

アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料No.5

## 日本における最近のコミュニティ政策

横道 清孝

政策研究大学院大学教授

財団法人 自治体国際化協会 (CLAIR)  
政策研究大学院大学 比較地方自治研究センター (COSLOG)

本誌の内容は、著作権法上認められた私的使用または引用等の場合を除き、無断で転載できません。  
引用等に当たっては出典を明記してください。

## 問い合わせ先

財団法人 自治体国際化協会（交流情報部国際情報課）

〒102-0083 東京都千代田区麴町1-7相互半蔵門ビル

TEL: 03-5213-1724 FAX: 03-5213-1742

Email: [webmaster@clair.or.jp](mailto:webmaster@clair.or.jp)

URL: <http://www.clair.or.jp/>

政策研究大学院大学 比較地方自治研究センター

〒106-8677 東京都港区六本木7-22-1

TEL: 03-6439-6333 FAX: 03-6439-6010

Email: [localgov@grips.ac.jp](mailto:localgov@grips.ac.jp)

URL: <http://www3.grips.ac.jp/~coslog/>

## 序

(財)自治体国際化協会及び政策研究大学院大学では、平成17年度より「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業」を実施しています。同事業は、現在、海外に対する我が国の自治制度とその運用の実態に関する情報提供が必ずしも十分でないとの認識の下、我が国の自治制度とその運用の実態に関する外国語による資料作成を行うとともに、国内外の地方自治に関する文献・資料の収集などを行うものです。

平成20年度には、17年度から実施しております『自治関係の主要な統計資料の英訳』の作成、比較地方自治研究センターに収蔵すべき国内外の地方自治関係文献・資料の調査を引き続き行うとともに、新たに『我が国の地方自治の成立、発展に関する資料』の調査研究をスタートしました。また、『アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料』を引き続き作成するとともに、『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』についてはこれまで作成した10分野に加え、20年度においては新たに4分野について作成をすすめることとしております。

本事業については、平成21年度においても引き続き検討を進め、地方自治体関係者が実務を行う際などにおいて活用していただけるものに改善していきたいと考えています。

本事業の内容などについてご意見があれば、(財)自治体国際化協会国際情報課、又は政策研究大学院大学比較地方自治研究センターまでお寄せいただくようお願いいたします。

平成21年3月

財団法人自治体国際化協会 理事長 香山 充弘  
政策研究大学院大学 学長 八田 達夫



## はしがき

本冊子は、平成 17 年度より、政策研究大学院大学比較地方自治研究センターが財団法人自治体国際化協会と連携して実施している「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業」における平成 20 年度の成果の一つをとりまとめたものです。同事業は、「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業に関する研究委員会」を設置し、それぞれの細事業ごとに、「主査」、「副査」をおいて実施されています。

同事業のうち、平成 20 年度の『アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料』の No.5 である本冊子「日本における最近のコミュニティ政策」は、主査である横道清孝委員（政策研究大学院大学教授）によって執筆、作成されたものです。

日本においては、現在、コミュニティに対する関心が高まっています。国もコミュニティ研究会を発足させ、新しいコミュニティ政策についての検討を始めました。本稿では、日本のコミュニティ政策について、その歴史的な経緯、最近の動き及び今後の課題について紹介しています。

今後も『アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料』のテーマの検討を進め、その充実を図っていく予定です。

ご執筆いただいた横道委員をはじめ、貴重なご意見、ご助言をいただいた研究会の委員各位に、心から感謝申し上げます。

平成 21 年 3 月

「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業に関する研究委員会」座長  
政策研究大学院大学教授 井川 博



# 日本における最近のコミュニティ政策

政策研究大学院大学教授

横道清孝

## 1 はじめに

多くの国においては、中央政府以外に、独立した法人格と自治権を持つ地方自治体の存在を認め、それぞれの地域の地方的事務を処理させている。このことは、わが国においても同様であり、広域自治体としての都道府県と、基礎自治体としての市町村の2種類が存在している。

しかしながら、わが国においては、住民に最も身近な基礎自治体である市町村の区域内に、さらに小さなまとまりとして、自治会、町内会、コミュニティ協議会等名称は様々であるが、当該地域に居住している住民を構成員として、地域的な諸問題の解決のため、共同して自主的に活動している住民自治組織が存在しているのが一般的である（以下、これらの住民自治組織を「コミュニティ」と呼ぶこととする）。

これらは、地方自治体のように、国家統治構造の一部を形成する公権力を持つ団体ではないが、地域社会の公共的利益のために、それを包括する基礎自治体とも協力しつつ、様々な公共的活動を行っている。

わが国においては、最近、このコミュニティに対する関心が高まっている。各地方自治体がその活性化に向けて様々な取り組みを始めるとともに、国もコミュニティ研究会を発足させて新しいコミュニティ政策についての検討を開始した。

本稿では、わが国のコミュニティ政策について、その歴史的な経緯、最近の動き及び今後の課題について解説してみることにしたい。

## 2 1940年代のコミュニティ政策

### 2.1 戦時体制下での町内会等の制度化

#### (1) 近代的地方自治制度の施行とコミュニティ

近代的な地方自治制度である市制町村制の施行に当たって、市町村の数を71,314から15,859へと約5分の1とする明治の大合併が行なわれた。その結果、それ以前の町村は新市町村の区域の一部に過ぎなくなったのであるが、その旧町村単位のまとまりは合併後も維持され、町内会等の形でコミュニティとして存続していった。また、都市部においては、江戸時代からの町組、あるいは新しくできた衛生組合などが町内会等のコミュニティとして発展していった。

