

世田谷区と「新しい公共」 —その「源流」をたどって—

日本都市センター 研究員 野澤 慎太郎

東京都世田谷区では、2000年の基本計画（調整計画）の策定にあたり、「新しい公共」の概念を導入した。「新しい公共」を提示することにより、行政と住民、企業、その他団体とが対等に公共サービス提供や地域の課題解決に取り組むしくみを構築しようとした。それでは、この「新しい公共」概念はいかなる経緯によって世田谷区という場で顕在化したのか。本稿では、同概念の形成過程をたどって、世田谷区地域保健福祉審議会での議論、社会福祉領域での地域福祉と「公共」をめぐる議論、そして大場啓二区政とまちづくりが生み出した世田谷区が持つ特性を対象として、「新しい公共」概念がいかにして登場したのかを資料・文献から探った。

1 はじめに：世田谷区における「新しい公共」

東京都世田谷区では、2000年度を初年度とする5年間の基本計画（調整計画）の策定にあたり、「新しい公共」¹の理念を導入した。その基となった基本構想は1994年に、そして基本構想に基づく基本計画は既に1995年に策定されていたが、「地方分権の推進により、今後、区政の課題と責任がますます増大することに伴い、区政運営の体制の大転換が急務」（世田谷区2000：8）として、基本計画について新たに調整計画を策定することとなった。この調整計画は、1998年度に制定された行政改革推進条例を根拠として、当初の基本計画に伴う実施計画、そして行財改善推進計画と合わせて策定・発刊された。調整計画では「新たな区政運営のしくみ」という章が設けられ、同章では「『新しい公共』による施策の展開」が記載され、行政改革の推進とともに区の行財政体制に変革を促したように見える。

上記の経緯を参照すると、確かに地方分権の進捗

と区行財政状況の急変だけを根拠として、世田谷区が「新しい公共」の導入に舵を切ったように思える。しかし、当該の調整計画では「新しい公共」概念について、以下のように説明している。

「従来、公共サービスの提供や地域の問題解決等は、行政が主として担い、民間事業者等がそれを補完するという形で進められてきた。しかし、物不足の時代から物の充足の時代、さらに質の向上・選択の時代へと社会状況が変わる中で、区民の要望や価値観は多様化し、区民、事業者、NPOなどの民間諸団体が自己責任で行う活動領域が増えている。行政は、こうした新しい活動領域と行政の責任で行う行政活動領域を明確にして、対等な立場で、それぞれの特性を最大限に活かしながら、協働・連帯して、公共サービスの提供や地域の課題の解決をしていくしくみを構築する必要がある」（世田谷区2000：18）

この定義に基づく、世田谷区の「新しい公共」

1 「新しい公共」概念は2009年の民主党政権下で取り上げられたため、そちらを思い浮かべる者も少なくないだろう。しかし、本稿で取り上げる「新しい公共」概念はそれより10年近く前に世田谷区にて導入された「新しい公共」概念である。「新しい公共」概念の整理を扱った直近の文献としては、宮川（2023）が存在する。同書は1997年の行政改革会議の「中間報告」・「最終報告」を起点として、「新しい公共」概念の整理を行っている。民主党政権での「新しい公共」概念の活用も含め、同概念を俯瞰して捉えた定義として、辻山幸宣は「これまで政府公共部門のみが公共性の担い手と認識されてきたのに対して、公共性は様々な主体によって担われるべきであり、あるいは「担われている」とし、「このような事態を『新しい公共』と呼ぶ」と捉えている（辻山2010：17-18）。

はNPM的な概念であったのか、それともガバナンス的な概念であったのか、判別がつきにくい。しかし、1999年度にかような概念を区行政に取り込み、行政と住民、企業、その他団体とが対等に公共サービス提供や地域の課題解決に取り組むしくみを構築しようとしていたという点で、当時の最先端の行政のあり方を模索していたと言える。そこで本稿では、当時の世田谷区の「新しい公共」を題材として、いかなる背景の下でたどり着いたのかを資料・文献調査によって探りたい²。

2 世田谷区行政改革推進委員会と世田谷区地域保健福祉審議会

(1) 世田谷区行政改革推進委員会における「新しい公共」概念の導入経緯

世田谷区における行政改革（および行財政改革）において、「新しい公共」概念の到達点となったのは世田谷区行政改革推進委員会での議論である。同委員会は世田谷区行政改革推進条例を根拠として設置された。委員長を務めた今村都南雄によれば、同委員会は「区民ぐるみで『新しい公共』の理念に基づく行政改革の推進を図るために、区民参加の仕組みとして設置された」（今村 2011:35）。基本計画（調整計画）、実施計画、そして行財政推進計画をセットとして、区民参加方式で同委員会にて議論を行わせ、「全庁的な政策分野における行政の役割の見直しをおこなおうとした」（今村 2011:36）とされている。

すなわち、行政改革推進委員会は「新しい公共」を前提として、実際に区政および政策に「新しい公共」概念の反映を図るための審議会であった。同委員会の審議経過および活動報告書では、「新しい公共」の事例研究を行っており、①行政が役割を担っていく活動領域、②区民や市民活動団体、民間事業者等と行政が協働・連帯によって役割を担う活動領域、③民間諸団体等が主体的に役割を担っていく活動領域の3分類を明示し、どのような政策領域ないし個別事務事業が3分類に当てはまるのかを検討し

ている。また、2001年度からは基本計画（調整計画）を根拠として、実際に政策評価の対象となった事業を上記3分類に沿って整理づけていた。全国的に行政・住民・企業・諸団体をめぐる関係性の再構築が叫ばれる以前より、世田谷区は公共性の再編を見据えていたのである³。

この点について、今村は以下のように述べている。区政運営体制の転換が促され、新しい基本計画（調整計画）に「新しい公共」が基本理念として採り入れられた理由としては、「新たな区政運営のあり方を求める状況の変化の中で、ことに重視されているのが、『区民、事業者、NPOなどの民間諸団体』の活発化であり、それらの民間諸団体と行政との『協働・連帯』をますます確かなものにしなにかぎり、将来像として設定した『共に支え共に生きるヒューマン都市世田谷』を実現することができない、との認識に裏づけられている」（今村 2000:2-3）。

