

### 第3回 新たな地域コミュニティのあり方に関する研究会 議事概要

日 時：2025年3月31日（月） 17:00～19:00

場 所：都市センター会館7階 703会議室

出席者：名和田是彦 座長（法政大学 法学部 教授）、石井大一郎 委員（宇都宮大学 地域デザイン科学部 教授）、小島聡 委員（法政大学 人間環境学部 教授）、中村茂 委員（川崎市文化財団 理事長）、藤井多希子 委員（国立社会保障・人口問題研究所 人口構造研究部 第2室長）、饗庭伸 氏（東京都立大学 都市環境学部 教授）  
米田研究室長、加藤主任研究員、中山研究員、西川研究員、石垣研究員、吉澤特任研究員、綱川特任研究員（日本都市センター）

議 事：○開会

・冒頭説明(資料確認等を含む)

○饗庭伸 氏（ゲストスピーカー）からの話題提供

・自己紹介・地域コミュニティに関する話題提供講演  
・質疑・応答

○今後の調査研究に関する議論

・今後の座長・委員の調査研究内容、および論点の紹介  
・今後の研究会の進め方・予定など

○閉会

議事概要：

#### 1. ゲストスピーカー（饗庭伸 氏）からの話題提供

##### ○ 都市計画・まちづくりとポンチ絵

- ・現在は都市計画に関してポンチ絵が登場するようになった。決して多用されるとまでは言えないが、たとえばマスタープランやコンパクトシティ（立地適正化計画）をめぐって、まちの将来図としてポンチ絵が用いられている。また、まちづくりという観点で見ると、地域包括ケアシステムが目指すまちのあり方や、コミュニティ政策とその将来像としてのまちのあり方といった形で、まちを俯瞰するようなポンチ絵が用いられている。
- ・こうしたポンチ絵は挿絵として用いられているのか、それとも計画（そのものやその一部）として用いられているのか。それを把握するには、計画の歴史を顧みる必要がある。
- ・計画の歴史を振り返ると、都市計画のレジームの変遷とともに計画の持つ意味合いも変化してきた。都市計画は「多元主義重視型→代議制重視型→協働重視型→自由競争重視型」へと変化した。一方、先行研究によれば、計画も「需応供給型→問題解決型→都市イメージ活性化型」へと変化してきた。

- ・ 民間活力活用の時代に即した都市イメージ活性化型の時代では、行政が拠点整備や基盤整備を行う際に、民間や市民に対して提案的に提示するために計画が用いられるようになった。その後、「課題見直しとビジョンの共有化型」の時代に入ると、幅広く市民に課題やビジョンを考えてもらい、それらを共有するために、ポンチ絵に計画の意味合いを持たせるようになった。すなわち、コミュニティ計画としてポンチ絵を用いている事例も存在する。

#### ○ なぜ計画がポンチ化していったのか

- ・ ポンチ化が進む背景として、委員や市民の意見を、行政がなるべく全部載せてしまおうとしてきた点が挙げられる。意見が絞られるのではなく幅広く扱われる要因として、社会の多様性（の反映）がある。委員の選出も多様な専門領域から行われるし、学術・研究者だけでなく現場で活躍する人も選ばれる。そういった多様なバックグラウンドを持つ人たちが、自分の視点から発見した課題やアイデアを掲げた結果、多様な意見を反映したポンチ絵ができあがる。防災やコミュニティなどのほとんどすべての住民の生活に関連する事案になると、いっそう多様な意見が表出される。そのため、計画の内容もその多様性を反映したものが求められ、ますます「全部載せ」のポンチ絵が求められる。
- ・ 絵が計画に用いられるようになった別の背景として、絵を描く人が社会に増えたという点も挙げられる。
- ・ それでは、こうしたポンチ絵形式の計画が機能しているかと問われると、おそらく機能していない。描きっぱなしになっていると考えられる。

