

第5章

「自治」と「コモンズ」を育む コミュニティ政策の可能性 －川崎市における取組みから考える－

公益財団法人川崎市文化財団 理事長 **中村 茂**

1 川崎市「これからのコミュニティ施策の基本的考え方」とは

(1) 区民会議の見直しから、「新たなしくみ」の検討へ

川崎市におけるコミュニティ施策の再構築は、2004（平成16）年に制定された市の自治の基本を定める最高規範である「川崎市自治基本条例」（以下、「自治基本条例」とする）に基づき、2006（平成18）年から都市内分権の装置として全七つの行政区に設置されていた「区民会議」という制度の見直し、一つの大きな契機となった。

区民会議は自治基本条例22条に制度的な枠組みが規定され、それを受けた個別条例である区民会議条例に基づき、6期12年にわたり運営が行われてきた。区内に住所を有する人に加え、区内に勤務又は通学する人、区内で事業活動を行う人などによって構成され、区内の各種団体からの推薦、区長推薦、そして公募により、委員20名が選出され、任期2年で、「参加及び協働による区における課題の解決を目的として調査審議」を行い、区長、市長は調査審議の結果を尊重し、「その内容を区における暮らしやすい地域社会の形成及び市政に反映するよう努めます」とされていた。

区民会議は、スタート以降、区内の多様な課題の抽出やその解決に取り組み、具体的な課題解決につなげるとともに、地域への関心を持つきっかけづくりや多様なつながり、新たな交流の創出など、多くの成果を生み出していた。その一方、区における様々な会議等との重複感や区民会議委員の負担感や固定化、任期制や会議体形式に起因する効果的な課題解決に向けた実践的な展開のあり方などの課題が指摘され、2017（平成29）年3月には、附属機関である「川崎市共に支え合う地域づくり検討委員会」（名和田是彦会長・法政大学教授）から報告書が出され、区民会議の枠組みを前提とするこ

となく、「参加と協働による地域課題の解決の新たな仕組み」の検討が重要と指摘された。この委員会報告を受け、2017（平成29）年4月から、区民会議のあり方、そして区ごとの地区カルテである「区づくり白書」の理念に基づき設置されていた「まちづくり推進組織」のあり方も含め、「新たな仕組み」の構築に向けた検討が加速化することとなる。

（2）課題認識としての五つの視点

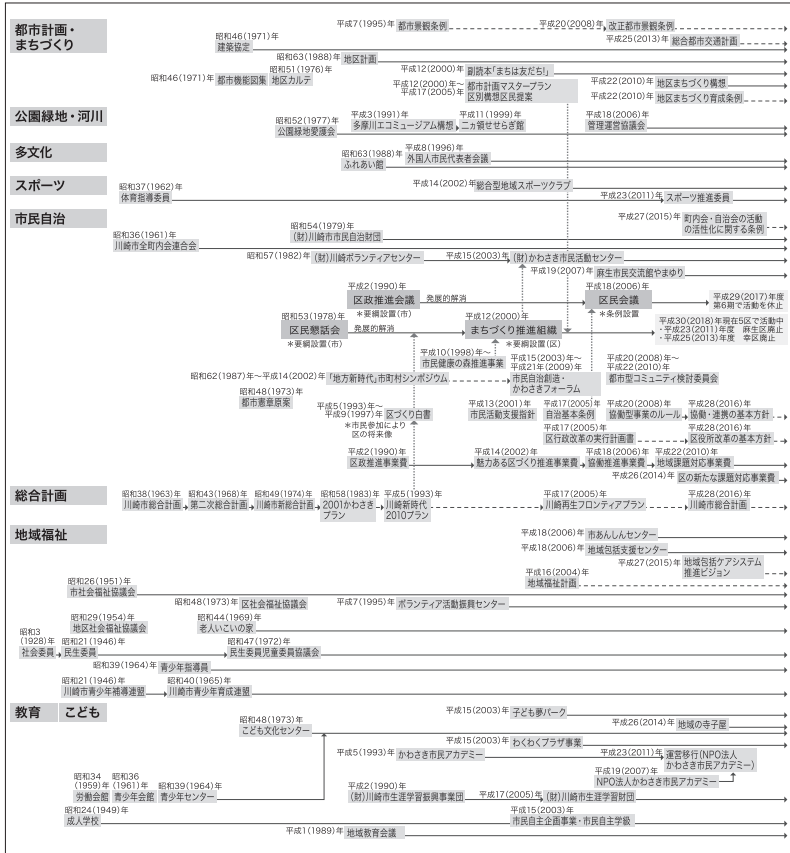
2017年当初から、市民アンケート、区民会議委員との意見交換にアンケート、全町内会長へのアンケートや町内会との意見交換、まちづくり推進組織関係者によるワークショップなど、市民との対話やニーズ調査などを行うとともに、庁内においては、市長執務室で事務局メンバーと市長との連続ワークショップを6回ほど開催するとともに、庁内検討会議での検討や調整を進めていった。翌2018年に入ってから、全区で市民検討会議をワークショップ形式で開催するとともに、「川崎市コミュニティ施策検討有識者会議」による検討を進めた。また同時にこれまでのコミュニティ関連施策の検証作業も進めていった。

有識者会議は法政大学人間環境学部の小島聡教授、公益社団法人神奈川県地方自治研究センターの谷本有美子理事・研究員（当時）、東京大学高齢社会総合研究機構の後藤純特任講師（当時）の3名の委員で構成され、随時、検討状況の報告等を行い、アドバイスをいただきながら、検討を進めていった。

徹底した参加型で全市的な議論を展開していく中で、当初は、区民会議やまちづくり推進組織の見直しに向けて、区における新たな参加の制度のあり方を中心に検討を進めていったが、単に新たな制度づくりに止まるのではなく、コミュニティの未来の形について、より広く議論を深めていくことになる。

