

〔論 文〕

## 21世紀社会の特質と地域コミュニティ

中 田 実

### 1. 世紀の転換とコミュニティ

19世紀までの第1次産業革命が人間を過重な肉体労働から解放したとすれば、20世紀の第2次産業革命は大量生産にもとづく大量消費を人間に可能にするとともに、モノと時間が人間を支配し、激しい競争で人間と人間との深い関わりが失われる社会を生み出してきた。その象徴は繰り返される戦争と、現在でいえばヘッジファンドに代表される資本の、傍若無人な人間と社会の破壊であった。「強い国家」、「自由な市場」も内部崩壊の危機にさらされ、秩序（共有する価値）の失われた社会での「自由」は弱肉強食の自由となった。それは一部の強者を除く一般市民を塗炭の苦しみ追いやり、人間の性格と人間関係を自己本位のものにゆがめてきた。こうして人間は無意味な競争にさらされ、他者と衝突するかそれを避けて引きこもるかする傾向を強めてきた。子どもは安定した主体の形成が困難となり、大人たちも先の見えない状況の中で適切な判断や行動がとれなくなってしまっている。しかし問題はそれに止まらなかった。大量生産・大量消費という人類がまさにそのために努力してきたはずの営み自体が、人類存立の基盤である地球環境を回復困難なほどに破壊しつくす行為であったことを、世紀末を迎えるいま、私たちは思い知らされている。人びとは共に生きる希望とともに未来に生きる展望をも失いがちとなり、得体のしれない不満や不安に突き動かされやすくなって

いる。

こうして、国内でも世界の国々を見渡してみても、いまのような行動様式や社会関係を永続的に続けていくことは無理と思われるような事態で満ちあふれている。こうした問題への取り組みも、せっぱ詰まってこないとなかなかやらないだけでなく、これまでとあまり変わらない対症療法をあれこれやってみるといったことでは、解決も覚束ないことはいうまでもない。道徳を説いたり、技術的対応に期待を寄せることができないとすれば、もっと根本的な価値の転換を指向することが避けられなくなっている。21世紀への展望を開くには、共同する存在としての人間の本質（nature）に立ち返った社会の再構築、すなわちコミュニティの原理の確立とその実現のための問題解決型の政策的思考を目標および手段として進む以外にないのではないかと思われる。

人間の活力は、満足すべき条件が与えられた時よりも、求める条件が自分の努力や参加によって実現する可能性が見えてきた時に高まるといえる。現実の社会原理、例えば自由が人間の解放でなく強者の横暴を許す原理となり、平等が個人の可能性を拡大する機会でなく一律の基準を強要するための論理となり果てるとき、これらの価値を救い出すためには、その結果としてよりも、先ず出発点としての人間相互の合意が、可能な範囲で結ばれていることが必要であろう。規則を守れば損

をすることが分かっているお規則を守る人は、特別の殉教者以外にはいないであろうからである。社会において、相互信頼に立つてある価値の実現を図るために合意が成立する範囲を、私たちは先ずコミュニティと呼ぶことができるであろう。それは人間の本性から発しているはずの価値が人間から離れて疎外されてしまった状態を、改めて人間に取り戻す行為、すなわち現代版の社会契約が結ばれるとともに、それを外に拡大していきたいと考える仲間の範囲といえよう。こうしたコミュニティが多様な領域、多様な範囲で成立し、ネットワークの形で相互の関係を広げ、相互に調整しあいながら重層化していく過程がコミュニティ形成であり、これを政策的に推進しようとするのがコミュニティ政策である。国家や市場が歪めてしまった既存の原理の人間的転換を基底において、経済社会システムの転換を目指すのがコミュニティの理念ないし運動であるとすれば、それは人間と人間の共同を基盤とし、そこから胎動してくるものであり、その意味でコミュニティ政策は人間の共同生活の場から構想されてくる社会システム開発政策なのである。

たしかにコミュニティという概念は、ちょうど明治の初めに society という言葉を苦勞して「社会」という訳語に絞っていった状況に似て、わが国伝来の言葉に置き換えられないことにより「意味が乏しいから乱用される」（柳父章）言葉となっている節がある<sup>(1)</sup>。しかし、それだけに現実をラジカルに問い直し、新たな理念を表明できる有効な政策概念であるということもできよう。

私たち（本研究所の母体をなす愛知学泉大学コミュニティ政策学部）は、そのスタート

においてコミュニティを3つの領域に区分した。狭域コミュニティ、広域コミュニティ、超域コミュニティである。最初の2つは地域を基盤とするもので、日常的な共同生活の範囲と、それを越える公共的な自治的共同の範囲のものとなる。前者は近隣社会を、後者は地方自治体を主な対象としている。特に人間同士の関係が実感できる身近な領域（狭域コミュニティ）と、間接ながら住民合意の制度化された自治体の領域（広域コミュニティ）については、わが国も一定の現実をもっており、そこでの地に足を着けた実践から多くを学ぶことができる。最後の超域コミュニティは、地域性を超えている点に注目しているもので、空間的な遠近にかかわらないコミュニティ関係を指している。電子情報ネットワークのように人間の顔が見えない関係では、広がり大きさにみあうコミュニティの内実が形成できるかどうかには危ういものがあることは否定できないが、先に述べたコミュニティの形成過程は、これら3種のコミュニティのそれぞれと、それら相互の関係の展開を想定したものである。人間の本性から発しているはずの価値を改めて人間に取り戻す行為としてのコミュニティの意義は、どのタイプのものでも変わることはない。

