

豊かな自治を目指して ～荒木昭次郎の思索を辿る～

澤田 道夫

〈内容目次〉

- 1 はじめに
- 2 前期：日本都市センターから東海大学へ
- 3 中期：在外研究と協働理論の展開
- 4 後期：豊かな自治を目指して
- 5 おわりに

1 はじめに

2021年7月、熊本県立大学名誉教授荒木昭次郎先生がその生涯を閉じられた。享年80歳であった。

熊本出身の学者は数多いが、世の中に影響を与えることができるような学者となるとわずかしかない。ましてやその思想が一つのパラダイムを形成するような大学者となると日本全体を見渡しても滅多にいないだろう。荒木昭次郎はそのような稀有の碩学だった。

荒木は長きにわたって首都圏の東海大学で教鞭を執り多くの人材を育てた。そしてその晩年に地元である熊本に戻り、そこでも情熱をもって後進を育成した。荒木の研究心は大学を離れた後も少しも薄れることなく、後進に指導を続けるとともに数々の著書を著していた。亡くなる直前には久々に書き下ろしの学術書である『現代民主政治と自治～地域住民自治による地域運営のデザイン!』が出版されたが、その後も荒木の研究意欲はやまず、既に次の著作の構想に入っていたところに訪れた悲劇であった。

私自身にとっても、荒木は大学院で指導を受けその下で学位論文を執筆した恩師である。不詳の弟子であったと自責の念はやまないが、受けた大恩に少しでも報いるべく、荒木の生涯とその研究の思索を辿り整理することで今後彼の研究を引継ぎより発展させていくための土台としたい。

荒木の研究テーマの中心となっていたものを大きく三つあげるとすれば、「自治」「協働」「デ

モクラシー」である。このうち荒木の研究で世に最もよく知られているのは「協働」をめぐる理論であろう。この協働概念は、1980年代に荒木が提唱した後、30年の時を経ていまや全国の地方自治体における自治の中心的理念の一つとなっている。行政だけが公共を独占するのではなく民間もまた自治の担い手の一人であるということ、そして官と民とがともに知恵を出し合い汗をかきながらより良い自治を行っていくという考え方が協働である。現代においてはこのような考え方はある意味当たり前であろう。しかし今から30年以上前、荒木が協働の考え方を初めて提唱した時代にはこれは当たり前ではなかった。その時代、行政はお上であり、地域の公共サービスは官が独占的に提供し、民はお上のサービスに一方的に依存する存在として捉えられていたのである。「公共＝官」という当時のパラダイムに対し荒木はアメリカでの在外研究で得たコプロダクションの理論をもって挑んだ。この協働という言葉は時代の移り変わりの中で次第に浸透してゆき、「新しい公共」「市民参加のまちづくり」「パートナーシップ」等の言葉で全国に広がることとなった。荒木の提唱した理念が公民協働という地方自治の新たなパラダイムとして結実したのである。

この協働理論にも見られるとおり、荒木にとって「自治」とはあくまでその地域に暮らす住民が主人公であった²。荒木の目には、自治とはまず第一に住民自治を意味するものとして映っていた。彼は論考の中で「自治行政」という表現をしばしば使ったが、この言葉が決して「行政組織」という意味で使用されてはいなかったということは荒木の思想を理解するうえで極めて重要である。荒木のいう「自治行政」とはすなわち、行政組織だけでなくその自治体に暮らす地域住民も全て含んだ一つの社会システムを意味していた。自治体の行政組織は確かに中核的システムであり、そのシステムを構成する行政職員の能力も重要視はしていたが、それに勝って重要であると考えていたのが個人－近隣－地区－小中学校区と同心円状に広がる「個」のサブシステムである。前者を団体自治、後者を住民自治とすれば、「個」の住民自治が強化されていくほどそれによって全体の団体自治が強化されていくのであって、その逆ではない、というのが荒木の思想であった。

「自治」「協働」となればもう一つの大きなテーマが「デモクラシー」である。デモクラシーとは *Demos*（市民）による *Kratia*（権力・力）であり、市民による自己統治がデモクラシーの根源である。社会の発展に伴い政体が大規模化していくにつれて、個々人の意思を政治に反映していくのは困難となり、そのために代議制民主主義が発達してきた。しかし、大規模化する政体は必然的に社会の関係性の希薄化を招き、個を阻害することとなる³。それに対して自治システムは小規模に価値をおいた限定的な特別の政治システムであり、そこには人々の意思の反映も可能である。このような小規模の自治を強化していくことでデモクラシーもまた強化されていくのであり、自治とデモクラシーは一体不可分である、というのが荒木の考えだった⁴。

以上のように、「自治」「協働」「デモクラシー」というのが荒木の思想を貫く大きな流れである。この三つの概念に留意しつつ、荒木の生涯とその研究についていくつかの時代区分に分けて見ていきたい。その区分については、日本都市センターから東海大学への就職という「前期」、在外研究とそれに基づく協働理論の展開という「中期」、そして熊本に移住して以降の自治研究という「後期」の三つとする。そして、それぞれの時代を代表する論文を参照しながらその思索を辿っていくこととしたい。なお、今回の論文は荒木本人の思索を辿るのが主目的であり、個々

の理論に対して関連文献の参照を含む幅広い論考はできていない。あらかじめお詫びしておきたい。

2 前期：日本都市センターから東海大学へ

(1) 生い立ちと研究者への道

荒木は1940年、熊本県矢部町（現在の山都町）に生まれた。矢部町は熊本県東部、阿蘇外輪山の南から九州山地にかけて位置し、宮崎県と隣接する中山間地域である。江戸時代に建造され国の重要文化財にも指定されている石造水道橋である「通潤橋」があることでも知られている。主要な産業は農業であり、地形を活かした棚田については「通潤用水と白糸台地の棚田景観」として国指定の重要な文化的景観とされている。このような棚田による農業が中心であり密な人間関係が維持されていた山村集落で少年期を過ごした経験が、荒木のその後の思想に大きな影響を及ぼすこととなった。後に荒木はこう述べている。

私の研究姿勢は、育った中山間地での生活体験が根っ子にあり、みんなで目標を設定して達成し、その成果を分かち合うということが原点になっております。それにより身につけてきた哲学は「人は互いにシェアリング（分かち合い）の哲学に支えられた生き方をしていかなければ心身ともに豊かに暮らしていくことはできない」ということでした。そのことが、私をなぜ「自治理論やデモクラシー論」の研究に向かわせたのかということと深く結びついているのです。⁵

高校卒業後、上京した荒木は、働きながら早稲田大学の夜間部に通い、大学のゼミで政治学者の内田満から指導を受けた。学問に対する情熱の覚めやらぬ荒木は引き続き早稲田の大学院政治学研究科自治行政専攻へと進んだ。そこで師事したのは、内務省官僚であり戦後は自治庁次長や国営企業金融公庫総裁を務めた荻田保だった。荻田は荒木ら院生に対して「大学院での勉強は横文字の書物に熟達することだけではない。君たちは地方交付税の趣旨やその自治的効果を説明できるか、その説明ができるようになるためには現場の哲学を身につけなければならないのだ。⁶」といったという。その言葉が荒木の研究に向き合う姿勢を方向づけるものとなった。なお、大学院時代、同じ自治行政専攻に後の行政学者の寄本勝美がおり親交を結ぶこととなった。

荒木は大学院在学中から荻田の紹介で財団法人日本都市センターに通うこととなる⁷。そこで荒木が担当したのが「ごみ問題」であった。当時、ごみ処理は大きな社会問題となっており、1971年には東京都の美濃部知事が「ごみ戦争」を宣言するほどであった。そのため日本都市センターにおいても1967年に「清掃事業近代化委員会」を設けることとなる。その際に実務に携わったのが荒木であった。1968年に修士号取得した後、正式に研究員として日本都市センターに勤めることとなった荒木は実際にごみ収集車に乗り込み、2トンの収集車がどのくらいの時間で積載上限を迎えるのか、塵芥や廃棄物に含まれる水分の量はどのくらいなのかなどの実証研究を行った。このときの体験が自らを大学における文献中心主義の研究姿勢から脱却させ、生活の現場における人間関係作用に注目した「社会的実践原理」の立場から自治行政を研究する契機となったと後に荒木は回想している⁸。

日本都市センターで数年間働いた後、1973年に東海大学の専任講師、77年に同助教授となる。

ここから荒木は本格的に自治について研究を深めていくこととなる。彼にとって社会科学研究とは「現場における自治の有り様」を観察し分析しながら論理の枠組みを構築していくべきものであり⁹、制度論や法律論のみで片付けられるものではあり得なかった。荒木は前者を上述のように「社会的実践原理」と呼び、後者を「憲政原理」と呼んだ。そのうえで、地域住民との近接性・親密性・直接性を持つ基礎自治体の自治行政を考えるに当たっては地域住民の生活の知恵の結晶としての社会的実践原理に基盤をおかなければならない、というのが荒木の考え方であった¹⁰。

この時期の荒木の思索を代表するものとして、1977年に出版された宇都宮深志との共編著である『開かれた市民社会をめざして ニューローカリズムの提唱』（創世記）と、同年の寄本勝美編著『現代のごみ問題 行政編』（中央法規出版）に収録された論文「ごみ行政における中央と地方の関係」を見てみよう。なお、荒木の著作については古いものの原本は入手困難となることが多い。読者の便を図るため、それらの論考のうち荒木自身が近刊にて再録しているものについてはその旨を明示したうえで近刊から引用を行うこととする。なお、再録に当たって荒木自身が文言の修正を行ったり、「である調」から「ですます調」への変更を行っている場合があるが、いずれの場合も論旨に変化はないことを確認しているため、特筆すべき留意点がある場合のみ注記することとしたい。

（2）『開かれた市民社会をめざして ニューローカリズムの提唱』（1977）

本書は日本青年会議所の企画に基づき、荒木と宇都宮深志との共編著という形で1977年に刊行されたものである。最も初期の著作でありながら既に荒木の持つ自治観、デモクラシー観がはっきりと顕れており、この時点で荒木自身のアイデンティティは定まっていたように思われる。

同書は「ニューローカリズム」という言葉を鍵概念としている。この概念は「中央集権的政治・行政システムから地方分散的政治・行政システムへの切り替えの哲学」であり「地方で発する問題に対してはそこで政策を組み、プログラム化し解決してゆく地方分散的政治・行政システム」を意味する¹¹。このニューローカリズム的政治・行政システムにおいては、中央政府と地方自治団体との関係は、「主人」と「従者」との間柄から「パートナーシップ」へと移行し、権力は両者の間にシェアされることが望ましいとされる¹²。

ニューローカリズムの方向性として、①全体から個へ、②普遍性から多様性へ、③中央集権型から地方分散型へ、④没政治化から政治化へ、⑤権力の独占からその共有へ、⑥秘密主義的官僚行政から開かれた民主的行政へ、⑦地域経済の集中的支配から経済の独自性へという7つの概念的シフトが提示される。これらには荒木の考え方が良く表れている部分もあるため、順に見ていこう¹³。まず1つ目の「全体から個へ」について、ニューローカリズムは「個」を重視する考え方であることが強調される。日本を一つのシステムとして捉えたうえで、全体である日本が個（サブ・システム）である自治体を目標達成の道具として犠牲にしてきたとし、生活し参加できる最小単位としての生活の場の重視を以下のように訴えている。

ニューローカリズムにおいては、国（全体）と地方自治体（サブ・システム）との関係でいえば、サブ・システムである自治体の方により比重を移す。国はどうなってもよいというのではなく、地方自治体が生き生きと蘇生するなら全体（国）も手づま

り状態から脱却可能となるとのみかたである（原文ママ）。更に、全体から個へという概念的以降は、地方自治体と市民（個＝サブ・システム）の関係、組織（全体）と職員（個＝サブ・システム）の関係に及ばなければ不完全なものとなるであろう。¹⁴

