

市民参加のまちづくりの課題と展望

松尾 匡

久留米大学経済学部教授

● 「市場か政府か」を超えて

2005年のはじめに、筆者は、奉職する久留米大学経済学部の同僚達との共同編集で、創成社から『市民参加のまちづくり』と題した二冊ものの共著シリーズを出版した。うち一冊は「事例編」として「NPO・市民・自治体の取り組みから」というサブタイトルをつけた。そこでは、NPOや協同組合、労働者自主管理事業体、市民参加型まちづくりの取り組みの実例を、主に当事者自身の執筆によって紹介している。もう一冊は「戦略編」として「参加とリーダーシップ・自立とパートナーシップ」というサブタイトルをつけた。ここでは、「事例編」で取り上げたような様々な市民の自主的事業が直面する課題について、各分野の専門家が、理論的に分析している。

実は筆者達は、1999年から、学部の講義の一

つを「市民参加のまちづくり」と題した公開講義にして一般市民にも公開し、毎回、NPO、協同組合、市民参加型行政等々でユニークなまちづくりに取り組んでいる人々に講義をしてもらってきた。その中には、由布院や長浜、金沢市民芸術村、ガーディアン・エンジェルスなどの有名事例が含まれている。幸い一般参加者には好評をいただいたが、全国的にも有名な事例の貴重な体験談が数多く含まれており、それらは講義の参加者だけではなく、広く一般に是非共有されるべきものであると筆者達は考えた。そこでこの講義の講師をお願いした人を中心に、各自の取り組みを執筆してもらった本を、2001年に出版した。今回出版された「事例編」は、その改訂版である。

この段階では、筆者達は次のような思いで、こうした企画を実施してきた。

それまでの冷戦時代の対抗図式では、一方に市場セクターがあり、他方に政府セクターがあり、そのどちらに重点を置くかが問題とされてきた。言うまでもなく、前者に比重を置こうとするのが保守陣営であり、その極となる国がアメリカだった。それに対して、後者に比重を置こうとするのが革新陣営であり、その極となる国がソ連だった。それがやがて、国家介入的経済政策の行き詰まりや国営・公営企業の非効率、財政赤字の拡大、その果てのソ連・東欧体制の崩壊によって、政府セクターの失敗があらわになった。その結果、世界

まつお ただす

1964年生。金沢大学経済学部卒。神戸大学大学院経済学研究科博士課程修了。久留米大学経済学部講師、助教授を経て現職。著書に、『市民参加のまちづくり 事例編』『同 戦略編』（共に編著）、『近代の復権—マルクスの近代観から見た現代資本主義とアソシエーション』『標準マクロ経済学』（共に単著）などがある。

中で市場セクターに大きく比重が移ることになり、財政削減、民営化、規制緩和など「小さな政府」を目指す動きが地球を覆った。ところが、それがもたらしたものは、大競争渦巻くグローバル市場である。その巨大な力によって、伝統的生業や環境の破壊、貧富の格差の拡大、その結果としての治安悪化などが引き続いた。結局、政府セクターに比重を置くことも失敗だったが、市場セクターに比重を置くことも犠牲が大きいことが明らかになった。

このようなにっちもさっちも行かない状況の中で、1990年代後半から、市場セクターでもなく政府セクターでもない「第三の領域」に着目する議論が広まりだしたのである。それがNPO、協同組合、労働者自主管理企業などを通じた、地域における草の根の市民事業経済、「市民参加のまちづくり」であった。このような領域があるのだということを訴えることが、この段階の筆者達の問題意識であった。

いったいなぜ、「第三の領域」が着目されたのか。市場セクターも政府セクターも、共通する欠陥がある。それは、利用者や従業員や近隣住民などの関係当事者^{ステークホルダー}個々人の手のとどかないところで勝手に物事が進行し、個々人はその結果を後から押し付けられる仕組みになっている点である。このために、個々人の暮らしや現場の働き方の、具体的な事情にもとづくニーズが踏みにじられてしまう犠牲が生じるのだ。難しく言うと、「社会関係の諸個人からの疎外」ということだ。貧困や失業、不自由、まちの荒廃、環境破壊、高齢者の孤独、介護地獄、健康破壊等々といった問題はこうしてもたらされたものなのである。すなわち「市場か政府かその中間か」という冷戦時代の対抗軸は、しょせんは同じ穴のムジナの疎外システムの中での選択にすぎなかったのである。