そして、様々な調査で得られたデータや、検討のプロセスで明らかになった地域社会を取り巻く課題などを、五つの視点で整理した。

図 5-1 これまでのコミュニティ関連施策の主な経過



出典：川崎市（2019）、p.12

一つは、「超高齢化と人口減少社会の到来」である。現在も川崎市は人口増が続く都市だが、既に日本全体では人口減少が加速度的に進み、川崎市においても近い将来に確実に人口減少に転じる。人口減少と多死社会が進むと同時に、世帯構成の変化が劇的に進む

中、新たな産業構造の構築や地域包括ケアシステムの推進、セーフティネットの再構築や都市のスポンジ化への対応、まちづくり手法の転換など、ソフト、ハード両面からの対応が求められているとした。

二つ目は「地域コミュニティの希薄化～コミュニティ・デザインの行方～」である。市民アンケートでは、最大の地域課題は住民同士の関係の希薄化であるとされ、川崎市においても地域コミュニティの希薄化、地域力の低下が課題とされていた。中原区を対象とした慶應義塾大学理工学部の実態調査からは、地域環境や社会とのつながりがコミュニティ感覚（地域の一員であるという意識と地域への愛着）を通して、生活満足度を高めるということが明らかになり、東京大学大学院人文社会系研究科・文学部社会学研究室が行った全市調査では、地域を信頼する人や水平的ネットワーク（ボランティアや趣味のグループなど）に参加する人ほど、健康に満足し、幸福度が高い傾向にあることも明らかになった。市内では「社会的処方」（後述）に基づく取組みも進む中、分断された地域社会におけるパブリックな場の復権と希望の組織化、社会包摂の推進が課題であるとした。

三つ目は「新たな公共サービスの模索～揺らぐ公共概念と新たな公共空間の創造～」である。市民ニーズがますます多様化、細分化する中、漫然と前例を踏襲することで自治体政策の有効性が失われることによる政策水準の劣化と、画一的・硬直的な行政サービスの限界が顕在化する一方、市民社会も成熟し、多様な担い手による新たな公共空間の創造の試みや、社会課題に取り組むソーシャルな活動が展開されるなど、行政が担うべき領域も相対化され、従来の公共概念自体が揺らぎつつある。市民自治に本来求められるまちの姿や、新たなコミュニティ・ガバナンスを創造していくことが求められている。

四つ目に「新しい『豊かさ』～ポスト成長時代における『豊かさ』とは～」を掲げた。「脱成長」という考え方は庁内調整で目の目を見なかったが、環境や資源の有限性や今後も人口減少が進むことなどを考慮するならば、もはや経済成長のみに依存することはできないと考えた。成長と拡大を基調とした社会の仕組みや制度の再構築が求められ、あらためて地域固有の資源を再発見し、自律的な地域経済の可能性と地域社会のあり方にも注目すべきとした。

図 5-2 都市の持続可能性に向けた政策統合



出典：川崎市（2019）、p.9

最後は「持続可能性への挑戦～『サステイナブル・シティ』と政策統合～」である。東日本大震災を取り上げ、これまで築き上げてきた社会経済システム自体のあり方が問われているとし、一極集中型の都市のライフライン、過密な都市構造、エネルギー多消費型のライフスタイル、分断された社会的連帯とコミュニティなど、検証すべき論点を挙げた。今後は、環境政策と経済政策、そして社会政策に対して統合的なアプローチによる政策統合、流域思考などを重視し、コミュニティと都市総体の持続可能性を高めていくことが必要だとした。

この五つの視点を踏まえ、あらためてコミュニティにおける「つながり」の重要性に着目し、社会的孤立、地域での自治力低下、人口減少などの環境変化から予測される負のシナリオを回避し、「希望のシナリオ」の実現に向けて、バックキャストिंगの手法で「新たな仕組み」の構築に取り組んでいくとした。

こうした考察は、一見すると、コミュニティ施策とは関係ないように受け止められてしまうかもしれないが、決してそうではなく、コミュニティに関する課題は、まさに「複雑な課題」の典型例であり、コミュニティ施策は、単に独立した施策として存在するだけでは有効なものとはならず、多様な社会課題やそれに関する施策群との関係において成り立つものとする。

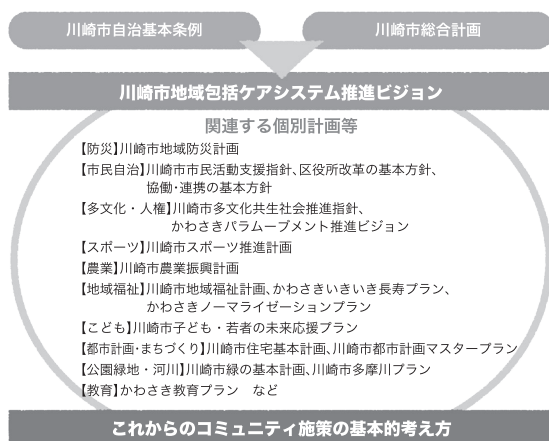
(3) 基本理念と「市民創発」「希望のシナリオ」

このような検討を経て、2019（平成31）年3月、「これからのコミュニティ施策の基本的考え方」が策定された。基本的考え方は自治基本条例9条「コミュニティの尊重等」に基づくものと位置付けられ、先行的に取り組みされていた地域包括ケアシステム推進ビジョンの事業を下支えし、相互補完的に事業展開をしていくこととした。

基本的考え方では、『市民創発』による市民自治と多様な価値観を前提とした『寛容と互助』の都市型コミュニティの形成」を基本理念に据えながら、「市民創発」という政策概念、多様なつながりを育む地域の居場所である「まちのひろば」、そしてそれを支えるプラットフォームとしての「ソーシャルデザインセンター」という新たな三つの言葉を獲得するにいたる。

基本理念は、市民自治と多様な価値観を前提とし、様々な主体の出会いとその相互作用によって新たな価値を生み出しながら変化を促し、地域の課題をしなやかに乗り越え、その具体的な解決を導く「市民創発」へのパラダイムシフトにより、多様なつながり（ソー

