

コミュニティとコモンズ

中央大学大学院公共政策研究科

幸田雅治

【要約】

コミュニティへの関心は、これまで何回か注目された時期はあったが、今、東日本大震災を契機として、改めて認識が高まっている。国によるコミュニティ支援施策は、コミュニティセンター整備事業への財政支援や「認可地縁団体」制度など、コミュニティが活動しやすい環境整備を支援するという考えを基本とするものであった。

これに対し、伊丹市中村地区の事例では、地区住民がまるごと集団移転をするという共同歩調を取ることを行政が様々な手法によって支援し、問題解決を図った。住民の共同歩調が住民全体の利益の増大をもたらす点で「コモンズ」の視点につながるものであるし、「信頼に裏打ちされた人と人の社会的つながり」を保持できるようにすることが、大変重要であることを示している。これは、東日本大震災原発事故で長期の避難を余儀なくされている人々の帰還へ向けた取り組みにも参考になると思われる。

【キーワード】

コミュニティ支援施策、公営住宅、地域自治組織

地域コミュニティ（以下、「コミュニティ」という。）に対する関心は、これまで何度か注目された時期があったが、今、東日本大震災を契機として、「人と人の絆」の重要性が強調されるとともに、コミュニティの果たす役割について改めて認識が高まっている。

コミュニティに対する行政施策を振り返るとともに、筆者自身が取り組んだ伊丹空港中村地区の事例を取り上げ、コミュニティとコモンズとの関係について考える。

1. コミュニティ支援施策

1960年代の高度経済成長期には、都市への人口集中（都市問題の発生）、生活圏の拡大（地域社会への関心低下）、機能集団の拡大（行政や企業の影響力大）、農村の生産構造の変化（兼業化、地域社会的結合の低下）などの社会的構造変化を背景にしてコミュニティへの関心が高まった。

この時期に政府が取った施策は、全国に「モデル・コミュニティ」を設置し、コミュニティセンター建設事業への財源的支援措置を講ずることであった。

コミュニティの内容には国は関わらず、環境整備を支援するという意味で、フィジカル・アプローチと称された。

その後、1990年代以降は、高齢化の進展や阪神大震災の発生などの状況を踏まえ、防災や地域福祉の分野でコミュニティの重要性が再認識されることとなった。自治会、町内会等の活動基盤を強化するため、平成3年4月の地方自治法改正により、「認可地縁団体」制度が設けられたのもこの時期である。従来、不動産（自治会館など）は代表者の個人名義や役員の名義で登記が行われていたが、この改正により、市町村長の認可を受けたときは、自治会、町内会等が、地域的な共同活動のための不動産等に関する権利を保有するため、権利義務の帰属主体となることができるようになった。

また、住民自治の強化等を推進する観点から、市町村内の一定の区域ごとに地域自治組織（地域自治区）を設けることが、地方自治法改正（平成16年）によって可能となった。地域の住民の意見を反映させつつ市町村長から分掌された事務を処理する自治・行政組織の一つである（法人格を有しない）。

これらは、コミュニティセンターという「場」の

整備であったり、認可地縁団体という「制度的枠組み」であったりするが、いずれも、「コミュニティが活動しやすい環境整備」を支援するという考えを基本として行われたものである。

2. 伊丹空港中村地区

大阪国際空港の北西に接し、猪名川との間に挟まれた国有地3.4haの地域が、「中村地区」である。この国有地に、在日朝鮮人、約150世帯が居住していた。

中村問題の原因は、戦前の空港拡張工事にまでさかのぼる。当時、陸軍は大阪第二飛行場（現在の大阪国際空港）の拡張工事に伴って、工事に従事する労働者（主として韓国・朝鮮人）の飯場が中村地区に作られた。終戦後も、居住を続け、国有地に住民が居住するという不正常的な状況が続き、このため生活環境等の整備が遅れていた。