それゆえ、関係当事者^{ステークホルダー}個々人の手のとどく範囲で、お互いの暮らしや現場の働き方の具体的な事情から乖離しないように、社会関係を個々人の合

意でコントロールできる領域を作っていこうという志向が起こったのである。労働者が搾取や抑圧に苦しんでいるなら、そのようなもののない民主的な経営をここで自分たちで作ろう。失業が問題なら自分たちの手で雇用の場を作ろう。福祉が不足しているなら自分たちの手で福祉事業を始めよう。環境が破壊されているならば自分たちの手で環境保全活動を行おう…。

こうして、実際、NPO、協同組合、労働者自主管理企業などが次々と勃興し、市民参加型まちづくりを担う取り組みが始まっていった。そして、これまで市場セクターにも政府セクターにもできなかった大きな仕事を成し遂げていった。衰退しきった商店街が、停滞した寒村温泉地が、一転、全国に名だたる観光地へと変身した。異臭漂うドブ川が、一転、市民が遊歩できるカワセミの飛ぶ清流になった。福祉も、犯罪防止も、国際協力も、ごく普通の、カネも権力もない一般市民の、自発的な取り組みが、めざましい着実な成果をあげているのである。

『市民参加のまちづくり』の「事例編」に公表した筆者達の公開講義は、こうした業績の一端を紹介してきたものである。さらに筆者達は、それと組み合わせて、講演者と市民団体との交流研究会やシンポジウムなども行ったりしてきた。筆者達は、これらを通じて、「第三の領域」について、地域における認知を深めるためにいささかなりとも役割を果たすことができたと自負している。

● 「第三の領域」は二分される

その成果をふまえ、2003年度からは、新たに半年度分のリレー公開講義を、理論編として開始することにした。それまでの事例紹介では、NPOや協同組合や市民参加型のまちづくりの明るい成果ばかりを取り上げた。従来よく知られていなかった新たな領域の存在についてアピールし、人々の参加を促すことを目的にしていたからである。し

表1

	共同決定社会	疎外社会
開放社会	アソシエーション	市場
閉鎖社会	ゲマインシャフト 身内共同体	ヒエラルキー 位階権力

かし実は全国のこれらの取り組みの現場では、現在数多くの問題があり、苦闘と模索が起こっている。ある程度人々の認知が進んだ状況においては、今度はもう一步踏み込んで、実際の取り組みの中で直面する様々な問題について、解決の道を考えるヒントを提起することが、私たちに課せられた課題であると考えた。そこで、こうした問題に、様々な理論領域で取り組んでいる専門家をお呼びして、参加者の考察を深めてもらうことにした。

このシリーズの講師陣が執筆したのが、『市民参加のまちづくり』の「戦略編」である。筆者はここで、第1章と最後の結章を担当し、同書全体を総括する見方を提起している。そこで筆者は、次のような整理を行った。

それまでの議論の段階では、共に疎外システムである市場セクターと政府セクターに対して、疎外なく個人が共同決定に参加できる「第三の領域」の存在を指摘していた。しかし、よく分析すると、この「第三の領域」と考えられたもの自体が、さらに二つに区別されるべきではないか。ひとつは、旧来のムラ社会のような個人を埋没させる閉鎖的共同体、もうひとつは、自立した個人が自発的に連合する開放的ネットワークである。筆者は同書の中で、前者を身内共同体ゲマインシャフトと、後者をアソシエーションと呼んだ。市民事業にもまちづくりにも、これまで様々な変質の例が見られた。中でも、人々を拘束し、スキャンダルやはなはだし