それでは、世田谷区の「新しい公共」の動きは、上述した基本計画（調整計画）ならびに世田谷区行政改革推進委員会が区内で初出かというところではない。今村によれば、行政改革推進委員会を立ち上げる準備段階において、既に形成されていた世田谷区の「新しい公共」の経緯を学んだとされている（今村 2011）。世田谷区の「新しい公共」概念が公式文書においてはじめて用いられたのは、基本計画（調整計画）の策定より2年半も前にまとめられた、世田谷区地域保健福祉審議会の答申「世田谷・地域保健福祉社会の構築～パートナーシップによる保健福祉のまちづくりを目指して」であった（今村 2000;2010;2011）。次は、世田谷区地域保健福祉審議会での議論および答申をもとに、世田谷区の「新しい公共」の経緯を確認することとする。

(2) 世田谷区地域保健福祉審議会答申と「新しい公共」

世田谷区地域保健福祉審議会は、1996年3月に制定された世田谷区地域保健福祉推進条例に基づき、同区地域保健福祉推進計画の策定に向けて、そ

2 本稿では上記の改革の過程や結果については紙幅の関係上触れない。

3 一方で、当時は1998年にNPO法の成立・公布もあり、「公共（空間）」のあり方が大きく変わろうとしていたのは周知の事実である。世田谷区については、NPO法の審議がなされていた間、およびそれ以前から後述する地域保健福祉施策の分野、ないし世田谷区地域保健福祉審議会での議論にて「新しい公共」概念を導入していた点で強い独自性がある。

の基本的方向を審議するために同年7月に設置された。設置時に大きく2つの事項の諮問を受けており、1つが「住民活動とのパートナーシップについて」、もう1つが「保健福祉の総合化について」であった⁴。上述した答申では、「諮問事項の『パートナーシップ』と『総合化』は、両者は密接に関係するものであり、一体化して答申」するとしており（世田谷区地域保健福祉審議会 1997:3）、その方策が「新しい公共」概念の提起であった。

同答申では、「新しい公共」概念を「区民と事業者と行政がそれぞれの主体性をもって対等な立場から、パートナーシップに基づいて地域の問題を解決するという仕組みづくり」と定めている（世田谷区地域保健福祉審議会 1997:2）⁵。この点だけを見れば、答申における「新しい公共」概念は、行政改革推進委員会同様に行政と区民・事業者（ないし諸団体）との関係の再編をうたった概念と整理づけられるが、同答申における大きな特徴には「区民主体の確立」という項目が含まれている点が挙げられる。

「区民主体の確立」は答申内の「世田谷・保健福祉のあり方」にて提示された観点である。まず、「今後の保健福祉の仕組みは、区民から見て何が必要かという観点から再検討されるべき」という提言がなされており、この点だけを見ると行政改革ないし行財政改革の面から地域保健・福祉を見直そうという見解に思われる。しかし、重要なのはそれに続く文章で、「保健福祉サービスは需要に対応して総合的に提供すべきです。一方、区民はサービスの受け手であるばかりでなく、その担い手でもあります。従って区民に身近な保健福祉サービスは、担い手としての区民と事業者との知恵と力を生かして、行政との3者が協働して受け手としての区民へ提供し、行政によるサービスは、協働による方法では解決できない需要に対応するという姿勢が望まれます」（世田谷区地域保健福祉審議会 1997:6、傍点は筆者による）と述べられている。

こうした大胆な答申の内容は、地域福祉の中でも

地域介護分野を念頭に置いて組み込まれていたと考えられる。当時は家族介護による支援から地域や社会による支援へと移行する過渡期であり、そうした考え方は「介護の社会化」として提言がなされていた。同答申でも「介護の社会化」の要請が高まっていると述べられており、家族介護の限界と福祉サービス需要の増大が背景として挙げられている。また、同時に保健福祉サービス提供には「多元的な供給の仕組み」の整備が必要とされており、区民や事業者のサービス供給主体としての参入（そして多元化）だけでなく、利用者の選択性を保障することが重要とされる。

かくして、世田谷区地域保健福祉審議会答申では「新しい公共」概念の提起がなされた。それでは同審議会ではどのような議論を経て、「新しい公共」概念の導出に至ったのであろうか。

3 世田谷区をめぐる地域保健福祉の経緯

(1) 世田谷区地域保健福祉審議会に至るまで

世田谷区がなぜ大胆な地域保健福祉の改革を行ったかという理由としては、最先端の自治体と自負していたにもかかわらず、いつの間にか政策面で時代遅れになったためだという。当時は「保健福祉分野の本庁だけでも4部あった」（木谷 1998:40）と説明がされているように体制面にも問題があった。1995年に福祉部に異動となり、福祉施策体系改革の担当になった木谷哲三は以下のように述べている。

「福祉分野においても昭和57（1982）年には『福祉総合計画』を策定し、『都市型特養』構想や高齢者住宅とデイホーム機能をいれたシルバーハウジング第1号、新たなサービス供給体制整備構想による住民参加型の福祉公社など、先進的な施策を次々に行なっていた。自ら『西の神戸、東の世田谷』と福祉の先進性を自負していた。ところがいつの間にか在宅ケアの分野やサービス量の分野で23区の下層のランクになっていたのである（『東京の福祉マッ

4 同答申では、パートナーシップとは「お互いの立場と役割を踏まえて、共に同じ目標に向かって協働すること」とされており、総合化とは「パートナーシップに支えられつつ、区民にサービスを総合化して提供する仕組み」と定義づけている（世田谷区地域保健福祉審議会 1997:8）。

5 同内容を言い換えた表現として、「課題解決には、区民・事業者が自己責任で行う民間独自の活動領域と、行政の責任で行う行政活動領域があります。さらに、区民や事業者と行政が協働し、連携して問題を解決する仕組みが必要です。この活動領域を『新しい公共』として、地域社会の中に形成していくことを目指す」とされている（世田谷区地域保健福祉審議会 1997:7）。

プ」がインパクトを与えた)。

平成2(1990)年の福祉関連8法の改正以降の社会福祉改革の波にも乗り遅れ、在宅ケアなど、保健と福祉の連携による在宅生活の支援態勢も組めないまま事業展開していたつけが回ったのである。

