

第3章 草の根の政策科学

1. 政策科学の射程としての草の根

1.1 日常的現象としての「政策」

政策とは、これをごく簡単に定義すれば、問題を解決する案とその案を実現するための手順（＝プログラム）のセットである。問題とは、そのまま放置すれば個人や組織の正常な機能を阻害し、場合によっては機能を停止ないし破壊しかねない現象である。喩えて言えば、人間をはじめ動植物にとっての病気が「問題」の典型である。風邪や食あたりのように放っておいてもそのうち治癒するものもあれば、癌等の悪性新生物のように放置すれば致死率が高いものもあるし、高血圧症や糖尿病のように長い時間をかけて徐々にしかし確実に通常生活ができない機能不全へと五体を誘う慢性のものもある。病気が軽い場合、われわれは体温を測るなど自己診断し、経験則に基づいて早めに休んだり市販薬を飲んだりして自助努力で治癒に努める。病気が重い場合、通常専門医の診察を仰ぎ、その処方箋ないしプロトコルに従って治療を受ける。

この比喩を続けると、しかし、病気すなわち心身の病理状態だけが「問題」なのではない。心身の生理機能が十全すなわち健康であっても、より美しい容貌や強い肉体を求めて人は整形手術を施したり、トレーニングに励んだりする。それは、自分が理想とする状態と現状との間に差があり、そのギャップを埋めようとする誘因が働くからにはほかならない。このように理想と現実の乖離もまた「問題」なのであり、その乖離を埋める手段もまた「政策」と呼びうるのである。

このように考えると、われわれは生活や人生の至る所に「問題」とそれを解決せんがための「政策」の組み合わせないしセットを発見することができる。進学先や就職先に関する進路問題、蓄財の方法、わが子の育て方、痴呆状態に陥った親の介護問題、果ては今晚のデートコースをどうするかといったごく日常なことまで、ある意味では人間生活とは問題とそれを解決するための政策の立案・決定・実施の連続だと言うこともできるのである。このような問題のうち、ある範疇の社会の不特定多数の成員に関わるものを公共問題 (public affairs) と呼ぼう。

1.2 政策のフィールドとしての「草の根」

したがって、政策は人類社会の様々な階層に遍在していることになる。上は国連におけるイラク問題の討議から下は今晚のおかずまで、人間活動のあらゆる舞台上古今東西無数の政策が立案され計画化され実施されてきた。その中で本章が焦点を合わせるのは「草の根」と総称できる近隣社会での問題と政策である。近隣社会といってもその範囲は一義的に定義することは難しい。英語では neighborhood や local community が語義的にもっとも近いであろうか。日本語の類義語としては、「ご近所」や「世間」、行政区画としては「小学校区」がその具体的イメージを喚起しやすい。松野は、「われわれが日常の生活世界の観点から、地域社会を捉えていく場合には、町内会・自治会等の総体的に小規模なコミュニティとれている近隣社会 (Neighbourhood Society) や地域社会の基礎的単位とされている市町村が地域社会として認識されていると考えるのが一般的であろう。」と指摘する。(松野、2004年、34ページ) 要するに、われわれが日常的に活動する家庭や職場が存在する地理的空間が近隣社会であり草の根なのである。草の根は、角のコンビニの店長や〇〇鮮魚店の大将など、われわれが顔を識別できる具体的生活者や、家の前の電柱、近所の公園のトイレ等、実際に見て触れる物体によって主として構成されている。その意味で、草の根はわれわれの五感と直結したきわめて具象的世界であり、その有り様や変化はリアルに経験することができる。このリアリティこそが草の根世界の大きな特徴なのである。

われわれの生活世界と重複することの多いこの草の根世界でも、当然なが

ら、様々な公共問題が発生する。例えば、いまや多くの日本人が暮らすようになったいわゆるマンション。マンションの本来の意味は富豪や貴族の館だから、「ロイヤル・パレス〇〇マンション」といった類の1Kアパートを見るたびに日本人の優れた諸善精神に筆者は感動するのだが、それはともかく、このマンション＝高層集合住宅という草の根の小さな社会でもしばしば公共問題が発生する。筆者が実際に経験した例をいくつか挙げると、空室に暴力団風の人物が入居しようとしたり、駐車場に至る広めの通路に無許可駐車が発見したり、あるいは管理費を下げるために管理会社を替えようという提案が入居者から出されたりという問題が発生する。こうした問題は管理会社に連絡すれば解決するという類のものではない。マンションは通常管理組合を結成しその自治で運営していくものであるから、まずは管理組合理事会が問題解決の衝に当たり、そこで解決できない場合は最高意思決定機関である総会において解決策を協議することになる。とくに分譲マンションの場合、区分所有者はやがて訪れるであろう大規模修繕ないし建て替えのために費用を積み立て、大規模修繕もしくは建て替え計画を策定しなければならないという一種の運命共同体の中にあるから、否が応でも自治による問題解決能力を問われることになる。その意味で、マンションはどの草根の社会にもまして日本人の自治能力が試される場であると言えよう。(参照、小林・藤木、2000年、96-102ページ)

同様に、公共問題は草の根社会のいたる局面で発生する。2003年4月からNHK総合テレビで放映されている番組『問題解決！ご近所の底力』はまさに近隣で発生する様々な公共問題の解決策を扱ったものである。そこでは、空き巣対策、住宅街の迷惑駐車、犯罪からの子どもの保護、放置自転車対策、ゴミ減量など、われわれの生活に密着した公共問題解決の先進的事例が次々と紹介されている。「草の根の政策科学」の教材ないし事例集として大いに活用されてしかるべきこの番組でわれわれがもっとも注目しなければならないのは、地域住民が公共問題解決の主体になっていることである。これまで、こうした公共問題の解決者は市町村等の自治体行政の役割だと考えられることが多かった。公共問題でなくとも、「じいさんにいじめられてしょうがない」というおばあさんからの苦情に市役所の課長が出向いて気長に

そのおじいちゃんの話聞いたという実話すらある。(参照、扇谷、1971年、115-6ページ) 高度成長時代、人口の約6割が都市部へ移動し、相互扶助の精神や共同体意識が希薄な都市社会が拡大するにつれ、人々は近隣の公共問題の解決を警察を含む行政、さらには司法へと求めるようになった。だが、行政の解決能力ないし意欲が不十分であることが判明するにつれ、地域住民は自らが当事者である公共問題の解決に乗り出し始めたのである。また、そのような地域住民を支援するNPOやコンサルタント等の“応援団”も増えてきた。草の根の政策科学をもっとも必要としているのは彼らなのである。

1.3 「草の根」を視る座標軸

草の根に発生する公共問題の政策科学的解決を目指す際、その草の根社会の特性を知っておくことは不可欠の要件である。草の根社会といっても、その有り様は場所によって時代によって様々であり、その特性を決定する要因も多々存在する。そのような要因の中でとくに重要なものを座標軸という比喩を使って挙げれば、歴史軸、地理軸および経済軸を指摘することができる。

第1の歴史軸とは、その社会の史的・時間的変遷である。日本の草の根社会は、大字(16世紀から17世紀にかけて行われた検地により編制された旧村ないし近世村)と字もしくは小字(村の下位単位)と空間的に重なりあうことが多い。現に、大字と小学校区は一致することが珍しくない。戦後の人口増と都市化、それに伴う宅地開発によって、原野を切り開いて、あるいは海を埋め立てて、出現したような新たな草の根社会——とくに大都市近郊の新興住宅地やベッドタウン——は別として、日本の草の根社会はそれぞれの固有の永い歴史を抱えているところが少なくないのである。もちろん、各々の歴史を通底する日本の地域社会の共通の特質を剔抉しようという試みももちろん存在する。(参照、Embree, 1939、きだ、1967年、牛島、1988年、守田、2003年) なかでも、太平洋戦争の直前に熊本県球磨郡須恵村——現在は、町村合併により球磨郡あさぎり町須恵——に夫人とともに約1年間滞在して日本の伝統的村落共同体の特質を観察したエンブリーの著書は、連合軍総司令部の対日占領政策に大きな影響を与えたとさえ言われる古典である。また、例えば、

