

# 日本のコミュニティ政策の萌芽

三浦 哲司

## あらまし

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―』という報告を公表してからおよそ40年が経過した。この間に、国や地方自治体は様々なコミュニティ政策に取り組んできた。また、各方面からコミュニティ問題に関する研究も進められてきた。しかし、その一方で、日本のコミュニティ政策の歴史をまとめた研究成果はほとんど存在しない。そのため、これまで国がどのような理念に基づいてコミュニティ政策を打ち出し、それが都道府県や市町村にどのような影響を与えたのか、あるいは都道府県や市町村はどのような形で独自のコミュニティ政策を展開してきたのか、といった点を含め、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することは重要な研究課題であるといえる。そして、こうした作業をとおして、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ができるように思われる。

そこで、まず本稿は日本のコミュニティ政策についての歴史研究を進める第一歩として、国民生活審議会報告から、1970年の自治省による「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱（案）」の公表までを主な対象にし、「日本のコ

ミュニティ政策の萌芽」という位置付けで歴史整理を行うことを目的としている。そして、本稿は当時の関係者の証言などを手がかりにしつつ、これらの報告や要綱案について、公表された経緯、概要と理念、その評価を中心に整理を試みた。

## 1. はじめに

わが国では、地方自治論や地域社会学といったコミュニティに関係するいずれの学問分野においても、日本のコミュニティ政策の歴史をまとめた研究成果はほとんど見受けられないのが現状である<sup>1</sup>。そこで本稿では、日本において本格的にコミュニティ政策が取り組まれて以来およそ40年が経過した今日、その変遷過程を体系的に整理することで全体像を明確にしたいという問題関心から、日本のコミュニティ政策の歴史に焦点を当てる。とりわけ紙幅の都合上、その萌芽的なものとして表1のうち、日本で一般的にコミュニティというものが注目され、その形成議論が展開されるきっかけとなった1969年の国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会報告『コミュニティ生活の場における人間性の回復―』（以下、「国民生活審議会報告」とする）の公表<sup>2</sup>から、1970年の自治省による「コ

<sup>1</sup> 数少ない研究成果としては、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、があげられる。また、最近ではコミュニティ政策学会第3プロジェクト研究会が「わが国コミュニティ政策の総括」をテーマに掲げ、モデル・コミュニティ施策(後述)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精力的に取り組んでいる(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)。

<sup>2</sup> たとえば、園田恭一『現代コミュニティ論』東京大学出版会、1978年、147ページ、松原治郎『コミュニティの社会学』東京大学出版会、1978年、166～167ページ、佐藤俊一『戦後日本の地域政治―終焉から新たな始まりへ―』敬文堂、1997年、279ページ、などこれまでにみられる数多くの研究成果が日本におけるコミュニティ形成議論の契機をこの国民生活審議会報告に求めている。

表1 日本におけるコミュニティ政策年表（1969年～1973年）

		国	
		審議会	自治省
1969年	9月29日	◆国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会報告『コミュニティ生活の場における人間性の回復』の公表	
1970年	8月6日		◆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）」の公表
	9月22日	◆社会教育審議会答申『急激な社会構造の変化に対処する社会教育のあり方について』（中間報告）の公表	
1971年	4月3日		◆自治省行政局「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱」（1971年度版）の公表
	4月30日	◆社会教育審議会答申『急激な社会構造の変化に対処する社会教育のあり方について』の公表	
	12月11日	◆中央社会福祉協議会コミュニティ問題専門分科会答申『コミュニティ形成と社会福祉』の公表	
1972年	5月1日		◆自治省行政局「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱」（1972年度版）の公表
1973年	4月9日		◆自治省行政局「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱」（1973年度版）の公表
	7月1日		◆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』の公表

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）の公表までを本稿の主な対象とする。

さて、人々の価値観やライフスタイルが多様化・複雑化し、それに伴い地域課題も多様化・複雑化したことでその解決が困難になっている今日、国や地方自治体ではこれまで以上にコミュニティに対する注目が集まっているように思われる。このことは、たとえば国においては2005年7月に第19次国民生活審議会総合企画部会が『コミュニティ再興と市民活動の展開』と

いう報告を公表したこと、あるいは2007年2月に総務省がコミュニティ研究会を設置して同年6月に『「コミュニティ研究会」中間とりまとめ』を公表したことなどに裏付けられる。同様に、地方自治体においても今日まで様々なコミュニティ政策に取り組んできた武蔵野市や三鷹市（ともに東京都）などに加え、新たに宝塚市（兵庫県）や宗像市（福岡県）などが積極的にコミュニティ政策を展開してきていることにも裏付けられよう<sup>3</sup>。

そして、このような新たに展開されつつある

<sup>3</sup> 宝塚市の取り組みについては、田中義岳『市民自治のコミュニティをつくろう—宝塚市・市民の10年の取組みと未来』ぎょうせい、2003年、を参照されたい。他方、宗像市の取り組みについては、宗像市『宗像市コミュニティ基本構想・基本計画』2007年、を参照されたい。なお、自治体国際化協会『コミュニティと行政—住民参加の視点から—』2001年、86～91ページ、にも両市のコミュニティ問題への取り組みの紹介がみられる。

今日のコミュニティ政策に対しては、各方面から様々な検討が加えられている。しかし、その一方で、日本のコミュニティ政策の歴史をまとめた研究成果はほとんど存在しない。そのため、これまで国がどのような理念に基づいてコミュニティ政策を打ち出し、それが都道府県や市町村にどのような影響を与えたのか、あるいは都道府県や市町村はどのような形で独自のコミュニティ政策を展開してきたのか、などについて体系的に日本のコミュニティ政策を歴史整理することは重要な研究課題であるといえるのではないだろうか。同時に、こうした作業をとおして、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ができるように思われる。

そこで、本稿は「日本のコミュニティ政策の萌芽」という位置付けで、まずは国民生活審議会報告が公表されるまでの経緯、およびこの報告の概要を確認し、この報告に対する各方面からの検討と筆者の評価を提示する。次に、自治省対策要綱（案）について、これが公表されるまでの自治省内部での議論の流れ、およびその概要を確認する。そして、その後の自治省によるコミュニティ政策の動向に触れたうえで、最

後に本稿の小括を試みたい。

なお、本稿においては「コミュニティ政策」と「コミュニティ施策」という表現が見受けられるが、当然ながら「政策」と「施策」は厳密に区別される必要がある<sup>4</sup>。しかし、当時の資料も今日の資料も、その多くはこうした区別を厳密には行っていないように思われる。そのため、本稿ではとりあえず当時の表現のまま用いることにするが、将来的にはこうした曖昧な点も吟味しつつ、日本のコミュニティ政策に関する概念整理も目指したい。

## 2. 日本におけるコミュニティ概念の形成

ここでは、日本のコミュニティ政策の出発点として位置付けられる国民生活審議会報告について、これが公表されるまでの経緯（表2を参照されたい）、およびその概要を確認する。そののちに、コミュニティ政策に関連する学問分野の研究者によるこの報告に対する検討を提示し、そうした検討をふまえた筆者の評価を示したい。

表2 国民生活審議会報告が公表されるまでの経緯

		主な出来事
1968年	1月25日	◆第2次国民生活審議会の委員のうち12名が辞任、4名が任期満了となったため、新たに15名が委員に任命されて第2次改造国民生活審議会が発足する
	1月26日	◆第2次改造国民生活審議会が佐藤栄作内閣総理大臣から諮問を受け、調査部会と消費者保護部会に分かれて新たに審議を始める
	11月30日	◆調査部会と消費者保護部会からなる第3次国民生活審議会が発足する
1969年	1月・2月	◆調査部会がコミュニティ関係現地調査を行う
	4月	◆調査部会にコミュニティ問題小委員会が作られる
	9月29日	◆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—』を提出、公表する

