

日本社会におけるコミュニティ問題の形成過程

——国民生活審議会『コミュニティ』報告書を事例として——

渡邊 隼

本稿は、1969年に公表された国民生活審議会による報告書『コミュニティ—生活の場における人間性の回復』について、報告書、ならびにその作成に関与した研究者や官僚の言説を対象として、クレイムのレトリック分析（Best 2008）の手法を用いて分析を行なうことを目的とする。

分析の結果、クレイムのレトリックの前提（Grounds）として、「人間（性）」、「生活（の場）」といったものだけでなく、「幼児誘拐」、「幼児の戸外活動での危険」、「非行化する青少年の増加」、「鍵っ子の増加」、「孤独な老人の増加」といったように、幼児、児童、青少年、高齢者といった存在が、「典型例」のレトリックとして用いられていることがわかった。すなわち、問題解決のためのレトリックとして「子供の問題」や「老人の問題」が、コミュニティの結びつきを強める、いわば「負の要因に基づく連帯」が、コミュニティ問題の解決に寄与すると示されていたことを明らかにした。

1 はじめに

本稿では、1969年に公表された国民生活審議会による報告書『コミュニティ—生活の場における人間性の回復』¹（国民生活審議会1969）を主たる対象として、日本社会でコミュニティ問題が形成された過程について、社会学者ジョエル・ベストの提唱したクレイムのレトリック分析の方法（Best 2008）を用いて検討を行なっていく。

現在、さまざまな分野で用いられているコミュニティという言葉が、日本社会で広く知られる契機となったのは、1969年に国民生活審議会コミュニティ問題小委員会が発表した『報告書』とされている（佐藤 1976; 松原 1978; 園田 1978; 三浦 2007; 和田 2014）。それ以前の日本社会において、コミュニティという言葉や概念が用いられていたのは、学術分野や都市計

画など、極めて限られた領域のみであった。とくに、学術分野でのコミュニティの概念や実践的なコミュニティ活動に関しては、戦前から戦中にかけて、社会学を中心に研究の蓄積がなされてきた²。戦後になると、高度経済成長を迎えた日本社会において、伝統的な地域共同体の崩壊や急激な都市化などを背景として、『報告書』によるコミュニティ問題³の提起がなされた。1970年代に入ると、自治省（当時）が主導して要綱を発表し、官僚と研究者から成る自治省コミュニティ研究会の設置や自治省モデル・コミュニティ事業といった一連の政策が計画、実施されるに至った。

以上に概観した戦後の日本社会におけるコミュニティ問題の形成過程について、本稿では、『報告書』を対象として、クレイムのレトリック分析の手法を用いて、言説を精査する。その作業を通じて、『報告書』では「子供の問題」

や「老人の問題」といった社会問題が語られ、それらを解決するために、いわば「負の要因に基づく連帯」によって、コミュニティ形成の必要が説かれることを示していく。

2 先行研究の検討と分析視角

2-1 先行研究の検討

戦後の日本社会におけるコミュニティ問題について、『報告書』を検討した近年の代表的な先行研究としては、都市工学者の広原盛明によるコミュニティ政策の包括的な検討（広原 2011）が挙げられる⁴。広原は、日本社会におけるコミュニティ問題について、1970年代前後の「開発主義型コミュニティ政策」と、21世紀初頭の「新自由主義型コミュニティ政策」とに峻別し、比較検討することによって、「日本型コミュニティ政策」の特徴を明らかにしている（広原 2011: i）。それによれば、「国家のコミュニティ政策の意図を指し示した政治文書」（広原 2011: 83）である『報告書』は、当時の佐藤栄作内閣による「開発維持路線」の維持、ならびに「地域管理政策」の強化と再建による「折衷案」であり、「特殊日本的」な「地域統治政策」であった。すなわち、「当面する生活課題の部分的改良によって住民のなかに渦巻く不満や批判をガス抜きしながら、草の根保守主義の地域支配体制を建て直そうとする」処方箋にすぎなかったのである（広原 2011: 143）。さらに、広原によると、コミュニティという「カナ文字でネーミングすることで地域共同体の古臭いイメージ」（広原 2011: 185）を払拭した『報告書』では、従来の伝統的地域共同体、町内会・部落会が否定されているのみならず、小委員会の「排除の論理」によって「もうひとつの地域社会の担い手である住民

運動団体や革新運動組織」もが否定されている（広原 2011: 186-188）。それらの団体・組織が否定されたのは、「日本型大衆社会統合を拒否し、それを乗り越えようとする革新的エネルギーを有していた」（広原 2011: 186）からである。それゆえに、『報告書』が掲げる「コミュニティ」とは、「住民から生ずる各種の不満と要求の間の利害関係を調整する機能」（広原 2011: 144）が付与されるものであり、「大衆社会における社会秩序に対する被支配者階級の同意を広く調達するための諸装置」（広原 2011: 185）なのである。広原の『報告書』に対する基本的な解釈は、おおよそこのように整理できる。

上に見た広原の検討は、政府や地方自治体の政治的思惑が、住民運動や革新自治体の称揚と対立的に提示される傾向が少なからず見受けられるものの、『報告書』が日本のコミュニティ政策の嚆矢だとする通説に疑問を呈し、検証を行なっている点には、意義を認めることができるだろう。

しかしながら、『報告書』、ならびに『報告書』に見られる「コミュニティ」を検討するにあたっては、広原の研究には、少なくとも2つの問題点が認められる。第一に、『報告書』それ自体についての検討が不十分なのではないかという疑問である。広原によれば、『報告書』の「核心は、『序論^マ、コミュニティ問題の提起』の中ではほぼ尽きて」おり、それ以降、『報告書』については、「序論」のみが分析・評価の対象とされている（広原 2011: 85）。だが、後述するように（3-1）、『報告書』は「序論」に加えて、「第1章 地域共同体の崩壊」、「第2章 コミュニティの必要性」、「第3章 コミュニティ形成のための方策」の全3章から構成されている。これらの「本論」について実質的に検討することなく、『報告書』を評価するのは、形式的にも、