2つ目の「普遍性から多様性へ」では、画一的な自治の方がコントロールが容易であるという中央政府の意向により自治体が国の従属機関化していることを批判し、アメリカにおける自治体の多様な統治形態に触れたうえで、小規模都市における市支配人制（シティマネジャー制度）の採用の提言を行っている。また、3つ目の「中央集権型から地方分散型へ」の中では、ニューローカリズムを「個性にあふれた地方の多様性を助長していくことによって、集権的体制のもつ画一化の弊害を除去し、豊かで幸福な社会の建設を可能ならしめるようとする考え方¹⁵」であるとす。近年の地方創生の取り組みにおいても聞き覚えのあるフレーズだが、それを40年近く前に提唱していたことは特筆に値しよう。同時にこの箇所において、荒木の思想の中核をなす住民自治の重視の考え方が以下のとおり顕れている。

住民自治が徹底すればするほど団体自治は揺るぎなく確立し、団体自治が強固になればさらに住民自治も発展するというように、両者は循環関係にある。国と自治体の関係において、団体自治を強めていくことが、地方分権の確立に結びつくわけであるけれども、それには住民自治の支えが必要であることを看過してはならない。¹⁶

4つ目の「没政治化から政治化へ」については、明治以来の中央集権体制が地方自治の「没政治化」をもたらしたとし、自治体は国の指示を機能的・能率的に遂行する下請機関から脱し、本来の法人格として価値の政治を行う統治体に還ることを提唱する。また、5つ目の「権力の独占から権力の共有へ」では、中央政府と地方自治体との間に権力がシェアされる非階層的構造を構築すべきであり、国と自治体及び自治体相互間の関係はタテの権力関係ではなくパートナーシップにおける協力関係であるべきであるとする。6つ目の「秘密主義的官僚行政から開かれた民主的行政へ」では、市民参加の重要性について論じる。1969年の地方自治法改正による自治体への基本構想策定の義務づけが全国の市町村に対して市民意識調査の実施や市民参加の審議会開催の契機を与えたとし「それらが形式的参加に陥る危険性があったとはいえ、この経験は、おそらくわが国の行政史上、一大転機を促すものであったことに変わりはない¹⁷」（原文ママ）と論じる。更に7つ目の「地域社会の集中的支配から地域経済の自立性へ」では、地方が政治的に自立しても経済的に中央に支配されていれば真正の自治とは言えないとして、地域の経済開発や地場産業の育成について提言している。

荒木は同書の中でデモクラシーのあり方についても触れ、以下のように述べている。

デモクラシーとは、市民による支配で有り、それは、公的権力をその淵源たる市民の手の届く範囲において効果的に制御しうることを意味する。したがって、市民の手の届く範囲という意味からすれば、中央の政治は地域の政治よりも遠くて不可視的な存在であり、それが民主的であるためには、その前提として地域の政治がより民主的であることが必要となる。¹⁸

このような考え方は、J.ブライスのいう「地方自治はデモクラシーの小学校」を敷衍したものであろう。荒木は、地域住民が最も身近な政治行為としての地方自治に積極的に参加し、自ら自治の担い手になっていくことで地域における自治性を強まり活力ある民主政治が生まれると考え

た。そして、そのためには「スモールネス」（小規模）が市民参加の必要条件であるとして、市民が政治的市民として責任と義務をもって参加できるミクロの単位としての「近隣住区構想」を提言している¹⁹。

同書はおそらく荒木が初めて自己の思想を公に著したものだといえるが、後年まで荒木の著書に見られる住民自治の重視、デモクラシー、シェアリング、スモールネス、パートナーシップなどの鍵概念、そして規模の効率性を追求するだけの市町村合併に対する批判的な視点などはこの当時から確立されていたことが分かる。

（3）「ごみ行政における中央と地方の関係」（1977）

この論文は、上記の『開かれた市民社会』と同時代に刊行された寄本勝美編著による『現代のごみ問題 行政編』に収録されたものである²⁰。先に荒木が日本都市センターにおいてごみ問題を担当したと述べたが、このごみ問題とそれに付随する環境行政政策の研究で著名となったのは、早稲田大学大学院で荒木と机を並べそのまま母校で教鞭をとることとなった寄本の方であった²¹。

同書において荒木はごみ処理をめぐる中央地方間関係について論じているが、単純な権限の配分や役割分担の問題にとどまらず、ごみ処理を住民自治と結びつけて論じているのが荒木らしい。なお同論文については荒木が後年出版した『連帯と共助が生み出す協治の世界～豊かなスモールネス社会をデザインする』（敬文堂、2019）に再録されているため、そちらから引用することとしたい。

荒木は本論の中で明治初頭からのごみ処理行政についての歴史を鳥瞰する。明治 33 年（1900 年）の「汚物掃除法」においては、ごみ処理の施行義務は基礎自治体に課された。この制度のもとでは住民は各敷地内の掃除義務を負い、ごみの収集・処分は地方自治体の義務とされた。この仕組みは昭和 29 年（1954 年）の「清掃法」施行まで続くが、その間この分野では国から地方への関与はほとんど見られず、全くの地方自治体の固有事務として「自治行政」を謳歌できたとされる²²。清掃法施行以降もしばらく同様の状況が続くものの、やがて都市化の進展によりごみ処理行政は行き詰まることとなり、批判を受けた国によって昭和 45 年（1970 年）に「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（廃棄物処理法）が制定されることとなった。このごみ法制の流れについて荒木は、当初ごみ処理行政に比較的自治体の自由があったことについてはあくまで中央政府によるごみ問題の軽視、翻って地方自治の軽視が根底にあったためであり、その他の大半の分野において実際には地方自治とは名ばかりで自治体は国家行政の末端機構でしかなかったとし、その理由として「官僚の集権的体質」「中央地方間の政策の差の減少」「地方側の中央支配の受容」などを指摘している²³。

荒木は論考の中で、ごみ処理行政が住民意識に与える影響についても論じる。ごみ処理は住民の日々の暮らしに密接に関わるがゆえに、一人ひとりの住民にもそれについて考え関わっていくことが可能であり、主体的な参加が生まれ住民自治が強化されていくこととなる。荒木はその点においてごみ処理行政に重要な価値を見出しており、このように述べている。

ゴミ処理の基本的考え方は排出者の自己処理責任の原則であります。この考え方から「ゴミ戦争」においては自区内処理（地域処理）の原則が導き出され、人々はごみ処理行政を身近に実感するとともに、それへの参加・協力・交流といった貴重な原体

験を積み重ねてきました。そのことはいうまでもなく、民主政治の理念からくる住民自治の実践でありまして、われわれが政治や行政の客体から主体へと転回する可能性と自己実現性の道標となるものであったのです。

それには、住民密着性や地域性という、ごみ問題の基本的性格と住民自治との不可分の関係を通してデモクラシーの基礎を固めつつ、それに人々をして習熟させていくという政治的価値が内包されているからであります。だから、ごみ処理行政におけるこうした狭域化のもつ意義や価値を重視していくことは、自治行政の後退はおろか逆に進展充実につながる面を有していると考えられるのです。²⁴

「狭域性」を重視する荒木の基本的スタンスはこの部分にも見て取れる。無論、ごみ処理の持つ広域的なスケールメリットについては荒木も理解しており、一律に大規模化に反旗を翻しているわけではない。彼はあくまで身近な問題について考えていくことが住民の意識を高め、結果的に廃棄物の減量化や再資源化、適正処理のための住民コントロールといった効用も高めていき、それによって行政コストの削減という効率化にもつながると考えていた。そしてごみ処理を広域化することでこれらの価値が消えてしまうことを危惧し、市民が主体的に参加できる規模の取り組みを結合することで狭域の価値と広域の価値を調和させていくことができるのではないかとしている。

本論は、荒木が日本都市センター時代に取り組んでいたごみ問題について取りまとめたものであるが、単なる制度論や取り組み事例の紹介にとどまらず、ごみ処理問題が住民自治に与える意義について論じるものとなっている。住民自治が育っていくことで結果的に団体自治の効率が高まっていくという後年の「協働型自治行政」や「自治効率概念」の萌芽が見られる論考として興味深い。

3 中期：在外研究と協働理論の展開

(1) コプロダクションとの出会い

荒木の思想で世の中に最も大きな影響を与えたものが 1980 年代中盤以降に展開された「協働」に関する一連の研究であろう。協働に先だって、いわゆる「市民参加」の取り組みが 1970 年代から各地で進められてきていた。総合計画における基本構想の策定に際し、市民意識調査の実施や審議会への市民の参加などが行われており、荒木自身もそれに大きな可能性を見出していたのは先述のとおりである。どうすれば住民自治は強化されていくのか、住民自治の実践を下支えするための理論は何か、それらを探るため、荒木は強固な自治の伝統を持つ国、アメリカに赴いた。そして、そこで出会った「コプロダクション」(Coproduction) の概念が彼の研究に大きな影響を与える。後に荒木によって「協働」という言葉に翻訳されて日本に導入され、全国の自治体に広まったのがこのコプロダクションという言葉であった。

荒木のアメリカにおける在外研究は長短 3 回にわたる。1 回目は 1977 年の 7 月から 9 月にかけて、カリフォルニア州の南部地域における都市行政の実態調査である。このとき荒木はロサンゼルス・カウンティ政府とカウンティ内自治体の関係性について研究を行い、レークウッド市とカウンティとの間で実施される契約行政方式(レークウッド・プラン)についてまとめた論文を発

表している²⁵。また、2回目は1983年の7月から8月にかけて、日本都市センターの依頼によりニューヨークを訪れている。このときはニューヨーク市のコミュニティ政策の実態調査を行うとともに、実際に市職員に随行してストリートレベルの行政活動をつぶさに見学している²⁶。

在外研究で最も長期にわたったのが1984年4月から1985年3月までのヴァージニア大学への留学である。アメリカにおける自治行政の理論と実際を学ぶことを目的としていた荒木は、同大教授だったG.アリンソンの紹介により、大学が位置するシャーロットツヴィル市の市長をホストファミリーとして1年間滞在することとなった。荒木に与えられた研究室は当日アメリカ公共政策学会の会長であったM.ホーデンの隣室であったという²⁷。荒木はここを拠点に、州と自治体との間の内部政府間関係（Intergovernmental Relations）に関する調査と、市政府とネイバーフッドの間の内部地方間関係（Interlocal Relations）の2種類の研究を行った。

前者の内部政府間関係とは、州政府・カウティ政府・自治体政府間の関係性、権限配分や裁量権の度合いなどを指す。荒木の留学中に開催されたアメリカ政治学会のテーマが「連邦主義と内部政府間関係」であったこともあり、学会に参加した彼は大きな刺激を受けている。アメリカの地方自治体が住民自らによって「設立」されるものであることは比較的よく知られているが、それは日本で礼賛されるほど自由に自治権を行使しているとはいえず、州の従属物として位置づけられていたと荒木は述べる。州は、コミュニティを自治体として認めるかどうか、どの程度の裁量権を与えるかの権限を持ち、自治体への統制（サブディヴィジョン・コントロール）を駆使する。それに対してコミュニティ・自治体の側は自らの権限をいかに州に認めさせるかという闘いを行ってきたとしている²⁸。

また、後者の内部地方間関係については、シャーロットツヴィル市のネイバーフッドに関する研究を行い、その総合計画策定過程への市民参加の状況をつぶさに見学した。行政が提示する総合計画の素案に対し、各ネイバーフッド単位で意見が集められ、それがネイバーフッド連合組織のもとで具現化される。そしてそれが市政府と市民代表との間で調整されていくこととなる。更にもその計画を審議する市議会においては、財源不足を指摘する市に対し傍聴人である市民が発言し代替案を提示していくなど、活発な議論と市民参加が行われていたとされる²⁹。このような事例を目の当たりにした荒木が、住民自治を強化していくことこそが団体自治の効率化、充実・強化につながるという自らの理論枠組みにより確信を深めたことは疑いないところであろう。

このシャーロットツヴィルの調査をしていたとき、参考文献を読み込んでいた荒木の目にとまった単語があった。コプロダクション（Coproduction）というその言葉は辞書には存在しなかったものの、他の文献でもそこかしこで使用されていた。この言葉の持つ意味に興味を惹かれた荒木は、ネイバーフッド研究から離れて今度はコプロダクションに関する文献を探し始める。論文を読み込んでいるうちにこの言葉の持つ価値に気づいた彼は、コプロダクションの研究の中心であったインディアナ大学教授のヴィンセントとエリノア・オストロム夫妻並びにその研究グループと連絡を取る。オストロムらの研究に大きな刺激を受けた彼は、自らの中心的関心事である「自治」を考えるうえでのコプロダクション理論の重要性にすぐに気がつく。これこそが荒木と「協働」の出会いであった³⁰。