#### ○ コミュニティ計画の歴史

- ・ コミュニティをめぐる計画の歴史を振り返ると、まずは戦後の復興とともに近隣住区理論が脚光を浴びた。この時代の計画では小学校区などの一定の区画内に学校、公民館、公園といった施設がパターンのように作られていた。こうした施設のセットをコミュニティ単位でどのように備えるべきかを検討するため、コミュニティ計画が始められた。これらは札幌市や高知市などで導入された。
- ・ 1970年代後半になると、神戸市真野地区に代表されるような、まちの土地利用のあり方、道路や施設の建設予定といった将来の具体的な構想をコミュニティ計画に取り入れる時代へと進む。都市計画の関係者はあちこちでこうした具体的な構想を含んだコミュニティ計画を取り入れようと模索したが、結果的には頓挫するようになる。「代議制重視型」の考え方に基づいて市民が参加して住区ごとに検討を行ったものの、住民・行政ともマンパワーの不足といった課題があったからである。
- ・ 1980年には都市計画法の改正が行われ、地区計画制度が導入される。地区の詳細

な計画を都市計画として決定できる、強制力を持つ地区の計画をつくることができるようになった。神戸市や世田谷区ではまちづくり条例を設けて市民参加の手順・手続が整備されるようになる。しかし、都市計画はゾーニング、都市施設（道路や公園）、市街地開発事業の3つで構成されているが、多くの地区計画はゾーニング手法だけを扱うものになってしまった。道路や公園といった都市施設は地区計画に描かれなくなり（都市施設として示すと必ず作らないといけなくなるため）、コミュニティ計画が持っていた全体性が損なわれ、地区内の細かいルールだけを設定し、それぞれの主体がルールを守りながらまちづくりを進めていくようになった。

- ・ 2000年代後半には、規制緩和手法として地区計画がスポット的に使われるようになる。地区レベルではなく、もっと細かい敷地レベルにて地区計画が用いられるようになった。こうして、本来であればコミュニティ内の住民がたくさん参加して定めていたコミュニティ計画が、その全体性を失い、部分化していくと同時に機能的なツールへと変化していった。

#### ○ コミュニティをめぐる計画を機能させるために

- ・ コミュニティ計画が部分化・機能化されていくとともに、それを補完する制度も見られた。1990年代後半以降はテーマ型で政策を提案する制度が整備され、福祉や公園・緑地といったような一定のテーマに沿った提案が行われるようになったが、財源や人員といった資源の限界もあり、全体性を補完するというよりはプロジェクト型になっていった。2000年代以降は特区制度が導入され、計画によって、重層的になっていた規制を緩和させる手法が用いられたが、行政が地域に求められているものを提示しデベロッパーに満たしてもらおうという「ショッピングリスト」的用法に変容してしまい、コミュニティを築くためのクリエイティブな要素は補完されず、また市場性が強い場所でないと用いることのできない手法になってしまった。
- ・ 戦後シビルミニマム論が推進され、2000年頃までには量的な充足は達成されたように扱われた。一方で、すべての政策領域でシビルミニマムが満たされたわけではないと主張する研究者もいた。
- ・ コミュニティ計画にシビルミニマムのような基準を組み込む系譜は、KPIとウェルビーイング指標に続いている。計画に充足を求めるのであればKPIを用いるという手法が、多様性を満たした基準の設定という観点からはウェルビーイング指標を用いた政策形成という手法がある（これらが上手くいったり定着したりできるかは別の論点であるが）。
- ・ 都市の課題が共通課題の量的充足（つまりミニマム系課題）から個別課題の質的改善へと変化してきている。そういった時代に応じる形で、以前のような事前確定的

な計画ではなく、ざっくりとした目標を立てて、かつ KPI やウェルビーイングのような目標を計測する指標を設けて、実現手段は皆さんが考えてくださいというような動的な計画に変化した。そのときに、ある程度漠然とした目標を共有できるように、ポンチ絵のような計画が策定されるようになった。

