

# コミュニティの制度化をめぐる課題と展望

——「参加」概念と担い手の複数性の視点から——

速水 聖子

## 1. 問題の所在—コミュニティ論の隆盛をめぐる現代的背景

「コミュニティ」という用語は、古今東西を問わず、数多くの社会学者による研究蓄積がある。しかし、用語としての概念規定や理解は、かなり多様である。

周知のように、マッキーバーはコミュニティを社会的共同生活の基礎と位置づけ、地域性（空間性）と共同体感情（共同性）をその要件とした [Maclver 1917=1975]。論者がこの2つのどちらに重きをおくのかによって、コミュニティの概念規定も異なる。日本でも、コミュニティは実態なのか、理念なのかをめぐって、地域性と共同性を軸に活発な議論が展開されてきた。

これまで日本において「コミュニティ」をめぐる議論は次のように2つの時期に隆盛となったように思われる。すなわち、①1970年代にいわゆる「コミュニティ論」として日本オリジナルの都市社会学的蓄積がなされた時期②1980年代から1990年代前半にかけてグローバリゼーション下でのコミュニティの再規定がなされた時期である。

①の時期は、本格的な都市化に伴う人口の流動化が社会的疎外を拡大させていく中で、都市の地域社会における新たな共同性をどのように形成していくのか、という文脈でコミュニティは理念として目指される対象であった。地方から都市へ集住した人々が、都市の生活課題に対して声を上げた住民運動などに共同性の期待が寄せられたのである。②の時期には、移動手段の発達と情報技術の進展によって、人口は流動化し、生活における時空間のリアリティが大きく変容した。コミュニティを語る際の空間としての地域性やコミュニティそのものの自明性が問われ、空間を超えたネットワークとしてのコミュニティへの言及や社会的多様性をもつコミュニティが注目された<sup>1)</sup>。

さて、さらなるグローバリゼーションと国家・自治体の財政危機に伴う新自由主義的政策の進行が見られる1990年代後半以降、再度コミュニティに関わる議論が高まっている。

近年、コミュニティが論じられる第1の文脈は政策的な期待からである。高齢者福祉や子育て支援をはじめ、社会福祉分野では早い段階から地域福祉（コミュニティを重視する福祉）政策が中軸となっている。また、防犯や防災の観点から安心・安全の

まちづくりに関わる政策においても身近な地域社会での取り組みを重視する方向性が強い<sup>2)</sup>。地方分権化の流れの中で、社会政策・計画がローカル化するのに合わせ、身近な生活地域空間としてのコミュニティに資源動員と組織化の重要性を問う論調は少なくない。すなわち、財政危機による公共サービスの縮小が否めない中で、生活課題解決のために地域資源を活用する意味で、自治体行政の意思決定ならびに公共サービスの担い手となる住民の参加の仕組みを「コミュニティ」という語に期待しているのではないか<sup>3)</sup>。

コミュニティが論じられるもう1つの文脈は、いわゆる市民活動とコミュニティとの関わりにおける展開である。現在の実態としてのコミュニティには、伝統的な地域住民組織のみならず、ボランティアやNPOなどさまざまな人々のつながりの形がある。特に、ボランティアやNPOなど市民活動については、「市民による自立的で自発的 [= ボランティア] な共同 (協同)」としてコミュニティにおける役割が期待されているのは周知である。

ここでまず指摘したいのは、これまでのコミュニティ論とは共同性の位置づけが変容している点である。1970年代には同類的(同じ属性やいわゆるテーマコミュニティ)基盤で語られた共同性は、現在のコミュニティ論において「自発的 (= ボランティア) な参加」を基盤として語られる傾向にある。自明であった血縁・地縁集団への帰属による共同性が弱まり、「共同」であることが実感できにくいからこそ、自発性にもとづく参加からの共同性が強調されるといえよう。

さらに、現代のコミュニティと自治体・国家との関係の論じられ方も変容している。①の時期の連帯は、従来の伝統的住民組織とは異なる運動体(住民運動)への参加であり、国家への対抗や反行政と位置づけられるものが多い。それに対して、現在のコミュニティは既述したようにさまざまな基盤をもつ活動団体が想定され、それらの多様な主体によるまちづくりの政策や計画への発意、実行プロセスへの参加が期待されている。この点は、第1の文脈として指摘した政策的期待とも関連するが、自治体は対抗するものではなく、時には「協働」の対象にもなる。

以上のように、コミュニティが論じられる現代的文脈は、①政策的要請②市民活動との関わり③自治体・国家との関係性の変容、という3点にまとめられる。これらを前提として、第1の課題は、「自発性による参加」をどのように理解するかである。自発性に基づく活動が自己実現や生きがいといった個人に帰する価値と結びつき、参加の選択性を高めることが、参加できる人/できない人の格差を生み出す可能性もある。また、参加が個人的有用性に還元されることが、政策的要請により参加を政策的な動員とする場合もある<sup>4)</sup>。

第2の課題は、近年の地方分権化政策における新自由主義的傾向がコミュニティにどのような影響をもたらすかである。財政危機によって自治体運営にも市場原理が持ち込まれている現状を鑑みると、「協働」の名の下でコミュニティは従来の公共サービスの下請け的役割を押し付けられる可能性もある。また、現実のコミュニティ間において競争原理による格差が生じる場合も考えられよう。

