

平成14年度海外比較調査

コミュニティと行政

～住民参加の視点から～

(財)自治体国際化協会

目次

はじめに

概要・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・

第1章 アメリカ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1

第1節 コミュニティー形成の歴史的経緯・・・・・・・・ 1

第2節 コミュニティーの組織と活動・・・・・・・・ 2

1 コミュニティー協議会概要・・・・・・・・ 2

2 行政の施策・・・・・・・・ 4

第3節 個別事例・・・・・・・・ 5

1 まち作り(ニューヨーク市)・・・・・・・・ 5

2 まち作り(シアトル市)・・・・・・・・ 6

第2章 英国・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 8

第1節 パリッシュの歴史的経緯・・・・・・・・ 8

第2節 コミュニティーの組織と活動・・・・・・・・ 9

1 パリッシュの概要・・・・・・・・ 9

2 行政のコミュニティ政策について・・・・・・・・ 11

第3節 個別事例・・・・・・・・ 12

1 ハーペンデン・タウン・カOUNシルの活動事例・・・・・・・・ 12

2 ハットフィールド・タウン・カOUNシルの活動事例・・・・・・・・ 14

第3章 フランス・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 17

第1節 コミュニティー形成の歴史的経緯・・・・・・・・ 17

1 アソシアシオン・・・・・・・・ 17

2 地区委員会(comité de quartier)・・・・・・・・ 18

3 C I C A (提案と諮問に関する区委員会)・・・・・・・・ 18

4 地区評議会(conseil de quartier)・・・・・・・・ 18

第2節 コミュニティーの組織と活動・・・・・・・・ 19

1 コミュニティ概要・・・・・・・・ 19

2 行政のコミュニティ政策・・・・・・・・ 21

第3節 個別事例・・・・・・・・ 22

1 レ・オー・デュ・ヴァル・ド・ソーヌ振興協会・・・・・・・・ 22

2 ブザンソン市における地区評議会および少年評議会・・・・・・・・ 23

第4章 シンガポール・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 25

第1節 コミュニティー形成の歴史的経緯・・・・・・・・ 25

第2節	コミュニティの組織と活動	27
1	コミュニティ概要	27
2	行政の施策	33
第3節	個別事例	34
1	チンゲイパレード（伝統文化の保全、多文化共生関係事業）	34
2	社会福祉支援事業の実施（福祉）	36
第5章	韓国	39
第1節	コミュニティ形成の歴史的経緯	39
1	韓国の地方行政組織	39
2	住民自治センター設置に向けた動き	40
第2節	住民自治センターの組織と活動	41
1	概要	41
第3節	個別事例	43
1	鎮海市（慶尚南道）徳山洞住民自治センターの活動状況	43
2	ソウル特別市 貞陵3洞住民自治センターの活動状況	44
3	住民自治センターの活動の独特の事例（居住者優先駐車制の管理）	45
参考1	住民自治センター設置及び運営条例準則（行政自治部）	46
第6章	オーストラリア	50
第1節	プリシント・システムの歴史的経緯	50
第2節	コミュニティの組織と活動	50
1	地方自治体とコミュニティの関係	50
2	プリシント・システムの概要	52
3	行政の施策	53
4	プリシント・システムの評価と課題	54
第3節	個別事例	57
1	ノース・シドニー市	57
2	ウェーバリー市	61
参考2	オーストラリアの行政制度の概要	66
第7章	中国	71
第1節	コミュニティ形成の歴史的経緯	71
1	「居民委員会」の変遷	71
第2節	コミュニティの組織と活動	72
1	居民委員会の概要	72
第3節	個別事例	77
1	福祉（住民ボランティア）	77

2	その他の都市の事例	80
第8章	日本	82
第1節	コミュニティ形成の歴史的経緯	82
1	自治会、町内会等住民組織形成の歴史的経緯	82
2	コミュニティの成立	82
第2節	コミュニティの組織と活動	83
1	コミュニティ概要	83
2	行政の施策	84
第3節	個別事例	86
1	兵庫県宝塚市の事例	86
2	福岡県宗像市の事例	88
3	愛知県豊田市の事例	91
おわりに		93

はじめに

当協会では各海外事務所を通じ、海外の地方自治制度や地方行政に関わる各個別政策等を調査研究し、その結果を各種刊行物を通して日本の各地方公共団体や地方自治関係者に紹介している。本書は、同一テーマ（「コミュニティと行政」）により7つの海外事務所（ニューヨーク、ロンドン、パリ、シンガポール、ソウル、シドニー、北京）すべてにおいて横断的に調査を行い、比較しうるようにしたものである。

住民のニーズがますます多様化・拡大化・高度化する中で、これに対応していくためには、国主導の中央集権型社会から住民主導の地方分権型社会への転換が必要であるとされている。このような流れの中で、地方公共団体、とりわけ住民に最も近い基礎的地方公共団体である市町村においては、まちづくりの事業をはじめとして地域における住民による主体的な地域づくりを進めていくために、住民参画型の行政への転換を推進している。「コミュニティ」には、個々の住民と地域社会との接点として、住民相互間の交流の場としての機能があり、特に、人間が生活していく上でのセイフティーネットとしての機能が注目されている。例えば、阪神淡路大震災の発生時に、自治会活動などが活発な所ほど、独居老人などに対するケアが十分に行われた事例などがある。また、地方分権型社会の確立のためには、一定の行財政規模を持つ自治体による地域の経営とともに、今まであらゆる事を行政任せにしてきた住民が、身近な生活環境の課題については、お互いの利害調整を図りながら、自ら主体的に地域を運営していく、いわゆる住民自治を確立することが求められる。そのために、地域住民がお互いにコミュニケーションをとりながら、自ら地域の事をきめていく仕組みとしての「コミュニティ」の重要性が増している。

「コミュニティ」は、このように住民と行政との接触の場ともなっており、行政への住民参加の場でもあることから、各国の「コミュニティ」の実態を調査することにより、地方自治体の今後のコミュニティ行政の参考になるものと考え「コミュニティと行政」をテーマに設定した。

なお、「コミュニティ」という言葉は、様々な意味合いを含んで使用されるため、ここでは「地域の包括的な課題等を解決したり、地域住民の連携等を図るために活動する、一定地域の住民による組織」を「コミュニティ」と呼ぶこととした。

最後に、本書が、各地方公共団体や地方自治関係者によってご活用いただけることを心から祈念している。

平成15年3月

財団法人自治体国際化協会
理事長 二橋 正弘

概要

第1章 アメリカの事例（コミュニティ協議会「ネイバーフッド協議会／近隣協議会」）

アメリカのコミュニティで重要な役割を果たしているのは、住民の自発的な意思に基づき形成された「コミュニティ協議会（ネイバーフッド協議会／近隣協議会）」である。コミュニティ協議会の形成は1960年代からで、その要因は大きく分けて3つあると考えられている。第1に、特に中心市街地再開発において1950年代から1960年代にかけて行われたトップダウン方式による「白紙の状態（clean slate）」方式の失敗、第2に1960年代に活躍した市民運動家によるコミュニティの組織化、第3に19世紀後半の「近隣所（Settlement House）」運動に始まる、コミュニティのための慈善活動を行う非政府組織の支援、が挙げられる。

地域によってコミュニティ協議会の区域の決め方は異なるが、ほとんどのケースでは、コミュニティ協議会自身が自発的に形成している。

地方団体は、管轄内のコミュニティに対する政策を定める一義的な責任を有しており、連邦や州政府は、連邦または州政府の事業（連邦史跡登録制度に登録されたコミュニティの建造物など）などの支援事業を除いては、地方団体の政策に直接口を出すことはない。

地方団体は、(1)境界線を創設支援、(2)コミュニティ形成支援、(3)会議場所の提供、(4)団体間の仲介、(5)会議の運営の支援、(6)連邦や政府からの補助金の執行などを行っている。

連邦政府については、住宅都市開発省のコミュニティ開発包括補助金が歴史的に大きな役割を果たしているが、各省庁もコミュニティ関連施策を行っている。

州政府は、連邦政府の補助金の受け入れや、連邦政府の対象にならない地域への包括補助金の創設等の支援を行っている。

コミュニティ協議会の活動内容としては、コミュニティ開発、コミュニティの安全、行政への働きかけ、行政の行う事業の請負、資金調達、住民融資や奨学金、広報、美化、歴史保存、社交などが挙げられる。特に、「まちづくり」において大きな役割を担っている。

活動財源は、第1に会員費、第2に個人や慈善団体からの寄付金、第3に政府やコミュニティ・ファンデーション、民間組織からの補助金である。

活動実施上の問題点として、第1に、コミュニティ協議会の組織としての力を強めつつ、誤った方向に向かわないために、組織のリーダーの育成が必要であること。第2に、地方団体がコミュニティ協議会を地方団体のツールとして維持することのないよう、政府との

関係に程良い緊張感が必要であることが挙げられる。

また、将来、コミュニティ活動が活性化するための課題として、第1に、コミュニティ協議会が積極的に、自らの意見に責任を持って、政府の意見に対する建設的な対案が示されるようになること、第2に、福祉分野や教育分野におけるコミュニティ協議会の役割が期待されている、等といったことが挙げられる。

個別事例は、コミュニティによるまちづくりの事例として、ニューヨーク市コミュニティ委員会(Community Board)とシアトル市コミュニティ議会(City Neighborhood Council)の2つを紹介している。

第2章 英国の事例(「パリッシュ」、「タウン・カウンスル」)

イングランド及びウェールズには、パリッシュ(Parish)あるいはタウン・カウンスル(Town Council)などと呼ばれる自治組織が存在している。パリッシュ等は、サービス供給に関する大きな権限を与えられていないものの、住民に最も身近な自治体として、地域における民主主義を体現する上で重要な役割を果たしている。

現在、イングランドにおいては、10,000以上のパリッシュが存在しており、その人口は、少ないところでは10人程度であるが、多いところでは3万人を超えるところもあり、その役割も多種多様である。

パリッシュの主な役割は、住民サービスを実施するというよりは、住民の意見を集約し、カウンスルなどに提言していくことといえる。現在、民主的な自治体の運営手法を重視し、行政への住民の参加を進めているブレア政権下において、パリッシュの機能・役割が見直されるようになっており、過去5年間で100以上の新たなパリッシュが設置されている。

パリッシュの活動としては、市民農園、浴場、洗濯場、市民プール、墓地、火葬場、遺体安置場、検死室、公共の時計、住民集会場、運動場、体育施設、ボート池等の利用規則の制定、池や排水溝の管理、レクリエーショングラウンドやオープンスペースに供する土地の購入、戦争記念施設の維持管理等が挙げられ、このうちいずれを行うかをパリッシュ自身が決定する。

また、パリッシュの機能と権限のなかで特に重要と認められるのは、1972年地方自治法のセクション137に基づく、都市計画についての協議である。即ち、基礎的自治体は建築許可、開発許可等に際し、当該地域のパリッシュに事前に協議を行わなければならないこととなっている。

パリッシュは、プリセプトと呼ばれる方法により、必要予算額を課税団体に報告し、課税団体はこれをパリッシュに支払うことが法律上義務づけられている。イングランドにおけるパリッシュの全歳入金額の約70%がプリセプトにより調達されており、これが活動財

源となっている。

活動実施上の問題点としては、第1に、地域住民による意思決定過程への参加意欲が低調であること、第2に、地域住民の要望を実地に調査吸収することや、コミュニティに直接関係する事業の実施という重要な機能を十分に果たすことができない場合があること、第3に、パリッシュの議員の中には、地方自治体議員との兼職事例が多く、パリッシュにおける議員活動に十分な時間を割くことが難しいこと、第4に、パリッシュが実施する事業には、例えばディストリクトと重複又は競合するケースがあり、この場合、両者に十分な協力関係が構築できないこと、等といったことが挙げられる。

個別事例は、ハーペンデン・タウン・カウンスル(Harpenden Town Council)とハットフィールド・タウン・カウンスル(Hatfield Town Council)の2つの活動事例を紹介している。

第3章 フランスの事例(地区評議会・地区委員会・アソシアシオン・CICA)

フランスにおいては、地域の問題に関する地域住民の行政への参加は、参加型民主主義の施策ないし制度として論じられることが多い。地区評議会、地区委員会、CICA、アソシアシオン等、法制化された団体及び任意的な団体が様々な活動をしている。

フランスにおいて、住民が参加してコミューン(基礎レベル地方自治単位)全体よりも狭域の地区の問題を扱う組織として、比較的長い歴史を有するものに地区委員会がある。多くのコミューンで住民生活の中で生じた問題を話し合うために、地区委員会が任意的に設立され、住民生活に関係のある問題をテーマとするアソシアシオンが参加している。また地区委員会が集まって設立された地区連合等がある。

また、法制化されている住民組織として、PLM法(大都市法)に基づき、パリ、リヨン、マルセイユの三大都市の各区に設置されるCICA(提案と諮問に関する区委員会)がある。これは、地方自治総合法典に規定されており、地域のアソシアシオン及びアソシアシオンの連合体等を代表して行政当局に対して提案を行うとされている。

アソシアシオン(非営利社団)は1901年アソシアシオン法によって制度的な枠組みを与えられた、法人格を有する団体であり、共通の関心を有する個人がありとあらゆる目的で集合し活動することを可能にする制度である。アソシアシオンの中には地域の抱える問題について活動しているものもある。

地域に関する委員会として新たに法制化され、今後の展開が注目されるのが地区評議会である。2002年のいわゆる「身近な民主主義に関する法律」は、人口80,000人以上のコ

ミューンに地区評議会を設置することを義務づけている。

地区評議会の活動機能としては、地区に関する問題に関するコミュニティに対する提言、コミュニティからの諮問に対する答申である。コミュニティの政策の方向性を決める際には、地区に関わる事業の計画、実行及び評価に関し、地区評議会の意見を聴くものとされている。

地区評議会の活動上の問題点として、その構成員である住民及びアソシアションからは、コミュニティとの間でできるだけ多くの対話を望む声がある。住民組織の位置づけがメール（市町村長）に対する単なる諮問機関に留まるのではなく、専門知識を有する関係職員も含めて共に議論し企画することのできる状況が望まれている。

個別事例は、レ・オー・デュ・ヴァル・ド・ソーヌ振興協会とブザンソン市における地区評議会および少年評議会の2つの活動事例を紹介している。

第4章 シンガポールの事例（「社会開発協議会」）

都市国家であるシンガポールには地方自治体に該当する行政組織は存在しないため、住民への行政サービスの提供については、各省庁及びその関係機関が直接行っているが、近年は、効率性や利便性の点から、住民の生活に密着した、身近な地域の課題を取り扱う組織がいくつか設けられており、その中の一つに「社会開発協議会（Community Development Councils：CDCs）」がある。その運営には政府関係者だけでなく地域住民も関わっており、政府によって作られた「上からの」組織ではあるが、地域の課題等を解決したり、地域住民の連携等を図るために活動する、一定地域の住民による組織である。

政府は、社会開発協議会を将来的には、いわゆる地方自治体に近い形での機能や役割を担う組織にしようという考えを明らかにしており、コミュニティ組織としての発展だけでなく、行政組織としての機能拡大も期待されている。

CDCは、当初、選挙区や住民数に基づいて分割された全国9地区に設置されていたが、2001年11月の総選挙後、人口50万人から80万人規模の5つのCDCに再編されている。

CDCの主な活動としては、「民族調和の日」のイベントの開催や地域ミーティング等の住民同士のきずなを深めるための事業（Connecting）、地域における芸術やスポーツの振興活動等の生涯学習のための事業（Learning）、ボランティア活動の啓発等の住民の積極性を育てるための事業（Active Citizenry）、就職斡旋フェアや社会福祉支援事業等の自立を促すための事業（Self-Help）、交通事故防止運動等の地域の安全のための事業（Security）が挙げられる。

活動財源の主なものは住民からの寄付金及び政府からの補助金である。政府補助金は、地区内住民数に基づき支給される補助金、住民等からの寄付（金額）に対して支給さ

れる補助金、CDC事務所の管理経費に対して支給される補助金の概ね3種類に分けられる。

活動実施上の問題点としては、第1に財源の問題、第2に少子高齢化による福祉の充実の必要性に関する問題、第3に多民族国家であるが故の民族問題、といったものがある。

個別事例は、伝統文化の保全活動事例ということでチンゲイパレードについて紹介するとともに、福祉活動事例として社会福祉支援事業の実施について紹介している。

第5章 韓国の事例（「住民自治センター」、「住民自治委員会」）

韓国の地方行政制度は、広域自治団体の下に基礎自治体である市・郡・自治区が存在し、さらに邑・面・洞という下部行政単位が存在しており、行政階層が多いことから生じる重複行政の存在や責任の所在などについて批判が高まり、また、都市化の進展に伴い地域住民の共同体意識が薄れてきている。このため、このような問題に対応すべく「住民自治センター」を設置することとなった。この住民自治センターの設置については各自治体の条例で定められており、既存の邑・面・洞ごとに設置されることとなっている。

行政自治部によると、住民自治センターとは、「邑・面・洞事務所の余裕空間に設置された各種文化・福祉・便益施設とプログラムなどを総称する概念」とされ、その目的は、「住民のための文化、福祉、便益施設とプログラム運営を通じ、住民の生活の質を高めて、地域住民の参加を通じ住民自治意識と共同体意識を向上させる求心体としての役割を遂行する。」ことであるとされている。

そして、その運営には地域住民が参加することとされており、その中心的な役割を担う住民組織が「住民自治委員会」である。

住民自治委員会は、住民自治センター運営に係る住民参加の活性化、住民意見の取りまとめ、諮問の役割などを遂行することとされており、主なプログラムとしては、高齢者や児童を対象としたコンピュータ教室や主婦向けの料理教室、ダンス教室などがあり、一部の住民自治センターでは洞行政についての諮問を受け建議を行うなどの活動も行っている。

住民自治センターの施設等は、無償利用を原則としているが、当分の間、利用者から使用料、受講料や会費等を徴収することができるとされており、基本的にはこの受講料等で運営されている。

現時点での住民自治センターの問題点としては、そもそもの住民自治センターの目的が「地域住民の参加を通じ住民自治意識と共同体意識を向上させる求心体としての役割を遂行する」ことであったが、現状は文化福祉プログラム活動の実施に偏っていると指摘されていることが挙げられる。

個別事例は、鎮海市（慶尚南道）徳山洞住民自治センターの活動状況、ソウル特別市貞陵3洞住民自治センターの活動状況、及び住民自治センターの活動の独特の事例として、居住者優先駐車制の管理の3事例を紹介している。

第6章 オーストラリアの事例（「プリシント・システム」）

オーストラリアでは、最小の行政単位としての地方自治体（Local Government）の規模、権限が極めて小さく、事務範囲が道路やごみ収集などに限定されている。日本では市町村が行っている事務でも、州政府が行っている場合が多い。

このことは逆に言うと、日本で議論されているような、コミュニティ・グループの「近隣政府」としての機能を、地域に関わりの深いLocal Governmentがそのまま担っているとも言える。

しかしながら、一部の地方自治体に見られる「プリシント・システム」は、住民が自らの地域に関わる課題について話し合いの場を持ち、その協議結果を行政側に伝えるというものであり、あくまでも最終決定は行政側が行うことから、「近隣政府」とは一線を画すものであり、本稿ではこの「プリシント・システム」を中心に紹介している。

プリシント・システムは、オーストラリアでは、1980年にノース・シドニー市に初めて導入され、NSW州では、これまでに12の地方自治体で設立されている。

NSW州では、地方自治体法により、地方自治体に関する諸規定が定められている。同法では、地方自治体の運営にコミュニティが関与できる機会を与えることが地方自治体の責務であると規定している。

このプリシント・システムを導入する目的は、地域にかかわる様々な課題について住民等が話し合い、当該住民等が地方自治体の意思決定に関与していくことである。

地方自治体の行政地区は、幾つかのプリシント地区に分けられており、各プリシント地区には、議長、書記、役員等からなる執行委員会（プリシント委員会）が設けられ、これが集会を開催し、地域の課題解決のための話し合いを行う。

地方自治体は、集会の開催場所の提供の他、プリシント委員会への情報提供、自治体内部に専門職員を配置すること、自治体内部の関係部門との連絡調整等の支援を行う。

各プリシント地区は意見・提言を決議し、地方自治体に示すことができるが、いかなる問題についても最終的な決定は地方自治体が行う。

プリシント・システムに対しては様々な評価があり、コミュニティ側から見た肯定的評価としては、地域の問題について話し合うための定期的な公開討論の場が与えられ、その結果、適切な対応がなされることで、自治の権利を与えられた（政策を共有しているという感覚）と感じている。その一方で、プリシント・システムの役割について、地方自治体側が双方向の情報交換であると考えられる傾向があるのに対し、プリシント委員会側は

地方自治体の意思決定に対する影響力が非常に小さいと考えていることが多い、という否定的評価もある。

地方自治体側から見た肯定的評価としては、地方自治体は、コミュニティの意思に対して素早い対応が可能となり、プリシント委員会は地方自治体とコミュニティを互いに近づけ得る存在であると認識されている一方で、特定集団の利益や自己中心的な行動がプリシントの集会を支配してしまう可能性がある、という否定的評価もある。

課題としては、プリシント・システムを採用した場合に地方自治体側にかかる経費の問題や、行政権限の縮小を懸念する声があることから、当該システムがNSW全域に広がっているとは言えないこと、執行委員会のメンバーは、コミュニティ内の特定の集団だけを代表する者となりがちであるため、彼らを取り上げる問題が必ずしもコミュニティ全体としての関心事であるとは限らないこと、プリシント委員会の意見・提言が、地方自治体の意思決定に対する影響力が低いとされていること、参加者が少ない場合、コミュニティの意見がきちんと反映されていないと考えられる意見・提言を、地方自治体はどのように取り扱うか、といったものが挙げられる。

個別事例は、ノース・シドニー市とウェーバリー市の2つの事例を紹介している。

第7章 中国の事例（「居民委員会」、「社区」）

改革・開放政策以前の中国は、「単位」という職場組織が、その従業員や家族にとって全能的な機能を果たしてきたが、政策転換後は住民の自治組織である「居民委員会」の役割が重要視されてきている。特に今日、中国各地では「社区」と呼ばれるコミュニティの建設が盛んに展開されているところであり、その担い手として「居民委員会」に大きな期待が寄せられている。

居民委員会は法律（都市居民委員会組織法）で設置や役割等が規定され、住民の全てがいずれかの居民委員会に属さなければならないこととなっている。

また、居民委員会は居住地の状況により、「住民の自治に都合よく」という原則のもと、一般的に100～700世帯までの範囲で設置されることとなっている。

居民委員会の活動には2つの異なる役割を見ることができる。一つは「地区内での政府事業への協力」であり、もう一つは「近隣互助的な活動」である。地区内の政府事業としては、公衆衛生、傷痍軍人や遺族に対する支援、青少年教育、計画出産管理、環境美化運動などである。近隣互助的な活動としては、牛乳配達や郵便物の管理、共用部門の管理、近隣間のいさかい等の紛争の解決などが挙げられる。

活動財源は、行政からの手当の他、各居民委員会は住民向けの有料サービス事業の運営を行い、活動の財源としている。さらに、居住地区の公共事業を行うために必要な費用は、

住民から徴収できることとなっている。

居民委員会の今後の課題としては次の2つが考えられる。一つは、住民のコミュニティへの参加意識の醸成をいかに進めていくか、ということである。これは、中国が長い間にわたって形成してきた「全てを政府と職場の部門に依存する」という習慣が背景にあり、そう簡単には変えることができないものである。もう一つは委員の資質向上を居民委員会の活性化をいかに図っていくか、ということであり、高度化・専門化している委員の仕事に対応できるよう、委員の資質を向上していくことが求められている。

現在、中国各地では「社区」建設が盛んに行われている。「社区」とは、当該地域の区域を管轄する行政の末端機関である「街道弁事処」と区内の「居民委員会」が、区内住民の生活レベルを向上させることを目的として、当該地域の資源を利用し、種々の事業を展開するものである。

今日、「社区」建設が重視されている背景としては、流動人口の急増、就業形態の多様化等に伴っての治安維持の面からの必要性、社会保障及び各種住民サービスの担い手としての必要性、住民サービスの分野におけるビジネスチャンスと雇用機会の創出という経済効果に対する期待、という主に3つの事情が挙げられる。

個別事例は、上海市の社区における福祉（住民ボランティア）の事例を中心に、その他の都市の事例も紹介している。

第8章 日本の事例

日本に存在する住民組織には、自治会、町内会、婦人会、老人会、子供会等、様々なものがあるが、コミュニティは、これらを包含する重層的な住民組織であり、その母体となっているのは、自治会、町内会等の地縁団体である。

コミュニティ組織において活発に行われている活動としては親睦的な活動が最も多いが、環境美化・清掃・リサイクル活動、防災・地域の安全確保、まちづくりへの参加・政策提言、地域福祉・介護・保健・医療、学校教育支援といった自治的活動も行われている。

自治体からの補助金・助成金・委託費等を除いたコミュニティの主な活動財源は、構成メンバーから徴収する会費や負担金の割合が最も多く、続いて寄付金、活動収益となっている。

活動実施上の問題点としては、少子高齢化等社会情勢の変化に伴うコミュニティ組織への加入率低下や活動低下といった問題、住民自治に対する住民の意識改革の推進を図る必要があること、コミュニティ組織とテーマ別の市民活動組織（ボランティアグル

ープ、NPO法人など) とがお互いに連携を図る必要性があること、自治体にコミュニティに関する庁内横断的な連絡調整機関が必要であること、地域に根ざしたローカルなルール(コミュニティ・ルール)を地域住民自らが主体的に制定していく必要性があること、等といったものが挙げられる。

個別事例は、兵庫県宝塚市、福岡県宗像市、愛知県豊田市の3事例を紹介している。

第1章 アメリカ

第1節 コミュニティー形成の歴史的経緯

米国は間接民主制を採用しているが、入植した当初は、直接民主制の一形態である「タウンミーティング」に具現されていたような「自己決定の権利と責任」の伝統が、現在においても脈脈と息づいており、アメリカ人がコミュニティ形成をする際の潜在的な意識であるといわれている。

しかしながら、米国において当初からそのような考え方に基づくコミュニティがあったわけではない。

20世紀初頭の急速な工業化と大量の移民は、都市人口を急速に拡大させ、「直接民主制」は実現不可能になっていった。一方、公選公務員や公務員の増加により、「政府は官僚や技術的な専門家に任せるのが一番よい」という考え方が根強く支配した。1900年から1960年は、「テクノクラシーの時代」とも呼ばれている。

人口の急速な拡大は、都市の問題を悪化させ、富裕層はその居住場所の代替場所を探し始めた。第2次世界大戦以後の自動車の普及は、都市外部（いわゆる郊外）に居住し通勤することを可能にし、富裕層の居住する郊外が拡大していく。一方、都市内部は、午後5時を過ぎると空洞化し、郊外に住むことのできない貧困層による都市のスラム化が進んでいく。こうして都市と郊外は「分離」され、コミュニティの連帯意識が醸成されることはなかった。

このような状況は、地方団体の行うゾーニング（土地利用規制）によってさらに促され、居住・就業・購買のすべてが分離・隔離され、それをつなぐのはただ自動車と高速道路であった。

状況が変化するのは、1960年代からである。その要因は大きく分けて3つあると考えられる。

第1に、政府の施策の失敗である。1950年代から1960年代にかけて、都市内部の貧困の問題（インナーシティー問題）に対処するために行われたのが、トップダウン方式による「白紙の状態（Clean Slate）」方式であった。都市に問題が多ければ、その部分をすべて壊し、ブルドーザーで平ら整地してやり直す、という方法であった。多くの事業は失敗に終わり、何度も「白紙の状態」が続くうちに、特に都市内部の貧困コミュニティで次々と壊される施設を間近に見た貧困層から、多くのコミュニティ団体が自発的に生まれた。それは現在のコミュニティの萌芽であった。

第2に、このようなコミュニティの萌芽を組織化させたのが、1960年代に活躍した市民運動家であった。彼らは、市民運動で得た組織化に関する知識をコミュニティに持ち込み、コミュニティ内部が抱える問題を解決させるための組織として、コミュニティ協議会を立ち上げたのであった。

第3に、非政府組織の支援が挙げられる。その始まりは、19世紀後半からの「近隣所（Settlement House）」運動であった。これは、上流階級の教養ある市民（ほとんどは女性）

により運営されており、コミュニティのための慈善活動を行っていた。20世紀前半になると有識者の間では「科学的な慈善活動」として、近隣所運動のような非政府組織の活動や組織化について研究する動きが起こった。1960年代になると、コミュニティ形成の活動が随所に見られるようになるが、その動きを資金面から支えたのが、フォード・ファンデーションなどの大規模なファンデーション(基金)であった。特に、当時の経済界は「企業良心」を掲げ、基金等に盛んに寄付を行った。しかし、1970年代前半からの経済状況の悪化で、企業による社会貢献の動きは頓挫するが、ファンデーションは、依然として大きな役割を担うことになる。

こうした動きを受けて、1960年代後半から1970年代にかけて、連邦政府のコミュニティに対する態度が変化し始める。連邦政府は、コミュニティの意見を聞き、コミュニティのニーズを探り始めた。もちろん、当初は、コミュニティの単なる参加や、政府の政策に対して反応を見るという程度であったものの、テクノクラシーの考え方が支配していたころに比べれば大きな進歩であった。

