

# コミュニティにおける地域づくりと自治

研究員 伊藤 昭 裕

はじめに

地方分権改革の推進、自治体の行財政改革、市町村合併の推進などによって自治に対する意識が大きく変わり始めている。また、住民自身も行動意識の変化によってボランティア活動やNPOなど地域のために住民が自ら主体的に活動するようになってきた。そのため、「自己決定・自己責任」の立場からの住民自治が重要視されてきて、行政への住民参加、行政との協働へと地域自治の形が変わってきている。そして「地方制度調査会」においても地域自治組織の制度が検討されている。住民自治を担う組織は自治会や町内会、そして小学校区など広範囲のコミュニティであると思われる。

しかし、コミュニティの役割や目的がどのようなものなのか、そしてコミュニティでの活動が地域自治とどのような関係があるのかということなど、まだ十分には住民に認識されていないと思われる。そこで、地域の自治会・町内会と各種活動団体が集合した組織である地域のコミュニティをひとつの自治組織として捉え、各地の事例を参考にしながらコミュニティの方向性と役割について検討してみたいと思う。

## 1 コミュニティとは

コミュニティは様々な見解があるが、R・M・マッキーバーは「ある地域において営まれている共同生活」と規定し、「特定の利害関心を追及するアソシエーションを含む地域的な広がりをもつ複合体」と捉えている<sup>1)</sup>。また、日本のコミュニティ問題小委員会報告

書では「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、地域性と各種の生活目標を持った、開放的でしかも構成員相互に信頼感のある集団」<sup>2)</sup>と規定している。

ここでは、地域を中心として存在する地縁的組織の自治会・町内会、そして住民の目的別に組織される団体を連携させた組織をコミュニティとして捉えることにする。

## 2 コミュニティが必要とされる背景

地域の課題を解決し地域を維持する役割を担うのは市町村などの自治体であるが、自治の概念から言えば、住民自身もその役割を担うことが求められている。今後の制度改革によっては住民の自主的な活動が今より必要とされるだろう。そこで、住民一人ひとりの活動、そして自治会組織や目的別活動団体の行う活動を含むコミュニティの活動が必要とされる背景、地域における課題を整理してみることにする。

### 1) 社会情勢の変化

現在進められている地方分権改革、行財政改革、市町村合併の推進などによって、従来の仕組みを変えていかなければならない状況になっている。多様化した住民の満足度を高めるために行政は政策立案の過程に住民を参加させるようになってきたこと、今までどおりの行政サービスやその他の役割が維持することができるかという問題、そして市町村合併後に地域の周辺部となる旧町村の住民意思の取り扱い手法の問題など多くの課題が発生して来ている。

## 2) 地域が抱える課題

### 地域の少子高齢化問題

高齢化の進行は全国各地において共通の問題であり、このことが原因となる地域の課題は非常に多いと考えられる。介護などの問題により長年居住した地域から離れてしまうこと、そして居住者の現象による空家の増加によって地域が空洞化することなど、高齢化による地域の活力が低下することが問題となってくる。

また、少子化の傾向も全国共通の構造的な問題である。地域に関してみれば、少子化による学校の統廃合が行われれば、地域の教育現場を奪い子供を持つ家族が地域から離れていくようになる。そして、子供がいる家族が地域内に少なくなれば地域を担うべき人材である子供の親の世代が地域にいなくなる。このことも地域の持つ能力を低くしていくようになる。

### 近隣意識の低下

住民は個としての意識が高くなり、近所との付き合いを敬遠する人が増えている。このことは自治会・町内会への加入率の低下傾向からも分かることである。これらの原因から住民同士の理解が不足し、共同体機能が喪失されるようになる。その理由として、自治会などの組織体制が古く、何らかの壁を感じて参加しにくいことなどがあげられる。一方で個人的な目的を達成できる団体に属する住民が増えてきているので、必ずしも団体活動を好まないということではない。これは地縁組織の体制が改善されなければいけない時期がきている表れではないかと考えられる。

### 地域環境の維持

すでに述べてきた課題とも関係はあるが、地域住民が減少することで地域環境を維持することが困難になってくる。また、農村地域であれば田畑の荒廃によって環境の保全に寄与してきた効果を失うことに繋がる。地域住民にとって住みよい地域を維持することが困難になるということである。