図 5-3 「基本的考え方」の計画間関係

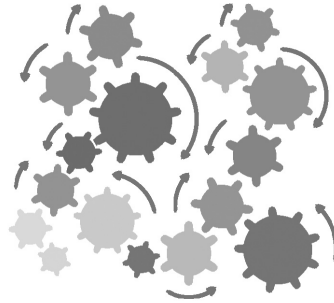


出典：川崎市（2019）、p.2

シャルキャピタル）や居場所を創出しつつ、幸福度が高く、誰もが認められる社会包摂の進んだ持続可能な都市型コミュニティを目指すという将来像を「希望のシナリオ」として掲げ、その実現に向け、総合的に施策を展開していくことを示している。

「市民創発」とは、「様々な個人や団体が出会い、それぞれの思いを共有・共感することで生まれる相互作用により、これまでにない活動や予期せぬ価値を創出すること」と定義した。「創発」という言葉は、元々生態学から生まれた用語で、多様な個からなる組織において、これらの相互作用によって、単純な個の総和を超える予想外の変化や飛躍が生まれることを意味し、新しい他者との出会いと気づき、その関係性や響き合いの中から、新たな価値が生まれていくという考え方で、単なる足し算ではなく掛け算、それ以上の創造性を目指す考え方である。川崎市では、自治基本条例6条において、市民の権利として、「市民は、すべて人として尊重され、平和で良好な環境の下で、自らの生命、自由及び幸福追求に対する権利

図 5-4 市民創発のイメージ



出典：川崎市（2019）、p.1

が保障され、自己実現を図ることができる」とし、自治運営において市民に保障されるべき権利を定めている。これまで、市ではこうした権利を、この川崎というまちで具体的に保障していくため、「情報共有」、「参加」、「協働」という自治運営の基本原則に基づき、様々な施策を展開してきたが、より複雑化する地域課題に的確に対応していくためには、これまでの取組みを深化させ、新たに「市民創発」という考え方を共有していくことが必要だと考えた。その上で、様々な主体が出会いつながり、多様な資源を持ち寄りながら、社会の変化を促しつつ、「希望のシナリオ」を実現し、市民自治と多様な価値観を前提とした豊かで持続可能な都市型コミュニティの形成を目指すとした。

「希望のシナリオ」は、目指すコミュニティの将来像をイラストで描いたものだが、全市で開催したワークショップ形式の市民検討会議において、「目指すべき10年後のコミュニティの姿」という共通の問いを設定し、参加された市民の皆さんから出された言葉の一つひとつを丁寧に拾い、それを「ケンチクイラストレーター」を名乗るイスナデザインのお二人とやりとりを重ね、一枚のイラストに描いていただいた。そこには、川崎のまちの中に広がる多彩な「ま

図 5-5 希望のシナリオ（イラスト：イスナデザイン）



出典：川崎市（2019）、pp.20-21

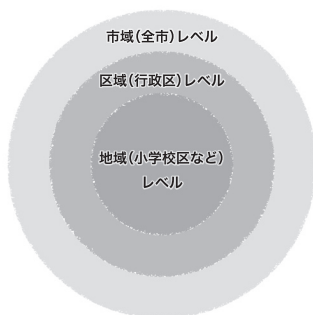
ちのひろば」が描かれており、生き活きとした暮らしの風景が広がっている。

自治体が策定するコミュニティに関する計画では、文章やいわゆるポンチ絵などをもって将来像を表現し、数値目標を設定するのが多かったが、あえてそのやり方は選択せずに、「基本的考え方」と「希望のシナリオ」を基に目指すべき方向性とそのイメージを市民と共有し、その細部についてはスモールスタート、トライアンドエラーで少しずつ作り上げていくというメッセージを込めた。規律密度の高い計画を策定し、その詳細な設計図を提示して、予算措置や人的措置を行い、計画通り事業を進めていくのではなく、あわいや余白のデザインの意味、そして偶発性を重視し、アウトカムよりそのプロセスを大切に、リーンスタートアップ的な手法で、ともに創造

していくというスタイルを重視したかった。また、イラストで将来像を描くことによって、よりイメージを共有しやすく、共感の輪が広がりやすくしたいという狙いもあった。結果、幸いなことに、この「希望のシナリオ」のイラストは、多くの市民に受け入れられ、市でもイラストを活用した広報活動を積極的に推進していった。

(4) 「新たな仕組み」の構築

図 5-6 三層制の「新たなしくみ」



出典：川崎市（2019）、p.26

「新たな仕組み」の構築に向けては、小学校区などの身近な範囲である「地域レベル」、行政区を範囲とする「区域レベル」、全市を範囲とする「市域レベル」の三層制で取組みを進めていくこととした。「地域レベル」では、身近な地域の中で、新たな居場所や多様なつながりを創出すること、「区域レベル」では、地域の活動を支え補完しながら、各区の特性に応じた支援策を実施すること、「市域レベル」では、市内中間支援組織の連携強化と効率的・効果的な支援体制を構築すること等を取組みの軸とした。

地域レベルの「新たな仕組み」の柱が、多様なつながりを育む地域の居場所である「まちのひろば」であり、「区域レベル」においては、「まちのひろば」を支え、様々な新しい活動や価値を生み出

