

「市民参画と協働が成立する社会的条件」

立木茂雄（同志社大学文学部）

On social conditions that enable civic engagement and collaboration among civil society and government organizations for the co-production of public services

和文要約

本稿では、参画と協働に関する、わが国におけるこれまでの議論を踏まえながら、阪神・淡路大震災の被災地における参画や協働のとり組みに関する実践的な調査研究の成果を検証し、効果的な参画や協働が成立する条件について考察する。NPO と行政の協働論を代表とするこれまでの市民参画・協働論は、市民参加については自由主義的な市場の倫理に基づく参加の権利論に依拠していた。その一方で、協働論は、市民と行政の共同責任領域における協働統治として位置づけられるが故に、共和主義的な統治の倫理が働く場と考えられる。これは、課題に応じて倫理的選択が必要となる状況であるが、これまでの NPO と行政の協働論ではこの点について無自覚であった。一方、神戸・阪神間にあっては、生活の再建や復興という課題の解決の手段として参画・協働の施策が推進されてきた。ここでは、市民参加については、市場の倫理にもとづく自由主義的な参画権利論を前提とするものの、参画・協働は統治の倫理を重視する共和主義の立場に立脚していた。震災による危機を市民も行政も経験し、新たな現実の再構築の過程が、再社会化を被災地に住む多くの者に強い、その結果として責務としての参画・協働論が誘発されたことがその背景にあると考えられる。

和文キーワード

市民参加、参画・協働、自由主義、共和主義、阪神・淡路大震災

Abstract

In a review of the literature on civic engagement and collaboration among civil society and government organizations for the purpose of co-producing public services, this paper reveals that most of the existing papers on this subject tend to be centered only around collaboration between NPO's and governments. On one hand, these papers emphasize liberalist views as well as the "ethics of markets" to protect individual rights to participate in public affairs. On the other hand, they view collaboration as a type of governance for local common interests, which demands a communitarian view of civic control over government and therefore requires the "ethics of governance". Jane Jacobs warns that those two ethics should not be mixed or it will create confusion and collapse. This paper then examines the emergence of civic engagement and collaboration in the 1995 Kobe earthquake-hit area using data from grass root TQM workshops as well as from quantitative survey research on life recovery. It shows that civic engagement/collaboration within this area is characterized by a strong inclination towards pure communitarianism and the "ethics of governance", which will not cause any ethical collapse. This inclination was based on the fact that civic engagement/collaboration was viewed as a means to achieve the recovery of the normalcy of everyday life.

Keywords

civic participation, civic engagement and collaboration, liberalism, communitarianism, Kobe earthquake

はじめに

2004 年は、台風 23 号を始めとする数々の水害や新潟県中越地震など大きな自然災害に見舞われた。被災地では、全国からボランティアや NPO のメンバーがかけつけ、市民生活の復旧をサポートする光景が当たり前のように見られた。災害が発生すると、ボランティアがやってくる。これが阪神・淡路大震災後 10 年間に新たな社会的現実となった。震災を機に、「官」が「公益」を、「民」は「私益」のみを追求するという社会像に代わり、「公共性を市民が紡ぎ出す」(立木、2001) 活動としてボランティアや NPO などの市民活動は無視できない社会的な力となった。

さらに、この新しい現実の構築を契機として、まちづくりを市民も行政も一緒になって進めるために市民の公共への主体的参画や行政などとの協働の推進を規定する協定や条例づくりの機運が日本各地で広がった。協定や条例化の目的は、行政に陳情や要望を出すという「顧客」としての参加ではなく、自分たちのまちのことは自分たちで決め、実行する主体として市民をとらえ直すことにある。条例化には、少なくとも 2 つのベクトルがあり、

北海道ニセコ町や兵庫県生野町のように自治基本条例として市民の権利と同時に市民参画を責務として明確化する一方で、政策・施策評価を行政に義務づけるものと、箕面市や横浜市に代表されるように市民活動の支援・促進を重視し、協働や行政事務の市民組織への業務委託のしぐみにふれるもの、など重きを置く方向と強さに相違がある(立木、2003b)。

自治基本条例へのベクトルは、比較的小規模で、地方分権・三位一体改革という前例のない事態を前に、公共を行政だけでなく、市民も事業者にも担ってもらいたいと行政側も真剣に考えており、またその危機意識に応じて市民も率先して条例制定の議論に参画する気風の高い地域で顕著である(e.g., 福村、2002; 小島、2003)。

これに対して行政の保有する資源、情報や権限が強大で、まだまだ先例主義という慣性航法による行政経営が続く大都市圏では、「参画」や「協働」の論議は、ほぼ行政による市民活動支援のベクトルが強い。条例策定にあたっては、先駆的な NPO や市民活動論者と、行政担当者が中心となり熱心な議論が展開された。その学術的成果も、ここ 1 ~ 2 年で顕著な数の論文として発刊され始めている。その中味は、市民参加を権利として保障するために行政はどのような責務を負うか、また行政と NPO との協働関係はどうあるべきか、といった点に集中している(e.g., 山岡、2003; 木原、2003; 中川、2003; 田中、2003)。

ここで翻って視線を阪神・淡路大震災の被災地に戻してみよう。神戸・阪神間における市民活動や市民社会意識の興隆の背景には、市民側と行政側のそれぞれの変化がある。市民側の変化とは市民社会意識の高まりである(Tatsuki, 2000a)。阪神・淡路大震災の被災地では、緊急対応期から、復旧・復興期という災害過程の中から、一人ひとりの市民が「自律」と「連帯」を基調とする市民社会意識の重要性に目覚めた。しかも、このような主体者意識は一人ひとりの生活復興にとって大変重要な意味を持つことが市民・団体・事業者・

行政という各層で幅広く実感された。その結果として、ボランティアや NPO に限らず、自治会やまちづくり協議会など様々な市民社会組織による地域活動が展開されてきた (Tatsuki, 2000b)。

行政側の変化は、行政自身が被災者となることによってもたらされた。「株式会社神戸市」に象徴される行政主導主義の限界を、なにより行政職員自身が実体験した。さらに大都市直下型地震災害からの復興という前例のない事態の打開に当たっては「公・共・私」それぞれが公共・公益性あるいは地域の共同利益の創生に参画し、協働することなしには達成できない。行政の限界を思い知り、非常時であるからこそ、従来の枠を一步踏み出て、公共・公益的事業のパートナーとして、共や私との協働を切実に求める事情が行政の側にもあった (森田、2001)。

結果的に、神戸・阪神間では、生活の再建や復興という未曾有の課題に対する解として公共への市民参画・協働の様々な社会実験が、復興基金などに代表される公的な資金や、阪神淡路コミュニティ基金、HAL 基金、フェリシモ、木口ひょうご地域福祉振興財団などに代表される民間からの資金、そしてそれ以上に多くの市民・事業者・団体間のゆるやかなネットワークを通じて紡ぎだされるソーシャル・キャピタル (Putnam, 1994, 2001) を資源として「私の側から公共性を紡ぎだす」活動が継続されてきた。

このように神戸・阪神間では、都市圏でありながら、震災とそこからの復興という前例のない危機に直面することにより、先駆的な小規模自治体と等価な危機意識のベクトルを行政が内面化すると同時に、ボランティアや NPO、まちづくり協議会、自治会などの様々な市民社会組織、企業、そして行政が、個々に独自の活動を行ったのでは目標の達成が難しいという思いを共有したが故に協働への希求でも強いベクトルが働いた。その意味で、被災地は日本社会における参画と協働の成立条件について考える上で、ふたつのベクトルがともに強く働き、そこに張られた空間で幅広い議論や実践が繰り広げられてきたと言える。

本稿では、参画と協働に関する、わが国におけるこれまでの議論を踏まえながら、阪神・淡路大震災の被災地における参画や協働のとり組みに関する実践的な調査研究の成果を検証し、効果的な参画や協働が成立する条件について考察する。

NPO と行政の協働論に見られる「市場の倫理」と「統治の倫理」の混同

市民参加や参画を考えると、大切なことは、公共的な事業の計画の策定から実施に至るまでの過程に、市民が意思決定の主体として関与できることだ。このような議論の緒を開き、現在でも確固とした理論的支柱となっているのは、故シェリー・アーンスタインが 1969 年に発表した市民参加の八つのはしご論である。彼女は、市民と行政との関わり方を、あやつり、セラピー、お知らせ、意見聴取、懐柔、パートナーシップ、住民への権限委任、住民自治の 8 段階に分けた。このうち、お知らせ・意見聴取・懐柔は「形だけの参加」にすぎない。パートナーシップ・住民への権限委譲・住民自治の段階が、意思決定過程への関与を保障する真の意味での市民参加であるとした

(Arnstein, 1969)。

アーンスタインにとって、参加とは「力の再配分」であった。市民参加を既存の政治的社会的枠組みの中に収めてはならない。むしろ市民力により既存の決定過程のシステムをつくり変えることによって、地域やコミュニティづくりに関する決定を行う際に、市民が行政と力を分担しあう直接参加型の民主主義を実現していくことが究極の目的であった。そのための手段として市民参加は位置づけられた。

八つのはしご論で言うなら、形式的な市民参加の典型が、つい最近までの日本社会の姿であるだろう。ほとんどの市民は私的利益の追求に専心し、公共性はすべて行政（官）という後見人に委ねられてきた(paternalism)。そこから脱却し、参加型の民主主義を実現していくには、自由主義(liberalism)と共和主義(communitarianism)という2通りの戦略があると岡本(1997)は指摘する。自由主義戦略では、個人の自由や平等の実現を最大限に重視し、政府や共同体などからの制約は最小限にとどめるべきであるとする。この考え方に基づけば、自己決定の主体としての個の確立が最重要課題であり、共同体や政府の権限をできるだけ縮小し、公共への参加が個人の権利として保障されることを重視する。たとえば、山岡(2003)は、市民参加を「行政活動に市民の意見を反映するため、行政活動の企画立案から実施、評価に至るまで、市民がさまざまな活動で参加すること」とアーンスタイン流に定義したうえで、市民参加はそのための大前提であるとする。参加を条例で規定するのは、市長や担当部署、責任者の裁量、さらには参加を求める市民側の立場に左右されず、参加を普遍的な権利として保障し、多様な市民の意見が行政に反映されるようにするためである。この前提があってはじめて市民社会組織が行政と協働することに意味が生まれる(山岡、2003)。このような主張は、参加を権利として保証する自由主義的立場を明瞭に示す例である。

