

価値観を共有するまちづくり

～コミュニティ・オーガナイジングの進め方～

室 田 信 一

市民自治力向上とアクション・リサーチ研究班委嘱研究員
首都大学東京都市教養学部准教授

はじめに

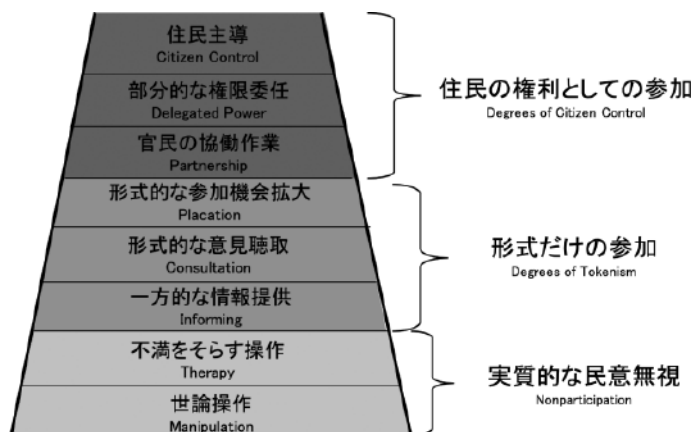
まちづくりという言葉は主として都市計画の領域で使われる言葉であるが、近年の地方創生の議論にも見られるように、一般にも広く浸透した言葉といえることができる。大きく分けると、まちづくりは、建物や交通インフラなどを含む物理的なまちづくり（ハード面のまちづくり）と住民による活動やサービスの整備などを含む社会的なまちづくり（ソフト面のまちづくり）の二つの側面がある。1960年代の高度経済成長期における日本のまちづくりは、多くの場合ハード面のまちづくりを意味していた。いわゆるハコモノや道路を整備することがまちづくりの主流であった。理想的なまちの形を物理的に整備することが、この時代におけるまちづくりの価値観であった。

しかし、工業化が進み、公害などの問題が人々の生活を脅かすようになるにつれ、人々の関心が物理的な成長ではなく、生活の質に及ぶようになった。1969年、国民生活審議会調査部会から『コミュニティ』と題する報告書が発表された。この報告書は、日本におけるコミュニティ政策を示した最初の報告書で、地域における助け合いの重要性、すなわちソフト面のまちづくりの必要性を述べている。報告書では、人口の都市化が進み、家族形態が多世代家族から核家族へと変化する中で、かつての地縁関係や家族内の支え合いが失われるようになったことと、その一方で、公害反対運動など、従来の地縁活動とは別の市民活動が登場してきたことが述べられている。以来、住民参加によるまちづくりの推進は今日まで継続しており、近年ではまちづくり協議会や住民協議会といった住民参加によるまちづくりの仕組みを導入する自治体も増えてきている。

本報告書では、そうしたまちづくりの活動を推進する際に鍵となるコミュニティの紐帯について、とりわけ価値観を基盤にコミュニティの紐帯を育むことの重要性について検討し、具体的な政策に結びつけて検討する。

1. 参加をどう考えるか

まちづくりを含む市民活動において、そのコミュニティの構成員の参加を確保することが重要になる。参加を考える上で常に引用される古典がアーンスタイン（Arnstein, S. R.）による「市民参加のはしご」である（Arnstein 1969）。アーンスタインは市民参加には段階があり、それを参加以前の段階（世論操作の段階）から住民がコントロールを保持するような参加の段階（住民主導の段階）まで8つの段階に整理した（図1）。いうまでもなく、市民参加のはしごは上に登る方が「参加度」が高くなり、理想的な参加として捉えられてきた。



出典：Arnstein 1969：217 に訳を加筆

図1 市民参加のはしご

このアーンスタインの論文が発表された時代のアメリカでは、コミュニティを基盤とした住民参加の議論が激しく交わされていた。その議論のきっかけは、1950年代から始まった公民権運動であり、その公民権運動を経て1964年に制定された経済機会法（Economic Opportunity Act）である。

アメリカ国内の人種差別の是正を求めて主にアフリカ系アメリカ人によって推進された公民権運動であったが、この運動を経て、ジョンソン政権は1964年に人種や性別、宗教、出身地などによる差別を禁止する公民権法（Civil Rights Act）を制定し、同年、是正のための具体的な施策として経済機会法を制定した。経済機会法では、全国の貧困地区（とりわけ、アフリカ系アメリカ人が集住する地区）にコミュニティ活動機関（Community Action Agency）を設置し、その機関が中心となり、地域住民にとって必要な資源やサービスなどを提供するコミュニティ活動事業（Community Action Program）が推進された。

