

コミュニティ政策再考：課題と展望

中 田 実

キーワード コミュニティ政策 community policy
 国民生活審議会報告『コミュニティ』
 the “Community” report of the national committee on people's life
 自治的コミュニティ autonomous community
 近隣政府 neighborhood government
 町内会 chonaikai

1 わが国のコミュニティ政策の展開

「コミュニティ」を標榜する地域政策がわが国で採り入れられたのは、周知のように、1970年代の初頭、すなわち1969年に発表された国民生活審議会調査部会報告『コミュニティー生活の場における人間性の回復―』（以下、『コミュニティ』報告と略記）を受けて、政策として具体化されて以来のことである。それから数えてもすでに四半世紀をこえる歴史を経てきているが、高度経済成長の結果生じた地域崩壊に対する対策の受け皿作りの性格をもって始まったこの政策も、発足直後の石油ショックと低成長への移行とその後の経緯に見られるように、現在までの社会の大きな構造的な転換のもとで、当初とは異なった意味を帯びつつも、底流においてはかえってその必要性を高めて継続されてきた。

21世紀の初頭において、一方では、グローバル化への対応と、他方ではそれゆえに注目される地域の個性重視とそのために求められる地域のエンパワーメントへの対策として、コミュニティ再興への期待は高まってきている。自立と競争を原理として社会で生き抜いていくことを指針とする時代では、他者は追い落とし、排除する対象にすぎなかったが、地域という集団を単位として生きていくためには、他者への関心と共同への配慮は欠かせないものとなり、そこではコミュニティがキーワードとなる。長引く不況、そのもとで拍車のかかる少子高齢化、広がる「危険社会」(U. ベック)^①化、そしてこれに不十分にしか対処できない国家を前にして、生存を脅かされる現代の人間は、共同の力でこれに立ち向かうことが大事な

選択肢となっているのである。

そうした事情が背後にあつて、コミュニティということばは、今日、「持続的社会」概念とともに、進むべき方向を指し示しうる極めて貴重な規範的概念となつてきている。「持続的社会」概念とコミュニティは、それ自体緊密な関係にある概念であることはいふまでもないが、マスメディアにおいても、コミュニティということばはいっそう頻繁に使われるようになっていゝる。

コミュニティの重要さからみれば、こうした変化は当然のことといえよう。しかし、それではどのようにしてコミュニティを發展・強化させていくのかということになると、その具体的な方策はまだあまりはつきりしていないように思われる。学校教育や福祉、地域防災において、地域の力に期待して地域と連携する動きが見られるが、地域にその力があるかどうかの実態把握や、また地域の教育力や福祉力、防災力それ自体をどう育て強めていくのかという政策的ないし運動的な展望がないままに、地域への期待だけがうわすべりしている傾向が見て取れる。これまでは、コミュニティの重要性を指摘すればそれで何か解決ができたような気持ちになつてそこで終わるという雰囲気があつた。しかし、そういうことでは許されず、コミュニティづくりを実質的に一歩進める時代に入つてゐるのが21世紀であろう。

こうした反省と問題意識にたつて、これまでのわが国のコミュニティ政策の歩みを振り返り、到達点と残されてゐる課題を確認することは、今後のコミュニティづくりの發展に欠かせない作業である。

まず確認しておきたいことは、コミュニティ政策は、特定の地区を「地域コミュニティ」として設定し育成する政策に限られるものではないということである。事実、『コミュニティ』報告後、この理念を活かしたコミュニティ型の政策づくりが、行政のいくつかの分野で始まつたことから明らかである。主なものゝ社会教育、社会福祉、地域計画、過疎対策等⁽²⁾である。しかし、これらの諸領域は行政の縦割りによつて相互に連携・協力しあうこともなく推移し、そのために人口の減少に悩む過疎の村に、コミュニティサイドからと過疎対策としての農水省あるいは国土庁(旧)の地域開發振興政策からとで立派な集会施設が2つつくられるといったことも起こつたのである。

現在、コミュニティへの注目が進むなかで、コミュニティ政策の総括と新たな課題への挑戦の試みも始まつてゐるが、その動きはなお個別の行政領域とそれと連動する各研究領域の内部にとどまつてゐる。他方で、コミュニティに立脚することゝなり立つコミュニティ政策の側では、コミュニティが存在することを前提にして立案されることが多い。地域福祉でも学校の地域連携でもゴミ行政でも、地域自体がコミュニティといえない状況に苦しんでゐることと無関係にその政策を展開しようとする傾向にある。地域の実態を把握して、コミュニティの發展をともに支える政策であることが求められる。こうして、コミュニティ政策は、コミュニティ立脚型の政策全体の特徴づけと課題の解明と結びつてゐることが必要である。この面での研究は、わが国ではまだ始まつてゐない。研究の面でも、行政の現場に劣らぬ細

分化、タコつぼ化があったことも否定できないのである。

こうした事態をふまえて、本稿では、最近始まったわが国での地区コミュニティづくりの政策とその成果の総括の動きをフォローするとともに、コミュニティを原理として展開される諸政策の研究については、先進例として、アメリカとカナダ（ケベック）で行われた比較研究を紹介しながら、今後のコミュニティ政策の課題とさらに総合的な研究の方法について考えてみたい。検討の素材としては、前者では、財団法人日本都市センター編『自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択—市民と都市自治体との新しい関係構築のあり方に関する調査研究最終報告—』2002年刊を、後者については、D. A. ロシュフォール、M. ロゼンバーグ、D. ホワイトの論文、「政策手段としてのコミュニティ—比較分析—」⁽³⁾を取り上げる。