日本に帰国した直後の1985年4月、荒木は東海大学教授となる。そして同年12月、アメリカで学んだコプロダクション概念についてまとめた成果を『季刊行政管理研究』に発表する。これ

が日本における協働研究の記念碑的論文「公的サービスの協同生産理論モデル」である。なお、同論文においては「協働」ではなく「協同」が使用されているが、これは読者に馴染みのない用語を避け、内容をイメージしやすい言葉を使用したということであろう。後年、荒木は『協働型自治行政の理念と実際』（敬文堂、2012）に同論文を再録するが、その際には「協同」の文言を全てそのまま「協働」に置き換えている。

コプロダクションとしての「協働」に関する研究を更に進めた荒木は、1987年の日本行政学会において「自治体の行政と市民—その協働システムをめぐって」というテーマで報告を行う³¹。更に1988年には財団法人地方自治協会の「協働型自治行政に関する調査研究プロジェクト」により海外（独・英・仏・伊）の実態調査に携わった。そして1990年、それまでの協働研究の成果を総集して世に出されたのが、後の協働研究においては必ずといってよいほど論及されることとなる荒木の名著『参加と協働—新しい市民=行政関係の創造—』（ぎょうせい、1990）であった³²。

『参加と協働』が刊行された時期は、日本において「社会の成熟化」（後述）が進んだことにより、人々が地域に目をむけ行政との関係性を再構築しはじめる時期だった。また、刊行直後に始まったバブル崩壊後の景気低迷により、日本全体がこれまでの社会のあり方に疑問を抱き新たなルールを様々に模索する時期でもあった。これらのことを考えれば、荒木がこの時期に『参加と協働』を上梓したことはまさに時宜を得ていたといえるだろう。自治に関わりたいという住民の思い、住民と連携・協力したいという行政の思い、それらのぼんやりしてつかみ所のないもやもやに「協働」という理論枠組みが与えられることとなった契機が同書であった。90年代を通じてゆっくりと、しかし着実に広まっていった協働の考え方は、2000年代以降、自治基本条例の増加や「新しい公共」「市民参加のまちづくり」「パートナーシップ」などの言葉とともに全国に広がっていったのである。

自治の世界での協働概念の広がり意外な副産物として、「様々な協働」が世の中に氾濫するようにもなった。協働という文言が学術の世界においては従前から使用されてきたということもあり³³、この用語は荒木が意図した「コプロダクション」の意味から離れ、普通名詞として各論者が各々の理解で使用するようになった。荒木が自分を語ることの少ない人柄だったこともそれに一層拍車をかけ、かくして「協働のセオリージャングル³⁴」とも呼べるような状況が生まれることとなる。また、協働の広まりに伴い、自治の現場において協働の概念や意義に関する理解が進まないままに言葉だけが自治体の行政活動に取り込まれた結果、自治体が自分たちの利益のために協働を利用するというケースも生じることとなった。このような状況を踏まえ、協働という概念を提唱すること自体に対する批判もなされてきたところである³⁵。

荒木自身は、その後も協働に関する研究を継続し、各地で講演を行ったり論文を発表したりしてきた。例として、社会保障研究所編『社会福祉における市民参加』（東京大学出版会）に掲載した「自治行政にみる市民参加の発展形態—第2世代の参加論としての公民協働論—」（1996）や熊本県立大学で編纂された『熊本学のスプリーム—地域学入門—』における「住民と行政の協働」（2008）があげられよう。

それでは、中期における荒木の思索を代表するものとして、『季刊行政管理研究』1985年12月号に掲載された「公的サービスの協同生産理論モデル」、1990年に出版された『参加と協働』、そして必要に応じてその他の論文について瞥見してみよう。

(2) 「公的サービスの協同生産理論モデル」(1985)

この論文は、荒木が長期在外研究から帰国後の1985年の12月に『季刊行政管理研究』に掲載されたものである³⁶。先述のとおり、本論文はコプロダクションの概念を初めて日本に知らしめ、協働研究が進む契機となった記念碑的なものである。同論文についても『協働型自治行政の理念と実際』(2019)に再録されているため、以下ではそちらから引用することとしたい。

荒木は本論冒頭でコプロダクションの理論の展開を述べる。コプロダクションは、員ティアナ大学のV.オストロムがその著書“Comparing Urban Service Delivery System”(1977)で使い始めた言葉である。その後、コプロダクション研究はオストロム夫妻のグループによって進められてきた。荒木によれば「その研究内容は純理論的なもので、必ずしも現実社会への適用とその検証を示したものではなかったが、多くの社会学者と公務に従事するプロフェッショナルの注目を引くところとなり、その発展を目指して多くの研究者が学際的に取り組んでいくようになった。³⁷」とされる。

このコプロダクションという言葉はオストロム夫妻による造語である。Co-は「共に」という意味を表す接頭辞であり production は「生産」を意味する。両者を合わせると「共に生産していく」という意味になり、すなわち「地域における公共サービスを共に生み出していく」という意味合いとなる。コラボレーション(Collaboration)、コーディネーション(Coordination)などの単語に見られるとおり、Co-は複数の自立した主体による連携を意味する接頭辞である。例えば Coordination という単語は、日本でよく使われる「調整」という訳以外に「同等にする」「対等関係」などの意味も併せ持っている。従って、この接頭語がつくコプロダクションの概念には、公共サービスの生産に携わる主体間の対等性が内包されていることが分かる。また、「生産」を意味する Production という単語には効率化や投入資源の最適化といったイメージが含まれているといつてよい。すなわちコプロダクションという言葉は「対等な主体間の協力・連携による公共サービスの効率的生産」といった意味合いとなる³⁸。

オストロムの慧眼は、自治体政府の役割であるところの公共サービスの給付について、それをサービス産業の生産性向上理論と結びつけたところにある。ニューヨーク市立大学の経済学者V.フクスは1968年の著書『サービスの経済学』の中で、サービス産業の生産性の向上に関する理論を展開した。フクスによれば、多くのサービス産業において生産性の一部は消費者の知識、経験及び動機づけに依存しており、消費者の側からの生産的行動がなければ価値を生み出すことは困難であるとされる³⁹。このことを公共サービスに敷衍すれば、「都市サービスの質と量の向上を期待する市民と市職員とが協働し、そのサービスの生産に取り組めばサービス給付の目標は達成されやすいだろうし、また、市民と市職員とが協働すればその分市政府の肥大化抑制にもなるのではないか⁴⁰」ということとなる。オストロムはこのような観点から、行政と市民が連携・協力して公共サービスを効率的に生産していくという概念をコプロダクションと呼んだのである。コプロダクションの研究者らは、このような理念のもとに公共サービスの協働生産についての理論的研究を進め、更には地方政府レベルにおいて協働生産理論の普及も図っていった。

荒木の論文は、以上のようにコプロダクションを紹介したうえで、続いてコプロダクション理論に対する批判的検討に入る。この部分の論調は非常に厳しいものであり、荒木が単純に目新し

い理論に飛びつくタイプではなかったということがはっきりと分かる。彼は、後に日本国内で見られた研究者や実務家からの「協働批判」などとは比べものにならないほどの厳しさと詳細なコプロダクション批判を行っているが、それは裏を返せばこの理論の価値と可能性を十分に認識したうえで、それを日本の自治理論とつなげていくためにはどうすればいいかということを実際に考えていた証でもあろう。以下に荒木の批判的検討について見てみよう。

荒木がまず指摘するのは、コプロダクション理論になにがしかの「価値前提」があるのではないか、という点である。すなわち「コプロダクションだから良いことだ」というような価値が先に立ってしまい、その価値を実現するための条件や限界に目をむけていないのではないか、という指摘である。

…展開されていくコプロダクション研究をみて、その内容がいつのまにかコプロダクション自体を規範的に価値づけし、それを「善なるもの」と観念したうえでの展開ではないか、という点の問題を指摘せざるをえない。平たくいえば、協働生産というものに期待概念をもたせ、その枠内で論じているのではないかという危惧である。そう受けとめざるをえない源泉は、(イ) 協働生産が市民参加の一形態として考えられること、(ロ) 成熟した社会における市民性の概念を前提にしていること、にある、と思われるからである。もしそうであるならば、協働生産の参加形態の意味と他の参加形態のそれとが共有しあえる面の検討を行うとともに、各参加形態の機能的特性も明らかにして協働生産を論じるべきであり、また、成熟した市民性の概念についても市民はただ、サービスを要求し消費し評価する存在ではなく、サービス給付のあり方とその遂行に関しサービス機関との共同責任を有する存在としての市民という観点の追求も行うべきであろう。しかし、これまでのコプロダクション研究ではそうした点の考察に欠けていて物足りなさを与えている。⁴¹

…協働生産理論が、サービス給付過程に市民—公務員の協働性を組み入れているという理由だけでは、それが民主的であるとか、コミュニティや近隣社会のニーズ、選好に敏感であるとか、拡大する官僚制的役割の抑制に効果的であるということには直接、結びつかないと考えられるからである。われわれは、そうした本質的な問題を追求していくことによって協働生産理論の生み出す真の価値が説得力をもつにいたるだろうと思うのである。⁴²

荒木はここで、市職員の責務と役割、市民と政府間の協力関係についても理論的、実体的な考察がなされなければならないと論じる。また、行政側は市民の協働を期待するであろうが、その期待を上回って市職員は市民の要求に応じていく必要があるとして、行政側の安易な協働への期待に釘も刺している。公民間の関係性に関する深い思索と理解があって初めて、協働生産理論は機能するのである。

荒木は更に協働生産のコスト面にも目を向ける。協働生産は公共サービスの質と量を高め、より効果的にサービスを給付し、政府の応答性と市民の市民性を高めていくという効用をもたらすが、その効用は市民参加から生まれるものであり、「かりに協働生産がサービス給付の効率を高めるとしても、その理由はサービス生産コストのなにがしかが市民に移転されたからにほかならない。」ということになる。しかも、この協働生産のコストは低所得者層ほど相対的に割高にな

るという傾向を持つ。更に、どのようなサービスで協働生産を行いどれだけのコストを負担するかを決定するに当たっての裁量権が行政に委ねられており、市民がそれに影響力を与えることが困難である問題が生じる。

…協働生産における市民参加のイニシアティブの本質は次のようなことから曖昧にされる危険がある。第1は、市民とサービス職員とのじゅうぶんな調整が図られなければ、積極的な市民活動を展開しようとする近隣社会からサービス職員は協働生産活動の基盤を結果として遠くへ押しやってしまうだろうということである。それは近隣住民の志気をくじくだけでなくサービスの有効性すら殺いでいくことになりかねない。第2は、市民とサービス機関との相互作用を高めるという意味での有機的な調整が協働生産プログラムの成功に結びつけられるが、その結果としては、サービス給付でなされた市民参加の水準というものは、協働生産プログラムにおいて市政府が与えた支持と資金と情報などの条件しだいに左右されるということである。つまり、市政府の態度いかんというよりは市政府の態度を合成的に形成する市政府職員の有機的連携いかんが市民に対して決定的インパクトを与えるということで、もしもその点の調整がうまくゆかなければ協働生産理論の実際への適用は困難性を伴うだけとなる。⁴³

荒木のもう一つの指摘は、協働生産における責任の問題についてである。協働生産は市民と行政職員の協働を前提としており、必然的に住民もまた協働生産体制に対して共同の責任を負うこととなる。無論、彼は基本的スタンスとして住民が自らの地域に関わるることについて課題を解決していくという住民自治を重視しており、協働生産において住民にも公共サービス提供にかかる責任が及ぶことについてはある意味当然の帰結と見なしている。問題は、行政が政策課題の選定に関する意思決定において決定的に有利な立場を占めていることにある。解決すべき課題やサービス提供項目、投入資源について行政が勝手に決めておいて、責任だけを市民にも負わせようとするのであれば協働体制は構築されえない⁴⁴。

