

2010 年度

国際学研究科修士論文

地域コミュニティ構造の研究

—行政と近隣自治組織を中心として—

**A study on Regional Community Structure:
Local Governments and Neighborhood Associations**

宇都宮大学大学院国際学研究科

国際社会研究専攻

094104C

館野 治信

要 旨

本論文は地域コミュニティの事例研究である。縮小社会と言われる今日の社会環境の中で、地域コミュニティにおける人と人のつながりの低下の指摘と共に、その重要性も言われている。本論文の目的は、地域コミュニティにどのようなアクターが存在し、相互にどのような関係性を有しているのかを明らかにすることである。そして、その課題について検討することである。

研究は、先行研究の調査・検討と事例調査を並行して進めた。先行研究では、豊富な日本の地域社会研究の中から、本研究と強い関係のある三研究者の成果を中心に、その知見の学習と検討を行った。事例調査は、主たる調査対象の一町と、比較対象の一市一町について、関係者との面談や関連情報の調査・収集を行った。

本研究と関係の深い先行研究は、①ペッカネン(Robert Pekkanen)の日本の市民社会構造の研究、②高橋英博の地域社会の共同の変容の研究 ③檜垣貢の市民的地域社会研究がある。これらの先行研究は、地域コミュニティの内部構造についての考究は不十分である。本研究は地域コミュニティのアクターと、アクター間の関係の現状の事例調査を行い、その課題を検討した。

本研究ではまず、地域コミュニティの現状を整理・検討した(第2章)。ここで、政府のコミュニティ政策について検討し、次いで地域コミュニティのアクターについて検討した。アクターは、公的アクター、地縁団体、市民団体、その他に区分し、検討した。

地域コミュニティの事例調査はT県A町について行った。公的部門(町役場、社会福祉協議会、小中学校)、地縁団体(自治会、コミュニティ推進協議会など)、市民団体・他について、関係者からの聞き取りや関係情報から、各アクターの現状と相互の関係性を明らかにした。地域コミュニティでは、地縁団体の代表的存在である自治会と行政機関の存在が極めて大きく、この二者の関係が地域コミュニティの特性に大きな影響を与えている。学校は地域コミュニティに対し、潜在的影響力を有するもののつながりは小さい。また、自立した市民団体の活動は地域コミュニティ分野では小さい。アクターは、金、人、事業などで相互に関係を持っているが、多くの点で自立的存在は自治会と行政である。

A町と規模や地域特性が対称的なU市(都市的性格)とM町(中山間の農村的性格)について調査し、比較を行った。3市町に共通することは、行政部門の地域コミュニティへの影響力の大きさと市民活動の関わりの小ささである。大きな差異の一つは市民活動である。中核都市であるU市では、必ずしも地域コミュニティとの直接的つながりはないものの、多くのNPOや市民団体が存在し、行政もまた、その育成や活動を支援している。人口や財政規模で数十分の一であるA町やM町で

は、市民活動の存在はまだ小さい。また、旧自治省の政策で展開されたコミュニティ推進協議会やコミュニティセンターがM町には存在しない。中山間地の安定的地域社会では、その必要性が高くなかったことや財政的事情などによるものと考えられる。

最後に、先行研究の調査と事例調査を通じての、地域コミュニティの課題と今後の展望について検討した。地域を取り巻く環境の変化の中で、生活の場としての地域の維持・発展のためには、地域コミュニティは以下の諸点の取り組みが必要である。第一には、自立的市民による市民活動の地域コミュニティへの関りの強化が必要である。地域で求められているいくつかの課題への対応は、従来型の地縁組織のみでは、対応困難であり、地域外も含めた市民、および市民団体との連携が必要である。第二に、地縁組織の中心である自治会の改革があげられる。自治会は、今後とも地域コミュニティの中心的存在であると考えられるが、社会環境への対応、および市民活動との連携などの面で、改革が必要である。第三に、上述の課題への対応のためにも、地域の人材の活用をあげる。

本研究では、三市町の事例を通じての地域コミュニティ構造の調査・検討を行い、現状と課題を明らかにした。今回の調査・検討の対象地域は限定的であった。今後の研究課題は、全国の地域コミュニティの調査による地域コミュニティ構造研究の一般化、および深化である。また、外国の地域コミュニティとの比較対照による日本の地域コミュニティの特性把握も必要であり、継続して調査・研究を進める予定である。

以上

目 次

はじめに	1
第1章 地域コミュニティ研究の課題と背景	3
第1節 研究課題の背景 (3)	
第2節 先行研究と本研究の位置づけ (5)	
1. 先行研究と本研究	
2. 研究目的	
第2章 地域コミュニティ政策と地域コミュニティの現状	7
第1節 政府政策と地域コミュニティの現状と課題 (8)	
1. 中央政府のコミュニティ政策	
2. 地方政府のコミュニティ政策	
第2節 地域コミュニティアクターの位置づけと課題 (11)	
1. 公共団体と公的団体	
2. 地縁団体	
3. 市民団体	
4. その他のアクター	
第3章 地域コミュニティ構造の事例研究(T 県 A 町)	18
第1節 A町の概要 (18)	
第2節 A町地域コミュニティのアクターの現状と課題 (18)	
1. 公的アクター (19)	
2. 地縁団体 (27)	
3. 市民団体 (36)	
4. その他のアクター (37)	
第3節 A町地域コミュニティのアクター間関係の検討 (38)	
1. 人的関係	
2. 財政関係	
3. 事業遂行関係	
4. つながりの形態	
5. 小括	

第4章 地域コミュニティ構造の3市町比較	44
第1節 3市町の特徴	(44)
第2節 コミュニティ構造の比較検討	(45)
1. 基本構造の比較	
2. 行政と自治会	
3. コミュニティ推進協議会	
4. 市民団体	
第3節 小括	(47)
第5章 地域コミュニティの課題と展望	49
第1節 社会環境変化と地域コミュニティの課題	(49)
1. 地域社会環境の変化	
2. 地域コミュニティの課題	
第2節 地域コミュニティのアクター間関係の課題	(51)
1. アクター間関係の非対称性	
2. 地域課題の担い手	
3. 行政と地域コミュニティ間の課題	
4. 地方分権と地域コミュニティ	
第3節 自治会の課題と展望	(55)
1. 自治会の課題	
2. 自治会の展望	
第4節 地域コミュニティの再構築に向けて	(59)
1. 地域コミュニティの基本的性格	
2. 地域コミュニティの再構築に向けて	
おわりに	62
謝辞	64
参考文献	65
参考資料・参考論文	68
添付資料	
添付資料1 地域コミュニティ関連年表	
添付資料2 地域コミュニティの変容	
添付資料3 社会環境変化とコミュニティの課題	

はじめに

本論文は地域コミュニティの構造に関するものである。「コミュニティ」という言葉は、多様な定義や理解が存在するが、ここではヒラリー(G.A.Hillery)の指摘する共通特性¹、「地域性・共同性・共属感情」を有する存在とする。また本論での地域とは、おおむね自治会・町内会から、小学校区の範囲を想定している。すなわち、顔が見える範囲、生活と密着した世界を前提とする。

本論文の目的は、地域コミュニティに存在する主要なアクター²とアクター間の関係性を明らかにすることである。すなわち、各アクターはそれぞれの目的を有し、独自のメンバーや組織の特性に基づいて活動しているが、各アクターは関係する他の組織との関係性の中で、その存在意義を有し、またその特性・活動が決定され、各アクターの集合として地域コミュニティは成立している。アクターとその関係性を捉えることにより、地域コミュニティの構造・特性と課題を明確にしたい。

人々の生存の中で、国家(あるいは政府)と個人は、自明、あるいは明確な存在である。その中間領域のひとつである地域コミュニティは、不確かな存在である。多くの場合、法制上、任意団体である。地域コミュニティは、そこに存在する人々の意思要求によって構成され、また社会環境によっても変化するものであり、必須不可欠な存在とは言えない。しかし、現代社会の変容のなかで、地域コミュニティの重要性も説かれている³。そこでは、いくつかの視点から地域コミュニティの意義が検討されている。良き民主主義の確立に向けて、また地域福祉の成立のため、更には地球環境の保護や、災害対策・防犯などと多面的な議論がある。

この重要な存在であると考えられている中間領域の地域コミュニティの実態は、どのようなものであろうか。本論文では、地域社会の現状を事例から捉えてみたい。地域社会は、どのようなアクターで構成されているのか、各アクター間の関係性はどうなっているのかを検討する。特に主要なアクターとして、行政(地方公共団体)と近隣住民組織を中心に考える。

近隣住民組織には、町内会・自治会⁴、婦人会、子ども会、青年団、コミュニティ推進協議会などの団体が存在する。それらの組織の現況、そして相互の関係について検討する。

行政機関(市町村)は、公式の存在として地域、および住民と強く関係している。行政にとって明示的本務である住民との関わりは当然であるが、非公式的存在である地域コミュニティの諸団体とはどのような関係があるのであろうか。そこでの課題についても検討する。

2009年の政権交代⁵もあり、地方分権が具体的政策課題として、浮かび上がってきている⁶。地方分権を担う主体は地方公共団体であるのは当然としても、主権者たる住民の関わりはどのようなものであるのかも重要な検討課題である。本論では、地方分権と地域コミュニティの関わりについても検討する。

¹ 浅川達人・玉野和志 2010『現代都市とコミュニティ』放送大学教育振興会 p.25

² 本論文では、「地域コミュニティのアクター」とは地域コミュニティの活動に関わる団体・組織や個人を指すものとする。アクターは公的団体、地縁関係団体、市民団体、個人などが含まれる。

³ 広井良典 2009『コミュニティを問い直す』筑摩書房

⁴ 町内会・自治会:町会、区会、部落会などの多様な呼称があるが、以下「自治会」と記す。

⁵ 2009年1月に民主党政権誕生

⁶ 西尾勝 2007『地方分権改革』東大出版会

現在の地域社会の主たるアクターとして、行政(地方公共団体)と近隣住民組織に加え、重要なアクターとして市民団体を挙げなくてはならない。1998年のNPO法(特定非営利活動促進法)成立以降活発化してきた市民活動は、必ずしも狭い地域社会に限定されるものではないが、地域コミュニティにとっても無視しえないものであり、より積極的に関わりあうべきものである⁷。

中央政府は、それぞれの時代背景の中で、自治会、コミュニティ、および市民活動に関わる施策を提唱し、推進してきた。主たる推進者はかつての自治省(現総務省)であるが、その他の省庁も、それぞれの担当分野との関わりで、地域政策を企画・推進してきた⁸。それらは、地方自治体を通じて、地域社会での事業となってきた。その現状と課題も考えて見たい。

地域コミュニティは、時代により、地域により大きく異なることが予測される。ここでは、T県A町の現状を明らかにし、他に二市町を取り上げ、比較検討したい。それぞれの地域のコミュニティの共通性、あるいは特徴とその要因を検討する。

日本の地域社会や地域コミュニティについては、多くの先行研究がある。本論文は、それらの成果の実証や検討ではなく、まずは現状の実態(組織、人)に触れ、そこから見えてきたものについて考える。十分に明らかにされていない地域コミュニティのアクターとそれらの間の関係性の実態を把握し、その課題について検討する。

論文の第1章では、地域コミュニティの研究課題と本研究の位置づけについて述べる。第2章で、地域コミュニティに存在するアクターとその関係性について検討する。第3章は、地域コミュニティの事例調査の報告と検討である。先ずT県A町の地域コミュニティのアクターの実態を把握し、検討する。次いで、アクター間の関係について検討する。第4章は、A町と対照的な二つの市町との対比を行い、その共通性と差異について検討する。最後に第5章で、地域コミュニティの現状の課題と今後の展望について述べる。

⁷ 河合明宣 2007『NPO マネージメント』放送大学出版振興会

⁸ 日本都市センター編 2001『近隣自治とコミュニティ』

第1章 地域コミュニティの研究課題と背景

第1節 研究課題の背景

私たち個人は、複数の社会的組織に重層的に所属している。それらのあるものには個人の意思で参画し、またあるものには無意識、あるいは自動的に組み込まれている。そのような多様な社会的組織・環境の中に個人は位置づけられ、また環境に対し自己主張を行い、生存している。

本論文の対象として、社会組織としては最も身近で、かつ狭い領域⁹を有するものの一つである「地域コミュニティ」を取り上げた。地域コミュニティは個人の生活に最も近い存在であるが、日本の現代社会生活の中では、疎まれる存在でもある¹⁰。社会環境や個人の意識変化の中で、多くの人は、地域での生活の中で共同での物事の遂行や互助を必要とせず、負担感や拘束感のみを感じるためである。

一方では、様々な観点から地域コミュニティの必要性・存在意義が言われてもいる。例えば、大規模災害時の被災者救援や復興では、地域コミュニティの貢献が称揚されている¹¹。また、社会福祉の観点から、近隣社会の有効性も言われている¹²。このように相反する評価の中でも、地域コミュニティはそこに生活する人々のあるかぎり、必然的に生ずるものである。地域コミュニティのアクターは歴史的経緯の中で設立され、その存在意義により今日まで継続してきたが、多くの場合、現在のメンバーはその理念・目的は十分に理解せず、惰性で存続・活動をしている可能性もあり、棚卸しも必要である。問題は現時点で、その実態を正確に認識し、そして正統性と健全性を有する存在としての地域コミュニティの構築に向け、その現状と課題を明らかにすることにある。

地域コミュニティの主たるアクターを、①行政部門、②地縁組織、③市民団体、④その他、に分けて考える。中央、および地方の行政部門は、それぞれに地域コミュニティに関わる政策を実施してきた。1969年に大規模な全国開発を推進する新全国総合開発計画が中央政府により発表される一方で、高度経済成長の中、地域コミュニティの荒廃が顕在化したとの声が上り、国民生活審議会が地域コミュニティに焦点をあて、『コミュニティー生活の場における人間性の回復ー』¹³を発表したのは、当時の日本社会の状況を反映したものであると言えよう。すなわち、更なる経済成長を追及する日本社会の一方では、戦前からの伝統的地域社会に存在してきた隣保組織が社会環境に整合できなくなってきたとの問題意識があった。そこでは、伝統的自治会・町内会を支えてきた「伝統型住民層」ではなく、「市民型住民層」を基盤とした「コミュニティ」の形成を志向した。自治省は、国民生活審議会の答申を受けて、1970年に「コミュニティ(近隣社会)に関する対策要綱(案)」を発表し、1971年には、「コミュニティ(近隣社会)に関する対策要綱」が都道府県に通知された。以降、自治省方針に沿ってコミュニティ事業が全国的に展開された。結果、各地にコミュニティ推進協議会が組織され、また活動の拠点としてコミュニティセンターが建設された¹⁴。

自治省のコミュニティ政策は、「新全総」の広域・巨大開発とは対称的に狭域地域に焦点を絞り、

⁹ 中田実 「21世紀社会の特質と地域コミュニティ」『コミュニティ政策研究』第1号 1999年3月

愛知学泉大学 pp.41-54

¹⁰ NHK放送文化研究所編 2010『現代日本人の意識構造(第七版)』日本放送出版協会 p.88

¹¹ 中田実・山崎丈夫・小木曾洋司 2009年『地域再生と町内会・自治会』自治体研究社 pp.37-40

¹² 牧里毎治 2006年『地域福祉論』放送大学教育振興会 pp.162-173

¹³ 国民生活審議会 1969「コミュニティー生活の場における人間性の回復ー」大蔵省印刷局

¹⁴ 山崎丈夫 2007「自治省モデル・コミュニティ施策の検証」『コミュニティ政策』pp.26-30 東進堂

新たなコミュニティの形成を目指したものであった。更には、旧来の町内会・自治会を乗り越え、自立した市民層の自律的活動を期待したものであった。自治省の通達を受け、全国のほとんどの地域にコミュニティ推進協議会が設立され、またコミュニティセンターが建設された。そこでは、地域福祉・親睦・地域課題の対応などの、当初の期待機能の一部は担われている。しかし、多くのコミュニティ組織は、旧来の自治会・町内会などの近隣組織が核となっている。また、自治省通達の受け皿でもある市町村が、コミュニティ運営に深く関与しており、この面でも「市民型住民層」の自立的活動とはほど遠い。たとえば財政的には、収入の多くを行政に依存している¹⁵。

一方、住民と直接的に接する地方政府(主として市町村)は、その施策遂行の補完者としての有効性もあり、地縁組織を中心とした地域コミュニティを支援・活用する政策を採ってきた¹⁶。

地縁組織は町内会・自治会を中心に、地域住民に最も身近な存在であるが、その機能・特性は様々に論じられ、注目もされている¹⁷。町内会・自治会は歴史的にも、特性的にも現代社会の中で負の要因を内蔵している。歴史的には1940年の内務省訓令17号による戦争体制への組み込みがあった¹⁸。町内会・自治会は統治機構に組み込まれ、戦争遂行に協力した事実は民主的市民社会を志向する現在の地域コミュニティには許容できないものである。

また、町内会・自治会の共通的特性¹⁹、①世帯単位の加入、②全戸強制加入、③包括的機能の保有、④行政の末端機能、⑤排他的地域独占、は現代社会の中で不整合を起こしている。社会変化の中で、個人の意識や家族制度の変化、生活様式の変容などがそれをもたらしていると考えられ、地域コミュニティに大きな影響を与えている。

一方、地縁・血縁とは独立した市民活動やボランティア活動が、1998年の「特定非営利活動促進法(NPO法)」の施行以降、日本で急速に活発化してきた。ペッカネン(R.Pekkanen)は、「日本の市民社会はその法制・統治機構のゆえに、自立した(アドヴォカシーを有する)市民組織を持てなかった」と主張し、「NPO法が大きな変革をもたらしている」と述べている²⁰。市民活動は、一般的には地域コミュニティに直結する存在ではないが、少なくともそのメンバーは何らかの地域コミュニティにも属していると推測できる。市民活動と地域コミュニティの関係の把握は重要な課題である。

¹⁵ 日本都市センター編 2001『近隣自治とコミュニティ』p.158

¹⁶ 檜楨貢 2008 『市民的地域社会の展開』 日本経済評論社

¹⁷ 中川剛 1980 『町内会』 中央公論社

¹⁸ 同上 中川 p.22

¹⁹ 倉沢進 2004 『地方自治政策Ⅱ』 放送大学教育振興 p.209

²⁰ Robert Pekkanen 2006 “Japan’s Dual Civil Society” Stanford, CA Stanford University Press p.159

第2節 先行研究と本研究の位置づけ

1. 先行研究と本研究

日本の地域コミュニティに関係する研究分野としては、地域社会研究、コミュニティ政策研究などがある。地域社会研究では、農村社会研究、都市社会研究、および自治会に関する研究がある²¹。地域社会研究は、歴史的変遷、外国の地域社会との比較研究も含め、多くの成果が生み出された。自治会研究は日本社会に特徴的なものとして、多くの研究者による研究成果がある²²。1980年代以降には、日本の地域社会の変容や政府のコミュニティ政策の評価についての研究が活発化してきた。

本研究に強く関わる先行研究は以下の3点である。

- ① ペッカネン(R.Pekkanen)による日本の市民社会の構造についての研究²³
- ② 高橋英博による地域社会の共同の変容の研究²⁴
- ③ 檜楨貢による市民的地域社会の研究²⁵

ペッカネンは、日本の市民社会の構造を検討し、市民社会に与える政府の影響を論じ、その特徴を明らかにした。ペッカネンの認識と主張の第1点は、「国家の構築した政治制度が、直接・間接に市民社会に大きな影響を与えている」ということである。さらに、「日本政府の政策の結果、日本社会には多数の自治会と大規模専門化した少数の市民組織の二重構造が生じた」と主張している。また、市民活動に関連して、「1998年のNPO法の成立は、日本の市民社会にとって画期的なものであった」との認識を示した。

高橋は地域社会の共同の戦後の変容を研究し、高度経済成長期以前に存在した地域生活圏の共同が社会環境変化の中で外部化し、また近年の再内部化しつつあることを検証した。

檜垣は地域コミュニティ政策について論じ、現状の行政主導の地域政策から、市民自身による生活重視の地域政策への発展を検討した。大都市部、地方都市、過疎山村の三地域を取り上げ、実証的研究を行った。

これらの先行研究は、地域コミュニティ研究に有意義な成果をもたらした。すなわち、政府の政策と社会構造の構造との関係の明確化、地域社会の共同の変容の考察、そして自立した市民活動の評価なども分野で、貴重な成果を与えてくれた。

しかし、地域社会の現状と課題の検討としては、地域コミュニティ内部のアクターの具体像とアクター間の関係性の検討が不在、ないしは不十分である。これは、対象地域の内部に立ち入り、実態の把握し、普遍的な研究遂行には多大なエネルギーが必要であり容易ではない背景がある。本研究では研究対象を限定し、地域コミュニティのアクターの実態とアクター間の関係を調査・検討し、先行研究の成果も踏まえて、地域社会の現状と課題を明らかにすることを指向する。

²¹ 例えば、福武直 1982 『日本社会の構造』 東京大学出版会

²² 例えば、岩崎信彦 1989 『町内会の研究』 御茶ノ水書房
鳥越皓之 1994 『地域自治会の研究』 ミネルヴァ書房

²³ Robert Pekkanen 2006 “Japan’s Dual Civil Society” Stanford, CA Stanford University Press

²⁴ 高橋英博 2010 『共同の戦後史と行方』 御茶ノ水書房

²⁵ 檜楨貢 2008 『市民的地域社会の展開』 日本経済評論社

2. 研究目的

本研究のテーマは、地域コミュニティに関わるアクターとそれらの間の関係性を把握することである。多くの先行研究は、町内会・自治会を中心とした特定のアクターに焦点を当て、機能・特性などを考察してきた。あるいは、地域の複数のアクターの存在に注目した場合でも、包括的検討・論述中心で、具体的実証が不足している。地域コミュニティを実証的に観察・検討し、地域コミュニティ構造から地域社会の特性の一端を明らかにしたい。

研究目的の第一は、地域コミュニティに存在するアクターの現状と課題の明確化と、アクター間の関係性の明確化である。地域社会の個々のアクターについては、多くの先行研究がある。例えば、町内会・自治会については、日本の社会学会の主要な研究領域として、多くの成果が報告されている。また、日本の農村社会・都市社会についても多くの考究がある²⁶。しかしこれらは、現代日本の狭域コミュニティのアクター間の関係性については論考していない。地域コミュニティを総合的、かつ正確に理解するにはアクター間の関係性の調査・検討が必要である。多くのアクターとそれらの間の関係性により地域コミュニティは形作られているが、全てが平等・対等であることはなく、ある固定的関係が存在することが推定される。独裁的、あるいは独善的アクターの存在は考えにくい、より重要な、あるいはより多くの任務を担うものはあるである。その実態と、その由縁を明らかにしたい。また、多くのアクターの活動を支えている参加者は組織ごとに独立的ではなく、一人、あるいは少数のアクターが複数の組織の主たるメンバーであることも予想できる。

研究目的の第二は、地域コミュニティ構造の地域による差異と共通性の把握と検討である。研究は先ず主たる対象地域(都市近郊地域)での調査に基づき、地域コミュニティの構造を把握し、それとの対比として、都市部・中山間部の2地域のコミュニティ構造を調査・把握する。これら三地域の地域コミュニティ構造の共通性と差異・特徴を検討することにより、コミュニティ構造のより深い理解を得たい。今回の実証的調査対象地域は T 県内に限定され、論考の日本社会全般への適用拡大は留保が必要である。

研究目的の第三は、地域コミュニティと地方分権の関わりの検討である。日本では 1990 年代より、地方分権拡大・地方主権の声が高まり、いくつかの政策・法律が具現化されてきた²⁷。そこでの議論のほとんどは、中央政府と地方政府間の権限・予算・政策執行の分担の問題である。極論すれば為政者の立場での統治のあり方の議論である。それはそれで必要な議論であり、その成果も期待されているが、市民の立場からの、地域コミュニティも含めた任務・権限の配分についての検討は見られない。補完性原理や近接性原理も念頭においた行政のあり方の検討も必要である。本研究は、地方分権の内容ではなく地域コミュニティは統治システムとどのような関わりを有するのかを検討する。

²⁶ たとえば、福武直 1959 『日本村落の社会構造』 東京大学出版会

²⁷ 西尾勝 2007 『地方分権改革』 東京大学出版会

第2章 地域コミュニティ政策と地域コミュニティの現状

地域コミュニティは、その地域に居住・生活する人々が共有し、作り上げているものであり、多様な側面を有する。地域の自然環境、人工環境などのハードウェアと、人と人のつながりや思いのようなソフトウェア的なものを含むものであり、多様なアクター（組織、個人）を内蔵している。権利の主体として法的には明確に位置づけられていないが、人々の生活に直結している重要な存在である。

地域コミュニティは社会環境や個人意識の変化の中で、あり様は変化している。地球規模での社会変化、そして日本国内の政治・経済環境の変化や少子高齢化などの社会環境変化に加え、個人の意識変化もある。これらの変化は地域コミュニティ内のつながりの弱体化や流動化をもたらした²⁸。

日本のほとんどの地域には自治会が存在し、地域社会の主要なアクターと認識されている。自治会は生産活動と再生産活動が一体化していた高度経済成長期以前の地域コミュニティでは、秩序の維持や相互扶助のため不可欠な存在であった²⁹。第二次世界大戦時の戦争体制確立の一環として、「部落会町内会など整備要綱」³⁰が施行され、全国にくまなく自治会が設立され、戦時体制に組み込まれた。これは今日の日本社会に、いくつかの遺産を残した。一つは、多くの地域に存続している自治会という組織である。同時にまたその組織と行政と関係に関し、自治会の大政翼賛的機能・性格が指摘されることもある³¹。自治会はその後、GHQによる戦後改革の中での解散³²、占領終結による復活を経て今日に至っている。自治会については、その活動の衰退の指摘もあるが、地域コミュニティでは最も主要なアクターの一つである。

日本は戦後の復興期を経て、高度経済成長期に入ると地域コミュニティの衰退も言われるようになってきた。生産と生活の場は遊離し、共同の必然性は大きく減少した。地域における人と人のつながりは減少し、生活は個別化した。それまでは、自治会を中心とした地域コミュニティで担ってきた地域のニーズは、地方政府を中心とした外部部門に移行された³³。高度経済成長を支えるインフラ構築の政策として、1969年に新全国総合開発計画が閣議決定されると並行して、あるいは、その補完のために、国民生活審議会コミュニティ問題小委員会は地域コミュニティの再生を提言した³⁴。そこでは、社会環境の変化による地域での人と人のきずなの低下に対し、家族を基盤とした自治会などの地縁組織に代え、自立した市民の基盤としたコミュニティを目指したものであった。提言を受け、自治省はコミュニティ対策要綱を策定し、新たな地域コミュニティの具現化を図った³⁵。地方自治体は要綱を受け、政策の実行を推進した。

