

発行にあたって

『消生研ニュース』の増刊号をお届けします。この号は、消費生活と地域、あるいは地域における「まちづくり」といったテーマに関連づけた論考で構成されています。この機会に、なぜ、このような増刊号を発行したのかについて、その趣旨を述べさせていただきます。

私たちの研究所は、この10年間ほど、環境問題に関する研究助成、生協組合員を主な対象とする環境講座などに取り組んできました。また、防災の活動についても、生協の活動を支援してきました。ここ数年は、環境政策とまちづくりの2つの研究会を行い、それぞれの報告書をまとめました。こうした取り組みを踏まえて、改めて現在、当研究所では「研究所のあり方検討会」を設置して、公益法人制度の改革がすすむ中での今後の研究所のあり方、向こう3年間の中期事業計画、中期的な研究の基本方向などについて検討をすすめています。

この検討の過程で、これからの中期的な研究テーマを「消費生活の地域的展開」としてみてはどうか、という方向に議論がまとまりつつあります。もとより環境問題も、消費生活にとって重要なテーマであります。これも「グローバルに考え、ローカルで行動を」といわれるように、暮らしている地域における人びとの活動として展開される必要があります。私たちの生活課題のおおかたが、地域というスペースで、その解決を求められています。

そのような意味から、ひとつの試みとして『消生研ニュース』の増刊号という形で、消費生活を地域という視点からとらえたら、どのような像が結ばれるのかを考えてみることにしました。当研究所の顧問・理事・評議員をはじめ、生活と地域に関連するさまざまな分野の執筆者からの論考で構成しましたが、みなさまからのご高評をいただきたく、お願い申し上げる次第です。

名和 三次保

(財)消費生活研究所理事長

まちと暮らし

消費生活の地域的展開を考える

目 次

発刊にあたって		1
---------	--	---

社会科学における発明	青山 侑	4
------------	------	---

行政資源を市民資源に		
——地域生活課題の解決に向けての試論	堀越 栄子	6

消費生活と地域経済		
——その関係のあり方を探る	安東 誠一	14

「街づくり」から「まちづくり」へ、		
そして「まち ^{づか} 使い、まち ^{なお} 直し」へ	西田 穰	21



生活の中の自治が誘う課題解決

～自治体のコミュニティ政策と生活課題を考える～ 大石田 久宗 32

住民主体の地域福祉活動と

社会福祉協議会の機能 安藤 雄太 39

参考資料 消費生活の地域的展開に向けて

——今後の調査・研究活動のテーマ設定について 46

社会科学における発明

青山 侑

明治大学大学院教授

社会科学における人類の発明のうち、最初の大きなものは、中世に都市や大学に法人格を与えたことだった。自然人が亡くなったあとも、責任者がした約束は、法人によって継承される。だから人々は安心して都市や大学と取引できるようになった。

次に、会社が発明された。仮にその会社が 5000 万円の負債を抱えて倒産しても、その会社に 1000 万円出資していた出資者は 1000 万円を失うだけで済む。だから安心して出資することができる。そのため、会社は資金を集めることができ、大規模な投資を行うことができる。会社の発明は人類社会に大いなる進歩をもたらした。

しかし、会社は、出資者に利益を配当しなければならない。出資者は最大利益を追求する。会社は利潤を求めて行動する。会社がルールを守っていればいいが、利益を求めてときに暴走する。

そこで、生協が発明された。

生協は、製品を自分たちで調達する。自分たちの目で、自分たちの手で、調達する。生活者の視点で納得のいく製品を発見し、ときにはつくり、注文し、配送し、消費する。これは流通の革命でもあった。生協が扱う製品は、「情報の非対称性」（売り手と買い手の情報格差）を超える。一般の製品では情報面において作り手あるいは売り手は消費者に対して圧倒的に優位に立つが、生協が扱う製品については、消費者は情報をほとんど対等に近く得ることができる。

生協は一般の流通市場をすべて支配する必要はない。一部製品について、あるいは一部地域に生協が存在するだけで、市場全体に対して暴走を抑止

する影響力をもつ。もしある製品について、またはある地域において、市場が暴走した場合は生協が進出する可能性をもっている、という生協の存在自体が、市場の健全性にいい影響を与える。

加えて、生協は製品の自己調達過程において、市場全体についてのノウハウを身につける。その結果、市場を監視する能力をもつ。

製品の主体的調達・市場の暴走抑止力・市場監視能力の3点が生協の社会的な意味での存在意義である。すなわち生協は、参加する人に対してだけでなく社会全体にとって存在意義がある。社会は、あるいは政治や行政そして法律は、生協を、そういう公共的役割をもつものという前提で扱う。

生協が、議決権を出資額比例でなく平等に扱ったり、その活動過程で剰余金を生じた場合に利用分量割で戻すことを原則とするのは、そういう、会社と異なる生協の本質からくる大切なルールである。

生協というシステムは人類の偉大な発明だが、生協という仕組みを守り発展させ、その存在意義を現実のものとしていくのは私たちの務めである。

昨今の建築確認や食品をめぐる偽装事件、介護保険サービス会社の不祥事、格差社会の出現などの社会事象を見ていると、生協に限らず、市場の暴走を監視し抑止することを期待されている「公共」部門全体の努力が十分かどうか、自問せざるを得ない。

消費生活研究所は、そういうことを議論しながら、環境、まちづくり、防災など幅広い問題について、地域における生活者の立場から取り組んでいる。志を同じくする多くの人たちの参加が得られるといいと思う。

私自身は、長く自治体職員の立場に身を置いていたが、今は自由な市民の立場から「市場化と公共関与」「社会的包容力」「市民運動の財政力」などをテーマに活動していて、改めて生協という仕組みの大切さを感じている。

行政資源を市民資源に

——地域生活課題の解決に向けての試論

堀越 栄子

日本女子大学家政経済学科教授

地域には生活をしていくうえで解決しなければならない課題がたくさんあり、地域のさまざまな生活課題を、行政に頼るばかりでなく、市民が担い手となって解決していこうという取り組みは各地で行われている。近年、地域の役に立ちたいという人は増加しており、定年退職後の団塊世代には地域社会志向の人が増えることは間違いない。しかしながら、思いは同じように見えても、地域、生活、課題のとらえ方により解決の方向性や方法は異なる。また、社会・経済の動向や社会構造のとらえ方が異なれば、課題解決の戦略や獲得目標は異なる。もちろん違いがあるのは当然であるが、課題解決に取り組む市民が、違いも含めてお互いにわかり合えた方がよい。本稿が、地域で課題解決をする際に、前提として共有しておく必要があることの問題提起になれば幸いである。

1 市民資源の豊富化による課題解決

グローバル化する経済・社会の影響を受け、また、雇用・教育・福祉・結婚と家族など生活の秩序をつくってきた社会構造が大きく変化するなかで、人びとの暮らしは混迷している。この局面を脱して、安心・安定した生活を築くには、これまでの社会構造を前提とした生活の枠組みや社会的な制度・仕組みはもはや機能しないことは明らかになっており、

新たなビジョン、新たな戦略を探る必要がある。

新たなビジョンや戦略に向けての枠組みのひとつは、国レベルの取り組みから地域レベルの課題解決へのシフト、ふたつは市民資源を豊かにすることであり、この両者は相互に関係している。

これまでの社会的な制度・仕組みの基本枠組みは、行政が行政資源を使って（使用の側面は主に直営から企業化・市民化している）一方的に市民の生活を助けるというものであったが、その考え方や方法は、環境問題や介護、子育てなど、人びとの意識や行為、人間関係や自然との関係など、関係性を変えて対応することが必要な課題へのアプローチとしては有効に機能しない。

このような課題解決に向けて、近年、行政計画の策定過程や行政資源の管理運営に市民・市民団体が活用されている。しかしながら、形式的市民参加や下請的市民運営の批判は免れない。

市民団体が協働して活動し市民資源を豊かにすること、さらに各セクターが持っている異なる資源を持ち寄ること、とりわけ行政と市民が協働し限られた行政資源を市民資源に転換することが有効である。より多くの市民が行政資源の活用（企画、実施、利用、評価、改善）に関わる過程で、自分自身を市民資源に転換するとともに、自分や家族のためにだけではない市民資源を形成し、自らの生活行為が生活環境を豊かにすることにつながるということになるという循環を創り出すであろう。

2 「地域性」「共同性」の今日的理解の必要性

地域生活課題を解決するには、活動する主体が必要である。生活課題の解決を行政にお任せする（「行政化」）か、「私化」する方向性は、地域の崩壊を早めるであろう。それでは、地域をどのように理解すればよいのだろうか。

地域という言葉は、しばしば地域社会、コミュニティと同義で使われる。地域生活課題というときには、主に後者の使われ方であろう。社会学用語としてのコミュニティの概念はおおよそ「地域性」と「共同性」をふたつを要件としている。

物理的な地域空間は、広くても良いが何らかの形でそれを越えた地域と区別される。また、その空間は物理的な空間にとどまるものではなく、そこで一緒に住む人びとは、共通の原風景、共同生活の結果としての生活様式、作法、伝統、話し方など、他から区別される共通の特性を持つようになる。そしてそのことにより共同感情（共属感情）が共有され、さらには、繰り返される相互作用とそこから生まれる相互依存性が、共通の絆、心理的つながりをつくり出すことになるという。

注意すべき点は、コミュニティとアソシエーションの違いである。前者は、社会生活、すなわち人間の共同生活の結節点であり、地域性と共同生活の存在と共同感情による基礎的社会である。アソシエーションは、共同関心により成立しており、何らかの自足性を持ち、ひとつないし複数の限られた共通の関心事の達成のために人為的につくる社会生活上の組織で、社会的存在である人間が持つすべての関心事ごとにアソシエーションがある。

地域生活課題の解決に引きつけて考えると、前者から想起される組織は自治会・町内会、後者から想起されるのは市民団体・NPOであろう。両者は地域で協働する機会がこれから増えていくと思われるが、双方の組織原理は異なる。

1980年代に入り急増した地域福祉やまちづくり、環境問題への対応などに取り組む自発的な団体の活動を踏まえて、2005年に国民生活審議会総合企画部会報告『コミュニティ再興と市民活動の展開』が出された。曲がり角に立つ自治会や町内会といった同じ生活圏域に居住する住民の間でつくられる「エリア型コミュニティ」と、従来のエリア型コミュニティでは対応が難しかった専門的課題や広域的課題に有志が集まって

