

地域まちづくりの新しい担い手 - 求められる「地縁も志縁も」型組織 -

乾

1 「地域組織か市民組織か」はもう古い

地域分権の必要性がいわれるいま、地域が地域を運営すること、すなわち、高齢者福祉や子どもの安心安全など、地域の課題を地域住民自身の手で解決し、ときに地域の将来について住民の声を集め自己決定しうるような力を、コミュニティレベルで備えることが求められている¹⁾。一般的に、このような課題に対応する担い手として、自治会・町内会やその連合体である自治連合会、あるいは各種団体など、地域コミュニティを基盤とする地域住民組織と、目的を共有する者が集まった市民組織(市民団体。NPOも含む。)にわけて考えたうえで、両者を対立的に

いぬい こう 立命館大学産業社会学部産業社会学科教授・1級建築士・学術博士。京都大学工学部建築系学科卒業。1995年より立命館大学助教授。1998年より現職。専門は「住民参加のまちづくり」。主な著書:飯田哲也編著『新・人間性の危機と再生』「都市計画から参加のまちづくりへ」法律文化社(2001年),日本建築学会意味のデザイン小委員会編著『対話による建築・まち育て』「中間的公共性としての地域コミュニティ」学芸出版社(2003年),立命館大学現代社会研究会編『21世紀の日本を見つめる』「まちづくり読本:機嫌よう暮らせるまちをつくろうやないか」晃洋書房(2004年)

¹⁾ 日本都市センター著『近隣自治の仕組みと近隣政府-多様で主体的なコミュニティの 形成をめざして』日本都市センター (2004年),日本建築学会意味のデザイン小委員会 編著『対話による建築・まち育て』学芸出版 (2003年)

捉えることが多い。

例えば、地域住民組織はボス支配の縦型社会、 因習に基づく文化支配。 保守的で新しい状況を受け入れ難いから、新住民や若い世代の支持を受 けられず、組織の形骸化が著しい。ときに、地域内の新しい動きを潰し てしまうこともある。それに対し、市民組織は自由な個人のネットワー クであり、専門知識やスキルを有し、有益な活動に積極的に取り組み政 策提言を行うことができる、という声がある一方で、市民団体は理念先 行で地域が求めることとの間にズレがあり、地域の問題に対応できない ことが多い。有益な活動であっても、地域で汗を流していないから信用 されず有効に働けない。それに対して、子どもの安全安心や高齢者支援、 あるいは災害時などいざというときに頼りになるのはご近所さんだし、 そのまとめ役としての自治連合会や各種団体の存在意義は大きい。役所 と協議するときも、地域住民組織でまとまったほうが「地域の声」とし て通りやすい、等の意見もある。かなり単純化してはいるが、多くの人 たちが、大なり小なり、両者をこのように対立的に捉えたうえで、どち らが今後の市民社会(あるいは地域社会)の担い手としてふさわしいか という問題の捉え方をする。あるいは、両者を異質のものとして捉えた うえで、地域住民組織と市民組織が連携し双方のマイナスを補い合うこ との必要性が語られることも多い2)。

しかし、このように、両者の組織形態・活動形態を固定的二項対立的に捉え、それぞれ別個に政策的位置づけや支援策(あるいは融合策)を 議論している間に、地域社会のほうがどんどん変化し、いまやその両者 の境界はあいまいになりつつあるし³⁾、その新しい状況のなかに地域の

²⁾ 双方の協力の可能性、および連携が上手くいかない要因については、京都市市民参加 推進フォーラム「市民参加こんなんえーやん宣言!」2006年3月で論じている。

担い手の新しい可能性が見えてきつつある。本稿では、京都の事例を中心に、いま起こりつつある新しい動きを概観することで、「地域住民組織か市民組織か」という二項対立とは異なる捉え方を提起し、今後の地域自治(地域が地域を運営する。)の可能性の一つを示したい。

