

自治会と市民公益活動

大 藤 文 夫*

Zichikai and Civic Activity to Pursue the Public Good

Fumio OOTOU *

Recently, “Shiminkyoudou” occupies the interest of people who think over the regional policy. That is an effort to create a place for solving regional problems by residents. Until now, administration mainly takes charge of work for the public good. But a neighborhood self-governing body, called “Zichikai”, with a civic activity and NPO, must be counted a body to pursue the public good. Zichikai has controlled commons throughout. Commons exists locally, while it exists globally, and stratified. So Zichikai, civic activity, NPO, and administration must work together. The idea of Shiminkyoudou is almost equivalent to idea of “Subsidiarity”. These ideas tell us where we will go.

Key Words (キーワード)

Shiminkyoudou (市民協働), Zichikai (自治会), Civic activity to pursue the public good (市民公益活動), Commons (コモンズ), Subsidiarity (補完性)

1. はじめに

ここ数年来、「市民協働」という概念が、地域政策の中である種ブームのような使われ方をしている。例えば自治体レベルでは、関連の条例をつくる動きが広がっており、また国レベルの議論でも、市町村合併後の狭域での住民自治のあり方のひとつとして提唱されている。遡って高度成長期以降の地域政策をみた場合、住民参加、コミュニティ、地域情報化、情報公開などが、地域社会の再生への方策としても読み取ることができたように、市民協働も同様に、行政の広域化がさらに進もうとしている現況下での対応策として読み取ることが可能である。つまり現在、あらためて市場、行政と個人・家族を繋ぐ中間レベルの再生・活性化、換言すれば、市民・住民のより近くに問題解決の場を持つてくることが焦点となっているといえよう。

市民協働でしばしば登場する主体は、市民・住民、市民公益活動団体、事業者、行政である。それらが公益活動という共通の目標を持ち、その枠組みにおいてパートナーとして連携するというのが、市民協働のロジックである。つまり、市民・住民、事業者の活動を（全てではなく、その一部を）公益活動として積極的に位置づけ、その限りで、各主体を行政と対等な存在とみなしている点に特徴がある。行政が公共性を独占するという考えが通用していた時代に比べれば、そこには大きな認識上の転換があることになる。その市民・住民が行う（行うことが期待される）公益活動が、市民公益活動である。この活動に期待されるところは大きい。では市民公益活動というものは、どのような成果を生み出すことができるのだろうか。

また市民公益活動団体には、いわゆるボランティア、NPO系の活動団体が挙げられることが多いが、自治会をそこに含めるかについては議論

* 呉大学社会情報学部 (Faculty of Social Information Science, Kure University)

がありうる。自治会は地域社会が変化を続ける中でも、地域での最大の地縁団体として存続してきたとはいえ、その内実は変化している。また地域政策上の位置づけにおいても、一方で、往時のコミュニティ政策では、古い地域共同体として距離¹⁾が置かれ、他方で、住民参加や行政協力活動などでの現実の密接な依頼-協力関係もあるというように、その評価にはぶれがある。よってこの議論に答えを出すためには、やはり、自治会がどのような成果を生み出すことができるのかについての検討が必要である。

筆者は、自治会が市民公益活動団体として、市民協働の一翼を担うことを期待しているが、以下では、市民公益活動の意義、自治会活動の意義を検討し、その可能性を考えてみたい。

2. 市民公益活動とは

(1) 公-私の区別について

旧来、公益活動は行政が主たる担い手であったが、近年では第三セクター、ボランティア・NPOなど、いわゆる市民・住民の行う公益活動が注目を集めている。では市民・住民が行う公益活動とは何であり、それにどのような必要性や意義があるのだろうか。その手がかりを求めて、回り道になるが、いわゆる「公共性」論に準拠して、公-私の区別一般についての考察から始めたい。

斉藤は公共性（ここでは公と同義なものとして取り扱う）について、以下のような関連する3つの用法に整理している²⁾。

(ア) 国家に関する公的な (official) もの-国家が法や政策などを通じて国民に対して行う活動。例えば、公共事業、公共投資、公的資金、公教育、公安。反対例として、民間における私人の活動。

(イ) 特定の誰かにではなく、すべての人びとに関係する共通のもの (common) - 例えば、共通の利益・財産、共通に妥当すべき規範、共通の関心事、公共の福祉、公益、公共の秩序、公共心。反対例として、私権、私利・私益、私心。

(ウ) 誰に対しても開かれている (open) - 誰もがアクセスすることを拒まれない空間や情報。例えば、公然、情報公開、公園。反対例として、秘密、プライバシー。

公益と私益の対は (イ) の用法に含まれている。(イ) の用法は共通と個別という、志向している対象と個々人との関係形式の点から公-私の区別について説明したものである。つまり「公」においては、対象を介して全ての人が関係しているという状態が成立している。またそうであるがゆえに、対象が誰に対しても開かれていることになる。逆に「私」においては、対象は特定の個人にのみ関わっており、その限りで、個々人は互いに関わりを持たない。

