

In April 2022, Osaka City University and Osaka Prefecture University merge to Osaka Metropolitan University

<b>Title</b>	「協働」の法言説：自治基本条例における展開を中心に
<b>Author</b>	阿部, 昌樹
<b>Citation</b>	大阪市立大学法学雑誌. 62 卷 3-4 号, p.702-660.
<b>Issue Date</b>	2016-08
<b>ISSN</b>	0441-0351
<b>Type</b>	Departmental Bulletin Paper
<b>Textversion</b>	Publisher
<b>Publisher</b>	大阪市立大学法学会
<b>Description</b>	米沢広一教授退任惜別記念号
<b>DOI</b>	10.24544/ocu.20180117-007

Placed on: Osaka City University

Osaka Metropolitan University

# 「協働」の法言説

——自治基本条例における展開を中心に——

阿 部 昌 樹

## 目 次

- I ニセコ町まちづくり基本条例の改正
- II 「協働」の概念史
- III 自治基本条例における「協働」言説の展開
- IV 語の使用の連続と不連続

## I ニセコ町まちづくり基本条例の改正

自治基本条例<sup>1)</sup>の嚆矢とされるニセコ町まちづくり基本条例が制定されたのは2000年12月のことであるが<sup>2)</sup>、その後、同条例は、計4回改正されている。これら4回の改正のうち、2006年3月の改正と2007年3月の改正は、地方自治

---

1) 本稿においては、それぞれの地域における自治のあり方を規律すべき基本理念や基本原則を宣言したうえで、自治の主体としての住民が有する、自治体の行財政運営に参加する権利を明示し、それとあわせて、住民、地域の事業者、首長、自治体職員、議会、議員等が自治体の行財政運営に関与するに際して果たすべき基本的な責務を定めるとともに、広範かつ多様な住民参加を前提として遂行される自治体の行財政運営の骨格を示すことを主たる内容とする条例の総称として「自治基本条例」という名称を用いる。各地の自治体で制定されているそうした類型の条例の実際の名称は、「自治基本条例」、「市政基本条例」、「市政運営基本条例」、「まちづくり基本条例」等、様々である。

2) 同条例の制定経緯に関しては、木佐茂男・逢坂誠二編『わたしたちの町の憲法』（日本経済評論社・2003年）を参照。

法の改正を踏まえた細かな文言の修正にとどまるものであったが、2005年12月の改正と2010年3月の改正は、一般の町民からの公募によって選ばれた委員を含む検討委員会における検討を踏まえた、条項の追加を伴う本格的な改正であった。

このうち2010年3月の改正に際しては、第8章の表題が「まちづくりの協働過程」から「計画策定過程」に変更されている。そして、この改正によって、ニセコ町まちづくり基本条例は、「協働」という文言をまったく含まないものとなった。この「協働」という文言の同条例からの削除に関連して、同条例の制定を研究者として支えた木佐茂男と、ニセコ町職員として同条例の制定や施行にかかわってきた加藤紀孝との間で、興味深い問答が行われている<sup>3)</sup>。すなわち、木佐の、「ニセコ町条例の場合には、章のタイトルにたまたま『協働』という語が何の脈絡もなしに、何か『残っていた』ような感じで、条文の中に『協働』という語は全くなかったものですから、極めて不自然でしたね」という、2010年3月改正前の同条例への言及に対して、加藤は、「協働については、条例のなかで定義をしているわけでもなく、単に章のタイトルに入っただけで、どうしてこのような形で条例が成立したのか今となれば不思議な部分かもしれません」と応じつつ、しかし、制定当時には、計画策定過程等への住民参加に関する規定を含むいくつかの条項を包括する章のタイトルとして、「まちづくりの協働過程」が、「ある程度表現としてしっくりする」ものであったと付言している。そして、そのうえで加藤は、「協働」という語の削除について、「協働という言葉が、財源が乏しいため、行政から住民へのさまざまな負担転嫁というような意味合いで使われることがどうしても多くなっているように思っていたため、ニセコの条例の場合はこれでスッキリしたという気がしています」と語っている。

ニセコ町まちづくり基本条例が制定された2000年当時に、同町の職員である加藤が、なぜ、自治体の計画策定過程等への住民参加を「協働」という語で捉

3) 木佐茂男・片山健也・名塚 昭編『自治基本条例は活きているか!?!』(公人の友社・2012年)164-165頁。

えることを、「ある程度表現としてしっくりする」と考えたのは、それ自体として重要な問いである。本稿の第1の目的は、この問いに答えることである。すなわち、「協働」という語が、2000年頃までに、地方自治に関連したある種の実践の語るための語として普及し、その種の実践をこの語を用いて語ることが、地方自治の現場において「ある程度表現としてしっくりする」と感じられるようになった、その経緯を探究することが本稿の第1の目的である。この目的の実現を目指して、本稿においては、やや長い時間軸を設定し、「協働」という語の使用例を検討していく<sup>4)</sup>。「協働」という語それ自体は、けっして、ニセコ町まちづくり基本条例が制定されるよりも少し前に、突如として用いられるようになったようなものではないが、しかし、同条例が制定された当時には、それ以前には見られなかったような様相で、この語が地方自治の現場に定着していたことが示されることになるであろう。

本稿の第2の目的は、そうした地方自治の現場における「協働」という語の定着を踏まえて、自治基本条例におけるこの文言の使用実態を明らかにすることである。

木佐や加藤は、二人の問答を収録した書籍が刊行された2012年の時点において、「協働」という語をニセコ町まちづくり基本条例から完全に抹消したことが、語るに値する、あるいは記録しておくに値する事実であると認識していた。もしも「協働」という語の抹消が些末な字句の改変にすぎないと認識されていたならば、そもそもこの問答はなされなかった可能性が高いし、たとえなされたとしても、この問答を含む二人の対談を編集して書籍に収録する過程で、削除されていた可能性が高い。語るに値する、あるいは記録しておくに値する事実であると認識されたがゆえに、語られ、書籍に収録されたのである。

---

4) 本稿における「協働」という語の使用の歴史を振り返る試みは、けっして、「協働」という語が用いられている文献のすべてを渉猟したうえでの網羅的なものではなく、「協働」という語の使用例が、明治期から連綿と存在していることを、いくつかの具体例を挙げつつ示すことを意図したものにすぎない。なお、戦前期における文献の検討は、国立国会図書館がその所蔵資料を漸次デジタル化し、公開していることによって可能となったことを付言しておきたい。

それでは、なぜ二人は、ニセコ町まちづくり基本条例からの「協働」という語の抹消が、語るに値する、あるいは記録しておくに値する事実であると考えたのであろうか。結論を先取りするならば、それは、ニセコ町まちづくり基本条例に後続する自治基本条例の多くにおいては、「協働」という語が、それぞれの条例の中核に位置づけられ、しばしば、「協働の原則」が、それぞれの自治体における自治の基本原則の一つとして明示されており、しかも、そうした「協働」という語の使用の隆盛が、2012年の時点においても継続していたからに他ならない。加藤の言うように、「協働という言葉が、財源が乏しいため、行政から住民へのさまざまな負担転嫁というような意味合いで使われることがどうしても多くなってきている」のかどうかはともかくとして、「協働」という語が、多くの自治体の自治基本条例において用いられ続けていることは疑いなく、このことが、そうした趨勢に逆行する「協働」という語の抹消を、語るに値する、あるいは記録しておくに値する事実としているのである。

このことを踏まえて、全国各地の自治体の自治基本条例における「協働」という語の多用を量的なデータによって確認したうえで、この「協働」という語が自治基本条例においてどのように用いられているのかを、同じく量的なデータによって明らかにすることが、本稿の第2の目的である。

## II 「協働」の概念史

### 1. 戦前における「協働」という語の使用

「協働」という語は、けっして、ごく近年において用いられるようになった新語もしくは造語の類ではなく<sup>5)</sup>、その用例は、明治期まで遡ることができる。

5) 辻山幸宣「住民と行政との新しい関係の構築」同編『住民・行政の協働』（ぎょうせい・1998年）1、16頁は、「『協働』という用語を初めて目にする人もいるだろうし、「耳から『きょうどう』と入ってくれば『共同』あるいは『協同』という文字を思い浮かべる人が多いのではなかろうか」という推測を開陳したうえで、「この用語はまだ新しい」と述べているが、前半の推測の1998年の時点における妥当性はともかくとして、後半の「協働」という語が「まだ新しい」という叙述は、1998年の時点においても、明らかに事実と反していた。丹間康仁『学習と協働』（東洋館出版社・2015）26頁の、「協働」という語を、1990年代に創出された新し

例えば、F. ウォーカーの『政治経済学（Political Economy）』の邦訳が1898（明治31）年に刊行されているが、この訳書においては、原著において資本家もしくは経営者と労働者との間のあるべき協調的な関係を表現するために用いられている“co-operation”という語<sup>6)</sup>が、「協働組織」と訳されている<sup>7)</sup>。

また、大正期においては、吉野作造が、普通選挙制度について論じるなかで、国民の「団体生活」として国家を捉える観点を、「社会協働論」という語で表現している。吉野によれば、「社会協働論」に依拠するならば、国家とは国民の「社会協働」のための団体であり、それゆえに、国民は、国家の経営に関する責任を分担しなければならないが、その一方で、この責任をまっとうするために、国家に対して物質的および精神的な保障を要求する権利を有しているとともに、国家がその運命を決しようとする際には、その決定に参加する固有の権利を有している。そして、この国家の運命を決するような決定に参加する国民の固有の権利が、選挙権に他ならない<sup>8)</sup>。この吉野の著作における用法に従うならば、「協働」とは、国民相互間の、同じ国家の構成員であることに由来する共同のもしくは連帯的關係を示す語に他ならない。

年号が昭和に変わってからも、「協働」の語は、様々な文脈において用いられている。例えば、O. シェルドンの『管理の哲学（Philosophy of Management）』の邦訳が1930（昭和5）年に刊行されているが、原著において、工場労働者に工場の管理および運営への参加を促すことをとおして、工場労働者の

---

ㄨい造語と位置づけることは、誤りを含んだ解釈であるといわざるをえない」という指摘が正鵠を射たものである。ただし、その丹間にしても、「協働」という語の使用例が明治期にもあることを示しているわけではなく、東京都港区にある建物が「協働会館」と命名されたのが1947年であることに言及したうえで、この語が、「遅くとも1940年代には用いられていた」と述べるにとどまっている（25-26頁）。

6) Frances A. Walker, *Political Economy*, 3rd ed. (Macmillan, 1892) pp. 341-351.

7) 栗田宗次・山本淳吉訳『欧氏経済論』（丸善・1898年）447-462頁。なお、この訳書の書名を含め、戦前および戦後初期の著作において用いられている旧字および旧仮名遣いは、新字および新仮名遣いに改めている。また、本訳書を含め、本文中で戦前の文献に言及する際には、その刊行年の元号表記を括弧書きで示している。

8) 吉野作造『普通選挙論』（萬葉書房・1919年）23-26頁。

生産性向上への意欲を高めていくことの必要性を説く文脈において、労使間のあるべき協調的関係を表現するために用いられている“co-operation”という語<sup>9)</sup>が、この訳書においては「協働」と訳されている<sup>10)</sup>。シェルドンの著作における“co-operation”という語の用法は、先に挙げたウォーカーの著作におけるそれとほぼ同義であり、その“co-operation”という語に、ウォーカーの著作の翻訳に際しては「協働組織」という語が充てられているのに対して、シェルドンの著作の翻訳に際しては「協働」という語が充てられているのである<sup>11)</sup>。

さらに、社会学の文献においても、「協働」という語の使用例が見られるようになる。例えば、小松堅太郎は、1928（昭和3）年に刊行した『社会学概論』において、社会の構成員が互いに共有した目的を実現するために各自の活動を調整することを「協働」と表現し、「協働」には「任意協働」と「強制協働」があることや、「組織」とは「協働」を持続的なものとするための仕組みであることを指摘している<sup>12)</sup>。社会の成り立ちを説明するための基礎概念の一つとして、「協働」という語が用いられているのである。また、1930（昭和5）年に刊行された永井亨の『社会の話』は、社会における個人間および階級間の関係を「闘争」と「協働」とに大別している<sup>13)</sup>。ここでは、「協働」という語は「闘争」という語の対義語として用いられている。

この時期にはまた、公共部門と民間部門の双方の多様な主体が、共有された目的の実現を目指して協力し合い、協調的に行動することを「協働」という語で表現する著作が散見される。例えば、東京市役所が1936（昭和11）年に刊行した『特別衛生地区保険館事業年報（第二回）』においては、東京市が創設し

9) Oliver Sheldon, *The Philosophy of Management* (Pitman & Sons, 1923) pp. 193-198.