<sup>4</sup> 政策と施策の違いについては、総務省行政評価局「政策評価に関する標準的ガイドライン」2001年、を参照した。なお、この資料においては政策評価の観点から政策を以下のように区分しているが、政策概念の一般的な整理としても理解できよう。政策評価の対象としての政策は、多くの場合、「政策（狭義）」、「施策」及び「事務事業」と言われ用いられている次のような区分においてとらえることができる。

「政策（狭義）」：特定の行政課題に対応するための基本的な方針の実現を目的とする行政活動の大きなまとまり。

「施策」：上記の「基本的な方針」に基づく具体的な方針の実現を目的とする行政活動のまとまりであり、「政策（狭義）」を実現するための具体的な方策や対策ととらえられるもの。

「事務事業」：上記の「具体的な方策や対策」を具現化するための個々の行政手段としての事務及び事業であり、行政活動の基礎的な単位となるもの。

これらの「政策（狭義）」、「施策」及び「事務事業」は、一般に、相互に目的と手段の関係を保ちながら、全体として一つの体系を形成しているものととらえることができる。

## 2.1 報告公表までの経緯

1969年当時の国民生活審議会は、総理府の外局である経済企画庁に設けられた審議会のひと

つであり<sup>5</sup>、経済企画庁設置法第8条がその設置に関する根拠規定であった<sup>6</sup>。そして、1968年11月30日に発足した第3次国民生活審議会は調査部会と消費者保護部会のふたつの部会から構成され、委員は表3のとおりであった。

表3 第3次国民生活審議会の委員（1968年11月30日～1970年11月29日）

氏名	肩書	所属等	備考
青山 秀夫	京都大学教授	会長代理（調） 部会長	
石垣 純二	医事評論家	（消）	
石川 英夫	農政調査委員会国内調査部長	（調）	
伊藤 善市	東京女子大学教授	（調）〔コ〕〔情〕 委員長	
内野 梅子	全国地域婦人団体連絡協議会常任理事	（消）	
宇野 政雄	早稲田大学教授	（消）、（調）	
大木 正吾	日本労働組合総評議会事務局総務企画局長	（消）	
大宮 五郎	日本労働協合理事	（調）	
加田 純一	読売新聞論説委員	（消）	
高坂 正堯	京都大学助教授	（調）〔情〕	
小山進次郎	厚生年金基金連合会理事長	（調）	
佐藤 竺	成蹊大学教授	（調）〔コ〕	
塩路 一郎	全日本労働総同盟副会長	（消）	
塩野谷裕一	一橋大学助教授	（調）	
島崎 千里	（株）電通顧問	（消）	
清水馨八郎	千葉大学教授	（調）〔コ〕 委員長〔情〕	
清水 義弘	東京大学教授	（調）	
正田 彬	慶応義塾大学助教授	（消）	
鈴木 幸夫	日本経済新聞論説委員	（調）	
高田 ユリ	主婦連合会副会長	（消）	
田波 幸男	日本公衆衛生協合理事	（調）	
堤 清二	（株）西武百貨店社長	（消）	
中林 貞男	日本生活協同組合連合会副会長	（消）	
那須 宗一	中央大学教授	（調）	
野田 信夫	日本消費者協合理事長	（消） 部会長	
日笠 端	東京大学教授	（調）	
樋詰 誠明	（株）大丸専務取締役	（調）	
前田 充明	国立競技場理事	（調）	途中退任
真島 毅夫	大阪商工会議所常務理事	（消）、（調）	
増井 健一	慶応義塾大学教授	（調）	
松隈 秀雄	国民生活研究所会長	会長	
南 博	一橋大学教授	（消）、（調）	

※（消）：消費者保護部会、（調）：調査部会、〔コ〕：コミュニティ問題小委員会、〔情〕：情報化時代の国民生活小委員会  
出典：経済企画庁国民生活局編『国民生活行政二十年のあゆみ』1986年、217～218ページ

<sup>5</sup> 国民生活審議会発足の経緯については、経済企画庁国民生活局編『国民生活行政二十年のあゆみ』1986年、18～20ページ、を参照した。

<sup>6</sup> 2000年の中央省庁再編に伴って今日では国民生活審議会は内閣府に設けられており、内閣府設置法第37条がその設置に関する根拠規定となっている。

このふたつの部会のうち、第2次改造国民生活審議会のときの調査部会が1968年1月26日の時点で佐藤栄作内閣総理大臣から「経済社会の成長発展に伴い変化しつつある諸条件に対応して、健全な国民生活を確保するための方策いかん」という諮問を受けていた。そこで、調査部会は当時の日本社会が激変期にあるとみて、その変動要因と推測されるもののなかから、特に老人問題、余暇利用、コミュニティ、情報化の4つを選定してその動向に関する調査研究に取り組むことを決めたのである<sup>7</sup>。そして、結果的には第2次改造国民生活審議会の調査部会とともに、続く第3次国民生活審議会の調査部会がコミュニティ問題を扱うことになった。

ところが、調査部会においていざコミュニティ問題を扱おうとすると、委員の多くがこの「一般の人に聞きなれない」<sup>8</sup>コミュニティについては専門分野外であることを理由にして審議には加わらなかった。そのため、最終的には外部の社会学者3名に専門委員を委嘱することになり、彼らと調査部会委員3名の計6名によって構成されるコミュニティ問題小委員会が1969年4月に調査部会のなかに作られたのだった<sup>9</sup>。

その後、コミュニティ問題小委員会はすでに1969年の1月と2月に調査部会が倉敷市水島地区（岡山県）、玉野市（岡山県）、米沢市六郷地区・窪田地区・塩井地区（山形県）、小国町（山形県）、町田市（東京都）を対象に行った「コミュニティ関係現地調査」の結果を出発点にして検討を重ねていった。そして、既存資料による補強を求める一方で、6名の委員が相互に共通した見解を得ることにつとめた<sup>10</sup>。こうして、コミュニティ問題小委員会が作られてからおよそ半年が経過した同年9月29日の午後、東京都千代田区

平河町の都道府県会館において開催された調査部会場で『コミュニティ生活の場における人間性の回復―』と題した報告を提出し、これが公表されたのだった<sup>11</sup>。

ちなみに、1969年4月にコミュニティ問題小委員会が発足した時点では「コミュニティ」という言葉は「地域社会」という程度の意味だった。しかし、この報告が提出された段階では清水馨八郎委員長が「しいていえば新地域社会、市民地域社会、近代的地域市民社会といえよう」と語っているように、この言葉は解放的かつその構成員が近代的の市民意識をもっているという「未来の地域社会はかくあるべきだとするユートピア」的なものとして捉えられていた<sup>12</sup>。いいかえると、佐藤筈が言及するように、「コミュニティ」という言葉は地域社会の連帯感を再生させるための理想像を表現したものであり、日本には実在しない状況を作り出すという期待を込めて用いられたのだった<sup>13</sup>。

## 2.2 報告の概要とその理念

こうした経緯で公表されるにいたった国民生活審議会報告であるが、ここではその概要をコミュニティ問題の提起、伝統的地域共同体の崩壊という時代背景、コミュニティ形成の必要性、コミュニティ形成のための方策、という4つの観点から確認し<sup>14</sup>、それらをふまえてこの報告の理念を明らかにしておくたい。

まず、コミュニティ問題の提起について、国民生活審議会報告は「国民生活優先の原則」を生活向上の行動原理として機能させるため、生活の場における集団形成の必要性を主張する。

