

## 第1章 コミュニティとコミュニティ活動

### 1 コミュニティとまちづくりをめぐる概念の整理

#### (1) アメリカにおけるコミュニティ概念の変遷

##### ア R・M・マッキーバーのコミュニティ理論

コミュニティ概念に関してまず特筆されることは、その多義性である。ここではEC (European Community) といった国家を超える規模まで使用されるケースは除き、地域性と共同性を基本要件としたいわゆるコミュニティについて考えたい。

この概念を最初に用いたアメリカの社会学者R・M・マッキーバーは、1917年の著書、Communityの中で、コミュニティを「一定の地域において営まれる共同生活(common life)」と規定している。そして、一定の地域に共生することによって、社会的類似性や共通の社会的思考や慣習、帰属感情などの社会的特徴が示される、という。つまり、こうした社会的特徴をもった一定の地域がコミュニティということになる。

これはアソシエーションと対をなす概念でもある。特定の目的や利害関心によって組織されたものではなく、そうしたアソシエーションを包含した一定の地域的広がりをもった包括的な地域社会である。ゲゼルシャフトに対するゲマインシャフトである。したがって、マッキーバーのコミュニティ概念は、村から国家まであらゆるレベルで成立し得るものだった。

その後、マッキーバーはチャールズ・ページとの1950年の共著、Societyにおいて、コミュニティの要件として、地域性(locality)とコミュニティ感情(community sentiment)をあげている。そして、後者のコミュニティ感情は、われわれ感情(共属感情)、役割意識、依存意識(コミュニティ内の他者に対する心理的依存の感情)という3つの要素から成り立っているとしている。

##### イ コミュニティ論の新たな展開

その後、アメリカでは近代化、都市化によって生活圏の拡大や社会的流動性の高まりによって、地域性に加えて社会的結合や相互作用を重視した理論再構築が行われたり(ギャルピンやサンダーソン、コルプ、ソロキンなど)、権力構造からアプローチされたり

(フロイド・ハンターなど) 人間生態学の視点からの理論提示がなされた。後者は動植物の生態学を人間社会に適用したもので、コミュニティは、地域に基盤を持ち、地域的に組織された共生的相互依存関係と規定された。その代表者、R・D・マッケンジーは、コミュニティを 第一次産業コミュニティ、 商業的コミュニティ、 工業的コミュニティ、 経済的基盤を欠くサービス・コミュニティの4つにタイプ分けした。

また、R・L・ウォーレンは、地域に関わりのある主要な機能を果たしている社会単位やシステムの複合体をコミュニティと定義した。従来の静態的コミュニティ概念では、現実の社会をとらえることができず、地域性に加えて機能を重視したのである。このシステム概念の導入によって、複雑多元化した地域社会としてのコミュニティに接近できたのである。これはコミュニティ・システム論というコミュニティ分析の新しい方法となり、コミュニティ概念の動態化につながった。

ウォーレン理論の特質は、境界概念を導入して、内的システムと外的システムを区別したこと、コミュニティの構成単位と他のコミュニティの社会システムとの関係を分析したこと、5つの機能(生産-分配-消費、社会化、社会統制、社会参加、相互援助)を分析したことである。

さらに現代のコミュニティの問題性が次のように指摘されている。コミュニティの問題はより大きな社会的背景をもつ場合があるので、コミュニティ固有の問題として解決できないことがある。コミュニティ内の福祉に関連した制度や組織は、コミュニティ外の政策主体によって形成されることが多いので、コミュニティの自律制が希薄にならざるを得ない。コミュニティに対する一体感や帰属感が欠如傾向にある。

#### ウ コミュニティ論のパラダイム転換

コミュニティの古典的概念は前述のように、地域性と共同性(共同感情)を基調としていた。しかし、それは19世紀末頃の社会を念頭に置いたものだった。それが第一次大戦後の1920年代以降、機械文明、とくに交通通信手段の発達で、生活圏が拡大し、社会的流動性も増した。それにつれて、地域の共同性が薄れ、近隣社会(neighborhood)が変質あるいは崩壊していったのである。そこでコミュニティ研究のパラダイム転換が試みられた。

それらの視点のひとつは、コミュニティを社会システムの一局面と考え、共同性や連帯性、共同感情を改めてとらえ直すことである。次は、T・パーソンズが主張したことだが、地域性の中身について、生活を営む場としての居住地、生活を支える職場(多くは職

住分離となっている) 行政サービスや公権力行使に関わる基礎的自治体の範疇、交流や参加のベースとなるハード、ソフトのコミュニケーション・プロセス、の4つを設定し、総合的にアプローチすることである。

