

自治省コミュニティ研究会の活動とその成果

三浦 哲司

あらまし

我が国で本格的にコミュニティ問題への取り組みが始まってからおよそ40年が経過した今日、これまでのコミュニティ政策の変遷過程を体系的に整理し、その全体像を明らかにしつつ公共政策としての功罪を検証した総括的な研究成果は未だ存在しない。そのため、たとえばコミュニティ政策の展開における中央地方関係を眺めるなかで住民自治のあり方を考えていくなどして総括的研究に取り組まなければ、将来のコミュニティ活性化への視点を導き出すことができないのではないか。このような問題関心に基づき、本稿は筆者が取り組む総括的研究の一部分として自治省に設けられた自治省コミュニティ研究会の活動を取り上げる。そして、この研究会による調査研究の動向を追うと、「コミュニティ施設をめぐる論点」、「コミュニティ計画をめぐる論点」、「モデル・コミュニティ地区の住民をめぐる論点」というコミュニティ問題をめぐる3論点の存在が把握できた。

そこで、自治省コミュニティ研究会の各種報告におけるこれら3論点への対応の明確化につとめた。その結果、共通点としては、①コミュニティ形成が要請された背景として、都市化による弊害の顕在化を指摘している点、②住民参加をコミュニティ形成の第一歩と位置付けてい

る点、③コミュニティ施設は住民による自主管理かつ市町村行政当局による管理経費負担が望ましいという方針を打ち出している点、④市町村計画におけるコミュニティ計画の位置付けの明確化を謳っている点、の4点を把握することができた。他方、相違点としては、①コミュニティ施策に関して行政に期待される役割に変化がみられる点、②コミュニティ問題における検討の力点に変化がみられる点、の2点を指摘することができたのである。

1. はじめに

我が国では1969年に国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会による『コミュニティ—生活の場における人間性の回復—』が公表されて以来、国・地方自治体ともに様々な形でコミュニティ問題に取り組んできた。しかし、その一方でこれまでの日本のコミュニティ政策を過去に遡って整理した研究成果はほとんど見受けられない。ましてや、日本のコミュニティ政策の変遷過程を体系的に整理し、全体像を明らかにしつつ公共政策としての功罪を検証した総括的な研究成果は未だ存在しないように思われる。そのため、たとえばコミュニティ政策の展開における中央地方関係を眺めるなかで住民

¹ 数少ない研究成果としては、たとえば以下のふたつがあげられる。そのひとつめは、2001年に日本都市センターが公表した報告書（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）であり、そこでは①全国の都道府県・市区町村を対象としたアンケート調査、②都市自治体を対象としたヒアリング調査、③市民活動組織を対象としたアンケート調査とワークショップ、の3つに基づいたコミュニティの現状把握に比重が置かれている。ふたつめは、「わが国コミュニティ政策の総括」をテーマに掲げたコミュニティ政策学会第3プロジェクト研究会の研究成果（コミュニティ政策学会第3プロジェクト研究会「自治省モデル・コミュニティ施策の検証—コミュニティ政策の到達点と課題—」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、26～97ページ参照）であり、そこではモデル・コミュニティ施策の検証を中心にわが国のコミュニティ政策とコミュニティ活動の蓄積過程の歴史的整理に取り組まれており、各種資料の分析やヒアリング調査などに基づいた検討がなされている。

自治のあり方を考えていくなどして総括的研究に取り組まなければ、将来のコミュニティ活性化への視点を導き出すことができないのではないか。このような問題関心から、日本のコミュニティ政策の総括的な研究に取り組むべく、本稿はその一部分として、紙幅の都合からも自治省コミュニティ研究会（以下、「研究会」とする）の活動に対象を限定して検討を加えていきたい。

さて、周知のとおり、今日の地域社会では防犯・防災・福祉などの面で日常生活に関連する地域課題が多様化・複雑化している。これは、地域社会の担い手である住民の生活や価値観、ニーズが多様化・複雑化していることも要因のひとつだろう。そして、こうした状況ゆえに、国や地方自治体はこれまで以上にコミュニティ問題への関心を抱き、様々なコミュニティ政策を展開しつつあるのではないか。同時に、そうした動きに対しては、地方自治論や地域社会学など複数の学問分野から検討がなされているといえよう。

しかし、繰り返しになるが、これまでの日本のコミュニティ政策の変遷過程を体系的に整理し、その全体像を明らかにしつつ公共政策としての功罪を検証した総括的な研究成果は未だ存在しないのである。それゆえに、政策展開における中央地方関係の分析に加えて、そのもとでの住民自治のあり方の検討を織り交ぜるといふ観点から総括的な研究に取り組むことによって、最終的には将来の日本のコミュニティ活性化への視点を何らかの形で提示できるのではないか。そして、そこに至るまでの過程は、以下の5段階に区分できるように思われる。すなわち、①これまでの日本のコミュニティ政策にまつわる事実関係を把握・整理し、②分析・検証を進めるうえで必要な諸概念の整理や分析枠組み・分析視点の設定を行い、③それらをふまえて実際にこれまでの日本のコミュニティ政策を分析・検証し、④分析・検証の結果から日本のコミュニティ政策の特質を明らかにし、またその総括・課題を明示して、⑤将来的なコミュニティ活性化への展望を提示する、という5段階

である。そこで、本稿は第1段階のなかでもさらに一部分という位置付けであるが、以下では自治省コミュニティ研究会の活動に焦点を当てる。そして、まずは研究会が各種報告を公表するまでの流れを把握し、調査研究活動の際にみられたコミュニティ問題をめぐる議論を概観して論点を提示する。次に、『コミュニティ研究会中間報告—昭和四十六年度モデル・コミュニティ地区を中心として—』（以下、「中間報告」とする）、『コミュニティ研究会報告』（以下、「研究会報告」とする）、『大都市地域におけるコミュニティ形成』の要点と理念を明確にし、そこでの論点への対応を確認する。そのうえで、最後にこれらの報告に存在する共通点と相違点を明らかにしてみたい。

2. 報告公表までの流れ

ここでは、「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱（案）」（以下、「自治省対策要綱（案）」とする）のなかではじめて設置が謳われて発足した研究会の活動について、各種報告を公表するまでの流れ（表1を参照されたい）を整理しつつ、この研究会におけるコミュニティ問題をめぐる論点の把握を試みる²。

2.1 自治省コミュニティ研究会の発足とモデル・コミュニティ地区の動き

自治省によって1970年8月6日に公表された自治省対策要綱（案）では、コミュニティについての調査研究をとおして今後の方策を検討するために自治省内にコミュニティ研究会を新たに設けることが謳われていた。そこで、この要綱案の作成に携わった宮澤弘自治省行政局長（当時）、遠藤文夫自治省行政局行政課長（当時）、木村仁自治省行政局行政課長補佐（当時）らは研究会委員の選出を行い³、翌1971年4月には日

² なお、国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会が『コミュニティ—生活の場における人間性の回復—』を公表するまでの経緯、および自治省が自治省対策要綱案を公表するまでの経緯については、三浦哲司「日本のコミュニティ政策の萌芽」『同志社政策科学研究』第9巻第2号、2007年、145～160ページ、を参照されたい。

³ 佐藤によると、佐藤に対して当時の自治省の意図を説明した木村仁は、国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会による報告は政府の政策であり、各省庁が様々な類似の施策を実施しているが、地方自治を担う自治省としてはコミュニティ問題に関する施策を他省に取られたくない、と説明したという（佐藤『日本の自治と行政（下）—私の研究遍歴—』敬文堂、2007年、126ページ参照）。