- ・ ポンチ絵のような計画を機能させるためには、イメージの共有だけでなく、その内容を KPI やウェルビーイング指標に紐付け、地区の全体性を踏まえたビジョンを基準に反映させる必要がある。

#### ○ コミュニティ計画は必要なのか

- ・ これだけ豊かな時代なのだから、コミュニティ計画はもう必要ないのではという話もあるだろう。コミュニティ計画の必要性について再検討してみる。
- ・ まずは市場とコミュニティのズレを是正するためである。東京のような資源が豊富な都市では政策はいくらでも行えるが、地方都市では状況が異なり資源的制約もある。これは市町村レベルでもコミュニティレベルでも同様であり、地域のほしいものを調整するためにも、コミュニティレベルではコミュニティ計画が必要であろう。
- ・ ついで「合成の誤謬」の問題がある。多様性を担保した上で、いろいろな人が自由な空間の中で意見を発すると、集約する際に近隣で複数の同じものが供給されるなどおかしな状況が生じてしまう可能性があるため、その調整のためにコミュニティ計画が求められる。
- ・ 今後の人口減少社会の本格化を考慮すると、今の日本の都市空間にはまだ見られる都市成長期の「貯金」もなくなってくる。今はまだ再利用可能な空き家なども存在するが、今後はそういった余剰は減っていく。将来を見据えるとコミュニティミニマムのような考え方も必要になるかもしれない。
- ・ セーフティネットの限界という観点もある。行政によるセーフティネットはいろいろな領域で限界が生じてきており、民間に任せている分野もある。たとえば子ども食堂を考えてみると、偏在的であったり本当に限界に面している子どもは見えていなかったりする場所もある。こうした限界を克服するために、コミュニティ計画が必要になる。
- ・ 最後に、ソーシャルミックス的な観点からコミュニティ計画が求められる。日本はこれまでソーシャルミックスが上手くいった例と言われてきたが、これまでのような所得階層のミックスだけでなく、外国からの移住者など新しいジャンルの課題をめぐるソーシャルミックスの問題が今後生じてくる。

#### ○ 新しい課題の解決手法とコミュニケーション

- ・ コミュニケーションツールには大きく 2 種類が存在する。一つは「言葉と絵」で

あり、もう一つは「数字と地図」である。同じ言葉やイメージを複数人に絵にしてみせると、同じ絵を描く人はいない。一方で細部を正確に伝えるためには、どうしても数字や地図を用いる必要がある。計画の検討や策定にあたっては両方が大事であり、イメージの共有には言葉と絵が、詳細な共有には数字や地図が用いられる。ポンチ絵もイメージの共有として用いられている。

- ・ KPI やウェルビーイング指標は住民に見せても盛り上がらない。それは数字だけのコミュニケーションになってしまうためである。数字で「〇〇が足りない」と示しても、対案として出てくるのは反省と「〇〇をつくりましょう」というアイデアだけ。このまちに必要なものを考えてほしいとお願いするときは、イメージ図や模型を使った空間再現を介して住民間でアイデアを共有してもらおう。
- ・ コミュニケーションを図って計画性を持たせるには、2種類の手法の連続性が大事である。各々のイメージを言葉で表現してもらった後に、イメージの共有のために絵を描ける人に文字を絵に変換してもらおう。それを図面に落とすと、段々と数字のコミュニケーションへとになっていき、細部を詰められるようになる。平面図から模型へと形を変える段階になると、もはや基本方針というレベルではなく、数字や地図を対象とした細かい議論が行われるようになる。最終的には、数字や地図に近いものを KPI 的な指標にも接続させ、実際に稼働させたあとはウェルビーイング指標などに基づいて計測する。
- ・ ポンチ絵はイメージの共有としての段階で作成されているが、その後の細かい箇所を決める過程においても、共有されたビジョンとして立ち返る基準として活かされる。

