

地域社会の大転換

—コミュニティ政策の再構築に向けて—



2026年3月

公益財団法人 日本都市センター

地域社会の大転換

—コミュニティ政策の再構築に向けて—



2026年3月

公益財団法人 日本都市センター

はしがき

人口減少・少子高齢化時代において、防災・防犯対策や高齢者の見守り、子どもの居場所づくりなど、近年ますます深刻化・複雑化する様々な地域課題に対して、地域コミュニティは重要な役割を担うことが期待されている。その一方、地域コミュニティの中核である自治会・町内会の加入率の経年的な低下には歯止めがかかっていない。また、新型コロナウイルス感染症（COVID-19）の流行は、多くの地域コミュニティの活動を制約し、その衰退に一層の拍車をかけただけでなく、都市自治体やその地域コミュニティのあり方を変えてしまうほどの影響を及ぼした。

こうした相矛盾する状況の下で、都市自治体は地域コミュニティの形成・維持・活性化や再編などに向けてどのように対応していくべきか。

以上の背景を踏まえ、日本都市センターでは、2024～2025年度に学識経験者及び都市自治体職員・実務経験者からなる「新たな地域コミュニティのあり方に関する研究会」（座長：名和田 是彦 法政大学法学部教授）を設置した。本研究会では、地域コミュニティが直面している課題や現状を詳らかにするとともに、今後求められる地域コミュニティのあり方、組織の形態や体制、人材の確保や育成等について着目し、議論や現地調査を行うなど2か年にわたって調査研究を実施してきた。

本報告書は上記の研究会での議論に加え、ゲストスピーカーとして招聘した学識者・実務家の講演内容、そして複数の自治体に対して実施したヒアリング調査の結果を取りまとめたものである。本報告書が、今後の地域コミュニティのあり方を模索する都市自治体の一助となれば幸いである。

最後に、ご多用中にもかかわらず、ヒアリング調査にご協力いた

だいた関係者の皆様、並びにゲストスピーカーとして研究会にご参画いただいた学識者及び実務家の皆様には、多くのお力添えをいただきました。また、研究会での議論や報告書の執筆にあたっては、名和田座長をはじめ委員の皆様にも多大なるご尽力をいただきました。ここにあらためてその旨を記し、厚く御礼を申し上げます。

2026年3月

公益財団法人日本都市センター

この調査研究事業は、公益社団法人全国市有物件災害共済会の助成を受けて実施したものです。

目次

はしがき	i
エグゼクティブ・サマリー	vii
序章 地域コミュニティの大転換	1
法政大学法学部 教授 名和田 是彦	
1 本研究会の問題意識	2
2 日本における地域コミュニティの基本的機能	2
3 地域的まとまりの重層構造の日本的形態	5
4 大転換—地域コミュニティの構造変化の帰結—	7
第1章 人口学的特性からみた地域社会の同質性と多様性	
—東京大都市圏 100km 圏の空間分析—	11
国立社会保障・人口問題研究所 社会保障基礎理論研究部長 藤井 多希子	
1 人口学的に多様化する地域社会	12
2 分析対象と分析方法	13
3 本研究における「同質性」の判定について	18
4 26 類型と「同質性が高い」地区について	19
5 自治体レベルでの「多様性」について	22
6 東京 100km 圏の地域構造の特徴	29

第2章 21世紀の持続可能なコミュニティと

政策アジェンダ …… 33

法政大学人間環境学部 教授 小島 聡

- 1 コミュニティの持続可能性 …… 34
- 2 人口減少と世代間継承可能性 …… 40
- 3 持続可能なコミュニティ政策の展望 …… 50

第3章 自治会加入率低位安定時代における

コミュニティ政策のあり方 …… 57

法政大学法学部 教授 名和田 是彦

- 1 自治会・町内会の意義と機能 …… 59
- 2 自治会・町内会の加入率の低下とその要因 …… 61
- 3 自治会加入率低位安定時代とその政策的帰結 …… 66
- 4 結びにかえて—「大転換」後の自覚的な政策転換— …… 76

第4章 大都市圏フリンジ都市から探る

—わかり合えないままなんとかするコミュニティデザイン— 81

宇都宮大学地域デザイン科学部 教授 石井 大一郎

- 1 大都市と地方を支えるハブとしてのフリンジエリア …… 82
- 2 わかりあえないままなんとかする …… 83
- 3 なんとかし始める人たち …… 84
- 4 大転換を支えるコミュニティデザイン …… 91

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— ……………	99
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……………	100
2 社会的処方と文化的処方の可能性……………	116
3 これからのコミュニティ施策に求められる方向性……………	121
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—……………	123
第6章 転換期に求められる“課題解決より主体形成”	
—地域づくりの当事者となる練習法— ……………	127
宇都宮大学地域デザイン科学部 教授 石井 大一郎	
1 大転換：地域づくりは課題解決より主体形成……………	128
2 主体形成アプローチを進めよう……………	129
3 練習するコツ……………	131
4 主体形成が保持されやすい地域自治のしくみ……………	135
第7章 「協議会型住民自治組織」と地域コミュニティの	
歴史的経緯・現状・展望	
—兵庫県明石市の事例から— ……………	137
日本都市センター 専門研究員 中山 敬太	
1 はじめに……………	138
2 明石市の概要……………	139
3 明石市のコミュニティ政策の概要……………	143
4 明石コミュニティ創造協会の事例について……………	150
5 藤江校区まちづくり協議会の事例について……………	158
6 おわりに（今後の地域コミュニティの展望）……………	169

第8章 移住と地域コミュニティ

―神奈川県真鶴町と群馬県大泉町の事例から― 175

日本都市センター 研究員 野澤 慎太郎

- 1 はじめに 176
- 2 神奈川県真鶴町における移住と地域コミュニティ 176
- 3 群馬県大泉町における移住と地域コミュニティ 190
- 4 おわりに 204

講演録 地域コミュニティに関する話題提供

―都市計画の観点と中間支援の現場から― 209

日本都市センター研究室

- コミュニティのポンチ絵について 210

東京都立大学都市環境学部 教授 饗庭 伸

- シミンのジリツを支援するシミンズシーズの活動 233

一般社団法人シミンズシーズ総合研究所 代表理事

一般財団法人明石コミュニティ創造協会 常務理事兼事務局長

柏木 登起

終章 地域コミュニティの大転換時代における多様な視座... 251

法政大学法学部 教授 名和田 是彦

資料編 新たな地域コミュニティの

- あり方に関する研究会 資料 257

- 構成員名簿 258

- 研究会 日程概要 259

- ヒアリング調査 実施概要 261

執筆者プロフィール 263

エグゼクティブ・サマリー

序章 地域コミュニティの大転換

法政大学法学部 教授 名和田 是彦

序章では、本研究全体を通底する問題意識と分析枠組みを提示する。現代の地域コミュニティが直面する変化を、従来の延長線上のものではなく構造的な「大転換」と捉え、その背景と政策的対応の必要性を検討する。日本の地域コミュニティは、親睦、意思決定、公共サービス提供、計画・企画という基本機能を担ってきたが、近年は地域のつながりの希薄化や自治会・町内会の加入率低下により、その基盤が揺らいでいる。特に自治会・町内会が住民の過半数を組織できない地域が増え、従来の地域代表としての位置づけの再検討が求められている。こうした状況を踏まえ、本研究は自治会中心の地域運営の限界を見据え、協議会型住民自治組織の再構築と専門的コーディネーター等による行政や専門機関の支援のあり方を示す。

第1章 人口学的特性からみた地域社会の同質性と多様性 —東京大都市圏 100km 圏の空間分析—

国立社会保障・人口問題研究所 社会保障基礎理論研究部長
藤井 多希子

近年、自治体が策定する基本構想や総合計画では「多様性」という言葉が多用されている。しかし、その概念は抽象的に用いられることが多く、自治体内部の人口学的構造と結びついているわけではない。こうした状況を背景に、地域社会が実際にどのような同質性・多様性を内包しているのかを把握する枠組みが求められている。本章では、東京大都市圏 100km 圏を対象に、町丁字地区レベルで年齢構成や居住期間、世帯構成、外国人、産業別従業者など 10 項目

の人口学的指標を用いて地域を類型化し、その空間分布と自治体レベルの多様性との関係を整理することを試みる。また、地区の同質性と自治体内部の多様性を区別して捉えることで、地域ごとの課題構造を実証的に把握し、政策立案に資する分析枠組みを提示する。

第2章 21世紀の持続可能なコミュニティと政策アジェンダ

法政大学人間環境学部 教授 小島 聡

21世紀における持続可能なコミュニティを考えるためには、地域環境を下部構造として上部構造を多様な人間の社会的営為とする垂直的構造の総体ととらえる第3の含意が必要である。またコミュニティの長期的な持続可能性に関する政策課題として、人口減少、巨大地震、気候危機、パンデミックという4つのリスクに着目する必要がある。特に人口減少については、世代間継承可能性問題群が広がっており、コミュニティへの期待と自治能力のギャップという問題が顕在化している。したがって、持続可能なコミュニティには、移住者や外国人も含むダイバーシティが不可欠である。さらにコミュニティ政策の展望として、SDGsに着目することが有効であり、そのためにも、コロナ・パンデミックの時期に語られた都市コミュニティ像を想起することが必要である。

第3章 自治会加入率低位安定時代におけるコミュニティ政策のあり方

法政大学法学部 教授 名和田 是彦

本章は、自治会・町内会の加入率低下、特に住民の過半数を組織できない状態の到来を、日本の地域コミュニティ政策における「大転換」の象徴として捉え、その政策的含意を検討する。自治会・町内会は全住民を会員とすることで地方公共団体の機能を疑似的に代

替し、行政によっては提供されない公共サービスを担ってきた。しかし近年、若年層の自動加入文化の喪失、世帯規模の縮小、担い手層の減少といった構造的要因により、その組織原理が揺らいでいる。今後は自治会が消滅するのではなく、加入率が低位で安定する段階へ移行する可能性が高い。こうした状況を踏まえ、自治会の負担軽減と機能の純化を図りつつ、公的な協議会型住民自治組織の再編と有償事務局や専門的コーディネーターによる支援体制の整備を提起する。

第4章 大都市圏フリンジ都市から探る

ーわかり合えないままなんとかするコミュニティデザイナー

宇都宮大学地域デザイン科学部 教授 石井 大一郎

大都市中心部から 100km 圏を大都市圏フリンジエリアと呼ぶ(以下、「フリンジ」)。フリンジは、大規模な工業団地が多く存在し、第2次産業に従事する人が多く暮らす地域である。そして、若者が就学や就職を期に多く流出する地域でもある。本稿では、こうした特性を持つフリンジにおけるコミュニティ問題について宇都宮市とその近郊を対象として探る。特に、2次産業の集積によって出現することとなる、①夫の都合で県外から移住する女性、②外国人労働者、そして、③そのまちなで暮らす最後になるかもしれない高校生に着目し、小地域や既存の住民自治組織では回収しづらいニーズの存在を指摘しつつ、中学校区程度より大きなスケール「メゾレベル」における自治の構想が必要であることを提起する。

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

公益財団法人川崎市文化財団 理事長 中村 茂

川崎市では、自治基本条例に基づき、都市内分権の制度として実施していた「区民会議」の見直しの検討を進め、2019年3月に「これからのコミュニティ施策の基本的考え方」を策定した。その策定プロセスや課題認識、そして、基本的考え方で示された「市民創発」という概念や、「まちのひろば」、「ソーシャルデザインセンター」といった都市型自治体としての特性を踏まえた新たな取組等について紹介する。

続いて、「社会的処方」「文化的処方」について概説した上で、現在、川崎市で展開されているアートコミュニティ形成事業について紹介し、最後に、これからのコミュニティ施策に求められる方向性とその「新しさ」について、元自治体職員の経験を踏まえ、考察を試みる。

第6章 転換期に求められる“課題解決より主体形成”

ー地域づくりの当事者となる練習法ー

宇都宮大学地域デザイン科学部 教授 石井 大一郎

大転換する地域社会で最も重要な地域づくりアプローチ“課題解決より主体形成”の実践法を紹介する。本稿が述べる主体形成では、地域づくりにおいて課題解決が目的化する中で、試す機会を失った自発的な発想と、その行動のための基礎力を取り戻すことに注目している。主体形成の具体的な方法として、「プロトタイピングのススメ」を掲げる。そしてそれを実現するための視点として、ア) 既存の組織で合意形成しない、イ) 小さく回すコーディネーション術、ウ) 地域自治組織の4つの特性を乗り越える、を紹介している。また、もう1つの視点として、昨今地域づくりでよく言われる捉え所

のない言葉「たのしい」を具現化する「動機」に着目した、参加のコーディネーションの重要性を示す。

第7章 「協議会型住民自治組織」と地域コミュニティの 歴史的経緯・現状・展望 —兵庫県明石市の事例から—

日本都市センター 専門研究員 中山 敬太

本章では、全国に先駆けて「コミュニティ都市」を宣言した兵庫
県明石市のコミュニティ政策の取組み及び地域コミュニティの実態
に関して、現地調査等を実施した事例報告である。明石市では校区
まちづくり協議会などの「協議会型住民自治組織」が協働のまちづ
くりを担っており、まず、同市の概況とコミュニティ政策をめぐる
歴史的背景から現在に至るまでの取組みを整理した。その上で、具
体的な現地調査先である「明石コミュニティ創造協会」（「ウイズあ
かし」の視察）と「藤江校区まちづくり協議会」（「藤江小学校区コミュ
ニティ・センター」及び「藤江駅前オアシス」の視察）の施設見学
とヒアリング調査に関して、その内容等を取りまとめ、今後の展望
を含む「新たな地域コミュニティのあり方」に関して若干の考察等
を示した内容である。

第8章 移住と地域コミュニティ —神奈川県真鶴町と群馬県大泉町の事例から—

日本都市センター 研究員 野澤 慎太郎

本章は、神奈川県真鶴町と群馬県大泉町の現地調査を通じ、移
住者が新たな地域コミュニティを形成し既存社会と共存・調和して
いくプロセスを検討する。真鶴町では1993年制定のまちづくり条
例に基づく「美の基準」が町の共通価値として機能しており、お試
し移住施設や民間による活動などを媒介として、町の価値観に共鳴

した移住者が自発的に参入する循環が形成されている。一方、大泉町では外国人住民の増加に対応し、町長による直接的対話や国籍条項の撤廃など、多文化共生を志向する政策が長年積み重ねられてきた。両事例に共通するのは受け入れ側の社会において「門」が開かれている点であり、自治体やコーディネーターが新旧のコミュニティを結びつけ、地域社会を重層的なネットワークへと発展させる役割の重要性を示している。

終章 地域コミュニティの大転換時代における多様な視座

法政大学法学部 教授 名和田 是彦

終章では、本研究会の議論をとりまとめ、地域コミュニティの「大転換」時代における多様な視座を整理する。自治会・町内会の加入率が過半数を下回りつつある状況を背景に、本研究は地域コミュニティ政策の現状と将来を多角的に検討することを目的として実施された。これまで日本都市センターの近隣自治・都市内分権研究は法制度を中心に展開されてきたが、本研究では地域コミュニティの実態や社会的変化に着目し、その将来展望を探る点に特徴がある。人口学的分析による大都市圏構造の把握、持続可能性の視点からの地域コミュニティ研究、大都市圏フリンジ地域の課題、都市コミュニティ形成の新しい実践など、各章の知見を通じて今後のコミュニティ政策研究の方向性を示す。

序章

地域コミュニティの大転換

法政大学法学部 教授 **名和田 是彦**

1 本研究会の問題意識

本研究会では、このところの地域コミュニティの大きな変容、これまでの延長上に考えたのでは、正確な認識も適切な政策的対処もできない「大転換」ととらえ、個性的なメンバーを迎え、熱心に議論し、様々な自治体への訪問調査も行ってきた。

都市自治体にとっても、地域コミュニティは行政の不可欠のパートナーであるが、その地域コミュニティに、「地域のつながりの希薄化」とか「地域力の低下」とかいった言葉で表現されるような、大きな機能低下が起きているといわれてきた。その構造と要因を解明し、抜本的な政策的対応を考えていくべき時期である。

座長を務めた名和田は、研究会での議論と調査に参加するのと並行して、別途、東京都町田市からの委託研究を受託して、ちょうど本研究会と同じ2024年度と2025年度にわたって地域コミュニティに関する総合的な研究を手掛けてきた。この序章と、名和田がもう一つ執筆を担当した第3章では、この町田市研究の成果をも参照しつつ、今日私たちの眼前に展開している「地域コミュニティの大転換」の諸相を描いてみる。

「大転換」といっても、「何が」「どのように」変わるのか・変わっているのか・変わったのか。

次節においてはまず「何が」という問いに答えるべく、日本の地域コミュニティが果たしてきた機能を確認する。そして、それ以降の節において、「どのように」という問いに向かおう。

2 日本における地域コミュニティの基本的機能

政策的な論議においてときおり「コミュニティの醸成」という言葉が語られることがある。「コミュニティ」というと、こうした、「醸

成」されるような、漠然たる雰囲気をまず考える人が多いのであろう。確かに地域コミュニティにはこうした機能があり、それをここでは「親睦」の機能と呼んでおこう。

しかし、日本の地域コミュニティは、単に親睦の場であるだけではなく、様々な機能を果たしている。地域の総意を形成する意思決定機能、地域の誰もが必要とする（しかし行政は提供しない）公共サービス提供機能、さらに将来に向けて地域の望ましい姿を考える計画・企画機能が挙げられる。

(1) 「親睦」的機能と「地域のつながりの希薄化」論

日本で地域コミュニティが果たしている機能の第1は、「親睦」の機能であり、地域の中で安心して住める雰囲気を醸成する機能である。具体的には、出合ったときに挨拶をすとか立ち話をするとかいった何気ない行為を通じて実現される。もう少し踏み込んだ関わりとしては、ちょっとした困りごとを抱えたときに、助け合ったり相談に乗り合ったりすることも、「親睦」の範囲内だといってよいだろう。お祭りなどのイベントもやや組織立った形でやはり親睦的雰囲気を醸成する行動だといえる。こうした当たり前のことを当たり前に行うことによって地域社会は安心して暮らせる雰囲気を持つようになるのである。「地域のつながりの希薄化」と言われる現象は、こうした行為が当たり前のように行えなくなりつつあることを指すのであろう。

この「親睦」の機能は、特に日本に限定されるわけではなく、およそ世界中の国々の地域社会が基本的にもっている機能である。

(2) 「意思決定・合意形成」の機能と「地域力」の低下

地域コミュニティの第2の機能は、地域の総意を形成し、これを対内的又は対外的に表明する機能である。この機能は、公式の地域

の集約的意思決定機関である地方自治体が担っているのであるが、今日の自治体は合併によりかなり大規模になっており、諸外国においても、都市内分権などの制度化を通じて、地域コミュニティのような狭域のレベルに、(場合によっては選挙制の)代表機関を置いて、地域ごとの実情に合った意思決定をするようにしている。日本では、こうした制度化は立ち遅れてきたが、そのかわり、いわば民間自治体とでもいうべき自治会・町内会が、その、住民の大多数を組織しているという力をバックに、地域の総意を行政等に表明する機能を担ってきた。今世紀においては、こうした機能を担う制度的な仕組みとして日本でも都市内分権が多くの自治体で取り込まれるようになってきているが、そこでも自治会・町内会は中心的な役割を果たしている。

そうすると、この機能は、自治会・町内会の弱体化(特に加入率の低下に示される)によって、大いに揺らいでいるといえる。

この機能の低下は、「地域のつながり」というよりは、より具体的な行動力に関係しているので、「地域力」の低下といったほうがよいだろう。

(3) 公共サービス提供機能と地域力の低下

地域コミュニティの第3の機能は、公共サービスの提供機能である。1990年代以降、行政だけではなく、民間の様々な主体が公共サービス提供主体として注目されるようになり、「協働」という政策理念が大きくクローズアップされてきた。地域コミュニティもそうした民間主体の主要な一つとして大いに期待されている。ここが、ヨーロッパ型の高福祉高負担国家と大きく異なる点である。

この機能においても、自治会・町内会は大きな機能を果たしてきたが、上記のように自治会・町内会が弱体化すると、地域コミュニティの公共サービス提供機能も弱体化しているということになる

う。それを行政やその委託を受けた専門機関が、あるいは地域にある別な市民社会組織が、補完・代替していれば、特に問題は生じないが、実態はどうもそうではないようである。

(4) 計画・企画機能の新たな展開

地域コミュニティの第4の機能は、地域の合意形成や公共サービスの提供の前提として、そうした地域社会としての行動をやや長期的に企画・計画する機能である。こうした地域コミュニティごとの計画づくりは、今日全国的にかなり広がっている。例えば、横浜市の場合は、その「地域福祉保健計画」の「地区別計画」が、横浜市の256の地区（連合自治会・町内会ないし地区社会福祉協議会の地区）で策定されているのは、こうした地域社会の計画・企画機能の発現形態である。また、この10年ほどの間日本都市センターが注視して何度かの研究会で調査研究してきた都市内分権制度の展開においても、各地区の住民組織（日本都市センターはこれを「協議会型住民自治組織」と呼んだ）にコミュニティ計画を策定し、これに基づいて活動を展開するように求めているところが増えている。

以上の四つの機能を果たすことを、本章では地域社会を「運営する」と表現することにしよう。

3 地域的まとまりの重層構造の日本的形態

以上に整理したような機能、特に第1の「親睦」を除いた、第2から第4までの組織立った機能は、おそらく近代地方自治制度の当初の想定では、最も身近な地方自治体である市町村が担うべきものだったのだろう。しかし、特に日本では、身近なレベルでのこうした機能は、地方自治体ではなく、自治会・町内会のほか様々な民間の地域組織や活動団体が担ってきた。これは、何度かにわたって行

われた大規模な市町村合併において、身近な地域社会（地域コミュニティ）を制度的な枠の外に置いてきたという日本特有の歴史の結果である。

すなわち、まず近代の地方自治制度の最初の完成形となった市制・町村制の施行にあたって、江戸時代以来の地域的まとまりである村は、町村にはなれず、それがいくつか束ねられて（合併されて）町村となった。いわゆる明治の大合併である。このとき、独自に運営される必要があるにもかかわらず、法制度的な位置づけを得られなかった地域社会（江戸時代の村）は、民間地域組織を形成して対応した。これが今日の単位自治会・町内会の起源であると考えられる。

明治の大合併によって形成された「明治の村」は、今度は、1955年前後に行なわれた全国的な合併運動である「昭和の大合併」によって、法制度の外に置かれることになった。それに対応して、地域社会の側は、旧町村の領域を運営するために連合自治会・町内会を組織して対応した。

このように、身近な地域的なまとまりが二つの層にわたって法制度の外に置かれ、民間地域組織が運営するという特有な構造ができた。

「明治の村」はおおむね小学校を一つ持っていた（つまり小学校校区であった）ので、連合自治会・町内会の区域は小学校区と一致していることが多い。しかも、高度成長期後、各自治体は、このエリアを目途にコミュニティセンター等の身近な集会施設を整備したので、連合自治会・町内会＝小学校区＝集会施設のエリアは、1970年代以降展開されるコミュニティ政策の基本エリアとなった。

本研究会でも、コミュニティの適正規模に関する議論が出たことがあったが、コミュニティ政策の定番としては、上記のような事情から、連合自治会・町内会のエリアが政策上の「コミュニティ」エ

リアとされることが多いといえるだろう。

4 大転換—地域コミュニティの構造変化の帰結—

さて次に、地域コミュニティは「どのように」変容しているのか、を考えよう。

(1) 地域のつながりの希薄化

地域コミュニティが果たしてきた第1の機能である「親睦」についていえば、近年地域のつながりが希薄化してきたと、よく言われ、多くの都市自治体の政策文書でもほとんど決まり文句のように書かれている。

しかし、第3章で述べるように、基盤的な親睦的雰囲気はそれほど失われていないのではないかと考えられる。ただ、そうした基盤が、具体的な行動となって表れる「地域力」はやはり低下しているようである。

「親睦」は、事柄の性格上、直接には修復したり再生したりする政策は難しい。おそらく、「地域力」を発展させる政策を通じて、様々な取組みが地域で行われ、それを通じて各地域で親睦的關係が高まるということであろう。

(2) 自治会・町内会の加入率低下はどこへ行く？

それでは、その地域力の重要な柱をなしてきた自治会・町内会の様子はどうかであろうか。その加入率の経年変化のグラフを描くと、ほとんどの都市自治体で右肩下がり形状になる。それを外挿すれば、いずれ自治会・町内会は消滅するという予想も可能であろう。実際、自治会・町内会の解散の事例もこのところ増えているようだ。また、連合自治会・町内会にしても、区域内に連合に加入しない単

位自治会・町内会（時折「未連」などといわれる）が増えているようだ。

自治会・町内会は、各地域コミュニティがその地域力を構成し具現化するための一ソリューションであるが、そういう形ではもはや地域力を発揮するという選択を日本に住む人々はしなくなってきたのだろうか。

しかし他方、いくつかのデータからは、今後自治会・町内会の加入率低下が下げ止まり、いわば低位安定するのではないかとの予測もできそうなのである（第3章でやや立ち入って述べる）。

問題はその先である。現在、自治会・町内会の加入率は、多くの都市自治体で、もはや5割を切りそうなところまで低下している。この5割という数字は、行政にとっては大きな心理的節目だろう。もはや自治会・町内会が当該地域を代表している（過半数を組織している）とは言えなくなるからである。

それでも、2割にせよ、3割にせよ、4割にせよ、それだけの多数の人々で構成される地域組織はほかにはない。依然として政策上顧慮し活用すべき強力な組織である。ただ、今までのように、地域の代表とみなすスタンスで様々な優遇をしたり逆に負担をかけたことは、見直す必要がある。自治会・町内会加入率低位安定時代のコミュニティ政策の大きな論点である。

(3) 自治会・町内会と協議会型住民自治組織の新たなあり方

日本都市センターでは、この20年以上にわたって、都市内分権(00年代には「近隣自治」という言い方をしていた)によるコミュニティ政策に特段の注意を払って研究を重ねてきた。

こうした研究を行ってきた時期を通じて、日本でも、諸外国と同様に、都市内分権を制度的に導入する都市自治体は増えてきた。しかし、そのあり方は、諸外国とかなり違っており、都市内分権制度

における各地区の住民組織（これを日本都市センターでは「協議会型住民自治組織」と呼んできた）は、単に当該地区の合意を形成して行政などに提言する（上記の地域コミュニティの第2の機能）だけではなく、とりわけ当該地区で必要とされる課題解決活動を実際に行うこと（上記の第3の機能）が強く求められてきた。これと関連して、協議会組織の構成員は、諸外国でよく見られるように選挙によるのではなく、自治会・町内会などの地域組織からの代表者をもって組織するという特有のやり方をしてきた。それによって、地域代表性も確保できるし、実際の地域課題解決活動の担い手（マンパワー）も確保できるからである。ところが、自治会・町内会の加入率が低下すると、こうしたやり方も再考を迫られるのではないか。

もともと、日本の都市内分権は自治会・町内会と相互的な補完関係にある仕組みである。自治会・町内会は、民間組織であるから、会員になってもらわないと地域づくりの当事者になれない。都市内分権制度は、自治体がつけている公的な制度であるから、「会員」という概念を経ずに直接に全員が地域づくりの当事者である。そうした舞台の上で、自治会・町内会はその組織力を発揮して、当該地域で課題解決活動を行う中心となり、地域住民に自治会・町内会の重要性をアピールでき、加入拡大につなげられる。しかし、実際のところ、都市内分権という制度の力を借りてもなお、自治会・町内会の弱体化は止まっていない。

こうした問題を、これまでの日本都市センターの研究でも意識はしてきたが、「大転換」のもとでより踏み込んで考える必要が出てきていると思われる。

(4) 協議会型住民自治組織のバージョンアップ

日本における都市内分権の政策的実践が十分な効果を上げていないとするとその原因はどこにあるのか。

日本都市センターが全国市長会と共同で研究した、2018年度から2019年度にかけての「地域社会を運営するための人材確保と人づくりのあり方に関する研究会」では、自治会・町内会の活動が、したがってまた協議会型住民自治組織の活動が、十分住民のニーズに合っていない面があるということと、必要とされる活動の専門性が高まり、専門人材の確保が必要であることを指摘した（報告書は、日本都市センター（2020）『コミュニティの人材確保と育成』）。名和田も、これに学びながら、内外の都市内分権制度のあり方を分析して、日本の協議会型住民自治組織が、用意された資金だけを用いてボランティアで地域課題の解決を図ろうとしているところに、大きな特徴と限界があると見た。

おそらく、「大転換」のもとでは、自治会・町内会と協議会型住民自治組織を、様々な行政機関や専門機関が専門的な側面について支援していくスタイルや、しっかりした有償・有給の事務局体制を持つことが、必要なであろう。現在、様々な行政分野で「コーディネーター」と称する職種が増えているのは、こうした事情を背景としているのではないだろうか。

「大転換」とそれに対応する政策体系については、名和田なりの考察をさらに第3章で展開しているが、名和田の限られた知見と能力の限界を超えて、様々な斬新な視点から「大転換」時代の地域コミュニティの姿を政策論的に論じている以下の諸章をまずはお読みいただきたい。

第1章

人口学的特性からみた地域社会の 同質性と多様性 －東京大都市圏 100km 圏の空間分析－

国立社会保障・人口問題研究所 社会保障基礎理論研究部長

藤井 多希子

1 人口学的に多様化する地域社会

(1) 人口構造変化と地域社会

日本の地域社会は、少子高齢化とその結果である人口減少という構造的変化の真っ只中にある。とりわけ大都市圏においては、人口規模の変化だけでなく、年齢構成の偏り、活発な不動産市場を背景にした住民の入れ替わり、外国人住民の増加など、地域社会を形づくる人々の姿が大きく変容している。こうした変化は、地域ごとの状況に大きな差異を生み、地域社会のつながり方や自治体が担うべき政策の方向性にも、これまで以上に深い影響を及ぼしている。

(2) 自治体政策における「多様性」概念の特徴

近年、自治体の基本構想や総合計画などにおいて、「多様性」あるいは「ダイバーシティ」は肯定的な概念として頻繁に用いられている。しかし、そこで想定されている「多様性」は、多くの場合、抽象的かつ規範的な表現にとどまり、その定義や、具体的な人口学的属性、社会経済的指標等との対応関係は必ずしも明確にされていない。つまり、このような用法における「多様性」は、政策目標としての方向性を示す機能を持つ一方で、測定や検証の対象ではないのである。また、市区町村というマクロな行政単位で語られる「多様性」と、町丁字地区といったミクロな空間単位における地区特性とを結びつける方法論は現在のところ十分整理されているとはいえない。

その結果、自治体全体での「多様性」を掲げることで、内部における地区間の構造的な同質性や差異が把握されにくくなる可能性がある。

(3) 本研究の目的と意義

本研究の目的は、東京大都市圏 100km 圏を対象として、地区レベルで人口学的特性に基づく類型化を行い、「同質性が高い」地区を特定するとともに、それらの空間分布を明らかにすることである。同時に、地区レベルでの「同質性」と市区町村レベルでの「多様性」の概念を分けて考察し、異なる種類の地区の混在状況を指標として「多様性」を捉える枠組みを提示し、同一の指標で地域間比較を可能にする点に、本研究の意義がある。

なお、本研究における「同質性」や「多様性」は価値判断を伴うものではなく、あくまでも地域構造を記述するための分析概念であることを留意されたい。

2 分析対象と分析方法

(1) 分析対象

分析対象は、茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、山梨県のうち、東京駅から直線距離で 100km 圏に位置する 320 自治体、29,733 町丁字地区である。なお、距離の計測は自治体の役場の位置を基準とし、100km 圏に役場のある自治体の地区はすべて対象とした。

このうち、①施設等の世帯人員割合が 50% 以上の地区 (197 地区)、②地区の一般世帯人員に属する人口が 100 人未満の地区 (2,982 地区、そのうち 74 地区は①の条件と重複) を除いた 26,628 地区を最終的な分析対象とした。

(2) 使用したデータ

本研究で使用したデータは、すべて令和 2 年国勢調査小地域 (町丁字別) 集計である。

(3) 分析手法

本研究では以下のア～ウの手順で分析を行った。

ア 地域社会の「同質性」を測定するための人口学的指標の設定

「同質性」とは、特定の指標において集団内部の構成が似通い、ばらつきが小さい状態を指す。本研究の目的である「地域社会の同質性」を扱う場合には、住民の価値観やライフスタイルの類似性を反映する指標であることが必要である。

では、どの指標を用いれば「地域社会の同質性が高い」と判断できるのだろうか。例えば、国勢調査の小地域集計では外国人の人数は分かるが、国籍までは分からず、外国人比率が高くても多国籍であれば「同質的」とは言えない。

こうした考え方から、本研究では地域社会の「同質性」を測るため、以下の10指標を設定した。

表 1-1 「同質性」を測るための10指標

指標の区分	具体的な指標
年齢指標	①高齢化率…65歳以上人口／総人口* ②10～20歳代人口比率…10～29歳人口／総人口
流動性指標	③居住期間「出生時から」比率…「出生時から」／総人口 ④居住期間「5年未満」比率…「5年未満」／総人口
性別指標	⑤30～40歳代性比…30～49歳男性人口／30～49歳女性人口 ×100
世帯指標	⑥単独世帯比率…単独世帯／一般世帯総数
国籍指標	⑦外国人比率…外国人人口／総人口（国籍不詳含む）
産業指標	⑧1次産業就業者比率…1次産業就業者／就業者総数 ⑨2次産業就業者比率…2次産業就業者／就業者総数 ⑩3次産業就業者比率…3次産業就業者／就業者総数

出典：筆者作成

*分母には特別の記載がない限り、不詳を除く。

<年齢指標>

人は加齢に伴い疾病や死亡のリスクが高まる。また、高齢期での就労が一般的になってきているとはいえ、加齢とともに就業率は低下し、行動範囲も縮小する。若い頃は多様だったライフスタイルも、高齢期には病気や終活といった共通の課題を抱えるようになる。

一方、10～20歳代は進学・就職・家族形成などの状況が最も多様で、地域間移動も活発な年代であり、高齢期とは対照的である。

このため、「同質性」を測る最も重要な指標として、①高齢化率、②10～20歳代人口比率の2つを設定した。

<流動性指標>

ここで明らかにしたい地域コミュニティの「同質性」とは、性別や年齢に関わらず、似た価値観や考え方を持つ人々が集まっている状態である。しかし、国勢調査の調査項目では価値観や考え方そのものを把握することはできない。

居住地域によるパーソナリティの差異を分析した研究（吉野・小塩 2021）では、パーソナリティを「外向性」「神経症傾向」「協調性」「開放性」「勤勉性」の5つに分け、都道府県レベルで分析した結果、「外向性」や「開放性」は人口が集中する大都市圏で相対的に高いことが明らかになっている。また、あらゆるものに関心を持ち、空想をめぐらす特性が強い「開放性」の特徴を持つ人々の割合は、移動経験のない人よりも、移動経験のある人のほうが優位に高いことが明らかとなっており（吉野 2022）、「外向性」や「開放性」が高い人は、刺激的な出会いや新しい体験を求めて移動する傾向が強いと考えてよい。こうした知見を踏まえると、人口の流動性が高い地区では「外向性」「開放性」が高い人が多く、逆に人口の流動性が低い地区では、「外向性」「開放性」が低い人が多いことになる。

そこで本研究では、「人口の流動性が低い地区では地縁性が強く、

住民の価値観やライフスタイルが同質的な地域社会が形成されるのではないか」という仮説を立て、人口の流動性指標を設定した。もちろん、この前提を一律に当てはめることは難しいが、流動性の高い地区はマンション更新や賃貸住宅、社宅・寮が多いなど、新規住民の受け入れ基盤があるため、一定の流出入が常に生じると考えられる。そこで一時点の静態データであっても居住期間は流動性を示すと判断し、③居住期間「出生時から」比率と④居住期間「5年未満」比率の2つを流動性指標として用いた。

<性別指標>

人口学においては男女比を示す指標としては性比（男性人口／女性人口×100）が用いられ、100ならば男女同数、100超で男性過多、100未満で女性過多を意味する。10～20歳代の若年層では、社宅や寮などの影響で地区ごとの性比が大きく変動することは珍しくない。一方、有配偶率が高まる30～40歳代で性比が大きく偏る地区には、中年男性が多く勤務する工場が立地するなど、特別な要因があると考えられる。

本研究では配偶関係は扱わず、代わりに、⑤30～40歳代性比を採用した。この性比が100から大きく離れており、かつ、次項で説明する単独世帯比率が高い場合には、配偶者のいない男性又は女性が多いと推察される。逆に性比が100前後であれば、男女がほぼ同数であるため、有配偶者が多いと考えられる。

<単独世帯比率>

令和2年国勢調査では、最も多い家族類型は単独世帯（38.0%）である。ライフコースで見ると、未成年期は「親と子から成る世帯」あるいは3世代世帯などの「その他の親族世帯」で暮らし、成人後は親元を離れて「単独世帯」となり、結婚後は「夫婦のみの世帯」、

子の誕生で「夫婦と子から成る世帯」に移行し、子の独立後は再び「夫婦のみの世帯」となり、配偶者の死後に再び「単独世帯」になる、というのが典型的なパターンである。家族類型は年齢・配偶関係と強い関係があり、若年層の単独世帯では未婚者が多く、高齢層の単独世帯では、現時点では死離別者が多い。単独世帯は社会的孤立や孤独、そして高齢の場合には、介護や生活支援の課題を抱えやすい。

そこで本研究では、世帯指標として、⑥単独世帯比率を採用し、他の指標と組み合わせて分析を行った。

<国籍指標>

国勢調査の小地域集計では、残念ながら外国人の詳細な国籍は分からず、外国人か日本人かの区別のみである。したがって、本研究で採用した⑦外国人比率の解釈にあたっては、「外国人比率が高いから外国人の同質性が高い」とは解釈せずに、「外国人比率が高いと、日本人という国籍からみた同質性は低い」という解釈にとどめる。すなわち、外国人比率は「同質性」を測るためというよりも、地区の人口構成において、日本人集団の集中度を総体的に把握するための補助的指標と位置付ける。

<産業指標>

人の価値観やライフスタイルは、職業と密接に関係する。農業を営む人、工場に勤務する人、あるいは飲食店や商業などのサービス業に就いている人とでは、自然災害への意識、働き方、生活時間、居住地に求める都市的機能などが大きく異なることは容易に想像できる。そこで本研究では、産業構造を捉える指標として、⑧1次産業就業者比率、⑨2次産業就業者比率、⑩3次産業就業者比率、の3つを採用した。

1次・2次産業の比率が高い地区は、農地や工場の存在が想定で

きるため、産業別就業者比率は人口データでありながら、限定的に土地利用を反映する指標となる。一方、3次産業は商業地か住宅地かを特定できず、「農地や工場が少ない」といった消極的な解釈にとどまる。

イ 10 指標の標準化 (Z 値)

対象地区の 10 指標を算出した後、Z 値へ変換（標準化）した。具体的には、各指標の値から全地区の平均値を引き、標準偏差で除した。これにより、平均からの距離を標準偏差単位で示し、地区間・指標間を同一尺度で比較できるようにした。

ウ クラスタ分析による類型化

各地区の 10 指標の Z 値を用いて、階層的クラスタ分析¹により類型化を行った結果、解釈可能性と地区数のバランスを考慮し、各類型の特徴が明確に読み取れる水準として 26 類型を採用した。

3 本研究における「同質性」の判定について

クラスタ分析で得た 26 類型を解釈するにあたり、本研究では「同質性」の中核的要因として年齢構成と人口の流動性を重視し、他の指標は補助的指標として位置付けた。具体的には、年齢指標（①高齢化率、② 10～20 歳代比率）と流動性指標（③居住期間「出生時から」比率、④居住期間「5 年未満」比率）が居住者の生活課題や価値観を最も反映すると考え、年齢指標のどちらか 1 つ、あるいは流動性指標のどちらか 1 つが高い場合を「同質性が高い」、両方

¹ 本研究ではユークリッド距離を用いて、ウォード法（最小分散法）によりクラスタリングした。なお、結合度の係数が急激に上昇する手前の段階でクラスタ数を決した。

が低い場合を「同質性が低い」と判断した。具体的には、年齢指標あるいは流動性指標のZ値の中央値が1以上の類型を「同質性が高い」クラスター類型であるとした。中央値を用いたのは、一部の極端な値に左右されず、類型全体の傾向を把握するためである。

そのうえで、他の指標を参照しながら、各類型の特徴を個別に解釈した。

4 26 類型と「同質性が高い」地区について

(1) クラスタ分析による 26 類型

10 指標のZ値を用いて階層的クラスタ分析を行った結果、26 類型を得た(表 1-2)。「同質性が高い」と判定した類型には◎を付している。これは年齢指標又は流動性指標のZ値(中央値)が1以上の類型である。「特徴」欄にはZ値が0.2以上の指標を高い順に記載し、「やや」はZ値0.2～1未満を意味する。また、「高齢」は高齢化率、「若年」は10～20歳代人口比率、「流動性低」は居住期間「出生時から」比率、「流動性高」は居住期間「5年未満」比率、「中年男性」は30～40歳代性比、「単独」は単独世帯比率、「外国人」は外国人比率が高いことを示す。

表 1-2 クラスター分析による 26 類型²

クラスターNo	地区数	%	同質性が高い	特徴	クラスターNo	地区数	%	同質性が高い	特徴
1	1,687	6.3	◎	高齢・流動性やや低・やや2次産業	14	2,236	8.4		やや若年・やや2次産業
2	2,582	9.7		やや3次産業・やや流動性高・やや単独・やや若年	15	234	0.9		流動性高・やや3次産業
3	2,551	9.6		やや3次産業	16	164	0.6	◎	若年・単独・流動性高・やや3次産業・やや中年男性
4	2,069	7.8	◎	流動性低・やや2次産業・やや1次産業・やや高齢	17	227	0.9	◎	1次産業・流動性低・やや高齢・やや中年男性
5	3,052	11.5		単独・やや流動性高・やや3次産業・やや若年	18	655	2.5		2次産業・やや若年
6	2,308	8.7		高齢・やや3次産業	19	710	2.7		外国人・2次産業・やや単独・やや中年男性・やや流動性高・やや若年
7	1,267	4.8	◎	1次産業・流動性低・やや高齢	20	118	0.4		外国人・2次産業・やや若年・やや単独・やや中年男性・やや流動性高
8	728	2.7		中年男性・やや単独・やや流動性高・やや3次産業	21	1,142	4.3		2次産業・やや高齢
9	607	2.3	◎	流動性低・高齢・中年男性・やや1次産業	22	82	0.3	◎	2次産業・若年・中年男性・単独・流動性高
10	1,380	5.2		やや2次産業	23	21	0.1		外国人・2次産業・流動性高・やや単独・やや若年
11	1,182	4.4		やや若年・やや3次産業	24	836	3.1	◎	単独・流動性高・3次産業・若年
12	248	0.9		外国人・単独・流動性高・やや若年・やや3次産業	25	26	0.1		中年男性・やや単独・やや高齢・やや2次産業・やや流動性高
13	507	1.9		外国人・単独・やや3次産業・やや流動性高・やや若年	26	3	0.0		中年男性・若年・2次産業・流動性高・単独・やや外国人

出典：筆者作成

次に、これらの26類型がどの距離帯で卓越して出現しているのかを確認する。表 1-3 は、対象地区を距離帯別類型別にクロス集計し、調整済み標準化残差を計算したものであり、この数値が大きいほど多く出現していることを示す（白抜きの部分）。

表 1-3 類型別距離帯別に見た地区数の多さ（調整済み標準化残差）

クラスター No	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
0～20km 圏	-19.5	20.8	-10.3	-23.1	56.1	-16.7	-17.9	-2.5	-12.1	-14.7	-5.4	15.8	24.7
30～40km 圏	-10.9	17.6	21.4	-22.4	0.9	20.3	-17.2	1.9	-9.0	-1.5	22.0	0.1	-1.8
50～60km 圏	12.8	-14.9	2.9	12.2	-23.0	10.1	1.9	2.6	8.6	9.8	-0.7	-6.5	-9.5
70～80km 圏	16.6	-19.0	-12.5	29.8	-22.2	-13.4	26.5	-4.3	13.4	1.5	-12.3	-6.1	-8.5
90～100km 圏	5.4	-11.2	-8.5	12.7	-16.3	-7.4	15.6	1.7	2.3	6.0	-10.8	-4.5	-6.2
クラスター No	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26
0～20km 圏	-1.2	3.4	-0.2	-7.1	-11.3	-4.3	-5.1	-14.6	-2.8	0.0	38.3	0.5	0.6
30～40km 圏	2.7	5.6	1.2	-8.2	-12.4	-8.4	-6.3	-19.3	-2.3	-2.2	-4.8	-0.6	-1.2
50～60km 圏	2.4	-1.8	1.1	-3.2	0.3	3.2	3.1	4.1	0.0	-0.8	-13.8	-0.8	0.5
70～80km 圏	-5.0	-5.5	-1.7	8.8	13.6	8.6	7.4	21.0	-0.2	4.4	-11.3	1.3	-0.7
90～100km 圏	-0.1	-4.0	-1.1	15.0	16.7	4.0	3.4	17.7	6.9	-0.3	-10.0	-0.1	1.1

出典：筆者作成

この表はクロス集計表であるものの、表側が距離帯になっているため、空間的な分布を視覚的に把握できる。例えば、クラスター「1」は50km圏以遠でみられる類型で、特に70～80km圏で多く出現

² なお、対象地区のうち6地区は特定の年齢人口が0などの理由により、クラスター分析の対象外であるため、ここでの合計地区数は26,622である。

している。これと同じような分布を示すクラスターは「4」「9」「19」「20」「21」であり、これらのクラスターは遠郊型クラスターといってよいだろう。これとは逆に、クラスター「5」「12」「13」「24」は都心から 20km 圏に集中してみられる類型であり、都心型クラスターといえる。また、クラスター「2」「15」は都心から 20km 圏と 30～40km 圏の両方で多くみられる類型である。

クラスター「3」「6」「14」は、30～40km 圏と 50～60km 圏に集中してみられるクラスターであり、郊外型クラスターといってよいだろう。一方、クラスター「22」は 90～100km 圏のみ、そしてクラスター「23」は 70～80km 圏のみに卓越して出現する特異なクラスターであり、該当する地区数が少ないことから、工場立地など特別な条件があることが想定される。

(2) 「同質性が高い」地区類型

表 1-2 でみたとおり、クラスター分析で抽出された 26 類型のうち、8 つの類型で「同質性が高い」と判定された。それらを距離帯との関係でみてみると、8 つの類型のうち 50～100km 圏が 3 類型、70～100km 圏が 2 類型、90～100km 圏が 1 類型、0～20km 圏が 1 類型、特定の距離帯に偏っていないのが 1 類型となっており、30～40km 圏の郊外地域で現れる地区類型は 1 つもなかったのが特徴的である。

1960～70 年代に集中して開発された郊外住宅地には、開発当時子育て期にあった比較的若い核家族世帯が多く居住したため、同質性・均質性が高いと言われていた時期もあったが（角野 2000：184-192）、開発から 50 年以上が経過した現在では、同質性はむしろ低い地域であるといえる。これは、郊外が異なる世代や居住履歴、様々な生活様式が重層的に混在する段階に移行していることを示唆している。

表 1-4 「同質性の高い」8 類型

クラス ターNo	出現距離帯	地区数	%	特徴
1	50～100km 圏	1,687	6.3	高齢・流動性やや低・やや2次産業
4	50～100km 圏	2,069	7.8	流動性低・やや2次産業・やや1次産業・やや高齢
7	70～100km 圏	1,267	4.8	1次産業・流動性低・やや高齢
9	50～100km 圏	607	2.3	流動性低・高齢・中年男性・やや1次産業
16	特定の距離帯 なし	164	0.6	若年・単独・流動性高・やや3次産業・やや中年男性
17	70～100km 圏	227	0.9	1次産業・流動性低・やや高齢・やや中年男性
22	90～100km 圏	82	0.3	2次産業・若年・中年男性・単独・流動性高
24	0～20km 圏	836	3.1	単独・流動性高・3次産業・若年

出典：筆者作成

5 自治体レベルでの「多様性」について

(1) 地区の「同質性」と自治体の「多様性」との関係

前節では、人口学的指標から「同質性が高い」地区を特定し、その分布が距離帯と密接に関連することを確認した。それでは、自治体レベルでの「同質性」あるいは「多様性」を測るにはどうしたらよいだろうか。

ある地域に着目した場合に「同質性」が高い、あるいは「多様性」が高い、と判断するには、地域のスケールという問題がある。地理的スケールが大きくなるほど地区間の差は平均化され、自治体というマクロレベルでは、地区というマイクロレベルでの特徴が埋もれてしまうからである。人口規模が非常に小さい自治体は別として、大規模自治体になると自治体レベルは「同質性」を測るにはスケールが大きすぎるのである。

そこで本研究では、自治体レベルで「同質性」を測るのではなく、前節でみた地区類型の種類数に着目し、異なる地区類型が多い自治体ほど内部の「多様性」が高い、と解釈した。

ここでいう「多様性」は、自治体の基本構想等で使われる「多様性」概念とは異なることに注意が必要である。自治体の基本構想等における「多様性」は、国籍、文化、年齢、障害の有無、性別、性自認や性的指向などに関わらず、すべての住民を指し、「多様性を実現する／尊重する」と表現する場合には、対立や差別のない、行政が目指す理想的な状態を示すスローガンとして用いられることが多い。そのため、「多様性」の定義はなされないことが一般的である。つまり、自治体の基本構想等における「多様性」は、本研究で用いるような分析概念として厳密に定義されたものではなく、操作概念として用いられている場合が多い。

しかし、例えば高齢化が進んだ地区と、若年単身層が常に流入出を繰り返している地区が混在する自治体では、求められる施策が大きく異なり、行政運営も複雑化する。

そのため本研究では、個々人の属性ではなく、地区（≒地域コミュニティ）を単位とし、「同質的な地区ばかりで構成されている自治体なのか、そうではなく異なる地区が併存している自治体なのか」を定量的に把握することが、自治体の地域構造を把握する上でも、有用な情報になりうると考え、地区類型の種類の数を自治体レベルでの「多様性」を測る指標として用いた。

