

氏名	小山 弘美
学位の種類	博士（社会学）
学位記番号	人博 第91号
学位授与の日付	平成28年4月21日
課程・論文の別	学位規則第4条第2項該当
学位論文題名	自治と協働からみたコミュニティ論の位相 —世田谷区住民活動を事例として—
論文審査委員	主査 玉野 和志 委員 和田 清美 委員 山下 祐介

【論文の内容の要旨】

自治と協働からみたコミュニティ論の位相―世田谷区住民活動を事例として

論文要旨

これまで幾度となく、地域社会の衰退が危機感を持って取り上げられ、コミュニティ再生がいわれてきた。ここに通底するのは人々が豊かに生活を送るための基礎的な範囲となる地域社会の重要性と、自治意識の高い人々で構成される、草の根民主主義の実践課程である。しかしながら実際には、地域の中に自治意識の高い人は決して多くはなく、地域社会は人々の生活の基礎的な範囲ともなりえていない。そういった理想と現実の中で、なぜ繰り返し地域の重要性やコミュニティの創生・再生が言われるのであろうか。

そもそも、コミュニティが重要だといわれる時、またはその逆の場合であっても、コミュニティとは何を指しているのか、実はあまり明確ではない。コミュニティはその多義性が指摘されており、研究者であってもその定義を一様に捉えているとは言えない状況にある。まして、一般的に使用される場合には、概念定義が置き去りにされたまま、重要であるとか、そんなものは息苦しい、必要ないなどと議論されているのである。それでは、このようなあいまいな概念を理論的に扱うコミュニティ論とは一体何なのであろうか。

コミュニティ論のテキストのいくつかを見比べてみると、はじめに欧米諸国におけるコミュニティに関する議論の紹介がなされており、コミュニティの概念定義の多義性、ウェルマンによるパラダイムの転換について触れられる。その後、日本におけるコミュニティ論の起源として、国民生活審議会コミュニティ問題小委員会が出した報告書『コミュニティ―生活の場における人間性の回復』があげられ、コミュニティ行政の展開が紹介される。またこれと並行して、日本の地域社会の特徴的な組織や状況が並べられ、町内会やNPOなどの組織、多文化性や高齢化など地域を取り巻く状況の変化などを示す章が続く。しかしながらこれらの日本の都市社会学における議論がコミュニティ論として体系的に捉えられておらず、一体コミュニティ論とは理論なのだろうかという疑念さえ湧いてくるのである。またこれと同様に、コミュニティ論とコミュニティ行政論とが日本のコミュニティ論を扱う際に明確に区別されていないことが、コミュニティ論をよくわからないものになっているようにも感じられる。つまり、コミュニティ論には、コミュニティそのものの概念のあいまいさと、コミュニティ論としての体系的な整理がなされていないという問題が内在しているのである。

そこで本稿では、意識的に日本の都市社会学的観点からコミュニティ論を整理することをまずは行った。日本のコミュニティ論は、地域社会の状況を実証的に扱う地域社会論と、これを理念的に扱うコミュニティ形成論から成り立つことを示した。前者は実際の地域の状況を捉えるのであるが、地域の状況は時代によって常に変化しているため、これらの先進的な事例から、ある意味では理想的な理念的な地域社会の状況が示される。これがコミュニティ形成論として整理できる。コミュニティ形成論で示されるような地域社会となって

いくかどうかはもちろん自明ではないため、また実際の地域の状況を捉えることによって修正されていく。この実証と理念の応答がコミュニティ論を成立させているのである。

それでは、現在のコミュニティ論の位相はどこにあるのか。1990年代以降、地域社会やコミュニティの状況として扱われているのが、大きな災害が相次いで起きていることによる災害とコミュニティの関係、特定非営利活動促進法（NPO法）が制定されるなど市民活動の興隆、新自由主義の流れを受けた地方分権などであり、ここで重要な概念となっているのが「協働」である。特に行政と市民活動や地域住民組織との協働が課題となっており、これが現在のコミュニティの理念型として捉えることができるのである。この地域における協働関係を実証的に捉えることが本稿の主題となる。

一方、行政と地域との協働関係はコミュニティ行政の文脈にも位置づけられるものである。それゆえ、これまでのコミュニティ行政を概観し、その流れのなかで協働施策の理解することを行った。協働とは、「ある問題や課題に対して、これに関心のある個人や組織が平等な関係において、それぞれの資源を出し合いながら共に解決に向けて取り組むこと」と定義することができ、行政が主体となって住民に参加を促してきた1970年代から1980年代にかけてのコミュニティ行政とは異なっている。本来の意味において、協働施策では、行政と地域を構成する市民活動や地域住民組織は、対等な立場にたって地域課題を解決するパートナーなのである。ここで、「本来の意味において」と前置したのは、実際に協働施策が必ずしもこのように遂行されていないことに由来する。実際には、新自由主義の流れの中でNPO法人が行政の安い下請けのように扱われるようなことも起こっているのである。それゆえ、本稿では、市民と行政の「協働」の本意を全うするためには何が重要で何が課題となるのかを明らかにするため、東京都世田谷区の住民活動を事例に考察していく。