日本の社会風土の特徴を①集団主義、②和、および③協業化だと喝破する(山田正喜子「日本の組織風土」(地方自治研究資料センター編、1979年)、69-72ページ)ような概括的理論化も無論有用である。だが、草の根社会の公共問題を考察する者はその社会独自の歴史があり、その歴史に培われた独特の社会構造や人間関係が存在することを忘れてはならないだろう。問題はその歴史をどう認識し、利用していくかである。書誌的に郷土史が記録されている場合はそれがもっとも手近な方法である。最近でこそ財政難で勢いが衰えたものの、市町村史を編纂している自治体は少なくない。中には小中学校区単位で校区史を編纂しているところすらある。しかし、そうした記録された郷土史が存在しない場合はどうするか? まず、その地域にもっとも近い市町村役場、図書館や公民館に足を運ぶことである。そこには多くの場合当該地域に関する歴史資料が存在しているはずである。また、古老にヒアリングするのもよい手法である。地域の歴史は存外口伝というかたちで伝承されていることが多い。土地の語り部として自他共に認ずる古老を探し出し、地域の歴史を洗い出していく作業は根気が要るにせよ、きわめて有用である。

第2の地理軸は、風土軸と言い換えてもよい。日本の国土は狭いといわれながらも、実はその気候風土はきわめて多様性に富んでいる。南九州、瀬戸内海、三陸といったブロック単位での差異が大きいことは当然として、郡単位ですら山や平地、河川湖沼等の配置によって微妙に気候が変わってくる。このような自然環境の多様性と、日本が基本的に海外との接触を断った幕藩体制時代の統治システムや地域の経済・文化の多様性が相乗的に作用し合って、地域住民の気質ないし^{じんぎ}人氣が醸成された。例えば、石川県の北部、旧加賀藩は標高2702メートルの白山を中心とする加賀山地があるために陸路による交通に恵まれず、海路で京都や東北地方との交流が発展した。その孤立性がかえって上方文化を貪欲に吸収させ、武士主導による文化・産業振興戦略と相まって、加賀蒔絵、加賀友禅、加賀象眼等の美術工芸品や「百万石文化」と呼ばれる加賀宝生、前田家本等の学術文化を生み出したとされる。(参照、武光、1999年、104-131ページ)このような歴史的蓄積が、内発的創造都市としてイタリアのポローニャと並ぶ注目を集めている現代の金沢市の原動力となっていると言ってもよい。佐々木雅幸がいみじくも指摘すること

く、「ポスト・フォーディズムの時代における金沢は、ある意味で江戸時代に始まった職人的生産の復活と再構築をめぐしていると考えられる。つまり、職人的生産（クラフト生産）→フォーディズム（大量生産）→文化的生産（新しいクラフト生産）という歴史的展開の中に金沢がめぐす文化的生産を位置づけることができる。」（佐々木、2001年、129ページ）

そして、第3の経済軸は産業軸と読み替えてもよく、要するにその地域社会の経済的基盤は過去から現在に至るまで何であったのかということである。いわゆるベッドタウンのように、都市通勤者の住宅地で、食料品店、理髪店、ガソリンスタンドのようなサービス産業しか目立たないところもあれば、昔も今もほとんどの世帯が農林業で生計を立てている地域も少なくはなかったが存在する。上述の金沢市の場合、京都に次いで伝統工芸品産業が多く継承され26業種を数える。伝統産業に関連する製造業事業所数は約800、従業者数は約3000人に達し、これは市内の事業所の24%、従業者数の8.2%をそれぞれ占めるから金沢市の基幹産業の一つといってもよい。（参照、佐々木、2001年、117ページ）こうした経済軸ないし産業軸がインフラとなって文化的生産都市としての金沢の発展を支えていることは容易に想像できる。佐々木雅幸は金沢の都市経済の特徴を次の5点にまとめている。（以下、佐々木、2001年、115-116ページによる）

- ① 巨大企業はないが、本社や研究開発機能を備えた主力工場を地域に置き、持続的に発展を遂げた中堅・中小企業が多数集積していること。
- ② 明治中期以来、約1世紀に渡って消費財産業としての繊維工業と、それに生産財を供給する繊維機械工業とが二つの基幹工業として地域内で相互連関的に発展を遂げたこと。
- ③ 繊維工業に典型的に見られるように、地元の産元商社を中心とする独自の産地システムを形成し、繊維産業の製造機能のみならず販売・流通機能、そしてそれをベースにした金融機能が域内で発展していくことによって二次産業と三次産業のバランスのとれた都市経済になっていること。
- ④ このような都市経済の内発的発展力が、外来型の大規模工業開発やコ

ンビナート等の誘致を結果として抑制し、産業構造や都市構造の急激な転換を回避してきたこと。

- ⑤ 以上のような内発的發展がもたらした独自の都市経済構造が域内でさまざまな連関性を持った迂回生産によって付加価値を増大させ、地域内で産み出された所得のうち、利潤部分の域外への「漏出」を防ぎ、そのことによって中堅企業の絶えざるイノベーションを可能にしたこと。

このような地域社会の経済構造の特徴は多かれ少なかれどの地域にも存在するはずである。問題は以下にその特徴を正確に分析・把握し、記述するかである。いわゆる SWOT 分析の手法を用いてもよい。その作業を通じて、地域社会の持つ経済的強み (Strength) と弱み (Weakness)、チャンス (Opportunity) と脅威 (Threat) が明らかにされていく。それらは公共問題の解決を政策科学的に考える際の基本的考慮事項となるはずである。

2. 草の根政策科学の実践——まちづくりの体験から

ここで、筆者の具体的なまちづくり活動の経験から草の根政策科学とはどのようなものか考えてみよう。2003年2月まで九州大学で教職に就いていた筆者は、九州大学の主要キャンパスが位置し、自らの生活の場でもあった福岡市東区箱崎地区で、1991年頃から^{はこぎき} 筥崎まちづくり放談会という団体を中心にまちづくり活動に従事してきた。長らく任意団体であった放談会も2002年3月にNPO(特定非営利活動法人)となり、今ではいわゆるコミュニティ・ビジネスを複数展開する事業体に成長している。その過程で、地域住民自治の再編や商店街との協働、さらには新空港計画に反対して自ら福岡県知事選挙に立候補するといった予想外の突発的事態さえ持ち上がった。ふり返れば、多事多端のこの十有余年は、また^{はこまつ} 筥崎——箱崎小学校区と隣接する筥松小学校区を総称するときこの地名を用いる——という草の根の地域社会における様々な公共問題とその解決策としての政策を、まさしく自らの問題として等身大で考える絶好の機会に恵まれていた。個別の事例から必ずしも一

般的命題が導出できないのはケース・スタディの固有の弱点であることを重々認識しつつ、自らの経験的草の根政策科学論を以下に開陳することにした。

2.1 箱崎という草の根社会

福岡市東区箱崎は、延喜元年（923年）創建と伝えられる筥崎宮の門前町として千年以上の歴史を誇る、福岡市でもっとも古い町の一つである。主たる産業は農業、漁業、そして商工業。今は完全に姿を消したが箱崎の海は海苔養殖でその名を全国に知られ、浅草海苔の多くは箱崎産だったという。福岡市は1945年6月19日にアメリカ空軍爆撃機の来襲を受けて、市域の約4分の3が消失したにもかかわらず、箱崎は米軍捕虜収容施設があったという理由でまったく爆撃を受けなかった。だから、戦前からの街並みがいたるところに残っている。農村および漁村の村落共同体とその住民である在来民も健在だ。路地が多く、道路も狭い。この町は、筥崎宮から箱崎浜まで続く参道を西の端とし、九州大学の理系・文系キャンパスを東の境界とする箱崎小学校区とはほぼ同一である。一昔前は福岡市東部や糟屋郡の拠点の町として賑わったが、古い町のもつどこか廃れて寂れた感じは否めない。馬出にある九大医学部の前を通って筥崎宮の参道を直角に横断し、九大理系キャンパスの正門に続く通称大学通りがある。細い道であるが左右には曲げ物や染物の店など、小さいながら昔から続く商店が軒を連らねている。