1970年代後半から現在にかけては、コミュニティ開発公社という形で官民の協力が進むなど、1980年代から、政府のコミュニティに対する積極的な支援が見られるようになる。

第2節で取り上げるコミュニティ協議会は、上述のような歴史的背景の中で住民の自発的組織として形成され、政府の支援を受けその数を増やし、コミュニティ協議会は現在、NPOと並んで、公共分野における役割を大きく拡大させている。

第2節 コミュニティの組織と活動

1 コミュニティ協議会概要

(1) 区域及びその設定根拠

地方によってコミュニティ協議会の区域の決め方は異なるが、ほとんどのケースでは、コミュニティ協議会自身が自発的に形成する(ただし、地方団体が区域を設定する場合もまれに存在する)。

区域設定に際しては、湖などの自然地形や主要高速道路などの人造物の境界線を反映させていることが通常である

(2) 構成団体

コミュニティ協議会(ネイバーフッド協議会・近隣評議会)(Community / Neighborhood Association)

(3) 内部組織

理事会を組織するのが一般的。理事会には、議長・副議長・秘書・会計が選ばれることが多い。

実際の事業の実施は、各種委員会を創設しているところがほとんどである。

(4) 主な活動について、その活動分野と活動内容

コミュニティが取り組むべき課題に取り組む活動を行う。

たとえば、コミュニティ開発・コミュニティの安全・行政への働きかけ・行政の行う事業の請負・資金調達・住民融資や奨学金・広報・美化・歴史保存・社交などがあげられ、多種多様な活動を行っている。

特に「まちづくり」において大きな役割を担っているところが多い。

(5) コミュニティの機能

連絡調整にとどまらず、事業の企画・決定・実施を担うコミュニティ協議会が一般的である。

(6) 活動財源

第1に、会員費があげられるが、通常は少額である(年間10ドル程度)。第2に、個人や慈善団体からの寄付金、第3に、政府やコミュニティ・ファンデーション、民間組織からの補助金があげられる。

日本とは異なり、一概に政府の補助金に頼っているとは言えず、各コミュニティ協議会によって資金調達の方法は違う。ただし、日本と大きく異なるのは、政府以外のファンデーションや非営利組織が比較にならないほど充実していることである(特に低所得者層のためのものが多い。)

コミュニティ協議会は、その設立趣旨から、ある特定の組織のみに財源を依存しないように、幅広い資金調達活動を展開しているところが多い。

(7) コミュニティ・ルール制定の現状と必要性

市民生活に関する法規の制定権はすべて市に留保されているところがほとんどであり、コミュニティ協議会において独自に決まりごとを設けるようなことはないが、市の関係各部門に対して必要なルールの制定改廃を提言することは協議会の基本的な機能として行っている。

(8) 活動実施上の問題点

ア リーダーの育成

米国のコミュニティ協議会は、多種多様であり、コミュニティ協議会には古くから活動をしている組織もあれば、新規に設立された組織もある。また、自発的組織であるが故に、組織の継続性が弱い傾向にある。

また、特に裕福なコミュニティでは、協議会が近所の「告げ口の群れ(Bunch of Tattletales)」に退化する危険性があり、問題が指摘されている。

コミュニティ協議会の組織としての力を強めつつ、誤った方向に向かわないためにも、組織のリーダーを育成することが課題とされている。現に地方団体において、リー

ダー研修を推進している団体もある。

イ 政府との関係の緊張感

70年代後半から、政府はコミュニティの政策形成における重要性を認識し始め、各種の支援策を行っているが、地方団体が、コミュニティ協議会を多かれ少なかれ地方団体のツールとして維持し、自発的な組織にさせないようにする危険性が指摘されており、政府とのよいパートナーとして、程よい緊張感が必要であると考えられている。

2 行政の施策

(1) 行政のコミュニティ政策

ア コミュニティを担当する行政組織

地方団体は、管轄内のコミュニティに対する政策を定める一義的な責任を有しており、連邦や州政府は、連邦または州政府の事業(連邦史跡登録制度(National Register of Historic Places)に登録されたコミュニティの建造物など)のような支援事業を除いては、地方団体の政策に口を出すことはない。

ただし、特に資金面においては、連邦政府・州政府の役割は非常に大きいことには注意が必要である。

イ コミュニティに対する行政の支援

地方団体は、(1)境界線を創設支援(2)コミュニティ形成支援(3)会議場所の提供(4)団体間の仲介(5)会議の運営の支援(6)連邦や政府からの補助金の執行などを行っている。

連邦政府は、住宅都市開発省(the Department of Housing and Urban Development; HUD)のコミュニティ開発包括補助金(Community Development Block Grants; CDBG)が歴史的に大きな役割を果たしているが、各省庁もコミュニティ関連施策を当然行っている。

州政府は、連邦政府の補助金の受け入れや、連邦政府の対象にならない地域への包括補助金の創設等の支援を行っている。

(2) 将来のコミュニティ活動活性のための課題

ア より大きな責任

コミュニティ協議会は、政府から意見を「聞いてもらう」だけの関係だけではなく、積極的に自らの意見をもって「戦う」必要があるが、今後は、自らの意見に責任を持って、政府の意見にも建設的な対案を持って示すことが課題とされている。

その一環として、政府事業への入札参加の試みや、政府の政策決定により参加していく動き、コミュニティの関係機関がそれぞれの目標と役割を定めた「社会契約」の締結の動き等を見ることができる。

イ 福祉分野や教育分野

従来のコミュニティ協議会は、スプロール化した郊外と貧困にあえぐ都市内部（インナーシティ）問題を解決する役割を担ってきたが、今後は、福祉分野や教育分野において、NPOと同様に、コミュニティ協議会の果たすべき役割が期待されている。

第3節 個別事例

1 まち作り（ニューヨーク市）

（1）コミュニティの名称

ニューヨーク市コミュニティ委員会(Community Board)

（2）区域及び設定根拠

ニューヨーク市自治憲章（New York City Charter）第70章に基づき、議会により採択された59の「コミュニティ区（Community District）」

（3）設立時期

1975年

（4）構成団体

- ・各委員会では、行政区長（Borough President）に任命された50名以下の市民（議決権有り）
- ・当該コミュニティ区を選挙区に持つ市議会議員も委員となる（議決権無し）

（5）主な活動について、その活動分野と活動内容

- ・コミュニティの課題の検討・コミュニティ内の市の現況報告等
- ・地域開発・土地利用計画・用途指定
- ・予算過程参画

（6）活動に関する行政との関係

ア 技術的支援

・オリエンテーション

市長室コミュニティ支援課と各行政区長は共催により、4月から6月にかけて、新たにコミュニティ委員に任命された者に対し、オリエンテーションを実施し、市自治憲章が定める委員の責務、コミュニティ委員会の組織構造と運営手段、土地利用計画の企画立案及び検証の方法などについて研修を行っている。

・ワークショップ

市長室コミュニティ支援課では、コミュニティ委員を対象に、市の関係部局

(行政管理予算室(OMB)等)の協力を得ながら、会議運営、利害調整、市予算のあり方等のテーマについて、資料の提供及びワークショップの開催を行っている。

イ 財政的支援

・運営助成金

各コミュニティ委員会の活動財源の大宗をなす運営助成金を交付している。

(7) 活動財源

活動経費はすべて市からの拠出金で賄われている。独自の財源はごく例外的なものを除き有しない。

(8) コミュニティ・ルール策定の現状と必要性

市民生活に関する法規の制定権はすべて市に留保されており、コミュニティ委員会において独自に決まりごとを設けるようなことはないが、市の関係各部署に対して必要なルールの制定改廃を提言することは委員会の基本的な機能として行っている。

2 まち作り(シアトル市)

(1) コミュニティの名称

シアトル市コミュニティ議会(City Neighborhood Council)

(2) 区域及び設定根拠

シアトル市全域

(コミュニティ議会はシアトル市を13の地区に分けた地区議会の代表から成り立っており、13の地区の区域は、市議会決議により決まっている。)

(3) 設立時期

1987年

(4) 構成団体

「各地区議会(District Councils)の代表」及び「特別公募委員(At-large membership)」

(5) 主な活動について、その活動分野と活動内容

ア コミュニティ拠出助成金(Neighborhood Matching Fund)の勧告

市民が申請する助成金対象事業を市民(コミュニティ議会委員)が審査し、評点をつける。その結果を、市長・市議会に勧告を行う。

また、審査方法等についても勧告を行う。

イ 市の予算編成過程の監視

特にコミュニティに関係する予算について検討し、意見を言う。

ウ コミュニティー計画支援プログラムの実行

コミュニティの開発計画の作成や調整、支援事業を行う。

(6) 活動に関する行政との関係

コミュニティ拠出助成金の運営

コミュニティ議会事務局の運営

(7) 活動財源

なし(活動場所は公共施設を利用)

(8) コミュニティー・ルール策定の現状と必要性

市民生活に関する法規の制定権はすべて市に留保されており、コミュニティ議会において独自に決まりごとを設けるようなことはないが、市の関係各部局に対して必要なルールの制定改廃を提言することはコミュニティ議会の基本的な機能として行っている。

参 考

- ・Strengthening Families and Neighborhoods to Rebuild America, Lisbeth Schorr (1997)
- ・The Ladd Report, Everett Carll Ladd (1999)
- ・Backyard Revolution: Understanding the New Citizen Movement, Harry C. Boyte (1980)
- ・The Death and Life of Great American Cities, Jane Jacobs (1961)
- ・Bowling Alone, Robert Putnam (1998)
- ・Suburban Nation: The Rise of Sprawl and the Decline of the American Dream,
- ・Andres Duany, Elizabeth Plater-Zybank, and Jeff Speck (2000)
- ・The Spirit of Community: The Reinvention of American Society, Amitai Etzioni (1993)
- ・“Can America Survive Suburbia” and “Home From Nowhere”, James Howard Kunstler

詳細については、クレアレポート「米国のコミュニティ協議会」(近日刊行予定)を参照のこと。

ヒアリング調査

- ・Ms. Judy Duffy, Assistant District Manager, The New York City Community Board No.1
- ・Ms. Kathy Kinsella, District Manager, The New York City Community Board No.5
- ・Ms. Yvonne Sanchez, Director, Department of Neighborhood, City of Seattle
- ・Brent Crook, Director of Community Development Division, The City of Seattle

第2章 英国

第1節 パリッシュの歴史的経緯

ロンドンなど大都市以外の英国における地方自治体の構造は、カウンティ(county)及びディストリクト(District)による2層制となっている地域とユニタリーのための1層制となっている地域が混在している。これらの自治体は、住民に対し多様なサービスを提供する主要な自治体として位置付けられているが、それ以外にもイングランド及びウエールズには、パリッシュ(Parish)あるいはタウン・カOUNシル(Town Council)などと呼ばれる自治組織が存在している。パリッシュ等は、サービス供給に関する大きな権限を与えられていないものの、住民に最も身近な自治体として、地域における民主主義を体現する上で、重要な役割を果たしている。

パリッシュは、もともと教区(1つの教会及び1人の神父などを有する区域)を意味し、布教と宗教上の監督を目的とした区域であり、8世紀から存在していたといわれているが、16世紀頃から貧民救済、道路管理、治安の維持などの地方自治体としての役割を果たすようになった。17世紀の初頭には、救貧法によりパリッシュに貧民監督官が置かれ、教区委員の協力を得て、救貧税の徴収と救済事業を行うこととなった。しかし、産業革命に伴う都市部への人口の流出、貧富の差の拡大などの社会構造の変化により、中央政府の主導による大規模な社会政策が求められるようになった。また、1888年地方自治法によりイングランド及びウエールズにカウンティが設置されることとなり、パリッシュは、主要な自治体としての役割を徐々に失っていった。

その後、1892年に政権の座に復帰した自由党のグラッドストーン内閣により、パリッシュの果たしてきた役割に対し再評価がなされ、その再生・振興を目的として1894年地方自治法が制定された。この法律は、通常パリッシュ法(Parish Act)と呼ばれ、パリッシュの基本的な構造・組織が規定されている。第一に、いくつかのパリッシュは、アーバン・ディストリクト・カOUNシル(Urban District Council)と呼ばれる基礎自治体となった。第二に、1894年時点の人口が300人を超えるパリッシュは、パリッシュ議会(Parish Council)を設置することが義務付けられ、それ以外のパリッシュでは、基本的に住民総会(Parish meeting)が設置されることとなった。第三に、パリッシュの宗教的な役割は教区会(vestry)が担うこととなったため、パリッシュ議会及び住民総会は、行政的な機能・権限のみを有することとなり、行政と宗教とが分離されることとなった。

1972年地方自治法は、地方自治体の構造・組織に大きな変革をもたらした。まずこの法律により、150人を超える人口を有するパリッシュは、議会を設置することが義務付けられ、イングランドのパリッシュは、そのままパリッシュとして存続することとなり、ウエールズにおいては、コミュニティ・カOUNシル(Community Council)が設置され、パリッシュが有していた機能・権限が移行された。また、アーバン・ディストリクト・カOUNシルやルーラル・ディストリクト・カOUNシルなどの基礎自治体がディストリクトに一本化される過程において、ルーラル・ディストリクトやバラと呼ばれた小自治体がパリッシュ

として存続できることとなった。

現在、イングランドにおいては、10,000以上のパリッシュが存在しており、その人口は、少ないところでは10人程度であるが、多いところでは3万人を超えるところもあり、その役割も多種多様である。また、パリッシュの8割が郡部に設置されており、法により、ロンドン及び大都市圏ディストリクト内においては、パリッシュを設置することができない。

パリッシュの主な役割は、住民サービスを実施するというよりは、住民の意見を集約し、カウンティなどに提言していくことといえる。現在、民主的な自治体の運営手法を重視し、行政への住民の参加を進めているブレア政権下において、パリッシュの機能・役割が見直されるようになっており、過去5年間で100以上の新たなパリッシュが設置されている。

第2節 コミュニティの組織と活動

1 パリッシュの概要

(1) 区域およびその設定手続き

パリッシュには大別して、教会教区に由来するもの(小さなパリッシュに多い)と1972地方自治法による小規模自治体の合併(District Council とする)に際して旧自治体の区域で創設されたもの(大きなパリッシュ、タウン・カウンスルと称することが多い)とに区分される。区域の設定は、各パリッシュの設置経緯がこのいずれかによることになる。すなわち、基本的には旧教区または旧市の区域となっている。また、新たなパリッシュは以下の方法により設置される。

国務大臣の指示により設置が決定される方法

ディストリクトなど地方自治体による申請に基づき、国務大臣が設置を決定する方法

住民の250名以上の署名に基づき地方自治体が申請し、国務大臣が設置を決定する方法

(2) 構成

パリッシュは上述のように基礎的自治体のなかに存する「自治体」であるから、パリッシュを構成するのは住民である。パリッシュにはパリッシュ議会(Parish Council)と住民総会(Parish Meeting)がある。議会は原則的には設置されることとなっている。ただし、人口150人以下の場合には必須ではない。現在、イングランドのパリッシュの8割程度はパリッシュ議会を設置している。議員数は5名を下回らないこととされ、選挙権は18歳以上の選挙人登録者、被選挙権は21歳以上であり、任期は4年である。パリッシュ議会は年に一度の定例会とその他に年3回の会議を開催することとされている。住民総会は年1回、3月から6月までの間に開催することが義務付けられている。

(3) 内部組織

パリッシュには通常職員(Clerk)が置かれる。議員は無給であるが、職員は有給であ

る。規模の小さいパリッシュの場合、職員は非常勤であることが多く、1人の職員が複数のパリッシュの職員を務めることもある。パリッシュ職員の仕事はパリッシュ議会の運営である。議案、議事録の作成、議決事項の執行、会計、施設管理、議員への助言、住民や外部への情報提供など多岐にわたる。

(4) 主な活動について、その活動分野と活動内容

パリッシュは基礎的自治体の中に位置するさらに小さな単位の自治体である。従ってパリッシュの果たす機能は自治体の活動として捉えられる。パリッシュの活動としては、市民農園、浴場、洗濯場、市民プール、墓地、火葬場、遺体安置場、検死室、公共の時計、住民集会場、運動場、体育施設、ボート池などの提供、バス停の提供及び維持管理、公園、サイクルパーク、遺体安置場等の利用規則の制定、池や排水溝の管理、レクリエーショングラウンドやオープンスペースに供する土地の購入、戦争記念施設の維持管理等が挙げられる。このうちいずれを行うかはパリッシュ自身の決定による。

また、パリッシュの機能と権限のなかで特に重要と認められるのは、1972年地方自治法のセクション137に基づく、都市計画についての協議である。即ち、基礎的自治体は建築許可、開発許可等に際し、当該地域のパリッシュに事前に協議を行わなければならない。1972年地方自治法以前にも、基礎的自治体はパリッシュに対し相談を行ったりしていたが、これ以降はパリッシュの最も重要な機能として都市計画への関与が挙げられることとなった。

(5) パリッシュの全国組織

パリッシュは全国組織を持ち、その会長、副会長、理事長として国会議員を迎えることで、法律制定に際しても影響力を有している。即ち、全国組織により起草した法案を国会議員経由で国会に提出し、法律の制定を働きかけるという手法である。また、政府が提出した法案に対して、パリッシュが全国組織を通じて修正案を出すこともある。

(6) 活動財源

パリッシュは、課税権を有するものの、地方税(カウンスル・タックス)の徴収については、課税団体(billing authority)であるディストリクト・カウンスル、ユニタリー・オーソリティ等が一括して行っている。このため、パリッシュは、プリセプト(precept)と呼ばれる方法により、毎年、必要予算額を課税団体に報告する。報告を受けた課税団体は、指定期日までに、当該予算額をパリッシュに支払うことが法律上義務付けられている。環境・運輸・地域省(当時)が実施した調査結果によれば、イングランドにおけるパリッシュの全歳入金額の約70%が、プリセプトにより調達されている。

その他の主な活動財源としては、レクリエーション施設、駐車場等の運営による料金収入(11%)、ビレッジ・ホール又はコミュニティ・センターと呼ばれる施設の賃貸料収入(5%)、市民農園等の賃貸料収入(3%)などとなっている。

(7) コミュニティ・ルール制定の現状等

パリッシュの組織内部において、地域住民との接し方、業務遂行上の留意事項等を掲げた職員規則、パリッシュが管理・運営する施設を地域住民が利用する場合の手続き並びに留意事項を定めた規約等を持つパリッシュは多いものの、地域住民自らが自主的にコミュニティ・ルールを制定している事例は、全体的に少ない様子である。

(8) 活動における問題点

第一に、地域住民による意思決定過程への参加意欲が低調であることが挙げられる。パリッシュ会議及び住民総会（詳細は、パリッシュの概要(2)構成を参照）は、基本的に地域住民に開放されており、特に住民総会においては、地域住民が意見を述べ、質問をすることが認められているものの、住民の利害関係に直接影響する重要テーマがない限り、参加者が少ないのが現状である。この傾向は、1972年地方自治法による小規模自治体の合併に際し、旧自治体の区域で創設された大規模なパリッシュにおいて、比較的顕著である。

第二の問題点としては、これも規模の大きなパリッシュの特徴であるが、組織内部の管理的業務が占める割合が高く、地域住民の要望を実地に調査・吸収することや、コミュニティに直接関係する事業の実施という重要な機能を十分に果たすことができない場合がある。

第三に、パリッシュの議員の中には、カウンティやディストリクトなどの地方自治体議員との兼職事例が多く、地方自治体活動及び職業との兼ね合いから、パリッシュにおける議員活動に十分な時間を割くことが難しいという問題点がある。

最後に、地方自治体との関係において、パリッシュが実施する事業には、例えばディストリクトと重複又は競合するケースがあり、この場合、両者に十分な協力関係が構築できないといった問題点がある。

2 行政のコミュニティ政策について

地域住民のニーズの多様化に伴い、地方自治体においては、コミュニティに関する政策を実施する部署は多岐にわたる。従って、行政のコミュニティ政策と言う場合、基本的に各担当部署が実施していると考えられる。但し、その場合でも、英国においては、必ずしも地方自治体が直接公共サービスを提供する必要はなく、民間企業やボランティアセクターとのパートナーシップに基づく、質の高いサービスを提供すべきであるという考え方が浸透しており、社会福祉や交通をはじめ、様々な分野で具体化されている点が特徴的である。

ところで、パリッシュが存在しない地域においては、地域住民の意向を可能な限り取り入れるため、新たな仕組みを設けている地方自治体も少なくない。その一例として、バーミンガム市（City of Birmingham）の取り組みを簡単に紹介する。

同市では、地域住民のニーズに見合うサービスを提供することを通じて、全市民の生活の質を向上させることを目標に、1998年から、LILA(Local Involvement, Local Actionの

略称)と呼ばれる政策を実施している。この政策は、過去、同市の実施する政策に対し、地域住民が無関心であったこと、また行政サイドも地域住民の積極的な参画を可能とする仕組みを講じてこなかったことへの反省に基づくもので、何よりも地域住民の関与を促す(地域住民に責任を与え、要望も提示してもらう)ことに主眼が置かれており、主な目的は次に掲げるとおりである。

地域住民のニーズを表明する上で、コミュニティに大きな役割を与える。

市当局と市民間に、新たなパートナーシップを確立する。

同市の政策全般に対する地域住民の影響力を高める。

同市では、39の選挙区委員会(Ward Committee)があり、地元選出の市会議員3名をその委員としている。各選挙区委員会は、年間8万ポンド(約1600万円)の予算が与えられ、自主的な判断で、街灯の改善、選挙区会議(Ward Conference)の開催、犯罪防止の啓発運動、粗大ごみの収集などの事業を実施している。個々の事業予算自体は少額であるが、前記のとおり地域住民の意識改革を求め、市政全般に対する積極的な関与を促すという意味合いにおいて、非常に効果が大きいと同市では評価している。

この政策を効果的に推進するため、各区には、1名ずつのWard Support Officerと呼ばれる職員が駐在し、恒常的に地域住民と各担当部署間の連絡調整を行っている。

このように、パリッシュが存在しない地域の地方自治体の中には、地域住民に密着した行政を行うことや、縦割り行政の弊害を避ける目的から、特定地域のコミュニティ問題全般を扱う専任職員を配置している場合がある。

第3節 個別事例

1 ハーペンデン・タウン・カウンシル(Harpenden Town Council)の活動事例

(1) 概要

ハーペンデン・タウン・カウンシルはロンドン郊外の北東部、ハートフォードシャー南部に位置しており、人口約3万人を有する大規模なパリッシュのひとつである。メインストリートに沿って、古風で小さな建物が統一された色調で並んでおり、美しい町並みが印象的である。同カウンシルは、1974年、ハーペンデン・アーバン・ディストリクト・カウンシルの廃止に伴い設立された。

議会は、公選議員16名からなり、その中から1名がタウン・メイヤー(Town Mayor)に選出され、議事進行を司るほか、議会の代表者としての役割を担っている。議会は年8回開催され、住民に公開されている。住民総会は年1回開催され、住民からの意見や質問が受けられる。また、希望する住民は、事前に質問等を議会に提出することができ、タウン・メイヤーは、毎月の定例議会でこれに対する回答を示すこととなっており、住民の声が議会に反映される仕組みとなっている。

(2) ユース・タウン・カウンシル(Youth Town Council)

ハーペンデンでは、若者に地域コミュニティについてより一層関心を持ってもらうために、1998年にユース・タウン・カウンシルを設立した。これは、11歳から18歳までの青少年30人程度で構成され、タウン・カウンシルから支給される予算の範囲内であれば、彼らが決定した事項は全て実施できるというユニークな制度である。このような制度を有しているパリッシュはあまり多くはなく、若者自らが地域社会について考え、関心を深めることができる施策として、高く評価されている。

地元の警察及びカウンティ・カウンシル並びにディストリクト・カウンシルは、ユース・タウン・カウンシルの声に耳を傾けており、若者達の代表機関として機能している。若者は、支給される予算に加え寄付金を募り、スポーツイベントやコンサート等の若者向けのイベントを開催するほか、地域の美化運動、墓地の清掃など地域住民のために積極的な活動を実施している。

自らが属するコミュニティについて、無関心な若者達が増えていると言われているが、ユース・タウン・カウンシル制度は、若者の主体性や責任感等を育てると共に、コミュニティの一員として若者を巻き込んでいく有意義な制度であると考えられる。

(3) 地域計画策定ガイダンス (Local Planning Policy Guidance Document)

パリッシュは、独自の地域開発計画を有していないが、地域の開発計画に関する手引書を作成しており、住民、自治体、開発業者など利害関係者が考慮すべき事項が定められている。手引書には、町並みの景観維持や自然環境の保護などの観点から、何に配慮すべきか、何をどのように保護すべきかについて、詳細に記述されている。政府も、パリッシュによるこのような手引書の作成を推進している。

ハーペンデンでは、2001年度に手引書を作成しており、開発計画の策定時のガイドラインとして用いられている。例えば、ハーペンデンの一部を占めるメトロポリタン・グリーン・ベルトと呼ばれている緑化地帯を地図で示し、農業やスポーツ・レクリエーション施設、既存の建物の保護のために行う修復計画等の例外を除いては、いかなる開発も避けるべきとの姿勢を表明している。その他、開発可能な地域の設定、開発に際し配慮すべき事項などを独自に設定し、手引書により細かくチェックできるようになっている。

自然や建物などコミュニティのあらゆる環境を住民自身で監視し、守っていく姿勢が手引書に反映されている。

(4) ベストバリュー・パフォーマンス・プラン

年間50万ポンド以上の歳入のあるパリッシュは、ベスト・バリューを通じてサービスの向上に努めることが義務づけられている。現在、41のパリッシュがベストバリュー制度を導入しており、ハーペンデンもその一つである。当初この制度が導入された際は、業務量が増えるという点で批判も多かったが、現在では住民サービス向上のための指標として、同制度が活用されている。この制度は住民に対する説明責任及び透明性を高めるためにも、有効な評価方法であると考えられ、ハーペンデン・タウン・カウンシルにおいても、積極的な取り組みがなされている。

(5) インフォメーション・センター

ハーペンデンでは、地域住民の利便性の向上のためにカウンティ・カウンシルやディストリクト・カウンシルの行政サービスについて、住民へ情報提供できるように電話の問い合わせを受け付けている。住民にとって最も身近で信頼できる情報センターとして、機能するよう配慮されており、職員は各自治体で提供されているサービスについて熟知しており、住民からの様々な問い合わせに対応可能となっている。住民からすると遠い存在になってしまっているディストリクト及びカウンティ・カウンシルからの情報の不足を補うため、タウン・カウンシルが住民に身近なところで重要な役割を果たしている。

(6) ツイン・タウン交流事業 (Town Twinning)

ハーペンデンは、ドイツの Alzey や Rheinhessen、フランスの Cosne Cours sur Loire 等と交流事業を行っている。特にドイツの Azley については既に 39 年の交流の歴史を持っており、市民団体の相互訪問等による交流を継続している。フランスの Cosne Cours sur Loire との姉妹交流も 20 年継続しており、コミュニティ内の学校や各種団体の交流も促進され、自治体レベルにとどまらず市民レベルにまで交流が広がりつつある。

EU 統合後、国レベルだけでなく、このような市民レベルの交流が広がりを見せており、地域のコミュニティが中心となって国際交流を促進していくことは、住民同士の異文化理解などにつながり有意義であるといえる。

(7) ハーペンデン花一杯プロジェクト運動

ハーペンデンでは、町並みを美しく見せようとするための運動を行っている。ハーペンデンは、毎年ハートフォードシャーで開催されている花フェスティバルで入賞しており、景観の美化及び保護等に特に力を入れている。

この運動は、タウン・カウンシルが旗振り役になってはいるが、ユース・タウン・カウンシルや小中学校の児童・生徒も参加している。建物の窓や玄関などに花を植え込んだ釣り下がり式バスケットをいたるところに設置し、地域全体を美しく見せるよう努力したり、清掃活動を行ったりすることで、町並みを美しく保つ努力を住民自ら行っている。

2 ハットフィールド・タウン・カウンシル (Hatfield Town Council) の活動事例

(1) 概要

ハットフィールド・タウン・カウンシルは、前述のハーペンデン・タウン・カウンシルと同様ハートフォードシャーに位置する人口約 2 万 8,000 人のパリッシュである。同タウン・カウンシルは、ロンドンから約 35km の距離にあるため、ロンドンへの通勤圏として人口が増加し続けている。また、ハートフォードシャー大学の移転もあって、より活発な地域活動が求められている地域である。

議会は、15 名の議員からなり、その内 1 名が議長に選出される。議会は、年 4 回開催されており、議会開始前の 15 分間は、住民からの意見等が受け付けられる。また、住民総会

も年1回開催されているほか、議会の議決により特別住民総会も開催することができる。

同タウン・カウンスルでは、レジャーセンター（日本の公民館に相当する施設でスポーツなどを行えるグラウンドも整備されている）を経営しており、タウン・カウンスルとしての主な活動もレジャーセンターを拠点に展開されている。

（２）余暇及び課外活動の提供

ハットフィールド・タウン・カウンスルでは、青少年の健全な育成と文化的な素養を高めるための様々なプログラムを提供している。中でも、夏休みなどの長期休暇を利用したスポーツ教室や絵画教室に力が入れている。講師は、学校の監査を行う教育水準局（Office for Standards in Education）によって選定された者が務めており、活動内容も教育水準局が定める基準を満たすよう配慮されている。

