

第1章 なぜいま「地域コミュニティの活性化」が求められるのか ～地域コミュニティはこれからも必要だし、参加すると「お得」なもの～

京都市地域コミュニティ活性化懇話会座長：乾 亨

(1) はじめに

「地域コミュニティ」という言葉は近年よく使われていますが、じつはわかるようでわからない言葉です。学問の世界ではいろいろと難しい説明がされていますが、ここでは「地域社会」、あるいは、小学校区程度の範囲の「地域内の住民どうしのつながり」という程度に理解してください。要するに「近所どうしのつながり」のことです。

行政のパンフレットなどを見ると、「地域コミュニティ」といいながら「町内会・自治会」や「各種団体¹」「自治連合会」など、地域組織の活動や加入率について書いてあることがよくあります。これは、京都では（京都に限らず日本中で）、多くの地域に町内会・自治会のような地域組織が存在し、そのような地域組織を介してのつながりや地域活動が「近所どうしのつながり」の基盤となっているからです。

もちろん、地域組織とは無関係の「近所どうしのつながり」もありますが、小学校区ほどの拡がりのなかでの住民同士のつながりを考える場合は、やはり町内会・自治会や自治連合会、各種団体など地域組織の取り組みが重要なので、本報告書でも「地域コミュニティの活性化」と称して「地域組織の活性化」を論じている部分が多くあります。ただし近年は、地域で活動する住民の組織（地域組織）の幅も広くなり、昔ながらの町内会・自治会や各種団体、自治連合会だけでなく、高齢者支援や子育てのためのグループなど個人の自由な参加を前提にするものも増えており²、本報告書でも、そういう新しい動きも含めて「地域組織の活性化」を語っています。

さてその「地域コミュニティ」ですが、多くの人が指摘しているように、近年は人と人とのつながり（コミュニティ）が希薄になり、地域によっては、近所どうしでも挨拶しない、隣に住んでいる人もよく知らない、という状況になりつつありますし、それに伴って町内会・自治会の加入率も低下しつつあります。また、「地域コミュニティなんてもう古い。今後は徐々に廃れていくものだ」とか「町内会や自治会などの地域組織は古い体質が残っていて

¹ 体育振興会や少年補導委員会、自主防災会など、目的を明確にして活動している地域の住民組織を総称してこう呼んでいます

² 例えば、最近各小学校単位でつくられている「おやじの会」なども、こうした新しいグループのひとつ

厄介なもの。いらない」と主張する人もいます。

でも本当にそうでしょうか？地域コミュニティはもはや不要な、廃れていくものなののでしょうか？...私たちはそうは考えていません。地域コミュニティは、昔も今もちゃんと存在しているし、今後ますます必要とされていくだろうと考えています。当然、その担い手である地域組織も（「古い」と批判される部分は改善しながら）がんばってほしいと願っていますし、京都市行政も、その動きを積極的にサポートしていくことが求められると考えています。この報告書は、そのような立場から、「京都の地域コミュニティを活性化させるにはどうしたらいいのか」を市行政と、市民のみなさん（とりわけ地域活動の中でリーダー的役割を担う方々）に提案するものです。

(2) なぜいま地域コミュニティなのか（その1）...地域の者は地域で守る

人はひとりでは生きられません。友達や周りの人とつながり、認め合うことで安心を得て生きています。子どもや高齢者の方、障害者の方はもちろん、私たちは誰でも、周りの人たちのちょっとした気遣いや見守りのなかで、支え・支えられながら暮らしています。この当たり前のことを、私たちは長い間忘れて暮らしてきたのかもしれない。

コックをひねれば水やガスがでる。街の安全は警察や消防が守ってくれる。そんなサービスを前提に、わずらわしいことは「公共（役所）」にまかせて、「私は一人でも生きていける」と思ってきました。しかし、とりわけ'90年代以降、人と人とのつながりがどんどん希薄になるなか、周りの人とうまく関係をつくることができずに孤立化する人たちや、お互いが無関心ななかで発生する都市型犯罪の問題など、「ひとりで生きる」ことのはらむ問題点が明らかになってきました。

