システム等が含まれている。また、地方政府に総合的な情報センターを設置し、市民と地方政府が共同でこの情報ネットワークを運用するが、必要な時に政府の窓口以外でも公共施設・機関に設置する端末機、個人のパソコン等により、市民が政府情報にアクセスできるようにして市民の利便性を図る。先に提案した「市民活動情報交流センター」は、この情報ネットワークにある市民活動に関する情報を利用して活動を行うこととなる。

また、発言する市民だけでなく、発言しない市民の声も集約するために、市民が自由に発言できる伝言板・電子メールを用意し、市民一人ひとりの自由な意見表明の場・市民の議論の場として活用する。

この情報ネットワークは、高度情報化社会において「市民にとって使い勝手のいい道具としての地方政府」を実現させるために、市民と地方政府のコミュニケーションを活発化させる一つの道具である。さらに、この情報ネットワークは、市民の知る権利を保障し、市民活動を発展させるひとつの手段となるとともに、市民一人ひとりが個々の課題を自分で判断するために必須の道具となる可能性があるといえよう。

④直接請求、住民投票の簡易化

市民は本来自分に関することを決定する場合に、その場に参加する権利と義務を持っているが、現在の間接民主主義のシステムではなかなかそのようにはいかず、そこに市民は地方政府とのコミュニケーションのギャップを感じている。地方政府の様々な政策決定に自発的に関わるには、市民一人ひとりが自由に意見を表明し、容易に参加できる市民の議論の場が必要である。このため、あくまで市民一人ひとりが、現在の問題についてリアルタイムに自分の意見を自由に表明することの重要性を再認識し、議会制民主主義を補完する場を考えてみたい。

現在地方議会に直接請求を行う場合、有権者の50分の1の署名を集めなければならないが、市民が自分たちのことを自ら決定する機会を実質的に保障するために、有権者の署名に関する要件を50分の1から100分の1（上限1万人）程度に緩和するとともに、上記③で提案した市民－政府情報ネットワークで直接請求の署名を行うことができることとする。これにより、直接請求を行う場合にかかってくる莫大な労力・コストから市民を解放し、市民一人ひとりの活動を実質的に支援することになる。

また、市民が自由にその意見を提案する場として情報ネットワークを位置付け、提案に対してある一定数（例えば市民3,000人）以上の賛同を得た場合、地方政府が行おうとしている政策や決定について、市民がリアルタイムに自分の意見を自由に提案する機会を設けることとする。具体的には、情報ネットワークにおいて市民が一種の住民投票を行い、地方政府にはその投票結果を尊重し、住民投票の行われた課題に対し回答を行う義務を持たせる。意見の提案から投票結果の公表さらに地方政府の回答まで、これらはすべて情報ネットワークにおいて市民に公開される。

さらに、一定数（例えば、市民1,000人）以上の賛同を得て、同様な手続きで地方政府にこのシステムを使い政府の業務について調査・照会し、同様に回答を求めることもできることとする。

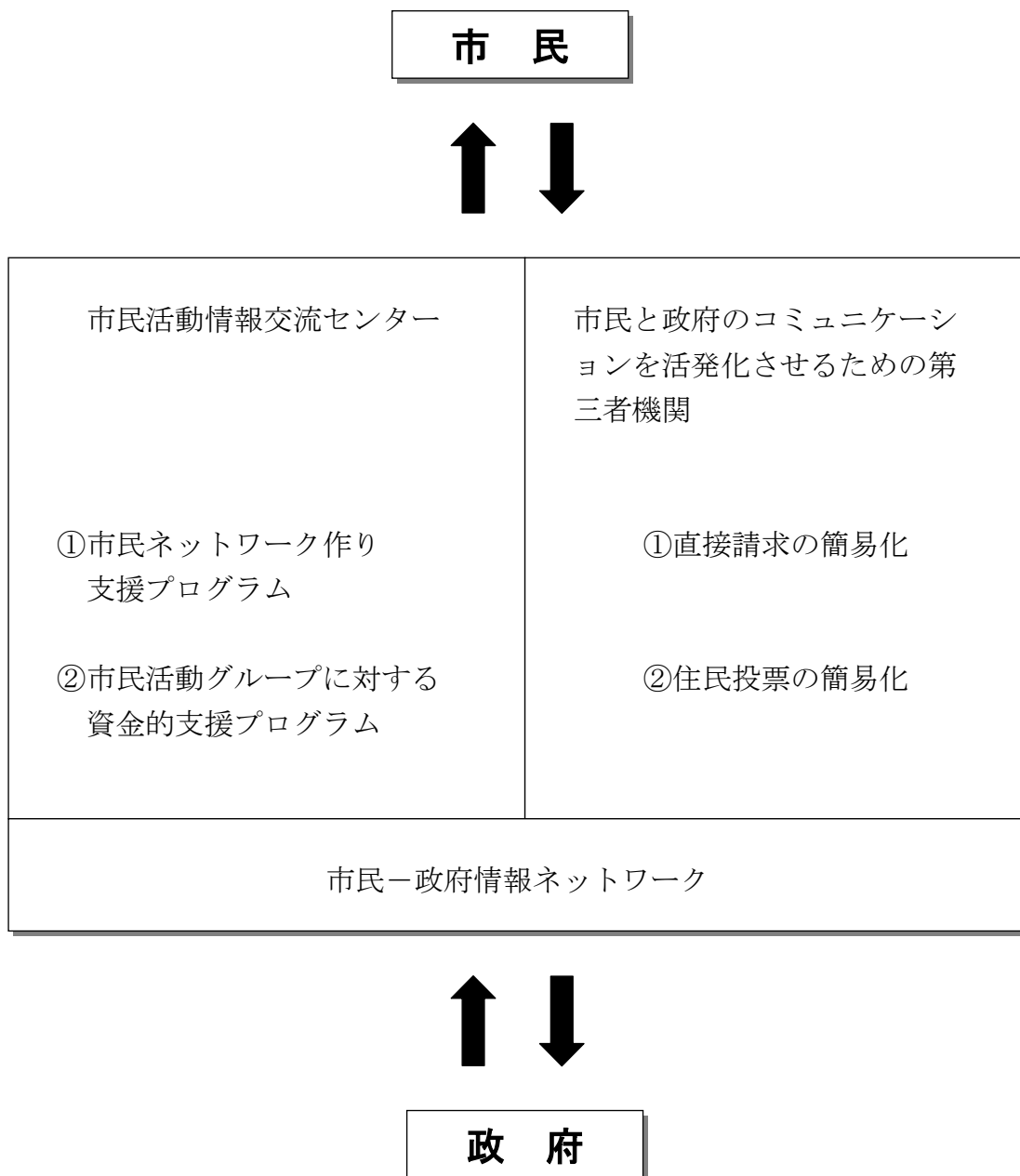
このような過程を経ることによって、市民一人ひとりが地方政府の様々な政策決定や行為に自発的に関わることで、地方政府になんらかの方法で影響を与えることの重要性を再認識することとなろう。

このプランを公正・中立に実施するために、地方政府から独立した第三者による実施機関の設置が必要となろう。この実施機関の設置に当たってはその性格付け（公的機関とするか、民間団体とするか）等については市民による検討が必要となってくる。

以上は市民と政府のコミュニケーションを活発化させるためのプランであるが、市民と政府との間に良き緊張関係をもたらし、ひいては間接民主主義の場が活性化されることになるであろう。

また、これら市民の活動を支援する機能を総合的にコーディネートするための機関を市民と地方政府が共同で設置することも検討される必要があるだろう。

(図5-1)



提言 2 政府間関係基本法の制定及び政府間関係調整委員会の創設

補完性の原則に基づいた政府間の関係を構築するために、各政府の役割及び政府間の関係を規律する基本原則を定める。

そして、その関係を保障し、良好な協調関係が築かれることを推進するため、継続的な実態把握と問題解決の助言、勧告を行うための独立機関として、政府間関係調整委員会を国に設置する。

多様で豊かな生活の実現が求められている現在、そのために地方分権が必要であり、自治体の自律が保障されなければならないことは、今や疑いのないところであるが、分権が誰のためのものなのか、何のために行われなければならないのかを、改めて思い起こすことが大切である。その目的に向けて、現在の状況としては、国に集中し過ぎている権限と財源を地方政府に移すことが必要であるが、個々の権限については、どのレベルの政府が権限を持つことが最も適当なのか、どのレベルの政府が役割を担うべきかの基本原則を補完性の原則をもとに定め、その基本原則に従って権限が配分されることが必要であると考える。