方法的にも、決して妥当とはいえまい。

第二に、より重要な問題として、『報告書』に見られる「コミュニティ」の特徴が、明確に論じられていない点が挙げられる。たしかに、「コミュニティ」は実質的に「強韌でリアルな政治的生命力を有」する「開発主義的保守組織」であり、「伝統的な地域共同体」、「町内会・部落会」と変わらないものとして、批判的に評価がなされている箇所も見受けられる（広原 2011: 185-6）。しかし、第一の問題点でも示したように、広原の批判は、『報告書』における「序論」のみの検討に基づいているために、表層的な水準にとどまっている。すなわち、『報告書』の「コミュニティ」とは何であるのか、それはいかにして形成されるのかといった側面についての検討は、見て取ることができない。

これらの問題点を敷衍すれば、広原は「政府」、「コミュニティ問題小委員会」、「地方自治体」、「社会学者」、「行政学者」といった各々の組織・団体・人については、少なくとも言説を取り上げている一方で、『報告書』それ自体において主張されていること、語られていることについては、先に見た「序論」に基づく立論をのぞいて、実質的には、ほとんど検討していない。すなわち、広原は『報告書』の言説を取り巻くアクターについては非常に饒舌であるにもかかわらず、『報告書』の言説そのものについては、等閑視しているのである。

本稿は、広原の研究に見られる問題点を克服するために、次節で詳述するクレイムのレトリック分析の方法を用いて、『報告書』それ自体の言説、ならびに関係する各アクターの言説に着目する。分析の結果として、『報告書』に見られる言説の構図を浮き彫りにすることが見込まれる。

2-2 分析視角：クレイムのレトリック分析の方法

社会学者のジョエル・ベストは、社会問題研究の方法として、クレイムのレトリック分析⁵を提示している（Best 2008）。すなわち、議論（argument）を、データ（D）、論拠（W）、結論（C）という3つの要素に分類した哲学者のステイブン・トゥールミンの「トゥールミン・モデル」（Toulmin 1958）に依拠して、社会問題のクレイムは、（1）前提（Grounds）、（2）論拠（Warrants）、（3）結論（Conclusion）から構成されるとベストは述べている（Best 2008: 30）。ベストによれば、クレイムの要素は、それぞれ次のような特徴を持っている（Best 2008: 31-40）。

（1）前提（Grounds）

社会問題とする状況を定義、記述する役割を担っている。すなわち、ある社会問題が存在している状況や、その証拠を提示する。

（2）論拠（Warrants）

前提と結論を接続する役割を担っている。「なぜ前提が問題となるのか」、「なぜ対策（結論）が必要とされるのか」を説明する。

（3）結論（Conclusion）

前提と論拠を踏まえて、社会問題を解決するために、何がなされるべきかを明らかにする。

まず、（1）前提（Grounds）は、社会問題のクレイムを申し立てるにあたり、問題となる状況を「事実」として定義し、記述する役割を担っている。ベストによれば、前提に含まれる言説は、（1）典型例の提示⁶、（2）名づけ⁷（ネーミング）、（3）統計⁸、という3つのタイプがある。前提（Grounds）は、これら3つの要

素を含むことが多いが、論拠と相互補完的な関係でクレームを構成していることもある点には注意しておく必要がある。

次に、(2) 論拠 (Warrants) は、ある社会問題について、なぜ対策を講じる必要があるのかという点について説明することである。それゆえ、論拠は、たとえば自由や平等、正義、人権といった価値や理念が伴うことになる⁹。

最後に、(3) 結論 (Conclusion) は、前提と論拠について述べた上で、その社会問題を解決するためには、何がなされるべきか、いかなる方策がとられるべきかを提示する¹⁰。

本稿では、上で見たレトリックの3要素にしたがって、『報告書』に見られるコミュニティ問題の形成過程に見られるクレームを検討していく。この方法論を用いて『報告書』を検討することによって、なぜ既存の先行研究においては、コミュニティ形成の必要を説くにあたって用いられた「負の要因に基づく連帯」という言説が見落とされてきたのかが明らかになるであろう。

2-3 本研究の対象事例

本稿が『報告書』を分析の対象とする主たる理由は、日本のコミュニティ問題が知られる契機となった代表的な事例であることによる。前述したように、『報告書』は、日本社会におけるコミュニティ問題の端緒として語られることが多い。すなわち、コミュニティという言葉や考え方が、研究者や官僚のみが用いていた専門用語の領域を越えて、広く一般国民にも知られるきっかけとなったのが、『報告書』なのである。しかしながら、『報告書』を含む日本社会のコミュニティ問題は、歴史的な検討が始まりつつある一方で、そこに見られる言説については、いまだ十分に精査されているとは言いがた

い。本稿では、レトリック分析の方法論を用いて分析を施すことによって、従来の先行研究がコミュニティ問題の形成過程で見落としとしてきた側面を明らかにすることを企図する。

3 コミュニティ問題の形成過程

3-1 『報告書』の概要

先に確認したように、戦後の日本社会においては、国民生活審議会¹¹『報告書』の公表によって、コミュニティ問題の提起がなされたと理解されている。コミュニティ問題について審議を行った第3次国民生活審議会は、1968年11月30日に発足し、調査部会¹²と消費者保護部会という2つの部会から成っていた。それを受けて、調査部会は、当時の日本社会の現状と社会変動の要因と考えられる問題の中から、老人問題、余暇利用、コミュニティ問題、情報化という4つの問題を選出し、その現状や動向、今後の展望についての調査研究に着手することを決定した¹³。

第2次改造国民生活審議会で諮問されたこれらの問題について、第3次国民生活審議会の調査部会では、コミュニティ問題小委員会が1969年4月に設置され、コミュニティ問題が取り扱われることとなった。コミュニティ問題小委員会は、委員長1名と委員2名、ならびに専門委員3名という6名の社会科学の研究者から構成されていた¹⁴。とくに、社会学者が専門委員として3名登用されている点の特徴であったといえる¹⁵。

コミュニティが取り上げられることになった背景について、「実質上、責任者」(佐藤 1997: 8)として委員会を取り仕切った¹⁶という行政学者の佐藤竺は、次のように述べる。

ちょうど昭和30年代の後半から40代前半にかけて、ものすごい日本全体の都市化の波です。農村も都市化していつているわけです。そういう状況の中で、皆さんもどうしていいかわからない。いろいろな活動もみんな壁に突き当たっている。

その中で私は、コミュニティという社会学で使われていた、これは学問上の用語でございますけれども、それを考えたわけです。(佐藤 1997: 15)

