

# まちづくりの核としてのコミュニティ施設

住民参加の展開

奥田道大

## 一 住民活動にとっての「施設」

### ①施設イメージの萌芽

ひと口に地域施設といっても、その意味する範囲はかなりにひろい。地域施設の種類と規定がもたられることにもなるが、その作業したいはさほど困難ではない。問題は、地域施設の種類をどんなにこまかくしてみても、人びとにとって日常的に親しまれている施設イメージはとなると、かなりに貧困であることに気づく。アンケート調査等で、「この地区であなたがよく利用する施設はなにか」「あなたが要望する施設はなにか」を具体的にたずねられても、一瞬戸まどいを覚える。結局、回答欄に並べられている施設のどれかを、チェックすることにな

る。ここでのチェックは、人びとにとって日常的に親しまれている、あるいは緊要度のたかい施設であるという保証はない。

しかし、回答がかりにタテマエであるとしても、地域施設がアンケート調査等の対象になるということは、それなりに時代の動向を反映している。個別施設のチェックは、いかなる時代においても可能ということはない。本誌でケース・スタディの対象となっている「地区セ、ンター・市民の森・児童公園」は、横浜市にかぎらず、一九七〇年代中・後期の現在焦点化されている地域施設ということが出来る。おそらく八〇年代へ向けての施設イメージは、個別施設の量的多寡だけではなく、施設の立地条件、設計様式、

建築美、地域づくり・都市づくりとの連動性、融通性のあるプログラム開発、独自の管理・運営方式等を含めたものとして、理解されるであろう。一〇年まえの一九六〇年代中・後期の頃に、「地区セ、ンター・市民の森・児童公園」を、具体的にイメージすることは困難であったかとおもう。

私には、新しい地域社会形成の可能性を探る目的で、東京大都市圏内の近郊都市をあっちこっちヒヤリング調査する時期があった。もとよりささいな調査範囲でしかなかったが、そのさい、地域社会の可能性と施設とが、相互に融合するかどうかでむすびついている生きたケースには、出合わなかった。せいぜい個人の「住宅」問題の延長部分として、排水、

- 一 住民活動にとっての「施設」
- 二 地域施設の今日的意味を解く  
キイ・ワード
- 三 コミュニティ形成——コミュニティ計画の流れにあつて
- 四 住民参加のリアリティを求めて——  
三つの典型事例から
- 五 公と私とのあいだで

道路、遊び場等が問題になる位であった。六〇年代の前期に、たまたま東京のベッドタウン化しつつある埼玉県下のある近郊都市を訪れたさいに、ひとつのヒントを得た。数百戸の零細建売住宅の立ち並ぶ民間分譲団地であったが、売れのこりの二戸の住宅が新住民の一種の解放空間として「占拠」された。当初は、住宅の不良箇所、排水状態等についての建設会社との交渉団体として成立した、自治会の「組合事務所」として使用された。その後、交渉機能だけではなく、団地全体の自主的管理、さらには多機能の自治会活動の拠点として使用されるようになった。私が訪れたさいは、「自治会事務所」と併置して、婦人層もふくめた各種グループ・サークル活動の集会所機

能をたはしていた。物理的には近接していても、社会心理的には相互にアパセティックな建売住宅群において、ささやかながらも重層的機能をもつこの施設は一種の統合シンボルとしての役割をこなっていた。建設会社からすれば止むをえず「占拠」されたのかもしれないが、集会所施設の有無は、同じ建売住宅群に新しい地域社会の可能性のアクセントをつけることを知った。この建売住宅群の隣接地を、ある大手不動産会社が、中心地区に集会所、小公園、スポーツ広場等を計画的に配置して、コミュニティ・イメージの民間分譲団地として売り出したことを、ずつとあとになって知った。

住民運動等についても、あるフィジカルな施設の介在が、運動の一層の発展に決定的役割をはたすことがある。表現をかえれば、運動の展開過程の節目、節目に、特定の施設の介在がみられるということでもある。

## ② 神戸市丸山地区のケースから

初期の段階から関心をもちつづけたケースに、神戸市長田区丸山地区の住民運動がある。一五年に及ぶ時間の経過のなかで、「たまたかう丸山」→考える丸山→創造する丸山」と多角的な地域社会の可能性を極限にまでさぐり、現在では、二万人近い住民をメンバーシップとする（へ都

市協同組合（ア・バーン・コーポレーション）という地域組織構想を新たにしている。一種の都市コミュニティといえよう。

神戸市周辺のスプロール地区であったところから、丸山地区は、住生活環境条件の貧困（防犯、防災、交通、保健、ゴミ・糞尿処理、水道・電気・ガスなど）に果敢に挑戦し、対行政面でも「たまたかう丸山」の姿勢を示したが、その後「考える丸山」「創造する丸山」と地域社会創造への契機をもつにいたったのには、

「子供の遊び場」づくり運動があった。遊休地を利用しての「子供の遊び場」づくりは、横浜市のちびっ子広場構想とも相似しているが、すくなくとも地区住民にとつて、「子供の遊び場」が対行政要求とみずから汗をながしての自助活動との、接点としての受けとめがあった。と同時に、これまでの点としての個別活動（フィジカルな小施設もふくめ）が「子供の遊び場」を中心としてネットワークとしてむすび、丸山地区なりのコミュニティの面の発想のきっかけが得られたということがある。

ヒアリング・メモにつきの注釈をしるしたことがある。

——さいしょ訪れての印象は、他の大都市地域での遊び場とは、なにかがちがうということであった。狭小過密住宅が無秩序にはりつけられている土地の

風景に、「遊び場」の自由空間がぼかりと浮き出たことじたい、斬新であったといえる。色どりをそえていたのは、市役所との交渉を通じての施設のひきだしということではなく、土地さがしからはじまっていた「遊び場」づくりであった。市役所、専門家の協力を借りながら、基本的には、住民自身が設計から工事まで、共同作業でしあげている。したがって、造形的にみればよくないが、その後の「遊び場」の使いこなしがた、管理・運営の面で、住民主役の自由な空気をつくるいしづえをなしている。「遊び場」は、現在一五にふえている。みばは次第によくなたが、それでも、外部の訪問客が丸山の案内をうけるさい、第一の「遊び場」からスタートすることに、かわりはない。住民の「遊び場」への思いに、丸山のケースは、「遊び場づくり運動」というカテゴリーでは表現できない、なにかがあることに気づかされる。