経済機会法が重視したことは、その地区の住民による「最大限可能な参加（maximum feasible participation）」を推進することであった。その「最大限可能な参加」こそがアーンスタインの

市民参加のはしごで言うところの「住民主導」の段階である。「最大限可能な参加」を促進するために、コミュニティ活動機関ではその地域の住民をコミュニティ・オーガナイザーとして雇用して、住民の意見を集約し、そこであげられた課題や問題を解決するための仕組みを作ることや、必要に応じて政府に交渉する事業が進められたのである。ところが、コミュニティ活動機関の中には政府の管理が及ばないレベルで暴走するものが登場し、政府、とりわけ地方自治体政府にとって不人気な政策となった（橋本 1997：240-241）。「最大限可能な参加」を求めることは、住民自治の基本であるが、その結果、一部の住民が大きな権限を保持し、無責任な行動をとるような結果を導いた場合、「最大限可能な参加」の是非が問われることになる。アメリカ連邦政府による寛容な政策が、結果としてそのコミュニティにとって望ましくない形の市民参加を導いた例といえるだろう。

上記のような理由から、コミュニティ活動事業は下火となり、その代わりに連邦政府はモデルシティ事業（Model Cities Program）を 1966 年から施行した。この事業では、モデルシティとして選定された都市に自治体行政機関とは異なる政策推進機関を編成し、連邦政府の助成を受けて、社会サービスの提供や雇用の創出、ハード面のまちづくりを推進した。モデルシティ事業においても、住民の参加は重要な要素であったが、コミュニティ活動事業で用いられた「最大限可能な参加」という文言は失われ、代わりに「幅広い層からの住民参加（widespread citizen participation）」という表現がその指針に用いられた（Kline et. al. 1971）。この表現から、モデルシティ事業が住民の積極的な参加を得ることのみを評価する事業ではなく、調和のとれた参加を評価するという点において、コミュニティ活動事業から方針が変化したことを確認することができる。コミュニティ活動事業では、市民参加のはしごにおける「住民主導」に近い状態の参加が求められていたことに対して、モデルシティ事業では「形式的な参加機会拡大」程度まで下降したことが確認できる。

1974 年にコミュニティ法が制定されると、事業において求められる住民参加の程度はさらに下降して、単に住民にコメントを求めるに過ぎない段階、すなわち形式的な意見聴取の段階にまで下降した。

このように、1960 年代以降、アメリカでは住民参加について盛んに議論され、具体的な政策の中に積極的な住民参加が位置付けられた。しかし、住民参加の推進が単純に達成できないことが、改めて浮き彫りになった。理想的な住民参加とは、住民を「頭数」として動員することではなく、一部の住民による積極的な参加を後押しして、議会制民主主義とは異なる間接民主制を模索することでもない。また、政府に対立する集団を組織して、政府にとって管理不能な状態を生み出すことでもない。

本稿では、参加のあり方として、コミュニティの活動などを通して住民がそのコミュニティに所属しているという一体感を生み出すこと、そして、そのようにして価値観が共有される連帯の関係づくりのための方法を検討していく。

2. コミュニティ・オーガナイズングとは何か

価値観に基づいて連帯するコミュニティをつくる方法として、本稿では、19世紀から20世紀にわたりアメリカ社会の中で培われてきたコミュニティ・オーガナイズングという実践方法論を参考にする。

コミュニティ・オーガナイズングとは、そのコミュニティの構成員が掲げた目標を達成するために構成員が自らを組織して、求める変化を起こすことである。人類の歴史を振り返ると、古代アテネにおいてアリストテレスが市民社会の基礎を築いた実践や、フランスの市民革命、アメリカの独立戦争などを広い意味でコミュニティ・オーガナイズングの系譜として位置づけることもできるが、コミュニティ・オーガナイズングの歴史研究者のR. フィッシャー (Fisher, R.) によれば、アメリカをはじめとする現代の民主主義国家の中で定着しているコミュニティ・オーガナイズングのルーツは産業革命以降の19世紀後半にあり、それらは大きく分けて3つあると考えられている。フィッシャーはそれらを、「ソーシャルワーク」「政治的活動」「地域保全活動」と整理している (Fisher 1994)。

