

基礎自治体における新自由主義的開発と個別の社会問題の 関係性に関する考察

A study on the relationship between neoliberal development and individual social issues in
basic municipalities.

江南 健志¹, 斎藤 富由起²

要旨

本研究では、近年の基礎自治体で確認できるSocial Movementに新自由主義的開発があるとの仮説を検証した。ここで述べる新自由主義的開発の特徴は①一部の利害関係者による不合理な（しかし違法ではない）土地開発、②開発は決定事項として進むこと、③主として開発に狙われているのは児童館、公園、保育所、学校の建て替えや土地交換、駅前の古い町並み、巨額の相続問題を抱える地主の土地であること、④これらの名目は公共施設の民営化を中心に行われること（同時に、公立の施設が廃止され、職員のリストラが行われていること）、⑤パブリックコメントは形骸化していること、⑥国政における与党と野党の構図が、地方自治体の議会における与党と野党の構図と異なっている点で地域住民に混乱が起きること、⑦市区町村の議会において巨大な与党が形成されているほど不透明な開発が起りやすいこと、⑧談合が疑われてもチェック機関がないため、事実上、競争原理が働いていない可能性が高いこと、⑨国政と異なり、基礎自治体の開発は、巨額の開発費用が投じられているにもかかわらず、ジャーナリズムによる批判機能も及んでいないことなどであった。一定の条件下で新自由主義的開発が基礎自治体において進められている可能性が示唆された。このような視点は個々の開発や民営化を考えると相補的であると考えられた。

キーワード：ソーシャルムーブメント、ソーシャルフロー、出現率、新自由主義、基礎自治体
Social Movement, Social Flow, Appearance rate, Neo liberalism, basic municipalities

1. 問題提起と目的

1-1. Social MovementとSocial Flow

Stagenborg(2011)やStagenborgら(2016)は、あるテーマをめぐる既成の価値意識や政治決定、伝統的な行政システムに異議を唱える人々が集団化し、一定の影響力を持続的に発揮する現象をSocial Movementと概念化し、女性運動、環境問題、LGBT問題などを分析している。実態としては無関係ではないものの、Social Movementは、労働組合による組織的な社会運動や政治的イデオロギーによる社会運動とは相対的に独立した現象である。Social Movementの組織化にはSNSやインターネットなどの不特定多数の人々の関与がみられ、従来は社会活動に無縁だった人々もそうしたメディアを利用して参加する傾向がある。

日本におけるSocial Movementは、反原発運動

や法案の成立に反対する運動など、政治的な大状況でも生じるが、地域社会の微視的な問題においても見出されることを斎藤(2019a)は指摘している。従来のSocial Movementが主として社会的な大状況を主題にしてきたのに対して、斎藤(2016)は、市区町村レベルの地域社会に見られる微視的なSocial Movementが存在すること公園の保育所転用問題を通じて報告し、微視的なSocial MovementをSocial Flowとして概念化した。また江南・斎藤(2018)や斎藤(2019b)は、関東地方のA区に3年間のフィールド調査を行い、近年の生産性重視の行政による開発傾向は子どもの「心の声」に対して抑制的に作用すること、一見無駄に見えるようなエコロジカルスポットを結ぶエコロジカル・ネットワークが形成されること（自律的に組織化されること）が地域の安全性と「子どもにやさしいまち」の基礎を形成することを主張している。

1 Kenji ENAMI 仁愛大学 人間学部 コミュニケーション学科

受理日：2019年9月6日

2 Fuyuki SAITO 千里金蘭大学 生活科学部 児童教育学科

1-2. 問題提起

斎藤・吉森(2017)や斎藤(2019b)は関西地方のフリースクール関係者へ半構造化面接を行い、①フリースクールが「新自由主義的」な地域開発の影響を受けること、②それはあまり自覚されていないが、今後、少なくとも一部のフリースクールは強い影響を受けること、③そこには社会学的課題と心理学的課題、そして子どもの権利という法的課題、さらには教育行政上の課題が輻輳的に関係することの3点を指摘している。