——「遊び場」は、子供の生命の安全という緊要な課題ではあったが（①直接には、子供の事故死をきっかけ）、同時に、住民にとつて拡散しがちなエネルギーを一点に集中でき、しかも、生活防衛ということではとらえきれない創意ある余裕を感じさせた、最初のき

っかけともなった。「遊び場」の共同作業に、延べ三五〇人以上のひとが参画したのも、動員化ということでは片づけられない、ある種のスピリットを住民がかぎとったからに他ならない。古めかしい表現ではあるが、「丸山語録」ともいふべき、〈善意の汗〉〈有言実行〉〈人づくり〉等のフレーズはこの段階での共通体験に根ざしている。「遊び場」の自主管理・運営の過程で「遊び場」じたいが、住民にとつての個々の活動、個々の地点をつなぎ合わせ、面としての地域を発想させる、ひとつのコアの役割をはたすことになつた。この意味からも第一の「遊び場」は、まちづくり運動への踏みこみの、原点としての位置をしるした、といえよう。

〈子供の遊び場〉は、丸山地区の現在において、原点としての意味をもっていることがわかる。さきの民間分譲団地にとつての〈集会所〉も、同様の意味をもっていたのかもしれない。〈子供の遊び場〉あるいは〈集会所〉が、住民運動の長い道程において、ある階梯から階梯への節目をつくる。このことを逆にいえば特定の地域施設が日程化されるということとは、運動の相当程度の経過というか、熱度（マチュアリティ）において可能ということが出来る。

## ④—公共的メカニズムとの関連

七〇年代の住民運動においては、たとえば〈子供の遊び場〉とか〈集会所〉は当初から要求カタログの項目に入れられている。すでに日程化されているという意味では、運動側において目新しさのない項目になっているのかもしれない。行政側でも、〈子供の遊び場〉〈集会所〉をふくめ地域施設の整備・拡充は、行政サービスの一本の太い流れをなしてきている。生活困難・環境破壊のはげしかった大都市自治体、とくに周辺部の郊外自治体では、地域施設を核とした地域整備計画は、もはや不可逆の流れをなしている。大都市自治体の流れは地方中心城市さらには町村レベルにまでおよび、たとえば一点豪華主義ともいべき多目的総合会館形式の施設、あるいは、地区センター・青年館・スポーツ広場の三点セットを小学校区単位に網の目状にはりつける構想の自治体が、全国的にみられるようになってきている。

冒頭に示したように、人びとの施設イメージがいぜんとして貧困なことである。おそらく、住民運動等にとって、原点である地域施設の内的意味と、行政の施設供給の流れとが乖離していることに、ひとつの起因がある。施設供給がすでに行政ベースにのっている七〇年代中・後期において、運動の原点への回帰は非現実的であるとしても、すくなくとも施設供給についての行政的意味(理念、哲学)と方法論上の構築が、つとにもとめられよう。

概して、地域施設のストックは急速度にはかられてきているのが現状である。そこでは生活困難、環境破壊への積極的対応策というよりも、七〇年代中・後期以降、公共投資の重点が生産基盤中心から生活基盤中心へとシフトしてきた行政事情をのみがすわけにはいかない。問題は、地域施設の量的飛躍にもかかわらず

もに担いあう気概のなかにも、生き生きとした、豊かなイメージがくみとれる。いずれにしても、地域施設、あるいは地域施設を核とする地域社会発展の今後の方向づけとして、公権力の介入するコミュニティ・コントロールの問題を避けておろすことはできない。そして、コミュニティ・コントロールの方法論的枠組みとして、市町村レベルの「コミュニティ計画」がおおきく登場してきている。

さしあたり「コミュニティ計画」の可能性という視点から、地域施設の管理・運営問題に先端化される、行政の側と住民の運動との新しい接点をさぐることにしたい。

## 二 地域施設の今日的意味を

### 解くキイ・ワード

先ずは、地域施設の今日的意味を解くキイ・ワードを、①都市的生活様式論、②シビル・ミニマム論、社会共通資本論③コミュニティ形成論の三点にしばって紹介しておく。

### ①—都市的生活様式論

地域施設が今日とりあげられる背景には、おおきくは、大都市地域を中心とする都市化社会の成立という、都市文明史的状况を無視できない。都市社会学的に

は、たとえば磯村英一が都市型生活構造と農村型生活構造との対比において、前者を家庭生活と職場生活との分離(異心円的構造)、さらには家庭生活の一層の機能分化の過程としてとらえている。すなわち、家庭生活の機能縮小とひきかえに、家庭生活、職場生活のいずれにも属さない「第三の生活空間」が施設・機関的に分化(純化)した個別機能を負荷することになる(『都市社会学研究』一九五九年)。都市化社会の型をなす生活構造を都市的生活様式のキイ・ワードにおいてとらえる立場に、倉沢進がある。ここでは、生活構造を集団機能の分化よりも、生活上の問題処理の方法に着目して、(1)問題の自家処理能力の低さ、(2)共通問題の専門機関による専門的処理の二点に整理している。ここでの二点は、とうぜんのことながら、農村的生活様式を特徴づける(1)個人的な自給自足性の高さ(2)非専門家ないし住民による相互扶助的な共通・共同問題の共同処理、との対比が含意されている。共通問題の専門的処理をになう専門機関としては、商業機関と行政機関があげられるが、とりわけ行政機関による広汎な都市的施設の維持と体系化が、都市的生活様式の観点からして緊要な課題をなす。そして、かつてガールブレイスが「社会的バランス」を説いたように(『ゆたかな社会』)、倉沢に