表1 研究会が各種報告を公表するまでの流れ

		主な出来事
1970年	8月6日	◆自治省が自治省対策要綱(案)を公表する
1971年	4月3日	◆自治省が1971年度版の自治省対策要綱を公表する
	4月	◆自治省コミュニティ研究会が発足する
	8月6日	◆自治省が1971年度のモデル・コミュニティ地区の設定を行う
	11月16日～ 12月7日	◆自治省コミュニティ研究会がグループ別研究会議を開催する
1972年	1月29日～ 1月30日	◆自治省コミュニティ研究会が滋賀県大津市晴嵐コミュニティで現地調査を実施する
	5月1日	◆自治省が1972年度版の自治省対策要綱を公表する
	6月28日	◆自治省が1972年度のモデル・コミュニティ地区の設定を行う
	11月19日	◆自治省コミュニティ研究会が千葉県流山市八木南地区で現地調査を実施する
1973年	4月9日	◆自治省が1973年度版の自治省対策要綱を公表する
	6月29日	◆自治省が1973年度のモデル・コミュニティ地区の設定を行う
	7月1日	◆自治省コミュニティ研究会が中間報告を公表する
1977年	3月20日	◆自治省コミュニティ研究会が研究会報告を公表する
1983年	8月	◆自治省コミュニティ研究会が『大都市地域におけるコミュニティ形成』を公表する

筆者作成

笠端を座長として、都市工学、社会学、行政学などの専門家7名の委員から構成された自治省コミュニティ研究会が正式に発足したのである⁴。ちなみに、こうした幅広い学問分野の専門家を学識経験者として委員に起用したのは、コミュニティづくりを総合的に指導することができるように配慮した結果であったという⁵。そして、自治省対策要綱(案)ではモデル・コミュニティ地区における指導・助言もこの研究会の任務として位置付けられていたものの、コミュニティ形成においては市町村行政当局と住民との独自

性と創意工夫が大切であり、性急な指導や助言は有益ではないと考え、この研究会は施策実施の当事者としてではなく、むしろ客観的な第三者としてコミュニティ対策の推進とモデル・コミュニティづくりの実態を観察し、問題点の分析を行うようにつとめた⁶。なお、その過程において、研究会のなかで第一に議論されたのは、後述するコミュニティ活動計画の問題であったという⁷。

さて、研究会が発足したのちには、1971年8月6日に全国で39ヶ所のモデル・コミュニティ

⁴ 自治省コミュニティ研究会のメンバーは、日笠端東京大学教授(自治省コミュニティ研究会座長・都市工学)、佐藤竺成蹊大学教授(行政学)、松原治郎東京大学助教授(社会学)、伊藤滋東京大学助教授(都市工学)、石田頼房東京都立大学助教授(都市農村計画学)、倉沢進東京都立大学助教授(社会学)、森村道美東京大学助教授(都市工学)の計7名であった(肩書きは当時のまま)。

⁵ 中川浩明「コミュニティ対策について」『自治の動き』第81号、1972年、17ページ参照。

⁶ 自治省コミュニティ研究会『コミュニティ研究会中間報告—昭和四十六年度モデル・コミュニティ地区を中心として—』1973年、はしがき参照。

⁷ これは、原理的に住民が主体的に進めるべきコミュニティ活動計画の策定を市町村が取りまとめているという実態について、その是非が議論の対象となったからであった(倉沢進「コミュニティづくり20年の軌跡と課題」『都市問題』第81巻第2号、1990年、5～6ページ参照)。

地区が設定された⁸。そして、設定を受けた地区の多くはそれ以降、1971年度版の「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱」（以下、「自治省対策要綱」とする）にみられたコミュニティ整備計画とコミュニティ活動計画のうち、前者の策定を進めることになった。これは、前者の計画はコミュニティ施設の整備の推進が目的である一方、後者の計画は地区住民の自治的活動の推進が目的であるため住民自身による自発的策定が望ましく、市町村行政当局としては前者の計画策定が当面の課題だったことに由来する⁹。こうして、大部分の地区では、コミュニティ整備計画案が作られるに至った。

2.2 グループ別研究会議の開催とそこでの議論・論点

こうした動きを受け、モデル・コミュニティ地区の担当者とのコミュニティ整備計画案に関する意見交換を行うために、研究会は5度にわたって研究会議を開催した。具体的には、5つのグループ別に市町村および都道府県の事務担当者を招聘して、研究会委員7名に宮澤弘、遠藤文夫、木村仁の3名を加えた面々とそれぞれの地区のコミュニティ整備計画案について意見交換を行うというものだった¹⁰。そして、この会議の場では各種コミュニティ施設の内容や位置付けなどについて議論がみられたわけであり、ここでは「農村型地域」と「都市型地域」とに分けてそれぞれ議論を概観したうえで論点

を確認したい¹¹。

2.2.1 「農村型地域」における議論と論点

まず、「農村型地域」との意見交換では、以下のような議論がみられた。すなわち、コミュニティ施設は地域住民が自主的に管理・運営していくべきであるという「コミュニティ施設の管理・運営主体に関する議論」、公民館活動とコミュニティ活動を対立的に考える必要はなく、目的が同じであるならばコミュニティ施設で公民館活動を行うなど活動を折衷させるのもひとつの策であるといった「コミュニティ施設と公民館活動との関係に関する議論」、コミュニティ施設の利便性向上を検討する必要があるという「コミュニティ施設周辺の環境整備に関する議論」、市民会館など市町村全域をカバーする機能を担う施設およびモデル・コミュニティ地区内にある体育館などの他施設と当該コミュニティ施設との相互関係や機能分担を検討する必要があるという「市町村全域型施設および地区内他施設とコミュニティ施設との調和に関する議論」、降雪量・地区人口・地区面積などあらゆる地域特性に配慮してその地域に適したコミュニティ施設を建設する必要があるといった「コミュニティ施設建設に際しての地域特性配慮に関する議論」、将来的に他地区のコミュニティ施設整備を視野に入れつつも財源と予算を考慮して適切な規模のコミュニティ施設を建設する必要があるといった「コミュニティ

⁸ のちに宮城県中田町浅水地区が追加となり、1971年度のモデル・コミュニティ地区設定は40ヶ所となった。

⁹ 中川浩明「コミュニティ計画の現状と問題点」『地方自治』第291号、1972年、25ページ参照。

¹⁰ グループ別研究会議については、「農村・山地グループ」は1971年11月16日に、「農村・平地グループ」は11月17日に、「都市周辺グループ」は11月30日に、「地方都市グループ」は12月1日に、「大都市グループ」は12月7日に、それぞれ開催され、基本的には各地区の都道府県担当者から当該市町村の概要や地区の取り組みについて説明があったのち、研究会の委員や自治省行政局の関係者がそれぞれに対して質問や意見を述べ、都道府県担当者や市町村担当者が返答する、という形でやり取りが進められた（自治省行政局行政課『グループ別コミュニティ研究会議録』1971年、参照）。

