

# UCRCA

Urban Community Research Center for Asia

## Publication Series 2016

超高齢化・多災害時代の「コミュニティーづくり」

上野真城子

### Community Building

Community is the key to solve problems.

Community is our future: help community think, help community act.

## 超高齢化・多災害時代の「コミュニティづくり」

### 1. 熊本地震の示唆するもの。

2016年4月14日21時26分、熊本県益城郡益城町にマグニチュード7.3の地震が起こり、その後28時間内の16日までに震度5および震度6の地震が8回発生した。発災後1か月内には震度6が5回、震度5が10回、震度4が76回、震度1以上は1500回を超えた。5月25日時点では震度回数は減少し沈静化の傾向がみられるが、過去の他の地震の記録からみて、2カ月前後に震度4クラスの余震の可能性が残されている。

これまでの被災被害は死者49名、重傷を含めてけが人数は348名、被災後にその影響によるとみられる関連死者数が増加している。避難者数は一時56,000人、このうちなんらかの要援護者が3分の2、65才以上の高齢者が4割強を占めていた。被災住宅数は全壊と半壊を合わせて熊本県内で85,000棟と算定されているが、これはいまだ未確定数値である。

熊本地震は1か月半を過ぎても災害が収束しておらず、災害の時間過程が長く、さらに土砂災害などを併合する可能性の高い。この災害の特性は、時間的、直接的、間接的な影響の範囲と規模がある期限内では確定できない。その結果、物理的、経済的、人的精神的影響は一時的なものから、中長期的に連鎖複合し、広範かつ広域化すると考えられる。いわば状況は時系列的に継続的に把握される必要があり、その中で同時に、被災者救済と地域の復旧復興に取り組むという重層的動的対応を必要とする。

災害後5年を経た東北大震災においても、実は災害が収束しているとはいえ、同様な継続的被災状況がある。特に福島においては、いまだ高汚染核廃棄物の処理方法が決められず、40年とする廃炉のプロセスは、現実にはその計画の遂行の規模も方途も決められない。

こうした現実はいままでのような、予測と想定可能な状況下の「計画」の理念と「計画手法」とは異なる、新たな都市住宅、環境、まちづくり計画論と戦略・手法の構築が必要とされる。

### 2. 超高齢化・多災害時代の計画ビジョン：都市開発からコミュニティづくりへ。

日本社会は戦後70年、人口増加を資源として、世界にも稀な社会経済の発展を遂げた。

とくに1990年代まで約50年間、大規模な自然災害を受けることなく、極めて有効な国土開発が可能になった。しかし1995年の阪神淡路大震災から2011年東北大震災、2016年の熊本地震、そして近く予測される東南海地震、東京直下型地震等からみて、日本列島は数百年ごとの大きな地殻変動期を迎えていると考えられる。この見方には科学者のなかでも様々な議論があると思うが、地球温暖化と自然災害の多発は人為的な影響を含めて無視することは出来ない。

日本の経済発展は、1950年代から始まる国家による全国総合開発計画と大規模国土開発事業によって後押しされた。その結果、計画の意図する以上に、大都市の開発と人口と資本の集積を招いた。

一方で日本は近年、顕著な人口動態の変化：人口減少、少子化、高齢化を迎えている。中小地方都市と市町村は「衰退」を余儀なくされている。この多災害と人口動態という二つの変化を前にして、成長を期待し信奉する「開発」の計画理念と計画手法は、1900年代後半の都市と住宅政策の理念とは根本的に異なるものと言えるだろう。すなわち、これからの社会の30年から50年にわたる計画ビジョンは、これまでの将来の経済規模の拡大、消費の増大、所得の増加、次代のより良き生活の期待等を前提としない。この衰退化し、脆弱さを増す社会にお

いて、我々が掲げる、適切な計画と政策対応とは何だろうか。

### 3. コミュニティーからのビジョンとアクション。

多災害時代において、ことに自然災害に対応する国土の安全と強靱化は、一つの手法に限られたものではない。日本の場合、もっとも確率の高い自然災害は地震と津波であるが、その防災対策として現在行われている公共事業、東北地域の巨大防潮堤建設は、真に国土強靱化になるものかは極めて議論が多いものである。さらに近年頻発する、巨大台風、水害、土砂崩れなどに対する防災対策は、それぞれの地域に緊急性をもって対応しなければならない。これら物理的な強靱化のためには、公共事業が不可欠となる。その優先度、手法工法等は政治決定のプロセスを含めて大きな問題を有しているが、いわば、公共事業は必要悪との認識に立って、その有効性と効率性の高いものを選択していくことが求められる。

しかし、人命を守るためにより有効な、かつ人々が即刻に始められる防災計画は、地域コミュニティの防災と減災、安全の強化である。まずは住宅等建築物の耐震性の強化、災害時避難路、避難場所の確保等、物理的な災害対策等の、「きめ細やかな」環境改善の取り組みである。これは、公的資金を用いた物理的事業のみに頼るものではなく、個々人と家族の生活の原点、暮らしの基盤である、地域・住生活区域における自立的な自助力による安全の確保である。

これからの計画のビジョンは、社会の基礎的生活の単位である地域コミュニティに原点を置いて、コミュニティからの発想と行動と活動を強化することにあるだろう。これまでの人口と経済の成長を前提としたマクロの、上からの、計画ビジョンではなく、個人と家族と土地に密着したコミュニティからの計画、コミュニティづくりである。そのような内発的、自立的な動機と行動がなければ、一人一人の命と生存は保障されるものではない。近代国家による人権の保障は、優れた人類の達成であることは確かだが、今現実には、日本において、私自身と、家族とコミュニティは、依存の体質を越えて、自己の責任において生きるという生き方を今一度獲得しなおさなければならない。青少年も、若者も、高齢者も、、、