…協働生産は一種のパートナーシップ論であり、だとすれば、政府側（サービス職員を含めて）が問題に対する決定ないし解決を図るために有している“自由裁量”と同じく、有効な市民参加が基本として確保されなければならない。サービス職員の協働生産に関する認識と市民の市民性の発揮こそが、かくしてその体制のポイントになる（中略）今次の行政改革の推進においては、行政と市民との守備範囲や役割分担の見直しが叫ばれており、その意図するところは行政側か（原文ママ）身軽になることの追求のように思えてならないが、全体的な流れとしては両者の責任区分を求める感じである。コプロダクションの概念からすると、その方向は逆で、むしろ、責任区分よりは責任共有に視点を移していくべきだろう。⁴⁵

以上述べてきたとおり、荒木は本論文においてコプロダクション理論の全般にわたり批判的検討を行っている。このような準備段階を踏まえたうえで、いよいよ荒木の主著『参加と協働』が書かれることとなる。

（3）『参加と協働—新しい市民＝行政関係の創造—』（1990）

本書は荒木昭次郎の主著となる一冊である。荒木は後に熊本の地で退職してから多数の著書を

出版したが、大学在職中の単著はこの『参加と協働』のみとなる。本書において、これまで荒木が論文や学会報告などで論じてきた「協働」の概念が幅広く包括的に論じられることとなった。

本書のタイトルで使用されている「参加」はいわゆる市民参加を指す。荒木は当初、タイトルを『参加から協働へ』とすることを考えていたが、出版社のすすめにより『参加と協働』に落ち着いたと折に触れ語っていた。このことから、荒木は「協働」を「参加」の発展型と捉えていたことが分かる⁴⁶。

なお、本書は大部にわたることから、詳細な説明は省き荒木の思想として特徴的な部分のみをピックアップすることとしたい。

まず第1章ではコプロダクションの理論とそれが自治行政に与える影響について論じられる。荒木によれば、基礎自治体の行政は地域住民に対し「近接性」「日常性と親近性」「共同性」「現場性と総合性」「小規模性」といった特質を持っている⁴⁷。そのためコプロダクション理論を適用する対象としては市町村レベルが最も適するとされる。そして、コプロダクション理論が基礎自治体に対して持つ代表的価値として以下の7つがあげられる⁴⁸。

- ① 行政と住民との間にほどよい緊張感を生み出し公共サービスの生産性を高めていく。
- ② 住民が関与することで行政の無駄がチェックされるとともに、住民自身も行政への要求がコストを伴うものであること知ること、行政機能の増殖に歯止めをかける。
- ③ 両者がお互いに知恵を出し合うことで、新たな方法や手段の開発を容易にする。
- ④ 自治体職員と地域住民との協働体制構築の中で、行政的地域的分権化による組織対応体制が促進される。
- ⑤ 行政活動に住民が参加することで、自治の強化と自治行政の活性化を促進する。
- ⑥ 住民に自治の厳しさ・重荷を認識させ、行政への甘えや依存心を払拭する。
- ⑦ 自治体の行政活動に住民が参加することで、自治体行政が中央集権的行政構造に組み入れられることを難しくする。

上記の一連の価値を瞥見してみても、荒木が「コプロダクションだから良いことだ」という単純な図式では捉えていなかったことが分かるであろう。荒木にとって協働とは、上下関係ではなく「なあなあ」の関係でもない、正に自立した対等な複数の主体による緊張感を持った協力関係であった。

続く第2章においては、なぜ日本において協働が可能となってきたのか、その社会的・行政的諸条件が明らかにされる。この部分は、コプロダクション理論とは異なる「日本における社会の成熟化の歴史」という文脈から協働の成立過程を論じるものであるので紹介したい。まず荒木は社会的条件として、戦後から現在（1990年）に至るまで地域住民の側に生じた以下のような社会的変化をあげる⁴⁹。

- ① 定住化の傾向：高度成長時代の人口流動が落ち着き、現住地への定住化傾向が発生したことで、地域に対する関心が高まるとともに、まちづくりのための互助・共助の精神が生まれた。
- ② 高齢化の影響：地域社会で高齢化が進行しているが、高齢者は町内会・自治会の役職をつとめるなど「社会的強者」の側面を持つ。この高齢者が地域社会の活動の主

体となっていく。

- ③ 高学歴化の進展：高学歴化の進展は、活動主体を多様化させ、自発的な地域活動を推進。行政の画一的運営にたいするインパクトとなる。女性の活動も重要。
- ④ 自由時間の増大傾向：従来「定時制市民」だった層に余暇時間が増大している。サラリーマンも地域社会の活動主体の一環に加わる可能性がある。
- ⑤ 現代人の価値志向：価値志向が多様化することで、個性・革新性・創造性を持つ人々が増えている。そうした思考や行動形式が個人レベルにとどまらず社会化されるかどうかの問題。
- ⑥ 多様な活動主体の台頭：町内会・自治会のみならず、定住化を基礎として地域社会に多様な活動主体が台頭している。

上記の社会的な変化に伴い、かつては行政との対等なパートナーとなり得なかった地域住民の力は大きく向上することとなった。このような流れの中で、地域社会と行政との関係性としての住民運動・住民参加もまた大きく変化してきた。荒木はこの変化を「社会の成熟化」という言葉で説明する⁵⁰。

かつて戦前から終戦まで、地域社会は「農村型社会」であり、社会環境の変化も少なく濃密な人間関係が形成されていた。それが戦後の高度経済成長期以降、急激にその姿を変えていく。都市化の急激な進展が見られた 60 年代には人口流動が活発になり、生活の場における人間関係は希薄化していく。農村部からは人口が流出し、都市部では隣人が入れ替わり立ち替わり変わっていくようになる。これでは地域社会に対する関心も低くならざるをえないであろう。相隣関係が不十分であることから、住民は自助努力を超える部分を直ちに行政に対して苦情・要望という形で持ち込むこととなり、それに行政が対応することで行政は肥大化していく。この段階の住民運動・住民参加の形式は「自助・要求型」ということになるだろう（これを運動や参加と呼ぶかはやや疑問であるが）。やがて高度経済成長のひずみによる公害の発生や環境の悪化などの生活環境の悪化に直面した住民は、意を決して近隣と連携し行政へ対抗運動を展開する。この段階は「互助・対抗型の住民運動」となる。更に時代が進み、定住化傾向が現れ居住期間が長くなっていくと、行政を補完しつつ良好な生活の場を目指す住民同志の共助活動も展開される。この段階は「共助・補完型の住民参加」といってよい。このような流れで地域社会はその成熟度の高まりを示していったのである。

地域社会の成熟化が進むことによって、住民と行政が補完し協力しあう条件整備もしやすくなることとなる。例えば、住民が自助努力を超える問題を全て行政に押しつけていくような段階では、住民と行政との関係は行政主導・行政依存となってしまふ。逆に、住民同志が共助活動を行い、それをテコにして住民が行政活動を補完するようになっていけば、行政の独善性は後退し住民意思を尊重して行かざるを得なくなり、住民主導型行政への転換が促されることとなるのである⁵¹。

第3章では、自治体政府の膨張と市民的デモクラシーの関係性が論じられる。人口流動の激しかった時代においては、人口が流入する都市化社会では相隣関係が弱くなり、私的領域の問題も自治体に持ち込まれることとなり、その結果自治体の業務量が増大する。一方で人口流出地域においては、コミュニティの力が低下することから公共財の維持管理が困難となったり地域社会の

活性化が問題しされたりすることで、こちらも同様に自治体の役割が増加することとなる。このような歴史的背景で自治体の行政は膨張を繰り返してきたが、このことを民主政治の原理の面からみると、政府の膨張は市民の自律性を阻害し市民に対する権力の拘束を強めていく恐れがあり、また実質面では、行政依存の傾向の浸透と政府による恣意的な権力行使の恐れが生じることとなる⁵²。これに対し荒木は政府と市民の関係は相対的かつ相互補完的なものであると述べる。市民的自由の確保は政府が民主的であるか否かにかかっており、かつ、政府の民主性の確保は市民が主権者としての役割を果たしているにかかっているという相互補完的なものである、というのが荒木の主張である⁵³。

第4章においては、荒木はサービス生産とコストの関係について論じている。サービスの生産はコプロダクション理論においても中心的な位置を占める議論である。荒木は自治体が提供しているサービスを消費の特性から図1のように分類している⁵⁴。横軸にサービスの消費が公共的・集団的なものか私益的・個人的なものかという軸を、縦軸にサービスが選択的なものかそれとも基礎的・必需的なものかの軸を取り、それによってサービスの公共性の強弱を判断する。そして、その象限に応じて、サービスのコストを誰がどのように負担していくのかについて図2のようなグラデーションによる区分を行っている⁵⁵。

第I象限に位置するサービスは最も公的性が強いいため、租税負担を基本とし、その生産はサービスの正規生産者たる自治体職員が行うことが望ましい。また、第IV象限については私的性が強く、コストは受益者負担とし、その生産は消費者生産者としての市民を中心とする方が生産性が高まる。残る第II象限は私益性は強いものの基礎的・必需的なサービス、第III象限は公的性比較的高いものの選択性の高いサービスである。これらの部分については正規生産者と消費者生産者の協働生産が可能な領域と位置づけられることになる⁵⁶。荒木はこの部分において、多分に理論先行だったコプロダクションの理論枠組みを実際の自治の現場に落とし込んでいる。実際に彼自身が関わった自治体の具体の事例も本書には豊富に示されており、理論と実務の両面からコプロダクション理論を探求した荒木の面目躍如たるものがある。

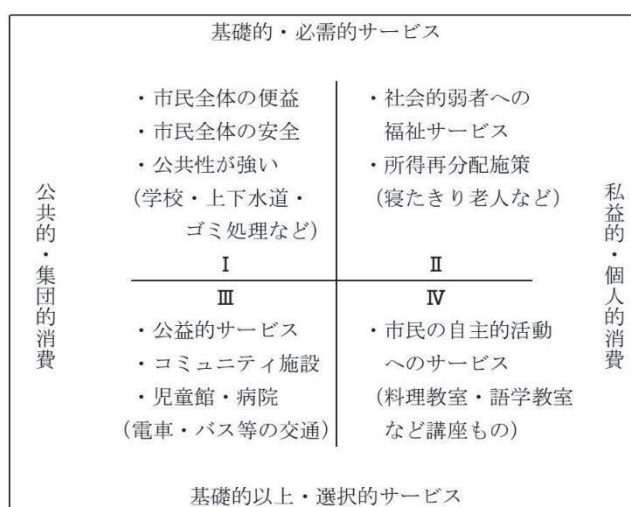


図1 自治体のサービスの分類枠組み（出典：荒木・澤田 2018、18頁）

●行政サービスの生産協働体制とコスト負担区分の概念

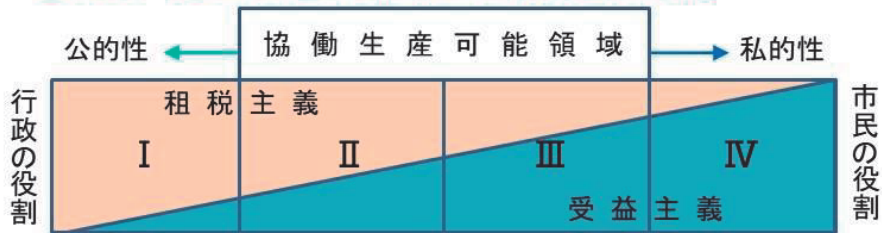


図2 サービスのコスト負担区分 (出典：荒木・澤田 2018、19頁)

もう一つ、荒木が自治の現場で協働を進めるうえで、その実際の仕組みを示したものが最後の第5章に出てくるので紹介しておきたい。彼は協働について「協働とは、意思をもった複数の行為主体が共通目的を達成していくために互いの心を合わせ、力を合わせ、助け合っていくシステム概念である。このシステムが有効に機能していくためにはその構成要素が固有の役割を果たしつつ相互依存し合うことが前提条件となる。⁵⁷⁾」と定義づける。そして、実際に協働を行うに当たっての仕組みとして行政と市民の間をつなぐ媒介構造に着目した構図として図3を例示する⁵⁸⁾。