2 コミュニティ政策の再点検

1) 国民生活審議会『コミュニティ』報告の特徴と問題

1969年9月に発表された『コミュニティ』報告は、その前年の68年1月に内閣総理大臣から示された諮問事項「経済社会の成長発展に伴い変化しつつある諸条件に対応して、健全な国民生活を確保するための方策いかに」にたいする、同審議会コミュニティ問題小委員会による報告である。この諮問にたいする答申は、1971年に『人間環境整備への指針』⁽⁴⁾として提出され、本報告も、一部の修正を経てそのなかに収録されている。

『コミュニティ』報告は、その後のコミュニティ政策の基調をなすものとなった。そこで、コミュニティ政策の総括の出発点として、まずこの報告の特徴と問題点を洗い出しておくことが必要である。

この報告は、比較的コンパクトであるにもかかわらず多方面への目配りがなされており、それゆえにその後の政策形成に大きな影響力を持つことができた。その主張の基本的な構造は次のようにいうことができる。まず、経済の高度成長による生活様式の都市化により伝統的な地域社会（共同体）が崩壊するが、その後はばらばらな個人による市民孤立の状態で「人間性の喪失」にさらされることになる。この危機的状態を脱して「人間性の回復と真の自己実現をもたらす」ためには新たな集団の形成が求められるが、その集団がコミュニティとして設定される。本報告では、コミュニティのあり方を組織と活動の両面から、その内部および外部、とくに行政との関係について検討し、新たに生ずる課題と解決の方向を明らかにする。また、経済や生活の圏域の拡大にともない効率的な行政を目指すことで行政の広域化が進められるが、それによって行政と住民との「対話が失われる」ことがないよう、これを補完する役割を果たす仕組みとしてもコミュニティを考案する（この点は、現在の市町村合併促進論とのかかわりでコミュニティが注目されることと通ずるところがある）。しかし、住民と行政との関係について「住民の意見、要望に基づいて行政の内容を決めていく」という指摘はあるもの、民意反映の方法の中心は公聴、広報であり、現在とくらべて期待される参加

の「階梯」^⑤の低さは明らかである。

こうして、それ自体は時宜にかなった貴重な提言ではあったが、同時にまだ見えないものへの挑戦だけに、いくつかの消極的な制約をもたらしたことも事実であった。

その1つは、地域組織の実態把握に関して、あまりにも巨視的な都市化、近代化の視点にたつ展開図式を一般化して、本来地域ごとの特性が尊重されるべきコミュニティ形成の指針としたということである。本報告では、確かに「コミュニティ形成のための地域分類」として「過疎地帯」「一般地方」「大都市」「大都市周辺」「産業都市」の5分類とそれらの下位分類として15の類型を提示し、地域の特性に応じた問題の検討が必要であるとしている^⑥。その意味では、本報告でも、またこれを受けての自治省の政策でも、コミュニティづくりの課題を、都市、特に大都市近郊地域のものと限定はしておらず、農村も含めた全国的課題としていることは明かであった。しかし、『コミュニティ』報告では、「一般的な問題点の検討」以上には進めていないだけでなく、この「一般的な問題点」が必ずしも当時のわが国の「一般的な」状況を表わしていたかどうか疑わしく、また、これらの地域類型もどのようなコミュニティのタイプの差をもたらすのかを推測させることがむづかしいものであった。このため、現実のコミュニティづくりにたずさわった人々は、『コミュニティ』報告の提示する認識と自分が取り組む地区の実態との格差に悩まされることになったのである。

第2に、上記の問題にかかわることでもあるが、本報告では、町内会、部落会について、これを地域共同体としてとらえ、その崩壊とその後の「コミュニティの不在」から立論を展開する。こうして導き出されるコミュニティは、町内会、部落会とは歴史的に共存不能な、背反的な関係にあるものと位置付けられることになる。この問題もやはり、その後のコミュニティづくりの担い手組織の設定に影を落とすこととなった。町内会、部落会は確かに組織率の低下やリーダーの後継者不足に悩んでいたが、決して消滅してしまっただけではなく、むしろ例外的な都市や地域をのぞいて、町内会、部落会が存続していることが一般的であった。こうした現実をふまえ、また町内会、部落会の性格を考えると、コミュニティづくりにおいて町内会、部落会をどう扱うかについて、行政担当者はアンビバレントにならざるをえなかった。自治省が組織したコミュニティ施策についての調査研究機関であるコミュニティ研究会の1委員は、その中間総括的な文書で、町内会長のような人々を集めた組織を作るとは「一番安易で、しかもコミュニティの形成のためにはもっとも危険な方法」^⑦であるとして、これを厳しく否定していたのである。

第3に、これも町内会、部落会の性格にかかわらせてのリーダーシップの問題である。住民層の関心の多様化にともない、町内会等が活動面においてだけでなく「一般住民から構造的に…遊離化してきている」として、有限責任型リーダーに期待を寄せる^⑧。これが後にテーマ・コミュニティ論を導くことになるが、これは住民の合意形成の機能を見捨てる議論であり、組織の機能の問題をリーダーの性格の問題にすりかえる議論であった。地方自治は「団体自治」と「住民自治」よりなるといわれるが、従来軽視されつづけてきた「住民自治」を

