



Kobe Shoin Women's University Repository

KARASHI-DANE

神戸市における地域コミュニティ政策の系譜

著者	高橋 佳子
著者別名	TAKAHASHI Yoshiko
雑誌名	生活科学論叢
巻	39
ページ	11-20
発行年	2008-03-10
URL	http://doi.org/10.14946/00001633



神戸市における地域コミュニティ政策の系譜

高橋佳子

1 はじめに

筆者は、2005年6月に策定された神戸市中期計画のうち、東灘区の中期計画「であい・つなぎあい・育ちあい東灘」の検討作業に携わった。その過程で、地域コミュニティの育成を目的とする「地域の将来像を描く」を重点項目として設定するにあたり、地域コミュニティの成立条件とは何かを考えさせられ、それがこの小論を書くきっかけとなっている。

言うまでもなく、「コミュニティ」は社会学、法学、政治学、経済学などさまざまな学問分野の研究対象であり、あらゆる研究方法でアプローチがなされている。

筆者は、限られた行政経験ではあるが、政策形成の視点から、地域の住民自治とコミュニティのあり方に興味をもって取り組んできた。中でも、この小論で筆者が意図しているのは、地方行政が地域コミュニティをどうとらえて、どのように育成しようとしているか、それが実際にどのように機能しているか、を神戸市の例から探ってみることである。

結論から先に書くと、地域コミュニティの成立には、ベースとなる地域の大きさ、その地域で核となる施設、意思決定権の有無、の三点がキーワードではないかと感じている。

住民が住んでいる生活圏の広さや範囲は、歴史的に変遷がある。古くはいわゆる地縁・血縁といわれる、神社やお寺をめぐるつながり、水利権や入会権といった生産関係、自治会や町内会の組織から、鉄道や道路によって、あるいは学区によって、人為的に引かれた線で区切られたりして変わってきた。昨今は地理的な条件にしばられず、情報縁や選択縁と呼ばれるつながりによって形成されるコミュニティも発達している。

人が集まって活動するためには、拠点となる施設が必要である。神社の社務所や自治会館が利用されているところもあるし、行政が設置した地区センターが利用されている場合もある。新開発団地には最初からそういう施設が計画されていることが多いが、そうでないところでは地域の要望として、センターの建設が真っ先に上がってくることが多い。

コミュニティが形成されるのは、道路建設反対や公害工場反対というような住民運動が発端になることが多い。その場合には解決すべき課題について住民の意思形成がはっきりしている。最近では、行政が政策決定を行うにあたり、住民の意見を聞くためにコミュニティの形成を促進する場

合もある。

神戸市においては、特に震災後、市が設定した課題に、住民がある程度の裁量をもって決定に参加する方式が定着してきたが、このような住民参加と住民の自己決定とは違うのではないかと、私は感じている。

以上のような問題意識から、地域政策としてのコミュニティを取り上げる。本稿ではまず、神戸市において、市行政当局が地域コミュニティについてどのように認識し、コミュニティ政策をすすめてきたか、について振り返ってみる。

2 神戸市のコミュニティ政策の系譜

神戸市では、1965年11月に、はじめての神戸市総合基本計画（マスタープラン）が策定された。その準備作業は数年前から進められていたが、その過程で市民代表・行政機関の長・学者など125名で構成される審議会が開催された。そのなかで、コミュニティに関する議論がなされたのが、最初ではないかと思われる。

議論の中心となったのは、従来の日本社会の地縁・血縁にかわり、都市のコミュニティ形成の必要性と、その核となる集会施設である。

神戸市は地域の中心となりうる施設としての公民館を整備してこなかった。コミュニティ形成の核としては、欧米における教会に対し、日本では小学校が中心になるべきではないか、という意見が展開されている。

公民館が地縁的なものとして否定的に評価されたのに対し、学校は、市民の自発的な市政への関与と近隣住区の精神的な核として、また社会教育の場としても望ましいと位置づけられていたようである。

この議論の成果は、マスタープランに具体的な事業としては盛り込まれなかった。しかし、その頃から神戸市の行政担当者には、地域コミュニティ形成の必要性についての意識と自覚があったのは確かなことで、その後の施策にいろいろな形をとって現れることになる。

このときの議論で興味深いのは、「この近隣住区が、工学的な単なる計画手法—容れもの計画—であるのか、その中にはいる人間の連帯と文化変容をめざしたものであるのか、が原案作成時に、とくに福祉計画と関連して論議された。結局原案では、市のマスタープランが市民の精神構造にまで立ち入り指導するのはおかしいではないかという論が大勢を占め、近隣住区は容れもの計画として規定された。」（註1）という一節である。

