

まちづくりになぜ「コミュニティ(地域)運営組織」が必要なのかを考える

2025年1月29日

元 (財)東京市政調査会 研究部長

元 早稲田大学政治経済学部・文化構想学部 非常勤講師

三 田 啓 一

A 戦後日本社会の構造変動

1 高度経済成長と都市型社会、そして成熟社会へ

(1) 急激な日本社会の都市化と成熟

日本では、第2次世界大戦後の経済の高度成長につれて、「人口の都市集中・都市化」が始まり、1980年代以降には「都市型社会」に突入、2004年に日本の総人口が減少期に入るとともに「都市社会の成熟」が語られ始めた。

しかし日本の都市化・成熟化は欧米諸国のように、200年もしくはそれ以上の年月をかけて、伝統文化の裏付けの下で緩やかに進められた都市の成熟とは異なる様相を見せている。日本はわずか30年～40年ほどの短期間に、しかも基本にすべき都市のグランドデザインも無い中で、大量生産、大量消費、大量廃棄、大量輸送、高密度高層居住をひたすら雑然と追求した結果として、大都市空間の物質的、量的な集積に行き着いているにすぎない。こうして日本では、1990年10月のバブルの経済の崩壊から10年間の“失われた10年”これに続いた“失われた20年”という言葉に象徴されるように、多くの社会問題、例えば成熟社会がもたらした経済・財政の低迷、企業の倒産や統廃合、非正規雇用者の増大による社会格差、企業倫理の腐敗などが止まることを知らず、後で詳しく述べるように、国民生活の面でも多くの生活上の問題が発生している。

(2) 成熟社会の特徴

以上に見てきた成熟社会の“影”の部分の甚大な影響も含めて、日本の成熟社会が広く国民生活にもたらしたインパクトは、次のように整理することができる。

- ① 少子・高齢化の進展、世帯の小規模化、過疎・過密の同時進行
- ② 産業の高次化(農林漁業⇒製造業・建設業⇒サービス業)、社会の情報化
- ③ 市民生活の社会化(生活を送る上で我われの社会の様々な組織・機関への依存)⇒この結果としての公共領域(新しい公共)の拡大・展開
- ④ 公共政策(公共領域を対象にした行政の取り組み)が社会に浸透するとともに、市民社会に公共領域に関わるための政策型思考と市民参加が普及
- ⑤ 中流意識、生活保守主義、個人主義の一般化
- ⑥ 多様なライフスタイルを求める価値観の広がり
- ⑦ 市民個々人の、多元的な集団—会社、組合、各種職業団体、NPO(社会貢献を行う民間の非営利活動団体)、教養・趣味・娯楽団体、宗教団体等—への活発な参加
- ⑧ 公共問題の解決にあたり、上の③～⑦によって多様化しバラバラになってしまった市民の考えを一致させる(公共の合意を形成する)必要性和、逆にその困難さの増大
- ⑨ 各種の都市問題、都市社会病理現象の表面化
- ⑩ 多種多様な地域の特性とこのように多様化する市民意識を背景に持った各地の基礎自治体(市町村)による“まちづくり”の試行錯誤の展開
- ⑪ 気ままで自由な人間関係の中で進行する個人の社会的孤立
- ⑫ 物質的な豊かさの中での社会格差・貧困の増大

2 市民生活の現場・地域社会における生活問題の大量発生—成熟社会では、高度経済成長の結果によってもたらされた市民生活の物質的な豊かさ、生活の利便性の飛躍的な向上などと引き換えに、市民生活の現場に次のような大量な生活問題が発生し、常に対応を迫られている。

(1) 人口の激しい移動、まちの構造自体の変化、住民の移動手段の激変

- ① 過疎・過密、少子高齢化、日本の総人口の減少—例えば千葉県では、2050年までに県内に54存在する市町村のうちの22市町村(40、7%)が消滅に至るのではないかと危惧されている。【出所 『朝日新聞』2024年4月25日】
- ② 鉄道の駅を中心とした市街地が衰退。郊外に大型店舗が多数立地して旧市街の人口減少地域では小売店が急激に減少、生活の利便性が失われるとともに、シャッター街や老朽店舗が目立ち、まちの景観そのものも悪化してきている。
- ③ しかも街の公共交通機関の整備が追い付かないために、地域住民は日常生活での移動の大部分を自家用車に依存せざるを得ない。その結果、交通弱者と呼ばれる高齢者、身体が不自由な市民、児童生徒などが、まち中の移動に極めて不便を強いられている。