重視するあまり、こんどは「住民自治の基層単位」⁽⁹⁾ のもつ「団体自治」のほうを無視する議論になってしまったといわなければならない。

第4に、『コミュニティ』報告は、行政の多様化、専門化を前提に、住民からの苦情や要望等を専門に取り扱う窓口機関の設置を提唱している⁽¹⁰⁾。これは行政のタテ割りへの批判に応える対応であるが、「住民の意見、要望に基づいて行政の内容を決めていく」⁽¹¹⁾ ことの必要性を指摘しながらも、当然ながらここにはコミュニティの自治の観点はなく、あくまで実施主体としての行政とそれに意見を述べる住民という構図にとどまる。ここには、行政体とパートナーを組む自立したコミュニティという理解はなく、したがって、コミュニティの発展が自治体の構造に影響を及ぼすという、逆にいえば、コミュニティの発展には自治体の側の再構築が避けられないとの認識はまったく見られない。

「長く行政の盲点として放置されていたものを行政のベースで正面から取組んだ最初の試み」⁽¹²⁾ と自画自賛されたコミュニティ政策であり、その先見性は評価されるべきものであった。しかし、一方で、澎湃として沸き起こった住民運動への危機感と、他方では牢固として動かない伝統的な住民組織へのいらだちが深くこの報告をいろどっている。こうして、この報告は、課題提起の方向は貴重であったが、体制を動かしていくリアリティを十分に持つことができず、いわば不完全燃焼の状態にとどまらざるをえなかった。全国各地でコミュニティづくりの熱心な取り組みが行われ、従前とは質の異なった多くの経験をつむことができたが、政策的にも住民意識の点でも、時代の制約はまぬがれ難かったといわなければならない。同時に、この制約のなかで、上記の改革をなしとげた自治体や地区（代表的には、神戸市と同市内真野地区をあげることができよう）があったことも特筆すべきであろう。

2) コミュニティ施策の展開過程

高度経済成長による社会の変化を背景に策定されたコミュニティ施策であったが、1973年以降の低成長期にいたって、かえって地域が自ら自立の道を切り開く必要が高まってきた。「地方の時代」といわれる段階を迎えるとともに、コミュニティ政策も、実質的な発展の条件を客観的にも主体的にも与えられることになったのである。しかし、それが現実のものとなるには、バブル崩壊と本格的な分権型行政システムへの転換が必要であった。

『コミュニティ』報告を受けて、自治省がコミュニティ施策を始めた1971年以来、コミュニティづくりの取り組みは4半世紀を越える実践の積みあげを行ってきた。その経過についての総合的な総括はいま始まったばかりである。

この間に自治省が推進してきたコミュニティ関係の施策の名称とその特徴を整理すると、以下のようであった。

1971～1973年度 モデル・コミュニティ施策 全国83地区

コミュニティ形成促進のための予備的対策としてのモデル地区設定と、コミュニティに関する調査研究

1983～1985年度 コミュニティ推進地区設定 全国147地区

都市化の進展にともない、都市およびその周辺地区について、当該地区の実情に応じ、創意と工夫に富んだコミュニティ活動を活発化させることへの支援

1990～1992年度 コミュニティ活動活性化地区設定 全国141地区

新規のコミュニティ地区設定でなくすでに活動している組織について、住民主体のまちづくりや文化イベント活動等に分野をしぼって一層活性化させることをとおして、地区の将来像や生活環境整備の計画策定を推進すること⁽¹³⁾

1993年度～ コミュニティの組織・機能強化支援

この間、さまざまな補助事業、起債優遇措置、さらには自治総合センター、日本開発銀行、財団法人地域社会振興財団等によるコミュニティ助成事業が行われてきた。

1999～2000年度 コミュニティ・シンポジウム開催 静岡、福岡

阪神淡路大震災を契機に重要性が再認識されるようになったコミュニティ活動について、住民の意識高揚、地方公共団体との連携強化を図ることを目指す。

コミュニティ政策導入期の試行錯誤については、大変率直で柔軟な検討と修正が行われてきたことが知られている。その背景には、コミュニティ施策を国による国民統制の一步として、戦前の町内会の再現と見る批判的な見解が強く存在していたこと⁽¹⁴⁾が作用しているが、他方、実際の場面では町内会による恣意的な運営がなされる恐れを意識してこれを封ずる仕組みを制度的に作ろうとした、と見ることができる。住民主体であることは「両刃の刃」であったのである。

モデル・コミュニティ施策の第1年目から第2年目に移る過程で、自治省の「コミュニティ(近隣社会)に関する対策要綱」に、以下のような修正が加えられた。

- ① モデル・コミュニティの意味が活動の「モデル」をつくるように表現されていたものを、コミュニティづくりの「実態を明らかにすること」に改められた。
- ② コミュニティ地区の選定について、「おおむね小学校の通学区域程度」とするのは画一的なやり方であるとの反省から、「たとえば小学校の通学区域程度」に変更された。
- ③ モデル地区にはコミュニティ計画の策定が求められ、「コミュニティ整備計画」は市町村が、「コミュニティの活動に関する計画」は住民が主体で策定するようになっていた。しかし、この両計画はそうのように分離できないことから、一つの計画とし、市町村と住民が協力して策定することにし、その内容も当該地区の必要に応じ定められるものとされた。
- ④ コミュニティ組織については、1つの組織または各種のコミュニティ組織の連絡調整機構をつくることを積極的に支援する内容になっていたが、これが「官製コミュニティ」との批判を浴びたことから「モデル・コミュニティに関する組織」の項を削除し、計画づくりの項で「地区のすべての住民および住民が自主的に組織する各種のコミュニティ組織」が参加できるように配慮することに変更された。これは、地区内のすべての住民