基礎的な共同体態勢、特に地縁をもととしたコミュニティの自立的な活動を見直す必要がある。戦後、産業構造の変化と都市の発展は、戦前までの長い農村の家族制と村落共同体の否定によって達成されたといえる。今、人口減少と高齢（超高齢）化によって、多くのコミュニティは限界集落とみられ、統計的には数十年のうちに多くの集落の自然消滅が予測される。こうしたコミュニティは少なくとも短期的に、自立的に安全にコミュニティづくりをすすめる、コミュニティを強化しなければならない。上位計画による公共事業のたすけを待つことなく、コミュニティの構成員である、個々の住民自身が、自立自助を基として暮らすこと、また個人では対応できない災害などにおいて、構成員同士が互助できる「関係」を作っておくことである。公共体への依存ではなく、自立自助を基盤としなければ、自身の持続性が危うくなる。

### **Community is the key to solve problems.**

#### **Community is our future: help community think, help community act.**

コミュニティはこれからの中心：コミュニティは「問題」「課題」であり、同時にコミュニティは、問題解決の鍵である。コミュニティは私たちの未来であり、希望である。

UCRCA はコミュニティが考え、コミュニティが行動するのを助ける。

## コミュニティづくり：Community Building

住民、市民が主体的にコミュニティを作り、強化する総合的なプロセスを「コミュニティづくり」と考える。まちづくりと言われてもいいだろうが、よりひとびとに近づいた、そして新しい人と人のつながりをイメージして、まちづくりからコミュニティづくりとよんでみよう。

コミュニティづくりには、模範モデルがあるわけではないが、コミュニティづくりをすすめていくときには、いくつかのツールを使うことが有効である。

### 1. コミュニティの現状を知る：近隣コミュニティ診断チェック・シートをつくる。

まず、私は（あなたは）ある（対象となる）地域コミュニティの現状を知ることが必要である。（私の、あなたの）コミュニティをどう認識するか、客観的にまたは主観的にとらえてみる、仲間をつのり、話し合うときの、有効な材料である。

（私たちの）コミュニティは、何が特徴か、今何が問題になっているか、（問題の発見）、それらを解決する方法はあるか、何ができるか、解決の順序と方法を考える。私たちが使える活力とその資源は何か。それらを考えるための、「コミュニティ診断チェック・シート」を作ってみる。

米国におけるコミュニティ計画の流れの中で、近年、コミュニティ・コントロールという考え方が出てきている<sup>i</sup>。基本的には、地域による自立的活動が必要であり、それぞれの地域コミュニティはどのような発展段階にあるかを考え、そこからコミュニティを自身で管理再生する方途を考えようとするものである。コミュニティも、常に生成と衰退の歴史を繰り返している。私たちのコミュニティはどのような発展成長の段階にあるのか、衰退の兆候を持っているのか、再生の可能性はあるのか、こうした診断のためにMurphy & Cunningham(2003)をもとにチェック・シートを作成した。これは日本の地域コミュニティの発展過程、特に地方の農山村コミュニティには必ずしも最適とはいえないが、都市コミュニティにおいては一つのたたき台となるだろう<sup>ii</sup>。

コミュニティづくり試論

コミュニティ診断チェックシート		コミュニティ計画：コミュニティを見てみよう。コミュニティを分析しよう。				
		第1段階 安定・成長期	第2段階 微弱化期	第3段階 弱体期	第4段階 悪化期	第5段階 荒廃期
近隣地コミュニティの発展過程		健全な成長と成熟にある小コミュニティ。住宅資産価値が高い。	古いコミュニティで住宅の過密/質低下。公共サービスの質も低下。	住宅の複合混合利用、住宅価値の低減。荒廃化する住宅の混在。	住宅の低質化。大半が修繕の必要、低所得、失業が多。	不良住宅地化。住宅、空き地の放置。貧困層大。「再生」必須。
<b>近隣地区コミュニティの活力、再生力のはかりかた。</b>		コミュニティを診断する：再生と衰退の兆候を測る指標				
		再生の兆候			衰退の兆候	
1. 資源を投入、投資したいという意欲の存在		○世帯収入の増加			○世帯所得の減少	
2. 協調的コミュニティ精神		○建物の大半がよいデザインか歴史的価値のあるもの			○多くの古い建物/質悪く歴史的価値がない	
3. コミュニティのプライドがあること		○市部での人口増加			○市部と地域圏の急速な人口減	
4. ビジネスとコミュニティの生活の質		○持ち家居住者の増加			○持ち家居住者の減少	
5. 政策決定への参加的アプローチ		○家主が住んでいる小規模な賃貸アパートメントがある			○家主が住まない大規模な賃貸アパートメントがある	
6. 将来の可能性への現実的な査定		○大半の住宅が良い質と水準を保っている			○大半の住宅が古く質が低く改善されない	
7. 競争的な位置に関する認識		○強力な施設、湖畔、都心部への近接			○強力な施設や娯楽施設などが近くにない	
8. 物理的な環境についての知識		○活発なコミュニティ組織			○コミュニティの流動性が低い	
9. 積極的な経済開発プログラム		○住宅、賃貸アパートメントの空家率が低いこと			○住宅、賃貸アパートメントに空家が多い	
10. 若い世代のリーダーシップへの移譲		○居住者の転入転出の回転が多くないこと			○住民の転入出が頻繁	
11. 女性のリーダーシップの許容		○居住地地区内に、トラックなどによる交通混雑がないこと			○居住区内での特にトラックによる交通混雑がひどい	
12. 教育にたいする強い信頼と支持		○犯罪率や破壊行為が少ないこと			○犯罪と破壊的な行為の増加	
13. 介護サービスへの問題解決アプローチ		○市民による積極的な関与、取り組みがあること。			○市民活動と市民の関与取り組みの消滅	
14. 多世代家族化傾向の強化		○人種差別などをなくすための活発な努力のあること			○明らかなる人種的敵対	
15. コミュニティの融合をはかる組織の存在						
16. 良好に維持されたインフラへの関心		○地域の中小企業・商店の繁栄			○地域の中小企業・商店の減少衰退	
17. 資金財源の注意深い使用		○小緑地、みどり、樹木の成長、保持保全			○小緑地、みどり、樹木の伐採、維持管理の悪化	
18. 情報資源の有効な使用		○人々の賑わい、多様な人種、老若男女の混合			○人々のいない、また偏った人種、人口の構成	
19. 外部からの助けを喜んで受容						
20. 長期的にコミュニティ自立への確信		○自然災害、被災の可能性、防災減災の取り組みの有無			○自然災害、被災の可能性、災害脆弱性の診断	
<b>近隣コミュニティ指標(Neighborhood Indicators)</b>						

