

制度化の政治学

～制度化アリーナの重要性と分権改革の意義～

嶋田 暁文

はじめに～問題意識

わが国における市民活動の隆盛には目を見張るものがある。それを反映して、学界においてもこの10年強の間に、「(新しい)市民社会」、「市民的公共性」、「(新しい)公共性」などをキーワードとする研究が数多く生み出されている。それらの研究は、概念用法・主張とも必ずしも一様ではないが、「(新しい)市民社会」や「市民的公共性」の意義や可能性を論じ、「公共性」の内実を問い直そうとする点では、ほぼ共通していると思われる。

たとえば、これまで「中央の官」に独占されてきた「公共性の空間」⁽¹⁾を、市民(NPO等)・地方政府・中央政府・企業など多様な主体が担う空間として捉えなおした上で、そこでの「公共性」の内実に「市民的公共性」の含意をいかに浸透させることができるかを問題にする議論がある(今村2002)。市民社会での「市民的公共性」の形成に終始するのではなく、その含意を公的部門が中心的な位置を占める「公共性の空間」に浸透させ、各種公共問題解決のための「ガバナンス」の変革にまで結実させようとする点にこの議論の特徴がある。

筆者自身、こうした議論に対して大いに共感を覚えるが、しかし、それはいかにして可能なのであろうか。その「条件」が明らかにならなければ、どんなにすばらしい規範論も、

(1) 「公共性の空間」は、行政改革会議の最終報告書(1997年12月)で3ヶ所に渡って用いられている概念である。なお、類似する概念として「公共空間」があるが、この概念は、公共性論の文脈では、「市民間の自由な討論から生まれる言説空間」を指すことが多い。今村都南雄は、そのことを踏まえつつも、「市民的公共性」を「公共性の空間」に浸透させることの重要性を強調するために、あえて「公共性の空間」を「公共空間」と言い換えて用いている(今村2002: 5)。その意図は十分理解できるが、ここでは、余計な混乱を避けるため、「公共性の空間」概念を用いることにした。

結局、「絵に描いた餅」にとどまってしまう。本稿において、「『公共性の空間』における公共性の内実には市民的公共性の含意を浸透させるための条件とは何か」を問う所以である。

1. 分析視角

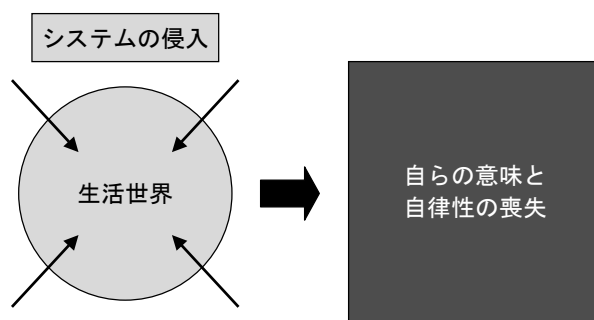
1-1 制度化の場面への着目

ところで、「公共性の内実には市民的公共性を浸透させる」というのは、具体的にどのような事態を指すのであろうか。これが明らかにならない限り、具体的な議論を進めることはできない。そこで、まず、上記命題を操作化することから始めなくてはならない。

この点、本稿では、法制度の「制度化」の場面に着目することによって、上記命題の操作化を行いたい。その理由は、第1に、法制度というのはまさに抽象的な公共性を具現化したものだと考えられるからである。第2に、「制度化」の結果、市民的公共性が浸透したと考えられるケースとそうでないケースを比較することで、「浸透条件」を具体的に論じることができると考えられるからである。

2点目につき、示唆を与えてくれたのは、ハーバーマスの「システムによる生活世界の植民地化」というテーゼである。周知のとおり、彼は、国家行政システムと経済システムからなる「システム」が、私的領域と公共圏からなる「生活世界」の領域に侵入すると、人々は、道具的・戦略的な行為パターンを強いられ、自らの意味と自律性を喪失してしまうなどの病理に苛まれることになると主張した（ハーバーマス1986）。

図表1 システムによる生活世界の植民地化



「植民地化」の手段となりうるのが制度化あるいは法制化である。「制度化（法制化）＝植民地化」ではないという点に注意をしなければならぬ。というのも、法制度は、市民社会の自由を制限するだけでなく、自由を保障するという機能をも有しているからである。それゆえ、制度化がどの程度、どのようになされるのかが重要なポイントになる。

制度化によって「植民地化」が生じるのか、それとも、市民活動の意味や自律性が失われない形での制度化が行われるのか、それは、「『市民的公共性』の含意を『浸透』させることができたかどうか」ということと密接に絡んでいると考えられる。

このような理解に基づき、本稿では、移送サービスと農泊（グリーンツーリズム）という、対照的な結果となった二つの制度化事例を取り上げ、そうした違いがなぜ生じたのかに着目することによって、「市民的公共性の浸透条件」を論ずることにしたい。より具体的には、以下のような分析視角に基づいて二つの事例の分析を試みる。

まず、法治国家である限り、法に反した行為は「違法」とされ、原則排除される。しかし、移送サービスや農泊といった、必ずしも既存法制度に適合しないが、一定のニーズを背景に市民社会の中から生じてきた行為については、その規模が小さく、かつ、特段問題が生じない限りは、まず黙認されるのが通常である。しかし、それが無視し得ない規模で展開されるようになったり、それによって何らかの問題が発生したりすると、法秩序の維持を重視する行政は、法解釈の変更や制度改正を行うなどの方法で市民活動を法制度の枠内に押し込もうとする（＝制度化）。これに対し、市民側は、合法化そのものには好意的だが、自由な活動が損なわれることには反対である。それゆえ、制度化をめぐる攻防が生じることになる。当該市民活動によって影響を受けうる第三者（業界団体等）がいる場合には、その第三者もこれに加わる形で攻防が展開することになる。この攻防プロセスの結果として、「植民地化」が生じたのか、それとも、逆に、市民活動の意味や自律性が失われない形での制度化が行われたのかという点に着目し、「何故に対照的な結果になったのか」を分析することを通じて「浸透条件」を抽出するのである。

なお、「移送サービスと農泊（グリーンツーリズム）」は、政策分野も違えば、中身も全然違うわけであり、両事例を比較するのは不適切なのではないか」という疑問の声もあるかもしれない。しかし、①移送サービスと農泊は、移動制約者の移動問題と農村の疲弊問題という公共的課題に対する市民の自発的な解決の試みであり、いずれも市民的公共性を具現化した活動だと考えられること、②両者は、いずれも業法（道路運送法、旅館業法）の規制対象とされ、かつ、従前の解釈を前提とすると「違法」行為と見なされてしまうリスクを抱えていたこと、③両事例は、タクシー業界と旅館業界という対抗利益を潜在的に

抱えているという点で問題構造が類似していること、④両事例とも高い専門能力と実行力を兼ね備えたNPO（全国移動サービスネットワーク（全国移動ネット）と安心院グリーンツーリズム研究会）が存在していることなど、両事例には多くの共通点が見られる。にもかかわらず、全く対照的な結果に終わった制度化事例であることから、両事例の比較には十分意味があると考えられるのである。

いうまでもなく、この二つの事例が制度化の代表事例というわけではないため、事例比較を通じて帰納的に得られた「浸透条件」は、ただちに一般化できるものではない。しかし、仮説的に条件を抽出するという作業にも、理論命題の定式化に向けた第一歩として、一定の意味があると思われる。

1-2 本稿の構成

以下、次のような構成で議論を展開する。

第1に、移送サービスと農泊の二つの制度化事例の紹介を行う（→2章、3章）。具体的には、移送サービスと農泊をめぐる制度化のプロセスを丹念に記述した上で、それぞれの制度化がもたらした影響を指摘することによって、二つの事例が、対照的な結果をもたらす制度化事例であったことを明らかにする。

第2に、二つの事例を踏まえた分析を行う（→4章）。まず、二つの制度化事例でみられた市民・行政双方の主張に内在する論理をそれぞれ「市民社会⁽²⁾の論理」と「行政の論理」として抽出する。制度化をめぐる「浸透」の意義と困難さを指摘することがその目的である。次に、二つの制度化プロセスの異同に着目することで「浸透」条件を仮説的に抽出する。さらに、その分析結果から得られた示唆を論ずる。

最後に、今後の課題を述べることにしたい。

(2) 周知のとおり、「市民社会」についてはかなり概念用法が錯綜している（山口2004）。最も問題になるのは、「市場」を「市民社会」に含めるかどうかである。この点、筆者は、これを含めずに、国家・市場・市民社会の三元論を採用する。しかし、全ての団体がこの三つのいずれかに固定的に帰属するわけではない。たとえば、本稿で取り上げている安心院町グリーンツーリズム研究会を構成する農家等は、農泊料金をとって経済活動をしている。とすると、「市場」に帰属するように思われるが、彼（女）らは、ただ単に儲けるためにやっているわけではなく、地域の活性化やまちづくりの手段としてこれに取り組んでいる。現に研究会はNPO法人である。このほか、「社会的企業」と呼ばれる組織も、経済活動をしながら公益の実現を目指している。筆者は、こうした中間的な団体も市民社会を構成する主体の一つとして、広く捉えている。

2. 移送サービスをめぐる制度化

2-1 移送サービスとは何か

「移送サービス」とは、障害者や体の不自由な高齢者など、普通のバスや電車の利用が困難な移動制約者を対象に、車を使って外出支援を行うサービスのことをいう⁽³⁾。運転だけでなく、車の乗降介助などを組み合わせてサービスが提供されるのが特徴である。1975年、「新宿福祉の家」の代表、矢田茂氏が大手自動車メーカーに呼びかけて、福祉車両「ハンディキャブ」を開発し、移動困難な障害者のニーズに応じて自主運行を開始したのが始まりとされ、テレビ局のチャリティ・キャンペーンや、自治体からの助成もあり、その後、全国に広がっていった。移送サービスの実施主体は、NPO（任意団体含む）のほか、社会福祉協議会、社会福祉法人、医療法人など多岐に渡っている。

しかし、この活動は、いわゆる「白タク」行為として摘発されるリスクにさらされてきた。というのも、道路運送法旧・80条が、「自家用自動車は、有償で運送の用に供してはならない⁽⁴⁾」と定めていたからである。移送サービス団体のほとんどは、自家用の車を使用し、かつ、（ガソリン代等経費の実費程度ではあるが）有償で運営してきたため、「白

(3) 移送サービス団体の全国ネットワークである「NPO法人 全国移動サービスネットワーク」（以下、「全国移動ネット」と呼ぶ。）は、「物体を『移送』するのではなく、人が自分の意思で『移動』するという、自立した生き方を支持する意味」を込めて「移動サービス」という言葉を用いている。筆者もこうした概念用法の積極的意味合いに対しては大いに賛同するが、本稿では、記述上の便宜性から「移送サービス」という語を採用することにした。

(4) この条文においては、「有償」とは何かのポイントとなる。この点を明確に定める法令は存在せず、基準となってきたのは、1951年7月23日付自動車局長通達「自家用自動車の取扱について」であった。この通達においては、「文理的には広くある行為に対する何等かの報酬のすべてを含み、継続的性質を含むと否とを問わず、運送行為に対する経常的収入とみなされると否とを問わず、又金銭的給付であると否とを問わない。しかしながら単に好意に対する謝礼としての意味に止まるものは含まない。」とされていた。また、1959年7月10日付自動車局長通達「自家用自動車を使用して行う法律違反の取締並びにこれに関する道路運送法の解釈及び運用について」では、「『有償で』とは、運送の対価（運送サービスの提供に対する反対給付をいい、社交儀礼的なものを除く。）として財物を收受することをいい、名目のいかんを問わず、直接たると間接たるとを問わず、また、金銭であると他の財物であるとを問わない。また、給付、反対給付の間に必ずしも均衡がとれている必要もない。たとえば、ガソリン代又は使用料等と称し、いわゆる実費を收受することも『有償で』ある。」とされていた。こうした解釈を前提とすると、NPOの移送サービスは、旧・80条違反であり、「白タク」行為ということになるわけである。

