

## 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

### 8-1. はじめに

本章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について論じる。

### 8-2. 論点の整理

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。そして、コミュニティ自治の定位と成立条件を、以下の4点に整理し、コミュニティ自治の育成にはコミュニティの多層化と相互補完関係の構築が必要であることを述べた。

- 1) 政治システムにとって不可知の自立した公共領域であること
- 2) 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こと
- 3) 個々人の価値評価を反映した独自の財源を保有すること
- 4) 財源の使途について意思決定を行う仕組みを有していること

このような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方法を明らかにすることが本論文の目的であるが、そのうえでは現代社会の多層的かつ多元的な地域社会の実態を適確に捉える必要がある。

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、相互に独立しつつ、相互補完関係を築くという状況には至っていない。

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、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確保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。

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、以下の4点を目標とした。

- 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

### 8-3. 現代社会が求める都市デザイン

第2部では、現代社会が求める都市デザインへの示唆を導くにあたり、その一端を戦前・戦後の我が国の地域社会を再評価する中で見出した。

第3章では、明治以降の戦前期における地域社会の分析を行い、名望家や資本家による寄附にもとづく社会的な活動が、道路や学校、警察などの生活の場における基盤施設の整備とともに、経済的発展に寄与していたことを明らかにする中で、人々の活動の所産としての都

市空間像を提示した。また、第4章では、戦後の高度成長期における地域社会の分析を行い、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するとともに、一方では寄附の仕組みが計画性を持ち合わせず、多くの矛盾を発生させたが、政治システムの宿命とも言える公平性の確保がこのような矛盾点を解決するうえでの障壁となり、公共運営に対するコミュニティの関与を遠ざける中で、次第に衰退していったことを明らかにした。

改善すべき点としては、協議システムを強化していくことが挙げられる。そのためには、意思決定を伴う住民自治組織を多層化していくことで、様々な場面で民主的な協議の手続きを担保していく必要がある。このような協議システムによって行政と近隣コミュニティとが対等に協議を行っていくことも可能になる。また、近隣コミュニティは租税負担や行政からの補助による財源ではなく、個々人の価値評価を反映した独自の財源を持つことが必要である。この財源は会費のような一定額を継続的に負担させるものではなく、目的と用途を明確に示したうえで、その是非に対して個々人が意志を表明する機能をもつ財源である。さらに、近隣コミュニティが個性と創造性あふれる都市デザインを展開していくうえでは一定の競争と、その結果としての差異が生まれることは避けられないが、このような協議の仕組みによって競争を計画的にマネジメントしていくことが可能になる。

以上より、画一的な整備から脱却し、創造性を回復していくための、地域社会を基軸とした都市デザインへの示唆として、以下の4点が挙げられる。

- 1) 意思決定を伴う住民自治組織を多層化していくこと
- 2) 近隣レベルの住民自治組織が個々人の価値評価を反映した独自の財源を保有すること
- 3) 近隣コミュニティ間の一定の競争を容認していくこと
- 4) 協議の仕組みによって競争を計画的にマネジメントしていくこと

## **8-4. コミュニティ自治を基礎とした社会関係資本の構築**

### **8-4-1. 近隣レベルでの包括組織と専門組織との連携**

コミュニティ自治は、近隣レベルでの一定の空間的範囲を持つコミュニティを基礎としたアソシエーションの連携によって育まれる。そして、コミュニティ自治には意思決定の機能が要求されるが、その条件となるのが組織としての包括性であり、包括組織の存在である。そのため、コミュニティ自治の単位は包括組織を基礎として設定していく必要がある。地域

課題によっては、複数のコミュニティを束ねた単位として設定していくことも必要である。その場合には、複数の包括組織の連携によって単位を設定していくことになる。

一方で、コミュニティは個人がそれぞれの価値評価にもとづいて意志を表明し、創造性を発揮していく舞台でもあり、常に固定化されず、ダイナミックに変化していくことを可能にするものでなければならない。そのためには、コミュニティ自治には様々な地域課題に対応した専門組織との連携を図ることで、その体制を替えていくことができる柔軟性を持つ必要がある（図8-1）。

