
参加とエンパワーメントに関する研究

－政策としての「協働」の意味－

A Study for Participation and Empowerment: Meaning of Collaboration Policy

上野 眞也

Shinya UENO

生涯学習教育研究センター

はじめに

民主化は、公的異議の申立てと参加の権利の二つから成り立つといわれているように、政治参加は古代より民主主義の基礎的条件であった¹。価値が多分化した現代社会では、意見形成や決定のための新しいルールづくりとして、参加制度の拡大が進んできた。近年では地方分権の進展にあわせて、決定過程のみならず執行過程にとっても参加が欠かせないものと位置づけられ、政策に「協働」(パートナーシップやコラボレーション)が取り入れられるようになってきている。他方で、市民自身からも意思決定や執行過程へ直接参加することへの関心が高まっている。

このような参加の拡大や参加形態の多様化は、実質的な民主主義の深化を目的とした制度化の模索と考えられるが、なぜいま市民の政治参加を「協働」として意味づけするのだろうか。日本でも70年代中葉から80年にかけて政治学・行政学の研究でも参加は大きなテーマとなっていたが、それとどう違うのだろうか。

結論を先取りすれば、政治的課題の質が、従来の都市問題としての社会インフラ整備、技術の開発、所得の向上、補償など物質的・「ハードな問題」から、低成長・少子高齢社会における福祉・医療・介護、環境保全など行政による一義的な解決が困難な「ソフトな問題」へと変質しており、代表による決定や行政の対応だけでは解決できない問題が増加したことから、市民の自助・共助が求められるようになってきているためである。このことに伴い、市民の参加も政治・行政への「抗議」や要求を目的としたものから、市民が継続的に「協働」し続ける参加形態へと変化している。

また一方で、多様な市民の期待に応えきれない間接民主制や政党・圧力団体に対する不満は、市民の参加への関心を引きおこしデモクラシーを機能させるための契機として直接民主制的な参加への期待を集めている。しかし、現実には全市民による秩序形成が可能であるほどには現代社会はシンプルではなく、市民の決定や執行過程への参与の拡大を行うことで、議会制民主主義を刺激し、

機能不全を補完することが行われるようになった

このような、一見市民の政治・行政への参加が拡大しているように見える現象は、参加民主主義の進展ととらえることができるが、逆に参加市民の固定化・限定化や行政による市民の包路の危険性、公的責任の転嫁などの問題をはらんでいる。

本稿では、「参加」という行為に市民が政治から行政、コミュニティ形成までどのように関わっているのか、「協働の時代」の行政過程から地域づくりまでの多様な参加もしくは参加の動員について問題点を整理することを目的とする。第1章では、市民の参加レベルの変化に注目しながらその性質の違いについて考える。第2章では、意識や行動という参加のメカニズムについて考え、特に不満による抗議や退出、そして帰属意識について検討を行う。第3章では、参加をめぐる諸問題として、直接民主制のもつ構造的限界や過剰な参加のもたらす弊害、そして相反する価値をめぐる意思決定過程で討議的民主主義の方法が果たしうる可能性について考える。第4章では、政策レベルの問題として、市民やコミュニティのエンパワーメントと、集団学習の方法について考える。最後に町レベルにおける具体的な地域づくりの事例紹介を行う。

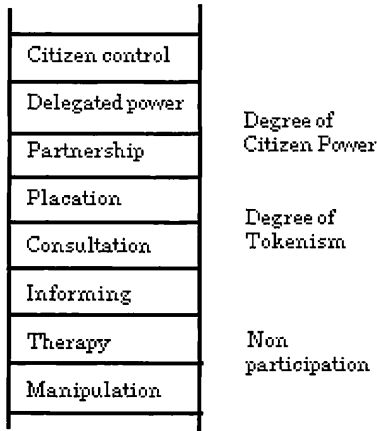
第1章 市民参加の態様

第1節 参加のレベル

1 参加の段階

政治参加は、政府や政治一般に対して影響を与えること、または支持することを目的としてなされる市民の諸行為と考えられるが、この参加という概念には投票行動や政党加入、政治的コミュニケーションなどの参加様式だけではなく、抗議やデモのようなものも含まれる²。それでは政治システムへの参加の段階はどのようになっているのだろうか。現代国家の地方自治において首長の役割が巨大化する反面、議会の機能は相対的に小さいものとなっており、市民の参加も行政過程への参加が著しく増加している。アーンスタインは、図1のように参加を、①世論操作、②不満を消す治療、③一方的な情報提

図1 市民参加の段階



出所：Sherry R. Arnstein, A Ladder of Citizen Participation, JAIP, Vol.35.

供、④形式的な意見聴取・協議、⑤形式的な参加拡大・懐柔、⑥官民の共同作業・提携、⑦権限委任、⑧住民主導・自主管理の8段階に分類した³。①～②が非参加の段階、③～⑤がこれまでの形式的参加の段階、⑥～⑧が市民権力の段階、いわゆる「協働」のレベルとなる。①～②は、大衆操作としての動員による政治参加であり、③～⑤は現在も行政主導のもとで行われている形ばかりの参加である。かつて市民運動は、政府にとって制度化されない厄介なものとして認識され、コントロールされた参加の機会や手段が提供された。情報開示はアカウントビリティの確保のため、また市民が主権者として参加し判断するためにも欠かすことのできない重要なものであるが、これだけでは政策過程へのフィードバックや交渉力をもって政策へ影響力を行使することはできない。例えば全国総合開発計画でも、地域住民は地域づくりの主体ではなく効率的に行うための対象として位置づけられていたが、これなどは政府の市民に対する理解が⑤の懐柔の域に留まっていたことを示している⁴。⑥～⑧になり初めて市民が主体的に参加する。地域コミュニティレベルでは、すでに過疎化の進展や少子高齢社会へ変化したことの影響を克服するため、コミュニティの活性化政策として地域の連帯を強める参加促進に取り組んでいる。例えば、市民の行政参加を促すための条例制定や市民活動支援センターの設置、コミュニティ・センターや公民館など市民が集まれる場の創設など、市民の自主的活動を行政が支援・活性化させようとしている。さらに、市民にセンター等の施設を自主管理させること（⑥～⑧レベル）も各地で始まった。市民にとっては地域アイデンティティが高まり、政策形成へ参加することで政治的有効感を高めることができ、また行政にとっては、コストの削減、市民の意向を反映した施設運営が可能となることが期待されている。

このアーンスタインの「市民参加の段階」については、市民の実際の公共政策に関するマネジメント能力を過大評価し、政治システムを市民がコントロールできるとい

う面に焦点を当てすぎているということや、市民が公共政策の意思決定をすることができる、あるいはすべきだという非現実的な期待をもたらす虞があるという批判がある。現代の「参加市民は、自分の全時間の一定部分と彼の情動的エネルギーの適量だけを政治に捧げるだけである。彼は使命感による政治家ではない」ことから、参加がこれまでの政治のありようを全く変えるという考えが幻想であることについては確認しておく必要がある⁵。しかし、行政への参加を考える際の整理概念としては有益であり、都市づくりなどの視点から「市民参加」を考える際に広く用いられている。本稿の取り扱う協働のレベルは⑥段階より上位のレベルである。

2 「協働」参加への変化

まず、戦後日本の「市民参加」の歴史を概観し、参加の質とレベルがどのように変質していったか確認を行う。普通選挙権が保障されたあとの政治的要求でも、社会運動の形態をとることが常態であった。1960年代のアメリカの公民権運動をはじめ婦人解放運動などの大きな社会運動のうねりは、1968年には世界史的規模でパリの学生運動、プラハの春などに広がった。日本でも市民の政治参加は、1960年の日米安保条約改正に反対する激しい抗議運動以後、公害運動、都市問題やナショナルトラスト運動、「べ平連」をはじめとする多様な社会運動を活性化させた⁶。

1970年代の「不確実性の時代」には、政府への不信、そして万年野党の社会党への不信で無党派層が増加したが、公害反対の市民による運動や学生運動、フェミニズム運動など「新しい社会運動」は戦後の基本的枠組みについて問い直しを迫り、激変する社会ニーズに対応できない政治や行政、圧力団体に対する異議申立てとしての運動の噴出を引き起こした。経済発展は市民の所得や余暇などの政治的資源を増大させ、市民はそれらの資源を権力に変換して発言力を拡大し、代表に委ねていた政治に草の根の市民が直接発言をはじめた⁷。確立した政治システムから疎外されていた市民にとっても、新しいタイプの参加方式は彼等の意見表明の手段となり、これら一連の参加の増大は政治だけではなく行政過程への直接参加へと新たな拡大を招いていく。この時代は地域性に固執した市民活動として町並み保存運動や住民憲章の策定などの取組みも広がり作られ、いわゆる「参加の再発見」の時代となった。

70年代は、市民運動の要求に対し高度成長の恩恵による財政的余裕もあったことから、東京・大阪・京都など110あまりの革新自治体は市民の声を政策に反映させ、生活者の視点に立った「地方の時代」を、公害対策と福祉充実の政策を中心に展開した⁸。革新自治体の首長は少数与党として政治的に住民の直接の支持を必要としたことから、そのための戦略を住民との対話・参加の制度化とし、住民運動を背景としながら、自治体先行型の政

策先取りを行い中央省庁や企業に対抗した⁹。例えば東京都や横浜市、習志野市などでは1970年代初期から住民と行政の関係を密接なものとし、住民の意見を行政の政策方針決定過程へ反映させる試みとして市民会議や区民会議、市民集会、市民委員会など様々な市民参加制度の拡大が行われた。また、武蔵野市や旭川市などでは行政の総合計画策定へ市民を参加させる取組みをはじめた¹⁰。このように革新自治体の政策形成は従来のトップ・ダウン方式から市民を基盤とするボトムアップ方式に変更し、形骸化した代議制民主主義や行政執行を糾弾する思想として新たな参加の意味を問いかける契機を作ることになった。しかし、市民の要求を安易に受入れる行政の傾向は、自分たちの手で問題解決をする主体性を市民から奪い、行政に依存する受益型の市民の増加を招くことにもなり、結果として福祉国家による国民のクライアント化を進めることとなった。福祉国家化は、最小規模の政府を教育・福祉の分野にまで政府責任を拡大した国家へ変質させながらGDPの40～50%を支出するまでに肥大していく。福祉国家体制の政治では、マジョリティを獲得するために国民に対して「利益のイメージ」を提供しつづける必要があることから、国民をクライアント化し、受動的な大衆の支持を求める競争が政治における競争となっていった¹¹。

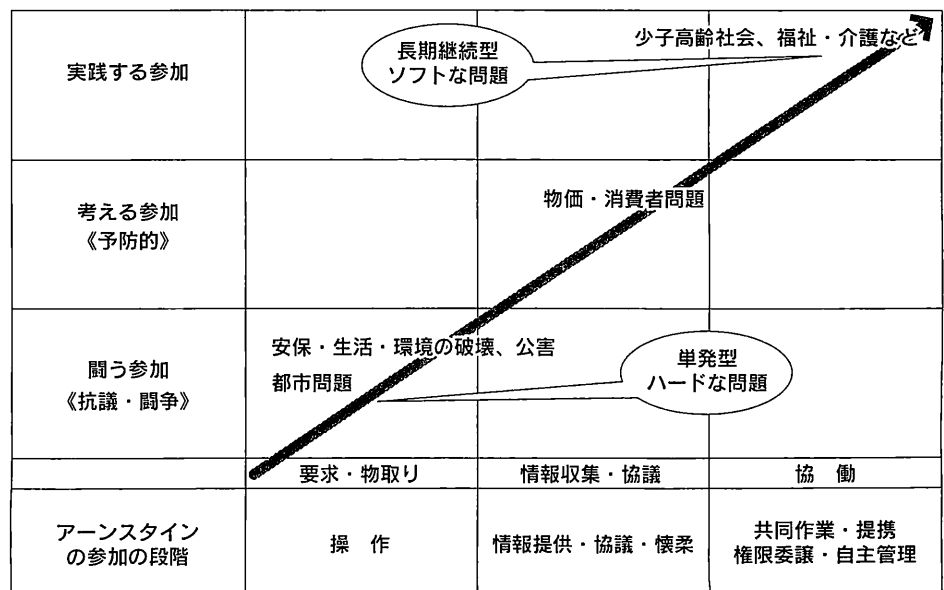
80年代の経済成長の減速は、先進諸国に行財政改革を迫り、福祉国家体制に見直しの必要性が高まる。この時期、サッチャー・レーガン・中曽根と先進諸国に一連の保守回帰の傾向が現れるが、中曽根政権の改革はバブル景気の到来により徹底することができず、政治経済システムの構造的な改革はバブル崩壊後まで先延ばしされてしまった。農村や産業界に対する利益分配による支持の調達で政権を維持してきた自民党も、都市住民を基盤とする大衆の支持を掴みきれず、55年体制が崩壊した90年代初期には多党乱立による政治混迷の時代を迎えた。いずれの政権にとっても行財政改革は緊要な政府の課題となり、自立・自助・協働などのキャッチフレーズとともに選択する自由を強調する政策が採られるようになる。

このように市民の政治参加は抗議などの「異議申立て」から「政策形成過程」への参加、そして「執行過程」への参加へと拡大してきた。政治体制そのものに異を唱える1940～50年代の政治運動から、日常生活に根ざした社会参加や公的な争点を私的な文脈で位置づけ対処しようとする傾

向などを増大しながら、市民運動とともに「市民参加」は発展してきたといえる¹²。簡単に整理すると図2に見られるように第1段階では、安保問題・公害問題・都市問題・日照権問題などに泣き寝入りすることなく生存の危機に対する対症療法的な抵抗＝阻止型の社会運動が展開された。1960年代の参加の多くは、市民の抗議や闘争という参加形態で行われたが、問題解決は平和運動は別として社会インフラの整備や損失の補償、所得水準の上昇など物質的なレベルでの対応で市民の要求を満たすことのできるものも多く、いわゆる「ハードな問題」が中心であった。そのような参加を経験するなかから、第2段階では環境問題や物価・消費者問題など、事後救済的な抗議的運動ではなく生活権擁護のための予防的市民運動として「考える参加」が行われるようになる。一定の物質的豊かさを享受した人々にとって重要なことは、その上でどれだけ質の高い生活を保障できるかということとなり、「抗議」から「交渉」へと参加の態様に変化がおきるが、政府にとっても、高齢社会や地球環境問題など解決困難な問題が山積し行政の力のみによってはこれに対応することが難しくなってきたことから、自助・共助といった社会運動の自治的側面が強調され行政と「協働」することが必要となった¹³。つまり、「要求型」の運動から第3段階である市民と政治・行政が協働する長期継続型の「参加型」社会運動へと変質してきた。

このような参加はもっとも効果的な予防措置であるが、現実の課題として、例えば少子高齢化、中山間地の過疎化、サービスの高度化・多様化による行政コストの増大、防災・産業振興と環境保全など多面的で対立的な価値が対立する「ソフトな問題」が数多く発生しており、問題解決には市民が継続的に公共領域において協働しながら解決を模索し続けること以外に対処の方法がないともいえる。しかし、このことは民主主義体制における統治能

図2 参加の質の変遷



力の限界を意味するのではなく、デモクラシーの実践として「未完のプロジェクト」に市民が継続的に関わりつづけていく一側面でもありと考えられる。「協働」は、「参加」「分かち合い」「ケア＝いたわり」「連帯」「相互」などの用語と相通じる新しい公と私の間を表現するものとして理解される。市民自身もこれらのプロセスを通して、個の確立・自己主張から相互連帯へと、社会へのかかわり方を変化せざるを得なくなっており、近年自由主義的な個人主義思想に基づく市民像から、市民的共和主義に基づく市民像への転換が議論されはじめていることとも呼応している。

アーンスタインの参加の段階と関連づけると、第1段階の参加は行政にとって市民は操作の対象であったが、次第に情報を提供し、協議し、懐柔するような姿勢に転換する。そして公的解決が難しい課題を抱える現在、市民と協同や提携をする中から、状況に応じた解決策を模索し続ける参加へと変質してきた。このような「協働」は、分権化や権限委譲により今後市民への権限委譲や住民主導、自主管理へと、市民自身により自治が拡大される方向性へ進む可能性を持っている。