取り組む、必ずしも地理的な境界にとらわれない「テーマ型コミュニティ」との間には、性格の違いや理解不足を原因として垣根があることを指摘した。

国民生活審議会部会報告は、コミュニティの再興には、①地域が抱えるニーズや課題に自ら取り組むという公共心を持った市民の育成と、②「多様性と包容力」「自立性」「開放性」という三つの条件を満たす「多元参加型コミュニティ」の形成が必要であると、その際、新しいコミュニティを創りつつ、旧来のコミュニティとも積極的に対話し、コミュニティの内外に向けて拡大しながら融合を図りうる主体として市民活動団体の役割に期待している。

地域生活課題の解決という花を咲かせるには、今日的な「地域性」「共同性」という土壌を耕すことが重要で、そのためには自発性を特徴とする NPO など中間組織のより多くの存在と組織間のコミュニケーションの活発化が求められる。ただし、それぞれの地域でどのようなコミュニティ組織が活動するかは、自治体によってかなり異なるであろう。（この項は、堀越「コミュニティという“場”の再構成—自分の立ち位置を確かめよう」『月刊自治研』2007 年 2 月号参照）

3 個人の欲求と地域社会の生活課題

次に生活課題をどう考えるかである。ここでは一人ひとりが心豊かに生きることをお互いに認め合う必要性と、生活の構成について述べたい。

人びとは、ここ 25 年ほどの間に、「心豊かに生きたい」と考えるようになっていく。たとえば内閣府『国民生活に関する世論調査』では、「心の豊かさ・物の豊かさ」について聞いているが、心の豊かさとは物の豊かさは、1979 年（昭和 54 年）に逆転し、心の豊かさを求める人のほうが多数になっており、その後、一貫して増加している。所得の低い若い人

たちでは、まだ物という人たちが3割ぐらいいるが、6割の人は心の豊かさを求めている（1割は「どちらとも言えない」）。物と心が逆転した1980年前後は耐久消費財（家電製品）のほとんどが普及した頃である。

1950年代半ば以降、三種の神器（白黒テレビ、電気洗濯機、電気冷蔵庫、あるいは電気掃除機）が普及した。1980年は、三種の神器はほとんど100%普及し、3C（カラーテレビ、クーラー、大衆車）の時代に入ったところである。あとは心の豊かさが欲しいよという意識が主流になってきた。ところが、政府はそれについて対応ができず、年齢別、性別、嗜好別にわけて購買力としての消費者がつくられ、人びとの意識は経済的価値重視に押し込められてきた。余暇も政策課題に上ったものの、心の豊かさを実現するという目標を定めそれをすすめる政策や運動に、政府も社会もビジョンを持って取り組めてこなかった。

ところで、心の豊かさのあり様は、物を所有する豊かさと比べて、個人個人で異なるものである。そして、個人がそれを満たすための課題は必ずしも社会の課題とはなり得ない。子育ての相談が気軽にできる窓口や子ども連れで行ける場所が欲しいが、年配の人からは母親であれば育てられるはずと言われた、認知症の夫がいて本当は大変だけれど妻のせいになったと言われた人がいると聞いたので近所には言えない、介護が必要でもこれまでのように趣味の会に参加したいが迷惑をかけるので言えない、歩きなれた散歩道の交通量が増えて危ないので何とかしたいがどこに言えばよいかわからないなどなど、個人の生活困難と地域社会の生活課題との間には乖離がある。こうした事態は、生活の理解についての社会的了解が得られていないことも大きな原因である。

それでは、生活とはどのように成りたっていると理解すべきであろうか。人の暮らしは、生命の維持、生計の営み、人生を生きることの三角形で成りたっている。戦後から高度経済成長の時代は、生命の営みを人並みの家電製品を所有するための生計の確保で維持し、またそのことが自分らしい人生を生きることと近似しており、人間のプライドをそこそ

こ保つことでもあった。ところが、一通りのモノを所有すると、人びとはもっと、社会的、文化的、精神的な満足のある人生を求めるようになった。そうした満足や達成感は、それぞれの欲求や目標によって一人ひとり違うものである。それは、物の豊かさ、高学歴志向、成人男性の安定した就業と専業主婦のいる家族、世間やピラミッド型集団に埋没した個人を前提とした戦後の生活の枠組みでは実現できない。

加えて、それでは生活環境の変化にも追いつけないこともわかっている。たとえば私生活の砦であり社会生活との交点である家族はますます小規模化し、1984年に既婚女性のうち働いている人がいわゆる専業主婦の人数を上回った。また、1997年以降、「雇用者の共働き世帯」はいわゆる「専業主婦のいる世帯」を上回っている（内閣府『男女共同参画白書』）。

それぞれの生活課題が地域の生活課題となるには、顔を合わせて話し合うこと（ラウンドテーブルなど）や助け合うことの中で、一人ひとりが幸せを追求できる社会でありたいということをお互いに確認することが重要である。

4 「共感と信頼」を生み出す中間組織とネットワークの必要性

そこで政府（中央政府、地方政府の双方を含む）が問われるのだが、生活者も人と人、人と社会、人と自然の関係を創造する行為者としての力量が問われる。しかし、こうありたいという思いを持ち、人や組織と関わり合いながら生活するには、難しいことも多い。社会的格差や社会的排除が拡大・継続し、固定化すると、生活への意欲が失われる。ここには政府の対応が不可欠である。また、人や組織と関わり合いながら生活するには、内部資源も外部資源も必要である。

人が生活するには、家庭の中の資源（内部資源）と家庭以外の資源（外

部資源)が必要である。内部資源とは家族構成員それぞれのメンバーの共同生活をつくっていかうという意識や費やす時間、家事活動の技術や管理、物的資源・情報資源であり、それを持っているかどうかは生活の質に関わってくる。特に一人暮らしの高齢者や所得の低い人たちは内部資源を少ししか持っていない場合も多い。

外部資源は商品、行政サービス、協同サービスなどであり、制度や地方自治体の質、地域社会、自然環境、平和も外部資源である。外から取り入れるときの力量や存在しない物を力を合わせて創り出す力量がないと生活に大きな影響を与える。たとえば介護保険は申請主義であり、共同利用のいろいろな施設についても、図書館とか、公民館とか、病院とか、保育園とか、学校とかをうまく使うことができないと生活の水準が下がってくる。

私は、市民資源の創出というアプローチによる今日的な地域生活課題の解決にとって、外部資源と内部資源をつなぐことを支援する市民団体・NPOなどの非営利中間組織が重要なポジションにあると思っている。それは、一人ひとりにとっての心豊かな生活を確保するだけでなく、そこで生まれる「かかわり」が人間社会の基盤である「支えあいマインド」つまり「共感と信頼」を継続して生み出し、自治とコミュニティを形成することができると思うからだ。

最後に、私が現在関わっている認知症地域支援体制構築推進事業(2年間、実質1年半の事業。以下では、推進事業)を紹介し、具体的なイメージを持っていただく一助としたい。

推進事業は、厚生労働省が実施する事業で、47都道府県各1カ所で行っている。埼玉県ではどの市町村も手をあげず、結局「特定非営利活動法人さいたまNPOセンター」(筆者は理事。以下では、NPOセンター)で受託事業として実施することを決め、さいたま市に了解を求めて始まった。

NPOセンターは、特に地域に関わる社会制度に対し、たとえ国でつくった制度であっても、制度は市民の意見により改善されて当然である

ことや、自治が試される機会なので市民が自発的に参加することなど、「できること」「必要なこと」を市民が地域で実践することが重要であるというスタンスに立ち活動を積み重ねてきている。今回も同様である。

推進事業は、「地域において認知症の人と家族を支えるため、支援を行う資源をネットワーク化し、相互連携を通じた地域支援体制を構築する」ことを目的としている。NPO センターの事業内容は、「コーディネーターの設置」「地域資源マップの作成」「認知症診療ケアネットワークの推進」「関係機関のネットワークづくり」「認知症ケア等のサポート実践」である。さいたま市浦和区の一部をモデル地区と決め、1年目は、マップ・アンケート部会、研修会部会（学校、一般、専門家）をつくり取り組んでいる。介護系の市民団体、認知症の人と家族の会、医師会、地域包括支援センター、社会福祉協議会、自治会、民生委員、商工会など、これまでの活動の中で培った関係をフルに活用し、モデル地区内のあらゆる関係団体やコンビニ、スーパー、理美容院、交通機関、金融機関などにアンケートを実施することから働きかけを始めている。

認知症と思われる人に出会ったり対応にとまどった経験があるか、認知症に関する知識が必要と思うか、学習会が必要だと思うか、あなたや団体ができること及びそのアイデアや意見等々について聞いた。この方たちに働きかけることにより、彼らは自覚的に支え手になっていく。したがって資源マップは、単に、協力的かどうか、適切な能力があるかどうかとも分からない診療所や福祉施設を地図に落とすのではなく、実際に支える意思と、各主体に応じた力量を持った（持つ意欲のある）人や団体が資源として記されたものとなる。

税金を使い、人びとの「地域の役に立ちたい気持ち」「新たな気付き」に働きかけることで、市民が市民資源に転換し、彼らが地域にネットワークを形成できるよう、たとえばNPO センターのような中間支援団体が活躍できると良い。社会にそのための基盤整備も必要であることは言うまでもない。

消費生活と地域経済

——その関係のあり方を探る

安東 誠一

千葉経済大学教授

消費生活と地域経済——変化し続ける関係

地域経済、なかでも日常生活圏である市区町村レベルの地域経済は、国民経済とは異なり、権力的・制度的な枠組みの弱い、境界の緩やかな開放的なシステムである。形式的には行政の区画や施策によって、その枠組みがつくられてはいるものの、実際の経済活動の広がりとその内容は、住民の多面にわたる生活行動によって日々生み出され、再生産されている。買物、家事、育児、休養・レクリエーション、交際や折々の行事——。有償の労働だけでなく、こうした住民自身による日々の消費生活の反復と積み重ねが、地域の経済循環を支え、地域固有の生活の彩りを生み出していく。

このような消費生活と地域経済との関係のあり方は、時代によってその姿を変える。とくに戦後の高度成長は、地域の人々の経験や知恵を活かす間もなく、その関係を農村地域と大都市との双方にわたって大きく変えてしまった。小さな都市や農村も地域間分業に巻き込まれて地域内自給の要素を大きく後退させ、地域の生産活動が、下請工場に代表される断片的な生産活動の寄せ集めのような状態に変わっていく。