### エ 都市コミュニティのパラダイム

パーソンズは社会システムの機能を、適応、目標達成、統合、型の維持、の4つに整理し、コミュニティを統合の機能を担う社会システムのサブシステムと規定している。それをわが国の都市コミュニティに当てはめて考えると、以下のようになる。適応機能は経済の生産 分配 消費であり、その主たる担い手は企業である。目標達成の主たる組織は自治体である。自治体は国家のサブシステムであり、都市の基盤整備や環境整備を行い、市民の福祉向上、災害防止などに努める機能を果たしている。統合機能は法と警察が主だが、宗教、家族、地域組織(民生委員、防犯協会、社会福祉協議会など)による内部的統合も重要である。型の維持と緊張緩和の機能を担うのは、学校(P T A)、家族、子供会、婦人会、レクリエーション・サークルなどである。

都市社会学においては、つづいて現代都市の近隣関係の変容から、コミュニティ理論を再構成しようとするが、その詳細は割愛し、日本の場合のコミュニティ概念の形成と特質をみていくことにしたい。

## (2) 日本におけるコミュニティ概念の形成と特質

### ア なぜコミュニティなのか

日本におけるコミュニティ概念の登場は、高度成長期における社会変容が契機となっている。つまり、都市化・工業化によって、伝統的な地域共同体の基盤が揺らぎ、共同生活の実体が失われるとともに、改めて生活基盤としての地域社会の意味づけと再編成が求められたのである。とりわけ、都市部ないし巨大都市圏、ニュータウンなどにおいて、もとの住民層と新規来住層(新住民、ニューカマー)との摩擦・対立・没交渉を超えて、新たな地域共同体を形成することが目指されたのである。

したがって、日本におけるコミュニティ概念は先に見たアメリカにおける推移、変遷とは基本的に異なっており、最初から理想的・希望的観念が付着していた。その嚆矢となったのは、1969年の国民生活審議会の報告書である。その副題「生活の場における人間性の

回復」が端的にコミュニティ概念登場の社会的背景を物語っている。同審議会のコミュニティ問題小委員会の報告書によれば、コミュニティは次のように定義されている。

コミュニティとは「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族を構成主体として、地域性と各種の共通目標を持った、開放的でしかも構成員相互の信頼感のある集団」である。このコミュニティ概念のもとに、各省はそれぞれコミュニティ政策を推進することになる。たとえば、自治省では、1970年8月に「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱」を公表し、市町村のコミュニティ行政をリードするとともに、その指針としてモデル・コミュニティの形成とコミュニティに関する調査研究をすすめることになる。

#### イ 日本におけるコミュニティ政策の展開

上に述べたように、日本のコミュニティ論は行政主導で始まり、コミュニティ論よりはコミュニティ政策の性格が強かった。上記自治省の対策要綱ではコミュニティづくりのイメージを次のように整理している。

都市的地域においては、都市の体質を人間生活本位に改めるという構想にそって、住民が快適で安全な日常生活を営む基礎的な単位としてのコミュニティを形成するための生活環境整備を進める。このようなコミュニティの生活環境を場とし、またその整備をとおして、住民の自主的な組織がつくられ、多様なコミュニティ活動が行われることを期待する。

農村地域においては、集落の整備と配置に関する長期的な構想にそって、住民が文化的で多様性のある日常生活を営むことができるように、各種のコミュニティ施設の整備を進める。このような生活環境を場とし、また整備を通じて、若い世代が参加するような開放的な組織がつくられ、コミュニティ活動が行われることを期待する。

日本におけるコミュニティ政策は、コミュニティ概念を明確にすることなく、具体的には地域生活環境整備事業として進行した。その概要は、モデル・コミュニティ地区を選定し、地区の特性にあった生活環境整備と、住民の自主的なコミュニティ活動を促進すること、範囲は概ね小学校区とすること、モデル地区については住民参加のもとに市町村がコミュニティ整備計画を策定すること、住民はコミュニティ活動の計画を策定すること、コミュニティ地区を単位として各地区、職場、性、世代を代表するひとつのコミュニティ組織ないし連絡調整組織をつくるよう援助すること、自治省はコミュニティ研究会を設置し、

その委員はモデル地区に対して指導すること、自治省は市町村がコミュニティ整備計画にもとづいて行う建設事業のための起債などの財源措置をすること、などだった。

#### ウ コミュニティ政策とコミュニティ理念

倉沢進によれば、1990年の時点でコミュニティ行政20年を振り返ると、メリットとしては、地域社会ないし住民の地域における集団活動という観念と、住民が自治体行政の単なるサービス受益者ではなく、主体的に行政に働きかけ得るのだという観念が、住民、行政双方に定着しつつあることと、全国津々浦々にコミュニティ・センター的な施設が整備され、そこを拠点として自己充足型の多様な住民集団活動が活性化したこと、があげられる。

逆に問題点として3点あげられている。すなわち、社会目標としてのコミュニティの理念が明確にされなかったため、コミュニティとはコミュニティ・センターの建設のことであるとか、仲良くすることであるとかの俗流の受け止め方に終わってしまった。コミュニティ形成とは、本来、相互扶助的なシステムと専門処理的なシステムとの最適の組み合わせを模索し、新しい生活様式を作っていくことと考えられるが、矮小化された。実質的にコミュニティ行政の中心事業だったコミュニティ・センターが機能面の検討がおろそかにされ、集会室本位となってしまった。コミュニティ活動の具体的目標が示されず、あらゆる活動がコミュニティ活動としてとらえられ、拡散してしまった。

