

(論 文)

コミュニティの開発と市民参加

—アメリカ・ピッツバーグ市の場合—

寄 本 勝 美

(早稲田大学教授)

1 はじめに

ここ20~30年鉄鋼産業などの斜陽化で衰退の一途をたどっていたピッツバーグ市(米国・ペンシルベニア州)にも、最近ではようやく明るい日が差し始めた。人口の大幅減少に歯止めがかかり、失業問題にも改善の兆しが現われているからである。さらに昨年(1985年)の春には、さる出版社の調査によって当市が全米329の都市の中でも最も住み良いまち(The most livable city)、そのような意味でのナンバーワン・シティに指定されるというビッグ・ニュースが舞い込んでいる。このような都市再興(Urban Renaissance)の成功の要因としては、公害防止の努力によってかの悪名高かった市の大気汚染が著しく改善されたことや、再開発事業によって都心(Downtown)の景観と機能が向上してきたこと、さらにこのような都市的魅力の高まりも相俟って産業の多様化(鉄鋼産業への過大依存からの脱皮)政策が功を奏し、サービス産業やコンピュータ産業が伸びるもとで雇用が回復してきたこと、などがある¹⁾。

しかし、これらの要因とともにもう1つ忘れてならないのは、コミュニティにおける居住環境の改善問題である。現市長のカリジュリ(Richard Caliguiri)氏は1978年に当選して以来「ルネサンス・ツー(Renaissance II)」を市政のスローガンに掲げつつ、「住みよく働きやすいまち(Better place to live and work)」の建設を目指してきたが、そのためには産業や都心の再開発

問題のみならず、コミュニティにおける居住環境の改善を市政の主要政策の一環として位置づけなければならないことはいうまでもないからである。このことは、市長が市のネイバーフッド改善事業の報告書で市民に送っているメッセージの一節によく表われている——「これまで折に触れて述べてきたことでありますが、ルネサンス・ツーは2つの主要な目標を持っています。それは、市民が居住するネイバーフッドを再興し安定化させることと、経済基盤を開発して雇用を創出し、もってピッツバーグをこの地方の活力に富んだ中心地として維持することの2つなのです。市が都心業務地区(Central Business District)を対象にして推進してきた経済開発計画については広く紹介されてきましたからよく知られておりますが、その一方で私の市政は、ネイバーフッドのために市の予算をいかに多く投入してまいったか、この報告書によってこの点をよく理解していただけるものと思います²⁾。」

ところで本稿では、このようなネイバーフッド・レベルにおけるこれまでのコミュニティ開発(改良)事業の経過や内容を見ようとするわけではない。そうではなくてここでは、コミュニティ開発事業を推進していくうえで必要となる市政と市民ないし関連市民団体(ネイバーフッド組織)とのコミュニケーション、ひいては市民や市民団体の参加の仕組みがどのような状況にあるのか、この点的を絞って論じていくことにしたい。「私たちはパートナーシップ関係にあります。そ

89-05-09 16:15 ニホンチイキカクハツセンター

P. 2

れゆえにこそ市の努力に対する私の誇りは、私たちのネイバーフッドを力強いもの、生き生きとしたものに保つうえであなたがたもあなたがたの持つ基金のみならず時間やエネルギーを投入することでお持ちになる誇りと組み合わせられるべきなのです。」——市長は前記のメッセージ³⁾でこう述べているが、本稿ではまさにこのようなコミュニティ開発における市の誇りと市民の誇りとを結合させるためのコミュニケーションの装置＝市民参加の仕組みの現況を、つい最近まで当市で1年半家族とともに生活しながら市政の研究をしたばかりの筆者の経験を生かしながら把握しようとするものである。

そこで、以下においては前半を主として行政側が用意している市民参加の制度的仕組みと作用の状況の理解にあて、後半はネイバーフッド組織がコミュニティ開発のために自発的、自主的に取り組んでいる現状を紹介することに向けていきたい。

なお、本論に入る前に標題にある「コミュニティ開発」という用語の説明を簡単に行っておこう。

まず、「コミュニティ (community)」とは、多くの場合ネイバーフッド (neighborhood＝近隣住区ないし近隣社会) の同義語として使われているが、ただしネイバーフッドの方がコミュニティよりも地理的に広い範囲をさすケースもある。後者においてはいくつかのコミュニティが合わさって1つのネイバーフッドを構成することになる。コミュニティについてのこうした2つの意味の識別は前後の文脈から容易になされよう。次に、「開発」は development の訳語であるが、ここでいう「開発」とはコミュニティないしネイバーフッド・レベルでの居住環境を保全もしくは改良するとともに、そこでの人びとの生活や活動を活性化すること、ひいてはこのような意味でコミュニティを魅力あるものに発展させていくことをさす。したがって、おことわりするまでもないことだが、この場合の「開発」とは、例えば海面埋め立てを行って工場用地の建設を図るような「開発」のイメージとか意味とはかなり異なっている。

II コミュニティ開発における市民参加の制度的仕組み

(1) 都市計画委員会と都市計画局

(1) その仕組みと機能

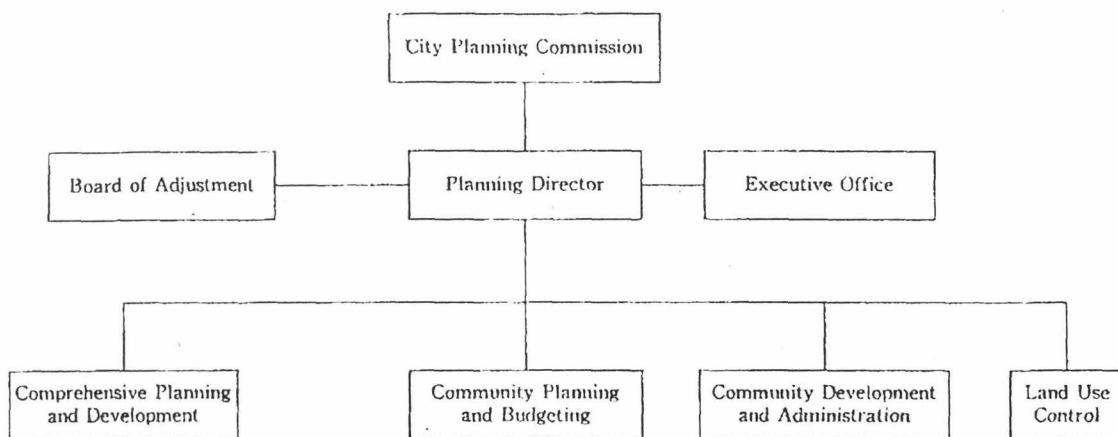
市の行政機構にあってコミュニティ開発事業を主管する組織は都市計画委員会 (City Planning Commission) と都市計画局 (City Planning Department) である。その組織図は図にあるとおりだが、まず都市計画委員会の委員数は9名で、全員市長により市議会の承認を得て任命される。ただし解職については市長は議会の承認なしにこれを行うことができる。委員の任期は6年で、無給であるが、都市計画関連の専門的知識や経験を有する必要は必ずしもなく、実際にも実業界、弁護士、学界など各界の名士が任命されている。こうして、のちにも言及するごとく委員が市の行政内部からではなく外部から、しかも都市計画についてはとりたてていほどの専門家ではない人びとから選任される点に、当委員会が一種の市民参加機関といわれるゆえんがある。都市計画局長 (Planning Director) は市長ではなく委員会によって任命され、当委の監督のもとに都市計画局を統轄する。都市計画委員会の権限は関連州法および市の憲章と条例で定められているが、その主なものは下記のとおりである——

- ① 予算案の用意とマスタープランの作成
- ② 市の各種計画と地図の作成
- ③ 土地利用・開発のための用地地区規制 (zoning controls) の勧告
- ④ 公共の建造物、道路および他の公共事業の場所の決定をめぐる勧告
- ⑤ 歴史的な名所の指定
- ⑥ 市の都市計画および市の開発計画に関するあらゆる事柄についての助言⁴⁾

一方、都市計画局長は局のスタッフの指揮監督を行うとともに、当委員会に対しては同局のスタッフを、また市議会に対しては当委員会をそれぞれ代表する。都市計画局は図でみるごとく局長の事務局と4課および調停委員会に分かれている。

こうして、都市計画委員会は都市計画局長の任命権を持つうえに上記の権限を日常的に遂行する

図 都市計画委員会と都市計画局の機構図



出典 City Council, 1985 Budget-Pittsburgh, p.56.

点で、明らかにわが国自治体での審議会のような諮問機関よりもはるかに高い地位と強い権限を持ち、どちらかといえば行政委員会に近い特徴を帯びている。しかし、これらの権限に関する最終的な決定権は市長ないし市議会にあり、その限りでは当委員会はあくまでも市の最終的な決定機構（市長と市議会）の諮問機関としての域を出るものではない。

(2) 市民参加機構としてのディレムマ

さて、都市計画委員会に伝統的に期待されてきた役割の1つは、計画立案過程への市民参加の制度的装置としての機能を果たすことである。そのためのチャンネルとしては、①当委員会が都市計画にはいわば“素人の市民 (lay citizens)”でもって構成されること、②計画立案過程でコミュニティの意見を反映をさせるべくパブリック・ヒアリング (public hearing)を活用すること、それに③必要に応じて市民委員会 (citizen board or committees)、これらはタスク・フォース=task forceとも呼ばれる)を設置すること、などが指摘されてきた。しかし最近ではこのようなチャンネルには次のような問題があると指摘する向きもある。

まず①については、委員の“市民代表性 (representative nature)”に疑問があるというのである。9名の委員にはコミュニティの利害を効果的に代表すべき役割が課されているが、多様な地

域社会の事情や利害を適切に代表することは困難な仕事と云ってよい。②についても、パブリック・ヒアリングが催される段階では計画立案過程は大詰めの段階に入っている場合が多く、市民のインプットを可能にする幅が極めて限られている。こうしたもとは有意義な対話は困難であるというのである⁵⁾。

コミュニティ・プランニングで修士論文を書いたピッツバーグ大学大学院生（当時）のシェファー (D. G. Schaefer) 氏は以上の問題を指摘したあと、この種の問題はより広い意味では疎外 (alienation) の問題にいきつく矛盾を帯びるとして次のように述べている——「都市計画委員会は、計画決定への市民参加を編曲して生かす責任を果たそうとするのであれば、計画立案の専門職としての特徴を高めることが決定的に重要である。矛盾することには、都市の未曾有の発展は、都市計画委員会を権威づけるという結果をもたらしてはきたが（もっとも、他の公的な市民入力ルートにおいても同様な結果がもたらされてきたが）、それはまた平均的な市民を彼らの政府から疎外することにもつながってきているということを、われわれに看取することができるのである。歴史的に観察することができるのは、容易に接触できて単純でそして小部分化されたネイバーフッドをベースにした政府から、高度に複雑で多層化したそのう集権化された当局が台頭したということなの

である。市民は、決定過程からますます遠ざけられてしまったのである⁹⁾。』と。こうしてシェファー氏によれば、現代の複雑な計画問題に対応するには専門的能力や組織的整備が必要になってはいるが、それに応える努力が目標や政策の形成のうえで市民が果たすべき役割を従来にも増して重視する方向に位置づけられてきたわけではないというのである。

なお、都市計画局でインターンシップの学生として体験学習をしながら修士論文を書いたベイ(D. S. Bey)氏によると、都市計画局の内部問題として、局内各課間のコミュニケーションが乏しいこと、スタッフが不足していること、局内の統一的な政策や管理に欠けること、こうしたことから局のスタッフは政治的な立場から下りてくる局長の指示と一般市民から寄せられる要求との板ばさみになって悩んでいること、などを挙げられている¹⁾。 地域づくり

(2) コミュニティ・プランナー

(1) 市政と市民の架橋としての役割

市政とコミュニティとのコミュニケーション、ひいてはコミュニティ開発への市民参加といえは、ピッツバーグ市の最もユニークな制度的仕組みになっているのは、コミュニティ・プランナー(community planner)の制度である。コミュニティ・プランナーは都市計画局のコミュニティ計画・予算課(Community Planning and Budgeting, 前掲図参照)に配属されていて、その数は現在6名である。1名がそれぞれ10内外のネイバーフッドを自分の受け持ち区域として持っており、こうして市内全域のネイバーフッドが6名のプランナーによってカバーされる仕組みになっている。私がインタビューしたプランナーの1人、マイク・イアナリノ(Mike Eannarino)氏の説明によると、コミュニティ・プランナーの基本的役割は市政とコミュニティとの間に立ちながら橋渡し機能(ieason function)を果たすことにあるが、具体的には次の3点が挙げられるという

- ① 自分の担当区域内のコミュニティ・グループと日常的な接触を保ち、これを通じて市政やコミュニティ開発政策に対する彼らの理解を高め

ること。

- ② コミュニティ・グループと協力してコミュニティの居住環境や行政ニーズの分析を行い、その結果を市の総合計画(6カ年計画)や予算に反映させる努力をすること。

- ③ コミュニティ・グループに情報の提供、その他の技術的な支援を行うとともに、市民が市政に近づくうえで必要な手助けをすること⁹⁾。

6名のコミュニティ・プランナーとそれぞれの受け持ち区域との関係がそれ相当に密接であることは、当市での筆者の生活や勉強を通じてよく感じさせられたことである。というのも、私はイアナリノ氏が自分の担当するネイバーフッドでの市民集会に出席している姿を時どき見かけたし、さらには私がインタビューしたコミュニティ・リーダーのなかで自分の地域を受け持つプランナーの名前を知らない者は1人としていなかった。こうして、コミュニティ・プランナーは、自分の担当地域に関しては市民や市民団体とのさまざまな接触を通じて明るくなり、人びととの“顔のつながり”もできていくもとの、行政に対する彼らの要望や不満、あるいは提案を市政につなげるために重要な役割を果たしていることは疑いのないところである。

ところで、都市計画局には6名のコミュニティ・プランナーのほか、市民参加を全般的に担当する1名のプランナーがいるが、彼らは必要に応じてミーティングを持つ一方、毎年3月から4月にかけてはデータを持ち寄り、各地域のニーズを分析して市の次年度の計画や予算に反映させるための会議を集中的に開いているという⁹⁾。かくて、1970年に「コミュニティ・プランナー・システム」が導入されて以来、当市においてはそれが、市民のコミュニティ組織の活動や市政参加を実現あるいは促進するための制度的仕組みの中心となってきたのである。

(2) コミュニティ・プランナーの意識とその問題点

しかし、先述の、インターンシップの大学院生として市の都市計画局に入り込んで調査をしたベイ氏によれば、このユニークなコミュニティ・プランナーの仕組みにも、主として彼らの意識の面

で批判されるべき問題があるという。彼は8名のプランナー（1979年当時のコミュニティ・プランナーの数は今より2名多かった）全員、および15名のコミュニティ・リーダーとの個別ヒアリングをそれぞれ1時間余りかけて行い、その結果に基づいて市民参加に対するプランナーの意識の状況をまとめているが、その要点は次のとおりである

プランナーたちは市民参加を促進すべきとする立場に立ってはいるが、その理由というのは、市民参加によって、①連邦政府によって課せられた「市民参加の条件」を充たすこと、②行政機関の責任（accountability）を果たすこと、③市民の疎外感を軽減すること、④提案された行政計画を市民が是認すること、といった点にある。これに比べてコミュニティ組織のリーダーが市民参加の基本的論理としているのは、「われわれ市民こそがわれわれのコミュニティ・ニーズを最もよく知っており、それゆえに市がコミュニティ開発の成功を期そうとするのであれば、市民の側の助言や参加は不可欠である」という点である。そこには、プランナーと市民の間に何らかの乖離があるのではなからうか。

げんに、多くのプランナーがコミュニティ・グループの最も重要な役割として期待しているのは、市の計画の資料や会合の通知を広く市民に行き届くようにする点にあるのであって、市政に対するその影響力がいま以上に増大すべきなどと考えているプランナーは数少ない。彼らの多くは、市民が政策決定までに参加しうるものとはみなしておらず、また彼らの専門的能力が市民参加によって限定づけられるべきものではないと考えている。換言すれば、彼らの大部分は自分の専門家としての特権を守ることに意を払っているのであって、たしかにネイバーフッド・グループと相談して自分の提案に対し助言や提言を得ようとするには前向きではあるものの、非専門家は政策の決定段階にまで口をはさむべきものではなく、あくまでも最終決定はプランナーや市長、議会などの政策決定者に委ねられるべきものである、と考えているの

である¹⁰⁾。

こうしてベイ氏のリポートはプランナーに対しなかなか手厳しいものであるだけに、彼らの何名かは、ベイ氏を書いたリポートに対しその内容が主観的であり過ぎるとして批判をしたり、あからさまな不快感を示したという。しかし、ベイ氏にとってはプランナーの側に市民参加に対する姿勢の面で問題がないとはいえず、さらに彼らと市民との間には、コミュニティ開発の真の意味や市民参加の在り方をめぐって見解のズレがないわけではないというのである。さらにベイ氏によると、〈コミュニティ・プランナー・システム〉の働き具合は、中・高所得コミュニティと低所得コミュニティとの間に相違があるという。すなわち前者では後者に比べて一般にネイバーフッドの組織状況が良く、専門的知識を持つ市民も多いことから市の都市計画への理解にすぐれており、そのうえ中・高所得者は市の職員や部局との公的な接触の機会も低所得住民に比べて多く、政治的な力のうえでも優位に立っている。こうした事情からプランナーたちの反応も、社会・経済的に上位のグループの意見や選択により機敏になる傾向がある、というのである¹¹⁾。

このようなベイ氏のプランナー批判がどの程度当を得たものであるかどうかはともかくとして、筆者の現地調査でもう1つの問題として時どき耳にしたのは、プランナーの数がやや少ないという点であった。6名のプランナーはそれぞれ平均して10前後のネイバーフッド、人口にして7万人の住民で構成されるブロックを担当しているが、その数をもう少し増やすことによってコミュニティ・プランナーに期待される役割を一層充実化すべきであるというのである。

(3) コミュニティ開発一括補助金

(1) 市民参加の条件と市の対応

ところで現在、ピッツバーグ市のコミュニティ開発事業は資金的には連邦政府のコミュニティ開発一括補助金（Community Development Block Grant=CDBG）に大きく依存しており、これ以外の資金としては州政府の補助金が若干ある程度である。CDBGは俗にCDファンドとも呼ばれるが、周知のようにこの一括補助金は1974

年の住宅・コミュニティ開発法 (Housing and Community Development Act) の制定によって創設され、従前の都市再開発 (Urban Renewal) やモデル都市 (Model Cities) 関連の個別補助金は全てこの新しい一括補助金のもとに統合された¹²⁾。当市に対する CDBG の交付額は1980年で2490万ドル、その後レーガン大統領の補助金削減政策で多少減額となったものの、その後も2000万ドル前後は維持している。CDBG の関連事業を主管するのは、ピッツバーグ市では都市計画局である。

さて、CDBG の最大の特徴になっているのは、その使用に際し自治体側の選択や裁量の幅が個別補助金に比べはるかに大きく認められている点である。しかし、一定の条件はもちろん課されていて、1つは、事業の対象を主として低所得者層 (low and moderate) に向けるべきこととされている点である。しかしこの「所得条項」は必ずしも厳密なものではなく、当市でも事実上は市内全域にわたって4つの基本的な事業領域、すなわち住宅、経済開発、公園・レクリエーション・余暇、および社会資本・公共事業に CD ファンドが投入されている。

ところで、もう1つの主要な条件となっているのが、市民参加である。これに関して当市では1979年の12月になって問題が起こった。市民参加の条件は、CDBG を主管する連邦政府の住宅都市開発省 (Department of Housing and Urban Development=HUD) がそのための方法をガイドラインとして示す形で具現化されているのだが、ピッツバーグ市ではこのガイドラインを十分に満たしているとはいえないという問題が市民サイドから提起され、その後の HUD の調査でも不備のあることが指摘されたのである¹³⁾。

そこで市は、その是正を図るべく市民参加会議 (Citizen Participation Conference) を催すとともに、市民を委員としたタスク・フォースを設置して、同会議で提起された問題の検討を続けていたが、1980年末にはその結果が「市民参加計画 (Citizen Participation Plan)」としてまとめられている。市当局によれば、その内容は CDBG の申請にとって必要なものであるだけでなく、ル

ネサンス・ツールの目標の実現にとっても欠くことのできないものとして位置づけている¹⁴⁾。

こうして作成された「1980年市民参加計画」はどのような内容になっているのだろうか。HUD によって課せられた10項目の条件 (requirements) と、そのそれぞれに応えるべく市が採用した市民参加の方法は、要点を紹介すると下記のとおりとなっている (次の各項においてア) 以下は市が採用した市民参加の方法である) ——

- ① 市民が CD 計画 (CDBG 関連のコミュニティ開発計画) の情報を十分に得て、コミュニティ開発過程での各段階への有意義な市民参加を促進すること——
 - ア) コミュニティ開発政策の諮問機関の活動。イ) ネイバーフッド・レベルでの予算説明とヒアリング。ウ) コミュニティ・プランナーによる市民グループへの情報提供と技術的援助。エ) ニュースレター。オ) 資料の郵送。
- ② 関係資料や情報を適切に公開すること——
 - ア) 都市計画局の資料室における資料の用意 (コピーと郵送の有料サービスも行う)。
- ③ コミュニティ開発と住宅ニーズに関する情報を補助金申請過程の早期の段階で入手すること——
 - ア) 市民の関心やニーズはコミュニティ・プランナーによる年間を通じたコミュニティ・グループとの会合で掌握する。イ) 市民の見解は都市計画局の部内会議でプランナーにより分析・評価する。ウ) ネイバーフッド・レベルでの予算説明とヒアリング。エ) 都市計画局によるパブリック・ヒアリングの主催。オ) 政策諮問機関とのミーティング。カ) 事業の遂行状況についてのヒアリング。
- ④ CDBG に対する市の申請状況を市民に知らせること——
 - ア) 都市計画局資料室にて市の申請書の複写の公開。イ) ニュースレターや郵送システムの利用による補助金申請の通知。ウ) コミュニティ・プランナーによる市民団体への情報提供や技術的援助。
- ⑤ CD 計画の実施過程に市民参加の機会を設けること——

ア) 市域大の市民フォーラムの開催。イ) 市域大の政策諮問グループのミーティング。ウ) 事業の進行レポートを郵送リストを使用して送る。

- ⑥ 市民がCD計画のあらゆる局面を調べ、意見を述べ、あるいは関連事業が目標を達成するものであるのかどうかを評価する機会を提供すること――

ア) 3月に行われるパブリック・ヒアリングで6カ年計画の経過報告を提示して市民からコメントを求め、その結果をHUDへの提出資料に付け加える。イ) 年間を通して市議会で行われるパブリック・ヒアリング。ウ) 都市計画局に寄せられる市民の苦情に対しては15日以内(休日はこの日数から除く)に書面で返答を行う。

- ⑦ CD計画の変更・修正に関しては、市民が周知する機会を設けること――

ア) 市議会が開くパブリック・ヒアリングで対処する。

- ⑧ CD計画の実施、活動および規則に関し市民に技術的支援を提供すること――

ア) CD計画関連の公文書は原則として全て都市計画局資料室に用意し、市民の閲覧に供する。イ) 市のプランナーは市民団体がCD計画関連で意見や提案を述べたり、ネイバーフッド・レベルでの市民活動を支援する補助金を申請したりするのを側面援助する。ウ) 市民団体に対して技術的な援助やリーダーシップを提供するための市民団体支援組織を設立する構想を推進する。エ) ワークショップを催す。オ) 必要とあらば問題別にタスク・フォースを設ける。

人打バツリ
の紹介

- ⑨ CD計画の申請に関しコミュニティ・レベルでの市民参加の過程を創出すること――

ア) 3月と4月にダウンタウンのYMCAで政策諮問機関の会合を催す。イ) 要請に応じコミュニティ・プランナーがコミュニティ・グループに対し関連情報の提供や技術的支援を行う。ウ) プランナーが催す市民参加のタスク・フォース。エ) ワークショップ。オ) 地域諮問会議 (Community Advisory Board, 後述) の活用。

- ⑩ ネイバーフッド・レベルでの市民参加、とりわけ少数民族、低所得者あるいは荒廃地区に住む住民の意見や提案を反映させる過程を創出すること――

ア) 要請に応じプランナーがネイバーフッド・グループの集会に出席する。イ) 市民25名以上の署名を持って開かれる市議会のパブリック・ヒアリング。ウ) タスク・フォースやワークショップの開催¹⁵⁾。

- (2) その後の動き

すでに述べたように、市の主要なコミュニティ開発事業はCDBGの交付を受けて行われていることから、市のコミュニティ・レベルでの市民参加の制度的仕組みも、HUDに課された市民参加の条件に応える形で用意されているのである。そして、その内容の要点を前項のごとくみると、それはかなりきめ細かな市民参加の仕組みになっていること、とりわけコミュニティ・レベルの市民や市民団体にCD計画について周知させるとともに、彼らの意見や提案を反映させるうえでそれ相当の配慮を払っていることがよく理解されよう。いずれにしても市としては、CDBGの交付を確保するためには、当市なりの方法で「市民参加条項」を充たすことを求められてきたのである。

しかし、1981年にレーガン政権が登場し、やがてCDBGの交付要件の1つとされていた市民参加の条件がかなり緩和されたこともあって、現在では前項で列挙した市民参加の方法が全てその通りに実施されているというわけではない。こうしたもとにあって、今日市が市民参加の最も中心的な手段として位置づけているのが、前述したコミュニティ・プランナーの制度である。市としては、コミュニティ・プランナーとコミュニティ・グループとの不断の接触によって市民の要望や地域のニーズを把握できるという考え方から、今日では市域大の政策諮問型の市民委員会あるいはネイバーフッド・レベルのタスク・フォースを設置・活用する方法は実施していない¹⁶⁾。

注: 市域大の政策諮問型
C.G.の記号

ところで、当市において市民参加のためのもう1つの中心的な方法になっているのは、パブリック・ヒアリングである。パブリック・ヒアリング

はCDBGの使用にあたって義務づけられていることから、市の投資的予算（Capital Budget）の編成過程では都市計画委員会の主催により毎年同委が選ぶ市内3か所のコミュニティで必ず開かれている。筆者は1年半の滞在中に何度かこれを傍聴したが、各会場には数十人から百人以上の市民が出席し、少なくとも十数人の市民が1人5分間の持ち時間を使って道路、水道、レクリエーション施設、駐車場等々の問題について苦情や要望を伝える発言をしていた。

他の主要なパブリック・ヒアリングは市議会によって行われるそれである。市議会は市の予算（その中にはCDBG関連事業も含まれる）の議決権を有するだけでなく、当市のこれまでの慣行に従いCDBGのおよそ10%分は、市議会だけによる選択によって市内のコミュニティ・グループに対しその活動を奨励するために割り当てられている。したがってコミュニティ・グループは市議会主催の予算関係パブリック・ヒアリングに出席し、1人5分の時間内で補助金割り当てを目指して活発な陳述を行うことになるが、その数は毎年数十人にも上る。

こうして、市民ないし市民団体からすれば、CDBGを含めた市の予算決定過程では、都市計画委員会と市議会により提供されるもののみに限っても2回にわたるパブリック・ヒアリングで意見を述べる機会を持つことができ、その結果を反映して市の予算原案や市議会割り当て分のCDBGの用途は毎年ある程度修正されているとのことである¹⁷⁾。

Ⅲ ネイバーフッド団体の組織と活動

(1) 組織化の状況

以上は、コミュニティ開発に関する市民参加の制度的仕組みとして行政側（市側）に用意されているものの概要である。これに対し一方の市民は、コミュニティ開発と実際にどのような仕組みを通じて係わり合い、それに参加しているのだろうか。いまここにいう参加の意味を、市の関連政策や予算の形成とか実施過程参加に限定せず、市民の側のコミュニティ開発関連の自主的な活動までも含めて広くとらえると、ピッツバーグに

おけるその状況は次のように概観することができよう。そしてそこでは、市民のネイバーフッド組織や非営利団体の存在や役割の大きさにあらためて注目せざるをえなくなるのである。

すなわち、市民は、個人としてコミュニティ問題に関心を持ったり、コミュニティ関連のボランティア活動をしたり、あるいはコミュニティ・プランナーやパブリック・ヒアリングなどを通じて市政との直接的な接触を持ったりすることができるというまでもない。しかし、その一方では地域にはコミュニティ開発関連の市民組織が存在し、これらの組織がそれぞれ1個の団体としての活動を行うとともに、個々の市民もこれらの組織を介して地域での活動に参加したり、市政とのつながりを持つことが多いのである。

そこで、ピッツバーグ市におけるコミュニティ開発関連の市民組織の存在状況とその活動をみてみると、まず市内はおよそ70のネイバーフッドに分かれる。当市は川や坂、丘などが多く、それゆえにほとんどのネイバーフッドの境界は地理・地形上の特徴に基づいて形成されていたが、しかし他方で多くのネイバーフッドは人種上の特徴を持っている。なかでも2～3のネイバーフッドは住民の90%前後を黒人が占め、この意味で黒人コミュニティとなっている。これ以外のネイバーフッドではどれか1つの人種がこのような圧倒的多数を占めるほどではないものの、それでもポーランド・東欧系、ユダヤ系、イタリア系、あるいはアイルランド系などのいずれかが比較多数を占めるネイバーフッドは少なからずある。かくて、このような意味での人種とネイバーフッドとの関係はけっして取るに足らぬほどのものではないのである。例えば筆者が家族と共に住んでいたネイバーフッドは“ユダヤ系”といわれるが、事実、ここでは少なくとも半数以上の市民はユダヤ系アメリカ人であるといわれているのである。一方、ネイバーフッドの人口はネイバーフッドごとにかかなりの差があるが、市の人口40万人を単純に70で割ると、4000～5000人が1つの平均的なネイバーフッドの人口的規模といえよう。

さて、それぞれのネイバーフッドにおいては多くの場合その区域を単位にしたネイバーフッド組

織 (neighborhood organization) が存在するが、これ以外にも小単位の地域を対象にしたコミュニティ・グループが見られるケースが多く、なかにはこれら小単位のコミュニティ・グループがいくつか集まって当該ネイバーフッド・レベルでの1つの連合組織 (coalition) を形成している例もある。連合組織といえ、いくつかのネイバーフッド組織が集まって1つの広域的なブロック単位の連合組織を形成しているケースも見られる。一方、市民に最も身近な組織となっているのは小単位のコミュニティ・グループである。その多くはブロック (街区) 別に結成されていて、ブロック・クラブと呼ばれている。ただし、ブロック・クラブはそれ自体独立した組織となっているケースもあれば、ネイバーフッド組織の下部組織になっているケースもある。小単位のコミュニティ団体が不在の地域では、地縁的な市民団体としてはネイバーフッド組織が住民にとって最も身近な市民組織となるのである。

一方、1979年に制定された現行の市憲章によると、市は一定の地域ごとに住民の陳情があれば「地域諮問会議 (Community Advisory Board)」を設置すること、当会議の委員は住民から直接選挙されること、およびその主要な機能は市の当局者や議会に対し当該地域のゾーニングや都市計画あるいは種々の地域問題の実情と市の対応策について助言をすること、等々が規定されている。しかし、当会議の機能はこのように地域事情を市に伝達する程度のものに限定されているため、一種の“ネイバーフッド・ガバメント”になりうるには程遠く、加えて当市にあっては従前から市民サイドの自発的なネイバーフッド組織が発達してきたこともあって、その設置はごくわずかな地域に存在するに過ぎず、事実上市憲章のこの規定は死文化するに至っている¹⁹⁾。

以上のようなブロック・レベルから広域ブロックのネイバーフッド連合組織に至るまでの各級市民団体の数は、それ相当の数に上る。しかも上に述べたものはいずれも地縁的というか、コミュニティに活動基盤をおいた組織 (community-based organizations) であって、それ以外の福祉や慈善的社会事業等々におけるさまざまな任意

団体、非営利団体を含めれば、当市における各種市民組織は数百に達しているものと推定されている¹⁹⁾。

(2) 法人化と非営利的活動

ところで、コミュニティ開発に関しこれらの地縁的な市民組織は、コミュニティ・プランナーとの接触やパブリック・ヒアリングへの出席、さらに問題によっては市長や市議会議員へのロビーイングを通じて地域の問題や利害などを市政に反映させる機能を担ってきたが、それ以外にも独自の自主的な地域活動や事業をももちろん行ってきた。そして、この点で注目されるのが、市民組織の法人化と、非営利的活動に対する免税措置についてである。

まず前者についてだが、ペンシルベニア州では各種の市民団体 (民間機関) が非営利法人 (non-profit corporation) になる制度を設けている。法人化が認められるための要件は厳しいものではなく、活動が非営利的なものであること、組織の規約 (bylaws) をつくること、法人化の申請を行いたい旨の新聞広告を2紙に対して行うこと (うち1紙は法曹界の専門紙)、などが求められている程度である。申請手数料は75ドル、ただし法人化がいったん認められれば、それは原則として半恒久的なもので、再申請の必要はない。

法人化が認められると、非営利団体は連邦政府機関 (Internal Revenue Service=IRS) に対し免税措置を受けるための申請を行う場合が多い。この免税措置はまず2年間という期限付きで与えられるが、その後 IRS によって当該非営利団体の活動が慈善性に高いと認められた場合には恒久的な免税権が付与される²⁰⁾。このような免税措置は州政府や郡政府によってもなされる²¹⁾が、それが持つ意味は極めて大きい。というのは、社会福祉の領域において慈善的事業を行う非営利団体はいうに及ばず、コミュニティに基盤をおいた地縁的市民団体もコミュニティ開発に関連したさまざまな非営利的事業を行っているケースが多いからである。これらの団体は、市や市の都市再開発公社 (Urban Redevelopment Authority=URA) から公共施設の管理を委託されたり、CDBG 等の公的補助や地元の銀行等が提供する民間基金の

補助を受けて住宅の修復、家並みの美化、歴史的建造物の保存事業などを行ったり、ひいては一面の土地を購入して分譲住宅を建設し、それをいわば呼び水にしてコミュニティの改良事業を実施するなどの、非営利とはいえ一種の民間デベロッパー的なコミュニティ開発事業を行っているケースが少なくないからである。いずれにしても、地縁的な市民組織が、地域のドブ板的な問題への対処とか親睦的な事業のみならず、このようにコミュニティ開発の民間デベロッパー的な事業主体にもなっているということは、当市の、ひいてはこの国の他の多くの都市のネイバーフッド組織の活動の大きな特色であり、このことがとりもなおさずコミュニティ開発事業への市民参加のユニークな形態の1つともなっているのである。

(3) 市域大のアドボケイト機関の活動

このように見てくると、それぞれのネイバーフッドや各種市民組織と市政府との間に立って活動しているコミュニティ・プランナーの役割の重要性があらためて認識されることになるだろう。ただし、ネイバーフッドないしコミュニティ・レベルの市民組織に情報提供や技術的助言をしているのは、このような市の職員としてのプランナーにとどまらず、民間のアドボケイト機関 (advocate institute) がある。コミュニティ技術支援センター (Community Technical Assistance Center, Inc. =CTAC) と呼ばれる機関がそれで、これは民間機関というものの、活動資金の60~70%を市の援助で賄い、残りは市内の企業等による資金援助で賄っている。CTACは、コミュニティ組織に対し相互の交流の機会や情報・技術的援助の提供、リーダーの養成、その他コミュニティ組織の活性化や各種のコミュニティ関連事業の企画などを行っている。ちなみに、市民団体が前述の法人化や免税措置を求める申請手続きの仕方なども、CTACに問い合わせれば、助言が得られるわけである。

コミュニティ開発をめぐる市域大のもう1つの主要機関としてはピッツバーグ・ネイバーフッド連合 (Pittsburgh Neighborhood Alliance = PNA) がある。PNAの会員は個人加入の形式を採ってはいるが、事実上は市内のコミュニティ組

織のリーダーが会員の火勢を占め、こうしたことから市域大規模のコミュニティ組織の連合体としての特徴を帯びている。主な活動としてはネイバーフッドへの情報や助言の提供といったアドボケイト活動のほか、公的な政策形成へのネイバーフッドの参加の促進、街の治安向上対策、ネイバーフッド祭りの主催等々があるが、その資金はCDBG等の公的資金、会費、その他の民間基金による援助となっている。

(4) ネイバーフッド組織の活動事例

さてここで、ネイバーフッド団体の組織や活動をもう少し具体的に理解するために、筆者が調査に訪れた²⁾、マンチェスター市民事業団 (Manchester Citizen Corporation =MCC) のそれを紹介しよう。