しかし、このような生産活動の変質のなかで、地域経済に対する消費生活の作用は姿を変えて復活する。兼業機会や共働きの機会が増えるこ

とによって「現金経済」化が進み、家計消費が活発化していく。拡大を続ける住民の購買力に対応して、流通企業や各種サービス企業が進出したり新たに生まれたりし、そこにまた新しい就業機会が生まれる。住民の消費活動が、断片的な生産活動の寄せ集めと化した地域の経済活動のつなぎ役となり、地域経済循環の軸になっていく。1960年代から80年代にかけて主に地方で進行した出来事である。

大都市の側においても、この間に地域経済のあり方が大きく変わった。職住分離が進んで市街地の背後に広大な住宅地域が生まれ、日々の消費活動を基盤に成り立つ、変則的で底が浅いがそれなりの循環をもった地域経済が誕生する。ばらばらな家族の集合である住宅地域においては、主婦をはじめとした住民の消費活動が、その経済循環の要となっている。

ビジネス活動の専有的な集積である大都市を挟むかたちで、人口流出で過疎化する地方の農村・小都市と、そこから移動してきた人々の家族の多くが暮らす大都市住宅地域において、ともに消費活動を基盤とした経済のなかで人々が暮らす構図ができあがっていった。2つの地域類型は互いに分身の関係にある。

地方ですでに本格化しこれから大都市で本格化する高齢化は、消費活動を主体とした暮らしを営む人口を急増させ、消費が地域経済を支えつくり変えていく回路をさらに大きくする可能性がある。しかし、高齢化時代に生き活きた暮らしが営まれるためには、消費生活と地域経済との新しい関係づくりへの、消費生活の主体である住民の側からの積極的な働きかけを必要としている。

地域の経済構造と家計消費——データが示すこと

地域経済の特性を消費の面からみるために、地域経済に占める家計消費のウェイトを地域間で比較してみよう。

所得水準の高い大都市圏の方が、住民1人当たりの家計消費支出は当然大きくなる。2004年度の県単位のデータにもとづいて大きい順にみれば、東京都229万円、大阪府225万円、愛知県・神奈川県203万円と続く。低い順では、沖縄県119万円、青森県148万円、長崎県154万円となる¹⁾。かなりの開きがある。

他方、家計消費が地域経済の運営に寄与する度合は、逆に地方の方がやや大きくなる傾向がある。地域の経済活動を支出面からみた県内総支出に占める家計消費支出の割合は、首都圏（1都3県）が44%（東京都だけを取り出せば32%）であるのに対して、東北、中国、四国、九州地方の県では、例外的に工業の盛んな県を除いて、40%台後半から50%台後半の間に分布している²⁾。このことは、大都市圏より少ない消費に対して地方の経済の方がより大きく依存し、経済が消費を軸にまわる傾向が依然として強いことを物語っている。

地方経済の、こうした断片的な所得を集めた家計消費を軸におく構造に対しては、研究者や政策担当者の間で批判的な見方が強かった。筆者もその1人であった。

しかし、住民の消費生活が地域の経済・社会や文化等に及ぼすポジティブな作用への関心がより広がっていれば、そこから生活全体にわたる地域固有の新しいニーズが発見され、地域の生産活動や働き方あるいは地域資源の使い方の改善などへの波及がさらに広がる可能性があったと思われる。

ベッドタウンの地域経済——もう1つの類型

前掲の県内総支出に占める家計消費支出の割合は、東京都は32%であるが、東京都を取り巻く3県は異常なほど高い比率になる（埼玉県61.2%、千葉県60.7%、神奈川県58.3%）。データは採れないが、東京都の周辺の区部や多摩地域もかなり高い比率になると推測できる。こ

の比率を高めている原因は、都心地区への通勤者の家族が住む広大な住宅地域の経済の特性にある。

大都市とくに東京の都心地区の周辺に広がる住宅地の巨大な連なりは、高度成長期以降の大量の人口移動の産物である。地方から出てきた大半の人々がそれぞれの住居遍歴を経て腰を落ち着けたのが、東京駅を起点として20～40km圏に広がるこの広大な住宅地域である。これらの地域では、地域外で生まれた通勤者の所得による消費支出の成長に応じて流通・サービス産業などが進出しその雇用が生まれる、という成長経路になっている。とくに、勤労者世帯による消費生活を大きな土台にして成立しているのが、郊外のいわゆる「ベッドタウン」の地域経済である。以下では、消費生活と地域経済の関係のあり方を考えるためのもう1つの地域類型として、このベッドタウン地域を取り上げたい。

女性の就業率を比較すると、近年その差が縮小傾向にあるとはいえ、大都市圏の方が地方圏よりもかなり低くなる。さらに、年齢別に描いた場合に、結婚・出産・育児期に当たる20代後半～30代後半において就業率が下がるM字型カーブの谷も、大都市圏の方が深くなる。この現象をもたらしているのは住宅地域、なかでも郊外ベッドタウン地域における専業主婦比率の高さである。

長時間通勤を強いられ、しかも子育ての社会的支援の極めて不十分な状態のもとにおかれていた郊外の既婚女性の多くが、出産を契機に職場を離れ、いわゆる「専業主婦」になっていった。M字型カーブの谷は、ベッドタウン地域で最も深くなる。郊外地域のなかでは主婦の雇用機会はパート労働が主体で、とくに高学歴者にとっての適職が限られていたこともその要因となっている。

この郊外の専業主婦の教育歴の高さも作用して、ベッドタウン地域において、地方での暮らし方の再生でもなく既存の都市の暮らし方の模倣でもなく、「第3の」というべき、古い地域社会のしがらみから自由な新しい生活のあり方を模索する動きを生み出していく。ハード・ソフト

両面にわたる生活行政の不備に対する不満が、自治体行政への関心を深めていった。

そして、新しい暮らし方の模索のためのさまざまな契機の1つとなったのが、生協の班づくりの広がりである。子育て期の主婦にとっての買物支援という直接的な利便性にとどまることなく、商品や暮らしのあり方を見直す、消費生活への社会性を帯びた取り組みへの契機になった。さらに重要なことは、共通の目的をもった主婦同士による班形成が、日ごろ孤立しがちな専業主婦にとって貴重なコミュニケーションの場の役割を果たしたことである。

主婦と高齢者と若者の連携へ——ベッドタウンの消費生活の新しい波

1990年代以降、郊外地域の女性就業率のM字の谷は、やや浅くなる傾向をたどっている。女性の社会進出を歓迎する社会的傾向に加え、成長率の鈍化のなかで、教育費の上昇、住宅ローンの重荷などがその背景になっている。また、労働力需要側の要因として、郊外の中心都市の成長とサービス経済化が、郊外地域での雇用機会を広げたことがあげられる。生協の班配のシステムが機能しにくくなり、個配のシステムに徐々に置き換わっていく時期と重なる。

そして世紀の変わり目ころから、入れ替わりのように、郊外地域では、定年を迎えた勤め人の本格的な帰還が始まった。主婦に次ぐ、郊外の消費生活の新しい担い手の登場である。

消費者の高齢化は、地域での商品流通のかたちを変えていく。すでに一部のスーパーやコンビニ・チェーンで取り組まれ始めているように「御用聞き」「宅配」への進出、あるいはコンビニの立地密度の高さを活かす生鮮品を含めた日常生活物資の品揃え強化であり、近距離の生活物資サービス拠点への変身である。こうした宅配などの普及は、買物手段の

選択肢を広げ、高齢化する都市生活の利便性を高めていくであろう。

しかし、子育て中の専業主婦と同じように孤立しがちな状況におかれるのが、高齢者である。かつての子育て期の専業主婦と同じように、高齢者が求めるものは、日常生活物資の取得の利便性にとどまらず、コミュニケーションの場、社会と接する場であり、身近な地域における主体性を秘めた消費生活の実現である。宅配やコンビニでは叶えられない、また行政の施策を待っていたのでは間に合わない切実な潜在的ニーズである。そのニーズは、郊外型ショッピングセンターにおける仮構のまちでは満たされず、住民自らが日々の行動を通じてつくり上げていく地域の消費生活のもつ作用を必要としている。

さらに郊外地域では、郊外育ちの若者たちに地元志向が強まり、郊外を都心ビジネス地区の付属物ではなく、それ自体としての独自性をもった生活舞台と位置づける傾向を強めつつある。高齢者、主婦そして若者たち、さらに子どもたちとの出会いと交流が、郊外をより求心力をもった地域として変身させる可能性を生み出していく。その母胎となるのが、交流の機会や場の広がりである。それぞれの情報・知識やニーズや夢や職業経験を持ち寄った交流から、地域づくりやビジネスへの新しい動きや消費生活の新しいかたちが生まれる可能性が大きい。

高齢化社会とは、世代間の関係が多様化・相対化する社会でもある。かつての標準的な家族を単位とした消費生活ではなく、さまざまな生活スタイルをもった多様な住民の消費生活が会う機会の豊かさが、高齢化時代の地域経済の活力と安定、そして地域にこれまでになかった新しい魅力を生み出していくことになると考えられる。

地域間のより良い関係へ——巨大化する東京・首都圏の購買力をどう活かすか

世紀の変わり目を挟んで日本経済が構造変化を遂げていく過程で、地

域間の経済関係も高度成長期以来の大きな節目を迎えた。とくに際立つのが、東京の“独り勝ち”的な成長に引っ張られるかたちで、首都圏（1都3県）全体の経済規模が重みを再び増しつつあることである。消費の重みも増している。2004年度のデータによれば、首都圏の家計消費支出は全国の30.4%を占めている³⁾。そのシェアが再び拡大傾向に転じている。

地方税収の格差がさらに開き、また国家財政による配分が弱まるなかで、地方経済を支える域外からの民間需要の重さはさらに高まってきている。とりわけ、東京・首都圏の家計の購買力の使われ方が地方の経済に作用する要素が、ますます大きなものになりつつある。その作用の大きさは、単に量的な規模の面だけでなく、質の面、消費のされ方の面からも軽視できないものとなる。

この巨大な力は、諸刃の剣のように、グローバル化を背景とした高圧的・場当たりの取り引きで地方の経済の構造をさらに歪めていく可能性があるとともに、その関係と交流のあり方によっては、地方の経済の再生と大都市の暮らしの新たな豊かさの創造とを同時に実現する大きな可能性も秘めている。この巨大都市圏の消費生活のあり方が、国内の、さらに海外の地域経済に及ぼす影響と効果は一段と大きくなっている。

1)2)3)内閣府経済社会総合研究所『県民経済計算年報 平成19年版』のデータによる。なお、「家計消費支出」（正確には「家計最終消費支出」）には、農家における農作物の自家消費、自己所有住宅の帰属家賃、医療費の社会保険分も含まれる。

