

| | |
|------------------|--|
| Title | コミュニティと総合政策：その変遷と今日的課題 |
| Sub Title | Community and policy management approach : its transition and current issues |
| Author | 宮垣, 元(Miyagaki, Gen) |
| Publisher | 慶應SFC学会 |
| Publication year | 2021 |
| Jtitle | Keio SFC journal Vol.21, No.1 (2021.) ,p.66- 90 |
| JaLC DOI | 10.14991/003.00210001-0066 |
| Abstract | 総合政策という語からコミュニティという概念はあまり想起されないかもしれないが、コミュニティの概念もその政策も、分野横断的にアプローチされ、課題に対し規範的に意思決定されてきたという点できわめて総合政策的であるといえる。本稿では、この多義的な概念を確認しつつ日本のコミュニティ政策を振り返るとともに、近年ヒューマンサービスの諸領域で期待されている役割とその可能性、課題について考えてみたい。 |
| Notes | 特集 古くて新しい総合政策学 招待論文：研究論文 |
| Genre | Journal Article |
| URL | https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=0402-2101-0066 |

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

[招待論文：研究論文]

コミュニティと総合政策

その変遷と今日的課題

Community and Policy Management Approach Its Transition and Current Issues

宮垣 元

慶應義塾大学総合政策学部教授

Gen Miyagaki
Professor, Faculty of Policy Management, Keio University

Correspondence to: gen@sfc.keio.ac.jp

Abstract: 総合政策という語からコミュニティという概念はあまり想起されないかもしれないが、コミュニティの概念もその政策も、分野横断的にアプローチされ、課題に対し規範的に意思決定されてきたという点できわめて総合政策的であるといえる。本稿では、この多義的な概念を確認しつつ日本のコミュニティ政策を振り返るとともに、近年ヒューマンサービスの諸領域で期待されている役割とその可能性、課題について考えてみたい。

Although the concept of community may not be often associated with the term “Policy Management”, both the concept of community and its policies are suitable for comprehensive policy studies because they have been approached from a cross-disciplinary perspective and normative decisions have been made on issues. This paper aims to look back at Japanese community policy, confirming this multifaceted concept, and consider the roles that have been expected in various fields of human services, as well as their possibilities and challenges.

Keywords: コミュニティ、ヒューマンサービス、総合政策学的アプローチ、地域包括 community, human services, policy management approach, community-based comprehensive care

1 総合政策とコミュニティ

1.1 総合政策学的主題としてのコミュニティ

輪郭が曖昧なのに、その語が示す直感的イメージがわかりやすいために便利に多用される言葉がある。「コミュニティ」もそのひとつで、重要概念であ

るが故に定義する試みも数多ある。この際必ず言及されるように、マッキーヴァー以降に定義された94の文献からその類型化を行ったヒラリーは、「地域性」(area)、「共通の紐帯」(common ties)、「社会的相互作用」(social interaction)を最大公約数的な共通項とするコミュニティ観として整理できるとしながらも、同時にその多義性や曖昧さを指摘している(Hillery, 1955, pp. 111-123)。これは黎明期のことだからではなく、仮に今日同じことを行えば、おそらく一層の多様性を示すに違いない。学術的には未決着の古くて新しい問題かもしれないが、それにもかかわらず今日においてなお多用されるという事実自体は興味深いともいえる。輪郭が定まらないにもかかわらず、そうしたものが「ある」という合意と「必要」だという認識は共通しているからである。そして、その認識はますます高まってきており、たとえば医療や福祉、教育といったヒューマンサービスにおいては、やや過大といっているほどにコミュニティへの期待がある。

多種多様な取り組みの前提や中心にコミュニティがおかれるのは、こうしたコミュニティ概念の多義性と表裏の関係にあり、多種多様な取り組み自体がこの多義性を生んでいるともいえるだろう。地域コミュニティの醸成を目指す「まちづくり」が典型的で、住民意識も経済活動も環境問題も行政施策も、あるいは空間設計もコミュニケーションデザインも絡み合うため、そのどこに光を当てるかで議論の方向性も変わってくるに違いない。

コミュニティの総合政策学というものが可能だとすれば、第一に、こうしたコミュニティの多面的で複雑な世界を、専門の枠を越えて捉えようとする方法論的な立場が求められるからである。事実、1世紀ほど前に社会学で生まれた「コミュニティ」概念は、行政学や政治学や法学(一例では、コミュニティ政策)、経営学(コミュニティビジネス)、情報論(オンラインコミュニティ)など分野を越境しながら広がり、既に相互の知見が必要とされている。第二に、実践的もしくは政策的な志向性があるからだろう。「わが国にあっては、理論や実証といった分野よりも、政策の分野が先行していることは否めない」(和田, 2009, p. 45)などの指摘もあるように、行政主導のコミュニティ政策として展開してきたことがそのことを象徴している。自治省(当時)や総務省だけでなく、今日では各省庁や地方自治体の政策文書や言説にコミュニティの語

が数多く登場し、かつその醸成を目指す政策が展開されるようになっている。包括的な理論体系を目指すほど総合的な視座が求められるだろうし、政策志向は最終的に価値判断に基づく規範的な意思決定を要請する(加藤・中村, 1994, p. iii)。今日「コミュニティ」の語が登場する文脈は、醸成、再生、活用などといった、まだ実現されていない未来の話と密接に結びついており、こうした志向のなかに総合政策的に捉えることの必要性があらわれているともいえる。

以上のことは、ただちに個別学問の理論体系や実証研究の否定を意味するわけではもちろんない。むしろその逆で、従来の理論構築の努力が土台にあつてこそ包括的な検討枠組みが可能となること、実証データに基づく現状分析を精緻に行うことではじめて意思決定や政策判断が可能になるという点で、これらに対する要請が一層高まることを意味する。本稿では、これまでの議論をこの先総合政策的に展開していくことを視野に、地域生活レベルでのコミュニティ(一般に地域コミュニティというが、地理的範囲を限定するものではない)をテーマとし、コミュニティ概念およびその政策展開の概観と、ヒューマンサービスへの適用可能性と課題を検討することで、本特集の主題に応答していくことにしたい。

1.2 コミュニティの捉え方

類書が多くあるので、コミュニティの基本的な捉え方については簡単な概観に留めよう(同様の整理は宮垣, 2003, 2016で既に行い、以下の記述は宮垣, 2016にもとづく)。まず、著書『コミュニティ』でこの概念を主題化したのが社会学者のマッキーヴァー(MacIver)で、コミュニティとは一定地域における共同生活の領域のことを指し、互いの中に共通の関心やコミュニティ感情がみられることが要件であるとした。ここでは特定の関心により機能的に組織された「アソシエーション」と対比的に用いられるが、「コミュニティかアソシエーションか」という二項対立的なものというより、むしろ目的的に作られるアソシエーションは、「すべてを包摂するもの」であるコミュニティの部分領域に位置づけられた。

こうした一種の社会類型論は、社会学において古くから行われてきたもの

である。最初期にこのことを主題としたのがテンニエス (Tönnies) の『ゲマインシャフトとゲゼルシャフト』で、人間の結合のあり方を「ゲマインシャフト」と「ゲゼルシャフト」とに類型化し、社会変動の方向性が前者から後者へ向かうと考えた。ここでいうゲマインシャフトとは、人間の本能的・全人格的な結合である「本質意志」に基づく関係で、いかなる分離にかかわらず本質的には結合している有機的な統一体である。対するゲゼルシャフトは、人為・作弄的な「選択意志」に基づき目的達成のために形成される関係とした上で、いかなる結合にかかわらず本質的には分離している機械的組織と考えられている。