Murphy & Cunningham (2003). *Organizing For Community Controlled Development: Renewing Civil Society*. Sage Publications より上野作成

## 2. バリアフリー・チェック・シート

超高齢社会と多災害時代において、コミュニティは出来る限り自助自立行動と活動を助ける、バリア・フリーの環境であることが必要である。このチェックシートは、様々な障害、ハンディを抱えるひとひとが、日常的にも、災害時にも、自己の安全をまもり、行動できる環境を整備するための基礎調査のためのものである。コミュニティづくりに参加するひとひとに実際に試してもらうことから、コミュニティの課題の発掘に役立つ。

Barrier-Free Check Sheet				
[私]の設定 : disability (日本人成人健全男子以外)		( ) 高齢前期 ( ) 後期 ( ) 歩行障害 ( ) 車椅子 ( ) 視覚障害 ( ) 聴覚障害 ( ) 妊婦子連れ ( ) 重い荷 ( ) 言語不自由 ( ) 内部障害 ( ) 外国人 ( ) その他 _____		
自立的行動上のバリアはどのようなものがあるか。 1) 物理的 2) 時間 3) 情報 4) 制度 5) モラル 6) 心 7) 社会意識 8) その他 _____				
観察コメント ( _____ )				
活動空間	日常活動と安全	詳細点検事項	問題度 (大-5, 小-1)	解決方法 (物理的質的改善手段)
住居 住宅内 私的領域	災害時非難	出入口、取っ手、開き方方向		
	歩行	段差、手すり、階段、車椅子使用、照明		
	トイレの使用	トイレ、洗面、浴室、バスの型式		
	食事設備、台所	食事管理、供給、調理、道具器具の保持		
	睡眠、寝室	寝る場所、寝台		
	憩う学ぶ休む	心身の再生産に必要な空間と物		
	外部との連絡	必要時に援助を求める方法、器具。		
	構造的安全性	火災震災自然風害対応設備		
	環境的安全性	空気換気対応設備		
	(建築基準法、住宅バリアフリー化)			
住居玄関 から 公道へ	災害時避難路	経路安全、出入口、進行方向安全		
	日常通路、出入	階段、斜路、駐車場安全		
	防犯安全性	犯罪防止措置		
(建築基準法、住宅バリアフリー化)				
近隣地区 コミュニ ティ内	災害時避難場所	経路アクセスの安全		
	日常歩行通路	車椅子、歩行安全、階段、交差点		
	トイレ場所	安全、清潔、数		
	商業施設	マーケット、必需品の購入場所		
	地区公益施設	学校、図書館、公民館、病院、診療所 公園、郵便局、交番、郵便局		
(建築基準法、バリアフリー法)				
都市域へ	主要道路整備	歩行者、自転車、自動車、電車等の分離		
	トイレ場所	安全、清潔、数		
	主要交通手段へ	バス停、駅、空港へのアクセスの安全		
	交通施設	駅、空港構内の安全、階段、エレベーター エスカレーター斜路、乗降安全性		
	公共交通手段内	バス、電車、飛行機、船内安全		
(交通バリアフリー法、ハートビル法)				
都市 (公 益的) 施 設商業、 宿泊施設	出入避難通路	出入り口、数		
	屋内通路	階段、斜路の幅員 エレベーター、エスカレーター		
	トイレ洗面施設	数、場所、型式		
	劇場、催事場	客席、観覧席利用と安全		
	客室	宿泊可能、安全		
(建築基準法、ハートビル法)				
高齢社会対策基本法：高齢社会対策大綱 住宅バリアフリー化：高齢者の居住の安定の確保に関する基本的方針（平成13年） 交通バリアフリー法：「高齢者、身体障害者等の公共交通機関を利用した移動の円滑化の促進に関する法律 （平成12年） ハートビル法：「高齢者、身体障害者が円滑に利用できる特定建築物の建築の促進に関する法律（平成6年）」				

### 3. 近隣住区指標をつくる。

コミュニティづくりの大切なプロセスは、コミュニティのひとびとが、コミュニティの目指す計画のビジョンをつくることである。計画ビジョンはそれぞれのコミュニティによってことなるもので、単一で、固定的な、確固としたものではない。多様で流動的であっていい。だが、コミュニティが合意し行動し、アクションを起こすためには、ある時間の範囲において、コミュニティが目指す、獲得する目標は、抽象的な主義主張でなく、具体的に示されることが望ましい。それがないと、コミュニティはまとまりにくく、活動は分散し、崩壊しかねない。その目標はひとびとが把握しやすい、できればわかりやすい、定量的な「指標」として示されることがより適切である。コミュニティの計画のビジョンを、計画の達成を示す指標で示すことである。

#### 社会指標から近隣住区指標へ

米国の社会開発と改革のために、歴史的に社会指標 (Social Indicators) が用いられた。社会指標への関心は古く、1929年にはフーバー大統領が社会条件の変化のために社会指標を使おうとした。もっとも盛んになったのは1960年代の様々な社会福祉改革と都市更新においてであった。社会指標は1960年代に、PPBSの興隆とあわせて、一連の社会福祉計画のための統計値と、特定の政策事業を評価し、かつそのインパクトを判断するための分析の要素として、政治家、社会学者、活動家によってその活用が期待された。しかし70年代80年代には自由主義経済への信奉と、アメリカ社会が持つ、福祉国家や計画国家への疑念、社会民主主義への批判とともに、社会指標への関心は薄れた。