い人権侵害に至るような例では、たいてい組織が閉鎖集団になることが変質に至るチャンネルになっている。だから、市場セクターでも政府セクターでもない草の根の共同決定セクターと言っても何でもいいわけではなくて、私たちはその中でも、身内共同体ゲマインシャフトを避けて、アソシエーションを目指さなければならないのである。

このように考えると、人間関係の基本原理は、「疎外／共同決定」の軸の他に「開放／閉鎖」の軸を加えて、表1のような四タイプとして把握されることがわかる。

すなわち、「市場」とは、自立した個人々が誰でも匿名で取引しあう原理だから開放社会なのだが、他方では個人々が意のままに統御できない市場変動に他律的に振り回されて社会が調整されるのだから、疎外システムである。「位階権力ヒエラルキー」とは軍隊に典型的な、上位者の命令で下位者が動かされるピラミッド型の人間関係である。それは、下位者が意のままにならない上位者の意思に従属するから疎外社会で、集団の内部の者にのみ保護と忠誠が適用される閉鎖社会である。身内共同体ゲマインシャフトはメンバーの合意で成り立つ共同決定社会であるが、それがメンバーの固定性や共通の価値観で可能になっている閉鎖社会である。これらのいずれとも異なり、アソシエーションは、人々の合意で動かされる点では共同決定社会であるが、なおかつ自立した個人からなる開放社会でもある。

● アソシエーション化と脱アソシエーション化

さらに筆者が行ったことは、こうした根本的な社会原理と、それを主として体現する主体との概念的区別である。市場原理を主として体現する主体は株式会社などの営利事業体、位階権力原理を主として体現する主体は行政などの政治機関、身内共同体原理を主として体現する主体は町内会などの旧共同体、そしてアソシエーション原理を主として体現する主体が、NPOや協同組合や労働者自主管理企業などの「市民事業体」ということに一応なるのだが、実はこの対応は対一できれいなされるわけではない。例えば営利事業体である大企業は、市場原理によって最も規定されている存在であるかもしれないが、それ自身は位階権力原理で動かされているし、従来の日本の経営では身内共同体原理も利用されてきた。このように一つの主体に、いろいろな根本的な社会原理が混ざりあっているのである。

市民事業体も同じである。それは市民事業体だからといって自動的にアソシエーション原理で成り立っているわけではなくて、実際には、市場原理や位階権力原理や身内共同体原理で大いに動かされている。だからアソシエーション以外の三原理の比重が高まる変質の可能性は常にある。市場原理にひきずられてあこぎな拝金主義に陥る危険、位階権力原理にひきずられて上意下達の少数者の独裁に陥る危険、身内共同体原理にひきずられて排他的閉鎖的セクトに陥る危険がある。多くの変質では、これらがすべて複合して起こる。

逆に言えば、アソシエーション原理の比重を高めることも、市民事業体の専売特許ではない。営利事業体も、社会的責任投資やESOP(従業員持ち株制度)などによって、多様な関係当事者の意思決定関与を進めていける。それゆえそれを通じて、コミュニティビジネスだとか、企業の社会的

責任などに見られるように、単なる私利の追求を超えた社会的価値をかかげて、アソシエーション的に進化していくルートを持っている。行政機関も、金沢市民芸術村のように、市民参加型行政でアソシエーション化する道がある。旧共同体も開放的の事業を通じてアソシエーション化していける。いずれの場合も現実の例を見ると、NPOなどの多様な市民グループが積極的に関係することによって、これらの主体のアソシエーション化が活性化されている。このようにして、各アクター主体が互いにアソシエーション的側面を延ばしあっていくことが、市民参加型まちづくりの遂行している課題だと言える。

● 市場志向と共同体志向の交代

では、変質を避けてアソシエーション的側面を高めていくためにはどうすればいいのか。アソシエーション原理は現実にはまだマイナーなので、他の三原理を使ってアソシエーション的側面を進展させるしかない。しかし、それはその各々の原理のマイナスの側面に向けて引き寄せられる変質の危険を伴う。それを自覚して注意しながら、しかし逃げずにそれらの原理の積極面を取り入れていくことが必要なのである。