驚いたのはトップであった。23区どころか全国的にも先頭を走っていたと自負していたのが、いつの間にか「1周遅れの先頭」であれば責任問題である」(木谷1998:40)。

このように、当時の区職員の間には世田谷区がいつの間にか保健福祉分野にて遅れをとっていたとの焦りがあった。1995年4月に区長(正確には上記のように「トップ」と書かれている)から、従来の体制を改めるために、若手職員を中心に新しいプロジェクト体制を組むように指示が出された。早速プロジェクト内にて区長の意志表明を兼ねて、必要な課題項目、スケジュール、具体的な目標がまとめられた「3・5・7課題整理表(3つの目標、5つの視点、7つの課題)」⁶が作成された(木谷1998:41)。これが後に世田谷区地域保健福祉推進計画につながった。

また、世田谷区が地域保健福祉政策の手本としたのは北九州市であった。世田谷区の体制で課題となっていたのは、保健と福祉の連携面であった。北九州市はこの点の先進事例であり、特に地域福祉という観点では、北九州市は保健や福祉のニーズを住民自ら発見し、行政と連携して援助を必要とする人を地域で支えるという取組みに着手していたという。

その後、区内では1997年4月を保健と福祉の組織的統合の時期と定め、1995年度は保健、福祉それぞれの分野内の検討を、1996年度は統合準備にあてた。組織再編のポイントとしては、保健・福祉分野の連携と統合だけでなく、対象別から機能別へと組織を移行させることにあった。そもそも既に世田谷区は独自の地域行政制度を整備しており、上記の再編のポイントを満たすためにはケアマネジメントの手法を取り入れることとコミュニティ・ケアを進めることが必要であった。その最中の1996年3

月には世田谷区地域保健福祉推進条例が可決され、地域保健福祉推進審議会の設置が定められた。1997年には介護保険法が制定され、(筆者注:当時は将来の出来事であるが、2000年の)介護保険制度の発足に向けて組織改正も行われた(木谷1998)。

(2) 世田谷区地域保健福祉審議会での議論

地域保健福祉審議会では、「住民活動とのパートナーシップ」をめぐって、区職員と学識経験者委員との間で抽象論を交えつつ議論が延々と行われた。そこでは、行政と住民が手を結ぶとはどういうことか、体のいい押し付けや行政の責任放棄にあたらないか、区民主体とは何か、本当に区民は行政を信じられるのか(同様に行政は区民を信じられるのか)といった論点を取り上げられ、議論が進められた(亀田・木谷・瓜生ほか1998)。

「区民主体というなら、区民の視点で考えること」を原則とし、区民の視点から見る地域保健福祉のネットワーク図を示すことになった。区民の視点からというのは、これまで行政がつくるネットワーク図とは正反対のものであり、当初は何度やり直しても行政から見た図しか描けなかった。これまでの行政の欠点やあり方を見直し、区民の視点から描けるように、区民と対等なパートナーシップを表現できるように苦悶しながら描き出したのが、「パートナーシップによる保健福祉のまちづくりネットワーク図」⁷であった(木谷1998;亀田・木谷・瓜生ほか1998)。これは行政が区民に何ができるかを示すのではなく、区民の立場から地区・地域・全区を俯瞰すると、それぞれのエリアや関連する主体とどのようなつながりが発生し、どういった保健・福祉のサービスが体制に組み込まれており、区内の地域保健福祉領域ではどういったパートナーシップによってネットワークが築けるかを描き出した図となった。

木谷によれば、審議会の議論が結実していったのは1997年度に入ってからだという(上述したように設置は1996年7月)。地域社会において「新しい社会関係の構築」を目指すことになったため

6 「3・5・7課題整理表」については、木谷(1998) pp.42-43を参照のこと。

7 「パートナーシップによる保健福祉のまちづくりネットワーク図」は世田谷区地域保健福祉審議会答申には掲載されていない。この図については、亀田・木谷・瓜生ほか(1998) pp.34-35を参照のこと。

である。新しい社会関係の構築には、区民同士が地域社会の中でお互いに知り合うことが起点であり、区民同士の「知り合い・ふれあい・支え合い」がキャッチフレーズとして用いられるようになった（木谷 1998：46）。この「知り合い・ふれあい・支え合い」が協働と結びつく仕組みづくりについては、「地区支え合いの場（仮称）」として答申でも具体的に提起された（世田谷区地域保健福祉審議会 1997：17-20）。また、「知り合い・ふれあい・支え合い」の形成や発展の段階については、答申内の参考資料にて掲載されている⁸。それは地域社会に保健福祉文化⁹を根付かせるために工夫された仕組みであった。

そもそも公共は行政が独占してきたように扱われていたが、当時から行政だけではできないものが多数存在した。それは防災、リサイクル、環境といった問題への対策・対応に代表され、そしてまちづくり活動として区民や事業者、NPO といった個人・団体が既に取り組んでいる。だが、保健福祉分野はとりわけこの観点の導入が遅れていた。それは、保健福祉分野は極めて個人性が高いためとされた。しかし、介護や子育てといった当時非常に個人性が高いと思われていた分野に地域や社会が組み込まなければならないという視座がもたらされた（木谷 1998：46）。

そしてそれは地区を単位として構築される必要があった。「パートナーシップによる保健福祉のまちづくりネットワーク図」にて示されたように、個人への保健・福祉から地区・地域・全区といった地域保健・地域福祉へと考えを改めてもらうとともに、区民・事業者・行政が専門的課題に対して共に手を携えて問題解決に取り組むように意識変革をもたらさないと目標が達成できない分野があったとしたのである。そしてその分野こそが「新しい公共」であった。

区政運営体制の転換として世田谷区の行政改革のスローガンとされた「新しい公共」は、かくして個人への保健・福祉から地域保健福祉への転換をもた

らすために構築された概念であった。それでは、保健・福祉領域では「新しい公共」のような考え方はそれまでどのように扱われていたのだろうか。それは唐突に世田谷区に現れた考え方であったのだろうか。