自治省の地域コミュニティ政策の後、「まちづくり」や「地域おこし」などの政策が、農林水産省や建設省などで策定・推進されてきた。中央政府は全国総合開発計画のような広域の開発政策による経済成長の影として、狭地域における人と人のきずなの劣化、それがもたらす社会の不安定

²⁸ 高橋英博 2010 『共同の戦後史のゆくえ』 御茶の水書房

²⁹ 中川剛 1980 『町内会』 中央公論社

³⁰ 内務省訓令第17号 1940年9月

³¹ 倉沢進・小林良二 2004 『地方自治政策Ⅱ』 放送大学教育振興会 p.210

³² 内務省訓令第4号 1947 「町内会・部落会・隣保組織廃止」

³³ 上掲、高橋英博 2010 pp.9-15

³⁴ 国民生活審議会 1969 『コミュニティ —生活の場における人間性の回復—』 大蔵省印刷局

³⁵ 自治省 1971 「コミュニティ対策要綱」

化への対応としてコミュニティ政策を取り上げたものである³⁶。また、「シャッター通り」、「限界集落」などの成長・繁栄を謳歌する地域の裏側に負の側面が顕在化してきた。これらへの対応として、中央政府の所管省庁や地方政府が政策を打ち出してきた³⁷。

1995年の阪神淡路大震災の被災者救援はボランティア活動の存在と意義を日本社会に広く知らしめた。欧米諸国に比し、ボランティア活動が市民権を得ていないとも言われてきた日本の市民活動にとって、大きな契機であった。1998年には非営利特定活動法(NPO法)が成立し、日本の市民活動は大きく成長する基盤を得た³⁸。

1990年代以降は新自由主義・グローバリズムの流れと日本政府の小さな政府志向は、公(政府)の役割の縮減をもたらし、かつて外部化された地域コミュニティの役割りが還流する傾向も見られる³⁹。また、高齢化社会の到来も地域福祉の重要性の増大、地域コミュニティの存在の見直しを招来した。

以上、地域コミュニティに関わる動向を概観したが、本章では政府のコミュニティ政策と地域コミュニティの現状、特に地域コミュニティのアクターについて述べる。

第1節 政府政策と地域コミュニティの現状と課題

地域コミュニティについての政策は基本的に、次の3種に分けられる。第1は戦前から現在に至るまでつながっている「自治会・町内会」に関わるもの、第2は、1971年に自治省から提唱された「地域コミュニティ」に関わるもの、そして最後に1998年施行の「特定非営利活動促進法(NPO法)」で急速に活動が拡大した「市民活動」である。NPOを含む市民活動は、必ずしも本稿で述べる地域コミュニティのみに関わるものではないが、地域にとって重要なアクターである。その他、福祉、環境、安全などの分野も地域コミュニティに強く関わる政策もあるが、本稿では論述の対象外とする。

以下本稿では、上述の3分野に関係する中央政府と地方政府(T県内を中心に)の政策の現状と課題について述べる。

1. 中央政府のコミュニティ政策

中央政府は、自治会・町内会については1952年の復活以降、その存在に注目しているものの、特別の政策を策定していない。一方高度成長期の中で、1969年に大規模な全国開発を推進する新全国総合開発計画が提起される一方で、地域コミュニティの荒廃の声が上がる中で、国民生活審議会が地域コミュニティに焦点をあて、『コミュニティ—生活の場における人間性の回復—』⁴⁰を発表したのは、当時の日本社会の状況を反映したものであると言えよう。すなわち、更なる経済成長を迫る日本社会の一方では、戦前からの伝統的地域社会に存在してきた隣保組織が社会環境に整合できなくなってきたとの問題意識があった。

³⁶ 高橋英博 2010「共同の戦後史とゆくえ」お茶ノ水書房

³⁷ 坪井伸広、大内雅利、小田切徳美 2009『現代の村』農山村文化協会

³⁸ Robert Pekkanen 2006 “Japan’s Dual Civil Society” Stanford, CA Stanford University Press

³⁹ 上掲 高橋英博

⁴⁰ 国民生活審議会 1969『コミュニティ—生活の場における人間性の回復—』大蔵省印刷局

そこでは、伝統的自治会・町内会を支えてきた「伝統型住民層」ではなく、「市民型住民層」を基盤とした「コミュニティ」の形成を志向した。自治省は、国民生活審議会の答申を受けて、1970年に「コミュニティ(近隣社会)に関する対策要綱(案)」を発表し、1971年には、「コミュニティ(近隣社会)に関する対策要綱」を都道府県に通知した。以降、自治省方針に沿ってコミュニティ事業が全国的に展開された。結果、各地にコミュニティ推進協議会が組織され、また活動の拠点としてコミュニティセンターが建設された。

1998年施行の「特定非営利活動促進法(NPO法)」は、日本の市民活動の大きな画期となった。17のNPO法人の活動分野のほとんどが、地域コミュニティと何らかの関わりを持つが、これらの中の3分野(まちづくり、環境保全、地域安全)は、密接な関係がある。地域コミュニティは、NPO法策定と直接的関わりはないが、地域コミュニティにとっても、看過できない重要政策と言って良い。

自治会・町内会に関わる政策を見ると、1952年の講和条約発効による復活(任意団体化)以降、法制化や政府施策として自治会・町内会が扱われることはなかった。わずかに、自由民主党が地域における存在意義を評価し、幾度か法制化の検討を進めた⁴¹。しかし、「ねじれ国会」などの政治環境の中で、具体的進展はなかった。地域コミュニティを主たる対象とした政策は確認できなかったが、中央政府の各省が自治会などの近隣組織に関心を有しているのは確かである⁴²。生活、安全、環境、福祉、地域自治、地域活性化など住民・市民が直結する事業遂行は、地域社会において無視できないことから、当然のことである。

中央政府のコミュニティ政策の課題について述べる。自治省の「地域コミュニティ政策」は、産業経済政策に主眼をおいた「全総」に対し、生活者の視点で社会政策を立案したことは高く評価できる。しかし、地域社会や市民性についての認識が実態と遊離していたため、政策の実施結果は目標としたものとはならなかった。ここでは、現実には即した認識と新たな社会環境も織り込んだ「地域コミュニティ政策」の策定が必要である。また、自治会・町内会を否定すべき存在と捉えるのではなく、その存在と有意義性を認めた「地域コミュニティ」を考えるのが重要である。加えて、ボランティア・NPOとの連携を含めた視座が不可欠である。さらには、生活、安全、環境、福祉、地域自治、地域活性化などの地域コミュニティに関わる政策立案や遂行が省庁縦割りとなっており、地域の立場からの全体的視点での統合化・調整が不在なことも問題である。中央政府は、1970年代の自治省のコミュニティ政策以降は、目新しいコミュニティ政策は展開していない。地縁に基づく地域コミュニティの重要性は30年後の現在でも変わっていない。

一方、「向こう三軒両隣」的人間関係の消滅は一層進んだ。しかし公共の利益に貢献する自立した市民による「地域コミュニティ」の例は少ない。中央政府のコミュニティ政策は、全国各地に「コミュニティセンター」と呼ばれる施設と「コミュニティ推進協議会」を残し、一定の役割は果たしたが、所期の目標とは大きく離れてしまったと言えよう。元々自立した市民層の形成は、中央政府、あるいはその意を受けた地方政府の政策・事業として推進できる性格のものではない。これは、個人の意識と生き方に、そして社会の文化にも関わるものであり、長い歴史的集積が必要である。

⁴¹ 日本経済新聞「町内会など活動支援へ 議員立法へ」2008年3月1日

⁴² たとえば、政府は『国民生活白書』(平成16～19年版)で地域コミュニティについて記述している。

2. 地方政府のコミュニティ政策

T 県の地域コミュニティ政策では、T 県独自の狭域地域を対象とした地域政策の存在は確認できなかった。県の公式ホームページや県の「総合計画」では、地域社会や福祉、協働などのキーワードに関連した記述はあるものの一般論のみで、具体的地域コミュニティ政策には言及していない。例えば、「地域社会とコミュニティの変化」の項では地域コミュニティの変化について述べた後、今後の方向として「協働による地域づくり」が求められているとしている⁴³。総合計画に記されている13の基本政策では、以下の3項目が地域政策に関わりが深い。

- ① 基本政策22 : 互いに支えあい、共に生きるあたたかな福祉社会を築く
- ② 基本政策42 : 魅力とうるおいのある生活空間をつくる
- ③ 基本政策43 : にぎわいとときめきにあふれた地域社会をつくる

これらは、地域コミュニティ政策と密接に関係があるが、述べられている政策は、福祉・環境・育児などの一般政策の域を出ず、事業実行の主体は市町村、市民団体などである。

次いで、T 県内市町地域コミュニティ政策を見る。県内 27 市町の殆んどで、地域政策を重要視している。それは、自治会・町内会との関係、市民団体への助成、まちづくりへの取り組みなどについて、ホームページ、条例、総合計画などでの記述から読み取れる⁴⁴。以下、主要な政策について述べる。まず、自治会・町内会に関わる政策としては、T 県内の全ての市町に自治会・町内会が存在することもあり、各市町は継続的な助成・支援事業を行っている。何らかの理念・目標を掲げての地域コミュニティについての政策というより、行政の補完機能遂行への期待と地域を代表する組織への配慮と位置づけるのが妥当である。町内会・自治会に関する政策の主なもの、①自治会長への発令行為、②補助金の支給、③支援事業の推進などである。①、②については条例化も行われ、夫々の市町で永年継続して事業遂行がなされている。

次に市民活動に関わる政策としては、自治会・町内会への助成と並行して、多くの市町で市民活動（ボランティア、NPOなど）に対する支援も行っている。市民団体に対する対応は、市町により大きく異なっている。基本的には人口の多い市町ほど、市民活動への支援事業が多いようである。これについては、今後実証を進めたいが、人口の多い都市部ほど市民活動が活発であることや、財政規模の違いが影響しているものと推測する。また、まちづくり政策であるが、「まちづくり」は非常に多義的であり、行政主体のインフラ構築事業、あるいは商工会推進の商店街活性化、市民主導の環境美化運動など多様な政策・事業が含まれ、また必ずしも地域コミュニティに活動領域を限定されるとは限らない。公式ホームページで広報されている市町のまちづくりについての捕らえ方も一様ではない。

T 県内市町のコミュニティ政策の課題は以下の3点である。第一には「地域コミュニティに関する統合的政策の策定」の推進である。自治会・町内会、市民団体、まちづくりなどの個別組織、あるいは個別テーマの政策が展開されているものの、それらを総合化した地域政策は全ての市町にない。地域社会について多面的取り組みは不可欠であるが、かつて生活審議会で提言したような、目指すべき方向と理念を明示した統合化が重要である。第二に、「縦割り行政」の超克である。上述の事項とも密接に関係するが、地域に関わる政策・事業が複数の行政部門で担われており、相

⁴³ 栃木県『栃木県総合計画 とちぎ元気プラン 2006～2010（概要版）』p.5

⁴⁴ 栃木県内市町の公式ホームページによる。

互の連携調整に問題がある可能性が大きい。これは、中央政府の課題と相似と言える。最後に「行政と市民の協働」のあり方である。多くの自治体で協働が言われているが、タックスペイヤである市民と公僕たる行政との協働について曖昧な関係にあるように見える。少なくとも、協働の実施にあたっては、理念・目標の共有と明確、かつ具体的な契約の存在が必要であるが、確認できた事例はなかった。

第2節 地域コミュニティアクターの位置づけと課題

地域コミュニティの主要なアクターは、以下の四つに分類できる。第一は、行政、および行政に準ずる団体で、町役場、町社会福祉協議会、学校などである。これらは、狭い地域のみに関わる存在ではないが、地域コミュニティに大きな影響を与えるものであり、本研究では地域コミュニティのアクターとした。第二は、地域コミュニティの中核を成す地縁団体である。ここには、自治会、コミュニティ推進協議会、地区社会福祉協議会、子供会などが含まれる。第三は市民と市民団体である。これは、地域にとらわれる存在ではなく、多くは特定のテーマ・目的のためにより広域で活動を行っている。第四は、以上の区分には含まれないが、地域で重要な働きをしている特別公務員（民生委員、保護司など）がある。

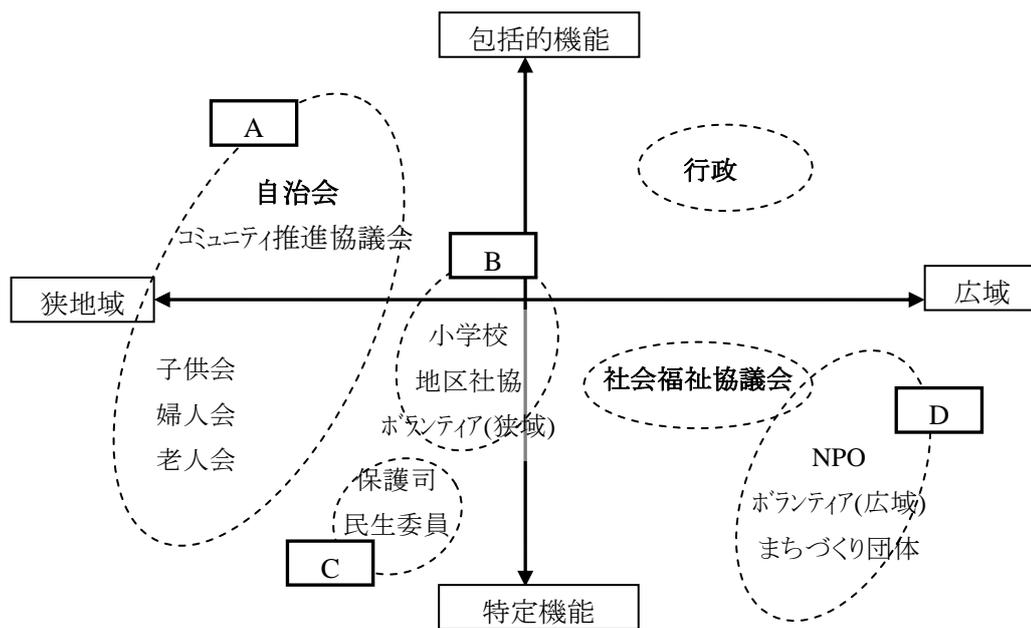


図 2-1 地域コミュニティのアクター

これらのアクターを、活動領域と機能の広狭で区分し、図 2-1 に示す。図中の、より広域に関わるアクター、例えば行政(町役場)やNPOなどの団体は、多くの場合特定地域のみに関わる存在ではない。しかし、いくつかの事項により地域コミュニティと関係している。図中のAグループの団体は、「近隣自治組織」とも呼ばれ、地域コミュニティの主要なアクターである。Dグループは、活動地域やテーマなどの点で近隣自治組織と対極的な「市民活動団体」である。このグループの活動は、1998年の特定非営利活動法(NPO法)の成立により、活発化してきた。AグループとDグループの関係・つながりは地域コミュニティ構造検討の重要なテーマの一つである。図中、地縁性の強い

A グループは基本的に法的主体ではなく、任意団体である⁴⁵。

以下、これらのアクターが地域コミュニティに関し、どのような活動を行っているのか、そしてそこでの課題はどのようなものであるかについて検討する。

1. 公共団体と公的団体

上述したように、公的団体は狭域の地域コミュニティに関わる存在ではないが、地域の重要なアクターでもある。行政(市町村)、小中学校、社会福祉協議会などの団体は、法的基盤の下で、地域住民へのサービスを提供している。以下、地域コミュニティとの関わりを中心に概観する。

まず、行政機関について述べる。基礎自治体は住民に直接的に行政サービスを提供する機関であり、結果として地域コミュニティと密接な関係を有する。行政と地域コミュニティの関係を図 2-2 に示す。図示するように基礎自治体は住民への行政サービスの中間領域にある。住民にとって、各種のサービスや役務の受領は、基礎自治体・各種団体機関・地域コミュニティ内のアクターの3種であるが、基礎自治体の存在がもっとも大きいと推測できる。地域コミュニティを検討するに当たり、基礎自治体が有する重要なもう一つの側面は中央政府の政策の実行主体としての立場である。

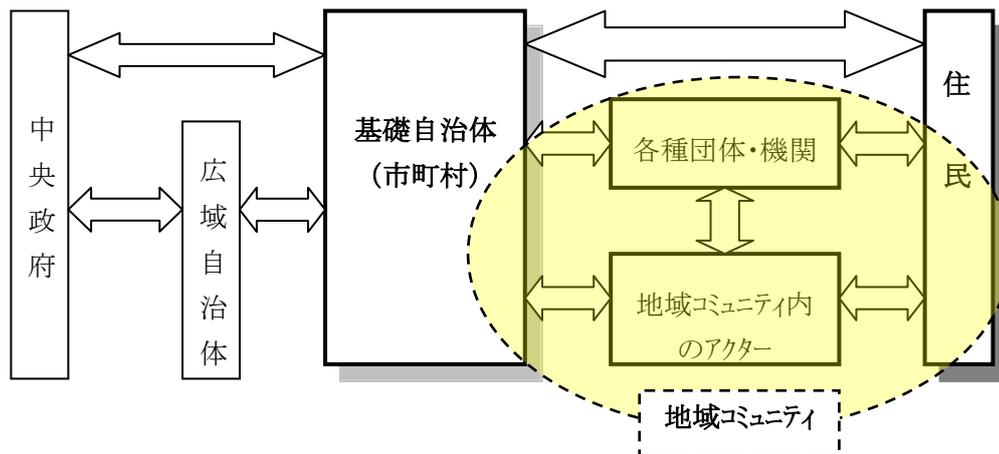


図 2-2 行政と地域コミュニティ関係図

次いで、学校について述べる。小中学校は狭地域にとって、重要な存在である。本来の学童への教育以外の地域との関わりを以下に記す。第一には、地域住民から、学校教育・運営への地域住民の関与・参画である。これは、あまり活発ではない。第二は、学校関係者(教職員、PTA)の地域コミュニティへの参画である。これも、必ずしも活発ではないが、生徒による地域でのボランティア活動などの事例もある。第三は、学童を媒介とした地域住民の交流である。運動会や学習発表会などのイベントは、そのような交流の場である。最後は、学校施設に関わるものである。地域には貴重な広大な校庭や、体育館などの利用を通じての関係である。ただし、ここでは、人と人の交流は薄い。学校は、かつては地域の中心的存在であり、また地域住民にとって尊敬を集めると

⁴⁵ 1991年の地方自治法改正により、市町村長の認可を受けたときは、権利義務の主体となることが可能となった。

ともに比較的垣根の低い存在であった。しかし、現在では事件防止目的による学校区域の閉鎖化や、少子化に伴う接触機会の減少により、変化が見られる。

最後に福祉分野で重要な働きをしている社会福祉協議会について述べる。社会福祉法に基づく社会福祉協議会は民間団体ではあるが、その機能は行政補完を超えて行政機能の一部(福祉分野)を分担する存在である。また、主たる活動実行を担う市町村社会福祉協議会の収入の多くを行政(市町村)に依存している。組織は全国社会福祉協議会、都道府県社会福祉協議会、市町村社会福祉協議会、および地区社会福祉協議会という四階層の構造を有する。地域コミュニティとの関係は地区社会福祉協議会が地域福祉分野の主たるアクターであること、多くの市町村社会福祉協議会のボランティア活動支援、および住民を会員とする組織であるなどにある。福祉事業の比重が増大している日本社会の中で、社会福祉協議会は重要な存在であり、地域コミュニティでも同様である。

2. 地縁団体

地域コミュニティの中核である地縁団体には、自治会、子供会、青年団、老人会、および、コミュニティ推進協議会などが存在する。これらの地縁団体はその特性により、以下の3種に分けることができる。第一には、地域コミュニティの主たるアクターである自治会である。次に、子供会、青年団、老人会、婦人会などを含む特定層団体である。最後に、コミュニティ推進協議会がある。これらはそれぞれに歴史的背景の中で設立されたが、コミュニティ推進協議会は1970年代以降の中央政府のコミュニティ政策により誕生したもので、他の地縁団体と異なる特性を有する。これらの特性比較を表2-1に示す。参画メンバー、参加形態、活動拠点、および活動内容は、それぞれに異なるが、各アクターは相互に排他的なものではなく、重層的な関係を有している。特定層のメンバーは、世帯の一員であり、不可避免的に自治会のサブ構造に組み込まれる。また、コミュニティ推進協議会は地域のアクターの代表を中心に構成されており、とりわけ自治会とのつながりが強い。以下、これら3種の地縁団体の現状と課題を検討する。

表 2-1 地縁団体の特性比較

	自治会	特定層団体	コミュニティ推進協議会
参画メンバー	世帯単位	・個人単位 ・参加資格制限あり (年齢、性別、他)	団体の代表が主体
参加形態	全世帯の強制加入	任意	設立時の規約で規定
活動の拠点施設	自治会館 (自治会所有)	専用拠点は無い	コミュニティセンター (市町村の保有)
活動内容	包括的	特定層への貢献	包括的

(1) 自治会

地縁を基盤に組織されている地域自治会は、日本全国のほとんどの地域に存在し、地域社会の主要な構成要素となっている。その組織と活動内容は、地域や住民の意識、歴史的経過などにより多種多様であるが、共通的特性として、以下の5つが定説である⁴⁶。①世帯単位の加入、②全戸強制加入、③包括的な機能の保有、④行政の末端機能の遂行、⑤排他的地域独占、これらの特性を完全に満たす存在は、多くはないが、存立の原則としてほぼ全ての自治会に共有されている。自治会は法的根拠を有していないが、地域社会で何らかの役割りを担い、一層の貢献への期待もある。一方、その存在を、わずらわしいものとも考える住民も多い⁴⁷。会費の負担、役員就任、イベントへの参加などの負担は忌避したいとの理由である。

自治会については、多くの先行研究があり、成立経過、機能、活動状況などが様々な角度から考察されている。ペッカネン(R.Pekkanen)は、市民組織に対する政治の影響を論じ、今日の日本における自治会の成立過程と存在について検討し、「日本の政治システムは市民組織を抑圧し、自治会を奨励し、多数の政策提言なき集団(自治会)と少数の専門家による大規模組織の二重構造を作った」と主張している⁴⁸。また、倉沢は、行政と自治会の新たな関係の構築を提唱し⁴⁹、「行政は、行政末端機能から自治会を解放すべき」と主張している。これは、自治会の市民団体化を提案するものであるが、広く日本社会に根付いた仕組みの変革を志向する提言と言えよう。

自治会は地域コミュニティの中核的存在であるが、1960年代以降の社会変化の中で、形骸化、あるいは変質している。主な変質要因としては、以下の諸点が上げられる。

第一には、住民の生産活動・生活の広域化による地縁性依存の減少である。経済活動の広域化や通信・交通システムの進歩により、生活の場である狭域の地縁性への依存は減少した。第二に、家族形態の変化による地縁によるつながり・きずなの減少があげられる。1960年代以前の大家族は核家族中心に移行し、さらに近年の少子高齢化の中、一人暮らし、あるいは二人暮らし世帯の増加は、人と人のつながりの機会を少なくし、地域コミュニティのバックボーンであるきずなを劣化させた。第三には、個人の意識の変化による地域活動への参画の減少がある。第一・第二の事項とも相互に関係するが、地域や公との関わりを忌避する人の増大化は、地域コミュニティに大きな影響を与えている。

(2) 特定層団体

ここで特定層団体と呼ぶのは、子供会⁵⁰、青年団、老人会、婦人会などの年齢や所属、性別などの資格制限のある地縁組織を総称している。表 2-2 にこれらの組織の概要を示す。これらの組織は、地域的には自治会の地域と同一であり、またメンバーは自治体の加入世帯の一員である。このこともあり、特定層団体は、自治会の末端組織であることも多く、末端組織でない場合でも強い関係性を有する。

⁴⁶ 倉沢進 2004『地方自治政策Ⅱ』放送大学教育振興会 p.209

⁴⁷ 総務省 2007『国民生活白書』

⁴⁸ Robert Pekkanen 2006『Japan's Dual Civic Society』Stanford University Press

⁴⁹ 上掲 倉沢進 p.211

⁵⁰ 子供会は子供育成会、子ども会、こども会、地域子ども会などの多様な名称がある。

表 2-2 特定層団体の概要

	子供会	青年団	老人会	婦人会
参加資格	小学生と保護者	20～30 歳代	60 歳以上	既婚女性
存続状況	多くの地域に存在	休廃団が多い	減少傾向	休廃会が多い

まず、子供会は地域の小学生の健全育成のため、保護者を主たる活動推進者として組織されている。主たる活動は、子供の交流・レクリエーションである。地域コミュニティでの子供会の重要な機能は、子供を媒介として職業や年齢の異なる地域の人々に交流の場を提供することにある。そこでのつながりは、子供会の退会後も継続する可能性も大きく、地域でのソーシャルキャピタル創成の機能を担っている。しかし、少子高齢化の中で、小学生の児童がいる世帯が少数化しているため、その機能は大きく減退している。

次いで、青年団も他の地縁団体と同様に、戦前・戦中期に軍国主義体制に組み込まれた歴史を有し、戦後復興の中で新たな組織を結成していった。青年団は地域の若者にとって数少ない交流の場であり、地域づくりやスポーツ・娯楽・学習活動などを担った。しかし、高度経済成長期以降、多くの若者は大都会に移動し、共同の外部化・娯楽の多様化や生活の個別化などにより、青年団活動は急速に収縮していった。現在では、包括的活動を行う青年団はほとんど姿を消した。地域コミュニティにとっては、最も活力に満ちたアクターのひとつである青年団の不在は大きな影響を与えている。

婦人団体も、明治以降の長い歴史を有し、戦中の 1942 年には戦時体制の一環として大日本婦人会に編成された。戦後、地域婦人団体は、婦人の地位向上と生活改善を中心に、新たな目標を掲げ、活動している⁵¹。生活の場としての地域の中で、女性の存在価値は大きい。しかし、今日の地域社会の中で、その女性の組織である地域婦人会は必ずしも大きな存在価値を示していない。むしろ多くの地域で団体の消滅が進んでいる。地域コミュニティの健全な発展・活動のためには、女性を中心としたアクターの存在は重要である。

また、高齢者の親睦や福祉を目的に、地域に老人会が存在する。その活動は、自らのためのものと地域への貢献とに分けられる。前者としては旅行やイベント、趣味の活動など、後者は地域の環境美化、児童の安全維持活動などがあげられる。老人会はいくつかの理由で、活動の停滞・廃止の傾向にある。主たる理由に役員のなり手不足がある。地域コミュニティの強化を考えた場合、地域に永く居住した高齢者の存在は重要であるし、また地域福祉の担い手、あるいは受益者としても無視し得ない。