この他にも、コミュニティ研究の一潮流を形成したシカゴ学派社会学があり、パーク (Park) は、一定の地域において動植物と同じように共生している人々の集合である「コミュニティ」を、次の段階において形成される「ソサイエティ」と対比している。また、コミュニケーション論のクーリー (Cooley) も、直接的で親密な関係が築かれ相互に連帯感や一体感のある集団を「第一次集団」といい、人の社会化に重要な役割を果たすとした。後の研究者は、これを人為的に組織された集団である「第二次集団」と対比的に用いている。

日本においても同様に、古くは高田保馬が、血縁や地縁などの自然的なつながりである「基礎社会」と、共通の利益を持つ目的的なつながりである「派生社会」を区分している。前者は「基礎集団」、後者は「機能集団」や「目的集団」ともいい、今日まで社会学の基本概念として用いられている。

テンニエスは近代化の方向がゲマインシャフトからゲゼルシャフトに向かうというテーゼを立てたが、厳密にはゲマインシャフトが完全に消失するということは考えづらく、「ゲマインシャフトからのゲゼルシャフトの分離」(富永, 1986) と捉えることができる。一方で、これも古典であるメイヨー (Mayo) の「組織内のインフォーマルグループの存在」を想起すれば、ゲゼルシャフトの中にゲマインシャフトが生じ得るという見方もできる。以上の2つの社会類型は、排他的な概念というよりも連続性をもつ理念型的な概念として捉えるべきであろう。

コミュニティへの関心は、近代化、とりわけ都市化という社会変動と密接な関連を持ちながら変遷してきた。ウェルマンは、こうしたコミュニティの

方向性に関する議論を、シカゴ学派社会学などの主張にもとづくコミュニティ喪失説、人はどのような環境下でも本来的にコミュニティを作るものだとする存続説、コミュニティは存在するがそのかたちは変容しているとする解放説に整理し、カナダ・トロントの住民ネットワークについて実証的に検証を行った (Wellman, 1979)。それによれば、親密で強い紐帯に基づく関係はたしかに存在するが、それは地域性に規定された関係においてではなく、空間的に拡散した多様で重層的なネットワークとなっており、この結果から、コミュニティはかつてのまま存続するのでも、完全に喪失したのでもなく、そのかたちを変えてきているとした。この既知の議論も一種の社会変動論ともいえるが、マッキーヴァー以来、地域性と共同性を不可分に捉えていたコミュニティ概念を、実証的に分離したという意味もあったといえる。

近年では、後期近代の「液状化する社会」(Liquid Modernity)の様相を論じるバウマンがコミュニティをその俎上にあげ、それが「急激に私化、個人化が進み、急速にグローバル化する世界ではもはや手に入れることができず、まさにそれゆえに安心でき信頼できる居心地のいい避難所」(Bauman, 2001a=2008, p. 207)として熱望されるものと捉えた。人はコミュニティから安心を得られるが、それは自由との引き換えによってであり、そうしたジレンマはグローバルとローカル、エリートと非エリートなどといった分化が進む中で大きくなってきているという (Bauman, 2001b=2008)。

同じく近代化やグローバル化の文脈でコミュニティを論じるデランティは、場所に規定された小規模の単位だとする伝統的コミュニティ以来の議論が「帰属感と特定の社会組織を混同してきたもの」(Delanty, 2003=2006, p. 261)であるのに対し、「帰属」についての一経験である討議的 (discursive) な側面を強調している。たしかに、コミュニティは常にコミュニケーションを基礎にしてきたのであり、それが家族や階級といった伝統的構造から自由になるにつれ、「多様なコミュニケーションの方式に基づく新たな形の帰属」(同, p. 262)を受け入れてきたことが今日の多様なコミュニティ観を生み出している。また、今日のコミュニティへの関心の高まりも、不安定な社会状況下における連帯や帰属の危機に対する反応であるとしつつ、グローバル化や情報化がこうした断片化を招く(コミュニティの衰退)と同時に、新たなコミュニティ復

活の諸条件を生み出す（コミュニティの復活）という両義性を示した。

以上の概観は伝統的なコミュニティ論の潮流だが、こうした構造（社会組織）と動態（社会変動）についての認識は、社会学を超えて既に広く受け入れられている議論でもある。他方で、日本においては、こうした分析的な議論とは別に、また他の分野とも接続しながら、政策上の主題として推進されてきた側面もある。次にそうした展開の過程を振り返っていくことにしよう。

2 政策対象としてのコミュニティ

2.1 日本におけるコミュニティと総合的理解の端緒

戦前に『現代大都市論』（1940）を著し、日本における「都市社会学と生活論の創始者」（藤田，2000）と評される奥井復太郎は、当時の慶應義塾大学経済学部の「都市問題、人口問題、社会事業などの社会的な講座を強化しようとする動き」（藤田，2000，p. 10）を契機とし、ドイツ留学時の経験や帰国後のシカゴ学派社会学を学ぶ中で壮大な都市論を形成していった。時代は1920～1940年頃にかけてのことであるから、シカゴ学派社会学の形成期とほぼ同じ時代である。戦前において、都市の思想や理論、さらには実証的な地域調査の方法論とその分析までを網羅する体系を既に作っていたことになる。

奥井は経済史を学び、経済学部助手として都市経済学を講じているが、その内実は、都市社会学を批判的に吸収したもので、日本の都市社会学の創始と言われるのはそのためである。他方において、そのみならず、社会思想や美術思想、建築史や都市計画などを、まさに「総合インテグレーション」（奥井，1959，p. 7）したものであり、その枠組みは相当に広いものだといえる。有末は、こうした研究態度や研究対象への向き合い方について、既成の学問領域を超え、人びとの「生活」や「経験」のレベルに戻って再考察してからはじめて研究対象に応じてどのような学問でも使いこなそうとしたという点で脱領域的だと評している（有末，2007，p. 19）。だとすれば、日本の都市論は、その端緒から総合的、脱領域的であったということになるのかもしれない。

奥井の都市論は、「生活基盤（社会組織）—生活体系—生活理念という構造で都市現象を眺める」（奥井，1959，p. 7）という点で、今でこそコミュニティ研究のひとつと見做せるとしても、戦前においてこの概念そのものを正面か

ら論じるということはなされていない¹⁾。奥井自身、あるいは「この言葉を使用する回数を可能な限り少なくしようとつとめていた」(岡田, 1981, p. 36) こともあったかもしれない、事実『現代大都市論』にこの語は数えるほどしか登場しない。奥井がコミュニティと題する論文「コムミュニティーとしての都市」を出したのは戦後のことで、コミュニティというと伝統的な村落の地域社会を想起させるなか、都市をコミュニティとして捉えるという、地域性は強調しながらそれとは違う概念と捉えられており、奥井の先見的なコミュニティ観を見出すことができる(奥井, 1948)。ただ、福武直も『『コミュニティ』という言葉は、戦前において注目されたにしても、地域社会についての代表的なキーワードになりえなかった』(福武, 1983, p. 5) というように、この語が日本社会で主題化するようになるのはやはり戦後のことである。