行政のコミュニティづくりの目標が、「地域的な連帯感に支えられた新しい近隣社会の創造」にあるとしても、その地域的連帯感とはどのようなもので、どのようにして形成されるのか、行政がその施策を通じて醸成される性格のものなのか、近隣社会の範囲は小学校区といった画一的なものなのか、といったさまざまな疑問や問題が浮上しざるを得ない。結局、日本におけるコミュニティ概念は不明確、あいまいに終始したといえる。

#### (3) まちづくりの概念について

まちづくりという言葉が一般化したのは、1969年の京都市「まちづくり構想 京都」といわれる。まちづくりは「一定の地域に住む人々が、自分たちの生活を支え、便利に、より人間らしく生活してゆくための共同の場をいかにつくるかということである」(田村明)とも、「暮らしよいまち、住みよいまちをつくることである」(荻原勝)とも定義され

る。しかし、ひらがなのまちづくりの一般化の最大の意義は、地域社会の形成と発展における住民、市民の初めての主体的参加と一体化していたことである。

それまでまちづくりに当たる言葉は、都市計画、都市開発、都市再開発、都市経営、地域開発、地域振興など、行政主体の法律用語が中心だった。地域社会形成・発展は専ら行政に委ねられ、住民は受け身だった。高度経済成長に伴う諸問題が、各地に住民運動や住民参加をもたらし、ようやく住民が地域社会形成に発言し、関与する状況が出現した。そのシンボルが“まちづくり”だったのである。

住民参加がシステム化されるにつれて、行政サイドもまちづくりという言葉を使用するようになり、まちづくりはさらに一般化した。同時に同様のニュアンスで、地域づくり、地域おこし、町おこし、村おこし、島おこし、都市づくり、などの言葉も広がった。地域社会形成・発展は行政、住民、企業などの協働によるべきものであるという考え方も普及した。行政の独占物ではなくなり、日常生活感覚でとらえられるようになったのである。行政も総合計画などでまちづくりを多用している。

このように、まちづくりは難しい理念や概念というより、地域社会の形成と発展に住民が主体的に関わる契機を内包しているところに実質的な意味がある。

#### 【参考引用文献】

- 倉田和四生『都市コミュニティ論』法律文化社、1985年  
園田恭一『現代コミュニティ論』東京大学出版会、1987年  
磯村英一編著『コミュニティの理論と政策』東海大学出版会、1983年  
地方自治制度研究会編『新コミュニティ読本』ぎょうせい、1978年  
菊池美代志・江上渉『コミュニティの組織と施設』多賀出版、1998年  
山本登『市民組織とコミュニティ』明石書店、1985年  
高橋勇悦・菊池美代志『今日の都市社会学』学文社、1994年  
名和田是彦『コミュニティの法理論』創文社、1998年  
神谷国弘・中道實編『都市的共同性の社会学 コミュニティ形成の主体要件』ナカニシヤ出版、1997年  
田村明『現代都市読本』東洋経済新報社、1994年  
『現代のエスプリ・コミュニティの再生』269号、1982年12月  
倉沢進「コミュニティづくり20年の軌跡と課題」『都市問題』第81巻第2号

松野弘・森巖夫編著『講座まちづくり開発入門』ぎょうせい、1992年

## 2 コミュニティ活動の事例

地域における住民の自主的な活動は数多くある。地域が持つそれぞれの歴史背景や住民の生活様式、思考などにより様々なテーマが課題として取り上げられ、活動へと結びついている。また、同じテーマであってもアプローチの仕方や実際の活動方法も千差万別である。ここでは、板橋区内外で行われている、自主的な住民活動のいくつかを事例として紹介する。

### (1) 志村坂下小学校「おやじの会」、前野小学校「鎌倉の会」

志村坂下小学校の児童の父親たちが、父親の復権を目指して活動を行っている。この「おやじの会」は、3年前に父親の有志8人が集まり、PTAや学校の教育現場では対応できない、父親だからこそできる体験を子供たちに経験させてあげたいとの願いから始まった。今では、証券会社や製薬会社、タクシー運転手、エンジニアなど様々な職業を持つ、20代から50代までの父親たち約50人がメンバーとなっている。学校行事の力仕事を手伝うほか、2000年度は、夏に福島県で体験合宿を開いた。また、冬休み最後の日曜日には、子供たちに新潟県の雪約10トンをプレゼントして、子供たちを大喜びさせるなど、父親が先頭に立って子供たちのよりよい環境づくりに体当たりで頑張っている。

「鎌倉の会」(いざとなったらお父さんの出番ということから「いざ鎌倉」をもじって命名された)と呼ばれる前野小学校のおやじの会は、パソコンの校内ネットワークを構築してしまった。寄付のあったパソコンを単独で使用するのではなく、どこからでも情報が共有できるようにしようと、総勢20人のお父さんがたったの1日で、パソコン室のネットワークとつなげるLANを完成させた。このような高度の専門性と技術が必要な作業は、まさに親父の出番にふさわしい。鎌倉の会ではその他にも土器づくり、餅つき、野球などを通じて積極的な地域活動を展開している。