参加期間は、住民の要望に応え、1日から全休暇期間中までと個人の都合に合わせ選択できるようになっている。また、学校の休暇期間とは別に毎日2時間程度のカリキュラムも用意されており、多くの児童・生徒が参加している。レジャーセンターによるこれらの活動は、住民に無料で提供されており、内容も充実していることから参加者はもとより保護者からも好評を博している。

しかし、ハットフィールド・タウン・カウンスルとしては成人向けのカリキュラムを提供しておらず、レジャーセンターでの有料のエアロビクスなどの活動が実施されているだけである。同タウン・カウンスルでは、レジャーセンターの利便性を高めるため、利用者に対するアンケート調査等を実施し、今後のサービス向上を図っているところである。

（３）各種イベントの開催

ハットフィールド・タウン・カウンスルは独自に、ハットフィールド祭、ファンデイ、クリスマスの年3回のイベントを開催している。これらのイベントに要する経費は、2001年度には約62万ポンド（約1,200万円）であり、イベント開催による収入（入場料、商品の販売代金等）は約11万ポンド（約210万円）であったため、約51万ポンド（約980万円）の赤字となり、差額は、同タウン・カウンスルの予算から補填された。

しかし、イベントの開催に際しては、企画の段階から住民の参加を求め、その当日には、ボランティアとして住民が積極的に運営に加わっていることから、タウン・カウンスルと住民との信頼関係及び連携を促進する絶好の機会となっている。また、イベントは、住民のコミュニティへの帰属意識を高揚させ、地域への関心を高める場ともなりうるため、主要な地域活性化の施策として位置付けられている。

（４）ハートフォードシャー大学との調整

ハットフィールド・タウン・カウンスルは、ハートフォードシャー大学の移転に伴い、人口が増加しており、活気を呈している一方で、大学とその周辺の住民との関係が問題となってきた。多くの問題は、学生の多くが学生寮でなくアパートに住んでいるために生じており、駐車、庭の手入れ、騒音などに対して住民からの苦情が寄せられている。

これに対して、大学側は2ヶ月に1度、タウン・カウンシル、ディストリクト・カウンシル、警察、不動産業者などによる協議の場を設置し、問題の解決にあたっている。同タウン・カウンシルは、住民からの意見・要望を集約し、大学周辺の住民という立場で協議に参加することにより、大学側との意見調整において中心的な役割を果たしている。これは、住民との信頼関係に基づき、タウン・カウンシルが住民の代表としての最も基本的かつ重要な機能を果たしていることを示している。

参考文献

- ・「世界の住民組織～アジアと欧米の国際比較」 (株)自治体研究社 中田 実
- ・「イギリスの行政」 早稲田大学出版社 下條 美智彦
- ・「パリッシュにみる自治の機能」 イマジン出版(株) 竹下 譲
- ・「自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択」 (財)日本都市センター
- ・「パリッシュ政府百年史」(財)自治体国際化協会
- ・「Local Councils' Use of Section 137」 DTLR
- ・「Powers and Constitution of Local Councils」 The National Association of Local Council

第3章 フランス

フランスにおいては、地域の問題に関する地域住民の行政への参加は、参加型民主主義 (democratie participative) のための施策ないし制度として論じられることが多い。以下に述べるフランスの事例は、日本における住民組織の歴史及び住民自治の推進の展開と少なからず異なる側面があるが、フランスにおいて行政と地域住民の新しい関係を求める試みであり、本レポートにおいて紹介する。

なお、この度の横断調査においては「地域の包括的な課題等を解決したり、地域住民の連携等を図るために活動する、一定地域の住民による組織」のことをコミュニティ組織と呼ぶこととしているが、以下に取り上げる団体は、必ずしも行政と対等の立場で共に活動するパートナーではなく、上記の概念に正確に一致するものではないことをお断りしておく。

第1節 コミュニティ形成の歴史的経緯

カトリック教徒が大半を占めるフランスにあっては、基本的に教会を中心として地域レベルの共同体 (コミュニティ) が形成され、住民はしばしば教会による社会奉仕活動に参加していた。現在の基礎レベル地方自治単位である「コミュン(commune)」も、もともとは教会の教区に由来する。公的な行政主体としてはコミュンは我が国の市町村に相当するが、その数は約3万6千にのぼり、人口規模は著しく小さく、むしろ大多数のコミュンは日本の町内会、自治会程度の規模である。フランスでは、世俗の権力によって制度的にコミュニティ組織が作られた例は、第2次世界大戦以前においてはあまり知られていない。むしろ一時期、国と個人の間にはいかなる団体の存在も認められなかった (1791年シャプリエ法)。以下、地域における住民生活の問題について住民自らが活動し、また行政に対して提言を行う組織を順に説明する。

1 アソシアシオン

アソシアシオン (非営利社団 ; association) は 1901 年アソシアシオン法によって制度的な枠組みを与えられた、法人格を有する団体であり、「複数の人間が利益の配当を目的とせず、共通の知識、価値観及び活動目的を持って協定によって恒常的に集結するもの」とされる。従って、全てのアソシアシオンが住民生活の問題を扱い、行政に対して提言を行うわけではなく、少なくともそれが必須の要件ではない。また、その活動が構成員が居住する「地域」と常に関連づけられるわけでもない。例えば、マンションの住民の管理組合やボジョレー・ヌーボーの愛好家の集まり等、アソシアシオンは、共通の関心を有する個人がありとあらゆる目的で集合し活動することを可能にする制度である。

しかしながら、アソシアシオンの中には地域の美化及び緑化、地域の青少年の問題等を取り扱うものが存在し、その活動目的によっては地域の問題を考える組織になりうる。ま

た、現在においては、アソシアシオンが直接行政に対して提言を行うというよりも、以下の地区委員会、CICA、地区評議会に参加し、構成員として活動していることが多い。

2 地区委員会 (comité de quartier)

フランスにおいて、住民が参加してコミューン全体よりも狭域の地区の問題を扱う組織として、比較的長い歴史を有するものに地区委員会がある。多くのコミューンで住民生活の中で生じた問題を話し合うために、地区委員会が任意的に設立され、住民生活に関係のある問題をテーマとするアソシアシオンが参加している。また地区委員会が集まって設立された地区連合 (union des comités de quartiers) 等がある。多くの場合、地区委員会自体がアソシアシオン法によって法人格を取得している。地区委員会は住民とコミューン行政との間を仲介し、行政と協議する団体になっており、原則として政治的には中立である。

地区委員会は、原則として行政上の公共的な役務を行うものではない。いくつかのものは、コミューンの公共的な業務を受託し報酬を受けることがある。しばしばアソシアシオンが地区委員会の中でグループ化され、活動分野別の作業部会を作る。公共的な業務としては、住む所のない人々、貧しい人々を支援する活動があり、人々にスープを配る等の活動をしている。

この全国組織として CARNACQ (Carrefour national des associations d'habitants et des comités de quartiers = 住民組織・地区委員会全国交流会) が存在する。

3 CICA (提案と諮問に関する区委員会)

法制化されている住民組織として、PLM 法(1982年12月31日法いわゆる「大都市法」)に基づき、パリ、リヨン、マルセイユの三大都市の各区に設置される CICA (comité d'initiative et de consultation d'arrondissement = 提案と諮問に関する区委員会) がある。これは地方自治総合法典 L2511-24 条に規定されており、地域のアソシアシオン及びアソシアシオンの連合体等を代表して行政当局に対して提案を行うとされている。CICA が発足して以来、アソシアシオンは CICA に参加し、少なくとも1年に4回、区 (arrondissement : 三大都市に設置された区。区長及び区議会を有するが、それ自体には法人格がなく、あくまでもコミューンの内部的区分である。) における自らの活動分野に関する問題について発言し、提案するために区と対話する機会を持つことになった。

いくつかの区においては、以前からアソシアシオンと行政が対話する機会が持たれていたが、法律によってこれが一般化された。市がアソシアシオンの意見を聞くにとどまっているという意見もあるが、これにより住民参加が一步前進したといわれている。

4 地区評議会 (conseil de quartier)

また、地域に関する委員会として新たに定められ、今後の展開が注目されるのが地区評

議会である。2002 年のいわゆる「身近な民主主義に関する法律」(loi relative à la démocratie de proximité)によって制定された地方自治総合法典 L.2143-1 条は、人口 80,000 人以上のコミュンに地区評議会を設置することを義務づけた。(20,000 人から 79,999 人のコムンについては設置は任意。)

コムン議会が地区評議会の構成員を指名し、また地区評議会の組織及び規則を定めるとしている。地区評議会は、メール(市町村長)からの諮問を受け、地区及びコムンの政策の方向性を決める際に、地区に関わる事業の計画、実行及び評価に関し、意見を述べるものとされている。

地区委員会と地区評議会との相違は、地区委員会はコムンとの間に法的なつながりを持たない仲介者であるが、地区評議会の評議員はコムンによって任命されるという点である。なおこの地区評議会内において活発に活動をしているのは、従来からの住民組織(CICA、地区委員会等)に参加し、地域の実状を把握しているアソシアシオンであるとも言われている。

第2節 コミュニティの組織と活動

以下主に、地区評議会(conseil de quartier)について述べる。また参考となると思われる項目については地区委員会及びアソシアシオンについても取り上げる。

特に地区評議会については制度の具体的な運用等を含めて、今後とも必要に応じて追跡調査が必要な分野であると思われる。

1 コミュニティ概要

(1) 区域及びその設定根拠

区域はコムン議会が決定する(地方自治法総合法典 L.2143-1 条)。

人口 80,000 人以上のコミュンにおいては必須とされ、20,000 人から 79,999 人までのコムンについてはコムンが任意に設定することができる。なお、設置の際に住民の意見を聞いている場合もある。

【例】パリの第 15 区の例

第 15 区には 22 万 5 千人の住民が居住し、これはボルドー市とほぼ同じ人口である。当初、区長は 5 つの地区を想定していたが、1 つの quartier が 4 万人になってしまうため、住民側の意見により小教区(paroisse: 司祭の管轄する単位教区)や教育関係施設の分布等を用いて、最終的には 10 地区が設置されることになった。

(2) 構成団体(コミュニティを構成する地縁組織)

指定されたコムン議員、アソシアシオンの代表者、その他住民の代表者等。

アソシアシオンは共通の関心を有する個人によって設立される組織であり、多くのアソシアシオンは地縁との関係は薄く、一般的には地縁団体とは言い難い。しかしながら、一

部のアソシアシオンは地域の緑化等、住民生活への関心に基づいて設立され、活動しているため、これらが地区評議会に参加している。

(3) 内部組織（コミュニティの内部部局等）

コミューン議会が構成員を指名し、また組織及び規程を定めるとされている。またメールから指名されたコミューン議員が代表者になるとされている。

地区評議会を組織するに当たっての手續規定が存在しないため、結果としてメールの判断で組織することができる。メールは一般的に評議員として3つのカテゴリーの人を指名する。評議会は一般に次のように構成される。

- ・評議会の議長として任命される助役（助役は一般に議会議員の内から互選〔複数〕されるが、その中からメールが選定し議会が承認する）及びその他のコミューン議員
- ・アソシアシオンの代表者
- ・その他地区住民

なお法律は、地区評議会の評議員の10%以上にコミューン議会議員が指名されることを認めていない。

【例】パリ第15区においては全体で52人の評議員がいる。

- ・メールが5人の議員を任命した（1人の議員が2つの地区を受け持つ）
- ・地区のアソシアシオンから4人がくじ引きで選ばれた。
- ・自らの意思で立候補した10人の住民からくじ引きで選ばれた。
- ・その他。

（なお、コミューンが発行している新聞に立候補のための申込書が入れられ、また、その結果は広報誌に載せられた。）

(4) 主な活動について、その活動分野、活動内容及び活動機能

活動機能としては、地区に関する問題に関するコミューンに対する提言、コミューンからの諮問に対する答申である（地方自治総合法典L.2143-1条）。コミューンの政策の方向性を決める際には、地区に関わる事業の計画、実行及び評価に関し、地区評議会の意見を聴くものとされている。例えば、都市計画においては、住民から計画への異議があったとき、メールに対してその計画の訂正を求めている（その訂正を履行する義務は必ずしもない）。

【例】パリ第15区の例

3ヶ月に一回、区議会において意見発表が行われ、区当局との対話が行われる。この中にはいくつかの諮問委員会があり、都市開発、交通、情報、社会問題をそれぞれ扱い、自らの意見を区議会に伝える。

議題については当局が選んでいるが、コミューン及び区の情報公開の場になっている。一般の住民は発言権がないが、議員に会って話すことができる。

(5) 活動財源

コミューンが地区評議会に補助金を交付することができる（地方自治法

典 L.2143-1) これについては、法律は細部を規定しておらず、具体的な運用については現在のところ明らかになっていない。コミュニティは補助金の他に、活動に必要な場所(公営低家賃住宅の一室など)を無償貸与し、また活動に必要な情報を提供することができる。

なお地区委員会については、これがアソシアシオンの集まりであることから、アソシアシオンから会費を集めている。また、アソシアシオンは会員から会費を徴収する。アソシアシオンはコミュニティ、県、州または国の補助金を受け取り、複数の補助金を受けることがある。それらの支援の可否はアソシアシオンが市政に対してどのようなメリットを持っているか、すなわち公共的な活動を行っているか否かによる。

(6) コミュニティ・ルール制定の現状と必要性

地区評議会は市当局との間で、地域に関することを協議する場であり、自ら何らの法規制定機能を有するものではない。

また地区評議会を始めとして本稿で取り上げた組織は、行政に対する意見表明の場として発達してきているが、コミュニティとしての一体性すなわち住民全体のつながりを強化する場としては格別には機能していないように思われる。

なお、地区評議会とコミュニティの間で、相互的な契約である、基本協定が締結されることがある。(【例】 アミアン市)

(7) 活動の実施上の問題点

アソシアシオンからはコミュニティとの間でできるだけ多くの対話を望む声がある。メールと住民組織の関係が諮問に留まり、メールが計画したものをアソシアシオンに提示するだけではなく、メールと住民の間の協議の場において、メールだけでなく担当する助役や事務職員、技術職員が共に参加し、その中での具体的な議論を望んでいる。市民やアソシアシオンは法律の専門家ではないため、住民だけで作成した絵では意味がなく、関係者全員が関わってプロジェクトを作った方がいいとの意見がある。

(8) 将来のコミュニティ活動活性化のための課題

住民の側から、コミュニティのメール及び行政当局(大都市の区長、区行政当局を含む)に対して、相互の協調性の必要が強調されている。

2 行政のコミュニティ政策

(1) コミュニティを担当する行政組織

一様には決まっていない。パリの場合はアソシアシオンを担当する助役及び部局が存在し、彼らがアソシアシオンを始めとする住民組織との協議をメール及び区長に伝える仕組みになっている。また社会問題、スポーツ担当の助役等があり、個別の問題についてアソシアシオンとの協議に応じている。

(2) コミュニティに対する行政の支援

地区委員会または一定の公共的な活動を行うアソシアションに対しては、補助金の交付、公営住宅の一室を無償貸与等を行っている例がある。

第3節 個別事例

1 レ・オー・デュ・ヴァル・ド・ソーヌ振興協会

(1) 地域の概要

Haute-Saône (オート・ソーヌ) 県内の4つのカントン¹内の住民による協会(アソシアション)である。中心都市はJussey(人口1,836人)。

(2) 活動の概要

ADHVS(レ・オー・デュ・ヴァル・ド・ソーヌ振興協会; l'association de développement des Hauts du Val de Saone)は1998年、住民参加運動の結果として創設された。

1990年代、農村地帯の将来というテーマを中心として、様々なテーマをもった活動グループが作られた。地域ネットワークが形成され、社会経済面での企画(従業員グループ、連帯預金クラブ、失業中の女性のための研修等の創設)及び文化面での企画(映画フェスティバル、サマーコンサート、討論カフェ等の創設)を実現させた。そして、地域経済の将来と住環境というテーマを中心として数々の話し合いがもたれた。この地域ネットワークはARTERE(農村地帯および地域再生協会; l'association de redynamisation des territoires et espaces ruraux)の支援のもと、地域に対する評価を行った。この「住民参加型評価」は住民の大部分を対象として行われた調査を基本としたもので、約40人の住民グループがこの調査を行い、その後の分析にも参加した。

そして、1998年、住民の全体を代表するような組織、ADHVSを設立することが決定された。協会は、4つのカントンで、3種類のメンバー(地方議員、各種アソシアション及び社会・職業団体代表、個人)から形成されている。

ADHVSの活動の中心となる内容は具体的には下記のとおりである。

ア 『Maison du pays メゾン・デュ・ペイ』(ふるさとセンター)を地元を設置し、地元の地域情報組織を作る。まず最初の2つがジュッセ(Jussey)とブニヨン(Bougnon)に開館した。

イ 失業者向け地方計画を定める。

ウ 農村地方紙等を通して情報配布する。

エ 住民参加民主制 団体が、ARTEREと協力して、討論の場や出会いの場を作る。

¹ 県を分割した郡をさらに分割したもの。憲兵隊及び税務署が配置され、県議会議員選出に際し、選挙区(定数1人の小選挙区)となる。

オ ADHVS はこの地方の職業目録を作成し、様々な調査も行う。

ADHVS は、レ・オー・デュ・ヴァル・ド・ソーヌのふるさと (Pays ; ここでの翻訳では「ふるさと」) 振興評議会の母体となることを望んでいたのであるが、この地区がもう一つの地区であるヴズールと統合されることになり、レ・オー・デュ・ヴァル・ド・ソーヌ地区が独自で一つの地区として存続することはなかった。しかしながら、ADHVS は地域振興活動のために長く貢献した実績と経験を生かして、この新しい地区の振興評議会と協力体制を敷き、この地区での協会としての役目を果たしている。他方、これらの動きは、地方団体が広域行政へと行政を発展させるきっかけの一つともなったと言われる。さらに、ADHVS は、教育、商業、農業、再生可能エネルギーの分野で雇用も生み出した。このような協会 (アソシアション) の活動が信頼されるようになり、地方発展のための計画に対して、集団で共通認識を持つようになったといわれる。

2 ブザンソン市における地区評議会および少年評議会

(1) 都市の概要

Besançon 人口 117,733 人(2002 年) 面積 65.05km²

Franche-Comté 州の州庁所在地、Doubs 県の県庁所在地、パリの東南東、TGV で約 2 時間半。

(2) 活動概要

ブザンソン市 (フランスにおいては「市町村」の区別はないが、ここでは「市」と呼称する) は住民参加による民主主義を積極的に進めている。そのために市は 3 つの機関を創設した。これは市が、政策決定に住民参加を推進していることの表れともいえる。

ブザンソン市は、公民教育 (éducation civique) を具体化するために、1985 年に市の主導のもと、ブザンソン少年評議会 (**Conseil Bisontin des jeunes**) を創設した。この評議会は、毎年それぞれのクラスの選挙により選ばれる 55 人の第 5 学級生 (注: 日本では中学 1 年生にあたる) の生徒で構成されている。少年議員は、自分達の都市における様々な活動に参加する。評議会内には 10 の委員会が設けられ、委員会の活動内容は選挙ごとに変わり、評議会で決定、それぞれの活動が展開される。健康問題委員会の例では、1999 年 ~ 2000 年度に、入院中の子供達にピンポン台をプレゼントするために慈善バザーを開き、2000 年 ~ 2001 年度には、麻薬中毒をテーマに短編映画を制作した。少年議員は、全体会議の際に、市長及び市の大人たちに、自分達のプロジェクトの方針、決定事項、評価等を報告する。

1985 年から、ブザンソン市民は、地区 (quartier) の会合の際に、質問及び提案をすることが出来るようになった。市と住民の間の対話を活発にするため、1996 年には、地区評

議会(Conseil de quartier²)が13の地域に作られ、住民の大きな関心を引き起こした(2001年、参加メンバーの数は588人)。地区評議会は、地域の住民のみで構成され、市議会議員1名と住民代表1名の両2名が共同議長となる。市より地区評議会に市の大きなプロジェクトの情報が伝えられ、評議会は、アンケート用紙を使い、また市の様々な担当課の協力を得て、住民と市との間に直接のコミュニケーションを成り立たせる。地区評議会は、市から提供されている広報ツール(投書箱付き掲示パネル、定期報等)を使って、住民全体への情報伝達も行っている。また、地区評議会は、地域整備計画の練り上げにも積極的に参加している。また、地区評議会は育成の場であり、市政参加促進への土壌にもなっている(2001年、複数の地区評議会のメンバーが、市議会議員に当選した)。

また、ブザンソン市は地域再開発計画にも住民参加を促進している。ブリュラル(Brulard)地区再開発の際、プロジェクトの各段階で住民の参加が要請された。この時、賃借人によるアソシアションがつくられ、この賃借人アソシアションがコミュニティにある全ての協会を連合し、低家賃住宅公社(office HLM)と市による全ての決定に参加した。市は、地域住民の50%を代表するこのアソシアションを支援し、市と住民との地域の媒体とした。この市民参加を重視した市は、住民と協会の対話の場所をつくり出し、住民参加の持続化を図った。また、パレント-オルシャン(Palente-Orchamps)地区の住民の場合は、住民と市の中心人物の証言からなるビデオテープを作った。これは、住民と住民の出会いのきっかけとなり、地区再開発計画に参加するきっかけも生み出した。さらに、住民同士の出会いを深め、地域における生活の質を向上させていくことを目的とした新しいアソシアションが設立されもした。

市当局は、将来的に市内諸地域の主要な役割を果たす中心人物(住民、商業者、各評議会、各アソシアション)を集めて賢人評議会(Conseil des sages)と市大会(Assises de la ville)を創設することを視野に入れている。

参考文献

- ・「世界の住民組織」 中田実 編著(自治体研究社)
- ・「参加型民主主義の優れた事例 2002年受賞団体」(フランス財団 全仏都市評議会)
(「Les Trophée de la démocratie participative 13 lauréats récompensées en 2002」
FONDATION de FRANCE Conseil nationale des villes)

² 2002年に法制化されたが、各コミューンの方針に基づき同名称のものが以前から存在していた場合もある。

第4章 シンガポール

面積約 **682.3** km²のシンガポールは、滋賀県の琵琶湖や淡路島と同規模の国土に、横浜市（人口約 **350** 万人）に匹敵する程の約 **330** 万人（国民及び永住権保有者）の人口を擁する国である。都市国家であるシンガポールには地方自治体に該当する行政組織は存在しないため、住民への行政サービスの提供については、各省庁及びその関係機関が直接行っている。

しかしながら、住民への行政サービスの提供については、国が直接実施するよりも政府関係機関や民間企業が行うほうが効率的で、住民にとっても利便性が高いなどの理由から、シンガポール政府は権限や業務の分散を図る傾向にある。

この傾向は、近年顕著になっており、現在既に、住民の生活に密着した、身近な地域の課題を取り扱う組織がいくつか設けられている。その中の一つである「社会開発協議会（**Community Development Councils : CDCs**）」は、地域により密着した事業を行うために設置されたものであり、福祉関係の行政サービスを提供するなど、地域住民にとって密接な関係のある組織となっている。その運営には政府関係者だけでなく地域住民も関わっており、政府によって作られた「上からの」組織ではあるが、地域の課題等を解決したり、地域住民の連携等を図るために活動する、一定地域の住民による組織であることから、今回の調査テーマである「コミュニティ」組織としてふさわしいものとする。

政府は、社会開発協議会を将来的には、いわゆる地方自治体に近い形での機能や役割を担う組織にしようという考えを明らかにしており、コミュニティ組織としての発展だけでなく、行政組織としての機能拡大も期待されている。

この報告では、シンガポールのコミュニティとして「社会開発協議会（以下「**CDC**」という。）」を取り上げ、その機能や活動について紹介することとする。

第1節 コミュニティ形成の歴史的経緯

CDC は、**1996** 年のナショナルパレードにおけるゴー・チョクトン首相の演説を受けて **1997** 年に発足した組織であり、社会開発スポーツ省（**Ministry of Community Development & Sports : MCDS**）の関係機関である人民協会（**People's Association : PA**）の中に置かれている。シンガポールは中華系、マレー系、タミール系などから構成される多民族国家であることから、地域のコミュニティを形成することにより民族融和や地域の結びつき、さらには住民としての意識を強化するため、ゴー首相が組織化を提唱したものである。

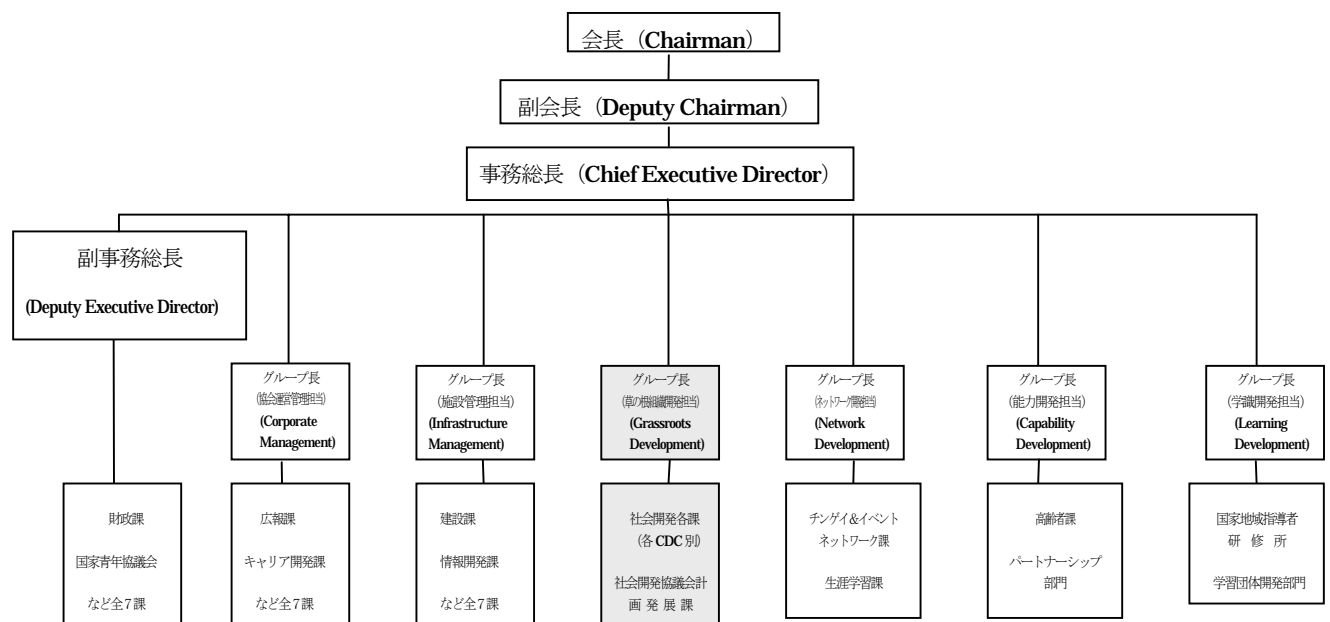
CDC は、当初、選挙区や住民数に基づいて分割された全国 **9** 地区に設置されていたが、**2001** 年 **11** 月の総選挙後、人口 **50** 万人から **80** 万人規模の **5** つの **CDC** に再編された。新組織としての運営は **2002** 年 **1** 月 **5** 日に始まっている。

人民協会（以下「**PA**」という。）は、国の政策を住民に伝達するとともに、住民から要望等を汲み上げるための草の根組織として、その主導的役割を担う組織とすべく、政府が

1960年に設置した機関である。PAは、そもそもはシンガポールの与党である人民行動党（People's Action Party : PAP。以下「PAP」という。）が、地域活動を行う拠点として設置した組織とされている。初代会長には当時首相であったリー・クワンユーが就任、現在はゴー首相がその後を引き継いでいる。副会長にはウォン・カンセン内務大臣が任命されており、同協会の重要性が窺える。

PAの目的としては、民族間の利害を超えた「シンガポール人」としての国民意識を高めるとともに、様々な活動を通じて次の時代の指導者や多民族社会に貢献する人材を育成することであり、地域住民が気軽に利用できるような施設やプログラムの提供を行っている。

CDCの設置に伴い、PAはそれぞれのCDCを所管する部局を中心に再編成されており、都市国家シンガポールの地域住民サービス推進に係る重要な使命を担っているといえよう。



1997年1月に実施された総選挙後の3月には、最初のCDCが2地域に設置された。これを始めとして同年中に9つのCDCが発足し、このうち先進的な取り組みを行っていた5つのCDCについては「Mayor」制度が導入された。「Mayor」と言っても日本の地方自治体のような直接選挙で住民から選ばれた「市長」ではなく、非常勤で首相から任命された国会議員が兼務しているものであった。残りの4協議会については「Chairman」が置かれ、MayorとChairmanとの明確な違いは規定されていないが、将来の地域行政を担う組織としての権能強化のため、Mayor制度が導入されたものと考えられる。

2001年11月の総選挙後、このCDC制度について見直しが行われ、5協議会へと再編された。CDCを5つにした点については、9地区全てにMayorを選出するのが困難であ

ることと、狭小なシンガポールを9つに分割する必要はないとの見解によるものである。その結果、①南東部、②南西部、③シンガポール中央部、④北東部、⑤北西部の各CDCが設置されたのである。その他の改正点としては、常勤のMayorを置くということと、不景気を反映して職業斡旋を最も重要な機能とする、としたことが挙げられる。