およびコミュニティ組織にたいしてオープンで、しかもそれぞれの個人、組織の自主性を損なうことがない運営をすることを求めたものである⁽¹⁵⁾。ここでは、『コミュニティ』報告のように、町内会をコミュニティと背反的なものと捉えてはいないが、とくに区別していないという意味で、地域諸組織の1つとして相対化しようとする意図が見える。

机上のプランが現場の意見で修正されたとみることのできる③のようなものもあるが、国が直接に住民の組織化に乗り出すという異例の（しかし、わが国では前例がないわけではない）政策であったことから、国民だけでなく一部自治体にも警戒心を呼び起こすことになったが、法制化を目指すものではなかったため、その後の進展は、住民組織および自治体がどれだけの力量を発揮できるかが問われる展開となった。求められる目標が地域共同の再生、創出であるならば、国民統制の手段としてコミュニティ政策を利用しようとする「国家意思」があったとしても、これにたいする最大の批判は、住民自身の実践とこれを支える自治体によって、これに対抗できる住民自治を確立することであった⁽¹⁶⁾。

以上は、自治省によるコミュニティ施策の展開であるが、それを受けて、以後、都道府県、市町村にそれぞれ独自の、さまざまな意味づけを持つコミュニティ施策が、ある自治体では一貫して、他の自治体では盛衰を経ながら展開されていくことになった。それがわが国社会の、しかもその基底部分のあり方にどんな影響を及ぼしたかを総括し、確認することは、わが国の地域民主主義の発展にとってきわめて重要な作業である。とりわけ、コミュニティ政策が飛躍への転機を迎えつつあることが予感される時代には、とくに放置しておくことのできない課題となってきた。この作業は、しかし、まだ本格的には始まっていない。その理由の1つは、こうした総合的で、しかも地域ごとに個性があって一律に扱えない課題に取り組む体制ができていなかったことである。近年になって、後述の財団法人日本都市センターが共同研究でこのテーマを取り上げた。また、2002年6月に新設されたコミュニティ政策学会・研究フォーラムも、その研究プロジェクトの1つとして「わが国のコミュニティ政策の総括」を取り上げている⁽¹⁷⁾。本稿は、こうした作業のための予備的考察となるものでもある。

3 コミュニティ政策総括の試み

財団法人日本都市センター編『自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択—市民と都市自治体との新しい関係構築のあり方に関する調査研究最終報告—』（2002年）（以下、『都市センター報告』と略記）は、その検討の過程で、わが国のコミュニティ施策について総括し展望をえがいている。そこに見られる時期区分とそれぞれの時代の特徴づけは、執筆者によって多少表現は異なっているが、おおむね次のようなものである。

第1期：1970年代の、地域の総合的な課題の解決を目指す包括型コミュニティと住民相互の親睦交流機能に重心が置かれていた時期。

第2期：1980年代から90年代の、包括型コミュニティの展開期であるとともに、まちづく

りや福祉, 防災等, 個別の政策テーマの解決に焦点をあてたテーマ型コミュニティ誕生の時期

第3期:現在の, 個別の多様な政策テーマを重視しつつ地域の総合的な視点から, 住民自治・近隣自治の確立という, 狭域の地域を単位とする自治的コミュニティ形成の時期⁽¹⁸⁾

コミュニティ政策史の最初の総括としては貴重な提案であり, 現代の課題の提示としては説得的であるが, いくつか付言すべき点があるように思われる。

第1期については, モデル設定地区に見られたように, 目標設定としては包括的であったとしても, 現実の取り組みの特徴の一つは施設整備であり, また多くの地区で新旧住民の融和が目標として掲げられ, 諸活動が企画された時期であった。「親交コミュニティ」といわれる特徴もこうした背景から生まれてきた。第2期は, 自治省の施策でいえばコミュニティ推進地区, コミュニティ活動活性化地区指定の時期で, 一方では前の期の方針が継承されて包括型コミュニティの展開期といえる時期であったが, 政策的には, 住民主体のまちづくりや文化イベント活動等でテーマをしぼった活性化の取り組みが推奨された時期でもあった。たとえば, まちづくりの事例として自治省が挙げていたテーマをみると, 河川, 児童公園等の清掃活動, 花いっぱい運動, 地域歴史マップ作成といった活動があるが, これらとならんで「都市再開発に対する意見集約」「地域福祉活動の充実」「コミュニティの中心としての商店街の活性化」といった総合的な視点と取り組みを要するテーマも混在しており, 個別テーマの取り組みが包括型組織の活動の一環として行われている可能性が高いことを含めて, 個別の政策テーマの解決に焦点をあてた「組織として」のテーマ型コミュニティの誕生といえるかどうかは疑問がある。そもそもテーマ型コミュニティということばは矛盾を含んだ概念であり, 組織としてはコミュニティの類型であるよりアソシエーションの一種である。この期に, 個別の政策テーマの解決に焦点をあてたアソシエーションが多く誕生し, 現在のNPOにつながる状況が生まれてきたということはできようが, それはコミュニティに取って代わる性質のものではない。『都市センター報告』では, こうした組織はテーマ別市民活動組織あるいはテーマ型まちづくり組織と正しく呼ばれている場合もあるが, テーマ型コミュニティということばが安易に使われている箇所もあり, 統一はとれていない⁽¹⁹⁾。事実, 都市センターが行った全国都市自治体調査結果によれば, テーマ別市民活動組織とコミュニティとの関係について, 「特にかかわりはないという回答が最も多く, 6割近くを占めた」⁽²⁰⁾とあるように, テーマ別市民活動組織がコミュニティ組織の一翼を担ったとはいいがたいのが実態であった。これらは, どちらかといえばコミュニティ組織の外部で生まれ, その活動の広がりの中で, いまコミュニティとの接点が生まれようとしていると見たほうが全体の趨勢をとらえているように思われる。