共和主義は、参加型の民主主義を実現するためのもう一つの戦略である。この立場では、地域とは共和国のようなものであり、その統治のために市民が公共に参加することは当然の責務と見なされる。しかし一人ひとりの力では弱い。そこで、政府と個人との間に介在する中間構造体として、家族、自治会、趣味や同好の会、PTA、ボランティア、市民組織や結社などが幅広く連帯することの重要性が訴えられる(Berger, 1977)。

共和主義的立場にあっては、参加とは自治のころざしの発露である。このような立場は、市民社会創生の当初から当然のこととして語られていた。たとえばルソー(1774/1762)は『社会契約論』中の「代議制について」の節で以下のように述べている。

身を勞するかわりに、金を出してみるがよい。やがて諸君の手には鉄鎖が返ってくるであろう。あの「財政(ファイナンス, finance)」という語は、もと奴隷の言葉であって、都市国家においては知られていなかった。本当に自由な国では、市民たちは万事自分の手で行い、何一つ金づくではすまさない。彼らは自分の義務を免れるために金を払うどころか、金を払ってもいいから自分の義務は自分で果たしたいと思うだろう(pp.124-125)

大森(2000)は、身近な公共への市民参加のありようを、共和主義的な立場から以下のよ

うに活写する。

いわば政府のような活動と相当私的な活動の間に入っている共同的な活動がある。住民の方々が一歩玄関から先に出てきて共通の課題について自分たちの手で処理していく、自治の問題として自分たちにかかわっていくような世界がある。(中略)もうちょっと言えば、自分たちで身銭を切っていこう。何が何でもいつも行政に依存しないで、身銭を切るような生活習慣をつくっていこう。そのことによって、地域社会の再建を図っていこうとする議論です。

木原(2003)は、従来型の行政活動に市民が形式的に参加する方式は、行政のペースで行政活動を効率的に推進していくためには好都合だったが、市民の多様なニーズへの対応や、市民活動の成長・発展による行政への参画意識の高まりは、従来の形式的な参加スタイルでは限界があるとし、統治の領域を行政責任領域、住民責任領域、住民と行政の協働領域に分けるとともに、行政と住民が対等で水平的なネットワークを構築して共同統治をはかる姿を理想像として提示した。

住民責任領域や住民と行政の協働領域の主体として、中川(2003)は従来の地縁型組織が結果的には行政部局の下にたこつぼ型にぶら下がり、その総合的な統治力が低下するなかで、テーマ型のコミュニティから生まれるボランティアや NPO 団体・組織が無視できない存在として成長してきている点に注目し、地縁系とテーマ系の組織が緩やかに連携しながら行政とも協働をはかる姿を将来像として描いて見せる。その際、個の自律を第一とする自由主義的立場と地域諸団体の連帯を強調する共和主義的立場は「対立するものではなく、市民参加から市民自治にいたるプロセスで、必ず交互に問われてくる 2 つの価値観を代表している。実際には、自由主義的側面と共和主義的側面が相互に影響しあい、干渉しあいながら市民コンセンサスが生まれてくる」(p.16) のだとした。田中(2003)も、このような水平的ネットワークによる統治が実現されるためには、ボランティアや NPO 団体がより多様な地域の団体組織と協働することの重要性を指摘しているが、同時にそれが市民社会組織と行政の協働による統治の現時点での未解決の課題であるとも指摘している。

以上のように、山岡(2003)、木原(2003)、中川(2003)、田中(2003)の議論に特徴的に認められるのは、市民参加の動機については、多元的民主主義を理想とする個人の権利(自由主義)論に立脚している点である。権利としての参加論は、先駆性や多元的な社会の価値観の実現といった、抽象的な民主主義の理念の実現や、参加を通じた個人の自己実現を、その根拠とする。そこで暗黙のうちに前提とされるのは、行政は強大で安定し、多くの資源や情報を保有している。これに対して地縁系の組織は形骸化しており、NPO に代表される市民社会組織は萌芽的な段階で、現時点では脆弱で不安定な状態にあるのだから、多元的民主主義実現のために NPO は、行政の適切な介入によって権利擁護されなければならない、という考え方である。何故、横浜コードを代表とする NPO と行政の協働の原則で「対等性」が第一にあげられるのか。それは現時点では両者は「対等」であるとはとても言えない、すなわち「行政は強大である」という信念に基づいているからである。

さらに「相互理解」も協働成立のための重要な条件として掲げられる。その根拠は、現

時点では行政は NPO 組織をよく理解できず、同時に NPO も行政組織が理解できていない、というだけではない。問題は、協働統治領域における協働を語る文脈において相互理解は行政と NPO の間に限定され、自治会やその他の地縁系団体との「民協働」は議論の射程外に置かれている（田中，2003）点にある。これは何を示唆するのか。少なくとも都市部の先駆的な行政は NPO に対して「聞く耳」をもっているが、既存の地縁系組織は NPO に対して概して「聞く耳」をもっていない、という信念が NPO 側に内在化されているからではないか。このような信念の由来は、自由主義的な市民参加論の原型が、「自由・平等・人権」にもとづく法秩序を確立することによって、個人を恣意的な王政や因習的な共同体の縛りから開放することを目指した 18 世紀の啓蒙思想に端を発しているからである（Berger, 1977）。日本的な文脈で言うなら「戦後民主主義」とはまさにこの好例であった。この立場では、地域の共同体とは抑圧者であり、むしろ政府が適切に介入することにより社会正義が共同体によって踏みにじられないようにすることが重視されてきたのである。その結果として地縁系組織が形骸化したのであれば、それは戦後民主主義の成果であると言えよう。

以上に見てきたように、ここ 1~2 年間に公刊された参画と協働に関する議論は、そのほとんどが NPO と行政の協働を主テーマとするものであり、その論理構造は、参画については、自由、平等、自発性、選択、そして政府による適切な介入を通じた社会正義の実現を重視する自由主義的立場に立つ。ジェーン・ジェーコブズ流に言うなら、その根底にあるのは、暴力を締めだし、個人の自発的合意や契約の尊重、相違工夫、新奇・発明の取り入れ、目的のために異説を唱えることなどを倫理的に正しいとする「市場の倫理」（Jacobs, 1998/1992）に基づいている。ここで問題なのは、参画における「市場の倫理」を、協働という統治の領域にまで無自覚に援用する点にある。統治とは、「領土・縄張りを保護し、獲得し、利用し、管理し、支配する仕事」（Jacobs, 1998/1992, p.41）を意味する。これを日本社会の文脈で捉え直すなら、自治会・町内会の統治の正当性がまさに「領土・縄張り」としての地域に居住している住民によって組織化された組織であるためである、という鳥越皓之の言説とも通じるものである（鳥越，1994）。「統治の倫理」では、取引をさげ、勇敢さや規律、伝統や位階や忠実さ、気前の良さや名誉、余暇を豊かに使うことなどに高い道徳的価値が置かれる。「市場の倫理」と「統治の倫理」はまったく異なる体系であり、両者は相互に矛盾し対立する。そしてこの 2 つの倫理を混同すると「救いがたい腐敗」が生じる。これを避けるためには、民主主義社会にあっては、統治の倫理か市場の倫理に準ずるかを、課題に応じて自覚的に選択するしかない。中川(2003)のいうような「相互に影響しあい、干渉しあいながら市民コンセンサスが生まれてくる」(p.16) というのは楽観（これも「市場の倫理」の美德の一つである）的すぎる。参画を問題とするのか、統治（協働）を問題とするのかで、自覚的に倫理観を使い分けなければならない。この点の議論が抜け落ちているのである。

生活再建の最重要素としての自律・連帯

神戸・阪神間では、震災からの生活の再建・復興の手段として市民参画・協働が語られた。そのためには、どのような要件が鍵となるのかを検討し、検証することは、生活の復興に取り組むことと同義語であった。本節では、被災者の生活再建を実現する上で重要な要素を明らかにする一連の検討作業から市民参画・協働の重要性が浮かび上がってきた事情について説明したい。

被災者の生活再建や復興の状況を明らかにするための総括的な検証作業や大規模社会調査は、震災5年目を目前にした1999年から始まった(e.g., 田村・立木・林, 2000; Tatsuki, 2000b; Tatsuki & Hayashi, 2002; 黒宮・立木, 2004; 立木・林・矢守・野田・田村・木村, 2004; 立木, 2005)。検証を始めるにあたって最初に突き当たった問題は、「そもそも生活再建とは何か」ということであった。当時マスコミでは、生活再建のためは、公的な資金を被災者に補償することが何より重要だという論調が非常に強かった。一方、別の立場からは住宅の再建こそが生活再建だ、と受け止められていた。人それぞれの立場によって「生活再建」の意味することが違っていたのである。

よく分からないことについては当事者に直接尋ねるのが最前の策である。そこで、1999年の夏に「震災復興の草の根総括・検証」ワークショップと銘打ち、神戸市内9区の各区ごとで「市政アドバイザー」(市政モニター)対象のワークショップ、さらに県外避難者、当事者団体(市民交流会)関係者、支援ボランティア・NPO関係者対象のワークショップを各1回開催し、「あなたにとって生活再建とはどういうことですか」をそれぞれの立場から語ってもらった。各会で出席者は平均22名程度であり、12回のワークショップ全体で269名が参加した。

ワークショップでは、3班から4班程度に分かれて意見出しの作業を行った。意見はすべてポストイット紙に書くことにし、班単位で似た意見は島にして固まりにし、固まりには名札を付けて発表をしてもらった。このようにして12回のワークショップから最終的に1,623枚の意見カードが集まった。各ワークショップでの意見集約結果を参考に、全カードを対象に集約・分類作業(KJ法)を再度実施したところ、被災者にとって生活再建には7つの異なった要素が含まれることがわかった。これが生活再建7要素モデル(図1参照)である(田村他, 2000; Tatsuki & Hayashi, 2002)。

