

館山市内での「モデルコミュニティ協働運営事業」企画書(素案・未定稿)

2024年1月20日 三田 啓一 作成

目 次

A 自治・分権に向けたパラダイム・シフトと自治的コミュニティ-----	1
I 日本都市社会の成熟と社会課題-----	1
1 都市空間・社会資本の成熟-----	1
2 都市社会の成熟—成熟社会-----	1
(1)成熟化をめぐる関連図—「生活の質」と「共生」を希求する都市社会-----	1
(2)成熟都市の諸相-----	2
II 中央政府による構造改革路線—二つのパラダイム・シフト(制度・枠組み の抜本改革)-----	2
III 自治・分権に向けたパラダイム・シフトその投げかけた課題-----	2
1 地方分権改革の歩み-----	2
2 自治・分権を目指す社会-----	3
3 自治・分権への流れが市民と基礎自治体に投げかけた課題-----	4
(1)第1次地方分権改革が始まってからすでに30年が過ぎ、第2次の「地方 分権一括法」成立から7年が経過している。私たち市民は、今回の一連の パラダイム・シフトが生み出した自治・自立の機会を十分に活用できている のか-----	5
(2)私たち市民は、地元の基礎自治体(館山市)への市民参加の仕組みを有効 に活用できているのか-----	5
IV 館山市民の市民参加の現状-----	6
1 市民参加の実際のしくみ-----	6
2 館山市の現行の『基本計画』策定手続き-----	6
3 『基本計画』策定手続きへの館山市民の参加状況-----	7
V まちづくりの礎=市民の地域社会活動・コミュニティ活動の先進事例に学ぶ-----	8
1 先進自治体のコミュニティ活動-----	8
(1)コミュニティとは-----	8
(2)事例の検討：二つの基礎自治体に見る市民活動-----	9
〈静岡県 掛川市〉	
〈熊本県 山都町〉	
2 先進自治体の事例に学ぶ-----	11
(1)コミュニティの適正規模-----	11
(2)コミュニティ運営組織と町内会・自治会-----	11
1) 全国規模で見る自治的コミュニティ運営組織と町内会・自治会の関係	
2) 相反する傾向—一般に衰退傾向にある町内会・自治会が活発にコミュ ニティ活動に参加している	
(3)自治的コミュニティ形成に見る中央政府と基礎自治体政府の役割-----	12
1) 自治的コミュニティ形成に向けた中央政府の先導的役割	
2) 自治的コミュニティの担い手・基礎自治体が果たした役割	
3) 「新しい公共空間形成の『戦略本部』に位置付けられた」先進 自治体による町内会・自治会の活性化	
VI 館山市のコミュニティ政策と市民参加活動の再考----- 〈この章、未着手〉	

館山市内での「モデルコミュニティ協働運営事業」企画書（素案）

A 自治・分権に向けたパラダイム・シフト(制度・枠組みの抜本改革)と自治的コミュニティ

I 日本都市社会の成熟と社会課題

1 都市空間・社会資本の成熟

- ① 西欧先進国の都市空間の成熟—西欧では、200年前後をかけて、伝統文化の裏付けのあるグランドデザインの下でしかも「質の高い」社会資本を投下し、「質の高い都市空間」を整備してきている。
- ② 日本の都市空間の成熟—日本では、わずか30年～40年ほどで、しかも基本目標にすべき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、高密高層居住を追求する結果として、大都市空間の物理的、量的な集積をほぼ終えた状況にある。
- ③ 日本における都市空間をめぐる都市政策課題
 - 1) 物理的・量的整備を支えてきた社会資本の老朽化
 - 2) 都市空間の「質」、生活文化を支える都市基盤整備への需要
 - 3) 財源調達と都市再生に向けたグランドデザイン・役割分担の困難さ
 - 4) 以上に対応すべき構造調整のための社会的合意形成の困難さ

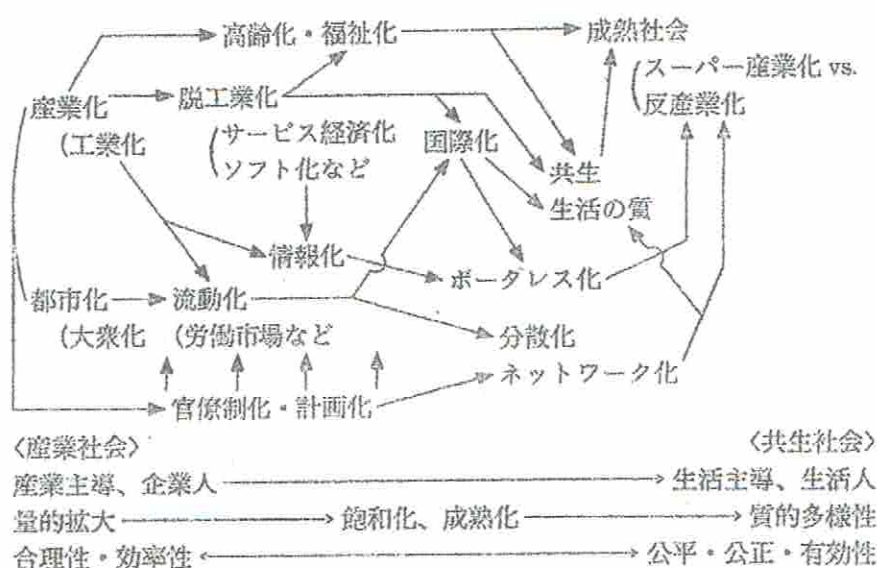
【出所】『季刊 自治体学研究』No.68

2 都市社会の成熟—成熟社会

(1) 成熟化をめぐる関連図—「生活の質」と「共生」を希求する都市社会

「…このところ、工業化から脱工業化という大きな変動が生起し、それと並行して、さまざまな側面での成熟化、新たな動き、変革が進展している。」(次の図参照)

「ここで大きな傾向としては、量的拡大から質的多様性へ、合理性、効率性から公平・公正へということが考えられる。これは、「生活の質」とか福祉を重視することを意味するが、その実現のための効率性が、近年の財政難のなかで見直されている、そして、こうした社会変動のなかでは、産業化、都市化が因果的に先行している。しかし、現在、都市化、産業化は共に一定の飽和状態にあり、その成熟化は複雑なものとなる。」