<sup>7</sup> 佐藤筈『地方自治と民主主義』大蔵省印刷局、1989年、145ページ参照。

<sup>8</sup> 朝日新聞1969年10月14日付朝刊。

<sup>9</sup> コミュニティ問題小委員会のメンバーは、清水馨八郎千葉大学教授（コミュニティ問題小委員会委員長・地理学）、伊藤善市東京女子大学教授（財政学）、佐藤筈成蹊大学教授（行政学）、奥田道大東洋大学助教授（都市社会学）、倉沢進東京学芸大学助教授（都市社会学）、安田三郎東京教育大学助教授（計量社会学）の計6名であった（肩書きは当時のまま）。

<sup>10</sup> 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、まえがき参照。

<sup>11</sup> 佐藤筈はこの報告について、「その取りまとめに参加した少数の委員や専門委員（各3名ずつ）のあいだに、さまざまな見解の相違があって、内容も一貫性に欠ける面をある程度含んでいた。だが、この報告書は、委員として参加した私などがまったく予想だにできなかったほどの需要がおこり、大変なブームを呼んだのであった」と述懐している（佐藤筈『転換期の地方自治』学陽書房、1976年、99ページ）。

<sup>12</sup> 朝日新聞1969年10月14日付朝刊。

<sup>13</sup> 佐藤筈『地方自治と民主主義』大蔵省印刷局、1989年、145ページ参照。

<sup>14</sup> この4点に着目するのは、国民生活審議会報告が「序章 コミュニティ問題の提起」「第1章 地域共同体の崩壊」「第2章 コミュニティの必要性」「第3章 コミュニティ形成のための方策」というそれぞれの章から構成されており、可能な限りこれらに近い形で概要を確認したかったからである。

そして、その集団は町内会や部落会に代表されるかつての地域共同体にみられたような拘束からの自由と参加する自由、さらには孤独と帰属の要求に対応する開放性を備える必要があるという。こうした観点から、この報告はコミュニティを「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」<sup>15</sup>と定義するのである。

次に、伝統的地域共同体の崩壊という時代背景についてである。国民生活審議会報告は町内会や部落会といった伝統的地域共同体の崩壊要因として、①モータリゼーションの進展をはじめとする交通通信機関の発達等による生活圏の拡大、②産業構造や就業構造の変化による人口の都市集中、③生活様式および生活意識の都市化、④趣味など目的を同じくするもの同士が集う機能集団の増大、⑤伝統的地域共同体が担っていた機能を行政が吸い上げるという行政機能の拡大、⑥伝統的地域共同体を支えていた家長制度の喪失、⑦伝統的地域共同体が根を張っていた農村における生産構造の変化、の7点を指摘している。そして、こうした伝統的地域共同体の崩壊およびコミュニティの不在によって、防犯・防災・教育・保健・福祉といった分野における問題、あるいは企業対住民関係の問題などが生じていることを明らかにしているのである。

こうした時代背景をふまえて、国民生活審議会報告は続けてコミュニティを「個人や家庭のみでは達成しえない地域住民のさまざまな要求を展開する場として、取り残された階層を含めて人間性の回復と真の自己実現をもたらすもの」<sup>16</sup>と位置付け、それを形成する必要性を説くわけである。そして、地域によってはコミュニティ意識の芽生えやコミュニティ活動の成長といったコミュニティ形成の萌芽がみられるものの、その一方で依然として課題が残されていることを指摘する。そのうえで、この報告はコミュニティの役割として大きく①道路や水道といったハード面での生活環境水準の確保に寄与すること、②人間的交流といったソフト面での生活

環境水準の充実に寄与すること、③住民間の問題や要求を統合するためのひとつの場として機能すること、の3点をあげているのである。

最後に、国民生活審議会報告はコミュニティ形成のための方策としていくつかのものを提示する。具体的には、たとえばコミュニティと行政の関係という観点からは、住民の要望を受け入れてその実現可能な方策を探求し、責任ある回答を提示するという公聴・広報機能の整備を基盤としたフィードバック・システムの確立を示している。また、コミュニティ・リーダーの観点からは、リーダーを養成するためには社会教育が重要であることを指摘し、同時に彼のフォロワーとして婦人や老人がコミュニティにおいて果たす役割の大きさにも触れている。さらに、コミュニティ施設の観点からは、コミュニティにおける住民の多様化・複雑化する要求を満たしてお互いの人間的交流を促進する場として、運動場・図書館・公園といった機能を備えたコミュニティ施設が整備され、それをコミュニティの住民が自らの手で管理運営していくことが望ましいと言及しているのである。

さて、このような概要からもうかがえるように、この国民生活審議会報告は、生活の場における新たな集団としてのコミュニティを形成し、市民相互の交流を通じて失われつつある人間性を回復する必要がある、ということがその理念であったといえよう。そして、その先では、そうしたコミュニティを基盤にして、当時の地域社会で発生していた課題の解決を目指していたのだった。

### 2.3 報告に対する検討と筆者の評価

以上のような概要と理念を備えた国民生活審議会報告は、これが提出されて公表されたのちには大きな反響を呼ぶこととなり、国民生活審議会の事務局が置かれていた経済企画庁には都道府県や市町村、さらには企業や研究者からの問い合わせが相次いだ<sup>17</sup>。そのため、この報告は増刷に増刷を重ねることになったという<sup>18</sup>。それはともかく、この報告が各方面に与えたイ

<sup>15</sup> 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ページ。

<sup>16</sup> 同上、9ページ。

<sup>17</sup> 朝日新聞1969年10月14日付朝刊参照。

<sup>18</sup> 佐藤竺『地方自治と民主主義』大蔵省印刷局、1989年、145ページ参照。

ンパクトは相当なものであったと推測でき、それゆえにこの報告に対しては様々な検討が加えられることになった。そこで、ここでは行政学・地方自治論を専門とする高木鉦作と地域社会学・地域福祉論を専門とする園田恭一の2人による検討をみたのちに、これらをふまえた筆者の評価を提示してみたい。

### 2.3.1 高木鉦作による検討

まず、行政学・地方自治論を専門とする高木鉦作は、国民生活審議会報告に対して、これが公表された直後に検討を加えている<sup>19</sup>。高木によると、この報告が地方自治体の当局者から注目を受けたのは、住民の生活や福祉の充実が地方自治体に課せられた使命であることも理由ではあるが、しかしその直接的な理由は町内会・部落会に代わる新しい社会組織としてコミュニティの形成ないし育成を提案したことにあるとみている<sup>20</sup>。なぜなら、町内会・部落会がこれまで市町村行政の補完・協力組織として重要な機能を果たしてきたわけだが、そうした社会的基盤が解体しつつあって行政協力が困難になっているゆえに、地方自治体の当局者としてはこれに代わる新たな組織を求めているからである。こうした問題関心から、高木はこの報告が地方自治体に対して投げかけた問題について検討している。

その問題とは、地方自治体における行財政システムの根本的な変革である。というのも、町内会・部落会の機能低下に直面した地方自治体の当局者は依然として様々な対応策を講じて行政協力方式を要請し続けているわけであるが、この関係の改善がなされなければ高度経済政策の推進によって破壊された自然環境や生活環境を取り戻すことは不可能だからである。すなわち、地方自治体は人間尊重・生活優先の政策を基本方針として打ち出すようにはなったもの

の、その実態はきわめて不十分だったのである。そこで、高木は国民生活審議会報告が提案する「住民型市民層」に支持された新しい地域社会、すなわちコミュニティの形成が必要であると主張する<sup>21</sup>。そして、町内会・部落会が地域社会の現状に不適合であるという背景からも、コミュニティは（当時盛んであった）住民運動と共通するところがあり、実はこの住民運動がコミュニティを形成する契機になると言及しているのである。