前段の議論は、後に地域福祉センターを建設する際の、ふれあいのまちづくり協議会との関係に見られる、市民の活動が先か、施設建設が先かという議論につながる部分があるように思われる。また後段の議論は、80年代後半から、市の行政各局がそれぞれの行政目的を達成するために、直接

コミュニティに働きかけて自前の組織を作っていた動きと比較すると、いかにも節度を持った態度に感じられる。

マスタープランが策定された翌年、1966年に「住みよい神戸を考える会」が発足した。これは、30年後（21世紀の神戸を想定していると考えられる）の、住みよい神戸の姿を描いたマスタープランの実現に向けて、神戸新聞社、関西学院大学社会学部、神戸市の三者が、報道・研究・施策のそれぞれの機能を生かしながら活動しようとする趣旨で、数年間にわたって継続的に開催された。

ここでは小学校を近隣住区のセンターとして位置づける考えが打ち出されている。

住みよい神戸を考える会はこの後、住民との懇談会を通じてコミュニティ形成の条件は何か、あるべきコミュニティ像は何かを追求していく。

こういう経過の中で、実際に実現したコミュニティ政策、コミュニティ活動は、年代的に羅列すると以下ようになる。

丸山コミュニティ

学校公園構想

地域カルテの作成

真野地区の活動

都市計画法におけるまちづくりへの住民参加

神戸市地区計画及びまちづくり協定に関する条例

ふれあいのまちづくり協議会と地域福祉センター

（阪神・淡路大震災）

コンパクト・タウン構想

東灘区中期計画「地域の将来像を描く」

行政政策としては、特定の地域でのテスト的な取り組み、全市的に展開された活動、あるいは住民組織が主導権を持って進めたもの、行政が一方向的に押し付けたものなど、さまざまな形態がある。ではこれらの政策と事例について主なものだけであるが、順に見ていこう。

3 丸山コミュニティ

1965年11月、初めてマスタープランを作った神戸市が、まずモデル・コミュニティに選んだのは丸山地域であった。基本理念としてあるのは、コミュニティ意識をはぐくむような近隣住区づくりである。

1966年、先に述べた「住みよい神戸を考える会」が発足して、第1回の住民懇談会の相手が丸山

地区文化防犯協議会であった。この協議会は丸山地区の90%以上が会員となっており、住民の生活課題の解決に力を発揮していた。

この地域の概要を簡単に述べると、

神戸市長田区の北部、六甲山の南山麓に位置し、広さは210haで中学校区とほぼ一致する区域である。人口は、1960年には8,000人であったものが、70年には22,000人と急増している。

このような急激な人口増加により、地域内の道路問題やこどもの事故などが増加し、地域環境問題で住民運動が起こってきた。この運動の中で、神戸市行政側も参加するコミュニティ研究会が開催され、共同で問題解決を図る機運が生まれた。

そして71年には、自治省のモデル・コミュニティ構想（全国で40箇所）のひとつに選ばれた。

しかし、なんと言っても丸山コミュニティが全国的に注目されたのは、コミュニティ・ボンドの発行によってである。

運動の中で、地域の「ヘソ」となるセンターがほしいという声が起こってきた。モデル・コミュニティにおいては、コミュニティ施設を建設するにあたり、必要な資金を証券の形で地区住民に引き受けてもらう制度を自治省が提唱していたのである。このことを通じてコミュニティ意識を育てると言うのが趣旨であるが、実際には全国で40数箇所のモデル・コミュニティのうち実施にいたったのは丸山地区のみであった。

コミュニティ・センター建設費用の1億5千万円の20%、3,000万円の証券が発行され、住民によって消化された。こうしてコミュニティ・センターは73年秋に完成した。

4 学校公園構想

先に述べた神戸市のマスタープランの審議過程で、近隣住区にコミュニティ形成の方向づけをするべきだという意見が提起され、その核として位置づけられるのは、欧米諸国での教会にあたるものとして、日本では小学校ではないかとする意見が強かったとされている。そこで、近隣住区の単位として校区コミュニティを想定し、学校、公園、公益施設、ショッピング施設を集めようとする構想が生まれた。

この背景には都市化の進展で、こどもの遊び場や市民の憩いの場の確保が必要となったが、用地確保や予算の制限から、公園を設置したくてもできない都市の実情があった。そこで教育施設の運動場を開放しようと言う動きが出てきた。しかし、当然、学校管理者からは強烈的な反対があった。縦割り行政の中では、具体的な問題として、マスタープランを策定する企画局、公園をつくる都市計画局、子どもの教育と学校施設を管理する教育委員会のそれぞれの立場からかなりの意見の開きがあったとされる。