【出所】三重野卓著『「生活の質」と共生』白桃書房

(2)成熟都市の諸相

- ① 少子・高齢化の進展、小規模世帯化、過疎・過密の同時進行
- ② 産業の高次化、社会の情報化
- ③ 市民生活の社会化(社会への依存の強化)、これによる公共領域の拡大⇒「新しい公共」の展開
- ④ 公共政策が社会に浸透するとともに、政策型思考と政治参加が市民社会に普及
- ⑤ 中流意識、生活保守主義、個人主義の一般化
- ⑥ 価値観の多様化—生活の質を求めるライフスタイルの一般化
- ⑦ 市民個々人の多元的な集団—会社、組合、各種職業団体、NPO、教養・趣味・娯楽団体、宗教団体等への活発な所属
- ⑧ 上の③～⑦による公共の合意形成の必要性和、逆にその困難さの増大
- ⑨ 多種・多様な地域特性と市民意識を背景にした、各地の基礎自治体によるまちづくりの試行錯誤
- ⑩ 各種の都市問題、都市社会病理現象の表面化
- ⑪ 気ままな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

【出所】三田啓一 早稲田大学文化構想学部「講義レジュメ」より引用

II 中央政府による構造改革路線—二つのパラダイム・シフト(制度・枠組みの抜本改革)

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、日本の中央政府は、長期間にわたって数多くの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るデフレ状況への対応、進行中の少子高齢化と経済のグローバル化という社会構造変化への対応、上述してきた日本型都市社会の成熟に伴って発生してきている莫大な公共需要への緊急対応といった政策課題である。

かくして中央政府は、経済の活力を維持し、公共部門の大きさを持続可能な範囲にとどめるためには、その政府部門自体を「小さな政府」にしていく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。

その構造改革とは、第1に、予算制度改革、社会保障制度改革、NTT・JR・JTの民営化等に見られる「官から民への」パラダイム・シフトである。

そして第2は、自治・分権に向けた「中央から地方への」パラダイム・シフトであった。

III 自治・分権に向けたパラダイム・シフトとその投げかけた課題

1 地方分権改革の歩み

自治・分権に向けたパラダイム・シフトの制度的な取り組みは、中央政府によって、1900年末から2000年前半にかけて、大きく二つの時期に分けて、「地方分権改革」として実施された。

第1次地方分権改革は、1993年の衆参両院の「地方分権の推進に関する決議」に始まり、次の「地方分権推進法」成立を原点にした「地方分権一括法」制定によって実現した。この第1次改革は、中央政府と地方自治体との関係性を根本的に改革した点で、特筆に値する。従来、「地方自治体」は、「地方公共団体」と呼びならわされてきたことから明らかなように、中央政府とは上下・主従の関係にあった。主として中央政府から天下る機関委任事務のもとで、行財政の両面にわたって中央政府からの事細かな指揮監督を受けながら、その政策を遂行してきた。第1次改革は、この関係を改め、中央政府と地方自治体は対等で協力しあう関係になった。「機関委任事務」は、各自治体が本来実施する「自治事務」と「法定受託事務」とに改められ、後者は自治体の主体性を阻害することがないように明記されることになった。かくしてこの改正によって、各自治体は、市民主導の个性的で地域総合性のある政策を独自に実施していくことが可能になった。

第2次分権改革を推進した地方分権改革推進委員会は2006年に発足。地方自治体に対す規制緩和や、さらなる権限の移譲を進める勧告を行い、これを受けて4次にわたる「地方分権改革一括法」(2011年～2016年)が成立した。

以上、二次にわたった分権改革は、「…地方自治体(地方公共団体)の自主性及び自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図ることを基本目的として行われ」(地方分権推進法 第二条)、地方自治体が、それぞれの地域で本来の地方自治の担い手となる基盤を作り出すことになった。

2 自治・分権が目指す社会

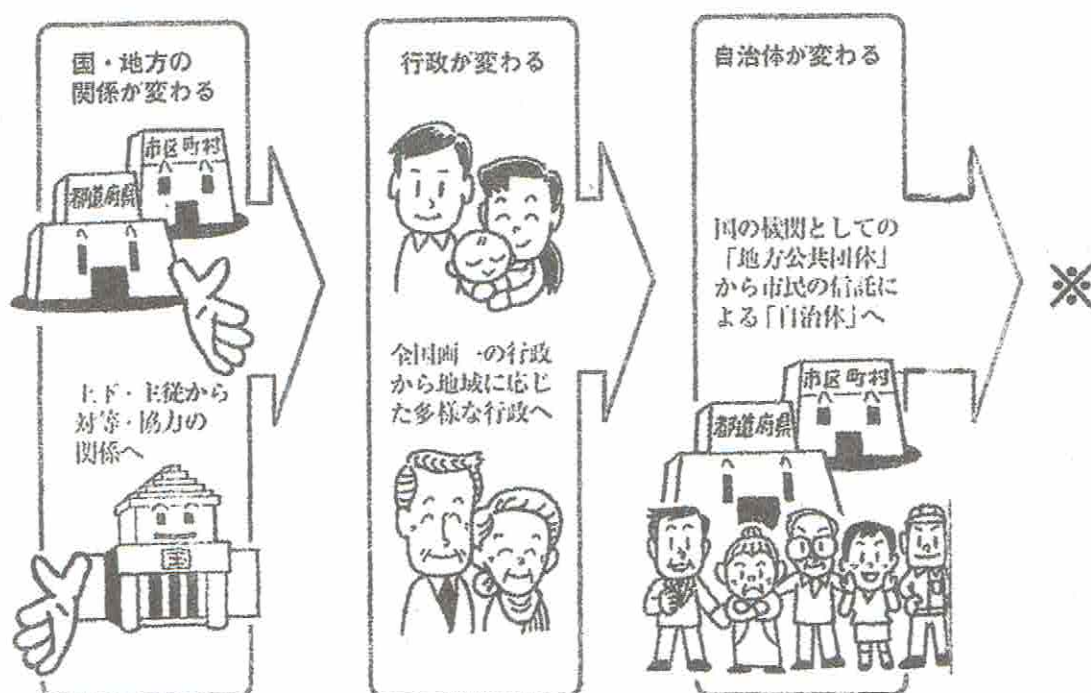
このような地方分権改革によって「私たち市民が地域の主人公になり、自分たちのまちを個性的で豊かなものにしていくために、地域総合性のある政策を展開していけるようになった」とは言われても、私たち市民の日常生活の中で、身近な基礎自治体(館山市)自体の活動が、或いは私たち市民と館山市との関係が、具体的にどのように変わったのかを理解することは、なかなか難しいと思われる。

