

環境政策・地域づくりにおける 「協働」概念の日独対比

平子義雄

文化環境学大講座

Wie man den Begriff <Kooperation> in
Japan und Deutschland versteht

Yoshio HIRAKO

Kulturabteilung der Fakultät der Umweltanthropologie,
Universität Hyogo

Hier wird der Unterschied zwischen japanischer und deutscher Verständnisweise des Begriffs <Kooperation> behandelt. Interessant ist dabei, dass Schwerpunkte jeweils verschiedentlich gesetzt sind: in Japan wird heute häufig von Kooperation bzw. <Partnership> zwischen Bürgern und Kommunen gesprochen, was in Deutschland kaum der Fall ist, während in Deutschland der umweltpolitische Kooperationsbegriff als eines der Prinzipientrias (Vorsorge-, Verursacher- und Kooperationsprinzip) seit 1971 die Bundesumweltpolitik grundsätzlich bestimmt.

In Japan kann indessen die Umweltschutzzusammenarbeit zwischen Behörde und Wirtschaft nicht eindeutig mit dem Kooperationsbegriff erklärt werden, wenn man von den vielen Absprachen zwischen den Kommunen und den Unternehmen seit den sechziger Jahren, die, obwohl dort das Wort Kooperation nicht wortwörtlich gebraucht ist, als eine Form von Kooperation international geschätzt sind, absieht; bei der behördlich-wirtschaftlichen Zusammenarbeit wird, anders als bei der behördlich-bürgerlichen, von Kooperation nicht gesprochen.

はじめに

1999年の「地方分権一括法」以降の「地方自治法」(いわゆる「新自治法」)を受け、地方自治体の公表する文書(条例、計画、指針、要綱など)で、「協働」という言葉が、地域(まち)づくりや環境政策などの関連で、とくに地方分権という文脈において、使われてきている。しかしこの概念が具体的には何をさすのかと意識してみると、必ずしも明確な了解の下に使われているものではないこと、ましてや全国的に統一された語義で用いられているのではないことがわかる。

これはドイツでも同様である。ドイツでは「協働 Kooperation」という語は、日本で使われているのとは少し違う領域で言われることが多い。1971年以来これはドイツの環境政策の「三原則」の一つとして重要な概念となっているものだが、具体的にどのような行為をさすの

かとなると、曖昧なのである。協働概念で念頭にされているものの違いについて、日独対比を試みたい。

なお本稿では立法としての政治と行政としての政治をまとめて「政」とよび、産業界・経済界を「産」、市民(国民・住民・生活者)を「民」、そして労働界を「労」とよぶことにする。筆者が立法と行政とを一まとめにするのは、「政」が実質的に「官」すなわち行政官僚になってしまっていることを批判する意味で、そうするのである。

I 日本の場合

1. 地球サミットまで

1-1. 1970年代初めまで

1960年代までの日本には環境政策というものは全く存在しなかった。戦後の復興・産業優先が続いていたので

ある。しかしやがて「公害」という、世界の環境史上に悪名高い環境被害が表面化する。1956年に初めて水俣病患者が社会に知られることになったが、加害企業(チッソ)は政府(厚生省)に自社の排水との因果関係の調査をさせず、政府はこれに対してそれ以上の措置に踏み切ることをしなかった。不介入という以上に、産・官癒着のふしがあるとされている。いずれにせよ産業第一主義の風潮が強かったのである。

この60年代までの環境無視の経済成長主義に対して、日本の政治家はポリシー・政治哲学をもっていなかった。「政」は「産」に対しても「官」に対しても指導力を発揮できなかったのである(その後も立法者たる政治家は、果たして行政官僚を指導できているだろうか?)。欧米には日本の政治家の無策ぶりを「環境的ハラキリ(自殺行為)」であると非難する論調があった。「経済大国」日本は実は、「環境略奪的資本主義」によって、世界一汚い国となったのだ、というのである。

こうした国際世論を受けて、日本の政府は「国辱」を感じた。国民の声によってではなく、外国から言われて動くのが――「外圧」によって「タテマエ」を整えるのが、日本の政治文化の伝統である。1967年に「公害対策基本法」が制定される。しかしそこには環境保護は経済との健全な調和を要するという条項、いわゆる「(経済)調和条項」が入れられていて、経済を牽制する環境保護策は骨抜きにされている。この条項は国民の批判を浴び、1970年末のいわゆる「公害国会」で削られた。

1-2. 地球サミットまで

協調は当初、政・産の間でのみ主としてなされてきた。市民が行政及び事業者と並ぶ「3極」であると称揚されるようになり、市民と行政あるいは市民と産業界との協調が言われ出すのは、それから約二十年遅れて、「新自治法」以降のこととなる。市民が地域(まち)づくりなどで行政に提言したり、地球サミット(1992)を受けたLA21(ローカル・アジェンダ21)の策定に参加するようになるのである。

(1) 地方自治体と産業界との「協定」

1974年のPVC(ポリ塩化ビニル)事件を境にして、政府と産業界との協調・調整が始まる。しかし地方自治体ではそれより以前から、環境先進的な政策による条例を制定している所があって、環境行政においては国政よりも進んでいた。地方自治体と企業との環境保全に関する「協定」・「合意」が年を追って多数かわされるようになる。

戦後の環境政策史上、地方自治体の規制が国のそれよりも厳しくなされてきた。環境論的にはそれは、日本の自治体は国よりも環境先進的であったということの意味する。環境問題は国民の地域現場に近いほど切実であり現実的であって、国の規制があまいということは、国民にそれだけ多くの被害が与えられ続けるといことなのだから。地方自治体は国民世論に後押しされる形で、産業界に対して国とは別の基準、別のやり方で接してきた。それは環境政策では自治体が国をリードするという歴史を残したのである。規制の種類や規制値の厳しさが「上乘せ規制」や「横出し規制」において、また業界との合意(法的規制以前の手法)である「協定」において、その独自性が示されている。

* 地方自治体と企業との環境保護協定

地方自治体が自治体であることを現実化するために、条例のほかに企業などと取り交わす「協定」によって、「地方政府」としての存在理由を示すやり方がある。これは当事者間の約束、広義の契約の一つであり、とくにそれへの合意の過程・交渉に重点がおかれ、また1対複数の当事者の間で合意(多角的多辺的合意)が交わされることが多い。1952年、島根県と山陽パルプ社との間で公害防止協定の覚え書きが交わされた。以後、電源開発社が石炭発電所建設を計画した際に横浜市が同社と交わした環境保護協定(1964年)など、多くの自治体と企業との間で公害防止が交わされてきている。公害防止協定は、環境保護を目的とする、私法に準ずる契約、という性質のものである。

横浜市と電源開発社との協定はかなり「革新的」なものであった。選挙で保守的な市長に代わって選ばれた革新系の新市長が、電源開発社に対して、市長交代より前に認可されていた発電所建設計画にさまざまな条件を付け加えたのである。SO₂排出制限、粉塵フィルター装着義務、排出物に関する定期的な報告義務、などである。こうした規制は当時は通産省の所管事項で、自治体にはその権限はないことだった。それゆえ会社側としては市の要求を、法律による根拠の欠如という理由で拒むことも、理論上はできた。しかし、ここが日本的な「合意」文化、雰囲気・情緒を重んずる文化の面目躍如といべきか、会社は市の要求を評価し、協定が結ばれたのである。

その後日本では数千の環境保護協定が、地方自治体と企業との間で結ばれている。国の規制がゆるい騒音や水質汚染の分野でのものが多い。合意・協定は、法律が実質であるのと比べると、象徴という性質のものにとどまるのだが、協定の当事者はともに法律「以前」のこの象

徹的・雰囲気的なものを基準にして、法的行為に代えたのであった。「法」には憲法や法律のほか、条約、政令、条例、規則などがある。「協働」という言葉はこの頃まだ使われていなかったが、こうした協定が行政・企業間の「協働」の形であったと言える。

* 上乗せ条例と横出し条例

地方自治体の環境先進性を示すものいわゆる「上乗せ条例」、「横出し条例」がある。国法による環境保全が不十分であるとき、環境問題に密着してその被害の大きい地元の世論を背景に、自治体が法律よりも基準を厳しくした条例を制定するのである。

日本では地方自治体は、「自治体」と言われながら、法律を制定することも、また法律と抵触する条例を定めることもできない（＝地方分権の限界）から、それが自治体の先進的政策を邪魔してきた面がある。法律と条例とが競合ないし抵触する場合どうするかということに関して、昭和二十年代に「法律先占」論が確立した。しかし環境問題が重要となるにつれて、この通説が揺らいできている。「上乗せ規制」に対する禁止法律を違憲とする学説などが出ている。

「上乗せ規制」の例を挙げよう。1969年、東京都の「公害防止条例」は、汚染物質を排出する工場に対して、それまでの国の「濃度規制方式」ではなく総量規制を打ち出した。一つの工場が濃度を守っても工場数が多い地域では全体として汚染がひどくなるからである。1972年、川崎市「公害防止条例」は東京都条例をさらに進めて、地域全体としての総量規制をした。工場数が多いほど1工場あたりの排出許容範囲が小さくなる（厳しくなる）ので、この規制は法律に「上乗せ」した規制となる。