また、全国の地方自治体で採用されつつある「行政と市民のパートナーシップ」という協働政策は、狭義にはNPO／ボランティアの養成という面があるが、広義には市民・市民団体・NPO／ボランティア等との連携・協力・役割分担が企図されている¹⁴。これには参加の質の増加による民主主義的なガバナビリティを確保するという立前の理由とともに、市民を予め計画から執行・評価の段階までまきこみを図り、議会にも市民の意見が反映されているという御墨付を示しながら、事業をすすめるための執行部の合理的な対応である。また、近年では、行政の守備範囲縮小の理由ともされ、経済的なメリットへの期待も大きい。地方自治体の政策においては、総合計画の柱として、これまでの行政中心から、市民・企業・NPO／ボランティアと行政の協働をうたっているものが多いが、具体的にはNPOや市民活動の活性化、男女共同参画社会づくりなどが「協働」政策の中心となっている。1980年代以降の福祉国家体制の見直しが進められるなかで、「福祉国家から福祉社会へ」という取り組みもす

められており、公共領域と私的領域の境界の見直しを行い、政府が中心であった公共サービスの提供を市民・NPOなど多様な主体が行政と連携・補完しながら活動する社会へと変質させ、住民福祉の質的向上と行政財政システムの負荷を軽減させるための取り組みが始まっている。このように参加により市民の責任感・満足感を高める共和主義・共同体主義的価値観の共有が進められる一方で、経済面では規制緩和・民営化という新自由主義的な政策により市場活動を活性化させる経済波及効果や雇用創出効果が期待されている。協働による参加は、第3段階の参加として、自発的な市民や団体の活動が予定されるが、現実には表1のように参加者の少数化・固定化という問題や、公的責任が曖昧になること、行政目的に市民が包絡され、参加ではなく動員化する危険性など看過できない問題を包含している。

第2節 制度の多様化

1 参加の類型

多元化した社会では、政治的な意思形成にあたって、市民相互の共感の探求が困難となることから¹⁵、新たな合意調達のメカニズムが必要となっている。憲法や地方自治法に定められた参加の制度以外にもさまざまな参加の拡大がなされていることから、ここで新しい参加の諸制度について整理を行う。

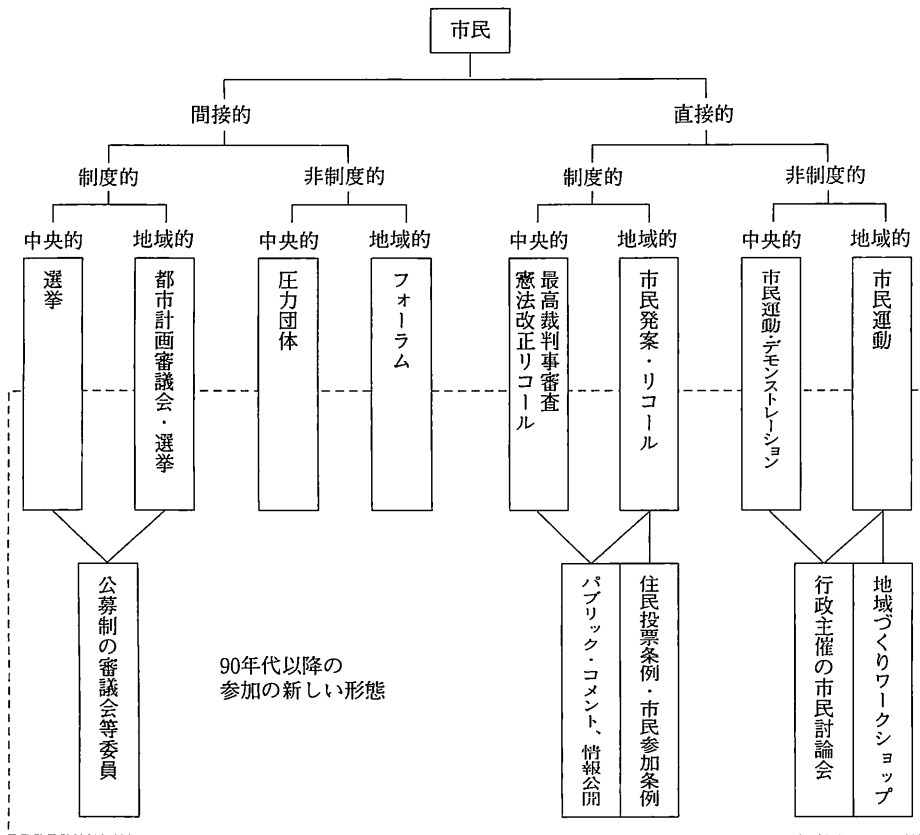
篠原は、参加の類型について直接的なものと同接的なもの、制度的なものと同非制度的なもの、中央的なものと同地方的なものという分類基準で類型化を行った¹⁶。この類型を参考に新しいタイプの参加を追求して、国レベルから、地方政府レベルまでの政治参加、行政参加、そして地域づくりの取り組みを入れ、図3のように再整理した。

最近の新しい参加の代表例として、まだ法律上制度化されていない「住民投票条例」の要求があげられる。住民の多数意見が議会に反映しないと感じられた場合に代議制の限界を補完する意味で、直接民主制的な住民投票が活用されるようになった。1996年は住民投票元年といわれ、新潟県巻町、沖縄県、名護市、御嵩町などで住民投票が行なわれたが、このような住民参加活動に含まれている直接民主制的な参加要求の思想は、代議制民主主義手続として法的に設置された議会としばしば対立を招いている¹⁷。地域エゴや価値観の違いにより対立した問題の解決方法として、これ

表1 協働のメリット・デメリット

	メリット	デメリット
公的	<ul style="list-style-type: none"> ・小さな政府による中央政府のコスト削減 ・政策の妥当性の増加、政策実施の協力が期待できる ・市民の当事者能力を向上させ、政策への反映 ・参加すること自体の価値 	<ul style="list-style-type: none"> ・行政に包絡され「動員」としての参加となる危険性 ・議会対策として利用される ・少数の固定化した市民の参加 ・参加のための制度化によるコストの増大 ・公的責任の曖昧化 ・シビルミニマムとしての公共サービス確保のための統制方法の変更が必要
私的	<ul style="list-style-type: none"> ・社会的にコミットし、連帯感・帰属意識が醸成され、地域へのアイデンティティが形成される ・要求を直接インプット ・政策形成に参加することで、市民的責任感が芽生え、政治的知識も取得（エンパワーメント） 	<ul style="list-style-type: none"> ・参加するためのコストの増大 ・公的責任の追求が困難 ・統合への圧力（マイノリティ排除のメカニズム）に弱い ・地域によっては、公共サービスが民間に変わると、サービスを購入することが不可能となる場所がある

図3 政治・行政参加の類型



出所：篠原一「市民参加」、35頁の図を加工修正。

反対派がともに同じ場で討論をする試みが行われている。35年にわたり地域住民や自治体を巻き込み、意見の対立が続いてきた熊本県川辺川ダム建設問題に対し、賛成・反対に二分された市民と建設主体である国土交通省との討議の場を熊本県が2001年1月に設置し、「住民討論会」としてディベートを行った。その後、2月の第2回住民討論集会でも代替案を含む双方の見解を闘わせる討論が行われた¹⁸。両立しがたい二つの価値の追求という対立に、新たな問題解決のアリーナを設け、コミュニケーションによる主張の合理性を競い合わせることで押しつけた決定とならないようにする試みとしてとらえることができる。このような住民や自治体を二分し、また「よそもの」の応援団と参加利益を持った市民との範囲確定の難しさ、論点の多様さ、歴史的な経緯など複雑な問題

までは行政の長と議会が最終的な決定を行い、強制執行手続きを含めた公権力の行使を行って解決としてきた。対立の原因となりがちな巨大公共事業は、かつては自治体誘致型のものが多いため住民運動も少なく、住民投票がなされても否決されることが多かった。しかし、2000年の吉野川稼働堰に関する徳島市の住民投票では、投票率55%で反対がそのうちの90%を占め住民の反対意見が強く表明されたことから、市長も投票結果を尊重すると発表した。ごみ処理や原子力発電所建設、米軍基地問題、環境問題に関係するダム・河川・海岸工事などの公共工事の賛否については、利害が相反することが多いが、現行法律上、住民投票は地方自治法上の制度ではなく、住民投票の結果についても制度的な最終決定権が認められていないことから、首長が住民の意思を推測するための参考とされるだけであり、事例によっては住民投票の結果が地域の政策方針決定に反映されない場合も起きている。

環境保護と洪水対策など価値が対立する問題は、図2で示したようにいずれかが正しいというのではなく、解決が困難ないわゆる「ソフトな問題」に該当する。この解決には、単に「ハードな問題」の解決と同じ対策を講じても問題解決とはなりえない。

複雑な価値が絡み合った地域の問題解決のために、合意調達へ導くための情報共有と集団学習として、賛成・

問題に対して討論のアリーナを提供するという行政の試みは、市民と行政による全体の意思決定を、より包括的なものとするための情報交換の重要な機会を創りだそうとする、新しい民主的課題解決の実験ととらえることができる¹⁹。このことについては、第3章で改めて討議的民主主義に関する問題として論じる。

次に、「パブリック・コメント制度」が、国や自治体レベルで採用され始めている。これは行政が考えている計画や法案に対して市民から自由に意見を求めるものであり、行政は集約した意見に対して最終判断と、採用しない意見への理由を公表することになっているが、各々の意見が行政の意思決定に対してどのような影響力をもつのかについては行政の判断次第である。はじめから決まっている結果に対して、形式的な承認を与える手続きに終る危険性も否定できない。また、市民に身近なテーマについては多様な意見が数多く寄せられているものの²⁰、技術的な内容など市民の関心が低いもの、あるいは理解することが難しいテーマへはあまり意見が寄せられないという欠点もある。

さらに「公募制委員」については、従来の学識経験者や利害関係団体だけの審議ではない社会的公正さを担保するものとして導入が行われている。もっとも、同調者の確保や包絡ではなく、選考を通してどの程度反対あるいは中立的な意見者を寛容に審議過程に入れることがで

きるのが、このような制度導入の真価を決めることになる。すべての組織は円滑に議事を進めたいという傾向を本質的に持っており、時間的制約や、結果への配慮から、公募委員の意見を直接反映させることについては行政としての限界が存在している。

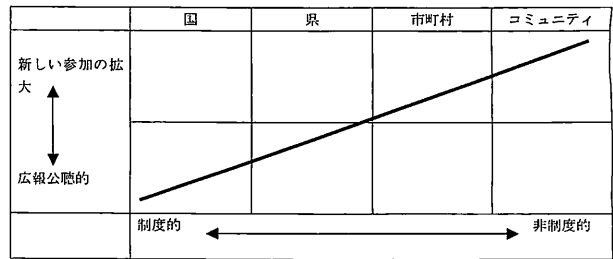
このほか、地域レベルの参加の拡大として、「市民参加」の条例化が進んでいる。1982年の「神戸市まちづくり条例」に始まり、「湯布院潤いのあるまちづくり条例」(1990年)、静岡県掛川町の「生涯学習まちづくり土地条例」(1991年)、大阪府箕面市の「市民参加条例」(1997年)などと、地域政策の形成や執行過程への参加を制度的に保障する条例が作られてきた²¹。このような行政による市民の参加エネルギーと制度的に結びつこうとする動きは、市民と議会との関係の整理を新たに行政に迫ることとなる。議会は直接市民に選ばれた代表という自負があり、それぞれの支援団体との関係は密であることから、支持者からの陳情処理以外は大衆としての市民の要望を吸い上げることにあまり関心を持っておらず、代議制民主主義の機能が弱まっていると市民に認識されている。

このように、新たな市民による参加要求が増加している領域は、選挙による政治参加ではなく、市民にとって影響が直接的である執行過程において多く見られ、そこでの連携が行政の側から「協働」と呼ばれているということが現代の参加のひとつの特徴である。

2 行政過程への参加

政治参加は「闘う市民参加」から「考える市民参加」へ、そして「実践する市民参加」へとその性質を変化させてきた。そして行政に対する市民の参加も「物取り主義」から、行政と「協働」して地域の課題を解決するという政策参加型・創造型の方へと変化しつつあり、市民と行政の関係に「協働」という要素が強くなるに従って、パブリック・コメントや公募制審議会など、行政と市民が対等に共同するための新たな場づくりが行政側からも進められている。このような市民と行政の関係は、理論的には市民の参加という外部から行政過程に影響を行使する形態と、政治・行政執行過程の効率化・説明責任の明確化などを目的とする行政内部からの要請による形態の二つに分けて考えられる。しかし現実には、参加にあたり行政と市民で誰がイニシアティブを取るかにより参加の性格が大きく影響されることや、行政にとって強制よりも市民をインボルブメント(包絡)して市民を翼賛化するほうが効率的であり、意識的・無意識的に市民と行政との間にこのような関係性が作り出される危険性があるということに留意しなければならない²²。特に管理社会化した現代では、多様な公共領域への市民の参加なしには、行政組織に不可避に内在する官僚主義の独走をチェックすることができなくなる虞があることから、市民主導の参加は重要であるが、既に述べたように、「行

図4 行政参加のレベルと態様



政と参加の結合は行政に正当性を与えることによって、「政治」をしめ出す可能性を開いたことは市民の参加が行政への同調に終わらないよう注意する責任を市民に負わせることになっている²³。

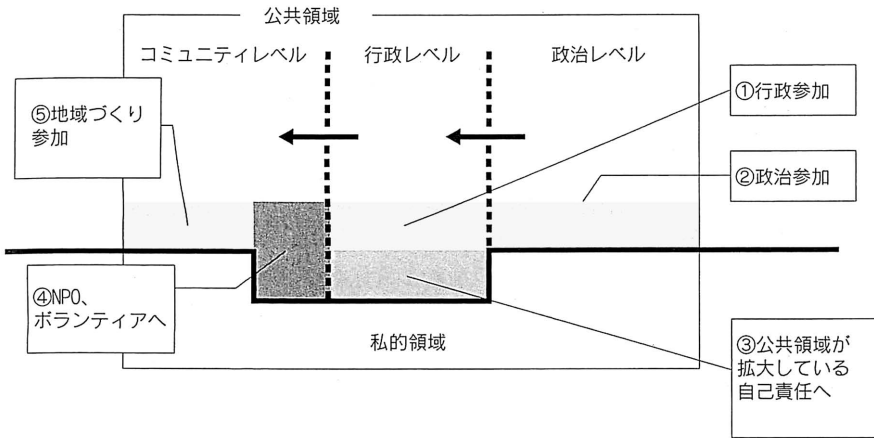
さて、行政への参加のレベルについては、概念的には図4のように国、県、市町村、コミュニティと住民に身近な領域になるに従って実質的な参加のレベルが上昇している。郡部と都市部との比較では、都市部の参加が多く見られる²⁴。参加形態は、制度的なものを中心とした国レベルから、非制度的なワークショップや市民の学習会のようなものへとコミュニティ・レベルに向かって柔軟になっている。国レベルでは、審議会、公聴会、パブリック・コメント、モニターなど広報公聴的な性質のものや審議的なものが主であり、県レベルでも審議会、公聴会、公募制の委員、パブリック・コメントなど制度化され制限された参加が多い。市町村レベルでは、県と同じような制度的な参加とともに、市民会議、市民委員会、市民集会など対話型・市民討議型の制度的・非制度的な参加が行われている。コミュニティ・レベルでは、ワークショップや町づくり学習会、イベントなど非制度的なものを中心とする「開かれた参加」への取組みも行われている。

行政と市民の協働を進める場合に、行政自体の発想をまったく変える必要が生じることがあるが、また逆に市民の意見を聞くということが、専門性を持った公的機関である行政が責任を放棄し、市民の大きな声に従うということになってしまう虞もある。「国家という公共的な役割と福祉国家的官僚制のクライアントという私的な役割とが今日の政治過程においては交差して」おり²⁵、受益癖が強くなった市民の要望に対してなんでもこたえていく行政、なんでも苦情があれば「すぐやる課」的な対応が協働の時代の行政ではないということは勿論である。