このような中で、最初の試みは、1965年に灘区の六甲小学校、長田区の五位の池小学校で始められた。手法としては、校舎と運動場がコンパクトにセットされてしまった市街地の学校で、運動場

開放を円滑に行うため、一校あたり500万円の経費をかけて市民に開放する部分と学校機能本体を金網で仕切ったというものである。

これは学校公園構想と言うには、あまりにも当座しのぎの試みであった。しかし、議論の可否はともかくとして、この試みは試行錯誤を重ねつつ、毎年開放校数を拡大し現在に至っている。

本格的な学校公園構想が実現したのは、1973年、市が開発した団地である須磨区高倉台地区において、高倉台小学校が、地域のコミュニティ・センターとして学校開放を想定して設計・建設された。これは、全国的にも先進的事例として注目されたが、その後このような形での小学校建設は続かなかった。

5 真野のまちづくり

昨今、神戸市におけるまちづくりの事例として、真っ先に取り上げられるのは「真野」である。まちづくりは、何かの課題が持ち上がったとき、住民の運動として盛り上がることもあるが、それが解決し収束したあとは、続かなくなる例がほとんどである。真野が注目されるのは、30年以上にわたって、常に新しい課題に取り組んで住みよいまちを作ってきた継続性と、行政とは一線を画して常に住民の主体性を貫いてきた姿勢である。

真野地区は、長田区の南部に位置し、広さは40ha、当時の人口は2,200世帯4,500人であった。店舗、町工場が混在する下町情緒の濃い地域である。

ここでは、地域の特性として公害問題が発生し、1960年代から公害に対する住民運動がスタートした。

その後、真野地区を住みよい町にしていくという継続的な運動が立ち上がった。その時々々の生活課題である住環境の整備、高齢者福祉などに活動を展開しながら発展した。そして生活課題を解決するだけにとどまらず、住みよいまちを積極的に作っていかうとすれば、将来構想が必要になってくるのは当然の成り行きである。

そこで1980年、真野地区まちづくり推進会が「真野まちづくり構想」をまとめる。1981年に、「神戸市地区計画及びまちづくり協定に関する条例」が制定されると、推進会はいち早くまちづくり条例上のまちづくり協議会として認定され、82年にはこの内容に沿って、神戸市長との間で「まちづくり協定」が締結された。同時に真野地区計画が都市計画決定されている。これによってハード面での住民参加型のまちづくりのひとつの典型を形づくることになる。

しかし、その後、真野地区は阪神大震災によって大きな被害を受けた。そこから立ち直る過程でも、いくつかの貴重な事例を全国発信し、記録としても残している。

ところで、真野地区において地域の核とも言えるコミュニティ・センターができたのは震災後である。震災復興計画の中で、さまざまな制度を工夫して、シルバーハウジングや児童館も一緒に入った建物に、真野地域福祉センターとして平成9年に設置された。ここでは大きな集会所と厨房を

持ち、給食サービスができるようになっていく。

6 都市計画法によるまちづくり協議会

先に述べた真野のまちづくりでひとつの転機となったのが、「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」（1981年12月制定 いわゆるまちづくり条例）である。

この条例は、前年の都市計画法改正により導入された地区計画制度の運用を目的として制定されたが、それにとどまらず、まちづくり協議会に法的位置づけを与えて住民参加の方法を提示したことに大きな意義があり、全国的に注目されることとなった。

都市計画であるから、一定の地域を限定し、そこでまちづくりを進める住民組織の相手方を特定しなければならないが、この条例第4条で定められている市長が認定する「まちづくり協議会」の要件は以下のようなものである。

- (1) 地区の住民等の大多数により設置されていると認められるもの
 - (2) その構成員が、住民等、まちづくりについて学識経験を有する者その他これらに準ずる者であるもの
 - (3) その活動が、地区の住民等の大多数の支持を得ていると認められるもの
- というように、かなりあいまいな基準で認定されることになっている。既成の自治会や町内会を母体とすることも可能である。

この条例によって活動している住民のまちづくり協議会は現在数十に上るが、締結されたまちづくり協定は12である。「まちづくり協定」締結に至るのはそれほど容易なことではないということを物語る数字である。