また、ある程度分権が進んだとしても、社会構造の変化や制度改革等により各政府の役割や求められる機能が変化することが考えられるので、その意味でも、それぞれの政府の権限の配分原則が必要であり、さらに、各政府の権限争いに終わらせることなく、社会情勢に的確に対応可能なように、権限配分の変更が適切に行われるための手続上の制度を保障しておく必要があると考え、次の「政府間関係基本法骨子試案」を提言する。

この法律は、地方自治法に代わる自治体の基本法ではなく、政府の役割と各政府間の関係の原則を定めるもので、この法律の原則に基づき、関係法令が改正されるべきものである。

また、この原則に基づき権限配分がなされた後、権限配分の変更の必要が生じたときには、この法律に定める手続により変更されるものである。

なお、骨子試案の中の用語で、「中央政府」とは国レベルの政府をいい、「地方政府」とは自治体政府をいい、「広域政府」とは地方政府の中で複数の基礎的政府を包含する広域的な政府をいい、「基礎的政府」とは最小単位の地方政府をいうものである。

政府間関係基本法骨子試案

第1 目的

政府は個人の自律を補完し、個人の幸福を増進する目的のために存在するという原理に基づき、政府の役割の基本的範囲を明確にするとともに、その政府本来の役割が十分に達成できるよう、各政府の権限配分の原則を定めるほか、各政府間の良好な協調関係を築くために必要な調整の基本的手続を定めることを目的とする。

第2 補完性の原則に基づく政府の役割

政府は、次に掲げる義務を有するものである。

- (1) 政府は、個人がその能力の範囲において自律的に活動できる場合には、個人に対して干渉し、又は介入してはならない。
- (2) 政府は、個人の権利、自由、尊厳が侵害されており、個人の能力においてはもはやその権利、自由、尊厳が回復できない場合又は個人が自律して生きることができない場合は、侵害されている権利や自由、尊厳を回復し、自律して生きることができるために、積極的に行動する義務がある。
- (3) 政府は、個人がその可能性を追及するために政府の支援を必要としている場合であって、支援することが共通の利益となるときは、これを支援する義務を有する。

※ 政府は、個人や社会を一方的に統治するものではなく、補完する機能を有することにその中心がおかれるべきであるという観点から、まず、政府部門の役割を明確にする必要がある。その上で、各層の政府の役割が決まってくるものである。

第3 地方政府と中央政府の関係及び地方政府間関係

中央政府、広域政府及び基礎的政府は、それぞれ対等の自律した政治主体であり、いずれかの政府の管理のもとに置かれてはならない。

したがって、地方政府の活動に対する中央政府の一般的監督権は排除される。

※ 社会における様々なアクターの自律性が尊重され、多様な価値が存在し得る社会であることが、豊かな社会の証しであると考えるが、この前提として、各政府の自律が確保されるべきであり、地方政府の活動に対する中央政府の一般的な監督権は当然排除されるべきである。

また、中央政府の個々の特別な監督権が地方政府の事務全般にわたり存在するために、あたかも一般的な監督権があるような状況も許されないものである。

第4 政府間の権限配分の原則

- (1) 広域の政府は、狭域の政府によってはその目的が達成できないか、十分に達成できない場合にかぎり、行動することができる。

また、広域の政府は、広域の政府によってのみより良く目的を達成できる場合は、積極的に行動する義務を有する。

- (2) 個人の決定権は、可能な限り個人に留保されるべきであるとの考えから、政府という決定機関の中で個人の決定権の持ち分が最も多く、実質的に個人の意思が反映されやすい政府としては、基礎的政府がその条件を満たすものである。このことから、政府に与えられた責務は、基礎的政府により優先的に遂行されるべきものである。

※ (1) の補完性の原則は、必ずしも基礎的政府から中央政府へという市民中心型システムを結論付けるものではない。現在、行政事務が複雑化し、それぞれの政府が相互依存関係にある中で、補完性の原則の解釈によって、政府部門としての事務の中での単なる事務分担の原則としてとらえられ、中央政府の積極的介入を許し、中央政府主導のシステムに置き換えられるおそれもあることから、多様性を確保し、個人の意思が反映されやすいシステムとして維持するために、基礎的政府優先の考え方がとられるべきである。

(3) どのレベルの政府が政府に与えられた責務を責任をもって遂行すべきか、つまり権限を付与されるかは、基礎的政府優先の原則に立った上で、事務の性質及び影響を及ぼす範囲によって当然に権限を持つべきであるとする「必然性の基準」及び当該政府によっては事務の目的をより良く実現できないことが客観的に明らかであり、目的そのものを阻害する程に著しく事務の効率を害することがないかという「効率性の基準」によって決定されなければならない。

※ ある事柄を決めるに当たって、その決定によって利益又は不利益を受けると合理的に判断される者（利害関係者）がその決定等に参加すべきであるといえる。そして、その決定等に基づき政府が事務を遂行する場合、どの範囲の利害関係者のために行われるのかにより、本来その事務を遂行する権限をどの政府が有するかが決まるものとする。これが「必然性の基準」の具体的内容であると考えられる。

「効率性の基準」は、「必然性の基準」のみによっては目的が達成できなくなる、あるいは、より良く実現できないか否かを判断するものであり、必然性及び効率性が絶えず比較考量されなければならない。

(4) 基礎的政府は、事務の性質が他の政府の構成員の利害に関係し、直接的又は間接的に影響を及ぼす問題その他の広域的問題に対応する場合には、必要に応じて、他の政府と共同で事務を遂行することができる。

(5) ただし、基礎的政府優先の原則並びに必然性の基準及び効率性の基準によって権限が配分されることとなった政府が、議会の同意等に基づく住民の意思により、さらに広域的な政府に権限を移譲することを自ら決定したときは、その権限を移譲することができることとする。

(6) 法律に基づいて行われる事務についても、地域の実情に即した行政が行われるよう基礎的政府に最大限の裁量が認められる必要があることから、地方政府の事務にかかわる法律は、原則として、すべて大枠のみを定め、具体的な部分は条例に委任する内容とすることとする。

第5 政府間の調整制度

(1) 政府間関係調整委員会の設置

中央政府と地方政府、広域政府と基礎的政府、広域政府間及び基礎的政府間の関係における重要な問題について継続的に調査、研究し、その問題の改善策等について関係政府に勧告することができる独立した調査研究助言機関として、国に「政府間関係調整委員会」を創設する。

ア 機能等

- 政府間関係調整委員会は、中央政府と地方政府、広域政府と基礎的政府、広域政府間及び基礎的政府間の関係における重要な問題について継続的に調査、研究し、法律に基づいて定められた政府間の権限配分及び財源配分が社会情勢の変化等により不適当な状況となった場合など、現在の権限配分等を変更する必要があると認めるときは、国会並びに内閣及び関係地方政府に対し、助言・勧告することができるものとする。

また、次の(2)権限配分の変更の手續に基づき申出があったときには、調査し、関係政府等に勧告するものとする。

国会若しくは内閣又は関係地方政府は、勧告があったときは、速やかに必要な措置をとらなければならないものとする。

- 河川、港湾の管理、道路建設、公害防止などの環境保全等、複数の政府にまたがる広域的な課題は、単独政府だけでは効果的、効率的に対処できない場合がある。このような課題に対処するため、各政府の最大限の協力と協調を確保する必要から、行政計画、行政事務、財源等に関し他の政府の協力を求め、又は調整する必要が生ずるが、関係政府間の協議によっては調整がつかず、公共目的が停滞し、関係住民の利益が損なわれるようなときは、政府間関係調整委員会は、関係政府の行政計画等の調査を行い、関係政府に勧告することができる。

この場合においても、関係政府の議会に対し、勧告の内容について、その賛否を採決しなければならないこととして、問題解決の実現化を図ることとする。

イ 構成

国会において推薦される者、地方六団体において推薦される者、一般国民を代表する者等広く各界からの代表者によって構成されるものとし、内閣総理大臣が任命する。

(2) 権限配分の変更

法律に基づいて定められた現在の権限配分を変更する必要があるとして、議会の議決を経て、関係地方政府の側から申出があったときは、個々の権限に関し、権限配分の変更ができるよう、その手續を定める。

また、権限配分の変更については、具体的な権限配分の変更の「申出」に係る住民の直接請求ができることとし、請求があったときは、その「申出」をするか否かについて議会に付議しなければならないこととする。

ア 中央政府と地方政府の権限配分の変更手続

地方政府は、住民の直接請求等により、中央政府が有する権限を自己の権限とするために権限配分の変更を求めるときは、政府間関係調整委員会にその旨申し出るものとする。この申出に際しては、議会の議決を経なければならないこととする。