板橋区の小中学校では、こうしたおやじの会などと呼ばれる父親主体の自主的なグループは、現在約20校で存在する。その活動内容は、校庭でのキャンプや児童生徒とのスポーツ交流、校舎の修繕、町内パトロール、ビオトープづくりなど多彩である。また、おやじの会の無い学校でもPTA活動の延長として父親参加の機会を待っているという。日頃地元ではなにかと立場が悪い親父たちであるが、おやじの会の活躍には新たな地域コミュニティの力が感じられる。



## (2) NPO 自然と遊びの会

子供がのびのびと創造的な遊びができる遊び場「プレーパーク」を板橋区に作ろうと活動しているのが、「NPO 自然と遊びの会」である。

プレーパークとは、木登り、泥んこ遊び、穴掘り、たき火、虫取りなど、子どもが自由に遊びを楽しみ、仲間とともに生きる（遊ぶ）楽しさや喜びを味わうことのできる遊び場のことである。「あれもダメ！これもダメ！」という禁止事項の看板はなく、その代わりに自分で責任をもつことがモットーとされる。日本では1979年に世田谷区羽根木に誕生したのが始まりで、それ以降各地でプレーパークづくりの取り組みが広がりつつある。

自然と遊びの会が発足したのは、1992年。板橋区が行った区立板橋東公園の改修計画（住民説明会）を聞いた自主保育のメンバーが中心となって、「もっとこどもの遊びを考えた公園として、プレーパークを検討して欲しい」との署名活動と陳情を行い、この集まりが「板橋自然と遊びの会」に発展した。

木々の間にロープを渡した橋に子供たちがぶら下がり遊ぶ。ロープで作ったブランコでは遠くまで飛ぶ競争が始まる。まわりで危なっかしそうに見ている大人たちのことなど気にとめずに「小さな冒険家たち」が夢中になって楽しんでいる。こうしたプレーパーク活動が板橋東公園などで行われるようになった。当初は年2～3回程度の実施であったが、2000年度には板橋東公園でのプレーパーク活動は週3日行われるまでになり、8/1～8/31には夏休み連続プレーパークも実現させた。

自然と遊びの会ではプレーパーク活動の他にも、荒川・戸田橋緑地回復活動や板橋環境会議などへの参加、冒険クラブキャンプの実施などにも取り組んでいる。活動費を賄うためにリサイクル事業にも取り組む考えがあるようだ。さらに、プレーパークは不登校の子どもの居場所のひとつとして活用できないか、2002年度から始まる総合学習に協力できないかなどアイデアは次々に広がっている。

自然と遊びの会は、2000年10月にNPO法人となった。プレーパーク活動を区と協力関係の中で常設化していくには、会の運営の安定と発展を目指さなければならないという理由からである。NPO 自然と遊びの会では、地域住民・プレーリーダー・行政が協力して運営するプレーパークは、子どもたちの成長を願う人々を結ぶコミュニティであると考えている。今後も、子どもたちが地域で生き生きと遊び、おとなも子どもも交流できる地域環境づくりを目指して意欲的な活動が続く。

### (3) 谷根千工房

文京区と台東区にまたがる谷中・根津・千駄木地区は、幸い震災や戦災を免れたため、古くからの寺社、武家屋敷、長屋などが残り下町の面影を深く残す界隈となっている。この地に、地域雑誌「谷中・根津・千駄木(通称:谷根千)」の発行を中心に活動するグループ「谷根千工房」がある。

地域雑誌「谷根千」は、この地を生活の場としている4人の女性によって1984年10月に生まれた。「この地域で今に伝わる多くの文化遺産や、何代にも渡って受け継がれてきている生活文化や知恵などの有形無形の文化を大切に、同時により豊かなものにして次代に手渡したい」、「ここに暮らす人々と地域のことを語り合い、暖かみと節度のある近隣関係を形づくっていく場も作りたい」といった思いを込めて作られている。A5判の季刊誌で、2000年12月までに64号が発行されている。

現在の谷根千工房のメンバー3人は、創刊以来、家事や育児の合間をぬって、取材から記事執筆、編集、広告取り、販売までを行っている。今では「谷根千」の名は地元のみならず全国的にも幅広い読者に親しまれるものとなった。また2000年6月には、インターネットを使った谷根千ネットも開設され、新しいメディアを使った情報発信にも積極的に取り組んでいる。

近在のお年寄りや商店、路地など身近なところに題材を求める一方で、単なる地元のイベント情報や観光案内には止まらず、地域の歴史や文化の掘り起こしに重点が置かれたものとなっている。最近「谷根千」で特集されたタイトルを一例として挙げると次のとおりである。64号「心とからだを整える - 谷根千ヒーリングスポット」、63号「谷中美人 笠森おせん」、62号「飲み屋探検隊」、61号「江戸の農芸」、60号「日暮里富士見坂の眺望が危ない」。。。