4 三浦文夫による地域福祉構想と世田谷区

(1) 三浦文夫と世田谷区

ここでは、世田谷区の福祉政策・施策にて重要な役割を担った人物に着目する。それは世田谷区地域保健福祉審議会でも会長を務めた三浦文夫（元日本社会事業大学大学院教授）である。三浦は同審議会の副会長であった竹内孝仁（日本医科大学教授）とともに、世田谷区主催による両氏の対談と区職員との意見交換を目的とした地域保健福祉シンポジウム「新しい公共は世田谷の行政をどう変えるか！」に登壇した（木谷 1998）。その席で三浦は「新しい公共」概念を世田谷区地域保健福祉審議会の議論に持ち込んだ旨を報告している（今村 2000：15）。

計画等の資料を確認すると、三浦と世田谷区との関係は古く、1977年11月には世田谷区基本構想審議会による区民勉強会（「これからの社会福祉」）が三浦文夫を講師に迎え開催されたとの記載がある¹⁰。これは特別区区長公選制復活後に初めて世田谷区長となった、大場啓二区政下¹¹による初の基本計画に載っている。

大場区政では地域福祉政策の文脈で三浦がたびたび登場する。1981年には同氏からのアドバイスもあり、住民参加型のホームヘルプの事業の導入が構想された（大場 1990：163）。これは1983年に「ふれあいサービス事業」として事業化し、社会福祉協議会に委託する形で始められた。また、同年に設置された「世田谷区都市型老人施設基本構想検討委員会」でも三浦が委員長を務めた。

(2) 三浦文夫と社会福祉

そもそも三浦は社会福祉についてどのような考え

8 世田谷区地域保健福祉審議会（1997）内『「地区支え合いの場」の具体的活動イメージ』pp.2-3。

9 保健福祉文化については、以下の言及がある。『「健やかさと豊かさ」という保健福祉の課題や問題を、地域に暮らす人々同士の結びつきを基盤として解決していくには、そうした意識や価値観、多様な分野にわたる活動が、人々の中に総体として根付くことが必要である。ここでは、これを保健福祉文化と呼んでいる』（世田谷区地域保健福祉審議会 1997：18）。

10 世田谷区（1979）内「世田谷区基本構想・基本計画策定経過」p.183、p.185の年表に三浦の記載がある。

11 本稿では世田谷区が「新しい公共」を導入するまでを対象とするため、2000年前後までしか取り上げない。大場啓二区政は1975年から2003年までであり、区長公選制復活以降、本稿で取り上げている期間についてはすべて大場区政下ということになる。

を持っていたのであろうか。ここでは三浦と世田谷区の「新しい公共」概念に関する点だけを簡潔に扱う。

三浦は1928年に生まれ、戦後の貧困や近親者に障がいを持つ環境もあり、学生時代からセツルメント運動を行うなど社会への変革に強い関心を持っていた。自身の体験や要援護者の生活を間近に見ることにより、「三浦の社会福祉論は要援護者がもつ要援護性（ニード）の分析とそれへの対応策である福祉サービスの供給システムとの関連性を基本枠組みとして組み立てられることになった」（坂田2017：134）という。

三浦によれば、ニードとは要援護者にとって何か足りないという客観的状态（正確には「乖離する」と述べており、基準からどれだけ離れているかを問う）だけを示すのではなく、「その状態を解決・改善しなければならないという『価値的』（＝主観的）判断」も満たさなければならないとしている（三浦1982：33-34）。そしてその結果、要援護者の自立や社会的統合を達成することによって、ニードを解決したとする。また、社会福祉政策におけるニードでは、価値判断と「社会的配慮」が伴う。

三浦は社会福祉とニードをめぐる分析の中で、行政、家族、市場といった主体だけではニードを解決することが難しくなると析出している。「社会福祉におけるニード充足の機構は、家族、市場機構を媒介とするものと合わせて（あるいはそれとは別に）、独自のニード充足のメカニズムをもつことが想定されるのである。そしてこのニード充足のメカニズムは、その責任主体として家族、市場（企業）と対比できる『公共』というものを設定することになる。なお、ここでいう『公共』とは、行政と非営利的『民間』団体あるいは『ボランタリー』な『社会的組織』をも意味している」（三浦1982：36）。

こうした状況の背景として、三浦は1963年の老人福祉法の登場が遠因と評価している。老人福祉法以降は高齢者全体を対象として、その心身の健康の保持と、これまでに得た知識と経験の社会へ

の還元、希望があれば能力に応じた勤労と社会参加といった、より積極的な社会福祉の適用へと移行することになったためである（「普遍主義」（三浦1984：241-242））。

福祉ニードの多様化と「普遍主義」の広がりにより、市場機構や非営利団体による施設提供がこの後予見されるも、市場メカニズムは福祉サービスに適合しにくいと三浦は指摘している。また、在宅サービスも今後多様化し、これまでの公共的福祉供給方式では十分に対応できないとし、公共的福祉供給組織に加え、「普遍主義」的福祉では、一定の要件のもとで、市場や任意団体等による供給方式（ここでは「非公共的福祉供給方式」としている）を社会福祉に組み込むことになっていく、と当時指摘している（三浦1984：252-253）。

生活不安を主内容とするニードを「貨幣的ニード」と三浦は整理づけたが、この「貨幣的ニード」は現金給付が主な対策手段となる。一方、現金給付で解決できないニードを「非貨幣的ニード」と三浦は呼び、福祉ニードの多様化はいわゆる「非貨幣的ニード」の充足を目的として、財やサービスの多様な調達・供給方式を整備する必要があった¹²。この点からも公私機能分担の再検討が必要となったと述べている（三浦1995：97）。

(3) 社会福祉領域における地域福祉と「新しい公共」

三浦に見られるように、社会福祉の文脈では特に高齢者福祉・高齢者介護の領域で「新しい公共」の原型になりうる概念整理と政策の展開がなされていた。それはコミュニティ・ケアと地域福祉の文脈で見られる。

コミュニティ・ケアはイギリスで始められた概念であり、発想自体は20世紀初頭だという（右田1984）。また、コミュニティ・ケアの実践が始まったのは1920年代の精神障がい者治療分野とされている。1950年代には児童福祉や高齢者福祉領域に展開され、いずれも「施設から地域へ」という方向性が見られた。中央集権的政策であったコミュニ