(2) 生活環境の劣悪化

- ① 公共的な対応が間に合わず、市内に乱開発、公害・環境問題などが放置されている事例が多発している。
- ② 地域住民がこれら環境問題への対応力やその意欲まで欠いて、解決を地元自治体に丸投げしている結果、自治体のみでは対応が間に合わず事態がさらに深刻化する悪循環もまれではない。
- ③ そもそも地元基礎自治体の財政がひっ迫しており、道路、上下水道、交通網、緑地環境や学校、病院といったインフラの整備が行き届かず、住民生活の質が劣悪化。
- ④ まちなかに古い建物や空き家が目立ち、景観の悪化とともに防災や防犯面での不安要因になっている。
- ⑤ 児童生徒数の減少により、幼稚園、保育園、小・中学校等の施設に空きができると共に老朽化が目立ち、施設の運営そのものにも行き詰まりが生じてきている。

(3) 地域の生活様式、人間関係の激変により住民の自治能力が衰退

- ① 農山村では、農作業の機械化や営農方式の変化で、集落の協同作業や助け合いが衰退。
- ② 集落の若手は農業を離れ、仕事や生きがいを求めて都市部や農業以外の職業に転身。
- ③ 行き過ぎた個人主義による近隣関係の喪失が広がって地域社会が沈滞し、住民自身が助け合って生活問題を解決する能力が弱体化。
- ④ 住民の生活水準が向上し家族間の生活様式や意識が多様化する中で、地域社会の生活問題を伝統型の町内会・自治会、男性の世帯主中心の寄り合い協議等で解決していくことがもはや困難になってきた。

(4) 生活の現場での福祉、教育、文化、生活環境等をめぐる様々な住民ニーズの高まりと自治体行政サービスの限界

- ① 上に見てきたように、家族や近隣社会の助け合いが弱まり個人の社会的孤立が深まる中で、高齢者や障がい者、児童その他の社会的に弱い立場の人びとの介助・介護に関するニーズはもとより、一般住民の日常生活のあらゆる面で生活を支援するニーズも飛躍的に増大し、複雑化、多様化してきている。
- ② この結果、地域住民は問題の解決をひたすら地元の自治体に要求し続けるが、財政がひっ迫している基礎自治体(市町村)はこれらニーズの基礎的な部分にしか対応することが困難になっている。
- ③ こうした地元の基礎自治体の公的対応のみへの依存は、結局、生活問題のさらなる悪化を招き、住民の生活の質が低下、住民ニーズが加速度的に増加するという悪循環を生み出してきている。

B 政府による社会課題・生活問題への対応—地方分権改革

1 中央政府による対応

(1) 地方分権改革—1900年代後半から2000年代にかけて日本社会の成熟が進むにつれて中央政府は長期間にわたって、厳しい政策課題に直面することになった。おりしも永続していたデフレへの対応、進行中の少子高齢化と経済の国際化という社会の構造変化への対応。これまで上で見てきた日本型都市社会の成熟に伴って発生してきた莫大な生活問題・公共需要への緊急対応といった政策課題である。

このため中央政府は、経済の活力を維持し公共部門の大きさをできるだけ小さくする「小さな政府」への大胆な構造改革を断行しなければならない状況に追い込まれていった。その構造改革の一つが、自治・分権に向けた「中央から地方への」大幅な行政権限の移行、すなわち地方分権改革であった。

(2) 地方分権改革が目指す社会—中央政府の「地方分権推進委員会」の委員長の見解を要約すれば、分権社会は次のようにイメージされていた(1995年12月)。

- ① 国(中央政府)と地方の関係が変わる—中央政府と地方自治体の関係が、これまでの主従関係から協力の関係に代わる
- ② 自治体行政が変わる—中央政府主導の全国画一行政から、それぞれの地域の実情に応じて個々の自治体が展開する多様な行政へ
- ③ 住民自治が実現する—市民が行政に参加して自分たちの権限と責任でまちづくりを進める「住民自治」が建前としては実現する。そこで、住民とその自治体で意欲のある地域ほど、建前だけではなく現実には豊かで質の高いまちづくりを展開することが可能になった。