国（内務省）は、当初は、近代的な地方自治体としての市町村の育成に力を注ぎ、これら町内会等については、住民の自主的な組織として、その存在を認めるだけにとどまっていた。

しかしながら、1930年代に入ると、町内会等の機能や役割が注目され始め、市町村の下部組織としてのその利用価値が認識されるようになってきた。そして、戦時体制化が進展する中で、1938年10月には、地方制度調査会が「農村自治制度改正要綱」を内務大臣に答申した。同要綱では、「町村ノ下ニ適当ナル形ニ於テ部落ヲ認メ一面町村活動ノ補助機構トシテ之ヲ活用スレト共ニ多面部落ノ活動ノ健全ナル発展ヲ図ルコト」とされ、これを受けた内務省は、積極的に町

内会等の育成・指導に乗り出していった。

## **(2) 1940年の「部落会町内会等整備要領」**

1940年9月に、内務省は「部落会町内会等整備要領」(内務省訓令第17号)を出し、各地方長官に対して町内会等の整備を指示した。その要点は、以下のとおりである。

- ・市町村の区域を分け、村落には部落会、市街地には町内会を組織すること
- ・部落会及び町内会は、区域内全戸をもって組織すること
- ・部落会及び町内会は、部落又は町内住民を基礎とする地域的組織であるとともに、市町村の補助的下部組織とすること
- ・部落会及び町内会の下に、10戸内外の戸数により成る隣保班を組織すること
- ・隣保班は部落会又は町内会の隣保実行組織とすること

そして、この要綱に基づき、各市町村において、町内会・部落会・隣保班が設置されていった。その後、1943年には、市制町村制(市町村法)が改正され、これら町内会等は、市制町村制の中に法的に位置づけられた。すなわち、市町村長の許可を得た場合には、町内会等は、自己の名をもって必要な財産を所有することができる。また、市町村長は、町内会等に、その事務の一部を援助させることができるなどの規定が置かれたのである。

こうして、町内会等は、戦時下における国策協力の末端行政組織として全国的に再編成・制度化され、また、実際にもそのような組織として活動していったのである。

## **2. 2 戦後のGHQによる解散と復活**

### **(1) 1940年訓令第17号の廃止**

第2次大戦後、連合軍総司令部(GHQ)は、町内会等は国家の命令を国内の隅々にまで伝達し、統制を実施するための基盤となっていたとして、その廃止を求めた。

これを受けた政府は、1947年1月、行政措置として内務省訓令第4号を発し、1940年の「部落会町内会等整備要領」(内務省訓令第17号)を廃止するとした。

しかしながら、住民の意向に基づく自発的な任意団体であれば新たに設置してもよいとされていたため、多くの地域で、従来の町内会等と変わらない住民組織が設立されることとなった。

### **(2) 1947年政令第15号の公布・施行**

そのような状況をみたGHQは、政府に対してこのような町内会等類似の組織を根絶するための立法措置を求めた。それを受けた政府は、1947年5月に、「町内会部落会又はその連合会等に関する解散、就職禁止その他の行為の制限に関する政令」(政令第15号)を公布し、施行した。

同政令は、旧町内会・部落会・隣保班の廃止後に結成された類似団体は、1947年5月31日までに解散しなければならないとしていたため、この政令によって、従来の町内会等は、わが国から姿を消すことになった。

### **(3) 1947年政令第15号の失効と町内会等の復活**

わが国の主権回復に伴い、1952年4月に公布された「ポツダム宣言の受諾に伴い発する命令に関する件の廃止に関する法律」により、町内会等の廃止を求めた1947年政令第15号はその効力を失った。

その失効を受けた政府は、町内会等の復活については、それを積極的に奨励する意図はないとしたが、町内会等は各地で復活し、地方自治体によっては積極的にこれを推進したところもあった。

### **3 1970年代のコミュニティ政策**

#### **3.1 1969年の国民生活審議会調査部会報告**

1969年9月、国民生活審議会調査部会が「コミュニティ―生活の場における人間性の回復―」という報告書を発表した。この報告書は、経済の高度成長や都市化の進展に伴い、従来の地域共同体が崩壊していく中で、新しいコミュニティの創造を訴えたものである。

同報告書は、コミュニティについて「生活の場において、市民としての自主性と責任を自覚した個人および家庭を構成主体として、地域性と各種の共通目標をもった、開放的でしかも構成員相互に信頼感のある集団」と定義した。

また、「かつての地域共同体は「伝統型住民層」によって構成されていた。これが崩壊していく現代を第2段階とすれば、ここには圧倒的な「無関心型住民層」が生まれ出ることになったのである。次に来るべき第3段階においては、生活の充実を目標として目覚めた「市民型住民層」に支持をうけたコミュニティが成立しなければならない」という考え方を示した。