=====
図1 生活再建7要素モデルを挿入
=====

生活再建の実感を持てるためには、「すまい」がしっかり確保されなければならない。しかし、そこで終わるのではない。震災によって変化した「人と人とのつながり」を新たな安定状態に戻すことが生活再建だという意見群が出現した。「まちづくりづくり」に

は道路などの公共構築物の再建だけでなく、愛着のもてる公園・緑・まちの景観といった「わがまち」意識を喚起させる心象風景（まちのコモンズ）の再構築も含まれた。「こころとからだ」が元に戻って、生活が再建するという意見も一つの固まりとなった。「そなえ」に意識が向くことも再建の文脈で語られていた。「景気、暮らし向き、家計」が生活再建を決めるという意見も一つのカテゴリーにまとめられた。そして最後に、生活再建を考える上で「行政との関わり方」についても、行政を後見人と捉える立場から、自由主義や共和主義的政府観にまでわたる幅広い立場の意見が出された。

以上の7つの要素のうち、1999年のワークショップで多数を占めたのは「すまい」と「人と人とのつながり」だった。すまいあつての生活再建。けれども人が人として生きていくためには、つながりの再構築が大切。それが震災5年目の神戸市民の生活再建の実感だったのである（図2参照）。

その後、2003年および2004年の夏にも、1999年夏と同様の市民参画型草の根検証ワークショップを行った。震災から10年目を見据えた「神戸・阪神間の今」を明らかにしようとしたのである。形式は前回とほぼ同じにし、2003年は神戸市全域で各区分に、2004年には兵庫県南部の5つの県民局ごとにワークショップを開き、参加者には、「あなたにとって震災復興とは？」をテーマに班別に意見を出してもらった。2003年の神戸市ワークショップには188名の一般市民が参加し763枚の意見がカード化された。一方、2004年の兵庫県南部県民局のワークショップでは279名が参加し、748枚の意見カードが採取された。

震災10年を控えたワークショップでは、前回首位だった「すまい」が消失し、「こころとからだ」も大幅に減る一方で、「人のつながり」「まちへの愛着」「そなえ」が依然として上位にあることがわかった。「人と人とのつながり」の再構築こそが生活再建の長期的な課題である、というのがこの結果の示唆することだった（黒宮・立木、2004；立木、2005）（図2参照）。

=====
図2 生活再建を進める上で重要だと指摘された意見群の変化を挿入
=====

「人と人とのつながり」について、被災者はどのような物語を紡ぎだしていたのだろう。震災5年目の総括検証ワークショップで出された意見群をもとに、語りの流れを再構成したのが図3である。地震動により、様々な形で人間関係が変化した。そして、これからは「新しい神戸」を作っていきたい。これが、人と人とのつながりに関する物語のあらすじであった。

=====
図3 「人と人とのつながり」に分類された下位カテゴリー間の物語構造を
=====

挿入

=====
図 4 は、「新しい神戸」に含まれた意見群を鳥瞰図としてまとめたものである。「新しい神戸を作るには、こころざしを持ち、日々実践しよう」というのが本質的なポイントであった。こころざしは「自律」と「連帯」に分かれた。自律とは「自分のことは自分で決定し、自らを律していく」、「まちづくりの主役は自分たちだ」という意識をもつ、「自助を出発点とする」こころざしである。ある参加者は、震災当日の避難所の状況について以下のように語った。

これだけの被害が起こると誰か助けてくれる人を待っていてもだめだ。自分のことは自分で助けないといけない。物資が欲しければ自分からもらいに行かなければいけない。自分のことは、まず自分が助ける。

この参加者は同時に連帯のこころざしについても語っている。

避難所では、炊き出しがありました。その炊き出しに、我勝ちに先を争うようなことは、皆さんされませんでした。みんな列を作って並びました。自分だけが良かったらそれで良いというのではなく、自分がしてもらいたいことは他の人もしてもらいたいことなので、列を作ってお互いに助け合う、協力し合う、そういった気持ちも大切にされました。

連帯とは、「みんなが強いわけではない」という配慮のもとに、「みんなで助け合う」というこころざしである。ただし、「助けられて当然」や「自分だけは特別」という依存や身勝手は許されない。あくまでも自助を前提とした共生意識なのであった。

=====
図 4 「新しい神戸」に含まれる意見カテゴリーの鳥瞰図を挿入
=====

以上のように、震災からの生活の再建や復興を検証する作業の中から、被災者 1 人ひとりが個人として自律した上で、他者と連帯すること、そしてそのような市民意識に基づいて、自治会活動を見直し、ボランティアな活動に参画し、公衆道徳を高めることが、生活再建を実現することにつながるという形にまとめられた。ワークショップで語られた市民参加は、「まちづくりの主役は自分たち」という声に代表されるように、身近な公共は自らの手で統治する共和主義の文脈の中で位置づけられ、しかもその倫理観は、規律遵守・忠実さ・豊かな余暇利用・気前の良さなどを尊重する「統治の論理」に根ざすものであった。

市民の視点から見た参画と協働の条件

神戸・阪神間地域では、市民が身近な公共に参画することは震災からの生活の再建や復興という共通の大義の実現につながるという感覚が広く共有されていた。そこで、生活の再建や復興を実現するための手段として、市民が公共に参画し、地域の問題について主体的に取り組む上でのルールづくりを目指す試みが宝塚市を筆頭に兵庫県や神戸でも始められた。そのための準備作業として神戸市は、2002年に全区で公募制のワークショップを実施した。ワークショップは同年2月～3月にかけて第1回目を実施し、そこで出された意見を整理分類したのち、その結果の確認・検証のために第2回目ワークショップを同年6月～7月にかけておこなった（立木、2003a）。

第1回目の公募制ワークショップでは、1999年の草の根検証作業の結果から、市民参画型の地域活動が生活再建や復興を実現するための手段として捉えられていたことを提示し、地域活動を活性化させていくためにはどのような要因が重要かについて、参加者から意見を出してもらった。神戸市全9区において実施したワークショップには、市民335名・市職員66名で合計401名が参加した。各会のワークショップでは平均45名が参加し、6～7班に分かれ、ポストイット紙に意見を記入し、最後に班単位でまとめを発表する作業を行った。最終的に、出された意見は市民側に関するものが1,113枚、市側に関するものが1,200枚であった。

=====

図5 参画と協働を進める上で大切な市民側の意識・態度・行動（まとめ）を挿入

=====

参画と協働を進める上で大切な市民側の要因

図5は、参画と協働を進める上で大切な市民側の要因を鳥瞰図としてまとめたものである。この結果から、市民側の要因は、愛着・関心・つながりから参加へ、地域の組織づくりが大切だが、問題もおこる、市民の自律と連帯が協働と参画の前提、協働（民・官民）までの意見群が一連の流れでまとめられた。それとは別の意見群として、行政の意見・要望を出すのは市民の権利だ、が整理された。

市民的な権利の保障には、情報公開や、行政を批判し意見を反映し、提案ができるしくみづくりなど、市民参加に関連する意見群が含まれていた。これらは、本稿の議論で言うなら、自由主義的で、市場の倫理に根ざす価値観を体現するものであった。

一方、からまでの一連の意見群は、個人の地域への愛着や関心が近隣や地域とのつながりを喚起し、組織化され、自律と連帯にもとづく統治の主体者意識が醸成され、最終的に具体的な協働的統治の方法が提案されるという流れで捉えられる。すなわち、参画は

市民自治・統治を志向しており、そのための手段として多様な協働が整理されているという点で、参画・協働に関する市民意見は共和主義的で、統治の倫理に基づくと解釈できるものであった。

上記の結果は、権利としての市民参加と、責務としての統治をめざす参画・協働は、市民意識の上では明瞭に区別されており、市民は個人としての権利を主張する場合には「市場の倫理」を、地域の統治（まちづくり）を意識する場合には「統治の倫理」を、自覚的に選択し得ることが示唆された。

=====

図6 参画と協働を進める上で大切な行政の役割（まとめ）を挿入

=====

参画と協働を進める上で大切な行政側の要因

参画と協働を進める上で行政の基本的な役割は、「市民が何を望んでいるのかは、市民に聞かなければいけない」に要約される。そして市民が望んでいることの中には、a 行政だけでは対応できないこと（共同責任領域）と、b 行政だけで対応が可能なこと（行政責任領域）が区別されていた。行政だけでは対応できない共同責任領域では、行政は市民と協働関係を結んでいく必要があるが、その時に市民が何を望んでいるのかは、3つに大別された。

第1は、組織としての対応であり、情報の提供、公開や行政責任の範囲を明確化し、行政がすべきであることは継続してもらいたい、というものであった。第2は、職員個々に向けられたものであり、市民を信頼しサポートするとともに意見を聞き、具体化し実行するといった方向への意識改革に努め、そのような人材の育成に取り組む、そして市民の目線で考えて対等で柔軟な姿勢で協働することに心がけて欲しい、というものであった。第3は具体的な協働支援策の提案であり、財政の支援や参画しやすい仕組みづくりといったものが示された。最後に、これらとは異質な意見群として、参画・協働にあたって議会との関係を整理することの必要性が指摘された。

上記の行政への要望のうち、第1の要望は個人の市民参加の保障という自由主義的立場に呼応するものであり、第2・第3の要望は、共同統治にあたって行政に後見人的態度の変容を求めるとともに、具体的な協働統治のための支援策を提案する共和主義的立場からの意思表示と理解できるだろう。

=====

図7 第2回協働・参画ワークショップまとめ（02年6月～7月）を挿入

=====

第2回ワークショップによる市民意見の集約・分類の妥当化

参画と協働を進める上での重要要素に関するワークショップ意見の整理・分類結果（図5・6参照）を報告し、その妥当性を問うことを目的として2002年6月から7月にかけて第2回目のワークショップを神戸市内の各区で実施した。ワークショップには第1回ワークショップ参加者が引き続き参加し、参画・協働を推進する上での市民側と行政側の要因の統合を図った。図7が第2回目のワークショップを踏まえた全体まとめである。