斎藤(2016)の公園の保育所転用研究と斎藤・吉森(2017)のフリースクール研究の共通項は、基礎自治体が担っていた公共の福祉に関する社会施設や社会的機能が予算のスリム化のために民営化されることにより、公共的な社会施設が担っていた社会的機能や、地域からボトムアップで生まれていた社会機能に、量と質の低下が生じるというものである。また、行政の意思決定のプロセスに民意が反映しづらい状況と、そこに一部のNPO団体や開発ディベロッパーと行政の癒着構造も生じる可能性があるという指摘もなされている。

斎藤(2016)・江南・斎藤(2018)が調査しているA区と、斎藤・吉森(2017)が調査したフリースクールの所在地は全く異なる。しかし、そこではほぼ同じ内容の主張が当事者の証言として報告されていることは注目に値する。関東地方と関西地方の基礎自治体に起きた微視的なSocial Movementの主張が偶然一致したのか、それともある条件の下で市区町村に起こりうる一般的な傾向なのかという問いが立てられる。

仮にある条件の下で生じている一般的な傾向であるならば、ある自治体で起きている開発は、それ自体として分析すると同時に、より上位の枠組みにより分析することも必要となる。例えば、公園の保育所転用問題ならば、区民に利用されている公園を保育所に転用するべきという意見もあれば、公園を残す、または代替地を発見してから保育所を建設するという意見もある。そのどちらにもそれなりの正当性がある。しかし、同じ自治体の中で、同じことが複数起きており、そのたびに激しい住民運動が起きていて、少数意見の抑制が生じていれば、公園の保育所転用問題は、この基礎自治体内の構造的な社会問題の一つである。そして、同様の構造的な問題が他の基礎自治体でも見られれば、特定条件の下で市区町村の単位で頻繁にSocial Movementを引き起こす構造上の問題があ

るとの仮説に対する説得力が高まる。

本研究の目的は、斎藤(2016)や斎藤・吉森(2017)で指摘された、①基礎自治体が担っていた公共の福祉に関する社会施設や社会的機能が、民営化や開発により、社会的脳の量と質の低下が生じる可能性が高いこと、②行政の意思決定プロセスに反対する際、民意が反映しづらいこと、③開発後はさらに抑圧的に働く状況が生じていること、という主張が、同一自治体内で頻繁に生じているという仮説(仮説1)、およびそれは他の基礎自治体でも見られる現象であるという仮説(仮説2)がたてられる。本研究では、この仮説1および仮説2を検証する。

2. 研究1. 同一の基礎自治体の中で微視的な Social Movementはどの程度の頻度で生じているのか

2-1. 調査概要

・調査期間：2016年4月～2019年9月(継続中)

・調査方法：継続調査を行っていた関東地方A区において、仮説1の構造を持ったSocial Movementが生じたと考えられるケースを3名の調査者で個別面接法により検証した。また個別面接ができないときは、郵送によるアンケート調査を併用した。なお、本論文では「区」と表現しているが、実際の調査対象は市または区に相当することを記しておく。

・本研究事例でのSocial Movementの操作的定義としては、人数が30名以上の継続的参加。運動期間は3か月以上。公共事業の民営化または地域住民の反対や行政との対話の要求が資料や証言で確認できる公共事業および行政が関係する開発事業と定義した。

2-2. 結果

2-1-1. 発生頻度

約3年間の調査期間の中で上記のSocial Movementに相当した事例は10件であった。その構成は、①児童館の廃止と子ども子育て支援プラザへの移行、②児童館の機能を学校内に設置、③公園の保育所転用と代替地の混迷、④公園をオリンピックのスポーツ施設に転用、⑤病院と小学校の土地交換、⑥学童の民間委託、⑦基幹駅Aの周辺開発、⑧基幹駅Bの周辺開発、⑨基幹駅Cの周辺開発、⑩統廃合による小中一貫校の建設となっている。