第5章では、横浜市の建築協定地区を対象として、自治会・町内会と建築協定運営委員会との連携により従来の自治会・町内会の活動とは性質の異なる幅広い取り組みが実現していることを明らかにした。また、組織体系には自治会・町内会と建築協定地区との区域の関係が影響を及ぼし、構成員の同一性は建築協定運営委員会の活動の幅に、組織の相互関係は組織間の連携の可否に影響を及ぼしていることを明らかにした。そのうえで、自治会・町内会を基礎的な単位として、取り組みに応じて区域を設定しながら専門組織と連携を図っていくことが必要であることを述べた。

自治会・町内会は、旧慣的な地縁組織の性質を受け継ぎ、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。しかし、我が国において全世帯参加を原則とした地域を代表できる包括組織であるという他の組織にはない特徴を有しており、現時点で自治会・町内会に変わる包括組織はみあたらない。そのため、自治会・

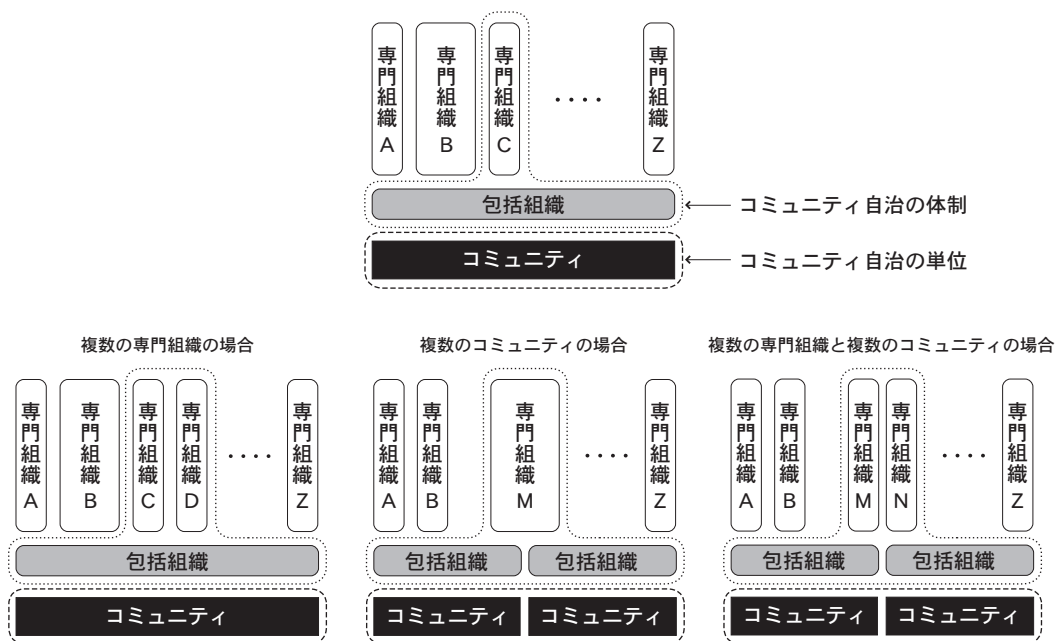


図8-1 柔軟に変化するコミュニティ自治の単位と体制

町内会が育んできた社会関係資本を一からつくりあげていくことを考えるよりも、このような特性を積極的に活用していく方法を考えていく方が近道である。

現在では様々な NPO 組織が生まれ、地域への高い関心を持ちながら活動を行う組織が生まれつつある。このような組織は自治会・町内会と対立することもあるが、積極的に自治会・町内会を発展的に変革していくという意識を持つことがコミュニティ自治を育む第一歩になるのではないだろうか。既存の自治会・町内会を基礎にしながら、コミュニティの意志決定を行うことのできる自律した包括組織へと育てていくことが、コミュニティ施策として取り組むべき第一の課題であると考えられる。