しかし米国の近年の近隣コミュニティの再生と開発への新たな関心と「政策評価」の社会でも定着に影響されて、近隣住区指標の理念と実際が注目されてきている。この点をまとめたものが近隣住区指標 (neighborhood indicators) プログラムである。Thomas Kingsley が本のタイトルに表したように、「近隣データでコミュニティを強化する」ことができることを示したものである。これは重要なコミュニティづくりのモデルとなるものだろう。

#### 計画を自分たちのものとする。

近隣住区指標は、近隣コミュニティの変化をとらえ、総合的な計画に結び付ける計画 (政策) 情報とデータを、計画の成果をアウトカム指標としてシステムティックに分類列挙して整備するものである。すなわちこれはミクロの、計画の基礎データであると同時に、コミュニティが達成する目標を、計画指標として示す。IT技術の発展を活用することによって、多様な指標を、自治体とともに、市民が揃え、市民によって継続的にフォローし維持していくことが可能になった。これはインターネットを使って、市民が誰でもアクセスできる、公開の情報であり、まさに、コミュニティづくりの核、市民の知恵と活動の中心の宝であり、武器となる。

計画のデータや情報は米国においても、自治体の部局のなかで、分断的に (内部) 資料として扱われてきた。しかし近年、コミュニティ開発においての地域のNPO住民組織や民間主導の動きは、計画の民主化というべきもので、計画の在り方を大きく変えているのである。近隣住区指標の整備はこの計画の民主化にとっての契機となり、かつ有効な解決へのプロセスとなることが示されている。すなわち近隣住区指標の構築は、市民が近隣コミュニティの問題を認識し、その再生や開発に関わり、民主的な計画の作成と政策の決定に参加し、コミットする契機を与え、この指標によって、市民が共通の言葉で議論し、解決の方法を議論し、合意し、決定するという、民主的なプロセスが可能となる。近隣住区指標の構築は、変革のシステムを作ることになるのである。

### 近隣住区指標を促したもの。

米国の近隣住区指標への期待と関心を促した要素は9つある<sup>iii</sup>。

- ① コンピューター・ハードウェアの開発と価格の低廉化が進行したこと、
- ② 住所符合：街路の形態と街路名など物理的情報と住所を電子化して、センサスのブロックごとの地図におとすことが出来るようになったこと、
- ③ GISの開発。GISのソフトウェアによって多様な情報を空間的に示し、地図情報を蓄積し、印刷できるようになったこと、また米国都市開発省 HUD によって開発された技術によって地域住民が容易に地区の地図を作製できるようになったこと、
- ④ ほとんどの地方自治体が行政情報と記録を電子化したこと。職業情報、誕生、死亡、犯罪、疾病情報、児童の学校でのパフォーマンス情報、公的支援の開始と停止、住宅規則違反、建物建設と解体、固定資産の価値と税額、環境情報を含めてなど、自治体の持つ行政情報は、定期的に更新され、記録されている。
- ⑤ 地方自治体の組織制度改革—データ仲介組織の発展。地方自治体のレベルで、近隣情報データを人々が使えるように新しいデータの仲介組織がつくられるようになったこと、
- ⑥ これまでの社会プログラムの有効性への疑問から、社会政策プログラムの形成と実施する責任を地方に分権委譲する動きが加速されたこと。プログラムの資金の限界に対応するためには、より注意深い計画が必要で、それにはよりよいデータと情報が必要とされるという認識が強化されたこと、
- ⑦ 情報集約的なプログラムと政策の必要性の認識：政策へのアプローチがより情報集約的になっている。これまでの政策が教育、社会サービス、職業訓練、住宅、犯罪予防など、個別的、分断的であったが、コミュニティ・レベルでも、市レベルでも個別領域を超えた、より総合的な取り組みと対策が求められるようになった。それはコミュニティ開発からコミュニティ・ビルディングへの動きであり、このダイナミックな社会的な動きを見極めるための大量のデータと情報が必要とされてきたこと、
- ⑧ 地域の社会政策における地域組織の関与の増加：都市の改良に関わるより広範な組織の関わり合いが生まれ、それによって多くのアクターがより良い情報を求めるようになってきた。とくに、1980年代から多数生まれた NPO と社会サービス組織と、リーダーシップ組織のネットワークが増加した。これにより、ビジネス企業、コミュニティ財団、他の公益的関心を持つ組織がコミュニティ変革に参加するようになってきたこと、
- ⑨ 1990年代からは、政府機関と非政府機関のパートナーシップが生まれた。1960年代、70年代は、自治体市役所と近隣グループ間の、葛藤と不信の時代といえたが、近年においては互いに協働する関係が生まれ、コミュニティの変革とともに戦略を探そうとするようになった。この協働の構築においては、よりよい、データと情報が必要不可欠であるという認識が深まった。(Kingsley G.T. and et.al. 2014)

### 3. 近隣住区指標のつくりかた。

実は、国レベルや州レベル、市レベルなどマクロのデータを集めることよりも、近隣コミュニティレベルのデータを揃えることは、一般的に困難な面倒な作業である。ことにそうした情報の需要がなければ、行政はコミュニティのレベルまで落とした情報データを揃える動機は持たない。それは情報をもつ行政の在り方や分権の現状にも密接に関係している。市レベルのデータや平均値などの方がより容易に手に入る。