12 三浦は福祉（サービス）供給組織の理念型として、大きく「公共的福祉供給システム」と「非公共的福祉供給システム」に分け、さらに前者は行政型供給組織と認可型供給組織に、後者は市場型供給組織と参加型（自発型）供給組織に分けることができるとしている（三浦1995：117）。こうした供給組織は一概に分別できるものでもなく、特に社会福祉サービスの拡大と多様化が進むにつれて、供給組織の比重の変化と多様化も進むとされる。

ティ・ケアは、1968年のいわゆる「シーボーム報告」で地方自治体行政に組み込まれた。

一方、地域福祉の「志向」は日本では第二次世界大戦以降から現れていたという（井岡 1984）。1951年に社会福祉事業法制定により社会福祉協議会が創設され、地域福祉志向は発展していく。社協の活動が盛んになるにつれて、地域の組織化（「コミュニティ・オーガニゼーション」）が進み、一層地域福祉の志向は強められた¹³。「住民主体の原則」のもと、地域住民の協働促進や関係機関・団体、そして施設との連絡・調整が必要とされた（松端 2025）。

こうした土台の上で、1969年9月には国民生活審議会コミュニティ問題小委員会がいわゆる「コミュニティ」報告¹⁴を出した。この報告書を契機に社会福祉とコミュニティ論が接合されていく。時を同じくして、東京都社会福祉審議会答申「東京都におけるコミュニティ・ケアの進展について」が発表され、社会福祉施策の主体として行政・民間を問わない社会福祉事業機関・施設が挙げられ、自主的協力者には地域住民を位置づけている（井岡 1984）。1971年12月には、中央社会福祉審議会答申「コミュニティ形成と社会福祉」が「コミュニティ」報告に次ぐ形で発表された。ここでは在宅福祉との関係でコミュニティ・ケアが取り上げられ、地域福祉政策の推進を説いている¹⁵。

学術的には、まず岡村重夫が1970年に『地域福祉研究』を、次いで1974年に『地域福祉論』を発表した。2つの著作の間にあたる1973年には住谷馨・右田紀久恵らが『現代の地域福祉』を発刊しており、右田はその後も右田・井岡編著（1984）や右田編著（1993）などを発刊している。本稿で取り上げるべきは後者に収められている右田（1993）であろう。

右田は同書において「あらたな『公共』の構築」について論を展開している。少し長いが以下に引用する。

「公私協働を含めた総体としての地域福祉実践は、

公共的営為の一部であり、それゆえに、地域福祉概念には“あらたな『公共』の構築”を含むものとするのである。（中略）たとえば、高齢化（aging）は人間にとって普遍・共通の課題であり、地域福祉の重点課題でもある。しかし、高齢社会への対応は、①価値観の変革、②行政の統合化、③公私協働システムの構築、④教育との協働等々、もはや、これまでの社会福祉分野がひとり対応しうるものではない。まさに、全社会システムあげての対応と協働、すなわち、公共的な営みが要請されている。それは単なる機能的ネットワークにとどまるものではない。あらたな『公共』の概念にもとづく公共的営為である。地域福祉は広義の公共的営為の一部を担い、開発的・先導的役割を担うものとみるのである。

つまり、地域福祉は旧い『公共』の概念を、新しい『公共』に転換させるという、きわめて重要な役割を担っているといえる。それゆえにこそ、地域福祉は“あらたな福祉”としての意義と存在価値を有し、同時に地方行政の統合化原理となり、組織改革への視点としても有効性をもちうるのではないだろうか。社会福祉協議会の活動原理も、その固有性からあらたな『公共』の考え方や、場づくりにあるといえる。それは、地域福祉の基礎となる地域社会の形成力や主体力が、公共性、共同性の形成と不可分にかかわるからである」（右田 1993：9-10）。

地域福祉をめぐる領域の中で、「新しい公共」をめぐる言説が現れていた。三浦が関わっていた世田谷区の地域福祉においても、その理念は行政改革（および行財政改革）へと連なっていた。では、なぜこうした地域福祉の最先端の理論を世田谷区は実践できたのか。

5 世田谷区をめぐる地域性とその背景

(1) 世田谷区と大場啓二

1975年の特別区区長公選制復活の結果、世田谷区ではそれまでの保守系区政から離れ、革新志向であった大場啓二が区長に当選した。大場が最初に心

13 松端（2025）によれば、「地域福祉」という用語が使われ始めたのは1950年代からだという。

14 正式名称は「コミュニティ—生活の場における人間性の回復」である。この報告書が日本のコミュニティ論の嚆矢として扱われており、小山（2018）などで整理されている。

15 この答申には三浦が執筆に関わっているという。コミュニティ・ケアをめぐる文脈では、三浦は同答申のほかに、全国社会福祉協議会が立ち上げた「在宅福祉サービスのあり方に関する研究委員会」による『在宅福祉サービスの戦略』（1979年）にて中心メンバーを担ったとされている（中野 2017）。

がけたのは「住民本位の区政」であった。特に、地域の祭りに目をつけ¹⁶、区職員を積極的に関わらせるようにした。これは区民と行政の風通しをよくするために敢えて行った（大場 1990：7-9）。1975年の改正地方自治法施行で、配属には大きな変化がなかったとはいえ、都から区へと職員の所属が変わった（都配属職員制度の廃止）こともあり、地域に溶け込むように区職員に促したのは、自らも世田谷区に配属されていた職員としての経験を持つ大場区長の講じた策だったのかもしれない¹⁷。

こうした過程と同時期に、区民参加を柱とした「東京都世田谷区基本構想」（1978年）と「世田谷区基本計画」（1979年）が策定された。基本構想では「区民本位のまちづくり」を掲げ、区民参加が求められており（世田谷区 1978）、基本計画では区民の生活に関わる環境の改善と区民が安定し充実した社会生活を営めるための条件の確立をうたっている¹⁸（世田谷区 1979）。基本構想と基本計画をつなぐ大きなキーワードは「まちづくり」であり、区民が自主的に自分たちの意図するまちをつくりだす権利と責任を有するとともに、区政の自主的権能拡充が必要として自治体行政の強化にも触れている。