フィッシャーのいう「ソーシャルワーク」のルーツとは、19世紀後半の慈善組織協会 (Charity Organization Society) とセツルメント¹⁾による実践で、その他には共同募金会や各種の競技会などによる実践がそこに含まれる。具体的には、地域における福祉サービスの重複や空白地帯が生まれないように、民間の社会福祉活動を組織して、資源とニーズを調整する実践であった。

「政治的活動」としてはS.アリンスキー (Alinsky, S.) の実践が有名である。アリンスキーは労働組合の組織化で培われてきた組織化と交渉の手段を労使交渉以外の場で応用した。1930年代後半イリノイ州シカゴ市で「裏庭近隣協議会 (Back of the Yard Neighborhood Council)」を組織したアリンスキーは、貧民や新住民など抑圧されているコミュニティに対して、宗教やイデオロギーの壁を越えて団結することを説き、住宅や社会保障などの具体的な生活課題を解決するために企業や政府、地域の権力者などと交渉する技術を普及させた (Fisher 1994: 55-59)。そうしたアリンスキーの実践以外にも、学生運動など、対立的な組織化を主とする実践をフィッシャーは「政治的活動」として整理した。

最後に「地域保全活動」とは、地域保全協会や地主組合のような富裕層および中流層による保守的活動のことを指す。工業化と都市化が進む中、ボストンやシカゴ、ヒューストンなどの都市において、郊外に移り住んだ富裕層が、郊外におけるインフラ整備を求めて自らを組織化した実践がその主なものである。

これらの3つのルーツに見られるように、コミュニティ・オーガナイズングの実践は多様で

1) 慈善組織協会とはイギリスやアメリカの工業都市を中心に、友愛訪問活動 (相談援助) を推進していた民間団体で、セツルメントとは同じくイギリスやアメリカの工業都市を中心に、貧困地区に移り住んだ支援者によって、福祉サービスや教育プログラムを提供していた民間団体である。

ある。アメリカ社会の中でコミュニティ・オーガナイズイング（もしくは、コミュニティ・オーガニゼーション²⁾）という概念が登場するようになってから、最初の35年間（1921年～1955年）の研究蓄積を整理したE. B.ハーバーとA.ダンハム（Harper, E. B. and Danham, A.）は、その間に発表された社会学および社会福祉の文献にみられる50から100ほどのコミュニティ・オーガニゼーションの定義を整理し、主要な13の定義を「共同、協働、統合」「ニード・資源調整」「プログラム間調整」「民主的過程と専門性」という4つのカテゴリーに分類した。ハーバーによると、彼らを取り上げた13の主要な定義の中で唯一ロス（Ross, M. G.）によるコミュニティ・オーガニゼーションの定義だけが「ニード・資源調整」と「共同、協働、統合」のどちらにも含まれるものと考えた（Harper & Dunham 1959）。

そのロスの定義は次の通りである。「共同社会がみずから、その必要性と目標を発見し、それらに順位を付けて分類する。そしてそれを達成する確信と意志を開発し、必要な資源を内部外部に求めて、実際行動を起こす。このようにして共同社会が団結協力して、実行する態度を養い育てる過程」（Ross = 1968 : 51）。

ロスの定義は前節で述べた公民権運動が興隆する以前に示されたもので、公民権運動以降、その定義ではコミュニティ・オーガナイズイングを正確に定義していないと考えられた。異なるタイプの実践を含めてコミュニティ・オーガナイズイングを定義したロスにヒントを得て、J.ロスマン（Rothman, J.）はコミュニティ・オーガナイズイングを以下のような3つの実践モデルに分けて整理した（Rothman 1995, 室田 2009）。

「コミュニティ・ディベロップメント（小地域開発）」

地域における問題を自ら定義し、それを解決する過程において、多様な地域住民が積極的に参加すること（プロセス・ゴール）が目標である。ワーカーはそうした住民自身が主体的に行動をとることを側面から支援するイネーブラー（enabler）や触媒（catalyst）、コーディネート、教育者としての役割を担う。セツルメントによる実践や成人教育、ピース・コープ（Peace Corps、アメリカの海外青年協力隊にあたるもの）による実践などがこのモデルに相当する。