第2節 コミュニティの組織と活動

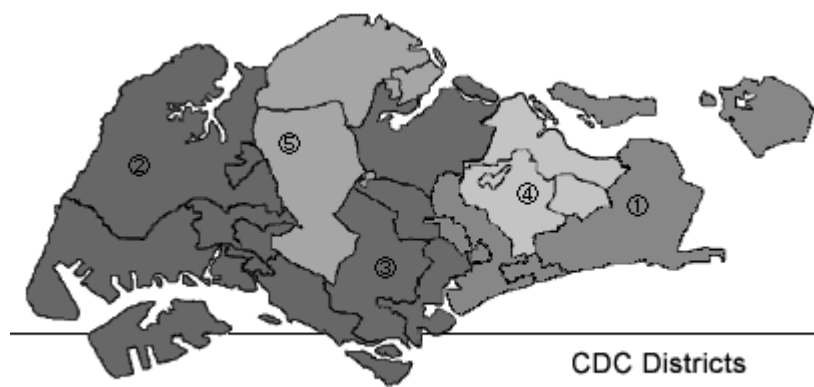
1 コミュニティ概要

(1) 区域及びその設定根拠

CDCは「社会開発協議会規則〔People's Association (Community Development Councils) Rules〕」により、シンガポール全土を選挙区に基づき5分割し、それぞれに設置されたものである。社会開発協議会規則は人民協会法 (People's Association Act) の下に施行されている規則である。

シンガポールは、従来から各種の地域区分を選挙区ごとに設定しているが、CDCの区域についてもそれに拠っている。これは与党であるPAPの政策とも関係し、PAの設置と同じように各地域の住民とPAPの連携を図るためのものであるとされている。

選挙区と住民の規模、従来のCDCなどを鑑みて、現在以下の5地域が設置されている。



※1 上図 CDC ウェブサイトから

※2 図中の数字は下記表中の番号に相当

<CDC、選挙区、Mayor>

	CDC名 住民数(概算)	グループ選挙区(GRC)名	小選挙区(SMC)名	Mayor
1	South-east 558,000	East Coast	Joo Chiat	Othman Haron Eusofe (Mr)
		Marine Parade	MacPherson	
		-	Potong Pasir	
2	South-west 800,000	Hong Kah	Chua Chu Kang	Yu-Foo Yee Shoon (Mrs)
		West Coast	Bukit Timah	

		Jurong	Ayer Rajah	
3	Central Singapore 830,000	Ang Mo Kio	-	Heng Chee How (Mr)
		Bishan-Toa Payoh	-	
		Tanjong Pagar	-	
		Jalan Besar	-	
4	North-east 560,000	Pasir Ris- Punggol	Hougang	Zainul Abidin Rasheed (Mr)
		Aljunied	-	
		Tampines	-	
5	North-west 650,000	Sembawang	Nee Soon Central	Teo Ho Pin (Dr)
		Holland Bukit Panjang	Nee Soon East	

(GRC : Group Representation Constituency SMC : Single Member Constituency)

(2) 構成団体

CDC が設置される以前から、PA と協力し、PA の活動を支える地域の団体として、下記の草の根組織がシンガポールのコミュニティ活動の一部を担っている。元々与党である PAP の地域組織として設置されたという経緯を持つ中で、PA との連携をとりながら活動している団体である。CDC 傘下に設けられたものではないが、いわゆる地域でのコミュニティの構成団体となっており、ともに地域での活動を行っていることから、ここで挙げることにしたい。

主なものは以下のとおり。

ア 市民諮問委員会 (Citizen's Consultative Committees : CCCs)

イ 住民委員会 (Residents' Committees : RCs)

ウ 近隣委員会 (Neighbourhood Committees : NCs)

エ コミュニティセンター及びクラブ運営委員会

(Community Centre/Club Management Committees : CCMCs)

オ その他

アの市民諮問委員会は、選挙区における草の根組織の筆頭としての立場にあり、区内の諸活動の調整や募金活動や国家行事の調整などを行っている。

イの住民委員会は、公団住宅の住民を対象とし、住民委員会センターの管理や住民の隣人意識を高める各種講座や活動を主催している。住民に政府の政策を伝えたり、住民の声を政府に届けるなどフィードバック組織としての役割も担っている。

ウの近隣委員会は、民間住宅の住民を対象とし、コミュニティセンターや地域の諸施設の運営を行っている。

エのコミュニティセンター及びクラブ運営委員会は、地域での文化や生涯教育、青少年育成、民族融和などの活動施設であるコミュニティセンター及びコミュニティクラブを管理運営している。幅広い分野の講座や活動を提供するとともに、イの住民委員会と同様、政府と住民との橋渡し役も担っている。同運営委員会の下には青年活動実行委員会、女性

活動実行委員会、高齢者活動実行委員会、マレー系住民活動実行委員会、インド系住民活動実行委員会が設けられており、コミュニティセンター及びコミュニティクラブの活動の中核の役割を果たしている。

オのその他に該当するものとして民間防衛実行委員会 (**Civil Defense Executive Committees : CDECs**)、ティーンエイジャーネットワーククラブ (**Teens Network Clubs : T-Net Clubs**)、選挙区スポーツクラブ (**Constituency Sports Clubs : CSCs**)、が挙げられる。実行委員は、各地区の住民の中から選ばれるボランティアである。

この他、ボランティア福祉団体 (**Voluntary Welfare Organisations : VWOs**。以下「**VWO**」という。)もコミュニティでの社会福祉事業実施の担い手として挙げられる。**VWO**は **NGO** 団体である。**2001**年**4**月から社会開発スポーツ省 (**MCDS**) が所管していた社会支援施策とコミュニティ関係の施設等の開発関係部門が **CDC** に委嘱されたことに伴い、財政支援を含む住民への社会サービスの提供を **CDC** が実施していくこととなった。これに伴い、**CDC** はそれぞれの地域内で各種社会支援施策を実施しているが、**VWO** との連携は欠かせないものとなっている。現在シンガポールには **260** 以上の **VWO** が存在しており、それぞれの団体が特色のあるボランティア活動を行っている。

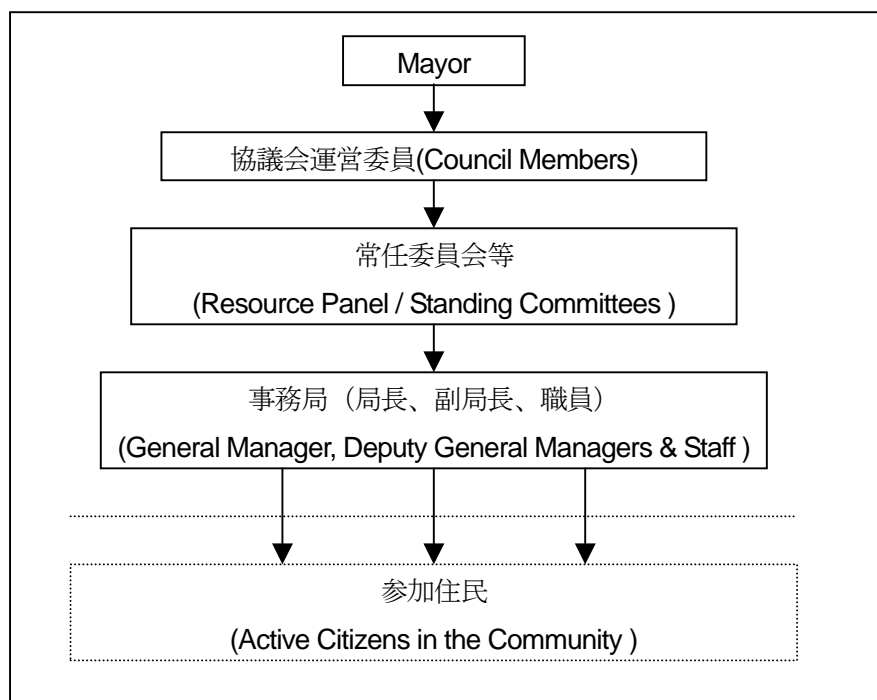
さらに、シンガポールには住民がその運営に参加できる地域コミュニティとして「タウンカウンスル (**Town Councils**)」という公団住宅の維持管理を管轄する組織がある。タウンカウンスルは、**1988**年に国家開発省 (**Ministry of National Development : MND**) の政府関係機関である住宅開発庁 (**Housing Development Board : HDB**) の下に設置された組織で、現在全国に **16** か所設けられており、公団住宅の修理や保守管理、清掃関係、植栽や緑化関係、駐車場の管理などを主目的としている。タウンカウンスルも選挙区を基に地域に設置されており、**CDC** と同様、**2001**年の総選挙後に再編されている。

(3) 内部組織

CDC は、人民協会の会長 (**2002**年現在：ゴー・チョクトン首相) または副会長 (**2002**年現在：ウォン・カンセン内務大臣) から任命された **Mayor** および委員で構成された運営委員会により運営されている。協議会運営委員の数は **12** 人から **80** 人で、人民協会運営委員会により任命される。

Mayor は、規則 ((7) で記述) には明記されていないが国会議員の中から任命されることとなっており、任期は3年である。(国会議員の任期は4年)

組織図



各 CDC の常任委員会は、その地域のニーズに応じたものが設置されている。CDC の施設管理や財政委員会、生涯学習や文化芸術、スポーツ関係、社会奉仕や福祉支援サービス関係、ボランティア管理など様々である。

(4) 主な活動について、その活動分野と活動内容

CDC の使命として、コミュニティにおける住民同士のきずなを深め、社会の団結を強固なものにしていくということが謳われている。

CDC の主な活動には下記のものが挙げられる。

- ア 住民同士のきずなを深めるための事業 (**Connecting**)
- イ 生涯学習のための事業 (**Learning**)
- ウ 住民の積極性を育てるための事業 (**Active Citizenry**)
- エ 自立を促すための事業 (**Self-Help**)
- オ 地域の安全のための事業 (**Security**)

これらの活動は、上記 1～5 のアルファベットの頭文字をとって「**CLASS**」と呼ばれている。各 CDC はこれを基に、それぞれの地域や住民のニーズに応じた活動を行っている。

アの住民同士のきずなを深める事業では、多民族国家シンガポールならではの「民族調和の日」のイベントの開催や地域ミーティング、地域住民の意見・要望交換会などを実施している。

イの生涯学習のための事業では、地域における芸術やスポーツの振興活動や、学習の場の提供等を行っている。青少年の芸術の才能を伸ばすプログラムや様々なスポーツイベン

ト、IT 講習会なども開催している。

ウの住民の積極性を育てるための事業では、ボランティア活動の啓発や青少年の地域の活動への積極的な参加を促進する事業などを行っている。

エの自立を促すための事業では、就職斡旋フェアや社会福祉支援事業を実施している。

オの地域の安全のための事業では、犯罪や事故に巻き込まれた人々を支援したり、青少年への薬物乱用防止啓発、交通事故防止運動などを行っている。

2001年4月から社会福祉支援事業が社会開発スポーツ省(MCDS)からCDCに委嘱されたのに伴い、その役割はさらに拡大されることとなった。さらに同年11月のCDC再編後は、社会状況を反映し、職業斡旋サービス活動にも重点が置かれるようになっている。

社会福祉支援事業については、財政支援のほか食事の提供や身の回りのお世話などが行われており、ボランティア福祉団体(VWO)は重要な連携団体となっている。

職業斡旋サービス活動については、人的資源省(Ministry of Manpower : MOM)と協力して行っており、リストラによる解雇された人々や失業者に対する就職紹介や、就職に必要な技術講習会等の職業訓練の実施が挙げられる。コミュニティセンターでのパソコン講習会やタクシー運転手になるための講習会などが行われている。職業訓練活動については、CDCによって、それぞれ様々なプログラムが提供されている。

このほか、CDCの各地域において文化、生涯教育、青少年育成、民族融和などの活動を行う拠点であるコミュニティセンター及びクラブの運営委員会は同じPAの傘下にあるが、これらの組織とも連携をとって、上記の活動目的の達成を図っている。

(5) 活動機能

CDCは、政府の各地域で住民サービスを提供するための政策を実施する機関としての機能が求められており、現在のところ住民が自主的に活動するという機能は低い。基本的な政策決定については政府が行い、その具体の企画立案や実施についてはPAの傘下にあるCDCが地域の実情に応じて行うという形態となっている。そして、それぞれの実施に当たっては、Mayorの附属機関である協議会運営委員会や常任委員会の意見やチェックが反映されている。

将来的に、政府は、地方自治体のような機能をCDCに持たせ、住民に身近な社会サービスの提供や行政の実施をしていく方向性を持っているため、常勤のMayorを配置し、その機能拡大に力を注いでいる。

また、各種の実行委員会では各地域内の住民を委員に任命し、その運営に当たらせており、自分たちの地域は自分たちの手で(自助、自立)より良いものにしていく、という能動的な意識を醸成する機能も果たしている。

(6) 活動財源

主なものは住民からの寄付金及び政府(社会開発スポーツ省→人民協会)からの補助金であるが、政府補助金については下記のとおり概ね3種類に分けられる。

ア 基本住民補助金(Annual Resident Grant)

イ 寄付金比例助成金 (Matching Grant from Government)

ウ 管理費補助金 (Operating Grant)

アの基本住民補助金は、政府が毎年、各 CDC に対し交付している補助金。各 CDC 内の住民一人当たり 1 シンガポールドルが交付されている。

イの寄付金比例助成金は、各 CDC の住民による寄付金に対し政府が交付する助成金。CDC は実施事業に対し域内住民から寄付を募っているが、寄付金 1 ドルに対し政府から 3 ドルの補助金が交付されることになっている。なお、長期に亘る寄付を奨励するため、政府は GIRO (銀行口座自動引き落とし) による寄付金に対しては 4 ドルの補助金を交付している。

ウの管理費補助金は、CDC の事務所の管理経費に対して交付される政府の補助金である。

基本住民補助金及び管理費補助金 についてはほぼ固定された財源であるが、寄付金比例助成金 については住民の参画の度合いにより大きく左右される。CDC と住民の結びつきを強くするための一つの方法として、このような補助金制度を設けているもの。また住民参加を得なければ十分な資金が得られないため、CDC にとっても住民からの寄付金は大きな収入源となっている。

(7) コミュニティ・ルール制定の現状と必要性

各 CDC 独自のルールは設けられていないが、先に述べたように人民協会法 (People's Association Act) の下に設置された社会開発協議会規則に基づいて活動が行われている。

シンガポールでは、政策や意志決定については政府主導による傾向が強く、CDC についても、政府の政策を実施していく機関となっていることから、独自の自主的なルール制定は現在のところなされていない。しかし、地域のための基盤整備計画の企画立案や資金提供計画の策定等については、CDC 独自でも執行できるよう規則に明記されている。これらについては、委員を招集して議会を開催しその議決により決定されるが、議事録を作成し、PA の事務総長に提出しなければならない。

将来、地方自治体に近い権能を持つ形に移行するようになれば、自らのルールを制定する可能性も出てくるのではないかと思われる。

(8) 活動の実施上の問題点

まず、財源の問題が挙げられる。各 CDC の財政は、(6) で述べたように住民からの寄付金と政府からの補助金により賄われている。政府は住民の積極的な地域活動への参加を促すため、住民からの寄付に応じて補助金を交付しており、CDC の活動の充実には住民参加が得られるかどうか大きなポイントとなる。住民の活動の場であり、CDC の活動の場でもあるコミュニティセンターやコミュニティクラブの建設資金も、政府からの補助だけで賄われるのではなく、住民からの寄付が 1 割含まれていなければならないため、住民参加は必要不可欠となっている。

また、シンガポールは少子高齢化時代に差し掛かっており、福祉の充実が今後の大きな課題となっているが、福祉においては自助、互助を原則とするため、今後地域コミュニティの役割はますます重要になってくると思われる。さらに多民族国家であるが故の民族問題も内在しているのが実情である。民族融和を叫び続けてきたシンガポールであるが、**2001**年に「民族調和の日（**Racial Harmony Day**）」を定めたことから、民族問題は解決を図るべき大きな課題となっている。

民族問題や少子高齢化時代、国民としての意識醸成の必要性などの問題を抱えながら、下からのコミュニティ形成ではなく、上からのコミュニティ形成と言う背景の中で、住民参加、住民への意識啓発を行い、コミュニティ活動の発展をいかに目指すかが活動実施上の問題点となっている。

2 行政の施策

(1) 行政のコミュニティ政策

ア コミュニティを担当する行政組織

社会開発スポーツ省（**MCDS**）の関係機関である人民協会（**PA**）がコミュニティ行政を所管している。**CDC**については、草の根組織開発担当グループが所管し、その中に各地域を担当する社会開発課が置かれている。

イ コミュニティに対する行政の支援

政府は政策決定を行い、**PA**を通じた地域行政を行っているほか、補助金の交付等の支援を行っている。

(2) 将来のコミュニティ活動活性のための課題

シンガポールは日本と同様、少子高齢化社会を迎えようとしている。**2000**年に行われた国勢調査によれば、**65**歳以上の人口比率が総人口の**10.2%**となっており、**10**年前の調査から約**2%**増加している。**2030**年には生産年齢人口の**3.5**人が1人の高齢者を支えていかなければならない状況になると見込まれており、社会福祉事業に対する需要とそれを取り巻くコミュニティへの期待は今後ますます増えていくものと思われる。また、少子化問題も高齢化にさらに拍車をかけている。近年、女性の高学歴化や晩婚化（男性も晩婚化傾向にあるが）による少子化が進んでおり、政府は独身者への結婚奨励運動まで推進している状況である。さらに悪いことには、シンガポールを離れる若い世代の人口が増えており、ここ数年の社会問題ともなっている。

これらの問題のほか、昨今の不景気による失業問題なども悪化しており、先進国にありがちな問題をシンガポールも抱えるようになってきている。

加えて、シンガポールは、元々中華系やマレー系、タミール系等の移民によって形成された多民族国家であることから、「シンガポール人」としての意識が希薄だと言われている。従来から、政府は、国民にシンガポール人として国に愛着を持ってもらおうと、公団住宅

を安価で提供するなどし「持ち家政策」を実施してきているが、前述のように若年層のシンガポール脱出組が増えていることから、「シンガポール国民、住民」としての意識の醸成は、政府にとっても大きな課題となっているところである。「地域に根付かせる。」ことが国への愛着を生み、地域での活動にも少なからず影響を及ぼすことになると考えられる。

以上述べた問題は、シンガポールの国家としての課題であるが、少子高齢化対策やシンガポール人としての意識醸成は、コミュニティ形成に大きな影響を及ぼすものである。

今のところ、各 CDC では失業者や解雇された人々に対する職業斡旋が最重要課題と位置づけられているが、将来的には福祉事業の充実だけでなく、地方自治体としての発展も求められており、CDC の責任や役割は増加の一途をたどるのは必至である。

CDC は、それら需要に応えるため、より多くの人にコミュニティに参加してもらい、人々に単なる集団の一員としてだけではなく、地域行政を担う住民としての意識を醸成すべく努める必要があるだろう。

コミュニティ活性化のための課題は山積していると思われるが、①社会の団結を強くするための民族融和、②来る高齢社会に備え今の若年層の人々への社会参加を促すことに加えて、③人材はシンガポールにとってなくてはならない資源であるため、シンガポールに愛着を持ってもらうこと、がまず重要な鍵になってくると考えられる。

第3節 個別事例

1 チンゲイパレード（伝統文化の保全、多文化共生関係事業）

（1）概要

チンゲイパレード（以下「パレード」という。）は、シンガポールで最大（国民規模）の祭事である。主催者はPA（人民協会）であり、シンガポール宝くじ（Singapore Pools Pte Ltd）やシンガポール観光庁（Singapore Tourism Board）がスポンサーとなっている。

1973年2月に最初のパレードが行われた後、チンゲイは30年に亘って続いているシンガポールでは歴史のあるイベントであるが、住民の中からわき上がってきた祭りではなく、シンガポール国民統合を目的とする上からの官製の祭りであるという側面も持っている。

「チンゲイ」の由来は中国語の「妝（＝粧）芸」で、「装飾が施された小さな舞台または人が担げるような神輿、山車」を意味するものであり、それにならい、参加者はそれぞれ民族衣装や凝った装飾の衣装を身に纏い、パフォーマンスしながらパレードを行う。現在は、色とりどりに装飾された台車なども登場し、きらびやかで賑やかなパレードとなっている。

パレード開始当初は、中国系シンガポール人の旧正月を祝う祭事として行われていたが、1977年にマレー系とインド系のグループが参加し、シンガポールらしく多文化要素が組み入れられた。

以降、シンガポールの施策でもある多文化融合や民族調和、また伝統文化の継承を体現するパレードとして毎年開催されているものである。

1987年には、海外から初めて日本の団体が参加。これ以後、日本はパレードの重要なパートナーと見なされており、その連絡調整役としてクレア・シンガポール事務所も活躍しているところである。

近年では、**3,000**人以上の地元民や海外からの参加者が出演、観客動員数も**250,000**人を数えている。

(2) 効果

パレードは、多文化融合や民族調和に重点が置かれていることから、民族色豊かなものとなっている。更に、国内のみならず国外からの参加者も招き、国際色豊かなイベントでもある。元来、中国系国民の中国正月を祝うイベントとして始められたものだが、年数を重ねるに連れ、いろんな意味で発展を続けている文化継承行事であると言えよう。

主催者は **PA** で、協会内にシンガポールチンゲイ・イベントネットワーク (**Singapore Chingay & Events Network : SCENE**) という課が設けられているが、同部が中心となってパレードを運営している。

地元(国内)からのパレード参加者は、各 **CDC** のグループやコミュニティセンター・コミュニティクラブからのグループ、**PA** 文化団 (**People's Association Cultural Troupe : PACT**) のほか、小、中学校や一般の団体で、パレードを華やかに盛り上げるだけでなく、**CDC** やコミュニティセンター等の活動の活性化にも役立っている。(2002年のパレードには、地元から**36**団体が参加している。)

しかし、同パレードも長期化によるマンネリや **PA** の財政難による諸問題が表面化してきている。このため、**PA** はパレードの企画の見直しや資金元の拡大などを図っている。この対策案として、①開催時間を日中から夕刻に変更する(夜間に開催することにより、ディズニーランドのようなエレクトリカルパレードのようなものにし、観衆の増加を図る。)、②シンガポール観光庁と協力することにより、海外にパレードを広報するとともに、外国人観光客の誘致を図る、③世界的に有名なイベントの誘致を行うなどの対策が考えられているところである。なお、**2003**年の新しい試みとして、パレードにテーマが設けられた。(2003年は「海。’)テーマを設定することにより、パレード全体に一貫性を持たせようというのが狙いであると思われる。

<参考> 日本からの最近の参加実績(抜粋)

年	参加団体	内 容
1997	石川県金沢市	加賀とび
	大阪府	マーチングバンド
	鹿児島県	舞踊グループ「TEN」
1998	大阪市	鶴橋若中会(獅子舞)
	高知県	よさこい
	三重県	伊賀忍者
1999	沖縄県	沖縄エイサー太鼓

	鹿児島県	鹿児島女子大付属高校マーチングバンド
2001	鹿児島県	霧島九面太鼓
	北海道	YOSAKOI ソーラン
2002	岡山県	うらじゃ&足守八洲太鼓
	北海道	YOSAKOI ソーラン
2003	大阪府・大阪市	地車囃子（予定）
	鹿児島県	山田和子ジャズダンス（予定）

2 社会福祉支援事業の実施（福祉）

（1）概 要

2001年4月、社会福祉支援事業が社会開発スポーツ省（MCDS）からCDCに委任されたことにより、CDCの福祉事業実施団体としての任務が拡大された。

CDCが行う社会福祉支援事業については、生活保護などの財政支援のほか、食事の提供や高齢者の身の回りの世話などが挙げられる。これらは、CDCが単独で実施しているのではなく、地域のボランティア福祉団体（VWO）やホーカーズ（安価な食事を提供する大衆食堂的な飲食店や屋台村のこと）と協力して行っているものであり、地域での連携が欠かせないものとなっている。

シンガポールの社会福祉政策について簡単に説明すると、政府は福祉施策の前提として、ア) 自助の原則、イ) 互助の原則、ウ) 間接的援助の原則の3つの柱を基本としている。これを踏まえ、政府は、老後の生活や不慮の事故に対する備えについても、国民の自助努力による対応を原則としており、日本のような全国民を対象とした「賦課方式」による公的年金制度は採用していない。その代わりに、「中央積立基金」という個人（被雇用者）と雇用者が給与の一定割合を掛け金として積み立てる「積立方式」の、医療や年金等をカバーした社会保障制度を採用している。しかし、自立ができず社会支援が必要な人たちも実際には存在しており、家族や地域社会を中心とした福祉ボランティア団体による支援も多くなされている（互助）。このため政府は、家庭や地域社会の結束を強めるとともに、ボランティア団体の育成や組織化も奨励している。これら、自助及び互助の努力によっても救済できない場合には、政府が手を差し伸べることとしているが、この場合でも、生活困窮者に対して直接財政支援等の公的扶助を行うのではなく、ボランティア団体に対し財政支援を行い、間接的に困窮者を支援するのが原則としている（間接的援助）。CDCは、イ) 及びウ) に関して各種支援事業を実施していることになる。

主な財政支援事業は下記のとおり。

ア 生活保護（Public Assistance Scheme）・・・高齢者や身体障害などで働けない人々や扶養家族がなく自活できない人々に対する保護制度。世帯の規模などにより、月々230ドルから670ドル（約16,000円～47,000円）を支給している。

イ 小家族奨励制度（Small Families Improvement Scheme）・・・低所得者の自助努力

による生活向上の手助けをする制度。この制度は未亡人にも適用されており、子どもたちの教育費に利用することもできる。学校に通っている子供たちには奨学金として支給されるものである。

ウ 家賃及び公共料金補助制度 (RUAS : Rent and Utilities Assistance Scheme) …

1 ルームから 3 ルームの公団住宅の家賃及び公共料金の支払いのために支援が必要な世帯に対する援助。

エ 暫定的 (短期間) 財政支援制度 (Interim [Short-term] Financial Assistance Scheme) … 個人や世帯がある一定期間、生活を営むことに困難な状況に陥った場合の、その期間を乗り切らせるために行っている支援制度。補助額については、その世帯の生活費に見合った額を支給している。支給期間の基本は3ヶ月である。

オ 児童ケアセンターの利用費用補助制度 (Fee Assistance for Children placed in Student Care Centre) … 共働きの夫婦が子どもをケアセンターに預ける場合にかかる費用を補助する制度。ファミリーサービスセンターなどのボランティア団体により運営されている施設や地域がベースになっている組織が運営している施設、学校に併設されている児童ケアセンターに支給されるものであり、民間の経営によるセンターは対象外となっている。補助額は世帯の月収の総額およびケアセンターのタイプにより算出される。

生活保護件数については、2001年には全国で2,630件を数えており、1998年以降毎年200件程の増加傾向を見せている。

福祉サービスに従事したボランティアの数は、2001年には全国で660人、ボランティアグループについては45団体であった。ボランティア数について見てみると、1999年から2000年にかけては115人の増加になっているが、2000年から2001年にかけては、11人の増加に止まっている。グループ数についてはほぼ変わりなかった。

各CDCは、これら支援事業に対する住民からの申し込みをウェブサイト上でも受け付けている。各支援事業の紹介もウェブサイト上で行っており、住民は自分が受けたいサービスを画面上で検索することができるほか、ボランティア福祉団体(VWO)のウェブサイトともリンクしていることから、各団体がどのようなサービスを提供しているのかも知ることができる。

また、ボランティア活動したい個人のためにも、ウェブサイト上での申し込み受付を行っている。自分の関心のある分野ややってみたい活動などを記入の上申し込むと、事務局から活動の紹介を受けられるようになっている。ボランティア分野は福祉関係だけではなく、スポーツや環境保護活動、CDCの資金集め活動、地域の安全、防犯活動、さらに政府の政策を住民に周知するための活動など多岐に亘っている。

(2) 効果

ボランティア福祉団体や地域と連携することにより、地域での福祉活動の活性化や福祉に対する人々の意識啓発にもつながっている。また、個人でのボランティア活動の奨励も

しており、インターネットや地域での広報活動などを通じて、人々が地域の活動に参加しやすい環境を CDC は提供しており、住民との協働活動に積極的である。

South West CDC は事務局に **41** 人、**PA** 本部の社会開発課に **12** 人の職員を擁しているが、これらの職員のほかに各種委員会メンバーやボランティアで活動しているスタッフはおよそ **280** 人にも上っているという。

2001 年末時点では、全国でボランティアに登録している人は約 **34,500** 人。ボランティア人口は年々増えつつあり、住民の地域に根ざした活動もますます盛んになっていくことであろう。

第5章 韓国

第1節 コミュニティ形成の歴史的経緯

韓国の伝統的地域社会は、日本と同様に家父長的イエ（家）の原理からなり、イエの連合によって地域社会が形成され、地域住民たちの相互扶助によってコミュニティを形成してきた。

朝鮮半島が日本の統治下にあった1917年、近隣住民で組織する「班」を単位として「班常会」が組織された。独立後この班常会はなくなったが、1961年の軍事クーデターで地方自治が停止中であった1976年に、内務部（現在の行政自治部。日本の総務省に相当。）が「班常会運営指針」をつくり、再び「班常会」が組織された。