マンチェスター地区は市の北部に位置し (面積170エーカー)、1907年に市と合併するまでは工場の町 (Borough) だった。その後1960年に入って暫くの間マンチェスターは冬の時代を迎えることになる。鉄鋼産業の斜陽化のもとで在来住民は当地区を離れる反面、市内の他地区における市の都市再開発事業で住み家を追われた黒人の流入が続き、こうして人口過剰となった当地区は急速に荒廃していった。しかし1970年に入ると、いくつかのコミュニティ組織が結成される一方、市のURAは住宅の建設・修復や低利の融資等による市街地再開発事業に着手した。コミュニティ組織の1つである統一マンチェスター再開発委員会 (United Manchester Redevelopment Committee)は住宅改良や歴史的建造物の保存などの活動を行っていたが、1979年3月にそれはMCCに発展的解消を遂げ、当地区の再生を主要任務とする非営利団体になったのである。1980年の国勢調査によると、マンチェスターには2309人の黒人、361人の白人、31人のその他の少数民族が住んでいて、住民の平均所得は中の下にランクされているが、MCCはこうした特徴を持つ当ネイバーフッドの開発関連の統一された非営利的市民団体となり、免税権を取得している。会の名称・事務局、目的、メンバーシップ、役職者とその権限・責任、総会や会議その他の運営事項などは規約 (Bylaws) に規定されている。

このうち会員については、当地区の17歳以上の住民であれば誰でも会員として登録することができるが（わが国の町内会・自治会等と異なって個人加入）、現在その数は1000名を越えている。会の最高意思決定機関は理事会（Board of Directors）で、21名の全理事のうち15名が会員による直接選挙で選ばれ、残り6名は当地区内の他の各種団体の代表の中から選任される。任期は2年で、再選は可。現在17名の理事が黒人である。MCCの組織は、規約、開発、財政、広報、渉外、人事等の9つの委員会に分かれているほか、その専属スタッフは事務局員やプランナーなど29名にも上る。一方、行事や活動その他のいろいろな地域の出来事は会の月刊機関紙 Manchester News などによってPRされている²⁰。

さて、29名の専属職員を持つというだけで、MCCが地域においていかにさまざまな活動をしているかが容易にうかがえよう。いま、手元にある最近刊の Manchester News を2、3号めくってみると、そこにはマンチェスター・コミュニティ祭の各種プログラム、所得税申告手続きの相談、地元住民だけを対象とした道路建設工事の職員募集や賃貸オフィスなどの情報、マンチェスター内の歴史的建造物見学ツアーのお知らせ等々の記事が掲載されていて、その活動がいかに活発で多様であるかが分かるのである。

しかし、こうした種々の活動の中であって、その核になっているのはコミュニティ開発関連の事業であろう。規約によるとMCCの設立目的は、地方政府や他の市民機関と協力してスラムや荒廃地区ないしそれらの発生要因を取り除くための事業や調査等の活動を支援すること、当地域の開発、再開発あるいは改良のための計画や事業を支援・促進するとともに、コミュニティ退廃の防止と、良好な住宅や各種コミュニティ施設の確保を図ること、および当コミュニティの発展と一般福祉の向上に役立つその他の施設、事業あるいは条件づくりのためにあらゆる努力をすること、にあるとされている。

この目的のために、MCCは創設以来自らが一種の民間デベロッパーの事業を推進してきた。住宅関連事業（建設・分譲、住宅購入者が市の融資

プログラムを利用するための情報の提供や助言等）がその主たる方法となってきたが、最近ではMCCは市のURAがマンチェスター地区内で所有する全ての公有地や建造物の管理事業を委託されるに至っている。そしてそれによるURAからの収入が今日ではMCCの主要活動資金の一部になっている。また、規約により、当地区内で家を新築したり既存の建物を修復しようとする者は、事前に設計内容をMCCに届け出て、開発委員会の許可を得なければならないとされている。

さらに1983年8月になってマンチェスター開発事業団（Manchester Development Corporation）が設立された。これはMCCの“完全子会社”ともいうべき事業組織だが、それ自体法人化された営利的デベロッパーとして当地区内外で空き地の取得、住宅の建設、分譲などの事業を行うこととなった²⁰。

IV おわりに

紙数もつきたので、最後に一言結論を述べておきたい。

ピッツバーグ・ルネサンスの成功の背景を探るには、コミュニティ開発に対する市民参加の仕組みと活動を把握することが忘れてはならない作業の1つであろう。市ではユニークなコミュニティ・プランナーの制度があり、パブリック・ヒアリングもそれ相当の重みを持って機能しているが、しかしより高次の市民参加の仕組みを望む側からすれば改善されるべき問題がないとはいえない状況にある。

一方、市内には各種各規模の市民組織が多様に存在しており、これらがいうまでもなく地域活動への市民の参加をもたらしつつ、他方では市政と市民をつなぐパイプとしての重要な役割を演じてきた。のみならずその多くは、非営利的団体としての法人格を得て自らもコミュニティ開発関連のさまざまな事業と取り組んできた。市政とネイバーフッドの架橋としてのコミュニティ・プランナーの制度や働きは、こうした各種コミュニティ組織の存在と活動を前提として初めて真に生きてくるものなのである。そのうえ興味あることには、市側の市民参加の制度的仕組みにはたしかに改善

されるべき問題が残されているにしても、そこにみられるある種の不充分性や不完全性は、コミュニティ組織の活動によってある程度補われているだけでなく、コミュニティ組織の活動の自立・自発性、積極性、ひいては「地域は市民自らの手で守り育てる」という、この国の開拓者時代以来の伝統的な自己防衛と自己建設の精神の維持・活性化につながっている面がないとはいえないように思われるのである。

注

- (1) こうした点についてより詳しくは、抽稿「ピッツバーグの再興と広域行政(上),(中),(下)」『地域開発』1985年11月,12月,1986年2月号を参照。
- 2), 3) City of Pittsburgh, *Progress in the Neighborhoods* 1978-1983, p. 1.
- 4) Diane S. Bey, *Barriers to Citizen Participation*, (ピッツバーグ大学修士論文), 1980, pp. 41-42.
- 5) Christopher B. Schaefer, *Community Planning and the Role of Community Organization in Pittsburgh*, pp. 15-16.
- 6) *Ibid.*, p. 16.
- 7) Bey, *op. cit.*, p. 36.
- 8) Community Planner, Mr. Michael Eannarino インタビュー
- 9) ピッツバーグ都市計画局 Assistant Director, Mr. Reginald B. Young とのインタビュー (1984, 8.5).
- 10) Bey, *op. cit.*, pp. 86-91.
- 11) *Ibid.*, pp. 90-92.
- 12) CDBG の成立や内容については、新藤宗幸『アメリカ財政のパラダイム・政府間関係』(新曜社) 1986年, 75頁以下に詳しい。
- 13) Bey, *op. cit.*, p. 100.

- 14) City of Pittsburgh, *Community Development Block Grants: Citizen Participation/Draft 1980 Budget/Housing Assistance Plan Goals*, 1979, p. 2.
- 15) Bey, *op. cit.*, pp. 101-106.
- 16), 17) 注9)にある Mr. Young とのインタビューによる。
- 18) ピッツバーグ大学の社会事業学部 (Department of Social Work) James V. Cunningham 教授とのインタビュー (1984. 2. 27) による。同教授のプロフィールについては、抽稿「ネイバーフッドの保全と施策——ピッツバーグ市における住民意識調査の結果から」『早稲田政治経済学雑誌』第283号, 1985年10月, 72頁を参照。なお、本抽稿においてはネイバーフッド組織の活動やそれと市民との関係などが紹介されている。
- 19) ピッツバーグ市の非営利団体については、抽稿「政府援助の後退による非営利セクターのジレンマ——アメリカ・ピッツバーグ SMSA の場合」『都市問題研究』1986年1月号に詳しい。なお、非営利団体の名簿は毎年当市の United Way Agency: Help Line から *Where to Turn: The Directory of Health, Welfare and Community Service in Allegheny County* が刊行されている。Allegheny County はピッツバーグ市を含む郡 (county) の名前である。
- 20), 21) 本文12頁に述べた CTAC の事務局長 Mr. Denys M. Candy が筆者に寄せた手紙 (1985年10月25日付) による説明と、CTAC 発行のパンフレット *Nonprofit Registration Requirements* による。
- 22) 筆者はその際 MCC の事務局長 Mr. William D. Thompkins とインタビューした。
- 23) MCC 作成のパンフレット *Manchester* による。
- 24) *Manchester News*, February, 1984, p. 3.

地域 開発

8807

特集・都市型コミュニティ
施策の新展開

■今後のコミュニティ生活では、例えば、まちづくりや地区計画、あるいはとなり近所を含めた地域紛争の解決や消費者問題、家庭、子育て・教育問題、医療・保健問題等、技術士あるいは法律士の相談や援助を求めるケースが益々増えてくるものと思われる。このほかに建築・都市計画家や弁護士、医師等の専門家に役割期待するものと思われる。これはアメリカでは一般化していることだが（例えば弁護的プランナー Advocate Planner の登録）、わが国でも高度の専門家集団がまちづくりセンターに“登録”されるということも求められる。その他、調査企画、まちづくり・まちおこし計画、ソフトの各種プログラム、イベントの機会提供、ボランティア、“専門家”リーダーの派遣も、有力な1つの役割期待となる。とくに専門家集団の調査企画やまちづくり事業等では、まちづくりセンターの行政系列からはなれて、民間非営利の法人格をもつ専門施設・機関として独立する道も十分に考えられる。また、まちづくりセンターと民間専門機関との業務提携の途もある。■最後に一言。まちづくりセンター構想が具現化して、地域にとって「もう1つの区役所」として機能するならば、まちづくりセンターおよび関連施設・装置群を余り固定的に捉える必要はない。たとえば適切でないが、年間四季の朗読朗演（キョウゴ）が仮設のテント小屋方式で全国各都市を巡回して新しい拠点づくり成功している。テント小屋一周りには、一時的に人、街の賑わいが見られている。まちづくりセンターも、イベント、ワークショップを誰かが組んで、テント小屋の仮設方式で各地を巡回する工夫を仕かけるのも、悪いではないが、「施設のない施設」のまちづくりセンターの一面と言えよう。

奥田 道夫
（本誌P12より）

地 域 開 発

1988 7 通巻 286 号

財団法人 日本地域開発センター

目 次

特集・都市型コミュニティ施策の新展開

コミュニティ施策の新展開・序	1
——東京都I区の事例を中心として	奥田道大
東京におけるコミュニティ施策	14
——コミュニティ施策に関する自治体調査から	和田清美
◇自治体の取り組み	
千代田区(東京都)：都心型複合公共施設の新しい試み	26
	黒澤功
台東区(東京都)：コミュニティづくりと委員会活動	30
	中山慶三
中野区(東京都)：新しいコミュニティ施設のあり方	36
——世代間交流施設の試み	山岸隆一
東久留米市(東京都)：コミュニティ行政の財団化	41
	阪上順夫
府中市(東京都)：コミュニティ協議会の事例	46
	中島信一
川西市(兵庫県)：コミュニティ委員会づくり	48
	竹中文博
岸和田市(大阪府)：地区市民協議会づくりと関わって	54
	堀内秀雄
◇住民運動の取り組み	
市民文化センター(浦和市)	61
	三宅稜威夫
奈良まちづくりセンター	64
	木原勝彬
大阪市地域振興会	69
	吉原直樹
神戸市真野地区	76
	宮西悠司
地域開発文献紹介	81

特集 ■ 都市型コミュニティ施策の新展開

コミュニティ施策の新展開・序論 東京都I区の事例を中心として

立教大学教授 奥田道大

I コミュニティと行政の文脈を求めて ―― 都市型社会の自治

東京都I区は23区の中でも地域行政の展開に熱心に取り組み、それなりの実績をあげてきた。地域のレベルでも、1987年に発表されて好評を得た『地域からのメッセージ―Iコミュニティ白書』で明らかなように、各世代にわたる住民が、地域を舞台にさまざまなコミュニティ活動に参画している。例えば若い世代の家庭の主婦を中心とした読書グループやボランティア活動は、在来の“重厚長大”型の町内会・自治会活動からすれば、“軽薄短小”型に映るかもしれない。しかし地域に未だ馴染みのない団地住まいの主婦が、たまたま立寄った公共図書館が縁で読書サークルに仲間入りをして、この読書サークルがやがては点字や手話を勉強する場をひらき、主婦がひとりのボランティアとしての役割を自覚するというケースもすくなくない。多様な生活の背景と動機づけをもつ住民が、背のびや無理をせず、“身の丈に合った”コミュニティ活動に参画することが、望ましい。したがって、地域全体に影響のある町内会・自治会活動を中心とすると、小さなサークルやクラブ活動は周辺というか、背後にあって目立たない存在となるが、地域に目をこらして見ると無数の多様な「草の根」活動が息づいていることがわかる。ひろい意味でのコミュニティ活動の裾野の拡がりと言えよう。

I区のコミュニティ活動の特色は、商業、工

業、農業、一般住宅、団地にわたる地区間と並んで、地区内でも新住民と旧住民、あるいはその中間の旧住民化した新住民その他、差異性が目立つ。「同一階層・同質性の原則」と言われるように、コミュニティ活動はその地区や住民内部の同一性が強いほど、展開しやすい。この点で、I区は区全体はもとより、地区レベルでもコミュニティ活動が困難な条件をそなえている。しかし困難な条件はプラスのバネとして働くように、コミュニティ活動の見通しが暗いわけではない。例えば同じ地区でも、新住民と旧住民との間には大きな溝があり、2つの生活世界が存在するとすら言われた。しかし時間の経過とともに、新住民と旧住民とが何かのキッカケで相互に接触し融合しあう関係の見られることは、稀ではない。むしろ旧住民にとって新住民が刺戟となって、在来型の組織運営を活性化したり、あるいは旧住民との折り合いのつけかたが新住民のものの見方や活動に一段と幅をつけるということもある。コミュニティの新定義、「さまざまな意味での異質・多様性を認め合って、相互に折り合いながら築いていく洗練された新しい共同生活のルール、様式」をここで引用しておこう。1960年代に大量の新住民層を受け入れた東京郊外の市町村は、住民参加のすすめや地区センターの建設等でコミュニティ行政におおくの実績を残したが、新住民中心という点でコミュニティ活動がやや単調で、立体感に欠ける。60年代の入居当時、例えば子供の健康

や学校、遊び場、地区センター建設等の問題に等しく関心のあった新住民層は、4半世紀を経た80年代後期の現在、今や「定年」後の生活設計や老人福祉、さらには「墓地」問題までが関心のテーマとなっている。新住民の加齢化とともに、関心のテーマも自動的に推移している。したがって60年代当時に住民要望のたかかった保育や学校施設は、定員割れの「空き部屋」が生まれ、また地区センターも統廃合を含め施設利用のありかたが、検討に付せられるようになっていく。また一方、旧住民を主体に地域運営のはかられてきた中心区部では、60年代以降後継者を含め比較的若い世代が郊外等に移転するなかでますます高齢化率を高め、この傾向は都心6区を頂点に23区内の既成市街地全般に及んでいる。

今や東京の中心市街地は、夜間時は高齢者だけの町に変わりつつある。とくに都心3区は国際都市・東京の顔にふさわしく、政治や経済、文化上の拠点としての位置をたかめている。それとひきかえに、江戸以来の町内が次々と姿を消し、地元生え抜きの高齢者も居残れないような状態が続いている。コミュニティ活動の長い伝統をもつ町内会にしても、例えば千代田区、中央区では高齢者中心の会員で占められ、町内会長も平均年齢が70歳台に及んでいる。したがって、地域全体を運営する能力には欠け、実際には地付きの高齢者相互の援助や親睦集団化しているのが現状である。それでも高齢者が町内に居残っているばあいは未だ多い。町内会の居住会員と言っても、実際には町内から離れて区外や郊外に居を構えているひとが少なくない。また町内会長も、地元町内に生活しているひとが減りはじめている。なかには一般会員、町内会長ともに町内居住者がゼロと言う町内会すら生まれている。このばあいは、業務空間化の実態をそのまま反映して、事業所の法人が町

内会会員として登録されている。まさに「法人町内会」の誕生と言えよう。国際都市・東京の顔をなす都心区も、地域に根差すコミュニティ活動の展開という点では、たいそう貧しくなっているのを知る。

I区の現在は、東京の郊外市町村からすれば、特別区の1つとして既成市街地の性格をもち、反対に都心市街地からすれば郊外市町村の性格をもつ。いわば郊外市町村や山の手と中心市街地とを結ぶ、中間的、境界的性格をもつ。このことは、「同一階層・同質性」の原則からすれば、コミュニティ活動の焦点を定めにくい。しかし完全に郊外型、山の手型に偏しない、また完全に都心、下町型にも偏しない、両者の性格を併わせもつI区は、来住者と地付き層、新世代と旧世代相互のつながりを含め、拡がりや厚みあるコミュニティ活動の展開の可能性にとむ。先のコミュニティの新定義、「さまざまな意味での異質・多様性を認め合って相互に折り合いながら築いていく洗練された新しい共同生活のルール、様式」とも相互に響き合うコミュニティ活動の可能性は、I区の現在にこそ認められよう。もちろん、多様性ある地区間、あるいは地区内の相互のコミュニケーションが密に図られているという保証は未だない。しかし背景を異にする人と人との結びつきを含め、さまざまな出来事（イベント、行事その他）や施設を仲立ちとして、自由なコミュニケーションのネットワークが図られること、そして、21世紀に向けて洗練された独自の様相をもつコミュニティ活動へと編み上げていくこと、ここに「I区方式」としてのコミュニティ活動、コミュニティ行政の焦点がある。

洗練された独自の様相をもつコミュニティ活動、コミュニティ行政は、時代の大きな流れとしては、都市型社会の「自治」形成運動に他ならない。特別区の制度改革も、コミュニティ活

動を実績とした「自治」形成運動が、行政と民間との協働関係において推し進められなければ、机上の運動の域をでない。

II 行政と地域を結ぶ中間組織のありかた

1 地区包括型としての町内会・自治会

すでに別稿でくわしく検討したように（奥田道大「住民の自己組織力—戦後日本の大都市地域を中心として」地域社会開発国際シンポジウム提出論文，国際連合地域開発センター，1988年3月参照）コミュニティ活動を支える中心組織（組織モデル）は、時代の流れとともに推移してきている。仮りに名づければ、①地区包括型から②住民自治協議会型、そして③人とネットワーク型への推移である。

地区包括型は、それが町内単位（行政単位としての丁、町）であれ、複数町内のブロック単位であれ、地区全体を包括する組織モデルを指す。わが国の伝統的な地域住民組織である「町内会・自治会」がこの地区包括型の代表例である。I区としては、商業あるいは商工業系の既成市街地を初めとして、この町内会・自治会がコミュニティ活動を支える中心組織として大きな役割を果たしてきた。また行政組織と結ぶ地元住民組織として、この町内会・自治会がその実績において最右翼の位置にあることは、否定できない。ただし町内会・自治会がコミュニティ活動を支える中心組織として、また行政組織との結びつきにおいて最右翼の位置にあるとしても、町内会・自治会が町内会・自治会以外の地域住民組織と決定的に異なる特徴点は何かを、確認しておかねばならない。それは、町内会をまさに町内会たらしめている特徴点は何かを問うことでもある。一口で言えば、町内会・自治会はその町内を構成する大多数の世帯（ときに世帯に準ずる法人）を会員としており、そ

して、まさにその故に町内の総意を代表する中心組織である。町内会・自治会が町内を代表する地区包括型、丸抱え型組織と言われるゆえんでもある。町内会・自治会が町内を代表する地区包括型という点で、町内会と町内会以外の組織は、「中心組織」と「その他」の関係にある。行政組織が町内会・自治会と密接不可分の相補関係にあり、ときに「準行政組織（Semi-Government）」とすら言われるのは、長い歴史的な慣行に支えられてもいるが、そのこと以上に行政にとって「町内会」を回路とすることが、「町内の総意」を通すことと等価の意味をもつ。先の都心区のように、居住会員の比率が著しく低下しても、そして居住会員の代りに法人会員を当てているとしても、「町内の総意」を代表する地区包括組織の大義名分が維持されているかぎりにおいて、行政は「町内会」を他の関連組織とは区別して特別に取り扱うことになる。

「町内会・自治会」のこのような特徴点、大義名分を、われわれは「町内会体制」あるいは「制度的枠組みとしての町内会」と表現している。しかしここで注意しておきたいのは、町内会のこのような体制、制度的枠組みに支えられて行政は町内会と長年にわたる相補関係（先述のように、町内会は準行政組織とさえ言われた）、“蜜月状態”を続けてきたわけだが、行政が公式にこの「町内会体制」「制度的枠組みとしての町内会」を認知してはいない。行政は町内会・自治会について、あくまで他の関連組織と同列の、住民の任意加入の自治的組織との原則を通してしている。

かりに地区包括型の町内会体制、制度的枠組みを行政が公式に認知するとすれば、その町内に居住しているというだけの理由で自動的に（あるいは半強制的に）町内会に加入することになる。加入を仮りに断ったとしても、行政サービス上不利な扱いを受けるのではないかと、

不安をまねく。したがって、行政は町内会・自治会を実質上は最右翼の組織として最大の配慮を払いながら、公式には事務嘱託員、特別公務員等の「個人」の委嘱を通じて町内会という組織とのつながりを求めている。この事務嘱託員は地元では「町内会長」であるところから、事務嘱託員への委嘱は、「町内会長」「町内会」への委嘱と意味は変わらない。しかし、「個人」と「組織」との形式上の区分策を採用しているのが、現状である。一方、町内会側からすれば、行政との相補関係の実績、慣行にも支えられて、これだけ「行政上の協力団体として」、また「住民間の利害の調整と総意のとりまとめに」貢献してきたのに、組織として公式に認知されない不満をもたらす。一部町内会では区町連、都町連への働きかけを通じて、町内会の「自治体的法人」としての認知を求める動きもある。この動きは心情的には理解されるが、第2次大戦後の町内会・自治会の新しい歩み、そして住民自治のコミュニティ活動の原則からすれば、軌道からややはずれている。行政の補助、末端機関として強く色づけられた準戦時、戦時期は別として、例えば大正期の町内会は、「社団法人」「福祉法人」として地域経営の自立的組織として、あるいは厚生福利の厚生組合として独自の役割を果たした経過が、社会学者ら（佐藤健二ほか）によって紹介されている。

それにしても、1980年代後期の現在、町内会・自治会は行政との特有のつながりは別として、町内会・自治会を地域の側から見ると、地区包括型の内実、地域統治能力を弱めてきている事態にも注意しておかねばならない。第1に、町内会への一般住民の加入率が年々下降化の傾向にある。従来は、ペーパー会員とも言うべき、一定額の会費を払ってあとは白紙委任型の形式会員も含めての話ではあるが、それでも90%近い加入率を誇っていた。1区は相対的に加入

率の高い区ではあるが、東京都レベル、とくに23区レベルでは、平均70%台で、なかには50%台、40%台の町内会も珍しくなくなってきている（東京都生活文化局コミュニティ文化部『町内会・自治会等の住民自治組織の実態に関する調査研究報告書』1987年12月参照）。町内会の設立根拠も「住民の自主的組織」と並んで「従来の慣行」「区の区分区域」が全体の半数を占めている。第2に、町内会の問題解決や相談事、あるいは行政サービス上の処理に、一般住民は「町内会」（あるいは役員層）に期待する比重が低下してきていることである。この傾向は、23区の各種世論調査結果でとくに目立っている。これには、例えば地価高騰、マンション建設、車公害、騒音・振動・悪臭その他、地域問題の複雑さに加えて、問題解決の団体組織やルートも多様化していることと無縁ではない。また行政じたいも、従来の町内会ルートではなく、直接に問題地域や住民と結ぶ方式が確立してきている。それにしても、町内会の制度的慣行や町内会長の高齢化にともなう統治能力がしだいに衰えてきていることも、否定できない。

町内会・自治会の全区レベルでの活動の実績をもつ1区においても、時代の大きな流れ、地域社会の大きな変化にあって、町内会・自治会のありかたを住民自治のコミュニティ活動の原則に照らして抜本的に見直す時機にあることは、確かである。

2 住民自治協議会型への移行

コミュニティ活動を支える中心組織（組織モデル）として、町内会・自治会の地区包括型から、町内会・自治会を含めコミュニティ関連集団・組織を横並べした住民自治協議会型への移行が、明らかに認められる。地区包括型に対し

て、地区横結型とでも言えようか。コミュニティ活動を担う組織モデルは、一枚岩の地域住民組織よりも、複数の単位集団・組織をゆるやかに横に結び合う連合形態が、有力である。この点では、地区包括型がやや「硬い組織」であるのに対して、地区横結型は「柔らかい組織」と言えようか。住民自治協議会型への移行にあたっては、町内会・自治会以外の多様な住民自治集団・組織が育ってきていることが前提となる。この点では、『地域からのメッセージ—Iコミュニティ白書』で明らかなように、I区では大方の予想をはるかに上廻って、町内レベル、あるいは町内レベルをこえる各種各様の集団・組織形成が見られている。

町内会・自治会の後継をなす第2世代の中心組織は何か、よく問われる。ポスト「町内会・自治会」は、もはや単一の集団・組織が担い得るものではない。ポスト「町内会・自治会」の有力組織は何か、有力組織が育っているかの前に、地区包括型の「町内会体制」の発想そのものを変えなければならない。行政と地域を結ぶ中間組織のありかたとして、地区包括型の「地区町会連合会方式」から、住民自治協議会型の「地区協議会方式」への移行が促されている。「地区協議会方式」は、「町内会体制」との距離のとりかたが1つのポイントをなす。行政との回路において、一枚岩の中心組織がそのまま町内会の総意を代行する体制は、時代の役割を終えたと言えよう。従来からの町内会体制に代って、地域に根差す各住民自治組織がどのような協働の仕組みづくりをするかが、問われよう。町内の総意に代って、協働の仕組みづくりを通しての町内の合意（コンセンサス）形成が求められよう。この協働の仕組みづくり、合意形成は、各住民自治組織の私的（プライベート）領域をこえて、公共領域にわたる。したがって、行政側においても、従来からの行政的（ガバ-

メンタル）領域をこえて、この公共領域での仕組みづくり、合意形成に参画する必要がある。町内の総意をとりつける代行組織は、もはや無いと判断すべきである。この公共領域は、私的領域と行政領域とをつなぐ中間、境界領域にあたる。したがって、地区協議会方式は、この私的領域と行政領域との協働関係が可能な、中間領域に位置している。

この行政と地域を結ぶ中間組織としての「地区協議会方式」は、すでに各区市町村で進められている。とくに先進区の日根区や中野区では、コミュニティ形成の一環として、この「地区協議会方式」をかなり早くから採用している。この方式の新しさをアピールするためには、「町内会」たたき（バッシング）というか「町内会」はずしの先行例も見られた。しかし「町内会体制」「町内会の制度的枠組み」と、コミュニティ活動を担う個別の町内会・自治会活動を区別する必要がある。われわれが問題にしているのは、町内会の体質とも言うべき「町内会体制」「町内会の制度的枠組み」であって、個別の町内会・自治会活動ではない。すでにくりかえし述べたI区の町内会・自治会活動の実績、および行政への影響力を考えると、「町内会」はずしは余り現実的ではない。

第1段階として、町内会・自治会（あるいは地区町会連合会）をコミュニティ活動を支える有力組織として、他の関連集団・組織と同列に位置づける。町内会・自治会はここでは、地区協議会の一翼を担うことになる。第2段階として、一旦他の関連集団・組織と同列に位置づけたのちに、地区の現状に照らして、町内会・自治会が自らの集団・組織を含め他の関連集団・組織を、コミュニティ活動の活性化の立場から、そしてより全体的な地域福祉の向上の立場から、連絡調整の主體的役割を担うことが求められる。町内会・自治会は、企画や連絡調

整機能、行政との窓口や交渉能力、あるいは地域全体への視野や管理運営面でやはり長年にわたって培った蓄積＝ストックを認めないわけにはいかない。このノウハウの蓄積では、一日の長がある。しかしここで注意しておきたいのは、各種アンケート調査結果でも明らかなように、I区の町内会・自治会、とくに旧市域を中心とした地区町会連合会、さらには区レベルでの連合会は、その歴史と実績の反面、地域に根差す各種各様のコミュニティ活動、とくに新住民層の活動から見ると距離・齟齬感というか、「町内会体制」としての体質を感じていることも事実である。関西都市圏の基礎自治体では、町内会・自治会を入れた独自の地区協議会方式を、かなり早くから採用していた。しかも町内会・自治会（あるいは地区町会連合会）が行政と地域を結び仲介として、また各自治集団・組織の連絡調整機能として、主導的役割を果たしているばあいがすくなくない。また「町内会体制」との距離をとることが求められるばあい、あるいは町内会・自治会に当事者能力のないばあいでも、長老格の町内会役員（あるいは地区町会連合会）を、地区協議会の顧問・相談役等に据えている。そして町内会・自治会の中堅どころの部長クラスに、実質上の役割を任せている。

いずれにしても東京のように、町内会はずしか、町内会への白紙委任かの極端から極端に走るケースは少ないようである。このことは、関西都市圏が東京よりも都市化社会の成熟段階にあって、より安定した地域自治のシステムが求められていることとも関係している。しかし、関西都市圏には、町内会・自治会が準戦時・戦時を除いて、多少とも「民間」の自主組織として行政とも独自の協働関係の仕組みを培ってきた風土性が根づいている。

行政と地域を結ぶ中間組織のありかたとし

て、地区協議会方式がすすめられる。同方式は、地域に根ざす多様な住民自治組織の生成・展開を背景としている。各集団・組織が横に結び合うなかでどのような洗練された新しい協働のルールと仕組みを築くかが、重要である。町内会・自治会も、この協働の一翼を担うときに、地域の運営と調整能力においてそのストック＝蓄積を発揮できるはずである。

3 新世代に見るネットワーク組織とは

コミュニティ活動を支える中心組織（組織モデル）の変化を、町内会体制の地区包括型から、町内会・自治会をはじめコミュニティ関連集団・組織の連合形態の住民自治協議会型への移行として捉えた。また行政と地域を結ぶ中間組織のありかたとして、従前の地区町会連合会方式に代る地区協議会方式を提案した。「I方式」の枠組みをこの地区協議会方式に求めることになるが、同時に『地域からのメッセージーIコミュニティ白書』で明らかなように、主として第1次ベビーブーム世代以降の新世代の多様なクラブ・サークル活動の展開をどう見るかの問題がある。かれら新世代が加入するクラブ・サークル活動は、趣味・教養、消費者問題、児童教育・親子の問題、スポーツ・レクリエーション、障害者自立援助、女性問題、福祉ボランティア、公害・環境保全、アメニティ、地域政治・行政その他と幅ひろい領域にわたっている。かれらは、自己の動機づけやライフスタイルと波長の合うクラブ・サークル活動に複数に加入する。クラブ・サークル活動への加入が、自らの生き方の幅をひろげることにつながるが、当然、生活関心の推移とともに、このクラブ・サークル活動も次々と切りかえられる。

同じ関心領域のクラブ・サークル活動を通して人と人との結びつきは、ひとりの人が複数の

関心領域にまたがっているところから、関心領域の拡がりや重層関係を通じて、人と人の網の目状のネットワーク形成がはかれる。したがってコミュニティ活動の様相も、これまでのように、コミュニティ活動を支える一定の組織形成が見られるわけではなく、むしろ「人」中心のネットワーク形成が重要となる。その意味では、それが硬い組織であれ、あるいは柔らかい組織であれ、組織ばなれというか、「組織の脱構築」に特徴点がある。各種住民意識調査結果を通じて、比較的若い世代においては、例えば地域活動への参加をたずねられても、どちらかと言うと消極的な回答が返ってくる。「求められれば参加する」「時間その他条件が整えば参加の意志はある」「参加する気持はない」「自分には関係ない、そっとしておいてほしい」等の回答をどう読むか。では、かれら世代が、地域活動に非協力的あるいは無関心かと言うと、必ずしもそうではない。「地域活動」というと何か既成のイメージやおしきせのスタイルがあって、拘束感をともなう。結果的にはそれが「地域活動」の一部ではあっても、自らの関心・興味、あるいは動機づけと共感できる個別活動とのかかわりを持つ。この点、「コミュニティ活動」「となり近所のつき合い」あるいは「住民参加」等についても、同様のことが言えるのかもしれない。例えば「となり近所のつき合い」について、「煩わしくていやなもの」としてのマイナス・イメージがあるが、しかし友人感覚の「さらさら」としたつき合いについては、好まれる。したがって、クラブ・サークルの活動への加入も、「友人」としての近所の人やそのクラブ・サークル活動に参加している人を通して情報に接し、「友人にすすめられて」「ごく自然な気持ちで」加入することになる。例えば、Aのサークルに所属している人が、Bのサークルを知るのは、Aの同じ仲間と同時にBに所属

している人を仲立ちとしている。「地区包括型」「住民自治協議会型」に続いて、新世代の住民にとっては「人とネットワーク型」がコミュニティ活動を支える中心組織となるのではない。しかし先に述べたように、新世代のばあい、「町内会」ばなれ、「PTA」ばなれの気分を含めて脱組織志向が強いので、人とネットワークを下支えするものとしては、それが地区包括型の町内会・自治会であれ、あるいは町内会・自治会を含めコミュニティ関連集団・組織の協議会方式であれ、組織形成ということがしだいに馴染まなくなってきた。最近、若い世代に見る「町内会」ばなれということも、町内会のありかたへの批判ということよりも、組織のもつある種の重くするしき、拘束感が効いているのではない。従来の組織形成に代るものとしては、「センター方式」というか、施設・装置の問題がある。具体的には地区センター、コミュニティ・センターがその1つであるが、そこでは人がサークルやイベント、行事等のプログラムを介して他の人と出会い、またその人を通じて他のサークル等を知る機会ともなる。

この意味では、コミュニティ・センターが、ネットワーク型の個別クラブ・サークル、あるいは人びとにとっては、まさに「人と情報を循環する結節点」「人びとにとっての根拠地」としての機能をもつ。したがって、施設・装置が単に利用の便利さとか、施設条件の整備等の問題にとどまるものではない。まったく新しい意味と様相を帯びて、「施設・装置」の問題が展開されることになる。

とくに第1次ベビーブーム世代以降の婦人層を中心とした、施設要望の変化に配慮しておく必要がある。従来からの地区センターやコミュニティ・センターは、身近かに利用できる日常施設として望ましいものだが、ネットワーク型の個別クラブ・サークルや人にとっては、町内

のつき合いや集団・組織がそのまま日常施設にもちこまれるのは、うっとおしいことである。施設の間を通じて、日常的に親しく人に接したり、行事に参加することは喜びであっても、施設全体の空気が余りにも「町内」や「常連グループ」と結びついている。家庭の主婦でも、「〇〇の奥さん」「××ちゃんのお母さん」の顔ではなく、ひとりの「生活者」「市民」の気分で、サークルや行事に参加したり人と接したい。そして日常生活のくりかえしの気分をどこか変える、新しい知的刺激、ドキドキするような話を求めている。最低限、コミュニティ・センターには、「市民サロン」としての機能が期待されよう。この点で小さいサークル（読書会その他）のばあい、町内会事務所の延長線上の地区センター、コミュニティ・センターよりも、「喫茶店」や「信用金庫会議室」等が気楽に利用され、また、たまり場として機能しているのは、面白い。一般には、それぞれの関心領域に応じて専門施設が利用されているのが、現状である。公民館、図書館、美術館、資料館、スポーツ教室、ボランティア・センターその他、民間の施設・機関を含めて多様に利用されている。地域図書館は、このような人と情報を連関する結節点としては好都合であり、また「市民サロン」として開かれているばあいもあるが、公民館等を含めてやはりタテ系列の「専門」施設で、職員や施設管理のありかた、プログラムの運用その他、やや内に閉じている。ネットワーク型を生活スタイルとする人びとにとっては、自らの関心領域、専攻分野と重ねて他の関心領域、専攻分野への拡がり、また背景を異にする人びととの出会いや情報の交換を望む。いずれにしても、身近かな日常小施設の域をややこえ、しかもタテ割の専門施設にも偏らない、程よい中間施設のありかたが、検討に付せられてよい。