## 3 課題解決への契機

これらの課題は将来の住民生活に大きな影響を与えるものであり、早急に行政と地域住民が協力して対処していかなければ地域社会が崩壊していくことになる。しかし行政が特定の地域のために手厚い支援をすることは難しい。また、地域の自治制度の方向性が明確になっていないため、制度改革の影響により住民の生活が不安定となることも想定される。

そこで、住民は安定した生活を確保するために、地域住民が自主的に住みよい地域をつくるという意識を高めることが求められる。そして多種多様な課題、広範な地域に影響が及ぶ課題の解決には小さい組織、少数の組織では対応できないため、コミュニティ組織のような各団体が連携した、多数の住民が関わることのできる組織での対応が必要となってくる。これらの理由によりコミュニティの組織構築が重要であり、行政と協力して地域の課題解決に取り組むことができるようになる。

このような住民の危機感の高まり、そしてコミュニティの有効性からコミュニティを中心とする地域活動は発展してきている。住民が主体的に活動する意識が、地域の課題解決に結びつき、住民が満足度の高い生活をおくることができる地域にするために、コミュニティの機能が必要である。

## 4 コミュニティの事例

コミュニティの組織、活動について、成果をあげている各地の事例を紹介していくことにする。

### 1) 中山台コミュニティ（兵庫県宝塚市）

#### 概要

主に住宅地、人口は15,300人、世帯は約5,000戸、高齢者率は16.9%、15歳未満率は14.2%である。自治会数は11団体によって構成され、コミュニティセンターを中心として活動している。

#### 組織・運営

会長、副会長を頂点に自治会で構成される評議委員会、各種活動団体で構成される運営

委員会で構成され、平成11年に制定した会則に従って運営されている。運営費は各自治会からの拠出と行政からの補助を合わせて、年間250万円で運営している。

各活動部会は親睦の意味合いが強く、また地域に密着した活動が多い。延べ参加人数は平成14年で18,700名に及んでいる。活動部会の種類は、まちづくり、緑化環境、福祉活動、地域活動、青少年、健康・スポーツ、生涯学習、エコマネーである。

#### 合意形成

それぞれの活動内部での合意形成されたものを尊重し、運営委員会、評議委員会で調整するようにしている。コミュニティの会長の仕事として重要なことはリーダーシップをとることではなく、いかに住民や各団体の意思を尊重しコーディネートしていくかということである。

現在まちづくり計画を策定中であり、住民に対してフォーラムの開催や広報紙などによって住民に対して計画の必要性を伝え、評議委員レベルでの会合を重ね提言をまとめ、またそれを広報紙の利用によって住民に公開していくという手法をとっている。そして生活に密着したまちづくり計画という認識を持たせることによって住民を巻き込んでいる。地域づくりの重点目標は、今後進んでいく地域の高齢化に備えて、交通、住みよい環境づくり、自然との関わりづくりなどがあげられている。

#### 課題

新興住宅地域であるがゆえに、高齢者の増加と子供の減少が激しく、空家も増えてきている。今後は、子供の成長にとって良い環境で、若い世代がこの地域に住みたいようなまちづくりをめざすことが必要である。

自治会間で活動に対して温度差があるので改善していくこと、地域内活動と対外活動をうまく実施していくこと、求心力の源（祭りなど）を充実させることなども重要だと認識されている。

団体が活発に活動しているため、後継者などの人材確保はスムーズに行われている。ま

た、次の人材を育成するために、各活動の役員や担当者には必ず補佐をつけるようにしている。

## 2) 秋津野塾（和歌山県田辺市）

#### 概要

山陵地と平野部の混在する地域、11集落、人口3,327人で世帯数は1,021世帯（平成16年1月末現在）である。主な産業はみかん、梅などの果樹経営を中心とした農業地域であり、農家数は321戸（地域の30%）でそのうち113戸が専業農家である（平成12年）。近年、住宅地の開発などによって人口の流入が多くなってきている。

地域における組織的な活動のきっかけは昭和31年の旧村合併時に村有財産の処分をどうするかという問題が発生し、住民の同意により財産の運用、有効活用するための組織として「社団法人上秋津愛郷会」が発足したことであった。この組織は教育の振興、住民福祉、環境保全等の活動に対して助成を行っている。

