

## 活力ある地域づくりと コミュニティの再生

千葉大学大学院社会科学研究院教授 関谷 昇

人口減少・少子高齢社会の本格的な到来、税収の減少に伴う再分配行政の限界、地域経済の停滞といったことが問題とされるなか、行政においても民間・市民においても、「地域コミュニティの再生」ということが唱えられている。しかし、活力ある地域づくりに必要とされるこの「再生」とは一体何を意味しているのでしょうか？ 思うに、今日のまちづくりを考えるにあたって、極めて欠落していると思われるのが、この地域コミュニティをめぐる理解の深掘りであり、それが様々な活動の停滞の根本要因にもなっていると考えられる。本稿は、この論点について若干の考察を加え、いま地域コミュニティの再生ということは何を考えなければならぬかを明らかにすることを目的としている。

### 1 さまよう「地域コミュニティ再生」論

地域コミュニティの再生と言えば、例えば、その地域に多くの人々が訪れ、観光・消費活動が盛んになることによって経済効果が生み出され、それをもって地域に活力が出てくることであるといったイメージは、幅広く認識されているところである。また、地域の歴史や伝統・生活慣習や町並み・建造物など地域の個性的な諸資源に磨きをかけ、郷土愛に満ち溢れたまちづくりを実践していくことは、再生への狙いとして注目を浴びているところである。あるいは、高齢者福祉や子育て支援を地域ぐるみで実践し、共助や互助の動きを充実させていくところに、市民力・地域力を見出していく理解も幅広く共有されていることであろう。

自治体の現場において、地域コミュニティは、しばしば「多様な主体の集まり」あるいはそれらが「連携している状態」といった意味合いでの定義が与えられている。この定義に含意されているのは、行政が単独でまちづくりを主導していくには限界が出てくることから、様々な市民活動団体や民間企業も多様な形でまちづくりに携わり、「協働」でまちづくりを実践していくことが必要であるという要請である。要するに、多様な主体が携わり、様々な知恵や行動を出し合うことで、その効果を高めていくところに焦点が合わせられているわけである。

このことだけを切り取ってみれば、極めて真摯なことが指摘されているように見えるであろう。市民参加や協働のまちづくりも、こうした意味でとらえられているのがほとんどである。確かに、「再生」ということを具体的にとらえようとするならば、こうした視点やイメージは、それ自体として間違いではないだろうし、そうした個々の実践から活力ある地域づくりがなされていくことは疑いえないところである。

しかし、こうした動きが、もっぱら「事業」として進められ、そのなかで優良事例が評価されていく一方、その根底にある問いが顧みられることなく、ひたすら共感と成果を求めていくだけに終始しているとするならば、地域コミュニティをめぐる理解が極めて表層的に留まっていると言わざるをえない。端的に言って、地域コミュニティの再生がこのイメージに留まっている限り、その動きは進化していかないし、それどころか停滞ない



#### 関谷 昇 (せきや のぼる)

1971年栃木県生まれ。

2000年3月 千葉大学大学院社会文化科学研究科博士課程修了。博士 (法学)。

千葉大学法経学部助手、准教授を経て、現職。

古代ギリシアから現代に連なる、また明治期以降の日本にも受容されてきている西欧政治思想史が専門で、主に社会契約説をテーマとしながら、参加・自治・主権・補完性原理・地域共同体の諸思想について研究をしている。一方、こうした基礎研究に基づきながら、国家統治による中央集権政治から脱却した市民自治のあり方を実践的に模索している。これまで千葉県内を中心に、多数の自治体において、市民参加・協働・自治をめぐる条例や制度・環境づくりに携わるとともに、講演・講座・職員研修・各種勉強会・地元メディアなどを通じて、自治のまちづくりへ向けた積極的な提言を幅広くおこなっている。

しは枯渇の一途を辿っていかざるをえないと思われるのである。

少なくとも、行政の現場においては、もっぱら事業成果を高めることにとらわれすぎて、地域コミュニティを道具視する傾向は根強い。「行政にできないことを地域コミュニティによって補完してもらいたい」「市民に協力してもらうことで課題解決につなげたい」といった語り口には、そのことが端的に示されていると言えるだろう。しかしそれは、地域コミュニティの再生につながるどころか、地域コミュニティの否定につながりかねない矛盾があることに、われわれはもっと留意する必要がある。なぜ多様な主体が連携することが必要なのか、これからのまちや市民生活のあり方において地域コミュニティはいかなる意味を持つのか、そうした根本的な問いかけと模索がないまま、再生という言葉だけがさまよいつづけているかぎり、その矛盾は今後のまちづくりの支障になっていくと言っても過言ではないと思われる。