それではなぜ、近隣地区レベルの、ミクロのデータを揃える必要があるのか。それは特に米国の場合、都市の構造に関係する。すなわち、米国の解決すべき問題、貧困と経済格

差等の問題を検討する、またはその解決を考えるためには、市全体を均質的なものとして把握して戦略を立てることは有効でないからである。なぜなら、一つの都市のなかでも場所により、物理的社会的経済的に大きく異なっており多様であるからである。コミュニティのビジョンを作るためには、より小規模な、近隣住区ごとのデータと情報が必要である。近隣コミュニティのデータと情報が、それぞれのコミュニティにとって最も有効であり、計画のツールとなるからである。

### 近隣住区のとらえ方

近隣地区の伝統的な考え方としては、1) 小規模な住宅地、歩行距離を越えない、2) 近所内に、それなりの社会的な相互作用があること、そして3) ある程度の社会的な同質性(階層、人種、または他の社会的な特質)をもつこと。住民は同じ物理的なスペースを共有するゆえに共通する関心を持っていると考えられる、ある物理的空間のまとまりの単位である。この近隣住区(neighborhood)という考え方は、近代の多くの計画理念として、新しい住宅地を建設するときに用いられた。Clarence Perryは1929年に、英国の新たな住宅地の計画において、近隣住宅地区を1小学校区5,000人から6,000人のところをさすものとした。1エーカーあたり10家族、近隣地区は160エーカー、半径4分の1マイルの居住圏である。米国の近隣地区はもっと低密度で開発されてきたが、Perryの計画コンセプトは西欧型の発展をする都市にいまなお生きている。日本においては1950年代から始まって住宅公団に代表される90年代までの郊外団地とニュータウンの計画で受け継がれた。

コミュニティ開発は、特に米国においては、単に問題地区の物理的な改善だけでなく、対象地区の、個人と家族単位のレベルと、コミュニティレベルでの、社会的、経済的改善と変革を必要とするという、計画理念の展開のプロセスを踏んできた。コミュニティ開発は、単なる「まちづくり」ではなくて、コミュニティ・ビルディング、いわば新しい共同体による総合的な計画手法と考えられるようになった。それは1) コミュニティの物理的開発整備と人的サービスを融合させること、2) 協働によってパートナーシップをつくりだすこと、3) コミュニティの資産(アセット)を基として形成すること、4) 地域地元の現況からスタートすること、5) 広範なコミュニティの参加を育むこと、6) 人種的な公正性を求めること、7) 文化的な強みを大切にすること、8) 家族と子供たちを助けることといった「信条」を持つものといえる。いいかえれば、コミュニティ開発、コミュニティ・ビルディングが目指す変革、開発の長期的なアウトカムは、コミュニティのエンパワーメントとボランティア活動の振興、プログラム・イノベーション(刷新)にある<sup>iv</sup>。

#### 4. コミュニティー開発と政策評価の関係

米国において、コミュニティ開発は、重要な社会問題の解決のための政策であった。一方政策の「評価研究」は1960年代の「貧困との戦い」プログラム以降、強い政治的そして社会科学的関心を集めてきた。1960年代から評価研究は着実に威信を高めてきたが、ことに1990年代後半の福祉改革を頂点として、科学的目的性と政策実験デザインと評価は、政策の適切性、妥当性の判断に不可欠のものと考えられるようになった。

だが、多くのコミュニティ開発事業については、その目的の多様性から、評価が定まらなかった。ことに、コミュニティ開発事業のその主なスポンサーであった連邦政府が1980年代にその役割を下りて、主に民間財団に任されるようになった過程で、事業評価に十分な資金が回らなかったと考えられる。この間、コミュニティ開発は、ブルドーザーとセメントによる物理的な開発から、より精神的なつながりを意識したコミュニティ・ビルディング、それも自立的、内発的、すなわちソーシャルキャピタルやソーシャルボンドを強調する「計画」に移って行った。

コミュニティ開発の思想は、19世紀末のセツルメント・ハウスに起源をもつ歴史的なものである。それは20世紀を通じての多くの近隣地区を基盤とする改善の努力に現れていた。1950年代の青少年非行に対する闘い、1960年代の貧困との戦い、1990年代のコミュニティ開発コーポレーション（CDC）運動などである。総合的コミュニティ・イニシアティブ（CCI）は1980年代後半、1990年初期に全国的に、またコミュニティ財団によってはじめられた民間主体のコミュニティ開発運動の呼称である。このCCIの目標とゴールは、恵まれない貧困近隣地区に生きる個人、家族、コミュニティに、物理的、経済的、社会的条件を改善することによって、ある地域に**明瞭な「変化」**をもたらそうとするものであった。多くのCCIはつぎのような要素：ソーシャル・サービスとサポートの拡大と改善、チャイルドケア、青少年育成、家族サポート、精神健康ケアを含む、健康医療ケア、経済開発、住宅改善修理建設、コミュニティ計画とコミュニティの組織化、成人教育、職業訓練、学校改善、近隣安全とリクリエーション・プログラムなどの生活の質向上活動などを多面的にもつものである。すなわち、物的、社会的、経済的な要素を複合的な介入によって、相乗効果を与えて、「変化」をもたらそうとするプログラムであった。CCIの特徴は加えて、上位のレベルの権威と責任を、近隣コミュニティに分権委譲するという、制度的な改革をとまなうことであった。この計画理念は、米国の都市コミュニティ事業の歴史と経験と、社会科学的なコミュニティ研究での解明発見との間の、政策と政策研究・評価の相互作用のなかで生み出された新たな計画論として展開したものである。

##### コミュニティ開発の評価

では、このコミュニティ開発はどのように評価できるだろうか。

政策評価において先駆的研究をきりひらいたWeissはCCIの評価において、「変革の論理」を据えることを示唆している<sup>v</sup>。コミュニティ開発は、その事業のスタート時点から、究極的な達成と成果（アウトカム）に直線的につながっていくとは考えにくい。しかしプログラム企画者（政策形成者）と資金提供者（ファンダー）が事業に着手するにあたって、その決定には、多くの潜在的な「変革の論理」が存在しているといえる。それはCCIの企画者（デザイナー）は、事業のある特定の構成コンポーネントの構造について決定にいたった、前提、仮定、推測、論理、そうしたものの総体であると考え、それらをひとつひとつ、明らかに示すことをもとめた。これらがひとつひとつの要素として、明らかにされれば、そのログ・フレームにそったイベントの展開に伴って、評価と分析のための必要なデータと情報の収集が明瞭化され、計画の開発が促される。評価は最初に固定的に定めた項目によるものでなく、CCIの実施工程の間に、プログラムの論理：変革の論理が保持されているか否か、プログラムの変革の論理を確か