ところで、「公」における共通の関係というのは、関係者の融合状態を必ずしも意味していない。そうでなければ、逸脱を強制力で押さえる規範を、共通のものとするというのは形容矛盾である。むしろ対象が同一であるということは、争いの可能性を内在させている（例えば混雑現象やフリーライダー）。そこには常に対象を個別の人間が抱え込もうとする、個別性のベクトルが存在している。つまり共通の世界では、個別性に抗して、秩序は作らねばならないものなのである。また共通の関係には、自他の同一視=我等感情を生み出す、共同性のベクトルも存在している (common には共通という意味とともに、共同の意味がある)。しかしそれも志向を共同化するという作用が必要である³⁾。こうして common の世界は、自然発生的に秩序が生まれるのではなく、常にいかにして秩序を作り出すかが「問題」になる世界である。

このようにして公-私の区別は、「私」を定義しようとすることで個別性を「問題」から排除し、「公」を定義しようとすることで「問題」を社会自らに課す解釈枠組みとなる。例えば定義された「私」は、特定の個人に関わるものであるがゆえに、当人以外の他が介入しない(してはならない)世界である。それは当該個人にとっては、「私的所有権」の強さとして現れるかもしれない。また

「隠されている」という、安息として現れるかもしれない。しかし逆に「無視され、注意を向けてもらえない」という、孤独⁴⁾としても現れるかもしれない。また他者からすれば、そこに「権力を行使できない」という、無力さとして現れるかもしれない。しかしいずれにしても、そうであることを問題視はされない。他方で、定義された「公」は、全ての人に関わるものであるがゆえに、相互が介入する（してもよい）世界である。そこでは「全ての人に関係する共通のもの」、「誰に対しても開かれている」ことが存在する。しかし上述のように、だからこそいかにして秩序を作り出すかが問われることになる。ことさら「公」について慎重な取り扱いをせざるを得ないのは、そこでは自然発生的には秩序が生まれないからといえる。

個別性、共同性という、相反するベクトルを内在させた共通の関係というのは、通常、集団あるいは擬制的には一定のメルクマールで特徴づけられる社会圏においてみられる。よってこの意味で、集団において「公」的なものは必然的に存在する。集団は、当初から個々人が互いに切り離すことができず、関わらざるをえない形で共に在るという場合と、いったん、個々人が切り離されたあと、再び相互の関わりを見つけ、共に在るという場合に、その成立根拠に応じて区別できる⁵⁾。また外部との境界を持ち、自他を区別する。そして、集団として「私」を定義することも、定義された「公」の中で秩序を作り出すことも、極めて社会的な作用である。よって誰がそれを決定するのは非常に重要である。権利問題として考えれば、決めることができるのは集団構成員である。具体的には、それらが特定の権力によって決まることもあろうし、誰もがその決定に参加する(open) ことで決まるということもあろう。大衆民主主義的拍手喝采による決定もあるかもしれないし、公論による決定もあるかもしれない。さらに定義された「公」を誰が担うかについても、国家(行政)が担う(official) こともあろうし、近年注目されているように、市民が担うことも考えられる。

また私たちが暮らす地域社会というものは、成

立事情の異なる両集団を含み、何らかの範囲で境界づけられている。そして地域社会は拡大と分化を続けてきた。それゆえ、全体社会における集団構成の変化に合わせて、公－私関係、公どうしの関係が異なることもあろうし、そういった社会のあり様や、個々人の行動様式の特徴が問題視されることもあろう。例えば『私』を付着させた『公(オオヤケ)』の重層構造⁶⁾ からなる社会。多元的に「公」が並立する社会。中間レベルの「公」が空洞化し、私化が進む社会。「私」が極小化・「公」が極大化する社会(滅私奉公)、またその逆(滅公奉私)⁷⁾。公－私の区別が曖昧化する社会などである。今日の地域社会の現状にひきつければ、中間レベルの「公」が空洞化し、私化が進むことが指摘されて久しい中、一方で家族の中での個別化もさらに進み、他方で本来、「公」であるべき場での放縦が顕著に見られるようになっている。そして、これまで私たちの生活をリードしてきた行政や市場にもほころびが随所に見られるようになっている。こういった私たちの生活が置かれた状況の中で、市民協働がテーマとしているのは、まさにその中間レベルの「公」の再生・活性化である。

(2) 市民公益活動の意義

以上、共通と個別という公－私の用法を検討する中で、第一に、「公」から排除される「私」を定義し、定義された「公」の中を秩序づける作用と、第二に、公を実現する(担う)作用を抽出できた。これらは集団を集団たらしめるためには不可欠の活動である。ここではそれらを集団の公的活動と呼んでおきたい。そしてこの「公」を定義し、秩序維持を行う特別の機関が設けられた集団を、団体⁸⁾と呼んでおきたい。公益活動は公的活動の一部になるので、公益活動は「公益」というものについて、上述の第一、第二の両方の作用を引き受けることになる。例えば志向対象と各人との関係形式の点からは、「公益」とは全ての人に利益として関わるということではない。これ自体は何が「公益」なのかという具体的内容を問わない規定であるが、法律的にも「公益」は「不特定多数の者