## 2 地域コミュニティを否定してきた歴史

では、その矛盾とは何か。それは、地域コミュニティが縦割り行政の主導の下に置かれ、多様な主体もその中に位置づけられることによって、その閉鎖的関係性が幾重にも重なって構造的に残り続け、地域コミュニティの可能性が開花させられていないという現実である。

ここで改めて問われるべきは、哲学者の内山節氏が指摘しているように、地域コミュニティをめぐる歴史的経緯である。日本の伝統的コミュニ

ティは、元来、自然と人間が共存する共同体であり、生と死が共存する共同体であった。そのなかで、生きるということが考えられていたのであり、地域コミュニティとは生を営む場そのものであった。それは、地域コミュニティを基盤とした自治の営みであり、様々な支え合いの網の目からなる生活の実践でもあった。例えば江戸期においては、結や講 (子安講や頼母子講など) からはじまって、寺子屋、家屋や水路の共同管理、道普請、地域葬などといった取り組みが地域に根ざした形で存在していたが、それらは支え合って生きるということの具体的な知恵であり実践だったのである。

ところが、明治期以降の近代化の流れは、国民国家の形成・資本主義市場経済の確立・西欧型個人主義への移行を背景として、地域コミュニティの合理化を推し進めた。端的に言えば、地域の自治は行政に回収され、逆に行政主導で画一的に管理される対象として位置づけられるようになったのである。もはや生きる場所としての地域コミュニティは、封建社会の遺物として、あるいは近代化の足枷としてとらえられ、国家全体の観点からする合理性・効率性の下に、専門分化した体制へと組み換えられていったのである。

こうした専門分化した体制は、改めて言うまでもなく、今日まで連綿と維持されてきた縦割り行政そのものに外ならない。しかも行政主導というものは、管理統制を通じて社会そのものをも専門分化していったのであり、生まれる・育つ・学ぶ・働く・老いる・死ぬといった人生の諸側面が、様々な専門機関・団体によって支えられるという

構図を作り出していった。人々は、生活のリスクを行政によって保障されるとともに、その必要に応じて専門機関・団体に所属したり、それらを利用したりすることで、自らの生活を成り立たせてきたのであった。

今日の問題は、こうした上意下達の行政構造とその下における合理的な社会のしくみが、実質的に限界に直面しているということである。これまで自明の前提とされてきた人口増加と経済成長は、もはや縮小へと転じていることは、否定しようのない趨勢である。縦割り行政の弊害はこれまでも繰り返し指摘されてきているが、税収の減少に伴う歳入・歳出バランスの崩壊は、行政構造の根本的な転換を迫っている。その限界は、行政組織のみならず、専門分化した機関・団体にも共通して見られる現象である。学校・病院・働く場・福祉施設・自治会など、これまで自己完結的に運営されてきたものが、その存在目的の実現にことごとく困難を抱え始めている。また、行政主導の裏返しとしてもたらされた行政依存の構図も限界を迎えていることから、行政は競争原理と称して依存を振り払おうとしているし、一方で自治の基盤を失ってきた地域コミュニティは、それでも既存の形を守ろうとして閉鎖的になっている側面がある。そこに、今日における地域コミュニティ再生論を掘り下げていく文脈があるのである。

ところが、多くの再生論は、こうした歴史のなかで築き上げられてきた行政主導の形と社会にまで浸透した縦割りの問題とがあまり自覚されないまま、地域コミュニティの必要性だけに焦点が合わされている。それゆえ、市民活動支援、諸団体連携支援、コミュニティ活性化支援が数多く進められようとも、こうした問題が繰り返し障壁となり、地域コミュニティの再生にはなかなか結びついていかないのである。