これらの課題を考察するにあたり、本稿では、まずコミュニティ政策の変遷において参加がどのように位置づけられてきたのかを明らかにし、その上での問題点を整理したい。さらに、政策を通して参加が制度化されることにより、参加する主体の多様性・複数性によってコミュニティ形成における公共性自体の再規定が促されていることにふれたい。すなわち、コミュニティに参加するのは誰なのか、コミュニティづくりの方向性における公共は誰がどのように措定するのか、について考察する。以上のような作業は、現代のコミュニティについての実証的研究へ向けた分析枠組みの基礎となるものである。

## 2. 参加の文脈と位置づけの変容 ―コミュニティ行政・施策との関連

### 2.1 1960～70年代の参加 ～住民運動とモデル・コミュニティ

1960～70年代、日本社会が急速に経済成長することにより、人々の生活水準は飛躍的に向上・安定をとげる。一方で、公害や環境破壊などの高度経済成長に伴う社会問題に対して、各地で住民運動が台頭し、抗議や告発が始まることとなる〔松原・似田貝 1976〕。この時期は、1962年の全国総合開発計画に続き、1969年には新全国総合開発計画が策定され、産業公害に直結する大規模開発計画が多数発表された。これらの計画が地域の自然・社会環境に大きな悪影響をもたらすことに対する激しい住民運動が展開された。これらの運動が実際にコンビナート建設などの開発計画を阻止する役割を担った事実は、住民運動の政治的有効性を示すものであり、運動という参加形態の一般化をもたらした。さらに、住民運動は、国家による計画の公共性＝上からの公共性を批判し、押し付けられる公共性に対して、ローカルな公共性を提起するものでもあった。

一方、都市の地域社会においても、急激な都市化がもたらす生活環境の不備や悪化に対して、コミュニティ形成・まちづくりの活動を通して生活環境の改善を求める運動が活発になった。市民としての権利意識を身に付けた都市住民によって担われた、いわゆる市民運動は、1960年代後半から70年代前半にかけて大都市圏を中心として革新自治体を誕生させる政治的な原動力ともなった。

「社会計画」への住民参加・市民参加を問うものとして有効に機能した住民運動・市民運動を理論的にも裏付ける役割を果たしたのは、シビルミニマム論や社会資本論と呼ばれる論考であり、松下圭一は、シビルミニマムを「都市政策の市民的公準」と位置づけた〔松下 1971〕〔宮本 1967〕。これらの理念は、革新自治体が主導する形で自治体行政が提供する公共サービスの充実として実現されることとなる。

1969年の国民生活審議会の「コミュニティ生活の場における人間性の回復」が発表されると、住民参加の場づくりとしてのモデル・コミュニティ事業が全国で展開される。1971～73年に全国に83の小学校程度のモデル地区を指定し、生活環境整備の一環として核となるコミュニティセンターなどの建設等が進められ、ここを場として住民の自主的なコミュニティ活動が期待された。モデル・コミュニティ事業は、施設のハード面での整備が先行されるものも多かったとされるが、住民による自主的な施設管理が行われるところもあり、現在の指定者管理制度の発端になっている。また、施設の管理運営を含め、地域行事や高齢者福祉活動など地域問題の解決のための地域住民の意見集約の場となる住民組織の制度化も進められ（コミュニティ協議会や住区協議会など）、町内会や自治会以外の住民参加の仕組みづくりが行われた。

見てきたように、この時期の参加問題は、社会計画・都市計画への意思決定を求めた「権力との対抗関係の参加」〔武川 1996〕であり、住民運動は参加に基づく民主主義が政策決定に反映されることを例証するものとなった。モデル・コミュニティ事業は、ハード面整備に偏向したという批判もあるものの、住民による施設管理は、行政の執行過程への参加の一形態と位置づけられるものであろう。さらに、コミュニティ施策を通して、行政との協力や住民相互の意見集約による地域問題の解決の場として、コミュニティが住民参加の単位と認知されるようになったといえる。

## 2.2 1980年代の参加 ～財政再建と参加型福祉

1970年代の2度の石油危機は、日本におけるそれまでの開発至上主義に大きなブレーキをかけ、経済の停滞に伴い、社会政策は低成長を前提としたものに転換せざるを得なくなった。公的な社会的消費手段の拡大・充足よりも、少ない社会資源の効率的分配・負担問題への関心が高まり、福祉国家体制の見直しと行政サービスの合理化が焦点となったのである。とりわけ、1970年に既に高齢化社会の目安である高齢化率7%に達しており、少子高齢化問題が喫緊の課題であり、福祉政策は大きく見直された。公的支出が抑制される中でサービス供給体制の公私関係が注目される中で、これまでの施設中心ケアから地域福祉ケアへ、サービスの担い手として家族や近隣を中心とする自助・共助への期待が政策上も重視された。すなわち、高齢化に伴う福祉サービスの需

要に対して、個人のボランティアや民間非営利団体による高齢者福祉サービス供給に期待が集まり、日本型福祉社会論に立脚した「住民参加型在宅福祉活動」が注目された。

1980年代に全国に誕生した住民参加型在宅福祉活動は、高齢者介護を行う当事者家族を中心に住民が互助団体を作り、会員制によって有償でホームヘルプなどの福祉サービスを行うものである。家事援助から始まり、次第に介護サービスに内容を拡大させていった。1987年に全国社会福祉協議会が行った「住民参加型在宅福祉サービスの展望と課題」の調査報告書によると、組織の運営主体には、独自のボランタリーな組織の他、自治体（第3セクターも含む）や社会福祉協議会・共同組合（生協・農協など）などがあり、多様化が指摘されるとともに、住民の互助であることが営利組織と異なる公共性をもつ活動であること、さらに住民が主体的に活動を行うことが広くコミュニティづくりにつながることへの期待が述べられている。