設置当初は、国家の積極的な後押しもあって活発な活動がおこなわれていた班常会であったが、1980年代以降の都市化の進展に伴い、一部の例外を除き、次第に積極的な活動はなされなくなっていった。

一方、都市化の進む首都圏では、1980年代以降マンションの建設が急速に進んだ。それに伴いマンション内での住民同士または行政等に対するトラブルも増加した。韓国政府はこれらを防止するために「住宅建設促進法」及び「共同住宅管理令」を制定し、各マンションではその管理を目的とする組織として「入居者代表会議」の設置が義務付けられることとなった。入居者代表会議はマンションの各棟の代表者で構成されるものであり、アパート管理の基本的な事項から住民同士のトラブルの解決まで幅広い活動が展開されることとなった。なお、マンションの入居者代表会議のある地域では、従来の班常会と入居者代表会議が並存する状態となっている。

またこれとは別に、ソウル市をはじめとする都市部の洞では、1980年代後半以降、洞内の住民から成る「洞政諮問委員会」（10～15名）を設置し、洞行政に対して住民の意見を反映されるといったことも行われていた。

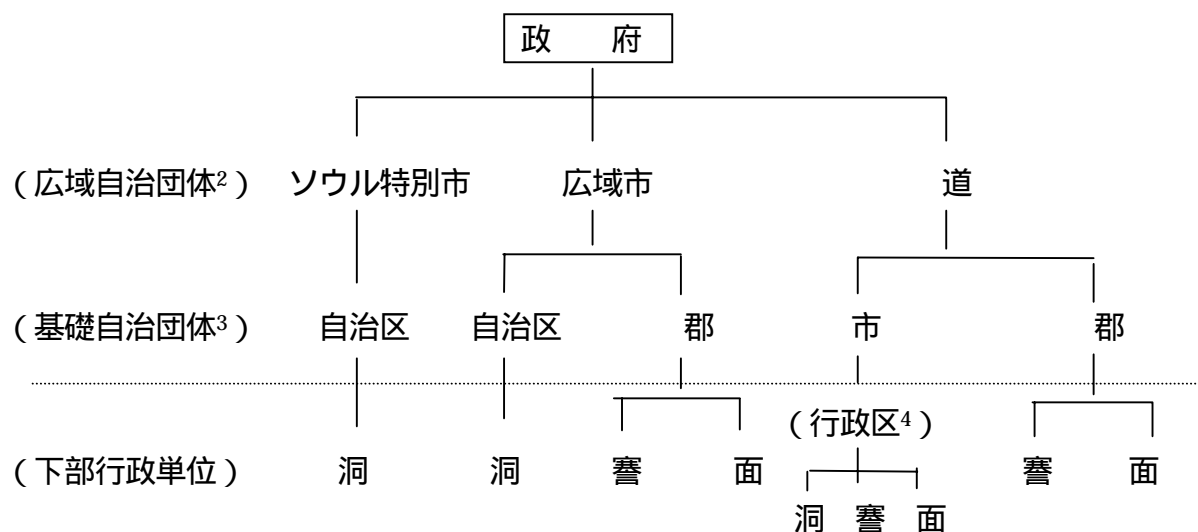
1 韓国の地方行政組織

韓国の地方行政組織は、図1のように16の広域自治団体（特別市、広域市、道）と232の基礎自治団体（市、郡、自治区）に区分される。基礎自治体は、その下部組織として「邑・面・洞」がある。さらに、各「邑・面」には「里」が置かれ（地方自治法第3条）、「洞・里」には条例で下部組織を置くことができることとなっている（地方自治法第4条）。

これにより、各基礎自治団体は、「市・郡統班設置条例」を置き、20～40世帯でひとつの「班」を構成し、6～8の班でひとつの「統」を構成することとした。なお、この「統」

及び「里」は、民防衛隊¹の最小単位にもなっている。

(図1) 韓国の地方行政制度の階層



2 住民自治センター設置に向けた動き

韓国の地方行政制度の階層は図1のとおりであり、基礎自治体である市・郡・自治区の下に、さらに、邑・面・洞という下部行政単位が存在する。

韓国では、このように行政階層が多いことから、重複行政の存在や責任の所在などについて批判が高まり、地方行政階層の縮小の必要性が指摘されてきた。また、一方では、マンションの入居者代表会議に代表される住民自治組織の活動はあるにしても、全体的には都市化の進展に伴い次第に地域住民の共同体意識が薄れてきていることも問題視されていた。

そこで韓国政府は、急速に高速通信網が整備され電子政府・電子自治体が推進されるなど、情報通信基盤が急速に発達するなかで、行政階層を縮小するとともに、住民自治の観

¹民防衛基本法（法律第 6116 号）により規定されているもので、敵の侵攻や安寧秩序を害する災害から住民の生命と財産を保護するため、政府の指導下で、住民が遂行しなければならない防空、応急的な防災・救助・復旧及び軍事作戦上必要な労力支援等一切の自衛的活動をいう。

20 歳から 45 歳の韓国人男子すべてに民防衛隊への加入が義務付けられており、年間 10 日間の訓練を義務付けられている。

² 日本の都道府県に相当。全 16 団体。特別市・広域市・道が広域自治団体として同等の権限をもつ。

³ 日本の市町村に相当。2002 年 1 月 1 日現在、74 市 89 郡 69 自治区の計 232 団体。

⁴ 行政区は人口 50 万人以上の市が設置可能。現在、水原市（京畿道）、全州市（全羅北道）及び浦項市（慶尚北道）など 19 の市に行政区が設置されている。

点からも、この邑・面・洞の機能の転換を図り、住民自治センターを設置することとした。そして、その運営には地域住民が運営に参加することで住民自治意識と共同体意識を涵養することとし、これを金大中政権発足（1998年2月）に当たっての100大課題のひとつとした。

韓国政府は、1998年8月には基本計画の試案を示し、地方自治団体等関係者の意見を聴取した後、翌年2月に基本計画を確定した。この基本計画では、邑・面・洞は廃止し、「住民自治センター」に機能転換するというものであった。計画は2段階に分けられ、第1段階として都市地域にある洞の機能転換を2000年末までに、第2段階として農村地域にある邑・面の機能転換を2001年末までに完了することとした。

邑・面・洞の機能転換とは、邑・面・洞の行政機関としての機能は廃止し、事務所施設を「住民自治センター」として活用するというものであり、決して邑・面・洞自体をなくすことではなかったが、その分かりにくさから様々な議論や反対を呼んだ。そこで、行政自治部は、1999年4月、方向を多少変え、邑面洞の行政機能を完全に廃止するのではなく、住民管理といった機能のみ残し漸進的に縮小することとした。余裕のできた事務所施設は住民自治センターとして活用されることとなり、施設整備には特別交付税による財政支援も行われることとなった。

第1段階の1999年には、全部で1654箇所の中の278カ所の洞がモデルとして選定され、転換が試みられた。その後、モデル事業の推進過程から生じた問題点を補完しながら2001年にはすべての洞を対象として拡大し実施され、2002年前半には、転換がほぼ完了している。

第2段階は、1965箇所の邑・面（農村地域の洞を含む）であるが、2001年には31カ所の邑・面がモデルとして選定され、転換が試みられた。邑・面についてもモデル実施過程から生じた問題点を補完しながら、現在612箇所の邑・面を対象が拡大されているが、まだすべての邑・面には及んでいない。

なお、対象となっている612箇所のうち、転換が完了しているのは105箇所である（2002年5月末現在）。

第2節 住民自治センターの組織と活動

1 概要

（1）内部組織・機能等

住民自治センターの設置については各自治体の条例で定められており、既存の邑・面・洞ごとに設置されることとなっている。

住民自治委員会は、住民自治センターの運営に当たり中心的な役割を担う一種の住民自治組織として「住民自治センター運営に係る住民参加の活性化、住民意見の取りまとめ、諮問の役割などを遂行」するとされており、住民自治センターの運営は、各住民自治センターに設置される住民自治委員会が主体的に行うことになっている。

住民自治委員会の構成は、委員長、副委員長を含め 15 名以上 25 人以内とすることとされている。また、委員会運営の自律性を確保するため委員長は委員らが協議して選出する。住民自治委員は無報酬の名誉職として、住民自治センターの運営について住民の奉仕者としての役割を十分に果たすことが期待されている。なお、住民自治委員会の構成や運営に関する具体的な事項は、各自治体別に条例で定めることとされている。

現在、住民自治センターで行われている主なプログラムとしては、高齢者や児童を対象としたコンピュータ教室や主婦向けの料理教室、ダンス教室などであるが、一部の住民自治センターでは洞行政についての諮問を受け建議を行うなどの活動も行っている。

(2) 活動財源

住民自治センターの施設等は、無償利用を原則とするが、当分の間、利用者から使用料、受講料や会費等を徴収することができるとされており、基本的にはこの受講料等で運営されている。

なお、住民自治委員会の委員は無給の名誉職という位置付けである。

また、各講座の講師も基本的には無給のボランティアで行うこととされているが、その講座内容によりボランティアではない講師も活用することができるとされている。

(3) 現時点における住民自治センターの問題点

住民自治センターの性格については、プログラムの内容と住民自治意識の向上という目標がジレンマを引き起こしているという指摘がある。

行政自治部によると、住民自治センターとは、「邑・面・洞事務所の余裕空間に設置された各種文化・福祉・便益施設とプログラムなどを総称する概念」とされ、その目的は、「住民のための文化、福祉、便益施設とプログラム運営を通じ、住民の生活の質を高め、地域住民の参加を通じ住民自治意識と共同体意識を向上させる求心体としての役割を遂行する。」ことであるとされている。

例として、

ア 文化余暇：展示会、文化教室、同好会、趣味会、コンピュータ教室等

イ 福祉機能：保育所、託児所、老人教室等

ウ 便益機能：会議室、農産物直取引市場、ボランティア、リサイクルセンター等

エ 社会振興：交通秩序、自主防犯、青少年啓発・指導等

が挙げられている。

狙いとしては、住民の地域活動参加で自治意識と共同体意識が向上するという諸外国の事例も踏まえたものであったが、現状は文化福祉プログラムに偏っていると指摘されている。また、洞行政に対して建議などを行っているところでは、住民自治委員会は単なる諮問機関ではなく、洞における議会のような機能を持つべきであるとの指摘もある。

いずれにしても、住民自治センターの特徴は、その運営を住民自治委員会に担当させていることであり、ボランティア活動の定着のためのプログラムを設置するなど自治センターとしての実を挙げるよう様々な努力が行われているし、コミュニティ行政の新たなモデ

ルとしての提案も行われている⁵。

第3節 個別事例

1 鎮海市（慶尚南道）徳山洞住民自治センターの活動状況

（1）徳山洞住民自治センターの概要

鎮海市は人口 136,017 人の都市で、そのうち徳山洞の人口は 7,531 人である（2002 年 3 月現在）。

徳山洞の住民自治センターでは、24 名の住民自治委員会が徳山洞住民自治センターの運営に当たっている。住民自治委員会は、総務分科（7 名）、文化芸術分科（6 名）、技術分科（5 名）、体育分科（5 名）に分かれている。

住民自治委員会は毎月最終水曜日（18:00）に定期会議を開催する。議論する主な内容は「住民自治センターの運営に関する事項」、「地域懸案事項に関する討論と洞長に関する建議」、「各種プログラム運営と変更に関する事項」等である。これまでの委員の会議参加率は約 97%を上回っている。

⁵ 邑・面機能転換実施に伴う総合評価・合同討論会（2001 年 3 月。行政自治部主催）では、次のような問題点が指摘された。

住民自治センターの概念が固まっていない（単なる文化センターなのか、住民自治活動のためのものなのか）。

行政自治部の指針はあまりにも画一的である。

住民自治センターへの機能転換については各自治体の判断に任せるべきである。

これに対し、権純福（（社）地方行政研究所理事長）は、「行政と住民が協同で行う参加自治の実現」（月刊「自治行政」2001 年 7 月号（社）地方行政研究所）の中で、次のように述べている。

プログラムの開発、運営については現在のところ「福祉プログラム」に偏っており、センターの名称も「文化の家」としているところもある。そこにはまちづくりのためのプログラムではなく、住民自治センターが単なる洞の文化センターと誤認されている。今後、住民自治センターは、地域協同体形成と住民の自治活動プログラムの開発・運営により高い比重を置く必要がある。

行政自治部の指針は基準ないしは勧告といった性格のものであり、指針の精神を活かしたうえで、地域実情に合うように創造的に発展されるべきである。

住民自治センターは住民自治委員会が主体となって運営すべきである。（条例準則どおり邑・面・洞長が運営することとなっていれば、設置条例を改正すべきである）

市・郡・区の文化福社会館に住民自治センターの中央センターの機能を付与し、住民自治センターのための試験的プログラムの開発普及等を担当することとし、直接住民を相手にするプログラムは実施しない。

住民自治センターの活動については、マンション地区、一戸建て地区、郊外地区などの区分に応じ、それぞれ特色ある目標と計画をたてるべきである。

住民と共に邑・面・洞自治憲章を制定してみる。

(2) プログラムの内容

プログラム名	定員
折り紙	10
書道教室	15
漢字教室	13
絵画	25
卓球教室	10
スポーツダンス	20
スポーツジム	40
気体操	20
童話読書(大人)	10
詩を愛する集い	10
応急処置	30
移動図書館	10
ブンムルノリ(農楽)	35
インターネット	20
コンピュータ基礎	25
コンピュータ中級	25

2 ソウル特別市 貞陵3洞住民自治センターの活動状況

ソウルと特別市の貞陵3洞住民自治センターでは、徳山洞住民自治センターと同様の各種教養プログラムのほかに、次のような事業も実施している。

- (1) 住民の連携強化を図るため、住民自治委員会主催で北漢山登山大会を実施(現在までに3回実施)。
- (2) 旧盆、年末年始、旧正月などに洞内の恵まれない人を助ける運動を展開し、募金で得た5,300万ウォンで生活用品等を購入し、900あまりの世帯と生活施設4箇所へ渡した。また、管内2つの教会と合同で、恵まれない人を助けるバザーを開催。
- (3) 洞にある大学から個人用コンピュータ(中古品)20台の寄贈を受け、洞事務所、総合社会福祉館等に5台を設置し、残り15台はコンピュータ住民たちに廉価で賃貸し、その収益金を自治委員会基金として使用。
- (4) 自治センターで50名の青少年少女を対象に、韓服の着付け、礼の仕方、あいさつの

仕方当礼節教室を実施。

(5) 洞長から交通問題(マウルバス⁶運営、道路標示板等)、道路整備及び舗装問題、住居環境改善事業等にわたる洞行政全般に関する報告を聴き、改善策を建議。

3 住民自治センターの活動の独特の事例(居住者優先駐車制の管理)

ソウル市では、住民自治センターは居住者優先駐車制の運用という地域問題に関する重要な任務も担っている。「居住者優先駐車制」とは、一言でいうと住宅街の路地に白線を引き、駐車区画を作り、居住者に配分するという制度である。

ソウル市は1988年のソウルオリンピックの後、人口増による住宅難が深刻化し、政府では高層型マンションの建設を促進した。これにより住宅不足問題は解消された反面、大部分のマンションが駐車場を十分確保せずに建設されたために、その後の市民所得の増加に伴うマイカーの急激な増加に対応ができず、深刻な駐車問題を引き起こした。

これに対応すべくソウル市では、1991年7月5日に駐車場設置管理条例を改正して、延べ面積150㎡以上の住宅には駐車場設置を義務化するなどの対策を試みたが、大部分の住宅がそれ未満であったためほとんど効果がなかった。また、政府レベルでも、車庫地証明制度の導入などを検討したが、そもそも駐車場不足が問題であるために適合するものではなかった。

そのめ、従来ソウル市では住宅街の路地について路上駐車を認めていたが、駐車スペース確保に際し、住民間のトラブルが絶えず起きていた。その無秩序となっていた路上駐車をルール化し、住民意識を改革する必要に迫られていた。そこで発案されたのが、居住地周辺の道路の一部を駐車場として活用し、その管理方法については地域住民に一任するという方法であった。

いくつかの区では、洞の機能転換が行われる前に、この居住者優先駐車制の管理のために同じ住民自治委員会という名前の組織をスタートさせ、駐車区画配分決定や駐車料金徴収を委託していた。その後、洞機能転換に関連し住民自治委員会が設置されることとなったため統合することし、住民自治委員会に、駐車料金水準を住民の要望を受けて調整案のとりまとめや駐車区画配分優先順位決定、取締強度の調整及び重点管理区域設定等の権限を委ねている。

⁶限定された狭い地域内だけを巡回するバス

参考 1

住民自治センター設置及び運営条例準則（行政自治部）

第 1 章 総則

（目的）

第 1 条 この条例は、地方自治法第 8 条による住民便宜及び福利増進を図り住民自治機能を強化し、地域共同体形成に寄与するようにするため、洞事務所に置く住民自治センターの設置及び運営に関する事項と住民自治委員会の構成及び運営に関する事項を規定することを目的とする。

（定義）

第 2 条 この条例で使用する用語の定義は次のとおりとする。

- 1 「住民自治センター」とは第 1 条の目的のため住民が利用することができる洞事務所に設置される文化・福祉・便益施設とプログラムを総称する。
- 2 「団体」とは管轄区域内にある非営利目的の各種職能・自活団体(訳注)、趣味・同好会等の住民組織をいう。

（原則）

第 3 条 住民自治センター（以下「自治センター」という）と住民自治委員会（以下「委員会」という）は、次の各号の原則により運営しなければならない。

- (1) 住民の福利増進と地域共同体形成の促進
- (2) 住民参加の保障及び自治活動の助長
- (3) 洞事務所別に自立的な運営に誘導
- (4) 健全な育成及び発展のための行財政支援
- (5) 政治的利用目的の排除

第 2 章 住民自治センター

（設置等）

第 4 条

- 1 自治センターは洞事務所に設置することを原則とする。ただし、必要な場合には当該洞事務所の管轄区域内にある他の施設及び空間を自治センターの施設等として活用することができる。
- 2 自治センターの当事務所別名称は、当該洞事務所の洞長及び委員会の意見を聴き区庁長（市長）が定める。

（機能）

第 5 条

- 1 自治センターは住民を住民のための文化・福祉・便益機能及び住民自治機能を遂行し、その機能を例示すると、次の各号のようになる。
 - (1) 地域文化行事、趣味教室、生活体育等文化余暇機能
 - (2) 生涯教育、教養講座、青少年教室等市民教育機能
 - (3) 会議場、朝市、生活情報提供等住民便益機能
 - (4) 自宅前の清掃、不遇な隣人への援助、青少年指導等地域社会振興機能
 - (5) 地域問題に対する討論、建議等住民自治機能
- 2 第 1 項の機能のうち、当該洞事務所の実情に適した機能に特化し、重点的に遂行する

ことができる。

(施設及びプログラム)

第6条

- 1 区庁長(市長)は、自治センターが第5条に規定する機能を効果的に遂行することができるよう洞事務所に必要な施設とプログラム(以下「施設等」という。)を整えなければならない。
- 2 施設等は委員会の審議を経て洞長が要求した施設等を優先的にし、洞事務所別特性、財政現況等を考慮し、区庁長(市長)が調整することができる。
- 3 自治センターの施設等を定めるに当たり、事前に当該洞事務所の管轄区域及び近隣地域の類似施設等の運営実態を十分に把握し重複しないよう努めなければならない。
- 4 区庁長(市長)は洞事務所が狭小であたり、賃借りしている建物その他財政状態上施設等の設置が困難な場合は、財政計画を含む年次別施設等の計画を立てなければならない。

(運営)

第7条

- 1 自治センターの施設及びプログラム運営(以下「自治センター運営」という)は洞長が行う。
- 2 洞長は所属公務員またはボランティアに自治センターの運営をさせることができる。
- 3 区庁長(市長)は必要と認める場合には、当該洞事務所の洞長、委員会の意見を聴き、自治センターの運営を公務員ではない者または団体に委託することができる。

(ボランティア)

第8条

- 1 区庁長(市長)と洞長は自治センターの運営に必要なボランティアを積極的に募集しなければならない。
- 2 ボランティアは自治センターの運営を直接担当したり、補助または講師等の役割をすることができる。

(講師)

第9条

- 1 自治センターの機能を遂行するため必要な場合には講師を活用することができる。
- 2 講師はボランティアで行うことが原則であるが、自治センターの運営内容によりボランティアではない講師を活用することができる。

(使用料等)

第10条

- 1 自治センターの施設等は無償利用を原則とし、洞長は利用者から使用料、受講料、会費等(以下「使用料等」という。)を徴収することができる。
- 2 使用料等の徴収範囲と料率等に関する事項は、洞長と委員会の意見を聴いて定め、別表が定めるところによる。
- 3 使用料等の徴収範囲と料率は受益者負担原則と公共性を考慮し、合理的に定めなければならない。

(利用等)

第11条

- 1 住民は自治センターの施設等を利用することができる。
- 2 自治センターの施設等を利用するに当たり、住民は善良な利用者としての義務を負わなければならない。

- 3 住民は第 10 条の規定による施設等の利用に対し、使用料等を納付する義務を負う。
- 4 洞長は住民がその義務を果たさない場合には、弁償または利用制限等必要な措置をとることができる。

(住民参加)

第 12 条

- 1 区庁長(市長)と洞長は自治センターの運営に対する住民参加施策を積極的に講じなければならない。
- 2 管轄区域内の住民や団体は区庁長(市長)または洞長に自治センターの運営に対する参加を要求したり意見を提出することができる。
- 3 参加の要求や意見提出があった場合には区庁長(市長)または洞事務所はその内容を誠実に検討し妥当と判断した場合には自治センターの運営に反映しなければならない。

(手当)

第 13 条

- 1 ボランティアには予算の範囲内で必要な実費を支給することができる。
- 2 ボランティアではない講師には予算の範囲内で講師手当を支給することができる。

(報告)

第 14 条

- 1 洞長は毎年会計年度開始 1 月前までに自治センターの年間運営計画を委員会の審議を経て区庁長(市長)に報告しなければならない。
- 2 洞長は自治センター運営による収入と支出内訳を含む運営結果報告書を半期別に委員会の審議を経て区庁長(市長)に報告しなければならない。

第 3 章 住民自治委員会

(設置)

第 15 条 洞事務所の自治センターの運営等に関する事項を審議するため、洞事務所に住民自治センターを置く。

(機能)

第 16 条 委員会は次の各号の事項に対する審議を行う。

- (1) 自治センターの施設等設置及び運営に関する事項
- (2) 住民の文化・福祉・便益増進に関する事項
- (3) 住民の自治活動強化に関する事項
- (4) 地域共同体形成に関する事項
- (5) その他自治センターの運営等に関する必要事項

(構成等)

第 17 条

- 1 委員は委員長、副委員長各 1 名を含む 15 名以上 25 名以内で構成する。
- 2 洞長は当該洞事務所の管轄区域内に居住したり事業所に従事する者または団体の代表者として徳望がある者に委員を委嘱する。
- 3 洞長は住民各階層の意思が反映されるよう、教育界、言論界、文化芸術界関係等から均等に委嘱し、特に女性委員の参加を積極的に奨励しなければならない。
- 4 委員長と副委員長は委員の中から互選し、委員長は公務員でない者の中から選出しなければならない。
- 5 委員長、副委員長及び委員の任期は 2 年とし、再任されることができる。

(委員長の職務等)

第18条

- 1 委員長は委員会を代表し、委員会の職務を統括する。
- 2 副委員長は委員長を補佐し、委員長に事故があるときにはその職務を代行する。

(幹事)

第19条

- 1 委員長は委員会の委員の中から幹事1名を指名し、委員会の事務を処理させることができる。
- 2 洞長は必要な場合、所属公務員に事務処理等を支援させることができる。

(解職)

第20条

- 1 洞長は委員が次の各号に該当する事由ある場合には、任期中でも解職することができる。
 - (1) 当該洞事務所の管轄区域外に居住するようになったり、事業所を退職した場合
 - (2) 疾病や海外旅行等で6ヶ月以上任務を遂行することが困難な場合
 - (3) 委員自ら辞退を希望する場合
 - (4) その他委員として職務を遂行することが困難であると判断された場合
- 2 第1項による解職後、その後任者として委嘱した委員の任期は、新たな任期が開始したものとみなす。

(会議)

第21条

- 1 委員会の会議は定期会議と臨時会議に区別し、定期会議は月1回開催し、臨時会議は委員長又は洞長が必要と認めるときまたは委員の3分の1以上の要求があった場合に開催することができる。
- 2 委員会の会議は在籍委員の過半数の出席で開催することができ、出席委員の過半数の賛成で議決する。

(会議録)

第22条 委員会の幹事または指定された公務員は会議ごとに会議録を作成し備え付けなければならない。

(実費保障等)

第23条 委員は無報酬名誉職を原則とする。ただし、必要な場合には予算の範囲内で実費を支給することができる。

(施行規則等)

第24条 この条例の施行に関し必要な事項は規則で定め、それ以外の必要な事項は委員会の審議を経て洞長が運営細則で定める。

(訳注) 職能・自活団体・・・同じ目的や趣味をもち、互いに教えあったり助け合ったりする団体

第6章 オーストラリア

オーストラリアでは、最小の行政単位としての地方自治体（Local Government）の規模、権限が極めて小さく、事務範囲が道路やごみ収集などに限定されている。日本では市町村が行っている事務でも、州政府が行っている場合が多い。

このことは逆に言うと、日本で議論されているような、コミュニティ・グループの“近隣政府”としての機能を、地域に関わりの深いLocal Governmentがそのまま担っているとも言える。

現にNSW州では、本調査の前提である「地域の包括的な課題の解決等を図るために活動する“一定地域の住民による”組織」に該当する組織は、多くは見られない。

しかしながら一つの事例として、一部の地方自治体に見られる“プリシント・システム”が該当すると思われる。このシステムは、住民が自らの地域に関わる課題について話し合いの場を持ち、その協議結果を行政側に伝えるというものであり、あくまでも最終決定は行政側が行うことから、“近隣政府”とは一線を画するものである。

本稿では、この“プリシント・システム”を中心に紹介する。

第1節 プリシント・システムの歴史的経緯

基本的な考え方は、アメリカの“ネイバーフッド・ネットワーク”や近隣委員会から来ている。

導入のきっかけは、地方自治体を開かれたものにし、行政サービスに住民の声をより多く反映させることにあり、オーストラリアでは、1980年にノース・シドニー市に始めて導入された。

NSW州では、これまでに12の地方自治体で設立されている（同州には173の地方自治体がある）。

プリシント・システムを支持する地方自治体は、開かれた政治と、住民による地方自治体の意思決定への関与とに積極的に取り組んでいるほか、住民が発言権を行使する機会を求めて住民運動グループを組織した歴史がある地域を抱えていることが多い。

第2節 コミュニティの組織と活動

1 地方自治体とコミュニティの関係

（1）豪州におけるコミュニティ

豪州において“コミュニティ”とは、一般的にその地方自治体の区域内の全住民・関係者を指している。

特定の行政施策や課題に関して用いる場合には、次のように定義できる。

「その行政施策や課題に関して影響を被る人々や、その事柄に関心のある人々。」

具体的には、地方税納付者（大まかに言うと土地の所有者）ばかりでなく、その他の住民、事業者、一時滞在者、その他の関係当局や機関も含まれる。

行政施策の面からは、地理的な境界線が“コミュニティ”を定義する唯一の方法ではなく、共通利益によっても線引きされることがある。（NGO等）

（２）コミュニティに対する地方自治体の責任

NSW州では、地方自治体法により、地方自治体に関する諸規定が定められている。

（http://www.austlii.edu.au/au/legis/nsw/consol_act/lga1993182/index.html）

同法では、地方自治体の運営にコミュニティが関与できる機会を与えることが地方自治体の責務であると規定している（同法第４章）。

具体的な義務としては、例えば次のとおり。

ア 地方自治体は経営計画案を作成すること。この計画案には、少なくとも向こう３年間の地方自治体の活動と次年度の歳入歳出計画等を記述することになっており、地方自治体は、コミュニティに対して当該計画案を公示し、それを受けたコミュニティからの提案を検討することになっている。

イ 議会や委員会の審議については原則公開とし、コミュニティによる議事録等の書類入手が可能とされている。

ウ 特定の重要事項（例えば議員定数の変更等）については住民意思を反映するため、住民投票を実施することとされている。

エ 地域住民との連絡調整窓口職員を任用すること。

（３）政策決定へのコミュニティの関与方法

地方自治体とコミュニティとの関わり合いの形態には、基礎的な情報提供から、住民が積極的・直接的に政策決定に関わり合うケースまで、多くの種類がある。また、それぞれのシステムが対象とするコミュニティの範囲も様々である。

豪州で見られる主なものは次のとおりである。

ア シャレット（Charette）

集中ワークショップのことで、複雑な問題に対する解決法を提案するべく利害関係者を集めて行われる。一般的には都市計画づくりの時に用いられ、参加者は、通常は利害関係団体の代表者であるが、これに限定されるものではない。

比較的費用対効率が低い方法とされているが、参加者がコミュニティ全体を代表しているとは限らず、協議プロセスから取り残された人々の意見を得ることが難しい。

イ 市民パネル（Citizens Panel）

公開討論を継続的に行う方法のことで、様々な課題や行政サービスに関して定期的な意見聴取が可能であるという特徴がある。

参加者は通常２～４年間、市民パネルの活動に従事するため、時間の経過に伴い知識

が蓄積され判断材料が増えることで、考え方が変化していく場合がある。

参加者に対しては、参加者個々人の経験から課題等を熟考し、自ら提案や提言を策定することに力点が置かれる。

ウ 地域フォーラム(Regional Forum)