第1次ベビーブーム世代以降の新世代においては、「町会内」ばなれ、「PTA」ばなれの組織ばなれの気分がつよい。かれら新世代は、一定の地域、一定の組織に縛られないで、自らの関心・興味、あるいは生きかたと共感のもてる複数のサークル、そして人と人との結びつきを求める。このような「人」中心のネットワーク型のコミュニティ活動においては、活動を支える組織のありかたよりも、人やサークルが直接に接触をもつコミュニティ・センター等の「施設・装置」の問題が、浮き彫りされてくることになる。

4 「I区方式」をどう読むか

コミュニティ活動を支える中心組織（組織モデル）の変化を、①地区包括型から②住民自治協議会型、そして③人とネットワーク型への流れとして捉えた。同時にこの流れに見合う行政と地域を結ぶ中間組織のありかたとして、①地区町会連合会方式、②地区協議会方式、③センター方式がそれぞれ指摘される。「I区方式」としての中間組織は、町内会・自治会の活動実績および地域運営の調整能力に期待して、町内会・自治会が主要な一翼を担いつつも、コミュニティ関連組織の地域横結的な連合・協議会方式を先に提案した。「Iコミュニティ協議会」あるいは「I地区協議会」方式の提案である。

問題は、第1次ベビーブーム世代以降の新世代のネットワーク型の個別サークル・クラブ活動との接点をどう図るかにある。とくにI区のばあい、公営あるいは民間の大規模団地、中小のマンションを大量にかかえているので、この新世代の動向を無視するわけにはいかない。同じ区内でも地域の実情に応じて中間組織のモデルに変更があって当然のことだが、基本的には、柔らかな組織として地区住民自治協議会方式を

基盤として、この方式と「人」中心のネットワーク型との二層構造というか、複合構造として捉える。協議会方式は、複数の町内のブロック単位（学校区単位に相当）で全区レベルをカバーする公式（フォーマル）セクターであるのに対して、「人」中心のネットワークは一応はこの協議会を土台とするとしても、必ずしも特定の町内、地区の範囲に限定づけられるものではない。この意味では非公式（インフォーマル）セクターと言える。

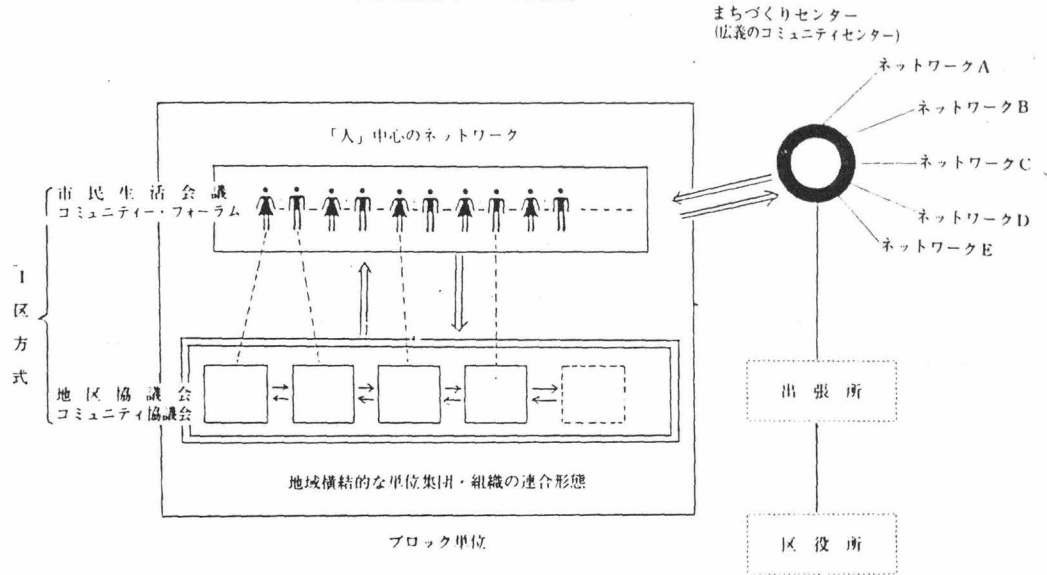
さしあたり、「人」中心のネットワークと協議会との繋がりを求めるには、各協議会を構成する単位集団・組織、および関連集団・組織のリーダー格を含めメンバーシップをもつ住民が、一旦所属の集団・組織の立場を離れて、ひとりの「個人」「市民」の資格において横割りの人的ネットワークに参加する。地元の町内に帰れば自治会の会長とかPTA、子供会、あるいは地区青少協、地域生協の役員であっても、この人的ネットワークでは、あくまでひとりの「市民」として地元の集团的利害や枠組みに縛られない。ひろい視野と柔軟な行動の幅で、個人と個人との自由な結びつきの図られることが、当の個人にとっても新しい市民感覚を身につける好機会となる。人びとにとっての一種の「たまり場」「市民サロン」では、個人と個人との面識による親交機会とともに、さまざまなテーマをめぐる情報の交換が可能である。また学習会、公開シンポジウム、広域にわたる住民運動への参加、福祉ボランティア活動への応援その他、さまざまな「こと」おこしを通じて、コミュニティ活動の環境づくりと活動相互の連携化も可能となる。このひとりの「市民」の資格におけるネットワーク形成を、仮りに「市民生活会議」あるいは「コミュニティ・フォーラム」と名づける。この非公式セクターとしての「市民生活会議」の場は、人を通じてやや硬直

化しがちの「協議会」方式を刷新化することになる。また逆に、公式セクターとしての「協議会」方式の存在は、地域に必ずしも根をおろしていない、その意味ではやや中宙り状態の「市民生活会議」に安定的な基礎を提供することになる。

この地域を土台とした地区協議会と「人」中心の市民生活会議との二層性、この二つの独自の組み合わせが、ゆるやかなコミュニティ関連組織の全体像となる。この全体像の名称は定かではないが、地域、地域に応じて自由なニックネームがつけられてよい。

地域によって、例えば伝統的商業地などで、町内会・自治会、あるいは商店会組織が全体のイニシアティブをとっているところでは、地区協議会の土台の比重がたかく、反対に団地や新興住宅地域では「人」中心のネットワーク、市民生活会議方式に比重をかけるほうが、無理がないのではないか。しかしいずれかに比重をかけるとしても、ゆるやかな二層性において全体的調整をはかりながらコミュニティ活動を展開するところに、本旨のあることは、変わらない。なお、先の新世代のネットワーク型のクラブ・サークル活動のばあい、地区協議会の他の単位集団・組織と同列に横並びするのは、新世代の価値意識からしても未だ無理がある。かれら新世代の1つの根拠地（基地）としてのコミュニティ・センター、あるいはまちづくりセンターを回路として、「人」中心の市民生活会議、あるいはコミュニティ・フォーラムに「個人」として参加することが望ましい。市民生活会議のたまり場、市民サロンがコミュニティ・センター等におかれるばあいには、新世代を中心とするネットワーク型のサークルとも相互に結び合う機会が、よりひらかれる。そしてネットワーク型の新住民が、市民生活会議の住民と、やはりひとりの「市民」として人間関係の調整が可

I 区方式のコミュニティ関連組織（1つの試案）



能なばあい、間接的ながら地域に根をおろす住民組織のプロジェクトに参加する機会も無いとはいえない。町内会・自治会等の住民組織にとっても、二重、三重の回路を通じて、これまで無縁と思われた新世代との連携化の道をひらかれてくるにちがいない。したがって、このような回路が有効に機能するためには、コミュニティ環境条件の設営が町内会・自治会等において強く求められよう。

I 区方式のコミュニティ関連組織としては、最終的に、「組織」中心の地区住民協議会＝公式セクターと「人」中心の市民生活会議＝非公式セクターとのゆるやかな二層性において捉える。新世代を中心とする自発的なサークル活動およびそのネットワーキングについては、新しい装いをもつコミュニティ・センター（あるいはまちづくりセンター）等の施設・装置を回路として、さしあたり市民生活会議への接続が可能となる。

III 行政と地域を結ぶ中間施設のありかた

1 まちづくりセンター構想づくり

- A. コミュニティ活動を支える中心組織（組織モデル）の変化
 - a. 地区包括型（硬い組織、Semi-Government）
 - b. 住民自治協議会型（柔らかい組織、人と組織）
 - c. 人とネットワーク型（組織の脱構築）
- B. 行政と地域を結ぶ中間組織のありかた
 - a. 地区町会連合会方式
 - b. 地区協議会方式
 - 町内会体制のスタンスのとりかた
 - 周辺集団・組織の位置づけ、地区横結的な連合形態
 - c. センター方式
 - 人と情報を連環する結節点、人びとにとっての基地、根拠地
- C. 行政と地域を結ぶ中間施設のありかた
 - a. 出張所中心（末端としての町会事務所、地区集会所・会館）
 - b. 地区センター、コミュニティ・センター中心
 - （周辺としての各行政系列の児童館、地区公民館、福祉センター他）
 - c. まちづくりセンター中心
 - （民間施設とのつながり、公私の協働的仕掛け、行政系列の図書館、ボランティア・センター他）

行政と地域を結ぶ中間組織が①地区町会連合会方式から②地区協議会方式、そして③センター方式への流れが認められるとしたら、この流れに見合う中間施設としては、①出張所中心（末端としての町会事務所、地区集会所、会館）、②地区センター、コミュニティ・センター中心（周辺としての各行政系列の児童館、地区公民館、福祉センター他）、③まちづくりセンター中心がそれぞれ指摘されよう。ここでの「人」中心のネットワーク型と結ぶセンター方式では、その中間施設のありかたとして、まちづくりセンター中心がとりあげられよう。とくにI区方式としての「組織」中心の地区協議会方式を土台とする「人」中心の市民生活会議、コミュニティ・フォーラムとの回路づくりにおいて、まちづくりセンターのもつ意味と機能には大きいものがある。もちろん従来の地区センター、コミュニティ・センター、あるいは出張所においても、このまちづくりセンターの機能を果たすことはたしかである。しかし拡がりと重層性をもつコミュニティ関連組織の「基地」としてはやや狭域で、単能的である。人と情報を連環する結節点、人びとにとっての根拠地という観点から問題をのこしている。広い意味でのメディアとしてのまちづくりセンターは、施設じたいのありかたはもとより、ここでの出張所、コミュニティ・センター、行政系列の図書館、ボランティア・センター、さらには各種民間施設・機関との有機的連携化が求められよう。

まちづくりセンターは、先の「私」と「公」という分けかたからすれば、「私」と「公」を結ぶ中間施設としての性格をもつ。したがって仮りに行政系列の公共施設としてスタートしても、住民自治のコミュニティ活動の原則に照らして、公私の協働のしかけ、仕組みづくりが必要である。なおこのまちづくりセンターを第3セクター、ないし民間非営利の施設として運営

する区市町村もすくなくない。将来的には民間非営利への移行を含みとしても、これまでの地区センター、コミュニティ・センターとの調整機能という観点から、さしあたりは行政系列の公共施設としてスタートするのが望ましい。

なお、これまで地域住民組織、とくに地区町会連合会等の「窓口」としての実績をもつ出張所を、一種の地域事務所として機構的に改革して、このまちづくりセンターの機能を併わせもつ、あるいはまちづくりセンターを地域事務所の所管におくべきとの意見も寄せられている。しかし出張所の行政機構上の位置、あるいはこれまでの地区町会連合会等との強い結びつきからすると、新しく提案されるコミュニティ関連組織の全体像とは容易に馴じみにくい。しかし、まちづくりセンターと地域事務所としての出張所は、相互に連携化の求められることは当然である。

2 地区担当の自治体職員、コミュニティ・リーダーのありかた

まちづくりセンターには、コミュニティ行政の先端をになう優秀な職員が配置されていることはもとより、自治体職員のありかたとして、外向（アウトリーチ）方式と言われる、地域を現場とする総合サービス業務、とくに対人サービスの対応能力が必要である。将来的には「地域担当制」「コミュニティ・プランナー」「まちづくりプランナー」等の名のもとに専門職化する傾向もあるが、さしあたり地域現場のなかで新しい感性と対応能力を身につけるより他ない。この点では、民間のコミュニティ・リーダーについても、従来の地域住民組織の「長」としての資格よりも（あるいは、いくつもの役職や委員を兼ね備えるというタイプ）、人間関係の調整能力とか、人と人、人と組織、組織と組織

とを結ぶ総合的な視野や行動力、そして何よりも「パースナリティ」「個性」の魅力が求められよう。先のネットワーク型の新世代を惹きつけるのは、さまざまな仕掛けや仕組みづくりよりも、案外に、このようなコミュニティ・リーダーの魅力のもつ条件が大きい。人は施設・装置や制度以上のメディア機能をもつ。

まちづくりセンターには、純粋に民間のリーダーらとともに、地域担当行政職員と民間とを仲立ちする第3の分野のリーダーを登録することも可能である。1970年代当初に『考えながら歩くまちづくりの提言』のユニークな基本構想を出した東京のある郊外自治体では、市内外に在住の大学教授、建築・都市計画家、政府テクノクラート、音楽家、冒険家、農業者、エコロジスト、住民運動家その他を非常勤職員（嘱託）として登録し、各種プロジェクト事業にさいして、住民と行政側との仲立ちの役割を期待した。そこではプロジェクトの企画運営面にかぎらず、住民と行政間のコミュニケーションの円滑化、「住民語」を「行政語」に、あるいは「行政語」を「住民語」に翻訳する労をとった。現在では区在住の市民に各方面での専門家が相当数おり、またコミュニティ活動面への関心も深まっているので、ボランティアの頭脳集団として、まちづくりセンター等に登録することが可能である。「人材バンク」「頭脳バンク」等も、単にリストづくりだけでなく、実際にこのような面での活用策が講じられてよい。

なお、今後のコミュニティ生活では、例えば、まちづくりや地区計画、あるいはとなり近所を含めた地域紛争の解決や消費者問題、家庭、子育て・教育問題、医療・保健問題等、技術上あるいは法律上の相談や援助を求めるケースが益々増えてくるものと思われる。このばあい建築・都市計画家や弁護士、医師等の専門家に役割期待するものと思われる。これはアメリカで

は一般化していることだが（例えば弁護的プランナー Advocate Planner の登録）、わが国でも高度の専門家集団がまちづくりセンターに“登録”されるということも求められる。その他、調査企画、まちづくり・まちおこし計画、ソフトの各種プログラム、イベントの機会提供、ボランティア、“専門家”リーダーの派遣も、有力な1つの役割期待となる。とくに専門家集団の調査企画やまちづくり事業等では、まちづくりセンターが行政系列からはなれて、民間非営利の法人格をもつ専門施設・機関として独立する途も十分に考えられる。また、まちづくりセンターと民間専門機関との業務提携の途もある。

最後に一言。まちづくりセンター構想が具体化して、地域にとって「もう1つの区役所」として機能するならば、まちづくりセンターおよび関連施設・装置群を余り固定的に捉える必要はない。たとえば適切でないが、劇団四季のロングラン公演『キャッツ』が仮設のテント小屋方式で全国各都市を巡回して新しい拠点づくりに成功している。テント小屋の周りには、一時的に人、街の賑わいが見られている。まちづくりセンターも、イベント、パフォーマンスを進んで組んで、テント小屋の仮設方式で各地を巡回する工夫をはかるのも、楽しいではないか。「施設のない施設」のまちづくりセンターの一面と言える。

コミュニティ関連組織をまちづくり推進計画とのつながりですすめていくには、従来のコミュニティ・センターの枠をひろげた、まちづくりセンターの構想づくりがすすめられてよい。まちづくりセンターは、各層住民、各層集団・組織の1つの結節点であるとともに、地域に直接ひらかれたまちづくりの「市民サロン」の役割を果たす。同時に弁護士、建築・都市計画家等の専門家グループの常駐も含め、高度の

技術と情報をもつ専門機関としての機能も求められる。

参考文献

1. 奥田道大『現代コミュニティ論—都市型社会のコミュニティ』(NIHK学園, 1988年, 非市販)
2. 町田市長期計画策定特別委員グループ『考えながら歩くまちづくりの提言』(東京都町田市, 1973年)
3. 中野区企画課『都市(まち)を拓く—中野まちづくり白書』(東京都中野区, 1982年)
4. 墨田区産業経済課『イーストサイド—工房ネットワーク都市の構図』(東京都墨田区, 1987年)
5. 港区都市環境部『やわらかな生活都心をめざして—住み・働き・憩える街・港区へ』(東京都港区, 1988年)

伊藤 滋編

高度情報都市づくり

三鷹市INS実験地区からの報告

日本地域開発センター研究報告書

高度情報化社会の基盤となるINS(Information Network System)は、それが全国的に実現した暁には、地域による情報格差が解消され、地域行政、社会活動、産業活動の効率化に役立つものと期待されている。この実現化に必要な基礎データを得るために昭和五十九年九月より三鷹・武蔵野地区が選ばれた。本書は三鷹市を取り巻く環境変化、三鷹市の将来動向など地域社会の現状と将来予測を検討した上で、INS実験の経緯と現況、一般市民・モニター・企業などさまざまな角度から、実験期間だけでなく遙か情報社会をも見通した評価を試みる。

B5 一五五頁
定価 一、四〇〇円 千250

特集 ■ 都市型コミュニティ施策の新展開

東京におけるコミュニティ施策—コミュニティ施策に関する自治体調査から

立教大学社会学部助手 和田清美

はじめに

本稿は、本年2～3月東京の「特別区」と「市」自治体を対象に実施した「コミュニティ施策に関する自治体調査」（回収率：特別区100%、市自治体80.8%）においてコミュニティ施策の新展開ともいべき調査結果があきらかにされたので、その諸点について紹介するものである。なお、詳細な調査結果については、『コミュニティ施策に関する自治体調査報告書』（板橋区・（株）日本地域開発センター、1988年6月）を別途参考にしていただければ幸いである。

1. 行政機構の改革——80年以降とくに85年以降に集中するコミュニティ行政担当部・課・係の設置

まず、第一に注目すべき動向は、コミュニティ行政を主管する部・課・係が、「特別区」「市」の自治体とともに80年以降—とくに「特別区」では85年以降—to集中して設置されていることである。つまり、表1「各区・市のコミュニティ行政主管部・課・係の設置状況」に示されるとおり、コミュニティ行政主管部・課・係が設置されている自治体は、「特別区」では19の自治体（82.6%）、「市」では10の自治体（47.6%）にもほっている。しかも、その設置年をみると、すでに70年代に主管部・課・係を設置していた墨田区、中野区、武蔵野市、秋川市を除くと、「特別区」では15自治体（78.9%）、「市」

では6自治体（60.0%）が80年以降に機構改正を実施していることがわかる。とくに、「特別区」では15自治体のうちの9自治体で85年以降に集中して設置しているのである。これに「今後設置予定有りおよび検討中」の5自治体（区自治体1、市自治体4）を加えると、ちょっとした機構改正ブームといった様相を呈している。

このような80年代、とくに85年以降特別区で集中する庁内体制の整備の動きは、大都市自治体のコミュニティ行政推進の新たな展開の1つとみることができよう。しかし、そのことがただちに庁内の総合的なコミュニティ行政の推進体制として円滑に機能しているかどうかは別問題のようである。この点については、後述する問題点、課題のところで詳しく述べたい。

なお、主管部名をみると、「特別区」と「市」自治体では違いがみられる。つまり、「特別区」では「区民部」及び「地域振興部」が14自治体と圧倒的に多く、「市」自治体では「企画部」「生活環境部」が多くなっている。とくに、「特別区」では、「部・課・係名」いずれかに「地域振興」を採用している自治体が12と圧倒的に多くなっている。

2. 主要施策の新展開——「現在推進中」および「構想中」の施策動向から

つづいて、表2「現在推進中の主要施策」および表3「各区市の構想中の施策」の動向につ

表1 主管部課の設置状況

区部 市部	(1)設けている			(2)設けていない	
	付関	①部課名	②設置年	③職員数	設置予定有無
千代田区					○ 無
中央区	○	総務部自治防災課自治振興係	('83年4月)	5人	
港区	○	区民部区民課	('87年4月)	6人	
新宿区	○	区民部地域振興課地域振興係	('86年10月)	6人	
文京区	○	区民部区民課地域振興係	('86年4月)	7人	
台東区	○	区民部地域振興課コミュニティ係	('85年4月)	4人	
墨田区	○	地域振興部自治振興課コミュニティ係	('77年8月)	6人	
江東区	○	地域振興部生活文化課コミュニティ係	('87年10月)	3人	
品川区	○	区民部地域活動推進課推進担当	('82年8月)	3人	
目黒区	○	全庁対応	(NA)	NA	
大田区	○	区民部区民課地域振興係	('85年4月)	3人	
世田谷区	○	生活環境部地域振興課	('82年4月)	10人	
渋谷区					○ 無
中野区	○	地域センター部調整課調整係	('78年5月)	13人	
杉並区	○	地域振興室地域振興課管理係	('87年4月)	8人	
豊島区					○ 無
北区	○	区民部地域振興課地域振興係	('84年4月)	1人	
荒川区					○ 有
板橋区	○	区民部地域振興課	('86年11月)	14人	
練馬区	○	区民部地域活動課地域活動係	('80年4月)	6人	
足立区	○	地域振興部地域振興課コミュニティ育成係	('88年4月)	4人	
葛飾区	○	地域振興部地域振興課	('83年4月)	9人	
江戸川区	○	生活振興部生活課コミュニティ係	(NA)	7人	
市部					
八王子市	○	企画部調整課	('81年8月)	6人	
立川市					○ 無
武蔵野市	○	企画部市民活動課	('77年7月)	8人	
三鷹市	○	市民部コミュニティ課コミュニティ係	('80年7月)	5人	
青梅市	○	企画部企画調整課	(NA)	NA	
府中市	○	生活文化部文化センター課	('85年4月)	46人	
小金井市					○ 有
小平市	○	生活環境部地域振興課コミュニティ係	('81年7月)	7人	
日野市	○	生活環境部生活課コミュニティ係	('81年11月)	4人	
国分寺市					○ 有
国立市	○	広報広聴担当	(NA)	2人	
田無市					○ 無
保谷市					○ 有
福生市					○ 無
狛江市	○	企画財政部企画広報課コミュニティ担当	('87年4月)	10人	
東大和市					○ 無
清瀬市					○ 有
武蔵村山市					○ 無
多摩市					○ (検討中)
桶川市					○ 無
秋川市	○	総務部地域振興課コミュニティ文化係	('79年7月)	3人	

表2 推進中の主要施策(1)

	〈施 策 名 (開始年)〉
千代田区	町会等各種団体の振興(N.A)、ボランティアコーナーの育成(N.A)、社会教育リーダー登録制度(61)
中央区	行政懇談会(N.A)、コミュニティリーダー研修会(61)、ボランティア保険制度(61)、コミュニティ連絡相談員の設置(58)
港区	町会長・自治会長との懇談会(N.A)、みなと区民まつり(57)、区民センターの設置(59)
新宿区	角筈出張所の建替(62)、リーダー講習会(62)、職員研修(62)
文京区	ボランティア養成講座(N.A)、町会活動補助金(N.A)、区民施設の整備(62)、文京ふるさと祭り(46)、リーダー研修(61)、コミュニティ文化振興策(61)
台東区	施設設備等の整備(51)、スポーツ大会(53)、コミュニティ祭り(54)
墨田区	町会・自治会館建設補助(N.A)、住民自主防災組織活動助成(N.A)、町会活動補助金(56)、コミュニティ機関誌の発行助成(59)
江東区	総合区民センター(51)、文化センター(57)、区民まつり(54)、深川江戸資料館(61)
品川区	青少年健全育成(N.A)、施設設備(49)、区民まつり(54)、町会会館建設補助(56)、地域ニュースの発行(59)
目黒区	————— N A —————
大田区	美化推進協議会の設置(38)、区民保養施設(42)、児童館の一時解放(57)、自治会・町会会館の建設補助(58)、文化センター事業(58)
世田谷区	コミュニティ活動への援助(48)、区民相互の交流の促進(53)、地域団体間の交流の促進(54)、情報の収集・提供・機能の充実(57)、身近なまちづくり推進員活動の充実(58)
渋谷区	————— N A —————
中野区	住区協議会(54)
杉並区	出張所庁舎改築(60)、(仮称)西荻地域コミュニティ小集会所施設建設(61)、出張所窓口サービスの充実(61)、高円寺地域区民センターの建設(61)
豊島区	コミュニティ施設の整備(37)、研修会・講習会(N.A)
北区	————— N A —————
荒川区	新井戸端会議(62)
板橋区	区民センターの運営(59)、コミュニティ銭湯の管理・運営(59)、コミュニティコーナーの設置(62)、コミュニティ意識啓発事業(リーダー研修)(62)、コミュニティ推進組織設立準備調査(62)
練馬区	区民祭(53)
足立区	区民まつり(57)、まちづくりシンポジウム(60)、まちづくりの情報紙の発行(60)
葛飾区	集会所・地区センターの設置及び管理(50)、ふれあい学級の開催(58)、まちづくり懇談会の組織化(58)、地区まつり(58)、地域活動情報誌の発行(58)
江戸川区	町会・自治会役員の表彰(40)、コミュニティ会館・地区会館の建設(45)、区民まつり(53)
八王子市	地域コミュニティセンターの整備(59)、町会・自治会集会所施設建設助成(59)、コミュニティ活動団体の支援助成(59)
立川市	地域文化祭(49)、学校施設の市民開放(52)、立川マラソン(56)、学習等供用施設の計画的整備(58)、市民健康のつどい(62)
武蔵野市	コミュニティセンターの建設・管理(51)
三鷹市	地区住民協議への援助(49)、旧井上邸文化施設の開館(63)、地区公開堂の建設準備(63)、駅前コミュニティセンターの建設準備(63)、庁内コミュニティ連絡会議(63)
青梅市	市民センターの建設(N.A)、自治会集会所施設建設補助(N.A)、生涯教育事業(N.A)

表2 推進中の主要施策(2)

	〈施策名 (開始年)〉
府中市	文化センターの建設 ⁴⁹ , コミュニティ協議会の設立・事業委託 ⁵⁰ , 戸籍・住民票等公付事務開始 ⁵⁰ , コミュニティ圏域の整備 ⁶⁰ , 文化センターの整備 ⁶²
小金井市	地域集会所の整備 (5階) (58-62)
小平市	自治会活動の援助 (NA), 子供会・青少年対策協議会の活動助成 (NA), 市民まつり ⁵¹ , 市民憲章擁護活動の支援 ⁵¹ , 地域センター(複合施設)の建設 ⁵⁹ , 活動の広報・啓もう ⁶⁰
日野市	施設見学会 (NA), ユースフォーラム ⁶⁰ , 青少年地区委員会活動 ⁶²
国分寺市	青少年委員地区活動 ⁴⁴ , 地区防災活動 ⁵⁹ , 教育市民活動 ⁵⁹ , 国分寺まつり ⁵⁹
国立市	ビデオ・コミュニティ ⁵³
田無市	市民まつりの開催 ⁵² , 地域施設の自主運営化 ⁵⁹ , 非核平和都市宣言 ⁵⁹
保谷市	市民まつり ⁵⁴ , 農業まつり ⁶¹
福生市	防災・安全の促進 ²⁴ , まつり・地域活動への参加 ²⁴ , 地域体育館 (NA), 地区会館 (NA), ボランティアの形成 (NA), 社会教育活動 (NA), コミュニティリーダーの研修 (NA)
狛江市	市民運動会 ⁴⁰ , 市民まつり ⁵² , 地区センター運営協議会 ⁵³
東大和市	————— N A —————
清瀬市	市民センターの整備 ⁴⁸ , 市民まつり ⁵² , 郷土博物館 ⁶⁰
武蔵村山市	————— N A —————
多摩市	自治会事務所の整備 ⁴⁹ , 地区複合施設の建設 ⁵⁴ , 地区複合施設の住民協議会の運営 ⁶² , コミュニティ施設の整備 ⁶²
稲城市	————— N A —————

いてみてみよう。

(1) 推進中の施策動向

「推進中の施策」では、「施設の建設・設置整備」が、全回答施策139件のうち32件の23% (「区」13件, 18.3%, 「市」19件, 27.9%) を占め、圧倒的にこの施策に回答が集中している結果になっている。2番めに多い施策は、交流の機会の提供に関する施策としての「イベント・祭り」が、全回答施策中15.8%の22件 (「区」10件, 14.1%, 「市」12件, 17.6%) を占め、前掲の「施設の建設・設置整備」の施策について多くなっている。この2つの施策への集中の傾向は、「特別区」, 「市」自治体でともに認められており、この点で両施策はコミュニティ施策の中心的施策ということができよう。しか

も両施策は、比較的古い時期から継続的に施策化されていることが特徴的である。

なお、「特別区」でのみ特徴的な動向は、「団体交流会」と「コミュニティ組織づくり」が施策化していることである。「団体交流会」は、「町会・自治会と行政との行政懇談会」を含めて6件の4.3% (「区」5件, 7.0%, 「市」1件, 1.9%), この施策と密接に関連する「コミュニティ組織づくり」は、中野区, 葛飾区, 板橋区 (調査中) ですでに施策化されている。

また、最近の傾向として「意識啓発に関する施策」の「リーダー研修」(7件, 5.0%) 「各種講座」(9件, 6.5%) や「情報の収集・提供」(8件, 5.7%) などが増えてきていることが指摘できよう。

(2) 構想中の施策動向

先に「現在推進中の主要施策」の動向を述べたが、さらに最近の施策の傾向を明確化するために表3から「構想中の施策」をみてみよう。

①「施設に関する施策」の新展開——出張所の再編、施設のネットワーク化

その1つは、これまでの「施設の建設・設置整備」に加えて、新宿区、品川区、荒川区にみられるようなOA化・行政改革を背景とする「支所・出張所へのコミュニティ機能の付与」という新たな動向が指摘できる。「支所・出張所問題」については別に質問項目をもうけてたずねているが、それによると、10年前と比べ職員数においては「特別区」で11の自治体(50%)で減少していたものの、設置数においては「特別区」「市」ともに50%前後の自治体で変化がみられない。したがって、今後の方向性についても、「現状維持」が圧倒的に多く「特別区」で18自治体、「市」で9自治体が回答を寄せている。しかし、これは「設置数」の意味においてであり、さらに詳しくみていくと「設置数は現状維持だが、コミュニティ機能を付与させる」が5区(中央区、新宿区、台東区、杉並区、板橋区)であげられているのである。これに武蔵野市、府中市の「統合化」の方向や千代田区、荒川区、立川市の「再編成」の方向を加えると、「支所・出張所問題」は、コミュニティ施設や他の公共施設の整備・利用問題と絡んで1つの焦点となっているといえよう。

また、このような出張所を含め施設の再整備、有効活用化は、港区の「地区センター構想」や品川区の「コミュニティ構想」あるいは武蔵野市の「コミュニティ施設と専門館との連携」にみられるような「多様な施設との連携化・ネットワーク化」の動きとしても認められる。

②活動団体情報の収集の施策化

先に「情報の収集・提供」の施策化について指摘したが、「構想中」の施策では、とくに新宿区の「地域団体情報の収集」や板橋区の「人材バンク」の施策にみられるような「活動団体・人に関する情報の収集」が特徴的である。その背景には、行政では把握しにくいサークルやグループの地域場面における活動の活発化と拡がりの現実が指摘できよう。ちなみに「自主団体の活動」について「活発である」と答えた自治体は、「特別区」で60.9%の14自治体、「市」で85.7%の18自治体となっている。

③コミュニティ組織づくりの高まり

3つめの特徴は、「コミュニティ組織づくり」の施策が、千代田区、荒川区、板橋区、足立区の「特別区」でそれぞれ構想化されていることである。また、「市」自治体では、小平市の「コミュニティ組織の育成(地域センター活動拠点とする団体の育成)、日野市の「地区育成会(青少年健全育成活動団体)の育成」が構想化されている。この背景には、前述の自主団体の活動の活発化と、その一方で既存の地域組織である町内会・自治会の「役員、活動層の高齢化」や「活動の沈滞化、マンネリ化」といった会それ自体の弱体化の傾向(表4)が指摘できよう。このことによって当然、既存の町内会・自治会とその他の団体との交流・調整が問題となり、その延長として板橋区や足立区のように「コミュニティ組織づくり」が構想化されてくる。また、都心部の千代田区のように、人口減少という深刻な問題を背景としたコミュニティ活性化の方策として「コミュニティ組織づくり」が構想化されてくる経緯もある。この点についてはさらに詳しく4章で述べることにしたい。

表3 構想中のコミュニティ施策（総括表）

	〈施策名（開始年）〉		〈施策名（開始年）〉
千代田区	わがまち懇談会（NA）	八王子市	NA
中央区	地域手づくりイベントの推進助成（63～）、コミュニティミーティングルームの設置（63～）	立川市	コミュニティ防災センターの実施（63～）、自治会集会所施設の整備促進（63～）、（財）立川地域文化振興財団の設立（63）
港区	地区センター構想（NA）	武蔵野市	コミュニティセンターと専門館との連携（NA）
新宿区	地域団体情報の収集（63）、特別出張所の地域センター施設の整備（63～）、コミュニティ推進計画の策定（64）	三鷹市	NA
文京区	文京・台東下町まつり（63～）、地域広報紙発行補助事業（63～）、コミュニティリーダー研修（64～）	青梅市	NA
台東区	NA	府中市	なし
墨田区	町会・自治会内掲示板の一部助成（63）	小金井市	地域集会所施設の開館（63）（64）、老人いこいの家活動推進員制度（63～）
江東区	豊洲区民センター（61～63年）、砂町区民センター（62～64年）	小平市	コミュニティ組織の育成（NA）、地域センターの自主管理（NA）
品川区	地域活動と出張所の援助体制の在り方検討委託（63）、コミュニティプラザ構想（NA）	日野市	生活保護センターのオープン（63）、地区育成会の設置（NA）
目黒区	NA	国分寺市	コミュニティ意識醸成のための講座開設（63）（64）、自治会・各種団体への啓発（63）（64）
大田区	NA	国立市	NA
世田谷区	NA	田無市	NA
渋谷区	NA	保谷市	市民文化会館の建設
中野区	NA	福生市	NA
杉並区	久我山会館改築（63～）	狛江市	地域センターの新築・建設（64）、地区センターの増改築（64）
豊島区	NA	東大和市	NA
北区	NA	清瀬市	NA
荒川区	地域情報誌の発行（63～）、小さなまちづくり運動（63～）、区民ひろば構想（64～）	武蔵村山市	なし
板橋区	コミュニティ推進組織の設置（63）、コミュニティマップ作成（63）、人材バンク（64～）	多摩市	いきいきTamaフェスティバルの実施（S.63）、内部体制の充実（63）
練馬区	NA	稲城市	NA
足立区	区民会議（63～）	秋川市	供用施設の建設（64）
葛飾区	NA		
江戸川区	NA		

3. とくに「コミュニティ組織」の設置状況と組織構成をめぐって

前述のとおり、東京の「特別区」と「市」自治体のコミュニティ施策の状況は、主管部・課

の設置を含めてこれまでとは様相を異にする新展開がみられるが、とくにここでは、「コミュニティ組織づくりの高まり」に注目して、現段階における設置状況と組織構成についてみていきたい。

まず表5から、各区・市の「コミュニティ組織」の設置状況を見ると、「設置の予定無し」と回答した自治体は、「特別区」で9自治体(39.1%)、「市」では8自治体(38.1%)となっており、「特別区」「市」自治体の約4割でコミュニティ組織づくりの意向がみられない。しかし、逆にいえば、6割が「検討中」と「組織化済み」である結果になっている。なお、「検討中」との回答をよせた自治体は、「特別区」で8自治体(34.8%)、「市」で9自治体(42.9%)にも及んでいる。このうち具体的検討に入っている自治体は、「調査研究段階」の杉並区、板橋区、「62年度から検討を開始」している「新宿区」、「基本構想・基本計画等の計画段階での検討」にある日野市、福生市、小金井市、立川市の4市である。

では、「すでに組織されている」との回答を寄せた自治体を見ると、「特別区」では、台東区、目黒区、世田谷区、中野区、荒川区、葛飾区の6自治体(26.1%)、「市」自治体では三鷹市、府中市、狛江市、秋川市の4自治体(19.0%)となっている。以下、詳しく組織構成についてみていこう。

表6は、組織名称、組織数、開始年、地域範囲、構成集団、組織形態、行政補助、拠点施設、

主要な行事活動についての一覧表である。台東区の「コミュニティ委員会」(竹町、東上野コミュニティ委員会を除く)、目黒区の「住区住民会議」、中野区の「住区協議会」、三鷹市の「住区協議会」、狛江市の「地域センター運営協議会」、秋川市の「町内会長連絡協議会」の6自治体とそのコミュニティ組織は、すでに70年代に「コミュニティ組織づくり」が開始されている。このなかには、コミュニティ行政の先進自治体として全国に知られている目黒区、中野区、三鷹市が含まれ、いわば、70年代に「コミュニティ組織」のモデル＝地区協議会方式として紹介されてもいる。また、このなかには秋川市のような「地区包括型」組織もみられる。