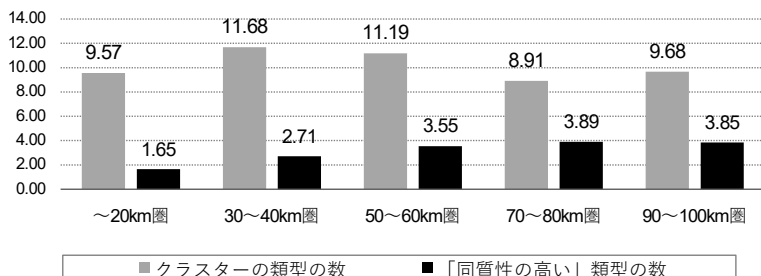
(2) 自治体レベルでみた「多様性」の実態

自治体内のクラスター類型の種類の数を指標として 320 自治体を分析した結果、距離帯により大きな差異があることが明らかとなった。

まず、自治体内部のクラスター類型の種類の数と、そのうち、「同質性の高い」類型の数を集計し、距離帯別に平均値を算出したのが図 1-1 である。また、表 1-5 は対象とした全 320 自治体の総地区数、クラスターの類型の数、「同質性の高い」類型の数、「同質性の高い」

類型／総類型数、「同質性の高い」類型に属する地区数の合計／総地区数をまとめたものである。

図 1-1 自治体内の地区類型の種類の数の距離帯別平均値



出典：筆者作成

自治体内のクラスター類型の種類の数が最も多いのは、30～40km圏（平均 11.68 類型）であり、次いで 50～60km圏（11.19）、90～100km圏（9.68）の順である。また、「同質性の高い」クラスターとして特定した 8 つの類型のうち、いくつの類型が表れているのかをみると、70～80km圏で平均 3.89 類型、90～100km圏で平均 3.85 類型と都心から遠いエリアで相対的に多い。

なお、最もクラスター類型の種類の多かった自治体は栃木県宇都宮市と群馬県高崎市で、ともに 22 類型である。ちなみに宇都宮市に存在しない類型はクラスター「20」「23」「25」「26」の 4 つ、高崎市に存在しない類型はクラスター「12」「20」「23」「26」の 4 つである。次いでクラスターの種類の種類の多かった自治体は栃木県小山市（21 類型）、茨城県土浦市・同つくば市・千葉県船橋市・同柏市（20 類型）が続く。

それでは、若年層の流出入が大きい都心部はどうなっているだろうか。23 区をしてみると、平均クラスター類型数は 8.7、「同質性の高い」類型は 1.5 となっており、他地域と比較すると類型数は少

なく、また、「同質性の高い」類型は、ほぼクラスター「24」に限られている。23区中、最もクラスターの類型数が多いのは大田区・足立区（14類型）、次いで葛飾区・江戸川区（13）、墨田区・江東区・板橋区（11）となっており、23区東部や工場が立地している板橋区や大田区で地区類型の「多様性」が高い。一方、クラスター類型数が最も少ないのは杉並区（4類型）、次いで文京区・目黒区（5）、渋谷区・中野区・豊島区（6）となっており、副都心～西部では地区類型の「多様性」が低い。

次に、23区の「同質性の高い」類型数が総類型数に占める割合をみると平均で18.1%、「同質性の高い」類型に属する地区数が総地区数に占める割合は平均で18.8%となっており、全自治体の平均値である32.5%、33.8%と比較すると非常に低い水準である。すなわち、全体的にみれば、現在の都心部は地区類型の種類という視点からみれば「多様性」は低い、内部の地区の「同質性」も低い、ということである。ちなみに、「同質性の高い」類型に属する地区数が総地区数に占める割合が最も高いのは、中野区（65.9%）、次いで新宿区（45.4%）、豊島区（42.2%）と続き、この3区のみ40%を超えている。これらの区ではクラスター「24」（単独・流動性高・3次産業・若年）に属する地区が多く、本研究の定義によればこの3区は「多様性」は低めで「同質性」が高い、ということになる。

表 1-5 対象自治体の総地区数、クラスター類型数、「同質性の高い」地区数とその割合（茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県）

市区町村名	総地区数	クラスターの類型の数	同質性の高い類型の数	同質性の高い類型数/総地区数	市区町村名	総地区数	クラスターの類型の数	同質性の高い類型の数	同質性の高い類型数/総地区数	
【茨城県】					さいたま市大宮区	49	7	1	14.3%	
水戸市	217	17	6	35.3%	28.6%	さいたま市見沼区	55	11	4	36.4%
土浦市	193	20	6	30.0%	22.8%	さいたま市中央区	66	10	1	10.0%
古河市	146	12	4	33.3%	33.3%	さいたま市桜区	55	11	2	18.2%
石岡市	129	15	4	26.7%	52.7%	さいたま市浦和区	83	7	1	14.3%
筑西市	124	11	5	45.5%	50.8%	さいたま市南区	82	11	2	18.2%
龍ヶ崎市	109	17	6	35.3%	27.5%	さいたま市緑区	67	13	5	38.5%
下妻市	99	12	4	33.3%	49.5%	さいたま市岩槻区	113	16	5	31.3%
常総市	129	14	4	28.6%	60.5%	川越市	233	18	6	33.3%
笠間市	70	13	4	30.8%	55.7%	熊谷市	268	19	6	31.6%
取手市	128	15	4	26.7%	28.1%	川口市	265	19	4	21.1%
牛久市	68	13	4	30.8%	14.7%	行田市	91	13	3	23.1%
つくば市	253	20	6	30.0%	44.3%	秩父市	102	11	4	36.4%
鹿嶋市	80	16	6	37.5%	37.5%	所沢市	157	15	6	40.0%
潮来市	43	10	4	40.0%	55.8%	飯能市	78	12	4	33.3%
守谷市	102	14	2	14.3%	7.8%	加須市	159	14	4	28.6%
流山市	161	14	5	35.7%	68.3%	本庄市	140	19	6	31.6%
坂東市	78	9	4	44.4%	80.8%	奥松山市	75	16	4	25.0%
稲敷市	71	10	4	40.0%	77.5%	春日部市	148	13	5	38.5%
かひみがうら市	50	13	6	46.2%	68.0%	狭山市	56	14	4	28.6%
桜川市	83	10	4	40.0%	80.7%	羽生市	75	11	3	27.3%
神栖市	147	13	6	46.2%	36.1%	鴻巣市	133	15	5	33.3%
行方市	64	8	5	62.5%	95.3%	栗谷市	125	14	5	35.7%
鉢田市	60	7	4	57.1%	95.0%	上尾市	144	13	3	23.1%
つくばみらい市	73	11	5	45.5%	68.5%	葛加市	110	14	1	7.1%
小栗玉市	50	9	4	44.4%	68.0%	熊谷市	186	15	4	26.7%
茨城町	52	10	5	50.0%	80.8%	蕨市	29	9	1	11.1%
茨蒲村	20	8	5	62.5%	55.0%	戸田市	58	13	1	7.7%
阿見町	50	19	7	36.8%	34.0%	入間市	86	13	3	23.1%
河内町	15	4	4	100.0%	100.0%	朝霞市	70	11	3	27.3%
八千代町	44	7	4	57.1%	90.9%	志本市	32	7	0	0.0%
五霞町	15	4	2	50.0%	73.3%	和光市	25	10	2	20.0%
境町	34	8	4	50.0%	58.8%	新座市	77	13	4	30.8%
利根町	25	8	4	50.0%	60.0%	桶川市	43	10	2	20.0%
【栃木県】					久喜市	175	15	4	26.7%	
宇都宮市	460	22	8	36.4%	21.3%	北本市	114	14	4	28.6%
足利市	144	13	4	30.8%	31.9%	八潮市	45	9	2	22.2%
栃木市	133	14	5	35.7%	57.9%	富士見市	55	11	3	27.3%
佐野市	109	15	5	33.3%	48.6%	三郷市	80	14	2	14.3%
鹿沼市	134	14	5	35.7%	53.7%	蓮田市	68	12	4	33.3%
小山市	176	21	7	33.3%	39.2%	坂戸市	86	15	4	26.7%
真岡市	121	12	5	41.7%	54.5%	幸手市	62	13	4	30.8%
下野市	74	14	4	28.6%	33.8%	鶴ヶ島市	38	9	2	22.2%
上三川町	28	8	4	50.0%	67.9%	日高市	52	13	5	38.5%
益子町	20	5	3	60.0%	85.0%	若川市	64	15	5	33.3%
市貝町	47	10	5	50.0%	66.0%	ふじみ野市	122	15	2	13.3%
芳賀町	15	5	3	60.0%	80.0%	白岡市	38	10	3	30.0%
壬生町	43	13	4	30.8%	32.6%	伊奈町	43	9	1	11.1%
野木町	11	5	2	40.0%	54.5%	三芳町	12	7	2	28.6%
【群馬県】					毛呂山町	59	14	4	28.6%	
前橋市	267	17	4	23.5%	24.7%	碓氷町	32	8	3	37.5%
高崎市	359	22	8	36.4%	27.3%	湯川町	26	10	4	40.0%
桐生市	121	14	5	35.7%	43.8%	嵐山町	33	10	4	40.0%
伊勢崎市	150	14	5	35.7%	21.3%	小川町	66	10	4	40.0%
太田市	231	16	5	31.3%	28.6%	小川町	58	11	4	36.4%
館林市	76	14	5	35.7%	26.3%	川島町	39	9	4	44.4%
藤岡市	83	12	4	33.3%	33.7%	吉見町	23	7	4	57.1%
みどり市	44	8	3	37.5%	47.7%	ときがわ町	26	5	3	60.0%
上野村	4	3	3	100.0%	100.0%	横瀬町	2	2	1	50.0%
神流町	7	4	3	75.0%	85.7%	寄野町	28	6	2	33.3%
甘栗町	13	4	2	50.0%	53.8%	長瀨町	25	5	3	60.0%
玉村町	34	9	2	22.2%	8.8%	小籠野町	35	7	4	57.1%
板倉町	33	8	4	50.0%	78.8%	碓氷父村	6	3	3	100.0%
明和町	15	4	2	50.0%	73.3%	英里町	23	6	3	50.0%
千代田町	21	6	2	33.3%	42.9%	神川町	19	7	3	42.9%
大泉町	46	7	2	28.6%	6.5%	上里町	64	9	3	33.3%
邑楽町	33	8	4	50.0%	45.5%	芳原町	21	7	3	42.9%
【埼玉県】					宮代町	54	12	3	25.0%	
さいたま市西区	37	11	2	18.2%	18.9%	杉戸町	58	12	4	33.3%
さいたま市北区	24	6	0	0.0%	0.0%	松伏町	22	9	3	33.3%

第1章 人口学的特性からみた地域社会の同質性と多様性
 - 東京大都市圏 100km 圏の空間分析 -

表 1-5 対象自治体の総地区数、クラスター類型数、「同質性の高い」地区数とその割合（千葉県、東京都、神奈川県横浜市～大和市）

市区町村名	総地区数	クラスターの類型数	同質性の高い類型の数	同質性の高い類型の数/総類型数	同質性の高い地区数/総地区数	市区町村名	総地区数	クラスターの類型数	同質性の高い類型の数	同質性の高い類型の数/総類型数	同質性の高い地区数/総地区数
【千葉県】						北区	113	10	1	10.0%	14.2%
千葉市中央区	127	15	4	26.7%	16.5%	荒川区	51	7	0	0.0%	0.0%
千葉市花見川区	86	14	5	35.7%	12.8%	板橋区	132	11	2	18.2%	15.2%
千葉市稲毛区	64	9	2	22.2%	14.1%	練馬区	198	8	1	12.5%	11.1%
千葉市若葉区	100	14	6	42.9%	19.0%	足立区	262	14	2	14.3%	6.5%
千葉市美浜区	63	11	3	27.3%	17.5%	葛飾区	153	13	2	15.4%	2.0%
鎌倉市	42	10	1	10.0%	2.4%	江戸川区	196	13	1	7.7%	8.2%
鎌倉市	123	16	5	31.3%	52.8%	八王子市	208	19	5	26.3%	16.8%
川崎市	216	14	3	21.4%	14.8%	立川市	76	11	2	18.2%	3.9%
和光市	309	20	7	35.0%	12.9%	武蔵野市	51	7	1	14.3%	7.8%
船山市	63	10	6	60.0%	63.5%	三鷹市	62	9	2	22.2%	3.2%
大塚市	201	19	6	31.6%	22.3%	青梅市	133	14	3	21.4%	37.6%
松戸市	241	14	3	21.4%	5.8%	府中市	142	12	2	16.7%	6.3%
野田市	103	17	4	23.5%	33.0%	昭島市	73	12	1	8.3%	4.1%
茂原市	90	14	4	28.6%	43.3%	調布市	100	7	1	14.3%	5.0%
成田市	160	18	7	38.9%	53.1%	町田市	193	10	2	20.0%	3.1%
佐原市	160	16	4	25.0%	25.0%	小金市	45	5	1	20.0%	4.4%
東金市	73	17	5	29.4%	38.4%	小平市	83	11	2	18.2%	2.4%
旭市	76	14	6	42.9%	75.0%	日野市	105	11	3	27.3%	4.7%
習志野市	86	14	3	21.4%	7.0%	東村山市	53	7	1	14.3%	1.9%
柏市	288	20	8	40.0%	11.8%	国分寺市	70	9	1	11.1%	12.9%
勝浦市	37	7	5	71.4%	83.8%	国立市	35	8	0	0.0%	0.0%
市原市	322	18	6	33.3%	36.3%	福生市	21	7	0	0.0%	0.0%
流山市	128	14	5	35.7%	11.7%	狛江市	41	7	1	14.3%	7.3%
八千代市	120	17	5	29.4%	9.2%	東大和市	70	10	1	10.0%	2.9%
我孫子市	104	13	3	23.1%	9.6%	清瀬市	42	8	1	12.5%	2.4%
勝田市	54	9	4	44.4%	83.3%	東久留米市	79	9	1	11.1%	1.3%
鎌ヶ谷市	84	12	3	25.0%	8.3%	武光市	26	13	2	15.4%	2.1%
若狹市	152	17	5	29.4%	45.4%	多摩市	81	9	2	22.2%	7.4%
富津市	63	12	5	41.7%	74.6%	稲城市	32	6	0	0.0%	0.0%
浦安市	74	8	2	25.0%	17.6%	羽村市	46	7	0	0.0%	0.0%
西栗毛市	62	12	2	16.7%	3.2%	あきる野市	53	13	3	23.1%	22.6%
袖ヶ浦市	63	16	5	31.3%	41.3%	西東京市	114	7	1	14.3%	5.3%
八潮市	43	9	3	33.3%	37.2%	瑞穂町	19	7	1	14.3%	10.5%
印西市	115	11	5	45.5%	35.7%	日の出町	24	6	3	50.0%	45.8%
白井市	46	12	4	33.3%	23.9%	輪倉町	9	5	3	60.0%	77.8%
鎌倉市	40	12	5	41.7%	47.5%	奥多摩町	13	6	3	50.0%	76.9%
南砺市	97	9	5	55.6%	90.7%	【神奈川県】					
伊豆市	47	6	4	66.7%	93.6%	横浜市磯子区	120	14	3	21.4%	3.3%
香取市	180	15	5	33.3%	77.2%	横浜市神奈川区	113	12	3	25.0%	14.2%
山武市	72	10	5	50.0%	75.0%	横浜市西区	59	11	2	18.2%	15.3%
いづみ市	51	9	5	55.6%	86.3%	横浜市中区	166	15	4	26.7%	10.8%
大田白根町	50	11	4	36.4%	50.0%	横浜南区	148	11	1	9.1%	9.5%
酒々井町	27	10	2	20.0%	14.8%	横浜市保土ヶ谷区	66	12	3	25.0%	4.5%
栄町	45	13	4	30.8%	37.8%	横浜市磯子区	72	9	0	0.0%	0.0%
神崎町	12	6	4	66.7%	83.3%	横浜市金沢区	88	8	1	12.5%	1.1%
多古町	40	9	5	55.6%	87.5%	横浜市港北区	107	11	3	27.3%	7.5%
東田町	20	6	4	66.7%	90.0%	横浜市戸塚区	52	9	0	0.0%	0.0%
九十九里町	12	4	3	75.0%	91.7%	横浜市港南区	84	8	0	0.0%	0.0%
芝山町	14	5	4	80.0%	92.9%	横浜市旭区	74	9	1	11.1%	1.4%
横芝光町	61	11	5	45.5%	68.9%	横浜市緑区	62	10	1	10.0%	3.2%
一宮町	9	5	2	40.0%	66.7%	横浜市瀬谷区	58	8	1	12.5%	3.4%
陵南町	14	6	4	66.7%	85.7%	横浜市栄区	56	7	0	0.0%	0.0%
長生村	17	5	3	60.0%	52.9%	横浜市泉区	68	8	1	12.5%	1.5%
白子町	14	5	3	60.0%	85.7%	横浜市青葉区	81	8	1	12.5%	2.5%
長押町	26	9	4	44.4%	73.1%	横浜市都筑区	95	11	2	18.2%	2.1%
長井町	23	6	4	66.7%	91.3%	川崎市川崎区	117	14	2	14.3%	9.4%
大多喜町	34	11	5	45.5%	64.7%	川崎市幸区	64	11	2	18.2%	4.7%
御幸町	13	4	3	75.0%	84.6%	川崎市中原区	73	6	1	16.7%	21.9%
船橋町	13	5	4	80.0%	92.3%	川崎市高津区	72	9	2	22.2%	9.7%
【東京都】						川崎市多摩区	100	10	2	20.0%	20.0%
千代田市	80	9	2	22.2%	35.0%	川崎市宮前区	87	7	1	14.3%	1.1%
中央区	79	7	2	28.6%	13.9%	川崎市麻生区	116	12	2	16.7%	1.7%
港区	112	8	2	25.0%	32.1%	相模原市緑区	101	12	3	25.0%	28.7%
新宿区	141	7	1	14.3%	45.4%	相模原市中央区	146	13	1	7.7%	1.4%
文京区	68	5	2	40.0%	33.8%	相模原市南区	127	15	3	20.0%	7.1%
台東区	106	9	1	11.1%	6.6%	横濱市	311	16	4	25.0%	17.9%
墨田区	103	11	2	18.2%	12.6%	平塚市	144	16	4	25.0%	12.4%
江東区	138	11	1	9.1%	10.1%	鎌倉市	145	8	1	12.5%	4.8%
江川区	121	8	1	12.5%	14.0%	藤原市	210	15	4	26.7%	1.9%
目黒区	88	5	1	20.0%	5.7%	小田原市	127	15	5	33.3%	19.7%
大田区	188	14	3	21.4%	8.5%	茅ヶ崎市	118	12	2	16.7%	2.5%
世田谷区	274	8	2	25.0%	8.8%	逗子市	49	5	1	20.0%	8.2%
渋谷区	77	6	1	16.7%	26.0%	三浦市	32	10	5	50.0%	56.3%
中野区	85	6	2	33.3%	65.9%	秦野市	107	16	5	31.3%	18.7%
杉並区	139	4	1	25.0%	15.8%	厚木市	138	18	5	27.8%	9.4%
豊島区	83	6	1	16.7%	42.2%	大和市	132	15	2	13.3%	3.0%

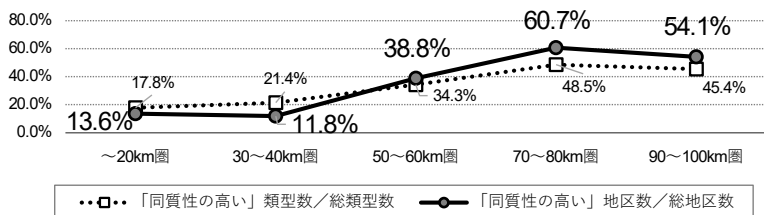
表 1-5 対象自治体の総地区数、クラスター類型数、「同質性の高い」地区数とその割合（神奈川県伊勢原市～山梨県）

市区町村名	総地区数	クラスターの類型の数	同質性の高い類型の数	同質性の高い類型数/総類型数	同質性の高い地区数/総地区数	市区町村名	総地区数	クラスターの類型の数	同質性の高い類型の数	同質性の高い類型数/総類型数	同質性の高い地区数/総地区数
【神奈川県(続き)】						愛川町	12	4	1	25.0%	8.3%
伊勢原市	64	14	4	28.6%	15.6%	清川村	2	2	1	50.0%	50.0%
海老名市	89	14	2	14.3%	4.5%	【山梨県】					
座間市	64	9	0	0.0%	0.0%	富士吉田市	92	10	2	20.0%	37.0%
南足柄市	32	10	4	40.0%	34.4%	都留市	63	11	5	45.5%	44.4%
綾瀬市	113	16	3	18.8%	11.5%	山梨市	65	14	5	35.7%	50.8%
葉山町	6	2	1	50.0%	33.3%	大月市	45	11	3	27.3%	75.6%
寒川町	34	7	0	0.0%	0.0%	上野原市	27	10	4	40.0%	66.7%
大磯町	31	6	3	50.0%	28.6%	甲州市	52	8	5	62.5%	80.8%
二宮町	37	7	2	28.6%	27.0%	蓮志村	6	3	2	66.7%	83.3%
中井町	25	9	4	44.4%	68.0%	商社町	3	2	0	0.0%	0.0%
大井町	8	6	3	50.0%	50.0%	忍野村	2	2	2	100.0%	100.0%
松田町	5	4	2	50.0%	60.0%	山中湖村	4	3	1	33.3%	50.0%
山北町	10	4	4	100.0%	100.0%	鳴沢村	2	2	1	50.0%	50.0%
開成町	18	8	2	25.0%	11.1%	富士河口湖町	12	7	3	42.9%	41.7%
箱根町	11	7	4	57.1%	54.5%	小菅村	2	2	2	100.0%	100.0%
真鶴町	2	1	1	100.0%	100.0%	丹波山村	1	1	0	0.0%	0.0%
湯河原町	21	5	2	40.0%	28.6%	全自治体平均	26,622	10.4	3.1	32.5%	33.8%

出典：筆者作成

次に、「同質性の高い」類型が総類型に占める割合と、「同質性の高い」類型に属する地区数が総地区数に占める割合を距離帯別に比較してみよう（図 1-2）。

図 1-2 「同質性の高い」類型割合と地区数割合の距離帯別平均値



出典：筆者作成

これをみると、「同質性の高い」類型の数自体も、「同質性の高い」類型に属する地区数が総地区数に占める割合も、70～80km圏で最も高いという傾向は同じであるが、30～40km圏では類型としては「同質性の高い」類型はカウントされるものの、その類型に属する地区数自体は相対的に多くない一方で、70～80km圏では「同質性の高い」地区が相対的に多く、全地区の6割強が「同質性の高

い」地区である。

6 東京 100km 圏の地域構造の特徴

本研究は、東京大都市圏 100km 圏を対象として、小地域レベルで人口学的特性に基づく類型化を行い、地域社会の「同質性」の空間分布を明らかにした。また、地区レベルの「同質性」と自治体レベルの「多様性」を概念的に整理し、両者の関係性を実証的に示した。以下では、本研究で得られた知見を距離帯別に整理する。

【0～20km圏: 都心部】

若年単身層の流入（「流動性高」×「単独世帯」が多い型）が卓越し、同質性の高い地区類型は限定的である。結果として、自治体全体として「多様性」が高いエリアと、それとは逆に自治体全体の「多様性」は低いものの、内部では「同質性の高い」地区の比率が高いエリアもあるという独特の構造を持つ。

【30～40km圏: 郊外地域】

類型の種類の平均値が最も高く、自治体内の「多様性」が高い距離帯である。高度経済成長期に開発された均質的な住宅地は 50 年を経て世代が多層化し、「同質性」は低下している。そのため、この距離帯では地区ごとに全く異なる生活課題を持つ複層的な地域構造が生まれており、画一的な施策では対応できない自治体が多い。

【50～60km圏: 遠郊外地域】

産業構造の差により類型の幅は広いが、「同質性の高い」類型の比率自体は中程度である。郊外の再編と地方都市機能の分散が影響している可能性がある。

【70～100km圏: 大都市圏フリンジエリア(外縁部)】

「同質性の高い」地区の割合が相対的に高い距離帯である。高齢化が進んだ地区や、流動性が低いコミュニティが広く分布しており、地域コミュニティの維持・地域包括ケアの負荷が高まりやすい。また、90～100km圏では工場集積地など特徴的な類型が出現し、フリンジエリア内部でも構造差が確認される。

こうした分析の先には、時間軸を加えた変化の分析や、社会経済的指標との統合分析、あるいは、空間的自己相関や多様性指数などの地理学的指標との比較検討を行うことで、地域社会の構造理解をさらに深化させることができよう。

本研究は初歩的な集計の枠を出ないものの、町丁字地区単位の人口学的指標に基づき、自治体内部の地域構造を実証的に把握し、他自治体との比較を可能にしたところに意義がある。本研究で示した地区類型や自治体レベルでの多様性の考え方は、政策立案の基礎的資料となるほか、自治体内部の地区類型の分布状況を把握することで新たな政策課題の発見につながり、各種圏域設定や施設整備方針、地域づくり支援等のメニュー設計など、様々な場面での活用が期待される。

全自治体の詳細な地区類型や地図等については、ウェブ版³を参照されたい。

³ ウェブ版については <https://www.toshi.or.jp/publication/21359/> にて公開している。

参考文献

- 角野幸博 (2000) 『郊外の 20 世紀：テーマを追い求めた住宅地』 学芸出版社
- 吉野伸哉 (2022) 「心理尺度のデータから見た性格 (パーソナリティ特性) の地域差」『学術の動向』 27 卷 11 号、pp.12-17.
- 吉野伸哉・小塩真司 (2021) 「日本における Big Five パーソナリティの地域差の検討－ 3 つの大規模調査のデータセットを用いて－」『環境心理学研究』 9 卷 1 号、pp.19-33.

第2章

21世紀の持続可能なコミュニティと 政策アジェンダ

法政大学人間環境学部 教授 小島 聡

1 コミュニティの持続可能性

(1) コミュニティの含意

学術的な概念に限定せず、「持続可能な都市」「持続可能な地域社会」という言葉が、国内に広く普及するようになってから、既に10年以上が経過していると思われる。本章のタイトルの「持続可能なコミュニティ」など、類似する用例の広がりも、おそらく同じ時期からと考えるのが妥当であろう。そこで、この言葉の含意を確認するところから検討を始めたい。

本章では「コミュニティ」という概念に3つの含意を想定したい。2つの含意が一般的理解といえるが、「コミュニティの持続可能性」「持続可能なコミュニティ」について議論するためには、第3の含意が必要である。

「コミュニティ」の第1の含意は、人間集団において成立した一定の社会的関係性である。一定の社会的関係性が成立する空間スケールは地域に限定されることはなく、またオンライン・コミュニティのように仮想空間でも成立する。第2の含意は、基層の空間スケールである生活圏において成立する一定の社会的関係性であり、一般的にコミュニティ政策が想定しているのは、おおよそ第2の含意であるといえよう。これら2つの含意に対して、持続可能性という視角からコミュニティをとらえるのであれば、生活圏の存立基盤である下部構造としての地域環境（地形構造と生態系から成る自然環境と人工環境）と、上部構造としての多様な社会的関係性から成る垂直的構造の総体が第3の含意になる。そもそも、「地域」「地域社会」という概念も、社会科学がとらえている人間の人為的事象（社会・文化、経済、政治）の総体という狭義の含意だけではなく、広義の含意として、人間活動の存立基盤である自然環境や人工環境との相互関連性をとらえる「地域構造」という概念が地理学では使わ

れており、地域の基層であるコミュニティにも同様の理解が成り立つだろう。

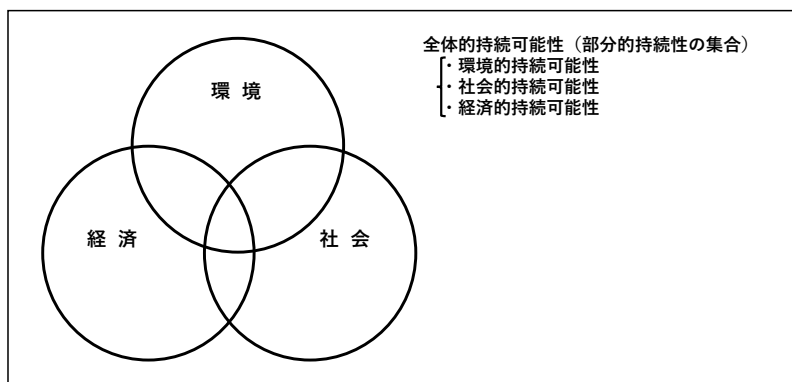
特に、「コミュニティの持続可能性」について語る場合に第3の含意が必要な理由は、「持続可能性」「持続可能な発展」という言葉の含意の確認によって明らかになる。まず「持続可能性」には価値中立的な含意と規範的な含意の2つがある。前者には、例えば「あるプロセスや活動が継続できるかどうか（あるいは、どの程度持続できるか）を示す尺度の1つ」（トンプソン、ノリス 2022 : 1）という定義があり、用例として「社会保障制度の持続可能性」や「財政の持続可能性」などが該当する。

それに対して後者は、「持続可能性」を長期的に実現すべき社会像とそこに向かうための行動原則ないしは倫理を表現した「持続可能な発展」の概念と、持続可能性の構成モデルから読み取ることができる。「持続可能な発展」という概念が国際的に普及するきっかけとなった1987年の国連ブルントラント委員会による「将来の世代が彼ら自身の必要性を満たす能力を損なうことなく、現在の世代の必要性を満たす発展」という定義には、「世代間公平（世代間倫理）」という時間軸の規範性と「世代内公平（世代間倫理）」という空間軸の規範性の両立（二重の倫理）の含意がある。

このブルントラント委員会の定義では「持続可能な発展」の対象領域が明示されていないのに対して、トリプルボトムライン・モデルやSDGsの諸目標の階層性の説明で利用されるウェディングケーキ・モデルは、「持続可能性」の多面的構成に関するモデルである。トリプルボトムライン・モデルは、環境的持続可能性、経済的持続可能性、社会的持続可能性という3つの「部分的持続可能性」の集合である「全体的持続可能性」という包括性と、それらの相互関連性とバランスを示したモデルである。したがって、生活圏において社会的関係性を創出する拠点の整備は、社会的持続可能性に関する

政策である。また、生活圏において水辺環境の保全と緑化でクールスポットを確保して微気象を改善し、ヒートアイランドを緩和する手法は、コミュニティの環境的持続可能性に関する政策である。

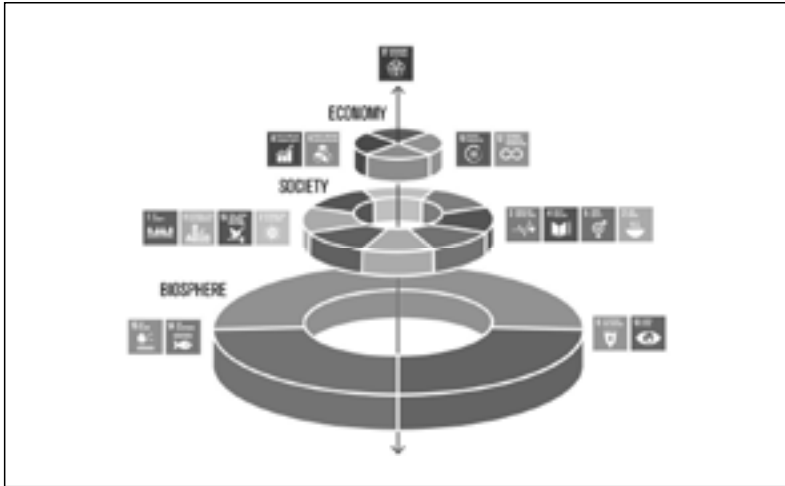
図 2-1 持続可能性のトリプルボトムライン・モデル



出典：筆者作成

トリプルボトムライン・モデルが、3つの部分的持続可能性間の優先性を明示していないのに対して、ウェディングケーキ・モデルは、環境的持続可能性の基底価値を優先し、その上部に社会的持続可能性、更にその上部に経済的持続可能性を配置する階層構造を提示したモデルである。

図 2-2 持続可能性と SDGs のウェディングケーキ・モデル



出典：ストックホルム大学ストックホルム・レジリエンスセンターホームページ¹

以上のことを総合すれば、持続可能性とは、〈環境的持続可能性の基底的価値を承認した上で、現在世代において部分的持続可能性間の相互関連性をふまえたバランスを実現し、それを継続できるかどうか、あるいはどの程度継続できるかどうかを示す尺度（又は継続の蓋然性）〉ととらえられる。それは空間スケールを限定した「地域の持続可能性」やその基層である「コミュニティの持続可能性」においても同様であり、それゆえ、コミュニティの第3の含意が必要になる。また、第3の含意は持続可能性の論理から演繹的に導かれるだけではなく、例えば、20世紀の水俣病や21世紀の福島第一原発事故における環境的持続可能性の決定的な低下が、経済的持続可能性、社会的持続可能性に重大な影響を与え、コミュニティを

¹ Stockholm Resilience Centre, Stockholm University ホームページ “The SDGs Wedding cake” (<https://www.stockholmresilience.org/research/research-news/2016-06-14-the-sdgs-wedding-cake.html>) を参照（最終閲覧日：2026年2月15日）。

破壊し、後者のケースでは大量の「故郷喪失者」（吉原 2016 : 23-25）を生み出したという歴史的経験則からも理解できるはずである。

（2）持続可能性リスクと危機の諸相

21 世紀も四半世紀が過ぎた現在、コミュニティの長期的な持続可能性については、「持続可能性リスク」から考える必要がある。そこで以下では、人口減少、巨大地震、気候変動（気候危機）という蓋然性の高いリスクにパンデミックを加えた 4 つの持続可能性リスクを確認しておく。

第 1 の長期的な持続可能性リスクは人口減少である。2014 年の日本創生会議による「消滅可能性都市」に関するレポートの根拠が 2013 年の国立社会保障・人口問題研究所による長期推計であったように、2024 年の人口戦略会議による「消滅可能性自治体」の警鐘の根拠は 2023 年の長期推計であった（人口戦略会議 2024 : 12-22）。いうまでもなく、日本社会における長期的な人口減少は全ての自治体で均一に進む訳ではない。それは自治体内部でも同様であり、かつて後述の限界集落論が提起したように、非持続可能なコミュニティが増加しながら地域全体の持続可能性が低下していくプロセスをたどる。2050 年には国土（2015 年の国勢調査時点の居住地域）の 2 割が無居住地域になるという、2021 年の『『国土の長期展望』最終とりまとめ』による予測（国土審議会計画部会国土の長期展望専門委員会 2021:8）は自治体の消滅ではなく、「消滅可能性コミュニティ」を指していると解釈できる。したがって長期的な人口減少は、コミュニティの持続可能性リスクを高め、「構造的危機」が発現する。

次に巨大地震については、南海トラフ地震に関する国の最新の想定（2024 年）では死者 29 万 8000 人、首都直下型地震に関する東京の最新の想定（2022 年）は死者 6200 人（国の想定（2025

年)は死者1万8000人)である。また、2011年の東日本大震災や2024年の能登半島地震の経験則からも、南海トラフ地震は、自治体の人口減少と多くのコミュニティの存続を危うくする持続可能性の「発作的危機」ともいえる。

地球温暖化については、既に2021年のグラスゴー合意(今世紀中に1.5°C上昇までに抑える目標)の達成が危ぶまれており、「構造的危機」としての「気候危機」は「気候災害」という発作的危機の蓋然性を高めており、プラネタリー・バウンダリー論が提起するように、臨界点を超えて人類の生存環境に重大な影響を与える不可逆的で急激な変化すら危惧されている。さらに気候変動に関する政府間パネル(IPCC)は気候変動への「適応」(Adaptation)の不可欠性ととも、全ての状況に対応し得る汎用的なリスク軽減アプローチは存在しないと明言しており、トリプル・ボトムラインの構造的危機への対処が、21世紀を通して各地の重要な適応政策の課題になっていくだろう。

第4の持続可能性リスクであるパンデミックの経過を辿ると、2009年の新型インフルエンザ(H1N1)は弱毒型であったため約半年で終息し、次に強毒型のインフルエンザ(H5N1)のパンデミックが発生すれば、様々なライフラインの停止と医療崩壊による持続可能性の発作的危機が起きることが危惧された。しかしその後、長期的な持続可能リスクを想定した公衆衛生の強化策がとらえることはなく、全国の保健所数が半減する状況で2020年のCOVID-19によるパンデミックが発生した。その結果、低所得者層やシングルマザーを始めとする生活困窮者の増大や、3密回避の副作用であるコミュニティの喪失など、社会的排除の拡大により社会的持続可能性は著しく低下した。将来の強毒型ウイルスによるパンデミックは、気候危機とは異なり予測不能ではあるが、発生すればより深刻な地域・コミュニティの持続可能性の発作的危機になることは確かであ

ろう。

さらにいえば以上の4つの長期的な持続可能性リスクに個別に対処するだけでは不十分であり、パンデミック×巨大地震、巨大地震×気候災害のように、複数の危機が同時又は連続して発生する持続可能性の複合的危機も想定しなければならない。2009年のパンデミックと2011年の東日本大震災、2019年の2つの台風による広域水害と2020年のパンデミックという発生時期のズレは、「神の見えざる手」にすぎないと考えるべきであろう。

また持続可能性の発作的危機の構造的危機への移行や、発作的危機による構造的危機の加速のメカニズムは、東日本大震災後の人口減少とコミュニティの持続可能性の低下の進行により証明されており、2024年の能登半島地震の被災地でも同様の事態が懸念される。これらのことから、コミュニティとは、地域の持続可能性がより可視化される空間スケールであると理解すべきである。さらに、望ましい「新たなコミュニティのあり方」について展望するアプローチだけではなく、持続可能性リスクの構造と蓋然性に対する認識に基づき、現在バイアスの陥穽を回避し、リスクの低減、リスクへの適応、危機からのレジリエンスにより定常化を図るアプローチが、21世紀における地域・コミュニティ政策には不可欠であろう。

2 人口減少と世代間継承可能性

(1) 政策課題の推移

前節でみた4つの長期的な持続可能性リスクのうち、本節では人口減少を中心にコミュニティ政策の課題について検討する。

コミュニティの持続可能性が政策課題として登場してから、半世紀以上が経過した。最初の契機は1960年代から1970年代の都市化と郊外化であり、新住民の社会統合を図るという社会的持続可能

性に関する政策課題が浮上した。周知のように、国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会報告書「コミュニティ生活の場における人間の回復」は1969年であり、経済審議会による「20年後の地域経済ビジョン」の中で「過疎」という言葉が登場したのが1966年である。つまり、国内労働力移動というマクロトレンドにより、過疎対策と都市コミュニティ政策という2つの政策領域がほぼ同じ時期に生成したといえる。

都市と農山漁村といった地理的形態の違いを問わなければ、戦後史においてコミュニティの持続可能性が政策課題として浮上してくる次の契機は、1980年代後半からの第2次過疎化であろう。1980年代末に環境社会学者の大野晃が集落コミュニティの非持続可能性について警鐘を鳴らした「限界集落論」では、65歳以上の世代が集落人口の半数を超え自治機能が低下した集落を「限界集落」と呼び、そうした集落が自治体全体に広がることで「限界自治体」化していくという、二重限界説といえる仮説を打ち出した。限界集落論には対しては様々な批判が寄せられたが、2024年に国土交通省と総務省が5年ぶりに行った全国の集落の現況に関する調査では、「過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法」（以下、「過疎法」という）が適用される地域の集落のうち、住民の半数が65歳以上である集落は42%であり、機能が低下している集落は19.3%、機能の維持が困難な集落は3.9%であるから、実質的な限界集落は23.2%に達しているといえる（国土交通省国土政策局総合計画課2025：8-16）。

21世紀に入り、都市コミュニティの持続可能性が再び政策課題として浮上してくる契機は、人口減少と高度経済成長期以降に形成された郊外を中心として顕在化した縮小都市問題である。

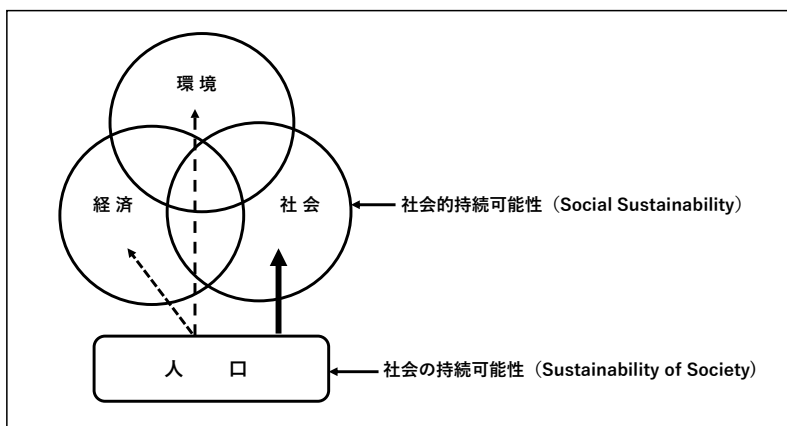
いったんコミュニティを離れてみても、そもそも日本社会全体における「持続可能性」という言葉の受容に、人口減少社会の到来と

いう国内的文脈が大きく作用した。2014年の地方創生会議による消滅可能性都市の公表は、すぐに第2次安倍政権の地方創生政策につながった。そして人口減少による地域の持続可能性リスクに関する言説は急速に広がり、翌2015年の国連総会で採択されたSDGsという国際的文脈がやがて重なり、「地方創生SDGs」という政策のネーミングが登場する。

(2) 世代間継承可能性問題群と政策的対応

人口減少と地域・コミュニティの持続可能性の関係性は、部分的持続可能性への諸影響とそれらの相互連関により全体的持続可能性が低下し、さらに人口減少が進行するフィードバック・ループの構図として描くことができるだろう。

図 2-3 人口減少の地域の持続可能性への影響



出典：筆者作成

図にあるように、人口減少は社会的持続可能性 (Social Sustainability) とは区別される「社会の持続可能性」(Sustainability of Society) の低下として理解する必要がある。その上で、人口減少がもたらす地域・コミュニティにおける環境的持続可能性、経済

的持続可能性、社会的持続可能性への負の影響は、地域環境の劣化、地域経済の衰退、地域文化の消滅、自治機能の低下など多様である。また、過疎地域における限界集落問題と縮小都市における都市コミュニティ問題の核心には、筆者の造語である「世代間継承可能性」（小島 2020：19）の低下があると考えられる。発達心理学で使われるエリクソンの「世代継承性」は「次世代を導き確立する関心」という中高年の意識を指す言葉であるが、ここでいう「世代間継承可能性」とは、持続可能性の価値中立的な概念を援用すれば、「次の世代に継承できるかどうか、あるいはどの程度継承できるかどうかの尺度ないしは蓋然性」であり、したがって、上記の「社会的持続可能性」とは社会の世代間継承可能性と言い換えることができる。

空き家、空き地、団地や戸建て住宅街のオールドタウン化、耕作放棄地、里山など人為的自然・文化的景観の荒廃、単身高齢者の孤立・孤独死、無縁墓、商店街の衰退、中小企業の廃業、NPO法人の解散など、様々な「世代間継承可能性問題群」＝人口オーナス問題群が、生活圏で広がりつつある。これらの問題群の発生は、社会的な組織や活動が次世代に継承されない「社会的世代間継承可能性」の低下の拡大というルートと、家族が繋がらない「私的世代間継承可能性」の低下の拡大が「社会的世代間継承可能性」の低下に接続していくルートが考えられ、空き家問題は後者の典型である。近代家族モデル×市場経済という社会システムは、住宅市場の成長により高度経済成長を支え、郊外の都市コミュニティを形成したが、人口減少・高齢化の時代にはその逆機能によって空き家を増加させるという縮小都市問題の発生源になった。単身高齢者の孤立・孤独死、無縁墓、商店街のシャッター通り化も、多くは私的世代間継承可能性の低下が社会的世代間継承可能性の低下に接続するルートで発生している。

その結果、これらの世代間継承可能性問題群に対して自治体が介

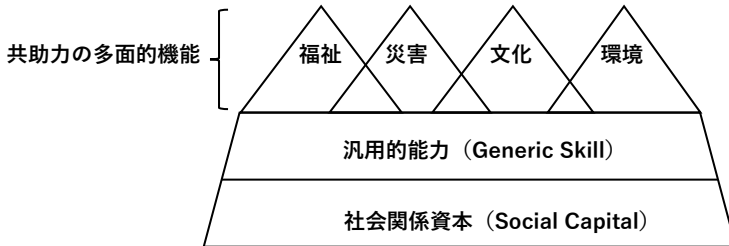
入する政策領域が生成している。対人サービスとしては、地域包括ケアや成年後見人のほか、横須賀市のエンディングプラン・サポート事業のような終活支援、かつての日本型福祉社会論が前提とした家族という親密圏を代替する、新たな親密圏による社会的包摂を目的とした居場所の創出支援などの政策が各地に広がっている。

他にも、事業者や農地の第三者継承の支援、「空家等対策の推進に関する特別措置法」や空き家対策条例、「マンションの管理の適正化の推進に関する法律」などによる継承困難ストックに関するリスクマネジメント、空き家や空き地・所有者不明の土地などの暫定活用によるコモニング（コモンズの再生や新たなコモンズの創出）とコミュニティの強化を同時に図る複合目的の手法など、世代間継承関連の政策領域は拡大傾向にあり、相続登記を義務化した改正民法、「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」、「相続等により取得した土地所有権の国庫への帰属に関する法律」など、新たな立法も近年の傾向である。

(3) 都市コミュニティへの期待と自治能力のギャップ

ここで、コミュニティの共助力を構造的なモデルとして示してみると、地縁による社会関係資本（Social Capital）は、チームワークやリーダーシップ、責任感などの汎用的能力（Generic Skill）を涵養し、それを含み資産として、福祉・防災・文化の保全・近隣環境の管理などに関する共助力の多面的機能が発揮されると考えることができる。

図 2-4 コミュニティにおける共助力の構造



出典：筆者作成

ところが、都市コミュニティに限定してみても、共助力の多面的機能を包括的に担ってきた町内会・自治会は、各地で世代間継承可能性の低下に直面している。自治体は町内会・自治会への加入促進を図っているが、行政依頼事務を介した町内会・自治会に対する執行依存構造が、住民自治組織としての持続可能性の低下要因になるというディレンマに直面している。

町内会・自治会以外のコミュニティの自治機能を見ると、2025年12月の民生委員・児童委員の一斉改選の結果、充足率は前回(2022年)の93.7%から下がったが、なお91.7%である。しかし、再任委員は68.7%であり世代交代は進んでいないといえる²。また、消防団員数は2024年7月段階で約73万2000人であり³、一貫して減少傾向が続いている。

このように、高度経済成長期は都市コミュニティの形成が課題であったが、縮小都市の課題はその持続可能性の低下への対応であ

² 厚生労働省ホームページ「令和7年度民生委員・児童委員の一斉改選結果を公表します」(https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_68263.html)を参照(最終閲覧日:2026年2月15日)。

³ 総務省ホームページ「消防団の組織概要等に関する調査(令和7年度)の結果」(https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01shoubu01_02001087.html)を参照(最終閲覧日:2026年2月15日)。

る。もっとも、社会福祉法における地域福祉の推進における「地域住民等」の主体性に関する規定（4条2項）や、災害対策基本法における「住民の隣保共同の精神に基づく」自主防災組織に関する規定（2条の2第2項）、住民の防災活動への参加や防災への寄与に関する努力義務規定（7条3項）などにみられるように、コミュニティによる共助への期待値は高く、自治能力とのギャップが発生しているのが、生活圏の現実といえるだろう。

（4）コミュニティのダイバーシティ（構成主体の多様性）

人口減少社会における世代間継承可能性の低下により、コミュニティのダイバーシティ（構成主体の多様性・多様化）というオルタナティブを避けて通ることはできないだろう。既に戦略として体系化した自治体の有無は別として、実態はその方向に進みつつあると考えられる。例えばオールドタウン化した団地に大学生が住んで町内会・自治会に所属し、高齢者との世代間交流を図るケース、消防団への女性・学生・外国人住民・事業者の参加など、構成主体の多様性によってコミュニティの危機に対応する実践が各地に広がっている。

特に過疎地域では移住者の社会統合や関係人口の拡大、外国人労働者の集住地域では外国人住民の社会統合という文脈で、コミュニティのダイバーシティに向き合わざるを得ない。

今回、コミュニティのダイバーシティについて知見を得るために、2つの地域で調査を行った。1つは神奈川県内で唯一の過疎法適用地域であり、近年、移住者が増加しコミュニティが変容しつつある真鶴町、もう1つは、1990年の「出入国管理及び難民認定法」

（いわゆる「入管法」）の改正をふまえて、日系南米人の労働力としての受け入れ政策を進め、現在は、57ヶ国の外国人住民が居住し、外国人集住都市会議にも所属する群馬県大泉町である。移民・難民

とホスト社会が相互に適応しながら、安定的な関係性を築くプロセスを示す「社会統合」と、貧困や差別、社会的孤立などの社会的排除状態にある人々の擁護と社会参加を促す「社会的包摂」という概念を援用しながら、以下、2つの地域の動向について知見を述べる。

自然減は続いているが社会増減は横ばいである真鶴町では、町内会は移住者の社会的包摂や社会統合の場として機能しているとはいえないが、新住民による新たなコミュニティ形成は進んでいる。その代表的なケースといえる「真鶴未来塾（通称・まちこ）」は、子育て世代を含む6名（新住民5名、地元住民1名）の一般社団法人である。元々、真鶴での生活に関するセルフヘルプ・グループとしてスタートし、人づくり・創業支援・経営改善支援を目的とする法人を、2021年に事業継承し、町の空き家バンク事業を受託した後、「コミュニティ真鶴」の指定管理者として公共サービスの担い手にもなっている。地元住民がつくるコミュニティとの関係性は稀薄であるが、移住者による別のコミュニティもあってメンバーの重複もある。したがって、移住者自身による新たなコミュニティが社会的包摂機能を持ちながら、混住社会で棲み分けているといえる。ただし、コミュニティ真鶴で行われているイベントや日々の生活を通して、新旧コミュニティの境界が徐々に融解しつつある傾向も認められ、今後、コミュニティ間の結節点が増えていく可能性もある。