1990年の熊本県「地下水質保全条例」は「水質汚濁防止法」で規制されていないトリクロロエタンなどを規制している。このように法律で規制されている物質以外にも規制対象となる物質を加える規制を「横出し規制」という。

こうした上乗せ、横出しの規制があると、国の法律と自治体条例との間で異なった基準ができて、工場から見れば国の濃度基準の方が好都合であるし、法律は条例に優先するはずだという理由から、条例の方は守る必要なし、としたいくなるわけである。しかしそこにはそもそも、地方自治という憲法の理念がかかわってくるし、環境問題の地域現場における切実さは住民の福祉そのものの問題なので「地方自治法」でいう「住民の福祉」「自主的総合的な地域行政」「住民に身近な行政」が問われてくるのである。1969年までは、条例による環境規制は法律の補足をするとどまっていたが、1969年の東京都「公

害防止条例」から問題が浮き彫りになって、環境規制に関してはとくに上乗せ・横出し条例が違法でないとする学説が有力になっている。

こうした条例の要求する環境保護基準を産業界が受け入れる限り、それは法律の埒外の事柄という意味で、一種の「協働」であると言える。

(2) 中央政府と産業界の協調

日本政府は1970年代になってようやく、それまでの環境政策不在に対する反動であるかのように、政策の中に公害対策を入れ、「調和条項」を消して、産業界に対して厳しい措置をするようになる。そこには産業界との協働といった姿勢はなかった。しかし74年におきたPVC事件あたりから政・産の協調が見られるようになる。

* PVC事件

PVC（ポリ塩化ビニル）には発ガン性があることを、1966年にヨーロッパの或る研究者が指摘していた。PVCメーカーのグッドリッチ社（米）はそれの公表を妨害することに努めた。1970年にも別の研究者がPVCの発ガン性の証拠を見つけたが、この研究者にも業界の圧力がかけられた。しかし1974年になってついに、グッドリッチ社は、2年間に同社工場の3名の作業員が塩化ビニルのガスによる脈管腫（肝ガンの一種）で死亡したことを認めた。

グッドリッチ社の公表の2週間後に、日本の労働大臣は全国のPVC業界関係者を呼び集め、対策を要請した。業界は「産業衛生委員会」を設けて産・官・労を結ぶ非公式の組織とした（74年4月）。5月にこの委員会が暫定基準として塩ビガスの空中濃度50ppmという最大許容数値を決定する。6月には労働省政令が出る。この政令はPVC連盟の推薦値と同内容のものであった。9月、連盟が第二の自主指針を出す。基準を25ppmに下げること、さらに11月には10ppmにまで下げること指針とした。

75年2月に、2ppmの基準を義務づける労働省政令が出る。しかしこれが厳しい法規制として衝撃的に受け止められたという感じはない。この基準がすでに産・労にも予告されており、達成可能ということで対応が準備されていたのである。同年末には塩ビ業界の多数のメーカーが1ppm以下という基準を達成した。倒産や解雇も見られなかった。

* 日本の政・産の協調

このPVC事件に日本の政・産の協調が典型的に示されている。法が一切を決め、紛争になれば法が裁く、と

いうふうに思考するのではなく、法というものの、法的基準という厳しい限界に直面することを嫌い、それ以前に非公式な会合を重ねるといふ「やわらかい」方法で、法的基準と同等のものを実現してしまおうとするのである。裁判の緊張を避けること、いやもっと以前に、現実の官僚たちと敵対的關係になってしまうことを、恐れるのであろうか。法規制は、規制対象となる側にだけでなく、発する側にも、相当のコストをかけることになる。対象となる企業が基準を守るために設備投資のコストをかけなければならないと同様、規制が守られているかどうかを把握する側も莫大な監査コストを要するからである。結果として環境基準が達成され業界に損失がなければそれでよい、というやり方になるゆえんである。

こうしたやり方が欧米からは日本的な「協働 cooperation」の形として見られている。法やタテマエを軸とするやり方と比べて、緊張が少なくすみ、時間・経費がかからずに実を達成し、何より人間関係を維持するのに都合がいい-----これが日本の協働に対する欧米の積極的評価である。

ちなみに合衆国では次のような事態となった。厚生当局は74年10月、塩ビガスの最大許容空中濃度を500ppmから一挙に1ppmへ下げるといふ規制を出した。関係業界に衝撃が走った。業界は悲鳴をあげ、大量失業と社会総生産額の大幅減を数値をあげて指摘し、当局に規制をやめるよう警告した。しかし政府は妥協せず規制を断行、争いは裁判にもちこまれた。裁判所は政府の決定を認めた。結果的には、抗議した業界で大半の企業が政府の基準にそのまま従い、しかも失業とコストはごく僅かな範囲にとどまった。ドイツでは75年3月に業界の対応が始まり、法的には今日、塩ビガスの工場内濃度は3ppmが許容値とされている。

2. 1990年代後半以降

(1) 政・産の協力(競合?)

* 経済界の「自主行動」

「環境基本法」(1993)制定の前後から、政・産ともに産業界の自由意志による(自主的な)環境保護行為を重視することを言い始める。しかも、ここはドイツなどと違う点だが、そこで産が政に協調するというよりは、産が政に先んじて、それこそ「自主的」に、「環境保全自主行動」を考え出し言い出したのだ、というぐあいで、何やら「メンツ」の問題がからんだ形で進んだ。政・産ともに協調の意識はもってはず、ましてや「協働」とか「パートナーシップ」という言葉はそこには見当たらない。産業界は協働よりはもっぱら自主性を強調している。

確かに環境庁や通産省の指針に先だって、日本経団連が1990年に「地球環境問題に対する基本的見解」を、また1991年に「経団連地球環境憲章」を発表し、「環境問題への取り組みが企業の存在と活動に必須の要件であることを明確にし、環境保全にむけて自主的かつ積極的な取り組みを進めていくことを宣言」しているのである。当事者の主観・意識はともかく、これは客観的にみれば、環境保全基準改善のための行為であるから環境政策における協調的行為であることには違いなく、事実ドイツではこの日本財界の対応をKooperationの事例と見ているのである。

* 「経団連環境アピール」

経団連はさらに1996年に「経団連環境アピール-----21世紀の環境保全に向けた経済界の自主行動宣言」を発表、環境保全とその恵沢の次世代への継承は国民すべての願いであること、資源の浪費につながる「使い捨て文明」を見直し、「持続可能な発展」を実現しなければならないことを言った上で、その際のキーワードとして次の三つを挙げている。すなわち、個人や組織のありようとしての「環境倫理」の再確認/技術力の向上等、経済性の改善を通じて環境負荷の低減を図るエコ・エフィシエンシー(環境効率性)の実現/「自主的取り組み」の強化である。そしてそれに続けてこう言っている。

こうした考え方に立ち、われわれはここに、当面する環境分野の重要課題に対し、下記の通り、自主的かつ積極的な責任ある取り組みをさらに進める旨宣言する。もとより、これらの問題に取り組むにあたっては、企業、消費者・市民・NGO、政府のパートナーシップが不可欠である。国民一人一人が「地球市民」であることを自覚する必要があるが、企業も同様に「地球企業市民」としての意識を持ち、政府や消費者・市民・NGOとの連携を図り、行動する必要がある。また、こうした国民の自覚を促すためにも、企業としても環境教育を支援し、社内外における環境啓発活動に積極的に取り組むことが有効である。

なお、「地球企業市民」として、政府や消費者・市民・NGOと共に考え共に行動するとの観点から、本アピールはインターネット等を通じて広く外部の意見を仰ぎ、地球環境保全に向けた産業毎の自主的行動計画作成をはじめとする今後の取り組みに反映していきたい。

その具体的な取り組みを地球温暖化対策以下、かなり詳しく述べている。環境倫理にも言及するなど、理念的にも立派な宣言である。「パートナーシップ」という言葉の内容は不明だが、「地球企業市民」という言葉はとくに注目に値する。

* 「経団連環境自主行動計画」

経団連は1997年に「自主行動計画」を発表した。この自主行動計画には36業種、137団体が参加した。行動計画の特徴は次の四つであるという。「第1に、各産業が誰からも強制されることなく自らの判断で行なった全くの自主的な取り組みであるということである。(・・・)第2に、製造業・エネルギー多消費産業だけでなく、流通・運輸・建設・貿易・損保など、参加した業種が極めて幅広いということである。(・・・)第3に温暖化対策と廃棄物対策について、多くの産業が数値目標を掲げていることである。第4に、この行動計画は当面、毎年レビューし、結果を公表するということである(・・・)。定期的にレビューすることにより、産業界が環境対策について継続的に改善し続けていく仕組みが出来ることになる。」

この行動計画の2年後、経団連はその結果を「経団連環境自主行動計画フォローアップ」として発表し、産業界全体の、および鉱業・石灰石鉱業以下の業界別の、自主行動の結果を数値データをあげて示している。