(3) コミュニティ推進協議会

コミュニティ推進協議会は、1969 年の国民生活審議会コミュニティ問題小委員会の報告に端を発し、それを受けた自治省のコミュニティ対策要綱(1971 年)により、政策として展開・設立された。1971 年から 1973 年にかけて、全国に 83 箇所の「モデル・コミュニティ地区」が指定された。その後自治省は、1983 年から 1985 年にかけて、147 箇所の「コミュニティ推進地区」を指定した。並行して、

⁵¹ 全国地域婦人団体連絡協議会ホームページ <http://www.chifuren.gr.jp/index.htm> 2010 年 9 月 25 日閲覧

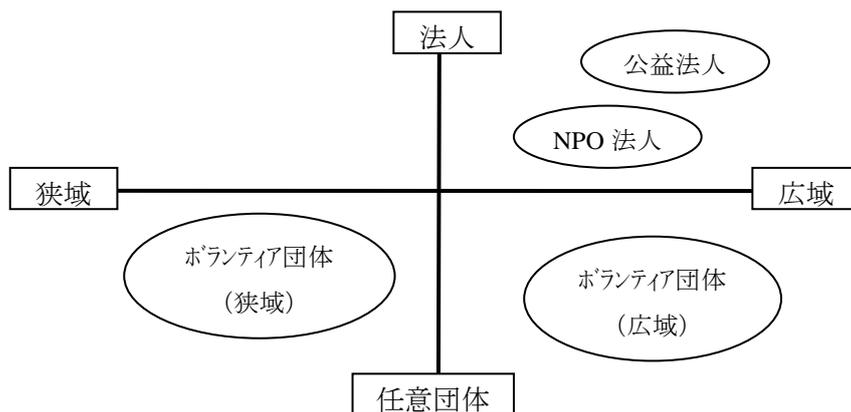


図 2-4 市民団体の活動領域と組

図中の狭域のボランティア団体は、地縁団体とも強く関係するものであり、ここには、学童の通学の安全支援、高齢者の福祉支援、地域環境の整備などの団体が含まれる。

1995 年発生の阪神淡路大震災の復旧支援では、多くのボランティアが参加し、被災者の救援に貢献する実績を残した。この活動にも触発され成立した「NPO 法」が、直接・間接に地域コミュニティ政策に影響を与えている。自治省コミュニティ政策における「自立的市民層」の多くは、地縁的コミュニティ活動への参画ではなく、NPO を中心としたより広域での市民活動を選んだと推測できる。

地方分権拡大が叫ばれ・検討される中で、地域住民と直接に接する地方政府にとって、地域コミュニティ政策は今後とも重要なものである。しかし、ほとんどの地方自治体の政策は、明確な理念に欠けている。少子高齢化、地方分権拡大、福祉事業の拡大、地域社会の崩壊、財政危機などの社会環境の中で、地域コミュニティに必要な政策の検討はまだ不十分である。地域には、ボランティア・NPO に参画する自立的市民も出てきている。そのような市民を核として、地縁組織、ボランティア・NPO と連携した地域コミュニティ政策が必要とされている。

4. その他のアクター

ここでは、地域コミュニティにとって重要な存在である民生委員と地域の神社について述べる。

民生委員は、民生委員法で定められた特別職の国家公務員であり、ボランティア（無償）で地域の福祉活動をする存在であり、地域コミュニティの中心的アクターの一つである。民生委員は、児童委員も兼務することが定められており、民生児童委員とも呼称される。民生委員は、多くの場合地域コミュニティのいくつかのアクターのメンバーであることも多く、この点でも地域の核的アクターのひとつであると言える。しかし、その存在は広く知られているが、実態が十分に認識されていない。

次に神社について述べる。地域の神社は概ね自然村の単位に存在する。外形的には宗教的存在であり、地域コミュニティでは信教の自由との関連で係争が発生することも少なくないが、夏祭り・秋祭りなど必ずしも神事とは意識されない場合が多い。一方、地域住民は全員が自動的に氏子と認識されることも多い。ここでは、信教の自由の問題や、神社の維持・運営の負担などの問題がある。農村地域では、地縁団体と神社はメンバーがほとんど重複していることも多い。

第3章 地域コミュニティ構造の事例研究(T 県A町)

本章では地域コミュニティの事例調査地域としてT 県A 町を取り上げ、地域コミュニティのアクターと、アクター間の関係性の現状を明らかにし、その課題について検討する。本章では、先ず対象のA 町の概要を明らかにし、次いで地域コミュニティに存するアクターの現状と課題を、最後にアクター間の関係性を検討する。

第1節 A町の概要

A町は、北関東内陸部のT 県の南部平野部に位置する人口3万人強の町である。町の主要な指標を表3-1 に示す。地形的には山地はなく、平坦地である。交通の便も比較的良好で、高速自動車道、2つの国道、JR の駅などが地域内にある。位置的には、人口約51 万人の県庁所在地に隣接しており、その商圏、通勤圏にあり、衛星的町とも言えよう。

産業面では、農業と製造業の町である。表3-2 に示すように、一・二次産業の従事者は全国平均、T 県平均を大きく上回っている。小さな規模の自治体であるが、財政的には裕福である。かつては、田園地帯の農村であったが、1968 年に大手自動車メーカーが乗用車工場を開設し、製造業の従事者が急増し、農業の町に製造業が加わり、財政収入の大きな増加をもたらした。町は一町二村が昭和の大合併で統合されたものであり、平成の大合併時は隣接の県庁所在地U 市との合併を取りやめ、単独存続を選択した。地域コミュニティの主たるアクターとして、行政機関の他、94 の自治会、5 つのコミュニティ推進協議会、10 の小中学校などが存在する。

次節以降で、A 町の地域コミュニティについて、現状と課題を検討する。

第2節 A町地域コミュニティのアクターの現状と課題

地域コミュニティの主要なアクターについては、その概要を前述した(第1 章第2 節)が、ここでは、具体的事例としてA 町の地域コミュニティの各アクターとそれらの間の関係性の実態を把握し、その課題について検討する。A 町の地域コミュニティに関わる主要なアクターは、①公的アクター(行政、および行政に準ずる団体):町役場、町社会福祉協議会、学校など、②地縁団体:自治会、コミュニティ推進協議会、地区社会福祉協議会など、③市民団体:NPO、ボランティア団体など、④その他のアクターに分類できる。

表 3-1 A 町の主要な指標

項目	指標
人口	31,688
面積(K m ²)	54.52
財政力指数	1.27

注)「A 町平成 21 年度統計書」を編集

表 3-2 職業分布

	A 町	T 県	日本
一次産業従事者	13.2%	7.2%	5.1%
二次産業就業者	40.4%	36.0%	29.2%
三次産業就業者	46.3%	56.1%	64.5%

注) 2000 年度国勢調査データを編集

1. 公的アクター

(1) A町行政と地域コミュニティ

基礎的自治体としての市町村は、基本的な機能は地域住民への行政サービスの提供であるが、その目的のため、地域コミュニティとの関わりも大きい。市町村は中央政府・広域自治体と地域住民・社会を結ぶ結節点に位置し、地域住民にとって大きな存在感がある。加えて近年の地方分権拡大などの行政の仕組みの変革は、今後の地域コミュニティに大きな影響を与える可能性が大きい。行政と地域コミュニティの関係は機能面では、「定型的行政サービス」、「協働関係」、「新たな地域社会の構築に向けた活動」の三つに分けられる。「定型的行政サービス提供の委託・受託関係」は住民個々に対する行政サービスの代わりに、地域のアクターに行政サービス業務の委託を行うものである。広報誌の配布などの自治会の行政補完機能の多くがこれに該当する。行政コストの低減やサービスの向上がねらいである。次に「協働関係」は、地域社会の環境整備やイベント開催などで行われる行政と地域コミュニティの関係である。ここでの地域コミュニティのアクターは、当該地域の代表者としての立場やある分野の専門性の保有により行政との協働が成立する。最後に「新たな地域社会の構築に向けた活動」は、地域の課題への対応や新たな地域社会づくりとして、政策として地域に向けられたものである。以下では、A町のそれぞれの活動の現況を述べる。まず、定型的行政サービス提供の委託・受託関係について検討する。行政は、前述(第2章第2節)したように行政は地域コミュニティの形成を志向する政策の実施と同時に、住民サービスの手段トの一つとして、地域コミュニティのアクターを利用している。表3-3にA町の行政サービスと地域コミュニティのアクターの関係例を示す。

表3-3 A町行政サービスと地域コミュニティのアクターの関係例

サービス	地域コミュニティのアクター				備考
	自治会	コミュニティ推協	民生委員	他	
1. 施設管理	○	○			・コミュニティセンター ・防犯灯、他
2. 情報伝達・配布	○				
3. 地域福祉		○	○		
4. 環境管理	○				・道路、河川、里山
5. 防犯	○			○	・学童の通学
6. 地域の統合調整	○	○			

注)○:関係あり

A町の行政サービスと地域コミュニティとの関係の特徴は、自治会の関与が大きいことである。行政は、政策として自治会を行政の補完者に位置付けている。加えて、人・金・活動などの多様な側面に関係を構築している(後述(第3節))。しかし、検討すべき課題もある。その一つは、行政サービスの提供を地域コミュニティのアクターを経由することの妥当性である。この問題は、サービス提供側の行政部門と、受託する地域コミュニティの正統性の両面の検証が必要である。サービス提供側は依拠する法令と手続きの妥当性で検証されなければならない。サービス受託側の地域コミュニティのアクターの正統性はどのように保証されているのかの検証も必要である。

地域コミュニティを規定する法律はない。ただし、地方自治法は地方自治体と地縁団体との関係について規定を設けている⁵⁴。その志向するものは、行政と地縁団体の分離・独立性である。この規定を明示的に冒してはいないが、A 町では、地域コミュニティへのサービス提供・委託のため、二つの条規を有する。その一つは、自治会の代表者を行政事務連絡員に任命し、行政事務を委託することができるとするものである⁵⁵。ここでの問題は、委託されるサービスの明示がないこと、サービスのレベルと責任が不明であるなどである。

別な課題として、小規模自治体ゆえのコミュニティ政策実施体制の貧弱さがある。担当部門は総務課である。多くの小規模自治体に共通することであるが、担当部門が明確でない多様な職務が総務課担当になっている。A 町では事務分掌上、「人事管理、文書管理、情報公開、個人情報管理、コミュニティ政策、自治会支援、入札・契約管理、施設管理、交通安全、防災、防犯、選挙管理」の 12 職務が総務課の担当である。これらの職務を 16 名(含む課長)で担当している。地域コミュニティに関わるのは、上述中のコミュニティ政策と自治会支援であるが、自治行政系の職員 3 名である。3 名中の 1 名が他の職務と兼務して地域コミュニティ関連業務に対応している。有限の予算・人の中で、許容される対応であろうが、検討課題である。

次に、地域コミュニティのアクターの正統性について検討する。表 2-3 中の民生委員については、民生委員法により規定されており、いくつかの課題が指摘されているが、法的正統性は問題ない。その他のアクターは全て任意団体であり、法的主体として明確な存在ではない。その正統性は、アクターごとに、さらには課題ごとに検証する必要がある。ここでは、一般論として、ア priori にその正統性が保証されていないことを指摘しておく。

次に協働関係について検討する。今日の地方行政の中では、住民との協働が多く地域で謳われ、また実行されている。たとえば、イベントの開催やまちづくりなどが多く見られる。しかし、行政の特性上、特定の狭域のコミュニティと協働という活動の実施には制限がある。すなわち、法に基づく行政、公平性、有効性などの行政に求められる原則を考慮すると、行政対象地域の全ての地域が対象になるようなものに限られる。A 町の地域コミュニティとの協働の一例として、生活道路の整備がある。これは、未舗装の生活道路の整備を町と地域の協働で行うものである。町は道路に敷設する砂利の提供を行い、地域民は整備の労力を提供している。これは、地域による行政補完の性格が強いが、協働としても捉え得る。ここで、協働の問題について検討しておく。何らかの活動を協働で行うプロセスを図 3-1 に示す。全ての協働がこの全プロセスを経るとはいえないが、少なくとも一部を行政と地域コミュニティ、あるいはその他のアクターと共有している。



図 3-1 協働のプロセス

⁵⁴ 地方自治法第 260 条の 6 「…地縁による団体を、公共団体その他の行政組織の一部とすることを意味するものと解釈してはならない」

⁵⁵ A 町「行政連絡員設置規則」昭和 56 年 2 月 14 日規則第 4 号

ここから見えてくる協働の課題を以下に記す。第一には、テーマ、あるいは課題の設定はどのような目的や背景の中で行うのか、である。誰が行うかは本質的ではないが、目的・背景は良く見なければならぬ。例えば、協働の名の下に低廉な労働力を調達し、財政負担の軽減が目的である可能性もあり得る。次に、地域民・その他のアクターの参画するプロセスはどこであるのか、である。基本的に始点である「企画・検討」から参加しなければ、単なる手足として存在となる可能性も大きい。最後に、実行結果の評価・検討の実施がされているか、である。多くの協働では、終了後の慰労会が開催されるが、結果やプロセスの反省は少ない。

最後に、新たな地域社会の構築に向けた活動(A町のコミュニティ政策)について述べる。A町は1970年代に自治省(当時)のコミュニティ推進要綱を受け、町内にコミュニティセンターを5ヶ所設置した。それぞれの地域にコミュニティ推進協議会を設立した。コミュニティ推進要綱の原点は「コミュニティー生活の場における人間性の回復⁵⁶⁾」の答申にあるが、協議会の現状はその志向するものと大きく乖離している。答申では、自立した市民型住民層による地域コミュニティを期待しているが、設立されたコミュニティ推進協議会は既存の地縁組織を主たる構成要員としている。A町の行政政策の指針である総合計画(第6次)では、地域コミュニティも重要な要素の一つとして記述されている⁵⁷⁾。そこでは施策として、コミュニティ活動の促進を挙げている(図3-2)。これらの施策は、国民生活審議会コミュニティ問題小委員会の答申とは遊離し、施設の整備に偏した施策と言えよう。

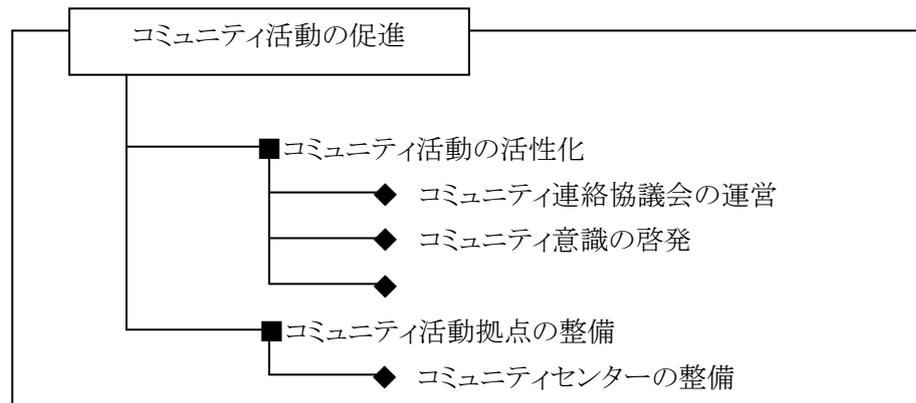


図3-2 A町コミュニティ施策の体系

A町のコミュニティ政策の課題は、第一には、社会環境の変化への対応が不十分なことである。拡大社会から縮小社会への転換が言われて久しいが、その視点が欠けているのである。1980年代に始まったコミュニティ政策の延長路線で施策が展開され、少子高齢化や住民生活の広域性、家族の変容などの反映が見られない。第二に、市民社会への志向がない。自立した個人の存在を前提にした協働の施策がない。第三には、行政の組織体制の充実が必要である。ただし、その前提として町の基本方針・政策としてコミュニティづくりの重要性を確認し、具体的施策の立案が必要である。

⁵⁶⁾ 国民生活審議会 1969 「コミュニティー生活の場における人間性の回復」大蔵省印刷局

⁵⁷⁾ 上三川町企画課 2007 『上三川町第6次総合計画』上三川町 p.158

(2) 小中学校⁵⁸

小中学校は地域のアクターとして、多面的存在である。すなわち学校は、域内の児童と保護者、教職員、地域の関係者(児童委員、他)、さらには行政組織(文部科学省—県教育委員会—町教育委員会—学校)などの多様な存在から構成されている。また、学校の多くは地域の中心的存在でもある。地域の中央部に広大な敷地や施設を有し、その使命の重要性もあり、地域民に敬意をばらわれる存在である。ここでは、A 町の小中学校と地域の関わりの事例を取り上げ、検討する。A 町には、7小学校・3中学校があり、それぞれの地域の特性に応じ、学校の規模や性格がある(表 3-4)。

表 3-4 A 町の小中学校

学校名		生徒数*	地域の特徴
小学校	A	139	町の北東部に位置する農村地域。
	B	375	町の北端で、中核都市に隣接した住宅地域。
	C	637	町の行政機能が集結する中心部にあり、人口も最多。
	D	101	町の南端部に位置する農村地域で、人口最少。
	E	209	農村・住宅・工場の混住地域。
	F	546	JR 駅に近接し、住宅団地が開設され、人口増大傾向。
	G	194	南西端の近郊農村地域。人口は減少傾向。
中学校	H	276	旧 X 村地区
	I	363	旧 Y 町地区
	J	412	旧 Z 村地区

注) * 生徒数は2009年度の在籍者

(i) 学校評議員制

これらの学校は、それぞれに地域との関わりを有しているが、その一つの制度として学校評議員を置いている。これは文部科学省の通知⁵⁹に基づき設置された。必置ではないとされたが、全国の公立の小中学校の 9 割以上に置かれている⁶⁰。学校評議員制の趣旨は上述の文部科学省の通知によれば以下の通りである。

「学校が地域住民の信頼に応え、家庭や地域と連携協力して一体となって子供の健やかな成長を図っていくためには、今後、より一層地域に開かれた学校づくりを推進して行く必要がある。こうした開かれた学校づくりを一層推進していくため、保護者や地域住民などの意向を把握・反映し、その協力を得るとともに、学校運営の状況を周知するなど学校としての説明責任を果たしていく。」
県教育委員会経由での文部科学省通知を受け、A 町では全小中学校に学校評議員が置かれている。各学校の評議員の構成を表 3-5 に示す。

⁵⁸ 本項の記述は特に断らないものは、2010年2月1日～5日に、A町内の各校を訪問し、学校長、および関係者にインタビューした結果に基づいている。

⁵⁹ 2000年1月21日 文部科学省「学校教育法施行規則などの一部改正する省令の施行について(通知)」

⁶⁰ 2008年3月28日 文部科学省「学校評議員制度及び学校運営協議会設置状況(平成18年8月1日現在調査結果)」

表 3-5 A 町の小中学校の評議員(2009 年度)

学校名	評議員数	評議員の出身母体						
		PTA 保護者	自治会 コミュニティ	卒業者 (OB)	職員 OB	児童委員	他	
小学校	A	4	○	○		○	○	
	B	5	②	②			○	
	C	4	③	○				交通安全指導員
	D	5	②	②			○	
	E	6	④	○			○	
	F	5	②	○			②	
	G	5	③	○			○	
中学校	H	6	④		○	○	○	
	I	6	②		○		○	学校医、人権委
	J	5	②	○	②			

A 町の学校評議員の特徴の一つは、中学校には、卒業生がメンバーとなっていることがあげられる。特に、J 校の評議員の1名は現役の大学生である。地域コミュニティに関わる参加メンバーの多くは団体や世帯の代表者である中で、20代の若者の存在は特徴的である。地域コミュニティを直接的に代表しているのは、自治会・コミュニティ推進協議会・地域社会福祉協議会などを代表しているメンバーである。これは、A 町のすべての小学校に入っているが、中学校では、3校中1校のみである。小学校区の地域密着性の一つの現れと言えよう。評議員の集まる会合は、全ての学校で3から4回で、定例化している。そこでは、学校の計画・実施状況などの報告と質疑・意見交換が行われている。この評議員制や会合は、学校にとって意義あるものと推測できる。すなわち、直接的な学校関係者ではないメンバーの情報や意見は学校経営に資するものが得られる可能性は大きい。あるいは、地域とのつながりの一つの証しとして、学校経営の正統性の一因となり得る。

(ii) 学校と地域のつながり

学校と地域のつながりには、①社会学習などの教育の場としての地域、②学校から地域への貢献、③学校運営への支援、の3種の形態がある。

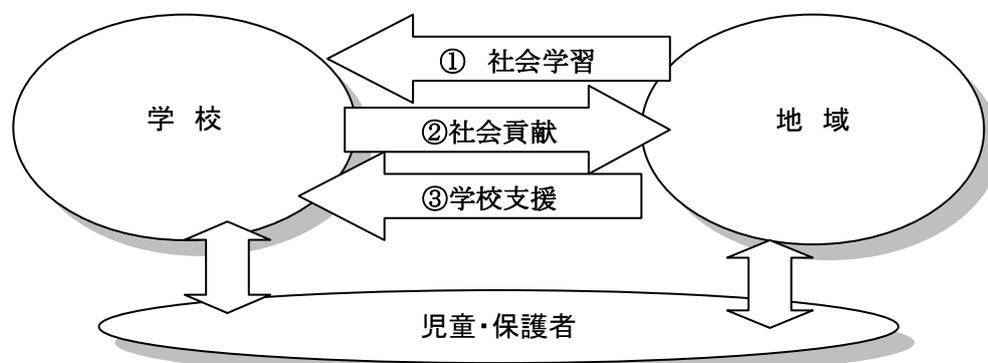


図 3-3 学校と地域のつながり

①の社会学習の事例としては、地域の歴史や文化の学習がある。ここでは校外で地域住民からの話しを聞くこともある。②は必ずし①と独立ではないが、地域でのボランティア活動がこの分類に入る。多くの学校で地域の清掃・ゴミ拾いなどを行っている。また、この形態の一つとして地域のイベントへの参加もある。例えば、夏祭りへの参加である。③としては、課外活動の支援、通学の安全確保の支援、学校イベントの支援などがある。課外活動の事例としては、伝統のお囃子演奏、動植物の育成があるが、近年では通学の安全が重要な課題である。ここでは、例えば地域住民が通学に同伴、または監視する「スクールガード」活動がある。このように地域と学校には多くのつながりがあると言えるが、いくつかの課題もある。一つは少子化や単身世帯の増加により、地域・学校間の最も強い紐帯を形成する児童の減少である。通学児童が家族に存在する比率の低い地域コミュニティでは、関係は希薄になる。ここでは、学校・地域双方での意識的取り組みが求められよう。全国的には、地域が学校運営を支援するコミュニティスクールの報告もある⁶¹。ここでは、学校運営に地域の人に関わり、有意義な成果を出しているが、T県内では確認できなかった。

次に学校での犯罪発生に対し、全ての学校は塀・門扉を設け、部外者の立ち入りを禁じている。一方では地域に開かれた学校を志向しているが、実態は「ゲーテッド スクール(Gated School)」となっている。H 中学校の正門風景を写真 3-1 に示すが、町内の小中学校は全て、基本的には同一構造である。そして、正門のみならず、裏門・通用門なども門扉が校内外を隔てている。地域の児童の安全のために、地域との間に障壁を設ける現実、現在の日本社会の現実である。



写真 3-1 H 中学校正門
(2010 年 11 月 29 日筆者撮影)

(2) 社会福祉協議会

社会福祉協議会は法的には民間団体であるが、活動、運営、財務などの実態をみると極めて公的性格の強い組織である。A 町には「A 町社会福祉協議会」(以下、町社協)と7つの「地区社会福祉協議会」(以下、地区社協)が存在する。町社協は社会福祉法に基づく社会福祉法人であり、一方地区社協は任意団体であり、法的には大きく異なる存在であるが、連携し地域コミュニティに関わっている。以下、地域との関わりを中心に、A 町の社会福祉協議会について述べる。先ず、社会福祉協議会と地域との関係について述べる。社会福祉境界会は、多様なパス(地域アクター)で地域と関係を有している。主要な関係を図 3-4 に示す。

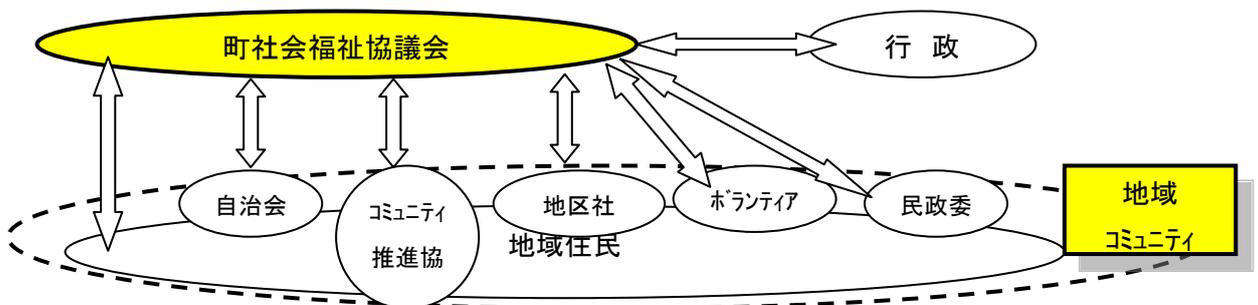


図 3-4 社会福祉協議会と地域コミュニティ

⁶¹ 朝日新聞「まちが育てる学校」 2011 年 1 月 6 日

町社協と地域アクターと主な関係を表 3-6 に示す。ここでは、地域コミュニティのアクター間も相互に関係があり、福祉活動全体を把握し考察しなければ、その理解は困難である。

表 3-6 町社協と地域アクターと主な関係

地域コミュニティのアクター	関係内容
地域住民	・町社協の会員として資金提供、および募金協力 ・福祉サービスの受益者
自治会	・自治会長は、社協の連絡員に任せられ、地域での社協活動に協力
コミュニティ推進協議会	・地域での社協活動の実践
地区社協	
ボランティア団体	・社協と連携し、福祉関連のボランティア活動の実行
民政委員	・非常勤の特別公務員として、福祉活動遂行

次に、町社協と行政の関係について述べる。前述したように町社協と行政は活動、運営、財務などの多くの面で協働を行っている。ここでは①事業・活動、②組織・人事、③財政などの観点で関係性を検証する。「事業・活動」では、地域の福祉は、広くは「公・民・私」のそれぞれが担い、所期の目標を達成するものであるが、公、すなわち行政を中心とした機関が第一義的責務を有するものと言えよう。その公の機能の一部が社協に託されているのである。事業・活動の指針である福祉活動の計画は、A 町では、行政主導で策定される(図 3-5)。基本的にはトップダウンとも言えるが、上流の町総合計画、町地域福祉計画の策定には社会福祉協議会の関係者が参画しており、必ずしも一方向のプロセスではない。ここでは、計画策定に町民、および地域コミュニティの意見・要望を反映する構造・プロセスが存在するかどうか重要である。これは以降で検討する。