第3節 参加空間の変化

現在政府や地方自治体で進められている「協働」参加の促進政策は、政治空間のどの部分に変化をもたらしているのだろうか。戦後の農村社会が都市化し家族構成や就労形態が大きく変化するなかで、福祉国家化が進展し多様な公共サービスが創出された。この中には従来個人の責任で行われてきたものや、地域コミュニティの中で創出されていたものが含まれていたが、これらを家族や

図5 参加空間の変化



地域ではなく公共サービスとして取込んでいくことが、これまで福祉の充実・行政サービスの向上として評価されてきた。図5は公共領域と私的領域の関係と、その境界周辺に参加の空間があることを示している。これはハーバーマスのいうコミュニケーションの公共圏という概念とは異なり、現実の政治—行政の公権力と結びついた公共領域と私人や民間企業が活動を行う私的領域という意味で使っている²⁶。①は行政レベルへの参加、②は政治レベルへの参加、⑤はコミュニティ・レベルへの参加である。また、③の部分は公共領域が私的領域に浸潤しており、本来個人的・家族的なものであった私的領域へ公共サービスが入り込んでいることを表している。④の部分は、私的領域へ拡大していた公共的サービスをNPOやボランティア活動により代替することで公的支出を削減するとともに、公共領域の部分についてもそれらの参加により民営化や自助・共助していこうとする動きを表している。この変化は、過疎地などにとって、制度上選択権を与えられても事実上サービス提供者がまったく存在していないといったナショナル・ミニマムを損なう状況を惹起する虞がある。

このような公共領域と私的領域の境界の変化は、80年代以降のサッチャー・レーガンに始まる福祉国家体制改革の一つとなっている。現在の政府や地方自治体は、財政危機に対処するための構造改革として、規制緩和・自由化・民営化、地方分権化、官僚機構の縮小化などの「小さな政府」への政策転換を始めているが²⁷、この政策理念には国家による社会階級格差の減少や、平等・公平の確保などに対する責任を公的なものから選択による自己責任へと転換し、「市場」にその調整機能を任せようとする新自由主義的な傾向を含んでいる。しかし、このような公私の境界の変化を単純に国家権力の縮小化と捉えることはできないであろう。私的セクターによる公共機能の請負を積極的に奨励しながら、「市民社会の私的部門の隅々に浸透していく柔らかい権力=全体化のシステム」を、ウォリンは「経済政体」システムと名付け、国家の支配権力の縮小化では決してなく支配権力の分節化

と拡充に他ならないと述べている²⁸。現実にもサッチャー政権時の英国財政規模は決して前政権よりも減少しなかったということも、その徴候が単なる危惧でないことを示している。「現代市民社会論の特徴は、国家や幅広い政治的活動の可能性についての懐疑主義の蔓延にある。いまや市民社会こそが、コミュニティを再興し、有能な市民を訓練し、尊敬と協同の習慣を打ち立て、私的利害に対する道徳的選択肢を提供し、肥大化した官僚制を統制し、公共的領域を生きかえらせる—これらすべてが、

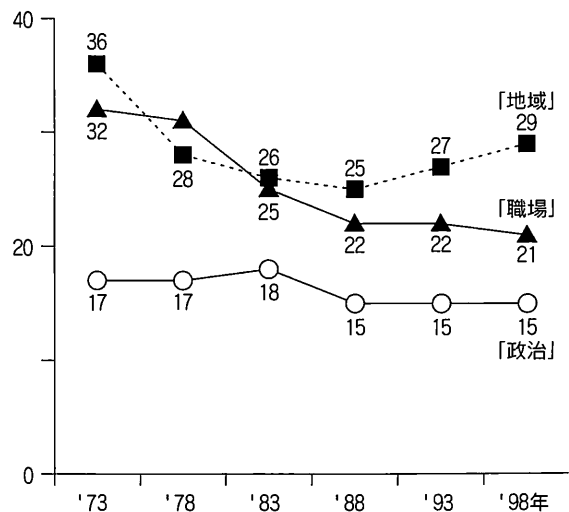
小さな政府と地域政治という条件のもとで唱えられている」²⁹とエーレンベルクは述べているが、このようなアメリカの地域中心主義への回帰傾向と似たものとして日本でも「協働」政策が主張されるようになってきている。

第2章 参加のメカニズム

第1節 参加の意識と行動

国民の政治参加活動が低下しているというというのが言われはじめて久しいが、どのような状況にあるのだろうか。5年毎に行われている国民の意識調査によると、人々の政治、職場、地域での活動に関する意識は、図6のように組合活動などによる職場での参加を避け、また政治に積極的に参加するわけでもなく、83年以降人々は地域活動に参加の場を見出しはじめていることを示している³⁰。この現象についていろいろな解釈がありうるが、70年代からの大きな社会変化として福祉国家へ

図6 参加活動



出典：NHK放送分化研究所編『現代日本人の意識構造』（日本放送出版会、2000年）、81-82頁。

の攻撃、生活水準の低下、格差拡大、仕事や家庭へのストレスの増大、雇用の流動化と不安定化、政治家への不信感の増大など社会的な不安定感が増大し、また戦後一貫して脱物質主義的な価値観を持つ人々の世代に占める割合が増加したことなどにより、社会全体の価値観に変化が現れてきた³¹。このような国民意識の構造的変化は、安保体制など国家外交の問題から、70年代以降の婦人解放運動や消費者運動、そして80年代にはじまる環境志向、ボランティア活動への関心、日常生活に関係の深い地域活動の時代へとシフトしてきていると理解できる。物質主義的な価値の追及が一段落したことや、地域にはまだアイデンティティや自己実現の機会を見出せる可能性があることなどがその中でも大きな理由と考える。

それでは次に「誰が参加するのか」、「どういう状況で参加するのか」という疑問がある。現代の市民は多忙な生活の中で、一定のコストを政治に振り向けることが求められる。ミルブレイスやダールの研究によると、一般的に高学歴で社会経済的に地位の高い市民が、年齢は若年者より年長者が、農村部市民よりも都市市民が多く参加するといわれている³²。ダールは人々が政治に参加する理由として、政治参加によって得ることのできる権力や利益などの報償が大きい場合、選択肢が重要な場合、結果を変えることができるような場合、参加しなければ結果が不満足になる場合、問題に関する知識や力量を持っている場合、参加への障害が少ない場合などであると論じている³³。牧田は今日の市民活動への参加者について、生活余裕派、人生意義派、情報追求派に分け、参加者の主観的な動機に注目している³⁴。現実の政治参加には、このような意識のほかにも、政治的資源として時間、知識、動機、経済的余裕などの資源が必要であり、これらを持たない市民は参加から疎外される危険性がある。政治的資源の有無³⁵と参加意欲の有無に基づいて参加者の分類を行うと、表2のように参加利益のあるもの（政治家・事業家）や、名誉・正義感、興味など時間とカネなど政治的資源を有する者が①に該当し、これらの人々は協働についても自ら参入してくる。②は参加の意欲はあるが政治的資源を持たないもので、マイノリティ、女性、不利益を被った者などが該当し、抗議が参加のモチーフとなる。政治的資源が少ないことが参加の障壁の主たる原因であることから、制度的な参加の拡大はその参入を容易にする効果を持つ。③は、低所得・低学歴など公的なものへの興味が少ない無関心層である。教育と経済的余裕が参加促進への重要な要素となる。④は参加するための資源は保持しているが意欲・関心を持たない

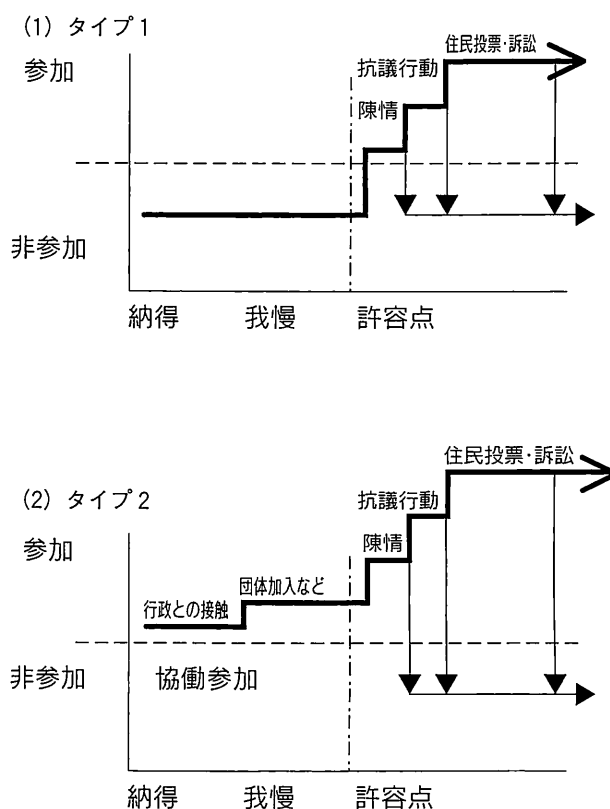
表2 政治的資源と意欲

	政治的資源を持っていない	政治的資源を持っている
参加意欲 ある	②マイノリティ、女性、被害者	①・参加利益のあるもの ・名誉、正義感などの動機
参加意欲 ない	③低所得者、低学歴者	④豊かな大衆

者であり、豊かな大衆層で、動員の対象としての参加はあっても自ら行動することはない。参加意欲のなさの原因として、無関心、参加しなくとも現状に満足している、政治的無力感による拒否の3つが考えられるが、日本では70年代からの無党派層の増加の主な原因の1つは、一党支配、野党の無力化、圧力団体の官僚化などによる疎外感を感じていることで政治的無力感による参加拒否の比重は高いと思われる。④については、学習を通じて参加することの意義と責任を学んでいくことや、連帯形成への小さな成功体験が協働参加へ導く契機となろう。

投票などの制度的な参加を除く参加行動について、人々の意識のメカニズムがどう働くのか、特に強い参加

図7 参加の閾値



意欲を持たない大衆的な行動を取る人（タイプ1）と、協働参加を行っているもの、参加することに利害を持つ人、差別を受けている人、正義感の強い人、名誉や権力欲、政治的資源を豊富に持つなどの参加意欲の高い人（タイプ2）の2種類に分けて考えてみよう。参加行動の閾値の違いに注目した概念モデルであるが、図7にみられるように大衆は参加しなくても納得できる状態にあるとき、あるいは不満だが我慢できる範囲内のときは、非参加モードにある。しかし、我慢の許容点を超えたとき、陳情や抗議行動、そして住民投票の要求や訴訟などと強い参加方式に移っていく。一旦満足が得られると、参加モードから非参加モードに復帰する。タイプ2の参加に対して積極的な者は、満足している状況でも参加モード

に限りなく近い点に位置し、行政や政治と平常時から接点を持っている。多少不満が出ると、団体への加入や政治・行政への接触など政治活動への参加により不満のメッセージを発信し出す。我慢の許容点を越えた段階で、具体的な陳情、抗議行動、住民投票の要求や訴訟などへと参加は積極化する。このタイプの人々はタイプ1と異なり不満が解消されても、非参加モードに戻るのではなく、引き続きレベルは下がるものの参加モードに位置しつづける可能性が高い。第4章で市民のエンパワーメントについて検討するが、政治的社会化による学習はタイプ1の初期値のレベルを非参加のポイントからタイプ2の参加のポイントまで引き上げる効果を持つものと考えられる。

次に、参加のモチベーションの基礎である政治的関心についてはどうであろうか。現代では政治的関心はメディアによる情報量により左右される傾向が強く、政治的アジェンダになるかどうかはニュースステーションなどのTVニュース番組の報道次第といわれるような状況が見られる。国政レベル、地方政治レベル、そしてコミュニティ・レベルに分けて考えると、一般的に国レベルの争点に対してはTVや新聞報道などでも大きく取り上げられ市民の関心は高いが、逆に地方政治に関する情報は少なく関心も低い傾向にある。とくに行政の決定や執行については利害が明確であり市民の関心をひくが、地方議会についてはほとんど関心を示さない傾向がみられる。しかし、地域の問題が東京発のニュースで報道されることで、重要な政治的アジェンダとなることもある。そこには参加と自治を追求する市民ではなく、「メディアの政治」の消費者としての市民的傾向が強く見られる。地方議会での争点に関する報道が少ないことや、地方議会議員の活動が見えにくいことなどにも原因があるが、もう一つの理由として身近な公共サービスに関した地方政治・行政に対する市民の一定の満足感があると考えられる。日本ではナショナル・ミニマムの行政サービスが全国津々浦々で展開され、多少の地域的な格差はあるものの、概ねこの程度であれば納得できるという水準に既に達している。しかし、一旦新たな争点が発生し住民の満足感が満たされないことになった場合、抗議行動が展開されることとなる。これまでの市民参加の政治や社会運動の歴史からは、市民は不断から行政や議会と接触し、協議し、調整に参加するという行動をとらずに、突如行

政への抗議行動へと発展することが観察されてきた。住民にとって、通常レベルでの政治や行政団体への参加・対話チャンネルが存在していないこと、またそのチャンネルが官僚化し機能しないこと、市民にとって維持するためのコストがかかることなどその理由である。

国の政治と自分の生活との関わりについては、1996年と2000年の意識調査の比較によると表3のように全体的には国政への関心のなさが基調となっており、1996年には「国の政治が変わろうとも自分の生活は変わらない」と考える人々がすべての世代で多かったが、2001年には30代～50代に「そうは思わない」人々が増加してきた³⁶。つまり身近な生活をよくするためには国政への関心が必要であるという認識が徐々にではあるが増加する傾向が見られる。もっとも国政への関心の少なさは、政治的無関心や、デモクラシーの制度と現実の乖離による政治的有効感がないこと、そして政治的不信感によりもたらされるものである³⁷。

次に、身近な争点や課題解決のために政治参加すればそれだけの効果があるという期待、いわゆる政治的有効感はどうであろうか。1973年から5年ごとの世論に関する政治的有効感についての調査では、「有効性を感じている人」(73年22%→98年11%)が、「感じていない人」(73年71%→98年86%)より一貫して大幅に少なく、98年には93年よりもさらに「まったく反映していない」という厳しい意見が急増し(93年19%→98年33%)政治的有効感の激減が見られる³⁸。年齢別に見ると、若年から壮年層までの政治的有効感が低下しており、55年体制の崩壊後の政党・政治の混迷や経済的な混乱が、国民に何を信用してよいかかわからないという政治的疎外感をもたらしていると考えられる。

このようにデモクラシーの制度が機能せず、国民の世論が政治に反映してないと感じたときに、人々はどのような行動を起こすのであろうか。古典的な市民の参加の形態である「デモ、陳情、請願」という直接的な政治行動が、どの程度国政に影響を及ぼしているのかに関する調査によると、それらの行為に「有効性を感じている人」(73年47%→98年22%)が大きく減少し、「感じていない人」(73年46%→98年72%)が増加している。また、選挙を通じた政治参加に関する政治的有効感についても、「有効性を感じている人」(73年66%→98年40%)が減少し、「感じていない人」(73年28%→98年55%)が大きく増加している。これらの調査から推測されることは、人々がデモクラシーの制度が応答性を持って機能していると認識するための政治環境が一段と悪化しているように思われる。このような政治的有効感の低さは政治不信の要因ともなるが、逆に「自分自身の考えや一票を政

表3 「国の政治が変わろうとも自分の生活は変わりがないと考えるか」(単位%)

	96年 そう思う	01年 そう思う	96年 そう思わない	01年 そう思わない
20代	46.6	43.1	29.3	27.6
30代	52.1	37.5	31.9	36.4
40代	48	28.7	35.8	40
50代	44.3	35.3	30.3	35.3
60歳以上	48.6	44.3	28.8	30.9

出典：熊本県民への1996年及び2001年調査(時事通信社「地域政策情報—数値情報編」)のデータを用いて作成。N=1400。

治に反映したい」という強い「参加実現」欲求をもたらすものでもあり、例えば直接民主制的な参加の制度化などがそのような市民の要求に応える手段となる可能性がある³⁹。

第2節 地域活動への参加

人々の参加や意識は身近な自治体やコミュニティ・レベルの課題に関しても同様なのであろうか。コミュニティ・レベルでの関心や政治的有効感を推測するため、地域活動への参加について人々はどのような意識を持っているのか確認しよう。