10) 蒲生俊文訳『産業管理の哲学』（人格社・1930年）246-254頁。

11) ちなみに、蒲生俊文『新管理道』（歷程社・1936年）においても、シェルドンの著作に言及するなかで、“co-operation”の訳語として「協働」という語が用いられている（194頁）。

12) 小松堅太郎著『社会学概論』（日本評論社・1928年）87-101頁。

13) 永井 亨『社会の話』（千倉書房・1930年）182-183頁。

た保険館が、警察署、区役所、医師会、歯科医師会等と連携し、協力しつつ、保健衛生関連施策の実施に取り組んでいることを「協働」という語で表現している<sup>14)</sup>。この東京市役所の報告書によれば、保険館の使命の一つは「地区内住民の健康並びに福利増進を目的とし、必要な一切の機関と協働して、保健衛生事業を遂行することである」<sup>15)</sup>。また、1941（昭和16）年に刊行された南波空三郎の『新警察防犯策』においては、「防犯事業の大成は、『国家』、『社会団体』、『公衆』が三位一体となり、それぞれその有る力の緊密に団結した協働作用によらなければ、到底その成功が望み得ないところの極めて難問題である」という指摘がなされたうえで、警察署を核として、官公署、学校、防犯協会、町内会等が連携して取り組む「協働的防犯対策」を推進していくことの必要性が強調されている<sup>16)</sup>。これらの著作における「協働」という語の使用に、今日における「公私協働」論の萌芽的なものを読み取ることは、十分に可能であろう。

## 2. 戦後から1980年代までの「協働」という語の使用

戦後においても、「協働」という語は様々なコンテキストにおいて使用され続けている。本稿との関連でまず特記しておく必要があるのは、1950年に制定された保護司法に基づいて保護司制度の運用が開始されて間もない頃から、法務事務官である保護監察官と無報酬で更正保護事業に従事する保護司との関係を「協働態勢」と呼び、そのあるべき姿が探究されるようになったことである。例えば、栗原一夫は、1956年に公表された論考において、罪を犯した特定の者との関係で主任官となる保護監察官と、その罪を犯した者の更正の直接的な担

14) 東京市役所『特別衛生地区保険館事業年報（第二回）』（1936年）7-10頁。

15) 東京市役所・前注（14）3頁。

16) 南波空三郎『新警察防犯策』（松華堂・1941年）425-433頁。なお、この著作においては、「協働作用」に、ある箇所では「ミットウイルクング」と、別の箇所では「チームワーク」とルビが振られている。ドイツ語の „Mitwirkung” と英語の “teamwork” とが同義と見なされ、それに相当する日本語として「協働作用」という語が用いられているのである。



当者となる保護司との関係を「協働態勢」と表現したうえで、「協働態勢」は、「主任官も担当者も、それぞれに単独ではケースワーカーとしての完全な機能を有してはいないという謙虚な認識から出発し、相互の立場を認め、理解と信頼を深め、それぞれの機能を補充し合って、有機的な結合を成立」させるようなものでなければならないと主張している<sup>17)</sup>。

保護司は、形式的には国家公務員であるが、その実質は民間の篤志家である。保護観察所に配置された専任で有給の国家公務員である保護監察官とそうした保護司とが協力し合い、連携して、罪を犯した者や非行歴のある少年の更生に尽力するというスタイルは、いわゆる「公私協働」に他ならない。しかも、公民のそれぞれの主体が、それぞれの立場を認め合い、理解と信頼を深め、機能を補充し合って更正保護事業に従事していくべきであるという「協働態勢」論は、今日における「公私協働」論とかなりの程度一致するものである。そして、このように「協働態勢」として保護監察官と保護司との関係を捉える視点は、1950年代においてのみ唱えられた一過性のものではなく、今日に至るまで継承されているのである<sup>18)</sup>。

17) 栗原一夫「保護観察におけるケースワークについて」法務研究報告書44巻2号(1956年)。引用箇所は44頁および46頁。

18) 網羅的ではないが、以下の諸文献を参照。北澤信次「保護監察官と保護司の協働態勢の意味」東京保護観察158号(1968年)4-5頁、杉原紗千子「保護観察処遇における保護観察官と保護司の役割分担に関する一考慮」更正保護と犯罪予防48号(1978年)22-37頁、松本 勝「保護観察における保護観察官と保護司の協働態勢について」犯罪と非行66号(1985年)48-64頁、蛭原正敏「協働態勢論の現代的意義」更正保護と犯罪予防81号(1986年)15-33頁、北澤信次「保護観察処遇組織における保護監察官と保護司の協働態勢論の変容」更正保護と犯罪予防116号(1995年)6-34頁、久保 貴「協働態勢における保護監察官の専門性について」更正保護と犯罪予防116号(1995年)47-62頁、鈴木康之「更生保護における官民協働態勢の現状と課題」罪と罰35巻3号(1998年)35-41頁、黒澤美絵・後藤弘子・荒木伸怡「保護観察と保護司の協働態勢」犯罪と非行125号(2000年)150-177頁、松本 勝「保護観察官と保護司の協働態勢について」犯罪と非行145号(2005年)45-61頁。ちなみに、『犯罪白書』には、1968年版に、「保護観察は、現行法制上、保護観察官と保護司の協働態勢のもとで行なわれる」という記述が盛り込まれて以降、2009年版まで一貫して、「保護観察官と保護司の協働態勢」についての言及が見られる。また、2010年版以降においては「協働態勢」という表現は用いられていないが、「保護

戦後においてはまた、経営学の領域において、とりわけ C. バーナードの『経営者の役割（The Functions of the Executive）』に論及する際に「協働」という語を用いる論考が見られるようになる。バーナードによれば、「公式組織とは、人々の間の意識的で、思慮深い、目的指向的な coöperation」であるが<sup>19)</sup>、この“coöperation”に、多くの論考が「協働」という訳語を充てたのである。そして、バーナードのこの著書の邦訳が1956年に刊行された際にも、“coöperation”の訳語としては「協働」という語が用いられた<sup>21)</sup>。かくして、「協働」という語は、経営学そしてさらには行政学においても、「組織」について論じるために利用可能な重要な語彙として定着していくことになったのである<sup>22)</sup>。

---

↘観察は、……保護観察官と保護司が協働して担当する」といった、その一部に「協働」という語を含む記述は、最新の2015年版に至るまで消滅していない。法務省のウェブサイト（[http://www.moj.go.jp/housouken/housou\\_hakusho2.html](http://www.moj.go.jp/housouken/housou_hakusho2.html)）に掲載された、各年度版の『犯罪白書』を参照。

- 19) Chester I. Barnard, *The Functions of the Executive* (Harvard University Press, 1938), p. 4.
- 20) 馬場敬治「バーナードの組織理論と其の批判（上）」馬場・他『米国経営学（上）』（東洋経済新報社・1956年）19-70頁、山本安次郎「バーナード組織理論の一考察」彦根論叢34号（1957年）208-225頁、降旗武彦「個人と組織」経済論叢79巻1号（1957年）68-89頁、土屋嘉一郎「バーナードの『組織』概念」経済集志28巻3号（1958年）65-78頁等を参照。
- 21) 田杉 競監訳・矢野 宏・降旗武彦・飯野春樹訳『経営者の役割』（ダイヤモンド社・1956年）。ちなみに、1968年に刊行された新訳においても、“coöperation”は「協働」と訳されている。山本安次郎・田杉 競・飯野春樹訳『新訳・経営者の役割』（ダイヤモンド社・1968年）。
- 22) 経営学の領域における文献として山本安次郎・田杉 競『バーナードの経営理論』（ダイヤモンド社・1972年）、飯野春樹『バーナード研究』（文真堂・1978年）、庭本佳和「協働と組織の理論」飯野春樹編『バーナード経営者の役割』（有斐閣・1979年）39-80頁、阪柳豊秋『経営組織論』（同文館・1984年）129-201頁等を、行政学の領域における文献として、手島 孝『アメリカ行政学』（日本評論社・1964年）155-156頁、西尾 勝「組織理論と行政理論」辻 清明編集代表『行政学講座 1・行政の理論』（東京大学出版会・1976年）173、185-189頁、今村都南雄『組織と行政』（東京大学出版会・1978年）166頁等。ただし、バーナードの組織論に論及している文献のすべてが、“coöperation”の訳語として「協働」という語を用いているわけではない。例えば、最も早い時期に『経営者の役割（The Functions of the Executive）』

さらに、更正保護の領域における保護監察官と保護司の関係を「協働態勢」と捉える論考に加えて、戦前期においてそうであったのと同様に、この時代にも、より一般的に、公共部門と民間部門とを架橋するような種々のアクターの間の連携を、「協働」という語で捉えた論考が散見される。比較的早い時期のものとしては、例えば、共同募金会による共同募金が十分な住民の協力を得られていないことを指摘したうえで、共同募金をはじめとする各種の社会福祉事業への協力を、「奉仕」としてではなく、貧困という社会問題の解決に向けての多様な主体の「協働」として認識することの必要性を強調した論考が1960年代の初頭に公表されている<sup>23)</sup>。

これに対して、地方自治との関連で、住民と自治体の行政組織とが連携し、協力し合うことを「協働」という語で捉える論考が公表されるようになるのは、1970年代以降のこのようである。そうした論考としてまず注目すべきなのは、中田幸子が東京都民政局の委託を受けてまとめた『ボランティア活動に関する研究』であろう。1972年に東京都民政局という一自治体の一部局によって刊行されたこの報告書において、中田は、当時のスコットランドにおける取り組みに論及しつつ、「公的機関はボランティアに積極的な地位を与え、公私協働の態勢を築いていくべきではないか」と述べている<sup>24)</sup>。中田はまた、ほぼ同時期

---

『of the Executive)』を我が国に紹介した古瀬大六「バーナード『経営者の職能』」商学討究3巻1号(1952年)61-86頁では「協同」という語が用いられているし、『経営者の役割(The Functions of the Executive)』の邦訳が刊行された後にも、占部都美『近代管理学の展開』(有斐閣・1966年)では、「協同」という語が用いられている。さらに、河野大機『バーナード理論の経営学的研究』(千倉書房・1980年)は、“cooperation”の訳語としては「協働」という語を充てるのが一般的であることを認識しつつ、敢えて「協同」という語を充てている。それとともに、我が国においてバーナードの研究の本格的な検討がなされ始めるのとはほぼ同時期に、占部都美「協働組織としての経営」国民経済雑誌90巻1号(1954年)51-66頁が、Franz H. Mueller, *Soziale Theorie des Betriebes* (Dunker & Humblot, 1952)に論及した箇所(同論文59頁)で、ミュラーが用いている „Kooperation” という語を「協働」と訳していることも注記しておく必要がある。

23) 菅沢秀幸「納得づくで協働」月刊福祉44巻11号(1961年)17-21頁。

24) 東京都民政局『ボランティア活動に関する研究』(1972年)43頁。なお、この報告書において中田は、A. J. B. Rowe “An Experiment in Voluntary Co-operation”

に、自身が所属していた大学の紀要誌に公表した他の論考においても、スコットランドにおける実践を参照しつつ、自治体の行政組織と民間のボランティア団体との「協働態勢」<sup>25)</sup> もしくは「公私協働体制」<sup>26)</sup> を構築していくことが、今後の社会福祉事業の展開にとって重要であることを強調している。

その後、1976年には、寄本勝美が、「『住民』協働による自治の発展を求めて」と題する論考を公表している。この論考において寄本は、1975年に沼津市が導入した、各家庭から出される廃棄物を自治会が再資源化可能なものとそうでないものとに分別し、そうして分別された廃棄物を市の清掃職員が回収し、そのうち再資源化可能なものは市が業者に売却したうえで、その売却代金の一部を自治会に配分し、残りを市の事業収入とするという仕組みを、「職員と住民による『協働』」の一例として描き出している<sup>27)</sup>。