コミュニティ活動を軸にした区分から目を転じて, 活動の活発さについて, 自治省が1971～73年にかけて全国で指定した83のモデル・コミュニティ地区(関係80市町村)のうち市部にある57地区について日本都市センターが行った現況調査の結果を見ると, 地区設定以来

「一貫して積極的」(40%)と「一時期は衰退していたが現在は積極的」(4%)とをあわせて44%、逆に「一時は積極的であったが現在は積極的ではない」(32%)と「一貫してそれほど積極的ではない」(2%)をあわせて34%であった。また、行政としてモデル・コミュニティ指定地区の現状を「把握していない」が16%であった⁽²¹⁾。

これらの一連の調査は、調査主体に制約されて都市部のみが対象となっているので、当然、町村部についての調査を補わなければならないし、モデル地区だけでなく、その後の推進地区、活動活性化地区についても、さらには自治体レベルで取り組まれたさまざまなコミュニティづくりについても、同じ基準で調査を行うことが求められる。さらに、これらの調査結果をどう評価するかについても、たとえば「積極的」とはどんな状態を指すのか等の基準を明らかにしておかなければ何ともいえないというのが実態である。こうした今後の研究に一つのデータを提供してくれた点で日本都市センターの研究は貴重であったが、現在のところ明確な結論をうることはできないことも事実である。

4 コミュニティを原理とする政策の展開と問題

1で触れたように、コミュニティ政策は、特定の、とくに狭域の地区を「地域コミュニティ」として設定し育成する政策に限られるものではない。現実にはわが国でも、福祉分野でのコミュニティ・オーガニゼーションは1951年に結成された社会福祉協議会の基本的な方法として採用されてきたし、70年代以降は、コミュニティ・ワークとしてより総合的な取り組みに発展してきた。また、福祉以外の行政の分野でも、コミュニティ型の政策づくりがすすめられていった。しかし、これらの領域は、それこそ相互に連携・協力しあうことでその成果が高められるのに、多くの場合、そうした関係もなく推移してきた。コミュニティ政策の総括と新たな展開のためには、個別の行政領域とそれと連動する研究や運動の枠を超えた連携を強めることが重要である。

こうした課題をふまえて、コミュニティを原理として展開されている諸政策について、その実態と特徴を明らかにしようとして行われた、アメリカとカナダ（ケベック）での施策の比較研究の事例を紹介し、わが国における今後のコミュニティ政策研究のテーマの一つとして考察してみたい。検討の素材は、前述のとおり、D. A. ロシュフォール、M. ロゼンバーグ、D. ホワイトの論文、「政策手段としてのコミュニティ比較分析」である。なお、この論文では、地域コミュニティづくりの政策については言及がないが、地域のコミュニティ基盤をふまえないコミュニティ政策の限界も明らかであるといえよう。

この論文で、著者たちは、「コミュニティ立脚型政策 (community-based policy)」として6つの政策領域を事例として取り出し、より分権的な社会である合衆国と相対的に集権的なフランス型の社会構造を持つカナダのケベック州での実態の比較をとおして、コミュニティが政策手段としてどんな特徴を持つかを検討している。この両社会では近年、「コミュニタリア

ニズム」(合衆国)や「社会的経済」(ケベック)をテーマとする活動がわき起こっていて、コミュニティ立脚型の政策がいつそう広がっていく可能性が高いという背景も共通している。

ここで検討される政策事例は、合衆国では、コミュニティ精神保健センター、近隣コミュニティ開発、コミュニティ警察であり、ケベックでは移民統合政策、コミュニティ保健地域サービスセンター、コミュニティ精神保健政策である。

これらの事例をつうじて注目される第1の点は、著者たちによれば、コミュニティという概念が多様な意味を持って使われているということである。具体的には、わが国のコミュニティ地区設定政策のように狭く区画された「担当地区」や近隣区画を指す場合、その逆に、移民統合政策のように、あるグループが自ら自覚的に、あるいは外部からレッテルとして貼られる「帰属」の程度を指す場合、さらには、従来とは異なって住民と協働してすすめる政策であることを強調するために用いられる場合が区別される。政策ごとに異なった意味をもちうることで、コミュニティ政策はきわめて多様な応用を可能にしているという。それは同時に、政策の評価についても、従来の視点、たとえば行政による「強制」か「住民自治」かという単純な二分法では対応できず、新たな視点の開発が必要であることを意味していると指摘する⁽²²⁾。

とはいえ、コミュニティ政策ということで共通に組み込んでいる要素があることは勿論である。この論文によれば、その特徴の一つは、対象を一つのまとまりとして捉え、一面からの把握で陥りやすい還元主義を避けることができるということである。ここで共通する要素としては、a) 地理的範囲への言及(施設の地域的配置や警察のパトロール区域の決定)、b) 従来とは異なるオルターナティブなサービスの提供への転換(補完、別のものへの置きかえ、またはこの双方を含む)、c) 組織の構造やアイデンティティを強める方向で個人や集団の力量を高めること(コミュニティ開発でのコミュニティ・リーダーシップの発揮)、d) 一般市民が計画策定やその実行に参加することが期待され、責任の一端を受けもつこと(コミュニティ警察において、犯罪の予防や解決に市民も参加し、役割を果たす)、e) 政策策定、計画づくりにおける分権化、が挙げられる⁽²³⁾。