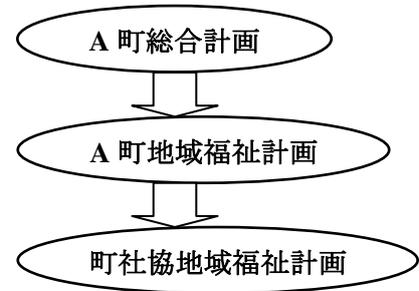


図 3-5 福祉活動計画策定プロセス

次に、「組織・人事面では、A 町社会福祉協議会の組織構成を図 3-6 に示す。定款では、会の業務の決定は理事会が行うことに定められており、最高の意思決定機関であり、11 名の理事で構成されている。評議委員会は 25 名の評議委員で構成され、予算・決算、事業計画・事業報告などの重要事項について、評議委員会の議決が必要である。役員は理事より互選され、会

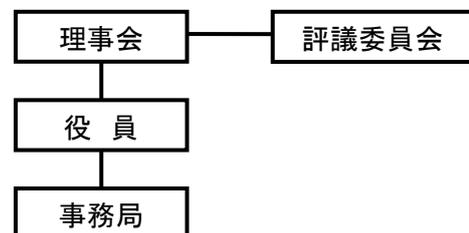


図 3-6 A 町社会福祉協議会組織

を統括することと定められている。理事は 1 名の常務理事を除き、非常勤であり、常務理事が実質的に会の活動の権限と責任を有している。この組織の中で、地域コミュニティからの参画は地区社協代表の 7 名によって担われている。しかし、業務への関与できる余地は限定的であり、常務理事・事務局の実務執行部門の事業計画と事業結果の追認機関の色彩が強い。実務の中心であ

る常務理事は、A 町社会福祉協議会設立以来、永らく町役場からの出向者であった。近年(2007年以降)、町役場退職者がその任に就いている。地域福祉業務は、行政と社会福祉協議会の連携で成り立っており、その必然性は肯定できるが、組織・人事、および意思決定のプロセスに地域コミュニティの関与が殆んどない現状は検討の余地がある。

A 町社会福祉協議会の財務について述べる。ここでは、A 町社協の財源について検討する。平成21年度の収入の内訳比率を表 3-7 に示す。依存財源が約 2/3 を占めており、財源面からは、その自立性は脆弱である。さらに問題であるのは、町民、および地域とのつながりを表象する会費収入の減少傾向が続いていることである。1980 年代に、90%前後であった町社協の会員への加入率は、近年約 60%と減少した。社会福祉への関心が増大している社会環境の中で、この社協活動への参画への忌避は問題である。社協の活動が認知されていないのか、それとも町民の意識の問題かは不明である。

表 3-7 A 町社会福祉協議会収入源

区分	費目	比率(%)
自主財源	会費収入	8.6
	寄付金	2.6
	事業収入	10.8
依存財源	補助金	54.5
	共同募金分配	8.9
その他		11.4

注)2009 年度 A 町社会福祉協議会決算を編集

(iv) 地区社会福祉協議会

A 町の 7 小学校区には、地区社会福祉協議会が存在する。A 町の 5 地区には、コミュニティ推進協議会が存在し、地域コミュニティのアクターの一つである。一方、コミュニティ推進協議会も概ね小学校区単位に存在している。両者の関係は地域により、一様ではない(表 3-8 参照)。表中の「独立型」は、地区社協とコミュニティ推進協議会が異なる組織として存在している場合である。一体型は、両組織の機能が一つの組織で担われている形態である。また、A,C 地区には、2010 年現在、コミュニティ推進協議会が存在していない。当然のことであるが、それぞれに優劣があるわけではなく、いくつかの長所・短所が存在する。問題は地域住民にとっての利便性で論じられるべきである。

表 3-8 A 町の地区社協とコミュニティ推進協議会

小学校区	地区社協 VS コミュニティ推進協議会	備考
A	独立型	コミュニティ推進協なし
B	一体型	
C	独立型	コミュニティ推進協なし
D	一体型	
E	準一体型	両アクター間で地域に差
F	一体型	
G	独立型	

注)平成 21 年度 A 町社会福祉協議会決算書を編集

2. 地縁団体

(1) 自治会

ここでは、A町の自治会について、活動内容、財政状況などの調査結果について述べる。A町の94の自治会があり、全地域に自治会が存在する。これらの内、企業の独身寮の3自治会と十分な情報が得られなかった1自治会を除いた 90 自治会について検討する。A町の自治会は、連合会などの上部団体を持たず、自立した組織である。ただし、情報交換を目的として、自治会長連絡協議会があるが、活動の実態は、年1回の1泊懇親旅行(正式名称は研修旅行)のみである。自治会間の情報交換や、共通課題の検討など連絡協議会への期待はあるが、常設・常勤の事務所・事務局を持たず、その活動の充実は今後の課題である。自治会への加入率は全世帯の 86% である。全世帯加入を原則とする自治会⁶²としては低い。これは県内の県庁所在都市U市の 71%⁶³と比すれば高いが、横浜市の 88%⁶⁴などと比すれば低い。定量的データの把握ができていないが、A 町内では、居住環境による差が大である。すなわち、長期間の定住者のほとんどは、自治会に加入しているが、集合賃貸住宅の居住者の加入は、きわめて低加入率である。数年の範囲で転居する可能性の高い世帯は、地縁に基づく包括的組織である自治会への非加入は、やむを得ない。加入率は前述の住宅環境に加え、歴史的経過、地方自治体の施策、住民意識など多くの要因が関係しているものと推測されるが、具体的検証は今後の課題である。また、加入率の算出法にも大きな問題があることを指摘しておく。「加入率=加入世帯数/全世帯数」で、全世帯数は住民票による世帯数を用いているが、戸籍上は独立している親子世帯が同居して実質1世帯を構成していることがあり、正確な自治会加入率の調査・算出は容易ではない。

(i) 自治会の規模

自治会の規模をみると、最小は8世帯、最大460世帯、平均92世帯である(図3-7 参照)。全国的に見ると、都市部で数千世帯規模の自治会が存在することに比べれば、自治会の規模は小さい。自治会は歴史的経過の中で設立されてきたが、その構成の由来は、①自然村由来: 農村部と旧市街地の自治会、②新たな住宅地での区分設定: 街区、規模などを考慮し住民が決定、③その他: 地域の問題・課題の影響による新規区分設定、などがある。自治会の規模は、必要な機能と活動の継続、および財政的自立の確保の点から最小の限界が、そして直接民主制の実現、および顔の見える範囲などの点から、最大の上限が与えられよう。数世帯から都市部の数千世帯加入の自治会までの多様なものを、一律に論ずることはできない。本論文では、特に断らない限りは数十世帯から数百世帯の自治会規模を前提として検討する。

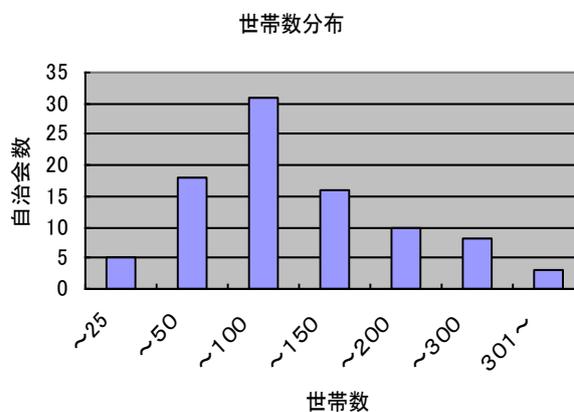


図 3-7 自治会の規模

⁶² 中田実 1996『町内会・自治会の新展開』p.66 自治体研究社

⁶³ 宇都宮市自治会連合会 2001『親しまれる自治会づくり特別委員会 協議結果報告書』

⁶⁴ 日本都市センター 2001『近隣自治とコミュニティ』

(ii) 自治会の財政

ここでは、A町内の自治会の財政を各自治会の決算書を調査し、その現状と課題について検討する。

自治会の収入⁶⁵は、最少の約 16 万円から、最大の約 582 万円までとバラツキは大であるが、加入世帯数の差があり、その絶対値の比較は有意義と言えない。一つの目安として、世帯当たりの自治会収入を見てみる(図 3-8)。最少は 4 千円、最大は 42.8 千円、平均 14.3 千円である。次に収入の源泉を見ると、会費収入が 40.8%、行政(町役場)の補助金が 30.1% である。補助金は、より厳密には使途が比較的自由的な交付金と、使途が限定されている補助金に分類され、補助金が全体の(70%)を占めている。

行政からの収入が主要とは言えないが、無視しえない大きさではある。加入世帯が負担する自治会費の金額分布を図 3-9 に示す。自治会費が「0円」の自治会も3会ある。これらの会は、繰越金が収入の大半を占めており、一時的に会費徴収を停止している可能性もある。最高は 15 千円/年、平均 8.6 千円であった。ここでは、会費の多寡にも検討の余地があるが、活動内容との相関がより重要な問題であり、後述する。自治会の支出の明細は調査可能であった資料では把握できなかったが、興味深いデータとして、外部団体への支払い(補助、分担などの費目)の比率を図 3-10 に示す。全自治会の平均では支出の 30.1%、最高では支出の 85%が外部団体に支払われている(図 3-11)。ここから、一部の「自治会」は、自立した活動主体の組織ではなく、「NPO」などの中間支援機能に類似した機能を有することがわかる。これは第4節「集団間関係」で検討する。

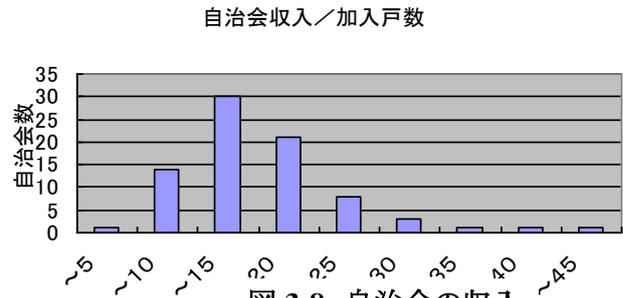


図 3-8 自治会の収入

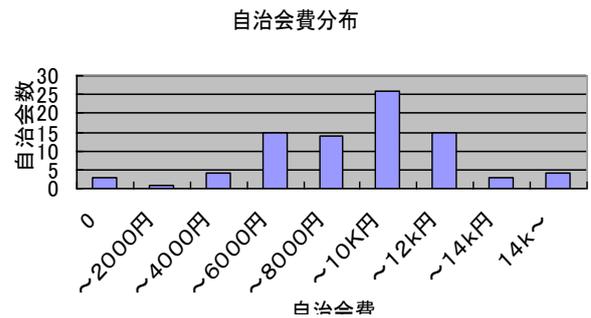


図 3-9 自治会費

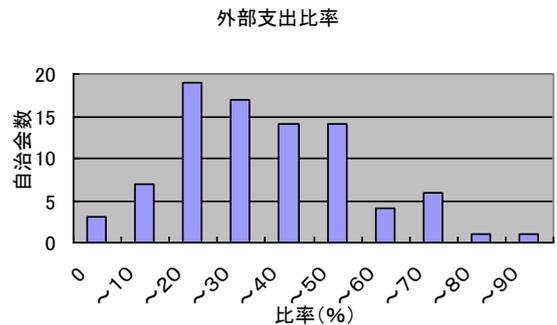


図 3-10 外部団体への支出率

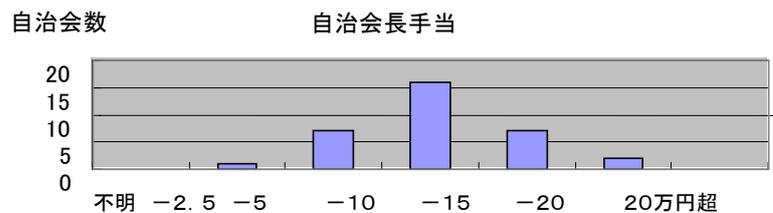


図 3-11 自治会長の報酬額

⁶⁵ 「自治会の収入」:ここでは、繰越し金を含まない当年度(2008年度)の収入を示す。

支出の一つである役員への手当は、無報酬から年20万円までと、これも多様である。なお、自治会長への手当の平均は、88,000円である。報酬の有無は、確たる根拠に基づくというより、過去からの延長によっていると推測される。近隣自治組織の活動従事者(概ね役員)への報酬の有無・額は検討すべき事項の一つであるが、ここでは、報酬の目的は、労力提供への補償、交通、通信、交際、事務用品などの弁償、地域貢献への期待と謝礼などの理由がある。また、報酬額については、地域の永年の前例が最も支配的と推測するが、同時に近隣自治会とのバランスも考慮されている。

(iii) 自治会の活動内容

自治会の活動内容は、各自治会とも共通で、親睦、環境整備、行政との連絡調整、および関連団体との連絡調整などである。行政や関連団体との関係については、第4節でのべるが、町長から各自治会長に、「行政事務連絡員」の委嘱状が交付され、公式に行政事務の末端を担うことが、求められている。菊池美代志による自治会の6機能⁶⁶、「①親睦機能、②共同防衛機能、③環境整備機能、④行政補完機能、⑤圧力団体機能、⑥地域の統合・調整機能」、を参考に、A町S自治会の活動内容について検討する。2007年度の年間の自治会の活動回数を表3-9に示す。環境整備機能と行政補完機能に関する活動が、他機能に比し突出している。

環境整備の主たる活動は、施設管理(コミュニティセンター、自治会公民館)、ゴミ収集場の管理が主たるものであり、併せて、道路管理、および防犯灯の管理などが含まれる。施設管理・ゴミ収集場管理は、年間計画で活動が予定されており、かつ住民生活との関わりも深く、自治会活動の重要な部分である。

行政補完機能は、広報誌などの配布と募金などへの協力が主たるものであり、必要な活動ではあるが、自治会の主体的活動ではなく、受動的・下請け的活動である。これらの中で、募金活動は、検討すべき問題がある。町役場や社会福祉協議会などからの要請による、共同募金、日本赤十字社員、社会福祉協議会員募集などである。多くの場合、町役場などより目標額と共に、自治会長に依頼状が届く。これに対し、多くの場合、募集や集金の負担を考え、自治会会計から、目標額の払い込みを行っている。これは、住民個人の意思、および募集の趣旨からは、問題を孕んでいる。例えば社会福祉協議会員の募集において、町内には自治会による一括加入でなく、個人の希望による募集を実施している自治会もある(数値は未確認)。その結果、町全体では、加入率60%となっている。全ての自治会が任意加入としたら、加入率の更なる低下は必至である。その他の募金・募集を含め、自治会による一括納入は、募集の主旨の衆知徹底なしに機械的に行われ、個人の善意の発揚には全く寄与せず、問題がある⁶⁷。自治会費と募金については、最高裁の判例(2008年4月3日)は、「募金の強制は不法」との判断を出しており、議論の余地がある。

表3-9 S自治会の活動状況

自治会機能	活動回数/年
①親睦活動	6
②共同防衛活動	0
③環境整備活動	42
④行政補完活動	21
⑤圧力団体活動	10
⑥地域統合活動	0

注)S自治会平成21年度総会資料を編集

⁶⁶ 倉沢進 2004『地方自治政策Ⅱ』放送大学教育振興会 p.209

⁶⁷ 「自治会費と募金」について、最高裁の判例(2008/4/3)は、募金の強制は不法と判決。

圧力団体としての活動は、道路整備、防犯灯設置、交通信号機設置などである。町役場では、地域の要望については、自治会長を窓口とするよう要請している。町役場にとっては、きわめて便利な・効率的な仕組みと言えよう。しかし、住民の個人意思は、任意団体の責任者を通してしか伝えられず、問題がある。

親睦活動は、祭り、体育祭、新年会、旅行が主たるものである。親睦活動への参加者は、常に世帯数の20～30%程度であり、地域住民を結びつける親睦機能を果たしているとは言えず、参加者の殆んどは固定化されている。すなわち、自治会役員と地域活動に協力的なごく一部の住民である。親睦機能は、地域生活上の必須機能とは言えないが、人間関係の構築上重要であるが、参加者数は不満足な水準にある。災害時などの生命・財産の危機時は言うに及ばず、自治会の活動は、人と人のつながりなしには成し得ない。それには、共通の体験・共同作業が有効であり、親睦活動は手段の一つである。この地域の住民の主要な生計手段の中心が農業であった1970年台以前までは、水路保全などの共同作業や青年団活動などがあった。さらには、農村地域での住民の移動度は低く、多くの住民が同一地で生まれ・育ち、そして生業に従事し、引退して行った。そこでは、意識的に人間関係の構築を考えなくても良かった。しかし、住民の流入流出が増大している現在では、自治会の親睦機能は再構築の必要がある。現状の親睦活動は、年数回の定例行事を少数の参加者で催行しているのが実態である。この再生は、自治会の重要な課題である。

共同防衛機能については、活動の実態はない。近隣自治会の一部では、小学生の登下校の見守りもあるが、防犯・防災・消防についての、具体的活動実績はない。小中学生の通学の安全確保や、例外的大災害(風水害、震災など)などを念頭に、検討すべきであるが、長期間、地域には、大災害の経験が全くないため(第二次世界大戦時の空襲経験もない)、自治会では議論の対象となっていない。

地域の統合・調整機能の活動実績はなかったが、これは該当する問題がなかったことによる。近隣の自治会では、排水処理場の建設や歩道橋の設置に関し、利害関係者の調整に、大きなエネルギーを費やしている事例も存在している。「統合・調整機能」は、住民の生活に大きな影響を与える事案の発生時に大きな役割を果たすことが期待でき、自治会にとって重要な機能と言える。しかし、価値観・職業が多様化した現在の地域社会での、統合・調整は困難な活動になることが予想される。本来は、行政部門が担ってこそ、正統性も確保でき、また多様な意見の収集・調整も可能になる。自治会は、統合・調整の機会や場の提供など役割を担い、当事者からは離脱すべきである。すなわち、住民の経済や環境などの利害得失が絡む問題に対し、法的にも正統性が担保されていない自治会が関わるのは適当ではない。

(iv) A 町内自治会の地域差

小規模な自治体である A 町の自治会も、地域により異なった特徴を有する。規模、活動内容、参加率などは地域の特性と役員の個性、および過去からの歴史の集積によっている。K町の自治会は、以下の3つの地域に分けることができる。すなわち、①旧市街地:商店街を中心に、住宅地が集結、②新市街地:町内、および隣接市町村の団体・企業への勤労者の住宅として、1970年代以降造成された住宅地域、③農村地域:農業振興地域、の3種である。それぞれの地域で、年齢構成、住民の意識や行動、さらには自治会への加入率も大きく異なることが予想されるが、詳細な検討は今後の課題である。自治会の規模は、旧市街地が最も大きく、平均の加入世帯数は

192、新市街地は 130、農村地域は65である。規模は、人口密度や設立の経過などによっている(図3-12参照)。3地域では、住民の意識差も予想されるが、ここでは、住民意識の反映の一例としてK町社会福祉協議会への加入率の数値を示す(表 3-10)。加入率は、農村地域の 91.8%から、集合住宅を中心とした新市街地(集合住宅)の 11.6%までと、その差大きい。

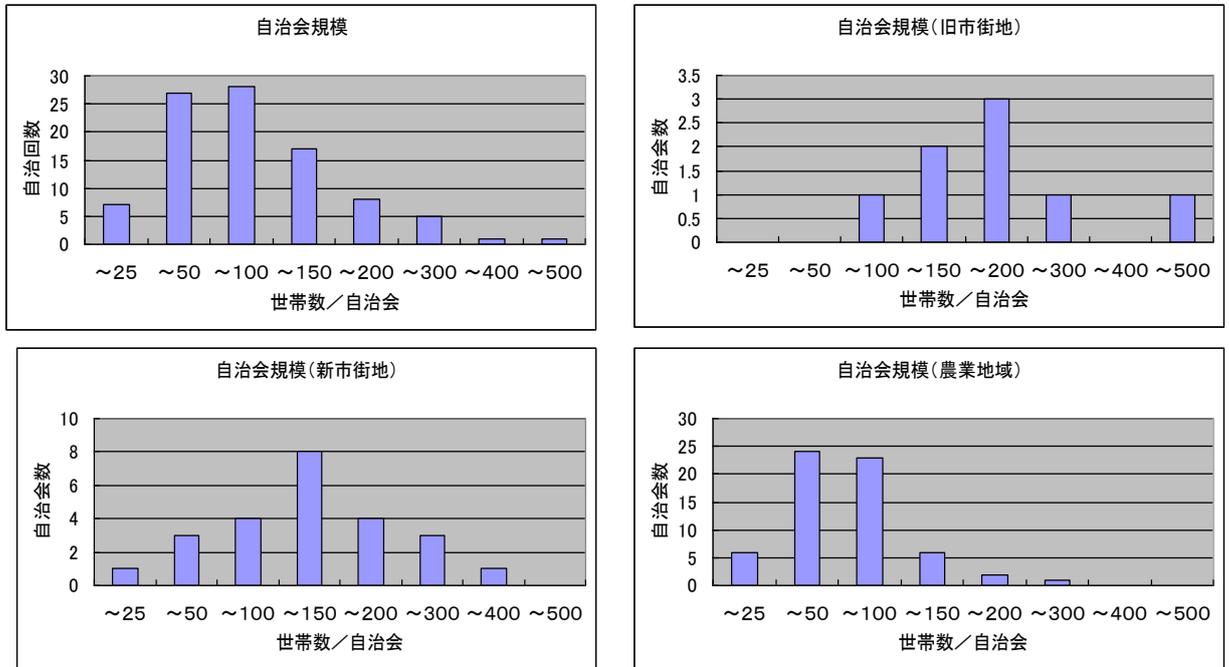


図 3-12 A 町の自治会規模

社会福祉協議会への加入募集は、自治会単位で行われ、この数値は住民意識の一つの現れと
 いてよい。ただし、これだけで、自治会や自治会活動の地域差に結びつけるのは早計であるが、
 小さな町の中でも、このような差異が存在することを指摘しておきたい。

新市街地の地域	町社会福祉協議会 加入率(%)
農村地域	91.8
旧市街地	86.9
新市街地(戸建て)	46.9
新市街地(集合住宅)	11.6
計	70.9%

表 3-10 社会福祉協議会の加入率

(2) 隣保班

自治会の下部機構としても位置付けられる隣保班は、地域住民の生活の場において、最も身近な組織である。「向こう三軒両隣」とも称され、おおよそ 10 戸程度で構成され、かつては相互扶助も活発に行われていた。隣保班の機能を表 3-11 に示す。

表 3-11 隣保班機能の変遷

機 能	機能の変遷		備 考
	～1960 年代	現在	
1.生産活動の相互扶助	○	×	・農作業など
2.生活環境整備	○	×	・道普請、家屋補修など
3.生活の相互扶助	○	×	
4. 冠婚葬祭	○	△	葬儀のみ相互扶助
5. 情報伝達	○	○	行政からの広報の回覧など

注)○:機能の存在

△:一部機能の存続

×:機能の消滅

かつては地域コミュニティの基本単位であった隣保班は、形は継続しているが実質的内容は 1960 年代以前とは全く異なる存在である。主たる機能は表中の「情報伝達」である。「冠婚葬祭」中の葬儀については、A 町の多くの地域で相互扶助が存在しているが、その必要性は消滅している。かつては、経済的理由で行われた相互扶助は、民間の葬儀社に移行した。現在は、過去の惰性で形だけの相互扶助が行われているが、早晚消滅するであろう。しかし、近接した生活空間を共有する人々が全く没交渉、または共通の場を持たないで良いのかは議論の余地がある。

(3) 特定層団体

地域社会の中で、年齢層別、および性別の集団の組織である子供会、青年団、老人会、および婦人会などは 1960 年代ころまでは活発な活動が存在した。これらは、自治会とは異なり、個人参加が原則であるが、世帯の一員たる属性を強く内在していた。よって、世帯単位で構成される自治会と強い関係の下に活動を展開していたものと言えよう。これらの団体の中で、青年団と婦人会は、二つの理由で衰退・消滅の方向にある。ひとつは、その存立を求めた社会的要因がなくなったことである。女性の自立や教育は、継続している課題であるが、現在は 1960 年代までとは異なった次元での対応が求められている。また、青年団も集合組織を構成し、交流や学習を追求したものであるが、そのニーズへの対応は社会で潤沢に提供される環境となった。

もう一つは、個人の立場と意識の変容である。1960 年代の生産活動、再生産活動の範囲は比較的狭い地域の範囲にとどまることが多く、個人、または世帯間の連携の必要性もあり、その実行も容易であった。しかし、高度経済成長期以降、生産・生活の範囲は広域化し、地域に縛られる必然性は小さくなった。さらに、個人意識は、共同体の束縛を離れ、私生活優先の志向となった⁶⁸。

⁶⁸ 高橋英博 2010 『共同の戦後史とゆくえ』 御茶の水書房 pp.100-110

そこでは、青年団や婦人会は、かつての使命は消失し、新たな理念・目標なしには継続し得ない。

A 町では子供会と老人会は存在し、活動を継続している。いずれも、福祉活動とも強い関係があり、少子高齢化の中で、一定の役割を担っているが、それぞれに課題も抱えている。

老人会は60歳以上の年齢層を対象とした組織であるが、超寿命化した日本社会では、60歳を老人と呼ぶのは適切ではない。また、「隠居」的余生を送った時代とは異なり。健康な高齢者の多くが社会参加し、余暇利用として老人会活動を求める時代ではなくなった。加えて、役員の引き受け手がないことも多く、消滅の傾向もある。A 町の94自治会中に51の老人会がある。老人会の主な活動は、自らのための親睦・交流と地域社会への貢献活動に分けられる。親睦・交流活動は地域での交流イベント開催、温泉旅行などの開催であるが、多くの場合地域の関係アクターの支援が存在する。また、地域社会への貢献活動は、通学児童の安全への協力、地域の清掃や環境美化などがこれにあたり、有意義なものと言えよう。子供会は学童とその保護者の組織であり、学校や地域とも連携し、活動を行っている。主な活動は老人会とも類似であるが、自らのための親睦・交流と地域社会への貢献活動の2種がある。子供と老人という社会的弱者の団体の有意義性は当然としても、「この両者の連携が地域コミュニティにとって、非常に有意義なものである」という課題提起をしておく。

(4) コミュニティ推進協議会⁶⁹

A 町には7小学校区があり、内5区にコミュニティセンターが町(行政)により、コミュニティセンターが設置され、そこではコミュニティ推進協議会が組織され、施設の管理と地域活動を行っている。7小学校区の概要を表3-12に示す。