また、同じ1976年に、阿部志郎の「公私協働の理念に基づく公衆衛生を」と題する論考も公表されている。この論考において阿部は、隣家に住む老人が病気になるっても治療を受けないでいることに気付いた地域住民が、そのことを民生委員に連絡し、それを民生委員が保健所に伝え、保健婦やホームヘルパーの協力によって事なきを得た事例を紹介し、そこに「住民のうちに潜在しているニーズを地域のなかで発見し、たとえ素朴ではあっても、住民の連絡と協力で第一次的解決を図り、その上で、行政の責任に属すると思われるものには地域

---

↘ *Social Service Quarterly*, Vol. 44 (1970) pp. 143-147 を注に掲げており、そのことから、「協働」という語は“co-operation”の訳語として用いられたものと推測される。

25) 中田幸子「社会福祉における住民参加」立正大学文学部論叢45号（1972年）57、67頁。

26) 中田幸子「社会福祉の法制度と行政」立正大学文学部論叢49号（1974年）1、17頁。

27) 寄本勝美「『住民協働』による自治の発展を求めて」早稲田政治経済学雑誌244・245号（1976年）425-452頁。厳密には、この論考において寄本は、沼津市の試みを「職員と住民による『協働』あるいは『共同作業』」と捉えている（443頁）。すなわち、「協働」は「共同作業」とほぼ同義の語として用いられている。なお、同じ著者が同じ例について論じたものとして、寄本勝美「住民『協働』の清掃事業を求めて」月刊自治研18巻4号（1976年）28-33頁がある。

の要求に基づいて、行政が対応する」という「公私協働の理念」を基礎とする公衆衛生のあるべき姿の一端を見出している<sup>28)</sup>。

翌1977年には、足立忠夫の講演録「公共市民学の提唱」が公表されている。「市（市民）・公（公務員）・学（学者）の協働体制の確立の急務」という副題がつけられたこの講演録において、足立はまず、「知的エリートとそれ以外の広汎な市民」との間の生活経験や欲求の乖離が常態化していることと、この乖離を埋めるための両者の「協働」の必要性とを指摘する。そして、そうした「協働」を具体化するためには、「こんにちのわれわれの生活に、いな、ときには、われわれの生死にさえ深くかかわる公共問題ないしは行政問題の解明に対して、それぞれの地域における市民と公務員と学者の、すなわち、市・公・学の協働体制をつくること」が必要であり、「これなくして、問題の解決も、したがって、われわれの健康で文化的な生活も、さらには、日本の民主政治も語りえない」ことを強調する。公共的課題を解決するために、地域住民、自治体職員、および研究者が、それぞれの知識や経験を持ち寄り、議論することが、「協働」という語で捉えられているのである<sup>29)</sup>。

1980年代に入ってから、地方自治との関連で「協働」について論じた論考は、散発的にはあるが公表され続けている。寄本が副題に「協働」という語を含む著書を公刊したのも、足立が1977年に公表した講演録の内容を敷衍した著作を公刊したのも、1980年代のことである<sup>30)</sup>。それらに加えて、例えば、

28) 阿部志郎「公私協働の理念に基づく公衆衛生を」公衆衛生40巻8号（1976年）46-47頁。

29) 足立忠夫「公共市民学の提唱——講演」北九州大学法政論集4巻3号（1977年）151, 177, 185頁。ただし、足立は、ほぼ同時期に公表された「現代社会と市民（5・完）」法と政治28巻1号（1977年）37, 179頁では、「市（市民）・公（公務員）・学（学者）の協働体制による『〈公共市民学〉の構想』と、「協働」という語を用いているため、「協働」という語を用いることに、どれほどのこだわりがあったのかは定かでない。

30) 寄本勝美『自治の現場と『参加』——住民協働の地方自治』（学陽書房・1989年）および足立忠夫『地域と大学——市民・公務員・学究の地域的協働体制の確立』（公務職員研修会・1982年）。

「まちおこし」や「むらおこし」に、自治体と地域住民とが対等な立場でかわり、それぞれが負担すれば、責任やリスクも負うという実践を「協働」という語で捉えた亀地宏の論考<sup>31)</sup>や、地域住民、企業および自治体が、都市の担い手として、それぞれの特性を活かして、地域社会における人々の暮らしを支える公共サービスの「協働的供給」を実現していくことの必要性を論じた吉田民雄の論考<sup>32)</sup>が公表されるのも、1980年代のことである。また、森啓は、地域文化の形成への契機となる可能性を胚胎した「まちづくり」の実践が全国各地で展開されており、その過程で、地域住民と市町村の行政組織との多様な「協働関係」が形成されていると述べているし<sup>33)</sup>、田村明は、市町村の行政活動の範囲が拡大し、従来は地域住民の自主的な活動に委ねられてきた文化の領域にもかかわるようになるにつれて、とりわけその外延部においては、地域住民の「力が有効に生かされるよう」な、地域住民と市町村の行政組織との「協働関係をつくりだす」ことの必要性が高まってきていることを指摘している<sup>34)</sup>。

1980年代にはまた、神奈川県庁内に設置された研究組織である神奈川県自治総合研究センターが、県職員や県内のいくつかの市の職員の共同研究の成果をまとめた『民間活力の活用・導入——協働社会の創造に向けて』という研究報告書を公表している。この研究報告書においては、当時喧伝されていた「民活」すなわち公共的課題の解決のための民間活力の活用を、自治体が民間の力を利用する取り組みとしてではなく、「地域の主体である市民・企業・自治体の三者が、協働で地域の公共的課題解決にあたるシステム」として捉え直すことの必要性が強調されるとともに、市民や企業が自治体に使われるのではなく、それぞれに主体的に、自治体と連携しつつ、地域の公共的課題の解決にかか

31) 亀地 宏「行政・住民、『協働』の条件」晨3巻11号（1984年）26-29頁。

32) 吉田民雄「都市型行政への転換と公共サービスの協働的供給」都市問題研究38巻1号（1986年）42-59頁。

33) 森 啓「まえがき」田村 明・森 啓編『文化行政とまちづくり』（時事通信社・1983年）IV頁。

34) 田村 明「文化行政と『まちづくり』」田村・森編・前掲注（33）3，12頁。



わっていくような仕組みが具備された社会が「協働社会」と呼称され、その到来が展望されている<sup>35)</sup>。

加えて、多摩市行政改革推進本部が、「市民と行政が意見を交換しながら『生活の場』であるまちづくりを進められるよう、双方の情報の共有化の推進や、生活者としての市民の声を市の施策に一層反映できるようなシステムの充実と開発に努める」ことを行政改革の目的の一つに据え、それを「市民と行政との協働関係の確立」という表題の下に掲げた『多摩市行政改革大綱』を策定し、公表したのも1980年代、より正確には、神奈川県自治総合研究センターの研究報告書が公表されたのと同じ1986年のことである。

そして、1980年代の末年にあたる1989年には、荒木昭次郎の論考「自治体の行政と市民——その協働システムをめぐって」が公表されている。この論考において荒木は、公共サービスの効率的かつ効果的な提供のためには、提供者と利用者との“collaboration”が不可欠であり、提供者である専門職公務員と利用者である市民の双方を、公共サービスの“coproducer”と見なすべきであるという V. オストロムの主張<sup>36)</sup>を紹介するとともに、オストロムが用いた“coproduction”に「協働生産」という訳語を充てている。そして、そのうえで、「協働とは、意思をもった複数の行為主体が共通の目的を達成していくために互いに心を合わせ、力を合わせ、助け合いながら働いていくシステムである」という、荒木自身の「協働」という語の定義を提示している<sup>37)</sup>。

1989年にはまた、福祉行政の領域においては、「住民の生活の立場に対応した小回りのきく総合的なソフトな行政サービスの供給形態」が求められるようになっており、それを可能とするためには、国、自治体、社会福祉法人、民間企業、自治会等の多様なアクターがかかわる「官公民私の協働体制」の構築が

35) 神奈川県自治総合研究センター『民間活力の活用・導入——協働社会の創造に向けて』(1986年)。

36) Vincent Ostrom “Structure and Performance,” in Vincent Ostrom & Frances P. Bish eds., *Comparing Urban Service Delivery Systems* (Sage, 1977) pp. 19, 35-37.

37) 荒木昭次郎「自治体の行政と市民——その協働システムをめぐって」年報行政研究23号(1989年)77, 82-85, 91頁。

必要であることを指摘した雀部猛利の論考<sup>38)</sup>も公表されている。

### 3. 1990年代における「協働」という語の使用

1990年代に入ってから、地方自治との関連において、「協働」という語は使用され続ける<sup>39)</sup>。

1990年にはまず、大森彌の『自治行政と住民の「元氣」』が出版されている。この著書のなかで大森は、「行政（役所）と住民との関係を、この双方が手を携えて事に当たる『協働』の関係として形成することなしには地域は本当によくないとする考え」が、まちづくりの実践にかかわっている人々やそうした実践を肯定的に評価する人々の間には強いことを指摘し、「参加」という語よりも「協働」という語が好まれる理由を検討している。大森によれば、「協働」とは、「行政と住民とが対等の立場で向かい合って、しかも一つの共通の課題にはじめから取り組み、双方が力を合わせることで、活動のエネルギーが増幅し、いままでできないと思われていたことが可能になり、そのことで自他を発見し、地域が生きる力を増すこと」を意味する。そうした意味を有する「協働」という語が選好されるのは、そこに、住民の地域の担い手としての潜在的可能性への信頼や、住民が変わることによって自治体職員も変わっていくという可能性が含意されているからに他ならない。大森は、そうした分析を踏まえ、「協働」という語を用いて語られるような実践の拡がりに、「地域における住民自治の息吹」を感じ取っている<sup>40)</sup>。

1990年にはまた、荒木昭次郎が前年に公表した論考を敷衍した著作『参加と協働』が刊行されている。この著作において荒木は、「協働とは、意思をもった複数の行為主体が共通の目的を達成していくために互いに心を合わせ、力を

38) 雀部猛利「地方自治体における行政サービスの限界と官公民私の協働体制の必要性」都市問題研究41巻6号（1989年）70-82頁。

39) 1990年代に関しては、地方自治との関連で「協働」という語が用いられている文献のみに焦点を合わせ、それ以外の領域における「協働」という語の使用は取り上げない。

40) 大森 彌『自治行政と住民の「元氣」』（良書普及会・1990年）210-220頁。



合わせ、助け合っていくシステム概念である」という、前年に公表した論考において提示したものとほぼ同様の「協働」という語の定義を示すとともに、そうした意味での「協働」や、その一つの低位範疇である「コプロダクション」すなわち「地域住民と自治体職員とが、心を合わせ、力を合わせ、助け合って、地域住民の福祉の向上に有用であると自治体政府が住民の意思に基づいて判断した公共的性質をもつ財やサービスを生産し、供給していく活動体系」が求められる理由や、機能する条件を探究している<sup>41)</sup>。

1990年代にはさらに、鳴海正泰が、自治体の行政組織と地域住民との関係の変化を図式化する際に、「協働」という語を使用している。鳴海によれば、自治体レベルにおける市民と行政との関係は、市民が行政から委嘱を受け、行政の末端機構的な立場で地域課題に取り組む「市民協力モデル」から、行政が市民からの要求や批判を受け止めつつ地域課題に取り組む「市民要求モデル」を経て、市民と行政とが「それぞれ自立しながら協働と緊張の関係」に立って地域課題に取り組む「市民自治モデル」へと移行しつつある。こうした移行図式を示したうえで鳴海は、近年において「市民自治モデル」に準拠した実践が全国各地で見受けられるようになってきたことを踏まえるならば、1970年代が「市民参加の時代」であったこととの対比で、1990年代は「市民的協働の時代」と捉えることができるのではないかという展望を語っている<sup>42)</sup>。

これらの著作とともに、1990年代における地方自治と関連した「協働」という語の使用例として重要なのは、第1に、自治体の行政組織とボランティア活動団体等との関係を「協働」という語で捉える論考が数多く産出されるようになったことであり、第2に、自治体の総合計画や条例に、「協働」という語が用いられるようになったことである。