このような中央政府の構造改革—分権改革の流れの中で、中央政府の国民生活審議会は『コミュニティ—生活の場における人間性の回復』という報告書を公開し(1969年)、コミュニティ政策がとるべき方向を示した。そこで自治省(当時)は、1971年から1973年にかけて「モデルコミュニティ地区」を指定して(全国80市町村83地区)、そのための施設整備に必要な補助金を給付するという具体的なコミュニティ政策を実施した。

さらに中央政府の第27次地方制度調査会は、自治的コミュニティ形成の主旨を次のように答申した(2003年)。

- ① 基礎自治体(市町村)が中心になって自治・分権体制の下で、町内会・自治会、NPO(社会貢献活動を行う民間の非営利活動団体)、その他の民間部門を中心メンバーにした「自治的なコミュニティ運営組織」を設置すること。
- ② 基礎自治体は、傘下のコミュニティ運営組織がそのメンバー同士でまちづくりのパートナーシップ・協働関係を構築していくお膳立てをする「戦略本部」になり、地域の課題やニーズに対応するとともに、簡素で効率的な行政を実現すること。

2 地方自治体、特に基礎自治体(市町村)政府による対応

地方自治すなわち住民自治・団体自治の推進を、地方自治体側ではなく中央政府の関係機関の側が具体的に推進するという、いわば逆転現象ではあったが、いやそれだからこそ、地方分権改革の動きが地方自治体、とりわけ基礎自治体に及ぼした影響は甚大であった。

市民生活の現場の荒廃を抑制し、地域社会に豊かな自然環境、社会環境を取り戻すことが急務であるという切実な自覚を持っていた先進的な基礎自治体政府は、このタイミングを逃さず、それぞれの地域特性を十分に計算に入れながら、住民に対して参加と協働によるまちづくりを呼び掛け、動機付け、具体的な住民のコミュニティ活動を引き出す政策を強力に推進していった。先進的な基礎自治体政府は、中央政府の各省庁が展開する各種の支援策を巧みに活用しながら、地元の伝統を考慮した地区割りでコミュニティ・エリアを設定し、エリアごとにコミュニティセンターを建設、

このセンターを拠点にして立ち上げた「コミュニティ運営組織」に事務事業を委託、さらにはこの運営組織の構成員である町内会・自治会、NPO等の各種社会貢献団体と行政との協働事業を企画・運営。また住民のコミュニティ活動に欠かすことができない資金や専門的な知識・技術、情報まで提供して活動を多面的に支援するなど、まさに「まちづくり戦略本部」の役割を果たしていくことになった。

C 民間部門による参加と協働によるまちづくりの展開

1 「まちづくり」とは何か

本レジュメの表題にもある「まちづくり」とは、そもそもどんな意味を持つのだろうか。インターネット検索で数多く出てくる「まちづくり」の定義・意味内容を総合するとそれは、およそ次のように要約できると思われる。

- ① 「まちづくり」という言葉が最初に使われたのは、専門雑誌『都市問題』誌上で1952年のことであった。折しも、すでに始まっていた日本の高度経済成長の中で、公害や各種の市民の生活問題が多発しその解決に迫られ始めていた時代であった。
- ② 「まちづくり」とは、地域課題や身近な居住環境を改善し、住民生活の質や地域の魅力をもっと高めていこうとする住民の活動である。
- ③ 「まちづくり」でイメージされる「まち」の広さは様々であるが、通常用いられている自治体内部の「まち」や「コミュニティ」の規模は、住民がその土地に愛着を持ち互いに連携して豊かな空間にしていきたいと考える範囲で、一般には、平成大合併前の小学校区程度、人口で見ればおよそ2000人から8000人といったところに落ち着くようである。
- ④ 「協働のまちづくり」という言葉が意味するのは、地域の住民、地域団体、地元の事業者、教育機関、地元の基礎自治体が、住民生活の質を高め豊かなまちをつくるために、その土地の生活課題をそれぞれが自分事として捉えたうえで、互いの活動や立場を尊重しながら、それぞれの持つ知恵や資源を出し合って協力して課題の解決にあたること、といえるであろう。
- ⑤ 「協働のまちづくり」を進めるためには、具体的な生活課題、課題解決の方法、お互いが果たす役割などについて関係者間で協議し、「公共の合意」を形成することが必要になる。
- ⑥ 「まちづくり」には、この公共の合意をスムーズに形成するために、相互交流、情報交換、各種の会議や事務処理を行う活動拠点と、お互いの活動を組織化して支え合う仕組み—すなわち「コミュニティ運営組織」づくりがぜひとも必要になる。
- ⑦ 基礎自治体行政の役割—地元の基礎自治体は「まちづくりの戦略本部」として次のような政策実務を展開することが期待される。
 - 住民の「コミュニティ運営組織」づくりとその組織活動への支援
 - 住民の協働のまちづくりを支援する庁内組織として、縦割り行政ではなく総合的で横断的な行政組織編成を行う
 - 協働のまちづくりを誘導し進行支援を担当する行政職員の資質の向上を図る
 - まちづくりの担い手の育成、確保に向けて、リーダー研修会、ボランティア登録制度、民間が行う人材育成への支援を行う
 - 基礎自治体の政策運営過程への情報公開制度、市民参加制度を活用し、コミュニティ運営組織の活動を活性化する—行政側がコミュニティに出向する対話型、“出前型”住民参加の有効利用も期待される