さらに、「真鶴町まちづくり条例」（1993年制定）を根拠とする「美の基準」によって保全された文化的景観の空間価値や、町のコト起こし事業が誘発した複数のソーシャル・イノベーションの情報が、結果的にシティプロモーションの効果をもたらし、移住の意思決定に影響を与えたことという知見から、ホスト地域である真鶴への共感が、定住後の社会統合にもプラスに作用していると考えられる。加えて、新住民の多くが子育て世代であるため、地域活動への参画による積極的適応が認められる。移住者の社会統合は、旧住民による

受容と新住民の適応の調和によって可能になるとすれば、コミュニティにおける消極的受容と積極的適応という構図が見えてくる。

ところで今回の調査では、行政の体験移住事業による移住者第1号である真鶴出版の経営者にもヒアリングを行った。移住者の中でもキーパーソンといえる経営者は、宿泊者のまち歩きガイドにより、コミュニティの動線を体感してもらいながら、住民との偶然の出会いを提供する取組みをはじめ、受容と適応の媒介者として、旧住民の気質やその変化も観察している。真鶴町は港町であり歴史的に開放的なまちであったが、鎌倉や葉山などからの移住第一世代との相互理解は必ずしも進まなかったという。しかし現在は、東京や横浜など、転入前の地域が多様化しており、真鶴への共感と積極的適応を示す移住第二世代に対して、コミュニティのメンバーとして承認し寛容な姿勢も見せるケースや、移住者を支援する積極的受容のケースもあり、その理由として、過疎化と高齢化が受容力を高めている可能性があるのではないかという。

このことから、移住に伴う過疎地域におけるコミュニティのダイバーシティ・社会的持続可能性・社会統合の程度は、当該地域の形成史で培われた開放性やそれまでの政策の累積などの経路依存性に加えて、新住民の適応と旧住民の受容の相互作用に規定されるということが真鶴町調査で得られた知見であり、移住政策の成否を左右する要因としてあらためて確認する必要がある。

第2の調査対象地域である群馬県大泉町は、関東の外縁部に位置し、企業の工場が集積しているという地域特性があり、1990年の改正入管法の施行を受けて、ブラジル人を中心とする日系人を外国人労働力として受け入れるフロントドア政策を積極的に進めた。同時にサービスの多言語対応などの「内なる国際化」に取り組み、2017年に「あらゆる差別の撤廃をめざす人権擁護条例」を制定したことも影響し、多文化共生を進める自治体としてのソフトパワー

によって、2025年7月段階で人口の21.82%が外国人住民であり、国籍は57ヶ国に増加している。

大泉町の外国人住民は国籍ごとに集住している訳ではなく、日本人も含めた混住社会であり、それぞれのエスニック・コミュニティが教会とサードプレイスである飲食店を介して形成され社会的包摂機能を果たしているが、日本人コミュニティとの社会統合機能はない。大泉町は町長を始め、インフォーマルにそれぞれのエスニック・コミュニティのキーパーソンを発見しリストも作成しているが、行政主導のフォーマルなネットワークの構築には至っていない。国籍が57ヶ国に及び様々なエスニック・コミュニティが存在する以上、川崎市の外国人市民代表者会議のような政策への反映を目標とする広聴型の制度ではなくても、社会統合のためのネットワーク組織の制度化は検討に値するであろう。その効用として、例えば1990年代から長く定住している外国人住民は地域社会に既に適応しており、オールドカマーの経験値を、フォーマルなエスニック・コミュニティのネットワークを介して、ニューカマーに継承する機能も期待できるだろう。

自治会については、大泉町においても、好事例は認められるものの、外国人住民の社会的包摂や社会的統合の場として十分に機能しているとはいえず、役員になるケースも少ない。自治会が外国人住民の社会的包摂機能を果たせてない理由の1つとして、その含み資産としての包括的な目的性に対する文化的な認識の差がある。大泉町では、防災訓練に参加したケースもあり、自治会を超える自主防災組織に外国人住民を包摂することが考えられる。また居住年数が長く、エスニック・コミュニティにも包摂されていない高齢の外国人住民もいるため、地域包括ケアによる社会的包摂も政策課題として既に浮上している。

もっとも、生活保護は群馬県の権限であり、大泉町は経由事務を

担っているにすぎないが、それでも外国人優遇という批判が域外から寄せられている。今後、格差の分断と国際化の分断が交錯すれば、福祉排外主義は地域内でも台頭し社会的亀裂が発生する可能性もあるが、外国人住民が20%を超えた大泉町において、生活保護はあくまでも行政措置としての準用であるという建前は防御策にはならない。むしろ、公共サービスの受益に対する国籍を超えた肯定感を醸成しながら、コミュニティの次元でソーシャル・キャピタルを涵養し社会統合を進めるポリシー・ミックスが現実的な選択肢といえるだろう。

いずれにしても、1990年代から積み重ねてきた大泉町の「内なる国際化」の経験は、国境管理に相当する地域の境界管理をできない自治体にとって、先駆的なケースになることは間違いない。

3 持続可能なコミュニティ政策の展望

(1) コミュニティ SDGs の着想

本章では、地域環境を基盤とする多様な社会的関係性から成る垂直的構造の総体という、コミュニティの第3の含意を提示した。コミュニティをこのようにとらえるならば、コミュニティ政策の視野を広げ、政策ドメインも拡張する必要があり、以下ではその手掛かりとしてSDGsに着目したい。

SDGsはいくつかの点で、コミュニティ政策と親和性がある。第1に、SDGsの17目標と169のターゲットの全てが該当するとはいえないが、生活圏の課題は、環境・経済・社会のそれぞれの持続可能性に相当する包括性がある。第2に、「誰1人取り残さない」というアジェンダ2030の基本理念は、ヒューマンスケールの空間でこそ具体的な課題として認識しやすく、現状の可視化や目標の設定もしやすい。第3に、SDGsは国際共通言語であると同時にセク

ター共通言語であり、目標17のマルチステークホルダー・パートナーシップも、生活圏における具体的な課題解決を通して展開しやすい。

そして何よりも第4として、諸目標に関する課題の同時解決をめざすSDGsの統合的アプローチは、第3の含意でとらえたコミュニティにおける様々な課題の同時解決に適用し得る。例えば縮小都市の時代には、空き家や空き地などの「ヴォイド・インフラ」(北山2021:114-125)が発生する。既に各地で行われているように空き家の地域の居場所としての活用は、生活圏の空間荒廃への対応、新たな親密圏による社会的包摂・社会的処方、コミュニティ形成などの統合的アプローチとしてとらえることが可能である。

あるいは、空き地や樹林地を所有者に代わって住民グループが活用する柏市のカシニワ制度や、空き地に農地法上の農地ではない農園をつくり、非営利組織が市民利用を促すコミュニティ・ガーデンなども含め、共有資源であるコモンズとしての再生を図るコモニングは、私的所有と社会的利用を分離した「現代総有」(五十嵐2014:35-40)であり、同じく都市のヴォイド・インフラを活用した統合的アプローチといえる。さらに、コミュニティ・ガーデンを言語や文化の壁を越えて多文化共生に活用するケースが海外だけではなく日本でも見られるようになり(新保2022:105-128)、コミュニティSDGsに関する実践として注視する必要がある。

ヴォイド・インフラとしての農的空間だけではなく都市農業についても、多くの生産緑地が指定から30年を迎え指定解除により農地転用が拡大することが危惧された2022年問題に対して、2018年の制度改正で相続税を猶予したまま第三者に貸与することが可能になった。その結果、10年ごとに延長を繰り返すことができる新たな特定生産緑地指定制度との組み合わせで、暫定的ではあるが生産者と血縁関係がない次世代の新規参入や市民農園など、地域資源と

しての利用可能性が広がった。これらは生産緑地の大量消失を回避するための制度変更であったが、自治体にはグリーン・インフラストラクチャー、コミュニティ形成、農福連携など、都市農業の多面的機能を生活圏で活かすコミュニティ SDGs の統合的アプローチを展開できる政策思考が必要である。

コミュニティ SDGs の視界には、従来のコミュニティ政策も入ってくる。目標 17 のマルチセクター・パートナーシップの生活圏における展開である。持続可能な町内会・自治会だけではなく、プラットフォーム型の自治組織やエリアマネジメント組織、さらに地域円卓会議や川崎市のソーシャルデザイン・センター (SDC) のように公共圏の再構築を図るケースも含めて、コミュニティ・ガバナンスの多様なモデルが共存する時代に入りつつある。

重要なことは、広義のコミュニティ政策の諸課題に対応可能なコミュニティ・ガバナンスを模索することである。SDGs でいえば、目標 1～16 を達成するための目標 17 (マルチステークホルダー・パートナーシップ) という関係性であり、このような統合的アプローチを視野に入れることができるのも、コミュニティ SDGs という着想のメリットといえるだろう。

(2) アフター・コロナの都市コミュニティの再考

最後に、2020 年からの COVID-19 によるパンデミックと都市コミュニティについて想起しておきたい。既述のように、パンデミックを持続可能性の第 4 のリスクとして加えなければならない理由は、わずか数年前に持続可能性の発作的危機を経験し、しかも当時、アフター・コロナの都市像・都市コミュニティ像が論点になったからである (矢作 2020a : 12-31)。その 1 つが、J・ジェイコブズによる高密度で混合用途の都市思想の現代版ともいえる「15 分コミュニティ論」である (矢作 2020b : 128-148 ; モレノ 2020 : 156-

181)。消費・教育・医療など日常生活を支える諸機能が集積し、完成形としては職住接近が実現した都市コミュニティ像は、これまで述べてきた第3の含意を前提としており、パリを始めヨーロッパの新たな都市政策としても採用された。日本では、強いロックダウン政策はとられなかったが、行政指導によるステイホーム政策と急速に普及したテレワークにより、20世紀の職住分離社会で生きてきた多くの現役世代にとっても生活圏と向き合う機会になったことは間違いない。

実はビフォア・コロナの段階から、生活圏に関する政策の基調に変化が見え始めた。コンパクトシティ政策もその1つと解釈することができるが、都市空間をヒューマンスケールで問い直す動きとして、例えば2011年の「都市再生特別措置法」の改正により、特定区域では道路法における無余地性の基準を緩和して柔軟に飲食・購買施設などの道路占用を許可する政策が始まり、コロナ・パンデミックが始まる前年の2019年に国土交通省は、「まちなかウォークアブル推進プログラム」を策定し、ウォークアブルシティ政策が登場した。

さらにパンデミックが始まってからは、国土交通省は三密回避による飲食事業者への影響緩和として、期間を限定した道路占用の特例的な許可を容認し、同じ2020年の道路法改正による「歩行者利便増進道路制度」（ほこみち制度）の利用への切り替えで政策の恒常化を図った。国土交通省の政策意図は別にして、ウォークアブルというコンセプトには、公共交通へのモーダルシフトによる温室効果ガスの削減やヘルスプロモーションなどのクロスセクター・ベネフィットという、SDGsの統合的アプローチと同様、政策ドメインを拡張させる志向性がある。

これらの日本の道路政策の転換は、15分コミュニティの政策論とは文脈が異なるが、他の政策領域でも、既に言及した都市農業の

多面的機能、都市の再自然化のグリーン・インフラストラクチャーの整備としての意味づけなど、広義のコミュニティ政策における統合的アプローチの素地がつくられてきたといえる。

しかし並行して、縮小都市問題が進行し、特に郊外では、職住分離ではあるものの、かつては15分コミュニティに近似していた生活圏が空洞化してきたのが、ビフォア・コロナの時代状況であった。

そしてコロナ・パンデミックが始まり、首都圏では都心から50～100km（遠郊外エリアから大都市圏フリンジエリア）への移住による、一時的な21世紀のドーナツ化現象が見られた。またステイホーム政策は意図せざる効果として、結果的にテレワークの社会実装による職住接近とワークライフ・バランスの実現への前提条件をつくりながら、生活圏への適応という課題が浮上した。

同時に2020年からの1～2年は、アフター・コロナにおける郊外再生として、15分コミュニティの再構築という方向性を模索する契機にもなった（倉橋2021）。しかし、コロナ・パンデミックが収束した今日、果たして、郊外の都市コミュニティの再生に向けた運動や政策を推進するエネルギーと具体的な実践が、どの程度、持続しているのかどうか問われるべきであろう。

その際、本章が重視するコミュニティの第3の含意を前提とするならば、15分コミュニティ論に加えて、20世紀末の田園都市論ともいえるニューアーバニズムの提唱を参照することが有益である。1991年にカールソープら、6人の建築家たちが公表したコミュニティに関するアワニー原則は、社会的属性の多様性をふまえたアフォーダブル住宅や生活機能の集積、自動車交通を抑制したウォークアブルな都市空間、生態系の保全、成長管理、自治体の政策的イニシアティブと市民参加などから構成されている（川村・小門1995：47-53）。アワニー原則には、グリーンベルトや野生動物の生

息境界で他の地域との境界線を維持し成長管理を図る項目もあり、エベネザー・ハワードの田園都市論から約100年後の20世紀末における持続可能なコミュニティの提唱といえる。

アワニー原則から30年が経過したが、気候危機や生物多様性の危機が迫りつつある今日、持続可能なコミュニティ論における環境的持続可能性を、優先度が高い政策価値として認識する見識が問われている。例えば、都心であっても郊外であっても、再自然化・自然再興（ネイチャー・ポジティブ）を、ポスト高度経済成長期のように都市のアメニティという、人間の高次の欲求に応える空間的な付加価値の実現ととらえる次元を超えて、生活圏におけるウェルビーイングと居住・生存環境としての適格性を長期的に左右する生態系サービスを確保する政策であるという認識が必要であろう。

コロナ・パンデミックが始まった2020年、イタリアの作家であるパオロ・ジョルダノーは2020年に、やがて訪れる復興の始まりは「忘却の始まり」でもあり、「家にいよう。そうすることが必要な限り、ずっと、家にいよう。患者を助けよう。死者を悼み、弔おう。でも今のうちから、あとのことを想像しておこう。『まさかの事態』に、もう二度と、不意を突かれないために」と書いた（ジョルダノー：114-116）。

本章は、これまで21世紀の四半世紀が過ぎた現在のコミュニティの持続可能性に関する論点や政策課題を、4つの長期的な持続可能性リスクとともに俯瞰した。取り組むべきことは多岐にわたるが、まずはコロナ・パンデミックという発作的危機の忘却を自戒し、当時、垣間見えた持続可能なコミュニティの像に立ち返り、あらためて文明論的な示唆についても想起しながら、歴史の教訓をこれからの政策思考に活かすことを提唱したい。

参考文献

- 五十嵐敬喜 (2014) 「現代総有法の提唱」五十嵐敬喜編著『現代総有論序説』ブックエンド、pp.32-58.
- カルロス・モレノ著、小林重裕訳 (2024) 『15分都市：人にやさしいコンパクトな街を求めて』 柏書房
- 川村健一・小門裕幸 (1995) 『サステイナブル・コミュニティ：持続可能な都市のあり方を求めて』 学芸出版社
- 北山恒 (2021) 『未来都市はムラに近似する』 彰国社
- 倉橋透 (2021) 「コロナ後の都市・住宅政策(上) 大都市郊外の生活圏整備を」『日本経済新聞』2021年10月6日朝刊
- 国土交通省国土政策局総合計画課 (2025) 「過疎地域等における集落の状況に関する現況把握調査(概要版)」
- 国土審議会計画部会国土の長期展望専門委員会 (2021) 『国土の長期展望』最終とりまとめ
- 小島聡 (2020) 「人口減少社会における地域の持続可能性と政策論-〈私〉と〈社会〉の世代間継承可能性を手がかりとして-」『自治研かながわ月報』183号、pp.15-20.
- 人口戦略会議編著 (2024) 『地方消滅2：加速化する少子化と新たな人口ビジョン』中央公論社
- 新保奈穂美 (2022) 『まちを変える都市型農園：コミュニティを育む空き地活用』学芸出版社
- バオロ・ジョルダナーノ著、飯田亮介訳 (2020) 『コロナの時代の僕ら』早川書房
- ポール・B・トンプソン、パトリシア・E・ノリス著、寺本剛訳 (2022) 『持続可能性：みんなが知っておくべきこと』勁草書房
- 矢作弘 (2020a) 「アフターコロナの都市の『かたち』論争」矢作弘・阿部大輔・服部圭郎・G. コッターラ・M. ボルゾーニ『コロナで都市は変わるか：欧米からの報告』学芸出版社、pp.12-31.
- 矢作弘 (2020b) 「15分コミュニティ論 — アフターコロナの都市戦略」前掲『コロナで都市は変わるか』学芸出版社、pp.128-148.
- 吉原直樹 (2016) 『絶望と希望：福島・被災者とコミュニティ』 作品社

第3章

自治会加入率低位安定時代における コミュニティ政策のあり方

法政大学法学部 教授 **名和田 是彦**

日本のコミュニティ政策において、自治会・町内会¹はまさに中心的な役割を果たしてきた。と同時に、自治会・町内会の力のバロメーターといってよい加入率は、この数十年の間ほとんどの都市自治体でほぼ一貫して低下を続けてきた。それに対して、地域コミュニティ自身も何とかしようとしてきたし、また自治体行政も力を入れて支援をしてきたが、それにもかかわらずそれが加入率の上で功を奏した事例はほとんど聞かれないのである。

本章では、これからの地域コミュニティを考える上で逸することのできないテーマとして、自治会・町内会を正面から取り上げ、その基本構造、歴史的推移、今後の展望を考えてみよう。

結論から言えば、自治会・町内会は今後加入率低位安定時代を迎え、地域社会の中で依然として最大の組織ではあるが、住民の過半数を組織しているとはいえないことから、行政としてもこれまでと同様の扱いをすることができなくなり、コミュニティ政策の再構築を迫られるであろう。いや実はそうした再構築は既に始まっているともいえる。本章は、こうした地域社会の「大転換」時代にあって、コミュニティ政策の再構築のためのいくつかの論点を検討してみるものである。

根拠となるデータ・資料等としては、本研究会で議論を通じて学んだことや、訪問調査で集めた資料のほか、これまでの研究の取組みの中で筆者の名和田が得ている知見、とりわけ、この2年間で東

¹ 地方自治法では「地縁による団体」と呼ばれている、日本独自とされる地縁組織は、地域によって様々な名称があり、各自治体において、様々に総称されている。「自治会・町内会」という場合もあれば、「町内会・自治会」、「町会・自治会」など、さらには、自治体全体で「自治会」と名称を統一している場合もある。しかし、これらの名称の多様性にもかかわらず、日本社会学の研究によれば、これらの組織は同一の組織原理を持っており、その意味で同種のものである。本稿では、「自治会・町内会」という言い方を基本としつつ、簡便に単に「自治会」というときもある。

京都町田市から受託していた研究²を通じて得たデータをも用いる。

1 自治会・町内会の意義と機能

自治会・町内会については、社会学の分野を中心に長年の研究蓄積があり、汗牛充棟もただならざる文献があるが、地方自治制度と結び付けた研究は少なく、日高昭夫の研究（特に、日高（2018））が光芒を放っている。

ここでは、本章の目的の範囲内で、私見を述べさせていただくこととしたい。

近代地方自治制度が成立するときに、市町村、とりわけ町村とされるのは、一般的には、それまでの（つまり中近世以来の）町村、つまり最も狭域で身近な生活圏であった。つまり町村と地域コミュニティとは一致していた。その時代以来合併をほぼしていないといわれるフランス農村部には、現在でもきわめて小規模な自治体（コミューン）が数多くあることはよく知られている。おそらく、近代社会（主権国家と市場経済が秩序の基本となる新しい社会）に移行するにあたって、身近な地域社会を秩序づけるための基本的な制度的枠組みとして地方自治体ないし市町村という法的な地位が開発され付与されたのであろう。

しかし、この、「町村＝地域コミュニティ」という等式は、その後市町村合併が行われると、成り立たなくなる。しかし、地域コミュニティという最も身近な地域的まとまりは依然として必要だったの

² 町田市の受託研究は、「町田市における地域コミュニティの未来に関する共同研究」という研究課題名で、名和田が勤務している法政大学が資金を受け入れ、法政大学の受託研究の中の「共同研究」というカテゴリーのものとして、町田市役所も研究に参加したものである。その中間報告書（町田市・法政大学（2025））及び最終報告書（町田市・法政大学（2026））は既に町田市のホームページで公表されているので、必要に応じてご参照いただきたい。

で、合併後もそれまでの町村だった地域社会には何らかの自治制度的な位置づけが与えられた。都市内分権は最も普通の対応であつたろう。しかし、農村部においては、もっと通常の地方自治体に近い形の位置づけを与える仕組みもある（例えば、イングランド、ウェールズの「パリッシュ協議会」の仕組み）³。

ところが、日本では、何度も全国的な規模で大きな合併運動を経てきたにもかかわらず、合併によって地域コミュニティを運営する制度的な地位を失うこととなる旧市町村にはほとんど何らの制度的手当ても行われてこなかった。それは、旧合併市町村の地域社会にとっては不都合なことであつた。

その不都合に対して、人々はなんと民間の力だけで対応したのである。これが、自治会・町内会の起源だと筆者は考えている。

地方自治制度が自治体に与えている地位や権限には様々なものがあり、それによって自治体は地域を運営し秩序づけることができているのであるが、その中でも、民間の力では到底実現できそうもないのは、条例制定権（一定の地理的領域内にルールを制定する力）と課税権（財政を構成して当該地域社会が必要とする公共サービスを提供する態勢を整備する力）である。

ところが、この二つの権能も、地域住民全員を会員とする団体をつくれれば、疑似的に実現できるのである。これが、自治会・町内会というものである。

想定される管轄区域内の全住民を会員にするというのは途方もないことのようにも思われるが、現に日本に住む住民たちはそれをやってのけたのである。

³ こうした仕組みについて、「基礎自治体」という概念から検討した研究として、日本都市センター（2005）がある。名和田も、その第2部第3章を担当した。もちろん、日本都市センターは、都市部の都市内分権についても、2000年あたりから多くの研究を出しているが、都市内分権については、まさに本章で直接の対象として論じているので、それに関連して文献を挙示することにする。

当該領域内の住民が全員会員であるならば、会の議決や規約はそのまま地域のルールとなるので、条例制定権の疑似的代替物となる。そもそも、英語やドイツ語の「条例」という言葉（英語は *by-law*、ドイツ語は *Satzung*）は、団体の会則という意味でもある。また、全員が会員なら、会費を徴収して公共サービス（当該地域内の住民のすべてが共通的に必要としているが、市場メカニズムによっては供給されないサービス）を提供しても、フリーライド（タダ乗り）は生じない。

かくして、自治会・町内会は、地域住民全員を会員とする民間組織をつくるという奇策によって、地方公共団体の機能を身近な地域において代替する機能を実現したのである。

しかしこの民間的ソリューションは、当該地域に住んでいる人の中で会員でない人が出てくると、十全には機能しなくなる。会員でない者は会の定めたルールを守る義務がなく、また自治会・町内会が提供しているサービスの多くはいわゆる排除性のない（タダ乗り可能な）サービスであるから、会員でない者も会費を負担せずに享受できる。

2 自治会・町内会の加入率の低下とその要因

あまり昔のデータは持ち合わせないが、ここ数十年の様子を見れば、ほとんどの都市自治体で、加入率は100%ではないどころか、年々おおむね1%ずつというスピードで一貫して低下し続けている。自治会・町内会の加入率には、自治体によりまた地域によって、大きな違いがあるが、このところ年々1%程度ずつ低下しているという状況はおおむね共通している。

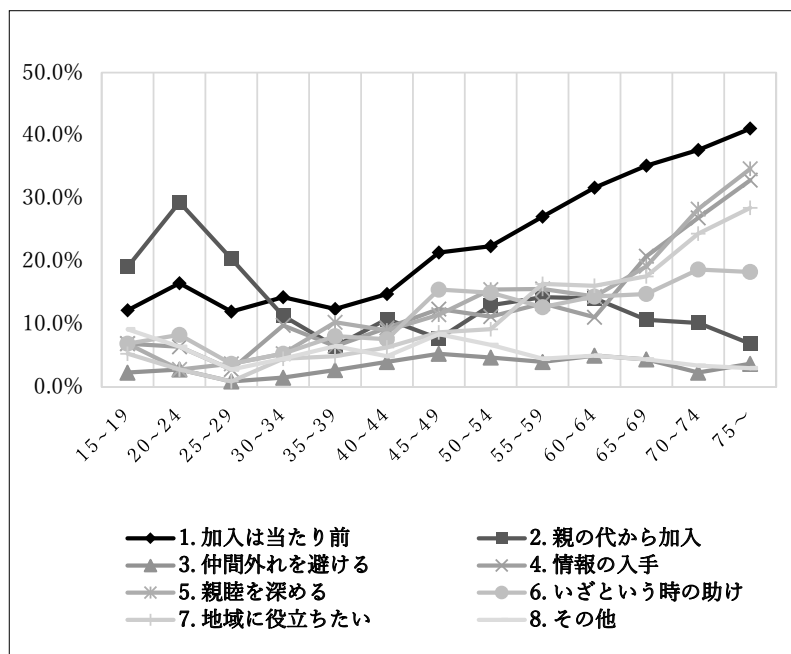
加入率の数値そのものも自治体ごと、地域ごとの差がある。地域ごとの差も大きいので、それらをならした自治体全体の数値が、何

によって規定され、自治体相互でなぜ異なるのか、は難しい問題だが、自治体行政サービスの充実度は大きな要因だと筆者は考えている。詳しくは、名和田（2021）をご覧くださいととして、ここで問題にすべきは、自治体ごとの違いにもかかわらず、加入率低下のスピードにはかなり共通性があるということである。これは、全国的に共通の要因が作用した結果であることを示唆しているのではないだろうか。

ではその全国共通の要因とはどのようなものだろうか。これも、なかなか難しいが、筆者は一応以下の三つに整理している。

第1は、「自治会に入るのは当たり前」という文化が、特に若い世代の間で共有されなくなっていることである。社会学者は「自動加入」という秀逸な特徴づけをした。自治会・町内会は地域住民全員を会員として組織するという途方もない偉業を成し遂げることによって地方公共団体を代替する機能を実現したのであるが、一旦全員を会員にしてしまえば、自治会・町内会が果たしている機能は生活に必要なものであるという了解のもとに、既存地域への転入者や新規開発地の住民たちも、比較的容易に入会し又は新規の自治会・町内会を結成する合意が形成される。ところが、こうした「自動加入文化」は若い世代ではかなり失われている。よく、入会の勧誘に行ったら、「どんなメリットがあるのか」と聞かれたとか、そもそも「自治会って何ですか」と自治会のあることさえ知らない人もいたりとかいった話を聞く。町田市の上記共同研究において2024年に行った市民アンケートの結果を参照してみよう。下のグラフは、上記共同研究で2024年度において行った市民アンケート調査の結果の一部で、自治会加入世帯に暮らしている人に対して、加入している理由を尋ねた設問への回答を、年齢層別に集計したものである。

図 3-1 町田市での自治会への加入理由



出典：町田市・法政大学（2026）

20歳代までは親元で暮らしている人が多いと思われ（実際、このアンケートへの回答者では10代及び20代の9割が親と同居していた）、加入者の加入理由は、自分の親が加入したからということで、選択肢2の回答率が高くなっていると思われるが、それを除くと、加入者の加入理由のトップはやはり「加入は当たり前」という自動加入文化によるものであった。そして、グラフの形状を見れば明らかに、自動加入文化は、年齢が若くなるにつれて廃れている。自治会・町内会はもはや自動加入文化をあてにすることはできず、ニーズに合った活動（メリットが感じられる活動）を組み立てた上で、加入の勧誘を丁寧に行う必要があるわけで、簡便なやり方（昔は、転居してきた人に班長が訪問していきなり会費を請求する、と

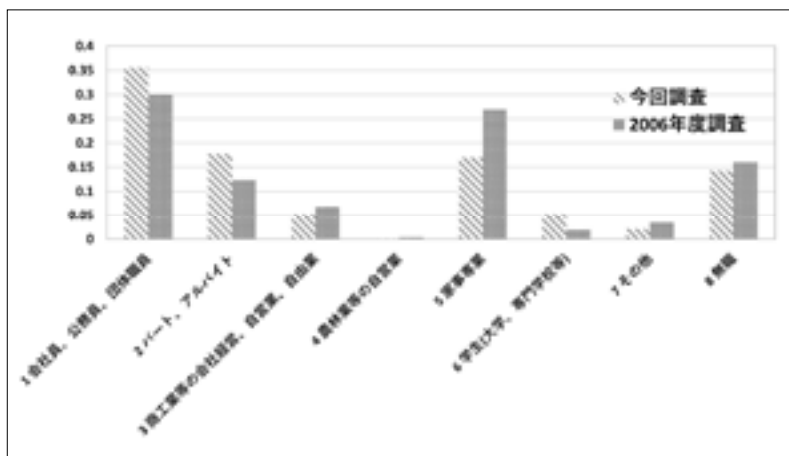
いったやり方がしばしば見られたという)で高加入率を維持できる時代は過ぎ去っている。

加入率低下の第2の要因は、世帯規模の縮小である。今日においてはどの年齢層においても単身者は多いが、特に単身高齢者の未加入又は退会が多いことが近年話題になっている。

自治会・町内会の会員は、個人ではなく世帯である。世帯を会員にすることによって、全員加入をやりやすくしていたのであろう。また世帯を会員としておけば、様々な活動において世帯から一人誰か出してほしいと要請することにより、比較的容易に活動の担い手を確保できた。こうした組織原理は、現在のように、単身世帯と夫婦のみ世帯だけで総世帯の半数を超えていることの多い状態では、小規模世帯の人に無理を強いることになりやすい。世帯会員制は、自治会・町内会の基本的組織原理であり、またかつては強みでもあったろうが、今や実態に合わないようになっている。

第3は、活動を担うことのできる社会層の縮小である。自治会・町内会の活動を実際に担ってきたのは、よく「24時間市民」といわれる、終日地元にいる人々、すなわち(1)地元で事業をしている自営業者、(2)家事専業者(ほとんどの場合、主婦)及び(3)リタイアした高齢者である。この三つとも縮小していることは想像に難くないが、実際のデータを見てみよう。町田市では、上記共同研究の約20年前(2006年度)にも、地方自治研究機構と共同して同様の調査研究を行っており、その報告書も残っている。それと比較するのが下の図である。

図 3-2 回答者の職業



出典：町田市・法政大学（2025）、p.22

これを見ると、自営業者（選択肢の2と3）が減り、また選択肢5の「家事専業」が減り、さらに驚いたことに選択肢8の「無職」も減っている。この「無職」の人たちの4分の3は高齢者なのだが、これだけ高齢化が進展しても、なお無職の人は減っている。働いて所得を増やしたい（増やす必要のある）高齢者が多いのであろう。

活動の担い手がこんなに減っては、活動の展開は難しくなりがちで、どうしても地域における自治会・町内会の存在感は低下してしまう。結果として、自治会・町内会の加入をためらう人が増えていく。

以上の三つの加入率低下要因は、地域社会の力ではどうしてもなく、また個人個人の自覚の問題でもない。しかも、この三つは、自治会・町内会の組織原理の根幹に関わっている。第1の自動加入文化の希薄化は、簡便な仕方での加入者を獲得できる基盤が失われたことを意味し、第2の世帯規模の縮小は、世帯会員制という組織の基本原理を直撃しており、第3の担い手の縮小は、自治会・町内会が課税権がなく乏しい会費で財政を成立させていることから活動は基

本的にボランティアであるという組織原理を採用してきたが、これではもはややっていけないことを示している。

かくして、自治会・町内会の加入率のグラフを描くと、ほぼどの都市自治体でも右肩下がりとなり、近い将来解散が続出するようになって、消滅する、という事態が予想されそうである。

しかし、本当にそうだろうか？

3 自治会加入率低位安定時代とその政策的帰結

(1) 自治会加入率低位安定時代の到来

確かに、自治会・町内会が解散して、空白になる地域が少しずつ増えている。また、これに関連して、自治体内の一定の「地区」内の自治会・町内会が集まって地区連合自治会・町内会を形成していることが多くの自治体で見られるが、この地区連合に加入しない単位自治会・町内会（よく「未連」と称される）が増えている。

しかし、単純にこのまま自治会・町内会が消滅するとも言い切れない。先の、自動加入文化に関する年齢層別のグラフ（図 3-1）を再度見られたい。20 歳代までは、アンケートの別な設問からほぼ 9 割が親と同居していることが分かっており、したがって「親の代から加入」（選択肢 2）という回答が多く、この設問は複数回答可であったとはいえ、相対的に「加入は当たり前」（選択肢 1）は少なくなると想像すると、親元を離れて直接に加入するかどうかを問われる 30 歳代以降の年齢層を見ると十数パーセントの人⁴がまだ自動加入文化を保持している。そのほか、近所の人との親睦とかいざという時の助けとかいった効用を認めて加入している人も一定の割合でお

⁴ ここで指摘している割合は、もちろん、自治会に加入している人（町田市アンケートでは 6 割）に尋ねた設問であるから、15%であれば、回答者全体の 9%ということになる。

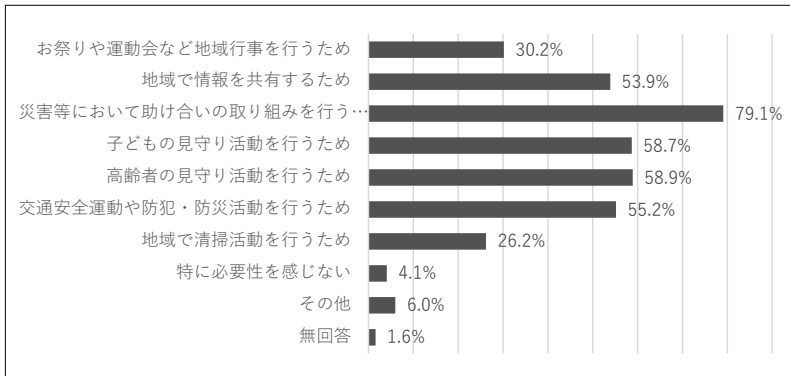
り、自動加入文化の人も含めて、自治会・町内会に一定の効用を認めて、それを必要としている人は、若い年齢層や現役世代にも一定割合いるのである。

今後、地域住民、とりわけ自治会・町内会自身が、地域で必要とされるニーズに合った活動を推進していけば、加入率の低下はどこかで止まり、低位安定する時代が来ると予想されるのではなかろうか⁵。

現在の自治会・町内会の平均的な活動内容は、地域の人々のニーズに十分合致しているわけではない。2018年に行った日本都市センターのアンケート調査では、自治会・町内会の活動と、これを支援している行政側の期待との間にはギャップがある（日本都市センター 2020：258）。これは行政目線というバイアスがあるかもしれないが、名古屋市民経済局地域振興課が2015年に公表した『地域コミュニティ活性化に関する調査報告書』の中で報告している市民アンケートの結果によると、「あなたは、町内会・自治会について、どの観点から必要性を感じますか」との設問（複数回答あり）の回答の集計結果は以下のとおりであった。

⁵ 現に、加入率低下の先進地域ともいえる東京都内では、加入率が低位で安定している自治体が散見される。新宿区は、4割程度で安定的に推移しているが、2025年4月に「新宿区未来につなぐ町会・自治会ささえあい条例」を施行し、3か年計画の「町会・自治会活性化推進プラン」を策定しており、低位安定時代の政策展開が進んでいると評することができる。また、三鷹市も、3割程度で安定的に推移しているが、10年以上にわたって「がんばる地域応援プロジェクト」という町会・自治会向けの提案事業を行って、地道に支援を続けている。

図 3-3 自治会の必要性を感じる活動



出典：名古屋市（2015）、p.2

見られるように、これまで自治会・町内会が得意としてきたお祭りや情報提供活動、地域清掃活動よりも、高齢者や子どもの見守りなどの地域福祉活動、それに防犯や防災の活動のほうが回答数が多いのである。

これは、これまでの自治会・町内会の活動が意味がないなどといっているわけではなく、より切実な課題があって、自治会・町内会の活動の手が及ぶことが期待されている分野がほかにもあるということである。

こうした期待に応える努力をすれば、今後自治会加入率は低位ではあっても安定し、地域をよくしようという気持ちのある人たちが集う組織となっていくのではないかと。

(2) 大転換とその帰結

しかしこれは、大きな質的变化である。自治会・町内会はもはや地方公共団体の機能を代替する存在ではなくなり、地域を住みよくするために志のある人たちが集う組織となるのである。

特に行政にとっては、心理的な節目として重要なのは、自治会・

町内会が住民の過半数を組織しているかどうかであろう。

自治会・町内会の会員は、個人ではなく世帯であるから、「加入率」といわれる数値は、加入世帯数を総世帯数で割って求められる。自治会・町内会の加入世帯のもとで暮らしている人たちの総人口に占める割合は、自治会の人口カバー率であり、「加入者率」とでもいうべきであろう。では、両者の関係はどのようなのか。

世帯規模が小さいと加入率は低いと先に指摘した。加入者率のほうが加入率よりも数値が大きいと考えられる。町田市でのアンケートでは、2006年度も2024年度も、個人に対して、あなたの世帯は自治会に入っているか、と尋ねている。その結果は、町田市の加入率が6割だった2006年度調査では8割であり、4割ちよつとだった2024年度では6割であった。加入者率のほうがおおむね20ポイントほど大きい。それでもその差は、この20年間でやや縮小している。これから推測すると、加入率が3割程度だと、加入者率は5割を切るといえそうである。

それでも、それぞれの地域で3割もの世帯が加入している組織がほかにあるだろうか？

やはり、自治会・町内会は地域で最大の団体であり続けるのである。そして、自治会・町内会は、一定の地理的領域を対象に活動するという性格を維持し、その地域を住みよくするために活動する意向を持つのである。こういう団体を、政策上活用しない手はない。しかし、もはや自治会・町内会は、地域全体を代表しているとはいえず、地方公共団体を代替する機能は喪失している。その帰結として、コミュニティ政策の体系はどのようなになるのだろうか。

こうした「大転換」は、おそらく政策担当者の間でも、また地域社会の側でも、長年うすうす感じられ、それに基づいて政策的な調整が行われてきたと思われる。それらを整理し、また今後起こるであろう政策変化を予想するのは、なかなか難しいが、「思い当たる

ふし」を述べてみよう。

(3) 自治会・町内会の政策的位置づけの見直し

ア 自治会・町内会の「負担軽減」策

まずここ数年よく聞かれるようになったのは、自治会・町内会の「負担軽減」策である。自治会・町内会には行政からたくさんの「お願い」をしており、自治会側も担い手が細っている中ご負担が多すぎるからそれを軽減しようというのである。

しかし、自治会・町内会は生活上の必要に応えるための組織であるから、文字通り負担を軽減してしまうと、自治会・町内会の地域での存在感はますます薄れ、ますます弱体化に拍車がかかってしまうのではないか。「行政からのお願い」という形をとっている（それを捉えて、自治会・町内会を行政の「下請け」と評する向きもある）が、その仕事はいずれにせよ誰もやりたがらないが誰かがやらなければならない仕事である。そうした仕事は、市場によっても供給されず、通常は「政府」の役割とされる。それを日本では、一旦行政が引き受けたふりをしながら、実際には自治会・町内会に「お願い」して執行してもらっている。自治会・町内会はその仕事は地域での生活に必要なだから引き受ける。そうした生活上の必要に応えることこそ、自治会・町内会の存在意義であった。まさに、自治会・町内会の地方公共団体（地方政府）代替機能である。それを「負担」と見て「軽減」してしまえば、自治会・町内会の存在意義が損なわれ、更に弱体化が進行するのではないか？

具体的によく行われてきたのは、ごみ収集を戸別収集にし、ごみステーションの管理から自治会・町内会を解放するとか、防犯灯の電気代を補助金で負担したり、さらには防犯灯を市管理に引き取って、防犯灯の管理から自治会・町内会を解放したり、といった施策である。

確かにこうした施策は、加入の勧誘に際しての殺し文句を大きく損なっており、一見すると自治会・町内会には迷惑にも見えるのだが、これらのサービスこそまさに、自治会・町内会の地方公共団体代替機能の最も明確な表れであり、しかるがゆえにそうした質的な意味において自治会・町内会の大きな「負担」となっていたのである。まさに、地方公共団体の機能を身近な地域で代替する存在から、一定の地域に根差してその地域を住みよくする機能に特化した団体への転換を促していると解釈できる。ごみステーションの管理は、未加入者にどのように使ってもらうかが悩ましく、防犯灯は未加入者がフリーライダーになるのでやはり大きな問題だったのだが、これは自治会・町内会が、地域のかかなりの割合の人たちが加入していないにもかかわらず、地方公共団体の機能を代替しつつげようとしているために生じている問題なのである。

おそらく、この方向性からは、例えばやはり地域にとって（というか、会長・役員にとって）大きな負担となっている、いわゆる「充て職」の問題も、自治会・町内会が地域を代表しているという認識から来ている政策であり、負担軽減の余地があろう。確かに、自治会・町内会は依然として地域の中の重要な団体であり、そこに着眼して、一定の役職をお願いするのはいいとしても、安易に多くの充て職を依頼するのは見直すべきであろう。

イ 自治会・町内会への補助金によるタダ乗り現象の軽減

このような文脈から再度注目したいのは、自治会・町内会への補助金である。

自治会・町内会が行っている活動の多くが、公共サービスとしての性質を持ち、会員の負担において当該領域内のすべての住民に利益が及ぶという、タダ乗り問題が、加入率が低下するに比例して深刻化するのであるが、実は活動にはいろいろな補助金が出されてお

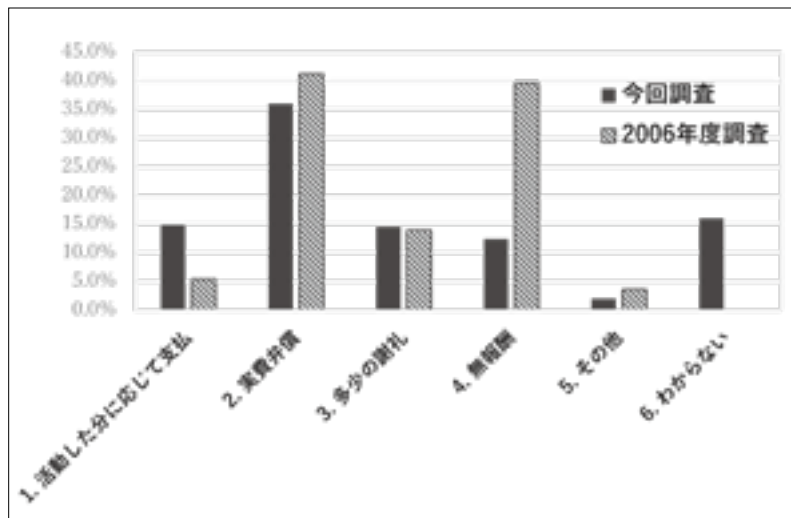
り、「タダ乗り」度は思うほどではない。こうした形の「負担軽減」策も自治体行政は既に長く行ってきた。防犯灯の電気代を補助している自治体は多い。また、自治会・町内会の行う特定の事業に対してではなく、一般的にその活動を全般的に支援するために補助金を交付しているケースもあり、これで少なくとも対外的な活動（つまり組織内的な活動ではなく、タダ乗りが可能な形で行われる活動）に要する経費がほぼ全部賄われるケースもあるようである。この場合は、タダ乗り問題は、その事業を行うにあたって、自治会・町内会の会員だけが（多くの場合、会長や役員だけが）無償で労力を提供している、という点に絞られる。

ウ ボランティア原理の限界

そしてまさにこの点、自治会・町内会の活動が無償のボランティアで支えられている現状はもはや持続可能ではないという声は、かなり大きくなっている。地域にお邪魔して自治会・町内会の役員の方々のお話に耳を傾ければ、ほぼ毎回この話題が登場してくる。そして、実際にも、多くの自治会・町内会で、会長や役員に（雀の涙程度である場合がほとんどだが）手当を支払っている。

自治会・町内会を離れても、一般に市民の間では、地域活動が無償で行われるのは無理があるとの認識が広がっている。上記の町田市共同研究での市民アンケートの結果を2006年度の同様のアンケート結果と比べた図を示す。

図 3-4 活動の有償・無償に関する回答



出典：町田市・法政大学（2025）、p.27

ここでは示さないが、2024年度のアンケートのこの設問について年齢層別に集計すると、若い世代で有償派が多いことがわかっている。しかし、全年齢層をならして全体を集計しても、上のグラフのように、無報酬とか、それに準ずる実費弁償程度といった回答は減っており、また、「多少の謝礼」程度でも満足せず、活動した分に応じて報酬が支払われるべきだという意識が増大しているのである。

自治会・町内会が、身近な地域における地方公共団体の代替として機能するために、乏しい財政の下でボランティアで活動してきたことは、もはや限界に来ている。有償ないし有給の事務局を持ち、活動した会員にも相応の謝礼を支払うような原理へと移行しなくては、十分な活動ができなくなっている。それはどんな組織形態だろうか？

おそらく、連合自治会・町内会程度のエリアで制度化される都市

内分権を導入することであろう。そしてそれこそまさに、この20年ほどの間に、都市自治体の中で大いに広まったコミュニティ政策であった。「協議会型住民自治組織」の広がりこそまさに、自治会・町内会の地方公共団体代替機能が低下しつつあることへの政策調整の最も代表的なものであろう。

(4) 協議会型住民自治組織のあり方

日本においても、先駆的には1970年代から、本格的には1990年代から、都市内分権制度を試みる自治体が増えてきて、2004年には地方自治法改正により「地域自治区」制度として、はじめての法律上の都市内分権制度もできた。こうした動きに、日本都市センターも大いに関心を示し、2000年頃から、「近隣政府」に関する研究を重ねてきたし、現実には都市内分権制度を導入する自治体はかなり増えた2010年代においては、その制度における住民組織を「協議会型住民自治組織」と呼んで、3度にわたって実際の様子を解明するための都市自治体へのアンケート調査を行ってきた（日本都市センター2014；2016；2020）。

当初は、地域側は、「自治会・町内会の屋上屋を架すものだ」とか「自治会・町内会の活動を信頼できないのか」とかいった反発がありながらも、全国の都市自治体の半数以上が導入するまでに急速に普及してきた。今や定番のコミュニティ政策の基盤といってよい。

その背景にはやはり、本章で指摘している自治会・町内会の大きな性格変化が予兆されたことがあると思われる。

会員にならなければ地域づくりの当事者になれないという民間原理の弱点を、公的な制度によって補完し、協議会組織によってすべての人が「当事者」として関わることのできる舞台を用意したのである。もちろん、そこで中心的な基礎をなしているのは自治会・町内会であって、そのため、協議会組織にもその「会員」という観念

が導入されたり、行政からの交付金だけでは不足する活動費を補うために地域住民から「会費」を集めたり、さらには、協議会活動は無償のボランティアを基本とする仕組みになったりと、公的制度に民間的な脆弱性が浸潤してきてはいるが、それでも、今やこの協議会型住民自治組織が、自治会・町内会に替わって身近な地域における地方公共団体の機能を代替する存在となったのである。

ここで更に注目されるのは、上に指摘した地域活動の有償性の問題への対応として、協議会型住民自治組織において、事務局機能が重視される例が増えてきていることである。

上の図3-4に町田市を示したが、そもそもそのアンケートの選択肢を見ると、この問題が多面的であって、単に「ちょっとお金を出せば活動者がそれに比例して増えるのか?」といった単純な問題ではないことがわかる。ちょっとお金を出す程度（アンケートの選択肢でいえば「実費弁償」とか「多少の謝礼」）よりも、この20年ほどの意識変化の焦点は、まったくの無償（選択肢4）ではやり切れず、きちんとした事務局が有給（ないしそれに近い有償）で機能しなくてはならないという認識（活動した分に応じて支払うべきだという選択肢1）である。この変化に対応するかのよう、協議会型住民自治組織の制度設計において、その事業とは別にその組織運営（事務局体制など）にも留意し、事業費とは別に運営費を助成する例が増え、また従来から整備されてきたコミュニティセンター等の地域集会施設を協議会の活動拠点と位置づけ、その職員を協議会の事務局職員とする例が増えてきている。

(5) 行政・専門機関による支援のあり方

以上のような、地域コミュニティに関する政策調整に対応するかのよう、地域コミュニティを支援する行政や専門機関の側の態勢もこのところ整備が進んできている（つまり「大転換」を見据えた

政策調整が試みられてきた) ように思われる。

その最たる表れは、「コーディネーター」的な役割を果たす人材の配置である。保健福祉の分野では、つとに保健師が地域支援の役割を担ってきたが、このところ、包括支援センターに「生活支援コーディネーター」が配置され、また重層的支援体制の整備の中で「地域福祉コーディネーター」が配置されつつある。コミュニティ・スクールの政策の中では、学校と地域とを結ぶスクール・コーディネーター(地域学校協働活動推進員)が配置される。生涯学習分野では、つとに社会教育士(以前のいい方は社会教育主事)の資格などを持った者がコーディネーターとして活躍してきた。都市内分権の世界でも、各地区の拠点施設の職員はコーディネーターとしての機能を果たしている(その身分の名称が「コーディネーター」とされる場合もある)。都市計画・建築分野における身近なまちづくりでは、コンサルと称する民間の専門家が地域コミュニティに派遣されコーディネート役を果たす仕組みが、多くの都市で行われている。今や地域はコーディネーターだらけだといってよい。

こうした専門的な支援を受けながら、今後の地域コミュニティは、やや専門性を増した地域課題に取り組んでいくのである。

4 結びにかえて—「大転換」後の自覚的な政策転換—

以上において垣間見たのは、「大転換」を予兆して試みられてきた政策調整の一部である。おそらく、もっと周到に検討すれば、こうした政策調整の例はもっと多くあるだろう。ここでは、「思い当たるふし」を手掛かりに、「大転換」を予兆した政策調整が既に行われているということを述べることを主眼とした。

今や、多くの自治体で、自治会の「加入率」にせよ「加入者率」にせよ、心理的な節目である5割を切るところまで来ている。これ

を契機に、行政も地域社会も、本格的な政策転換をより自覚的に考えていくべきではなからうか。

自治会・町内会が地方公共団体代替機能を果たせるとの判断に基づいて、行政が行ってきた施策、自治会・町内会が行ってきた活動を、系統的に見直し、加入率が低位安定した自治会・町内会が、一定の地理的領域において住みよい生活環境を維持発展させる組織として純化していくことを目指すのである。そして、大規模自治体時代において、コミュニティ・レベルの「自治」は、自治会・町内会ほか多様な地域組織・活動団体や志のある個人が集う協議会型住民自治組織が担っていくように、制度設計を更に洗練させるべきであろう。