真野の場合は既に成熟した地域コミュニティがあり、それがこの条例によって、ハード面のまちづくりの具体的なよりどころを得て結実したと言うことである。

従ってこの条例が、一般的にコミュニティ形成にどのように関わるかは、まだまだ研究の余地がある。

7 ふれあいのまちづくり協議会

神戸市では、1980年代に入り、背景に高齢化社会の進行があって、地域福祉の必要性が認識されはじめた。

1977年に制定された「神戸市民の福祉を守る条例」に基づき、近隣住区の中で、地域の人材や情報等の福祉資源を活用して、地域の福祉ニーズを解決するために構想されたのが「ふれあいのまちづくり協議会」であり、その拠点として設置が進められたのが地域福祉センターである。

当初、神戸市の福祉施設の中核ともいえるべき「しあわせの村」に対して、「しあわせのまちづくり」と表現されたこの構想は、

「それぞれの近隣住区のなかに、市民が相互に交流と人間関係を保ちながら、自らの地域の福祉ニーズを見出し、その解決のために身近にある福祉資源を活用して、そのニーズを満たしつつ、自らもまたボランティアとして奉仕する機会を見出すことによって、将来の福祉コミュニティの実現への足がかりをつくろうとするもの」（註2）であり、福祉コミュニティという概念が打ち出されている。

1990年に制定された神戸市ふれあいのまちづくり条例第3条には、ふれあいのまちづくり協議会について、

「協議会は、地域福祉の向上を図るため、地域の福祉関係団体および公共的団体の代表者並びに地域の住民により自主的に組織するものとする。

協議会は、センターその他の施設を活用し、地域福祉活動を実施するものとする。この場合において、市長は協議会に対し必要な援助をすることができる。」

と規定されている。

これによって、ふれあいのまちづくり協議会は、福祉活動をする組織として想定されていることがわかる。

このような経過の下に、第1番目の地域福祉センターは1986年に高倉台に建設された。その後20年の間に、毎年計画的に建設が続けられ、現在185館が整備されている。1991～94年にかけては毎年20数館ずつ建設されていることから見ても、神戸市がこの事業にどれだけ力を入れていたかがうかがえる。

しかし本来は、その地域の福祉ニーズにもとづいて住民の個人や団体のボランティア活動が先行して、それが施設に結実すると言う理念であったものが、いつの間にか箱物建設が目的になり、活動はあとから付いてくるという形になっていった。

従って、地域福祉センターでの活動内容やその地域のコミュニティ形成は、地域によって全く違う様相を呈しているというのが現実である。利用者が高齢者に偏っていたり、貸し館事業が多くなったりと、問題がないわけではないが、利用のされ方は多様性に富んでおり、利用率は高い。

震災時には百数十館が完成していたと思われるが、その多くが、地域の避難所として利用され大きな役割を果たした。

ある調査によると、

「一次避難場所となった主な公共施設には、公民館（22）小学校（88）地域福祉センター（122）があり —中略— 共通することは、まずその場所が破壊されてなく安全であるという確認作業がなされ安堵の気持ちを持った後、そこに集まった人たちによって緊急活動拠点として発動し始めることである。—中略— そして救援活動が迅速に行われた場所には、それなりの地域活動が日常的に

なされていたことが記されている。

つまり安全な構造物と普段の地域活動が、一次避難所が形成される条件であったと考えられる。」
(註3)

整備が始まってから10年ほどの新しい施設と、日常的な福祉活動という実績を持つ地域福祉センター（ふれあいのまちづくり協議会）が、非常時に役立ったということがうかがわれる記述である。

それまで地域のセンター機能を持つ建物は、地域の成立過程によってさまざまで、財産区の会館であったり、町内会館であったり、団地の集会所であったりして住民の自由な利用が難しかった。またそのような施設が近隣住区に全くない地区もあったが、地域福祉センターの建設によって、少なくとも小学校区に1つ、センター機能を持つ建物ができたことの意味は大きいといえるのではないだろうか。

8 まとめ

振り返ってみると、神戸市のコミュニティ政策とその形成にはいくつかの特徴があることがわかる。

まず、まちづくりのさきがけとなった丸山、真野地区におけるコミュニティ形成に共通するのは、公害、道路などの住環境問題に対する住民運動がスタートになっていることである。

住民主導で地域の課題解決に成功した先見的な事例として、大きな役割を果たしたが、成功の要因としては、まちづくりに対する長期的な展望を持って運動を展開し、対立はありながらも行政とも連携して運動を展開した。また両者に共通するのは、指導力を持つリーダーの存在が大きいことである。地域の広さに関しては、小学校区ないしそれよりも狭い地域での活動である。住民がきめ細かな活動を展開するには、それが適当な大きさであるということであろう。

次に、学校公園構想による学校開放と、ふれあいのまちづくり協議会の活動が全市に広がったのは、行政主導の地域政策としてほぼ全市に施設整備がなされたことである。さらに市が補助制度を設けることによって継続的な活動が展開された。これらの施設は原則として小学校区を単位として構想されている。