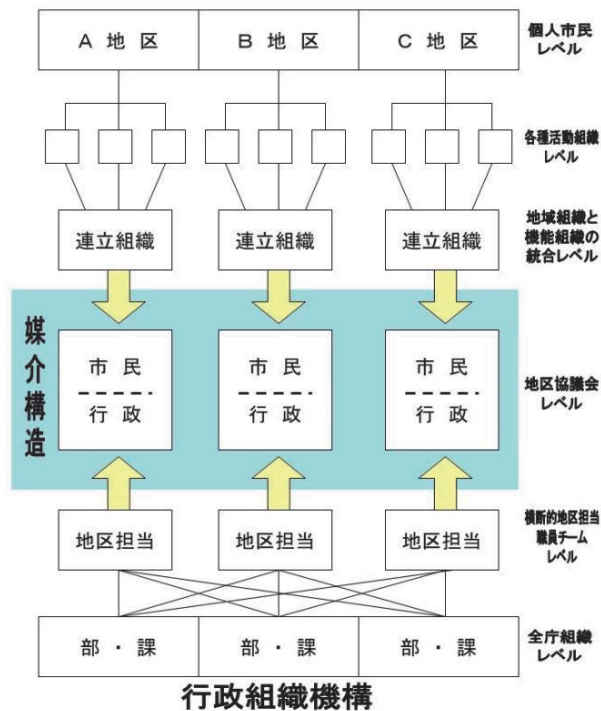


図3 協働の仕組みづくりモデル (出典：荒木・澤田 2018、29頁)

市民が、個人レベルを超えて他の構成員と共有される規律に基づく組織（図3では各種活動組織レベル）に参加することによって個人の自治と集団の自治を調整していく。そして更に外部の

組織との連立や調整を図っていくことで（地域組織と機能組織の統合レベル）、より広い公共意識を形成し自らもそれに従うという自律と自己統治の認識が育まれていくことになる。そして、行政との媒介構造となるレベル（地区協議会レベル）において、行政と市民の活動が結合されていくことになる。個々人が私的生活領域と公的生活領域との境界について認識を深め、公共的領域の問題について考えるようになったとき、市民は行政との協働を可能ならしめていくこととなるのである。この図3のモデルをイメージするに当たり、在外研究時に携わったシャーロットヴィル市の総合計画策定の取り組みが荒木の頭に思い浮かんでいたということは想像に難くない。彼にとって協働とは、地域住民の自治性を育み強化していくためのモデルでもあったのである。

第5章ではさらに協働の「限界」についても論じられている。この部分は、以後雨後の筈のように登場する様々な協働理論においては等閑視されることの多い部分であるが、荒木自身は協働の効用とともに限界も見据えていた。彼は協働の限界について以下のとおり指摘している。

- ① 協働の範囲：制度上の制約に加え、市民の活動範囲を超えるレベルのものや、行政活動の種類・目的・性質により協働可能なものとそうでないものが存在する⁵⁹。
- ② 住民参加の度合い：個人が個人レベルにとどまり地域社会の一員としての意識が持てない状況では協働は不可能。地域の住民の大半が協働に無関心な場合には行政側からのなんらかの働きかけが必要となる。
- ③ 既存組織の問題：自治会・町内会などの伝統的住民活動組織が、現状のままでは媒介構造になり得ない。
- ④ 協働の条件整備の遅れ：住民と行政との相互理解、協力し合う場や機会の確保、協働の安定化のための制度的保障が必要⁶⁰。
- ⑤ 行政の意識の問題：行政が「お上意識」を持ち続けなければ協働は上手くいかない。

以上が荒木の名著である『参加と協働』の大まかな内容である。協働理論に関する最も初期の書籍でありながら、極めて詳細かつ広範な理論構築が豊富な事例を交えて行われている。更には協働生産モデルの具体的な実施案やその限界まで見据えた論考が行われており、協働を語るうえでは極めて重要な一冊であることは疑いない。

（4）その他の論考

荒木のその他の論考についてもそのさわりだけ触れておきたい。『社会福祉における市民参加』に掲載の「自治行政にみる市民参加の発展形態－第2世代の参加論としての公民協働論－」

（1996）では、近年の協働論の広がりについて触れたうえで、公民協働の概念を提示している。協働を論じるうえで荒木が特に重視していたのが各主体の対等性である。本論においても、公民協働における理論枠組みとして市民・事業者・自治体政府間の並立的な媒介構造のモデルを示しつつ、各主体の対等性の確保の理由が以下のとおり協調されている。

ここでは各主体間に上位下位とか主従の関係はなく、併立・対等の関係を前提としている。というのは「協働」がお互いに力を出し合うという意味から、それには横概念が内包されており、またその根底には自発性や自由性が横たわっていると考えられるからである。もしも「公」が主で、「民」が従であるとすれば、その場合の「協働」は「公」が「民」を動員する、あるいは操作する関係になってしまい、お互いに自発

的に協力し合う関係ではなくなってしまうからである。⁶¹

また本論では、公民協働研究の課題についても論じている。例えば、公民協働のメリット・デメリットの考察については様々な側面からのアプローチが必要であるとしたうえで「公民協働の論理は比較的単純であり、それだけに誰にでもわかりやすい面を持つがそのぶん、安易に評価しがちとなる危険性がある。したがって今後はそのような陥穽に十分な注意を払い、表面的な現象にふりまわされない確固たる価値づけをしていかななくてはならない。⁶²」としている。自治体で行われてきた安直な協働の取り組みを想起すれば、この指摘の意味合いは重い。

もう一つ、荒木が2000年に東海大学から熊本県立大学に移った後に刊行された『熊本学のスズメ』（2008）に掲載された「住民と行政の協働」という小論も紹介しておきたい⁶³。この論文では協働を字義的に分析することによる詳細な概念定義が試みられている。

荒木はまず「きょうどう」と呼ばれる言葉について列挙する。そこでは「共同」「共働」「協同」「協働」があげられ、それぞれの字義的分析が行われる。また、同じく「きょうどう」を意味する英単語として“Collaboration”“Partnership”“Coproduction”などについても、その言葉の意味合いと特徴が記される。彼はこれらの漢字と英単語のなかに包含されている点として、目標の共有というシェアリングの哲学が存在すること、複数主体の存在が前提されていること、各主体の相互作用によって新たなものを生み出す相乗効果が重視されていること、各主体が並立・対等の関係と主体性・自発性・自治性を持つこと、全て手段概念であり目的概念ではないこと、という共通点を導く。そしてこれらの概念を用いて、「協働」「Coproduction」の要素について①目標共有、②複数主体、③相互作用、④対等性、⑤自主・自律性、⑥相乗効果、⑦手段概念という7つの要素を抽出する。そのうえで荒木は、協働の定義について以下のように述べる。

「きょうどう」とは『異なる複数の主体が互いに共有可能な目標を設定し、その目標を達成していくために各主体が対等な立場に立って自主・自律的に相互交流しあい、単一主体で取り組むよりもより効率的に、そして相乗効果的に目標を達成していくことができる手段』である。⁶⁴

これまでの協働研究の成果を踏まえ、より一般的な定義として示されたのが上記のものである。この定義は、行政と住民との協働、いわゆる荒木がいう「公民協働」のみならず、公公協働、民民協働など様々な場面で幅広く使えるものであるといえよう。更に特徴的なのは、協働が「手段概念」であることを明示的に唱っていることである。コプロダクション研究のごく初期の段階から、荒木はそれがあくまで手段概念であることをはっきりと認識していたが、協働概念が全国に広まるにつれてそれは曖昧になり、自治の現場において「協働することが良いこと」とばかりに協働それ自体が目的となっているような取り組みも散見されることとなった。協働を考えるうえで、それはあくまで手段概念であり目的概念ではないということについても我々はしっかりと認識しなければならない。

荒木の一連の論考を受け、90年代から2000年代にかけて協働の概念は全国に浸透していくこととなった。2001年の北海道ニセコ町での制定を契機として、全国の自治体に広まっていくこととなった自治基本条例においても、条文の中に「行政と住民との協働」の規定が置かれることが多い。この全国の自治基本条例において謳われている参加や協働の考え方こそ、正に荒木が日

本に導入したコプロダクションの概念である⁶⁵。その意味で、彼は日本の地方自治の歴史に偉大な足跡を残した稀有の学者であった。

4 後期：豊かな自治を目指して

(1) 熊本の地へ

2000年に入り、荒木は長年住み慣れた東京から故郷熊本に移り住むこととなった。彼が熊本に移った理由は、熊本県立大学が同大大学院アドミニストレーション研究科に博士後期課程を設置するため、荒木を論文指導教員として招聘したためである。熊本県立大学は、1994年にそれまでの熊本女子大学から共学化し、同時に社会科学系の学部である総合管理学部を設置した。そして4年後の1998年、総合管理学部の上に大学院アドミニストレーション研究科修士課程が設置される。更に2年後の博士課程開設を見据えていた同大は、博士後期課程での論文指導資格を持つ教員として地元出身の荒木に白羽の矢を立てたのであった。こうして彼は数十年ぶりに熊本の地に戻る事となる。

熊本においても荒木は、大学で教鞭を執る傍ら、熊本市自治基本条例の制定に携わるなど積極的に自治の現場に関わり続けた。そして10年度の2010年、荒木は定年を迎え、惜しまれつつ大学を去ることとなった。通常の教員であれば、退職後は悠々自適の生活を送る者も多いであろう。しかし荒木の研究意欲は少しも止むことはなく、むしろ時間に余裕ができた分、現役時代よりもより生き生きと研究に没頭する日々を送ることとなった。

彼はこの時期、自分がこれまで世に出してきた重要な論考を整理し取りまとめた『協働型自治行政の理念と実際』(2012)、熊本県立大学大学院で彼の指導の下に学位を取得した筆者(澤田)を含む3名の研究者との共著『現代自治行政学の基礎理論』(2012)、筆者との共著『真・自治行政構想の奇跡』(2018)、これまでの研究成果を読みやすく講話調にまとめた『連帯と共助が生み出す協治の世界』(2019)などの書籍を立て続けに出版している。そして2021年4月、彼が亡くなる直前に出されたのが、荒木の自治研究の集大成ともいえる書き下ろしの著書『現代民主政治と自治』であった。

この時期の研究を見ると、協働概念を通じて自治とデモクラシーそのもののあり方を探求する論考が中心であり、発展的に初期のテーマに回帰していることが分かる。荒木は以下のように述べている。

私が自治行政研究に取り組み始めてから久しく不思議に思っていたこと、つまり、先哲たちが切り拓いてきた「地方自治の本旨」論の不毛さに端を発している(中略)わたしはその不毛さをどのような視座から乗り越えていくかについていつも悩んでいたのであるが、地域の自治の基本は地域住民が主人公になり、かれらが意思決定を行って実現していくことにほかならず、それを可能ならしめるための仕組みは自分たちでつくって実践していく以外ないのではないかと考えていた。つまり、住民自治の充実・強化が図られていくにしたいが、徐々に団体自治も強化されていくという考え方である。しかし先哲の本旨論とわたしの考えとはうまく噛み合わない。逆にわたしの考え方を許さない働きが本旨論の展開とそれに依拠する研究や行政運営のなか

にあるのではないかと思うようになった。⁶⁶

熊本の地で、荒木は自治とは何か、デモクラシーを強化していく要件はどのようなものかを考え続けた。この時期の代表的な論考として、熊本県立大学総合管理学部の10周年記念誌『新千年紀のパラダイム』（2004）に掲載された「デモクラシーと効率性：協働型自治行政を通して考える」と、2010年に大学紀要『アドミニストレーション』に掲載された「自治効率論序説－自治行政の基礎概念を求めて－」、そして絶筆となった『現代民主政治と自治』（2021）を概観してみよう。