この関連において留意したいのは、2024年の地方自治法改正で導入された「指定地域共同活動団体」制度（地方自治法 260 条の 49）である。もはや詳述する余裕がないが、この仕組みは、本章で描いてきた自治体の政策調整、なかでも協議会型住民自治組織の整備などの試みを、法律的に追認するものであると同時に、協議会型住民自治組織を政策的なパートナーとして位置づけるときに、その民主的正当性をどのように確保するかに関して、一定の指針が示されたものとも受け取ることができる。

この制度によれば、自治会・町内会やそれが中心的に参加している協議会型住民自治組織が、「良好な地域社会の維持及び形成に資する地域的な共同活動であって、地域において住民が日常生活を営むために必要な環境の持続的な確保に資するものとして条例で定めるもの」（地方自治法 260 条の 49 第 2 項 1 号）に取り組む場合には、指定地域共同活動団体に関する条例に基づいて、市町村長から「指定地域共同活動団体」として指定を受けることができる。もちろん、指定されるにあたっては、「民主的で透明性の高い運営その他適正な運営を確保するために必要なものとして条例で定める要件を備える

こと」(同2号)などが求められるが、指定されれば、「当該指定地域共同活動団体が行う特定地域共同活動に関し必要な支援」が市町村から受けられるという優遇が得られる(同3項)。また、随意契約による委託(同6項)と行政財産の貸付け(同7項)という優遇も用意されている。こうした優遇措置は、条例に基づく市町村長の指定の効果である。すなわち、こうした優遇措置は、選挙で選ばれた議会が制定した条例に基づいてこれまた選挙で選ばれた市町村長が指定するという民主的な正当性に支えられている、という基本的な考え方がその基礎にある。これに類似した優遇を自治会・町内会や協議会型住民自治組織が受ける場合には、やはりそれ相応の民主的正当性を持つ必要があるだろう。そのためにはどのような制度設計が必要なのか、各自治体が点検していくべきである。

例えば、協議会型住民自治組織がコミュニティセンター(又はその一部)を活動拠点として利用できる、ということは、地域コミュニティ支援策として有効であり必要である。しかし、その施策の説明責任を果たすための民主的正当性は十分だろうか。協議会型住民自治組織が指定管理者となっているのであれば、その指定において議会が議決しているのだから、指定地域共同活動団体制度における同等の民主的正当性が付与されているといえる。

あるいは、多くの協議会型住民自治組織が、行政から、使途の限定が緩やかな交付金を受けて地域課題解決活動を行っているが、こうした交付金について、指定地域共同活動団体制度そのものは特に言及してはいないが、選挙で選ばれていない協議会型住民自治組織が公金の使途を事実上最終的に決定しているような仕組みは、民主的正当性があるのか。ドイツでは憲法訴訟にまで発展した論点である(名和田(2000)参照)。これについては、前年度に協議会から事業提案をしてもらい、予算案の中に組み込んで、議会に予算として議決してもらって、翌年度に事業を行うというやり方をしている

自治体があり、これはもう万全である。こういうやり方ではなく、当該年度に交付して各協議会の判断で使ってもらうようにしている自治体も多いが、この場合でも、当該協議会が策定した地域計画に基づいて事業を組み立てているとか、市で評価をする仕組みを構築しているとかいった工夫をしていることが多い。

こういった具合に、それぞれの自治体が制度設計を点検して、大転換時代のコミュニティ政策を再構築していくことが必要となっているのである。

参考文献

- 名古屋市市民経済局地域振興課（2015）『地域コミュニティ活性化に関する調査報告書』
- 名和田是彦（2000）「ドイツ・ブレーメン市の地域評議会制度にみる決定権限の地域分散の法的性格～二つの憲法裁判を軸として～」飯島紀昭・島田和夫・広渡清吾編著『市民法学の課題と展望～清水誠先生古稀記念論集～』日本評論社、pp.65-89
- 名和田是彦（2021）『自治会・町内会と都市内分権を考える』東信堂
- 日本都市センター（2005）『基礎自治体の構造と再編—欧米の経験と日本の展望—』
- 日本都市センター（2014）『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり—全国 812 都市自治体へのアンケート調査結果と取組事例から—』
- 日本都市センター（2016）『都市内分権の未来を創る—全国市区アンケート・事例調査を踏まえた多角的考察—』
- 日本都市センター（2020）『コミュニティの人材確保と育成—協働を通じた持続可能な地域社会—』
- 日高昭夫（2018）『基礎的自治体と町内会自治会』春風社
- 町田市・法政大学（2025）『町田市における地域コミュニティの未来に関する共同研究中間報告書』
- 町田市・法政大学（2026）『町田市における地域コミュニティの未来に関する共同研究最終報告書』

第4章

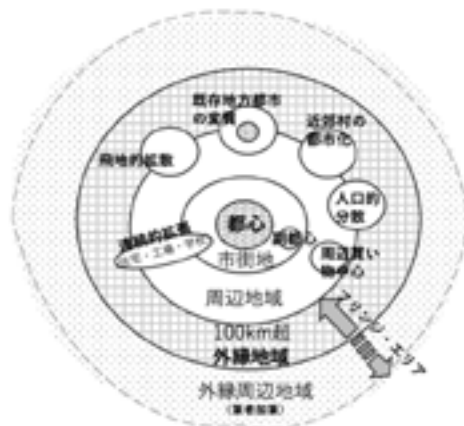
大都市圏フリンジ都市から探る －わかり合えないままなんとかする コミュニティデザイナー－

宇都宮大学地域デザイン科学部 教授 石井 大一郎

1 大都市と地方を支えるハブとしてのフリンジエリア

大都市圏フリンジエリアとして本稿が対象とする地域は、関東では栃木県、茨城県、群馬県が、関西では滋賀県などがそれらの地域にあたる。地理的には、都心を東京や大阪の中心地域と捉えれば、そこからおよそ 100km 圏の地域を指す。大都市のベッドタウンとは異なり、都心に通勤するには遠く、地元のまちにそれなり産業が集積している。

図 4-1 大都市圏フリンジエリア



出典：山鹿（1979）、p.48 に筆者加筆して再作成

宇都宮や水戸のように歴史的にも政治経済的に重要な役割を果たしてきた都市やそれらの近郊の村落の都市化、また、鉄道沿線の都市化によって都心から連続的に拡張した都市などがある（図 4-1）。現代では、大都市の生活を支える産業、例えば自動車や食品工場、それらに付随する研究所、大都市の食糧供給を支える農業。ちなみに有業者に占める製造業の割合は栃木県・滋賀県は高く、全国でも 1～3 位内が続いている。これらの役割を担いながらフリンジエリアは拡大し、また大都市との関係においてなくてはならない存在と

なっている。フリンジエリアのもう一つの視点は、フリンジエリアの先にある、周辺の村落や地方との関係である。これらの村落の生活を支えたり、地方出身の就労や就学を受け止める役割も担う。フリンジエリアは、大都市や地方から影響を受ける。特に就労や就学を契機とした人の移動により、地域社会は否応なく変容し、そこにある地域活動やコミュニティ政策のあり様も問われることとなる。フリンジエリアにおけるコミュニティ問題を、宇都宮市とその近郊を事例として探りつつ、大都市に依存しつつ、独自のライフスタイルを確立する豊かな中小都市のコミュニティ施策に必要な視点を導き出す。

1章の藤井が示すクラスター分析でも、都心から70kmを超えたところで初出する地区特性として、番号17、18、22、23がある。特に18や22は2次産業への就労の割合が高いこと、23は外国人の割合が高いことを示している。2次産業に従事する世帯や外国人労働者に注目することが重要であることがわかる。

2 わかりあえないままなんとかする

副題で示す「わかり合えないままなんとかする」とは何か。「わかり合えない」とは、平田（2012）が示したもので、“わかり合えないから始めると言うのは、わかりあうことを目的とせず、わかり合えないバラバラな人々がバラバラなまま何とかするための人との関わり方、社交性である”という。また、“コミュニティデザイン”とは、近年聞くようになった言葉である。大都市フリンジ地域に位置する国立大学の宇都宮大学にも2015年にコミュニティデザイン学科が誕生している。ここでは、つながりを再構築する方法と定義しておく。つまり、わかりあって一緒に何かに取り組もうとしても、そもそも生活や属性が異なる人が住み合うようになった地域では、

地域活動や合意形成の場への参加のあり方を特定の組織や方法の中で進めていくには限界があるということである。例えば、長年にわたり定住する人たちが多く共同性の強い地域に（第1章で示されたクラスター17の、生まれてからずっとその地に居住し農業に従事する人が多い地域など）、子育て家族、外国人の1人暮らし、地域の中で新しい試みをしたい若者などが移住する場合に相互が理解し合うことは簡単ではない。戦後、都市の拡大に伴い、経済的にも社会的にも類似する人々が住み、使い込んできたまちは、世代交代が住んだり、安価になった土地にこれまでとは違う住民が移り住んだりしている。これまで理解を得やすかった活動や合意も、わかり合うことが難しくなっている。

転換する地域社会をこの様に捉えたとき、コミュニティ施策やコミュニティデザインに関わる人は何に着目すれば良いのか。先の平田の言葉を借りれば、“わかりあっていないことを顕在化させる”ことである。つまり、無理に既存のコミュニティ活動に回収せず、バラバラなままでお互いの活動を支えあう方法を考えることである。本稿では、筆者の大学院研究室のメンバーとともに進める大都市フリンジ・コミュニティ研究をもとに、いくつかの事例を対象としてそこに生まれている“わかりあえなさ”とその先に“なんとかし始める”人たちの実情を把握しつつ、どのようなコミュニティデザインが必要かを述べる。

3 なんとかし始める人たち

(1) 夫の都合で県外から移住する女性

～「マインドセットと複合キャリアをともに模索する」を支える～
大規模な工業団地を有し、製造業の割合が高い大都市圏フリンジエリアにおいては、男性の就業を優先して移住した世帯が少なくな

い。女性が夫の都合で自らの会社を突然退職せざるを得ず、限られた就業先しかない中で、正規での再就業を諦めざるを得ない状況がある。例えば、女性の正規／非正規雇用の割合は、24～34歳（栃木県：66.3％／33.4%、群馬県：66.6％／32.5%、東京都：78.1％／21.0%）、35～44歳（栃木県：45.8％／52.8%、群馬県：50.5％／47.7%、東京都：60.0％／37.0%）。（令和4年就業構造基本調査）である。特に県外から移り住んだ女性は、親族や友人も不在となり育児や家事においても支援を得にくい状況にある。こうした状況の中で取り込まれる施策としては再就職を促す企業とのマッチングなどが考えられるが、菊地（2025）によれば、こうした女性たちが求めていることの一つとして、望まない就労先への再就職ではなく、夫都合による突然の退職と転居による社会関係の断絶といった状況を分かち合える、同じような状況を持つ人たちとのつながりや場であるという。越境学習理論を用いた菊地の分析では、越境（環境の変化）前にマインドセットを整える段階が必要だがこれを行えないまま新生活を始めることに問題を抱える人が多いことを示している。また、マインドセットののちに先に示したつながりや場を介して、正規の従業員として雇用される再就職とは異なる、自らの経験や専門性を活かした社会活動を含めた複合キャリアを選択できるこ

写真 4-1 上三川のいえ



出典：代表菊地氏提供

とを知ることの重要性を提起している。こうしたつながりや場づくりは、夫が務める会社に期待することは難しく、また共同性が強い身近な地域組織が行うこともないだろう。こうした状況を踏まえ、菊地は、自ら、県外から移住する女性が集う居場所「上三川のいえ」を運営し、集まった人たちがマインドセットや複合キャリアを考え合い、実践する拠点作りとその普及に取り組んでいる（写真 4-1）。

(2) ホスト社会との交流を望む生活者としての外国人労働者

～偏見低減の4条件を得やすい場・活動づくり～

大規模工業団地やそこに関連する企業で働く人として近年増加しているのが外国人労働者である。栃木県においても 2024 年度の外国人住民の増加数は過去最多を記録している。2019 年に始まった特定技能制度は深刻な人手不足に対応するため、即戦力となる外国人労働者を対象とする在留資格で、技能実習が「技術移転・国際貢献」を目的とするのに対し、特定技能は「国内労働力の確保」を目的とし、介護、飲食料品製造、農業など 14 の特定産業分野で導入されている。在留資格別にみても技能実習生とともに外国人の中で

表 4-1 栃木県在留資格別の人数

※ 2019年4月創設

在留資格	2022年・12月		2023年・12月		2022年～ 2023年 増加数 (人)
	人数	構成比 (%)	人数	構成比(%)	
永住者	14,048	31.4	14,150	29.4	122
技能実習	6,366	14.2	8,374	16.8	2,008
技術・人文 知識・国際 業務	4,256	9.5	5,122	10.3	866
定住者	4,094	9.2	4,207	8.4	113
家族滞在	3,201	7.2	3,902	7.8	701
特定技能*	2,354	5.3	3,818	7.7	1,464

出典：栃木県生活文化スポーツ部県民協働推進課（2024）をもとに Rinjani 作成

ももっと多く今後も増加することが予想される。栃木県ではベトナム人の数が多く、増加率ではインドネシア人の割合が高い。全国では日本人に対する割合は3%程度だが、20代では約10%、10人に1人が外国人となっている。その多くが単身で労働者として移住する特定技能労働者である。つまり、ホスト社会の担い手である日本人が、外国人若者労働者とのように接触・交流するのかが現代的なテーマであり、大転換する地域社会そのものである。

例えば、特定技能労働者（以下、外国人労働者）の生活課題や日本人との接触・交流を整理する Rinjani (2025) は、次のように述べている。外国人労働者は日本人や他の外国人労働者との交流を望むものが多いが実現できていない。受け入れ会社が外国人労働者向けの社内行事を熱心に行う会社に勤める外国人労働者ほど、会社以外の人との関わりや地域行事への参加をしなくなる傾向がある。また交通不便なこともあり日本語教室に通うことが困難である。他方で、日本人と接触・交流する機会として地域で行われているスポーツや趣味活動が関わりやすい実情を示した。異文化間との接触・交流に関する理論として、Allport (1954) の「接触・交流仮説」がある。これをもとに Brown (1995) は偏見低減の最適条件を整理した。ここでは、異なる立場にあるそれぞれが① **equal status**: 対等な地位、② **common goals**: 共通目標による協働、③ **acquaintance potential**: 知悉可能性、④ **authority sanction**: 社会的・制度的支援、これら4つが揃うことが必要とするものである。言い換えれば外国人労働者が生活を送る中で、日本人とこうした要件に合う場や活動に、安心して身を置けることが、今後の地域社会に必要なことだろう。スポーツや趣味活動ではともにこうした活動を行う上でこれらの要件が揃いやすいとも言える。

こうした状況のなか、偏見低減の最適条件を含む活動を展開するNPOが生まれている。栃木県内を中心に“外国人のやってみた

いを支える” NPO「TABUWATA」である。外国人と日本人がともに企画・実施する防災キャンプや清掃イベントなどに取り組んでいる。こうした取組みは行政や地域自治組織が直接支援することは難しく、また外国人当事者のみでも実現することは難しい。外国人労働者としての若者が自らのやってみたいを叶えられる地域社会の実現は、居住の継続はもとより、安定した労働力の確保といった点でも重要な視点である。やってみたいを叶えようとする活動も主体性や共同作業を得やすく、偏見低減の条件を満たしやすいのではないだろうか。今後、自治会等の地域自治組織も地域に居住する外国人との連携・協働により防災訓練等を行うことが求められるが、これらの偏見低減の4条件に配慮した企画・運営方法が求められる。特に外国人と日本人が対等になることのできるテーマ設定が重要となる。例えば、知識や経験に差が生まれず初めて学ぶような災害時避難、赤ちゃん教室、料理教室などが挙げられる。

(3) 地域のつくり手となる高校生

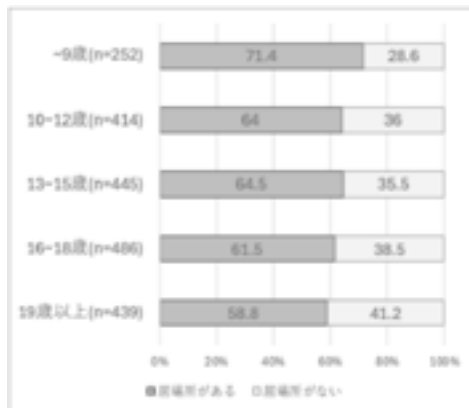
次に、若者が大都市に流出するフリンジエリアにおける、高校生に着目する。高校生に着目することには2つの背景がある。1つは、文科省が2019年以降進める「総合的な探究の時間（以下、総探）」が公立高校で必修化され、そこに通う全ての高校生がなんらか社会的な課題をテーマに学修することになった。地方や中山間地の高校が取り組む総探は、地元の自治体や商工会等と連携しながら地域課題に取り組むことが少なくない。次に、2010年前後からの地方創生ブームの中で、若者の地元定着や関係人口形成において、そのまちで暮らすことが最後になるかもしれない高校生が注目され、高校生の居場所づくりや高校生のまちづくり参加が盛んに行われるようになった。

これらのことは、これまで高校の中だけで学んでいた高校生が

地域の中で過ごす時間が増えることであり、高校生を受け止めて、また学習や活動を支える力が地域社会側に求められることになる。労働力とみてしまうだけでは得ることのない、高校生と対等な関係で、ともに学びあってゆくコーディネーションが求められよう。なお、高校生については、全国でも、自治会町内会の役員を担う事例がいくつも誕生するなどしており、高校生は支えられたり、学習するだけではない地域のつくり手として捉えることも必要になる。

筆者らが、地域活動やボランティア活動の経験がない高校生を対象として栃木県内の高校に対して行った石井ほか（2023）がある。高校生の参加動機を明らかにしたものである。詳しくは6章(3(2))で示す「複数参加動機論」を用いた分析である。若年層は「自己成長」「レクリエーション」に関する動機が強く働くことがこれまでに明らかにされているが、そうした中でも活動経験がない人は、知り合いや仲間がいれば参加する「グループ動機」が重要となることを示した。高校生の参加のコーディネーションをする際の参考になる。大転換する地域社会において、そこには地域社会を楽しむ主役とし

図 4-2 居場所の有無に関する調査



出典：筆者再作図（こどもの居場所づくりに関する調査研究、令和5年3月、内閣官房 子ども家庭庁設立準備室）

て高校生を位置付けたいわけだが、主役として舞台上がるためには、2つの観点が重要となる。筆者が共同研究等から示したこととして、第1に、日頃のたわいもない会話をする居場所の必要性である。こども家庭庁の調査では、小学生から高校生まで、年齢が上がるにしたがい居場所がないことが示されている（図4-2）。次に、何かに挑戦してみたいとなった時に、それを支える大人たちがいることである。高校生が地元のまちに意識を向けるだけでなく、まちの未来課題の解決に向けて高校生や大人、双方の主体的協働的な学びの機会となる。これらの好例として、福島県白河市 EMANON（写真4-2）、栃木県真岡市まちをつくらうプロジェクト（写真4-3）がある。高校は地域とともにある。コミュニティ施策を企画・実践していく際のパートナーである。



写真4-2 行政とNPOが連携し、商店街の空き店舗を改修した高校生びいきの居場所カフェ「EMANON」福島県白河市で2015年始動。週4日オープンする。写真は代表青砥氏より提供



写真4-3 高校生が自らの“やってみたい”を地域の多様な人たちの前でプレゼンし、聴き合う場を用意する栃木県真岡市（「100人の一歩」会議：高校生に限定せず市民活動、事業者なども登壇可能）

4 大転換を支えるコミュニティデザイン

大都市フリンジ都市における、地域やコミュニティへの参加が叶いにくい、「県外から移住する女性」、「外国人労働者」、「高校生」といった3つの対象者を通して、フリンジエリアに生じやすい困難さとともに萌芽的な事例を紹介した。大都市圏という地理的な優位性による産業構造と、そこで暮らし働く、光が当たりにくい人たちである。高校生は、産業構造上の優位性とは裏腹に進学時や就労時に大都市へと向かう。これらの人々が、大都市フリンジで豊かに暮らし続けることこそが、自らの幸せはもとより、後に続く人々に好印象を与え、さらに良い人材を呼びこむこととなるだろう。大都市圏フリンジ都市が持続可能で魅力的であることは、その先の小都市や中山間地で暮らす人の就労先をつくることや生活利便性を高め、地方小都市や中山間地を支えることにもなる。

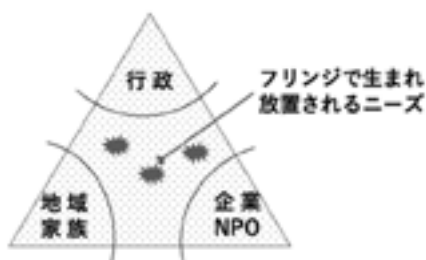
最後に、成熟期を迎えた大都市圏フリンジ都市の経験をもとに、大転換する地域社会のコミュニティ施策、あるいはコミュニティデザインに共通して必要となる論点を3つ示したい。

(1) 放置されるニーズと協働的解決アプローチ

1つ目は、大都市圏フリンジという産業立地上の特性から生じやすい人々の存在と彼らの持つニーズの把握である。ここでは大規模工業団地とそれに付随する企業への就労により、移住を選択せざるをえなかった女性や、労働力不足により増加する特定技能等の外国人労働者の存在を挙げた。彼らの、「マインドセットや複合キャリアを仲間とともに考えたい」「ホスト社会との接触・交流」といったニーズは、企業の利益や地域の共通する課題とはなりにくい。つまり、解決の道筋は用意されず放置されやすい(図4-3)。つまり行政的な解決が難しく、また市場や地域による解決も難しい。協働的

に解決が必要なニーズと捉え、基礎自治体は、当事者や身近で支える団体を交えてニーズを把握しつつ、共に取り組んでいく方法を検討してゆく必要がある。県外から移住する女性や、優秀な外国人労働者に選択されるフリンジエリアにしてゆく必要がある。

図 4-3 フリンジエリアで放置されるニーズ

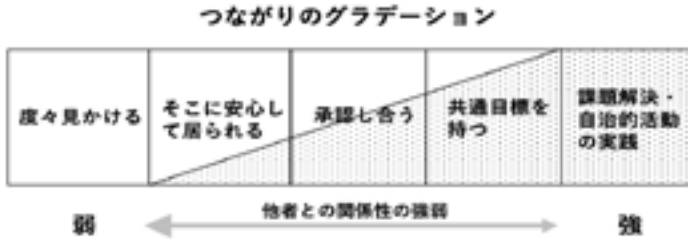


出典：筆者作成

(2) 「承認未満」の場・活動をつくる

2つ目は、コミュニティデザインにおいて重視する観点についてである。先に示した Brown (1995) の偏見低減の最適条件がコミュニティデザインを進める際の主線となる。しかし、ここで疑問が残る。その疑問とは、そもそも本稿の事例で挙げたような人々は、地域社会の表舞台（意思決定の場や地域活動参加）であまり見かけないではないか。つながる機会を持つことができないから、最適条件が示す、対等に、共通目標を持ち・・・、と言われてもそもそもできない。ではどうすればよいのかということである。補助線が必要となる。ここでまず、「つながり」という言葉の意味を確認しておく。図 4-4 のようにつながりには段階がある。私たちが地域づくりの際に用いるのは、「承認し合う」以上（図の右側）（以下、承認以上）の関わり方を指しているのではないか。そしてそこに本稿で紹介した人たちはいない。この「承認以上」のつながりが、地域づくりを窮屈にしているのではないかと考えることもできるだろう。私たち

図 4-4 地域づくりのつながりのグラデーション



出典：筆者作成

は、「承認し合う未満」（図の左側）（以下、承認未満）の関わり方の術をもっと生み出しゆく必要がある。承認未満つまり、名前や所属を知らなくとも、いいねと言ってもらわなくても、また会員などでなくても居られる場や活動が必要なのである。県外から移住した女性、外国人労働者、高校生はそうした場に現れる。共同性が弱く、公共性がやや強い空間である。大都市フリンジエリアでは、農村的な共同性が強い地域では「承認以上」がより強く、また都市的な地域であっても移動が不便なこともあり「承認未満」の場や活動を得るのは簡単ではない。

実際に実現可能な例としては、中学校区程度以上の広い範囲に立地するやや大きい公民館のロビー空間を拡大し、貸室や講座受講者の待合的な機能から、1人、あるいは友人といつでも自由にロビーに来て佇んだり、話したり勉強したり、どこかに繋がりたいときは相談できるといった、誰かのためのものではない空間を用意することである。また、利用者の範囲は曖昧で、有志やいくつかのグループが連帯して取り組む子ども食堂も承認未満を得やすい活動である。地方では地域食堂（年齢に関係なく来てよい）も少なくない。食べるという行為は誰にでも必要で、作る人、食材等を寄付する人のように関わり方も多様である。食べる、買う、リサイクルする、のような毎日の生活の延長で関わることのできる場や活動には承認

未満のつながりの可能性がある。つまり、誰もが出てきやすく、そこに接触・交流のきっかけを掴むことができる。

(3) 大転換する地域社会に対応するハイブリッドな施策アプローチ

ハイブリッド、すなわちそれぞれの良さを引き出し補完しあう。

1つは、自治会などが持つ、地域代表性、会則に賛同する会員制、会員サービス、重ならない範疇、こうした強い相互承認を前提するつながりに基づいた自治の維持である。もう1つは、コミュニティ施策において、小地域では請け負いにくい、県外から移住する女性や外国人労働者、高校生といった当事者（当事者グループ）を中心に据え、やや広域で彼らを支える機能の強化である。

前者については、自治会加入率低位安定時代¹において、自治会が担っていた機能は、①消失、②代替、③協働、④維持といった選択を迫られている。自治会の組織や事業の見直しや効率化は引き続き大切なテーマであるし、単位自治会単独ではなく、近隣自治会や企業、NPO等との掛け算による活性化を期待したい。本章ではこの観点ではこれ以上踏み込まず、後者の、当事者（当事者グループ）を支えるコミュニティデザインについて考えてみたい。

ア 既存のシステムに回収しない、バラバラなままを保つ市民コーディネーター

具体的には、地域づくりのコーディネーター論である。そしてそれはここまでの議論をもとに整理すれば、承認未満の関係でいられる場や活動をつくり、維持する。そして自分たちの悩みや実現したいことを、他の人や団体の力を借りながら実現してゆく協働を支え

¹ 自治会加入率について宇都宮市は61.2%（2024年4月）、水戸市52.6%（2022年1月）であり、毎年加入率は1%程度下がっている。全国平均71.7%（2020年）に比べ下回る状況が続いている（総務省自治行政局市町村課2022）。

る。これら2つの要素を備える場や活動のコーディネーションである。課題解決のための仲間づくりではなく、また、行政や市場に依存し過ぎず、当事者を中心に据えてそれを一緒に楽しみながら支える、そうしたコーディネーションである。それは、昨今、多様な制度に位置付けられた職業コーディネーターが増えているが、それらとは異なる。本稿で紹介した事例では、当事者や元当事者、あるいはその近くにいる応援者、つまり、制度的な専門性とは関係なく、自らの経験や関心をもとに行動したり、支えたりする当事者性を重視した市民コーディネーターが存在していた。強い専門性を持つ職業コーディネーターは、制度や職務のもとで成果を求められることから、制度的に回収しづらいニーズには対応しづらい。市民コーディネーターは、当事者の立場に立って外部からの過度な干渉や期待から当事者のニーズを守る。守ることで行政的な解決や地域的な解決といった既存のニーズ解決方法に回収しない状態を保ち、そこで出会う当事者たちと、ゆっくりとした速度で“当事者本位の協働的解決を支えるコーディネーション”を実現する。制度や市場の枠に入りづらい放置されるニーズをキャッチし、最初に向き合うのは当事者発の市民コーディネーターである。

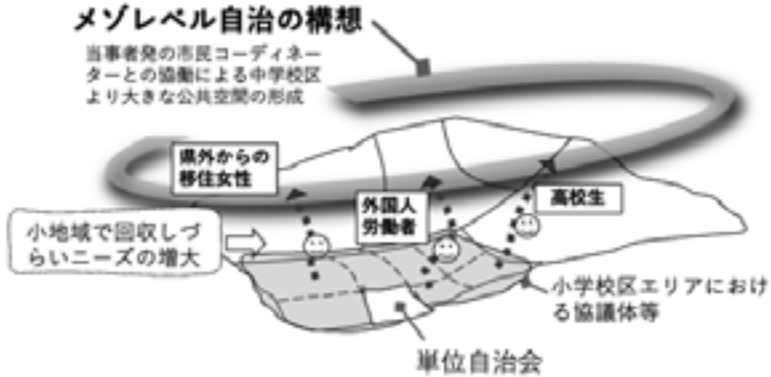
当事者発の市民コーディネーターとは、自らの経験やたくさんの相談を受け止め、支え役となることで経験が蓄積された「専門化した中間支援人材」と捉えることができよう。ここまでの議論を踏まえると以下の特性が整理できる。

- ・自らの体験や関心による経験的な専門性を蓄積している
 - ・小地域や広域では結びつきにくいニーズに応答する
 - ・「承認未満のつながり」を基礎とする場づくりや活動を支える
- 大転換時代のもう一つの地域社会を支える重要な存在である。

イ 関係性を再構築するメゾレベルにおける自治の構想

上三川のいえ、TABUWATA、EMANON 3つの事例からわかるのは、利用したり活動している人は、自治会などの小地域（マイクロレベル）ではなく、市域などの広域（マクロレベル）でもないその間のスケールで移動したり、関係を築いていることである。大都市圏フリンジ都市から得られる知見とは、メゾレベルにおける人や組織の関係性の再構築の必要性である。彼らは、小地域では、人数も少ないことから見つけにくく、結果、活動や場が生まれず、また、プライベートな内容を扱うことも多く、相互承認を前提するような身近な関係の中では居づらいといったことが考えられる。そして、広域ではつながりにくく、交通不便でアクセスもしづらいといったこともある。普段の暮らしの生活圏から少しはみ出るくらい、例えば、その土地の旧来からの関係性が強くなりやすい小学校区ではなく、中学校区程度より大きいスケールで、お互いの承認を前提とせず、新しい出会いや関係性を得ることを重視した自治のあり方を構想してゆく必要があるのではないか（図 4-5）。次章の川崎市のソーシャルデザインセンターもメゾレベルで関係性の再構築を試みようとするものだろう。そこで述べられる創発性や偶発性はまさに承認を前提としない新しい出会いや関係性から生まれる。こうした場や機会を、例えば市域の中間支援組織やまちづくりセンターなどが市民コーディネーターとともに用意したり支えることからメゾレベル自治は始められる。

図 4-5 メゾレベルの自治の構想



出典：筆者作成

本稿では大都市圏フリンジ都市を影ながら支える、県外から移住する女性、外国人労働者、そして高校生に着目し、それぞれの事例を通して、そこに生じる放置されるニーズに着目することで見えてくる新たなコミュニティデザインの必要性を導出してきた。ここでは承認未満のつながりという場や活動、そして当事者主体の協働的な解決を支える職業コーディネーターとは異なる市民コーディネーターの重要性を示した。彼らは、大転換時代に放置されるニーズを受け止め、当事者の視点を大切にした解決を導く。小地域で回収しない方が良いニーズを持つ人を把握し、応答するメゾレベルの自治のあり方を検討してゆこう。

参考文献

菊地敦子ほか (2025) 「大都市周縁地域における育児期女性のありたいワークスタイルの実現に関する研究-越境学習を用いた意識変容のプロセスに着目して-」『日本キャリアデザイン学会第 21 回研究大会、研究報告要旨集』

- 石井大一朝・黒田聡美・小柳真一（2023）「ボランティア経験のない高校生のグループ活動を促す支援と配慮に関する研究」『日本福祉教育・ボランティア学習学会研究紀要』40巻、pp19-31
- 総務省自治行政局市町村課（2022）「自治会等に関する市区町村の取組に関するアンケートとりまとめ結果」
- 栃木県生活文化スポーツ部県民協働推進課（2024）「栃木県外国人住民数現況調査結果（令和5（2023）年12月31日現在）について」
- 平田オリザ（2012）『わかりあえないことから：コミュニケーション能力とは何か』講談社
- 山鹿誠次（1979）『変動する都市』東京書籍
- Allport, G. W. (1954) *The Nature of Prejudice*, Addison-Wesley. (G. W. オルポート著、原谷達夫・野村昭訳（1961）『偏見の心理（上・下）』培風館）
- Brown, R. (1995) *Prejudice: Its Social Psychology*, Blackwell Publishing. (R. ブラウン著、橋口捷久・黒川正流編訳（1999）『偏見の社会心理学』北大路書房）
- Rinjani Hanani Suyu (2025) "The Lives of Specified Skilled Workers and Community Support: Through Interviews with Indonesian Workers and Host Companies in Tochigi and Fukushima", The International Workshop & Symposium in Universitas Indonesia.

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。

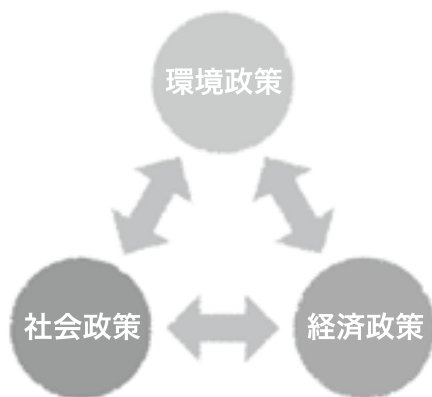
中、新たな産業構造の構築や地域包括ケアシステムの推進、セーフティネットの再構築や都市のスポンジ化への対応、まちづくり手法の転換など、ソフト、ハード両面からの対応が求められているとした。

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。

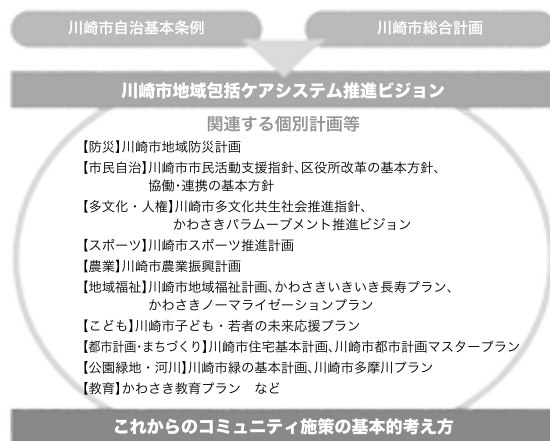
(3) 基本理念と「市民創発」「希望のシナリオ」

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

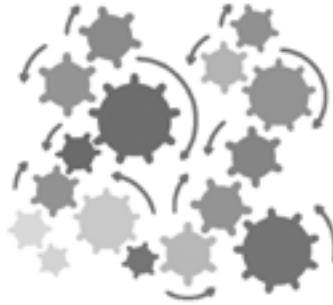


出典：川崎市（2019）、p.2

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。

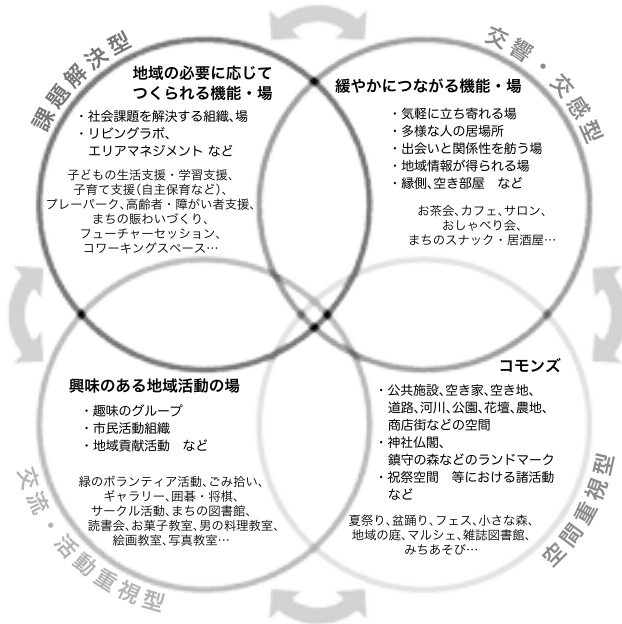
当初の検討の契機となった区民会議については、2年にわたる検討期間内では結論には至らず、従来の区民会議が担ってきた「区における行政への参加」の制度を確保する観点から、区民の多様な意見を反映する制度のあり方について更に検討を進め、この「まちのひろば」や「ソーシャルデザインセンター」との関係性についても検討していくこととされ、全7区において、「ソーシャルデザインセンター」が立ち上がるまでに結論を出すこととされた。

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

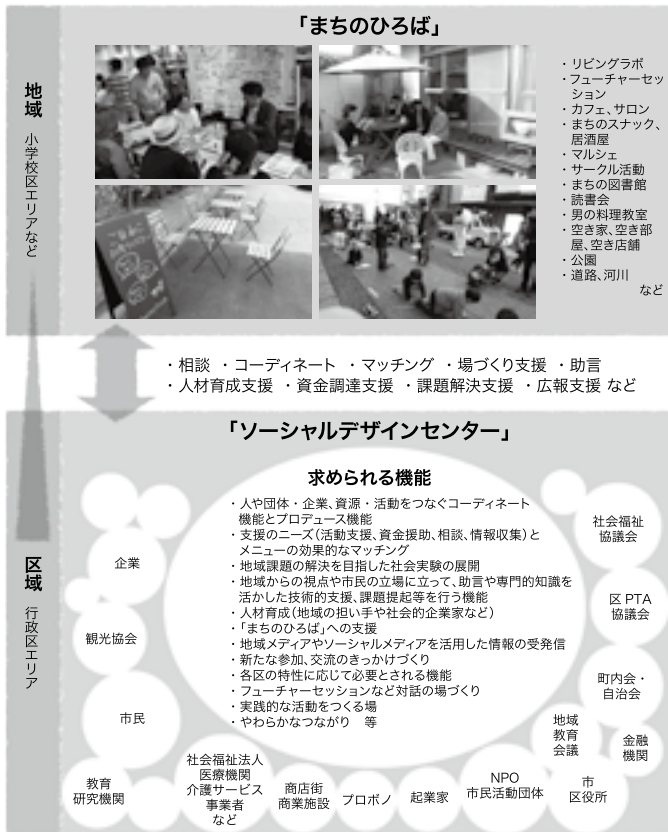


出典：川崎市 (2019)、p.28

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」などの機能を実現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手法を学ぶ「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することができる場として「みやま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、伴走支援を事業者に委託 ・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～	多摩区ソーシャルデザインセンターによる運営（2020年8月～専任団法入化）	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。

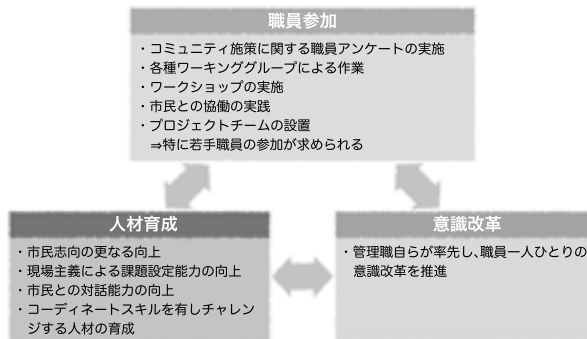
しかしながら、こうした行政スタイルや組織のあり方に関する取組みは、2022年度に実施した基本的考え方の検証作業において、プロセス評価の手法を試みたりはしたものの、残念ながら遅々として進んでいないのが現状である。

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

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、その後にスタートした「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

第6章

転換期に求められる “課題解決より主体形成” －地域づくりの当事者となる練習法－

宇都宮大学地域デザイン科学部 教授 石井 大一郎

1 大転換：地域づくりは課題解決より主体形成

(1) 行政システムによる課題解決のジレンマ

地域づくりは課題解決より主体形成である。筆者が神奈川や栃木、福島で20年ほど地域づくり支援において重視し、また得た結論である。1998年のNPO法の施行、その後の協働ブーム、さらには人口減少等に伴う様々なコミュニティ施策の実施など、どれも社会課題や地域課題に対処するものである。これらの取り組みの多くが行政システムのなかで行われる。NPOの行政の下請け化や、住民自治組織が行政の政策課題の担い手となるなどはその典型である。これら自体は、行政だけでは処理できないと言ったことや当事者や住民の視点を生かした地域づくりを行う上でもっともなことである。他方で、この30年ほどの行政システムの発展の期間において徐々に失われてきたものがある。社会的・地域的課題を行政システムのなかで早急に（年度単位で）、役割をもつ（限定的な）人が、義務的に解かなければならない下請け状態が続くなかで生じた当事者不在の自治の進行である。

(2) 主体形成＝当事者になる

では、こうした状況のなかで既存のシステムに回収されずに新しいパラダイムをつくり、当事者や住民を中心とした自治の流れをどのように生み出し、上昇させてゆくのか。これが本稿の大きな問いである。ここで必要となるのは、行政課題の担い手ではなく、既存の住民組織の担い手ではなく、自ら暮らしの創り手として地域に関わる方法である。地域づくりに必要なものは、“自ら暮らしの創り手として地域に関わる”という実感を持つ機会、いわば“小さな参加”をデザインしなおすことで、誰からか言われるのではない、自らがこうあったらいいを想い、仲間とともに行動する主体形成へと

つながっていく。こうした経験はその先にある住民組織づくり、公的な意思決定に積極的に参加する人、つまり“大きな参加”を育むことにつながってゆくだらう。本稿はその土地で暮らす1人ひとりの主体形成を考えてみたい。

写真 6-1 田村市集落支援員だより



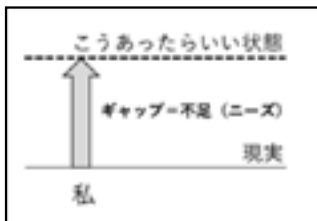
出典：田村市（2024）

主体形成エクササイズ：福島県都路地区は小さく始めて地域を楽しむプロジェクトを近年多数実践している。写真は「暗い雰囲気の集落をなんとかしたい」と60代女性のつぶやきから始まった、集落の目につくところに花を植える「花咲会」。

2 主体形成アプローチを進めよう

ここで主体形成とはどういうことか。本稿はその土地で暮らす1人ひとりに着目している。それは課題解決を目的化する中で、試す機会を失った自発的な発想と、その行動のための基礎力を取り戻すことである。できるだけ、1人ひとりの想いを大事にして、既存のシステムや慣習にもとづかない方法で取り組むのが良い。現代の地域自治のアプローチは共同体の自治が前提であり、個人に与える抑

図 6-1 主体形成のはじまり



出典：筆者作成

圧と不自由さが度外視されがちだからである。地域への関わりにおいて、既存の組織への参加とは異なるルートをいったん用意してみませんかというのが本稿のメッセージである。

「主体形成（＝当事者になる）」とは図 6-1 のように捉える。まず大事な

ことが、「気軽に集まってお茶を飲める場所があったらいい」「子どもと参加できるイベントがあったらいい」というような想いを持つことであり、それが無い現実を知ること、そこにギャップが生まれる。このギャップがその人の持つニーズとなるということである。このニーズに気がつくことが主体形成のスタートとなる。この思考はいきなり起こるわけではないから、他者との何気ない会話や、そうした会話を行うことのできる安心した場が必要ということでもある。そして「あったらいい状態」を仲間と共有できたり、地域のより多くの人と共有できれば、それが仲間のニーズや地域全体で取り組むニーズとなる。

(1) コミュニティ政策と社会教育における主体形成

主体形成について、コミュニティ政策では、中田（1993）が地域共同管理を通じた取組から地域的なまとまりをベースとした主体が形成されることを示している。管理する対象となる事物があること、そして1人ひとりの動機というよりは複数の構成員によって共同体が作られることに特徴を持つ。現代ではこれら2つの重要度は低下している。毎日の生活に必要で地域住民が共同で管理する財産や活動という、都市部では共有地のようなものはあまりない。ゴミステーション（戸別回収する自治体も少なくないが）くらいであろうか。捉え方によっては、災害時の避難所の運営も地域共同管理の対象となる。こうして捉えると、近年、住民同士が日常的に知恵を絞って共同管理をする事物はあまりなく、主体形成する機会が失われているのではないだろうか。この問いはコミュニティ政策において本質的な問いである。住民自治の観点から言えば、地域共同管理するものがなければ主体形成する機会を失い、その主体というものは弱体化するに違いない。現代の地域社会の中で主体形成する機会をどのように作り、また、どのように行えば良いのかは主体形成か

ら考えるコミュニティ政策において喫緊のテーマであることがわかる。

社会教育分野における主体形成については様々に論じられているが、地域社会の中の1人ひとりの行動変容という観点では、1960～70年代に多くの議論が展開した「権利としての社会教育」が参考になる。この時代の都市化という急激に変化する時代に求められた議論が現代の縮退する時代にも符号する。碓井（1970）は、社会教育の実践において、いかなる外的な拘束力によっても左右されない「集団への自由」を保証する集団を作るかが重要な課題である。これは住民の「自発性」が発揮され、意思決定に関わることを援助することが重要であり、それを阻害する環境が問題であると指摘している。また、荒井（1979）では、行政を中心としたシステムの中で抑圧されている構造を自覚し、行政への対抗的参加によって、現在の社会システムそのものを組みかえていくことが期待されていた。これらの議論は、地域社会の中の参加のあり方を規定する既存の組織やシステムの危うさを指摘するものと捉えることができる。

ごく簡単ではあるが、以上の議論から、地域的なまとまりにおける主体形成を検討する上の要素として、①共同管理する事物を捉え直す、②住民1人ひとりの自発性が守られる、③自発性に基づく住民行動により組織や仕組みがよりよくなるが必要であると整理できる。これらの視点を持ちながら、現代の地域社会に応答できる主体形成にはどのような方法があるのかについて、筆者の実践をもとに次章で整理してみよう。

3 練習するコツ

前章で、主体形成は、「こうあったらいい状態」を思い巡らす。つまりニーズを持つことが肝になるわけだが、こうした行為は、私

たちが毎日の生活でとりあえず不自由なく、あるいは現実を当たり前のもので受け入れているだけでは実現できない。そして、みんながみんなニーズを持つ必要もないだろう。地域の中で、例えば、子育てをしていたり、見守りが必要な人が身近にいていざというときに助け合える関係を作りたい、あるいは孤独を感じて不安な状態を和らげたい。さらに違う視点では、犬を飼っていてドッグランがあるといいなとか、我が家の自慢の庭をご近所の人に楽しんでもらいたいとか、こうした、ご近所暮らしを良くしたい、もっと楽しみたいと思った人が、1人で、仲間と、ときには自治会や地域の力を借りて実現できるといい。そうしたことが実現しやすい地域とそうでない地域があるならば、実現しやすい地域の方に住みたいだろう。

筆者は、これからの地域コミュニティを考える際に、地域課題の解決や行政課題の下請けとともに、上述してきたような個人のニーズをもとに活動を生み出し、支える活動を重視すべきと考えている。自治会がそうした声を持つ住民を集めても良いし、自治会の中にワーキンググループを作って取り組んでも良い。もう少し広域の小学校区・中学校区くらいで実現したい夢を語り合う話し合いの場を設けても良い。こうした夢語りや自発的な声は、やらされ感やハズレくじを引いた、という感覚とはならない行動を生む。そうした行動は楽しさもあり、新しい関係性を育むことにもつながるのではないか。では主体形成に向けた具体的な練習法を紹介する。

(1) プロトタイピングのススメ

自治会など既存の地域コミュニティがあるなかで、どのように、小さくも生き生きとした主体形成を実行できるか。それは、「プロトタイピング」という最小限の新しい仲間と試行するという方法である。そこにはいくつかのコツがある。

ア 既存の組織で合意形成しない

例えば、新しい活動を自治会等の既存の組織で了解を得て取り組みようとしてもほぼ合意を得られないから、やりたい人がやりたい仲間とともにしばらく行うのである。しばらく取り組んでみて、わかりやすい成果が出始めたら、自治会と連携を深めてゆく。

イ 小さく回すコーディネーション術

いきなり公共性や社会性を意識せず、Aさん、Bさんといった具体的な誰かの笑顔を想定して計画する。また、初めて計画する際は、向こう2回分の計画をしてみよう。1回では、打ち上げ花火のようなキラキラしたイベントになってしまう。2回目まで計画することで、その活動の真に大切なことが何かが見えてくる。

ウ 地域自治組織の4つの特性を乗り越える

「会則に基づく会員制」「会費の徴収」「他と重ならない管理する範疇」「地域を代表する性質」。これらは自治会を始めとする地域自治組織が当たり前を持つとされる特性であるが、プロトタイピングを行う集団にはこれらは不要である。「少し動かしてみること」、「できたと感じること」これらを最優先して取り組むことが望ましい。これによりこれまでとは異なる新しい人が関わりやすくなったり、大きな責任を持たずに判断できる。

(2) 「たのしい」から「動機」への着目

たのしい活動は、参加したくなるし、継続するために必要だろう。もの・人・金・楽しさ、活動に必要な4要素と言っている。しかし、たのしさととはなんだろうか。人それぞれに違うことが容易に想像される。筆者は、もともと中間支援組織で市民活動の相談を受けたり、地域づくりのコーディネーションをする仕事をしていた。そこで注

目したのが、活動を始める、関わりを持つときに「動機」があることである。そう、地域の課題解決のためだけに行動するのではないし、みんなとワイワイとすることだけではない（それが苦手な人は少なくない）。そして、図 6-1 で示した「こうあったらいい状態」を自らもてなくてもなんらか参加してみたいと思う人にも有効な視点がある。特に金儲けを主としない活動においては大事な視点がある。

非営利活動への参加の動機については、Clary や Snyder などが提唱する VFI (Volunteer Functions Inventory) モデルがある (Clary, Snyder and Ridge 1992)。現代の日本に当てはめてわかりやすく「複数参加動機論」として整理した桜井 (2002) から、その 7 つの動機 (図 6-2) をみてみよう。この調査では若者ほど、d、e といった利己的な動機が強く、高齢者ほど b、c、f が強いことが示された。地域活動をコーディネーションする側から企画を検討する際に、地域課題を大きく打ち出すだけではない、たのしいの裏側にある動機に着目した広報や誘い方が必要なのである。なお、「x. グループ」動機は、石井ほか (2023) において新たに追加したものである。「より関心がない人は a ~ g ではなく、〇〇さんと一緒ならやってみたい、という友だちや知人の存在が重要である」というのが、グループ動機である。

図 6-2 参加の動機

- | | | | |
|-------------|---------|---------------|-----------------|
| a. 自分探し | b. 利他心 | c. 理念の実現 | d. 自己成長と技術習得・発揮 |
| e. レクリエーション | f. 社会適応 | g. テーマや対象への共感 | (x. グループ) |

出典：桜井 (2002) から筆者作成。

写真 6-2 地域共同農園
(横浜市南区)



特にやりたい内容を持たない高齢者に対して、高齢者の強い動機「社会適応」に働きかける活動となり、男性高齢者が多く参加している。

出典：筆者撮影

写真 6-3 地域交流拠点づくり
(栃木県真岡市)



お手伝いではなく若者（高校生～40代）が企画から実現までを主導することで若者の強い動機「自己成長と技術習得・発揮」を感じやすい。

出典：真岡まちづくりプロジェクト
instagram

4 主体形成が保持されやすい地域自治のしくみ

最後に、自治体コミュニティ施策として、どのような手立てがあるのか、主体形成される機会が継続すること、そして既存の地域自治のシステムや組織との関わりに着目して整理する。

まず、既存の地域コミュニティ施設への着眼である。主体形成は、既存の誰かが決めた課題への参加ではなく、「こうあったらいい」を呟くことのできる、つまり呟きを受け止める人がいる空間、そして呟き以前の何でもない私が許容されていられる空間が地域の中にまずは必要だと考える。自治会館や近年のコミュニティカフェがあるじゃないかと言う人もいるだろうが、これらは既にガチガチの関係性や相互に承認し合うことが前提となっていて不自由さもある。その点、小学区や中学校区程度の範囲に配置されている公共施設は、比較的自由に機動的に利用できる。地域社会において、承認

しあったり繋がるという前の段階の「許容」されていることを基礎とした空間が必要なのであろう。古くて新しいテーマであるが、今の時代に応答した主体形成が可能な地域公共空間と機能をコミュニティ施設から広げていく必要がある。また、自治会等の住民組織では何ができるかと言えば、すぐにできることがある。既存の活動、例えば、防災訓練を主体形成を軸に再検討すれば良い。防災課題の勉強はそこそこに、避難所運営でやってみたいこと、具体的に、体育館で、段ボールを使って自分たちで作った寝床で宿泊体験をしてみたいとなれば、これまでの自主防災組織のメンバーではできないから、親子中心で取り組む企画にして、小さくやってみる（プロトタイピング）。やり方がわかったらそれを小学校区全体でやってみる（仕組み化）。というように進める。課題を解決するのではなく、地域の中で動機に着目した主体形成を重視する。これが地域コミュニティを大転換していく方法の一つとなろう。

参考文献

- 荒井邦昭（1979）「解説—地域教育運動・住民運動」社会教育推進全国協議会編『社会教育ハンドブック』総合労働研究所、pp.655-656
- 石井大一郎・黒田聡美・小柳真一（2023）「ボランティア経験のない高校生のグループ活動を促す支援と配慮に関する研究」『日本福祉教育・ボランティア学習学会研究紀要』40巻、pp.19-31
- 碓井正久（1970）「社会教育の教育学」碓井正久編著『教育学叢書第16巻 社会教育』第一法規、pp.1-20
- 桜井政成（2002）「複数動機アプローチによるボランティア参加動機構造の分析—京都市域のボランティアを対象とした調査より—」『ノンプロフィット・レビュー』2巻2号、pp.111-122
- 田村市（2024）『田村市都路町集落支援だより』5号
- 中田実（1993）『地域共同管理の社会学』東信堂
- Clary E. G., Snyder M., and Ridge R. (1992) "Volunteers' motivations: a functional strategy for the recruitment, placement, and retention of volunteers", *Nonprofit Management & Leadership*, 2(4), pp.333-350.