¹¹ 若干の例外はあるが、モデル・コミュニティ地区設定に際して、基本的には「農村・山地グループ」（北海道深川市納内地区、岩手県大迫町大迫地区、宮城県中田町浅水地区、新潟県柏崎市中鱈石地区、岡山県和気町日笠地区、大分県大山町上郷地区、宮崎県門川町草川地区、の計7地区）と「農村・平地グループ」（秋田県若美町中央地区、山形県河北町谷地北部地区、栃木県高根沢町太田地区、福井県鯖江市河和田地区、鳥根県松江市大庭地区、徳島県鴨島長飯尾敷地区、佐賀県伊万里市大川町コミュニティ、鹿児島県串木野市羽島地区、の計8地区）が「農村型地域」と、「都市周辺グループ」（福島県郡山市桑野亀田地区、茨城県勝田市津田地区、群馬県前橋市広瀬コミュニティ、千葉県流山市八木南地区、三重県久居市野村地区、奈良県生駒市生駒小学校東地区、福岡県大野町大野南地区、熊本県西合志町南校区コミュニティ、の計8地区）と「地方都市グループ」（青森県黒石市西部地区、山梨県竜王町中部コミュニティ、長野県長野市若槻地区、静岡県焼津市東部地区、山口県下関市市川中地区、愛媛県松山市垣生地区、長崎県長崎市日見地区、の計7地区）と「大都市グループ」（埼玉県蕨市北地区コミュニティ、神奈川県藤沢市長後地区、石川県金沢市寺町地区、滋賀県大津市晴嵐コミュニティ、大阪府大阪市池島地区、大阪府岸和田市城北地区、兵庫県神戸市丸山地区、兵庫県姫路市曾左地区、広島県広島市南観音地区、高知県高知市下知街コミュニティ、の計10地区）が「都市型地域」と、それぞれ区分されていた。

施設の適正規模に関する議論」、住民が自主的にコミュニティ施設整備への労力を提供すると申し出ているならばそれを拒否するべきではないという「コミュニティ施設整備をめぐる住民と行政との関係に関する議論」、コミュニティ施設を介してモデル・コミュニティ地区内の新旧住民の交流を促進させるべきであるという「コミュニティ施設を介した新旧住民の融和に関する議論」などであった。

こうしたことから、コミュニティ施設の管理・運営を誰が担うのか、コミュニティ施設での公民館活動をどのように扱うのか、コミュニティ施設周辺環境整備をどのように進めるのか、市町村全域型施設および地区内他施設とコミュニティ施設との調和をどのように保つのか、コミュニティ施設建設の際に地域特性をどのように考慮するのか、コミュニティ施設をどれくらいの規模の建物にするのか、どのような住民対行政関係のもとでコミュニティ施設整備を進めるのか、コミュニティ施設を介して新旧住民の融和をどのように図るのか、といったコミュニティ施設整備に関連する論点が捉えられるのである。

さて、この研究会議自体がコミュニティ施設整備の推進を目的としたコミュニティ整備計画案に関する意見交換をねらいとしていたことから当然の結果であるが、「農村型地域」との意見交換においては何らかの形でコミュニティ施設整備に関する論点が多いことが把握することができ、実際に「農村型地域」では当面の検討課題がコミュニティ施設の整備・活用にあったのだろう。ただし、その一方で、コミュニティ施設整備の推進を議論の中心に据えた研究会議の開催が市町村および都道府県の事務担当者への「コミュニティ政策＝コミュニティ施設整備」という狭小な認識の植え付けに少なからず寄与してしまった面があるのも否定できないのではないだろうか。

2.2.2 「都市型地域」における議論と論点

他方、「都市型地域」との意見交換では、コミュニティ施設整備に関連する議論、およびコミュニティ組織や住民活動に関連する議論が展開された。このうち前者については、地区ごとにア

ンバランスな状況が一時的に生まれるのはやむを得ず、重要なのはむしろ住民自身が地域に必要な施設のうち自分たちが整備するものと行政が整備するものとを整理して行政に提示することであるという「モデル・コミュニティ地区と他地区との間にみられる施設整備度の差異に関する議論」、とはいえモデル・コミュニティ地区と他地区との間の施設整備面におけるバランスの問題を考えると継続的にコミュニティ整備計画と市町村全体計画との整合性について研究を進める必要があるといった「コミュニティ整備計画と市町村全体計画との整合性に関する議論」、住民の多様性を鑑みて柔軟な対応が可能なコミュニティ施設建設を考慮する必要があるといった「多様な住民要求に対応可能な施設建設に関する議論」、建設するコミュニティ施設の規模や機能によって住民の活動範囲も変化しうることを考慮するべきであるといった「コミュニティ施設と住民活動範囲の関係に関する議論」、コミュニティ施設と住民は相互に関連しているゆえに、将来的には住民と行政がそれぞれ独自の計画案を作ってひとつのものにまとめていく方法も考えられるという「コミュニティ整備計画策定における住民対行政関係に関する議論」などがみられた。

他方、後者については、固定的ではなく自発的に参加を希望する団体によってコミュニティ組織を構成するべきであるという「コミュニティ組織形成にあたっての留意点に関する議論」、コミュニティが担う機能のあり方を行政側から提示するのは避けるべきであるという「コミュニティが担う機能と行政の関わりに関する議論」、一般住民と自治会長や行政との間に意識・要望の違いがみられる問題に対応する必要があるといった「モデル・コミュニティ地区内で一般住民と代表者層や行政との間に存在する意識・要望の違いに関する議論」、現時点でモデル・コミュニティ地区のうち住民活動が活発ではないところに対してはもう少し長い目をもって見守っていくのがよいのではないかと、といった「モデル・コミュニティ地区ごとの住民活動の活発度の違いに関する議論」などであった。

こうしたことから、モデル・コミュニティ地区と他地区との施設整備面でのアンバランスをどのように扱うのか、コミュニティ整備計画と

市町村全体計画との整合性をどのように保つのか、多様な住民要求に対応可能なコミュニティ施設をどのように建設するのか、コミュニティ施設と住民活動範囲の関係をどのように考えるのか、コミュニティ整備計画の策定をめぐって住民と行政の関係をどのように保つのか、などコミュニティ施設整備に関連する論点が把握できよう。その一方で、コミュニティ組織を形成する際にどのような点に留意するのか、コミュニティが担う機能に対して行政はどのように関わっていくのか、モデル・コミュニティ地区で一般住民と代表者層・行政との間に存在する意識・要望の違いをどのように克服するのか、住民活動が活発な地区とそうでない地区とをそれぞれどのように扱うのか、などコミュニティ組織や住民活動に関連する論点も捉えられるのである。

そして、「都市型地域」が参加した研究会議では、こちらもそのねらいがコミュニティ施設整備の推進を目的としたコミュニティ整備計画案に関する意見交換にあったが、コミュニティ組織や住民活動に関する論点もみられるわけであり、この点は注目に値しよう。このことは、「都市型地域」ではコミュニティ施設整備が進行しつつあったものの、コミュニティ活動の担い手である地域住民が決して一枚岩ではなく多様であり、いかなる方法で彼らの活動を促し、コミュニティ組織として育成させていくのかという課題に早くも直面していたことを意味するのではないだろうか。

2.2.3 「農村型地域」と「都市型地域」に共通する議論

ところで、どのグループにも当てはまるが、「構想はこういうものである」とコミュニティ整備計画に関する施設整備項目を早い時期に示した自治省の手法の妥当性についても議論され

た。なぜなら、こうした手法がコミュニティ問題に対する住民の多様なアイデアを矮小化させてしまい、結果として画一的な計画内容を数多く生むことになったからである。とはいえ、当時の時代状況を考えると、自治省が具体的なイメージを提示しなければ各地区では計画策定が進まない事態も予測されたのではないだろうか。そのため、当面は自治省がこのような手法をとることはやむを得なかったわけであり、むしろその後のコミュニティ活動のなかで地域住民が独自性を発揮できるように促すような手立てを自治省・市町村ともに行政として欠いてきたところにこそ問題があったように思われる¹²。

同様に、コミュニティ整備計画とコミュニティ活動計画とを区分する必要性についても、どのグループにも共通して議論の対象となった。というのも、ふたつの計画がどのようにつながっていくのかが不明確であり、またコミュニティ活動計画は短期間で作られるのではなく次第に積み上げられていく性質のものではないか、という意見が話し合いにおいて出されたからである。そして、この点に関しては、のちにみるように自治省対策要綱に修正が加えられ、一本化されることになる。