さらに、'95年におこった阪神・淡路大震災は、公共サービスが途絶えたときの「ひとりで生きる」ことの脆さをあらわにしました。結局あのとき役に立ったのは、外部から駆けつけた市民ボランティアの支えであり、なによりも、近所どうしの見守りや支えあう力、すなわち地域コミュニティの力だったのです。地域コミュニティがしっかりしていた地域のほうが、「ひとりで生きる」人の多かった都市部よりも災害被害が少なく、その後の立ち上がりも早かったことはよく知られています。

震災のような非常時だけの問題ではありません。いま私たちの身の回りで

おこっている、子どもを狙う犯罪や事故、高齢者の孤独死などのなかには、ちょっとした地域の見守りや支えあいがあれば、（もちろん完璧ではないまでも）防げるものが多くあります。そんな大げさな想定をしなくとも、孤独になりがちな高齢者や小さな子どもを抱えてがんばるお母さんたち、リタイアして居場所を失った中高年、周りに認めてもらえなくて自分を見失いかけている子どもや若者たちにとって、「人と人のつながり」の中に居る（コミュニティの中で、自分が自分として認められる、認め合う。すなわち、居場所がある）ということは、とても大切なことのはずなのです。

この10年、多くの人たちが、少しずつですが、「地域コミュニティがしっかりしていることが安心の基盤」だということに気づき始めているように思います。とりわけ、子育て真最中の若い世代を中心に、父親の積極的な子育て参加を促進する「おやじの会」活動や、子どもの見守り活動に参加する親たちが増えつつありますし、マンションにお住まいの方も、以前のように「近所つきあいをしたくないからマンションを選んだ」という方は少なくなり、ある程度地域と関わりながら定住していこうという方が増えています。

(3) なぜいま地域コミュニティなのか（その2）...地域のことは地域で決める

最近、自分の地域のいいところを大切に、気になるところを改善していくことで、それぞれの地域ごとに、自分の地域を自分たちで住み心地よくしていこうとする地域が増えてきていて、そのなかで地域コミュニティの役割が見直されてきています。

私たちはこれまで、税と引き換えに、一方的に行政からサービスを受けてきました。自分や地域に直接関わる福祉や教育、そして地域内の公園づくりなどの環境整備など、すべて行政任せで行ってきました。しかし、行政の取り組みは市内どこの地域でも公平に同じように行なわれるため、時として地域の求めることに比して不十分な場合も多く、さらには、行政サービスと地域の要求とにずれがあり、せっかくのサービスが「ありがた迷惑」に終わる場合や「一方的に押し付けられた」と感じる場合があるのも事実です。また、行政各部署から（よかれと思ってでしょうが）いろいろと働きかけや補助があるたびに地域の方々が忙しくなることも多く、ひどいときには各部署からバラバラに同じような依頼がきて現場が混乱することもあるように聞いています。

自分たちの地域に関わることは、行政だけに任せるのではなく、行政と地域の住民が一緒に考え相談し一緒に取り組むことができれば、ずいぶんと効率もいいし、なによりも、それぞれの地域の実情にあったきめ細やかな対応が可能になるはず。さらに、行政サービスだけでは不十分な部分を地域コミュニティの力で補い協力しあうことで、行政だけ、あるいは地域だけで取り組むよりも、より暮らしやすい地域をつくりあげていくことも可能なのはず。そのためにいま、全国の多くの市町村で、行政が個々の地域の想いや意図を尊重し（地域分権）地域と行政が共同で地域課題の解決に取り組む「パートナーシップ型まちづくり」が進みつつあります。