まず第1の点に関してであるが、1990年代から徐々に、合衆国等における民

41) 荒木昭次郎『参加と協働——新しい市民＝行政関係の創造』（ぎょうせい・1990年）。荒木による「協働」の定義は同書239頁、「コプロダクション」の定義は同書9頁に示されている。

42) 鳴海正泰『地方分権の思想』（学陽書房・1994年）104-106頁。

間非営利活動団体（Non-Profit Organization = NPO）の活動に対する関心が高まり<sup>43)</sup>、ボランティア団体等に、その活動を永続的なものとするために、法人格を付与することの是非が議論されるようになった。そして、1994年には、当時の自治省が、「地域づくりのための民間非営利活動に対する地方公共団体のかかわりの在り方に関する研究会」を設け、自治体の行政組織とボランティア活動団体をはじめとする民間非営利活動団体との望ましい関係について、検討を始める。この研究会は、1997年3月に最終報告書を公表しているが、ここでは、次のように述べられている。

民間非営利団体は、自主性、自立性を基礎に、柔軟、迅速で独創的な活動を行うことを長所の一つとするものであり、それを生かすためには、行政との関係の在り方としては、従属的、依存的でない関係を確立、維持することが重要である。すなわち、一定の目的意識を共有しうる状況における、行政と民間非営利団体との関係としては、「相互の特性の認識・尊重」を基礎として、相互に「対等関係」のもとで、「協調・協働」していくこと、つまり両者が互いに対等の当事者として認め合う「パートナーシップ」関係を構築していくことが必要であると思われる。

自治体の行政組織とボランティア活動団体等とのあるべき関係を指し示すために「協働」という語を用いるとともに、その同じ関係を「『パートナーシップ』関係」とも表現しているこの報告書の公表を一つの契機として、その後、「協働」という語が“partnership”の訳語として用いられる例が増えていくことになる<sup>44)</sup>。

43) 初期の文献として、岡部一明「アメリカではなぜ市民運動が根づくのか——もうひとつの公共=NPO 制度とは」技術と人間21巻8号（1992年）42-56頁が、訳書として、レスター・M・サラモン・入山 映訳『米国の「非営利セクター」入門』（ダイヤモンド社・1994年）がある。

44) 時期的にはやや後になるが、例えば、武藤博巳編『分権社会と協働』（ぎょうせい・2001年）は、「協働」は“partnership”と同義もしくはほぼ同義であるという理解の下で編集されている。また、田尾雅夫「市民と行政のパートナーシップ」水口憲人・北原鉄也・真淵 勝編『変化をどう説明するか・行政篇』（木鐸社・

また、この自治省の研究会の発足から、その最終報告書の公表に至る過程で、阪神淡路大震災が発生する。1995年1月17日のことである。この大災害の発生後に、多くの人々が被災地を訪れ、被災者支援のためのボランティア活動に取り組んだことを契機として、被災地でのボランティア活動に代表されるような草の根的な社会貢献活動を、国や自治体は積極的に支援していくべきであるという論調が高まった。そうした論調は、国レベルにおいては、所定の要件を充たしたボランティア活動団体等に法人格を与えるとともに、税制上の優遇措置を認める特定非営利活動促進法に結実したが、1998年3月に制定されたこの新法は、自治体レベルにおいては、同法に基づいて法人として認証された特定非営利活動法人と自治体とが今後どのような関係を構築していくべきかを、新たな課題として提起するものであった。自治体レベルにおいてはまた、法人格を取得してはいないものの地域において積極的に社会貢献活動を展開しているボランティア活動団体や、さらには、特定の団体に加入してはいないものの、社会貢献活動に従事することへの強い意欲を有している地域住民への対応も、重要な課題として認識されるようになった。かくして、よりよい地域社会の形成に向けての、社会貢献意欲を有する住民もしくはその団体と自治体の行政組織とのあるべき関係を集約的に示すものとして、「協働」という語が、広く用いられるようになっていったのである<sup>45)</sup>。

↘2000年) 129-147頁は、“coproduction”は、「市民社会の成熟や行政資源の枯渇に対応した有効な理念であることは疑いない」が、「特定の研究集団に固有の概念として使われる傾向がある」ため、「協働関係を、さらに包括的、一般的な概念で捉えたとすれば、近年ではパートナーシップがそれに該当する」と述べるとともに、「パートナーシップ」とは、「行政と市民の協働によるサービスの創出、提供、さらに、その評価を含む一切の連携関係のことである」と定義づけている(138頁)。さらに、coproductionとしての協働、collaborationとしての協働、およびpartnershipとしての協働を対比した論考として、江藤俊昭「地域事業の決定・実施をめぐる協働のための条件整備」人見 剛・辻山幸宣編『協働型の制度づくりと政策形成』(ぎょうせい・2000年) 213、216-219頁がある。なお、いかなる理由によるのかは不明であるが、これらの論考はいずれも、かつては“co-operation”の訳語として「協働」の語が用いられることが通例であったことを一顧だにしていない。

45) 自治体とボランティア活動団体等とのあるべき関係を「協働」という語を用い

## 「協働」の法言説（阿部）

そうした特定非営利活動法人やその他のボランティア活動団体等と自治体の行政組織とのあるべき関係を「協働」という語で捉える言説の、1990年代における集大成と見なしうるのが、1997年10月に横浜市が設置した同市市民活動検討委員会が1999年3月に公表した報告書において提言した「横浜市における市民活動との協働に関する基本方針」、いわゆる「横浜コード」である。この「横浜コード」は、「市民活動と行政が協働して公共的課題の解決にあたるため、協働関係を築く上での基本的な事項を定め、公益の増進に寄与することを目的とする」ものとされ、そこでは、市民活動団体と市の行政組織との「協働」に関する6つの原則が提唱されている。すなわち、市民活動団体と市の行政組織とは対等の立場に立たなければならないという「対等の原則」、市の行政組織は、市民活動団体の活動が自主的に行われることを尊重しなければならないという「自主性尊重の原則」、市の行政組織は、市民活動団体が自立化する方向で協働を進めなければならないという「自立化の原則」、市の行政組織と市民活動団体とは、それぞれの長所、短所や立場を理解し合わなければならないという「相互理解の原則」、市の行政組織と市民活動団体とは、協働に際して、その活動の全体または一部について目的を共有しなければならないという「目的共有の原則」、および、市の行政組織と市民活動団体との関係は公開されなければならないという「公開の原則」の6つである。

この「横浜コード」は、ほぼそのまま横浜市の市としての基本方針として採用されるとともに、多くの自治体において参照されていくことになる。かくして、自治体の行政組織と特定非営利活動法人やその他のボランティア活動団体等とのあるべき関係を「協働」という語で捉える言説や、その「協働」の内実

---

↘て論じた論考として、平石正美「分権化時代のパートナーシップ——行政と市民セクターの協働関係の形成に向けて」月刊福祉79巻10号（1996年）16-21頁、久住剛「市民活動・NPOと自治体——社会システムと行政改革を視野に」年報自治体学10号（1997年）14-37頁、清成忠男「NPOと地方公共団体」地方自治595号（1997年）2-9頁、栃本一三郎「地域福祉とNPO」都市問題88巻4号（1997年）23-37頁、牛山久仁彦「地方政府による市民セクター支援策の現状と課題」愛知大学法学部法経論集148号（1998年）1-29頁、高寄昇三「震災復興期の市民活動団体と地方自治体」都市政策92号（1998年）3-16頁等がある。

はどのようなものであるべきかについての認識が、多くの自治体において共有されていくことになったのである。

それと並行して、第2の、自治体の総合計画や条例に「協働」という語を盛り込む例が散見されるようになる。例えば、神戸市が阪神淡路大震災前から策定作業を開始し、阪神淡路大震災後の1995年10月に公表した『第4次神戸市基本計画』では、「ともに築く人間尊重のまち」という理念を実現するための基本的な視点の一つとして「協働のまちづくり」が位置づけられ、「快適で活力ある地域社会づくりに向け、市民・事業者・市が、適正な役割分担のもとに、ともに考えともに実践する“協働”の理念に基づいてまちづくりをすすめる」ことが宣言されている。神戸市はまた、1995年2月に制定された同市震災復興緊急整備条例の3条において、「市長、市民及び事業者は、市街地の復興に当たっては、震災の教訓を生かした、災害に強い街づくりの形成を協働して行うように努めなければならない」と規定している<sup>46)</sup>。そしてさらに、神戸市は、阪神淡路大震災とともにその2年後の1997年に同市で発生した連続児童殺傷事件をも踏まえて、同年12月に制定された神戸市民の安全の推進に関する条例においても、その2条1項に、「市、事業者及び市民は、その能力を生かし、それぞれの役割を果たしつつ相互に補い合い、協働することにより、すべての人が安心して暮らすことができる安全なまちづくりを推進するように努めなければならない」と、「協働」という語を用いて同条例の基本理念を規定している。

「協働」という語を盛り込んだ条例として、神戸市の震災復興緊急整備条例や市民の安全の推進に関する条例よりも自治体関係者の注目を集めたのは、箕面市が1997年3月に制定した、同市市民参加条例であろう<sup>47)</sup>。同条例は、目的

46) 神戸市震災復興緊急整備条例の制定経緯やその内容に関しては、鈴木三郎「神戸市震災復興緊急整備条例——制定の経緯と概要」ジュリスト1070号(1995年)115-123頁を参照。なお、この条例は、その附則2項に「この条例は、この条例の施行の日から起算して3年を経過した日に、その効力を失う」と規定しており、この規定に基づいて、1998年2月15日に失効している。

47) 箕面市市民参加条例の制定経緯やその内容に関しては、埋橋伸夫・長沢均「箕面市市民参加条例のねらい」環境情報科学26巻4号(1997年)24-28頁を参照。

## 「協働」の法言説（阿部）

規定である1条に、「この条例は、まちづくりにおける市民参加の基本的な事項を定めることにより、市と市民が協働し、地域社会の発展を図ることを目的とする」と規定したうえで、総則的規定としての定義規定<sup>48)</sup>である2条において、「市民参加」と「協働」をそれぞれ定義している。すなわち、同条例によれば、「市民参加」とは「市の意思形成の段階から市民の意思が反映されること及び市が事業を実施する段階で市と市民が協働すること」をいい、「協働」とは「市と市民がそれぞれに果たすべき責任と役割を自覚し、相互に補完し、協力すること」をいう。箕面市はまた、この市民参加条例が制定された同じ日に、まちづくり理念条例を制定しており、この条例でも、市民がまちづくりの主体であることを定めた3条に「市民は、まちづくりの主体であって、まちづくりに参加することにおいて平等であり、市民相互に協働するとともに、市と協働してまちづくりの推進に努めるものとする」と規定している。「協働」という語を含む条例を同日に2つ制定したのである。

法律に「協働」という語がはじめて用いられたのは、2003年7月に制定された「環境の保全のための意欲の増進及び環境教育の推進に関する法律」においてである<sup>49)</sup>。この法律は、その21条に、「国は、協働取組（二以上の国民、民間団体等がそれぞれ適切に役割を分担しつつ対等の立場において相互に協力して行う環境保全の意欲の増進その他の環境の保全に関する取組をいう。以下この条において同じ。）について、その在り方、その有効かつ適切な実施の方法及び協働取組相互の連携の在り方の周知のために必要な措置を講ずるよう努めるものとする」と規定している。すなわち、同法では、「二以上の国民、民間団体等がそれぞれ適切に役割を分担しつつ対等の立場において相互に協力して

48) 「総則的規定としての定義規定」という表現は、石毛正純『法制執務詳解〔新版Ⅱ〕』（ぎょうせい・2012年）79頁に拠っている。石毛によれば、法令や条例の定義規定には、その法令や条例において用いられる重要な意義を有する語や使用頻度の高い語を、ひとつの条でまとめて定義する「総則的規定としての定義規定」と、個々の条項のなかで、その条項で用いられている語を括弧書きにより定義する「括弧書きによる定義規定」の2種類がある（同書79、82頁）。