申出があったときは、政府間関係調整委員会は、財源を含めて調査した上で、この法律骨子試案の第3及び第4に定める原則に従い中央政府に助言し、又は改善案等を勧告することとし、同時にその内容を地方政府及び国会に提出することとする。

国会は、政府間関係調整委員会から改善案等の提出があったときは、政府間関係調整委員会の意見を十分に尊重し、必要な措置をとるものとする。

イ 基礎的政府と広域政府の権限配分の変更手続

基礎的政府は、住民の直接請求等により広域政府が有する権限を自己の権限とするために権限配分の変更を求めるときは、政府間関係調整委員会にその旨申し出るものとする。この申出に際しては、議会の議決を経なければならないこととする。

申出があったときは、政府間関係調整委員会は、財源を含めて調査した上で、この法律の第3及び第4に定める原則に従い広域政府に助言し、又は改善案等を勧告することとし、同時にその内容をそれぞれの関係政府、中央政府及び国会に提出することとする。広域政府若しくは中央政府又は国会は、政府間関係調整委員会から改善案等の提出があったときは、政府間関係調整委員会の意見を十分に尊重し、必要な措置をとるものとする。

[参考資料]

「政府間関係諮問委員会 (The Advisory Commission on Intergovernmental Relations)」

政府間関係諮問委員会は、1959年にアメリカの連邦議会の法律によって設置されたものであり、これまで連邦と州（地方団体も含む。）の行政に多大な影響を及ぼしてきたといわれている。

政府間関係諮問委員会は、いわば連邦と州、連邦と地方団体、州及び地方団体間の関係における調整を要するような重要な問題について常に注意の目を向け、その解決、改善策を調査研究することにより求め、それを関係当局に勧告、助言することを目的として、連邦、州及び地方団体のそれぞれの行政府及び立法府並びに一般国民を代表する者によって構成される超党派的調査研究及び助言機関である。

同委員会は、その設立以来多くの事項に関し研究・調査を実施し、その結果は多くの分野において連邦、州及び地方団体の議会において立法化される等活用されている。

同委員会は、具体的には26名の委員によって構成されるが、このうち9名が連邦の代表者、14名が州と地方団体の代表者並びに3名が一般国民の代表者である。詳細には、6名が連邦議会の議員で、うち3名が上院議員の中から上院議長によって任命され、残る3名が下院議員の中から下院議長によって任命される。大統領が20名を任命する。うち3名が一般国民の中より、3名を連邦政府の行政官の中より、4名を知事の中より、3名を州議会議

員の中より、4名を市長の中より及び3名を公選によるカウンティ政府行政官の中より任命する。

(『米国連邦制度一州と地方団体一』金子善次郎より)

エドログ

私たちは普段生活をしていて、政府は、なんとなく遠くにあつて、いつのまにか自分たちのためになることをやってくれる、けれど、中では何をやっているのかよく分からない、と感じているのではないだろうか。

そこで、本報告書では、まず、政府と市民そして政府部門内部における各レベルの政府間の関係について補完性の原則にたつて市民一人ひとりの視点から検討することを試みた。

そうすることにより、政府は市民のためにどのような機能をもたなくてはならないのか、また、そのためには各レベル政府間の関係はどうなっていなければならないのか提示できるのではないかと考えたからである。

しかし、本報告書において新しい具体的な政府像、あるいは新しい具体的な政府間関係が十分に示されているとはいえない。

本来ならば、私たちの身近な課題、例えば、公園やゴミ処理場、子どもの教育等の問題について補完性の原則を適用した場合、各レベルの政府の役割はどうなるのかというところまで検討をしなければならない。

こういった点については、機会をあらためて検討しなくてはならないであろう。ただ、見直しの視点については若干でも整理できたのではないかと考えている。

残された課題は多いが、本報告書での試みがわずかばかりでも市民と政府及び政府間の関係を議論するためのきっかけとなれば、と期待しながら報告を終えることとしたい。

資料 1 「補完性の原則」 関係年表

前4世紀
アリストテレス

「したがって、『人間というものの善』こそが政治の究極目的でなければならない。」
(『ニコマコス倫理学』 1094b)

「完全で自足的な生活のために家族や氏族が善き生活において共同する時、初めて国が存するのである。けれども、このことは同一の場所に住み、互いに結婚し合うのでなければ、あり得ないだろう。この故に、国のうちに親類団体や胞族団体や祭祀団体や社交団体が生じたのである。そしてかようなものは愛の働きによって作り出されたものである、というのは共に生きることを意図選択するのは愛であるから。」

(『政治学』 第3巻第9章)

「・・・最初の国は、国的共同体に即した善き生活をするのに自分らだけで足りる人口に初めて達した時の人口の数からなるものだけということになる。しかしこの最初の国を数において超過したのも、またより大きい国として存在し得る。けれどもこの超過は・・・ 限りの無いものではない。・・・正しいことについて判決するためには、またいろいろの支配の役を値打ちに応じて分かち与えるためには、国民がお互いにどのような性質のものであるかということを知り合っていなければならない。・・・われわれが互いに知り合わなければならないのは、両方のことについて行き当たりばったりなことをするのが正しいことではないからである。しかるにちょうどこのことは余りに人口の多い国では明らかに存するのである。・・・一生活の自足を目標に、一目で見渡しうる数の範囲内でできるだけ膨張した人口。では、以上を国の大きさについての規定としよう。」

(『政治学』 第7巻第4章)

1273年
トマス・アキナス

「人間はその全体、およびかれの所有するものすべてにしたがって、政治的共同体に秩序づけられているのではない。したがって、かれの行為のすべてが政治的共同体に対する関係において功罪を決定されるという必然性はない。そうではなくて、人間はかれがあるところのもの、ありうるところのもの、持てるものすべてにしたがって、神に秩序づけられるべきものである。」
(『神学大全第1部第2章 21節)

「国家の共通善と一個の人格の個別的善とは、たんに多寡ということにしたがって異なるのではなく、形相的相違にしたがって異なる。なぜなら、まさに全体の本質と部分の本質とが別物であるごとく、共通善と個別善の本質は異なっているからである。」

(『神学大全』 第2部第2章 58節)

「善は二つの側面を有する。なぜなら、(第一に) それ自身の故に欲求すべきものが善と呼ばれる。そしてこの意味では絶対的にいって観想的な生活は活動的な生活よりもより善いものである。—それが、われわれが活動的と観想的な生活を通じて到達しようと努める、かの生に、より類似しているかぎりにおいて。したがって観想的な生活は活動的な生活の目的でもあり、また最終目的により近くもある。しかるに、(第二に) いわば他のもののために択ぶべきものも善と呼ばれる。そしてこの点においては活動的な生活が観想的な生活に優る。なぜなら観想的な生活は、それ自身においてみると、他の何者かによって秩序づけられているのではないから。・・・ したがって、活動的な生活は隣人の福祉のために努めるというこの点に関するかぎり観想的な生活よりもより有用である。・・・ 一個人の善が活動と観想に存するように、大衆の善も、大衆が観想のためのいとまを有するかぎりにおいて、この二者に存する。しかるに大衆の善に到達するには活動的な生活に属する統治によらねばならない。ここからして証明されるのは、活動的な生活がより崇高であるということではなく、より有用だということである。」

(3. Scriptum Super Sententiis, 29, 3)

1603 年
ヨハネス・
アルスシウス

「政治学は人間の間での社会生活を成立させ、養い、保護するために、人間を関係づける技術のことである。そのことから、それは『共存すること (consociatio)』と呼ばれる。それゆえ政治学の主題は関係 (consociatio) にあり、そこでは、共存のために、明白あるいは暗黙の同意によって人々がお互いに誓約することになるのは、調和のとれた社会生活を送るのに必要な役に立つものすべてについての相互交信である。・・・ しかし、成人になっても、人間は自分だけでは、快適で聖なる生活に必要なものを手に入れることはできないし、自分だけの力では生活に必要なものを補充する (補完する) こともできないのである。」

(『政治の組織的分析』)

1690 年
ロック

「政府形態というものは最高権である立法権の置かれるところによってきまるのである。・・・ 立法権がどこに置かれるかによって、国家の形態は定まるのである。」

「立法府の権力は、積極的自発的な許与創設によって人民から得られたものであるからその積極的な許与により譲渡された以外のものではあり得ず、そうしてそれはただ法を作るにあつて、立法者を作ることはないのであるから、立法府はその法を作る権威を譲渡して他の者の手に与える力をもち得ないのである。」

(『市民政府論』第 10 章、第 11 章)