谷根千工房では、雑誌「谷根千」のほか、様々な小冊子の刊行やシンポジウム、講演会、写真展といった活動も行い、赤レンガ東京駅保存、上野不忍池の保存をはじめ歴史・自然環境を守る市民運動にも参加してきた。こうした活動に対して研究者や行政関係者などからも注目を集めている。こうした谷根千工房の活動は、地域文化を題材にソフトな角度からまちづくりにアプローチし、都市の近代化やそこで暮らす私たちの生活のありようを生生活者のまなざしから問い直している。

### (4) 荒川市民会議

荒川は、広大な水面、ヨシ原などの水生植物群落や、草地等が広がり、魚類、昆虫類、鳥類などの多くの野生生物が生息する場で、東京の都心部では、唯一最大の自然空間である。また、荒川河川敷は、周辺住民にとって、雄大な自然の中に身を置くことのできるアメニティ空間であり、公園、グラウンド等として利用できる場としても貴重な空間となっている。

荒川市民会議は、この荒川のあるべき姿の実現に向けて市民と行政が共に考える場として設置された。荒川の持つ様々な価値や機能についての知識を高め、これを守り育てて行くことを目的として、荒川下流部の沿川の江東区、江戸川区、墨田区、葛飾区、足立区、北区、板橋区、川口市及び戸田市の市民や学識経験者、企業、行政が、立場や思想の違いを越えて活動している。

市民会議の運営にあたっては、それぞれの自由な立場から自由な発言を行う、お互いの発言を尊重し合う、お互い真摯に納得がいくまで議論を行う、荒川のより良い将来を実現するために善意に基づき発言し行動することを基本原則としている。構成員全員が平等な立場で参加し、各々自己責任において、荒川のあるべき姿に向けて、お互いにパートナーシップを発揮し、一步一步行動している。また、国や自治体も荒川市民会議の活動を支援し、荒川市民会議からの提言を尊重して施策を展開していくものとしている。

板橋区に設置されている板橋区荒川市民会議では、スポーツ施設の整備・利用、自然、荒川の利用、荒川の水質の4つのテーマについて分科会を設置して、荒川の将来を検討している。2001年2月には、各分科会で検討された案をもとに、「板橋区荒川市民会議提案書」をまとめ、板橋区及び国土交通省に提案を行った。その主な内容は、区民が気軽に荒川にアクセスできるような交通機関のネットワーク化を図る、新河岸陸上競技場と荒川河川敷スポーツ施設の利用を一体化する、ファミリーフェアやオリンピック祭などの各種イベントの開催、市民参加型の河川管理の仕組みづくりなど多彩なものとなっている。

現在、荒川下流部の沿川市区には約170万人の住民が生活している。荒川がこれら多くの人々にとってのふるさととなり、生活していく場でありつづけるよう、荒川市民会議の活動にこれからも大きな期待が寄せられている。

#### (5) みたか市民プラン 21 会議

行政への住民参加は、行政が準備した案に住民が意見を述べるという形をとるのが通常

であるが、市の基本構想づくりに住民自らが独自の計画案を策定し、市に提案を行ったのが、みたか市民プラン 21 会議の取り組みである。市の基本構想・基本計画を素案の段階から住民参加で、市民の自立的な組織と市とのパートナーシップによって策定するのは全国でも初めてであるという。

みたか市民プラン 21 会議が発足するきっかけは、1998 年 12 月に三鷹市まちづくり研究所が「新しい市民のあり方」のなかで提言したことに始まる。三鷹市では昭和 40 年代から行政への市民参加は先駆的に行われてきたが、市が作った素案をベースにすることへの不満も一部で出始めており、三鷹市でもその方向を志向していたところであった。

みたか市民プラン 21 会議は 1999 年 10 月に発足し、その特色は市民の手による提言づくりにある。メンバーも市民から市民への参加の呼びかけに応じて集まった約 400 人の市民である。これら参加メンバーが、都市基盤の整備、安全な暮らし、人づくり、安心できる生活、都市の活性化、平和・人権、市民参加のあり方・NPO 支援、情報政策、自治体経営、地域のまちづくりという 10 のテーマの分科会に分かれて、将来のみたかについて掘り下げた検討を行った。また、この会の活動を始めるにあたっては、会の代表者と市長との間でパートナーシップ協定が締結され、お互いの役割分担や相互協力などを確認していることもユニークな取り組みである。

2000 年 7 月に中間報告がなされ、同年 10 月には約 140 ページの冊子にまとめられた最終提言「みたか市民プラン 21」が三鷹市長に手渡された。その間に開催された会議は延べ 300 回以上におよんだ。最終提言では、冒頭に「こんな三鷹にしたい」という市民の願いが述べられ、市民と行政のパートナーシップによる市民参加を基礎とする「市民自治都市」が目標に掲げられた。具体的内容としては、「情報オンブスマン制度」の導入や、市内だけで通用する「福祉通貨みたか」の創設、「教育行政市民参画条例（仮称）」の制定などが盛り込まれた。