もちろん、日本社会において地域社会とその組織化自体は様々な変遷がある。近代以降では、いわゆる「明治の大合併」(1889年「市制町村制」の施行)において、それまで存在していた旧来の地域単位は町内会などのかたちに再編され、1930年代においては市町村の下部的組織として位置づけられていく。さらに戦時体制が進むにつれ、その役割は行政の末端組織および住民統制の役割を果たすようになった(1940年内務省「部落町内会等整備要領」)。このように、戦前の町内会は翼賛体制に組み込まれ、「隣保共同」を、近隣の助け合いというよりむしろ全体主義的なスローガンとして掲げ、“非国民”の監視通報の役割を担っていた。戦後のGHQもこうした日本の社会構造を重くみており、その求めにより「町内会部落会又はその連合会等に関する解散、就職禁止その他の行為の制限に関する政令」(1947年)が施行され、町内会等は解散させられることとなった。今日の町内会等は、サンフランシスコ講和条約発効後に復活したものである。

戦後「コミュニティ」の語(当時は、カタカナで、コンミュニティー、コムミュニティーとも表記)が用いられたのは、共同募金と訳されることとなるアメリカのコミュニティ・チェスト運動や、教育分野でのコミュニティ・スクールの紹介(1940年代後半)のなかでであったと考えられる。次いで、社会事業におけるコミュニティ・オーガニゼーション(1950年代半ば)、コミュニティ・ケア(1960年代後半)の論考が現れはじめることからわかるように、医療や

福祉、教育、あるいは助け合いといったヒューマンサービスの諸分野を中心にいち早く用いられていたということを確認しておきたい²⁾。そして、これ以降の流れは、周知の通り1969年以降のコミュニティ政策の展開がある。

2.2 コミュニティ政策の誕生と展開

よく知られているように、日本におけるコミュニティを考えるにあたり、佐藤栄作政権下における1969年の国民生活審議会の報告「コミュニティ—生活の場における人間性の回復」(以下、コミュニティ報告書)は決定的に重要な役割を果たした。前述のように、遡ればこの年がすべての起点ではないことは明白だが、日本においてコミュニティの語が社会的認知を獲得するとともに、何より政策と密接に結びつく契機となったことは多くの指摘にある通りである。

この報告書は、「人間性の回復」という副題から伝わるように、近代化の進行がゲマインシャフトの変容に作用することの危機感が基底にある。戦後の高度成長期下における社会変動として、モータリゼーションの普及や家族やライフスタイルの変容、さらに「昭和の大合併」(1953年「町村合併促進法」以降の市町村合併の推進)に代表される行政機能の役割変化などを背景に、「古い共同体は、生活様式の都市化と、これによる若年層を主とする構成員の離脱を契機として次第に形骸化され、(中略)今や地域共同体は崩壊の過程を辿ることとなった」(コミュニティ報告書)という現状認識を踏まえつつ、そうした社会は「人対人のつながりがきわめて微弱にしか存在しない社会」(同報告書)であり、そこにおける個人については、「無拘束性の反面としての孤立感が深まり、個人の力では処理出来ない問題についての不満感や無力感が蓄積される」(同報告書)として、「生活における集団形成」すなわち「コミュニティ」の必要性が説かれる(お気づきのように、半世紀後の今日においても、このロジックは基本的に変わりがない)。

ここでの「コミュニティ」とは、「生活の場において、市民としての自主性と責任を自覚した個人および家庭を構成主体として、地域性と各種の共通目標をもった、開放的でしかも構成員相互に信頼感のある集団」(同報告書)を指している。他方において、「戦前日本の戦時体制において統治機関の末端装

置として組み込まれた「町内会」にまつわる不快な体験」(大森, 1982, p. 7)が強く影響しており、町内会に代表される旧来の地域共同体とは明確に区別された³⁾。ここに、新しく望ましい／古く忌避されるべき「コミュニティ」概念の2つの位相を見ることが出来る。バウマンに従えば、まさしく安心と自由のせめぎあいの中で、その両者を内包する新しいコミュニティ観を打ち立てることにより「一挙両得」を実現しようとするものと理解できる。

このように、ここにおけるコミュニティとは「いまある」ものでも、伝統社会の地域共同体のように「かつてあった」ものでもない。地域住民の自発性を基盤とする新たに目指されるべきものという、“規範的・政策的概念”に他ならない。先にみた理念型としてのこの概念を、そのまま実体化しようとしたといってもよいかもしれない。そして、この「市民としての自主性と責任の自覚に基づく開放的で信頼感のあるつながり」を生む方策として、行政によるフィードバックシステム、コミュニティ・リーダーの育成、コミュニティ施設の整備などが提起され、以降のコミュニティ政策に多大な影響を与えることとなった。ここにおいて、かつての「ムラ＝自然村」(鈴木栄太郎)のように自然発生的に生まれるコミュニティと政策対象としてのコミュニティという2つの位相が明瞭になる⁴⁾。

政策対象化したコミュニティについては、この直後の1971～73年度にかけて、自治省(当時)の「コミュニティ(近隣社会)に関する対策要綱」に基づき全国83地区で実施されたモデル・コミュニティ事業がある⁵⁾。ここでのコミュニティ観は前述のコミュニティ報告書を基本的に踏襲するものと考えられるが、「コミュニティ(近隣社会)」というカッコ書き表記に示されるように、自治省の施策として地域性(具体的には小学校区)が強く打ち出され、あわせて物的環境の整備が重要視された。結果として、コミュニティ・センター等の整備に重点が置かれたハコ物コミュニティ施策という色合いが強かった⁶⁾。

その後も、モデルとなる地区を指定しコミュニティの推進をする施策は行われており、1983～85年度には147の推進地区(1983年自治省通知「コミュニティ政策の推進について」)、1990～92年度に141の活性化地区(1990年自治省通知「コミュニティ活動の活性化について」)で行われ、次第にハード面から地域活動や企画イベントなどの実施といったソフト面へと比重が移

行していく。こうした流れの中で、かつて否定された町内会等が再び地域コミュニティの重要な存在として改めて位置づけられていった。その後、1991年の地方自治法の改正では、町内会等の地縁による団体は、認可地縁団体として法人格を取得することで権利義務の主体として不動産登記なども行えるようになった。ゲマインシャフトとしての地域関係はこうして組織化が促されてきた。

2.3 コミュニティ観の錯綜

自治省による一連のコミュニティ政策は前述の活性化地区において事実上終了するが、その後起こった1995年の阪神・淡路大震災は、NPOの議論につながるボランティアの可能性への着目とともに、近隣関係の重要性への認識を再び高めることとなった⁷⁾。

その一方で、1999～2010年にかけて推進された市町村合併(平成の大合併)によって、市町村数が3,232から1,718(2018年)へと大幅に減少するとともに、それぞれの地域社会の有り様にも影響を及ぼした。この平成の大合併の検証は様々な視角からなされているが、なかでも、自治体の広域化が地域住民による自治の要請につながり、地域社会の(再)組織化や制度化が推進されたということが重要であろう⁸⁾。多種多様な課題への対応を旧来の町内会が担えるとも限らず、新たに組織形成を図るか、既存の機能集団との関係を構築するという道を選ばざるを得ない。こうして、「協働」の名の下に、地域コミュニティに関わる様々な団体と行政との新しい関係のあり方が模索される時代を迎えることとなった⁹⁾。