ただし、地方自治体による自己変革の必要性はもとより、結局のところそれを支えるのは住民の力である。そのため、この報告が提案するコミュニティの形成には住民の力をどのように育成していくか、という課題が残されていると高木が述べている点にも留意する必要がある。

### 2.3.2 園田恭一による検討

次に、地域社会学・地域福祉論を専門とする園田恭一は、国民生活審議会報告に対する検討のなかで<sup>22</sup>、日本において行政や社会一般でコミュニティが注目されるようになった契機をやはりこの報告に見出している。そして、この報告がその後の国や地方自治体によるコミュニティ政策を牽引し、方向付ける理論化を展開したと認識しているのである。

ただし、その一方で、園田はコミュニティにおける連帯感、生活態度、心の安らぎ、社会意識といった社会的側面に関して社会学者に寄せられる期待は大きく、また実際にもいくつかの役割を果たしているとしつつも、国民生活審議会報告が抱える問題を何点か指摘している。たとえば、人々の結びつきが希薄化して崩壊した要因を、この報告が都市化、産業化、情報化という次元でのみ捉えていることは問題であると言及する。同様に、そのような社会全体で生じ

<sup>19</sup> 高木鉦作「地域社会の変貌と地方自治」『ジュリスト増刊 現代の法理論』有斐閣、1970年、69～75ページ参照。

<sup>20</sup> 同上、69ページ参照。

<sup>21</sup> 国民生活審議会報告は、伝統的地域共同体が「伝統的住民層」によって構成されていた時代を第一段階、伝統的地域共同体が崩壊して「無関心型住民層」が生まれ出るようになった当時を第二段階、生活の充実を目標として目覚めた「市民型住民層」に支持を受けたコミュニティが成立する将来を第三段階、と位置付けている(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、2～3ページ参照)。

<sup>22</sup> 園田恭一「現代コミュニティ論」東京大学出版会、1978年、147～151ページ参照。同「コミュニティ行政とコミュニティの形成」『都市問題』第70巻第4号、1979年、37～40ページ参照。

た問題を、生活の場としての部分的な地域社会の範疇で解決しようとしていることに対しても懸念を示しているのである。

### 2.3.3 筆者の評価

このように、国民生活審議会報告は様々な検討が加えられたわけであるが、これらをふまえてこの報告に対する筆者の評価を提示しておきたい。

まず、高木の検討に関しては、彼自身はコミュニティ形成の必要性を主張していたのであった。そのため、いくつかの課題が残されていることを留意点として指摘しつつも、基本的には国民生活審議会報告に対して積極的な態度を示していたと判断できよう。他方、園田の検討に関しては、国や地方自治体のコミュニティ政策をリードし、その後の方向付けも行ったとしてこの報告に一定の価値を見出してはいた。しかし、この報告はいくつかの深刻な問題を抱えており、どちらかといえばこの報告に対しては消極的な態度を示していたことがうかがえる。

そして、こうした検討をふまえると国民生活

審議会報告については、その内容にはいくつかの問題点が含まれているためにそれらへの対応が必要であることは確かだが、既存の地域社会のあり方に疑問を投げかける機会を与え、その後の日本のコミュニティ政策を様々な形で方向付けた<sup>23</sup>ものとして大きな価値を見出すことができる、と評価するのが妥当であるといえるのではないだろうか。なぜなら、多くの論者が述べているように、日本において社会全般でコミュニティというものが注目されることになったきっかけは、やはりこの報告に求めることができるわけであり、同時にこの報告が国や地方自治体がコミュニティ問題について真剣に取り組む契機となったからである。

## 3. 自治省の取り組みの源流

ここでは、当時の自治省行政局の関係者による証言を主な手がかりにして<sup>24</sup>、自治省内部でのコミュニティ問題に関する議論の流れ（表4を参照されたい）を整理する。そのうえで、そうした議論を経て公表された自治省対策要綱（案）の概要とその理念を提示する。

表4 自治省対策要綱（案）が公表されるまでの流れ

		主な出来事
1953年	9月1日	◆町村合併促進法が公布される
1967年	1月	◆長野士郎が「空想地方自治論—広域行政とコミュニティ—」を公表する
1968年	10月	◆自治省が「広域市町村圏整備要綱」を発表する
1969年	4月	◆自治省が「広域市町村圏振興整備措置要綱」をまとめる
1970年	1月 8月6日	◆宮澤弘が「コミュニティについて」を公表する ◆自治省が「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱（案）」を公表する

<sup>23</sup> このことは、たとえば後述するように、自治省対策要綱（案）が基本的にはこの報告におけるコミュニティの定義をコミュニティとして想定していたことに裏付けられよう。

<sup>24</sup> ちなみに、自治省発足までの大まかな経緯は以下のとおりである。すなわち、1947年12月末の内務省の解体後、1949年6月1日に地方財政委員会と総理府官房自治課との統合によって総理府の外局としての「地方自治庁」が発足した（ただし、地方財政委員会はシャープ勧告に基づき1950年5月30日に独立している）。その後、1952年8月1日に全国選挙管理委員会、地方財政委員会、地方自治庁の3者が統合し、総理府の外局としての「自治庁」が発足した。そのうえで、1960年7月1日には自治庁と国家公安委員会の国家消防本部とが統合して、消防庁を外局にもつ「自治省」が発足したのだった（自治省『自治省十年の歩み』1971年、12ページ参照）。

### 3.1 自治省内部での議論の流れ

#### 3.1.1 初期段階のコミュニティ構想

自治省内部において、早くからコミュニティ問題を取り上げようとしていたのは長野士郎と宮澤弘の2人であった<sup>25</sup>。そして、彼らはそれぞれ自らのコミュニティの対する考えを論文のなかで示しているの、まずはこれらを参照しておきたい。

長野士郎は1967年の論文「空想地方自治論—広域行政とコムミュニティー—」では、行政運営における合理化・能率化・効率化といった考え方を基礎にして1960年代後半当時に盛んに提唱されていた都市の広域化の推進に対して、かえって地方自治の空洞化の傾向が強くなると懸念を示し、都市の広域化と住民自治の確保という一種のジレンマを解消する必要から、コミュニティ論を提唱している<sup>26</sup>。そして、長野自身による都市の未来像のあぶり出しという性質が強いこの論文において、長野がイメージするコミュニティは以下のようなものであった。すなわち、コミュニティは文化的なクラブ活動を目的として各地に設けられたクラブハウスに集う青年男女が中心となって次第に形を整えた新しい住民組織であり、各地域における集落を基礎に400～500戸程度を単位とするもので、それは地方市町村の都市化の基礎作りとして特に農村部で進められる。同時に、その組織は自主的な運営のために画一的ではなく多様性が見受けられ、また市町村行政のあらゆる部門に意見するために行政当局や議員は当然ながらコミュニティの意思を無視できないのである。

他方、宮澤弘は「コミュニティについて」という1970年の論文のなかで長野の「空想地方自治論—広域行政とコムミュニティー—」を引用

しつつも、コミュニティ形成は将来の課題ではなくすでに今日的な課題であるという認識のもと、当時の地域社会の現実をふまえてコミュニティについての考えを述べている<sup>27</sup>。すなわち、コミュニティは都市化や情報化といった「断絶」「疎外」「孤独」な当時の社会における人間性の回復や社会的連帯を取り戻す場であり、また住民が社会的参加の欲求を充足する場であって、ここには住民の地域的連帯の上に築き上げられる住民同士の接触と対話の形成が求められる。また、コミュニティは住民と行政当局との対話の実現にも寄与するという。つまり、上意下達の組織として作られた町内会・部落会とは異なり、地域社会のさらなる安全と発展を図るために、一定地域の自由な住民が進んで連帯し共同して生活上の要求を行政当局に伝える機能を果たすなど、コミュニティは地域の行政に住民が主体的に参加して住みよい地域社会を形成しようとする組織なのである。