第7章

【調査事例報告】

「協議会型住民自治組織」と 地域コミュニティの歴史的経緯・現状・展望 －兵庫県明石市の事例から－

日本都市センター 専門研究員 中山 敬太

1 はじめに

(1) 本章の趣旨と位置づけ

本章は、全国に先駆けて「コミュニティ都市」を宣言した兵庫県明石市のコミュニティ政策の取組み及び地域コミュニティの実態に関して、現地ヒアリング調査（2025年8月21日）を実施した報告内容である。具体的に、明石市の概況と同市のコミュニティ政策をめぐる歴史的背景から現在に至るまでの取組みを整理した上で、以下の2拠点の現地ヒアリング先に関して調査報告を取りまとめ、若干の考察等を示した内容となっている。

まず、「一般財団法人明石コミュニティ創造協会」の現地調査の事例である。明石コミュニティ創造協会に関しては、日本都市センターが2024年度から2か年事業として設置をした「新たな地域コミュニティのあり方に関する研究会」（以下、本研究会）の第4回研究会（2025年8月12日開催）にて、同協会・常務理事兼事務局長である柏木登起氏による話題提供（講演）¹を行ったことを契機に、その取組みの実態等を把握すべくアスピア明石北館にある「ウイズあかし」内にて現地ヒアリング調査を行った。

次に、「藤江校区まちづくり協議会」の現地調査の事例である。

藤江校区まちづくり協議会に関しては、明石コミュニティ創造協会の柏木氏により同協議会の会長である大野美代子氏をはじめ各部門長の方々の紹介を受け、「藤江小学校区コミュニティ・センター」及び「藤江駅前オアシス」にて現地ヒアリング調査を行った。

(2) 本章の意義

本章の意義としては、明石市内での2拠点の現地ヒアリング調査

¹ 本講演に関しては、本報告書の講演録を参照のこと。

を通じて、同市を事例にして「協議会型住民自治組織」²の地域コミュニティの「これまで」（過去）、現状（現在）を整理し、その上で「これから」（将来）を検討した点にある。具体的に、全国に先駆けて「コミュニティ都市」を掲げ、コミュニティ政策等に関して先陣を切った明石市の施策及び同市の地域コミュニティの取組みを整理し、具体的な地区として藤江校区まちづくり協議会、そして自治体と各校区まちづくり協議会の懸け橋となる中間支援組織である明石コミュニティ創造協会をそれぞれ現地調査することで見えてきた新たな地域コミュニティのあり方についても若干の考察し、今後の展望等を示した点に意義を見出すことができる。

2 明石市の概要

兵庫県明石市は、どのような特徴をもつ地域だろうか。以下では明石市の特徴（概要）について示す³。

明石市は、面積が49.41km²で、図7-1からも分かるように東と北は神戸市と接し、西は加古川市、稲美町、そして播磨町と接しており、明石海峡を挟んで淡路島を眼前に臨むことができる東西に細長いまちを形成している中核市（2018年4月1日移行）である。歴史的経緯としては、日本書紀（720年）の中に、『645年の大化

² この「協議会型住民自治組織」に関しては、「都市内分権における住民代表的組織を設置した自認している都市自治体は、その大多数が今世紀になってこうした仕組みを実際に運用し始めた」と言われている（名和田2014：147）。また、この「日本の都市内分権においては、ほとんどの場合、まず住民組織が民間側の組織として地域社会の努力の所産として結成され、これが市長に申請して『協議会型住民自治組織』として認定される、という形をとるという特徴がある」とされている（名和田2015：43）。

³ 明石市の概要に関して、特段の注付記がない場合は、次の情報源を適宜参照・引用等してまとめている。明石市「市のあらまし」https://www.city.akashi.lg.jp/seisaku/kouhou_ka/shise/gaiyo/aramashi/index.html（最終閲覧日：2026年2月2日）。

の改新の時に、畿内の西の端を赤石の櫛淵（あかしのくしぶち＝今の明石あたり）に定めた』との内容が書かれており、奈良時代には『あかし』の地名があった」と言われており、その後 1919 年 11 月 1 日に明石町が市となり、1942 年に林崎村、1951 年には大久保町、魚住村、そして二見町を合併して、兵庫県で 4 番目の市として現在の明石市となっている。

図 7-1 明石市の地理的位置と統計情報



出典：明石市ホームページ「明石市へのアクセス」より

このような歴史的背景をもつ明石市は、「阪神都市圏と播磨臨海地域、そして海を隔てて淡路・四国と結ぶ位置にあり、海陸交通のうえで重要な拠点」となっており（「海のまち」）、また日本標準時となる東経 135 度子午線上に位置することから、明石市立天文学館などもあり「時のまち」などとしても有名な地域である⁴。また、明石市は、2026 年 1 月 1 日現在、人口が 306,757 人で、世帯数と

⁴ 明石市（2025）「明石市 市政ガイド 2025—SDGs 未来安心都市・明石—」 <https://www.city.akashi.lg.jp/documents/36791/akashicityguide2025.pdf>（最終閲覧日：2026 年 2 月 1 日）。

しては139,767世帯となっており⁵、人口及び世帯数ともに経年的に増加している⁶。この点、「全国的に少子高齢化が進展する中において、明石市では近年、こどもを重視した積極的な施策展開などにより、人口が増加傾向」であり、具体的に「社会動態については転入者が転出者を上回り、自然動態においても出生者が死亡者を上回るプラスの傾向」が続いている状況である⁷。その背景には、例えば明石市独自の5つの無料化などを含む「こどもを核としたまちづくり」や「すべての人にやさしいまちづくり」の実現などを同市のまちづくりの基本理念として掲げていることも特徴の1つである⁸。このような2軸の明石市のまちづくりの基本理念により、多くの人々に明石が選ばれ、まちの好循環が創出されることにより、派生的に市民のまちづくりに関する満足度等が高まっていくことに繋がり、この同市の「まちづくりの方向性は、SDGsの理念である『持続可能』、『誰一人取り残さない』、『パートナーシップ』と一致」もして

⁵ 明石市「人口推計」https://www.city.akashi.lg.jp/soumu/j_kanri_ka/shise/toke/akashinojinko/index.html（最終閲覧日：2026年2月2日）。

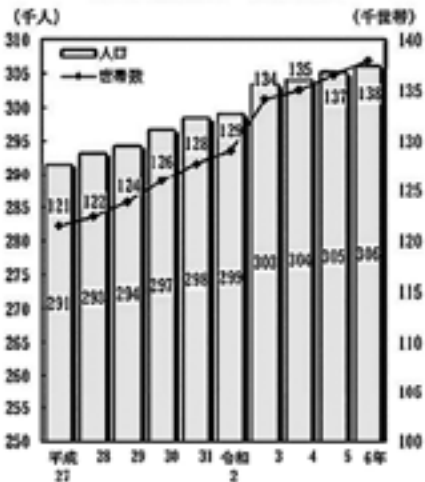
⁶ 明石市（2024）「明石市統計書（令和6年版）」https://www.city.akashi.lg.jp/documents/38510/r6_zenbu.pdf（最終閲覧日：2026年2月2日）。

⁷ 明石市（2020）「明石市まち・ひと・しごと創生総合戦略（2020（令和2）年12月改定）」<https://www.city.akashi.lg.jp/documents/17930/sougousennryaku1nenntyou20201201.pdf>（最終閲覧日：2026年2月2日）、p.6引用・参照。

⁸ この点、「5つの無料化」に関しては、所得制限を設けずにすべての子どもを対象に、①医療費を高校3年生まで無料化、②第2子以降の保育料を無料化、③おむつ等の子育て用品の無料化（生後3ヵ月から1歳までの計10回[3000円相当]）、④中学校給食が無償化、そして⑤公共施設の入場料の無料化している。また、LGBTQ+や障がい者・認知症等を含む高齢者などすべての人が安心して暮らせるまちづくりを実現すべく、「手話言語・障害者コミュニケーション条例」（2015年4月施行）、「障害者拝領条例」（2016年4月施行）、そして「あかしインクルーシブ条例」（2022年4月施行）等が制定されている状況である。明石市（2025）より。

いることになる⁹。

図 7-2 明石市の人口及び世帯数の推移（2024 年 4 月 1 日現在）



出典：明石市（2024a）より

なお、明石市の総合戦略の方向性の概要としては、「人口増に積極的な取組を行ってきたこれまでの方向性を維持し、住民に最も身近な基礎自治体として『暮らしやすさ』を重視し、市民サービスの向上につながる様々な施策を展開し『住みたい、住み続けたい』と思われる『選ばれるまち』に向けた取組」（明石市 2020：7）を推進していくことが掲げられている。

⁹ この点に関して、明石市のまちづくりの基本理念の2つの軸（方向性）はSDGsとの関連性があることが、明石市の最上位計画である「あかしSDGs推進計画（明石市第6次長期総合計画）」にも記載されている。明石市（2022）「あかしSDGs推進計画（明石市第6次長期総合計画）」https://www.city.akashi.lg.jp/documents/29627/sdgs_suishinnkeikaku_dai6jityoukisougoukeikaku.pdf（最終閲覧日2026年1月30日）、p.15引用・参照。

3 明石市のコミュニティ政策の概要

このようなまちづくりの特徴をもつ明石市は、今までどのようなコミュニティ政策に関する取り組みを行ってきたのだろうか。今後どのように歩んでいくのか（将来）を考えていく上でも、以下では明石市のコミュニティ政策めぐる歴史的経緯（過去）とその地域コミュニティの現状（現在）について整理し概説する。

(1) 明石市のコミュニティ政策の歴史的経緯（過去）¹⁰

明石市は、全国に先駆けて「コミュニティ都市」を宣言し、そして初めて「コミュニティ課」を設置した自治体である。1971年に衣笠哲市長（当時）が「人間優先の住みがいのあるコミュニティづくり」を市政運営の柱として取り組みはじめ、翌年（1972年）には「中学校区」¹¹で大蔵コミュニティ・センターや大久保コミュニティ・センターが設立された。1975年には「コミュニティ元年」を宣言し、全中学校区（1988年）及び全小学校区（2005年）にコミュニティ・センターが設置されることになった。

また、2000年代以降に関しては、2004年に施政方針の5つの重点施策の1つに「市民参加と協働」が挙げられ、「多様化する市民ニー

¹⁰ 明石市のコミュニティ政策に関連する歴史的経緯については、以下の情報源に基づき整理をしている。明石市「明石市のまちづくり」https://www.city.akashi.lg.jp/community/s_kyoudou_shitsu/kurashi/community_machizukuri_shimin/houshin.html（最終閲覧日：2026年2月3日）。別途、その他の情報源を引用・参照した場合は、注に付記をする。

¹¹ 明石市では、当時「中学校区ごとに地域住民が集まり、運動や学習、趣味を通じて、長期的には住民同士が自分たちの手で住みよい地域社会をつくり上げていくことを目的にコミセン設立構想を打ち出し」た経緯がある。明石市連合まちづくり協議会・明石市（2025a）「自治会・町内会ガイドブックーみんなでつくり、みんなを支え合うー」https://www.city.akashi.lg.jp/community/s_kyoudou_shitsu/kurashi/community_machizukuri_shimin/jichikai/guidebook.html（最終閲覧日：2026年2月1日）、p.3引用。

ズ」、「超高齢社会の到来」、「市民力の高まり」、そして「地域の資源を生かした地域経営の時代」といった背景もあり、「明石市の協働まちづくりは、『市民力を生かした未来を拓くまちづくり』を念頭に置き、これまでのまちづくりの蓄積の上に、市民と市が、良好なまちづくりパートナーとして、協働しながら、新しい時代に向け、『地域の個性を生かした、質の高い、心豊かな社会の創造』を目指すことを基本理念とする「協働のまちづくり提言」が2006年に策定される¹²。その後、2010年には「市民自治によるまちづくりを推進」等を目的の一部に掲げる「明石市自治基本条例」¹³が施行され、その「自治の基本原則」(4条)に「市政への市民参画」、「協働のまちづくり」、そして「情報の共有」が3原則として掲げられている。この自治基本条例により、例えば「協働のまちづくり推進組織が担うまちづくりの基本的な単位は、小学校区とする」(17条2項)ことや、「協働のまちづくり推進組織は、民主的で開かれた運営を行い、地域での組織づくり及び活動に当たっては、地縁による団体その他各種団体間の連携、協力に努めるものとする」(18条1項)、そして「小学校区コミュニティ・センターを協働のまちづくりの拠点として位置付け、市民と市、市民同士が地域等の情報を共有する場又は地域自らが地域のまちづくりを考え実践する場、市民と市が協働するための場等まちづくりの場とする」(19条)ことなどが定められた。また、2011年には市民参加の基本原則、市民参加手続、

¹² 明石市(2006)『協働のまちづくり』推進に向けて—協働のまちづくりに関する基本的な考え方— <https://www.city.akashi.lg.jp/documents/16846/matidukuriteigenn.pdf> (最終閲覧日:2026年2月1日)、p.3引用・参照。

¹³ 明石市自治基本条例の目的として、「この条例は、明石市における自治の基本原則を明らかにし、自治を担う主体の権利、責務等を明確にするとともに、市政に関する基本的な事項を定めることにより、市民自治によるまちづくりを推進し、もって「明石の自治」の実現を目指すことを目的とする。」(1条)と規定されている。

そして市民参加手法などを定める「明石市市民参加条例」¹⁴が施行され、約5年後には「明石市協働のまちづくり推進条例」が明石市自治基本条例20条に基づき¹⁵制定(2015年)・施行(2016年)される。この明石市協働のまちづくり推進条例は、第1章にて趣旨(1条)及び定義(2条)を示し、まちづくりの目指すべき方向性やその指針を「協働のまちづくり」の基本理念¹⁶として掲げ、その上で市民及び市が守るべきルールの基本原則¹⁷を定め、第2章で様々な関係主体¹⁸の役割を含め協働まちづくり推進の仕組み、第3章で当該まちづくりに対する基盤整備と市民活動支援、そして第4章で「協働のまちづくり推進組織」の認定や「協働のまちづくり推進計画」の策定に関する規定を設け、最後に「地域交付金」制度について定めている条例構造となっている。

¹⁴ 明石市市民参加条例の目的として、「この条例は、明石市自治基本条例(中略)の目的及び理念に基づき、市民の市政への参画についての手続その他必要な事項を定め、もって市民自治によるまちづくりに寄与することを目的とする」(1条)という規定から、「市民自治によるまちづくりに寄与すること」に焦点が当てられていることが分かる。

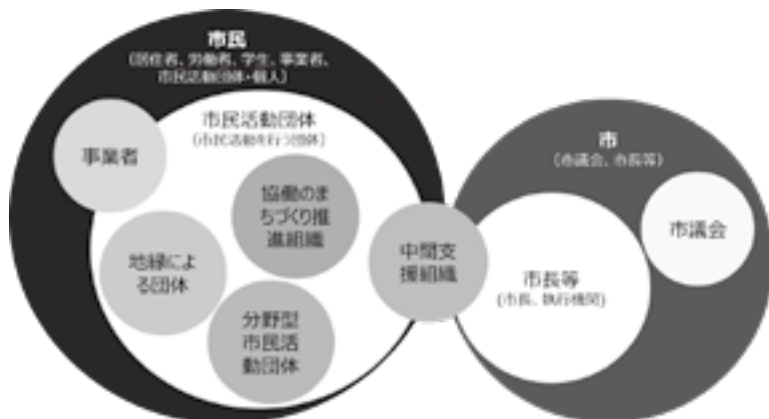
¹⁵ この点、明石市協働のまちづくり推進条例1条に、同趣旨の定めが設けられている。

¹⁶ 明石市協働のまちづくり推進条例における「協働のまちづくり」の基本理念を「市民と市、市民同士は、適切な役割分担の下で連携し、協働してまちづくりに取り組むことにより、社会的な課題の解決を図り、もって地域の個性を生かした、質の高い、心豊かな社会の創造を目指すものとする」(3条)と掲げている。

¹⁷ 「協働のまちづくり」の基本原則(4条)に関しては、「目的共有の原則」、「自主性尊重の原則」、「相互理解の原則」、「対等の原則」、「補完の原則」そして「情報共有の原則」の6原則が明記されている。

¹⁸ これら「協働のまちづくり」に関連する主体として、本条例では「市民」(6条)、「協働のまちづくり推進組織」(7条)、「地縁による団体」(8条)、「分野型市民活動団体」(9条)、「事業者」(10条)、「中間支援組織」(11条)、そして「市長等」(12条)を定めている。この点、明石市のまちづくり関連条例に、「事業者」や「中間支援組織」を明記した点は特徴の1つと言えるだろう。

図 7-3 協働のまちづくりに取り組む各主体の関係性



出典：明石市（2024b）、p.6 より

具体的に、図 7-3 にも記載されている「協働のまちづくり推進組織」の認定（17 条）に関して、「特定の小学校区を基本的な活動範囲とすること」（同条 1 項 1 号）¹⁹ や「地縁による団体のほか、分野型市民活動団体等の多様な主体が、運営及び活動に参画していること」（同条 1 項 2 号）などの要件を設けていることが特徴になる。この協働のまちづくり推進組織は、この基本的な活動範囲である小学校区で「協働のまちづくり推進計画」を策定することが求められている（21 条 1 項）²⁰。また、このような内容等を踏まえ、「明石市協働のまちづくり推進条例」の制定により「地域交付金」制度（24 条～ 27 条）が導入される。この地域交付金に関しては、「市長は、協働のまちづくり推進組織が自主的かつ主体的に協働のまちづくりを推進し、活動小学校区の課題を解決することができるよう、協定

¹⁹ この点、「協働のまちづくり推進組織」の認定に際して、「一小学校区について一団体に限り行うものとする」（同条 2 項）の規定で制約も設けられている。

²⁰ なお、この「協働のまちづくり推進計画」の策定に際しての一要件である「小学校区を基本的な活動範囲」としていることは、「協働のまちづくり協定」を締結する際にも同様に求められる。

締結組織に対し、地域交付金を交付することができる」(24条1項)と定められており、当該規定にも記載されているが、当該交付対象の事業は、「協働のまちづくり協定」を締結した「協働のまちづくり推進組織」である必要がある(同条2項)。

このように、明石市のコミュニティ政策は1970年以降に取組みが行われ始めたこともあり、その歴史は相対的には古く、2000年以降には現在の明石市のコミュニティ政策や地域コミュニティの基盤となる「協働のまちづくり」を積極的に推進していく組織体制とその仕組みづくり(条例等の制度構築を含む)が整備されることになる。

近年、明石市の丸谷聡子市長は、2023年5月に多様な市民の声を幅広く聞き、市民との情報共有を図りながら、明石のまちづくりを市民とともに進めていくための「市長へのおてがみ・まるちゃんポスト」の設置やタウンミーティング(まるちゃんカフェ)の開催等を主な業務とする専門部署の「市民とつながる課」を設置している²¹。

(2) 明石市の地域コミュニティの現状(現在)²²

このような明石市のコミュニティ政策の歴史的背景を踏まえ、同市の地域コミュニティは現在どのような状況になっているのだろうか。

上述でも示したように明石市のコミュニティ政策上、「小学校区」と「中学校区」で各々コミュニティ・センターが設置・運営されてきた背景があるが、両者の位置づけや役割等はどのように棲み分け

²¹ 明石市「政策局 市民とつながる課」<https://www.city.akashi.lg.jp/seisaku/tsunagaru/index.html> (最終閲覧日:2026年2月3日)。

²² 明石市の地域コミュニティの現状に関しては、主に明石市連合まちづくり協議会・明石市(2025a)及び同(2025b)に基づき整理をしている。別途、その他の情報源を引用・参照した場合は、注に付記をする。

がされているのが問題となる。この点、現状としては、図 7-4 から分かるように、小学校区コミセンは地域づくり・協働まちづくりの拠点として、そして中学校区コミセンは生涯学習の拠点として機能している²³。

図 7-4 「小学校区」と「中学校区」のコミセンの位置づけと役割

	小学校区コミセン	中学校区コミセン
位置づけ	<ul style="list-style-type: none"> ・地域づくりの拠点 ・協働まちづくり拠点 	<ul style="list-style-type: none"> ・生涯学習の拠点
役割	<ul style="list-style-type: none"> ・まちづくり活動の場 ・行政サービスの場 ・文化・スポーツ活動の場 	<ul style="list-style-type: none"> ・生涯学習の場 ・親睦交流の場

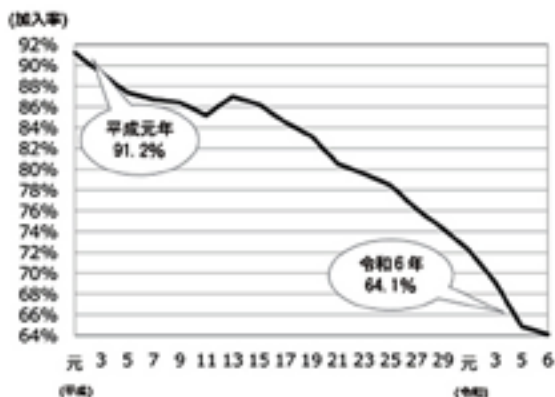
出典：明石市連合まちづくり協議会・明石市（2025a）、p.8 を一部加筆・修正等して筆者作成

では、地域コミュニティを形成する最も身近な住民組織の一形態である明石市内の自治会・町内会の現状はどのようになっているだろうか。明石市では、自治会・町内会の数は 476 団体で、自治会加入率は 64.1%となっている（2024 年 4 月現在）。図 7-5 から分かるように、明石市の自治会加入率は 1989 年には 91.2%あったが、直近の 2024 年には 64.1%まで低下している状況である。この点、全国の自治会平均加入率（2021 年）が 71.8%²⁴であることに鑑みると、明石市の自治会加入率は全国平均よりも低い割合であることが分かる。

²³ 具体的に、明石市では「小学校区コミセンを市民と行政の協働のまちづくりを進めるための拠点施設と位置づけ、職員の配置や施設の整備を行うなどコミセンの充実を図り、校区まちづくり組織や諸団体の活動への支援・協力」を行っている状況である（明石市連合まちづくり協議会・明石市 2025a：8）。

²⁴ 総務省自治行政局市町村課（2022）「自治会等に関する市区町村の取組に関するアンケートとりまとめ結果」https://www.soumu.go.jp/main_content/000808317.pdf（最終閲覧日：2026 年 2 月 3 日）。

図 7-5 明石市の自治会加入率の推移



出典：明石市連合まちづくり協議会・明石市（2025b）、p.1 より

このような自治会等の加入率低下の背景には、容易にモノや情報等が入手可能になることによる「生活の利便性の向上」、自治会活動に無関心な人の増加等の「住民の価値観の多様化」、単身世帯や共働き世帯の増加や高齢化による自治会活動に対する負担感の増加等の「少子高齢化の進行・生活スタイルの多様化」、そしてマンション等の管理組合で十分対応できるため自治会等の必要性を感じないようになる「集合住宅の増加」等が主要要因として挙げられている（明石市連合まちづくり協議会・明石市 2025b：1）。

自治会・町内会への加入のメリット²⁵もある中で、自治会等で活動が難しい内容や多くの人に関わることで活動の成果がより得られる事案に関しては、「校区（地区）連合自治会」²⁶を含む地域の各種

²⁵ 自治会加入のメリットとしては、「つながりが増える」、「様々な情報がわかる」、「よりよい地域環境づくりが進む」、そして「地域の課題を解決できる」が挙げられている（明石市連合まちづくり協議会・明石市 2025b：4）。

²⁶ 「校区（地区）連合自治会」は、各小学校校区の自治会・町内会長で組織されており、単位自治会等が情報を共有したり、連携・協力して活動を行っている（明石市連合まちづくり協議会・明石市 2025b：5）。

団体が連携した「校区まちづくり組織」²⁷で行う流れになってきている。また、この小学校区を超えた自治会等の諸課題に関しては、校区まちづくり組織等の代表者で構成される「明石市連合まちづくり協議会」²⁸が主体となって課題解決に向けた取組みを行っているのが現状である。

今後に関しては、『校区まちづくり組織』が、より民主的で開かれた運営等を行い、様々な地域課題を地域で解決する、より進化した『協働のまちづくり推進組織』に発展することが期待（明石市連合まちづくり協議会・明石市 2025b : 6）されている状況である²⁹。

4 明石コミュニティ創造協会の事例について

ここまで明石市のコミュニティ政策の取組み状況や地域コミュニティの現況等について整理してきた。そこで以下では、まず現地調査先である「明石コミュニティ創造協会」のヒアリング内容に基づき、具体的な活動事例等を示す³⁰。

²⁷「校区まちづくり組織」は、校区連合自治会や地域で活動する様々な団体が連携した組織であり、当該校区の課題解決にあたって中心的な役割を担う。なお、この校区まちづくり組織は、「校区連合自治会や、中学校・小学校・幼稚園のPTA、校区子ども会、校区高年クラブ、民生委員・児童委員などで構成されるのが一般的」であるとされている（明石市連合まちづくり協議会・明石市 2025b : 5）。

²⁸「明石市連合まちづくり協議会」は、校区まちづくり組織等の代表者によって組織され、各小学校区間の情報共有と更なる連携強化、小学校区を超えた課題解決、そして行政との協働を図る組織である（明石市連合まちづくり協議会・明石市 2025b : 5）。

²⁹この点に関して、既に「協働のまちづくり推進組織」への移行が現段階で積極的に進められている状況である。

³⁰明石コミュニティ創造協会の事例に関しては、ヒアリング調査内容とその際の説明資料に基づきまとめている。それ以外の情報源に関しては本文又は注で示す。

(1) 明石コミュニティ創造協会の概要

ア 明石コミュニティ創造協会の沿革

まず、「明石コミュニティ創造協会」の歴史的経緯（沿革）³¹について概要を示す。1976年に市民の手で結成された「明石コミュニティ仲間づくり銀行」が設立され、1982年にはこの仲間づくり銀行を発展的解消して「財団法人明石コミュニティ創造協会」を発足した。その後、2011年に「公益財団法人明石コミュニティ創造協会」として公益財団法人化し、翌年（2012年）には文化事業を行う「公益財団法人明石文化芸術創生財団」とコミュニティ活動を行う「一般財団法人明石コミュニティ創造協会」に組織を分離し、現在に至っている。また、2017年から本協会は、JR／山陽電車・明石駅から徒歩3分ほどのアスパア明石（北館）にある複合型交流拠点「ウイズあかし」の指定管理者として運営をしている。

イ 明石コミュニティ創造協会の組織体制³²

では、具体的に明石コミュニティ創造協会はどのような組織体制（機能）になっているだろうか。なお、本協会は38名人員体制（正職員は16名在籍しており、そのうち5名が明石市からの出向職員）で運営している状況（現地調査時：2025年8月21日段階）である。

この点、まず各まちづくり協議会や自治会・町内会をはじめとする地域自治組織の支援機能がある。また、先述したように明石市がまちづくりの目指すべき基本理念として「協働のまちづくり」を掲げているように、協働のまちづくりの推進機能もある。さらに、複

³¹ この「明石コミュニティ創造協会の沿革」に関しては、次の本協会のHPを参考に取りまとめる。明石コミュニティ創造協会「団体概要」<https://www.akashi135.jp/about/>（最終閲覧日：2026年2月7日）。

³² 明石コミュニティ創造協会の組織体制に関しては、本協会が指定管理者として運営している「ウイズあかし」のパンフレットを参照等して取りまとめる。

合型交流拠点である「ウィズあかし」³³の指定管理者として運営をしている明石コミュニティ創造協会は、大別して①「明石市生涯学習センター」、②「あかし男女共同参画センター」、そして③「あかし市民活動支援センター」の3つの組織機能がある。①のセンター機能としては、「学びを通じて、ひとやまちとつながり、それぞれのやりたい！がうまれるように、あらゆる場面で学びの機会をサポート」している組織である。②のセンター機能に関しては、「誰もが自らの意志で、認め合う社会（男女共同参画社会）の実現を目指して、講座や啓発活動」を行っている組織である。最後に、③のセンター機能は「子育て支援や環境保全、福祉など地域の課題解決活動を行う個人やグループをサポート」している組織である。なお、「ウィズあかし」の登録メンバーズは、2025年7月現在で団体223及び個人17となっている。

このように、明石コミュニティ創造協会は、上述したような計5つの機能があることが分かる。

(2) 明石コミュニティ創造協会の事業活動について

それでは、具体的に明石コミュニティ創造協会はどのような事業活動を行っているのかについて、その概要と特徴に分けて示す。

ア 明石コミュニティ創造協会の事業活動の概要

まず、明石コミュニティ創造協会の事業活動に関して、当該事業の全体像（概要）を示す³⁴。本協会の事業活動の全体像としては、大

³³ 「ウィズあかし」の施設名は、市民公募により決定した名称で、「みんな一緒に集う」「ともに育てる」「いつも寄り添う」といった思いが込められている。

³⁴ 明石コミュニティ創造協会の事業活動の概要に関しては、ヒアリング内容の他に以下の本協会の事業報告書を参考に取りまとめる。明石コミュニティ創造協会(2025)「2024年度事業報告書」<https://www.akashi135.jp/wp-content/uploads/2025/07/4f2c69819858b0850a6031d1e31f56d3.pdf> (最終閲覧日 2026年2月7日)。

別して5つの事業に区分することができる。

第1に、「協働のまちづくり推進事業」（明石市委託事業）である。地域自治組織への支援事業として、近年は地縁型組織においてキーパーソンとなる役員や事務局が今後の校区まちづくり組織のあり方やその課題に対するアプローチを考える機会づくりが重要であると捉え、明石市担当課とも連携し校区まちづくり組織向けの研修会³⁵を実施している。このような地域自治組織の支援事業として、情報共有・情報発信や活動支援・人材育成等において、「地縁型、分野型、地域における生涯学習といった特定の領域を対象とするのではなく、活動において必要な知識やスキルを提供する」（明石コミュニティ創造協会 2025：3）ことを主眼が置かれている。また、校区直接支援として、「交付金受託校区」に関しては組織体制や活動内容の見直しをはじめ会議や意見交換等のサポートを行い、その一方で「計画書策定・見直し校区」に関しては当該計画策定に際しての会議や意見交換の場づくりや組織強化に向けた支援等を行っている。

第2に、「生涯学習の推進事業」である。この生涯学習の推進事業としては、主に「中学校コミセン改革支援事業」や「高齢者の主体的な学習機会支援（「あかねカレッジ」の運営支援）」に大別される。「中学校コミセン改革支援事業」に関しては、全中学校コミセンに向けた支援として、エリアマネージャーへの意見交換や情報交換の機会づくり（ワークショップ等をはじめとする「エリアマネージャー会議」開催の支援等）、そして中学校コミセンが「学びのハブ」として機能すべく、エリアマネージャーや職員等に対する研修を企画・実施している。とりわけ、近年は中学校コミセンの運営のあり方に関して大きな課題であったサークル登録制度をめぐって、「登

³⁵ この研修会に関しては、交付金校区を対象とした地域自治組織のあり方や地域課題を考え深堀をする「持続可能なまちづくり研修」をはじめ、その他「あかしまちづくり懇談会」や「地域事務局研修」などを企画・実施している。

録制度検討プロジェクト会議」で登録サークルの活動を地域社会に広げていく必要性についての検討や当該活動を通じた地域連携が進んでいる状況でもあり、このサークル登録制度に関する説明会等の開催支援も行っている。また、「あかねカレッジ」の運営支援(各コース³⁶のコーディネートを含む)に関しては、受講生の各々が自身のペースに合わせた学びや活動のきっかけをつくることが重要であることから、コースのコーディネーターや講師を担いながら、当該コースの連携を促す広報ツールの開発などを重点的に取り組んでいる。

第3に、「公共施設の管理運営事業」である。明石コミュニティ創造協会が指定管理者となっている「明石市生涯学習センター」と「あかし男女共同参画センター」がある複合型交流拠点の「ウィズあかり」の運営とその施設管理等が主な活動内容となる。この「ウィズあかし」の運営・管理に際して、「わたしとまちがつながる交流拠点」をコンセプトに掲げており、多角的に様々な取組みが行われている。具体的には、①「まちの魅力の発信、可視化、まちを深める市民研究を拡げる」提案事業、②「生涯学習(高齢者学習含む)と市民活動及び男女共同参画の連動」させる複合型事業³⁷、③「生涯学習活動・地域で活躍する人材の発掘及び育成支援」³⁸、④「生涯学習事業の推進」³⁹、⑤「市民活動の支援及び地域、行政との協働の推

³⁶ 「あかねカレッジ」のコースには、「ライトコース」、「科目別コース」(10学科)、そして「地域 de 活かすコース」の3コースがある。

³⁷ 誰もが参加できる多種多様なコミュニティサロン(「おとなのぬりえサロン」、「Like café つむぎ」、「ミモザの会」など)や複合型大型イベントの「ウィズフェス」、そして「ひとつぶのたねクラシックコンサート」(明石文化国際創生財団との共催)を実施する。

³⁸ 「みんなの学校」等を通じた人材発掘と市民講師の育成やウィズあかし登録メンバーズ制度を通じた人材発掘と育成の2本柱で取組みを行っている。

³⁹ 明石を知ってもらう機会やシビックプライドを醸成するための「あかしウエルカムプレイス」の設置、つながる本棚「hito-hako」の運営、まちの魅力と出会うための地域学講座「あかし楽講座」の実施、そしてまちをより深めるための「まいあかし学会」の実施などが行われている。

進」⁴⁰、⑥「男女共同参画・女性の活躍推進」、そして⑦「関係機関・団体、ネットワーク組織と連携した事業等の推進」などがある。

第4に、「情報発信・情報提供に関する事業」である。中間支援組織である明石コミュニティ創造協会は「情報の中間支援的役割」を担うべく、より一層の関連する情報の整理や効果的な情報の見せ方が必要であるとの認識の下、運用するポータルサイト「まちナビAKASHI」やコーディネートのためのデータベースの構築などを行っている。例えば、関連する市民活動団体が投稿した「イベント情報」と「活動団体情報」を同一ページで閲覧できるように改良することで、「イベントに興味を持った市民が、その団体の活動内容をより深く知ることができ、市民活動への参加のきっかけになる」（明石コミュニティ創造協会 2025：28）ようなスパイラルを目指している。

第5に、「市民の主体的な活動支援事業」である。この市民の主体的な活動をめぐる支援事業に関しては、例えば「あかしまちなかブックポスト事業」、「明石にじいろキャンペーン」市民向けセミナー運営業務、「市民ワークショップ」や「市民ファシリテーター養成講座」等の企画・運営支援、そして県内中間支援組織との連携による市民活動支援の強化推進など様々な取組みが行われている。

このように、明石コミュニティ創造協会の事業活動は大別して5つに区分され、先述した同協会の5つの機能とも横断的に関連していることが分かる。

⁴⁰ この点に関しては、年度によって異なるが「助成金」と「広報」をテーマとする学びの機会を提供する。とりわけ、明石ボランティア・マッチング制度「ボラ×マチAKASHI」の運用もあり、LINEを活用した情報発信の仕組みを構築するなどの取組みを行っている。

イ 明石コミュニティ創造協会の事業活動の特徴

上述の明石コミュニティ創造協会の事業概要を踏まえ、現地調査内容等に基づいて、本協会の事業活動にはどのような特徴等があるかを示す。なお、以下で示す特徴は、上述した明石コミュニティ創造協会の事業全体を網羅した内容ではなく、主に地域自治組織の支援機能や協働のまちづくりの推進機能に主眼を置いている。

少子高齢化時代により人口減少が進む日本において、これまでの地域づくりで主な担い手であった「人」を中心とする自治会・町内会中心の地域自治やコミュニティ内での「義務」での諸活動にも限界が生じている。このような状況下で、これからの地域づくりでは、性別、年齢、人種、障がいの有無を問わず地域外の人々を含め多様な「人」が関わりをもってつくる新たな地域コミュニティ（地域自治）の仕組みが必要であるとの認識の下、上述で示した明石コミュニティ創造協会の様々な取組みが実施されている。また、このような多様な「人」たちが、自身の関わる地域の課題解決に向けた取組みを「楽しみながら主体的に行っていくことができるような「やりたい！」を実現できる環境・組織づくりを「支援」することが重要なアプローチであるとのことであった。この点に関して、「ウィズあかし」など複合型拠点をつくる際に、あえて「ごちゃまぜにする（区切らない）」、「明るく居心地よくする」、「来るきっかけをつくる」、そして施設の「利用者との関係づくり（コーディネート）」を通じて、新たに「つながる、みつかる、うまれる」を創出するべく、あくまでもその「きっかけ」を提供することを意識して取り組んでいる点は特徴と言える。

また、「班・組」、「自治会・町内会」、「小学校区」、「中学校区」、そして「市」といったように各々の地域単位で可能なことは当該地域で行い、それが難しい又は非効率的な場合などは、より大きな地域単位で行う仕組みである「補完性の原理」を踏まえると、明石市

を含め当該地域単位で取り組むべき課題は異なっており、相互補完的な関係性を構築していくことが重要になる。このような認識の下、先述した各校区まちづくり協議会などでは、個人の関心があるところに関わることができる仕組みにすべく、気軽に参加できる体制づくりや関心のある個人同士の集まりから新たなコミュニティ活動が生まれるような支援を行っていることも特徴の1つと言える。つまり多種多様な市民のニーズに対応した受け皿をつくっていくべく、その基盤を支え整えていく取組みが明石コミュニティ創造協会の重要なミッションになっている。

さらに、具体的な明石コミュニティ創造協会の各校区まちづくり協議会への支援に際しての基本的なスタンスとして、同協会側がまちづくり計画書を策定を行うのではなく、あくまで「策定支援」までで留め、各校区まちづくり協議会側で実際に手を動かし策定をしてもらうようにしているとのことであった。同協会側が手取り足取り計画書の策定を担ってしまうと、地域住民を含む校区まちづくり協議会側が「自分事」として主体的な動きが失われ、地域自体に関心をもたなくなってしまう懸念もあるからだとされている。この点、より当事者意識や主体性が育まれるためのアプローチとして、「対話の場（話し合いの場）」にアンテナを張り、「何でも発言できる雰囲気づくり」を整えることで、当該発言をした人が自身の意見を述べることで当事者意識や主体性が生まれることに繋がることになる。このようなスパイラルを形成すべく、その根幹である「対話の場」のレイアウトを変更したり、自由な意見交換の時間をあえて設けるなど様々な工夫をすることで支援をしている点も特徴となる。

このように、明石コミュニティ創造協会の事業活動の特徴として、様々な立場の市民が新たに出会い、交流する場を創出することで、多種多様なステークホルダーが横断的に連携する機会（きっか

げづくり)となり、それが結果的に明石市が基本理念として掲げる「協働のまちづくり」に直接的及び間接的につながる「ハブ」機能を有していることが分かる。このような機能を有する明石コミュニティ創造協会の取り組み活動を通じて、例えばある自治会や校区まちづくり協議会等の活動が他の地域自治組織にも派生的に刺激が与え合うような環境や仕組みをつくることが重要であるとのことであった。

5 藤江校区まちづくり協議会の事例について

次に、現地調査先である藤江校区まちづくり協議会のヒアリング内容等に基づき、具体的な活動事例等を示す⁴¹。

(1) 藤江校区まちづくり協議会の概要

まず、藤江校区まちづくり協議会の概要に関して、地理的位置、歴史的経緯（沿革）、そして同協議会の組織体制について整理する。

ア 藤江校区の地理的位置と現状

今回、現地調査を行った地域である藤江校区⁴²は、図 7-6 から分かるように 17 の地区があり、「JR 西明石駅南に位置し、山陽電車が横断、東は林崎漁港より西は今崎野まで 2.5km の海岸に面し、

⁴¹ 藤江校区まちづくり協議会の事例紹介に関しては、ヒアリング調査内容とその際の説明資料に基づきまとめている。それ以外の情報源等に関しては本文又は注で示す。

⁴² 「藤江」の地名の由来としては、「藤の木が多く花が咲く海岸からつけられたというのが一般的であるが、大昔、この辺りに大地震があり土地が陥没して淵となったので淵江といい、後に藤江となったとの説もある」と言われている。藤江校区コミュニティ推進協議会（2019）「藤江校区まちづくり計画書」<https://a-machi.jp/fujie/wp-content/uploads/sites/12/2020/01/8bc6d0c5e7878cfde2f75049c3a63082.pdf>（最終閲覧日 2026 年 2 月 10 日）、p.3 引用。

国土交通省で整備された松江海岸があり、明石海峡より淡路島を望む風光明媚なところ」に位置し、「田園、畑、港、海岸、公園、公設市場、神社、お寺など豊富な自然の財産に囲まれたところで、概ね藤江小学校の通学エリアをコミュニティ校区として活動を推進」してきた地域である（藤江校区コミュニティ推進協議会 2019）。藤江校区は、図 7-7 からも明石市の中でも中央部に位置し、大阪湾に面した地域であることが分かる。

図 7-6 藤江校区まちづくり協議会の地域情報（地区名を含む）



出典：藤江校区まちづくり協議会（2024）、p.1 より

図 7-7 明石市の地域情報（地区名）



出典：みんなの行政地図ホームページ「明石市（兵庫県）」を一部修正して作成

また、藤江校区の人口は、2010年までは経年的に減少傾向であったが、14,777人（2015年）、14,975人（2018年）、15,256人（2020年）、15,294人（2022年）、そして15,314人（2024年）と増加している。世帯数についても6,842戸（2015年）から7,421戸（2024年）と増加傾向である⁴³。このような人口及び世帯数の増加の背景には、「近年急激に田園風景が住宅地に姿を変え、若い家族の転入により、年齢構成の地域差が顕著」（藤江校区まちづくり協議会 2024：1）になってきたことが挙げられる。このように住宅地として新たに開発された地域においては、そもそも自治会組織がない、又は当該組織はあっても校区まちづくり協議会に加入しない自治会もあり、中学校PTAの解散や小学校PTAの加入率低下なども生じており、若者

⁴³ 藤江校区まちづくり協議会（2024）「第2期まちづくり計画書（2024年4月～2029年3月）」<https://a-machi.jp/fujie/wp-content/uploads/sites/12/2024/07/b3cb406d1dfdace2538caa37589499f1.pdf>（最終閲覧日：2026年2月9日）、p.1参照。

や若い世帯をいかに巻き込み、コミュニティの一員として一緒に活動していくかが課題となっている。

イ 藤江校区まちづくり協議会の沿革

藤江校区は、1939年5月に林崎第二尋常高等小学校より分離し、明石郡林崎村立藤江尋常高等小学校となり、戦後、藤江校区各種団体協議会を設立（1977年2月）し、1991年4月には同協議会を藤江校区コミュニティ推進協議会に改名する。また、1980年4月には藤江校区連合自治会を設立して、2017年3月に同連合自治会を解散する。その後、2019年6月に1991年に改名した藤江校区コミュニティ推進協議会を解散し、同年同月に現在の藤江校区まちづくり協議会を設立し、第1期まちづくり事業が開始された。そして2024年4月からは現在の第2期まちづくり事業⁴⁴が開始されている。

ウ 藤江校区まちづくり協議会の組織体制

このような歴史と地域特性のある藤江校区まちづくり協議会は、現在どのような組織体制で事業活動がされているのだろうか。

藤江校区まちづくり協議会の組織体制は、議決機関として「総会」や各種団体代表、役員、そして部長で構成される「代表者会」などがあり、執行機関として会長、副会長、事務局長、そして庶務で構成される「役員会」や役員、正副部長、そして事務局長で構成される「本部会」がある。この本部会には5つの部会（安全安心部⁴⁵・生

⁴⁴ なお、藤江校区まちづくり協議会の第2期まちづくり事業における明石市地域交付金は813万円である。

⁴⁵ 安全安心部では、「地域住民が住みやすい安全・安心なまちづくりを目指す」ことを基本方針に掲げている（藤江校区まちづくり協議会2024：5）。

活環境部⁴⁶・地域交流部⁴⁷・健康福祉子育て部⁴⁸・広報グループ⁴⁹)が紐づいている。

また、校区会長は選挙により選出され、単位自治会長もまちづくり協議会内では負担をかけないように部員登録をして、1部員として事業部に所属し、自治会連絡会で各自治会の困り事などを共有し合い、まちづくり協議会と自治会が共同して課題解決にあたる。その他、各事業部の中で、互選で正副部長を選出し、当該正副部長は本部会の構成員となることになっている。このように、まちづくり協議会と自治体のそれぞれの活動の役割分担も明確に棲み分けを行っている。

⁴⁶ 生活環境部は、「地域住民と共に住み良い生活環境づくりを目指す」ことを基本方針に掲げている（藤江校区まちづくり協議会 2024 : 5）。

⁴⁷ 地域交流部は、「住民の交流を通じて地域を明るく元気にし、かつ、多くの住民が参加しやすい環境づくりを目指す」ことを基本方針に掲げている（藤江校区まちづくり協議会 2024 : 5-6）。

⁴⁸ 健康福祉子育て部は、「健康で楽しく過ごせるまちづくりを目指す」ことを基本方針に掲げている（藤江校区まちづくり協議会 2024 : 6）。

⁴⁹ 広報グループは、「住民と情報を共有し、地域住民と共に住み良いまちづくりを目指す」ことを基本方針に掲げている（藤江校区まちづくり協議会 2024 : 6）。

図 7-8 藤江小学校区コミュニティ・センターの外観



出典：明石市ホームページ「藤江小学校区コミュニティ・センター」より

図 7-9 藤江駅前オアシスの正面



出典：藤江校区まちづくり協議会（2025）より

なお、藤江校区まちづくり協議会の主な拠点は、図 7-8 の外観を呈する藤江小学校区コミュニティ・センターと図 7-9 の藤江駅前オ

アシスである。

(2) 藤江校区まちづくり協議会の事業活動について

次に、藤江校区まちづくり協議会の事業活動に関して、その概要と特徴に分けて示す。なお、その前提となり同協議会のまちづくり推進計画の基本理念ともなる「目指す藤江の姿」としては、「こども達を温かく育み、高齢者がいきいきと活動し、笑顔が溢れ、心が通い合う、そして安全で安心なまち・藤江」（藤江校区まちづくり協議会 2024：6）を掲げている。

ア 藤江校区まちづくり協議会の事業活動の概要

藤江校区まちづくり協議会の事業活動としては、大別して「各部推進事業」と「本部直轄事業」に分かれる⁵⁰。

まず、「各部推進事業」に関しては、一部上述でも示した5つの部会が企画運営及び推進する事業である。第1に「安全安心部」に関しては、通学路の安全対策、防犯活動、そして災害対策が主な事業活動となっている。具体的に、明石警察、明石市役所、そして同市教育委員会と共に藤江小学校周辺の通学路の合同点検などを行い、子どもたちの安全確保のため新たにグリーンベルトや信号機の設置、その他住民から付託を受け毎年1台の防犯カメラを通学路に設置をしている。また、災害に強いまちにすべく、防災手帳を全戸配布し、校区防災訓練や小学生を対象に防災教室なども開催している。さらに、発災時に自助で避難等ができる高齢者を多く育てるべく、（フレイルサポーターの支援等による）フレイル予防で防災力を向上させる取組みも実施されており、年に4回開催される「地域