おいても、「一般には都市的公共施設は商業機関によるものは先行するが、公共財部門の立遅れが生じ、これが都市問題を惹起する大きな原因となる」と指摘される。都市問題の惹起は、とりわけ大都市近郊の人口急増市にはげしいが、そこでは(1)人口の増大にもなつて量的に不足してくる施設(小学校の教室や校庭、道路や舗装など)と(2)生活様式の変化によつて生じた新しい公共施設への要求(児童公園や小公園、保育所、老人いこの家など)の二つの側面がみられる(倉沢「都市的生活様式論序説」磯村英一「現代都市の社会学」一九七七年、一九二―一九九頁)。

## ② シビル・ミニマム、社会的共通資本論

都市政治・行政学の分野では、たとえば、「都市を構成する大多数の人びとは極端な表現をすれば、生活の資を稼ぐ以外は、生活手段を含めて一切を他に依存するようになってきている。農村生活者が日常生活において自力主義であるのに対して、都市生活者は次第に他力主義となつてきている」……住民の大部分は、生活の手段を公共的なメカニズムに依存している……生活と労働を快適にするには公共行政に依存し期待するほかはない。現在の地方制度は、住民に対して第一次的に責任をとることを根本の原理として

いる。それは、住民の多様な要望と意思を基礎にして行政を行うことでもある」(高木鉦作「都市計画行政の諸問題」島崎稔・北川隆吉編「現代日本の都市社会」一九六二年、二五九、二八三―二八四頁)の指摘が、早くからなされていた。

## 都市社会学者の説く都市的生活様式、

都市政治・行政学者の説く都市住民の他力主義と公共的メカニズムへの依存を一方としつつ、他方では、七〇年代にはいつての、住生活環境問題を争点とする住民運動の広汎化、生活権思想の展開、「先進」自治体の登場にもなう都市行政体から都市自治体への発想の転換等の流れをうけて、「シビル・ミニマム」理論の提起が松下圭一によつてこころみられている。「現代都市における市民生活基準」と規定されるシビル・ミニマムは松下によれば、(1)「新しい都市的生活様式の創出」あるいは「貧困にたいする生存権」だけではなく、生活の社会化にもなう都市における総体的な生活権が問題となつてきた」を前提に、社会保障(健康保険・失業保険・老後保障・公的扶助)だけでなく、社会資本(住宅・市民施設・都市装置)、社会保健(公衆衛生・食品衛生・公害抑止)の広汎な問題領域をつつみこむ、(2)「都市的生活様式」

「生活権」のシビル・ミニマムとしての設定は、都市・地域社会の自治機構であ

る自治体レベルで政策公準化がはかられる(松下圭一「シビル・ミニマムと都市政策」岩波講座「現代都市政策」V、一九七三年、三一―二八頁)。

## 社会資本としての地域施設を、シビル

・ミニマムの発想でとらえると、たとえば「公園面積一人当り六平方メートル」というぐあいに、市場との現実のかかわりを顧慮することなく、まず第一義的に住民としての必要を具体的に措定する考え方が登場するようになる。都市経済学からは、宇沢弘文が「社会共通資本」理論を提示している。宇沢によれば、(1)都市は都市サービスを生み出す社会共通資本の集積であると考えることができ、すなわち、上・下水道、道路、鉄道、電力、ガス、教育、医療、文化的・自然的施設など市民の基本的生活に必要な社会共通資本、すなわち生活関連的なインフラストラクチャーとして都市を理論的に特徴づけることができる、(2)シビル・ミニマムの思想は、市民に対して基本的権利としてさまざまなサービスを提供するものであり、その背後には、このような基本的サービスを生み出す都市の社会資本の建設・管理・維持を原則として「政府」が行うという諒解がある、(3)この建設・管理のために必要な費用をどのよう

に分配するか、というルールの発見が、

つぎの問題となる(宇沢弘文「シビル・ミニマムの経済理論」『現代都市政策』V、三四七―三六八頁、同「社会共通資本」『現代都市政策』VIII、一九七三年、五一―七〇頁)。

## ③ コミュニティ形成論

シビル・ミニマム理論を大義名分とするにせよ、しないにせよ、都市住民の都市的生活様式に由来する地域生活場面の社会共通資本の充実が、都市自治体の不可避の政策課題をなしていることは、もはや否定できない。このことは、シビル・ミニマム理論がもはやその原義とは別に、保革を通じて都市行政体の政策公準をなしてきていることからわかる。社会資本の文化・自然的施設といわれる集会所、図書館、スポーツ施設、公園等の建設も、ひと昔まえとくらべると、量的飛躍をなし、そして、施設群のネットワークをとおして、地域生活の空間システム化が徐々にはかられてきている。

地区整備計画、居住環境計画への期待が、促がされている。問題は、かりに地区整備計画の配慮をもつ地域施設にしても、個別施設を介して、都市行政体と住民とのあいだに、どのような対応関係がみとめられるかである。おそらく行政体の側からすれば、都市計画(全体計画)↓地区計画(部分計画)↓中核施設群↓住

民(住民団体)の透明化がはかられている。しかし住民の側からすれば、利用者としての個別施設とのつながりだけで、それ以外は不透明である。すでに言及するように、そこにひそまる問題点は、提供者行政と利用者住民とのあいだに公共と私的なものの二つの分極化がはじまり地域施設を媒介とする共有的空間のひらがり、住民側からは発想できないことにある。さきの丸山地区の住民運動その他が、子供の遊び場、集会所を媒介に発想できたささやかな共有的空間は、すくなくとも私的なものの延長部分ではなかったはずである。

したがって、自然的・文化的施設としての地域施設を「コミュニティ施設」と言いかえてみても、語義的には大同小異であるが、「コミュニティ施設」には、住民にとって、利用者、サービス受益者側からの接近だけでなく、空間の共有的状态の復権、共同管理を実質とするという含意がある。そもそもコミュニティ形成には、公と私、提供者と利用者という分解を、あるレベルで統合化の方向へ転化させる可能性が期待されている。そして、共有の・基盤的なものをふくむことによって、都市の内部に、より確からしい安定した組織体が期待できることになる。この意味では、コミュニティ形成は都市、都市行政と住民とを媒介する、