一方、世田谷区の「まちづくり推進会議」「各地域活動団体連絡協議会」「世田谷区ボランティア協会」、荒川区の「アメニティタウン計画地域懇談会」、葛飾区の「まちづくり懇談会」、府中市の「コミュニティ協議会」の4自治体における「コミュニティ組織づくり」は、80年代にはじめて開始されているのである。これらに先の「検討中」の自治体を加えると、「コミュニティ組織づくり」も80年代に入って活発化し、第2期に入ったかにみえる。

では、この4自治体で提起されている「コミュ

表4 町内会・自治会の動向・問題点

MA集計(回答総数67:区部43,市部24,NA13:区部6,市部7)

	(1) 夜間人口の減少に向かう「会員の減少」「町会の消滅」「加入率の上昇」	(2) 役員及び会員高齢化	(3) 加入率の低下	(4) 活動の沈滞化・マンネリ化	(5) 役員のなり手がいない。後継の問題	(6) 町会と行政をめぐめる問題	(7) 町会の規模統合の問題	(8) 活動が活発化している	(9) 連合組織ができていない	(10) 変化ナシ。問題ナシ	(11) その他	計 / 回答総数
区部	6 (14.0%)	11 (25.9%)	5 (11.6%)	8 (18.6%)	2 (4.7%)	4 (9.3%)		2 (4.7%)	1 (2.3%)	3 (7.0%)	1 (2.3%)	43 (100%)
市部			6 (25%)	3 (12.5%)	4 (16.7%)		5 (20.8%)	1 (4.2%)	1 (4.2%)	2 (8.3%)	2 (8.3%)	24 (100%)
全体	6 (9.0%)	11 (16.4%)	11 (16.4%)	11 (16.4%)	6 (9.0%)	4 (5.8%)	5 (7.5%)	3 (4.5%)	2 (3.0%)	5 (7.5%)	3 (4.5%)	67 (100%)

表5 コミュニティ組織の設置状況

	1. 予定ナ シ	2. 検討中	3. すでに 組織さ れている	(組 織 名)
千代田区		○		
中央区	○			
港 区	○			
新宿区		○		
文京区	○			
台東区			○	(コミュニティ委 員会)
墨田区	○			
江東区	○			
品川・区		○		
目黒区			○	(住区住民会議)
大田区		○		
世田谷区			○	(まちづくり推進 会議、地域活動団 体連絡協議会、ボ ランティア協会)
渋谷区	○			
中野区			○	(住民協議会)
杉並区		○		
豊島区	○			
北 区	○			
荒川区			○	(アメニティタウ ン計画地域懇談 会)
板橋区		○		
練馬区	○			
足立区		○		
葛飾区			○	(まちづくり懇談 会)
江戸川区	○			
(区部計=23)	9 (39.1%)	8 (34.8%)	6 (26.1%)	
八王子市	○			
立川市		○		
武蔵野市	○			
三鷹市			○	(住民協議会)
青梅市	○			
府中市			○	(コミュニティ協 議会)
小金井市		○		
小平市		○		

	1. 予定ナ シ	2. 検討中	3. すでに 組織さ れている	(組 織 名)
日野市		○		
国分寺市		○		
国立市	○			
田無市	○			
保谷市	○			
福生市		○		
狛江市			○	(地域センター運 営協議会)
東大和市		○		
清瀬市		○		
武蔵村山市	○			
多摩市		○		
稲城市	○			
秋川市			○	(秋川市町内会長 連絡協議会)
(市部計=21)	8 (38.1%)	9 (42.9%)	4 (19.0%)	

「コミュニティ組織」の構成集団は、こういった特徴があるのか。アンケートの回答にみるかぎり、葛飾区の「まちづくり懇談会」、府中市の「コミュニティ協議会」は、町内会・自治会と婦人会・子供会・PTA・青少年地区対策委員・民生委員等の町内会・自治会の関連団体から構成されており、中野区や三鷹市で提起された「公募による個人参加」や「サークル」ら参加の記述はみられない。また、「世田谷区ボランティア協会」は、その名の示すとおりボランティア活動団体である。なお、世田谷区の「まちづくり会議」及び「各地域活動団体連絡協議会」と荒川区の「アメニティタウン計画地域懇談会」の構成集団は、「各種団体」との回答のあるのみで詳細は不明といわざるをえない。

以上のとおり、80年代になって提起された「コミュニティ組織」の構成集団のありようは、区によって異なっており、またその数が少ないの

で断定しかねるが、町内会・自治会とその他の住民組織の連携の問題を軸に展開していることは確かのようにある。つまり、「町会・自治会と他の住民組織との連携・協力をいかに図っていくか、町会・自治会の主体性・自主性・独自性をいかに発揮させていくか（板橋区）」といった問題であろう。今後「進行中」と回答をよせた自治体のなかから新たなモデルが提起されることであろうが、現在東京の「特別区」「市」自治体では「コミュニティ組織」の内実化に向けて「コミュニティ組織づくり」が展開されている段階にあるといえよう。

なお、ここで十分説明できなかった台東区、中野区、世田谷区、府中市については、これに続く個別事例で詳しく紹介されているので、それに譲ることとしたい。

4. コミュニティ行政推進上の問題点と課題

これまで述べてきたような東京のコミュニティ施策の動向の中で、各自治体は、現在どういった問題点と課題をかかえているのであろうか。表7及び表8からこれを見ると、「特別区」と「市」自治体、さらに「特別区」の中での「都心3区」とではそのかかえている問題・課題が異なった傾向を示している。以下この点について述べていきたい。

まず、第一に指摘できることは、特別区の中でも都心3区でのみ、しかも共通に「夜間人口の減少」の問題があげられていることである。すでに60年代の高度成長期にはじまる都心部の夜間人口の減少は80年代に入って国際化・情報化の進展を背景とする業務化、都心再開発、地価の高騰化等によって再びすすみ、いまや東京の都心は自治体の存立そのものさえあやぶまれる危機的状況にある。この回答結果は、このような「都心区」の地域状況をそのまま反映した

ものである。したがって、「課題」としても「夜間人口の回復」や「昼間人口、企業の組み入れ」が共通にあがってきている。千代田区の「わがまち懇談会」はこうした課題を組み入れたコミュニティづくりの提言であり、「中央区」や「港区」の一連のコミュニティ施策のとりくみも共通の経緯をもつ。集計結果からあきらかになっているが、こうした回答は他の自治体からは出されておらず、現段階においては都心3区固有の問題である。コミュニティ形成の基盤である人口＝住民そのものの減少をみている都心3区の場合、他の自治体と同列にコミュニティ行政を論じることはできないといえよう。

つづいて、「特別区」全体に目を転じてみよう。表7からあきらかなように、「特別区」で最も多かった問題点は「縦割り行政の弊害」で全回答の25%を占め、7自治体が回答を寄せている。すでにみてきたとおり、23特別区のうち19の自治体で主管部課係が設置されていた。しかし、「縦割り行政の弊害をなくし総合行政をめざして設置された地域振興課であるが、依然として縦割り行政の弊害が残っている」（葛飾区）といった回答に代表されるように、主管部課係は設置されたものの庁内の推進体制として必ずしも円滑に機能していない実態がここにあきらかにされている。このことは、当然「今後の課題」（表8）としても、「コミュニティ行政の調整を行い得る課（係）の設置または現在の係にそうした機能をもたせるよう検討中」（足立区）というような「調整部課、庁内連絡組織の設置」の回答が前述の「参加主体の形成＝昼間人口の組み入れ、夜間人口の回復」と並んで第1位にあがってきている。また、これらにつづいて「交流の場の提供と機会の場の提供」と「活動助成及び団体育成」（3回答）があげられている。

このような回答の結果や、また85年以降に集中する機構改正や新しいコミュニティ施策のと

表6 コミュニティ組織の組織構成

自治体名	組織名称	組織数	開始年	地域範囲	構成集団	組織形態	行政補助	拠点施設	主要な行事活動
1.台東区	1) ……小地区コミュニティ委員会	9	76年4月	小学校区	町会・各種団体	運営委員会	委託料(事務的経費)施設改修整備備品消耗機器等の買入れ	小学校	コミュニティ祭り(映画会、コンサート、模擬店等)スポーツ大会
	2) 谷中コミュニティ委員会	1	79年5月	出張所区域	同上	役員会	同上	コミュニティセンター 小学校	敬老のつとめコミュニティ祭り
	3) 竹町地区コミュニティ委員会 東上野地区コミュニティ委員会	2	82年10月	出張所区域	同上	運営委員会	同上	小学校会館(田出張所)	スポーツ大会 運動会
2.目黒区	住区住民会議	22	74年10月	小学校区	住民・地域団体代表者 在勤者など			住区センター	住区ニュースの発行
3.世田谷区	1) 世田谷区まちづくり推進会議	NA	87年10月	全区的	各種団体	世話人会 事務局	事務的経費	世田谷区民会館	まちづくり交流会 懇談会の開催
	2) 各地域活動団体連絡協議会	NA	84年4月	5地域	各種団体	各地域によって異なる	事務的経費	各地域によって異なる	主に団体相互の情報交換(世話人会、各種部会、委員会等)
	3) 世田谷区ボランティア協会	NA	81年10月	全区的	ボランティア活動団体	理事会	事務運営経費一部 補助金交付	ボランティアセンター、ボランティアビューロー	同上
4.中野区	住区協議会	15	77年5月	出張所区域(4ヶ所新しく設けた)	地域団体及び行政協力員の中から推せんされた人 地域住民で公募に応じた人	全体会、運営委員会、部会 課別委員会	補助ではなく区としては情報提供等に関する援助の負担はしている程度	地域センター	協議会であり、一般的には行事活動は行っていませんが組織によってまつり等を行っている
5.荒川区	アミニティタウン計画地域懇談会	※35名	85年4月	S38年住居表示小売施以前の町別	地域活動団体及び医師・僧侶	地域別懇談会 合同懇談会	運営活動費全額	公共施設及び寺社	アミニティタウン計画の策定委員 荒川区文化計画策定委員 くらしのアミニティづくり活動委員
6.葛飾区	1) 堀切まちづくり懇談会	NA	83年8月	出張所区域	自治町会・子供会・PTA・民生委員・保護司・商店会	部会	現物助成(消耗品、印刷費等)	出張所	花いっぱい運動 防災マップづくり ふれあい学級開催
	2) 南綾瀬まちづくり懇談会	NA	85年11月	同上	同上	同上	同上	同上	防災マップづくり 運動会開催 環境美化クリーン作戦
	3) 東立石まちづくり懇談会	NA	87年7月	同上	同上	同上	同上	同上	火ふえ防止活動 運動会開催
7.三鷹市	住区協議会	6	74年	コミュニティ住区	町会・自治会、文化・スポーツ団体、個人参加(公募)	役員会 事務局 部会 運営委員会	施設管理費 施設運営費 コミュニティ活動費	コミュニティセンター	コミュニティまつり 体育祭
8.府中市	コミュニティ協議会	11	83年4月	市内11圏域にある各文化センター圏域	自治会・婦人会・子供会・老人クラブ・PTA・青少年対等	コミュニティ協議会 理事会、部会	事業費を委託料で支出	文化センター	ふれあいの集い 事業 伝承事業等 野外活動事業
9.狛江市	1) 野川地域センター運営協議会	※30	77年5月	小学校区	センター利用者 PTA	運営委員会	年40万	野川地域センター	定例発表 納涼懇談会 周年行事
	2) 上和泉地域センター運営協議会	※60	78年5月	小学校区	センター利用者 自治会	運営委員会	年40万	上和泉地域センター	春の発表会 夏の浴衣ざらい 周年行事
	3) 岩戸地域センター運営委員会	※51	76年7月	小学校区	センター利用者 岩戸町会	運営委員会	年40万	岩戸地域センター	定例発表会 周年行事
10.秋川市	秋川市町内会長(自治会長)連絡協議会	1	72年7月	秋川市全域	34町内会長(自治会長)	連絡協議会	補助金、事務局	秋川市役所	全体会(年6回)及び研修視察

注) ※印の数値はアンケート票どおりとしている。

表7 コミュニティ行政推進上の問題点

MA 集計 (回答総数49; 区部28, 市部21 NA; 区部7, 市部7)

	1. 区内体制の問題点		2. 上のコミュニティ行政方針	3. 施設の未整備・整備上	4. 施設上の管理・運営・利用上の問題点	5. コミュニティ組織育成・向上の問題点	6. 活発なコミュニティ活動が不足	7. 地域無関心層の増大	8. 夜間人口の減少	9. その他	計
	① たて割り行政の弊害	② 専門課未整備にともなう弊害									
区部	7(25.0)		2(7.2)	1(3.8)	3(10.7)	4(14.3)	2(7.2)	2(7.2)	4(14.3)	3(10.7)	28(100%)
市部		3(14.3)	2(9.5)	1(4.8)	4(19.1)	4(19.1)	2(9.5)	2(9.5)		3(14.3)	21(100%)
全体	7(14.3)	3(6.1)	4(8.2)	2(4.1)	7(14.3)	8(16.2)	4(8.2)	4(8.2)	4(8.2)	6(12.2)	49(100%)

表8 今後の課題

MA 集計 (回答総数59; 区部27, 市部32 NA-区部7, 市部5)

	1. 区内体制の改革		2. 施策の方向性の改善		3. 施設の管理・運営・利用の改善	4. 整備(含める)の場の提供(施設提供)	5. 活動助成及び団体育成	6. 参加主体の形成・活性化	7. 団体組織の交流・コミュニティ	8. 情報の提供	9. まちづくりの連携	10. 区行政のあり方・役割	11. その他	計
	① 機能・機能的調整	② 行政機能の改革	① 展・継承	② 施策の体系の見直し										
区部	4(14.8)		2(7.4)	1(3.7)	2(7.4)	3(11.1)	3(11.1)	4(14.8)	2(7.4)	2(7.4)	1(3.7)	2(7.4)	1(3.7)	27(100%)
市部		2(6.2)		3(9.3)	2(6.2)	6(18.8)	6(18.8)	2(6.2)	3(9.3)	1(3.1)	3(9.3)		4(12.5)	32(100%)
全体	4(6.7)	2(3.4)	2(3.4)	4(6.7)	4(6.7)	9(15.3)	9(15.3)	6(10.2)	5(8.5)	3(5.1)	4(6.7)	2(3.4)	5(8.5)	59(100%)

りくみが「特別区」においてとくにみられた点から、改めて特別区のコミュニティ行政の積極的とりくみを知らされる。その背景には、コミュニティの活性化という共通の課題が存在する。つまり、人口の成熟化を背景とした既存の住民組織である町内会、自治会の役員の高齢化、一般住民との乖離にともなう動員力の低下のもとで、いかにして一般住民をコミュニティ主体として参加させるか、いかに両者を交流させ、コミュニティの活性化をはかりえるかが課題となってくる。それ故特別区自治体において、コミュニティ行政が積極的に推進されてきている

のである。その表れの1つが85年以降の機構改正である。

第三に、主管部課系の設置が特別区に比べてやや遅れをとっている「市」自治体の問題は「主管部課系未整備にともなう弊害」(3回答)を押さえ、「施設の管理、運営、利用上の問題点」と「コミュニティ形成、コミュニティ組織育成上の問題点」がそれぞれ4回答ずつあげられている。したがって、課題としても、これに対応した「交流の場の提供と機会の提供」と「活動助成及び団体育成」がそれぞれ6回答で他をひき離して多くなっている。これは、現在でも人

口の増加傾向にある「市」自治体の地域状況—コミュニティ形成—を反映したものと考えられる。

5. おわりに

以上のような地域別の問題点・課題をかかえながらも、東京の「特別区」「市」自治体のコミュニティ施策は、「80年代以降とくに特別区で85年以降集中する機構改正」、「施設整備面における建設の段階から出張所、諸施設との連携化を含めた有効活用・利用の段階へ」、自主団体の活発化を背景とした「団体情報の収集、人材バンク、団体交流」「コミュニティ組織づくりのたかまり」など、新たな展開がみられた。このことから、東京の「特別区」「市」自治体は、都市型社会に対応したコミュニティ形成の内実化に向けコミュニティ行政に積極的にとりくんでいるといえよう。

しかし、いまや都心区のみならず東京全体が再開発や地価の高騰などのインパクトによって大きく揺れ動き、徐々にコミュニティの解体が進行している状況の中で、このような自治体のコミュニティ行政の積極的な取り組みは今後ますます重要になり、その役割が期待される。

清成忠男編

臨空港産業開発

への指針

香川県は瀬戸大橋の架橋、高速道路の建設等、交通体系の一大変革期にさしかかっているが、なかでも、昭和六十四年四月開港予定の新高松空港には、産業振興の側面から地域の活性化に貢献するものとして大きな期待がよせられている。

空港活用産業といえは、とかく先端技術産業に話題が集中しがちだが、本書では、空港周辺環境や、香川県の地域特性を十分に検討し、たんに先端技術産業だけでなく、農業や地場産業の高度化、空港を核とした新しい文化空間の創造等、地域の特性にもとづいた臨空港産業の方向を示唆している。

日本地域開発センター研究報告書

B5 一一六頁
定価 一、〇〇〇円 千250

特集 ■ 都市型コミュニティ施策の新展開 ■ 自治体の取り組み

都心型複合公共施設の新しい試み

■ 東京都千代田区

ちよだパークサイドプラザ館長 黒澤 功

1. はじめに

並ぶ官庁 広場 濠
帝の宮居 とりめぐり……

私達のまち千代田区歌の一節である。

東京都千代田区は、丸の内などのビジネス街、霞が関の官庁街、そして住宅や事務所商店などが皇居を取り巻いており、人口は約5万人であるが、昼間は100万人にふくれあがる日本を代表する大都市である。

この都心区千代田に、小学校のほか住民施設など5つの公共施設が1つの建物の中に入っているという、ユニークな複合施設が昨年9月にオープンした。

場所は千代田区の北東部に位置する神田和泉町1番地、全国的世界的に有名な電気の街「アキハバラ」、J線秋葉原駅の東側である。この地域は、江戸時代には職人町、町人町であったが、現在は比較的小規模な併用住宅が多く、住宅店舗事務所などが混在した中でビル化がすすんでおり、千代田区の中でも人口減少の著しい地域である。

2. 複合施設建設に至った背景と経過

古くから市街化がすすんでいたこの地域には公共施設がほとんどなかったため、住民から「気軽に利用できる集会室が欲しい」「保育園や児童館のようなこどものための施設を建設して欲しい」などの要望が以前から出されていた。し

かし新たに用地を取得することが出来なかったため、住民要望に応えることが出来ないまま年月が経ってきた。

昭和56年2月になって、この地域の数少ない公共施設の1つである佐久間小学校（明治35年創立、幼稚園併設）が、老朽化のため建替える計画が区から発表された。

この建替計画を契機として、区民の貴重な財産である区有地の有効活用を図るとともに、小学校の建替えにあたってはまちづくりの観点からも工夫が必要ではないか、また21世紀を展望した場合、これまでの固定観念に捕われずに発想の転換を図り、住民要望に応える施設を併設した「複合施設」とし、区民が福祉の増進を図るべきではないかとの問題が提起された。

この問題について慎重かつ大胆に検討した結果、昭和57年12月に、学校改築は単独建替えとしてではなく、住民要望に応える形の複合施設とする方針を決定した。ここに今までにない新しいタイプの複合公共施設誕生の萌芽をみたのである。

続いて昭和58年7月に「佐久間小学校改築及び神田東部地区総合公共施設整備方針素案」を発表、内部検討をすすめる一方、区議会においても特別委員会を設置し、区議会、行政が同じ土俵で論議した。また学校関係者や地元住民に対する説明会も開催、多くの人々の意見を聴取するとともに、理解と協力も求めた。

その結果、新たな発想のもとに、教育委員会

に属する小学校、幼稚園、教育研究所、福祉施設の保育園、そして住民施設の3部門5施設を併設する都心型複合公共施設として建設することとなったのである。

この新しい画期的な試みは、これまでの努力にも拘らず依然として続く人口減少に歯止めをかけ、千代田の基本目標である「活気と安らぎのある調和のとれたまち」の実現を目指すものであり、区の英知を集めた結晶であるとも言えよう。

3. 施設建設にあたっての基本的理念

以上のような経過をたどり千代田区の複合公共施設が誕生することとなったが、建設にあたっての基本的理念は、一言で言えば、学校を地域の核として位置づけ、これらの施設全体を地域の子どもからお年寄りまでの全ての住民が、余暇・自治・学習・福祉・中小企業振興などの活動をする多目的利用の地域のセンター的役割を果たす施設とする。換言すれば、千代田区に働く人々を含めた地域住民が、「集い・憩い・学ぶ」ことのできる多目的利用の新しい発想に基づく都心型複合公共施設とすることにあると言える。

この理念の実現のためには、学校施設についても支障のない範囲において積極的に一般に開放する必要があるが、このことは区民の貴重な共有財産を有効に活用することでもあり、特に千代田区においてはその必要性が高いと言える。また一般開放を効果的に実施するために、これまでの固定観念、役所的発想縦割組織意識からの脱却が必要であり、この立場から管理運営についての論議も行った。

建物の設計にあたっては、複合化することにより学校教育に支障が出るようなことがあってはならず、また利用者にとっても使い易いもの

でなければならないため、その調和を図るのに苦慮した。

建設地は東側に公園、南面に道路があり日照が確保できるという、千代田区としては最高に恵まれた環境にある。この恵まれた環境を設計上最大限に生かすとともに、公園についても有効に利用できるよう配慮した。

昭和60年10月に新築工事に着工し、1年10カ月の年月をかけて昭和62年7月に竣工、8月28日には多くの関係者を招き、その落成を祝った。

4. 施設の概要と利用例

このようにして完成した建物の全施設は、9月1日に一斉にオープンした。以下簡単に各施設を紹介する。

(1)ちよだパークサイドプラザ（以下「プラザ」と略す）

住民施設であるとともに、建物全体の管理及び貸出全施設の受付業務などを担当しているこの建物の中心となっている施設である。「新しい酒は新しい革袋に」とばかりに、新しい発想に基づく運営を行うこの施設の名称もナウい感覚で命名したもので、役所らしからぬ？名称として好評である。名称の由来は、千代田において恵まれた環境にあるこの施設は緑の公園に接しており、この公園と施設とが一体的に利用でき、かつ複合施設として子どもからお年寄りまで多くの人々が集い憩い学ぶことのできるコミュニティ施設であるということの意味している。

また、貸出施設のほか図書館を運営し、児童館的機能も果たすという“欲張り”の施設である。

①集会室（和2室）及び会議室（洋3室）

和洋とも2室を広く1室としても使用できる。会議室（2室）を社交ダンスの練習会場として定期的に使用している団体が4団体ある。

このような使用例は千代田区としてはめずらしい。

②幼児・児童室

幼児が保護者と一緒に遊ぶことのできる部屋。児童も自由に遊べるので、近隣の人たちが利用しているほか、保護者のコミュニケーションの場ともなっている。併設の保育園児も保母さんに手をひかれてエレベーターで遊びにくる。複合化したことによるメリットである。

③学童保育室

近隣の3校の児童16名をお預りしており、児童の学習の場であり生活の場でもある。おやつも自分でつくることができる楽しい部屋である。

④多目的ホール（白鳥ホール）

20m×20mの天井が高い広々としたホールである。床は弾性スポーツフロア材を使用しており、講習会や映画会などに使用。床材の特性を生かしてジャズダンスや、スコットランド民舞のグループなどにも人気がある。

またプラザは児童館的機能を果たす役割も受持っているため、ホールをこどもの遊び場として開放している。そのため昼間は、ほとんどちびっ子たちで占領されている。気軽に利用できるため、ちびっ子には大好評。

多くの子どもが毎日遊びにやっ
てきて、最近では見ることが少
なくなった、異年齢の子どもが
一緒になって集団で遊ぶ光景を
ここでは見ることができる。こ
のことは子どもにとって貴重な
ことも同士のふれあいであると
同時に、年長児が年少児の面倒
をみるなどの貴重な体験の場と
なっている。

⑤区民図書室

閲覧室のない貸出専用の図書

室で、幼児向けの絵本や紙芝居などのある幼児コーナーもある。地域住民をはじめ近隣に働く人たちの利用も多いが、こどもの利用も貸出図書数の約4割を占めており、下校時間頃になると子どもたちで賑わう。

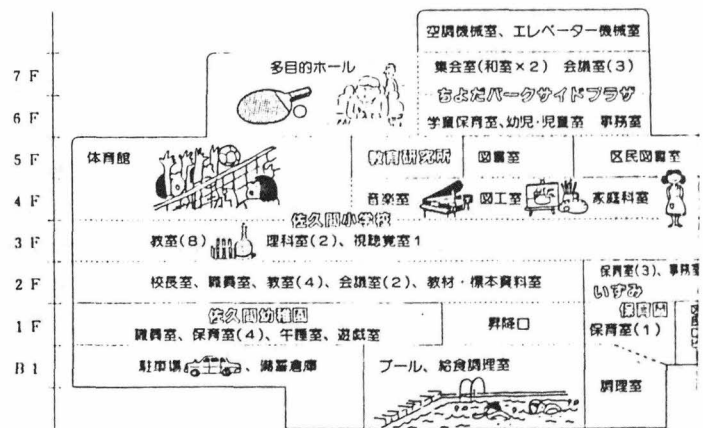
(2)佐久間小学校

明治35年創立の伝統ある小学校である。現在11学級269名の児童が学んでいる。体育館（兼講堂）をはじめ音楽室、図工室、家庭科室は開放施設であるが、都心にスポーツ施設が少ないという事情もあり、体育館の利用度は高くほとんど毎日使用されている。音楽室も利用度の高い施設であり、地元の伝統芸能である“神田はやし”の練習及びこどもに対する指導の場として毎週定期的に利用されているが、これは音楽室のめずらしい使用例であり、代表的な使用例とも言える。その他楽器やコーラスなどの練習の場として利用されている。

プールはオールシーズン使用できる温水プールであるため、冬期でも学校が使用でき、児童の泳力向上に役立っている。

学校が使用しない時間帯については、可能な限り一般開放を行っているため、午前中から主に地域のお年寄りの人がゆったりとした気分

図1 ちよだパークサイドプラザ



泳いでいる。夜間（6時から8時）には勤め帰りの人達で大賑わいである。

(3)佐久間幼稚園

地域の3歳から5歳までの幼児の教育にあたっている。現在4学級50名の幼児が通園している。

この幼稚園において本年4月から、佐久間地域の特性を踏えて一般幼稚園課程のほか長時間保育を必要とする幼児に対して、早朝から最長午後6時までの長時間保育を特別課程として実施に踏み切った。そのため他の幼稚園には見られぬ午睡室がある。

また一般幼稚園課程の幼児に対しても週4回の給食、特別課程の園児には毎日給食とおやつがあるが、これらの調理は保育園の調理室で行われている。複合施設のメリットの典型的な実践例である。

(4)いずみ保育園

千代田区としては初めての0歳（6カ月）から2歳までの乳児保育園で、1人ひとりの個性に合った保育と豊かな感性を持つこどもに育つよう職員全員が全力をあげて保育に当たっている。施設的にも東南の角の明るい恵まれた環境にあり、園児はのびのびとして生活を送っている。

特に幼稚園との関係では、日常の保育活動や行事等での交流を積極的に行い、0歳から5歳までの一貫保育にも配慮しているところである。

(5)教育研究所

内神田にある研究所から研究機能を分離して移してきたもので、教職員に対するコンピュータ教育の推進を図る情報センターと資料室がある。

5. 施設の管理体制と運営

この施設のオープン当時、ユニークな施設ということでマスコミの取材攻勢にあった。中でも某テレビ局から「5つの施設の単なる雑居ビル」と酷評？されショックを受けたが施設内容や運営方法などについて詳しく説明し理解して頂いたこともある。以下複合施設としての特徴的な点を紹介する。

①管理体制については、経済性効率性の観点から、小学校を含む建物全体の管理をプラザが行うという管理の一元化を図った。このことは、千代田区にとっても画期的な発想の転換であり、準備段階においても慎重に検討された事項である。

②施設運営にあたっては、学校施設を積極的に一般開放することにしたことに伴い、その受付窓口も一元化し、プラザがその事務を行うこととした。利用者にとっては、プラザの窓口で住民施設のほか学校施設の使用手続をとることが出来るようになり、併せて施設の選択出来る幅が広がるなど、サービスの前進が図れた。

③施設の相互利用についての代表的事例は、多目的ホールと図書室にみる事が出来る。多目的ホールは本来目的のほか、保育園児の遊び場として、また小学校の学芸会の練習など授業の場としても使用されている。

区民図書室は学校図書室と隣合わせて設けられているが、学校図書室にない児童向けの本も置いてあるので、学校の授業中としても利用されている。いわば小学校にとっては、二つの図書室を所有しているのと同じ効果があると言って良い。また小学校全児童にコンピュータ処理による図書利用カードを発行しているので、気軽に利用されている。このため児童が本に接する機会も多くなり、読書量も増えるとともに、本を大事にするマナーなども体験をとおして学んでいることが、渋谷校長先生から紹介されて

いる。

④これらの画施設が相互に効果的有機的に効能し、円滑な管理運営が行われるよう『管理運営委員会』を設置して連絡調整にあたっている。しかしより円滑な施設の管理運営のためには、この施設で働く職員の理解が必要であるので、コミュニケーションを積極的に図ることに力を置いていく必要がある。

⑤施設がより使い易く親しまれたものにするために、利用者の声を聞く『利用者懇談会』を開催し、サービスの向上に努力をしている。

6. オープンから7カ月を経過して

——各方面の反響など

以上簡単に施設全体の紹介をしてきたが、利用者からの反響は好評であり、オープンから3

月までの7カ月間の延利用者数は住民施設で約58,500人、学校施設で約15,700人で1カ月の利用者は平均10,000人を超えており、好調なスタートであると言えよう。

またユニークな施設であるとしてマスコミが大きくとりあげられたため、文字どおり北海道から沖縄まで、外国からも視察者が絶えない。3月末までに約1,300人の視察者が訪れておりこの傾向はまだ当分の間続きそうだ。

このような反響の大きさは何を意味しているのだろうか。全国的に児童数の減少という現象がある中で、学校施設のあり方も問われていると同時に、公共施設のあり方も問われていると言っては言い過ぎだろうか。

今後の公共施設・コミュニティ施設のあり方を示唆しているこの新しい試みを成功させるために、一層努力していきたい。

コミュニティづくりと委員会活動

■東京都台東区

台東区区民部 中山慶三

タクトを振って、台東区歌を指揮する内山区長。コミュニティ祭りのフィナーレです。

つづいての懇親会。区長は住民に対し、「何んでも皆さんが思っていること、要望を言ってください。何もないわけではないでしょう」。

開口一番の区長の発言に、住民も一瞬無言。

つづけて「区長室の扉は、いつでも開けてありますから、いつでも来てください」。

区長の気さくな呼びかけに始まった会は、和気あいあい。まさに、行政と住民が一体となってまい進する、台東区におけるコミュニティの姿の象徴です。

1. コミュニティづくりの背景

上野、浅草という二大繁華街をかかえ、下町特有の人情味豊かな環境に包まれた本区も、地高騰、住宅難、公害、生活環境の悪化など、多くの社会的矛盾がおこり始めました。

また、一方では核家族化の傾向が強まる等、地域的な連帯感や心のふれあいが失われ始め、人間疎外の現象が進行し始めました。

このような中で、住民同志の心のふれあいや連帯感にあふれた、よりよいまちづくりが必須とされ、台東区政推進の究極の目標である「明るく豊かなるおいのあるコミュニティの創

現」を目指して、コミュニティづくりがスタートしました。

2. コミュニティ委員会のしくみ

「町の美化推進運動」「自主防災団設置運動」等、本区でもいろいろな住民運動を展開し、それなりに大きな成果をあげてきました。

しかし、これらの運動は住民運動といっても、余体的には行政主導型であり、行政に対する住民の協力という形のものが多かったわけです。

コミュニティづくりは、これらの消極的な住民運動と違って、あくまでも地域住民の自主的、自発的活動であることが原則です。

行政は、住民のコミュニティ活動が活性化するための条件づくりと、環境の整備、コミュニティ活動を促進するための施設の充実といった分野を担当します。

コミュニティづくりの主役は“住民”であり、行政は裏方に徹します。

本区でも、住民との初会合時から、特に、この点を強調しているところです。

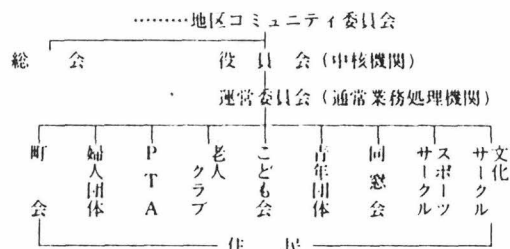
そこで住民が、コミュニティづくりに向けて地域ぐるみで、さまざまなコミュニティ活動を展開していくために推進母体となる組織が必要となり、「コミュニティ委員会」を設立しました。

3. コミュニティ委員会づくりの経緯

区内各地域にコミュニティづくりをすすめるため、まず“モデル”となる地区を設定しました。昭和51年4月松葉地区を選び、松葉小学校を核とした地域住民による、はじめての「コミュニティ委員会」が誕生しました。

まず、コミュニティ活動の拠点となる学校施設等を中心とした地域住民と行政側とで準備会を結成。メンバーには、住民側から町会、婦人団体、PTA、青少年委員、体育指導委員、老

図1 コミュニティ委員会組織図



(注) コミュニティ委員会に加入するサークルの条件として、コミュニティ・エリア内に居住する人たちが過半数を占め、指導者は営利を目的とした活動を行わないこと。政治、宗教団体を行わない団体であることが原則です。

人会、文化・スポーツサークル等の代表者、行政側からコミュニティ担当課職員、学校長、教頭で構成。

「コミュニティとは何か」からはじまり、学校施設の利用方法、使用時間の調整問題、鍵の管理等コミュニティづくりについての話しあいを重ね、小学校施設等を拠点として、文化・スポーツ活動を行い、これを手がかりとして地域内にコミュニティの輪を広げることになりました。

4. コミュニティ・エリア

本来、コミュニティに境界はありません。しかし、施設を使用して文化・スポーツ活動を行う場合、ある程度の範囲を定めて実施しないと、一施設に大勢の人が集中し、活動するうえでの障害にもなってしまいます。

本区では、準備会における話しあいの中で、面積、人口構成等を勘案のうえ、小学校の通学区域を対象に設定しました。また、一部では地域の連携を考慮して、出張所管内の区域を対象としてエリアを定めました(図2)。

5. コミュニティ施設

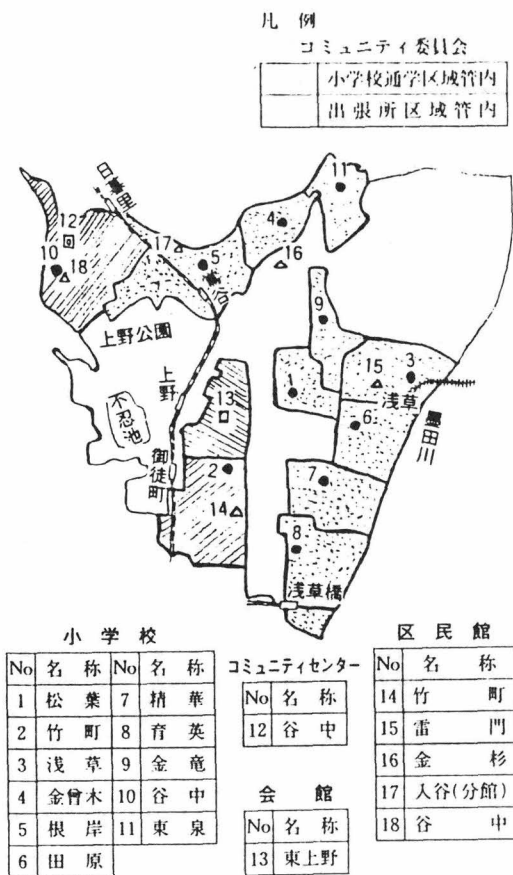
(1)本区コミュニティは、10地区において小学校施設を活動の場としています。

学校は地域のシンボルであり、地域コミュニティの核です。

この学校施設を、学校教育に支障のない限りコミュニティ施設として、自由に地域に開放します。

本区の学校は、単に教育施設として建設するのみでなく、コミュニティの核となる施設として、住民が利用しやすく、十分活用できるように改築にあたって、次のような配慮をしています。