⁵⁰ 「各部推進事業」及び「本部直轄事業」の事業概要に関しては、藤江校区まちづくり協議会（2024）を参考にする。

防災推進員研修会」にて防災リーダーの育成等も行われている⁵¹。第2に、「生活環境部」は、海岸・地域の美化活動、自然保護活動、そしてゴミ出しマナーの改善などに取り組んでいる。例えば、偶数月に藤江の浜の清掃活動が実施され、絶滅危惧種でハマビシやアカウミガメの保護活動も行われている。第3に「地域交流部」に関しては、主に校区内の遺跡めぐりなどの歴史・文化事業とウォーキング大会などを実施している世代間交流事業がある。第4に、「健康福祉子育て部」として、出前健康診断などの健康増進対策事業、コミセンを活用した子どもから高齢者までが交流できるつどい場事業、そして2学期始業式の校門あいさつ運動などの子どもの健全育成事業が挙げられる。第5に「広報グループ」としては、主に年3回発行している広報誌（「藤江のまちだより」）や公式LINEなどでの情報発信事業である。

次に、「本部直轄事業」は、上述した5つの「各部推進事業」の活動に区分することができない横断的に複数の部会にまたがる事業活動である。具体的に、「本部直轄事業」に関しては、「夏まつり納涼大会」、「校区防災会」、藤江駅前オアシスやコミュニティ・センターなどの運営管理などの「つどい場事業」、通学路・県道・市道改修などの「道路整備事業」、Tacoバス⁵²運営や買い物難民解消・商店誘致などの「交通・生活利便性事業」、そして「他校区協働事業」（西明石活性化推進協議会やポイ捨て防止キャンペーンなど）の6つがある。

本稿では、上述の「つどい場事業」が「本部直轄事業」の一環として運営管理をしており、実際に現地調査を行った「藤江駅前オアシス」（以下、オアシス）に焦点を当てて、その取り組みを紹介する。

⁵¹ 自治会防災リーダー研修会や地域防災補助金制度等により、あくまで藤江校区まちづくり協議会側は自治会の防災力アップの支援をしているという立場である。

⁵² Tacoバス（たこバス）は、大人乗車100円の明石市コミュニティバスである。

もともと、オアシスの設置背景としては、かつて藤江駅周辺に住んでいた高齢者が認知症等により記憶が曖昧になり始め、かつて駅前にあったパン屋を探す日々が続き、その様子を見かねた住民等が藤江駅前にもう一度パン屋をつくらなければならないという思いから活動が始まっている。現在も定期的に駅前に出前のパン屋が設けられている日もあり、設立当初の想いは受け継がれている。このようなきっかけを経て、藤江駅前に何らかの人が集まる場も設けるべく動き出し⁵³、2020年9月から同駅周辺の更なる活性化に向けて明石市や山陽電鉄社に働きかけ・交渉が開始される。その頃にタイミングよく藤江駅の駅員室が撤去される話があり、その施設を地域の多世代交流の拠点とすべく申し出たところ、明石市及び山陽電鉄社側もより一層の地域活性化に向けて協力をしたいとのことで、2021年3月末に同社と定期建物賃貸借契約を締結し、同年7月にオアシスが誕生するに至った背景がある。オアシスの目的・趣旨として、「誰もが集える、笑顔と対話と明日への活力につながる皆の居場所を提供し、コミュニティの輪を広げ、まちの活性化を図ることにより、地域のぬくもりを取り戻すとともに、将来的には周辺に様々な店舗を誘致できるような活気あふれるまちづくりを目指」すことを掲げている⁵⁴。「つどい場事業」の一環として行われているオアシスの運営管理に関しては、明石市からの補助金⁵⁵で運営管理を行っており、施設内の喫茶（飲食物等の販売）や貸会議室等の収入も財源になっている状況である。また、オアシスの運営は、「藤江駅前オアシス運営委員会」が担っており、約90名のボランティアスタッフが実質的に施設運営管理を行っている。実際に、調査当日に観察すると、

⁵³ 山陽電鉄藤江駅周辺の地域活性化に向け、まちづくり協議会で約15名のプロジェクトチームを立ち上げる。

⁵⁴ 藤江校区まちづくり協議会（2025）、裏面より。

⁵⁵ 明石市からの補助金は、まちづくり交付金はオアシスの運営管理等には用いられていない。

高齢者が買い物ついでに立ち寄りお茶をしたり、数名の小学生が宿題をしていたり、多世代が集まる場として機能していた。このように「ふらっと」誰でも気軽に立ち寄れる場でもあり、その他定期的に、健康相談、子育て相談、葉の相談、ヨガ教室、健康体操、スマホ相談、保険相談、子育てママ会、プログラミング教室、アロマワークショップ、シェアリングマルシェなどが開催される場となっている。なお、オアシスの施設内は図 7-10 のような配置となっている。

図 7-10 藤江駅前オアシスの施設内の配置図



出典：藤江校区まちづくり協議会（2025）、裏面より

イ 藤江校区まちづくり協議会の事業活動の特徴

藤江校区まちづくり協議会の事業概要等を踏まえ、本協議会の事業活動にはどのような特徴等があるかをハード面とソフト面に大別して示す。

まず、藤江校区まちづくり協議会のハード面の特徴としては、単一自治会ではなかなか解決できない課題に着手している点がある。例えば、藤江駅構内のバリアフリー化や南側改札口の設置など 2028 年 3 月工事完了予定で動いている。また、既述のとおり通学路の各種安全対策や県道 718 号線の整備なども挙げることができる。

次に、同協議会のソフト面の特徴としては、校区全体のコミュニ

ティづくり重点が置かれている点がある。具体的には、コミュニティ・センターをはじめ上述したオアシスなどにおける「つどいの場事業」に力を入れた取組みが行われている。その際に同協議会が重要視しているのは、「できる限り多くの人を巻き込むまちづくり」であり、その方針は様々な事業活動に反映されている。例えば、上述したようにオアシスのボランティアスタッフは1か月に1日数時間から携わることができる。実際に上述のような1か月1日数時間のボランティア活動をしているスタッフも在籍している状況である。日本の人口減少社会においてアルバイトスタッフすら募集・採用に難色がある中で、なぜ、このように約90名もの比較的に多くのボランティアスタッフを集めることができているかを問い、その背景や要因等を検討することで、今後の地域コミュニティのありか方向に対する新たな視座を見出せる可能性があるのではないかと考える。この点、オアシスのボランティアスタッフを募集する際に、「本施設では、各種イベントの補助やオアシス休憩所の運営、花壇の世話などをしていただけるボランティアを広く募集しています。お茶を飲みながら、利用者と談笑したり、子供たちと遊んだり、楽しんでください。空いた時間を利用して、活気あるまちづくりに参加してみませんか」⁵⁶ というメッセージを発信している。何らかの地域活動に一定の制約（週2～3日以上・1日4時間以上など）があるような場合、日々の生活を過ごすうえで携わりたくても関わりをもてない住民もいる可能性もあり、生活に支障のない範囲で最低限の協力及び義務感がないように気軽に楽しみながら携われる仕組みになっている。その他、藤江地域で開催される夏祭り納涼大会では多くの若者が参加をしているにも関わらず、他の地域イベントではそこまで多くの若者の参加がないのはなぜかという地域課題もあり、

⁵⁶ 藤江校区まちづくり協議会（2025）、裏面より。

今崎野地区では新たな担い手（若い家族）を巻き込むための工夫や仕組みづくりが行われている。具体的には、「ファミリーたこ揚げ大会」、「スタンプラリーで防災訓練」、子どもたちに餅つき体験をさせるべく「餅つき大会」、そして「クリスマス会」などを積極的に行っている。

6 おわりに（今後の地域コミュニティの展望）

本稿では、明石市内での2拠点（明石コミュニティ創造協会及び藤江校区まちづくり協議会）の現地ヒアリング調査を通じて、同市のコミュニティ政策も踏まえ、「協議会型住民自治組織」の地域コミュニティの「これまで」（過去）及び現状（現在）を整理し、その上で「これから」（将来）を検討してきた。以下では、最後に現地調査することで見えてきた「新たな地域コミュニティのあり方」を考える上で将来的に重要性が増してくる可能性のある政策アプローチを若干の考察を含め示す。

明石市では、「とりわけ若い世代の結婚・出産・子育てに関する希望がかなう環境を整える取組を進めるなど『ひと』と『しごと』の創生を継続的に進めるとともに、明石の地域特性となる強みをいかした、暮らしやすい・住みよい『まち』の創生をさらに進め、各方面と連携しながら『まち・ひと・しごとの好循環』を持続的で確かなものとし、人口減少の克服、地域社会の活力の向上を図って」（明石市 2020：11）いくことを掲げている。

このように地域社会全体の活力の向上を図っていく上で、次の2事例（現地・インタビュー調査で得られた内容）は今後の新たな地域コミュニティのあり方を考える上で重要なアプローチになると考える。具体的には、明石市の朝霧校区まちづくり協議会では、「朝霧川・大蔵海岸の清掃と、生きもの観察しませんか？」という「清

掃活動×生きもの観察（環境活動）」のイベントを地域で開催することで、清掃活動だけでは巻き込むことができなかった「人」の参加があり、新たに「つながる、みつかる、うまれる」を創出できた事例がある。この点は、現状新たなコミュニティを形成することに主眼を置くのではなく、別目的で立ち上がっている既存のコミュニティの内部等に新たなコミュニティ機能を設けるアプローチ⁵⁷にも近い取組みであると言える（中山 2025a）。また、本稿での藤江校区まちづくり協議会のオアシス及びそのボランティアスタッフの事例でも示した募集パンフレットの記載に、「（…中略…）お茶を飲みながら、利用者者と談笑したり、子供たちと遊んだり、楽しんでください。空いた時間を利用して、活気あるまちづくりに参加してみませんか」（傍点は筆者）とあることから分かるように、普段の生活に支障のない範囲で最低限の協力及び義務感がないように気軽に楽しみながら携われる仕組みも紹介をした。

このような2事例の取組みに潜在する本質的なアプローチは、まさに日本の都市内分権で形成してきた「協議会型住民自治組織」による地域コミュニティに対して、今後の「新たな地域コミュニティのあり方」の基盤を支える政策的示唆を示しているのではないだろうか。

謝辞

本章の執筆及び明石市の現地調査に際しては、明石コミュニティ創造協会の常務理事兼事務局長である柏木登起様には、本研究会時における話題提供講演をはじめ、調査当日を含め多大なご協力を賜

⁵⁷ この点、「自治会や小学校区などを基軸として、新たなコミュニティ機能をもたらすアプローチが今後の持続可能なコミュニティに求められる」ことから、「従来型又は既存の地域コミュニティを基盤とした新たなコミュニティ機能の付与が鍵になる」と指摘している（中山 2025b : 125）。

りました。また、藤江校区まちづくり協議会の会長である大野美代子様をはじめ各部会長の皆様には、調査依頼から短い時間しか確保できない状況下で、調査自体を快く受け入れて頂き、同協議会の現状等をご教示頂きました。この場をお借りして、深く感謝とともに厚く御礼を申し上げます。

参考文献

【文献】

- 明石市（2006）『協働のまちづくり』推進に向けて—協働のまちづくりに関する基本的な考え方— <https://www.city.akashi.lg.jp/documents/16846/matidukuriteigenn.pdf>（最終閲覧日：2026年2月1日）
- 明石市（2020）「明石市まち・ひと・しごと創生総合戦略（2020（令和2）年12月改定）」 <https://www.city.akashi.lg.jp/documents/17930/sougousennryaku1nennentyou20201201.pdf>（最終閲覧日：2026年2月2日）
- 明石市（2022）「あかしSDGs推進計画（明石市第6次長期総合計画）」 https://www.city.akashi.lg.jp/documents/29627/sdgs_suishinnkeikaku_dai6jityoukisougoukeikaku.pdf（最終閲覧日：2026年1月30日）
- 明石市（2024a）「明石市統計書（令和6年版）」 https://www.city.akashi.lg.jp/documents/38510/r6_zenbu.pdf（最終閲覧日：2026年2月2日）
- 明石市（2024b）「明石市協働のまちづくり推進条例逐条解説」 https://www.city.akashi.lg.jp/documents/9536/kyoudoujyoureitikujoyoukaisetu_r6-4.pdf（最終閲覧日：2026年2月3日）
- 明石市（2025）「明石市 市政ガイド 2025—SDGs 未来安心都市・明石—」 <https://www.city.akashi.lg.jp/documents/36791/akashicityguide2025.pdf>（最終閲覧日：2026年2月1日）
- 明石市連合まちづくり協議会・明石市（2025a）「自治会・町内会ガイドブック—みんなでつくり、みんなで支え合う—」 https://www.city.akashi.lg.jp/community/s_kyoudou_shitsu/kurashi/community_machizukuri_shimin/jichikai/guidebook.html（最終閲覧日：2026年2月1日）
- 明石市連合まちづくり協議会・明石市（2025b）「自治会・町内会加入促進マニュアル—みんなでつくり、みんなで支え合う—」 https://www.city.akashi.lg.jp/community/s_kyoudou_shitsu/kurashi/community_machizukuri_shimin/jichikai/manual.html（最終閲覧日：2026年2月2日）

- 明石コミュニティ創造協会 (2025) 「2024 年度事業報告書」 <https://www.akashi135.jp/wp-content/uploads/2025/07/4f2c69819858b0850a6031d1e31f56d3.pdf> (最終閲覧日: 2026 年 2 月 7 日)
- 総務省自治行政局市町村課 (2022) 「自治会等に関する市区町村の取組に関するアンケートとりまとめ結果」 https://www.soumu.go.jp/main_content/000808317.pdf (最終閲覧日: 2026 年 2 月 3 日)
- 中山敬太 (2025a) 「地域コミュニティの防災力向上をめぐる中間支援組織の役割と本質的課題—「Mitaka みんなの防災」(防災 NPO 法人) の事例から—」『三鷹まちづくり研究』5号、pp.133-145
- 中山敬太 (2025b) 「地方自治法改正による『指定地域共同活動団体制度』の意義と可能性—広島市の地域コミュニティ政策の事例から—」『都市とガバナンス』44号、pp.116-127
- 名和田是彦 (2014) 「地域コミュニティをめぐる今後の展望—アンケート調査から—」公益財団法人日本都市センター編『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり—全国 812 都市自治体へのアンケート調査結果と取組事例から—』公益財団法人日本都市センター
- 名和田是彦 (2015) 「コミュニティ制度化の意義と政策的着眼点」公益財団法人日本都市センター編『都市自治体とコミュニティの協働による地域運営をめざして—協議会型住民自治組織による地域づくり—』公益財団法人日本都市センター
- 藤江校区コミュニティ推進協議会 (2019) 「藤江校区まちづくり計画書」
<https://a-machi.jp/fujie/wp-content/uploads/sites/12/2020/01/8bc6d0c5e7878cfd2f75049c3a63082.pdf> (最終閲覧日: 2026 年 2 月 10 日)
- 藤江校区まちづくり協議会 (2024) 「第 2 期まちづくり計画書 (2024 年 4 月 ~ 2029 年 3 月)」
<https://a-machi.jp/fujie/wp-content/uploads/sites/12/2024/07/b3cb406d1dfdace2538caa37589499f1.pdf> (最終閲覧日: 2026 年 2 月 9 日)
- 藤江校区まちづくり協議会 (2025) 「藤江駅前オアシス・パンフレット」(現地調査先入手資料)

【ホームページ】

- 明石市「明石市へのアクセス」
https://www.city.akashi.lg.jp/seisaku/kouhou_ka/shise/access/akashishi.html (最終閲覧日: 2026 年 2 月 3 日)
- 明石市「市のあらまし」
https://www.city.akashi.lg.jp/seisaku/kouhou_ka/shise/gaiyo/aramashi/index.html (最終閲覧日: 2026 年 2 月 2 日)
- 明石市「人口推計」
https://www.city.akashi.lg.jp/soumu/j_kanri_ka/shise/toke/akashinojinko/index.html (最終閲覧日: 2026 年 2 月 2 日)

明石市「明石市のまちづくり」https://www.city.akashi.lg.jp/community/s_kyoudou_shitsu/kurashi/community_machizukuri_shimin/houshin.html (最終閲覧日：2026年2月3日)

明石市「政策局 市民とつながる課」<https://www.city.akashi.lg.jp/seisaku/tsunagaru/index.html> (最終閲覧日：2026年2月3日)

明石市「藤江小学校区コミュニティ・センター」https://www.city.akashi.lg.jp/community/s_kyoudou_shitsu/kurashi/community_machizukuri_shimin/shisetsu/shogakko/fujie.html (最終閲覧日：2026年2月2日)

明石コミュニティ創造協会「団体概要」<https://www.akashi135.jp/about/> (最終閲覧日：2026年2月7日)

みんなの行政地図「明石市（兵庫県）」<http://minchizu.jp/hyogo/akashi.html> (最終閲覧日：2026年2月3日)

第8章

【調査事例報告】

移住と地域コミュニティ

－神奈川県真鶴町と群馬県大泉町の事例から－

日本都市センター 研究員 野澤 慎太郎

1 はじめに

本章では2025年10月に行われた神奈川県真鶴町と群馬県大泉町での現地調査内容について扱う（調査の日程等の詳細については、巻末の資料編を参照のこと）。両事例について共通するのは、移住が積極的に行われ、新たな地域コミュニティが誕生した自治体ということである。真鶴町は都心部及び都市部からの移住が増加しており、全国的に人口減少が進んでいる中で、社会増減が横ばい傾向にある。一方の大泉町は、移住による外国人住民との調和を積極的に図っており、町内の外国人住民割合が20%を超えている。両自治体は、移住者による新たな地域コミュニティが生まれた一方で、既存の地域コミュニティとの共存・相互交流を図ってきた点でも共通している。まさに「新たな地域コミュニティ」についての、そしてその「あり方」をめぐっての先進事例といえる。

ここでは、まず神奈川県真鶴町における移住者による地域コミュニティの現況と課題を詳述する。続いて群馬県大泉町における外国人住民による地域コミュニティと自治体の対応を整理する。最後に両事例から見えてくる「移住と地域コミュニティ」のとりまとめを行い、これまでの章との接続を図ることとする¹。

2 神奈川県真鶴町における移住と地域コミュニティ

(1) 神奈川県真鶴町の概要

ア 真鶴町の地勢

真鶴町は神奈川県内で2番目に小さな町であり、県の南西部にある。町の面積は7.05km²であり、真鶴半島全域を町内南東部に持つ。

¹ 第2章においても、真鶴町及び大泉町への調査結果が述べられている。

図 8-1 真鶴町の位置



出典：国土地理院ウェブサイトより筆者編集

真鶴半島は相模湾に突き出しており、一方で町の北西部は箱根火山の南東側外輪山麓となっている。こうした地理的条件により、町内は非常に急な勾配を有しており、平地がほとんどない坂道ばかりの街並みとなっている²。

町内の区域としては、北部の岩地区（旧岩村）と南部の真鶴地区（旧真鶴町）に分けて説明されることが多い。JR 真鶴駅は岩地域と真鶴地区の境、真鶴半島の付け根の辺りにあり、駅周辺に商店や飲食店が集まっている。後述するヒアリング調査によれば、町の中心部や町民の交流拠点となる場所は町内に点在しているが、駅周辺の商業エリアもその一つであるとのことであった。

² 真鶴町ホームページ「真鶴町の地勢」(<https://www.town.manazuru.kanagawa.jp/soshiki/seisakusuishin/seisakusuishin/129.html>、最終確認日 2026 年 2 月 2 日)を参照。

イ 真鶴町と近隣の自治体

真鶴町は、北部で小田原市、西部で湯河原町と接している。2025年9月時点での推計では、真鶴町の人口は6,021人（2,861世帯）となっている³。令和2年（2020年）の国勢調査によれば、町内に通勤（就業）・通学している住民の数は1,337人となっており、そのうち町内に通勤している者の数は1,075人であった（真鶴町内に公立・私立ともに高校は存在していない）。

一方で真鶴町外に通勤・通学している人数は2,182人となっており、うち神奈川県内が1,750人であった。そのうち、小田原市への通勤・通学者数が702人、湯河原町への通勤・通学者数が442人となっており、次いで横浜市（110人）、平塚市（85人）、箱根町（81人）と続いている。なお、静岡県への通勤・通学者も少なくなく、静岡県全域で254人、うち熱海市が191人となっている。東京都への通勤・通学者は164人（うち特別区部が131人）となっており、東京都や横浜市への通勤・通学者も一定数見られるものの、多くの住民は近隣自治体に通勤・通学しているといえよう⁴。

ウ 真鶴町の人口動態

真鶴町は神奈川県内唯一の過疎地域に該当する自治体である。高齢者比率が35%を超え、人口減少が懸念されているものの、真鶴町では自然増減については減少が進んでいる一方で、近年は社会増減が横ばい傾向にある点に大きな特徴がある（表8-1）。

³ 神奈川県統計センター（2025）より。なお、この調査結果は令和2年国勢調査結果に基づく推計となっている。

⁴ 総務省統計局・令和2年国勢調査結果より。

表 8-1 真鶴町の人口動態

区分		2018年	2019年	2020年	2021年	2022年
自然増減	出生	30	16	17	18	14
	死亡	120	131	111	138	127
	増減	-90	-115	-94	-120	-113
社会増減	転入	228	218	220	191	224
	転出	260	233	215	203	215
	増減	-32	-15	5	-12	9

出典：真鶴町（2023）、p.4

社会増減が横ばい傾向にある要因として、人口の移動状況が挙げられる。真鶴町（2025）によれば、真鶴町では湯河原町や小田原市といった近隣自治体への転出者が生じるものの、総数としてはそれを上回る数の転入者が現れる年もある。例えば、2022年のデータによると⁵、同じ神奈川県の横浜市や川崎市といった都市部からの移住者や、東京都の特別区からの移住者が目立つ（表 8-2）。

表 8-2 真鶴町の人口移動状況（2022年）

転入者数内訳				転出者数内訳			
1位	神奈川県横浜市	26人	12.21%	1位	神奈川県湯河原町	34人	17.62%
2位	神奈川県小田原市	16人	7.51%	2位	神奈川県小田原市	31人	16.06%
3位	神奈川県川崎市	14人	6.57%		神奈川県その他	64人	33.16%
4位	東京都豊島区	10人	4.69%		静岡県その他	16人	8.29%
	東京都その他の区	36人	16.90%	その他		48人	24.87%
	東京都その他の市区町村	4人	1.88%	総数		193人	
	神奈川県その他	69人	32.39%				
その他		38人	17.84%				
総数		213人					

出典：真鶴町（2025）、p.24

⁵ 表 8-1 で用いた統計データと表 8-2 で用いる統計データとでは、出典が異なるため、転入・転出者の数値に差異が生じている。

東京都及び神奈川県の一部からの移住者が多い背景として、真鶴町にはどのような理由があるのだろうか。本調査では、真鶴町が人を惹きつける理由について、関係者へのヒアリング調査を実施した。

(2) 真鶴町が持つ歴史

ア 真鶴町の産業

真鶴において室町時代から盛んだった産業として、水産業（漁業）と石材業がある。坂が多く水田や畑を確保する土地が十分ではなかった真鶴では、現在の岩地区・真鶴地区ともに港湾を活かした水産業が盛んとなった。文献の中には、後北条氏が小田原に居を構え相模一の都市を築くようになったことで、岩・真鶴の両地区は小田原への魚介類の供給地として発展する時代を迎えた、との記載が見られる（真鶴町教育委員会 2020）。江戸時代に入っても小田原が東海道の主要な宿場町として発展を遂げるにつれて、岩・真鶴の漁業も発展していったという。

石材業については、古くから真鶴は小松石の産地として有名であった。地区の名前にも残っているように、岩地区では奈良時代から石材が採られた記録があるという。江戸時代には江戸城の普請に伴い、伊豆半島東岸一帯が採石地として着目された。これは産出される石の品質の良さに加え、西風が吹く地域ということで江戸への運搬に都合が良かったためとされている（真鶴町教育委員会 2020）。

水産業（漁業）、石材業ともに江戸時代まで栄えたことにより、岩・真鶴両地区では港湾が整備されることになる。ヒアリング調査においても、真鶴では古くから港湾が栄え、舟での往来により人の出入りが多かったという話が伝えられているとたびたび登場した。

イ 真鶴町まちづくり条例と美の基準

かつては港湾で栄えた真鶴町であったが、意外にも水源の確保には苦勞した。野田（2022a）によれば、町内唯一の岩沢川は水量に乏しく、真鶴半島には水道水源として利用できる地下水が存在しないなど、町で全町民の水道を賄えるほどの自主水源が存在しなかったという。

戦前に整備された水道事業では地下水の塩水化が懸念され、戦後の高度経済成長期には小田原市との境に水源を設けることになったものの、やはり全町民分を賄える水量は得られなかった。1980年代はじめには1万人に届くほどの人口を抱えていた真鶴町であったが、湯河原町や小田原市から水量を調達することで補っていた。

ここで問題となったのが、1980年代後半からのいわゆるバブル期に押し寄せてきた急激な都市開発の波であった。開発の許認可権が神奈川県にあったこともあり、町ができる対策は限られているものの、水量の確保の問題を含め開発を制御する必要があった。そこで検討されたのが「真鶴町まちづくり条例」である（1993年制定・一部施行、以下「まちづくり条例」とする）。

同条例では、町が町内全域の都市開発に関わるまちづくり計画を策定し（8条）、町民をも交えたまちづくり審議会での審議を踏まえて（11条）制定される土地利用規制（地区区分、建ぺい率・容積率、建築物の用途、建築物の高さ等に制限をかける目的）を定める（9条）といった大規模開発への対策手段を認めていた。これは開発手続の過程を綿密にすることによって、安易な開発を許さないねらいであった。

それに加え特徴的であったのがいわゆる「美の基準」（条文内では「美の原則」とされている、10条）の設定である。これは①場所、②格づけ、③尺度、④調和、⑤材料、⑥装飾と芸術、⑦コミュニティ、⑧眺めという各基準を設け、町の中で町民や関係者が守りたい風景

や自然、場所、建物やその素材、生活、はたまた風習やイベント・出来事といったものを示すことで、(公共的な) 価値観の共有と町の姿やその街並みの保全を図って設定された。

この「美の基準」の大きな独自性は、真鶴町や町で暮らす人々、町で開発をしようとする人々だけでなく、町を訪れる人々にも価値観の共有や参加を促した点にあった(真鶴町 2015)。町の住民が強制的に関係者に価値観を押し付ける形で規制をかけるのではなく、将来にわたってどのような町を残していきたいかを、個人レベルではなく、町民であるかどうかを問わず、その価値観を共有して今後を考えていく仕組みを形成したのであった。

(3) 真鶴町と移住者

1993年より始まった「美の基準」は、上述したように当初は開発行為への対抗策として導入された。次はこうした動きがなぜ真鶴町の移住促進へとつながったかを確認してみよう。

ア 真鶴町による移住体験の開始

真鶴町への移住促進は、最初から戦略的に始められたわけではなかった。2014年、役場内の活性化を目指して、中堅職員が若手職員とチームを組んで、小さな事業を立ち上げるというプロジェクトが持ち上がった。当時停滞気味であった庁内の雰囲気を打破し、敢えて自発的にチームを組ませて、少額ながら予算を付けることにより、目新しい施策を始めてもらうというねらいのもと開始された単年度のプロジェクトであった⁶。

⁶ 後述する「くらしかる真鶴」のほかに、毎月末の日曜日に港で開かれる「真鶴なぶら市」もこのプロジェクトにより始められた。真鶴なぶら市とは、真鶴港を舞台として、町の賑わいと人の交流を生み出すことを目的とした有志運営の定期型イベント(朝市)である。

このチーム制のプロジェクトによって始められたのが、おためし移住体験施設の「くらしかる真鶴」であった。くらしかる真鶴では、町外から移住したい人に1週間ほど滞在してもらって、真鶴のまちに触れてもらうという仕組みが導入された。ここで重視されたのが、ただ町での生活を体験してもらうのではなく、町の住民と触れ合う機会を敢えて設けることで、町への愛着を醸成してもらったり、実際に移住した後の想像を膨らませたりしてもらうことであった。

くらしかる真鶴は単年度プロジェクトを経た後、2016年10月より町の運営する施設となった。真鶴町へのヒアリング調査によれば、町の方針としては、移住促進を目指してまちづくりを積極的に行うのではなく、住民や移住者が自分たちで面白いと感じたことを自発的に行ってもらい、行政はあくまでそのサポートを行うように

図8-2 くらしかる真鶴



出典:コミュニティ真鶴フェイスブック上ページ「くらしかる真鶴」(2024年12月3日付)

しているとのことであつた。そうしたイベントを通じて真鶴に興味を抱いた人と、地域の住民や移住者とが接点を持ってもらうことによって、個人間のネットワークを生み出し、町を気に入ってもらう（そして実際に町に来てもらう）ようにしている。

イ 先行した移住者が新たに移住者を呼ぶ仕組み

真鶴町では、くらしかる真鶴のほかに、真鶴出版という出版業と宿泊業を兼ね備えた出版社でも後述する「まち歩き」体験などによって、町の暮らしを体感できるようになっている⁷。現在、真鶴出版の運営をしている夫婦は、くらしかる真鶴にて体験移住を行ったことで、移住先として真鶴町を選んだという。二人はくらしかる真鶴の初年度に体験移住を行い、真鶴の町を実際に体験するとともに、地域の人との交流を経て、真鶴町への移住を決めた。他にも移住先の候補はあったとのことだが、都市では大抵のものが揃っており、自分たちが敢えて担うようなスペースはない。当時の真鶴町は自分たちで活動する「スキマ」のような場所があり、そこが気に入ったとのことであつた⁸。

⁷ 真鶴出版では、移住者を増やすこと自体を目的にはしていないという。あくまで真鶴という「地域」を好きな人を増やしたいとの思いで、真鶴の情報発信や宿泊施設の運営を行っている（真鶴出版 2021：34、120-121）。

⁸ 真鶴出版が開業されるまでの詳細については、真鶴出版（2021）に詳しい。また、同書では「美の基準」をめぐる話や、真鶴町への移住及び地域の住民との交流の話なども記されている。

図 8-3 真鶴出版



出典：筆者撮影（2025年10月27日）

真鶴出版では希望する宿泊者に対して、町の人とつなげる「まち歩き」体験を行っている。また、以前はくらしかる真鶴の運営や町の移住者支援事業にも携わっていた。町の人とつなげやすい環境の一つとして、狭く中心部が定まっているという真鶴の地形が挙げられるという。坂道が多く平地が少ないという自然環境により、人が集まってくる場所が勝手に築かれていて、中心部に行くだけで段々顔なじみになっていくとのことであった。

一方で、従来からの住民が移住者を受け入れられるようになったのも要因としては大きい。ヒアリング調査では、20～30年前に真鶴町に移住してきた人たちは、まだ排他的な扱いを受けていた時代でもあったという。この時期に限ったことではなかったが、神奈川県内の避暑地や別荘地を求めて真鶴町に一方的に移住してきた人たちは、従来からの住民と上手く折り合えなかったことがあった。そういう環境が変わったのは、従来住んでいた住民の年齢層が上が

り、若い移住者を受け入れる感情が芽生えたことに加え、移住してくる前から住民との交流が行われ、かつ「自ら進んで」真鶴を選ぶ移住者が現れたことがその契機であった。

ウ 町が持つ価値観を生み出した「美の基準」

それでは、「自ら進んで」真鶴を選ぶ移住者が増えたのはどういった背景によるものであったのだろうか。ここで機能していたのが、まちづくり条例にて定められていた「美の基準」であった。当初は大規模開発への対抗策であった「美の基準」であったが、町の住民にも町を訪れる人々にも価値観の共有や参加を促した結果として、共有化された価値観を気に入り真鶴町に積極的に関わる人々が現れたのであった。口コミや話題が人を呼び、実際に真鶴町を訪れ、目にした真鶴町のあり方や人々の価値観、ひいては町全体が持つ価値観に共鳴し、移住の「種」が芽生える。加えて、移住に関心を持った人々を受け入れる体験移住の仕組み、体験移住の中での町の人との交流、そういった過程を経て、真鶴町の持つ価値観に共鳴した移住者が増えていった。

それは他に代わりの利く移住先ではない、真鶴町が持っている、ひいては真鶴町の住民が持っている理念や価値観という独自性が生み出した移住のサイクルであった⁹。移住者を中心としたコミュニティ団体であり、公共施設「コミュニティ真鶴」の指定管理者でもある真鶴未来塾の人々からは、訪れたことのない町なのに「懐

⁹ この点は上述した表 8-2 に関連している。真鶴町からの移住先の多くは、近隣の小田原市や湯河原町であった。町の調査によれば、こうした真鶴町から出ていく移住者は、交通や買い物の不便さを主な理由として挙げている。これは真鶴町や近隣自治体を中心とした一帯を気に入りながらも生活の不便さから妥協して移住するともとれるし、真鶴町が持つ価値観を求めていたのではなくいくつかの移住先の候補の中から類似の場所を探して再移住したともとれる。生活の不便さの一例には、真鶴町内に病院がほとんどない（診療所と民間のクリニックが 1 軒ずつのみ）など、町として充実させるべき課題も含まれている。

図 8-4 コミュニティ真鶴



出典：一般社団法人真鶴未来塾提供

かしさ」を感じた、という発言もあった¹⁰。ある意味では、何でも揃っているように見える都市部には存在しない条件や価値観が、時間経過とともに真鶴町には整えられていった。約 30 年前に制定されたまちづくり条例によって生まれた「美の基準」という町として守るべきあり方が、時間を経るにつれて他には見られない町の価値基準を作り出していたのである。

(4) 移住者と従来からの地域コミュニティの関わり

ヒアリング調査によれば、昔から石材業が栄えて人の出入りが多かったこともあり、真鶴町の住民の雰囲気には港町特有の開放感を備えていたという。少なくとも移住者を最初から受け入れていた住

¹⁰ ヒアリング調査によれば、「豊かな自然」や「ゆったりとした時間の流れ」が気に入り、真鶴町への移住を決めた人も多くいるという。

民たちにその歴史が垣間見える。

しかし、移住が進められることを、従来からの住民が一様に諸手を挙げて受け入れていたわけではない。当初から体験移住の人と積極的に交流してきた住民もいれば、数十年前の移住者の印象を受けてか、移住者に反発する地域住民もいた。振り返ると、当時の移住者は真鶴町の持つ価値観を共有してから移住してきた者たちではなく、自分たちの理想を一方向的に持ち、その実現を図った結果、従来からの真鶴の住民と価値観の相違や衝突を生み出していたのであろう¹¹。

事実、複数行われたヒアリング調査の中では、移住者と従来からの住民との間にあまり交流が発生していないとの指摘も見られた。旧来から確立されていた町内のネットワークに上手く立ち入ることができず、移住者同士で別のネットワークを築いてしまうこともあるなど、その垣根を越えられないケースもまま見られるとのことである¹²。真鶴町出身の町職員も減っており、住民からすると行政側が共感を示してくれない事例もあるという。

それでは、従来からの住民のネットワークに上手く入り込んでいった移住者はどういった行動をとっていったのか。一つのケースとしては、消防団や商工会議所といった地縁型コミュニティに自ら立ち入っていった移住者は、その地域からも歓迎されたという。人口が減少し続けた結果、地縁型コミュニティ自体が弱まってしまっ

¹¹ それでは、従来からの住民たちはどのように価値観を共有していたのだろうか。ヒアリング調査では、貴船まつりを中心とした昔ながらの町内のお祭りの内容が複数の回で登場した。お祭りを通じて世代間交流や地域のアイデンティティ形成が行われていたとのことである。移住者の中には、こうした町内のお祭りが気に入って移ってきた者もいる。また、「まつり」は「美の基準」の「⑧眺め」の中にも含まれている。

¹² 中には移住者同士のネットワークの中でも、お互いに上手く交流が持っていないという指摘もあった。

た¹³ところに、新しく地域に貢献しようとした新住民を歓迎したケースである。この点は上手く交流が図られたケースと、移住者が積極的に立ち回っても交流が図られなかったケースとが存在するため、すべてが上手く噛み合うとは限らないが、地縁型コミュニティにいかに移住者が求められるかは当然重要な観点である¹⁴。

移住者と従来からの住民との衝突については、パラパラと「オセロの白黒がひっくり返るような」移住が行われていると抑制されるという。ヒアリング調査では急激な混住が進み、しかも移住者が移住者同士としかコミュニケーションをとらないケースでは、分断が生じやすいとの発言もあった。

移住者が増えてくると、移住者同士のコミュニティも見られるようになった。小売りを行う自営同士のコミュニティであったり、子育て世代を中心とするコミュニティであったりと、テーマごとにコミュニティが生まれていき、今ではテーマごとに中心を担うキーパーソンのような人物がいて、町で集散しているように見られる。キーパーソンの中には上述したように地縁型コミュニティの組織に入ることで、地域住民から認められた者もいた¹⁵。商工会議所の青年部で積極的に活動したり、観光協会事務局長や学校のPTA会長を務めた者もいる。

このように移住者側から地域に溶け込もうとする動きが生じたのも、「美の基準」が生み出した真鶴町への愛着や共有された価値観

¹³ 真鶴町議会会議録によれば、2022年度の自治会加入率は41.28%であった（「真鶴町議会会議録 令和5年第1回定例会（2023年3月1日開催）」松本一彦前町長の発言より）。

¹⁴ 野田（2022b）によれば、従来からの住民と移住者をつなぐことを目的として、「社会的オヤ」という仕掛けを導入しているという。「社会的オヤ」とは、「生みのオヤ」とは別に地域のルールや暮らしの作法を教えるなど地域で面倒をみってくれる存在」である。詳しくは野田（2022b）を参照のこと。

¹⁵ そもそも「移住者」というレッテルを貼られて地域で扱われることを嫌がり、自然に住民として扱われたいという者もいる。

が著名となり、移住の希望者の段階から真鶴町に溶け込む仕組みを作り出してきたからと言えるだろう。実際に移住が始まる前の段階から、地域の価値観とのズレを少なくさせる仕組みが構築されることにより、移住者の増加が生じている事例であった。最終的には地区や地域だけでなく、コミュニティといかにつながっていくかが要点であり、移住した先でいかに住民として溶け込めるか／認められるかがここにかかっている。

3 群馬県大泉町における移住と地域コミュニティ

移住という観点では、国内からの移住ではなく、外国から日本にやってきて地域に入っていこうとした事例も存在する。ここでは、1990年頃から日系ブラジル人、日系ペルー人の人々がやってきた群馬県大泉町を取り上げる。ここ数年でも外国からの移住が話題に上ることも多いが、大泉町の事例は30年以上にかけて外国からの移住者と地域住民や町（行政）とが交流を図ってきた点で、真鶴町とは別視点から、移住によって生じる地域コミュニティへの影響が垣間見えた。

(1) 群馬県大泉町の概要

ア 大泉町の地勢

大泉町は、群馬県で一番小さな町であり、県の東南部にある。町の面積は18.03km²であり、関東平野の北部にあるため、全体的に平坦な地形を有している¹⁶。町の南側には利根川が流れており、利根川を渡ると埼玉県に入る。

¹⁶ 大泉町ホームページ「大泉町はこんなまちです」(<https://www.town.oizumi.gunma.jp/s005/gyosei/010/010/140/20220218095342.html>、最終確認日2026年2月2日)を参照。

図 8-5 大泉町の位置



出典：大泉町ホームページより

1957年に小泉町と大川村が合併し大泉町となった。合併前は現在の町の北東部を小泉町が、南西部を大川村が占めていた。旧小泉町の地域では戦前から鉄道が走っており、1937年に東武鉄道が買収し、現在に至っている（現在の東武小泉線）。三つの駅が旧小泉町地域に存在し、旧小泉町と旧大川村の境にある西小泉駅は現在の町の中心部となっている。また、町役場の最寄り駅は西小泉駅となる。

イ 大泉町と近隣の自治体

大泉町は西部で太田市、北東部で邑楽町、南東部で千代田町と接している。2025年末時点でのデータによれば、町内の人口は41,267人（20,905世帯）である¹⁷。令和2年度国勢調査による産業別就業者数の結果によれば、大泉町では第1次産業就業者が0.8%、

¹⁷ 大泉町（2026）「大泉町行政区別世帯数及び男女人口一覧表（令和7年12月31日現在）」（<https://www.town.oizumi.gunma.jp/s017/gyosei/010/010/010/R0801.pdf>、最終確認日2026年2月2日）より引用。

第2次産業就業者が51.6%、第3次産業就業者が47.6%となっている。これは群馬県全体の割合に比べても第2次産業就業者が大きいことに特徴がある（群馬県2025：121；大泉町2021：12）¹⁸。

第2次産業就業者が多いことに関連して、大泉町内にはパナソニック株式会社と株式会社SUBARU（旧富士重工業株式会社）の大工場が置かれている¹⁹。これはちょうど西小泉駅を挟んで、南側にパナソニックが、北側にSUBARUがそれぞれ立地している状況となっている。また、町内南部には食品製造業・食品加工業の工場が立ち並んでいる。

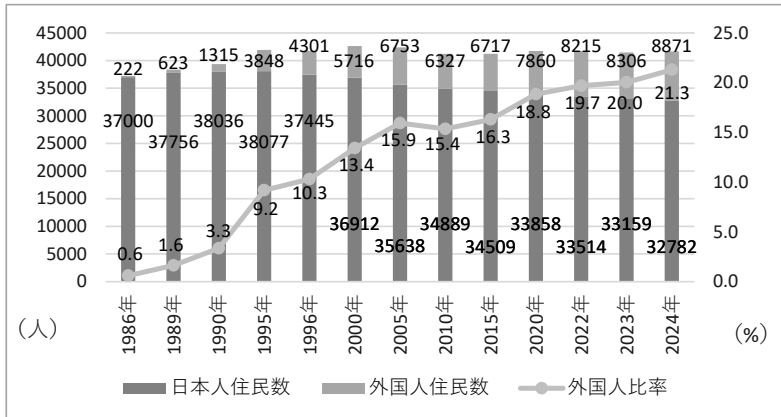
第2次産業就業者割合が大泉町ほど多くないものの、工場への労働者が多く住むという特徴は、近隣の自治体も同じである。例えば、大泉町の西側にある太田市はSUBARUの企業城下町である。太田市のさらに西側に隣接している伊勢崎市においても、群馬県内の製造品出荷額等が県内2位を占め（1位は太田市であり、以下伊勢崎市、高崎市、大泉町、前橋市と続く）、17の工業・流通団地が整備されているなど、工業都市としての性格が強い（伊勢崎市2021：12）。このように、大泉町やその近隣自治体では工業都市としての性質が強くなる。2025年度では大泉町は6年ぶり、太田市は8年ぶりに地方交付税交付金の不交付団体となった。

ウ 大泉町の人口動態

¹⁸ 同国勢調査結果によれば、群馬県全域では第1次産業就業者が4.6%、第2次産業就業者が31.2%、第3次産業就業者が64.2%である（群馬県2025：121）。

¹⁹ 企業名については最初に登場した際に正式名称を明記し、それ以降は略称にて記載することとする。

図 8-6 大泉町の住民数及び外国籍住民比率の推移



- ・1989(平成元)年入管法改正により、在留資格「定住者」が創設(翌年施行)
- ・2018(平成30)年入管法改正により、在留資格「特定技能」が創設(翌年施行)

出典：大泉町提供資料より筆者一部編集

大泉町の人口は1990年頃までは増加する一方でであったが、それ以降は40,000～42,000人程度で推移している。これは群馬県内の町の中で最大の人口となっている。一見すると人口が増えていないことが目立つが、注目すべきは日本人住民数の減少と外国人住民数の増加である(図8-6)。日本人住民数は上記のグラフでは1995年より減り続け、外国人住民数は2010年に一旦減ったものの基本的には1989年から増え続けている。

人口が横ばいにもかかわらず、外国人住民数が増え続けていることによって必然的に外国人住民割合は増えていく。1986年は0.6%であったその割合は、1989年に1.6%、1996年には10.3%となり2桁に上った。その後も外国人住民割合は漸増し、2004年には15.27%と15%を超え、2023年には20.0%となり、いよいよ20%台に突入した。ヒアリング調査では、2桁に入ると自治体の様相や行政に求められる役割が変わるという発言もあったが、20%にな

るとまた別次元で行政に求められる役割や内容が変わるとのことであった。

あくまで住民基本台帳でのデータによるものの、2025年1月1日時点での人口数によれば、日本の全国平均での外国人住民割合は2.96%であった。同じ時点での群馬県の外国人住民割合は4.27%と全国平均と比べても高いが、大泉町は21.30%となるので特段高いこととなる（近隣自治体である太田市は7.04%、伊勢崎市は7.73%であった）。

(2) 大泉町が持つ歴史

このように外国人住民割合が全国有数の大泉町は、どういった経緯で外国人住民が増えていったのだろうか。ここでは三つの段階にて大泉町の歴史を整理してみよう。

ア 中島飛行機小泉製作所からキャンプ・ドルウへ

大泉町や近隣の自治体を扱った際に、付近一帯が工業都市で、大小の工場や工業団地が広がっていることを上述した。大泉町に外国人住民が増えていった背景には、この大規模工場や工業団地が深く関わっている。

そもそも大規模工場を立地（若しくは誘致）するにあたっては、それだけの広い土地が必要である。大泉町では、現在のパナソニックの大規模工場が存在する場所に中島飛行機株式会社小泉製作所が開設されていた。そしてSUBARUの大規模工場が建っている場所には飛行場が存在していた（そもそもSUBARUは中島飛行機、そしてその流れを組む富士重工業の後継会社である）。そのため、結

果的に現在にまで続く広い土地が確保できたのであった²⁰。

中島飛行機小泉製作所が建てられたのは、1940年のことであった。当時の日本最大級の航空機製造会社であった中島飛行機は、現在の太田市（当時は尾島町）に創設され、本社と大規模工場を複数有していた。日中戦争が始まり、現在から見れば翌年に太平洋戦争開戦を控えていたこの年に、小泉製作所が設立される。小泉製作所では主に海軍機が製造されていたという（大泉町 2012：4）。

1945年に国営化（軍による管理）された中島飛行機は終戦程なくして全工場の返還を受けるも、財閥解体の憂き目に遭う（牧 2024）。小泉製作所は同年8月26日をもって解散し、9月にはアメリカ軍の進駐が始まりその跡地はキャンプ・ドルウとなった（大泉町 2012：4）。

このキャンプ・ドルウは1959年に返還されるまで続き、ヒアリング調査でも、大泉町が外国人移住に対してあまり拒否反応を示さなかった理由の可能性として登場している。こうして中島飛行機、そしてキャンプ・ドルウは工業都市かつ外国人住民受け入れの素地を築いていたのであった²¹。

イ 首都圏整備法による開発の波

1957年3月に小泉町と大川村が合併して大泉町が誕生した。これは前年の1956年に制定された「新市町村建設促進法」の影響とされているが（大泉町 2012：4）、この1956年に同じく制定されて

²⁰ 現在のSUBARUとパナソニックの大規模工場の間には、ゆるやかなカーブを描きながらもほぼ直線の道が存在する。上述したように西小泉駅が両工場間に存在するが、駅前のグリーンロード商店街が今その道の一部となっている。これは中島飛行機時代に南側の工場と北側の飛行場をつなぐ道であったという（上毛新聞社 1997：28）。

²¹ 野山は「米軍キャンプの存在により、『外国人とのふれあい』にも慣れ、日系人の急激な増加以前に、外国人との交流に対する寛容な意識が潜在的免疫力として存在していた」と指摘している（野山 1997：205）。

いたのが「首都圏整備法」である。

首都圏整備法ではその名のとおり首都圏²²の整備に関する総合的な計画の策定と実施の推進を趣旨としているが、その中に工業都市などの都市開発区域の指定というものがある。大泉町を含め近隣の自治体は、この首都圏整備法及び1958年制定の「首都圏市街地開発区域整備法」（これは1965年の首都圏整備法改正時に、「首都圏の近郊整備地帯及び都市開発区域の整備に関する法律」（いわゆる「首都圏近郊整備法」）へと改められた）によって工業都市へと進んでいくことになる²³。

具体的には、同1958年に定められた第1次首都圏基本計画にて、太田・大泉地区は首都圏市街地開発地域に指定される（日笠2000:191, 198; 大泉2012:4, 23）²⁴。これによって工業団地の造成及び工場の誘致が図られた。1959年には東京三洋電機株式会社が大泉町に進出し（大泉工業団地）、1961年に旧中島飛行機小泉製作所の土地に同社の工場が新設された。この一角は三洋電機株式会社の会社再編を経て、現在パナソニックの工場となっている。

次いで1968年には大利根工業団地の造成が群馬県主導で開始され、1970年に完成する。町営水道の給水が1965年に開始されるなど、工場団地や住宅団地の造成への準備が整えられつつある時期で

²² 首都圏整備法では「首都圏」のエリアを定義づけている（2条、及び同法施行令1条）。それによれば、東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県、茨城県、栃木県、群馬県及び山梨県となっている。同施行令は法律より1年遅い1957年に制定されたが、その審議過程の中で当時の政務次官である堀川恭平が「首都圏の範囲の点につきましても、前は五十キロの円形というような幅の狭いものであったのでありますが、今回は大体七、八十キロから百キロくらいの程度になるのではなからうか、かように考えております」と回答している（第24回国会衆議院建設委員会議録第20号（昭和31年3月30日）より）。

²³ 第4章における「大都市圏フリンジエリア」が持つ共通性の背景の一つとして、こうした首都圏整備法等による影響も考えられる。

²⁴ 市街地開発地域は、1965年の首都圏整備法改正によって「都市開発区域」へと改められた。1970年には太田・大泉区域が見直され、太田・館林区域（大泉町は依然含まれる）へと拡大された。

あった。ここが上述した、町内南部の食品製造業・食品加工業の工場が現在立ち並ぶエリアである。

最後に富士重工業である。現在の SUBARU の大規模工場が広がっている土地は上述したとおり飛行場だった場所であり、キャンプ・ドルウより遅れて 1969 年に日本に返還された。このエリアは太田市との境をまたいで存在しており、太田・小泉工業団地となっている。1982 年に大泉工場での稼働が開始され、その後 SUBARU へと会社が改名された。