タク」行為と見なされる危険性をはらんでいたのである。しかし、従前は、非営利移送サービスの必要性から黙認されていたというのが実態であった⁽⁵⁾。

2-2 「制度化」の経緯～改正道路運送法に至るまでの流れ

2-2-1 「制度化」前夜⁽⁶⁾

こうした黙認状況に対し、移送サービス団体で運転ボランティアをしている人々の中には、「白タク」行為をしているかもしれないという「不安」を抱く人が少なくなかった。そのため、自分たちの移送サービスを制度上正式に位置づけて欲しいというのが彼（女）らの願いであった。「法的問題」は、すでに1980年代には、関係者の中で認識されていた。東京都社会福祉協議会が1988年12月以降毎年1回開催している「移送サービスを考えるつどい（現：移送サービス研究協議会）」（後援・東京ハンディキャブ連絡会）で、道路運送法問題が毎回取り上げられたのはその証左である。（ただし、法的問題を比較的最近まで認識していなかったという関係者も少なくない。特に、1990年代後半以降に移送サービスに取り組み始めた人々の中には、「法的問題への認識はなかった」という見解が多いようである。）

1997年3月1日、当時、唯一の移送サービスのネットワーク組織であった東京ハンディキャブ連絡会は、「移送サービス研究協議会」の場で道路運送法改正の必要性について関係者への問題提起を行い（『東京読売新聞』1997年2月28日）、自らの活動計画書である『誰にでも優しい交通システムを確立するための地域活動計画（西暦2002年を目指して）』の中でも「違法」状態解消に向けた運動方針を明文化した。また、同年の8月27日には、「市民がつくる政策調査会」の市民政策円卓会議で「障害者・高齢者を対象とした移送サービス」が議論され、オープンな場で市民団体（東京ハンディキャブ連絡会）と運輸省及び厚生省が初めて意見交換を行った。この場で運輸省から「ガソリン代程度の実費でやっている移送サービスを取り締まることはしていない。」という言

-
- (5) 移送サービス団体側も、「白タク行為」とならないための手段として、A) 会員制の導入（利用者は「利用会員」、運転者は「活動会員」として会員化）、B) 利用会員には「運行寄附金」「利用分担金」の負担、C) 活動会員には「運転弁償費」「弁済費」「維持費」の支給という体制を採っていた（全国移動ネット2003：3）。
- (6) 本項の記述は、東京ボランティア・市民活動センターの藤原孝公氏、市民がつくる政策調査会の小林幸治氏、東京ハンディキャブ連絡会の伊藤正章氏をはじめとする多くの関係者の方々からいただいた情報に全面的に依拠している。記して感謝したい。

明があったことが注目される (<http://www1.tcnet.ne.jp:80/kaigoken/newpage2isoumonndai.htm>)。

1998年2月14日には、『第10回移送サービス研究協議会』全体会の場で、「移送サービスに関するわたしたちのアピール」が採択され、その中に「道路運送法の改正」が謳われた。同年3月に誕生した「移動サービス市民活動全国ネットワーク（現：全国移動ネット）」も、法改正を訴える方針を鮮明にしていた（『北海道新聞』1998年8月7日）。市民団体関係者は、関係各省や国会議員と非公式に協議を行い、法改正を訴えていったようである。

しかし、その結果見えてきたのは、道路運送法改正等によって移送サービスを法制度上正面から認めることに対して、国（運輸省）が極めて消極的であるという事実であった。そこで、東京ハンディキャブ連絡会は、移送サービス団体の側から新たな法律を提案し、議員立法の形で成立させようという発想に切り替え、民主党を中心に働きかけを行っていった。法案づくりの基礎として策定されたのが1999年3月6日に発表された「民間非営利団体による移送（移動）サービスのガイドライン」である (<http://www.tokyo-handicab.net/Guideline.html>)。これに呼応するように、同年6月には、「移動困難者のための移送サービス法制化・緊急提言作成チーム」（事務局・市民がつくる政策調査会）も、「緊急提言～障害者・高齢者などを対象にした『移送サービス』活動・法制化に向けて～」を発表した。

一方、民主党は、同年2月に、同党の市民政策議員懇談会の場で東京ハンディキャブ連絡会関係者からのヒアリングを行うなど、移送サービスについての問題意識を深めていった。その結果、民主党は、「移送サービスの合法化」のための独自法案の作成に向かうのである（『市民政策』No.11、2000年、15頁）。これに対して、同年6月には全国乗用自動車連合会が、9月には全日本交通運輸産業労働組合協議会が、上記法案の作成を検討していた民主党の「高齢者・障害者の交通アクセスに関するプロジェクトチーム」に対し、慎重な対応を求めた（阿波根2001：108）。だが、民主党の上記法案は実際に作成され、衆議院法制局とのやりとりまで行われたという。しかし、この頃から、政府側で交通バリアフリー法制定の動きが本格化してくる。これを受けて、民主党はそれへの対案作りに傾注し、移送サービスについては「まず交通バリアフリー法の中で位置づける」という方向に戦略をシフトしていったのであった。

しかし、2000年4月に成立した交通バリアフリー法は政府案であった。政府案では、当初からNPO等による移送サービスの法的位置づけはなされていなかった。移送サー

ビスに関しては、衆参両院の附帯決議で、「高齢者・身体障害者等を個別に又はこれに近い形で輸送するサービスの充実を図るため、いわゆるSTS（スペシャル・トランスポート・サービス）の導入及びタクシーの活用に努めること」（衆議院運輸委員会）、
「高齢者・身体障害者等を個別に又はこれに近い形で輸送するサービスの充実を図るため、そのニーズの調査、現状把握を行い、タクシー等を活用したいいわゆるSTS（スペシャル・トランスポート・サービス）の導入に努めること」（参議院交通・情報通信委員会）といった文言が盛り込まれたにとどまる。

2-2-2 三つのきっかけ

しかし、その後、「制度化」への流れが急速に展開していく。そのきっかけとなったのは、主として次の三つだったと考えられる。

第1に、介護保険制度のスタートである。これにより、移送サービスが儲けになる状況が生まれ、「介護タクシー」が誕生する⁽⁷⁾一方、一般の訪問介護事業者も要介護高齢者の通院送迎等を行うようになった。

第2に、2002年2月に施行された改正道路運送法による、タクシー事業の需給調整規制の緩和である（齊藤2007：253）。過当競争による相互のパイの奪い合いを通じて疲弊していく中で、タクシー業界は、NPO等に対する法的取り扱いの不公平感を募らせ

(7) この動きをいち早く見せたのが、福岡県のタクシー会社「メディス」（木原圭介社長）であった。メディスは、訪問介護事業者として指定を受け、2000年5月、ホームヘルパー2級取得ドライバーによる病院送迎等の介護移送を開始して話題を呼んだが、特に、その料金システムが論議を巻き起こした。介護保険を適用することにより、移送部分が無償とし、移送前後の介護料2100円で30分間の乗車料金を賄う（利用者は210円の格安の実費負担で乗車可能）という方式をとったのである。これが認められれば、訪問介護事業者が無免許で自家用車による移送を始めることも可能となってしまう。厚生省は、これを認め、「介助に対しての対価であり、移送自体は無償であるから、タクシーではない」との見解を示していたものの、運輸省サイドからすれば、これは容易に認められない事態である。そこで、九州運輸局福岡陸運支局は、メディスに口頭指導を行ったが、メディスはこれを聞き入れなかった。結局、2001年1月5日に両省は、メディスの料金システムを許容する内容の見解を発表し、この問題にいったん決着がつくことになった（阿波根2001：110-113）。しかし、その後、2003年4月、介護保険法が改正され、身体介護・折衷型・家事援助から身体介護・生活支援・通院等乗降介助に改正され、2100円の介護報酬も、通院等乗降介助という項目で1000円に介護報酬が改正された結果、事業者が移送運賃をとらないで介護報酬だけでやっていくことが困難となった。また、メディスは、その後、2002年10月から、白ナンバー車を使った幼稚園児送迎や買い物手伝いなどをする新サービスを実施したが、それに対し、九州運輸局から「白タク行為」とみなされ、2003年3月12日に道路運送法違反でタクシー事業許可を取り消され、介護タクシー事業から撤退した。

ていったのである。「実質的に同じ内容の輸送を、タクシーは厳格な事業許可を受けて青ナンバーで、運賃は認可を受け、高い税金を払い、運転者は二種免許で担っている。それに対し、NPOは白ナンバーのまま、一種免許で、税金も払わず、非常に不透明な料金。こうした運行を許している現状は極めて不公平だ」というのがタクシー業界の認識であった。

第3に、宮城県山元町でNPO法人が「白タク」行為を行ったとして家宅捜索を受けたことである（『河北新報』2002年9月20日）⁽⁸⁾。この事実は、NPO関係者に大きな驚きとショックを与えた。その結果、NPOによる移送サービスを法的に位置づける必要性が関係者に広く共有されることになった。

2-2-3 ガイドラインによる制度化

制度化のテコとなったのは、構造改革特区のしくみであった（齊藤2007）。まず、2002年7月～8月の第1次募集において、東京都世田谷区をはじめ複数の自治体から、「NPOによるボランティア輸送としての有償運送の可能化」についての提案申請がなされた。これに対し、当初、国交省は、「対応不可」との回答を行ったが、内閣府特区室から再検討要請があり、「特区として実施」との回答に変わった。「NPOによるボランティア輸送としての有償運送可能化事業（1206番）」及び「交通機関空白の過疎地における有償運送可能化事業（1207番）」がそれである。これらは、2003年4月から特区として実施された。

しかし、「NPOによるボランティア輸送としての有償運送可能化事業」の具体的な取り扱いを定めた2003年3月18日付自動車交通局長通知では、さまざまな条件が付けられ、NPO関係者からは「規制の強化ではないか」といった反発の声が聞かれた。特に問題視されたのが、使用車両の福祉車両への限定化であった（この点に着目して、2003年4月から運用開始となった1206番の特区は「福祉車両特区」と呼ばれる。）。移送サービスの実態は、約70%が一般車両（マイカー）によって行われていたからである（福祉交通支援センター2003：29-30）。

そこで、2003年11月の特区の第4次提案申請において使用車両の一般車両への拡大が提案され、結果として、2004年度からは一般車両についても特区として認められることになった。これがいわゆる「セダン特区」である。これと入れ替わるように、「福祉車

(8) その後、翌年2月26日、同NPO法人の理事長が書類送検され、5月23日に仙台区検によって略式起訴された（『河北新報』2003年2月27日、5月24日）。

両特区」の方は2004年度から全国展開されることになった。

これにより、自治体が特区の認定を受けた上で、NPOが80条許可をとれば、当該NPOが摘発されることはなくなった。しかし、第1に、これは、各自治体が特区認定を受けなければ動かないしくみであり、第2に、80条許可の具体的な取り扱いを定めた、2004年3月16日付の自動車交通局長通知「福祉有償運送及び過疎地有償運送に係る道路運送法第80条第1項による許可の取扱いについて」（通称、「ガイドライン」）は、2003年通知の内容をほぼ踏襲していた。ただし、この段階では、NPOは、ボランティア活動が法律の枠組みに組み入れられてしまうことへの違和感は覚えていたが、この通知によるハードルがどの程度高いのかはやってみなければわからないというのが実感だったようである。