20世紀型社会の転換の方向は、成熟社会化とも呼ばれる。それは欲望の追求のために追い立てられ、競争に勝つことを目標にしてきた社会に対して、人間の生きる価値を認めあい、人間と自然が共生しあうことができる社会である。しかし、人口の高齢化を基準として導き出されることの多い成熟社会観は、往々にして「経済の活力低下や、…現役世代の負担増」等の問題に足を取られて、その積

極的意味を描き切れていないことが多い。その背景には、なお成長至上主義へのこだわりが克服できていないことがあり、したがって経済社会システムの転換についても戸惑いを隠せないでいることによる。成熟社会が一人ひとりの生活の積み上げとして社会を見る視点をもつならば、すべての生活者が対等な者同士として社会の活動に参加し、相互に支えあう関係の中に自分の社会的存在理由を見出すことができるようになるはずである。それはコミュニティ社会像と接近してくる。そこでは競争は、勝者と敗者をつくることでなく相互依存の関係をより高度に完成させるために行われるものとなる。環境問題では、より環境にやさしい活動を目指す企業や個人の自発的競争が見られるが、この課題がすでに現実のものになりつつあることを示している<sup>(2)</sup>。

現実の社会の混迷は、新たな社会原理としてのコミュニティに期待を寄せる。コミュニティとは何かについてなお多様な言説が飛び交っているにもかかわらず、コミュニティは「パワフルな言葉」<sup>(3)</sup>であり、少なくとも社会学の中では「最もアピール力のある概念」<sup>(4)</sup>であるといわれている。このコミュニティとその政策的建設についての理論的、実証的、実践的研究が、私たちに課せられた課題である。

本稿では、21世紀に向けての社会的動向の中で、コミュニティの出現を不可避としていられる諸領域の状況を検討し、そのことを通じて特に地域コミュニティの性格を明らかにする。

## 2. 21世紀に向けての社会的動向とコミュニティの形成

### ① 高齢化と少子化

高齢化、少子化を静態人口としてみた場合、両者は一体の関係で地域格差をもって出現し、その傾向はますます顕著になってきている。全体としては時代とともに高齢化、少子化の歩みは強まり、それは統計上の現象としてだけでなく、子育て期の生活と高齢者の生活とが、地域現象としてトレードオフ関係となって進行していることを見て取ることができる。いいかえれば、若い世代と高齢世代との地域的な住みわけが行われているのであり、両者について住民同士が支え合う関係も、それを支援する行政施策の種類も地域によって異ならなければならないと同時に、住みわけ解消策が政策的に取り入れられなければならないことを示している。

高齢者福祉が施設中心から在宅福祉に移行する方向は、1990年の福祉関係8法の改正により社会福祉施設・サービスの利用を決定する権限が市町村に移管されることによってほぼ確定し、市町村による保健福祉の計画的推進が義務づけられた。しかし、在宅福祉と地域福祉の区別と連関はなおあまり明確ではない。それは地域福祉を支えるべき地域の主体像（行政の責任と住民組織、住民個人等の役割、相互の連関等）が明確にされないままにきているためであろう。その結果として、要介護者をかかえる家族に過大な負担をかける一方、行政の側では、福祉・保健・医療の体制が十分でないだけでなく相互の連係も不十分といった問題をかかえていることが少なかつた。また地域住民の側でも、福祉の問

題にたいする無理解、無関心（公的介護を受けることを恥とする地域の雰囲気や心無い陰口）があったり、何かできることがあればと思う住民がいても、被介護家族のプライバシーへの配慮からことさら問題に触れないようにするといった消極的な対応をとらざるをえないことも少なくない。それだけに町内会や地域コミュニティの会合や広報紙で福祉情報を意識的に取り上げ、福祉諸制度や住民相互の支援態勢づくりに努める取り組みは、初歩的なものではあっても貴重なものといわなければならない。住民共同への信頼感があるかどうかがこの分かれ道であり、プライバシーとコミュニティの関係という問題も、理論的問題であるだけでなく、すぐれて実践的な主体形成の問題である。こうして地域福祉はコミュニティ福祉として主体化されなければならない。

他方で、高齢者福祉の政策も市町村一律のものでなく、コミュニティ地区ごとのきめこまかな対応が求められ、行政と住民および各種の機能的団体のあいだのパートナーシップ構築の問題も地域ごとに異なった形で進められ、具体的日程に登るであろう。地域福祉の発展と定着は、その基盤である住民生活に根を下ろしたコミュニティの形成・成熟と並行する関係にあるのである。

高齢化の進行とともに、元気な高齢者（その組織としての老人クラブ）を軸にしながら、高齢者の相互支援組織を柔軟かつ重層的に編成し、地域の多様な資源を連携させて多様なニーズに応えられる態勢を整備することが必要である。そのためには、65歳以上を一括して高齢者としてしまうのではなく、60～70歳程度の住民を老人会とは別に組織し（例え