図7の上部では、参画・協働に向けた市民側の課題に関する意見の流れを、右から左にまとめている。まず、地域の具体的な問題と、それを解決するための住民組織の活動が低下しているという現状の認識が共有化された。そこで、地域の問題を住民自らが主体として解決していくための第一歩は、地域への関心を高め、地域活動に参加することにある。そのための具体的な方法や方針が議論されることによって、市民が考えるべき点が絞り込まれた。その中から、第1回目のワークショップ意見のまとめに示されたように、住民を組織化し、合意形成をすることの大切さと困難さが改めて浮き彫りにされ、市民の責務としての公共への参画や住民自治の重要性が参画の理念に盛り込まなければならない、という結論が導きだされた。

図7の下部では、行政側の課題について意見の流れをまとめている。こちらでも、市民と行政の間には意見の対立や認識のギャップがあり、そのために市民は行政への信頼が持ちにくい、という現状認識が共有化された。行政への不信をとりのぞくために、行政はよりわかりやすい広報に努めるとともに、対話や出前（アウトリーチ）を重視する必要がある。さらに、後見人的立場からの脱却は、まず身近な地域のレベルから始めること、そのための地域の組織づくりの支援を目的として、場所や助成金の提供をはかるべきであることが確認された。市民側の課題が、住民を組織化し合意形成することにあることに対応して、民民・官民協働に向けた合意形成のためには、多様なステークホルダーが参画できるプラットフォーム整備の必要性和、第1回ワークショップで出された行政組織自身の課題が、より明瞭に浮かび上がった。

結論として、2回のワークショップを通じて、第1に市民参加については、市民が個人として行政に対して意見表明をする権利が保障されなければならないこと、第2に参画は市民が単に意見表明をするだけでなく、公共を提供することの企画、立案から関与していくことにあるのだから、権利だけでなく責務も伴うこと、そしてそのためには第3に意見集約や合意形成のためのしかけやしきが必要となることが確認された。ここでも市民は、個人としての市民参加における「市場の倫理」と、統治を目的とする参画・協働における「統治の倫理」を明確に弁別しており、統治にあたっては共和主義的な責務としての参画を希求する倫理が自覚的に選択されるとともに、自らを組織化し民主的方法により意思決定すること（自律と連帯）の重要性が痛感されていることが再度確認された。

震災10年間における神戸・阪神間の参画・協働意識の成立過程

被災地における数度の市民ワークショップ結果は、市民の自律と連帯が市民参画・協働の前提であることを繰り返し示唆した。本節では、生活の再建や復興の過程のなかで参画や協働の成立する条件と、その機能について、2003年1月に兵庫県南部地域330地点から各10名を無作為抽出して実施した兵庫県復興調査（有効回答1203名、回答率36.5%）の結果（立木他、2004）をもとにして、その意味を考えたい。

2003年1月の復興調査では、回答者の基本属性や被災程度に加えて、生活再建7要素モデルに基づき、すまい・人と人とのつながり・まちづくり・こころとからだ・そなえ・暮らし向き・行政とのかかわりのそれぞれを概念化し、操作的な尺度を用意した。また、生活復興の結果指標として1999年・2001年復興調査と同様の生活復興尺度に加えて、できごと評価とできごと影響度という生活復興過程を操作化した尺度も用いている。

表1 表1 各モデルの適合度指標の比較を挿入

上記概念に関する1203名の回答者の尺度得点間の分散共分散行列を求め、概念間の構造を複数個のモデルによって表現し、適合度が高いモデルを求めて比較検討を行った（表1参照）。その結果、複数の適合度指標について最も適合度が高いモデルを導出した。その結果をパス図として図8に示す。

図8 被災者の生活復興過程の構造方程式によるモデル化の結果を挿入

2003年調査では「生活復興過程」を概念化し、その産物（アウトカム）として「生活復興感」が決定されると想定したが、つながりの操作的尺度である他者への一般的信頼（山岸、1998）・自律と連帯を基調とする市民性（Tatsuki & Hayashi, 2002）・家族機能度（きずな・かじとり）（立木、1999）は、震災体験を肯定的に評価させる「できごと評価」に対して直接的に正の効果を持つとともに、被災後の人生を再安定化させるきっかけを与えてくれる重要他者（Mead, 1934）との出会いの機会を高めることを介して間接的にも「できごと評価」に正の影響を与え、それらの効果は最終的に生活復興感の向上に寄与していた。1999年・2003年・2004年とこれまで3回の生活の再建・復興を考えるワークショップで、人と人とのつながりの重要性が常に指摘されてきたが、2003年調査結果はこれを計量的な調査から裏づけるものとなった。

つながりの豊かさは、さらに地域（まちづくり）活動への積極的関わりも産みだし

ていた。地域への積極的な関わりは、近隣関係の程度・社会活動への参加の程度・まちイメージのメンタルマップの地理的サイズ・「わがこと」と共通に思える街並みや公園、緑、歴史や伝統（まちのコモンズ）の認知度などから測定されていたが、これらは家族や、一般的他者への信頼や自律・連帯の意識といったいわば「人と人とのつながりから生まれる資産（ソーシャル・キャピタル）」の多寡に左右されることが改めて確認された。

さらに つながりと まちづくりへの関わりは、公共性を「公・共・私」がともに担う新たな市民社会意識の醸成にも貢献していた。「公・共・私」型社会意識とは、地域の共用物の維持・運営に住民は参画し、必要とあれば行政とも協働する態度を意味するもので、「参画・協働」を計量調査のために操作概念化したものである。具体的には、自助準備・共助意識・公助期待の複合や、まち作りは市民主導でおこなうといった共和主義的意識（あるいはまわりからの干渉を極力排除する自由主義意識や行政に公共を任せきる後見人主義意識などの低さ）、またそのためには当事者である市民の自己負担も厭わないといった覚悟として操作化された。今回の調査では、この「公・共・私」型社会意識は、確かに家族・地域の つながりの豊かさに端を発し、まちづくりにおける地域活動への熱心な参加をも介して高められていたが、これらは生活復興過程の副産物として位置づけられた。生活復興を進める上でのつながりを高める努力は結果として参画・協働意識の向上にも寄与していたのである。

最後に、生活復興感「公・共・私」型社会意識に対して負の効果をもっていた。これは、生活復興感が高まるにつれて、公共を市民も主体となって担う参画・協働意識を薄れさせる傾向があることを意味する。震災後の被災地では、つながりやまちづくりへの主体的参画を基調とした市民社会意識が高まったが、これは一方では「公・共・私」型社会への意識態度を強める効果を持ちながら、他方では生活復興感の安定により「喉元過ぎれば熱さを忘れる」効果をも有していたのである。

この点を傍証するのが図 10 である。これは、行政との関わり尺度（図 9 参照）をもとに回答者を「共和主義（住民自治優先）」・「自由主義（自由や権利優先）」・「後見人主義（行政依存）」と 3 タイプ分けし、それぞれの割合を 2001 年（N=1203）と 2003 年（N=1203）の兵庫県復興調査結果から比較したものである。これを見ると明らかに、2003 年では地域のことは自分たちで決めて実行する「共和主義」志向が減り、他者からの干渉を押さえることを第一とする「自由主義」志向や、「公共的なことは行政に任せる」後見人主義（行政依存）志向が増えていた。

=====
図 9 行政との関わり尺度項目の最適尺度法結果を挿入
=====

=====
図 10 行政との関わり方の 3 分類(共和主義・自由主義・後見人主義)の割合の変化を挿入
=====

結論

NPO と行政の協働論を代表とするこれまでの市民参画・協働論は、市民参加については多元的民主主義の実現という、自由主義に根ざした参加の権利論に根ざすものであった。そこで重視されるのは個の確立や他者との差異性、自発性・誠実さ・契約・創意工夫などを尊重する「市場の倫理」である。さらに、行政に対しては、これらの権利が普遍的に実現されるよう適切に介入することを期待する。その一方、協働論は市民と行政の共同責任領域における協働統治として位置づけられるが、統治の枠組みでは一般に市民が政府をコントロールすることに重きを置く共和主義が重視されるとともに、取引をさげ、規律・伝統・豊かな余暇・名誉などを尊重する「統治の倫理」に根ざした行動原理が求められる。これは、市民参加から参画・協働統治へと課題が変化するに応じて市場の倫理から統治の倫理へと行動の準拠枠の変更が迫られる状況である。しかし、この点について現在までの NPO と行政の協働論は無自覚であった。一方、神戸・阪神間にあつては、生活の再建や復興という課題の解決の一手段として参画・協働の施策が推進されてきた。ここでは、市民参加については、「市場の倫理」にもとづく自由主義的な参加権利論を前提とするものの、参画・協働は「統治の倫理」を重視する共和主義の立場に立脚していた。その背景には、震災による危機を市民も行政も経験し、新たな現実の再構築の過程が、再社会化を被災地に住む多くの者に強い、その結果として責務としての参画・協働論が誘発されてきた事情があると考えられる。

震災から 10 年が過ぎ生活の再建や復興が一段落することにより、共和主義的な参画・協働意識は一般に低下する傾向にある。今後の趨勢については、自律と連帯、一般他者への信頼、安定した家族関係などに根ざす人と人とのつながりの豊かさを維持し、まちづくり活動を持続的に成長させられるなら、共和主義的民主主義の類型化・習慣化・制度化(Berger & Luckman, 1966)が実現するだろう。一方、生活復興が一段落したことにより、社会の緊張が解け、安定化・正常化が一挙に進むならば、自由主義・後見人主義の台頭が今以上に進むだろう。完全に悲観する必要はないにしても、市民社会が自然に生じるという楽観は決して持ち得ない状況である。それ故に、被災地における参画・協働の議論は、今後は復興の施策としてではなく、「公・共・私」型社会づくりをミッションとする新たな一般的政策・施策の枠組みの中で捉え直されなければならないだろう。