#### 3.1.2 コミュニティ問題の議論の契機

このような長野と宮澤の構想をはじめとして、自治省内部でコミュニティ問題の議論が始まったのにはいくつかの理由があった。そのひとつが昭和の大合併によって地方自治の基礎である地域社会が失われつつある状況を改善することであった。長野によると、自らが手がけた1953年の町村合併促進法によって町村合併を推進させた責任もあり<sup>28</sup>、日常生活生活圏というものをも重んじなければならぬと考えたという。しかし、長野がこのように考えた当時は町内会や隣組がポツダム政令で禁止になっていた経緯もあり、これらを活用するわけにはいかなかった<sup>29</sup>。そこで、長野は新たにコミュニティ

<sup>25</sup> 日本都市センター『コミュニティ・近隣政府と自治体計画—その軌跡と展望』（日本都市センターブックレットNo.6）日本都市センター、2002年、38ページ参照。木村仁「広域市町村圏とコミュニティ—広域自治と狭域自治のあり方を提起して」『都市問題』第98巻第4号、2007年、92ページ参照。

<sup>26</sup> 長野士郎「空想地方自治論—広域行政とコムミュニティー—」『地方自治』第230号、1967年、4～13ページ参照。なお、長野はこの論文において「コムミュニティー」という表記を用いているが、本稿では便宜上「コミュニティ」と表記する。

<sup>27</sup> 宮澤弘「コミュニティについて」『地方自治』第266号、1970年、2～9ページ参照。なお、宮澤はこの論文において「市（住）民」と表記して以降は「市民」という表記を用いているが、「市民」と「住民」の間には特段の意味の違いはないものと判断し、本稿では便宜上「住民」と表記する。

<sup>28</sup> 長野が町村合併促進法の制定に尽力した過程については、長野士郎『わたしの20世紀—長野士郎回顧録』学陽書房、2004年、102～108ページ、を参照されたい。

<sup>29</sup> 木村仁によると、戦後改革によってGHQが町内会・部落会を廃止したこともあり、1965年くらいまでは自治省内で小さな地域社会の議論をすることはタブーであったという（木村仁「広域市町村圏とコミュニティ—広域自治と狭域自治のあり方を提起して」『都市問題』第98巻第4号、2007年、93ページ参照）。なお、GHQによって町内会・部落会が廃止された過程については、高木鉦作「町内会廃止と「新生活協同体の結成」」東京大学出版会、2005年、3～15ページ、を参照されたい。

という新しい住民組織について関心を寄せ<sup>30</sup>、先述のように自らの論文において議論を展開するなど盛んにコミュニティ問題に取り組み始めたのだった。また、長野のみならず自治省内にも町村合併によって町村の面積規模が拡大する一方で、最小単位の地域における人間関係の積み重ねが市町村であるのだから、やはりもう少し狭域の地域社会にも目を向ける必要があるのではないか、という考えがあったという<sup>31</sup>。

自治省内部でコミュニティ問題の議論が始まったその他の理由としては、当時進めていた広域市町村圏構想の存在があげられる。この構想は、経済活動圏や住民生活圏が都道府県・市町村の行政区域を越えて広域化したことから、それへの対応として広域的・総合的な計画のもとに施設整備や事務処理を共同して推進するための基盤づくりという位置付けで新たな行政圏域を設定する試みである。そして、自治省は1968年10月に「広域市町村圏整備要綱」を発表して以降、翌1969年4月には当該年度の「広域市町村圏振興整備措置要綱」をまとめ、同年7月には第一次分の41地域、9月には第二次分の14地域と、合計55地域の広域市町村圏を指定するなど立て続けにこの構想を実現に移していった<sup>32</sup>。こうした広域市町村圏構想についても、先の町村合併と同様に地方自治体の広域化を意図したものであり、これに対する一種のアンチテーゼとしての狭域的な地域のまとまりという位置付けでコミュニティ問題が自治省内部で取

り上げられたのである<sup>33</sup>。

### 3.1.3 コミュニティ問題の議論の本格化

こうしたことが契機となって、自治省内部ではコミュニティ問題に関する議論が本格化していくわけである。そして、この問題を担当する部局については、長野士郎によると、自治庁時代の1954年に設置された行政局振興課が想定され、この振興課が広域市町村圏構想とともにコミュニティ問題も扱うことになっていったという<sup>34</sup>。しかし、当時でいえば、広域市町村圏構想と同じように振興課にふさわしい仕事だと思われていたコミュニティ問題に対して、肝心の振興課はなかなか重い腰を上げなかった。これは、あくまでも筆者の推測の域を脱し得ないが、おそらく当時の振興課が広域市町村圏構想の実現を当面の目標としており、コミュニティ問題に優先してこの業務に取り組んでいたからであろう<sup>35</sup>。いずれにしろ、そのような状況であったため、当時の行政局行政課長であった遠藤文夫が自分にコミュニティ問題を担当させるよう当時の行政局長であった宮澤弘に駆け寄った。そのため、この行政課がコミュニティ問題を扱うことになったのだった<sup>36</sup>。

また、議論の過程では「何かコミュニティ活動の根拠となる法律をつくったらいじゃないか」という意見が出された。しかし、当時の行政局長

<sup>30</sup> 長野士郎によると、このように日常生活圏を重視しなければならぬと考えていたわけであるが、それに対応するのは本当をいえば町内会・隣組でもよかったという。なぜなら、当時の地域社会における基本的なコミュニティであったのは町内会・隣組だったからである。しかし、当時の時代状況からそのようにすることが不可能であったため、長野が町内会・隣組に替わる新しい住民組織の表現を宮澤に求めたところ「まあ、コミュニティとでも言いましょうか」という返答があったのだった（長野士郎『わたしの20世紀—長野士郎回顧録』学陽書房、2004年、162～165ページ参照）。

<sup>31</sup> 本間義人編『証言地方自治 内務省解体—地方分権論』ぎょうせい、1994年、328ページ参照。遠藤文夫「二十一世紀へのコミュニティづくり—回顧と展望—」『地方議会人』第31巻第3号、2000年、13ページ参照。

<sup>32</sup> 自治省の広域市町村圏構想の展開については、佐藤俊一『日本広域行政の研究—理論・歴史・実態—』成文堂、2006年、233～249ページ、を参照されたい。

<sup>33</sup>むしろコミュニティ問題は広域市町村圏構想と一体のものである、という見解さえ当時の自治省内に存在していたことは注目に値する（木村仁「コミュニティ対策」『地方自治』第275号、1970年、13～14ページ参照）。また、西尾勝や高木鉦作もそのようにみている（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—続・現代日本の政治過程—』岩波書店、1979年、236ページ参照。高木鉦作『町内会廃止と「新生活協同体の結成」』東京大学出版会、2005年、881ページ参照）。

<sup>34</sup> 長野士郎『わたしの20世紀—長野士郎回顧録』学陽書房、2004年、164ページ参照。

<sup>35</sup> このことは、たとえば自治省行政局振興課が1968年4月に『地域社会の変動に対応する市町村行政のあり方に関する調査研究報告書』を公表してその後の地方都市圏整備の方向性を打ち出し、その流れを汲んで当面の目標が広域市町村圏構想の実現にあった、という遠藤文夫の証言に裏付けられるのではないだろうか（日本都市センター『コミュニティ・近隣政府と自治体計画—その軌跡と展望—（日本都市センターブックレットNo.6）』日本都市センター、2002年、40～42ページ参照）。

<sup>36</sup> 木村仁「広域市町村圏とコミュニティ—広域自治と狭域自治のあり方を提起して」『都市問題』第98巻第4号、2007年、92ページ参照。ちなみに、こうした経緯があったために、今日においてもコミュニティ問題は主に総務省自治行政局行政課の所管であるという。