の利益」という表現に止まっており⁹⁾、それ以上の踏み込んだ内容規定があるわけではない。むしろ踏み込んだ内容規定を事実上行うのが、公益活動である。当然それらは団体として行うべき活動である。

私たちは地方自治体の構成員としては、議会や行政に公益活動を信託してきた。しかし事実上、市民・住民はこれまでの取り組みにおいて、議会や行政が担保すべき公益活動に直接参加してきた。例えば住民参加では意思決定への参加が、そしてコミュニティではさらに施設管理への参加が加わり、また情報公開ではそれらの前提としての知る権利の保障がテーマとなってきた。つまり市民・住民は市民公益活動を事実上行ってきたのであり、それが必要であったのは、公益活動を行うべきとされた主体の不十分さ（いわゆる「政府の失敗」）からである。それゆえ市民・住民が民主主義的価値、能動的自治の観点から公益活動を補ってきたといえよう。

では市民公益活動はどのような成果を生み出すのだろうか。ここでは市民活動、ボランティア、NPO（以下、市民活動・NPOとする）などに関して議論されてきたことを参考に考えてみたい。ボランティア活動は意図においても、結果においても、利他性をその本質としている。善行や無償性という属性もそれに関連している。つまり利他性という点から全ての人に関わろうとしている。それゆえ、ボランティア活動はその本質において公益活動である。それを市民・住民が行うことに不自然さはない。また現実には大きな力となっている。そして「人のために」ということを、活動の成果を他者に開いていくことと考えれば、広義にはいわゆる生涯学習活動も、市民公益活動に含めることができる場合がある。このタイプの市民公益活動の特徴、そしてそれが生み出す成果に関して、久住は市民活動・NPOと行政を対比させて、次のように整理している¹⁰⁾。①自主性 やりたいから、この指とまれ。②個別性 あなたに合わせて、きめ細かく。③選択性 これが気になるから、あれもこれもではなく。④迅速性 即断即

決。⑤先駆性 前例がないなら先例になる、実験可能。⑥相互性 お互いさま、交代もできる。⑦総合性 暮らしは一つ、分野を越える。⑧変革性 行動を伴う社会提案である。①の自主性は、強制されて行うのではないという、本人の自由意志を指摘している。それは市民公益活動の出発点である。それが集団を形成するとすれば、選択縁によって、この指とまった人たちから作られる集団である。しかし志が違えば離脱していく。この点で地縁集団とは典型的に異なった集団である。そして②～⑧は、平等・公平を行動原則とする行政にとっては達成困難な成果である。ここに市民活動・NPOの優位性がある。これらを第三セクターの強さとするれば、他方で現状では、各種資源の不足、総じて体力のなさという弱さを抱えている。よって、より良い社会状態への方向性としては、第三セクターが行政に取って代わるのではなく、第三セクターの主体性を損なうことなく、各セクター間の補完関係を作るという課題が出てくる。つまり市民公益活動が生み出す成果は、他の主体との協働という形態でこそより生きてくことになる。

3. 自治会と市民公益活動

(1) コモンズの管理主体としての自治会

市民活動・NPOについての議論から、市民公益活動が、例えば行政との比較の中で特徴的な成果が望め、また協働形態を取ることで、その成果がより生きてくるという方向性が見えてきた。では自治会はこのような市民公益活動の枠組みに収まるのだろうか。筆者は、自治会は市民活動・NPOとは異なったタイプの市民公益活動団体と捉えるべきと考えている。自治会については、これまで問題点も、また期待される点も議論されてきた。ここでは第一に、組織の原理としては自動加入、第二に、組織の活動としては行政補完活動（下請け、末端組織という意味での）という批判されてきた点を採り上げてみたい。批判されてきた点にこそ、逆に積極的な意義があると考えから

である。

第一の自動加入の問題は、そこに住めば、否応なしにみんなが加入するものだと思われているという、自治会の性格を指摘している。自治会は一定の範囲内の世帯（および事業所）をもって組織される団体である。その範囲の内側には利害の一致する人たちもいるが、すれ違ったり、敵対する人たちもまた含まれている。地縁というのは、ある対象を介して、そのような人たちみんなが関わっているということである。先の市民活動・NPOにおけるように、利他性という心情をもって全ての人に関わろうとするのではなく、既に置かれている状況からしてみんなに関わっているということである。公益活動とはみんなの関わりを調整することであるので、自分たちでその地縁を管理しているという実態がある限り、自治会は地縁を管轄する公益活動団体と呼べる。そして自動加入という特徴こそ、その地縁を管轄する組織の加入原理としてふさわしいものである。しかし江戸時代の「むら」に遡ることのできる自治会があるにしても、現在では自治会は任意の地縁団体であるから、制度上加入を強制できる根拠はない。では何をもって自動加入が実現できるのだろうか。