大場区政の区民参加の「仕掛け」づくりは、行政（および区職員）がいかに住民・市民による運動や参加と連携していくかという点に特徴づけられる（野澤 2012）。そもそも世田谷区は住民運動・市民運動が盛んという著名な歴史を持っており、その背景として専門的職業従事者や学歴・所得の高い層が郊外として居を構えていたことが挙げられるが（たとえば、中澤・野澤・陳（2015）ほか）、住民運動・市民運動が闇雲に行われても行政への反対運動に留まってしまうし、行政が運動の目的を受容し還元しようにしなければ行政サービス・公共サービスに取り入れられることもない。世田谷区のまちづくりを

取り上げる次節でも触れるが、世田谷区は行政側から住民、ひいては地域に働きかけることを意識的に行ってきた。

大場区政と住民・地域という関係を描く例として、大場区政がまさにスタートした1975年に開始され、住民運動から区の事業へと展開された冒険遊び場（運動）、および後のプレーパーク（事業）を見てみよう（羽根木プレーパークの会編 1987；野澤 2012；小山 2018）。世田谷区の「冒険遊び場運動」は、当初は区や近隣からの反発もありながら、烏山川の暗渠・緑道化工事予定地から始められた。当時は「経堂こども天国」という名前で2年間の夏休みの時期の活動の後、桜丘区民センター建設予定地へと場を移すことになる。

桜丘で1年間の時限的活動を行い、1978年9月には一旦冒険遊び場運動は幕を閉じることになるが、今度は区から正式に冒険遊び場の依頼が舞い込んだ。1979年は国際児童年であり、記念事業を探していた区が冒険遊び場運動の主体であった「遊ぼう会」にプレーパーク事業を持ちかけたのであった。その背景には、公園課職員の本田三郎の存在があった。本田は1970年代前半から海外の冒険遊び場に視察に行くほど関心を持っており、区内に冒険遊び場運動が起こるとその運動に賛同していた。冒険遊び場が区内の羽根木公園に場を移して事業化される案が出た際には、区内の調整を本田が行ったという¹⁹。

このように大場区政では区と住民の関係構築を重視し、そこから「住民本位の区政」を構築しようとしていた。1987年に策定された「世田谷区新基本計画」では協働という言葉を用いており、1994年に出された「世田谷区基本構想」では区民参加だけでなく「区民自治の確立」を掲げている。前者の協働概念の説明では「区民は単にサービスの受け手

16 区が祭りを主催するのではなく、あくまで地域の区民（自治会・町内会、商店街）に声をかけて、賛同が得られれば実行委員会を地域で開いてもらうという手段をとった（大場 1990:21）。

17 ただし「昭和49（1974）年には特別区所属職員の半数以上を区職員が占める」（特別区協議会事業部調査研究課 2021：41）とあるように、地方自治法改正の前から区に所属する職員は少なくなかった。

18 基本計画では、大場区長がその前文で福祉行政の社会的ひろがりについても言及している。「従来の社会福祉行政は、主として貧困層を対象とした金銭・物品の給付が中心であった。しかし、老人福祉、児童福祉、心身障害者福祉の社会的ひろがり、従来の金銭・物品の給付だけでなく、地域社会における健常者と要援護者の協力や、区政における総合的取組によるサービスの提供も、従前とは比較にならぬほど必要とされてきている」（世田谷区 1979）と述べられており、前述した地域福祉の萌芽がこの段階でも見て取れる。

19 そもそもプレーパークの設営場所として羽根木公園に着目したのが本田であった。こうした経緯については、野澤（2012）や小山（2018）を参照。

にとどまるのではなく、自らもサービスの担い手になることが必要であるという意識が広まっており」（世田谷区 1987：9）と明記されており、「新しい公共」への準備段階が見て取れる。

（2）大場区政における「まちづくり」

前節にて述べたように、大場区政下では早くから「まちづくり」が着目された。世田谷区のまちづくりは住民参加を早くから呼びかけ²⁰、住民が身近な生活空間に関心を持つことで区政への参加へと展開を図っている。その背景には1975年の改正地方自治法施行により、都市計画の決定権が東京都から特別区に移管されたという点もある。

1979年の基本計画の策定の後、まちづくりの観点での動きとしては都市美委員会の発足（1980年）がある。都市美委員会ではまず区内の公共施設のデザイン改善に取り組んだ。これはただ公共施設の機能や配置を再検討しただけでなく、周辺景観との調和、そして周辺地区のまちづくりの推進へと結びつけるための契機であった（世田谷区都市美委員会 1981）。その最初の事例として、（かつて冒険遊び場が行われていた）桜丘区民センターの設計に都市美委員会の検討と助言が加えられた。

桜丘区民センターの設計には、「3分の1広場」というルールが導入された（大場 1990：41）。区の公共施設では、法定の建ぺい率・容積率の限度まで建てるという従来の観念を捨て、敷地面積の3分の1を地域に開放する広場として確保するという発想であった。同時に、区民の自由なふれ合いの場を設けるために、敷地や建物1階に自由に出入りできる雰囲気とのデザインと管理を重視した（世田谷区都市美委員会 1981）。

基本計画内では住民参加の街づくり²¹を重点施策と位置付けていたが、具体的には北沢3、4丁目と

太子堂2、3丁目がモデル地区に指定された。特に太子堂地区では住民参加を伴った「修復型²²防災街づくり」とされ、木造住宅密集市街地であった同地区では住民との意思疎通を図りながら街づくりが行われた。

1982年には区の企画部に都市デザイン室が設置された。都市デザイン室では「せたがや百景」の選定、道路や公園などの公共施設の整備に取組み、まちづくりへ区民の参画²³を定着させた（世田谷区都市デザイン課 2016）。住民との街づくりを行っていった結果、同1982年には街づくり条例が、1989年には住宅条例が、1994年には環境条例がそれぞれ制定された。これらは区と区民の役割分担と住民参加を扱ったもので、協働の仕組みづくりへと展開された（亀田・木谷・瓜生ほか 1998）。

特に住民参加とまちづくりの関係でいえば、街づくり条例の制定²⁴と都市計画法改正による地区計画制度の導入（1980年改正、1981年施行）が重要である。街づくり条例では、区民がまちづくりに参加する際の権利と責任が明記された。上述した太子堂2、3丁目地区のまちづくりでは、街づくり条例の制定と同じ1982年に「太子堂地区まちづくり協議会」（後に隣接地区に同様の協議会ができ、「太子堂2、3丁目地区まちづくり協議会」へと名称変更）が発足し、1990年に同地区の地区計画が決定されている。まちづくりにおける合意形成にはワークショップ形式が導入され、住民参加が推進された。一例としては、1994年に開設されたねこじゃらし公園がある。太子堂地区でも烏山川の緑道整備をめぐる住民間での対立も発生したが、1年半以上のワークショップを経て合意形成がなされた（梅津 2015）。

