

コミュニティ

- - 生活の場における人間性の回復 - -

昭和44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

国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会委員

委員長 清水 馨八郎 (千葉大学教授)
委員 伊藤 善市 (東京女子大学教授)
委員 佐藤 竺 (成蹊大学教授)
専門委員 奥田 道大 (東洋大学助教授)
専門委員 倉沢 進 (東京学芸大学助教授)
専門委員 安田 三郎 (東京教育大学助教授)

まえがき

国民生活審議会調査部会は昭和43年1月に内閣総理大臣より「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。」という諮問をうけ、爾来国民生活の各部面における長期展望に基づく問題提起を行なうこととして、これまでに老人問題および余暇問題に関する検討が実施された。そして第3の検討課題としてコミュニティ問題がとりあげられ、本年4月コミュニティ問題小委員会が設置された。

本小委員会はこの課題が先に検討をみた老人と余暇の問題の相当部分をも包摂するような、国民生活の個別的側面をこえた総合的性格を有する問題であり、その検討の容易でないことを自覚せざるを得なかった。そこで本年1月および2月に調査部会が行なった「コミュニティ関係現地調査」を出発点とし、既存資料による補強を求める一方、委員相互間の共

通した見解を得ることに努めた。しかしながら検討結果としての本報告書はコミュニティ問題についての全貌をあますところなく捉えたものではなく、問題の荒削りなデッサンを提示するに止まるのである。

ここにおいてわれわれが特に指摘したいことは、これまでの国民生活行政がその必要性に比して極めて不十分な態勢にあり、わけてもコミュニティに関する認識は断片的なものを除いては殆んどすべての行政分野においての盲点ともいべき所に放置され、看過されてきたといっても過言ではない事実である。

本報告書はコミュニティ問題に対して、不完全ながら正面から取組んだ最初の試みであって、われわれはこれによってコミュニティに対する理解が行政の中に醸成され、この問題が行政ベースにのる突破口が作られることを切に期待するものである。

目 次

- 序 論 コミュニティ問題の提起
- 第 1 章 地域共同体の崩壊
 - 1. 地域共同体崩壊の要因
 - (1) 交通通信機関の発達等による生活圏の拡大
 - (2) 人口の都市集中
 - (3) 生活様式および生活意識の都市化
 - (4) 機能集団の増大
 - (5) 行政機能の拡大
 - (6) 家族制度の変革
 - (7) 農村における生産構造の変化
 - 2. 地域共同体の崩壊およびコミュニティ不在によって生じている問題
 - (1) コミュニティ不在に関する問題
 - (2) 過疎地帯での問題
 - (3) 地域生活における企業の問題
- 第 2 章 コミュニティの必要性
 - 1. コミュニティ形成の萌芽
 - (1) コミュニティ意識の芽ばえ
 - (2) コミュニティ活動の成長
 - 1) 生活防衛のための活動
 - 2) 豊かな生活のための活動
 - (3) コミュニティ活動の成長過程における問題
 - 2. コミュニティの役割
 - (1) コミュニティの環境改善
 - (2) コミュニティを通じての生活の充実
 - (3) 住民要求統合の場
- 第 3 章 コミュニティ形成のための方策
 - 1. コミュニティと行政的対応
 - (1) 住民要求の性格
 - (2) 地方における議会型民主主義の現況
 - (3) 首長主義の定着性
 - (4) フィードバック・システムの確立と住民参加
 - 1) 行政機能の拡大と住民参加
 - 2) 公聴制度の確立
 - 3) 広報活動の充実
 - 2. コミュニティ・リーダー
 - (1) コミュニティ・リーダーの性格
 - (2) フォロア・シップの問題
 - (3) 老人の社会参加
 - (4) 社会教育等の役割
 - 3. コミュニティ施設
 - (1) シビルミニマムとしてのコミュニティ施設
 - (2) コミュニティ施設の種類
 - (3) コミュニティ施設の運営
 - 4. コミュニティ形成の方法
 - 5. コミュニティに関する当面の活動内容
 - (1) 交 通 安 全
 - (2) オープン・スペースの確保
 - (3) 公害等の防除
 - (4) 余 暇
 - (5) 地域内の交際

む す び

序論 - コミュニティ問題の提起 -

(問題の背景)

「国民生活優先の原則」が豊かな生きがいある生活を築く基本的な考え方として提唱されてからすでに久しい。われわれの生活は私的消費の面で毎年着実な向上をとげて来たが、それによって生活内容が必ずしも自動的に豊さを増すものでないことは明らかである。このような反省から生まれた「国民生活優先の原則」が、生活向上の行動原理として十分に機能していないことは、今日のわれわれの生活実感の示すところである。このことはわれわれの生活の場において、生活を豊かにするための基本的条件が整っていないことを如実に物語るものであろう。

近年における日本経済の急速な成長は、産業構造変化および地域構造変化を通じて生活の場に対しても重大な影響を与え、これを激しく改変しつつある。その端的な現われとして滔々とした都市化の波は全国土を覆い、交通網の発達とモータリゼーションの進展による生活圏の拡大、人口都市集中、科学技術の発達とマスメディアの浸透等によって生活様式も否応なくこれに適應させられることになった。

その上に生じた新しい生活においては、まず過去の桎梏から脱却することが必要となった。かつての農村社会に普遍的に存在していた生産構造および生活構造を軸とする村落共同体や都市の内部に存続して来た伝統的隣保組織は、新しい生活の場に対して適合性を欠くことが漸次明らかとなってきた。

これらの地域共同体においては古い家族制度を基盤とした閉鎖的な全人格的運命共同体的性格を特色としており、構成員である住民の自立性は表面化しなかった。個人は共同体に把握され、その中に埋没していた。従って一度地域共同体の機能が生活に不可欠ではないという認識が高まると、その拘束性、わずらわしさからの解放に大きな価値が見出されることとなった。

かくて古い共同体は、生活様式の都市化と、これによる若年層を主とする構成員の離脱を契機として次第に形骸化され、空洞化が急速に進行して

来た。このことから更に進んで、今や地域共同体は崩壊の過程を辿ることとなったのである。

(生活における集団形成の必要性)

このような近代的市民社会の進展過程において、共同体の拘束から解放された人々は、都市的環境の下で自主性と個性を尊重する、生活の場における単位としては、個人と家庭が前面に押し出されてくる。

マイホーム主義という言葉に象徴されるような他人にわずらわされない生活にそれ自体として価値が賦与されることは疑いない。しかしながら、われわれの生活の中には、地域の人々の交流と相互扶助、余暇の価値ある利用、環境施設の整備等、人々の協力と信頼の上に展開される生活の領域が存在することは否定できないことであろう。

このような人対人のつながりがきわめて微弱にしか存在しない社会における個人については、無拘束性の反面としての孤立感が深まり、個人の力では処理出来ない問題についての不満感や無力感が蓄積されることにもなる。

更に今後においては高度産業社会における緊張の多い非人間助な激しい競争と、ますます高まる技術革新にさらされる人々の、人間性を回復する場に対する欲求は格段に大きなものとなるであろう。それは個人と家庭のみでは受けとめることができないのではなからうか。ここに各種の機能集団の役割がますます重要なものとなる要図がある。(コミュニティの概念)

人々の間に新しいつながりが必要であるとしても、それは人々の自主性を侵害するものであってはならない。またかつての地域共同体にみたような拘束性をそのまま持込むものであってもならない。現代市民社会は拘束からの自由と同時に参加する自由も保証するものである。人々はある時には孤独を愛し、他の時には集団的帰属を求めるのであるから、このような要求に対する開放性が必要である。

以上のような観点から、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を、われわれはコミュニティと呼ぶことにしよう。この概念は近代市民社会において発生する各種機能集団のすべてが含まれるのではなく、そのうちで生活の場に立脚する集団に着目するものである。

コミュニティは従来の古い地域共同体とは異なり、住民の自主性と責任制にもとづいて、多様化する各種の住民要求と創意を実現する集団である。それは生活の場において他の方法ではみたくのできない固有の役割を果たすものである。

コミュニティの集団としての外延は明確に定めることが困難である。集団の機能に対応して、大きさの異なる組織が重層的に同時に存在し得るであろう。それは地域的一体性をもつものではあるが、地理的連続性を必ずしも伴わないものであろう。しかしながらコミュニティを形成する根底は生活の場における地域住民の相互信頼である。

人々の心のつながりによって維持される自主的な集団こそがコミュニティの姿であり、それが地域的なひろがりの範囲をも規定するものであろう。

同時にコミュニティが十全に機能するためには構成員が社会におけるルールを厳守することが要求される。権利の主張には責任が伴う。行政サービスについての要求には負担が伴う。構成員の自覚と責任において提出される要求は、それが如何なる方法で如何なる負担を伴って実現されるものであるかという点についての認識が明確でなければならない。一方的な権利主張に終始する態度であってはならないのである。

(コミュニティの現代的意義)

このようにみえてくると現代はコミュニティ不毛の時代であることが明瞭になってくる。古い共同体はその姿が否定され、崩壊に直面しているが、新しい時代の要求に合致した機能をもつ組織はわずかにその萌芽がみられるのみで、未だ模索の域を出ていないのである。そして古い共同体に対する根強い反感からこの領域に全く背を向けてかえりみない人々も多い。住民の潜在的要求の多くは実現の方途もないままにあきらめられ不満のみが残存する。更に老人、青少年、児童等に関する様々の問題が地域の人々にとって何等の関心も共感も呼ばないものとして見過されてしまう。他方

特定の利益誘導を目的とする地域集団が強烈な支持をうけて活発に活動することはあっても、それは構成員の義務と責任についての明確な認識に乏しい場合が多くいたずらに権利のみが主張される事態がしばしばみられるのである。

かつての地域共同体は「伝統型住民層」によって構成されていた。これが崩壊していく現代を第2段階とすれば、ここには圧倒的な「無関心型住民層」が生まれ出ることになったのである。次に来たるべき第3段階においては、生活の充実を目標として目覚めた「市民型住民層」に支持をうけたコミュニティが成立しなければならない。

かくしてコミュニティは古い要求自治的な意識を払拭し、正しい地域の自主的責任体制に基づく主張の場となり、今日われわれの日常生活のより所となって、現代文明社会における人間性回復のとりでとしての機能を確立しなければならないのである。

(コミュニティと行政)

現代の生活の場にコミュニティが欠如していることと対応して、行政の側における機構にも住民に対する接点が極めて不備であることが指摘される。従来の行政機構は大局的にみて上意下達を基本とするもので、その最末端には非公式にはあるが古い地域共同体が機能していた時代に適合した体制と云い得るものであった。そして住民参加の認識が一般に高まるにつれて苦情処理機構、行政相談窓口等各種の住民の意向を反映する機構も付加されてきたが、形態として存在してもその実効性はきわめて乏しいものであった。国の行政機構が明確な縦割構造をもち、地方自治体の独自の行政分野が少く、地方段階で行政が総合的調整を行なうことは全く困難で、地域にそのアンバランスがそのまま反映せざるを得ないこと、地域の総合的な要望が各種の行政庁の守備範囲に分割されなければ処理出来ない性格であるにもかかわらず、そのような作業を行なう場が部分的にしか存在しないこと、更には住民の要望を受けとめて行政に反映させる姿勢が一般に微弱であること等がその背景をなしているのである。

即ち行政機構の中に住民参加から生ずる声を取り入れる組織が体系的に確立していないことがきわめて特徴的といえるのである。国民生活が直接

行政の担当すべき分野として登場し、社会開発が行政の主要な柱の一つとなったとき、このような機構の欠陥は明瞭となって来た。そして行政が次第に地域社会そのものにふれる必要が増大した今日、旧態依然とした機構を墨守し、画一的発想によった行政が実施されていることは真に寒心にたえないところである。

近時、地方行政の広域化が叫ばれて、種々の具体的提案がなされている。このような動きは地方行政の合理性と能率を高めるものであるとしても、これによって地域社会に向けられる行政が粗放となり住民との対話が失われるようなことがないように万全を期さなければならない。広域行政の積極面は大いに活用されるべきであるが、それとともに行政圏域の拡大は同時に人間生活の地域的最小単位としてのコミュニティからの協力を一層強く必要とするのである。

われわれが先に生活の場におけるコミュニティの必要性を主張したことは、同時に行政の側にお

いてもコミュニティを基盤とし、これによる実効性の付与されたフィードバック・システムの確立を念願したものであった。今や行政は高まる住民の要求に答え、「国民生活優先の原則」に基づいて、コミュニティを核とする視点から見直され、改変されることが必要な時期に到達したのである。そして住民のコミュニティ形成のために必要な条件を整備することが新たな行政の課題となるべきことに十分な考慮が払われなければならないのである。

国家は国民の集合体であるとともに、コミュニティの集合体でもある。われわれは今日におけるコミュニティ不毛の状態が、人間性を回復し、生活の豊かさを実現するための大きな障害となっている事実を真剣に憂慮せざるを得ない。そして否定と混迷のうちに未だ形をなしていないコミュニティについて、その必要性、機能および政策に関する試案を提出し、いささかなりとも認識の前進をはかることが、われわれの課題であると考え