高度成長期以降、生活圏の拡大、市場サービス・行政サービスの拡大とともに住民が直接地縁に関わることが少なくなった。地域社会に対する当事者から観客への変化である。同様に自治会も変化してきた。現実には加入を強制できないことから、未加入者も存在する。役員が新規転入者に加入を勧める際に、苦勞することもあるろうし、運営に当たっても、みんなが納得するかどうかにか心を配ることになるろう。そして付き合いという程度での加入も多く、行事への参加が少数に限られるようになる。自治会が当該範囲の住民の全てのニーズを抱え込むことは、事実上不可能になっている。個々の差異を無視すれば、大まかにはこのように自治会は変化してきた。しかし依然として日本中たいていのところに自治会があり、しかも相当の加入率を示している。そこには現在においてもなお、自動加入の自治会だからこそできる活

動があって、そこに自治会が存在する積極的な理由が考えられる。つまり現在においても自動加入が妥当であるかどうかは、なぜ「そこに住めば、みんなが加入するものだ」と相当程度に思われているか、その基盤となっている現在の地域社会における地縁とはどのようなものであって、それがどれほど住民の意識や行動の中に生きているかという点に関わっている。

現代社会における地縁の意義について、ここではコモンズ論を採り上げて検討したい。地域での私たちの暮らしは依然としてコモンズに多く依存している。コモンズとはみんなのもの、みんなが利用するものであって、特定の誰かに帰属するといったようには、区別・分割できないものである。このコモンズを介して、私たちみんなに関わる縁ができていくことになり、地域での暮らしから生まれる縁は(少なくともその一つは)、先述の公—私の議論との関連でいえば、公的な性格のものといえる。現代社会でのコモンズの例を挙げれば、都市インフラと総称される生活関連施設がそうであるし、広義に考えれば、景観、日照、静謐、臭い、楽しみ、安全、安心などのソフトなものも含めてよいだろう。さらにはある空間が何らかの用途の下に使われることで、周囲にプラス・マイナスの影響が生ずる場合にも、区別できないというコモンズの論理が当てはまると考えてもよい。このようなコモンズには非排除性、競合性、消耗するという特徴がある¹¹⁾。つまりコモンズは、みんなが利用することができるものであり、有限である限り、利用を巡っては互いが競争相手となり、そして利用することで消耗するので、その再生産の手当てが必要となる。このようなコモンズの管理については、私的所有による対象物の管理のように、あらかじめここまでは私の管轄、ここからはあなたの管轄というように、はっきり区別されているわけではない。よって市場の取引にはなじまない。しかしあらかじめ設定されていないからこそ、では私はこうする、あなたはこうするといった、お互いの関わり合い（権利・義務）を決めて、実行することが不可欠である。もしそう

しなければ、混雑現象が生ずる。あるいは結果的にフリーライダーが容認されれば、コモンズは崩壊し、結局みんなが困ることになる。そしてフリーライダーを無くすためには、みんなが見える範囲で、貢献あるいは非貢献に対して、プラスあるいはマイナスのサンクションを課す必要がある。ではその取り決めや実施をどこが行うかというと、当然、コモンズに関わる者が構成員となっている団体である。つまりみんなに関わるコモンズは、みんなが加入する団体が管理するのが妥当である。自治会は地縁によって住民を組織することで、当該のコモンズを管理する、このような活動を行ってきたわけである。

「近隣ではお互いが互いにとって環境となること、良い環境を創造したり維持するためには隣人同士の努力と協力が必要」¹²⁾という基本的事実が出発点である。生活騒音、ゴミ出し、美化など、いわゆる近所づきあいレベルに関わるコモンズである。このような狭い範囲のコモンズに始まって、自治会は当該範囲に関わるコモンズを管理してきた。例えば自治会活動については、網羅的には、親睦機能(スポーツ、祭礼、慶弔など)、共同防衛機能(防災、防火、防犯など)、環境整備機能(下水・街路灯・道路等の管理など)、行政補完機能(広報など行政連絡の伝達、募金など)、圧力団体機能(行政への陳情・要望)、地域の統合・代表機能(自己の名をもって地域を代表)といった分類がある¹³⁾。さらには社会教育機能(生涯学習など)も加えてよいだろう。地縁による団体は、住民生活の多様性に応じて、実際に効果的に担っているかどうかは別にしても、多様な活動を抱え込まざるを得ない。そしてこれらの活動の中に、個別に分割したり、切り離したりできないもの、あるいはみんなで取り組んだ方が効果的であるというコモンズの論理を見いだすこともできよう。その意味で、自治会は地縁によって住民を組織する限り、本来、公益活動を行うことができる団体である。