2.3 現地調査の実施とそこでの議論・論点

グループ別研究会議に加えて、研究会が力を入れたのがモデル・コミュニティ地区における現地調査だった。これは、研究会の委員が全国各地のモデル・コミュニティ地区に直接足を運んでその様子を観察し、地区における住民活動団体関係者と意見交換を行う形で進められていった。そして、何度か実施された現地調査のなかでも、滋賀県大津市晴嵐コミュニティと千葉県流山市八木南地区の2地区に関する現地調査の結果がそれぞれ取りまとめられているので¹³、ここではこれらの現地調査での意見交換の際に

¹² この点について、研究会委員の一人であった佐藤竺が別の機会に「今回自治省がはじめたコミュニティづくりはまず施設づくりからはじめたわけであるが、これは単にきっかけであってそれでコミュニティづくりがおしまになるわけではなく、施設が建った後、それをどう使い、どう利用するかを考えていく方が大切である」と早くも注意を促しており（自治省コミュニティ研究会『大津市晴嵐コミュニティ現地調査の記録（昭和47年1月29日・30日調査）』1972年、55ページ）、少なくとも佐藤はこの問題が顕在化する可能性を認識していたと推測される。そして、こうした「住民参加と行政主導」のバランスの問題というのは、のちに述べるように早急に明確な答えを出すことができない難題であろう。

¹³ 滋賀県大津市晴嵐コミュニティでは1972年1月29日から30日にかけて、千葉県流山市八木南地区では同年11月19日に、それぞれ現地調査が行われた。

見受けられたコミュニティ問題をめぐる議論と論点に触れておきたい¹⁴。

まず、滋賀県大津市晴嵐コミュニティの現地調査に際し、地区関係者との意見交換では大きく分けて以下のようなふたつの議論がみられた¹⁵。そのひとつめは、世代ごとに部屋を作るのは避けて世代間交流が図られるように工夫し、簡易な手続きで気軽に利用できるコミュニティ施設にしてほしいといった「コミュニティ施設の内容や利用方法に関する議論」、可能な限り住民の手でコミュニティ施設を管理・運営していきたいという「コミュニティ施設の管理・運営に関する議論」などコミュニティ施設に関連するものである。そしてふたつめは、コミュニティ活動は社会教育の範囲を超えるものであるが、コミュニティ活動の一環として社会教育という仕組みを利用することも方法のひとつであるという「コミュニティ活動と公民館活動との関係に関する議論」、形式ではなく中身を伴った社会的活動に積極的に取り組んでいきたいといった「コミュニティ活動の実践方法に関する議論」などコミュニティ活動に関連するものである。そのため、コミュニティ施設の内容や利用方法はどのようにするか、コミュニティ施設をどのように管理・運営するか、といったコミュニティ施設に関連する論点が把握でき、またコミュニティ活動と公民館活動との関係をどのように保つか、コミュニティづくりの核心であるコミュニティ活動をどのように実践するか、といったコミュニティ活動に関連する論点が把握できるのである。

他方、千葉県流山市八木南地区の現地調査にあたって、地区関係者との意見交換で大きく分けて以下のようなふたつの議論がみられた¹⁶。そのひとつめは、各戸にチラシを配布するなどしてコミュニティ施設利用を促す必要があるという「コミュニティ施設の利用促進に関する議論」、コミュニティ施設を建設するにあたって住民の考えを反映させる仕組みづくりが求めら

れるといった「コミュニティ施設建設の際の住民対行政関係に関する議論」などコミュニティ施設に関連するものである。そしてふたつめは、新旧住民それぞれの立場を明らかにして相互の親近感の醸成につとめていくことが重要であるという「モデル・コミュニティ地区内でみられる新旧住民の対立への対応に関する議論」など地区住民に関連するものである。それゆえに、コミュニティ施設利用をどのように促進していくのか、どのような住民対行政関係のもとでコミュニティ施設を建設するのか、などコミュニティ施設に関連する論点、および新旧住民の対立にどのように対処していくのか、という地区住民に関連する論点をそれぞれ捉えることができるのである。

さて、これらの現地調査で取り上げられた議論や論点を確認すると、大体はグループ別研究会議のものと同様重複していることが把握できる。そのため、モデル・コミュニティ地区を担当する地方自治体行政当局とモデル・コミュニティ地区の住民との間には、コミュニティへの取り組みをめぐる問題意識において共通する部分が存在していたと判断できよう。

2.4 自治省対策要綱の改訂にむけた意見表明

1971年度版の自治省対策要綱には行政主導的かつ画一的と受け取られかねない表現が含まれており、これが一部の自治体関係者やマスコミからの反発と批判を招いた。そこで、1972年度版の自治省対策要綱では、その部分の修正や削除が行われた（囲みを参照されたい）。そして、この自治省対策要綱の改訂作業で、研究会は自治省に対して積極的な意見表明を行い、それを自治省対策要綱の内容に反映させていった¹⁷。

まず、①に関して、コミュニティにモデルがあり得るかが研究会で問題になった。この背景

¹⁴ ただし、研究会委員が意見交換を行ったのはごく一部の住民活動団体関係者であり、多様な地域住民の総体的意見として理解するには限界がある点は否定できない。それゆえに、将来的な事例分析においては、モデル・コミュニティ地区における地域住民の多様性も視野に入れて考察を進めていきたい。

¹⁵ 自治省コミュニティ研究会『大津市晴嵐コミュニティ現地調査の記録（昭和47年1月29日・30日調査）』1972年、15～55ページ参照。

¹⁶ 自治省コミュニティ研究会『流山市八木南地区コミュニティ現地調査の記録（昭和47年11月19日調査）』1972年、19～38ページ参照。

¹⁷ 木村仁「昭和四十七年度のコミュニティ対策について」『地方自治』第295号、1972年、57ページ参照。

- ① 1971年度版の自治省対策要綱にみられた、モデル・コミュニティ地区を設定して「コミュニティの生活環境の整備と住民の自主的なコミュニティ活動のモデルをつくること」という表現は、1972年度版の自治省対策要綱では「コミュニティの生活環境の整備と住民の自主的なコミュニティ活動の実態を明らかにすること」という表現に改められた
- ② 1971年度版の自治省対策要綱では、モデル・コミュニティ地区の規模について「モデル・コミュニティ地区は、…おおむね小学校の通学区域程度の規模を基準とし」とされていた表現が、1972年度版の自治省対策要綱では「モデル・コミュニティ地区は、…市町村のコミュニティ地区に関する全体構想を念頭におきつつ、たとえば小学校の通学区域程度の規模を基準とし」という表現に改められた
- ③ 1971年度版の自治省対策要綱では、市町村長はコミュニティ施設の整備を推進するためにコミュニティ整備計画を、モデル・コミュニティ地区の住民は自治的活動を推進するためにコミュニティ活動計画を、それぞれ策定することになっていたが、1972年度版の自治省対策要綱からはこれらふたつの計画は「コミュニティ計画」として一本化されることになった
- ④ 1971年度版の自治省対策要綱では、「市町村は、モデル・コミュニティ地区を単位として、一つのコミュニティ組織または各種のコミュニティ組織の連絡調整を図るための機構が適切に整備されるよう積極的な助言または援助を行う」となっていた「三 モデル・コミュニティに関する組織」という項が1972年度版の自治省対策要綱では削除された

には、グループ別研究会議において、先述のようにモデル・コミュニティ地区施策を推進する自治省の手法の妥当性に関する議論がなされたことが影響しているように思われる。そこで、佐藤竺がコミュニティの多様性を重要視すべきであり、画一的なものに狭小化させるのは望ましくないと主張し¹⁸、議論の末、研究会の結論は以下ようになった。すなわち、モデルとしてコミュニティのあり方を定型化・画一化することは避けなければならないが、先駆的に活動しているところをモデル地区として設定し、その実践を記録し、分析・紹介することには意味がある。そのため、1972年度版の自治省対策要綱では、①のようにその表現が改められた。