まずは、住民発意の活動と行政の協働が40年にわたって行われてきたプレーパーク活動を事例として取り上げた。プレーパークは現在、全国で400もの団体が活動するほどの拡がりを見せているが、そのはじまりは世田谷区で住民が子どもの自由な遊び場を行政と協働しながら行ってきたことにさかのぼるのである。はじめは住民の任意な活動として世田谷区から土地を借りて行っていたが、1979年の国際児童年をきっかけに、行政の施策に位置づけられ協働事業としてこれまで継続してきた。協働事業といっても、その活動は常に自治的に住民が責任を持って行ってきた。自治的に活動を続ける上では、活動者内部のコンフリクトや、他の地域住民とのコンフリクトに常にさらされることになり、これらへの対応を繰り返すなかで、活動者たちは自治の本質を学び、地域の他の活動においてもこの自治的な行動意識を実践していく存在となる。行政との協働関係を考えるうえでは、現在住民らが立ち上げたNPO法人が世田谷区内4つのプレーパーク事業を受託しているが、その運営内容は行政からの委託内容をただ遂行するのではなく、常に住民側が時代の変化による課題を捉えたうえで、行政に働きかけを行いながら決められてきたものである。行政からNPO団体への委託はNPO団体を下請け化させ、対等な協働関係とはいえなくなる場

合も多いが、世田谷区プレーパークの事例からは、住民側が常に働きかける運動性を保つことが重要であることがわかる。それは反対に、制度のなかで協働関係が位置づけられたとしても、けっしてその内実が担保されるとは限らず、常に住民側が運動性を保ち続けることが重要であるともいえる。そうとはいえ、プレーパーク事業は世田谷区の施策の中で継続的に事業化されてきたことは、現在のようなプレーパーク活動の拡がりに多大な影響を与えたことは確かである。住民側の運動性と、行政の承認が継続的な協働関係を成立させる要因であるといえる。

2つ目の住民活動の事例としては、修繕型のまちづくりの先進的かつ典型的な事例として知られる太子堂のまちづくりを取り上げた。太子堂地区は東京23区の中でも代表的な木造住宅密集地域（木密地域）である。1975年に復活した区長公選制によって当選した大場啓二区長のもと1979年に策定された基本構想には、住民参加で災害に強いまちづくりを進めていくことが示され、モデル地区として選ばれたのが太子堂2・3丁目であった。これにより、行政主導で住民が集められ、その後制定された街づくり条例にも位置づけられた太子堂まちづくり協議会が発足した。これだけを見ると、行政が主体となって住民参加を呼びかけた1980年代までのコミュニティ行政の流れを汲むものと評価できる。しかし、太子堂地区まちづくり協議会は、単に行政が主導で発足した組織として片づけることができない。もともと太子堂地区では1970年代にマンション紛争が多発しており、行政不信が蔓延していた。このマンション紛争で住民運動を経験した住民がおり、これらの住民も協議会に中心的に参加したのであるから、一筋縄ではいかなかったのである。太子堂まちづくり協議会は本来ならば木密地域の修繕型街づくりを進めるための地区計画を立てるといったハードのまちづくりを進める団体であるが、当初からソフトのまちづくりにも目を配った。そして、ハードの街づくりは土地所有などの私的権利も規制の対象となるため、合意形成が難しいのは明らかであるが、全員合意を基本姿勢として、活動を行ってきたのである。これにはもちろん、意見対立がつきものであるが、時間をかけて対立意見の調和点を見出してきた。行政との関係でいえば、行政がおぜん立てした行政参加の構図にのることなく、住民側が自治的な運営をかたくなに貫いてきたことで、行政との関係も協働関係を保ってきたと考えられる。ここでも、住民が自治的な姿勢を貫くことが結果として行政との協働関係を保ってきたことにつながると捉えることができる。また、行政側の制度的な位置づけがあることが、担当者がすぐに変わっていく行政との関係を担保しているのである。

最後に取り上げた事例は、世田谷区のまちづくりセンターとまちづくりファンドに関わるものである。1992年に世田谷区の外郭団体である財団法人世田谷都市整備公社内の一係として、「世田谷まちづくりセンター」が設立され、同年世田谷まちづくりファンドが設定された。これらはまちづくりファンドを中心とした市民が市民を支える仕組みとして構想されたものであった。これは、ファンドによって行政の意向に左右されない市民活動への資金的な援助と、また市民活動を支える専門家や中間支援組織によって、市民が行政とは独立して自治的に市民活動を行い、行政との協働関係を目指していくものであったが、結

果として構想はうまくはいかなかった。市民活動をエンパワメントする中間支援組織に対する支援策がなかったことが一つには大きな原因となっている。しかしながら、まちづくりファンドによって、市民活動団体が大小多様に生まれたことは大きな成果であり、またまちづくりファンドの運営が、運営委員を中心に時代の流れを汲んで部門等を様々に工夫しながら継続されてきており、新たな部門として世田谷区の中に大きく蓄積されたまちづくり人を活用するような発想が出てきていることが、今後新たな市民が市民を支える仕組みを連想させるのである。

以上、世田谷区の 3 つの住民活動の事例から、自治と協働について考察してきた。住民が自らの生活課題解決のため、自治の姿勢を貫き続けることが、その課題解決のための行政との協働関係には重要であった。また、その住民活動を行政が施策に位置づけたり制度化することで承認することも一方では重要なのである。これらが実際の地域の状況から見えてきた現在のコミュニティの理念型としての行政と住民との協働関係にとって重要な要因なのである。しかしながら、地域コミュニティの状況は今後とも変化していくのであり、続けて地域の状況と、理念型としてのコミュニティの提示が繰り返されていかねばならず、本稿が現在におけるコミュニティ論の一端を担えたのであれば幸いである。