次いで、『報告書』の第1章では、地域共同体の崩壊について、考察がなされている。『報告書』では、町内会や部落会などの伝統的地域共同体が崩壊した要因として、以下の7点が指摘されている(国民生活審議会 1969: 4-7)。

(1) モータリゼーションの進展など交通通信機関の発達等による生活圏の拡大

(2) 産業構造や就業構造の変化による人口の都市集中

(3) 生活様式、ならびに生活意識の都市化

(4) 趣味など、目的を同じくするもの同士が集まる機能集団の増大

(5) 伝統的地域共同体の機能を行政が担うようになったことによる行政機能の拡大

(6) 家族制度、特に家長制度の喪失

(7) 伝統的地域共同体を支えていた農村における生産構造の変化

これらを伝統的地域共同体の崩壊要因であると捉えた上で、『報告書』では、地域共同体の崩壊とコミュニティの不在により、防犯、防災、教育、保健、福祉などの諸分野において、様々な問題が生じていることが示される。

続く『報告書』の第2章では、コミュニティを形成する必要性が詳述される。コミュニティは「個人や家庭のみでは達成しえない地域住民のさまざまな要求を展開する場」であり、「取り残された階層を含めて人間性の回復と真の自己実現をもたらすもの」と主張される。それを踏まえて、自治省や東京都による調査結果が引かれながら、地域によってはコミュニティ意識の萌芽が見られることが確認される。さらに、地域の交通安全、大気汚染や騒音等の公害対策、保育所の設置、ごみの処理など、生活防衛のための活動であるコミュニティ活動の具体例が検討される。このようなコミュニティ活動は、成長が見られる一方で、(1) コミュニティ住民の地域的活動に対する無関心、(2) コミュニティ活動において利用できる集会所等のコミュニティ施設の不足、(3) 都市化の進展に伴う住民の移動の激化によるコミュニティ活動の継続困難、(4) コミュニティと政党との関係、といった問題に直面していることが示される。これらの問題点を指摘した上で、『報告書』は、コミュニティの役割として、(1) 道路や上下水道といったハード面での生活環境の改善、(2) 人間同士の交流というソフト面での生活環境の改善、(3) 住民の欲求を統合する場としての機能、という3点を挙げている。

『報告書』の第3章では、望ましいコミュニティ形成のための方策が提示されている。たとえば、『報告書』は、コミュニティを媒介として行政側住民の要求を受け入れ、その実現可能性を模索し、回答を提示する機能を整備する「フィードバック・システムの確立と住民参加」を提示している。また、コミュニティ・リーダーの重要性を唱えている点が特徴的である。報告書が規定するコミュニティ・リーダーとは、「コミュニティ形成の中核的な役割をはたす」だけ

ではなく、「コミュニティ構成員の意見のとりまとめ、調整を行なって相互の信頼関係をつくり」、「行政や他のコミュニティとの接触、連絡を行なう」存在と規定されている（国民生活審議会 1969: 21）。このようなコミュニティ・リーダーを養成するために、社会教育、ならびにコミュニティの婦人や老人などを中心とした「フォロアシップ」の重要性が説明される。一方で、ハードの側面から、コミュニティ施設を整備する必要性が主張されている。具体的には、コミュニティ内の人間的な交流を促進するために、公園、運動場、図書館といった施設を整備し、かつそれらをコミュニティの住民が自分達で管理・運営することが望ましいと述べられる。また、1969年の時点で、多くのコミュニティが考慮する必要がある活動の内容として、(1) 交通安全、(2) オープン・スペースの確保、(3) 公害等の防除、(4) 余暇、(5) 地域内の交際、という5点が挙げられている。

以上を踏まえて、『報告書』は、コミュニティ形成のために必要な3点、すなわち、(1) コミュニティ形成におけるリーダーの役割、(2) コミュニティ形成の努力を支援し成果あるものとするための行政面における対応、(3) 充実したコミュニティの活動内容をもつこと、を提示して結ばれている。

これまで概観してきたように、『報告書』においては、(1) コミュニティをめぐる現状認識、(2) コミュニティ概念についての説明、(3) コミュニティ形成による社会像、(4) コミュニティ形成のための具体的な施策、という4点が提示されていた。

3-2 『報告書』におけるクレイムのレトリック分析

本節では、『報告書』におけるコミュニティ

問題の現状認識、コミュニティ問題の提起、コミュニティ形成の必要性といった各種のクレイムや論点に見られるレトリックについて、ベストのクレイムのレトリック分析の方法を用いて分析を行なっていく。とくに、『報告書』に見られるクレイムのレトリックが表れている主題として、まず「地域共同体の崩壊」と「コミュニティ」の定義をめぐるレトリックを検討する(3-2-1)。次に、『報告書』で頻繁に用いられている「子供」というレトリックを詳しく検討する(3-2-2)。最後に、「非行化する青少年の増加」というレトリックに着目して、『報告書』に先行して、コミュニティ問題の解決のために用いられていた事例を見ていく(3-2-3)。

3-2-1 「地域共同体の崩壊」と「コミュニティ」の定義をめぐるレトリック

『報告書』の序論では、コミュニティ問題の現状に関する状況が検討され、コミュニティ問題の提起がなされている。ベストの分類にしたがえば、前提(Grounds)である。とくに強調されるのは、「古い共同体」、「地域共同体」からの個人の解放である¹⁷。

かつての農村社会に普遍的に存在していた生産構造および生活構造を軸とする村落共同体や都市の内部に存続して来た伝統的隣保組織は、新しい生活の場に対して適合性を欠くことが漸次明らかとなってきた。

これらの地域共同体においては古い家族制度を基盤とした閉鎖的な全人格の運命共同体的性格を特色としており、構成員である住民の自立性は表面化しなかった。個人は共同体に把握され、その中に埋没していた。従って一度地域共同体の機能が生活に不可欠ではな

いという認識が高まると、その拘束性、わずらわしさからの解放に大きな価値が見出されることとなった。

かくて古い共同体は、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、空洞化が急速に進行して来た。このことから更に進んで、今や地域共同体は崩壊の過程を辿ることとなったのである。（国民生活審議会 1969: 1）

次いで、『報告書』では、コミュニティの定義が次のようになされる。

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を、われわれはコミュニティと呼ぶことにしよう。この概念は近代市民社会において発生する各種機能集団のすべてが含まれるのではなく、そのうちで生活の場に立脚する集団に着目するものである。（国民生活審議会 1969: 2）