オストロム(Ostrom)の“co-production”概念に由来するとされる「協働」概念の持つ意味は、自治体職員と地域住民の協力(公と民)という捉え方を超えて、町内会を含む地域住民主体どうしの連携までを含む幅広いものとなっていく。折しも、1998年に特定非営利活動促進法(NPO法)が施行され、市民活動組織への期待も高まりをみせていた時期であり、実際にNPOの設立数が急速に増加していた。かつてコミュニティ報告書の目指した、旧来の町内会とは異なる「市民としての自主性と責任の自覚に基づく開放的で信頼感のあるつながり」は、前述のコミュニティ政策とはまったく異なる文脈にお

いて、その萌芽をボランティアやNPOの中に見ることとなったのである。

ただし、ここで想起されるコミュニティとは、地縁というよりも、個々の生活課題や課題認識に基づくイシューオリエンテッドのテーマコミュニティというべきものであり、地域性と共同性の比重が、前者から後者へと移動していくことになる。インターネット元年後の時代でもあり、その後のSNSの普及による人びとの新しいつながりはネットワーク上のコミュニティの形成も促した。地域性から遊離するコミュニティ概念は、こうして地域コミュニティからテーマコミュニティ、情報コミュニティへと、指し示す対象が拡散、変容していくこととなった。

一方、NPOは、課題解決志向からやがて持続可能性が重要な課題となり、それを担保する経済性(事業性)への関心が高まっていく。1990年代末から2000年代初頭にかけては、コミュニティビジネスという語も紹介され、地域通貨に対する関心の高まりやその先駆的实践も見られた。組織化が進んできたコミュニティが、それまで対置されていた経済と接合していく局面であったともいえる。

このようにコミュニティを巡る展開が見られるなか、2007年には総務省において自治省時代のコミュニティ政策以来のコミュニティ研究会が発足し、2008年には「新しいコミュニティのあり方に関する研究会」が報告書をまとめている。前者では、町内会などの地縁団体とNPO等をコーディネートする必要性が示され、後者では、市町村合併などを背景に地域の多様な主体の連携・分担による公共サービスの提供実行をマネジメントするしくみとして「地域協働体」が提示される(総務省, 2009)。ここでは、コミュニティの指し示す内実が、特定の基礎集団ではなく、様々な主体の総体として示されている。

そして再び「協働」が強く打ち出されたのは、鳩山由紀夫政権下で強く推進された「新しい公共」政策(2010～2012年)であったといえる。公共＝官という認識枠組みの転換をうたうこの政策では、「人々の支え合いと活気のある社会(中略)をつくることに向けたさまざまな当事者の自発的な協働の場が「新しい公共」である」(内閣府, 2010, p. 1)との宣言が象徴するように、その鍵概念のひとつに協働があった。ここにおいて、当事者には「それぞれの役割を果たす」(同, p. 4)ことが期待されている。かつてのコミュニティ報告書

のいう「自主性と責任の自覚を持った市民」の「つながり」を想起させるが、同時に、つながりの構築以上に、「国民は「お上」に依存しない自立性をもった存在」(同, p. 6)として、新しい発想やイノベーションが期待されることとなる。

地縁に基づく団体についても、まちづくり協議会や自治会の連合組織など多様な形態をもつ地域運営組織や、主に公法人となる地域自治組織まで様々なものが提案され、再編される流れとなる(総務省, 2017)。ここで地方自治の議論に立ち入る余裕はないが、こうした動きは、地域自治や地域運営の地理的範囲と人びとのコミュニティの範疇が合併により乖離したことによるものだともいえる。もっとも、地域性に基づかない「自由参加の」コミュニティでは、意思決定の代表性やフリーライドの問題が生じることとなり、コミュニティに課題解決が担われた途端に困難に直面することとなる。

以上のように、2000年代以降、コミュニティおよびそれを取り巻く政策は再び大きく動いている。日常に目を向けると、デランティが述べたように、情報技術の革新などからコミュニケーション機会は増大し、場所性や地域性に依らない新たなつながりが生じているかに見える。しかし、今日「居場所」の必要性が至るところでいわれるように、機会増大により人びとの帰属が得られたかというとまた別の話だともいえる(こうしたなか、コミュニティ政策はかろうじて地理的範囲に依拠する地域性にこだわってきたという見方は可能だろう)。

他方で、ここに至る流れは、「まだ見ぬコミュニティ」を求めて地域が翻弄させられている様子にも映るだろう。パウマンのいう自由と安心の「一挙両得」のため、社会全体の振る舞いを問うことなく、コミュニティのみを切り出し操作しようとするものの困難を、当の地域のみが背負わされてきているようでもある。自由を確保しながら安心を構築しようとするジレンマは解消されることなく「多様な主体の協働による課題解決という物語」で折り合いをつけてきたともいえるだろう。ここにおけるコミュニティとは、帰属に基づく個々人の社会的統合や互酬性の規範に基づく互助関係という意味のコミュニティそのものというよりも、目的達成に関連づけられた組織間協働の総体である。こうしたコミュニティに求める対象と機能の変化は、直接的には行政の機能

縮小の裏返しであり、とりわけ次にみるヒューマンサービスの諸領域で深刻度が高まっている。

3 コミュニティとヒューマンサービス

3.1 ヒューマンサービスの特性

期待概念としてのコミュニティの重要性は高まる方向にあるが、同時に、何をもってそれが実現されたかという明確な指標がないままに進行し、故に「失われた楽園、もしくは、いまもって発見が待たれる楽園」(Bauman, 2001a=2008, p. 10) であり続けている。こうしたなかで、コミュニティが持つ機能を活かすことで課題解決を図ろうとする発想が広がってきた点に近年の特徴があるといえる。このことは2000年代以降にソーシャルキャピタル概念が急速に社会的認知を得たことに象徴的に表れており、いわば「つながること自体の価値」から「価値を生むつながり」への変化ともいえる。金子郁香が、今日的なコミュニティの必要性に関して「beではなくdo」(金子・玉村・宮垣, 2009, p. 208) と述べたように、この文脈におけるコミュニティとは目的ではなく手段に他ならない。

こうしたことが政策的に要請される背景には、ニーズの多様化に対する行財政の機能縮小がある。医療や福祉、相談や教育などヒューマンサービス分野も例外でなく、他方において専門職に期待される役割拡大と限界性もあり、一層切実な問題となることが考えられる。ここにヒューマンサービスとコミュニティが接続する契機があるが、前述の通り、この概念がいち早く紹介されたのは、コミュニティ・ケアやコミュニティ・スクールなどにおいてであったので、「ヒューマンサービスとコミュニティ」というテーマ自体は古くて新しいものだともいえる。では、なぜヒューマンサービスにとってコミュニティが重要なのだろうか。それは単に資源として期待されているだけなのだろうか。

「ヒューマンサービス」には様々な捉え方があるが、保健医療や福祉、相談や教育などの領域に共通して見られる要素、すなわち直接的な対人サービスを指すというのが共通理解であろう。そもそも、(一般名詞的用法ではなく)独自の概念化がなされる意味でのヒューマンサービス (Human Services) の語は、米国の社会福祉の歴史的な文脈から生み出されたもので、人間のニーズを

充足する諸サービスの統合という理念を推進するという、新しい領域を創出する運動的側面があったと考えられる (Eriksen, 1977=1982 ; 高田, 1983 ; Harris, Maloney and Rother, 2004=2009 など)。