筥崎宮と並んで箱崎の象徴とも言える九州大学は1911（明治44）年に当時の糟屋郡箱崎町に設立された。それ以前の箱崎は「地蔵松原」が白砂青松の海岸に沿って带状に広がり、その南側に大畑作地帯が展開する豊かな農村であった。これらの畑からは「博多ネギ」、「博多キュウリ」、「博多長ナス」など、“博多ブランド”の野菜が生産され各地に送られていた。その野菜栽培に必要な水ははねつるべと呼ばれる井戸から汲まれた。便利なスプリンクラーなどあろうはずがない。農民は来る日も来る日も重い水桶を肩に担い畑に水をまいた。肩は腫れ上がり、野良着が血で染まるのは日常だったという。「俺たちは肩で野菜を作ってきた。」今は亡き古老達は誇らしげにそう筆者に語った。日本三大野菜（そさい）の産地に数えられたこの素晴らしい農地

は、しかし、九州帝国大学工科大学の設立という“国家的大事業”のために土地収用法で取り上げられ、農民達は現在のJR鹿児島本線の南側に新たに畑地を開墾せざるを得なかった。現在のキャンパスが農民の血と汗の結晶である畑を奪ってできたものであることを語るの、わずかに地蔵の森の古石群のみである。とはいえ、蔬菜農家以外の箱崎住民にとって、西新町との激烈な誘致合戦に勝って獲得した九州大学は天与の宝物に等しかった。爾後、万を超える九州大学教職員・学生は箱崎の経済を潤し、箱崎は大学街として発展していく。多くの家が下宿や間借りを提供し、家族の一員として温かい学生時代を過ごした九大生も少なくない。学生向けの食堂、麻雀店、銭湯等が軒を並べ、箱崎は九大生にとって生活の場そのものだった。九州大学があって箱崎があり、箱崎があって九州大学がある、両者はいわば唇齒輔車の関係を築いてきたのである。その関係は、箱崎町が1940年に、総力戦に伴う国策としての博多港開発への協力を理由として、福岡市に吸収合併されてからも変わらなかった。

2.2 公共問題の発生と住民＝解決者としての自覚

人間を襲う病気にも慢性のものと急性のものがあるように、地域社会に発生する公共問題にも、基本的には、慢性的、つまりその構造的特性に根ざした内因性のものと、急性的、つまり外部からの問題因子の侵入や環境変動によってもたらされるものがある。箱崎の場合、慢性的公共問題の一つは狭隘な道路とそこに流入する大量の車両がもたらす悪しき生活環境であった。とくに問題は先に触れた箱崎のにぎわい軸＝大学通りであった。この幅員6メートルほどしかない箱崎の“メイン・ストリート”には、しかし、地区の西側沿いを走る国道3号線の渋滞を避けて博多駅方面に迂回する車が朝夕を中心に殺到する。多いときには1日に5千台を超える車両が歩道もなく離合もままならないこの隘路を通過するのである。その結果発生するのは図1のような劣悪な道路空間である。両側に商店街が軒を連ねる通りは高齢者や幼い子ども連れの母親が多く通行する。そうした社会的弱者と車の接触事故は日常的に発生する。私事で恐縮だが、筆者とその妻との間に1985年8月第一子である長女が生まれた。1918（大正7）年生まれの子古希間近い義母も同居し

図1：大学通り=劣悪な道路空間



ていた。まもなく筆者の家族がこの劣悪な道路空間の被害者となった。義母は車のフェンダー・ミラーが肩に当たって重度の打撲傷を負い、妻が押す乳母車は左折する大型車の車輪に危うく巻き込まれそうになった。

公共空間に発生する問題が問題として認識されるのはどのような場合であろうか。筆者の経験から言えば、認識主体が問題

の当事者——多くの場合、被害者——になったときである。逆に言えば、被害の程度が大きければ大きいほど、問題に対する関心度と問題解決への動機づけは高まる傾向にある。だから、公共問題の発生レベルがより草の根——家族生活が営まれる日常的な生活圏ないし生活空間——に近いほど、その解決策としての政策もより必要性が強まることになるのである。

このようなレベルの問題に対する関心はまず怒りという感情を伴って現れることが多い。大事な家族が一步間違えば落命していたかも知れないという恐怖が怒りに転じるのは当然の心理的作用であろう。筆者の場合も然りであった。自分とその家族が毎日暮らす街にこれほど危険な空間があり、それが長いこと放置されていることへの疑問は怒りを伴って答を模索する。その答を知る者はいずこにいるのか？ 行政学者の末席に名を連ねる当時の筆者にとってまず思い当たったのはやはり「行政」であった。レベルの違いはあれ、公共問題の最初の解決者は行政ないし政府であるという“常識”の、恥ずかしながら筆者もまた、虜だったのである。

筆者は最初に福岡市東区役所に電話を入れ、「なぜこんな危険な状態が放置されているのか？」と詰問した。帰ってきた答は「交通量が多いのが原因だから、交通規制を担当する福岡県警東警察署に連絡すべきだ。」というものであった。同署の交通課に電話を入れると「このモータリゼーションの時代に交通量が多いのは仕方ない。道路が広くなれば解決する問題だから、福

岡市の都市計画担当部署に相談してみてもは？」という回答。そこで、福岡市都市整備局都市計画課に尋ねると、何と1947（昭和22）年に都市計画道路として決定され、両側に6メートルの歩道を持つ立派な幅員22メートルに拡幅される予定だという。しかし、都市計画決定が行われて約半世紀が経とうとするのに、なぜまだ未着工なのか？そこを問うと、「都市計画道路は予算と時間がかかる。あと3～40年も待てば何とかなるのでは？」と信じられない答が返ってきた。愕然として電話を切った筆者がその時気づいたのは、身近な公共問題の解決を行政だけに依存するのは間違いだ、結局、その当事者であり被害者でもある住民自身が解決主体になるべきではないか、という今となってはごくありふれた命題だったのである。

2.3 公共問題の展開と解決主体づくり

自ら草の根の公共問題の解決者たらねばならないのではないか？ そう思い始めた矢先、箱崎地区に未曾有の大変化が、しかも一挙に二つも押し寄せることとなった。その一つは、1990年、JR 鹿児島本線の連続立体交差事業とそれに付随する区画整理事業の決定である。要するに、線路が高架化になって踏切が消え、道路が新設されたり拡幅されるということである。もう一つは、九州大学の移転である。1991年、九州大学は箱崎キャンパスを福岡市西区の元岡（もとおか）地区に移転すると発表した。すでに述べたように、箱崎の町と九州大学は切っても切れない関係にある。とくに、箱崎内外には約6000人の学生や教職員が生活しており、箱崎の経済も大きく九州大学に依存しているのである。その九州大学が移転して無くなってしまふと箱崎の地域経済は計り知れない打撃を受けるにちがいない

図 2：高架化前の JR 鹿児島本線。1980年ここで3人の児童が一度に轢死した。



ない。こうして、九大移転とJR鹿兒島本線の高架事業及びそれに伴う道路体系の再編によって、箱崎校区は百年に一度あるかないかの大変化、すなわち地域を根幹から揺さぶる公共問題群に直面することになったのである。

そのとき、この黒船のごとき公共問題の到来に直面して、あたかも攘夷の志士のごとく箱崎・筥松の将来を憂いて立ち上がった住民達がいた。団塊世代の中年男性を中心とするこのグループは自らを「筥崎まちづくり放談会」と名付け、月に一度の定例会を持つことにした。「放談会」と称したのは、歴史ある地域固有の土着的しがらみを離れて自由闊達に後腐れなくまちづくりについて語り合う場を創造しようという決意の表れでもあった。筆者もその一員となっていた。この放談会がいわば草の根の政策集団になっていくのである。