そこで、この点について、地方自治の専門家の今井照氏が、地方分権推進委員会委員長の解説を基に、図解入りでわかりやすく解説しているので次に紹介してみよう。

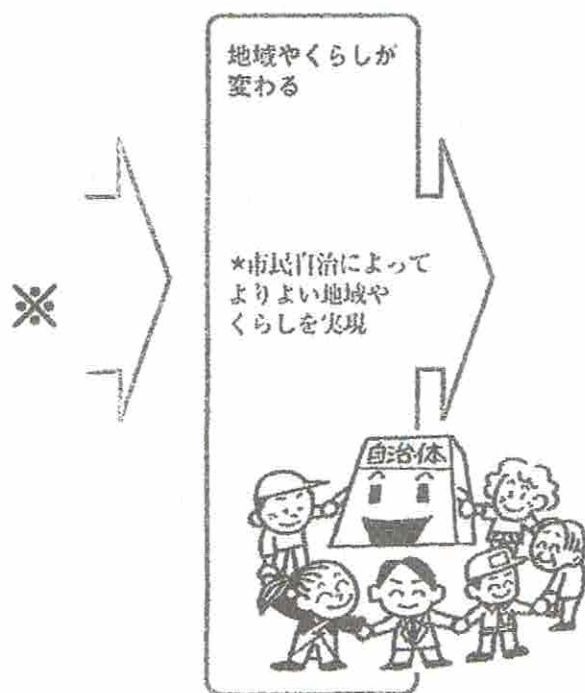
自治・分権がめざす社会

【関係資料】★地方分権推進委員会委員長見解／1995年12月22日

分権型社会の姿



*分権改革が将来にわたって何をめざすものなのかという方向性について、委員長見解は4段階に分けて提示している。この見解は自治体のあるべき姿を的確にまとめたものとなっている。分権改革の最終的な目標は「地域や暮らしが変わる」ということであり、2000年分権改革はその小さくて重要な一歩であった。



【出所】今井照著『図解 地方自治のしくみ』学陽書房

●分権型社会のイメージ

(1995年12月22日の地方分権推進委員会委員長見解から)

- 1 国・地方の関係が変わる
国・地方の関係は、戦後50年続いた上下・主従の関係から対等・協力の関係へ
国・地方の関係を公正・透明に法治主義を徹底し、細かい行政統制から立法統制・司法統制へ
- 2 行政が変わる
中央主導の同一行政から地域の実情に応じた多様な行政へ
タテ割行政から住民本位の総合行政へ
分権の推進はリストラの推進
国の機能も統化・強化
- 3 地方公共団体が変わる
中央に依存せざるを得なかった首長が住民本位の首長に
国の指導による受け身行政から住民本位の能動行政の担い手職員へ
- 4 地域や暮らしが変わる
住民の自己決定権の実現
権限と責任をもって選択
住民の知恵や創意工夫を活かした地域や暮らしづくり
住民の関心の高まり、市民運動も活かしやすく、住民の政治参加の高まり、真の地方自治の確立
意欲がある地域ほどよりよい政治が実現

3 自治・分権への流れが市民と基礎自治体に投げかけた課題

今井照氏の解説によって、自治・分権に向けたパラダイム・シフトがめざそうとする分権型社会の全体像はかなり明らかになった。そこでここでは、さらに一步を進めて、私たち市民とその所属する基礎自治体とは、より具体的に、日々の生活の中で、どのように行動していけばこのめざすべき社会に近づいていけるのかを検討する必要性が生じてくるであろう。

もともと、本企画書は、まさにこのめざすべき社会に接近するための市民活動として、次章「B」で、「モデルコミュニティ協働運営事業」を企画・提案することにしており、ここで「自治・分権への流れが市民と基礎自治体に投げかけた課題」を具体的に検討することは、本企画書全体を通じて流れる通奏低音を説明することにもつながるものと思われる。

(1)第1次地方分権改革が始まってからすでに30年が過ぎ、第2次の「地方分権改革一括法」成立から7年が経過している。私たち市民は、今回の一連のパラダイム・シフトが生み出した自治・自立の機会を十分に活用できているのか

平たく言えば、私たち市民自身が、私たちのまちや身の回りにたくさんある地域の問題や課題をどのようにとらえて、どのように対処しているのかが問われている。

つまり、わがまちの自然環境や伝統文化、育児・教育、福祉や日常の暮らしの「質」をもっと豊かに充実したものにするために、「私たち自身が、地元の基礎自治体(館山市)スタッフと協働して、自分たちにふさわしい自治・分権の仕組みを作り出し、活用しながら、どれだけまちづくりの成果を上げてきているのか」が問われているに他ならない。

(2)私たち市民は、地元の基礎自治体(館山市)への市民参加の仕組みを有効に活用できているのか

私たちが向かおうとする自治・分権社会では、地域の実情に応じた住民本位の総合行政によってまちを作っていくこと、市民が主体になって、自分たち自身の知恵や創意工夫を生かした個性豊かなまちづくりをしていくことが目標になっていた。このようなまちづくりを可能にしていくためには、私たち市民は、機会あるごとに、地元の基礎自治体が政策を進めていく過程—政策形成(計画)段階、政策実施段階、政策評価段階のすべての過程に積極的に参加していくことを欠かすことができない。

①その理由の第1は、市民意識や価値観の正確な把握—個々の政策・事業については、できるだけ多くの市民の考え・意見を反映する必要がある。ところが、本企画書A—Iで見た「日本都市社会の成熟と社会課題」は、巨大首都圏の南の辺縁に位置する我が館山市も全く同じ状況を抱えている。このため、さすがにプロの市役所政策スタッフといえども、こうした都市社会が生み出す市内の政策課題や、年齢、性別、ライフスタイルごとに相違する多種多様な市民の意識や価値観は、市民自身に直接参加を求めなくては、正確に把握することは不可能だからである。それらは、旧来の伝統型の「市民参加」、市長への手紙、年に1度の市民意識調査、パブリックコメント、審議会委員さんたちからのご意見拝聴といった試みだけでは、とてもすくいきれものではない。

②政策形成(計画)段階、評価段階での政策・事業の内容・優先順位の決定—館山市役所が保有する限られた政策資源(予算、スタッフ、時間、物的手段等)の中で政策目的を最も効果的に達成していくために、どのような事業を立ち上げ、どのような方法で実施すべきか。事業相互の優先順位や政策効果をどのように評価していくべきか。上述の成熟都市社会環境の中で多様化する政策ニーズを背景に、市長をはじめとする市役所の政策部門や事務局スタッフがこのような案件に単独で判断を下していくのは極めて困難である。このような案件を市民主体に、的確に処理していくためには、市政運営の現場にできるだけ多くの市民参加の機会を設けて、市民の意見を反映していく必要があるからである。