#### ○ 日本が持つコミュニケーションツールのレベルの高さ

- ・ コミュニケーションツールである言葉、絵、数字、地図といった手段を細かく検討すると、まず言葉のレベルでは日本は識字率も高く出版文化も豊かである。これは日本の強みでもある。絵については、上述したように絵を描ける人の数が地域に増えている。数字に関しては、統計リテラシーがだいぶ上がってきており、特に若い世代ではウェブサービスを気軽に使えるようになっている。同様に地図についてもオンライン上の地図サービスを気軽に使える社会になっており、数十年前と比較すると隔世の感がある。
- ・ 今はオンライン上のクラウドサービスも充実し、アーカイブ化も進んでいる。AI を用いて情報収集を行えば多数の情報を扱える。この国の情報コミュニケーションをめぐるリテラシーは高いと言えるが、今後はこれらのツールをうまく使うことが肝要である。

#### ○ 話題提供を受けての意見交換

- ・ ポンチ絵が計画の役割を担うようになってきたという観点は目から鱗が落ちた。自分が取り組んだポンチ絵の作成も、後から振り返るとイメージの共有を果たすための役割も担っており、計画としての一面もあった。数字だけでは住民の関心を惹起するには足りず、感情を動かす仕掛けとしてイラストが必要であったのだと顧みることができた。また、ポンチ絵を作成する過程において当事者との調整が必要であり、完成したポンチ絵は調整の結果として捉えることもできるだろう。
- ・ 1990年代以降は新自由主義やNPMが流行し、行政では執行のスパンが短期化した。一方で、地球環境問題のように長期的な視点が求められる問題も生じた。そうした状況の中、社会が先細りしてきたこともあり、折り合いをつけるのが難しくなった。将来の見通しが不安定なため、事前に長期的な確定計画をつくるのは難しくなり、シナリオ的なものによって将来を表現していくしか手段がなくなってしまった。
- ・ 同じ絵を描いたり、イメージを共有したりという手段は、実は関係者間の対立を中和させる効果がある。細かく言葉や計画で明示されると対立項も明らかになってしまうが、複数のシナリオを束ねるような形で共通したイメージをつくっていくと、対立が中和されていく。
- ・ ポンチ絵などのイメージを明示することによって、住民が将来像を語るできるようになった。細かい計画策定ではなかなか内容が伝わらなかったり、専門性が求められて発言が成されたりせず、自分事のように捉えられなかった。イメージの共有を行うことによって、自治体の将来像を気安く議論が行われ、住民の間でもいろいろな動きへと展開された。
- ・ ウェルビーイング指標は主観的ではあるが、個人や集団の幸福度を基準にしたアウトカム指標だといえる。一方で、アウトカムとして人々の幸せをどのように捉えられるかという点が今後の課題でもある。また、自治体レベルでウェルビーイングを問うと、あまりに幅広い多様性が求められてしまって、あらゆる要素を満たす必要が生じるなど指標の基準が薄まってしまう。コミュニティレベルなど、ある程度狭いエリアで用いる場合は、ウェルビーイング指標は評価基準として馴染みやすいと言えるだろう。

## 2. 今後の調査研究方針について

### ○ 今後の座長・委員の調査研究内容について

- ・ 座長・委員より各自が取り上げたいテーマや内容、論点に沿って、内容の紹介・説明がなされた。紹介・説明された内容に基づく議論については後日行うことになった。
- 第5回研究会にて議論が行われることとなり、2025年9月12日に第5回研究会を開催した。

### 3. その他

- ・ 第4回研究会は2025年6月を目安に、座長・委員にあらためて日程を伺い設定する。
  - 2025年8月12日に第4回研究会を開催した。
- ・ 第4回についてもゲストスピーカーをお呼びして研究会を実施する旨が研究会後に決定された。
  - 一般社団法人シミズシーズ総合研究所代表理事の柏木登起氏をゲストスピーカーとしてお呼びして研究会を実施した。

(文責：日本都市センター)