アソシエーション原理の要請する開放性と合意性の両立は容易ではない。現実の情報処理能力や人間関係資本の制約のもとでは、市場を極とする「開放的だけど合意性がない」やり方と、身内共同体を極とする「合意はあるが閉鎖的」なやり方との間のどこかで、適当なバランスをはかるほかない。それゆえ、市場原理と身内共同体原理の双方が常に共存し、一方の原理への依存の行き過ぎで変質が起ころうとしたら、他方の原理に軸足を移してバランスを回復するということを繰り返すことが必要になる。

一般には、まちづくりの新しい事業が始まる時には、市場原理に比較的重心を置く。なぜなら、

人々のニーズから乖離せずそれが満たされる社会関係を創ることが本来の目的なのだが、ニーズが何かは当初は潜在し、当の本人にも自覚できないからである。当然、それを満たすための事業のステークホルダー関係当事者が誰かということもわからない。よって、「合意」を取るべき人々の範囲がそもそも確定しない。だから、こういう段階では、合意の有無にかかわらず、一部のリーダーが、人々のニーズはこれではないかという仮説を打ち出して、「この指とまれ」と提起するほかない。人々の合意なしに始めるにはしばしば資金が必要だし、リスクがあるので失敗したときの責任を言い出しつべのリーダーに限定する必要もある。したがって、この段階では営利事業体が重要主体となる場合が多く、市場志向の手広い事業展開によって、わけへだてなく賛同者を集めることを目指す。賛同者が集まらなければ、仮説が間違っていたということで、リーダーが責任をとって終わる。しかしニーズについてのリーダーの仮説が当たっていたならば、賛同者が集まってきて事業が成功する。こうしたプロセスが何度も経験されることを通じて、開拓精神や異質者への寛容、他人への信頼感、採算や効率の尊重、誠実倫理、広範な情報発信と収集といった、アソシエーションの人間関係に必要な開放的的市民社会の人間力が、まちのソーシャルキャピタル人間関係資本として蓄積されていくのである。

ところがこうして賛同者が集まり、事業が定着していくと、人々がニーズを自覚して、誰がステークホルダー関係当事者かということが見えてくる。彼らは今や、各自のニーズや事情を直接表明できるので、ステークホルダー関係当事者間で話し合っ合意をつけた意思が、人々のニーズをより正確に反映したものになる。しかも事業が定着してリスクがなくなっているの、普通の市民ひとりひとりが少しずつ責任をシ

ェアしあうことができる。

それにもかかわらず、この段階でも依然としてリーダー主導や市場志向への依存が過ぎると、まちづくりの事業が個々のステークホルダー関係当事者のくらしの事情から遊離・暴走するようになる。よって、この段階に至ると、リーダーは身を引き、ステークホルダー個人が企画段階から主体的に意思決定に参加して、日常的にくらしの一環として担うやり方に転換しなければならない。すなわち、所定のステークホルダー間の身内共同体原理に重心が移る。主体の主演は協同組合やNPOになる。

しかし、合意が重視されることは、ステークホルダーと認められて意思決定に加わる者と、そこから排除される者との間に線を引いていく過程でもある。やがて独特の仲間内文化のようなものが形成され、ついていけず脱落する者が現れたり、外部の異質者が入ってこられなくなったりする。これが進行すると、本来は重大なステークホルダー関係当事者かもしれない人々が排除され、閉鎖集団化が進み、やがて多くの人々から見放されてまちも事業も衰退する。よってこうなる前に、既存の意思決定メカニズムの外に潜在してしまった不可知のニーズについて、また誰かが仮説を作り、「この指止まれ」と、企業家的に新規事業に乗り出さなければならない。

このように、開放性を取り入れる市場志向的発展期と、合意性を取り入れるコミュニティ志向的充実期とを繰り返すことになる。これが同じ所での振動にとどまらずに、長い目で見て開放性と合意性の両立を進めていくためには、常に両側面が並存し影響しあう必要がある。「戦略編」第1章では、有名な由布院・長浜を典型事例として、このことを考察しているので、是非ご参照いただきたい。■