#### 組織・運営

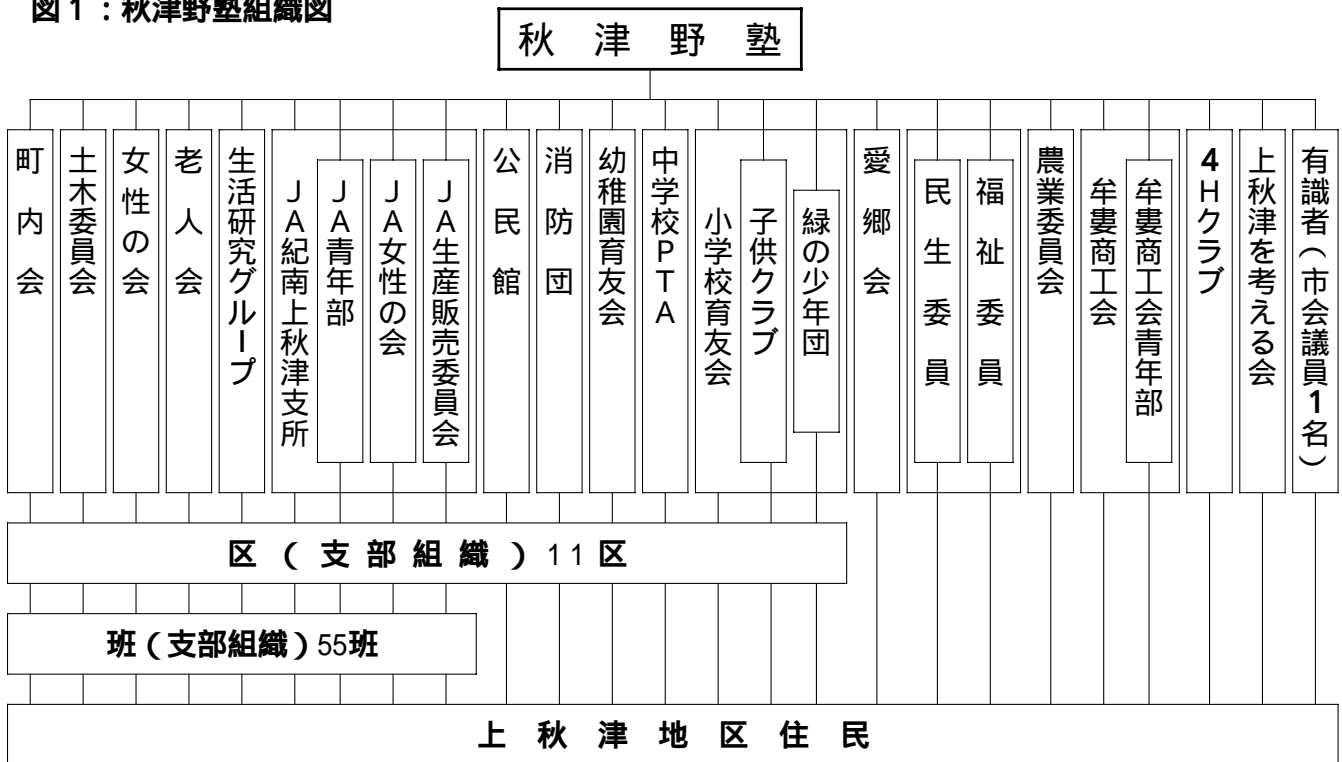
秋津野塾は町内会と各活動団体24団体を統合する目的で組織された。（図1参照）地域活動の調整、地域全体の方向性を定めることを目標としている。公民館を生涯教育の場としてだけでなく、地域づくりの場として活用している。年間の公民館の利用者数は延べ15,000人程度である。

秋津野塾の財源として、自治会からの拠出金、行政からの補助、そして「上秋津愛郷会」による木材、茸類の販売利益の分配が主なものである。活動予算は、年間行事が180万円程度、高齢者福祉が10万円、自主防災会が10万円、農業体験学習が20万円などとなっている。そして、総額150万円程度を各活動団体へ分配している。