ば「熟年会」）、健康保持と生涯学習を基礎にしながら、支援を必要とする高齢者のために活動する高齢社会の中核的な働き手として位置づけることも有効であろう。因みに、60～69歳の人口（全国）は1387万人で、70歳以上の1186万人を200万人上回っている（1995年国勢調査）。こうした熟年層に活動の場を用意することで、定年引退後の引きこもりを防ぎ、後期高齢者の寝たきりや痴呆化に対処する力とすることで、お互いの生きがいのある老後を保障することもできよう。そこでは過去の職名または身分でなく、身についた知識や技能が地域で評価され、活用されることで地域内で社会的役割が再付与化される。コミュニティでの高齢者は、このような高齢期の社会参加機会の拡大、異年齢集団との交流を深めていく中で社会的役割を果たしていくであろう。

もう一方の少子化は、単に人口比率の問題を超えて、実数においても急激に進行している。すなわち、全国の4歳未満人口は、1980年の850万人（総人口中の7.27%、各年次国勢調査結果、以下同じ）から1985年の750万人（6.16%）、1990年の650万人（5.25%）へと5年ごとに約100万人ずつ減少し、そして1995年には600万人（4.77%）に縮小している。その地域差の概要を市部・郡部別に総数とDID（人口集中地区）に分けて見ると、4歳未満人口比率の一番高いのは郡部のDIDで、1990年は5.53%、1995年も同様に5.12%と、構成比では減少しているものの他の地域に比して最も高かった。全国的な少子化傾向ではあっても、ここでも地域別の住み分けは起こっており、『21世紀の国土のグランドデザイン』（第5次全国総合開発計画、1998年閣議

決定)<sup>(5)</sup>のいう「多自然居住地域」の評価が高いことが分かる。

もっとも子どもを(何人)持つかどうかは、人間の生き方に発するすぐれて個人的な選択であって、政策的誘導になじまない面もあるが、条件があれば子どもをもちたいという市民が少なくないことから、可能な対策を講ずる必要はあろう。また、幸せな生活のイメージが、親子団欒型のもののみであるかどうかとも問い直されてこよう。いずれにせよ単身世帯の増加と今後の推移、そしてそれを支えるために必要な条件はなにかを含めて、人類共生にもとづく新しい生活文化の創造が課題となってくるであろう。それはコミュニティのイメージに内包されているものに他ならない。

人間の生活圏域には広域化が見られるとはいえ、住民居住の地域的な近接性は生活の維持と安全のために欠かせないものであり、そのウエイトは世代ごと、地域ごと、問題ごとに異なるとしても、とりわけ子どもと高齢者にとっては、このことは必須の条件である。生活の場をどれだけ意義深くかつ安定的なものとして確保できるかは、コミュニティの形成の在り方にかかっているといえよう。

## ② 高度情報化の進展

コミュニティ型社会の存立条件として、高度情報化は必須のものとなりつつある。しかし、その実体と可能性はなおそれほど明らかではない。また、情報化の進展は空間を越えたネットワークを可能にすることが強調され、本学部のいう超域コミュニティはそのような領域でのコミュニティの在り方を研究しようとするものであるが、それは日常生活的な生活の場としての地域コミュニティの生きた人

間関係に取って代わることができるものとして考えられているのではないし、さしあたりそのような議論は現実的ではない。地域は生活の基本の場であり、それを補完し、より豊かにするための手段として情報化についての目配りが求められるのである。問題は、どんな機器や機能を使うかではなくどんな内容の情報が今後必要か、それをだれが提供できるかということである。

地域生活にとって必要な情報も多岐にわたるが、その中心は地域共同の生活条件にかんする情報であって、住民の個人的な必要と関心に応じて求める多彩な情報とは違っている。われわれの調査によれば、コミュニティ情報紙に住民が求める地域情報の内容の第1は、地域差を越えて、「医療・福祉」であり、第2は「防災・安全」ないし「地区施設紹介」であった<sup>(6)</sup>。特殊な専門的問題でもないかぎり、普段必要となる情報は地域固有の情報である。こうした情報は、例えば災害時の避難場所のように、コンピュータの画面や紙面の上で知るだけでなく、実際にそこにいく道も含めて現場に即して知っていることが重要である。また、地域の安全な生活の保障は住民がお互いに顔見知りであることといわれるが、こうした情報も、直接的な人間の接触にもとづいて得られるものである。情報のグローバル化は地域という単位を越えて進行することから、狭域的な地域を軽視させる傾向をもち、人間の地域ばなれを強めるように作用しがちである。インターネットで地区内全戸を結ぶといった試みや、高齢者・障害者のネットワークも結ばれ始め、独居老人世帯へのセンサーによる安否確認装置の設置も進められてきているので、新たな技術的展開への

期待もあるが、インターネットやマスコミの情報で生きていくための必要事項がすべてえられるわけではなく、住民各層の多様な情報需要に応えられる体制づくりが必要である。そうした情報を提供できるためには、それに対応した地域的な情報提供主体（例えば、自治体やコミュニティ情報提供機関）の存在が前提である。どんな情報が入手できるようにすべきかの判断の主体は住民でなければならない。また、情報提供のためのメディアも多様であることが望ましい。情報を届けることがフェイス・ツウ・フェイスの接触の機会となる回覧版や新聞配達、郵便配達方式の意味も軽視されてはならない。