図2 コミュニティ・エリア及び施設図



校舎の入口は、学校用と住民用の別々の入口を設置しています。住民用の入口からは、コミュニティ委員会が使用する会議室、体育館等へ、一カ所の階段を使って利用できます。コミュニティ・ゾーンのほかに、シャッターで遮断し、普通教室等へは出入りできないようになっています。

(2)そのほか、建築面積1,034㎡、2階建の谷中コミュニティセンター。

旧出張所を改修した建築面積300㎡、3階建の東上野会館が独立したコミュニティ施設となっています。

また、コミュニティ団体は、各エリア内にある地域住民の集会の場として、会議室、和室、トレーニング室をそなえた区民館を無料で使用することもできます。

6. コミュニティの形態

表1 コミュニティの形態

区分	利用施設	業務	委員会数
学校施設中心型	小学校(会議室、和室、音楽室、視聴覚室、校庭、体育館) 区民館、公園	○コミュニティ活動の各種運営 ○休日、夜間における学校、コミュニティ施設の自主管理	10
コミュニティセンター型	谷中コミュニティセンター	センター運営の一部に住民参加	1
会館施設中心型	東上野会館、出張所集会室	○コミュニティ活動の各種運営 ○会館コミュニティ施設の自主管理	1

(注) 1. 松葉小学校内には、コミュニティ専用管理室(約14㎡)を設置。
2. 谷中小学校(校庭、体育館)、谷中区民館を本年4月より使用。

7. コミュニティ委員会の現況（学校施設中心型コミュニティ）

(1)各種運営

従来、社会教育事業として教育委員会で行っていた学校開放（校庭、体育館）の受付に加え、会議室等コミュニティ使用施設の受付を、毎月、コミュニティ運営委員会で処理するとともに、イベント等コミュニティ活動の企画を行います。

使用日時の重複については、サークル間の話しあいにより調整。サークル数が増加し、施設利用が多くなれば、使用時間を細分化し使用。これらの点は、行政が行っていた学校開放と大きく異なるところであり、現在では、1年365日、年末年始も学校施設を使用して、活発なコミュニティ活動を行っています。

(2)自主管理

本区の学校警備は、57年から順次、警備員制度を廃止し、自動警報システムによる機械警備に切り替え、警備会社に委託しています。

そこで、施設を利用するときは、自分たちで管理している鍵を使用して、校内出入口を開閉のうえ施設を使用します。

また、サークル活動終了後は、火気の点検、始末、清掃等を行い、翌日の学校授業に支障のないよう特段の注意をはらっています。

機械警備システムの導入は、夜間の使用時間の延長という住民の時間的な希望の緩和に役立つ、午後9時までの時間帯も、近隣の了解が得られた地域では、午後10時まで延長して使用しています。

そのほか、施設には盗難防止等、施設内の安全確保のためインターホンを必ず設置し、遅参者にはインターホン連絡にて鍵の開閉が行われ、事故がなく安心してコミュニティ活動ができるよう配慮しています。

こうした施設の住民による管理運営は、この

こと自体、立派なコミュニティ活動であり、住民の自主性を養い、また、自治意識の高揚をはかるうえにも大いに効果をあげています。

(3)日常活動

各委員会では、連日連夜、上記種目を活発に展開し、とくに、おはやしなどは下町伝統文化の新しい創造にむけて、おとしよりから子供へと伝統芸能をひきついでいます（表2、表3）。

(4)イベント

地域的なコミュニケーションをはかり、地域に密着したイベントを目指して、コミュニティ委員会がそれぞれ「コミュニティ祭り」「スポーツ大会」を実施しています。

映画会、民謡、民舞、人形劇、福引き、模擬店、オーケストラ演奏による名曲の夕べ等の行事を開催するとともに、テニス、バドミントン、卓球、バレーボール、運動会などの活動を行い、コミュニティ精神にのっとりたのしいまちづくりに寄与しています。

このように、イベントを行うことにより、地域住民のコミュニティへの参画意識が大いに芽生え、よりよいまちづくりに向って、さらに一歩、前進します。

また、ある委員会では毎年、小学校の音楽祭に招かれ、コーラスを披露し、子供たちに対してコミュニティの意義づけに一役買っています。

(5)機器等の整備及び助成

区では、各コミュニティ委員会に対し、施設

表2 日常活動

文化面	おはやし、民謡、コーラス、オーケストラ演奏、謡曲、茶道、華道、絵画、書道、手芸、手話
スポーツ	テニス、バドミントン、卓球、バレーボール、剣道、バスケットボール、空手、大極拳、ゲートボール、ラジオ体操
その他	ダンス、カラオケ、ボーイ・ガールスカウト訓練、エアロビクス

表3 コミュニティ委員会登録サークル及び会員数

コミュニティ委員会	スポーツサークル		文化サークル		合 計	
	団体数	会員数	団体数	会員数	団体数	会員数
松 葉 小 地 区	12	315	2	64	14	379
谷 中	3	100	44	880	47	980
竹 町 地 区	10	175	7	85	17	260
東 上 野 地 域	—	—	20	290	20	290
浅 草 小 地 区	7	153	7	158	14	311
金 竹 木 小 地 区	7	151	4	74	11	225
根 岸 小 地 区	19	341	4	51	23	392
田 原 小 地 区	7	210	5	180	12	390
精 草 小 地 区	6	115	1	20	7	135
育 英 小 地 区	9	204	6	70	15	274
金 竜 小 地 区	11	203	1	15	12	218
東 泉 小 地 区	9	375	4	80	13	455
合 計	100	2,342	105	1,967	205	4,309

(注) 谷中コミュニティは、施設利用団体で、委員会登録団体ではありません。

で使用する机、椅子、書庫、茶道具等、物品の調達、そのほかテレビ、ビデオ、ワープロ、マイクセット、ピアノ、ステレオ、映写機等の機器を整備。一方、財政面ではコミュニティ活動運営費、イベント時等の必要経費を助成しています。

8. 谷中コミュニティセンター

昭和51年12月、区有施設の建設にあたり、住民参加のモデルとして実現し、住民側では意思決定機関として「谷中コミュニティ委員会」を結成し、区側と100回を越える話し合いの結果、3年がかりで今日のセンターが完成しました。

全区でも珍しいコミュニティ施設“住民参加と横割の複合施設”。これが台東区の大きな目玉の一つとして誕生した谷中コミュニティセンターです。

センターの特徴は、運営の一部（受付業務、

図書貸出業務、遊技室における児童育成指導補助業務）に地域住民が参加していることです。また施設は、社会教育館的、老人福祉館的、図書館的、児童館的の4つの機能を含んだ複合施設が横割の組織で運営されています。

この……的機能というのは、それぞれの法律にのっとったサービスを提供するが、法律にいう施設そのものではありません。そこで……的施設と称しています。

これをもし縦割にすると、4人の館長と18人からの職員を配置しなくてはなりません。

組織を横割にすると同時に、谷中コミュニティ委員会の運営による住民参加が実現し、区の職員はわずか所長を含め3人の職員の配置ですませることができました。

センター利用者も年々増加し、本年3月末には10万人を越え、図書蔵書数も3万冊に達しています。

9. 問題点

12地区において、いろいろなコミュニティ活動が展開されてくると、問題点も少なからずできます。

(1)本区におけるコミュニティ行政にかかわることは、区民部が担当しています。

しかし、実際においてコミュニティの拠点は学校であり、それだけに施設の改修、整備の要望、意見が多く寄せられます。

施設改修等に伴う財政面の措置は、学校施設管理者である教育委員会の主管となります。

そこで、コミュニティ委員会からの要望は、区民部にさらに教育委員会の経路をたどって実現するため、財政面等で行政内部の調整に苦慮する部分が生じます。

(2)谷中コミュニティセンターを除く各施設は、コミュニティ委員会の自主管理であり、サークル活動後の清掃の不徹底等、跡処理に問題が残るケースがあります。

(3)コミュニティ委員会に預ける施設の鍵の数を限定するため、鍵の保管者、取り扱いに問題が生じる場合もあります。

(4)各種サークルのコミュニティ委員会の参加が増加し、施設利用日時の調整に苦慮するケースも生じます。

これら問題点について、住民、区側、学校間の話しあい、協力によって問題解決に取り組んでいます。

10. 今後の課題

本区コミュニティも松葉小地区、谷中コミュニティ委員会と、あいついで10年の歳月を経過しました。

その間、コミュニティリーダーの方たちの活躍により、紆余曲折のなかにも、これといった事故もなく、運営が行われてきたことには全く

頭がさがります。

本区のように、学校施設をコミュニティ活動の拠点として利用していると、学校側の深い理解と協力も大きな力添えとなりました。

昨年4月、臨時教育審議会が生涯学習社会の基盤づくりの重点策として「インテリジェントスクール」の設置構想を打ちだしました。

本区は、富山県滑川市とともに、モデル的調査研究自治体として選ばれましたが、これも学校のコミュニティ施設化に、逸早く力を入れ、地域住民がコミュニティ活動に積極的に参加していることも一因と思っています。

今後、さらに区内全域にコミュニティの輪を広げていくためには、解決しなければならない多くの課題が残っています。

その一つは、本区コミュニティ活動の現状は、ともするとコミュニティ・スポーツの傾向が強くなり、さらに文化面でのコミュニティ活動の参加、充実が課題です。

また、コミュニティ委員会が老人問題、障害者問題をはじめ、現在、自分のまちがかかえている困難な問題と取り組み、この解決の先導的役割を果たすことが望まれます。

現状の委員会活動から推移して、今後もコミュニティリーダー主導のもとに、サークルが主体となり、仲だちとなって活動を展開し、障害をもつ人々への誘い、健常者との協働、コミュニティ誌発行等による地域への関心の醸成をはかりながら、コミュニティづくりをすすめ、「コミュニティが区政への住民の主体的な参加の場」となるよう期待するものです。

新しいコミュニティ施設のあり方—世代間交流施設の試み

■東京都中野区

中野区江古田地域センター所長 山岸隆一

中野区みずの塔ふれあいの家は、児童館と老人会館機能を合わせ持つとともに、子どもからお年寄りまで、地域の人々の世代を超えた交流を図ろうとする、全国でも珍しい施設として、昭和59年9月に誕生した。

施設計画を発表してから地域の合意を得、工事に着手する迄に約2年を要した。

先例もなく当初は試行錯誤の連続であったが、開館から3年余を経て、ふれあいの家は地域になじみ、軌道に乗っている。ここでは開館に至る経緯、住民参加と交流事業の記録等を記し、世代間交流施設の事例として報告したい。

1. 計画から地域合意まで

我々はふれあいの家をあえて融合施設と呼んでいる。併合あるいは複合施設という場合、複数施設が壁を隔てるとか、または異なる階にあって行き来がなく、それぞれの施設が単一目的をもって運営されているのが一般であろう。融合というのは、1館が2施設の機能を果たしながら空間を共有し、運営の共同化を図り、何よりも利用を通じて区民の日常的なふれあい、交流をめざす施設だからである。

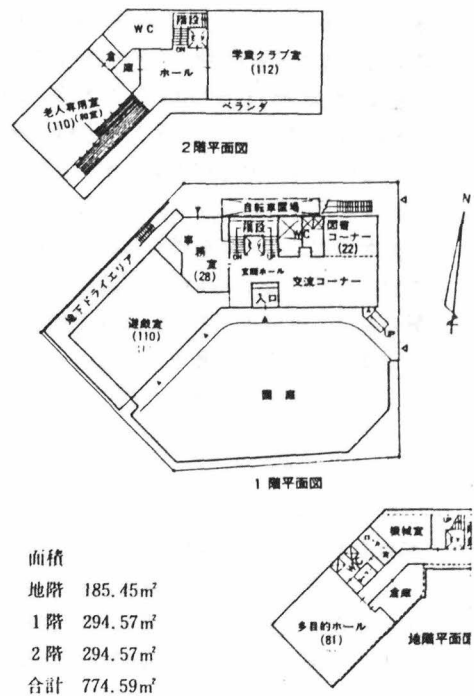
区が地域住民に、児童館と老人会館機能を有する融合施設計画を提案したのは、昭和56年7月であった。当時、江古田地域センター管内に児童館は1館もなく、老人会館は1館あったものの、半径500mに1館という区の設置基準を

満たしていない状況であった。

かねてから、江古田地域に児童館と老人会館を望む声は強く、昭和53年には区議会に請願が出され採択された。

一方、中野区基本構想審議会は昭和53年に区長の諮問を受け、あすの中野をめざす区政の方針作成のため審議を重ねており、昭和55年5月に基本構想の基礎となる考え方をまとめた。この中で区民施設の整備について「核家族化に

みずの塔ふれあいの家配置図



い、児童と老人が相互に接する機会は家庭では少なくなっている。児童館や老人会館などの地域施設は、老人や子どもがお互いに接しつつ、それぞれの施設利用が可能になるよう工夫しなければならない」と、世代間交流施設づくりを方針の1つに掲げた。

ちょうどその頃、区は江古田地域内に有力な土地情報を得て、この土地を児童館用地とする名目で買収することが出来た。

児童館及び老人会館設置の地域要望、ある程度まとまった土地(837㎡)の入手、核家族化を背景にした基本構想審議会の提言と条件がそろい、融合施設建設の具体的提案となったのである。

この提案に対し、住民、区職員双方から疑問や反対が寄せられた。

最大の危惧は、お年寄りと子どもを狭い敷地の同一施設にいれることに向けられた。安らぎと憩いを求めるお年寄りと、活発に動き回り歓声をあげる子どもとが、この狭い敷地の中で「融合」などとうてい無理、というものである。

建設予定地はほぼ区の見学館設置基準(800㎡)に相当する、老人会館機能を付加することにより、児童館の満たすべきミニ・マムを侵すことは許されない、との反対もあった。

児童館用地として取得した経緯を述べ、これを強く主張する者もいた。「融合」の意味が理解されず、区は1館で2施設建設の実績づくりだけ考えていると非難もされた。

しかし、区は可能な限り利用者への配慮を行うこと、住民との合意を得る迄話し合いを続けることを表明していた。

粘り強く住民と話し合いを続けるなか、他に用地を取得することが困難なことから、工夫すれば、両機能を備えた施設も可能と考える人も出始めた。世代間交流の重要性は誰もが認めるところであったので、施設の内容を考えながら

設計図を検討するに至って大きく前進した。実際、出来あがったふれあいの家は、一住民の提出した設計案を大幅に取り入れたものになっている。

世代間交流については、その意義、理念は分るが、具体的にお年寄りと子どもがふれあう姿が把握できないという意見が根強く残り、最終的には、開館後の工夫に委ねることでまとまった。

区の考えを示してから、地域との話し合いを11回、施設見学を2回、学識経験者による学習会を2回実施し、延べ227名の住民の参加を得て、施設建設と基本設計に関する地域合意を作りあげることが出来た。

この過程で、説明するだけでは住民参加にならないことを思い知らされた。ややもすると区の担当者は、自ら作成した原案に固執し住民説得に力を入れがちであるが、重要なことは、情報や問題点を明らかにし、共に悩み考え、共に創りあげる姿勢であろう。また、一住民から「長期間にわたる苦勞を支えたのは、出来がってからこうすれば良かった、こんな筈ではなかったということのないようにしようという気持です」と聞かされたが、職員も心すべき言葉であろう。

2. ふれあいの家協議会

コミュニティ施設は「役所のもの」というよりは「地域のもの」という視点に立つべきであり、施設の運営や事業の実施に関し、地域住民の参加が前提となる。

ふれあいの家では、開館準備の段階から地域の人を巻き込むこと、開館後も何らかの形で運営に関わってもらうことを考えていた。それは、世代間交流という新しい試みを成功させるためには、地域の人たちの理解と協力が不可欠であ

り、地域への浸透は職員の努力にも増して地域住民の支援を必要としたからである。また、ふれあいはお年寄りと子どもだけに限定するものでなく、間をつなぐ大人の関わりが欠かせないからである。

そのため、開館準備に際し開館準備委員を募集した。26人が参加し、オープニング・フェスティバルの企画、準備と当日の来観者応待に止まらず、アンケート調査、図書整理、雑巾作りにまで力を貸してくれた。

そして、開館式後の反省会で、一委員から「みんなの力でここまで来れたのだから、これからふれあいの家を見守っていききたい」という意見が出され、職員側から提案するまでもなく運営委員会の設置が了承された。

話し合いの結果、いきなり運営委員会ではなく設立準備会を設け、委員会の目的や構成など基本的なことから時間をかけて検討することとした。役所が予め規約を作り委員を募集するようなお住着せ委員会ではなく、ふれあいの家を核に、地域住民が自主的な活動を行う場にしたいという、みんなの意向であった。

準備会の8回の討議を経て、運営委員会は正式に「ふれあいの家協議会」（ふれ協）として、昭和60年9月に発足した。委員数は35人であった。

ふれ協と特色は次のような点である。

①委員は公募とし、個人の資格で参加する。地域団体にも参加を呼びかけるが、団体代表としての参加ではない。（ふれ協に参加したのは江古田住区協議会、町会2団体、子ども会2、老人会2、PTA2、学童クラブ及び保育園の父母会3、および江古田地区民生委員協議会の13団体）②定数は定めない。③代表や会長は置かず、交替制の世話役が会の運営を進める。④規約は作らず、委員は「申し合わせ事項」に従う。⑤会議は公開とし、その内容は広く地域の

人々に知らせる。

これらの取り決めは、民主的運営を第一としみんなが平等の立場で参加すること、特定の制限を付与された代表の存在が全体を歪めてはならないこと、形式主義に陥らないこと、幅広く人材を求めることなどを重視した結果であった。

ふれ協の役割は①情報交換、②ふれあいの家と地域との活動の調整、③ふれあいの家への意見と要望の反映、④ふれあいの家の行う事業についての話し合いと協力、⑤ふれあいの家に生じた問題の解決への努力とし、また、ふれ協は委員が協力しあって活動するための話し合いの場、と位置づけた。

ふれ協はふれあいの家にとって誠に心強い存在である。役所やふれあいの家に対する意見、苦情も頂くが、貴重な提案や体を動かす協力を得られる。構成委員がバラエティに富み、年齢層も幅広いため多様な力を発揮できる。お年寄りや子どものことだけでなく、地域の環境や生活にかかるあらゆる問題について、情報や意見の交換が出来る場でもあり、地域の貴重な財産ともいえるのではないかと。

ふれ協委員には、ふれあいの家を自分たちの施設として大切に育てていこうとする強い気持があり、その思いは「職員は数年で異動して居なくなるが、私たちは一生ここに住んでこの施設と付き合っていくんです」という声に代表される。

3. 交流事業

ふれあいの家は、世代間交流という新しい課題を抱えて出発した。

開館直後、子どもは毎日100人も来館するのに、お年寄りの姿は数える程であった。「ふれあいの家だから、子どもと一緒に何かしなければ

昭和62年度交流事業実績

(1) 全館的行事

タイトル	内 容	実施日	参加者
おぼけ大会	実行委員会	7/13 (日)	(子)258 300名(大)34 (年) 8
開館記念 フェスティバル	アスレチック 記念講演会	9/5 (上) 9/6 (日)	(子)205 217名(大) 7 (年) 5
いもほりハイク	南大塚	11/9 (月)	69名(子) 67 (大) 2
やきいも会		11/18 (水)	(子) 73 93名(大) 9 (年) 11
冬まつり 江古田1丁目子供会 学童クラブ父母会 江古田図書館 江原小PTAコーラ ス部・子ども劇場 ふれ協と共催	劇場・緑日・ ゲーム・喫茶 ・食べ物・迷 路の各コーナ ー	12/20 (日)	(子)460 649名(大)162 (年) 27
もちつき大会	大人実行委員 会	3/6 (日)	(子)121 179名(大) 35 (年) 23

ばならないと思うと足が向かない」「子どもの声を聞いているだけで疲れてしまう」などと言われ、最初から世代間交流の難しさを知らされた。

モデルがある訳でなく、手探り状態のなか、次のような点を運営の基本とした。

①世代間交流は無理強いして作れるものではないが、自然的自然発生的な交流が生まれるよう、当面は行事等を通じて接触の場を設け、お互いを理解させる。(2)児童館、老人会館、それぞれの機能を十分に果たすことによって利用者の拡大を図り、日常の対応のなかで子どもとお年寄りの気持をつかみ、運営に反映させる。③ふれあいの家の取り組みを、より多くの人たちに知ってもらおうよう努める。

そして、ふれあいのきっかけ作りとして、地域の誰もが大勢参加できる行事を次々と計画、実施した。

交流事業の確かな手ごたえを感じた最初の行

(2) (1)以外の交流事業

タイトル	内 容	実施日	参加者
ふれあい ゲートボール	お年寄りとこ どもの混合チ ーム	4/20 (月)	28名(子) 19 (年) 9
	お年寄りチー ムと子どもチ ームのトーナ メント	9/19 (土)	31名(子) 22 (年) 9
てづくりの日 (毎週木曜)	革細工・しば り染・ペーパー フラワー・ス トッキング・ ストラウター ・オルゴール ・さく・と 藤こらてん・ 夕かざり・折 紙・車手ネ コ・あみもの ・冬まつり作 品	41回	619名(子)137 (大)482
ニコニコ広場にあつ まろう	お年寄り・こ どもの誕生会 (おかしづく り・ゲーム・ うた)	6/27 (土)	20名(子) 9 (年) 11
		10/24 (土)	17名(子) 7 (大) 10
		3/2 (土)	21名(子) 12 (年) 9
寄席	納涼	8/29 (土)	48名(子) 38 (大) 10
	新春	1/23 (土)	39名(子) 21 (大) 17
石垣もちをおくろう	会食・近隣の お年寄りに配 る	9/12 (土)	(子) 11 29名(大) 1 (年) 9
飯ごう炊さんとドラ ゴンボールを探せ	特食づくりと 宝探しゲーム	10/1 (土)	64名(子) 53 (年) 11
お正月をあそぼう	初釜と百人一 首	1/16 (土)	41名(子) 21 (年) 20

(注) (子)…子ども (大)…大人 (年)…お年寄り

事は、開館1カ月後に行ったごった煮パーティーであった。小・中学生、老人、父母たち200人が1人1品様々な材料を持ち寄り、館庭で鍋料理を楽しんだ。みんな一緒に賑やかに下ごしらえをし、言葉を交わし、同じ鍋を味わったことが地域の人たちを急速に近づけた。また、地域のために作られた施設としてふれあいの家が、期待と注目を集めていることも痛感した。行事の内容と自分の役割が明確に示されれば参

加したいというお年寄りが、沢山いることを知ったのも収穫であった。

ふれあい行事（交流事業）はこれ以後、人と人の交流は口（食）から、との提案もあり、食べ物作りが主流となって、更に、焼き芋、餅つき、パン焼き、草もち、すいとん、羽二重もちなど続いていく。

お年寄りの経験や技能を生かす催しも考えた。子どももまじえて、盆踊り、ゲートボール、百人一首大会などを行ったが、子どもたちがお年寄りのパワーやテクニックに圧倒され、お年寄りを見る目が違ってきたが、これも大切な交流となった。

地域の団体が単独で実施している行事にも積極的に共催を申し入れ、ふれあいの家との協力関係を作りあげるとともに、団体同士の交流、地域で活動している大人とふれあいの家の子どもやお年寄りとの交流など、様々な交流の輪を広げるよう努めてもいる。

4. まとめ

ふれあいの家は世代間交流施設、広い意味でのコミュニティ施設として地域に定着しつつあり、融合施設建設にあたり区のめざしたところは間違っていなかったと言える。

地域に根ざすことのできた大きな理由として、第一に施設建設と運営に関し、実りある住民参加が図られたこと、第二に利用者を主人公と考えた条件整備（構造、配置、設備、利用条件等）を行ったこと、第三に住民の自主的な活動を充足できたこと、をあげることができる。

地域施設の建設にあたり、単独施設がいいのか、複合あるいは融合施設がいいのか、それぞれの長所短所があり、自治体や地域の事情も絡み、いちがいに決めることのできない問題と思われる。ただ、ふれあいの家の融合施設として

のメリットは、次のような点にあるといえる。

①単独施設が単一の要望しか満たし得ないの
に比し、機能面ですぐれている。②より多くの
区民に利用されうる。③老人と子ども、大人の
世代間交流を図ることができる。④コミュニ
ティ活動の場として役立たせることができる。⑤
地域や家庭とのつながりを深めることが可能
になる。⑥維持管理等経費面の節約ができる、
などである。

一方、決して広いと言えない敷地に建てた複
合施設として、施設の規模や配置面でいくつか
の不便は否めない。館庭が狭いこと、地下に多
目的ホール、2階にお年寄りの部屋を配さざる
を得なかったことなどである。

大都市においては、用地取得が益々困難にな
り、効率的な維持管理が求められ、従来のよう
な目的別単独施設より、複合的施設建設が更に
進むものと思われる。施設の目的に照らし複合
化の長所短所を見きわめ、施設づくりに十分な
論議を尽くすとともに、コミュニティ育成の積
点を欠かすことはできないであろう。



コミュニティ行政の財団化

■東京都東久留米市

東京学芸大学教授 阪上順夫
東久留米市コミュニティ振興公社理事

1. 人口急増とコミュニティ行政の立ち遅れ

東京の郊外にある東久留米市は、人口11万人の典型的なベッドタウンである。今から約30年前の昭和30年、東久留米は人口1万人の久留米村であった。この30年間で、人口が11倍となり、村から町、市へと急成長したのである。東久留米は、23区に隣接する保谷、田無両市と同じブロックに属しながら、市内の交通の便の悪さから開発が遅れ、戦後も10年間はほとんど人口が増えなかった。昭和5年の久留米村人口が5千人であり、15年6千人、22年9千人、そして昭和30年に1万人を超え、31年に町制を施行した。この久留米村時代の住民を、一応旧住民とすると、現在の住民の1割弱が旧住民で9割の圧倒的多数が新住民ということになる。

昭和36年に当時モデル大規模団地といわれたひばりヶ丘団地が、保谷、田無と3市にまたがって建設されると、開発の遅れていた東久留米は団地建設ラッシュとなり、人口が急増した。昭和45年に人口7万8千人となり、市制が施行され東久留米市となった。その後も人口は急増し、昭和50年には10万人に達した。20年間で実に10倍となったのであり、その推進役は団地で、住民の4割がいわゆる団地族である。その後、地価の高騰や団地建設の一段落で人口増も横ばいに転じ、昭和63年4月現在で111,221人となっている。このように東久留米市は、昭和30年から50年までの20年間の人口急増、9割を占める新住民、4割の団地住民、就業者の8割が他地

域への通勤者、という典型的な郊外ベッドタウンである。コミュニティを、「人間同士のふれあい」「住民参加」「連帯感」「ふるさと意識」などを志向するものであるとすれば、東久留米は、非コミュニティ要因が、最も大きい地域といえることができる。

この人口急増と行政の対応の困難性が、いくつもの問題点を露呈させた。第一は、2度にわたる汚職事件である。昭和49年と53年の2度にわたり同じ元暴力団員の土建業者による汚職事件が、2度とも助役までまき込んで引き起こされ、その度に市長が引責辞任し、東久留米の黒い霧事件といわれた。この事件は村役場の市政の腐敗構造とともに、市民の市政への無関心という問題点をさらけ出した。さすがの市民も2度目の事件では立ち上り、市政刷新への動きを見せ、その後の市民による住民運動やコミュニティ運動の契機となった（この黒い霧事件と市民の動きについては、東久留米ふるさとを創る会編「地方自治空白地帯腐敗構造への挑戦」政治広報センターを参照されたい）。

第二は、人口増に伴う学校建設に追われたためコミュニティ行政、社会教育施設が立ち遅れたことである。その典型は昭和60年に初めての公民館が建設されたということで、それまで10万都市で公民館のない唯一の市であった。昭和59年4月に最後の学校建設となる市立中央学校が開校し、市としてもようやく学校建設以外の計画に主力を注げるようになり、中央公民館の

建設となり、コミュニティ担当係の新設となった。

2. 長期総合計画におけるコミュニティ行政

東久留米市は21世紀へ向けての将来都市像を、「水と緑とふれあいのまち東久留米」とし、昭和70年までの10年間の長期総合計画を立てたが（昭和60年12月）、その第一の基本的施策として「心のふれあいと連帯感あふれるまち」を挙げ、コミュニティづくりに取り組む姿勢を示した。

市の現況の問題点として「急激な都市化の波は、人口の増加とともに、行政需要の複雑・多様化を持たらただけでなく、新旧住民相互の交流を疎外し、地域に対する関心や愛情が薄れ、従来の生活様式、価値観に大きな変化を与え、豊かな近隣生活を営む基盤を失わせた。また、本市は大都市近郊という地理的に恵まれた環境にあるため、若年世代層、大規模集合住宅が多数を占めるという特性から、人口の移動率も比較的高く、定住意識についても決して満足のいくものとはいえない。このことが少なからず地域での自主性連帯意識を希薄化させている原因といっても過言ではない」と指摘している。これらは都市化社会に共通のものであるが、近郊ベッドタウン東久留米に典型的に表われている。

次に市民自らが住みよい地域社会をつくり上げようとする動きが芽ばえていることを指摘しているが、先述のように黒い霧事件を契機に市民運動やまちづくり運動が見られるようになり、文化活動やスポーツなども盛んになってきており、住民主体のコミュニティづくりも徐々に芽生えてきている。長期計画も「コミュニティづくりの主体は、あくまでも地域住民そのものでなければならない。そして行政の役割は、交

流の提供や、指導者の育成などコミュニティの運営を円滑に進めるための援助が中心課題となる」と強調している。

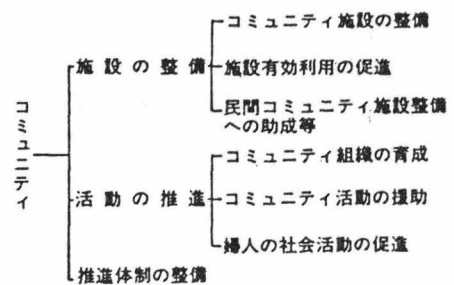
コミュニティづくりの基本的方針として、①自然と調和したコミュニティづくり、②心のふれあうコミュニティづくりが挙げられている。東久留米は開発による自然破壊が進んでいるが、幸いまだ各地域に緑の自然空間が残り、用地もある。これらをどう残し活かしていくかは大きな課題である。

コミュニティの構成としては、①コミュニティ住区（市民一人ひとりが心を通わせ、ふれあえる最も基礎的な生活圏として概ね小学校区程度のまとまり）、②コミュニティ地域（市の全域に広がっていく中間的な生活圏として市の東部、中部、西部の3つの地域）、③全市民、としてコミュニティ体系の確立を進めることとしている。

コミュニティ施策の体系として、図1が考られているが、具体的な事業計画としては、1地域センター（老人福祉センター、図書館、青年センター、集会施設、派出所、児童館等の付合施設）を各地域に3館設置することで、流1に設置される西部地域センターはすでに着工し、昭和64年中にオープンの手配である。

以上のような長期総合計画に基づき、これ推進するために、市行政にコミュニティ担当が新設され、昭和60年10月から「東久留米市

図1 コミュニティ施策の体系



コミュニティの形成推進懇談会」が3回にわたって開催され、「東久留米市におけるコミュニティ形成—その基本的理解のために」（昭和61年3月）という報告書としてまとめられた。また、コミュニティ意識基盤調査が実施され、「ふれあいのまち東久留米をめざして—コミュニティ意識基盤調査」（昭和61年8月）という報告書が出された。

これら長期総合計画のコミュニティ行政を進める中で、行政の枠にとられない第3セクター的公益法人の設立により、市民を取り込んだコミュニティ振興を図ることが企画され、東久留米市公益法人設立検討委員会が設置されて検討を進めるとともに、公社設立の基本となる経費を昭和62年予算に計上した。そして同委員会の検討結果に基づいて、財団法人東久留米市コミュニティ振興公社（仮称）の設置案と関連予算案（2億円の基金と市補助金等）が昭和63年3月市議会に提案され、可決された。

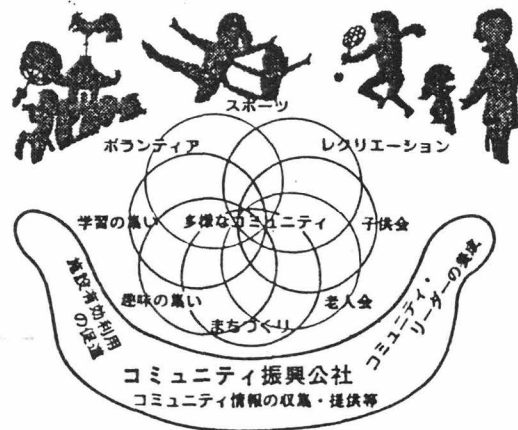
3. 財団化と公社のしくみ

昭和63年3月24日主務官庁の東京都総務局から公益法人の許可が下り、同日理事会と評議員会が開催されて、財団法人・東久留米市コミュニティ振興公社（以下公社）が正式に発足の運びとなった（図2）。

設立趣意書では、コミュニティづくりの必要性について述べられた後、「以上の基本的な認識の上に立って、真に心のふれあうまちづくりを実践するために、従来行政の枠を超えた新しい視点で、民間の自由で豊かな発想と活力を発揮できる弾力的な運営を通して、市民生活と地域社会の発展に寄与することを目的として」とうたっている。この趣旨が行政側と市民側からどう活かされて行くかが今後の課題である。

目的として寄附行為第3条は「公社は、心の

図2 コミュニティ振興公社



ふれあうまちづくりを実践するために、地域の連帯とコミュニティの育成を奨励する事業を行い、もって、健康で生き甲斐のある市民生活の形成と地域社会の発展に寄与することを目的とする」とされている。

公社の役割については、「行政との役割分担を明確にしたうえで、公社の役割を明示したものが図3です。「意識づくり、活動づくり、組織づくり」の3つが相互に作用しあい、1つの“輪”へとつながっていくとともに、それぞれが拡充していくような事業体系を確立することにより、コミュニティ活動をお手伝いすることを役割とします」と説明されている（昭和63年2月15日付市広報より、図、表も）。

公社の組織は、理事会、評議員会、事務局から成り、理事会の構成は、理事長（市助役）以下12人の理事（市民7人、市関係者5人）、2人の監事（市収入役と市民）で、常務理事（市企画部参事）は事務局長を兼ねる。評議員は15人で、うち市民12人、市議会議員3人の構成である。

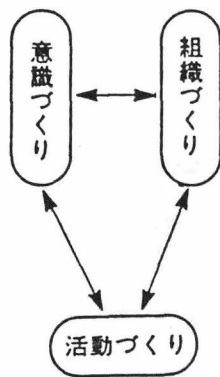
公社の事業としては、表1に示されているように①コミュニティ意識啓発事業、②コミュニティ活動推進事業、③コミュニティ組織促進化

事業、④コミュニティ施設管理運営事業の、4種となっている。昭和63年度の事業計画では、①のコミュニティの情報の提供として、総合案内、公社パンフレットの発行、②の「ふれあい事業」として、工作教室、人形劇、遊び方教室、コミュニティ図書室、「教養文化事業」として、話し方教室、ワープロ教室、パソコン教室、「健康レクリエーション事業」として、チャームアップトレーニング、エアロビクス初心者教室、③の「地域活性化事業」として、コミュニティリーダー養成講座、レクリエーションリーダー養成講座、賢い消費者交流事業、用品交換会、が挙げられている。昭和64年度では、名画観賞会、ミニコミ誌発行、英会話教室、ヨガ教室、在宅老人とボランティアの交流会などが付け加えられている。

④の施設管理運営事業は、63-4年度では市民生活館のみとなっているが、今後地域センターなどが設置されれば、拡大されることが予想される。予算は、基本財産の2億円を除くと、63年度で5,361万円である。

公社設立の効果として、①住民の需要に応じた柔軟で弾力的なサービスの提供（多様な要望への対応、自主性尊重、創意工夫した事業、利用方法、利用時間設定上のサービス等）②事務

図3 公社の役割



の効率的、経済的執行（公財務会計制度の適用を受けないことによる事務の迅速化、簡素化、施設運営、利用実態に応じた職員の配置と採用制度の確立）、③人材の活用（市民の中の専門家の発掘、民間感覚の導入による行政職員の活性化等、市民相互の交流促進）。