1748 年 モンテスキュー	<p>「自由な国家においては、自由な魂をもつとみなされるあらゆる人間が自分自身によって支配されるべきであるから、人民が一団となって立法権力をもつべきであろう。しかし、それは強大な諸国家では不可能であり、弱小の諸国家では多くの不都合を免れがたいので、人民は自分自身でなしえないことをすべてその代表者を通じて行わねばならない。」</p> <p>(『法の精神』第2部11編第6章)</p>
1791 年	<p>アメリカ合衆国憲法 第10修正</p> <p>「この憲法によって合衆国に委任されず、また州に対して禁止されていない権限は、それぞれの州または人民に留保される。」</p>
1835 年 ロテック	<p>「自由主義的政治体制は、地方公共団体に広範な独立性、自治権が認められなければならない、地方公共団体も、国家のために存在意義があるのではなくして、国家が地方公共団体のために存在するのである。」</p> <p>(『立憲論』)</p>
1848 年	<p>スイス連邦憲法 第3条</p> <p>「邦は、その主権が連邦憲法によって制限されない限りで主権を有し、かつ、連邦権力にゆだねられないすべての権利を主権者として行使する。」</p>
1859 年 J. S ミル	<p>「政府は、個人の努力と発展を妨げずにこれを助け、それに刺激を与えるようなたぐいの活動なら、それをどれほど多くもってももちすぎるということはない。害悪が生まれるのは、政府が個人や団体の活動と能力とを喚起せずに、政府みずからの活動を彼らの活動にかえるときであり、また、情報や助言を与えることもせず、必要に応じて非難することもせず、政府が、足かせをかけたままで彼らをはたらかせたり、彼らにわきに寄るように命じて彼らのかわりに彼らの仕事をするとき、なのである。」</p> <p>(『自由論』)</p>
1861 年 A. リンカン	<p>「政府の正当とさるべき目的は、共同体の人々にとって、彼らがなされることを必要としているにもかかわらず、各々異なった個々の能力のもとでは、彼らだけではまったくできないか、あるいはよくできないことをなすことである。人々が個人一人でよくできることすべてについて、政府はじゃまをしてはならない。」</p>
1863 年 ブルードン	<p>「連合の権威は、実際に自治体や地方の権威の権限を越えることはできないし、同様に自治体や地方の権限は、市民の権利や特典を越えることはできないのである。」</p> <p>(『連合の原理』)</p>

1891 年
レオ 13 世

「われわれがすでに述べたように、国家は個人や家族を吸収してはならない。それらは共に自由を与えられるべきであり、自由を妨げないかぎり共通善や他人の利益と調和するのである。」

「その限度は法の干渉が必要とされる場合の特質によって決定されなければならない。その原則とは、悪の矯正や損害の除去に必要とされる以上のことを法が請け負ったり、それをさらに進めたりしてはならないということである。」

「・・・国家は、諸権利に従ってお互いに結ばれているこれらの市民社会を見守るべきである。しかし国家は固有の関心事や組織に自らを強引に押し込めるべきではない。」

(Rerum Novarum 「新しいことの」 35, 36, 55 節)

1931 年
ピオ 11 世

「・・・個々の人間が自らの努力と創意によってなし遂げられることを彼らから奪い取って共同体に委託することが許されないと同様に、より小さく、より下位の諸共同体が実施、遂行できることを、より大きい、より高次の社会に委譲するのは不正であると同時に正しい社会秩序に対する重大損害かつ混乱行為である。けだし、社会のあらゆる活動は、その本能と本性ゆえに、社会体の成員たちの補助を提供せねばならず、彼らを破壊し吸収するようなことは決してあってはならないからである。」

(Quadragesimo Anno 「40 年のち」)

1949 年

ドイツ連邦共和国基本法 第 72 条

「連邦は、連邦による立法の必要性が存在する場合に限り、当面する事柄に対し立法権を行使できる。その場合とは、その事柄が、個々のラント（州）によっては有効に調整し得ない場合のことである。」

1975 年 5 月

『欧州同盟に関する報告』（EC 委員会）

「欧州同盟は現在の 3 共同体と同様、中央集権的な超国家を生み出すものではない。それゆえに、そしてまた補完性の原則に従って、同盟は構成国がもはや有効になし得ない事柄についてのみ権利義務が与えられる。」

1984 年 2 月

『欧州同盟設立条約草案』（欧州議会）

「本条約が同盟に競合管轄権を与えている場合には、構成国が個々に行うよりもより効果的に行いうる任務だけについて、とくに、規模と効果が国境を越えるために同盟の行動を必要とする任務について行動する。」

- 1987年 『単一欧州議定書』(S E A=the Single European Act)
「四囲の状況とうまく折り合っていくには、個々の構成国レベルよりも同盟レベルの方がよりよく目的がなし遂げられる場合に限り、同盟が行動をとるべきである。同盟の本質からくる手段を損なうことないように、構成国は他の手段に対して資金を拠出し、実行すべきである。」
- 1989年4月12日 『欧州共同体における経済通貨同盟に関する報告』
「E C内の適切な「力の均衡」を規程づける基本的な要素は「補完性の原則」に従うことであろう。この原則によると、行政の高次元レベルの機能はできるだけ制限するべきであって、低いレベルでの機能に対し補完的でなければならない。かくして共同体への権限付与は、とくに議決による意思決定が必要な分野に限定しなければならないだろう。国、地域、地方のレベルで遂行できるすべての行政機能は、経済通貨同盟の結束と運営に悪影響を及ぼさない限り、引き続き構成国の権限内に残されよう。」
- 1989年 『社会憲章』(E C委員会)
- 1990年7月11日 『欧州同盟憲法草案要綱』(欧州議会)
- 1990年7月12日 『補完性の原則に関する欧州議会決議』(欧州議会)
- 1990年10月21日 『政治同盟：E C条約改正提案に関する意見書』(E C委員会)
- 1990年11月21日 『E E C条約改正決議』(マーストリヒト欧州理事会)
- 1992年2月7日 『欧州連合条約』
「E Cは、この条約によって与えられた権限と目的の範囲内で活動を行う。E C独自の権能に該当しない分野において、E Cは、加盟国によっては効率的に処理できず、E Cによってより効率的に処理できる場合にかぎり、補完性の原則に従って行動しなくてはならない。」
- 1992年12月21日 ドイツ連邦共和国基本法 第23条
「統一されたヨーロッパを実現させるために、ドイツ連邦共和国は、欧州連合の発展に協力するが、この欧州連合は、民主的、法治国家的、社会的および連邦的な諸原理および補完性の原則に義務づけられており、本質的な点でこの基本法の基本権保障に匹敵する基本権保障を有しているものとする。この点に関して、連邦は、連邦参議院の同意を得て、法律により主権を移譲することができる。」

資料 2

県外調査報告（熊本県・小国町）

- 1 日程…………… 3月15日（火）～16日（水）
- 2 場所…………… 熊本県企画開発部地域振興課
熊本県小国町
- 3 調査事項…………… 新たな政府間関係の模索
－県と市町村との新たな関係について
- 4 スケジュール

3/15	13:30～17:00	熊本県企画開発部地域振興課にて調査 岡本、大村、清水氏にインタビュー
3/16	12:00～16:00	熊本県小国町にて調査 ゆうステーション、小国ドーム、木魂館視察 江藤氏にインタビュー

5 県外調査活動でお世話になった方々

①熊本県企画開発部地域振興課

課長	高 村 幸太郎 氏
政策審議員	米 村 亦 二 氏
主幹	篠 ^{ささ} 原 ^{はら} 啓 輔 氏
主幹	岡 本 哲 夫 氏
参事	大 村 裕 司 氏
主事	松 本 毅之祐 氏
主事	霍 ^{つる} 田 ^た 光一郎 氏
主事	清 水 洋 昌 氏 （派遣交流職員）

②熊本県総務部地方課

主事	隅 田 節 子 氏
----	-----------

③小国町関係

大字北里協議会長	原 山 勝 氏
木魂館館長	江 藤 訓 重 氏
小国町役場企画班 主事	小 野 寿 宏 氏
ヴィーナスの会	伊津見 純 子 氏
〃	河 津 郁 子 氏
〃	河 津 ゆかり 氏

1 熊本県における地域振興の取り組み調査報告

熊本県企画開発部地域振興課は、川辺川・菊池川総合開発室、特定地域振興班、地域づくり推進班・庶務班の4班、計21名で構成されています。

川辺川・菊池川総合開発室はダム建設による水没地域の補償問題等について、特定地域振興班は過疎地域等の活性化支援について、そして地域づくり推進班は市町村当局・地域住民による、地域における特性を生かした個性的な取り組み等への支援という仕事を行っています。

今回、地域づくり推進班の岡本さんをはじめとする班員の方にお話をうかがいました。
(1994年3月15日、今井、河田)