こうした小範囲の情報については、多くの場合、その提供者は行政や住民組織、ボランティア団体・個人であろうが、情報提供の社会的バックアップ体勢ができていることが重要であって、地域社会関係の整備、すなわちコミュニティづくりによる住民間の交流のバリアフリーと無関係に地域情報の高度化が進むわけではないことを銘記しておかなければならない。その上で、地域情報とグローバルな情報の連結を図ることが有効であり、こうした媒介役を地域内外の有志専門家集団が果たしていくことが期待される。生涯学習センターでの啓蒙的理論的市民学習と地域リーダーの経験主義的行動様式との乖離が指摘されるが、この不幸なすれ違いの克服のためにも、この両者を媒介する機能を果たすことができる社会的仕組みを、両方から接近する方向で工夫しなければならない。市町村全体の広報に加えて、末端行政区対象の独自の広報やコミュニティ組織の広報活動の意義は、この点でも注目されよう。

### ③ 国際化と広域交流

国際化が喧伝される割りには、その実態と日本人にとっての課題は具体的には明らかにされていないように思われる。その背景には、食糧を始めとするモノの面や、テレビ等を通じての情報では国際性が溢れているものの、実際の人間同士としての外国人とのふれあいは、一部の人々を除いてなお圧倒的に少ないことがあり、そのために市民生活や市民意識の面での国際化への対応が遅れているためと考えられる。外国を訪れても現地の人々との交流は少なく、ひんしゆくを買うような言動が目立ち、しかもそのことに気づかない日本人が少なくないという。国際化とは、世界の中で自国（民族）を客観化し相対化することを意味するが、自己中心型の思考・行動様式が肥大していく中では、海外進出企業や商業者を含めて、市民に厳しい自己反省が求められている。

市民にとっての国際化の最善の道は、いろいろな国の人と直接的に交流し、相互理解を深めることであろう。国を越えて人間としての共感を持ち合うことが、国際化の基礎である。国内にいて外国人の定住者、旅行者と交流する機会が増加することは、市民が国際性を高める最良の機会である。

例として名古屋市を取ると、市内に在住する外国人の数は微増を続けている。1998年6月末現在の市内での外国人登録人数は44,759人で、人口比では2.14%であるが、この規模は、基本台帳人口最小の中区人口の73%に当たるものであり、その中区では、外国人の比率は全市平均の2倍を超えて4.59%と、市民20人に1人が外国人というレベルに近づいている。人数の増加とともに、近年、「韓国又は

朝鮮」国籍の市民が一貫して減少しており（1960年までは外国人の90%を超えていた「韓国又は朝鮮」国籍の市民は、1990年には76%に、1998年6月には53%にと、実人数を含めて減少しており、半数を切るのも間近であると思われる。因みに、中区ではフィリピン人の増加が目立っている）、市内在住の外国人の国籍の多様化も進んでいる。

このように、増加している外国人在住者の地域分布は一樣ではなく、市平均（2.14%）を超える区は、中区を始めとして7区ある。このような区（区内の学区による分布差も大きいと想定されるが、このデータはない）では、日本人住民との交流のあり方も異なっているはずで、そこで発生している問題も含めて調査と改善、発展策が講じられなければならない。ゴミ問題や路上駐車問題、生活習慣の違いによる反目・対立も、非難し排除することでは改善されない。すれ違いの原因が何かを正確に把握し、それへの対策を講じなければ、問題が解決しないばかりかむしろ対立を強める結果になりかねない。外国人を雇用する業者や行政の問題もあるが、かれらと生活の場を同じくする住民から問題を具体的に提起し、解決の道を探っていくことは、市民レベルの国際化のまたとない機会であり、さらにはコミュニティ外交の窓口ともなる場面ともなるであろう。

コミュニティ外交という概念はなお未熟であるが、コミュニティとして地区内在住の外国人との交流を意識的に図るだけでなく、その本国との交流に拡大していくことも考えられる。かれらの親族や友人を招いたり、相手のコミュニティと姉妹提携を結ぶなど、市民レベルでの交流の可能性は豊かに開かれてい

る。川崎市の外国人市民代表者会議（1996.10～）のような全市レベルの市民参加の道もあるが、日本人とともに地域問題の解決や「多文化共生」の地域文化創造に参加できることが、住民としては基本であろう。国際化は、コミュニティの課題としてもあることを忘れてはならない。

国際化と同類の方向の取り組みとして、コミュニティの地区間交流（市町村内外の広域交流）の問題がある。従来から、伝統的な町内会や歴史的な実体をもつ学区（校下）は外部にたいする自治意識が強く（団体自治的側面）、排他的といわないまでも閉鎖的になる傾向をもっている。自らの組織や活動を客観的に見る姿勢は、他者から学ぶことにつながる。このように各地の経験から学び、また各地に情報を発信する姿勢は、他地区のいい経験から学べるだけでなく、自らを振り返り自己点検を行う謙虚さを示すことであり、そこから発展のエネルギーを吸収することにつながる。小さい範囲で自足することは、往々にして発展の展望を見失うことである。コミュニティのリーダー研修等に地区活動の事例報告を加えることがよく見られるが、それは、こうした意味を考えてのことである。異質なものを理解し受け止めることは、コミュニティを開いたものにすることであり、時代の変化に敏感になることでもある。その基盤があつてこそ、コミュニティの国際化も本当のものになっていくであろう。