地域活動への参加に関する調査によると、「地域活動は時間的余裕や、やる気のある人に任せる」かどうかたずねているが、表4のように1997年には「そう思う（＝人に任せる）」と答えた人が33.9%、「そう思わない（＝自分で参加する）」が40.1%であった⁴⁰。しかし2000年には「そう思う（＝人に任せる）」が30.1%、「そう思わない（＝自分で参加する）」が51.6%となり、高齢世代を除く全世代に渡って地域活動に参加し、行動することについて肯定的な回答が増加している。特に若い世代で地域活動への参加意欲が大きく増大していることが特徴である。

就業人口に占める割合が高くなったサラリーマン層の多くは男性で、企業人的生活にすべてのエネルギーを投入しており、地域に対しては夜寝に帰るだけのパートタイム市民として暮している。生活や仕事が広域化したことにより地域と密接な関係を持たない存在となっており、また地域で活動する時間も意欲も持っていない場合が多い。彼等にとっての利害や価値観は、その地で生業を営む者と大きく異なり、都市市民として多様で高度な公共サービスに依存した生活を望む傾向がある。自営業者や女性達はともにフルタイム市民として地域で生活しているが、その中でも女性達は自営業者や男性サラリーマンとも価値観を異にしている。彼女たちは脱物質主義的な志向を持つ「新しい社会運動」の担い手として、政治参加や地域コミュニティのあり方に対して強い関心を持ち、グループを形成して政治・行政への参加を始める機運が上昇している。また女性のみならず、大学生などの若者の間にも、地元志向やコミュニティ活動などへの関心が高まっている傾向が見られる。

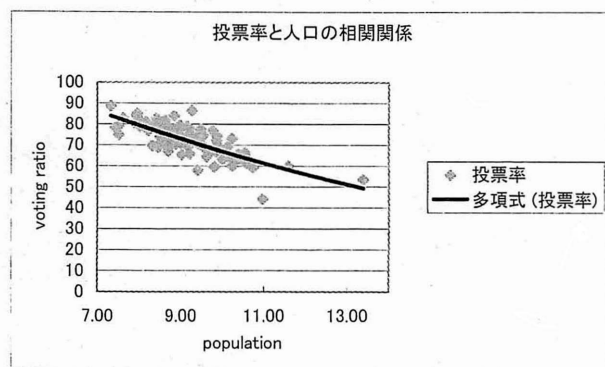
古来より現代まで参加はデモクラシーを考えるための

重要なキーワードであり、これまで論じてきたように現実に人々が参加行動をとることは減少しているものの、国レベルと比較すると地域社会ではまだ市民が主体的に参加しやすい契機や、理解しやすい争点が存在している。しかし、抗議型の運動として盛り上がり欠けるアジェンダに関しては、に静観もしくは退出行動をとるという傾向も多く見られ、行動することへのハードルはまだ高い。地方政治・行政に対して市民は主体的に参加することではなく、参加しなくても市民サービスの受益者としての期待が失われぬ限り参加行動を起こす必要性を感じていない場合が多いと考えられる。このような傾向は自由主義的で原子化した個人としての市民が、公共的結合へのコミットメントを避ける傾向を潜在的に持っていることを推測させる。

第3節 投票行動

制度的な参加形態として、地域の政治・行政への影響が大きい選挙について、市民の参加行動を探ってみよう。選挙の投票率と市町村の人口規模別の相関関係は、図8に見られるように人口規模が小さい自治体ほど投票率が高くなる傾向がみられる⁴¹。このケースでは、投票率と自治体の人口規模の間には相関係数として -0.75788 と強い負の相関関係が確認された。都市と農村の投票率の差を調べた蒲島やヴァーバの研究でも、都市規模が小さくなるほど投票実績は高くなっており⁴²、同様の結果は市町村議選挙でも見られる。このことは農村部ほど政治的関心が高く市民の政治参画が進んでいるということを示しているのかもしれない。

図8 市町村の人口規模と投票率の相関関係



出典：2000年熊本県知事選挙投票率を市町村の人口別にプロット。人口は対数表示。

表4 「地域活動は時間的余裕や、やる気のある人に任せるか」(単位%)

	97年	そう思う	00年	そう思う	97年	そう思わない	00年	そう思わない
全世代		33.9		30.1		40.1		51.6
20代		39.6		17.5		26.4		50.9
30代		29.7		15.2		43.2		59.5
40代		29.3		25.8		45.2		55.6
50代		28.8		30.3		41.7		56.6
60歳以上		39.6		39.6		38.1		44.2

出典：熊本県民への1996年及び2001年調査（時事通信社『地域政策情報—数値情報編』）のデータを用いて作成。N=1400。

典型的な制度的政治参加の方法として投票は考えられるが、選挙の投票率そのまま市民の政治意識の高さを反映したものとは言えない。小規模市町村における選挙はコミュニティを二分するほどの激しさと興奮をもたらすが、心理的な政

治への関心はヴァーバの研究では日本を含め多くの国で都市部のほうが高くなっている⁴³。蒲島は、政治的興奮の過程で社会的圧力が住民にかかっているため高投票率になると解釈しているが、ヴァーバの政治活動モードに沿って考えても投票を行うこと自体への心理的圧力がかかっていることが推測できる。しかし、日本人にとって選挙の機能は、集団間の意見の違いを明らかにすることや、代表を選出すること、重要問題に決定を下すことではなく、選挙を形式的手続き的な参加手段と見る傾向があり、諸外国との比較でも日本の地域的な政治文化として受動的な選挙への参加行動様式が見られる⁴⁴。そのため投票行動自体への閾値は低いものであり、とりあえず皆に合せて参加しておくという慣習化した行動が、人口規模の小さな自治体ほど選挙投票率が高まる要因の一つとなっていると考えられる。近年女性の投票率が男性より高い傾向を示しつつあることも、女性が政治に男性よりも関心が高いということではなく、女性のそのような律儀さが影響していると考えられる。また農民は一般的に体制支持的で急激な社会変化を好まない保守性を持っており、権威に対しては受動的で自分にかかわりがなければあえて自己主張しない傾向も影響していると思われる⁴⁵。

これらのことから、都市部の市民の投票行動だけを見ると地方に比べて低い投票率を示しているが、選挙活動、地域活動、政治運動など多面的な参加形態を総合的に勘案すると、根拠は必ずしも十分ではないが都市市民のほうが政治参加への関心も高く、主体的に多様な参加を行っているのではないかと考える。都市住民の暮らしは、経済的・物質的なものとして「集積の利益」を享受している反面、人的なコミュニケーションと相互扶助的なネットワークに関しては「集積の不利益」が大きく現れる。都市生活者は市民間の交流や情報・サービスの交換が難しいため、その生活基盤の整備や多種多様なサービスの提供を全面的に自治体に頼らなければならず、公共サービスに依存した生活をしているためでもある⁴⁶。

これまでの考察から、図9のような政治的関心は国レベルやコミュニティ・レベルでは高いが、県・市町村領域では低くなる。また、政治的有効感全体として減少しているものの、参加レベルごとでは国レベルからコミュニティ・レベルにかけて右肩上がりに高くなるという推

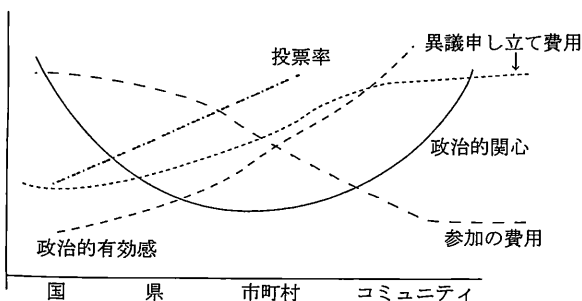
測ができる。投票率は、市町村議選、都道府県議選、国政選挙へと身近でなくなるにつれて漸次投票率が減少する傾向がある⁴⁷。参加費用は、ダールが論じているように小規模システムの方が低いですが、異議申し立て費用は多面的な集団が多い大規模システムの方が低い⁴⁸。これらのことを総合すると、政治的関心や政治的有効感が高く、参加コストの低い地域への参加は、比較的人々が参入しやすい条件を持っていると考えられ、参加の総体的な減少の中でも市町村や地域コミュニティなどの地域活動への参加に増加が起りやすいことが説明される。

政治アクターである市民は、直接的方法、間接的方法で政治過程に参加する。イーストンの政治システム・モデルで説明されるように、市民の民主的な政治参加は、政府と市民の選好の矛盾を穏やかに正す機能を果たしており、また希少財である公共財や価値の配分に関する市民の選好を情報やエネルギーとして政治システムに注入する。また、市民自身も、参加を通して政治的役割の学習、政治・行政への関心・信頼感の醸成、社会の一員であることの満足感、民主主義的手続きによる政策決定を行うというルールへの学習と結果への寛容さを習得できるようになる。

市民は代表の選択により自らが望む公共サービスへの期待を実現しようとするが、現実的には代表の権威的選択を経て市民が受けるサービスと期待の間にはズレが生じる。また政治的に決定された政策を行政が公共サービスとして作り出し提供する際に、さらにズレが生じる。このような市民の期待と現実のズレへの不満の堆積が、代表制民主制の機能不全として理解され、市民の行政への直接参加への誘引ともなっている。

市民が参加を欲する問題は、国レベルよりも地域レベルの問題など身近さや利害の影響を受ける可能性が強いもの、経済性、社会・環境への関心、価値観などに関する争点に関係しているものが多いが⁴⁹、戦後進んできた都市近郊部での混住化と農村部での過疎化は、市民自身のライフスタイルや価値観、職業の変化もあり、コミュニティ・レベルの意思決定にも難しい要因をもたらすこととなった。地域の問題解決に対して選挙で選出された議会と個々の市民の意見が一致しない場合に、住民投票条例の請求など直接参加行動を引き起こすことがあることは既に述べたところである。このような住民と議会の齟齬が生じる原因の一つとして、地方議会議員への人材登用が偏った分野からなされていることが考えられる。特に農村社会では、サラリーマン層などの人口の多い層からは議員があまり選出されずに、農業者や自営業を中心とした層から多数選出されている。市民が多くの問題を自力で処理できた社会の地方議会では、無所属の男性議員である農業や商工業者、地方名望家などの占める割合が高かった。社会変化による住民構造と議員構造の乖離は、職業から学歴まで著しく拡大し、社会内における議員水準の総体的低下がおきている⁵⁰。

図9 政治的関心、政治的有効感と参加の費用



第4節 退出・抗議と連帯感

政治的関心や政治的有効感⁵¹は市民の政治行動に影響を及ぼしているが、これらが損なわれたとき人々はどうのよう行動を取るのだろうか。ハーシュマン⁵¹の「退出(exit)」、「告発(voice)」、「忠誠(loyalty)」という組織行動の分析概念を参加行動の分析道具として用いて、市民の地域レベルの政治的課題への対応について考えてみたい。

市民が地域社会の状況に不満足なとき、解決方法の一つとして地域社会からの退出が行われ得るが、このような市民の行動をティボーは「足による投票」と呼んでいる。学生や独身者などにはコストのかからない方法の選択であり、気に入らない状況が発生すれば他地域へ転居をすることで問題解決を個人的に図るという合理的な行動である。また、過疎地などに暮らす住民の地域へのロイヤルティが減少した場合、地域に留まり改善を行うというコストよりも、子供などを頼り転出するコストの方が低くなり、人口の流出が引き起こされる。

しかし、家族のいる世帯や仕事の間・自宅・不動産を所有し、簡単に他地域へ転出できない者にとっては、退出という選択肢はコストが大きく、むしろ告発・抗議という参加行動が選択されることになる。つまり地方政治や行政に自ら積極的に関与して、批判やデモンストレーション行動により不満を訴え、影響力を行使して状況の改善を目指す行動が取られる⁵²。また、地域コミュニティへの連帯感がロイヤルティを喚起するレベルにあれば、たとえ退出コストは低くとも抗議・告発が選択される可能性がある。つまり「わが町をよくする責任は私たちにあり」といった責任感と地域メンバーに対する連帯感が共有された状態であって、「負荷なき自我」の個人ではなく地域の共同性の中に自己の基礎を持つ「位置づけられた自我」の集合が形成されている状態である⁵³。このようなコミュニティにおける人のネットワークや連帯感⁵⁴は、その「地域資源」として考えることができる。

経済発展は人々の政治的資源を増大させるが、他方で政治参加を抑制する効果を惹起する場合がある。伝統的社会では、政治争点は身近なものであり単純明快であった。しかし、経済が発展し社会が高度化するにつれ、政治決定の多くが国家レベル・広域レベルで行なわれ、争点が複雑化することから、問題を理解しフォローしていくための能力とコストを市民に要求するようになった。また、問題解決の困難性が人々の政治的有効感を低下させ、政治参加への誘引を下げている。経済発展に伴って、政治的資源を獲得する能力に格差が生じること（ハンティントンのギャップ仮説）も、新たな課題となる。

このような社会格差の拡大は、政治参加のための政治的資源の偏在を引き起こすとともに、さらに経済発展が人々の社会的上昇とコミュニティからの退出の機会を高め、政治参加を相対的に減少させる可能性をもたらす。しかし、このことを個人を中心に考えると、社会が移動の機会をたくさん提供することは、社会的挫折感を社会

的移動によって解消することができるということでもある。日本の各地に見られる過疎地や中山間地の地域コミュニティでは、このような近代化によって引き起こされた伝統的コミュニティからの退出が不断に見られる。少子高齢化の進展と雇用の場の喪失、そして自給自足の生活ではなく市場経済化の中に巻き込まれてしまったライフスタイルが、地域への忠誠心の絆を断ち切り、社会紐帯を喪失させている。

私たちは時に、トクヴィルがアメリカで見たと同じような素朴なタウン・ミーティングの行なわれる自発的共同社会の民主主義論を前提として、地域を暮らしたい所にするために「より大きな参加、より深いコミットメント、より多くの参加、より高度の連帯は、あらゆる社会秩序においてのぞましい⁵⁴」と素朴に考えがちである。しかし、果たして市民はこの「新トクヴィル主義」理論がいうように、経済的環境、人口的・社会的変化の影響を受けながらも公德心を備えた存在として連帯の意識を紡ぎなおしていく能力を持った主体となりうるのだろうか。また、そのような参加によって、民主主義を深めることが可能となり、コミュニティを市民社会として再興することに繋がるのであろうかという疑問が生まれる。例えば、公害病で壊された市民の連帯感を再度紡ぎ直すため、熊本県水俣市では「もやい直し」運動を市政の中心に据えて取り組んでおり、それをコミュニティの維持・活性化、再生のための重要な鍵と位置づけている。地域の再生に向け市民を結束させるユニークな取り組みとして評価できる。しかし、時に過度の連帯感の強調は利害の基準が異なる人々を統合化し、利害を単一化する強制的な影響をもたらす場合がある⁵⁵。さらに、人々の意識や価値観の形成にかかる公共政策の実効性については、本質的に政策として馴染みにくい性質のものであり、継続的な意識啓発活動によってもその成果は期待できにくい。しかし、共同体の再構築には、このような地道な連帯感の育成なしには達成できないことも現実である。参加により全ての事が一義的に解決できると考える参加民主主義には限界があり、多元的な民主主義のあり方を包含した市民社会の実現へと連帯・協働する社会が目指すべき姿になるのではないかと考える。

第5節 帰属意識

それでは次に、市民の帰属意識と地域社会との関係について考えてみよう。これは既に論じたハーシュマンのロイヤルティにも関係する概念として捉えることができる。まず、県や市という広域行政区域では、一般的に住民には「地方」「地域」という感覚は見られるものの、コミュニティ感覚は薄い。しかし、阪神淡路大震災時の神戸市や沖縄の「ウチナンチュウ」という感覚は、共通する何か大きな契機があったときには拡大したコミュニティとして人々に認識されることがあることを示している。