こうした経済界の行為は、政府の環境政策あるいは環境法を実行するためになされた(つまり政・産の協働の一環であった)というよりは、それとは別個独自の環境保全策として意識され実践されている。そが日本独特のものとして興味深い。財界はそのいわゆる「自主性」によって、協働は法の次元でなくても実現できるではないか、ということを示して、結果として法を迂回した、つまり環境アセスメント法(協働の法的義務づけ)の制定を阻止した、形になっている。主観性の倫理が各観的(法的)基準にとって代わっているのである。

* 「環境基本法」

1993年の「環境基本法」は、環境保全のために、国と地方自治体は施策を策定し、事業者は煤煙・汚水などに関して環境保全に努め、国民は「環境の保全に自ら努める」べきことを言っている。協働という観点から見ると、この法律を受けて策定された「環境基本計画」(1994)に四つの長期目標として、「参加」という概念が「循環」「共生」「国際的取組」とともに掲げられている。基本法でも基本計画でもこれらの概念は漠然としていて、憲章とか努力目標を掲げたにすぎないという感じが否めない。

ドイツの『フランクフルター・アルゲマイネ』紙(注1)は日本の「環境基本法」を評して、「このテキストは、さしつかえなければもう少し環境を守るためにいろいろやってください、日本国民の洞察と善意に訴えます、という呼びかけみたいだ」と批判した。たしかに、「自ら努める」にしろ、「参加」にしろ、これでは抽象的な

表現であり、実践および監査に関して何も言っていない。とくに事業者の環境保全への参加や協働という場合、環境アセスメントが実質的なものとなるのだが、この時点で日本の政府は、事業者(産業界)の側に立っていて、その法制化をしていない。(環境アセスメント法すなわち「環境影響評価法」が成立するのはやっと1997年になってからである。)

もう一つ、情報をもつ権利というものが無視されている点で、言語(コミュニケーション)を「協働」的環境政策の重点におく欧米からすると、この基本法が後進的なものに見えたのである。国民の「責務」とか「努め」とかばかり言われていて、情報の受信・発信という主体的な行為が忘れられている。協働という思想はここからはまず引き出せない。法は違反する者に対して罰を与えるものであるから、法制化には立法者側にも法規制対象となる側にも大きなコストが伴うことになる。それを避けて、法規制と同じ実質の環境保全効果を得ようとするのであれば、あとは情報(コミュニケーション)を十分にするという道しかない。日本ではその意識が弱いのではないだろうか。それは、政・産・民「3極」の時代と言われながら、「民」の力が他の2極と比べて弱いことと関連している。産業界にとって最も厳しい相手となり得るのは、政(官)ではなく、実は民のはずである。しかし今は民のコミュニケーションの能力・技法が発達していないので、協働という環境政策の方法も、実質的效果をあげられない。企業の環境報告書や工場見学といったもので、「社会とのコミュニケーション」をしているとする企業が多いが、それでは一方通行の情報発信であり、双方向コミュニケーションにはなっていない。

* 環境庁と通産省の指針

1993年の環境庁「環境にやさしい企業行動指針」は、企業が自らの環境政策というものをもつべきこと、そのための環境マネジメントを行うべきことを指摘し、それを支援する目的で出されたものである。企業は自社内に環境責任担当者をおいて環境政策を立案し、取引業者にも協力を求め、量的目標を立て、社内の環境教育をし、内外に環境政策と環境報告を発信することを勧めるものであった。だがこれは、当時経済界が通産省の方にばかり顔を向けていたこと、経団連が独自の「自主行動」計画を発表していたことで、殆ど無視されてしまったようである。「自主行動」は主観的倫理をベースにしたもので、主観的に身を整えている(緊張している)のだから道徳的である、といった先入観に影響されている。(その主観性によって客観的倫理に代えてしまう危険がある。)

通産省は1992年の「環境に関するボランティアプラン」

にひき続き、1994年に「行動計画」を発表し、その間の2年に得られた結果を示し、さらなる協力を求めて「行動計画の早期策定に対するご協力方、よろしく申し上げます」と述べている。環境庁の指針と同様、ここでも企業の環境政策というものが立案実行されるべきであることが言われている。つまり行政による規制にばかり注意を向けるのではなく、社会の関心を把握して情報を受発信し、自ら環境政策をもつべきであるとする。行動計画の実行のし方についても、具体的な部分まで立ち入って示している。環境庁指針と違って、通産省指針には三百をこえる企業が従った。

* 経済界の意向の反映

中央環境審議会の環境相にする意見は、国政レベルでの環境政策において決定的に重要である。しかし、定員30名から成るこの審議会で、経済界から出ている審議員の発言力が元来強く、環境省は調整的・事務局的な立場にとどまって、どうしても経済界の利益が優先した意見でまとめられる。その意味では、日本の環境行政は依然として経済界の支配を受けていると言わねばならない。経済界が経済的競争力をつけることで環境保全への力ももてることになる(経済の競争力を妨げない範囲でのみ環境保全を行えばよい)、環境に関しては「自主行動」に任せればよいのだ、という経済優先の考え方が訂正されることはない。自主行動の達成結果の監査も経済界のフォローアップに任される。法の縛りは曖昧なままである。

中央環境審議会の審議員にしても経団連にしても、業界ごとの意見がばらばらなままに、あるいは大企業と中小企業との間の意見が対立した形のままで、経団連レベルの経済団体が唱える理念とどう整合しているのか、明瞭ではない。経済団体は国の環境政策との協働というよりも、「先進国クラブ」とも称されるOECD(経済協力開発機構)の意向の方を念頭にきてきており、「エコ効率」概念(従来のように市場コストの効率を最大限にするのではなく、環境資源の最大効率化を第一とする思想)へのパラダイム転換でも影響を受けている。政とは別に自主行動するのだというメンツのような主観的動機で動くのは問題だろう。環境被害という客観的事実の方から見るのであれば、何のための環境政策なのか分からなくなる。

(2) 地域づくりにおける民・政(官)の協力

* 九十年代前半

九十年代になって、地域(まち)づくりという言葉・気運が先進的な自治体において見られるようになる。地域づくりには、地域おこしと称して地元産業の振興を図

るものが多かったが、単なる産業・経済の振興にとどまらず、およそ地元地域を住みよいものにつくり変えていくとする気運が、市民活動の活性化という脈絡の中で生まれてきたのである。政・産に(市)民を加えて「3極」とする言い方で、「民」が政策に参加し協働する方向へ進む。しかし九十年代の前半と後半とではこの認識の深さに程度の差があり、当事者の対等な参加を意味する「協働」や「パートナーシップ」という言葉は、前半では言われなかったものである。

例えば、1992年に公布された「豊中市まちづくり条例」には、第2条に「住みよいまちづくりの推進は、市民相互及び市民と行政の信頼、理解及び協力に基づいて、市民の自発的な発想と市民及び行政の連携及び分担により行われることを基本とする」とある。しかしここにはまだ「協働」という言葉は見あたらないのである。「協力」というものの具体的実践形態も定義されていない。

* 地球サミットを受けてLA21策定が進む

リオ・デ・ジャネイロのいわゆる「地球サミット」(1992)で「環境と開発に関するリオ宣言」が出され、その「原則10」に「環境問題は、それぞれのレベルで、関心のあるすべての市民が参加することによって、最も適切に扱われる」とある。またこのサミットで21世紀のアジェンダ(「為されるべきこと」という意味で、「課題行動」と訳されている)が40章にわたって言われた中に、第28章「アジェンダ21の支持における地方自治体のイニシアティブ」があって、これがローカル・アジェンダ(LA21)として、九十年代後半、世界中の自治体にアジェンダの策定を促すものとなっている。2003年3月現在、日本では三百数十の市町村がLA21を策定している。

環境政策が政・産のみならず民をも加えたものとして意識され、いわゆる「開放型」という、社会のすべての層が参加した形が称揚されてきた。あるいは、「市民」という概念を広げて、行政マンや企業人として本来は市民のベースに立つべきものなののだとして、「行政市民」、「企業市民」という言葉が提唱されてもいる。九十年代後半以降、民が地域活動の主体であるとする言い方も頻繁に聞かれるようになった。こうした状況の中で、「協働」や「パートナーシップ」という言葉が多用されてきている。つまりそれは、それまでの政・産の協調とやや重点が違って、民が軸になる協力形態をさす場合が多いのである。では「協働」・「パートナーシップ」の概念は、どこまで具体化されているのであろうか。事情は自治体ごとにさまざまであるから一概には言えない。ここでは事例として(筆者にかかわりの深い)豊中市と兵庫県条例等を取りあげてみるにとどめる。

* LA21の策定のされ方

「豊中アジェンダ21---地球環境を守るとよなか市民行動計画」は、1999年3月、つくるべき都市像・環境政策目標を、同時に策定された「豊中市環境基本計画」と共通にし、「環境パートナーシップ」を理念にしながら策定されたものである。その環境政策目標の第1点に「参加・協働」が掲げられている。市民・事業者・行政がそれぞれ主体として協働（パートナーシップ）による環境保全活動を進める、というのである。こうした表現を見ると、ここでは「協働」と「パートナーシップ」とは同義に使われているのがわかる。