京都市でも、すでに10年以上前から「市民参加」「パートナーシップ」を市政の柱に据え、こうした先進的取り組みをすすめており、行政と地域がパートナーシップを組んで地域課題に取り組む事例も増えつつあります。まだまだ不備な点はあるものの（だからこそ、今回の提言が必要なのですが）、全国の中でみても京都は結構「いいセンいっている」都市のひとつです。

ただ、市が地域とそのような関係を築くためには、しっかりした地域コミュニティの存在が不可欠です。自分の地域に愛着を持ち、地域を良くしたいという想いを持つ人がいて、「こうなったらええなあ」という個々の住民のつぶやきが活かさせるような、そんな地域コミュニティがあってはじめて、自分たちで自分たちの地域のことを一緒に考えたり、自分たちでルールをつくったりできるし、地域の想いをまとめて市に提言したりすることができるのです。

京都は、都心部も周辺の近郊農村部も、歴史遺産や生活文化が継承され、身近に自然が残るゆたかな都市です。しかしその一方、町内に突然100世帯を超す大規模マンションが建設され受け入れに苦慮している地域や、誰が住んでいるのかわからないワンルームマンションが林立して安全上の不安を覚えている地域、市内でありながら若い世代が転出し高齢化が著しい地域や地場産業の不振で元気がなくなりつつある地域、せっかくの自然や地域文化が失われつつある地域など、それぞれの地域ごとに様々な課題を抱えてもいます。それぞれの地域のいいところを大切にしながら、気になるところを解決し、みんなが安心して機嫌よう暮らし続けることができる地域をつくり、維持していくためには、行政が行う「全市的取り組み」だけでは不十分で、

地域のことをよく知る地域住民が主体となり、行政がそれを支えるパートナーシップ型まちづくりを進めることが肝要です。

幸いなことに、京都は、だいぶ弱っているとはいえ、いまだに地域コミュニティが健在です（これが他都市に比して「ええセン」している理由なのですが）。この地域コミュニティを再活性化させることは、「パートナーシップ型まちづくり」の成否にかかわる課題でもあるわけです。

(4) 市行政は市民の事務局。でも、市行政だけでできることには限りがある

ずいぶん以前に、ある自治体の職員が「自分は行政職員と呼ばれるより、自治体職員と呼ばれたい。なぜなら、地方自治体では『政（まつりごと）を行なう』仕事（つまり、「市民に言うことを聞かせる」仕事）よりも、『市民の事務局』としての役割のほうがはるかに多いのだから」と語るのを聞いたことがあります。至言だと思えます。たしかに、地方自治体（市行政のことではなく市民の集りの意味）の事務局である市行政の第一の役割は「市民の想いを受け止め、調整し、市民活動を支え、一人ひとりが機嫌よく暮らすことができるまちをつくる」という事務局的作用なのです。

だからこそ市行政は、市民一人ひとりが機嫌よく暮らせるために、地域コミュニティ活性化を働きかけ、地域の想いと主体性を尊重しながら地域とのパートナーシップに取り組んでいく必要があるわけです。

その一方で、市行政が市民の事務局だとすれば、市民の側も「なんでもかんでも市行政に要求する」ことでは問題は解決しない、ということを理解する必要があります。私たちは税と引き換えに行政サービスを受けていますが、その資源には限界があります。私たち市民もそのことに留意しなければいけません。もちろん、なによりも行政内での改革が重要ですし、自治体構成員である市民一人ひとりが自治体事務局（市行政）の取り組む改革に関心を持ち意見を述べることは大切です。そしてそれと同時に、市行政だけでできることには限りがあり、行政サービスに頼るだけでは「一人ひとりが機嫌よく暮らしていける社会」をつくることはできない、ということに私たち市民も、そして行政もそろそろ気づく必要があります。

私たちにできること（というより、私たちにしか、コミュニティにしかできないこと、例えば顔が見える関係での支えあい、見守りなど）は、私たちで行ないながら、私たちだけではできないところを行政がカバーする、とい