2 参加と協働によるまちづくりの拠点・「コミュニティ運営組織」が果たしている役割

後に見るように、コミュニティ運営組織の仕組みや働きは実に多種多様ではあるが、その基本的な部分には、類似点が見受けられる。ここでは、事例研究として、二つの基礎自治体がまちづくり戦略本部として住民を誘導し、設置したコミュニティ運営組織が果たしている役割を概観してみよう（両自治体のホームページからの要約）。

(1) 静岡県掛川市の「地区まちづくり協議会」

- ① 「地区まちづくり協議会」を通じて、今まで特定の組織や団体の活動だけでは解決できなかった課題、担い手の不足により継続が困難になってきた活動、本当はやりたくてもやれなかった活動等が、地域力の結集により実施することができるようになる。
- ② 「地区まちづくり協議会」によって、多くの市民が関わりあうことによって、生きがいや喜びを感じたり、「支え合い」や「役立ち合い」が強くなる。
- ③ 「地区まちづくり協議会」により、地域活動へ関わる窓口が広がることで、同じ興味や関心ごとを持つ人がつながり、地域づくりに関わる人が育つ環境を整えることができる。
- ④ 「地区まちづくり協議会」を通じて、全市的なテーマについて、地区と行政が協働で取り組んだり、現在は行政が実施している事業でも、地区が行った方が効果が高いものは地区が実現したりすることで、みんなで公共的な活動を充実・発展させていく社会ができる。

(2) 熊本県山都町の「自治振興区」

- ① 「自治振興区」の定義—「自治振興区」は、複数の集落と各種団体を包括するもので、自立した組織として地域社会生活の運営と課題の解決及び地域振興を住民が主体的に行う組織。山都町では旧小学校区の範囲を基本としてその設立を進め、28団体が設立された。
- ② 「自治振興区」の役割
 - 集落間、各種団体間の連絡調整と協力体制の支援
 - 地域の課題解決、地域住民の意見の集約と行政への提案
 - 地域の特性を活かした地域振興
 - 地域内の縦割りの解消—地域には行政の分野ごとに各種団体があるが、それぞれの活動が縦割りとなり連携がなかった。活動対象の住民は同じことが多いため、「自治振興区」という連絡調整の場を通じて、地域活動の維持・総合化を図る

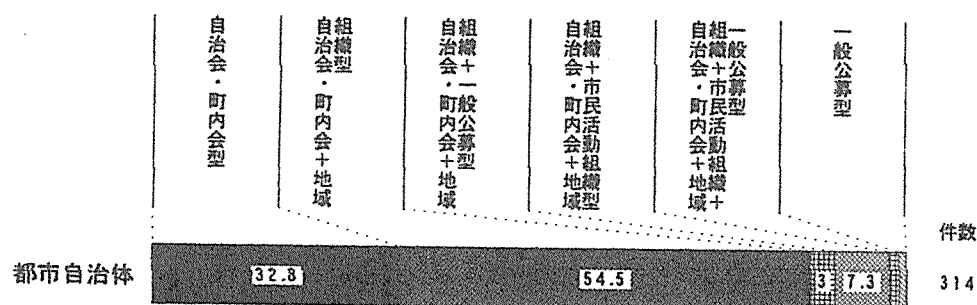
D 参加と協働によるまちづくりの拠点・「コミュニティ運営組織」の全体像—財団法人・日本都市センターは、2001年に、日本全国の693の都市自治体を対象に、「自治体のコミュニティ政策に関するアンケート調査」を実施している（郵送法・有効回収数430、回収率58.1%）。