表 3-12 A 町の7小学校区の概要

小学校区	人口 (人)	高齢化率 (%)	地区の特徴	コミュニティセンタ (設立年)
A	3,209	22.9	町の北東部に位置する農村地域。 高齢化率は町内最高で、人口は減少傾向	無
B	4,501	10.0	町の北端で、中核都市に隣接した住宅地域 高齢化率は町内最少(若年層最多)	有 (1998)
C	10,829	15.7	町の行政機能が集結する中心部にあり、人口も 最多	無
D	2,002	19.4	町の南端部に位置する農村地域で、人口最少	有 (1987)
E	2,733	13.0	農村・住宅・工場の混住地域 人口はD地区に次いで少ない	有 (1983)
F	5,391	11.5	JR 駅に近接し、近年住宅団地が開設され、人口 増大傾向	有 (2010)
G	2,762	18.4	南西端の近郊農村地域。人口は減少傾向	有 (1987)

⁶⁹ A 町社会福祉協議会 2008 「第2次地域福祉活動計画」のデータを編集

A・C 地区にはコミュニティセンターがない。行政部門は、全地区にコミュニティセンターを配置したい意向であるが、地区内の受け入れ体制の整備が不十分であることが、A・C 地区にコミュニティセンターがない理由である。5 地区のコミュニティ推進協議会は、地域の特性による差異はあるものの、機能・活動内容などの基本的なことは共通している。以下に、コミュニティ推進協議会の構成、活動内容、財務内容、および課題とうについて述べる。A 町内の5つのコミュニティ推進協議会は、ほぼ同様の組織構造を有しているが、ここでは、D コミュニティ推進協議会を事例に記述する。

まずコミュニティ推進協議会の組織構成を以下に記す。D 小学校区の約 500 世帯を会員とし、構成されている。ただし、会員は主体的に会員申請をしたわけではなく、自治会員が自動的に加入扱いとなったものであり、会費も自治会から一括して支払われている。自治会を基盤とする点で、自治会の上部組織(連合会)としての性格も有している。自治会とコミュニティ推進協議会の関係については、第 4 節で検討する。D コミュニティ推進協議会の組織構成を図 3-13 に示す。図中の全ての役員、および部会員などは D 小学校区内の 7 自治会からの推薦者が就任している。理事は自治会長であり、その互選により会長・副会長などの幹部役員も選任される。D コミュニティ推進協議会の組織構成が、A 町内の他のコミュニティ推進協議会と大きく異なるのは運営委員の存在である。これは、D コミュニティ推進協議会の全ての役員・委員(除く民生・児童委員)の任期が1年であり、事業の継続性の確保などのため、任期3年の運営委員を設置したものである。コミュニティセンターの設置・コミュニティ推進協議会の発足は地域社会の主体的要求に基づくものではなく、1970 年代以降の旧自治省(現総務省)の地域コミュニティ政策が引き金となったという背景も少なからず影響している。また後述する社会福祉協議会の最下部機構である「地区社会福祉協議会(以下、地区社協と表記)」の組織・機能は、D コミュニティ推進協議会に含まれている。これは、地域福祉の担い手として、コミュニティ推進協議会が期待されていることのひとつの表れとも言えよう。ただし、コミュニティ推進協議会側に、それを担う十分な意欲とリソースがあるかは問題である。

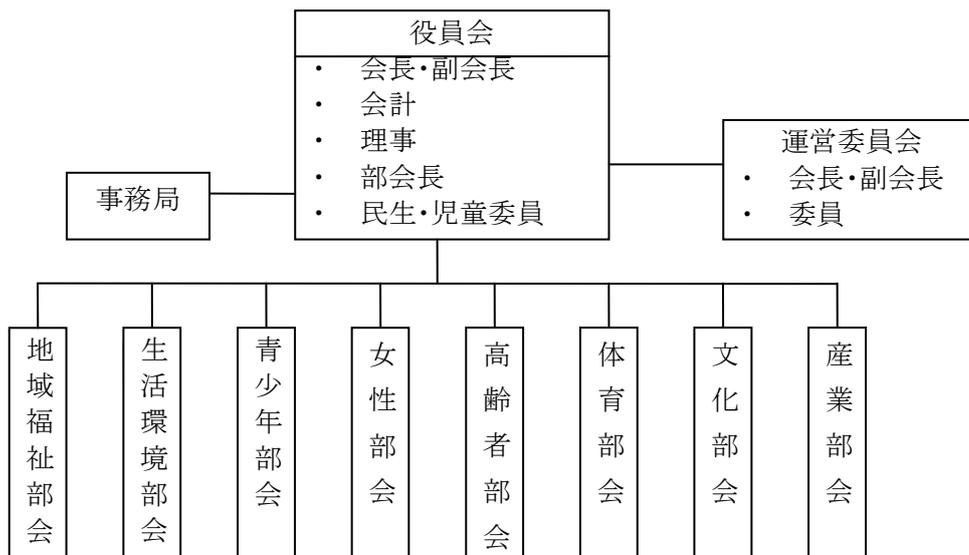


図 3-13 コミュニティ推進協議会組織構成

次に D コミュニティ推進協議会の活動内容について記す。D コミュニティ推進協議会の活動は、会全体活動と分科会活動に区分できるが、いずれも前例踏襲と言えるものであり、新規事業はない。全体活動の主たるものは、「映画会」(8月)、「忘年会」(12月)、および「コミセン祭り」(2月)の3回である。このうち「コミセン祭り」が最大のイベントであり、コミュニティセンター、およびコミュニティ推進協議会の存在はこのイベントによっているとも言えよう。当日のプログラム概要を図 3-14 に示す。記念式典には、町の行政関係者(町長以下の幹部)、議会代表、他コミュニティ推進協議会の代表者も参加し、地域と行政の交流という点での意義も少なくはない。

コミセン祭りプログラム	
1.	記念式典
2.	カラオケ大会
3.	輪投げ大会
4.	展示: 絵画、書道、生け花、工芸品、他

図 3-14 コミセン祭りプログラム

八つの部会のほとんどは年1・2回の定例活動の遂行にとどまっているが、地域福祉部は「地区社協」の活動の実行を担っており、有意義な活動を展開してる。主たる活動は、①イキイキサロン活動: 地域内高齢者の交流の場で毎月開催、②食事サービス事業: 独居老人への食事提供と安否確認(月1回)、③温泉入浴などの日帰り旅行などがある。

次にコミュニティ推進協議会の財務内容について検討する。D 地区のコミュニティ推進協議会の財務内容を表 3-13 に示す。自主財源は約 1/2 であり、依存財源は行政からのものである。委託金は、コミュニティ推進協議会がコミュニティセンターの指定管理者になっていることへの支払いである。財源がどのような構成が好ましいかの判断基準はないが、事業内容や他のコミュニティとの比較で論じる必要がある。支出は、活動費が約 6 割を占めている。ここでも、活動内容の意義が問題である。

最後に D コミュニティ推進協議会の課題について述べる。A 町のコミュニティ推進協議会は、一つが 2010 年度の設立であるが、他は 10 年以上の歴史を有し、地域コミュニティに定着した存在であり、一定の存在意義を示している。しかし、いくつかの課題もあり、以下に記す。第一には、市民的自主性による地域活動の未成熟さがある。国民生活審議会報告で期待した「自立的市民型住民層」は、少なくとも A 町では明確な存在とはならなかった。行政主導による組織の設立、施設の建設、

表 3-13 コミュニティ推進協議会の収入・支出

区 分		比率 (%)	備考
収 入	会費	27.0	自主財源 (52.0%)
	事業収入	21.3	
	繰入期金	3.7	
	委託金	38.6	依存財源 (48.0%)
	補助金	9.4	
支 出	事務費	7.3	会議費、他
	管理費	20.9	光熱水費、他
	活動費	60.3	事業費、他
	負担金・補助金	11.4	社協、学校
	他	0.1	

注)D 地区 2009 年度決算報告書を編集

そして運営のための費用の補助など行政の強い影響下にあると見てよい(そのことの是非は別の問題である)。次に、自治会主導の運営形態を指摘する。A町のコミュニティ推進協議会の運営は、自治会によって担われている。すなわち、会費収入は自治会からの拠出であり、また役員のほとんどを自治会代表である(表 3-14 参照)。

表 3-14 A 町コミュニティ推進協議会の役員

	コミュニティ推進協議会				
	B	D	E	F	G
役員総数	30	28	24	40	19
内自治会代表	11	23	19	30	不明

注) 各コミュニティ推進協議会の総会資料を編集

3. 市民団体

(1) 地域コミュニティと市民団体(広域)

ここでは、市民団体とは、NPO 法人やボランティア団体を対象とし、以下のような特性を有するものを想定している。

- ① 自立性 : 特定の団体・組織から経済的にも、活動内容的にも強い影響下にない。
- ② 無償制 : 他者や社会への貢献を志向し、代償や利益の追求を一義としない。
- ③ 継続性 : 団体、およびその活動が定常的に存在している。
- ④ 活動テーマの限定性 : 市民団体は明確な活動目標・課題を有する。

このような市民団体の特性は、地縁性の強い狭地域社会との整合性は高くないと推測できる。以下、A 町の市民団体と地域コミュニティの関わり方の現状と課題について述べる。その多くが自主的に設立される任意団体である市民団体の全ての補足はできない。ここでは、A 町のボランティア協議会に登録されている団体を中心に述べる。確認できた NPO 法人は1団体であり、稲作の研究をテーマとしており、地域コミュニティとの関係はほとんどない。登録ボランティア団体は18である。これらは福祉活動と児童の保護・育成、防犯などであり、地域コミュニティとの直接的つながりはない。ただし、地域コミュニティのアクターが主催する活動に参画、または協働しているいくつかの事例がある(表 3-15)。これらは、ボランティア団体の専門性が評価され、地域貢献を行ったものであり、定常的な地域との交流はない。いわゆる「弱い関係(Weak-Tie)」の一例とも言えよう。

表 3-15 ボランティア団体の地域活動事例

団体	活動内容	地域アクター、他
A	・子供との交流(リクレーション、工作、他)	・コミュニティ推進協議会 ・自治会、子供会
B	・高齢者との交流(体操、折り紙、他)	・コミュニティ推進協議会
C	・独居高齢者への食事サービス	・地域社会福祉協議会

(2) 地域コミュニティと市民団体(狭域)

上述した市民団体とは異なり、活動領域を特定の狭地域に限定した市民団体(ボランティア団体)がある。これは、領域的には地縁団体であり、また参加の自主性や特定テーマに限定した活動などの特性からは市民団体とも分類可能である。表 3-16 に A 町の狭域ボランティアの事例を示す。表中の事例の多くには、共通的特徴がある。第一には、児童、または高齢者を対象とした活動が多いことである。これは、地域にその必要性が高いことと共に、行政のサービスが防犯や福祉の面で不十分であるとも言える。次に、その設立経過に関しては、公的アクター(行政、社協)の提案・指導の下に設立され、運営される事例が多いことが指摘できる。表 3-5 中の B・C の 2 例はこれに該当する。また、これらの活動の中央集権性、ないしは全国一律的活動推進の構造の存在が指摘できる。上表の C(独居高齢者への食事サービス)は、全国社会福祉協議会の唱道により、全国で活動が行われている。いわゆる「官制ボランティア」の一面と言い得る。官制であっても有意義なものは、評価されて良いが、自立的市民活動の未成熟さを示している。

4. その他の地域のアクター

地域コミュニティのアクターとして、前述の分類枠以外に重要な組織、および個人が存在する。民生委員、神社などである。A 町におけるこれらのアクターの現状について述べる。

民生委員は民生委員法で規定された非常勤の特別地方公務員である。民生委員は児童委員を兼務することが児童福祉法で定められており、地域の福祉に関する重要な立場にある。民生委員の職務は、地方自治法第 14 条で 6 項目が規定されている。それらは、重要、かつ必須なものであり、かつ困難性もある業務である。地域の福祉を担う任務が今後とも、ボランティアに善意にのみ依存できるのかは問題である。民生委員は本務の重要性もあり、地域コミュニティの他のアクターとしても参画している。例えば、地域社会福祉協議会やコミュニティ推進協議会の役員に就任している。

神社は形式的には宗教的存在であるが、地域住民にとっては習俗としての存在である。基本的には、住民は自動的に神社の氏子と認識されている。また、神社の森を含んだ空間は地域社会の集合の場所でもある。A 町のいくつかの自治会はその中心施設である自治会公民館を神社の境内に置いている。写真 3-2 は、神社の境内に建設された A 町 S 自治会の公民館である。地域社会の主要なイベントの一つである夏祭りは、神社に由来するものであるが、多くの地域でその実行は地域のアクター、例えば自治会や子供会などに委ねられている。神社と名付けられた存在・空間は地域社会に深く浸透した存在であるが、多くの判例では宗教的存在として認識されているが、住民感情との齟齬があるのではないであろうか。



写真 3-2 S 自治会公民館
(2010 年 10 月 27 日筆者撮影)

第3節 A町地域コミュニティのアクター間関係の検討

前述したように地域コミュニティには多くのアクターが存在している。これらの組織・集団は、相互にどのような関係を持ち、地域コミュニティに関わっているのであろうか。団体間の関係は多面的であるが、人的関係、財政関係、事業遂行関係、および、つながり関係の4つの観点で、地域コミュニティの主要なアクターである自治会、およびコミュニティ推進協議会と各集団の関係の検討を行う。人的関係は当該集団間で役員、またはメンバーがいかなる関係にあるのかが問題となる。例えば、一方の集団からの人材の送り込みの有無を問題とする。財政関係は、金銭的にどのような関係があるのか。特に収入の自立性・依存性を見る。事業遂行関係では、当該集団間での事業の関係がどのようなものなのかが問題で、委託／受託・協働・独立などの形態がある。最後に、つながり関係はつながりの形状やつながりの強さなどについて検討する。

1. 人的関係

地域社会の主たるアクターである自治会とコミュニティ推進協議会は、多くの団体と人的につながっている。先ず自治会長は、行政(町役場)から行政連絡員の任命を受け、行政補完機能任務の遂行が期待されている。同様に、町社会福祉協議会からも任命を受け、地域コミュニティと社会福祉協議会のための業務を遂行している。さらに、自治会はコミュニティ推進協議会の基幹的構成要員(役員)を派遣している(図 3-15)。コミュニティ推進協議会は、前述(第 2 節)のように自治会を主たる構成要素としており、自治会と依存関係にある。コミュニティ推進協議会は、地域を代表して社会福祉協議会と小学校に役員(評議員)を出している。

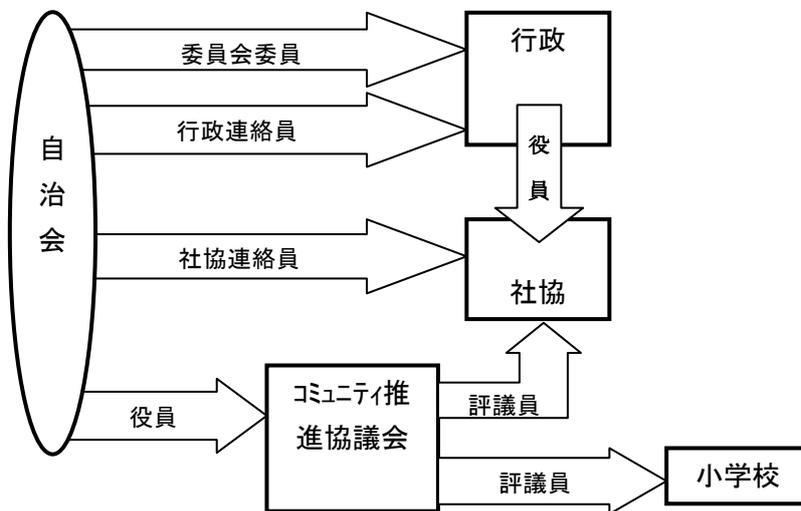


図 3-15 地域コミュニティの人的関係図

人的関係から見えてくることは、A町では自治会が行政や地域コミュニティで重要な地位を占めていることである。自治会は、地域コミュニティはもとより、行政や社協などの町全体にも関係する存在である。図には表わされていないが、地縁団体として子供会、青年団、婦人会などがあるが、これらは、自治会と基盤を同じくしており、密接な関係がある。自治会とこれらの地縁団体の関係は、次の 2 種に大別できる。一つは、自治会とその他の地縁団体の関係が、形式上独立関係の

場合である。もう一つは、その他の地縁団体が自治会の一部機関になっている場合である。A 町には双方の形態があるが、実質的に大きな差異はない。すなわち、一つには世帯単位の加入者により構成される自治会と、世帯の一部要員で構成されるその他の地縁団体は、いずれも同一の家族の一員としてそれぞれの組織に参画しており、基盤を同じくしているのである。また、その他の団体には、自治会から交付金や補助金が給付されている。さらには、それぞれの団体の活動を共同で実施したり、支援するものも多い。たとえば、お祭りなどの開催は、子供会と自治会の共催の形態も多い。また、老人会のイベントに、自治会から金銭と労力面で助力することもある。

次に A 町の行政と地域コミュニティの人的関係を表す一つの指標として、行政機関に存在する委員会・審議会などの委員の構成について検討する。委員会・審議会については、重要な課題や問題にかかわることも多いが、一方で行政の計画・事業に対する隠れ蓑、御用審議会の声もあるが、ここでは、そのあり方については検討しない。A 町には 38 の公式の委員会・審議会(以下、委員会と総称)が存在する。このうち、3行政委員会、および活動していない 3 委員会を除いた 32 委員会について、主たる使命と委員構成を調査した。委員会の委員の出身母体(委員会ごとの委員の輩出率)を表 3-17 に示す。自治会は 50%の委員会に代表を送り、参画している。表では、各種団体に含めた地縁団体の代表と合わせると 83.4%の委員会に地域を代表した委員が存在している。地縁団体は、町政に影響を与えうる場を持っていると言えよう。ただし、選任されている委員は、特定者(自治会連合会の会長・副会長)に集中しており、いわゆる「あて職」としての参画である可能性も大きく、委員の存在や比率のみから、行政と地域コミュニティの関係を論ずることはできない。表 3-17 から推測できる A 町委員会の特徴の一つは、行政の執行部、および議会が多くの委員会に委員を参画させていることがわかる。行政運営の当事者である執行部、および議会での場で本務として行政・政策の検討・議論を行っている議員の参画は、議論の余地がある。また、町民が自主的に参画する公募委員が少ないことも指摘できる。これは、公募枠(定員)と希望者数の二要因が関係している。A 町の委員会の課題は、公開性、委員の選出法、特定個人への集中、および機能・権限の不明確さの4点である。「公開性」については、現状は委員会活動内容は、一般町民には全く非公開であり、原則公開とする必要がある。また、「委員選出法」は、条規などにより委員選出法を規定しているものの、多くの委員会で特定団体が委員の出身母体となっている。ここでは、いわゆる「あて職」として委員を出している。結果、委員が「特定個人への集中」という結果を生んでいる。また、委員会の機能・権限は不明確であり、審議結果の採否は、行政の執行部の判断次第である。

表 3-17 A 町委員会の委員輩出率

委員出身母体	委員輩出率(%)
行政執行部	71.8
議会	65.6
自治会	50.0
各種団体代表 (内地縁団体)	71.8 (41.3)
学識経験者	46.9
公募	18.8
事業者	43.8
民生委員	15.6
その他	31.3

注) A 町の条規などを編集した。

2. 財政関係

ここでは、各団体間でのお金の流れを見ることとする。お金の流れを図3-16に示す。当然のことであるが、お金の源泉は住民(および納税者)の税、および会費である。お金は、納入・分配・統合されて、各団体の活動資金となっている。図からわかることの一つは、財務に関する各アクターの相互依存性である。各アクターとも、会費などの自主財源のみでは、その組織と活動を維持できない。

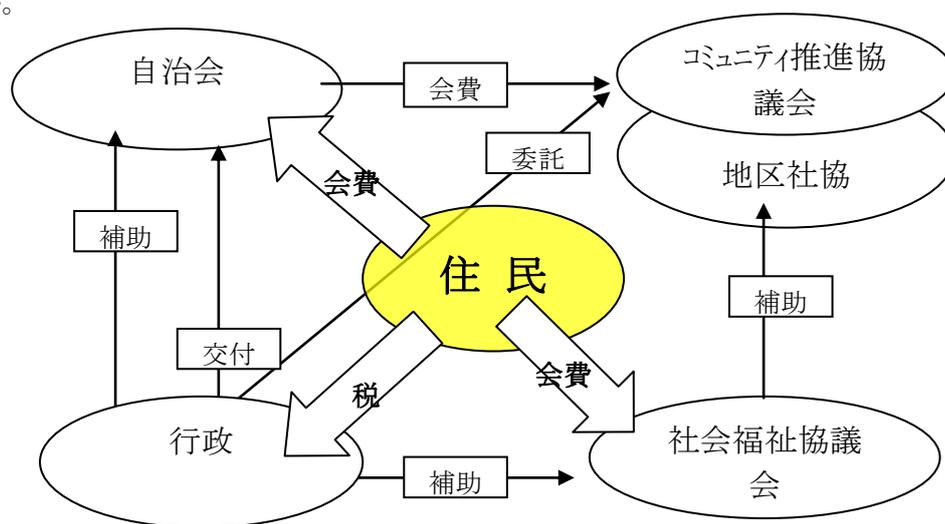


図 3-16 地域コミュニティの財政関係

地域コミュニティの主たるアクター(住民、行政、自治会、コミュニティ推進協議会、社会福祉協議会)間のお金の流れを再編集したものを、図3-17に示す。

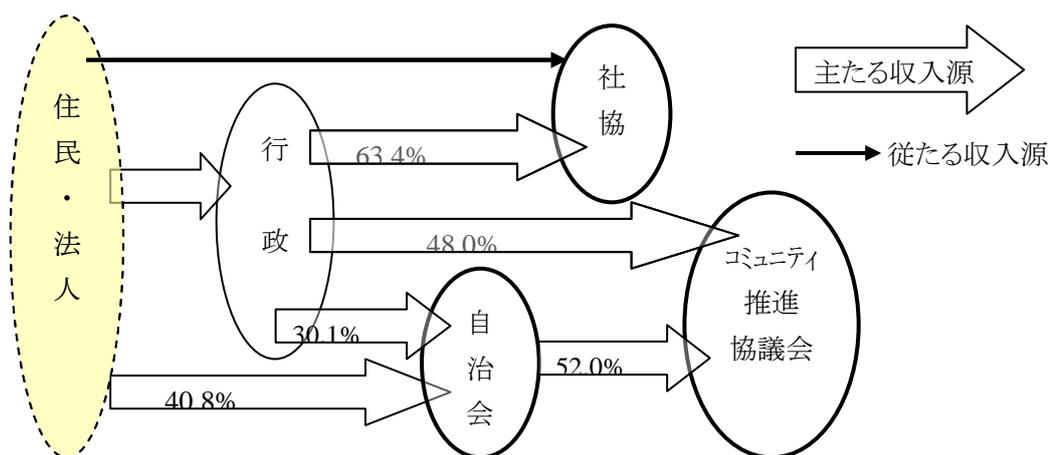


図 3-17 地域コミュニティアクターへのお金の流れ

図3-17に示すように、社協は、財政的には行政に依存していると言える。前述の人的関係と合わせ、その活動は行政とほぼ一体化したものと判断できる。コミュニティ推進協議会は自治会と行政の双方に依存している。ここでは、人的関係は自治会に依存しており、その強い影響下にあると推測できる。自治会は住民からの会費を主たる財源としているが、行政からの収入も無視できない比重を占めている。

3. 事業遂行の関係

本項では、各団体の事業の企画・意思決定の主体は誰かということと、事業実行の担い手の両面について、主要なアクター間の関係について述べる。

まず、自治会とその他のアクターとの関係について検討する。

自治会の活動は、「①親睦機能、②共同防衛機能、③環境整備機能、④行政補完機能、⑤圧力団体機能、⑥地域の統合・調整機能」と言われている⁷⁰。これらについては、具体的活動内容ごとに関係団体との関わりの概要を表 3-18 に示す。自治会活動の多くは自主・自律的であるが、行政補完機能は当然のことながら、行政部門に主導権がある。このこと事態は問題とするには当たらないが、その仕組み・手続きには検討すべき課題がある。すなわち補完すべき内容・範囲についての明確ではなく、包括的に示されるのみであり、行政の最良による部分が大きい。これは、「環境整備」事業にも共通する課題である。

次に、コミュニティ推進協議会とその他のアクター

について検討する。コミュニティ推進協議会は、行政主導による発足、施設の提供などの背景もあり、行政部門や社会福祉協議会などとの相互依存が強い。地域の親睦活動は、自主的に行われるが、環境整備活動や地域福祉活動は、表 3-19 に示すように、外部アクターの存在が大きい。それぞれに実行の担い手は、コミュニティ推進協議会であるが、当初の事業企画などの活動のスタートは、行政や社会福祉協議会の意向があることが多い。コミュニティ推進協議会は町保有の施設の管理者を受託しており、地域の各種団体の施設の貸与を行っている。例えば、「学童の放課後の居場所づくり」、地域有志のクラブ活動、高齢者リクレーションなどである。

表 3-18 自治会事業の関係

事業分類	主たるアクター		
	自治会	行政	その他
1. 親睦	○	×	△
2. 共同防衛	○	△	×
3. 環境整備	○	○	△
4. 行政補完	△	○	×
5. 圧力団体	○	△	△
6. 地域統合	○	△	△

注)○:事業遂行の主体

△:事業遂行の協力者

×:関係小

表 3-19 コミュニティ推進協議会事業の関係

事業分類	主たるアクター		
	コミュニティ	行政	社協
1. 親睦	○	△	△
2. 環境整備	△	○	×
3. 地域福祉	△	△	○

注)○:事業遂行の主体

△:事業遂行の協力者

×:関係小

⁷⁰ 倉沢進 2004 『地方自治政策Ⅱ』放送大学振興協会 p.209

4. つながりの形態

つながりの形態として、構造と強度を考える。構造として、階層構造とネットワーク構造の2種があるが、地域コミュニティのアクター間の関係は明確にどちらかに区分することは困難である。それぞれはネットワーク構造で結ばれているが、ある状況、または特定の活動では一対一、あるいは上下の関係となることも多い。ここでは、構造の形態を区分する意義は少ないので、つながりの強さを中心に検討する。地域の主要なアクター間のつながりを図 3-18 に示す。

