

■ コミュニティ・デザインと地域自治の未来について

講師 新川 達郎 (同社大学大学院総合政策科学研究科 教授)

目次

1. コミュニティ・デザインの歴史から考える
2. 高度成長期以後のコミュニティ・デザイン
3. 地域自治で進めるこれからのコミュニティ再生
4. あらためてコミュニティ・デザインとは

※このレクチャー・ドキュメントは、同志社大学大学院総合政策科学研究科とCEL（大阪ガス エネルギー・文化研究所）の教育研究協力協定に基づいて開設した「コミュニティ・デザイン論研究」講座から、2017年11月6日に同志社大学で行われた授業の一部をまとめたものです。

1. コミュニティ・デザインの歴史から考える

この講義では、どちらかという、コミュニティやコミュニティ・デザインということの捉えにくさ、デザインの難しさを語ってきた。誰が、誰のために、どのような方法でコミュニティをデザインするのか。あるいは、デザインができるのかという根本的な疑問がずっとあった。そういった分りにくさの背景を、これまでどういうコミュニティ・デザインがあったのかということも参考にしながら考えてみたい。

コミュニティ・デザインの先例として、1960年代の、むらおこし、まちおこしと言われた、ある種の地域づくり運動がある。もちろんそれ以前から、むらおこしやまちおこしがあったわけではなく、明治末から大正時代にかけて、農村が大変疲弊した時代には、農村更生運動や復興運動という名前でむらおこしのような活動が全国各地で行われていた。戦後のコミュニティ・デザインの先例としては、一村一品運動に代表されるようなまちおこしやむらおこしが行われた1960年代が大きなエポックではなかったかと思う。

しかし、このむらおこしがされていた時代は、日本の産業化や都市化が急速に進んだ高度経済成長の時代で、農村から都市に人が大量に流れ込むという、過密と過疎の問題を生み出した時代でもあった。過疎になっていくところに対して、地域特性に応じたさまざまな対策が取られていった。ただし、こうした過疎対策は、基本的に公共事業に対する有利な補助や誘導策が多く、本当に過疎や過密の問題を解決することにはなかなかつながらなかった。そのような地域の状況を踏まえて、1988-89年にはふるさと創生1億円事業が展開され、地域ごとに、行政や、農協・農業者や、地縁的な

地域の団体などが主体になって、まちづくり、むらづくり、地域づくり、コミュニティづくりが進められてきた。

ただ、そういう活動を続けても、一つの集落で65歳以上人口が50%以上を占める限界集落では、次の世代から次の世代へと続いていく可能性が極めて小さくなるという問題がある。限界集落の数は、実は昔からそれほど変わらず、6000前後で推移している。しかし、限界集落は毎年100～200ずつ消滅していて、ここ10年で1500ほど消滅している。人が住む小さな集落がどんどん消えていくという状況が日本全国で起きているということ。限界集落の特性として、家が10軒残っていればまだしばらく大丈夫だけれども、5軒を切ると急激に廃れてしまうということがある。家々の周りがどんどん荒れてくる。10軒あれば、草引きや側溝の掃除ぐらいはみんなで作るが、5軒以下になると、動ける人自体が少なくなり、地域を維持する機能が大きく低下する。

そういう状況の中で、いろいろなコミュニティ政策が展開されるようになった。これらがコミュニティ・デザインの一つの典型的なパターンということになる。そして、ごく最近出てきたのが、まち・ひと・しごと創生法。日本中の自治体の4割が消滅可能性都市である事実に対し、何とか地域社会を持続可能にしていくために「地方創生」を掲げて、その中で人口ビジョンや総合戦略を立てていった。

こうした日本の地域のコミュニティの状況に対して、歴史的にさまざまな形でコミュニティ政策が取られてきた。どこまで遡れるか議論があるが、例えば、京都で「まち」というと、室町時代ぐらいから町衆（まちしゅう／ちょうしゅう）と呼ばれる人たちの存在がはっきりしてくるし、村の衆という存在もそのころからはっきりしてくる。当然、そこには、村を

治めるための村役人、町を治めるための町役人が自治の仕組みの担い手として登場し、一方で権力者、貴族、荘園領主、戦国時代なら戦国大名などもあるが、そういう人たちは年貢を取るだけで、むしろ地域社会の問題は地域の自治に委ねられ、町役人や村役人が活躍していた。