中間集団・組織体として位置づけられることになる。とりわけ住民運動との関連において、つぎの指摘がある。「今日、公害や生活環境の破壊に対する住民運動が、コミュニティの将来に重要な意味をもつと考えられている。それは、従来、市民は生活環境、生活基盤をせいぜい利用の対象としてのみとらえていた。それが、公害や環境破壊を通じて、それらが住民の共有の財産であり、みだりに他人によって占有されたり、破壊されることをゆるしてはならないといった意識をもったのであり、この事態は、住民が、公と私や提供者と利用者、といった社会分裂からの脱出の可能性を秘めている。…今日、住民運動に、新しいコミュニティの萌芽があると考えられるのも、そこに、コミュニティの基本的形質を認め、市民の真の主体性の回復と、部分的なものよせ集めから、全人的なものへの回帰が示唆されているから」(大谷幸夫「都市空間とコミュニティ」東京都企画調整局調査部『コミュニティ計画に関する資料』そのⅡ、一九七二年、二六八―二七四頁)。

一般にコミュニティ形成に関しては、都市社会学をはじめとしていくつかの先行する理論がみられている。七〇年代には、コミュニティ形成の論議が取りざたされるようになり、その規定した

いも、たとえば「生活の場における人間性の回復」「新しい家郷の創造」その他、希釈した幅をもってきている。しかし広狭いずれをとわず、コミュニティ形成は地域施設の今日の意味をとらえる座標軸として引例した都市的生活様式、シビル・ミニマム社会的共通資本等の理論とある部分では重なりながらも、他の部分では明らかに異なった断面での接近を意図している。

### 三——コミュニティ形成——コミュニティ計画の流れにあって

#### ①大都市「周辺」地域の変貌

コミュニティ形成の素材面は、大都市地域とくに周辺部にひとつの典型をえている。冒頭に紹介した住民運動も、たまたま東京と関西の大都市圏内の「周辺」地域のケースであったが、新興住宅地域化にともなう人口の郊外化現象と相俟ち第一期は、シビル・ミニマム的な住生活環境条件のボトム・アップが、住民の諸要求とも対応するあたりで、公共的メカニズムを通じてはかられた。第二期は住民の諸要求の行政ルートへの橋渡しだけでなく、地域生活、地域政治・行政場面での各様の「参画」機会が、希求されるようになる。そして、「参画」機会を介して、自己と一体感のもてる新しい地

域社会像が徐々に形づくられていく。現に、「団地生まれの団地育ち」の新世代が、地域生活場面に大量に登場する時期にすでにはいっている。「団地」の住形式を「仮住まい性」と認識しない世代感覚が、世論調査データで明らかにされている(総理府統計局「社会生活基本調査」一九七八年、町田市市民意識調査研究会「町田市市民意識調査集計報告書」一九七七年ほか参照)。

事情を異にするが、アメリカの大都市郊外コミュニティ(サバービア)については、つぎの指摘がある。たとえば、早い段階で、大都市周辺部の重要性を指摘した『サバーバン・コミュニティ』の著者フアヴァ(S.F. Fava)は、さいぎんの論文(「サバービアを超えて Beyond the Suburbia」)で、(1)大都市中心部(inner city)との対比による、周辺部の特徴点を強調する時代は終った、(2)人口比率からしても、郊外人口がメトロポリスの主要な構成をなすにいたった。中心部からの移動人口よりも、サバービア生まれのサバービア育ちの世代(Suburban born & bread)が、中心を占めてきている、(3)「中心部＝黒人」対「周辺部＝白人」の図式はかならずしもシャー(Negro)の郊外化がすすめられてきている(新しいracismの問題)。地域場面

における婦人の地位と役割の多様化にも顕著なものがある(新しいSexismの問題)、(4)一九六〇年代を通じての「都市の危機」(urban crisis)の時代は終わった。これまで中心部を舞台にした都市問題イメージが強かったが、これからは、政治的・経済的 entity としての郊外的成熟に対応した、公共政策(public policy)が有効にはかられるべきである、の諸点である。

いずれにしても、大都市周辺部を典型として「都市」イメージが変容する段階にはいるに及んで、コミュニティ形成が取りざたされる基盤性はそれなりにある。大都市周辺部が大都市中心部と地方都市とを媒介する位置にたつとしたら、コミュニティ形成はやがては地方都市にも普遍されることになる。コミュニティ形成の空間計画論としては、コミュニティ計画がある。ここでは都市自治体レベルのコミュニティ計画に焦点を合わせることにする。

## ② 都市自治体のコミュニティ計画

自治体の計画類型としてのコミュニティ計画が登場するのは、一九七〇年代である。計画類型の流れを一応示すと、(1)「都市総合調査」(一九五〇年代中心)、(2)「都市総合計画」(一九六〇年代中心)、(3)「コミュニティ計画」(一九七〇年代

中心)となるが(詳しくは奥田道大「都市・コミュニティ計画の系譜と新しい流れ」『全国まちづくり集覧』ジュリスト増刊総合特集第9号、一九七七年)、コミュニティ計画は、段階的には六〇年代の都市総合計画をうけて、むしろ、国の上位計画と整合性をもつ大規模プロジェクト中心主義の計画類型への対抗軸として登場している。コミュニティ計画が、大都市圏内の自治体、とりわけ周辺部の「先進」自治体によっていち早く提起された理由も、納得されよう。七〇年代前期の「武蔵野市・市民参加による長期計画」、「三鷹市・人間のあすへのまち」

形式の重視。一方では、既存施設の地区開放のすすめ(学校、民間施設等)、(4)各計画レベルにおける「住民参加」方式の試行、等のうごきがみとめられる。

「広場と青空の東京構想」「横浜市・市民による新しいまちづくり」「藤沢市・人間のまちをめざして」「人間都市神戸の基本構想」緑と、心のふれあいと、生きがいのまち神戸」等をひもとくまでもなく、そこでは(1)地区ごとの住生活環境と福祉、文化・スポーツ面(生活ミニマム、地区ミニマム)を配慮した、下からの積上げ方式にもとづく計画モデルの呈示、(2)〈緑+太陽+空間〉へ美しいまちづくりのコミュニティ・シンボルと重層する「田園都市」「人間都市」型の都市像の構想、(3)へ地区センター・児童公園・スポーツ広場」等を中核とする地域施設の整備とネットワーク化。とくに複合機能をもつコミュニティ・センター