ガイドラインで示された許可手続きや許可要件は、現行制度のもとでも（いくつかの重要な相違点があるものの）基本的に継承されているため、ここでは説明を割愛したい。ただ、1点、注意を促しておきたいのが、“2006年3月までの2年間（その後、改正道路運送法の施行直前2006年9月末まで延期された。）は、80条許可をとらなくとも摘発されない”という趣旨の経過措置期間が設けられた点である。これは、逆にいえば、この期間が過ぎてしまえば摘発の対象になりうるということを意味する。国交省としては、何としてでもNPOを道路運送法の枠に組み込みたかったのである。

2-2-4 改正道路運送法までの流れ～「国交省VS評価委員会」の攻防から

懇談会報告書へ

2004年度からセダン特区がスタートしたわけだが、NPO側は当初からその全国化を求めていた。しかし、それは容易ならざる道であった。

セダン特区スタートから1年半経った2005年7月7日、内閣に設置された構造改革特別区域推進本部の評価委員会は、セダン特区の全国化に向け、国交省ヒアリングを行った。その際、国交省側は、①安全性の確保の問題、②白タク行為につながる恐れ、③タクシー事業の撤退につながる恐れの3点を懸念点として提示し、「少なくとも検討するのに、最低1年はほしい」として、セダン特区の全国展開に消極的な見解を示した。国交省側の中心的な主張は、“セダン型を用いる際の「安全性」確保と白タク行為防止のためには、よりしっかりした調査検討が必要”というものであった。

これに対し、評価委員会側からは、「安全の確保について言えば、無償であればすでに多くのNPOがセダン型の福祉輸送をしている。……（中略）……本当にセダン型だ

から危ないと考えているのか。安全性を懸念点に挙げることについては理解しがたい。」「なぜセダン型故の安全性の確保を懸念しているのか、もし本当に対策が必要と思うのなら、これまでのNPOなどが行ったセダン型故の事故を調査すべきである。懸念だけを論拠としており、懸念がある割には、これまでのNPOによるセダン型の無償輸送の調査もしていない。」などといった厳しい批判の声が上がり、結論は出なかった。

その後、7月20日の再ヒアリングでは、国交省側は、「何ゆえにあと1年も必要なのか」という前回の評価委員会側の疑問に対して、①（当時進行していた）交通バリアフリー法の見直しの中身を見極めておきたいこと、②「NPO等によるボランティア福祉有償輸送で安全性を確保できる仕組みを作るのは私たちの責任」であり、よい制度を作るには時間がかかること、③「通達行政によって例外許可を与えることに対する根本的な反省がある」⁽⁹⁾ため、法律等によってきちんとボランティア福祉有償輸送の仕組みをととのえたいことなどを理由として示した。

これに対し、評価委員会側は、「このケースは他の特例に比べて異例である。なぜなら、他の特例では調査をしたらこんな弊害や懸念があるから、全国展開できないとの議論が主たるものだ。しかし、このケースでは、そうした調査をしたはずなのに、そこでは特段問題がない。」「安全性のことを言われているが、失礼な言い方ながら、福祉車両に問題がなくセダンに問題があるという理由は、まさにタクシーとまともに競合するということだ。……タクシー業界との利益の対立が最大のポイントで、だからできないのだと考えざるを得ない。」「法律を作ることも100%の安全性を確保することも、そちらの行政責任としては重大かもしれないが、今困っている人がどれだけいて、その人たちの満足度に6割でもよいので走りながら考えて、あとの4割を平行してどう努力をしていこうかというスタンスはないのか。」などと国交省の姿勢を非難した。

かくして2回目のヒアリングも平行線に終わったため、8月9日に再々ヒアリングが行われたのだが、結局、全国展開に関する結論は出ず、半年後に結論を出すことが決定された。

(9) 後述するように改正道路運送法によって「例外許可」から「登録制」になったが、「通達行政」という問題自体は今なお改善されているとは言い難い。すなわち、今でも、「有償」の範囲や適正な「対価」の範囲といった、本来法令で定めるべきと思われる事項が通知文で示され、現場では、これを金科玉条として（正確には、これをベースにしつつより厳格に）運営がなされているのである。こうした実態は、「法律による行政の原理」からすると大いに疑問が残るが、本稿では指摘にとどめざるを得ない。

これを受けて、国交省は、2005年9月に、学識経験者、消費者代表、事業者、労働組合、自治体等の関係者をメンバーとする「地域住民との協働による地域交通のあり方に関する懇談会」を設置した。この懇談会では、焦点を絞った議論を行うため、その下に二つの小委員会が設置され、それぞれ4回に渡って検討が重ねられた結果、2006年1月に二つの小委員会報告書が取りまとめられた。

NPO等による移送サービスの問題は、「NPO等によるボランティア有償運送検討小委員会」で議論され、その報告書で具体的な方向性が示されている。その主なポイントは、①道路運送法を改正し、80条1項の例外許可ではなく、新たな条項を設けて法的位置づけを明確にする、②運営協議会の役割を明確にする、③許可制度から登録制度（更新制）に変更する、④セダン型車両の使用を全国展開する、⑤ただし、運転協力者に介助の技能等に関する一定の資格・経験を求める、といった点である。この報告書に対し、NPO側は、「有償運送団体にセダン特区全国化という『アメ』と、法制度化による規制という『ムチ』の二つを同時に決定したとも読める」内容と評している（全国移動ネット2006：10）。

その後、上記二つの小委員会報告書の内容をベースに道路運送法の改正案が作成された。道路運送法の一部を改正する法律案は、2006年2月6日に閣議決定され、第164回国会に提出、衆参両院の審議を経て、同年5月12日に成立した⁽¹⁰⁾（5月19日公布）。

しかし、制度の詳細はその後定められる政省令や通知次第であるため、全国移動ネットは、同年6月29日に「道路運送法改正による福祉有償運送制度化に対する16の要望」を国交省旅客課長宛てに提出した。そこには、特区の運用を通じて明らかになった問題点を踏まえた要望事項が並んでいた。しかし、その後定められた政省令及び通知の中身は、後述するように、NPOの実態から乖離しており、高いハードルを課すものであった。

振り返ると、NPOも提言を行ったり、小委員会に参加して発言をするなど、能動的に働きかけを行ったものの、終始、国交省主導であり、タクシー業界の影響が随所に垣間見られる制度化プロセスであったと総括できる。

(10) 同法の成立に際しては、衆参両院の国土交通委員会において、それぞれ附帯決議がなされている。特に注目すべきは、参議院国土交通委員会の附帯決議である。そこには、「なお、移動制約者の自由な移動が確保され、地域における助け合い活動、ボランティア活動による移動制約者の円滑な移動が引き続き確保されるよう十分配慮すること。」と記されている。

2-3 現行制度の問題点～二つのハードル

改正道路運送法は、2006年10月1日に施行された。これにより、それまで旧80条の例外許可という位置づけであったNPO等による移送サービスは、78条2号で福祉有償運送として正面から規定されることになった。さらに、従来は「許可制」であったが、改正法により「登録制」になった(79条)。登録制は、比較的広範な行政裁量が認められる許可制とは異なり、「最低限必要な客観的要件への適合性を事前に審査・確認することにより、不適格な者の参入を排除するものである」(道路運送法令研究会2006:71)。登録要件を満たせば、運輸支局に登録申請を行い、国交大臣が登録するという流れになる。

このようにみると、一見、NPOとしては非常にやりやすくなったように思われる。しかし、実際は、全くそうなっていない。その理由は、省令や通達で定められた登録要件の厳しさにある。すなわち、第1に、運営協議会の合意⁽¹¹⁾という登録要件がネックになっており、第2に、さまざまな遵守事項による負担がネックになっている。まず前者から見ていこう。

2-3-1 運営協議会をめぐる問題点

運営協議会は、市町村(市町村の共同設置、都道府県設置も可)が主催し、その構成メンバーは、自治体関係者、利用者または住民、地方運輸支局、タクシー事業者及びその組織する団体、タクシー運転手の労働組合、移送サービス団体(NPO)等からなる。

法令上、運営協議会での合意を要する事項は、(1)バス、タクシー事業者によることが困難であり、NPO等による移送サービスが地域住民の生活に必要な輸送を確保するため必要であるか否か(道路運送法79条の4第1項第5号、施行規則51条の7)、(2)運送の区域(施行規則51条の4)、(3)NPO等が利用者から収受する対価が適切な額であるかどうか(施行規則51条の15第3号)という3点である。(なお、合意の議決方法(多数決か全員一致など)は、各運営協議会の設置要綱で定めることになっている。)

まず、NPO等による移送サービスの必要性が認められる場合とは、A) タクシー事

(11) ただし、経過措置として、「必要性」が合意に至らなければ、それ以外の事項に関する書類を運輸支局に提出すれば、仮申請として受理され、1年間は申請中として警察の摘発等は受けないこととされた。

業者等による福祉輸送サービスが提供されていないか、直ちに提供される可能性が低い場合、もしくは、B) タクシー事業者等は存在するものの移動制約者の需要量に対して供給量が不足していると認められる場合の二つだとされている⁽¹²⁾(自動車交通局長通知「運営協議会に関する国土交通省としての考え方について」2006年9月15日)。

次に、区域は、「協議により定められた市町村を単位」とし、発地と着地のいずれかがその運送の区域内に存しなければならない(路線を定めて行うものを除く。)

最後に、対価とは、「運送の対価」と「運送以外の対価」からなり、その適切な水準は、前者が「タクシーの上限運賃のおおむね1/2の範囲内」、後者が「実費の範囲内」とされている(自動車交通局長通知「自家用有償運送者が利用者から収受する対価の取り扱いについて」2006年9月15日)。このように、NPOの「助け合い」活動が営利のタクシー事業と比較され、「運送の対価」がタクシー料金のおおむね1/2をとされたのは、心理的にも、経済的にもNPOの人たちにとって非常に大きなマイナスとして作用することになった。

それはともかく、運営協議会は、移動制約者に必要な移送サービスをきちんと確保するという大前提で、上記事項について客観的に協議することを目的としているはずである。しかし、実際の運営協議会は、メンバーであるタクシー業界の代表が会を仕切り、自分たちのパイを奪われないようブロックするための場になっているケースがあまりにも多い。

たとえば、対価水準は、上記通知によれば⁽¹³⁾「おおむね1/2」であれば認められるはずだが、現場では、1/2を少しでも超えていると、タクシー事業者がそれを徹底的に問題にすることによって、合意に至らないケースが少なくない。タクシー業界、NPO相互の「信頼」の欠如が運営協議会の機能不全をもたらしているのである(長谷川2008:34-35)。

-
- (12) 必要性について協議・判断するための資料として、イ) 要介護者、身体障害者等の移動制約者の状況、ロ) タクシー、福祉タクシーの台数及び公共交通機関が行う移動制約者の輸送の状況(今後の予定を含む)、ハ) 福祉タクシー券の利用状況、ニ) NPO等による移動制約者に対する輸送サービスの活動状況などが考えられるとされている。
- (13) そもそも、通知(通達)は中央政府内部(本省、地方出先機関)で遵守されるべき内部ルールにすぎないのであり、自治体がこれに従う必要はない。(自治事務に関する)通知内容は単なる「技術的助言」にすぎないわけであり、自らの責任で法令の自主解釈を行うのが、分権時代のあるべき自治体の姿であろう。とはいえ、きちんとした手続も経ずに不透明な形で運営協議会メンバーが恣意的に基準を設定している現状は「法律による行政の原理」から見て大いに疑問である。