米国の歴史とは異なる文脈を持つ日本においてこの語が用いられるとすれば、こうした流れに影響を受けたとしても、より広義に用いられることが多いように思われる。たとえば、田尾雅夫は「対人的に提供されるサービスで(中略)医療や保健、福祉、さらには教育などのサービスを包括的に捉えた概念」(田尾, 2001, p. 6)としている。保健福祉分野にひきつけた場合、阿部志郎は「保健・医療・福祉が、人間の直面する問題に全人的に対応し、(中略)専門職間の調整を図り、包括的共同目標に向けて連携と互換性を深め、(中略)利用者主体のサービスに統合」(阿部編, 2006, p. 10)するものだとしている。山崎美貴子の「利用者ニーズを全人的に幅広く捉え、個人・家族の力が十分に発揮できるように、(中略)支援する活動」(阿部編, 2006, p. 29)という定義もある。阿部や山崎の全人的人間観や統合的アプローチという見方には米国の議論の影響も見られるが、独自の規範的定義の色合いが濃い。約言すれば、「人を包括的に捉え、当事者を中心に据えた統合的アプローチ」ということになる。こうした捉え方は、パーソンズの医療社会学とその批判、あるいはイリイチの脱病院化や脱学校の議論を想起させるかもしれないが、ここではヒューマンサービスを広く捉えることの意味、すなわち医療や福祉、教育などに共通の特性が導出される点を考えてみたい。

ヒューマンサービスが独自に概念化され得るのは、一方において個別政策領域を超えて共通する要素を含んでおり、他方において一般のサービスとは異なる事情を有するからであり、この両者はヒューマンサービスの特性という点で共通している。

ヒューマンサービスの特性としては、「個々に異なる意思や感情のある人」どうしの関係であることを前提に、その意思ある人の身体や精神に直接関わるものであり、その結果が健康や将来に直接影響を及ぼすだけでなく、基本的に「やり直しができない」ものという深刻さがある(サービスの不可逆性)。さらに、このサービスは担い手にすべて委ねれば良いわけではなく、むしろ自らサービスの実施過程に参加することが強く要請されるという特性がある。

このことは、担い手のみならず、当事者自身やその周囲の、治したい、学びたい、よくなりたいという積極的な意思と関与がなければ、そのサービスは十全に遂行されないことを意味する（サービスの相互関与性）。ところが、この関係においては、援助する側とされる側という立場性の格差（権威関係）に加え、専門知識を有する側とそうでない側という非対称性（情報の非対称性）が存在するため、当該のサービスが適正なものかどうかを受け手が判断することが難しいという問題がある（サービスの検証不可能性）。情報の非対称性はあらゆるサービスに起こり得るが、それを利用した機会主義的な行動が取り返しのつかない帰結となり得るという点でより深刻だといえる。このような、非対称な関係を前提に、結果のやり直しがきかず、当事者の主体的関与が求められる状況下では、他のサービスに比して「信頼」が決定的に重要となるだろう（以上の整理は、宮垣，2003による）。医療や福祉、教育など、人の心身や成長に直接関わる場面においては以上のような特別な事情があるという共通点がある。

3.2 コミュニティによるアプローチの可能性

次に、こうした特性を持つサービスがどのような意味でコミュニティを要請するのかを考えてみよう。まず、前述したように、コミュニティの資源的側面がある。たしかに、一方で社会課題の多様化というトレンドがあり、他方で行財政の制約が顕著となった現状を踏まえると、—その是非はともかくとして—資源としてコミュニティが着目されることは理解されやすい。ここでいう資源を量的な側面として捉えれば、それは担い手の数を意味することとなり、ここにおけるコミュニティとは専門サービスの一部代替的・補完的機能を意味することとなる。

一方、これまでみてきたコミュニティの特性やそこに込められた期待を踏まえると、(代替的でなく) 質的に異なる要素も含意されていることが考えられる。第1に、ヒューマンサービスが必要とする、人や課題を中心に据え、その全体を包括的に捉える関わり方であり、こうした捉え方は、全人的という意味でテンニエスやマッキーヴァー以来のコミュニティ観にも由来する。いうまでもなく、そもそも個々人の抱える課題は複雑に絡み合っており、とり

わけヒューマンサービスに関わる諸課題については本来的に分節化することが難しいという問題がある。医療や福祉、教育などにおいて、専門職的見地からは個々の必要（治療し介護し教えること）に対処することだが、当事者の側からするとこれらは個々人のおかれた事情や生活と不可分である。たとえば、人の健康や成長には、身体的要因だけでなく、家族状況や経済的条件、ライフスタイルなど様々な要因があることは改めて述べるまでもないだろう。このことを考慮に入れるには、当事者を全体や文脈から捉える必要があり、個人の諸課題は各要素や一局面に分解可能だとする見方では限界がある。「やり直しのきかない」不可逆なサービスにおいては、その関連する諸課題が迅速に察知されることが何より重要であり、コミュニティに意味があるとすれば、ヒューマンサービスの諸課題を「分節化せず捉える」包括性にあると考えられる。

第2に、当事者が包摂され、帰属することの意味がある。地域性にせよ共同性にせよ、それを「共にしている」という感覚は、—それが特定の集団内であれオンラインを介してであれ—他者とのコミュニケーションを深める中で共同経験として実質化される。こうした帰属は、存在論的な安心を提供するだけでなく、コミュニケーションを介した課題の共有につながるだろう。前述の通り、ヒューマンサービスにおいては、専門職の関わり方のみならず、当事者の主体的な関与が非常に重要となる。地域コミュニティに障がい者を包摂することや地域の見守り、患者コミュニティや学びのコミュニティの意義はここで繰り返すまでもないだろう。ヒューマンサービスの当事者にとって、こうした場合は、他者による受容や同じ当事者の共感をもたらし、当事者にとってはエンパワメントの機会につながりやすい。バウマンやデランティの問題意識にもあるように、近代化によって脅かされているのはこの意味でのコミュニティであるとも考えられる。

第3に、コミュニティに課題の当事者のみならず様々な主体が包摂されることで、それらの連携が促進され、当事者に対して統合的にアプローチできるという点がある。たしかに、今日のヒューマンサービスは、一方において様々な生活課題と関連し、包括的に把握、対応されるべき複雑性を高めている。他方において、高度で特殊な医療、専門性の高い教育、緊急性の高いケアな

どでは、それぞれの専門性が強く要請されることに変わりはないから、こうした全体的視点と専門性をどのようにつなぐかということが一層重要となるだろう。この際、専門性を担う立場からは、その専門の外や狭間にある課題は、(その専門性故に) 埒外となるか対処が困難な問題であるから、単独主体で対処不可能である以上、求められるのは主体間の連携ということになる。とりわけ当事者に一番近い地域主体との連携は(連携する側もまた一方の当事者である)、前述のような包括的な課題の把握や当事者のエンパワメントという点で重要性も高い。今日求められるような諸施策でうたわれる連携や協働は、こうしたコミュニティの統合的アプローチに期待するものといえる。

3.3 政策のジレンマ

たとえば、高齢者介護の分野では2025年を目途に地域包括ケアシステムの構築が推進されている。その重要な柱のひとつに位置づけられる生活支援や介護予防サービスは、高齢者が住み慣れた地域で暮らしていくためには生活の諸課題への包括的対応が必要だとし、専門的サービスを前提としつつも「生活支援サービスと高齢者自身の社会参加」を重要視し、それには「地域における互助の取組の推進」が必要だということが強調されている¹⁰⁾。ここで社会参加が強調されるのは、活動を通じて健康維持についての主体的な取り組みが期待されているからである。