②については、画一的と批判された箇所のひとつであり、地域の実情もモデル・コミュニティ地区の規模が小学校区に限られているわけではなかった。そこで、この箇所も佐藤竺が変更を主張し、議論の末、1972年度版の自治省対策要綱の「おおむね」という表現から「たとえば」という表現へ修正された¹⁹。ちなみに、これに関連し、「市町村のコミュニティ地区に関する全体構想を念頭におきつつ」という表現が1972

年度版の自治省対策要綱に加えられた。なぜなら、各市町村のコミュニティに関する全体構想のなかで地区設定の優先順位を明確化させることで他地区の不満を解消し、物取り主義的・場当たり主義的な施策の弊害を排除する必要があったからだった²⁰。そして、こうした表現の追加には、先のグループ別研究会議でモデル・コミュニティ地区と他地区との間の施設整備面におけるバランスの問題が議論され、「コミュニティ整備計画と市町村全体計画との整合性をどのように保つか」が論点になったことが何らかの形で影響しているのではないかと。

③については、先述どおり、グループ別研究会議でふたつの計画がどのようにつながっていくのが不明確であり、またコミュニティ活動計画は短期間で作られるのではなくて次第に積み上げられていく性質のものではないか、という意見が出された。そのため、ふたつの計画を分離することの非現実性、住民の自主性の阻害、住民自身の計画づくりの可能性の狭小化、などが問題点として指摘された。その結果、住民にコミュニティ活動計画だけを作らせる内容の1971年度版の自治省対策要綱は適切ではなく、

¹⁸ 佐藤竺『日本の自治と行政（下）—私の研究遍歴—』敬文堂、2007年、75～76ページ参照。

¹⁹ 同上、76ページ参照。

²⁰ 同上、76ページ参照。

コミュニティ活動計画は必要に応じて住民自身が自主的に策定すればよいことから、1972年度版の自治省対策要綱からはコミュニティ計画に一本化されることになった²¹。

最後に、④については、ひとつのモデル・コミュニティ地区にひとつのコミュニティ組織を作らせる印象を与える表現になっており、これが「官製コミュニティ」批判の一因であった。しかし、モデル・コミュニティ地区内には多種多様なコミュニティ組織が多数存在しており、必要に応じてそれらの意見調整を行う連絡機構が作られればよいということでは決着した。それゆえに、1971年度版の自治省対策要綱の「三モデル・コミュニティに関する組織」という項が1972年度版の自治省対策要綱では削除されたのだった。

このように、研究会は、個々の委員の主張、あるいはグループ別研究会議や現地調査などで得られた知見を基盤にして自治省への意見表明を積極的に行い、自治省対策要綱の改訂に一定の影響を与えたといえよう。

2.5 調査研究活動をふまえた論点の提示

さて、研究会はこのように精力的に活動してきたのである。そして、グループ別研究会議と現地調査でのコミュニティ問題をめぐる議論と論点に関していえば、前者ではその目的がコミュニティ整備計画案に関する意見交換を行うことだったために、とりわけ「農村型地域」においてはコミュニティ施設整備に関するものが多くみられた。ただし、「都市型地域」ではコミュニティ組織や住民活動に関するものがみられたのも事実である。他方、後者では先述のように議論と論点の多くがグループ別研究会議のものと重複していた。

そこで、こうした調査研究活動の動向を追うことで把握できるコミュニティ問題をめぐる議論をふまえて論点を整理すると、大きく以下の3つに集約できよう。それはすなわち、「コミュニティ施設をめぐる論点」、「コミュニティ計画

をめぐる論点」、「モデル・コミュニティ地区の住民をめぐる論点」の3つである。このうち、「コミュニティ施設をめぐる論点」については、調査研究活動のなかでどのような規模・場所・施設内容のコミュニティ施設を建設し、市町村でそれをどのように位置付け、誰の管理・運営のもとでどのような機能をもたせるかなどが論点になったことに裏付けられる。また、「コミュニティ計画をめぐる論点」については、調査研究活動をとおして行政と住民がどのような関係のもとでコミュニティ整備計画を策定し、そこでコミュニティ組織をどのように位置付け、市町村全体計画でその計画をどのように位置付けるか、などが論点であったことから抽出されるのである。そして、「モデル・コミュニティ地区の住民をめぐる論点」については、調査研究活動のなかで新住民と旧住民、一般住民と代表者層、コミュニティ活動と公民館活動などの融和・一体化をどのように図り、対行政関係において活力あるコミュニティ組織形成のためにどのような工夫を施し、コミュニティ活動の活性化をどのように促すか、などが論点であったことから導き出されるのである。

以上のことから、研究会の調査研究活動ではコミュニティ問題に関して主に施設、計画、住民という3つの観点から議論が展開されていたと判断できる。そして、ここでは①物的環境としてのコミュニティ施設の整備、②住民の主体的な参加による新たな自治組織の形成、③その自治組織による積極的なコミュニティ活動、という自治省の自治省対策要綱における基本方針もふまえられていたのではないだろうか。

3. 報告公表と論点への対応

ここでは、中間報告、研究会報告、『大都市地域におけるコミュニティ形成』のそれぞれについて、要点と理念を明らかにし、そこでの論点への対応を確認する。そのうえで、3つの報告には共通点と相違点が存在することを明らかにしたい。

²¹ ちなみに、遠藤文夫によると、1971年度版の自治省対策要綱ではコミュニティ整備計画とコミュニティ活動計画とに分かれていたのは、両者が一体である場合にはコミュニティに関する計画のすべてを市町村行政当局が作成したのかという批判が出るのが予測されたからであるという（自治省行政局行政課『グループ別コミュニティ研究会会議録』1971年、181～182ページ参照）。

3.1 中間報告の要点・理念と論点への対応

3.1.1 中間報告の要点

研究会は、1973年7月1日にそれまでの活動をふまえて中間報告を公表した。この報告は「主として昭和四十七年度に設定された、モデル・コミュニティ地区におけるコミュニティづくりの観察の結果に基づきコミュニティづくりの諸問題を明らかにするとともに、コミュニティづくりに関する若干の提案をも行ったもの」²²であった。そして、この報告の要点については、以下の2点に集約できるように思われる。

その1点目は、大都市におけるコミュニティの必要性を主張している点である²³。この中間報告によると、1971年度にモデル・コミュニティ地区に設定されたのは大都市以外に多く、ここでは既存の町内会や部落会の活動が比較的活発だったという。なかでも、研究会が現地調査を行った地区では、生活環境面の弊害はほとんど問題にならず、大都市で失われたやや古い地域的連帯感が完全には崩壊せずに住民の間に存続している状態だった。そのため、コミュニティ対策の最たる問題とは、生活環境が悪化し、地域的連帯感も失われた大都市への対応ではないか、とこの報告は問題提起し、同時に新しい地域的連帯感の内容を一層検討する必要がある、と謳っているのである。

2点目は、モデル・コミュニティ地区での住民参加が十分に行われた例が少ないと指摘している点である。この中間報告は「コミュニティ地区整備計画の策定にあたって、徹底した『住民参加』が行われなければならない」²⁴と述べるように、住民参加をコミュニティに関する計画策定の必須条件と捉えている。しかし、実態はそうっておらず、大半が自治体主導型だった。そこで、この報告は、計画が性急すぎたこと、自治省対策要綱が示した施設例示がコミュニティづくりとはコミュニティ施設の整備事業であるという誤解を招いたこと、などにその原因を求めているのである²⁵。ただし、この点につ