さらに、①安全性の確保等の名目でさまざまな上乘せの基準（たとえば、運転手につき年齢制限や「5年間、無事故無違反であること」など。）がNPOに課せられたり、②法律で認められているはずのものが運営協議会で認められない実態（たとえば、要介護認定を受けている人が利用者から外されたり、使用車両として一般車両が認められないなど。）もある（全国移動ネット2008）。登録権限は国交大臣にあり、要件等も通知で定められているので、協議会を主催する自治体の多くは、自ら責任を持って適切な協議会運営をしようという当事者意識に欠けてしまっている。その結果、「登録制」でありながら、登録要件の一つである「運営協議会の合意」の場面で、タクシー事業者が仕切ってしまう、さまざまな条件が不透明な形で加重されているわけである。これは、申請団体にとっては、大きな不利益であり、行政手続法的観点からも大いに疑問である。

このような運営協議会の運営によって、登録（更新）ができなかったり、登録（更新）したものの、対価を抑えられて運営できなくなったり、運転者資格の条件を付加された運転ボランティアの確保ができず、存続できなくなるというケースが少なくない。先に述べたとおり、そもそも運営協議会は、タクシーやNPOなど「地域の足」を支える多様な主体が、移動制約者の実態を踏まえ、「地域における『移動の自由』を、みんなで協力し合いながら、いかに確保するか」を議論する場のはずである。しかし、ほとんどの地域の運営協議会のメンバーや自治体職員は、そうした基本理念を理解・共有できていないのである。

2-3-2 登録前後に求められる諸事項

NPOが79条登録を受けるためには、さらに以下のようないくつかの条件をクリアする必要がある。①自家用有償運送の種別に応じて必要な自動車の保有、②一定の要件を備えた運転手等の確保、③一定の要件を備えた運行管理の責任者の選任、運行管理体制の整備、④整備管理の責任者の選任、整備体制の整備、⑤事故発生時の対応の責任者の選任、連絡体制の整備、⑥一定の損害賠償措置（保険加入）がそれである。このうち、NPOにとって特に大きな負担になっているのが②の一定要件を備えた運転手の確保である。

運転手の要件として、施行規則では、二種免許を持っていない場合、国交大臣が認定する講習を修了していること等が規定されている。セダンを利用して福祉有償運送を行う場合には、これに加えて、イ) 介護福祉士の登録を受けていること、もしくは、ロ) 国交大臣が認定する講習を修了していること等が求められる。この点、NPOは、安全

性を高めるための研修の必要性自体は是認しているものの⁽¹⁴⁾、(1)国交大臣による認定研修機関の数が少ない、(2)講習に要する費用負担が重い、(3)時間的拘束(初任者講習の場合は一般的に二日間)によるボランティアの心理的負担が大きいなどの点を問題として指摘している。

また、輸送の安全及び旅客の利便の確保のために、乗務記録(乗務の開始・終了地点、日時、主な経過地、乗務距離等)をはじめ各種の記録の作成が義務づけられているため、事務作業量が膨大となり、登録団体にとっては大きな負担となっている。「法制度化によって増加した事務作業や経費は、他の収入で補填しきれなくなっており、特に収益事業や受託事業を持たない団体では、負担を背負っている役員・スタッフが活動できなくなるとサービスの存続が即難しくなるという状況にある」(全国移動ネット2008:5)のである。

2-4 移送サービス団体の現状

以上のような制度化(改正道路運送法による新制度だけでなく、その前の特区制度での制度化も含む)の結果、実際に、移送サービス団体の活動状況に大きな影響が出ている。

第1に、移送サービス団体数が減少した。実数は明らかでないが、従前、「ガイドライン」(2004年自動車交通局長通知)が策定される以前は、移送サービスを実施している団体が全国に約3000近くあるといわれていた(社会福祉協議会:1300、NPO等の訪問介護事業所:1000、移送サービス単独または在宅福祉サービス団体:500、その他草の根的な団体等)。これに対し、法施行から約1年経った2007年9月時点での登録団体は、2300団体にとどまる。このギャップは、一つには、市町村合併で市町村社会福祉協議会が減少したことに起因するであろうが、新規に福祉有償運送を開始した団体があることを考慮すると、2300という数字は、やはり少なすぎる。「80条許可以前に活動していた団体の相当数がやめたか、登録不要の活動に切り替えたと見るべきだろう」(全国移動ネット2008:5)。実際、筆者が住む福岡市でも、制度化以前に5団体存在していたNPOが3団体に減少した。

さらに、存続はしているものの、ボランティア運転手の確保に苦しんでいる団体が少な

(14) 制度化前の2002年度の段階での調査によれば、回答した111団体のうち、研修を「実施している」「現在は実施していないが将来的には実施したい」と答えた団体は、それぞれ32.4%、52.3%であり、約85%が研修に積極的であった(福祉交通支援センター2003:28-29)。

図表2 利用者1名あたりの運行回数の減少

利用者1名あたり平均年間運行件数		
制度化前 (A)	07年9月 (B)	制度化前比 (B/A)
26.6	24.2	91.0%

(出典：全国移動ネット（2008）9頁）

くない。筆者の懇意にしている「ステップ福岡」（透析患者を対象とする移送サービス団体）でも、法制度の枠に入る前の2006年8月段階で50名であったボランティア運転手数、2008年7月18日現在、31名にまで減ってしまった。一方、運行回数はほぼ横ばいであり、運転手一人当たりの運行負担が大きくなっている（ステップ福岡2008）。全国移動ネットの実態調査（2007年10月～11月に38都道府県460団体を対象に実施）でも、同様に、運転手数の減少、運行回数のほぼ横ばいという結果が出ている（全国移動ネット2008：8－9）。運行負担が過度になれば、ボランティアの退出はさらに拍車がかかるであろう。加えて、運行負担の増大は、事故の発生率を高める危険性を秘めている。

全国的な傾向としてもう一つ注目すべきは、利用者数そのものは増加しているという点である。運行回数がほぼ横ばいなのに利用者数が増大しているということは、利用制限もしくは利用者が利用回数を控えていることを示している（全国移動ネット2008：9－10）。

以上のように、移送サービスをめぐる制度化は、移送サービス団体の活動を困難にさせる形で作用し、ひいては利用者にとっての利便性・安全性の低下という皮肉な結果につながっている。現在、移送サービス団体の人々は、「どうしてこんなことになったんだ…」というやるせない思いと怒りを感じている。そして、積極的な団体の中には、道路運送法の枠外の活動を模索する動きも見られる。

2－5 （補論）その後の動向

最後に、その後の動向についても補足しておこう。

まず、国交省は、法施行後の2006年12月に「家用有償旅客運送フォローアップ検討

会」を設置した⁽¹⁵⁾。制度運用後の実態を把握すると共に、制度・運用の改善を図るためである。メンバーは、全国福祉輸送サービス協会、全国乗用自動車連合会、NPO等のネットワーク組織、移送サービス実施団体、自治体、タクシー労組、厚労省、国交省旅客課、運輸局・支局などで、2006年12月の第1回検討会以降、ほぼ半年ごとに行われている。

しかし、2007年6月に行われた第2回検討会では、タクシー業界とNPO側の意見対立が鮮明になり、議論が行き詰まってしまった。そのため、国交省旅客課長から、「今後は、具体的なデータなり事実に基づいて議論をしたい」という見解が示されたのであった。そこで、全国移動ネットは、「実態調査検討委員会」を設け、前述の実態調査を行った。この調査結果は、2007年12月の第3回検討会で報告されている。

その後、国は、「フォローアップ検討会」で制度の見直しのための具体的な議論を詰めていくことは難しいと判断し、第3回検討会の場で、“別途ワーキングチームを設置し、施行規則や通達等の改定作業を進める”という提案がなされ、了承された。現在は、このワーキンググループが中心となって見直し作業を進めているところである。

なお、この間、政府の他の諮問機関等においても、この問題への言及が見られる。たとえば、内閣府・規制改革会議『規制改革推進のための第1次答申 ― 規制の集中改革プログラム ―』（2007年5月31日）では、「ボランティア有償運送が法令上の制度として位置づけられたことは一定の前進であるが、一方でボランティア有償運送を実施しようとする者が地方公共団体に運営協議会の設置を申し出ても正当な理由がないのに運営協議会が設置されない、運営協議会の構成員が正当な理由がないのに運営協議会に出席しないなど関係者の制度の理解不足や運営協議会の設置・運営をめぐる混乱などが指摘されており、今後はこれらの問題に対処しつつ、ボランティア有償運送を制度として定着させていくことが求められる。したがって、ボランティア有償運送のより一層の促進を図るという観点から、以下の具体的施策を講ずるべきである。」とされ、(ア)施行状況のフォローアップの実施【2007年度中に措置】、(イ)ガイドブックの作成等を通じた制度の理解促進【2007年度中に措置】、(ウ)相談窓口の明確化と問題解決に向けた関係者への働きかけ【2007年度中に措置】、(エ)相談事案等のホームページ上での公表を通じた情報提供【2008年度中に措置】という施策が提示された。

また、地方分権改革推進委員会でも、第20回会合（2007年9月27日）においてこの問題

(15) フォローアップ検討会での議論は、「国土交通省『フォローアップ検討会』の経過報告」（『MOVERE』No.10、2008年）に要領よくまとめられている。以下の記述もこの記事を参考にしている。

に関する国交省ヒアリングが行われた。同委員会の『中間報告』（2007年11月16日）では、「登録要件の緩和」が「重点課題」として取り上げられている。さらに、『第2次勧告』（2008年12月8日）では、「別紙2 個別出先機関の事務・権限の見直し事項一覧表」において自家用有償旅客運送に関する事務・権限の都道府県への移譲が示された。今後の動向が注目される。

3. 農泊をめぐる制度化

3-1 グリーンツーリズムと農泊

疲弊した農山漁村地域を元気にし、「地域への誇り」を回復させる可能性を秘めているとして、大いに注目されているのが、「農山漁村地域において自然、文化、人々との交流を楽しむ滞在型の余暇活動」、すなわち「グリーンツーリズム」である（農水省2007）。グリーンツーリズムには、さまざまなタイプが存在するが、その代表格が、一般民家の空いた部屋に宿泊し、農山漁村の生活を体験する「農泊」というシステムである⁽¹⁶⁾。これが全国に広がるきっかけとなったのが、「日本型グリーン・ツーリズムの『西の横綱』」（青木2004：66）として高く評価されている大分県安心院町の取り組みに対する県の対応であった。

3-2 安心院方式の誕生と展開

3-2-1 市民・行政・議会の協働による推進体制

市町村合併（2005年3月末）により大分県宇佐市（人口約6万2000人）の一部となった旧・安心院町は、大分県中北部に位置する町（2005年3月段階で人口約7730人）であった。葡萄、米、スッポンなどを産品とする第1次産業を主要産業としてきたが、先行きに危機感を抱いた農家8名が、1992年に立ち上げたのが「アグリツーリズム研究会」である。彼らは、観光農園や産直等についての勉強を重ねたが、最終的に、農家主体の取り組みだけでは農村の社会的・経済的自立・向上は難しいという結論にたどり着

(16) 「農泊」は、「農家民泊」の略語である場合もあるが、安心院では、「農家に限定せず、農村に住むみんなできり組もう」という思いから「農村民泊」の略語とされている。