ウ 入管法改正による日系人労働者の受け入れ

こうして大規模工場や工業団地の建設が進むにつれて、大泉町では労働者が多く求められるようになり、1980 年代後半になると南アジア出身の不法就労者が見かけられるようになった（上毛新聞社 1997）。彼らは大企業の工場だけではなく、中小企業でも働いていた。大泉町では、大企業の下請けの中小企業が多く設立されていたのである。こうした状況に、町全体が労働者不足の状況に陥った。当時はいわゆるバブル景気でもあり、企業は好景気に沸いていた頃であった。

そんな折、1989 年 12 月に「出入国管理及び難民認定法」（以下、「入管法」）が改正されることとなった（施行は翌 1990 年 6 月）。この改正の趣旨としては、当時増加していた外国からの不法就労者問題対策の強化と、在留資格の整備であった²⁵。大泉町との関連で述べれば、最も影響力が大きかったのは在留資格「定住者」の整備である。これにより日系 3 世までの者に在留資格が付されることとなった。

ここに目を付けたのが、大泉町の中小企業であった。1989 年の

²⁵ 当時の議論については、「第 116 回国会参議院法務委員会議録第 1 号（1989 年 11 月 30 日開催）」などに記載がある。また、岡村（2018）などに当時の外国人移住者をめぐる状況や経緯が整理されている。

夏には大利根金属工業協同組合の企業 14 社を中心に動き始め、同年 12 月には東毛地区雇用安定促進協議会が設立された（上毛新聞社 1997）。同協議会は、ブローカーによる不法就労が目立ってきた環境を打破すべく、入管法改正によって在留が可能になる日系人を雇用しようと、ブラジルに労働者を直接求めに行ったのであった。これが大泉町の外国人労働者受け入れの始まりでもあった。なお、当時の町長であった真下正一氏が、大利根金属工業協同組合の副理事長を務めていた町内の企業の社長に、ブラジルの日系人を直接雇用しないかと持ち掛けたのが契機とされている。不法就労により待遇が悪い中外国から労働者を受け入れるのではなく、中小企業で団体を作り、直接雇用で生活を少しでも安定させ、町も環境整備に取り組むことを伝えるなど、町ぐるみの動きが始まったのである（上毛新聞社 1997：4-6；上毛新聞社 2022：17）。大泉町が現在まで近隣の自治体より外国人移住者割合が多い理由として、この中小企業側が自発的に日系人労働者を受け入れようとした経緯が挙げられる。

（3）大泉町と外国からの労働者

ア 大泉町における外国人労働者の受け入れ

上毛新聞社（1997）によれば、1990 年 4 月には東毛地区雇用安定促進協議会がブラジル人第 1 陣の 3 人を受け入れた。同年 5 月には 51 人がブラジルからやって来たという。町もこうした動きをサポートすべく、同月に日本語教室開設に向けてポルトガル語を話せる講師を募集し、翌 1991 年 3 月にはポルトガル語が話せる臨時職員の採用を始めた。当該職員は 1995 年には正職員となったが、日本国籍とブラジル国籍を持つ者であったため、外国籍職員には当たらなかった。

日系人労働者受け入れのための整備は続き、少し遡って 1992 年

3月には広報おおいずみをポルトガル語に翻訳した「GARAPA（ガラッパ）」の発行を開始した。1993年度からは、地域住民とのトラブルの元になりやすい家庭ごみの分け方・出し方についての翻訳を開始した（現在では7か国語に対応）。日本の制度やルール・マナーの遵守を原則として、外国人移住者にも安心して暮らしてもらうという方針は現在も引き継がれている。ヒアリング調査でも、移住してくる際に、日本で暮らす上でのルールやマナーを町の窓口で念入りに伝えているとのことであった²⁶。

1995年7月には町のバックアップのもと、町民レベルでの国際交流推進を目的として、大泉国際交流協会が民間団体として設立された²⁷。同協会では外国人移住者向けの日本語講座や、子ども向けの学習支援等を担っている。同じ頃に、東毛地区雇用安定促進協議会の解散の話が挙がり始めた（上毛新聞社 1997：23-24）。その後、同協議会は1999年4月に解散したが、これは外国人労働者受け入れのノウハウが加入企業に広がったためとされている。それに加え、今後は「雇用促進」ではなく「日系人の生活支援」へと移行するために、解散に至った（上毛新聞社 2022：71-74）。

イ 外国人移住者はどのように地域に定住していったのか

図8-6にて上述したように、大泉町への外国からの移住者は、1989年改正の入管法改正時のみに入ってきたわけではなく、漸次的に増加し続けた。町も1994年に企画部企画調整課国際交流係を立ち上げたが、翌1995年には同部内に国際交流課へと移行した。

²⁶ 現在ではポルトガル語を中心に、スペイン語や英語の通訳を各課に配属しており、それに加えてタブレットや多言語字幕対応の投影機を窓口に設置し、日本のルールやマナーの徹底を図っている（大泉町提供資料より）。

²⁷ 大泉国際交流協会ホームページ「ABOUT」（<https://www.oia-gunma.jp/pages/3941836/about/>、最終確認日 2026年2月2日）より。大泉国際交流協会では、町民全体が会員との理念のもと、会員制度を敢えて導入していない。

1996年には外国籍住民の比率が10%を超え、2002年には国際政策課へと改められた。2010年には国際協働課国際協働係へと移り、2018年以降は多文化協働課多文化協働係へと担当部署の名称が変更されている。この担当部署の名前の変遷にも、大泉町の外国人移住者への態度が見て取れる²⁸。

2001年には南米日系人移住者を多く抱える13都市の自治体及び国際交流協会によって構成される、外国人集住都市会議が開かれるようになった。群馬県からは大泉町と太田市が参加した（伊勢崎市が2009年より参加）。2007年には「文化の通訳」事業及び同養成講座も大泉町によって始められた。「文化の通訳」とは、「地域で暮らすためのマナーや日本の文化、習慣、制度などを母語で正確に情報伝達できる外国人住民等」（総務省2011:78）を指しており、「日本の文化や習慣を体験してもらい、外国人の仲間に伝え合う事業」（上毛新聞社2022:157）として実施されている。上述した日本語教室などの生活支援も含め、大泉町への外国人移住者を単なるお客さんとして迎えるわけでもなく、地域に溶け込むように心がけていることが伺える。文化の通訳事業では、日本語が話せない外国人に一方向的に支援を行うのではなく、彼らにできることには積極的に参画してもらい、外国籍住民間でも情報の正しい理解や周囲との共有が図られた（総務省2011）。

ウ 「キーパーソン」の発掘と外国人コミュニティ

2013年に現町長の村山俊明氏が初当選する。村山町長がとる外国籍住民へのアプローチは「能動的なコミュニケーション」に集約される²⁹。そこには、どのような国籍であれ、大泉町に転入してきた

²⁸ 担当部署の名前の変遷について、村山俊明現町長も「この町の外国人との向合い方の変化を象徴していると思います」と同様の見解を残している（村山2024:20）。

²⁹ 村山・小田（2024）などにも具体例が挙げられている。

時点でその者に納税義務が発生するとともに、公平・公正に住民サービスが受けられる権利がある、という前提が存在している。

1989年からはばらばらには日系のブラジル人やペルー人などが移住元の中心国であったが、近年ではベトナム、インドネシア、ネパールといった東南アジア諸国から移住してきた住民も増えてきた。ヒアリング調査によれば、直近では57か国から移り住んでいるとのことである。町の担当者によれば、1989年頃から外国籍住民への対応が始まったこともあり、現在の多国籍住民への対応にも順応できているのではないかと、との見解が伺えた。2017年には「あらゆる差別の撤廃をめざす人権擁護条例」（いわゆる「人権擁護条例」）を制定したが、これにより多様な国籍の住民が一段と増えたという。

様々な国からやってくる住民やそのコミュニティに対して、町はどのように対応しているのか。村山町長へのヒアリング調査によれば、町内の飲食店がベースとなって出身国ごとのコミュニティが形成される傾向にあるとのこと、町長自らそういった飲食店に赴き「御用聞き」のようなコミュニケーションをとるとのことであった。そうした飲食店は西小泉駅前のグリーンロード商店街に多く、町職員も同様に飲食店に行きコミュニケーションをとるように心がけている。飲食店の他には、教会もコミュニティが形成される場となっているとのことであった。

それぞれの外国籍住民のコミュニティで、行政に協力してくれて、仲間に話を広げられるキーパーソンにあたる人物がいるという。町はそれぞれの出身国や町内の居住地域ごとにキーパーソンを見つけられるように尽力している。上述した文化の通訳事業で見つけられた人材も同様である。町としてはキーパーソンをハブとして、外国人コミュニティからの意見の吸い上げや情報共有を図っている。ヒアリング調査によれば、キーパーソン同士のネットワークの形成は見られないが、町側はキーパーソンの名前と出身国を記し

たリストを作成し、随時行政からの情報発信や意見交換会を設定している。

エ 移住者から町の住民へ

ヒアリング調査によると、定住者を受け入れてきた 1990 年代は、確かに外国人による窃盗や事故といったトラブルも多かったという。しかし、時間が経つにつれて、特に長く住み続ける外国人住民が増えるにつれて、生活態度やマナーが改善されてきた。近年増加しつつある東南アジア諸国からの移住者については、古くから居住している日系人住民からも生活マナーを守ってほしいと思われているとのことであった。

外国人住民によるボランティア活動も、2011 年の東日本大震災をはじめ、震災などの自然災害発生時に積極的に行われている。2015 年に茨城県常総市にて鬼怒川の決壊が生じたときも、ポルトガル語が話せる日系ブラジル人の職員らを通訳として派遣した。常総市も日系ブラジル人が多く住む自治体であり、避難時の困難が予測されたためである（上毛新聞社 2022：214-216）。また、文化の通訳事業によって、緊急時に多言語を介しても情報伝達ができることの重要性を再認識できたという。文化の通訳が広がることによって、外国人ボランティア活動が広がっていく側面もある。

1989 年の入管法改正から 35 年近くが経ち、当時移住してきた定住者から永住者になった者も多い。当然、2 世代目、3 世代目の住民も増えてきており、生まれながらにして大泉町民という者も登場する。町では 2024 年度より職員採用試験の受験資格から国籍条項を撤廃した。これまではたとえ大泉町が気に入りに、町のために働こうという気概があっても、外国籍 2 世代目、3 世代目だと帰化しなければ採用試験すら受けられなかった。永住者が増えるとともに、町に貢献したい、一員として町のために働きたいという意識を持つ

者を何とか採用できないかとして、国籍条項の撤廃に取り組んだ。しかし、いわゆる「公権力の行使」や「公の意思形成」などを理由とした制限は当然残されている³⁰。

一方で、移住してきてから長期間にわたって大泉町に住んでいる住民の中には、高齢に伴って介護を要する者も現れた。様々な保険制度への理解を促す必要がある一方で、認知症を発症する外国籍住民もいる。外国籍住民と認知症という面では、長期間の大泉町での生活で身につけた日本語を忘れてしまい、母国語でしか言葉が通じない者も出ているという（いわゆる「母語がえり」）。こうした外国籍住民をめぐる新しい課題が、今後も当然現れるだろう。

オ 外国籍住民と地域コミュニティ

自治会・町内会などの地縁型コミュニティとの兼ね合いではどうであろうか。現状では大泉町の自治会には外国籍住民が加入するのは珍しいという段階とのことであった。町の職員へのヒアリング調査によれば、そうした背景には自治会という組織自体を認識できていないのではないか、という見解が見られた。とある地区では、地区のお祭りに参加した外国籍住民もいたとのことであったが、そもそもその住民が地域のママ友のネットワークに入っており、日本語が話せるなど、既に町や地域に馴染むことができた住民のケースであった。

自治会側も防災活動などのため、地域内にどういった人が住んでいるか、外国人コミュニティがあるのであればそこは交流がとれるのか、情報共有はできるのか、といった関心事を多く抱えているという。しかし、プライバシーの観点もあり、安易に情報共有がで

³⁰ 実際、地域に従事したいと消防団に加わった外国籍住民もいたとのことであったが、「公権力の行使」を必要とする破壊消防などには加われなかった。

きていないという現状がある。

地域の中で、国籍を問わず情報共有が最も行われているのは、子ども会を介する交流とのことであった。ただし、子ども会は自治会の内部組織ではなく、自治会、地区社協、子ども会ともにバラバラに運営・活動しているため、相互連携は図れていない。そのため、子ども会に関わっているネットワーク上の人には情報共有が図れているが、逆に言えば、子ども会に関わりがないと情報が届かないことになる。これは外国人コミュニティに対しても同様のことであった。

4 おわりに

本章では神奈川県真鶴町、そして群馬県大泉町における移住に伴う地域コミュニティへの影響を取り上げてきた。国内の都市部からの移住、外国からの移住とその様相は異なる面もあるものの、共通点や論点もあるため、最後にそれらの点をまとめてみたい。

まず、移住が始まる際に受け入れる側に準備が出来ていたという点は、両事例において共通点と言えるだろう。真鶴町は町がお試し移住を推進していた時期であり、大泉町では町内の中小企業が積極的に日系人労働者を受け入れようとした。こうした取組みは、移住者と地域社会を結び付ける役割を果たしていたと考えられる。これは受け入れる側の地域の「門」が開かれた状態にあるといえる。

付け加えると、ある程度の価値観が共有されていると望ましいのではないか。真鶴町では「美の基準」がまちの共通の価値観を生み出した。大泉町では国の法改正に応じる形で移住促進に乗り出したため、一見すると価値観をともにしていないように見えるが、先祖が日本から出稼ぎに出た日系のブラジル人やペルー人というルーツの面では、闇雲に外国人労働者を受け入れるのとは異なっただけで

ある。この点は現在徐々に増えつつある様々な国からの移住者と、将来比較検討できるのかもしれない。

環境面で見ると、外から来た人を受け入れてきた歴史を持つ町同士であった。この点は2町だけが持つ特有の条件ではないが、開かれた立地や経験を持たない地域では、外から移り住んでくる者への免疫という点で大きく異なる結果を生み出すだろう。

ここまで述べた内容は、地域の同質性や凝集性といった要素で検討できるのかもしれない。一方で、地域コミュニティレベルで見ると、両事例ともに移住に諸手を挙げて賛成していたというわけではない。真鶴町では一度受け入れが上手くいかなかった時代もあった。しかも両事例ともに、自治会レベルでは移住者が混じり合っているとは言えないのである。

移住によって起こる一例として、移住者によるコミュニティの形成がある。旧来からの地縁型コミュニティとの連携という点では、すぐに関係が築かれるわけではない。時間が経つことによって受け入れる側の姿勢やお互いの関係性に変化が生じるように、自治体は新たに生まれる地域コミュニティを旧来の地縁型コミュニティといかに結び付けていくか、そしてどのように地域のネットワークを築いていくか、という点で大きな役割を今後も担い続けるのである。

謝辞

本稿の執筆にあたっては、真鶴町の調査においては、真鶴町都市計画課長の多田英高様、同健康子ども課長の卜部直也様、野口都市研究所代表取締役の野口和雄様、真鶴出版の來住友美様、そして一般社団法人真鶴未来塾の皆様より多大なご協力をいただきました。また、大泉町の調査においては、村山俊明大泉町長、前大泉町社会福祉協議会会長の岩瀬寿夫様、大泉町総務部長公室長の田部井久幸様、同企画部長の持田一也様、同企画部多文化協働課長の武藤晴

美様、同企画部多文化協働課多文化協働係長兼多文化共生コミュニティセンター所長の木月健太様より多大なご協力をいただきました。皆様に謹んで御礼を申し上げます。なお、本稿の記述・内容については、筆者の理解に基づくものであり、これらに関する責任はすべて筆者が負うものであります。

参考文献

- 伊勢崎市（2021）「伊勢崎市都市計画マスタープラン」
- 大泉町（2012）「大泉町発足 55 周年記念 大泉町今昔写真集」
- 大泉町（2021）「第 2 次大泉町都市計画マスタープラン（一部改訂版）」
- 岡村美保子（2018）「我が国の外国人労働者」『レファレンス』804 号、pp. 29-53
- 神奈川県統計センター（2025）「神奈川県の人口と世帯（令和 7 年 9 月 1 日現在）」
- 群馬県（2025）「令和 7 年度群馬県市町村要覧」
- 上毛新聞社編（1997）『サンバの町から：外国人と共に生きる 群馬・大泉』上毛新聞社
- 上毛新聞社編（2022）『サンバの町 それから：外国人と共に生きる群馬・大泉』上毛新聞社
- 総務省（2011）「多文化共生の推進に関する意見交換会報告書」
- 野田岳仁（2022a）「首都圏の『過疎のまち』になぜ若い移住者が増えているのか？」『水の文化』71 号、pp.36-41
- 野田岳仁（2022b）「真鶴の人のつながりを支える『社会的仕掛け』：『となり組』と『社会的オヤ』」『水の文化』72 号、pp.36-41
- 野山広（1997）「太田市・大泉町：わかちあいのまちづくりへ向けての胎動」駒井洋・渡戸一郎編著『自治体の外国人政策：内なる国際化への取り組み』明石書店、pp.181-216
- 日笠端（2000）『都市基本計画と地区の都市計画』共立出版
- 牧幸輝（2024）「中島飛行機の解体と第二会社」『立正経営論集』56 巻 2 号、pp.53-78
- 真鶴出版（2021）『小さな泊まれる出版社（第 2 版）』真鶴出版
- 真鶴町（2015）「真鶴町まちづくり条例 美の基準 Design Code（第 4 版）」

真鶴町 (2023) 「令和4年度まなづるの統計」

真鶴町(2025)「第3期真鶴町まち・ひと・しごと創生総合戦略人口ビジョン」

真鶴町教育委員会 (2020) 「真鶴 (令和2年改訂版)」

村山俊明(2024)「外国人住民を包摂してきた、小さな町の30年」『国際人流』
36巻1号、pp.20-24

村山俊明・小田理恵子 (2024) 「誰もが互いを理解し、思いやるまちへ：
村山俊明・群馬県大泉町長インタビュー(後編)」『地方行政』11284号、
pp.14-17

講演録

地域コミュニティに関する話題提供 －都市計画の観点と中間支援の現場から－

日本都市センター研究室

「新たな地域コミュニティのあり方に関する研究会」では、地域コミュニティのあり方をめぐって、ゲストスピーカーを招聘し話題提供及び研究会座長・委員との意見交換を行った。本章では講演録のかたちでその内容を紹介する。

コミュニティのポンチ絵について

東京都立大学都市環境学部 教授
饗庭 伸

はじめに

私は専門が都市計画であり、どうしても計画の対象としてコミュニティを見てしまうところがある。今日はそのような視点からの話としてお聞きいただきたい。テーマについては特に指定がなかったため、今回のテーマは自分の整理という意味で取り組んでみた。今回いろいろなアイデアを提示してみたい。

最近では自治体の計画の中に絵が用いられることが増えた。例えば立地適正化計画、これはコンパクトシティをつくる都市計画であるが、いくつかの例を持ってきた。コンパクトなまちはこのような感じにしたいという、想像をかき立てるような絵が描かれている。このような絵は大体「ポンチ絵」と呼ばれている。都市環境にフォーカスを当てて描いているものや、中には漫画調のものもある。見ていると楽しいし、このような暮らしができるといいなと思わせる。

ポンチ絵は福祉的な話にも使われている。福祉は地域包括ケアシステムの話が絵になるが、それがまちの絵に落とされているものもある。別のジャンルになるが、環境省が出した地域循環共生圏のポンチ絵は話題になった。国がつくる非常に情報量の多いポンチ絵の典型例であり、これもよく見ると面白い。

その他にも、新たに打ち出したコミュニティ政策を優れたイラ

ストレーターに描かせている。例えば、この川崎市のポンチ絵は中村委員のお仕事だと思われる¹。物凄く丁寧に描かれていて、おそらくイラストレーターの人とかなりコミュニケーションをとりながら作ったのだらうと思う。このように絵を使って伝える点が、国・省庁レベルでも自治体のレベルでも意識されている。今回はこのようなポンチ絵の意味について考えてみたい。

ポンチ絵のおこり

ポンチ絵がなぜ「ポンチ絵」と呼ばれるのかを調べてみたが、明治時代の「ジャパン・パンチ」という雑誌で一枚物の漫画のようなものが外国人によってまず描かれ、それ以降、漫画のことをポンチ絵と言うようになった、ということのようだ。当時は、イラストや漫画のようなものをポンチ絵と言っていた。

その後に「ポンチ絵」という言葉は機械設計の分野で使われるようになったようである。機械の設計のときに、設計者の人たちによって、「ポンチ絵を描いて考えよう」というように使われ始めた。今では企業でもよく使われているし、皆さんにとってもそこまで縁遠い言葉ではないのではないか。

都市計画でも「ポンチ絵」という表現は使われている。現場でコンサルがポンチ絵を描いてきて話をすることもある。こうした前提のもと、話を進めていきたい。

都市計画のレジーム

まず、ポンチ絵がコミュニティを動かす計画なのか、それとも挿絵的なものなのかを考えてみたい。

そもそも「計画」の意味についても、その時代ごとの政治や経済

¹ 第5章に「図 5-5 希望のシナリオ」としてこのポンチ絵が掲載されている(事務局)。

の仕組みの影響を受けており、その意味が変わっていく。私が学生時代のときに読んでなるほどと思ったのは、エスピン＝アンデルセンが唱えた、福祉国家と福祉レジーム論の類型が3つあるという話であった。都市計画でもそのようなレジームがあるに違いないと思い、私は博士論文でこのテーマを考えて書いて提出している。

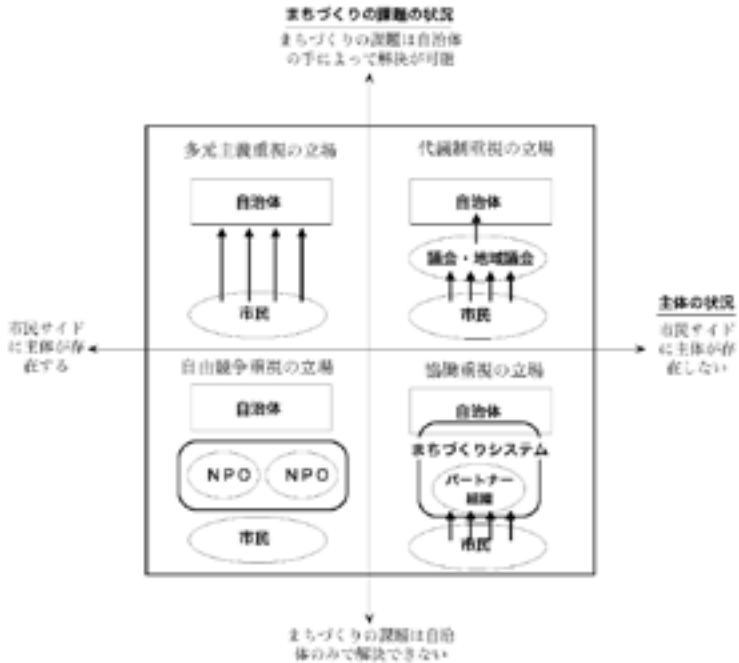
都市計画の中でのレジームだが、都市計画を実行して、地域社会や都市を動かしていくときに、いくつかの主義のようなものがある。それに沿って、主に市民参加の形が変わってきたのだろうと考え、この文献を読んで自分なりに作ったものが図9-1-1である。このときは4パターンぐらいに整理した。例えば、横浜市などの革新自治体で、革新市長が出てきて、何をやっていいかわからないから、百人会議のようにとにかく大きい市民参加をやる。そのようなものは図の左上のパターンである。とにかく会議を開いて、そこに誰でも来てくださいというように歓迎して、いろんな意見を言ってくださいというやり方も当時はあったのではないかな。

それはどのような認識に基づくかということ、当時は、地域社会に多様な住民運動や反対運動のようなものが多く存在していたので、変にまとめたりせずに、取りあえず場だけつくって皆さん来てくださいという感じであった。地域社会は多元化していることを前提に、場だけを提供するやり方を行ったりもしていた。

さらに、それをシステム化しようとした。百人会議が全く続かなかったため、もう少し恒常的なシステムにするために、議会もどきのようなものをつくった。それが図の右上になり、代議制組織のような形態をとる。議会は革新自治体では少し出すぎてしまうので、それとは別に、地域ごとに会議などをつくって実施した。システムとして長続きした有名な例は、三鷹市や目黒区である。川崎市でも、市長が代わるたびにこれをつくっている。

しかし、その仕組みはあまり長続きしない。結果的によくあるパ

図 9-1-1 都市計画のレジームの類型



出典：饗庭氏提供資料

ターンになってきたのは図の下の2つである。1つは、地域にパートナーをつくり出して、そのパートナーと行政がしっかりとやり取りをする協働型の仕組みである。都市計画の所管課とまちづくり協議会を地域でつくり、両者と自治体が行き交いをしながら物事を決めていく。あるいは、その後にNPOができてからだが、「協働」という言葉が非常に流行った。いろんな施策で地域のパートナーをつくって展開される。

協働では、1つの相手としか付き合わないということになってくる。しかし、それよりも、もっとたくさん地域のNPOと協働する状況になれば、もう少し自由競争重視の状況になってくる。

こうした4つほどのパターンがあり、まちごとにどこかへ落ち着いたり、遷移したりしているが、それぞれでおそらく計画の意味が違うのだと思われる。

雑な表現になるが、昔の都市計画はやはり「計画」なので、どうしても社会主義的で書かれたとおりにやらなければいけなかった。それが2000年頃からぐっと変わってきて、新自由主義の風潮、要は民間ディベロッパーが頑張ってくださいという風潮になってきた。そこで計画の意味や内容が変わってきた。

計画の移り変わり

森村道美先生は、マスタープランは時代が4つほどに分かれると言っている。その第1期は「需応供給型」である。ばらばらにやっていたものをまとめたのが第1期である。

第2期は「問題解決型」で、70年代に科学的な基準を入れて、計画課題ごとに問題と対応策を採用したということで、シビル・ミニマムなどの言葉に対応したのがこの時期である。

第3期が「都市イメージ活性化型」で、これはバブル期の、中曽根民活の時代をイメージしている。計画にあまり詳細に書かずに、むしろイメージをかき立てるものとして、提案的に提示するのが第3期マスタープランである。このように、森村先生は、時期ごとにマスタープランの志向や内容が違っていると主張していた。

森村先生の著書では、これからは「課題見直しとヴィジョンの共有化」の時代だと主張している。2000年までに日本の都市が課題にしていたシビル・ミニマムの達成を大体充足した。次はもっと個別的な課題が出てくるので、その状況を見直しましょう、そうすることでみんなの福祉の拡充を進めるのがこれからの時代ですと仰っていた。20年前の議論だが、これをそのまま使うとすると、私が申し上げたポンチ絵的なものが意味を持たされてきたのではない

か。

したがって、大変乱暴ではあるが、ポンチ絵はコミュニティ計画の一種として見てもいいのではないか。

なぜポンチ化するか

それでは、なぜポンチ絵になってしまうのか、なぜポンチ化するのかといった点を考えたい。

以前、某省の委員会に少しだけ関わった際に、資料にかわいらしい図が当初は描かれていた。しかし、会議が何度も行われていくにつれて、委員の人たちみんなが好きなことを言う。我々は人と違うことを言うのが仕事なので、委員会に呼ばれると絶対に違うことを言う。こうして、環境省についているコンサルさんが「承りました」「仰るとおり」などと言いながらどんどん全部載せしていくのを目の当たりにした。おそらくそのような「全部載せ」が一つのキーワードではないかと思っている。

なぜ全部載せになるのか。ポジティブに考えると、結局社会が多様であるということだと思う。私も含めて、そこに呼ばれている委員が何らかの多様性を代表している。都市計画の人、女性、環境問題に詳しい人、NGOのリーダー、コミュニティデザイナーというように、多様性を代表している。その人たちが自分の視点で発見したものをそこに載せようとしている。

地域でまちづくりをやろうとすると、全員が共通で議論できる問題は防災の話となる。6メートルの水が来ますよ、というようにそこだけは地域の誰でも共有できる論点である。しかし、それ以外は、私はこのまちについてはこのように思っている、これが問題だと思っているというように、全員が違うことを考えている。それらをうまい感じでまとめていくことが、コミュニティ計画をつくる仕事である。これは先程の委員会の話と一緒に思う。全部載せになっ

て絵ができていく。その状況を引き受けたものになっていくのではないか。

絵を描ける人が社会にすごく増えたということも関わってくる。どのまちに行っても、イラストレーターのような人がたくさんいるようになった。つまり、我々の言葉が絵になりやすい時代になったことを示している。こうした発言をその場で絵にしていく行為をグラフィックレコーディング、略してグラレコと呼んでいる。

コミュニティ計画の歴史

今風の計画の描き方がポンチ絵なのではないかというのを、これまで話してきた。では、それをどのように機能させるのか。現状ではおそらく機能していない。描いても描きっ放しで、何となく分かった気になっている。それではもったいない。どのようにしたら機能できるのだろうか。

まずは、コミュニティ計画というものが長年積み重なっているので、その系譜を改めてたどってみたい。最初に有名になったのは、近隣住区である。1924年にクラレンス・アーサー・ペリーというアメリカ人が、ニューヨークの仕事をしながら、これからのまちはこのような感じだということを描いた。これは理想を描いたというよりは、むしろ実態に即して現実を描いたものであるが、これが世界中に広がっていき、日本にも広がった。なぜ広がったのかというと、やはり絵であったからだと思われる。このような分かりやすい絵とともに発信されたからであろう。

寸法などをいろいろ書き込んでいるが、最終的に翻訳されてきたのは1平方キロメートルである。1平方キロメートルで人口1万人というのが近隣住区の単位である。それはほぼ小学校区である。この単位の中に小学校が1つ、小さい公民館が1つ、大きい公園がいくつかの近隣住区につき1つというようにパターンがつくられていっ

た。1924年にアメリカで考えられたものが、日本に比較的時差がなく伝わった。しかし、戦争中はそのようなことはできないので、戦争中の満州などの都市計画に使われたけれども、あまり実現しなかった。その後、戦災復興でそれどころではなくなり、日本では、1960年頃に改めて脚光を浴びている。

次に、先程の森村先生よりさらに上の世代の先生方、東大の日笠端先生や、北海道大学の太田実先生、大阪市立大学及び東京都立大学の川名吉エ門先生がいる。都市計画の講座をスタートさせた方々だが、それぞれ博士論文で近隣住区を扱って、実際に現場で試してみるということをやった。この時代は、戦災復興は終わっていたが、成熟の手前ぐらいにあり、まだ成長が続いていた。大急ぎで復興が終わって次の時代に入ったときに、都市をつくっていく理論として近隣住区が入ってきた。

日笠先生は、ニュータウンをつくるときに使っていた。太田先生や川名先生は、既成市街地を再生していくときに都市計画を使った。今は変わったが、太田先生が肝煎りで作った計画として、当時の札幌の住区計画がある。基本的に北海道はまちがグリッド（正方形）でできているので、単位がつくりやすい。近隣住区がこの単位、小学校区はこの単位というようなことを計画で決めていく。その後、札幌は人口が増えて都市が広がっていくが、そのときにもこの計画にかなり忠実にまちがつくられていって、今に至っている。

それから、高知市では川名先生が呼ばれて、コミュニティ計画をつくった。既存の小学校区を分割したところに、既に備わっている都市施設と不足しているものを調べてカルテをつくった。この後はうまくいわずに終わってしまうのだが、1970年代前半頃には、このようなことが導入されていた。

こうした計画にコミュニティで備えるべき施設が書いてある。公園、お店、小学校、住宅がどれぐらい必要だということ、さらに上

下水道についても書いてある。これがコミュニティの基本セットのようなもので、これらをきちんとつくっていきましょうということが当初の議論であった。

その中でも非常に有名になった、日本の都市計画が最もよく出ているのが、神戸市の真野地区である。これのきっかけは川名先生である。川名先生が神戸に行ったときに、既成市街地ではこのようなことをやりたいのだと言われたので、弟子の宮西悠司氏を送り込んだ。下町の住宅と工場が混在したところの改善計画のようなものを真野地区でつくった。このように、まちの土地利用はこうあるべきとか、道路はこのように入っていて、この辺りがこうなっている、その中にこのような施設がいくつかあってとか、かなり詳細なことを計画に記入していくというのが、1980年ごろの計画のあり方であった。

この進め方がすごく分かりやすいので、同様のものをたくさんつくってほしいというのが都市計画本流の考え方であり、あちこちでやろうとした。しかし、単純に言うとその進め方は大変手間がかかるので、あまり広がっていかなかった。先ほどの類型でいうと、代議制重視に近い時期だったので、全ての住区を分けて、それぞれにこの計画があって、そこに市民が参加して全部検討を進め、決まったことに沿って行政が動いていくというのが、当時の理想のパターンだった。けれども、主に人的資源の問題だと思うが、うまくいかなかった。

地区計画の導入と変遷

同じ頃に、都市計画法に地区計画という仕組みができる。1980年に都市計画法が改正されて制度化されたもので、地区の詳細な都市計画を「都市計画として決定できる」という仕組みであった。「都市計画として決定できる」というのは、要は「強制力を持つ」とい

うことである。土地の取用ができたりもする。絶対につくらなければならないというものではないけれども、計画をつくることができるという仕組みが導入された。神戸市や世田谷区では、それをまちづくり条例という、自分たち独自の条例の中に位置づけて、それに対する市民参加の手順・手続などを定めてやっていくという方向にシフトする。

その後、地区計画が用いられた例として、私が携わった世田谷区の明大前の駅前地区の地区計画についてお話ししたい。都市計画は、一つはゾーニングの仕組みを持っている。他人の土地にルールを引いて、このとおりに造ってくださいというのがゾーニングである。用途地域などがこれにあたる。これはつまり、ルールだけを決めて、あとは皆さんで造ってくださいというものであり、公共投資が必要ない。一方、ここに道路を1本造ります、道路を2本造ります、公園を造りますというのは、都市計画でいう「都市施設」にあたる。都市施設は、書いたらいつか造らないといけない。いつか予算をつけて、その道路を絶対造りますというのが都市施設である。

その結果、いろんなところでできた地区計画では、都市施設がほとんど書かれず、ゾーニングだけになっていった。つまり、行政側も自分たちで絶対に道路を造る（＝都市施設として明記する）としてしまっても、調整もつかないし予算もそうはつかないので書かない。その代わりに、土地利用のルールだけを決めるということになっていった。

世田谷区は、地区計画を多く決定している。100、200という非常に多くの地区計画を20年程でつくっているが、途中から全てゾーニングになっている。新たなまちの用途地域よりも、細かい土地利用のルールを作ってそれを守ってくださいねということしか書いていない。背景には、お金がないということもあると思うが、コミュニティ計画が持っていた全体性のような話から、徐々に機能性を優

先していくということが起きてくる。

もう一つ起きてきたことが、2000年代後半から生じた「規制緩和手法として地区計画がスポット化していく変化」である。例えば、行政、主にディベロッパーが開発をしたい場所があるとする。そのために規制を緩和してくださいという話になる。用途地域で決まっている容積率が600%だとすると、800%程度までプラスしてほしいという話になったとする。そうすると、800%にするために、きちんと計画をすることを求められる。つまり、800%に上げる代わりに、足元に公園造りますとか、道路を敷きますという取引を用いて、特に都心部の再開発を取っていく。その取引の証文、取引文書のようなものが、地区計画になっている。

例えば、ここにとある場所の地区計画の一部がある。左側に青い点線で、ここに歩行者用道路が入りますとか、広場を造りますということが細かく書き込んである。このスポットレベルのスケール感になると、地区計画に都市施設を書くということになる。しかし、これはこの地区の一部、建物や敷地にしかすぎない区画である。敷地計画を地区計画でやっているということになる。

まとめると、コミュニティ計画には、70年代ぐらいまでは何となく地区の全体性のようなものがあつた。住民もたくさん参加していて、住民も一緒に、「うちのまちはこんな感じだろうな」というヴィジョンを共有して、それに向けて行政も取り組む、みんなも頑張ろうというのがコミュニティ計画だった。しかし、だんだんそのような性格がなくなっていき、どんどん機能的になっていった。

「政策提案制度」と特区制度

このように、個別計画が機能化していく一方で、政策提案型制度が、1990年代後半から2000年頃にたくさん出てきた。コミュニティ計画とは、コミュニティ全体を見て「こういうことをやっていきま

しょう」と提案するものだが、もう少しテーマ的に、公園だけをこうしたい、緑をこうしたい、福祉はこうしたいというように、地区全体をあまり見ずに、テーマ型で政策を提案していくものをここでは「政策提案制度」とした。問題を発見するのも、解決方法を提案する主体も民間である。それを受けて、政府が取り組むこともあれば、皆さんがやってくださいということもある。

世田谷区では、地区計画をつくる一方で、世田谷のまちづくりファンズという仕組みも立ち上げており、私は5年ほど手伝っている。これは、住民が自分のまちをこんなふうにしたい、自分の身の回りのこういう問題をこのように解決したいと提案して、その提案が採択されると、そこに一定の政策リソースが振り分けられるというものである。このような仕組みは大変流行っている。あらゆるまちで同じことを実施した結果なのだと思う。ただし、大抵はプロジェクト型になってしまう。やはり「地区の全体性を踏まえたヴィジョン性」のようなものがなかなか生まれない。

似たような手法が特区制度である。これも主に2000年以降の政策手法である。最初に日本の新聞で報道されたのは、深圳の経済特区という中国の事例である。日本の都市政策の文脈でいうと、1990年代中頃から2000年代半ば頃に、構造改革特区や都市再生特区のような特区が導入されていった。

日本の都市は当時都市計画を100年ほど運用しており、いろいろな規制でがんじがらめになっていた。今となっては意味のない規制がたくさんかかっていた。規制が増えてくると開発できなくなってくる。そこで、うちのまちを将来こういうふうにしたいという夢やヴィジョンをきちんと出してくれれば、そのヴィジョンに沿って、その区域に関しては規制を特別に緩和してもいいですよというのが、特区制度である。建物ができたときにエリアマネジメントを行うようなものである。これは、コミュニティ計画の正統な後継者の

ようなヴィジョン性がある。東京都は特区型の手法をあらゆるところで使っており、それによって民間に都市開発をさせている。東京都は、基本的には、これをやってくれたらこれぐらいインセンティブを付与するという、規制緩和のメニューに対応したショッピングリスト・ほしいものリストのような、大量のメニューを準備している。

例えば、とある事例では「育成用途」と示されている。これを見るとその自治体が育成したい用途が書いてある。商業施設、生活支援施設、重要育成用途、外国語対応の教育施設などがあり、このような施設が足りないので造って欲しいと考えている。この育成用途をこのようにつくってくれるのであれば、行政はこのようにおまけしますという対応も定められている。こうした組立てになっている。

しかし、その結果、ディベロッパーがあまりクリエイティブになれない。「これをつくったらこれくらい貰える」という制度上の条件を満たすことに終始する状況になっている。この、あまりクリエイティブではないという点が問題になる。また、都市のごく一部分の市場性が強いところでなければ機能しない制度でもある。容積率を犠牲にしているので、様々な場所で使える手段ではない。

シビル・ミニマム

では、基本に立ち返って、計画として機能させるにはどうしたらよいのだろうか。そこで思い出したのが、シビル・ミニマム論で著名な松下圭一先生の著作である。松下先生は、晩年に『シビル・ミニマム再考：ベンチマークとマニフェスト』という小さい本を書かれていて、それを解説した西尾先生の論文がある。日本都市センター

から出ている論文²で、西尾先生が、松下先生はこういうことを言いたかったのではないかという解説をしている。

シビル・ミニマムとは、自治体ごとに最低基準のようなものを持ってやりましょうという考え方である。国の一律の基準であるナショナル・ミニマムではなく、シビル・ミニマムが大事ということである。ミニマムは大体解決できたと考えられたのが、2000年頃だったようである。そこから先の、最低基準ではなく、もっとプラスアルファのところ、松下先生は「個人の内面性ないし政治活動は『自由の王国』とされていなければならない」と述べていて、要はあまりそこを縛るなど仰っている。シビル・ミニマムが達成された後のことはあまり縛らないほうが良いと主張している。

それを踏まえて、西尾先生は何を仰っているのかというと、「シビル・ミニマムの〈量充足〉はほぼ終わったとまでは言い切れない」ため、今後も考えていく必要があるということが書いてある。したがって、コミュニティ計画は、かつてはシビル・ミニマムを根拠にしながらつくられてきたが、それが終わったとも言い切れない。

それでは、シビル・ミニマム的なものがコミュニティ計画に今風にビルトインするにはどうしたらよいかを考えてみたい。

KPI

続いて KPI (Key Performance Indicators) についてである。専門ではないが、自治体の仕事に関わっているとよく相談される。政策をするために KPI を設定して、それができたかどうか報告しなければいけない。私の場合は、評価の段階というよりはプランニングの段階でよく相談される。自治体側から「この KPI はどうし

² 西尾勝 (2019) 『シビル・ミニマムの思想』の原初の発想とその後の変貌『都市とガバナンス』31号、pp.1-8.

ましようか」という相談をされている。出てくるいろんな政策を見ると、大体自治体の人が自分でつくっている。「うちのまちはこういう政策をやります、KPIはこうです」というようにつくられる。

しかし、何事も安易には数えられない。人口を増やしますという程度の内容しか書いていない。シビル・ミニマムでコミュニティ計画をつくっていた時代の次の時代というのは、KPIを振り回しながら、コミュニティがうまくできているかどうかを確認するということである。

ウェルビーイング

ウェルビーイングという言葉も最近よく用いられる。これは先ほどの松下先生が言うところの「自由の王国側をどう縛るか」という点であると解釈している。つまり、最低基準のようなものはあるが、そこから上については、基準をつくって測るべきではないと松下先生は主張しているのだと理解している。ウェルビーイングは、そこをもう少しきちんと定量化しましょうということであり、「ウェルビーイング」という言葉どおり健康や幸せという要素によって測られるものである。ただし、健康や幸せというのは基本的には主観的な指標である。例えば、私にとってはこのコーヒーを飲んで幸せだが、他の誰かにとってはおいしくないと感じるという類のものである。人々が主観的にどのように感じるかを計測して、それを政策に反映しましょうというのがウェルビーイングである。

コロナが非常に増えた時期と重なるが、5年ほど前からいろいろな政策で「ウェルビーイング」という言葉を使うようになってきた。幸せの基準はそれぞれの数だけ存在するということである。私の幸せ感と委員の皆さんの幸せ感は違うはずであり、多元的である。そうすると、指標を大量につくろうという話になる。この部屋に10

人の人がいるとすると、10人分の満足度の指標がある。それらがうまく満足するように、政策を練っていくということになる。ウェルビーイング指標をまちでざっとまとめたとしても、例えば、たくさん指標がなければ、「これは障害を持っている人のウェルビーイングを満たしていないよね」という意見が絶対に出てきてしまう。こういった話をすると、自治体の人は大体困ってしまう。こうした事由により、私はウェルビーイング指標はうまく定着しないのだと思っている。ただ、これもおそらくコミュニティ計画の中に組み込んでいくことができる。

計画とポンチ絵

まとめると、都市の課題が共通課題の量的充足、つまりミニマム系から、個別課題の質的改善へと向かっている。そのときに、全部が書き込まれた事前確定的な計画、昔風のコミュニティ計画ではなく、ざっくりとした目標を立てて、計測する指標をKPIのレベルで設けて、その実現手段は皆さんが考えてくださいねというような動的な計画制度が生まれた。

そうした背景があって、今日の主題であるポンチ絵が計画の一部として描かれているのだと思う。計画だけではよく分からないので、「このようなまちにしましょう」というぼやっとしたポンチ絵を描いておくことが、今風のあり方なのではないか。そのため、ポンチ絵を計画として機能させるには、ポンチ絵の内容をもう少しKPIやウェルビーイングに紐づけていき、そうした指標のもとで判断をするということになっていくのではないか。

なぜ今コミュニティ計画が必要なのか？

そもそも、コミュニティ計画なんて要らないのではないかという意見はある。既にみんな豊かなのだから、そのようなことはしな

くても好きにやっていたらいいのではないかという意見もあるだろう。では、コミュニティ計画はなぜ必要なのか。

ここではその理由を5つにまとめた。1つ目は、いろいろな人も述べている意見であるが、マーケットとコミュニティの需要や供給がずれているという点である。例えば、東京では面白い施設がたくさんできるが、地方では状況が異なっている。地方では図書館や美術館がどんどん削られていくという話もある。市町村レベルでも、地域コミュニティのレベルで見ても、欲しいものがきちんと来ない場所がある。その微調整の仕組みとして、コミュニティ計画が必要である。

2つ目として、「合成の誤謬」もある。自由なのだから、いろいろな人たちがつくればいいのだと思うけれども、それが合成されたときに、複数の同じものが供給されるとかおかしなことになるということはある。それを調整するものとして、コミュニティ計画が必要になる。

3つ目はもっと大きいスケールの話で人口減少の影響である。今の日本の都市空間は、基本的にはまだ貯金で食べているような状態である。現在は状態のいい空き家もたくさんあつたりするので、それを使うと面白いことができたりする。つまり、「貯金」がある状態である。しかし、建物がどんどん古くなって、いつかはその「貯金」が尽きる。松下先生はシビル・ミニマムの量的充足はほぼ終わったと主張していたが、もしかしたらそうではなく、またこれから足りなくなってくる可能性もある。そのときに、コミュニティ・ミニマムをしっかりとつくっていく必要があるかもしれない。

4つ目に公のセーフティーネットの限界である。3つ目と似たような話だが、セーフティーネットが足りないという話も出てくる。公のセーフティーネットは、いろんなところで限界が見えてきて、民間が実質的にやっている地域もある。民間に任せても調整されな

いこともありそうである。

例えば、子ども食堂を運営している人に話を聞くと、本来要らないところにたくさんできていて、かつ、しっかりと「ありがとうございます」と言える子どもをターゲットにできる場所にしか子ども食堂はない。問題を抱えているのはそうした場所ではないところに住む子どもである。そもそも会話もできないような子どもは来られないということも起きている。そうしたセーフティーネットのような視点もきちんと考えてあげるようなコミュニティ計画ができるといい。

5つ目はソーシャルミックスの観点であり、これは慎重に議論しなければならない。ソーシャルミックスという言葉は住宅政策や団地開発でよく使われていた。簡単に言うと、公団住宅なり、ニュータウンなりを造るのに、そこに必ず公営を混ぜましようとか、あるいは公営住宅だけで団地を造ってしまうと小学校が大変なことになるので、そこに公団を混ぜましようというもので、こうした調整によって、所得階層を混ぜるといことがずっと住宅地設計の中で議論されてきている。

日本はソーシャルミックスが割とうまくいったと言われており、あまり団地が荒れていない。しかし、ここから先は分からない。今までは所得階層だけでやっていただけでも、例えば外国の方がたくさん入ってきたときに、所得階層でわかるのか、むしろ違うやり方で進めるべきなのか。つまり、このまちにはミックスのようなものが適切だという根拠をつくらなければいけない。それは所得階層だけではない、違う見方もできそうな気がしている。そのときに、コミュニティ計画が必要だと思っている。

「言葉と絵」、「数字と地図」

ここからは、これまでの話を具体的にして、現場でどのようなコ

コミュニケーションでつくって動かしていくかという点を考えたい。

私は、コミュニケーション、住民参加や市民参加の専門家なのだが、学生にはコミュニケーションをする方法には2種類あると教えている。「言葉と絵」、「数字と地図」である。

例えば、まちの人に集まってもらって、理想のまちを5分間で絵に描いてくださいと言うと、当たり前だが全員が違う絵を描く。「同じ言葉なのに誰が描いても違う絵になる」というのは、禅問答のようになってしまうが、しかし実際に誰もが寸分違わず同じものを描くということは絶対がない。これが「言葉と絵」の領域である。クリエイティブな余地があるということである。

一方で、最初から「1辺が1.5メートルの四角で書いてください」と言う、全員が同じ形を書く。「数字と地図」の領域ではこのようになる。つまり、正確に物を訴えたいときには数字と地図を使う方が優れている。逆に、イメージを持ってもらいたいときには、言葉と絵を使うということになる。

計画するときにはどちらの手法も大事である。びしっと決めるときは数字と地図を使わなければ決められない。壁の位置はここにしてくださいねということも数字を使う。他方、その手前の「いいまちにしましょうね」というときには言葉を使う。それをどのように組み合わせしていくかという点が、我々がいつも悩みながらやっていること、そして実現させるのが我々のスキルということになる。今回のテーマであるポンチ絵はもちろん絵なので、絵としてもどのように伝わっているかということも考慮する必要がある。

KPIやウェルビーイングはそれだけではあまり面白くない。住民にそれらを見せても全く盛り上がらない。それは、数字だけのコミュニケーションになっているからである。例えば「このまちの人は公園が足りないと思っています」と言って数字を見せても、返答は「それでは公園を造ってください」という話にしかない。反省はで

きても工夫の続かないコミュニケーションが発生してしまう。

コミュニケーションと評価

ここからは実際のコミュニケーションの話をしていきたい。以前、とある公園を造る過程では、模型の材料として竹を準備して、参加者に「どのような公園が欲しいか皆さんで勝手に作ってください」と伝え、出席者の皆さんが手を動かして模型を作ってもらった。そうすることで、皆が自分の作った全く違うものを組み合わせしていく過程が生じる。そうしたとき、個人の意見をどのように組み合わせていくかが重要になる。

別の事例になるが、公共施設を再利用するときを開いたワークショップの話をしたい。最初は、どのような暮らしをしているかについてお互いを紹介するインタビューを行い、それを言葉・文字にするといった、言葉のコミュニケーションを行った。それをうまくまとめて、現時点では「このようにまとまります」と参加者に示す。この段階で必ず絵をつける。言葉に対してそれをかき立てるようなイラストをつける。言葉と絵で描かれることで、皆さんのイメージはこのような感じですか、言葉もこれでいいですか、というように確認ができる。がちゃがちゃと調整しながら、どれがぴったりくるかを議論してもらう。

このときは、建築家の方に来てもらい、参加者の欲しい建物をその場で絵に描いてもらった。グラフィックレコーディングをきちんと使おうという趣旨である。そうすると、参加している住民の皆さんにも分かりやすくなり、どんどんアイデアが出てきて、最終的にはホワイトボードに意見をまとめた。

それを今度は図面に落としていく。だんだん数字のコミュニケーションになってくる。具体的には、平面図を見ながら意見を落とし込んでいく。土地の広さがこれぐらいしかないけれど、ここはこう