特定地域内の地方自治体やコミュニティの利害関係者を集めて行われるフォーラムで、地域計画に関して包括的な提言を行うことが目的である。

計画の実施状況等について定期的に検討を行うための会合を開く。

フォーラムの規模と構成は地域により異なるが、メンバーには通常、州政府機関の代表者、当該地域の議員、非政府系団体の代表者なども含まれる。

エ 市民陪審(Citizens Jury)

地域で人口統計学的に典型的となるよう無作為に選ばれた一般市民で構成された陪審団が数日間に渡って会合を行うもので、地域社会の「縮図」としての機能果たすことが求められている。

12~20人の個人で構成され、拘束時間に対して報酬を受けるのが通例である。

課題に関して、専門家などから話を聞き、問題を審議する。最終日には公聴会を開き、メンバーにより彼らの提言が一般に向けて公表される。

オ プリシント委員会(Precinct Committees)

プリシント(地方自治体の行政地区よりも狭い地区)の住民で構成される、公開討論のための集会である。

自分たちの生活に影響を与える問題について話し合うため、定期的に会合を持つ。

自分たちの地区に関する地方自治体の意思決定に積極的に関与することが目的である。

2 プリシント・システムの概要

(1) 目的

地域にかかわる様々な課題について住民等が話し合い、地方自治体の意思決定に関与していくことが目的である。

(2) 構成

地方自治体の行政地区は、幾つかのプリシント地区に分けられる。

各プリシント地区には、議長、書記、役員等からなる執行委員会が設けられ、これが集会を開催する。執行委員会のメンバーは、年次総会で選出され、全員ボランティアである。

集会は、定期的で開催され、年に一回は年次総会として開催される。

執行委員会と集会を総称して、プリシント委員会(Precinct Committees)と呼ばれてい

る。

(3) 参加者

集会へ参加できる者は、地方自治体によって異なっている。プリシント地区内に住む住民に限定している所もあれば、地方税納税者（簡単に言うと、その地区内に土地を持っている者）やプリシント地区内で営業している事業経営者も出席できる所もある。

集会には、地方自治体議会議員や自治体職員も出席する場合があるが、彼らの役割は、当日の議題に関する状況説明等である。

集会には、毎回参加している人もいるが、課題に応じて参加する人も多い。

プリシント地区内に住む住民は自動的に参加資格を得ることになるが、住民の中でも自宅所有者（地方税納税者）の割合が圧倒的多数で、賃貸住宅に住む住民の参加は稀である。

(4) 運営

集会の開催は、執行委員会の招集係か議長によって計画・運営され、議題は、執行委員会によって設定される。開催場所は、地域の学校校舎やコミュニティの建物、役場などである。

3 行政の施策

(1) 地方自治体との関係

地方自治体は、集会の開催場所の提供の他、プリシント委員会への情報提供、自治体内部に専門職員を配置すること、自治体内部の関係部門との連絡調整等の支援を行う。

更に、地方自治体の広報媒体を通じて集会開催の告知を行うことや、チラシの印刷などにかかる経費の支援に関する予算を確保している。

各プリシント地区は意見・提言を決議し、地方自治体に示すことができるが、いかなる問題についても最終的な決定は地方自治体が行う。

地方自治体側は、特定の課題について、関連するプリシント地区に影響を与える決定を行う前に、各プリシント地区の意見を聞くのが通常である。

地方自治体の職員は、しばしばプリシントの集会に招かれ、特定課題についての情報提供等を求められることがある。

(2) 議員との関係

地方自治体議会の議員は、プリシントの集会に出席する場合がある。

議員の中にはプリシントの集会に出席することを問題視する人もいるが、プリシントの集会に出席することで、コミュニティの意思を知ることが出来ると考える議員も多い。

議員は、特定課題についての見解等を求められ、プリシントの集会に招かれる場合が多い。

議員がプリシントの集会をコントロールしてしまうと住民の自由な議論の場としての機能が損なわれるため、各地方自治体では議員の活動に一定の制限を加えている。例えば、プリシントの集会には招待されなければ出席できないこと、出席できても自由な発言等はないこと、などである。

4 プリシント・システムの評価と課題

(1) コミュニティの立場から見た評価

ア 肯定的評価

- (ア) 地域の問題について話し合うための定期的な公開討論の場が与えられ、その結果、適切な対応がなされることで、自治の権利を与えられたと感じている。
- (イ) 地方自治体を信用し、地方自治体がコミュニティの声を聞いてくれていると認識している。
- (ウ) 地方自治体の運営方法や、その権限と財源に限界があること、また、既に達成されている改善点等について、よく知る機会を得ることができる。
- (エ) 政策決定への関与を通じた意思疎通の結果、コミュニティと地方自治体との間で緊密な関係を築くことができる。
- (オ) コミュニティのなかに、政策を共有しているという感覚が生まれる。
- (カ) 政策の優先事項とその目標について長期的な観点から議論をする機会を得るため、政策決定の初期の段階から関与することができる。
- (キ) 地域に関する知識が育成され、これにより地域の将来に関して検討することが可能になる。

イ 否定的評価

- (ア) プリシント委員会は新しい参加者に対して必ずしもオープンではない結束の強いネットワークであるとする調査結果 (Schulman : 1999) もあり、特定の政治的利益にとらわれてしまう可能性があることも指摘されている。
- (イ) プリシント・システムの役割について、地方自治体側が双方向の情報交換であると考えられる傾向があるのに対し、プリシント委員会側は地方自治体の意思決定に対する影響力が非常に小さいと考えていることが多い。

(2) 地方自治体の立場から見た評価

ア 肯定的評価

- (ア) このシステムを採用している地方自治体では、よりオープンで参加型の意思決定プロセスを奨励しているものと見なされるため、コミュニティとの意思疎通が容易となり、より良い関係へと発展させることができるとしている。

このことが、地方自治体に対するコミュニティの信用をさらに高めている。

- (イ) 地方自治体の政策・計画を話し合うプリシント委員会の存在により、地方自治

体は、コミュニティの意思に対して素早い対応が可能となっている。従って、プリシ
ンクト委員会は地方自治体とコミュニティを互いに近づけ得る存在であると認識され
ている。

(ウ) コミュニティを地方自治体の政策決定に関与させることで、意思決定の手順が公
正であると認識され、その政策のパートナーとしての住民意識が高められることから、
供給されたサービスに対しての満足度を高めることができる。

例えば開発申請については、コミュニティとしての意見を求めるためにプリシ
ンクト委員会に申請書を送ることで、コミュニティ、開発業者、地方自治体の間での交渉
が促進される。

(エ) コミュニティは、自分たちの地区の改善方法について、創造的、画期的なアイ
ディアを有していることが少なくなく、地方自治体側に別な角度からの視点をもたらす
ことがある。コミュニティから寄せられた意見や提言は、より建設的で地域の実情に
即した解決策の策定に貢献し、さらには事業の優先順位に地域の要求を反映させるこ
とができる。このことは、より良い政策決定を行うことと、コミュニティに意見を求
めなかった場合に生じる課題が減るということにもなり得る。

(オ) 保守作業などが必要な場所の連絡や、開発業者の不法行為等について地方自治体
に知らせるパイプ役として、プリシンクト委員会を利用できる。

(カ) プリシンクト委員会は、コミュニティを代表する組織として大変有用なネット
ワークである。コミュニティの意見を聞く必要がある場合には、直ちに利用できる。

(キ) 政策決定への関与を通じて、コミュニティは現実的な選択をするようになる。

イ 否定的評価

(ア) プリシンクト委員会に情報を提供し要求に応える為に、地方自治体は必要な職員
の配置や相応の時間を割いて対応すること等、十分な支援を行わなければならないが、
このことは、資金や職員の時間を流用することで他の事業を圧迫することを意味する。

(イ) プリシンクト委員会は、常に議論すべき課題を有していなければ衰退しかねな
いため、地方自治体は、地域に直接的に関係のある問題ばかりではなく、幅広い問題
にかかわらせるよう誘導する必要がある。しかし、直接的に影響を受けない問題に対
する関心度は大抵低いため、委員会の維持が困難になる場合がある。

(ウ) プリシンクト委員会が、地方自治体や議員に対する疑念や疑心を第一の焦点に置
いた討論の場となり、建設的な議論が出来なくなってしまう場合がある。

(エ) 参加率を高めるためにプリシンクトの集会は夜間に行われることが多いが、議員
にとっては仕事量が増えることになるため出席を望まない場合がある。議員が出席し
ないため、プリシンクト委員会の意見・提言の影響力が弱まり、参加者の熱意が低下
する場合がある。

(オ) 特定集団の利益や自己中心的な行動がプリシンクトの集会を支配してしまう可能
性があるため、地方自治体は運営にあたる執行委員会を支援しこのような問題に対応
できるよう指導する必要がある。しかし、プリシンクト委員会の存在自体が特定集団

に利用され、地方自治体が中立的立場を保てなくなる場合がある。

(カ) プリシント・システムが機能し始めると、コミュニティは地方自治体の意思決定への“関与”として意見を言うことに留まらず、むしろ自らが“決定”することを主張する場合がある。このような状況に至った場合に、地方自治体側はこのシステムを容易に取りやめることはできなくなる。

例えば開発申請の場合、プリシント委員会に諸事項を回覧し、議論のための十分な時間を与える必要性から、許可の決定までの時間が長くなる傾向がある。

(3) 課題

ア プリシント・システムの拡がりについて

プリシント・システムは、NSW全域に拡がっているシステムとは言えない。その理由として、このシステムを採用した場合に地方自治体側にかかる経費（職員の配置や助成金の支出などの直接的経費と、意見を聞くための準備やその結果に対する対応などの間接的経費がある。）の問題や、行政権限の縮小を懸念する声があること等が挙げられる。

一方、このシステムを採用している地方自治体では、開かれた地方自治体として住民の声を聞くためには当然必要な経費であり、このシステムは一つの方法として十分に機能し定着していると考えている。また、あくまでも最終決定権限は、地方自治体議会と地方自治体政府に属しているとしている。

イ 参加者の構成と参加率について

プリシント委員会への参加は自由なので、参加者がコミュニティを形成する人口統計学上の典型的な人々ではないのが通常である。とりわけ、若年層、非英語圏の出身者、低所得者層、低学歴の人々の参加が少なく、これらの人々の意見が反映されづらいことが多い。

執行委員会のメンバーは、コミュニティ内の特定の集団だけを代表する者となりがちであるため、彼らを取り上げる問題が必ずしもコミュニティ全体としての関心事であるとは限らない。

特定の利害関係を有する少数の個人やグループがプリシント委員会を支配してしまう場合がある。このような状況が発生すると個々の参加者が自由に発言しにくくなるため、集会への参加率が低下する。参加率が低下したプリシント地区に対しては、地方自治体側の関心度も低下を余儀なくされる。

地方自治体側の関心が低下すると、プリシント委員会への参加者は地方自治体の意思決定に影響を与えることができないと感じるため、さらに参加率が低下する。

プリシント委員会への参加者が少ない場合、その原因として以下のことが挙げられる。

- (ア) プリシント委員会の存在について、コミュニティによく知られていないこと。
- (イ) プリシント委員会が地方自治体の政策決定にどの程度の影響を与えることがで

きるのか、ということについて、参加者同士、参加者と地方自治体との間で、コンセンサスが欠如している場合があること。

(ウ) プリシнкт委員会 の意思決定に関して、地方自治体側からのフィードバックが不十分であること。

(エ) プリシнкт委員会 が開放的でなく、近づきづらいと認識されていること。

(オ) 議案にのぼる問題の範囲が限られていること。

(カ) 地方自治体の決定に対しての影響力が弱くなりがちであること。

ウ 政策決定への影響力について

地方自治体側がプリシнкт委員会 の意見・提言を取り入れることが少ないと感じている場合がある。

地方自治体の意思決定に対する影響力が低いとされる原因としては、委員会 の予算が少ないことや、委員会には意見・提言等を受け入れさせる法的拘束力がないことなどが挙げられている。

エ 意見等の取扱いについて

プリシнкт委員会 への参加は任意であるため、参加者が少ない場合、その委員会から提出された意見・提言はコミュニティの意見がきちんと反映されていないのではないかと、との非難が生じる。地方自治体では、このような場合、プリシнкт委員会 から提出された意見をどのように取扱うのかが問題となっている。

第3節 個別事例

1 ノース・シドニー市

(1) ノース・シドニー市の概要

ノース・シドニー市は、シドニー中心部からハーバーブリッジを渡ってシドニー湾を挟んだ北側にあり、日本人が多く住むノース・ショア地区にある都市である。

市の中心ビジネス街(CBD)はオーストラリアで三番目に大きなオフィス地区であり、比較的富裕層が多い都市である。

オーストラリアで初めてプリシнкт・システムを導入した市である。

- ・面積：10.4 平方 km
- ・人口：約 56,000 人
- ・市職員数：380 人
- ・議員数：12 人
- ・選挙区：4 地区 (各地区 3 人ずつ)
- ・予算規模：48,417 千豪ドル (約 33 億 9 千万円)
- ・ホームページ：<http://www.northisydney.nsw.gov.au/>

(2) プリシント委員会の歴史

1973年に現在のプリシント委員会の原型となる組織が設立された。

当時は市内に52のプリシント地区があり、都市開発計画の方針決定への関与を中心とした活動を行っていた。住民コードの再確認を容易にすることも目的の一つであった。

しかし、1977年に当時の市議会議員たちは、プリシント委員会を解散させた。理由は、都市開発計画に対して要求ばかりが行われ、期待されていた助言的役割を果たしていなかったことと、委員会の役割が議員活動と重複していることなどによる。

一部のプリシント委員会は、市の支援が無い中でも活動を続けたが、殆どの委員会は情報が提供されないことなどから活動停止を余儀なくされた。

1980年にTed Mack氏が市長になり、プリシント委員会が復活した。同市長は無所属の議員で、徹底的な情報の公開と住民の声を聞くということを市の方針にし、同委員会もその中の一つのメニューとして見直された。

復活に際しては、以前の区域割が多すぎたことから、市職員、議員、コミュニティの代表者の間で十分な話し合いが行われ、25のプリシント地区に再編された。

従来の活動に加え、議論の範囲をより広範囲にするよう考慮され、地区の課題のみならず、市全域に渡る課題、州・連邦政府の担当分野に関する課題についても議論されるようになった。

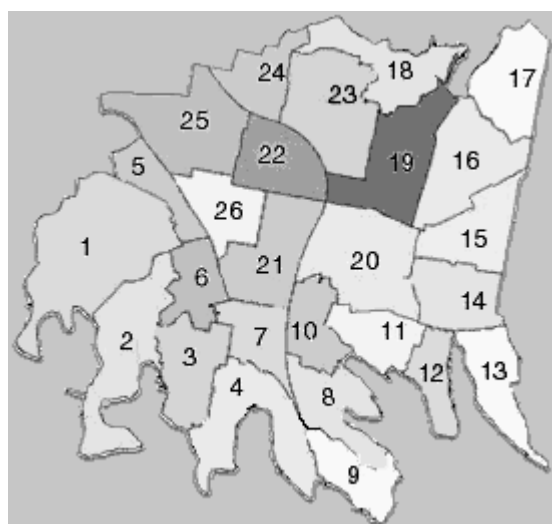
(3) 対象地区

市の全域を26のプリシント地区に分けている。

しかし、そのうち集会を行うなど活発に委員会が運営されているのは22地区である。(Nicholson地区はWollstonecraft地区と合併しており、Harrison地区とBrightmore地区は運営されていない。また、CBD地区は居住地区に分類されていない。)

一つのプリシント地区内には500～1500世帯程度が居住している。

PRECINCT MAP MENU



■ 01. Wollstonecraft	■ ■ 14. Bennett	■
■ 02. Waverton	■ ■ 15. Harrison	■
■ 03. Union	■ ■ 16. Brightmore	■
■ 04. Lavender Bay	■ ■ 17. Willoughby Bay	■
■ 05. Nicholson	■ ■ 18. Bay	■
■ 06. Edward	■ ■ 19. Parks	■
■ 07. CBD	■ ■ 20. Neutral	■
■ 08. Milson	■ ■ 21. Stanton	■
■ 09. Bradfield	■ ■ 22. Registry	■
■ 10. Anderson	■ ■ 23. The Plateau	■
■ 11. Hayes	■ ■ 24. Bridgeview	■
■ 12. Kurraba	■ ■ 25. Holtermann	■
■ 13. Cremorne Point	■ ■ 26. Hayberry	■

図1 ノース・シドニー市のプリシント地区

(同市HPより <http://www.northsydney.nsw.gov.au/search/index.html>)

(4) 参加者

プリシントの集会には、その地区に居住する全ての住民、土地所有者、勤務者、学生が出席できる。

議員は、自分が住んでいる地域以外のプリシントの集会には、招待された場合しか出席できない。

参加率は、土地の価格が高く富裕層の多い地区の方が高い。

(5) 組織

各プリシント委員会には、執行委員（議長、書記、会計係など）を置き、この執行委員が集会を運営する。

執行委員は、毎年11月に開催される年次総会で選出され、議長と書記は、最長2年までしか連続して選出できない。

執行委員は、全てボランティアであり、執行委員への成り手がいない場合、そのプリシント委員会は運営できず、活動を休止せざるを得ない（現に数地区で活動を休止している）。

(6) 活動

様々な行政課題に関し、市に対する地域としての意見を述べ、助言を与えている。

市は主要事業、市の予算、施策方針、新規政策、調査案件などについて、プリシント委員会での説明を実施している。

一部のプリシント地区では、地区の親睦を図るため、イベントを行う場合がある。

(7) 規則

市では、プリシント・システムについての指針を作成しているが、これは条例化されたものではない。

(8) 議題

議論される分野は、交通、公園、污水处理、道路、都市計画、開発計画、ごみ、環境問題、地域社会に関する課題などである。

議題には特別な制限は無く、市に関するだけでなく、州政府や連邦政府に関わる問題についても議論される場合がある。

市に関することとしては、全ての建築・開発案件、開発計画、土地利用計画の変更、交通関係、景観に関する提案、市役所予算の見積り、一般的な政策課題、市役所の事業などについて話し合う。

例えば建築・開発案件については、地区内の全ての開発申請が市からプリシント委員会に回覧され、月例集会において検討が加えられ市に対し意見を述べる。

これらの意見は、アセスメントの一部として取り扱われる。従って、開発申請者は申請書の提出前、もしくは公告期間中に、プリシント委員会に出席し説明・協議を行うことが奨励されている。

(9) 市との関係

印刷代、公告配布などの支援のため、年間700豪ドル(約50千円)が市から支給されている。プリシント地区がストリート・パーティー等イベントを行う場合、市は道路の使用等で便宜を図るほか、寄付として500豪ドルを支出する。また、プリシント委員会の議長や書記が訴えられる場合に備え、保険にも入っており、この保険料を市が支出している。この他、プリシント執行委員会のメンバーに対して、毎年12月に市が研修会を実施している。

市は担当職員2名(マネージャーと事務補助員)をコミュニティ開発局に配置している。プリシント委員会に対する彼らの役割は、情報提供などの事務的支援の他、住民が自ら考え議論できるよう、相談に乗ることである。しかし、議長や書記の成り手がいない等の為プリシント委員会が存続できない場合は、あえて何も手助けはしない。これは、あくまでも同委員会は住民が自ら組織するものであり、行政側が作るものではないとの考えによる。市の内部における彼らの役割は、市の政策決定に対するコミュニティの関与方法を改善し効果的なものにする事である。具体的な業務としては、集会を行った各プリシント委員会から届く意見を集約し、各担当部門に伝えることである(通常、集会後、執行委員から市の担当者にEメールが送られてくる)。受け取った各担当部門は、文書により5

日以内に回答することになっている。

四半期ごとに各プリシント委員会から数名が出席し合同プリシント委員会会議が開催される。この会議では、より広範囲に関わる課題について議論され、会議の代表者が市長及びジェネラル・マネージャーと議論の結果について意見交換をする。これを各プリシント委員会に持ち帰り、議論のうえ、市にフィードバックしている。

(10) 議員との関係

議員は、一般的にはプリシント委員会が住民の声を聞くのに良い機会だと考えている。

集会への出席は、自らが居住する地区のプリシントを除き、招待される場合しか出席できない。招待された場合には、特定の課題などについて意見を述べることができる。

自らが居住する地区のプリシント集会に出席する場合でも、あくまでも議員としてしか出席できない。議員は、出席者の意見を聞くだけで、自ら意見を述べることはできないことになっている。

これは、プリシント委員会が特定の議員に支配されないよう配慮したものである。

(11) 州・連邦政府との関係

州や連邦政府に関わる問題がプリシントで議論された場合は、それぞれのプリシント委員会から直接、州もしくは連邦政府の担当部門に議論の結果が送られる（市は、連絡先などを教えることはあるが基本的には関与しない）。

(12) NGO等との関係

現在のところ連携の実績は無い。

(13) 成 果

プリシント・システムの導入によって、市の政策決定過程が、より透明性の高いものになり、市の方針である“開かれた行政”を支える一つの方法となっている。

プリシント・システムを十分に機能させるためには、市役所内部、議員の十分な支援・協力が不可欠だが、ノース・シドニー市では、これが得られている。

現在半分以上の市議会議員が、プリシント委員会の出身者で占められており、プリシント委員会が、一種の議員養成所として機能している。

2 ウェーバリー市

(1) ウェーバリー市の概要

ウェーバリー市は、シドニー中心部から東側にあり、サーフィンのメッカ、ボンダイビーチがあることで有名である。

- ・面積：9.17 平方 km
- ・人口：約 60,400 人

- ・市職員数：450人
- ・議員数：12人
- ・選挙区：4地区（各地区3人ずつ）
- ・予算規模：53,358千豪ドル（約37億3千万円）
- ・ホームページ：<http://www.waverley.nsw.gov.au/>

（2）プリシント委員会の歴史

ウェーバリー市は、NSW州内で早くからプリシント・システムを導入した地方自治体の一つで、1987年にプリシント委員会を設立した。

導入を積極的に進めたのは、当時の市長とジェネラル・マネージャーで、先行して同システムを作っていたノース・シドニー市の例を参考にした。

市の事業計画や意思決定に、コミュニティを関与させることを目的としている。

（3）対象地区

市の全域を13のプリシント地区に分けている。

当初は14のプリシント地区があったが、1996年のプリシント境界線見直しを経て、現在13のプリシント地区が存在している。

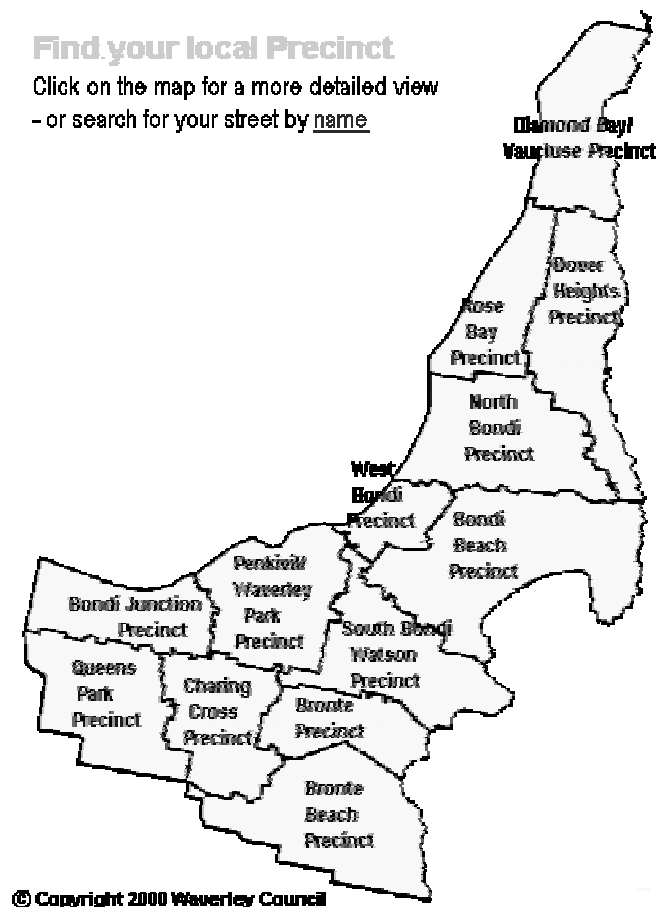


図2 ウェーバリー市のプリシント地区

(同市HPより <http://www.waverley.nsw.gov.au/council/precinct/finding.htm>)

(4) 参加者

プリシントの集会には、プリシント地区内に住む全ての住民が出席できるが、住民以外(例えば土地所有者であるが、地区内に住んでいない人々)は出席できない。これは、住民ではない土地所有者は、通常、地域の住環境よりも開発による収入増を選択しがちな為である。

最大のプリシント地区であるボンダイ・ビーチ地区は対象者が約6,000人いる。集会への参加者は全プリシント地区の平均で30名程度である。

(5) 組織

プリシントの代表者は、地元住民のボランティアで構成されている。但し、市役所職員は通常代表者にはなれない。

年一回、年次総会を開催し、プリシントの代表者を選出する。

(6) 活動

定期的に集会を開催している。集会の周知は、プリシント地区内の全ての郵便受けに案内を配ることで行っている。

集会の日程は、地元紙および市のウェブサイトで宣伝される (<http://www.waverley.nsw.gov.au/council/precinct/meetings.htm>)

市は、地区内の開発申請や、交通管理計画、市の政策・経営計画、造園・環境計画、地域サービスの変更、コミュニティサービスといった案件について、プリシント委員会に情報を提供している。委員会はこれらについて議論をし、委員会の意見を集約したうえで、市に対し検討を促している。

集会は平日の夜に行われることが多いが、中には、週末の昼間に開催することで、参加しやすくしている委員会もある。

(7) 規則

ウェーバリーのプリシント委員会は、『ウェーバリー・カウンスル・プリシント・ポリシー』に基づいて運営される。同方針は少なくとも4年に一度、プリシント代表者と市職員で構成される委員会によって見直しが行われる。最新版は2001年2月に見直しと採用が行われたもので、市のウェブサイトで公開されている (<http://www.waverley.nsw.gov.au/council/precinct/policy.htm>)

(8) 議題

『ウェーバリー・プリシント・ポリシー』項目1.5では、プリシント委員会は、開発申請、主要公共事業、交通管理計画、公園および自然保護区およびビーチの管理・改善・使用、環境問題、コミュニティサービス供給および区画変更案のうち、各プリシント地

区に関係する事について話し合うものとされている。

集会で話し合われる最も一般的な議題は、開発についてで、その他に、交通、ごみ・廃棄物管理などがある（Schulman, 1999）。

（ 9 ）市との関係

プリシント・システムの運営費として、市では年間 12 千豪ドル（約 870 千円）の予算を確保しているほか、フルタイムの専任職員（年俸 47 千豪ドル、約 330 万円程度）を配置し、印刷等の各種事務支援を行っている。各プリシント委員会に対しては、年間 50 豪ドル（約 3,500 円）の資金援助を行っているが、市で多くの事務支援を行っているために、各プリシント委員会の支出は少なく、事務用品の購入などに充てられる（教会等に寄付するところもある）。

市長は、多くのプリシント集會に出席し住民との対話を行っているほか、市の専任職員も多くのプリシント委員会に出席し、各委員会が円滑に運営出来るよう指導等を行っている。

市からは、各種の案件に関する情報を定期的に全てのプリシント委員会に送っており、各プリシント委員会は、議論の結果を市に送り、検討を求めている。

この他、市は、若年層に対してプリシント・システムを教える一種の啓発活動として、ジュニア・プリシント・システムを開催している。これは、小学校 1 校、高校 2 校で実施しているもので、生徒たちは学校に関する課題等を議論することで、システムを理解できるようにしている。

また、プリシント委員会への参加を促すために、地域の T A F E（公立の専門学校）の英語クラス、市民集会、市内に居住者の多いロシア・イタリアのグループの集会などにおいて、プリシント・システムについての情報提供を行っている。

（ 10 ）議員との関係

議員は、中にはこのシステムに反対している者もいるが、一般的にはプリシント委員会が住民の声を聞くのに良い機会だと考えている。

殆どの議員はプリシントの集會に参加し、住民の声を聞くことに努めている。

議員の役割と、プリシント・システムの役割の決定的な違いは、いかなる政策でも、最終決定は議員が行うことである。

（ 11 ）州・連邦政府との関係

州や連邦政府に関わる問題（例えば交通関係）がプリシントで議論された場合は、それぞれのプリシント委員会から直接、州もしくは連邦政府の担当部門に議論の結果が送られる。

（ 12 ）NGO等との関係

特定の課題に興味をグループ（例えば、環境関係など）が、プリシント委員会をサポ

ートする場合がある。

(13) 成 果

プリシнкт・システムの導入によって、市の政策決定過程が、より透明性の高いものになり、住民と市との関係が、より緊密になった。

プリシнкт・システムを継続的に機能させるためには、市と議員の十分な支援・協力が不可欠である。また、発言の自由が保障されていることも重要だ。ウェーバリー市では、今のところ、非常にうまく機能していると言える。