また、こうしたビジョンに基づく「介護予防・日常生活支援総合事業」では、地域の実情に応じた多様な主体の協働による統合的なサービス提供がなされるとともに、その担い手として地域コミュニティの多様な主体の参画が期待されている。ここで地域の主体の取り組み事例として紹介されるものの多くは、町内会・自治会、老人会、ボランティア団体やNPOである。とくにボランティア・NPOに対する期待も大きく、実際に実施される通所型サービスAや同Bでは、サービス提供者の例としてボランティア主体であることが明記されている(厚生労働省老健局振興課「介護予防・日常生活支援総合事業の基本的な考え方」)。それは、サービスの提供側として行う活動自体が身体的な意味での介護予防となるだけでなく、そこに地域住民として高齢者が参画することが重要な社会参加機会となり、日々の生きがいにつながる包摂の

場となることが期待されるからであろう。サービスを提供することが同時にサービスを受けることを意味するのである。以上から、この政策の推進にあたってはサービス体制の構築と地域づくりが表裏の関係となっている¹¹⁾。

このように、ヒューマンサービスにとってコミュニティに期待が集まるのは、その代替・補完的側面だけでなく、コミュニティの包括性や包摂性、統合的アプローチを可能にする側面においてである。ただし、コミュニティが期待概念であることを想起すれば、あくまでも「それが期待通り十全に機能していれば」という留保がつくことになる。加えて、地域包括ケアシステムなどにある協働体制の全体像が示すように、現状の地域コミュニティ自体にあらゆる課題を解決できる能力があるとは到底いえないし、まして高度な医療や専門教育そのものを担うことが期待されているわけではない。その意味で、コミュニティと専門職サービスは排他的・競合的な関係とはなり得ない。コミュニティもヒューマンサービスも、その隣接する領域や主体と「地続き」なのであって、それだけを切り出して操作的に扱うことの困難がある。コミュニティ独自の機能を打ち出す政策を推進するほど、こうしたジレンマに直面することになるだろう。

また、ヒューマンサービスとコミュニティが接続する重要な意味のひとつに、当事者を包摂し、多様な主体による包括的な関わりの中かで、(ともに属しているからこそ) 様々な角度から課題を捉える機能があった。とりわけ課題化する前の非公式的な情報は、コミュニティ内において察知され、拡がりやすいという特性がある。このことは、コミュニティ内の情報の秘匿性を低くする反面、異変への気づきが専門職への接続を含めた初動の対応を早める可能性を導く。ところが、近代化の一側面である個人主義化は秘匿性を求めるから、結果としてコミュニティを忌避する(コミュニティの衰退を招く)のは情報の性質からみて必然であるともいえる。コミュニティの独自の機能を期待するのであれば、こうした私たち自身の求めるくらし方そのものの問い直しが要請されるだろう。

さらに、ヒューマンサービスが期待するコミュニティには、期待とは逆の可能性があることも考えられる。包摂性に関して、当事者が帰属することによって主体性を涵養するようなエンパワメントの機能は、必ずしも専門的見

地から望ましい方向に働くことを保証しているわけではない。また、こうした帰属が過度に制度化されれば、その政策目標に対する動員となりかねず、このことの問題性は戦時下の状況を引き合いに出すまでもないだろう。包摂することが別の新たな排除を生み出すというパラドクスや、同質性が高まることによって多様性を欠く事態となり、かえって包括的な捉え方を阻害するというジレンマも考えられる。あるいは当該のコミュニティの正統性にも関わるフリーライドの問題は、コミュニティの特性に由来する、より本質的な課題といえる。統合的アプローチについても、協働する主体がそれぞれの立場を守ることに固執すれば、その専門の間の漏れ落ちる問題（いわゆるポテンヒット）はなくなるだろう。

コミュニティ政策や、ヒューマンサービスにおいてコミュニティに期待する政策は、そのまだ見ぬ楽園の醸成に向かう一方で、こうした本質的な課題や逆機能については十分に考慮されているとはいいい難い面もある。ヒューマンサービスにとってコミュニティが重要な役割を果たすにしても、それ故に、一方向的な推進のみならず、こうした課題を含めて総合的に捉える必要があるだろう。

3.4 コミュニティは担えるのか？／コミュニティを担えるのか？

以上の問題はいずれも本質的なものであるが故に、政策上や実践の場面において明白な解法を得ることは難しいが、仮にこうした総合的な理解を踏まえたとしても、より現実的なレベルでの課題も少なくない。

たとえば、実践や政策において欠かせない主体の問題に目を向けてみよう。2000年以降の協働の文脈に必ず登場し、とりわけ期待されているのがボランティア・NPOであった。町内会などの加入率の減少や高齢化にともなう機能低下、その後のボランティア・NPOの台頭を踏まえての動向といえる。

ここでの問題は、では、こうした主体がこれまで述べてきたような期待に応えることができるのだろうかという点である。そもそも個々人のコミュニティ醸成に対する能動性は期待できるのだろうか。最後に、こうした問いについて近年の調査結果を簡単に確認しておこう。

まず、1980年代からボランティア団体の活動動向を全県レベルで把握して

いる兵庫県の調査結果によれば、活動の中心層に大きな変動はなく、かつそのまま高齢化しているというトレンドがある¹²⁾。直近10年の変化を見ると、性別では女性が圧倒的に多い構造に大きな変化は見られず(2009年76.5%→2019年74.2%)、活動の中心層が65歳以上である団体が一貫して増加しており(2009年40.7%→2014年54.5%→2019年66.6%)、中心となる参加者層が変わらずそのまま高齢化していることを示唆している。ボランティアの参加にあたっては、担い手の紹介(口コミ)が6割以上と圧倒的に多く(2009年60.7%、2014年72.8%、2019年61.6%)、既存のネットワーク内の信頼関係に基づく参加となっている一方で、ネットワーク外からの新たな参加を呼び込むことを難しくさせている可能性が高い(ひょうごボランティアプラザ, 2020)。これに類する結果は別稿(宮垣, 2018)に譲り詳細は割愛するが、付言すれば、活動の種類や委託事業収入は増加しているとする団体が多い一方で、活動者数や寄付金収入が減ったとする団体が多いという結果もある。端的に言えば、活動にせよ寄付にせよ、地域コミュニティからの自発的参加の部分が弱含んでいることが示唆されている。

また、筆者らが実施した兵庫県・神奈川県のNPO法人全数を対象とした調査結果から、NPO法人についても同様の傾向が見られることがわかっている¹³⁾。活動者の属性については、いずれも60～69歳以上がもっとも多く(神奈川・兵庫:69.4%)、性別はボランティア団体ほどの偏りはないものの女性が多い(神奈川56.2%、兵庫52.1%)。その参加経路についても団体スタッフからの紹介が圧倒的に多い(神奈川64.4%、兵庫62.2%)。また、ここでも事業規模の拡大に比して参加の減少が見られており、5年間の増減変化では、年間収入(とくに委託事業収入)や活動種類、頻度は増加しているものの寄付金は減少しており、課題としても「人手が足りない」が特に多くなっている(神奈川71.9%、兵庫69.4%)。地域内の協働の構造についてみると、地域コミュニティ内の様々な主体とのつながりの中で、地縁団体などの他主体よりも行政とのつながりが高い(神奈川81.2%、兵庫:75.6%)という結果となった。