三鷹市では、この最終提言を受けて、その内容を最大限反映して、市の基本構想・基本計画の素案作成を行うとしている。みたか市民プラン 21 の提言でこの会議の目的はひとまず達成されたが、今後は、市が策定する基本構想・基本計画に対して意見表明などで係わっていく予定だという。

みかた市民プラン 21 会議の取り組みは、「市民参画」から「市民協働」「市民主体」というこれからの地域社会の方向をまさに実践をもって示しているといえる。

### 3 コミュニティ活動の位置づけについて - 問題の提起

#### (1) まちづくりと「コミュニティ活動」

本章の1で述べられているように、「一定の地域に住む人々が、自分たちの生活を支え、便利に、より人間らしく生活してゆくための共同の場 [をつくる活動]」（[ ]内は筆者による補足）を意味する「まちづくり」という言葉には、地域社会の形成と発展に住民が主体的に関わる契機が内包されている。つまり、「まちづくり」においては、地域社会の住民が、単なる行政サービスの受け手としてそれにかかわるだけではなく、より生活しやすい地域社会の形成に向けて、自ら発言し行動する主体として、そこに参加することが想定されている。

ところで、このようにまちづくりには、最初から住民の主体的な参加という契機が内包されているとは言っても、地域社会の形成と発展への住民の具体的な関わり方は、一通りではない。まちづくりにおいて何が具体的な焦点となるかは時代と場所によって異なるが、同様に、いかなる主体がどのような組織形態でまちづくりを進める（べき）かも、時代と場所によって異なってくると考えられる。その中で、当分科会では、「はじめに」において述べられているように、さまざまな地域活動団体の活動に着目して検討を進めていこうとしている。それは、居住地域に根差した住民の自主的な活動が、今後のまちづくりにとってより重要なものになっていくのではないかという予想に立っているからである。以下では、そのような活動をコミュニティ活動と呼ぶことにする。

しかし、コミュニティ活動という言葉は、必ずしも一義的な意味をもって流通しているわけではない。そこで、まず、コミュニティ活動という言葉について定義をあたえておきたいと思う。ただし、その定義は、あくまでもここでの試論を展開するうえでの便宜を考へてのものであって、それが他の用法よりすぐれていると言うつもりはない。

前に出てきたように、M・マッキーバーは、「コミュニティ」を「一定の地域において営まれる共同生活」と定義している。それに関連して、そのようなコミュニティが成立するための基礎的要件として、地域性とコミュニティ感情があげられていた。さらに、そのコミュニティ感情が、共属意識、役割意識、依存意識の3つの要素から成立するものであることも、すでに触れられているところである。

他方で、これも前出の、国民生活審議会の1969年の報告書では、コミュニティは、「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族を構成主体として

地域性と各種の共通目標を持った、開放的でしかも構成員相互の信頼感のある集団」として定義されている。

以上の2つのコミュニティの定義のあいだには、マッキーバーの定義が、農村社会を基盤として自然発生的に形成されてきた地域共同体を原イメージとしているのに対し、国民生活審議会のばあい、コミュニティ概念は、現実に存在するコミュニティから抽象されたものというよりは、むしろ目指されるべき目標を示す概念となっている、という違いが存在する。しかし、ここでは、このような両者のあいだの違いにではなく、両者の共通点に着目したい。すなわち、両者の定義をその内容について見れば、人々の居住生活が営まれる範囲の地理的領域という「地域性」の要素と、構成員間の相互依存の関係を基礎とする相互の繋がりの意識という「主体的」要素とが、いずれの定義においても見い出されるのである。この点に着目して、ここでは、「コミュニティ活動」という言葉を、「人々の居住地域にあらわれる困りごとの解決あるいは生活の充実、またはその両方のために、多かれ少なかれ自主的な参加にもとづいて行われる、住民の継続的な活動」と定義しておきたい。

この定義について、いくつか注釈を加えておこう。

第一に、このような活動を通じて、地域における人々との相互依存意識と相互の繋がりの意識、そして役割意識がしだいに発達していくことが予想される。つまり、マッキーバーの言うコミュニティの成立要件がだんだんと形成されてゆくことになると考えられる。そのような意味で、上の定義で表わされるような住民の活動を、ここでは「コミュニティ活動」と呼ぶのである。したがって、ここで定義した「コミュニティ活動」は、「(すでにある)コミュニティにおける活動」というよりは、むしろ「コミュニティの創出につながる活動」としてイメージされるものである。

第二に、しかし、ここで言う「住民の活動」は、あくまでも「困りごとの解決」や「生活の充実」への欲求の充足といった、住民にとっての必要を満たすために行われるものである。つまり、コミュニティという人々の繋がりの形成は、(そのような繋がりが生活の充実のために求められる場合を除いて)いわば副産物であって、それ自体が目的ではないということに注意しなければならない。

第三に、それにもかかわらず、コミュニティという人々の繋がりの形成は、目的達成のプロセスに必然的ともなうものと考えられる。なぜなら、「困りごとの解決」や「生活の充実」への欲求の充足のために、人々が継続的に共同せざるをえない事態が、この定義に