#### ④ 資源・環境問題

「欲望の追求に追い立てられる社会」は同時に資源・環境浪費型の社会であるが、このような社会のあり方を長期的には続けられな

いことはますます明らかになってきている。この点でも、21世紀社会は、経済的社会的構造の大きな転換を余儀なくされている。しかし、生活圏の拡大や市民の流動性の高まりを来るべき社会の特徴として強調する議論では、この転換をだれが担うのかは、必ずしも明確にすることができない。むしろ不況の波の中で都市の過密居住や過剰利用は解消されるどころか、中心市街地活性化の掛け声のもとに、規制緩和によりなお促進されようとしているかのようである。障害者や高齢者を想定した物理的なバリアフリー化が進んでも、都市が人間居住の場としてふさわしくない状態であるならば、それは決して「人にやさしいまち」とはいえない。

都市化の進展とともに環境問題は多様化、複雑化し、環境汚染の原因を担う主体も、したがって当然この解決に当たる主体も、拡散・不透明化してきている。しかしこれでは複合化する問題の解決はおぼつかない。それは、住民の生活の場での人間関係が拡散・不透明化し、地域としての主体性が破壊されてきた結果であり、逆にいえば、特定有志の活動ではなくコミュニティとしての主体の再生によってしか環境問題の解決は困難であるということを意味する。例えば、ゴミをめぐる環境問題は、現在では公衆衛生や町内美化の問題から資源回収の運動に展開してきているが、それが真に資源のリサイクルとなるためには、一方で回収された資源で作られた製品の使用、さらにはゴミを出さないライフスタイル創造の運動に発展させ、他方で廃棄物の排出ゼロに向けた事業者のネットワークづくりを進めなければならない。それは孤立した消費者、事業者を連携・共同させることであ

り、自らがリサイクルシステムの一翼を担っていることが自覚でき、マス社会での個人の無力感（環境保全型のライフスタイルを日々実践することへの最大の障害は、自分だけやっても仕方がないという、孤立した存在者としての市民意識である）を克服できるコミュニティを形成していくことである。リサイクルのネットワークが持続的に形成される社会的保障は、それが生活者の連帯の組織としてのコミュニティに基礎づけられることである。

被害の発生に触発されて提起された公害反対運動から、被害の未然の防止、さらには社会的協議によって具体化されるアメニティの追求へと環境観が発展するにつれて、その担い手像も変化し、高度化してくる。地球環境に対応するグローバルな機構とともに、日常的に地域環境を管理し、そのあるべき姿を追求する態勢が必要である。そのためには、行政と住民の協議が欠かせない。都市計画のプランについて関係住民が意見を述べ、決定に参画する機会をもつことは、住民としての権利であるとの認識もひろがりつつある。そのためには、地域環境の改変にかかわる事業の決定はなるべく住民に近いところで行うという地域分権化が必要である。さらには、その事業実施主体として行政、住民、企業体、NPO等のパートナーシップの樹立が求められる状況も迫ってきている。そのためには、地域に、任意の個人という資格ではなく一定の公共性を担って意思表示ができる組織があることが前提となる。生活の質の向上・個性化の実質的内容の保障に加えて、環境の点からも、こうした課題に応えうるコミュニティの構築が不可欠であるといえよう。



## ⑤ ボランティア・NPO 等の市民活動の高揚

以上のような人口学的、技術的、地球科学的領域で生起する諸問題に加え、わが国においても市民の社会的活動や組織の面でも、新しい動きが始まっている。その一つがボランティアやNGO、NPO等の台頭と定着である。

一部の有閑女性にかたよって細々と維持されてきたわが国のボランティア活動は、阪神大震災を機に一挙にその姿を現わし、自己中心主義化してきた現代社会のあり方への懷疑と生活のゆとりの拡大が進んでいることを印象づけた。もちろん、個々のボランティアの言動には自己中心的なものが目立ったり、多数のボランティアをコーディネートするシステムができていなかったための混乱はあったものの、社会の問題に個人として主体的に関わる一つの道筋がつけられたことは画期的なことであった。またその後、行政を含めてボランティアの登録、コーディネーターの養成、資材備蓄等でさまざまな改善や提言がなされてきた。

このことは大いに評価できることである。しかし、こうした体制が整備されてくるとともに、社会問題への対応をもっぱらボランティアに期待するような動きもでてくる。とくに大都市においては地域組織の取り組みを放棄して、ボランティアの活躍があればよいかのような発言も跡を絶たない。それが錯覚であることは、災害直後の住民救出や消火ではボランティアを待っていることはできないこと、さらにはそもそも大規模災害では、ボランティアの役割は、住民が地域で生活するために必要な状況を住民自ら作り上げるまでの支援活動であり、地域コミュニティの自立がボランティア活動の目標であることから