49) 紙野健二「協働の観念と定義の公法学的検討」名古屋大学法政論集225号（2008年）1、5頁。



行う環境保全の意欲の増進その他の環境の保全に関する取組」を指し示す語として、「協働取組」という語が用いられている。神戸市や箕面市は、この法律が制定されるよりも前に、条例中に「協働」の語を用い、さらに箕面市は独自の定義をこの語に付与したのである。「協働」という語が、法言説に取り込まれていったのは、そうした自治体の実践をとおしてであった。そして、とりわけ箕面市の市民参加条例は、先進的な取り組みとして、多くの自治体において参照されていくことになったのである<sup>50)</sup>。

なお、条例による「協働」という語の使用と、前述の、自治体の行政組織と特定非営利活動法人やその他のボランティア活動団体等とのあるべき関係を「協働」という語で捉える言説との融合として、いくつかの自治体において制定された社会貢献活動支援条例を挙げることができる。1990年代に制定されたものとしては、例えば、1998年3月に制定された岩手県社会貢献活動の支援に関する条例がある。この条例の6条2項には、「県は、社会貢献活動を支援するに当たっては、県と社会貢献活動者等との対等な関係の下に、協働及び協調を旨としなければならない」と規定されている。また、同年12月に制定された宮城県の民間非営利活動を促進するための条例は、その前文において、社会全体が民間非営利活動団体等による自発的かつ主体的な「活動を支え、促進し、県民と行政、企業がそれぞれの社会的な意義と役割を尊重しながら対等な立場

50) 箕面市市民参加条例が、先進的な取り組みとして、多くの自治体において参照されていくことになった、その要因としては、当時の箕面市長であった橋本卓が、講演やエッセイの執筆等とおして、この条例の制定を対外的に積極的にアピールしたことが重要であったように思われる。橋本卓『「市民が主人公」のまちづくり』市政47巻3号(1998年)73-75頁、同「市民協働の新自治政策を考える」市政研究134号(2002年)110-116頁、同「箕面市『まちづくり理念条例』と『市民参加条例』」地方自治職員研修35巻3号(2002年)32-35頁、同「住民自治へのシステム改革——大阪府箕面市の改革実践から」年報自治体学15号(2002年)128-159頁等を参照。また、埋橋・長沢・前掲注(47)や箕面市企画部広報広聴課「箕面市市民参加条例——分権型・参加型のまちづくりを目指して」自治大阪50巻10号(1999年)8-11頁等の、箕面市職員が地方自治関連の雑誌に寄稿した論考も、全国の自治体職員や地方自治研究者の間での同条例の認知度を高めることに貢献したと考えられる。

## 「協働」の法言説（阿部）

でパートナーシップを構築するとともに、互いに連携し、協働していくことが大切である」と謳っている。さらに、翌1999年3月に制定された高知県社会貢献活動推進支援条例も、その16条1項に、「県は、社会貢献活動に対する支援に関して事業者、県民及び社会貢献活動団体（以下この項において「県民等」という。）から広く意見を聴き、並びに県民等と協議を行うことにより、県民等の参加及び協働による社会貢献活動に対する支援を推進するものとする」と規定しているし、同年9月に制定された兵庫県の県民ボランティア活動の促進等に関する条例にも、その11条に、「県は、協働による地域の課題の解決を図るため、県、市町、県民ボランティア活動を行うもの、事業者等が相互に協力及び連携を行うことができるよう必要な施策を講ずるものとする」という規定が盛り込まれている。

そして、このような状況を踏まえ、1990年代後半には、自治体職員を主たる読者として想定して、自治体の行政組織が今後取り組むべき「協働」とはいかなる実践であり、そうした取り組みを推進していくためには何が必要であるかを解説した書籍が、いくつか刊行されている<sup>51)</sup>。

---

51) 辻山編・前掲注(5)は、その代表的なものである。ちなみに、この書籍は、「分権時代の自治体職員の役割と能力アップについて、個々の職員が自らの学習・研鑽に役立てることができるものとする」とともに、職員研修などの教材としても利用できる内容となる」ことを目指して編集された、「分権時代の自治体職員」と題した計8巻のシリーズの第7巻として刊行されている（同書「編集の言葉」を参照）。その他に、同時期に刊行された、自治体の行政組織とボランティア活動団体等との「協働」に言及した書籍として、松下啓一『自治体 NPO 政策——協働と支援の基本ルール“NPO 条例”の提案』（ぎょうせい・1998年）、世古一穂『市民参加のデザイン——市民・行政・企業・NPO の協働の時代』（ぎょうせい・1999年）がある。なお、2000年代に入ると、類書が続々と刊行されることになるが、ここでは、「市民・住民と自治体のパートナーシップ」と題した計3巻のシリーズを構成する、以下の3冊のみを挙げておくことにする。武藤編・前掲注(44)、人見・辻山編・前掲注(44)、山岡義典・大石田久宗編『協働社会のスケッチ』（ぎょうせい・2001年）。



#### 4. 自治基本条例制定前夜の状況

繰り返しになるが、「協働」という語は、けっして、ごく近年においてはじめて用いられるようになった新語もしくは造語の類ではなく、その用例は、明治期まで遡ることができる。しかしながら、この語は、1990年代には、それ以前にはなかったかたちで、全国の自治体職員や地方自治研究者に共有されるようになった。「協働」という語のそうした共有を促した要因としては、第1に、自治体の行政組織とボランティア活動団体等とのあるべき関係を「協働」という語で捉える言説が広範に流布するようになったことを、そして第2に、自治体の総合計画や条例に「協働」という語が用いられるようになったことを挙げることができる。これら2つの要因が相俟って作用することによって、1990年代の後半には、「協働」という語は、新しい時代の地方自治のあり方を指し示すポジティブなシンボルであるとともに、自治体の各種の公式文書において、そして条例においてさえも問題なく使用することのできる語として、全国の自治体職員や地方自治研究者に共有されていったのである。

ニセコ町職員として同町のまちづくり基本条例の制定実務に携わった加藤紀孝が、同条例が制定された2000年当時に、自治体の計画策定過程等への住民参加を「協働」という言葉で捉えることを、「ある程度表現としてしっくりする」と認識したのは、かくして「協働」という語を共有していった人的範囲のなかに、加藤もいたからに他ならない。

そのことを確認したうえで、以下では、2000年代に入ってから各地で続々と制定されるようになった自治基本条例において、「協働」という語がどのように用いられたのかを見ていくことにしよう。

### Ⅲ 自治基本条例における「協働」言説の展開

#### 1. 自治基本条例のなかでの「協働」という語の使用

既述のとおり、2000年12月に制定されたニセコ町まちづくり基本条例は、章の表題に「協働」という語を含んでいたが、条例中における「協働」という語の使用はそれのみであり、この語が章の表題の一部として使用されていること

に、ほとんど実質的な意味はなかった。

これに対して、翌2001年12月に制定された宝塚市まちづくり基本条例では、「協働」という語が、この条例を特徴づけるものとして用いられている。すなわち、この条例においてはまず、その前文において、「まちづくりは、市民と市の協働を基本とし、市民の持つ豊かな創造性、知識、社会経験等が十分に生かされることが必要」であるという認識の下に、「市民と市がまちづくりの基本理念を共有し、協働のまちづくりを進めるため、この条例を制定」すると述べられている。そして、目的規定である1条には、「この条例は、本市のまちづくりの基本理念を明らかにするとともに、市民と市の協働のまちづくりを推進するための基本的な原則を定め、もって個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図ることを目的とする」と規定されている。また、総則的規定としての定義規定は置かれていないものの、「まちづくりの基本理念」を定めた2条に、「主権者である市民と市が、それぞれに果たすべき責任と役割を分担しながら、相互に補完し、及び協力して進めること（以下「協働」という。）」という括弧書きによる定義規定が含まれており、それによって、この条例の2条以下において「協働」という語がどのような意味で使用されているのかが明らかにされている。そのうえで、この条例は、「市民の主体的なまちづくり活動を促し、協働してまちづくりを進め」ることと、「地域コミュニティの役割を認識し、その活動を促し、協働してまちづくりを進め」ることを、市の責務として規定するとともに、「協働のまちづくりの仕組みを確立」することを、市長の責務として規定している。全18条からなる条例において、「協働」という語が、前文における2回の使用を含めて、計7回使用されているのである<sup>52)</sup>。

その後、全国各地の自治体において制定された自治基本条例も、その大多数が、「協働」という語を、その条例を特徴づける基幹的な語の一つとして用いており、その点に着目するならば、多くの自治体において自治基本条例の「標準」として参照されたのは、ニセコ町まちづくり基本条例ではなく、宝塚市ま

52) 宝塚市まちづくり基本条例の解説として、住吉 実「宝塚市まちづくり基本条例・宝塚市市民参加条例」法令解説資料総覧243号（2002年）68-72頁。

ちづくり基本条例であったとすることができる。宝塚市まちづくり基本条例はまた、その構成も参照の対象となり、その結果、「まちづくり」もしくは「自治」の「基本理念」を定める条項を設け、そのなかで「協働」という語を、そこでその定義を示すかどうかはともかくとして、「まちづくり」もしくは「自治」の「基本理念」を構成する重要な語として用いるとともに、それとは別の条項において、法人としての市やその執行機関としての市長等が、「協働」に関連した何らかの責務を負っていることを明記する自治基本条例<sup>53)</sup>が、全国各地の自治体で、相次いで制定されていくことになった。

次いで、2002年3月に制定された生野町まちづくり基本条例<sup>53)</sup>においては、「まちづくりは、町民一人ひとりが自律するとともに、互いに尊重しあい、助け合いながら、継続的、創造的に進めていくことを基本とする」という「自律共助の原則」、 「まちづくりは、町民と町及び町民同士がまちづくりに関する情報を共有しながら進めていくことを基本とする」という「情報共有の原則」と並んで、「まちづくりは、町民の意思を反映していくとともに、町民と町及び町民同士が相互理解のもとに協働で進めていくことを基本とする」という「参画協働の原則」が、「まちづくりの基本原則」の一つとして掲げられた。生野町はその後、2005年4月1日に山東町、朝来町、和田山町と合併して朝来市となり、町としては消滅したが、「まちづくりの基本原則」、「自治の基本原則」、あるいは「自治運営の基本原則」等の「原則」的なものの構成要素として「協働」を位置づける発想は、その後、多くの自治体に継承されていくことになった。2004年3月に制定された富士見市自治基本条例が、その5条に「市民及び市は、相互理解と信頼関係を深めるとともに、お互いの知恵と力を出し合い協働によるまちづくりを進めることを基本とする」という「協働の原則」を掲げているのは、その一例である。

さて、これらの最初期に制定された条例が、いずれも「まちづくり基本条

53) 同条例の制定に至るまでの生野町の自治の取り組みに関して、浮谷次郎「地域づくり生野塾の成果を踏まえ住民参加手法の制度化へ」ガバナンス1号(2001年)32-34頁。

例」という名称であったのに対して、2002年11月には、杉並区が、全国ではじめて、「自治基本条例」という名称の条例を制定する<sup>54)</sup>。この杉並区自治基本条例は、名実ともに自治基本条例であることに加えて、「協働」という語の使用にかかわる2つの特色を有している。

その第1は、総則的規定としての定義規定を設け、そのなかで、「協働」という語を定義していることである。すなわち、同条例2条4号によれば、「協働」とは、「地域社会の課題の解決を図るため、それぞれの自覚と責任の下に、その立場や特性を尊重し、協力して取り組むこと」を意味する。こうして杉並区が先鞭を付けた、自治基本条例中に総則的規定としての定義規定を設け、そこで「協働」という語の定義を明示するという方式もまた、その後、全国各地の自治体によって受け継がれ、それぞれの自治体が、それぞれに「協働」の定義に工夫を凝らしていくことになった。そのなかには、2006年6月に制定された音更町まちづくり基本条例の「まちづくりのために、共に協力し合うことをいう」という、ごく短い定義もあれば、2008年9月に制定された雲南市まちづくり基本条例の「市民、議会及び行政が対等な立場に立って、お互いの意見を尊重し、学習を通じて一人ひとり意識を高めあい、役割と責任を担いあいながら共通の目標に向かって取り組むこと」という、より詳細な定義もある。なお、こうした総則的規定としての定義規定におけるものと、前述の宝塚市まちづくり基本条例のような括弧書きによる定義規定におけるものを含めて、自治基本条例における「協働」という語の定義に関しては、後に計量的手法を用いて、より細かく検討することにした。