第1章 地域共同体の崩壊

わが国では、かつて「遠い親戚よりも近くの他人」ということが実感をもっていわれていたことがある。これは同じ家に住む家族の結びつきとともに、近隣の人々との結びつきが生活上欠かせない機能を果たしていたことを物語るものであろう。

ところで、現在では近隣の人々との結びつきは次第に稀薄化してきており、とりわけ大都市においては、まさに「隣は何をする人ぞ」という言葉であらわされるように、近隣にわずらわされない個人中心のマイホーム的な生活が一般化している。

このような生活は、過去の地域的な束縛からの解放を意味するものであるが、一方において、近隣の人々との親睦、相互扶助等の生活関係が疎遠になるなど種々の問題が生じてきている。

これはわが国の経済社会における変化があまりにも大規模かつ急激であったがために、地域社会においても、古くからの地域共同体が地域住民の欲求の変化に対応できぬままに崩壊する一方、新しいコミュニティが萌芽的にしか形成されていないためである。

そこで、以下、地域社会に変化をもたらす地域共

同体を崩壊させている諸要因と、その崩壊過程で生じているいくつかの問題についてふれてみよう。

1 地域共同体崩壊の要因

わが国では、従来から、その具体的名称はさまざまであるが、「町内会」や「部落会」に総称される地域組織が全国的に存在している。このような組織については、古くから「5人組制度」や「町組」など類似のものが存在していたが、これらの組織が全国的に普及し、制度上の確立をみたのは、太平洋戦争直前の昭和15年に出された内務省訓令「部落会、町内会整備要領」がもとになっている。

これらの組織は、終戦後占領軍の方針によっていったん解散を命ぜられたが、講和条約発効後の27年以降再び全国的な復活をみたものである。

このような経緯からして、これらの地域組織は地域住民の親睦、相互扶助という自治的機能とともに上意下達的な行政の末端組織ないしは下請機関としての機能をあわせもつものであった。

しかし、近年における社会的環境変化と意識の

近代化によって拘束的な地域共同体に対する離脱や無関心が増大し、その結果、地域共同体は次第に権能を喪失してきた。

(1) 交通通信機関の発達等による生活圏の拡大

近年における交通通信機関の発達、とくにモータリゼーションの進展はめざましい。いまや山間へき地にいたるまでバスの便があり、農村においても4世帯に1台の乗用車(ライトバンを含む)2世帯に1台のオートバイ・スクーターが保有されている。また、ほとんどの世帯にテレビが普及し、居ながらにして全国各地の出来事をまのあたりに見る事が出来るのみならず、

電話の普及全国即時通話化によって遠方の人とも必要な時に直接話ができるようになっている。

これらの交通通信機関の発達に加えて、商品生産の多様化、消費水準の向上も著しく、これらに伴って、人々の生産、取引、通勤、通学、娯楽などに関する生活圏域が著しく拡大してきている。このような生活圏の拡大は必然的に、閉鎖的な地域共同体に対する人々の依存度を実態的にもまた心理的にも著しく軽減させたことはいうまでもない。

第1表 自動車、テレビ等の保有状況

項 目	全 世 帯		農 家 世 帯		非 農 家 世 帯	
	43年 2 月	44年 2 月	43年 2 月	44年 2 月	43年 2 月	44年 2 月
乗 用 車	13.1	17.3	11.4	14.5	13.7	18.1
	} 20.4	} 27.1	} 19.2	} 27.4	} 20.8	} 27.1
ラ イ ト バ ン	7.3	9.8	7.8	12.9	7.1	9.0
小 型 ト ラ ッ ク	7.4	6.9	14.3	15.0	5.2	4.7
オ ー ト バ イ ・ ス ク ー タ ー	28.9	26.3	54.6	50.3	20.5	19.7
自 転 車	70.5	67.8	81.8	86.1	66.8	62.8
テ レ ビ	96.4	94.7	96.6	95.7	96.3	94.5
	} 101.0	} 108.6	} 99.2	} 101.9	} 102.6	} 110.5
カ ラ ー テ レ ビ	5.4	18.9	2.6	6.2	6.3	16.0
ラ ジ オ	72.1	72.6	63.9	63.5	74.7	75.0

(備考) 経済企画庁「消費者動向予測調査」による。

(2) 人口の都市集中

近年における科学技術のめざましい発達により、産業構造も著しく高度化してきている。これに伴って、1次産業と非1次産業の就業者数の割

合も昭和25年には48対52であったが、40年には25対75と非1産業の割合が著しく高まっており、とりわけ、非1次産業への新規学年就業者の割合は25年の44%から40年には95%に高まってい

る。また、全就業者中に占める雇用の割合も25年の39%から40年には61%へと高まっている。

このような産業構造、就業構造の変化は、著しい人口の都市集中 - - とくに東京、大阪、名古屋の3大都圏への集中 - - をもたらした。

即ち、全人口中に占める市部人口の割合は25年には38%であったのが40年には68%へと高まっており、しかもこれら都市への流入人口の大部分は新規学卒者を中心とする若年雇用層であった。(第2表)

第2表 就業構造の変化および市部人口の推移

区 分	25 年	30 年	35 年	40 年
	%	%	%	%
1 次 産 業 就 業 者 比 率	48	41	33	25
非 1 次 産 業 就 業 者 比 率	52	59	67	75
雇 用 者 比 率	39	46	54	61
市 部 人 口 比 率	38	56	65	68

(備考)総理府統計局「国勢調査」による。

このため、都市では、地域生活に無関心の度合いの強い若年雇用者層の大量流入によって、旧住民によって維持されていた地域共同体の機能が著しく弱まり、一方、農村部では、若年層を中心とした人口流出によって過疎問題を生じたり、住民層の多元化等によって従来からの地域共同体の維持が困難となってきた。

(3) 生活様式および生活意識の都市化

都市での生活は、一般に合理性、平等性、匿名性、個人中心性などの特性をもつものであるが、近年の高度成長過程において、若年雇用層の都市への大量流入、所得水準の上昇に伴って、消費水準の著しい向上、平準化が進展するとともに中流階層意識が広まり、また若年層を中心として他人にわずらわされない自由な生活を楽しもうとする生活意識が広まった。

このような都市での消費水準の高まりや、個人中心的、合理的な生活意識は、テレビなどのマスメディアを通じて、あるいは都市へ出た家族や兼業、出稼ぎ者などを通して農村の生活にも次第に浸透していった。

(4) 機能集団の増大

生活圏の拡大や生活の多様化に伴いつつ地域共同体が果たしていた機能を代替したり、あるいは地域共同体のワクによっては果たせない機能をもつ諸種の機能集団が出現してきた。

これらは、スポーツ、旅行、趣味、教養、奉仕など目的を同じくする者の集りであり、このような動きは、生活全般にわたって機能していたかつての地域共同体の存在価値を相対的に小さなものにした。

(5) 行政機能の拡大

終戦直後まで町内会や部落会が行っていた配給や転出証明などの仕事が、戦後これら組織の解散の際に行政機関の手に移ったのを始め、防火、防犯、生活扶助、環境整備などの仕事が不完全ながらも次第に行政機関の責任において行なわれるようになり、住民もこれらの機能を行政機関に期待するようになってきている。また、昭和28年以降促進された町村合併もこのような行政機能の拡大、効率化をねらったものでもあった。

なお、内閣総理大臣官房広報室「住民自治組織に関する世論調査」(昭和43年12月)によれ

第3表 町内会部落会等の主な事業

事業内容	市	部	町	村
	比率	順位	比率	順位
募 金（の協力）	92		85	
市（ 町村）と住民の連絡	89		88	
街灯管理	88		59	
清 掃（美化）	84		70	
運動会、レクリエーション、旅行	81		67	
慶 弔（の世話）	81		60	
消 毒	80		70	
消 防（援助）	71		67	
成人式、敬老会	70		55	
盆踊り、お祭り	66		66	
住民生活に関する陳情要望	61		54	
夜 警（人の経費の負担）	52		45	
交通整理	43		22	
下水道管理	35		39	
神社の管理	33		50	
道路の維持、修繕	27		69	
献 血（の協力）	27		31	
国民年金保険料のとりまとめ	20		58	
国民健康保険料のとりまとめ	16		49	

（備考）内閣総理大臣官房広報室「住民自治組織に関する世論調査」（43年12月）による。

ば、現在の町内会、部落会等においては、第3表のごとく行政機関と住民との連絡、募金、街灯管理、清掃、消毒など行政の補足的役割がかなり一般的に行なわれている。しかしこれらの仕事のうち、道路の維持、修繕、下水道の管理、街灯の管理などについては、今後市町村の手でやってもらいたいという強い希望がでている（第4表）。

第4表 町内会部落会等の行なっている事業のうち市町村の手でやってもらいたい主なもの

事業内容	市 部	町 村
	%	%
道路の維持・修繕	23.9	42.2
下水道の管理	22.1	11.6
街灯管理	18.6	9.4
消 毒	15.5	10.7
清 掃 (美化)	15.3	6.3
消 防 (援助)	11.2	8.5

(備考) 第3表と同じ。

(6) 家族制度の変革

戦後の家族制度の変革によって、家を統制、支配していた家長の制度がなくなり、個人は家から解放されたが、このような動きは、家長制度をもとにして、家を通じて全人格的に結びついていた地域共同体に対する価値観を変化させ、この結びつきを根底からくつがえすものになった。

さらに、家族制度の変革、若年層を中心とした人口の都市集中、核家族化、住宅事情等の要因がからんで、老人扶養の問題を始めとして、家族間の結びつきが稀薄化するなどの問題も生じてきている。

(7) 農村における生産構造の変化

かつては農村で生活する者の大部分は農業に従事していた。したがってそこでは農産物の生

産ということが住民の共通の目標であり、住民全体による用水管理、山林利用、諸種の共同作業などを行なう必要から部落会の役割も大きかった。かつての地主と小作人の身分関係の存在も、部落会の統制・支配力を強めるものになっていた。

しかし、最近では非農家の増加や、兼業出稼ぎ農家の増加等によって、もはや農業生産そのものが住民の唯一の共通目標でなくなったのみならず、生産の構造変化によって、農業協同組合、果樹出荷組合など地域共同体のワクをこえた組織が作られるようになってきている。

さらに戦後の農地改革によってかつての地主・小作人という身分関係はなくなり、また、世代交代によって合理主義を身につけた若年層が進出してきた。

なお、このように農村部では次第に近代化・民主化の傾向にあるとはいえ、長い歴史を通じて、地域住民を伝統的に支配した地域共同体の拘束力は、現在でも地域住民に心理的のみならず実態的にもかなりの影響力を及ぼしているものとみられる。

地域共同体の崩壊は、地域住民にとって古い束縛からの解放を意味しており、地域共同体の中に埋没されていた人間性の回復を意味するものとして評価されるべきものである。

しかしながら、従来の地域共同体が果していた役割のなかには現在の地域住民にとっても共通の目標となりうるものがあり、人間性に目ざめ近代的な意識をもった人々によってその必要性を認識されているものもある。このようなものについては、地域住民の自主的な組織と運営において維持されるべきものであることはいうまでもない。

2 地域共同体の崩壊およびコミュニティの不在によって生じている問題

すでにみたように、農村、都市を問わず、地域社会には大きな変化がおきており、このような変化があまりにも大規模かつ急激であるがために地域住民はこの変化に十分に対応しきれず、さまざまな問題に直面している。これまでに見た問題のほか特徴的なものをあげてみよう。

(1) コミュニティ不在に関する問題

主として人口の急増している大都市およびその近郊都市では、コミュニティ不在に関連して次のような問題が生じている。

健全な余暇利用施設や相談相手がないままに非行化する青少年の増加とか、幼児の戸外活動における危険の増大がめだってきている。最近世間をさわがせた幼児誘拐事件や連続ピストル射殺事件などもその1例としてあげられよう。

主婦の就労の増加等によつて鍵っ子がふえており、また、子供の家庭内外でのしつけが、失われてきている。

職場生活から退き、家族からも離れて孤独な余生をおくる老人がふえている。

労働時間の短縮や家事労働の節減によって得た余暇を人間性の回復に活用できる余暇施設や活動の組織が不足している。

公害や交通事故など地域生活をおびやかす障害が増大してきている。

急病人が出た際などその処置に困る場合が多い。

以上のような問題は、生活の基礎単位である個人および家族によっては十分解決しない問題であり、コミュニティ段階でのとりくみが必要とされるものである。

(2) 過疎地帯での問題

人口流出の激しい過疎地帯（注1）では、防災教育、保健など、地域社会の基礎的条件の維持が困難になるとともに、かつて地域共同体によって行なわれていた積雪時の急病人の輸送、墓掘り、通学路の除雪などの共同作業も維持できなくなり、地域生活の存続そのものが困難になってきている。

このような地域に住む人々が豊かな生活を享受するためには、まず、集落再編成によってへき地の小集落がかなりの規模の集落にまとまることが必要であり、つぎに、道路の整備など社会資本の充実によって住みよい生活環境が作られるべきであろう。