「豊中市環境基本計画」に「用語解説」があり、「パートナーシップ（協働）」は次のように定義されている。「まちづくりなどの事業において、市民、事業者、NPO、行政などの各主体が対等な立場で協力・連携し、自分たちの役割や責務を自覚することを通じて築いていく、相互の信頼関係のこと。」

日本の自治体でLA21を、市民主体ないし市民「協働」の形で策定した所は、そう多くはないだろう。LA21そのものを策定せず、行政機関が策定した環境基本計画の中に入れてすませている所もある。いま全国で市民活動が旺盛に為されているが、条例制定や環境政策など「立法」・「政策」のレベルで協働するという意識をもちそれを目的とする団体は、あまりない。政治とか法といった問題よりは、もっと身近な事柄に携わる活動をしている人々が圧倒的に多い。社会において事を最終的・客観的に決着するものとしての「法」は、日本の多くの市民活動団体では、意識の端の部分にあるにすぎないようだ。

* 「豊中市市民公益活動推進条例」

2003年公布の「豊中市市民公益活動推進条例」でも「協働」「パートナーシップ」という語が使われている。前文で、よりよい地域社会づくりのために市民公益活動が持つ多様性や先駆性などの特性を活かして、様々な人が主体的に関わりその活動をより活発にしていくことの必要性を言っている。市民・市民公益活動団体・事業者及び市が、それぞれの役割を果たし、地域社会の課題を共有し、「協働とパートナーシップに基づくまちづくり」に取り組むことが必要であり、地域社会を構成する様々な人の参加と協働によって新しい公共運営の仕組みをつくり、市民公益活動を推進するためにこの条例を制定する、と。

第2条（定義）で「市民公益活動（団体）」とは「自発的及び自主的に行われる市民その他不特定かつ多数のもの利益の増進に寄与することを目的とする活動」であると定義されているが、「協働」や「パートナーシッ

プ」についての定義はない。第3条で「市民公益活動の推進は、市民公益活動団体が公共を担う団体として自律的に発展し、市民、市民公益活動団体、事業者及び市が対等なパートナーとなる地域社会を実現することを目的として行わなければならない」と言っているのは注目に値する。市民公益活動団体に公共性を認め、行政などと対等なパートナーシップをもつものであることを明言しているからである。市民公益活動の推進は、これらが互いにパートナーとして「互いに理解を深め、それぞれの特性を生かし、社会全体で取り組む」ことによってなされる、とし、「市民公益活動団体の自発性及び自主性を尊重して」、「市民参加と情報公開の下で、公平かつ公正に行わなければならない」と言う。そして「市民の役割」として市民公益活動への理解、自主的な協力・参加によってまちづくりの主体たるべきこと、「市民公益活動団体の役割」として自らの活動の公共性の自覚、情報の公開・提供等により活動の周知に努めるべきこと、また「事業者の役割」として活動への協力・参加、および「市の役割」として活動の推進に関する施策実施が、それぞれ要請されている。

第9条は「市は、市民公益活動団体との協働を促進するため、必要な措置を講じるものとする」と言い、協働は次のような原則に基づいてなされるとしている。すなわち、市と市民公益活動団体との立場の対等、相互理解、協働目的の共有、協働過程の情報公開、市民公益活動団体の自発性・自主性の尊重、である。

* 兵庫県の条例

兵庫県は2003年に「県民の参画と協働の推進に関する条例」を制定した。その第2章に「参画と協働による地域社会の共同利益の実現（第6条・第7条）」、第3章に「参画と協働による県行政の推進（第8条―第10条）」という言葉がある。

前文で「21世紀の本格的な成熟社会を迎えた今日、人々の価値観が量的拡大より質的充実を求める方向へと変化するとともに、中央集権・一極集中による画一性と効率性を優先する社会システムから、地方分権・多極分散による多様性と個性を優先する生活者の視点に立った新しい社会システムへの転換が求められている」という時代状況認識が述べられている。とくに阪神・淡路大震災において、被災者相互の助け合いの精神や、県民による草の根の活動が復興を支える大きな力となったことに「自発的かつ自律的な意思に基づく県民による主体的な取組の大切さを改めて確認した」と言い、「県民自らが地域の将来像を描き、自らの責任でその実現を図ろうとする県民主役・地域主導による先導的な取組が進められ、

「県民一人ひとりが、自ら考え、判断し、責任を持って行動する取組」の大切であることを強調している。すばらしい理念である。

そして「県民の多様なニーズに的確に対応しつつ、より一層県民生活を重視した県行政を推進していくためには、県民の参画と協働の多様な機会の確保を図り、県民とのパートナーシップに基づく県行政を推進していく必要がある」と述べ、「参画と協働の理念を明らかにし、県民の参画と協働の推進に関する基本的事項を定め、(中略)多様な地域に多彩な文化と暮らしを築く美しい兵庫を実現することを目的として、この条例を制定する」としているのだが、「明らかに」するとは、これらの理念の立法上・政策決定上の権限範囲や、具体的な実践形態などを明示する、という意味ではないようである。

第1条(参画と協働の意義)では「豊かな地域社会は、自律と共生を基調とした、(中略)県民の参画と協働による地域社会の共同利益の実現及び県民の参画と協働による県行政の推進により、実現されなければならない」とあり、第2条(参画と協働による地域社会の共同利益の実現)は、地域社会の共同利益の実現のための活動(地域づくり活動)は、県民の自発的かつ自律的な意思に基づく参画及び県民の相互の協働により、行われなければならないこと、第3条(参画と協働による県行政の推進)は、県行政が県民の積極的な参画及び県と県民との協働によって推進されるべきだとする。これらの条文は、協働とは県民の主体的自律的な県政・地域づくりへの参加であることを言っているが、その法的な権限範囲やその具体的な活動のあり方については、何ら示していない。

第4条(県民の役割)はどうか。県民は参画と協働の基本理念にのっとり、「地域社会の一員としての自覚と責任を持って、地域づくり活動に対する理解を深めるとともに、自らが県行政を推進するという自覚と責任を持って、県行政への積極的な参画と県行政の推進に係る県との協働に努めるものとする」と言う。これに応じて県の責務が「県民の参画と協働の推進に関する基本的かつ総合的な施策を策定し、及びこれを実施する」こととされ(第5条)、そのために「地域づくり活動に対して必要な支援を行う」こと(第6条)とされる。その支援の内容は、地域づくり活動に必要な情報・知識や技能習得の機会の提供、県民の交流の拠点の確保、人材の確保・資金の調達と地域づくり活動を行う県民相互の連携に対して支援をすること、などである。

* 民・政の協働

豊中市と兵庫県の条例は、市民の参画・協働の点で先

進的な事例に数えられるものだろう。参画・協働とは、こうした事例で見ると、その具体的実践形態は明瞭ではないが、理念としては、地方分権、市民の主体性・自律性、市民と行政の対等、といった文脈の中にあるという点で共通している。とくに注目したいのは、公益活動をする市民(団体)は公共性を担っている、という理解である。市民が公共性を担うからこそ、市民に主体性と自律性や行政との対等性が認められ、また市民にそうした主権が認められるからこそ、真の分権が実現されるわけである。日本で「協働」の概念がこうしてとくに市民と行政との間の事柄と了解されていることは、それが例えば政党間の協働とか、企業間の或いは行政と企業との間の協働として理解されるよりは、民主主義という点から見て、遙かに重要であろう。

問題はこうたい文句がどれだけ実現されるかである。理念の実現には、理念の実践形態が明瞭であることが必要なのである。地方分権とは、権限・財源が国から地方公共団体へ移されることではないし、市町村の行政機関が主権をもつことでもない。主権は、従って公共性も、元来市民の側にある。そのことが実現されること、これが本当の分権である。地方分権(集団自治)よりも、個への分権(市民自治)の方が基礎的である。それには理念の大きさも必要だが、その実践的な形になるべく明らかであることが望まれる。そうでないと、市民活動の個々の場面で、行政マンと市民との間で理解のずれが頻繁に生じるからである。

例えば、「これは市の考えです」というとき、その「市」とは詳しく言えば誰のことなのか。市議会のことか。市長のことか。市役所にいる行政マンのことか。あるいはそれとも、それらはみな市民の代理人にすぎないのであるから、市とは市民のことか。市民の思考が「市の考え」と合わないといって排除されるとき、その「市」が行政機関のことにすぎないなら、行政機関(主権者から執行を任された機関、あるいは主権調整機関)がいつのまにか主権者である市民よりも上位に立っているわけである。これからは市民が地域・社会をつくる主体であるということを条例などで華やかに宣言しながら、実態は行政マンが何となく権力を背負った気分で「お上」のようにふるまっているケースが多い。市民が行政に支配され、立法府(政治家)が行政府(官僚)に取り込まれている「行政国家」の光景である。(国家が社会の要求に応じて「面倒を見る」社会国家、福祉国家の性質を強めていくほど、行政のサービスが増大してスキルがますます専門化複雑化し、大きな政府となり、官主導は強まり、民の理解力・能力をこえてゆく。)市とは誰のことか。誰のものか。市が市民のものであれば、市民にとっ