「街づくり」から「まちづくり」へ、 そして「まち^{づか}使い、まち^{なお}直し」へ

西田 穰

(株) 地域計画研究所代表

1. 「街」から「まち」へ—地区街づくりの先行的な取組み

1) 広大なスプロール地域と巨大な公共負担への対応策——指導要綱の時代

意外なことに、1919年（大正8年）に制定された都市計画法は、戦後の民主主義改革時に改正されず、長年にわたって、都市計画は「国」が決めるものであった。1968年の新都市計画法制定により、やっと都市計画の主体が地方自治体（当時は都道府県レベル）になるとともに、「区域区分（線引き）」と「開発許可制度」が創設され、市街地をコントロールする考え方が導入される。この背景には、高度成長期の大都市への爆発的な人口集中と持ち家政策への転換が引き起こした、広大なスプロール市街地（無秩序な虫食い開発）がある。

人口集中は宅地基盤の問題だけではなく、学校や保育所、身近な公園などの市民施設の不足をもたらし、大都市圏自治体の財政に巨大な負担をもたらす。これに対抗するため、関西圏の自治体を中心に「開発指導要綱」による開発規制と「開発負担金」の徴収が始まり、あっという間に全国の自治体に広がった。一方で、規制逃れの「ミニ開発」（規制基準をわずかに下回る規模の開発）が多発し、自治体の要綱強化といたちごっこを繰り返してきた。

2) 開発「規制」から「誘導」へ

開発許可制度の導入は、要綱指導に理論的な根拠を与える一方で、国の規制を超える「上乘せ・横出し規制」の問題を引き起こす。宅地開発業界は活発なロビー活動を展開し、国（自治省、建設省）は「要綱指導の行き過ぎ是正」「負担金の適正化」の通達を出す。

自治体の方も、個別開発の規制だけでは農道に小規模な旗竿開発が連坦する危険な市街地の拡大を防ぐことができず、より良質なストックを形成するためには、何らかのガイドプランに基づいた計画的な指導とメリハリの利いた誘導策が必要であるという意識が芽生えてくる。「規制」から「誘導」へ、地区を単位とした「街」づくりの始まりである。大阪の茨木市（細街路網計画図）、茨城県勝田市（市街化区域全域に描いた区画整理計画図に基づく開発指導と借地方式の都市計画道路整備）など先進的な自治体の試みを手本にして、「地区計画制度」（1980年）が創設される。

2. 「地区のまちづくり」の展開

地区のまちづくり（「街」づくりを含む）の背景には、市民参加の拡大・進化がある。市民参加の歴史を大ざっぱにくると、「公害や日照被害などの反対運動への対応（1960～70年代）」→「市民利用施設づくりや密集地区での住民参加（協議会方式やワークショップ）（1980年代）」→「まちづくりイベント、デザインゲームなどの技法開発（1990年代）」→「パートナーシップ型まちづくりへ（2000年代）」という流れになる。都市計画の分野で市民参加・参画が本格的になるのは、参加を制度的に定めた「都市計画マスタープラン」の創設以降である。

1) コミュニティ行政（主として企画部門）

地区レベルの計画行政の展開のきっかけは、都市計画法の制定と同時期に行なわれた地方自治法の改正（1969年）である。市町村において、議会の議決による「基本構想」の策定とともにコミュニティ行政が位置づけられ、自治省は「コミュニティに関する対策要綱」（1971年）を出し、モデル・コミュニティ事業を開始する。東京では1975年に区長公選制が復活し、計画の自主権が都から区へ移管された。

中野区で「出張所は住民のサロン」を合言葉に住区協議会を設立（1976年）、地域コミュニティを主体とした地域住民の組織化や基本計画への住民意見の反映が行なわれる（同様な取組みが目黒区でも行なわれている）。しかし、これらは徐々に地域要望の取りまとめ会議と化し、硬直化していく（官製コミュニティの限界か？）。

三鷹市や武蔵野市では、地域コミュニティセンターの建設をきっかけにコミュニティ協議会が設立された。施設づくりへの参加を施設運営・地域管理主体へと育てることが目的で、総合計画・地域別計画の策定委託（カルテづくり）なども行なわれている。さらに、世田谷区では新基本計画（1988年）で地域分権を位置づけ、『区内区』ともなる「地域行政制度」を創設（1991年）、自立的権限を持った地域事務所・地域会議の設置をしている。

2) 地区別街づくり

都市整備部門では、1970年代に神戸市、高知市、武蔵野市などで「都市環境図集」、「地区カルテ」などのカルテづくりが開始される。駅前などの点的な再開発だけではなく、住工混在地区（豊中市庄内地区、神戸市真野地区など）や木造密集市街地（豊島区東池袋地区、世田谷区太子堂地区、墨田区京島地区など）の環境改善を目指す面的な地区環境整備事業がスタートし、「防災まちづくり」へと発展する。まちづくり協議

会などの住民参加の場を設け、地域住民の多様な要望を話し合いながら、ソフト面の対策や住民活動を含む計画づくりが進む。

またこの時期に、特定地区に集中投資をすることを自治体政策に位置づけることが必要になり、住民参加の仕組みや手続きを含めた条例制定の動きが起き、ちょうど制度化された地区計画制度の手続きを含み込む「街づくり条例」が神戸市や世田谷区で生まれた。まちづくり条例の第一世代である。

同時に、都市計画法に基づいて都道府県が定める「整備・開発・保全の方針」の基礎的自治体版をつくる動きが、世田谷区や神戸市から起こる。東京 23 区では、都区分権で都市計画の権限が区に移管されたことを背景に、多くの区で都市整備方針・地域別整備方針などが策定された。その後の市区町村における都市計画マスタープランの前身である。策定に当たって、各区は広報アンケート・広報特集号などの住民意向反映の工夫をし、ハード面の計画（都市計画として受けられる計画）だけではなく地区の魅力づくり提案（豊島区ではデザイン条例へと発展）なども行なっている。

3) パートナースhip型行政展開

1990年代に入ると市民と行政のパートナーシップを推進するために、「まちづくり公社」や「まちづくりセンター」の設立、「まちづくりカレッジ」などによる人材育成、市民団体の立上げを支援する「まちづくり活動助成」などが始まる。と同時に、パートナーシップ型まちづくり事業については市民側も行政側も経験不足であり、事業展開のためのノウハウを積み上げる必要があった。

この問題に体系的に取り組んだ事例として、横浜市や川崎市がある。横浜市では 1991 年に市民と行政が協働するモデル事業を開始し、ややもすると対立するテーマ別コミュニティ（市民団体）と地域コミュニティ（町内会など）の融和・並立を目指すとともに、両コミュニティと縦割

的につながっている都市計画局・市民局・区役所を連携させる行政内部のパートナーシップ実験（3局トライアングル事業）を行なう。川崎市では各区に身近なまちづくりを考え活動する市民組織を育てるため、公募市民による「区づくり白書」づくりを開始し、そこで育った市民を核に、提案だけでなく実践する区づくり組織（まちづくり推進委員会など）がつくられた。区によってバラつきはあるが、この委員会が市民のコーディネータ役を担い、区独自予算への意見反映が行なわれている。

表 1 地区まちづくりと住民参加行政の流れ（都市計画マスタープラン以前）

①地区レベルの住民参加と計画行政（モデル・コミュニティから地区計画制度へ）	
・モデル・コミュニティ（自治省）	: 1971
・三鷹市大沢コミュニティセンター（コミュニティ協議：1971 会）	
・特別区制度の改正（区長公選、計画自主権）	: 1975
・中野区「住区協議会」（出張所は住民のサロン）	: 1976
・地区計画制度施行（建設省）	: 1981
・神戸市地区計画及びまちづくり協定などに関する条例	: 1981
・世田谷区街づくり条例	: 1982
・世田谷区「地域行政制度」	: 1991
②都区部の都市整備方針・地区別整備方針（特別区の街づくり）	
・世田谷区都市整備方針	: 1985
・足立区地区環境整備計画（13 ブロック 70 地区）	: 1987
・千代田区地区別街づくり方針	: 1987
・新宿区都市整備方針	: 1988
・港区街づくりマスタープラン	: 1988
・杉並区まちづくり基本方針	: 1990
・豊島区地区別整備方針	: 1994（原案 1987）
③「抵抗型市民運動」から「参加提案型市民運動」の時代へ	
・生活者ネットワーク運動など	: 1985
・社会党の政権参加	: 1991
・市民版 / 日野市まちづくりマスタープラン	: 1995
④パートナーシップ型行政展開（市民参画、地域まちづくり支援）	
・中央区「区と区民のまちづくり憲章」	: 1981
・横浜市パートナーシップ型まちづくり事業	: 1991 ～
・世田谷区まちづくりセンター	: 1992
・川崎市「区づくり白書」	: 1993 ～

3. 「都市マス」以降—まちづくりへの住民の参加・参画

1) 「住民参加」を義務づけた都市計画マスタープラン

これらを背景に、1991年の都市計画法改正で「市町村の都市計画に関する基本方針」（都市計画マスタープラン、略称「都市マス」）が制度化され、マスタープラン作成時に市民の意見反映が義務づけられる（法18条の2）。「都市の計画」（全体プラン）と「地区の計画」（身近なまちづくり）という計画論上の仕分けもされ、地区の計画の主体は市民であることが明示され、通達には“小中学校区単位程度で、きめ細かく分かりやすい市民参加が望ましい”と書かれた。

各自治体は多様な市民参加形態を模索した。市民の意見に丁寧に答えること（意見集の作成）や多段階の市民参加（たたき台・素案・原案）はほぼ一般化し、計画策定を実質的に市民へ委託する事例も出てくる。市民サイドも積極的に市民提案を行なう動きが芽生えてきた。たとえばある区では、生活者ネットワークや地域に住む専門家を中心に、楽しみながらまちづくりの提案活動を進める事例もでてきた。

都市マス・シンドロームといえるような市民参加の多様な形態は表2の通りであるが、区内を70地区に分け毎年数地区ずつつくっても一周りするのに20年以上かかり、当初計画の見直し時期になるというエンドレスな計画づくりを仕組むユニークな自治体（足立区）も現れた。世田谷区のように、「まちづくりカレッジ」を開き、カレッジ卒業生が区原案に対する区民意見集を取りまとめ、そのOBがまちづくり助成制度の運営支援をするといった相乗的な効果を生んだ事例もある。