表1 公社の事業

コミュニティの育成	<p>①コミュニティ意識の啓蒙</p> <ul style="list-style-type: none"> ・コミュニティの情報提供…地域活動・文化活動の紹介、スポーツ情報、市内施設で開催する事業等の情報や資料の収集・提供 <p>②コミュニティ活性化の促進</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ふれあい事業…文化・教養・スポーツなどを通して、世代を超えたふれあいを図る ・教養文化事業…市民のニーズに対応した講座等を通じてコミュニティ育成のための活動づくりを計画実施 ・健康レクリエーション事業…市民各世代の健康や体力に応じたスポーツ・レクリエーション等を実施し、市民間の融和と健康づくりを図る <p>③コミュニティ組織の育成援助</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地域活性化事業…高齢化社会へ対応するための地域コミュニティの育成と地域内ボランティア意識の促進等を図り、コミュニティ育成の組織づくりを通じて地域の活性化を図る
	<p>①コミュニティ施設管理運営事業</p> <p>東久留米市から受託する施設の利用拡大を図り、市民の自主的活動に広く開放し、コミュニティ育成の拠点として施設の管理運営・維持管理を行う</p>

また、以上のような運営により、長期的視点に立つと財政的な効果が期待できる。（前掲市公報より）

4. 今後の課題と期待

東久留米市における初めての公社が設立されたがまだ発足したばかりで、どのような成果が挙げられるか予想もつかないが、行政の枠を超えた新しい公社の市民の期待は大きい。また、新公社を生かすも殺すも市民の責任と言える。そのためには、何よりも市民が公社の事業に積極的に参加することである。さらに自分たちのコミュニティ活動に、公社の力を引き出すことである。もし市民が積極的に公社にかかわりを持たなければ、公社は単なる行政の下請け機関に墮落してしまうであろう。

第二は、行政側の対応である。先ず事務局は、公社設立の趣旨を忘れず、行政の枠を超えた公社のメリットを生かして、幅広い運営と事業活動を展開してもらいたい。事務局の多くは、市からの出向職員であるが、行政の方を向いてではなく、市民の方を向いて仕事してもらいたい。また次のことを市長はじめ市行政関係者に特に要望しておきたい。公社を行政の下請機関としてではなく、市民のコミュニティ活動の起爆剤として、積極的に動ける柔軟性を与えてもらいたいということである。

第三に社会教育との関連の問題である。公社の事業の多くは、これまで社会教育が行ってきたものと競合する。こんなことは杞憂に過ぎないと思うが、縦割り行政の縄張り争いや変な譲り合いなどが起きては困る。こうした事業は多い程望ましいので、競合は大いに結構である。公民館やその他の事業を縮小するようなことがないように願いたい。

折角できた公社を、市民のためのまちづくりの中心的機関として、どう発展させて行くかが、市民と行政に課せられた何よりの課題である。行政には、何よりも基金の増額を望みたい。低金利の時代でもあり、2億円は余りにも少い。多少でも毎年積み増しをすることを実行しても

らいたい。

それとともに、私は市民による基金の設定を提唱したい。公社の別枠の基金として、市民活動基金（仮称）を市民の寄金によって設定し、その運営は市民が中心になって行うということである。1万人が1万円ずつ出し合えば1億円の基金ができる。アメリカでは多くの都市に市民によるコミュニティ・ファンド（あるいはシビック・トラスト）があり、豊富な資金で多彩なコミュニティ活動が行われている。自分の住んでいる地域のために寄付をしたり遺産を贈ったりすることが当然の責務のように考えられている。日本の場合は、行政から何かを引き出そうという考えが先行し、自ら公共のために寄与しようとする心がないように思われる。公社を生かすためにも、市民による自前の市民活動基金の設定を望みたい。

「東久留米市は、武蔵野の古い歴史と伝統に培われながら、首都近郊都市として発展してきた。こうした風土に生まれ蓄積された歴史と伝統を受け継ぎ、来るべき新しい時代に対応する文化の創造や、健全な市民活動の振興を図ることは、明るく豊かな地域社会の実現を目指す市と市民に課せられた使命である」（設立趣意書）。この言葉を忘れず、市民と行政が一体となって公社を発展させ、よりよいコミュニティを形成して行こう。



コミュニティ協議会の事例

■東京都府中市

府中市生活文化部 中島信一

1. コミュニティづくりの拠点

—「文化センター」

「活力とやすらぎのふるさと府中」をめざす府中市は、文化・コミュニティの振興を施策の重点課題にかかげています。

副都心・新宿から京王線で30分弱と立地条件に恵まれている府中市は、昭和30年代後半から40年代にかけて人口が急激に増加し、市制施行当時（昭和29年4月）の4倍、20万人を突破するに至っています。

大化の改新により武蔵国が誕生し、その国府がおかれた府中の歴史は古く、文化と伝統もいろいろな形で受け継がれ、鎌倉街道や甲州街道沿いなどには昔から集落が形成され、田園情緒の豊かな、落ち着いた町も、急速な都市化現象により様相が一変しました。転入して来た住民が圧倒的に多くなったのです。

昭和45年度から着手した「文化センター」の建設は、地域住民の心のふれあいと文化・コミュニティ活動の拠点として、公民館、児童館、老人福祉館、図書館と市役所出張所の補完機能を併設した施設で、市の周辺地域に7館建設する構想で、昭和50年度に目標を達成し、その後、距離的に不利となる地域に、補完施設として2館「地域センター」を昭和53年度に建設しました。

開館当初の文化センターは複合施設としてのたて割の運営になりがちで、せっかくの施設も住民に十分活用されない状況にあり、住民の交

流も希薄であったことは否めません。使用目的の異なる複合施設をコミュニティ・センターとして一体的に活用し、より親しみのある、利用しやすい施設運営が大きな課題となっていました。

2. コミュニティ圏域の設定

—条件整備を強化

府中市に転入してきた人たちも、十年以上になりますと風土にもなじみ、自分たちのまちを自らの手で住みよくしようとする意識が芽生えてきます。子供たちは地元の小学校で友だちが出来、PTA活動などを通して地域住民の交流とふれあいが活発になってきます。子供たちにとっては、当然のことながら生誕地はまぎれもない“ふるさと”です。

転入してきた住民の郷土意識の浸透する中で、昭和52年から文化センターを拠点に始まった地域祭りは、コミュニティ活動の大きな契機となりました。

この祭りは、地域住民が実行委員会を設け、企画、運営する住民の手づくりの祭りで、タルみこし、盆踊り、各種のグループが出店する模擬店、不用品卸売会など、いろいろな知恵を持ち寄り、年を追うごとに盛んになり、今ではすっかり定着して、地域の夏の風物詩となっています。老人クラブや子供会も各文化センター圏域ごとに交流が深まり、協力し合いながら行事が

行われるようになり、公民館活動から誕生した自主グループの数も550グループを越え、その活動も盛況で、グループ間の交流も活発となってきています。地域まつりは、各種団体、グループを結び付け、住民間のコミュニケーションの場として大きな役割を持つようになったのです。しかし、文化センターの地域祭は年に一度の集いであり、実行委員会も継続するものでないため、単発的になりがちでした。

昭和57年度、武蔵台文化センター圏域で、“せっかく知り合いになれた人たちが、このまま解散したのではもったいない”と翌年の地域祭のために準備委員会の形で実行委員会が存続することになりました。他の8館の文化センター圏域でも、そのような気運が熟していたので、コミュニティづくりは思いがけない速さで実を結びました。昭和58年4月、9つのコミュニティ圏域で住民の自主的な努力により「コミュニティ協議会」が続々設立されたのです。

昭和58年7月、府中市では組織機構の改正が行われ、教育委員会に位置づけていたコミュニティの主管課・文化センター課を市長部局へ移し、新たに生活文化部文化センター課を設置し、コミュニティの振興を推進する体制を強化しました。また、従来コミュニティ圏域についても、人口、面積等の均衡をはかるための見直しを行い、コミュニティ圏域を人口3万人未満、面積4平方キロメートル未満とし、11圏域に設定しました。この方針に基づき2つの地域センターを増築するとともに福社会館を改修し、文化センターに位置づけ、さらに昭和62年10月に11館目の文化センターを新築し、各コミュニティ圏域に1館ずつ、コミュニティ活動の基幹施設となる文化センターの配備を完了させました。

3. 「はつらつ府中」実現をめざし

ーコミュニティ協議会に期待

11圏域に設立されている「コミュニティ協議会」の役割は、各種団体間の行事の調整と地域における共同的な行事の企画、運営が主なものです。行事の実施に際しては、それぞれ部会が設置され、文化センター祭（地域祭）や、文化祭、レクリエーション大会、軽スポーツの集い、演芸会、七夕や節分、もちつきの集いなどの伝統的な行事など、各地域の特性を生かしたコミュニティ行事が活発に展開されています。

コミュニティ協議会（コミ協）の主体は自治会ですので、文化センター即ち行政と自治会とのかかわりが強まり、各自治会間の交流も深まることから、コミュニティ活動が拡充されることとなります。これまでの文化センター利用者は主に公民館活動（自主グループ活動）のほか老人クラブと、児童館活動に限られていましたので、自治会の参画は一段とコミュニティ活動にも厚みが増し、行事等の内容も飛躍的に充実するようになりました。

コミ協は発足して5年余りですが、参加団体は自治会始め、老人クラブ、子供会、婦人団体、自主グループ、青年会、PTA、青少年対策地区委員会、商店会など900団体を越え、自らの町を自らの手で住みよくしようとコミュニティづくりに積極的です。コミ協の組織は、それぞれの選出区分から理事（各種の団体の代表）が選ばれ、運営に当たっています。理事会は各コミ協とも概ね30名前後で必要に応じ部会を設け、行事等の実施に当たっています。部会には文化部会、スポーツ部会、老人部会、子供部会などがあり、昭和62年度は24種482のコミュニティ行事が実施されました。

コミュニティづくりの振興に力をそそぐ府中市は、各コミ協に対し年間（62年度）約2,000万円の事業委託を行い、側面から支援していま

す。毎年度、予算編成期の前には各コミ協からの意見、要望等を聞き、地域の実情をは把握して、適切なコミュニティ活動が展開できるよう条件整備に努めています。各コミ協間の交流も盛んで、毎年役員の親睦研修会も行われるなど、住民参加によるコミュニティづくりが、文化センターを拠点の一つの連帯感に結ばれ、躍動しだしたことは確かです。

住民のコミュニティづくりに対し、今後は行

政がどのような形でバック・アップしていくのがよいのか、各団体間の調整はどの程度まで行えるのか……。コミュニティ協議会の役割は総論的には理解されても、各論になるといろいろな問題が生じ、課題はつきませんが、「はつらつ府中」実現をめざす府中市にとって、この協議会が地域社会に根ざしたものになるよう期待するところです。

コミュニティ委員会づくり

■兵庫県川西市

市長公室自治振興課 竹中文博

1. はじめに

川西市は兵庫県の東端。大阪府池田市と境を接し、大阪都心から約20キロメートルの位置にあります。

本市の成り立ちは、昭和29年の川西町・多田村・東谷村の合併に始まり、当時の人口は約3万4千人でしたが、立地に加え、猪名川の清流と緑豊かな自然環境に恵まれていることもあって、今や人口も14万人余を擁する中堅住宅都市として発展してきています。

しかし、かつての高度経済成長を背景にして、大都市及びその周辺における人口の集中現象によって、本市もご多聞にもれず急激な人口増加をきたし、交通問題や都市開発・下水道整備が急務となっています。また、こういったハード面とともに、失われつつある“潤いのある生活の回復”という欲求も高まってきています。

そこで、本市では“街を豊かにみんなが幸せに”をモットーに、自然と調和のとれた心豊かで活力ある住み良い住宅都市を目指して誇りあ

るふる里づくりを進めています。

かつて「地方の時代」が声高らかに叫ばれましたが、これは、市民相互の連帯と豊かな心を尊重した社会・自立する地域社会の形成を指したのではないのでしょうか。即ち、真の都市としての市民社会を形成していくためには、市民が権利のみを主張する個人的社会から脱却して連帯意識を培い、社会形成に住民自らが責任を持ち、行動する自治意識を高めるとともに、行政と住民双方が互いに力を併せて築いていくべきものであると考えています。

当市では比較的住民の定住意識も高く、また、単に生活の利便性を求めるだけでなく、生活の質向上の基盤となる地域への関心が高まってきているのですが、こういった時こそ、行政と住民とがいかに役割を分担し合い、住民の行政参加を促していくか、いかに新旧住民の交流を図っていくかといったことが本市の“まちづくり”にとって大変重要な部分を占めているといえます。

こうした認識に立って、市行政による生活環境等都市基盤の整備と併せ、住民の自主的な活動が振興され、尖われつつある地域文化や伝統の興隆と新たな創造を図り、市民相互の温かい心の触れあいを求め、地域住民に根ざした個性豊かな地域づくりへ向けてコミュニティの推進を図っています。

2. コミュニティづくりの基本的考え方と施策

本市におけるコミュニティづくりへのアプローチは昭和53年の「川西市における望ましい地域社会形成のあり方に関する調査研究」を発端とするのですが、具体的取り組みは昭和55年度から始まりました。

そして、この取り組みにあたっては「地域住民の各々が役割意識を持ち、生活の基盤となるべき地域社会を個性豊かで文化の香りある心の通い合う地域社会としての建設へ向け、住民が一体となってコミュニティづくりが推進されること」を目標とし、それに行政がどのようにかかわっていくかといった方法論の検討を進めていきました。

本来、地域づくりとは、住民の自由な発想と行動によってなされていくべきものであるということや、地域での住民の活動が継続的に展開され、活発化していく中で地域に応じた個性が生まれ、それによって住民の地域に対する愛着心も高まっていくものと考えた時、施設的なものを除いてはコミュニティづくりは住民の発露に任されるべきものと言えます。

しかし、現実問題として「これは住民のことなのだから行政はその支援にとどめるべきだ」という論法ですませるものではありません。

支援というのは勿論必要なのですが、コミュニティづくりを進めようとする意識の高まった母体（核）があって始めて有効だと言えます。ですから、この前段階といえる意識啓発や母体

（核）づくりの点で、行政は大いに力を注いでいく必要があります。

こういった観点に立って、本市では①意識啓発②コミュニティ組織づくり③リーダー養成④コミュニティ組織育成を、施策として展開しています。そして、この中心になるのが、コミュニティ活動を進めようとする母体（核）形成のためのコミュニティ組織（コミュニティ推進協議会）づくりとしています。

3. なぜコミュニティ組織づくりが必要か

◎各種団体の情報交換・連携活動の為に！

広く解釈すれば、自治会や婦人会・子ども会といった各種団体・サークルもコミュニティ組織と言えます。

それでは、なぜそのうえにコミュニティ組織づくりが必要なのかということになりますが、「組織づくり」とはいうものの「地域内団体・サークルの有機的結合と既存組織の再整理の為の地域活動体制づくり」と考えれば理解していただけるでしょう。

地域には自治会やPTA・子ども会・老人会などの他にも、献血推進協議会・体育振興会・環境衛生推進協議会・青少年育成市民会議といったように、行政が事業推進に伴って、次々と新たな団体を構成していったこともあり、輻輳した状況にあると言えます。

これらの団体は、それぞれ活発に活動しているのですが、①知恵を絞って事業を企画し、実施しても参加者が少ない②事業消化に手一杯で、活動がマンネリ化の傾向にある③活動の潮には効果が上らない、といった悩みを抱えています。

一方、参加する側の住民からは、①行事に新鮮味がない②同じような活動を多くの団体が行っている③行事の実施日が他の催しと重なって参加できない、などの声が聞かれます。

これでは、各団体やサークルの発展は望めず、熱意の低下とともに、参加者も物足りなさや参加意欲をも失わせていく恐れがあります。

諸団体の活動は、総て地域住民の為のもので、活動が活発であるか否かがそのまま地域づくりに影響してきます。これらをより良い方向へ導くために、地域内に①団体間で情報交換し合え、②活動の調整が行え、③互いに協力し合える場が必要です。

◎地域における組織の整理と役割分担の為に！

どこの市町村でも同様のことと言えるかも知りませんが、「自治会長や団体の代表になれば市から様々な役職がついてくることに加え、何から何まで種々雑多な仕事が多くなって困る」という意見が地域の集会では必ずと言っていいほど出ます。

現状は、社会福祉協議会や環境衛生推進協議会など市の関連する各種団体の委員として、自治会長・団体代表者の名前が常に出てきます。これでは代表者は忙がしくなり、本来の役目を果たせなくなるとともに、他の多くの人の目には「地域づくりは一部の人のやっていること」と映り、誰もが気軽に参加出来る雰囲気をつくり出すことは出来ません。

地域づくりは、「多くの人の手によって進められるべきもの」「地域が一体となって取り組んで始めて可能になるもの」と言えるため、前述の諸問題を解消しようと、本市では図1のコミュニティ組織づくりを進め、併せてこのコミュニティ組織の構成によって図2のように地域組織の再整理をも進めています。

4. コミュニティ組織化によるメリット

図のようなコミュニティ推進協議会を構成することにより、①運営委員会（地域内各種団体代表者・専門部会長で構成）を開くなかで団体

同士のつながりが深められ、協力によって活動効果が高められる ②各自治会から選出された多くの委員で専門部会がつくられるため、世話役の顔ぶれが豊富になり、事業を企画するうえで新しい発想も生まれてくる ③これまで自治会長や団体の代表者が兼ねていた各種の役職は、かかわりの深い専門部会が受け持つことになり、自治会長・団体代表者は本来の役職に専念できる、といった利点を生み出すことが出来ます。このことで、自治会・団体の充実につながり、地域活動が効率的に、そして多くの参加によって効果的に進められることになります。

ただ、こういった組織も、活用方法がよく理解されていないなかったり、地域状況にマッチしないものであれば、これまで以上の繁雑さを生み、大きな障害になる恐れがあります。

ですから、コミュニティ組織づくりにあ

表1 コミュニティづくりの段階

段階	研究目標	取り組み内容
1	研究委員会の設置	<ul style="list-style-type: none"> 研究メンバー選出 研究委員長選出 研究推進計画の決定
2	地域活動状況の把握	<ul style="list-style-type: none"> 地域内諸団体の事業把握 現地域活動における問題点の把握（アンケート調査実施）
3	活動体制の見直し	<ul style="list-style-type: none"> 諸問題点の解消策の検討 望ましい活動体制の模索
4	コミュニティ体制確認	<ul style="list-style-type: none"> 先進地域の状況視察等
5	コミュニティ組織の原案作成	<ul style="list-style-type: none"> コミュニティ体制の再確認 コミュニティ組織案の検討 役員選出基準の協議 活動費用の検討 会則案の検討
6	設立準備委員会の設置	<ul style="list-style-type: none"> 設立準備委員会委員の選出 設立準備委員長の選出 研究委員会の結果報告
7	コミュニティ組織化へ地域の合意形成	<ul style="list-style-type: none"> 研究委員会の組織原案検討（地域団体の参画意向確認） 地域住民の周知
8	コミュニティ組織の発足準備	<ul style="list-style-type: none"> 設立総会開催要領の確認 専門部会委員・運営委員の選出 （仮）専門部会開催（役員・事業計画等協議） （仮）運営委員会開催（役員・事業計画確認）

たっては、地域代表者の理解が充分図れるよう、話し合いを重ね、様々な検討を加えるなど、時間をかけて研究を進めることにしています。

5. コミュニティ組織づくりは、あせらず急がず地域の状況に即したものを

前にも述べましたように、コミュニティ推進に取り組み始めて、現在で8年を経過しています。この年月の中で、市内16小学校区のうち6小学校区でコミュニティ推進協議会が設置されています。

本市へ視察に来られた方々から「まだ6つの小学校区ですか」とよく聞かれます。しかし、「まだ6小学校区」「もう6小学校区」といった評価は、コミュニティ推進の中では成り立つものではありません。

このようなコミュニティ組織づくりは、活動といった面で地域の体制を変えさせる大きな改革と言えます。地域状況を念頭に置かず、組織づくりだけを目標とするなら、1・2年で全小学校区にこのような組織を設置することも可能かも知れませんが、コミュニティづくりはそのようなものではなく、コミュニティ組織が設置された時点が、本当の意味での「住民の手によるコミュニティづくりの出発」と言えます。

構成したコミュニティ組織が住民の手で運営され、自立して始めてコミュニティづくりが推進されるのですから、その組織は、地域の状況に応じたもので、地域住民が充分理解し、望んで組織するものでなくてはなりません。その為、組織化に至るまでには地域代表者でまず研究委員会を設置し、

細部にわたる検討を行うことにしています。その流れが図3であり、研究委員会の検討項目・研究段階は表1の内容が最低限必要なものと考えられますし、地域の動きにあわせて組織づくりへの誘導を根気よく続けていかねばなりません。

現在も、この流れに沿って、1つの小学校区で研究委員会が設置され、7月発足を目指して検討が進められているところです。

6. コミュニティ推進協議会の活動状況

川西市では、現在、多田・川西北・多田東・

図1 地域が一体となったコミュニティ組織例

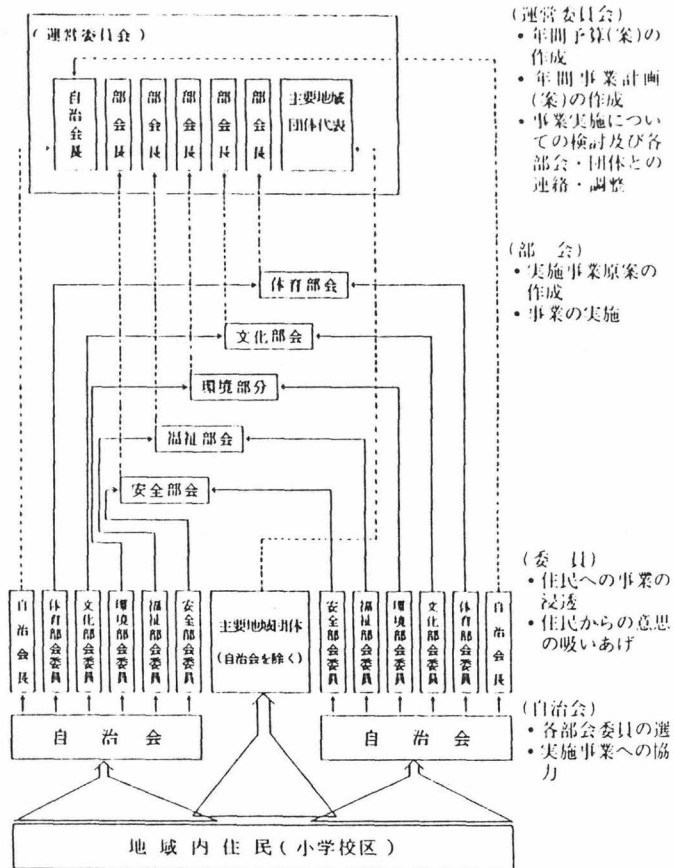
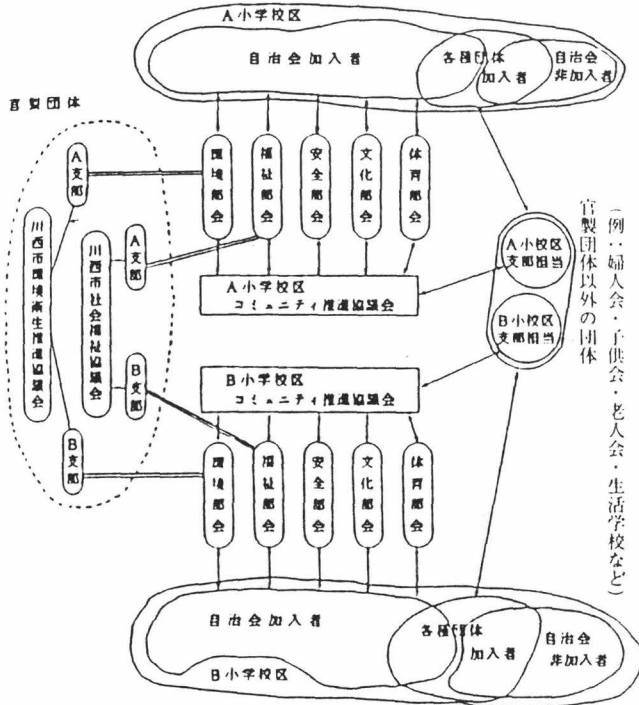


図2



牧の台・久代・東谷の6小学校区でコミュニティ推進協議会が設置され、自治会・団体が共に協力し、また、専門部会でも身近かに感じたことから活動に取り組んでいます。

多くの市・町では、「コミュニティ・カルテづくりを指導して、それをコミュニティづくりの端緒に！」とされているところも多くよく聞きます。こういった活動も、自然発生的に住民の手で盛り上げられていけばより素晴らしいことと言えます。そのような取り組みを多田小学校区コミュニティ推進協議会を例に紹介しましょう。

図1で示したように、ここでも安全部会が設けられています。当初、「通学路脇の有刺鉄線が危い」「野井戸の蓋が充分管理されていなくて危険」などの住民の声を受けて、昭和56年度

から「地域危険箇所の点検を部会委員の手で行う」と取り組みが始まり、自治会・団体を通じて危険箇所のピックアップを行うとともに、夏休み前には池や河川への“立入り禁止”看板設置などを行っています。また、安全灯の設置や道路の一方通行・通学時間帯の車両通行規制など、住民の手で出来ないことは「安全問題懇談会」を開き、行政担当所管との意見交換の機会をつくり、互いの理解を深めようと活動しています。

今後は、こういった活動の積み重ねを地図に表わし、小学校PTAとも協力して「危険箇所地図」を作っていこうと計画しています。これがまさに、地域の安全面における地区カルテと言えるものになるでしょう。さらに発展して、環境や福祉・その他必要な施設といった分野も含めて充実していけば、コミュニティカルテが出来上がっていくことと期待しています。

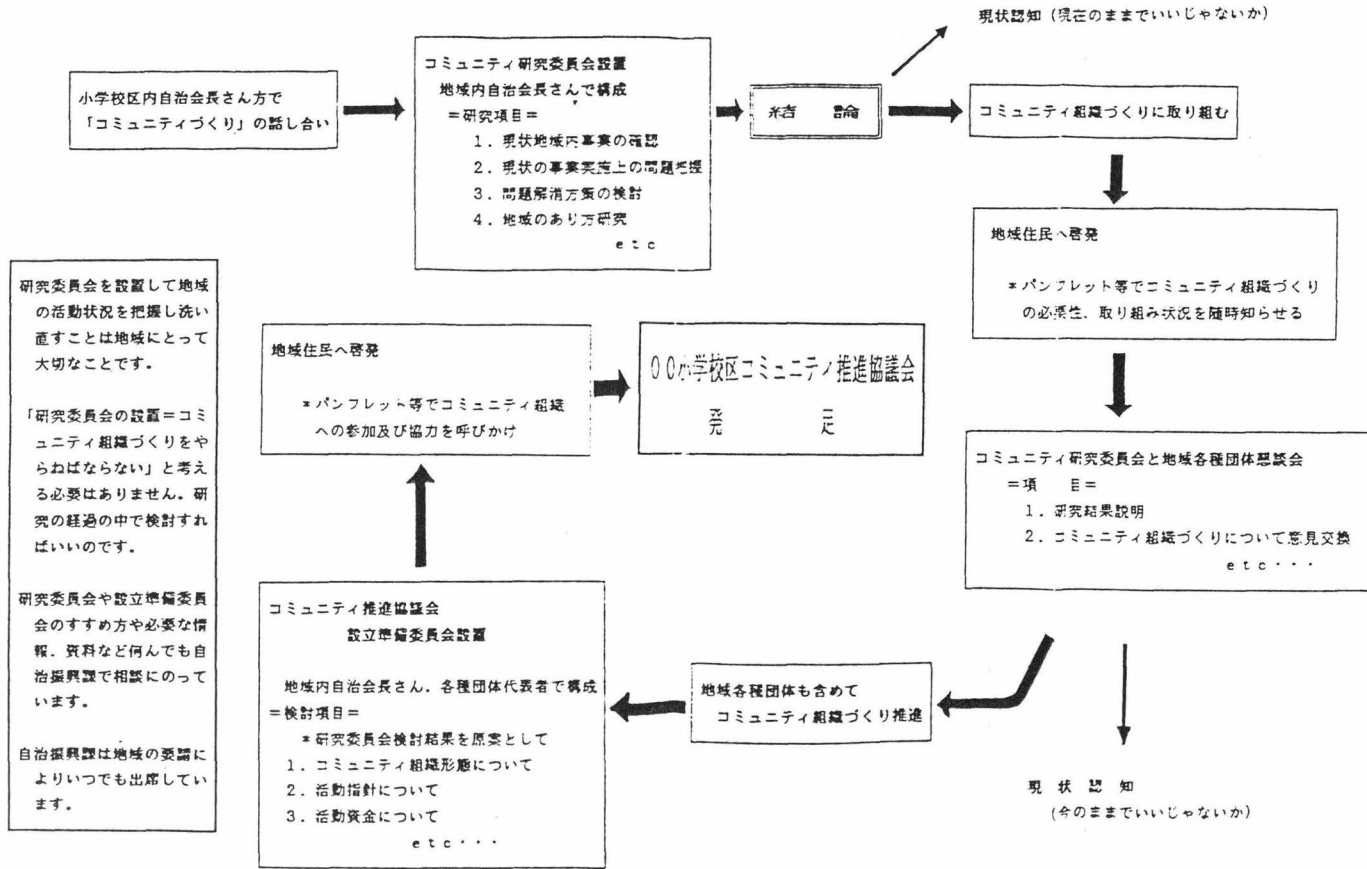
この他、体育祭や文化祭・歩行ラリー・清掃活動・独居老人訪問・コミュニティニュースの発行など、各コミュニティ推進協議会では様々な活動が盛り上がっています。

7. コミュニティ活動がより充実するために

地域の活動をつくり上げていく——これは決して行政の手で出来るものではありません。その為の体制づくりや各種の支援——それが行政の手で取り組めるコミュニティづくりの範疇であると私達は一貫して理解しています。この体制づくりに、広報紙を活用した意識啓発を図るとともに、コミュニティづくり懇談会を、コミュニティエリアとする小学校区単位で開き、その理解を深めています。また、組織づくりへの具体的取り組みにあたっては、常に研究委員会へ参加し、情報提供や資料の原案づくりを行っています。

このようにしてコミュニティ組織が結成され

図3 コミュニティ組織ができるまで



研究委員会を設置して地域の活動状況を把握し洗い直すことは地域にとって大切なことです。

「研究委員会の設置＝コミュニティ組織づくりをやらねばならない」と考える必要はありません。研究の経過の中で検討すればいいのです。

研究委員会や設立準備委員会のすすめ方や必要な情報、資料など何んでも自治振興課で相談にのっています。

自治振興課は地域の要請によりいつでも出席しています。

ますと、その後は、活動の活性化へ向けて、リーダー養成講座や機関紙編集講座を開設するとともに、活動へのアイデア提供などにも努めています。

一方、住民の手でも、更に活発な活動展開の為に、コミュニティ組織間で情報交換網が作り上げられてきました。

一つはコミュニティ組織代表者で川西市コミュニティ協議会連絡会が結成され、組織運営上の様々なことが話し合われています。

他には、専門部会レベルで各分野別に情報交換会を開き、それぞれが取り組んだユニークな活動事例やその成果を話し合い、互いに活動を取り入れ合っています。

昭和62年度には、これらをまとめた「コミュニティ活動の手引き」が川西市コミュニティ協議会連絡会会長（三室幹郎氏）の手で編集・発行されるまでに高まってきています。

8. おわりに

これまでの記述で、本市のコミュニティ推進

状況はご理解いただけたことと思いますが、ここで「施設は？」という疑問を抱かれた方も多いのではないでしょうか。

本市の場合、中学校区に公民館があり、また多くの自治会が集会施設を所有しているのです、これらを有効に活用していこうとしています。また、コミュニティセンターの建設は一部で行っていますが、これは、住民活動が活発化し、自分達の手で運営すべきものといった意識が高まった後に措置されるべきものとし、当初は、コミュニティセンターの管理・運営に活動の力が削がれていくことを避けていきたいとしています。

コミュニティづくりは早急な成果を求めるものではありません。10年・20年、もっと長い期間を要するものと考えています。「地域の動きにあわせ、共に取り組む柔軟な姿勢で、息長く地域支援を続けていく」——これを基本に、更に広範な地域での盛り上げりに努めていくこととしています。

地区市民協議会づくりと関わって

■大阪府岸和田市

岸和田市自治振興課 堀内秀雄

1. はじめに

「地方の時代」、「文化の時代」と叫ばれて久しい。これまでも「定住圏構想」や「新ふるさとづくり」など、国レベルからの甘いコピーが次から次へと取り変えられた。

昨年は、地方自治法施行40周年という節目の年であった。一地方自治体の職員である私は考える。戦後日本に地方自治が、どの水準まで育っ

たのだろうか、と。そしてまた、「三割自治」と評されてきた地方自治体のなかで、住民の生活の場としての「生身の地域」の自治力が、どれほど形成されてきたのだろうか、と。

国が「政策としてのコミュニティ」を打ち出したのは、1969年9月の国民生活審議会コミュニティ問題小委員会の報告「コミュニティ——生活の場における人間性の回復——」からとさ

れる。その後各省庁から様々な構想や計画が出されたが、それらはいずれも急激な都市化に伴う近隣社会対策であった。行政が自治の原点である生活の場としての地域に、熱い眼を送り種々のコミュニティ施策を展開したが、その決算はどうなっているのか。

この小論は、大阪府南部のひとつの地方自治体が、いわゆる「コミュニティづくり」に慣れない身振りで取り組んできた現状報告である。同時にまた、地域自治の統合力としての住民組織の形成に関わってきた一職員のつたない私論である。

2. 岸和田・ラフスケッチ

私が住み働く岸和田市は、いま関西新国際空港の着工で注目される、大阪湾に沿った泉州地域に位置している。もっと端的に言うなら、大阪市と和歌山市のほぼ中間点にあたる。古くは岡部藩5万3千石の城下町として都市形成され、1922年（大正11年）大阪市、堺市に次いで府下3番目に誕生した市である。昨年には市制施行65周年を迎えた、歴史と伝統の息づくまちである。

まちの特性を概観すると、

①土地利用の面では、あたかも日本の縮図のように、臨海部、平地部、丘陵部、山間部が調和し、豊かな自然に恵まれたまちである。漁業、農業、商工業なども地域に密着しており、比較的自立性の高い職住一体型で、市民生活が地域に溶けこんでいるまちと形容できよう。

②人口動態の面からみると、「人口がゆるやかに増加しているまち」と言える。戦後の推移では、概ね10年ごとに約3万人、1年平均で3千人程度しか増加していない（現在の人口は約19万人、市域面積70,852ha）。

③市民性及び地域の連帯感からみると、「地

域のふれあいや共同意識が培われ、残っているまち」である。その代表的事例を挙げれば、TV中継などで全国的にも有名になった各町あげての“だんじり祭”のエネルギーに象徴されるのではないか。

3. コミュニティづくりの基本視点

岸和田市におけるコミュニティづくりの背景とは、どのようなものであったか。

要約すれば、市の総合計画の策定作業と連動して、昭和50年よりコミュニティ計画の基礎調査・分析がすすめられたところに特徴がある。昭和51年12月に策定した、総合計画基本構想では、先に記した本市の「まちの特性」をふまえ、コミュニティづくりの背景—現状と基本的な考え方—について、次のようにまとめている。

「……コミュニティづくりは、白紙からスタートするのではなく、そのような伝統をどう生かしていくかにこそ重きが置かれるべきでしょう。……（今後の）人口増に見合った施設づくり、環境づくりが課題になってきますし、“古い町”にも、今日の住民要求にこたえられる生活環境が整っているとは、必ずしも言えません。物的な環境だけでなく、地域における人と人との結びつき、さらには地域社会を住民自身が管理運営していく“住民自治”のあり方が大切になっています。

コミュニティづくりは、地域の生活環境・施設を住民の要求に応えるように整えるとともに、住民自治をはぐくみつつ、個性的で文化的な市民生活の結実をめざすものです」。

4. 総合計画とコミュニティづくり

岸和田市の総合計画基本計画は、先の基本構想の精神を受け継いで、昭和55年7月に策定さ

れた。まちづくりの基本理念に「人間尊重と環境保全」をうたい、次の5つの柱から構成されている。

1. 豊かな自然に恵まれたまち
2. 個性豊かな新しいふるさと
3. 生命・健康・くらしが守られるまち
4. 都市的魅力にあふれた快適で便利なまち
5. 自立性が高く活力に満ちたまち

