

第1章 研究の目的と方法

1-1. 研究の背景

二十世紀の近代化と共に、我が国の都市は急激な成長を遂げ、都市計画は産業基盤の整備やシビルミニマムの充足を目標として歩んできた。しかし、右肩上がりの成長は終焉を迎え、現在では縮減社会を迎えている。

かつてオイルショックを経て低成長を迎えた時代、第三次全国総合開発計画によって「地方の時代」が掲げられ、身近な地域的課題に関心が集まりつつあった。地区計画制度の創設は、このような身近な地域課題への対応として期待されていた¹⁾。しかし、現在の我が国の都市空間は、アーバン・ルネッサンスやリゾート開発ブーム、そしてバブル経済の遺恨が眼前に拡がり、制御不能な様相を呈している。その一方で、都市基盤整備は一定の水準に達し、拡大と都市化の時代を経験した世代も第2世代、第3世代へと移行し、都市部における定住化傾向が生まれ、人々は終の棲家として住まいとその環境に対して関心を向け始めている。

成熟社会を迎えた現在、都市計画の分野においても成長を前提とした画一的な整備からの脱却が求められている。そして、機能性や合理性といった評価軸のみならず、個性や多様性のある、暮らしの豊かさを支える都市空間の創出が求められるようになってきた。市民の関心も、景観や住環境、福祉や教育といった身近な生活の場における創造性あふれるまちづくりに集まりつつある。しかし、このようなまちづくりを実現していくためには、住民の自治力を基底に据えた都市デザインが必要だと考える。

戦前期の日本においては住民の自治力を基礎とした都市デザインが確かに存在していた。地域名望家のリーダーシップのもとに、自己決定と自立自助を基礎としながら、協議費を始めとする私経済の領域が公共運営を支え、近代化と都市化という大きな時代のうねりの中で析出する都市問題に対応してきた。都市空間は住民の社会的な活動の所産として描かれる。一部の名望家層による非民主的な支配という影は見落とし得ないが、現代社会が必要としている都市デザインの可能性を見出すこともできる。

平成の大合併を経て、自治体はさらに広域化しつつある。その一方で、今次の合併は地方分権という視点を持って取り組まれており、2004年には「地域自治組織」が制度化されるなど、自治体内分権の議論も活発化している。そして、地域固有の課題に対応していくために、

住民に身近なより狭域での自治の必要性が再認識されはじめている²⁾。現代は、かつて地域共同体社会の中で培われていた住民の自治力を、新しい人間関係によってつくられるコミュニティ自治を基礎としながら回復していく好機である。人間の根源的な欲求として、人々との豊かな関係性によってつくられるコミュニティへの回帰があり、民主的で開かれた新しい社会関係資本の構築が求められている。

1-2. 研究の目的

本論文はタイトルに都市デザインという言葉に冠した。それは、民主的で開かれた新しい社会関係資本の構築を、空間創造や景観形成といった都市デザインの領域へ還元していくことを目標としたからである。特に、近隣レベルにおける都市デザインの領域は、地方自治における多くの公共サービスとは異なり、一定の空間的範囲を基礎にして、住民自らが創造性を発揮しながら担っていくことが求められる公共領域だと考える。このような公共領域の自治を、多くの公共サービスを提供する地方自治の体系にどのようにかみ合わせて行くかが今問われている。

本論文では、成熟社会の都市デザインの基軸をなすのは政治システムから自立した地域社会システムであり、近隣レベルの組織が担うコミュニティ自治がその主導的役割を果たすという認識に立っている。ここで、コミュニティ自治は自治体区域内における、より狭域の空間的範囲における自己決定と自立自助を基礎とした公共運営の仕組みであり、近隣レベル、概ね小学校区よりも狭域での単位を想定している。そして、このような近隣レベルでのコミュニティ自治が身近な公共性を育み、創造性あふれる都市デザインを牽引していくと考えている。

このような地域社会を構想するうえで、現実には多くの課題がある。これらの論点については「1-4. 研究の視座」において詳述しているが、とりわけ以下の二つの論点が特に重要であると考えられる。

第1の論点は、自己決定や自立自助にもとづく公共運営を行い得るコミュニティ自治のあり方である。我が国におけるコミュニティ政策は、「生活の場における人間性の回復」をその目標に掲げ、コミュニティの形成に向けた様々な取り組みがなされてきたが、国家という統治機構からコミュニティの再生が提起されてきた背景がある。そして、現在では多くの議論が自治体内分権の議論の延長上に位置づけられ、行財政権限の一部を付与していくことで住民自治の基礎的な単位を育成していくという方向性が一般的であり、政治システムの基層としてコミュニティが位置づけられることになる。しかし、このようなコミュニティのあり方

に対しては、政治システムによる包摂や、行政への依存といった問題提起もなされる。本論文では、創造性あふれる都市デザインの実現のためには、政治システムにとって不可知の自立した公共領域が必要であり、このような公共領域を担うコミュニティ自治を、政治システムにおける行政機構や議会と構造的な緊張関係を保ちながら、相互に補完関係にあるものとして構想している。

第2の論点は、コミュニティ自治が、いかに経済的自立をなし得るか、すなわち財源の問題である。本論文では、その答えとして〈政治システム—租税〉に対する〈地域社会システム—寄附〉に着目している。政治システムの中に位置づけられる租税負担という仕組みは、政治システムが必然的に背負う、平等や公平、基準といった価値評価と常に隣り合わせであり、シビルミニマムを超えた価値の創造とは親和性が低い。また、コミュニティ・ファンドを始めとする近年のまちづくりの財源に対する手法の多くが行政の関与を必要とし、中立的立場への疑問が残されたり、ファンドの運営を民間の非営利組織が担っていくとしても、どれだけ財源を確保し、汎用化していくことができるのかといった点において疑問が残る。このような限界を超えるためには、個々人の価値評価を反映していくことのできる新たな仕組みが必要であり、寄附という仕組みにその可能性を見出そうとしている。かつて、我が国においては協議費を始めとする近隣コミュニティにおける私経済の領域が存在し、近隣レベルでの公共運営を支えていた。縮減社会を迎え、時代の転換期にある我が国において、改めて近隣レベルにおける、独自の財源についての議論が必要だと考える。

以上の二つの論点を背景として、このような近隣コミュニティの公共領域を持続的に機能させていくためにコミュニティの多層化に着目し、空間的範囲と対象領域によって分類される現代社会の多層的かつ多層的な組織間の相互補完関係を、コミュニティ自治を基礎とした社会関係資本として構築していくための理論を示すことを本論文の目的としている。近年では協働やパートナーシップ論が台頭し、多様な主体のネットワークによるまちづくりの理論や方法論についての議論が展開されている。このような多様な主体による社会的ネットワークも社会関係資本として捉えることができるが、意思決定の正統性といった課題も残されている。本論文で構想している社会関係資本は包括組織と専門組織がそれぞれの特徴を生かした役割を担い、ネットワーク型の地域社会に意思決定の筋道を立てるものである。そして、競争原理の働く中で広域的専門組織が寄附の受け皿になることで、旧慣的地域社会における寄附の仕組みが抱えていた一部の名望家による寄附の強制や非民主的な意思決定という課題を克服し、近隣レベルで新しい公共性を育てていく方法について考察している。

成熟社会における都市デザインは「コミュニティ」を基礎とした人間関係の集積＝社会関係資本の構築によって育まれていくのではないだろうか。

1-3. 用語の定義

(1) コミュニティ / Community

社会学の立場から「コミュニティ」を最初に定義した R.M. マッキーバー³⁾は、「アソシエーション」との対比で「コミュニティ」の概念規定を行い、「コミュニティ」を、『共同生活の相互行為を十分に保証するような共同関心が、その成員によって認められているところの社会的統一体』とし、「アソシエーション」を、『ある共同の関心または諸関心の追求のために明確に設立された社会生活の組織体である』とした。そして、『どのアソシエーションも、コミュニティ内の一組織であるとともに、＜コミュニティの一器官＞である』と述べ、双方の関係性について規定している。

R.M. マッキーバーが規定する「コミュニティ」の概念は、『コミュニティとは程度の事柄であり、地域の境界によってたやすく決定される』、『あるコミュニティがより広いコミュニティの一部となったり、すべてのコミュニティが程度の問題であるということもあるであろう』とされ、明確な空間的範囲を持つが、その規模は相対的なものとして描かれる。そして、『ある領域がコミュニティの名に値するには、それより広い領域からそれが何程か区別されなければならない』、『共同生活はその領域の境界が何らかの意味をもついくつかの独自の特徴をもっている』として、「コミュニティ」の空間的範囲が決められる。さらに、「コミュニティ」と「ア

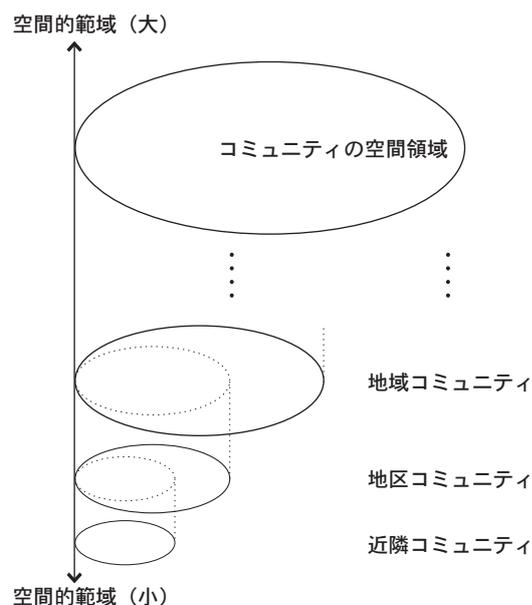


図 1-1 多層的なコミュニティ

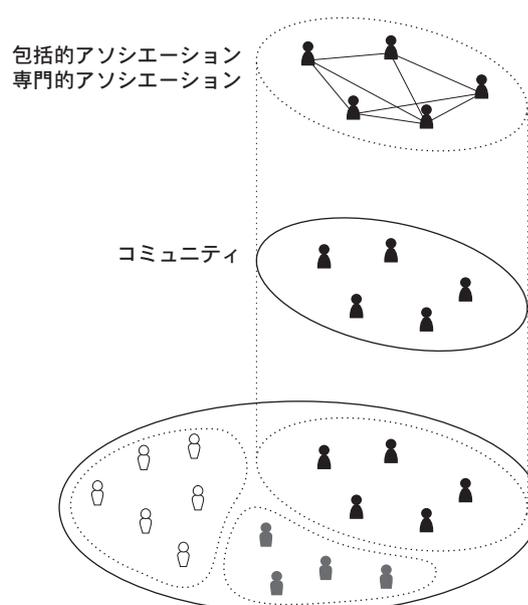


図 1-2 コミュニティとアソシエーション

ソシエーション」のいずれもが様々な空間的範囲を持つものとして規定され、「コミュニティ」の最も完全な類型は「国」であり、アソシエーション全体のうち最も永続的で包括的なものを「国家」としている（図 1-1）。

R.M. マッキーバーにならえば、「コミュニティ」は組織ではなく、「共同生活や共同の関心を下支えする一定の空間的範囲」であると理解できる。つまり、「コミュニティ」はそこに存在する一定の範囲であり、「アソシエーション」は組織である。「コミュニティ」を空間的範囲として、組織体としての「アソシエーション」が成立する（図 1-2）。

本論文においては R.M. マッキーバーにならって「コミュニティ」という用語を用いるとともに、空間的範囲を物理的基盤からではなく、地域社会から捉えた領域として捉えることとする。ここで「コミュニティ」の空間的範囲の設定が問題となるが、本論文では地方自治の枠組みの中での議論を展開しており、「コミュニティ」という用語を地方自治体の区域の中に区別される、より狭域での空間的範囲として捉え、近隣レベル、すなわち概ね小学校区よりも狭域の区域を一つの基準とする。「コミュニティ」や「アソシエーション」との関連で言えば、「地域社会」とは「コミュニティ」と「コミュニティ」を基礎とした「アソシエーション」の総体として捉えることができる。

(2) コミュニティ自治 / Community Autonomy

「自治」という用語は一般的には地方自治との関連において、国家に対して地方公共団体が自ら事務を行うことであり、「住民自治」と「団体自治」の二つの概念から解釈されている。一方で、「自治」という用語を広く捉えれば「自ら治める」、すなわち、「自らのことを、自分たちの手によって処置していくこと」である。そして、「コミュニティ自治」を都市デザインの視角から定義すれば、「価値評価を共有できるコミュニティにおいて、自己決定と自立自助を基礎としながら空間の共同管理や秩序形成を行っていく仕組み」と言うことができるだろう。

米国の「コミュニティ自治」について報告している前山⁴⁾は、「コミュニティ自治」という用語を「住民自治」の系統に置いたうえで、「住民自治」の法学的な解釈である地方自治体への具体的なアクションである直接請求や選挙に対して、「コミュニティ自治」は『コミュニティ・地区コミュニティでの自己決定を、公共の計画・事業で達成するしくみと権利』であると定義している。ここで、「公共」＝「行政的公共」と捉えれば、それは地方自治の枠組みの中にのみ位置づけられることになるが、本論文では「公共」という概念をより広く、政治システム、市場システム、地域社会システムの3つのシステムによって提供されるものと位

置づけ、必ずしも地方自治の枠組みにとらわれるものではない。このような視点は、かつてジェーン・ジェイコブス⁵⁾が有用な「自治」の単位について言及する中で、「自治」を『非公式的にも、あるいは公式的にも社会を自分たちの手で統制・管理していこうという意を含めた広い意味』と述べているのと同様の視点である。特に、本論文では創造性あふれる都市デザインが求める「コミュニティ自治」を、政治システムにとって不可知の自立した公共領域に置いており、「住民自治」の系統において、固定化されず、よりダイナミックな変化を可能とするコミュニティレベルでの「自治」の姿として捉えている。

R.M. マッキーバーのコミュニティの規定にならえば、コミュニティの概念は多層化しており、地方自治も自治体レベルでの「コミュニティ自治」であると捉えることができる。しかし、本論文では先に述べたように、コミュニティを地方自治体の区域の中に区別される、より狭域での空間的範囲として捉えており、近隣レベルでの「コミュニティ自治」に限定して用いることとする。

(3) 社会関係資本 / Social Capital

「社会関係資本」は「Social Capital」の訳である。「Social Capital」を直訳すると「社会資本」となるが、我が国においては「社会資本」あるいは「社会的共通資本」という言葉を用いて都市インフラを指す言葉として定着しており、特に「社会資本」の中でも、人と人との関係やネットワークを指す言葉として「社会関係資本」と訳されることが一般的となっている。

ロバート・D・パットナム⁶⁾によれば、「社会関係資本」は『調整された諸活動を活発にすることによって社会の効率性を改善できる、信頼、規範、ネットワークといった社会組織の特徴』であり、『自発的な協力がとられやすいのは、互酬性の規範や市民的積極参加といった形態での社会関係資本（原文では社会資本）を、相当に蓄積してきた共同体』とされる。

近年、米国社会の特性の変化を考察する上で用いるようになったが⁷⁾、「社会関係資本」が規定する概念自体は古くからその必要性が認識され、ロバート・D・パットナム⁸⁾によれば、L・J・ハニファンが1916年の記述の中で最初に用いたとされる。そして、時を同じくして1917年にはR.M. マッキーバー⁹⁾も『コミュニティは巨大な心ではない。コミュニティはたえず相互に関係し合う人々の心の活動によって創られる』、『人々がコミュニティを創り出すのは、相互に意志して関係を取り結ぶときである。しかしそのことは関心の故であり、関心のためなのである』と述べ、「コミュニティ」を形づくる人と人との関係やネットワークに着目しており、コミュニティ概念と深く関係している。