「ソーシャル・プランニング（社会計画）」

コミュニティに関するデータを収集し、コミュニティにおける具体的な課題を解決するための制度や政策に反映させること（タスク・ゴール）が目標である。ここでいうコミュ

2) 本稿ではコミュニティ・オーガナイズイングとコミュニティ・オーガニゼーションを同義として扱う。これらの用語はどちらも上位の概念（umbrella term）であり、こうした上位概念は時代によって、また論者によって異なる用語が用いられてきている。なお、下位概念としてソーシャルアクションやコミュニティ・ディベロップメント、ソーシャル・プランニングなどを内包する用語である。

ニティとは特定の範囲に居住するすべての住民を対象とする場合と、特定の関心や条件を共有するグループ（例として精神障害者など）を含む。ワーカーの役割は、コミュニティに関するデータを収集、分析し、コミュニティが必要とするプログラムを導入し、促進（facilitate）する役割である。協議会や計画策定委員会、政府の官僚などによる実践がこのモデルに相当する。

「ソーシャルアクション」

社会正義の理念に基づき、搾取された人々のための諸資源の増大や待遇の改善を求めて、コミュニティにおける力関係を転換すること（タスク・ゴールとプロセス・ゴール）が目標である。ワーカーはコミュニティが抱えている課題を表出し、メンバーを組織、代弁する活動家もしくは弁護者（advocate）としての役割を担う。アリンスキーに代表される活動組織や公民権運動を牽引したグループ、労働組合や福祉権要求者組合などによる実践がこのモデルに相当する。

ロスマンによるこのような整理は 1968 年に最初に発表されてから約 30 年間、アメリカのコミュニティ・オーガナイズング研究における主要な枠組みとして用いられ、多くの研究者によって引用されてきた。

しかし、本稿では、このロスマンの定義とは異なる定義に注目したい。ロスマンによるコミュニティ・オーガナイズングの整理は、本人も述べているように、当時のアメリカにおいて実際に存在していたコミュニティ・オーガナイズングの実践から帰納的に発展させたものである。前節で述べたように、市民参加の観点から考えると、当時のコミュニティ・オーガナイズングの実践はコミュニティの構成員の連帯の問題を抱えていた。そこで、本稿では、ハーバード大学でコミュニティ・オーガナイズングの研究に携わり、自身もコミュニティ・オーガナイザーとして実践に 30 年以上関与してきた M. ガンツ（Ganz, M.）の定義を参考に、価値観を共有するコミュニティ・オーガナイズングのあり方について検討する。

ガンツはコミュニティ・オーガナイズングを次のように定義している。「『私の課題は何か？』と尋ねるのではなく『誰が私の同志か？』という質問から始まるリーダーシップの一つの形である。そして同志の視点からみて『問題は何か？』『同志の資源を用いて、どのように彼ら自身の問題解決する力を蓄積することができるか？』と尋ねていくこと」（Ganz = 2014 : 10）。ロスやロスマンの定義に比べて、ガンツの定義は抽象的であり、具体的な実践を表していない。ガンツは、コミュニティ・オーガナイズングの実践に「何をするか」だけでなく「どのように推進するか」ということを求めている。特にガンツがこだわるのは、ロスやロスマンの考えていたコミュニティ・オーガナイズングがコミュニティ・オーガナイザーを中心に位置付けていたことに対して、実践の中心には常に同志（当事者）が位置付けられなければならないことを

強く主張している。

ガンツの考え方を参考に、次節では、コミュニティ・オーガナイズイングの実践における一体感の作り方について検討する。

3. コミュニティとしての一体感をどのように作り出すのか

コミュニティ・オーガナイズイングの定義が無数に存在するように、コミュニティの定義も無数に存在する。社会学者のG.A.ヒラリー (Hillary, G. A.) が1955年に発表した論文“Definitions of community: Areas of agreement”によると、コミュニティという言葉には少なくとも94通りの定義が存在するという (Hillary 1955)。数ある定義の中でも、地域社会学者のR. M. マッキーバー (MacIver, R. M.) による定義は頻繁に参照される。マッキーバーは、地域制に基づいて人々の共同生活が営まれる生活圏を「コミュニティ」、一定の目的のために計画的につくられた集団を「アソシエーション」と整理した (MacIver = 1975)。こうした定義からは、コミュニティとは必ずしも地理的な空間に基づく必要はなく、精神的なつながりや紐帯が重要な要素として考えられている。