そして、このようなコミュニティを形成していくためには、行政面における対応も必要であるとし、次の4つが政府の施策として基本的に重要であるとした。

- ・行政におけるフィードバック・システムの確立（公聴制度の確立、広報活動の充実）
- ・各種コミュニティ施設の整備
- ・情報の提供
- ・コミュニティ・リーダーの養成

この報告書は、段階論的な思考に基づき、現実に存在し活動している町内会等の既存のコミュニティの否定の上に立って新しいコミュニティを構想した点で問題点もあったが、その後の国や地方自治体のコミュニティ政策に大きな影響を及ぼした。

#### **3.2 1971年の自治省「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱」**

国民生活審議会調査部会の報告書を受ける形で、自治省（現総務省）は、1971年4月、「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱」を定め、各都道府県に通知した（「コミュニティ（近隣社会）対策の推進について」（1971年4月3日 自治事務次官通知））。

同要綱は、「住民が望ましい近隣生活を営むことができるような基礎的な地域社会をつくるため、新しいコミュニティづくりに資する施策をすすめる」とし、具体的には、コミュニティに関する対策を確立するための予備的な施策として、次のようなモデル・コミュニティ政策を実施するとしていた。

- ・全国にモデル・コミュニティ地区を設置する。
- ・モデル・コミュニティ地区は、都道府県知事が市町村長と協議して選定する。
- ・モデル・コミュニティ地区は、概ね小学校の通学区域程度の規模を基準とする。

- ・市町村は、住民参加のもとに、コミュニティ整備計画を策定する。
- ・住民は、コミュニティ活動に関する計画を定める。
- ・国は、コミュニティ整備計画に基づくコミュニティ施設の整備について、地方債の優先的な配慮その他の所要の財源措置を講じる。
- ・国は、コミュニティに関する調査研究を行い、モデル・コミュニティに関する計画の策定及び実施の指導にあたるコミュニティ研究会を設置する。

そして、要綱に基づき、1971年度には40地区、1972年度には13地区、1973年度には30地区の合計83地区（都市的地域46地区、農村地域37地区）が、モデル・コミュニティとして設定された。

これらのモデル・コミュニティ地区では、コミュニティ計画（コミュニティ整備計画とコミュニティ活動に関する計画を統合したもの）が策定された。また、その計画に基づきコミュニティ・センターなどの集会施設を中心に、コミュニティ施設の整備が進められた。さらに、それらコミュニティ施設の管理・運営や、文化・レクリエーション活動を始めとする様々な住民活動が展開されていったのである。

また、コミュニティ研究会は、1973年に中間報告、1977年に最終報告をまとめている。

#### **4. 1980年代以降のコミュニティ政策**

##### **4. 1 1983年の自治省「コミュニティ推進地区設定要綱」**

自治省は、1973年のモデル・コミュニティの指定終了から10年を経過した1983年に、「コミュニティ推進地区設定要綱」を定め、各都道府県に通知した（「コミュニティ対策の推進について」（1983年11月7日 自治省行政局長通知））。

この政策の目的は、モデル・コミュニティ地区設定政策の推進状況等を踏まえ、都市化の進展に伴いコミュニティ政策を推進する必要性が極めて強いと認められる都市及びその周辺地区を中心に、新たに「コミュニティ推進地区」を設定し、コミュニティ活動の活発化を図ろうとしたものであった。

対象は、モデル・コミュニティ地区に指定されていた地区以外の地区で、都道府県との協議の上で自治省が指定するとした。また、指定されたコミュニティ推進地区に対しては、自治省が支援策として、市町村を通じて財政措置（特別交付税）と情報提供を行うとした。

このコミュニティ推進地区政策は、コミュニティ・センターなどハード面の施設整備ではなく、各種のコミュニティ活動が活発化することをねらいとしたものであった。

この要綱に基づき、1983年度から1985年度にかけて、147地区がコミュニティ推進地区として指定された。なお、この推進地区の設定期間は5年間とされていたため、1989年に、この施策は終了した。

このコミュニティ推進地区設定政策の成果としては、地区内の各種構成団体間の相互連絡が進んだ、あるいは近隣協議会などが結成されたこと、また、地区をあげての事業活動が行われるようになったことなどが上げられている。

#### 4. 2 1990年の自治省「コミュニティ活動活性化地区設定施策」

コミュニティ推進地区設定政策に引き続き、自治省は、1990年度からコミュニティ活動活性化地区設定政策を行うこととし、各都道府県に通知した（「コミュニティ活動の活性化について」（1990年11月5日 自治省行政局長通知））。

この施策は、コミュニティ活動が現に行われているものの、更に一層の活発化を求める地区を新たに「コミュニティ活動活性化地区」として設定し、必要な指導・援助等を行うものである。そのことにより、当該地区の自主的な立案による「まちづくり」、「文化イベント活動」等の企画・実行を契機としたコミュニティ活動の活発化や、当該地区の将来像や地区の生活環境整備に関する事項を含むコミュニティ計画が策定されることを期待したものであった。

対象は、モデル・コミュニティ地区及びコミュニティ推進地区に指定されていた地区以外の地区であり、自治省の支援策は、先のコミュニティ推進地区設定政策と同じく、市町村を通じた財政措置（特別交付税）と情報提供であった。また、設定期間は、コミュニティ推進地区設定政策が5年間であったのに対して3年間とされた。