しながら社会変革（ソーシャルイノベーション）を促す基盤（プラットフォーム）である「ソーシャルデザインセンター」が新たな取り組みの柱とされた。

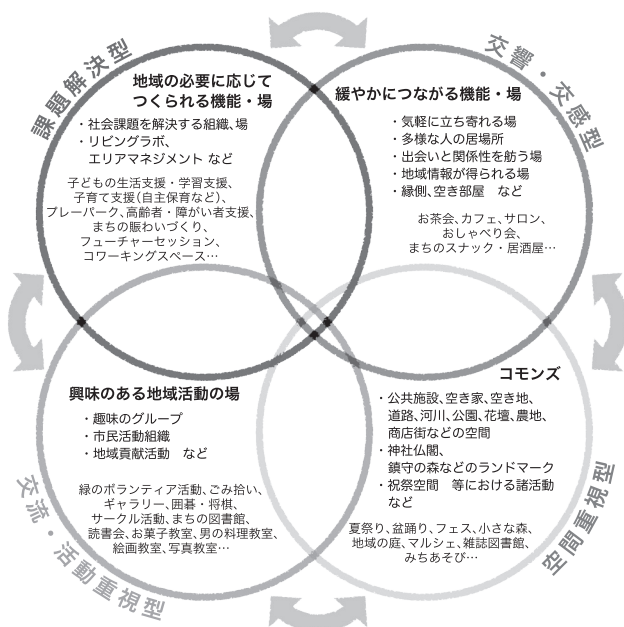
当初の検討の契機となった区民会議については、2年にわたる検討期間内では結論には至らず、従来の区民会議が担ってきた「区における行政への参加」の制度を確保する観点から、区民の多様な意見を反映する制度のあり方について更に検討を進め、この「まちのひろば」や「ソーシャルデザインセンター」との関係性についても検討していくこととされ、全7区において、「ソーシャルデザインセンター」が立ち上がるまでに結論を出すこととされた。

基本的考え方の策定中、現行の区民会議制度は休止とし、策定後には区民会議条例を廃止した。その後、更に検討が進み、2021（令和3）年5月には「区における行政への参加の考え方」を策定、「新たな仕組み」としての「地域デザイン会議」を試行実施し、その結果を踏まえ、2024（令和6）年5月には「地域デザイン会議運営指針」を策定、本格実施に至った。従来の区民会議とは異なり、固定のメンバーやその会議形式にはこだわらず、より柔軟な運営手法を導入し、各区で独自の実験が続いている。

(5) 「まちのひろば」と「ソーシャルデザインセンター」

「まちのひろば」とは、市民のゆるやかな関係性を紡ぎ出すような場であったり、つながりそのものである。必ずしも空間としての固定的・専有的な場所の確保を必要な条件とせず、市民による自由な選択可能性、そしてその機能や課題解決につながる活動自体を重視している。基本的考え方においては、「交響・交感型」の緩やかにつながる機能・場、「課題解決型」の地域の必要に応じてつくられる機能・場、「交流・活動重視型」の興味のある地域活動の場、「空間重視型」のコモンズの4つの類型を示している。それはあくまで

図 5-7 「まちのひろば」のイメージ

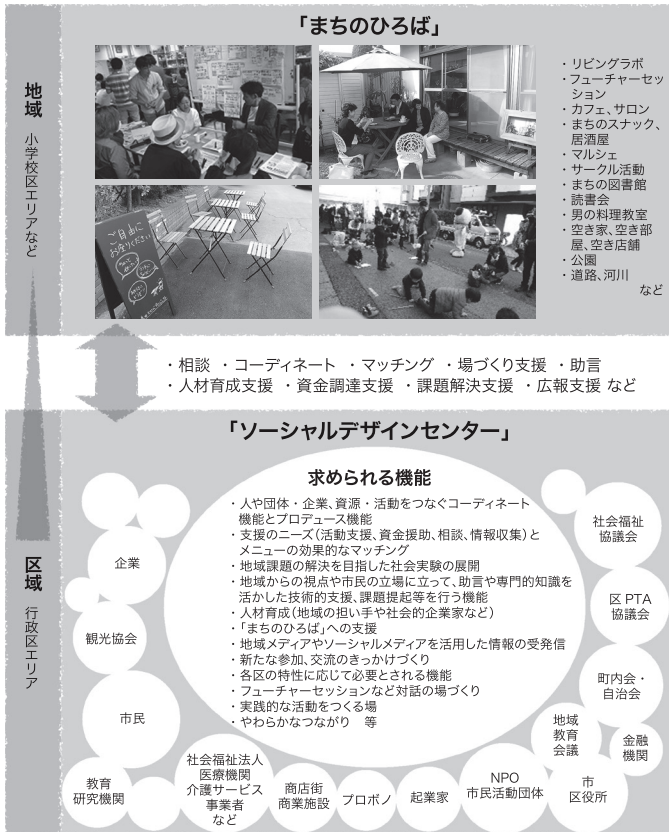


出典：川崎市 (2019)、p.28

例示的なものであり、示した活動や機能は固定的なものではなく、複合的なものであり、その時間的・空間的な諸条件により変化していくものと考えている。具体的には、子どもの学習支援や地域食堂、マルシェ、コミュニティ・カフェに地域図書館、シェア本棚など、枚挙にいとまがない。

この「まちのひろば」の創出に向けた行政の役割は、税財源を直接投入し、年間の整備目標数を立てて、行政主導で計画的に創出していくのではなく、「まちのひろば」が生まれやすい環境づくりを進めていくことにあると考えた。そのための立ち上げ支援や場の提供、広報に関する支援など、行政にはやるべきことはあるし、やれることもある。川崎市では「まちのひろば」を紹介する川崎市コミュ

図 5-8 「まちのひろば」と「ソーシャルデザインセンター」の関係



出典：川崎市（2019）、p.32

ニティチャンネルを立ち上げるとともに、活動場所を提供していくために「公共施設の地域化」という取組みを推進し、庁内ガイドラインを策定、「意外と知らない公共施設の柔軟な使い方ガイド」を作成するなど、多様な行政財産の地域開放をより一層進めている。

「ソーシャルデザインセンター」は、2020（令和2）年3月の多摩区ソーシャルデザインセンターを皮切りに、現在では7つ全ての行政区で稼働している。この「ソーシャルデザインセンター」は「ま