図表3 旧・安心院町の位置



(出典：宇佐市安心院支所産業建設課グリーンツーリズム推進係よりご提供いただいた。)

く。そこで、1996年3月、職業・年齢・性別を超えた連携を目指し、「安心院町グリーンツーリズム研究会」（以下、「GT研究会」と略す。）と名称変更し、約30名のメンバーで再出発することになった。この再出発が安心院町のグリーンツーリズム展開の実質的な幕開けだったといつて良い。

安心院のグリーンツーリズムの最大の特徴は、行政主導ではなく、終始、GT研究会を中心として住民主導で推進されてきている点である。とはいえ、安心院町の行政や議会が何もしてこなかったわけでは全くない。まず、安心院町は、1996年度に、農水省の指定を受け、「モデル整備構想策定事業」に着手した。その成果として、グリーンツーリズム推進構想の大枠が策定された。議会も、同時期に「グリーンツーリズム特別委員会」を設置し、議員自らがグリーンツーリズムの調査研究を行った。そして、1997年3月には、全国初の「グリーンツーリズム取り組み宣言」が議会議決され、グリーンツーリズムは、町の重要施策として位置づけられた。さらに、同年10月には、関連諸団体が連携して地域一体的な推進を行うための組織として、行政を事務局とする「安心院町グリーンツーリズム推進協議会」（会長：安心院町長）が立ち上がった。そして、2001年

4月からは、行政としては、全国で初めて「グリーンツーリズム推進係」を設置した⁽¹⁷⁾。このような市民・行政・議会が一体となった推進体制こそ、「安心院方式」を構成する柱の一つである（河野2002：18）。

3-2-2 会員制農泊

「安心院方式」を構成するもう一つの柱は、「会員制農泊」である。1996年8月の恒例イベント「ワイン祭り」において、朝食（Breakfast）とベッド（Bed）のみを提供するB&B形式による実験的受け入れを行ったのが、その端緒とされる。

後述する「農泊は旅館業法に抵触するのではないか」という危惧は、実は、当初から抱かれていた。旅館業法上の営業許可をとれば問題は生じないが、許可要件を満たしていない場合は、要件を満たすために家屋改造をしなければならなくなる。これが大きなネックであった。

関係者へのヒアリングによれば、この問題への対応方策を考案したのは、保健所の県職員だったという。その職員は、旅館業法でいう「業」とは、①反復継続性、②不特定多数性を伴うものを指していると考えられることから、「特定相手に限定してサービス提供する分には旅館業法は適用されないのではないか」という趣旨のアドバイスをしたという⁽¹⁸⁾。

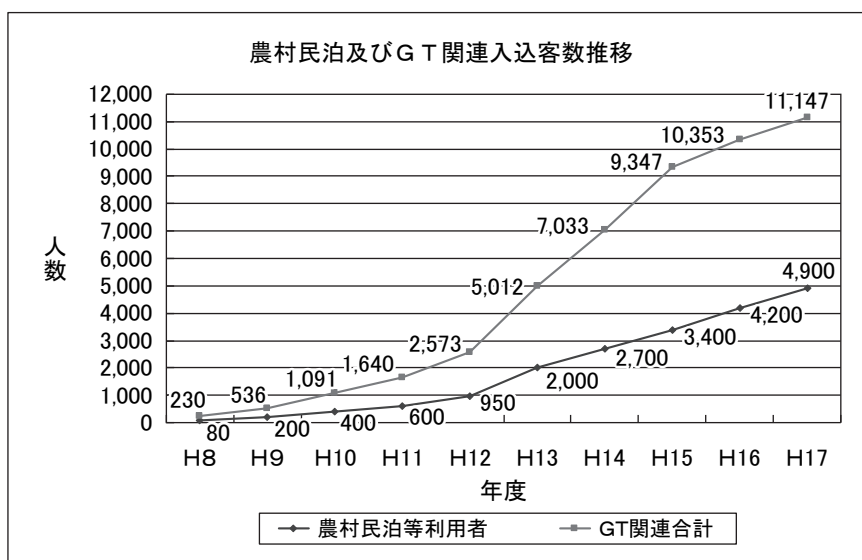
そこで、1997年から、会員カードによる会員制が導入されることになった。なお、料金については、旅館業法上の許可をとっていない以上、旅館・ホテルのように宿泊料金をとることは本来許されないが、「農村文化体験活動の一環」として位置づけることにより、体験料金として一定額をとることは可能という整理がなされたようである（深町ほか2007：122、中尾2008）。

安心院の会員制農泊の最大の特徴は、「町内どこでも1回泊まったら遠い親戚、10回

(17) なお、同係が置かれたのは、「商工歓交課」であった。これに対し、「字が間違っている」、「何かいやらしい感じがする」などという反応が多かったという。しかし、「歓交」には、「交流によってお客さんも受け入れ側も共に歓びを感じ合えれば」という思いが込められている（河野2004）。当初は、「商工観交課」にしようという話だったようであるが、青木辰司氏が同町を訪れた際、「どうせなら『観』の字も『歓』にしたらどうですか」とアドバイスしたのだという。ただし、この課は市町村合併の影響でなくなり、現在、同係は産業課に置かれている。

(18) 保健所の職員からのアドバイスが当初存在したという事実そのものが、県のその後の対応を制約することになるのだが、その点は改めて触れたい。

図表4 農泊及びG T 関連入込客数の推移



(出典：宇佐市安心院支所産業建設課グリーンツーリズム推進係よりご提供いただいた。)

泊まったら本当の「親戚」⁽¹⁹⁾というシステムであろう。変にお客さん扱いをせず、「親戚のつもりでつきあいましょう」という姿勢が都市住民には非常に好評である。

それを反映するように、(2000年度から学校の体験学習を受け入れたことも影響しているが) 1996年度80人だった農泊利用者数は、2005年度には4900人(うち学生が2813人)にまで増えている(宇佐市のデータによる。)。日帰り利用者を含むグリーンツーリズム関連入込客数は、2004年度以降、年間1万人を超えている(図表4)。なお、グリーンツーリズムによる直接的経済効果は年間1億円を超えると見込まれている。このほか、農家と農泊利用者との間で産直契約が結ばれるといった間接的な経済効果も含めると、その経済効果はさらに大きくなるものと思われる。

(19) 10回といっても、単一の家庭への宿泊回数ではなく、複数の家庭に宿泊した合計の回数である。したがって、特定の家庭と「親戚」になるのではなく、「安心院の親戚」になる。ちなみに、大分県グリーンツーリズム研究会では、県内3市町村以上の農泊家庭に2週間(14回)泊まった人に、「大分県グリーンツーリズム大使」になってもらうことにしているようである。

3-3 グリーンツーリズムのさまざまな効用

しかし、安心院式グリーンツーリズムの効用は、経済効果に限定されない。ヒアリング等をもとに整理すると、少なくとも、次のような効用を見いだすことができる。

第1に、「心の洗濯」効果である。農泊は、都市生活に疲れている大人にとっては「癒しの時間」であり、人の心の温かさに触れてこなかった都会の子どもたちにとっては「感動の時間」なのである。

第2に、町のPR効果である。安心院町の積算によれば、2005年までの間に、テレビ放送、雑誌掲載、新聞掲載によるPR効果は広告費用に換算して4億7620万円以上あったという（深町ほか2007：125）。

第3に、女性の社会進出効果である。客のもてなしにしても、食事づくりにしても、農村女性の力が大きく、グリーンツーリズムは、農村女性の力を発揮する上で格好の舞台となっている。GT研究会では、「安心院町におけるグリーンツーリズムの理念」の一つとして、「閉ざされた農村社会の過去のイメージを払拭し、農村婦人の地位と意識の向上ならびに自立を図り、男女共同にして成り立つ『ムラづくり』と魅力的家族関係を作る」ことを謳っており、農泊受け入れ家庭の代表は女性が務めることになっている。GT研究会の中心メンバーも女性が多くを占めている。

第4に、福祉効果である。農泊受け入れ家庭のホスト（お母さん、お父さん）の多くは60歳を超えている。彼（女）らは、農泊を受け入れることで刺激を受け、とても元気である。さらに、ホストの親の世代（おばあちゃん、おじいちゃん）も利用客と一緒に食事をし、会話をすることで、元気になっている。

第5に、学び合いの効果である。すなわち、都市住民にとっては、農村生活や農業の大切さを学ぶ良い機会となっている。一方、受け入れ家庭にとっては、家にいながら、利用客からさまざまな情報や知識を得ることができる。「私どもがお会いするためにお金を持って出かけていっても到底会ってくれそうもないような方たちがやってきてくれます。全国から、世界中からやってきます。……だから、一つひとつが勉強になります。」とは、農泊受け入れをしているある女性の言葉である（中山2005）。こうした学び合いは、都市住民と農村住民の相互理解につながっていく。

第6に、環境保全・美化という効果である。都市住民が訪れることによって、「見られている」という意識が地元住民に働くのだという。実際、道端にゴミが捨てられなくなっ

たり、不作付け地になっていた農地が「目につくところだから」といった理由で耕作されるようになったという報告がある（深町ほか2007：125）。

第7に、地域文化の発掘・継承という効果である。たとえば、手作りによる豆腐やうどんというのは、失われつつあった食文化であった。わざわざ手間暇をかけて作るよりは、お店で既製品を買った方が安上がりだからである。しかし、一緒に手間暇をかけて作ることで都市住民が喜んでくれることを知り、そうした食文化が見直されるようになった。

第8に、「田舎には何もない」というマイナス思考からの脱却、言い換えれば、農村の「誇りの回復」という効果である。「今までの農村は、『田舎にゃなあんもねえ。農業はきちい割にゃ儲からん』といった言葉を大人たちが繰り返し発することによって、知らず知らずに我が子を農村から外に出す教育をやってきたのではないだろうか。都市住民や子どもたちを農村に受け入れることによって初めて『農村には都会にないものがいっぱいある。農業こそ命を支える大切な職業なんだ』と気づかされたり、農村に暮らす人々が当たり前すぎて見えなかったものがやっと見えてくるようになる。」（河野2004）という指摘は、「誇りの回復」メカニズムとその意義を端的に物語っている。

最後に、以上の諸効果が結びつくことによって、グリーンツーリズムは、農村の活性化に結びついている。グリーンツーリズムは、まちづくり効果を伴っているのである。

3-4 農泊の危機 — 旅館業法と食品衛生法の許可をめぐる

このように、さまざまな効用をもつ安心院グリーンツーリズムであるが、実は、過去に大変な危機を経験している。それまで黙認されてきた法律上の許可問題が浮上してきたためである。農泊に関連する法律は、旅館業法、食品衛生法、消防法、浄化槽法などさまざまであるが、特に問題となってきたのは、最初の二法律である。

まず、お金を取って他人を泊めるとなると通常、旅館業法上の許可が必要となる。これに関して、大分県では、1957年の厚生省通知の解釈として「通年的に宿泊客を受け入れる場合は、（簡易宿所の設置基準にとどまらず）ホテルもしくは旅館の設置基準をも満たさなければならない」という方針で行政指導を行ってきた経緯がある⁽²⁰⁾。この方針を前提とするならば、年間を通してお客を泊める農家等は、旅館の営業許可をとらねばならないことになる。許可をとるには、部屋の改築、増床などによって旅館の施設基準を満たす必