「広場と青空の東京構想」「横浜市・市民による新しいまちづくり」「藤沢市・人間のまちをめざして」「人間都市神戸の基本構想」緑と、心のふれあいと、生きがいのまち神戸」等をひもとくまでもなく、そこでは(1)地区ごとの住生活環境と福祉、文化・スポーツ面(生活ミニマム、地区ミニマム)を配慮した、下からの積上げ方式にもとづく計画モデルの呈示、(2)〈緑+太陽+空間〉へ美しいまちづくりのコミュニティ・シンボルと重層する「田園都市」「人間都市」型の都市像の構想、(3)へ地区センター・児童公園・スポーツ広場」等を中核とする地域施設の整備とネットワーク化。とくに複合機能をもつコミュニティ・センター

ことであろうか」「コミュニティの環境問題が、住宅、道路、公園・緑地、下水、ゴミ、公害そして、集会・スポーツ施設の不足と多岐にわたっている現状に対し計画がコミュニティ・センター、もしくは、コミュニティの集会・スポーツ・レクリエーション施設の建設に片寄っている事実をもつと反省される必要がある」(内田雄造「コミュニティ施設・その現状と未来」『住民活動』第一九号、一九七八年、六頁)の疑問点を気にしないわけにはいかない。

## ③ コミュニティ・センター——住民参加にみる「定型」志向

コミュニティ計画が新しい時代類型、計画思潮として、「先進」自治体によって突破口を開かれたことは、再説を要しない。一定の時間の経過、あるいは地域から地域へと波及するなかで、コミュニティ計画の原義が希釈され、ときに歪められるという事態はある。しかしここで問題は、コミュニティ計画の本質規定にかかっている。一元的なコミュニティ・センターの発想。アクセサリーとしての住民参加。コミュニティ計画には、その大義名分とは別に、保守革新、大都市・地方を通じて普遍し均一化する本質上の問題が、何かありはしないか。コミュニティ計画の型を決める方法論的基礎

として、とりあえず「近隣住区理論(ネイバード・ユニット)」をあげたことがある(奥田道大「コミュニティ計画の可能性」地域社会研究会編『地域社会研究の現段階的課題』一九七九年、二一五—二五五頁)。

「近隣住区理論」を説明する余裕はないが、フィジカルにはたとえば「大規模団地」設計における、幾何的に均質で画一的な施設群のワン・セット方式にみられる。しかしフィジカルな様式よりも、むしろ人びとの思考・行動様式の型をなすものである。ここでの人びとを、テック、クラフトにおきかえてもよい。構図としては、コミュニティ計画のコアの部分に「近隣住区」ユニットが位置し、周辺の部分において、コミュニティ施設の工夫とか住民参加のしかけなどのソフト・ウェア面の調整機能がはたされる。時代の思潮とか社会の事情に応じて、周辺の部分は調整機能の幅が柔軟で、融通性にとむ。たとえていえば、コアの部分が事実、規則としたり、周辺の部分は価値、裁量ということになる。行政テクノクラートにとって、「近隣住区」ユニットの定型志向が馴じみやすいことは、とうぜんである。しかし、コアの内部に迫りえないソフトウェア面は、対外的にアピールするイメージ戦略をもちえたとしても、所詮は、副次的・アクセサリーの機能でし

かない。

コミュニティ計画の大義名分をなす住民参加、シビル・ミニマムについて、運動側から「…住民参加において、住民が価値、選択の形式的主体としてしか扱われないことを重視したい。代替案はいくつかの価値軸に沿って予測されており住民は単なる価値総合判断の主体、せいぜい価値選択の主体として位置づけられ運動をとおして住民が問題をひきうけ、新しい生活、新しい価値を創り出していく価値創造の主体としての側面はまったく捨象されている」「シビル・ミニマムの価値軸は、住民のための都市計画」  
Ⅱ「歩道橋の建設」のごとくあらかじめ体制側によって設定されており、そこでのべられる住民運動も、この価値軸に沿って展開し収斂すべき目標達成の手段として位置づけられている(内田雄造「抵抗の都市計画運動」『建築雑誌』八六一—一〇三七、一九七一年、二九頁)の批判が早くから寄せられていた。すでに紹介されているが、アメリカのあるプランナーは「住民参加の梯子段」の論文で、低次の操作(manipulation)、治療(therapy)をへ非参加(nonparticipation)、情報提供(informing)、相談(consultation)、宥和(placation)をへ名目主義・形式参画の段階(degrees of tokenism)としている。ここでの批判は、名目主義・形

式主義の参加段階にあるとおもいますが、同論文で、より高次の、真の参加段階を、パートナーシップ(partnership)、権限委譲(delegated power)、自主管理(citizen control)に引例し、これをへ市民権力の段階(degrees of citizen power)と規定している。へ市民権力は、新しい価値創造の主体としての住民運動におきかえられるが、行政と運動との相互主体的対応のなかで、参加の内実化がはかられていることがわかる。

最高次の参加段階である自主管理・運営方式についても、運動側にいまひとつリアリティに欠けるのは、住民参加そのものの位置にもかかわっている。ある時期には、「自主管理・運営」が住民のための市民的訓練の場の提供として、啓蒙主義的に説かれる。また他の時期には、行政財政事情の悪化ともからみ、一部費用の受益者負担の都市経営的観点から説かれる。すでに言及の、地域施設の公と私、管理者と利用者との分解を前提にしたままで、住民参加としての「自主管理・運営」が定式化されても、利用者からすれば行政側(管理者)の事情にもとづく押しつけ、好意的にとつても、住民のための「善政」意識のあらわれとして受けとめられるにちがいない。