1960年代にはジェーン・ジェイコブス¹⁰⁾が、様々な組織のネットワーク化が範囲を拡げ

て結合していく組織的結合に対して「社会関係資本」という概念に言及し、『こうして作られる活動組織は、都市における他に欠くべからざる社会関係資本（原文では社会資本）である。それがどんな原因からにもせよ、この資本が失われてしまうときはいつでも、その資本から得られるはずの収入も消え去ってしまい、新しい資本がゆっくり、しかも都合よく蓄積してこないうちは、決してとり返せるものではない』と述べ、近代都市計画に変わる、新たな都市デザインの展開における重要な概念としても注目されてきた。

「社会関係資本」の概念自体は新しいものではないが、成熟社会を迎え、定住化傾向が生まれつつある現代において、改めて現代的課題として注目されてきたと言える。本論文では「社会関係資本」を、「自己決定と自立自助を基礎とする公共運営を可能にし、組織間の相互補完関係の構築を促進する社会的基盤」として捉えたとうえで、コミュニティ、すなわち共同的関心によって特徴づけられる多層的な空間的領域との関係を意識し、コミュニティにおける人々の関係性、あるいはコミュニティの多層的相互補完関係を示す言葉として用いることとする。

1-4. 研究の視座

1-4-1. 政治システム / 市場システム / 地域社会システムと公共

現代社会における公共という概念は政治システム、市場システム、地域社会システムの相互補完関係によって提供されると捉えることができる。辻山¹¹⁾は、一つの国というシステムは、その内部に政治システム、経済システム、社会システムの3つのサブシステムをもっており、政治システムとは『政府公共部門の仕組みであり、法律・政令、税金や予算、国会（議会）や官庁の組織、そして自治体など』、経済システムとは『企業を中心として市場で繰り広げられる活動であり、金融、証券、建設、保険、流通、小売など』、そして社会システムとは『人々の集合する状態において、秩序を維持し自発的に社会を管理するルールまたは慣習などを指し、相互扶助や共同生産によって生活条件を安定させる機能を有するもの』と定義している。そして、昨今の地方分権の流れについてはシステム間のバランスが崩れたことに起因しており、偏ったバランスを回復していくことで、市民社会と公共部門との協働による社会秩序の形成が地方分権の目標であるとしている。これを地方自治の枠組みに即して考えると、社会システムは地域社会システムと言い替えた方が分かりやすい。また、経済システムは、需要と供給の関係が作り出す公共性という概念を明確にするために、本論文では市場システムに言い替えている。

我が国においては高度成長期を通して地域社会システムの秩序が崩壊した。旧慣的な地域

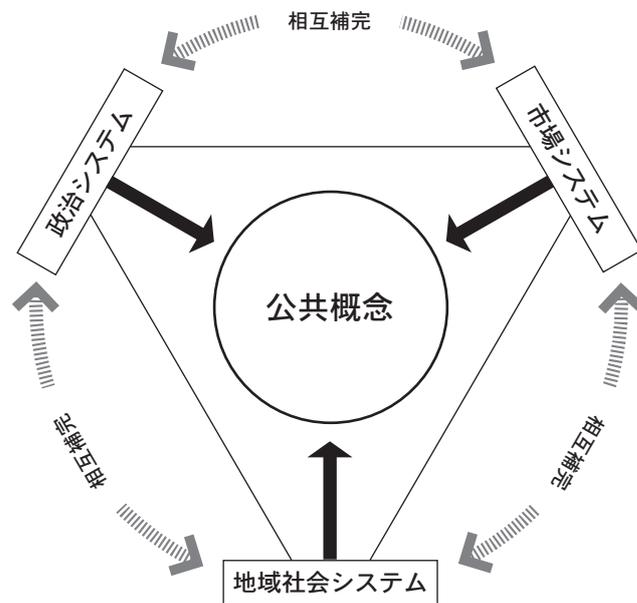


図 1-3 公共概念を提供する3つのシステム

共同体から解放された住民は、参加という手段を通して個別具体的な要求を行政需要へと転化し、公共という概念の多くが地域社会システムから政治システムの枠組みへと移行した。身近な生活の場を基礎とする空間管理や景観形成はその典型であろう。さらに、近年の新自由主義への傾倒によって、行政需要の一部は市場システムへと移行しつつある。

政治システムは高度成長期を経て、大きく変貌を遂げた。一つは、自治体の広域化や行政需要の高度化によるシステムの肥大化と、近隣コミュニティレベルでの自治の単位の空洞化である。地方自治体は合併を繰り返して広域化してきたが、合併が自治体の効率的運営を目指したものである以上、狭域での地方自治は空洞化していくことになる。かつてはこのような地方自治の空洞化に対しても、公共の多くは地域社会システムによって担われていた¹²⁾。しかし、高度成長とともに、かつて地域社会システムが担い、そして現在においても地域社会システムが担うべき課題ですら、いつのまにか政治システムが担うべきものであるような錯覚を生みだし、地域社会システムの弱体化と政治システムへの依存を招いたと考えられる¹³⁾。

もう一つは、行政手続法を始めとする政治システムの制度化、マニュアル化である。我が国の地方自治は中央集権的であり、国家により一元的に統制される一方で、その中に地域社会システムを温存してきた。それは自治会・町内会との関係をみても明らかである。しかし、政治システムの制度化が進めば、内包していた地域社会システムを切り離さざるを得ない。

そして、地域社会システムが失われれば、特に自治の末端を担うコミュニティ自治の場におけるダイナミズムや個性は失われていく¹⁴⁾。高度成長は政治システムから地域社会システムが切り離される時代であったと言っても良い。

地域社会システムが持続的に機能していくためには、地方自治の基層を支える地域社会システムと政治システムとの間に相互補完関係をつくり出しながら、持続可能なシステムとして構築していくことが必要だと考える。名和田¹⁵⁾は自治体内分権組織について、長期的にみれば公式の選挙によることが必要であるとの考えを示す一方で、これまで自治会・町内会が担ってきた共同的必要に対処する組織の必要性についても論じている。地域社会システムは制度化されることによって政治システムに移行するという危険性を孕んでいるが、地域社会システムとしてのコミュニティ自治と、政治システムにおける行政機構や議会との相互補完関係が問われているのではないだろうか（図 1-3）。

1-4-2. コミュニティ自治の定位

現代社会の課題である、個性や多様性、創造性といった暮らしの豊かさを求める新たな公共性は、近隣コミュニティの中に存在する。そして、負担や責任をコミュニティが分担しながら都市デザインを展開していくための、新しい地域社会の仕組みが求められる。本論文では、現代社会が求める都市デザインの基軸をなすのは政治システムから自立した地域社会システムであり、近隣レベルの組織が担うコミュニティ自治がその主導的役割を果たすという認識に立っている。

近年では、主としてNPO等の専門組織が協働の担い手として位置づけられ、多様な主体のネットワークによる協働のまちづくりの理論やその方法論が盛んに議論されている。そして、テーマごとの活動をまとめ、全体として地域社会の運営を試行する「フォーラム」や「アリーナ」などの形態が登場してきた¹⁶⁾。しかし、NPO等の専門組織は概して自己実現や生き甲斐といった個人の関心が活動の動機となるため、際だったまちづくりの資源を有しない一般的市街地においては、このような市民活動は育ちにくい。また、このような多様な市民活動を束ねていくためには必然的にその取り組みは広域化していく。そのため、このような議論においては創造性あふれる都市デザインの舞台となる、近隣レベルでの空間的範囲がイメージされにくい。また、一部の市民によって担われる意思決定の公定化における正統性の担保に関する議論がなされているが、このような意思決定の公定化は地域社会システムの政治システムへの転化という危険も孕んでいる。

かつては自治会・町内会を旧慣的なものとして否定し、コミュニティ行政の先進自治体に

よって、自治体内でのコミュニティ組織を設立する取り組みが行われた。横浜市の区民会議や中野区の住区協議会などが代表的な事例である。このような取り組みに対しては、地域の共同管理の必要性を論じる社会学の分野からも、自治組織としての理念を評価する意見が出されているが¹⁷⁾、その一方で、市民参加の基盤としての役割がその活動の中心であり、また、実質的には自治会・町内会と同じような組織になってしまっている実状も報告されている¹⁸⁾。この原因としては、このような住民自治組織がどのように活動を継続し、また、行政機構や議会とどのような関係を築いていくのかといった具体的な方法論が欠如していたためであると考えられる。

現在では自治会・町内会を活用しながら、これを改革していくという議論が増えつつある¹⁹⁾。そして、平成の大合併を背景に、地域生活の改善という視点から改めて地縁組織を中心とした住民自治の確立に関心を寄せる自治体が生まれている²⁰⁾。都市デザインという視角からみれば、一定の空間的範囲を持つ包括組織を基礎としながら、課題に応じてNPO等を中心とする専門組織との協働関係を構築していくための仕組みづくりが必要であり、このような仕組みによってコミュニティ自治が育まれる。

コミュニティ組織が地域性や連帯感を基礎とするものであれば、それは山本²¹⁾が指摘するように、行政が施策を通じてつくることはできない領域であるという認識が必要となる。つまり、コミュニティ自治を政治システムから自立した地域社会システムの領域として捉えるならば、政治システムにとって不可知の公共領域であるとも言える。このような特性を持つコミュニティ自治の形成においては、政治システムにおける行政機構や議会と構造的な緊張関係を保ちながら、相互に補完関係にあるものとして捉える必要がある。コミュニティ自治の育成の作業は政治システムとの接点となる、上層の住民自治組織との相互補完関係を社会関係資本として構築していくことに集約化されるだろう。

1-4-3. コミュニティ自治の成立条件

成熟社会の都市デザインが必要としているコミュニティ自治は、行政との関係における参加組織としてではなく、自己決定にもとづいて自ら義務と責任を負い、近隣レベルの公共性を獲得していくことが期待される。

このような視点は、地方分権推進委員会の中間報告においても指摘されている²²⁾。しかし、近年のパートナーシップ論は主に行政学分野が中心となって議論がなされており、政治システムに包摂されていることは否定できない。

権利には義務が伴い、要求とともに負担や責任という側面についても考えていくためには、

現在の政治システムには限界があると考え。すなわち、自治の効率化という観点から見れば、高度な公共サービスを政治システムに委任していくことは当然の方向であり、政治システムは租税とその対価としての社会的共通資本の整備を担うことが目的となる。公共サービスには必然性、公平性、公益性などが求められ、このような特性を有するがために租税という仕組みによって財源が賄われ、トップダウン的に公共が提供される。

近隣コミュニティでの自治を確かなものにしていくためには、コミュニティの中に存在する身近な公共性を社会化していくための独自の財源を保有し、その用途について意思決定を行う仕組みを有していることが一つの指標になると考える。すなわち、＜政治システム—租税＞と同じように、地域社会システムにも財源や労力を独自に獲得し、そこに公共性を付与していくことが必要であろう。労力奉仕が困難な現代にあって、社会貢献は財源負担によって担われるが、近隣コミュニティ内での社会貢献を積層していくことが必要である。近年では、自治体内分権の議論においても狭域での自治を内実化していくために、行財政権の一部を付与していく議論もされているが²³⁾、行財政権は政治システムに属するものであり、狭域での自治が政治システムに包摂されていく危険も孕んでいる。政治システムが必然的に背負う、平等や公平、基準、デュープロセスといった価値評価と常に隣り合わせであることを認識する必要がある。また、コミュニティ・ファンドを始めとする近年のまちづくりの財源に対する手法の多くが行政の関与を必要とし、中立的立場への疑問が残されたり²⁴⁾、ファンドの運営を民間の非営利組織が担っていくとしても、どれだけ財源を確保し、汎用化していくことができるのかといった点において疑問が残る。

かつて、我が国においては協議費を始めとする近隣コミュニティにおける私経済の領域が存在し、近隣レベルでの公共運営を支えていた。しかし、近代化の過程において公財化され、財源の面においても近隣コミュニティは行政の補完組織となっていく²⁵⁾。しかし、縮減社会を迎え、時代の転換期にある我が国においては、近隣レベルでの独自の財源の獲得が必要だと考える。

1-4-4. コミュニティ自治の財源となる寄附

本論文では、個々人の価値評価を束ね、グラスルーツから新しい公共性を積み上げていく方法として＜地域社会システム—寄附＞という仕組みに着目している。このような公共運営の財源は行政的公共性の壁を乗り越えるとともに、自治体財政が逼迫し、住民自身が責任を分任し、主体的に公共運営に取り組んでいくことが望まれる現代において、多くの示唆を与えるものである（図 1-4）。

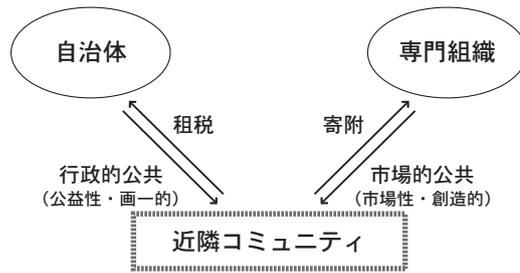


図 1-4 コミュニティ自治の財源

寄附や税外負担に関する既往の研究では、住民に課されるインフォーマルな負担として否定的に評価されるものがほとんどである。しかし、本来あるべき地方自治、さらには住民自治の姿を描く時、過去の誤りとして簡単に片付けてしまうこともできない。名望家たちの近隣コミュニティに対する帰属意識や郷土愛の観念に一定の評価が置かれても良いと考える。寄附は最終的には自らの利益につながる場合が多い。そのために、自らの意志を表明する機会を内包している。このような個々人の意志の結集が、美しい街をつくり、競争力のある街をつくるのではないだろうか。インフォーマルな負担の否定か肯定かではなく、インフォーマルな負担の中に、創造性が生まれる契機が潜んでいるという事実を都市デザイン独自の視点が模索される。

我が国の歴史的経緯を鑑みるに、近代化、高度成長と歩んできた歴史においては拡大する行政需要に対して国家がその財政基盤を強化していく必要があり、集権的な団体自治が主導的役割を果たしていく必要があった。しかし、縮減社会を迎えた時代の転換期にあって、狭域での自治の必要性の議論とともに、このような近隣コミュニティ独自の財源基盤の議論が必要になる。そして、コミュニティ自治の確立のためには、かつて我が国においてそうであったように、地域社会システムの領域において財源を確保していく必要があるのではないだろうか。

地域社会システムの領域における財源を考えるうえで課題になるのは経済が近隣コミュニティ内で閉じてしまうことによる弊害である。歴史的経緯が示すように、地域社会の中で閉じた私経済には意思決定の民主化をコントロールする作用が働かない。また、財源を確保するための具体的方法論を欠くという課題が残る。本論文では、その答えをコミュニティの多層化と市場システムの介在に求め、寄附の仕組みが競争原理の働く中でコミュニティ自治の財源を生み出すことを構想している。

現代社会においては地域への無関心が叫ばれるが、その大きな要因として、職住分離や余暇の多様化によって日常の大部分を地域外で過ごす人が増え、地域的活動に従事できる人が

少ないことが挙げられるが、このような人たちの中には、潜在的には自らの生活の場における住環境や景観といった課題に対して高い関心を示す人も多い。寄附の仕組みは、このような住民層の価値評価を反映させていく仕組みとしても機能し、無言の多数派を包括していくことが期待される。