であった宮澤弘は、コミュニティに関する法律を作る考えはまったくなく、そうした意見を受け入れなかったという<sup>37</sup>。なぜなら、コミュニティというのは行政の補助機関ではなく、狭域における地域社会の人間関係を基盤とした自発的な活動こそがその本質でなければならないわけであり、上からの制度の押し付けであってはならないとの考えが宮澤にはあったからである。

このように、自治省内部において、いくつかの契機によってコミュニティ問題に関する議論が始まり、また様々な検討がなされたのである。そして、こうした経緯ののち、1971年度からの新しいコミュニティづくりのための先導的な取り組みとして、自治省は「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱（案）」を1970年8月6日に公表したのだ<sup>38</sup>。

なお、こうした一連の流れにおいては、1960年代後半に神戸市や武蔵野市といった地方自治体レベルでコミュニティ問題を取り上げる素地がみられたこと<sup>39</sup>、上述した国民生活審議会報告が1969年に公表されたこと、1970年1月14日から始まった第3次佐藤栄作内閣の秋田大助自治大臣が新たにコミュニティを住民参加により形成するという考えをもっていたこと<sup>40</sup>、静岡のそれほど田舎でもないところで一家6人が惨殺されたのを1週間くらい誰も知らなかったという事件が発生したこと<sup>41</sup>、などが自治省のコミュニティ問題に関する議論に何らかの影響を与えたものと推測される。

### 3.2 自治省対策要綱(案)の概要とその理念

こうして公表されるにいたった自治省対策要

綱(案)であるが、ここでは趣旨および方針、方策としてのモデル・コミュニティ、コミュニティに関する調査研究、資金確保のためのコミュニティ・ボンド、という4つの観点からその概要を確認し<sup>42</sup>、それらをふまえて理念を明らかにしておきたい。ちなみに、この自治省対策要綱(案)が想定したコミュニティというのは、基本的には先にみた国民生活審議会報告の定義、すなわち「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」<sup>43</sup>であった<sup>44</sup>。

まず、趣旨および方針について、自治省対策要綱(案)は、望ましい近隣生活は住民がコミュニティへの関心をもち、同時にコミュニティをよくするための積極的な活動を展開することによって築かれるとしつつも、地域における実態は正反対であると認識する。そのため、地域的な連帯意識に支えられた共同の近隣生活を営む基盤は失われつつある状況にある。また、市町村行政当局もコミュニティ施設の整備までには手が回っていないことから、住民がコミュニティの存在を意識する物的環境も整っていない。そこで、こうした事態に対処するために、①住民の近隣生活の場であるコミュニティを明確にし、②生活環境の整備を推進して、③住民のコミュニティ活動と市町村行政への積極的な参加を促進すること、の3つによって住民の新たな地域的連帯意識を醸成し、これを基礎として新しいコミュニティ形成を促すことの必要性を主張するのである。そのうえで、都市的地域と農山漁村地域に分けつつも、①物的環境としてのコミュニティ施設の整備、②住民の主體的な参加による新たな自治組織の形成、③その自

<sup>37</sup> 本間義人編『証言地方自治 内務省解体—地方分権論』ぎょうせい、1994年、329ページ参照。

<sup>38</sup> 遠藤文夫によると、宮澤弘、遠藤文夫、木村仁の3人でこの自治省対策要綱(案)を取りまとめたという(日本都市センター『コミュニティ・近隣政府と自治体計画—その軌跡と展望』(日本都市センターブックレットNo.6)日本都市センター、2002年、44～45ページ参照)。

<sup>39</sup> 宮崎辰雄、木村仁、阿利莫二「コミュニティ行政と住民の接点—住民のニードから見た行政の再検討」(座談会)『市民』第13号、1973年、76～77ページ参照。

<sup>40</sup> 自治日報1970年8月21日付参照。

<sup>41</sup> 木村仁「広域市町村圏とコミュニティ—広域自治と狭域自治のあり方を提起して」『都市問題』第98巻第4号、2007年、93ページ参照。

<sup>42</sup> この4点に着目するのは、自治省対策要綱(案)が「第1 趣旨および方針」「第2 モデル・コミュニティに関する事項」「第3 コミュニティに関する調査研究に関する事項」と「コミュニティ・ボンドについて」というそれぞれの項目から構成されており、できる限りこれらに沿った形で概要を確認したかったからである。

<sup>43</sup> 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ページ。

<sup>44</sup> 木村仁「コミュニティ対策」『地方自治』第275号、1970年、11～13ページ参照。

治組織による積極的なコミュニティ活動、の3点を基本方針として明示している。

次に、この自治省対策要綱（案）は、1971年度からおおむね3カ年を目途として大きくふたつの措置を行うと言及する。それはすなわち、①方策としてのモデル・コミュニティ<sup>45</sup>の設定をとおした近隣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となるべきコミュニティ形成の奨励、および②コミュニティに関する調査研究をとおした今後の方策の検討、のふたつである。そのうち、前者については、都市的地域は10000人、農山漁村地域は5000人を有し、おおむね小学校の通学区程度の広がり<sup>46</sup>をもつ「モデル・コミュニティ地区」を都道府県知事と市町村長の協力のもとに各都道府県に2ヶ所程度設定することを目標として位置付けている。同時に、市町村長はコミュニティ施設の整備を推進するためにモデル・コミュニティ環境整備計画を、モデル・コミュニティの住民は自治的活動を推進するためにモデル・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る。

また、後者については、コミュニティとして認識される地域の規模、住民のコミュニティについての意識の実態、住民の自治組織の実態、コミュニティ施設の設置状況および利用の実態、などコミュニティの実態に関する調査を進めることにしている。そして、その結果に基づいて、コミュニティの地区の区分のあり方、コミュニティにおける環境整備のあり方、コミュニティにおける住民の自治組織のあり方、市町村と住民の自治組織との関係のあり方、などコミュニティに関する施策について研究を行い、今後の方策を検討するという流れを示している

のである。その際、学識経験者を委員とする「コミュニティ研究会」を設けて、この組織がコミュニティに関する調査研究を実施することを想定している。

最後に、この自治省対策要綱（案）は、モデル・コミュニティにおけるコミュニティ施設の整備に必要な資金を住民の協力のもとに確保するとともに、コミュニティにおける住民の新しい連帯意識の育成に資するために、市町村が地方債という位置付けで起こすことができる「コミュニティ・ボンド」についても触れている。

以上の概要からもうかがえるように、この自治省対策要綱（案）の理念は、住民が近隣社会に対する関心を失いつつある状況に対処するためには快適な生活環境に支えられた人間性豊かな新しいコミュニティづくりを進める必要がある、というものであろう。また、こうした理念のもと、コミュニティ形成の物理的要素には直接的に、人的要素には間接的に、市町村行政が関与することによって新しいコミュニティの形成を促進しようとしているのである。そして、先述したように当時の時代状況ゆえにきわめて困難であった市町村内部の住民自治組織への関与に市町村行政当局が踏み出し、あくまでも住民の自主的な活動を基本としつつも、行政による生活環境整備の必要性を説いたところにこの自治省対策要綱（案）の意義を見出すことができるのではないだろうか。

#### 4. その後の動向

ここでは、自治省対策要綱（案）を公表した

<sup>45</sup> この「モデル・コミュニティ」という言葉に対しては、自治省対策要綱（案）が公表された当時の自治省行政局長であった宮澤弘は、のちに「実は私は、いまから考えますと、モデルということば自身が少し不適當であったと思っております。いわば、これは言い方が悪いかもしれませんが、まあ一種の実験的、先駆的な試みというふうに申し上げていいかと思うのです」と1972年4月13日の参議院地方行政委員会において神沢浄参議院議員の質問に対して言及している。また、同様の趣旨の発言は、本間義人編『証言地方自治 内務省解体—地方分権論』ぎょうせい、1994年、331ページ、においてもみられる。