さらに国立市や川崎市のように、「原案なき市民参加」を行ない、公募の市民組織が、言いつ放しではなく自らの提案に対する市民説明・意

見反映（街角ワークショップや地域説明会など）を行ないながら計画案をまとめるという究極の形態も実現している。

表 2 都市マスの多様な市民参加の工夫

①策定委員会などの公開・公募	
・都市マス審議会の設置	国分寺市、町田市、武蔵野市、葛飾区など
・審議会委員などに市民公募委員を配置	国分寺市、武蔵野市、葛飾区、清瀬市など
・審議会などを原則公開で運営	国分寺市、大田区、青梅市
②100人委員会方式	
・地域別市民委員の公募	三鷹市（緑の基本計画）
・市民委員枠の限定をせず公募	日野市総合計画（160人委員会）
・出入り自由な市民委員会	調布市
③ワークショップ型参加（きめ細かな意見集約）	
・地域カルテの作成	鎌倉市、川口市など
・原案のきめ細かな説明と意見聴取	大和市、那覇市、国分寺市など
・市民の提案づくり	葛飾区、伊勢市、那覇市（ゆんた区会議）
・まちづくりカレッジ 公募市民に対する学習プログラムの提供	世田谷区、調布市など
・インターネットの活用とポスターセッションの開催	大和市、杉並区、鎌倉市など
④住民委任（地域協議会方式など）	
・市民委員会への原案作成委託	調布市（調布まちづくりの会）、国立市（まちづくり市民会議）
・地域協議会へ原案作成委託	三鷹市総合計画、中野区など
・複数の市民案をベースに議論	狛江市
・地域協議会の代表による区民協議会の構成	中野区
⑤計画アセスメント、アカウンタビリティ	
・中間意見書の取りまとめ	東京都の基本方式（公聴会などの実施）
・「たたき台」提案	杉並区まちづくり基本方針（三段階の意見反映）
・地域協議会などによる優先順位のチェック	中野区総合計画、目黒区総合計画
・市民意見集の作成	世田谷区、新宿区、杉並区、那覇市、国分寺市など
⑥エンドレス型住民参加	
・総合計画に位置づけられた地区別計画（70地区）	足立区
・一斉完成を前提としない地区別参加プログラム	横浜市地区プラン（約160地区）
⑦議会の関与	
・議会の議決	真鶴町など全国5自治体、国分寺市（予定したができず）

4. まちづくり条例の時代へ—3タイプの条例によるまちづくり

1) 分権改革の光と影——建築紛争から、街づくり紛争へ

地方分権一括法の施行（2000年4月）でまちづくりの主体は基礎的自治体であることが再確認され、都市計画の権限は知事から地方自治体に移った。23区を除けば用途地域の指定も自治体ができるようになり、「国家高権」から「市民主権」（五十嵐敬喜法政大学教授）の時代になる。一方で、大幅な「規制緩和」と自治体の「指導・誘導」の否定という負の側面が見えてくる。

特に、建築確認の分野では民間主事制度（指定資格検定機関による建築確認：1998年）により、手続きの迅速化・合理化が求められるとともに、建築確認の審査基準（建築基準法施行令第9条に限定的に列举）に景観条例などの自治体が定める自主条例は入らないことになる。自治体が建築確認を行っていた時代には自治体政策への適合を指導できたが、民間主事がそれらの条例を読まずに確認を下ろす状況が生まれた。

その結果、まちづくり行政と建築確認制度が分断され、国立市の「大学通り明和マンション問題（景観権裁判／地区計画の高さ制限違反）」に代表される民間開発とのトラブルが急増する。国は、地区計画などの法制度に基づく制度を活用すればよいという立場であるが、開発期間を短縮し、規制緩和を背景に高容積・高層化するマンション開発に対抗して地区計画を定めることは非現実的である。それにもまして、自治体が率先して緩和型地区計画や総合設計制度などを運用し、事業者の開発を後押しするような事例（杉並区「三井浜田山グランド緩和型地区計画（約15ha/旧緑地地域/広域避難場所）」など）も生まれる。それらには、国も“お勧めしない”プロジェクトもあり、上位機関の歯止めがないま

ま市町村長の意向が優先されたり、事業者との協議、市民との話し合い、専門家の活用など様々な側面で自治体の街づくり行政の経験不足や実力差が明らかになっている。これらの状況に市民サイドから歯止めをかけるのが「まちづくり条例」である。

2) まちづくり条例の役割

いわゆるまちづくり条例には、幅広い市民参加のルールを定めるもの（「自治基本条例」「市民参加条例」など）、福祉のまちづくり条例などソフトな課題別の条例などもある。主としてハードな街づくりに関わる条例には、次の3つの機能・タイプがある。

①参加の手続き条例

地区計画や地区まちづくり計画の住民提案の手続きや審査基準を定める。地区計画等の手続き条例（都市計画法16条2項）を拡大した形が多い。

②まちづくり活動の支援・育成

まちづくり協議会の認定、まちづくりを行なう市民団体への支援策などを定める。支援の対象を地域協議会など地縁型組織に限定するものと、緑や環境などをテーマに広域的な活動を行なうテーマ型団体を含むものがある。活動助成金、コンサルタント派遣、まちづくりセンターなどの支援策も含まれる。

③開発のコントロール

一定規模以上の開発の事前周知、計画に対する地域住民等の意見反映の手続きなどを定めたもの。いかに修正が容易な計画の初期段階で地域住民へ情報を提供し、市民・自治体との話し合いの中で地域環境に適合した開発になるように修正できるかがポイントで、事前手続き型と環境指針型がある。第三者機関、市民委員会などで審議する場を設けるのが一般的である。

まちづくり条例には、わずか17条の理念型のもの（杉並区）から、

100 条を超えるもの（大磯町、狛江市、国分寺市、練馬区など）まで多様であるが、まちづくり紛争を未然に防止するために開発のコントロールに力を入れると、既存の要綱等の整理も必要で、条文数は飛躍的に増えざるを得ない。新しく条例を制定する自治体にはこのタイプが多い。

5. まちの維持管理、修復の時代に向けて

—メンテナンス文化の創造とコミュニティの再生

改めて言うまでもないが、まちづくりの主体は市民である。都市の成熟化、地域住民の高齢化、団塊世代の男たちの地域回帰など、市民の「身近なまち（地域）」への関心が高まっている。

一方で、まちの中での現実といえば、敷地内のことしか考えず、目一杯に使い切ることが建て主の権利だという開発業者、緑を残せとは言いが落葉はイヤだという隣人、孤独死や空き巣の増加に象徴されるような地域への無関心というような社会的な風潮があり、コミュニティの機能がガタガタに崩れている。耐震偽装、エレベーターなどのメンテナンス事故など、モラルの崩壊も甚だしい。高度成長期は「スプロール市街地」という巨大な負の遺産を残したが、都市を経済活性化の道具にしてしまったバブル期は広大な「心の荒廃（砂漠）」を生み出したということ大げさだろうか。

このような状況の下で、地域コミュニティの重要性がキーワードになり、NHK 番組をきっかけに「ご近所の底力」的な地域活動がクローズアップされた。しかしながら、地域活動の対象が縦割り行政の中でパトロールなどに特化・肥大化（学校も、警察も、危機管理部門も、清掃部門も……）しており、対応できる人材に限りがある既存組織に過大な期待はできない。そもそもトップダウンでは地域コミュニティの再生はできないだろう。

表 3 「まち使い」「まち直し」のメニュー例

・「まちの緑」	生垣応援団、落葉掃き、ビオトープ管理など
・「まちの安全」	老朽家屋の診断・ほどほどの耐震補強 高齢者や障害者など、災害弱者の把握・支援
・「まちのバリアフリー化」	道の段差解消、高齢者住宅のバリアフリー改造支援
・「まち普請」「まち直し」	道普請、ビオトープづくりなどの共同作業
・「まち使い」	地域の良さの再発見、散歩道づくり、ガイドツアー

今求められているのは、まちを「フロー型」から「ストック型」へ変えることである。そのためには、100年住宅・200年住宅のような住宅単体の質の向上・維持管理だけではなく、市民が、個々の敷地を超えた「共」の部分の質の向上・維持管理に係わっていくことが必要となる。市民自治をベースにしたボトムアップ型の発想で「市民力」を高め、新しい地域管理主体の形成を目指すべきである。「まち使い」や「まち直し」などをキーワードにして、市民が各々のスキルを楽しく協調的に発揮する仕組みがあれば、大量に発生する地域定住の団塊世代をうまく地域にソフトランディングさせることができるのではないだろうかと考えている。

生活の中の自治が誘う課題解決

～自治体のコミュニティ政策と生活課題を考える～

大石田 久宗

三鷹市市民部調整担当部長

1 変貌する市民活動

(1) 生活課題の解決

限界集落という言葉が新聞紙上に登場し、都市と対比した日本の農山村部の経済的凋落が話題になっている。また一方では、GDP や教育水準などさまざまな指標が日本の国際的地位のレベルダウンを示しているとマスコミは報道し、まるで「日本に将来の希望なし」の様相を呈している。しかし大切なのは、日常的な生活課題を解決し日々の生活が充実することであり、国際的競争力や対外的なプライドの充足ではなく、家族関係あるいは社会的関係が尊重と支えあいへと深まることである。まるで国家的群集心理のような情報に惑わされることなく、市民の暮らしを支え豊かにするために、市民活動の担い手、研究者、行政、とりわけ自治体が、経営・財政問題や、目につく受けのいい話題づくりに奔走するのではなく、地域における市民の支えあい、助け合いのシステムをどのように構築していくのかを協議・実践し、本当の意味での地域社会の発展と前進に向けた「希望」を示していく必要があるのではないだろうか。日ごろから身近な課題解決に向け努力している多くの志を同じくす

るまだ見ぬ友人のみなさんに、以下ささやかな課題解決に向けた提言を行うこととする。

(2) 課題解決型市民活動

「都市と農村」という言葉は、これまでは対立的に語られてきた対語であり、都市が日本の農山村を破壊してきたかのような議論が横行してきた。しかしながら、都市化は産業発展の必然であり、物理的な分業による集積の利益・不利益だけでなく、家族、友人といった人のあり方を個人主義へと導き、新しい人間関係の構築を必要とさせるのである。つまり都市化は都市・農村に限らずすべての国民に影響し、物心両面で変化への対応を迫っているといえるのである。