1-4-5. コミュニティ自治の単位と多層化

本論文ではコミュニティ自治に都市デザインの担い手としての役割を期待している。そのため、コミュニティ自治の単位は、空間管理や景観形成といった実態としての空間をベースにして取り組みを展開できるような、生活の場に依拠した範囲となり、近隣レベル、概ね小学校区よりも狭域の区域を想定している。本論文においては、その具体的な規模や境界について明らかにはしていないが、現代社会に即して言えば、その単位は様々な課題に対応してそれぞれの単位が設定されるべきであり、コミュニティを基礎的な単位としながら、取り組みの内容に応じて組み替えられる柔軟性を有するべきであると考えている（図 1-5）。

そのうえで、本論文ではこのような近隣コミュニティの自治を、政治システムにおける行政機構や議会と構造的な緊張関係を保ちながら、相互に補完関係にあるものとして構想している。そのためには、先に述べたように、政治システムとの接点となるより上層の住民自治組織が必要となると考える。上層の住民自治組織は、下層のコミュニティと地方自治とをつ

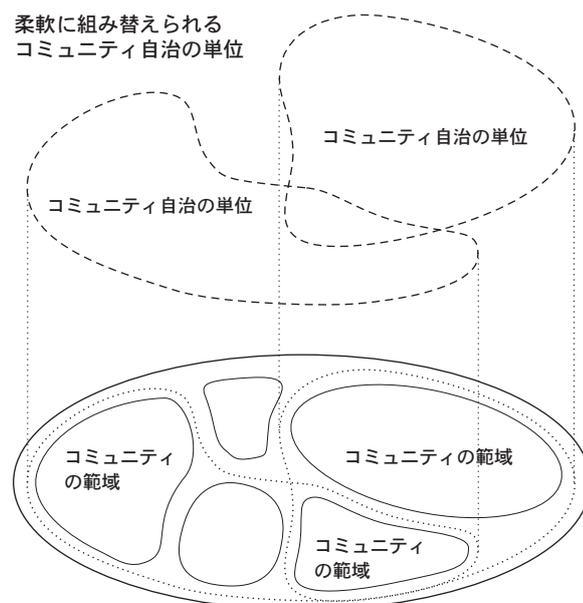


図 1-5 コミュニティ自治の単位

なげ、政治システムにおける参加の基盤となるとともに、コミュニティ相互の調整や連携を促進し、近隣コミュニティ間の競争をコントロールする役割が期待される。

一方で、公共運営のための財源を獲得するうえで、本論文では租税に変わる寄附という仕組みに着目しているが、近隣レベルの組織が寄附を独自に獲得していくことは困難であるし、我が国における地域社会の歴史的経緯が端的に示しているように、一部の名望家による寄附の強制や非民主的な意思決定という課題も孕んでいる。そのため、専門組織の多層化により、寄附の受け皿となる、より上層の組織が必要になるだろう。

ジェーン・ジェイコブス²⁶⁾は有用な自治の単位について、1) 都市全体、2) 街路を中心にした近隣住区、3) 一〇万人ぐらいか大都市の場合にはそれ以上の住民からなる準都市ほどの大きさの地区、の3つのスケールを挙げている。そして、特に安全性の観点から近隣レベルでの自治機能を重視し、何年間にもわたる人々のつき合いによって形成される信頼やその集積が近隣住区のためよりどころになるとした。さらに、地区レベルでの自治を『街路を中心とした近隣住区と先天的に有力な都市全体の間をつなぐ仲介物』として位置づけ、様々な事例をもとに、近隣の相互支援体制を築くことによって、近隣レベルの課題解決につながることを、あるいは上層レベルの組織との情報交流によって都市政策への反映を実現に導くことを説く。この人口10万人くらいの地区レベルの大きさは、我が国で言えば政令市の区レベルの単位になるが、街路を中心とした狭域での自治の単位と、人口10万人程度の間領域における単位の多層化とその有用性が示されている。

そのうえで、『都市における公共組織の中には、その公の組織と都市の住民のプライバシーの間をつなぐインフォーマルな公共生活が必要である』、『街路に対する信頼を高めることは制度化しえないものである』と述べ、人間的な街路を単位としたインフォーマルな公共領域の必要性について述べ、制度化できないインフォーマルな公共領域を人間関係の集積＝社会関係資本として育てていくことの必要性に言及している。

しかし、このような多層的な自治の担い手が育つための具体的なメカニズムや手法が解明されない限り、実態としては多くの地区、近隣コミュニティがその契機すら見いだせない状況が続くであろう。ジェイコブスは様々な組織のネットワーク化が範囲を拡げて結合していく地区レベルでの自治のあり方について言及しているが、我が国の実状に即して言えば、このような多様な主体によるネットワーク型の社会関係資本はそのままでは意思決定の正統性に課題を残しており、現代社会の多層的かつ多元的な組織間の相互補完関係を構築するために、我が国の社会的背景や制度的枠組みの中で適用可能な社会関係資本の構造を示すことが求められているのではないだろうか。

1-4-6. コミュニティ自治を基礎とした社会関係資本の構造

(1) 空間的範囲の設定

本論文では地方自治体内での空間的範囲を対象としており、地域社会の空間的範囲を自治体レベル、近隣レベル、その間の範囲である中間領域とに分類して考える。

近隣レベル (= neighborhood) の範囲は近隣住区の理論を受け継ぎ小学校区程度の大きさよりも小さい範囲を指すことが一般的だと思われるが、我が国のコミュニティ施策とその実践事例においては、小学校区を基準としつつも、設立の主旨を同じくした中学校区を基準とする住民組織も多い。そのため、小学校区を基準としつつも、中学校区までを近隣レベルとして捉えることとする。ただし、都市部においては小児化により中学校区の範囲が大きくなる傾向にあり、その場合には小学校区をもって近隣レベルとすることも考えられる。

中間領域は幅広い領域を包含するものとなるが、概ね地区レベル (= district) の範囲であり、政令市で言えば区レベルの大きさを想定している。ただし、特別区においては比較的小さいエリアごとに出張所が置かれる場合があり、もう少し小さい範囲となる場合もある。また、都市部においては少子化により中学校区の範囲が大きくなる傾向にあり、その場合には中学校区を中間領域として含むことも考えられる (図 1-6)。

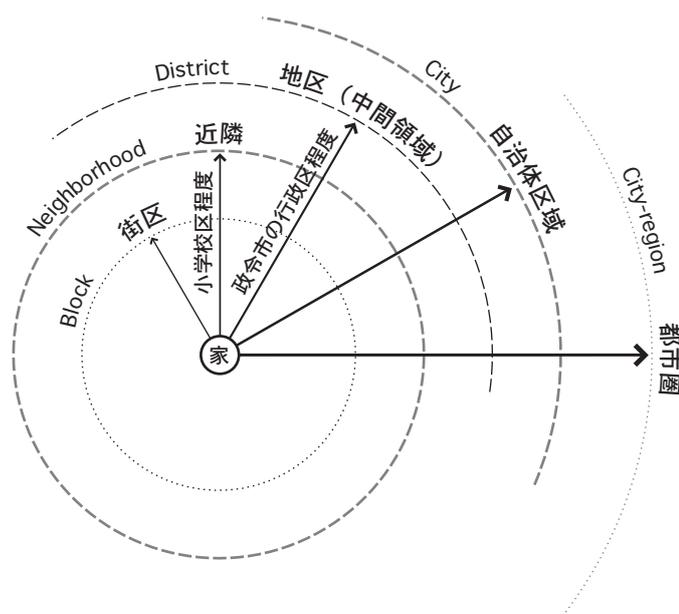


図 1-6 空間的範囲の設定

(2) 住民組織の分類

我が国における住民組織は、空間的範囲（地域性）、対象領域（包括性）、代表性の程度（正統性）といった指標によって分類することができる。一般的に我が国における住民組織の正統性は、全世帯をもって組織される自治会・町内会や、行政によって何らかの位置づけを得た住民自治組織が一定の正統性を有すると考えられる程度であり、極めて限定的である。

本論文では空間的範囲と対象領域の2つの軸から住民組織を分類する。ここで、空間的範囲はすなわちコミュニティの領域となり、対象領域は包括性や専門性といったアソシエーションの特徴を示す。このような空間的範囲と対象領域という2つの軸から分類することにより、コミュニティを基礎としたアソシエーションの分類を明確にすることができる（図1-7）。

1) 近隣レベルの包括組織

このカテゴリーに含まれる代表的な組織は「自治会・町内会」である。「自治会・町内会」は、近隣レベルの空間的範囲をもち、原則として全世帯をもって組織され、包括性と一定の正統性を持つということが特徴となっている。全世帯参加の組織は現在のところ他にないため大きな特徴となっている²⁷⁾。

「自治会・町内会」には「連合組織」が小学校区程度を範囲として設置されることが多い。「連合組織」は「自治会・町内会」活動に関わる連絡調整機能が主要な役割であるが、規模の

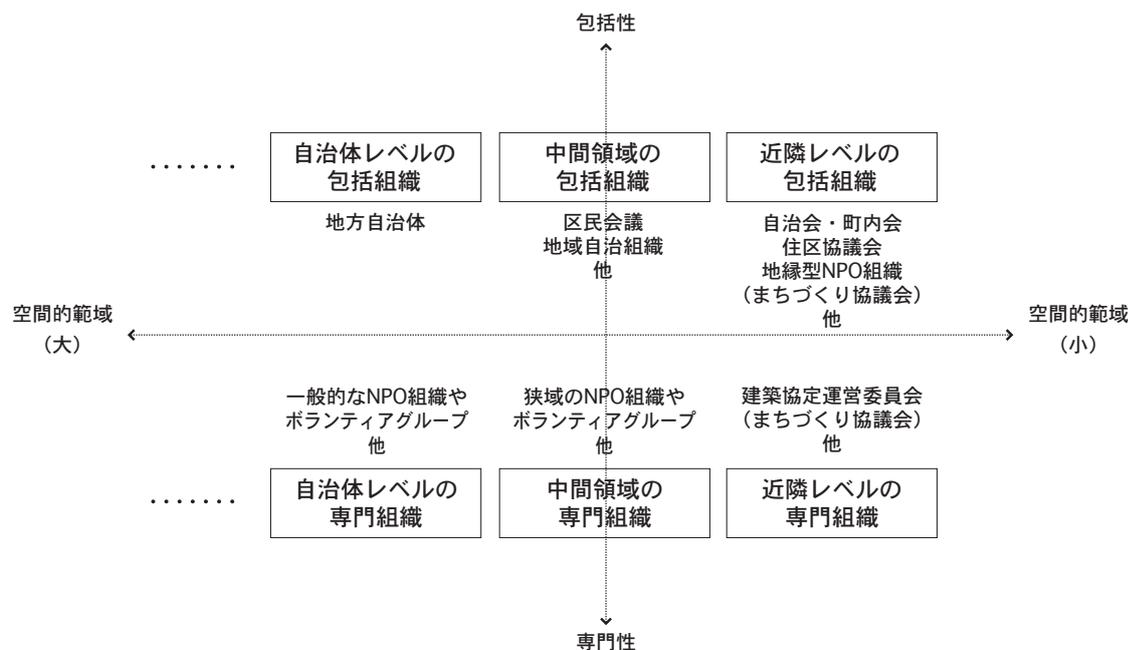


図1-7 住民組織の分類

小さな「自治会・町内会」単独では対応できない地域行事の開催など、活動の面で支援する主体としても機能を果たすこともある²⁸⁾。

1970年代から試みられた、都市計画分野のまちづくり条例に基づく「まちづくり協議会」は特定の課題対応のために設置される組織であったが、時間の経過とともに包括的な組織に性格を変えている所も多い。

旧自治省が牽引したコミュニティ政策によって設置された住民組織は小学校区が基準とされ、目黒区の「住区住民会議」や宝塚市の「まちづくり協議会」などがある。また、中学校区レベルに設置された組織も多く、中野区の「住区協議会」や三鷹市の「住民協議会」などが代表的な事例である。米国における「Neighborhood Council」も典型的な事例である。

2) 近隣レベルの専門組織

このカテゴリーに含まれる代表的な組織として「建築協定運営委員会」が挙げられる。「建築協定運営委員会」は近隣レベルの明確な区域が決められているとともに、建築協定の運用主体であり専門性を有する。また、地権者の全員合意によって締結されるため、一定の正統性を有することも特徴となっている。

1970年代から試みられた、都市計画分野のまちづくり条例に基づく「まちづくり協議会」を始め、特定の課題対応のために行政主導で設置された近隣レベルの組織もこのカテゴリーに含まれる。ただし、このような組織は時間の経過とともに包括的な組織へと性格を変えている所も多い。

3) 中間領域の包括組織

旧自治省のコミュニティ政策が主として小学校区を基準としていたこともあり、このカテゴリーに含まれる組織は多くない。代表的な組織として横浜市の各区に設置された「区民会議」が挙げられる。区民会議はさいたま市、神戸市、川崎市を始めとする政令指定都市の各区に設置されている。2004年に制度化された「地域自治組織」もこのカテゴリーに含まれる。

4) 中間領域の専門組織

多くの「ボランティアグループ」や「NPO組織」は、個々人の問題関心から出発し、様々な分野において高い専門性を活かしている。その活動は、広域の市民活動団体という側面を持つことが多く²⁹⁾、地域を超えて活動を行っていることも多い。このような組織は自らの意志により任意で集まった集団であるため、その規模にかかわらず地域を代表する組織とはみられない³⁰⁾。

(3) 政治システム / 市場システム / 地域社会システムとパートナーシップ

近年では、参加から協働、そしてパートナーシップへの移行が盛んに議論されている。そして、アーンスタインの「参加の梯子」が好んで用いられる。

「参加の梯子」においては、行政と住民との関係が参加の段階という一つの軸をもって語られるが、住民と行政を対等のものとするパートナーシップの類型が上位に置かれるため、パートナーシップを積極的に推進しようとする研究者によって言及される場合が多い³¹⁾。

「参加の梯子」で言及されるパートナーシップは、現在一般的に用いられている協働やパートナーシップとは必ずしも同一の概念ではないが、このような図式を用いて参加の延長上に協働やパートナーシップが語られる傾向がある。しかし、協働やパートナーシップは独立したセクター間の関係性として規定されるものであり、＜参加－自治＞の概念とは明確