微視的なSocial Movementは地域の中で点として発生しており、その地域に住んでいる関係者

以上に反対や意義の声が広がりづらい特徴を持つ。例えば学校の転移をめぐってその地域で100人以上の異議が主張されたとする。事象の大小は相対的なものだが、100人といえは30学級が3クラス、つまり一学年に相当する。一つの学年が数か月以上、なんらかの声を上げ続けるという規模であり、その地域に住んでいる者にとっては決して小さいとは言えないだろう（なお、本研究のSocial Movementでは約3000人から4000人が最大値である。1000人の幅があるのはデモに対する報道機関による人数把握に大きな幅があるためである）。

当該地域にとって、おそらくそれは大きな問題だろう。当該地域のおよその人口からケースの参加者の最低人数を知れば絵当該地域におけるそのSocial Movementの大きさはある程度推測がつく。一方、A区全体の人数が50万人前後と想定すれば3000人の反対であっても区全体の中では1%にも満たない。すると当該地域では大きなSocial Movementも、全体からすると1%にも満たない点としての運動となる。

2-1-2. A区のSocial Movementの特徴

半構造化面接およびアンケート調査によるA区のSocial Movementの特徴をKJ法によりまとめた結果、10の要因が導かれた。

①一部の利害関係者による不合理な（しかし違法ではない）土地開発が基礎自治体レベルで行われていること、②開発は水面下で根回しが進み、地域住民が知られる時にはすでにほぼ決定事項として進むこと、③主として開発に狙われているのは児童館、公園、保育所、学校の建て替えや土地交換、駅前の古い町並み、巨額の相続問題を抱える地主の土地であること、④これらの名目は公共施設の民営化を中心に行われること（同時に、公立の施設が廃止され、職員のリストラが行われていること）、⑤パブリックコメントは、手続き上の行為として形骸化していること。反対運動は拡大しないばかりか、時には政治運動をしているとは批判されること。そして、複数の事例ではスラップ訴訟も報告されていること、⑥開発を止めたい住民の多くは市区町村の議員に働きかけるが、国政における与党と野党の構図が、地方自治体の議会における与党と野党の構図と異なっていることに戸惑うこと、⑦市区町村の議会において巨大な与党が形成されているほど不透明な開発が起りやすいこと、⑧談合が疑われてもチェック機関がないため、事実上、競争原理が働いていないこと、

⑨国政と異なり、基礎自治体の開発は、巨額の開発費用が投じられているにもかかわらず、ジャーナリズムによる批判機能も及んでいないこと、⑩これは全てのケースではないが、約半数のケースで、A区の特徴としてNPOや一部のマスコミ、学術関係者がA区の開発を擁護する発信がなされることを確認できた。

2-2-3. 突然開発の決定が伝えられた時の地域住民の反応

本論文で定義したSocial Movementにおける開発を知った地域住民にはほぼ同じ行動パターンが確認できた。10個のSocial Movementにおける地域住民の行動は実際に驚くほど類似している。これは本論文が対象とするSocial Movementの大きな特徴と考えられるので、特に詳述する。

政治に距離を置いて生活していた地域住民は開発の話を知ったとき、地域関係者と話し合いを持ったのち、政治決定に意見を述べたり、決定の変更を望んで、基礎自治体の複数の議員と接触を持つ。この際、初めて議員と話す者も多い（したがって、一部の報道に見られるように、反対の意見表明をするものは既成政党の一員であるとか、市民活動に頻繁に参加している者という認識や報道は誤解である）。

この時、地域住民の話を聞いてくれる議員もいれば、全く話を聞いてくれない議員もいる。しかし、結果からみると、話を聞いてくれて、最後まで地域住民とともに行政に意見を主張してくれる議員は少数であり、ほぼ限られている。

この時、注意すべきは、国政との違いである。例えば国政では与党と野党に分かれている政党も、地方自治体の中では同じく与党であることも少なくない。多くの議員を訪問し続けることにより、ようやく住民にも市区町村や都道府県における与党と野党の関係が理解されてくる（ただしこの状況を理解するまでに数か月かかる場合もある）。