参考文献

- 阿部圭宏 2003 NPO に対する行政の支援の現状と課題-NPO のエンパワーメントに視点を当てて- 都市問題研究、**55(10)**、79-89.
- Arnstein, S.R. 1969 A Ladder of Citizen Participation *Journal of the American Planning Association*, **35(4)**, 216-224.
- Berger, P.L. 1977 *To Empower People: The Role of Mediating Structures in Public Policy*. Aei Press.
- Berger, P.L., & Luckman, T. 1966 *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Anchorbooks.
- 福村一広 2002 「ニセコ町まちづくり基本条例」の運用と課題 地方自治職員研修、臨時増刊、**71**、108-119.
- ジェーコブズ,J. 1998/1992 (香西 泰訳) 市場の倫理 統治の倫理、日本経済新聞社.
- 小島公明 2003 議論より実を行う地域づくり生野塾：“生野町版”参画と協働のまちづくり事例 兵庫県政学、**9**、21-28.
- 黒宮亜希子・立木茂雄 2004 震災復興 10 年目をみすえた「神戸の今」に関する質的・量的研究：ワークショップと社会調査をもちいて 地域安全学会論文集、261-267.
- Mead, G.H. 1934 *Mind, Self and Society*. The University of Chicago Press.
- 森田拓也 2001 ボランティア元年から市民社会の構築へ 都市政策、**102**、25-37.
- 岡本仁宏 1997 市民社会、ボランティア、政府 立木茂雄(編著) ボランティアと市民社会、91-118.
- 中川幾郎 2003 市町村自治体における NPO 政策の課題と展望 都市問題研究、**55(10)**、13-23.
- 大森彌 2000 「公」の領域 - なにかかわろうとしているか 平成 12 年度兵庫県政学会研究発表会基調講演(於 神戸商科大学).
- Putnam,R. 1994 *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press.
- Putnam,R. 2001 *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Touchstone Books.
- ルソー,J.J.(井上 幸治訳) 1974/1762 社会契約論(中公文庫), 1762.
- 新川達郎(監修) 2003 NPO と行政の協働の手引き、大阪ボランティア協会.
- 田村圭子・立木茂雄・林春男 2000 阪神・淡路大震災被災者の生活再建課題とその基本構造の外的妥当性に関する研究 地域安全学会論文集、**2**、25-32.
- 田中逸郎 2003 協働領域と市民参加 新川達郎 監修 NPO と行政の協働の手引き 大阪ボランティア協会、31-44.
- 立木茂雄 2005 コミュニティづくりの推進の成果と課題 復興 10 年総括検証・提言事業最終報告書(健康福祉分野)兵庫県

(<http://web.pref.hyogo.jp/hukkou/saishu/>).

- 立木茂雄 2003a 「新しい公」の時代をめざして 平成14年度 第2回県政学会地域セミナー記録、兵庫県自治研修所.
- 立木茂雄 2003b 市民活動 Imidas2004、集英社、1045-1050.
- 立木茂雄(編著)2001 ボランティアと市民社会 - 公共性は市民が紡ぎだす - (増補版) 晃洋書房.
- Tatsuki, S. 2000a The Kobe Earthquake and the Renaissance of Volunteerism in Japan 社会学部紀要(関西学院大学社会学部)、**87**, 185-196.
- Tatsuki, S. 2000b Family system adjustment and adaptive reconstruction of social reality among the 1995 earthquake survivors, *International Journal of Japanese Sociology*, **9**, 2000, 81-110.
- 立木茂雄 1999 家族システムの理論的・実証的研究 - オルソンの円環モデル妥当性の検討 -、川島書店.
- 立木茂雄・林 春男・矢守 克也・野田隆・田村圭子・木村玲欧 2004 阪神・淡路大震災被災者の長期的な生活復興過程のモデル化とその検証: 2003年兵庫県復興調査への構造方程式モデリング(SEM)の適用」『地域安全学会論文集』, **6**, 251-260.
- Tatsuki, S. & Hayashi, H 2002 Seven critical element model of life recovery: General linear model analysis of the 2001 Kobe Panel Survey data *Proceedings of the 2nd Workshop for Comparative Study on Urban Earthquake Disaster Mitigation*, 27-46.
- 鳥越皓之 1994 地域自治会の研究、ミネルヴァ書房.
- 山岸俊男 1998 信頼の構造 ころと社会の進化ゲーム、東京大学出版会、1998.
- 山岡義典 2003 協働の土台としての市民参加の重要性 都市問題研究、**55(10)**、3-12.

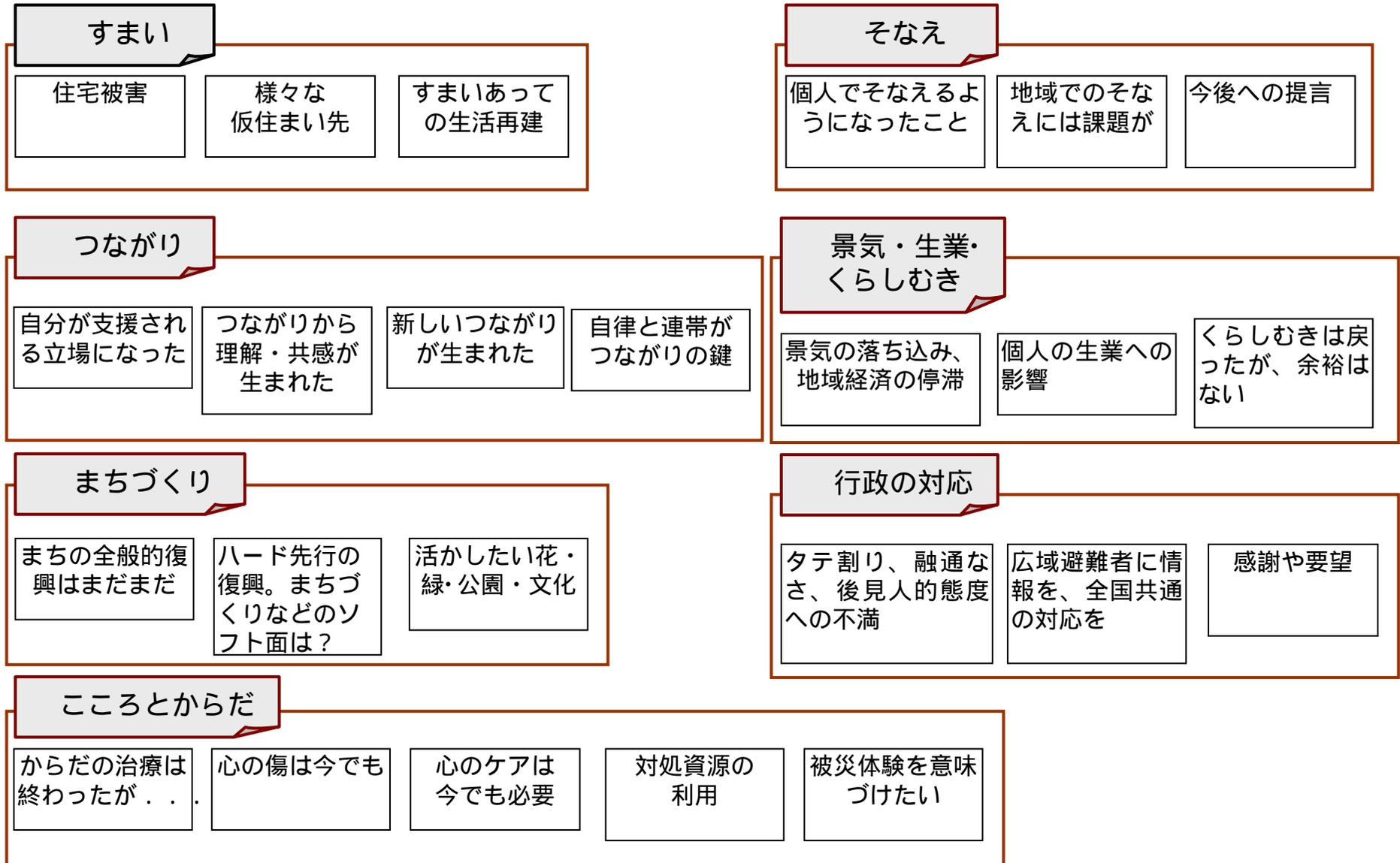


図1 生活再建7要素モデル(1999年7月から9月にかけて実施した神戸市草の根検証ワークショップ結果)