地域の市民活動に限定して変化をみれば、都市的居住を始めた勤労者市民と町内会・自治会・商店会など地縁型市民活動が過去において激しく対立した経緯がある¹⁾。その後、地縁型市民活動が変化への対応から、ふれあい・賑わい活動だけではなく課題解決型の活動に取り組む例が多くなってきた²⁾。これまでの対立の原因は地域課題に対する思い入れの強さの違いではあるが、この対立関係に、「コミュニティ行政」と称し自治体は交流型の拠点整備で対応してきた³⁾。1970年代80年代の自治体コミュニティ行政の本質は、このような対立の緩和のための交流であった。したがって、当時の自治の内容は、まず行政からの自立、独立のイメージが強かったのである。この自治イメージの変化⁴⁾のきっかけとなったのは、阪神淡路大震災以後、ボランティア活動が評価され1998年にNPO法（通称）が制定されたことである。

(3) 新しい市民活動との連携・協力

法律制定後、NPO法人数は増加し4万団体を超えるまでになり、法人格を持たないNPO団体も飛躍的に増えて、NPO型の市民活動は社会的にも認知されて、地域の課題解決を実践している。しかし、地縁型

市民活動が感覚的なつながりを持ち、活動が総合的・団体的で非合理的な側面を持つのに対して、NPO 型市民活動は契約的で、参加は個人的で分野は専門的である。お互いが協力する必然性どころか、当面はお互いの存在を知らなくとも特別な問題は生じないように考えられるが、地域の生活を充実させていくためには放置できない課題である。というのは、課題解決のための活動で両団体に接点が生じた場合、活動の特性から協力関係の形成は至難のわざとなるからである。しかも、このような接触と対立は現実化している⁵⁾。

2 自治体は課題が見えない

(1) 市民生活と自治体のコミュニティ行政

一方、自治体の地域政策はというと、コミュニティ行政を展開している自治体でも、市民活動といえば地縁型市民活動が目線の多くを占め、NPO の存在が十分理解できていない。地縁型市民活動の多くが、部分的には課題解決型の活動を担ってはいるが、リサイクル活動、公園の管理、学校の地域開放への協力、配食・会食サービスの実施など、目につくわかりやすい課題にはコミットしているが、ひとり暮らしのお年よりや障害者への日常生活のサポート、いじめ・不登校といった、地域での支援が可能かどうか見えにくい課題への対応は不十分である。結果として自治体は、地縁型市民活動に地域情報を依存している関係から、具体的に今求められている新たな課題が見えない状況が続いている。市民参加、協働は地域の課題発見に向けた手法開発がなければ、計画づくりにしか具体化しないのである。

(2) 防げぬ孤独死

また、都市部・農村部を通じて、いまだに孤独死はなくなるという痛ましい事件もあるが、一人暮らしの高齢者が、地域で必ず存在が認識されているわけではないし、逆にひっそりとアパートで暮らす高齢者が親族や地域住民に課題を打ち明けられず悩む例⁶⁾は多い。家族との関係が難しくて話し相手がいない、将来への不安を相談したい、不自由でできない庭の草取り、電球の交換、時計の時刻合わせ、食事、冷蔵庫の片付け、ペットの犬の散歩などが課題としてある。介護保険や生活保護制度では必ずしも十分にサービスの提供を受けられないこれらのニーズに、行政はたどりつけない。

(3) おせっかいおばさん

ではこれまで、このようなニーズに誰もこたえてこなかったのだろう。これまでは、地域で人を助けているのはおせっかいおばさん⁷⁾といわれるキーパーソンがいた。時には民生委員、町内会の婦人部の役員、PTA・こども会の世話人さんなど、社会的役割を持つ人材が多く、困っている人を見つけては支えるという活動を行う人がいたのである。こうした人材は、地域の担い手でありキーパーソンであるが、個人主義が浸透し、なるべく他人とは関わらないという風潮の中で、現状は次第に数が減りつつある。

(4) 支える人、支えられる人

しかし、支える側には新しい人材が現れ始めている。例えば配食サービスのグループには、自分が将来支えてほしいから、元気なうちは人に食事を提供するという考え方の市民がいる。ピアケア⁸⁾という考え方である。つまり、支える人は自分のしてほしいことを人にする人、支え

られる側をよくわかっている人だということである。これまでの支える側の人材に、少しずつピアケア型の活動層が混在し始めている。こうした人材の結集軸として、新しい組織・システムを構築する必要性が生じており、地域福祉・地域ケア・市民協議会などの名称で課題解決のためのネットワークづくりとその実践の萌芽が見られる。

3 課題解決のネットワーク

(1) 自治体のコミュニティ政策の次なる展開

前述した課題解決のためのネットワークのあり方は、地理、産業、交通、歴史・文化、キーパーソンなどの違いから、同じ手法がどの地域でも通用するというわけではない。自治体との関係も、自治体が事務局を担うスタイルから、社会福祉協議会などの第三セクターが中心となるスタイル、まったくの市民による自治型までさまざまである。市民活動のテーマ型への変化に対応し、市民活動支援センターを設置する自治体も増えてきたが、以前からのコミュニティ政策とどのようにリンクさせるかが明確ではない。長野県松本市の「福祉ひろば」のように、課題解決を前面に出した新しいコミュニティづくりもあれば、NPO・テーマ型市民活動と地縁型市民活動の融和・連携を目指すコミュニティづくりもあり、この手法開発こそ自治体政策の大切な分岐点である。

また、新たなネットワークづくりの形成に際しては、多様なニーズに対応できるよう、警察、消防、保健所、NPO、福祉・教育分野の民間事業者、関心ある個人と地縁的団体（町内会・自治会・商店会、PTA、住民協議会など）をプラスする必要がある。防犯、防災、衛生・健康、福祉・教育の課題が地域には存在するからだ。エリアについても課題解決をめざすのだから小学校区、大きくても中学校区ということになる。

従来のコミュニティの組織にNPO・市民活動と公的な機関をプラスした組織イメージになるだろう。そうするとネットワークの事務局を当分の間自治体に置くことに合理性がありそうである⁹⁾。いずれにしても、地域はキーパーソンと団体の活動といういわば暗号に満ちており、そのなぞ解きに市民も自治体も挑戦していくことが必要である。

(2) 自治体に求められる基本的能力

自治体には、時代とともにたくさんの要望が寄せられてきた。そのつど、政策形成能力、市民との関係づくりなど、課題がわかってはいたが、残念ながら変化に対応できない実情があった。なぜか。本来自治体の基本的な力とは、変化を見抜き、備品である職員を適応させていく能力である。ところが、市民活動と協力し、ともに目標に向けて努力をするための気持ちの整理が、対立を基調とする日常しか経験していない職員にはできない。意図的に職員と市民との協力・協働の経験を演出する工夫が必要なのだ。この積み重ねが、ネットワークづくり、コミュニティづくりには不可欠である。コミュニティ施設についても、これまでの利用形態にこだわるのではなく、テーマ型市民活動にも利用できるよう工夫すべきである。

(3) 地域に求められる力、新しい自治

市民の側には、自治体が事務局を担えば、新しいネットワークづくりが形骸化するのではという危惧と、地縁型市民活動とテーマ型・ピアケア型市民活動の連携ができるのかという不安がある。市民が中心となって自治体の公的な立場を使うのだという発想の転換と、市民活動がお互いを理解し協力しなければ、今後の課題解決は難しいことを認識し、自分たちが中心であるという自負を持ってネットワーク形成を行うべきである。市民活動の連携と、関心ある市民、公的な機関の結集により、課題解決のシステムを構築するときがきたのである¹⁰⁾。

そのためには、これまで市民参加から協働へと公共サービスの提供や担い手論を展開してきた私やまだ見ぬ友人のみなさんの率先した行動が必要であり、これらが果敢に地域のなぞ解きに挑む自治体づくり、地域づくりへの長いみちのりの始まりであると実感するのだ。

- 1) 新旧住民の対立という表現で語られていたが、本質的には居住地を何度も移転し地域に寝に帰るだけのサラリーマン世帯と、町内会や商店会など地域の歴史や経済に思い入れの深い市民活動との感情的な対立であった。

具体的には自治体が計画行政を目指し始めたときに、それまで町内会・自治会に地域の合意形成を頼っていて地域意見が集約できず苦勞していた時期である。

- 2) 長野県松本市の町内会では、数年前に、婦人部が中心になってホームヘルプサービス事業をいくつかの町会が合同で実施しようという協議が行われており、課題解決型への萌芽が見られた。現在、多くの地域で福祉、環境、教育、まちづくりに取り組む町内会・自治会が存在する。町内会・自治会は役員がボス化するなどの課題も含め、現実を直視する必要がある。
- 3) コミュニティ行政については、月刊『地方自治職員研修』2002年10月号「自治・分権とコミュニティの新しい関係」参照。
- 4) 新しい自治のイメージは、自己統治、つまり自ら決定し自ら行うという民主主義の基本となる自治である。
- 5) 対立の事例としては、配食サービスと地域の施設を管理する地縁的団体、福祉施設（託老所、障害者の施設等）と地元の町内会など枚挙にいとまがないが、市民活動の課題が交差する時（配食サービスと他の食事サービス活動など）には、調整役が必要である。
- 6) 相談や愚痴は地域の人では話にくい。少し離れたエリアの人材の活用が必要で、逆に生活を支えるサービスの担い手は、地域の仲間でなければお願いしづらい傾向がある。傾聴ボランティアなどは広域での養成と派遣が必要である。
- 7) 女性問題に抵触するような言い回しだが、地域で人助けや生活を支える活動が続けるのは、子育てにめどが立ち、時間的ゆとりのできた女性に多かったのは事実である。おせっかいという言葉は、地域では積極的で頼まれなくとも他人を思いやるという意味で好感を持って使われている例が多い。
- 8) 同じ立場の経験を持つ人が相談にのることを「ピアカウンセリング」というがここではお世話をするという意味で「ピアケア」という表現にした。
- 9) NPOなどの住民組織が事務局を担うことも、実績をあげるにより可能となるが、当面の間は公的な機関相互の協力をうまく活用するという意味で、自治体が事務局を担うことを提案したい。
- 10) 浜松市熊地区では、地縁型市民活動がNPO法人となって道の駅の運営を行い、収益でひとり暮らしのお年よりに配食サービスを無料で実施している。ネットワークそのものが目的ではなく、課題解決が目的なので、公的機関とは個別に協議するまさに自治の組織の見本が現れている。『変貌する自治の現場』大石田久宗編著 2006年ぎょうせい参照。