江戸時代までは、こうした自然村の仕組みの上に幕藩体制が乗って、末端は末端として幕府あるいは封建領主の庇護を受けながら、しかし自治的に活動するというをやってきた。

そして中央集権体制を確立するべく、村や町といった身近な単位の自治をどんどん行政の末端に、しかも行政的な区画として組み込んでいったのが明治政府だった。明治20年に、市制・町村制という、今の市町村の基になる仕組みができた。ただし、人口は今の4分の1だが、市町村は今の10倍ということで、本当に身近な数千人程度の市町村が全国にたくさんできたというイメージで考えていいかもしれない。

それが大きく変わったのが、一つは大正に起きた関東大震災。直後に、隣近所の助け合いの仕組みを旧来の町内の仕組みになぞらえて作ろうという動きが起きた。

それを日本全国一律の仕組みとして作っていこうという動きになったのが、昭和に入って日中戦争が始まった時期からだった。1940年に当時の内務省が、市町村全てに町内会型の組織を作らせるという部落会町内会等整備要領を出した。江戸期以前からあった町組の自治的な側面は、ここに来て大きく縮小せざるを得ない状況になった。この町内会と部落会の仕組みをさらに大政翼賛の体制の下に完全にシステムティックに組み込んだのが1942年。各町内会の中で、10軒程度が目安の隣保組織（後の隣組組織）が作られた。これは地域組織化の中で、大政翼賛の末端の末端として組まれたということになる。

第二次世界大戦後は、占領軍総司令部により、町内会・自治会の廃止、解散が命ぜられた。しかし、名前だけ変えて存続させたというケースが全国的にはたくさんある。典型的な名前としては、日赤奉仕団という名称がよく使われ、上手に生き残った。良かったか悪かったかは、いろいろ議論がある。

サンフランシスコ講和条約で、単独講和後に解散・廃止命令が撤廃され、こうした組織はもう一度息を吹き返した。ただし、1950年代というのは、日本の経済復興が始まった時期で、人口の流動化が激しく起こり始めた時期でもあった。

産業化や都市化の圧力の下で、人々の生活が流動的にな

り、社会的な分業が進むことによって、生活上の結合関係がどんどんなくなっていった。

農村はこの近代化のプロセスの中で、貴重な資源を都市に出す役割を果たし続けてきた。農村の経済が都市の産業資本主義に比べて生産性の面で大きく出遅れて、地域の組織がどんどん衰退していった。

2. 高度成長期以後のコミュニティ・デザイン

1960年代に入ると、過密、過疎の問題や地域の組織の衰退という問題、農村の衰退の問題も含めて、もう少し地域の結びつきを考え、本当の意味での豊かさを実現していく必要があるのではないかということで、コミュニティに着目されていくことになった。それを代表するのが、1969年に国民生活審議会調査部会が出した「コミュニティ生活の場における人間性の回復」という報告書。

これからのコミュニティを考えていくときには、無関心型の住民が、市民型の住民になっていかないといけない。要するに、個人の生活の充実を意識した市民によって構成される地域になっていかないといけない。そしてこのコミュニティの前提になるのは個人とその家族であり、この人たちが能動的、自主的に参加していくことでコミュニティが形成されていくと言っている。

コミュニティをもう一度再生しなければいけないということは、政府の政策としてもその後、何度か繰り返して出てくることになる。1971年に、当時の自治省がコミュニティ政策を出した。具体的には、モデルコミュニティを全国に約40カ所づくり、そこに集中的にお金を出して、コミュニティの体裁を整えてもらうという方策。一つ目のポイントは、小学校区単位でモデルコミュニティを設置すること。二つ目のポイントは、そのモデルコミュニティの中で、住民の参加を得てコミュニティ整備計画を作ること。三つ目のポイントは、コミュニティの中の実際の活動で、具体的には、コミュニティ施設の管理、そこでの文化活動、余暇活動あるいはレクリエーション、社会教育活動、今で言う生涯学習活動などを行ってきた。しかし、形だけ上から下ろしたところで中身がなかなか整わず、施設だけが残って、そのうちお荷物ようになってきたところもある。

もちろん、自発的にそうした地域施設を積極的に運用し、地域の自治の仕組みを活発に動かした地域もあり、全国的に幾つか有名な地域が知られている。例えば東京都武蔵野

市はコミュニティ行政のモデルケースと呼ばれていて、小学校区単位に設けられたコミュニティセンターを中心に地域のコミュニティ協議会が活発に活動している。ただ、今になってみるとそのコミュニティ協議会が枷になって、新しいことができないという声もあり、なかなか難しい。