杉並区自治基本条例の、「協働」という語の使用にかかわる第2の特色は、「協働」に関連した地域住民等の責務を規定したことである。宝塚市まちづくり基本条例は、前述のとおり、法人としての市やその執行機関としての市長等が「協働」に関連した責務を負っていることを規定していたが、同様の責務を地域住民等が負っている旨の規定を含んではいなかったし、生野町まちづくり

54) 杉並区自治基本条例の制定経緯に関して、田丸 大「自治基本条例の制定過程——杉並区自治基本条例を主な素材として」駒澤法学3巻1号（2003年）118-86頁。

基本条例にも、「協働」に関連した地域住民等の責務は規定されていなかった。それに対して、杉並区自治基本条例は、その5条に、「区民は、行政サービスに伴う納税等の負担を分任する義務を果たすとともに、区と協働し、地域社会の発展に寄与するよう努めるものとする」という規定を置き、地域住民等もまた、努力義務にとどまるものではあるが、法人としての市やその執行機関としての市長等とともに、「協働」に関連した責務を負っていることを明記したのである<sup>55)</sup>。同様の規定は、2003年3月に制定された伊丹市まちづくり基本条例や、2004年3月に制定された富士見市自治基本条例にも盛り込まれている。

その一方で、「協働」に関連した地域住民等の権利を規定した自治基本条例も制定されるようになる。その嚆矢は、2004年12月に文京区が制定した「文の京」自治基本条例であり、その8条1項には、「区民は、地域社会の一員として協働・協治の社会の実現に参画する権利を有する」と明記されている<sup>56)</sup>。同

55) 杉並区自治基本条例は、定義規定である2条に、「区民」とは「区内に住み、働き、又は学ぶ人をいう」と規定している。すなわち、同条例においては、区内に住所を有する住民だけではなく、区外から区内に通勤している者や通学している者も、「区民」として扱われている。「区と協働し、地域社会の発展に寄与するよう努めるもの」とされているのも、そうした意味での「区民」であり、本文中で、「地域住民等」という表現を用いたのは、この点を踏まえてのことである。なお、多くの自治体の自治基本条例において、「市民」、「区民」、「町民」、「村民」といった語が、それぞれの自治体の区域内に住所を有する住民だけではなく、区域外から区域内に通勤している者や通学している者をも包含する語として用いられていることに関して、阿部昌樹「地域社会における合意形成と自治体政策法務」北村喜宣・山口道昭・出石稔・磯崎初仁編『自治体政策法務』（有斐閣・2011年）114、119-120頁を参照。

56) この「文の京」自治基本条例においては、「協働」という語は一貫して、「協働・協治」というかたちで「協治」と結び付けて使用されており、その「協働・協治」に、「区民、地域活動団体、非営利活動団体、事業者及び区が対等の関係で協力し、地域の情報、人材、場所、資金、技術等の社会資源を有効に活用しながら、地域社会の公共的な課題の解決を図る社会のあり方をいう」という定義が付与されている。ちなみに、久住智治『「文の京」自治基本条例——「協働・協治」を文京区の自治の理念として』地方自治職員研修38巻3号（2005年）74、75頁によれば、「協働・協治」という表現は、「多様な主体が対等な関係で協働しながら地域の課題を解決していく」という「ガバナンス」の考え方を示すものとして、同条例に盛り込むべき事項を検討するために設置された、区民から公募された委員をも含む「「文の京」の区民憲章を考える区民会議」において、委員のひとりから提案されたもの

## 「協働」の法言説（阿部）

様に「協働」に関連した地域住民等の権利を定めた自治基本条例としては、2006年10月に制定された平塚市自治基本条例を挙げることができる。この条例は、9条2項に、市民が議会および市の執行機関に対して有する、まちづくりに関連した権利として、「情報を知る権利」、「参加をする権利」、および「協働をする権利」の3つの権利を規定している。

また、いずれも、条例中においては地域住民等とは異なった位置づけがなされている事業者等をその権利の担い手としたものであるが、2006年3月に制定された豊島区自治の推進に関する基本条例の、「事業者等は、地域社会にかかわる多様な主体の一員として、区民と協働し、まちづくりに参加することができる」という規定や、2007年3月に制定された北栄町自治基本条例の、「事業者は、町民及び町と連携し、協働の担い手としてまちづくりに参画する権利を有する」という規定も、協働に関連した権利を定めた規定の例として挙げることができる<sup>57)</sup>。なお、北栄町自治基本条例には、「協働」に関連した責務を定めた「事業者は、社会的な役割を自覚し、町民及び町と協働しながら地域との調和を図るよう努める」という規定や、「町民、事業者、コミュニティ及び町は、お互いの理解と信頼関係のもとに協働によるまちづくりを推進するよう努める」という規定も盛り込まれている。

それでは、以上で見てきたような自治基本条例における「協働」という語の使用は、どの程度まで一般的な現象なのであろうか。その点を明確化するために、特定非営利活動法人公共政策研究所のウェブサイトに掲載されている「全国の自治基本条例一覧」<sup>58)</sup>から、2002年10月に制定された北海道行政基本条例を除いた、2015年12月末日に有効なものとして通用していた342の自治基本条

---

↘であるという。

57) 豊島区自治の推進に関する基本条例や北栄町自治基本条例が、事業者等の協働に関連した権利を規定しつつ、地域住民等の同様の権利に関する規定を含んでいないのは、地域住民等が「協働」に関連した権利を有しているのは、敢えてそのことを規定する必要もないほどに自明のことであるという認識に基づいてのことなのではないかと推測される。

58) <http://koukyou-seisaku.com/policy3.html> (2016年4月15日最終アクセス)。

例<sup>59)</sup>を対象として、(1) 条例中に「協働」という語が含まれているかどうか、(2) 条例の前文中に「協働」という語が含まれているかどうか、(3) 条例中に「協働」という語の定義が、総則的規定としての定義規定の一部として、あるいは括弧書きによる定義規定の形式で示されているかどうか、(4) 条例制定の目的を掲げた規定や、条例の制定および施行によって推進されるべき地域社会におけるまちづくりや自治の「基本原則」もしくは「基本理念」を定めた規定に「協働」という語を含んでいるかどうか、(5) 法人としての自治体やその執行機関である首長、あるいは議決機関である議会の責務を定めた規定に「協働」という語を含んでいるかどうか、(6) 地域住民や事業者等の責務を定めた規定に「協働」という語を含んでいるかどうか、および、(7) 地域住民や事業者等の権利を定めた規定に「協働」という語を含んでいるかどうかを確認した<sup>60)</sup>。その結果は、表1に示したとおりである。

59) 先に言及した生野町まちづくり基本条例のように、合併によって消滅した自治体の、それゆえに失効している自治基本条例は、特定非営利活動法人公共政策研究所のウェブサイトの「全国の自治基本条例一覧」には掲載されていないため、分析の対象に含めていない。また、制定後に改正されている自治基本条例については、改正後の、2015年12月末日に有効なものとして通用していた条例を分析の対象としている。その結果、ニセコ町まちづくり基本条例は、「協働」という語を含まない条例として集計されている。

60) 北海道行政基本条例を除いたのは、同条例が、北海道における自治の基本を定めるものではなく、あくまでも、「道の行政運営に関し、基本的な理念及び原則を定め、並びに知事及び職員の責務等を明らかにすることにより、地方分権の進展に対応した主体的な道政運営を確立するとともに、道民の信頼にこたえる道政を実現し、もって道民の福祉の向上を図ることを目的」としたものであることが、その目的規定である1条に明記されており、その文言からは、この条例とは別に、「行政運営」に対象を限定しない、より広い意味での「自治」に関する基本条例を後日制定することを予定していると解しうるがゆえにである。ただし、この条例にも「協働」の語は含まれている。すなわち、前文に「道政の推進に当たっては、道民と情報を共有し、道民が道政に参加する機会を拡大するとともに、公共的な分野における道民との協働を進め、更に市町村との連携協力を深めていかなければならない」と規定されるとともに、16条において、「道民との適切な役割分担の下に、様々な分野における公共的な課題の解決を図るため、道民との協働を積極的に進め」ることと、「道民との協働を推進するための環境の整備に努め」ることが、行政運営に関連した法人としての北海道の責務として定められている。



「協働」の法言説（阿部）

表1. 自治基本条例における「協働」という語の使用

	実数	パーセント
(1) 条例中に「協働」という語を含む	324	94.7%
(2) 前文中に「協働」という語を含む	213	62.3%
(3) 「協働」という語の定義規定を含む	258	75.4%
(4) 「目的」、「基本原則」、「基本理念」を定めた規定に「協働」という語を含む	293	85.7%
(5) 自治体・首長・議会等の「協働」に関連した責務を規定している	255	74.6%
(6) 地域住民等の「協働」に関連した責務を規定している	158	46.2%
(7) 地域住民等の「協働」に関連した権利を規定している	18	5.3%

N=342

かつてのニセコ町まちづくり基本条例のように、章の表題のみに「協働」という語を含んでいるものをも合わせて、2015年12月末日に施行されていた342の自治基本条例のうち、94.7%にあたる324の自治基本条例が、「協働」という語を含んでいる。「協働」という語を含んでいないのは、2010年3月の改正後のニセコ町まちづくり基本条例、2006年9月に制定された多治見市自治基本条例、2007年12月に制定された輪島市自治基本条例、2010年9月に制定された北九州市自治基本条例等の18の条例のみである<sup>61)</sup>。「協働」という語を用いる

61) なお、それらの中には、大多数の自治基本条例においては「協働」という語で表現されている内容を「パートナーシップ」という語で表現している草加市みんなでまちづくり自治基本条例、「共働」という語で表現している豊田市まちづくり基本条例、福津市みんなですすめるまちづくり基本条例、あわら市まちづくり基本条例が含まれており、それら4条例を除く、「協働」という語もそれと同義であると見なす語も含んでいないものは、14にとどまる。また、中野区自治基本条例には「公益のために活動する区民の団体と区とは、その共通する目的を達成するため、協力し合う」という、名寄市自治基本条例には「市民及び市は、それぞれの役割及び責任を分担し、相互理解のもと、連携・協力してまちづくりを進めるものとする」という、いずれも実質的には他の多くの条例において「協働の原則」という表題が付されている規定と同内容の規定が盛り込まれており、これらの条例を除くと、「協働」的なものにならなく言及していない自治基本条例は、12にすぎないということになる。しかしながら、本稿においては、あくまでも「協働」という語の使用に焦点を合わせているため、「協働」的なものに言及しつつも、「協働」という語それ自体は用いてはならない自治基本条例は、「協働」という語を含まないものと



ことが、自治基本条例を制定する際の事実上の標準となっていると言っても過言ではない。先行自治体の取り組みを後続する自治体が参照するという自治体間の相互参照<sup>62)</sup>が、こうした「協働」という語の使用の標準化をもたらした、重要な要因であったのではないかと推測される。

2010年3月に行われたニセコ町まちづくり基本条例の改正によって、同条例から「協働」という語が完全に削除されたことを、研究者として同条例の制定を支援した木佐や、ニセコ町職員として同条例の制定や施行にかかわってきた加藤が、語るに値する、あるいは記録しておくに値する事実であると考えたのは、そうした「協働」という語の使用実態を踏まえてのことに他ならない。木佐や加藤が、すべての自治基本条例をくまなく参照したかどうかは定かではない。しかし、そうしたことをしなくとも、全国各地の自治体における自治基本条例の制定動向に精通している両者であれば、正確にどのくらいの数の自治基本条例で「協働」という語が用いられているかはともかくとして、かなり多くの自治基本条例で「協働」という語が用いられていることは認識していたはずである。ニセコ町まちづくり基本条例から「協働」という語が完全に削除されたことに関する両者の問答は、そうした認識を背景にして展開されたものであると考えられる。「協働」という語の使用が標準化しているという認識が、この語を取って削除したことは語るに値する、あるいは記録しておくに値する事実であるという判断につながったのではないかと推測されるのである。