さらに、集落再編成によってかつての地域共同体が行っていた共同作業の多くは行政の責任において行なわれるようになるとともに、新

しいコミュニティの形成によって、コミュニティ段階で解決するものもでてくるであろう。

なお、このような新しい地域社会づくりは地域住民の主体的努力によって行なわれなければならないが、この場合、住民の欲求は将来量質ともに高まっていくことを前提とし、長期的ビジョンのもとに魅力ある生活の場（注2）を提供することが必要であろう。

（注1） 昭和35年～40年の5年間に人口が10%以上減少した市町村は全市町村の27%に達し、山村ではこれが61%におよんでいる。

（注2） 集落の中心地区に生活総合センターを設けている例としては、山形県小国町、岩手県沢内村、北海道丸瀬布町、福島県南郷町、新潟県入広瀬村、島根県匹見町、秋田県皆瀬村、青森県西目屋村、富山県利賀村、鳥取県佐治村などがあげられる。

(3) 地域生活における企業の問題

地域に立地企業があつたり、社宅街があると

第5表 コミュニティ形成のための地域分類

過疎地帯	辺地 離島 集積中心地
一般地方	農村部 漁村部 都市部
大都市	都心部 居住人口空洞化地帯 一般市街区 スラム地区 高層住宅、マンション 郊外部住宅団地
大都市周辺	新興住宅地区 衛星都市
産業都市	新興都市 コンビナート地区 鉱山地区

ころでは、従業員家族と一般住民との対立ないし不融合がみられる場合が多い。とくに特定企業関係の従業員が地域住民のかなりの部分を占めるところにおいては、企業が積極的に地域生活の改善に努力している面もみられるが、他方従業員を議会に送りこんだりして、当該地域の行政に介入する例もみられる。

このようなところでは、行政が一般住民のためよりも企業の利益の方にひきずられる場合が出てきている。さらに、企業の関係した公害問題について、当該企業の労働組合等が一般住民の立場と乖離しているような場合もみられる。

このような問題についても企業と住民との信頼関係の確立を基盤としたコミュニティが形成されることによって、解決の促進される面が大きいであろう。

第2章 コミュニティの必要性

コミュニティの必要性は、人間生活に内在したものである。それは、人間が社会的動物であり、地域との関連において24時間の生活のなかで、食事、睡眠、交際などの一定のリズムを通じて、他人との生活関係を有しているからである。また、それは、都市化と産業の高度化、情報化社会への移行という急激な社会変化のなかで、生活の場を介して人間連帯の回復を求めようとする現代社会の期待と願望の表出でもある。

これまでに述べられたように、都市、農村では、地縁的に結合された地域共同体は崩壊し、家庭の役割も弱まってきていた。このような中で、一部の住民は、社会奉仕活動、スポーツ、レジャー、趣味、実技修得などのさまざまな領域にわたって各種の機能集団を自発的に形成し、自主的に参加してきている。ここでは、住民は古さからの脱出を図るとともに、自らの価値観にもとづき生甲斐のある豊かな生活を築こうとしている。これに対し、これらの機能集団に参加することもなく、社会の急激な変化に適応できないで地域に取り残される階層も少なくない。

序論において定義したように、これからのコミュニティは、自主性と責任を自覚した個人および家庭が生活の場を介して人間としての相互信頼の基盤の

さらに、企業が地域生活に対する社会的責任を自覚し、地域の生活面、文化面に積極的に貢献する必要が今後ますます増大するであろう。

わが国の地域生活における変貌は一樣なものではない。例えば、激しい人口流出によって地域生活の存続そのものが困難になっている過疎地帯、比較的恵まれた生活環境と高い生活水準のなかで躍進的な発展をとげている新しい農村および地方における文化の集積地として発展している地方都市、人口急増によって過密の弊害が生じている大都市などにおける変貌には大きなちがいがあ

この報告書では、一般的な問題点を検討するにとどまったが、今後においては、さらに第5表に掲げるような地域の特性に応じた問題の詳細な検討が課題となるであろう。

上に、各種の共通目標を実現するために形成する集団である。

このような意味において、コミュニティは、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である。

1 コミュニティの形成の萌芽

(1) コミュニティ意識の芽ばえ

新しいコミュニティの形成は、急激な都市化と生活圏の拡大、地域共同体の崩壊をその出発点としている。そして、伝統的に地域住民の連帯感を支えてきた特別な人間関係、地域への定着度、郷土意識というものもしだいに失われてきている。自治省の東京都三多摩の市域と埼玉県の郡部市町を対象とした「大都市周辺における自治意識の実態調査」（昭和44年3月）によると、「住みたいところ」として現住地が20%、東京郊外と23区内が各20%、それ以外が36%、とくになしが20%と大都市周辺住民の地域への定着度の低さを示している。

しかし、このことから、すぐに、地域に対する愛着心や人間的な心のつながりが全く失なわ

れてしまったと断定することはできないであろう。同じ自治省の調査によれば、住んでいる町や市に対して愛着心を感じないというものは、全体で約60%あり、かつ居住年数が増加するにつれて、その率は高まっている。また、東京都が浅草橋(都心商業地)、向島(都心工業地)、天

沼(周辺旧住宅地)、保谷(周辺新住宅地)、拝島(郊外住宅地)の五地域を対象として行なった「家庭生活と地域環境に関する調査」(昭和42年10月)によると、大多数の人が近隣とのつきあいの必要性を認め、子供や主婦は70%のものが日常の交際関係をもっている(第6表)。

第6表 近隣とのつきあい

(近隣とのつきあいの必要性)

同じ土地に住むものとして、近所づきあいをするのは当然だ	ふだんの生活で困った時つきあいがなく	よきあいがあけた方がと不便だから近所づきあいがなく	要はないても困らないので近所づきあいがなく	近所づきあいにむづかしいことが多いので、したくない	不明
73.3%	16.2%	3.8%	6.1%	0.6%	

(子供の近所の友達との交友関係)

遊ぶ	内訳 M.A	学校の友だち幼稚園	塾やけいここと	兄弟姉妹	大人や家族	その他	遊ばない	不明
68.7%	53.9%	4.6%	25.8%	12.3%	15.6%	31.0%	0.3%	

(親せき以外の家族ぐるみの交際)

あり	夫の友人	妻の友人	子供の友人	その他	なし
57.5%	36.4%	22.6%	4.5%	8.1%	42.5%

(備考) 1. 東京都「家庭生活と地域に関する調査」による。

2. 調査地域……浅草橋(都心商業地)、向島(都心工業地)、天沼(周辺旧住宅地)、保谷(周辺新住宅地)、拝島(郊外住宅地)

一方、経済社会の急激な変化のなかで、これら伝統的な愛着心や心のつながりとは別に、権利と責任を自覚した個人の主体性に支えられた人間的な住民相互における信頼関係の芽ばえをみることができる。

先の東京都の調査によると、「地域環境をよくする活動」や「めぐまれない人への奉仕活動」に「協力するつもり」とはっきり言っている人は、前者については26%、後者では38%ある。求められれば「協力するつもり」という人を含めれば、両者について約81%の人がこれらの社会活動に参加の意識を持っている（第7表）。しかし、現実に関った問題が起こったときの行動をみると、自治省や東京都の調査について、いずれも直接関係機関や議員、町内会、自治会、政党等への働きかけ、市民団体への参加など、なんらかの行動をとったものは全体の約40%にとどまっている。

このように、個人の主体性と人間的な信頼関係に支えられたコミュニティ意識は、まだ観念的な色彩が強く、問題が現実的になり、行動の次元になってくると消極的になるという傾向がみられるが、新しいコミュニティ意識の萌芽として十分に評価することができよう。ここに住民の参加意識を通じて、生活を共にする人々といっしょに、自分達の生活を良くしようとする原動力を求めることができる。

なお、伝統的な「心のふるさと」としての地域に対する愛着心や人間的な心のつながりは、民主的な人間関係を通じてこれからもずっとコミュニティ形成の主要な一要因として生きつづけるであろう。

(2) コミュニティ活動の成長

地域社会の形骸化、空洞化のなかで、新しいコミュニティ意識が芽ばえ、コミュニティ活動にも多様化のきざしがみられる。

1) 生活防衛のための活動

一定の地域において、生活環境の改善等各種の生活防衛のための住民運動が生まれ、政治や行政に対して解決を求めてきている。それは、地域の交通安全、大気汚染や騒音等の公害対策、子供の遊び場、保育所の設置、ごみの処理等さまざまな分野に及んでいる。こ

のための解決手段としては、身近な近隣集団である自治会、町内会、市、町議員や自治体当局というようなコミュニティ段階の手段が一番使われている。

こうした地域活動の傾向は、自治会、町内会に対する態度にも表われている。自治省の調査によれば、「自治会・町内会は近隣の親睦や区域の連絡が第一の任務だ」とする考え方にたいして「自治会・町内会は住民の不満を組織化し解決するのが第一の任務だ」とする考え方がちょうど同じくらいの比率を占めている。しかし、現実に関している自治会・町内会がどちらの考え方に近いかをみると、前者に近いという認識がかなり高くなっている。つまり、ここでも市民的自覚に基づいたコミュニティ意識の芽ばえがみられるものの自治会や町内会は、いまだ、これに対応した新しい適応態勢に成りきれていない姿がうかがえるのである。こうしたなかで、住民は進んで交通事故の危険、公害、自然の破壊等の特定の問題に対して、新たに住民運動を組織することもある。

一方、農村でも新しい村づくり運動や健康農村活動が根づよく続けられている。

2) 豊かな生活のための活動

コミュニティ活動は、このような生活防衛、環境改善に止まらず、生活の楽しみを高め、特定の生活目標や価値理念を体現するために、各種の機能集団の形成に発展してきている。当審議会調査部会の「コミュニティ関係現地調査」によれば、東京都町田市では、新住民の流入が激しく、地域のグループ活動の形成は困難をきわめているが、職場が地域内にある在住の青年達は有線放送電話や自家用車を使って会合を密にし、レジャーを共に楽しんでいる。少年達の間にはスポーツ少年団が形成されている。また婦人会活動を中心として新旧住民の融和をはかる努力もみられる。岡山県水島の農民は、果樹組合や肥料組合などを単位とし、老人達は地域ごとに講をつくり旅行などのレクリエーションを行なっている。山形県米沢の農村婦人は、婦人会や若妻会をつくり、月に一回の読書会をもち、年1回の

第7表 社会活動への参加

(社会活動への参加の意志)

活 動 の 種 類	協力するつもり	もとめられれば協力するつもり	協力するつもりはない
町内会・婦人会など	16.1%	51.2%	32.3%
P・T・A	26.8	46.8	23.0
地域環境をよくする組織的活動	26.0	52.4	20.8
めぐまれない人への奉仕活動	38.0	48.3	13.1

(環境問題解決への行動)

解決をはかった	43.2%
解 直接関係機関にたのんだ 決 方法 M 議員にたのんだ 方 A 町会・自治会(役員を含む)にたのんだ 法 其 他 法 具体的になにもしなかった 法 困ったことがない	16.4 6.4 23.9 5.0 28.4 28.4

(共同活動への参加)

あ る	35.0%
しかたがないから求められれば協力する	19.5
すすんで協力するし、他の人にも協力を求めている	65.5
協力したいが人手がなかったり、留守がちで協力できない	12.1
協力しない	0.2
わからない・その他	2.3
な い	64.7

(備考)1. 第6表と同じ

2. 合計が100%にならないのは「不明」があることによる。

旅行を行なっている。青年団はフォークダンスなどの趣味の集りをもっている。人口流出の激しい山村である山形県小国町では、地域ごとに18の老人グループがあり、婦人会は学校の先生を指導者として学習や敬老会などの活動を行なっている。青年達は「若い根っこの会」をつくり話し合いやスポーツを共同して行なっている。

大都市郊外の住宅団地でも、コミュニティ新聞の発刊、余暇、趣味の同好会、運動会、団地祭、納涼大会等といった生活を豊かにする精神的なつながりを求める活動が生まれている。住宅公団の東京、神奈川、千葉の5団地を対象とした「賃貸、分譲併存団地の戸外生活実態調査」（昭和43年9月）によると、新しい団地では全戸数の10%が、古い団地では30%の戸数が何らかのサークルやクラブ活動に参加している。その活動内容は、保育の会や良い映画を観る会のような奉仕的活動・コーラス・カークラブ・スポーツ・芸術活動のような趣味活動・内職の会・手芸・編物・生花・ピアノのような実用的活動まで驚くほど多岐にわたっている（第8表）。

(3) コミュニティ活動の成長過程における問題

このように、コミュニティ活動は都市でも農村でも発展への動きがみられるが、また一方、さまざまな困難にぶつかっている。

第1は、コミュニティ住民の地域的活動に対する無関心である。先の自治省の調査の場合では、自治会・町内会への加入率は90%近くになっているのに、「加入しているがほとんど欠席」というものが約45%を占めている。これは、地域住民のコミュニティ活動に対する無関心の表われということのほか、現在の自治会・町内会の運営が旧来のままで、ボス的支配を残している場合も多く新しい市民的意識に適応できないため、これが一部地域住民の反感を招いていることも一つの原因と考えられる。なお、先の住宅公団の調査によると比較的伝統に因われない生活といわれている団地の居住者について、大部分の人が自治会に加入しており、そのうち