前述のガンツはそうした従来のコミュニティの定義を参照しつつ、コミュニティ・オーガナイズイングの実践においては、価値観が共有されることがコミュニティの重要な要素であり、地理的な空間や属性を共有していなくても、価値観が共有されることによってコミュニティとしての一体感が生み出されることを指摘している (Ganz = 2014 : 58-59)。

では、どのようにして価値観が共有されるのか。ガンツは、コミュニティ・オーガナイザーがコミュニティによって共有される物語を語ることで、その物語の中で語られた価値観に共鳴する聞き手の中に共感のコミュニティが形成されると説明している (Ganz = 2014 : 58-59)。

コミュニティの構成員の価値観を代弁することで、共感のコミュニティが生み出された事例として、ガンツは2004年のアメリカ民主党大会でB.オバマ (Obama, B.) がおこなったスピーチを例に説明する。以下がそのスピーチの一部である。

今夜、我々は、我が国の偉大さを確認するために集まっていますが、偉大さの理由は超高層ビルの高さでも、軍の強さでも、経済の規模でもありません。我々の誇りは非常に単純な前提に基づいており、それは200年以上も前に書かれた(アメリカ独立)宣言にこう端的に示されているのです。「我々にとって以下のことは自明の真理である。すなわち、すべての人間は平等に作られており、侵されることのない一定の権利を生まれながらにして創造主から与えられている。そこには生命、自由、幸福の追求が含まれている」と。

(バラク・オバマ 2004年民主党大会講演録より)

このオバマの有名なスピーチは、多くのアメリカ人をはじめ、世界中の人に共感を与えた。なぜなら、彼はこのスピーチを通して、アメリカ人が大切にしている価値観（それはアメリカ人に限らず、人類にとって大切な価値観でもある）を改めて代弁したからである。党大会のスピーチの場合、党員をコミュニティと捉えて語るため、党員の価値観に基づいて語る事が一般的である。しかし、オバマは党の壁を超えて、アメリカ人に語りかけたのである。支持する政党にかかわらず、多くのアメリカ人が大切にしている価値観を呼び覚ますことにより、共感のコミュニティを生み出すことに成功したのである。

共感のコミュニティを生み出した別の例を取り上げてみよう。宮崎駿監督によるアニメ映画に『紅の豚』という作品がある。地中海を舞台に飛行艇（水上から離着陸する飛行機）に乗る賞金稼ぎのポルコ（豚）が活躍する空想の物語である。この映画の一場で、ポルコを敵対視する空賊（空の海賊）たちがポルコの飛行艇を壊すためにポルコのアジトで待ち伏せして、ポルコを取り囲む場面がある。以下は、この場面で、ポルコの飛行艇の設計を手掛けたヒロインのフィオと空賊とのやりとりである。

【フィオ】私ね、小さい時から飛行艇乗りの話を聞いて育って来たの。飛行艇乗りの連中ほど気持ちのいい男達はいないって、おじいちゃんはいつも言ってたわ。それは海と空の両方が奴らの心を洗うからだって。だから飛行艇乗りは船乗りよりも勇敢で、陸の飛行機乗りより誇り高いんだって。

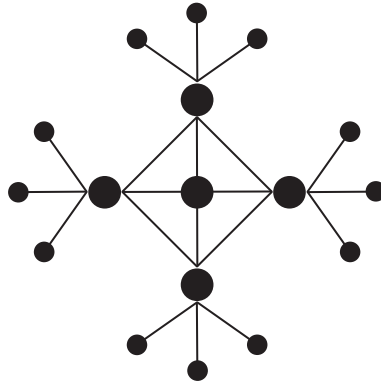
【空賊一同】 そうだ！！

【空賊A】 言われるまでもねえ、それが飛行艇乗りってもんよ

（映画『紅の豚』より）

ポルコの飛行艇を壊すために集まっていた空賊は、このフィオの語りにより改心し、本来大切にしていた価値観を取り戻す。それは、同じイタリア人同士で争いあうことではなく、イタリア人の誇りとして、アメリカ出身の飛行艇乗りであるカーチスと正々堂々と対決するということである。フィオが価値観を代弁する前は、空賊とポルコは敵対していたが、フィオの語りを通して両者は価値観を共有するコミュニティの一員となったのである。