#### ④ 都市経営的観点でのへ自主管理方式

このあたりのことは、各市町村による「市民の施設要求調査」等からもうかがえる。数年まえから、ずらりと並んだ施設群のなかから市民に自由に選択させるというアンケート形式から、目的施設(たとえば、コミュニティ・センター)の建設、管理・運営面で住民協力をひきだすアンケート形式へと、推移してきている。回答者は、費用負担、労働力提供を含む管理・運営への誘導的質問に対しては、戸まどいの表情をみせつつ、「イエス」とも「ノー」ともつかない、「どちらともいえない」に反応する傾向にある。住民協力への態度保留が、自主管理・運営の可能性までも否定するものではないことは、明らかである。

都市経営的観点にたつた自主管理・運営方式については、たとえばさいきん公にされた『都市経営の現状と課題—新しい都市経営の方向を求めて』(都市行政研究委員会・日本都市センター、一九七八年)で、つぎの意見をみている。

——コミュニティ・センター、公民館、児童館、老人憩いの家などのコミュニティ施設については、「建設は市で行うが、管理は住民にまかせる」という方向が次第にとられてきている。住民に自分達のものだという意識をもたせ参加意欲を高めさせるとともに、行政コストはなるべく下げ、それによって

限られた市民の税金をもっと有効に市民サービスの面に振り向けようという試みである(同書、三三頁)。

#### 四——住民参加のリアリティを求めて——三つの典型事例から

行政テクノクラートの発想の優先するコミュニティ計画は、実際には、定型志向の「地区整備計画」へ「地区計画」に本領のあること。同様の意味で、コミュニティ施設も、「マイル張りの一枚のタイル」。「はめ絵パズルの一要素」といった「地区施設」の表現が、より適切といえる。住民参加としての自主管理・運営方式も、地区計画—地区施設の流れにあって、本来のもつリアリティを喪失している。

すでに明らかにしたように、コミュニティ施設も住民主体の運動との結びつきを抜きにしては考えられないが、かりにコミュニティ施設が「将来のコミュニティ生活像を集約的にかつ先取りとして表現していること、さらに、今後のコミュニティ(計画)活動の空間拠点として規定されていること」(内田雄造「コミュニティ施設—その現実と未来」前提、六頁)としたら、地区施設をコミュニティ施設へ、そして、地区計画をコミュニティ計画へと流れを逆転しなければならな

い。いまいくつかのモデル・ケースから注意点をひきだしてみることにする。

#### ①—「武蔵野市」—「横浜市」—「神戸市」—各方式

三市ともに、七〇年代のコミュニティ計画モデルを形づくった「先進」自治体である。三市それぞれ住民構成を異にするが、それでも新中間層型住民の動向(世論)に焦点を合わせて、つぎつぎと打ちだす都市・地域政策に先取的に反映させている。武蔵野市・神戸市にみる住民意向調査、生活環境調査、地域生活環境指標の作成、モデル・コミュニティ地区の指定と、地区ごとの住民参加機会等のこころみは、日常的である。コミュニティ計画の策定、地区センター等を核とする地域施設の建設と、地域事情を折りこんだ管理・運営方式も、都市・地域政策の一定の蓄積を背景としている。

とくにコミュニティ・センターの構想と住民的管理についても、新しい行政、住民活動のフロントシアに向けての第一歩というよりも、漸増的に積み上げられた「参加行政」的(環境)水準において相対的位置がさだまれているといえる。周知のように、武蔵野市のコミュニティ・センターは、設計から建設の運営まで地域住民主体の原則をおとしている。行政側の「自分たちの施設だ、と大切に使

い、管理するし、何よりも自主的な活動が育っている」との評価(朝日新聞、一九七九年三月三日、自治の前線)にみるように、行政と地域住民とのあいだに、一定の「親和的」「相互感応的」気脈が通じていることが、うかがえる。すくなくとも行政にとって地域住民とくにマッチユアな市民を中核に、コミュニティ施設——コミュニティ計画——都市の全体構想と同心円状にシステムティックな思考が可能なる構図が垣間見られる。問題は、このシステムティックな思考にのらないはずれる地域住民の存在をどう視るかにある。全体の構図が透明化されているばあい、「過少数派」「孤立派」住民は、視えない存在というか、意外と死角の状態になっている。行政職員から「鬼子」とか「はぐれ鳥」という表現を何度か聞いたことがある。行政側の評価を暗示する表現といえよう。

冒頭に引例した丸山地区の運動は、量的にいつても「過少数派」といえず、また長期にわたる運動との接触において神戸市じたい、その後の「コミュニティ行政の理論と実践」面で丸山地区を有力なモデルにしているところから、視えない存在でないことは、たしかである。しかし、たとえば国と市の助成にもとづくコミュニティ・センターの建設と管理・運営をめぐる(運営協議会の構成、コ

ミュニティ債の引き受け等も含め)、市側と運動側との意向が微妙に乖離したというようなケースは、しばしばおこっている。ここでの乖離は、運動対行政のコンフリクトへと顕在化はしない。ただ乖離が並行線をたどるばあい、市側の対応としては、「行政としての筋をおす」との大義名分のもとに、行政の組織、原理を前面に出してくる。運動側にとって、このことは「行政は自分たちの前に立ちふさがる壁」(官僚的行政体質)として映ることになる。丸山地区が、早い段階から、「住民語」「行政語」「学者語」という言葉の使い分けをしていた。住民参加とかコミュニティが住民と行政の共通語になると、むしろ住民にとっての意味づけ、行政にとっての意味づけを的確にしておかないと、双方の微妙な乖離に気づかないままに、結果として溝を深めてしまう事態がある。

同地区のコミュニティ・センター建設をきっかけとして、運動側から「コミュニティ論争」がいどまれている(「コミュニティ」を妄想することなかれ)丸山地区住民自治協議会会報、第三四号、一九七七年九月)。「コミュニティのありかたよりも、むしろ集会所をどこにこしらえたらよいかといった」「見えている目標にこだわる」行政側と、「私達は、都市問題に象徴されるコミュニティ、あるい