「利害が一致しているから」という市民的意識を持って参加しているものが少なくないのは注

目される（第9表）。

第2には、コミュニティ活動にとって手近に利用できる集会所等のコミュニティ施設の不足である。前記の「コミュニティ関係現地調査」においても青年達がスポーツやフォークダンス、趣味活動等のグループ活動をしたいと思っても、そのための施設や集会所がないために出来ないということ各地で見聞した。住宅公団の団地で、相対的にグループ活動が多様化しているのは、コミュニティとしてまとめ易いということに加えて、団地内に比較的手軽に利用できる集会所があることも大いに役立っていると考えられる。

第3には、都市化の進展のなかで、住民の移動が激しく、コミュニティ活動を継続しにくいことである。先の自治省による東京都三多摩の市域と埼玉県の郡部市町を対象とした調査では、同一地域内で居住年数が5年以内のものが約40%を占めており、新旧住民の出入りが激しいことを物語っている。これに関連して、人口急増が激しい大都市およびその郊外住宅団地では、伝統的な慣習を守ろうとする旧住民とこれに囚われない新住民との間に違和感が発生することもあり、これが共同活動の妨げになっている。

また、農山漁村では、若年層を中心とした人口流出は激しく、西日本のへき地では家ぐるみの挙家離村もかなりみられ、日常生活の維持すらが困難になるという問題も発生している。

第4には、コミュニティと政党との関係である。国や自治体の政治の多党化傾向を反映して、コミュニティ活動においてもいろいろな政党の主張が複雑に入り込むことがみられ、地域活動の発展にとって新しい課題となっている。ここには政党が地域に政策的浸透をはかる要請のみでなく、住民の要求をくみ上げようとする新しい努力の萌芽とみられる積極的側面もあるが、これと同時に、一部の自治会活動における特定政党との密接な結びつきが分裂の危機を招いたような事例もみられる。

このような状況はコミュニティ活動の一段階において生じやすい現象とも考えられるが、究極的には地域住民の市民的自覚の高まりによってコミュニティ自体の主体性が確立され、市民

第8表 住宅団地におけるグループ活動

団地名	サークル名称	集会活動場所	活動内容	成員の構成人員			
				賃貸	分譲	公務員	その他
辻堂団地 (1,156戸)	内職ママの会	賃貸集会所	主婦の内職	31	7		
	なみの会手芸サークル	〃	手芸の同好会	11	2	2	
	なみの会美容体操グループ	〃	美容・体力増強	18		2	
	辻堂団地カークラブ	〃	駐車場・交通対策・会員親睦活動	164			
	ガールスカウト	〃	奉仕活動	11			23
	絵画	〃	子供を中心とした会	11			
	洋裁研修サークル	分譲集会所	同好者の研修会	約 20	約 10		
	キリスト教ヨルダン会		身近な問題の話し合い	40	16	2	20
相模台団地 (996戸)	相模台絵画教室	賃貸集会所	3才から小中学生まで教える、児童展を催す	20	10		
	囲碁クラブ	〃	同好者の交流、対外活動交流	28	12		
東久留米団地 (2,632戸)	編物サークル	〃	技術の修得と親睦	約 30			2
	松月堂古流生花教室	〃	技術の修得	6		2	4
	久留米母親連絡会	〃	日本母親大会に参加、地域への奉仕	10		2	2
	本を読む会	会員の自宅まわり持ち	P T A の仲間と教師で読書の同好会	7		2	3
	東久留米コーラス部	賃貸集会所	会社の親睦	34			2
	ヴァイオリン	〃	音感教育	不明	不明	不明	不明
	絵の会	賃貸集会所又は野外	児童研究サークル、大学祭等にも参加	20			
	フォトグループ2 D K	賃貸集会所	研究会・団地ぐるみのコンテスト	12		1	6
乗馬クラブ	賃貸集会所と武蔵小金井さくら乗馬会	乗馬練習が主体	27			3	
千種台団地 (2,099戸)	若葉編物研究会	集会所	技術の修練、親睦	12			
	奥田人形サークル	〃	人形製作及び研究	11			
	囲碁将棋クラブ	〃	同好会、日曜、祭日に集まる	88			2
	野球クラブ	集会所及び中学校校庭	3チームあり、対外試合を行なう	40			

(備考) 1. 住宅公団「賃貸、分譲併存団地の戸外生活実態調査」による。
 2. 辻堂、相模台(神奈川県)、東久留米(東京都)、千種台(千葉県)。

第9表 自治会への加入状況

(住宅公園の辻堂団地等を対象とした調査)

(単位：%)

団地名		加入している				加入計	加入していない				非加入計	不明	合計
		イ	ロ	ハ	ニ		イ	ロ	ハ	ニ			
辻堂 (神奈川県)	賃	40.6	14.5	23.8	5.0	83.9	1.9	1.4	4.2	4.2	11.7	13.2	100
	分	11.6	15.9	31.9	11.6	71.0	1.4	4.3	1.4	8.7	15.8	13.2	100
相模台 (神奈川県)	賃	60.0	3.8	27.6	4.8	96.2	1.0	...	...	2.0	3.0	0.8	100
	分	49.4	10.8	19.3	3.6	83.1	1.2	...	...	4.8	6.0	10.9	100
東久留米 (東京都)	賃	38.7	25.5	24.0	4.4	92.6	1.0	1.5	2.0	2.9	7.4	0	100
	分	28.6	19.6	19.6	32.1	99.9	...	...	...	...	0.1	0	100

(備考) 第8表と同じ

(加入している)

(加入していない)

イ 親睦を深めるもの

イ つき合いが煩わしいから

ロ 誘われたので単なるつき合い

ロ 利害、運営方針の不一致

ハ 利害が一致しているから

ハ 無 関 心

ニ そ の 他

ニ そ の 他

的合意が形成される方向に進むことが望まれる。

以上、地域レベルでの各種活動と人間関係の形成は、現在のところ多くの困難な問題をかかえている。しかし、コミュニティ住民の生活に対する要求が多様化し、高度化するにつれ、住民の主体性も確立され、コミュニティ活動もさらに多様化し、個性的な地域文化の創造への動きは一層高まることであろう。

なお、この場合、「子供は夫婦のかすがい」といわれているが、地域活動においても、前に述べた鍵っ子や青少年の非行化、幼児の戸外活動での危険等子供の問題を通じての結びつきが、コミュニティ形成の一きっかけとなる。

2 コミュニティの役割

コミュニティの役割を考える場合、大別して次の目標を挙げることができる。第1は、地域住民

が社会的共同生活をしていく上に必要となる物的な生活環境の水準を確保し、第2は、物的な水準に対して社会的な水準ともいべきもの(人間交流、住民参加、市民意識等)の充実を考えることである。

地域住民の生活が豊かに充実したものといえるためには、これらの水準が調和し高まる場所に求めることができるであろう。

(1) コミュニティの環境改善

コミュニティの生活を通じて、精神的にも、文化的にも有意義な生活を実現しようとする欲求は住民相互間の人間交流と共に、生活環境の充実を求めるようになる。この点について、総理府の「国民生活に関する世論調査」(昭和44年1月)によれば、国民の不満、欲望は、所得水準の上昇に伴い、生計の困難等個人的なものに止まらず、公害や上下水道、病院、ごみ処理、道路、乗り物の混雑等の社会的分野に及んでき

ている（第1図）。先の東京都の調査によっても、住民の多くは、交通事故の危険、遊び場や緑地の不足、ばい煙、悪臭、騒音等の公害、ごみ、排水の処理等地域生活における生活環境の悪化を強く感じている。

このような観点において、コミュニティの環境について、最も正確な理解と利害、関心を持っているのは、日常、そのなかで実際に生活しているコミュニティ住民であるといえるであろう。ここ数年来、住宅団地の建設や宅地開発、新産業地区の開発、道路や鉄道の整備、街区の再開発等について、地域住民から反対や抵抗がしばしば生じている。これについては、住民の側に、不合理な反対や公共の立場からみて調整を必要とする主張がみられることもある。しかし、このような問題は行政当局や事業主体が地域住民の生活環境に対する利害と関心に対して十分な理解を欠いたり、事業の公共性と住民福祉の向上について、事前のP・Rが不足している場合に少なくないのである。

以上、このようなコミュニティ住民の生活環境に対する関心と要求の高まりこそは、行政の側において適切な対応がみられるならば、これからの環境整備や町づくり、都市の再開発において、そのための創意と実践を生み出す原動力となるものである。また、それは、過疎地域の再編成にとっては、計画の策定と事業の実施のための必要不可欠の条件となろう。

(2) コミュニティを通じての生活充実

コミュニティにおける人間的交流の深まりは、有意義な精神生活と文化生活を実現するための一契機である。

現在、そして将来における労働時間の短縮は、必然的に生活の場における余暇時間を大きくし、コミュニティにおける生活の意義を高めるであろう。とくに、コミュニティでの生活が生活時間の大部分を占める婦人、老人、青少年、農漁業者、自営商工業従業者にとっては、コミュニティにおける人間関係とそこでの活動は、より充実した豊かな生活の実現にとって欠かすことのできないものである。

かくして、これらコミュニティの住民は、各種の機能集団を形成し、それに参加する。一方、

コミュニティはこれらの集団がその機能を展開するための場となり、また各種活動の展開に必要なコミュニティ施設（プール、体育館、運動場、公園、集会所、婦人、老人のための娯楽室等）が配置される場としての役割を担う。

このような観点から、コミュニティは産業の高度化や核家族化のなかで第一線を退いた老人には、思いやりと援助を与え、老後の生活を有意義にする社会的活動の場となる。婦人はコミュニティ活動の原動力であり、その活動を通じ、自己と家庭の存在を社会的な広がりにおいて理解し、社会参加の喜びを享受することになる。

また、地域に住む青少年や児童に対しては、コミュニティは放任と危険から彼等を守り、集団のなかで社会性を身につけ、より人間的、個性的な成長を助けることになるであろう。

(3) 住民欲求統合の場

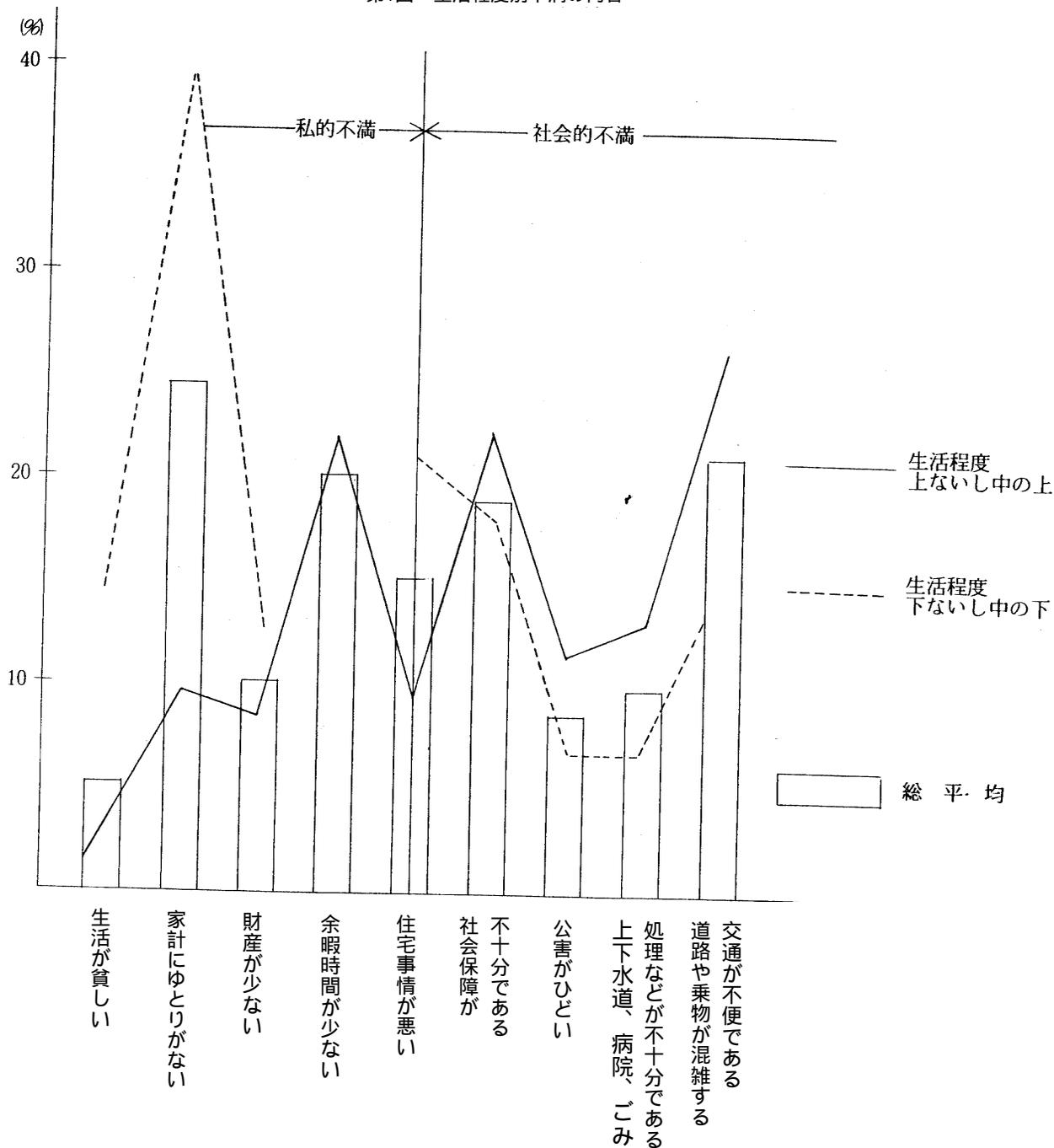
生活の多様化、高度化に伴って、住民の間からは各種の不満や要求が生じてくる。住民相互間の対立もある。このような場合に、コミュニティは住民間の問題や要求を統合するための一つの場としての機能を持つ。コミュニティは住民から生ずる各種の不満と要求の間の利害を構成員の合意に基づき合理的に調整する。