報告書を策定したコミュニティ問題小委員会の定義は上の通りとなっているが、コミュニティの定義をめぐるのは、「実質的な責任者」であった佐藤竺が、「ともかく、小委員会の基本的な考え方などは初めからなかったので、私の考えがそのままコミュニティの定義になった」と率直に述べている（佐藤 2007: 71）。それでは、佐藤のコミュニティに対する「考え」、あるいは「定義」とは、どのようなものであったのか。別の場所で、佐藤は次のように述べている。

私の（コミュニティの）定義でございますが、生活の場においてというのが1つです。それから、市民としての自主性と責任を持っているというのが2でございます。（佐藤 1997: 16）

行政が「戦後、憲法が変わって、そして国民自身のもになった」はずなのににもかかわらず、「依然として国民を支配している」現状について、佐藤は行政学者として全国の行政を調査する中で、「あまりにも日本の理論と実態というものがかけ離れている」という問題意識を持った（佐藤 1997: 16）。それゆえ、「ほんとうに自覚した個人とか、家族」が、地域の構成主体となる必要を佐藤は感じていた。個人や家族が、「行政に対する主人公」として、相互に信頼感のある集団をかたち作る必要がある。「そのための訓練を受ける場がコミュニティ」なのだと佐藤は述べる。コミュニティは、「市町村全体では広すぎ」るため、それより小さく、住民の参加がしやすい単位が求められる。これが、佐藤がコミュニティ問題小委員会で『報告書』を策定するにあたって、意識して入れたコミュニティの定義であったという。

このようなコミュニティの定義を踏まえた上で、コミュニティの概要が簡潔に説明される。ここでは、とくにコミュニティ内におけるルール of 厳守について、以下のように述べられる。

コミュニティが十全に機能するためには構成員が社会におけるルールを厳守することが要求される。権利の主張には責任が伴う。行政サービスについての要求には負担が伴う。構成員の自覚と責任において提出される要求は、それが如何なる方法で如何なる負担を伴

って実現されるものであるかという点についての認識が明確でなければならず、一方的な権利主張に終始する態度であってはならないのである。(国民生活審議会 1969: 2)

この記述にあたって、「責任」という言葉は、当初の案は「義務」とされていたが、佐藤が『責任』に変えさせた」という(佐藤 2007: 68)。また、『報告書』のコミュニティの定義においても、コミュニティの構成主体として、「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」とされている。ここから、主として佐藤の意向によって、「責任」という言葉は、かつての地域共同体の拘束からの解放や自由、開放性を謳いながらも、権利と対になる概念として提示されていることがわかる。

『報告書』では、続けて「現代はコミュニティ不毛の時代」であることが論じられる。具体的には、前提(Grounds)として、次のように述べられている。

古い共同体はその姿が否定され、崩壊に直面しているが、新しい時代の要求に合致した機能をもつ組織はわずかにその萌芽がみられるのみで、未だ模索の域を出ていないのである。そして古い共同体に対する根強い反感からこの領域に全く背を向けてかえりみない人々も多い。住民の潜在的要求の多くは実現の方途もないままにあきらめられ不満のみが残存する。更に老人、青少年、児童等に関する様々の問題が地域の人々にとって何等の関心も共感も呼ばないものとして見過されてしまう。(国民生活審議会 1969: 2)

ここでは、再度、「古い共同体」が強調され

ていることが見て取れる。また、後に詳述するように、「老人、青少年、児童」は、コミュニティ問題の解決とコミュニティ形成の必要性を訴えかける上で、多用されるレトリックであることを確認しておきたい。こうした前提(Grounds)を踏まえた上で、「なぜ前提(Grounds)が問題とされるのか」を示す論拠(Warrants)が、以下のように説明される。

かつての地域共同体は「伝統型住民層」によって構成されていた。これが崩壊していく現代を第2段階とすれば、ここには圧倒的な「無関心型住民層」が生まれ出すことになったのである。次に来たるべき第3段階においては、生活の充実を目標として目覚めた「市民型住民層」に支持をうけたコミュニティが成立しなければならない。(国民生活審議会 1969: 2)

今や行政は高まる住民の要求に答え、「国民生活優先の原則」に基づいて、コミュニティを核とする視点から見直され、改変されることが必要な時期に到達したのである。そして住民のコミュニティ形成のために必要な条件を整備することが新たな行政の課題となるべきことに十分の考慮が払われなければならないのである。(国民生活審議会 1969: 3)

そして、上で見た前提(Grounds)と論拠(Warrants)をもとにして、「生活の場における人間性の回復」のために、コミュニティの形成が結論(Conclusions)として提示される。

かくしてコミュニティは古い要求自治的な意識を払拭し、正しい地域の自主的責任体制に基づく主張の場となり、今日われわれの日

常生活のより所となって、現代文明社会における人間性回復のとりでとしての機能を確立しなければならないのである。(国民生活審議会 1969: 3)

3-2-2 コミュニティ形成に動員される「子供」というレトリック

本節では、『報告書』において、コミュニティ形成を訴える上で多用される「子供」「老人(高齢者)」というレトリックを中心に検討する。まず、『報告書』の第1章に相当する「地域共同体の崩壊」では、前提(Grounds)として、次のような現状認識が示される。

現在では近隣の人々との結びつきは次第に稀薄化してきており、とりわけ大都市においては、まさに「隣は何をする人ぞ」という言葉であらわされるように、近隣にわずらわされない個人中心のマイホーム的な生活が一般化している。

このような生活は、過去の地域的な束縛からの解放を意味するものであるが、一方において、近隣の人々との親睦、相互扶助等の生活関係が疎遠になるなど種々の問題が生じてきている。(国民生活審議会 1969: 2)

社会学者の梅田直美が指摘しているように、「マイホーム的な生活」が必ずしも否定されているわけではなく、むしろそれが「過去の地域的な束縛からの解放」と評価される一方で、様々な問題が生じていると言及されている点に注意を払う必要がある(梅田 2011)。このような状況は、主に経済成長に伴う急激な社会変動の中で、旧来的な地域共同体が「地域住民の欲求の変化に対応できぬままに崩壊」したが、コミュニティが形成されていないことに由来すると