(2) 自治会の行政補完活動

次に第二の行政補完活動についてである。上述の自治会が行っている様々な活動は、自治体行政の抱えている業務との内容上の対応関係があり、また行政協力活動として自治会が引き受けてきた部分が多くある。自治会は通常、多くの世帯を組織し、単位自治会から連合自治会へと積み上がって構成されており、「もれなく」という行政の行動原理からすれば、格好の協力相手である。自治会は、本来、公益活動を行うことができる団体であるとしても、自治会が管轄できる地縁は、自治会の規模からして限られたものである。他方、コモンズは小さいものもあれば、大きいものもある。ローカルなものもあれば、グローバルなものもある。そしてそれらが重層的な関係にある。この点から自治会と行政との何らかの協力関係が生まれるのは当然なことである。それゆえ、自治会は本来、市民公益活動団体でもある。しかしこの協力関係が、自治会にお願いしてやってもらっている、その見返りに何らかのものが提供されているというのであれば、本来必要でない余計なコストがかかっている。また行政からの依頼が多すぎて、自治会はそれ以外の活動に手が回っていないという現実であれば、本来できるはずのことが犠牲になっている。まさに補完のあり方が問われるところである。行政が公益活動を全て担うという考えはもはや現実的ではない。適切な協力関係が望ましいわけであるが、それを考えるためには自治会の力量の分析が必要である。

では市民公益活動団体としての自治会の強さ、弱さは何であろうか。まず強さとしては、①ニーズへの近さ、②面としての活動への適切性、③組織性が挙げられる。①は自治会がサービスを必要とする人、あるいは課題そのものに最も近い存在という意味である。自治会は日本全国で大抵のところであり、その意味で、ほとんどの住民のそばにある中間集団である。そして地域での課題が発生した場合には、その現場に最も近い団体である。最近、行政と連携した、防犯や防災での自主組織が作られることが目立っているが、専門的な対応ではないにしても、見守り役や相手の個性に

合わせたきめ細やかな対応ができるのも、近さという強さゆえである。②は自治会が面的に発生する課題、あるいは面的に取り組むことが必要な課題に対処するのに適しているということである。自治会はみんなが加入している。先述のコモンズの管理が好例であるが、みんなに関わる課題はみんなが取り組むことが効果的であり、自治会はその取り組みを行いやすい。防犯や防災もその適例である。逆に広い範囲に点在するような課題は、自治会が苦手とするところである。③は課題解決に当たって、効果的に住民を組織できているという点である。自治会には考えの違う人が所属していることが十分にあり得るが、その場合にも多少なりとも折り合いをつけることのできるスキルを住民は身につけてきたといえよう。また多くの自治会で行われている親睦活動は接着剤となる。この点では規模の小ささが顔の見える関係を築き、それがルールを保障する力になっているといえる。他方で自治会の弱さは、④体力の弱さ、⑤実質的な参加が限られること、⑥リーダーの補充が難しいことである。④は逆に規模の小ささがマイナスに働く場合である。単位自治会としては、小規模であるがゆえに、金銭的、物的、また人的な資源は限られたものである。また人的資源の質に関わる点では、熱意、専門性は限られた範域では存在する可能性は低くなる。同じく体力が弱いといっても、この点では範域を問わずリクルートをする市民活動・NPOとの違いがある。⑤、⑥は地域社会の流動化・空洞化、住民の高齢化にともなう、実質的な参加率の低下、役員の後継者難である。流動化は関係材の形成・維持を困難にする。空洞化はリーダーを不必要なものとし、地域社会の中のリーダーを育てる仕組みを切断する。結果として高齢化したリーダーの次の世代がいないという、世代間の非連続性が生ずる。自治会長にすれば、会長にはふさわしい資質が必要である。しかし住民にとっては役職が固定していて、自分たちの声は届かないと映る。自治会長の仕事が大変なのは、積極的な参加やリーダーを引き受けることが敬遠されているがゆえであり、そうである以

上、ますます後継者は現れない。「有限責任型」のリーダーが育てられることが理想であるが、そのためには再度リーダーを育てる仕組みを作ることが必要である。地域社会には様々な集団があり、自治会は子供会、老人会などの伝統的集団となお一定の繋がりを持っている場合があるが、リーダーの育成という点からも、生涯学習の集団やボランティア・NPOとの繋がりが課題といえよう。以上のことから明らかなように、自治会の市民公益活動においても、行政、あるいは市民活動・NPOとの協働形態を採ることによって、その成果がより生きてくるといふ方向性が見えてくる。

4. 協働事業の形態

(1) 専門性と組織性

以上、自治会が市民公益活動団体たりえること、また自治会と市民活動・NPO、さらに行政との協働の方向性をみてきた。では具体的には協働はどのようにして行われるのであろうか。以下、自治会、市民活動・NPO、行政との間で、どのような形態で協働事業が行われるのかについて、上述したことと関連させながら、考察しておきたい。