表1に関しては、さらに次の2点を指摘しておく必要がある。その第1は、全国各地で施行されている自治基本条例の85%以上が、条例制定の目的や、条例の制定および施行によって推進されるべき地域社会におけるまちづくりや自治の「基本原則」もしくは「基本理念」を定めた規定に「協働」という語を含んでいることである。このことは、地域社会におけるこれからのまちづくりや

↳して扱っている。

62) 自治体間の相互参照に関しては、伊藤修一郎『自治体政策過程の動態』（慶應義塾大学出版会・2002年）21-28頁および同『自治体発の政策革新』（木鐸社・2006年）30-32頁を参照。

自治のあるべき姿を語るには、「協働」という語を用いる必要がある、あるいは用いるのが適切であるという判断が、多くの自治体において、それぞれの自治基本条例の制定過程でなされたということを意味している。そうした判断がなされた背景としては、自治体間の相互参照もあるであろうが、それとともに、1990年代に、全国の自治体職員や地方自治研究者の間で、「協働」という語が広範に共有されるようになったことも無視できないように思われる。1990年代に「協働」という語の隆盛を目の当たりにした、あるいは自分自身が「協働」という語の隆盛の一端を担った自治体職員や地方自治研究者のうちの一部が、各地の自治体における自治基本条例の制定過程にかかわり、この語を、自治基本条例に、まちづくりや自治のあるべき姿を語るためのキーワードのひとつとして盛り込んでいったのではないかと推測されるのである<sup>63)</sup>。

表1に関して重要な第2の点は、全国各地で施行されている自治基本条例の75%以上が、「協働」という語の定義を示していることである。法令中に、その法令において用いられている語の定義規定を設ける必要があるのは、主として、その語の辞書的ないしは社会通念上の意味に広狭の幅があったり、その語が多義的であったりする場合や、立法目的との関係で、その語を、その辞書的もしくは社会通念上の意味よりもより広い意味で、あるいはより狭い意味で用いなければならない場合においてであるが、「立法により新しい制度を設けたり、新たな規制を行うような場合には、既存の日常用語にはない新しい用語（概念）を創設する必要が生じることがあり」、そうした場合にも、その「新しい用語」の定義規定を設けることが必要になるという<sup>64)</sup>。自治基本条例に「協働」という語の定義が掲げられたのは、このうちの最後の理由によるのではないかと考えられる。すなわち、「協働」という語は新奇なものであり、定義しなければその意味を理解できない者が多いと、全国各地の自治体のそれぞ

63) 自治基本条例を制定した多くの自治体では、その制定過程において、首長が議会に提案する自治基本条例案の素案もしくは原案を作成するための検討委員会を設置し、そこに住民代表とともに、地方自治に精通した学識経験者を参加させている。

64) 石毛・前掲注(48)79, 103頁。

れにおいて自治基本条例の制定に中心にかかわった者の多くが考えたために、この語の定義が多くの自治基本条例に盛り込まれたのではないかと推測されるのである。

再三の繰り返しになるが、「協働」という語は、けっして近年になって用いられるようになった新語や造語の類ではない。そうであるにもかかわらず、1990年代に、この語は、新しい語として受け止められた<sup>65)</sup>。そして、この新しさの感覚が2000年代にも持続し、それゆえに、多くの自治体において、自治基本条例においてこの語を用いるとするならば定義が必要であると認識され、実際に、様々な定義が試みられることになったのではないかと考えられるのである<sup>66)</sup>。さらに推測を重ねるならば、この地方自治の現場において共有された新しさの感覚が、新しいものと認識された「協働」という語を、地域社会におけるこれからまちづくりないしは自治の基本を定める、重要度の高い新条例には是非とも盛り込みたいという欲求へとつながり、そうした欲求が、自治基本条例における「協働」という語の隆盛をもたらした一因となったのではないかと

65) 前掲注(5)に記したとおり、1998年に刊行された書籍に、「『協働』という用語を始めて目にする人もいるだろう」と、「この用語はまだ新しい」と記されていた。

66) 宝塚市の職員によって執筆された、同市まちづくり基本条例の解説である住吉・前掲注(52)には、次のような記述がある。「『協働』という言葉は、インディアナ大学の政治学者ヴィンセント・オストロム氏が、『地域住民と自治体職員とが共同して自治体政府の役割を果たしていくこと』の意味を一語で表現するために造語した“coproduction”が語源であるといわれており、また、東海大学政治学部の荒木昭次郎教授は『参加と協働』の中で、協働について定義されている。これらの考え方を受けて、本市において、市民と共に進めてきたまちづくりの系譜を踏まえつつ、本市が考える協働を次のとおりに定義している。つまり、協働とは、『まちづくりの過程において、市と市民がそれぞれに果たすべき責任と役割を分担し、相互に補完し、協力することであり、協働が目指す目標は、その地域が市民にとって、より良い地域となることである』(同71頁)。オストロムが“coproduction”について論じたのは、1970年代後半であり、それを踏まえて「協働」について論じた荒木の著書が出版されたのは1990年のことである。そのことを前提とするならば、住吉のこの記述は、彼が、「協働」という語は“coproduction”を語源として比較的最近に作られた新語ないしは造語であると考えていたことを示している。こうした認識は明らかに事実と反しているが、しかし、彼が「協働」という語は比較的最近に作られたものであると考えていたということは事実である。

考えられる。

それでは、全国各地で施行されている自治基本条例を総体として見たとき、そこにおいて「協働」という語は、どのようなものとして扱われているのだろうか。多様な定義に、何らかの共通性を見出すことは可能であろうか。本稿の最後に、この問いに取り組むことにしよう。

## 2. 自治基本条例における「協働」の定義

表1に示したとおり、特定非営利活動法人公共政策研究所がまとめた「全国の自治基本条例一覧」に掲載されている自治基本条例から北海道行政基本条例を除いた、2015年12月末日に施行されていた342の自治基本条例のうちで、条例中で「協働」という語を定義しているものは75.4%にあたる258条例である。そのうち、252条例は、総則的規定としての定義規定において「協働」という語の定義を示しており、残りの6条例は、括弧書きによる定義規定のかたちで「協働」という語の定義を示している<sup>67)</sup>。これらの258条例において示された「協働」という語の定義に含まれている語をテキストマイニングの手法を用いて抽出したうえで、同義語ないしは類義語と見なしうるものを代表語の下にまとめ、そのまとめられた語のうちのいずれかが258条例のうちの1割以上で用いられているものを、使用頻度が高い順に並べ、使用されている条例の数とそ

---

67) なお、これら258条例以外にも、実質的には「協働」という語の定義を掲げていると見なしうるような自治基本条例が、いくつか存在している。例えば、豊中市自治基本条例は、2条1項3号に、「自治の基本原則」のひとつとして「協働の原則」を掲げ、「市民、事業者及び市は、互いを理解し、尊重し、対等な立場で連携して課題に取り組むこと」と規定しているが、この規定は、実質的には、「自治の基本原則」のひとつを示すとともに、「協働」という語の定義を示すという機能をも果たしている。南相馬市自治基本条例の、「協働によるまちづくり」という表題が付された6条の「市民及び執行機関は、それぞれの役割と責務を自覚し、共通の目的を実現するために、共に協力してまちづくりを推進することに努めます」という規定も、まちづくりの基本原則の一つを掲げつつ、同時に、「協働」という語の定義を示していると見なしうる。しかしながら、これらの規定は、形式的には定義規定ではないため、本稿における自治基本条例における「協働」という語の定義規定の計量分析の対象には含めていない。

れが258条例のうちで占める割合を示したものが、表2である<sup>68)</sup>。

- 68) テキストマイニングには、SPSS Text Analytics for Surveys Ver. 3を使用した。なお、ある語が他の語と同義語もしくは類義語と見なしうるかどうかは、それぞれの語が、その語を含む「協働」という語の定義規定のなかで、そしてさらには、その定義規定を含む自治基本条例の全体のなかで、どのように使用されているのかを、個別に吟味したうえで判断した。例えば、「個人」という語は、会津坂下町まちづくり基本条例の「個人や企業・組織及び公的機関が、それぞれの役割や責務を認識し、対等な立場で協力し合い、行動すること」という定義のなかでのみ使用されているが、この定義における「個人」という語の用法は、他の自治基本条例の「協働」という語の定義における「市民」、「区民」、「町民」、「村民」、「住民」という語の用法とほぼ同一である。また、「市長」、「区長」、「町長」、「村長」が自治体の行政組織の長を意味する語として用いられているのに対し、「執行機関」、「行政機関」、「公的機関」、「機関」はそれよりも広い意味で用いられており、また、「行政」、「役所」、「役場」は、意思決定権限を有する執行機関やその補助機関ではなく、それらを包含する自治体の行政組織の全体を意味する語として用いられているが、いずれの語も、自治体行政を担うアクターを指し示す語であることから、類義語と見なし、「首長」という代表語の下にまとめた。なお、「公的機関」および「機関」という語は、議決機関としての議会を含むうるが、これらの語を議会を含む意味で用いている自治基本条例はなかった。また、「首長」という語を「協働」という語の定義規定において使用している自治基本条例は皆無である。そうであるにも関わらず、この語を代表語としたのは、そうすることによって、自治体の議決機関である「議会」や法人としての「自治体」それ自体との対比が明確になると考えてのことである。

ちなみに、代表語の下に集約することが最も困難であったのは、「市」、「区」、「町」、「村」という語であった。これらの語は、法人としての「自治体」それ自体を指し示す語として用いられている場合もあれば、「議会」を含む「自治体」の諸機関およびそれらに勤務する者の総体を指し示すものとして用いられている場合もあれば、「自治体」の「執行機関」およびそれらに勤務する者の総体を指し示すものとして用いられている場合もある。そこで、「市」、「区」、「町」、「村」という語については、個々の自治基本条例におけるそれらの語の用法を個別に精査したうえで、代表語レベルでは、「自治体」か「首長」のいずれかの同義語として扱うか、あるいは「首長」の同義語と「議会」の同義語との双方を含んでいるものとして扱うこととした。具体例を挙げるならば、相生市自治基本条例には、「市」とは「基礎的な地方公共団体としての相生市をいう」という定義規定が含まれているため、同条例の「市民等と市が、互いに尊重しながらそれぞれの果たすべき役割を自覚し、相互に補完し、及び協力し合うことをいう」という「協働」という語の定義規定は、代表語のレベルでは「自治体」を含むものと分類した。えびの市自治基本条例には、「市」とは「市長及び行政機関をいう」という定義規定が含まれているため、同

## 「協働」の法言説（阿部）

例えば、「協力」という名詞や「協力する」という動詞を「協働」という語の定義に使用している自治基本条例は240あり、この数値は、「協働」という語の定義規定を含んでいる258条例のうちの93.0%にあたる。また、「協働」という語の定義に、「市民」、「区民」、「町民」、「村民」、「住民」、「個人」のいずれかの語を含んでいる自治基本条例は218あり、この数値は、「協働」という語の定義規定を含んでいる258条例のうちの84.5%にあたる。これらの語の使用頻度が高いということは、自治基本条例の「協働」という語の定義規定中では、この語は、代表語のレベルにおいて捉えるならば、まずもって、「住民が誰かと協力すること」もしくは「誰かが住民と協力すること」を指し示す語として扱われていることを意味している。

それでは、住民が協力する、あるいは住民と協力する、その相手方は誰かと言えば、語の使用頻度から判断するならば、それは、「首長」その他の執行機関もしくはその統轄下にある自治体の行政組織か、自治体の議決機関としての「議会」か、あるいは法人としての「自治体」それ自体であるということになる。岸和田市自治基本条例の「市民、事業者及び市が、それぞれの責任と役割分担に基づき、互いの特性を尊重しながら協力しあうこと」という定義規定のように、協力の相手方を法人としての「自治体」それ自体としている例はそれほど多くはなく、大和市自治基本条例の「市民、市議会及び執行機関が、自主性を尊重し対等な立場で相互に補完し、協力すること」という定義規定のよう