2 キーワードは「地縁」と「志縁」

新しい状況を読み解く鍵は「地縁」と「志縁」というキーワードである。地縁は文字通り、地域のなかでの知り合い関係(信頼関係)による結びつきであり、志縁は、ある目的を持ち志によって結ばれる人と人との結びつきを示す。一般的にいえば、地域住民組織を支えるものが地縁であり、市民組織を支えるものが志縁であると思われている。しかし、地縁は必ずしも地域住民組織だけのものでなく、ある種の市民組織にも備わっているものである。例えば、地域のお母さん達でつくる子育てサークルは、子ども達をよりよい環境で育てたいという想い(志)を共有する市民グループであると同時に、その具体的な活動は、近所どうしやPTA仲間といった地縁関係によって成立し、支えられている。

そして、志縁も必ずしも市民組織の占有物ではない。一般的には、町内会やその連合体である自治連合会をはじめとする地域住民組織の主たる目的は、親睦(コミュニティの維持・活性化)であるといわれている。しかし、現在の急変する社会のなかでは、コミュニティの維持・活性化はすでにまちづくりの重要なテーマであるし、実際、近年(とりわけ阪神淡路大震災以降)、地域コミュニティの再活性化を通じて、高齢者や子

³⁾ 例えば、閉鎖的な地域組織と思われていた「大文字保存会」が、現在はNPO化し多く の市民が参加している。2) 資料参照。

どもの見守りや防災活動、環境整備などに取り組みはじめた地域も多い。こう考えてみると、「地域住民組織=地縁で結ばれる親睦組織(地域コミュニティ)」VS「市民組織=志縁で結ばれる活動組織(目的コミュニティ)」という二分法は、あまりにも単純にすぎたのかもしれない。

とはいうものの、地域住民組織の実態をながめてみれば、問題が起きることを忌避して「これまで通り」を大切にする(変化を求める新しい芽を押える)硬直化した組織も多く、一部役員が長期間居座りつづける一方で、「町役員は義理か厄介」といわれるとおり、ほとんどの役員は持ち回りで無事お勤めを果たすことしか考えていない。変化する地域課題への適切な対応や地域住民の声に耳を傾け働きかける役割を果たしえないまま、新住民や若い世代への影響力を失い、結果として組織率の低下を招いている地域住民組織も少なくない。果たしていまの地域住民組織の仕組みが「目的」を達成するために適しているのか、構成員が、志(目的)を持って参加しているのかは疑問である。

しかし近年、いくつかの地域住民組織では、目的を明確に掲げ、志を 共有しつつ地域課題に積極的に取り組む、いわば志縁で結ばれた地縁組 織とでもいうべき活動が始まっている。筆者がよく知る3地域の事例⁴⁾ を示しつつ、「志縁」と「地縁」をキーワードに新しい動きを読み解き、 これからの地域の担い手のあり方について考えてみたい。

梅津の事例については拙著『季刊まちづくり』「「普通のまち」のまちづくりのススメ」 (学芸出版) 14号, 2007年3月に詳しい。



(1)梅津まちづくり委員会(京都市右京区梅津学区)

<会の目的と組織形態の特件>

「一人ひとりの住民の多様な想いを集め、私達の梅津学区を、誰もが機嫌良く住み続けていけるまちにしていく」(会則前文より)ことをめざして、'00年5月に梅津自治会連合会傘下の団体として設立された。定型化された活動をこなすのではなく、新住民も含めて多くの人達がわがまちに関わるきっかけとなる場をつくりだすことで、人と人・人とまちをつないでいくための活動に幅広く取り組んでいる。

「義理か厄介」の町選出役員で構成されるため有効な活動が難しく、その一方、地域のために働きたい者も「役」がないと動けない、という従来型組織の弊害を乗り越えるため、自由参加型の会員組織としている。地域のために何かしようという志のある者(有志会員)に加えて、町選出委員も会員とすることで、各町レベルでの課題を汲みとり、委員会活動とリンクさせることもめざされている。現在('06年度末)の会員数120名。自治会連合会と密接な協力関係にある(連合会長が「相談役」)。