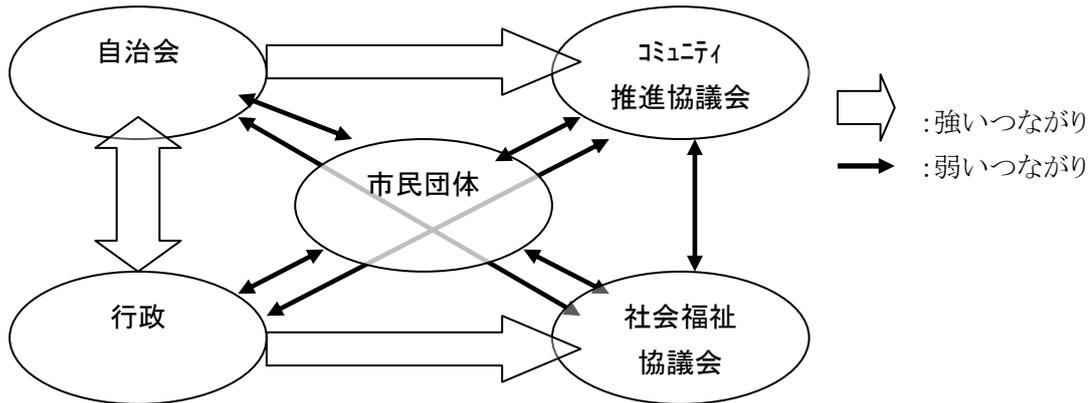


図 3-18 地域アクター間のつながり

つながりの強さを客観的に評価することは困難であるが、ここでは以下の3項目から考えた。

- ① 財政的依存度:これはつながりの強さと同時に、上下関係をも含意することもある。
- ② 定常性:相互に継続的、またはひんぱんに情報交流や連携、協働の有無
- ③ 正統性:相互のつながりに広く認知されている正統性の有無。例えば、法規での認知、契約関係などである。

自治会は、町条例により行政補完機能を担うことを求められると同時に、補助金などの財政援助を受け、日常の活動も含め、行政と強いつながりを有している。コミュニティ推進協議会は、本来地域の各種団体の連携により構成されることを想定されているが、実態は財政面と人材、活動などの多くの面で自治会の強い影響下にある。社会福祉協議会は、形の上では民間団体であるが、活動内容は公益性が強く、人材・財政、活動内容全ての面で行政と強い関係がある。市民団体と地域コミュニティのアクター間の関係は、全ての面で弱いつながりを有している。弱いつながり(関係)は、相互の独立性や自由度を保証し、活動の拡がりも生みやすい。一方、地域コミュニティは地域住民の生活と直結するため、活動の継続性や安定性が求められ、市民団体の活動との不整合の一要因もここにある。

A 町では、市民団体と地域コミュニティのつながりは弱い。人的、財政的、および事業遂行の全ての面で、強い連携は確認できなかった。図 2-13 では、現れないつながりとしては、各アクターはそれぞれに上部団体を有している。行政の「町ー県ー国」、社会福祉協議会の「町ー県ー国」、コミュニティ推進協議会も同様に「町ー県ー国」のつながりがある。

5. 小括

A町という限定された範囲で、地域コミュニティのアクターとアクター間の関係について調査・検討した。本章で検討した地域コミュニティのアクターを表 3-20 に示す。表に示すように、地域社会で比較的重要な位置を占めるアクターは、行政機関、社会福祉協議会、自治会、コミュニティ推進協議会であり、かつ、これらのアクターは相互に強い関係性を有している。単独では地域での活動遂行

は困難である。例えば、行政や社協は、自治会・コミュニティ推進協議会を地域での事業遂行の前提としており、その機構の末端として組み込まれているとも言える。

公的アクターの一つである学校は、地域での存在感は大きい地域社会とのつながりは小さい。中央政府を含め、行政は地域とのつながりの重要性を認識し、対応する制度を作っているが、十分に機能しているは言えない。学校が地域に保有しているハードウェア資産も大いに活用する価値があるが、学校の基本的使命である児童の健全な育成には、地域コミュニティとのつながりも重要である。

地域コミュニティの中心的存在は自治会である。1960年代以降、外部化が続いてきた地域共同体の体系⁷¹の中で、自治会は一定の役割りを果たしてきた。さらに、少子高齢化・地域の衰退もいわれる中、福祉機能の担い手の一つとして注目すべきである。

コミュニティ推進協議会は1970年代の自治省の政策に基づき設立され、今日まで約30年の歴史を有し、地域コミュニティで一定の役割りを果たしてきた。しかし、当初の理念であった自立した市民によるコミュニティ形成は霧消し、地縁社会に組み込まれ、活動を継続している。自治会を超える地域社会での活動の必要性・有効性、その活用はさらに検討する必要がある。

A町では市民団体は、地域コミュニティで、明確な存在価値を持ちえていない。テーマ追求型の組織、そして地域とのつながりは二次的、地域活動の一時性などの特性は地域コミュニティのアクターとしての困難性を内在している。一方で、市民団体の有している高い専門性やボランティア精神は、地域社会に貢献できる資源を有していると思われ、その有効な活用は重要な課題である。

地域コミュニティのアクター間の関係性は、人的関係、財政関係、事業遂行関係などについて検討した。ここでも、行政と自治会が重要な位置づけであることが確認できた。

表 3-20 A町の地域コミュニティのアクター

アクター		活動状況	自立性	主要な関係アクター
公的アクター	行政	高	大	自治会、社協
	社協	高	中	行政
	学校	低	中	行政
地縁団体	自治会	高	中	行政、コミュ推協
	コミュニティ推協	高	小	自治会、行政
	子供会	中	中	小学生の保護者
	老人会	中	中	60歳以上の希望者
市民団体	NPO	—	—	—
	ボランティア団体	中	中	—
その他	民生委員	中	小	行政、社協
	神社	低	小	氏子

⁷¹ 高橋英博 2010 『共同の戦後史とゆくえ』 pp.67-71

第4章 地域コミュニティ構造の3市町比較

本章では、T 県内の3市町のコミュニティ構造の比較・検討を行う。第2章で述べたA 町との対比で、中核都市「U 市」と、中山間部の「M 町」を取り上げる。

第1節 3市町の特徴

A 町は前述したように、平野部の農業と製造業の町である。U 市はT 県の県庁所在地である中核都市であり、M 町は県の西南の中山間部の町である。3 市町の主要な指標を表4-1 に示す。

表 4-1 3市町の概要

項 目		A 町	U 市	M 町
人口(2010/12/1)*		31,688	510,866	14,997
世帯数*		10,621	212,196	5,157
人口比率* (%)	年少人口	17.2	14.4	10.4
	生産人口	68.1	62.8	58.6
	高齢人口	14.7	16.8	31.0
面積(K m ²)*		54.52	416.84	172.21
人口密度(人/k m ²)		580.6	1225.2	87.4
産業従事者 **	1次(%)	11	3	17
	2次(%)	39	26	35
	3次(%)	50	69	48
地域コミュニティ	自治会 (加入率%)	94 自治会 (86.0/2009)	795 自治会 (71.5/2001)	125 行政区 (87.5 /2010)
	コミュニティ	5	25	なし
公立学校	小学校	7	68	4
	中学校	3	26	3
NPO 団体数***		1	130	9
財政* (2009 年度)	歳入額(百万)	11,222.3	190,702.0	7,192.0
	財政力(2008)	1.27	1.10	0.50
合併経過(合併年:構成)		1955:一町二村	2007:一市二町	1954:一町三村

注) *: 各市町の公式ホームページ(2010 年 11 月 10 日)による。

** : 2005 年度国勢調査データによる。

*** : 栃木県公式ホームページ(2010 年 11 月 16 日)による。

U 市は、県庁所在地として、また中核都市として成長志向(人口、経済規模など)の地域である。また、市の人口中 75%は、人口集中地区に居住する都市部の性格を有する地域である。一方、M 町は、過去 50 年間以上にわたり人口低減が続き、地域の存続・維持を志向する町である。A 町は、この中間的特徴を有する地域である。このような3市町の地域コミュニティの構造について比較対照する。

第2節 コミュニティ構造の比較検討

表4-1で示したように、A町・U市・M町は規模・地勢・産業などの多くの点で異質である。これらの差異は地域コミュニティにも何らかの影響を与えている可能性がある。各市町の公表資料、行政担当者、および地域コミュニティ関係者からの聞き取り情報に基づいて、三市町のコミュニティ構造について検討する。

1. 基本的構造の比較

地域コミュニティの主たるアクターである行政・地縁団体・市民団体について三市町の共通性と差異を見てみる。図4-1に行政・地縁団体・市民団体の三アクターのつながりを模式的に示す。

三地域に共通するのは、行政と地縁団体との強いつながりである。いずれの行政も自治会を中心とした地縁団体に対し、公式に認知を行い、財政的な支援を行っており、行政補完機能を期待している。

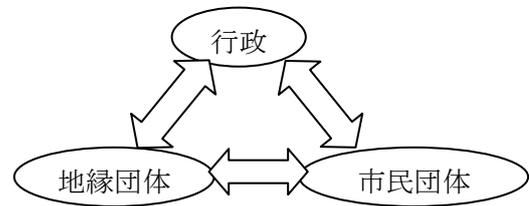


図4-1 地域コミュニティのアクター間のつながり

三地域の大きな相違点は市民団体との関係である。U市は、市政の中で市民活動を支援する多様な施策を推進している。たとえば、市民活動サポートセンターの施設や組織を設置・運営している。市の支援もあり、多様な市民活動が展開されている。ただし、地域コミュニティとの関係は強くはない。A町とM町では、行政の市民活動への支援は、町の基本計画などの目標としては掲げられているものの、U市のような具体的な施策は見られない。U市は、県庁所在地としての行政・経済・教育・文化などの機能の集積、人的資源の多様性などの背景があり、地縁団体・市民団体とも多様、かつ重層的である。

2. 行政と自治会

上述したように、三市町の共通的特徴は、行政と地縁団体、特に自治会との強いつながりである。表4-2に三市町の行政部門の自治会への対応状況を示す。

表4-2 行政と自治会の関係

	A町	U市	M町
自治会長の地位	特別職の公務員 (行政連絡員)	(規定なし)	特別職の公務員
財政的助成	・自治会交付金 ・活動補助金	・連合会へ交付金	・自治会交付金 ・活動補助金
自治会担当部門	総務課自治行政係	自治振興部地区行政課	総務課庶務係
その他	(特になし)	自治会加入の働きかけ	(特になし)

U市は、A町・M町のような自治会の行政補完機能の制度化を明示していないが、実態は同等の機能を求め・実行されている。また、個別の自治会ではなく、地域単位の連合会には財政的支援を行っている。加えて、自治会連合会の事務局は市役所庁舎に存在していることは、行政と自治会のつながりの強さの現れである。

3. コミュニティ推進協議会

U市の地域コミュニティ構造の特徴として、地縁団体の多層性がある。自治会は「単一自治会—地区連合自治会—市連合自治会」の三層構造であり、またコミュニティ施設として、コミュニティセンターと市民活動センターが存在し、連携している。これは、一面では都市の規模から要請される組織形態であるが、財政の豊かさや人的資源の豊富さがそれを支えていると理解できる。地域での重要な施設であるコミュニティセンターの管理・運営は、指定管理者としてのコミュニティ推進協議会に委託されている。第2章で述べたA町のコミュニティ推進協議会との相違点は、協議会の組織構成である。A町の協議会はほぼ自治会により構成されており、自治会以外の構成員は民生委員など限定的である。一方、U市はコミュニティにより若干の相違はあるものの地域の各種のアクター（自治会、社会福祉協議会、青少年育成会、婦人会、PTAなど）の参画により構成されている。これは、上述の市民団体の存在とともにU市の特徴として重要である。

M町にはコミュニティ推進協議会は存在しない。その理由は以下のように複合的なものと推定される。第一には、財政的制約によるコミュニティ施設建設が困難であったことがあげられる。M町の2009年度の財政力指数は0.50(表4-1参照)であり、町の一般会計で必要な歳入の半分しか自主的には調達できず、余裕のある財政状態ではない。次に、コミュニティ活動の必要性である。中山間地で、一次産業従事者も比較的多く、住民の流動性も高くないと推定できる地域では、人と人のつながりは強く、新たなコミュニティ活動の必要性は高くなかったと推測できる。そして、より優先度の高い事業は、町の活性化、まちづくりであり、人口減少の防止であったと推測する。

4. 市民団体

U市においては、NPOなどの市民団体が明確な存在であり、また行政もその育成・支援を政策として推進している。U市には130のNPO法人が存在する。内44法人が、活動分野として「まちづくり」、または「地域安全」を上げている(表4-3参照)。これらの法人が地域コミュニティとの関わりの有無は不明であるが、地域に関わりを有する可能性のある多数のNPO法人が市域に存在し、行政がそれを支援している事実は重要である。

A町の唯一のNPO法人は、農業や稲作に関わるものであり、地域コミュニティに関わるNPOは存在しない。

一方、人口がA町の半分以下の、M町には9NPO法人が存在し、内5法人はまちづくり

を活動領域としている。これは、中山間地の町や地域の存続をかけた活動を志向する住民の意思の表れである。一方、平野部のA町には大企業の事業所の存在もあり、財政的にも恵まれた条件にあり、町の存続というような危機感はなく、地域づくりの意欲は高くない。

表 4-3 3市町の NPO 法人

	A 町	U 市	M 町
NPO 法人数	1	130	9
(内まちづくりに関連)	0	44	5

第3節 小括

3地域に共通する地域コミュニティの特徴は、自治会の存在感の大きさと行政－自治会の強いつながりである。それぞれに、自治会の行政補完機能を前提に、行政運営がなされている。特にA町、M町は、自治会長を非常勤の特別職に位置づけ、行政・地域の連携と行政補完を期待している。

自治会を中心とした地域構造は、かつて国民生活審議会コミュニティ問題小委員会報告⁷²で期待された「自立した市民によるコミュニティ」

の構築の期待とは全く異なったものである。

そもそも行政主導によるコミュニティ構想は、

自立的市民活動との接合は矛盾を孕んだ

ものである。自立的市民の活動は、「包括

的地域活動」には向かわず、「テーマ型の広域活動」を指向している。ただし3市町の自治会には、

いくつかの差異のあることも看過できない。一つには、自治会の規模である(表4-4)。市町の人口

規模にも対応し、自治会の規模は異なっている。これは、U市のような都市部での自治会内のつ

ながりの薄さの要因となることも想定される。一方M町の自治会規模は、中山間地の地理的要因

に強く起因しているものであり、流動性の少なさもあり、濃密な自治会内の人間関係を想像させる。

自治会への加入率も、市町の規模との相関は無視できない。また、A町、M町とも、農村部や旧

市街地の加入率は極めて高いが、外部からの流入者の多い新興住宅街や、賃貸住宅での加入

率は低い。

1970年代・1980年代の自治省のコミュニティ政策に従い、A町、U市は小学校区、または中学校区程度にコミュニティセンターを建設し、コミュニティ推進協議会を設立した。それぞれのコミュニティ推進協議会はおおよそ20年以上にわたり、地域コミュニティで一定の役割をはたしてきた。しかし、M町には設立されなかった。その確たる理由と、その結果の問題については未調査であるが、そのために特段の問題発生や、強い設立要求はないようである。

市民活動は都市部のU市は市民サイドからの活動も多く見られるが、行政部門もその育成に注力している。拠点として市民活動センターを設置し、また市民活動サポートセンターなども設立し、活発な活動が行われている。前述したNPOの存在も含め、人的資源・財源・行政支援など都市部に大きく存在する資源が、これを支えている。M町にはA町を大きく上回るNPOが存在しているが、これは縮小しつつある町・地域の危機感とその設立の背景にあると見ることができる。

U市は中核都市として、都市的性格を有し、自治会などの地縁団体も継続的に重要視しているが、同時に住民意向も反映し市民活動の育成にも注力している。ここには、地縁団体、コミュニティ協議会、市民活動サポートセンター、NPO、ボランティア組織など多様、かつ多数のアクターが存在している。自立的市民にとっては、多くの活動機会のある環境である。しかし、狭域の地域コミュニティでは、自治会の加入率の低下も含め、空洞化の進展が推測される。市民活動と地域コミュニティの交差が一つの課題である。

A町は、U市に隣接する平野部に位置し、またJR駅、国道、高速道路のインターチェンジなども存在し、利便性の高い地域である。また、大企業の事業所が存在し、行政の財政面でも恵まれ

表4-4 3市町自治会

	A町	U市	M町
世帯数／自治会	113.0	266.9	41.3
加入率	86.0	71.5	87.5

⁷² 国民生活審議会 1969 『コミュニティ－生活の場における人間性の回復－』 大蔵省印刷局

た存在である。行政は、生活と産業のバランス指向であり、地域コミュニティや市民活動で顕著な事例は見られない。行政・住民の双方に共通する課題の一つは、町としての「アイデンティティ」の確立である。

M 町は地域縮小の現実の中で、地域と町をいかに維持していくかが課題である。隣接する複数の都市部までは 30 km という中山間の小さな町は、魅力的存在でもあるが、その維持・存続は切実な課題である。

第5章 地域コミュニティの課題と展望

本章では第1章から第4章までの論述を踏まえて、地域コミュニティ構造の課題と今後の展望について述べる。地域コミュニティを考える視座は、統治の立場と、生活の場としての地域ニーズの充足を志向する立場の二つがある。この両者は、二律背反的なものではなく相互補完的でもあるが、本論文では後者、「生活の場としての地域」を視座に地域コミュニティを考える。

第1節 社会環境変化と地域コミュニティ

1. 地域社会環境の変化

地域社会は、1960年代以降の高度経済成長期、バブル期、バブル崩壊以降などの時代変遷の中で変容し、現在の状況が形成された。変容は、①個人・家族に関わるもの、②地域社会に関わるもの、③より広域な社会に関わるものに大別できる⁷³。

個人・家族に関わる変化としては、以下の3点があげられる。第一は、家族形態の変化である。1960年代まで多く見られた3世代同居などの大家族制は、高度経済成長の中、核家族化が進行・拡大し、現在は二人暮らし・独居世帯が拡大している。自治会を中心とした地縁団体は世帯単位の加入を前提としており、家族の変化は地域コミュニティに大きな影響を与える。さらには、かつては世帯の意思は、代表者としての家長のそれであったが、個人の意識が多様化している現在は、家長による代表制に正統性は認められない。第二に、生活様式の変化がある。家族形態の変化とも関係するが、かつての生活様式は隣保班や親族などによる互助が多く見られた。しかし、現在はほとんど消滅し、自己責任・自助が生活・生存の基本である。経済的困窮に陥っても、隣保はもとより親族に援助を求めることも減少している。その場合、残された選択肢は、個人責任での金融機関利用か、公的支援である。公的支援は硬直的であり、使い勝手が良くないことも多い。最後に、行動範囲の広域化の影響がある。交通システム・情報通信システムの発展もあり、職業従事者の行動範囲は生活圏を大きく超えている。私生活の行動圏も拡大している。すなわち、生活の中で狭地域に依存する部分は非常に少ない。

次に地域社会の環境変化を考える。これは上述の個人・家族の変化と密接に関わっているが、以下の2点の変化を指摘する。まずは、地域の共同性の変化である。1960年代以前に農村地域を中心に存在した生産の共同作業は、ほとんど消滅し、個別化した。かろうじてcommonsでもある水利管理が残っている。一方、生活の共同は高度経済成長の中で、外部化された⁷⁴。一部は公的部門(行政)に、一部は私的部門に委ねられ、地域の共同は大きく縮小した。その後、1990年代以降の新自由主義・小さな政府志向の中央政府の政策による狭地域を含む公共圏への行政サービスの低下により、生活の場での「サービスの隙間」の拡大が発生した。ここで、地域コミュニティの機能が注目、ないしは期待されることとなった。さらには、公的サービスが停滞、または減少せざるを得ない大災害時に地縁組織や市民団体(ボランティア、NPO)の有効性が認識され、地

⁷³ 「添付資料2」参照

⁷⁴ 高橋英博 2010『共同の戦後史とゆくえ』御茶の水書房 pp.65-71

域コミュニティの存在が注目されることとなった。すなわち、共同の再内部化も唱えられたが、社会環境が変化した中で、かつての共同化に戻ることはできない。

次に、地域社会の流動化があげられる。かつては農村地帯や商店街では、住民の流出入は限られており、地域コミュニティのメンバーのほとんどは不動であった。しかし、一次産業従事者が4.2%⁷⁵の現在、多くの人々は生産の場と生活の場は分離し、身軽に移動している。長期にわたる固定的メンバーを前提に形成されてきた地域の集団は大きな影響を受けざるを得ない状況にある。流動化は、一方では確たるもの、変動しないものの存在を希求する。地域コミュニティにもそのような、確かな存在感が求められる。

最後に、社会環境変化の主たるものは、以下の点である。第一には、人口動態である。日本社会は、成長・拡大社会から縮小・持続志向社会へと変化した。地域コミュニティもこの大きな変化の中に位置づけられている。第二に、市民活動の立ち上がりがある。私生活化に重心を置く人の増加する一方で、ボランティア活動やNPO活動に携わる市民も確実に増えている。これは、地域コミュニティにも大きな影響を与える。すなわち、地縁関係を中心としたコミュニティは、地域の外のアクターとの関係が重要になるのである。第三には、政治・行政の分野における地方分権拡大の動きである。現在の地方分権の議論は、中央政府の権限と金を地方政府に移譲するという政府内での権限論であり、主権者たる国民との関係の議論は少ない。地方自治の原則として補完性原理と近接性の原則を踏まえ、地域コミュニティと行政の関係の検討は大きな課題である。

最後に、新自由主義・グローバリズムの地域コミュニティへの影響も無視できない。地域の企業・商店は大きな経済の動きの中で変容しつつある。いわゆるシャッター通りもその一つの表れとも言える。これは地域の生活に大きな影響を与えている。

これらの変化は、複合して地域コミュニティに影響を与え、新たな課題をもたらしている。地域コミュニティは受け身の被害者にとどまるのではなく、主体的・自立する存在としてふるまうことが求められているのである。

2. 地域コミュニティの課題

上述の社会環境変化がもたらした地域コミュニティの課題を3点取り上げる。第一は、地域の生活基盤の再構築である。地域コミュニティは人々の生存の必須の基本要件ではないが、重要な役割を果たし得るし、また求められている。個人のみでは対応できないことで、また行政部門の対応ができない、または不十分にしかできない分野で地域コミュニティが有効に機能できる分野として、たとえば地域での福祉や、地域での防犯の支援があげられる。これらは主たるアクターは、個人や担当組織であるが、日常のきめ細かな即応性は専門組織のみでは対応困難である。

次に、地域コミュニティ構造の再構築である。地域コミュニティは二つの理由で再構築が必要である。第一に、自治会を中心とした地縁組織が行きづまりを見せてきていることにある。加入率の低下、受動的、あるいは惰性的活動、役員のなり手・積極的参加者の不足などにより、社会環境変化に伴う地域コミュニティへの新たな要求に対応できる力はない。ここでは新たなアクター、あるいは新たな関係性の構築が必要である。

⁷⁵ 総務省統計局「労働力調査」2009年1月による。

最後に、市民性(Citizenship)の確立である。1970年代に期待された自立した市民による地域コミュニティは実現しなかった。いくつかの原因はあるが、自立した市民の存在が不十分であったことにある。その存在は今日でも希少である。その育成を待つではなく、地域コミュニティでの活動を通じて市民性の成長を図ることが現実的方法である。

第2節 地域コミュニティのアクター間関係の課題

1. アクター間関係の非対称性

地域コミュニティの主たるアクターとして行政・地縁団体・市民団体をあげたが、これら3者間の関係は非対称的である(図 5-1)。すなわち、行政の優位性が顕著である。財政面、情報量と発信力、人的資源の保有量、さらには、法に基づく正統性もあり、物質・精神の両面で行政は圧倒的に優位である。このため、協働と呼ばれる多くの活動は、行政の企画と費用の下でのイベントに地域・市民が参加する形に陥り易い。組織の規模や専門性などでの差はあるが、地縁組織は生活の場から、また市民団体は活動テーマ領域からの問題提起、政策提言、事業の推進、活動の評価などは可能である。そこでの課題は以下のような点である。

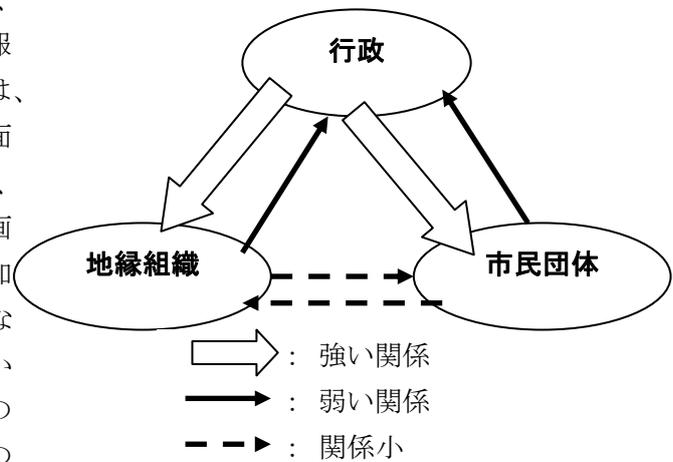


図 5-1 地域コミュニティアクターの関係性

一つは、ネットワークで連携した活動の構築である。地域コミュニティでの多くの問題は、個人、あるいは個別の団体で認知され、それぞれ個別のアクターが対応行動をとることが多い。ここでのアクターは当該事項に関しては非専門家である可能性が高い。また、関係者は非常勤であり、主体的行動は困難であり、関係アクター(多くは行政)への依頼、あるいは陳情が取り得る対策であることが多い。ここでは、アクター組織内の衆知の結集、さらには専門性を具備したアクターとの連携が必要である。すなわち、お上に陳情する住民ではなく、自らの問題を、自ら考え、関係主体への政策提言が今後の地域コミュニティのアクターには必要である。次には、自立した市民の存在と地域でのソーシャルキャピタルの蓄積である。これは、個人の資質素養に加え、そのつながりによるものであり、具体的活動の積み重ねに待つばかりではない。

図 5-1 中の行政と地縁組織の関係性の課題と展望については、次節で検討する。

地縁組織と市民団体間の関係は、極めて弱い。その要因として、第一には、市民団体の特定地域との関係性の薄さにある。地域にこだわる地域コミュニティのアクターにとって、テーマ追求型の市民団体は異質な存在である。ここでは、異質性を相互に認め、そこから協働関係を構築することが求められる。自治会のような包括的活動領域型と市民団体の特定テーマ型は、相互の長所の活用が可能である。次に、活動者の資質の差異も大きな課題である。地域コミュニティのリーダーや参加者は、地域の名望家や団体のリーダーであることが多く、年齢層は比較的高い。一方、市民団体は、組織にとらわれず、専門分野のリーダーであることも多く、年齢層はより若い。大きく

異なることでの、相互補完の効果が高まることは期待できるが、リーダー、および参加者層の差異は、相互が交差する場や機会を少なくしている。

2. 地域の課題の担い手

生活の場である地域社会は多くのアクターによって担われている。地域社会の主たる課題とその担い手を表 5-1 に示す。生活、福祉、環境、安全、教育などの課題は生活の基本的要件であり、複数のアクターが関わりを持っており、公式的には個人、または行政で担われることが期待されている。しかし、担いきれない「隙間」が発生することは避けられない。それは、制度的問題もあるし、時間や費用の制約もある。そこに中間組織の存在意義がある。中間組織としては、すでに述べてきた地縁組織、市民団体があり、地域コミュニティを構成するアクターである。