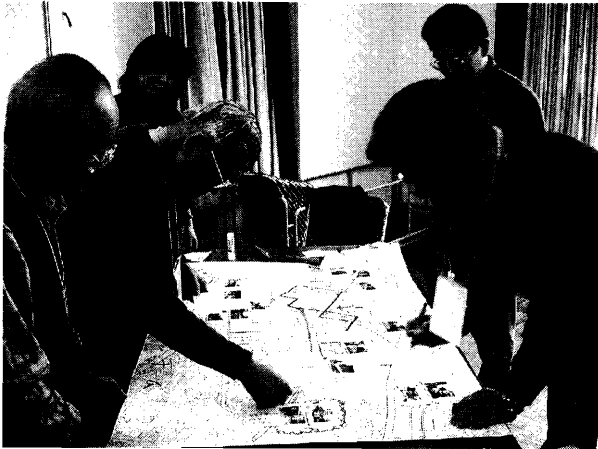
だが、公共問題の範囲が小中学校区という、合併前は一つの地方公共団体であった区域に及ぶと、懇話会や研究会のような性格の任意団体は、問題の所在をアピールしたり、議論のきっかけを提供はできても、その解決主体になることはきわめて困難である。放談会の場合、「Yes or No 九大移転?」というシンポジウムや「九大移転に関する緊急住民アンケート」を実施したものの、校区として大学移転に賛成するか反対するか、約半世紀が経過しても着工されないのに沿線の地権者がいわば“蛇の生殺し”状態に置かれている都市計画道路を見直すのかどうか、という地域総体に関わる問題の意思決定を行える機関には到底なり得ない。そうすると、市町村という団体自治の主体を欠いた地域——人口規模の大きい都市部ではこうした地域がほとんどである——で、正統性ある公共問題解決の主体となれるのはどの団体であろうか？ それは、地域自治会とその連合体においてはおかにならない。日高がいくじくも指摘するように、「地域自治会は市町村の中に満遍なくある『第三層の地方政府』に相当する」（日高、2003年、「はしがき」3ページ）からである。

しかし、放談会は、箱崎を含め福岡市の地域自治会には自治的・自律的な公共問題解決主体となる上で致命的な欠陥があると考えた。それは、日本全国の地域自治会のほとんどがそうであるように、国民精神総動員運動による隣保班のネットワーク化の準備段階として、1940（昭和15）年の内務省訓令

「部落会町内会等整備要領」によって全国的に組織された中央集権的・行政主導型住民組織にそのルーツを持つものだからである。地域自治会は一方では「古来伝承シ来レル隣保相扶ノ美風」（上記要領）を持つ住民自治組織という側面を持ちながら、他方では最末端（＝草の根）行政協力機関ないし行政組織そのものという側面を現在まで引きずってきているのである。福岡市の場合、自治会・町内会の会長は2004年3月まで町世話人という市広報の配布等を担当する準公務員を兼ねている場合が多かった。つまり、自治会長は両面神ヤヌスのように自治と官治の代理人機能を併せ持っていたのである。（参照、日高、2003年、44ページ）これに加え、校区内の各種団体、例えば、民生委員、体育委員、リサイクル推進協議会、人権尊重推進協議会等は、それぞれ福岡市の保健福祉局、教育委員会、環境局、市民局の担当部署からの指導や助成金で活動する行政のエージェント的役割をも担っている。つまり、日本の多くの草の根社会で活動している公的団体は1940年体制の名残を残しつつ縦割り行政構造の中で行政施策を補完する役割を甘受し、その縦割りの守備範囲を超えて地域が直面する公共問題に自ら主体的に対処しようという動機付けを組織特性的に欠いていたのである。

だからこそ、放談会は、歴史的な大変化に直面した箱崎には地域の公共問題を総合的に考え解決に当たる新たな自治の担い手が必要だと考えた。そこで、箱崎と筥松校区の有力者や長老達に、行政の縦割りに制約されない、地域横断的・総合的な新たな自治組織であるまちづくり協議会の創設を勧説し始めたのである。説得が成功するまでには3～4年を要したものの、筥松校区では1997年に、箱崎校区では1998年に、住民が自主的に創設したのとしては福岡市初のまちづくり協議会がそれぞれ誕生した。まちづくり協議会の意義が構成団体や会員にただちに浸透したとは言えないにせよ、両協議会は校区内の各種地域団体を傘下に置きながら、意外なほど迅速に自律的な活動を展開していった。現在では、両協議会は、福岡市にある144の小中学校区でももっとも自主的かつ積極的にまちづくりに取り組んでいる団体の一つとしての評価を得ている。その活発な取り組みの背景には、地域コミュニティとしての箱崎・筥松地区が、もともと、筥崎宮を中心に千年以上にわたって豊かな海と山の幸を享受してきた農漁村であり、いわゆる「隣保共同ノ団結」

図3：まちづくりワークショップの様相



を今に残しているという歴史的要素を指摘することができる。両校区とも、住民の人情は厚く、地域を愛する気持ちは強い。連綿として続く独自の伝統芸能や文化は、正月三日の玉せせりや管崎宮最大の祭事、放生会（ほうじょうえ）の際二年に一度挙行される御神幸（おみゆき）にその一端を見ることができる。そんな地域のまちづくり活動はいったん軌道に乗ると驚くほどのスピードとパワーで走り出すことを両協議会の事例は教えている。箱崎まちづくり協議会でいえば、協議会内に「歴史と史跡を守る部会」、「まち整備部会」、「九大跡地部会」および「地域交流部会」の4部会が設置され、それぞれがテーマに即した活動を行うことになった。例えば、「まち整備部会」は先述した都市計画道路をどう見直すかを検討する部会であり、「地域交流部会」は「まちづくりワークショップ」や「箱崎未来トーク」等を自主的に開催していった。（参照、図3）

この協議会は政策研究集団としての性格も持っていた。政策を考える上で自前のデータが必須であることに気づき、1999年には自主的に質問項目総数200に及ぶ住民意識調査を実施したことは特筆すべきであろう。校区内全世帯に配布され40%以上の回収率を上げたこの調査からは数々の貴重な知見が得られた。例えば、「犯罪被害の有無」、「犯罪の種類」、「犯罪の発生場所・

時間」に関する調査回答から、この校区ではどのような犯罪がどの場所での時間帯に発生しているかを知ることができ、街灯設置などの対策に大いに貢献したのである。

その後、箱崎まちづくり協議会には福岡市都市整備局都市計画課の「まちづくり支援事業」によりコンサルタントが派遣され、専門の行政職員も参加するかたちで、「大学移転後の跡地対策」と「鉄道高架化と区画整理に伴う道路親切・整備後の都市計画道路のあり方」という二つの公共問題を軸に、政策の検討が進められていくことになる。とくに大学移転は、20年以上の歳月を要した広島大学の例で明らかのように、地域にとっては超長期的な課題である。移転後の跡地をどう利用するかは30～50年後の課題にさえなり得る。しかし、跡地にどのような施設が立地するにせよ、その施設と地域が無関係であるはずがない。どのような跡地利用が地域にとって最善なのか、その問いかけは、「善い社会」を何としても創造するのだという強靱で持続的な意志を原動力としつつ、的確な将来予測と合理性に裏づけられた——その意味で科学的な——地元発の跡地利用構想へと発展していかなければならない。歴史の因果とはいえ、箱崎という草の根社会はあまりにも大きな課題を担わされた。逆に言えば、それだけ地域の政策力が鋭く問われたのである。統合された政策力のない地域は、外部の力に翻弄され、有象無象の利害関係者の個別利益の充足だけが関心事となって、たとえ見かけは繁栄していようと、精神的・文化的廃墟に墮してしまふ。人間にとって幸福が他から与えられるものではなく自ら獲得するものであるのと同様に、誰にとっても住みやすく快適で豊かな地域社会（＝幸せな草の根社会）は、結局、その地域社会とそれを構成する住民が自らの政策力と実行力で勝ち取っていくほかはないのである。

2.4 コミュニティ・ビジネスへ——放談会の挑戦

箱崎の事例のように、大学移転対策や都市計画道路のようなマクロで長期的な公共問題の政策的解決は、地域社会でそれなりの政治的正統性を持つ団体や集団に委ねられるのが一般的である。だが、ミクロ＝個別具体的で短期的な解決が見込めるものや、社会実験的な意義を持つ政策提案は、個々の市