め、政策介入のインパクトと進捗を検証する作業を、評価の基盤とするというものである。

### 「変革の論理」に基づく評価の意義

Weiss は CCI を例として、「変革の論理」を基盤とする評価を追求する 4 つの理由と意義をあげている。第 1 に、それは少ない評価資金を使うにあたって、この評価がプログラムの行程についてのガイダンスとなりえること、第 2 に CCI は単に特定のサービスとか経済活動とかの構成のメリットを試そうとするものでなくて、より顕著な改善をもたらすために必要な努力をどう組み合わせかつ集約するかについて一連のセットを試すことになる。論理を基盤とする評価は、特定のプログラムの決定の際に依拠した仮説は有効か、有効でなければどこで頓挫・崩壊するかを告げることができること、第 3 にはこの評価のアプローチは、プログラムの参加者に、彼らが用いた仮説の正当性、妥当性と、実際性を検証し、そして共通の理解に到達でき、論理を明瞭に説明できるようになること、第 4 に実証できる、または実証できないことを明らかにすることによって、「変革の論理」は主要な政策の方向性に影響を持てるからである。

評価のもっとも主要な目的はインパクト評価にあるとあってよい。すなわちある政策イニシアティブによって、何がワークしたか、何が機能し、変化をもたらしたのかを明らかにすることである。そしてこれは資金提供者、ファンダーにとって、その投資の成否を判断するのに最も重要な情報である。その次はアカウントビリティーが重要な評価の目的である。評価の第 3 の目的は、イニシアティブと実験から学び得ることと、そのレッスンをシステムとして確実にフィードバックすることである。それによって、次の政策とプログラムと政策研究に反映できる。第 4 には評価がそのようにデザインされるならば、評価（項目）は CCI のプログラムの構成要素となり、コミュニティ・ビルディングを通して、イニシアティブの目的である、コミュニティの変革に貢献することができる。よい評価とは、参加者に変革の能力を作り、自らデザインし自己評価するプロセスをつくりだすことができるものである。その結果、コミュニティは変革のプロセスを共有し支持する。さらに加えれば、評価は事業プログラムの執行期間中、すなわち事業の中間過程での修正と改善のための情報となり、それによって、イニシアティブは成功の機会を逸さない。これは業績測定の目的と実際に合致するものである。

5. 近隣地区情報と評価指標。

それでは実際にどのような近隣地区情報を揃えるのか。これはそれぞれのコミュニティによって考えられればよいが、1例としてコミュニティを計画するために必要なデータ項目をあげてみる。約16の中項目の下に、180以上の項目が考えられる(Marphy and et.al. 2003より上野作成)。各項目の基礎年をそろえ、経年的に継続的に数値をおっていくことで、業績の達成をモニターすることができる。

コミュニティを計画するために必要なデータ		近隣指標	
1.人口統計	5. 企業ビジネス/商業	9. 健康医療 生命	13. 社会福祉、ヒューマンサービス
①居住人口、動態、変化	①産業別事業所数	①出生率、死亡率	①児童福祉サービス
②昼夜間人口数	②商業施設店舗数	②診療所、保健所位置数	②高齢者介護サービス
③産業別就業人口数	③建物施設状態現況	③地域医療施設、病院	③障害者福祉サービス
④世帯数、世帯特性別	④商業産業活動現況		④それらの施設整備
	⑤業績・経営状況		⑤施設へのアクセス整備
	⑥駐車場等アクセス整備		⑥多様なサービス提供者
2. 土地利用、ゾーニング	6. 工場、生産、産業	10. 教育	14. 芸術文化教養
①地区面積	①産業種類別施設数	①幼稚園、保育園数	①図書館・公民館
②土地利用、用途規制別	②労働者数	②小、中、高等学校	②運動施設・体育館
③建物用途、面積	③駐車場、運搬施設	③高等教育研究機関	③博物館・美術館
⑤地価分布、動向	④産業動向、企業動向	④教育水準	④芸術家の地区内居住数
⑥緑地、市街化調整地		⑤各種教育機会	⑤芸術発表の機会と場
⑦規制、許可状況		⑥学童保育機関	⑥多文化交流行事と機会
		⑦PTA活動	⑦文化活動支援活動
3. 経済	7. 雇用データ	11. 安全	15. 社会網、結束
①所得階層別世帯	①失業者数、失職率	①犯罪発生动向	①NPO・市民活動組織数
②福祉・年金受給世帯	②勤労者特性	②犯罪発生場所	②市民ボランティア数、
③地域金融機関業績	③通勤者数、通勤特性	③安全不適格建物事情	③神社、寺、教会
④経済促進法、条例		④火災等発生危険箇所	④クラブ、サークル
		⑤警察消防等整備状況	⑤ローカル紙、新聞ラジオ
		⑦災害避難所通路整備	⑥地域人材プール機関
			⑦社会関心度合い
4. 住宅統計・住宅事情	8. 環境	12. 交通アクセス	16. 政府自治体形態、関連法
①住宅形態別数	①自然環境条件	①道路網整備	①役所とサービス
②所有形態別数	②河川、海浜、湖畔保全	②主要公共交通手段	②議会、法律サービス
③居住水準調査統計	③公共緑地、空き地	③バリア・フリーの度合い	③各種規制、法的枠組み
④住宅費負担統計	④樹木、小緑地	④道路交通の費用	④選挙投票率と関心度
⑤居住年数転入出統計	⑤公害発生状況	⑤道路維持費用の負担	⑤地方政治、教育関与度
⑥住宅改善促進状況	⑥ごみ処理サービスの質		⑥政治家の特性
	⑦レクリエーション施設		⑦市民参加の度合い