1990年度から1992年度にかけて、141地区がコミュニティ活動活性化地区として指定された。コミュニティ推進地区設定政策とは異なり、都市部等に偏らない地区指定が行われたことが特色である。また、このコミュニティ活動活性化地区設定政策の成果としては、行事・運動への取り組みを通じて、住民意識の向上や活動の活性化という効果があったとされている。

#### 4. 3 1993年以降の自治省のコミュニティ施策

これまで述べてきたように、自治省は、モデル・コミュニティ地区設定（1971年度—1973年度）、コミュニティ推進地区設定（1983年度—1985年度）及びコミュニティ活動活性化地区設定（1990年度—1992年度）と、3次にわたるコミュニティ政策を講じてきた。また、それらは、いずれもモデル地区を設定して支援することにより、当該モデル地区での成果が他の地区にも波及することを期待するという方法であった。

その間、全国的にコミュニティの形成が進んだ結果、今後もこのような政策を続けていくことは、対象となった地区とそれ以外の地区の間に不公平感を生じる等曲がり角にきたとの認識の下に、自治省は、1993年度以降、全市町村を対象とするコミュニティ政策に改めた。

すなわち、コミュニティの組織・機能の強化を図るために、都道府県や市町村が行うコミュニティ・リーダー養成事業等に対して財政措置（普通交付税）をすることとしたのである。

なお、3次にわたって設定されたコミュニティ地区は、小学校区が設定の標準とされたため、従来の町内会等の区域よりも大きく、それらとは別にコミュニティ協議会等が作られた。しかしながら、その多くにはそれ自体がコミュニティでもある町内会等が主な構成団体として含まれていた。このことは、コミュニティが重層的に存在していることを示すとともに、先に述べた国民生活審議会調査部会の報告書が描いたコミュニティ像とは異なり、現実のコミュニティにおいては、依然として町内会等が重要な役割を果たしていたことを示すものである。

#### 4. 4 町内会等に対する法人格取得制度の創設

上記のようにコミュニティとして重要な役割を果たしている町内会等であるが、それ自体は、法人格を持たない「権利能力なき社団」であった。先に述べたように、1943年の市制町村制の改正により、自己の名をもって財産を所有することが認められた時期もあったが、1947年の地方自治法の施行により、その市制町村制自体が廃止されてしまった。

したがって、町内会等が集会施設等の財産を保有していたとしても、それを町内会等の団体名義で登記することはできなかった。そのため、町内会等の代表者名義等による登記がなされていたが、代表者の死亡や移転による名義変更等をめぐりトラブルが生じることが少なくなかった。

そこで、1991年に、国は地方自治法を改正し、町内会等に対して法人格を取得して団体名義での不動産登記等ができる道を開いた。

すなわち、町内会等の地縁団体（町又は字の区域その他市町村内の一定の区域に住所を有する者の地縁に基づいて形成された団体）は、地域的な共同活動のための不動産又は不動産に関する権利等を保有するために、市町村長の認可を得たときは、その規約に定める目的の範囲内において、権利を有し義務を負うとされ、法人格を有することとなったのである。

この制度に基づき認可を受けた団体は、総務省の調査によれば、制度が発足したばかりである1992年4月の898団体から、2002年11月には22,050団体へと飛躍的に増加している。しかしながら、2002年における町内会等の総数は、296,770団体である。それと比較した場合には、なお全体の7.4%を占めるに過ぎない（注1）。

### 5 地方自治体のコミュニティ政策とコミュニティの現状

#### 5. 1 地方自治体のコミュニティ政策

1990年の自治省調査（注2）によれば、何らかのコミュニティ政策を実施している市町村は、全体の88%に上っている。また、そのうち、1971年に自治省が「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱」を発表する以前から実施している市町村は、41%であった。

自治省がモデル・コミュニティ等の施策を開始する以前から、かなりの市町村でコミュニティ政策が行われていたこと、また、自治省がコミュニティ政策を開始したことにより、それがさらに大きく全国的に広まっていったことがわかる。

これら市町村において行われている主なコミュニティ政策は、次のとおりであった。

- ・コミュニティを市町村の基本計画に位置づけること
- ・コミュニティに対して補助金を出すこと
- ・コミュニティ施設の設置・管理

2000年に、日本都市センターが、市町村のうち市を対象として行った調査（注3）も同様の結果を示している。すなわち、コミュニティ政策を行っている市は71%であり、1971年に自治省がモデル・コミュニティ政策を始める以前のその割合は34%と半分以下であった。

また、コミュニティ政策としては、コミュニティ活動に対する財政支援とコミュニティ・センターの設置・管理が主なものとなっている。

## 5. 2 コミュニティの現状

前出の1990年の自治省調査によれば、コミュニティがある地域は、日本全体の面積の75%、人口でみた場合には、その81%をカバーしている。そのコミュニティの規模は、人口1,000人未満かつ面積1平方キロ未満が64%と、小さいものが大半である。