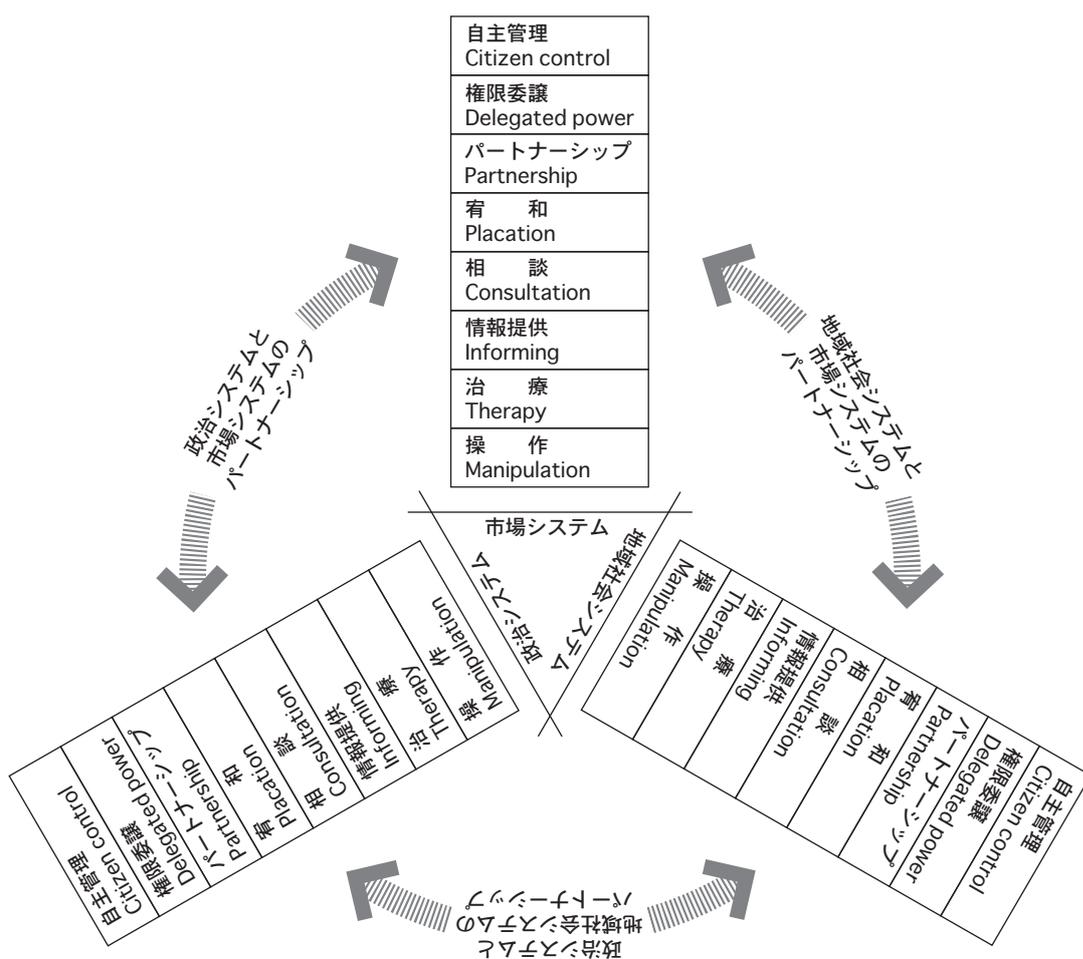


図 1-8 「参加の梯子」とパートナーシップ

に区別されるべきものだと考える。白石³²⁾は、米国におけるコミュニティ政策において、Community Development Corporation (CDC) の活動の重心がコミュニティ住民の組織化や参加の拡大ではなく、コミュニティ開発の事業にシフトしてしまったという批判が報告がなされるようになっていたという事例をもとに、『コミュニティ開発におけるパートナーシップの「制度化」ともいうべき発展は、一方では、住民参加型のコミュニティ開発の資金・資源の拡大を意味するが、他方では、CDCなどのNPOが開発プロジェクトに重心を移すことで、コミュニティの組織化や住民参加の拡大から離れていく危険性の拡大をも意味していることを忘れてはならない』と述べているが、このような事例は、パートナーシップが参加の延長上にある概念としては位置づけられないことを示していると言えよう。

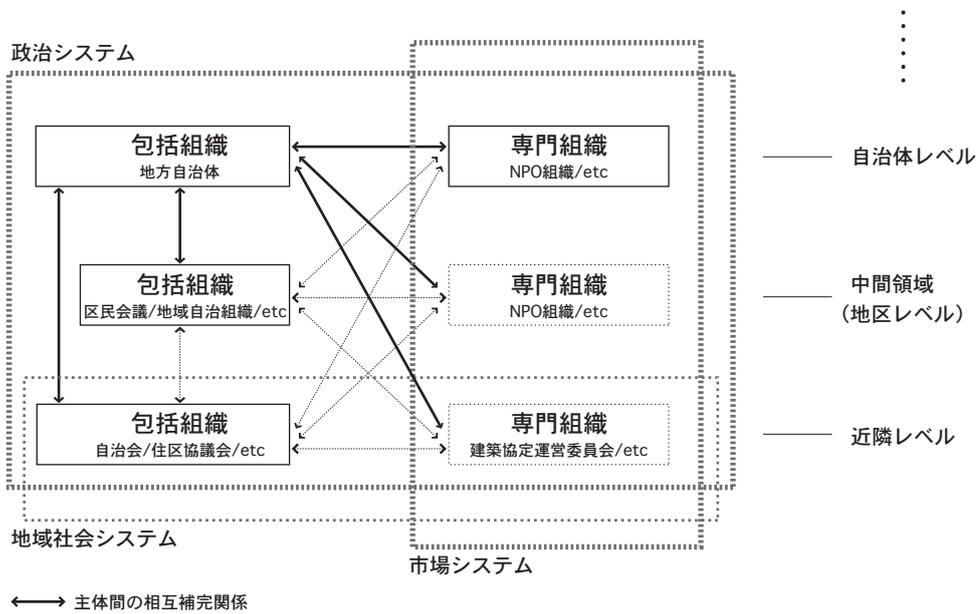
協働やパートナーシップには、行政的公共性が必然とする公平性やシビルミニマムの思想を超越していくための、新たな公共性の獲得が期待される。そのためには、政治システムと市場システムのパートナーシップとともに、地域社会システムと市場システムのパートナーシップを可能にし、自治体が提供する行政的公共性に対し、民間非営利組織等が提供する市場的公共性が自立して存在しながら相互補完的に公共を運営していくことが必要であろう(図1-8)。

(4) 社会関係資本の構造

コミュニティ自治が政治システムにおける行政機構や議会と構造的緊張関係を保ちながら相互補完関係を築いていくこと、近隣レベルの組織が競争原理の働く中で寄附を独自に獲得していく仕組みをつくることを目標とし、そのためにコミュニティを多層化し、多層的かつ多元的な組織間の相互補完関係を構築していく必要があることは先に述べた。

本論文の視座は、このような多層的かつ多元的な社会関係資本の構造の理解にある。すなわち、1) 近隣レベルの包括組織、2) 近隣レベルの包括組織の上位階層をなし、政治システムとの接点となる中間領域の包括組織、3) 近隣レベルの専門組織、4) 近隣レベルの専門組織の活動を支える中間領域や自治体レベルの専門組織との多層的かつ多元的な組織間の関係を、近隣レベルの組織が担うコミュニティ自治を基礎としながら構造化することである。

奥田³³⁾は行政とコミュニティとの関係について、『コミュニティは、体制サイドが先行的に装置した条件のなかで、住民がどう自己回復しうるかというメカニズムに、ポイントがあるのではない。体制との構造的緊張関係の実践過程にあって、住民自身に内在化され、相互に共有される価値として認識されるものである』と述べているが、本論文が目標とするコミュニティ自治の定位はこのような構造的な緊張関係によって成立する。そして、社会関係資本



現代社会の社会関係資本



コミュニティ自治を基礎とした社会関係資本

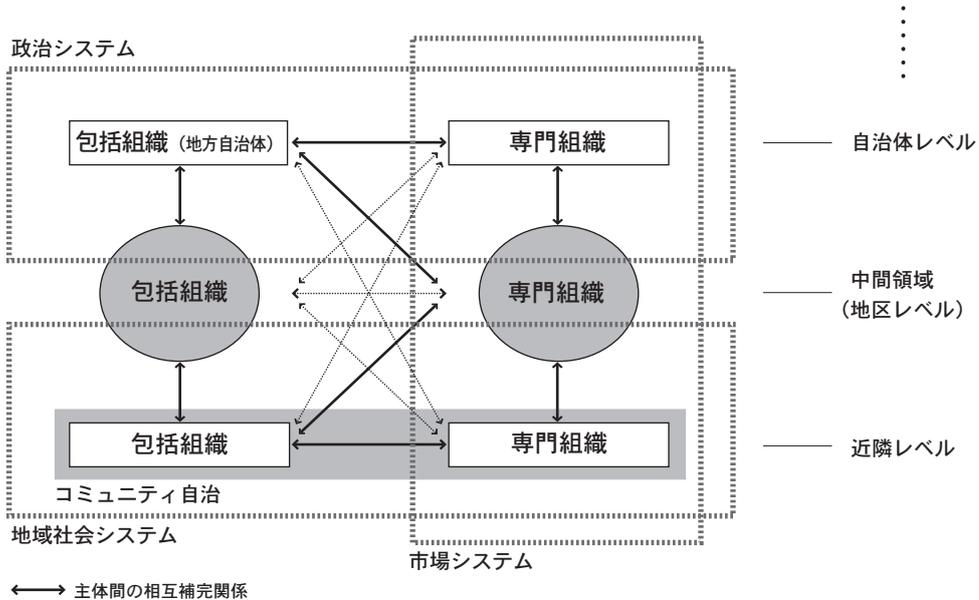


図 1-9 コミュニティ自治を基礎とした社会関係資本の構築

の構造の理解によって政治システムと地域社会システムとが緊張関係を保ちつつ、相互補完関係を築くことが可能になると考える。

ここで、社会関係資本の構造を示すにあたり、我が国の現状認識を示すと以下の通りである。はじめに、包括組織については、近隣レベルにおいて自治会・町内会が存在している。また、旧自治省が牽引したコミュニティ施策によって中間領域の包括組織を育成する取り組みがなされ、近年では地域自治組織の制度化など、自治体内分権組織を設置する取り組みが活発化している。しかし、中間領域の包括組織と自治会・町内会などの近隣レベルでの包括組織との連携という視点でみると、旧自治省のコミュニティ施策が旧慣的な地縁組織を否定して新たなコミュニティをつくるという意図を持って展開されたこともあり、相互に自立しつつ、相互補完関係を築くという状況には至っていない。次に、専門組織については、阪神淡路大震災を契機として市民活動が積極的に評価されるようになり、NPO法の制定によって多くの専門組織が育ってきている。しかし、専門組織は概して活動の範囲が広域化していく

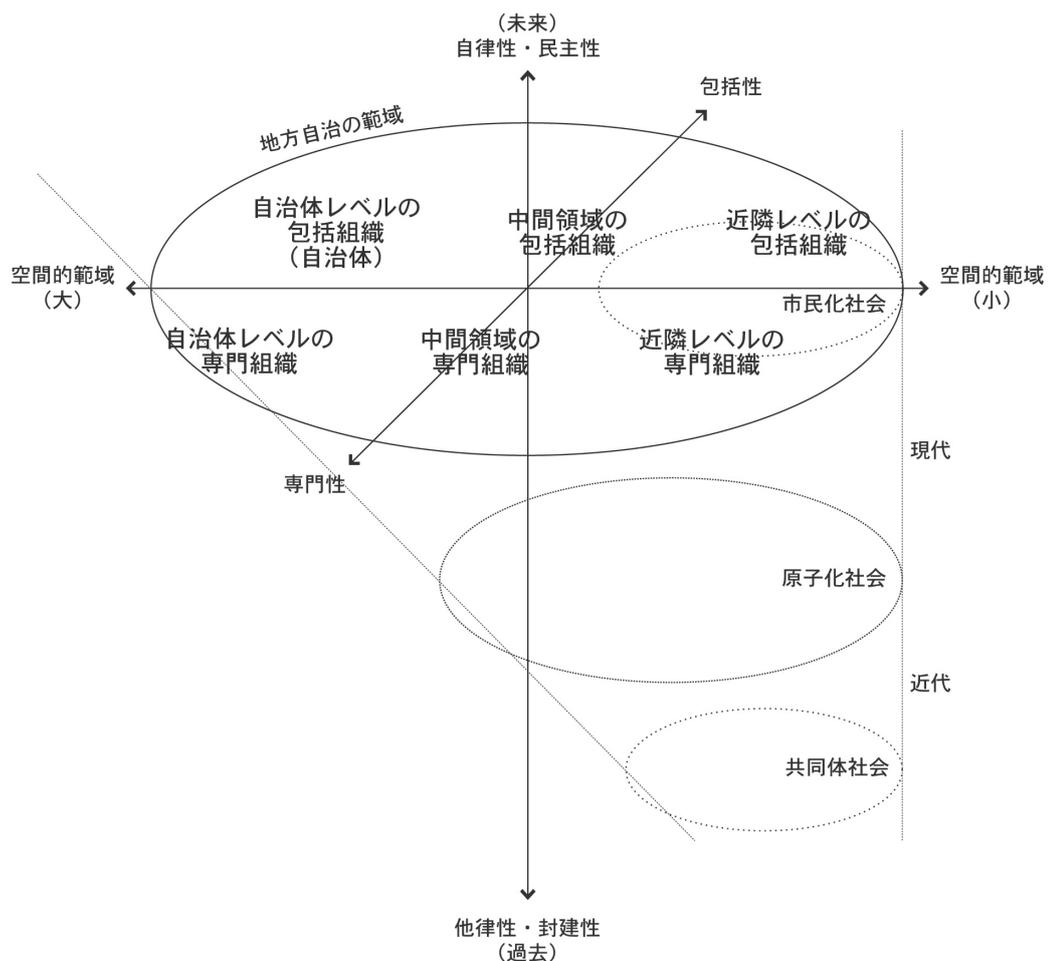


図 1-10 住民組織の位相と近隣自治の回復

傾向があり、近隣レベルや中間領域における専門組織は育ちにくいという限界がある。例えば、近隣レベルにおける専門組織が生まれたとしても、このような小さな組織が独自の財源を保有していくことは困難であると言える。そのため、広域の専門組織自身が組織を多層化していく事が、多層的な組織間の相互補完関係を築くうえでも有効であろう。最後に、包括組織と専門組織との連携については、協働やパートナーシップ論が台頭し、行政機構と民間セクターとの連携は多様な形態をもって生まれつつあると言える。しかし、行政機構のパートナーとなる多くの専門組織が広域的な拡がりを持つ組織であり、自治体レベルでの議論が大勢を占めるうえ、行政サービスのアウトソーシングといった言葉に典型的に示されるように、その多くが政治システムの中における取り組みにとどまっており、本論文が構想している近隣レベルでの包括組織と専門組織との協力関係は未だ成熟していない。このような現状認識に立ち、本論文が構想する社会関係資本の構築にあたっては、1) 近隣レベルでの包括組織と専門組織との連携、2) 近隣レベルと中間領域の包括組織の相互補完関係の構築、3) 専門組織の多層化と近隣レベルの専門組織の育成、4) 近隣レベルの組織が担うコミュニティ自治の財源の確保、の4点を目標としている。

コミュニティ自治を基礎とした社会関係資本の構築は、高度成長とともに空洞化した近隣レベルでの自治と、政治システムから自立した地域社会システムを回復し、多様な主体によるネットワーク型の社会関係資本に意思決定の筋道を立てるものである。また、一定の競争原理を提供する市場システムの介在と自治機能によって、地域社会システムと市場システムのパートナーシップを可能にし、偏ったシステムバランスを是正する。さらに、旧慣的地域

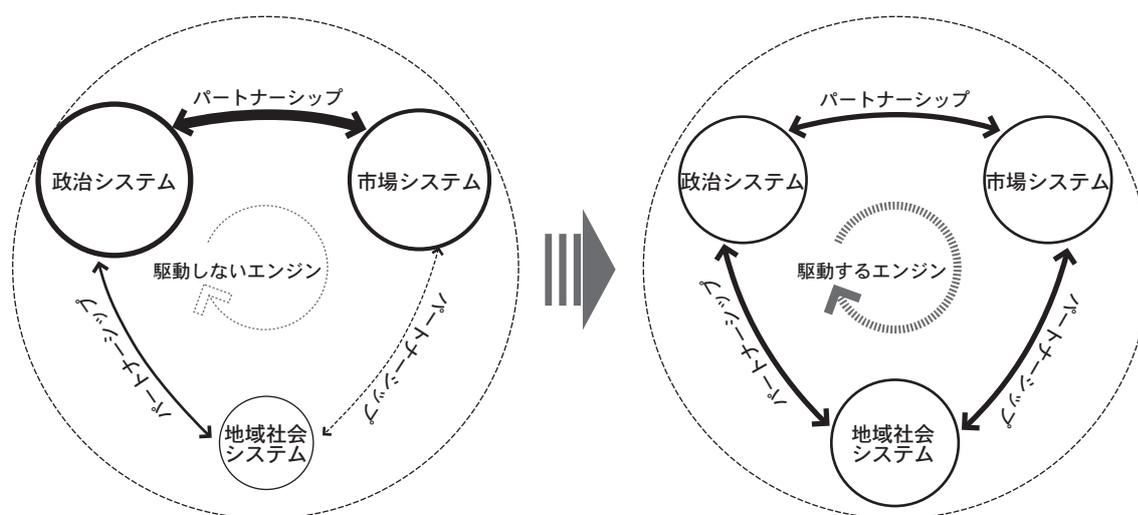


図 1-11 システムバランスの回復

社会における寄附の仕組みが抱えていた一部の名望家による寄附の強制や非民主的な意思決定という課題を解決するとともに、個々人の価値評価を束ねていくことを可能にする資本ともなる（図 1-9、図 1-10、図 1-11）。