<sup>46</sup> 自治省対策要綱（案）が公表された当時の自治省行政局行政課長であった遠藤文夫によると、モデル・コミュニティの地区として小学校区を一応の基準としたのは、住民の快適な近隣生活のためのワンセットとしての生活環境施設を整備する地域的単位としては小学校区程度が最適であるという判断があったこと、および住民活動を伴う住民組織が形成されるような住民の連帯感ないしコンセンサスが生まれる地域単位としては小学校区程度をもって限界とするという判断があったこと、というふたつの理由が存在したからであるという（遠藤文夫「新しい近隣社会の形成—コミュニティのねらいと問題点」『地方行政』第616号、1970年、4～5ページ参照）。ただし、その一方で、以下のような戦略もはたらいっていたことは注目に値しよう。それはすなわち、コミュニティを機能させていくためには何らかの自主的な組織母体が必要となるわけであるが、当時の時代状況からも町内会・隣組にコミュニティ機能を担わせることは不可能であった。そこで、当時の市町村内で自主的に活動しているその他の組織母体としては昭和の大合併以前の旧町村というまとまりがあげられたわけであり、ここが小学校区に相当するのでコミュニティの地区は小学校区を基準としよう、という戦略であった（日本都市センター『コミュニティ・近隣政府と自治体計画—その軌跡と展望』（日本都市センターブックレットNo.6）日本都市センター、2002年、45～47ページ参照）。

のちの自治省の動向とその評価について、紙幅の制約から、簡潔に触れておきたい。

1970年に自治省対策要綱（案）を公表した自治省は、翌年の1971年からその後3カ年にわたって毎年「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）を公表し、いよいよ本格的に全国の市町村においてコミュニティ対策に乗り出していくことになった。まず、初年度の1971年には4月3日に、前年の自治省対策要綱（案）を発展させて1971年度版の自治省対策要綱を公表し、これを自治省事務次官通知という形で各都道府県知事に送付した。この新たな要綱については、自治省対策要綱（案）との間に内容面で若干の差異がみられた<sup>47</sup>。しかし、自治省対策要綱（案）における基本方針、すなわち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、の3点はあくまでも維持されていた。そして、同年8月6日には全国で40ヶ所の「モデル・コミュニティ地区」が設定され、その内訳は都市型24地区、農村型16地区であった<sup>48</sup>。

続く1972年5月1日には、自治省は1972年度版の自治省対策要綱を公表し、前年度と同様にこれを自治省事務次官通知という形で各都道府県知事に送付した。そして、この1972年度版の自治省対策要綱についても、自治省対策要綱（案）における3つの基本方針を継承していた。ところが、1971年度版の自治省対策要綱に盛り

れていた表現の一部には行政主導的かつ画一的と捉えられかねないものが見受けられ、この部分が一部の自治体関係者やマスコミなどからの反発と批判を招く結果となった<sup>49</sup>。そのため、それらの表現部分が修正または削除されたのだった<sup>50</sup>。なお、1972年度には都市型8地区、農村型5地区の計13ヶ所が「モデル・コミュニティ地区」として6月28日に新たに設定された。このように、前年度の40ヶ所と比較して1972年度の設定数が少ないのは、前年度に設定された「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指導および結果の分析を綿密に行う」<sup>51</sup>が必要があったこと、および自治省と市町村の共同による調査研究の密度を高めることを目的にして設定数を少なくする必要がある、とコミュニティ研究会が示唆したこと、がその理由であった<sup>52</sup>。

1973年4月9日には、これまで同様、自治省は1973年度版の自治省対策要綱を公表し、自治省事務次官通知という形でこれを各都道府県知事に送付した。この1973年度版の自治省対策要綱についても、自治省対策要綱（案）における3つの基本方針を継承していた。また、表現の部分で若干の違いがみられたものの、その内容は1972年度版のものと同様であった。そして、同年6月29日に「モデル・コミュニティ地区」として新たに設定されたのは、都市型14地区、農村型16地区の計30地区であった。すなわち、1971年度から1973年度までの3カ年で合計83の「モデル・コミュニティ地区」が設定されたの

<sup>47</sup> たとえば、自治省対策要綱（案）はモデル・コミュニティ地区の標準人口について、都市的地域は10000人、農山漁村地域は5000人とそれぞれ明記していたが、1971年度の自治省対策要綱ではこの基準を削除するなど、自治省対策要綱の段階になってその内容における具体的な数値を明記しなくなった箇所がいくつかみられた。その一方で、自治省対策要綱（案）ではみられなかった「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又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」という自治組織への介入とも受け取られかねない記述が自治省対策要綱には新たに追加された。

<sup>48</sup> 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、263～265ページ参照。

<sup>49</sup> 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、57～60ページ参照。自治省コミュニティ研究会「コミュニティ研究会報告」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、31～33ページ参照。

<sup>50</sup> たとえば、モデル・コミュニティ地区の規模については、1971年度の自治省対策要綱では「モデル・コミュニティ地区は、都市的地域、農村地域の性格に応じ、地域の特性に即して定めるものとするが、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年度の自治省対策要綱では「モデル・コミュニティ地区は、都市的地域、農村地域の性格に応じ、地域の特性に即して定めるものとするが、市町村のコミュニティ地区に関する全体構想を念頭に置きつつ、たとえば小学校の通学区域程度の規模を基準とし、…」と改められた。また、1971年度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モデル・コミュニティ環境整備計画を、モデル・コミュニティの住民は自治的活動を推進するためにモデル・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、これも行政の関与が強いとの懸念から1972年度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。そして、このコミュニティ計画では、住民と市町村行政当局とが共同で地域の実情に即した計画を策定することが重視された。

<sup>51</sup> 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、60ページ。

<sup>52</sup> 同上、60ページ参照。自治省文書広報課「コミュニティ研究会中間報告の要旨」『自治の動き』第90号、1973年、2ページ参照。

だった。

さて、このように1971年から1973年までの3カ年にわたって実施された自治省対策要綱であったが、これらに対しては上述したような「行政主導的、画一的」といった反発と批判に加え、積極と消極の両面からも様々な評価がなされているので、ここでそれらを確認しておきたい。まず、この自治省対策要綱に対する積極的な評価としては、たとえば、永らくわが国の官治と自治の双方を支えてきた末端基底構造についての再考察を促しつつ、自治省はコミュニティ対策の推進をあくまでも市町村の自主性に委ね、専門家による批判・助言・客観的な評価の機会を設定した新しい行政手法である、というものがあげられる<sup>53</sup>。他方、消極的な評価としては、「官製コミュニティ」を形成したに過ぎない、あるいは結果としてコミュニティ施設を整備しただけに過ぎない、というものがみられる<sup>54</sup>。そして、この自治省対策要綱に対しては、様々な批判があるものの、住民による自治組織の形成とその主体的な活動を前提として、行政が自らの役割を認識しつつそれまでのタブーを破って地域社会の問題を正面から検討したのとして大きな意義を見出すことができる、と評価するのが妥当であると筆者は考える<sup>55</sup>。なぜなら、喫緊の対応が求められていた当時の地域社会においてコミュニティのようなものが何らきっかけもなく住民の間に自然発生することは想像しがたく、またコミュニティ活動を始める第一歩としてそもそも活動の場が欠如しては其後の発展が展望不可能だったと判断されていたからである<sup>56</sup>。