ボランティア団体であれNPO法人であれ、特徴的なことは参加者の高齢化と固定化であり、信頼の高いネットワークに依存するが故に地域から新たな参加者を呼び込むことが難しい構造となっていることだろう。他方におい

て、社会的ニーズや役割(活動分野から、ヒューマンサービスが多く含まれていると推察される)は増大しており、それに人や寄付が追いついていないことが象徴するように、最大の資源である地域コミュニティからの自発的参加が十分に期待できない状況がある。以上の詳細は宮垣(2020)に譲るが、これが2000年代以降の行政施策を背景とした事業組織化の進行の裏で生じている事態である。理念や政策目標に対して現実が突きつけることは、コミュニティを諸課題の受け皿としてのみ捉えることの困難ともいえる。

4 むすび

期待概念としてのコミュニティは、近代化によって生み出され、その後の社会変動とともに捉え方にも変化が生じてきた。日本においては、およそ半世紀にわたり政策的対象とされてきたが、その後半の四半世紀に特徴的なことは、持続可能な課題解決志向であり、地縁関係をどう構築するかということのみならず、多様な地域主体を前提とした協働の議論に向かっている。NPOをはじめとするソーシャルセンターに対する期待の高まりはそのわかりやすい変化といえるだろう。こうした流れは、コミュニティ政策とNPO政策をどこまで一体的に展開できるか、あるいはコミュニティの持つ逆機能への対応など、改めて総合的な視点が求められる状況となっている。

課題解決志向のコミュニティという発想は、ヒューマンサービスにおいてより切実だと考えられ、ここにおけるコミュニティは、医療機関・医師や教育機関・教師といった専門職主体の残余概念ではなく、これらをも含む協働の関係性の概念となりつつある。あるいは、ヒューマンサービス自体が近代以前に地域が担っていた機能が医療や福祉、教育へと制度化し専門分化した領域であると考えれば、本来的に有している機能への再着目ともいえる。福祉と生活、教育と相談などからのコミュニティに対する重複する期待は、私たちを個々の専門に閉じさせてはくれないだろう。今日、ヒューマンサービスの諸領域で、コミュニティ・アプローチや地域の主体間の連携が同じように喧伝されるのには共通する文脈があると考えられ、ここにも総合政策的なアプローチに対する時代的要請があると考えられる。

もっとも、こうした期待を当のコミュニティが背負えるのかといえば、そ

これはまた別の話であり、ここにいまひとつの総合政策的アプローチとその実践への要請がある。地域性に根ざした従来の地縁団体の限界が指摘されるなか、NPOをはじめとする様々な新しい中間集団はその中核的役割を担えるだろうか。あるいは、コミュニティへの個々人の自発的参加は期待できるのだろうか。これについては、前述の通り、社会的な期待とニーズの高まりの一方でそれに自発的参加が追いついていないという実態がある。いわば、「コミュニティは必要だが、その実践にみずから加わることは消極的だ」という本音が透けて見えるようだ。コミュニティ論的にはNPOに期待するが、NPO論からするとそれは難しい注文にも映る。まさにパウマンが指摘したような自由と安心のせめぎ合いのただ中にあり、その問い直しが無い限り、NPOのみならず、次々と提唱される新しい中間集団でも同様の可能性は排除できないだろう。

コミュニティは社会そのものの構造変動によって変容してきているのであって、コミュニティが自ら変容したわけではない(コミュニティの衰退が新しいライフスタイルをもたらしたのではなく、その逆も含め相互作用している)。このことは、社会全体の振る舞いを変えることなく、コミュニティのみを切り出し、—実は私たち自身がコミュニティの中にありながら—あたかも外部からそれを操作可能なものと捉えるジレンマを含んでいる。コミュニティ(期待概念)にせよ、ヒューマンサービス(社会課題)にせよ、ともすれば、いかに実現／解決するかという具体的方法論に一足飛びに向かいがちだが、問われているのは政策や実践の当事者のあり方であるともいえる。コミュニティへの総合政策的なアプローチが改めて求められるのは、今日この意味においてであろう。

注

- 1) 奥井は、ドイツ留学時代に体験した中世都市の魅力と、その解釈における総合観について後に次のように述べている。「独逸滞在中は、都市研究に関する限り独逸中世都市の魅力に圧倒された。(中略) それらいちいちの建築についてでなく、コンパクトな集団生活の形体として、これあるかなの感を十分に与えてくれた。ここにコムミュニティーがあるという啓示であった。」(奥井, 1959, p. 5)
- 2) その後の自治省によるコミュニティ政策につながる議論としては、長野士郎「空想地方自治論・広域行政とコムミュニティー」(1967)、宮澤弘「コミュニティについて」

- (1970) などがある。
- 3) コミュニティ報告書の前提とする認識自体への批判があることも確認しておきたい。たとえば、当時の農山漁村部や地方の地域生活を都市部におけるコミュニティの問題と同列に扱っていることや、忌避されている町内会の捉え方が一面的であるなど、地域社会の歴史性や多面性への配慮がない点などである(山崎編, 2014, p. 29)
 - 4) こうした二項対立図式の端緒は、市制・町村制(1888)で決定的となった行政村と自然村の二重構造の成立(山崎編, 2014, p. 4)などにも見られることだが、コミュニティ報告書において、はじめて国レベルの政策としてコミュニティ形成が位置づけられたことにより、このことが顕在化したと考えられる。
 - 5) コミュニティ報告書、および同報告書後に続く自治省のコミュニティ政策の展開については、三浦哲司(2008)に詳しい。
 - 6) 三浦(2008)によれば、厳密には、今後の方針を検討するためにあわせて設置された「コミュニティ研究会」の検討の中で、農村型地域においてはコミュニティ施設整備が、都市型地域においては施設整備とともに担い手となる組織育成も検討課題となっていたという。その後、研究会による3つの報告(1973年、77年、83年)が公表されているが、行政によるコミュニティ関与に警鐘を鳴らし、施設整備に重点のあった前半の報告に対し、83年報告では(大都市においては)コミュニティ組織の形成やコミュニティ活動の活性化とそこにおける行政の役割へと検討の中心が移っているという。
 - 7) 本稿では詳述しないが、以降の日本におけるコミュニティの議論と平行に進行したNPOの変遷がある。この歴史的展開については宮垣(2018, 2020)も参照。
 - 8) 市町村合併の検証とその特徴については今井(2009)の整理に詳しい。
 - 9) 協働概念については、オストロムを参照しつつ日本に紹介した荒木昭次郎『参加と協働 ー新しい市民＝行政関係の創造ー』(1990)が知られているが、今日のように広く協働の議論が本格化したのは2000年代以降とみられる。
 - 10) 厚生労働省資料「生活支援サービスの充実と高齢者の社会参加」によれば、高齢者が住み慣れた地域で暮らしていくためには、「生活支援サービスと高齢者自身の社会参加が必要」であるとされ、そのために「地域における互助の取組の推進」が必要だとされている(厚生労働省「地域包括ケアシステム」https://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/kaigo_koureisha/chiiki-houkatsu/dl/link5.pdf (2021年2月23日アクセス))。
 - 11) 生活支援や介護予防の観点から、前述の地域包括ケアシステムのビジョンに基づき互助関係の構築が必要だとされるが、同時に「都市部では、意識的に「互助」の強化」が重要だとされ、事例としてボランティアによる地域活動の取組が紹介されている(厚生労働省老健局振興課「介護予防・日常生活支援総合事業の基本的な考え方」<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12300000-Roukenkyoku/0000192996.pdf> (2021年2月23日アクセス))。
 - 12) 本調査の調査時期は2019年8月、調査対象は兵庫県内で活動するボランティア活動団体5,000団体(7,824団体より無作為抽出)で、有効回答数:2,584(51.7%)である。
 - 13) 本調査の調査時期は2018年1月～2018年2月(神奈川県)及び2016年11月～2017年1月(兵庫県)、調査対象は各県内の特定非営利活動法人全数(神奈川県3,625、兵庫県2,157)で、有効回答数は神奈川1,140(33.7%)、兵庫569(27.7%)である。
-