図4：2001年9月にオープンした筥崎公会堂



民やそのグループ、あるいはNPO等の地域団体がむしろ適任であることが多い。政策集団としての筥崎まちづくり放談会が目指した方向は、マクロな公共問題の解決は箱崎まちづくり協議会に委ね、自ら創設した「民設公共スペース筥崎公会堂」を拠点に市民公益事業（＝いわゆる「コミュニティ・ビジネス」）という形式での公共問題への挑戦であった。

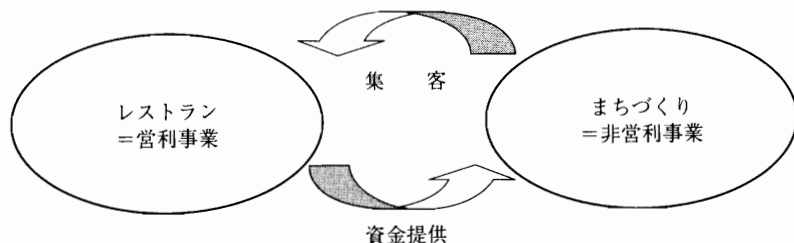
実は、この方向転換は決して意図的なものではなく、むしろ偶然がもたらしたものであった。それは、箱崎商店街の中心にあったスーパーマーケットの撤退に端を発する。筥崎宮と九州大学・箱崎キャンパスを結ぶ通称大学通に、1950年代から西鉄（にしてつ）ストアというスーパーマーケットが営業してきた。しかし、1999年に業績不振を理由に撤退を表明した。このスーパーの裏手には「きんしゃい通り」という市場があり、買い物の中心としてにぎわっていた。このにぎわいの中心にあったスーパーがなくなり、跡地にマンションができれば一階部分はほぼ確実に駐車場となる。筥崎まちづくり放談会は、そうなれば、箱崎の町はにぎわいの中心を失い、さびれた町になってしまうかもしれないと懸念した。それを防ぐには、仮に跡地にマンションが建ったとしても、その一階部分に店舗を作らせる以外にはない。放談会はそう考えて、建設業者と交渉を開始し、ようやく一階部分に駐車場以外に店

舗を設けるという約束を取り付けた。だが、その約束には条件があった。分譲店舗の入居者は放談会が責任をもって斡旋するという条件であった。放談会は、店舗の営業形態としてはイタリアン・レストランが理想だろうと考え、福岡市内を奔走してイタリアン・レストラン業者に店舗購入を勧めた。しかし、折からの大不況もあり、結局、購入者は現れなかった。一方で時間は経過し、約束の期限は近づいてくる。そこで、放談会の代表幹事を務めていた筆者が私財を投じて自ら購入することを決意するに至ったのである。

放談会は、協議の結果、その場所に、民設の公共スペースを作ることで意見が一致した。つまり、誰もが気軽に利用でき、自由に語り合える場である。名称はその趣旨上「^{はごぎこうかいどう}宮崎公会堂」とすることにした。また、宮崎公会堂には、レストランを併設し、プロの調理人に業務委託ことにした。レストランは、Café ^{まんぷくかん}万福館と命名した。

では、放談会は、なぜ、レストランを作ったのか？ その理由は主として三つある。第1は、「営利事業と非営利事業の好循環モデル」というNPO的ビジネス・モデルを創出しようとしたからである。言うまでもなく、レストランは営利事業である。営利事業としてのレストラン事業の売上の10%——ほぼ地代相当——を非営利事業であるまちづくり活動や専従職員の給与に充当することによって、集客効果があるまちづくり活動によって客が集まり、その客がレストランも利用する。すると、レストランの売上げが増え、レストランから提供する資金も増加して、非営利事業としてのまちづくり活動もいっそう増幅する。このような好循環を期待して、放談会はレストラン設置に踏み切ったのである。(参照、図5)

図5 営利事業と非営利事業の好循環モデル



第2に、NPOなり市民活動の財政的存立基盤を確立するためにも営利活動は必要という認識があった。通常、ボランティア団体やNPOの資金は、通常、会費や寄附金、さらには政府や公益法人等からの補助金や助成金で賄われることが多い。しかし、前者の収入はある程度安定してはいるが、増額はさほど期待できない。後者の収入は確実だという保証はない。結局、市民公益事業を自己資金で展開しようとするれば、自前の営利事業を確立することが必要になるのである。

そして、第3は、レストランは、組織構造上アソシエーションの特性を持つNPOやボランティア団体にとって、格好の“たまり場”になるということである。もともと放談会は、酒杯を交わしながら、まちづくりを肴に談論風発することが会の趣旨であった。また、そのような気の置けない自由闊達な議論から斬新な政策的発想が生まれることも珍しくない。その意味で、レストランないしカフェは、いわばハーバマス流の文芸的公共性や政治的公共性を産み出す公共空間となりうるのである。(参照、ハーバマス、1973年、50-64ページ) また、レストランに客としてやってくる多様な人々と交流することで、人脈が広がり、政策的発想がネットワーク化されるという「交流の輪の拡大」効果も見逃せない。実は、この効果こそが、その後の放談会によるコミュニティ・ビジネスの展開の推進力となったのである。

2.5 政策としてのコミュニティ・ビジネスの展開

筥崎公会堂において「交流の輪の拡大」は現実のものとなった。レストランが開業してまもなく、まちづくりNPOの拠点と知ってか、多様な人々が筥崎公会堂を訪れるようになった。その中には放談会に加入する人もいた。放談会に参加する人は当然まちづくり等の市民公益活動に関心を持つ人たちである。そうした人々からは、いろいろなまちづくりのアイデアや事業提案が出てくる。放談会は2002年1月に大規模なワークショップを開催し、次年度の事業計画について活発な意見交換を行った。その結果、大小長短併せて45もの市民公益事業を行うことが決定されたのである。しかも、個々の事業ごとに事業計画を定め、担当責任者を選任し、収支計画を立てることとなった。また、すでに専従職員の雇用も始まっていた。そうすると、任意団体の

図6：オープンテラス「日だまり」



ままでは諸々の支障が出てくる。そこで、放談会は、特定非営利活動促進法に基づく法人格を取得することにしたのである。申請手続きは順調に進み、2002年4月には、特定非営利活動法人筥崎まちづくり放談会が誕生することとなった。

NPO法人となった筥崎まちづくり放談会が展開した45の事業には、一日だけの音楽コンサートから1年を通じて継続するパソコン教室まで、様々なものがある。そのうちの主要な事業をいくつか列挙してみよう。

(1) オープンテラス「日だまり」事業

レストランとして使用している店舗前のオープンテラスをマンション管理組合から賃貸して、無料で一般開放している。民設公共スペースを謳っている筥崎公会堂のもっとも公共性・公開性が高い部分である。箱崎・筥松校区は1940年に福岡市に合併して以来自前の政府を持たなかったため、往来を通行する高齢者等の社会的弱者が休息する公共のベンチすらなかった。そこで、放談会が、それならば自分たちが無料で休憩し団欒できる場を提供しようとのオープンテラスを開いたものである。

(2) コミュニティPCサロン「ろうれんなる」事業

商店街の空店舗を賃貸し、自前で改造して誕生した「第二公会堂」とも呼

図7：PCサロン「ろうれんなる」



ばれる「きんしゃい公会堂」において、放談会会員がボランティアで、主として高齢者を対象にパソコン教室を開催している。いわゆる「デジタル・デバイト」を解消し、高齢者もパソコンやインターネット等を使いこなせるようにするという公益的目的の事業である。現在、受講料を基に独立採算で運営され、付近の高齢者の交流サロンともなっている。

図8：「学童ぼっぼ」



(3) 「学童ぼっぼ」事業

同じく、「きんしゃい公会堂」において、毎週土曜日および学校の長期休暇期間中に、知的障害をもつ子どもたちを、ボランティアの支援を得て、預かり、プールやハイキング等のレクリエーション活動をする事

業として始まった。現在は近所に拠点を移し、保護者会による事業として独立している。行政が障害児の学童保育に本格的に取り組むきっかけを与えた政策誘導型事業としての側面も持っていた。