注) 「まちづくり」は、これまで「まち」と表記していた。本稿を作成するにあたり「まちづくり」の方が意見群のまとめとしてよりふさわしいと考え変更した。

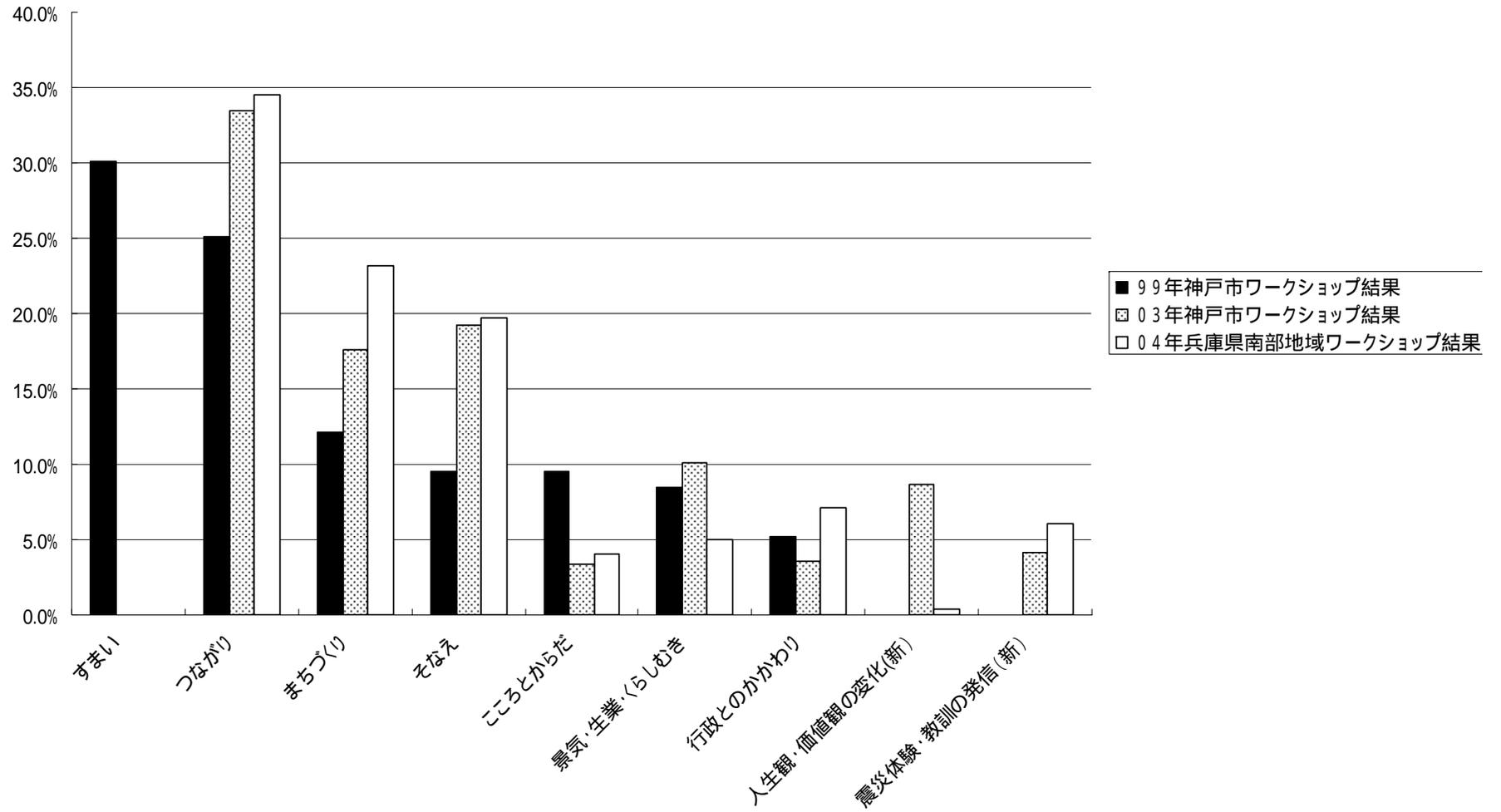


図2 生活再建を進める上で重要だと指摘された意見群の変化：
震災5年目検証と10年目検証ワークショップの結果から

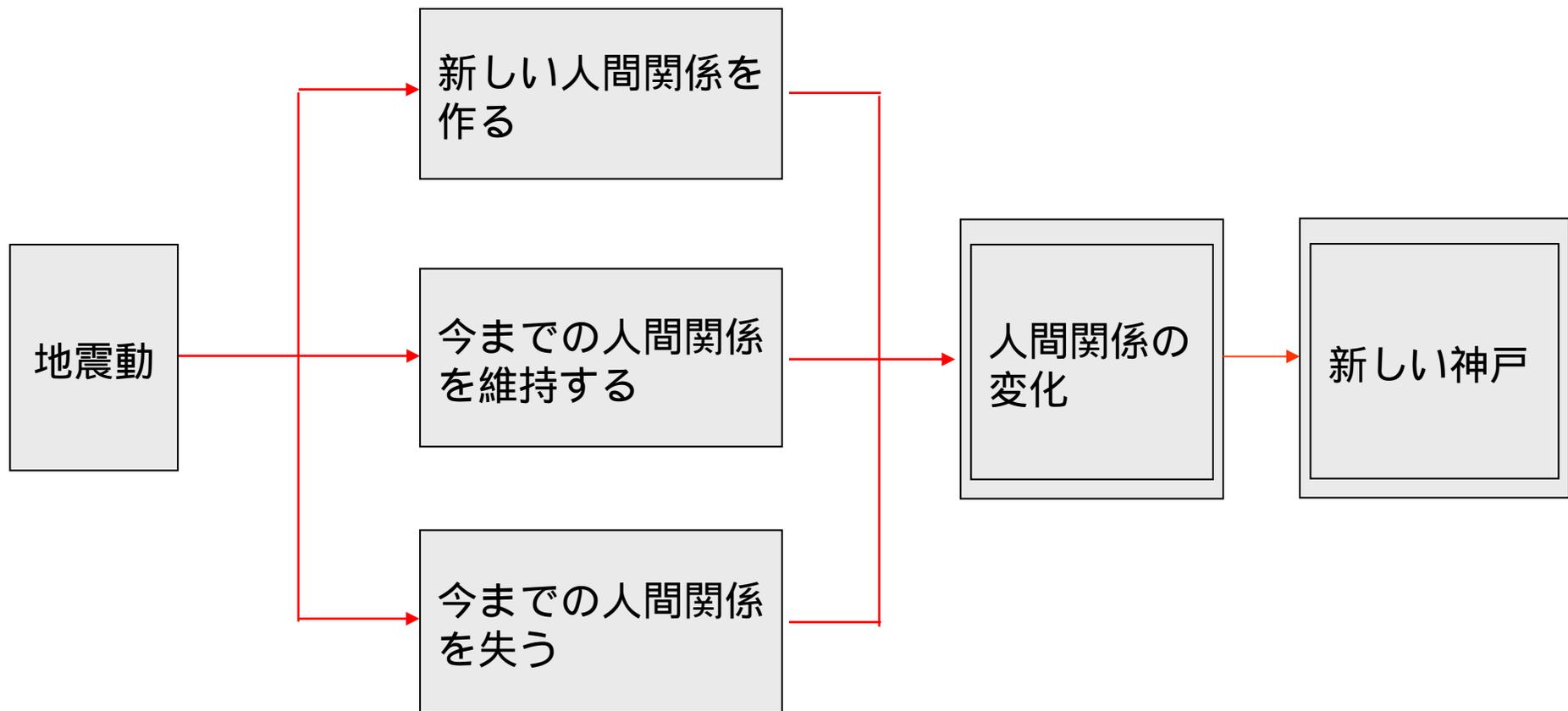


図3 「人と人とのつながり」に分類された下位カテゴリー間の物語構造