このアンケートは、調査対象自治体の「コミュニティ運営組織」（アンケートの中では「コミュニティ組織」と呼んでいる）の構成、活動分野、その活動への市民団体の加入状況、基礎自治体（都市自治体）と傘下のコミュニティ運営組織との協力関係等を網羅的に調査しており、日本全国のコミュニティ運営組織の実像を浮き彫りにしているので、その調査結果の一部を以下で引用してみることにはしたい。

1 コミュニティ運営組織の構成メンバー

昨年の調査において、コミュニティ組織の主な構成メンバーについてお聞きしたところ、日本のコミュニティ組織は、以下のように類型化することができました。貴自治体のコミュニティ組織は、概ねどの類型に該当しますか（あてはまるもの1つに○）。

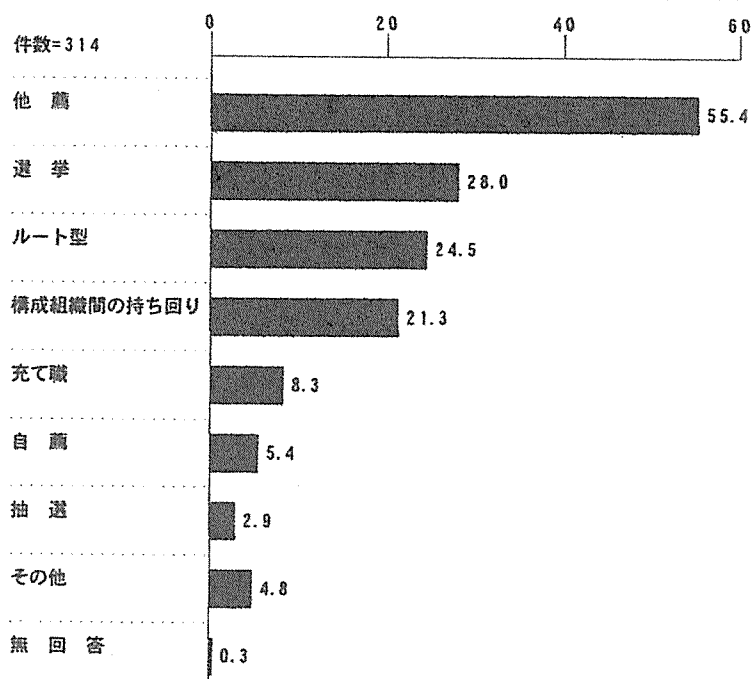
～コミュニティ組織の構成は、「自治会・町内会＋地域組織」型が中心～



2 コミュニティ運営組織のリーダー選定方法

コミュニティ組織のリーダー（注：構成組織のトップによって構成される理事会等のリーダーではなく、コミュニティ組織全体のリーダーを指す）の選定方法について多く見られるのはどれですか（主なもの2つ以内に○）。

～他薦が最も多く、過半数を占める。次に多いのは選挙で約3割～



3 コミュニティ運営組織の活動分野とそこで果たしている役割

下記は「自治的活動」の例ですが、貴自治体のコミュニティ組織は、これらの活動において、それぞれどのような機能を担っていますか。「a.企画・立案機能（地域に関わる施策に関する自治体への提案、自治体からの意見聴取を含む。以下同じ）」「b.決定機能」「c.実施機能」「d.評価機能」のうち、あてはまるものすべてについて、○をおつけください。貴自治体のコミュニティ組織で担われていない活動については、「e.活動していない」に○をお付け下さい。