表 5-1 地域社会の課題とアクター

課題	関係アクター		
	個人・家族	中間組織	行政
生活	◎	△	○
福祉	○	○	○
環境	○	○	◎
安全	○	○	◎
教育	◎	△	○

注)◎:強い関係

○:関係あり

△:関係55小

課題中、弱者の生存に関わる福祉を担う主体が明確ではないことが、地域社会にとっても重要な課題である。すなわち、個人では担いきれないことも多い問題であるが、こうした課題に行政は必ずしも十分な保証を与えていないし、日々の現実の「生」には対応できない。家族制に依拠することができない現在、中間組織でもある地域コミュニティが福祉を担う中心的な主体にはなり得ないが、家族が少人数化、あるいは孤独化する地域社会で有用な機能を果たし得るし、また求められてもいる。ここで重要なことは、個人・家族、中間組織、行政がそれぞれに独立に機能を果たせば良いのではなく、相互の連携が不可欠であることである。これらの主体を構成するアクターが、関係アクター・関係者と課題・情報を共有し、つながりを持つことが不可欠である。しかし、現在はそのつながりが不十分であることが多い。施設(ハードウェア)や制度のみではカバーしきれない部分を含むものであり、大きな課題である。

3. 行政と地域コミュニティ間の課題

行政、地域コミュニティ、および住民の関係を図 5-2 に示す。それぞれは相互に関係し、活動をしている。図中、①で図示した行政と住民はそれ自体が法的主体として明確な存在であり、また相互の関係は基本的に法律などの公的・明示的ルールによるものであるが、②、③の地域コミュニティに関わる部分は、多くの場合明確ではない。

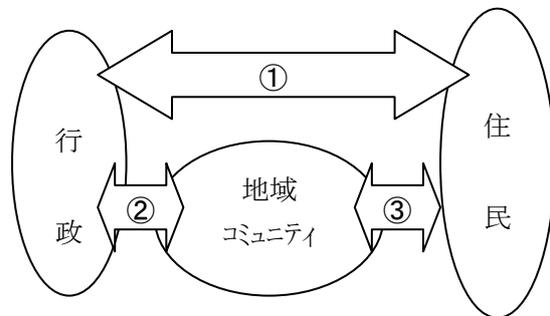


図 5-2 行政と地域コミュニティ

行政と地域コミュニティ間の課題の第一は、関係の曖昧性の問題である。地域コミュニティには複数のアクターが存在し、それらの多くは任意団体であり、したがって、行政－地域コミュニティ間の関係は本質的に不明確な部分の存在が見込まれる。ここで問題の一つは、曖昧性の中で、地域に必要な課題の担い手が不在となる可能性が生ずることである。公(行政)、私(市場部門)、地域コミュニティの相互補完の隙間である⁷⁶。家族の縮小、行政の小さな政府指向により、隙間は拡大し、個人(住民)の生活のリスクはますます増大している。もう一つの問題は、個別のアクターに関わる個別の活動の曖昧さである。行政からの委託、あるいは共同で行われる活動の多くは簡単な包括的契約であることが多く、内容、権限、責任などが不明確ことが多い。曖昧性の良さ・必要性もある。例えば、相互の自由度の確保、状況変化への柔軟な対応、参加者の拡大化などである。これは個別の内容により、考慮すべきことであり、生活に強い影響を与えるような事案・活動は相応の明確さと厳密さが必要である。

第二の課題は、行政と地域コミュニティ・住民との協働のあり方である。多くの市町で行政と住民の協働が言われ、また実行されている。協働のねらいは以下のようなものである。一つは、行政費用の低減である。低迷する経済環境の中で、地方自治体の財政状態も悪化している。第4章で取り上げた3市町中のU市とA町は、比較的財政的に豊かで、長らく普通地方交付税の不交付団体であったが、2010年度は双方とも交付団体となった。また、M町は財政力指数(2009年度は0.5)が示すように、財政基盤は弱い。このような環境で、住民サービスの向上は困難であり、協働は行政にとって魅力ある手法である。また、多様化する住民の意見・要望の取り入れにも有効な手段と言えよう。図3-1で示した協働の各プロセスで、住民の声を聴き、また活かすことは行政にとって有意義である。すなわち、協働により、行政と住民の距離は短縮できるのである。最後に、地域のソーシャルキャピタルの向上の可能性があげられる。協働をつうじて、参加者は行政とのつながりはもとより、参加者同士のつながりが作り得る。共通の目的に向かって、共に働いた経験は個にとっても、地域にとっても貴重なものである。ここで留意すべきは、協働のほとんどが行政の提唱で進められていることである。すなわち行政の意向が強く反映されているものと推測される。行政主導が即問題とは言えないが、一方に偏することは健全ではない。また、協働の正統性の検証も必要である。行政が関与するものであるなら、その活動は地域・地域住民の意向の担保が必要である。協働の具体的遂行に当たっての課題は、第3章第2節でも指摘した。すなわち、テーマの設定から、評価にいたる協働のプロセスの全般への双方の関わりが肝要であり、参加者を自己目的の達成のためのみに、利用するという発想をなくした協働が、地域と行政を豊かにする。

(3) 非常勤の特別職公務員

地域コミュニティの重要なアクターとして、非常勤の特別職公務員が存在する。民生・児童委員や保護司である。これらは厚生労働大臣や法務大臣の任命を受け、ボランティアで活動している。それぞれの存在・使命などを定めた法律も存在する⁷⁷。地域住民の健全な生活維持や、犯罪者の更生に不可欠な存在であり、有意義な活動も遂行している。しかし、制度のほころびも出ている。第一には、任務の重要性和困難性を考慮すると、非常勤・非専門家の善意のみでは、使命の全うは困難である。民生委員の任務は人間の生存に関わるものであり、また保護司のそれは人間の

⁷⁶ 高橋英博 2010『共同の戦後史のゆくえ』御茶ノ水書房 p.227

⁷⁷ 「民生委員法」、および「更生保護法」である。

生き方に関わるものであり、専門家を中心とした制度の構築が必要である。第二に、ボランティア要員の不足であり、その多くは高齢者である。高齢者の経験は極めて有用であるが、それだけでは質・量とも要求への充足は困難である。また、ボランティアゆえの問題として、個人情報保護などの制約により、必要な情報の入手に制約があることである。非常勤特別公務員の別な課題として、他のアクターとの関係が弱いこともあげられる。プライバシーに関わるそれぞれの任務の特殊性はあるが、地域での健全な生存の保障や犯罪防止に関わる活動は、地域にとっても重要なものである。地域住民や地域コミュニティのアクターとの連携が不十分であり、健全な社会とは言えない。

4. 地方分権と地域コミュニティ

日本では、1990年代より地方分権拡大の動きが高まった⁷⁸。1995年には地方分権推進法が制定され、以降順次関連法案の審議・制定がなされてきた。明確な定義は不明であるが、地方分権拡大とほぼ同意で「地域主権」も主張されている。トクヴィル(Alexis de Tocqueville)の言、「地方自治は民主主義の学校である⁷⁹」も念頭におけば、集権融合の行政システムの改革の可能性がある。ここでは、地域コミュニティとの関連で、その問題と課題を検討する。

しかし、現在、政治・行政の場で主張され、検討されている地方分権改革は、統治システム内の権力・権限の移動に過ぎない。「権限や財源を中央から地方へ」が主たるテーマであり、そこでの論者も中央・地方の代弁者である。最終的主権者である国民、あるいは地域住民の意思が不在である。地域主権ではなく、本来の国民主権、あるいは住民主権からの地方分権拡大の検討が必要である。すなわち、安全保障や外交のような本質的に中央政府の本来的任務ではない、国民の生活に関わることは生活の場である地方、さらには地域コミュニティが重要な働きをする仕組みが求められている。ここでは、補完性原理、近接性原理に従い、主権者たる国民(個人・家族)の決定権の下、自力では対応困難な事項のより広域・大組織への委託が基本である。決してその逆ではない。

日本の統治システムは建て前として国民主権であるが、まだ中央政府を頂点としたお上(行政府)が主導している。この改革が中央政府、および地方政府の双方の主導、ないしはせめぎ合いのみでなされることは問題である。そこには、国民(あるいは住民)の参画・主張が必要である。国民(あるいは住民)は、多様な経路で統治や行政に携わっている。第一には選挙を通じて、首長や議員を選び、統治の意思決定を委ねている。第二には、多様な中間組織を通じての関わりである。地域コミュニティもこの中間組織に位置づけられるが、政策提言活動は見られない。ここでは、生活の場としての地域に関わる課題について、地域コミュニティからの政策提言が求められる。これは、他の中間組織では代替できない機能である。

⁷⁸ 西尾勝 2007『地方分権改革』東京大学出版会

⁷⁹ アレクシス・ド・トクヴィル 2005-2008 『アメリカのデモクラシー』全4巻 岩波書店

第3節 自治会の課題と展望

1. 自治会の課題

(1) 自治会の課題

地域コミュニティの中心的存在である自治会の組織と活動は多くの課題を有している。すなわち、①活動内容の見直し、②公開性・透明性の向上、③自主的参加者の拡大、④地域人材の活用、⑤組織の整備、⑥負担のあり方、⑦募金のあり方、などである。

「①活動内容の見直し」であるが、自治会は歴史的経過の中で、多くの住民にとっては、「昔から存在していて当然に加入」すべき存在であり、その活動内容をあらためて考えることは少なかった。しかし、自治会はその存在の必要性も含め、活動内容について、絶えず問われなければならない。社会環境の変化の中で、自治会活動はその必要性の検証と代替手段との比較を行う必要がある。自治会の6機能、すなわち①親睦機能、②共同防衛機能、③環境整備機能、④行政補完機能、⑤圧力団体機能、⑥地域の統合・調整機能中、住民に身近なのは③の環境整備機能、④の行政補完機能である。専門機関への委託(行政補完については、行政府への業務返上)が、代替案である。詳細な検証を必要とするが、発生コスト、提供可能なサービスレベル、法制上の正統性などの観点から検討すべきである。さらには、行政か、自治会かの二社択一でなく、その他のアクターも含めた協働も選択肢とすべきである。

上述の6機能に明示的に含まれていないが、自治会の重要な機能として、「地域福祉」をあげたい。すでに、地域の福祉活動に注力している自治会もある⁸⁰。地域での生活のための共同作業や相互扶助は少なくなったが、社会的弱者(老人、幼児、障害者など)への行政のセーフティネットは十分とは言えない。任意団体たる自治会は、権限と責任、費用負担、専門的スキルなどの点で域福祉の主たる受け皿には成りえない。しかし、互いに顔の見える範囲で生活をしている住民自身の福祉活動は、必要であるし、有効である。日常的接触や、専門機関とのインターフェース機能などは地域の中でこそ、効率的に果たし得る。そのためには、行政などの関連団体との調整や、必要なスキルの習得、関連機材設備の設置も必要である。そして、最も必要なのは、住民の理解と共感であり、これは困難(反対、あるいは非協力)も予想される。多様な住民の存在と、機能の包括性は、自治会の変化に対し、大きな抵抗が働く。変化は、必ず既得権者に不利益をもたらすなどの負の側面を伴うからである。しかし、社会環境の変化を受け、新たな機能の取り込みと、優先順位の低い機能の廃止や縮減が自治会には求められよう。

次に「②自治会の公開性・透明性の向上」について検討する。大多数の住民は自治会活動とその存在を認識しているが、身近なものではない。少なくとも、積極的にその活動に参画する住民は極めて少数である。住民構成の変化(職業、年齢など)や住民意識の変化などもあり、大多数の住民参加による自治会活動の実現は容易ではない。自治会活動への参加率の向上のための第一歩として、活動内容の公開と組織運営の透明性向上が必須である。自治会は何をやろうとしているのか、何をやったか、会計は、組織体制は、そして地域の関連情報などを、住民に発信する必要がある。従前は、当然誰もが知っているはず、または知りたい人だけが知れば良いと考えられてきたが、自治会を存続させるなら、広報が不可欠である。ここでは、インターネットが有効な手段

⁸⁰ 自治会による福祉活動の事例:宇都宮市「さつきニュータウン自治会」の独居老人の生活支援

であるが、ITリテラシーの問題がある。社会の一員たる自治会にとっても、情報通信技術の利用は不可欠である。そのために、ITインフラの整備と、ITリテラシーの向上策を行政に望みたい。

「③自主的参加者の拡大」について述べる。S自治会のイベント、会議などへの参加率は2～3割である。参加者は、役員と常連が殆んどである。全世帯加入・地域独占性を有する団体としての、存立が問われる事態である。ただし、環境整備活動は、8～10割の住民が参加する。これは、生活に密着した活動であることと、通常10人前後の少人数への参加割り当てであり、欠席に対し強い牽制機能が働くためである。日常のつながりが少ない中では、自治会活動の参加率が低いのは当然とも言える。住民のつながりの強化が必要であるが、そのためには自治会イベントへの参加が必要であり、堂々巡りに陥る。多様化している住民の大多数を一つの場に参加させることは不可能であるが、多様な場を提供し、その総和としての参加率確保に注力すべきである。多様な参加の場の設置は、関連する地縁団体や、必ずしも地域に依拠しないボランティア団体との連携も必要である。すなわち、限られた地域のリソースのみでは対応できない活動のため、NPOを含む様々な団体との連携も必要である。

次に、「④地域人材の活用」について述べる。自治会活動は、非専門家による活動であると言われてきた⁸¹。それは、行政などの専門集団との機能分担を考慮すると同時に、地域には必要な人材が不在、ないしは確保困難なことによっている。しかし、例えば福祉活動を考えても、何らかのスキルの保有が有効であることは論を待たない。一方、多様なスキルや経験を持った退職者が、地域に続々と生まれつつある。このような人的資源の活用は、地域のためでもあり、加えて各個人にとっても意義あることである。

「⑤組織の整備」についてであるが、自治会の活動の多くは、非常勤のボランティア要員によっている。役員を含め、非常勤の非専門家に依存している。今まで述べてきたような課題への対応のためには、体制の見直しが必要である。費用負担の問題もあり、常勤の専従者の配置は困難であるが、機能として事務局の設置が望ましい。現状は、代表者(会長)が、事務も含め殆んどの会務を担務しているが、この会長任務の軽減と、自治会活動の充実のためには、事務局の設置が必要である。

次に「⑥負担のあり方」であるが、自治会活動では、住民には金銭と労力の2つの負担がある。金銭的負担は、自治会費負担の問題である。自治会費は通常は、世帯単位で一律である。3世帯同居の大家族も、一人暮らしの老人世帯も均一である。負担の平など化の答えは多様であるが、検討すべき課題である。次に労力負担、例えばゴミ収集場の整理作業や道路清掃であるが、ほとんどを欠席する「ただ乗り」者への対応も問題である。しかし、村八分的対応は論外であり、市民意識の向上や地域のつながりの向上という健全な社会の構築という正面作戦に持続的に取り組むのが王道である。ここでは、負担を義務として受け身に捉えるのではなく、自らの生活環境の維持向上への貢献として、主体的に考える必要がある。

最後に、「⑦募金のあり方」について述べる。自治会による各種募金については、第3章2節で述べたが、行政や社会福祉協議会から自治会に協力要請があることが多い。共同募金、日本赤十字社社員、社会福祉協議会員などの福祉に関わる全国共通的性格のもの他、地域固有のお祭りへの協賛金の募集なども含まれる。

⁸¹ 倉沢進 2004 『地方自治政策Ⅱ』放送大学教育振興会 p.207

対応は案件ごとに異なるが、多くの自治会では各戸の任意の応募によらず、自治会より一括して納入することも多い。U市の事例を表5-2に示す。

表5-2 U市の募金対応事例 (単位:%)

	募金対象				
	日赤募金	社協会費	共同募金	歳末助合	祭り賛助金
会費より支払い	54.2	56.5	59.2	59.6	71.6
個人の応募	43.8	41.7	39.1	38.7	26.4
他	2.0	1.8	1.7	1.7	2.0

注)「親しまれる自治会づくり特別委員会協議結果報告書(2001年 宇都宮市自治会連合会)」を編集

5割以上の自治会で、各種募金に会費での一括支払いを行っている。任意団体たる自治会が、総会で承認された予算を執行することの形式的な問題はない。しかし、いずれの募金も、その主旨は自由な個人の善意によるものである。また、多くの自治会での予算・決算の審議は形式的であり、執行部の提案が素通りし、十分な監視機能が働いていない実態も背景にある。表中で祭りへの賛助金は特に多数の自治会が、自治会の会計から支払いを行っている。祭りは他の費目と比べ、地域に密着したものであり、また抛出への要請も強いことが要因として推定できる。日本は欧米に比し、寄付の文化が小さいとも言われるが、上述のような集団の上納が裏面にあるのである。善悪、あるいは良否の問題ではないが、自立した個人の寄付の成長を期待したい。

2. 自治会の今後の展望

自治会はなぜ存在しているのであろうか。為政者の要請、住民の生活環境の維持・管理、社会資本の維持・向上など、様々な観点で論ずることが可能である。時代により、また地域により重点の置かれ方は異なるものの、これらの複数の要因を基盤に自治会は設立され、活動してきた。

1940年代の国家総動員体制への組み込み、また、1960年以前の村落社会にあっては、農業活動の基盤整備や相互扶助は不可欠なものであり、自治会も必要とされた共同作業にも関わってきた。それでは、現代環境と自治会はどのように関係付けられるであろうか。国家・行政の要請は、期待感は大いなもの、強いものではない。行政にとって、自治会による行政機能の補完や、住民の意思の調整・統合化機能はきわめて便利なものであるし、そのための財政負担も小さい。また、自治会による社会資本の維持向上への貢献も、地域の秩序の安定化に有効である。しかし、自治会の存在しない地域もあり、また自治会に加入しない住民もあり、自治会は為政者にとって必須の存在ではない。また、地域社会の維持や相互扶助の機能も、住民は主たるサービス提供者を自治会とは考えていない。これもまた、せいぜい補完者に留まる。ここでは、自治会の今後のあり方について、試案を述べる。

(1) 自治会機能の再定義

既に述べたように、自治会は地域社会で特別な存在とすべきではない。ただし、その有用性は大いに大切にすべきである。筆者は自治会の機能を、①住民の生活基盤の維持、②社会資本の形成、③インターフェース機能に捉えなおし、その存在意義を確認したい(図5-3)。

①の「生活基盤の維持機能」は、基本的機能で、住民の生活に関わるものであり、生活環境、共同防衛、福祉などの機能が含まれる。②の「社会資本の形成機能」は、より良い人間関係の形成を志向するものであり、親睦機能や、地域内での交流など

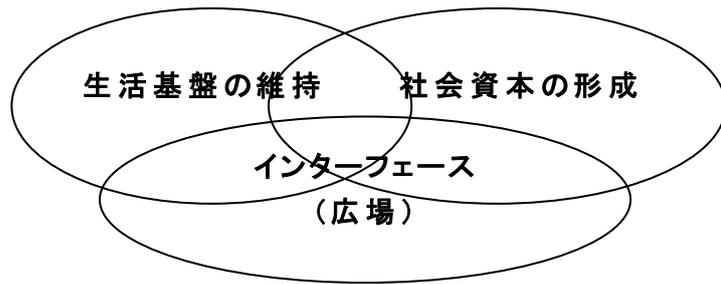


図 5-3 自治会の機能

がある。最後に、新たな機能カテゴリーとして、「インターフェース機能(広場機能)」を提言する。地域での生活や活動に関わる様々な個人や団体は、互いに知り合い、そして交流することにより、より意義ある活動が可能になる。しかし、それらを結びつける機能、ないしは場が現状では不十分である。多くの場合、NPOはNPO同士で、ボランティアグループはボランティアグループ同士で連携したり、統合組織を作ったりしている。これらの異種団体間の連携機能を自治会は果たすべきであり、果たし得るのである。特に、地域住民の生活基盤形成や社会資本の形成・向上に資する活動のため、地域内の多くの団体、そして地域によらない市民団体(ボランティア、NPO)を地域住民に結びつける働きが必要である。結合対象には、行政団体も当然に含まれる。インターネット用語を流用するならば、各種団体・個人をつなぐ「ポータルサイト」とも言えよう。従来の行政補完、圧力団体、地域統合などの機能は、このインターフェース機能の中で、新たな内容への変化も含め対応されるであろう。インターフェース機能は、より広域での地域活動を遂行している地域コミュニティや自治会連合会などの組織が担う方が効率的な可能性もあり、検討を要する。3つの機能は相互に関係しており、自治会存立の基本条件であるが、当然、個々の自治会により、比重の大小がある。

(2) 自治会の再構築に向けて

自治会はその基本的性格のゆえに、また長い歴史的集積のため、大きな慣性を有し、変革を実施するのは容易ではなく、多くの時間とエネルギーを要する。今後の自治会の新たな展開を展望するための考察を行う。第一は、自治会の存在の相対化の取り組みである。既に述べたように、自治会を特別な存在とすべきでない。住民の定住性が高く、住民の意識の差異が顕在化しなかった、かつての社会環境は大きく変化した。T 県 A 町のような農村地帯でも、住民の流入は増加し、単身世帯も増加している。また、ボランティアやNPOなどの市民活動も立ち上がってきた。このような中で、自治会を地域の行政の取り扱いや地域活動での優先的地位を与える根拠はない。各種の団体・組織がそれぞれに特徴を出し、活動を展開すれば良い。第二に、自治会への強制加入という現状の特性の見直しである。全戸強制加入という自治会の共通特性の一つは、現状では建て前であるし、今後とも全戸加入は達成されることはないであろう。しかし、住民に対し、自治会や行政からの「加入すべし」との有形・無形の圧力は存在している。全戸参加についての中田の主張⁸²、「全戸参加は地域運営に参加しうる住民の権利」が、今後の自治会に至当なものとする。地域の運営・管理のため、全戸加入を目標とするが、加入は義務ではなく、住民の権利と捉え、

⁸² 中田実 1996 『町内会・自治会の新展開』 自治体研究社 p.120

主体的に地域に関わっていく意思を持って参加すべきである。第三は行政との関係の見直しである。自治会は行政の補完機能を果たすべきであるが、下請けではない。倉沢進などの提言のように、行政末端機能の行政への返上は、正当な主張である。しかし、末端機能ではなく、補完機能として、自治会が行政サービスの一部を担うべきである。第2章でも述べたが、自治会が担った方が費用負担とサービスの高品質が期待できる分野が存在する。行政・自治会・住民が対などの立場で、サービスの提供・受領について契約すべきである。

上述の今後の展望に対応し、自治会の共通的特性⁸³、「①世帯単位の加入、②全戸強制加入、③包括的な機能の保有、④行政の末端機能の遂行、⑤排他的地域独占」についても、改革が必要である。①世帯単位の加入、③包括的な機能の保有は、自治会の基本的特性として維持すべきであるが、②の全戸強制加入は元来、任意団体たる自治会にふさわしいものではなく、また現状とも遊離している。これは、「②全戸に加入の権利」とするのが適当である。④・⑤についても、今までの検討を受け、行政との関係は、「④行政との協働」に、地域に占める位置は、「⑤地域運営の中心的存在」への見直しを提案する(図 5-4)。

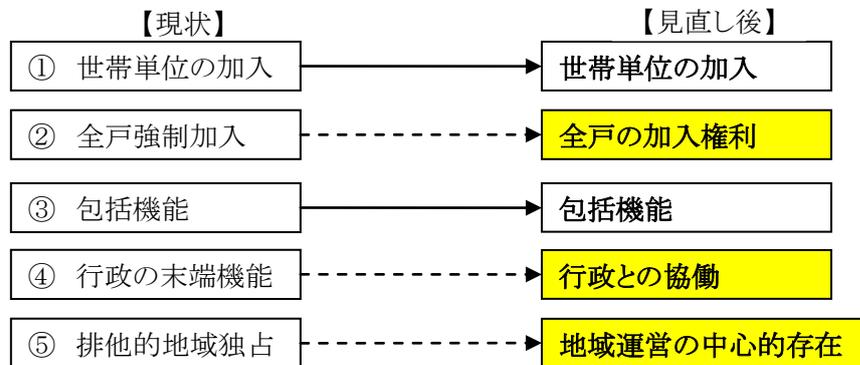


図 5-4 自治会の共通的特性の見直し

第4節 地域コミュニティの再構築に向けて

1. 地域コミュニティの基本的性格

地域コミュニティは、歴史的経過や社会環境の変化の中で、現在の存在があるが、人為の営みであり、受け身の部分と意思の働きの影響を反映した性格の統合体である。地域コミュニティの基本的な性格の第一は、生活の場の維持である。地域コミュニティでの生活の互如はほとんど消滅したが、個人、あるいは家族のみでは生活の維持が困難である状態は発生し得る。そこでは、公権力を有する行政が大きな働きを期待されるが、必ずしも十分でない。これは今後とも同様な状況が継続する可能性が大である。一つには法に基づく行政の限界であり、費用負担の限界、そして即応性や柔軟性などの課題もあり、地域コミュニティの存在は重要である。これは義務や強制性を有するものではなく、生活を築き、守る個人行動であり、より良き生活を求める活動である。第二は統治システムの基盤としての地域コミュニティについてである。国家—地方公共団体の枠組みでの現状の統治システムをより良きものにするための一つとして、地域コミュニティを位置付けた

⁸³ 倉沢進 2004 『地域政策Ⅱ』 放送大学教育振興会

い。現在統治システム改革の一環として、地方分権の拡大が唱道され、また推進されているが、これは政府内での権限配分問題に過ぎない。地方政府の要求による集権融合型統治の弊害の修正が主眼であり、主権者たる国民(あるいは住民、市民)の要求によるものではない。ここでは、国民主権、住民自治を志向する観点から、地域コミュニティを位置付けたい。国民の統治への要求はいくつかのルートによりなされる(図 5-5 参照)。

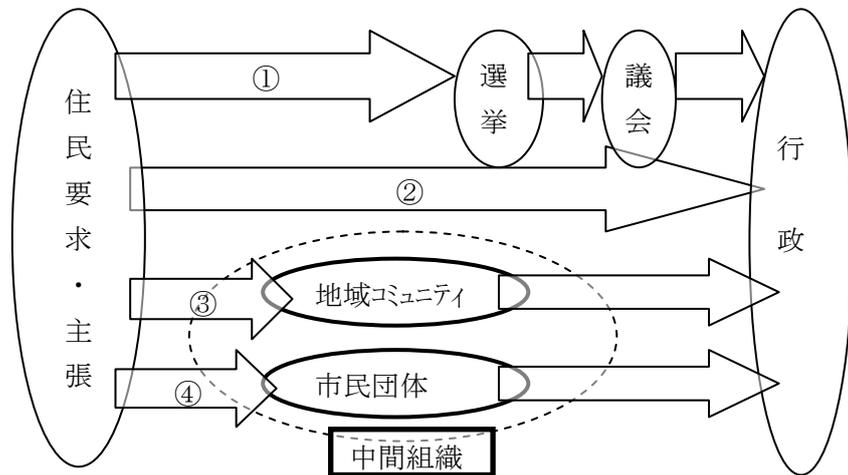


図 5-5 統治システム

多くの場合、行政への主張・要望は図中の①、または②のルートに拠っている。①の間接民主主義の仕組みは、現在の政治制度の中心ではあるが、全てではない。②は具体的・個別的サービス要求がほとんどであると推測される。NPO などの市民団体の政策提言活動(④)が見られるようになってきたが、まだ小さい。地域コミュニティの政策提言(③)も非常に小さい。ここでは、行政の窓口としての活動は多くの自治会でおこなわれているが、主体的なものではない。生活の場を基盤である中間組織としての地域コミュニティにおいては、生活の場の維持・改善を志向するならば、政策提言活動は必然の流れであるが、現状では不十分である。