社会福祉協議会（以下、社協）は、1970年代からボランティア活動の推進と育成に積極的に関わっており、施設から在宅・地域福祉への転換とともに在宅福祉サービス供給における中核に社協自らを位置付け、1980年代からは積極的にサービス事業を展開する「事業型社協」が打ち出された。1985年には厚生省（当時）による「福祉のまちづくり事業（ボラントピア事業）」の開始に伴い、全国の都道府県・政令指定都市社協と市町村社協に在宅福祉サービス供給の事業所としての社協ボランティアセンターが次々と誕生したのである。社協は、民間団体とはいえ、地縁組織を基盤に地域に根差した包括的な福祉活動を担ってきたとともに、人事や財政面において行政とのつながりが強い。社協が地域を網羅する全国組織であり、行政との距離も近い点が、1980年代の「参加型福祉」における参加の制度化を中軸として先導してきたといえよう。

このように、1980年代は、高齢者福祉分野を中心に、地域福祉のためのコミュニティづくりへの参加という形で住民参加型在宅福祉活動や事業型社協が誕生した。すなわち、参加の問題は、財政縮減の中で費用対効果が求められる中で議論され、社会福祉を中心に公的サービス供給の代行や補完的役割としての参加が注目されるに至った。1970年代の参加と比較すると、1980年代の参加は結果として行財政改革に資する形に変化したとみることができる。

### 2.3 1990年代の参加 ～ NPMと地方分権化

1990年代、NPM（New Public Management 新公共管理）の概念と手法が地方自治体行政に浸透するようになる。NPMとは民間の経営手法を行政部門へ応用するマネジメントの方法であり、1980年代のイギリスやアメリカの経験から影響を受けている。

財政赤字や公的サービスの硬直化などの改善を目的とし、競争原理の導入・目標設定と評価・顧客主義・独立採算制などを行政部門に取り入れようというものである。日本では、公共事業における入札制度の積極的な導入や行政・政策評価のシステム化などが地方自治体を中心に取り入れられた。

参加論との関わりでみると、NPMの思想を背景に、自治体政策における2つの方向での参加が進められたといえる。

1つは、行政・政策の評価における住民・市民参加である。公共サービスに住民の満足度をいかにあげるかという顧客主義が取り入れられたことにより、行政・政策評価の仕組みにおける住民参加を制度とする事例は全国に広がった。事務事業ごとに予算消化率や進捗率について市民への情報提供、事業実施後の住民満足度アンケート調査の実施、また評価委員会などの組織を立ち上げてそこに市民を公募委員等で参加させるものなど多様な手法が展開された<sup>5)</sup>。2011年現在、全国自治体の半数が行政評価を導入している<sup>6)</sup>。行政評価自体が一般化するとともに、評価の妥当性や評価結果をどう生かすか、多様な市民による積極的な参加をどうはかるかなど、多くの課題があるのも事実である。一方で、公共事業の情報公開と行政評価への市民参加は、これまで行政によって画一的に決定されてきた「公」のありかたを再考する方向にもつながる。評価を通して、市民の意見や意思を自治体政策にどのように反映させることができるのか、また多様な市民の参加を促す動機づけや機会の選択はどうあるべきなのか、地方分権化の流れとともに行政評価への参加は、公共性の再規定の問題に直結するものとなっている。

自治体政策において参加が進められたもう1つの例は都市計画の分野である。経済成長期を中心に、日本の都市計画は道路・鉄道をはじめとする施設整備やハード面での開発を中心に進められてきた。空間の公共性は、国家権力あるいは専門性に基いて行政政府によって独占的に定義されてきたといえる。先に述べた住民運動によって、公＝国家的公共性が問い直されるわけだが、1990年代に入ると財政問題悪化とともに開発のための公共事業そのものの合理化が目された。開発一辺倒のハード事業という画一的な方式による開発政策では経済的な負債が大きだけでなく、多様な市民のニーズを反映できないことが明らかとなった。さらに、1980年代バブル期に規制緩和による土地売買が、民間企業による無秩序な開発をもたらしたことへの反省もあり、都市計画における分権的な都市づくりへの転換が図られた。その具体例が「まちづくり条例」である。条例は、法律上の罰則規定が強制的ではないものの、自治体ごとのルールであり、地域によって「まちづくり」の何を規制するのかについての「ローカルな公共性」を担保するものといえよう。

小林は、まちづくり条例を次のように①環境系まちづくり条例②景観系まちづくり条例③土地利用調整系まちづくり条例④地区まちづくり系まちづくり条例、の4つに整理している [小林 1999]。

①の環境系とは、経済成長期の公害防止条例や自然保護条例などを先駆的取組として1990年代に各地で見られた環境基本条例の策定や環境基本計画づくりの流れである。②の景観系は、伝統的街並み保存運動が条例化したものが多く、1990年代には景観保護と開発に対する土地利用調整の両立を目指す条例が各地で作られた<sup>7)</sup>。③土地利用調整系は②の景観系とも連動するが、乱開発に対する地域保全・規制のために、開発基準・建築規制による総合的土地利用調整をめざすものである<sup>8)</sup>。④地区まちづくり系は、自治体内の地区計画の開発における手続き条例に始まり、1990年代からは協議会方式でのまちづくり計画の策定活動やそれを支援するまちづくり条例として機能してきた。マスタープランへの住民参加について、法廷手法以外の地域住民の取り組みを推進する自治体独自の条例化が進んだのも特徴である<sup>9)</sup>。

開発や土地利用に関わる参加が条例として積極的に採用された背景には、上位の法律である都市計画法が1992年に改正され、計画策定における住民参加の推進が盛り込まれたことも影響すると思われる。土地・空間利用の社会的調整にかかわるプロセスへの住民参加を促すものとして「まちづくり条例」は位置づけられよう。