#### 8-4-2. 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

旧自治省のコミュニティ施策によって 1970 年代以降、多くのコミュニティ組織が設置された。その多くは小学校区、ないしは中学校区程度をその範囲として設置され、旧慣的な自治会・町内会に変わるものとして構想されてきた。本論文では、このような近隣レベルでの包括組織を政治システムから自立した地域社会システムの領域に置いており、その上層に、行政との接点となる中間領域の包括組織を設置することを構想している。

第 6 章では、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、近隣レベルの包括組織との連携が組織の目標像の継承に一定の役割を果たしたことを明らかにした。そのうえで、住民自治組織の多層化を図ることによって人材や情報の交流を生みだし、組織間の相互補完関係を構築していくことが必要であることを述べた。

本論文が対象とした区民会議は近隣レベルの包括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の特徴として挙げられるが、このようなコミュニティ会議との連携は、区民会議の活動の継続や経験の蓄積といったうえで大きな力を発揮するとともに、近隣レベルの包括組織に対しても他のコミュニティとの交流や相互支援の契機を与える。近年ではコミュニティの弱体化が叫ばれるが、このような交流の蓄積によって近隣レベルでの社会関係資本をより強固なものとしていくことが期待される。

中間領域の包括組織の設置にあたっては、民主的正統性の担保が課題となり、何らかの制度化が必要になる。そのためには、条例等で位置づけられた代表機関としての地位を有するものとしていくことや、近隣レベルの包括組織の代表者を持って組織すること、あるいは自治体内の分権組織として決定権限までを付与していくためには公式の選挙によって委員を選んでいくことも検討の余地がある。

このようにして設置された中間領域の包括組織は近隣レベルでの包括組織とは明確に役割

分担がなされ、近隣レベルの包括組織との相互補完関係を構築していくという可能性が見えてくる。そして、近隣コミュニティと地方自治とをつなぎ、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計画的にマネジメントしていく役割が期待される。

### 8-4-3. 専門組織の多層化と近隣レベルの専門組織の育成

身近な生活の場における景観形成や空間管理を考えた時、その多くはコミュニティの自立自助にもとづく取り組みによって担っていくことができる。例えば住環境の管理であり、建築協定運営委員会と自治会・町内会との連携などによって取り組まれていくことが想定される。その一方で、公共空間の創出においては多額の資金を要する課題も多い。これまでこのような地域課題に対しては、シビルミニマムの充足という政治課題として捉えられ、政治システムによって担われてきた。しかし、政治システムが提供する公共は、平等や公平、基準といった価値評価がつきまとい、画一的な整備を脱するうえでは限界がある。このような限界を超えるためには、近隣レベルで公共を提供できる新たな主体が必要になる。

第7章では、米国におけるランド・トラスト組織を対象として、市民のためのオープンスペースを創出していくためのコミュニティ・ガーデンの取り組みにおいて、近隣レベルの組織を設立し、土地の所有権を移管するという新しいマネジメントの仕組みがつくられていること、コミュニティ・ランド・トラスト組織との連携によって、ハウジングとオープンスペースの両方の視点から、近隣レベルでのコミュニティデザインにアプローチしていることを明らかにした。

本論文で対象とした近隣レベルでのオープンスペース創出の取り組みは、専門組織が提供する新たな公共の代表的なものであろう。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大きな可能性を有する。生活環境施設によりつくられる地域住民相互のコミュニケーションが、伝統的な地域の共同性に変わる社会関係資本の構築の手掛かりになるだろう。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。

このような土地を基礎とする公共空間の創出のためには一定の財源が必要となり、コミュニティのみでは対応ができない領域である。このような公共をコミュニティの中で実現していくことが、都市空間を生活の場から豊かにしていくことにつながると思われる。

#### 8-4-4. 個々人の価値評価を反映したコミュニティ自治の財源

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。

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社会的規範を背景とした寄附を想定している。ここで言う社会的規範とは、必ずしも近隣コミュニティの規範だけではなく、地方自治、あるいは国といったより広域のコミュニティでの規範が必要になる。そして、個々人が自らの価値評価にもとづいて寄附という形で意志を表明し、新たな公共を形づくっていく仕組みである。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たとともに、自治体財政が逼迫し、住民自身が責任を分任していくことが望まれる現代において可能性を有するものである。