したいなどといった意見が出てきて、それを平面図に加えていき、最終的には模型としてまとめる。そうすると、この壁との隙間が変だとか、どんどん数字の話になり、最後に細かい点を決めることになる。

ここでのゴールは、基本方針をつくるだけではない。数字と地図の議論もここでどんどん行う。最終的にはそれが「12箇条の方針」のように、全体意見を言葉でまとめたときの感じになる。このように、言葉と絵と数字と地図とを組み合わせる。

こうしたコミュニケーションの機会は連続していなければならない。住民に集まってもらってコミュニティ計画をつくるときに、1からコミュニケーションをスタートして、言葉と地図を組み合わせながら、数字や地図に近いものを KPI 的なものに接続させていく。

計画が実際に動き出した後には、皆さんは本当に幸せになったでしょうかという観点から計測する。計測するときも、アンケートに丸だけをつけても楽しくないので、絵を描いてもらった結果を計測するとか、ワークショップをやって評価してもらおうということをやっている。そのときに役立つのがポンチ絵である。絵を通して常に立ち返りながら、いろいろコミュニケーションを取っていければよい。

コミュニケーション手段の状況

最後に日本におけるコミュニケーション手段の状況はどうなのかという話をしたい。

まずは、言葉の状況である。現在は、昔ほど国民的作家や国民的詩人がいなくなったと言われている。個人的には、谷川俊太郎が亡くなってしまったので、「国民的」がつく作家や詩人はもういないと思っている。大江健三郎のような国民的作家もいない。三島由紀夫のような者もいない。主語の大きい言葉で、「谷川俊太郎はこう

言っているよ」というようには意見を束ねられないというのが、今の状況である。

しかしその一方で、全員が文章を書けることが日本の社会の強みになっている。かつ、日本人にはすぐ自費出版をする文化がある。そのような意味では、言葉の状況は非常によい。他の国でこのような話をする全く伝わらない。日本はこういう点が強みである。

絵によるコミュニケーションも同様で、自分で絵を描ける人は結構いる。最近、AIが進んでいて、自分の求めているものに合う絵を描いてくれる。そうした点で状況としては恵まれている。

3つ目に、数字を介したコミュニケーションである。住民たちの統計リテラシーがだいぶ上がっている。うちの学生も最近、ウェブサービスで分析した結果を持ってくるようになった。気軽に有意性などの話ができるようになった。結構リテラシーが上がった。しかし、統計は、しっかり結論が出るようできて、結局それをどのように解釈するかという点が重要になるので、真面目にやればやるほど実は面白い。日本社会はそこまでにはなっていない。ただ、全員がグラフを書けて、エクセルを使える社会になっている。

また、グーグルマップやヤフーマップのおかげで、今では誰でも地図を使える社会になっている。地図もコミュニケーションの手段である。1970年頃は誰も地図を使えなかった。この点も今後非常に可能性があると思っている。

それらがクラウドに大量に収められている状態になっている。アーカイブとしてどんどん収められている。メディアを介したコミュニケーションも進んできており、「うちのまちのコミュニティ計画では、昔はどのようなことを議論していたのだろう」とAIに問いかけたら、情報を探してきて答えてくれる世界になる。現在のこれらのコミュニケーション手段の状況に鑑みると、日本人のリテラシーは大変高いので、今後もうまくいくのではないかと。

※質疑応答部については、日本都市センターホームページ上にございます
「新たな地域コミュニティのあり方に関する研究会・第3回議事概要」に
て公開しております。

(<https://www.toshi.or.jp/research/19722/>)

シミンのジリツを支援するシミンズシーズの活動

一般社団法人シミンズシーズ総合研究所 代表理事
一般財団法人明石コミュニティ創造協会 常務理事 兼 事務局長
柏木 登起

はじめに

本日は、シミンズシーズの活動と、中間支援組織の状況についての報告を御依頼いただいた。本日は、主に「NPO 法人シミンズシーズ」に関する活動報告をする。

2025 年 4 月に NPO 法人の事業を一部分社化し「一般社団法人シミンズシーズ総合研究所」という形態を立ち上げ、6 月の総会にて NPO 法人シミンズシーズ（以下、「シミンズシーズ」と表わす）の代表理事の任を降りた。そのため、そうした立場ではあるが、本日は主に NPO の活動について発表したい。

私は明石市生まれ、明石市育ちであり、現在、明石市のコミュニティづくりにもかなり関わっている。後半に、「一般財団法人明石コミュニティ創造協会」についても、少しだけ紹介する。

現在携わっている団体について

明石コミュニティ創造協会は、明石市がつくった外郭の財団法人であり、市の外郭の中間支援組織である³。ここでは、常務理事兼事務局長を担っている。その他にも、2023 年に、兵庫県内で主に地域自治組織を支援している仲間 5 人と「ひょうご縮充デザイン Lab」という団体を創設し、その代表理事も務めている。人口減少が進む中で、地域自治組織は非常に多くの課題を抱えている。こ

³ 第 7 章にて、明石コミュニティ創造協会の現地調査報告を扱っている（事務局）。

れからどうしていくのかを考えるとともに、地域自治組織を支援する人材を育ていかなければならないという問題意識から創設した。他の創設メンバーには、丹波市で中間支援に携わっている者や、神戸市でアドバイザーとして活動している者などがある。

「縮充」というのは、コミュニティデザイナーの山崎亮氏が以前書かれた『縮充する日本』という本の言葉を使わせていただいた。2023年に兵庫県の佐用町では、町長が施政方針にて「縮充のまちづくり方針」を謳われて、それから同町はずっと縮充のまちづくりを進めており、私も関わっている。人口減少はマイナスのイメージに捉えられがちだが、そうではなく、人口が減っていく中で、どのように豊かな暮らしや充実した暮らしを創造するのかを考えたいという思いで、佐用町は「縮充のまちづくり方針」を進めている。そのような背景があり、「縮充デザイン Lab」という法人を創設した。そのほか、この法人では、兵庫県内で主に市町村職員の研修や地域を支援しているアドバイザーの人材育成の研修などを行っている。

携わっている活動について

シミンズシーズは加古川市にある。私自身はもともと、テーマ型のNPOの支援に長らく関わっていたこともあり、シミンズシーズなどでNPO支援をやってきた。そのほかに「ひょうご市民活動協議会（HYOGON）」という、兵庫県内の120団体ほどのNPOやNGOが関わっている協議会の事務局長も担っている。

また、兵庫県内の地域再生アドバイザーという制度で、兵庫県内の中山間地域に関わっている。総務省の地域運営組織（RMO）の研究会では、ずっと委員をしている。地域自治の観点では、どちらかといえばRMO関係に従事していることが多い。

上述した組織のうち、スタッフを雇用して動いているのはシミンズシーズと明石コミュニティ創造協会の2つである。他にもいろん

な組織に所属しているため、柏木は何を目指しているのかということ聞かれるが、地域の自治、NPO 支援、テーマ型の市民活動の支援、最近では生涯学習センターの運営における社会教育、男女共同参画センターにおけるジェンダーの活動に携わっており、全てに共通しているのは、市民が主体的に活動できる社会をどのように実現するのかという点である。

市民活動と活動支援

「市民活動」という言葉は、テーマ型の NPO で使われるケースが多いが、私は、市民が主体的な活動は全て「市民活動」だと思っている。市民社会や市民活動など、そのような市民による主体的な活動をもっと広げて、活発にしていかなければならない。行政だけで何とかできる時代ではない。そのような市民社会をどのようにつくっていくのかという問題意識が根幹にある。

そのためには、まず、一人一人の市民が自分らしく生きるとか、自分が自己実現しながら生きていくということが必要だと思う。そのため、キャリアデザイン、男女共同参画、多文化共生、地域福祉、共生社会にも関心がある。最近では地域福祉の分野にも関与することも多い。

市民がエンパワメントしていく、市民を育てていくためには、今の生涯学習の在り方が変わらなければならない。多くのセンターで行われている生涯学習や社会教育、シティズンシップ教育の在り様についても見直す必要がある。最近では高齢者人口が非常に多い。明石市も同じである。しかし、高齢者大学のカリキュラムを見てみると、1980 年代の制定当時のままだったという事例もあった。明石市では 2020 年から抜本的に大改革した。カリキュラムの在り様も変わっていかなければならない。市民がエンパワメントしていくには、対話の機会をどのように作っていくのが非常に重要であ

る。対話をする中で、市民一人一人に気づきが生まれ、市民の意識が変わっていく。この過程が非常に重要だ。そのため、対話の場づくり、ワークショップ、ファシリテーション、あるいはチームでの職員の人材育成において、チームビルディングを非常に意識して取り組んでいる。

その過程の先に活動支援がある。この点でいえば、地域の自治組織も変わっていかなければならない。テーマ型のNPOももちろん重要だ。当初は市民の主体的な活動が支援の対象だと思っていたが、以上のように携わる領域が広がってきた。

したがって、市民が主体・主役の社会を作っていくためには、「シミンズシーズ」という法人名にもあるように、ベースとして、市民一人一人が主体的になっていくこと、育んでいくことが非常に重要になる。

よく言われていることだと思うが、市民一人一人が自ら選択して、生き方・暮らし方を決定していく延長にあるのが地域であれば、当然「自治」ということにつながっていく。そう考えると、市民一人一人のキャリアデザインの支援も重要である。本日は中間支援についても後ほど話をするが、一般的に中間支援や活動支援というと、NPO等への団体支援のような文脈の活動が多い。しかし、シミンズシーズのベースにあるのは「市民」である。一人一人の個人のエンパワメントをどのように支援していくのかという点を非常に意識しているのが、シミンズシーズの大きな特徴の一つである。

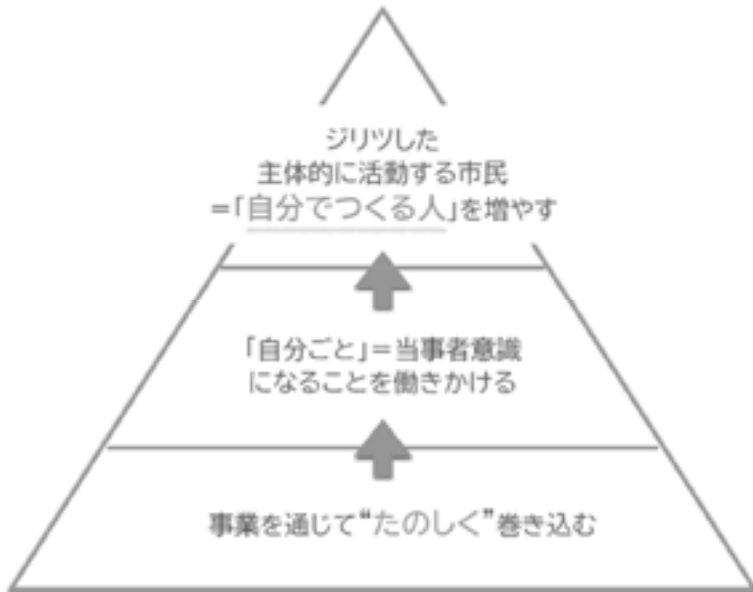
市民のエンパワメントのフィールドとして、活動や地域、団体がある。そのため、私たちスタッフ一人一人も含めた市民がエンパワメントしていくことをひたすら模索してきた。私たちが「シミンのジリツを支援する私たち自身がジリツしていなければならない」とよく言っているのは、そうした背景による。

シミンズシーズの理念

では、シミンズシーズの説明に入っていきたい。シミンズシーズのヴィジョンとして「誰もが市民という役割をたのしめる社会」ということを掲げている。一方、ミッションとしては「シミンの自律と自立を支援する」ということを掲げており、律する「自律」と、立つ「自立」の両方が重要だと思っている。2つのジリツを掛け合わせて、カタカナで「ジリツ」と我々は呼んでいる。

また、主体的な活動を増やしていきたい、広げていきたいという価値観を大事にしている。主体的に活動するためには、面白いとか楽しいという要素が重要だ。私たちの活動では、「たのしい」を一つのキーワードとして大事にしており、ヴィジョンの中でも「市民という役割をたのしめる」として、その重要性を強調している。

図 9-2-1 シミンズシーズの理念



出典：柏木氏提供資料

もう一つ重視しているのが「一緒につくる」ということである。一人で黙々と活動することも大事ではあるが、やはり人には他者との関わりの中で気づきが生まれ、学びが生じる。エンパワメントしていくためには、他者との関わりが非常に重要である。

したがって、我々の活動は「一緒につくる」過程で「自分事になる」、「当事者意識を生み出す」ことを目指している。その中で、市民参加を手段として、市民がエンパワメントする機会をつくれるよう取り組んでいる。いろんな他者との関わりや、他者と一緒に活動していくこと、「つながる」ことを通じて、エンパワメントしていくための支援をしている。

そういった観点から、市民の「ジリツ」、すなわち主体的に活動する市民、自分でつくる人を増やしていきたい。そのためには、まずは楽しい機会を通じて、巻き込む・関わる機会をつくり、その中で当事者意識を持てるよう働きかけることが必要だ。そうすることで「ジリツ」した市民が増えていくのではないかと考え、そのための機会を設けている。

シミンズシーズの活動内容

ここまでは、少し抽象的な理念の部分を説明してきた。具体的な活動としては大きく分けて「コンサルティング部門」、「まち・学び部門」、「まちづくり部門」の3つがあった。冒頭に話したシミンズシーズ総合研究所は、2025年4月まで「コンサルティング部門」を引き継いだ組織であり、NPOや地域の伴走支援を担当している。

次に、「まちづくり部門」である。後ほどお話しするが、シミンズシーズでは2008年から東播磨生活創造センター「かこむ」という県立施設の指定管理の運営を担っている。2008年は委託事業として、2009年からは指定管理として運営を担ってきた。シミンズシーズの活動は今でこそ保育事業などかなり広がっているが、ベ-

スになっていたのは東播磨生活創造センター「かこむ」の指定管理の運営であった。

施設の運営という面では、その他に加古川市と明石市の中間にある播磨町の中央公民館の運営を 2024 年から担っている。地元の人たちが担うほうがよいだろうということで、中央公民館の運営を「NPO 法人ニュー☆ハリマ」という団体が担うことになったが、ニュー☆ハリマだけではいきなり運営することは難しかった。そこで、シミズシーズが JV (Joint Venture「共同企業体」) を組んで、播磨町の中央公民館の運営を一緒に行っている。シミズシーズは運営支援として携わっており、これは現状の形態は JV だが将来はニュー☆ハリマを主にしていきたいからである。また、播磨町で中間支援を構築していくための活動も行っている。

その他、企業と市民活動団体がコラボレーションするコーディネートや、企業主導型の保育園である「かわのまちほいくえん」を運営している。また、保育園の建物の 2 階を「かわのまちリビング」と名付けて、いろんな市民が集うコワーキングスペースやイベントスペースとして運営している。最近は、加古川駅前の活性化にも取り組んでおり、もともとは市営であった「みとろフルーツパーク」の再生にも関わった。主な再生事業は企業が請け負ってはいるが、市民参加も導入したいもののいざとなると難しい。そこで、「市民参加であればシミズシーズだろう」ということで、相談が来た。こうした相談は他にも増えてきており、公共空間の市民参加の支援については、メインは PFI などの形態で企業が担っているが、そこにシミズシーズと一緒に協力する中で、市民参加を促進していくということに取り組んでいる。そのほか、学校の探究授業に市民活動の団体を紹介することも行っている。

まちづくり部門：公共施設の運営

ここからは、具体的に活動のお話をしていきたい。まず、先ほど話した東播磨生活創造センター「かこむ」についてである。シミズシーズが現在の活動に至るまでのベースは、「かこむ」の運営により培われた。「かこむ」の管理運営ができていたという点が、後の保育園事業にも大きくつながっている。

中間支援というと、市民活動支援センターなどを運営されているところも多いと思う。基礎自治体が運営しているケースでは「市民活動（支援）センター」という名称が多い。兵庫県の場合には、県立の施設だったという事情もあり、「生活創造センター」という名称である。これは、兵庫県が成熟社会に入っていく中で掲げていた「生活創造構想」に由来している。

一見すると内容がよくわからない「生活創造」という名称であったという点が、我々の後の活動につながっている。「市民活動センター」という名称の場合、どうしても「市民活動を支援する」ということになってしまう。これが「生活創造」であったために、むしろ、一人一人の市民が暮らしや生活をどのように創造するのかを検討することがセンターの目的になっていた。シミズシーズの活動も、市民の支援という目的につながっているが、そのような中で、運営していた施設がたまたま「生活創造」という名称だったということも大きかった。団体支援も当然行うが、そこからさらに進んで、市民一人一人の暮らしを自らが創造していくための支援に、センターの運営を寄せることができた。

私たちが「生活創造」という抽象的な言葉を捉えていくときに、「自分のたのしみ」と「活かすたのしみ」という視点から整理した。自分の暮らしや生活を創造していくためには、まずは「自分のたのしみ」を見つけることが大事である。ただ、市民がエンパワメントしていく上では、その楽しみを自分だけのものにするのではなく、

他者に伝えて広げていくことも、非常に重要な喜びになるのではないか。これが「活かすたのしみ」である。我々は2009年頃から指定管理として同センターを運営しているが、当初から、生活創造センターの役割は、自分の楽しみで終わらせるのではなく、それを「活かす」楽しみにしていくことを支援することにあるのではないかと考えている。それが我々のミッションである「シミンのジリツ」にも非常に重なっている。

生活創造センターは現在、兵庫県内に東播磨と神戸の2カ所に設置されている。「生活創造」という言葉に関しては、兵庫県にて「生活創造構想」というものがあった。2000年代に入って成熟社会になっていく中で、一人一人の県民が豊かな暮らしを創造していくことが必要だろうということが、当時の県民生活審議会における議論の中で起こっていた。その延長での拠点になっている。2008年に委託事業としてスタートしているが、そのときには、このセンターは新設されていた。県民局という県の出先機関が上の階にあり、その1階と2階の一部が生活創造センターになっている。県の庁舎と一体の施設になっている。

「かこむ」では、オープンなスペースにいろんな市民が集うようになっている。我々が考えている「自分の楽しみから活かす楽しみ」という点も指針にしているが、市民みんなで作る公共施設であるという点も重視している。公共施設なのだから、利用するだけではなく、みんなで作るということを意識してこそ「公共」なのだと思う。究極的には、管理するのではなくルールのない施設を目指したい。全くルールがないというわけにはいかないが、できる限りみんなで作る「つくる」機会を意識づけている。

庁舎の入り口にプランターがあるが、我々はそのような場所にも「つながり」が起こるように意識している。例えば、カルチャーセンターのように、花と緑を学びに来た人が教室終わりに交流できる

場を設けている。「みんなで一緒にプランター作りませんか」という声かけをして、交流の機会から参画する機会をつくっている。看板をみんなで作るなど、同様の機会づくりを意識している。

まちづくり部門：市民参加型まちづくり支援事業

シミズシーズではこのような活動を公共施設でずっとやってきた。もっとも、公共施設での活動の可能性もたくさんあるが、公共施設から出ていくことも必要である。それは、公共施設にきている市民ではない、普段の暮らしに非常に癒着した場所で、市民や住民と関わっていく機会を創出することになるためである。シャッター街になりつつあった、加古川市の寺家町（じけまち）という商店街でまちづくりに関わり始めた際には、活動の可能性がさらに広がったと感じている。

2021年からは、別の株式会社をつくって、寺家町の商店街の中にある3階建てのビルを購入し、2階で「かわのまちリビング」というレンタルスペース・コワーキングスペースを運営している。コワーキングとしての利用や、イベントスペースとしてのレンタル利用が非常に多い。部活動の打ち上げにもよく利用されている。タコ焼きパーティーをするなど、非常に人気である。このような活動は、公共施設ではできない。おばあちゃんの77歳のお祝いをするために借りていただいた例もユニークである。「みんなのリビング」という名称のとおり、いろんな利用がされている。レンタル費用などを収益にしながら運営をしている。同ビルの1階には「かわのまちほいくえん」がある。保育事業については後でお話する。

寺家町の商店街では、かわのまちリビングのほかに、毎月第1日曜日に商店街の方々と一緒に「かわのまちマーケット」を運営している。よくあるマルシェのようなものだが、よくある高額の出店料をとるマルシェではなく、出店される皆さんにも、準備や抽選会な

どの運営に関わってもらう形態をとっている。高校生や大学生も、かなり運営に関わってくれており、「みんなでつくるマーケット」として、毎月たくさんの方々に来てくださっている。

昔はここで「蚤の市」というものを開いていたが、最近はやれなくなってしまっていた。そのため、新しく「かわのまちマーケット」ができて、若い人たちが関わってくれるようになったこともあり、商店街の組合の皆さんも非常に喜んでくれている。商店街とも歩み寄りながらマーケットを運営しており、小規模ではあるが市民参加を促進する工夫が、非常に評価されている。

先程話した、みとろフルーツパークの再生事業も、シミンズシーズの市民参加型まちづくり支援事業の一環である。現在は、福岡市にある「ローカルデベロップメントラボ」という企業と市民参加の事業を行っている。みとろフルーツパークでは、上記企業と共同で、子どもたちが農園に関わることのできるファーマーズマーケット事業を一緒に運営した。そのほかにも、今年からは加古川駅前でも市民参加を行うために、「みんなでつくる駅前カイギ」というワークショップを始めた。このような市民参加の活動を少しずつ評価していただき、いろんな企業から一緒にやれないかという話を頂いている。我々で受託するのは難しいが、一緒に市民参加の価値観を広げられるのであればということで、いろんな企業とコラボさせていただいている。

まち・学び部門：まち保育事業

先ほどお話しした、「かわのまちリビング」の1階にある保育園は、かわのまちリビングと同様に2021年に開園した。非常に小規模な、定員30名の企業主導型の保育園である。「まちの人と毎日をつくる保育園」というコンセプトを掲げており、いろんな形で市民に関わってもらっている。「まちづくりする保育園」とも呼ばれる。

2024年度は、年間167人の「まちの先生」が関わってくれた。例えば、魚屋さんが生のイワシを見せてくれて、イワシのさばき方の実演や子どもたちも自ら包丁を持って魚を捌く体験を行った。これはその後、その延長線上で、明石市にある「魚の棚」という市場で魚屋さん体験をさせてくれる取組みに発展した。他にも、子どもを預けるだけではなく、一緒に保育をつくることを保護者にも考えてもらいたいという趣旨で、定期的にオープン保育を行っている。例えば、看護師である保護者が子どもたちと命を考えることを一緒にやりたいということで、聴診器を持ってきて友達の心臓の音を聞いてみるという授業をしてくれた。このような取組みはすべて保護者の方からの提案でやったださっている。

保育園は、寺家町の商店街が前に見えているように、ガラス張りになっている。子どもたちはいろんな人からのぞかれることに慣れていて、よく手を振ってくれる。みんなが見ている中で保育をしている。

先ほど話したように「まちづくりする保育園」を目指しているが、保育園は寺家町の商店街の中にあるので、特に園庭などもない。そのため、子どもたちの散歩先は、子ども会議という場で子どもたちが自ら話し合っ決めていく。

ある日、散歩先にごみがたくさん落ちていたことから、ごみ拾いが始まった事例がある。いくら拾ってもタバコの吸い殻が落ちていて、「なぜ大人はごみ箱にごみを捨てないんだろうね」ということで、ポスターを描いて発信したいと子どもたちが言い出した。その結果、子どもたちが作成した「ごみ捨てちゃ駄目」というポスターを、商店街の方に抱っこしてもらいながら貼ることになった。

そうした活動が展開され、ポスターを見た地元の鯛焼き屋さんから、近所で犬のフンを捨てていく人が非常に多いので、子どもたちにポスターを作ってほしいという依頼が舞い込んだという面白い

事例もあった。鯛焼き屋さんにヘルプカードという紙を書いてもらい、保育園の子どもたちへの依頼をしてもらった。それを受けて、保育園の子どもたちが鯛焼き屋さんに話を聞きに行き、調査をして、子どもたちが考えた文章や持ち寄った絵を載せた「どうしたらみんなが気持ちよく過ごせるかな」というポスターを完成させた。このようなことが日常で起こり始めている。

ほかにも、公園に行くお散歩の途中で「サクランボが熟れているから、今から取りに来ない？」とまちの方に言われて、いきなりサクランボ狩りが始まったこともある。まちの人たちが関わってくれることで、子どもたちも育まれる。子どもたちが関わることで、少しずつまちの人々の意識が変わってくる側面もある。このような「まち保育」の取組を、2021年から行っている。

以上のように、シミンズシーズの活動では、市民と一緒に取り組むことを通じて、小さいながら、コミュニティのように市民の参加を生み出せないかどうかを考えている。このような活動を通じて、市民がエンパワメントしていくことを目指している。

明石コミュニティ創造協会

シミンズシーズではこのようなことを、2009年から「かこむ」の運営をきっかけにずっとやってきた。2012年からは、私は明石市の「コミュニティ創造協会」にも関わっている。今日は中間支援の話が中心の予定であり、シミンズシーズの市民参加の取組みとは少し毛色は違うかもしれないが、明石市で何を目指しているのかということも、少し話をしたい。

明石コミュニティ創造協会は、2012年から今の活動形態になった。法人設立そのものは、1982年に当時の明石市のコミュニティ施策とともにつくられていた外郭団体である。それを2012年に抜本的に改革し、今の形となった。

明石コミュニティ創造協会では「地域自治組織の支援」、「生涯学習・社会教育の推進」、「男女共同参画の推進」、「分野型市民活動の支援」、そして「その他の協働のまちづくりの推進」という5種類の活動を行っている。まずは地域自治組織の支援である。まちづくり協議会、いわゆる総務省でいう地域運営組織（RMO）の支援や、自治会・町内会の支援にかなり力を入れてきた。

明石市では、市の生涯学習センターと男女共同参画センター、そして市民活動支援センターの3つのセンターが複合化されている。それぞれのセンターを別に設置するのではなく、むしろ3センターの重なり代を探りたいということで、3センターを複合化し「複合型交流拠点ウィズあかし」と名付けられた。その後、生涯学習センターの運営を担い始めたことから、冒頭にお話ししたように、市の高齢者大学や地域のコミュニティセンターの改革も行うことになった。最近では、現市長が市役所を中心にタウンミーティングを行いたいということで、その企画・進行のサポートも担っている。タウンミーティングのイメージチェンジにも、市と一緒に取り組んでいる。

明石市の自治会・町内会とまちづくり協議会

その関係で、最近では総務省の地域運営組織（RMO）の支援に関して呼んでいただく機会が増えている。シミンズシーズとは活動内容は大きく異なるが、考え方のベースは基本的にはかなり重なっている。これからの地域づくりは、いろんな市民が、自分の関わる地域の課題解決に、楽しみながら主体的に取り組める機会を増やしていくことが大切だと思っている。私は、地域の人々のやりたいことを実現できる環境づくりの受皿になり得るのは、自治会や町内会よりも、RMOの可能性が高いと思っている。最近ではRMO支援に注力しているのは、そのような文脈に基づいている。

つまり、自治会・町内会というのは、場合によっては、これまで

の既存の風土や慣習、宗教が絡むことが大きい。そのため、改革するのはなかなか難しいが、RMOは広域だからこそ多様な市民が関わることができる。特に女性や外国人、住民でない人が新しく関わる活動は、RMOのほうが参加できる可能性がある。そのため、最近では、地域運営組織の支援などにも関わっている。

したがって、多様な市民が主体的に関わっていくということが必要だというベースは一貫している。その装置になり得る可能性がある組織として、明石市では「まちづくり協議会」と呼ばれている地域運営組織の支援などにも力を入れている。

活動していて、多様な人々が関わると活動の量が圧倒的に増えると感じている。活動の量が増えるということは、結果的には支え合う仕組みができるということに至る。朝霧川という明石市内の小さい川は、昔は非常に汚かった。町内会が清掃活動を行っていたが、活動の継続が厳しくなっていた。環境体験学習を行っている男性が、まちづくり協議会に関わるようになり、現在は朝霧川で毎月第4日曜日に、朝8時半から1時間清掃活動をして、その後1時間環境体験学習を行うという活動をするようになった。

そうすると、活動内容は清掃であるにもかかわらず、隣接する神戸市からも参加者が来る。楽しい活動や、関心のある活動をうまくミックスすると、毎月二、三十人、親子連れで清掃活動に来てくれる。

最近では、ジョギングする人も増えている。どうせジョギングするのなら、ふれあいパトロールをやりながらジョギングしたほうがいいだろうということで、走りながら子どもに声かけをする活動もある。

このように、「楽しい」活動に参加できる余地をつくると、可能性が広がる。こういった活動をこれからどのように広げていくのか、特に、地域旧来の地縁の活動にも広げていく必要があるのではないかと考えて、明石市では、地域の自治組織支援にも力を入れている。

再び「中間支援」について

最後に、今日のテーマである中間支援組織の話に戻ろう。「中間支援」という言葉がよく使われていたのは、NPO 団体の設立・活動支援の文脈であった。NPO 法の制定以降に設立された NPO 支援センターや市民活動支援センターは、今も全国にあらうかと思う。特に NPO の法人設立の相談に乗ったり、テーマ型の市民活動団体を支援したりするセンターとされていた。

ただし、ここ数年では、「中間支援」という言葉は非常に多様に使われるようになってきた。最近では、例えば環境というテーマで環境団体同士をつなぐような中間支援が生まれていたりする。子ども食堂のネットワークや、フードバンクのネットワークもそうだと思うが、そのような各テーマの支援組織もできてきている。それも中間支援組織と呼ばれている。

一方で、特にここ数年で多いのは地域の自治組織の支援である。明石コミュニティ創造協会やひょうご縮充デザイン Lab での活動もそうだが、地域の自治組織を支援する中間支援も増えている。それは総務省が RMO を推進していきたいと考えている文脈の影響も非常に強い。ただ、それが中間支援「組織」なのかという点については、私は「組織」でなくてもよいのではないかと考えている。組織論ではなく、「中間支援者」、又は「支援者」でいいのではないか。また、「中間」という文言があるのかも議論の余地があらうかと思う。総務省の研究会の報告では、何名かの委員によって「組織」を取ろうという提案がなされて、「中間支援者」という表現になった。

また、最近では農村 RMO の文脈でも中間支援という言葉が出てきている。今、非常にいろいろなところで「中間支援」という言葉が使われるようになってきている。

ただし、兵庫県の話でいうと、地域自治組織を支援している中間

支援はまだまだ少ない。兵庫県内でも、メインでやっているのは、明石市を含めてあと2例程度である。ただ、テーマ型の市民活動支援センターが地域の自治組織も支援できないかを模索したり、行政からの要請で支援の対象が広がっていったりするケースがいくつか出てきている。

最後のまとめとなるが、「中間支援」というと今までは「団体支援」や「活動支援」のような文脈が非常に強かった。シミンズシーズのこだわりは、個人のエンパワメントをして、参画を増やしていくことにある。市民のエンパワメント支援が、私としては非常に重要ではないかと思っている。

また、中間支援の文脈では、活動支援やコーディネート、社会基盤づくりが言及されることが非常に多く、あまり市民のエンパワメントは言われない。そこが、シミンズシーズや明石市でやっていることの特徴ではないかと思う。今後はもっとそういったことも含め

図 9-2-2 中間支援（組織）の役割



出典：柏木氏提供資料

て考えていく必要があるのではないか。今、地域の自治組織支援として行っているのは、市民がエンパワメントしたときの受け皿となる、地域のまちづくり協議会や地域の活動といった基盤づくりである。市民が関わりたくても、受け入れられる風土やマインドがなければ受け入れられない。図 9-2-2 にて団体の基盤支援と書いているのはそのような意味合いであるが、それも併せて必要である。

※質疑応答部については、日本都市センターホームページ上にごきます「新たな地域コミュニティのあり方に関する研究会・第4回議事概要」にて公開いたします。また、こちらの講演の資料についても、下記のページにて公開しております。

(<https://www.toshi.or.jp/research/19722/>)

(文責：日本都市センター 研究員補 小谷野 有以
日本都市センター 研究員 野澤 慎太郎
日本都市センター 専門研究員 中山 敬太)

終章

地域コミュニティの大転換時代に おける多様な視座

法政大学法学部 教授 名和田 是彦

自治会・町内会の加入率又は加入者率がいよいよ5割を切りそう
だ（あるいは切ってしまった）という都市自治体が多くなってきた
状況を、「大転換」と特徴づけて、大きな危機感をもって政策体系
を点検してみようと考えたのが、座長の名和田の、この研究会に臨
む視座であった。おそらく、委員の方々も同様な危機感を共有して
考え、また議論していただいたと思うが、こうした時代的危機への
理論的ないし政策的視座は多様であった。

この豊富な内容の報告書の終章を執筆するとなると、それぞれの
委員の斬新な視座について、座長としてどう感じたかを述べるのが
よいだろうと考えた。読者におかれては、ぜひ各章の個性的で多面
的な論稿をじかにお読みいただくとして、この終章では、名和田自
身が研究会での議論と本報告書の各論稿から何を学び、どのように
感じたかを述べて、読者の参考に供することにしよう。

総括的にいえば、今世紀になって取り組まれてきた日本都市セン
ターの近隣自治・近隣政府・都市内分権に関する調査研究は、法制
度を基軸とした研究としての性格が強かったが、今回の研究では、
法制度よりも現代の地域コミュニティの実態と傾向に着眼してその
将来展望を切り開こうとした点で、新しいものだったと思われる。
座長としての個人的な捉え方にはなるが、その「新しさ」を以下に
整理してみたい。

(1) 人口学的な手法による大都市圏の総体的把握

国立社会保障・人口問題研究所の藤井委員による第1章の論稿
は、人口学的な発想からする統計学的な手法により、東京大都市圏
総体を対象に、中心部からの距離によって各地域の特性が傾向的に
異なっていることを明らかにした。この場合の「各地域」というの
は、都市計画系のGISを用いた研究とはまた異なり、国勢調査のデー
タを用い、町丁目字という、社会学的な「地域」のまとまりに比較

的照応したエリアを意味しており、その意味でも、地域コミュニティの特性の把握に有効であろうと思う。

具体的な知見としても、大都市であるにもかかわらず昼夜間人口比が 90 程度で圧倒的に東京のベッドタウンとしての性格をもつ、中心から 30、40 キロ圏の自治体（まさに「〇〇都民」という言われ方をされる人々の居住するエリア）で、居住者の世代交代が進行しており、その結果「多様性」が高くなっているとの結論は、示唆に富む。また、石井委員が注目された、「大都市圏フリンジエリア」の特性に関しても、人口学的な裏付けとなる、その独自の同質性についての分析も展開されている。

今後の日本都市センターのコミュニティ研究においても不可欠の視座を提示し、また実証の手本を示していただいたと感じている。

(2) SDGs を本質的に組み込んだ考察

第 2 章を担当された小島委員は、松下圭一政治学の流れを汲みながら、法政大学人間環境学部に籍を置くという研究環境をご自身の研究スタイルの本質的部分において活かされている研究者であり、本研究においても、小島委員の研究関心のコアにある地球環境論的な視座を本質的に導入して地域コミュニティの「持続可能性」に着眼し、21 世紀の 4 大リスク（人口減少、巨大地震、気候変動、パンデミック）に対応する「コミュニティの持続可能性」を検討していただいた。「4 大リスク」のそれぞれを念頭に地域コミュニティの政策課題を論ずることはよくあるが、これらを「持続可能性」の観点から総体的に把握する視座は新鮮であった。

(3) 大都市圏フリンジエリアの地域コミュニティの課題から見える新たな政策的論点

宇都宮大学の石井委員には、第 4 章と第 6 章の二つの章を執筆し

ていただいた。いずれも、コミュニティ政策研究の新しい視座を打ち出している論稿である。

第1章での大都市圏全体の構造の把握を前提として、中心から70キロ以上の「フリンジエリア」は、伝統的なタイプの地域コミュニティが多く残りながら、日本経済の製造業部門を支える工場が多く立地している。そこに勤める男性勤労者に付き添って転入した女性配偶者、製造業に勤める外国人、そうした人々の家族の中で生きる高校生、といった具体的な人間像に着眼し、これらの属性を持つ人々は従来の地域コミュニティと従来のコミュニティ政策の中には位置づけを持ちづらいつという問題を指摘し、それを克服する動きを具体的に挙げながら政策論を示唆している。これに関連して、「コーディネーター」と称される存在についても多くの論点を提示していただいた。上記の、既存の地域コミュニティやコミュニティ政策においては無視されがちな人々に対応する「コーディネーション」は、通常のコordinエーターとはまた異なるスキルが必要である。また、石井委員自身、横浜市の市民活動支援センター（現「市民協働推進センター」）の職員であった経験を活かし、全市レベルの中間支援組織とコミュニティ・レベルのコordinエーターとの有機的連携が必要であるとする議論には、大いに示唆を受けたものである。

(4) 都市コミュニティ形成の新しいアプローチ

第5章を担当していただいた中村委員は、川崎市職員として長年コミュニティ政策に関わってこられた経験をもとに、川崎市の目指す新しい都市コミュニティの考え方を論じていただいた。座長の名和田自身、川崎市のコミュニティ政策の一コマに関わったこともあったが、日本都市センターのコミュニティ研究でよく事例として登場するような、小学校区程度のエリアに市域を区分するとか、自治会・町内会を中心として様々な地域組織が集う「協議会型住民自

治組織」をそこに設置するとかいったスタイルとは、およそ無縁なので、驚いたものである。区（政令指定都市である川崎市は7つの行政区に分かれている）という大きな人口を持つエリアに一つ「ソーシャルデザインセンター（SDC）」を設置するというやり方はしかし、名和田も関わっている幸区の新川崎タウンカフェの例にも見られるように、区内の多様なコミュニティ活動に結び付き、成果を生んでいる。また、中村委員には、コミュニティ政策に関わる職員の人材育成についてもふれていただいている。こうした新しいスタイルのコミュニティ政策の基本的な考え方と今後の展望は、多くの都市自治体の参考となることであろう。

以上は、座長の名和田の、かなり主観的な読み方であり、感想である。読者におかれては、ぜひ実際に各章を味読されたい。これら各章が今後の日本都市センターのコミュニティ政策研究を導いてくれるものとなることを期待している。

資料編

新たな地域コミュニティのあり方に関する研究会

資料

新たな地域コミュニティのあり方に関する研究会
構成員名簿

【座長】

名和田 是彦 法政大学 法学部 教授

【委員】

石井 大一朗 宇都宮大学 地域デザイン科学部 教授

小島 聡 法政大学 人間環境学部 教授

中村 茂 公益財団法人川崎市文化財団 理事長

藤井 多希子 国立社会保障・人口問題研究所
社会保障基礎理論研究部 部長

【事務局】

米田 順彦 日本都市センター理事・研究室長

加藤 祐介 日本都市センター研究室 主任研究員

中山 敬太 日本都市センター研究室 研究員（～2025年3月）
日本都市センター研究室 専門研究員（2025年4月～）

野澤 慎太郎 日本都市センター研究室 研究員（2025年4月～）

吉澤 佑葵 日本都市センター研究室 特任研究員（2024年10月～）
日本都市センター研究室 研究員（2025年4月～）

高野 裕作 日本都市センター研究室 研究員（～2024年9月）

石垣 佑起 日本都市センター研究室 研究員

西川 大樹 日本都市センター研究室 研究員（～2025年3月）

（委員：五十音順）

※肩書等は2026年3月現在。

研究会 日程概要

第1回 日 時：2024年8月29日（木） 15:00～17:00
場 所：日本都市センター会館 703 会議室
議 題：座長・委員による話題提供・問題意識共有
今後の調査研究に関する議論

第2回 日 時：2024年12月16日（月） 15:00～17:00
場 所：日本都市センター会館 703 会議室
議 題：委員による話題提供・問題意識共有
今後の調査研究・現地調査に関する議論

第3回 日 時：2025年3月31日（月） 17:00～19:00
場 所：日本都市センター会館 703 会議室
議 題：ゲストスピーカーによる話題提供
今後の調査研究に関する議論

（ゲストスピーカー）

東京都立大学 都市環境学部 教授
饗庭 伸 氏
「コミュニティのポンチ絵について」

第4回 日 時：2025年8月12日（火） 14:00～16:00
場 所：日本都市センター会館 603 会議室
議 題：ゲストスピーカーによる話題提供
今後の調査研究・現地調査に関する議論

（ゲストスピーカー）

一般社団法人シミンズシーズ総合研究所 代表理事
一般財団法人明石コミュニティ創造協会 常務理事兼事務局長
柏木 登起 氏
「シミンのジリツを支援するシミンズシーズの活動
ー近年の中間支援組織の動向から考えるー」

- 第5回 日時：2025年9月12日（金） 15:00～18:30
場所：日本都市センター研究室内会議室
議題：これまでの調査研究・現地調査に関する議論
今後の調査研究・現地調査に関する議論
報告書の構成・概要等に関する協議
- 第6回 日時：2025年12月25日（木） 17:30～19:30
場所：日本都市センター会館 705会議室
議題：報告書の構成・内容等に関する協議
これまでの現地調査に関する報告
- 第7回 日時：2026年1月23日（金） 14:00～16:20
場所：日本都市センター研究室内会議室
オンライン（Zoom）併用
議題：報告書の構成・内容等に関する協議・調整

※各回の資料・議事概要等は、当センターホームページにて公開。
※肩書等は当時のもの。

ヒアリング調査 実施概要

愛媛県松山市[※]

日時 2025年8月18日(月) 13:00～17:00
調査先 松山市坂の上の雲まちづくり部まちづくり推進課
雄郡地区まちづくり協議会
堀江地区まちづくりコミュニティ会議
調査者 名和田座長、野澤研究員
方法 現地ヒアリング調査

香川県丸亀市[※]

日時 2025年8月19日(火) 9:30～17:00
調査先 丸亀市民活動交流センターマルタス
丸亀市協働推進部地域づくり課
川西地区地域づくり推進協議会
ふれあい城坤
調査者 名和田座長、野澤研究員、中山専門研究員
方法 現地ヒアリング調査

香川県高松市[※]

日時 2025年8月20日(水) 10:00～17:00
調査先 高松市市民局地域協働部協働コミュニティ推進課
NPO 法人国分寺北部校区コミュニティ協議会
多肥地区コミュニティ協議会
調査者 名和田座長、野澤研究員、中山専門研究員
方法 現地ヒアリング調査

※ 愛媛県松山市、香川県丸亀市、香川県高松市の現地調査は、町田市・法政大学による共同研究「地域コミュニティの未来に関する共同研究」(研究代表：名和田是彦 法政大学法学部教授、日本都市センター本研究会座長)による現地調査と合同にて行われた。

兵庫県明石市

日時 2025年8月21日(木) 11:00～16:00
調査先 藤江校区まちづくり協議会
藤江駅前オアシス
複合型交流拠点ウィズあかし
一般財団法人明石コミュニティ創造協会
調査者 名和田座長、野澤研究員、中山専門研究員
方法 現地ヒアリング調査

神奈川県真鶴町(1回目)

日時 2025年10月1日(水) 13:00～17:00
調査先 真鶴町都市計画課
コミュニティ真鶴(一般社団法人真鶴未来塾)
調査者 小島委員、中村委員、米田研究室長、野澤研究員
方法 現地ヒアリング調査

群馬県大泉町

日時 2025年10月20日(月) 13:00～17:30
調査先 村山俊明 大泉町長
大泉町企画部多文化協働課
グリーンロード商店街(SUBARU グリーンロード)
調査者 小島委員、中村委員、野澤研究員
方法 現地ヒアリング調査

神奈川県真鶴町(2回目)

日時 2025年10月27日(月) 12:30～17:00
調査先 真鶴出版
(及び真鶴町内の街並み・施設への訪問)
調査者 小島委員、中村委員、野澤研究員
方法 現地ヒアリング調査

執筆者プロフィール

名和田 是彦（なわた よしひこ）（序章・第3章・終章執筆）

法政大学 法学部 教授

1983年東京大学大学院法学政治学研究科博士課程単位取得満期退学（法学修士）。横浜市立大学、東京都立大学を経て、2005年より現職。日本都市センター理事。コミュニティ政策学会会長。

1993年から95年まで、アレクサンダー・フォン・フンボルト財団の給費留学生としてドイツ・ブレーメン大学に留学。ドイツの都市内分権制度や住民参加について調査研究。その後もたびたびドイツを訪れるほか、国内でも横浜市を中心に地域調査を行っている。1998年以降、地域コミュニティのテーマを中心に、日本都市センターの研究に関わる。

著書に、『コミュニティの法理論』（創文社、1998年）、『コミュニティの自治』（編著、日本評論社、2009年）、『自治会・町内会と都市内分権を考える』（東信堂、2021年）など。

藤井 多希子（ふじい たきこ）（第1章執筆）

国立社会保障・人口問題研究所 社会保障基礎理論研究部長

早稲田大学政治経済学部政治学科卒業、慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科博士課程単位取得退学。博士（政策・メディア）。民間ディベロッパー、大学教員、中野区医師会事務局長、中野区地域包括ケア推進担当部長などを経て、2023年国立社会保障・人口問題研究所に入職、地域別将来人口推計、全国将来世帯数推計、都道府県別将来世帯数推計に従事した後、2025年9月より現職。専門は地域人口学、地域包括ケア、自治体支援等。

主な著作に、「将来推計からみた“多死社会”の実像」（『三田評論』No.1307、慶應義塾、2026年）、「OECD諸国を対象とした世帯の定義と将来世帯数推計手法の比較分析」（小山泰代・小池司朗との共著、『人口問題研究』第81巻第4号、2025年）など。

小島 聡（こじま さとし）（第2章執筆）

法政大学 人間環境学部 教授

法政大学大学院社会科学部政治学専攻博士後期課程満期退学。財団法人行政管理研究センター研究員、法政大学第二教養部助教授を経て、2005年から現職。専門は行政学、地方自治論、自治体政策論。地域の持続可能性と自治体政策、ローカルSDGsなどを研究対象とし、神奈川県川崎市、神奈川県横須賀市、長野県飯山市、山梨県小菅村、千葉県香取市など複数の地域をフィールドとし、20年以上、域学連携にも取り組んできた。また川崎市自治推進委員会委員長、神奈川県指定管理者制度マネジメント会議座長など、様々な自治体の実務にも関わってきた。

著書に、『フィールドから考える地域環境 持続可能な地域社会をめざして』（共編著、ミネルヴァ書房、2021年）、「上下流連携とサステナビリティ」（『自治学』vol.33-2、2020年）など。

石井 大一郎（いしい だいいちろう）（第4章・第6章執筆）

国立大学法人宇都宮大学 地域デザイン科学部

コミュニティデザイン学科 教授

地域デザインセンター 地域防災部門長

慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科博士後期課程修了。博士（政策・メディア）。専門社会調査士。一級建築士。

専門は、コミュニティ政策、非営利組織論。近年は、Iターンする移住者や高校生等の関係人口による地域づくり参加、外国人労働者、不登校児・者、障がい者などのマイノリティの地域共生に向けたコミュニティデザインに関する実践的な研究に取り組む。中間支援NPOの実務経験を生かした地域リーダーや行政職員向けの講座や、地域づくりの伴走支援も行っている。地域づくりのモットーは“1人の100歩より100人の1歩”。栃木県、福島県、神奈川県のほか、台湾やニュージーランドでも調査を行う。

著書に、『はじめての地域づくり実践講座』（共編著、北樹出版、2018年）、『コミュニティマネジメント』（共著、中央経済社、2020年）ほか多数。

中村 茂（なかむら しげる）（第5章執筆）

公益財団法人川崎市文化財団 理事長

民間企業勤務を経て、1988年川崎市役所へ。宮前区役所を皮切りに、総務局、環境局、高津区役所、総合企画局、こども未来局などを経て、2021年からコミュニティ政策や文化行政等を所管する市民文化局長、2024年に退職。その間、自治基本条例、市民活動支援、環境まちづくりなど、参加と対話、現場主義を大切にしながら、いくつかの事業に関わるとともに、自らも地域で市民活動を続けてきた。現在は、対話の場づくりやシェア本棚事業などに取り組んでいる。

中山 敬太（なかやま けいた）（第7章執筆）

公益財団法人日本都市センター 専門研究員

早稲田大学 社会科学総合学術院 講師（常勤）

博士（社会科学）。専門領域は行政法学・環境法学・リスク学・不確実性学。早稲田大学大学院修士課程修了後、民間企業で業務に従事する傍ら同大学院博士後期課程に所属し、早稲田大学社会科学総合学術院助手、九州大学科学技術イノベーション政策教育研究センター助教、そして公益財団法人日本都市センター研究員を経て、現在に至る。

主な近年の研究実績として、「AI行政をめぐる制度設計に関する国と自治体の役割—神戸市のAI条例を事例として—」『都市とガバナンス』Vol.45（日本都市センター、2026年）、「地方自治法改正による『指定地域共同活動団体制度』の意義と可能性—広島市の地域コミュニティ政策の事例から—」『都市とガバナンス』Vol.44（日本都市センター、2025年）など。

野澤 慎太郎（のざわ しんたろう）（第8章執筆）

公益財団法人日本都市センター 研究員

中央大学大学院法学研究科政治学専攻博士後期課程単位取得満期退学。修士（公共政策学）。専門領域は行政学、公共政策学、地方自治論。2025年より現職。市民参加論やポストNPMなどの研究に取り組むほか、修士課程を含めプレーパーク（冒険遊び場）と自治体に関する調査などを現在まで継続して行う。

主な近年の著作に、「世田谷区と『新しい公共』－その『源流』をたどって－」『都市とガバナンス』No.44（日本都市センター、2025年）など。

地域社会の大転換
ーコミュニティ政策の再構築に向けてー

2026年3月 発行

編集・発行

公益財団法人日本都市センター

〒102-0093 東京都千代田区平河町2-4-1

T E L 03 (5216) 8771

U R L <https://www.toshi.or.jp>

印 刷

株式会社中広 ビジネスプロデュース部

〒105-0004 東京都港区新橋2-16-1

T E L 03 (6910) 2940

ISBN 978-4-909807-46-5 C3031

無断転載、複製及び転訳載を禁止します。引用の際は本書(稿)が出典であることを必ず明記してください。

This book is copyrighted and may not be copied or duplicated in any manner including printed or electronic media, regardless of whether for a fee or gratis without the prior written permission of the authors and Japan Municipal Research Center. Any quotation from this book requires indication of the source.

ISBN978-4-909807-46-5

C3031 ¥1500E

定価(本体価格1,500円+税)