(20) 他県ではこうした運用をしていなかったため、（とりわけ県境の民宿等から）疑問の声は従来から少なくなかった。

要があるが、普通の家庭ではこれは不可能である。

とすれば、「簡易宿所営業許可」でいくという方法しかないわけであるが、その場合でも、旅館業法施行規則5条1項で挙げられている山小屋やスキー場等の季節営業施設等を除いて、33平方メートルという延床面積要件を満たさなければ「簡易宿所」として認められないことになっていた。要件を満たしていなければ、あきらめるか、もしくは、膨大な家屋改修費用をかけて要件を満たす必要が出てくる。しかし、そこまでして農泊を続けようとする農家等は数少ない⁽²¹⁾。そうなれば、せっかく盛り上がってきたグリーンツーリズムが潰えてしまうことになる。

さらに、仮に以上のような旅館業法の二重の壁を突破できたとしても、もう一つ大きな壁が存在していた。食品衛生法上の営業許可の問題である。お客さんに料理を提供するには、本来、当該営業許可がなくてはならない。しかし、許可をとるには、家庭用とは別に、客専用の厨房を新たに設置しなければならないとされていた。当然それにはやはり相当のお金がかかることになる。このこともまた農泊を続けていく上で大きなネックになりうる問題であった。

とはいえ、無許可状態を続けていった場合、取り返しのつかない事態につながりかねない。「グリーンツーリズム発展のためには『合法化』が必要」という認識は関係者に広く共有されていた。

3-5 大分県の検討プロセスと英断

3-5-1 県による問題認識

関係県職員の回顧文によれば、遅くとも1998年度の段階から、県の宇佐高田保健所宇佐保健部は、安心院における農泊問題を懸案事項としてはっきり認識していたようである(井上2004)。保健所としては、“いくら素晴らしいことをしているといっても、法律上のルールは守ってもらわなければ困る”という考え方であった。

一方、県の農政部局の方では安心院の動きをバックアップしようとしていた。関係者の回顧によれば、営農指導課と生活衛生課の数回に渡る協議の結果、2000年度末には、旅館業法上の旅館の営業許可までは必要とせず、簡易宿所営業許可で構わないという

(21) 「グリーンツーリズムは過疎からの脱却、貧乏からの脱出なんや。それなのに何でグリーンツーリズムのための借金しなきゃいかんのや。」という宮田静一G T研究会会長の言葉は、当時の住民たちに共通した思いだったと思われる(長尾2003: 63)。

ころまできていたという（麻生2004）。

3-5-2 検討の本格化～実態調査

しかし、県の動きが本格化したのは、2001年度に入ってからのものであった。旅館業法に関する「生活衛生課」「建築住宅課」「営農指導課」「消防防災課」による事務レベルでの打ち合わせが始まり（麻生2004）、同年6月には、宇佐保健部の職員を含む行政関係者の意見交換会が行われたのである（井上2004）。意見交換会は、「問題だらけ」という共通認識で終わった。そうしたこともあり、この頃から、安心院町の担当者は、県の職員から、「“会員制農泊であれば旅館業法上の許可は不必要”という解釈は通用しない。ちゃんと許可を取らなければ駄目だ。」という風に、事あるたびにいわれるようになったという（河野2006：90）。これに対し、安心院町側は、「『駄目だ』という前に、うまく継続できるように知恵を出してください。」と県に要望していった。

もちろん、県としても、せっかくの市民の動きを闇雲にストップさせるわけにもいかないと考えていた。というより、すでに農泊の実績が相当積み重ねられていたため、ストップさせることは困難であった。さらに、当初の段階で保健所の県職員が「会員制であれば旅館業法上の許可はいらない」という「お墨付き」を与えたという事実が、県にとっての行動制約要因として作用した。

そこで、県は、「とにかく現状を調査し、それからペナルティを課すか規制を見直すかを決めよう」ということで、G T研究会の宮田静一会長に頼み、農泊に取り組んでいる農家等を一軒一軒見せてもらうことにしたのだという（長尾2003）。2001年9月に三日間をかけて行われたこの実態調査は、営農指導課、宇佐両院地方振興局、宇佐保健部、宇佐農業改良普及センター、安心院町役場による合同調査であった。これにより11軒全ての家の採寸が行われ、間取り図が作成された。この時の農家等の方々の笑顔ともてなしたが、調査に行った県職員の心を大きく揺さぶったようである。実態調査の中心的な役割を担った保健所職員のI氏は、この三日間をきっかけに、「ペナルティを課すのではなく、どうにかして現状のままの活動を続けさせたい」という思いを強めたという（長尾2003：64）。

3-5-3 旅館業法上の壁はいかにして乗り越えられたか？

調査結果は、調査表にまとめられ、2001年11月に県の生活環境課に渡された。既に触れたように、生活環境課としては、簡易宿所営業許可をとってもらおう方向で方針を定め

ていた。しかし、それでも、その営業許可をとるには、延床面積が33平方メートルが必要となる。調査結果は、11軒のうち数軒がこの基準を満たせないことを示していた。

そこで、県としては、まず条件を満たしているところに簡易宿所営業許可をとってもらおうと考えた。しかし、これに対して、G T研究会は、「これまでずっとみんなで一緒にやってきたのに、一部の農家等だけが許可をとるなどということは考えられない」として、「全部の農家等が認められるのでなければ許可申請自体をしない」という拒否の姿勢を示した。

そうこうしている間に年が改まり、2002年となった。県庁にはあきらめムードが漂っていたようである。ところが、営農指導課のA氏が、東京で開催されたグリーンツーリズム研修会に出席したことがきっかけで、事態に変化が生じることになった。彼は、この研修で、長野県のある農家等が安心院と同じ規模なのに旅館業法上の許可を取得していることを知ったのである。彼は、早速、長野県庁に問い合わせ、その詳細を調査した。その結果を生活環境課の旅館業法担当者（H氏）に伝えたところ、「そういう考え方ができるならいけるかもしれない」ということになったのだという（麻生2004）。

かくして、「（部屋の面積だけでなく）縁側や廊下を含めて33平方メートル」という大分県の独自解釈が生み出されることになった。これが2002年2月末の出来事である。

3-5-4 食品衛生法上の壁はいかにして乗り越えられたか？

一方、同じ生活衛生課に属していたにもかかわらず、食品衛生法の担当者（M氏）は、こうした旅館業法上の取り扱いをめぐる進展を全く把握していなかった。そのため、2002年3月初旬、旅館業法を担当するH氏と一緒に部長室に呼ばれたとき、「検討しています」というH氏の返答を聞いて、M氏は、旅館業法上の許可は出ないと考えたという。「検討する」とは、通常、行政現場では、先延ばしもしくは何もしないことを意味するからである。

しかし、2002年3月中旬に再び二人で部長室に呼ばれた時、進捗状況を尋ねられたH氏は「簡易宿所として認め、許可を出すことにします」と返答した。それを隣で聞いていたM氏はすこぶる驚いたという。そして、M氏の頭を駆け回ったのは、「次に部長から聞かれるであろう食品衛生法の扱いをどう答えよう。何も考えていませんでしたと答えるわけにはいかないし……」というものであった。

実際、予想通りの質問が部長の口から発せられた。M氏は、しばらく沈黙のまま頭を巡らせた。「考えていない。課内で協議していない。答えを出せない。どうしよう。そ

うだ、ここは原則論で答えよう」。M氏は、客専用の厨房が必要なこと、それができなければ許可は出せないことを述べた。すると、部長は、「別に客専用の厨房を作らせてもそれを使うと思うか。二つ台所があれば食中毒は起きないのか。それだけの金銭的負担をさせるほど大事なことなのか。他に衛生の担保をとれる方法はないのか。よく考えてきなさい。」といったという。かくして、M氏は「やるしかない」状況に追い込まれたのである。

M氏は悩んだ末、発想を逆転させた。それまでは「許可を出すにはどうしたらよいか」という発想だったが、「許可を不必要にすればよいのではないか」という風に発想を転換したのである。湯治客の長期滞在施設では、客自らが食材を持ち込み調理するため、食品衛生法上の許可は不要とされてきた。これに示唆を得た彼は、「一方的に食事を提供する場合は許可が必要だが、一方的じゃない方法、つまり一緒に作ればいいんじゃないか」と考えたのである（森下2004：50-51）。この考え方に基づき、農泊については、宿泊客が農家等と一緒に調理をし、飲食する「体験型」として、食品衛生法上の営業許可は不要としたのであった。

3-5-5 2002年3月28日通知とその反響・効果

上記のような解釈を示した大分県生活衛生部長通知「グリーンツーリズムにおける農家等宿泊に係る旅館業法及び食品衛生法上の取扱いについて」が発出されたのは、年度が変わる直前の3月28日であった。これは、4月に延ばせば人事異動の関係でまた振り出しに戻ってしまう可能性があること、当時の部長が3月末で退職することが決まっていたことに鑑みた対応であった。通知文のポイントについては図表5を参照願いたい。

通知文が出されたことを知ったG T研究会のメンバーたちは手を取り合い、喜びに涙を流したという。そして、その喜びは、安心院のグリーンツーリズムを応援していた全国の仲間にも電話やFAXで即座に伝えられた。

マスコミの反響も大きく、全国で報道された。それは、全国のグリーンツーリズム関係者に希望の光を与えるニュースであった。あるグリーンツーリズム研究者は、「この大分県による行政上の判断が日本における『グリーン・ツーリズム元年』である」とその画期性を高く評価している（山崎2004：13）。この通知が全国の農泊に与えた影響はすこぶる大きい。

なお、その約1年後（2003年3月25日）、厚生労働省は省令改正を行い、延床面積33平方メートルを満たさなくてもよい簡易宿所として「農林漁業体験民宿業を営む施設」

図表 5 従前の取り扱いと新たな取り扱い

	従 前	新たな取り扱い
旅館業法	<p>① ホテル 主として洋室の施設 客室の数10室、1客室の床面積9平方メートル以上 洋式寝具、洋式浴室</p> <p>② 旅館 主として和室の施設 客室の数5室、1客室の床面積7平方メートル以上</p> <p>③ 簡易宿所 客室の延床面積は、33平方メートル以上</p> <p>※ 1957年8月の厚生省通知（「旅館業法の一部を改正する法律等の施行について」）についての解釈に基づき、大分県では、通年的に宿泊客を受け入れる場合はホテル、旅館の施設基準を満たすことが必要としていた</p>	<p>グリーンツーリズムは実態を踏まえ、<u>簡易宿所の営業許可対象とした上で、廊下や縁側も併せた延床面積に基づき許可を出すこととした</u></p> <p>※ その後、2003年4月より厚生労働省令により農林漁業者が営む農林漁業体験民宿施設は簡易宿所営業の客室延床面積の基準を適用しないことになった</p>
食品衛生法	<p>宿泊客に飲食物を提供する場合は、</p> <p>① 客専用の調理場などの施設基準（条例）をクリア</p> <p>② 飲食店（旅館）営業の許可申請を保健所へ</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>営業許可取得後、営業開始</p> <p>ただし、自炊型などで宿泊客自ら調理し飲食する場合は、営業許可不要であった</p> <p>※ 1957年9月の厚生省通知（「営業施設基準の準則」）により客専用の調理場を設けることとされていた</p>	<p>グリーンツーリズムで、<u>宿泊客が農家と一緒に調理、飲食する体験型であれば客専用の調理場及び営業許可は不要とした</u></p>