ここで、新たな公共とは協働やパートナーシップ論において議論されている公共の概念とは異なることに注意したい。それは、このような公共の担い手が政治システムとパートナーシップを組むとともに、地域社会システムともパートナーシップを組み、政治システムと地域社会システムとの相互補完関係によって新たな公共を提供していくことを意味するからである。

第7章では、米国におけるランド・トラスト組織を対象として、多層化された専門組織における寄附による財源の確保が近隣レベルで新たな公共性を創出していることを述べた。

現実には、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、寄附の仕組みは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、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。本論文では、その解決策として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となることを構想している。新たな公共を担う専門組織は、広域的に寄附を獲得するための競争が必要になる。このような競争原理が働く中で、現代社会が求める公共性が選択されていく。一方で、多層化した専門組織は必ずしも全ての近隣コミュニティを包括できるわけではない。そこでは、近隣コミュニティにも競争力が求められ、コミュニティ自治の塾度に応じて民主的に優先順位が決められていく仕組みである。そして、専門組織の民主性は、寄附を獲得するうえでの競争力の大きな要因になるだろう（図8-2）。

米国においては様々な分野で民間非営利組織が主体的にその役割を担っている。このような活動を支える様々な仕組みや制度が整っており、社会貢献に対する市民意識も高い。そのため、信用や資金のマネジメント能力があれば財源を確保することも可能であり、多層化された専門組織における寄附による財源の確保が近隣レベルで新たな公共性を創出している。

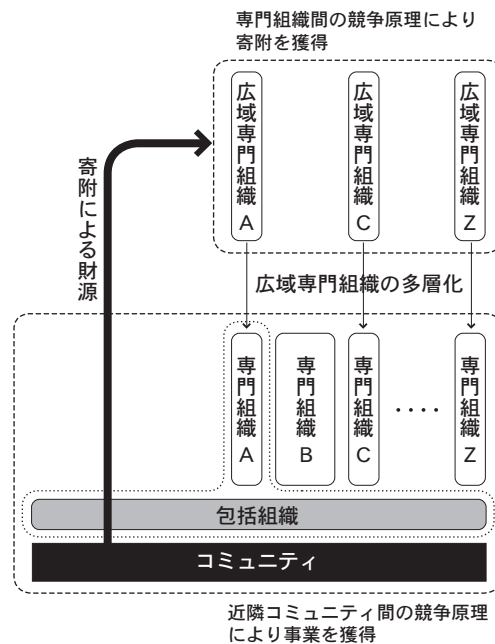


図 8-2 寄附による財源の確保

我が国においては多額の資金の調達や、税制をはじめとする支援制度、土地のマネジメントを行うための専門的知識の不足等が課題となり、こうした仕組みの実現には多くの困難が予想されるが、社会的合意を徐々に築きながらその可能性を模索していくことが必要であろう。

## 8-5. まとめ

本論文で構想している社会関係資本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、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。さらに、コミュニティの多層化と一定の競争原理を提供する市場システムの介在によって、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し、個々人の価値評価を束ねたコミュニティ自治の財源を創出する。

このような社会関係資本によってアソシエーションが提供する様々な公共性を近隣レベルでの空間的範囲をもったコミュニティの中で統合していくことが可能となる。そして、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ぎ、政治システムが提供する行政主導の都市デザインと相互に補完し合いながら公共領域を形づくる。

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要素を統合していくための考え方として展開してきた。しかし、縮減社会の到来という大きな時代の転換期にあって、成長と拡大という時代のパラダイムの中で培ってきた都市デザインの責任範囲は大きく広がりつつある。現代社会が求める都市デザインは、近隣コミュニティにおける創造的な都市デザインによって生活の場から豊かな空間をつくりあげていくとともに、予測できない社会動向の変化に対応していくためのマネジメント能力がより求められるようになる。多層的なコミュニティを繋ぐ社会関係資本は広がりつつある都市デザインの責任領域を下支えし、駆動力となって、真に豊かな空間、生活を創造していくことが期待される。