また、これらのコミュニティが行っている活動で多かったものは、次のとおりである。

- ・スポーツ・レクリエーション活動
- ・青年団、婦人会、老人クラブ等の各種団体活動
- ・清掃等生活環境改善のための活動
- ・祭りなどの行事

一方、2001年の日本都市センターが、市を対象として行った調査(注4)によれば、73%の市はコミュニティ活動の主体として、コミュニティ組織を設定している(これは、同センターの2000年調査におけるコミュニティ政策を行っている市の割合と重なる)。そのコミュニティ組織の構成は、町内会等に婦人会・老人クラブ等の各種団体を加えたものが54.5%と最も多く、次いで町内会等だけで構成というのが32.8%と、この両方で9割近くを占めている。ただし、これらにNPOやボランティア・グループ等の市民活動組織を加えたものが1割程度あることは注目される。

また、先の2000年の日本都市センターの調査によれば、それらコミュニティにおいて活発に行われている活動は、次のようなものであった。

- ・環境美化、清掃活動、リサイクル活動
- ・盆踊り、お祭り等のイベント開催
- ・スポーツ・レクリエーション活動
- ・広報誌の回付等行政からの連絡
- ・防災活動・地域の安全確保
- ・集会施設等の計画づくり、維持管理

同調査は、町内会等についても調査している。町内会等は、1団体を除き、すべての市に存在し、75%の市では全区域に存在している。組織されていない地域としては、集合住宅地区が多い。町内会等への加入率は、7割以上という市が8割を占めており、全国的に高いものがあるが、その加入率が低下傾向にあるという団体も4割近くあった。

## 6 コミュニティを取り巻く環境の変化

### 6. 1 阪神・淡路大震災の発生とその教訓

1995年1月17日に、神戸市を中心とする阪神・淡路地域に大地震が発生し、6,000人を超える死亡者、4万人を超える負傷者という大被害をもたらした。

この阪神・淡路大震災と名づけられた地震は、大きな災害に見舞われた場合には、消防や警察を始めとする行政に頼っているだけでは、十分な防災・救援活動はできないことを改めて国民に知らしめることとなった。

一方では、震災直後に多くのボランティアが現地に赴き、様々な被災者支援活動に参加した。

このことが、ボランティア活動の重要性に対する国民の認識を大きく高めることになった。このため、1995年は「ボランティア元年」とも言われている。

また、このボランティアの重要性とともに、町内会等のコミュニティの重要性も改めて認識されることとなった。すなわち、日頃から地域において住民同士が顔見知りで助け合うなどコミュニティが機能しているところとそうでないところとでは、災害救助やその後の避難所運営等において大きな違いが出たのである。

## 6.2 NPO活動の活発化とNPO法の成立

わが国においても、ボランティア活動などの社会貢献活動を行うNPO（Non Profit Organization）が数多く作られるようになった。また、それらの団体の活動が、福祉、教育・文化、まちづくり、環境など様々な分野で活発になってきた。

しかしながら、これらNPOには法人格が認められていなかった。そのため、銀行口座の開設や事務所の賃借を団体名義で行うことができないなど、その活動を発展させるに当たって不都合が生じる場合が出てきた。

そのような状況を受けて、1998年に、国は、「特定非営利活動促進法」（いわゆる「NPO法」）を制定した。この法律は、非営利活動を行う団体に法人格を付与すること等により、国民が行う自由な社会貢献活動の発展を促進することを目的に作られたものである。

すなわち、都道府県又は国（内閣府）から認証を受けたNPOは、その定款の目的の範囲内で権利を有し義務を負うとされ、法人格を有することとなった。

同法が施行された1998年12月から2008年7月までに、都道府県で認証された団体は32,350、内閣府で認証された団体は2,813であり、合計35,163団体が認証されている（注5）。もちろん、これら認証団体以外にも、法人格を持たない多くのNPOが存在し活動していることは言うまでもない。

これらNPOは、それぞれ特定の目的を持った市民活動組織である。しかしながら、その活動分野は、福祉、まちづくり、文化・スポーツあるいは地域安全など、町内会等のコミュニティの活動分野と重なるものが多い。そのため、NPOという形まで組織化されていないボランティア・グループなども含めた市民活動組織の活動の活発化に伴い、町内会等のコミュニティとの役割分担や関係のあり方が改めて問題となってきた。

## 6.3 新しい「公共空間」の提唱

2005年3月、総務省の研究会が「分権型社会における自治体経営の刷新戦略—新しい公共空間の形成を目指して—」という報告書をまとめた。

この報告書の大きなポイントは、新しい公共空間の形成を求めたことである。従来は、福祉を始めとする公共サービスは、もっぱら国や地方自治体といった行政（公共部門）が提供してきた。しかしながら、少子高齢化の進展に伴い公共サービスへの期待の拡大が予想される一方で、行政における厳しい財政状況を考えると、これまでのように、それらすべてに行政で対応することはできない。国や地方自治体は、行政でなければならない領域に重点的に対応し、それ以外の公共

的な領域については、新しい公共空間と位置づけて、行政と民間部門（住民・民間企業）が共に担っていくという考え方を打ち出したのである。

この新しい公共空間は、民間企業と協働して担う部分と住民と協働して担う部分の2つに分けられる。前者は、従来であれば行政が直接サービス提供をしていたものを、民間企業にアウトソーシングしていくという領域である。後者は、これも従来であれば行政が直接サービス提供していたものを、住民との協働（地域協働）により提供していくとされた領域である。