コミュニティづくりは、第2の柱「個性豊かな新しいふるさと」の要を成すものとしてその第1項目に計画づけられている。

また、コミュニティづくりのフレームは、

1. 計画の目標
2. 施策の体系
3. 計画の内容
4. 実現の方策

という4つの切り口ごとに記されている。

概要を知るために、「施策の体系」を示すと次のとおりである（図1参照）。

5. 地区市民協議会とは

岸和田市では、コミュニティ組織を「地区市民協議会」と呼称している。この市民協議会は、1次生活圏（生活圏の基本単位で、ほぼ小学校区）に設置されるもので、対象人口は約1万人程度である。

前記したコミュニティ計画の「施策の体系」の中で、市民協議会の内容を以下のように位置づけている。

「1. この協議会は、町会、自治会の代表者、各種市民組織の代表者、学識経験者、一般の希望者などによって、構成されるよう働きかける。

2. 従来からすすめてきた各種の地域活動を、地区市民協議会の部会として、おたがいの情報交換、活動の調整ができるように働きかける。

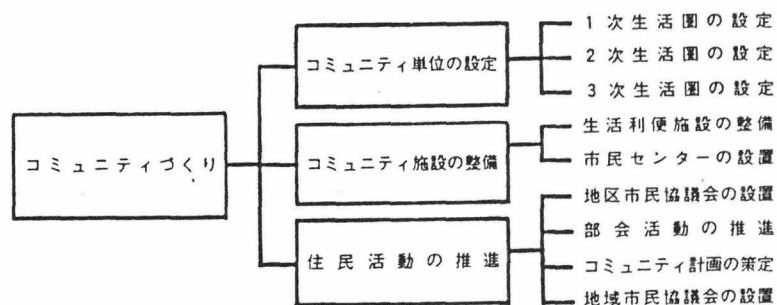
3. 地区市民協議会が中心となって、地区がかかえる生活環境の点検、住民要求の整理をふまえたコミュニティ計画づくりができるよう、基礎資料の提供、調査活動の援助などをおこなう。」

これからの新しいまちづくりを考えると、市民の生活の場における主体的な参加が不可欠であり、真の住民自治を確立するためには、市民による日常的で持続的な共同活動の積み重ねが大切である。

私たちコミュニティ行政を担当する者は、市民の自主性を阻害しないよう充分配慮しながら、市民協議会に対し誠意をもって真剣に対応することを基本姿勢としている。

そして総合計画におけるコミュニティづくりを更に具体化して、市民協議会の意義を次の8点に要約した。

図1 施策の体系



1. 市民相互の交流と自主的で多様なコミュニティ活動が活発になる。
 2. 市民相互で、市民内部の矛盾対立を調整克服できる。
 3. 市民の合意された要望が、市政に反映される。
 4. 市民と行政の対話が促進される。
 5. 総合計画を、市民の身近な事業としてわかりやすく提示することで、その実現が総合的、計画的にすすめられる。
 6. 行政の各セクションが行う事業への市民参加、周知徹底を組織的に行うことができる。
 7. これらの諸活動を通じて、市民相互の連帯感と自治意識が醸成される。
 8. 全職員が誠意をもって対応することにより、市民と行政の信頼関係が改善される。
- 地区市民協議会を軸とするまちづくり・コミュニティ活動を、図式化すると図2になる。

「人民公社みたいな組織は、城下町にはすぐわへん。地域と行政のパイプは、今までも議員や町会役員でやってきたやないか」

「そんなことよりも、タテ割行政、不親切でわかりにくい“お役所仕事”を改めてもらわな話にならん」

「総合計画なんて所詮“絵に描いた餅”みたいなもんやろ。これまではなんぼ地域の要望を出してもやってくれへんかったのに、またうまいこと言うて市の仕事を住民に押しつけてくるのとちゃうか」

職員の側からも

「地域に出ていったら、地域エゴ的な住民要求の請け負い屋になってしまわへんか」

「総合計画やコミュニティと言うても、岸和田の住民はそんなに意識高くないで……」

「今の仕事でもしんどいのに、夜また地域へ出て仕事をせなあかんなんておかしいわ」

これらの意見は、素直に承服しがたいものの“ホンネ”の部分も含まれている。最も反発が強かったのは、市内153町の統合組織であり、

6. 地区市民協議会づくりの経緯

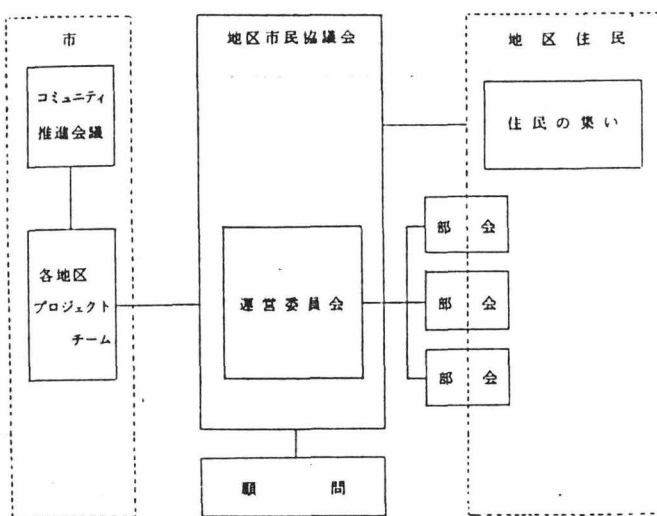
このようなコミュニティ計画を策定し、地区市民協議会づくりに着手したのは、昭和55年度からであった。

市の上位計画である総合計画の柱として位置づけオーソライズさせたものの、滑り出しは決して順風満帆とはいかなかった。住民や職員の中には、アレルギーに近い感情やシラケの反応を露にする人が少なくなかった。

住民側からは

「だいたい“コミュニティ”というカタカナの用語が気に入らん」

図2



最大の行政協力組織かつ圧力団体の岸和田市町会連合会であった。

反発の理由は、(1)小学校地区単位の地域住民の合意形成は、校区連合町会で充分やれていること、(2)コミュニティは岸和田の土壤に合わない、(3)このような地域の重大な問題を、行政が一方的に計画するのはけしからん、という3点に集約された。

昭和56年度に入り、町会連合会内に3役を中心としてコミュニティ問題小委員会が設置された。約1年間、7回にわたってコミュニティ行政担当者と合同で研究会を重ね、昭和57年3月、「地区市民協議会づくりの基本的あり方」がまとめられた。

その主な内容は、協議会づくりにあたって

「1. 岸和田の特質を生かしたものでなければならぬ。

2. 地域のまちづくりに対応するため、町会組織の進化、発展を図りつつ、他団体の参画を広く求め、町会がリーダーシップを発揮して取り組む。

3. 全市画一的なものでなく、地域の実情に応じたものを、行政主導でなく町会主導ですすめる。

4. 行政は資料や情報などの提供を行い、誠実に援助すること。特に、その成果を市政に生かし、タテ割行政の弊害を克服するため、庁内の体制づくりを整備すること。」

これらのことは、もともとコミュニティ計画と矛盾するものではなかったが、時間をかけて研究会を開催し、町会連合会の文書としてまとめられたところに大きな意義があった。

その後、町会連合会は毎年度当初の事業計画のトップに、「地区市民協議会設立の推進」を掲げるに至った。

コミュニティ行政の端緒から関わってきた私は、初期の怒号と罵倒の会議風景を思い起こし

つつ、ひとつの大きなハードルを越えた気がしたものである。

7. 地区市民協議会の活動内容

難産のスタートだったが、協議会は行政内部においても、市民的に認知された。

現在、全市域24小学校地区のうち13校区に地区市民協議会が設立され、コミュニティ活動を展開している。

具体的な事例からみてみよう。

旭小学校区は、市域の中で人口急増地区であった。新旧住民の交流はあまりすすまず、むしろ現象的には「対立状況」さえ存在した。この地域の中学校が荒れ、青少年非行が大きな地域問題となった時期に、「旭校区青少年を非行から守る住民運動推進本部」が誕生し、地域ぐるみの取り組みが展開された。

この運動の成果に立って、旭地区市民協議会が生まれた。当時書記長だった木下さんは、機関紙「アイアイあさひ」の創刊号(昭和57年3月)に「住民による、住民のための、住民のまちづくりをめざして」という一文を寄せている。

「旭地区市民協議会を設立したことには、3つの意義があります。

(1)町会をはじめPTAや商店会などの諸団体がおこなっている活動の情報を交換しあい、意見を調整できるようなセンターをつくることによって、住民運動のエネルギーを分散させず、その連帯化と総合化をはかり、「住民による」まちづくりをすすめようとするものです。

(2)この旭地区に関係ある行政の主要施策や住民の要求をまとめられるようなセンターをつくることによって、行政施策への住民参加を組織的、持続的にすすめる「住民のための、まちづくりをすすめようとするものです。

(3)新しい時代の要請に応えられるようなセン

ターをつくることによって、旧来の身に振りかかる火の粉を払うという「生活防衛型」から、さらにより豊かな地域生活を求める「生活創造型」へと方向転換をはかれるような“住民の”まちづくりをすすめるようとするものです。」

旭地区市民協議会は、その目的を達成するために、環境・青少年・福祉・文化・広報の5部会を設けている。

協議会の活動内容も幅広く、毎年5月に住民大会を300名規模で開催し「住民宣言」を採択するのをはじめ、独居老人給食サービス、地域の溜池、野つば等の水難防止活動、地区あげての環境美化活動、青少年非行化防止活動（巡回パトロールや町別研修会）、イベントで夏の納涼盆踊り大会（2,000名以上が参加）、秋の地区体育大会（スタートの号砲が6,000発を超えるという種目の盛況さ）、冬の手づくり凧あげ大会（コンクール）、またコミュニティ・リーダーの研修会などが開催されている。

とりわけ注目すべきは、広報部会が発行するユニークな機関紙「アイアイあさひ」が、まもなく第20号を迎えるということ、暴走族対策に毎土曜日、数十人が徹夜で取り組み、効果を上げたこと、地区住民の足となるJR阪和線東岸和田駅に快速停車を実現させたこと、また府道の交通渋滞の緩和と東岸和田駅前再開発問題に提案を行い、周辺商店街活性化の運動を展開していることなどが挙げられる。

見逃してはならないことは、これら活発なコミュニティ活動の拠点として、本市第1号のコミュニティセンターである「東岸和田市民センター」（昭和56年4月開館）が活用されていることであろう。

8. 地区市民協議会の課題

岸和田市のコミュニティづくりは、足かけ8年かかってまだ緒についたばかりである。

地域住民組織の活性化への課題は山積しているが、地域の草の根を視座から離さず、本音とドロドロとの間で格闘しながら、前進する以外にない。

私は、コミュニティ行政に携って、平川ではなかったが「基礎工事」のメドはついたのではないかと考えている。行政改革の諸方策が論じられるが、地域自活の開花——住民の自活意識の向上と地域の共同統治力のレベルアップ——こそ、最も地方自治の本旨に適い、分権的、能率的な活力を発露させるものである。そのためには、地方自治体自身がどこまでも住民を信じ、地域を愛し続けなければならない。そして絶えざる行政内部のイノベーションを行う政策的決断を持たねばならない。自治体職員は、地域自治の中で自らを試され、鍛えられ、地方自治のエキスパートとしての能力と信頼を得るべきだと思われる。

地区市民協議会づくりに関わり、生き生き活動している組織には幾つかの共通点が見受けられる。

その第一は、市民協議会の事務局を有能なスタッフで構成すること。コミュニティ・リーダーと呼ばれるこれらの人たちは、概ね30代～40代の熟年で、会社等でも働き盛りの中間管理職層である。疲れ果てた企業人間が多いが、地域活動に参加することは文字通り生活の場における人間性の回復につながるものである。地域を今一度見つめ直し、マンパワーの掘り起こしと活用こそ、住民組織活性化の原動力となろう。

第二は、広報活動の定期化である。協議会と地域住民の信頼関係の絆を強めるには、情報の公開が大前提である。地域新聞は、創る過程もコミュニティであり、伝えたあとのフォローも

またコミュニティである。協議会活動がギリギリであれば、住民が求める地域課題や楽しい話題も乏しくなる。協議会の広報紙は、コミュニティ活動を映す鏡である。

旭地区の場合、広報紙印刷費はすべて地元企業、商店等の広告料で充分まかなえている。

第三は、部会活動の定着と充実である。コミュニティ活動に、1人でもたくさんの地域住民が参加することが、活性化の秘訣である。その際、思い切って部会活動の企画を分権的に委任し、自覚と責任をもって能力を発揮してもらうことが重要である。地域活動には顔をさしたり、互いにけん制しあうケースも多いが、生活点での自己実現を図るためにも、部会活動の場でこそ、自由で民主的な運営が要求されるのではないか。

9. おわりに

現代は、「生活の質」が改めて問い直されている時代である。

コミュニティという仕事は、一朝一夕に完成するものではない。50年あるいは100年かかる自治的事業である。しかも、生活者の感覚を持ち、自治の精神で地域を耕す手を休めることはできない。

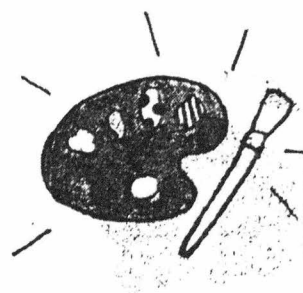
本紙の事例は、中野区をはじめとする先進都市からみるとまだまだかけ出しの実践である。だが、各地方自治体の立地条件や特性を生かし、地域住民とともにコミュニティを形成していく重要性は消えることはない。

岸和田市におけるコミュニティづくりも、これからが正念場である。たとえば、施設整備基準の見直し、地域コミュニティ計画の作成、コミュニティ・リーダー研修制度の確立、コミュニティ行政の庁内推進体制づくり、職員の地域担当制の実施、コミュニティ別予算編成の模索

など、課題は目白押しである。

つまるところ、地域づくりは人づくりである。行政にあっても、地域コミュニティにあっても人と人との人間的情感で結ばれた“ホンネ”のつながりこそ、地域づくりにとって生命なのである。

コミュニティ行政を担当しえたことで、自身体職員として有形無形のことを吸収できたと思う。今後も、岸和田市の発展が地区市民協議会の活性化に支えられて前進できるよう、地域の人たちと共に歩み続けたいと考えている。



特集■コミュニティ施策の新展開■住民運動の取り組み

市民文化センターの取り組みとその発想

■埼玉県浦和市

市民文化センター代表 三宅稜威夫

1. はじめに

「市民文化センター」は浦和市に拠点をもち、ここを中心に埼玉県内で多角的な活動を行ってきている。53年11月に3人の有志で発足し、今年で10年を迎えた。行政の外郭団体によく間違われるが“生活者の発想で地域に根ざした文化づくり・コミュニティづくりを多面的に展開している純然たる民間のグループ”である。

活動内容は10年の年月の中で多岐にわたってきた。一つのコトを継続し深めることが問題意識を多面化し、人の輪を拡げ、結果として枝を張り、茂みをつくってきたといえる。

2. 自主・自立を基本にして

私たちの活動の着眼は、自ら汗をかき「地域を知り、地域をより住みよいものにするよう努力すること」であり、同時に、地域に対しささやかでも能動的な姿勢をとることにより各自が「足もとを固め、生きることへの主体性を高めること」にある。

活動にあたっての基本姿勢は、①政治・宗教・営利に左右されない「自主・自立の精神」を堅持しつつ、②生活の基盤である「家庭」「日常生活」「地域」に視点をおき、③ここで生じる諸問題・願い等に対して生活者としての素直な問題意識を大切に、④それをただ意識しただけで終わらずに自ら汗をかき実践し、そして⑤実践に入ったら継続して工夫の中で深めることである。⑥また、コトをおこし継続するにあたっては、人の輪を拡げる中で地域に散在し

埋没している素材（ヒト・モノ）を発掘・活用し、⑦運営にあたっては、誰れもが参加できる弾力的なシステムとすることである。

“言うは易く行うは難し”のことわざをあえて基本姿勢においた所以は、地域活動に組織論理・功利主義を導入しては、地域に根づき自立性をもったコトが継続しないとの判断に依る。

発足の契機は、一生活者、一生身の人間の感性・思考を超えてめまぐるしく進展する現代文明・これに伴う情報の増大・普遍化する経済主義・功利主義・組織主義・マクロ論理に対する本能的な“オビエ”であり“内なる危機意識”である。便利さを追う滔々たる現代文明と、その対極になりつつある“人と人・人と自然との共生”という課題との間には大きな溝が拡がりつつある。この溝を自主的に埋めることが文化・コミュニティの課題と思われる。私たちは、こうした問題意識の中で出発した。

3. 活動の概要

各活動は、活動の主旨を明確にするために各々独立した名称と会則をもつ。

「埼玉子ども名画会」（54年2月発足、県下で135回開催）。子どもに対する①読書普及②作文普及③感受性の育成等を問題意識として発足した映画鑑賞会で、上映会毎に感想文をつのり、これを文集（既刊32冊）にして提出者にフィードバックする特色をもつ。

「埼玉むかしむかしの会」（54年4月発足）。地域を身近かにするにはどうしたらよいかとい

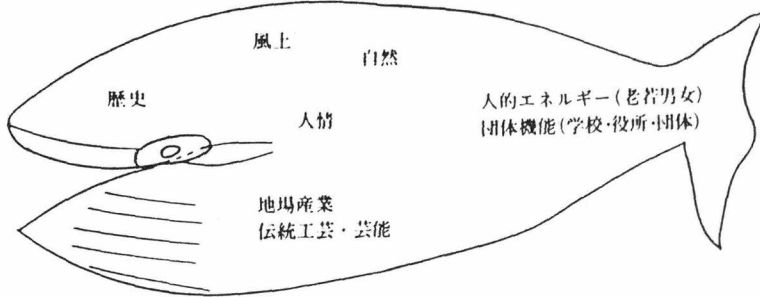
う問題意識から発足した会で、どの地域にもある“民話”という素材に着目しこれを“語り”で鑑賞する会である。また、日本の伝統楽器の存在、良さを普及することを願って、語りに組み合わせている。

「浦和市民寄席」(53年11月発足、浦和で150回開催)。衰退した地元商店街の活性化と古典芸能の普及を組み合わせ発足した落語会である。毎月1回の例会を主婦グループの企画運営で継続している。これまで220人の噺家が出演した。

「街かどに文化とふれあいの場をつくる運動」(通りという空間を活用しての文化・物流のいちの定例化、56年4月発足)。大型店の進出で急激に衰退した地域商店街を見過ごすことができず、予算零から組み立てた運動。今日では「古本いち」など、毎月2～3回の「いち」を定例化し、多面的なふれあいの場を創出している。

「埼玉常民大学」(58年4月発足、10年計画で毎月開催)。社会の諸問題・動向を生活に密着させて討論し学ぶ勉強会である。テーマは固定しないで人生・教育・都市問題などタイムリーに設定し、講師は地域にゆかりのある文化人・実践家を招いている。1回で消化できないテーマは特別講座を設置し、より深めることに

くじらを中華料理でたべる発想 ムダなものは何もない



はたおりの発想

タテ糸(地域に対する願い・理念)

- ・埼玉子ども名画会
- ・埼玉むかしむかしの会
- ・浦和市民寄席
- ・埼玉常民大学
- ・街かどに文化とふれあいの場をつくる運動
- ・いちの開催
- ・文化教室

地域素材を活かす運動						
埼玉にゆかりのある文化人・実践家の半日里帰り運動						

ヨコ糸(活動の手段方法)

している。

「文化教室」(54年1月発足、現在35講座を定例化)。知育に傾りがちな教育動向を憂い、また、生涯教育の一助として発足したものである。講座は生活者の感覚で設定し組み立てを行っている。例えば、「作文教室」などが、前述の「埼玉子ども名画会」との係わりの中で書けられた。

以上活動内容を要約したが、各活動の1つ1つが、また1回1回が、素人の発想と取り組みの中で、壁につきあたりつつ築いてきたことを推測願えれば幸いである。

4. 取り組みにあたっての発想

各活動の取り組みに流れる発想をいくつか例示してみたい。

樹木を育てる発想……根をけと手入れをきちんとしなければ樹木は育たぬように、地域に密着しアフターケアをきちん

くらしの中で“街づくり”に取り組むための大切な要素

<自主・自立の精神>

- ・地域を知り、地域の良さをみつける（足らざるところをみつける）
- ・自分でやれるところから実践する（何も実践しないで評論するな）
- ・実践の素材は、日常生活や地域に求める（土台のない家は倒れる）
- ・はじめたことは、不退転の意志と努力で継続する（継続できないならやめるな）
- ・人の輪をひろげる（常に最大公約数と出発の原点をみつめよ）
- ・“努力と工夫”を中心におき、“数と損得”を中心におかない
- ・アフターケア、コミュニケーションを大切に

としないコトは継続しない。

はたおりの発想……布はタテ糸とヨコ糸が織りなしてはじめて布となる。コトをおこすことがタテ糸とするならばヨコ糸にあたるのが素材の発掘・活用であり、組みたての工夫である。特に、ヨコ糸に対する努力工夫が、コトを続け深める“鍵”となる。

くじらを中華料理で食べる発想……企業論理を“サシミをとる発想”（ムダを排除する論理）とするならば、地域活動は“地域に散在し埋没している素材をくじらの如くムダなく活用する発想”が必要である。“素材”“人エネルギー”を中華料理の如く組み合わせ、“弾力的な運営”という味つけをしたとき、無限にコトはおき、コトは継続する。

5. 運営—しなやかに、アメーバのように

運営体制……テーマに応じて誰れもが無理のない時間を使って参加できる体制となっている。この中であって市民文化センターは、各活動の総合事務局としての機能をはたす。その機能の重点は、①あらゆる活動の対外的責任を負うことであり、②各地域に、地域民が主体性をもった活動を行う“場づくり”を手伝うことであり、③情報と経験を提供することにある。人のしくみを要約すれば「常任スタッフ」（事務

局として6人がパート体制で構成）「地域スタッフ」（各地の活動推進体・必要に応じて集合し、常任スタッフと合流）「フリースタッフ」（事務局を訪れる人々、活動で縁ができた人々）で運営する。地域に対する“志”をもつ人エネルギーを渦巻きのように結集する“磁場づくり”が運営の鍵である。

活動費用……活動資金はどこからも一切の援助を受けず、全て活動を通しての会費収入・月謝収入でまかなっている。予算がなくてはコトをおこせないという思考は禁句であり、零からの出発という発想を大切にしている。

6. 「フライパン現象」から「麦踏み」へ

現代文明を受身で対処すれば、焦燥・不安・自己中心に陥りがちになる。こうした現象を「フライパン現象」（いてもたってもおられない）と呼ぶならば、地域活動は、地域という足もとを固める自主・自立の精神作業といえる。それは、豊かなみのりを促す「麦踏み」に似る。私たちは、焦らず大上段に構えず、生活に立脚した「麦踏み」を続け、足もとを固める中で現代文明を凝視したい。

奈良まちづくりセンター

(社)奈良まちづくりセンター理事長 木原勝彬

1. 奈良まちづくりセンターの発足

最近、各方面でまちづくり運動の停滞がささやかれている。地元住民の意外に冷やかな反応や、住民の自発的なまちづくりよりも既存の組織が大事であり、新しい組織や運動に対してあまり目を向けない行政側の姿勢も要因としてあげられるであろう。我々が積極的に提言しても、却って色メガネで見られてしまうのが現状である。そこで、我々センターの役割とは、地域の中でまちづくりを進めることのできる人材を発掘し、それをフォローすることだと気付いたのである。

また、行政を動かすための“力”が必要であると、公益法人の資格をとり、社団法人化し、同時に調査・提案を行うべくシンクタンクの機能も持たせた。これまでの、奈良町（奈良市の旧市街地）の歴史的町並み保全・まちおこしにとどまらず、県レベルでの運動を展開するための組織づくりを行なったのである。

2. センターの骨子

(社)奈良まちづくりセンターの目的はリーダーの育成である。リーダーが育ち、運動が活発になれば、それを支援する。また一方で、自主研究・受託研究を行い、調査・研究・提案をしていく。我々は、運動と調査研究とが絶えずドッキングするように努めた。つまり、提案したらそれを実践し、実践してわからなければまた調査するということだ。このように、初めは民間側で実践していき、物をつくってしまえば行政

側としても動かざるをえないのである。奈良町の伝統的町家を活用した奈良オリエント館（博物館）がそのよい例である。これは、全部民間が出資した博物館である。こちらが自腹を切れば、行政もうまく乗ることができる。そして、条例や制度をつくらせ、民間側に必要な、生きた補助金を引っ張り出していくことが可能になるのである。

奈良まちづくりセンターの活動は、奈良独自の特殊例になるのかもしれないが、むしろ、そうしたところに普遍的なまちづくり推進のシステムがあるのではないかと考えている。

今は、センターの成果を他地域に移出していく時期にさしかかっている。その具体例が世田谷区であり、各地域のまちづくり運動団体であろう。世田谷区においては、まちづくりセンター設立の為の調査予算を付け、設立への具体的動きを始めている。この様に、それぞれが問題を抱えている地域内に、それを援助する組織としての「まちづくりセンター」の必要性が高まりつつある。こうしたことから、各地にセンターの設立を働きかけているのである。例えば、社団法人の青年会議所は、全国組織で各地域にあり、地域の若手企業人にとっては、1つの必要な組織であると認知されている。それと同様に、まちづくりのための総合的なセンターも、民間でつくるのがあたり前だという傾向になっていかなないと、まちづくりは地域に根づいていかない。

3. センターに求められるもの

〈人材育成と支援体制の必要性〉まちづくり運動は、昭和50年の初め頃から日本列島全体に広まった。それだけ運動が広範囲に発展したのは、やはり大きな魅力がそこにあるからであろう。その最たるものがイベントだ。皆で企画・参加でき、運動の実感も大きいことから、まちづくりの重要な一つの手段となっている。

しかしながら、現在持ちあがっている問題は、そのマンネリ化、活力低下である。要するに、運動を続けていくことがしんどくなって来ているのである。

そこで私は、まちづくりを一過性のものでなく、永続的なひとつの仕組みとしてつくらなければいけないと考えた。

運動を活性化しながらまちづくりを持続・推進していくためには、リーダーの元気が必要であり、そのリーダーをフォローできるセンターという受け皿が必要になってくるわけである。

誰でもが気軽に、楽しく、そしてやりがいを感じる、そんなまちづくり運動を育てていくには、背後でいろいろな面倒をみてやらねばならない。役所では聞けない話も、センターからだ、裏の情報、あるいは、まちづくりの全国的な情報まで得ることができる。さらに、情報が得られるだけでなく、その組織自体が完全な人脈ネットワークを形成し、電話一本で照会可能、といった支援の体制を持たねばならないだろう。

〈シンクタンク機能〉もう一つには、シンクタンク機能を備える必要がある。前述の通り、これは将来のことを見通した中で提案・調査・研究を行うということである。まちづくりでは期待される可能性のあるものをどれだけ地域から発信しているかが重要である。発信度が高ければ、まちづくりセンター自体の評価も高まってくるし、あの組織に入ったら何かあるだろう

という魅力もそなわってくる。そのためには、例えば知事や市長とすぐ話ができるとか、奈良市内・県内の経済界やトップクラスとの連絡網がしっかりしているとか、そういった目に見えないパワーが必要となってくるのである。それらが総合的に組織化された機関がまちづくりセンターではないか。要するに、まちづくりセンターがプロデューサー的な機能を持つと言えよう。

〈プロデューサーとしての資質〉まちづくりセンターで見ると私自身が脱サラしてUターンし、そして奈良のまちづくりをやり始めた。私は、新しい事業なり新しい仕組みをつくっていく場合にはワンマンでやるべきだと思っている。ワンマンだと総合的な基盤をつくり、てっとり早く認知させてしまうことができるからだ。もう一つは、嫌なことはやらない。自分自身は楽しいからやっているし、楽しみながらやっているとそれほど問題も出てこない。そういう形で、組織をつくってきた。例えば奈良の場合、地域の活性化では、地域内の経済的な活性化はもちろん、外部からの資本や人材を逆に引っ張ってるところまで進めていけるか。奈良で新しい事業をするので、教えてほしいと相談に来られたら、その資本をいかに奈良のために活用するか、というアドバイスができたらいと思う。これは、まちづくりを進めていくトップの人材のパーソナリティと能力に大いに関わってくるであろう。

そこで、そうした人材を、私は「まちづくりプロデューサー」と呼んでいる。まちづくりプロデューサーには、いわゆる企画力・都市計画に関するある程度の専門的な知識、強烈な人脈形成力、そして地域での信用（例えば、私の場合、土着の人間であり、父が奈良高校の校長であったこと）等が必要だ。そして、いま地域がどのように動いていて、どこにアキレス腱があ

るかを絶えず読み取っていかねばいけ
ない。機を見てよい企画が作れる能力が要る。

まちづくりリーダーには、政治的な力までは
要らないだろうし、専門的知識もそれほど必要
ないだろう。それなりにまちを愛して、人々を
まとめていける、世話好きなロマンチストで充
分である。しかし、まちづくりプロデューサー
にはそれプラス、政治力、人脈形成力、オピニ
オンリーダー的素養が要るのではないか。

私は今後のまちづくり運動において、まちづ
くりセンターの仕組み、システムをつくってい
くと同時に、まちづくりプロデューサー的な人
材が出るかどうか、それが課題だと思っている。
いままではリーダーの必要性が問われてきた
が、今後はリーダーでなく、もう少し、戦略的
に、全国的発想、世界的発想で地域を見、そし
てヘゲモニーを持ち、すでに確立された意識の
変革もできる、意欲的な人材が求められるだろ
う。そしてそれは民間から出てくるものと信じ
ている。

4. センターの方向性

〈まちづくりの仕掛け人〉センターの機能と
して、リーダーの養成・支援、地域の調査・研
究を掲げたが、センターだけでまちづくりを一
手に引受けるのはもちろん不可能である。

まず、地域の革新や未来の想像へ向けての動
きが地元から盛りあがってこなければならな
いからだ。センターさえあれば安心、というも
のではなく、センターは、それらの地域の盛りあ
がりを受け、発展させるあるいはそのきっかけ
を提供する機関である。いわばまちづくりの仕
掛人だと思っている。その例として奈良デザ
イン協会の設立がある。これは奈良在住のデザ
インや企画に携わる方や、サラリーマンの集
団組織である。

また、「なら・未来創造会議」を組織した。我々

も行政と一体になって奈良の将来を考えてい
こうといった趣旨で、県幹部と行われる勉強会
である。

そして、今年奈良各地でもまちづくりの動き
が見えはじめたので、連携プレーを提唱し、で
きたものが「大和・まちづくりネットワーク」
である。

このように、機能を駆使してまちづくりの活
性化をうながす仕掛をすることも重要なセン
ターの役割である。

まちづくりセンターで様々な活動に関与した
人は、相当なノウハウを身につけていると言
えるだろう。いかに住民を動かせるかを考え、民
間やいろいろな団体とのパイプをつくること
ができる。また良い施策の提案や、管理職とし
ての統率力を養うことにもなるのではないか。私
としては、参加している行政の人間にいかにプ
ラスになる活動ができるかということを考えて
いる。

将来的には、このセンターを県・市職員の研
修センター的存在にできれば、と思っている。

1年間センターへ出向し、そこでまちづくりを
実践し、学ぶという形に追々持っていきたい。
景観問題でも、高度制限等の議論ではなく、例
えば、県自体が奈良をどのような方向で発展さ
せたいのかという話で、もっとベーシックにや
れたら、と思う。行政の若手が、将来的に奈良
を経営していく場合のノウハウや知識をセン
ターで学ぶことができればと夢をふくらませて
いる。

5. まちづくり会社設立

私は公益法人で、まちづくりセンターの仕組
みをつくることに取り組んできた。そして、次
に取り組んだのが、まちづくり会社という、(有)
地域経営研究所である。

奈良町の歴史的な地域の運動を55～56年頃か

らやってきて、もう5年が過ぎた。すると、リーダーも生まれ、地元の人も「まちづくり」という言葉が古い町並みを残すとか、地域の歴史的な資産を活用するということが一応分かってくる。

そうすると、このまちを将来どうするかという、いわゆるまちづくりのコンセプトが出来てくる。そのまちに合った、特性を生かしたまちづくりのコンセプトが把握され、クラフト・ギャラリー都市、博物館都市といった具体的な企画もでてくる。そして発展段階で、今度は企画をぜひとも実現したいとなるわけである。例えば蔵を利用して博物館にしたいとか、奈良町の新しいブランド商品を開発したいとか、ギャラリーショップをつくりたいとかいう形で固まってくる。

しかしながら、このように商売の相談がでくると、経営までも責任を持っていかなければいけなくなる。すると、まちづくりセンターの組織では対応が難しくなる。そこで、それをフォローしていくための組織として、昨年地域経営研究所、いわばまちづくり会社を設立したのである。奈良町に住むリーダーや地元のコミュニティバンクの社長、まちづくりセンターのメンバーなどが資金を出して、設立した。そこでいま商品開発や博物館のオリエンテーション館の経営を行っている。

つまり、まちづくり運動を長期的に続けていくと、「まち経営」あるいは、地元の人が自分のまちのオーナーである、自分の住むコミュニティ、地域を総合的に1つのコンセプトに基づいた形に変え、運営・経営していく、そういった形になっていく。そのフォローアップが、この地域経営研究所といえるであろう。単なる話題づくり、人集めといったイベント一辺倒のまちづくりからその地域の経営まで進んだ段階に発展したと考えてよいのではないだろうか。

まちづくりというのは、えてしてソフトと言われるが、私はハードまで含めた総合的なものだと考えている。当然行政がイニシアチブをとるケースもあるが、基本的には、地域の住民が自分の地域を、これからどういった地域につくり変えていって、どう自分らが経営していくのか、という問題から発動するものだと思うのである。

6. 高齢者が働きやすい地域

既存のまちづくり論に加え、注目したいのが定年退職者の労働力についてである。高齢化社会を迎え、定年後のサラリーマンが働ける場所が少ない。60歳で退職した後の20年間をどうするか、これはやはり大きな問題である。コミュニティや地域の中に、彼らの働ける場所をつくること、それが現在私の最大関心事である。そこで、センターでは、コミュニティ・ファクトリーをつくりたいと考えている。おじいちゃんのアイディアで奈良の新しい商品をつくり、若いデザイナーがそこでデザインする、そういう工房をまち中につくりたい。リタイアした人が、生活し、働き、遊ぶ中で、自分自身がこのまちを変えている、あるいは経営しているといった実感が持てる。コミュニティ経営、地域の運営には今後そういった発想が求められてくるのではないだろうか。コミュニティの生活を高める、環境をよくする、古いものを残していくといった既存のまちづくり運動もボランティアにとどまらず実はビジネスとして成り立っていくと考えられよう。

そして、まちづくりセンターと地元のまちづくりグループ、まちづくり会社、この3つをシステム化させるのが、今後のまちづくり運動の課題だと考えている。

7. コンツェルンの発想

また、もう1つの発想がある。

現在私は、「まちづくりコンツェルン」という構想を持っている。先にまちづくりセンターという公益法人からまちづくり会社を設立した行きさつを述べたが、地域経済振興のフォローアップの他に、センター自身の経済的基盤の確立という問題がある。経済基盤の確立は、同時に精神的自立性でもあるし、行政に対する圧力でもある。自力で経済的な面も捻出していかなければいけないこともあって、そのために、いかにセンターに金を回す仕組みをつくるかが問題になっている。こうした、センターの運営がまちづくり会社の一面でもある。こうした基盤を持つセンターを軸にして、高齢化、ソフト化、情報化といった、様々なトレンドに対して、その問題を解決できる新しいビジネスを生み出していきたいと思っており、それがコンツェルの発想となったわけである。まちづくりという公益的なものの周りに、それを支え、発展させる会社ができていくという発想だ。

8. 行活の発想

最近、「住民参加」という言葉はあまり使われない。一時期行政の施策に住民が参加するという形で使われていたが、これらの活動を進めていく途中「住民主体」あるいは「住民自身」という言葉を使い出した。そして今、民活ではなくて「行活」と言われる。住民が主体で行政を活用せよと。これも、行政に対する期待が裏切られることの多かったことから、行政に依存しない姿勢が備わったためといえるであろう。実際、依存せずに進めてきたおかげで、それなりに自立型の仕組みを確立することができた。奈良町も発展してきた。すると行政の方でも黙って見ているわけにもいかず、今度はどんどん施策もおりてくる。市長にしても、私に対し