おけるコミュニティ活動の前提となっているからである。

第四に、そこで形成されるコミュニティは、かつての伝統的なコミュニティとは異なり、地縁性を基礎としつつも、一定の地域に居住する全住民をその構成員とするものでは必ずしもない。一般的には、コミュニティ活動の対象となる主題に応じて、その活動のアクティブな担い手と周縁的な協力者が、その構成員として捉えられる。この点では、ここでのコミュニティ活動の概念はマッキーバーのコミュニティ概念から部分的に、しかし明確に乖離している。マッキーバーのばあい、コミュニティは自発的な結社であるアソシエーションの対概念とされていた。それに対しここでは、コミュニティ活動は、NPOのようにアソシエーションを担い手とするものと、町内会のように地縁的な組織を担い手とするものとの、両者を包含するものとして捉えられている。

したがって、第五に、このような意味でのコミュニティは、一つの地域にいくつも成立することがありうる。また、複数のコミュニティ間の構成員の重複も当然ありうることになる。

以上、ここでのコミュニティ活動の定義について理解するさいに留意すべき含意を5点にわたって述べてきた。

さて、先に述べたように、当分科会の研究は、そのようなコミュニティ活動が、今後のまちづくりにとってより重要なものになっていくのではないかという予想に立っている。このような予想は、別にユニークというわけではなく、現在の日本におけるまちづくりや地域社会についての議論のなかに、頻繁に現われている。それは、高度経済成長期以降のさまざまな社会的変化に根拠をもつ。

たとえば、戦後日本の産業化・都市化・情報化のもたらした地域社会への影響を、尾崎有紀子は次のようにまとめている。「都市部の業務地化及び郊外への人口の移動、人口流動化、少子・高齢化、無秩序な都市開発とそれに伴う地価の高騰、経済のソフト化・サービス化及び産業構造の転換、高速通信網・交通網の発達、外国人の流入等 - - は、地域性・共同性を喪失させ、地縁団体の衰退を招いた。例えば、人口流動化や外国人の移入等により、旧住民の拠り所となっていた同質性が消失した。新旧住民の混在化や定住人口の減少、住宅の高層化、対個人サービスの充実等により、近隣とのコミュニケーションや協働の必要性が減少した。また、高度情報化や交通網の発達等により個人の生活領域は拡大し、多様化した」(尾崎有紀子「まちづくりNPOが担う地域コミュニティの再生と生涯学習社会の形成」『社会教育』1998年4月号)。

このように、産業化・都市化・情報化の進展は、旧来の地域社会の絆を崩壊させる作用を有してきたが、それと同時に、地域社会において解決を迫る新たな課題を発生させてもきている。たとえば、都市への業務集中、地価の高騰、モータリゼーションの進展、大型ショッピングセンターの幹線ロードサイドへの集中立地などにより、中心地の商店街の衰退をはじめとする都市中心部の空洞化という問題がもたらされた。栄養の改善と保健医療の進歩による高齢化、家族形態の変化による高齢者世帯の増加、生活様式の変化による勤労女性の増加などは、高齢者に対する介護サービスを社会的に供給する必要性を高めた。産業化・都市化や生活様式の変化によって、さまざまな環境汚染がもたらされてきた。また、旧来の地域社会の絆の崩壊や家族形態・生活様式の変化により、家庭と地域の教育力が低下してきたのではないかという議論もある。

しかし、他方では、こうした問題状況に対して、それらの問題への取り組みをテーマとしてコミュニティ活動を行う団体が近年、いわば自生的に増加してきているのも事実である。たとえば、環境保護のために地域でリサイクルを進める活動をする団体、高齢者に対する給食サービスを非営利的に供給する集団などが、その例としてあげられる。

こうして、都市化・産業化・情報化などの現代社会の大きな変化が一方では旧来の地域社会の崩壊をもたらし、地域社会にとっての諸困難を生み出しているのに対して、他方ではそれらの諸困難に対処する市民の自主的な活動も現われてきているという、現実の動きが見られる。そして、このような現実の動きこそが、前述のような、今後のまちづくりにおけるコミュニティ活動の重要性を認識させる根拠となっているのである。

## (2) コミュニティ活動の位置づけをめぐる論点

上の議論をふまえて、ここでは、コミュニティ活動をまちづくりのなかに位置づけるにあたって問題となりうる論点について整理しておこう。

第一に、コミュニティ活動の主体にかかわる問題がある。すなわち、コミュニティ活動の主体としては、大きく分けて、町内会・自治会などの地縁的団体とNPOに代表される機能的・自発的団体とがある。両者のあいだには、前者が、世帯を加入単位とし、一定の地域内に居住するすべての世帯を包含する（ことが本来の姿としてめざされる）団体であるのに対して、後者は個人の自発的な参加を原理とする団体であるという基本的な違いがある。そこで、これらの性格の違う団体を、まちづくりとの関係において、どのように位置づけるかをめぐって、異なった考え方が成立しうる。一方には、「NPOの活動は、地域