いて付言しておくならば、これまで住民自治の基盤を欠いてきたといわれる我が国においては、自主的・自発的な住民参加を究極の目的に位置付けつつ、行政としてはその実現に向けてどの程度の主導力を発揮して参加促進を図るのかという「住民参加と行政主導」のバランスの問題は、早急に明確な答えを出すことができない難題であるといえよう。

3.1.2 中間報告の理念

次に、中間報告の理念については、その内容や上述した要点をふまえると、生活環境の悪化や地域的連帯感の喪失といった問題が顕著にみられる大都市を主な対象とし、住民参加を基盤にしてコミュニティに関する計画策定やコミュニティ活動の実践を行い、行政はコミュニティへの積極的関与を自制してコミュニティ施設の建設をはじめとする環境整備や条件整備につとめる必要がある、というものになろう。そして、モデル・コミュニティ地区施策が始まって2年あまりしか経過していない時期に、「最終的な評価をしたり、結論めいたものを出したりする段階には到っていない」²⁶ことを意識しつつあえてモデル・コミュニティ地区の萌芽的状况を調査・整理して若干の提言を行った点に、この報告の意義を見出すことができるのではないだろうか。

3.1.3 中間報告における論点への対応

最後に、研究会の調査研究過程でみられた論点へのこの報告の対応に触れたい。そこで、先の3論点を手がかりにすると、「コミュニティ施設をめぐる論点」について、この報告はすべてのコミュニティに当てはまる画一的施設基準はなく、それぞれに適した規模・内容の施設を探索すべきであると述べる。そして、コミュニティ施設に関してこの報告は「コミュニティ施設の

²² 自治省コミュニティ研究会『コミュニティ研究会中間報告—昭和四十六年度モデル・コミュニティ地区を中心として—』1973年、はしがき。

²³ 同上、1ページ参照。

²⁴ 同上、19ページ。

²⁵ 同上、22～24ページ参照。

²⁶ 同上、はしがき。

管理」を中心に考察しており、コミュニティ施設は本来的には住民の自主管理が望ましいがそうでない性質のものも存在し、それらを管理する場合に考えられる方式を複数提示している。加えて、この報告はコミュニティ施設の管理経費は住民負担が原則であるべきだが、実際には市町村負担もやむを得ないと言及しているのである。

「コミュニティ計画をめぐる論点」に関しては、この報告は計画策定における住民参加を基調とした「住民による計画」の必要性を強調している。同時に、コミュニティ審議会などのコミュニティ組織は作られたが、その構成員は町内会役員などが中心であり、住民の意向を計画に反映させる機能をもたなかったと指摘する。そして、環境整備に関する内容も含むコミュニティ計画は、市町村計画との関係で正しく調整されて位置付けなければならないが、実態はそうになっていなかったと述べているのである。

「モデル・コミュニティ地区の住民をめぐる論点」に関しては、考察の中心がモデル・コミュニティ地区におけるコミュニティ審議会などコミュニティ組織のパターン分けであった。そのため、この論点がどうあるべきかについて直接的には扱っていない。ただし、コミュニティ組織の形成は急がずに住民の間で必要性が出てから取り組み、そこへの参加は地区内のいかなる団体にも認め、その機能は住民活動団体の連絡調整に限定すべきであると述べている。また、住民活動の活性化にむけて、市町村行政当局は情報・施設・サービスの提供によって間接的に支援することが原則であると言及していた。

3.2 研究会報告の要点・理念と論点への対応

3.2.1 研究会報告の要点

中間報告の公表後も、研究会は継続的に調査研究を進め、1977年3月20日にはおよそ6年間の調査研究の成果をまとめた報告『コミュニティ研究会報告』を公表するに至った。そして、この報告の要点は、大きく以下の2点に集約できよう。

その1点目は、モデル・コミュニティ地区施策の実態についてフィジカル・プラン、住民活動、行政運営の3つを明確な分析視点に位置付けて検討している点である。そのうち、フィジカル・プランの観点からは、モデル・コミュニティ地区施策における事業は各種計画の策定を促し、その延長でコミュニティ施設のあり方の模索を促進したなどの役割を果たしたが、施設周辺的环境整備も行わなければならないなどの課題があることを指摘している。また、住民活動の観点からは、コミュニティに関する計画策定の際に住民参加が徐々にみられるようになっており、また大多数のモデル・コミュニティ地区では連絡調整機能を担うコミュニティ組織が作られ、その形態も定型化しつつあることを明らかにしている。そして、行政運営の観点からは、モデル・コミュニティ地区ではコミュニティ施設の管理方式めぐり、地区住民の自主管理か市町村行政当局の直接管理かが議論の焦点になっていると述べているのである。

2点目は、コミュニティ施策の展望として、この報告が社会計画とフィジカル・プランニングの観点からモデル・コミュニティ地区施策の問題点や課題を整理している点である。そのうち、前者の観点からは、コミュニティ形成の方法上の問題点としてコミュニティ地区の範囲設定の際に人口規模や面積規模のみに依拠している現状に対し、地域特性も考慮に入れる必要性を謳っている。また、地区住民のコミュニティ形成への参加促進を課題に位置付け、その解決策としてイニシアチブ・グループをつくり、その活動によって住民を巻き込む方法を提示している。他方、後者の観点からは、今後のモデル・コミュニティ地区施策の展開においては、既存のモデル・コミュニティ地区のアフター・ケアとともに、モデル・コミュニティ地区施策のさらなる一般化に向けて地区設定がなされなかったところをどのように扱うかが課題になる、と述べているのである。

3.2.2 研究会報告の理念

次に、研究会報告の理念については、この報告の内容や上述した要点をふまえると、以下のようになろう。すなわち、都市化がもたらした

弊害によってコミュニティ問題への対応が求められてきたわけだが、そこでは人間の意識的側面においても環境整備の物理的側面においても住民参加を基調とする必要があり、行政が主に担うのはコミュニティ施設の建設をはじめとする環境整備や条件整備なのであって、コミュニティ形成と活動の主体はあくまでも地域住民である、という理念である。そして、現実の地域社会の状況を考慮に入れたうえで、住民参加の必要性、行政の役割の限定性、地域住民の主体性、などを重視している点にこの報告の意義を見出すことができるのではないだろうか。

3.2.3 研究会報告における論点への対応

最後に、研究会の調査研究過程でみられた論点への対応が研究会報告ではどのようになっていのかを確認したい。そこで、中間報告と同様に、調査研究活動をふまえた3つの論点を手がかりにみていくと、まず「コミュニティ施設をめぐる論点」に関するこの報告の考察の中心は、中間報告と同じく「コミュニティ施設の管理」という側面だった。そのため、この論点に対する扱いは、基本的には中間報告におけるそれと同質である。ただし、研究会報告では中間報告公表後のモデル・コミュニティ地区の動向をふまえ、以下の指摘を行っている点には留意する必要がある。それはすなわち、財政危機を理由にコミュニティ施設を直接管理から自主管理へと切り替えようと検討している市町村がみられるが、一度根付いた住民の依存心を転換させるのは困難ゆえ、コミュニティ・センターの意義を考えてあらかじめ明確な自主管理方針を打ち出し、そのための態勢整備や市町村行政当局の支援措置を講じておくのが望ましい、という指摘である。

また、「コミュニティ計画をめぐる論点」について、この報告は「フィジカル・プランからみたモデル・コミュニティ」として章立てして

いたが、そこでは数値的データを基にモデル・コミュニティ地区の実態分析、その評価と課題、施設建設に際して考慮すべき事項などを提示することに力点を置いていた。ただし、コミュニティ施策の展望として、住民参加に基づいてコミュニティ計画を策定する必要があること、市町村の総合計画体系のなかでコミュニティ計画を位置付けなければならないこと、などを謳っていた。