て協力を求め、意見を聞いてくる。結局は、こちらが対等な力を持ったわけだ。

市長には具体的な話を持った上で、計画の重要性を説き、例えば文化的な施設づくりに対する補助金やそれに関する要綱の要請を出す。これが私の戦略である。いくら、まちづくり、むらおこしということを市長とか村長に言っても分からない。地域とのつながりの中で、いかに具体的な芽を見つけて、首長がそれに目を向けるように仕向けていくか。これがまちづくり推進のポイントである。

9. 少数精鋭でまちづくりを

また、総参加とか住民参加というのは建前にすぎない。100人の住民がいたら、100人とも同じような思い、夢を持ち、同じように汗を流すであろうか。100人いても、まちづくりに参加できる人間は1人か2人だろう。1人か2人のまちづくりのリーダーによって、まちを変えていく、動かしていく。これが実態だ。確かにイベントなどになれば参加者も増加するであろうが、実際にまちづくりをしていく、動かしていくというのは、ごく少数のグループ集団によって進めなければならないのである。急に、たくさんの人を巻き込もうとか、たくさんの人を説得していこうとしてはいけない。リーダーになり得る意識を持つ人というのは、実際まだまだ少ない。結局、より優れた4~5名ぐらいのグループで突き進んでいくということにならざるを得ないのだ。しかし、少人数であっても、自分らが思っている方向の中で一石を投じ、活動を続けていけば、それを見て、賛同する人間がでてくる。建物や蔵を生かした博物館をつくれれば、その盛況さを見て、それならひとつ博物館にしようかと活動自体が見直されてくる。先発部隊が一つのモデルをつくり、年月を経るごとにそこに賛同する人間が5人10人と増えてい

く。まちづくりの継続性が強調されるのは、このためである。エンドレスで10年～20年と続けていけば、恐らく何年後かには市民単位のまちづくりになるであろう。

少人数でも自分でまちを変えている、動かしているという実感があれば興奮しよう。それが一つのエネルギーであろうし、魅力なのである。地方の場合、すべての反応が手にとるよう

にわかる。これだけまちづくり運動が全国的に広がったのも、ひとつにはその反応の成果ともいえよう。私としては、このセンターで今まで得た知識・情報をまちづくりに共鳴する人間に伝え、少しでも効率的に地域の活性化、まちづくり人口の増加をうながすことができると考えているのである。

大阪市地域振興会—転換期の実相

神奈川大学教授 吉原直樹

1

その前史を含めればやがて40年にもなる大阪市地域振興会（以下、市振興会と略称）の歩みを、戦後日本の地域社会の変動を画した時点とのかかわりで概観すれば、概ね2つの時期がエポックメイキングなものとして浮かび上がってくる。1つは、政令第15号が施行されてそれが失効するまでの、いわゆる町内会禁止期間の「空白期」であり、いま1つは昭和44年9月の国民生活審議会コミュニティ問題小委員会報告「コミュニティ」を嚆矢とするマクロレベルでのコミュニティづくりに符節を合わせた制度再編期である。時代相を異にするとはいえ、両者が多かれ少なかれコミュニティ・コンテキストにおける「端境期」を構成していたことは否めない事実である。

表1は、市振興会の沿革を如上の2つの時期に限定して垣間みたものであるが、同表によれば、22年11月の日本赤十字社大阪支部西区奉仕団の結成に端を発する大阪市赤十字奉仕団設立の経緯と同年10月の災害救助法制定以降の日本

赤十字社の制度的整備過程との間に、また50年6月の市振興会発足以降の組織じたいのルーティン化のプロセスと48年4月の大阪市の機構整備を与件とするコミュニティ施策の展開過程との間にきわめて強い親和関係が存することがわかる。同時に前者についていえば、赤十字奉仕団が織り成される一連の過程は、政令第15号施行以降の町会制度の廃止というシチュエーションに呼応した、それじたい行政協力組織化を軸線とする旧町会の再編過程としてもあった¹⁾。因に、『続・東区史』では、この点に関して「町会の廃止が命令され、大阪市は手足をもぎ取られることになった。……たまたま赤十字奉仕団設立について、市にも協力方の要請もあり、ここに奉仕団をまず赤十字精神に基づいて設立し、奉仕団の組織を利用し、行政事務の広報・伝達業務等を委託することが考慮された」（第1巻、473ページ）と述べている。

これ以降、赤十字奉仕団は日本赤十字社の協力組織と行政協力組織という2つの貌をあわせ持ちながら漸次活動領域を拡げ、おりしも上か

表1 大阪市地域振興会の沿革（一部）

	〈日 赤〉	〈大 阪 市〉	〈赤十字奉仕団・地域振興会〉
昭21	・12南海道地震	・6「日本赤十字社の所管に関する件」(衛発第429号)	
22	・5政令第15号施行 ・10災害救助法施行 ・12内務省解体	・4「日本赤十字社の活動について」(厚生省発第56号) ・10日本赤十字社奉仕団要綱制定	
23		・4「災害救助に関する協定」締結 ・8日本赤十字社支部規則改正 ・11日本赤十字社奉仕団要綱及び日本赤十字社奉仕団設置要綱制定	・11(～24・10)各区赤十字奉仕団創立
24	・6地方自治庁設置		・10日赤区奉仕団委員長連絡協議会設置
25	・6朝鮮戦争始まる ・9ジェーン台風	・5日赤白い羽根単独募金運動	・9ジェーン台風災害救助活動
26	・9対日講和条約調印		・5赤十字募金運動(以後、毎年行う) ・10日本赤十字奉仕団大阪市委員本部委員会規定制定
27		・8日本赤十字社法制定	・10区赤十字奉仕団委員会、連合分団委員会、部門制(社会奉仕部、衛生奉仕部、災害奉仕部)設置 ・3大阪市赤十字奉仕団組織要綱制定
28			
29			
44	・9・国民生活審議会コミュニティ問題小委員会「コミュニティ」		
46	・4～48・3・モデルコミュニティ(自治省)		
48	(自治省コミュニティ研究会「コミュニティ研究会中間報告」)	・4総務局に市民部振興課、区役所に区民室新設 ・7大阪市市民組織研究会発足	
49		・4コミュニティホーム制度発足(～57・3) コミュニティスクール開設(以後、毎年開設) ・7東淀川・鶴見・住之江・住吉区民ホールオープン ・8(～11)区民まつり開催(以後、毎年開催)	・8組織改革について小委員会設立
50		・3(～9)西・生野・淀川区コミュニティ協会設立 ・5(～10)港近隣センター、西・生野・淀川区民センターオープン	・3新組織要綱制定 ・6大阪市地域振興会発足 ・7大阪市地域振興会大会・大阪市赤十字奉仕団大会(以後、毎年開催)各区地域振興大会・赤十字奉仕団大会(以後、毎年開催) ・9区震災訓練参加(以後、毎年開催)
51		・1(～10)東成・鶴見・平野・西淀川・浪速区コミュニティ協会設立 ・4東成・今津・鶴見会館、西淀川・東住吉区民ホールオープン コミュニティプラザの取り組みはじまる	・2地域振興会役員記章の制定
52	(自治省コミュニティ研究会「コミュニティ研究会報告」) ・11第三次全国総合開発計画	・1(～8)城東・此花・住之江区コミュニティ協会設立 ・2(～10)城東区民ホール、浪速区民センター、平野・此花区民ホール、住之江会館オープン ・4ハウ・リーダーバンク、地域コミュニティ推進事業の取り組みはじまる ・10いちようまつり開催(以後、毎年開催)	・10いちようまつりに参加(以後、毎年参加)
53	(自治省コミュニティ研究会「地方公共団体におけるコミュニティ施策の状況」)	・2(～10)都島・北・東住吉区コミュニティ協会設立 ・4(～12)都島区民センター、北・東住吉会館オープン	
54		・11自治総合センター助成事業はじまる	
55	・12第二次臨時行政調査会設置	・2コミュニティ問題懇談会発足 ・4天王寺区コミュニティ協会設立 ・10天王寺区民センターオープン ・12地域におけるコミュニティ活動調査	・1大阪市地域振興会組織要綱一部改正
56	・8「行政改革大綱」閣議決定	・4大阪市献血推進協議会発足実施 ・6港区コミュニティ協会設立 ・11港区民センターオープン	・8「わがまち」創刊
57		・4第二次5ヶ年計画はじまる(日赤創立100周年) ・2住吉区コミュニティ協会設立 ・4機構改革により市民生活局市民部振興課としてスタート	・4(財)大阪21世紀協会設立推進委員となる
58	(自治総合センター「モデルコミュニティ地区におけるコミュニティ活動などの状況」) (自治省コミュニティ研究会「大都市地域におけるコミュニティ形成」)	・10赤十字奉仕団創設35周年記念全国大会開催	・6大阪21世紀計画大阪市民運動推進委員会開催 ・10大阪築城400年まつり参加
59	(自治総合センター「地方公共団体のコミュニティ施策」)	・11御堂筋パレード開催(以後、毎年開催)	・11御堂筋パレードに参加(以後、毎年参加)
60	・7国土庁「首都改造計画」		・2大阪21世紀計画大阪市民運動各区実行委員会全区で組織
61		・9大阪府支部第1回赤十字ボランティアセミナー開催	

資料：『昭和62年度大阪市地域振興会大会・大阪市赤十字奉仕団大会資料』、大阪市民生活局市民部振興課「コミュニティづくり10年のあゆみ」昭和58年、日本赤十字社編「日本赤十字社史稿」第6巻、1972年、より作成

表2 大阪市地域振興会の組織構成

(市)	市地域振興会 (市赤十字奉仕団)	<p>役員：区地域振興会会長の推薦により会長1名を、会長が区振興町会長の職にある者の中から区地域振興会会長会の同意を得て副会長若干名を、区地域振興会会長の互選により常任委員若干名を選出。</p> <p>運営：区地域振興会によって構成、年1回の定期大会、役員会は必要に応じ開催。</p> <p>財政：行政からの依託事業費、日赤募金協力費、各町会の負担金が主な財源。</p> <p>主な任務：区地域振興会との連絡調整を図り、事業の審議、研究、計画及び助言にあたる。(組織要綱3.)</p> <p>日本赤十字社大阪府支部市地区本部との連絡を図り、日本赤十字社の事業の円滑な運営に協力する。(組織要綱3.)</p> <p>事務局：市民局市民部振興課内。事務局長1名(専従)。</p>
(区)	区地域振興会 (区赤十字奉仕団)	<p>行政区を単位とする26地区。</p> <p>役員：連合振興町会会長会の推薦により会長1名を、会長が連合振興町会会長の職にある者の中から連合振興町会会長会の同意を得て副会長若干名を、連合振興町会会長の互選により会計監事2名を選出。</p> <p>運営：区内の連合振興町会によって構成、年1回の定期大会、役員会は必要に応じ開催。</p> <p>主な任務：連合振興町会会長会及び市地域振興会との連絡調整を図り、事業の計画・推進並びに助成にあたる。(組織要綱3.)</p> <p>日本赤十字社大阪府支部区地区との連絡を図り、日本赤十字社の事業の円滑な運営に協力する。(組織要綱3.)</p> <p>事務局：各区区民室地域振興係内。専任担当者なし。</p>
(小学校区)	連合振興町会 (連合赤十字奉仕団)	<p>小学校通学区を単位とする319地区(昭和62年6月現在)。</p> <p>役員：振興町会会長会の推薦により会長1名を、会長が振興町会会長会の同意を得て副会長若干名を、振興町会会長の互選により会計監事2名を選出。</p> <p>運営：振興町会によって構成、役員会を必要に応じ開催。</p> <p>主な任務：振興町会及び区地域振興会との連絡調整を図り、事業の計画・推進並びに助成にあたる。(組織要綱3.)</p>
(町…丁目)	振興町会 (町赤十字奉仕団)	<p>原則として150以上の世帯数より構成される3,878地区(昭和62年6月現在)。</p> <p>役員：班長会の推薦により会長1名を、会長が班長会の同意を得て副会長若干名を、班長の互選により会計監事2名を選出。</p>
	班 (班)	<p>概ね20世帯をもって構成される68,722地区(昭和62年6月現在)。</p> <p>役員：会員の推薦により班長1名を選出。</p>

らのコミュニティ・パラダイムの敷衍と相俟って地域振興会への衣替えが行なわれたのである²⁾。そこでは、地域振興会の活動要領として従来の「日赤協力」、「行政協力」の2本柱に「コミュニティづくり」を加えることによって、たしかに機能領域を拡幅してはいるものの、その構造的基底には依然として前史段階における二元的構成の刻印をとどめていたのである(問題は、にもかかわらず両者が拠って立つ基盤が同一の地平にはないということである——この点は後述)。そしてそうした意味では、上述の特殊大阪的展開は戦後日本の地域住民政策——コ

ミュニティ政策を貫く行政権力の恣意性を普遍的にあらわしているといえるが、同時にそうした展開の波間には折々の上からの仕掛けを一方向的な社会力に還元してしまわない地域住民(“浪速っこ”)の「したたかさ」とまちづくりの「楽しさ」が伏在しているように思われる。

2

ところで、制度発足以降の市振興会は前史段階の「原モデル」の焼き直しであるとはいえ、コミュニティづくりの受け皿としては格段にスマートなものになっており、またそれだけに「住

民主導モデル」としての有効性が取沙汰されるのである。その外貌によって示される市振興会の特徴は、組織構成によくあらわれている。

表2は、その組織要綱によって組織構成のあり様を簡略に示したものであるが、そこでは区、小学校通学区、町（丁目）の範域にそれぞれ照応した3つのレベルの組織（区地域振興会、連合振興町会、振興町会）が全市的な統括組織である市振興会に直属し包絡されるというのが基本的構図となっている。それは歴史的な先行形態である赤十字奉仕団の組織構成を現時点で復原、再編成したものであるといえるが、この構図の骨格を成しているのは、tree type で編成された役員構成（班長→振興町会長→連合振興町会長→区地域振興会長→市地域振興会長）と、いみじくも班を「活動体」とし振興町会を「活動単位」とするトップダウンによる活動の流れである。ここでは、組織単位としての班——振興町会が地域要求を生身の形で、つまり制度化される以前の形態で集約するという役割を果たす以上にヒトとカネの給源単位として機能することが期待されているようである。

しかし、こうした組織構成のあり様にたいして（その雛型としての赤十字奉仕団との類推の許に）「行政主導」というラベルを貼り付けるだけではあまりにもナイーブにすぎるといえよう。記述したように、赤十字奉仕団と市振興会

はもともと前者から後者が派生したということと相俟って、組織的には同一の範型に属しているが、この範型を支える歴史的な文脈は共通の地平にあるわけではない。いま詳述する余白はないが、後者の場合、それをコミュニティ・コンテキストで再定式化する枠組みはコミュニティ内に存在せず、むしろナショナルレベルを超えたグローバルレベルから「下」降してくるものであり、しかもそれ自体はポスト福祉社会におけるネオ・コーポラティズムに強く彩られている。ここではさしたあり、冒頭で触れた「端境期」の地域社会の内実が、赤十字奉仕団→市振興会を貫く特殊大阪の展開の論理とともに、前者から後者に構造的に繋がらず、むしろ横並びの状態で他ケースに代替し得るような「普遍モデル」の抽出を介して検討することが求められているといえよう。

ところで、指摘されるような構造的合意を担って登場してきた市振興会は、アーバン・コーポラティズムの進展と符節を合わせた行政機構の整備・改革に照応する形でその裾野を広げつつある。表3は、そうした事態の一端を組織の拡大・整備状況から見たものである。同表に依拠して、制度発足時を100とすれば（但し、班は54年5月を100とする）、62年6月現在で連合振興町会数、振興町会数、班数はそれぞれ110.0、110.5、109.4となり、前向きな定着傾

表3 大阪市地域振興会の推移

	昭50年 7月	51年 4月	52年 5月	53年 6月	54年 5月	55年 5月	56年 4月	57年 5月	58年 6月	59年 6月	60年 6月	61年 6月	62年 6月
連合振興町会数	289	298	304	305	306	308	311	316	316	317	318	319	319
振興町会数	3,418	3,494	3,537	3,573	3,618	3,660	3,703	3,748	3,768	3,800	3,834	3,865	3,878
班数		(約6万)	(約6万)	(約6万)	62,805	64,112	64,112	67,191	67,535	66,869	67,491	68,337	68,722
世帯加入率(%)	90	90	92.9	92.2	92.5	92.5	93		91	92	91	91	91
受託事業数	9局 15項目	9局 15項目	9局 15項目	9局 15項目	9局 15項目	9局 15項目	10局 16項目	10局 16項目	10局 16項目	10局 16項目	10局 16項目	10局 16項目	11局 17項目

資料：大阪市民生活局「コミュニティ育成事業の概要」昭和50年度～62年度、より作成。

注：空欄の箇所は不明。

かという選択肢の問題は残るが、市振興会がその運営主体としていまや一定の認知を得ていることを忘れてはならない。たとえば、大阪市が56年に実施したコミュニティ活動の調査結果によれば、活動の主催団体としては「地域振興会」が最も多く42.4%となっており、「子供会」、「社会福祉協議会」、「青少年指導員連絡協議会・青年会」の10%台をはるかに凌いでいる（『わがまち』第4号より）。「多足のワラジ」を悠々履きこなすそのマルチプルな性格に加えて、種々雑多なコミュニティ・イベントを短時間のうちに鮮やかに処理してみせるその手際のよさは、行政ならずとも十目のみる所であり、まことにコミュニティ組織のチャンピオンと呼ばれるにふさわしい。しかしそれをいうならば、むしろ先に見た行政と市振興会との間で観察される相互浸透過程がいまやグローバル、マクロレベルから仕掛けられたイベントの洪水の中で新たな自己運動の志向を深めているように見えることが指摘されるべきであろう。

表4 大阪市地域振興会61年度事業活動

4月	年度事業計画の策定
5月	区民文化祭開催
5～6月	日赤社資募集の増強月間
5月26日	大阪市民共済生活協同組合通常総代会開催
7月3日	役員防災研究会開催
12日～11月21日	各区地域振興会・赤十字奉仕団大会開催
27日～11月2日	区民まつり
8月22日	市地域振興会・赤十字奉仕団大会開催
30日～9月3日	各区震災訓練
9月1日	市・区合同震災訓練
10月	御堂筋パレードに参加
10～12月	共同募金運動
10月10日	いちょう祭り
21日	幹部研修会開催
31日	永年勤続役員の市長表彰
12月	日赤歳末たすけあいキャンペーン
12月5日	市献血推進大会開催
1月11日～2月15日	各区たこあげ大会

資料：『わがまち』18号（昭和61年1月）～同22号（61年12月）、より作成。

60年代半ばにすでに大都市としての最盛期を迎え、その後急速に「衰退化」した大阪は、その再組織化の日程にいち早く内発的まちづくりの理念を挿入しながらもそれが十分に結実しないままに、近年、きわめて仕掛けの大きい、どちらかといえば外発型の都市改造に手を出し始めている。それは具体的には、58年10月に「大阪築城400年まつり」の開催をもってスタートとした「大阪21世紀計画」である。このプロジェクトは「住民・行政・産業界が一体となって進める」（『わがまち』第7号）大阪の「国際都市」化戦略であり、計画期間中に大阪市制百周年事業を基軸に据え、そこに大小のイベントを鑲めるといふきわめて華麗な都市づくりプランである。このプランが一連の国土改造計画と密接にリンクしていることは、すでに関西新空港との連鎖がいわれていることから明らかであるし、また市制百周年記念事業の基本構想の中で提唱されている事業項目（たとえば「テクノポート大阪計画」、「地下大水路計画」、「国際交流センター」等）を見れば一目瞭然である。

ところで、この計画の推進にあたって官・民の役割分担はきわめて明確に決められており、「ハードウェアの施設面は行政の責任でやる」（『わがまち』第3号）反面、こうした施設づくりとそれに連なるイベントの遂行を下から支える「まちづくり」や参加システムの整備は市民＝地域住民の守備範囲とされている。60年7月25日の大阪21世紀計画大阪市民運動推進委員会（58年6月4日設立）の総会で提唱され、その後急速に広がった「すきやねん大阪」市・区民運動は、実はこうしたコンテクストから派生したものである。そして、「すきやねん大阪」運動の主要な担い手として市振興会が選ばれ、現にそれにたいして熱いまなざしが注がれていることは、既述した「コミュニティ活動」の累積の重さからすれば当然の成行きであるといえ

よう。

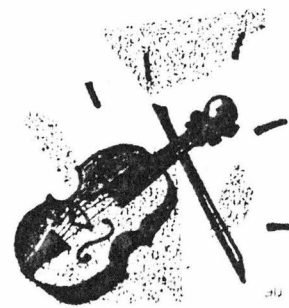
しかし、ここで見られる行政、市振興会間の相互浸透過程は先に見た「型」の単なる再編ではなく、新たな社会的合意を担って現前しているのである。いま詳述する余白はないが、その「新」たる所以は、上述のプロセスがますます自己増殖を遂げるアーバン・コーポラティズムの論理に丸ごと包括されていること⁴⁾、したがってまた市振興会がどのような形であれ担保してきた、人びとの「共同生活」に関するメモリーの継承が事実上断念されていることにある。たしかに、そこに見られる仕掛けの「多様性」は東京にないまちづくりの奥行きを感じさせる。しかしそうした「多様性」も、受容メカニズムの側の内発型モデルにたいするイマジネーションの潤渇と相俟ってこんにち急速に「一義性」を帯びつつある。

とはいえ、以上みたような外発型のまちづくりに一元化し得ないようなオルタナティブな生活コミュニティが市振興会の基層で生まれつつあることも銘記する必要があるだろう。たとえば、此花区高見地区の自治協議会の場合、まちの低迷がささやかれる中で、下町的雰囲気既存住宅地で培われてきたコミュニティ資源を最大限生かす形で新興住宅地のフローラルタウンを包摂した近隣ネットワークの創出が追求されている。ここには、異主体、異階層間の多義性に富む生活の突き合せによって織り成される人びとの交流の「猥雑さ」が輝きを見せるまちの魅力にたいする深い思い入れが底在している。そして、この魅力の発見こそが実はまちづくりの「楽しさ」につながるのである。

ともあれ、市振興会はいま大きな岐路にさしかかっているといえる。われわれは、新たな次元における「管理」と「自治」の狭間でその行く末を注意深く見守っていく必要があるだろう。

注

- 1) 詳細は拙稿「日本赤十字奉仕団成立史稿(1)―大阪を中心として―」『立命館産業社会論集』第23巻第1号、昭和62年6月、及び「同・(2)」『人文研究』第98集、62年10月を参照のこと。
- 2) この衣更えの行政的動機づけについては、さしあたり、大阪市市民組織研究会「市民組織に関する調査研究報告書(1)」昭和49年、を参照のこと。
- 3) 『昭和62年度通常予算に関する大阪市会常任委員会記録(その1)』43～5ページ。
- 4) 注目すべきは、こんにち「すきやねん大阪」市・区民運動のきめこまやかな展開によって、在来型コミュニティを支えてきた多くの地域活動、近隣活動が「大阪21世紀計画」に総動員されつつあることである。もっとも「すきやねん大阪」運動が強調するコミュニティルールは、それが地域住民にとって他律的なものであればこそ、人びとの「共同生活」の累積が育んできたやわらかなコミュニティモラルをいま一つ掴みきれていないという印象は拭えない。



真野地区コミュニティ・センターの検討

真野地区まちづくり相談役
神戸・地域問題研究所長 宮西悠司

1. まちづくりの経過

昭和40年当初、この地区は、公害のデパートと称され、住民による公害反対運動や地域福祉活動などが活発に行われてきました。昭和55年には、住民主体による「まちづくり構想」が提案され、人口の定着、住宅と工場の共存共栄、うるおいのある住環境を目標にまちづくりが展開してきています。昭和56年には、まちづくり条例が定められ、まちづくり推進会が「まちづくり協議会」として認定され、構想の中から、まちづくり協定、地区計画としてのまちづくりの「ルール」が決められました。「物づくり（施設・環境整備）」は、昭和57年から住環境整備モデル事業により、神戸市も積極的に支援を行ってきています。

2. 地域福祉活動の状況

この地区の地域福祉活動は、自治会や民生委員が中心となって、高齢者への友愛訪問、ひとりぐらし老人への給食サービス、ねたきり老人への入浴サービスを行ってきています。その他、老人会、婦人会、同志会（青年団のOB）などの地域住民による地域福祉を支える活動は多目的になってきています。ねたきり老人をつくらないためのジャズ・ダンス、公園での青空リハビリなども、先進的に試みられています。

真野地区では、これまで積み上げてきた地域福祉活動を、さらに幅を広げて発展させるために、地域福祉活動の拠点となる施設づくりが懸案でした。

まちづくり構想では、地区の文化・社会活動の拠点として、コミュニティ・センターの建設を推進することを提案しています。

真野地区まちづくり推進会は、コミュニティ・センター建設に向けてさまざまな検討を続けています。

コミュニティ施設の充実を図るための新たな施策立案に対して、少しでも役に立つことを願い、その検討内容の一端をご報告いたします。

3. コミ・セン建設検討委員会の基本方針

まちづくり推進会は、地区の中央部にある工場跡地を市が買収（昭和59年1,200㎡）できたところから、コミュニティ・センター建設に見通しをつけるため、コミュニティ・センター建設検討委員会を設け、その実現方策の検討を続けてきましたが、今のところ、まだ、具体的な提案をまとめる段階に至っていません。

コミュニティ・センター検討のため、神戸市内の同様の施設を見学、学習を重ねました。

その中の一つ、丸山地区のコミュニティ・センターは、土地が約1,500㎡、建物2階建1,100㎡の規模をもち、神戸市が建設し、年間980万円の維持・管理費で運営されています。しかし、神戸市は、この種の施設を今後建設する意向はなく、真野地区では、土地費、建設費の大部分（1千万円を限度に市の補助あり）、維持・管理費を地元で負担しなければならないようです。

委員会では、一つの目安を得るために、タタ

キ台として必要最小限の自治会館を検討したところ、土地面積250m²、建築面積370m²の規模となりました。それは、土地代で4.5千万円、建設費5千万円、維持・管理費70万円/年間という見積になります。

このように、コミュニティ・センター建設の見通しは、今のところかなりきびしい状況にあります。理想的な施設づくりに向けて、なお一層の努力を続けていかねばなりません。

現段階では、これまでの保育所・児童館・老人いこいの家といった単独の施設ではなく、総合的な地域福祉センターといった発想に基づく、自治運営の機能と地域福祉活動の拠点機能を含んだものを建設すべきだという考え方も出てきています。

4. 地区内の高齢者の居住状況

真野地区は、老年人口比率が15.8%（昭和60年国調）と市平均を大幅に上回っています。若者が世帯分離で郊外に流出したことから、高齢者の居住が多くなっています。

一方、まちづくりにおいては、街区単位で、地区道路の拡幅、街区内部道路の新たな確保や長屋の共同建替が、街区計画として検討されています。これを実現するためには、家屋の買収・移転がどうしても避けられないことであり、事業によって住宅を失う居住者に対しては、これまで、分譲住宅（3DK—73m²）や賃貸住宅（2DK—48m²、3DK—59m²）を供給してきました。しかし、これらの住宅は、単身・夫婦のみの高齢者にとっては、住戸規模が大きく、負担能力からみても限度を越えており、高齢者

図1—コミュニティ・センターの概念図

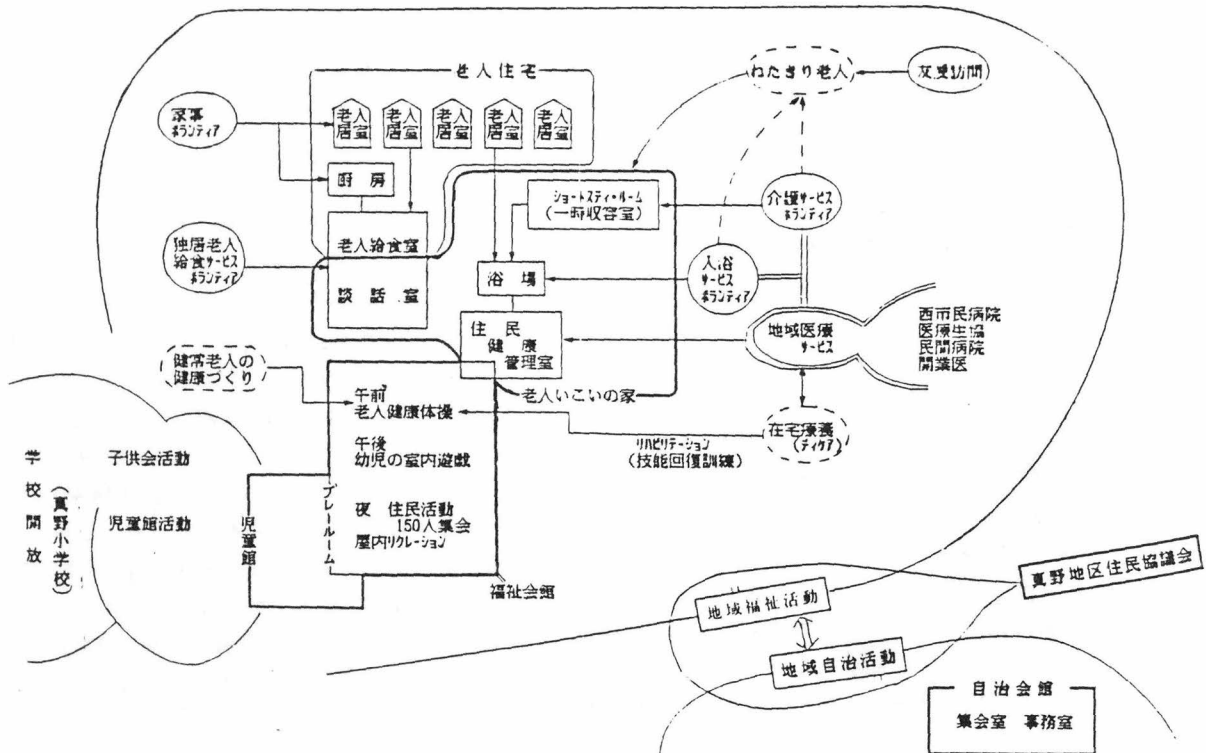


図2 コミュニティ・センターを担う地域組織



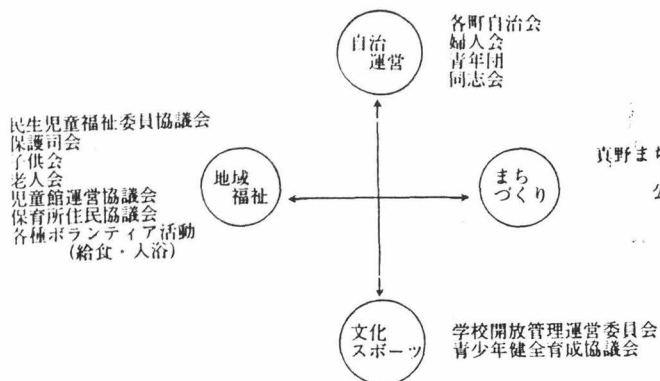
単位：㎡ (%)

	銭湯	自治会館	老人いこいの家	児童館	共用部分	住宅	合計
1階	110.88	112.64	64.10	170.46	177.58	85.56	721.22 (36.2)
2階			261.56	177.72	84.04	33.12	556.44 (27.9)
3階						344.16	344.16 (17.3)
4階						240.48	240.48 (12.0)
5階						132.48	132.48 (6.6)
合計	110.88 (5.6)	112.64 (5.6)	325.66 (16.3)	348.18 (17.5)	261.62 (13.1)	835.80 (41.9)	1,994.80 (100.0)

- 敷地面積 1,254.00㎡
- 建築面積 721.22㎡
- 延床面積 1,994.80㎡
- 建ぺい率 57.5%
- 容積率 159.1%



図3 コミュニティセンター計画案



が住み慣れた地区内で、抵抗なく移り住めるような高齢者向住宅が求められてきています。

高齢者は、家族の中で生活できることが最適であるが、それができない場合が多いと考えられます。高齢者向住宅は、単に建物だけあったらよいということにはならず、高齢者の生活を支援する仕組みが必要です。このようなきめ細かい思いやりは行政に期待せず、地域の福祉として考えていくべきだと考えます。

5. コミュニティ・センターの理想案

●コミュニティ・センターに求められる基本機能

- ・地域福祉活動等、地区内の多様な活動を支える各種住民組織の事務所・倉庫機能（自治会館部分）
- ・老人福祉や児童福祉のサービスを提供する施設機能（福祉会館部分）
- ・100～150人程度収容できる集会機能
- ・高齢者の健康管理（ジャズダンス等）や簡単なリハビリができる機能
- ・給食サービスを充実するための厨房機能
- ・入浴サービスを安定化させるための入浴サービス機能
- ・住民の健康管理を図る地域医療機能

●コミュニティ・センター施設の整備方針

- ・福祉会館部分の整備にあたっては、現在の児童館、老人いこいの家の移転・統合化をめざす
- ・児童コーナーの主要施設は2階にまとめ、1階にプレールームを置き、時間差（高齢者＝午前、児童＝午後、一般住民＝夜間）での有効利用を図る

- ・老人コーナーは2階にまとめ、談話室は食堂と兼ね、厨房を付設する
- ・ボランティアによる浴室の管理・運営には限度があり、公衆浴場と併設も考える
- ・自治会館部分は1階区画道路に面する位置とし、自由な出入りを確保する

●高齢者向住宅の整備方針

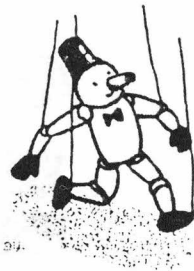
- ・入居者は自立した生活のできる単身高齢者・高齢者のみの夫婦世帯を想定
- ・普段の余暇活動は老人コーナーのクラブ活動を活用する
- ・ねたきり防止等の健康づくりは、プレールームで行う（定期健康診断）
- ・施設の屋上を開放し、菜園化し、自然とのふれあいの場を設ける
- ・加齢とともにケアが必要になるが、家事サービス、給食サービス、入浴サービスは、コミュニティ・センターでネットワークされた地域住民ボランティア活動に協力を求める。

6. おわりに

真野地区では、これまでの活動をさらに発展させるために、活動の拠点となる施設づくりは欠かせないものでありますが、誰がどの部分を

建設するのか、また、施設全体の運営をどのような組織体制で行うのか等、検討を続けなければならない課題が残されています。

今後の方向としては、施設づくりに対する神戸市への協力要請と、これまで福祉活動を行ってきた団体、組織が一致協力するために、真野地区コミュニティ・センター運営委員会(仮称)を準備しつつあります。



■「地域開発」バックナンバーのお知らせ■

ご注文の際、代金は切手、振替、現金いずれでも結構です。

振替——東京9-48953です。

●1988年 価 730円

- 6月号 瀬戸内・青函新時代
国土開発と交通体系／今野修平 青函トンネル・本四連絡橋開通と物流／谷利亨 瀬戸大橋開通と四国／井原健雄 青森地域経済／笹森正
- 5月号 交流とまちづくり
一湯布院まちづくり交流集会より—大森彌 奥田道夫 中谷健太郎 溝口薫平 八木壮一郎 岡田文淑 千葉富三 嶽山和美 他
- 4月号 農業活性化と地域づくり
「農業・農村」を軸とした多角的地域振興／小山智士 営農集団とその地域波及効果／竹中久二雄 農業特産品づくりと1.5次産業／小橋暢之
- 3月号 国際分業と産業空洞化
組立産業における立地の変化／清成忠男 国際分業の進展と産業空洞化／下川浩一 下請企業の経営戦略／坂本光司 坂城町の現状と課題
- 2月号 土地問題と都市政策
都市と土地問題／伊東光晴・山田浩之 土地問題と都市政策／日笠端東京の土地問題／林泰義 アメリカの都市再開発事情／日端康雄
- 1月号 明日の四国を考える(Ⅱ)
—'87高松会議から—
新都市化時代の交通 まちづくりと都市経営 地方文化の国際化 瀬戸大橋時代と産業の創造的変革
- 1987年
- 12月号 明日の四国を考える(Ⅰ)
四国の主張／平山城一 19世紀から21世紀へのかけ橋／山根孟 ウォーターフロントと都市景観／八十島義之助・木原啓吉・津端修一ほか
- 11月号 自治体とイベント
地域経済振興の課題と展開／清成忠男 いま、なぜ、イベントなのか／五十嵐富英 借りものでないイベントを／鈴木信次