1983年、高度経済成長からのバブル期に入ろうという時期に、コミュニティ推進地区設定要綱が作られた。これも全国で約50カ所のモデルケースを作って進めようとしたが、元々コミュニティがないところでやろうとしているので、とても難しい。しかも、中身としては、コミュニティの協議の場づくりなどのソフト事業が中心だったので、よりどころや目玉になるものがなかなかないという状況だった。

1990年には、コミュニティ活動活性化地区設定施策が出された。コミュニティ活動が、一応枠としては全国でできてきたが、必ずしも活発に動いていないということで、そこに指導助言して、コミュニティ活動を活発化しよう、まちづくりや文化イベント等の企画と実行を自主的にやらせようという取り組みが始まった。これも国のお金を付けて、全国約140カ所でモデル的にいろいろな事業を行ったが、いくらやってもうまくいかず、そろそろ限界が見え始めたということはあるかもしれない。

一方で、こうしたコミュニティ単位での活動がある程度成熟してくると、それぞれの市町村のコミュニティが、資産を持ったり、組織化するようになった。そこで、1991年に地縁団体の法人認可制度が作られた。この法律の中で「行政組織の一部にしてはならない」ときちんとうたっていたが、実質的にはこうした地縁団体は役所の下請けをしたり、出先機関化するケースもあり、なかなか法律が描いたとおりの地縁団体の自主的な活動を促進することにはならない。

市町村でどのようなコミュニティ政策が打たれているかということについて、少しだけ触れておきたい。市町村で身近な町内会などに目を付け始めたのは、1952年の単独講和後、従来の政令が廃止されて、町内会をもう一度使うことができるようになったころから。京都市で言うと、ちょうどその時期に行政連絡員制度を復活させて、町内会・自治会を行政と協力する団体として位置付け、その役職層を行政連絡員が担うという仕組みを作った。もちろん形式的には、町内会・自治会と行政は切れている形になるが、実質的には一体化しているという仕組みが作られた。

1950年代から1960年代にかけて、市町村の運営の中でコミュニティというものをかなり重要なものとして取り扱うよう

になり、1970年代以降は、市町村の基本的な計画の中に、コミュニティないしは地縁の団体組織が位置付けられていった。それより前の1950年あたりから、既にこうした団体に対しては補助金が随分出ていた。それから、コミュニティセンターだけでなく、公民館や集会場など、いろいろなコミュニティ施設を公共的に提供して、その施設管理をやってもらおうということも進んでいた。もちろん地域の各種団体活動、年齢階層別の団体活動、地域の自主的な活動も行っていたが、中でも町内会・自治会組織の役割として割と重要だったのは、行政からの広報誌の配布や、行政からの連絡の伝達だった。こういった活動を、市町村ではコミュニティ施策として、この50～60年、既にやってきていたということだ。

さらに、コミュニティの考え方や、そこでの組織の形態が、非常に大きなインパクトを持って変化したのが、1990年代半ば以降。阪神・淡路大震災や、そこでのボランティア活動があり、従来型の地縁組織ではない、しかし地域社会を担っていく、ボランタリーで新たな組織形態が登場した。

町内会・自治会は、今、全世帯の加入率が30年前の80%や90%に比べて60%とだいぶ落ちているものの、全国で約22万団体という数だけは減っていない、面白い組織でもある。この町内会・自治会型の組織に対して、NPOという新しいタイプの仕組みが、1998年にNPO法ができたことで出てきた。これは今、約5万3000団体あり、20年間で相当増えた。

それを受けて、2005年に総務省が、「分権型社会における自治体経営の刷新戦略—新しい公共空間の形成を目指して」ということを言った。公共空間は行政と住民や民間企業が協働して担っていかなければならないということが強調されている。

3. 地域自治を進めるこれからのコミュニティ再生

1990年代末から2000年代初めにかけて、大きな行政の枠組の変化、つまり地方分権改革の下で合併が進んだ。合併すると、地域の個性や従来持っていた良さが失われやすいため、旧来あったコミュニティをもう一度維持し、その地域の良さを持続させる仕組みを残せないかということで、1999年と2004年の合併特例法改正の中で、その対策が生まれた。一つは、地域審議会。合併して大きくなった中の、旧来の小さな市町村ごとに地域審議会を作り、その地域審議会の意見が、大きくなった自治体の運営に反映される仕組みが制度として作られた。