て自分とは別の、ソトのものとは感じられないはずである。

* 市民社会づくり

NPOはたいてい、町内会や自治会といった旧来の地域のまとまり（コミュニティ）とは別の意識でつくられている。「市民citizen」という理念を意識している場合が多い。多くのNPOが市民生活の質の向上を求め、新しい地域をつくることを目的にし、公共性をうたっている。旧来の地域の共同体が統合力をなくし、住民個人が孤立してしまっている現状（とくに都市部で顕著）において、NPOはそこを横断的広域的につなぐ新しいネットの役目を引き受けつつあり、共同体としての有機的統一力を失っている都市を「市民社会」ふうに編成してゆく可能性も持っている。但しそれには「市民」の内容が問題である。

筆者は05年、「リサイクル広場とよなか」というNPO法人を設立した。環境保全（リサイクル）という公共性の高い社会活動を行政機関と協働でやっていきたいというのが目的である。定款、事業計画など一つ一つこなし、大阪府知事に認証を申請し、認証を得たので法務局で登記をし、といった手続をすませた。この作業をしていて快かったのは、府庁や登記所（法務局）の係員が懇切丁寧に相談に応じてくれたことである。相談も「指導」というよりは「助言」の調子で、つまり基本的にはこちらが主体的になすべきことを支援してくれる、という感じのものだった。こういう調子は昔は考えられなかったそうである。

昔はいわゆる「代書屋」に託さずにシロウトがこうした法的・行政的な手続をしようとする、と登記所その他で冷たく対応され、素人にわかるのか、素人のくせに専門知識の要る手続をするつもりか、と言わぬばかりの扱いを受けた。（公・私二元に分け隔てて、素人を寄せ付けない。公・私の間をつなぐ形で代書屋が営業する。）手続が行政の専門用語（ジャーゴンすなわち特定の集団の中で通用する言葉）でシロウトをよせつけぬ、不当に煩瑣なぐあいになっていることの方こそ問題なのに。官公庁の用語が非日常的であるのは、自慢にはならない。一般人に通じない用語を用いているのは、そもそも何のための官公庁かをおもえば、奇妙なことであって、ジャーゴンと一般用語と、いったいどちらの言葉に公共性があるか。

---こんなおもいでいたところだったので、筆者はこのたび意外な対応を受けて嬉しかったわけである。公務員の対応、用語のわかりやすさ、こうしたことも、市民が協働に参画していけるための、一つの大事な要素だろう。

しかし筆者がいまひとつ実感したのは、いま民は協働とかパートナーシップとかいう言葉で「おだてられ」ているが、その実はそこまでは達していないということである。民・政・産の「3極」と言われながら、実は民は他の2極とはとても対等とは言えない。意識・活動計画実践能力・財力などの点で、そしてとくに主体性意識の点で、弱いのである。3極対等となるために力をつけねばならない。力をつけ、地域政策や環境政策に加わっていき、こそ、本当の協働である。

国会議員が国政レベルの事柄を忘れて地元や業界の利益を代弁したり、大臣が官僚の作った文章を読むだけというのでは、国家（国政）に対して社会（市民）が敬意をもつことは困難である。政（政治と行政）に対して民（社会）は批判的・対抗的にならざるを得ない。「生活世界Lebenswelt」（フッサール／ハーバーマス）を、それをのみこんで無力にしている「システム」の中から立ち上げてゆける見通しはついていない。政・民の対等を言うような機関（自治体）があるのなら、そこには、政がどこまでも硬直したシステムであり続けるわけでもあるまいという理解の上で、明るい展望が開ける可能性もある。

II ドイツの場合

1. 環境政策の三原則

* ブラント政権の環境計画

1971年の連邦政府（ブラント政権）の「環境計画」は、その後のドイツ連邦共和国の環境政策を支配することとなる、きわめて重要なものであった。ブラント政権は包括的な「改革計画」を打ち出したが、環境政策はその一環であった。環境侵害予防・環境保護としての「環境政策 Umweltpolitik」という概念を創り、その具体化のための「環境プログラム」を策定した。「環境政策」という術語はドイツでは重い響きをもった言葉として使われている。「政策」とは政治哲学（ポリシー）とそれの具体的実現とを同時に含むものだからである。その環境政策の柱となっているのが、次の三つの原則である。

- (イ) 配慮の原則（Vorsorgeprinzip）---将来長期にわたって危険物質に対する用心・配慮をすべきこと。被害が予想される場合は行政が介入し、営業を停止させよう。
- (ロ) 原因者の原則（Verursacherprinzip）---原因者は被害防止の義務を負い、被害が生じてしまった場合は、自分の費用負担で除去し、原状回復をはかるべきこと。

(イ) 協働の原則 (Kooperationsprinzip) ----原因者と行政が協働して環境保護のために積極的に努力すべきこと。前2原則の運用上の調整。

この三原則(Prinzipientrias)は今日に至るまで、ドイツの連邦レベル、州レベルでの環境政策の基盤となっている。このうち「配慮の原則」は環境思想上重要なもので、とくにそこに含まれる「予防」理念が重要である。環境対策は被害がおきてからの対応では遅すぎる、人間に危険を及ぼす物質を事前に防ぐことが必要である、という考え方である。事前に防ぐためには事業者側は対応を大きく変えねばならない。「原因者の原則」も企業の責任逃れを許さない厳しいもので、被害を出せば賠償費用が大きいので、産業界としてはその費用よりもむしろ予防に費用をかけるほうをよしとして、自主的な環境保護対策をとらざるをえなくなる。環境・人権の保護を明確にした環境政策である。

* 「協働の原則」

この三原則には環境政策における非規制的手法の要素、合意的手法の要素が含まれている。とくに第三の「協働の原則Kooperationsprinzip」はその後、ドイツ連邦共和国において法規制とは別の積極的環境政策手法の根拠となり、制度的および非制度的な形で実践されてきている。この原則では、関係者が環境政策プロセスに参加すること、および市民の環境意識を高めること、が二つの要点である。すなわち、社会の全員が、意識の上で、あるいは実際の政策策定において、環境政策に参加することである。

しかし行政、企業および環境被害者という3者関係で考える場合、環境政策における実質的中心となるのは、行政と企業の関係である。それゆえ協働原則の思想は従来、企業が自ら環境監視をすることを核として考えられてきている。この限りでは協働とは、産が政の政策に協力する(環境監視を義務づける政府に対して産業界が協力する)という意味である。

それによって、行政が監視のために必要となるデータを集める負担や監査の負担を免れることになる。監視と監査の全体にわたって企業は自己義務を課せられる。協働原則から環境親和性審査(環境アセスメント)という法的規制がかけられることとなり、エコ・オーディットが義務づけられるのである(注2)。

* 「協働」概念のあいまいさ

連邦環境庁は1976年の環境報告書で、「協働」を環境政策の基本とすることを述べ、「協働」という項目で次のように書いている。「個人的自由と社会的必要のバラ

ンスは、当事者の共同責任と共同行動を積みあげていくのみ、とれるようになる。それゆえに連邦政府は、社会の人々が環境政策の意志形成・決定プロセスにその早期の段階から関与することを促してきた。但しそれによって政府の責任という原則がゆらぐものではない。」しかしこれでは「協働」の概念定義といったものにはなっていない。

「協働」概念は、その法制化などの局面になると、必ずしも明瞭ではない。連邦政府はこの概念について、数年間にわたって繰り返し、政府刊行物において補足している。例えば、のちのシュミット政権では「政治は経済・労組・科学・環境同盟などの関係各方面と一致して措置をとる」意味であると規定されているが、この程度の抽象的な定義にとどまっているのである。しかし抽象的であるがゆえに、「協働」は環境諸法の制定においては法律の理念として働いているし、また政府は環境政策においては社会(市民団体、学界、経済界など)と対立するよりは協調するほうが政策目標を達成しやすいのだと認識しており、規制を最上とするよりは協調(コミュニケーション)を重視しているのである。

しかし協働概念の弱点を指摘するばかりでは、環境政策は進まないだろう。日本における「自主努力」・「自主行動」という概念の主観性をどうチェックするのかという問題は、ドイツのKooperation概念にもあてはまる。協働が主観的倫理にとどまってしまえば問題である。最終的に法という客観的倫理にすべてが吸収されてしまうのは好ましいことではない。けれどもそれはそれとして、協働がもつ主観的要素を客観的基準のあいまいさゆえに短所として否定するよりは、まずはそれ独自の長所において評価していく方がよいのではないか。