#### 活動

主な活動はイベントの開催、高齢者の健康相談・健康増進・生涯学習そして子供たちとの交流、自主防災会、文化・歴史の継承、子供のための農業体験学習などの支援、そして、秋津野地区の農産品の直売所「きてら」の支

図1：秋津野塾組織図



援である。

基本的に、各活動はそれぞれの団体が主体的に行っている。秋津野塾の役割は活動方法の支援、複数の団体を連携させ活動効果を大きくするための方策提案、行政などへの働きかけなどである。そして多方面から多く住民が参加できるような仕組みづくり、それぞれの活動団体の意思をコーディネートすることを重要な役割と位置づけている。

課題

農業面の課題は、農家の高齢化、人口流入による混住化と農業の関係、農家経済のための産地・販売のあり方の模索などである。地域の環境面の課題は、山間部の空き地開発、自然保護、将来の治山治水問題の検討などである。その他には地域の歴史と文化の継承問題、住民意思決定のあり方などが課題として挙げられている。

マスタープランの策定

この地域の課題解決のため、そして「秋津野塾」の活動の正当性、今後の活動方針を明らかにするために、「意思決定システム」、「土地利用計画」、「地域農業の活性化と地域資源の活用」について和歌山大学と共同して調査を開始し、この地域の10年先のビジョン、

そして住みよい地域をつくるための目標を提示した「マスタープラン」を策定中である。このマスタープランは実践課題を解決していくための基本的な柱として利用される予定である。このマスタープラン策定過程を通して様々な人が関わってきたことが地域の人材づくりに一役を担っていた。

5 コミュニティの組織運営

これらの事例をもとに、コミュニティの活動、組織運営について検討してみることにする。

1) コミュニティの組織体制

コミュニティの枠組みは住民の数から見れば小学校区が理想的だが、中学校区、集落ごとの規模でも問題はない。重要なことは地域住民の関係の深さ、地域の伝統的つながり、土地利用条件の関係性などの結びつきを考慮して住民自らが決定する形をとることが良いと考える。

コミュニティの構成は、地縁的組織の自治会・町内会、地域内の目的別活動組織、そして地域の委員などの役職者など地域全体の活動団体である。そして、これらの地域に関わる団体のすべてを網羅する協議会のような組

織が必要となる。

自治会・町内会に加入することによって住民は地域の意思決定の場に参加していることになるが、コミュニティの活動に参加する住民を増やすことが重要である。それは個人の得意分野を活かせる多様な活動に住民が参加することで、新たな住民同士の関係が生まれ、さらに活動の幅が広がるという効果があるからである。そして自治会等での活動よりコミュニティでの活動の方が効果を大きくすることができ、さらに豊富な人材と多数の参加者が確保できるからである。活動に参加する住民を増やすために近隣住民が誘い合わせることや参加へのプレッシャーを住民に感じさせることも考えておかなければならない。

人が人を増やし、そのことが幅広い活動へと繋がっていくので、住民が参加しやすい方策をつくることが重要な課題である。

## 2) コミュニティの運営

コミュニティを運営するにあたって、地域に関わる団体のすべてを網羅する協議会のような組織が必要となる。協議会の役割は、各団体間の利害調整、団体間の連携による効果的な活動の実施、幅広い能力を持った人材の育成、そして住民の地域に対する意識の向上などである。最も重要な役割は各団体の意思をコーディネートすることである。この協議会はリーダーシップを発揮する部門ではなく、各組織団体の水平的な連携と地域全体の利益のための誘導を行う部門である。

コミュニティの活動の場として、行政と協力して公民館や小学校の空き教室などの公共施設を利用することができるようにしたい。これらの施設を行政が地域全体の学習の場、地域づくりの支援センター的な役割を担う場としての役割を付加させることもできる。また、最近ではこれらの施設の管理運営をコミュニティなどの組織に委託することが多くみられるようになってきている。

運営資金は各自治会から拠出金と行政から

の補助金を加えたものである。これをコミュニティの財源として各活動団体に振り分けている。各団体の予算は事務経費などで小額なものである。しかし、新たな手法として、すでに制度化されている国・県などの補助金を獲得できるような活動をつくり出し、地域への効果を大きくしようとする試みも行われてきている。