以上のように、1990年代は自治体政策において住民＝消費者としての参加が進められた一方で、新たな分野として開発・土地利用計画に関わる参加が積極的に取り入れられてきた。このことは、参加の結果として経済的合理性を求めることよりも、逆説的にプロセスとしての参加を政策過程にどのように生かせるのかという意味で参加の意義の内実を問うことにつながっていく。

## 2.4 2000年代からの参加 ～参加の方法の多様化と制度化

荒木昭次郎は、1980～1990年代の参加に関わる議論はそれ以前の「権力との対抗関係としての参加」(武川)論とは異なる「第2世代の参加論」としてとらえられることを指摘し、参加を政策志向的に理解することによる「協働論」として位置づけられると述べている [荒木 1996]。具体的には、地域課題の設定と政策の選択・形成、政策の実施と評価という一連の政策過程に、住民の参加を位置づけることにより、顧客・消費者としてだけではない積極的な参加を住民に要請する流れをとらえての指摘である。このような意味で、先述した「参加の意義」を政策過程に制度的に位置づけようとする動きは、2000年代以降、さらに活発化している。ここでは2つの例を挙げておこう。

第1に、社会福祉分野における参加型福祉から「地域福祉の主流化」〔武川正吾, 2006〕というべき政策的展開である。社会福祉分野では2000年の社会福祉法の改正に伴い、それまでの分野別福祉を総合化する形で自治体の地域福祉計画が位置づけられるとともに、計画におけるローカル・コミュニティ（小学校区レベル）の重視と計画策定と施策の実施への積極的な住民参加が打ち出された。すなわち、住民の意見が反映されるための参加の保障と促進が明確に地域福祉計画に規定された。さらには、計画の実行にあたって様々な地域福祉サービスの担い手としてNPOやボランティアなどの市民活動団体の役割への期待が寄せられている<sup>10)</sup>。現在、各自治体で取り組まれている地域福祉計画は、ノーマライゼーションの価値に基づく広義の福祉の意味でのまちづくりへの参加のための制度装置として機能しているといっても過言ではない。

第2の例として、各地の自治体において住民参加のさまざまな形が条例化され、ローカルルールとして参加の制度化が進められていることが挙げられる。条例の名称は、自治基本条例・市民参加条例・まちづくり基本条例などさまざまであるが、参加の主体や理念・規定をどのように位置づけるかによって、大きく次のように分類できる。

- (1) 「まちづくり」に関わる各主体の参加の位置づけを理念的に条例化したもの
- (2) 行政活動への参加規定を具体的に示して条例化したもの
- (3) 具体的な参加規定の積み上げに(1)に近い理念条例を定めるもの

(1)の例は、箕面市市民参加条例（1997年）・ニセコ町まちづくり基本条例（2001年）や宝塚市まちづくり基本条例（2002年）などが先駆けであり、自治の理念と住民・自治体・企業やコミュニティ・地域住民組織などの各主体の参加理念を記すものである。まちづくり条例や自治基本条例という形で全国の自治体に浸透していった。(2)は行政の情報公開や透明性の確保の観点から、行政手続きやパブリック・コメントといった行政活動への参加規定をルール化するもので、大和市情報公開条例（2000年）や横須賀市市民パブリック・コメント手続条例（2001年）などが先駆的であろう。近年は個別の参加手法をまとめた市民参加条例として規定する自治体が増えている。(3)については、例えば大和市のように情報公開条例・市民参加条例の上位に自治基本条例をおくものや、市民参加・市民参画条例や協働条例といった名目で、参加と協働の理念規定や市民活動の支援に関わる規定が盛り込まれる事例が増えている<sup>11)</sup>。

第1に挙げた社会福祉の「地域化」は、行政サービスの補完的役割を主とする1980年代の参加型福祉から、行政との協力関係によるサービス提供への住民参加や公共サービスの担い手としての市民活動団体の中心化をいわゆる「協働」への移行と理解できよう。しかし、「協働」における参加が行政のリーダーシップのもとで決められた参加なのか、計画策定や意思決定も含めた「公共の措置」の上での参加なのかによ



て「協働」の意味合いもかなり異なったものとなる。つまり、業務委託などを主とする行政下請け的な協働なのか、自治としての協働なのかといった「協働の二重性」という問題が浮上する。

同様の問題は、第2の例とした参加に関わる条例においても指摘できよう。すなわち、条例による参加の制度化において、「行政活動への意見の反映」のための参加を重視するものか「行政活動の支援」としての参加を重視するものか、によって参加の方向性が異なるからである。「行政活動への意見の反映」は意思決定も含めた企画・立案への参加を含むが、「行政活動の支援」は住民活動を行政が利活用することのための参加に限定される可能性もある。現実的には、(1)～(3)に分類したように自治体毎に「何に対するどのような参加なのか」という条例の規定は多様であり、一律ではない。

以上、これまでのコミュニティ施策における参加の文脈についてまとめると、次のような流れとして理解することができよう。

- ・1970年代－意思決定への要求と執行過程への参加
- ・1980年代－公的サービスの代行や補完的役割としての参加
- ・1990年代－顧客主義と政策過程への参加
- ・2000年代以降－参加手法の多様化から協働へ

このような参加の変遷は、国家・行政と住民・市民の関係性の変化を示している。すなわち、国家・行政によって規定された「公共」政策によって統治される住民・市民という上下の関係から、両者の協力によって公共領域が再編されるという関係である。協力関係のあり方が「協働」という形で制度化される現在にあって、あらためて浮上する問題は「誰による、どのような参加なのか」という主体に関わる点である。この点は、新たな公共領域を措定するのは誰か、ということにもつながる。