協働事業の出発点は、まずどのようなニーズがあるのかを把握することであり、ニーズを満たすことのできる担い手が当然事業を担当すべきである。そしてニーズと担い手のマッチングを考える中で、各担い手の間での役割分担が問われることになる。この役割分担の適切性について、まず専門性と組織性という観点から考えてみたい。一般には、担い手の専門性・組織性が高いほどパフォーマンスが高く、またコストも高いと考えられる。専門性とは知識・技術の点で他より優れているということであり、組織性とはたくさんの人を動かすことができるということである。そこにはヒト、モノ、カネ、情報といった資源が絡んでくる。もちろんニーズごとに必要とされる専門性・組織性の高さは異なっているので、その点を考慮して当該事業において、具体的に関係者の間

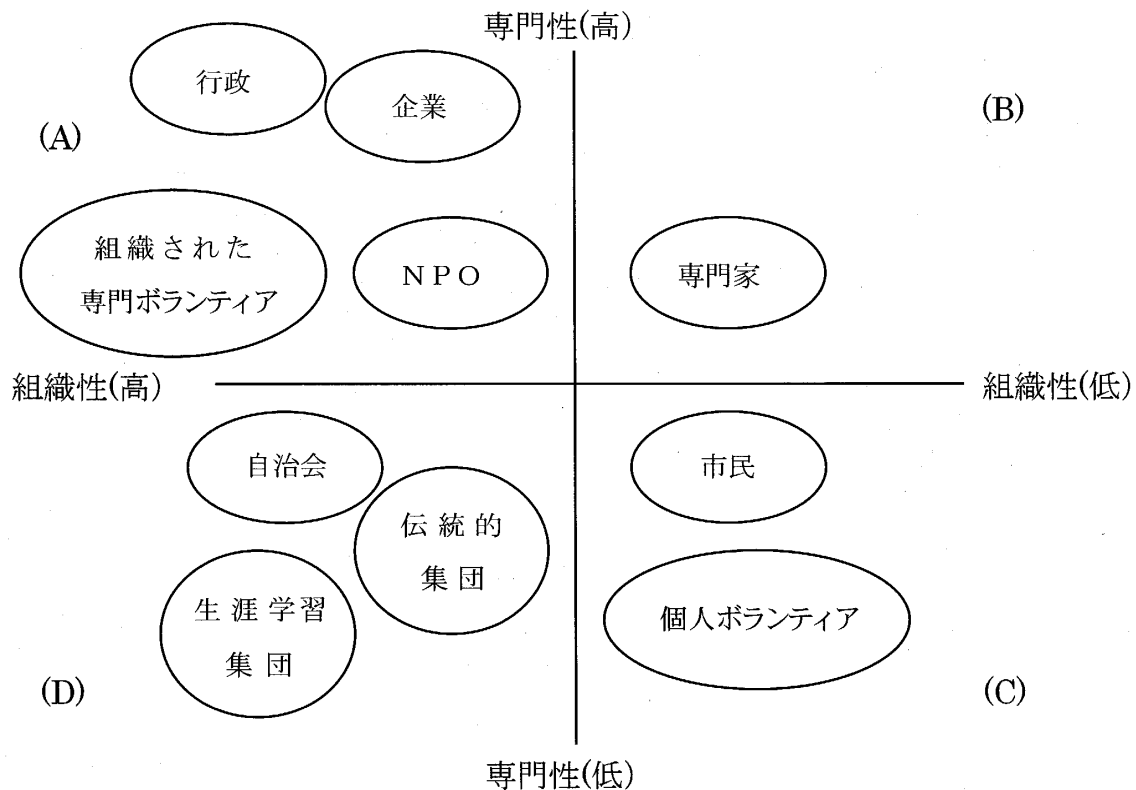


図1 担い手の専門性と組織性

でどう役割分担するかということになる。図1は大まかに、考えられる担い手を配置したものである。

(A): 専門性が高く、組織性も高いのが行政、企業、組織された専門ボランティア、NPOなどである。

(B): 専門性は高いが、組織性が低いのが、個人としての専門家などである。

(D): 組織性は高いが、専門性が低いのが自治会等の地縁団体、スポーツ・文化・学習等の生涯学習団体などである。

(C): 組織性も低く、専門性も低いのが個人としての市民、ボランティアなどである。

いうまでもないが、専門性・組織性が高い担い手だけでなく、これらは全て市民協働のパートナーとなる可能性を持っている。まず(A)と(D)の組み合わせ、いわば専門性と相互扶助の結合として、例えば行政と自治会との組み合わせがある。必ずしも事業を全て専門性をもった行政で行う必要はないが、しかし組織性をもった担い手の