（出典：大分県（2003）3頁をベースに加筆・修正した。）

を加えた（旅館業法施行規則5条）。これによって、現在では、農泊については、簡易宿所営業許可の33平方メートルという面積要件自体が不必要となっている。

4. 考 察

4-1 市民社会の論理と行政の論理

以上の二つの制度化事例に共通して見えてくるのが、次のような市民社会側と行政側それぞれが展開した論理のギャップである。

第1に、市民社会側は、「現実に関心している人たちがいる」、「実際にこれま

で事故は起きていない」という風に、当事者のニーズや実態にベースをおいて議論を組み立てる傾向にある（「当事者ニーズと実態の論理」）。それに対し、行政側は、現場実態を無視するわけではないが、「法律はこうなっている」、「法律は守らなければならない」という風に、既存の法律をベースに物事を捉えようとする（「法制度との整合性の論理」）。（ただし、自治体と国とでは、法律への比重の置き方に違いがある。）

第2に、行政側は、「もしも問題が生じたらどうするのか」、「何かあったら困るではないか」という「もしも」の論理を組み立てる傾向にある。そして、「行政責任」を果たすため、という名目で、規制を強化しようとする。こうした行政側の論理が性悪説的な前提に立つとすれば、市民社会側の論理は性善説的な前提に立っているように思われる。すなわち、市民社会側は、「われわれは良いことをしている」、「決して悪いことはしていないのに、なぜ規制されなければならないのか」という「良心の論理」を展開する傾向にある。

第3に、行政側は、事象を一側面から切り取って規定する個別法をベースに、外形性に着目した議論を展開する傾向にある。移送サービスを例にとれば、断片化された行為（たとえば、輸送）と「金銭授受がある」といった外形性に着目して議論を展開するのが、行政の特徴なのである。「断片化と外形性の論理」といってよい。

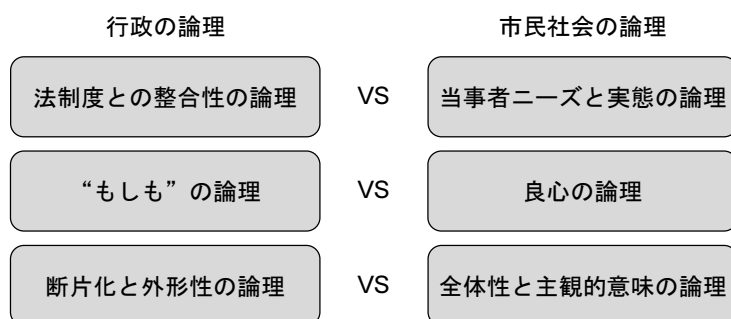
これに対し、市民社会側の論理は、「全体性と主観的意味の論理」といえるかもしれない。彼（女）らにとって車で人を運ぶというのは一手段にすぎない。移動制約者の移動を保障する、一連の行為全体が重要なのである。また、金銭授受があるから「有償」だというわけではなく、「助け合い」という主観的な意味合いが重視されるのである。農泊も同様であり、宿泊するという外形を見れば旅館などと同じに見えるかもしれないが、全体を通じた主観的意味合いに着目すれば、両者は異質なものである。

以上のように、市民社会側と行政側とでは、制度化のあり方をめぐる基本的な対立があるだけでなく、その対立を止揚するために必要な対話の論理とその価値前提をも異にしているのである（図表6）。

なお、ここで注意を促しておきたいのは、「『市民社会の論理』が好ましく、『行政の論理』が好ましくない」というわけではないという点である。両者はそれぞれ正しいし、また弱点もある。それゆえ、両者の相互作用を通じて、各々の自己反省を通じた改善が期待されるのである（嶋田2000）。

とはいえ、基本的に、問題は、制度化の際に市民社会側の声がどれだけ生かされるかという点にある。制度化を司っているのは基本的に行政側であり、行政の論理によって市民

図表6 市民社会の論理と行政の論理



社会の論理が圧倒されてしまう蓋然性の方が高いからである。その場合、まさにハーバーマスが指摘した「生活世界の植民地化」に伴う病理が顕在化することになる。そうならないためには、制度化の際に市民的公共性の含意が「浸透」する必要がある。だが、論理が異なっている以上、それは「言うは易し」なのである。

実際、取り上げた二事例とも「浸透」の困難さを示している。だが、農泊の方は、その困難さにもかかわらず、市民的公共性の「浸透」に成功したと考えられる。一方は「浸透」できて、一方はできなかつたとすれば、それは一体いかなる条件の違いに起因するのであろうか。

4-2 市民的公共性の含意の「浸透」条件

少なくとも以下の三つが大きなポイントとなったというのが、筆者の見立てである。

4-2-1 制度化をめぐるアリーナの違い

第1に、移送サービスの場合は、国レベル、特に国交省の主導で制度化が行われたのに対し、農泊の場合は、県レベルで制度化が行われたという違いがある。

周知の通り、国レベルでは、中央省庁の所管分野ごとに業界団体が組織化されている。そして、業界団体は、省庁の意向を個別企業に伝えたりするなど省庁の「手足」となる一方、企業利益・業界利益を省庁に伝え、政策等に反映させる役割をも果たしてきた。このメカニズムを、「内部的な制御が外部的に適用されていくにつれて、逆に、外部の秩序が内部に還流してくることになる」（伊藤1980：vii～viii）と的確に表現したのは伊藤藤大であった。両者の閉鎖的な相互依存関係は、制度への第三者利害（たとえば、環

境利益、消費者利益など)の反映を妨げる方向で作用しやすい。つまり、国レベルでの制度化は、もともと業界利益の擁護というバイアスを伴いがちなのである(大橋2004: 361-362)⁽²²⁾。

実際、移送サービスの事例では、そうしたバイアスが認められた。もっとも、国交省担当者へのヒアリングによる印象では、国交省としては随分とNPO側に歩み寄ったという認識のようである。タクシー業界からすると不満の残る制度化であったようでもあり、もしかすると、NPO側が思っているよりは「浸透」の度合いは大きいのかも知れない。だが、それでもなおNPOにとってこれだけ厳しい制度化に帰着したのであれば、その事実自体が、もともとの「バイアス」の大きさと、国レベルでの「浸透」の困難さを物語っているといえよう。

一方、住民に身近な「総合行政主体」である自治体では、省庁とは異なり、所管法律以外の諸利害・諸価値への配慮が比較的働きやすい。実際、農泊の事例では、農政部局による生活衛生課への働きかけがなされたり、衛生以外の観点の重要性を部長が部下に説くなどの動きがみられた。

こうした組織特性の違いが、二つのケースを分けた大きなポイントだったと考えられる。

それを傍証するのが、農泊をめぐる経緯である。実は、2000年4月1日施行の地方分権一括法によって機関委任事務制度が廃止されるまで、旅館業法上の許可も、食品衛生法上の許可とともに、機関委任事務であった。そのため、当初、大分県は、安心院町からの要望を受け、厚生省に対して規制緩和を要望していたが(大分県2003: 2)、それが認められなかったという経緯がある。やはり国は「硬い」のである。それが、第1次分権改革で自治事務になり、制度化のアーリーナが県レベルになった。それによって、上記のような結果がもたらされたのである。逆にいえば、分権改革による機関委任事務制度の廃止がなかったならば、もしかすると、今頃、安心院のグリーンツーリズムは壊滅的な状態に陥っていたのかもしれない。

4-2-2 政治的戦略の成否

第2に、NPO等による移送サービスの制度化に際しては、タクシー業界(事業者団

(22) なお、国交省が制度化を主導したことによって、運輸省による過去の制度設計のアイデアが継承された可能性もある。今日の運営協議会が、かつて運輸省陸運局がタクシーの需給調整等の「困難な決定そのものの負担とそれに対する責任を……転嫁していた」(森田1988: 208)自動車運送協議会と同じように機能しているのは果たして偶然であろうか。

体、組合)からの反発が激しかったのに対し、農泊をめぐる制度化に際しては、利害が競合するであろう旅館業界等からの反発がなかったという違いがある。

後者に関しては、G T研究会の宮田会長の政治的手腕によるところが大きい。すなわち、彼は、そうした反発が生じないよう、G T研究会立ち上げの段階から別府や湯布院の旅館・ホテルの若手リーダーや県経済界の人々と密な関係を構築していたのである(宮田2004:40)。2002年4月に立ち上がった「大分県グリーンツーリズム研究会」の副会長に旅館関係者を据えるなど、その戦略は実に周到であった。さらに、彼は、知事、県会議員、マスコミなどあらゆる方面に働きかけ、包囲網を作っていた。こうした政治的戦略が実り、反対勢力が顕在化しなかったことが、農泊の制度化に大きく寄与したのは間違いない。

4-2-3 「マージナル・マン」創出の成否

第3に、移送サービスの場合、「マージナル・マン」を国交省内部に創出できた形跡はないのに対し、農泊の場合、大分県庁及び安心院町内部に「マージナル・マン」が創出されていたという違いがある。ここでいう「マージナル・マン」とは、行政の「内側の住人と『実感』を頒ち合いながら、しかも不断に『外』との交流を保ち」(丸山1964:491)、「行政の論理」を内側から見直していこうとする人々を指す。「内側の住人と『実感』を頒ち合いながら」というのがポイントであり、「行政の論理」を全面否定する異端職員は、ここでいう「マージナル・マン」ではない。(そういう職員は浮いた存在で、周りの共感を得られない。)

「制度化」という作業は、きわめて技術性が高い面があるため、政治的に多数を形成すればそれでうまくいくというものでもない。実際、移送サービスの事例でみられたように、法律を見る限りではNPOにとって必ずしも悪くなさそうなくみが、省令、通達の段階で非常に厳しいしくみに変わってしまうこともあるのである。その意味で、行政内部にマージナル・マンが創出できるかどうかが決定的に重要なわけである(タロー2006:144-145)。

農泊の事例では、安心院G T研究会の立ち上げ前から宇佐両院地方振興局の県職員との親交があったが、2001年以降、実態調査等を通じて、宇佐保健部の職員や本庁の生活衛生部(旅館業法担当)の職員なども次々と農泊農家等の味方になってくれた。彼らは、当初「行政の論理」にこだわっていたが、徐々に、「市民社会の論理」に耳を傾けるようになった。2002年3月28日通知の内容は、「行政の論理」と「市民社会の論理」とが

うまく相互作用した結果であった。

(なお、移送サービスの事例では、「マージナル・マン」は、確かに制度化段階の国レベルでは創出されなかったものの、実施段階の自治体レベルでは創出されている例がある。こうした自治体では、運営協議会におけるタクシー業界の一時的な発言を自治体職員が抑制することで、他自治体のような混乱は避けられている。)

4-2-4 偶然性という要素⁽²³⁾

とはいえ、以上の三つの条件が調ったとしても、それだけで「浸透」が可能になるわけではないであろう。実際、農泊の事例から見出せるのは、偶然性という要素の存在である。たとえば、A氏が東京に研修に行かなければ、「縁側や廊下を含めて33平方メートル」という旅館業法の独自解釈は生まれなかったであろうし、そうすると、M氏が苦勞してまで食品衛生法の独自解釈を編み出すこともなかったはずである。また、当初の段階で保健所の県職員が“会員制であれば問題ない”という見解を示さなければ、県としても、農家等に対して法律上の許可をとるよう強気に迫ることができたかもしれない。さらに、生活衛生部長の退職が重なっていたこともあり、部長と次長⁽²⁴⁾が部下の行動を抑制するどころか、ハッパをかける行動をとったことも大きかった。こうした複数の偶然が重なって、2002年3月28日通知が生まれたのである。