このような対話による民主的な方法が、コミュニティの個々の構成員に安心感と信頼感を与えることとなり、住民自身も市民社会の一員としての自覚を高めることになる。そして、住民の家庭中心的な考えも次第に改められ、コミュニティ全体の利害が自分自身の利益につながり、生活を向上させるものであるという認識をもつようになるであろう。

かくして、コミュニティは責任と合理性を有するひとつの自己主張をもつことになる。ここに、マイホーム主義を止揚した「コミュニティ主義」の展開がある。

このようなコミュニティ主義の形成は、国民生活優先の行政を実現する根底の力であり、また、各々のコミュニティ住民にとっては、自己および家庭のみでは達成できない真の自己実現をもたらすものである。

第1図 生活程度別不満の内容



(備考) 1. 総理府「国民生活に関する世論調査」による。

2. 「生活程度」とは回答者が主観的に自分の生活程度を世間一般からみて、上・中の上・中の中・中の下・下の

いずれかに判断したものである。

第3章 コミュニティ形成のための方策

コミュニティが形成されるための基本的な要件は、地域住民の意識のうちに存する。生活の充実と向上についての関心が高まるにつれて、コミュニティの果たすべき役割は次第に日常生活の中で認識されるようになるであろう。この認識と現実の行動との間にはうめられなければならない空間が存在している。われわれはこれに対してどのような方策をもって接近すべきであろうか。以下において、行政における対応、コミュニティ・リーダーの性格、コミュニティ施設のあり方を検討した上で、コミュニティ形成の方法を考察し、さらに当面問題とすべきコミュニティの活動内容にふれることにしよう。

1. コミュニティと行政的対応

コミュニティが確立していない現下の状況にあつては、行政が住民と接続する分野において相互の意志疎通を十分に行なう機能が微弱であるとしても異とするには足りないであろう。しかしながら行政の対象となる住民の意向が行政に反映することは民主主義の根幹をなすものである。これは単に行政が住民との接点となる窓口をもつことには止まらず、行政機構のうちに住民の要望を受けとめ、必要があればさらに住民との対話を重ねた上で、可能な実現方策を探求し、責任ある回答を提示することが必要である。ここに従来の上意下達方式を基本とする行政からフィードバック回路をもつ行政への転換が存在する。その機構に詳しく立入る前提として、住民要求の性格および地域住民に関連の深い地方自治制度における現在の民意反映の機能について概観することが必要であろう。

(1) 住民要求の性格

地域の人々の発意によって生活の場を改善向上しようとする要求が生まれ、それがコミュニティの場に提示されるとき、以下にみるような性格を備えたものになる必要がある。

第1にそれはすでにのべたようにコミュニティ構成員の民主的な話し合いによる実質的合意のあるものでなければならない。

第2にそれは単に問題として提示されるに止

まらず、進んで、どのような具体的方策によって解決されるべきかという基本的方向について建設的なコミュニティのアイデアが検討されるべきであろう。これによって必ずしも、最善の方策を発見し得ないとしても、問題の性質や内容が一層明らかになるであろう。問題によっては、専門的知識をもつコンサルタントの助言を要することもあると思われるので、そのような助言が容易に得られることも必要であろう。

第3にそれはコミュニティ構成員の責任につながるものである。住民要求が何等かの娯でその成果を求めるものである以上、それは行政に対して一方的に発言するに止まるものではない。従ってコミュニティの各構成員は、問題について、まず個人およびコミュニティが何をなし得るか、行政のサービス水準において解決を期待される範囲はどこまでか、行政との間で責任や負担の分担が必要になる場合の用意はあるか等についてコミュニティの側からの考え方を明らかにしておく必要がある。

(2) 地方における議会型民主主義の現況

議会活動による民意の反映については、ここではコミュニティに関連の深い地方自治の観点から考察してみよう。

地方自治における今日の問題は、形式的に完備された民主的な自治組織が、必ずしも所期の効果をもたらしていない点に存するであろう。

中央と地方とを問わず、議会のもつ本来の機能の中における民意のくみ上げ機能にはかなり問題があるといわねばならない。即ち地域住民の意向や要求についての下からの形成機構が不備である上に積極的にこれを探り出す努力も多くの場合不十分で、議員と一般の住民の間には大きな断絶が存している場合が多い。職能代表としての議員選出もこの傾向を是正するには至っていない。そしてこのことから議員が地域住民の意向とかけはなれた特別の部分利益を直接に代表する危険性をはらんでいるのである。

これは今日における政党活動に通常みられる弱点でもある。地方議会における政党化現象も、

これが真に民意を代表する政策的対決であるよりも、むしろ中央依存の行政との関連から生じた中央との人的結合の反映と考えられる面もあるように思われる。民主主義の根幹である住民の意向を把握するシステムの不備は、近代社会に適合すべき政党の未成熟を端的に示すものといえよう。

このような地方自治の基礎における欠陥は住民の側における関心の程度にも反映される。議員選挙において郡部では一般に町村のような身近なレベルの選挙に関心が高く、責任と指導性を有する有能な地域リーダーが選出されることも多い。しかし、伝統的地域集団の存在する社会の一部においては、これを通じて非民主的有形無形の圧力が加わる事例もみられる。他面大都市および周辺地区では地方選挙への関心は乏しく、不信感や無力感が先行するような状況が出現しており、国会議員選挙の場合と比べても関心の水準は低いことが普通である。

地方自治が真に地域住民と密着したものであるとして成長していくためには、まず第一に住民が自らの生活の場に関心をよせ、これを改善する方策を真剣に検討するような「下からの力」がコミュニティによって醸成されることが必要であろう。同時に今後において政党が民主主義を推進する強力な機関となるために、日常の活動を通じ地域住民の考え方や希望を積極的に探り出し、受けとめる姿勢を強化することが大いに望まれるのであって、このことが選挙の関心を高めることにも貢献するものと思われる。

(3) 首長主義の定着化

行政の専門分化、行政範囲の拡大と住民利害の多様化によって、議会や政党の努力のみでは十分に反映され難いような、行政面における各種の要求が提出されてくる。

新憲法により地方公共団体の首長は住民の直接選挙によることとなって、大統領制に近い首長主義が採用された。これは拡大し多様化する行政需要の処理に適する制度といえるであろう。しかしながらこれが真に民主的な制度として貢献するためには長と議会との節度ある機能分担が必要であると同時に、行政における民意の反映について、その態勢が組織として飛躍的な強

化をみななければならない。伝統的地域共同体を組織に組入れて機能させてきた従来の行政と住民との接合方式は既に意義を失い、新しい行政からの働きかけはまだ試行の域を出ていないのである。ここにおいてコミュニティにおける住民の要求を受けとめ、またこれに向かって行政の問題を問いかけていく行政の機能が改めて考慮されなければならない。そこで次節においては行政と住民の相互関係について、あるべき姿を検討してみよう。

(4) フィードバックシステムの確立と住民参加

「国民生活優先の原則」に基づいた行政は、住民の意向を反映し、住民に理解されることが不可欠の要件となる。

この点に関しては、すでに、国民生活審議会の「将来における望ましい生活の内容とその実現のための基本的政策に関する答申」（昭和41年11月）においても大要以下のように述べられている。

「行政の真髄は、国民の真に求めるものを探求しこれを実現することである。国民の参加によって政府の側では国民が真に求めるところを知ると同時に、その自覚と参加意識を促し、合理的な責任負担と費用分担を行なってもらえることができる。このことを実現するために日常生活にもっとも密接に関連する地域社会での行政当局との有効な対話が行なわれることが重要であり、フィードバックの組織作りとその円滑な運営がはからなければならない。」

即ち、行政におけるフィードバック・システムは第2図のような回路で結ばれるものである。

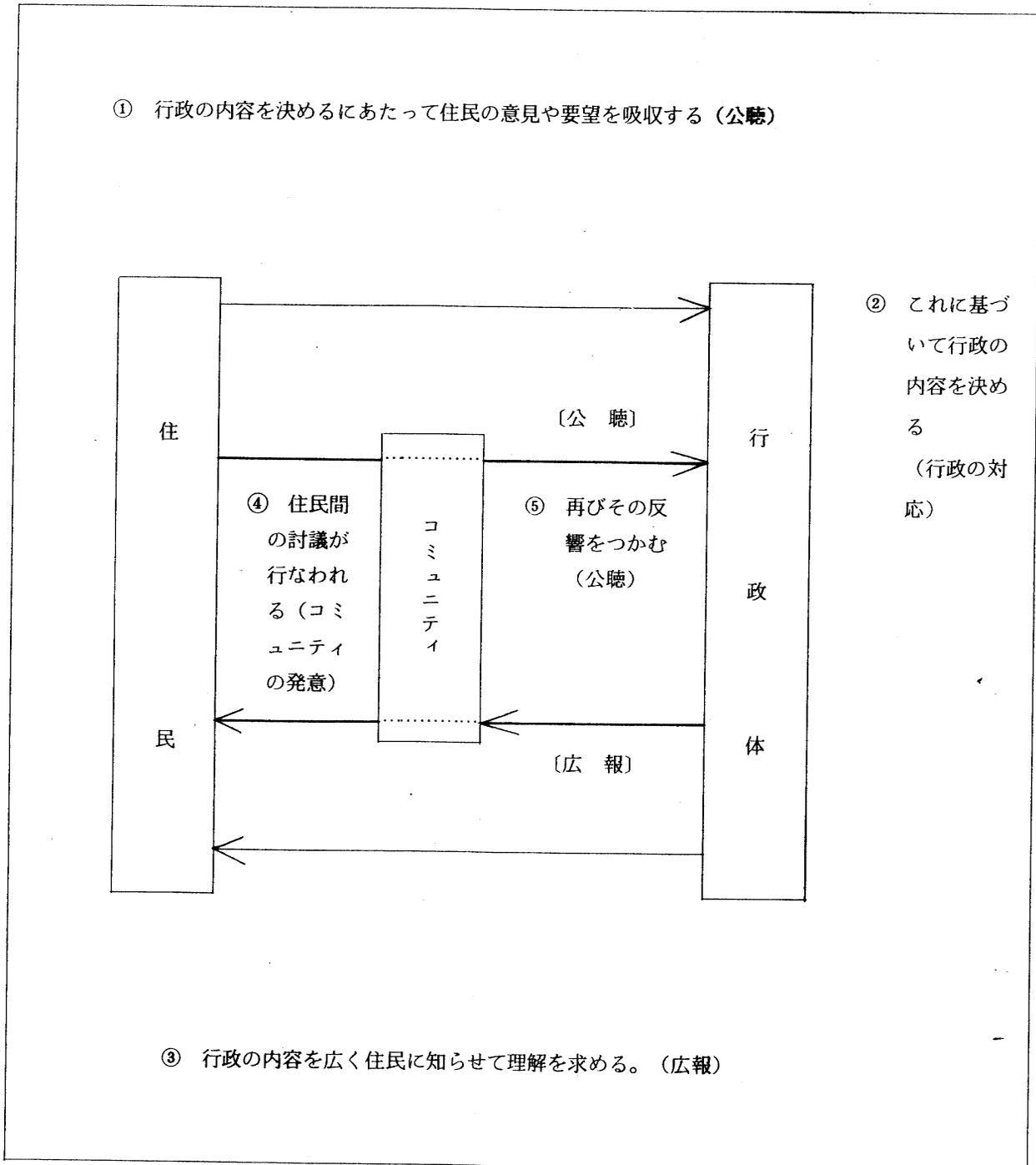
このように、フィードバックシステムにおいては、公聴と広報が車の車輪のような役割を果たしているわけであるが、そのあり方などについてふれてみよう。

1) 行政機能の拡大と住民参加

現代における行政は、単に社会の秩序維持にとどまらず、より広く国民の経済生活に積極的に関与するようになってきており、しかも、今後国民生活向上のための行政需要はますます増大する傾向にある。