次に、地域住民は抗議の署名を集めたり、詳細なパブリックコメントを提出したりするが、決定に影響は与えられない。一部の住民で行政を相手取り裁判を行うケースもある。しかし、日本では行政を相手に住民側が勝訴した判例は少ない現実がある。事前にそのことを知り、裁判をあきらめざるをえないこともある。

住民説明会是一方的な決定事項の通達に終始し、パブリックコメントは形骸化し、裁判という手段

も期待できないとき、デモやビラの配布という手段が考えられる。多くの参加者はデモやビラの配布など、初めての体験である。しかし、微視的な Social Movement のため、その効果は乏しいことにも気づく。地域の報道紙は一部取り上げてくれることもあるが、マスコミで報道されることはほとんどない。やがてデモや反対が続けているということで、何らかの批判やレッテルがなされることがある。「政治的な動きのためにデマを流している」などがその論旨である。

反対をしても行政の決定は変えられず、行政は決定を全く変える気もないとわかり始めたころ、行政と関係の深い地域住民も登場する。「計画が変えられないのだから、少しでも希望が残る道を探ろう」などの主張が語られる。しかし、子細に検討すると、この仲介者は行政の利害関係者であることが多い。行政から補助金を受けてなんらかの団体を運営していたり、学校運営評議会の委員を行政から委託されているなどである。

3. 研究2：A区のSocial Movementは他の基礎自治体にも確認できるか

3-1. 調査概要

- ・調査期間：2019年1月～2019年9月（継続中）
- ・調査方法：研究1で確認されたA区のSocial Movementの10個の特徴に8個以上当てはまるものをA区のSocial Movementと同様とみなすことを操作的定義とした。
- ・A区とはほぼ同規模の人口がある関東地方および関西地方の10の市区をランダムに選択し、A区と同様のSocial Movementが観察できるかを検討する。なお、Social Movementの発生は確認できる範囲でA区と同様の2017年から2019年までの2年間とした。
- ・10要因の当てはまりについての判断は3名の研究者が独立して行い、一致率90%を基準に認定した。

3-2. 結果と考察

10つの市区でA区と同様と考えられるSocial Movementは最大8回、最小6回であった。このことから、2年間に10回のSocial Movementが生じたA区はSocial Movementの出現率が高い可能性がある。一般論として論じるにはサンプル数が不足しており、最終的な結論は導けないが、現状のデータで推測するならば、仮説2は支持されている。

3-3. ネオリベラルNPOの問題

市区町村の基礎自治体でSocial Movementが生

じたとき、そのすべてではないが一部のNPO団体が行政と癒着しているのではないかと指摘を受けることが個別面接中、複数の調査協力者から語られた。その特徴は田中（2019）がネオリベラルNPOという概念とほぼ同一といえる（表1）。

田中（2019）は、一部のNPOが事業を拡大しつつも、その目的や支援が劣化していく現象を批判し、ネオリベラルNPOの概念を提唱した。ここでの「劣化」とは、代表や幹部に主として現れ、「経年と拡大」が主な原因となっている。劣化は人的劣化と組織的劣化から構成される。

表1. ネオリベラルNPOの特徴

(1) 人為的劣化

1. アドボカシーから「政治屋」へ（結果としての保守政治家との強い連携、自法人優先のための一部被害者への攻撃）
2. 社会ルール・社会問題の見落とし
3. 同業種他団体との癒着に近い関係
4. 組織内パワハラ
5. ミッションからはみ出る過剰な寄付依頼

(2) 組織的劣化

1. 事業の劣化（ex.潜在的ニーズへの配慮のなさ等※下記3と関連）
2. 若手スタッフの「やりがい搾取」
3. 短期での数値優先主義（ex.ソーシャルインパクト評価）
4. 潜在層のとりこぼし（学習支援や食堂支援を当事者は避ける）
5. メディアやコンサルタントおよび行政との「濃近い関係、利益相反」

本来、支援のために使用されるべき行政からの補助金が支援以外に使用されたり、寄付金を必要とする構造から、グランドファンディングのための仕掛けを戦略的にメディアと作る反面、ミッション以上の過剰な寄付依頼が行われる可能性を田中（2019）は危惧している。