## 5. 小括

本稿は日本のコミュニティ政策についての歴史研究を進める第一歩として、「日本のコミュニティ政策の萌芽」という位置付けのもと、国民生活審議会報告から自治省対策要綱（案）までを主な対象にし、これらの報告や要綱案について、公表された経緯、概要と理念、その評価を中心に歴史整理を行ってきた。そして、ここまでの作業から明らかになった点について、大きく3点ほど確認しておきたい。

まず、1点目は、国民生活審議会報告と自治省対策要綱（案）は、それぞれ公表までの過程で度重なる議論がみられたことである。それゆえに、こうした動きからも、当時の日本においてはコミュニティ問題の解決が必要かつ重要な課題であったことを改めて把握できる。次に、2点目は、これらの報告や要綱案には、近隣社会に対する関心の薄れゆえに住民が失いつつあった人間性を回復させるためには生活の場における新たな集団としてのコミュニティを形成する必要がある、という理念が共通していたことである。そして、これが当時の日本におけるコミュニティ政策の基本的な理念であったと判断してよいだろう。最後に、3点目は、これらの報告や要綱案には賛否がみられたものの、その後与えた影響はいずれにしる大きかったということである。このことは、これらの報告や要綱案がきっかけとなり、日本において現実にコミュニティ政策が動き出していったことに裏付けられよう。

その一方で、冒頭で言及したように、本稿は「日本のコミュニティ政策の萌芽」という位置付けであり、日本のコミュニティ政策の全体的

<sup>53</sup> 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ページ参照。

<sup>54</sup> たとえば、飛鳥田一雄元横浜市長は「お役所が上から主導して住民意識を高めようなんてことが、もともと矛盾している。それで施設が整ったとしても、形だけのことで住民のためのコミュニティーではない」と、自治省対策要綱に基づく一連の動きを消極的に評価している（朝日新聞1973年4月16日付朝刊）。なお、このような消極的な評価はその後の地方自治体のコミュニティ政策の展開においても見受けられることになったという（倉沢進編著『改訂版 コミュニティ論』放送大学教育振興会、2002年、27～28ページ参照）。

<sup>55</sup> ちなみに、倉沢進も「自治省の推進したモデル・コミュニティ事業は、もっぱらコミュニティ施設の建設に収斂することになった。ともあれ施設整備が中心であっても、これまでの行政の中ではほとんど顧みることのなかったコミュニティ・レベルの計画や行政が進められるようになったのは、一つの前進であった」と評価している（倉沢進「地域生活とコミュニティ」倉沢進、小林良二『改訂版 地方自治政策Ⅱ 自治体・住民・地域社会』放送大学教育振興会、2004年、16～17ページ）。

<sup>56</sup> 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、2～7ページ参照。佐藤竺『地方自治と民主主義』大蔵省印刷局、1989年、149～159ページ参照。

な歴史からすると、対象時期を大幅に限定してしまった。すなわち、1971年度の自治省対策要綱によって「モデル・コミュニティ地区」が設定され、全国の市町村で本格的にコミュニティ問題への取り組みが始まったわけであるが、本稿はそうした市町村における動向には一切触れていない。また、この時期には表1にあるように、自治省コミュニティ研究会による『コミュニティ研究会中間報告』の公表、あるいは自治省のほかにもたとえば文部省の関係団体である社会教育審議会や厚生省の関係団体である中央社会福祉協議会によるコミュニティに関する答申の公表といった動きがみられたが、本稿はそうした動向までは言及できなかった。そのため、当然ながら日本のコミュニティ政策の全体像が明確になっていないことはいうまでもない。

そこで、繰り返しになるが、こうした課題をふまえつつ、自治省以外の省庁を含めた国の動きに加えて、都道府県と市町村の動きも視野に入れながら日本のコミュニティ政策の歴史研究に取り組み、今後はその全体像を明らかにしていきたい。そして、こうした作業をとおして、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したい。

## 参考文献

1. 遠藤文夫「新しい近隣社会の形成—コミュニティのねらいと問題点」『地方行政』第6160号、1970年。
2. 遠藤文夫『地方行政論』良書普及会、1988年。
3. 遠藤文夫「二十一世紀へのコミュニティづくり—回顧と展望—」『地方議会人』第31巻第3号、2000年。
4. 木村仁「コミュニティ対策」『地方自治』第275号、1970年。
5. 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。
6. 木村仁「広域市町村圏とコミュニティ—広域自治と狭域自治のあり方を提起して」『都市問題』第98巻第4号、2007年。
7. 倉沢進「地域生活とコミュニティ」倉沢進、小林良二『改訂版 地方自治政策Ⅱ 自治体・住民・地域社会』放送大学教育振興会、2004年。
8. 倉沢進編著『改訂版 コミュニティ論』放送大学教育振興会、2002年。
9. 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。
10. 佐藤竺『転換期の地方自治』学陽書房、1976年。
11. 佐藤竺『地方自治と民主主義』大蔵省印刷局、1989年。
12. 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。
13. 佐藤俊一『戦後日本の地域政治—終焉から新たな始まりへ—』敬文堂、1997年。
14. 佐藤俊一『日本広域行政の研究—理論・歴史・実態—』成文堂、2006年。
15. 自治省コミュニティ研究会「コミュニティ研究会報告」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。
16. 自治省文書広報課「コミュニティ研究会中間報告の要旨」『自治の動き』第90号、1973年。
17. 園田恭一『現代コミュニティ論』東京大学出版会、1978年。
18. 園田恭一「コミュニティ行政とコミュニティの形成」『都市問題』第70巻第4号、1979年。
19. 高木鉦作「地域社会の変貌と地方自治」『ジュリスト増刊 現代の法理論』有斐閣、1970年。
20. 高木鉦作『町内会廃止と「新生活協同体の結成」』東京大学出版会、2005年。
21. 田中義岳『市民自治のコミュニティをつくろう—宝塚市・市民の10年の取組みと未来』ぎょうせい、2003年。
22. 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。
23. 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。
24. 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。
25. 長野士郎「空想地方自治論—広域行政とコミュニティ—」『地方自治』第230号、1967年。
26. 長野士郎『わたしの20世紀—長野士郎回顧録』学陽書房、2004年。
27. 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—続・現代日本の政治過程—』岩波書店、1979年。
28. 日本都市センター『コミュニティ・近隣政府と自治体計画—その軌跡と展望—（日本都市センターブックレットNo.6）』日本都市センター、2002年。
29. 本間義人編『証言地方自治 内務省解体—地方分権論』ぎょうせい、1994年。
30. 松原治郎『コミュニティの社会学』東京大学出版会、1978年。
31. 宮崎辰雄、木村仁、阿利莫二「コミュニティ行政と住民の接点—住民のニーズから見た行政の再検討」（座談会）『市民』第13号、1973年。
32. 宮澤弘「コミュニティについて」『地方自治』第266号、1970年。

## 参考資料

1. 朝日新聞1969年9月30日付朝刊。
2. 朝日新聞1969年10月14日付朝刊。
3. 朝日新聞1973年4月16日付朝刊。
4. 経済企画庁国民生活局編『国民生活行政二十年のあゆみ』1986年。
5. 国民生活審議会総合企画部会『コミュニティ再興と市民活動の展開』2005年。
6. 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。
7. 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。
8. 自治省『自治省十年の歩み』1971年。
9. 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。
10. 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。
11. 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。
12. 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。
13. 自治省行政局振興課『地域社会の変動に対応する市町村行政のあり方に関する調査研究報告書』1968年。
14. 自治体国際化協会『コミュニティと行政—住民参加の視点から—』2001年。
15. 自治日報1970年8月21日付。
16. 総務省行政評価局「政策評価に関する標準的ガイドライン」2001年。
17. 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。
18. 宗像市『宗像市コミュニティ基本構想・基本計画』2007年。