市町村関係の仕事という点では共通しているのに、「地方課」と「地域振興課」と分かれているのはなぜですか。

「地方自治法等法令にしたがって市町村を所管するのが『地方課』だとすれば、それら法令にとらわれず地域振興をバックアップするのが『地域振興課』です。今から10年前の昭和59年、細川知事による『くまもと日本一づくり運動』が提唱され、地域振興課内に日本一づくり運動推進班（現地域づくり推進班）が設置され、地域が行う取り組みを支援してきました。『地方』という言葉の持つ、市町村が下にあるというイメージからの脱却をはかり、同レベルでの対応を心掛けています。」

「くまもと日本一づくり運動」とは熊本の持つ素材（自然・歴史・文化・産業等）を生かしながら、地域みずからが考え、行動し、あらゆる今日的課題（教育・福祉・産業等）について全国のモデルとなるような取り組みを行っていかうとするものです。

大分県の平松知事が提唱した「一村一品運動」が経済・産業を優先させる発想にたっているのに対して、「日本一づくり運動」は数や量での日本一ではなく、発想や取り組みのユニークさなど質的な面で傑出することを目指すものであり、同時に地域の英知を結集して目標に向かって努力していくプロセスを重視するものです。

くまもと日本一づくり運動の理念

基本コンセプト	誰もがそこに住みたいと願う日本一の田園文化圏の創造
目的	活力、個性、潤いのある地域づくり
目標	その地域らしさを追求することにより、「どこよりも」優れたものを、「ここだけ」にしかないものを目指す →ONLY ONE の追求
方法	地域にある素材に着目し、地域のエネルギー（人、金）を結集して素材に磨きをかける

この「日本一づくり運動」の、県における具体的な取り組みは次のようなものがあげられます。

①くまもとアートポリス

気鋭の建築家・デザイナーの才能とアイデアを結集して、文化的資産として後世に残し得る質の高い建築物を建設し、県民の環境デザインに対する関心を高めるとともに、建築文化の向上を図ろうとするもの。

②熊本テクノポリス計画

先端技術産業の立地条件を整備するとともに、産業・学術・住環境がバランスよく整えられたまちづくりをテーマに推進しているもの。

③県民文化祭

1988年以来、県内各地域の持ち回りで年に1回開催しているアマチュア文化の祭典。

④公益信託くまもと21ファンド

信託銀行に21億円を信託し、その運用益により文化振興、国際交流、地域間交流の3つの分野に属する事業を実施する民間団体に助成する制度。

⑤マイタッチ計画

高度情報化社会に対応できる人材育成を目的として、公立小・中学校及び県立学校にパーソナルコンピュータを導入しようとするもの。

そして、地域振興課に最も関連のあるものとして、

⑥地域が行う日本一づくり運動への支援

地域レベルにおける日本一づくり運動の展開を円滑に進めるため、既存制度とは別に次のような措置を新たに制度化した市町村当局、地域住民に対する支援。

- ・日本一づくり運動を展開するために必要な構想づくりに対する補助
- ・ハード施設の整備に対する補助
- ・イベントや特産品開発などソフト事業の実施に対する補助
- ・有識者の派遣によるアドバイス
- ・地域づくり人材を対象とした研修
- ・地域づくり人材同士の交流促進
- ・民間によるまち並み整備に対する融資
- ・取り組みの広報
- ・日本一づくり運動優良事例の顕彰

こうして地域づくりが進められ、住民・役場職員の意識変化、住民が地域に誇りを持つようになったこと、地域社会の閉鎖性の稀薄化といった成果が認められ、小国町・泉村といった全国にも評価される事例が生まれました。

反面、これまでの取り組みの中に問題点・課題点がなかったわけではありません。昔とは違う新たな画一化も目立ってきていること、取り組みが一般住民レベルまで広がらないこと等です。また、経済的満足だけでは幸せになれないことがより鮮明になり、生活の満足や生きがいを感じる場を求める声が一層高まっているにもかかわらず、住民生活とあまり関係のないところで地域づくりが行われている例も見受けられるようで

す。

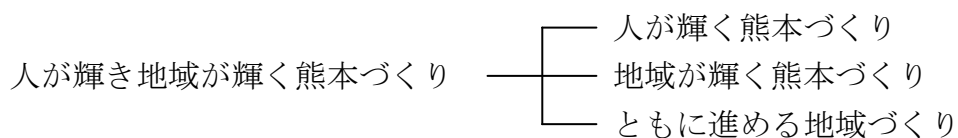
「まちづくり、特に活性化対策として従来は経済振興が考えられがちでした。確かに経済振興は必要条件ですが、十分条件というわけではありません。また、バブルの崩壊という社会的要素も加わり、経済側面から次段階へと変化してきています。つまり、経済・利便性・都会性ではなく、精神的な部分も含め、『そのまちしかない』+『まちに住む意義』をどうつくっていくかにも重点が置かれてきているようです。打ち上げ花火的な華々しい『空中戦型』に加え、『地に足のついた地上戦型』の地域づくりが求められているのです。」

平成5年度に策定された、平成12年を目標とした熊本県総合計画「ゆたかさ多彩『生活創造』くまもと」の中に25の基本戦略プロジェクトと8の地域戦略プロジェクトが掲げられています。

地域振興についても、前述のような成果と課題点を踏まえ、「人が輝き地域が輝く熊本づくり」という基本戦略プロジェクトのもとに新しいスタートをきることになりました。すなわち、

- ・生活者の視点を立った取り組みが必要
- ・従来からの地域個性創出型の取り組みも継承する必要
- ・関係機関（県と市町村等）の連携のあり方の検討が必要

これら3つの視点にたち



というフレームで進めていくのです。

①人が輝く熊本づくり

- ・自己実現の機会を求める声（住民の欲求レベルの高まり）
- ・地域での生活に夢が描きにくい状況（地域で暮らすうえでの価値観の喪失）
- ・ハンディキャップ地域における生活を支えるシステムづくりの必要性
- ・都市生活の行き詰まりと、これに変わるライフスタイルの模索



- ・住民の自己実現の機会づくり、暮らしの充実などを「地域づくりの場」で明示的に取り扱っていく
- ・従来から進めてきた基礎的な生活インフラ充実に加えて、プラスαのある暮らしを創造していく → 生活のデザイン、日常の非日常化

②地域が輝く熊本づくり

- ・取り組みの初期段階や地域イメージづくりなどの分野では今後も日本一づくり運動的なアプローチの有効性が高いと考えられる



- ・日本一づくり運動の理念を継承した「どこよりもここだけ」にしかない個性あふれる地域づくりを目指した取り組みも推進していく
- ・その際には、これまでの点としての成果をいかにして面に広げていくかに意を配る必要がある → 非日常の日常化

③ともに進める地域づくり

- ・地域づくりに関係する人、機関の連携が弱い
- ・様々な力が合わさることにより、新しい発想が生まれてくる（個別主体による取り組みの限界）



- ・住民と行政、住民同士、地域住民と域外住民、異なる地域同士、異なる産業同士がつながることにより、地域づくりの新しい展開が期待できる



- ・以上のような観点から、県としては、政策立案・提言機能を強化し、地域が行うハード事業のプランニングやソフト事業の企画に積極的に参画し、役場や民間とともに地域づくりを担っていく

前ページのフレームにハード・ソフト両面からの支援が体系づけられていくとのことですが、具体的にはどのようなものがありますか。

「まず、地域活性化支援事業として、市町村の取り組みに最適なアドバイザーを派遣するというのがあります。アドバイザーといっても専門家や大学教授など様々で、県内だけでなく県外からも来ていただいています。

それから補助金制度もあります。しかし、『この補助金制度があるからこの事業をあてる』といった“まず補助金ありき”という従来の考え方では、本当に必要なものや住民ニーズを踏まえた取り組みができるのか疑問です。その反省点にもとづいて補助事業申請の際、『戦略シート』という文書を市町村に作成してもらい、それに基づき補助事業の目標やコンセプト・事業展開方法などを細かく分析し、地域づくりを進めるうえで戦略性の高い事業かどうかを判断して補助を行います。地域づくりの最前線にある10の県事務所の裁量が大きいこと、『イベントは政策課題への実験』ととらえソフト事業にも補助を行うのが特徴です。」

これら事業を行うにあたって住民の反応はどうか。

「これはある地域の土地利用委員会のような性質の会議に出席したときのエピソードですが、前回の会議で出された意見を良い悪いは別として、すべて計画に盛り込んで提示してみたのです。すると、住民のみなさんは『自分達の意見が計画に反映されている。責任のある立場にいるのだ。』とわかってくれて、それ以後の取り組みも熱心になってきました。要は、目標に向かって努力していくプロセスを重視し、住民参加の場をつくる必要があるのではないかと思います。たとえ、結果として失敗してもその過程は残るし、ある地点まで戻ってやり直すこともできるのです。」