③政策実施段階で公共政策、事務事業を運営するにあたっての、参加主体間の相互協力・協働—周知のように、地域社会を運営して市民のニーズを満たしていくにあたっては、「補完性の原理」というルールが存在する。このルールは次のように語る。「市民が生活上の必要を満たすにあたっては、まず、1)個人や家族で解決できるものは自分たちで解決する(自助)、2)個人や家族では解決できないときには地域(近隣の人々、コミュニティ、ボランティア、地域団体、NPO等)がサポートする(共助)、3)それでも解決できない問題に限って地元の政府・基礎自治体が解決に乗り出す(公助)。」基本的な生活のルールとしては確かにこの通りであろう。しかしながら成熟した都市型社会の現実、なかなかこの通りには運ばない。我われの地域社会には多種多様な新しい公共ニーズが渦巻いており、この解決にあたっている公共政策の担い手は著しく複数化・多様化してきているからである。そこで我われ一般市民も、現実の公共政策の実施段階の現場では、「自助」、「共助」、「公助」のあらゆる場面で、自分たちでできる相互協力や協働作業に積極的に参加することを求められる場面が生じてくることも決して珍しいことではない。このような現実の中で、我われ館山市民は、自分たちの知恵や創意工夫を生かしながら、どのような形で、公共政策の運営に参加することができているだろうか。

IV 館山市民の市民参加の現状

1 市民参加の実際のしくみ

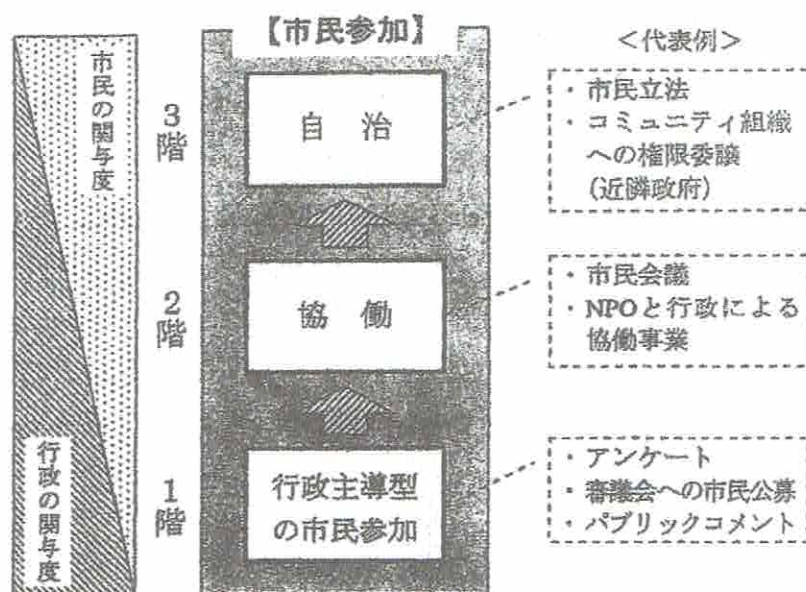
まず、私たち市民が、地元の基礎自治体が政策を進めていくプロセスに参加していくには、一般にどのような仕組みがあるのかを見ていくことにしよう。

右の図は、基礎自治体への市民参加を、市民と自治体それぞれの関与の仕方の強弱によって、3段階に区分して示している。

「建物の1階」には「市民自治の実現の程度が小さい」（逆に行政の関与度が大きい）参加形態を位置付け「建物の2階」に「行政関与と市民自治とが相互に中程度である」参加形態を、そして「建物の最上階」に「市民自治がほぼ完成段階に達している」（行政の関与度が著しく低い）参加形態を配置した「市民参加のエレベータ・モデル」である。

ここでは特に、図の右側部分に示されている市民参加の具体的な＜代表例＞に注目してもらいたい。後に見るように、我われ館山市民の参加の形が、この図の1階部分の＜代表例＞と見事に一致しているのが判明するからである。

市民参加のエレベータ・モデル



【出所】佐藤徹他著『新設 市民参加』公人社

2 館山市の現行の「基本計画」策定手続き

一般に、自治体の総合計画は、その自治体の政策運営の“憲法”ともいわれるように、すべての政策分野の在り方を包括的に定める最上位の基幹計画である。この総合計画は、3種類の計画、すなわちまず長期にわたりまちづくりの基本理念や施策の大綱を定め、議会の議決を必要とする「基本構想」、次にこの基本構想が掲げたまちの将来像と施策大綱を実現するための主要事業を総合的かつ体系的に示した中期計画である「基本計画」、さらにこの基本計画が定めた主要事業のもとでその事業目的を達成するための個々の単位事業を体系的に明示する実務的な短期計画である「実施計画」の三層で構成されるのが通常である。

以下では、この三層構造を採る館山市の総合計画の中から、現行の「基本計画」、すなわち『第4次館山市総合計画「後期基本計画」』の策定過程を事例として取り上げてみることにしたい（以下では、『基本計画』と略称する）。——本計画の策定過程の経緯は、本文中の「策定過程概要」（同『基本計画』P148～P149）が説明している。

それによると、『基本計画』の策定の経過とそれに要した期間は、2019年7月～2021年2月の約1年8か月間。最初に、2020年3月頃に「基本方針・骨子案」を作成。同6月頃に「第1次素案」、同年11月に「原案」が仕上がっている。この「原案」をパブリックコメントにかけた後、おそらく2020年の年末ごろには「最終案」が仕上がっていたものと推定される。翌2021年2月24日に「館山市総合計画審議会」が、市長によるこの「最終案」を成案とすることの可否を問う諮問を可決し、ここに、本『基本計画』が公式に成立する運びになったようである。

次にこの『基本計画』の編集過程を担った組織を見ると、まず、原案段階から審議を続け最終案の諮問に応じてこれを成案とすることに同意した「館山市総合計画審議会」がある。そして各回の審議会に付する議題を検討してきた「館山市企画審議委員会」（おそらく館山市役所の各部・部長クラスで構成）がある。