2. 地域コミュニティの再構築に向けて

生活の場としての地域コミュニティの再構築のねらいは、縮小社会と新自由主義を背景とした生活の場での地域サービスの隙間の解消である。生活の場としての地域へのサービスは、公的部門(行政など)、市場部門(民間会社など)、地域コミュニティの3者で担われているが、社会環境変化の中で、担い手がいない隙間が拡大している⁸⁴。高齢者の増大する現実を踏まえ、地域のニーズを明確にし、3者の役割りの再定義が必要である。例えば、行政が財政難などの理由により、地域サービスを減少させていく中で、共同の再内部化が求められているが、地域コミュニティは受動的受託者や被害者の立場では、課題の解決はできない。地域コミュニティは、主体性・自立性を持って、自らの意思でそのあり方を検討し、対応すべきである。そのような活動の継続が地域自治にもつながるのである。

⁸⁴ 高橋英博 2010 『共同の戦後史と行方』 御茶ノ水書房 pp.229-234

そのような地域活動実現ためには、第一には自立した市民が必要である。地域コミュニティも市民団体も基本・基盤は個人である。義務として、あるいは強制されての地域組織への参画ではなく、主体的に行動する市民の存在が地域にも必要である。現状の私生活優先主義は中長期的視点で考えた場合、必ずしも個人にとっても利益をもたらさない。公的領域・コモンズへの配慮なしには私生活も大きな被害を受ける可能性があるのである。

第二は自治会の再構築が必要である。地域コミュニティの最も重要なアクターは自治会であり、その再構のために、自立した存在としての自治会が求められる(第3節参照)。第三は、地域の人的資源の活用である。地域コミュニティは基本的に非専門家集団による活動である。共同の外部化の流れの中で、専門的業務は行政を中心とした専門家集団に委ねられた。委嘱の中で、業務はブラックボックス化し、またニーズとの乖離も発生した。共同の再内部化の動きもある中で、過去の非専門家による活動は見直す必要がある。地域コミュニティでのサービスのニーズは、福祉、教育、環境、防犯などの多岐にわたるとともに、専門性も要求される。一方、地域には常勤雇用を離れた60歳代以降の各種の専門家が存在する。この人的資源の活用に向けた取り組みは不可欠である。さらには、専門家集団である市民活動組織との連携を追求すべきである。ここでは、地域コミュニティのアクターは、人材に関し、自給自足的思考を離れなければならないが、活動の主体は、当該アクターにあることを忘れてはならない。

おわりに

地域コミュニティの事例調査を行い、コミュニティ構造の検討を行った。調査対象地域における地域コミュニティのアクターについて現状と課題を調査・検討した。併せて、アクター間の関係性について検討した。今回の調査・検討では、A町の地域コミュニティの事例調査を通じ、地域コミュニティのアクターの現状と課題を明らかにした。公的アクター、地縁団体、市民団体、その他のアクターの活動内容を明らかにした。特に、先行研究でも検討されることの少ない小中学校と地域のつながりも検討した。ここでは、文部科学省の政策に基づく学校評議員制の実行状況を検討した。

さらに、U市とM町について事例調査を行い、A町との比較検討も行った。これら3市町の調査により、確認できたことの第一は、地域コミュニティのアクターは人、金、活動などで緊密につながっている実態である。これらのアクターの中で、自主性・自立性などの点から、最も主要なアクターは行政と自治会であるも明らかにできた。人のつながり、財政面の自立性と依存関係、事業の実行などの点から、地域コミュニティは、この2者を中心に構成されていると良い。

確認できた第二点は、行政の地域への透徹性である。中央政府の地域に関わる政策は、県と基礎自治体を通じて、確実に伝えられ、実施されている。地域活動は、多くの場合法的強制力はないが、コミュニティ推進協議会の設置、行政の補完機能の実行などがもれなく実施している現状を確認できた。

第三点は、市民活動の地域とのつながりはまだ未成熟であることである。ただし、今回調査した3市町の場合、明らかに都市部(U市)は小規模のA町やM町に比べ、市民活動が活発であり、また地域コミュニティとの関わり萌芽も見られた。さらには首都圏などの大都市では、より進んだ市民活動と地域コミュニティの関係があり得るが、今後の検討課題である。

第4点は、調査した市町間の地域コミュニティの共通性と差異である。市町の規模、都市部と農村部の違い、地勢上の特性などによる差異を確認した。その一つは、自治会の規模の差である。M町の自治会の平均加入戸数は41であり、U市の267戸を大幅に下回る。これは、自治会内のつながりの濃密に差異をもたらす一要因である。また、M町には、コミュニティ推進協議会が存在していず、その計画もない。U市、A町はコミュニティ推進協議会やコミュニティ施設の拡充を志向していることとの違いは大きい。これは、M町は中山間地に位置づけられる地域と自治体の持続的存立を最優先の課題としていることの表れである。

第5点は、小中学校と地域のつながりである。学校は、ハード的(校庭、施設)にもソフト的(人的資源、文化資産など)にも豊かな資産を有しているが、地域とのつながりは小さい。学校評議員制度は数少ないつながりの例である。全国的には、地域が学校を支えるコミュニティスクールの報告もあるが⁸⁵、T県での活動事例は確認できなかった

調査結果に基づいて、地域コミュニティを生活の場として位置づけ、課題について考察した。第一の課題は、コミュニティのアクター(行政、地縁団体、市民団体)間の非対称性である。多くの面で、行政が大きな存在であり、その他のアクターの自立性の向上が必要である。また、地縁団体と市民団体間のつながりの強化も大きな課題である。また、地方分権拡大、地域主権確立などの動きの中で、地域コミュニティの政策提言の必要性も指摘した。

⁸⁵ 朝日新聞「まちが育てる学校」2011年1月6日

第二に、地域コミュニティの中心的アクターである自治会の課題について考察した。自治会は今後とも十分な存在価値はあるが、社会環境の変化に対応し、自治会の機能や共通特性の見直しが必要である。世帯単位の加入を基本とする自治会の存在理由は、統治のためではなく、また生産のためでもない。生活の場の維持・保全のためである。そのための自治会再構築案を提言した。また、地域の人的資源の活用について検討した。高齢化社会の中で、多様な分野で職業経験や人生経験を有する人材が地域に存在している。この活用は、本人、地域の双方にとって有意義なことである。

最後に、生活の場としての地域コミュニティの再構築について検討した。社会環境の変化の中で、生活の場を保全、または改革するために、個人としての地域住民のあり方(市民性の強化)、自治会の改革、および地域の人的資源の活用などについて述べた。生活や交流の場が拡大した現在、自覚することは少ないが、生存・生活の基盤は地域である。特に弱者(幼児、児童、高齢者、障害者など)にとっては、地域のあり方がその生に大きな影響を与える。そのような生活の場を、より良いものにする活動は重要である。ここでは、1969年の国民生活審議会報告⁸⁶で前提された自立した市民の重要性・必要性についても述べた。

今回の研究は、限られた地域での事例調査であり、全てを一般化することはできないが、地域コミュニティの構造、特性の一端を明らかにすることができた。

今後は、以下の地域コミュニティ構造の研究課題について、調査・検討を進める予定である。第一には、調査対象地域の拡大と深化である。今回はT県の3市町を調査対象としたが、国内の代表的市町での調査と検討を行い、より一般化した地域コミュニティの検討を行いたい。また、その延長として、世界の主たる地域のコミュニティとの対比を行い、その共通性と差異を明確にしたい。次に、行政の広域化と地域コミュニティの関係の調査・検討である平成の大合併は終息したが、基礎自治体たる市町村は大型化・広域化の傾向にある。すなわち、生活の場たる地域コミュニティと行政の距離は拡大しているとも言える。それへの配慮として地域自治区の制度が導入されたが、この検討も含め、行政の広域化と地域コミュニティのあり方も検討すべき課題である。第三に、市民活動と地域コミュニティの交わりについてのさらなる調査・検討である。市民活動は地域や生活の場という枠にはとらわれない存在であるが、究極の活動目的はより良い社会の実現であるなら、地域コミュニティとの接点は存在するし、重要である。まちづくり、地域福祉、教育、環境、地域安全などの多くの課題で関わり合いは生ずる。調査範囲などで把握できなかった、市民活動と地域コミュニティの関わりをさらに追求したい。

⁸⁶ 国民生活審議会 1969 「コミュニティー生活の場における人間性の回復」 大蔵省印刷局

謝 辞

六十の手習いで始まった大学院生活は、多くの方々のご指導とご援助により、一つの節目を迎えることができた。何よりも指導教員の中村祐司先生の温かい励ましとご指導に御礼を申し上げます。

国際学部の多くの先生にもお世話になりました。前学部長の北島滋先生の学内外でのご指導は研究の糧となりました。また、内山雅生先生、佐々木史郎先生、清水奈々子先生、杉原弘修先生、田巻松雄先生、高橋若菜先生の皆さまには、講義でのご指導に加え、研究の進め方などの大学院生の基本に関わる多くのご教示をいただいた。

農学部農業経済研究科の大栗行昭先生、守友裕一先生の農村社会の講義でのご指導とアドバイスは、貴重なものでした。

教育学部の陣内雄次教授からはまちづくりについて、学外で種々ご指導をいただいた。松村啓子先生からは地域分析に関して、有意義な知見をいただいた。

学外でも多くの方々のお世話になった。宇都宮市の職員、コミュニティセンターの関係者、特にNPO 法人「まちづくり市民工房」の安藤正知氏からは多くの示唆をいただいた。茂木町の職員の方々、それから地域活動を携わっているの方々にもお世話になった。居住する上三川町では、町の職員、地域活動に関わっているの方々、それから小中学校の先生など多くの方々にご教示いただいた。

行政学研究室の皆さまには、温かいご指導と励ましをいただいた。2009年度に修士になられた大宅幸宏さん、篠田一輝さんには親身のご指導をいただいた。同期の中山利之さんからは、有意義なアドバイスと刺激をうけた。その他の研究室の院生、研究生、学部生の皆さんの真摯な勉学姿勢も大いなる力を与えてくれた。

その他にも多くの方々のご指導とご援助により、ようやく修士論文を書き上げた。これからも、地域コミュニティの研究を進め、いただいたご指導・ご教示に応えられる成果をめざしたい。

参考文献

- (1) 青井和夫 1991 『地域社会学』 サイエンス社
- (2) 天川晃 2005 『地域自治政策Ⅰ』 放送大学教育振興会
- (3) 天川晃、稲継裕昭 2009 『自治体と政策』 放送大学教育振興会
- (4) 池上甲一 2007 『むらの資源を研究する』 農文教
- (5) 岩崎信彦 1989 『町内会の研究』 御茶ノ水書房
- (6) 岩崎信彦・矢澤澄子 2006 『地域社会の政策とガバナンス』 東信堂
- (7) 宇野重規 2010 『<私>時代のデモクラシー』 岩波書店
- (8) 大内田鶴子 2006 『コミュニティ・ガバナンス』 ぎょうせい
- (9) 大山真人 2005 『団地が死んで行く』 平凡社
- (10) 岡崎友典、玉井康之 2010 『コミュニティ教育論』 放送大学教育振興会
- (11) 春日雅司 1997 『地域社会と地方政治の社会学』 晃洋書房
- (12) 片柳勉 2002 『市町村合併と都市地域構造』 古今書院
- (13) 金井利之 2007 『自治制度』 東京大学出版会
- (14) 河合明宣 2007 『NPOマネジメント』 放送大学教育振興会
- (15) 菊池美代志 1998 『コミュニティの組織と施設』 多賀出版
- (16) 北河賢三 1989 『国民総動員の時代』 岩波書店
- (17) 君塚正義 1985 『村落社会の展開と農村生活』 筑波書房
- (18) 倉沢進 2004 『地方自治政策Ⅱ』 放送大学教育振興会
- (19) 倉沢進 2002 『コミュニティ論』 放送大学教育振興会
- (20) 倉沢進 1990 『町内会と地域集団』 ミネルヴァ書房
- (21) 倉田和四生 1985 『都市コミュニティ論』 法律文化社
- (22) 小泉允国 1999 『都市・地域経営』 放送大学教育振興会
- (23) 古城利明監修 2006 『グローバリゼーション／ポスト・モダンと地域社会』 東信堂
- (24) 今野裕昭 2001 『インナーシティのコミュニティ形成』 東信堂
- (25) 齊藤純一編著 2004 『福祉国家／社会的連帯の理由』 ミネルヴァ書房
- (26) 佐々木毅・金康昌編著 2002 『日本における公と私』 東京大学出版会
- (27) 佐々木毅・金康昌編著 2002 『欧米における公と私』 東京大学出版会
- (28) 佐々木毅・金康昌編著 2002 『国家と人間と公共性』 東京大学出版会
- (29) 佐藤竺 1980 『コミュニティをめぐる問題事例』 学陽書房
- (30) 清水修二 2008 『明日の地域論』 八朔社
- (31) 神野直彦 2010 『「分かち合い」の経済学』 岩波書店
- (32) 杉万俊夫 2006 『コミュニティのグループダイナミックス』 京都大学学術出版会
- (33) 高橋英博 2010 『共同の戦後史と行方』 御茶ノ水書房
- (34) 竹沢尚一郎 2010 『社会とは何か』 中央公論新社
- (35) 田中義岳 2003 『市民自治のコミュニティヲ「作ろう」』 ぎょうせい
- (36) 土場学 2008 『個人と社会の相克』 ミネルヴァ書房
- (37) 坪井伸広、大内雅利、小田切徳美 2009 『現代のむら』 農山村文化協会
- (38) 鳥越皓之 1994 『地域自治会の研究』 ミネルヴァ書房

- (39) 鳥越皓之 1993 『家と村の社会学』 世界思想社
- (40) 鳥越皓之 2007 『むらの社会を研究する』 農文教
- (41) 中川剛 1980 『町内会』 中央公論社
- (42) 中田実 1993 『地域共同管理の社会学』 東進堂
- (43) 中田実 1996 『町内会・自治会の新展開』 自治体研究社
- (44) 中田実 2007 『地域分権時代の町内会・自治会』 自治体研究社
- (45) 中田実 2009 『地域再生と町内会・自治会』 自治体研究社
- (46) 中村政則編 1989 『年表昭和史』 岩波書店
- (47) 中根千枝 2008 『タテ社会の人間関係』 講談社
- (48) 中根千枝 2009 『タテ社会の力学』 講談社
- (49) 中村祐司 2007 『“栃木発”地域社会を見るポイント100』
- (50) 中山徹 2010 『人口減少時代のまちづくり』 自治体研究社
- (51) 西川潤 2007 『人間のための経済学』 岩波書店
- (52) 似田貝香門 1994 『都市社会とコミュニティの社会学』 放送大学教育振興会
- (53) 似田貝香門監修 2006 『地域社会学の視座と方法』 東信堂
- (54) 西尾勝 1993 『コミュニティと住民活動』 ぎょうせい
- (55) 西尾勝 2007 『地方分権改革』 東京大学出版会
- (56) 二宮皓 2007 『市民性形成論』 放送大学教育振興会
- (57) 羽貝正美・玉野和志 2007 『自治と参加・協働』 学芸出版社
- (58) 橋本和幸 1995 『地域社会に住む』 世界思想社
- (59) 蓮見音彦 1983 『地方自治体と市民生活』 東京大学出版会
- (60) 檜楨貢 2008 『市民的な地域社会の展開』 日本経済評論社
- (61) 平野隆之、原田正樹 2010 『地域福祉の展開』 放送大学教育振興会
- (62) 広井良典 2009 『コミュニティを問い直す』 筑摩書房
- (63) 広井良典 2009 『持続可能な福祉社会』 筑摩書房
- (64) 福武直 1959 『日本村落の社会構造』 東京大学出版会
- (65) 福武直 1982 『日本社会の構造』 東京大学出版会
- (66) 船津衛 2006 『現代コミュニティ論』 放送大学教育振興会
- (67) 船津衛 2005 『21世紀の社会学』 放送大学教育振興会
- (68) 船津衛 2008 『社会的自我』 放送大学教育振興会
- (69) 前山総一郎 2004 『アメリカのコミュニティ自治』 南窓社
- (70) 松村祥子 2010 『社会福祉研究』 放送大学教育振興会
- (71) 三好和代 2008 『21世紀の市民社会地域コミュニティを考える』 ミネルヴァ書房
- (72) 山岸俊男 2007 『安心社会から信頼社会へ』 中央公論新社
- (73) 山口二郎、山崎幹根、遠藤乾 2003 『グローバル化時代の地方ガバナンス』 岩波書店
- (74) 山崎丈夫 2009 『地域コミュニティ論』 自治体研究社
- (75) 吉原直樹 1989 『戦後改革と住民組織』 ミネルヴァ書房
- (76) 吉原直樹 1980 『地域社会と地域住民組織』 時潮社
- (77) A・リトル 2010 『コミュニティの政治学』 日本経済評論社
- (78) C・スコッチポル 2007 『失われた民主主義』 慶応大学出版会

- (79) フロイド・ハンター 1998 『コミュニティの権力構造』 恒星社厚生閣
- (80) ナン・リン 2008 『ソーシャル・キャピタル』 ミネルヴァ書房
- (81) ジェラード・ディランティ 2006 『コミュニティグローバル化と社会変容』 NTT出版
- (82) R・M・マツキーヴァ 1981 『コミュニティ』 ミネルヴァ書房
- (83) Robert Pekkanen 2006 “Japan’s Dual Civil Society” Stanford ,CA StanfordUniversity Press
- (84) R・D・パットナム(河田潤一訳) 2001 『哲学する民主主義』 NTT出版
- (85) R・D・パットナム(柴内康文) 2006 『孤独なボーリング』 柏書房
- (86) トクヴィル(松本礼二訳) 2005 『アメリカのデモクラシー第一巻(上)』 岩波書店
- (87) トクヴィル(松本礼二訳) 2005 『アメリカのデモクラシー第一巻(下)』 岩波書店
- (88) トクヴィル(松本礼二訳) 2008 『アメリカのデモクラシー第二巻(上)』 岩波書店
- (89) トクヴィル(松本礼二訳) 2008 『アメリカのデモクラシー第二巻(下)』 岩波書店
- (90) NHK放送文化研究所 2010 『日本人の意識構造(第7版)』 NHK出版
- (91) 厚生労働省 2004 『国民生活白書(平成16年版)』 国立印刷局
- (92) 厚生労働省 2005 『厚生労働白書(平成17年版)』 国立印刷局
- (93) 厚生労働省 2006 『厚生労働白書(平成18年版)』 国立印刷局
- (94) 厚生労働省 2007 『国民生活白書(平成19年版)』 国立印刷局
- (95) 名古屋大学教養部 1985 『地域社会の分散と統合』
- (96) 日本都市センター 2004 『近隣自治の仕組みと近隣政府』
- (97) 日本都市センター 2001 『近隣自治とコミュニティ』
- (98) 日本都市センター 2002 『自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択』
- (99) 日本都市センター 2002 『コミュニティ・近隣政府と自治体計画』

参考資料・論文

- (1) 新しいコミュニティのあり方に関する研究会 2009 『新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書』
- (2) 五十嵐暁郎 1995 「戦後青年団運動の思想」『立教法学』第42巻 pp.39-54
- (3) 宇都宮市 2006 『宇都宮市第6次総合計画』 宇都宮市
- (4) 上三川町企画課 2006 『上三川町第6次総合計画』 上三川町』
- (5) 上三川町教育委員会 2009 『平成21年度上三川町学校教育の方針』 上三川町
- (6) 茂木町 2006 『茂木町第4次総合計画』 茂木町
- (7) 宇都宮市自治会連合会 2001 『親しまれる自治会づくり特別委員会協議結果報告書
- (8) 国民生活審議会 1969 「コミュニティー生活の場における人間性の回復ー」 大蔵省印刷局
- (9) 埼玉県 1980 『町内会・自治会とコミュニティ』
- (10) 自治庁 1956 『町内会部落会についての調査』
- (11) 中村祐司 2010 「ネットワーク・ガバナンス研究の基礎類型」『宇都宮大学国際学部研究論集』第30号 宇都宮大学
- (12) 和氣良雄 1999 「地方自治体と自治会・町内会」『早文会論集』第14号 早文会
- (13) Mark S. Granovetter 1969 「The Strength of Weak Ties」 『American Journal of Sociology』 Vol.78 No.6 P.1360-1380

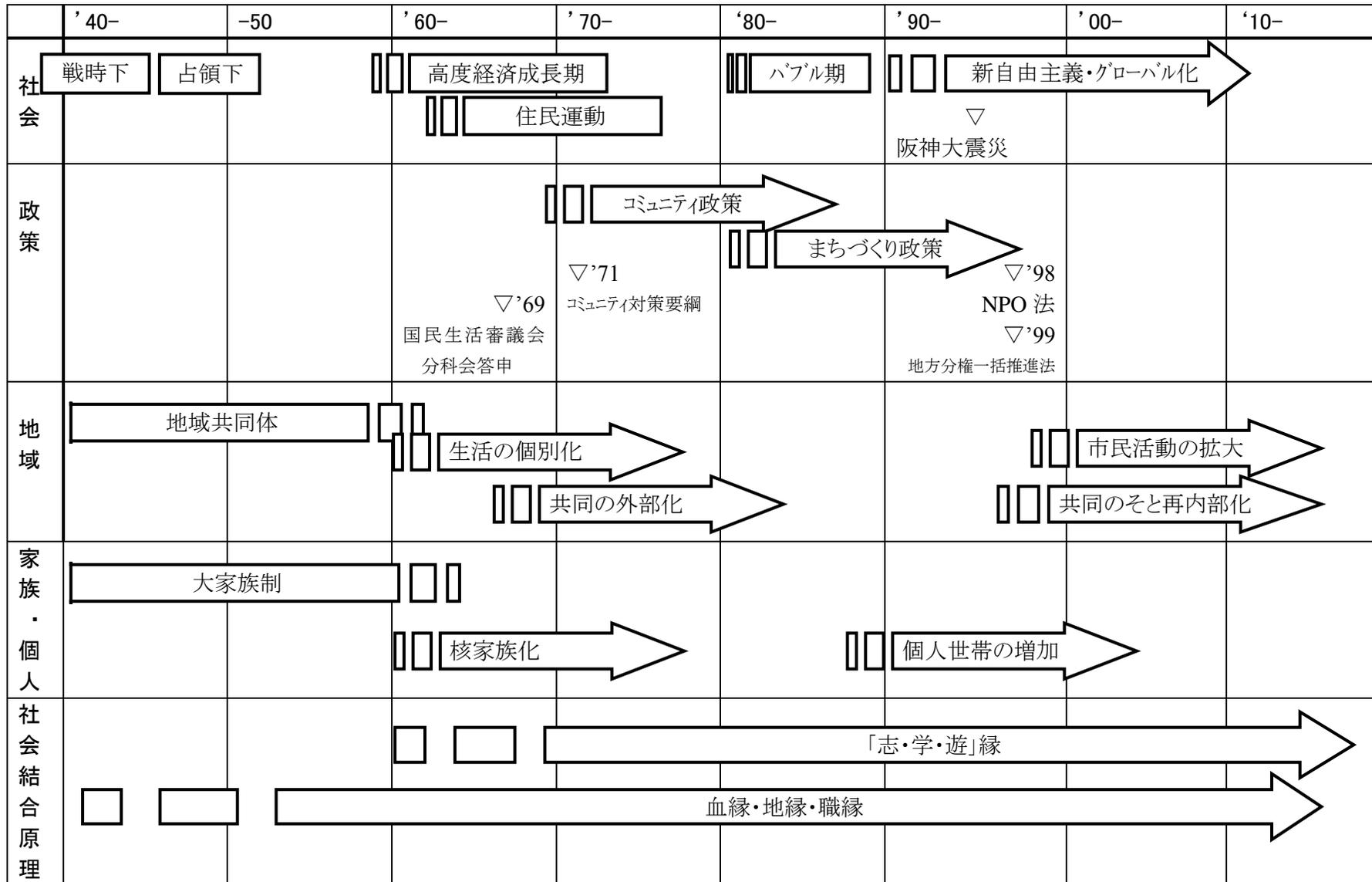
添付資料

- 添付資料 1 地域コミュニティ関連年表
- 添付資料 2 地域コミュニティの変容
- 添付資料 3 社会環境変化とコミュニティの課題

添付資料1 地域コミュニティ関連年表

年月	地域コミュニティ	日 本 ・ 世 界
1889		市制・町村制施行
1937	7	蘆溝橋事件
	8	国民精神総動員実施要綱
1938	4	国家総動員法公布
1939	9	WW II 開始(独ポーランド侵攻)
1940	9	内務省訓令第 17号 「部落会町内会等整備要綱」
	10	大政翼賛会発会式
	12	太平洋戦争開戦
1941	9	翼賛壮年団結成
1942	1	翼賛壮年団設立
	4	翼賛選挙
	8	隣保組織の翼賛会への組込み
1945	8	ポツダム宣言受諾、敗戦
	10	マッカーサー 5 大改革指令
	12	第一次農地改革
1946	11	新憲法公布
1947	1	内務省訓令第 4 号 「町内会・部落会・隣保組織廃止」
		地方自治法改正
	12	改正民法公布 「家制度廃止」
1952	4	(「町内会・部落会」復活)
1953		町村合併施行法
1960	6	新安保条約 自然承認
1962	10	全国総合開発計画閣議決定
1969	5	新全国総合開発計画閣議決定
		国民生活審議会調査部会報告書
1971		コミュニティ対策要綱(自治省)
1972		
1985		3全総閣議決定
1987		4全総閣議決定
1991		認可地縁団体制度創設
1995	1	阪神・淡路大震災
		地方分権推進法制定
1998		特定非営利活動法(NPO 法)
		5全総閣議決定
		介護保険法
		地方分権一括法施行
		地域自治区制度創設
		合併新法
	地方分権改革推進法	

添付資料2 地域コミュニティの変容



添付資料 3 社会環境変化と地域コミュニティの課題