明らかである。ボランティアが撤退する時期の指標に地域コミュニティの自立を置こうという議論もこれを支持している。

住民は生活の必要に応じてさまざまな組織をつくり、それに依拠して生活してきた。一方には、市町村と密着した町内会・部落会等があったが、現実にはそれで足りるわけではなく、個別的にさまざまな組織をつかって生活の必要を満たし、あるいは人生の充実や慰めに利用してきた（頼母子講、宗教的講、若者組、水利組合や同業団体、趣味・遊興グループ等）。教育・情報の普及や移動性の増大は、住民個人の関心や価値観の多様性をもたらし、より広域に、より多彩な関係（グループやネットワーク）をつくりあげるように作用してきた。これが住民の生活条件の異質化とあいまって共同体型の地域の機能喪失、弱体化をうながすことになった一つの背景であるが、それらの関係の中には、住民の個人的ニーズの充足というより、当初から共同生活や福祉の向上にかかわって生み出されてきたものも少なくなかった。それらは自発的に立ち上げられて活動し、社会の発展に寄与してきた。そして政府・市場の役割の限界が明らかになるとともに、こうした活動の余地も広がり、活発化せざるをえなくなるし、それゆえにこれらに「公益」性を認めて制度化し、社会的に支援すべきであるとの議論も強まってきた。1991年4月の「地方自治法」改正による町内会法人化の承認、1998年3月に成立した「特定非営利活動促進法」(NPO)はこうした動きの結実したものである。活動の条件の整備と国家による統制とのかかわりでこれらの制度の評価は多様であろうが、町内会を含めてこれらNPOは、新しい社会的機能を担う

一つの事業実施セクターとして、社会的必要労働の結晶化したものといってよいであろう。

こうしてNPOは、地域における社会的な必要を、政府とも市場とも違う仕方で満たす専門家集団として、今後ますますその存在価値を高めていくであろう。それは、成熟社会において専門に細分化された市民を社会的に有効に総合化する機構であり、既成の事業組織にくらべてよりオープンで柔軟な構造をもっている。したがってNPOの発展は、わが国の労働組織や労働文化のあり方を変えていくと同時に、NPO相互の連係によって、社会的諸機能の総合化を実現する可能性を秘めている。コミュニティは、こうしたアソシエーションの網の目によって支えられることで、その現実性を裏付けられるのである。

地域としては、この組織が、直接的には「まちづくりの推進を図る活動」（特定非営利活動促進法・別表の三）の領域でどのように結成され、地域問題にどのように取り組んでいけるかに注目しなければならないが、他の領域の活動もすべて帰するところ地域の発展に寄与するところが大きい。それだけに、この成果を地域社会再生の資源として位置づけていく視点がぜひとも必要である。地域が専門性よりも伝統を重視し、もっぱら前例主義や役員の経験主義的知識（あるいはカン）に頼って運営されがちであった点を見直し、より高度にその共同管理の水準を高めていくことが期待される。

#### ⑥ 行政システムの分権化と地域共同管理

先に述べたように、「欲望の追求のために追い立てられ、競争に勝つことを目標にしてきた社会」は、弱肉強食で個人を序列化し、人

間を共同させるよりも相互にばらばらにすることに作用してきた。その結果、社会の共同的、「相互扶助」（倉沢 進）的側面は衰退し、生活の支えはもっぱら行政か業者に負わせることになってきた。しかし、この方式では国家は財政負担に耐え切れなくなるだけでなく、経済や行政の効率一本槍での人間の処遇は、人間生活を人間性にそぐわないものにしてしまう恐れが大きい。コミュニティにもとづく社会では、人間の生きる価値を認めあい、人間と自然が共生しあうことを目指そうとする。そこでは、社会は生活に基礎を置き、自然との接点を失わないものとして再構築される。したがってコミュニティ型社会では、市民が結ぶ社会関係は広狭、多様に重層化されているが、その基礎が地域社会に置かれることは欠かせない条件となる。住宅が特定の環境をもつ特定の地域に立地していることを考えると、生活の質を見直し、「居住福祉」<sup>(7)</sup>を重視する観点からも、人間生活における地域社会の重要性はいくら強調してもしすぎることはないといえよう。

それとともに、地域は住民の職業階層も異なり、地域構造の特質に根ざすそれぞれの個性をもっている。また、その底流には、区や学区の歴史的、地理的、文化的等の個性が横たわっている。その個性はつねに変化しつつも、市内を独特の生態学的分化で彩っている。一生同じ地域で暮らす市民は少ないであろうが、個人のライフステージのどこかで通過した地域の個性は、そこでの社会関係への参加の仕方では重みは異なるとはいえ、各人の人間形成になにほどこかの痕跡を残しているはずである。生活の質の向上を考えると、この点はゆるがせにできない問題である。脱

工業化の行き先として地域を超越した高度情報化社会のみを想定するとすれば、それは一面的である。グローバリゼーションとともに地域個性の再評価も欠かせないテーマなのである。