（2）「デモクラシーと効率性：協働型自治行政を通して考える（2004）」

本論は、荒木の研究の柱の一つであるデモクラシーを効率性と関連づけて論じたものである。荒木は、デモクラシーとは自律した市民の合意形成によって統治していく政治様式概念であり、効率性とは最小の投入によって最大の産出を目指す合理性追求概念とする⁶⁷。通常、デモクラシーと効率性は一方を重視すれば一方は疎かにならざるをえないという二律背反的な存在として観念されている。しかし荒木は、協働の持つ「デモクラシーの強化」と「効率性の向上」という二つの側面に着目し、協働型自治行政を通して両者の調和する点を探ることができるのではないかと考えたのである。現代社会の人々の生活は自給自足ができなくなり、他者が生産供給してくれる財やサービスに依存しなければ一日たりとも暮らしていけない状態にある。現代に生きる人々は相互依存と相互補完の原理が貫く社会で暮らすことを余儀なくされており、このことは個人の生活だけにとどまらない。現代社会では、自治体行政でさえ一元的主体では目標達成が困難となり、それを乗り越えていこうとすれば多元的主体の組織的集団作業としての協働を模索し実践していかなければならない状態にある⁶⁸。荒木はその前提のもとで、協働型自治行政がデモクラシーと効率性の調和に与える示唆について考察した。

デモクラシーとは、自律した市民によって合意形成されたルールに従い社会的利益を実現していく政治様式であり、その前提となるのは市民が社会的自律性を身につけ市民性を高めていくことである。一方で自治とは「自ら治める」という原義から出発する支配概念を内包した統治概念で、市民が作ったルールが市民自身を支配するという形で自己統治していくこととなる。そのため、地域社会の自治に市民が関わるようになれば、市民自体も民主的市民に成長していき、さらにそうした市民から構成される地域社会の自治はいつそう民主化されていくという螺旋構造となる⁶⁹。

更に、自治行政に多元的な主体が関与することで、自治行政は一層民主化していく。多元的主体の関与により、地域住民の参加の裾野の拡大、住民自身の民主的市民への成長、行政自体の民主化の促進、情報の共有化などが生じ、住民も行政も変わっていく。従って、一元的な行政運営よりも多元的な主体による協働型自治行政の方がデモクラシー強化の観点からは有効である、というのが荒木の主張である⁷⁰。

もう一方の協働型自治行政と効率性の関係については、サービスの生産性は消費者の参加によって向上するというフクスのサービスの生産性向上理論をはじめ、多様なアイデアと専門的知識を結集することによる行政の質の向上、行政のスリム化と経費の節約、住民の行政依存からの脱却など、協働型自治行政は様々な効率性を高める効果を持つとする。協働型自治行政に取り組んだ当初こそ、仕組み作り、目標の共有化、人材の確保養成に時間とコストがかかるという負の側面

を持つものの、一旦それが軌道に乗れば逆に時間とコストを節約でき、さらに創意工夫できめ細やかで効果的な自治行政の展開も期待されるとしている⁷¹。

効率性について更に荒木は、「行政は何のために、誰のために機能しなければならないのか⁷²」と論を進める。自治行政において、地域住民の意思と無関係に行政が展開されるならば果たしてその自治行政は「効率的」といえるのか、と彼は問いかける。地域住民の意思を反映しそれに沿った行政を展開していくときにこそ自治行政の効率性は確保されるのであり、そしてそのために有効な手段が協働型自治行政である。協働型自治行政は、多様な主体が目標達成のために協働する途を提供し、実際に関与した住民をいっそう自治的住民に高めさせる。更に、住民が持つ生活の場における問題の解決のためのアイデアを結集させることもでき、それを駆使することでより効率的な行政運営も可能となる。

従って、協働型自治行政は一面においては民主シーの確保を、他面においては自治行政の効率性を担保してくれる手法となる。協働型自治行政を行うことによって、これまで二律背反として捉えられてきた民主シーと効率性について、調和する概念として捉え直すことができるのではないかと、というのが本論の主張である。

(3) 「自治効率論序説－自治行政の基礎概念を求めて－」(2010)

本論においては、上記の「民主シーと効率性」の論文で述べた「効率」の問題について更に論考が進められる。第3章(4)に示したとおり、荒木による協働の定義においてはその要素の一つに「効率性」が入っている。しかし、実際の自治の現場においては、その意義は認めつつもどこかで「協働は非効率である」と思っている行政職員は多いのではないだろうか。そのような効率性への疑問について、「民主シーと効率性」の論考では、当初は時間とコストがかかるものの軌道に乗れば時間とコストを節約でき効果的な自治行政が期待される、と述べるにとどまっていた。本論では、この効率性の問題について「自治効率」という概念を用いてアプローチがなされる⁷³。

都道府県や国の行政に比して、基礎自治体の行政にはいくつかの特徴がある。その一つは、地域住民との近接性・親密性・直接性である。これは基礎自治体が住民と行政との接点領域であるためであり、それゆえに自治行政は地域住民の生活の知恵の結晶としての社会的実践原理にその基盤を有しており、地域住民の意思に基づき諸問題を解決処理していくものとなる。もう一つは、自治行政が地域の必要に応じて行われ、その対応も地域の特性に応じて多様であるという点である。その意味で自治行政にはその特質として多様性・差異性・選択性があり、それらの発揮如何が自治行政の充実と発展を左右していくこととなる⁷⁴。

以上のように自治行政の特質を踏まえたうえで荒木は、これまでの効率論は行政が主体となった「政治・行政分離論」に基づく行政効率論であって、行政以外の主体も自治行政の一端を担うという「政治・行政融合論」に基づく行政効率論ではなかったとする。そして、多元的主体による自治行政には自治性と効率性がともに内在しており、両者は相乗効果の関係にあるということを念頭にいた「自治効率」という概念を提唱する⁷⁵。近年の自治行政においては、行政だけが主体となって行うよりも行政以外の主体と協力・連携しあう方が、住民の自治性の発揮やサービスに対する充実感・満足感の向上に繋がり、行政もまた効率性の確保や行政資源の合理的

配分という面で効用が大きいという認識が広まってきている。自治効率とはこのような近年の自治行政における認識の変化を踏まえた概念であり、そこには従来の能率性、効率性、効果性に加えて、あらたに有効性、自治性、自己満足性、相乗効果性、相互補完性といった諸要素が包含されるとしている⁷⁶。

換言すれば、予算をいかにスムーズに執行するか、といったような行政の事情のみを考えた効率論ではなく、投入した予算でいかに住民満足度を高めていくか、どのように住民の自治的市民としての成長がはかれていくかといったことも加味した効率論こそが自治行政にとって必要ではないか、というのが彼の主張であろう。確かに、いかに迅速に予算が執行されサービスが提供されたとしても、そのサービスが住民のニーズと合っておらず住民の満足度が少しも上昇しないのであれば、それは自治行政にとって「効率的」だったということとはできない。そのような狭隘な行政効率論とは決別し、自治行政にとって真に必要なものとは何かを見据えた効率論をおこなわなければならないとして、荒木は「自治効率」という概念を掲げたのである。

本論の議論は多岐に及ぶが、原題に「自治効率論序説」と記されているとおりにあくまで自治効率の序論であり、概念の提示と（主に自治に関する）字義的分析にとどまっていた。荒木自身はその後自治効率の研究を深めていくつもりであったが、それが適わぬこととなってしまったのが惜まれる。

（４）『現代民主政治と自治～地域住民自治による地域運営のデザイン』（2021）

こちらは『参加と協働』以来久々の完全書き下ろしの学術書である。本書においては自治（特に住民自治）とデモクラシーについて、その最適規模との関係性において論じられているのが特徴である。紙幅の都合上全てを網羅するわけにはいかないため、主な主張についてピックアップして見てみよう。

まず荒木は、自治が充実していくためには何が必要で、どのような単位が有効かという点について語る。

たとえば、自治の花が豊かに美しく咲き誇るためには何が必要かという条件を取り上げてみよう。自治が有効に機能する条件としては器としての問題である地域社会の空間的規模（面積の広狭）や人口規模の問題があり、また、自治が有効に機能するためには「自治の滋養」となる人口密度の濃淡や良好な人間関係の有無（適切な相互依存と相互補完の作用）の問題、さらには、自治資源としての要素となる人々の自主自立性の度合いとその能力発揮・技能・価値観・文化や経済力などの問題などがある。

…従来、この領域へのアプローチは制度論的、管理論的な接近が主流であって、しかもその内容は垂直的で上からの目線による国家運営中心主義で論じられており、地域自治を中心に横・横の水平的な目線で論じてきたものではなかった。（中略）これからの地域自治の歩むべき姿を横・横原理に基づく「地域住民自治による地域運営」の方向から論じていこうと考えた次第である。⁷⁷

荒木は地域社会において、単位地区の社会生活は一人ひとりの顔が見えるつながりによる住民自治主導で運営されてきたと述べる。我が国ではそうした単位は歴史的に「組」「集落」「校区」「行政区」「村・町・市」というような空間的広さの段階に応じて呼ばれ、各単位の自治が営ま

れてきた。そして、「校区」レベルまで「住民自治協議会」のような方式により地域社会としての生活運営が自治的に執り行われてきたのである。そしてその事例として、農山村における「棚田文化」があげられている。中山間地の農村社会では、里山の尾根沿いに農業用水路をつくり、それを維持補修しながら棚田農業が行われてきた。水路の維持補修と管理、田植えや稲刈りは集落の人々の共同作業としてなされてきており、そのためのルールづくりは住民が地区集会所に集まって協議し、決定し、それに従って集落の人々が力を合わせて営農していくという自治機能が発揮されてきたのである⁷⁸。このような住民自治の姿は、荒木の少年時代の原体験によるものであろう。彼はそれを踏まえて、「人々の自主自立性が直接的に発揮可能な範囲を確保できる規模（人口と面積）こそが自治（体）規模として最適ではないか⁷⁹」と述べる。

また、自治とデモクラシーの関係について論じた第3章では、「規模とデモクラシー」の関係性についてダールらの著書を参考としつつ考察が行われる⁸⁰。かつてプラトンやアリストテレスは政体の最適規模について「市民が顔見知りで友情を抱けるほどの市民集団」などと述べた。これらはいずれも小規模性に価値をおいた考え方である。時代が下って18世紀のルソーは、規模が小さく市民の生活が質素であることを民主政体の本質であると考え、人口規模が大きければ大きいほど政策形成や決定に対する市民の共有間は希薄になるとし、政体の小規模性の持つ政治的価値を重要視した。しかしながら、実際には政体の規模が小さければ大きな政体の力に従属させられ、政体の規模が大きくなればその内部の脆弱性によって自壊していくというジレンマが存在する。それに対しモンテスキューは連邦を形成することで小規模政体ゆえの外部的危険性と大規模さゆえの内部危険性から免れることができるとした。またJ.S.ミルは、現代世界にとっての理想的かつ最良の統治形態は代議制であるとした。かくしてデモクラシーは「規模の拘束」から解放されることとなるが、その反面、大規模化により人々の生活における関係性は希薄化するとともに地域に対する帰属意識も薄れ、従前よりも相対的に孤立し疎外された個人が生み出されることとなったのである。このような大規模化の問題を克服し、デモクラシーを機能させていくために荒木が提唱するのが「住区単位間の「連合的（多元的）地域自治運営システム」⁸¹」である。近隣住区などの小規模な自治運営体が連合して対応していくことこそが、解決すべき問題の規模と市民の有効性とそのシステム容量との関係でより望ましいと彼は考えたのである。

そもそも自治とデモクラシーは、民が主人公になって統治していくという点では共通しており、両者の違いは政体の人口や面積、対応する問題の規模の大きさにある。デモクラシーという用語はいかなる政体にも適用されうる普遍性を持っているが、自治の場合は特定の団体や集団や地域の運営に限定された小規模性に価値を置く限定的な特別の政治システムとなる。だとすれば、小規模の自治システムが連携・連合していけば、大規模かつ複雑で高度に専門的な問題にも有効に 대응していくことができ、市民意思を反映させ、決定への参加機会も保証できる政治システムともなるのではないかと⁸²。そして、その具体の規模として、人口2000～8000人の小学校区程度であれば地域住民が主体的に自治能力を発揮できるとし、それが自治の基礎単位になると述べている⁸³。このような小規模な自治を有機的に連携・連合させていくことで、自律した市民同士の相互作用が発揮されるという小規模性のメリットを生かしつつ、より大きな範囲の問題に対処していくという「自治概念を活かしたデモクラシー」が荒木の描く理想であった。