さらに、2004年の合併特例では、合併する前の旧来の市町村の区域で、法人格として独立性を持った合併特例区を設けることができるようになった。併せて、法人格は持たないけれども、地域自治区という名前で、自治的な単位として区域を残していこうという二つの改正が加えられた。合併特例区は法人格になって、仕組みとしてはやや煩雑になるため、あまり使われていない。地域自治区の方は、全国で約150団体作られていると思う。ただし、区域としてはかなり広いので、これまでのコミュニティをどのように上手に結び合わせるかについては、議論があるところ。

その中で総務省から出てきたのが、2007年のコミュニティ研究会、2008年のあたらしいコミュニティのあり方研究会。そして2015年に、都市部におけるコミュニティの発展方策研究会報告書が出された。ここでの問題意識は、従来のコミュニティが衰退していく一方で、都市部を中心に、そもそもコミュニティが成り立たないという状況があり、その両方に対して、どのようにコミュニティを再生していくことができるのかということ。

一方で、農村部を中心に、それぞれの地域の特性に即して、かつてのコミュニティ単位での地域自治の仕組みをもう一度、小学校区単位、場合によっては中学校区単位で考えていこうという動きも、少しだけ出てきた。それが、2000年代に入ってから、地域自治で進めるコミュニティ再生ということ全国的に注目されるようになった。例えば三重県の伊賀市（旧上野市）の伊賀方式がよく知られ、鳥根県の雲南市の中山間地における小規模多機能自治も有名。もちろんそれ以外にも、全国各地でこうした地域自治の仕組みは既に行われていて、制度的に整うのが一番早かったのは、2000年代初めごろの新潟県の上越市だったと思う。

地域自治で進めるこれからのコミュニティ再生の取り組みは、地域のコミュニティがどんどん弱くなって人がいなくなり、経済活動が小さくなる中で、地域のコミュニティにもう一度目を向けて、そこでの暮らし方をどのように再生していくことができるか。生活の場での困り事を自分たちで解決していくということできないかということが出発点になっている。

もちろん、身近な地域の問題に行政が関わろうとしても、なかなか難しい。例えば施設を建設しようとするれば、全市に同じような施設を作るのかとなつて、とんでもない無駄が生じる。では手厚いサービスだといったときも、地域の特性によって提供するべきサービスが少しずつ違ってくるので、これもそううまくいかない。行政も、なかなかきめ細かい対応

ができないという問題がある。地域が必要なお金を十分に回せるほどの財政的な余裕もない。そういう状況の中で、政府の失敗現象が起こる。

市場も、衰退地域からどんどん逃げ出していく。ご承知のとおり、フードデザートや買い物難民という現象が現実起きています。マーケットはとつこの間に見越して、地域の流通や経済の構造をどんどん変えてきた。そして、市場そのものが、地域より大きな市場、グローバルな市場のメカニズムへの吸収という形で、身近で小規模な市場をどんどん抹殺しに掛かっているという状況がある。市場そのものが、地域市場でうまく機能しなくなってくるという、市場の失敗現象が起こることになる。

地域をもう一度どのように組織化し、地域社会の崩壊を防いでいくかが課題だが、残念ながらそう簡単にうまくはいかない。従って、改めて地域の自治の仕組みを作り直して、コミュニティの体をもう一度回復できないかということが、地域自治の試みの基本的な考え方だ。

全国的には地域自治の仕組みはいろいろと進んでいる。地域自治を定めた自治基本条例を持っている自治体もある。地域自治の組織化には基本的には二つぐらいのパターンがあり、一つは、いろいろな団体が連携して新しい地域を支えていこうというまちづくり協議会型。これは小規模多機能自治と呼ぶこともある。

もう一つは地縁型で、従来の小学校区単位の自治会や町内会の連合会が集まり、自治振興会や地域自治協議会という名前で、地縁団体をベースにした組織化がされているようなケースもある。地域によってそれぞれで、まちづくり型で地縁団体がその中の一部で入っているケースや、地縁団体が中心になってそこにいろいろな団体が加盟しているというケースの、二つぐらいのパターンがあると考えればいい。

こうした地域自治の制度化ができないか、国でも検討しており、実際にいろいろな場面で進められつつある。地域自治の仕組みを条例という形で、自治体ごとに制度化しているケースもたくさんある。そういうところでは、コミュニティ機能を地域の中に定着させるために、従来型の弱体化した地域団体をてこ入れて、大きい範囲で活性化していくという考え方がされている。従来の地縁型の組織である町内会が、それぞれ数百人単位で徐々に活力を失っていつている。あるいは、その最初の活動単位である婦人会や老人会も、今はどんどん機能しなくなり、やめるところも増えている。これを例えば小学校区ぐらいに範囲を広げると、まだ数は確