都市デザインだけでなく、住環境や景観に着目させたのも住民参加によるまちづくりの1つの特

20 大場区政で助役であった川瀬益男によれば、「住民参加では『受け手』である住民は、まちづくりでは『送り手』として登場する。そこには、新しい生活文化、コミュニティを創造する自覚的な住民（市民）の誕生を予感させるものがある」と述べている（川瀬 1996）。

21 まちづくりのほか、以下では「街づくり」という表記も用いるが、これは当時の表記をそのまま用いている例のほか、ハード面でのまちづくりの側面に着目した際に用いる。

22 「修復型」とは、「個々の建物の建て替えをきっかけに、できることから徐々に道路づくり、広場づくりなどのまちづくりを進めようという考え方」を指す（太子堂2・3丁目地区のまちづくり20年のあゆみ編集委員会 2000：4）。

23 木谷によれば、かつてまちづくりで「私たちに何をしろというのか、どうせ財政的にも苦しくなったので、行政の肩代わりをさせようとしているのではないか」という疑問も多く出されたという（木谷 1998：45）。

24 この「世田谷区街づくり条例」は1995年に全面改正が行われ、その背景には1991年に導入された地域行政制度への対応と「地区街づくり制度」の確立がある。

徴であった。その一環として、1980年に世田谷区都市整備公社が設立され、1989年にはせたがやトラスト協会が設立された。前者は1992年に公社の内部に世田谷まちづくりセンターが設置され²⁵、住民、行政、企業のパートナーシップによるまちづくりを目指し、三者の中間にたって「住民主体のまちづくり活動を支援する」ことを目的とした。また、住民主体のまちづくりを資金面で支援するために、同年12月に公益信託世田谷まちづくりファンダが設立され、委託者に都市整備公社が、事務局にまちづくりセンターが設定された（始動は翌1993年）（折戸 1996；卯月 2019）。後者のせたがやトラスト協会では、自然・歴史的・文化的環境を守り、景観づくりに寄与するとともに、私的な建造物や庭、土地も所有者の協力のもとで保全を図った（井出 1991）。公共空間の景観だけでなく、私的な所有物である家屋や庭、土地をも共有空間として捉え保全する試みも見られた。

こうしたまちづくりの過程において、徹底的に住民参加の制度や仕組みを導入したことにより、区民が周辺環境や区政に関心を持つようになった。「新しい公共」概念が机上の空論ではなく、その実現可能性を担保させた経緯としては、この十分に成熟した住民参加によるまちづくりの経験が区内に広がっていたためである。世田谷区のまちづくりに当初から関わり続けてきた林泰義によれば、住民や専門家が自らの多くの時間、資金、機材や拠点といった資源を投入することでまちづくり活動を行っていることを取り上げ、「各主体が『社会に開く』こと」によって生みだされるものが『新しい公共』であると述べている（林 2002：48）。ワークショップなどを通じて、参加者がお互いに「個」や「私」を開き合うことで創造する「共」の世界を「小さな公」として、地域社会で「小さな公」が生み出される過程を経て「新しい公共」に広がっていくと説明づけている（林 2001；2002；2004）。

6 おわりに

ここまで資料や文献をたどって見てきたように、

世田谷区行政改革推進委員会での議論で扱われた「新しい公共」概念は、世田谷区地域保健福祉審議会での議論、地域福祉領域の地域をめぐる議論、そして世田谷区自体が持つ区政の経緯やまちづくりの歴史といった背景が蓄積された結果として、顕在化した。それは、様々な領域で検討されていた議題が水脈のごとく概念を成熟させ、世田谷区という市民社会の先進的な事例において吹き上げた賜物であった。

確かに市民社会の1つの到達点として現れた「新しい公共」概念は、数十年にもかけて構築された「住民本位の区政」の到達点でもあった。大場区政下で脈々と培われていった住民参加の流れは、区の職員の意識改革にもつながっていた。特に、助役を務めていた川瀬は、早くから「新しい公共」を施策化する取組みを提案していたという（折戸 2000）。

それでは、この顕在化した「新しい公共」概念はその後の改革でどのように展開したのか。この点は冒頭にも述べたように別の機会に論じることとする。また同様に残された課題も存在する。たとえば、世田谷区の「新しい公共」の「源流」の一人であった三浦が世田谷区においてなぜ特に強い影響力を持っていたのかについては、より深く検討する必要がある²⁶。また、世田谷区の特徴をより深く検討する必要もあるが、紙幅の都合も含め、本稿を閉じることとする。

（謝辞）本研究はJSPS 科研費 JP24H00140（研究代表：工藤裕子・中央大学法学部教授）の助成を受けたものです。

参考文献

- 井岡勉（1984）「わが国地域福祉政策の登場と展開」
右田紀久恵・井岡勉編著『地域福祉：いま問われているもの』ミネルヴァ書房、pp.14-43。
井出茂（1991）「“せたがやトラスト”とシビック・トラスト」AMR 編『まちづくりとシビック・トラスト』（せたがやトラスト協会監修）ぎょうせい、pp.287-297。

25 後に地域行政制度の一環として設置された、出張所の後継にあたる「まちづくりセンター」とは同名にして異なる組織である。

26 隣接する中野区では、1982年に中野区高齢者福祉調査会議が設置されており、三浦は副会長を経て会長に就任している（三浦編著 1996：10）。こうした条件の似ている好例もあり、比較研究する余地がある。