第二に、日本の政令都市の行政区レベルでは、単なる行政区画であり区長も公選制でないことから市民は行政サービスを受ける住居単位としては地域を認識するものの、主体的に市民が参加し活動する場としてのコミュニティ感覚は育ちにくい状況にある。イギリスでは、地方自治制度の改革でこれまでの自治体制度を改め、ユニタリー・オーソリティーである1層制へと変更しているが、その広域化に対して住民に一番近い自治の単位としてパリッシュが再評価され、そこに住民のための小規模の議会を備えるような動きが見られる⁵⁶。世界の大都市においても、東京都特別区のコミュニティ・センターを中心とした「市民参加」の取組みや、パリやロンドンなどにおける街区を最も基礎的な自治の単位であるコミュニティとして認め、市民の集会に対して一定の予算と権限を与えるとといった試みなど、最小自治の単位としてのコミュニティ形成と帰属意識の醸成が住民自治にとっても重要となっている。

第三に、近隣居住区は、帰属意識を考える時のコミュニティに一番近いものであり、そこでは「むら」的意識が共有されている。伝統的コミュニティには閉鎖的・否定的なものという印象があったが、都市化の中で傷ついた心を癒す地として、あるいは住民の思想と行動の新しい体系（自治）や都市的生活環境施設の充実という面でコミュニティを積極的に評価する考えも生まれている。帰属意識からみたコミュニティは、行政界によって区画されたものではない自然村的なものであり⁵⁷、たんに「そこにあるもの」ではなく、「そこにいる人々によって作られるもの」という性質を持つ。小学校規模程度の近隣居住区には自治の権能は小さいものの、自治会活動や共同作業、相互扶助、PTA／子供会などの活動をとおして帰属意識が形成されている。しかし、従来の自然的なコミュニティの範囲も、市町村合併により区域の拡大や再統合がなされており、地域アイデンティティの基礎となる帰属意識にとって新たな危機をもたらしている。

アメリカでは、レジデンシャル・コミュニティ・オーガニゼーション(RCA)⁵⁸として住宅やマンション住民組織などの小規模の市民集団による活動が増加している。地方の公共サービス提供がその地方政府だけで完結することができず、広域あるいは上位レベルの政府によるサービスの提供が増加するなかで、逆に最も住民に近いところへ権限と責任を委譲していく分権化の動きの一つとしてこれらを理解することができよう⁵⁹。

地域活性化の視点からコミュニティを見ると、市民相互のコミュニケーションによって地域を統合すること、つまりコミュニティへの所属意識を基盤とした心情的連帯感を醸成し、コミュニティ・アクションとして協働することから人々にそこでの生活へ充足感が感じられるようにしていくことが政策の鍵となっている。このような連帯意識を住民が共有できるようにするためには、暮らしの中で住民同士の交流や参加型学習を通して共に学ん

でいく機会が必要条件となる。いわゆる政治的社会化としての社会教育（公民教育）が、知識としての理解と地域での自発的共同関与としてコミュニティ参加のライフスタイルと価値観を形成していくことになる。近年、田舎の暮らしを住民自身が誇りに思えるようにしようと田舎の再評価の試みがなされているが、これもまさに地域アイデンティティの再構築のための行為であると考えられる⁶⁰。

第3章 参加をめぐる諸課題

第1節 直接民主主義の限界

大衆である現代市民の機能や能力をどのように理解するかにより、政治参加のあり方は大きく異なる。古典的民主主義理論の影響を受けた「参加民主主義論」は、すべての人々が決定に関与できる知識を持てるよう教育し、民衆の最大限の政治参加が行われることが望ましいものであると考える。この理念は、既に述べたトクヴィルの考えの再評価として現代アメリカや日本にも見られ、コミンタリアンとも伝統と共同体への関心を同じくする「濃い参加」の形態である⁶¹。

他方、「エリート民主主義論」は、市民は受動的で私生活にしか関心がない存在であり、また過剰な市民の参加は政治システムへの負荷となると考える。個人の政治参加よりも政治システムの安定と効率性を重視し、エリートに政治を委託すべきとするもので、無関心層の効用を評価する。大衆社会化した市民社会が、流動化しやすい危うさを持っていたことから主張された考えであった。

古典的民主主義論は、『「人民」はすべての個々の問題について明確かつ合理的な意見をもち、さらに進んでその意見の実現につとめる代表を選ぶことによって自己の意見を実行に移さんとするもの』であったが、シュンペーターはそれを逆にして、民主主義的装置の第一義的な目的は決定を行うべき人々の選挙であり、選挙民による問題の解決を第二義的とすること、つまり選挙で誰を代表者にするかという判断だけが市民の政治参加であると主張した⁶²。またハンティントンは、1960年代に発展途上国が経済的な離陸から民主化が社会に浸透して参加が急増することで、ついには政府の統治能力を超えてしまい政治的安定の崩壊を招き軍事独裁などを引き起こした多くの経験から、過剰民主主義が政府の統治能力を阻害する可能性があると考え、エリート民主主義論を主張した。このような理念の違いは、民主主義制度自体の基盤である市民の能力と限界をどのように考慮するのかということと関係している。エリート民主主義論は人間が非合理的な限界を持つ存在であることを前提に、歴史的経験に基づき民主主義体制を維持するための理論として主張されるものであるが、規範論的に問題が残り、また現状肯定的な傾向があることが指摘されている。

現代の市民の政治参加は、立法過程への制度としての

直接民主主義とは異なるが、行政過程への直接参加を目指す「参加型デモクラシー」の影響がそこに見られる。国レベルでは代議制民主制が中心であるが、県、市町村と政府の規模が小さくなるにつれて市民と争点の密接度や構成員の同質性は高まり、参加する市民のサイズや政府の領域が小さくなることから、直接参加の可能性が高くなっている。本質的にはデモクラシーはすべての人民の参加で行われるべきものであるが、現代国家で直接民主制を中心とした統治が可能な国は存在しない。その意味で政治参加における直接民主制の主張は、民主主義についての一つのイデオロギックな立場であり、これらの制度はどちらが優れているかということが問題ではなく、政治システムの形態の選択に関する問題であり、実践的にはデモクラシーを深化させるためにどちらの長所を利用し、短所を排するかということが重要となると考える。

それではここで直接民主制が成立する条件と限界について簡単に整理してみよう。規範論的な参加民主主義の理念は、古典的民主制や発展型共和主義、またアメリカ民主主義のタウン・ミーティングに代表されるコミュニティ主義・地域中心主義の影響を受け、市民が参加する集団学習を通して民主的市民（公民）に育つ事が重要であると考える。そこでは市民の参加を増大させることが、民主主義を進展させることであり、「濃い参加」は善なるものと考えられている。しかし、直接民主制の現代的な思想と運動であるこの主張には、参加する市民のサイズと質の問題が付きまとっている。古典的民主制は都市国家というサイズの問題、市民という比較的同質の主体の存在と、市民権の厳格な制限、都市国家を支える奴隷や外国人の存在など特殊な条件下に成立した政治体制であり、例えば民主政期アテネの民会は3万人もの市民が参加し劇場を議場として政治が行われていたが⁶³、都市市民が参加して政治を決める都市国家自体のサイズにはおのずと限界があった。現在もアメリカのニューイングランドのタウン・ミーティングやスイスのカントン⁶⁴などでは直接民主制が行われているが、現代社会では争点の高度化や迅速な判断を要する事態も多くなり、すべての政治・行政の決定を全員で行うということはミルの主張にみられるように現実的に難しくなっている⁶⁵。これらの直接民主制を部分的に導入している所でも、次第に代議制政治が取り入れられ、市民の直接の意思表示は重要な問題に対してのみ行われるようになってきている。この意味で直接民主制は市民に最終権限は留保されているものの、政治システムに緊張感を与え、政治過程を活性化し、参加が建前化した代議制民主主義の形骸化を防ぐという補完的な機能を果たし⁶⁶、代議制が有効に機能する場合は参加民主主義に期待することは少ないが、そうでないときは参加民主主義が活性化することになる。

近年の電子ネットワークの発達は、現実には直接すべての市民が参加した意思決定の政治システムを実現可能なレベルに近づけている⁶⁷。一方、エリート民主主義論で

危惧されるように、人間の関心とコスト、利己的な関心に支配される恐れ、短絡的な反応、争点の専門性への理解能力などの限界を考えたときに、「すべてのことをすべての人が決める」システムは一見道徳的なようで、現実には多様な人間の有限性・不完全性・限界性に基づく困難な問題を含んでいる。このことから電子投票による参政や意思決定への参加は技術的に可能になっても、毎日がレファレンダムといった政治参加を行う余裕と能力が果して人々にあるのか疑問となる。また、議論をとおして利害の違いについて理解を深め合い、その結果を多数決として決定する民主主義手続きの本質的部分である議論の場（＝議会）を欠く制度は、有効な政治システムとして機能できないと考える。

「新トクヴィル主義」に代表される地域における市民の参加に関する神話は、「小規模な社会のほうが大規模な社会よりも民主主義に構造化しやすいとして、地域的自治的社会のほうが相対的に開放的で透明性を持つという見解に立つ。・・・こうした見解によれば、コミュニティは、住民たちの密度の濃い討論と参加を要求し、彼等の輻輳した利害が、妥協と同意へ向かう強力な動機を生み出す。不一致は、共通の歴史・共有された理解・集団的利害を軸に克服できる」とするが、現実には「コミュニティの真の重要性は『自由社会の中心的価値の支持よりも、安定性の保証と秩序の維持』」にあり、地域のエリートたちには自らの地位を維持するために諸団体を活用し、私的利益を確保する行為が広く行われる傾向が見られる⁶⁸。エーレンベルクが言うように「集団が地域的なればなるほど同質的なればなるほど、その政策は排他的になり、権力の地域的分割を映し出すことを確認した」「このような状況では、脱集権化は不平等を強化するのであり、地域のボランティア団体よりは民主主義のほうが多く必要とされる」という事態になることが危惧されるなど、小規模社会への参加には人間性に根ざした問題が潜んでいる。さらに人種差別やマイノリティの人権問題などについては、これまでの市民社会では市場や市民・企業などの中間団体よりも、逆説的であるが国家が制度的に守ってきており、また貧しいものの利益は大きな集団における方が守られてきたという現実もある。

マンスブリッジによるタウン・ミーティングの研究では、「直接民主主義的構造は、共通利害の基準がすべての人々にとって明確なとき、うまく機能する」。「安定した民主主義的秩序は統合的システムと利害システムの契機を結合するものだが」、地域諸団体の合意形成には統合としての面が強く現れることから、利害の衝突を覆い隠しながらも内々に調整がなされ、不利益を被っている市民にさらに被害を被らせることがあるということが明らかとなった。田舎の全会一致の方式が「しこりを残さない」ということを重視し、このような傾向を帯びがちであることも統合作用が働いているからである。直接民主制がコミュニティ内で機能するとき、利害の衝突回避システ

ムが防御にも強制にも作用するということであり、「連帯としての民主主義に向かう感情を導く反面、融和的な方法が無力な人々をいっそう孤立させる」⁶⁹という危険性を内包している。トクヴィルがアメリカの民主主義を見て危惧したいわゆる多数者の専制の危険性に関する問題であり⁷⁰、民主主義のルソー・モデルによる人民に基礎をおく権力を創出しようとして過度に一体性を強いると専制につながり、逆にマディソン・モデルに見られる人民の支配もまた多数の専制になる危険性があることから権力の抑制と対抗関係の制度化を重視すると参加が抑制されるという、デモクラシーが本質的に包含している課題がここに見られる。

また、直接民主制度の発達したアメリカでは、制度が予定していなかった過剰な参加によりデモクラシーのあり方が揺らぐ事態が起こっている。アメリカでは、ボスマシン支配による間接民主制制度に対するアンチテーゼとして市政改革運動が19世紀末から盛んになり、執行権の強化や直接民主制の制度が次第に整備されてきた。1902年にはカリフォルニア州で直接請求としてイニシアティブ、レファレンダム、リコールが制度化され、住民による直接参加が行われてきたが、1978年カリフォルニア州ではこの制度化されたイニシアティブを組織力のある団体やPR会社が利用し、キャンペーンを行い住民の署名を集めるという手法で、「プロポジション13」という減税運動をおこした。このイニシアティブの使い方は急速に全米に広まり、過激な参加活動が展開された。運動オーガナイザーがキャンペーン活動を組織的・商業的に行い、減税法のための市民投票、移民に対する教育や医療福祉の拒否のための法案の提出、銃砲等規制反対運動など、地域エゴの露骨な実現へ向けたイニシアティブ政治を加速化した。ダイレクトメールによる署名と資金集めは、コンピュータ・レタリングというビジネスにまで成長している。しかし、これは本来制度が予定した政治参加とは異なり、州政治に混乱を招き、また争点によっては全米から反対運動が起こるといった事態にもなった。マイノリティの人権や福祉施策の基盤を市民の多数意見であるとして突き崩そうとする行動は、単に市民の意思は善であるという前提に対して疑問を投げかけるものとなった。このような直接参加政治に対して、莫大な資金が住民側あるいは反対する企業側から支出されたが、大規模ビジネスの利害関係者がイニシアティブを立法過程を飛び越す手法として利用することで、市民による民主的コントロールではなく、公共性の仮面を被った私的利益の追求の手段になってしまったわけである⁷¹。有権者自身は比較的冷静に対処し、成立したイニシアティブは少ないといわれているものの⁷²、ここにも直接民主制の乱用がデモクラシーを一方で損なっていく可能性があることが見られる。

これまで市民の参加と関係した直接民主制に関する課題と限界について論じてきたが、その趣旨は決して直接

的な参政を否定するものではなく、直接民主制の限界を考慮した上でどのように民主主義制度の中に組み込み得るのかについて研究する必要があるということである。

第2節 対立的価値をめぐる意思決定

次に参加をめぐる諸問題として、対立的な価値の決定に市民はどのように参加しうることについて検討する。討議的民主主義は、自由で平等な市民の討議に価値をおき、「開かれた参加」を民主主義の基礎とするものである。このような制度も究極のものではありえないが、社会的存在である人間の利害の違いを調整していくために討議のためのアリーナを確保すべきであるという考えである⁷³。マンハイムは政治的議論は理論的適切さの争いではなく、社会的優越を目指す闘争の合理化された形式であり、敵対者の社会的地位や威信などへ攻撃を加えるものであって、合理的意思形成の可能性を危惧するが⁷⁴、ハーバーマスは、『『情報交換的・討論的な自由な公共性』の出現によって、発展するブルジョア的市民社会の私的関心事は公共的なものに拡大』⁷⁵と考へ、「討論が各人に賛同されつつすべての人に開かれ、議論が普遍化される方向で支持されることを強調した。民主主義は一連の手続きであり、討論的倫理によって私的個人にその主張を合理的にさせ、私的利害を高次な討論において放棄させることができる」⁷⁶と考へている。彼の普遍主義的哲学は、実践的討議が参加者に対して自分の欲求と他者のそれとを相互了解しようと努めさせ、各人が共通して望むものである「普遍化可能な利害関心」を発見しようとするものである⁷⁶。参加自体を価値とするのではなく、参加の枠組みや制度は民主的な政治過程を形成するための手段として重要であるという考え方に立つと、コミュニケーションによる討議的民主主義による市民の参加は、多様な価値観の対立の中から政治的合意を調達するプロセスを豊かにするものとしてとらえることができる。

それでは、価値観や地域の利害が対立した問題を討議的民主主義のアリーナがうまく解決できるのかを考えるために、典型的な問題としてダム事業の推進と反対派の行動を題材に考えてみよう。討議的民主主義のアリーナで、必要であれば結論を急がず時間をかけて市民間のコンセンサスを築いていくことが確かに有効となる場合が考えられる。たとえば、意思決定に時間的な余裕がある場合で、地域環境に影響のある公共工事であるとか、NIMBYといわれる必要であるが迷惑施設として近隣住民が必ず反対しかねないゴミ処理施設の建設などは、すべての情報を開示し住民自らが学習して決定に参加できるような方法の制度化は有用であろう。また、コミュニティ・センターの建設など地域住民の福祉増進のための手段と内容の選択なども、大きな利害対立は少ないものの優先順位などに関しては意見の違いが大きいことから、討議によるコミュニケーションを通して地域としての意思決定を導き出す試みが多くなされてきた。