参考2

オーストラリアの行政制度の概要

1 オーストラリアの政府構造

オーストラリアの政府構造は、連邦、州及び自治体の3層構造である。

各層政府の権限は、表の通り。

連 邦	州・特別地域	自治体
連邦憲法に規定されている権限（連邦に専属する権限と州と共管の権限とがある。） （例） ・外 交 ・防 衛 ・電波管理 ・高速道路 ・出入国管理 ・年 金	連邦に専属する権限以外の権限 （例） ・警 察 ・消 防 ・救 急 ・公立学校 ・公立病院 ・環境保全	各州の地方自治体法により付与された権限 （例） ・地方道整備 ・山火事対策 ・公衆衛生 ・児童保育 ・ごみ収集 ・建築確認

(注)首都特別地域（キャンベラ）では、首都特別地域政府が州政府及び自治体の機能を果たしている。

2 自治体の権限及び事務

(1) 自治体の権限

連邦国家であるオーストラリアにおいては、自治体はそれぞれの州の憲法又は地方自治体法 (Local Government Act) に基づいて設置されている。

自治体の組織、権限及び事務は地方自治体法などの州法令で規定され、州政府が統制・監督している。

州政府の監督権限の中には、自治体の議会を解散する権限もある（自治体の運営が混乱に陥っている場合、州政府の任命した調査官による調査結果に基づき必要があると認めるときは、州政府が当該自治体の議会を解散し、選挙の実施を命じるか、一定の期間、州政府の任命する行政官に議会の権限を代行させることができる）。

しかし、次第に自治体の役割の見直し及び権限の強化が図られてきており、特にサービス行政分野においては、自治体の包括的権限がかなり認められるようになっている。

(2) 自治体の事務

道路整備他土木事業(Roads and Public Works)

道路・橋梁、上下水道、公園等の建設・維持、駐車メーターの設置など

土地利用計画 (Planning)

ゾーニング、都市開発計画など

建築規制及び保存 (Building Control and Preservation)

建築許可、歴史的建物の保存など

ごみ処理 (Waste Disposal)

ごみ収集・処理、歩道・公園等公共施設の清掃など

コミュニティサービス(Community Services)

チャイルド・ケア・センター (保育所) の管理運営

高齢者、病人への食事宅配サービス

高齢者用住宅の提供、高齢者参加事業の実施

青少年センター、青少年参加事業の実施など

レクリエーション及び文化事業(Recreation and Culture)

図書館、公民館、公園、テニスコート、ゴルフ場などの管理運営

公衆衛生(Public Health)

食品衛生検査、公衆便所・ごみ箱設置、飼犬登録など

山火事対策(Bushfire Brigades)

山間部の消防団の設置、訓練など

* 州により、あるいは自治体の規模により、処理する事務の範囲は異なるが、概ね共通する事務を列挙した。

3 自治体の組織

(1) 議会(Council)

機能：議決機関と執行機関の機能を併せ持つ。

主な権限

- ア 自治体の重要な問題に関し、政策決定を行うこと。
- イ 自治体の歳入歳出予算を決定し、決算を認定すること。
- ウ 連邦政府、州政府及び他の自治体との協議を行うこと。
- エ 住民の請願を処理すること。
- オ 首席行政職員(ジェネラル・マネジャー)を任命し、その職務遂行を監督すること。

* 財政、土木、都市計画、公衆衛生、環境等の委員会が議会に設置され、その部門に属する事務について議会の権限の一部を委任される場合もある。

議員数：多くの場合15名以下。非常勤で(農業経営、管理職、専門職などの本業を持つか、退職者である場合が多い。) 議員としては低額の手当が支給されるのみということが普通。

議員の任期：3～4年(州により異なる。)

自治体議会議員の選挙制度

州名	選挙の頻度	改選の方法	議員の任期
NSW	4年毎	全員改選	4年
VIC	多くは3年毎	多くは全員改選	多くは3年
QLD	3年毎	全員改選	3年

S A	3年毎	全員改選	3年
W A	2年毎	2分の1改選	4年
T A S	2年毎	半数改選	4年
N T	4年毎	全員改選	4年

(各州地方自治体協会への調査に基づき作成)

ア 選挙権

(ア) 州議会議員選挙における選挙人名簿に登録された者……全州共通

18歳以上のオーストラリア国民で、当該選挙区に居住するものは、選挙人名簿への登録を申請する義務がある。

(イ) 当該自治体のレイトを納めている非居住者で、非居住者選挙人名簿に登録された者（QLD州、北部特別地域を除く。）

イ 投票義務

(ア) 義務投票制の州……NSW州、VIC州、QLD州、北部準州

(イ) 任意投票制の州……SA州、WA州、TAS州

連邦及び州議会議員選挙については、すべて義務投票制である。

ウ 平均投票率

(ア) 義務投票制度を採用している州……95%程度

(イ) 任意投票制度を採用している州……20～60%

(ウ) 郵便投票を認めている州もある（VIC州、SA州、WA州及びTAS州）

(2) 長(Mayor)

自治体の長は、議会の議長でもあり、対外的に自治体を代表する。

長の呼称：一般的にMayorであるが、シドニー、メルボルン等の州都の市長はLord Mayorと呼ばれる。農村部の自治体の長では、PresidentやChairmanの呼称が用いられることも多い。

長の選出方法：住民が直接選挙する場合と議員の互選による場合とに分かれる。

州名	議長の選出方法	任期
NSW	公選又は互選	公選：4年、互選：各自治体の任意
VIC	公選又は互選	3年
QLD	公選	3年
SA	公選又は互選	3年
WA	公選又は互選	4年
TAS	公選又は互選	2年
NT	公選	4年

(各州地方自治体法)

(3) ジェネラル・マネジャー(General Manager)

議会が任命する行政執行責任者で、チーフ・エグゼクティブ・オフィサー(Chief

Executive Officer) と呼ぶ場合もある。

議会の決定した基本方針に基づき、議会の監督の下に具体的な行政執行を行う。

新聞広告等により一般公募し、選考により数年間（多くは5年）の任用契約を結ぶ形で議会が任命する。

N S W州においては、1993年の地方自治体法改正により、議会とジェネラル・マネジャーとの役割分担の明確化が図られ、議会の決定した基本方針に基づいて具体的に行政を運営する役割は、長でなくジェネラル・マネジャーが担うようになっている。他の州でもこの傾向が強まっている。

(4) その他の職員

N S W州の自治体の職員総数は計約3万人で、各自治体平均の職員数は約170人であるが、職員数が1,000人近い大都市がある一方で、農村部では、職員が20人程度しかないような小さな自治体もある。

自治体により様々であるが、自治体職員の職種の典型的な例としては、以下のようなものがある：事務職員、会計職員、税務職員、情報技術職員、土木技師、交通技師、機械技師、食品衛生担当員、都市計画担当員、建築検査員、保母、司書、高齢者福祉職員、コミュニティ担当員、ごみ収集作業員、道路建設作業員など。

オーストラリアの自治体では、道路等の建設やごみ収集などの業務も伝統的に自前の職員により行われていたため、以前は道路建設作業員、ごみ収集作業員などの現業職員の割合が半分以上を占めていたが、近年、現業業務の外部委託が進展したことから、現業職員は著しく減少し、その一方で、外部委託した業務の運営の監督に当たる事務職員の割合が増加する傾向にある。

豪州の自治体では、ある役職が空席になると、庁舎内の掲示板、新聞広告、自治体求人情報誌等により自治体内外から広く公募し、候補者を面接して後任者を任用するのが普通で、日本の場合のような昇進や人事異動の制度は基本的にない。

参考文献等

- ・「Draft Research Paper on Community Engagement and Local Government : A Case Study in Precinct Committees」Elton consulting
- ・「The Precinct System Valid Model of Public Participation or Relic?」Martin Bass
- ・「Public Participation & Direct Democracy in North Sydney」North Sydney Council
- ・「Community Indicators and Local Democracy Project : Waverley LGA Precinct Committee Review」Elton consulting
- ・ノース・シドニー市ホームページ (<http://www.northsydney.nsw.gov.au/>)
- ・ウェーバリー市ホームページ (<http://www.waverley.nsw.gov.au/>)
- ・Australian Local Government Guide 34th edition (Crown Content)

協力いただいた方々

University of Technology, Sydney Centre for Local Government

Program Manager Robert Mellor 氏

Elton consulting

Associate Director Roberta Ryan 氏

Associate Director James Evans 氏

North Sydney Council

Martin Bass 氏

Waverley Council

Kim Box 氏

第7章 中国

中国社会における様々な施策は都市部と農村部の二重構造となっている。今回の調査においては、日本のコミュニティ活動のあり方を検討するうえでの参考とするという観点から、都市部の状況について報告する。

第1節 コミュニティ形成の歴史的経緯

改革・開放政策以前の中国は、計画経済体制のもとであらゆる職場組織（中国では「単位」という。）を通して従業員とその家族を囲い込んできた。住民は「単位」に所属しているだけで住宅や福祉の面倒を見てもらった。当時は飛行機の切符を買う場合も「単位」の紹介状が必要だったし、結婚、出産から教育、就職など、全てが「単位」によって管理されていたといわれているほどである。ところが政策転換後、計画経済が市場経済にとって替わられるにしたがって、「単位」の全能的な機能が大幅に縮小され、その機能を穴埋めするために住民の自治組織である「居民委員会」の役割が非常に重要視されてきている。特に今日、中国各地では「社区」（コミュニティ）の建設が盛んに展開されているところであるが、その担い手として「居民委員会」に大きな期待が寄せられている。

1 「居民委員会」の変遷

1949年に中華人民共和国が成立した後、各都市で人民解放軍による接收・管理が進み、国民党の末端統治組織であった保甲制度（宋代に組織された治安と徴税のための官製隣保組織で、国民党政府期においては、地主が地代を徴収するために利用されたり、内戦期には共産党の支持者を摘発するために利用された。）が排除された。この時期の中央指導層は、長らく戦乱で疲弊していた地域社会の再建とともに、各地でくすぶっていた反革命勢力に対する鎮圧に懸命に取り組んでいた。そのような中、各地で様々なかたちで組織づくりの試みがなされていった。そして1950年には天津、武漢、成都のそれぞれの都市で「居民委員会」という名の住民組織が現れた。このころの住民組織は、政府の方針・政策・法規の学習や宣伝、住民の意見・提案の政府への伝達などの役割を担うほか、スパイ防止・盗難防止などの治安維持活動や、アヘン吸飲の禁止などの社会秩序の再建事業にも貢献したとされる。組織化された住民組織の名称を「居民委員会」と統一したのは1951年であるが、その後も全国的に組織化が進められ、1954年に入ると、中央政府内務部によって、「居民委員会」の設置が通知されるとともに、末端の行政組織として街公所に代わって「街道弁事処」が設置された。

しかし、1958年から60年にかけての大躍進運動のなかで、居民委員会の活動は阻害され、1966年に始まる文化大革命において、居民委員会は組織としての機能を完全に破壊された。

その後文化大革命も終結し、1979年から改革開放政策が始められ、中国の経済と社会に大きな変動をもたらした。特に1992年に社会主義市場経済の建設が国家的目標となって

からは、国有企業の改革が中心課題の一つとなった。国有企業改革は、企業を市場競争に耐えうる経営効率を備えた生産組織に体質転換させることであり、生産以外の機能を企業の外に放出することである。このため日曜雑貨品等の販売、教育をはじめ社会福祉サービスや医療サービスの提供などは外部化されることとなった。そこで、「職域」に代わり、「地域」が注目されはじめてきたのである。当時は、「居民委員会」は単位に属さない家庭婦人や高齢者を対象とする組織に過ぎなくなっていたが、単位制度の崩壊とともに、今までの活動とは違った変化を見せ始めた。

地域に根ざしたサービスの提供主体となり得るのは、まさに「居民委員会」であった。また政府への依存を断ち切るという改革開放路線から、住民の自発的な活動にも期待がかけられることとなった。そこで現在、「居民委員会」は住民ボランティアを組織し、コミュニティサービスを提供するという大きな役割を担うこととなったのである。

第2節 コミュニティの組織と活動

1 居民委員会の概要

「居民委員会」は日本の「町内会」に類似したものとして捉えられがちであるが、法律（都市居民委員会組織法（以下「組織法」という。))で設置や役割等が規定されている点、住民の全てがいずれかの居民委員会に属さなければならない点、行政の末端組織「街道弁事処」が指導する立場にある点で大きく異なる。

（1）居民委員会の設置

居民委員会は居住地の状況により、「住民の自治に都合よく」という原則のもと、一般的に100～700世帯までの範囲で設置されることとなっている。また、設立、解散及び規模の調整は行政（区を設置しない市及び市が管轄する区の人民政府）が決定することとされている。[組織法第6条]

（2）運営体制

居民委員会は「主任」、「副主任」、および「委員」で構成される。人数は5人～9人とされ、多民族地域にあつては少数民族が必ず委員として入ることとされ、少数民族との融和も考慮されている。[組織法第7条]

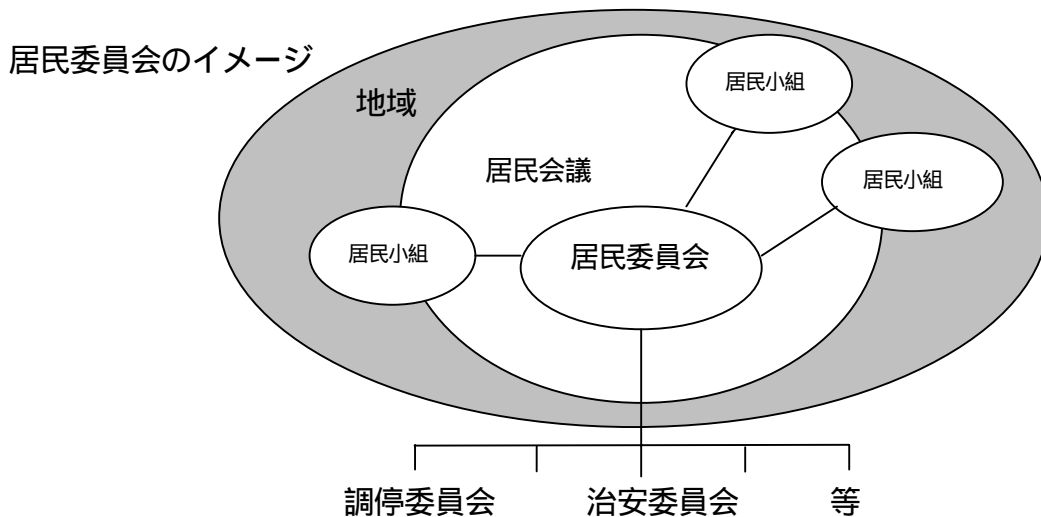
委員は、居住区全体の有権者（18歳以上の住民）による選挙、各世帯の代表による選挙、各居民小組から選ばれた2～3人ずつの代表らによる選挙の3通りの方法から地域の事情に適した方法で選出される。任期は3年とされ、再選も可能である。[組織法第8条第1項]

居民委員会の活動を実施していくための組織として、民事調停、治安維持、公衆衛生等の「委員会」を設置することができる。居民委員会の委員が各種の委員会の委員を兼任し、指導にあたることも可能とされている。[組織法第13条]

また、大きくなりがちな居民委員会組織の活動を補完するのが、近隣世帯で構成する「居

民小組」である。民生部（中央政府）の解釈では、居住状況により一般に15～50世帯で構成するとされているようである。[組織法第14条]

さらに、居民委員会活動のチェック機能として、「居民会議」がある。居民会議は18歳以上の住民から成り、会議は 居住区全体の有権者（18歳以上の住民）、各世帯の代表、各居民小組から選ばれた2～3人ずつの代表 の3通りの方法で構成することができる。開催には過半数以上の出席が必要で、案件は、出席者の過半数をもって採択されることとなっている。居民委員会は居民会議に対して活動報告の義務を有すると



もに、住民全体に係わる重要事項については、必ず居民会議に諮り、採否が決められることとなる。「居民公約」(住民に対する居民委員会の公約)の制定、住民からの費用徴収、委員の解任なども、居民会議で審議の上、決定される。[組織法第9条、第10条、第15条]

ここで特筆すべきは、(組織法には名言されていないが、)居民委員会の委員のなかに共産党支部書記が存在することが多いことである。これは、居民委員会が党の宣伝や指導を浸透させるうえで有利な組織構造をもっていること、また居民委員会の組織づくりにあたっての党の積極的な関与がありうることを示している。

(3) 活動分野と活動内容

活動には、2つの異なる役割をみることができる。一つは「地区内での政府事業への協力」であり、もう一つは「近隣互助的な活動」である。

地区内での政府事業としては、公衆衛生、傷痍軍人や遺族に対する支援、青少年教育などがある。居民委員会は、これらの事業が円滑に行われるように、居住区内に垂れ幕を掛けたり、ビラ配りを手伝うなど、宣伝・啓蒙活動を行う。計画出産管理では、一人っ子政策を徹底させるための避妊技術の普及や出産年の割り当てなどを行うことがある。また最近重視されている事業の一つとしては環境美化運動があり、大規模な環境美化キャンペーンを数回繰り返し、道路や敷地内の清掃活動だけでなく、道路を塞いでいる違法露天商の排除や不法建築物の撤去などにも力を注いでいる。

近隣互助的な活動は、従来から居民委員会が得意としてきた分野である。例えば、牛乳配達や郵便物の管理などは、今でも一部の地域で見られる伝統的な仕事である。さらに、共用部門の管理や家庭・近隣間のいさかいなどの紛争の解決は、現在においても居民委員会が担う重要な役割の一つである。特に家庭・近隣間のいさかいの仲裁には、担当委員が当事者同士の言い分に辛抱強く耳を傾け、和解に導くというやり方で行われているのが一般的である。

(4) 活動財源

活動経費と委員の生活補助費については、区を設置しない市及び市が管轄する区の人民政府又は上級の人民政府の規定に委ねられている。[組織法第17条]

しかし、行政からの手当だけでは、事務室の家賃をはじめ、水道、電気、暖房などの基本的な経費すら捻出できず、また委員の生活補助費も低すぎるのが現状のようである。

このような財源不足を補うため、各居民委員会は住民向けの有料サービス事業の運営を行い、活動の財源としている。1993年の統計によると、全国約12万の居民委員会のうち、10万元以上の事業収入のある居民委員会が全体の10%、さらに100万元以上の事業収入のある居民委員会が300あまりある。

さらに組織法では、居住地区の公共事業を行うために必要な費用は、住民会議の討議による決定を経て、住民から徴収することができ、当該地区の受益単位から徴収することもできることとなっている。[組織法第16条]

(5) 「社区」建設

ア 「社区」建設

現在、中国各地では「社区」建設が盛んに行われている。「社区」とは、当該社区の区域を管轄する行政の末端機関である「街道弁事処」と区内の「居民委員会」が、区内住民の生活レベルを向上させることを目的として、当該地域の資源を利用し、種々の事業を展開するものである。

「社区」の規模については全国的に明確な基準が無いため、実際、地方によっては1つの「居民委員会」をもって1社区とする場合もあれば、複数の「居民委員会」をもって1社区とする場合もある。さらには「居民委員会」の区域を画定し直しながら、「社区」建設を進めている事例もある。

「社区」建設は、1986年、市場経済への転換と新たな社会保障制度の建設を並行して進めるため、民政部（中央政府）が「(単位制度に代わり)政府のサービスを直接感じ取ることができるような環境を作り出さなければいけない」と提唱したことに始まる。その後、改革の進展に伴い、このテーマは次第に中央政府の重視するところとなり、98年の行政機構改革では、「社区サービス管理部門を指導し、社区建設を推進する」ことが民政部の任務の一つとして明記されたことにより、民政部主導のもと「社区」建設が全国的に展開されている。

このように今日「社区」建設が重視されている背景には、主に次の3つの事情が挙げ

られる。

まず第1に、流動人口の急増、就業形態の多様化等に伴っての治安維持の面からの必要性である。流動人口の急増、就業形態の多様化等に伴い、住民の管理はますます難しくなりつつある。このまま放置しておく、結果として犯罪の増加や不法な組織の出現・蔓延を招く。その対策として各居民委員会の治安維持組織を強化するとともに、区内に公安の派出所を設置し、派出所と治安維持組織とが互いに連携し、一旦緊急事態が発生した場合はすぐに公安が駆けつける体制づくりが進められている。

第2に、社会保障及び各種住民サービスの担い手としての必要性である。現在、養老年金や医療保険・失業保険などについては、企業内保険から社会保険への転換が図られているが、それと連動して、高齢者に対するデイ・サービス、失業者に対する就職斡旋、住民に対する簡単な医療行為など、現物給付的サービスについても、「単位」から「社区」への移管が進められている。

第3に、住民サービスの分野におけるビジネスチャンスと雇用機会の創出という経済効果に対する期待も「社区」建設推進の動因の一つとなっている。労働・社会保障部(中央政府)が瀋陽、青島、長沙、成都の4都市の1,600世帯を対象に行った調査によると、「社区」による清掃・家電修理・新聞配達・保安・住宅改修等のサービスを必要とする家庭は40%に達する。そしてこれを全国の大・中都市に当てはめると、社区サービスの需要は少なくとも1,500万の就業機会を提供でき、雇用創出の潜在力は巨大であるとの試算を出している。

イ 「社区」建設における「街道弁事処」と「居民委員会」

「社区」建設の手法は地方によって異なるが、基本的には、行政の末端機関である「街道弁事処」にかなりの権限と自主性を与えるとともに、「居民委員会」の機能を充実することにより、両者を都市管理及び住民サービスの主たる担い手とするところが多い。

それまで「街道弁事処」や「居民委員会」の権限は極めて限られており、実際の活動はほとんど住民間のトラブルの調停など些細なことに過ぎなかった。特に「街道弁事処」は区政府の派出機関ではありながらも、自ら事業を計画することはなく、全て区政府の企画に従っていた。ところが「社区」建設が打ち出されてからは、一躍地域のリーダーとして積極的に地域活動に取り組むことができるようになった。区内の土地に何らかの施設を建てる時は、区政府の審査を受けるが、社区建設のためであれば、これまでと違って極めて短時間で許可を得ることができるようになったのもその一例である。

最も典型的に見られる「社区」においては、「街道弁事処」がコミュニティ施設(一般的に「社区服務センター」と呼ばれる。)を建設し、そこで行政手続き総合案内、老人ホーム、医療センターなどのサービスを提供する一方、区内「居民委員会」がそれらのサービスを補完するなかたちで、時間制の家事サービス、お手伝いさんの紹介、高齢者や子供への食事運搬サービス(レストランから自宅への運搬)など比較的小回りの利くサービスを提供している。

(6)「居民委員会」の課題

「社区」建設に伴い、居民委員会活動に寄せられる期待はますます増大していく中で、「居民委員会」に求められる課題としては次の2つが考えられる。

ア 住民のコミュニティへの参加意識の醸成

「コミュニティ」は、住民、非政府・非営利組織、政府の3つの基盤によって支えられるのが理想的と考える。しかし、今の中国では、政府以外の2つの基盤はまだ十分に育っていない状況にある。中国が長い間にわたって形成してきた「全てを政府と職場の部門に依存する」という習慣は、そう簡単に変えることはできないものである。現在は政府主導により「社区」の建設に取り組んでいるが、「単位」に代わり「社区」が上手く機能していくために、住民のコミュニティへの参加意識と民主的な考え方をいかに育成していくかが重要な課題と言える。

イ 委員の資質向上と「居民委員会」の活性化

委員に要求される仕事の内容は明らかに高度化・専門化してきている。このため高齢者や低学歴層に偏りがちな委員構成では、地域社会の新しい変化に敏感に対応できないとして、新しい人材登用を求める動きがある。しかし委員になる（選出される）のに特別の資格を必要としているわけでもないので、委員の資質はまちまちで、かつ後継者が見つからず創設時からの委員が引き続き現役で活動を担わざるを得ないという例も少なくない。民主的な方法で委員の若返りと知的水準の向上を図るとともに、「居民委員会」自体の活性化を促進することが緊急の課題と言える。

(7) 新たな取り組み

このような課題に対応するため、各地の居民委員会においては新たな取り組みがなされている。特に注目したいのが、区内住民の意思をサービスに反映しようとする試みがなされていること、さらには提供するサービスがその区内住民のボランティアを中心に担われていることである。高齢者の住居に救急ベルを取り付け、急病等の事態が発生したら回線で結ばれた近所の住民が駆けつけて、場合によっては医者に連絡する体制が整っている地域や、大学生、医者、弁護士などの「社区」内の専門的な知識を持つ住民がそれぞれの知識を伝授する「住民学校」を開いている地域など、住民の力を上手く活用している事例も珍しくない。

まずは取り組みの一部を列挙し、後に個別事例を報告することとする。

ア 住民の意思を反映するための取り組み

(ア) 住民代表の中から、数人の知名人や教養の高い人達を選んで「社区研究会」をつくり、「居民委員会」の顧問やシンクタンクになってもらう。

研究会は常時「居民委員会」と意見交換し、いつでも意見や提案を出すことができる。「居民委員会」はそれをすぐに受け入れたり、或いは「居民会議」に諮り、一旦可決されれば「居民委員会」がその実施に責任を負う。《北京市》

(イ) 「社区」サービスに対する意見を常時受け付け、意見をもとにサービスの改善を図る。さらに「居民委員会」掲示板にその意見を公開し、サービスの評価に繋

げている。《上海市》

(ウ) 委員の選挙に際し、市で初めて住民票を持たない18歳以上の出稼ぎ労働者に対しても居住1年以上を条件に選挙権を認め、直接選挙を実施した。《北京市》

イ ボランティアを活用するための取り組み

(ア) ボランティアを表彰する機会を設ける。《上海市》

(イ) ボランティアの時間預託制度を設ける。ボランティアを提供した住民が、将来サービスを必要とした時のためにポイントを貯蓄し、必要な時は、そのポイントを使ってサービスを受けることができる制度である。《上海市》

(ウ) ボランティアが安心して業務に従事できるよう、「街道」党書記名で勤務先や学校に対し協力依頼を行う。《広州市》

第3節 個別事例

上海市の社区の事例を中心に、以下のとおり報告することとする。

ただし「社区」建設は現在過渡期にあり、未だ確立されたものではない。報告するこの事例は、あくまでも我々の取材に応じることのできた成功事例として認識していただくと幸いである。

1 福祉（住民ボランティア）

(1) 社区の名称

上海市華陽街道社区（取材日:2002年9月19日）

(2) 社区の区域

上海市長寧区華陽街道全域（域内に「居民委員会」が26）

(3) 社区の規模

ア 人口 約8万2千人

イ 世帯数 約2万8千世帯

ウ 面積 2.04 Km²

(4) 社区の主な施設

社区服務センター、老人ホーム、機能回復等療養施設、診療所、計画出産指導センター、プレイルーム、図書室、視聴覚室、中学校（社区と長寧区が共同設置）、公園（運動設備有）

(5) 社区の主なサービス

宅配サービス（食事等）、在宅福祉サービス（炊事、洗濯等）、在宅医療サービス、デイ・サービス、夜間巡回警備、法律相談、就職斡旋



【社区服務センター前に建つ住居】



【居民委員会内の公園で憩う高齢者】

(6) 住民の主な活動

老人クラブ、運動会、スポーツ教室、カルチャー教室（書道、手芸、絵画、料理、音楽、将棋、囲碁、社交ダンス、英会話、パソコン）

(7) 概要

当該社区は、上海市内の人口密集地の1社区である。人口8万2千人のうち高齢者（中国では60歳以上と定義される。）が1万5千人、高齢化率が比較的高い地域である。ここでは社区服務センターを拠点として上記のサービスや活動が活発に行われている。社区服務センターに係る設備費用はすべて長寧区華陽街道が負担したが、運営は街道が給与を負担する一部の職員（街道が採用しているが身分は公務員ではない。社区出身ではない。）約20人と約500人の住民ボランティアで行っている。

ア 施設・サービスの概要

(ア) 老人ホーム...社区サービスセンター内にある。112人（内女性74人）の高齢者が入所。スタッフは3人で全て医師である。入所者のカルテを作成し、健康を管理している。60名ほどの入所待機者がいる。所得により料金は異なる。月額最低780元（約11,700円）、月額最高1500元（約22,500円）

(イ) デイ・サービス...2002年9月から開始。定員20人。8時から17時まで。送迎あり。1時間、半日、一日単位の利用が可能（有料）

(ウ) 在宅福祉サービス...24時間体制。洗濯、家事、掃除など。電話一本でサービスを受けることができる。40人ほどのボランティアが常に待機している。利用料は1時間5元（約75円）

(エ) パソコン室...20台のパソコンを配置し、初級から上級まで15クラスでカリキュラムが組まれている。講師はボランティア。

(オ) プレイルーム...放課後や休日に児童を預かる施設。夏休みなど長期休暇の時期は有料。4元（約60円）で食事も提供する。大学生等がボランティアで児童の遊び相手となる。



【老人ホームでの風景】
(高齢化に伴い待機者も多い。)



【アレンジメントフラワー教室】
(講師はボランティア。)