この問題は、戦後60年以上放置されてきていたが、平成13年に国が示した対応策は、金銭的補償と土地の提供という、これまでの不法占拠に対する公共政策を「百八十度」転換する内容であった。①地区に所在する建物に対して「移転補償」を行う、②移転する際に経済的な損失が出た場合の「営業補償」を行う、③国有地を伊丹市に売却する形で「代替（移転）地」を確保し公営住宅を提供することで住民の集団移転を実現する、④事業者に対して、事業所用地を売却する、という解決策であった。金菱清は、これを「ドラスティックな方法を用いて、不法占拠という不正常的な状態を解消した。」と評価している。

一般的に、航空機騒音防止法における移転補償制度の中では、通常移転先の提供は行われませんが、本件の解決には、中村地区住民のコミュニティの維持が図られなければ解決は難しいとの判断の元に、地区住民をまるごと移転できる土地及び公営住宅を用意するという従来の発想にはなかった方法を採用した。このことによって、60年間解決できなかった問題を解決に導くことができたと考えている。

3. コミュニティに求められる役割

コミュニティは、「地域性」と「共同性」によって成り立っている（倉沢進）と言われるが、地域社会の衰退や少子高齢化の進展に伴い、両要素ともに変化を余儀なくされている。

「地域性」は、従来は属地的な地域を単位とする組織を意味しており、これが、例えば町内会であれば全戸強制加入につながっていた。しかし、地域社会が都市化、流動化する中で、これからは属地性を基本とはしつつも、地域の中の協働関係と捉えていく必要が出てきているのではないかと。

また、「共同性」は、従来は「帰属することによる

結合関係」を意味しており、これが、例えば町内会であれば、ルール遵守を強調することに繋がっていた。しかし、人々の価値観が多様化する中で、これからはルールがあるから守らなければならないということではなく、地域の人々が共に活動することなどを通じて、参加意識を持つようにしなければ維持できなくなっているのではないかと。

また、コミュニティの「機能」と「基盤」を区別する必要がある。「機能」は、地域住民の間で、その地域の課題・問題点が共有され、課題解決を図ることであり、地域住民が生活を営んでいく上での必要性、ニーズから生み出されるものであるのに対して、「基盤」は、コミュニティがその機能を維持・促進するために必要な、コミュニティを支える環境である。「基盤」には、「人」、「制度的枠組み」、「資金」、「場」が必要と考えられる。先に述べたように、コミュニティセンターは、場を提供するものであるし、認可地縁団体制度は、制度的枠組みを与えるものである。

「機能」についても、自治体からの視点ではなく、住民からの視点でとらえることが必要であるが、特に、「基盤」については、コミュニティを持続させる要素が何であるかについて、それぞれのコミュニティで住民からの視点に立脚して考えることが重要である。

4. コモンズの視点

以上を踏まえ、中村地区の事例を考えてみる。地区住民がまるごと集団移転をするという共同歩調を取ることによって、住民全体の利益の増大が図られていると言えるが、これは、コモンズの視点につながるものといえる。また、新しく建てられた公営住宅は、コミュニティの共有資源となったと見ることも可能だろう。

先に述べたように、「コミュニティが活動しやすい環境整備」を支援することも重要であるが、「信頼に裏打ちされた人と人の社会的つながり」（いわゆるソーシャル・キャピタル）を保持できるようにすることは、さらに重要なのではないだろうか。中村地区の事例は、それを示唆しているといえる。そして、東日本大震災の原発事故で長期の避難を余儀なくされている人々の帰還へ向けた取り組みにも参考になると思われる。

——参考文献——

- 1) 倉沢進「コミュニティ論」（1997）
- 2) マッキーバー「コミュニティ」（1917）
- 3) 金菱清「環境正義と公共性」（「コモンズを支えるしくみ」宮内泰介編、2006年5月所収）
- 4) 「新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書」総務省（2009年8月28日）