### 3 自治の回復と補完性原理

そもそも地域コミュニティの再生とは、何を指すものなのだろうか。無論、この大きな問いに

確実な一つの答えがあるわけではないが、少なくとも上述した日本の歴史における地域コミュニティの位置づけを踏まえて言えることは、改めて「自治」を回復させる必要があるということである。地域コミュニティの再生は、この自治の営みが改めて振り返られるとともに、その可能性をこれからの社会状況に即して再構築していくことが問われているのである。

このように言うと、中央省庁は地方に対して、地方行政は市民に対して、それぞれ能力不足や無関心を理由にその不可能性を指摘するであろう。そうであるがゆえに、地方や市民が自由に関与できる領域や権限を極めて限定し、管理統制の下に着実な成果を挙げようとする意向が出てしまうのである。しかし、その能力や関心を失わせたのが、これまでの歴史を通じて作り上げられてきた縦割り行政と縦割り社会の構造であったとするならば、その構造そのものを根本的に見直していくことは当然のことである。市民参加や協働は、この意味において理解されない限り、行政による動員の域を抜け出すことはないであろう。

そこで克服の視点を与えてくれるのが、自治の原点から秩序のあり方を導き出す「補完性原理(subsidiarity)」の考え方である。これは、「より小さな単位の自主性・自立性を尊重し、その単位では限界があることについては、同意に基づいて、より大きな単位が補完する」というもので、政治思想史的には西欧中世に由来する分析・規範概念である。現代においては、国家主導による上からの統治を、自治体主導による下からの自治へと組み換えて行く秩序原理として、しばしば地方分権における権限再配置の論脈で用いられることが多い。しかし、その本来の原義は、より小さな単位の自治の尊重であり、家族・近隣・地域・基礎自治体・広域自治体・国家・国際社会といった諸コミュニティを、下からの積み重ねとして重層的にとらえていく考え方にある。しかもこれは、政治や行政に回収されない自由な諸領域を尊重するものとして、市民社会や市場の可能性を切り拓いて

いこうとするものでもあり、下からの力学と水平的な力学が交錯しながら、秩序のあり方やそこにおける実践をとらえていくものなのである。

この考え方が照らし出すのは、行政活動より、市民・民間・地域活動が先行するということであり、行政活動はそれらの諸相において不可能な事柄を補完する役割に徹するということである。それこそが市民自治の原理に外ならない。地方分権論はどうしても行政構造内の権限移譲に焦点が合わされがちであるが、重要なのは、より小さな単位・非政治・行政の領域からつくり出される「小さな自治」を基軸としながら、市民・民間・地域における自由な諸活動が広がっていくことである。つまり、市民がそれぞれの位相（規模・領域）において、自分たちでできることを考え、その一環として行政に信託すべきことを判断していく、そうした自治の営みを再構築していくことなのである。

しかも留意すべきは、それぞれの単位や領域が、自己完結的ではなく、補完的な関係として考える点である。小さな単位からの積み重ねが可能となるのは、各々の単位や領域の自立性が尊重されていることに加えて、困難な事柄をめぐることは、同意を介しながら補完関係が網の目のように開かれているからである。この様々な規模や形態を通じた自由な活動と同意を介した相互補完こそ、自治の営みを具現化していく二つの条件と言えるのである。

#### 4 「つながり」の多角的創造

では、改めて小さな単位からの実践ということをもどのように考えていけばいいのだろうか。かつて存在していた（そしてその一部は今日においても継承されている）地域コミュニティに見出されたのは、中央集権の垂直的支配に回収されない、緩やかな地域自治であり、地域における生の営みを相互に支え合うという関係であった。無論、それらは近代化以前のものであって、近代化以後においてそのまま復活させられるわけではない。むしろ、われわれが考えるべきは、単なる過去への

回帰ではなく、上述した二つの条件を現代の状況に即して再構築していくことである。すでに地域コミュニティの再生に向けた取り組みはなされているとしても、この条件に照らして深化させていくことこそが、地域コミュニティの再生が陥る矛盾、つまり閉鎖的關係性という負の連鎖を突破していくことになるのである。