上記の例のように、コミュニティが共有する価値観を語ることは、コミュニティ・オーガナイザーにとって必要な能力であるとガンツは考える。コミュニティ・オーガナイジングの実践にとって重要なことは、そのコミュニティの構成員が目標を達成するために行動を起こすことである。行動が広がって社会的なインパクトを生み出すためには、共感の輪が広がる必要があり、そのためには、価値観を共有したコミュニティの構成員一人一人がリーダーシップを発揮して、コミュニティの価値観を自分の言葉で語る必要がある。そうしたリーダーシップの広がり、ガンツは図2を用いて説明する。



出典：Ganz = 2014：14

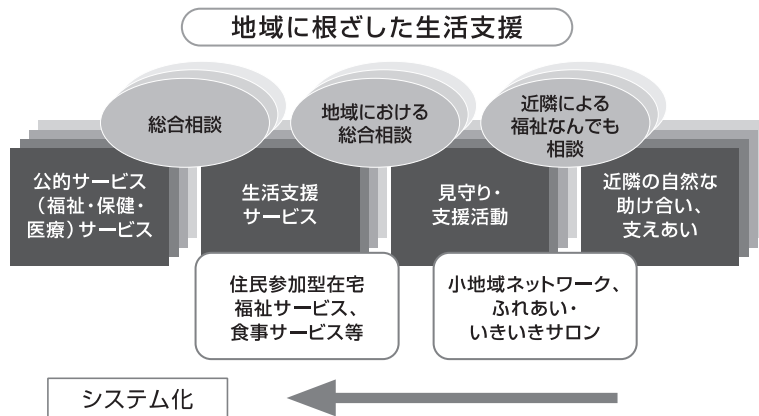
図2 スノーフレック・リーダーシップ

コミュニティがオーガナイズされている状態とは、一人の強いリーダーがコミュニティを牽引している状態ではなく、また、複数のリーダーがバラバラにコミュニティを牽引しようとしている状態でもない。理想的な状態とは、図2で象徴されるように、コミュニティの構成員の間に相互に依存する関係性があり、一人一人に役割があり、組織がチームとして機能している状態である。このような構造を持つことで、コミュニティの活動は雪の結晶のように広がっていく。一人のリーダーに依存する状態でもなく、構成員がバラバラに行動している状態でもない。このようにしてリーダーシップの輪が広がっていく組織構造を生み出すためには、構成員が価値観によって結束することが重要になる。

4. コミュニティ・オーガナイズングの実践展開

本節ではコミュニティ・オーガナイズングの具体的な実践展開例として、生活支援サービスの推進方法について検討を行う。

全国社会福祉協議会は生活支援サービスを、1) 市民の主体性にもとづき運営されるもので、2) 地域の要援助者の個別の生活ニーズに応える仕組みをもち、3) 公的サービスに比べ柔軟な基準・方法で運用されるが、4) 個別支援を安定的・継続的に行うためによりシステム化されたもの、と整理している（全国社会福祉協議会 2011）。図3で示すように、生活支援サービスとは、従来の自然発生的な近隣の助け合いと、公的サービスの中間に位置づけられるもので、システム化された相互扶助の一形態ということが出来る。



出典：全社協「生活支援サービス」が支える地域の暮らし』 pp. 2.

図3 生活支援サービスの位置付け

介護保険制度の改正に伴い、全国では地域包括ケアシステムを構築することが求められている。地域包括ケアシステムとは、「地域における医療及び介護の総合的な確保の促進に関する法律」で示された定義によれば、「地域の実情に応じて、高齢者が、可能な限り、住み慣れた地域でその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるよう、医療、介護、介護予防（要介護状態若しくは要支援状態となることの予防又は要介護状態若しくは要支援状態の軽減若しくは悪化の防止をいう。）、住まい及び自立した日常生活の支援が包括的に確保される体制」のことである。

この定義に加え、平成25年3月に三菱UFJリサーチ&コンサルティングより発表された「地域包括ケア研究会」の報告書は、地域包括ケアシステムの構成要素を「介護・リハビリテーション」「医療・看護」「保健・予防」「福祉・生活支援」「住まいと住まい方」と整理し、それらを図4のように示した。この報告書の内容および図は厚生労働省の資料などでも引用されることが多い。