住民主体の地域福祉活動と 社会福祉協議会の機能

安藤 雄太

東京ボランティア・市民活動センター副所長

1. 社会福祉協議会の沿革と法的位置づけ

「社会福祉協議会（社協）とはどんなところですか」「行政の外郭団体ですか」とよく聞かれる。はたまた「『社教』（社会教育）と関係ありますか」ともいわれる。社協の認知度はさまざまであり、地域によっても異なる。都市部における認知度は住民の10%以下であるが、地域によっては20～30%になる地域もある。町村になるとかなり高い認知度になる。その要因としては、歴史的なものに加え、具体的事業内容によるところが大きい。それぞれの自治体の政策に影響されるところも少なくないが、ともかく社協が独立して事業を実施しているが、運営がそれぞれ異なることによるところが大きい。

社会福祉法は地域福祉推進を明示

それでは、法律的には社協はどのような位置づけになっているのか。社会福祉法は「社会福祉を目的とする事業の全分野における共通的基本事項」を定めている法律で、その主たる目的を「福祉サービスの利用者の利益の保護及び地域における社会福祉（以下『地域福祉』という。）の推進を図る」（同法第1条、傍点筆者・以下同）こととしている。この地域福祉については、同法第4条で「地域住民、社会福祉を目的と

する事業を経営する者及び社会福祉に関する活動を行う者は、相互に協力し、福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられるように、地域福祉の推進に努めなければならない」としている。そして社協については、市町村社協は「区域内において次に掲げる事業を行うことにより地域福祉の推進を図ることを目的とする団体」であって、その事業は「社会福祉を目的とする事業の企画及び実施」「社会福祉に関する活動への住民の参加のための援助」「社会福祉を目的とする事業に関する調査、普及、宣伝、連絡、調整及び助成」「社会福祉を目的とする事業の健全な発達を図るために必要な事業」（同法第 109 条）とされる。さらに都道府県社協は、市町村社協と目的は同じにしながら、上記事業のうち「各市町村を通ずる広域的な見地から行うことが適切なもの」に加え、「社会福祉を目的とする事業に従事する者の養成及び研修」「社会福祉を目的とする事業の経営に関する指導及び助言」「市町村社会福祉協議会の相互の連絡及び事業の調整」（同法第 110 条）をおこなうとされている。いささかわかりにくいものである。

いずれにしても社協は、法律的に位置づけられてはいるものの、地域福祉の推進にあたっては、各自治体ごとの地域ニーズにより、そして歴史により特徴づけられているといえる。

社協はコミュニティワークが基本

そこで社協の歴史と本来のミッションを簡単にふりかえってみることにする。

1950 年、広く社会福祉事業の公私関係者や関心のある人たちが集まって、福祉問題を解決するために調査、協議、対策をたて実践するための民間の自主的団体として構想され、「社会福祉協議会の組織基本要領」を策定、翌年の 1951 年に社会福祉事業法（社会福祉法の前身）の成立とともに社協が位置づけられ、前後して各都道府県の社協が設置される

ことになった。

しかしその後、戦後の復興とあわせて社会が大きく変遷するなかで、蚊やハエなどの保健衛生、劣悪な環境問題や子どもの遊び場、出稼ぎの問題など、住民の多様な生活課題がいたるところで噴出しはじめた。こうして地域社会での生活が悪化するなかで、社協は法律に規定されていない援護として、これらの課題にとりくみはじめた。しかし、地域ぐるみによる住民の参加がなければ何一つ解決しないということに気がつき、1962年に「社会福祉協議会基本要項」¹⁾を社会福祉関係者の喧々譁々の議論をふまえ明文化することになった。この基本要項は社協関係者の間では「社協の憲法」ともいわれてきた。そのポイントは、「社会福祉協議会は一定の地域社会において、住民が主体となり、社会福祉、保健衛生その他生活の改善向上に関連のある公私関係者の参加、協力を得て、地域の実情に応じ、住民の福祉を増進することを目的とする民間の自主的な組織である」として、「住民主体の原則」「民間団体」「公私協働」の性格と役割を明示したことである。

こうして社協は、「地域がかかえるニーズを共有化し、解決していくために住民の主体的参画を促し、組織化しながら活動を支援していくプロセス」を基本としたコミュニティーワークをおこなう組織として位置づけられたわけである。

2. 社会福祉協議会の主なとりくみと課題

社協は、全国2028の都道府県・区市町村に設置されている。しかし既に述べてきているように、地域の実情や歴史的背景などにより、すべての社協が同じような課題にとりくんでいるとは限らず、また、とりくみ方も異なる。特に、それぞれの自治体の政策に影響されることが大きかった。そこで大雑把に事業をみると、区市町村社協は、住民の身

近な地域で活動をしているために、ホームヘルプサービスや訪問活動、食事サービス、ふれあいサロンなどをボランティアやNPO、関係団体とともにおこなっている。さらに、福祉教育やボランティア学習など学校教育との協働をすすめてきている。

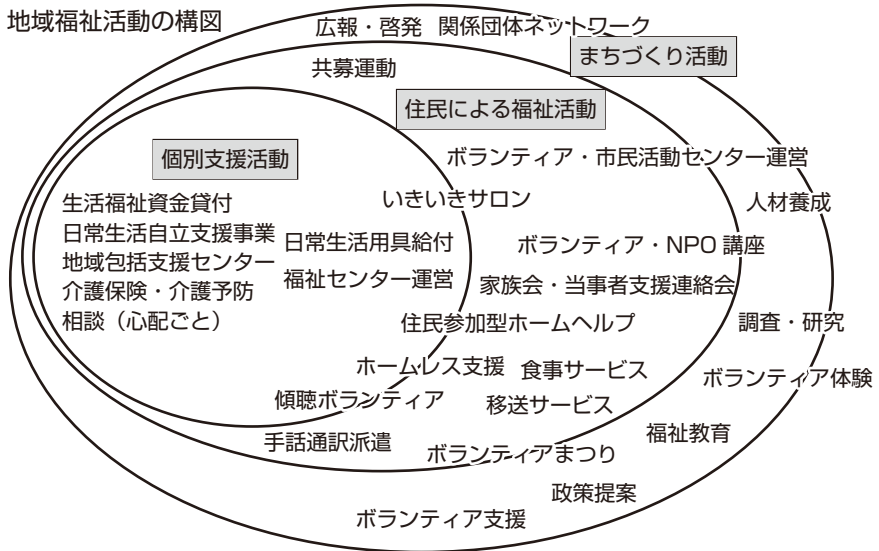
一方、都道府県社協は、区市町村社協や関係団体と連携しながら、認知症や知的障害者・精神障害者など自身の判断では不安な方を対象に、福祉サービスの利用サポートや金銭管理等をおこなう「地域福祉権利擁護事業」を実施している。また福祉サービスに関する苦情へのサポートを通して問題解決を図る「運営適正化委員会」を設置し、サービス事業者の適正な運営と利用者の支援にむけたとりくみをおこなったりしている。その他にも、生活や就業に必要な資金を貸し付け、世帯の生計を支える「生活福祉資金」や生活相談等をおこなってきている。

区市町村社協は住民に密着したサービスを提供

生活に密着した基礎的自治体にある区市町村社協は、広域自治体にある都道府県社協とは事業や役割の違いがある。地域で生活する人たちを主体とした小地域福祉活動は、基本的活動として、生活が困難な人、生活を再構築することが必要な人、地域社会から孤立している人、行政サービスの利用対象外におかれている人（及びそれぞれの家族）への対応をおこなってきている。

例えば、ニーズをかかえた人（家族）に対する個別支援の活動（サービス）がある。窓口での相談活動や、弁護士や民生委員などによる専門的知識を持った相談、判断能力が充分でないために地域で生活ができない人を支える日常生活自立支援事業や成年後見制度、介護保険事業及び地域包括支援センターの実施などがある。また、低所得者やその家族の生活や修学を支えるための生活相談と生活福祉資金の給付などをおこなっている。一方、行政の制度外の法外サービスをボランティアや市民の参加によりおこなう事業もある。

地域福祉活動の構図



なかでも小地域福祉活動は、高齢者や障害者、子育て中の母親等、地域の中で孤立化したり生活がしづらかったりする人を身近な地域のなかで支え合う地域づくりをめざして、小中学校校区程度の範囲を目安として、町内会・自治会・商店街・ボランティア・NPO・民生委員などと、福祉領域以外で活動している多様なボランティア・NPO・企業等とで協働しながら支えていく活動を展開しつつある。

例えば東京都内では、会食会やおしゃべり会をおこない、さらには高齢者同士や小学生や学生との交流などをおこないながら「ふれあいサロン」をほぼ全地域で開催したり、精神障害者とその家族ぐるみの交流を実施している社協もある。また、読み聞かせや手遊び歌などを通して、子育て中の母親の交流や支援もおこない、車イスの貸し出しや移送・移動サービス、配食サービスなども、多くの社協でとりくまれている。なかには、介護をしている家族の横のネットワーク化を図りながら、とりわけ男性介護者の場合は孤立化しやすいことから、情報交換や励ましあいなど当事者間のつながりを大切にしながらとりくんでいる社協もある。

なお最近では、災害時におけるボランティアの受け入れや被災者の生活支援を重点に、とりわけ被災直後はもとより5年、10年、20年と長期間にわたる復旧・復興のなかで被災者を孤立化させないためにも小地域による活動は欠くことのできないとりくみとして認識されつつある。

地域福祉活動を豊かにするボランティア・市民活動センター

地域福祉活動を推進していくにあたり、市民（住民）の参画は必要不可欠である。というより、市民が主体的に活動していくことが地域福祉活動である。そのための情報提供や相談・啓発・学習会・ネットワークなど、活動に参加しやすい環境条件を整えておくことが、中間支援組織としてのボランティア・市民活動センターの役割といえる。市民が地域福祉活動に参画する窓口でもある。

「行政がおこなう前に地域福祉課題を発見し、行政が財源充当するか否かは関係なく積極的に個人や地域のニーズに挑んでいく精神をボランティアズムといい、時間と労力を投入することが価値あるものとして主体的に取り組むこと」をボランティアは問われている。それゆえにボランティアは、主体性・自律性を軸にしながら見返りを前提としない無償性の活動であり、個人の満足を求めるのではなく、なおかつ公共性をもった活動でもある。それだけに常に創造的にチャレンジしていく開拓性が大切にされるところである。ボランティア活動は単なる無償によるお手伝いではないだけに、時には制度政策に対して積極的に働きかけていくという運動性をもった重要な機能をもっている。こうした市民の主体的活動であるボランティア・市民活動は、地域福祉を豊かにするとともに、社協にとっては新たな活動を展開させる重要な機能の一つとなっている。