熊本県川辺川ダム建設のケースでは、既に賛成と反対派による対等な関係での討議という理想に沿って議論する段階を失っており、結果としてコミュニケーションの場は「神々の闘争」の様相を呈し、公共性のレベルでの合意形成が困難な対立状況が続いている。図2に即して考えると、ダム計画ができた当初は水没する五木村など地元の根強い反対にもかかわらず、国や県は、八代市、人吉市など下流の水害被害流域の防災という利益に応えるために、五木村への補償で問題が解決できると考えてきた。この問題の質を「ハードな問題」と捉えてきたが、計画から35年の年月が経ったとき政策価値として治水に加えて川辺川の鮎や鳥類などの自然体系や有明海への影響など環境保全の価値が大きなものとなってきた。このような防災と環境保全という二律相反する価値の実現を求める闘争は問題の質が「ハードな問題」から「ソフトな問題」へと転換したことを意味し、このダム建設の可否の問題は地元市町村のみならず全国レベルの政治課題となってしまった。

このような状況下で、あえて住民討論会という討議アリーナを設定する熊本県の試みは、自治体が、国、住民、地域自治体、運動支援者たちなど多様な主体を相手にしながら、コミュニケーションによる開かれた討議のもたらす成果を信頼し、何らかの理解と合意形成に挑戦しようとしている事例として非常に興味深いものである。現実にはたとえ妥協には達することはできないとしても、討議を通して多くの人々がそれぞれの主張の意味を理解しようとすることは、地域住民が公共的な問題解決へ向けた取組みをともに行ったという共通経験となるものである。将来類似の問題が発生しそうなときにも、どのような解決手続きをとるべきかについて地域社会の経験を生かし、民主的手続きを拡大していくための学習がなされることを期待したい。啓蒙主義的であるかもしれないが、このようなプロセス自体に一つの政治的価値を見出すことができると考える。しかし、現実には新聞などの報道は漁業権収用の決着をクローズアップし、県知事はどう落とし所を見つけるのかという視点に関心が収束しがちである。また、双方の議論の仕方にも問題があり、科学的に予測できることとその限界を明確にし、防災と環境保全の価値をどの程度のリスクをとりながらバランスさせるのかということを考えるための情報が提供されていない。いくつかのオプションの中からどの案を採用するかという議論ではなく、双方の対立案を主張しあうだけとなっていることから、妥協点を探すことが不可能となっている。現実の問題を扱う場合に、討議的民主主義では、対等な立場で参加し、各人が対話相手を尊重し、互いに応答しあう相互理解を志向することが前提であり、討議が党派性を帯びると問題解決できないという限界がある。とくにダム闘争のような場合、地権者が補償額という条件闘争に入っても環境保全などの外部不経済を主張している反対闘争に加わっている周辺の人々にとっては、

いっそう争点を普遍化させ、原理主義的な争いへ導く傾向が生じる⁷⁷。

また、ディベートという西欧流の合意調達は日本人にはなじまず、全員一致方式で地域にしこりを残さないという手法が伝統的な日本の意思決定の方法であり、このような討論は地域に大きなしこりを残すだけだという否定的な意見も地元政治家にはある。確かにある時点で、行政や政治の長、もしくは住民（県民）による投票など何らかの手段で、全体の利益のために地域エゴを越えた決定を行わなければならない時期が到来するわけで、討議を深めていく時期と決断の時の判断が問われることになる。しかし、このような合意の調達方法を試みたあとは、納得できない部分があろうともデモクラシーの枠組みの中である意思決定が行われたことを甘受するということについて、どこまで学習できるのか市民自身の民主主義のルールへの体得が問われていると思う。

この他に、政治によって解決することに馴染まない問題も存在する。人々の価値観の変更や、妥協の余地のない要求を掲げる運動などがその代表例となるが、これらの問題については、行政の人権・環境学習、男女共同参画社会づくりなどの取組みに見られるように、長期に及ぶ啓蒙や教育的努力しか対応の方法はない。つまり、参加や協働だけですべての政治的課題の解決が行えるということではないと考える。

第4章 コミュニティ政策としての参加

第1節 コミュニティの形成

1 コミュニティ・エンパワーメントと行政の役割

ここでは、コミュニティ・レベルのデモクラシーを深化させるための市民の育成と、自治能力を持った地域社会形成の政策について、主として行政側の視点から整理を行う。これまでの政治参加をめぐる議論から離れ、具体的な政策レベルの取組みについて論じることになるが、「協働」という現代の参加のあり方を考える上で行政政策について検討することも意味があると考え、ここで扱うこととした。地域社会が抱える共通の課題に対して協働により解決を目指すネットワークや、そのことができるという社会的信用は、パットナムの「シビック・コミュニティ」論の相互信頼の有無とも類似しているが、市民の力による「社会資本」としてとらえることができ⁷⁸、地域社会がこのような社会資本を持っているか否かがコミュニティや地域の民度・活性化能力を表すものとなる。コミュニティ・エンパワーメントは、コミュニティ自体がそのような能力を獲得していくことを意味する。

現在全国の市町村役場による地域振興施策、都市政策の一環として、地区住民を主体とした会議体による討論やワークショップが開催され、地区計画の策定や行政へ住民の意見を反映しようとする取組みが進められているが、このような行政主導による「住民参加」であっても、地

域住民に身近な行政や政治への関心を高め、行政施策の方針決定・評価へ住民が主体的に関係する機会を増やすことは、行政の緊張感を高め住民の意見を反映した行政サービスの提供が行われることへ好影響を与えている。この意味で議会対策や住民や各種集団の包絡という意味だけでなく、市民の自発的共同関与に行政との協働が一定の役割を果たしているということがいえる。このような関係を促進するための行政の役割としては、第一に市民活動の援助や人的資源の発掘と育成であり、第二にコミュニティ・アクションに関する広報啓発と情報提供、第三に市民のコミュニティ形成活動の場を提供することがある。つまり制度化、人づくり、組織化、資金と場の提供を行うことで、市民自身の課題の探索から目標設定、実施への主体的活動を尊重していくことなどである。

しかし反面、住民参加の場を形式化し、行政方針の周知広報の場として行政が位置づけると、住民へのガス抜きとして、あるいは総動員化としてしか機能しないことにもなる。市民参加は美しい響きを持った言葉であったが、過去の実態はアーンスタインのいうように市民の操作であり、治療、情報提供であり、よくても協議、懐柔であったことは既に見てきたところである。価値観の多元化した社会において、コミュニティ形成に多くの市民が参加するためには、多様な価値観を止揚して一人一人のエゴをコミュニティに融合させ、地域エゴを地域のビジョンにまで統合するとともに、それを共有する能力を市民自らが学ぶというエンパワーメントが必要となる。しかし、このプロセスが持つ統合過程は、別の面では地域住民に対する強制的な面を持っていることも忘れてはならない。

コミュニティづくりに必要な市民の集団としての心情には、①コミュニティが目指すイメージへの安心感があること、②組織が市民に「ある規制力」を持つこと、③集団思考の場があることが必要とされる⁷⁹。つまり、地域のビジョンが共有されること、地域の意思決定へ従うルールが受容されていること、そして集団学習が行われることである。しかし、中山間地などでは過疎化が進み、市民の人口構成が高齢者層を中心としたものとなり、また地理的な隔絶感と個々の暮らしの条件が大きく異なるなどから、共通の地域ビジョンを描くことが住民の自発性だけでは難しいことがしばしばおきる。このような場合、町村などの行政が地区担当制をおき、コミュニティ内で住民が話し合い将来ビジョンを考えるための教育的機会を創設していくことが、住民の一体感を高める効果的な施策となっている。1969年の地方自治法改正で市町村は基本構想を定めることが求められたが、この策定のためシンクタンクへ地域特性の調査や地域振興計画の立案を委託することが多く行われてきた。しかし、地域住民の参画なしに作られた地区計画・ビジョンは、現実的には住民の価値観の統合化には実効性を持たなかったという経緯がある。

次に、コミュニティへの住民参加の意義については、時間がかかり結果として素人の意見ばかりとなるという否定的な評価がある一方で、肯定的な評価として衆知の知恵を集めることができる（創造性）、ともに考え理解が進むことで現実性が高まる、実施に向けた効率性が確保できる、地域の管理、市民の自発性による事業への発展性と持続性が得られるといった利点があげられる⁸⁰。ビジョンの共有と連帯感の醸成、そして事業展開への協力的環境の整備としてとらえる視点である。これからの市民の参加を考えると、単に行政が市民の意見を聴くというレベルから、共同の責任において実行する体制へ移行することが新しいパートナーシップとしての協働参加として考えられているが、このためには市民の能力のエンパワーメントが重要な課題となる。地域で発生した課題を自分たちの問題として受け止め、すぐに行政には転化しないで地域の中で自律的に第一次的解決を図ろうとする市民層を形成することが、目指すべき状況となる⁸¹。このような受益型の市民から自立型の市民への転換には、十分な時間をかけ信頼関係を醸成することや、市民自らが考える学習トレーニングが欠かせない。地域での集団学習体験を通してコミュニティとしての連帯感を形成し、共通のビジョンを共有していくような機会を作っていくことが必要となる。

さらに地域における市民の活動が始まっても、市民間の利害の不一致をどう調整し、合意形成をどのように民主的に進めるのか、組織化に伴う一般市民と代表市民のギャップをどう埋めていくのか、長期間にわたる運動をどう継続するか、市民代表の高齢化や後継者の養成をどうするか、市民自身のレベルアップをどう図るか、市民組織を活性化し、実体を伴ったものにどう育てていくのかといった問題点がある⁸²。また、地域中心主義的な参加を促進することですべてが解決するという考え方だけでは、地域内の少数者の人権や利害を抑圧する可能性や、地域の有力者の利害を中心とした合意形成が行なわれる危険性などが見過ごすことのできない問題として残る。

「市民参加」や運動が効率的・安定的であるためには制度化が必要であるが、一度制度化されるとダイナミズムを失いがちであり、「市民参加」が長い生命を持つためには、運動の制度化と制度の運動化の循環が必要となる⁸³。この意味で、「ソフトな問題」へ対応する参加として、行政と市民の協働の継続的な関係構築が進められている。地域づくりは完結することのない永久運動という性質のものであり、コミュニティや行政がどのように人的資源、コミュニケーション環境を将来にわたって維持・確保しつづけることができるのかということも、地域づくりが本質的に内包している課題である⁸⁴。

2 エンパワーメントのための集団学習

「地域づくり」というコミュニティ・レベルの活動への参加に対する市民の関心は、地方政治に対する関心より

も高く、特に小学校区単位や大字単位程度の区域の住民による地域づくりの取組みは、政治参加というよりも相互扶助や共同作業、あるいは自治会など最小行政単位への参加という意味合いが強い。大都市周辺では、このような地域活動に、市民のみならず市民の作ったNPO法人などが数多く参入しはじめている。他方、地方小都市では、従来の区長や自治会を中心とした行政補完・苦役型が多く、市民の自発的な意思決定・執行過程への参加としての地域づくり活動はやっと著につき始めた段階であり、まだ参加の促進は、市町村政策による育成・啓発の対象として扱われている。

それではここで、地域社会における市民はどのようにしたら地域の連帯を結びあえるようになるのか、協働が可能となるのかということを考えてみよう。図10は個人の持つ志向性を私的・公的志向と孤立・連帯志向の関係により類型化したものである⁸⁵。大衆社会における個人は、相互に積極的な連帯やコミットメントをもたない原子化した個人という傾向を強く帯びており、政治的無関心で、根無し草的な性向で、行政に依存した存在である。しかし、時には突如ファナティックな政治参加を行うような不安定さも有している。この領域では人々は協働や連帯には関心を持っておらず、行政が主導的な役割を担っている。原子化した個人が私的志向（自治）に近づく、私化した個人へと変化する。私化した個人は、孤立的であるが、自律した自己を持ち、意図して社会と距離を置く「負荷なき自我」を持った人々の領域である。政治的思考には、他者への気付きを持って、「私」の利益から一歩離れた地点から「公」を見る能力を要求するが、原子化した個人や私化した個人には、公を尊重する視点が少なく、自由と個人の利益を第一義に考える孤立化した市民存在である。この私化した個人も、自主独立・自立傾向は既に持っていることから、結社や連帯の価値を認め、個を尊重することで、分権や市民的自由の制度的保障を希求し、協働する自立化した個人へと変化する。他方、原子化した個人が連帯意識を持つと、政府への協力など行政の同調、下請として参加するようになるが、あくまで行政にとって操作の対象としての包絡された参

加レベルに留まる。しかし、これらが自立化することで協働参加できる個人へと変化する。もちろん私たちがこのどれかの領域にすっぽりと納まっているということではなく、私たち自身、役割の多重化、生活形式の多元化、ライフプランの個別化などによる多面的な存在でありながら、他方で地域共同体や出自への帰属感到にこだわっている部分を持っている。コミュニティ・エンパワーメントは、この連帯感を持ち自立した個人の部分をたくさんを作り出すことということになる。

1999年の生涯学習審議会答申では、生涯学習を地域創造の視点から積極的に位置づけ、その成果を生かすことを提唱している⁸⁶。鈴木は地域づくりを進めるための集団学習を市民のエンパワーメントとして位置づけ、次の4つの柱が必要と述べている。①理解の手段を獲得するための「知ることを学ぶ」(learning to know) こと、②みずから置かれた環境の中で創造的に行動するための「為すことを学ぶ」(learning to do) こと、③社会のすべての営みに参加し協力するための「共に生きることを学ぶ」(learning to live together) こと、そして④「人間として生きることを学ぶ」(learning to be) ことである⁸⁷。しかし、現実社会には市民にとってこのような学習や自治の訓練の場は少なく、また「市民とは何か」、「自治とは何か」、「地域社会とは何か」というような教育を受ける機会もない。このような状況を打開するためには、行政や住民の手による生涯学習の機会をとおして、参加主体形成として市民やコミュニティのエンパワーメントを進めていくことが一つの解決策になろう。

さらに、地域社会の連帯感を育てるような学習を進めるためには、地域内におけるリーダーの存在が重要であるとともに、市民一人一人の経験や知恵、アイデアを引き出して参加を進める「ファシリテーター」としての専門家と、地域社会の多様な立場の人を対等につなぎ、理解を促進し、ビジョンに沿って調整する地域の「コーディネーター」という人材が、触媒として重要な役割を果たす。このような人材を活用しコミュニティ・アクションを増やすためには、市民が主体性を持ってすすめる活動を通じて成功体験を共有していく機会を作ることが大切となる。例えば多くの自治体では住民による地域づくりのワークショップを開催し、世代を超えた住民の幅広い参加を募り、地域資源の調査を行うなどの活動することで、住民間における地域理解と相互理解を深めようとしている⁸⁸。そして地域資源を生かしながら、実現可能性があるもので地域住民が望む地域のあり方をビジョンとして共有化していく作業が行なわれる。

参加と協働のための人材能力を開発するためには、表5のように地域コミュニティ形成のための学習として「地域住民による教育」と「地域住民と共にある教育」が重要となる。行政が専ら支援できることは、学習条件整備や学習援助であり、コミュニティ住民と行政が協同して行うことは、「住民と共にある教育」における定形、

図10 協働への道筋

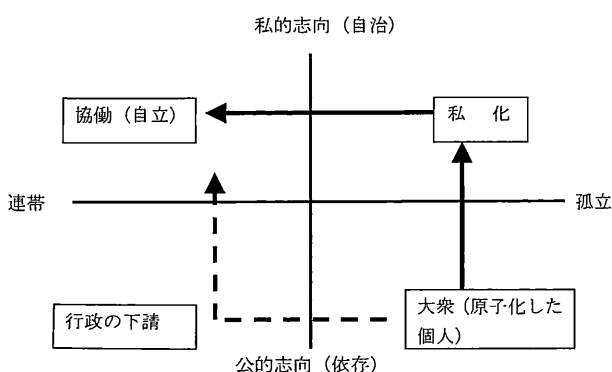


表5 地域生涯学習の構造化

	開かれた教育	届ける教育	地域住民による教育		地域住民と共にある教育	
定形教育	開放教育	アウトリーチ教育	(学習条件整備)		地域市民大学	リーダー形成
不定形型教育	教育・文化普及	地域社会開発	〔学習援助〕		地域づくり教育	地域計画づくり
非定形型教育	(教養形成・文化享受グループ活動)		自己形成	文化行動	〔地域づくり学習〕	
自己教育過程	意識化(感性・悟性)		自己意識化		「現代の理性」形成	
	自由主義的	改良主義的	革新主義的		改革主義的	