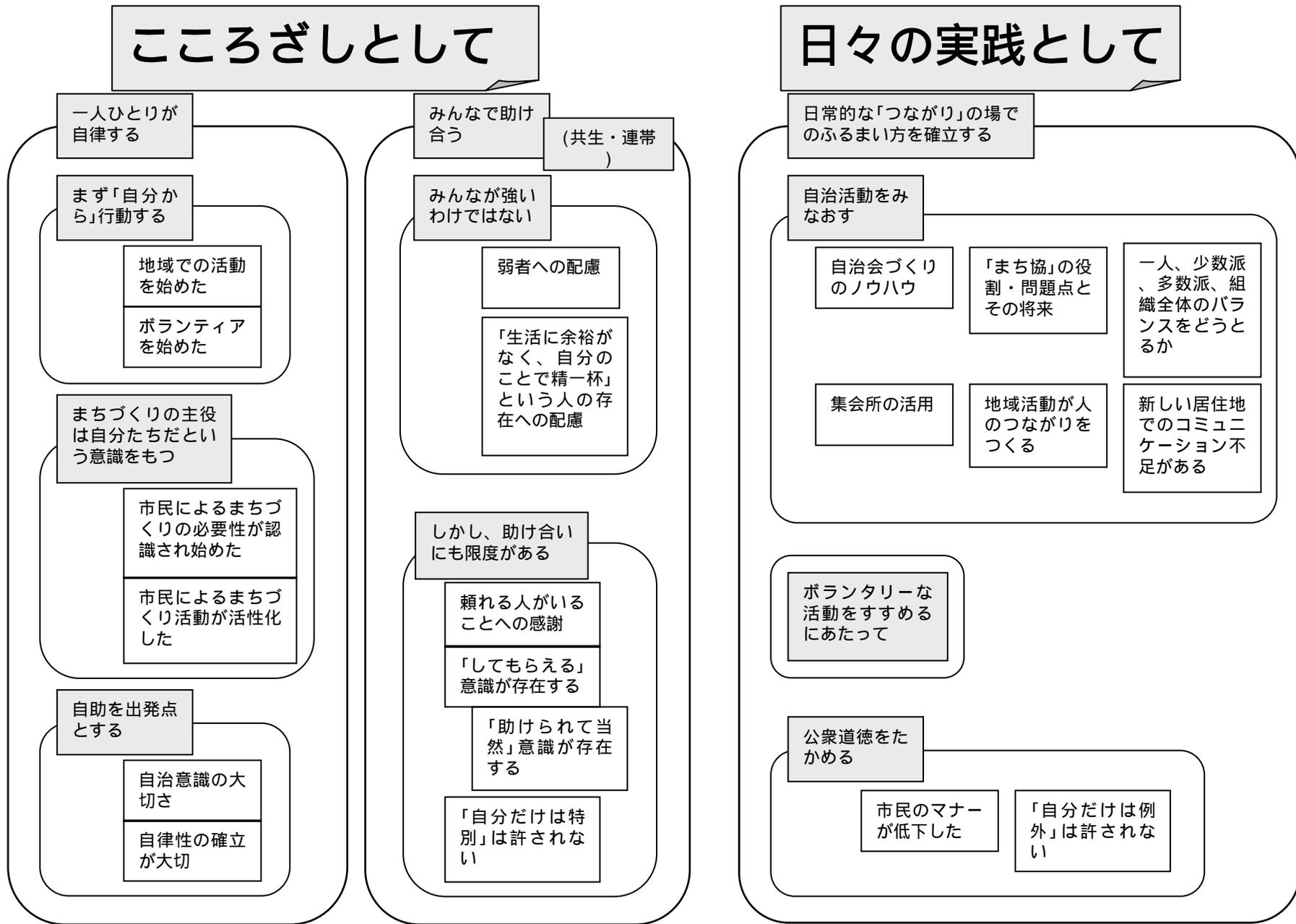


図4 「新しい神戸」に含まれる意見カテゴリーの鳥瞰図

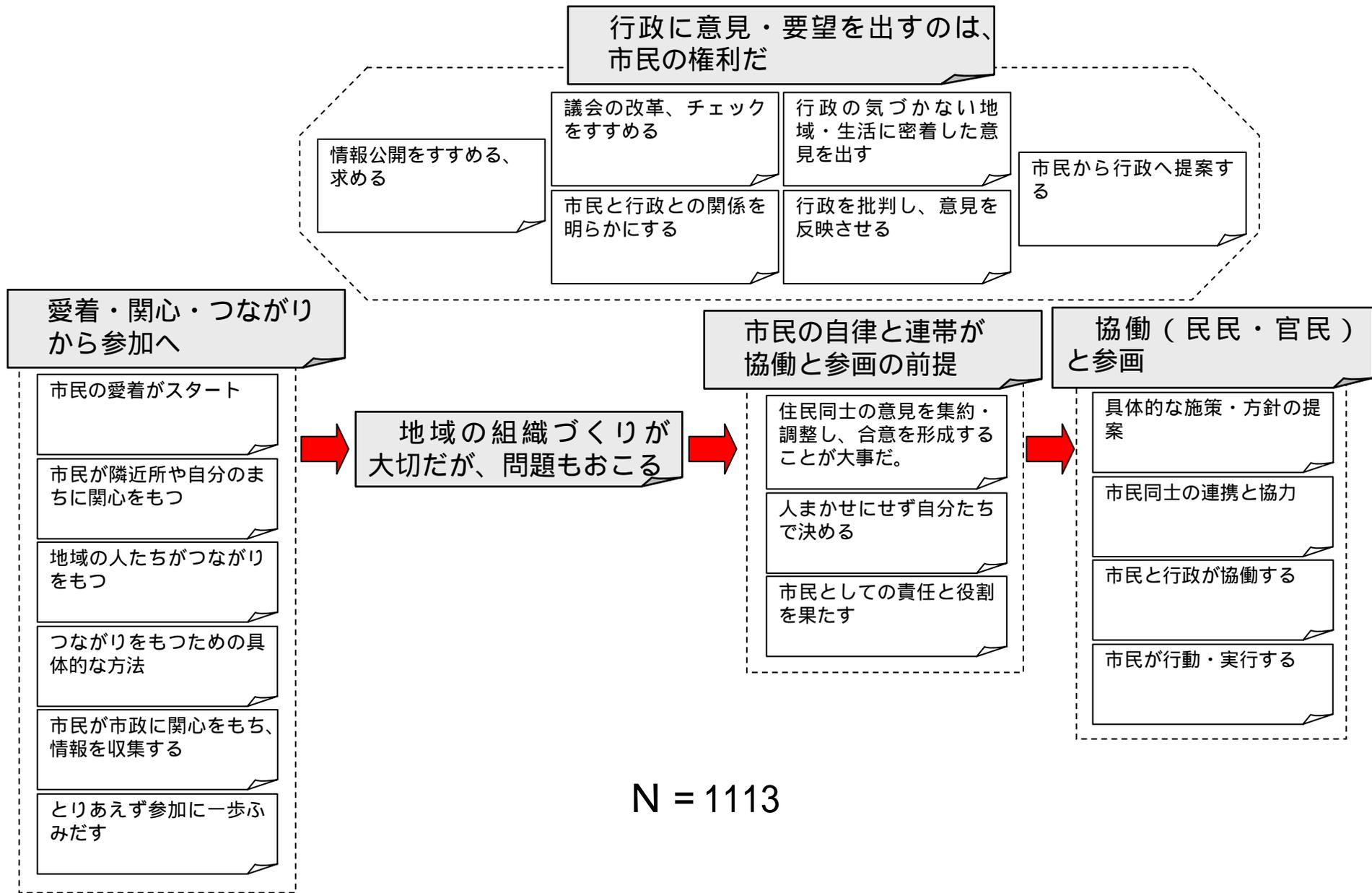


図5 参画と協働を進める上で大切な市民側の意識・態度・行動（まとめ）

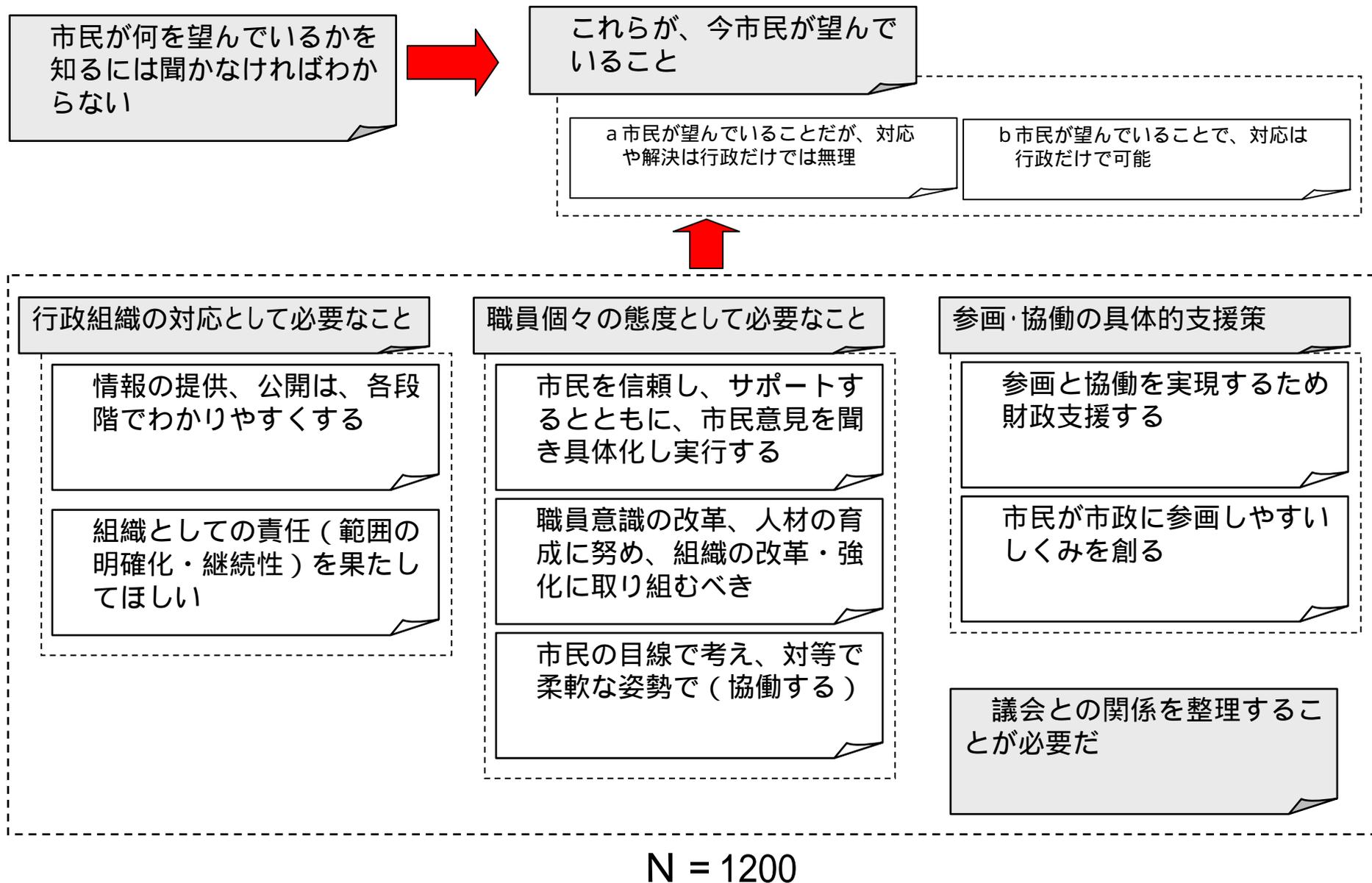


図6 参画と協働を進める上で大切な行政の役割（まとめ）

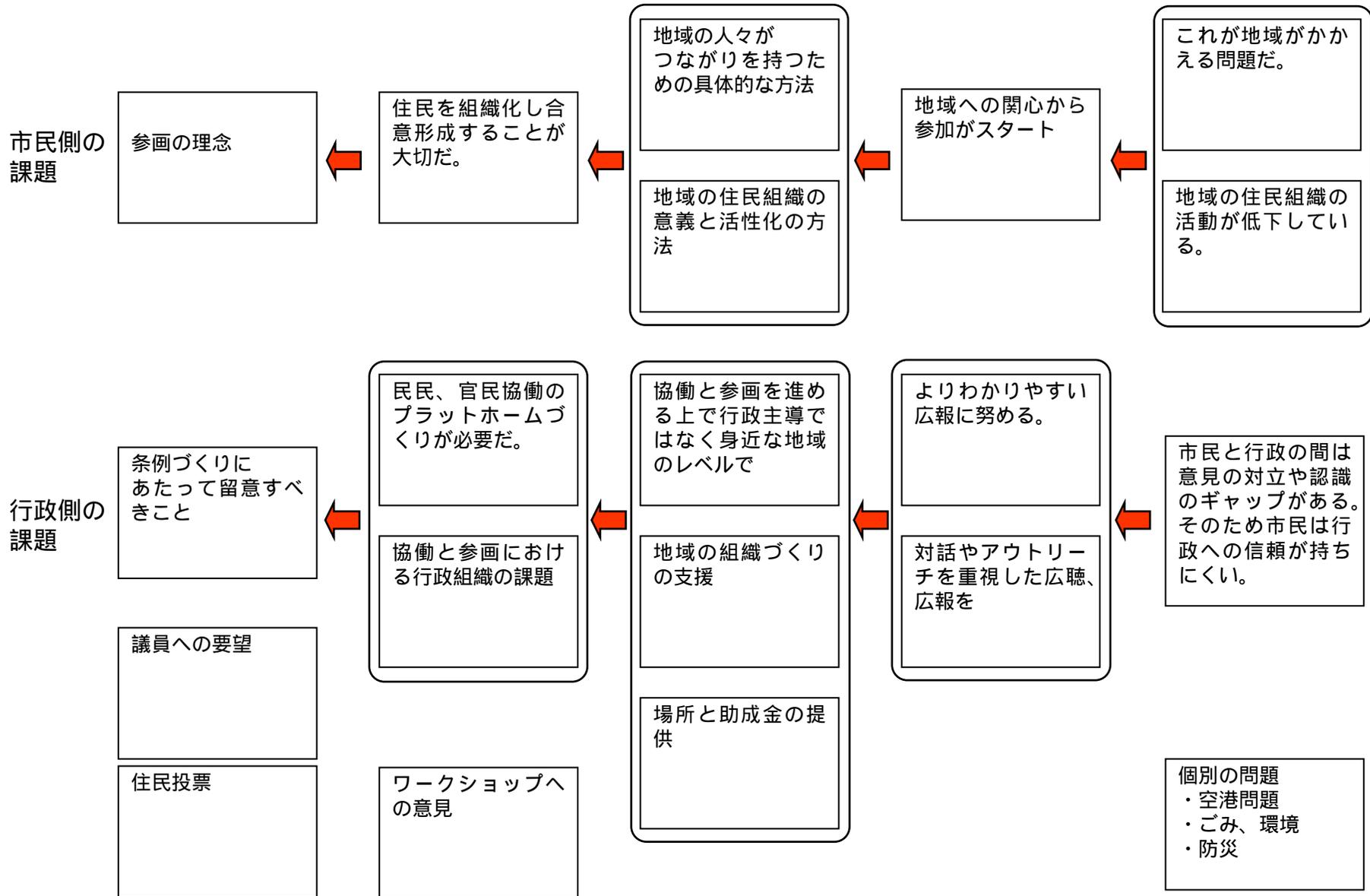


図7 第2回協働・参画ワークショップまとめ(02年6月~7月)