地域の自治が民主的に営まれていくためには行政の提案に従順であることとは逆に、地域住民

が智慧やアイデアの結集により地域課題の解決策や地域発展の方策について主体的に纏め、行政に提案していくという方式がベターである。しかし、そのような方法は地域で採られてはこなかった。荒木はその理由として、何度も繰り返された市町村合併により地域住民自治が根付きにくかったことや、中央集権的な官による支配文化に馴化されてきたことによる「一元的自治文化」が原因であるとする。変化のスピードを増す現代社会においては、地域の多様な主体の能力や資源等を動員していかなければ自治の充実強化は図れず、一元的自治文化によるよりも様々な主体の連携と協力による多元的な「協治」の方が望ましくなっているのである⁸⁴。

同書においては自治・デモクラシーとならんで「協治」という鍵概念が提示されている。これらの概念について、荒木は以下のとおり説明している⁸⁵。

- ① 「自治」とは個別具体的な主体の自己統治作用である。個人・家庭・集団・団体・地区や地域・地方自治体といった特定の主体が行い、その結果に責任を負うのが自治となる。
- ② 「協治」とは、上に述べた自己統治主体が複数集まり、それらが協力連携して一定の範囲や内容について目標を設定し、それを達成していく統治システムである。
- ③ 「デモクラシー」とは、統治主体が自由と平等と博愛という精神でもってその主体を構成している者同士で意思決定し、それに沿って全ての人たちに有効な目標を設定し、それを実現していくという普遍的な統治行為を指している。その具体については「自治」や「協治」によって何をどの程度、どの範囲にわたり実現していくかの政治過程において示される。

上記に示すとおり、まずは自律した各主体それぞれの「自治」があり、そしてその自治の主体同士の協働によって実現される「協治」があり、さらにそれをとりまく大きな理念として「デモクラシー」があることとなる。自治の主体は個人レベルから自治体レベルまで様々に変わりうる横広がり概念であるが、その中でも近隣住区（の自治）が連携して協治に取り組み、そこで地域住民の自治能力が涵養・発揮される小学校区程度のサイズが自治の基本単位となる。さらにデモクラシーは、単にこれらの自治や協治を包含するだけの観念にとどまらず、それ自体の有り様が自治や協治如何によって規定されていくという動的なものであり、自治・協治が充実していくことによってデモクラシーも充実強化されていくというものなのである⁸⁶。

以上が、荒木が提示した「自治・協治・デモクラシー」モデルである。彼が若い頃から生涯をかけて追い求めてきた「自治」と「デモクラシー」の理論の一つの到達点であったのではないだろうか。

5 おわりに

以上、荒木昭次郎の生涯とその思索の流れについて概観してきたところである。本論の最後に当たり、荒木の理論に残された疑問点についても指摘しておきたい。

第一の疑問は、荒木の唱えた協働理論とコプロダクション概念は果たして同一のものなのか、という点である。オストロムとその研究メンバーが唱えたコプロダクション理論では、その実社会における有効性の検証の手段としてごみ収集や警察、学校教育などの事例を利用している⁸⁷。

これらはいわばストリートレベルにおける公共サービスの提供であるが、一方の荒木はそれを行政の意思決定に至るまで拡張して論じている。過程を見る限り、荒木はコプロダクション理論を日本に導入する際、その理念部分のみを抽出し自らの思想に引き寄せる形で取り入れ、それをもって協働概念を提唱することとしたのではないだろうか。その意味では、荒木の協働はコプロダクションの看板は掲げているものの実際には両者は異なるものであるといえよう。しかしながら、そのことをもって直ちに問題であったと見ることはできない。なぜならアメリカにおけるコプロダクション研究は1980年代半ば以降急速に低調になり、2000年代半ば以降に再び一定の注目を集めるようになるまでほぼ20年間その姿を消してしまうからである⁸⁸。その間にも日本における「コプロダクションとしての協働」は自治体に広がり続け、やがては日本における地方自治の基本理念の一つとしての地位を確立することとなった。この点を勘案すれば、コプロダクションの概念はむしろ日本においてこそ開花したと見ることもできよう。

第二の点として、「コプロダクションとしての協働」そのものに対する批判もある。一例として、協働理論は「主権者からの権限の信託に基づく行政活動の執行」という信託論との整合性がとれないという主張があげられよう。住民こそが主権者なのであって、市役所や町村役場はその代行機関に過ぎず住民と対等であるはずがない、雇い主（住民）は雇われ人（行政）を意のままに使えばよい、というのがその主旨である⁸⁹。荒木の生前、このような主張についてどう思うか尋ねてみたことがある。その時荒木は、そのような捉え方自体が法規範や制度論に依拠した「憲政原理」のみでものごとを判断するものであると答えた。実際の自治の現場はそのような観念的な憲政原理だけでなく「社会的実践原理」からもみなければならない、そして社会実践においてより適合するのは協働理論の方ではないか、というのが荒木の考えであった。確かに現実の地方自治の有り様をみれば信託論の主張の空しさは容易に理解でき、その意味で荒木の反論は首肯できよう。しかし、ここで筆者が疑問とするのは、憲政原理を観念論であるとした荒木が主張するところの社会的実践原理もまた観念論にとどまるものではなかったか、という点である。実際のところ、社会的実践原理から導かれたとされる協働の理論自体、大いに理念型のものであり、それを自治の現場でどのように社会実践につなげていくかについては協働の担い手となる各主体（現実的には自治体）の判断と裁量に任されているものであった。その意味で、協働はあくまでも理念であり、荒木の「思想」であったといっても過言ではないだろう。ただし、人の心を動かし社会全体を大きく変えていくのは理念であり理想である。荒木はコプロダクション理論を援用して、社会が探し求める理念に「協働」という形を与えようとしたのではないだろうか。

第三の疑問点は、荒木の自治観に関するものである。本論で繰り返し述べてきたとおり、住民自治を特に重視するのが荒木の終生変わらぬスタンスであった。その姿勢はこれまでの日本における団体自治偏重の風潮に対するアンチテーゼとみることもできよう。だが、住民自治を重視するがゆえに一層、荒木自身の団体自治に対する捉え方は茫漠としたものとならざるを得なかったのもまた事実である。実際、初期の論文に見られた自治体の組織構造や実際の行政活動に対する考察は年を追うごとに次第に影を潜め、後年になるほど自治体の取り上げ方は観念的なものとなっていく。住民自治が強化されていけばそれによって団体自治もまた強化されていく、というのは荒木が繰り返し主張してきたところであるが、では強化された団体自治がどのように変わっていくのか、その姿について荒木は何も語っていない。来るべき協治社会が実現したとき自治体の

行政組織は果たしてどのようにあるべきなのか、その部分の展望をすることもまた重要ではなかっただろうか。

以上、荒木の展開してきた理論に残された疑問点について思いつくままに述べてきた。もとより上記の指摘については各々深い考察もできておらず、ただただ筆者自身が荒木の生前に直接問うておけばよかったと思うものばかりである。これらについて更に考究していくことを今後の自らの課題としておきたい。

本論では、荒木昭次郎の思索を辿ることを目的に、若い頃から今日までの彼の代表的な著作について取り上げ論じてきた。もとより荒木の論文は多数多岐にわたっており、全てに目を通すことはとてもできていないため、重要な論考が抜け落ちている可能性もある。また、取り上げたものについてもそれぞれ質量ともに重厚なものであるため、表面をなぞる浅薄な概説にとどまらざるを得なかったことは忸怩たる思いであり、誰よりも荒木本人にお詫びしたい。

『現代民主政治と自治』を構想したのは2019年の師走であったと荒木は同書の巻末に記している。思い浮かんだ研究項目をメモ帳に書き留めると、まるで自身の自治行政研究史のようになっていたとのことであった⁹⁰。原稿は夏ごろには概ね完成したものの、出版準備中の2020年冬に体調を崩して入院することとなる。その後回復して退院し、4月に同書が出版されたが、その直後から既に次の研究書の刊行に向けて準備が始まっていた。次作の仮題として『自治行政への社会科学的接近～社会的実践原理としての自治行政の論理～』も掲げ構想を練っていたところ、再び体調を崩して入院した荒木は、7月上旬に還らぬ人となった。

筆者のスマートフォンのショートメッセージに、亡くなる前日に荒木本人と交わしたやり取りが残されている。本稿の結びにかえて、荒木からの最後のメッセージを載せておくこととしたい。

荒木です。イヤハヤびっくりの病理現象に見舞われて、七転八倒する経験をしました。一巻の終わりとはよく表現したもので、今現在のいのちがあるのが不思議な気持ちです。そう長くは生きられないと思いますが、現在の構想だけは精密に立てておき、できないところは澤田先生にお任せしたいと考えています。皆さんのお力を借りてでもアクティブラーニングの自治行政理論と一緒に形成していきましょう。そのうち、構想枠組みをお届けしたいと思っていますので、よろしくお願ひします！

私信ではあるが、最後のときまで荒木が研究者であったことを示す証であると思う。このメッセージを胸に、今後とも自治行政について探究していきたいと願う。

参考文献一覧

1. 阿部昌樹『自治基本条例一法による集合アイデンティティの構築』、木鐸社、2019
2. 荒木昭次郎「ごみ行政における中央と地方の関係」、寄本勝美編著『現代のごみ問題 行政編』中央法規出版、1977
3. 荒木昭次郎「アメリカ都市自治の理念と実際（上・中・下）」『都市開発』168～170号、日本地域開発センター、1978

4. 荒木昭次郎「アメリカ合衆国における『地方の裁量権』の研究」『行動科学研究』第 22 号、東海大学基礎社会科学研究所、1985
5. 荒木昭次郎「公的サービスの協同生産理論モデル」『季刊 行政管理研究』No.32、行政管理研究センター、1985
6. 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
7. 荒木昭次郎「自治行政にみる市民参加の発展形態—第 2 世代の参加論としての公民協働論—」『社会福祉における市民参加』東京大学出版会、1996
8. 荒木昭次郎「シャーロットヴィル市における総合計画策定過程～市民と行政の協働による計画策定過程の分析～」『アドミニストレーション』第 10 卷 3・4 合併号、熊本県立大学総合管理学会、2004
9. 荒木昭次郎「デモクラシーと効率性：協働型自治行政を通して考える」『新千年紀のパラダイム（上巻）』九州大学出版会、2004
10. 荒木昭次郎「住民と行政の協働」『熊本学のススメ—地域学入門—』熊本県立大学、2008
11. 荒木昭次郎「自治効率論序説—自治行政の基礎概念を求めて—」『アドミニストレーション』第 16 卷 3・4 合併号、熊本県立大学総合管理学会、2010
12. 荒木昭次郎『協働型自治行政の理念と実際』敬文堂、2012
13. 荒木昭次郎・澤田道夫・黒木誉之・久原美樹子『現代自治行政学の基礎理論』成文堂、2012
14. 荒木昭次郎・澤田道夫『真・自治行政構想の奇跡—自治の華ひらく協治の世界—』敬文堂、2018
15. 荒木昭次郎『連帯と共助が生み出す協治の世界～豊かなスモールネス社会をデザインする』敬文堂、2019
16. 荒木昭次郎『現代民主政治と自治～地域住民自治による地域運営のデザイン』成文堂、2021
17. 牛山久仁彦「住民と行政の「協働」を考える—「協働をめぐる議論の整理と今後の課題」」『季刊行政管理研究』No.119、2007、16-17 頁。
18. 宇都宮深志・荒木昭次郎編著『開かれた市民社会をめざして—ニューローカリズムの提唱』創世記、1977
19. 金井利之「協働という化粧の下」『ガバナンス』2008.12、ぎょうせい
20. 小田切康彦「協働論の研究動向と課題—行政学を中心とした学際的観点から—」『徳島大学社会科学研究所』第 32 号、2018
21. 新藤宗幸「「協働」論を越えて」『月刊地方自治職員研修』3 月号 No.11、公職研、2003
22. 名和田是彦『コミュニティの自治—自治体内分権と協働の国際比較』日本評論社、2009
23. 名和田是彦「「領域社団」論—都市社会の法的分析のための基礎理論の試み—」『日本都市社会学会年報』21 卷、2003
24. 松下圭一『自治体再構築』公人の友社、2005
25. V.R.フュックス『サービスの経済学』、江見康一訳、日本経済新聞社、1974
26. Alford, J., *Engaging Public Sector Clients: From Service-delivery to Coproduction*, Palgrave

Macmillan, 2009

27. Uzochuku, K. and J. Thomas, Who Engages in the Coproduction of Local Public Services and Why? The Case of Atlanta, Georgia, *Public Administration Review*, Vol.78 No.4, 2017
28. Whitaker, P. G., Coproduction: Citizen Participation in Service Delivery, *Public Administration Review*, Vol.40 No.3, 1980, pp.240-246.