の指摘がなされる。

そうした現状認識を踏まえて、地域共同体崩壊の要因が検討されている。前述したように、地域共同体が崩壊した主な要因として、報告書では7点が挙げられている(国民生活審議会 1969: 4-7)。このうち、(1)モータリゼーションの進展など交通通信機関の発達等による生活圏の拡大、(2)産業構造や就業構造の変化による人口の都市集中、(5)伝統的地域共同体の機能を行政が担うようになったことによる行政機能の拡大、という3つの要因については、各種の調査に基づいた統計が表とともに示されている。これらは、ベストの分類にしたがえば、統計を用いた前提(Grounds)といえるだろう。

(1)の交通通信機関等の発達については、経済企画庁「消費者動向調査」に基づいた「自動車・テレビ等の保有状況」と題された調査結果が提示されている¹⁸(国民生活審議会 1969: 5, 第1表)。

(2)の人口の都市集中については、総理府統計局(当時)の「国勢調査」の調査結果が「就業構造の変化および市部人口の推移」として抜粋されている¹⁹(国民生活審議会 1969: 5, 第2表)。

(5)の行政機能の拡大については、調査結果の表が2点用いられている。すなわち、第3表として「町内会部落会等の主な事業」²⁰、そして第4表として「町内会部落会等の行なっている事業のうち市町村の手でやってもらいたい主なもの」²¹という2点である(国民生活審議会 1969: 6, 第3表, 第4表)。これらの表は、いずれも内閣総理大臣官房広報室「住民自治組織に関する世論調査」(1968年12月実施)に基づくものである。

以上を踏まえて、人口が急激に増加している大都市、ならびにその近郊都市で生じている問

題として、次の6点が述べられている。

① 健全な余暇利用施設や相談相手がないままに非行化する青少年の増加とか、幼児の戸外活動における危険の増大がめだってきている。最近世間をさわがせた幼児誘拐事件や連続ピストル射殺事件などもその1例としてあげられよう。

② 主婦の就労の増加等によつて鍵っ子がふえており、また、子供の家庭内外でのしつけが、失われてきている。

③ 職場生活から退き、家族からも離れて孤独な余生をおくる老人がふえている。

④ 労働時間の短縮や家事労働の節減によって得た余暇を人間性の回復に活用できる余暇施設や活動の組織が不足している。

⑤ 公害や交通事故など地域生活をおびやかす障害が増大してきている。

⑥ 急病人が出た際などその処置に困る場合が多い。 (国民生活審議会 1969: 7-8)

このなかで、注目すべきなのは、①の「非行化する青少年の増加」、「幼児の戸外活動における危険の増大」の具体的な例示として、「最近世間をさわがせた幼児誘拐事件」、「連続ピストル射殺事件」が挙げられている点である。報告書では事件の詳細については言及されていないが、報告書の作成時期（1969年4月～9月）から推測すると、「最近世間をさわがせた幼児誘拐事件」は、江東区小5女児誘拐殺人事件（1969年5月）、渋谷区小1男児誘拐殺人事件（1969年9月）を、また「連続ピストル射殺事件」は、報告書が発表される前年の1968年10月から11月にかけて発生した警察庁広域重要指定108号事件（永山則夫連続射殺事件）を、それぞれ指していると思われる。

「幼児誘拐事件」について、前出の佐藤竺は、「当時流動の激しかった大都会で子供の誘拐殺人事件が相次ぎ、近隣の無関心が問題になった」と言及している（佐藤 2007: 69）。さらに、佐藤は「幼児誘拐事件」を提示しながら、都市化によってコミュニティ問題が顕在化した時代背景について、以下のようにも述べている²²。

それぞれの住民のあいだの利害や価値観の多様化は、地域的連帯感を根底から破壊する。このため、新しい形での、おたがいの自主性を尊重した連帯をつくりだす努力が必要になってくる。さもないと、隣人の不幸に眼をつぶり、子供がゆうかいされても知らんふりをするといった、非情な社会になり変わってしまう恐れがある。（佐藤 1976: 101）

また、専門委員の一人であった社会学者の倉沢進は、独居老人の孤独死、ならびに町内会の空洞化に関する事例を、以下のように挙げている。

この時期（1960年代後半：引用者注）は、独り暮らしの老人がひっそり亡くなっているのが、半年後に訪問した田舎の親戚に発見されるといった事件が頻発してしばしば問題事象として報道され、また町内会の空洞化——役員のみ手がいないこと、高齢化すること、役員以外の一般会員の参加・参加意欲が低下し役員のみ町内会となる傾向など——が、問題として認識されるようになった時期でもある。（倉沢 2008: 37-8）

さらに、「幼児誘拐事件」の例示については、『報告書』の策定には直接携わっていないが、1970年代以降の政府のコミュニティ政策を主

導する自治省（当時）の官僚が発表した論文や発言においても、見て取ることができる。たとえば、自治省行政局長（のち事務次官）としてコミュニティ政策の主導的な役割を担った宮沢弘は、『報告書』刊行の翌1970年に発表した論文中において、先に見た渋谷区小1男児誘拐殺人事件と思われる事件を例示している。

コミュニティは市民の地域的連帯の上に築きあげられる市民と市民との接触、対話の場所として、その形成が要請されるわけであるが、同時にそれは、市民と市民の代表（行政当局）との対話の場所としての意味をもつものとして意義づけられることになろう。（……）もっともこの両者はそんなにはっきり区分されるものでもないだろう。たとえば、最近、東京の渋谷の近くの道路上で登校する幼児が誘拐されるという不幸な事件が起きた。市民同志がお互いに接触を深めることによってこの種の不幸な事件はかなり防ぐことができると思われるが、そのような不幸な事件が起こる生活環境を改善することは行政の任務でもあるからである。交通事故の防止とか公害の防除とかいう市民の身近な生活上の問題も、市民各自の共同防衛の問題であると同時に行政が介入して解決すべき問題でもある。（宮沢1970:6）

やはり自治省のコミュニティ政策に課長補佐（当時）として携わった遠藤文夫も、「高度成長の結果、社会的に歪みが生じた」ことの事例として、「幼児誘拐事件」や「子ども」、「一人暮らしの高齢者」のレトリックを用いている。