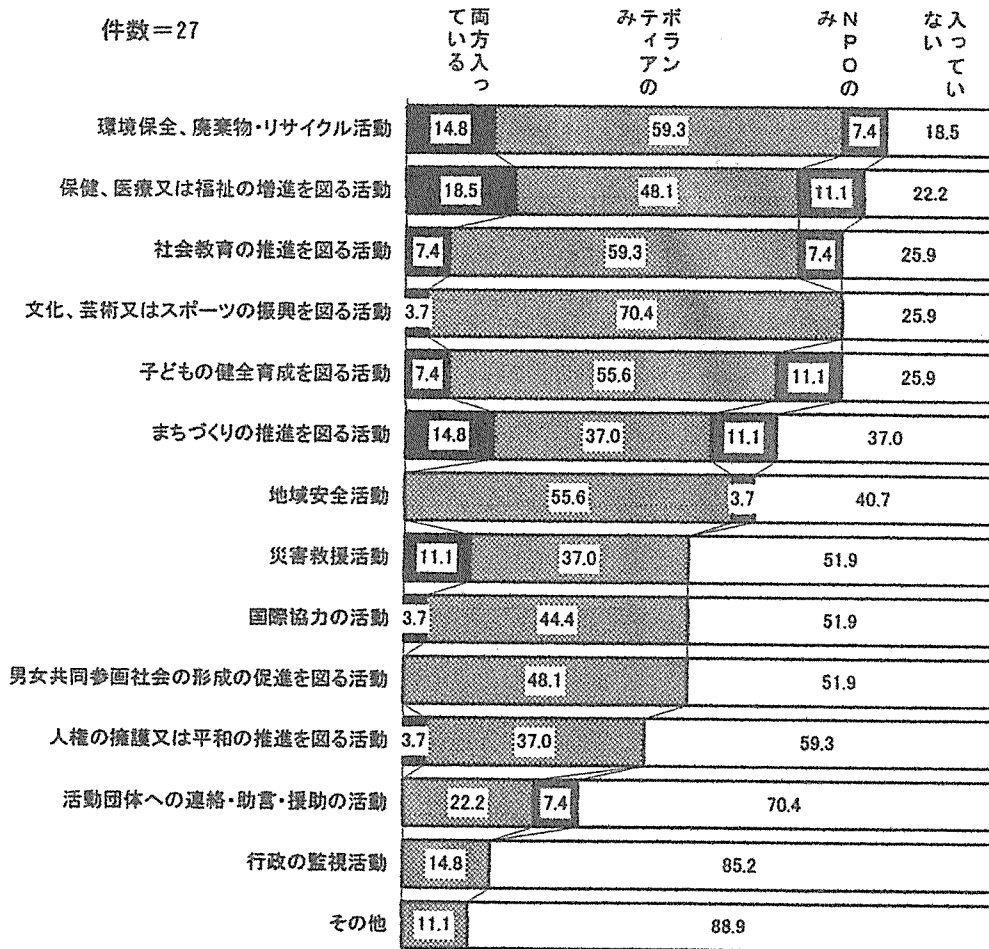
～「文化活動」「地域スポーツ」「防災」分野において、多くの機能を担っている～

	企画・立案機能	決定機能	実施機能	評価機能	活動していない	無回答
件数=314						
地区単位の総合計画	29.6	10.2	11.1	12.1	61.8	2.5
土地利用計画・都市計画・まちづくり	32.2	3.8	7.6	16.6	53.2	2.9
公共施設の計画づくり、維持管理	43.9	19.7	50.0	16.9	24.8	2.2
公共空間における設備の設置、維持管理	47.8	24.5	54.8	15.3	22.9	1.3
公園・河川敷・生活道路等の公物管理	20.1	6.4	37.3	13.1	43.3	3.8
地域福祉・介護・保健・医療・育児	27.1	14.3	40.8	13.1	41.1	3.8
廃棄物・リサイクル	29.6	15.3	66.2	15.3	22.6	2.5
環境保全	33.8	17.2	58.6	19.1	21.0	3.5
防災・地域の安全	44.9	27.4	70.1	19.7	15.9	1.9
児童・生徒に対する学校教育支援	23.9	12.1	44.3	16.2	37.9	4.1
生涯学習	36.0	24.5	57.3	18.8	26.8	4.1
各種文化活動	50.6	37.9	71.7	21.3	15.3	4.1
地域スポーツ振興	50.3	39.2	72.0	21.0	16.6	4.1
地域産業・地域経済の振興	12.7	4.8	10.5	10.8	69.4	5.4
その他	0.3	0.0	1.3	0.3	16.6	82.2

4 コミュニティ運営組織の活動分野別の市民活動団体加入状況

コミュニティ組織に加入している市民活動組織は、どのような組織でしょうか。活動分野ごとに、ボランティアグループ・NPO法人それぞれ該当するものについて、○をお付けください。