<設立の経緯>

梅津学区は、かっては農村地帯であったが、戦後、四条通の整備や区 画整理事業が進むなか、工場やミニ開発、マンションが進出、住工農が 混在する地域となった。住民は旧集落のいわゆる旧住民と、昭和40~50年代にミニ開発に入居しここで子育でを終えた新住民、最近地域に転入してきた新・新住民が混在している。住民のほとんどはサラリーマンである。新住民と旧住民を中心に、ある程度安定した地域コミュニティが形成されており、地域活動もそれなりに盛んである。とりたてて大きな地域課題はないが、そのぶん、地域活動が自治連合会や各種団体役員だけのものになり住民みんなのものになっていない、という危機感をリーダー達は抱いていた(現まちづくり委員会会長Na氏)。「こんなことやってます」と住民に伝えるだけの地域活動でなく、若い世代や新住民にも「こんなことを一緒にやりましょう」と呼びかけ、参加を促していくような新しい地域活動が必要だ、と考えた自治連合会長をはじめとする地域リーダー達を中心に、既存の団体の枠を越え、自由に地域課題に取り組む組織として設立された。

<活動概要と成果>

設立初期から「わがまち梅津再発見(まち歩き)」など、地域を知り 地域に愛着を持ってもらう活動に取り組み、あわせて、清掃活動や環境 活動(生ゴミ堆肥・花壇づくり等)なども定期化。'01年からは、地域交 流の場として「梅津まちづくり交流祭」を実行委員会形式で開催。いま や来場者千人を超える地域行事として定着している。

活動を通じて、これまで地域活動に関わらなかった比較的若い世代が 委員会の活動メンバーとして参加。また、市民活動にも関わるメンバー や環境問題に関心のあるメンバーも参加することで、堆肥づくりや自然 観察など、環境系の市民組織との連携による活動が根づいてことも特徴 の一つである。

梅津学区では,'01年から,有栖川改修工事計画策定を京都市河川課と(62)

のパートナーシップのもとワークショップ形式で取り組んできた。その際、住民の想いを束ね、京都市河川課と協議・協働し、地域の窓口の役割を果たしたのも、実質的にはまちづくり委員会である⁵⁾。この取り組みのなかで共有された「川沿いにある既存の公園と川を一体化し親水公園とする」という夢も、'06年度に河川工事が着工し、あわせて、京都市緑政課と地域との協働による公園改修計画ワークショップが始まったことで、ようやく実現の運びとなる。

(2)本能まちづくり委員会(中京区本能学区…現在は高倉学区)

<会の目的と組織形態の特性>

「まちの急激な変化に対応して、よりよいまちづくりを進めるため」 (まちづくり委員会HP)、'99年12月、自治連合会直属の常設委員会として設立された。従来型の自治活動は新住民には敷居が高く、地域リーダーのなかにも「地域で発言するには10年はかかる」という雰囲気があったが、この委員会はまちづくりを共に考えようという者なら誰でも参加できる自由参加型の会員組織であり、年功序列も強制もないため、それまで地域活動に積極的でなかった住民や新住民も活動している。現在メンバーは約30名。委員会自体が単独で事業を行うというよりも、地域にとって必要なことを企画立案して連合会に提起するという位置づけである。

<設立の経緯>

本能学区は、以前は京染関係を中心に職人が多く住むまちであったが、 繊維産業斜陽化のなか、多くは廃業し若い世代は地区外に流出、少子高 齢化が進行していた。工場や店の跡地はマンション化し、近隣問題や景

⁵⁾ 形式的には、有栖川流域の数学区住民で構成される「有栖川を考える会」主催。

観問題など多くの問題が発生したが、その一方、世帯向けマンションに 子育て世代が入居したことにより、'00年あたりから人口は増加、児童数 も増えている。とはいえ、新住民世帯数が旧住民世帯数を大きく上回る (現在は約2倍)状況のなか、わがまちらしさや地域のルールの継承が 危ぶまれるだけでなく、コミュニティが希薄化し近所どうし顔もわから ない状態が進行していた。