(4) カーシェアリング・ネットワーク事業

九州電力㈱、福岡市環境局および環境 NGO 西日本リサイクル運動市民の会と放談会との共同事業として、電気自動車を使ったカーシェアリング (= 会員制レンタカーシステム) を行っている。カーシェアリング・ネットワーク自動車を共有することで都市部での交通混雑を緩和するだけでなく、電気自

動車を使用することで二酸化炭素の排出を減らし地球温暖化の防止に効果がある事業であるが、まちづくりと連動した試みは本邦初と言われる。放談会は、カーシェアリングを高齢者のための移送サービスや商店街での配達サービスに利用することを検討している。

図9：箱崎のカーシェアリング・ネットワークの始業式（2002年10月1日）



(5) 市民株式会社「テートルはござき」事業

2003年3月、放談会は、宮崎公会堂の道路をはさんだ向かいの歯科医院跡地に劇場を建設した。政策的課題は「表現によるまちづくり」。ねらいは、アーティストを街に呼び込むことで街の文化的・ファッションの活性化を図ると同時に、地域社会の住民自身がダンス

図10：テートルはござき夜景



や音楽等の表現活動を通じて自らを活性化しコミュニティ形成を図る機会を提供するということである。建設資金は、土地所有者が銀行から融資を受けることで確保し、月々の家賃を放談会および1Fのバー経営者が支払っている。また、劇場の運営資金は、1株5万円の株式を200株発行し、趣旨に賛同する友人・知人に購入してもらった市民株式会社方式で確保した。出資額に応じて事業人の関心が高まるといった一種の心理法則を利用して、株式会社方式で市民公益事業が展開できることを実証した事例である。

図 11：「公会堂はママの味」



(6) 命・食・農をつなぐ
コミュニティ・レストラン
「筥崎公会堂」事業

これまで事業委託してきたレストラン部門を「命・食・農をつなぐコミュニティ・レストラン」のコンセプトによって2003年12月より放談会直営とすることとした。レストラン名も「筥

崎公会堂」そのものに改めた。食原病が叫ばれ、添加物や環境ホルモンが充満する食環境を改善するには食と農の連関を見直すほかはないという会員の強い政策提案により、できるだけ無農薬や有機の食材を使用した母親の手作り料理を提供するレストランを目指している。放談会理事を中心とするスタッフたちは、仕入れ先として良心的生産者とのネットワークづくりにも力を入れ、次の「いいなかプラザ」とも連携しながら、「草の根からの食の変革」を目指している。

図 12：5 反の田んぼで無農薬米を栽培



(7) 都会と田舎をつなぐ
「いいなかプラザ」事業

放談会にはもともと都市と農山村との交流に強い意欲を持つ会員がいて、大分県大山町や山口県阿武町の地域おこしグループと活発な交流を続けてきた。筥崎公会堂が「命・食・農をつなぐ」をテーマに自然食レストランへと変身を遂げた

こともあり都会と田舎の交流事業に本格的に取り組もうという気運が盛り上がってきた。そこで、商店街の空店舗を借り、「がんばる田舎の情報や産品を都会で受発信」することをミッションとする「いいなかプラザ」を2004年7月に開店したのである。「いいなか」とは都会と田舎が「良い仲」になるの謂いである。いまや全国各地で人気を集める産直店も都会のカネと田舎のモノの交換にとどまっている。真に安心できる農産物は信頼できる生産者のみを提供できるし、その信頼は人と人の交流の蓄積からしか生まれない。また、都市住民が都会は田舎なしには存続し得ないことを理解し田舎の価値と能力を高める努力をしなければ、いずれ双方が自滅する。こうした思いを政策的に実現すべく、いいなかプラザでは、無農薬・有機栽培や良心的な特産品づくりに励む田舎の情報や産品を常備して提供するかたわら、田植え体験、大豆トラスト、農作業体験ツアー等のグリーンツーリズムも手がけている。さらに、近所で環境市民団体「循環生活研究所」が開発した段ボール・コンポストを展示・販売するなど、循環型社会づくりもその事業活動の守備範囲に収めつつある。

3. 草の根政策科学の理論

3.1 政策主体としての市民

草の根政策科学の理論を語る場合、出発点となるのは、草の根レベルで公共問題を解決したり新しい公共的装置を開発するという意味での政策の主体は、政府とその職員だけでなく、草の根社会の生活者である市民もまたそうであり、多くの場合、市民こそ最適の政策主体であるという認識である。その意味で、「政府が、その環境諸条件またはその対象集団の行動に何らかの変更を加えようとする意図のもとに、これに向けて働きかける活動の案」（西尾、2001年、245ページ、傍点筆者）という政策の定義は修正されざるを得ない。みたび医療に喩えれば、政府は医者であり、医者でなければ治療できない傷病も多い。一方、患者である市民や地域社会は、症状の程度や質は誰よりも自分が知っており、適切な知識と技量さえあれば自分で治せる病気や怪我も少なくない。また、運動やダイエットによる体力づくりや体質改善は

自力でやるほかはないのである。軽度の傷病でも病院にかけこむわが国民の習性が医療費を破滅的な規模にまで膨張させた一因であるのと同様、あらゆる公共問題の解決を政府に求める国民性が財政破綻の一助となったことは否定できまい。

市民＝政策主体であるという認識は、1995年1月の阪神淡路大震災を経て次第に広がりを見せているものの、しかし現実には浸透度ははなはだ不十分で、まだまだ「病気は医者が治すもの」と思いこんでいる人は多い。まさしく、「民は、官に対してさまざまな要求をしたり、ときには官の政策形成に参加する機会をもってきたりしたものの、公共そのものの一部を担う主体者意識は希薄だった」（寄本、2001年、3ページ）のである。箱崎でも旧来の町内会・自治連合会に加えてまちづくり協議会を立ち上げるのに4年の歳月を要した。その際、最大・最強の壁になったのは「なぜ自分たち住民が都市計画道路の存廃や大学移転問題を考えねばならないのか？」という疑問ないし意識であった。一般に、公共問題の解決過程ないし政策過程への参加意欲は、利害関係度と当該コミュニティへの帰属度の関数として現れる。箱崎で言えば、都市計画道路の地権者でかつ地域団体の役員——神社の氏子総代を含む——に強い参加意欲が見られた。だが、参加意欲は初めから確固として存在しているわけではない。それは、あたかも生き物のように消長するものであり、時には他者による育成を必要とするものである。

この点で興味深いのは、熊本市の川尻地区で、1995年には国土庁長官賞を受賞するなどめざましいまちづくり活動を展開している熊本市南部地区市民の会 (<http://moon.edogawa-u.ac.jp/Ashita/Group/57-70/62/06201.HTM>) の人材育成法である。この会では、イベントの後かたづけを熱心にやる若者を選び、旅費を与えて先進地視察や研修に送り出すという。その時、スライド用フィルムを2本渡して記録写真を撮らせ、戻ってくると、それぞれ60分、15分および5分のプレゼンテーションを計3回義務づける。そうすることで、若者は研修の成果と意義を自分なりにまとめて他者に伝える能力を身につけ、その結果、モチベーションの高い中核的スタッフに育っていくという。筆者も、先進地視察で高く熱いミッションとパッションを持ったリーダーに接することで参加意欲が高まる例を何度か経験した。

政策主体としての自覚と能力を持った市民があたかも草莽が崛起するがごとく自ずと次々に簇生してくれればそれでよい。しかし、それを可能とする土壌や外部性ショックに欠ける場合は、人材の発掘と育成に人為的努力が必要となる。その方法は上の例に限らず多様であろう。理論的最適解は見当たらないかも知れない。しかし、多くの事例を集積し、分析することによって何らかの経験則を紡ぎ出すことは可能ではないか。その経験則は、教育や研修の場にフィードバックされて、効果的な人材発掘・育成に効果を発揮することが期待されよう。世古のように、大人になってからでは遅い、「子供のときからのまちづくりへの参加体験の場づくり、教育が何より必要」(世古、1999年、55ページ)という見解も首肯できるにせよ、まだ緒についたばかりの日本の草の根政策科学の現場では考え得るあらゆる方法が試されねばならないだろう。