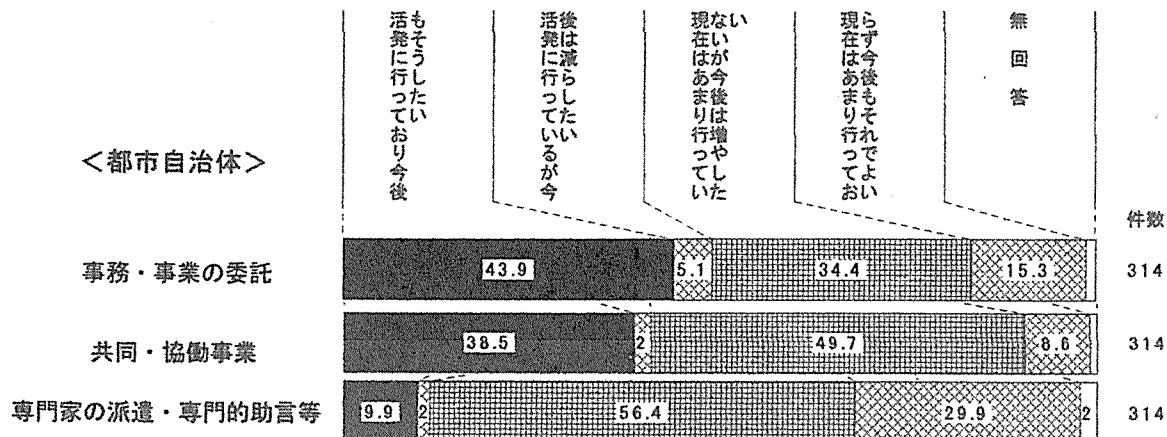
～環境・リサイクル、保健・福祉、教育、文化・芸術などの活動分野が多い～



5 基礎自治体(都市自治体)側から見たコミュニティ運営組織との協力関係

貴自治体において、行政とコミュニティ組織との連携・協力の状況はどのようになっていますか。

～事務・事業の委託、共同・協働は約4割の自治体で実施。専門家の派遣・専門的助言は半数以上の自治体が「今後増やしたい」と回答～



E「神余コミュニティ運営協議会(仮称)」を設立したら、まずトライしたいこと(提案)

1 わがコミュニティ・神余を客観的によく知ったうえで、まちづくりを進めよう

(1)「まち歩きマップ」の作成—何気なく過ごしているわが地域の地理や居住環境をできるだけ詳しく客観的に知ることができるように、「まち歩きマップ」を作成しよう。

(2)「生活環境資料集」—以下のような生活情報を詳しく調べ、まちづくりの出発点となる、わがコミュニティの「生活環境資料集」を作成しよう。⇒これらの作成には、館山市役所の全面的協力を取り付けることが不可欠

- ① 教育・文化・人権分野の環境
- ② 保健・医療・福祉分野の環境
- ③ 生活分野(防災、防犯、治水、上下水道、環境保全、公園緑地、ごみ・し尿処理等)の環境
- ④ 生活基盤・産業分野(土地利用、住宅、道路、鉄道、バス路線その他地域公共交通、農業、工業、商業・観光振興)の環境
- ⑤ 神余地区の地元から見た館山市役所の市政運営(住民参加、協働、コミュニティ活動・公民館活動、行財政の運営と改革、地域や自治体連携等)の環境

(3)「コミュニティカルテ」の作成—上の(1)の「まち歩きマップ」と(2)の「生活環境資料集」とを連動させて、「神余コミュニティ運営協議会(仮称)」のメンバー達で、神余地域住区内の生活環境の診断を自主的に行い、現状の把握と近い将来のあるべき姿とを整理した「コミュニティカルテ」を作成しよう。⇒この「コミュニティカルテ」の作成を積み重ねることによって、将来的には館山市役所の地域行財政計画に直接反映できる地区別「まちづくりプラン」の作成を目指す。

⇒【参照】東京都三鷹市の「コミュニティ・カルテからまちづくりプランへ」

(4)神余地区住民の全世帯に定期的にアンケート調査を実施し、わがまちの市民たちの生活ニーズを常に把握しておこう。

2 本来「まちづくりの戦略本部」であるべき館山市役所に政策の充実を求めている

(1)市役所職員のコミュニティごとの「地域担当制度」を実現させよう。

(2)住民のまちづくりを総合的に支援できるように、館山市役所の組織機構を、現状の硬直した縦割りから柔軟で横断的・機動的な運用に改善していこう。

(3)上述の「まちづくりプラン」をベースにして、館山市役所の総合計画に、コミュニティを単位にした「地区別の実施計画版」を編入させよう。

(4)毎年度の予算編成期に、館山市役所と「神余コミュニティ運営協議会(仮称)」との定期協議会を開催させ、限られた予算内で、最大の効果を上げる方法を両方で協議し、実現していこう。