Kingsley(2014)は、クリーブランドの近隣地区情報の項目リストを事例としてあげている(Cleveland Community Outcome Indicators、表参照)。基本的には以下の3種類をオリジナル・ソースとしている。ことに多くの情報を、住民調査によって、充実させることで、情報を計画のツールとしていることがわかる。

- 1) 米国国勢調査センサス、1980、1990、2000
- 2) 地方自治体のもつ行政記録、定期的に維持、更新されているデータ
- 3) 住民調査、特別調査サーベイ、インタビュー調査など

表：コミュニティ・ビルディングのアウトカム指標事例

(Cleveland Community Building Initiative)

ベンチマーク	測定指標	データ・ソース	ベンチマーク	測定指標	データ・ソース	
	<b>経済機会</b>			<b>施設とサービス</b>		
<b>世帯所得</b>	貧困線以下世帯	センサス	サービスの質と施設	行きしやすさ、利用しやすさ	住民調査・機関調査	
	中位値世帯所得	センサス		ヘルスケア	住民調査・機関調査	
	全近隣所得	センサス		児童ケア	住民調査・機関調査	
	公的扶助受給世帯	DHS データ		雇用訓練	住民調査・機関調査	
	全公的援助支払額	DHS データ		レクリエーション	住民調査・機関調査	
<b>世帯資産</b>	持ち家	センサス		交通	住民調査・機関調査	
	住宅価値中位値	郡監査局		カウンセリング・家族援助	住民調査・機関調査	
	自動車登録	州免許局		教育	住民調査・機関調査	
<b>住民雇用</b>	失業率	センサス		警察	住民調査・機関調査	
	労働就業率	センサス		消防	住民調査・機関調査	
	フルタイム・年間雇用者数	センサス		市サービス	住民調査・機関調査	
	青年雇用者数	センサス		図書館・博物館	住民調査・機関調査	
<b>就業地アクセス</b>	ジョブスキルにあう通勤圏内仕事数	ES-202		上記施設サービスの質の理解	住民調査	
	ジョブアクセシビリティへの理解	住民調査		上記施設の質の理解	住民調査と観察	
	住民の雇用主理解	企業者調査		サービス組織・機関影響	ガバナンス・役員会へ住民参加	住民調査・機関調査
	地域内有効就業情報	企業・機関調査			ニーズに応じたサービス提供	住民調査
	地域内就業地通勤可能性	住民・機関調査		ローカルサービスの支援	ボランティア参加	住民調査・機関調査
<b>近隣企業活動</b>	産業による近隣地区内の就業場所 企業の盛衰	ES-202・企業調査 ES-202・企業調査		公開会合、イベントへの参加	住民調査・機関調査	

	企業のバイタリティへの理解	住民調査・企業調査		<b>家族・児童・青少年育成②</b>	
			妊婦・児童医療健康	1000人当たり低体重児出生数	州健康局
<b>資金へのアクセス</b>	モーゲジ貸付の額、タイプ	HMDA データ		出生前ケアを受けた出生率	州健康局
	地域企業への資本と信用貸しの源	企業調査	青少年の学力成績	高校卒業率	公立学校局
	銀行サービスの利用可能性	住民調査・機関調査		高卒後教育	公立学校局
<b>人材支援</b>	職業訓練プログラムの数とタイプ	住民調査・機関調査	学校業績	入学準備できた幼児の入園率	公立学校局
	失業者、非実労者当たり訓練機会数・	機関調査・センサス		年齢相当の学年児童の割合	公立学校局
	公的支援による職業訓練者数	訓練プログラム		学校出席率	公立学校局
	成人の教育達成	センサス	親子巻き込み状況	親による児童態度モニター	住民調査
	青少年の教育達成	センサス		親による児童勉強参加	住民調査
	高校卒業率	学校データベース		成人による近隣児童モニター	住民調査
	住民の雇用と教育プログラムの理解	住民調査		学校行事への親の参加	住民調査・学校局
	<b>家族、児童、青少年育成①</b>			児童、青年と成人ボランティア	住民調査
<b>家族のモビリティ</b>	転校	教育委員会		<b>安全と警備①</b>	
	立ち退き命令	住民調査	暴力的犯罪	1000人当たり警察報告犯罪数	市警察署
	近隣地区 住宅保有形態	センサス・住民調査		暴力犯罪被害者数（子供、成人）	市警察署
<b>文化・レクリ参加</b>	施設の質と便利さへの理解	住民調査		地区住民が暴力犯罪の犯人数	市警察署
	レクリ・プログラム利用可能数	機関調査		外部者が犯罪被害者事件数	市警察署
	スポーツ・レクリ先年参加割合	住民調査		外部者が犯罪犯人の事件数	市警察署
	教会、サービス等青年参加割合	住民調査・機関調査		住民の近隣での暴力への不安	住民調査
<b>児童福祉介入需要</b>	100人当たり児童虐待報告数	郡家族福祉局		ビジネスの近隣暴力への不安	ビジネス調査
	里子、養子援助等	郡家族福祉局	家庭内暴力	家庭内紛争での電話数	911 コール