3.2 政策創造のための組織

どのレベルでもそうであるように、草の根でも政策は特定の組織形態と方法によって創り出されていく。だが、行政組織や企業組織と異なり、その組織は多様でありインフォーマルであることが多い。組織形態も、階統制や上命下服等の特徴とする官僚制組織であることはごく少なく、どちらかというところ英語で言うアソシエーションに近い。アソシエーションは、佐藤慶幸によると、「人々が自由・対等な立場で、かつ自由意思に基づいてボランティア(自発的)に、ある共通目的のために結び合う非営利・非政府の民主的な協同のネットワーク型集団である」。(佐藤慶幸、2002年、155ページ) また、佐藤は、アソシエーションは「人と人が出会い、語り、理解し合い、結び合い、決定し、そして共に行為する、相互肯定的な関係」(佐藤慶幸、2002年、156ページ)であるとも言う。

このアソシエーションの組織特性は、10年以上にわたって宮崎まちづくり放談会という、入会に箱崎・宮松という地域のまちづくりに関心があるという以外に特段の資格も、序列も、利害関係もなく、出入りも自由なボランティアな団体で活動してきた筆者の経験に適合する。放談会には、とくに会則らしい会則もなかったものの、「地位や土着のしがらみを離れて、自由闊達

に語り合い、根に持たない。」とか「しらふの時の約束は守らなくても、飲んだときの約束は守る。」といった不文律は存在した。職業、地位、年齢、出身、時にはジェンダーまでかなぐり捨てて一介の人間同士として向き合うとき、人間が共通に持つ喜怒哀楽の感情や苦しみ、悲しみ、幸不幸等をよりよく共感し、分かち合うことができる。放談会が知的障害児の学童保育支援に乗り出したのも、重度の知的障害児を持つ母親と公会堂の丸テーブルを囲んでその悩みを聴いたのが始まりだった。「学校5日制が始まり、土曜も仕事に出なければならぬ自分は どうしていいかわからない。いっそ心中しようかと思うときもある。」という切々たる訴えに突き動かされて、商店街の空店舗を借り受け、そこを改装して学童保育の拠点としようという提案が一月もしない間に「きんしゃい公会堂」となって実現していった。

もちろん、意思決定の組織的基盤としてのアソシエーションにも欠点は少なからずある。「対等の関係の個人が自由に出入りする」のであるから、契約関係や職務分掌規程といった規約による組織への従属関係は存在せず、したがって言動に対するフォーマルな責任は生じない。情熱が冷めればさっさといなくなるという意味でボランティアの自発性は“揮発性”でもあるという揶揄がアソシエーションにも通用するのは否定できない。しかし、言動に対するフォーマルな責任が問われないし問えないからこそ、自らの言動に対する、人間的良心を根本規範とする倫理的責任が重要になるのである。「飲んだときの約束は守る」という放談会の不文律は、実は、食言を許さない言葉の重みが自他共に尊重されなければ、アソシエーションのメンバー間に信頼関係も生まれず、その信頼関係の上に築かれる政策のための意思決定の蓄積と実行のプロセスは砂上の楼閣に等しいということを示唆しているのである。ことほどさように、草の根政策科学においては「誠実」、「良心」、「信頼」、「言行一致」等をキーワードとした倫理のあり方がきわめて重要な考慮事項となるのである。

3.3 政策創造の方法

われわれの日常生活空間でもある草の根では実に様々な問題が発生する。先に触れたNHK総合の番組「ご近所の底力」で取り上げられたテー

マで見ると（参照、<http://www.nhk.or.jp/gokinjo/>）、「やればできる！ 住宅街の防犯」、「犬のフン害に憤慨！」、「定年後 もう一花咲かせたい」、「大迷惑！ 町の落書き」、「カラスの勝手は許さない」、「スーパー撤退 買い物大作戦」、「マナー違反のゴミ退治」、「若者よ タムロはやめて！」、「抜け道暴走車を撃退せよ」、「日本の夏 祭りよ よみがえれ」等々、生活環境から青少年育成や地域文化の再興に至るまで実に多様である。しかも、これらは多くの地域社会に共通する普遍性を有する問題であるからこそ、この番組は多くの視聴者を惹きつけているのである。番組では「なるほど！」と思わず膝を叩きたくなるような“名案”が次々と登場する。

ここで注目したいのは、そうした名案、つまり政策とその実施プログラムが創出される過程である。その過程に共通している点は、上に指摘したように、まず当事者である住民が政策主体であることをしっかりと自覚していること、次に少数の役員が案を立案・決定しそれを一般の住民に伝えるというビューロクラシー型ではなく、全員が対等の資格で政策創造過程に参加できるというアソシエーション型の組織形態が見られることである。そして、第3に、政策創造過程に参加したメンバー全員に平等の発言の機会が与えられ、発言内容についても等しく尊重され、かついったん決定され確定された政策の実施については基本的にやはり全員がその実施責任を負うという点である。逆に言えば、独断からは“名案”は生まれないということである。ある一人の人間の頭脳と発言から生まれた“名案”であっても、そのアイデアが参加者に公開され、吟味され、場合によっては複数の代替案との優劣を判断されるという試練ないし濾過の過程を経なければ、決して“名案”とはならないのである。だから、草の根政策科学でいう“名案”は、内容が優れているという実質的条件と、参加者の少なくとも多数の同意ないし賛成を得たという手続的条件の両方を兼ね備えていなければならない。ワークショップと類似したKJ法という発想法に対して「これが利点となるのは、頭が鈍い人が集団で考えるときだけである」（立花、1984年、151ページ）という批判は、集団で問題解決を図っていく草の根の政策創造には該当しない。

その点で近年よく使われるようになった手法がワークショップである。ワークショップは「講義など一方的な知識伝達のスタイルではなく、参加者が

自ら参加・体験して共同で何かを学びあったり創り出したりする学びと創造のスタイル」(中野、2001年、11ページ)と定義されたりする。この手法自体は教育のみならず芸術や研究など多様な分野で採用され応用されている汎用性の高いものである。草の根政策の領域では、複数の人間が集まって問題を解決する手段として有効であり、まちづくりの実践活動では、「参加者がともに討議し、あるいは現場を見、協働でまちづくりの提案をまとめるなどの作業をする集まり」(世古、1999年、57ページ)として活用されている。異なった環境、役割、価値観を持つ種々の人間が共通のテーマないし問題を討議し、解決案を紡ぎ出していくという点で民主的な意思決定手法であり、また合意の調達に時間をかけることで意思決定のコストは確かに高くなるものの、全員の合意ないし同意を得ていることによって実施のコストがきわめて安くすむことが特徴である。航空法第39条2項に規定する公聴会さえ行わず合意調達のコストを徹底して軽視したが故に、実施のコストが金銭的にも時間的にもそして生命を含む人的資源の点でも膨大なものとなった成田空港建設の意思決定手法とは対極的である。(参照、松岡、1981年、131-139ページ)

さらに、ワークショップは明治以前からの日本社会の伝統的意思決定手法に近似している点も特徴的である。江戸時代の村の意思決定方法は、意思決定に先立つ満場一致を原則とする事前合意が重視されていた。「一回の寄合で決まらない事柄は、二回、三回と協議を重ね、次第に全員の意見が一致するまで辛抱強く話し合いを積み上げるという方法で、最終的に共同体の意思を決定するのである。」(都丸、1982年、18ページ) もっとも、このような意思決定は必ずしも近代的意味での民主的に行われたわけではなかった。「ボスがリードして最後には自分の意見に同調せしめ、満場一致をもってゆく所謂ボス支配的満場一致が行われ」(稲田、1988年、169ページ)た事例も多かったことが、実証研究から指摘されている。しかし、いずれにしても、満場一致を重んじ、そのために話し合いや根回しを重ねる方法が日本の共同体の意思決定スタイルの基本であったことは疑いない。満場一致は総意の創出を意味する。この総意はしばしば「和」とも呼ばれる。「多数決原理は和への対決の原理であり和を乱すものとして理解される。〔中略〕和とは常に同質性であらねばならないのであり、そのかぎりでは和とは常に全会一致によって支