2. 各レベルでの協働

* 社会のいろいろなレベルで

ドイツにおける「協働」では、国政レベルの、つまり連邦や州の環境政策にかかわるものと、社会(民間)レベルのものがある。

国政レベルの環境政策は法制化がその核心であるから、法制化の段階で政党間協力、専門家への諮問、関係者の参加が図られる。他方外国との関係、とくにEU環境政策との整合性も重要である。法制化にはつながらない、非公式な交渉・合意などの政府活動もあって、これも協働に数えられるものだろう。しかし環境政策の核心は何よりも立法にある。

企業レベルでは、企業の中に環境担当責任者をおくこと、環境親和性審査(環境アセスメント)を行うことが

求められている。これらは企業の主体的な環境保護行為を尊重するものであり、政府権力による規制に代わる、政・産の協働と言えるものである。しかしこの協働は、企業の自主性に任されるものかもしれないが、協働ということじたいは企業側で必ず「しなければならない」ものである。主観的倫理にとどめさせないのである。

「連邦イミシオン保護法」第53条には「認可を必要とする施設に従事する者は、施設の種類または規模に応じて、イミシオン保護のための企業内担当責任者を任命しなければならない」という規定があるし、「環境親和性審査法」（日本の「環境影響評価法」にあたる）は事業の事前の（計画段階での）アセスメントを義務づけるもので、こうした法的枠組みによっていわば「自主性を強制する」形になっている。これが協働と言われるのは、規制を官庁当局に代わって企業自身がするという意味での協働、法規制のための協働だからであり、やはり法が核心にあるわけである。

しかし民間での協働というとき、日本で盛んなNPO団体の地域づくりのような政・民の協調活動は、ドイツでは殆ど見られない。ドイツではNPOよりはNGOがまず考えられ、そしてそのNGOの活動と言えば、地域密着で自治体行政機関ときめ細かく協働していく日本の市民活動ではなく、国・世界・地球レベルの問題を、政策論議において取りあげていく活動が主である。まちづくり条例といったものにかかわる市民団体は少ない。そうした事柄は議会の事柄として、議会議員選挙の段階で既に意思を表明していると考えるのである。

3. マールブルク市の市民活動

* マールブルク市役所を訪問して

ドイツのヘッセン(Hessen)州マールブルク(Marburg)で、2005年8月2日、市庁舎にBürgermeister(注3)のカーレ氏(Dr. Kahle)を訪ね、同市の環境政策等について聞いてきた。この人は市役所トップ3の一人で、その3人が市政全般を三つに分けて采配している。自治・分権の現状や環境行政など、種々の事柄を聞かせてもらったのだが、そのうちここでは、協働にかかわる部分についてまとめてみよう。

* 間接民主主義

ドイツでは今日、他の多くの国でそうであるように、間接民主主義が原則になっている。市民は主権を、選挙によって、すなわち選出した議会議員を通して、実現するということである。それが百パーセント民意を表すものではないことも事実であるから、それとは別に、住民代表が

議会で直接意見を言う場も設けられてはいるし、ましてやそうした住民の直接的な意思表示（住民投票なども含めての）が民主主義原理に悖るとされたりすることはない。しかしあくまで議会選挙が民主主義の基本と考えられている。カーレ氏はこう言っていた。「市民の政治活動は、もちろんまず第一に自治体の政治に取り組んで、支持する政党を市議会(Stadtverordnetenversammlung)に送り込むことです。それ以外の社会的・慈善的・環境政策的な領域での市民運動もあり、狭い地域内で行われているものから広域的に組織されているものまで多数あります。」

立法や政策策定は選挙された議員とその政府によるもの、という間接民主主義の原則を徹底する一方で、自治体の条例づくりに住民が加わることを民主主義とよぶなら、そこには語の矛盾があるということになるかもしれない。間接民主主義の法治国家では、協働があるとしてもそれは政府の立法・政策策定を軸としてその形成過程において意見を言う、というのが基本だということになる。

今日のドイツでは民主主義はどう解釈されているのか。「国家」と「社会」とを対立的にとらえるタイプの民主主義か、それとも両者をそうは切り分けずに考えるタイプか。前者は、一方に立法・政策策定をする「国家」があり、他方にそれと対抗する形で「社会」があって国家を牽制する民主主義形態（ハーバーマスのいう「民主主義の自由主義的モデル」）をよしとする。後者は、社会（とくに産業界）が政府の政策形成に独自のしかたで協働する(kooperieren)ことをもって十分民主主義は機能している、とする考え方（ハーバーマスのいう「民主主義の共和主義的モデル」）である。カーレ氏の念頭には後者しかないようであった。

* 分権

今日マールブルク市(人口8万6千)は19のOrtsbezirke(地区)に分かれている。では市の権限の何がしかの部分をその地区へ移したり、地区の住民集会にも何らかの決定権を認めるという意味での「分権」はなされているのか、と聞いたところ、カーレ氏はこう答えた。「基本的には行政権をもった地区集会といったものはありません。しかし、行政当局も市議会も、自治体の具体的な政治問題のために市民集会を開催することがあります。そのほか、特定の利益代表団体が市と具体的な問題を検討し合うこともあります。例えば、子ども議会や青年議会、障害者委員会や高齢者委員会などです。」

選挙という原則を補う市民の政治参加には、分権の進んでいるドイツのことだから、地方ごとにいろいろな形

があるはずである。カーレ氏によれば、「ヘッセン州では数年前から、市民請願と市民決定の制度ができています。そこでは住民が、自分たちの市(町、村)の重要案件について、市民決定を提議することができるのです。これには内容上一定の基準をみたしていること、議決に定足数が必要なことという条件が付されていますが、マールブルクではこれまでに、2件の市民決定が実行されています。」

*NPOについて

ドイツではNPOの活動は、合衆国や日本ほどは活発でない。とは言えNPO/NGOの活動はむしろドイツでも重要であることに違いはないようだ。カーレ氏によれば、「NPOは地域レベルではとくに社会的・慈善的領域で一定の役割を果たしています。いわゆる公益的な団体が筆頭です。その限りではNPOは自治体にとって重要な働きの代理をなしています。自治体が課題を果たす上で、当該領域において自治体を助ける力となっているからです。」

「NGOが果たしている役割は、これとすこし違うものです。こちらは意識的に制度化されていない事柄において、政治的決定に影響を及ぼそうとする人々です。彼らの活動は、地域的なものというよりは、州や連邦や欧州のレベルで次第に大きな意義をもつようになってきています。」NPOやNGOといった民の活動でも、政と協力して最終的には法・政治という客観的な形に固めることが目標なのである。

*LA21について

地球サミットを受けて世界中の自治体で策定されたローカル・アジェンダ21(LA21)について、マールブルク市ではいつ、誰が策定したのか、と聞いたところ、カーレ氏の答は次のようであった。「1997年、市議会のLA21策定委員会が決めました。1998年1月からアジェンダ事務所が置かれています。1998年から2000年にかけて市の理想像が作成され、2001年にそれが市議会に提示されました。2003年3月21日の市議会の議決にはこうあります：議長補佐委員会(長老会議Ältestenrat)は2003年3月21日の会議において、次のように行動することで合意した。すなわち、議長補佐委員会は市議会に対して、提案された案件はこれを承知しておくにとどめ、今後の審議と政治的作業の基礎として扱うこととし、決定はしないでおくよう、勧告する。諸党派(党議員団)は種々のテーマで重点とするものに対して個別に議案を提出できるものとする。」

市の総合政策の中でLA21はどういう位置にある(ど

んな役目を果たしている)のか、という私の質問には、カーレ氏はこう答えた。「1999年以来、アジェンダ団体に委員会での発言権が与えられています。LA21は討議に参加し、議決に対して確実に影響を及ぼしています。議決の方向を決めることはできませんが。アジェンダ団体が市のあるべき姿(理想像)を描き、政治家がこれを承知して政治的決定事項の中へ取り入れます。それと同時に、アジェンダ団体は次のような独自のプロジェクトや策定案件を提示しています。」そのプロジェクト・策定案件というのは、「廃棄物情報：<ごみはどこから?>/廃棄物情報を各国語で出そう/学校・幼稚園での環境教育のプログラム/資源廃棄物の収集場所の設置」など、多項目にわたるもので、豊中市アジェンダ21の「101項目の提案」に似ている。

4. 政・産の協働---業界の自己義務づけ

*協働の事例

政治と産業との協働の事例を一つあげよう。1995年3月、ドイツ連邦産業同盟(BDI=Bundesverband der Deutschen Industrie)と5業界(化学工業、電気・ガス・紙などの工業の業界同盟)が、二酸化炭素削減に関して、1987年比で2005年までに20%の削減を自らに義務づける、との声明を出した。日本でいう産業界の環境保全に関する「自主行動」にあたるものである。

以前から連邦政府は大気保護のための規制強化を意図し、これを産業界は批判していたのだ。連邦環境相メルケルは、業界の自己義務達成いかんを見て法的措置に踏み切るかどうかを決めるとした。業界はこれを受け、目標達成のためにモニタリングを導入することに同意、CO₂削減の実があがったのである。