に基礎をおくコミュニティ組織 [= 町内会・自治会] との連携をより強化することによって、その特性を活かしてまちづくりに貢献することができる」(山崎丈夫『まちづくり政策論入門』自治体研究社、2000年、87 - 88頁) という考え方がある。つまり、まちづくりに構成的にかかわるコミュニティ活動の主体は基本的には町内会・自治会であるという立場である。これに対して、むしろNPOの活動を中心としてまちづくりを考えていこうとするスタンスがある。たとえば、前出の尾崎は、そのようなスタンスに立っている。

このような考え方の違いは、一つには、町内会・自治会の現実をどのように認識するかの違いに由来している。後者が、旧来の地域社会の崩壊の中で町内会・自治会も機能しえなくなっているという認識を前提にしているのに対し、前者は、たとえば「これまで地域住民組織は...住民生活に必要な行政業務の遂行を通じて、地方自治の中心的基盤である住民自治的力量を...内部に蓄積してきた」(山崎、前掲、172頁) という認識を前提にしているのである。しかし、この点について言えば、一般論として論ずるのは無理がある。つまり、それは個々の地域に即して経験的観察にもとづいて認識されなければならないことからである。当分科会の研究にこの課題が含まれることは、「はじめに」で述べられているとおりである。

第二の問題として、まちづくりにおけるコミュニティ活動と自治体の政治行政との関係の問題がある。近年のまちづくり論においては、「住民と行政のパートナーシップ」によるまちづくりという議論が主流になっている。これには、たとえば「住民と行政と企業と大学とのパートナーシップ」(「多摩ニュータウン学会」 - 細野助博『スマートコミュニティ』中央大学出版会、2000年、28頁) というようなバリエーションもある。また、現実にも、住民と行政のパートナーシップによるまちづくりの取り組みはすでに1970年代からはじまっているという見方もある(山崎、前掲、19頁)。しかし、問題は、そのパートナーシップの具体的な中身のあり方であろう。その点に関し、細野助博は、「行政、企業、NPO、NGO、それに住民が、どのようなスタンスで課題を提出し、その課題の解決に向かってどう世の中に存在し、活動するNPOや大学や行政や企業が相互にコラボレーションを図るか、その一連のプロセスを誰がどうやって統括して行くのか、その流れと結果を誰がどうやって評価し、ノウハウを蓄積し、流布させ、次に備えるかについての具体的方法論」が確立されていない、と述べている(細野、前掲、32、243頁)。

ところで、この問題には2つの側面があるように思われる。第一の側面は、まちづくりのプロセスを進める仕組みの問題である。この点に関する一つの考え方として、松野弘の

ように、これまでの地域社会形成は「官の論理」あるいは「行政主導型」で進められてきたと捉えたうえで、これからは市民が主体となってまちづくりを進めなくてはならないとする立場がある。しかも、そのばあい、市民主体はヴォランティアなアソシエーションとして組織化されることが提唱されているので、この論点は上に見た第一の論点とも絡まり合うことになる（松野弘『現代地域社会論の展開』ぎょうせい、1997年）。しかし、このような考え方に対して、地方自治体の政治行政における住民自治の実質化を対置する立場も存在しうる。この立場からは、自治体の行政と住民のどちらが主導的であるべきかというかたちではなく、自治体行政への住民意思の反映をいかに実質化するかというかたちで問題が立てられることになる。

この2つの立場のあいだには、一見それほど差がないようにも見える。しかし、前者のばあい、市民レベルでの共同性が、住民の集合体としての地方自治体という団体から独立に形成されること、しかも複数形で存在するようになることが、（必ずしも明示的ではないにせよ）想定されている。それに対し、後者では、住民の共同性は、自治体の意思形成を媒介にしてのみ形成されることになる。このように両者のあいだには、実は重要な差異が存在するのである。

パートナーシップの問題の第二の側面は、地域における生活にとって必要なさまざまなサービスや機会の提供方法にかかわるものである。本章の1で触れられていたように、倉沢進は、まちづくり（倉沢の言葉では「コミュニティ形成」）の課題を「相互扶助的なシステムと専門処理的なシステムとの最適の組み合わせを模索し、新しい生活様式を作っていくこと」であるとしている。相互扶助的なシステムとは、伝統的な地域組織を基盤とした住民相互の助け合いを原形としてイメージされるものであり、他方、専門処理的なシステムとは地域内のさまざまな問題処理を専門機関に委ねる都市的な共同様式を意味している。住民のコミュニティ活動は、いわば都市化後の社会において、前者のような相互扶助システムを再生する意味を持ちうるが、それらを通じてのサービス提供や問題解決と自治体行政という専門機関を通じてのそれがどのように組み合わせられるべきかが、今後のまちづくりにおいて問題となろう。

以上見てきたような、まちづくりにおける住民と行政のパートナーシップの具体的中身の在り方についての、事例比較と理論的考察を通じての検討もまた、当分科会の今後の課題である。