まちづくり協議会と、ふれあいのまちづくり協議会は、都市計画と福祉という、行政課題を担って制度的に発足したものである。まちづくり協議会は地区計画の決定という非常に高度な意思決定であるので、そこにいたるまでかなりの道程がある。神戸市では専門家（コンサルタント）の派遣という支援制度を設けている。

ふれあいのまちづくり協議会は地域福祉センターという施設を持ったことにより、多様性に富んだ活動が可能になった。そこで行われる事業に、補助金を出すことによって活動支援も行っている。

これらを通して言えることは、コミュニティの形成は、住民の自主的な活動だけでは自然に広がっていくわけではない、行政施策として目的と展望を持って長期的に育成していく必要があるということである。

神戸市が行政の課題として地域コミュニティの形成を意識し始めてから、ほぼ半世紀が経過しよ

うとしている。都市の生活環境は変わり、住民の意識も変わっている。特に神戸市では、阪神・淡路大震災を経験したことで、住民も行政もコミュニティに関する認識が変わったといえる。住民は行政に頼れず、自力で立ち直らざるを得ない経験から自立を学び、行政はなす術のない現実を目の前にして、自らの限界と無力を知った。そこから学んだことは大きいですが、都市の住民は日々入れ替わっていく。震災を経験した住民は、地域にもよるが、東部地域では全住民の50~60%に減少しているのではないだろうか。地域コミュニティの重要性を認識したといっても、それは日々風化していくのである。

今、住民と行政の両者が地域コミュニティの重要性を言うとき、そのスタンスには微妙なずれがあると、私は感じている。

生活の場所である地域で快適な生活を送るために、インフォーマルな人的つながりとしてのコミュニティと、課題解決のためにその地域での組織意思の決定を担うコミュニティは、見た目やメンバーは同じであることもあるが、違って当然である。行政が地域に求めることが、地域の実情に沿わなかったり、過大であったりしてはいけない。

一方で、住民が自己決定をする必要のある課題は、都市計画のハード面から地域福祉などのソフト面、あるいは伝統を守る行事や親睦のためのイベントなどへと広がっている。

あくまでも住民が自らの生活課題や興味などに従って、地域で自発的な活動を始める、そこからまちづくりへと発展する契機があるのは確かなことである。

行政はその条件を整えて援助すること、そして住民が自ら下した決定を尊重する。それを、市や区といった行政機関が計画や実行に反映させるシステムが大切なのではないだろうか。

(註1) 桜井宗男・大河原徳三・児島雄次 学校公園構想とその周辺

行政計画の理論と実際 勁草書房(1972年5月)319頁

(註2) 今井鎮雄 市民福祉の展望と課題 都市施策43号(1986年4月)66頁

(註3) 浅野平八・光野秀治・広田直行 阪神大震災における避難所調査—神戸市地域福祉センターを中心として—

日本大学生産工学部研究報告(1996年12月)13頁

参 考 文 献

(1) 新しいコミュニティの形成を求めて—神戸市長田区丸山地区— 大河原徳三・山下 進
地方自治no.294地方自治制度研究会(1972年5月)

- (2) 学校公園構想とその周辺 桜井宗男・大河原徳三・児島雄次 行政計画の理論と実際 勁草書房 (1972年5月)
- (3) 開発主義神戸の思想と経営 広原盛明編著 日本経済評論社 (2001年10月)
- (4) 阪神・淡路大震災と東京のまちづくり—阪神・淡路大震災の教訓は東京のまちづくりに活かされているか—宮西悠司 フロンティア2002 (F-4) での講演
- (5) 都市施策43号 (1986年4月) 今井鎮雄 市民福祉の展望と課題
- (6) 地域福祉センターの利用実態と配置構成に関する研究—神戸市のニュータウンにおける事例調査を通して— 安田丑作他 日本建築学会大会学術講演梗概集 (1998年9月)
- (7) 神戸市における地域福祉センターの整備状況と利用実態 岡 利枝・佐々木厚司 日本建築学会大会学術講演梗概集 (2000年9月)
- (8) 阪神大震災における避難所調査—神戸市地域福祉センターを中心として— 浅野平八・光野秀治・広田直行 日本大学生産工学部研究報告 (1996年12月)
- (9) コミュニティの法理論 名和田是彦 創文社 (1998年9月)
- (10) 都市的共同体の社会学—コミュニティ形成の主体要件— 神谷国弘・中道 實編 ナカニシヤ出版 (1997年5月)