	安全と警備②			近隣アイデンティティと誇り	
家庭内暴力	1000 人当たり児童被害報告数	福祉局	名称境界独自性	サイン、境界区分	観察
建物資産犯罪	住民 1000 人当たり資産犯罪率	市警察		境界の合意	住民調査
	居住資産への犯罪件数	市警察		外部の認知	調査
	商業資産への犯罪件数	市警察		コミュニティ情報入手可能性	住民調査・観察
未成年犯罪	1000 人当たり 10-18 才非行書類	未成年裁判所	物理的概観	住宅の物理的状況	調査・観察・住宅局
	暴力行為の非行ファイリング	未成年裁判所		公空間の物理的状況	住民調査・観察
ギャング行為	住民のギャング活動への認知	住民調査		ビジネス企業の物理的状況	住民調査・観察
	学校内でのギャング行為件数	学校、警備局		道路の物理的状況	住民調査・観察
	ギャングの符牒	観察	市民の連座	近隣事象への住民参加	住民調査・集会参加
安全な場	公園、学校校庭、その他犯罪ない場所	市警察		住民の政治参加	住調・選挙委員会
	安全な居住地	公営住宅局		地域組織のメンバー・活動	住民調査・組織調査
	住民の公共空間の安全について認識	住民調査		地域組織へのサポート	住民調査・組織調査
コミュニティー安全事業、活動	活発な地区監視、クラブのある道路の割合	住民調査	近隣ネットワーク	近隣地区の知り合い密度 隣人の助けについての認知	住民調査 住民調査
	コミュニティーと警察との関係	住民調査	集団的な活動能力	近隣の目標達成能力の認知	住民調査
				近隣リーダーシップの有効性	住民調査
				市域レベル委員会等への参加	住民調査等
			コミュニティーの伝統	近隣行事への常なる参加	住民調査

Kingsley (1995) Building and Operating Neighborhood Indicator Systems: A Guidebook. The Urban Institute. より上野作成

これらの近隣地区情報は、評価の観点からみると、近隣地区の変革においての中長期のアウトカム指標となるものである。アウトカム指標は5つの領域：①経済的チャンス可能性、②組織とサービス、③家族と青少年の開発、④安全・警備、⑤近隣地区のアイデンティティーと誇り、に分けている。そのグループごとに、複数の指標が入っている。これらを、それぞれの近隣がそれぞれのコミュニティとしての達成の目標によって構築する。近年において、これに加えられる必要があるのは、近隣地区における環境指標である。近隣地区における、空気汚染、危険ごみ処理施設、水質・土壌汚染等についてのデータと情報の充実が必要である。日本の状況に鑑みれば、さらに自然災害の可能性と防災安全指標を入れなければならない。

## 6. 国土強靱化とコミュニティ強化

現在、日本政府は国土強靱政策を遂行して新たな公共事業を起こしている。東北大震災からの復旧復興は5年を経ても道半ばにもいかない。熊本地震からの復旧復興はまだはじまったばかりである。被災地に限らず、衰退し疲弊する地方の再生と活性化の必要は待ったなしの状況である。

20年前のふるさと創生政策の最大の欠陥は、その配布された補助金によるアウトカムが不明瞭なままの、ばらまき金であったことである。政策事業は、国が出来る、社会変革の最も重要な方途である。政策が有効に働くことが社会の問題を解決するために不可欠である。それゆえに、政策事業の成果の測定と評価は必須の作業である。にもかかわらず、日本では多くの政策事業が法的に成立したら、あとは行政に任せて、そのまま監視もチェックもされずにいつの間にか終了とされてきた。これらの政策事業に、事実証拠を要求し、成果を測定し、それを情報として蓄積し評価していたとするならば、いま、どれだけの無駄が排除できたか、はかりしれない。

地域コミュニティ開発、コミュニティづくりは、日本の再編、再生、変革の鍵となりうるものであり、これからの超高齢化多災害時代を生き抜くための変革のビジョンであり、運動である。まず、国土強化の公共事業と地方活性化事業費用の一部を、コミュニティのデータと情報の収集蓄積、事業のモニターと評価組織の設立に使うことである（1%評価保留）。限られた国の財源の有効活用にとってこれは不可欠である。（デモクラシーと同様に）強いデータと強い評価が、強いコミュニティの基盤である。（上野真城子、06・23・2016）

参考文献

Harry P. Hatry (2014). *Transforming Performance Measurement for the 21<sup>st</sup> Century*. Urban Institute Press.

上野真城子(2013) 「米国の「政策評価への事業費1パーセント保留」の歴史的意義」、『日本評価学会 第14回全国大会発表要旨集録』、日本評価学会

上野真城子(2012) 「日本の予算議論と政策決定に欠けるもの *What is missing in Japan's Budget Policy Debates: Institution, Policy analysis, and Policy Analysts.*」 *Journal of Policy Studies*, No. 41 July 2012.

Coalition for Evidence-based Policy (2012) *Rigorous Program Evaluations on a Budget*: <http://coalition4evidence.org>

G. Thomas Kingsley, Claudia J. Coulton and Kathryn L.S. Pettit (2014) *Strengthening Communities with Neighborhood Data*. The Urban Institute. Washington D.C.

---

<sup>i</sup> Murphy, P. W and J. V. Cunningham, 2003. *Organizing for community Controlled Development: Renewing Civil Society*. Sage Publications. CA.

<sup>ii</sup> Murphy, P. W and J. V. Cunningham, 2003. *Organizing for community Controlled Development: Renewing Civil Society*. Sage Publications. CA.

<sup>iii</sup> Kingsley (1995). *Building and Operating Neighborhood Indicators Systems: A Guidebook*. The Urban Institute Washington DC.

<sup>iv</sup> Edited by James P. Conell, A.C. Kubisch, L. B. Schorr, and C. H. Weiss (1995). *New Approaches To Evaluating Community Initiatives: Concepts, Methods, And Contexts, Roundtable On Comprehensive Community Initiatives For Children And Families*, The Aspen Institute, New York.

<sup>v</sup> Edited by James P. Conell, A.C. Kubisch, L. B. Schorr, and C. H. Weiss (1995). *New Approaches To Evaluating Community Initiatives: Concepts, Methods, And Contexts, Roundtable On Comprehensive Community Initiatives For Children And Families*, The Aspen Institute, New York.