(カ)図書室...図書の閲覧や貸出さらに購入もできる。書店と同様、注文も可能である。CDやVCDも取り扱っている。

(キ)法律相談室...住民の苦情やもめ事の相談を受ける調停室が併設。法律相談室には毎日専門員が常駐し、週に2回、弁護士による相談を受け付けている。

イ 特記事項

住民が積極的にボランティアに参加していることがこの社区の特徴であるが、取材の結果、その背景には、表彰制度と学生評価制度があるように思われた。

表彰制度は、ボランティアとしてサービスを提供した時間をポイント化(サービスの種類により点数が異なる)し、一定基準に達した者を表彰するものである。これは、住民の積極的な社会参加を促すために上海市が全市域において取り組んでいるものであり、市が開催する大会で表彰が行われている。さらには、ボランティアを提供した住民が、将来サービスを必要とした時のためにポイントを貯蓄し、必要な時は、そのポイントを使ってサービスを受けることができるようになっている。まさに日本の各地で取り組まれている住民参加型在宅福祉サービスの時間預託制度に非常によく似た制度である。

学生評価制度は、ボランティアを提供した学生を社区が評価し、大学に通知するものである。大学の授業に「社会実現(社会に貢献する)」という科目があり、ボランティアが義務づけられている。そこで単位取得のために大学生は自分が所属する社区の報告(評価)を大学に提出する必要があるとのことである。

この社区は26の居民委員会により構成されているが、その1つ「華1居民委員会」を視察した。居民委員会の掲示板には、ボランティア活動をしたい住民が必要とする相手を募集する趣旨のお知らせが何枚も貼られており、積極的にコミュニティに参加しようという住民の意欲が感じられた。また同じ掲示板に、社区サービスに対する意見を公開するコーナーがあり、民主的な方法でサービスを充実させていこうとする姿勢も見受けられた。



【障害者用浴室】



【ボランティア提供のお知らせ】

2 その他の都市の事例

当事務所では、中国沿海部の主要都市である北京市、広州市においても事例調査を実施した。北京市における社区の活動内容は、ほぼ上海市と同様のものであり特筆すべきものはなかった。広州市の事例においては、いささか上海市と趣を異にしている点があったので、ここに記しておきたい。(取材日:2002年9月24日)

(1) 社区の名称

広州市 (くさかんむりに協のつくり、以下同じ。) 湾区逢源街文昌社区

(2) 湾区逢源街の規模

ア 面積 0.78 Km²

イ 人口 約7万人

ウ 管内の社区居民委員会 13

(3) 特記事項

広州市においては、上海市と違い1社区1居民委員会と規定されている。したがって、広州市には、社区の数だけ居民委員会が存することになる。

文昌社区におけるインフラ整備及びサービスの提供を可能としているのが、慈善会の存在である。これは、文昌社区にゆかりのある篤志家(法人を含む)を募り、彼らの募金により活動経費を捻出するというものである。大口寄付者は広州市内の企業や政府関係機関であるが、香港の慈善団体も名を連ねている。解放前に文昌地区に居住していた多くの商人が香港に逃げたが、彼らが自らのふるさとの振興に自発的に援助を行っている模様。

ボランティアについては、実際非常に充実している様子。特に老人ケア関係。また、ボランティア活動に参加しやすいように、上海市で実施されている普及啓蒙策の他、ボランティアが安心して業務に従事できるよう、街道党書記名で勤務先や学校に対し協力依頼を行っている。

社区における各種サービスは、基本的に全て政府ベースのものであり、住民の自主的活動(企画、実施、資金・人員調達を街道や社区居民委員会に依存しない住民の活動)については今のところ想定していないようである。

参考文献

- ・中田実「世界の住民組織 - アジアと欧米の国際比較」
（株）自治体研究社 2000.11
- ・幡谷則子「発展途上国の都市住民組織 - その社会開発における役割」
アジア経済研究所 1999.1
- ・愛知大学現代中国学部中国現地研究調査委員会「学生が見た上海社会」
あるむ 2001.3
- ・人民中国編集委員会「人民中国 2002.10」 東方書店 2002.10
- ・霞山会「東亜 2001 年 4 月号」
- ・高坂健次「中国における『居民委員会』の現状と課題」 関西学院大社会学部

第8章 日本

第1節 コミュニティ形成の歴史的経緯

日本に存在する住民組織には、自治会、町内会、婦人会、老人会、子供会等、さまざまなものがあるが、コミュニティは、これらを包含する重層的な住民組織であり、その母体となっているのは、自治会、町内会等の地縁団体¹である。

自治省（現総務省）の調査では、1992年7月現在、地縁団体の数は298,488となっている。

1 自治会、町内会等住民組織形成の歴史的経緯

わが国の伝統的地域社会は、家父長的なイエの原理からなり、このイエの連合によって地域社会が形成され、地域住民の生活相互扶助と山林・水の共同管理や冠婚葬祭などの共同処理を行ってきた。

明治維新後、このような地域社会（今日の自治会、町内会等を区域として有する。）を基本単位として基礎自治体（主に町村）が生まれた。その後、明治22年の市町村大合併により、これら地域社会の多くは、基礎自治体としての役割を担わなくなったが、その後も地域住民の相互扶助を行い、また行政を補完する団体として、自治会や町内会として存続することとなった。

一方、都市部などでは、特定の機能や特定の住民層をもって組織されていた住民組織²が、総合的機能を遂行する団体として発展し、自治会等が成立した。

2 コミュニティの成立

自治会等の住民組織は、第2次世界大戦中、戦争遂行のための「警察国家的」な国民動員組織として利用されたことから、戦後、解体する方向での動きがあった。しかし、高度経済成長期を迎え、地域開発に伴う都市化が進み、その結果、保育園や子供の遊ぶ場が不足し、また道路側溝の管理不備など地域の生活環境の悪化が見られたため、地域住民組織の再編が必要となり、伝統的な自治会等を母体としてコミュニティが形成されるようにな

¹ 1992年の自治省調査では、「地方自治法第260条の2第1項に定める自治会、町内会等の町又は字の区域その他市町村内の一定の地域に住所を有する者の地縁に基づいて形成された団体で、その区域の住民相互の連絡を行う等良好な地域社会の維持及び形成に資する多様な活動を行うことを目的とするもの」を「地縁団体」としている。「地縁団体」には婦人会、子供会、青年団等の団体は含まない。

² このような組織としては、開港にともない伝染病予防のために行政によって組織された「衛生組合」（横浜、神戸等）がその機能を拡大していったもの、商店主や事業主等、地域支配層の親睦的、政治的団体であったものが、全住民を構成員にするように民主化されていったもの（東京、大阪等）などがある。

った。

なお、コミュニティは、自治会等の伝統的な住民組織と次の点で異なっている。

(1) 自治会等では地域行事への参加が主たる活動で、住民個人の活動の場が少ないのに対し、コミュニティでは、部会制や実行委員会制などを設け、住民個人の活動の場を広げていること。

(2) 行政との関係では、自治会等が行政と協力して地域の共同事務を遂行する、という、より現実的な課題を担うのに対し、コミュニティは、未来志向的に、あるべき地域像を掲げて地域の発展に取り組むことを主たる目的としている。

第2節 コミュニティの組織と活動³

1 コミュニティ概要

(1) 区域及びその設定手続き

コミュニティの区域設定⁴を行っている自治体とそうでない自治体の割合は、ほぼ5：5である。

コミュニティの区域を設定する際に、主にどのような構成単位を基準としたかの問いに対しては、単位自治会・単位町内会が最も多く46%、続いて小学校区(43%)、自治会連合会・町内会連合会(25%)、中学校区(11%)などとなっている。

なお、コミュニティの区域設定の際の制度的根拠となるものとしては、総合計画が26%と最も多く、続いて条例(14%)、規則(11%)などとなっている。

(2) 構成団体

コミュニティ組織の主な構成団体としては、自治会・町内会(連合会を含む)が96.1%と最も多く、続いてPTAや婦人会、老人クラブ等の地域組織(58.3%)、地域を単位に活動するボランティアグループ、NPO法人等の市民活動組織(20.2%)、地域住民への一般公募(10.5%)などとなっている。

(3) 内部組織

コミュニティの内部組織には、それぞれの活動部会のほか、事務局、役員会、理事会等が置かれている。

³ 本節は、一部を除き、(財)日本都市センターの調査レポート「自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択」のアンケート調査(平成12年12月～平成13年1月実施。全国の都市自治体671市、23特別区対象。)の数字等を参考に記述しているものである。

⁴ (財)日本都市センターでは、調査にあたって、「コミュニティの区域設定」を「コミュニティ活動の推進・住民による日常的な生活圏整備の拠点となる地区・単位を設定すること」と定義付けしている。

(4) 主な活動について、その活動分野と活動内容

コミュニティ組織において活発に行われている活動としては親睦的活動が多いが、環境美化・清掃・リサイクル活動(54.8%)、防災・地域の安全確保(25%)、まちづくりへの参加・政策提言(15.3%)、地域福祉・介護・保健・医療(8.6%)、学校教育支援(4.3%)といった自治的活動も行われている。

(5) コミュニティの機能⁵

コミュニティ組織の活動において、コミュニティの役割は、構成住民組織間の「連絡・調整」と政策や事業の「決定・実施」の2つに大きく分けることができるが、「連絡・調整」のみを担っているという自治体(30.9%)に比べ、「連絡・調整」のみならず「決定・実施」の役割も担っているという自治体(66.9%)の方が多い。

(6) 活動財源

自治体からの補助金・助成金・委託費等を除いたコミュニティの主な活動財源は構成メンバーから徴収する会費や負担金で、その割合が84%と最も多く、続いて寄付金(26%)、活動収益(25%)となっている。(複数回答)

(7) コミュニティ・ルール制定の現状と必要性

アンケート調査によると、「コミュニティ組織に活発に行ってもらいたい業務はあるか」との問いに対し、66%の自治体が「ある」と答え、そのうち30.8%が、その業務として「地区の住民相互のルールづくり」を挙げていることから、自治体としても、地域の実情に根ざしたローカルなルールを地域住民自らが主体的に制定していく必要性は高いと感じているように思われる。

(8) 活動の実施上の問題点

少子高齢化等社会情勢の変化に伴い、コミュニティ組織への加入率低下や活力低下といった問題、また、リーダーや役員の若返りが課題とする自治体もある。その他、住民自治に対する住民の意識改革の促進が課題とする自治体もある。

2 行政の施策

(1) 行政のコミュニティ政策

ア コミュニティ政策の根拠

現在、コミュニティ政策を行っているか、との問いに対しては、以下のような回答で

⁵ 「(5) コミュニティの機能」に記述の数字等については、(財)日本都市センターのアンケート調査(平成13年8月～9月実施、全国の都市自治体670市、23特別区対象)を参考にしている。

あった。

(ア) コミュニティ政策を行っている。...70.7%

(うち、「全市域(区域)で行っている」63.9%、「特定の地域でモデル的に行っている。」6.8%)

(イ) コミュニティ政策を行っていない。...28.3%

(うち、「特に行っていない」20.5%、「以前は行っていたが、現在は行っていない」1.3%、「今後行う予定で検討中」6.5%)

コミュニティ政策を行っている自治体のうち、そのコミュニティ政策の根拠としては、総合計画(57.0%)、予算措置(41.1%)、要綱(28.5%)、条例(14.2%)、規則(13.2%)等となっている。

イ コミュニティを担当する行政組織

このように、コミュニティ政策を行う自治体が多い中で、各コミュニティ活動分野(環境、福祉、教育、まちづくり等)を担当する部署が多岐にわたるようになってきているが、コミュニティ政策に関する庁内連絡調整組織を設置しているか、との問いに対しては、84.4%が特に設置していないとの回答であり、ほとんどの自治体に個別テーマを統括する庁内横断的組織は設置されていない現状である。

ウ コミュニティに対する行政の支援

自治体のコミュニティ活動に対する支援として、85.2%の自治体が補助金・助成金・委託費等の財政支援を行っており、このほか、コミュニティ活動の場の提供(55.4%)、コミュニティに関する啓発事業(27.7%)、職員や専門家の派遣・ワークショップ等の人的支援(19.4%)、コミュニティ情報誌等の発行(15.3%)等となっている。

この中で、補助金・助成金・委託費等を何に対して支出しているかについては、コミュニティ活動全般に対する支援に関するもの(77.0%)、コミュニティ施設に関するもの(60.3%)、コミュニティ関係組織づくりに関するもの(11.0%)等となっている。

(2) 将来のコミュニティ活動活性のための課題

ア コミュニティ組織とテーマ別の市民活動組織(ボランティアグループ、NPO法人など)とがお互いに連携を図る必要性があること。

地方分権型社会の確立のためには、住民自らがお互いの利害調整を図りながら、主体的に地域を運営していく住民自治を確立することが求められ、そのためにはコミュニティ組織とテーマ別の市民活動組織(ボランティアグループ、NPO法人など)とがお互いに連携を図る必要がある。

イ 自治体に、コミュニティに関する庁内横断的な連絡調整機関の設置が必要であること。

ウ 地域に根ざしたローカルなルール（コミュニティ・ルール）を地域住民自らが主体的に制定していく必要性。

「まちづくり」や「相隣関係」、あるいは地域社会における「住まいかた」等、コミュニティ活動に関する決まり事について、その地域に根ざしたローカルなルール（コミュニティ・ルール）を地域住民自らが主体的に制定していく必要性は高いと思われる。

エ コミュニティ組織への加入率の低下、役員の高齢化や人材不足の解消。

また、これと関連して、コミュニティに対する住民の意識改革も課題とされている。

第3節 個別事例

1 兵庫県宝塚市の事例

宝塚市が誕生し、現在の市域になった1955（昭和30）年当時の人口は約4万人で、旧町村の区域エリアや大字・小字単位に伝統的な村落コミュニティがあった。しかし、歌劇と大阪・神戸のベッドタウンとして発展し続け、1985（昭和60）年頃には20万人を越し、概して、人口の急増による人間関係の希薄化が進み、一部を除く伝統的な地域社会は崩壊し、青年団・消防団・婦人会もなくなっていった。

このような背景の中、宝塚市では、昭和60年代に入り様々な角度からの研究を行い、平成5年度よりコミュニティ課を設置し、本格的なコミュニティ施策の取り組みに着手することとなった。

（1）コミュニティ施策の特徴

ア コミュニティの区域設定

コミュニティ範囲を以下の3エリアとしている。

（ア）小エリア

近隣200～300世帯の区域であり、隣近所の顔が見え、あいさつや近隣掃除など適度のつきあいがある範囲をいう。ここでは、自治会組織を形成している。（自治会組織率は75%）

（イ）中エリア

1km四方、約1万人規模の小学校区域で、幼稚園、小学校など子供を中心とした交流、PTA活動、運動会などの催しの範囲であり、生活用品など身近な買い物をする範囲をいう。ここでは、まちづくり協議会（小学校区単位のコミュニティ）組織を形成している。自治会のネットワークとしての機能も有しているため、小学校区程度の広さがちょうど良いとされている。（それ以上広げると、それぞれの顔がぼやけてしまう。）現在、20のコミュニティが存在する。

（ウ）大エリア

3～4万人規模の生活完結圏ブロックであり、市民生活の基盤サービスが概ね揃い、交番・郵便・市など行政の出先機関があり、行政全般の情報が提供されるエリアをいう。各まちづくり協議会どうして構成するブロック別連絡会議（地域創造会議）を開催している。現在7つのブロックに分かれている。

イ 市民の手によるコミュニティ運営

宝塚市はそれぞれのまちづくり協議会事務局を立ち上げる手伝いをしただけで、その後の協議会の活動には一切関与していない。補助金を出している以外は、年2回、ブロック別連絡会議に市長や部長が参加するくらいのものである。このブロック会議は、市と地域双方の課題を共に議論し、解決していくことを目的として開催しているものである。また、それぞれのコミュニティ活動の事例発表の場を設け、コミュニティ同士が切磋琢磨することで質を高めてもらっている。

平成16年度を目処に、各協議会に「まちづくり計画」を作成してもらい、それを市による総合計画に反映させようと考えている。このまちづくり計画の策定についても、市からアドバイザーやコンサルタントを派遣し、地域主体の計画づくりに向けて、支援を行っている。

日頃から、職員と市民との接点を作っていることで、このような市民の自主的な活動が可能となっている。

ウ 公募による新しい人材1,000人の発掘

まちづくり協議会には新しい人材が求められたが、市の呼びかけによる1992年からの「女性ボード」⁶や、1997年からの11の「課題別100人委員会」（健康、安全安心、花・緑、道、水などのテーマ）という公募等による市民の市政研究委員会によって、新しい人材約1,000人以上が発掘され、コミュニティ活動との連携が見られるのも大きな特徴である。

（2）市民の新しいコミュニティ組織を創るエネルギーとなった要因

市民が主体的に新しいコミュニティを創るエネルギーとなった要因や背景には、次の11項目等があったと分析されている。

- ア 宝塚が好きで定住したいとの回答が80%以上あった。（1998年の市民意識調査）
- イ 超高齢化社会にはコミュニティが大切と認識した。（同調査）
- ウ 自治会組織等や現況の地域組織への閉塞感があった。
- エ 大震災の教訓「近隣住民のネットが大切」を取得した。
- オ 女性の積極的参画の受け皿となる枠組みが必要とされた。

⁶ 市政の各分野に女性の能力や感性、生活体験を一層活かし、「人間性の尊重」を基本にした心豊かな都市づくりを進めることを設置目的に、2年の任期で、1年目に市政についての研修、2年目に政策提言を作成する。メンバーは50人。

- カ 市長が地域ごとに市民に理念をアピールした。
- キ 市の10年来の準備とノウハウの蓄積があった。
- ク 自治会連合会が概して全面的に賛成する姿勢にあった。
- ケ 永年の人権教育、社会教育の実践があった。
- コ 市民社会の必要性を唱える大きな世論があった。
- サ 議会の支援を得て、政策実行に大きな阻害要因がなかった。

(3) コミュニティ活動内容

以下、宝塚市の代表的なコミュニティ組織である、「中山台コミュニティ」の活動内容を紹介する。

中山台コミュニティは、平成3年9月22日に「中山台コミュニティ協議会」として設立され、現在、世帯概数5,300世帯、会員概数16,000名の、中山台ニュータウンを範域とするコミュニティ組織である。

同コミュニティには、総務、広報、集会施設管理、福祉、青少年育成、緑化環境対策、地域活動、生涯学習、健康・スポーツ、エコマネー推進という10の部会があり、各部会が独立して活動している。主な活動としては、ファミリーコンサート、アートフェスタ、宝塚の歴史探究、趣味の教室、近隣ハイキング、スポーツイベント、地域内のパトロール、高齢者のための団らん会や会食サービス等々、多数展開されている。保健機関に協力するリハビリ教室、住民独自のミニ・デイサービス、あるいは市の道路課や公園緑地課との共同緑化作業のように行政と一体化した活動も行われている。

2 福岡県宗像市の事例

宗像市は、1981(昭和56)年に市制が施行され、第一次宗像市総合計画の中でコミュニティづくりの推進を盛り込んだ。また、1977(昭和52)年に日の里地区が、1981(昭和56)年には吉武地区がそれぞれ県のコミュニティ地区指定を受けたが、その後一時、活動が途絶えていた。

1991(平成3)年の第三次宗像市総合計画では、新たに基本計画の中でコミュニティづくりがうたわれ、1997(平成9)年にコミュニティ基本構想の制定、1998(平成10)年には企画課の中にコミュニティ係を設置し、2001(平成13)年にはコミュニティ課が設置され現在に至っている。

市では、小学校区を基準とした8地区を地域コミュニティの範域としており、それぞれに活動する自治会や各種団体をまとめて、8つのコミュニティ運営協議会を組織していくこととしている。⁷

⁷ 宗像市では、既に5地区でコミュニティ協議会を組織しており、残り3地区についても平成15年度中に組織する予定である。

(1) コミュニティ施策の特徴

ア コミュニティ・センター

現在、コミュニティ・センターには週に1度の勤務で市職員を派遣しているが、平成15年度からはモデル的に職員を常駐させる方向の予定である。

常駐職員には各種証明書発行や相談業務、広報啓発活動を行ってもらう他に、地域づくり計画策定支援や協議会運営支援活動も行ってもらうこととしている。証明書発行等については、他の自治体のコミュニティ・センターにもあるが、地域づくりまで一緒に行う体制は宗像市が初めてである。

また、現在は緊急性のある要望については直接担当課が、まちづくり等についてはコミュニティ課が要望を受けているが、市としては、コミュニティ・センターに職員常駐後は、この職員がすべての要望を受け付けることができるようにしたいと考えている。

イ 地域分権

国の動きとして、地方分権が進められている中で、宗像市ではそれをさらに押し進めた形の「地域分権」を目指している。

具体的には、福祉サービス、道路・公園管理、健康診断、地域別構想等、地域で行った方が効率的なものや、地域で十分できるものについては、地域が自ら行うように、市から地域に予算も権限も委譲（場合によっては委託形式）するような体制にしていく。（事業項目、内容については、行政内部、地域と十分協議を行う。）

また、町内会単位の依頼について、これまでは市が直接受け付けて、それらに優先順位をつけ対応していたが、今後は、緊急を要するものを除いてコミュニティ運営協議会が依頼に優先順位をつけ、市に依頼していくこととしている。

ウ 補助金の一本化

現在、市の各課が町内会、各種団体ごとに交付している補助金を一本化して、コミュニティに集約していく方向で協議を行っている。コミュニティに集約・交付された後の補助金の使い途は、コミュニティが自由に決定できる。

(2) コミュニティ施策本格化のきっかけ

ア 行政区が抱える問題の解決

宗像市の最小単位のコミュニティは行政区であり、その代表者の行政区長を中心とした住民組織が、各々の地域社会を形成している。ところが、高齢化・少子化社会への移行により、子供会事業や老人会事業等が成り立たなくなり、あるいは、様々な行政需要、住民要求が増加し、ひとつの行政区、ひとりの行政区長だけでは対応できない等の状況が生まれてきたため、より広い範囲のコミュニティについて考えることが必要となった。

イ 新住民の増加

福岡市と北九州市という2つの百万都市の真ん中に位置するという地理的特性から、両市のベッドタウンという性格を持つ都市であるため、新住民（団地住民）が増え、旧住民との相互交流を図る手段が必要となった。

ウ 「自由ヶ丘みらい21協議会」の発足

市内の自由ヶ丘地区において、平成7年に「自由ヶ丘みらい21協議会」が発足したことも、コミュニティ施策本格化の大きなきっかけの一つとなった。

自由ヶ丘地区では、町内会や老人会、PTA等様々な組織が、同一地区であるにもかかわらず連携をとらず、それぞれ単独で活動していた（縦割り）が、協議会発足により組織同士の連携（横割り）がなされるようになった。

エ 財政的問題

コミュニティの自主的な活動に任せることで、財政的負担が軽減される。

例えば、市民アンケートの際は、今までは無作為に選んだ2,000名の市民全部に郵送でアンケート用紙を送付していたのが、コミュニティにお願いすることで郵送費が不要になる、等である。

オ 住民からの声

住民から、「コミュニティ・センターを作って欲しい。」という要望も含め、自発的にコミュニティをやりたいという声も挙がっていた。

(3) コミュニティ活動内容

以下、「日の里地区コミュニティ運営協議会」の活動内容を紹介する。

当協議会は、5つの部会があり、各部会が以下のような事業を展開している。

ア 公民館活動部会

自治公民館活動推進事業、コミュニティ・センターの管理運営事業、女性参画推進事業

イ 青少年育成部会

青少年育成事業、子ども会活動推進事業、地区内パトロール推進事業、学校開放事業、子育て支援事業

ウ 健康福祉部会

高齢者福祉事業、障害者福祉事業、福祉ネットワーク事業、健康づくり事業

エ 環境整備部会

地区内一斉清掃事業、ゴミ減量・リサイクル事業、環境保全事業、公害対策事業、防犯灯維持管理、交通安全対策事業、地区内防災活動事業

オ 地域づくり部会

地域イベント事業、各種懇談会、啓発活動

3 愛知県豊田市の事例

豊田市は、愛知県のほぼ中央、県庁所在地の名古屋市から東へ約 30 km に位置し、自動車関連産業を中心に全国有数の工業生産高を誇る「クルマのまち」として知られている。1951（昭和 26）年に挙母市として市制施行し、その後 1959（昭和 34）年に豊田市に市名変更した。昭和 30 年代から 40 年代にかけて周辺町村との合併により、市制施行当時と比べ市域が 7 倍以上に拡大するとともに、高度経済成長期における自動車産業の発展に伴う、市外、県外からの転入者の大幅な増加による人口増で、3 万人の町が 35 万人を越える中核市に成長した。

このような流れの中で、以前からの住民、合併町村住民、市外から転入した住民など、急激に拡大してきた地域社会に混在する人たちの溝を埋める等の役割がコミュニティに求められた。

（１）コミュニティ施策の特徴

ア 自治区コミュニティ構想

豊田市では、228 を数える「自治区」の活動が古くから活発で、ある種の「コミュニティ」がすでに形づくられていた。しかし、近年の急激な社会情勢の変化がもたらした新たな地域課題に対応すべく、20 の「地区コミュニティ会議」が創設⁸された。この両組織の存在は決して屋上屋を架すものではなく、「自治区」は盆踊りや運動会などのふれあい行事を含めたすべてのコミュニティ活動を掌る基本単位として存在し、「地区コミュニティ会議」は自治区間の情報交換の場を提供し、広域的なコミュニティ活動を調整するという明確な役割分担がなされている。そして、この連携体制こそが、広域化する地域課題対策として打ち出された「自治区コミュニティ構想」であり、豊田市のコミュニティづくりの大きな特徴となっている。

イ 地区コミュニティ会議

中学校区を単位として市内に 20 の地区コミュニティ会議がある。

当会議の構成は、地域内の自治区長、各種委員会、その他代表者（子ども会、老人ク

⁸ 1978（昭和 53）年度に 11 中学校区を単位として発足。1990（平成 2）年度に全中学校区に地区公民館が完備され、20 地区体制となった。

ラブ、小中学校、保育園、PTA、民生児童委員、体育指導委員、主任児童委員、市青少年補導員、市青少年育成員、保護司、交流館館長等）等となっている。

会長は、その中学校区における自治区長会の会長が兼務。構成団体の長等から構成される総務会が、最高意思決定機関となる。

地区コミュニティ会議は、自治区がコミュニティ活動を進める上で発生する課題の解決に向けての検討、学習をする場、効果ある事業を実施するための情報交換の機能を担っている。

(2) コミュニティ活動内容

地区コミュニティ会議の活動は、発足当初から現在に至るまで、社会情勢に応じて幾度かの見直しが行われている。

発足間もない頃は、地域住民のふれあい機会の提供を目的とした各種イベント開催がその主な活動であった。しかし、現在では地域課題解決を主眼に置き、住民を主体とした住みよいまちづくりの推進に資すべく、地域で活動する各種団体間の連絡調整・情報交換を活動の基本としている。そしてこの活動により、まちづくりに携わる各種団体個別の活動が有機的に結びつけられ、広域化する様々な課題に対処できる体制を整えている。

主な活動事例は以下のとおりである。

- ・ふれあいまつり
- ・新成人を祝う会
- ・球技大会
- ・防犯パトロール
- ・各種講演会
- ・広報誌発行
- ・パソコン研修会
- ・障害者、独居老人との交流会
- ・野鳥観察会
- ・先進地視察
- ・ウォーキング大会
- ・少年の主張発表
- その他

参考文献

- ・「自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択」 (財)日本都市センター
- ・「町内会・自治会の新展開」 (株)自治体研究社 中田 実
- ・「地域組織論～地域の時代の町内会・自治会、コミュニティ」 (株)自治体研究社 山崎丈夫

おわりに

本調査を実施するに当たっては、各国のコミュニティの現状が比較しやすいように、あらかじめ調査すべき項目を設定し調査を開始した。しかしながら、調査対象国と日本との間には、歴史的経緯の違いや行政制度の違い等が存在するため、設定した調査項目に該当する事例が見つからない、あるいは、今回のコミュニティの定義に明らかに該当するような組織・団体が存在しない国もあるなどといったケースがみられた。このような現状の中、本書においては、ある国に記述のある調査項目が別の国にはなかったり、各国の調査ごとに記述する上での視点が違っていたりする場合もあるが、それらは、その国の特徴をよりよく記述しようとした結果であるので、その点はご了承いただきたい。

ただ、各国のコミュニティに関する制度の違いがどのような歴史的違いによるものなのか、また、その違いは具体的にどのようなところに表れているか、さらには、各国でいわゆるコミュニティに当たる団体にはどのようなものがあり、どのような活動をしているのか、等々の比較ができる点に、今回のコミュニティに関する「横断」調査の意義はあったと考えている。

日本の自治体等の方々にとっては、必ずしも今回の調査の中身をそのまま今後の行政運営に活用・応用できるものではないと思われるが、本書の中の一つでも参考になる事例があれば幸いである。

最後に、今回の調査を進めていく中で、調査協力等でお世話になった方々に、ここで改めて深く感謝申し上げます。

【執筆担当】

・アメリカ	... ニューヨーク事務所	所長補佐	浦上哲朗
	同	所長補佐	中村直樹
・英国	... ロンドン事務所	所長補佐	長谷川敏久
	同	所長補佐	今井裕子
	同	所長補佐	杉野将行
	同	所長補佐	山口 亨
	同	所長補佐	柴田さおり
・フランス	... パリ事務所	所長補佐	小林信宏
・シンガポール	... シンガポール事務所	所長補佐	中島美園
・韓国	... ソウル事務所	所長補佐	石川雅重
・オーストラリア	... シドニー事務所	所長補佐	村井泰彦
	同	調査員	Claire Wallom
・中国	... 北京事務所	所長補佐	本村真二
・日本	... 本部調査課	主 事	山崎宗範