う「パートナーシップ型まちづくり」がいま求められています。そしてそのときの基礎単位は、これまで述べてきたように、さまざまな市民活動であり、なによりも地域コミュニティ（地域組織）なのです。

(5) 求められる新しい地域コミュニティ・新しい地域組織・新しい地域と市行政の関係づくり

地域コミュニティは決して古くさい前時代の遺物ではありません。今の時代も、いや、いまの時代だからこそ、地域のなかで安心して機嫌よく暮らしたいと願う一人ひとりの住民にとっても、住民とのパートナーシップを求める行政にとっても、地域コミュニティの再生は重要な課題です。

「そんなものは自分とは無縁」と思っている人も、よく考えてみれば、地域コミュニティは自分や自分の家族が安心して機嫌よく暮らすうえで「役に立つ・必要な」ものだということはわかってもらえるはずだと思っています。多少の煩わしさはあるとしても、地域のなかで人とつながりながら暮らすほうがじつは得なのですから（もちろん、「目先の損得」ではなく、大きな意味での「得」ですが）。

ただそのためには、地域コミュニティの核となる地域組織の役割、働きかけが重要です。これまで地域コミュニティと疎遠だった人も巻き込んで、「うちの地域はコミュニティがしっかりしていてよかった」と地域のみんが思えるような活動が求められています。

そのためには、地域も市行政も、昔ながらのやり方・昔ながらの関係を踏襲するだけでは不十分です。たとえば、地域や周りの人たちのことを思いやり、自己実現を目指して、子育て支援や地域文化の継承、環境保全など、様々なボランティア活動に参加する市民は多いにも関わらず、多くの地域組織はそのような思いをもつ人たちを巻き込むことができていないのもたしかです。

地域組織も市行政も変わらなければいけない時代に差し掛かっているのだと、私たちは思っています。この報告書が、そのことを考え議論するきっかけになれば幸いです。

(6) 報告書の構成

とはいえ、地域コミュニティを活性化する（直接的には、町内会加入率を

あげる) 特効薬があるわけではありません。「町内会にはいりましょう」というキャンペーンだけを行なってもあまり意味はないし、かといって「町内会に入らなければならない」と強制することもできません。

地域コミュニティを活性化させるには、「町内会に入ってなんの役に立つの? 煩わしいだけやん」と思っている住民に、「地域コミュニティは必要だし、そこに参加することは役に立つ(お得だ)」ということを実感として伝えることからはじめなければならないとすれば、「地域コミュニティの必要性や有用性をどう伝えるか」「地域コミュニティに参加してよかった(得だ)と思えるような地域活動をどう展開するか」「そのような活動に取り組むために地域組織はどう発展すればいいのか」、そして「市行政は、そのような地域の動きに呼応してなにをなすべきか、どうあるべきか」という課題に、目に見える形で応えることが、いま求められています。

そのため、本報告書では、委員全員の生の体験や思いを出し合い議論し、上記課題に対するための基本的な考え方を整理したうえで、どう取り組んだらいいのか、何からはじめたらいいのかという「取り組み方」まで含めて、市行政と市民のみなさん(とりわけ地域活動の中でリーダー的役割を担う方々)に提起することを目指しています。

報告書は、提案編と参考事例編の二部構成となっており、そのうち提案編は、「地域コミュニティと地域組織の在り方や活動」・「地域コミュニティと行政のパートナーシップの在り方」・「地域コミュニティとパートナーシップを組む上での行政の仕組みやスタンス」の三つの視点から、それぞれの現状と課題を分析した上で(第2章)、今後に向けての提案を行なっています(第3章)。

参考事例編は、多くの地域で、これからの活動の指針をつくるうえで参考になるような「地域コミュニティ活性化の先進事例の紹介」(4編)と、地域コミュニティ活性化のための最初の一步として比較的簡単に取り組めそうな「活性化の取り組みヒント集」からなっています。