常設組織としてはあとは、2020年12月に市役所側から「計画の最終原案」の段階で説明を受けた「館山市議会全員協議会」が登場するぐらいであろうか。ただし我われ市民は、この「策定経過概要」の文面に表れていない重要な二つの実働部隊が、『基本計画』作成過程の実務に深くかわかり、「素案」から「原案」までの具体的な内容をまとめ上げてきていることを見落としてはならないであろう。その第1の組織は、館山市役所の市三役や各部課長(館山市企画審議委員会の構成員等)の政策意図や具体的指示を背に受けて市役所側の編集実務を担った、企画課を中心にした実務職員で構成されている「ワーキンググループ」である。第2は、編集実務の受託者で、この「ワーキンググループ」に協力して、素案段階から最終原案に至るまで、その目次構成、文章、写真、図表、体裁の具体的内容を作成し提案してきた、民間のコンサルタント“総合計画屋さん”である。

3『基本計画』策定手続きへの館山市民の参加状況

事例事業に取り上げた現行の『第4次館山市総合計画「後期基本計画」』策定の流れが明らかになったので、ここで、我われの最大の関心事である「この策定過程で、私たち館山市民はどのような参加の仕組みをどの程度活用していたのか」に注目してみよう。上の「策定過程概要」の記録によると、館山市民の参加は、時間を追って、次のような場面で実施されていったようである。

○2019年8月～2021年2月—この間8回にわたって「館山市総合計画審議会」が開催された。

この審議会には、産業、教育、労働、福祉等に従事する指名委員と、他に2名の公募委員の合計延べ32名が参加していた

○2020年1月～2月—館山市民3000人を対象に市民意識調査・「まちづくりアンケート」を実施(有効回答率36.8%)

○2020年8月～9月—市内各所に設置した意見募集箱への『基本計画』素案への意見募集(提出意見37件)

○2020年10月・11月—市内高等学校等への意見募集(提出意見155件)と意見交換会

○2020年12月～2021年1月—『基本計画』原案へのパブリックコメントの募集(提出意見12件)

いやー意外と低調ですよ。ここでもう一度前のページの「市民参加のエレベータ・モデル」の図と照らし合わせてみると、私たち館山市民の参加形態は、この図の1階部分とそっくり。本図が1階の〈代表例〉として例示している「アンケート、審議会への参加、パブリックコメント」がそのまま館山市民の経験した参加形態だったと述べても大きな誤りはないくらい参加機会が限定されていた。つまりここでの市民参加は、そのすべてを館山市役所がお膳立てした“古典的な”参加方式のみに依存していたことが明らかである。

さらにこの参加方式には、その内容・質の面でも大きな問題が存在していたことが明瞭になっている。その問題点の第1は、「市民の参加率の低さ」である。まちづくりアンケートの回答率が36.8%、意見募集箱の提出意見が37件、高等学校関係者からの意見が155件(これが最多!)、『基本計画』原案へのパブリックコメント提出が12件と、市民が直接意見を述べることができるせっかくの機会の活用があまりにも低調だったことが指摘できる。問題点の第2は、基本計画案作成に市民が直接参加できる最大の機会であった「館山市総合計画審議会」の実質審議が上記の8回開催のうちわずか4回に削減されてしまったことである。その原因が当時最流行を見せていた新型コロナだとはいえ、特に成案に向けて実質審議を担うべき『審議会』の4回、5回、6回、8回という後半のほとんど全てが委員が出席しない形式的な“書面開催”に切り替えられ、この穴を埋めるフォローアップが為されていないところを見ると、この“古典的な”参加方式すら十分機能しないままに、市役所主導体制で『基本計画』が成立してしまっていたと判断せざるを得ない。

V まちづくりの礎(いしずえ)=市民の地域社会活動・コミュニティ活動の先進事例に学ぶ

以上、まちづくりの大本、“憲法”を作ろうという『基本計画』策定手続きへの館山市民の参加状況を見てくると、極めて素朴かつ基本的な次の疑問に突き当たらざるを得ない。①なぜこんなに「館山市民の策定手続きへの参加率が低いのだろう」、②市民参加の“水先案内人”を務めるはずの館山市役所のスタッフはなぜ「市民参加をショートカットして、“庁内のワーキンググループ”と“民間の総合計画屋さん”だけで『基本計画』のシナリオを作り上げてしまったのだろう」。

この問題を考えるために、ここでは、日本全国の基礎自治体の先進例、すなわち、市民が中心になって自分たち自身のまちをより豊かな環境にしていくために活発な活動を展開している地域社会の先進例を学ぶことによって、私たち館山市民がこれから自分たち自身の活動でまちを盛り上げ豊かにしていくためのヒントを探してみることにしよう。

1 先進自治体のコミュニティ活動

周知のように、市民の地域社会活動は、一般に、コミュニティ活動と呼びならわされている。そこで以下では、“コミュニティ活動”として先進事例を概観していくことにしよう。

(1) コミュニティとは

「国民生活審議会・調査部会・コミュニティ問題小委員会」の報告書『コミュニティ—生活の場における人間性の回復』（1969年）によると、「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及び家庭を構成主体として、地域性と各種の共通目標を持った、開放的でしかも構成員相互に信頼感のある集団を、我われはコミュニティと呼ぶことにしよう」。

「(財)日本都市センター『自治体におけるコミュニティ政策等に関する実態調査報告書』（2001年度）」によると、「コミュニティは、市(区)よりも狭域(おおむね小・中学校区)の近隣地域において、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集団、地域社会、共同体」と定義されている。

中央政府ベースにおいてさえ、このようにコミュニティを定義し、その活動を実際に日本の各地に広めていこうとする大きなウネリが生じたのは、本企画書の「I 日本都市社会の成熟と社会課題」で見てきたように、都市型社会の到来によって生じた都市の成熟の負の側面として我々の地域社会に様々な生活問題、すなわち人口の激しい移動—過疎・過密、乱開発、公害・環境問題、行き過ぎた個人主義、近隣関係の喪失に伴う個人の社会的孤立など生活者の市民が見過ごすことができない現象が多数発生してきたからであった。このような中央政府からの働き掛けもあって、後に見るように、多くの先進的自治体とその市民が、それぞれの地域の特性に合わせて、さまざまな形でコミュニティ活動を展開していくことになった。