4. 総合考察

Social Movementに見られる共通項は、基礎自治体に求められる住民参加の意思決定のプロセスを形骸化し、予算のスリム化のために開発と民営化を進める地方自治の姿である。これが一つの基礎自治体において数年内に実行されたことならば、

そこには明確な社会構造があると考えてよいだろう。そしてそれを「新自由主義的」と表現するのに大きな瑕疵はないだろう。本研究の結果はおおむねそのことを支持している。

微視的なSocial Movementは、それぞれ個で見れば判断が分かれる問題である。公園を残すか、保育所をつくるか。親しまれた街並みに残すか、消防法に基づき開発を進めるか。病院の跡地と小学校を交換するべきか、しないべきか。児童館を廃止し、子育てプラザにするか、児童館を残すか。児童館を学校の中に入れて、民間委託するか、学校に来たくない子どもの存在を、学校外に児童館を建設するか。

これはケースの枠内だけを問題にすれば、賛成も反対も成り立つ。それらは次元を変えてみると、「新自由主義的な基礎自治体の開発のあらわれ」であり、その特徴を有している。そうであるなら、それは別々の事象ではなく、より上位の視点で関連し合っている一つの現象である。

基礎自治体において進行しつつある開発や民営化は、新自由主義の開発という視点で検討する妥当性はある。それは、一つ一つのSocial Movementを個別に検討することと矛盾しない。それどころか、その視点を忘れて、Social Movementを個別でしか見ない見識こそが不十分なのだろう。新自由主義の開発の全体的な浸透は、個々のSocial Movementに対する判断にも影響を及ぼすからである。先述したネオリベラルNPOのメディアやマスコミ戦略は、この関係性（基礎自治体で全体的に起きている新自由主義の開発と、個々の開発の関係性）を見えづらくする役割を果たしている可能性がある。

もちろん、本研究の結果は全ての基礎自治体に新自由主義の開発があると述べているのではない。ただ、先の述べた10個の特徴を持つSocial Movementが基礎自治体で複数生じているときには、そのことと、眼前の開発や民間委託、あるいは地域資源の維持・開発についてのSocial Movementとを関連させて理解すると、Social Movementに関する判断が深まることを指摘しているに過ぎない。これを踏まえて、新自由主義の開発という視点と、個々のSocial Movementへのボトムアップ的関わりは決して矛盾しない。両社の関係は相補的であることが示唆される。個別のケースを一つ一つ丁寧に検討しながら、同時に、新自由主義的な開発という視点を併用し、ケースを多角的に分析する必

要があるだろう。

引用文献

- 江南健志・斎藤富由起（2018）「公園をなくしたことは子どもたちにとってどういう経験だったのか—子どもの意見表明権と「心の声」」『千里金蘭大学紀要』15, 135-140.
- 斎藤富由起（2016）「地方自治体で子どものニーズがぶつかる時、子どもの最善の利益をどうとらえるのか—エコロジカル・ネットワークの提唱」『千里金蘭大学紀要』13, 91-100.
- 斎藤富由起（2019a）地域における微視的なSocial Movement 斎藤富由起（編）「特別支援教育の心理学」萌文書林（印刷中）
- 斎藤富由起（2019b）Social Movementとしてのフリースクール運営 斎藤富由起（編）「特別支援教育の心理学」萌文書林（印刷中）
- 斎藤富由起・吉森丹衣子（2017）「日本におけるフリースクールの歴史と活動に関する質的研究」『千里金蘭大学紀要』14, 21-29.
- Staggenborg, S. (2011) Social Movements : Themes in Canadian Sociology Second edition, Oxford University Press.
- Staggenborg, S., Ramos, H. (2015) Social Movements : Themes in Canadian Sociology Third revised edition, Oxford University Press.
- 田中俊英（2019）劣化するNPO <https://www.facebook.com/tanakatosihide>（2019年9月5日最終閲覧）