ちのひろば」以上に多彩で、各区によってその活動内容や形態、財源構成、名称や関わる区民も異なり、一言で説明するのが困難である。だからこそ、分かりづらいというご批判をいただき、特に市議会からはそうしたご意見をいただくことが多い。基本的考え方には「ソーシャルデザインセンター」の完成形は明示されておらず、コーディネートやプロデュース、アドボカシー、人材育成、「まちのひろば」支援など、基本的な機能を例示したにすぎない。区ごとに地域課題も異なれば、その資源も異なるのだから、7区横並びに同じものを設けるのではなく、区の独自性を踏まえて検討し、設置についてもできるところから進めていき、最終的には区ごとに1か所の「ソーシャルデザインセンター」の設立を目指すとした。この1か所という考え方も、実際の運用では柔軟に捉え、エリアやテーマに応じた「ソーシャルデザインセンター」間のネットワーク型や常設の場を持たない形でスタートしている区もある。また、市民主体の運営を目指しているが、区によっては、区役所のまちづくり推

表 5-1 各区のソーシャルデザインセンター

SDC (ソーシャルデザインセンター) に関する取組			
区	名称・運営形態・運営主体	取組の概要	各区で現在行っている支援/行政の関わり方
川崎区 2024年 4月～	川崎区ソーシャルデザインセンター事務局、SDC連携メンバーのネットワークによる運営	事務局、SDC連携メンバーによるまちのひろばの創出、地域活動に対する情報提供や地域活動等の支援、地域課題の解決を目指した社会実験の期間や新たな参加や交流のきっかけづくりなどに取り組むことで、地域課題の解決や新たな価値を生み出す。	・事務局に委託を支出 ・情報共有・意見交換、庁内での共有、行政関連の調整 ・川崎区地域活動助成金の支出
幸区 2021年 1月～	さいわいソーシャルデザインセンター「まちのおと」運営者(株式会社イータウン)による運営	新川崎タウンカフェにSDCを開設し、「知る」「話し合う」「学ぶ」「相談する」「つながる」を実施する事業を行う。	・運営事業者へ補助金を支出 ・情報共有・意見交換、庁内での共有
中原区 2022年 10月～	中原区ソーシャルデザインセンター「YORIAL」(定例会)集まった人たちの緩やかなつながりの中で持ち寄り型の運営	月1回の定例会や、「知る」「集う」「つながる」などの機能を実施するテーマ別のグループ活動を中心に、様々な取組が生まれている。Slackなどの活用で情報共有、つながりを広げている。	・行政の運営費負担は現時点では想定なし ・定例会の会場やオンライン環境の提供 ・運営検討に関する意見交換の場を協定 ・情報共有・意見交換、庁内での共有
高津区 2023年 4月～	高津区ソーシャルデザインセンター市長前室につながる様々な仕組みを組み合わせた、区全体でSDCの機能を構成	相談窓口、地域活動のアイデアをプロジェクト化する方法を学ぶ「まちづくりカフェかつ」、区内事業者や団体等の連携の場「デザインラボ」、企画の実現に向けてコーディネートを行う「まちの企画室」を展開。	・相談窓口などそれぞれのしくみの運営を各事業者に委託 (まちづくりカフェの一部は運営) ・出張相談窓口等の会場提供・調整 ・情報共有・意見交換、庁内での共有
宮前区 2023年 6月～	宮前区ソーシャルデザインセンター「みやまえBASE」集まった人たちの緩やかなつながりの中で持ち寄り型の運営	区内の様々な人や団体につながる場として「みやまえBASE」を3回開催し、企画会議を月1回開催することで、つながりや居場所の発見、地域課題の共有・解決をめざす。	・運営予算は現時点では想定なし、伴走支援を事業者へ委託 ・企画会議や定例会、イベントの会場提供・調整 ・情報共有・意見交換、庁内での共有
多摩区 2020年 3月～	多摩区総合庁舎1階に開設。月1回の全体会や週1回の学生カフェで情報共有や事業の企画を行い、地域活動に関する相談受付、支援等の態、地域の支援・活性化を目的とした各種イベントの開催及び情報支援を実施。	多摩区総合庁舎1階に開設。月1回の全体会や週1回の学生カフェで情報共有や事業の企画を行い、地域活動に関する相談受付、支援等の態、地域の支援・活性化を目的とした各種イベントの開催及び情報支援を実施。	・運営組織と協定を締結し補助金を支出 ・企画会議やイベントの会場提供 ・広報、情報共有・意見交換、庁内での共有
麻生区 2024年 4月～	麻生区ソーシャルデザインセンター「あさおSDC」NPO法人麻生区ソーシャルデザインセンターによる運営	月1回程度の全体会で情報共有や事業の企画などを行うとともに、地域イベントへの積極的な参加やイベント・講座等の開催を通じて、新たな参加の促進、団体同士の連携や交流の場づくり、地域活動を学ぶ場の提供などの事業を行う。	・運営組織と協定を結び負担金を支出 ・定例会等の会場提供 ・情報共有・意見交換、庁内での共有

出典：川崎市提供資料をもとに筆者一部加筆

進部企画課が事務局的な機能の一部を担っている場合もある。それだけ多様な形があるからこそ、各区の横の情報交換が重要だと考え、コミュニティ施策を所管する市民文化局コミュニティ推進部協働・連携推進課では、各区ソーシャルデザインセンターの交流会を随時開催し、運営に関わる市民同士の対話の場を設けるなどしている。「ソーシャルデザインセンター」は、当初の想定以上に多彩な展開になっている。本稿では、既にお気づきのとおり、基本的考え方の「考え方」を、元担当としての視点から紹介することを目的としているため、現在の状況等についての詳細は、各ソーシャルデザインセンター、市・区のホームページなどをご覧いただきたい。

(6) 市民創発に呼応する行政のあり方

基本的考え方がこれだけある意味、革新的かつ実験的な企てだったので、この施策を進めていくためには、市役所そのものも変わらなければいけないという決意と、具体的プログラムもこの考え方の中には記されている。