当時京都市も、都心のまちづくりの方向を、伝統産業の復興と街並景観の保全復興、そして、それを支える地域コミュニティの再生を柱とする「職住共存型」に大きく転換しつつある時期であり、京都市都市づくり推進課から学区自治連合会長へ、地域単位でのまちづくりへの取り組みの働きかけがあったことを背景に、現まちづくり委員長のNi氏を中心に地域の次世代リーダー達が本委員会を設立。「住みたいまち・育てたいまち・働きたいまち・本能」をテーマとして、伝統産業の復興と、新旧住民の交流をめざす活動に取り組み始めた。

<活動の概要と成果>

地域の特性と設立の経緯から、この会の活動は相互に関連する3つの領域にまたがっている。一つは地域まちづくりの方向性を議論する場であり、設立の初期段階から、京都市都市づくり推進課や京都市景観・まちづくりセンターの協力を得つつ、地域がめざすまちの姿(生業と都市形態とコミュニティ)を地域で議論する核となっている⁶⁾。2つ目は、染めを中心とする伝統産業の復興。'00年からは「まちなかを歩く日」⁷⁾にあわせて「おいでやす染めのまち本能」を開催。さらに、'03年からは伝統産業の日にあわせて「本物に出会える日」イベントも開催。年2回、

⁶⁾地域での議論を受けて、'02年には京都市が「本能元学区地区計画」を都市計画決定。

^{7)「}歩いて暮らせるまちづくり推進会議」主催のイベント。都心9学区の範囲で行われる。

学区内の職人の匠の技を多くの人に見てもらう公開工房や体験工房などを行い、毎年多くの参観者を迎えている⁸⁾。とはいえ委員会活動の中心は、決して染屋のためのまちづくりではない(Ni氏)。3つ目の柱は、マンションに越してきた新住民への働きかけと活動への巻き込みによる地域コミュニティの再活性化である。委員会では、建設段階からマンション業者に働きかけ、入居者に町内会への参加を呼びかける役目を担ってきた。また、夏祭り等地域の行事を誰でも来やすい雰囲気のものとし、マンション居住者にはより手厚い呼びかけをする等の努力を重ねることで、近年新住民の参加が増えている⁹⁾。さらに、夏祭り等のイベントスタッフを広く募集することで、地域のなかに新しいネットワークが生まれ、ボランティアスタッフを経て委員会で活躍するようになる会員もいるという。

(3)城巽五彩の会(京都市中京区城巽学区)

<会の目的と組織形態の特性>

「<職・住・遊・学・交>5つの彩りのまちづくり。すなわち,ものづくりや商いの振興,住んで楽しいまち,訪れてみたくなるまち,伝統を活かした文化創造,多様な交流と連帯をめざしたまちづくりを行なう」¹⁰⁾ことをめざして,'01年9月に,城巽自治連合会の下部組織として設立された。趣旨に賛同して活動する者の集合体であり,自由な組織形態や小

⁸⁾ イベントにあわせ、京染め着物製作の全工程が学区内で可能であるという染めのまちならではの特性を活かして、個々のユーザーの要望を受けて10万円程度で本物の着物をつくる「マイキモノプロデュース」という企画にも取り組み、注目を集めている。

^{9) &#}x27;06年度からは「本能ものしり講座」という連続企画を開催。「本能寺と信長」や「悉 皆屋とはなにか」「本能学区と祇園祭」など、新住居も含めて、住民が地域を知り、 地域に愛着を感じてもらう活動を、より活性化している。

¹⁰⁾ 第14回都市環境デザインフォーラム・関西「都心のまちづくり、その担い手」(都市環境デザイン会議関西ブロック)

回りのきく活動形態などどちらかといえば小規模の市民活動に近く、常時活動する中心的なメンバーは $6\sim7$ 名、イベントを支えるメンバーが地域で15名くらいである。自治連合会長のM氏と現五彩の会会長のS氏の想いによって生まれたという経緯から、自治連合会の事務局的役割も果たしている。