これがドイツでの政・産の協働の例として有名であり、それが排出物削減の成果において効果があったもので、重要であることに違いはないのだが、ただ興味深いのは、日本と違ってドイツではこの協働というやり方の(成果ではなく)考え方そのものを、問題にする人々がいる、ということである。その人々は事を、民主主義や法治国家という大義にかかわる事柄と見るのである。

*協働は必ずしも全面的に肯定されていない

このBDIの自己義務化をさして「産業界が政府の圧力に屈したものだ」とする批判があった一方で、政府は国法という最も重要なものを、法的な争いをしてでも厳密に守るべきところを、合意という「やわらかい(軟弱な)」手法で代えてしまった、とする批判もあった。

法か合意か。合意という法的でない、非公式なやり方

に、法的手続きが骨抜きにされる危険を感じる欧米人は多い。合意や協働は当事者間のものであり、第三者には不透明なものであり、法という、国民が最高権としての立法機関（議会）でできたもの、国民の最も重要なものを、迂回するものではないか、それでは一体法は何のためにあるのか、という疑念・異論があるのである。あくまで客観的倫理をあやふやにするまいとするわけである。

法というものを、多くの日本人は「厳しい」ものと感じ、なるべく法的な争いには至りたくないし、またそうするのがよいことである、と信じている。だから合意、協定が評価され、その違法性・合法性といったことはあまり議論されずに来ている。こんなに自主的に努力し身も削ったのだから、という主観的倫理が優先する。法よりは自主努力とか現実的な結果・効果が大事なのである。しかしドイツ人はそう単純には考えない。法の最高優位ということをなし崩しにしてもよいのか、共同体の絶対の基準があいまいになって当事者の利益で事が運んでもいいのか、という思いは消えない。皆が法を基軸に思考し、すべてが法を軸に回っている。そこに現実における運用の固さ、手続きの仰々しさ、経費の大きさという問題があろうとも、それをもって法という理念的に絶対的な基盤を犠牲にするわけにはいかない、という考え方である。

* Kooperationは環境倫理・企業倫理につながる概念

上記で筆者は、日本の企業の環境保全に関して「自主行動」を一応、「協働」の事例として扱った。当事者たちが必ずしもこの概念を用いてはいないのにそうしたのは、筆者にはドイツでKooperationというときは企業の環境政策への参画・協働がまず言われる、という事実があるからである。そして企業の環境政策との協働というテーマになれば、それは企業倫理・経済倫理あるいはエコロジー倫理の文脈につながるものなのである。ハーバースのいう理想的コミュニケーション（すべてのパートナーの機会均等、圧力の非行使など）（注4）の倫理に始まり、プフリームのエコロジー企業倫理（注5）やウルリヒの統合倫理（注6）に至る文脈、すなわち圧力なき対話と合意、利得原理合理性と倫理的合理性との統合といったテーマ文脈の中で、Kooperation概念も出てきているのである。

Ⅲ 対 比

* cooperation は文明の一態

欧米で <cooperation/Kooperation> と言うとき、それは日本語の「協働」が与えるのとはかなり異なった

響きを与えるものではあるまいか。それはあたかも <individual/Individuum> という言葉が日本語の「個（人）」とは比較にならぬ重い響きをもっているのと、対応している。放っておくとどんなことをするかかわらないエゴイスティックな生き物、不可侵の主権をもった重い存在、それが individual である。たんに員数を（1個、2個と）数えるときにも使われる日本語の「個」概念とは元来別の由来（「これ以上 divide できないもの、分割不可能な世界の最小・最終的な単位、従って世界でただ一つしかない、通約不可能なもの」という語義）をもつ言葉なのである。

ゆえにそういう individual どうしの間の cooperation もまた重いものである。アクセルロードは、協働は文明の一態であり、放っておけば各人がおのが利益を追求して「万人が万人に対する狼となる」ホブズ的な野蛮状態を調整するためにできたものである、と言う（注7）。従来協働という言葉は、例えば国家間のそれとして使われてきた。国家間で協働が必要とされるのは、さもないと個の主体である国家どうしが主権をむき出しにして争い戦いかねないからである。戦争を避け、外交で協調し、貿易で摩擦を避けるために、国どうしが協働するのである。

* 環境政策における協働

環境政策における協働が言われるのも、その裏には、もしそれがないと環境破壊的エゴイズムの支配となりかねない、という緊張があるからである。法的規制だけで環境政策を進めれば、違反者に対しては法的制裁（訴訟）などの強制措置が必要となるが、それには協働の場合と比べて比較にならない大きな精神的・手続き的・時間的・金銭的なコストがかかってしまう。「囚人のディレンマ」が教えているのは、逮捕された共犯者が独房に入れられて互いに孤立させられている（ホブズ的な孤立状態にある）二人の囚人が、相互に猜疑心をもてば互いに損をし、相互に信頼し合えば互いが得をする、ということである。相互信頼により情報・コミュニケーションを交わし合うことによって、互恵の可能性が見えて来るし、社会全体の損失を減らすこともできる、といったことが、協働という言葉から連想される。環境政策における協働は、もしそれを選ばないなら法的規制・強制・訴訟という道を選ぶことになる、という厳しい二者択一的な緊張のうちに言われる概念であるようだ。あくまで法が基準なのである。だから <cooperation> というものは、日本語でいう「協働」と違い、いつもその反対にある法的措置を念頭に、法を意識し法をめぐって、法的措置の完全な代替行為として、行われるものなのである。

日独を対比する形でいえば、ドイツではKooperationとはまず何よりも環境政策に対する経済界の協働のことであるのに対して、日本では地域づくりにおける内容のはっきりしない「協力・参加」のことである。ドイツでは政策・法制化に各関係者が参加することが協働の第一である。法の「脅し」を見せながらそれ以前に産業界の対応を促すことも協働のうちに入るが、その場合でもあくまで政府はその協働の実質を、法で達成されるものを基準として測っている。秩序は法の形で考えられる。法が一貫して念頭にされ、そこに全体が集中する。このように法が主軸となるのを見ると、なるほどこれが法治国家というものか、という印象が強まる。

日本で協働というとき、これとは違ったことが連想される。法というよりも、法をめぐる関係する人々が、それぞれ自主的に努力し、なまみの人的接触において折衝する、という感じである。法的関係というより主観(努力)や人間関係が尊重される。法という「固い」「厳しい」ものを持ち出さずにすむよう、法の基準について事前に話しあい、法的規制実施の段階では企業が裁かれることを避けるように配慮しているかのようなのである。

ただ、日本の地域自治・地域づくりにおける協働・パートナーシップのもつ人間関係優先的性格について言えば、これは法や対決を避けるという日本的「和」で説明すべき事柄であるというよりは、1960年代までの国の環境政策や環境法が地方自治体の環境政策・条例よりも後進的で、自治体・住民としては国の法整備をあてにはできなかったという事情が影響しているのではないか、と思われる。

*分権との関係

立法や政策決定という基準づくりまでも政・産・民が「対等のパートナー」として「協働」するという語義は、ドイツのKooperationからは引き出せない。Kooperationとは何よりも、政がつくる基準に産が自己義務によって協力することである。国家(政)に対抗する社会(民)という構図は考えられていず、社会は国家に協力するものとして国家に組み込まれている。そうした中で日独の政・産・民の関係を対比的に外観すると、「協働」や「パートナーシップ」という日本語は、日本の地方自治体(政)と市民(民)との間の対等関係を表すものとして、特に注目すべきものであることがわかってくる。法や政策をも協働という「やわらかい」ものから固めていくのだとすれば、これはラディカル(根底的)な民主主義である。政に取り込まれてない民が政と対等な力をもってくるのであれば、そこには市民社会的公共性の芽があると言える。それゆえ「協働」・「パートナーシップ」の概念は、

内包が曖昧だが、いや曖昧だけに却って、重要である。この概念の具体化のしかたにすべてがかかっているからである。主観的倫理には長所もある。硬直した客観物を根底から検討し直す力をもっているのである。

市民と行政とがそれぞれ対等な主権をもつパートナーとして、共通の目標(地域づくりや環境保全)のために協力して活動する、という意味の「協働」は、ドイツの自治体と市民との間では言われない。ドイツではKooperation概念は重たいものだが、それはあくまで政策・法制化の形成過程における協働のことであり、地域づくりでの政策論議めきの日常のこまごました活動にあてはめられるということはない。日本でも、中央政府と企業・市民の間では「協働」という語はまず使われない。

「パートナーシップ」の方でも、「日本国とルーマニアの友好、協力、パートナーシップに関する共同声明」や「創造的パートナーシップのための日豪会議」といった、国家間の協力関係を言うものはあるが、政・産・民のパートナーシップといった言葉は聞かれない。中央政府の官僚に、社会のいわゆる3極(民・政・産)の対等という意識がないためであろう。

「協働」概念を追究してしていくと、政治・政策における真の主権者は誰なのか、という問題が浮かび上がってくる。つまりこれは「分権」の問題につながっている概念なのである。分権とは、国の権限の何がしかが地方自治体へ委譲されるといった程度のことではない。真の分権は住民自治であり、それは憲法がうたう「主権在民」を実現することに他ならない。日本国とは中央政府(行政機関)のことではあるまいし、市とは市役所の行政機関・行政マンのことではあるまい。国・市とは何よりも国民・市民ではないか。行政機関が「お上」として、「下」にある国民・市民を支配し監督するという図式は、しかし依然として続いている。いまようやく3極の協働・パートナーシップが言われ出したにすぎないのである。