1-4-7. 都市デザインのための社会関係資本

(1) コミュニティ自治を担う「市民」概念

市民参加や協働のまちづくりにおいては、公的関心をもち、社会に参画する「市民」概念が強調される³⁴⁾。しかし、我が国の現状を見る限り、「市民」とは極めて利己的な存在であるという認識をもたざるを得ない。

佐伯³⁵⁾は、「市民」概念について、共同体の公的関心や共同利益というディメンションから出発する古代的美徳を持った「公民」を指す言葉としてのシヴィックと、私的権利や私的関心などから出発した近代的な「市民」を指す言葉としてのシヴィルの2つの概念から捉え、同じ「市民」概念であらわされる2つの概念の違いについて述べている。そして、『「市民＝シヴィル」を背後で支えている「市民＝シヴィック」が見失われた時、「市民」は「私民」という私の集団に転化する』、『戦後の日本人は、もっぱら、近代的な「市民＝シヴィル」を進んだものとして受け入れようとしてきた。「市民社会＝シヴィル・ソサイエティ」は、われわれが西欧から学んだ理想のモデルであった。しかし、実際には、ヨーロッパにおいては、近代的な「市民＝シヴィル」の背後に、確実に古代的な「市民＝シヴィック」がある』と述べ、戦後日本における「市民」概念の危険性について論じている。

牧田³⁶⁾も、我が国の地方自治を考察するうえでもっとも大きな過誤として「市民」の設定をあげ、『行政が、住民参加、協働、共治などの対象者としての住民は、「規範としての人間」であって、決して「生身の住民」ではない』と指摘し、現場の実態に即しての立論の必要性について論じている。

日高³⁷⁾は、柳田国男が名付けた＜常民＞という概念に着目し、『＜市民＞とは近代市民社会の成熟とともにその存在を明らかにしてくるところの、「近代的人間類型」（大塚久雄）であるとすれば、敗戦直後には、共同体に埋没し、政治から疎外されていたからこそ政治に無関心であるほかなかった＜常民＞の世界から常民が脱却し、＜市民＞へと脱皮していくことこそが強く要求された。そのことは一面当然のことであったかもしれない。しかし、進歩的＜市民＞のある種の軽さが、保守的＜常民＞のある種の重さをいまなお動かしえないという実態は依然として残っている。そのさい、障害の原因のすべてを＜常民＞の責任とすること

が正しいかどうかは、十分検討に値する』と述べている。

我が国においては、多弁な多数派という状況は想像しにくく、無言の多数派の価値評価をいかにして地域社会に反映させていくのかという方法論にその関心が払われるべきである。欧米の「市民」概念を輸入するうえで、日高の言う進歩的〈市民〉の「ある種の軽さ」の克服が問われている。

(2) 都市デザインが必要とする社会関係資本

本論文は、コミュニティ自治を基礎とした社会関係資本を構築していくための理論を示し、その先に、都市デザインの新たな地平を築くことを目標としている。それは、個性や多様性のある成熟社会が求める都市デザインの実現は、居住者が価値評価を共有していくための一定の空間的範囲が基礎となり、新たな価値評価に基づく公共の担い手は、近代的「市民」概念ではなく、「コミュニティ」を基礎とした「アソシエーション」による人間関係の集積＝社会関係資本によって育成されていくと考えるからである。

ロバート・D・パットナム³⁸⁾は、『市民的美徳が最も強力な力を発揮するのは、互酬的な社会関係の密なネットワークに埋め込まれているときであるという事実』に、「社会関係資本」が注意を向けている』と述べ、社会関係資本が注視する「市民的美徳」について言及している。コミュニティ自治を担うのは、近代的「市民」概念を超えた、「公民」とも表現される共同の関心から出発する古代的美徳を持った「市民」概念であることは先に述べたが、本論文では、このような「市民」概念を形成するのが「コミュニティ」、すなわち「共同生活や共同の関心」を下支えする一定の空間領域』であると考えている。

(3) 社会関係資本が実現する都市デザインの姿

現在では「まちづくり」という言葉が様々な場面で用いられるようになったが、その源流をたどれば高度成長を通じた官主導の都市計画に対し、住民、あるいはコミュニティが主体となった内発的な取り組みの旗印として象徴的に用いられてきた経緯がある。現在においても「まちづくり」が包括する領域は広いが、行政主導の都市計画に相対する概念として、あるいは公共事業においても住民が主体となった内発的な取り組みを期待して用いられることが多い。その一方で、「都市デザイン」はフィジカルな計画や整備のプロセスにおいて、断片化せざるをえない政策や計画、住民活動などの様々なまちづくりの要素を統合していくため

の考え方として展開してきたものであり³⁹⁾、政治システム、市場システム、地域社会システムの3つのシステムによって提供される公共領域を包括する。我が国の実状に即しながら都市デザイン概念を広く捉えれば、都市計画とまちづくりの領域を包括したうえで、それを空間的に捉え直した概念と捉えることもできる。

高度成長を通して行政主導の都市計画により物的基盤の整備は一定の水準に達し、先進自治体の取り組みを通してその技術も蓄積されつつある。その一方で、生活の場における小さな公共性を拠り所とした豊かな都市空間をグラスルーツから積み上げていく都市デザインの姿は未だ描けずにいるのが実状ではないだろうか。本論文における社会関係資本は、寄附によるコミュニティ自治の財源が個々人の意志を結集し、身近な公共性を社会化していく過程を経て、コミュニティの共有財として豊かな空間を創出していくとともに、補完性の原理にもとづいて、より広域のコミュニティを自ら発見し、小さな単位での都市デザインを繋いで行くことを可能にする。それは、必ずしも行政区域に拘束されるものではなく、課題に応じて柔軟に設定されるものである。そのうえで、政治システムが提供する行政主導の都市デザインとの相互補完を可能とするための資本となることが期待される。

1-5. 研究の枠組み

1-5-1. 研究の対象

(1) 戦前・戦後の地域社会と研究の対象

第2部では、政治システムから自立したコミュニティ自治の姿を欧米の先進事例からではなく、かつての我が国の地域社会にその一端を見出し、現代社会が求める地域社会を基軸とした都市デザインへの示唆を導いている。一般に開発主義的な近代化を歩んできたアジア諸国では、公共運営を政治システムだけではなく、地域社会システムも担っていく傾向がある⁴⁰⁾。これまで我が国においては欧米型都市計画をモデルとしてきたが、歴史的、文化的背景の異なる欧米型の都市計画技術の適用には限界もあった。むしろ、かつての我が国の地域社会システムを再評価し、現代の社会的背景や行政的仕組みの中で組み替えていく方がより近道だと考えた。

研究対象としては埼玉県内の2つの都市を対象とした。第3章では本庄町（現本庄市）を対象として戦前期の地域社会の分析を行い、第4章では浦和町（現さいたま市）を対象として戦後期の地域社会の分析を行っているが、いずれも、都市化と地域社会の変質という点で、

時代を象徴する典型的な地域課題が析出した都市である。

第3章では、明治元年より昭和20年までを調査範囲として地域社会の分析を行い、人々の活動の所産としての都市空間像を提示することを目的としている。戦前期の地域社会は都市化過程の初期段階であるが、そこでは地域社会の構造的変質に大きく影響を与えた産業構造の変化を捉えることが不可欠となる。この時期の地域社会は民主主義社会が確立していく過渡期でもあり、一部の名望家による地域社会の支配という側面を見過ごし得ない。その一方で、このような名望家が、近隣レベルでの空間的範囲に対して帰属意識をもち、自らの家のみならず、自らのまちへと意識を向け、都市デザインという領域に積極的に関与していくことで、地域社会システムを基軸とした公共領域が形づくられていたという事実、現代社会が必要としている都市デザインの可能性を見出すことができる。

本論文では、中山道最大の宿場町であった本庄町（現本庄市）を対象として、宿場町から一大蚕糸業地域へと変化していく過程を把握することで、都市化過程の初期段階における地域社会の構造的変質を読み解きながら、人々の活動の所産としての都市空間像を提示している。

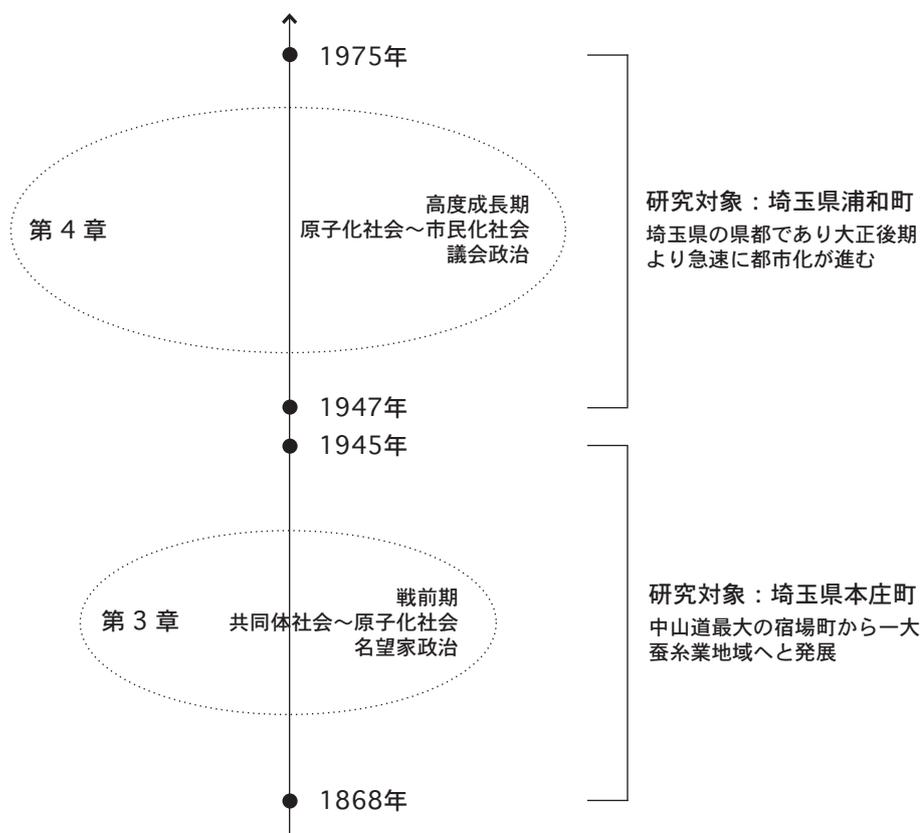


図 1-12 戦前・戦後の地域社会と研究の対象

第4章では、戦後の高度成長期を調査範囲として地域社会の分析を行っている。高度成長期の地域社会は都市化が加速し、都市近郊へのスプロールが進んでいく。そして、都市と農村との二元論的解釈は実質的な意味を持たなくなり、農村が次第に都市的局面に浸食される時期であり、地域社会の分析においては農村的地域社会の中において次第に都市的社會が拡大し、その局面において発生する軋轢や地域社会の変質を捉えることが不可欠となる。この時期の地域社会は大正デモクラシーを通じた普通選挙の実現、戦後のGHQ占領下で断行された農地改革や地方自治の確立などを通して、一部の名望家による地域社会の支配は崩れ、議会制民主主義の確立が図られた時期でもあり、地域社会における公共の担い手は個人の集合体として捉える必要がある。

本論文では、かつては中山道の宿場町であり、歴史的には独立した生活圏を有しつつも、大都市東京に近接していることから大正期以降に急激な都市化を経験し、埼玉県の県都として発展した浦和町（現さいたま市）を対象とした。そして、高度成長期における地域社会システムを基軸とした都市デザインの仕組みとその衰退過程を分析したうえで、現代社會が求める都市デザインへの示唆を導いている（図1-12）。

（2）現代の地域社会と研究の対象

第3部では、第2部の成果をもとに、現代社會の多層的かつ多元的な組織間の相互補完関係を社會関係資本として構築していくための理論を、コミュニティの多層化と、コミュニティを基礎とした包括組織と専門組織との関係に着目しながら示している。また、このようなコミュニティの多層化により、旧慣的地域社会における寄附の仕組みが抱えていた一部の名望家による寄附の強制や非民主的な意思決定という課題を解決する新たな仕組みについても考察している。

第5章では、建築協定運営委員会と自治会・町内会を対象として、近隣レベルにおける包括組織と専門組織との連携について分析している。建築協定運営委員会は、建築協定地区において規制というルールを共有しながら、近隣レベルでの空間的範囲持つとともに、建築協定の運用という明確な目的を持って設立された専門組織である。建築協定地区内の全員合意という原則があり、一定の正統性も有する。一方で、自治会・町内会は我が国における典型的な近隣レベルの包括組織である。自治会・町内会はその歴史的経緯や行政との密接な関係を有することから必ずしも自律した存在であるとは言い切れない側面もあるが、全世帯参加を原則とする他にない特徴を積極的に活用していくことが、コミュニティ自治の育成には必要だという認識にたっている。本論文では、近隣レベルでのコミュニティにおける、自己決

定と自立自助を基礎とした公共的運営の仕組みをコミュニティ自治と捉えており、その具体的事例として位置づけられる。

第6章では、平成の大合併による政令市への移行にともない、平成15年度に各行政区に設置されたさいたま市の区民会議を対象として、中間領域の包括組織と近隣レベルの包括組織との連携について分析している。さいたま市の区民会議は協働の時代を反映した自治体内分権組織の先進的な取り組みとして位置づけられるが、特に近隣レベルの組織であるコミュニティ会議との連携が意図されている点が特徴となっている。各区の人口規模は概ね10万人前後であり、ジェーン・ジェイコブスが指摘する街路を中心とした自治の上位階層となる地区レベルの単位とも一致する。

第7章では、専門組織の多層化による近隣レベルでの専門組織の育成と、寄附によるコミュニティ自治の財源の確保について分析している。我が国においては多くのNPO組織が育ち、すでに公共の一部を担うまでに成長しつつある。しかし、税制等の制度設計が未だ未成熟であるため、特に寄附による財源確保という視点からみると、認定NPO等の一部においてその可能性を有するのみであり、未だ萌芽段階であると言える。そのため、先進的な取り組みが見られる米国のランド・トラスト組織を対象としている。ここで扱うランド・トラスト組織は、近隣レベルでの市民のためのオープンスペースの保全や利活用に取り組んでいるが、近隣レベルでの地域社会を考えるうえでは、小公園や子供の遊び場といった、より小さな単位での生活環境施設は重要な手掛かりになると考えている。コミュニティとの関連で言えば、近隣レベルでのオープンスペースを共有する範囲が、一つのコミュニティであると捉えることができる。また、旧慣的地域社会における寄附の仕組みが抱えていた一部の名望家による寄附