事務事業間の連携強化と地域における総合化やいわゆる縦割り行政の解消をめざして、既存の分野別計画等の整理・検討、政策統合の可能性を探っていくことや、「質的改革」と新たな行政スタイルの構築に向けて、単なる「サービス・プロバイダー」から公・共・私協力が合う場を設定する「プラットフォーム・ビルダー」に転換する必要があるとした。そして、公費を直接投入し地域課題の解決を図る従来型のサービス提供手法や行政主導の協働スタイルを見直し、地域の自治の力を育むことにより、多様な主体による市民創発型の課題解決ができるような業務の進め方や予算のあり方等の検討を行っていくとした。

さらに今後は、徹底したプロセス重視と新たな参加手法の導入を目指して、無作為抽出した代表による市民討議会「プラーヌクス

ツェレ」、コンセンサス会議、サイエンスカフェなどの各種参加手法の導入や、地区カルテの協働作成、論点集の提示などにより、市民の参加と熟議を可能とするプロセスの導入を試みていくとしている。

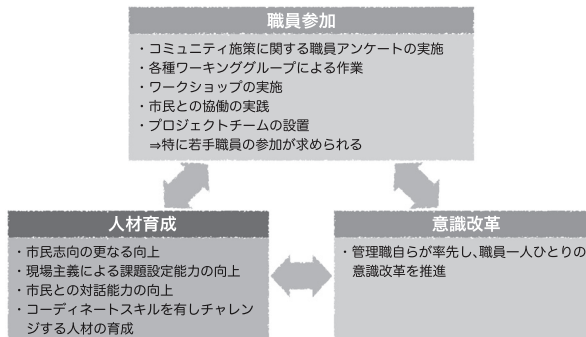
しかしながら、こうした行政スタイルや組織のあり方に関する取組みは、2022年度に実施した基本的考え方の検証作業において、プロセス評価の手法を試みたりはしたものの、残念ながら遅々として進んでいないのが現状である。

一方、基本的考え方に位置付けた職員の意識改革や人材育成の取組みは、少しずつだが着実に成果を生み出しつつある。

まずは考え方策定直後、市長の指示もあり、当時、所管のコミュニティ推進部にいた私と担当の課長の二人で手分けをして、全局・区、教育委員会の全ての管理職会議で、出前講座を実施した。

そして、同時に、全庁横断的な「まちのひろば創出職員プロジェクト」を立ち上げるとともに、それまでの研修体系を見直し、地域をコーディネートする能力や協働マインド持つ職員の育成に向けて、実践的な「地域コーディネーター研修」をスタートさせ、これは現在までも続いていて、研修受講者数もこれまで既に500人を超

図 5-9 職員の意識改革と人材育成



出典：川崎市（2019）、p.39

えている。職員プロジェクトは市内のフィールドワークを行うとともに、地域で実際にモデルとなる「まちのひろば」を市民と協働して展開したりしている。こうした取組みが全庁的に職員一人ひとりのスキルアップに確実に繋がっていると感じている。しかし、予想外のことであったが、職員プロジェクトの参加者から、市役所の外にはより魅力的なことがたくさんあると感じ、組織のスピード感が物足りなくなってしまうなどして、若くして退職してしまう職員が続いてしまった。逆に驚くことには、各区ソーシャルデザインセンターで活動していた大学生たちが、毎年、市役所を受験して採用されるということも続いている。少し言い過ぎかもしれないが、考え方に基づく施策展開が、地域を変えるだけでなく、確実に一人ひとりの市民や職員の思考や生き方自体を変えつつあるのを実感している。

なお、基本的考え方には、この他にも町内会・自治会やマンションコミュニティ、各区のまちづくり推進組織、区民活動支援コーナー、市民提案型事業、市域レベルの中間支援組織のあり方などについて触れているが、紙幅の関係で省略させていただく。

2 社会的処方と文化的処方の可能性

(1) 「社会的処方」と孤独・孤立問題

次に、基本的考え方に基づくコミュニティ施策に続いて、現在、川崎市で同時並行的に展開されている「社会的処方」「文化的処方」に関する取組みを紹介したい。

2019（平成31）年1月、川崎市役所の講堂で開かれた仕事始めの挨拶で、福田紀彦市長が「社会的処方」について、熱く語られたことは今でも鮮明に覚えている。当時、川崎市の新たなコミュニティ施策の検討は、パブリックコメント手続きの最終日でもあり、庁内

調整も大詰め段階を迎えている時だった。市長は、あらためて、人と人のつながりの重要性、地域包括ケアシステム推進ビジョンとコミュニティ施策との連携の必要性に触れながら、川崎市立井田病院の医師、腫瘍内科部長でもある西智弘さんらが展開する「社会的処方研究所」の活動について紹介された。

「社会的処方」とは、医師が患者の治療等を目的に薬の処方箋を作成するのではなく、医師や医療従事者が、ときには住民同士が地域における様々な資源や活動のつながりを紹介、仲介するもので、多様なつながりや居場所を「処方」することで、その人の生活の質（QOL）やウェルビーイング向上をめざす仕組みのことを指す。例えば眠れないと訴える患者に薬を処方するのではなく、地域の社会資源、様々な場や市民活動などにつなげ、その人のエンパワメントを実現していくというもので、その発祥の地であるイギリスでは、1980年代から社会的処方の動きが始まったとされている。その後、2000年代に入り、イギリス国内で広がりを見せ、2016年には社会的処方に関する全国的ネットワークが構築され、NHS（国民保健サービス）として政策的に推進されていく。今や社会的処方の動きは、イギリス国内に止まらず、日本も含め、全世界に広がりつつある。

また、イギリスでは2018年1月に孤独担当大臣のポストが創設され、日本においても2020年7月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針」、いわゆる「骨太方針2021」に、社会的処方のモデル事業実施に向けた文言が入ることとなり、翌年以降の「骨太の方針」でも引き継がれ、2021年2月には孤独・孤立対策担当大臣が新設される。2024年に「孤独・孤立対策推進法」が施行され、社会的処方は、孤独・孤立問題に関する重要な施策の一つとなっていく。