保できるということがある。そういう再編を、今、地域自治、小学校区単位の自治で進めつつあるということ。行政も、そうした拡大コミュニティに対して、その再編や活動のための財源資金を提供したり、制度上の位置付けをきちんとしていくという手当てが全国的に始まってきている。

4. あらためてコミュニティ・デザインとは

コミュニティというのはあくまで地域の皆さんが作るもので、そのための作りやすい条件や環境をどう整えるかということが、本来の国の政策の狙いのはずだが、にっちもさっちもいなくなるという状況が、これまで続いてきている。コミュニティをどう描くか、そしてそれがどう出来上がっていくかは、そのコミュニティを作っている一人一人の顔と社会、その時代の特性を反映している。コミュニティは時間と空間に制約されたものであるということを考えていかないと、いくらコミュニティ政策をやってもうまくいかない。もちろん、コミュニティは、それがデザインされていって形ができてくると、時間と空間を切り分けるという能力もある。しかし、コミュニティがそこに至るまでに、とても大きな労力、時間、資源等々が必要になってくる。

いずれにしても、人と人がつくる共同性の姿、形をどのように描き出していくのか、定義がなかなかできないというのが、コミュニティ・デザインではないかと思う。コミュニティとしていわれているような共同性や関係性についても、それが実際にどのような共同性や関係性なのかというときに、実は私たちは必ずしもこれだというものを持ち合わせておらず、たまたまそのときにこんなところかなということで、それをそう呼んでいるだけでしかないのかもしれない。

これからコミュニティ・デザインをどうしていくかというときには、焦点を当てなければいけない構成要件がたくさんあ

る。人やまち、村、暮らし、人々の内面、人々の活動・行為など、いろいろなところからコミュニティを考えていかなければならない。さらに、それらの組み合わせ、相互の創発性、お互いに触発し合っていくような部分も踏まえて、コミュニティ・デザインを考えていかないといけないだろうと思っている。

実は家族であれ、企業であれ、国家であれ、こうしたコミュニティの性質を、部分的にはみんな持っていると考えていいのではないか。そこで私たちは、一定の地域と、その中で生存の条件を整えていくところに、ある種の最低限度のコミュニティの条件を見いだすこともできるかもしれないと思っている。

では、実際にそこで飯が食えるか、そこで最低限度の飯が食えるだけの人間関係ができるかという問い掛けに対し、「はい。できます」と答えられるコミュニティは、滅多にないかもしれない。コミュニティのデザインというのは本当に難しいもの。良いコミュニティとは一体どういうものか。私たちはコミュニティをどうデザインしていくのか、悩みながら考えてみてほしい。

また、コミュニティが、ある意味では支配者にとって、非常に都合の良い支配の道具になってきていたという面もある。その支配の構造を日々の暮らしの中によりソフトに落とし込むという特性も、コミュニティは持っている。いわば地域社会自体が支配者の人質にされている状態で、その中に放り込まれた私たちは、そこで何か行動しなければいけない、参加していかないといけないという思いにかられていく。そして、その場にいられることでかえって安心してしまう。しかし、個人に行き着くことができないコミュニティの危なさ、いわば閉ざされた共同社会の中に閉じ込められてしまっている状態、そしてそれに気がつかない状態をどう考えていくのか。本当にそれは人を幸せにするコミュニティなのかということとは、よく考えないといけないと思っている。

引用・参考文献

岩崎信彦ほか 編『町内会の研究』お茶の水書房 1989年
上町台地コミュニティデザイン研究会『地域を活かすつながりのデザイン：大阪・上町台地の現場から』創元社 2009年
斎藤文彦・白石克孝・新川達郎 編著『持続可能な地域実現と協働型ガバナンス』日本評論社 2011年
白石克孝・新川達郎・斎藤文彦 編著『持続可能な地域実現と地域公共人材』日本評論社 2011年
中川幾郎 編著『コミュニティ再生のための地域自治のしくみと実践』学芸出版社 2011年

弘本由香里 / 新川達郎 / 川中大輔 / 渥美公秀 / 山口洋典 / 高田光雄・共著『コミュニティ・デザイン論研究・読本』大阪ガス エネルギー文化研究所 2016年
R. M. マッキーヴァー (著), 中 久郎 (翻訳)『コミュニティ—社会学的研究：社会生活の性質と基本法則に関する一試論』ミネルヴァ書房 2009年