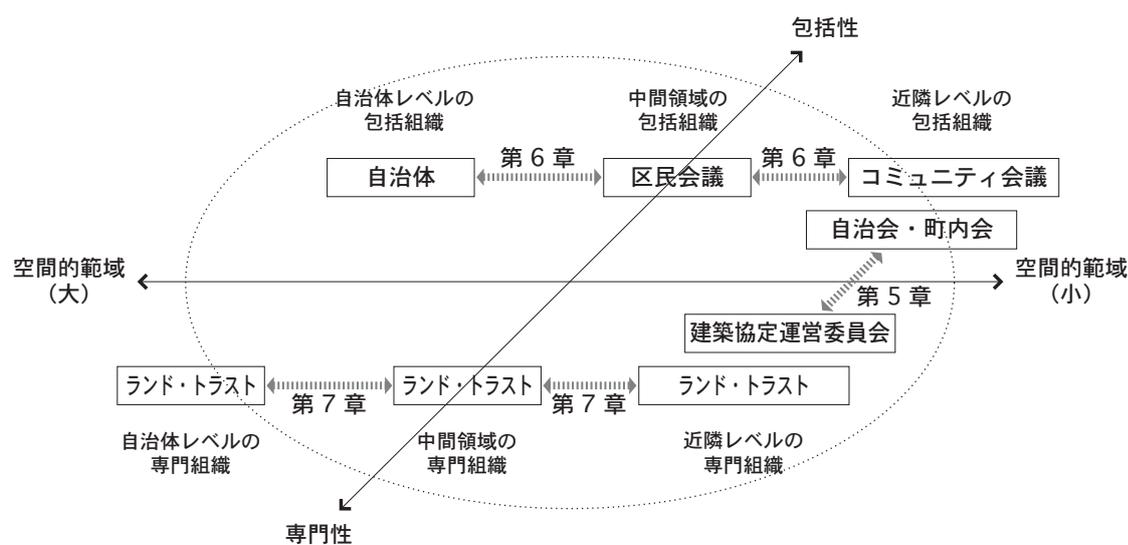


図 1-13 現代の地域社会と研究の対象

の強制や非民主的な意思決定という課題を解決するために、専門組織の多層化により、広域的専門組織が競争原理の働く中で寄附の受け皿になることで、近隣レベルで新しい公共性を育んでいく方法について考察している（図 1-13）。

1-5-2. 本論文における寄附の概念

本論文では租税に変わるコミュニティ自治の財源として寄附に着目しているが、近代の地域社会における寄附の実態はキリスト教社会における慈善活動などからイメージされる寄附の概念とは必ずしも性格が一致しない。本論文では、寄附という社会的行為に着目しながら戦前・戦後の地域社会の分析を行っており、地方自治の枠組みの中での寄附の位置づけを明確にしておく必要がある。ここでは既往研究⁴¹⁾をもとに、近代日本の地方財政と地域社会との関わりに視点を置きながら、本論文が扱う寄附の概念を研究の枠組みとして整理する。

(1) 住民負担の分類と寄附の位置づけ

地方財政における住民の負担は大きく分けて租税負担と税外負担とに分けることができる。税外負担に明確な定義はなく、字義のとおり捉えれば租税以外の負担であり、主なものとしては分担金、負担金などが挙げられる。租税が納税者の担税力を課税の根拠とし、納税者の利益とは直接に結びつかないのに対して、税外負担は特定の行政事務とその受益の対応関係を根拠に、提供された行政事務への適正な対価の支払いを求めるという性質を持つ。そして、

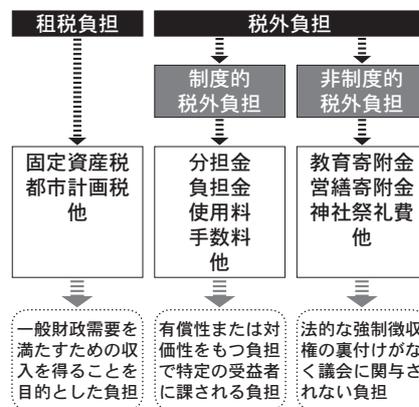


図 1-14 住民負担の分類

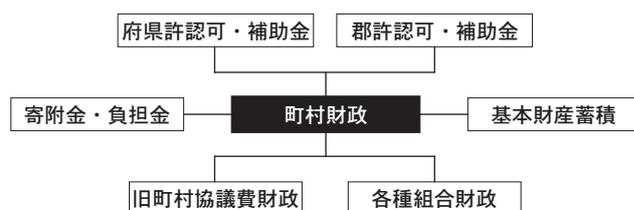
税外負担はさらに、法的強制力を伴う制度的税外負担と、法的強制力を伴わない非制度的税外負担とに分けられ、分担金や負担金はいずれも制度的税外負担として位置づけられ、受益者負担金もこれに含まれる。一方で、寄附は非制度的税外負担として位置づけられる。地方行財政における非制度的税外負担は通常は寄附金として計上されるため、行政上は寄附金とほぼ同義となる（図 1-14）。

寄附は本来的には任意のものであり法定な徴収権の裏付けはないが、地域的な課題の解決のため、社会的制裁を伴う半強制的なものとして機能することもあり、必ずしも歓迎されるものではなかった。戦後のシャウプ勧告⁴²⁾、地方財政法の施行などで⁴³⁾、税外負担に対する社会的な是正が働く中であっても地方財政の財源として根強く残り、近年においても半ば強制的な寄附が行われている地域が残されているようである⁴⁴⁾。

（２）近代地域社会における公共運営の財源

かつて、明治期における町村は、協議費という私経済の領域を持っていた。協議費は町村の活動に必要な事業に対して町村民の自治的協議によって決定される私経済であり、部落有林野を始めとする独自の財政基盤を有し、近隣コミュニティにおける重要な財源であった。協議費は地主層の協議によって決められ、必ずしも民主的に意思決定がなされてはいなかったが、地域運営費として、祭礼や土木費などに機能を発揮した。地域社会の公共運営財源として不可欠なものであり、町村財政と同様の地租割や戸数割、寄附金や財産収入などが財源として充てられていた。

明治政府は地方行財政力の強化と住民の掌握という 2 つの要請、すなわち自治体化と行政機関化という 2 つの要請を内在させながら、集権的な地方財政の確立を目指したが、この 2 つの要請は町村合併を進めるうえで相矛盾する性格を呈してくる。明治政府は「隣保団結の旧慣」を自治の基礎として育てていくことを目標に据えていたとされるが、地方行財政力



（出典：明治地方財政史 第5巻，勁草書房）

図 1-15 明治後期の町村財政の運営構造

の強化は町村合併を要請し、「隣保団結の旧慣」という自治の基礎を根底から覆すことになる。吉岡⁴⁵⁾は、政府が「隣保団結の旧慣」が破れることを容認し、町村合併を断行したことは、廃藩置県をしのぐ明治政府の大果敢であったとしている。そして、町村財政の公財政化の過程において、町村の私経済である協議費を利用し、不足する財源を住民のインフォーマルな負担へと転嫁し、協議費も準公費的扱いを受けるようになる。また、水利、衛生などの組合方式によって準公費システムが強化され、町村財政の下部構造として、協議費財政と組合財政が下支えするようになる(図1-15)。吉岡⁴⁶⁾は、このような私経済の領域が公財政化していく過程について、『従来行政村の段階でくいとめられていた国家権力の手が部落にまで延びるようになったことを意味する。そして、部落が行政村の補完組織として利用される意味は、いっそう強まってくる』と述べている。そして、明治40年以降、部落有林野統一事業が本格化し、町村における私経済の財政基盤は弱体化していくことになる。

(3) 近代地域社会における寄附

近代地域社会における寄附と協議費・組合費とは、実際には明確な区別ができない。明治期における寄附は半強制的に行われることが多く、その額も町村費に匹敵すると推計されており、協議費・組合費と同様に負担金の意味合いが強い。

しかし、その一方では名望家による多額の寄附が地域社会を支えていたことも事実である。このような名望家による寄附が、地域支配の土壌を築いたという側面もあるが、地方の篤志家は郷土愛から競って寄附を行い、学制の実施費用の多くが名望家の寄附によって賄われていたとされる⁴⁷⁾。また、道路整備などに対する寄附は、事業経営者などの高所得者にとってのメリットが大きく、高所得者がより高額を負担をする寄附による財源確保は理にかなっているという側面もある⁴⁸⁾。そして、政府の中には共同体的なシステムを賛美し、町村社会の美德として積極的に寄附を奨励していく風土もあったとされている⁴⁹⁾。

(4) 本論文における寄附の位置づけと研究の対象

戦前期においては割り当て寄付は日常的に行われており、かつ地域社会の内部における公共運営のための経費として使われることが多く、一種のコミュニティ税のような性格を持つことが多かった。そのため、寄附金の受領者との関係において必ずしも任意性を有するものとは言い難い。一方で、戦後日本においては、地主制の衰退とともに篤志寄附はあまり見ら

れなくなり、社会通念的にも税外負担の是正が求められるようになる。そのため、一般住民による寄附も任意性が高まり、特に、近隣コミュニティと地方自治体との関係において任意性を有するようになる。

現代においても、我が国における寄附は慈善活動という性格よりも、最終的には自らの利益につながる場合が多い。しかし、だからこそ自らの意志がその対象に対して作用する機会を内包しているとも言える。本論文が構想しているコミュニティ自治の財源としての寄附は、社会的規範を背景とし、用途が明確にされており、かつ、寄附金の受領者との関係において任意性を有するものとして捉えており、戦前期における地域社会の分析においては個人の篤志的寄附と町村との関係、あるいは戦後の近隣コミュニティと市町村との関係に着目している。ただし、このような社会的規範を背景とする寄附が、近代地域社会が抱えていた非民主的な徴収という課題を克服するためには、国、地方自治といったより広域の単位での社会的規範や計画的なマネジメントの仕組みを必要とするであろう。

1-6. 既往研究の整理

1-6-1. 住民自治組織に関する既往研究

本論文は都市デザインの視点からコミュニティによる自治や公共運営の財源という課題に取り組んでいるが、地方自治論やコミュニティ論など他分野における議論まで含めると、関連する研究は多岐にわたる。そのため、本論文に係わる議論の系譜や概念の整理は次章において論じている。ここでは分権化社会を背景とする近年の地方自治に関する議論、および都市計画分野におけるまちづくりの主体としての自治組織について論じているものを整理する。

住民に身近な自治や自治体内分権に関する研究は、1995年の「改正合併特例法」以後、市町村合併による自治体の広域化を背景として関心が集まるようになり、羽貝（2007）、名和田（2007、2004、2000）、中田（2007）、山崎（2006）、森邊（2003）など多くの議論がなされている。

住民同士の関係の構築に着目した研究として、平井ら（2008）は、三鷹市民連絡会を対象として住民同士の関係を相互に構築する市民組織の仕組みと機能について報告し、江藤（2000）は、住民同士の関係を構築したうえで行政と関わることの重要性を指摘している。木下（2006）は、まちづくり協議会と自治会組織との関係について、人的資源や具体的取り組みにおいて相互に連携を図ることの有効性を論じ、佐藤ら（2005）や中伏ら（2004）は、フォーラム、プラットフォーム、アリーナ等の地域社会を運営する形態や特徴、運営方法等

について論じている。

小学校区から中学校区程度を単位とする住民自治組織としては中野区の住区協議会や三鷹市の住民協議会などが良く知られており、石橋（2004）などの研究があるが、都市計画分野においても研究が蓄積されつつあり、田川ら（2006）は、中野区住区協議会を対象として、地域づくりの場としての課題を明らかにし、堤ら（2007）は、住民自治組織に対する意志決定権限と財源の移譲に着目し、施策の内容と運用実態を明らかにしている。

住民自治組織の多層化について、山田（2005）は、上位圏域の組織と地区レベルの組織とを多層化した基本モデルを提示し、組織の構成や機能などの検討を行い、鈴木（2006）は、自治組織の形態の一つの分類として小学校区レベルの包括組織の上層に新しく組織を設置する「新設階層型」を挙げて検討を行っているが、いずれも実践的な取り組みをもとにした研究には至っていない。

1. 羽貝正美：基礎自治体の新しい地平 - 参画と協働によるローカル・ガバナンスの刷新と自治体再構築 - (羽貝正美編著：自治と参加・協働 - ローカル・ガバナンスの再構築, 学芸出版社, 2007) 所収
2. 名和田是彦：近隣政府・自治体内分権と住民自治 - 身近な自治を実現するための考え方と仕組み - (羽貝正美編著：自治と参加・協働 - ローカル・ガバナンスの再構築, 学芸出版社, 2007) 所収
3. 名和田是彦：都市内分権・近隣政府の今日的課題 (西尾隆編：住民・コミュニティとの協働, ぎょうせい, 2004) 所収
4. 名和田是彦：自治体内分権と住民参加・協働 (人見剛、辻山幸宣編著：協働型の制度づくりと政策形成, ぎょうせい, 2000) 所収
5. 中田実：地域分権時代の町内会・自治会, 自治体研究社, 2007
6. 山崎丈夫：地域コミュニティ論 改訂版 - 地域分権への協働の構図 -, 自治体研究社, 2006
7. 森邊成一：自治体内分権、コミュニティと住民参加 (室井力編：住民参加のシステム改革, 日本評論社, 2003) 所収
8. 平井亮雄、後藤春彦、佐藤宏亮：行政との連携を築く市民組織の仕組みと機能に関する研究 - 情報交流を軸に住環境マネジメントを担う連絡会の組織形態に着目して -, 日本建築学会計画系論文集, 第624号, 2008
9. 江藤俊昭：地域事業の決定・実施をめぐる協働のための条件整備 - <住民-住民>関係の構築を目指して - (人見剛、辻山幸宣編著：協働型の制度づくりと政策形成, ぎょうせい, 2000) 所収
10. 木下勇：地域のガバナンスと都市計画 - 町内会とまちづくり協議会をめぐって - (高見沢実編著：都市計画の理論 - 系譜と課題 -, 学芸出版社, 2006)
11. 佐藤滋、早田宰編著：地域協働の科学 - まちの連携をマネジメントする -, 成文堂, 2005
12. 中伏香織、真野洋介、佐藤滋：密集市街地における地域運営のアーリーナ形成と展開プロセスに関する研究, 日本都市計画学会学術研究論文集, No.39-3, 2004
13. 石崎明：協働するコミュニティ - 東京都三鷹市大沢地区の事例から (西尾隆編著：住民・コミュニティとの協働, ぎょうせい, 2004) 所収
14. 田川絢子、内田奈芳美、佐藤滋：「地域づくりの場」としての中野区住区協議会の実態に関する研究,

日本都市計画学会都市計画論文集, No41-3, 2006

15. 堤可奈子、小泉秀樹、大方純一郎：地域住民自治組織に対する権限移譲施策の運用実態，日本都市計画学会都市計画論文集, No42-3, 2007
16. 山田晴義：再生コミュニティの運営（山田晴義、新川達郎編著：コミュニティ再生と地方自治体再編，ぎょうせい, 2005）所収
17. 鈴木孝男：コミュニティ運営の理論と課題（山田晴義編著：コミュニティの自立と経営，ぎょうせい，2006）所収

1-6-2. 住民自治組織による住環境形成に関する既往研究

住環境管理という視点から建築協定、自主協定の運営を扱った研究には、乾ら（2001）、川島（2001）、鈴木（2006、2007）の研究などがあり、運営組織の役割に着目したものが少なくない。しかし、その多くが運営委員会を協定を運営するための組織として扱うに留まっており、住環境形成の主体としての可能性に言及したものは見当たらない。