昭和20・30年代には、コミュニティというと、途端に自治会・町内会が問題になり、

批判が出ますから、公に言い出せるような雰囲気ではなかったですね。

それが、昭和40年代に入って変わってきました。高度成長の結果、社会的に歪みが生じてくる。例えば、子どもが放置された冷蔵庫の中で遊んでいて死んだとか、昼間、児童公園で遊んでいて誘拐されたという事件が起きました。また、一人暮らしの高齢者が亡くなっているのが1ヶ月後に発見されるという事件もありました。（日本都市センター2002:39-40）

3-2-3 『報告書』に先行する「子供」のレトリック

前節で確認したように、『報告書』では、コミュニティ形成の必要性が説かれる上で、「子供」にまつわるレトリックが多く用いられていた。しかし、以下で見るように、『報告書』刊行以前の1964年には、すでに「子供」のレトリックが、コミュニティ問題と関連づけて論じられていたのである。

財団法人地域社会研究所は、政府のコミュニティ問題への対応策に先んじて、「近代的かつ民主的な地域社会（コミュニティ）の発展に寄与すること」を目的として、1963年10月に設立された²³。地域社会研究所が刊行する雑誌『コミュニティ』は、コミュニティの普及について、啓蒙・教育的な目標を掲げてスタートした雑誌である。その創刊号（1964年）に収録されている「コミュニティのありかた」という座談会において、理事長の矢野一郎は、コミュニティに対する考え方について、青少年の犯罪の増加について言及しながら、次のように語っている。

こんにち、青少年の犯罪がふえて、一般の

公德心がますます欠けていくなどという現象も、けっきょくは、コミュニティ精神の不在に関連しています。こんにち、日本人の教化のためには、いろいろの標語なり、やるべきものは、山のようにあって、たとえば他人のことを考える習慣を、もっともっと、身につけなければいかんとか、あるいはまた、「住居」についても、みんな自分のうちにだけ住んでいるという感じしかもっていないが、そうじゃなくて、「その町に住む心」というものを、もっとみんなが持たなければいけない。(……) これらのすべてを含めたものが、コミュニティ精神という言葉で表されているように私は思うのです。(地域社会研究所編 1964: 14-5)

ここでは、青少年の犯罪の増加が、「一般の公德心」の欠落と同列に語られ、「コミュニティ精神」の欠如と関連しているという主張がなされている²⁴。上の引用箇所に限らず、矢野は「コミュニティ精神」という言葉を多用し、しばしばコミュニティを道徳と結び付けている傾向にあると言える。この「コミュニティの不在によって青少年が非行化し、幼児は危険にさらされている」という言い回しは、レトリック分析の分類に基づけば、前提 (Grounds) として「典型例」を提示している。すなわち、『報告書』と同様に、「非行化する青少年の増加」以外にも、「鍵っ子の増加」や「孤独な老人の増加」などの「子供問題」や「老人問題」が、コミュニティ問題を提起し、コミュニティの形成を促進させるためのレトリックとして多用されていたのである。このようなレトリックが、『報告書』に先行して、すでにコミュニティ問題が社会問題の一つとして噴出しつつあった1960年代半ばにも見られたことを確認しておきたい。

4 結論

本稿では、『報告書』、ならびに策定に携わった関係者に見られる言説を対象として、レトリック分析の方法を用いて検討を行なった。その結果として、コミュニティ問題を形成する過程で強調されていたクレイムの存在を浮き彫りにすることができた。とくに、コミュニティの不在が、「幼児誘拐」、「幼児の戸外活動での危険」、「非行化する青少年の増加」、「鍵っ子の増加」、「孤独な老人の増加」などを引き起こすことから、結論 (Conclusions) として、コミュニティ問題の解決とコミュニティ形成の必要性が説かれていることが明らかになった。すなわち、幼児、児童、青少年、高齢者が、前提 (Grounds) の「典型例」のレトリックとして、高い頻度で用いられていたのである。他方で、コミュニティ形成の必要性の論拠 (Warrants) としては、「国民生活優先の原則」、「生活の充実」といった言説のみならず、「子供の問題」や「老人の問題」をめぐるレトリックが、いわば「負の要因に基づく連帯」として、コミュニティの結びつきを強めて、問題を解決しうることが示されていた。最後に、『報告書』に先行する文書においても、コミュニティ問題を解決するための言説資源として、「子供」というレトリックが動員されていることを確認した²⁵。

近年、戦後の日本社会におけるコミュニティ問題についての検証が盛んになされている。本稿で対象とした『報告書』は、「近代的市民社会の進展過程」(国民生活審議会 1969: 1)にある日本社会において、「コミュニティ」の理念を示した先駆けであった。それゆえに、『報告書』は、既知の事項として言及されるにとどまることが多かった。本稿では、レトリック分析の方法論によって『報告書』を解読するとい

う作業を通じて、言説の構図を浮かび上がらせることを企図した。それによって得られた「コミュニティ形成のために『負の要因に基づく連帯』が主張される」という知見は、いかに「コミュニティ」という構図が語られたのかを理解するのに資するだけでなく、なぜ『報告書』で掲げられたコミュニティの理念が、1970年代以降に実施される一連の政策のなかで「失敗」するに至ったのかを検討する上での一助となりうるだろう。

広原は、『報告書』が公表された1970年前後のコミュニティ問題が『「住民自治か、住民統治か」をめぐる激しい緊張関係の芽を含んでいた』（広原 2011: 12）として、後者の「住民統治」に対しては、政府や自治体の「地域統治政策」として批判的な見解を示す一方で、前者の「住民自治」は、住民運動や革新自治体運動を引き合いに出して肯定的に評価している。だが、本稿で検討した『報告書』の言説に即してみると、コミュニティ形成の必要性は、広原が想定する「住民自治」と「住民統治」とのあいだの「緊張関係」という状況下で説かれたというよりも、むしろ当時の「子供」や「老人」にまつわる個別の社会問題が具体的なかたちで提示されることによって説かれていたのではないと思われる。つまり、「コミュニティ・リーダー」に代表されるような高い水準が要求される「自治」ではなく、また政府や自治体による「統治」でもなく、個別具体的な問題に対処する程度の「負の要因に基づく連帯」が、地域社会において求められていたのではないか。

さらに、本稿の知見は、現代の日本社会において「再生」が希求されているコミュニティを構想する上でも寄与するであろう。たとえば、近年の総務省コミュニティ研究会の報告書では、「私事」や「仕事」を優先する社会から、「地