住民にとっての地域個性は、多くの場合、そこへの居住（人によっては出生）以前からその地に存在するものであろう。それは地域に刻まれた歴史や文化行事であったり景観であったりする。しかし、地域はつねに変化していくものであるから、現在の住民も何がしかの意味で地域の変化に立ち会い、無意識的にはあってもこれに参加、加担しているのである。これを意識的に進めようとするのがまちづくりの活動である。地域計画は専門家である行政の仕事として行政がこれを独占し、住民をたんなる客体にしてしまう傾向は従来から強かったが、専門事業集団としてのNPOの登場と財政危機、そして住民意識の多様化による行政判断と住民意思との乖離の拡大、住民参加の要求の高まりは、地域にかかわる諸事業を地域に近いところで企画、決定し、住民の利便性を軸に共同管理することを求める方向に進んでいる。これを促進するのが地方分権推進の動きである。すでに制度化されてきている建築協定や地区計画の事業では、関係住民の合意を基盤として、行政（権力）がそれを可能な限りバックアップしていくものとなっているが、そこでは結局住民の合意が継続できるかどうか、いいかえれば、その地域住民の意識と運動（つまり地域共同管理の質）のレベルがどのように維持できるかが問われることになる。そのためには、地域での住民同士および住民と行政との協議の継続・深化が必要であり、なによりも

つねに前よりよくしていく住民の運動が継続されていくことが重要であった<sup>(8)</sup>。こうした限りなく前進していく意思や態度こそがコミュニティづくりの真髄である。またその意味で、コミュニティはつねに規範的な理念でありつづけるのである。分権の実質化（決定権限と財源の付与）は、こうした住民の努力の実現を一層保証するものとなる。住民参加を視野に入れた地方分権は、コミュニティ発展の基本的条件を準備するものである。

### 3. 地域コミュニティの特質をめぐる若干の問題

コミュニティがわが国の行政施策に取り入れられたとき以来、コミュニティ（私たちのいう狭域コミュニティ）とは何かが問われつづけてきた。そして全国に展開されたコミュニティづくりの取り組みにより、多くのタイプの組織と活動を作り上げてきた。そこで中心を占められると思われる形は、コミュニティが住民の自主的組織であり、たんなる批判や議論でなく建設的に地域の発展を図る活動を行うものということができる。そして前者については、「自主的」という点をめぐって、町内会等の全戸加入型組織との関係とその評価および行政による地区設定、助成制度等ともからむ住民組織と行政との関わり方が問題となり、後者については、地域課題の捉え方、活動テーマの選定（ハードな施設整備、地域計画策定、ソフトな行事・活動実施等のどれかに特化しているか、あるいは包括的にとりあげているか等）と組織運営の民主性が問われてきた。

（狭域）コミュニティの組織構成について、愛知県下のコミュニティ地区を町内会との関

係を軸に区分すると、以下の5つのタイプが析出できる<sup>(9)</sup>。

- ① 単位町内会と同一
- ② 連合町内会と同一
- ③ 単位町内会の下部機構
- ④ 町内会（連合を含む）と町内各種団体
- ⑤ 町内会（連合を含む）内の有志組織

これによると、コミュニティという名称もっている組織も決してひとつではなく、地域の状況や検討経過の中で多様な姿を取っているということがわかる。大きく再区分すれば、町内会と重なるもの（①～③）と、その対極をなすアソシエーション型（⑤）のものになり、その中間に、両者の複合型（④）が存在する。もっともアソシエーションとはいっても、そのメンバーは特定町内の住民に限られているのであるから、地域的結社（local association）というべきものである。複合型の場合は、コミュニティ組織の長が町内会側から出るものと各種団体側から出るものとに分かれるが、有志組織もここでいう各種団体も、活動目標はあくまで地域の発展に置かれている点で、会員の個別目的の実現のみを目指すその他の任意団体とは性格を異にしている。また、①～③のタイプでも、専門部会制をとるなどして実施部門が相対的に自立している場合には、複合型に接近していくものと考えられる。

そしてここで、そもそも地域組織がコミュニティ推進委員会等の名称を付けるのは、その組織がコミュニティの実態をもつからではなく、コミュニティづくりを目標として掲げた組織という意味であることを自覚しておかなければならないことがわかる。ということは、コミュニティの名前を冠する組織の実

態の分析からコミュニティの本質が見えてくるのではなく、その組織がコミュニティづくりとして何を目指しているか、どんな地域社会や人間関係を、どのような方法で築こうとしているかに、コミュニティの本質的な姿が現れるということである。したがって、既存組織があるところでコミュニティづくりを提起することは、それ自体が、これまでの組織の活動を批判することを含んでいる。地域や住民に一定の現状批判の力量と改革への意欲がなければ、そもそもコミュニティづくりを立ち上げることもできなかったのである。またコミュニティづくりに完成はないということも、このことの別の表現である。コミュニティが規範概念であるとはこういうことである。

それだけに、そこでのリーダーの力量（コミュニティに関してもつ理念、現状改革への熱意、広く意見や要望を聞き、仲間を説得できる人間的包容力、地域の事情を知悉し、多様な物質的、人的資源を組織し活用する能力、つねに先を見ながら次々と問題を処理していく実務能力等）が大きな意味をもつことになっている。現代の地域は異質な住民が集住しているために、コミュニティ組織が町内会のような地域包括型の組織形態をとる場合には特にそうである。地域の発展のために一肌脱ごうという一群のリーダーがいてはじめて実現できる事業である。

コミュニティを地域性と共同性で特徴づけることが多いが、地域性をもつということは、その組織が特定の地域空間内にあるという事実や、たんにメンバーが特定地域の住民であるということを越えて、コミュニティが地域合意を形成し、それによって地域を代表する権能をもつということを意味する。この