それでは、こうした共通の特徴を持つコミュニティ政策が、構造の異なる2つの社会で同じように現れるのはなぜかと、著者たちは問う。これは、合衆国、ケベックとはさらに違う構造を持つわが国においてもまた同じような政策領域でコミュニティ政策が採用されたのはなぜかにつながる論点である。

著者たちの分析によれば、そこには4つの条件が認められる。第1は、コミュニティ政策は既存の政策への批判、それへのオルターナティブとして提起されるということである。ここでは質的に異なった政策が指向されるが、資源と目的が対応しているかどうかは度外視される傾向にあり、むしろ「利害を度外視したものに向かう傾向」が指摘される。第2には、それは既存の体制が生み出した強力な制度や利害と対抗することが必要な場合に提起される。たとえば、保健介護システムが病院や施設によって支配されているとき、これと対抗するた

めにコミュニティ政策が提唱、推進される。ここではコミュニティ政策をとる政府と、コミュニティ関係者との同盟が起こりうる。わが国でいえば、伝統的な町内会支配に対抗しようとした「革新市長」が熱心にコミュニティ政策を進め、町内会になじめずにコミュニティのほうに結集する一部市民と市長との同盟ができるという経験に思い当たる。第3に、コミュニティ政策は、「政府が選挙民をなだめるための手段」としても役立つという。これは社会不安の時代に意味を持ち、認められている仕組みや手続きを使って政治的活動のはけ口を与え、社会的な不平等をやわらげることを目指すといえる。最後に、コミュニティ政策は、地域主義、民主主義といった社会の中核的な価値の名で変革を正当化できる有利さをもつという。それは政策の真の狙いが何であれ、「政府でなく民衆に力を与えるにちがいない強力な道徳的なシンボル」である。あるいはまた、「回顧と革新、理想主義と現実主義、精神的なものと物理的場所というテーマを同時に呼び起こすことができる」政策は他にはないともいう。コミュニティということばはこうした多様なあいまいさを持つが、それが聞く人ごとに違って解釈されることを許し、それはまた、「政策形成において合意形成を容易にする」のである⁽²⁴⁾。こうして、1960年代の福祉国家形成過程での新たな領域やサービス拡大への参加要求にも、1980年代の福祉国家の失敗と個人の責任や効率性の強調のもとでも、コミュニティ統合への関心は高まったのである。

以上は、コミュニティ政策としての両社会でみられる共通の特徴であるが、社会体制によるコミュニティ政策の意味の違いについてみると、合衆国では、個人主義はもっとも強力な価値の1つであり、公共政策についても権力分散（小さな政府）への傾向が強い。他方、ケベックでは、公的介入への反感は強くなく、政府に依存しようとする傾向はより大きい。このどちらの社会でもコミュニティ政策が取り入れられるということは、それはコミュニティ政策は、政府の大きさで決まるものではないことを意味している。

両社会で共通する領域として精神保健計画が取り上げられている。精神保健分野での脱施設化の進行は、両社会とも目覚ましいものがあり、全国的なコミュニティ精神保健運動がこの変化と結びついていた。しかし、アメリカの場合、脱施設化の過程は、コミュニティ精神保健センター法施行の10年前から始まっており、それには連邦による医療扶助や所得保障の影響のほうが大きかっただけでなく、ホームレスのなかに重篤な精神病患者がかなりの比率で存在していると推測されていることにみられるように、コミュニティが受け皿として十分に機能していないことを露呈している。しかしそれでも、コミュニティ精神保健センター法は、精神保健システムをコミュニティで生活する人々への支援へと方向付けするのに役立った。ケベックでも事情は同じで、脱施設化がホームレスになってしまう重篤な精神病患者をふやし、コミュニティ・ケアではこれを十分に防ぐことができなかったが、政府と精神保健にかかわるコミュニティ組織の代表者との協力は、きわめて強力な既設の施設ケアシステムの基盤を掘りくずし、いまでは、施設も外来患者サービスのためにコミュニティ組織とパートナーを組まなければならないようにしてしまった。ここからいえることは、精神病者のコミュニ

ティへの統合は、計画としてはともかく、きわめて困難であるということであった。このことは、コミュニティの治安、移民マイノリティとの関係、コミュニティ経済の活性化のいずれをとっても同様であった。政策手段としてコミュニティに向かうことは、万能薬ではなかったのである⁽²⁵⁾。

とはいえ、コミュニティ政策は、市民やその組織が、それを自らの関心を支持してくれるものと見、これらの政策によって力を得たと感ずることができるようにする可能性を持っていた。ケベックでは、公的セクターがコミュニティ政策をつうじてコミュニティのなかに広がることで、国家中心の政治システムが強化される一方で、市民のニーズを国家政策に反映させることで市民を励ましてきた。合衆国の場合には、コミュニティ政策は国家の計画とほとんどつながってはいないが、コミュニティ政策に染みわたるエンパワーメントやパートナーシップという理念が、一般市民や社会から疎外されている人々の関心や願望を反映し、脱官僚制的で柔軟な救済法をさぐる上で中心的な役割を果たしてきた。

ここでの著者たちの結論は、あまり特異なものではない。むしろ、どんな政策にも当てはまりそうなものである。すなわち、「コミュニティ政策は、ある政策領域で確立しているシステムをそのくびきから解放し、転換を図る長期の努力の媒体となりうるものであるが、それが成功をおさめるためには、伝統的な財政措置や規制措置で強化されていなければならない」⁽²⁶⁾ ということである。とりわけ、地域資源が制約されるコミュニティ政策にあっては、成果が不均等になりがちで、それだけに、別の支援措置が不可欠となるのである。