ここでは、そうした取り組みを「つながり」の多角的な創造と呼ぶことにしよう。確かに、「つながり」と言ってしまうと、様々なしなごらみによって自由が抑え込まれ、逆に閉鎖的關係性の連鎖を助長してしまうのではないかと思われるかもしれない。しかし、そうした見方は、逆に、近代化の文脈において地域コミュニティの意義を否定してきた発想に囚われているのではないだろうか。けだし、閉鎖的關係性の連鎖が生み出されてしまうのは、専門性の名の下に、様々な存在する（しうる）「つながり」が恣意的に断ち切られているからである。むしろ「つながり」とは、多角的なものでしかないという認識こそが重要であり、その一つ一つを尊重していくことが、閉鎖的關係性を突破していく契機となるのである。

改めて言うまでもなく、ライフステージは、生まれる・育つ・学ぶ・働く・老いる・死ぬということが時間においてつながっているものであり、コミュニティも、家族・近隣・地域・基礎自治体・広域自治体・国家・国際社会など多層的な空間が広がっている。生とは、その時間と空間が交錯するなかで営まれているのであれば、「当事者」や「現場」が抱えている問題を克服していくことも、それらに即したものでなければならぬはずである。ところが、専門分化した統治と社会は、この「つながり」をとらえるどころか、専門的観点から断面（局面）を切り取り、その限りでの対応を原則としてきたのであった。行政の諸計画から社会における専門的分業に至るまで、数々の境界線に仕切られてきたのである。いま問われているのは、そうしたことが限界を迎えていることであり、そうであるがゆえに、改めて「つながり」

の回復という視点が重要性を帯びてくるのである。

小さな単位からの実践が必要なのは、「当事者」や「現場」に接近していくことが可能だからであり、地域においてどのような人々がいかなる問題を抱えているのか、どのような資源がいかなる魅力を有しているのか、もっとも身近なところから実感し、理解し、話し合い、具体的に行動することができるからである。社会の縮小が物理的に不可避の流れだとしても、それは拡大成長の時代にはあまり重視されなかった、自己と他者との「つながり」に目を向けさせるものとなる。むしろ、小さくなる「なり方」に注目していくことによって、問題を深掘りし、世代・地区・専門分野・業界・組織・権限といった境界線を超える連携と支援を模索していくことが問われる。その探求プロセスこそ、「当事者」や「現場」に即して問題をとらえ、必要とされる「つながり」を多角的に創造していくという意味での地域コミュニティの再生なのである。

では、こうした「つながり」の多角的創造は、どのように作り出されていくものなのだろうか。そこで問われてくるのが、市民参加の拡充であり、その前提としての「共有」である。

## 5 「共有」としての市民参加

この市民参加をめぐっては、様々な偏見や固定観念によって歪曲した形でとらえられがちなどころがあるが、ここでは、色々な規模や形態を通じた自由な活動であり、同意を介しながら相互補完を多角的に紡いでいく営みとしてとらえておくことにする。

市民参加の目的や表現手法は時代とともに変遷を遂げてきている。1950年代後半からは自治会・町内会の再結成の動きが顕著となり、コミュニティ政策として市民参加が唱えられた。また60年代から70年代には、権力的支配の打倒を目指した学生運動や政治運動が社会を席卷した。さらに80年代あたりからは都市計画や景観のまちづくりが、また90年代からは阪神・淡路大震災をきっかけと

したNPO活動やボランティア活動が、市民活動の本格的な展開として認識・評価されていくようになった。

このように市民活動は、参加する主体・動機・形態・方法において様々な展開を遂げてきているわけであるが、ここに共通しているのは、公共的活動の意義を自覚し、主体的に参加していくという点である。戦後デモクラシーの提唱において、いわゆる「市民」という概念に込められた意味は、まさにこの規範概念としての主体像であり、そうした主体であるべきことが戦後啓蒙の一環として教育されたのであった。

ただ、そうした意味での市民参加の展開は、参加する主体が公共的な事柄に関心を有する人々に限られてしまうという傾向を同時に帯びており、その意味では無関心層との分極化は免れていない。このことは、地域コミュニティの再生にとって、市民参加というものが未だ途上のものであることを物語っていると言える。つまり、参加というものは、様々な境界線を突破していくことができる行動のはずであるが、それがまだ専門分化した行政と社会の縦割りの内側に位置づけられている限り、その本来の力は十分には発揮されていないのである。