域コミュニティ活動への参加こそがむしろ『公（おおやけ）』なのであるという意識への転換」が喫緊の課題とされている（総務省コミュニティ研究会 2007: 26-27）。そこでは、先に見た「自治」や「統治」といった言葉と同様に、「公（おおやけ）」という「大文字」の言葉を用いることによって、コミュニティへの関与やコミュニティ形成の重要性が説かれている。だが、そうした「大文字」の言葉や概念を批判的に検討し、同時代の社会問題とその言説に着目することで、現在「再生」が求められているコミュニティの本質を見定めることができるのではないだろうか。本稿は、コミュニティをめぐる言説の構図を描写することによって、その可能性の一端を示してきた。

もっとも、本稿で主たる対象としたコミュニティ問題について、歴史社会学的な見地から、より詳細に検討するためには、1960年代に構想された『報告書』に加えて、1970年代の日本社会におけるコミュニティ問題への対策、とりわけ自治省のコミュニティ政策²⁶について、通時的、かつ共時的に検証することが必要不可欠であろう。今後の課題として、引き続き調査・研究を行なう予定である。

注

¹ 以下では、断りのないかぎり、『報告書』と表記する。

² 具体的には、20世紀初頭のアメリカ社会学で研究の蓄積がなされてきたコミュニティの概念が、戦前の日本の社会学、とくに農村社会学、都市社会学の分野へ導入され、研究が展開されてきたといえる。

³ 「1960年代当時、公害問題や都市化などの噴出する社会問題に対応するために「コミュニティ」の必要が説かれたのだから、「コミュニティ問題」

という呼称の使用は誤解を招くのではないか」といった批判も想定される。しかしながら、『報告書』を策定した委員会の名称が「コミュニティ問題小委員会」であったことも踏まえて、本稿では「コミュニティ問題」という表記で統一し、「コミュニティ問題」とは「コミュニティに関連する（社会）問題、ならびにそれらに対応する政策」を意味するものとする。

⁴ そのほかに、戦後の日本社会におけるコミュニティ問題について、『報告書』を対象事例の一つとして検討したのものとしては、行政学者の三浦哲司による政策に主眼を置いた検討（三浦 2007）、社会学者の梅田直美による個人・家族の「孤立化」という視点を軸とした検討（梅田 2011）がある。本稿は、主に（1）『報告書』に見られる言説を検討する、（2）コミュニティがいかなる要因に基づいて形成されるのかを中心に扱うという方針を採ることから、広原（2011）の先行研究を中心に検討していくものとする。

⁵ ベストによるクレイムのレトリック分析については、赤川（2012）も参照のこと。

⁶ 問題となる状況について、典型的な事例を示しながら記述して提示することである。ただし、典型的な例とは言っても、クレイム申し立て者は、それを社会問題として提起したいがゆえに、しばしば極端な例や大衆の印象に残りやすい例を「典型例」として提示することがある。

⁷ ある問題を別の問題と差別化して、あくまで固有の問題としてオーディエンスに提示することである。ただし、ベストは、名づけは定義付けとは異なるものとしている。また、極端な例示と結びついて、ある社会問題を広い範囲の状況としてオーディエンスに提示することもありうる。

⁸ 社会問題の状況の規模、あるいは事態が深刻であることを示すために、統計が用いられる。一見すると客観的な数字に見える統計であるが、社会問

題の構築主義的アプローチの立場からすれば、それはクレイム申し立て者のクレイムの一部にすぎない。すなわち、クレイムを訴える上では、統計でさえも恣意的に用いられる。「オーディエンスの耳目を集めるために大きな数字が用いられる」などは、その一例である。

⁹ もっとも、価値や理念が伴うとは言っても、クレイム申し立て者は、クレイムをオーディエンスに広く認知し、賛同してもらおうとするため、自らの価値や理念を、相応の形に加工したり、複数の論拠の提示もありうることに注意する必要がある。また、論拠として用いられるレトリックには流行があり、それは時代や地域によっても異なる場合がある。たとえば、ベストは、近年のアメリカで用いられるようになった新しい論拠の例として、「医療ケアにかかるコスト」を挙げている（Best 2008: 37）。

¹⁰ ベストによれば、結論には短期のものと長期のものがある。前者はオーディエンスの興味や関心を喚起するため、後者は大きな目標（政策の変更など）を主張するためといったように、使い分けられることもある。

¹¹ 『報告書』を公表した国民生活審議会は、当時の経済企画庁設置法第8条を法的根拠として、総理府の外局である経済企画庁によって設置された審議会の一つであった（経済企画庁国民生活局編 1986: 18-20）。

¹² このうち、調査部会は、第2次改造国民生活審議会の時点（1968年1月26日）において、佐藤栄作内閣総理大臣（当時）から「経済社会の成長発展に伴い変化しつつある諸条件に対応して、健全な国民生活を確保するための方策いかん」との諮問を受けていた。

¹³ これらの問題は、のちに『深刻化するこれからの老人問題』、『余暇問題の現状と将来の方向』、『コミュニティ生活の場における人間性の回復』、『情

報化時代の国民生活』としてまとめられる。

¹⁴ 委員会の構成は、以下の通りである。氏名（専攻：所属）を示している（所属は『報告書』公表当時）。

委員長 清水馨八郎（地理学：千葉大学教授）

委員 伊東善市（地域開発論、経済学：東京女子大学教授）

委員 佐藤竺（行政学：成蹊大学教授）

専門委員 奥田道大（社会学：東洋大学助教授）

専門委員 倉沢進（社会学：東京学芸大学助教授）

専門委員 安田三郎（社会学：東京教育大学助教授）

¹⁵ これらの研究者が委員会に招聘された経緯については、経済企画庁の業務を現在引き継いでいる消費者庁、国立国会図書館、国立公文書館に対して問い合わせを行ったが、当該の国民生活審議会に関連する議事録は保管されていないとの回答を得たことから、今回の調査では判明しなかった。