<設立の経緯>

城巽学区は本能学区のすぐ北に位置し、かっては堀川の水を利用した 染工場が多い地域であったが、繊維産業衰退のなか、工場が次々にマン ションに建てかわり、本能同様のコミュニティの希薄化が進行している。 とりわけ城巽学区は、御池通拡幅のために学区が南北に分断されており、 かつ、元学区である城巽小学校区は戦前に周辺3学区に分割、その後の 地域コミュニティの核であった城巽中学も廃校となるという状況のなか にあり、地域コミュニティの再構築はより重要な課題であった。

設立の前年、Nk氏(マンション居住新住民)やS氏(旧住民)を中心に、地域で多くの人が参加できるおもしろい場をつくりたいという想いから、「まちなかを歩く日」に際して、有志でオープンカフェを開催するなどの動きが始まっており、その一方で、京都市景観・まちづくりセンターから自治連会長のM氏に「まちづくり委員会」設立の働きかけがあったという。M氏もまちづくりの必要性を理解していたが、既存の自治連で担うのは難しいと考え、新しい活動に取り組み始めていたS氏に声をかけ五彩の会を立ち上げた。

<活動の概要と成果>

新しい住民も気軽に参加できる場づくりのため、「まちなかを歩く日」 のほか、堀川再生活動に関わっての灯ろう祭りへの参加等、隣接する地域とも連携したイベントに取り組んでいる。それとあわせて、防災・防 犯マップ調査や地域交流のためのマンション実態調査なども実施。これらは本来は自治連の任務であるが、五彩の会が自治連の事務局的立場で担っている。さらに'04年からは、子ども達の居場所づくりのため、「今と昔の遊び場や遊び方の違い」調査や道路を封鎖しての昔遊び復活にも取り組み、'05年には、町内会に受け入れられないマンションの子ども達に地蔵盆の楽しさを伝え、子どもや子育て世代の若い新住民達と地域とのつながりをより豊かにすることをねらって、「城巽地蔵盆」と銘打った学区全体の地蔵盆も開催した。

地域内には、こうした一連の動きに反発する声もあるが(マンションの子ども達のために自治会費を使うのは問題、など)、「地域で交流しよう」「地域の子どもは地域で育てる」ということの意義は多くの人に伝わり始めているし、何よりも、五彩の会が活発に活動し成果をあげることで、動かない人は認めざるをえない状況が生まれている。例えば従来は各種団体が主催していた城巽まつりは、'05年からは五彩の会が中心になって音楽フェスティバルを開催するようになり参加者が増加しているし、いったん崩壊しかけた学区老人クラブも、五彩の会メンバーの高齢者(マンション居住・新住民)を中心に、五彩の会のバックアップを受けながら新しい活動に取り組み始めている。

3 地域住民組織内志縁組織(志縁型地縁組織)の特徴と可能性

以上の3つの組織に共通することは、地域住民組織でありつつ、地域をよくしたいという志によって結ばれる地域住民(個人)の自由参加という形態を備えている点である。こうした組織を地域住民組織内志縁組織(あるいは志縁型地縁組織)と名づけるならば、その最大の特性は、

これまで対立的に捉えられてきた地域住民組織の利点と市民組織の長所の双方を兼ね備えているところにある。すなわち、<義務や年功序列のない自由な参加>や<志に支えられる積極性と継続性>を備えつつ、<地域住民組織の持つネットワークや信用力を活用>し、<地域の変化やニーズにあわせ、小回りをきかせながら>必要に応じて<自治連や各種団体などの協力を得る>ことで、<既存団体の枠を越え、地域課題に総合的に取り組む>スタンスは3組織のすべてに共通するものであるし、さらに、市民組織がなかなか備え難い<地域を代表する立場(対行政・対住民)>にも立ちえるため、その積極性と総合性を活かして<行政とのパートナーシップの窓口>としての役割を果たしている点にも着目したい。