3. 地域福祉活動の今後の方向

これからの社会福祉の柱の一つが、地域福祉活動であることは間違いないであろう。とりわけ介護保険事業をはじめとして、さまざまなセーフティーネットが崩壊的現象を起こしているなかで、もう一つの機能として身近な生活のところで誰もが利用できる支えあいの仕組みがないと、安心して生涯をおくることはできないであろう。

政策的制度としての仕組みが急いで再構築されることはもちろん重要だが、インフォーマルな市民自身による支えあいの仕組みが求められる。地域のさまざまなボランティア・NPO・医療団体・教育団体・文化スポーツ団体・企業などが、ニーズに対応し、それらを解決していくための新たなプラットフォーム方式が重要になっている。

社協は「地域福祉の推進を図ることを目的とする団体」として法律に位置づけられているだけに、住民のニーズを軸にした地域組織（プラットフォーム）化をコーディネートしていくこと、そしてそのための専門性を再構築する、すなわちコミュニティ・ワークへと大転換しなければならないであろう。

- 1) 1962年の『社会福祉協議会基本要項』は、1992年に「新・社会福祉協議会基本要項」に改訂された。

【参考資料】

- ・東京ボランティア・市民活動センター『ネットワーク』〈2007. 5・6月号〉
- ・全国社会福祉協議会『社協関係業務資料集2007』
- ・東京都社会福祉協議会『東京都内区市町村社会福祉協議会データブック2005』

参考資料

消費生活の地域的展開に向けて

——今後の調査・研究活動のテーマ設定について

(編集部注) この資料は、「消費生活研究所のあり方検討会」の討議資料として作成されたものである。

1. 狭義の消費・消費生活のとらえかた

- (1) これまで「消費」「消費者」は、「生産」「生産者」または「事業者」「供給者」に対応するものととらえられてきた。たとえば、消費者法の分野では、

「消費者とは他人の供給する物資・役務を消費生活のために購入・利用する者であり、供給者に対する概念である。」(竹内昭夫「消費者保護」竹内他『現代の経済構造と法』p.14 筑摩書房 1975)とされている。語源的に消費とは「対象にはたらきかけて、そこから何らかの効用を引き出し、それによって自らの生活を維持し発展させる、人間の活動」(大村敦志『消費者法』p.1 有斐閣 1998)とされる。

一方、伝統的な経済学のアプローチにおいては、「消費生活」は生産や労働の場ではない空間で営まれるものと受け止められてきた。その場合に、生産や労働を優位に置き、消費は二義的なもの、あるいは受身のものと理解される傾向が強かった。

- (2) 「消費者問題」は、狭くとらえれば、市場における事業者との取引に関係して生じる問題群とされる。

『消費者問題』とは、『生産者』と『消費者』との取引に関連し

て発生する諸問題を指す」(大村前掲 pp.1-2)とされるわけである。

市場取引においては、消費者は事業者に対して、その商品・サービスについての情報などで非対称的な存在であり、その格差から出てくる問題群が消費者問題ということになる。この点は、2001年にノーベル経済学賞を受賞したスティグリッツらの「非対称情報下の市場」論が体系的に明らかにしたところである。

- (3) 歴史的にみれば、消費者問題が意識されるようになるのは、いわゆる大衆消費社会化という現象が普遍化した段階である。このレベルでの消費者問題の解決は、適正な消費者契約を確保することが主要な目標となる。ここで「適正な消費者契約」というとき、取引時点の情報の提供が中心的な役割をもつが、その情報の中にはその商品の安全性や品質に関するものも含まれる。この分野に関係する法律としては、消費者契約法や消費者基本法の制定をもって、一応、取引における実質的同等性や消費者権利の保障がすすめられてきたところである。

2. 広い意味での消費・消費生活のとらえかた

- (1) 1990年代以降、消費者問題は新しいタイプの問題に踏み出していく。そのひとつは、環境問題への取り組みであり、もうひとつは公共サービスの準市場化という問題である。
- (2) グリーン・コンシューマリズムと総称される環境問題への取り組みは、消費というものを財・サービスを消費して何らかの効用を得るというとらえ方から、消費の内容・あり方・質を問うものに変えていく。さきの語源的定義における「何らかの効用を引き出し、それによって自らの生活を維持し発展させる、人間の活動」というときの、効用についての見直しが求められるようになる。さらには、その活動

の基盤そのものの崩壊を予防する取組み——逆に表現すると消費生活を持続可能ならしめるための取組みということになる。ここでは、消費者問題は市場における取引に関連したものから、生活のあり方（ライフ・スタイル）の切り換えへと領域を広げるようになった。

- (3) このことは同時に、消費生活が生産活動の裏側にあるもの、二義的なものという位置づけから脱して、積極的な位置を占めるようになる。むしろ、地球環境を持続可能にする消費生活を確保していくライフ・スタイルを可能にする生産のあり方が問題にされるようになってくる。リユースやリサイクルに取り組むとき、生産と消費は市場で出会うだけではなく、物質の循環を媒介とするひとつの系の構成要素となることを要求する。

- (4) 一方、介護保険の導入をきっかけとして進行している福祉などの公共サービスの準市場化は、公共サービスにおける消費者問題を顕在化させる。これまでの措置制度では、行政が提供するサービスを受け手が選択することができなかった。措置から契約へという公共サービスの転換は、消費者契約やサービスの選択という形で、この分野に新しい消費者問題を惹き起こすことになる。

ここでは従来、市民権の具体的保障としてとらえられてきた公共サービスが、同時に消費者の権利を確保しなければならないものという性格を付与されることになる。

3. 消費生活の地域的展開に向けて

- (1) 従来の消費者問題は商品・サービスなどの民間市場に対応するものであり、広域的に広がっていくという展開をみせていた。これに対して、環境問題に対する取組みは Think Globally, Act Locally といわれたように地域的な取組みを求められるものである。そしてま

た、公共サービスの市場的な展開は地域自治体やコミュニティという場が舞台となっていく。つまり、新しい消費者問題は広域的な一般市場だけでなく、地域コミュニティや地域政治と密接な結びつきをもつようになる。消費者問題の解決は、多方向性をもつ取組みとならざるを得なくなるのである。

- (2) このような消費生活を取り巻く変化のなかで、ともすれば受身的な含みをもつ消費者ではなく、生活者という表現が用いられるようになってきている。天野正子『「生活者」とはだれか』（中公新書 1996）は、昭和史における「生活者」像をレビューしたうえで、次のように締めくくっている。

「生活者という概念は時代により、さまざまな意味をこめられ、一つの理想型として使われてきた。しかし、それらに通底しているのは、それぞれの時代の支配的な価値から自律的な、いいかえれば『対抗的』（オルターナティブ）な『生活』を、隣り合って生きる他者との協同行為によって共に創ろうとする個人——を意味するものとしての『生活者』概念である。」（p.236）

生活者を「それぞれの時代の支配的な価値」に対抗するものと規定するかどうかはともかく、「『生活』を、隣り合って生きる他者との協同行為によって共に創ろうとする個人」という生活者の定義には肯くことができる。消費者という場合にも、たんなる市場における商品の受け手という存在を超えた、能動的な主体であるととらえることが重要である。

- (3) このように考えてくると、新しい時代の消費者像としては、(a) 地域・近隣において隣り合って生きる他者とともに持続可能な生活をつくりだしていく個人であるとともに、(b) 市場においては消費者の権利の積極的担い手であり、(c) 広い意味での市民権（シティズンシップ）の行使者ということになるのではないか。

それは同時に、消費者という主体に加えて、生活者、市民、コミュ

ニティ・メンバーという複数の顔をもつ主体となり、活動が多面化することになる。われわれがここで「消費生活の地域的展開」というとき、そのような多面的な要素をもった問題群を検討していくということを含意しているということになる。

編集後記

- ◆この小冊子は、2つの意味で試行版です。現在、議論している中期計画の中で研究誌を発行する方向が固まってきたこと、また、中期的な調査・研究の方向を「消費生活の地域的展開」に焦点をあてようとしていることから、そうした方向へのイメージを創出しようとして発行したものです。青山顧問、安藤理事、西田評議員にも執筆していただきましたが、今後とも役員や関係者の発信ができるメディアをつくっていきたいと思っていますので、よろしく。(林)
- ◆食の安全について、いろんな問題が噴出していますが、「旬産旬消」という言葉を大事にしたいと思っています。農産物には「旬」があり、日本には春は「芽のもの」夏は「葉のもの」秋は「実のもの」冬は「根のもの」という野菜を表す言葉があります。国産だけ、旬のものだけというのは難しいことですが、できるだけ守っていききたいものです。(河合)

どんなことでも構いません。
ご批評をお寄せください。

消生研ニュース増刊号

まちと暮らし

消費生活の地域的展開を考える

発行日 2008年3月14日

発行責任者 名和 三次保

発行所 財団法人 消費生活研究所

東京都中野区中央 5-41-18

〒164-0011

TEL 03-3383-8292

FAX 03-3383-7840

「まちづくり政策研究会」報告

市民の立場からの〈まちづくり〉の意義やあり方、福祉、環境、都市計画、防災コミュニティづくりに関わる政策のポイント、地域社会においてリーダーシップを発揮できる人材育成のプログラム作りなどを提言

- まちづくりの意義や課題について〈まちづくり〉の方向の検討
- 生協が〈まちづくり〉に取り組む際のポイントの提案
生協と地域コミュニティ、社会的課題に関する取り組みの概観と今後の取り組みの展望
- 生協が組織として〈まちづくり〉に取り組むべき事項と組合員が取り組む場合を想定しての提言
- 有識者委員の講演会報告と生協、労働組合の取り組み実例報告

報告書を1冊300円（送料分）で頒布します。

お申し込みは消費生活研究所 河合までお願いします。

TEL：03-3383-8292 FAX：03-3383-7840

「環境事業支援政策研究会」報告

生活協同組合が組織としてのユニークさを生かし、地球温暖化問題へより革新的に取り組むために、いかなる方法論により、いかなる行動を行うべきかの政策指針の具体的な研究報告

- 温暖化ガス収支算定の新たなモデル
- 生協店舗におけるトマトと豚肉のLCIによるCO₂排出量試算
- 地域生協における環境社会活動の現状と課題
- 生協がこれから取り組む環境運動の方向のまとめ
- 生協、NPO、事業者からの取り組み実例報告

報告書を1冊300円（送料分）で頒布します。

お申し込みは消費生活研究所 河合までお願いします。

TEL：03-3383-8292 FAX：03-3383-7840