は、農村問題に象徴されるコミュニティをコミュニティとは思っておりません。

少くとも、その背後にある人間の生活をよりよくとらえることのできる、生活連関をはっきりさせることこそ、コミュニティの糸口と「思っています」の趣旨のコミュニティとは、明らかに認識上の相違がある（会報より抜き書き）。

## ②—〈町田市〉方式

武蔵野市と都市性格の似た町田市は、箱庭型の容れ物主義におちいるのを避けて、人と人との出会いの機会となる「人間の表情とぬくもりのある」施設、「人間のスケールと情感にもとづく」空間を重視する立場をとる。企画室を窓口、若手職員を中心とするプロジェクト・チームを編成し、出会いの機会と施設・空間とを媒介するテーマをつぎつぎと掘りおこし、事業化（シンボル事業化、イベント化）している。〈学校解放〉（㊦）「学校施設は全国どこへ行っても大体似たようなものである。大同小異の教科や教科書によって規格品のような人間が大量生産されている。町田では、野山や街を教室や教材として、自分の頭で考え住みよいまちを創り出す次代の市民を育てたい。学校施設にかぎらず、施設さえ整備すればまちづくりができるという神話は崩壊させよう」、〈へひなた村〉（「大人を巻き

こんだ子供たちの遊びと創造の村は歩み始めた。これは豊かな人間性を培う試みの一つであろう。老人や子供、身体の不自由な人々も共に、楽しく創造活動に参加できる多様な場をどんどん創り出した（一）、〈まつり〉（「生き生きとしたまちは、いつでもどこかでまつりが行われ市街に出ることである」）等のシンボル事業は、外部的にもすでに知られている。

〈学校解放〉と運動して、たとえば公園、広場づくりのさい、プログラム・サービスのセットにおいて発想する（パーク&レクリエーション）〈へそれゆけノ広場〉のテーマが派生している。また〈まつり〉（「二十七万人の個展」ほか）の実行委員グループのたまり場とした旧郵便局の建物は、その後〈市民サロン〉の呼び名のもとに、各種市民運動グループ、消費者団体、ボランティア、余暇・レクリエーション関係サークルの空間的拠点として機能している。一般に、施設（空間）の運用に関しては、住民の自由度を保障するというテーマをとっているが、これには、若手職員が地域の種々の活動・運動の核もしくは裏方としての役割を果たしてきたことも、注目されよう。職員

に、自分のまわりをみまわして、住民としての自分がたまたま役所にいるから役所という場を利用してしまえばよい、公私混同をしていけばいいという気がするんです」。「職員は住民運動論などともに考えなくてもいいから、きさくに地域に出ていって、住民とかなり接触ができる、そういう体質みたいなものをつくっていくということも、ひじょうに大切だという気がするんです」（㊦町田市、武蔵野市、神戸市各職員の座談会での発言。雑誌『市民』第一六号、一九七三年）。

町田市の基本構想『考えながら歩くまちづくり提言』（町田市基本構想そのI（一九七三年）は、市民十専門家十役所職員構成になるへまちづくり研究委員会を中心に練られたが、従来のコミュニティ計画の定式を脱皮した、自由かつ斬新な発想をとりいれている。

その後の経過としては、各地域での新しいごしが連鎖化して、まちづくりのうねりをみるにいたったが、やがて、うねりの先端が行政内部にも波及するにやよんで、まちづくりはひとつの壁にぶつかると、行政内部とくに行政の根幹というか、秩序原理に抵触してくると、行政総体としては防禦的姿勢をとりだす。しかも前のケースの行政組織対住民（運動）グループではなく、行政組織対一部の職

員グループ（十市民十専門家）という性格となる。『考えながら歩くまちづくりの提言』につづく『美しいまちを考える』（町田市基本構想そのII、未公表）では「本当に市民のためになるまちづくりを模索するならば、〈行政〉を基本的に問い直す姿勢が必要だ。行政に問われていることは、行政の責任だとか、行政の筋だけであろうか。生活者としての市民の基本的な、切実な要求に対して正しく反応しえないとき、行政の逃げ口上として立場や筋が強調される場面が多い。このばあい、市民は、行政を自分の前に立ちふさがる壁と感ずるだろう」（第一部「役所がまちづくりに参加するために」と表白しているが、へまちづくり研究委員会）にとっても力量をためられる、最初の試練といえよう。

## ③—〈遠野市〉方式

「参加」型のテクノクラシー行政、行政体質にふれる文化変容型のいずれをみても、行政（組織）と住民（運動）との噛み合わせについて、先行する定式のないことがわかる。他のひとつは、大都市近郊地域ではなく、地方都市のケースである。東北の遠野市は、広大な「過疎」山間部を後背地とした、盆地型小都市であるが（人口三万）、ヘトノピア・プランと名づける構想性とリアリティにと

んだ基本計画をもっている。柳田国男『遠野物語』の舞台にふさわしく「自然と歴史と民俗の博物館都市建設構想」との風土的個性ある副題がつけられているが、土地利用計画をみても、標高差ごとに平坦地帯(耕地、集落地、市街地、民俗公園)―傾斜地帯(林地、自然公園)―高原地帯(林地、混牧林、大規模畜産高原休養地)―高山地帯(原生林、自然保護、国定公園)とエコロジカルな地帯区分にもとづく雄大なものである。

ここでは施設面に限定するが、まず各集落単位(旧村部)に、「総合施設公園」(生活圏施設)としての「ヘカントリー・パーク」構想がある。集落の事情に応じて中心施設と配置状況は異なるが、純農村部のカントリー・パークをみると、地区センター(地区公民館を施設面と運用面で現代的にリモデルしたもの)を核に民俗資料館―移築の曲家(老人の寄合いの場として使用)―地区体育館―地区運動場(農村公園)の各付帯施設からなっている。民俗資料館ひとつでも、小さいながらも美しい建造物で、たとえば伝承館―考古館―民芸館―芸能館―農耕館―山地館と、集落に応じて館の性格づけがはかられている。また、地区体育館―地区運動場と敷地を接して、小学校がある。将来的には、保育所・幼稚園、農協支所、診療所、郵便局、駐在所その他の公的地