例えば、S氏やNk氏が「自治連と切り離した組織とすることも考えられたが、その場合は地域のなかで認められるのに時間がかかる。自治連と協働することでいろいろなことができる」と語るように、五彩の会の活動は地域住民組織の地縁ネットワークと信用に支えられてはじめて可能なものであるし、足掛け6年にわたり住民の参加を促し想いを束ね、行政に対しては地域を代表して協働の関係を取り結ぶという地域運営のプロセスは、志縁型の地縁組織である梅津まちづくり委員会にしか担いえない。また、染め産業の活性化を通して地域を安定化させると共に、地域住民が「染めのまち」としての誇りと愛着でつながり、活性化した地域コミュニティを基盤にするまちづくりをすすめるという、課題横断的総合的な地域運営の要は、本能まちづくり委員会という志縁で結ばれた自由な地縁組織である。

さて,このような新しい動きを可能にする要件はなんなのか。背景に は現在の地域活動のあり方に対する危機感があり,活動を支えるものは やる気に満ちた人的資源である。城巽が示す通り、人的資源は当初から 大人数である必要はないとすれば、多くの地域で同じような動きは可能 である。ただ、3事例に共通して特徴的な要件は、地域リーダー、とりわ け自治連会長の決断と、新組織を動かす新リーダーの存在であり、この 点は重要なポイントとして指摘しておきたい。そしてもう一つ、地域に 動き出すきっかけを与え細やかなアドバイスを行う行政の存在にも注目 したい¹¹⁾。京都のすべての地域が自力で動き出すという状況は想定し難 いとすれば、地域を熟知し、ビジョンをもって地域と向かい合うアドバ イザーとしての行政(実際は、想いと見識を備えた行政職員)の役割は、 今後ますます重要になるはずである。

4 「地縁も志縁も」型組織の多様な可能性

「地域組織か市民組織か(地縁か志縁か)」はもう古い。これからの地域の担い手には「地縁も志縁も」が求められる。そのとき、先述した「志縁型地縁組織モデル」は、とりわけ京都のように地域住民組織がきちんと残る地域での発展形として有効であるが、いま一つ、地縁を活かした志縁組織という方向も想定しうるし、実際に存在する。紙面の関係で事例は紹介できないが、一般に志は高くても地域に密着した活動が難しい市民組織のなかにあって、地域に溶け込み着実な成果をあげているものは、その活動の担い手が豊かな地縁ネットワークを備え活用しているケースが多い¹²⁾。

志のない地縁組織は人々の想いを集める核にはなりえない。そして逆

¹¹⁾ 京都市都市づくり推進課と京都市景観・まちづくりセンターが関わった本能・城巽に対し、梅津は行政からの働きかけはないが、設立当時から筆者がアドバイザーとして関わっている。

に、地縁のない志縁組織は、地域の人々の信頼を受けにくく、かつ、行政に対しても住民の想いを代弁することは難しいとすれば、いま求められているものは、志縁型地縁組織であれ地縁型志縁組織であれ「地縁も志縁も」兼ね備えた組織、あるいはリーダーである。

ここで紹介した3事例以外にも,京都の随所で新しい「地縁も志縁も」の活動が始まっている。例えば,「姉小路界隈を考える会」¹³⁾ は地域住民組織ではないが,地縁を活かして地域密着型の活動を展開しているし,京極学区の「でまち倶楽部」¹⁴⁾ は,自由な市民組織型の活動であるが,構成メンバーの地縁を活かしつつ,ユニークな活動で地域住民をつないでいる。そしてじつは,いまやまちづくりの古典として有名な京都市春日学区の防災福祉まちづくりも,神戸市の真野まちづくりも,その担い手は志縁によって結ばれた地縁組織である¹⁵⁾。

¹²⁾ 例えば、千里ニュータウンでお年寄りや子どもが集まるまちの縁側活動を続ける「千里東町まちかど広場」は市民活動であるが、中心メンバーであるAさんが30年以上地域でPTA活動と子ども会活動に関わり、地域内にも行政にも広い人脈を持っていることによって活動の広がりができている。

¹³⁾ 姉小路界隈を考える会 (http://www.anevakouji.jp/)

¹⁴⁾ でまち倶楽部 (http://club.demachi.jp/)

¹⁵⁾春日学区は住民福祉協議会とボランティアの会が一体となって活動を支えているし、 真野地区はその創成期に、地域住民組織を志縁組織化することでまちづくりの核とした。