協力が必要という場合である。好例としてゴミだしがある。まずはゴミを分別して、ゴミステーションまで決められた曜日に持っていく。これは各家庭の役割である。次にゴミステーションの清掃やゴミのチェックを行う。これは自治会が行っているとする。そしてゴミを回収して処理する。これは行政の役割である。そして回収されたゴミの一部が再資源化に回されていく。これは市場の役割である。そこでもし自治会の活動がなかったらどうなるか、いったん括弧に入れてみるとする。そうすると、のべつまなくゴミがステーションに置かれているかもしれない。すると回収に来ない曜日にはステーションにゴミが積まれて臭う。あるいは分別されていないかもしれない。すると対象外のゴミは回収されずに残る。これだと結局地域みんなが困ることになる。その隙間には行政が対応すればよいというのもひとつの考え方である。しかし、ゴミステーションの管理には専門性は必要ない。ただし、チェック・掃除役

の分担、それを実行できる力・人間関係といった組織性は必要である。行政が隙間を埋めるとすれば、職員増というコストがかかる。もちろん自治会で担当する場合にも住民自身のコストがかかる。つまり全体としてのコスト・パフォーマンス、サービスの生産性¹⁴⁾という観点から考えるべきであって、市民協働という発想においてそれが可能になるといえよう。

次に(A)の中での組み合わせ、いわば新たな専門性との結合として、例えば行政と組織された専門ボランティアとの組み合わせがある。行政の持っている専門性だけでは対応できず、新たな専門性の協力が欲しいという場合である。阪神淡路大震災のときの、企業の自衛消防隊、医療系のN GO、大学や県の医療チームなどの活躍が好例である¹⁵⁾。組織化されていれば、何をすればよいかかわっている、メンバー交代も組織内でできる、継続的な活動ができるといった強みがある。そして専門的技能を持っている。緊急時には特に高いパフォーマンスが求められるので、組織された専門ボランティアが特に有意であったわけである。また(C)も(A)の力添えによって、(D)になることができる。いわば専門性の媒介による相互扶助の強化である。同じく阪神淡路大震災のとき、近隣住民が生き埋めになった人を助けたというケースも知られている。そこには相互扶助の潜在力がある。そして緊急時にその力が発揮できるかは、日頃の近隣関係、防災への取り組み、つまり組織化によって大きく結果が異なってくる。最近では多くの地域で、自主防災組織づくりによって着々と取り組みが進んでいる。そして住民が組織力を高める動きは、防災だけに限らず、防犯、福祉、環境、子ども、高齢者などについて、地域の暮らしを見守る仕組みとして作られつつある。見守りは、そばにいるからこそできる活動である。そして専門的活動と結びついて効果的に機能する。

(2) 協働事業の範囲、係わり方の強弱、協働事業の評価

また自治会、市民活動・NPO、そして行政は、受益者の範囲、つまりそれぞれ自らの活動についての責任を取る相手が異なっている。自治会は当該地域に居住する全ての人たちである。市民活動・NPOはある人たちである。そして行政は行政区域に居住する全ての人たちである。そしてニーズの空間的な布置状況と、受益者の範囲との組み合わせから協働事業の形態を考えることもできよう。例えばニーズが各世帯にあまねくある場合、行政と自治会の協働が適切である。またニーズが面的に一定の広がりをもって存在する場合、自治会の連合体、各種団体からなるコミュニティ組織、市民活動・NPO、そして行政との協働が考えられる。さらにニーズが行政区域に点在している場合には、市民活動・NPO、行政の協働が考えられよう。

そしてこのように役割分担が決まってくことで、自ずと担い手の係わり方の強弱が決まってくる。例えば①委託、パブリックコメント、②情報交換・情報提供、共催(共同実施)、実行委員会・協議会・ワークショップ、③助成・補助金、後援といった用語がある。これらは協働事業における行政と市民・住民の団体との関係を表現したものである。①のグループは行政の主体性がかなり強く、③のグループは逆に市民・住民の主体性がかなり強くなっている。そして②のグループは両者とも主体性が強くなっている。これら全体を協働の関係と呼んでもよいが、とくに②のグループでこそ、互いの係わり方の適切性を巡って活発な議論が行われるはずである。

また時系列的に考えると、協働事業も計画→実施→評価のサイクルで進める必要がある。机の中にしまわれたままの計画書、やりっぱなしの事業など、評価を伴わない活動は価値がない。そして計画、実施にとどまらず、評価の段階でも協働型がありえる。評価の基本は、事業を実施する団体が、自分で点検し、評価することにある。事業を行うのはその団体であるから、今回の反省点を次に生かすかどうかその団体しだいである。それゆえ事業評価は自己点検・評価が大前提である。

そして協働型で評価を行う場合、パートナー同士での相互評価が行えることになる。さらに評価を公開すること、あるいは第三者の評価を受けることで、さらによりよい協働事業になっていくはずである。また事業を計画する段階から、評価項目を意識することで、事業の良かった点、悪かった点もはっきりと見えてくるであろう。

以上いくつかの観点から協働事業の形態について考えてきたが、大事なことは、行政主導で行われてきた事業をいったんは括弧に入れてみるという発想である。既成のシステムが失敗しているのなら、改めて原点に戻って見直すことが必要であろう。公益活動については、ニーズに対して、どのようなサービス及び担い手が適切であるのか、それを考えていくことが出発点であろう。協働事業はそれを考え、実行していくことである。その意味で、協働事業は市民・住民、そして行政が共に成長していく学習プログラムでもある。