イギリスでは、患者と社会資源をつなぐ役割を、医師などの医療従事者ではなく、「リンクワーカー」や「ヘルスコネクター」、ケ

アナビゲーター」と呼ばれる専門職が担ってきたが、専門職の役割を市民が主体的に担う動きも広がりつつある。当然のことながらそのやり方はそれぞれの国や地域によって異なっており、社会保障制度のあり方や地域資源、そしてそのポテンシャルなど、多様な条件下でよりその場所にふさわしいやり方で行われるべきものである。

社会的処方では、「人間中心性」、「エンパワメント」、「共創」の三つの理念が大切だとされている。社会的処方は固い制度的枠組みということではなく、あくまでその対象となる人の生き様や考えに丁寧に寄り添い対話を重ねながら、その人自身が生き活きと暮らし、元気になれるようなまちを、様々なかけ合わせでつくりあげていくプロセスそのものだと言える。

(2) 「文化的処方」と「文化的commons」

現在では社会的処方の考え方は更に拡張され、アートや文化活動が人と人のつながりを作っていくという「文化的処方」という考え方に基づく実践も展開されつつある。

日本国内においても、2012（平成24）年に施行された「劇場、音楽堂等の活性化に関する法律」（いわゆる「劇場法」）では、劇場や音楽堂等が「新しい広場」としての機能を果たすことや、「地域コミュニティの再生や創造」、「共生社会の実現」が語られている。

「文化芸術振興基本法」を改正し、2017（平成29）年に施行された「文化芸術基本法」では、「つながり」の重要性が指摘されている。そもそも、「芸術療法」（アートセラピー）として、文化芸術を治療やケアに活用する手法は従来からも広く行われてきたが、単なる治療法に止まらず、社会全体で健康を支えることや、人と人とのつながりを育んでいくことの重要性が意識されるようになってきた。さらには、地域における劇場・音楽堂、美術館、図書館などの文化施設が、地域における共有の文化空間・活動のネットワークとして機

能しているという「文化的コモンズ」という概念も注目されるようになってきている。

(3) 川崎市のアートコミュニティ形成事業の展開

文化的処方箋の日本における実践は、東京都美術館（しばしば「都美」と呼ばれる）が2012（平成24）年から始めた「とびらプロジェクト」にその一つの源泉があるとされている。都美のリニューアルを契機に、当時、学芸員をされており、現在、国立アトリサーチセンター主任研究員の稲庭彩和子さんらを中心に、美術館を拠点に、その文化資源を活かしながら、「人と作品、人と人、人と場所をつなぐ活動」を、隣接する東京藝術大学と連携しながら展開していった。「文化リンクワーカー」としての役割を担う「アートコミュニケーター」（都美の場合は「とびラー」と名付けられた）が、その活動の中心的な役割を担っており、多様な実践例がある。

その後、この取組みは全国各地に広がっていった。そして現在、東京藝術大学が代表機関、国立アトリサーチセンターや川崎市などが参画機関となり、JST（国立研究開発法人科学技術振興機構）に採択されたプログラム、「共生社会を作るアートコミュニケーション共創拠点」の一環としても、各地で事業が展開されている。

2023（令和5）年7月には、川崎市と東京藝術大学とで、「アートを介したコミュニティ形成事業に関する連携協定」を締結、川崎市が進めている誰もが文化芸術に触れ、参加できる環境「アート・フォー・オール」の実現に向けた取組みの一環として、まち全体をフィールドとして、アートを介して人と人とのつながりを育み、関係性豊かなコミュニティ形成を目指す、アートコミュニティ形成プロジェクト「こと！こと？かわさき」の事業が進行中である。

川崎で活動するアートコミュニケーターは「ことラー」と呼ばれ、「アートを介した他者との対話によるコミュニケーションを大切に

図 5-10 「ことラー」の活動イメージ



出典：川崎市（2023）『『こと！こと？かわさき』パンフレット』、pp.2-3

し、新たな価値を見出し、人とアートのつなぎ手として自発的に活動する人々」とされている。川崎市内の様々な文化芸術資源を活用し、講座やプログラム、「ことラー」発のアイデアの実践を通じて、アートを介して誰もがその人らしくいられる場や人々のつながり（アートコミュニティ）をつくり、まちの中で文化的処方種を蒔いて育てていながら、市内の文化施設だけでなく、福祉や医療の現場とも連携して、「対話のある社会」、「多様性が尊重される社会」、「孤立しない社会」の実現を目指している。川崎市では、毎年度、30名の「ことラー」を募集。対話の手法やコミュニケーション、「きく力」「みる力」などを学ぶ「基礎講座」、フィールドワークや対話型鑑賞のファシリテーション研修などの「実践講座」を経て、自主的なプロジェクトである「ことラボ」を展開していく。川崎浮世絵

ギャラリーやミューザ川崎シンフォニーホール企画展示室など、私が現在所属する川崎市文化財団の各現場においても、様々な実験的事業に挑戦している。「ことラー」としての活動は3年間だが、その後の活動も期待されている。

こうした新たな取組みが、基本的考え方とは異なるアプローチで、同時に地域で展開されていくことが、より多様な居場所やつながりの創出につながっていくものとする。

3 これからのコミュニティ施策に求められる方向性

(1) 求められる制度的補完との「ハイブリッド」

ここまで、川崎市におけるコミュニティに関わる施策の一部を紹介してきたが、当時、市職員の立場で、いくつかの事業を担当する中で感じたこと、考えたことを紹介したい。

一般に自治体や国が主導するコミュニティ施策は、「コミュニティの希薄化」、「地域の担い手不足」といった問題をお題にして、少し乱暴な言い方になるかもしれないが、「制度の力で補填する」という対応が取られるものが多いと感じた。