地域の要望と地域エゴをどうやって見分けたらよいと思いますか。

「永遠のテーマですね。

例えば、ある村で音楽ホールを建設したとします。すると隣村でもつくりたがるのです。施設を建設する際、一つの町村のみで完結的に捉えるのではなく、互いの地域（町村）が持つ機能を補完し合うことで連携し、全体が一つの機能として一体化します。これは施設のみでなく、地域資源の個性化、情報の共有化、交流の促進等にもつながります。そのような市町村の枠を超えた地域のあり方が、今後ますます重要になってくるのではないかと思います。」

熊本県の市町村の移り変わり

年 月 日	市	町	村	計	備 考
明治 12(1879). 1. 20	1(区)	41	1, 245	1, 287	群区町村編成法
明治 22(1889). 4. 1	1	24	322	347	市制町村制施行(明治の大合併)
昭和 28(1953). 9. 30	5	41	274	320	町村合併促進法施行前 (昭和の大合併)
昭和 31(1956). 9. 30	9	37	71	117	
昭和 36(1961). 4. 1	11	41	49	101	新市町村建設促進法失効
昭和 40(1965). 4. 1	11	60	29	100	市町村の合併の特例に関する法律施行
昭和 45(1970). 11. 1	11	61	26	98	熊本市託麻村合併、葦北町湯浦町合併
平成 3 (1991). 2. 1	11	62	21	94	熊本市飽託郡 4 町合併

※神奈川県 19 市 17 町 1 村 (37 市町村)

平成 6 年 2 月に地方課で「市町村合併の手引き」というものを作成したそうです。これは、日常生活の範囲の拡大にともない生活関連施設を 1 市町村ですべて整備するのは容易なことではなく、むしろ、お互いが利用できる広域的施設を生活圏内の市町村が協力して整備するのが効率的であり、また、合併により市町村の財政力を強化し、施設整備の促進や行政サービスの向上を図ることができるという考えに立ち、市町村合併それ自体を目的とするのではなく、市町村の経営効率化や地域の発展のために、そして広域的な生活圏づくりを推進していくために選択される手段のひとつとして紹介し、地域住民を含め、関係市町村の自主的・主体的取り組みを促すために作られました。

このように地域振興という仕事を進めるにあたって問題点というのがありますか。

「人を相手にする機会が多く、人とのつながりを大事にしています。しかし、このことは属人的になりがちで、組織としての連携は弱いという面も持っているのです。例えば人事異動で職員がかわってしまうと、また一から地域の人たちとの関係を積み上げていかななくてはなりません。後任者として紹介することはできても、人脈を事務引継ぎすることはできませんから…。

このことを少しでも解消すべく、『人と人とのつながり』+『組織とのつながり』も持たせるため、『くまもと地域づくり人大図鑑』というのを現在作成中です。これは地域の第一線で活躍している 48 人の住民の方を選んでインタビューを行い、冊子にまとめるというものです。併せて、地域でこんなに頑張っている人がいる、ということも紹介できると思っています。」

《後 記》

忙しい時期にお伺いしたにもかかわらず、たくさんの職員の方が入れ替わりたちかわり私たちの質問に熱心に答えてくださいました。地域振興という仕事柄、県民の方と一緒に活動することが多く、その経験を踏まえて出てくる言葉はいずれも重みがあり、説得力をもって私たちの心に響きました。また、話の内容は研究テーマにとどまらず、県庁組織や

仕事への取り組み方など広範囲にわたりましたが、紙面の都合上すべてをご紹介できないのが残念です。

最後になりましたが、熊本県地域振興課の皆様にご心よりお礼を申し上げますとともに、神奈川県から同課へ人事交流職員として派遣されている清水氏に今回の視察の件では大変お世話になったことにこの場を借りて謝意を表したいと思います。

なお、この文章はインタビュー及び資料により再構成したもので、特にインタビュー部分については「 」で示しました。

2 “悠木の里（ゆうきの里） オグニ” から

小国町を訪れて、この町の魅力に取りつかれてしまうことを“小国病”と言うそうです。この町の魅力は、と問われれば、行って見てください、と言うしかありません。

実際に、町の人達の不思議な熱気に魅せられて、芸術家の方なども移り住んでくるようになってきているそうです。

この町で、まず始めに目につくのが、「木の復権」というコンセプトによる、特産の杉材を使って作られた、個性的な木造建築物群です。

町の進める「悠木の里」づくりには、単に目新しい物を作るだけではなく、在来材料を大胆な発想で生かした設計を専門家に依頼することによって、町に新しい技術と人材を育てようという思想が貫かれています。

“木魂館”は、この町を訪れた人々と小国人が、交流を通して知恵の交換を行うための舞台として、また、交流を通して町の生活文化を育むための拠点として、1988年11月、小国町北里地区にオープンしました。

北里地区には、細菌学者・北里柴三郎博士の生家と図書館、貴賓館が記念館として残っており、博士の提唱した“学習と交流”という理念を生かそうという地区の人々の運動が実り、“木魂館”が誕生したのです。

私たちは、日程の都合で残念ながら宿泊できませんでしたが、前もって予約しておけば、地域の料理研究グループ“ピッコロクッチーナ”の皆さんが作る料理でもてなしを受け、近くの温泉でひと風呂浴びた後、館長さんを始めとする地域のみなさんと交流会をするというのがひとつのコースになっているそうです。

この“木魂館”で、館長の江藤 訓重さんからお話を伺いました。

(1994年3月16日、河田、今井)

昨日、熊本県庁の地域振興課をお訪ねしまして、『補完性の原則』から、市民を支援するような地方政府のあり方を研究しているという話をしましたところ、是非とも小国町へ行って見て来ててくださいと言われてまして、今日は急きょお伺いしました。

小国町は、人口1万人程で、“コミュニティ”のイメージに近い町です。住んでいる人が、生きている喜びを持てたり、地域での自分の役割を見つけてそれを実現しやすいようにということを目指しています。

一人ひとりの夢に対応するということは現実的には不可能なので、同じ夢を持った人がグループになって出れば、支援もしやすいし、実現もしやすくなります。

皆さんの研究テーマに近づけて言えば、今、小国は、直接民主制に非常に近づいていっていると言ってよいと思います。この町には、6つの大字があり、それぞれが地域性を持っているのですが、この大字ごとに、「コミュニティプラン推進協議会」を置いて、地域の人を中心に地域計画を立ててもらっています。

このしくみが非常にうまくいくようになったきっかけは、1991年に、町が各大字ごとに発足させた土地利用計画チームです。メンバーには、2010年に町の中心になる人を、ということで、地域の30代から40代の人に出してもらいました。この作業をする中で、チームメンバ

一がわいわい言いながら地図上の他人の土地に線を引いたりしているうちに、地域に自治機能や、地域経営の視点などが育ってきたのです。

なぜ、既存の自治会組織に任せなかったかという点、従来の古いタイプの自治会は、役所の立てた計画に対して、いいか悪いか事後承諾をすることができる程度で、地域の将来・地域経営を考えるような力までは持っていません。

今の小国では、何かやる気をもせた地域については、コミュニティプラン推進委員を通じて話が町にきて、行政が手伝いに回るというやり方が次第に定着してきています。

住民主導の発想に、行政が支援をする方法には、具体的にどんな例がありますか。

ある地区で、最近「坂本善三美術館」を作ろうという集まりがあり、私も呼ばれて行きましたが、ここでも住民主導で、行政が手伝いにまわるというやり方でやっています。住民から設立基金としてお金も集まっています。

この集まりで私がびっくりしたのは、ここ2、3年でこの字の雰囲気、心を開いたとか、変わってきていることで、私が木魂館が成功に結び付いたいきさつを話したら、前に座っていた方が、「北里地区は、そろそろあなたなしでもやっていけるだろうから、うちの美術館に来てくれないか」と言われました。他の地区の人を受け入れても良いという素地ができてきた、つまり、地区内で考える時代から、情報を交換しあって連携プレーをする時代に入ってきたということを感じました。

また、別の地区では、中学校の通学路が帰りに暗いので、街灯をつけてほしいという声が上がったのですが、行政がつける場合、他の地区にも平等につけなければならなくなり、時間がかかってしまうため、自分達の子供の安全を本気で考えるならば自分達でやろうということになって、地域でお金を募ってつけたことがありました。行政は、電気代を負担するか何かで補助をしたと思います。

実は、こういった運動の中で、議員とか、議会とかいうものも役割が変わってきています。従来型の、住民が要望を議員に伝え、議員と行政の駆け引きで施策を決めるということではなくなってきています。