えられるものなのである。」(大淵、1993年、98ページ) もちろん、ワークショップの目的は付和雷同状態を創り出すことでも、根回しによって反対意見を丸め込むことでもない。しかし、全員で合意・同意・総意を徹底した議論と相互の差異を尊重しながら協働して築き上げていくという点において、日本の共同体の伝統的意思決定手法とワークショップという手法は重なり合う部分を多く共有しているのではないだろうか。だからこそ、ワークショップはとってつけたような舶来モノとは異なり、いわば和風の問題解決ないし意思決定手法として、その洗練が草の根政策科学では追求されてよいのである。

3.4 政策を導く理念と科学技術

政策が、その適用単位となる社会なり集団の広狭にかかわらず、より多くのその成員の便益を向上させるとき、その政策の公共性はそれだけ高度なものとなる。しかし、その公共性の内容(=公益)は先験的には存在しない。その意味で、「《公共》とは、都市型社会では個別争点をめぐる政策・制度解決という形で、社会の多元・重層構造を背景に〈摸索〉しながら『設計』され、しかも各政府レベルでそれへの支持を多数決という『手続』をとりながら、プラグマティックに、私たち市民が『決定』していくことになります」(松下、2004年、47ページ)という指摘はきわめて適切である。とはいえ、公共性の内容ないし何が公益であるのかを集散的に議論・考案し、決定していく過程を導く理念までが形而上的な公共観念実在論の一部として唾棄されるとすれば、それは鹽の水とともに赤子を流す愚に等しい。人間は古今東西「正しい生き方とは？」や「よい社会とは？」といった主題を探求し、その答を得ようと苦闘してきた。その答はすぐれて人生観や世界観などの価値観に関わってくるし、人間の叡智と歴史的体験はやがて数々の普遍的価値を産み出し、「人権宣言」や各種の憲法規範として具体化されてきた。草の根政策科学でもこれらの普遍的価値は当然尊重されるべきであるし、政策創造の過程を導く理念として機能しうるものである。筈崎まちづくり放談会が知的障害児の学童保育を手がけたとき、そこには「障害者とその保護者にも平等な機会が保障されてしかるべきだ」という普遍的価値観がメンバーに共有さ

れ動因となっていた。しかし、草の根では、そうした価値観は大上段に振りかざされるとき、むしろ敬遠と反発を招きやすい。換言すれば、抽象的レベルで主張され適用されるのではなく、例えば、「〇〇君のママが安心してお仕事に行けるから。」というような具体的・個別的レベルの価値観へと変換ないし翻訳された方が共感を呼び共有されやすいのである。この変換・翻訳作業こそ、草の根政策科学者にとっての重要な仕事の一つなのである。

最後に、草の根政策科学における「科学技術」の必要性の触れておきたい。政策の合理性に少なくとも経済的合理性、科学技術的合理性、法的合理性、政治的合理性および社会的合理性あることはつとに指摘されてきた通りである。(参照、Diesing, 1962) こうした政策合理性の中で、草の根ではどうしても科学技術的合理性が敬遠されやすい。それは、“素人集団”が当事者となることが多いし、だからこそいわゆる専門家に過度に依拠しがちな傾向が生まれるからである。(参照、小林(編)、2002年、第3章)しかし、生活者の利害に密接に関わってくる草の根の公共問題では、実は、素人と専門家の距離はそれほど開いていないことが多い。命に関わる重篤な病に冒された患者が必死に勉強してやがて医者顔負けの知識を体得することがままあるように、平穏な生活が脅かされたり子孫の将来に深い危機感を覚えたりすれば、市民には死にものぐるいで学習し研究を重ねて、当会問題についてやがて友人はだしの知見や技術を獲得する人々が出てくる。筆者の身边でごく一例を挙げれば、改良に改良を重ねて高性能の段ボール・コンポストを開発したNPO法人循環生活研究所(参照、<http://www.jun-namaken.com/>)、苦節十余年の試行錯誤を経て今や海外でも注目される生ゴミ堆肥化のプラントを完成・稼働させているNPO法人伊万里はちがめプラン(参照、<http://www6.ocn.ne.jp/~hatigame/>)はその代表格である。草の根政策科学の裾野は豊かな可能性に満ちた広がりを見せているのである。

【参考文献】

- Embee, John F., *Suye Mura : A Japanese Village* (The University of Chicago Press, 1939) (邦訳 ジョン・F. エンブリー [植村元覚訳] 『日本の村：須恵村』日本経済評論社、1978年)
- Diesing, Paul, *Reason in Society : Five Types of Decisions and Their Social Condition* (University of Illinois Press, 1962)

- 阿部謹也『「世間」とは何か』講談社、1995年
- 五十嵐敬喜・天野礼子『市民事業：ポスト公共事業社会への挑戦』中央公論社、2003年
- 池澤 寛『市民のための都市再生：商店街活性化を科学する』学芸出版社、2002年
- 稲田陽一『地方自治とその原点』木鐸社、1988年
- 牛島盛光『写真民族誌・須恵村1935～1985』日本経済評論社、1988年
- 扇谷正造『すぐやる課太平記』産業能率短期大学出版部、1971年
- 大淵英雄『地方制度と生活意識：明治期村落の共同意思決定について』慶応通信、1993年
- きだみのる『ニッポン部落』岩波書店、1967年
- 倉沢 進『コミュニティ論〔改訂版〕』財団法人放送大学教育振興会、2002年
- 小林一輔・藤木良明『マンション：安全と保全のために』岩波書店、2000年
- 小林傳司（編）『公共のための科学技術』玉川大学出版部、2002年
- 斎藤 横『社会起業家：社会責任ビジネスの新しい潮流』岩波書店、2004年
- 佐々木雅幸『創造都市への挑戦：産業と文化の息づく街へ』岩波書店、2001年
- 佐藤直樹『世間の日：なぜ渡る世間は「鬼ばかり」なのか』光文社、2004年
- 佐藤慶幸『NPOと市民社会：アソシエーション論の可能性』有斐閣、2002年
- 世古一穂『市民参加のデザイン：市民・行政・企業・NPOの協働の時代』ぎょうせい、1999年
- 田尾雅夫・川野祐二（編著）『ボランティア・NPOの組織論：非営利の経営を考える』学陽書房、2004年
- 武光 誠『藩と日本人：現代に生きる〈お国柄〉』PHP研究所、1999年
- 立花 隆『「知」のソフトウェア』講談社、1984年
- 地域社会学会（編）『シティズンシップと再生する地域社会〔地域社会学会年報第10集〕』ハーベスト社、1998年
- 地域社会学会（編）『市民と地域：自己決定・協働・その主体〔地域社会学会年報第13集〕』ハーベスト社、2001年
- 地域社会学会（編）『地域における「公共性」の再編成〔地域社会学会年報第14集〕』ハーベスト社、2002年
- 地方自治研究資料センター編『地方自治の日本的風土』第一法規、1979年
- 都丸泰助『地方自治制度史論』新日本出版社、1982年
- 中野民夫『ワークショップ：新しい学びと創造の場』岩波書店、2001年
- 中谷 猛・中谷貞恵『市民社会と市場のはざま：公共理念の再生に向けて』見洋書房、2004年
- 西尾 勝『行政学新版』東京大学出版会、2001年
- ハーバマス〔細谷貞雄訳〕『公共性の構造転換』未来社、1973年
- 日高昭夫『市町村と地域自治会：「第三層政府」のカバナンス』山梨ふるさと文庫、2003年
- 松岡秀雄『成田空港って何だろう』技術と人間、1981年

松下圭一「公共概念の転換と都市型自治」(西尾勝・小林正弥・金泰昌(編)『公共哲学

11 自治から考える公共性』東京大学出版会、2004年、31-57ページ)

松野 弘『地域社会形成の思想と論理：参加、協働、自治』ミネルヴァ書房、2004年

守田志郎『日本の村：小さい部落』農山漁村文化協会、2003年

山下龍夫『県民性なるほどオモシロ事典：人柄診断と攻略法』日本実業出版社、1996年

山脇直司『公共哲学とは何か』筑摩書房、2004年

寄本勝美(編著)『公共を支える民：市民主権の地方自治』コモンズ、2001年