なお、上の日本都市センターの報告書が、コミュニティの広さ、圏域を「コミュニティは、市(区)よりも狭域(おおむね小・中学校区)の近隣地域」と定義している。日本全国に多様な形でコミュニティ活動が展開されていく中で、この活動が及ぶ範囲は様々な形をとることになった。現在一般に理解されているコミュニティの圏域は、次のようである—「コミュニティの最大空間としては、市町村及び特別区、政令指定都市における行政区等の自治体を考えることができ、一方最小のコミュニティ空間としては単位自治会・町内会が組織されている町内的な地域空間を考えることができる。この最大の空間と最小の空間の間に、小学校区程度の圏域を有するコミュニティ空間、さらに中学校区(あるいは連合自治会・町内会)の程度の広がりを持つコミュニティ空間を考えることができる。すなわち、日本各地の活動実態からすると、コミュニティはこのように重層的な空間構成を持っていると考えられる」。

(2)事例の検討：二つの基礎自治体に見る市民活動

〈静岡県 掛川市〉人口11万5千人(2015年)

榛村純一市長の在任期間(1977年～2005年)の最初のころの掛川市内は、まだ高速道路のインターチェンジも新幹線の駅も無くて、都市型社会がもたらした負の側面ばかりが目立っていた。労働力人口の大都市圏への流出と少子高齢化が著しく、在来住民相互の交流も乏しく地域社会に活気がみられなかった。住民は地域社会に問題が発生すれば、直ちに市役所に頼り、何とかしてくれと対応を求めるのみであった。

これに対して榛村市長は、就任当初から自治の担い手としての市民像について次のような理念を持ち、政策実務の遂行にあたってもこれを貫いた。

- ①住民自身が公共事業について、その事業は誰のための事業か、何のための事業か、その事業主体にはどこが最もふさわしいのかということに常に関心を持ち、協議し、個人市民、法人市民自身も応分の負担は辞さないという明確な自覚を持つ必要がある。
- ②住民は要求し続け自治体行政はこれに応え続けるというサイクルばかりでは、住民も地域も自治の主体にはなりえず、真の地方自治は育っていかない。
- ③地域や住民は、ただ要求するのではなく、自らが事業主体となることができる範囲のことをやっていく自治の主体でなければならない。

榛村市長のこうした市政の基本方針を受けて、掛川市では、毎年予算編成の前に、小学校区程度の地域を基礎単位にして、地区住民と行政とが、地区が抱えている問題とより広い全市的な問題について意見交換をし、少ない予算で多くの市民要求に応えていく方法を議論していくとともに、住民が主導しながら課題処理が可能な具体的事業を決定し、実施していった。

この結果、掛川市民は、人びとが共有できる日常生活上の問題を自覚することになり、その問題解決のために地域住民として自分たちができる活動について意見交換し協議するという「熟議」へと進む。さらに、分かち合いの精神でそれぞれが持っている能力や資源を動員して互いに連携し、豊かな地域社会の建設に向けて次のステップを踏み出すことになった。

現在の掛川市のホームページによると、この榛村市長以来の市民活動の伝統は、「地域での課題解決—掛川流協働によるまちづくりの深化」という現行の重点政策プロジェクトに引き継がれ、市内32地区にわたる「地区まちづくり協議会」とその「協議会連合会」による活発なまちづくり活動が展開されている。市民の自治活動におけるこの「地区まちづくり協議会」活動の意義は、掛川市役所自身によって、次のように語られている(抄録)。

- 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で、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、地域活動に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の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。

〈熊本県 山都町〉人口1万6千人(2017年)

熊本県山都町は、棚田文化を守る中山間地農業を中心にした阿蘇山麓のまちであった。これまで山都町では、日本全国の農山村同様に、「集落」での寄り合いや、その集合体である「地区」による集会の「地域自治協議会」での話し合いによって地域を運営してきた。これらの会合への出席者は、男性世帯主に決まっていた。農作業や日常の生活環境の整備、冠婚葬祭から祭礼の執り行いなど、日常のすべての行事の内容がこの集会で決定されていた。

こうした伝統型の地域運営方式に根本的な変革をもたらしたのが、これまで見てきた都市型の意識や生活様式の町内流入であった。山都町でも農作業の機械化や生活道路や農道までも車道化が進み、営農方式が変化するとともに、集落の協働作業や集落内の助け合い活動も衰退していった。集落の女性たちも仕事や生きがい求めて農業以外の社会活動に進出し、地域社会の産業就業構造自体も多様化、町民の所得や生活水準が向上するとともに、町民の意識や生活様式自体が大きく変わっていくことになった。

地域社会全体の変容を受けて、町民の身の回りに発生する問題や課題は当然に複雑化し多様化することになり、旧来の男性世帯主中心の寄り合いや協議では、これらの問題や課題を解決し地域社会を運営していくことが次第に困難になっていった。

1900年代も後半になると、山都町の「地域自治協議会」には、これまでの男性世帯主に代わって、老若男女の幅広い住民が参加するようになり、そこでの話し合いや活動の内容も、さまざまな地域課題に及ぶようになっていった。地産地消の道を切り開くための地元産の食材を中心にした料理教室、子ども食堂の開設、集落農業の今後の在り方、高齢者介護、他の地区との連携問題、自然との共生を柱にした人によさしいまちづくり、地域への転入者のための空き家対策等々。この協議会では、これまでとは全く質の違った町民の共助活動で推進していく非常に多くのテーマが活発に取り上げられるようになっていった。

この新しい流れの中で、山都町の役場は、2005年の小中学校区の統廃合をきっかけにして、旧小学校区を単位にした「自治振興区」という組織を立ち上げた。上に見てきて町民の自治活動をさらに発展させるために、必要に応じてこのもとに各種委員会を設置し、老若男女の関心がある人々が地域運営に気軽に参加できる仕組みづくりを行った。この「自治振興区」は、最近町内で活動を展開し始めた多くの集団や団体と伝統的な地域住民組織である自治会や町内会が連携して、まちづくりの目標を共有し、その達成のために協働するプラットフォーム(場)ともなった。これを機会に町民の自治活動はさらに幅が広がり、充実する道が拓かれることになった。

ところで以上で明らかなように、山都町の住民がこのように活発な自治活動を展開できるようになったのは、地元の基礎自治体・山都町役場の町政が果たしてきた、時宜に応じた様々な支援活動によるところが極めて大きい。これまで一貫して地元住民の活動を見守り支援してきた町役場の基本的なスタンスは、同役場自身が広報で定義する「自治振興区」の役割、機能の記述によく表れているので、次に紹介してみよう(同町ホームページよりの抄録)。