以上は、合衆国とカナダ・ケベックでの、「政策手段」としてのコミュニティの意義についての比較研究であるが、そこにはわが国での経験に照らしても首肯できるものが多い。エンパワーを必要とする市民を中心とする政策であるだけに、その実施のためには分野ごとに政策的な裏付けをすること、すなわちコミュニティと行政とがパートナーを組む必要があることが理解できる。「コミュニティは住民主体だから行政は関与すべきでない」ということではないのだ。それはコミュニティ政策の弱さの現われではなく、市民、とくに政府によって無視されてきたグループをエンパワーすることで従来の政策の限界に立ち向かうという共通性を持つものである。それがどのような実効を挙げることができるかは国家や自治体の政策全体の動向に規定されるが、住民の意思を踏まえる限り、コミュニティを標榜する政策は止むことはないといえるであろう。

5 コミュニティ政策発展の方向と課題

21世紀を限界的な危機のもとで迎えた人類は、そこからの脱却は、従来の手法の延長線上では困難であることを痛感することになった。そして、この事態への新たな展望は、各社会単位および個人が、自立しつつ支えあうシステムを創り出すことでしか描けないのではないかと考えられる。それは、大きい単位は小さい単位に支えられてしか存立しえず、逆に、小

さい単位は大きな単位と連携することによってよりよく生きることができるようなシステムである。どの単位も重層性のなかに相対的に位置づけられて、その存在理由を獲得する。大きいものほど公共性が高くみられるという縦型の階層構造を特徴としてきたわが国においても、個人の側から問題を立て直さなければ社会が正統性をもって維持できない状況（個人の社会的無関心の蔓延、非社会的存在化）をうみだすとともに、その個人が、社会に埋め込まれてのみ（単なる物理的存在でなく、社会的応答ができ、社会で何らかの役割を果たす社会参加者である限りにおいて）個人でありうることが自覚されつつある。このことは、地域組織についても当てはまり、小さい単位の自治なしに大きな単位の安定はありえず、また、大きな単位の支援によって小さい単位の安定と公平が図られるのである。

財政危機のもとで効率的な行政への圧力が強まり、わが国ではいま、市町村合併の大号令が掛けられている。しかし、従来のような大が小を吸収してしまう形の合併では、地域問題は解決できない。これまでも、合併後の行政市町村は、域内住民の一体化を目指してきたであろうが、現実にはそうはできずに、制度として財産区を設定し、あるいは事実として、自治的な区画と一定の住民自治組織を認めないわけにはいかなかった。この自治体内の住民自治組織は、わが国では普遍的とっていい形で存在してきていながら、それが制度的な裏づけをもたないこと、およびその組織の代表性と運営の民主制への疑問から、この組織の存在を否定する議論が少なくなかった。こうした住民組織否定論は、他方では、自治体が、投票率の低下により、あるいは争点になる問題についての議会や首長の代表性に疑問がありうるにもかかわらず、また自治体運営が非民主的である可能性が高い場合でも、選挙制であること、法定の制度であることによってこれに依存することに疑問を持たない傾向があった。合併問題は、自治体とは何か、とりわけ代議制民主主義における議会の役割は何かについても、改めて問いなおすものとなっている。

各組織の自立と重層の構造を構築していくという現代の課題に応えるためには、域内一元化の方向では合意が得られなくなっている。そこではまた、住民個人の参加しやすい自由で任意的な組織というだけでなく、地域住民として何らかの公共性を認められる意思決定ができる組織をどのように創り、維持運営していくかが問われるようになってきている。

しかもそれはわが国に固有の問題ではない。2002年2月に成立したフランスの近隣民主主義法は、人口8万人以上のコミュンに限られるとはいえ、こうした自治体内の狭域における自治の制度化として注目されるべき動きである⁽²⁷⁾。

コミュニティ政策は、一方では、自治体内の狭域地区において、住民の自治権を強めるものとして提起され、このような「自治的コミュニティ」の形成とその自治の制度的保障について政策の整備を求める声が高まってきた。同時に、こうして制度化が進むとしても、それが従来型制度体として既存の行政組織と異なるところがないとすれば、あまり意味がなく、生きた住民自治のコミュニティ組織をどのように構想し、どのように維持していくかの工夫が求められている。『都市センター報告』の目指すところもここにあるが、同報告は住民自治

の制度化の一つの方向を「近隣政府 (neighborhood government)」⁽²⁸⁾と表現している。この「政府」の最大の強みは住民の直接参加が可能な組織であることであろう。

一般に、ある組織が公共性を持つためには、その組織の意思決定者（代表）の選挙が不可欠の条件になる。近隣政府にせよ、地区協議会型の組織にせよ、間接民主主義の欠陥を新たな間接民主主義で補完するという構図を描くことが一般的であるが、高度に組織化された社会にあっても、組織の重層性を想定し、他方で、専門化した機能集団との、重層の各レベルでの縦横の連係を確保するならば、直接民主主義の構造を活かした仕組みを生み出すことができないであろうか。近隣という生活基盤での住民組織が生きているアジア社会においては、公共性を担保する制度についても独自の、よりなじんだあり方が工夫されていように思われる。