-
- ¹ 成文堂より 2021 年 4 月刊行。同書は荒木のこれまでの自治、デモクラシーに関する思索をまとめた集大成ともいえる書籍となった。
 - ² 荒木昭次郎『協働型自治行政の理念と実際』敬文堂、2012、175 頁ほか。荒木は常日頃から「自治行政の究極の主体は地域住民である。」と述べていた。
 - ³ 荒木昭次郎『現代民主政治と自治～地域住民自治による地域運営のデザイン』成文堂、2021、60 頁。
 - ⁴ 同上 68-70 頁。
 - ⁵ 荒木昭次郎『連帯と共助が生み出す協治の世界～豊かなスモールネス社会をデザインする』敬文堂、2019、vi 頁ほか。
 - ⁶ 荒木（2021）191 頁。
 - ⁷ 荒木（2019）vii 頁。
 - ⁸ 同上 viii 頁。
 - ⁹ 荒木（2021）188-189 頁。
 - ¹⁰ 荒木（2012）178-179 頁。
 - ¹¹ 宇都宮深志・荒木昭次郎編著『開かれた市民社会をめざして ニューローカリズムの提唱』創世記、1977、6-7 頁。
 - ¹² 同上 96 頁。荒木の「シェアリング」の概念は既に本書において頻出している。また、後年、協働論の拡大に伴い急速に人口に膾炙するようになった「パートナーシップ」という言葉がこの時点でキーワードとして使用されていることも注目される。
 - ¹³ 同上 123-144 頁参照。
 - ¹⁴ 同上 125 頁。
 - ¹⁵ 同上 131 頁。
 - ¹⁶ 同上 132 頁。
 - ¹⁷ 同上 139-140 頁。
 - ¹⁸ 同上 103 頁。
 - ¹⁹ 同上 118 頁、121 頁。
 - ²⁰ 荒木昭次郎「ごみ行政における中央と地方の関係」、寄本勝美編著『現代のごみ問題 行政編』中央法規出版、1977【荒木（2019）に再録】。
 - ²¹ 荒木は生前、親交を結んでいた寄本について「ごみの問題に取り組んだのは僕の方が先だったんだよなあ」などと懐かしげに回想することが多々あった。
 - ²² 荒木（2019）66-67 頁。
 - ²³ 同上 74-76 頁。
 - ²⁴ 同上 81-82 頁。
 - ²⁵ 荒木昭次郎「アメリカ都市自治の理念と実際（上・中・下）」『都市開発』168～170 号、日本地域開発センター、1978【荒木（2012）に再録】。
 - ²⁶ 荒木昭次郎（2021）47 頁参照。
 - ²⁷ 荒木（2019）185 頁。

- 28 荒木昭次郎「アメリカ合衆国における『地方の裁量権』の研究」『行動科学研究』第22号、東海大学基礎社会科学研究所、1985【荒木（2012）に再録】。
- 29 シャーロットヴィル市での調査の詳細については、荒木昭次郎「シャーロットヴィル市における総合計画策定過程～市民と行政の協働による計画策定過程の分析～」『アドミニストレーション』第10巻3・4合併号、熊本県立大学総合管理学会、2004参照【荒木（2012）に再録】。
- 30 荒木自身、コプロダクション研究は米国滞在中に行っていた研究の「予期せぬ副産物」であったと語っている。荒木（2012）136頁。
- 31 日本行政学会昭和62年度研究会（名古屋大学）。なお学会当日は午後の分科会報告を荒木一人で担当したため大変苦労したとのことであった。
- 32 『参加と協働』は当初ぎょうせいから出版される予定ではなかったとのことだった。たまたまぎょうせいの編集者が荒木の研究室に来て完成していた原稿を持って行き、そのまま「うちで出版します。」との連絡が来たので驚いた、と荒木は生前語っていた。
- 33 協働の用語の歴史については阿部昌樹の著作『自治基本条例』の第3章Ⅱに詳しい。同書においては明治期に遡って協働という言葉が使用されていたことが丁寧に論じられており、協働という言葉の理解を深めるうえで大変参考となる。阿部昌樹『自治基本条例―法による集合アイデンティティの構築』、木鐸社、2019、76-105頁。
- 34 荒木昭次郎・澤田道夫・黒木誉之・久原美樹子『現代自治行政学の基礎理論』成文堂、2012、32頁。
- 35 代表的なものとして、新藤宗幸「「協働」論を越えて」『月刊地方自治職員研修』3月号No.11、公職研、2003、9-10頁、松下圭一『自治体再構築』公人の友社、2005、2-7頁など。荒木ほか（2012）38-41頁参照。
- 36 荒木昭次郎「公的サービスの協同生産理論モデル」『季刊行政管理研究』No.32、行政管理研究センター、1985【荒木（2012）に再録】。
- 37 荒木（2012）119-120頁
- 38 荒木昭次郎・澤田道夫『真・自治行政構想の奇跡―自治の華ひらく協働の世界―』敬文堂、2018、135-136頁。
- 39 V.R.フックス『サービスの経済学』、江見康一訳、日本経済新聞社、1974、222-223頁。荒木の論文では、フックスの論文から「自動車産業の生産性は、運転者が利口であるかいなか、あるいはかれらが注意して運転するかどうか、ということには左右されない。しかし、サービス産業の生産性に関していえば、消費者はその生産に重要な役割をはたしている。」という言葉が引用されている。荒木（2012）122-123頁。
- 40 荒木（2012）122頁。
- 41 同上125頁。
- 42 同上126頁。
- 43 同上129頁。
- 44 同上131-134頁。
- 45 同上132頁。なお（原文ママ）と記した部分については、大本の論文（季刊行政管理研究掲載のもの）では正しい表記となっている。
- 46 別項において荒木は、参加論はS.アーンスタインの「市民参加の階梯」のような発展過程に沿った類型化の議論にとどまるものであったが、協働は地域住民が政策アクターとして主体的に政策過程に主体的に関わる仕組みと方法であり、いわば参加から協働へという方向性を持つと述べている。荒木昭次郎「自治行政にみる市民参加の発展形態―第2世代の参加論としての公民協働論―」『社会福祉における市民参加』東京大学出版会、1996【荒木（2012）に再録】。
- 47 荒木昭次郎『参加と協働』ぎょうせい、1990、32-33頁。
- 48 同上30-31頁。
- 49 同上38-54頁。
- 50 同上73-77頁。

-
- 51 同上 85 頁。
- 52 同上 115-117 頁。
- 53 同上 126-128 頁。
- 54 同上 194-195 頁。なお図についてはより理解がしやすいものとして荒木・澤田（2018）18 頁の図を使用している。
- 55 同上 212-213 頁。図についても同じ。
- 56 ここでいう正規生産者（Regular-producer）、消費者生産者（Consumer-producer）は、V.フクスのサービスの生産性理論およびコプロダクション理論に出てくる用語である。コプロダクション理論においては、正規生産者は行政を、消費者生産者は民間を指し、この両者が協働生産（Coproduction）を行うこととなる。
- 57 荒木（1990）239 頁。
- 58 同上 239-242 頁。図については荒木・澤田（2018）29 頁を使用。
- 59 荒木は機関委任事務の存在や、個人情報領域や権力作用を伴う規制領域については協働になじまないとしている。機関委任事務については 2000 年の地方分権一括法施行により廃止されたが、その他の部分の制約は以前協働の限界を規定している。
- 60 基礎自治体において制定が進んでいる「自治基本条例」などは、ここでいう協働の安定化のための制度的保障の一つであろう。
- 61 荒木（1996）。なお引用については荒木（2012）の再録から行っている。荒木（2012）82 頁。
- 62 荒木（2012）83-84 頁。
- 63 荒木昭次郎「住民と行政の協働」『熊本学のススメー地域学入門ー』熊本県立大学、2008【荒木（2012）に再録】。こちら引用については荒木（2012）の再録から行っている。
- 64 荒木（2012）268 頁。
- 65 行政学の世界では「参加」と「協働」の言葉について荒木が提示したコプロダクションの考え方以外にも様々な定義が使用されている。例えば、参加については公共的意思決定への住民意思の反映という側面、協働については公共サービスの提供に関わる住民と行政との連携と分担と捉える名和田是彦などが代表的なものとしてあげられよう。名和田是彦『コミュニティの自治ー自治体内分権と協働の国際比較』日本評論社、2009、9-11 頁ほか参照。近時、この捉え方を一歩進めて、参加については住民の要望を行政へ伝達するという「住民→行政」のベクトルとして、逆に協働については住民からの行政協力の確保という「行政→住民」のベクトルとして捉える向きもある。このような用法については、学術用語としては操作性を高めるものであると認められるものの、特に協働については実際の自治基本条例などで使用されているその考え方とは多分に異なるニュアンスであるため、安易な使用が自治の現場に混乱を来す恐れもあることに厳に留意しなければならない。
- 66 荒木（2012）iii-iv 頁。
- 67 荒木昭次郎「デモクラシーと効率性：協働型自治行政を通して考える」『新千年紀のパラダイム（上巻）』九州大学出版会、2004【荒木（2012）に再録】。引用については荒木（2012）の再録から行っている。
- 68 荒木（2012）165-166 頁。
- 69 ここで示されるのは「市民の自治への関与→市民の成長→デモクラシーの強化」という流れであり、第 2 章で述べた『開かれた市民社会を目指して』の記載にも共通する考え方である。
- 70 同上 166-168 頁。
- 71 同上 168-171 頁。
- 72 同上 171-172 頁。
- 73 荒木昭次郎「自治効率論序説ー自治行政の基礎概念を求めてー」『アドミニストレーション』第 16 巻 3・4 合併号、熊本県立大学総合管理学会、2010【荒木（2012）に再録】。こちら引用については荒木（2012）の再録から実施。
- 74 荒木（2012）178-179 頁。

-
- 75 同上 183-184 頁。
- 76 同上 186 頁。
- 77 荒木 (2021) i-iii 頁。
- 78 同上 2-8 頁。
- 79 同上 14 頁。
- 80 同上 60-64 頁。
- 81 同上 64 頁。
- 82 同上 68 頁。
- 83 同上 99-100 頁。
- 84 同上 117-118 頁。
- 85 同上 190 頁。
- 86 このような認識は自治体の「領域社団」的な捉え方ともいえる。名和田是彦「「領域社団」論—都市社会の法的分析のための基礎理論の試み—」『日本都市社会学会年報』21 巻、2003 参照。
- 87 Whitaker, P. G., Coproduction: Citizen Participation in Service Delivery, *Public Administration Review*, Vol.40 No.3, 1980, pp.240-246.
- 88 Uzochuku, K. and J. Thomas, Who Engages in the Coproduction of Local Public Services and Why? The Case of Atlanta, Georgia, *Public Administration Review*, Vol.78 No.4, 2017, pp.514-515.
なお、2000 年代以降のアメリカ行政学界における研究では、コプロダクションの定義は担い手と生産するサービスをより幅広く捉えるものとなっている。一例として代表的な論者の一人である J.アルフォードの定義では「コプロダクションは、民間によるアクティブな行動であって、行政と連携しているかまたは行政の支援を受けて行っており、少なくとも部分的にはボランティアであり、意図的であるか否かにかかわらず、私的かつ/または公的な価値をアウトプットやアウトカムでつくりだすもの。」とされている。Alford, J., *Engaging Public Sector Clients: From Service-delivery to Coproduction*, Palgrave Macmillan, 2009, p.23.
- 89 新藤前掲論文、松下前掲書ほか同様の主張は多数にのぼる。
- 90 荒木 (2021) 185-186 頁。