- 今村都南雄 (2000) 「『新しい公共』と行財政改革：東京・世田谷区の取り組み」『自治総研』263号、pp.1-16.
- 今村都南雄 (2010) 「あらためて『新しい公共』を考える」『とうきょうの自治』78号、pp.2-6.
- 今村都南雄 (2011) 「『新しい公共』の行方：地域の視点から」『山梨学院大学法学論集』68号、pp.33-56.
- 右田紀久恵 (1984) 「英国における地域福祉政策」右田紀久恵・井岡勉編著『地域福祉：いま問われているもの』ミネルヴァ書房、pp.44-67.
- 右田紀久恵 (1993) 「分権化時代と地域福祉：地域福祉の規定要件をめぐる」右田紀久恵編著『自治型地域福祉の展開』法律文化社、pp.3-28.
- 右田紀久恵編著 (1993) 『自治型地域福祉の展開』法律文化社
- 右田紀久恵・井岡勉編著 (1984) 『地域福祉：いま問われているもの』ミネルヴァ書房
- 卯月盛夫 (2019) 「住民参加とまちづくり」『都市社会研究』11号、pp.15-37.
- 梅津政之輔 (2015) 『太子堂・住民参加のまちづくり：暮らしがあるからまちなのだ!』学芸出版社
- 大場啓二 (1990) 『手づくりまちづくり』ダイヤモンド社
- 折戸雄司 (1996) 「パートナーシップ型まちづくりを目指す『世田谷まちづくりセンター』」『地方自治職員研修』399号、pp.24-26.
- 折戸雄司 (2000) 「『新しい公共』づくりを目指して」『地方自治職員研修』451号、pp.38-40.
- 亀田都・木谷哲三・瓜生律子ほか (1998) 「世田谷区の地域保健福祉戦略～地域保健福祉推進計画」『月刊総合ケア』8巻6号、pp.32-35.
- 川瀬益雄 (1996) 「地域におけるボランティア活動の現状」『地域政策』22号、pp.20-23.
- 木谷哲三 (1998) 「『新しい公共』ができるまで：世田谷区行政の苦闘」『月刊総合ケア』8巻6号、pp.40-48.
- 小山弘美 (2018) 『自治と協働からみた現代コミュニティ論：世田谷区まちづくり活動の軌跡』晃洋書房
- 坂田周一 (2017) 「三浦文夫における社会福祉政策論の特質について」『社会福祉学』57巻4号、pp.133-136.
- 世田谷区 (1978) 「東京都世田谷区基本構想」
- 世田谷区 (1979) 「世田谷区基本計画 (昭和54年～63年)：福祉社会をめざすヒューマン都市世田谷」
- 世田谷区 (1980) 「世田谷区実施計画 (昭和54年～57年度)」
- 世田谷区 (1987) 「世田谷区新基本計画」
- 世田谷区 (1994) 「世田谷区基本構想 (平成6年9月)」
- 世田谷区 (1995) 「世田谷区基本計画：共に支え共に生きるヒューマン都市世田谷」
- 世田谷区 (2000) 「世田谷区基本計画 (調整計画) (平成12年度～16年度)・世田谷区実施計画 (平成12年度～14年度)・世田谷区行財政改善推進計画 (平成12年度～14年度：共に支え共に生きるヒューマン都市世田谷)」
- 世田谷区行政改革推進委員会 (2000) 「平成11年度世田谷区行政改革推進委員会意見・審議経過等のまとめ」
- 世田谷区行政改革推進委員会 (2001) 「世田谷区行政改革推進委員会活動報告書 (平成12年度)」
- 世田谷区行政改革推進委員会 (2002) 「世田谷区行政改革推進委員会活動報告書 (第2期)」
- 世田谷区地域保健福祉審議会 (1997) 「世田谷・地域保健福祉社会の構築：パートナーシップによる保健福祉のまちづくりを目指して」
- 世田谷区都市美委員会 (1981) 「公共施設の改善に関する提言 (都市美委員会活動報告1981)」
- 世田谷区都市デザイン課 (2016) 「都市をデザインする」世田谷区都市整備政策部都市デザイン課
- 太子堂2・3丁目地区のまちづくり20年のあゆみ編集委員会 (2000) 『太子堂2・3丁目地区のまちづくり20年のあゆみ』太子堂2・3丁目地区まちづくり協議会・世田谷区世田谷総合支所街づくり部街づくり課
- 辻山幸宣 (2010) 「新しい公共の今と『責任の体系』」『ガバナンス』106号、pp.17-19.
- 特別区協議会事業部調査研究課 (2021) 『東京23区復権へのみちのり [東京大都市地域の物語5]』特別区協議会
- 中澤秀雄・野澤慎太郎・陳威志 (2015) 「シビック・パワーの場としての世田谷：活動する市民の『社

- 会関係資本』『都市社会研究』7号、pp.136-152.
- 中野いく子 (2017) 「コミュニティケア論から在宅福祉サービス供給体制論への展開とその意義」『社会福祉学』57巻4号、pp.142-145.
- 野澤慎太郎 (2012) 「日本における参加論の変遷と実践：世田谷区プレーパーク事業を題材として」(中央大学公共政策研究科提出修士論文)
- 羽根木プレーパークの会編 (1987) 『冒険遊び場がやってきた！：羽根木プレーパークの記録』晶文社
- 林泰義 (2001) 「『新しい公共』概念の提起する諸課題」『都市問題』92巻9号、pp.15-24.
- 林泰義 (2002) 「『個』を開き合い『共』を築く：市民が生み出す『新しい公共』」『月刊自治研』514号、pp.42-48.
- 林泰義 (2004) 「市民活動が切り開く新しい公共」『市政研究』143号、pp.16-23.
- 松端克文 (2025) 「地域福祉におけるコミュニティへのアプローチ」『社会福祉セミナー』114号、pp.26-29.
- 三浦文夫 (1982) 「社会福祉政策の構成と運営」三浦文夫・三友雅夫編著『社会福祉の政策〔講座社会福祉3〕』有斐閣、pp.21-52.
- 三浦文夫 (1984) 「老人福祉サービスの新しい展開のために」大熊一郎・地主重美編著『福祉社会への選択』勁草書房、pp.239-255.
- 三浦文夫 (1995) 「福祉資源の調達・配分：社会福祉サービスの供給体制」『社会福祉政策研究〔増補改訂版〕』全国社会福祉協議会、pp.95-118.
- 三浦文夫編著 (1996) 『老いて学ぶ老いて拓く：世田谷区老人大学・生涯学習への挑戦』ミネルヴァ書房
- 宮川裕二 (2023) 『「新しい公共」とは何だったのか：四半世紀の軌跡と新自由主義統治性』風行社