また、行政内容は著しく多様化と専門化が進み、これに精通した行政担当を生むよう

第2図 行政におけるフィードバック回路



になってきている。

そこで、行政の独走を排除するため、議会および裁判所の本来のけん制機能が十分に果たされることが必要であると同時に、国民が行政と直接的に結びつき、政策の形成過程に民意を反映することが必要となってくる。ここにおいて公聴、広報の果たす役割が重要になってくる。

2) 公聴制度の確立

かつての上意下達的な行政のもとにおいては、住民の意向を聞いてこれを行政に反映させるということは、それ程重要なことではなかった。公聴制度の始まりといわれる徳川時代の「目安箱」においてすら、それは幕府の財政と武士の生活をたてなおすことが主な目的であり、町民や農民の声を聞くためのもの

ではなかった。しかも、住民からの直訴に対しては死刑が科せられており、重い年貢負担を訴えて処刑された佐倉惣五郎の逸話もその一例であった。

しかし、現在では、不十分ながらも行政が世論調査やモニターの活用、請願、不服申立制度の確立、苦情処理窓口などの公聴制度を通じて、住民の声を聞く姿勢になってきている。

例えば、行政管理庁においては、36年度以来全国市町村の民間有識者を行政相談員（43年度現在3,605人）に委嘱し、これを中心として行政に対する国民の意見、要望を吸収する体制（43年度の相談件数は約11万2千件）をとっている。

また昭和40年9月の事務次官会議申合せ

「行政相談担当者の設置について」によって「国民に広く行政に対する不平不満、要望、意見、問い合せ等について気軽に申立てる窓口を明らかにして国民の権利利益を保護するとともに、これを行政改善に資し、行政運営の民主化と行政の国民に対する奉仕の向上をはかるため、各省（および地方自治体）に行政相談担当者をおく。この行政相談担当者は相談の処理に当たるとともに、必要に応じ報告を徴し、業務上の改善、施策への反映に資する等の措置をとる。」ようになってきている。

これらにとどまらず、公聴制度については、なお一層の充実が要請されており、このような観点から以下のような住民生活に身近な市町村行政の規模での公聴制度の確立がとくに望まれる。

住民の苦情や陳情、請願の処理については、これらを受け入れるための窓口機構を強化拡充することがまず必要である。

このため、住民の苦情や陳情、請願を専門に取扱い処理する特別の窓口機関を設けることが必要である。この機関は、住民から提出された各種の意見を分類整理し、重要性を適確に判断し、それを所管の部署に送り、その処理について住民に回答する責任をもつ。

さらに、その問題の処理状況について監視し、また、適宜報告を求め、必要に応じて所管部署に意見を述べたり、調整を行ったり、勧告を発することができる。このような一連の機能を有する機関の存在が必要であろう。

なお、投書、手紙をかく運動についても迅速な処理が必要であろう。例えば、一小学生から、首相あてに出された手紙が契機となって道路の開通式の際のテープ切りに現場労働者の代表が参加するようになったという話題などがそのことの一例としてあげられよう。

世論調査は、行政の特定事項に関し、より広範な住民の動向、要求、意見を把握する上で有意義であり、また、モニター制度は、民意の吸収、行政の浸透、行政の補完をはかるだけでなく、住民と行政をつなぐパイプとして大きな役割をもっており、これら制度の積極的な推進が望まれる。

このほか、対話集会などの集団公聴を積極的に進めていくことが必要であり、この場合対象となる集団としてコミュニティが大きな役割を果たすであろう。

地域住民のかかえている問題は、一様なものでなく、婦人、老人、勤労青少年など階層別に問題が分化し、多様化している。公聴にあたっては、これらの問題点の所在が明確に浮きぼりにされて、それらに対する適切な施策形成に欠くことのできない情報を探り出す真剣さが要求されよう。さらに公聴の役割としては、ただ単に住民の声を聞いて行政の参考にするというだけにとどまらず、政策形成段階において住民が参加し、住民の意見、要望に基づいて行政の内容を決めていくということが必要である。

3) 広報活動の充実

住民の声を聞く公聴制度と異なり、行政の内容を知らせる広報制度は、種々の目的からかなり前から存在していた。

古くは、鎌倉、室町時代からはじめられた、「高札」や江戸時代にもちいられた「触書」も行政広報の1つであり、戦時中は回覧板な

どが大いに活用された。しかし、これらは全て上意下達的な「お知らせ」的なものであり、とくに戦時中の「大本営発表」などは真実をわい曲した宣伝の典型的なものであった。

ところで、民主主義の現代では、国民が行政内容を理解し、行政に参加するための判断材料となるべきものを提供することが、広報活動本来の役割となっている。このような観点から現在の行政広報は次のような要件が必要となる。

住民は、行政が何をしているかを知る権利をもち、一方、行政は、これを知らせる義務をもつものである。

広く住民の理解を深めて自主的協力を求めるものである。

決定したものを一方的に知らせるのでなく、同時に住民の意見や要望を聞いて行政の内容を改善することを前提とするものである。政策形成にあたって、決定前に住民に参加してもらう必要があることはいうまでもない。

つとめて客観的に事実をありのままに知らせるものでなければならない。

広報活動にあたっては、広報紙誌、日刊新聞、掲示板、回覧板、有線放送、広報車、映画、テレビ、ラジオなどの利用が考えられるが、今後はとくに、内容の速報性、詳報性などの点からテレビ、ラジオ、あるいは有線放送の活用が期待されよう。

なお、従来は、町内会や部落会などにたよった広報活動が多かったが、今後は、上記のような近代的な伝達手段による周知徹底を主体とするとともにコミュニティを通じて、広報内容の伝達の補完を図り、同時にその反響の吸収を図ることがあわせて期待できよう。

2 コミュニティ・リーダー

コミュニティにおいては、活動の中心となるリーダーの役割が重要となる。リーダーは、コミュニティ形成の中核的な役割をはたすのみならず、コミュニティ構成員の意見のとりまとめ、調整を行なって相互の信頼関係をつくりだし、さらに、

行政や他のコミュニティとの接触、連絡を行なうものである。

このようなリーダーは、コミュニティの中から生まれてくるべきものであり、潜在的には構成員の全てがリーダーになる機会をもつものである。

(1) コミュニティ・リーダーの性格

コミュニティ・リーダーについて通常問題とされてきたものは、つぎの3点であった。すなわち、第1に有能で熱心な世話役の有無が、地域活動推進の鍵であること。第2に、こうした世話役は、行政補助的な仕事にも、協力的かつ献身的であること、第3に最大の悩みは、リーダーの後継者のいないこと、とくに若い世代の住民層は、どちらかといえば、地域活動に無関心、非協力的なことである。この場合、第3のリーダーのなり手、後継者の絶対的不足は、地域活動の存亡にもかかわる問題として、深刻化してとりあげられている。

ここで検討されなければならないのは、絶対的不足とリーダーの性格である。時間の流れに則していえば、農村の部落、都市の町内が、地域共同体としての基盤に支えられ、住民一般にながしかの規制力を有していた段階では部落、町内の最有力者である素封家、名望家が、リーダーとしての役割をになっていた。「名望有力者型」リーダーといわれるのが、これである。都市化の流れにおいて、共同体的規制が衰退する過程で、「名望有力者型」リーダーも、住民一般に対する発言力を失った。いわゆる地域無関心層が肥大化する段階で名望に代る役職を資格要件とする「役職有力者型」リーダーが登場し、都市、農村を通じて、こんにちの地域活動の鍵をにぎるようになっていく。この場合における役職とは、行政的過程との対応における公職が生んだものである。

行政的過程における公職とは、各種行政ルート機能分化に見合った、行政協力、補助団体の役職を意味する。しかも、これが、地域活動のそれぞれの担い手に、適任の役職というかたちではなく、ひとりの担い手に、いくつもの役職が集中化するところに、おおきな特色がある。

いくつもの役職を占める「役職有力者型」リーダーが、農村の部落会、都市の町内会の

リーダーでもある。逆にいえば、部落会長、町内会長がいくつもの役職を兼務するといえる（注1）

上の事実は、40年代のこんにちでも大きな変化をみせていない。

ここでの問題の第1は、リーダー自体が、住民の自主性、自発性に支えられた地域活動の主たる担い手というよりも、行政の協力、補助事業を消化するのに手一杯という実情である。それ以上に部落会、町内会自体が、行政補助的性格をつよめ住民の生活要求を行政的過程に積極的に反映させるといった側面が欠落してしまっている。

第2は、リーダーの固定化と高令化の問題である。リーダーを仮に部落会、町内会長に限定した場合、その在任平均年数はきわめて長い。三選、四選はごく普通のこと、在任期間を明記していない会さえもある。しかし、期間の長さは、在任者の意欲の高さを示さず、さきの内閣総理大臣官房広報室の全国調査で、「今後町内会役員に推せんされたらなるか」という質問にたいして「なる」と答えたものは20%しかなく、「ことわる」と答えたものが、62%にも達している。

地位の固定化は、リーダーの高令化にも通じる。東京都福祉協議会の「地域団体調査」（昭和44年6月）によれば、55才以上と以下とに比重の大きな差がみとめられるが、65才以上の高令者が実に全体の3分の1以上を占めている。

第3は、「役職有力者型」リーダーを典型とするコミュニティ・リーダーは、地域社会の大きな変動に的確に対処し、さらには変動の方向を見通していくという資格に欠けている。とくに、地域無関心層といわれる新世代の住民層の生活要求を十分に掌握することは不可能である。これはリーダーの資格要件にとどまらず、既成の部落会、町内会の体質自体が住民一般から構造的に機能的に遊離化してきているところに逆に、地域無関心層が肥大化する一因をつくっている。

望まれるのは、地域社会の変動過程において広汎に機能分化し多元化している住民一般の生活領域と利害を、的確、鋭敏に把握し、判断し、

行動するリーダーの登場である。かりに「有限責任型」リーダーと名づけておこう。「有限責任型」とは、住民一般の総意と利害を代弁するといった代表型のリーダーではなく、特定の生活領域において専門性（タレント性）を発揮するという型のリーダーである。それは、住民一般にたいしてリーダーとしての責任をとるといった義務感、責務感を強制するものではなく、自己の専門性を地域活動において役立てるといった側面を見出すのは、ひとりの住民として、ひとりの市民として当然の権利であるという発想である。当然、行政、政治、消費生活、教育、文化、育児、保健、青少年、余暇、趣味、親睦、レクリエーション、スポーツ、実技といった各部門における多元的コミュニティ・リーダーが特定の地域活動に見い出される。しかも資格要件である専門性も、ゆるやかに解釈すれば、ひとりひとりの住民の、それぞれの個性と能力に応じて、誰しものがリーダーになりうる可能性を有することである。この点、専門的な技能を発揮し、役立てたいという自己表現意欲をもつ住民の潜在的エネルギーをいかにひきださうかに、今後のリーダーの養成訓練における大きな課題がある。同時に「有限責任型」リーダーは、地域無関心層の住民ではなく、市民的自覚と行動力をもつコミュニティ指向型の住民をおおきな支えとすることは、いうまでもない。

地域関心型からコミュニティ指向型へと転換してきている大都市郊外の大規模住宅団地住民の間にこうした「有限責任型」リーダーの芽を豊富に見い出すことができる。このようなリーダーの登場は、視点をかえれば、社会参加の課題との関連において、婦人層にとくに期待される分野である。婦人層の社会参加を可能にする条件として、生活水準と教育水準の相対的上昇と、それに加えて、家事の合理化と少子世帯化にともなう子供の養育期間の短縮など婦人層において、家庭外での地域活動を可能にする精神的、物理的時間が生みだされていることは事実である。現実には、一部の地域では、市民的自覚と行動力に根ざす婦人層が教育、文化活動、親睦、レクリエーション活動、地域福祉、奉仕活動、消費生活問題対策、住民間の問題の調停、

住民苦情、不満の相談等の領域に貢献する一種の生活コンサルタント型リーダーとして活躍をつづけている。今後には開拓の待たれる、コミュニティ・リーダーの新しい型といえよう。

(注) つぎの指摘は、この事実を示唆している。

「私のところでは、『区長は九長』だといえます。およそ役職の最末端のような役職が、私らのところに集まってくる、“よろずひきうけ所”です。役場からの通達、それも課や係によって、てんでに違ってよこす、広報事項の伝達、ねずみや蚊、はえ、のみの駆除や、その薬の購入や配分撒布という仕事、そうかと思うと大掃除の巡視の立合、徴税金を分ける仕事、督促や徴収のような仕事、白い羽根の金集めというような仕事の責任者であるとともに、部落の簡単な土木工事や冠婚葬祭のこと、相互扶助のこと、夜警、街灯の設置管理、大きなところでは部落の耕地農道の問題、公民館のことなど数えきれない。これらの仕事をなんとかまとめあげているのが仕事になっているわけです。」

(座談会「部落と部落長」、静岡県郷土をよくする会「地域自治集団のすがた」昭和33年)