特に、「協働」の主体としてNPOやボランティアなど様々な地域住民活動や市民活動が大いに期待されている中において、これらの活動に対する参加の制度化は望ましい自治コミュニティの布石となるのか、実証的な検討が必要であろう。制度化を単に「市民活動の体制内化」とする批判的理解だけでは、現実的な状況としての「協働」を考察する意図とは相いれない。その一方で、参加の制度化は【制度条例づくり→事業化（委託）の進展→協働できる層の選別と階層化】となる懸念があるのも事実である。先に述べた「協働の二重性」は、現代のコミュニティにおける担い手の多様化と合わせて考察されなければならないといえる。

### 3. 参加する担い手は誰なのか ～担い手の階層性と多様性

#### 3.1 コミュニティにおける担い手像の変遷

既に述べたように、1970年代のコミュニティ論の背景は、急激な都市化による公害や生活環境破壊などの都市問題をはじめ、郊外を中心として人口の流動化に伴う地域的統合への危惧＝地域の解体にあった。つまり、さまざまな都市問題の解決を、これまでの伝統的な地域社会の担い手であった土着層にかわって多様な流動層が担う住民運動などに求めたのである。奥田道大が提示したように、ここでの担い手は主体的な行動体系と普遍的な価値意識をもって地域社会との新しい結び付きによるコミュニティ形成をめざす像として描かれた [奥田 1983]。自由で自立した個人が意識的に新たな連帯として結びあう、個人本位の民主的な地域社会こそが「コミュニティ」とされたのである。先に述べた1970年代の参加においても、担い手としてはそういった住民の参加を促すコミュニティ行政が展開された。

コミュニティ行政については、住民参加が官主導でしかなされていなかったのではないかという点において都市社会学からの批判がある [玉野 1998]。一方で、伝統的な土着層を中心とするこれまでの町内会・自治会といった住民組織だけではなく、コミュニティへの住民参加の回路が（制度的とはいえ）増えたことにより、地域のボランティアな住民組織が地域課題の解決のための担い手として注目されるようになったことは事実である。1980年代の参加において、高齢者福祉を中心とする住民互助・ボランティアな組織が特に地域福祉コミュニティの中核と位置づけられたことは述べたとおりである。

横田は戦後の理念主義的な都市コミュニティ論について「自由で自律的な諸個人が共通の目的にしたがって、住民運動団体やボランティア・アソシエーションを形成し、・・・ネットワークを広げながら・・・より民主的な自治の場を創出することが期待されていた」と整理している [横田 2008:24]。1980年代後半、目的や個人の自由意思によるネットワーク型の社会関係に、地域社会の新たな担い手像をとらえる研究も多くみられた。例えば、佐藤慶幸による生活クラブ生協の活動分析では、生活者としての主婦が「生産-消費」関係を生活の包括性から見直し、オルタナティブのライフスタイルを提案するネットワーク型の活動としてコミュニティを形成すると捉えられている [佐藤 1996]。また、子育てを終えた主婦たちによる身近な契機からのさまざまな社会参加を「女縁」と名付けた上野千鶴子の研究においても、「女縁」がゆるやかなネットワークとして多様な活動への広がりをもつことが指摘されている [上野 2008]。このように、個人の自発的なつながりとしての関係性をコミュニティの担

い手とする見方は、1990年代以降、ますます強まっているといえよう。

空間を超えて展開する個人によるボランティアな活動であるボランティアやNPO、いわゆる市民活動が注目された背景として、1991年の雲仙普賢岳噴火災害や1995年の阪神・淡路大震災における災害ボランティアの活躍があげられる。ボランティア活動がそれまでの狭義の社会福祉から災害・まちづくりへと幅広い分野にひろげるきっかけとなるとともに、1998年のNPO法の施行にも影響を与えたといえよう。ネットワーク型の関係性が優位となるのは都市社会の趨勢であるが、既述したように、社会的背景としての財政危機を伴い、市民活動団体が公共サービスの担い手として「協働」の文脈で「新しい公共」として期待されているのが現在である。問題は、その際の「公共」は誰にとつての「公共」なのかという点である。つまり、個人の自発的な参加による関係性＝選択性の高い関係性から「公共」につながる経路がどこにあるのかである。

### 3.2 担い手をめぐる「参加」と「公共」の距離

前節でみたように、コミュニティ施策における参加は、具体的に居住地域を中心とする空間としてのローカル・コミュニティへの志向を高める制度化に向かっているが、一方で、人々の社会参加は個人化・広域化・脱地域化の様相を呈している。これを一致させようとするための論理が「新しい公共」として語られる文脈ではないだろうか。

社会参加の個人化と公共の安易な接続に対して、渋谷は個人の自発的な社会参加に自己実現を標榜させることによって「個人の『コミュニティ』へのボランティア的『参加』が『自己実現』の一環として称揚されている」と述べている [渋谷 1999:99]。すなわち、個人の自己実現志向が公共的なコミュニティの実現につながる根拠に疑問を投げかけている。同様に、中野も「ボランティアの自発性をただ称揚」する「ボランティア動員型市民社会論」が新自由主義的な「小さな政府」に適合的なイデオロギー効果をもつことを厳しく批判している [中野 1999]。「新しい公共」としてNPOやボランティアが安上がりに効率よく利用されてしまうことが、本来NPOやボランティアに期待される自治的コミュニティへの取り組みとは全く逆の様相を呈することへの指摘である。