域機関もカントリー・パークとネットワークをむすぶ予定である。

注意されるのは、この各カントリー・パークの結び目をなす上位の中核施設として、「市民センター」がある。「市民センター」は市街地のほぼ中央に位置しており、建造物の規模も壮大である。聞くと、国の補助事業(文部省、労働省、厚生省ほか)にもとづく中央公民館、市民会館、勤労青少年ホーム、市民体育館、老人いこいの家、図書館、博物館を、市独自の工夫のもとに施設的に機能的につなぎ、一つの建造物としての体裁をととのえている。より専門化された多機能を一つの建造物というか、空間で果たすことができるわけだが、世代間を通してみても、実質上「生涯教育センター」の役割を担っていることになる。たまたま訪れたさいの中ホール(中央公民館系統)で小学生のバレエの練習風景にお目にかかったが、青少年、主婦をはじめとして、多様な舞踏・演劇・音楽、スポーツ、学習、社会奉仕その他のグループ・サークルがこの「市民センター」から誕生しているという。さいきんの出来事として、原作から演出大道具まで、すべて市民の手による舞台劇「遠野物語ファンタジー」は三回の上演で、市人口の割にあたる観客を動員したとのことである。

各施設場面でのプログラム・サーピス

をふくめ市民との直接的接触において、市の第一線職員の果たす役割は大きい。変っているのはかれらの身分が、市長部局(市民生活部、管理部)と教育委員会から二枚の辞令のでていることである。

「市民センター」の職制上の問題というよりか、「市民福祉や社会教育の仕事は市長部局だけでも、また教育委員会だけでもカバーしきれない市民生活の実態があり、その実態のほうに組織を合わせようとした結果である。むしろ両者の機能を結集して、緊密な協力関係のもとに市民サービスを進めるべきだという意識」(市民センター幹部)を背景としている。

運動を媒介とするなかでの管理と運用のケースとはいえないが、地方小都市の地域の重荷を共に担いあうという「一生懸命」の市役所職員と住民が各空間的拠点で混在しつつ、しかも首長の図抜けた時代感覚と統治能力もあって、個性ある方式を生みだしつつあることは、たしかである。

## 五 ――公と私とのあいだ

日常生活圏施設としての「ヘカントリー・パーク」を傘下とする「市民センター」は、ある意味で行政と地域(住民)を媒介する「中間」施設としての位置にある。市役所の一機構というよりも、半ば行政

的で半ば住民的という、むしろ地域施設の延長として実感できる。したがって職員も、市役所職員とも市民ボランティアともつかない役割行動が、認知される空気にある。市民サービスのありようを身をもって体験した係長クラスの職員で構成される、テーマ別の研究会が、「トリーノビア・プラン」をはじめとする市施策のアイデアの母体となっている。注意したいのは、市役所の機構そのもので、いわゆるタテ割の部課制をとらず、緊要度の高い産業振興、社会福祉、環境衛生、企画・財政を軸に、ゆるやかなプロジェクト・チームを組み、地域の動く現実に対処していることである。機構の組織系統は、単純かつ明快である。

地方都市のケースは、大都市地域の問題に引き照らすことはできないが、それでもたとえば町田市のケースに新しい示唆を与えている。町田市での一連のプロジェクトは、行政と地域(運動)とを媒介する中間領域でのころみとして位置づけられていたならば、その後の経過の評価もおのずとちがったであろう。果断なころみが行政領域での新しい流れとして理解されたところに、行政内部の組織原理の反発がよびおこされたし、また一部職員の「はねっかえり」行為として受けとめられかねなかった。果断なころみのもつ正当な意味だけでなく、有効

に機能するためには、中間領域での試行が、じわじわ行政内部に浸透していく変容過程にこそ着目してよい。

本稿では、コミュニティ形成の可能性を住民運動に素材をもとめつつ、施設が運動側からどう発想されるか、また管理・運営の内実はなにかを冒頭にとりあげた。そして、都市自治体はコミュニティ計画を新しい定式とする現在において、一方ではコミュニティ施設、またコミュニティ施設のネットワークを通じて住民との接点をさぐり、他方では住民―コミュニティ施設―コミュニティ計画の連鎖化において、「都市」の全体像を構想している。コミュニティ施設の建設にあた

っては、都市的生活様式、シビル・ミニマム、その他の大義名分をもつが、運動にとつての施設の意味を有効にとらえかえしているかについては一考を要する。

コミュニティ施設が、事実上、線型的な地区施設として機能するなかで（同じくコミュニティ計画は、近隣住区計画をユニットとして型どられるなかで）、住民参加のソフトウェア面とりわけ高次の参加機能のへ自主管理・運営がとりだされてみても、運動にとつてリアリティに欠ける。地区施設のコミュニティ施設への再生のころみのケースを、三つの都市についてさぐっておいた。いずれも、制度（組織）と運動との避けがたい乖離

という一般論を超えたケースである。行政サイドのコミュニティと住民サイドのコミュニティという線引きは不毛としても、ここでは、コミュニティを公と私の

はざまに宙吊り状態におくのではなく、公と私の分解を架橋するメディアとして明確に位置づけすることの必要を知らされた。「公でも私でもない曖昧なもの」とか「公であり、かつ私である両性具有物」ともいわれる第三の中間領域は、ある意味では、公と私の共有の土俵設定にかかわる。公、私に加えて共とも名づけられるこの共有の土俵上で、コミュニティ施設、住民参加としての自主管理・運営、また管理・運営の「中間」集団も、

独自の新しいモデルが探索されることになる。住民参加も、試行錯誤の長い道程を経た、厚みのあるマチュアな形式がもとめられよう。

なお、さきのケースにすぐれて垣間見たように、コミュニティ施設と参加のテーマでは、地域「現場」にある市役所職員の仕事とはなにか、の問題が改めて問われてくることになる。社会教育、社会福祉の行政領域では、この問題を正面から受けとめることを回避してきたがここでは、行政体質ともからむ新しい自治体職員像の探索が、具体性を帯びた争点となることは、たしかである。

〈立教大学社会学部教授〉