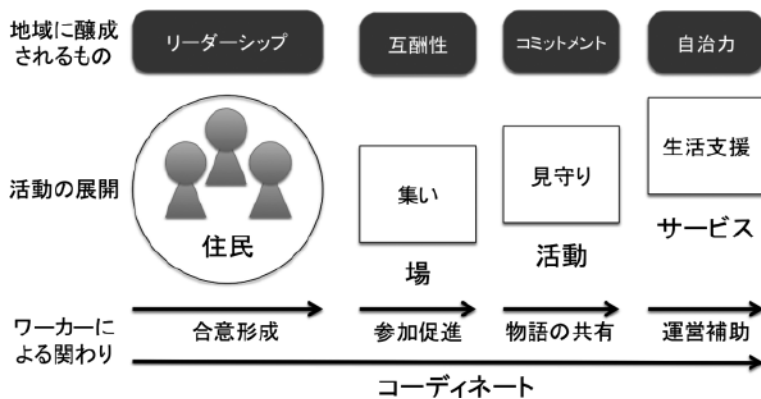
出所：地域包括ケア研究会 2013

図4 地域包括ケアシステムのイメージ

全国の多くの自治体では、これらの定義や図を参考に、第6次高齢者福祉計画や介護保険事業計画において目指すべき地域包括ケアシステムの形を提示している。それらの計画では一様に、「医療」「介護」「介護予防」「生活支援」「住まい」が有機的につながり、高齢者の生活を支えるイメージ図が挿入されている。

厚労省によると、地域包括ケアシステムを構築する上で重要なことは、住民同士の「互助」である。専門的な知識や技術が求められる介護・医療・保健に対して、生活支援サービスにおいては互助の重要性がより強調されている。すなわち、そうした地域包括ケア政策は、国民の福祉を充実させる上で、住民の参加を重視しているわけであるが、裏を返せば、それだけ住民の自主的な活動に期待している制度であり、福祉サービスの供給に住民を動員する政策であるということができる。

これまでの議論を踏まえて、以下では、住民がやみくもに動員される生活支援サービスではなく、住民が自分たちの意思に基づいて参加し、生活支援サービスがそのコミュニティの共感に基づいて推進されるようなコーディネートの方法について、図5を用いて説明する。



出典：室田 2014a

図5 生活支援サービスのコーディネート

まず、当前のことであるが、活動の中心となる住民がいなければ生活支援サービスは成立しない。地域で順調に展開されている活動の多くはその中心に複数名のメンバーがいて、お互いを支え合いながらリーダーシップを発揮し、活動を牽引している。例えば、滋賀県高島市社会福祉協議会が展開する見守り活動では、自治会長、民生委員・児童委員、福祉推進委員長の三役の合意を前提に活動が推進されている（室田 2014b）。そうした合意を形成する過程において、リーダーシップを発揮する人物が明確になり、リーダーとしての意識が醸成されるのである。

生活支援サービスを構築するための次のステップとして、住民が集える場を地域の中に作り出すことが求められる。身近な生活圏域で住民同士が気軽に集まれる場所があることは、社会的孤立の予防になる。しかし、ふれあい・いきいきサロンのような集いの場の効果は、要援護

者の社会的孤立の予防に限らない。お世話役のボランティアであっても、一参加者であっても、そこに関わる参加者全員にとって新たな出会いを得る場であり、地域とつながり、参加することで生きがいを感じる場がサロンなのである。図5で示したように、この段階では地域の中に互酬性を醸成することを目標に、まずは住民の参加を促進することが求められる。

サロン活動などを通して地域住民が交流すると、そうした交流の場に出てこられない人のことや、かつて参加できていた人が参加できなくなったことが気になるものである。そのような地域では、次の段階として、サロン活動だけでは防ぐことができない孤立を防ぐために、住民の有志により見守り活動を始めるところがある。しかし、見守り活動はサロン活動のようにお互いが利益を享受する互酬性の原理では成立し得ない。定期的な訪問活動を継続するためには、住民からある程度のコミットメントを得る必要がある。そこで重要なことは、地域の中で物語が共有されることである。見守り活動に取り組んでいる地域でよく耳にするのは、活動開始のきっかけは地域で孤立死した住民が死後しばらくしてから発見されたという話である。そうした共有体験を通して、住民の中に「孤立死を二度と出さない地域にしたい」というような目標が形成される。地域によって活動を始めるきっかけは様々であろうが、そこでは住民同士がコミットメントを醸成するための地域の物語が共有されていることが鍵になる。

しかし、そのような悲劇が起きなければ、コミュニティの構成員は行動をとれないのだろうか。コーディネーターに求められることは、前節で述べた価値観を共有するコミュニティを構築するための語りかけをすることである。悲劇が起こって初めて大切にしていた価値観が呼び覚まされるのではなく、そのコミュニティがどのような価値観を大切にしているのか、それを呼び覚ますための物語を生み出すことがコーディネーターの役割になる。