本論文で扱う住環境形成と同義の取り組みに着目した研究には、促進要因を分析した原田ら（2005）の研究、誘発するための空間特性を考察した齊藤（2000）、生川ら（2002）、原田（2001）の研究、支援施策を提示した田中ら（1999）、安里ら（2003）の研究などがある。また、住環境形成における居住者組織に着目した研究には、居住者組織の役割を論じた深見ら（2007）の研究、組織間ネットワークの必要性を説いた原田（2006）の研究がある。しかし、それらの研究では、組織自体のあり方には言及していない。

本論文は、住環境形成を執行する主体としてのコミュニティ自治に着目し、住環境形成を推進するための居住者組織の育成の方法を導こうとするところに特徴がある。

1. 乾康代、梶浦恒男：住環境管理を目的とした自主協定に関する事例研究 - 関西都市圏における自主協定運営過程と行政の支援 - , 都市計画学会学術研究論文集, 第 36 号, 2001
2. 川島理恵子：横浜市における建築協定の運営実態に関する研究 - 生活レベルでの居住環境管理手法としての役割の検討 - , 都市住宅学, 35 号, 2001
3. 鈴木克彦：建築協定の認可実態からみた協定更新の要因について - 建築協定地区における持続的住環境管理システムに関する研究（その 1） - , 日本建築学会計画系論文集, 第 601 号, 2006
4. 鈴木克彦：建築協定の更新による持続的協定運営の醸成実態について - 建築協定地区における持続的住環境管理システムに関する研究（その 2） - , 日本建築学会計画系論文集, 第 607 号, 2006
5. 鈴木克彦：建築協定の締結経緯と運営実態からみた持続的協定運営の醸成プロセスに関する研究, 日本建築学会住宅系研究報告会論文集 2, 2007
6. 原田陽子：建替更新を経た集合住宅地における住人の働きかけの継続性と誘発要因に関する研究 - 集合住宅地における住人の自主的住環境形成に関する研究 - , 日本建築学会計画系論文集, 第 587 号,

2005

7. 齊藤広子：計画的戸建住宅地における専有空間の緑の管理による街なみ形成態度とその規定要因，日本建築学会計画系論文集，第 527 号，2000
8. 生川慶一郎、柏原士郎、吉村英祐、横田隆司、阪田弘一：建て替えによる集合住宅の空間特性の変化が自主緑化に与える影響 - 自主緑化を誘発する集合住宅の計画手法に関する研究 - ，日本建築学会計画系論文集，第 552 号，2002
9. 原田陽子、土肥博至：増改築など住人による環境への働きかけの特性とその集合による固有性の形成過程 - 集合住宅地における住人の自主的住環境形成に関する研究 - ，日本建築学会計画系論文集，第 549 号，2001
10. 田中晃代、鳴海邦碩、久隆浩：景観条例・まちづくり条例にもとづく市民団体の活動と支援方策の特性に関する研究，日本建築学会計画系論文集，第 516 号，1999
11. 安里直美、池田孝之：身近な環境づくりにおける住民主体の活動と支援に関する実態と課題 - 沖縄県浦添市まちづくりプラン賞を事例にして - ，日本建築学会計画系論文集，第 566 号，2003
12. 深見かほり、大月敏雄：コーポラティブタウンハウスにおける経年的住環境運営に関する事例研究，日本建築学会住宅系研究報告会論文集 2，2007
13. 原田陽子：団地再生における居住者組織の再構築 - 団地を核とした自律的地域再生に向けて - ，日本建築学会住宅系研究報告会論文集 1，2006

1-6-3. トラスト組織によるコミュニティ形成や空間管理に関する既往研究

これまで、英国のシビック・トラストやローカル・アメニティ・ソサエティ、あるいは米国のコミュニティ・トラストなど、市民主体のまちづくりにおけるトラスト活動については日本においても数多く紹介され、既に良く知られている。

今枝（1986）は、英米両国における自主的まちづくり活動の存立基盤を構成する社会的背景について考察し、我が国における市民主体のまちづくり活動の今後のあり方を展望している。西村（1993）は、イギリスのローカル・アメニティ・ソサエティを対象として、組織の活動実態と行政との関わりについて報告している。雨宮（1991）は、一定の地域内で個人や企業から資金を集め、一定の基金にして運用し、地域のための使うアメリカのコミュニティ・トラストについて報告している。梅津ら（1999、2000）は、歴史的環境の保全や利活用を目的とする組織である National Trust for Historic Preservation が取り組むメインストリート・プログラムについて詳細に報告している。近年では、米国において活発な活動が見られる Community Development Corporation（CDC）の紹介が盛んになされ、前山（2004）を始め、数多くの報告がなされている。

本論文が対象とした米国の Trust for Public Land もこれらのトラスト活動として位置づけることができるが、組織の多層化と近隣レベルでのコミュニティデザインへの展開という

近年の新たな取り組みに焦点をあてて分析を進めている所に特徴がある。特に、自然環境の保全を目的としたランド・トラスト組織の都市部におけるオープンスペースの保全や利活用に関わる取り組みや、コミュニティ・ランド・トラスト組織との連携などの近年の動向についてはあまり知られていない。また、本論文において紹介しているコミュニティ・ガーデンの取り組みについては、越川（2002）や平田ら（2003）がその概要や歴史的経緯、プログラムの運営の特徴などについて紹介しているが、コミュニティによる土地の保有やマネジメントの仕組みといった視点から考察しているものは見あたらない。

1. 今枝忠彦：シビックトラストをめぐる市民主体のまちづくり活動の実態と展望 - 日本、イギリスおよびアメリカの事例を通じて -, 日本都市計画学会学術研究論文集, 第 21 号, 1986
2. 西村幸夫：歴史を生かしたまちづくり - 英国シビック・デザイン運動から -, 古今書院, 1993
3. 雨宮孝子：アメリカのコミュニティ・トラストとまちづくり - 税制とシビック・トラストの視点から - (AMR 編：まちづくりとシビック・トラスト, ぎょうせい, 1991) 所収
4. 熊沢雄一：都市環境整備とシビック・トラスト - わが国のシビック・トラストの展開イメージ - (AMR 編：まちづくりとシビック・トラスト, ぎょうせい, 1991) 所収
5. 前山総一郎：アメリカのコミュニティ自治, 南窓社, 2004
6. 梅津章子、西村幸夫：米国における歴史的環境保全の経済的側面について - メインストリート・プログラム (その 1) -, 日本建築学会計画系論文集, 第 520 号, 1999
7. 梅津章子、西村幸夫：米国における歴史的環境保全とその社会的経済的価値についての研究 - メインストリート・プログラム (その 2) -, 日本建築学会計画系論文集, 第 537 号, 2000
8. 越川秀治：コミュニティガーデン - 市民が進める緑のまちづくり -, 学芸出版社, 2002
9. 平田富士男、陳小奇：サンフランシスコ市のコミュニティガーデンの実態とガーデンコーディネーターの役割, 日本都市計画学会都市計画論文集, No38-3, 2003

1-6-4. 近代都市空間および地域社会の形成に関する既往研究

日本の近代都市史に関する研究はその蓄積を増し、既に大きな成果が挙げられているものの、その多くが計画的に形成された都市における計画理念や計画思想の抽出、あるいは個別の都市計画事業や都市計画策定過程における事業経緯や計画理念などを史実として明らかにしているものである。その中で、都市形成を個別の事業ではなく、全体像の把握に視点をおいた研究として、坪原（1993）は、神戸の戦前都市形成を総括的に把握することで、神戸都市形成の本質を把握することを試み、その本質を思想的、社会的背景からひもといている。また、都市整備事業が沿道地主からの用地や寄附金の提供へ相当程度依存しており、そのために行政が自らの意志を貫徹することができなかったことを指摘したうえで、民間が自由に

都市開発を行い、公共は最低限の関与にとどまるべきだと考える人が多かったことを、都市開発を巡る論争の経過から明らかにしている。また、坪原（2000）は、四日市市における都市改造事業を計画性という観点から明らかにする中で、都市形成活動の背景を市当局や市会議員の行政思想に着目しながら明らかにしている。

伝統的集落の自治組織による空間管理に関する研究として、岡村ら（1995）は、明治中期から昭和初期において村落共同体「野沢組」が道路工事に果たしてきた役割について論じ、加藤（1999）は、集落の共同性を社会・空間構造から明らかにし、環境管理の方向性を示している。

都市空間の自律的形成に着目している研究として、大槻（1997、1998）は、神戸・新開地を対象に、歓楽街の成立要因を外在的要因から明らかにし、さらに、その変容まで都市空間としての全貌を明らかにしているが、歓楽街という限られた空間についての言及に留まっている。また、西川（1987）は、幕末から明治初期までの横浜を対象に、地主としての生糸売込商の動向を分析し、貿易都市の中の中核的な住民として町政を牛耳るようになる歴史を考察しているが、その視点は町政における政治権力に置かれており、非投機的な都市活動については触れられていない。

戦後日本の地域社会に関する研究は社会学の分野において蓄積され、住民組織や地域社会の権力構造等について分析を行った磯村ら（1971）や秋元（1972）の研究がある。

本論文はコミュニティレベルでの公共運営の財源に着目しながら、都市空間のマネジメントシステムやその衰退過程を史実の再編集を通して明らかにしていくところに特徴がある。

1. 坪原紳二：市制胎動期における神戸都市形成の総括的把握 - 市制施行期より第1次大戦勃発時までを対象に -, 日本建築学会計画系論文報告集, 第447号, 1993
2. 坪原紳二：四日市都市改造事業の計画性に関する考察, 日本建築学会計画系論文報告集 第537号, 2000
3. 岡村勝司、内山卓太郎、遠藤暢彦：村落共同体「野沢組」の道路整備に関する研究, 日本建築学会計画系論文集, 第472号, 1995
4. 加藤仁美：集落における共同性の社会・空間構造と環境管理, 日本建築学会計画系論文集, 第518号, 1999
5. 大槻洋二：神戸・新開地の空間形成と歓楽街成立の契機 - 近代都市の歓楽街形成に関する史的研究所の1-, 日本建築学会計画系論文集, 第496号, 1997
6. 大槻洋二：神戸・新開地の歓楽街空間の実態とその変容 - 近代都市の歓楽街形成に関する史的研究所の2-, 日本建築学会計画系論文集, 第507号, 1998
7. 西川武臣：幕末・明治の国際市場と日本 - 生糸貿易と横浜 -, 雄山閣出版, 1987
8. 磯村英一、鶴飼信成、川野重任編著：都市形成の論理と住民, 東京大学出版会, 1971
9. 秋元律郎：地域政治と住民 - 市民参加のために -, 潮出版社, 1972

1-6-5. 都市計画やまちづくりの財源に関する既往研究

租税以外の都市計画財源としては、旧都市計画法下の受益者負担金が良く知られており、石田（2004）、森本（2003）、桜井（1984）などの研究がある。しかし、受益者負担金が対象としていた事業は都市計画事業に限られるとともに、研究の主眼も制度上の問題点や運用上の課題を具体的な反対運動等の事例などを通して史実として整理しているものであり、制度史研究の中に位置づけられるものである。受益者負担制度は1930年代後半には衰退しており、戦前、戦後期を通した通史的な議論はされていない。

補助金による都市空間整備に関する研究としては、中央政府、地方政府間における補助金の性質に着眼し、官治的自治論に対する批判をふまえて、補助金の地域における実態を描きながら社会史として整理した長妻（2001）の研究がある。

戦前期における寄附金の実態については、吉岡（1987）、高寄（2000、2002、2003、2006）を始めとして、行財政法学の分野でしばしば言及されている。しかし、行財政法学分野の関心は行財政における税制度の分析にあり、寄附という視点からは、戸数割の累進率の問題など、低所得者層の過重負担、高額所得者の行政支配といった側面から語られ、まちづくりや都市デザインの視点から捉えた論考は市町村史等の史料における断片的な記述にとどまっている。特に、地方自治が確立していない戦前期における寄附の強要の実態について言及しているものは多いが、戦後まで続けられた寄附行為の実態や、その思想の変遷という視点で研究されたものは見あたらない。

米国における都市政策や補助制度について、秋本（1994）は、1980年代初頭の米国における連邦政府の包括補助金であるCDBGを活用した「公共と民間のパートナーシップによる都市開発」の形態と特徴を提示している。また、前山（2004）や内田ら（2005）が、シアトル市のネイバーフッドマッチングファンドについて報告している。我が国の補助制度については、特にその先進事例である「世田谷まちづくりファンド」について、荒俣ら（2002）は、その体制におけるまちづくりファンドによる支援を受けた市民団体の初期の頃の活動展開を報告し、卯月（1995）は、世田谷区のまちづくりセンターを中心とした住民活動の支援体制について報告する中で、「世田谷まちづくりファンド」の課題を整理している。また、内田ら（2006）は、我が国の提案型助成制度の発展経緯と現状について整理し、地域協働社会に向けた提案型助成制度の課題を示している。これらのまちづくり財源は、特に我が国においては行政主導で行われているが、本論文で構想しているコミュニティ自治の財源としての寄附は個々人の意思を反映でき、税制等の制度設計によってはより汎用性のある財源としていくことができるという点において、独自性と可能性を有する財源として位置づけられる。

1. 石田頼房：日本近現代都市計画の展開 1868 - 2003, 自治体研究社, 2004
2. 森本米紀：旧都市計画法下における「受益者負担制度」問題に関する一考察 - 神戸市における主体間の対立に着目して -, 日本都市計画学会都市計画論文集, No.38, 2003
3. 桜井良治：旧都市計画法期における受益者負担制度の問題点に関する考察, 第 19 回 日本都市計画学会学術研究論文集, 1984
4. 長妻廣至：補助金の社会史 - 近代日本における成立過程 -, 人文書院, 2001
5. 吉岡健次：戦後日本地方財政史, 東京大学出版会, 1987
6. 高寄昇三：明治地方財政史 第 1 巻, 勁草書房, 2000
7. 高寄昇三：明治地方財政史 第 2 巻, 勁草書房, 2002
8. 高寄昇三：明治地方財政史 第 3 巻, 勁草書房, 2003
9. 高寄昇三：明治地方財政史 第 5 巻, 勁草書房, 2006
10. 秋本福雄：アメリカにおける公共と民間のパートナーシップによる都市開発の形態に関する研究 - 1980 年代初頭の CDBG の活用事例 -, 日本都市計画学会都市計画論文集, No.29, 1994
11. 前山総一郎：アメリカのコミュニティ自治, 南窓社, 2004
12. 内田奈芳美、佐藤滋：まちづくり支援ファンドが市民主導のまちづくりの推進に与えた効果の研究 - シアトル市, ネイバーフッドマッチングファンドを事例として -, 日本建築学会計画系論文集, 第 594 号, 2005
13. 荒俣桂子、西村幸夫、北沢猛：市民まちづくり活動における初期支援制度の役割に関する研究 - 「世田谷まちづくりファンド」を事例として -, 日本都市計画学会都市計画論文集, No.37, 2002
14. 卯月盛夫：住民の主体的まちづくり活動を支援する「まちづくりセンター」に関する考察 - 世田谷まちづくりセンターを事例として -, 日本建築学会計画系論文集, 第 470 号, 1995
15. 内田奈芳美、佐藤滋：地域協働型社会に向けた市・区による提案公募型まちづくり助成制度の発展経緯とその現状評価, 日本建築学会計画系論文集, 第 606 号, 2006

1-7. 論文の構成

本論文は 3 部 8 章、および各章を要約した終章で構成される。

第 1 部「研究の視座」は、第 1 章、第 2 章より構成される。ここでは、研究の背景、目的、枠組み、意義などの、研究の前提となる基礎的事項を整理するとともに、研究の視座を示した。