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の団体が設立された。

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

③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。

2 先進自治体の事例に学ぶ

(1) コミュニティの適正規模

先に、「コミュニティの圏域は、最大空間としては市町村等の自治体……最小空間としては単位自治会・町内会の町内的地域空間を考えることができる。……コミュニティはこのような重層的な空間構成を持っていると考えられる」と述べた(V-1-(1))。

上の事例の検討で見た掛川市(地区まちづくり協議会)、山都町(自治振興区)が実施しているそれぞれの自治活動、すなわちコミュニティ活動は、いずれも小学校区をコミュニティ運営の1つの基礎単位にして展開されていた。実は全国的に見ても、このように小学校区を自治の基礎単位にしてコミュニティ活動を行っている先進自治体が数多く見受けられる。

こうした経験的な事実から判断すると、コミュニティの適正規模、すなわち地域に愛着を持ち、その地域を豊かな空間にしていきたいと考える人々が協力・連携していける適正規模はおおよそ小学校区程度、人口でみて2000人～8000人といったところに落ち着くようである。自治の原単位を小学校区程度にしておけば、地域住民は地域に帰属意識を持ち、地域の目標を共有し、それぞれが有している資源や能力を出し合って効果的に地域を豊かにしていく活動を展開することができているようである。

行政の役割や市民の役割が明確に

(2) コミュニティ運営組織と町内会・自治会

1) 全国規模で見る自治的コミュニティ運営組織と町内会・自治会の関係

上の掛川市、山都町の事例では、それぞれ小学校区という地縁の単位に設立されたコミュニティ運営組織があり、これを構成するメンバーには、当然に地縁によってその学区域に存在する複数の町内会・自治会が含まれている。では、全国ベースで見たときには、一般に、この自治的コミュニティ運営組織の構造はどうなっているのだろうか。この点を少し客観的に眺めるために、全国規模で行われた調査研究報告書の結果を参照してみよう。

【出所 (財)日本都市センター『自治的コミュニティの構造と近隣政府の選択』同センター編・著】

(財)日本都市センターが2001年に、全国314の都市(基礎)自治体を対象に実施したアンケート調査によると、対象自治体の「コミュニティ(運営)組織の構造類型」は次のようであった。

- | | | | |
|---------------------------|-------|----------------------|-------|
| ①自治会・町内会のみ | 32.8% | ②自治会・町内会+地域組織 | 54.5% |
| ③自治会・町内会+地域組織+一般公募 | 3.2% | ④自治会・町内会+地域組織+市民活動組織 | 7.3% |
| ⑤自治会・町内会+地域組織+市民活動組織+一般公募 | 1.3% | ⑥一般公募 | 1.0% |

このように、自治会・町内会をその構成員に持たないコミュニティ(運営)組織はほとんど存在せず、自治会・町内会はコミュニティ運営組織と深いかわりあいを持っていることが明らかになっている。たとえば「一般公募オンリー型」であっても、例えば高知市の場合、実際には自治会・町内会の役員が運営組織のメンバーに立候補して、組織内で大きな役割を果たしているという。

2) 相反する傾向——一般に衰退傾向にある町内会・自治会が活発にコミュニティ活動に参加している

よく知られているように、日本の町内会・自治会は、最近、その活動が停滞もしくは衰退の一途をたっている。その原因は多岐にわたっており、そもそも少子高齢化で役員のなり手が少なく、顔ぶれが固定してしまう。町内会・自治会の運営が世帯加入方式であり、本来個人を基本単位とするべき住民自治の在り方に照らして民主的でないという意見も多い。町内美化や防災防犯、青少年健全育成などの行政末端事務を補助金を受けて行っている町内会・自治会の場合は、それぞれの事務を所管する地元自治体の課・係とタテ割の関係ができてしまい、行政側の都合で受託事務の減少・「補助金の切れ目が縁の切れ目」ともなり、町内会・自治会の継続的で総合的なまちづくりが盛り上がらない。……このような状況の中で、電台の町内会・自治会の地域社会における役割は縮小して、地元自治体の広報誌の配布や回覧板、親睦的な儀礼や祭礼などが中心的な仕事になり、一般住民の関心と呼びにくくなっている。地域によっては、その加入率も、50%を割るケースすら出てきている。

このように、一般的な傾向として日本各地の町内会・自治会の活動が極めて低調であるという“一般常識”にもかかわらず、上で見た(財)日本都市センターの調査結果では、先進自治体が展開するコミュニティ活

動の運営組織には、ほとんど例外なくその地域の町内会・自治会が参加し、活発な活動を展開していた。しかもその活動の内容は、上で見た掛川市や山都町の事例同様に、後述するように町内会・自治会のメンバー等が、地域の共通課題の解決に向けた行動計画を自らで建て、その解決も彼ら自身が協働して担っていくという、いわゆる「自治的コミュニティ活動」に属する質の高いまちづくりになっていた。このような住民たちの市民参加活動は、上のIV-1で引用した図「市民参加のエレベータ・モデル」でいえば、すでに「2階の協働」から「3階の自治」のレベルにまで近づきつつあるとみなすことができる。

ではこうした一見すると矛盾したようにも見える町内会・自治会の活動の在り方——一方では、どこを見てもその活動は停滞の一途をたどっているのではないかと見えた町内会・自治会が、他方の先進自治体のコミュニティ運営組織の中では、本来の自治のレベルにまで近づきつつあるような質の高いまちづくり活動を展開しているという事態が、なぜ現実のものとなっているのであろうか。その回答は、次項で見る「自治的コミュニティ形成に見る中央政府と基礎自治体政府の役割」の検討で明らかになってくる。

(3)自治的コミュニティ形成に見る中央政府と基礎自治体政府の役割

1)自治的コミュニティ形成に向けた中央政府の先導的役割

本章冒頭でも見たように、中央政府は、1900年代後半～2000年代前半にかけて、都市化、都市型化社会がもたらした日本全国の市民の生活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考え、中央政府自らが主導してそのための多くの施策を打ち出していった。

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(1969年)で、コミュニティ政策がとるべき方向性を示し、自治省(旧)は1971年～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展開した。さらに第27次地方制度調査会は、基礎自治体が、分権体制において地域自治組織の設置による住民自治の充実を図る必要性とともに、地域における住民サービスの担い手としての住民自身や、重要なパートナーとしてのコミュニティ組織、NPO、その他民間セクターとも協働し、相互に連携して「新しい公共空間を形成していく」のが緊急課題になっていることを強調した。ここでは、これまで住民のニーズを充足する主体として通説であった「公・共・私」という単純な区分に、コミュニティ活動における構成員間の協働を「“新しい公共”の担い手」として位置付けていることが注目される。