そして、「モデル・コミュニティ地区の住民をめぐる論点」についても、この報告は「住民活動からみたモデル・コミュニティ」と章立てしていたが、そこでの考察はモデル・コミュニティ地区の動向をふまえたコミュニティ計画策定過程やコミュニティ組織の実態分析が中心だった。しかし、コミュニティ活動の活性化にむけてその核となるイニシアチブ・グループを作り、以下の方式でコミュニティ活動の活性化を進めることを説いている点は注目に値しよう。その方式とはすなわち、イニシアチブ・グループがモデル・コミュニティ地区の問題を発掘し、関心を共有して集団目標を設定し、目標達成のための手段を整え、地区支援団体や地区住民の善意を獲得し、住民参加を促して地区住民の意識のなかにコミュニティを定着させる、というコミュニティ・インボルブメント方式であった。

3.3 『大都市地域におけるコミュニティ形成』の要点・理念と論点への対応

3.3.1 『大都市地域におけるコミュニティ形成』の要点

研究会報告を公表した研究会は、1978年8月には地方自治協会の協力のもとで『地方公共団体におけるコミュニティ施策の状況』と題した調査研究結果をまとめるなど²⁷、その後も調査研究を継続していった。そして、1983年8月に

²⁷ この調査研究により、1977年度の時点での地方自治体のコミュニティ施策が以下のような状況であることが明らかになった。すなわち、都道府県では、39都道府県がコミュニティ施策の担当組織を総務部地方課としている、18道県がコミュニティに関する研究会を設置している、17道県が単独のモデル・コミュニティ地区を設定している、多くの都道府県がコミュニティ施設整備事業やコミュニティ活動に対する財政措置を施している、などの状況である。また、市区町村では、2275市区町村がコミュニティ担当課などを設置している、635市区町村がコミュニティ地区を指定している、コミュニティ活動としては「各種団体活動」や「スポーツ・レクリエーション活動」が多くて全市区町村の約7割で行われている、1977年度の市町村におけるコミュニティ施設整備の予算総額は4045億円にのぼっている、コミュニティ施設整備以外のコミュニティ施策としてはコミュニティ・リー

は、『大都市地域におけるコミュニティ形成』という報告を公表するに至ったわけだが、そこでの要点は以下の2点に集約できるように思われる。

その1点目は、研究会が1980年度以降の研究テーマを「大都市地域におけるコミュニティ形成」に設定したことを受け、想定する対象地区を大都市地域に限定し、そこでの住民参加促進を含めてコミュニティ形成をどうするかという問題に対して検討を行っている点である。具体的には、たとえば大都市地域といえどもその特性は場所や時間によって様でないゆえに、それぞれの地域特性に応じたコミュニティ形成を目指す必要があり、都心部における昼夜人口の変化を考慮に入れて、昼間にそこで過ごす人々向けの「昼間人口型コミュニティ」という新たな類型を提示している。

要点の2点目は、中間報告や研究会報告ではコミュニティ問題の検討に際し、コミュニティ施設に関する計画策定や施設整備といった物的側面、およびコミュニティ組織の形成やコミュニティ活動の活性化といった人的側面のふたつが大きな柱だったが、この報告はむしろ后者が中心になっている点である。これは、コミュニティ施設の整備がある程度進んだ大都市地域では、それらを利用してコミュニティ活動の活性化をいかにして図っているべきかということが新たな検討課題になり、またそれに伴って行政の役割はどうあるべきかが検討課題になったことを意味しているといえよう。

3.3.2 『大都市地域におけるコミュニティ形成』の理念

次に、『大都市地域におけるコミュニティ形成』の理念については、この報告の内容や上述した要点をふまえると、以下のようなだろう。それはすなわち、人口流動が激しく、地域的連帯感の喪失が著しいことから、大都市においてコミュニティ形成の必要性は特に強いわけだが、そこでのコミュニティ形成に際しては多様な住民の存在や複雑な都市の構造といった地域

特性を考慮に入れ、また行政もこれまでの役割を変化させつつそうした地域特性に応じた施策を展開する必要がある、という理念である。そして、あえて大都市地域に焦点を絞って、そこでの地域特性を考慮しつつコミュニティ形成の方向性を検討している点に、この報告に意義を見出すことができるのではないだろうか。

3.3.3 『大都市地域におけるコミュニティ形成』における論点への対応

最後に、研究会の調査研究過程で出された論点に対し、この『大都市地域におけるコミュニティ形成』がどのように対応しているかを確認しておきたい。そこで、前ふたつの報告と同様に、調査研究活動をふまえた3つの論点を手がかりにみていくことにする。まず「コミュニティ施設をめぐる論点」について、この報告は、コミュニティ施設に対するニーズが地区ごとに異なるのだからその画一的な設置基準は設けることは適当ではない、という前提に立つ。そのうえで、施設の建設にあたっては既存の施設との関係を考慮に入れて、全額公費負担とすることを強調している。さらに、コミュニティ施設は住民による自主管理に近づけるのが望ましく、住民同士の交流が促進されるように開放的であることが要求されると述べているのだった。

また、「コミュニティ計画をめぐる論点」に関して、この報告は、計画策定の際の行政と住民の関係やコミュニティ組織の位置付けにはあまり触れていない。しかし、「大都市地域における市区町村の総合計画とコミュニティ計画」と章立てし、そこで市町村全域にわたる地域課題が存在することは少なく、地区ごとに問題把握が必要であることから、市町村総合計画において地区別の計画が作られる必然性が存在すると謳っているのである。

そして、「モデル・コミュニティ地区の住民をめぐる論点」については、この報告がモデル・コミュニティ地区ではなく大都市地域全般をその対象に想定しているので、コミュニティにおける住民という視点でみると、この報告は

ダーの養成などが行われている、などの状況である（自治省コミュニティ研究会『地方公共団体におけるコミュニティ施策の状況』1978年、参照）。このように、国の政策展開とは別に、地方自治体レベルにおいても自律的に独自のコミュニティ政策が展開されたわけであり、こうした地方自治体の自律性の検討に関しては今後の研究課題としたい。

地域における住民間の利害対立の緩和にはコミュニティによる調整が重要であると説く。同時に、コミュニティ活動の推進には、コミュニティ・リーダーの養成が重要であると述べているのである。

3.4 報告の共通点と相違点

ここまで、要点・理念・論点への対応という3つの観点から3報告をみてきたわけだが、そこには共通点と相違点が存在するように思われる。そこで、それらをここで確認しておく、まず共通点については、以下の4点があげられる。1点目は、それぞれの時期にコミュニティ形成が要請された背景として、都市化による弊害の顕在化を指摘している点である。このことは、3報告書それぞれがコミュニティ形成の背景を都市化の進展への対応に求めていることに裏付けられよう。2点目は、住民参加をコミュニティ形成の第一歩として位置付けている点である。これについては、中間報告や研究会報告では住民参加がコミュニティ施策を根底で支えるものと捉えられており、また『大都市地域におけるコミュニティ形成』では住民参加をいかにして促進させるかが検討されていることに裏付けられる。3点目は、コミュニティ施設は住民による自主管理かつ市町村行政当局による管理経費負担が望ましいという方針を打ち出している点である。これは、3報告それぞれにおける「コミュニティ施設をめぐる論点」への対応で確認した。4点目は、市町村計画におけるコミュニティ計画の位置付けの明確化を謳っている点である。これについては、3報告それぞれにおける「コミュニティ計画をめぐる論点」への対応で確認した。