最後の段階が、地域の中で生活支援サービスが提供される段階である。ここで言うところの生活支援サービスとは、有償のサービスを提供する段階と整理している。有償のサービスを提供する場合、それは住民の熱い想いだけで成立するものではない。サービスを効率的に運営することでコストをカットすることや、新たな財源を確保すること、法律などの条件面を確認すること、安定してサービスを提供するために人材を確保し養成することなども求められる。しかし、生活支援サービスの多くは採算性が低い。そのため、これまで述べてきた段階が重要な意味をもつことになる。活動の中心となるリーダーがいて、多くの住民が参加する活動の基盤があり、さらに住民が価値観を共有して活動にコミットしているからこそ、住民が中心になって有償のサービスを提供することができるのである。国の制度や財源に依存しない、住民自らが支え合う地域を作り出した時に、そこには住民による自治力が醸成されることになる。

このような段階を経て、生活支援サービスが開発されることで、行政によって動員されるものではなく、住民が自らの価値観に基づいて行動を起こす生活支援サービスの開発が可能になるのではないだろうか。

まとめ

1960年代から70年代にかけてのアメリカの政策に見られたように、政府が積極的に住民参加を促すことが、必ずしも望ましい参加を生み出すとは限らない。地域包括ケア政策に見られるように、近年の日本の政策においても、住民参加を積極的に求める政策が散見される。しかし、そこで求められている参加は「人的資源」としての住民参加である。

近年の政策では「互助」という言葉が多用されるが、住民が本当に助け合いたいかどうかは問題視されていない。国家の価値観として「互助」が国民に押し付けられているのであり、それは国民の価値観として生み出されたものではない。仮に「互助」という価値観が住民の間で共有され、それに基づいて生活支援サービスが推進されるとしても、その「互助」という価値観は住民の物語として生み出されなければならない。住民参加によって生活支援サービスが提供されるという現象は同じであっても、価値観が共有されている実践と価値観が押し付けられている実践では全く異なるものになる。

政府が住民参加を積極的に政策に取り入れている時代だからこそ、改めてそのコミュニティの価値観について、また価値観が住民の間で共有されているかについて、意識的になる必要がある。

文献

- Arnstein, S. R. (1969) "A Ladder of Citizen Participation," *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4), 316-224.
- Fisher, R. (1994) *Let the People Decide: Neighborhood Organizing in America*, Twayne.
- Ganz, M. (2014) *Leadership, Organizing, and Action*, privately published (=2014, 鎌田華乃子ほか監訳『リーダーシップ、オーガナイズ、アクション (第7版)』コミュニティ・オーガナイズ・ジャパン.)
- Harper, E. B. and Dunham, A. (1959). *Community Organization in Action: Basic Literature and Critical Comments*, Association Press.
- 橋本宏子 (1997) 「アメリカにおける住民参加—Community Service AdministrationからThe Community Services Block Grant Programへ」 社会保障研究所編『社会福祉における市民参加』東京大学出版会, 233-269.
- Kline, J. A. and Le Gates, R. (1971) "Citizen Participation in the Model Cities Program," *National Black Law Journal*, 1 (1), 44-69.
- 国民生活審議会調査部会 (1969) 『コミュニティ』.
- MacIver, R. M. (1917). *Community: A Sociological Study Being an Attempt to Set Out the Fundamental Laws of Social Life*, Macmillan.(=1975, 中久郎・松本通晴訳『コミュニティ—社会学的研究：社会生活の性質と基本法則に関する一試論』)
- 室田信一 (2009) 「アメリカにおけるコミュニティ・オーガニゼーションの発展」柴田謙治編『地域福祉』ミネルヴァ書房, 211-222.

室田信一 (2014a) 「助け合う社会の創造—生活支援サービスへの戦略—」『NORMA』No.281, 10-11.

室田信一 (2014b) 「社協が拓く生活支援サービスの可能性—見守り活動の取り組み—」『NORMA』No.279, 8-9.

Rothman, J. (1995). Approaches to Community Intervention. In Jack Rothman, John L. Erlich, & John E. Tropman (Eds.), *Strategies of Community Intervention (5th Ed.)*, Peacock, 27-63.

全国社会福祉協議会 (2011) 『「生活支援サービス」が支える地域の暮らし』全国社会福祉協議会.