コミュニティとの関係では、後者の領域が問題となる。地域協働とは「一定の地域を前提として、そこに存在する住民が参画している多様な主体が、当該地域が必要とする公共的サービスの提供を協力して行う状態」とされている。また、その地域協働における地方自治体との関わり方については、その下請機関となるのではなく、お互いに自立し、対等な立場で連携することが重要であるとした。

町内会等のコミュニティは、まさに住民が参画している主体であり、これまでも地方自治体と協力して公共的サービスを提供する役割を果たしてきた。新しい公共空間と、そこにおける地域協働という考え方が示されたことにより、町内会等のコミュニティに対する期待はますます大きくなってきた。また、同時に、地方自治体との間で新しい関係を構築していく必要がでてきたのである。

#### 6. 4 市町村合併（平成の大合併）の進展

1999年に、国は、「市町村の合併の特例に関する法律」（いわゆる「合併特例法」）を大幅に改正し、市町村合併を強力的に推進した。その結果、市町村の数は、1999年4月に3,229あったものが、合併特例法の適用期限である2006年3月には1,821と大きく減少した。

この市町村合併（平成の大合併）の推進は、合併特例法の後継法である「市町村の合併の特例等に関する法律」（いわゆる「合併新法」）の下で、現在なお継続中である。同法の適用期限である2010年には、市町村の数は、約2分の1程度になると見込まれる（注6）。

合併による区域の拡大は、市町村と住民との距離を遠くしてしまう。また、合併により従来のコミュニティが衰退してしまうという心配もある。

そのような事情を考慮して、1950年代に進められた昭和の大合併とは異なり、今回の平成の大合併においては、国は、従来の市町村のまとまりについても配慮する方針を取った。

まず、1999年の合併特例法改正において、地域審議会の制度を導入した。これは、旧市町村ごとに、その意見を反映することができる仕組みとして創設されたものである。関係市町村の協議により、合併前の旧市町村の区域を単位として設置することができるとされた。

さらに、2004年の合併特例法改正及び合併新法の制定において、合併特例区と地域自治区の制度を導入した。前者は、法人格を持った特別な区を旧市町村の単位で設置できるとしたものである。ただし、その存続期間は最長5年間とされた。後者は、法人格を持たない行政区であるが、住民の意見を反映させるための地域協議会を置くとされ、旧市町村の区域ごとに設置できるとされた。なお、この地域自治区は、同年の地方自治法改正により、すべての市町村を対象とした一般的な制度としても導入された。

2006年7月現在で、地域審議会を設置しているのは216団体（780審議会）、合併特例区は6団体（14特例区）、地域自治区は53団体（192自治区）となっている（注7）。

合併市町村においては、市町村と住民との中間にあるコミュニティの重要性が増してくる。新しく導入された制度の活用も含め、合併市町村においては、コミュニティ対策の充実が大きな課題となっている。

## 6.5 コミュニティの衰退の恐れ

以上のように、町内会等のコミュニティについては、その重要性が改めて認識されてきたのであるが、その現状は決して安心できる状態にはない。

まず、大都市圏においては、もともと地縁的な結びつきが弱く、町内会等への加入率も地方圏に比べると低かった。それに加えて、最近では、価値観の多様化の進展やプライバシー意識の高まりなどから、隣近所との付き合いを好まない傾向がますます強まっている。

一方、地方圏においては、地縁的なつながりは比較的強いものがあるが、市町村合併の進展により従来の共同体意識が拡散してしまう心配がでてきた。また、人口減少や高齢化の進展に伴い、「限界集落」という言葉に代表されるように、町内会等のコミュニティを維持していくことが難しい地域も出てきている。

災害等の危機的状況に対する対応を始め、地域の安心・安全の確保やまちづくり分野などでコミュニティに対する期待が高まっているにもかかわらず、そのコミュニティ自体が弱体化しつつあるということが問題となってきたのである。

## 7 最近におけるコミュニティ政策

### 7.1 コミュニティ研究会の発足

2007年2月、総務省は、地域コミュニティの再生、地域力の再生等を議論するために、コミュニティ研究会を発足させた。これは、1971年に「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱」に基づき設置されたコミュニティ研究会以来のことである。コミュニティ対策が、再び、国（総務省）の大きな政策課題の1つとなってきたということである。

同研究会における議論の結果は、2007年6月に「コミュニティ研究会中間とりまとめ」という形で発表された。

### 7.2 「コミュニティ研究会中間報告とりまとめ」の概要

「コミュニティ研究会中間とりまとめ」（以下「中間とりまとめ」という）の概要は、次のとおりである。なお、同研究会では、コミュニティを「（生活地域、特定の目標、特定の趣味など）何らかの共通の属性及び仲間意識を持ち、相互にコミュニケーションを行っているような集団」と定義している。そのため、本稿でいう「コミュニティ」は、生活地域を共通にするコミュニティという意味で「地域コミュニティ」と呼ばれている。