これらのボランティア的参加の動員への批判は、植村が言うところの「新自由主義によって活性化を強いられた『市民社会＝市民団体』の両義性」を理解することの重要性を示している [植村 2010:106]。確かに、先に見たコミュニティ施策における参加の変遷からも、行財政危機の深刻さが増すとともに市民活動団体の利活用や参加を促す積極的な志向性が読み取れる一方で、市民活動支援の施策の実効性もうかがえるのである。福祉国家の新自由主義的な再編は市民活動の活発化や創発性に結びついて

きたが、市民活動の自発性・自立性ばかりが強調されることは逆説的に市民活動自体を新自由主義的な競争に陥らせるという意味で「両義性」を持つのである<sup>12)</sup>。

ところで、ここでの市民活動の「両義性」を認識した上であっても、現実的には市民活動が「新しい公共」的役割を期待されるのは全く行政から独立あるいは対立する形であるとは考えにくい。つまり、「協働」とは行政からの完全な自立ではなく、ともに協力するパートナーシップとしてのあり方であろう。そもそも、日本の地域社会におけるボランティア的活動に相当するものとして、町内会や自治会などの旧来型の地域住民組織を基盤とする相互扶助的活動を無視することはできない。土着住民層を中心とする伝統的地域組織がもつ行政補完的な旧慣を否定することからコミュニティ論は展開してきたが、1990年代以降、現実の地域社会においては近隣関係に代表される地縁的共同性が見直されている。例えば、災害ボランティアが注目されるきっかけとなった阪神・淡路大震災をはじめ、その後の多くの自然災害においても、自発的なボランティア的活動への注目と同時に日常的な親交的コミュニティのもつ災害対応力の強さが実証されている [鈴木 1998] [横田 1999] [室井 2011]。すなわち、望ましいコミュニティへのボランティア的な参加は、自発的・自己実現的なものと日常的・相互扶助的なものとの両面から考察されなければならない。

自発的参加や自己実現につながるボランティア活動と相互扶助的なものとしてのボランティア活動との関係を考えるにあたり、鳥越が示す自由主義と共和主義の概念が参考になる [鳥越 2000:15-17]。鳥越は、自由主義・共和主義を市民の自立の思想と位置づけた上で次のように述べる。すなわち、自由主義は個人の自由・自立を旨として公権力から拘束を受けない市民の自立性を強調する思想であるため、小さな政府を支持する。一方、共和主義は自立しつつも制御主体としての市民の役割を重視し、市民の公共的参加を義務とみなす。自由主義は個人の目的的・自発的な参加による「幸福」追求のためのアソシエーションと親和性があり、共和主義は共同体の「生存（公共善）」のためのコミュニティとの親和性がある。その上で、ボランティア的活動は、思想としては自由主義と共和主義のあいだを揺れ動くのではないかと、というのが鳥越の主張である。

自由主義（自発的・自己実現）的ボランティアと共和主義的（相互扶助・地縁的）ボランティアのどちらが優れているか、ではなく、現実のボランティア的活動はその狭間にあるという指摘は重要であろう。自己責任原則と規範意識をもって自発的に行動する個人によるボランティア的行為を優先して、財政再建のための公共サービスの担い手支援という文脈によって参加の制度化を図ることは、ここでいう自由主義的アソシエーション的参加を促進するが、結果的に担い手の分断を生むとも考えられる。

つまり、コミュニティ政策における参加の制度化がすぐに「新しい公共」に結びつくのではなく、政策の方向性として自発的な参加と相互扶助的な参加をどのように位置づけるのかによって、ボランティアな参加がコミュニティ形成にもたらす意味が異なるのである。参加を分断するのではなく、自発的参加と相互扶助的参加のバランスや相補性を地域ごとにどのように考慮するのか、という点から参加の制度化はローカルに進められるとともに、その先にローカルな形での「新しい公共」の枠組みが提示されるものになるだろう。

### 3.3 担い手の階層性・多様性

先に見た自由主義的ボランティアと共和主義的ボランティアというボランティアの方向性の異なる2つの層の問題は、一例としてボランティアの階層性という形で鈴木によって実証されている [鈴木 1987] [鈴木 1989]。ボランティア的行為による社会参加の階層性とは、ボランティア的行動の参加率と参加者の帰属階層をそれぞれ横軸と縦軸として見た場合、上位階層と下位階層で参加率が高く、中間層では参加率が低くなるという事実であり、グラフではK字型を示すことからKパターンと名付けられた。その上で、上位階層に意識されるボランティアとは、個人の自立性や主体性など近代的市民意識によるボランティアな参加であり、下位階層に多いボランティアは、従来の地縁的共同体の相互扶助からのボランティアな参加ではないかという仮説を導き出したのである。さらに、ボランティアの活動範囲と参加動機との関連で高齢者ボランティアと障害者ボランティアの比較を行った三浦によれば、高齢者ボランティアは地域密着型の伝統的な地域共同体における相互扶助活動、障害者ボランティアは地域乖離型の個人的・主体的な活動というような大まかな傾向が示されている [三浦 1993]<sup>13)</sup>。

これらの実証研究を通じて、日本におけるボランティアな地域社会参加の実態を鑑みた場合、自発性・上位階層性・脱地域性といった特質をもつ自由主義的ボランティア活動と、相互扶助的・下位階層性・地域密着性といった特質を持つ共和主義的ボランティア活動という2つの異なる参加のパターンがあることが理解できよう。自由主義的ボランティア活動はNPO・ボランティアと、共和主義的ボランティア活動が地縁的共同体と親和性をもつのである。