注

- (1) ウルリヒ・ベック『危険社会』(1986)、法政大学出版社、1998.
- (2) 社会福祉や建築学、精神医学においては、欧米の政策動向をうけて、それ以前からコミュニティを切り口とする研究や実践が行われていたが、十分、政策化されるまでには至らなかった。
- (3) David A. Rochefort, Michael Rosenberg, and Deena White, 'Community as a Policy Instrument: A Comparative Analysis', "Policy Studies Journal", Vol. 26, No. 3, 1998, (548-568).
- (4) 国民生活審議会編『人間環境整備への指針』, 大蔵省, 1971.
- (5) 参加の階梯については S. アーンスタインのものが有名であるが, D. Burns, R. Hambleton, and P. Hogett "The Politics of Decentralization" 1994 は, アーンスタインが, 参加する領域の方を区別していない点を批判し, 国政レベル, 地方政府レベル, 近隣レベルに分けて参加の階梯を再構成している。地方政府レベルでは 12 の階梯を区分しているが, 広報 (情報提供) も公聴 (相談) も, 初歩的な貧しい段階と真の質の高い段階とを区別している (162 頁)。しかし, いずれにせよ, 広報・公聴は, 参加の初歩的な段階であることは否定できない。
- (6) 『コミュニティ』報告, 9 頁。
- (7) 倉沢 進「コミュニティ施策の中間考察」『地方自治』第 297 号, 1972.8, 38 頁。
- (8) 『コミュニティ』報告, 22 頁。
- (9) 財団法人日本都市センター編『自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択—市民と都市自治体との新しい関係構築のあり方に関する調査研究最終報告—』, 日本都市センター, 2002, i 頁。
- (10) 『コミュニティ』報告, 19 頁。
- (11) 『コミュニティ』報告, 20 頁。
- (12) 『コミュニティ』報告, 「コミュニティ報告について」。
- (13) 自治省のコミュニティ施策を定めた以上 3 期の「要綱」については, 愛知学泉大学コミュニティ政策研究所機関誌『コミュニティ』創刊号, 1997 に, 同省の担当係長小口氏のコメントとともに掲載されていて, 利用に便利である。
- (14) たとえば, 柳下 勇「コミュニティ構想の問題点」『現代の自治体』(自治体問題研究所編) 自治体研究社, 1972.
- (15) 木村 仁「昭和四十七年度のコミュニティ対策について」『地方自治』第 295 号 1972.6, 57-60 頁。なお, ここには触れられていないが, 1971 (昭和 46) 年度の要綱の「モデル・コミュニティに関する組織」の項には, 住民の意思の反映または自主的参加の確保のため, 市町村に, コミュニティ組織の代表者, 地区内の学校, 図書館その他の公共施設の職員からなる「コミュニティ審議会」を設置するといった提案もなされていたが, これも含めて組織の項は削除された。
- (16) より詳しくは, 拙著『地域共同管理の社会学』東信堂, 1993, 21-29 頁。

- (17) コミュニティ政策学会・研究フォーラム『Newsletter』No. 1, 2002.9, 6 頁。
- (18) 財団法人日本都市センター編, 前掲書, i – ii, 241, 252 頁。
- (19) テーマ型の活動はコミュニティ組織も取り組むし, そもそもコミュニティ活動はすべて複合的なテーマをもつといえる。単一テーマ型の活動が行われているかどうかと, それがコミュニティ組織によって取り組まれるか, 単独の目的別組織, すなわちアソシエーションが取り組んでいるかは別の問題である。ここにも活動およびそれを主導するリーダーシップの性格（有限責任型リーダーシップ）と組織の問題とを混同する『コミュニティ』報告の影響を見ることができる。
- テーマ・コミュニティを「トータルなコミュニティに包括され・・・(る) サブ・コミュニティ」と位置づける議論もあるが, 「テーマ・コミュニティ間の連携—ネットワーク」化をあるべき地域社会の「理想のすがた」(内藤辰美「地域変動と地域社会形成」, 鈴木 広他『地域社会学の現在』ミネルヴァ書房, 2002 年, 209-210 頁) とするとき, やはり上記の混同があるように思われる。
- (20) 同上書, 35, 334 頁。
- (21) 同上書, 53, 347 頁。
- (22) David A. Rochefort, et. al., 前掲論文, p. 559.
- (23) 同上論文, p. 559-560.
- (24) 同上論文, p. 560.
- (25) 同上論文, p. 564.
- (26) 同上論文, p. 565.
- (27) 2002 年 2 月に成立したフランスの近隣民主主義法は, 人口 8 万以上のコミューンにその区域内を区切った住区に住区協議会を設置し, 住民が意思決定に参加しやすくすることを義務付けるものである。法案は当初, 住区協議会を設置するコミューンの規模を人口 2 万人以上としていたが, 住民が市長および議員の権限に介入するものとして全仏市長協会その他の反対(“Le Monde” 2002.2.14)があつて, 5 万になり, 最後は 8 万になって, 該当するコミューンは 50, 人口比で 6 分の 1 になってしまった。なお, 2 万から 8 万未満のコミューンは, 任意で協議会設置が可能である。ここでの最大の問題は, 協議会の構成員をどう選ぶかであろう。その決定は各コミューン議会にまかされているが, 議員を加えるのか, 住民代表をどのようにして選ぶのか(コミューンによっては抽選制が採られる可能性もある)が争点である。
- (28) 『都市センター報告』では, 近隣自治機構として三つの類型を設定するが, その一つが「近隣政府」である。同報告では, これら類型を上下, 優劣において見ることを避けているが, 評価基準の議論としては一層の肉付けをしていくことが求められる。
- なお, 先の D. Burns, R. Hambleton, and P. Hogett (注 5 参照) によれば, 近隣レベルの参加の最高階梯が「近隣政府」とされている (163 頁)。