こうした流れの中で、中央政府の各省庁は、コミュニティ形成を促進する数々の具体的施策を打ち出し、その結果として、この呼びかけに応じた全国の先進的な基礎自治体にコミュニティセンターが建設され、その管理と運営を住民が構成員になったコミュニティ運営組織が担う形で、各地で活発なコミュニティ活動が展開されていくことになった。

2)自治的コミュニティの担い手・基礎自治体が果たした役割

このように中央政府が主導する形で始まった自治的コミュニティ形成の主旨を、上に引用した第27次地方制度調査会答申の基本目標で眺めれば、それは、①基礎自治体を中心になって、自治・分権体制の下で、町内会・自治会、NPO、その他の民間セクターを中心にした自治的なコミュニティ運営組織を設置し、②基礎自治体は、傘下のコミュニティ運営組織が構成員相互にパートナーシップ・協働関係を構築して「新しい公共空間」を形成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、というものであった。

さてここで翻って、「戦略本部」たることを期待された先進的基礎自治体政府の側は、団体自治の観点から、それぞれの地元のコミュニティ運営組織との関係をどのように位置づけ、またその活動の将来の方向性についてどのような展望を抱いていたのであろうか。ここで、上に引用した(財)日本都市センターの実態調査結果に拠りながら、これらの点を明らかにしていこう。

- ①「基礎自治体からコミュニティ運営組織(以下では、「コミュニティ」と略称する)への事務事業の委託」—約半数(49%)の自治体で活発に行われており、委託を継続または今後増やしたいという意向を持つ自治体は4分の3以上にのぼっている。
- ②「協働事業」—しかし、90%近くの自治体がコミュニティとの協働事業を継続または今後増やしたいとしており、事務事業の委託に比べて、住民と自治体とがより対等の立場でそれぞれの業務分担分担を踏まえた協働関係を今後増やしていきたいという意向が読み取れる。
- ③「専門家の派遣、専門的助言」—については、現時点(当時)では活発に行っているのは9.9%と少ないが、今後は増やしていきたいとする自治体は56.4%に上っている。
- ④「コミュニティの現状」—を自治体から見ると、「親睦的活動中心」が53%、「自治的活動中心」とみるのが43%であった。ところが、「今後重視していきたい方向」—になると、「親睦的活動と自治的活動の両方を重視すべき」とする自治体が8割近くを占めたが、「自治的活動を重視すべき」との回答(15%)が「親睦的活動を重視すべき」との回答(4%)を大きく上回っており、今後は住民自治に重点を置いたコミュニティ活動を重視していきたいという自治体の意向が鮮明になっている。

3)「新しい公共形成の戦略本部」と位置付けられた基礎自治体による町内会・自治会活動の活性化

上の2-(2)-2)で筆者が提示した疑問—一般に、町内会・自治会の活動はどこを見ても、停滞の一途をたどっているのではないかと思われるにもかかわらず、それがコミュニティ運営組織のメンバーになると、なぜ上掲の「エレベータ・モデル図」の3階の高みにまで到達しかねないほどの活発な自治活動を展開できるようになるのだろうかという疑問への回答は、「本稿(3)」のこれまでの考察でほぼ明らかになったのではないと思われる。

要するに、いち早くコミュニティ形成に取り組んできた一群の先進的基礎自治体は、それぞれの自治体の地域特性を十分に勘案しながら、まさに「新しい公共空間の形成を目指す戦略本部」の本領を発揮して、きたように思われる。

中央政府各省庁が展開する各種の支援策を巧みに活用しながら、地元でゾーニングしたエリア毎にコミュニティ・センターを建設し、これ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、さらには適時的確に、運営組織の構成員である町内会・自治会、各種機能集団、NPO等との協働事業を企画・運営したり、また必要に応じてコミュニティ活動に不可欠である専門的な知識や技術まで提供するなど、コミュニティ活動を多面的に支援してきているのである。地縁による住民自治の基礎単位としてこの活動に組み込まれることになった町内会・自治会組織とその構成員たちが、こうし公共空間の中で触発され、自ら進んで改善すべき地域課題を模索し、活発にその解決に取り組み始めたのはむしろ当然の成り行きだったと言えるだろう。

これに対して、先進事例に乗り遅れコミュニティ形成の機会を逸した日本全国の大多数の“居眠り自治体”傘下の町内会・自治会は、いまだに旧来の伝統型の運営組織体質のまま取り残されて低迷し、細々と活動を続けていかざるを得ない状況にあるというもうなずけるところである。

〈以下、時間切れで未着手〉

※別添の、「VIで提言する予定の論点」をご参照ください。

以下で、「第Ⅵ章で、提言する予定だった論点」のみ列挙します。お目にかかった折に、お渡し済みの「Ⅰ章～Ⅴ章」までの内容―「館山市になぜ自治的コミュニティの創設が必要であるのか」に関する行政学的、社会学的分析の内容―を前提に、ネクストステップへの話し合いの手掛かりにしていただけたら幸いです。

A 館山市政運営の体質改善 ―「公民館行政」から「自治的コミュニティ行政」への体質改善
⇒“移行実務に関する”先行事例には、高松市、坂井市、大津市、茨木市、沼田市、等々、全国に数10の事例が存在するので、当館山市にふさわしいと思われるものを厳選して、参考にしたい

B 館山市に設置した自治的コミュニティの現場で、「館山市がこれから目指そうとする都市像」を市民総参加で描き出す

- 決して安易に、市町村合併には参加せず、自立した個性ある館山市を目指す
- 首都圏最南端に位置するという地の利を最大限活用したコンパクトシティの形成を目指す
- 館山市の恵まれた自然環境、社会環境、歴史・文化環境を活かした個性豊かなスマートシティとして独自の発展を目指す

C 館山市に設置した自治的コミュニティの現場で、「館山市がこれから目指そうとする都市像」を含んだ「次期の基本計画、実施計画」を市民総参加で策定する

D 上の「A～C」を実現する自治的コミュニティ―“新しい公共”形成のプラットフォーム・場を全市・10地域に立ち上げる出発点として、まず市内2地域をモデルケースにして、館山市役所のスタッフと市民(個人、団体、法人)の有志総参加で、「モデルコミュニティ協働運営事業」を立ち上げる

⇒「モデルコミュニティ」創設の実務―事務局体制、行政との協働の方法、市民参加のワークショップの段取り等は、三鷹市、高知市等の手堅い参考事例に拠りつつ進行させる