5. おわりに

以上のように、自治会は本来、市民公益活動団体として認めることができる。本来というのは、地縁団体という性格からしてそうであるという意味である。また本来の、あるいは現実の推移の中での強さと弱さを持っている。強さと弱さの両面において、自治会が行政および市民活動・NPOと補完関係を形成することが望ましいと思われる。この補完関係に関連して、現在地方自治のあり方を導く原理として、「サブシディアリティの原理（補完性の原理）」が着目されている。山内はそれがもつ一般的社会秩序原理として、「あらゆる意思決定は、できる限り個人、個々の市民に近いところで行われるべきである」、「上位にある社会単位は、下位の社会単位がある権能を行使する能力に欠ける場合、下位の社会単位を『補助』、『補完』する立場に立つ…この『補助』ないし『補完』するという機能は、上位の社会単位の、下位の社会単位に対する『義務』として位置づけられる」という点を指摘している¹⁶⁾。この原理は自治

体内部での市民・住民、各種団体、自治体行政との間にも適用できる。市民協働はまさに市民・住民に近いところに問題解決の場を持ってこようとする試みである。それは行政主導とともに遠くなってしまった問題解決の場を、自らができる互助や共助のレベルにまで引き寄せ、そこで協力関係を組もうとしている。逆に行政主導で決めたことを補完するのであれば、批判されるように、下請けになってしまう。行政主導を貫くための補完ではなく、あくまで市民・住民の自治を貫くための補完として捉えるべきである。また自治会にとっては、市民活動・NPOとの補完関係も、熱意・専門性の補完という点で、今後積極的に進められていくべき分野である。

そして問題を解決するということは、問題を定義すること、解決すること両方を含んでおり、それができるためには、市民・住民は様々な点で参加できなければならない。伝えること、知ること、またそのためのメディア、そしてそれらに基づいて決定することへ参加できなければならない。さらに事業を行うためにはヒト、モノ、カネ、情報といった資源をコントロールできなければならない。しかしこれらの点においては、なお行政ができることの方が圧倒的に多いのが実情である。それゆえ、上述の意味での補完関係を築くには、行政による支援は欠かせないであろう。

自治会の現実の姿は多様である。実際にどのような自治会が市民協働を進めていけるかは、一般論以外に、別途具体的なケースの検証が必要である。それについては今後の課題としたい。ただし様々な見守りシステムが地域社会の中で動き出したように、市民・住民に近いところで問題解決の場が形成されていくことは、これからの私たちの社会が進むべき方向を示しているように思われる。

注

- 1) 国民生活審議会調査部会編、1969、コミュニティ生活の場における人間性の回復－、大蔵省

- 印刷局, pp.1-4.
- 2) 齋藤純一, 2000, 公共性, 岩波書店, pp. viii - ix.
- 3) 個別性, 共通性, 共同性の意味については, 清水盛光, 1971, 集団の一般理論, pp.15-16.
- 4) 齋藤, 前掲書, p.17.
- 5) 集団の分類については, 清水, 前掲書, pp.183-245 参照.
- 6) 水林彪, 2002, 日本的「公私」観念の原型と展開, 佐々木毅・金泰昌編, 日本における公と私 公共哲学 3, p.13.
- 7) 金泰昌, 2002, はじめに: 今何故, 日本における「公」と「私」なのか, 同上, p. ii.
- 8) マックス・ウェーバー, 1972, 清水幾太郎訳, 社会学の根本概念, 岩波文庫, p.78.
- 9) 雨宮孝子, 1999, NPOをめぐる法制度と税制度, 山岡義典編著, NPO基礎講座～市民社会の創造のために～, ぎょうせい, p.186.
- 10) 久住剛, 1999, NPOと自治体行政～NPOの自発性を活かした関係～, 同上, p.154.
- 11) 井上真, 2001, 自然資源の共同管理制度としてのコモンズ, 井上真・宮内泰介編, コモンズの社会学 森・川・海の資源共同管理を考える, 新曜社, p.21
- 12) 菊池美代志, 2002, 町内会とは何か, 帝京社会学第15号, p.71.
- 13) 山崎丈夫, 2003, 地域コミュニティ論ー地域住民自治組織とNPO, 行政の協働, 自治体研究社, pp.67-68.
- 14) 辻山幸宣, 1998, 住民と行政との新しい関係の構築, 辻山幸宣編, 住民と行政の協働, ぎょうせい, p.18.
- 15) 吉井博明, 1996, 都市防災, 講談社現代新書, pp.109-119
- 16) 山内健夫, 2001, グローバル化する「地方自治」(二)ー「サブシディアリティの原理」・その理念と現実, 自治研究, 第77巻 第6号, pp.105-106.