出所：鈴木敏正『エンパワーメントの教育学—ユネスコとグラムシとポスト・モダン』(北樹出版、1999年)、184頁。

不定形型、非定形型教育⁸⁹の機会を数多く作ることである。具体的には地域づくりのための市民セミナーや地域リーダーの養成、そして「市民参加」のワークショップやイベントなどが考えられる。特に「地域づくり学習」は講義を聞いて知識として理解することと併せて、社会の中で市民同士の話し合いや協働の中から学びあう体験学習との構造化が欠かせない。

当面の行政の支援は、市民自身による集団学習がなされる状態にまでコミュニティの連帯意識をあげていくことが目標となる。このような学習による個人のエンパワーメントの向上により、内発的な発展をめざす視点、グローバルな視点、自己決定、問題解決能力、多元的普遍主義などを学ぶことができるようになったとき、コミュニティ・エンパワーメントがなされた状態になったといえよう。「いつでも、どこでも、誰でも」学習できる生涯学習を通して市民の地域社会の発展にかかわる活動や地域住民の自己教育活動を促進することは、行政サービスの高度化や効率化を進めることと同様に地域政策として重要なものとなってきている。この取り組みには従来の教育委員会の生涯学習部局だけでは不十分であり、首長部局との連携により自治体全体で取り組むべき課題として位置づけをしている自治体に成功事例が多く見られる。2002年度には文部科学省でも「生涯学習まちづくり推進事業」を創設したが、このような行政認識が広がってきていることを示している。

EUにより国境の壁が低くなっている欧州においても、地域づくり教育は重要な課題とされてきた。1986年の欧州審議会の「成人教育と地域社会発展」宣言では、地域の「発展は技術的・経済的・社会的・文化的な諸要因を含んだ複雑で総合的な過程」であり、その主要な駆動力は「自己の運命をコントロールしようとする個人的な意思と能力である」と述べている。「自己決定にもとづく主体形成＝エンパワーメントの視点から地域社会の発展と成人教育を統一的に把握する。」「このような成人教育はヨーロッパと人類が直面する課題解決に不可欠なものである。」発展のための基本的な駆動力を「市民の集団的な強さ」に求め、「集団的な自己学修」の重要性を強調している⁹⁰。市民のエンパワーメント、そして新しい知の再編として地域づくり教育を捉えなおすことが、政治学・

教育学の新しい領域として重要性を増しつつあると考える。最後に、町レベルのコミュニティ・エンパワーメントの取り組みとして成功している2つの事例を取り上げる。

第2節 コミュニティ・エンパワーメントの取り組み事例 1 熊本県菊池郡合志町の取組⁹¹

熊本市近郊に位置する人口2万2千人、面積28平方キロの農業を中心とした合志町は、熊本市のベッドタウンと半導体産業などの先端企業の立地場所である。新住民や企業がたくさん流入したため、新しい開発地区と旧来からの農村地区が並存している。

すずかけ台は団地住民の多い地区で、住民700世帯、凡そ人口2000人が住む。ここでは1995年に行われた「町ウォッチング」への地域産品の出展で県から評価を受け、県のファシリテーター派遣事業による補助金で早稲田大学の地域づくり専門家のアドバイスを1年間受ける機会を得た。このようなアドボケイト(専門的助言者)の制度は米国の在野の専門家が無償で住民の依頼に応じて集団利益の弁護や企画援助をしたことに始まるものであるが、合志町にとって地域づくりへ住民参加させていくための手法を学ぶには有益な機会となった。35～45歳代を中心とした住民の参加をえて4回のワークショップを開催するなど地域づくりの取り組みを開始すると同時に、町では「地区魅力化計画」事業を立ちあげ、住民の自発性による将来計画の策定に50万円、実施事業に年間100万円の補助を行うこととした。この組織は自治会の役員中心ではない地区魅力会員により構成され、女性達の貢献が大きかった。この活動で汚水処理場跡地の活用について検討がなされ、プランを作成し議会で発表を行った。その計画案に基づき県の地域総合整備事業に申請をして3000万円の補助金を獲得し、総事業費5500万円のコミュニティ・センター施設を住民の要望に沿って建設することが住民の協働で実現した。また、1998年にはこれまでの成果を生かし発展させた地区事業の申請を宝くじ助成事業に行い、さらに補助金を獲得した。

「コミセン前広場」のデザインには住民の知恵を結集し、その後もユニークな縁台付き土足禁止の公衆トイレの設計・建設と、維持管理のための清掃など地域住民による自主運営を行ってきている。このトイレは、設計が排

泄場所ではなく人が集まり憩えるような施設として設計されており、近隣の住民が強制的な輪番制でなく、自主的なボランティアで頻りに清掃し花を飾るなど住民活動のシンボルとなっている。このような住民活動の成功体験を通して地域住民の連帯感は醸成され、更に補助金の獲得や設計にと住民が共同作業する中でコミュニティ・メンバーとしての帰属意識も強くなっていった。公園建設を機に、夜間パトロールや夏祭りの開催など自治活動も活発化し、住民が自主的にできるものは自分たちであるという意識が定着してきた。しかし、団地住民の高齢化による地区自体の高齢社会化が起きており、永続的な住民主体の地域づくりにとって世代交代が難しい課題となっている。

合志町では、1991年以降5つの団地地区では類似の取組みがおこなわれたが、旧部落では新しい取組みはすぐには見られずコミュニティへの参加は町全体への広がりとはならなかった。この違いは、団地地区でのコーディネーター的な役割を果たせる人材の存在が大きかった。現在町では、行政主導により地区住民へ働きかけ、上庄地区や下町地区など旧町での地区計画を考えて住民に対するアンケート調査、地域資源調査、ワークショップ、イベントなどを実施するなど地区住民による集団学習の機会を設けている。下町地区のワークショップ参加者は第1回は200名で、中年、実年、高年と50～70名単位の参加があったが、第2回は総勢55名、3回が59名と大きく減少している。未成年から高年まで10数名づつの参加があった。上庄地区では第1回が113名で、そのうち大人が93名、第2回は90名で大人が80名と、比較的地区住民の参加数が多い。両地区とも男女比はおおよそ半々で、自営業、サラリーマン、及び無職（高齢者）の参加者が多く見られる⁹²。地区住民の参加活動をどのように継続し、イベント化した参加から実質的な主体としての参加へと、どのように住民がエンパワーメントしていくのが本質的な課題である。

合志町は生涯学習事業とのタイアップにより地域づくりに取り組んでおり、職員がワークショップに参加することについても、OJT 研修的なメリットを評価している。現在も町役場企画課の事業に早稲田大学理工学部が協力して実施されており、学官と住民によるコミュニティ・エンパワーメントの事例として今後の成果が興味深い。

しかし、既に論じたように、少数の固定化した住民参加による計画をどのようにオーソライズするのかといった問題や、市町村合併が検討される中で自治体規模が拡大したときに、自治の単位と住民との関係がどのように変化するのかなど、あらたな問題がコミュニティ・レベルのデモクラシーと自治を考えるにあたって発生している。

2 熊本県八代郡宮原町の取組⁹³

熊本市の南32キロに位置する農村と山林に囲まれた人

口5千人、面積は約10平方キロと県内で一番小さな面積の自治体であり、明治以来一度も合併を経験していない。

1995年に住民自治の強化を目指して役場に隣接する旧川尻銀行の建物を買収し、住民参加の拠点として「まちづくり情報銀行」を設置した⁹⁴。ここでの活動は町企画調整課が主導しながら、区長という旧来の行政末端機構とは別に町内14地区を支店として位置づけ、行員である町づくり推進員130名が定期的な支店会議に参加して地域づくりに取り組んでいる。推進員の中から支店長が選ばれ、地区支店長会議では次年度予算要望の会議を行い、それぞれの地区の支店長が自ら査定を行うことで、およそ250万円の町補助金予算の配分を決定している。

宮原町の地域づくりも、1992年に国土庁が派遣した地域振興アドバイザーの指導に啓発されたことから始まり、役場内の積極的な職員たちで活性化のためのグループが組織され、それが町の主要政策にまで成長してきたものである。アドバイザーたちの指導で、宮原の宝探しとして「町の誇り」や「地域遺産」探しが行われ、幅広い世代の町民を巻き込むためのイベントやワークショップを実施することで住民の認知を獲得し、現在の「まちづくり情報銀行」の組織化にまで発展させてきた。何もなかった町が、全国から注目される地域づくりの自治体まで変化した成功の要因は、メディエーターとしての積極的な役場職員の存在が大きかったものと思われる。

まちづくり情報銀行の組織化は、住民組織である「まちづくり推進員」と役場職員である「地区担当職員」が住民とともに協働を行い、その情報は区長へもあげていく。そのほかに子ども会、老人会、中高生のスタッフなど多様なグループの参加を得て、若い世代の人材養成に力を入れており、情報銀行は下校時の子供たちが気軽に立ち寄れる場所として認知されるまでになっている。学校で子供たちに「将来について」という作文を書かせたところ、半分くらいが自分の将来ではなく町や地区の将来について書いたという状況にまで共同体意識が育ってきた。これは、地域住民のエンパワーメントが行われ、コミュニティの連帯感が醸成されつつある証であろう。地域づくりの拠点化は達成できたことから、次に幅広い町民の巻き込みとネットワークの拡大、そして継続的な企画がこれからの課題となっている。住民参加以上に、職員参加が困難という課題もあるが、役場の推進体制は企画調整課が主管課となり、総務課その他庁内各課との調整を行うことで推進を図っている。

また、町外と関係についても多様なプログラムを展開しており、北海道東藻琴村や長野県小布施町などの中学生の交流や、小学生を沖縄に派遣するなど子供たちの教育プログラムの充実を図るとともに、まちづくりに関した早稲田大学理工学部や四日市大学総合政策学部（通称まちづくり学部）の実習所ともなっている。宮原町の子供のときからのまちづくりへの参加体験は、コミュニティの連帯感を高めており、たとえ町外へ転出しても強

い精神的な紐帯を地域に対して保持している。社会に参加することが良い経験として習得されていくことは、個人の市民社会に対する認識を信頼とコミットメントに変える政治的社会化として影響力が大きいと思われる。

宮原町でも市町村合併の検討が始まっているが、隣接町との合併により地域づくり政策がこれまでと同レベルで推進できるのか、また現在の「町づくり情報銀行」のシステムが維持されるかについても予測がつかず、地区単位の連帯感や地域の方針決定への政治的有効感を今後も維持していくことが難しくなると考えられる。

第5章 むすびにかえて

規範的な市民像による「市民参加」は、時として現実性のない市民社会を夢見ることになる。筆者は、参加のモチベーションの低い大衆によって構成される現実の社会において、代議制民主主義の機能不全を補完し、行政システムの閉鎖性や官僚制を打破するような民主主義を深化させる力を持った「市民参加」のあり方というものに関心がある。しかし、公共領域への参加には知的関心は持っていますが、自ら進んでやりたい楽しみの空間とは思えず苦痛の空間として感じてしまう、自由主義的な個人に象徴される普遍主義的・合理主義的・個人主義的な自我の存在に気づかされる。本稿では私的な経験や価値観に距離をおき、参加について改めてとらえ直すための整理をしようとしたものである。「市民参加」でも「有徳で政治的な存在」としての市民は生まれず、日本では個人主義の未成熟と個人主義の過剰が公共圏を狭め、結果として「利己的で経済的な存在」としての市民を多く生み出した⁹⁶。このような「市民の二重性」と、代議制民主主義が本質的に抱える問題に対して、参加はどのような効果をもっているのか、また「協働」という行政が推進する政策としての「市民参加」のもたらす影響はどのようなかということについて考察を試みた。

これまでの論述では、多様な参加制度の存在、市民の参加行動や意識、そして地域における参加の状況などから、人々が参加を熱烈に求めているものではないものの、政治に対して不満を持ち、身近な領域に「協働」参加の意味を見出しうることが確認できた。そしてそのような場における市民の集団学習が、地域における共同性や連帯感を育むものとして重要な意味を持っていることもわかった。しかし、行政の包路という危険性に対して、自立した市民として行政との緊張関係の中で参加していけるようになること、いわゆる市民がエンパワーメントすることは大変難しい課題でもある。

本稿の考察は、デモクラシーと自由主義の理念の葛藤を踏まえつつ多面的な現代人の市民参加の実像にせまり、代議制の形骸化というデモクラシーへの警鐘に対して直接民主制的な要求が問いかけているものの本質に迫るものとしては、不十分なものに止まっている。また、ラディ

カル・デモクラシーや共同体主義が重視する「共同性」は、公共圏への参加を苦痛の空間であると感じる人間を変質させうる力を持っているのではないかという密かな期待を感じさせるが、果してそれをどのように自己に理念的ではなく身体的に結びつけ得るのか、十分に深めることができなかった。今後の課題としたい。

- 1 ロバート・ダール、前田脩・高島通敏訳『ポリアーキー』三一書房、1981年、10頁。
- 2 「市民参加(citizen participation)」、「住民参加(residents' participation)」という言葉は既に「政治参加(political participation)」と同様に広く認知されているが、一般的に市民参加は参加デモクラシーの実現として政策決定過程への市民の直接参加を要求するものを意味していた。住民参加は、地域社会レベルの問題の決定・解決への住民の参与をいい、市民参加と同義で使われる場合もあり、その内容は、異議申立てから決定への直接参与、決定の執行まで幅広いものである。政治参加はこれらの概念を含み、一般市民による政府の意思決定に影響を与えようとする意図された活動で、その参加の形態は自主参加のみならず動員参加も含まれる幅広い概念と捉えられる。しかし、ミルブレイスやバーバー、ナイなどは抗議やデモは政治実現の手段ではなく、忠誠を表明するような表現として参加には含まないとする。本稿は前者の概念整理に沿い、政治参加の一部として「市民参加」運動を位置づけている。また、市民と住民についてはほぼ同義であるが、地域づくりの議論の場合には自然人に加えて企業市民も含む場合がある。石田雄「序章」『政治参加の理論と実現』（日本政治学会編 年報政治、1974）岩波書店、1975年、iii-xxix。中野嘉一、「転換期の行政 住民参加と区政」『社会変動と行政対応』（日本行政学会編 年報行政研究12）ぎょうせい、1976年、231-270頁。蒲島郁夫『現代政治学叢書6 政治参加』東京大学出版会、1988年、3頁。齋藤友之『分権型のまちづくり—環境・制度・手法』日本加除出版、1998年、128-129頁。内田満『住民参加』『現代政治学小事典（新版）』有斐閣、1999年、206頁。Joel D. Schwartz, "Participation and Multisubjective Understanding: An Interpretivist Approach to the Study of Political Participation", *Journal of Politics*, Vol.46, No.4, Nov.,1984, p.1119。市民については、西尾孝司「市民」『政治学の基本概念』（日本政治学会編 年報政治学、1979）岩波書店、1981年。鮑戸弘編『政治行動の社会心理学』福村出版、1994年、142-143頁。
- 3 Sherry R. Arnstein, "A Ladder of Citizen Participation", *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 35, No.4, July 1969, pp.216-224.
- 4 福井英雄・高田昇編『現代の地域課題と地域創造2 地域づくりと市民自治』法律文化社、1993年、9頁
- 5 内山秀夫「政治参加と現代政治」前掲『政治参加の理論と現実』、17頁。
- 6 社会運動論研究会編『社会運動論の統合をめざして』成文堂、1990年。社会運動理論研究会編『社会運動研究の新動向』成文堂、1999年。宮本憲一・遠藤晃編『現代日本の都市問題8 都市問題と住民運動』汐文社、1971年などを参考。
- 7 加藤一明『現代行政と市民参加』学陽書房、1978年、176頁。
- 8 長洲一二『地方の時代と自治体革新』日本評論社、1980年。
- 9 松村岐夫「行政過程と政治参加—地方レベルに焦点をおきなから—」前掲『政治参加の理論と現実』、54頁。
- 10 西尾勝編『21世紀の地方自治戦略10巻 コミュニティと市民運動』ぎょうせい、1993年、232-235頁。
- 11 佐々木毅・金泰昌編『公共哲学2 公と私の社会科学』東京大学出版会、2001年、13-14頁。クライエンテリズムについては、河田潤一「政治的クライエンテリズム」西川知一編『比較政治の