4-3 分析結果からの示唆～結論

以上、(偶然性を除き)三つのポイントが両事例の違いをもたらしたのではないかという分析結果が帰納的に得られた。最後に、この結果から得られる示唆を指摘していこう。まず、アリーナの違い、政治的戦略の成否、「マージナル・マン」創出の成否の三つを

(23) 偶然性という要素に言及したのは、それへの着目が本稿のような事例分析の重要なメリットだと考えるからである。重回帰分析等では、標本の数を増やすことで「偶然性」は相殺され、「必然的」な共通因子が明らかになるとされる。しかし、共通因子となり得なかった「偶然性」は再現不可能なものとして考慮から外される。個別事例においては決定的な要因だったにもかかわらず、である(沼上2000)。しかし、現時点の「偶然性」が主体によって学習され、将来的に「必然性」になる可能性はある。だとすれば、個別事例分析の「厚い記述」によりそれを抽出することはやはり意味のあることではないだろうか。

(24) 次長は、部長の退職前に最後の思い出(成果)を作ってあげたいという思いを強く持っていたようである。本文では触れなかったが、事あるたびに積極的に部下にハッパをかけていたのは次長であり、彼の果たした役割は大きかった。

並べて説明したが、対抗利益への根回しにせよ、マージナル・マンの創出にせよ、果たして国レベルで可能だったのであろうか。おそらく相当困難だったと推測せざるを得ない。

そう考えると、「分権改革による制度化アリーナの変更」というのが、最も重要な条件だったのではないかと考えられるのである。

すなわち、第1次分権改革によって、アリーナが変更されたことにより、①範囲の限定性、②住民との近さ、③総合性といった自治体の特性が活き、政治的戦略の成功、「マージナル・マン」の創出につながったのではないだろうか。

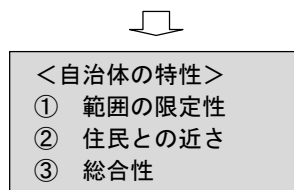
かくして、制度化アリーナを自治体レベルに移すこと、それを導くための分権改革が、市民的公共性の浸透条件として最も重要なのではないかと、というのが本稿の結論である。国と地方との間の単なる権限争いと見なされたり、現場への影響度の低い改革として揶揄されることの多い分権改革であるが、実は、「公共性の空間」の再編にとって大きな意味を持っているのである。少なくとも、今回取り上げた二つの事例に関してはそういえる、というのが本稿の主張である。

本稿と問題関心を共有していると思われる社会運動論等の議論では、とかく資源動員等の政治的戦略の重要性が強調されることが多い⁽²⁵⁾。本稿でも、宮田会長の政治的手腕に着目して、その重要性を指摘した。だが、本稿の結論は、それ以上に制度化のあり方を規定する「メタ制度」（アリーナ）が重要であるということを示唆するものである。これは、政治的機会の重要性を強調する社会運動論の一潮流と整合的な結論だといえよう（タロー2006：第5章）。

なお、ここまでの記述からも明らかなように、制度化アリーナを自治体レベルに移すことは、「浸透」のための必要条件的なものにとどまり、十分条件ではない。先に指摘した「偶然性」もさることながら、市民社会が「したたかさ」や自己統治能力⁽²⁶⁾を兼ねそろえているかどうか、市民社会の声に耳を傾けられる「感度」を持った自治体職員がどれだ

図表7 アリーナ変更のインパクト

第1次分権改革によるアリーナの変更



(25) たとえば、政治学者のBerry (1999) は、リベラルな市民団体の政治的成功が、いかに彼(女)らの政治的戦略性を見事に起因しているかを実証的に明らかにしている。

(26) 本稿では言及できなかったが、農泊の事例では、食中毒を起こしにくいメニューしか出さないなど、住民自身が創意工夫をし、問題が発生しないよう、自己制御している。

けているかといった、住民を含む自治体全体の力量（自治能力）が制度化の結果を大きく規定するのである。

5. おわりに

本稿を終えるにあたって、最後に、4点に限定して、今後の課題を述べておきたい。

第1に、本稿から得られた結論をただちに一般化することは許されないことはすでに述べたとおりである。したがって、今後の課題の第1は、今回発見された諸条件を意識しつつ、他の制度化事例を分析することである。それを積み重ねることで、制度化が行われる際の利得構造（ゲーム構造）に着目した類型化作業に進むことが重要だと考える。そして、最終的には、類型ごとに条件を命題化し、仮説－実証型の分析を行えればと考えている。

第2に、本格的な分析枠組みの構築である。筆者の当初の目論見としては、システム理論などの議論を参考にしながら、より理論的で、本格的な分析枠組みを用意するはずであった。しかし、今回は、時間的な制約もあり、途中で断念せざるを得なかった。

第3に、市民社会論等の規範的理論との対話を深めることである。特に、ハーバーマスの政治理論との接合もしくは関係性の明確化を図ることによって、規範理論から学ぶと同時に、実態に基づく規範理論への提言を行えればと考えている。

第4に、移送サービスについては再び制度改革に向かう可能性が十分にある。これについても引き続きフォローしていきたい。それによって、同一事例を通じた制度化の時系列比較が可能になるからである。

以上、いずれも大きな課題ではあるが、引き続き真摯に取り組んでいきたい。

（しまだ あきふみ 九州大学大学院法学研究院准教授）

* 本稿の執筆に際し、ステップ福岡（岩崎さん、落合さん）、福岡市（仲原さん）、全国移動ネット（伊藤さん、鬼塚さん、河崎さん、荻野さん）、国交省（奥田さん、品田さん）、東京ボランティア・市民活動センター（藤原さん）、東京ハンディキャブ連絡会（伊藤さん）、市民がつくる政策調査会（小林さん）、安心院G T研究会（時枝さん、中山さん、宮田さん、荷宮さん、植田さん、矢野さん）、宇佐市役所（河野さん）、大分県（森下さん、中山さん）、都市農山漁村交流活性化機構（中尾さん）の皆様に貴重なお話を聞かせていただきました。この場を借りて心より感謝申し上げます。

** 本稿は、2008年度日本政治学会（2008年10月12日 於：関西学院大学）分科会F 4 <地方自治

の理論的分析>において「制度化の政治学～移送サービスと農泊（グリーンツーリズム）をめぐる～」と題して行った報告をベースに、加筆・修正を行ったものである。報告の機会を与えてくださった司会者の北村亘先生、討論者としての確かなコメントをくださった伊藤修一郎先生、同じ報告者として刺激的な報告をお聞かせいただいた青木栄一先生、曾我謙悟先生、またご質問・ご感想をお寄せくださった申東愛先生、荒木昭次郎先生にこの場を借りて心より感謝申し上げます。

【参考文献】

- 青木辰司（2004）『グリーン・ツーリズム実践の社会学』丸善。
- 麻生賢一（2004）「安心院を支えようとした人たち」『心のせんとく』第8号。
- 阿波根剛史（2001）「障害者・高齢者のための移送サービスをめぐる政策過程」『中央大学社会科学研究所年報』第5号（2000年度）。
- 阿波根剛史（2003）「移送サービスをめぐる政治・行政・パートナーシップ——武蔵野市の事例を中心に——」中央大学社会科学研究所『多摩地域の都市ガバナンス』（中央大学社会科学研究所研究報告 第22号）。
- 伊藤大一（1980）『現代日本官僚制の分析』東京大学出版会。
- 井上昭二（2004）「安心院町グリーンツーリズムを振り返って」『心のせんとく』第8号。
- 今村都南雄（2002）「公共空間の再編」今村都南雄編著『日本の政府体系』成文堂。
- 大分県農政企画課むらづくり推進室（2003）『大分県における農家民泊の取り扱いについて』
- 大橋洋一（2004）『行政法（第2版）』有斐閣。
- 鬼塚正徳（2006）「セダン特区の全国展開等に向けた取組み」武本英之＝山内弘隆編著『福祉有償運送制度とタクシー事業』地域科学研究会。
- 河野洋一（2002）「『グリーンツーリズム推進宣言』安心院型グリーンツーリズムの推進」『地域開発』第458号。
- 河野洋一（2004）「動き出したツーリズムと教育の連携」『町村週報』2004年10月25日号。
- 河野洋一（2006）「グリーンツーリズム（GT）、私の10年」『心のせんとく』第10号
- 齊藤紀明（2007）「福祉——規制の明確化が生んだ矛盾」東京市政調査会研究室編著（西尾勝監修）『検証 構造改革特区』ぎょうせい。
- 篠原一（2004）『市民の政治学』岩波新書。
- 嶋田暁文（2000）「コンフリクト・マネジメントの視点」『法学新報』第107巻1・2号。
- ステップ福岡（2008）『福祉有償運送の現状と課題』（ヒアリング資料）。
- 全国移動ネット（2003）「移動サービスって何だろう？」『MOVERE』No.1。
- 全国移動ネット（2006）「法改正は『アメとムチ』政策？予断を許さないセダン車両全国化」『MOVERE』No.8。
- 全国移動ネット（2008）『福祉有償運送に関する実態調査報告書』（http://www.zenkoku-ido.net/_action/pdf/080228houkokusho.pdf）
- タロー、シドニー（2006）『社会運動の力』（大畑裕嗣監訳）彩流社。
- 道路運送法令研究会編（2006）『Q&A 改正道路運送法の解説』ぎょうせい。
- 中尾誠二（2008）「農林漁家民泊に係る規制緩和と民泊の位置付けに関する一考察」『2008年度 日

- 本農業経済学会論文集』(近刊)
- 長尾道子(2003)「農泊の新解釈 安心院町グリーンツーリズム研究会/大分県・安心院町」『九州のムラ』第14号。
- 中山ミヤ子(2005)「おばあちゃんのグリーンツーリズム」(島根県が実施したセミナーの講演録) (http://www.pref.shimane.jp/section/izumo_soumu/inaka/kouen.htm)
- 沼上幹(2000)『行為の経営学——経営学における意図せざる結果の探求』白桃書房。
- 農林水産省農村振興局企画部農村政策課都市農業・地域交流室(2007)「グリーン・ツーリズムの展開方向」(http://www.maff.go.jp/nouson/chiiki/gt/3gtsonota_tenkaihoko.pdf)
- 長谷川万由美(2008)「自家用有償運送運営協議会にみるローカル・ガバナンス～移動の課題を地域でどう支えるか」『地域福祉研究』第36号。
- ハーバース、ユルゲン(1986)『コミュニケーションの行為の理論(下)』(丸山高司ほか訳) 未来社。
- 福祉交通支援センター(2003)『移動サービス実態調査報告書(平成14年度)』
- 深町祐司=松本康夫=大澤啓志=星野敏(2007)「安心院町のグリーンツーリズム活動の展開と成立条件」『神戸大学大学院自然科学研究科紀要』第25号-B。
- 丸山真男(1964)「現代における人間と政治」『増補版 現代政治の思想と行動』未来社。
- 宮田静一(2004)「グリーンツーリズムの可能性と官民連携」『ガバナンス』2004年3月号。
- 森下昌勲(2004)「規制緩和の裏話と反響」『心のせんたく』第8号。
- 森田朗(1988)『許認可行政と官僚制』岩波書店。
- 山崎光博(2004)『グリーン・ツーリズムの現状と課題』筑摩書房ブックレット。
- 山口定(2004)『市民社会論』有斐閣。
- Berry, Jeffrey (1999) *New Liberalism : The Rising Power of Citizen Groups*, Brookings Institute Press.

* 『心のせんたく』は安心院GT研究会が1997年以降ほぼ毎年発行している冊子である。

* 『MOVERE (モヴェーレ)』は全国移動ネットが2003年以来発行している情報誌である。