¹⁶ 佐藤自身の証言によれば、「実質上、責任者」となった背景は、次の通りである（佐藤 1997: 8）。「清水（馨八郎）先生も、伊藤善市さんという、もう1人の先生も、お2人とも、我々は専門家ではないから、1回だけ（委員会に）出るけれども、あとは勘弁してくれということ、（……）このときは結局、私1人がまとめなければいけなくなりまして、それで3人の社会学の方に専門委員になっていただいで助けていただいて、それで一緒になってまとめたのが、このコミュニティ小委員会報告書であり、日本のコミュニティ行政の原点と言われていたものでございます。」また、佐藤（2007）にも同様の証言が認められる。

¹⁷ 以下では、断りのないかぎり、引用文中の下線は、引用者によるものである。

¹⁸ 項目として、全世帯／農家世帯／非農家世帯について、乗用車、ライトバン、小型トラック、オートバイ・スクーター、自転車、テレビ、カラーテレビ、ラジオの保有状況について、1968年2月

と1969年2月の調査結果が提示されている。

¹⁹ 区分として、「1次産業就業者比率」、「非1次産業就業者比率」、「雇用者比率」、「市部人口比率」について、1950年、1955年、1960年、1965年の割合が比較されている。

²⁰ 第3表「町内会部落会等の主な事業」では、市部と町村のそれぞれにおいて、行政機関と住民との連絡、募金（の協力）、街灯管理、清掃（美化）、運動会・レクリエーション・旅行、慶弔（の世話）、消毒、消防（援助）、成人式・敬老会といった事業内容が、行政の補充的な役割として一般的に行われている様子が割合で示されている。

²¹ 第4表「町内会部落会等の行なっている事業のうち市町村の手でやってもらいたい主なもの」としては、「町内会部落会等の主な事業」のうち、道路の維持・修繕、下水道の管理、街灯管理などに関しては、今後は「市町村の手でやってもらいたい」という要望が出ていることが示されている。

²² 佐藤は、後年の講演においても、60年代後半当時の時代状況を交えながら、やはり「幼児誘拐事件」について言及している（佐藤 1997: 15）。

²³ 第一生命保険株式会社の拠出金をもとに設立された地域社会研究所では、設立以来、社会学者を始めとする研究者や官僚、自治体の政策担当者や財界人が参加して、コミュニティのあり方について議論してきた。矢野一郎（第一生命会長・当時）を理事長として発足した研究所には、社会学者では磯村英一、奥井復太郎、福武直が理事として、また青井和夫が評議員として名を連ねていた。

²⁴ 福武直が指摘しているように、矢野が用いている「コミュニティ」という言葉は、「ロカリティのほうにウエートを置かず、むしろコミュニティ・センチメントのほうに重点を置いている」のである（福武 1983: 7-8）。すなわち、ここでは、コミュニティが地域性というよりも、「人間性」、人間の「感情」や「精神」に関連付けられて用いら

れていることに注意したい。

²⁵ 社会問題を解決するためのクレームとして「子供」というレトリックが多用されることは、すでに「悪書追放」、「有害コミック規制」、「少年法改正」といった社会問題の事例を通じて、検討がなされている（中河・永井編 1993）。本稿では、「子供」が問題解決のためのレトリックとして頻繁に用いられているという点で、コミュニティ問題もまた

例外ではないことを明らかにした。ただし、同じ「子供」というレトリックが用いられているにせよ、その質的・量的な差異については、より詳細に検討する必要がある。別稿を期したい。

²⁶ 自治省のコミュニティ政策を主題とした近年の代表的な研究成果としては、山崎編（2013）が挙げられる。

文献

赤川学，2012，『社会問題の社会学』弘文堂。

Best, Joel, 2008, *Social Problems*, New York : W. W. Norton & Co.

地域社会研究所編，1964，『コミュニティ』1。

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。

広原盛明，2011，『日本型コミュニティ政策——東京・横浜・武蔵野の経験』晃洋書房。

経済企画庁国民生活局編，1986，『国民生活行政二十年のあゆみ』。

国民生活審議会，1969，『コミュニティ——生活の場における人間性の回復』大蔵省印刷局。

倉沢進，2008，「社会目標としてのコミュニティ」『コミュニティ政策』6: 35-51。

日本都市センター，2002，『コミュニティ・近隣政府と自治体計画——その軌跡と展望』日本都市センター。

松原治郎，1978，『コミュニティの社会学』東京大学出版会。

宮沢弘，1970，「コミュニティについて」『地方自治』266: 2-9。

三浦哲司，2007，「日本のコミュニティ政策の萌芽」『同志社政策科学研究』9(2): 145-60。

中河伸俊・永井良和編，1993，『子どもというレトリック——無垢の誘惑』青弓社。

佐藤竺，1976，『転換期の地方自治』学陽書房。

———，1997，「基調講演 武蔵野市のコミュニティ」武蔵野市市民部生活文化課『WHAT'S COMMUNITY？武蔵野市市制施行50周年記念事業コミュニティセンター開設20周年記念コミュニティシンポジウム報告書』: 5-28。

———，2007，『戦後地方自治の証言 日本の自治と行政（下）』敬文堂。

園田恭一，1978，『現代コミュニティ論』東京大学出版会。

総務省コミュニティ研究会，2007，『コミュニティ研究会中間報告とりまとめ』。

Toulmin, Stephen, 1958, *The uses of argument*, Cambridge: Cambridge University Press.

梅田直美，2011，「コミュニティ政策の誕生と『孤立化』問題」『人間社会学研究集録』6: 51-73。

山崎仁朗編，2013，『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，2014，「地域コミュニティ」松本康編『都市社会学・入門』有斐閣。

(わたなべ しゅん、東京大学大学院 人文社会系研究科 博士課程、falconuhs@gmail.com)

(査読者 玉野和志、武岡暢)

Formation Process of “Community” as Social Problems in Japan: A Case Study of the “Community” Report (National Life Council,1969)

Shun WATANABE

This paper aims to tackle the formation process of “Community” as Social Problems in Japanese Society. Especially, I focus on the discourse about “Community” Report (National Life Council, 1969). To seek this aspect, I have analyzed the discourse on “Community” Report, using the method of the rhetoric analysis. Through analyzing discourse, as the rhetoric of claim (Grounds), not only "human (humanity)", "life (of place)", but also "infant kidnapping", "danger of infants in outdoor activities", "increase in juvenile delinquency", " increase in lonely elderly people", was used in the Report. In other words, this paper indicates that the discourse that the social problems about “children “ and “elderly people ” strengthen the ties of community, by solidarity based on the negative factors, contributes to the solution of community problems.