ボランティア活動を社会参加という視点からとらえると、上で述べた階層性以外にも、実際に地域社会の担い手として参加する層はさらに多様な形であることを指摘できる<sup>14)</sup>。例えば、空間的には離れていてもコミュニティの支援活動に継続的に関わる例も少なくはない。現在、筆者が関わる東日本大震災における全国の支援活動調査に

においても、他出者による支援の他、経済的なつながりや歴史的なつながり・これまでの交流活動など、当該の地域社会との様々な「縁」とでもいうような関係が支援に関わるボランティア活動の基盤となっている<sup>15)</sup>。未だ仮説の域を出ないが、地縁による相互扶助とも言い難く、自発性や自己実現といった個にも還元できないつながりとしての「縁」のような関係も、ボランティア活動の多様化といった側面から考察すべき要素となりえるかもしれない。

いずれにしても、担い手としてボランティアに地域社会へ参加する層の階層性・多様性を無視して「参加の制度化」が行われることは、先に述べた「協働の二重性」をふまえると、参加できる層とできない層との分断や参加からの排除の問題にもつながる。たとえ意思決定への参加が制度化されても、特定の階層や属性によって「公共」が決定されてしまうこともありうるのである<sup>16)</sup>。ローカルなコミュニティが重視される中での参加の制度化は、担い手の階層性や多様性を伴って、どのようなガバナンスのあり方を導くものになるのか、さらなる実証研究を積み重ねていくことが必要といえよう。

#### 4. まとめと課題

本稿では近年のコミュニティに関わる議論について、「参加」の政策的展開をふまえて参加する担い手（主体）の問題について考察してきた。その上で、いわゆるNPOやボランティアといった自発的な社会参加のみが「協働」をキーワードとして政策的期待をもって「新しい公共」として語られることを批判的に論じてきた。

「協働」の概念において、「参加」は単に行政の公的サービスにおける撤退部門を補完する形で行われるのではなく、意思決定を含めた公共の措定を行う関係性としてのパートナーシップのあり方として考察されるべきであろう。ボランティアな社会参加の自発性や個に帰する価値のみを重視する協働論は、自由主義的な市場の論理に基づく参加の権利論になってしまう。結果的に、ボランティア的な活動における階層による分断や市場化を招くことにもつながることは本稿において既に述べたとおりである。

現実の地域社会参加におけるボランティアな活動は、階層性もはらみつつ自発的・脱地域的な自由主義の志向性と、相互扶助的・地域密着性といった共和主義の志向性という2つの異なるパターンをもつ。当該の地域社会における地域資源（人的・経済的・機会の多寡など）の差異や歴史的文化的条件などの地域性（Locality）に応じて、2つの参加のパターンのどちらの志向性を強くもつのが異なってくるといえよう。

この2つを分断させることなく、どのように接続あるいは連携させて、よりよい「協働」のかたちが実現するののかについて、これまでのコミュニティ論の蓄積をふまえたさらなる調査研究が求められている。すなわち、コミュニティが活発に論じられる現在、「協働」のあり方における地域的文脈を実証的に考察する重要性はますます高まっているのである。

#### 【注】

<sup>1)</sup> コミュニティ解放論については、松本康や大谷信介らを中心とするネットワーク研究、共生としてのコミュニティについては広田康生や田嶋淳子らによるエスニックコミュニティの研究などがあげられよう。

<sup>2)</sup> 1995年の阪神大震災はもちろん、2011年の東日本大震災の経験、近年の犯罪傾向によるイメージもセキュリティのためのコミュニティが叫ばれる背景にある。

<sup>3)</sup> 総務省により「新しいコミュニティのあり方に関する研究会」が2008年に立ちあげられ、翌年には報告書が出されている。

<sup>4)</sup> 例えば、ボランティアを学校教育の一環で強制するケースなどがある。ボランティアの体験を推薦入試などの成績評価や大学での単位互換などに活用する例も多い。

<sup>5)</sup> 地方自治体における行政評価は、1996年から始まった三重県における事務事業評価などが先発の例として有名である。行政評価の取り組みにおける課題については、次の文献を参照していただきたい [速水 2001]。

<sup>6)</sup> 総務省「地方公共団体における行政評価の取組状況」(2011/3/16現在)として次のHPを参照 [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000156645.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000156645.pdf)

<sup>7)</sup> 金沢市や京都市では1960年代後半からに既に景観条例を持っていた。1990年代の先駆的な事例として、1993年の真鶴町まちづくり条例 (= 通称「美の条例」)、1990年の湯布院町 (現由布市)「潤いのある町づくり条例」、1995年の鎌倉市まちづくり条例などが挙げられる。

<sup>8)</sup> 土地利用調整系は地方の小規模自治体に多くみられる。1991年の掛川市生涯学習まちづくり土地条例や、1999年の長野県穂高町まちづくり条例、1993年の豊中市まちづくり条例などがある。

<sup>9)</sup> 例えば、世田谷区は1982年に「街づくり条例」を制定して住民参加と開発手続きを条例化していたが、1995年に大きく内容を改正して参加の中核として地区まちづくり協議会の主導的役割が盛り込まれている。その他、1998年の大和市「みんなの街づくり条例」や1997年の箕面市「まちづくり推進条例」などが、まちづくりにおける住民参加の独自のルール化したものとして挙げられる。