従来型の議会は、行政に対するチェック機能が強調されすぎていて、行政を応援するというよりも止める役割が強く、行政と一緒にやるという感覚が薄れているように思います。

もうひとつ変わったのは、町民と町長が非常に近くなったということです。象徴的にいえば、町長が、町のどこの店へ行っても（酒が）飲める。行政のトップである首長が、わざわざ住民の集まる場所に出かけてゆくということは、陳情の矢面に立ちに行くようなもので、普通はできない。それが、この町ではできるということです。

町の施策については、企画・検討の段階から住民に参加してもらって「町民プランニングシステム」が採られています。町民がたてたプランを、角がとれて丸くなることのないそのままの形で、行政をバイパスにして町長へ話を持ってゆき、町長が議会を説得して通し、町民の夢を実現するというスタンスです。こういうシステムが町民に認知されてきています。

神奈川のように、行政組織が大きくなればなるほど、組織のいろいろな段階を踏まなけ

ればならなくなり、住民の声をそのまま首長に伝えることが難しくなるように思いますが、どうでしょうか。

これは町長が言っていることですが、組織が大きくなっても、首長に伝えるパイプとなるような人間を要所要所に持てば、それができるということです。

大切なことは、住民と行政と一緒にやるという関係をつくる、ということです。住民に、始めからだめだと言わない。もし実現できなかつたとしても、できるようにしようよと言って、考える。実現するまでのプロセスを大切にすることです。いわば、住民と行政との“共犯関係”を作るところから、信頼関係が生まれる。

行政の受け止め方としては、役人の組織として動くのではなく、おもしろいと思えばどんどん個人として参加しています。

例えば、小国では、国が解禁を言い出すよりずっと前から、地ビール研究会がありました。

日本では、私たちは、ヨーロッパ的な「市民」という個人的な単位で必ずしも活動しているわけではなく、自分たちのまわりに常に存在する「世間」的なものを無意識のうちに意識して日頃社会活動をしているのではないか、といった考え方があります。これからの社会システムを考える上で、自分の属する「世間」を積極的に評価してこれを生かすということを考えると、グループで出てきた意思を支援していこうという小国のスタンスは、何か可能性を感じさせられるものがあります。

別にそこまで意識しているわけではなくて、住民の要求というものは多様すぎて、全ての要求を追いきれないので、グループを支援しているわけです。熱心な人やグループがいれば、それが実現するように支援する。問題が起きてきたら、その時考えよう、今できることを今しようと言っています。時代の進み方がずいぶん速いのです。やらなければ地域は何も変わりません。ここ10年で小国は相当変わりました。

町民プランニングシステムが始まってから、週1回集まって、自分の地区のどこが悪いかわかると自己診断できるように、外部から専門家の先生、私たちは外の応援団と言ったりしていますが、を呼んで、勉強会をやっています。

地域づくりには、こういった応援団の層の厚さが大事でしょうね。

また、地域の先輩の方々が、若い人を理解してくれるということも大事です。トップだけが情報を知っていて動く今までのタテ社会から、みんなが情報を知っていて、団結・共同して動かしていくヨコ社会へと、社会システムを変えていくことができます。

町民プランニングシステムという仕組みは、だれもが町の主役になれる、もちろん裏方にもなれるという可能性を持っています。

小国町でも、一度にここまで来たわけではなくて、歴史的にいろいろな段階を踏んできました。実は1960年代に、今と同じような運動を、鹿児島のある町がやった農村振興運動をまねしてやったことがあるのですが、うまくいきませんでした。

1983年に、今の宮崎町長が出て、木魂館を作り、ゆうステーションを作って町民に目標を具体的に見せて、町民の意識が次第に変わってきて…、つまり、時期がちょうど合って、

うまくいったということなのです。

地域づくりでよく間違える所は、特産品といった単なるものづくりになってしまうことで、そうではなくて、ものづくりを通して人の考え方が変わることが大事で、結局は人づくりなのです。

木魂館は、このような意識に基づいて、観光のための施設ではなく、交流と研修のための施設として運営されています。

皆さんは、政府組織の問題を考えていらっしゃるが、組織にしても、最後はそれを動かす人材の問題、いわば「補完する人」の問題になると思います。

権限がないから、お金がないから本当の自治ができない、と言われます。権限委譲をして欲しいと思うようなことはありますか。

“権限を持つ”ということは、“権力を持つ”ということとつながっていますから、国はおそらく簡単には権限をよこさないでしょう。権力は誰でも手放したくないものです。補助金について言えば、行政が先に補助事業に飛び付いて、後で住民を引っ張っても成功しません。いろいろなメニューの中から、住民が主体性を持って選べるような補助金の仕組みが必要で、行政は住民のやりたいことを察知して誘導していく、といった、いわば“認知された企て”といった関係で進むのがよいと思います。

合併、連合制といった、広域行政について、どう思いますか。

基本的に広域行政論はよくないと思っています。市町村ごとの個性がなくなってしまうます。小国でも、小国町と隣の南小国町の農協が合併しましたが、1足す1は2になるかという、そうはなっていない。こちらに何か作れば、同じようにもう一方にも、ということになるから、決して合理化にはなっていない。

ついでに言うと、小国町では、いろいろな立派な木造建造物を作りましたが、役場はというと、農協が移転した後の建物に入る予定です。これはすばらしい発想です。役場が立派な建物のところに、大したところはない（笑い）。

役場を移転するときも、元の役場の近くに作るのが当然だと、役場の人間もその地域の人達も思っていたところがあったのですが、他の地区の人達から、何も町の中心に役場がある必要はないだろうという意見がありまして。

中心部の人達は、自分達のいる中心部のことしか考えないですが、周辺部の人達は、全体で考えるんですね。全体のことを考えないと生活が立ち行かないから。これはおもしろいことです。

日本として見た場合でも、地方の人の方が、全体を見て考えているのではないですか。

地域の要望と、地域エゴをどうやって見分けたらよいと思いますか。

…（少し考えて）難しい問題ですね。

話をするしかないですね。

例えば、反対の人を孤立させて村八分にするのではなくて、第三者にその人の家について泊まってもらって、心を開いて話をしてもらい、それならばいいよ、と意見を変えてもらう、そういうことをやったことがあります。

いろいろな人を呼んできて、意見をぶつけあうことによって、地域エゴを解体する、または、違う視点を持ってきて、地域全体の総意に組み立ててゆくということが必要だと思います。

また、行政に対する甘えというものもあります。例えば、商店街振興をやろうとして行政で投げかけても、大して反応がないというような場合、これは甘えで、行政でやってあげるべきではないと思います。

本当にやりたいというグループを集めて、企画をさせ、やってみせるというのが、小国の方式です。周囲から突出した部分を作ることによって、周りが刺激を受け、吸い上げられるわけです。これは、地域と地域の関係についても言えることです。

私は、ごく普通の町の間人だったわけですが、たまたま宮崎町長に一本釣りされて、木魂館というものを任されました。任されれば、人間やってやろうという気持ちになります。

木魂館の建設計画は、北里記念館の防火用水池をどうするかということから発展成長し、北里柴三郎博士の提唱した“学習と交流”の場として何か整備しようという話が持ち上がりました。さらに、料理研究グループ“ピッコロクッチーナ”の活動が加わって、今の木魂館の形にまで膨らんできたのです。

宮崎町長という人の下で、やる気のある人やグループに大きなものを任せるというやり方が定着してきたわけですが、今の町長の後でどうなるかが、町にとっては大事な時だと思っています。理想としては、特に個人が表に出ない、誰がやってもよい、という意味の集団指導体制がよいですね。

どうもありがとうございました。

《後記》

この日、“木魂館”には、神奈川から私たちが来ていることを聞いて、女性グループ「ヴィーナスの会」の伊津見純子さん（同会代表）、河津ゆかりさん、河津郁子さん、小国町役場の小野寿宏さん、大字北里協議会長の原山勝さんが入れ代わり立ち代わり来てくださり、時間を忘れてヒアリングに付き合ってくださいました。

江藤館長自身は、分権の必要性についてはっきりおっしゃいませんでしたが、行政の理論はまず抜きにして、地域に思い切って任せてしまおう、そこから町の活力も町の人々の魅力も生まれるのだという小国町の発信しているメッセージは、まさに私たちのめざす「地方分権」の手がかりになるものだと、そう思いました。