これに対して、2000年代に入ってから比較的顕著になってきているのが、共有という視点を結びつけていくことによって、市民参加を拡充させていく動きである。それこそが、「協働 (collaboration or co-production)」のまちづくりに外ならない。協働と言えば、市民と行政との連携というイメージが普及しているが、基本的には多岐にわたる目的や動機、多様な参加形態や手法を伴うものであり、立場の異なる多様な主体が、一定の課題を共有しながら、連携・協力することで課題解決を図るものとして理解されている。単独活動には限界のある現実を踏まえ、行政を含めた諸団体がその知識・技術・実践力を持ち寄っていくという手法である。協働は、まだ市民活動の延長として理解されがちなどころがあるが、その真の狙いは、豊

かな担い手や活動が多様に展開される公共空間の構築であり、そのなかでできることを持ち寄りながら政策づくりとその実践を拓いていく点にある。

例えば、学区などを単位として異質な立場を結びつけていく協議会活動や地域自治などは盛んになりつつあるし、地域包括支援などで取り組まれている多角的な連携などは、「つながり」のある互助社会を回復させるものとして注目される場所である。あるいは、建築や都市デザインの領域で、公と私の「あいだ」に着目しながら、市民が多様な形で活動の場に参加していける都市計画や環境づくりを具体化していることも興味深いところである。

他にも、IT技術の進展や新しい社会制度の開発などによって、(自覚的かどうかはともかく)協働が加速している側面もある。これまでの市民活動と経済活動の分断状況も大きく様変わりしており、例えば、CSR(企業の社会的責任)活動に見られるように、経済活動それ自体の社会的責任として地域コミュニティ活動との積極的な結びつきを求めていく流れもあれば、プロボノのように、働く者が自ら有する知識や技術をボランティアで活かす手法も注目を浴びている。また、シェアリング・エコノミーに象徴されるように、空いているもの・技術・空間を多角的にシェアしながら、参加型ビジネスを発展させていこうとする動きも出始めている。あるいは、農業の多角化に見られるように、互酬性や相互扶助を明確に据えながら、われわれの経済として地域内資源循環を創造していく動きも見られる。

さらには、行政の補助金に依存する市民活動の傾向を突破すべく、市民自身が寄付を通じて市民活動を支援していく動きが顕著になりつつある。税金を介した行政活動への依存ではなく、市民や民間が地域課題を共有しながら、自分たちの意志を通じて具体的な地域活動を支援していくわけである。地域円卓会議のような取り組みは、個々の取り組みの現状を検証しながら、それらを補完し合っていく動きとして市民活動が進化する環境を

与えつつあるし、クラウド・ファンディングなども、一定のプロジェクトが有する目的や価値を共有していくところに見出される寄付であり、応援なのである。

このように市民参加は、「共有」という契機を媒介しながら、「つながり」を新しく作り出していくという特徴を持っていると言える。それぞれが問題を深掘りしながら、課題そのものの原因や、支援活動の縦割りによる弊害を克服していこうとしているのである。それは、参加主体が公共的意識を持って活動するという固定観念を突破し、様々な動機や目的を持って関わっていく動きとして、市民参加の拡充に結びついているのである。

## 6 今後に向けて

こうした「共有」としての市民参加の拡充は、行政が設定した市民参加の枠組みや既存の地域社会の縦割りに留まらない、むしろ社会を変革していこうとするものとして、営利・非営利の如何にかかわらず、試行錯誤が続けられている。しかも、行政主導ではなく、市民・民間・地域のなかから自由な発想と目的志向を尊重する「つながり」として、多角的な創造を可能にさせているところがある。

ただ、そうした取り組みも、場合によっては実践上のスキル(手法から制度までを含む)論ばかりが先行してしまっている場合も少なくない。あるいは、参加者の反応やムードに過剰になりすぎ、参加者の増加それ自体が自己目的化してしまうことで、事業フレームに還元された短期的な成果主義に結びついてしまっている傾向も垣間見られる。

その意味では、改めて世代・分野・スキルによって閉じられることなく、改めて「つながり」の意味を深掘りしながら、「われわれ」のまちづくりを着実に進めていくことが求められている。自分たちとして何を課題とし、どのような意思決定と具体的な実践をつくりだしていくのか、地域コミュニティの再生とは、その積み重ねのなかで問われ続けているのである。