その代表例が地方交付税措置とセットになった地域運営組織（RMO）であり、最近の動きでいえば「指定地域共同活動団体」がある。この制度は、2024年に創設されたもので、町内会・自治会などの地縁型の活動団体が、地域の多様な主体と連携・協働しながら共同活動を行う場合、市町村が条例で示した要件を満たした団体が指定され、行政財産の貸付や随意契約による委託を受けることができる制度である。

しかし、今後のコミュニティ政策を考える上で大切なポイントは、こうした「制度の力」だけでコミュニティの機能を補完しようとするのではなく（もちろん、大多数の自治体がそうとは考えて

はないと思うが)、多様な政策手法を組み合わせながら、特に都市部における自治体にとっては、地域における市民の多様な自律的かつ自立的なアソシエーションの活動と、自治体による施策群の程よいハイブリッドによって、より地域における自治やコモンズの再生を、どのように実現していくかということだと考える。

川崎市においても、当たり前のことだが、基本的考え方やアートコミュニティに関わるもののみで事業を展開している訳ではない。比較的流動性の高く多様性に富んだ大都市である川崎市の特性を踏まえ、紹介した事業に加え、町内会・自治会関連施策や市民活動支援、地域包括ケアシステム推進ビジョン、地域福祉計画等の基づく事業、グリーンコミュニティ推進事業、地域教育会議や地域の寺子屋など、いくつもの事業を重層的に展開している。こうしたこれまでのコミュニティ施策に加えて、今まで紹介したような基本的考え方やアートコミュニティに関する新たな事業を行っていくことで、更に新たなつながりが生まれ、結果として、地域と市民のエンパワメントにつながるというような視点を大切にしていきたいと考える。

(2) 「創発性」と「偶発性」

ポイントの二つ目が「創発性」や「偶発性」といったものを、既存施策にどうビルトインしていくかという点である。「固い制度」に慣れてきた自治体現場に、計画行政の限界を乗り越え、自治体がこれまででは不得手としてきた「創発性」や「偶発性」といった思考をどう具体的に結び付けていくかが問われている。評価慣れしている現場においてはアウトカム指標や KPI、EBPM、そして PDCA サイクルといったことが重要視され、もちろんそのツールとしての有効性は否定しないし、大切なものだと言えるが、それに加えて、数値化できない「あわい」や「余白」、「あいまいさ」、「セレンディ

ピティ」などをどう捉え、非経済的価値をどう施策に積極的に位置付け直すかが重要だと思う。それこそが、これからのコミュニティに限らず、社会の未来のために行政セクターがどう機能し得るかの試金石になるはずである。

(3) 多様な他者との「対話」からゆるいつながり

さらに、三つ目のポイントは、多様な他者の存在と「対話」の重要性である。異なる価値観や思考、立場、多彩なルーツを持つ多様な他者がいるからこそ、創発性と偶発性が高まり、新たな価値や可能性が生まれてくる。もちろん、この思考は、同質性や均質性を排除するものではない。コミュニティの中に、多様な他者と出会える対話の場、サードプレイス、「よりどころ」、「まちのひろば」、「地域の縁側」など、その人にとって選択性のある空間、居場所があればあるほど、ゆるやかなつながりが育まれ、そのコミュニティの力は高まっていく。大切なのはその選択性が担保されているということにあり、同時に同じ問題意識を共有した仲間の集まりやその存在自体も大切なものであることに変わりはないと思う。

4 まとめにかえて—新たな地域コミュニティの「新しさ」とはなにか—

川崎市の「これからのコミュニティ施策の基本的考え方」の策定から、現在、7年あまりが経過したが、その後の展開はどうなっているだろうか。そして、その後スタートした「こと！こと？かわさき」の事業もどういう方向に進んでいくのだろうか。

この間、コロナ禍による社会変容もあり、多様な「まちのひろば」が広がり、全行政区でソーシャルデザインセンターの活動が始まったが、まだまだ道半ばである。

いや、より正確に語ろう。この「基本的考え方」は、年度ごとの事業計画を詳細に示している訳ではなく、あくまでも文字通り「基本的」な「考え方」を示したものである。前述したとおり、望ましいコミュニティの将来の姿を「希望のシナリオ」という形で示し、そこに向かってバックキャスト手法で取り組んでいくとしているが、その実現のために規律密度の高い行政計画を立案し、税財源を順次投資していくというスタイルは取っていない。

これまでの効率一辺倒から生じた歪み、行き過ぎた管理やメリットシステムの呪縛から逃れ、多様なつながりを重視したインクルーシブな「懐かしい未来」へ、もう一度、分水嶺を越え直すしなやかな企てを大切にしたいと考えてきた。

「基本的考え方」は、小さなプロセスを重視し、「余白のデザイン」を大切にしながら、地域における様々なアクターが、創発型で「希望のシナリオ」の実現に向けて、それぞれに向き合っていくための社会計画であり、公共計画だとも言える。

その意味では、あらかじめ設定された完成形などどこにもなく、道は永遠に続いている。それが果たして「地域コミュニティの大転換」につながるような「新たな地域コミュニティ」の一つのモデルを示し得るかどうか、またあらためていつの日か、自分なりの検証作業を行ってみたいと思う。

参考文献

- 川崎市（2019）「これからのコミュニティ施策の基本的考え方」
- 川崎市（2020）「まちのひろばひらきかた手帖」
- 川崎市（2022）「公共施設の柔軟な使い方ガイド」
- 西智弘編著（2020）『社会的処方』学芸出版社
- 西智弘編著（2024）『みんなの社会的処方』学芸出版社
- 西智弘・伊藤達矢・稲庭彩和子・福本墨監修・執筆（2025）『文化的処方の

第5章 「自治」と「コモンズ」を育むコミュニティ政策の可能性
ー川崎市における取組みから考えるー

はじめの一步』東京藝術大学「共生社会をつくるアートコミュニケーション共創拠点」・独立行政法人国立美術館国立アートリサーチセンター