また、今回の旅のコーディネーター、熊本県地域振興課の清水洋昌さん（本県よりの派遣交流職員）には、非常にお世話になりました。ここに一言お礼を申し上げます。

なお、この文章は、インタビューを元に当研究チームにおいて再構成したものです。

資料3 県外調査報告（兵庫県、神戸市）

1 兵庫県の地方分権の取り組みについて

調査先 兵庫県企画部企画参事（新行政推進担当）

今後の県民のライフスタイルや経済構造の変化への的確に対応した行政の望ましいあり方及びその実現方策を調査・検討するため、行政システム調査会を設置、運営している（平成5～6年）。特に、県と市町との関係については、この調査会の下に「県・市町連携専門委員会」を設け、関係者の参画も求めながら、市町への権限移管について具体的な検討を行い、平成5年12月20日に提言（第一次報告）を行った。また、県と市町とのその他連携について、今後調査・検討する方針である。

さらに、第一次報告と同時に、「国から地方への分権推進に関する緊急アピール」も行っている。

（お世話になった方々）

兵庫県企画部企画参事（新行政推進担当）付

柳井 政則氏

〃

藤田 修一氏

2 神戸市の地方分権の取り組みについて

調査先 神戸市企画調整局企画部企画課

神戸市は他の政令指定都市と共同して、新しい地方自治制度のあり方を研究するための機関である「市民の暮らしから明日の都市を考える懇談会」を設置し、平成3年5月に「明日都市懇」報告を公表している。その内容は大都市の現状や課題を踏まえ、市民の暮らしからみた大都市制度の改革の方向を検討している。また都市自治体の基本法的性格ともなる「憲章都市制度」の創設についても提唱している。

さらに、具体的な地方への権限移譲に対する問題に関しては、指定都市全体で平成5年12月に権限移譲等に関する要望を国等に提出している。

（お世話になった方々）

神戸市企画調整局企画部企画課

金子 信一氏

〃

大東 一仁氏

〃

中村 直行氏

資料 4 主な参考文献

第 1 章（政府間関係論について）

- 西尾 勝 「『政府間関係』概念の由来・構成・意義」神奈川県自治総合研究センター『自治体学研究 第 17 号』（1983 年）
（社）神奈川県地方自治研究センター『国と地方の関係：政府間関係研究 1990 年度調査報告書』（1990 年）
新藤 宗幸編著 『自治体の政府間関係』（1989 年、学陽書房）

第 2 章

- 労働省政策調査部監修 『図説労働白書』（至誠堂 1994）
後藤田正晴 『政と官』（講談社 1994）
五十嵐敬喜 『議員立法』（三省堂 1994）
宮沢俊義他 『わたくしたちの憲法』（有斐閣 1992）

第 3 章

- 稲垣良典 『トマス・アクイナスの共通善思想』（有斐閣、1961 年）
樋口陽一＝吉田善明編 『解説 世界憲法集 改訂版』（三省堂 1991 年）
松井茂記 『アメリカ憲法入門』（有斐閣 1989 年）
野田他訳 『モンテスキュー 法の精神 上』（岩波文庫 1989 年）
ロック著 鶴飼信成訳 『市民政府論』（岩波文庫 1968 年）
関嘉彦編 『ベンサム J. S. ミル』（中公バックス 世界の名著 49、1979）
Ken Endo 「THE PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY: FROM JOHANNES ALTHUSIUS TO JACQUES DELORS」『北大法学論集』第 44 巻第 6 号（1994 年）
澤田昭夫 「補完性原理 The Principle of Subsidiarity: 分権主義的原理か集権主義的原理か？」『日本 EC 学会年報第 12 号』（1992 年）
八十田博人 「スピネッリの欧州同盟構想」『日本 EC 学会年報第 13 号』（1993 年）
白藤博行 「西ドイツの地方自治における補完性原理と比例性原理」
名古屋大学『法政論集』第 116 号（1987 年）、第 128 号（1989 年）
片山謙二 「EC における「補完性原理」の援用をめぐって」『アジア交流』（大阪アジア中小企業開発センター）No. 56（1991 年）
初宿正典 「ドイツ統一後の基本法の改正について」ジュリスト 1023 号（1993 年）
藤田勝次郎 「プルーダンのナショナリズム批判—連合主義成立の一契機」
『國學院経済学』第 39 巻第 1 号（1990 年）
北住炯一 「欧州連合とドイツ連邦制モデル」名古屋大学『法政論集』第 156 号（1994 年）
山本光雄訳 『アリストテレス全集 15 「政治学」』（岩波書店、1977 年）
上田辰之助 『上田辰之助著作集 2』（みすず書房、1987 年）
中谷・足立編著 『概説 西洋政治思想史』（ミネルヴァ書房、1994 年）
林達夫他監修 『哲学事典』（平凡社、1971 年）
多田真鋤 『近代ドイツ政治思想研究』（慶應通信 1988）
鶴見和子他編 『気持ちのいい生活』（晶文社 1994）

池上洋通 『自己実現の時代の地域運動』（自治体研究社 1987年）
寄本勝美 『自治の現場と「参加」』（学陽書房 1989年）
井上達夫他 『共生の冒険』（毎日新聞社 1992年）
森岡正博編 『「ささえあい」の人間学』（法蔵館 1994年）
森岡正博 『脳死の人』（東京書籍 1989年）
練馬市民大学編 『市民の復権』（中央法規 1983年）
浦光博 『支えあう人と人～ソーシャル・サポートの社会心理学』（サイエンス社 1992年）
澤田瑞也 『共感の心理学』（世界思想社 1992年）
マックス・シェーラー；青木茂他訳 『同情の本質と諸形式』（白水社 1977年）

第4章

村松岐夫・伊藤光利・辻中豊 『日本の政治』（有斐閣、1992年）
村松岐夫 『日本の行政』（中公新書、1994年）
阿部謹也・樺山紘一・河上倫逸 『今「ヨーロッパ」が崩壊する（上）殺し合いが「市民」を生んだ』（光文社カッパ・サイエンス、1994年）
栗本慎一郎・山内昌之・山口昌男 『今「ヨーロッパ」が崩壊する（下）「野蛮」が「文明」を生んだ』（光文社カッパ・サイエンス、1994年）
五十嵐敬喜・小川明雄 『都市計画』（岩波新書、1993年）
西尾勝 『行政学の基礎概念』（東京大学出版会、1990年）
佐々木信夫 『都市行政学研究』（勁草書房、1990年）
社会保障研究所編 『福祉国家の政府間関係』（東京大学出版会、1992年）
熊本県小国町 『悠木の里づくり』（リーフレット）
熊本県企画開発部地域振興課 『くまもと地域づくり人大図鑑』（1994年）

第5章

須田春海 『政策提言型市民運動のすすめ（理念編）』（社会新報ブックレット、1993年）
金子善次郎 『米国連邦制度—州と地方団体—』（良書普及会、1977年）
廣田全男 『現代ドイツ地方自治の潮流』（財）東京市政調査会、1992年）
成田頼明 「地方公共団体の国政参加—その理論的根拠と範囲・方法」『自治研究』第55巻第9号
貝原俊民 「地方分権の推進についての提言」『自治研究』第69巻第11号
川付毅 「国と地方の機能分担」『自治の原点と制度』（西尾 勝編 ぎょうせい 1993年）
特集「地方分権と地方制度改革」『ジュリスト』No. 1031（1993年）

助言をいただいた方々

今回の研究を進めるにあたって、次の各氏及び関係行政機関等の担当者の方々に貴重なご助言並びに資料の提供を賜りました。心よりお礼申し上げます。

縣 公一郎 早稲田大学政治経済学部助教授

五十嵐 敬喜 弁護士

多賀 秀敏 新潟大学法学部教授

武智 秀之 社会保障研究所研究員

田中 克彦 一橋大学社会学部教授

廣瀬 克哉 法政大学法学部助教授

廣田 全男 (財)東京市政調査会研究員

(敬称略・肩書きは助言依頼時・50音順)

また、県の関係室課の担当者の方々には、お忙しい中ご協力をいただき、貴重なご助言や資料を賜りました。厚くお礼申し上げます。

平成5年度研究チームA
「新たな政府間関係－補完性の原則を手がかりとして」
研究チーム員、アドバイザー名簿

■ チーム員

氏 名	所 属 (前 所 属)
栗 原 将 三	川崎県税事務所
笠 原 英 治	県民部文化室 (県民ホール)
荒 川 康	福祉部生活援護課
今 井 千 晴	商工部産業政策課 (川崎治水事務所)
高 安 賢 昌	川崎地区行政センター環境部
河 田 貴 子	湘南地区行政センター企画調整部
久 我 肇	企画部市町村課
山 口 泰 彦	自治総合研究センター

■ アドバイザー

氏 名	職
久 邇 良 子	早稲田大学大学院政治学研究科博士課程
鍛 冶 智 也	明治学院大学法学部専任講師