## 3) コミュニティの活動

活動は地域での住民生活と密着した教育、福祉、環境、まちづくりなどが中心である。そして課題解決のための活動が必要なときに活動組織を設置するような形をとることが良いと思われる。

また、コミュニティの利点を活かして、団体ごとの活動だけではなく、いくつかの活動を結び付けた事業に取り組むことによって大きな効果を生み出している。例えば小学校教育と農業を組み合わせることで、子供への食農教育を支援するとともに、農業・農地の維持活動にもつながるような事業などである。コミュニティでの活動規模を拡大させ、地域全体の利益に貢献するような活動を目標としたい。

## 4) 人材の確保と育成

活動団体の役員には必ず補佐を付け、コミュニティに関わる住民を多くすること、様々な活動を通じて住民が集える環境を作り出すことなどによって人材を確保しようとしている。将来を見据えた活動の展開によって、住民がコミュニティに対して魅力を感じるように仕向けていくことが必要である。また、小・中学校のPTAとの連携活動を通じて子供の親の世代の中から新たな人材を見出したりすることも必要である。

活動に重点が置かれるだけではなく、地域住民の意識の向上にも重点を置いていくことが将来のコミュニティのために必要な取り組みである。

## 6 コミュニティの方向性

コミュニティの活動目的は地域に関わる課題を解決し、自分たちの住む地域にある不便さを無くして住みよい地域にすること、そして地域に住民が永続的に住むことのできる魅力的な地域にすることである。また、教育や福祉などの活動が盛んになれば、将来的にコミュニティ・ビジネスとして発展させることも考えられる。このようにコミュニティは常に先を見据えたビジョンに向けて活動していくことが望まれる。そのために、5年後、10年後の地域の姿を描き、活動の正当性、そして活動方針を明らかにすることが必要になってくる。そこで、コミュニティは「地域づくり計画」や「地域マスタープラン」などの地域の計画を策定することを必要とした。

例えば、今回調査した『秋津野塾』が策定している「地域マスタープラン」の内容は意義、基本理念、重点目標、当面（5年間）の重点的取り組み、推進体制である。そしてこの「マスタープラン」を基本的な柱として、コミュニティが実践課題の解決に進もうとするものである。

このような具体的な課題解決のための地域計画を作ることで、住民が地域の課題を共通認識し、具体的な目標を持つことができる。これがコミュニティの活動指針となる。さらに住民の合意形成にも役立つと考えられる。また、「マスタープラン」の存在が市町村などの行政に対する要請、総合計画へ反映させることも可能となるのではないだろうか。

コミュニティには課題解決から地域のまちづくり、さらに地域自治へと発展していく要素があるように考えられる。そして様々な国や自治体の制度変更が行われても、住民生活には大きな影響を受けないようなコミュニティの姿が理想ではないかと考える。

おわりに

様々な地域の課題を解決するためのコミュニティの組織、活動を見てきた。地域の目標はそれぞれ違うが、住民や高齢者が不安なく住める地域であり、子供たちが地域のよさを実感し住みたいと思うようなまちづくりをしようとしている点はどの地域にも共通しているところである。

将来の地方自治制度そして地域自治の方向性は未だはっきりとは見えないが、仮に住民が主体となる自治の方向に進み、地域自治組織の制度化、そして独自の財源が確保されたときに、自治組織として機能するようなコミュニティを目標として取り組むことが必要なのかもしれない。今回調査したコミュニティではこのような動きにも対応できる土台を有していたように感じた。しかし、コミュニティ内での住民意思の合意、活動への参加が自主的に行われるようになるにはかなり時間がかかるということが分かった。

したがって、身近な地域の課題解決のために、住民が自立的に活動しようとする意識を持てるような仕組みを今からつくっていく必要があるようだ。

## 参考文献

- 1) 「コミュニティ活動と自治会の役割」『関西学院社会学部「紀要」』第86号倉田和四生（2002）
  - 2) 「コミュニティ - 生活の場における人間性の回復」国民生活審議会コミュニティ問題小委員会報告（1969）
- 「分権と自治のデザイン」『講座 新しい自治体の設計』森田 朗他編（2003/8）
  - 「市民自治のコミュニティをつくろう」田中義岳（2003/11）