参考文献

- 阿部志郎編著 (2006)『ヒューマンサービス論』中央法規。
- 有末賢(2007)「都市社会研究の系譜と都市社会学の射程:何が見落とされてきたのか」『法學研究』80 (9), pp. 1-29.
- 今井照 (2009)「市町村合併検証研究の論点」『自治総研』35 (11), pp. 1-59.
- 大森彌 (1982)「現代に甦るコミュニティ」奥田、大森、越智、金子、梶田『コミュニティの社会設計:新しい「まちづくり」の思想』有斐閣。
- 岡田真 (1981)「『都市学』『福祉学』とコミュニティ:奥井復太郎、小島栄次、大久保満彦を事例として」『駒澤大学文学部研究紀要』39, pp. 4-38.
- 奥井復太郎 (1940)『現代大都市論』有斐閣。
- 奥井復太郎 (1948)「コミュニティとしての都市」『三田学会雑誌』41 (7), pp. 388-402.
- 奥井復太郎 (1959)「都市研究への一回想」『都市問題研究』11 (2), pp. 3-12.
- 加藤寛、中村まづる (1994)『総合政策学への招待』有斐閣。
- 金子郁容、玉村雅敏、宮垣元編 (2009)『コミュニティ科学:技術と社会のイノベーション』勁草書房。
- 加茂陽 (1998)『ヒューマンサービス論:その社会理論の批判的吟味』世界思想社。
- 厚生労働省老健局振興課「介護予防・日常生活支援総合事業の基本的な考え方」<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12300000-Roukenkyoku/0000192996.pdf> (2021年3月30日アクセス)。
- 国民生活審議会調査部会 (1969)『コミュニティ:生活の場における人間性の回復』。
- 鈴木純、宮垣元、山本圭三、猿渡社、西岡暁廣 (2019)「NPO法20年目における非営利組織の構造と動態:ネットワークの視点から」『経済社会学会年報』41, pp. 55-57.
- 総務省 (2009)「新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書」https://www.soumu.go.jp/main_content/000037075.pdf (2021年3月30日アクセス)。
- 総務省 (2017)「地域自治組織のあり方に関する研究会報告書」https://www.soumu.go.jp/main_content/000495508.pdf (2021年3月30日アクセス)。
- 田尾雅夫 (1995)『ヒューマン・サービスの組織:医療・保健・福祉における経営管理』法律文化社。
- 田尾雅夫 (2001)『ヒューマン・サービスの経営:超高齢社会を生き抜くために』白桃書房。
- 高田昭彦 (2016)「『政策としてのコミュニティ』とその系譜」『成蹊大学文学部紀要』51, pp. 33-51.
- 高田真治 (1983)「制度的社会福祉の概念:ヒューマン・サービスとパーソナル・ソーシャル・サービス」『関西学院大学社会学部紀要』47, pp. 105-118.
- 富永健一 (1986)『社会学原理』岩波書店。
- 内閣府 (2010)「『新しい公共』宣言」(第8回「新しい公共」円卓会議会議資料)<https://www5.cao.go.jp/npc/pdf/declaration-nihongo.pdf> (2021年3月30日アクセス)。
- 兵庫県社会福祉協議会・ひょうごボランティアプラザ (2018)『ひょうごNPOデータブック2018』。
- 兵庫県社会福祉協議会・ひょうごボランティアプラザ (2020)『第9回県民ボランティア活動実態調査報告書』。
- 福武直 (1983)「コミュニティ理論の形成と展開」磯村英一編『コミュニティの理論と政策』東海大学出版会。

- 藤田弘夫 (2000) 『奥井復太郎：都市社会学と生活論の創始者』 東信堂。
- 町村敬志 (2017) 「コミュニティは地域的基盤を必要とするのか」『学術の動向』 22 (9), pp. 32-35.
- 三浦哲司 (2008) 「自治省コミュニティ研究会の活動とその成果」『同志社政策科学研究』 10 (1), pp 151-166.
- 宮垣元 (2003) 『ヒューマンサービスと信頼：福祉 NPO の理論と実証』 慶應義塾大学出版会。
- 宮垣元 (2016) 「社会学からみるコミュニティ論」丸尾直美、宮垣元、矢口和宏編『コミュニティの再生：経済と社会の潜在力を活かす』 中央経済社。
- 宮垣元 (2018) 「日本の市民社会の 30 年：NPO の変遷を中心に」『KEIO SFC JOURNAL』 18 (1), pp. 84-105.
- 宮垣元 (2020) 『その後のボランティア元年：NPO・25 年の検証』 晃洋書房。
- 宮垣元編 (2020) 『入門ソーシャルセクター：新しい NPO/NGO のデザイン』 ミネルヴァ書房。
- 山崎仁朗編著 (2014) 『日本コミュニティ政策の検証：自治体内分権と地域自治へ向けて』 東信堂。
- 和田清美 (2009) 「コミュニティ概念の現代的再検討」『人文学報』 44, pp. 45-60.
- Bauman, Zygmunt (2001a) *The Individualized Society*, Polity Press (澤井敦、菅野博史、鈴木智之訳 (2008) 『個人化社会』 青弓社)。
- Bauman, Zygmunt (2001b) *Community: Seeking Safety in an Insecure World*, Polity Press (奥井智之訳 (2008) 『コミュニティ：安全と自由の戦場』 筑摩書房)。
- Delanty, Gerard (2003) *Community*, Routledge (山之内靖、伊藤茂訳 (2006) 『コミュニティ：グローバル化と社会理論の変容』 NTT 出版)。
- Eriksen, Karin (1977) *HUMAN SERVICES TODAY*, Reston Publishing (豊原廉次郎訳 (1982) 『ヒューマン・サービス：福祉サービスと専門職』 誠信書房)。
- Harris, Howard, Maloney, David & Rother, Franklyn (2004) *Human Services: Contemporary Issues and Trends*, Allyn & Bacon. (臼井正樹ほか訳 (2009) 『ヒューマンサービス：現代における課題と潮流』 第一出版)。
- Hillery, George. A. (1955) "Definition of community: Areas of agreement", *Rural Sociology*. 20, pp. 111-123.
- MacIver, Robert M. ([1917] 1924) *Community: A Sociological Study*, 3rd ed., Macmillan (中久郎、松本通晴監訳 (1975) 『コミュニティ：社会学的研究』 ミネルヴァ書房)。
- Wellman, Barry (1979) "The Community Question: The Intimate Networks of East Yorkers", *American Journal of Sociology*. 84(5), pp. 1201-1231.

[受付日 2021. 4. 10]