---

ㄨ 条例の「市民及び市が相互の果たすべき責務を認識し、それぞれの立場及び特性を対等なものとして尊重する考えの下、公共的な目的を果たすため、協力して、共に行動することをいう」という「協働」という語の定義規定は、代表語のレベルでは「首長」を含むものと分類した。鳥取市自治基本条例には、「市」とは「議会及び執行機関をいいます」という定義規定が含まれているため、同条例の「市民及び市がそれぞれの役割と責任を自覚し、互いの主体性を尊重しながら、対等の立場で協力し合うことをいいます」という「協働」という語の定義規定は、代表語のレベルでは「首長」と「議会」の双方を含むものと分類した。他の自治基本条例についても、「市」、「区」、「町」、または「村」という語をどの代表語の下に分類するかは、条例中にそれらの語の定義が示されていれば、それに従い、そうでない場合には、条例中でそれらの語がどのように用いられているかに基づいて判断した。

論 説

表 2. 自治基本条例の「協働」の定義における主要語の使用頻度

代表語	同義語・類似語	使用条例数	使用率
協力	協力, 協力する	240	93.02%
住民	市民, 区民, 町民, 村民, 住民, 個人	218	84.50%
それぞれ	それぞれ	200	77.52%
役割	役割	183	70.93%
相互	相互, 互い	179	69.38%
首長	市長, 区長, 町長, 村長, 執行機関, 行政機関, 公的機関, 機関, 行政, 役所, 役場, 市, 区, 町, 村	177	68.60%
議会	議会, 市議会, 区議会, 町議会, 村議会, 市, 区, 町, 村	153	59.30%
立場	立場	147	56.98%
対等	対等, 平等	125	48.45%
尊重	尊重, 尊重する	118	45.74%
責任	責任	116	44.96%
目的	目的, 目標	75	29.07%
行動	行動, 行動する, 活動, 活動する	72	27.91%
補完	補完, 補完する	72	27.91%
自覚	自覚, 自覚する	71	27.52%
責務	責務	61	23.64%
まちづくり	まちづくり	56	21.71%
連携	連携, 連携する	55	21.32%
共通	共通	47	18.22%
自治体	市, 区, 町, 村	40	15.50%
取り組む	取り組む	40	15.50%
特性	特性	39	15.12%
共に	共に, とともに	38	14.73%
自主性	自主性, 自主的, 自発的, 自立性, 自立する	36	13.95%
課題	課題, 地域課題, 共通課題, 公共的課題, 公共の課題	32	12.40%
認識	認識, 認識する, 認める	27	10.47%

N = 258



に、協力の相手方を自治体の機関等としている例が多い。なお、長浜市市民自治基本条例のように、「市」とは「市の執行機関」を意味すると定義したうえで、住民と協力する相手方としては、そうした意味での「市」すなわち「市の執行機関」のみを想定している自治基本条例はあるが、住民と協力する相手方として、自治体の議決機関である議会のみを想定している自治基本条例は存在しない。「議会」が住民と協力する相手方として規定されるのは常に、首長その他の執行機関とともにである。いずれにせよ、自治基本条例における「協働」という語の定義の中核をなしているのは、「住民と自治体もしくはその機関ないし組織との協力」ということなのである。要するに、「公私協働」である<sup>69)</sup>。

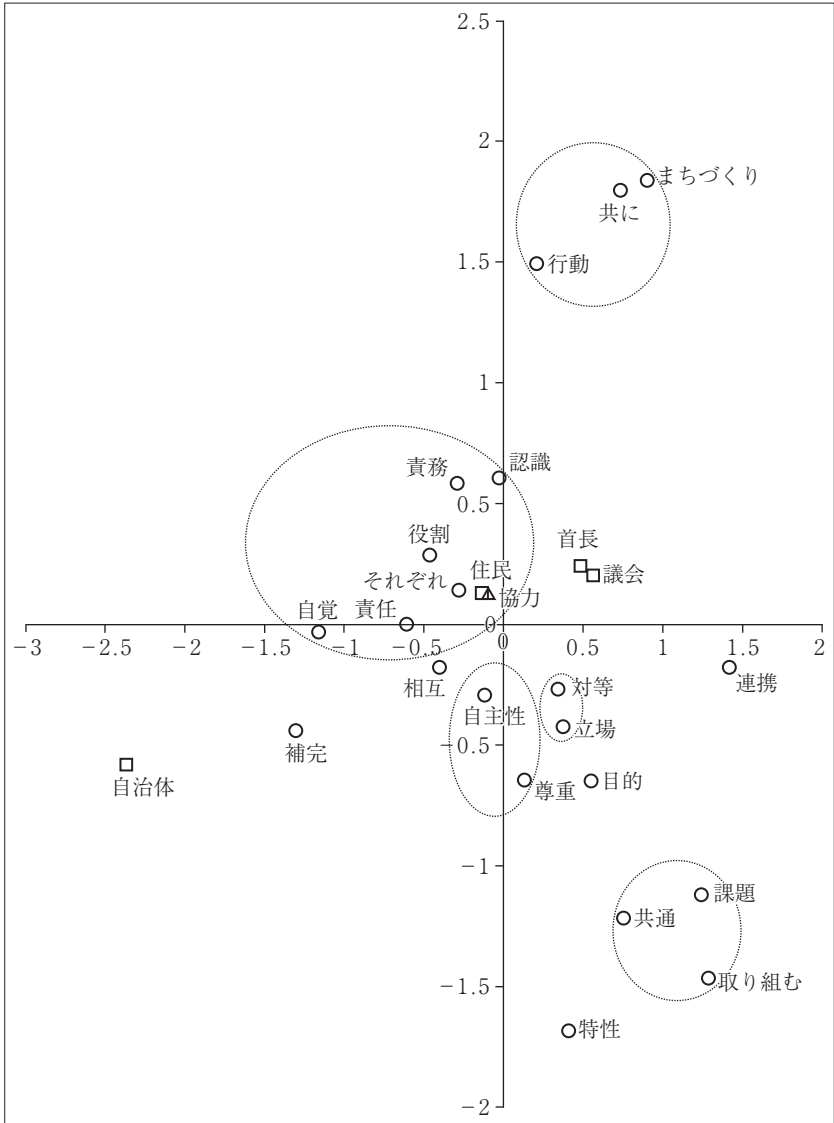
それ以外の様々な語は、おおむね、「どのように協力するのか」や「何のために協力するのか」に関連した語である。例えば、「対等な立場で協力する」、「それぞれの役割を自覚したうえで協力する」、「まちづくりのために協力する」、「共通の課題に取り組むために協力する」といった語の接続を、表2から想定することが可能である。

そうした「協働」という語の定義に含まれる様々な語の相互連関を計量的手法によって確認するために、コレスポネンス分析を行った。その結果として得られた第1軸と第2軸で構成された平面に各語をプロットしたものが図1である。比較的使用頻度の高い語が図の中心付近に、それほど使用頻度が低い語が周辺にプロットされている。また、相互にかかわり合う主体として想定されている「住民」、「首長」、「議会」、「自治体」が四角で、それらの主体間のかかわりの実質を示している「協力」が三角で、それ以外の語が丸で示されて

69) 語の使用頻度からは明らかにならないが、いくつかの自治体の自治基本条例は、「公私協働」とともに、民間部門に属する主体相互間の協力も「協働」の定義に含めている。京丹後市まちづくり基本条例の「市民及び市並びに市民相互が目的を共有し、それぞれの役割と責任を担いながら、お互いに補完し協力すること」という定義や、生駒市自治基本条例の「市民と市又は市民と市民とが、それぞれの役割と責任を担いながら、対等の立場で、相互に補完し、協力すること」という定義が、その例である。



図1. 自治基本条例の「協働」の定義規定における主要語の共起関係



いる。

第1軸の寄与率が11.7%、第2軸の寄与率が9.6%であり、ふたつの軸をあわせても、累積寄与率は21.3%にしかならないため、それほど信頼性は高くはないが、概ね、この図において相互に比較的近くにプロットされている語は共起可能性、すなわち、ある特定の自治体の自治基本条例における「協働」という語の定義中に、ともに用いられている可能性が高いと考えられる。図1では、「住民」、「首長」、「議会」、「自治体」、および「協力」以外の、共起可能性の高い語を丸で囲ってある。例えば、「対等」と「立場」とは共起可能性が高く、このことは、「対等な立場で」という表現が、多くの自治基本条例で用いられていることを示唆している。また、「共通」、「課題」、「取り組む」という語は相互に共起可能性が高く、このことは、「共通の課題に取り組む」といった表現が、多くの自治基本条例で用いられていることを示唆している。他にも、「まちづくりのために共に行動する」であるとか、「それぞれの役割を認識し、責任や責務を自覚する」であるとか、「自主性を尊重する」といった表現も、自治基本条例における「協働」という語の定義に用いられやすいものであることを、この図から読み取ることができる。

この図を、1990年代における、全国の自治体職員や地方自治研究者の間での、地方自治のあるべき姿を語るための語彙としての「協働」という語の共有を背景として、全国各地の自治体が、自治基本条例という自治体レベルの法の制定に取り組むなかで、その「協働」という語を、それぞれの自治体における地方自治の将来像を語るためにはどのように用いるべきかを、他の自治体における取り組みを参照しつつ、それぞれに模索するという実践の総和によって産み出された、いわば自治体の総体レベル<sup>70)</sup>における「協働の法言説」を、計量的手法を用いて可視化したものであると見なすことが許されよう。

70) 自治体の個体レベルすなわち個々の自治体における実践ではなく、自治体の総体レベルすなわち多数の自治体間の相互作用やその結果として生じる諸現象に焦点を合わせることの意義や重要性に関しては、前注(62)に掲げた伊藤修一郎の2冊の著作を参照。

## IV 語の使用の連続と不連続

本稿においては、まず、自治基本条例の嚆矢とされるニセコ町まちづくり基本条例の制定を研究者として支えた木佐茂男と、ニセコ町職員として同条例の制定や施行にかかわってきた加藤紀孝が、2010年3月に行われた同条例の改正に際して、「協働」という語が同条例から完全に抹消されたことを、語るに値する、あるいは記録しておくに値する事実であると認識していることと、その「協働」という語の削除についての語りのなかで加藤が、同条例の制定当時には、計画策定過程等への住民参加に関する規定を含むいくつかの条項を包括する章のタイトルに「協働」という語を用いることを、「ある程度表現としてしっくりする」と感じていたと述べていることに着目した。そして、この「協働」という語が、全国各地の自治体で自治基本条例が続々と制定されるようになる以前には、どのように使用されてきたのかを、必ずしも網羅的ではないものの、時系列的にトレースしたうえで、その同じ語が、全国各地の自治体の自治基本条例では、どのように使用されているのかを分析した。その結果、以下のようなことが明らかとなった。

「協働」という語は、けっしてごく最近になってはじめて用いられるようになった新語や造語の類ではなく、その用例は明治期まで遡ることができるが、しかし、1990年代に、それ以前にはなかったようなかたちで、全国の自治体職員や地方自治研究者の間で共有されるようになった。そして、この語のそうした共有が、2000年代以降の、全国各地の自治体における自治基本条例の制定の取り組みに継承された。その結果、大多数の自治体の自治基本条例に、この語が取り入れられることになった。そうして自治基本条例に取り入れられた「協働」という語は、おおむね、住民等と自治体の執行機関や議決機関との間の協力をその中核とする実践を意味する語として捉えられている。

「協働」という語の使用に関するこうした検討を振り返ってみると、この語の使用例は100年以上も昔まで遡ることができるにもかかわらず、1990年代に、この語が、自治体職員や地方自治研究者の多くに新しい語として受け止められ、

「協働」の法言説（阿部）

その新しさの感覚ゆえに、新時代の地方自治の理想像を語るために、広く用いられるようになったという経緯に、改めて目を惹かれる。そこには、事実としては語の使用が歴史的に連続していたにもかかわらず、関係者の多くはその連続性を認識せず、それゆえに、その語を積極的に使用し、その使用が、その語の使用をさらに将来に向けて連続させていくという、いわば連続性が認識されないことが連続性をもたらすという、興味深い事実が見出される。こうしたいわば不連続の感覚ゆえの連続が「協働」という語に特異な現象なのか否かは、しかし、本稿の射程をはるかに超える問いである。