いまのドイツは、EUへの統合という大きなコンテキストの中で、分権よりはむしろ集権をよしとする意見もある。元来分権というよりは領邦分立が長く続いたという歴史をもち、近代国家への集権を望んで来させた国である。いまも連邦という国家の中に州という16の国家がある。これをさらにEUという一つの国家へ組み込むということになると、国家が3段階になる。それでは国家的な統一基準をもってグローバル化の世界で他地域と競争する上で障害になる、というのである。そう考える人々は分権を肯定していないわけである。しかしドイツでもヘッセン州などは集権化には反対しているし、(日本も含めて)世界の趨勢は、EUがその域内各国との関

係を「補助（補完）の原理 principle of subsidiarity」で説明したりして、より地元へ、より個人に近い方へ権利を下ろしていくことすなわち分権をよしとしている。（「補助の原理」とは、基本的に個人は自助すべきであり、それが困難なときに身近な者・団体が自助力を補完する意味で助けるという原則。個人の自助努力を家庭や地域社会や基礎自治体が補助し、それが無理なら広域自治体が、さらにそれが無理なら国やEUが、補完的に助けていくべしとする。）

* 「協働」の実質とは

日本の地方政府と市民との協働・パートナーシップへの志向は、戦後日本の自治体が環境政策において先進的であった（国の環境政策より先進的な条例や協定をもった）、その先進性のさらなる発展として解釈できる。LA 21にしてもその核心は環境保全であるし、地域づくりでも環境はつねにその重点になっている。日本の地域自治、分権が多少とも進んだことのしるしとして、「協働」という言葉が重要である。しかし本当の課題は、この言葉をうたい文句に唱えることではなく、それに実質をもたせることである。

民が政・産と対等になるためには力をつけねばならない。それは民自身だけでなく、政にとっても必要であるはずだ。民が強くなるということは、民主主義が育つということの実質であるから。それには政の意識が本当に変わる必要がある。政は協働・パートナーシップといううたい文句を言うだけでなく、その実現方法を考えるべきであって、そのためには思い切って「民主導」へ傾斜させ、民を支援し、自らはパートナーどうしを調整する役目に徹してみるべきではないか。とくに「3極」が十分にものを言えるための言語空間を設定するのは、とりあえず政の役目だろう。その空間が成立したあとは、その内部に自身の運営委員会ができるはずだから、それに任せればよい。

この言語空間は重要なものとなる。民は論議においておずおずとしていてはだめである。民が専門的ノウハウや財力、資源においては弱い、生き生きとして多彩な活動計画を立てたり実際に行動する力の点では、政・産をしのぐことができる。しかしそこではどちらが優位となるかが問題なのではない。必要なのはそこでまさに「協働」すること、互いの力を寄せ合い補い合うことである。そうした補完作業をなし得るのは、言語空間における調整（すなわち論議）以外にはない。

* 情報公開----公論のために

論議でなら民は政・産と対等になれるはずである。民

は政・産と力の差があるからこそ、論議でも無力に甘んじなければならない、という理屈は、思考のワナである（ここではパワーの世界が続いており論議の世界が成立していないことに気づくべきである）。ノウハウと財力の落差、利害対立が論議を押し潰してしまうような社会なら、それはモノ主義的で非文明的な社会だと言わねばならない。落差や対立、葛藤があるからこそ、論議が始まるはずである。論議とは喧嘩をすることや屈服させあうことではない。論議と論議のための持ち札（情報素材）とは別のものである。持ち札は十分に公開され説明されなければならない。

情報を公開し、批判・議論しあうのは、そもそも合意をめざし協働するためである。最終合意が得られることよりも、合意にとって障害となっているものが言語的に明示されてゆくプロセスこそ、生産的である。対立点が明らかにならない限り、どんな合意もあり得ないのだから。

問題は、論議が暴力なしで為されるにはどうすべきか、というハーバーマスの問題である。パワーをもっているパートナーは、論議においてその力にものを言わせがちである。そういうときに「自由意志による非国家的で非経済的な共同決定と連帯的結合」（注8）をめざす、というパートナーたちの相互確認は決定的に重要である。というのは、「非国家的に共同決定する」とは政がその優位性（権力や財力といったパワー）を論議における力として行使しないということであり、「非経済的に」とは産がその優位性として持っている知的物的資源のパワーを論議における圧力として用いないということだからである。

そういう圧力・暴力なき論議という概念は理想的にすぎるとの批判もあるが、しかしそこで官僚と資本主義のパワーの前に市民は無力であるという現実を指摘しても、事は進まない。論議は、それが文明社会での論議である以上、そうしたパワーよりも一段上のレベルにあるもの、理性的なものであるはずだ。権力、財力、技術力といったパワーを公共性の次元の中で位置づけていくとき、基礎になるのは言語である。言語のほかにパワーを統御できるものはない。パワーの前に言語が無力であるなら、それは野蛮な事態である。論議とは、*ergon*（所産）であるよりは*energeia*（働き）、システム・制度などとして固まったものを、その本来の意義に戻してプロセス化する働きであろう。公共の仕事を預かる公務員が市民に通じない行政特有のジャーゴンを使っているのは、言語を私的なウチワの圏内に閉ざしているわけであり、公共精神に反するのではないか。

* 公共性とÖffentlichkeit

マールブルクのカーレ氏によると、ドイツではgovernanceという言葉は、経済界ではcorporate governanceといった概念が大企業の行動指針とされるようになってきているが、行政レベルではまだ新しいものだ、ということであった。ドイツでは協働は何より政策形成でのそれとして考えられ、そこを離れて一般的・抽象的に民・政のgovernance(自己統治、共同統治)が考えられることは、まずないからだろう。

「公共性」という日本語と<Öffentlichkeit>というドイツ語の内包の不一致にも留意しておかねばならない。このドイツ語の第一の語義は「世論、公論」なのである。言語行為が中心にある。日本語の「公共性」には必ずしもその語義は含まれていない。だからいま日本で民が「公共的」活動をすると言い、協働とパートナーシップが言われても、そこでは「公益性」(モノ・利権に関する公共性)が念頭にあるくらいで、最終的に事をきめるのは論議(言語)であるという認識は薄弱であり、詰めができなくなってしまう。

公共性の実質は活動(働き)のプロセスであって、モノではない。それは論議によってその場その場で形成されるのであって、「お上」の制度・システムとして固まったものではない。公共性は生活世界に住む者の意思の表現(言語化)に本質がある。その意思は公益性に関するものとは限らない。民の意向(生活世界からあがる声)を輪郭のはっきりした言葉にまとめること、政・産から情報が公開されること、といったまずは言語的な諸行為が、協働・パートナーシップを具体化していく上で不可欠であろう。

注

- 1 : Frankfurter Allgemeine Zeitung, vom 18.12.1993.
- 2 : Jänicke / Kunig / Stitzel : Umweltpolitik.---Politik, Recht und Management des Umweltschutzes in Staat und Unternehmen. Bonn.2003.(p.191)
- 3 : Bürgermeisterとは文字通り訳せば「市長」であるが、そう訳すと次のような問題が出てくる。ドイツではBürgermeisterの上の役職としてOberbürgermeisterを置いている自治体が多く、マールブルクでもそうなのである。すると、Oberbürgermeisterが市長に違いないから、Bürgermeisterはどう訳すかが問題になる。実質は「副市長」だが、このドイツ語が意味しているのは別のものである。なお現在マールブルク市にはもう一つ、Stadtrat(市参与)という役職があり、Oberbürgermeister、BürgermeisterおよびStadtrat(目下は現職の人が女性なのでStadträtin)が市行政のトップ3で、この3人が市政全体を三つのDezernat(部門)に分けて分担している。環境政策はカーレ氏の分掌事項に属する。
- 4 : Habermas : Vorbereitende Bemerkungen zu einer Theorie der kommunikativen Kompetenz. In: Habermas / Luhmann (Hg.) : Theorie der Gesellschafts- oder Sozialtechnologie. Ffm. 1971; Habermas: Vorstudien und Ergänzungen zur Theorie des kommunikativen Handelns. Frankfurt/M. 1984.
- 5 : Pfriem: Das Ökologieproblem als Gegenstand einer möglichen Unternehmensethik. In: Seifert / Pfriem(Hg.): Wirtschaftsethik und ökologische Wirtschaftsforschung. Bern, Stuttgart. 1989.
- 6 : P. Ulrich: Integrative Wirtschaftsethik. Grundlagen einer lebensdienlichen Ökonomie. Bern, Stuttgart, Wien. 1997.
- 7 : Axelrod: The Evolution of Cooperation. New York. 1984.
- 8 : Habermas: Faktizität und Geltung. Frankfurt/M. 1992.

(平成17年10月3日受付)