- 分析枠組み』ミネルヴァ書房、1986年。
- 12 これらの参加の端緒となった市民運動の特徴については、蒲島が次のように定義している。①行政当局を直接相手にするかどうかを問わず何らかの形で政策決定に影響を及ぼそうとする。②地域で、権利侵害などから地域や個人の生活利益を守るために自然発生的に起きるものが多い。③個別具体的な要求の実現を目指して行なわれ、それが解決すると沈静化する一過性の傾向がある。④市民自治や市民意識の伝統に乏しいため一方的な権利主張というエゴイズムの要素を多分に持っている。⑤公益性の対立、たとえば開発か環境かのような構図をとることが多い。蒲島、前掲書、82頁。
- 13 社会運動研究会編、前掲『社会運動研究の新動向』、36頁。
- 14 行政-NPO-市民関係を相対的に考える概念として「ガバナンス」論が参考となる。賀来健輔・丸山仁編著『ニュー・ポリティクスの政治学』ミネルヴァ書房、2000年、264-272頁。社中の利益団体に関する調査でも、日本では、社会サービスセクターが戦後すぐ、70年代、80年代後半とその数を増加させており、アドボカシーセクターは戦後すぐから、60年代前半、70年代前半、90年代前半と徐々に多くなっている。社中 豊『現代日本の市民社会・利益団体』木鐸社、2002年、268頁。
- 15 Michael Oakeshot, *Rationalism In Politics*, London, 1967, p.123.
- 16 篠原一『市民参加』岩波書店、1977年、35頁。オンブズマンの制度については、市民参加ではなく異議の申し立ての手段であるため、ここでは取り扱わないこととした。
- 17 佐藤竺『市民参加をめぐる問題事例』学陽書房、1979年、56-82頁。松本克夫・自治分権ジャーナリストの会編著『分権型社会を創る 8 市民の世紀へ』ぎょうせい、2000年、240頁。
- 18 討論会の議事録については、次のウェブアドレスで入手することができる。
http://www.pref.kumamoto.jp/k_river/index.html、(検索日：2002年3月29日)。
- 19 市民参加の手法については、カナダ環境アセスメント庁編、中島重旗監修『市民参加マニュアル—市民参加の計画と実施—』石風社、1998年が参考となる。
- 20 たとえば平成13年度に募集された熊本県の男女共同参画条例へのパブリック・コメントは、県民から延べ645件寄せられた。
- 21 齋藤友之、前掲書、227-228頁。橋本卓「地方分権改革と市民運動」大森彌・石川一三夫・木佐茂男ほか『地方分権改革』法律文化社、2000年、96-118頁。
- 22 篠原一「市民参加の制度と運動」『現代都市政策Ⅱ』岩波書店、1973年、4頁。
- 23 松村岐夫、前掲書、56頁
- 24 篠原、「市民参加の制度と運動」前掲書、9-11頁。
- 25 ユルゲン・ハーバーマス、細谷貞雄・山田正行訳『第二版 公共性の構造転換—市民社会の一カテゴリーについての探求』未来社、1994年、xxviii-xxix頁。
- 26 自由民主主義における公共領域と私的領域の問題については、川崎修「『自由民主主義—理念と体制の間』『三つのデモクラシー』(日本政治学会編 年報政治学、2001) 岩波書店、2002年、9頁が参考となった。
- 27 「小泉首相の所信表明演説」『朝日新聞』、2001年5月8日。自民党のみならず、民主党、公明党、自由党、保守党も小さな政府をめざすことを党の基本理念としている。社会民主党は大きな自治体、小さな国家をめざしている。
- 28 80年代のアメリカのレーガノミックスで起こった「私的領域が公共領域を侵食する」状況については、Sheldon S. Wolin, *The Presence of the Past: Essay on the State and the Constitution*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1989. 千葉真『ラディカル・デモクラシーの地平—自由・差異・共通善—』新評社、1995年、59-62頁。
- 29 ジョン・エーレンベルク、吉田健俊監訳『市民社会論—歴史的・批判的考察』青木書店、2001年、316頁。
- 30 NHK放送分化研究所編『現代日本人の意識構造』日本放送出版会、2000年、101-103頁。
- 31 イングルハート、三宅一郎・金丸輝男・富沢克訳『静かなる革命』東洋経済新報社、1978年。
- 32 L. W. ミルブレイス、内山秀夫訳『政治参加の心理と行動』早稲田大学出版部、1976年。
- 33 R・A・ダール、高島通敏訳『現代政治分析』岩波書店、1999年、138頁。
- 34 牧田義輝『機能する地方自治体』勁草書房、2001年、167-168頁。
- 35 参加のための政治的資源である時間、金、市民としての能力については、Henry E. Brady, Sidney Verba, Kay Lehman, Schlozman “Beyond Ses: A Resource Model of Political Participation, *The American Political Science Review*, Vol.89, Issue2, June, 1995. が参考となる
- 36 『地域政策情報—数表編』時事通信社、1996年及び2000年の調査。熊本県の満20歳以上の男女個人を対象に、層化二段無作為抽出法、郵送法により1400人へ調査。
- 37 村山の研究によると日本人の政治への不信感の原因は、国民の政治への影響力についての不満よりも、国が行う政策や行為への不満が強く反映しているということを示している。村山皓『政治意識の調査と分析』晃洋書房、1998年、136-161頁。
- 38 NHK放送分化研究所、前掲書、81-84頁。
- 39 公平慎策『現代日本人の政治意識』慶應義塾大学出版会、1997年、127頁。
- 40 『地域政策情報—数表編』時事通信社、2000年。
- 41 2000年4月の熊本県知事選挙のデータを使用。
- 42 蒲島、前掲書、137-154頁。Sidney Verba, Norman H. Nie, and Jae-on Kim, *op. cit.*, pp.281-283.
- 43 *Ibid.*, pp.277-281, P.54.
- 44 村山、前掲書、12-13頁。
- 45 蒲島、前掲書、72頁。
- 46 加藤、前掲書、16-17頁。
- 47 磯村英一・鶴飼信成・川野重任編、前掲書、202-206頁。
- 48 R・A・ダール・E・R・タフティ、内山秀夫訳『規模とデモクラシー』慶応通信、1979年、176-179頁。
- 49 R・A・ダール、前掲『現代政治分析』、第9章。
- 50 加藤富子「住民参加と市民参加」園部逸夫編『実務地方実法講座3 住民参政制度』ぎょうせい、1990年、81-83頁。例えば、熊本県議会議員でも55名の議員のうち11名(20%)が建設業出身であり、学歴では大学卒が28人(50%)で、そのうち国立大学卒は1名といった状況である。
- 51 アルバート・O・ハーシュマン、三浦隆之訳『組織社会の論理構造—退出・告発・ロイヤルティ—』ミネルヴァ書房、1975年。森脇俊雅『社会科学の理論とモデル6 集団・組織』東京大学出版会、2000年、115-159頁。
- 52 このような傾向を推測するものとして、居住年が長いほど地域への参加意識が高い傾向が実際の意識調査データからも確認できる。
- 53 M・J・サンデル、菊池理夫訳『自由主義と正義の限界』三嶺書房、1992年。
- 54 ジョン・エーレンベルク、前掲書、316頁。
- 55 ジョン・エーレンベルク、前掲書、327-328頁。
- 56 バリッシュについては、竹下讓『バリッシュにみる自治の機能—イギリス地方自治の基盤—』イマジン出版、2000年、が参考となる。
- 57 日本の場合、行政界が道路で区分されることが多く、通学区や住居表示が一番身近な道向かいと異なるということがしばしば起きている。
- 58 1960年代から1990年代にかけて自宅やマンションの所有者などが団体を形成し、かつては自治体行政サービスだった部分をRCAとして提供し始めている。

- 59 G. Ross Stephens and Nelson Wikstrom, Metropolitan Government and Governance: Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future, Oxford University Press, New York, 2000, p.13.
- 60 内山節『里の在処』新潮出版、2001年、などが、山里の暮らしの中から現代人の暮らしの豊かさに再考を迫る。
- 61 有賀誠・伊藤恭彦・松井暁編『ポスト・リベラリズム—社会的規範理論への招待—』ナカニシヤ出版、2000年、第5章。川本隆史『現代倫理学の冒険—社会理論のネットワークへ—』創文社、1997年、第4章。
- 62 シュンペーター、中山伊知郎・東畑精一『資本主義・社会主義・民主主義』東洋経済新報社、1995年、429-436頁。
- 63 伊藤貞夫『古典期アテネの政治と社会』東京大学出版会、1982年、80頁。
- 64 土岐寛・加藤晋章『比較行政制度論』法律文化社、2000年、141-146頁。
- 65 J・S・ミル、水田洋訳『代議制統治論』岩波書店、1997年、68-98頁。ミルは、次のような理由で近代社会ではもはやギリシアのポリス政治は成立し得ず、代議制統治を主張する。自治や公開の集会による統治という考えは単独型の小都市をこえる社会にあっては幻想に過ぎない。小人数の域をこえると、人々は「極めてわずかの公務にしか」参加し得なくなる。また人々が集合し得る時間と空間という点で地理的・物理的限界もある。さらに全市民による統治となると、もつとも賢明で有能な人々といえども、知識・熟練・経験を欠如した多数派に圧倒されるという危険が常に付きまとうと考える。
- 66 阿部齋『デモクラシーと市民参加』『現代都市政策Ⅱ』岩波書店、1973年、213-235頁。
- 67 上野真也「高度情報化社会と政治過程—電子ネットワークが変える政治・市民—」『政治研究』（九州大学政治研究室）第45号、1998年。イアン・バッジ、杉田敦・上田道明・大西弘子・松田哲訳『直接民主政の挑戦—電子ネットワークが政治を変える—』新曜社、2000年。
- 68 ジョン・エーレンベルク、前掲書、324頁。
- 69 ジョン・エーレンベルク、前掲書、327-329頁。
- 70 A・トクヴィル、井伊玄太郎訳『アメリカの民主政治（中）』講談社1987年、174頁。
- 71 バリー・R・ルービン、鈴木崇弘監訳『アメリカに学ぶ市民が政治を動かす方法』日本評論社、2002年、250-254頁。
- 72 中邨章『アメリカの地方自治』学陽書房、1991年、57-60頁。
- 73 佐々木毅『政治学講義』東京大学出版会、1999年、136-141頁。
- 74 マンハイム『イデオロギーとユートピア』『マンハイム オルテガ』中央公論社、1979年、139-140頁。
- 75 エーレンベルク、前掲書、300-303頁。
- 76 木村光太郎「討議的民主主義—ユルゲン・ハーバーマスの民主主義理論について—」有賀誠・伊藤恭彦・松井暁編、前掲書、第8章。
- 77 西尾 勝「行政過程における対抗運動—住民運動についての考察—」、前掲『政治参加の理論と現実』、78頁。
- 78 Carmen Soirianni and Lewis Friedland, Civic Innovation in America: Community Empowerment, Public Policy, and the Movement for Civic Renewal, University of California Press, CA, 2001, pp.23-26.
- 79 柘田、前掲書、30-32頁。
- 80 福井英雄・高田昇、前掲書、193頁。
- 81 自治大学校研究部編集『市民参加と行政』第一法規出版、1976年、198頁。
- 82 福井英雄・高田昇、前掲書、194頁。
- 83 篠原、前掲『市民参加』、79頁。
- 84 福井英雄・高田昇、前掲書、1993年、196頁。
- 85 丸山真男「個人析出のさまざまなパターン—近代日本をケースとして—」『丸山真男集9』岩波書店、1996年、383頁が、参考となった。
- 86 相庭和彦『生涯学習から地域教育改革へ』明石書店、1999年、32-38頁。
- 87 鈴木敏正『エンパワーメントの教育学—ユネスコとグラムシとポスト・モダン』北樹出版、1999年、44頁、68-69頁。
- 88 志村重太郎編著『図説市民協働型地域づくりシステム—地域の価値発見と創造を目指して—』ぎょうせい、2000年、102頁、が地域づくりの手法については参考となる。
- 89 「定形教育」は、予め決められたカリキュラムを前提として教師—学生の関係で展開。「非定形型教育」は、社会の中において行われている非組織的・非構造的な教育で、学校教育形態を取る学級や、講座、溜まり場や小集団学習における共同学習、話し合い学習などがある。「不定形型教育」は、中間的なもので、定形教育の外で行われている学習活動を援助する組織的教育活動。教育実践者と学習者の協同、セミナー、ワークショップ、研究討論会、イベント、課題解決型短期講座などがある。
- 90 鈴木、前掲書、57頁。
- 91 合志町の濱田企画課長補佐へのインタビュー、2002年1月。前田克「公園づくりをきっかけに自律ある町を」『まちむら』（財）あしたの日本を創る協会、2001年12月（76号）。
- 92 合志町企画課のデータによる。
- 93 宮原町の岩本まちづくり推進係長へのインタビュー、2002年1月。今川晃・高橋秀行・田島平伸『地域政策と自治—住民と行政との新たな関係』1999年、56-61頁。
- 94 八甫谷邦明「ルポ：地域振興アドバイザーが火をつけたひょうち石の産地「宮原」のまちづくり」『造景』建築資料研究社、2001年2月、74-83頁。
- 95 今井弘道編著『「市民」の時代—法と政治からの接近—』北海道大学図書刊行会、1998年。

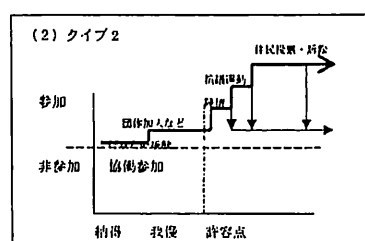
正誤表

誤

14 頁右 27 行目「支配に」
16 頁右 14 行目「自分と関係」
17 頁左 7 行目「ふるまいと持つ」
25 頁最下行罰線
26 頁最上行罰線
31 頁左 10 行目「入れられる」
同頁右 5 行目「包路」
同頁右 10 行目「動員ついて」
37 頁右 21 行目「低下しているというという」
同頁右下から 2 行目「NHK 放送文化研究所」
38 頁図 7 (2) タイプ 2

正

「支配下に」
「自分との関係」
「ふるまいとを持つ」
「入れられる」
「包絡」
「動員について」
「低下しているという」
「NHK 放送文化研究所」



39 頁右 7 行目「2000 年」
40 頁右 6 行目「、に静観」
41 頁左下から 5 行目「図 9 のよう政治」
43 頁左下から 6 行目「基盤とした」
47 頁左 23 行目「多様な」
同頁右 16 行目「地域の中で」
50 頁左下から 8 行目「町外と関係」
51 頁左下から 9 行目「包路」
同頁注 1 「バーバー」
52 頁注 30 「NHK 放送文化研究所」
同頁注 38 「NHK 放送文化研究所」
同頁注 42 「op.cit.,」

「2001 年」
「、静観」
「図 9 のように政治」
「基盤とした」
「多様な」
「地域の中で」
「町外との関係」
「包絡」
「ヴァーバー」
「NHK 放送文化研究所」
「NHK 放送文化研究所」

同頁注 47 「前掲書」
53 頁注 79 「前掲書」
65 頁英文タイトル「Enviroment」
67 頁右 26 行目「によりさ規定」
87 頁 20 行目「始め」
97 頁 2 行目「平成 13 音」
121 頁 11 行目「課題を解決」
同頁 15 行目「別添要項をご参照」
127 頁 3 行目「各市町村委員会教育長」
135 頁 11 行目「映画は慈愛を映す鏡」
159 頁最下行「薬物地蝸学」
161 頁 7 行目「少人数を指向して」
163 頁下から 15 行目「授業開始科目」

「Participation and Political Equality: A Seven-Nation Comparison,
Chicago and London, The University of Chicago Press, 1978,」
「『開市形成の論理と住民』 東京大学出版会、1971 年」
「『コミュニティ形成と市民心理』 第一法規、1980 年」
「Environment」
「により規定」
「はじめ」
「平成 13 年度」
「課題解決」
「下記へお問い合わせ」
「各市町村教育委員会教育長」
「映画は時代を映す鏡」
「薬物治療学」
「少人数を指定して」
「授業開放科目」