(1) なぜいま地域コミュニティの再生が必要なのか、その理由を3つ上げている。

・少子・高齢化、農山漁村地域の過疎化、家族の形態の多様化・個人化が進展している中、

地域の共生の力の脆弱化が進行しており、地域コミュニティによるセーフティ・ネットの強化の必要性等が増大している。

- ・市町村合併が進み、道州制議論も始まる中で、従来の共同体意識が拡散し、地域力が希薄になれば、地域コミュニティ組織等によって供給される住民サービスの質・水準の低下を招きかねないとの懸念がある。
- ・地方分権が進む中であって、団体自治ばかりでなく、住民自治を一層重視しなくてはならなくなっている。

(2) コミュニティ研究会における議論の進め方で留意した3つの観点を明らかにしている。

- ・従来から全国に存在する町内会等の地縁団体と、NPO等の機能団体との両方を、全体としてうまくコーディネートするためにはどうすればよいか等の観点
- ・都市部、農山漁村地域等において、地域コミュニティをめぐる状況はそれぞれ異なるため、それぞれの現状に応じて検討するという観点
- ・総務省では、関係部署がそれぞれの立場で、地域コミュニティに関連する施策の検討を行ってきたが、これらを統合するとの観点

(3) 地域コミュニティの再生に関する基本的事項として、

- ・住民を地域コミュニティ活動にいざなう推進力は、内発的な地域コミュニティ活動への参加意欲のようなものであること
- ・適切な動機付け、制度構築等を用意することにより、それがスムーズに引き出され、発現してくるのではないかということ
- ・しかし、その制度構築等が「押し付け的」であっては、かえって地域コミュニティの力が減衰するおそれがあること

などを指摘している。

(4) その上で、具体的な提言を、分野横断的な具体策と個別分野における具体策の2つに分けて行っている。

ア) 具体的提言（分野横断的な具体策）

- ・プラットフォームの構築

地域コミュニティ活動に当たっては、それぞれ異なる目的や機能を持った各種団体がバラバラに活動するのではなく、地域コミュニティの持っている総合力を活性化するという観点から、意見調整・合意形成等を行いながら連携することにより、各種活動をコーディネートすることが有益である。こうした連携の場を「プラットフォーム」として構築・整備することが考えられる。

この地域コミュニティ活動のプラットフォームには、地域コミュニティの現状、環境、歴史に応じた多様な形態がありうる。

- ・ICTの活用

地域SNS（Social Networking Service）を始めとするICT（Information and Communication Technology）は、離れた構成員を結びつける、また、テーマ型コミュニティを形成するものとして有効である。

いくつか留意すべき事項はあるが、ICTを活用しない生活は考えにくくなっており、リアルな活動とバーチャルな活動を組み合わせるという観点から「いかに使うか。いかに安心して使えるようにするか。」といったICT技術の進歩やその存在を前提とした議論を深めていくべきである。

・行政の関与のあり方

地域コミュニティ活動の基本は、地域住民の主体性である。したがって、地域住民は、行政への過度なお任せ主義から脱却する必要がある。

一方、行政の側も、地域住民の主体性を重視するという観点から、地域住民と協働する姿勢で地域形成を進めていくべきである。

・専門家の活用・育成等

地域コミュニティ活動を進めるに当たっては、合意形成等のコーディネーターの役割が大きいのではないかと考えられる。

イ) 具体的提言（個別分野の具体策）

以下のような4項目について、それぞれ具体的な提言が行われている。

- ・地域コミュニティの教育活動・子育て
- ・地域の歴史・文化・景観、まちづくり
- ・防犯・防災活動
- ・集落のあり方

(5) 「中間とりまとめ」の最後の部分では、次のような指摘を行っている。

- ・これまでは、ともすれば、地域コミュニティ活動への参加は「私」事として受け止められてきた。今は、地域コミュニティ活動への参加こそがむしろ「公」なのであるという意識転換が必要である。
- ・国においては、地域住民が地域コミュニティ活動を行いやすく、また参加しやすくなるような環境整備のための法的枠組みのあり方等についても検討してもよい時期にきていると考えられる。
- ・総務省においても、引き続き地域コミュニティ再生に向けた施策を推進するために、体制を整備していくことが必要である。

### 7. 3 省内体制の強化と新コミュニティ研究会の発足

上記「中間とりまとめ」を受けた総務省は、2008年7月に省内にコミュニティ・交流推進室を設置し、コミュニティ政策に関する体制を強化した。

また、同年7月には、「新しいコミュニティのあり方に関する研究会」を発足させた。この研究会は、先のコミュニティ研究会の提言も踏まえつつ、コミュニティの問題を、従来型の崩壊、再生といったアプローチにとどまらず、コミュニティをめぐる環境が変化する中における新しい人と人のつながり方、付き合い方について、大都市、地方都市、農村等の地域に応じたモデルを提示することを目指している。

今後、同研究会がどのような報告書をまとめるか、また、それを受けた国（総務省）が、どのようなコミュニティ政策を展開していくかが注目される。

## 8. コミュニティ政策の課題と今後の展望

### 8. 1 これまでのコミュニティ政策

日本のコミュニティ政策には、過去、2つの大きなターニングポイントがあった。

1つは、1940年の内務省「部落会町内会等整備要領」である。市町村の内で住民自治組織として活動していた町内会等に注目し、それを戦時体制の一翼を担う国家の末端行政機関として制度化していった。