他方、相違点に関しては、以下の2点があげられよう。その1点目は、コミュニティ施策における行政の役割についてである。すなわち、コミュニティ施策における行政の役割として、中間報告や研究会報告がコミュニティ施設の建設をはじめとした環境整備や条件整備などを明示し、コミュニティへの積極的関与に警笛を鳴らしているのに対し、『大都市地域におけるコミュニティ形成』はそのような環境整備や条件整備に加えて、行政組織内部でコミュニティ形

成という視点を定着させて従来の発想からの転換を図る必要性を謳っているのだった。2点目は、コミュニティ問題における検討の柱についてである。先に触れたように、中間報告や研究会報告ではコミュニティ施設に関する計画策定や施設整備といった物的側面およびコミュニティ組織の形成やコミュニティ活動の活性化といった人的側面のふたつが検討の柱であった。しかし、『大都市地域におけるコミュニティ形成』では後者がコミュニティ問題における検討の中心になっていたのだった。そして、このようにふたつの側面で、中間報告・研究会報告と『大都市地域におけるコミュニティ形成』との間に相違点がみられるのは、以下の理由によると推測される。それはすなわち、これらの報告が公表されていった過程において、完全とはいえないもののコミュニティ施設が次第に整備されていき、そうした地域ではそれらの施設を利用してコミュニティ活動の活性化をいかにして図っていくべきなのか、またその際に行政はどのように関わっていくべきなのか新たな検討課題として位置付けられた、という理由である。加えて、これらのことはコミュニティ活動実践の場である市町村のモデル・コミュニティ地区においてコミュニティ施設が整備されればそこでのコミュニティ活動が自然と湧き起こるだろうという自治省の予測に修正が求められたことを意味しているといえよう。

4. 小括

本稿は、これまでの日本のコミュニティ政策の変遷過程を体系的に整理し、全体像を明らかにしつつ公共政策としての功罪を検証するという総括的な研究に取り組むことを目指し、そのわずかな一部分という位置付けであるが、自治省コミュニティ研究会の活動に焦点を当てて検討を行った。そして、各種報告の公表までの流れを把握し、調査研究活動の際にみられたコミュニティ問題をめぐる議論をふまえて論点を提示し、各種報告の要点と理念を明らかにしつつそこの論点の対応を確認してきた。さらに、それらをふまえ、各種報告には4点の共通点と2点の相違点が存在することが確認できた。

そして、本稿のまとめとして、ここで全体的

な流れのうえで特徴的と思われる点を2点指摘したい。1点目は、研究会は自治省のなかに設置されながらもそこの距離を保ちながら調査研究を進め、自治省に対して活発に意見表明を行ってきたことである。それゆえに、かつて西尾勝はこの研究会の設置を「施策の開始と同時に関係の専門家からなるコミュニティ研究会を設置し、施策の推進に関する批判と助言、施策の結果に対する客観的評価を依頼したことは、新しい行政手法として積極的に評価されてしかるべきであろう」²⁸と称賛したが、たとえば自治省対策要綱の改訂の際に大きな役割を果たしたように、そこには実態も伴っていたといえる。2点目は、研究会は長期にわたり調査研究を行い、その成果を公表してきた事実である。これは、中間報告や研究会報告においてみられた、結論を急ぐべきではないという認識のあらわれだろう。

その一方で、冒頭で述べたが、本稿は自治省コミュニティ研究会の活動を対象としたため、日本のコミュニティ政策が変遷していく過程のうち、わずかな一側面を取り上げたに過ぎない。すなわち、この研究会が調査研究を行っていた間に全国各地のモデル・コミュニティ地区では様々なコミュニティ活動が展開されていたこと、各種報告の公表後に自治省は1984年1月から「コミュニティ推進地区施策」をスタートさせて都市部でのさらなるコミュニティ形成に取り組み、また1991年2月からは「コミュニティ活動活性化地区施策」を展開してまちづくり活動や文化イベント活動の支援に乗り出したこと、などに本稿は触れていない。さらに、1970年代以降は地域住民の生活圏整備の核として、各省庁施策のなかでコミュニティ施設の整備を進める動きが活発化した。これにも本稿は触れていない。まして、本稿が提示した「コミュニティ施設をめぐる論点」、「コミュニティ計画をめぐる論点」、「モデル・コミュニティ地区の住民をめぐる論点」の3つに対して、コミュニティ活動の実践の場である市町村がどのように対応してきたのか、など実態分析には踏み込むことができていないのである。それゆえに、当然ながら本稿が日本のコミュニティ政策の全体像を明確にしたわけではないことはいうまでもない。

以上のことから、今後はこうした課題を意識しつつ、本稿の冒頭で述べたように、政策展開における中央地方関係の分析に住民自治のあり方の検討を織り交ぜることで研究の分析枠組・分析視点を設定し、自治省以外の省庁を含めた国の動き、および都道府県や市町村の動きも範疇に入れながら、日本のコミュニティ政策に対する分析・検証を進め、総合的な研究に取り組んでいきたい。そのうえで、将来の日本におけるコミュニティ活性化への視点を導き出すことを目指したい。

参考文献

1. 木村仁「昭和四十七年度のコミュニティ対策について」『地方自治』第295号、1972年。
2. 倉沢進「コミュニティづくり20年の軌跡と課題」『都市問題』第81巻第2号、1990年。
3. コミュニティ政策学会第3プロジェクト研究会「自治省モデル・コミュニティ施策の検証—コミュニティ政策の到達点と課題—」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。
4. 佐藤竺『地方自治と民主主義』大蔵省印刷局、1989年。
5. 佐藤竺『日本の自治と行政（下）—私の研究遍歴—』敬文堂、2007年。
6. 佐藤竺編著『コミュニティをめぐる問題事例』学陽書房、1980年。
7. 地方自治制度研究会編『コミュニティ読本』帝国地方行政学会、1973年。
8. 地方自治制度研究会編集『続コミュニティ読本』ぎょうせい、1975年。
9. 地方自治制度研究会編集『新コミュニティ読本』ぎょうせい、1977年。
10. 中川浩明「コミュニティ計画の現状と問題点」『地方自治』第291号、1972年。
11. 中川浩明「コミュニティ対策について」『自治の動き』第81号、1972年。
12. 西尾勝「過疎と過密の政治行政」日本政治学会編『55年体制の形成と崩壊—統一・現代日本の政治過程—』岩波書店、1979年。
13. 三浦哲司「日本のコミュニティ政策の萌芽」『同志社政策科学研究』第9巻第2号、2007年。

²⁸ 西尾勝「過疎と過密の政治行政」日本政治学会編『55年体制の形成と崩壊—統一・現代日本の政治過程—』岩波書店、1979年、237ページ。

参考資料

1. 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—』1969年。
2. 自治省行政局「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱（案）」1970年。
3. 自治省行政局「コミュニティ（近隣生活）に関する対策要綱」（昭和46年度）1971年。
4. 自治省行政局「コミュニティ（近隣生活）に関する対策要綱」（昭和47年度）1972年。
5. 自治省行政局「コミュニティ（近隣生活）に関する対策要綱」（昭和48年度）1973年。
6. 自治省行政局行政課『グループ別コミュニティ研究会会議録』1971年。
7. 自治省コミュニティ研究会『大津市晴嵐コミュニティ現地調査の記録（昭和47年1月29日・30日調査）』1972年。
8. 自治省コミュニティ研究会『流山市八木南地区コミュニティ現地調査の記録（昭和47年11月19日調査）』1972年。
9. 自治省コミュニティ研究会『コミュニティ研究会中間報告—昭和四十六年度モデル・コミュニティ地区を中心として—』1973年。
10. 自治省コミュニティ研究会『コミュニティ研究会報告』1977年。
11. 自治省コミュニティ研究会『地方公共団体におけるコミュニティ施策の状況』1978年。
12. 自治省コミュニティ研究会『大都市地域におけるコミュニティ形成』1983年。
13. 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。