- <sup>10)</sup> 地域福祉計画を例とする社会計画のローカル化と市民活動団体の関係については別稿に述べている [速水 2012]。
- <sup>11)</sup> このような状況から現代のコミュニティ政策が市民活動支援や参加ルートの整備など、ソフト面での政策を主としていることが理解できよう。
- <sup>12)</sup> ここでの「両義性」は先に述べた「協働の二重性」とも重なる。
- <sup>13)</sup> ボランティア的活動の地域性・空間の問題は、次の論考も参照のこと。[高野 2007]
- <sup>14)</sup> 例えば、秋津は地域社会の担い手の多様化が集落再生にもたらす可能性について、担い手像をポピュリズム／市民社会論的アプローチ（ポピュリズム－市民社会論／組織論－主体論の軸）で整理することによって論じている [秋津 2009]。
- <sup>15)</sup> さらに、これらの活動が法定内の支援内容を超えた創発的支援につながっていることにも注目したい。
- <sup>16)</sup> この点に関して仁平による一連の研究が参考になる。仁平はボランティアに関わる言説の詳しい分析によって、ボランティアの参加が動員されることをネオリベラリズムとの共振問題として批判的に論じている [仁平 2005] [仁平 2011a] [仁平 2011b]。

#### 【引用・参考文献】

- 秋津元輝（2009）「集落の再生に向けて－村落研究からの提案」『年報村落社会研究』45号、農文協：199-235
- 荒木昭次郎（1996）「自治行政における公私協働論－参加論の発展形態として－」『東海大学政治経済学部紀要』第28号：1-11
- 速水聖子（2001）「地方自治体における行政評価の課題」『地域研究』第4号：61-76
- 速水聖子（2012）「『新しい公共』と社会計画のローカル化－空間の公共性を考える－」『社会分析』39号：25-41
- 小林重敬（1999）『地方分権時代のまちづくり条例』学芸出版社
- Maclver, R.M., (1917) *Community*, Macmillan and Co., Limited, 1917; 3rd ed.1924
- 中久郎・松本通晴訳『コミュニティ』ミネルヴァ書房、1975
- 松原治郎・似田貝香門編著（1976）『住民運動の論理』学陽書房
- 松下圭一（1971）『都市政策を考える』岩波書店
- 三浦典子（1993）「ボランティア行為と愛他主義」『松山大学論集』5巻3号：97-114
- 宮本憲一（1967）『社会資本論』有斐閣
- 室井研二（2011）『都市化と災害－とある集中豪雨災害の社会的モノグラフ』大学



教育出版

- 中野敏雄 (1999) 「ボランティア動員型市民社会論の陥穽」『現代思想』27(5) : 72-93
- 名和田是彦 (2007) 「『協働』・『新しい公共』・『市民社会』—『協働』をめぐる言説分析」『法社会学』66号 : 54-65
- 名和田是彦 (2011) 「『コミュニティ・ニーズ』充足のための『コミュニティの制度化』の日本的類型について」『法社会学』74号 : 1-13
- 仁平典宏 (2005) 「ボランティア活動とネオリベラリズムの共振問題を再考する」『社会学評論』56(2) : 485-499
- 仁平典宏(2011a) 「階層化/保守化の中の『参加型市民社会』」斎藤友里子・三隅一人編著、『流動化のなかの社会意識 (現代の階層社会3)』東大出版会
- 仁平典宏 (2011b) 「『ボランティア』の誕生と終焉」名古屋大学出版会
- 奥田道大 (1983) 『都市コミュニティの理論』東京大学出版会
- 佐藤慶幸 (1996) 『女性と協同組合の社会学』ミネルヴァ書房
- 渋谷望 (1999) 「〈参加〉への封じ込め—ネオリベラリズムと主体化する権力—」『現代思想』27(5) : 94-105
- 渋谷望(2004) 「〈参加〉への封じ込めとしてのNPO—市民活動と新自由主義」『都市問題』95巻8号 : 35-47
- 清水亮 (2006) 「コミュニティ・リ・デザインとネットワーク」似田貝香門・矢澤澄子・吉原直樹編著、『越境する都市とガバナンス』法政大学出版局 : 87-111
- 鈴木広 (1987) 「ヴォランティア的行為における“K”パターンについて—福祉社会学例会の素描」『哲学年報』46 : 13-32.
- 鈴木広 (1989) 「ボランティア行為の福祉社会学」『広島法学』12(4) : 59-88
- 鈴木広編著 (1998) 『災害都市の研究』九州大学出版会
- 高野和良 (2007) 「地域福祉計画とコミュニティ再生」『協働と参加の地域福祉計画』牧里毎治・野口定久編著、ミネルヴァ書房 : 190-202
- 武川正吾 (1996) 「社会政策における参加」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 : 7-40
- 武川正吾 (2006) 『地域福祉の主流化』法律文化社
- 玉野和志 (1998) 「コミュニティ行政と住民自治」『都市問題』89巻6号 : 41-52
- 玉野和志 (2007) 「コミュニティからパートナーシップへ—地方分権改革とコミュニティ政策の転換」羽貝正美編著、『自治と参加・協働』学芸出版社
- 鳥越皓之 (2000) 『環境ボランティア・NPOの社会学』有斐閣
- 植村邦彦 (2010) 『市民社会とは何か—基本概念の系譜』平凡社新書

上野千鶴子（2008）『「女縁」を生きた女たち』岩波書店

横田尚俊（1999）「阪神・淡路大震災とコミュニティの〈再認識〉」岩崎信彦他編『復興・防災まちづくりの社会学』昭和堂：263-276

横田尚俊（2008）「災害研究からみた都市コミュニティ論」田中滋子編『地域・家族・福祉の現在』まほろば書房：17-34

本稿は、日本学術振興会科学研究費補助金『大規模災害における創発型自治体間支援とそのフィードバック効果に関する研究』（研究代表者：横田尚俊 課題番号：25285153）による研究成果の一部である。