この要領に基づき、全国隅々にわたって、町内会等が結成されていった。そして、これら町内会等は、住民の相互扶助や共同福利の増進というコミュニティ本来の役割に加えて、国策の徹底を図るための組織としても活動したのである。

2つめは、1971年の自治省「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱」である。1947年にGHQにより町内会等が解散されて以降、国がコミュニティ問題に関与することはタブーとされてきた。この要綱は、そのタブーを破り、国もコミュニティの形成を積極的に進めるべきであるという方針を示した点で画期的であった。ただし、その際に提唱されたモデル・コミュニティは、町内会等とは異なるものであるとされ、かつ、町内会等の区域よりも広い小学校区程度の規模が想定されていた。

この要綱が出されて以降、多くの市町村がコミュニティ政策を始め、全国的にコミュニティの形成が進められていった。また、そのコミュニティでは、町内会等が依然として中心的な役割を果たしてきたが、それに加えて、婦人会・老人クラブ等の各種団体やNPO等の市民活動組織も参画してきた。

### 8. 2 転換期にあるコミュニティ政策

現在は、3回目のコミュニティ政策の転換期にある。だからこそ、総務省も35年ぶりにコミュニティ研究会を立ち上げ検討を開始したのである。

この転換期のコミュニティ政策の課題としては、次のようなものが上げられる。

- ・これまでコミュニティにおいて中心的な役割を果たしてきた町内会等に、メンバーの固定化やリーダーの高齢化等の組織疲労がみられる。さらには、過疎化・高齢化が進む地域においては、町内会等を維持していくこと自体が困難なところも出てきた。これらのことにどう対応していくか。
- ・今までは、コミュニティとNPOやボランティア・グループ等の市民活動組織との関わりは薄かった。しかし、最近では、これら市民活動組織の活動が活発となってきた。コミュニティとこれら市民活動組織との協働関係をいかに構築していくか。
- ・コミュニティの総合力を活性化するために、町内会等及び各種団体に市民活動組織も加えた地域活動のプラットフォームづくりを、ICTの活用も含めて、どのように進めていくか。
- ・コミュニティの自治活動能力を高めながら、コミュニティと行政（地方自治体）とのパートナーシップあるいは協働関係をいかに構築していくか。
- ・（特に合併市町村において）コミュニティと地域自治区との関係をどう整理していくか。
- ・コミュニティを市町村の内の自治団体として法制度化し、近隣政府へと近づけていくべきかどうか。

### 8. 3 自治的コミュニティへ

コミュニティにおける活動は、住民同士の相互扶助をベースとしつつも、行政の補助組織的活動から、スポーツ・レクリエーション等の親睦的活動へ、そして、防災・地域の安全確保等の自治的活動へと、その重点が移行してきているように思われる。したがって、自治的コミュニティというのが、その将来の大きな方向性ではないかと思われる。

#### (注)

- 1 望月 博「地縁による団体の認可事務の状況等に関する調査結果について」（「地方自治」No. 675、2004年2月）p54—55。
- 2 藤井一成「新・コミュニティを考える（その4）」（「地方自治」No. 522、1991年5月）p58—65。
- 3 日本都市センター「近隣自治とコミュニティ—自治体のコミュニティ政策と「自治的コミュニティ」の展望—」（2001年3月）より引用。
- 4 同 「自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択」（2002年3月）より引用。
- 5 内閣府NPOホームページ（<http://www.npo-homepage.go.jp>）より引用。
- 6 この市町村合併については、横道清孝「日本における市町村合併の進展」（アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料No.1、2007年）を参照されたい。
- 7 総務省 市町村の合併に関する研究会「新しいまちづくりを目指して—合併市町村の取組の実態—」（2007年3月）p48。

#### (参考文献)

上記（注）で示したもののほか、以下のような文献がある。

- 1 井川博「都市における狭域自治」（横道清孝「地方制度改革」所収、ぎょうせい、2004年）
- 2 遠藤文夫「コミュニティと近隣政府の構想」（「地方自治」No. 656、2002年7月）
- 3 国民生活審議会調査部会編「コミュニティ—生活の場における人間性の回復—」（コミュニティ問題小委員会報告、1969年9月29日）
- 4 「資料 日本の地方自治（第2巻）」（学陽書房、1999年）
- 5 総務省コミュニティ研究会「コミュニティ研究会中間とりまとめ」（2007年6月4日）
- 6 総務省分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会「分権型社会における自治体経営の刷新戦略—新しい公共空間の形成を目指して—」（2005年3月）
- 7 「地方自治百年史（全3巻）」（地方財務協会、1992年—1993年）
- 8 東海自治体問題研究所編「町内会・自治会の新展開」（自治体研究社、1996年）
- 9 徳岡喜一「「コミュニティ研究会中間とりまとめ」について」（「地方自治」No. 717、2007年8月）
- 10 中平真「平成5年度コミュニティ施策について」（「地方自治」No. 554、1994年1月）

- 1 1 藤井一成「コミュニティ活動の活性化について」(「地方自治」No. 518、1991年1月)
- 1 2 山崎丈夫他「自治省モデル・コミュニティ施策の検証」(コミュニティ政策学会編「コミュニティ政策5」東信堂、2007年)