表 1 各モデルの適合度指標の比較

モデル名	χ^2 値	自由度	確率	GFI	AGFI	AIC	RMSEA
Model 1(7要素を説明変数とする二次因子MIMICモデル)	2494.57	366	0	0.854	0.826	2632.57	0.07
Model 2(そなえ・ 行政とのかかわりを従属変数としたMIMICモデル)	2474.298	366	0	0.856	0.829	2612.298	0.069
Model 3(プロセスとアウトカム要因を分離)	1957.073	354	0	0.884	0.858	2119.073	0.061
Model 4(そなえ・ 行政との関わりを共通因子化・ まちを つながりに従属)	1840.333	358	0	0.892	0.869	1994.333	0.059
Model 5(重要他者との出会いを独立の内生変数として分離・外生変数間に相関を想定)	1499.965	350	0	0.914	0.893	1669.965	0.052
Model 6(生活復興感から「公・共・私」型社会意識への影響を想定)	1469.053	349	0	0.916	0.895	1641.053	0.052
Model 7(すまい・ 暮らしむき・ ストレスを共通因子化,被害程度を独立の外生変数として分離)	1445.792	333	0	0.916	0.898	1591.792	0.053
Model 8(最終モデル, 反応バイアスによる測定誤差間相関を想定)	1299.727	327	0	0.924	0.905	1457.727	0.05

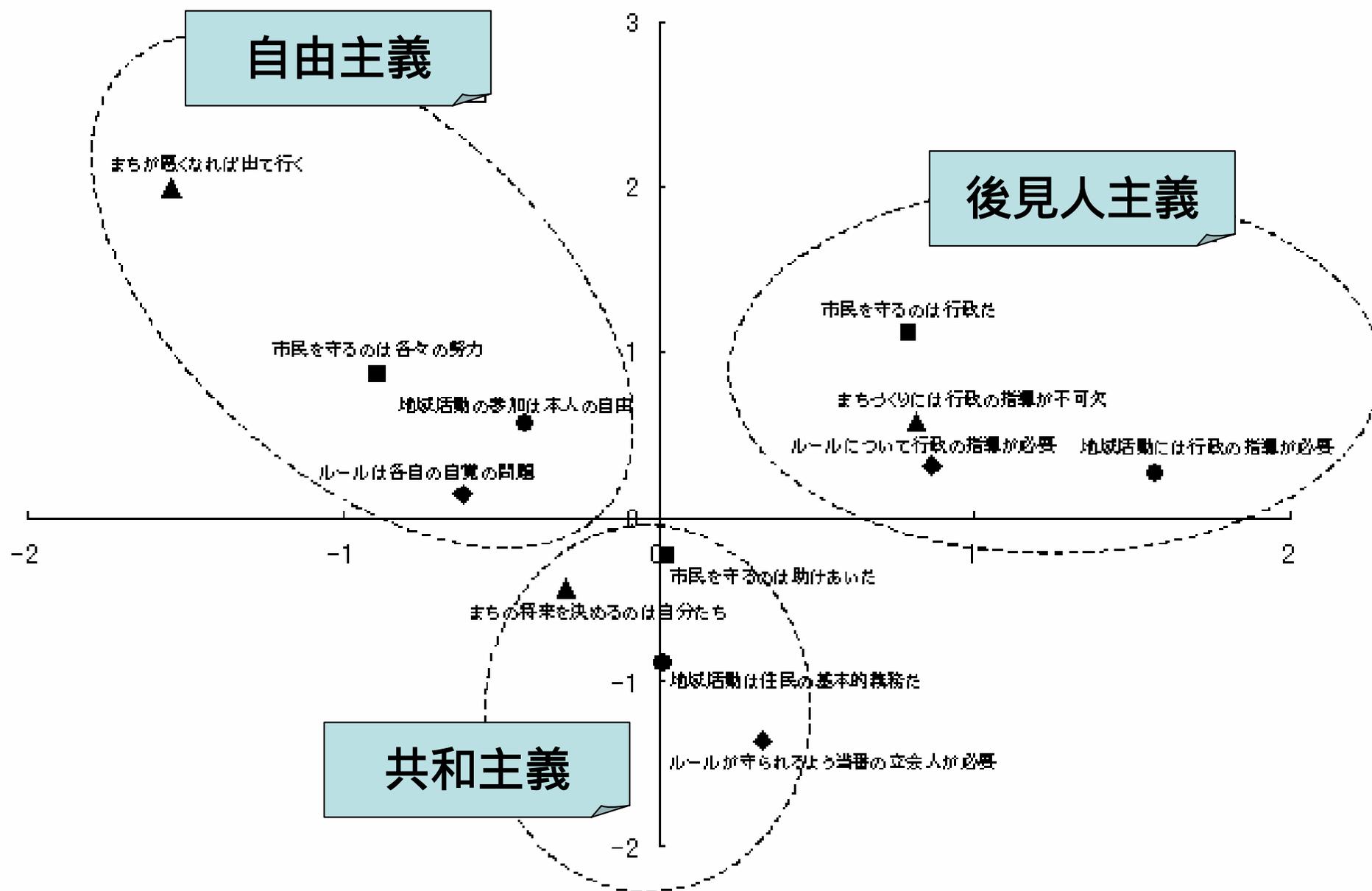


図9 行政との関わり尺度項目の最適尺度法結果（2001年兵庫県復興調査結果より）

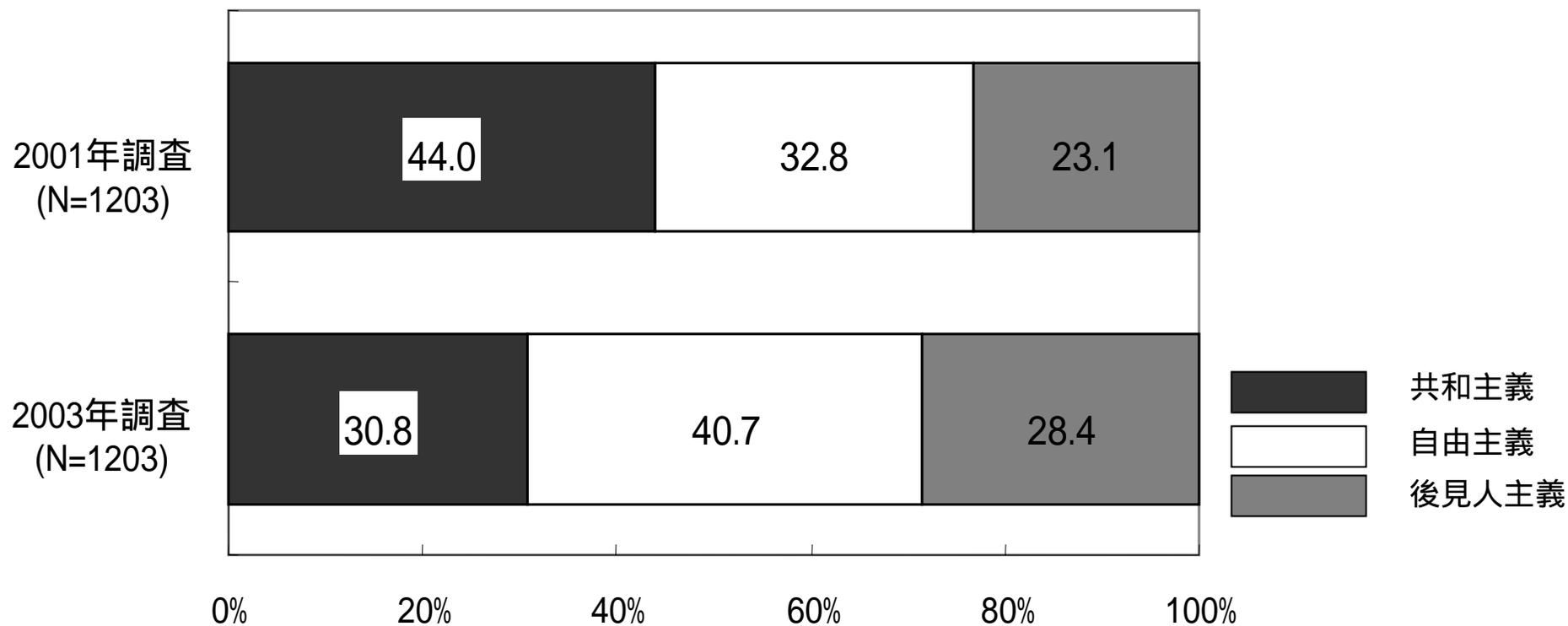


図10 行政との関わり方の3分類(共和主義・自由主義・後見人主義)の割合の変化
(2001年調査～2003年調査)