(2) フォロアーシップの問題

コミュニティにおけるリーダーシップと関連してフォロアーシップについても再認識されなければならない。従来のリーダーと一般の地域住民(フォロアー)の関係をみると、リーダーがたくさんの責任を抱え、身を粉にして活動するのに対して、リーダー以外の住民は、責任がないという立場から、活動に対して比較的無関心な態度をとり、ただその利益だけを享受するという関係にあった。

しかし、これからのコミュニティにおいては、一般の地域住民といえどもその地域の問題に関心をもち、自発的に活動するという姿勢が望まれる。前述のように、コミュニティ・リーダーの性格が「有限責任型」というようなものになって行くとすれば、住民は問題によって、ある時はリーダーとなり、またある時は一般の地域住民として活動することが予想される。したがって、リーダーと地域住民との一体的な活動と

協調関係がコミュニティを維持し、発展させる母体となろう。

わが国のコミュニティにおいても、今後の余暇時間の増大と生活の多様化に伴い、婦人や老人層を中心として、自発性をもった地域住民やリーダーの出現は大いに期待されるところである。

(3) 老人の社会参加

国民生活審議会老人問題小委員会の「深刻化するこれからの老人問題」(昭和43年9月)によれば、昭和60年には、わが国の60才以上の老人数は昭和40年の約1.8倍に激増することが見込まれている。しかも、これら老人は健康で働く意欲と能力をもっている。したがって、今後における老人問題の課題は、これら老人に対し、老年開発を行なうことにより、どのようにして社会的にところを得させていくかということにある。そのためには老人にふさわしい職場とともに地域における社会奉仕活動やレジャー活動のための場を提供し、積極的に老人に生甲斐を与えていくことが大切である。

社会の第一線から退いたとはいえ、人間的にも社会的にも豊かな経験を積んだ老人が、今後、地域社会において期待されるべき役割は極めて大きいといえよう。それぞれの老人が長い間に修得した能力、素養は多様なものであり、自らが属するコミュニティの中であるときは、リーダーとして、またあるときは1人の地域住民としてその役割はいかなく発揮されることであろう。

(4) 社会教育等の役割

コミュニティ活動の中心となるリーダーの養成にあたっては、教育の役割が重要となる。

リーダーの養成には、まず第1に、指導性を身につけるための訓練が必要である。これには多少専門的な指導能力を開発する訓練と同時に、実際の活動、体験を通じての実地教育が重要となる。

第2に、専門分野においてリーダーとなりうるような程度の高い技能を身につけさせるための教育が必要である。これには、とくに子供の頃からの息の長い能力、素養の開発が重要となる。

第3に、このようなリーダーが生まれてくる背景として、コミュニティ構成員の市民的意識を醸成し、住民がコミュニティの必要性を自覚し、コミュニティ活動に積極的にとりくむようになるための教育が必要である。このような意識は、とくにグループ活動を通じて生まれてくる面が大きい。

以上のような教育に関しては、社会教育の役割がもっとも重要であり、魅力のある各種のプログラムが用意されるべきである。しかし、これにとどまらず、地域活動に対する関心を高め、専門的スキルや指導性を身につけさせるためには、学校教育期間を通じての一貫した教育の役割が重要となる。

3. コミュニティ施設

都市化と生活圏の拡大の進展のなかで、それぞれの地域住民が多様化し、高度化する欲求を満し住民相互間の人間的交流が図られる場としてコミュニティ施設を考えることができる。

(1) シビルミニマムとしてのコミュニティ施設

一般的にコミュニティ施設といわれるものは、集会所、公園、図書館等生活環境施設のうち利便性ないし快適性の評価から分類されるものであり、基礎的な水準は、都市、農村をとわずシビルミニマムとして確保されるべきものである。

ここで、シビルミニマムとは経済社会の発展のなかで、市民が安全に、健康に、快適に、能率的な生活を営むうえに必要となる、国民の合意のうえに行政の責任において確保する最低限度の公共施設サービスの水準といえよう。

しかし、この場合であっても、コミュニティ施設の整備は画一的に行なうべきではなく、種類、内容、および配置等について明日のビジョンにつながる創意をもち、住民の要求が十分に組み込まれるべきものであろう。

さらに、それぞれのコミュニティは、歴史、伝統、住民の構成、意識等異なる特性を有している。したがって、各コミュニティが必要とする施設は、シビルミニマムの水準に止まらず、地域住民の要求に応じ、独自に確保するものも少なくないであろう。

この点に関しては、各施設の整備費用の負担

が大きな問題であるが、原則的には、シビルミニマムの範囲にある施設は公共の責任と負担において整備し、それ以外の各コミュニティが独自に整備する施設は、そのコミュニティの責任と負担と考えるのが合理的であろう。

なお、最近、新しい住宅団地の開発に伴い、公園、学校、保育所等のコミュニティ施設の整備に関して、いわゆる受益者負担の原則によって新しい住民の土地購入費や家賃のうちにこれらの費用の一部が転嫁される場合が起こっているが、これについても、上記の原則に基づき、公共と事業者、および住民の間における合理的な費用負担のあり方が求められるべきであろう。

(2) コミュニティ施設の種類

コミュニティ施設の具体的な種類と内容は、地域の特性と住民の要求に従って考えられるべきものである。それは、住民のすべてが身近に、気軽に、多目的に利用できる小地域単位のものでなければならない。また、将来にわたってのコミュニティ施設を考える場合、余暇時間の増大を考慮し、かつ地域での生活が生活時間の大部分を占める自営業主およびその従業員、農漁業者、家庭の主婦ならびに老人の要求と役割を重視することが大切になるであろう。とくに、児童や青少年が手近に利用できるコミュニティの運動施設、図書館、遊び場は何よりも優先される必要がある。

また、生活圏の拡大に伴い、コミュニティ住民の生活行動の範囲は飛躍的に高まっていく。

したがって、コミュニティ施設も日常生活圏施設の範囲で完結することなく、中核的都市における広域共同利用施設や全国的機能をもつ高次圏施設との関連で選択的に配置されることが効率的であろう。

コミュニティ施設の要望に関して、先の東京都の「家庭生活と地域環境に関する調査」によれば、プール、体育館、運動場、図書館、集会所、託児室等が、地域によっては老人用の集会所も高い要望をもっている。前述の「コミュニティ関係現地調査」によれば、東京都町田市では児童会館、遊園地、集会施設、岡山県水島・玉野地区ではこれに加えて音楽会館・運動場・図書館、山形県米沢・小国地区では市民会館・

青少年センター・公民館等に強い要望がみられた。この点について、人口低密の山村地域である山形県小国町の「おぐに開発総合センター」は、子供の遊び場、勉強の場、青年達のスポーツや学習の場、老人・婦人の親睦、慰安の場として手がるに利用され地域活動の発展に大いに寄与している。また地域住民のシンボルとして、コミュニティ再編成の中心としても機能している。

地域におけるこのような総合的な施設は、これからのコミュニティ・センターのひとつのあり方として注目されるところである。

なお、コミュニティ施設については、地域によっては新たに整備することが非常に困難な施設も少なくないであろう。この場合、兵庫県神戸市の学校公園（注）の例にみられるように、既存の社会教育施設、厚生施設、保健衛生施設等をコミュニティ活動の立場から見なおして共用をはかることが重要となるであろう。

（注）神戸市の行なっている学校公園は、都市における公園不足を既存施設の有効利用によって補なおうとするものである。学校の校庭を金網によって仕切り、生徒の授業中は教育用に限定し、放課後は近隣住民のためのオープンスペースとして開放するものである。

（3）コミュニティ施設の運営

コミュニティ施設の整備は運営管理のための職員の充足とその素養の向上が伴わなければ、本来の機能を達成することは困難である。たとえ不完全な施設であっても、運営指導者の高い素養によっては、コミュニティ住民の要求が満たされる場合も少なくないであろう。

この点に関して地域住民のコミュニティ活動のひとつとして住民自らの手による施設の運営管理は、コミュニティのあり方として、本来望ましい姿であろう。コミュニティ施設についてこのような自主的な運営管理が行なわれるかどうかは、地域住民自身が相互の間に存在している多様な能力を自覚し主体的に興味を掘り起こすことにかかっている。そして自己の能力が地域住民に貢献するという自覚をもったとき、積極性は一段と高まるであろう。なお、このためには、行政当局がこれら活動の種類、内容、性

格等について適切な情報を地域住民に提供することが重要になるであろう。

4. コミュニティ形成の方法

地域社会が真に豊かで、魅力あるものといえるためには、前に述べたように、コミュニティの生活環境の水準の向上とともに、住民相互間の交流と相互信頼、住民参加、市民意識などの社会的水準の充実が大切である。

以下、このような観点において、コミュニティ形成の方法を考察してみよう。

第1は、物的な生活環境の水準と社会的な水準の充実を別体系の問題としてとらえる個別的方法というべきものである。たとえば、物的な生活環境の改善としては、新全国総合開発計画や建設省、自治省等の「生活圈構想」を通じてのシビルミニマムの実現、社会的水準の確保としては、社会教育や学校教育に期待するというような場合である。ここでの問題は、物的な水準と社会的水準の実現が相互に有機的に関連づけられていないこと、また社会教育についても、住民の多様な要求に応ずる魅力的なプログラムが少なく、コミュニティ活動に対して住民の自発性を育成するという機能が十分に発揮されていないことである。

第2は、制度的方法というべきものである。公聴広報、市民会議、モニターなど直接民主主義的な住民参加の形式を行政の側において整え、住民の要求を明らかにする。また、特定のコミュニティ施設の整備等具体的な計画については、要求と負担との関係を住民の選択という形式で地域住民に問いかける。これによって物的な生活環境水準の向上をはかるとともに、行政への住民参加において相互信頼、市民意識などの社会的な水準をもあわせて高めようとする。

しかし、この制度的方法は、第1の方法と同様に、主として行政の立場からのコミュニティ形成の方法である。したがって、それが本来の役割を達成するためには、地域住民自体のコミュニティ活動に対する主体的参加が不可欠の前提とならう。

第3は、運動論的方法というべきものである。今日、生活の場では、交通事故、公害、余暇活動施設の不足等、生活環境に対する不満が著しく高まっている。また都市化と産業の高度化のなかで

人間疎外の状況も強まっている。このような生活環境や人間性喪失に対する地域住民の不満や欲求を住民自身が組織化し、共同の活動を通じて社会的水準を満たしていこうとするものである。ここでは、住民自身の手によつて地域住民の要求を具体的に確かめ、活動の組織化過程に住民の主体的参加を求める。そして、地域住民相互が問題のひとつひとつについて、原因と解決の方法を具体的に検討し、話し合いを通じて建設的な合意を確保しようとする。このような教育的キャンペーンの過程において、地域住民は自己の生活環境を主体的な努力と住民の相互協力によって向上をはかるようになる。一方、多様な地域住民の要求に適合した各種余暇活動は、生活を豊かにし、生活の場における人間性の回復に大きく寄与することになる。

なお、共同の活動が個別の問題解決から発生した場合、その成功或は挫折によって消滅してしまうことが少なくないと考えられる。したがって、このような活動がコミュニティ形成の一契機として継続的に発展していくためには、活動の過程において、常に民主的な手続を遵守し、住民相互の協力関係を持続するとともに、住民の共通問題への関心を不断に高めていく配慮が大切になる。

以上、コミュニティ形成の方法として3つのあり方を述べたが、どれか一つを望ましい方法として全国一律に画一的に選択することは困難である。なぜならば、各コミュニティはそれぞれ歴史、問題の所在、住民の意識等それぞれ大きく異なっているからである。したがって、コミュニティ形成の方法として何を選択するかは、基本的には、各コミュニティ住民の主体的参加の重視、および物的な生活環境水準の改善と社会的水準の充実を相互に関連あるものとして把握するところに求めることができるといえよう。この場合、地域の問題、特性によっては、コミュニティ形成の方法は一つだけではなく、いくつかの組合せを選択することも可能である。

ここに、第4の情報的方法というべきものが考えられよう。即ち、行政が全国の具体的なコミュニティ形成の経験をモデルコミュニティとして取りあげ情報を流すことである。この場合、モデルコミュニティとは地域がおかれた条件に基づき住

民の自主性と創意が中心になって形成された経験であるが、全国どの地域においても、一律に適用できる理想型を意味するものではない。

たとえば、問題解決のためのコミュニティの住民運動については、目標の水準、住民要求の性格、運動の形態等について成功例だけでなく、失敗や挫折の経験についても広く取りあげることが望まれる。具体的な例としては、前述の山形県小国町における「おくに開発総合センター」とか、神奈川県藤沢市辻堂地区において市の土地区画整理事業の実施過程で生まれた市民運動組織とか、東京都北品川地区における「品川地域センター」（注1）などが挙げられる。またコミュニティの各種活動等について情報伝達の役割を担う団地新聞

（注2）の発行等特徴的な活動のみられる大規模住宅団地などの地域もこれに含めることができる。かくして、それぞれの地域は、自らの問題、特性に応じてふさわしいコミュニティ形成の方法を創り出し、あるいは選択することが可能になるであろう。