第 1 章「研究の目的と方法」では、研究の背景、目的、用語の定義、枠組み、既往研究の整理など、研究の前提となる基礎的事項を整理する。また、成熟社会を迎えた我が国における都市デザインの基軸を近隣レベルの組織が担う生活の場におけるコミュニティ自治に求め、政治システムにおける行政機構や議会と構造的な緊張関係を保ちながら相互補完関係を築く、コミュニティ自治を基礎とした多層的かつ多元的な社会関係資本の構造を示す。

第 2 章「研究の意義と概念の整理」では、本論文に関連の深い市民参加やコミュニティに関する議論の系譜を整理するとともに、都市計画分野における議論の特徴と研究の意義について述べる。

第 2 部「戦前・戦後の地域社会システムを基軸とした都市デザインの再評価」は、第 3 章、第 4 章より構成される。ここでは寄附という都市空間の形成に作用する社会的行為に着目し、現代社会の仕組みの中で適応可能な、地域社会システムを基軸とした都市デザインへの示唆を導く。

第 3 章「戦前期における地域社会システムを基軸とした都市デザイン」では、中山道最大の宿場町であった本庄町（現本庄市）を対象に、人々の活動の所産としての都市空間像を提示することを目的として、明治以降の戦前期における地域社会の分析を行う。そして、名望家や資本家による寄附行為が、生活の場における基盤施設の整備とともに、経済的發展に寄与していたことを明らかにする。

第 4 章「高度成長期における地域社会システムを基軸とした都市デザイン」では、高度成長とともに県都として発展した浦和市（現さいたま市）を対象に、住民自らが任意に供出する行政財源であった寄附の仕組みに着目し、戦後の高度成長期における地域社会の分析を行う。そして、寄附の仕組みが都市空間のマネジメントシステムとして機能していたことを明らかにしたうえで、住民の主体性が失われ、都市空間が画一化されていく過程について分析

する。そのうえで、現代社会の仕組みの中で適応可能な、地域社会システムを基軸とした都市デザインへの示唆を導く。

第3部「現代社会における社会関係資本の構築」は、第5章、第6章、第7章、第8章より構成される。ここでは、第2部の成果をもとに、空間的範囲と対象領域によって分類される現代社会の多層的かつ多元的な組織間の相互補完関係をコミュニティ自治を基礎とした社会関係資本として構築していくための理論を提示する。

第5章「近隣レベルでの包括組織と専門組織との連携によるコミュニティ自治」では、近隣レベルの代表的な包括組織である自治会・町内会と近隣レベルの専門組織である建築協定運営委員会との連携により、創造的な住環境形成を行う居住者組織を育成していく方法を明らかにする。横浜市の建築協定地区の中から住居系地区において建築協定運営委員会が存在する地区を対象として、建築協定運営委員会が「協定の番人」としての役割を超えて住環境形成に関与していくことの有効性と、自治会・町内会と建築協定運営委員会が互いに発意、サポートを行うことで広範囲な住環境形成を展開していることを示し、コミュニティ自治を単位として、住環境を推進していくための居住者組織の育成の方法について考察する。

第6章「近隣レベルと中間領域の包括組織の連携による住民自治組織の多層化」では、平成15年度に発足したさいたま市南区の区民会議を対象として、政令市の区レベルの包括組織と近隣レベルの包括組織との連携により住民自治組織を育成していく方法を明らかにする。5年間に亘る同会議での活動の支援を通して、時間的枠組みの中で分析を行い、区民会議の初動期の活動を総括するとともに、区民会議の目標像の継承において近隣レベルの包括組織との連携が一定の役割を果たしたことを示す。そのうえで、住民自治組織を育成していく方法について考察する。

第7章「専門組織の多層化と近隣レベルの専門組織の育成」では、広域専門組織が近隣レベルの専門組織を育成していく方法を明らかにする。このような専門組織の取り組みは我が国においては未だ萌芽段階であるため、米国において、近隣レベルでオープンスペースの保全や利活用に取り組んでいるランド・トラスト組織を対象として分析を行う。そして、専門組織が組織の多層化を図り、近隣レベルの組織を育成していく方法について考察する。この中で、多層化された専門組織が競争原理の働く中で寄附による財源を確保していくことが、近隣レベルにおいて新しい公共を生み出す方法についても論じる。

第8章「コミュニティ自治を基礎とした社会関係資本の構築」では、本論文の総括として、現在の我が国の社会背景のもとで、コミュニティ自治を基礎とした社会関係資本を構築するための方策を示すとともに、新たな社会関係資本によって実現する都市デザインの可能性と責任の広がりについて論じる。

終章は各章の要約である。

注釈

- 1) 参考文献 1 (pp.271)
- 2) 参考文献 2、参考文献 3 などで議論されている。
- 3) 参考文献 4
- 4) 参考文献 5 (pp.15-16)
- 5) 参考文献 6 (pp.133)
- 6) 参考文献 7 (pp.206-207)
- 7) 参考文献 8 (pp.14)
- 8) 参考文献 8 (pp.14)
- 9) 参考文献 4 (pp.123-124)
- 10) 参考文献 6 (pp.158)
- 11) 参考文献 9
- 12) 例えば山本は参考文献 10 (pp.341) において、具体的事例をもとに、『現在の大都市行政をみると、そのほとんどの部分は、かつては住民サイドにおいて処理されていたものといってよい』と述べている。
- 13) 例えば辻山は参考文献 9(pp.8)において、1969年に千葉県松戸市に誕生した「すぐやる課」を例にとり、『自分たちのことはできるだけ自分たちでやろうという「自治する気風」が、住民から失われることを加速したのではなかったか』と述べている。
- 14) 例えば篠原は参考文献 11 (pp.79) において、『市民参加は、それが効率的であるためには何らかの制度化がされなければならないが、市民参加は制度化されると同時にダイナミズムを失い、それがもつ意味を半減してしまうという宿命をおっている』と述べている。
- 15) 参考文献 12 (pp.170-171)
- 16) 参考文献 13 (pp.8)
- 17) 例えば山崎は参考文献 14 (pp.170) において、『わが国では、たとえば、東京都中野区の住区協議会のごとく、革新自治体のもとにおいて、地域住民組織や住民運動団体が同じテーブルのもとで、まちづくりの地域合意を形成していく試みがなされてきた。これは、先進的な実験である』と述べている。
- 18) 参考文献 15 (pp.29)
- 19) 例えば中田は参考文献 16 (pp.2) において、『町内会否定論ももちろん一つの選択でありうるし、そのような主張はかつては強くみられた。近年は、地域の間関係が一段と弱まり、そのスキをねらうかのような犯罪や孤独死などの急増への危機意識からか、ストレートな否定論はやや影を薄め、町内会が存在することを認めた上での改革論が強まっているようである』と述べている。
- 20) 例えば櫻井は参考文献 17 (pp.16) において、『改めて地縁組織を中心とした地域の再生・活性化や住民自治の確立に関心を寄せる自治体が、特に市町村合併を前後して現れてきている』と述べている。
- 21) 山本は参考文献 10 (pp.75) において、『人々の間に形成される「連帯感」なるものは、もともと“情感 (sentiments)” の領域に属するものであって、“知識 (intelligence)” の側のものではない。…“コミュニティ” の基礎的な要件である「連帯感」をこのように考えると、それは、行政がその施策を通じて“直接的”に醸成することの不可能な領域のものといわなければならない』と述べている。
- 22) 参考文献 18 において、「何故いまこの時点で地方分権か」という問いに対して、ナショナル・ミニマムを超える行政サービスは、地域住民のニーズを反映した地域住民の自主的な選択に委ねるべきで

あることが挙げられている。

- 23) 例えば山崎は参考文献 14 (pp.174) において、『地域住民組織は、さしせまった問題が露頭するものにかぎらず、日常的な地域課題の解決などについて、地域的行政権限を付与された分権化の担い手組織として発展していく方向をめざすのである』と述べている。
- 24) 例えば江藤は参考文献 19 (pp.263) において、まちづくりセンターやまちづくりファンドなどのサポートセンターについて、『こうした行政設置のサポートセンターは、協働の条件整備として重要であるが、同時に「中立的立場」への疑問がつきまとう』と述べている。
- 25) 参考文献 20
- 26) 参考文献 6
- 27) 参考文献 2 (pp.64-65)
- 28) 参考文献 2 (pp.72-73)
- 29) 参考文献 13 (pp.7)
- 30) 参考文献 16 (pp.42)
- 31) 例えば榊原は参考文献 21 (pp.22-23) において、『今日わが国において、「参加の梯子」へ言及がなされるのは、パートナーシップを積極的に推し進めようとする者による場合が多い』と述べている。
- 32) 参考文献 22 (pp.106-107)
- 33) 参考文献 23 (pp.136-137)
- 34) 例えば世古は参考文献 23 (pp.10) において、『これからの社会は個人の私的な関心を追究するとともに、公共的関心をもち、自己責任をもって社会に参画する「公的人間」、つまり「市民」に編み上げられていく必要があると私は思う』と述べている。
- 35) 参考文献 25 (pp.155-158)
- 36) 参考文献 26
- 37) 参考文献 27 (pp.51)
- 38) 参考文献 8 (pp.14)
- 39) 参考文献 28 (pp.260)
- 40) 参考文献 29 (pp.204)
- 41) 参考文献 20、参考文献 30、参考文献 31、参考文献 32、参考文献 33、参考文献 34、参考文献 35 を参照した。
- 42) 吉岡は参考文献 35 (pp.42-43) において、シャウプ勧告の特徴を要約しているが、その一つとして「租税法律主義の原則の確立」を挙げ、『徴税は、収税吏の恣意によらず、法律にもとづいて実施されることは近代民主国家として当然のことである。したがって、従前のような目標額、天下り割当課税は廃止される。また、税法をはなれた巨額の寄附金も原則として廃止される』としている。
- 43) 昭和 23 年に施行された地方財政法では、第四条の五において、『地方公共団体又は他の地方公共団体又は住民に対し、直接であると間接であるとを問わず、寄附金（これに相当する物品等を含む。）を割り当てて強制的に徴収（これに相当する行為を含む。）するようなことをしてはならない』と規定している。尚、地方財政法は昭和 35 年に一部改正が行われ、『市町村は、法令の規定に基づき当該市町村の負担に属するものとされている経費で政令に定めるものについて、住民に対し、直接であると間接であるとを問わず、その負担を転嫁してはならない』（二十七条の四）とされた。同法施行令の改正により、政令で定めるものは『一 市町村の職員の給与に要する経費 二 市町村立の小学校及び中学校の建物の維持及び修繕に要する経費』（四十三条）と明示された。

- 44) 1996年に発行された参考文献36(pp.365)においても、『地方財政がひっ迫するに伴い、寄付金の形はとるが実際には全部または一部の住民に割り当てて徴収し、実質上租税類似の負担により公費がまかなわれることがある』と記されている。
- 45) 参考文献20(pp.302)
- 46) 参考文献20(pp.98)
- 47) 参考文献31(pp.26、pp.266)
- 48) 参考文献33(pp.296)
- 49) 参考文献33(pp.204-205)

参考文献

1. 岩崎忠夫：住民参加論 - 住民参加の理論と実務 -, 第一法規出版株式会社, 1984
2. 山崎丈夫：地域コミュニティ論 改訂版 - 地域分権への協働の構図 -, 自治体研究社, 2006
3. 羽貝正美：基礎自治体の新しい地平 - 参画と協働によるローカル・ガバナンスの刷新と自治体再構築 - (羽貝正美編著：自治と参加・協働 - ローカル・ガバナンスの再構築, 学芸出版社, 2007) 所収
4. R.M. マッキーバー (中久郎、松本通晴監訳)：コミュニティ - 社会学的研究：社会生活の性質と基本法則に関する一試論 -, ミネルヴァ書房, 1975
5. 前山総一郎：アメリカのコミュニティ自治, 南窓社, 2004
6. ジェーン・ジェイコブス (黒川紀章訳)：アメリカ大都市の死と生, 鹿島出版会, 1977
7. ロバート・D・パットナム (河田潤一訳)：哲学する民主主義 - 伝統と改革の市民的構造 -, NTT 出版, 2001
8. ロバート・D・パットナム (柴内康文訳)：孤独なボウリング - 米国コミュニティの崩壊と再生 -, 柏書房, 2006
9. 辻山幸宣：分権社会と協働 (武藤博己編著：分権社会と協働, ぎょうせい, 2001) 所収
10. 山本登：市民組織とコミュニティ, 明石書店, 1985
11. 篠原一：市民参加, 岩波書店, 1977
12. 名和田是彦：自治体内分権と住民参加・協働 (人見剛、辻山幸宣編著：協働型の制度づくりと政策形成, ぎょうせい, 2000) 所収
13. 佐藤滋：地域協働の時代とまちづくり (佐藤滋編著：地域協働の科学 - まちの連携をマネジメントする -, 成文堂, 2005) 所収
14. 山崎丈夫：現代の住民組織と地域自治 - 地域分権化への住民組織論 -, 自治体研究社, 1994
15. 大内田鶴子：コミュニティ・ガバナンス - 伝統からパブリック参加へ -, ぎょうせい, 2006
16. 中田実：地域分権時代の町内会・自治会, 自治体研究社, 2007
17. 櫻井常矢：自治体コミュニティ政策と住民自治 (山田晴義編著：コミュニティの自立と経営, ぎょうせい, 2006) 所収
18. 地方分権推進委員会 中間報告, 地方分権推進委員会, 1996
19. 江藤俊昭：地域事業の決定・実施をめぐる協働のための条件整備 - <住民-住民>関係の構築を目指して - (人見剛、辻山幸宣編著：協働型の制度づくりと政策形成, ぎょうせい, 2000) 所収
20. 吉岡健次：日本地方財政史, 東京大学出版会, 1981

21. 榊原秀訓：住民参加の展開と課題（室井力編：住民参加のシステム改革，日本評論社，2003）所収
22. 白石克孝：パートナーシップと住民参加（室井力編：住民参加のシステム改革，日本評論社，2003）所収
23. 奥田道大：コミュニティ形成の論理と住民意識（磯村英一、鶴飼信成、川野重任編著：都市形成の論理と住民，東京大学出版会，1971）所収
24. 世古一穂：市民参加のデザイン - 市民・行政・企業・NPOの協働の時代 - ，ぎょうせい，1999
25. 佐伯啓思：「市民」とは誰か - 戦後民主主義を問いなおす，PHP 研究所，1997
26. 牧田義輝：住民参加の再生 - 空虚な市民論を超えて - ，勁草書房，2007
27. 日高六郎：市民と市民運動（伊東光晴、篠原一、松下圭一、宮本憲一編：岩波講座 現代都市政策 II 市民参加，岩波書店，1973）所収
28. 北沢猛：持続可能な地域をデザインする（財団法人地域活性化センター編：自立と協働によるまちづくり読本，ぎょうせい，2004）所収
29. 名和田是彦：都市内分権・近隣政府の今日的課題（西尾隆編：住民・コミュニティとの協働，ぎょうせい，2004）所収
30. 田中治：「税外負担」の法的検討（日本財政法学会編：戦後 50 年と財政法研究（2） - 地方財政 - ，龍星出版，1998）所収
31. 高寄昇三：明治地方財政史 第 1 巻，勁草書房，2000
32. 高寄昇三：明治地方財政史 第 2 巻，勁草書房，2002
33. 高寄昇三：明治地方財政史 第 3 巻，勁草書房，2003
34. 高寄昇三：明治地方財政史 第 5 巻，勁草書房，2006
35. 吉岡健次：戦後日本地方財政史，東京大学出版会，1987
36. 自治省財政局編：地方財政のしくみとその運営の実態，地方財務協会，1996