点では、同じく地域コミュニティの一つである広域コミュニティ（地方自治体）の特質を想起すべきである。現在、NPOを始めとして、地域で公益的役割を担う団体が多数生まれ、住民組織の質的多様化が進んでいる。これらの組織間の関係をどのように整合させるかも、きわめて重要なコミュニティの問題になっている。

現代社会の構成はますます複雑になるとともに、その姿が不分明になってきている。全体社会内部の自然的ないし歴史的・政治的区画である地域社会も、その外延は地球規模にまで広がり、景観上での住宅の連たん、行政機能の広域化、住民の生活圏の拡大と拡散、交通手段の発達による移動の増大などが進んでいる。特定の地域内に滞在する時間は減少し、それとともに住民の地域組織との関わりと地域へのアイデンティティの低下ないし拡散が進んできた。地域での住民相互の交流は弱まり、連帯感の弛緩が進行している。

歴史的に見てこうした傾向は明瞭であり、また社会発展の結果であるとはいえ、これは事柄の一面であって、人間生活のすべてが地域と無関係になってきているわけではない。地域の問題について、住民は個人でのみことを行うことはできない。特に都市では、生活条件が社会的共同的に整備されているのであるから、これらの管理について共同することは避けられない。そこでは住民相互の継続的協議とコスト負担が必要であり、何らかの住民組織をもつことが求められるのである。都市を個人で構成された世界と見ることは、物質的基盤を無視した把握であって、現実には都市の市民は、むしろ客観的には拡大した共同性を基盤に生活しているのである。ここに

コミュニティづくりの必要性和可能性の根拠がある。しかも、地域との関わりには個人のライフステージによる強弱があり、現在の状況でもって固定的にとらえることができない特徴をもっている。ある個人が地域（の相互依存）を支える活動をしないですんでいるとすれば、それは基本的には公共的ないし商業サービスの機関に依存できているためか、だれか他の人に負担を負わせ、あるいはだれかの苦勞に目を向けないでおられるためかであると考えて大きな間違いはない。近年、戦後に建てられたマンション等の立替え問題が日程に上り始めて、住宅管理を管理会社任せにしておいたところは建替えについての協議が困難であることから、住民主体で管理を行うことの有利さと必要性がにわかに自覚されてきているが<sup>(10)</sup>、地域ないし団地住民としてあるかぎり、地域問題について何らかの意思決定や活動に参加することは当然のことであり、それは義務であるよりもむしろ住民の権利というべきものであることが自覚されつつある。そうであれば、現代社会の特徴として住民の地域離れを一方的に強調することは、住民の地域生活者としての権利の侵害に手を貸すことにもなりかねないことを見落としてはならない。

コミュニティが規範的な目標を含む政策概念であるとしても、コミュニティの目指すものは、現実の地域住民と地域の自然環境が何を必要としているかを基準として構想していく以外にないであろう。そうであれば、問題は現実を総合的に把握して、コミュニティ型社会にふさわしい内容と質とをもった社会的機能（活動）と社会関係を創造していくことであり、これを支える力をもつ人間を形成し

ていくことであるといえよう。

叢生するボランティア型組織が選択し取り組む課題が地域課題（の一部）と合致するとき、両者の協力・連携関係が成立する。多数のボランティア型組織（アソシエーション）が相互に「整合（co-ordination）」し、コミュニティの課題の一翼を担って活動を展開し、また逆にコミュニティ組織がボランティア型組織の特徴と強みを理解して適切な位置づけ（役割）を与えるとき、ボランティア型組織はR.N. ベラーのいう「ライフサイクルの飛び地」<sup>(11)</sup>として孤立することを免れ、他方、コミュニティはマッキーバーのいう意味で発達を遂げる。

このような両タイプの組織の連携と協力によって地域生活の充実発展が図られるが、このような地域生活の充実発展を、人類社会発展の展望の中で追求するのがコミュニティづくりに他ならない。その政策科学的体系化が、私たちの課題である。

『高度情報化の進展と地域社会』大明堂、1996、16頁。

- (7)早川和男『居住福祉』岩波書店（新書）1997.
- (8)神戸市真野地区の活動から学ぶべき点の一つがここにある。
- (9)中田 實「コミュニティづくりの歩みと目標」『愛知県コミュニティ報告書』愛知県、1998、3頁。
- (10)中島猷一『マンション管理革命』講談社、1998.
- (11)R.N.Bellah, et.al., Habits of the Heart, U.of California Press. 1985. 島蘭 進他訳、『心の習慣』みすず書房、1991、83頁以下。

(1)柳父 章『翻訳語成立事情』岩波書店（新書）1982、第1章。

(2)こうした新たな胎動については、内橋克人『共生の大地』岩波書店（新書）1995を参照されたい。

(3)E.M.Bounds, Coming Together / Coming Apart, Routledge, 1997.p.1.

(4)D.A.Checki(ed.), Research in Community Sociology, vol.1, JAI Press, p.1.

(5)国土庁編『21世紀の国土のグランドデザイン』（第5次全国総合開発計画、1998.3）、大蔵省印刷局、1998、65頁以下。

(6)中田 実「地域社会システムと情報ニーズ」