（注1）「品川地域センター」は、都市化の中で、取り残されていく商業と住宅地域である北品川地区を近代的に都市改造し、地区の発展を図っていくことを契機としてできた小規模な住民組織である。これは、地区住民の再開発に対する欲求に基づき、地元の教会が中心となり、都市工学や建築の専門家、公務員、医師などの自発的な参加協力によって北品川地区の再開発を住民の同意と協力のなかで実現しようとするものである。

（注2）人間の相互交流には、直接的な交渉による人間関係とともに共通の情報媒体を通じて間接的に深められるものがある。後者のものとして、コミュニティ新聞は、住民の日常生活に関連し、生活環境の改善、住民の動向、買い物、催し物等コミュニティの各種活動について情報を提供するものである。このようなコミュニティ新聞は、とくに新しいコミュニティ住民にとって、旧住民との人間交流のために果す役割はとくに大きいであろう。コミュニティの形成が進んでいる米国の場合地方紙が地域情報源として比較的確立されているといわれる。わが国の場合には、一部の地

方新聞などで地域的な問題や事件について意欲的な記事を掲載するものが少なくないが、全体としては、このようなものが発達する基盤が弱く、大新聞の地方版なども、ごく限られた地域の事件や話題を扱うにすぎず、地域住民に対し人間交流のための情報を与えるものにはなっていない。今後、マスメディア一般について、地域住民の交流に役立つニュースの必要性が一層強調されなければならないであろう。なお、最近、大規模住宅団地で一部自治会等が発行する団地新聞などは、単なる機関誌の域をこえた一種のコミュニティ新聞的な色彩をみせているのは注目されるところである。

5. コミュニティに関する当面の活動内容

各地区に形成されてくるコミュニティは地域の特性や問題意識に従って極めて多様なものとなるであろう。社会の変化に対応してコミュニティの実体も変容するであろう。従ってコミュニティの固定化した理想型はあり得ない。コミュニティを発展させる努力は常に変化に対応した弾力性を保持しなければならないのである。

コミュニティの開放性はこのような態勢を保障するものである。コミュニティは参加することによって生活の新しい側面がひらけるような魅力あるものでなければ存立し得ない。人間生活にとってこれが常に魅力であることは、コミュニティがたえず時代と地域の要請に適応した発展をとげていることを意味する。そしてその人々の意識のうちにコミュニティ活動に関する評価が定着し、しかもそれが自らの参加と努力を通じてもたらされたものであるという自覚によって裏づけられたとき、日本の風土に根を下した個性あるコミュニティが確立をみることになるであろう。

ここに至る過程において、多くのコミュニティが当面考慮すべき第1段階の活動内容として以下の諸点を検討してみよう。

(1) 交通安全

今日の生活の場において最も切実な問題の一つは、走る凶器からの防衛であろう。現在行政の側から様々な方策が実施されているにもかかわらず、われわれの周辺は日々危険度の高い

ものとなって交通事故件数の記録は毎年更新されている。歩道のない狭隘な裏通りや避ける余地のない路地までも自動車の侵入が間断なく行なわれて、整然と右側を通行する学童の列に車が突入するような悲惨な事故が少なくない。そして歩道上や路肩を堂々と完全に占領している違反駐車のため車道上を通行しなければならない状態は日常珍らしくない。交通上危険の多い青空駐車は野放し同然に放置されている。歩行者を守る最低限の施設であるガードレールも車線の確保が第一義的に考慮され、歩行者の余地は最小限度にまで切りつめられている場合が少なくない。さらに歩行者を守る歩道橋の効果が大きいことは論をまたないが、この設置が地元の反対をうける事例は多く、また設置によって路面上の横断が禁止されるために老人等の通行を困難とし、乳母車の使用を不可能にする等の状況は当然に受忍すべきものといえるであろうか。何故、われわれはこれ程までに自動車に譲歩し、歩行者が一方的な犠牲を払わなければならないのであろうか。これらは非常識な状態が常識化し当然の事とされてくる事例の一端にすぎない。コミュニティはここにおいて常識を取りもどし、人間性を生活の場において回復するために真剣に自分の問題として検討して発言する必要がある。われわれの生活の場を自動車から防衛し、不法無謀な車をコミュニティから追放するために行動する必要がある。それらの中には現状では解決が容易に望めないものもある。巨額の費用を要するものもある。しかしながら解決に向かって住民が自ら努力する姿勢は何にもまして貴重であろうと思われる。

(2) オープン・スペースの確保

コミュニティにおいて安全な子供の遊び場を確保することは生活の基本的要件である。しかしながら現実にはこの条件が満たされていない地域が大都市において殊に著しい。また、都市内部のささやかな空地の安全性にも問題がある。防護柵の不備で防火用水や河川に転落する事故や、放置された冷蔵庫内で窒息死するようないたましい事故もあとをたたない。

われわれは先に学校公園の事例をみたが、その他にもコミュニティのきめ細かい検討の努力

によって様々なアイディアに基づく提案がなされるべきであろう。前述の交通問題との関連においてコミュニティに特定時間について禁車区域を設置しこれを拡大していくことも考えられよう。更に、基本的には再開発により生活の場を向上すべき新しい町づくりへの提案につながるものであろう。

(3) 公害等の防除

自動車や工場等の排出ガスや煤煙，騒音，悪臭等の公害および爆発物等の危険物の取扱いを規制することは行政の責務であることは当然であるが，コミュニティとして，規制の水準が個別事例に則して適切であるか，またその遵守が厳重に行なわれているか等の点で発言することは重要であろう。昭和39年に沼津三島地区コンビナート建設計画に対して四日市市の悲惨な事例に着目した住民の多くから反対運動が生まれ，コンビナート対策市民協議会に発展し，市会の場に問題が提出され遂に建設が中止されるに至った例も一般的な市民運動として展開されたものである点に注目すべきであろう。他面この問題に関して考慮すべき一つの事例はごみ処理場，火葬場等の設置問題である。これらは殆んど例外なく地域住民の強力な反対運動を惹起している。この場合住民の生活環境条件を物理的に引き下げることになるならば，反対運動は，正当な理由を有するであろう。このような公共設備はその設備が公益性をもち且つ不可避的である故に，公害防止についてはきわめて厳重な措置が要求される。他方地域の住民側においても防御措置が十分にとられる場合においてはこれを受入れる市民的自覚と責任が存しよう。また他の事例として従来から存在した工場施設等の周辺が事後的に住居地として発展し，このため工場等の公害防除や移転が問題となる場合には，当該地域住民の側においても，その負担の一端を分担するような行動についても議論されるべきであろう。

(4) 余 暇

コミュニティにおける余暇活動はまず現状における施設の絶対不足の対策から始められなければならない。そして施設の設置に関してはコミュニティの発言が必要であろう。他面におい

て国民生活審議会調査部会「余暇問題の現状と将来の方向（昭和43年11月）」においてのべられた如く，余暇活動における能力素養の開発，地域における余暇活動プログラムの実施等においてはコミュニティ相互間の協力や，これらを母体とする各種機能集団の形成が必要となる。ここにおいてコミュニティ活動は余暇行政の確立と歩を揃えて充実することが望まれる。殊に老人や婦人のこの分野における活動が期待されよう。各地における緑化運動や記念植樹，町をきれいにする運動等についても，これらが真に住民の支持を得たものとして展開されるところに積極性が見出されよう。

(5) 地域内の交際

コミュニティの基礎は住民相互の心理的交流である。これは先にみたようにコミュニティの運動によって形成される面も大きい，コミュニティがさらに健全な発展をとげるためには人々の日常の細やかな「つき合い」を通じて形成される心のつながりがなければならない。しかもそれは近代的市民意識に裏付けられ，各個人のプライバシーの確立の上に存在しなければならない。これらの親密な交際の糸口を見出し，新入者を温かく迎え入れる開放的且つ積極的な機会を提供することもコミュニティの重要な機能でなければならない。孤独な老人や青少年に対する地域としての働きかけもこの過程を通じて考慮されることになるであろう。殊に地方から大都市に出て来て生活環境の激変の中に孤立する青少年達に対して暖かい心の通った手をさしのべることは，これらの人にとって貴重な助力となる可能性があり得よう。

このためコミュニティは幼児，青年，壮年，婦人，老人等各種の欲求に対応したさまざまな活動が用意されることが望まれる。中小工場の多い地区で独身工員のため，時には寮のアルマイト食器や井でなく茶わんで食事をする家庭的な機会を与えようとする運動を契機として多様な活動へ発展した例（注1）も参考となる。またコミュニティ形成の方法を各地で進めようとしている青年会議所のCD計画（注2）も注目に値するものである。

（注1）品川地域センター（前出）

(注2) 青年会議所のCommunity Development Plan (CD計画) は若い企業経営者を中心とする国際的組織として同会議所の活動のうちで、最重点事業となっているものである。運

動の進め方は地域によって異なるが、東京青年会議所については地域住民の要求に関する調査とリーダー訓練計画とが推進されている。

む す び

われわれは、都市化の進展する社会の中においてコミュニティの意義を認識することから出発し、その機能と必要性を観察し、コミュニティ形成の方策を考慮した上、当面のコミュニティの活動内容について言及した。

現在各地に萌芽的に現われているコミュニティ活動が発展し、斬らしい市民社会にふさわしい様々な特徴あるコミュニティが誕生し成長することを念願し、われわれは主としてその生成の段階に焦点を合わせながら以上の検討を行なったのである。

今後における社会は、都市化の一層広汎な進展と情報化社会を指向する急激な変化にさらされ、ますます人間性を失なうような変ぼうをとげることであろう。われわれは文明の発展過程が逆に人間から幸福を奪いとるような可能性に対してどのように対処すべきかを真剣に考慮し、生活の場を快適な生命力にあふれたものとするために、自らの手でこれを築き上げなければならない。コミュニティの形成はこのために不可欠な一つの段階である。このためにわれわれは以下の3点が決定的に重要であると考えた。

第1にコミュニティ形成におけるリーダーの役割がある。すでにみたようにコミュニティ形成の原動力は地域住民の市民意識である。このような市民社会の基底に潜在している形成力を顕在化させるものはコミュニティ・リーダーの力である。組織化の過程においてはリーダーの如何によってコミュニティの成否が左右されるのみならず、その基本的な性格、発展の可能性までも大きく影響される。従ってリーダーに人を得ることはコミュニティ形成の最大の課題でなければならない。

第2に、このようなコミュニティ形成の努力を支援し成果あるものとするための行政面における対応が必要である。われわれは行政におけるフィードバック・システムの確立、各種コミュニティ施設の整備、情報の提供およびコミュニティ・リーダーの養成が政府の施策として基本的に重要であることを提

言した。これらの環境条件整備はコミュニティ形成に不可欠ばかりでなく、その誕生を促進する積極面を有することにも留意さるべきであろう。

第3に、コミュニティ活動を成果あるものとするために充実したコミュニティの活動内容をもつことが重要であろう。これはコミュニティの創意と努力により一歩一歩築き上げられるべきものであるが、その目指すところはいずれも人間性ある快適な生活の場につながるものである。

これがコミュニティの側からの努力のみに止まらず、行政の側からのきめ細かい施設と手をつなぐことにより、従来の計画方式とは異なる新しい町づくりへの道がひらけることになる。

全国的規模で地区を単位とする詳細な施設計画の例として想起されるのは西ドイツのゴールデン・プラン (Der Goldene Plan in den Gemeinden) である。これはドイツオリンピック協会の提唱によって地域に必要とされる体育増進のための広場と施設を整備することを目的としたもので、1961年からの15年計画として連邦および各州政府の漸進的な支持を得ているものである。各地区の特性を十分に考慮し、子供の遊び場の確保にはじまり、小規模施設の優先、既存施設の最大限の利用をはかりながら各地区に一定基準を満足する体育施設を完備するための施策と財政措置がもり込まれている。このような施策は当然に住民の側からの協力と発意に期待される所は大きく、「ゴールデン・プランは言葉の最高の意味において共同社会の課題である」(注)といわれている。

体育に止まらず、生活の場を改善する施策を可能な範囲でゴールデン・プランに類似の方式で前進させるとすれば、行政とコミュニティとの対話はその主要な役割を果すことになる。このような計画策定をコミュニティ計画と呼ぶことにすれば、その内容は大要以下になる。

1) 生活の場を改善する施設整備

- 2) 生活の場を改善する制度的施策
- 3) コミュニティ活動に関する情報提供
- 4) コミュニティ・リーダー等養成計画

即ち、以上の性格と内容をもつコミュニティ・プランはコミュニティ活動の総括的な表現ともなるものである。われわれはこれを「コミュニティのグリーン・プラン」として提唱したいと思う。

本小委員会は、以上のような検討が、コミュニティの一般的成長をみていない現状において具体化に

限界があり、また地域的な多様性等残された問題点の多いことも素直に認めざるを得ない。従ってわれわれはこの報告書がコミュニティについての大方の関心を高め、問題を究明深化すべき出発点となることを期待し、また国民生活審議会においても引き続きこの問題に関する検討が進められることをとくに希望するものである。

(注) ドイツオリンピック協会編日本体育協会訳
「ドイツ・ゴールドデン・プラン」による。