

行政のコミュニティ・プラン

鈴木 五郎

I はじめに

1. コミュニティ・プランの広がり

この数年、にわかにコミュニティに関する論議が活発になってきた。そもそも、コミュニティが問題にされる背景はどこにあるのか、あるいはコミュニティとは、いったい現に都市あるいは農村で生活する住民にとって、どのような意味をもっているのか、といった論議はひとまずおくとして、コミュニティあるいは住民生活の場といったことが行政（国・地方自治体）や政党、学者、民間団体、住民運動のなか等、あらゆる立場から取り上げられるようになったことは注目すべき傾向といえる。コミュニティというひとつの言葉が、いくつもの顔を持った言葉として、われわれの前にたちあらわれたといっても言いすぎではない。

なかでも、行政の立場からコミュニティ問題が取り上げられ、いくつかの関連する答申や計画がだされ、実施に移されているもののあることは注目される。

その行政のコミュニティ・プランは、また2つの視点から分類してみることができる。第1は、国や都道府県で策定された計画、数箇所の市町村を範囲とするもの（広域市町村圏計画）、市町村段階の計画といくつかの段階の違う計画のなかにコミュニティ関係の内容をみることである。第2には、そうした行政の計画、とくに地方自治体の計画には、いくつかの地域計画の型があり、そのなかにやはりコミュニティ・プランが盛り込まれている場合である。たとえば、①非常に長期（10～20年）の計画——町づくり構想といったものや、②地域社会の到達すべき施策の目標や水準を示した「目標計画型」ないしは「基本計画型」といえるもの、あるいは、③三カ年程度の計画「実施計画型」のもの等があり、それぞれにコミュニティ・プランといったものが取り上げられている場合である¹⁾。

以上のことを前提として、ここでは行政のそれも国の段階におけるコミュニティ・プランに限って、資料の紹介を行なうことにする。なお、以下取り上げる資料は、

コミュニティおよびコミュニティ関連計画ということで、非常に幅広く解釈していることを断っておかなければならない。

2. 政府のコミュニティ・プラン

政府からだされたコミュニティおよびコミュニティ関連計画は、大きく2つに分けてみることができる。1つは、コミュニティそのものを取り上げたものであり、もう1つは、各省の審議会の答申、あるいはそれぞれの分野の広域計画としてだしたもののなかでコミュニティについてふれているものである。

前者に該当するものとしては、(a)国民生活審議会、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」昭和44年9月29日、(b)自治省「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱」昭和46年4月3日、各都道府知事宛自治事務次官通知がある。

また、後者に該当するものとしては、(c)経済企画庁「新全国総合開発計画」（第1部4—3環境保全のための計画）昭和44年5月30日閣議決定、(d)建設省「地方生活圏構想について」昭和44年5月、関連して同「地方生活圏の整備による過疎対策」昭和44年8月21日、(e)自治省「広域市町村圏の振興整備措置要綱」昭和44年3月29日、関連して地方制度調査会「広域市町村圏および地方公共団体の連合に関する答申」昭和44年10月15日、(f)文部省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在り方について」昭和46年4月30日等がある。

この政府資料のなかのコミュニティおよび関連計画に

1) ① “町づくり構想”の例として、たとえば京都市「町づくり構想——20年後の京都」昭和40年5月、がある。これは長期展望にたって京都の都市像を描いたものであるが、このなかで“緑のネット・ワーク”住区構想というコミュニティ・プランが示されている。「住区」は人口約1万人を単位とするもので、そのなかの施設設備基準も例示されている。② 目標計画型のものとしては、たとえば神戸市「生活環境基準要綱案」昭和45年1月がある。これは、おおむね10年を目標に達成可能な基準を示したもので、住む、働く、育てる、守るという4つの柱で市民生活サイドからみて必要な項目を中心にたてられている。この場合にも1つのコミュニティ・プランとみることもできる。③ なお、さらに期間の短い、実施計画型のものの代表としては、東京都「東京都中期計画・1968年——いかにしてシビル・ミニマムに到達するか」がある。この場合には毎年度実情に即して原計画を修正し、次の年度を加えるというロウリング・システムが採用されていることも特徴である。

表1 コミュニティ・プランの目標(各資料による)

資 料 名	コミュニティ・プランの背景	コミュニティ・プランの主な内容
コミュニティ・プラン	a. (国民生活審議会) コミュニティ報告 対策要綱	・生活の場を改善する施設整備 ・生活の場を改善する制度的施策 ・コミュニティ活動に関する情報提供 ・コミュニティ・リーダー等養成計画
	b. (自治省) コミュニティ(近隣社会) 対策要綱	・コミュニティを形成するための生活環境の整備 ・住民の自主的なコミュニティ活動の育成(モデル・コミュニティ活動) ・コミュニティ・ボンドの実施
コミュニティ関連計画	c. (経済企画庁) 新全国総合開発計画	・地方都市一広域生活圏の整備, 過疎地における施設整備と集落の移転整備, 交通網の整備 ・居住環境施設の整備
	d. (建設省) 地方生活圏構想	・地方生活圏一地方都市中心整備 ・生活環境施設の整備 ・道路網の整備 ・小集落の移転再編成, 中小河川対策
	e. (自治省) 広域市町村圏の振興整備措置要綱	・地方都市と周辺町村を一体とする日常生活圏一広域市町村圏の整備 ・主として, 交通通信, 生活環境, 施設整備
	f. (社会教育審議会) 社会教育のあり方について答申	・社会教育に関する日常生活圏施設, 広域圏施設の体系的配置 ・指導者の養成(行政職員, 民間人) ・団体活動, ボランティア活動の育成

(注) コミュニティ関連計画c～fについては, 資料のなかからコミュニティに関連する部分についてのみ要約した。

ついて, 以下その内容を資料に沿って要約紹介してみよう。紹介は, コミュニティを直接問題とした(a), (b)の資料を中心にしながら, 関連してその他(c)～(f)にもふれることにする。なお, 最後に若干感想を付け加えてみたい。

II コミュニティ・プランの内容

なぜ政府がコミュニティ問題を取り上げることになったのだろうか。それぞれの資料自身が語る, その背景なり, コミュニティ・プランの内容は, 次のようなものである。なお, コミュニティ関係の部分のを要約一覧表にしたものが表1である。

1. コミュニティの必要性

〈国民生活審議会小委員会報告〉この報告は, 地域共同体の崩壊, コミュニティの必要性, コミュニティ形成のための方策の3つの柱で構成されている。

報告は, まず“まえがき”のなかで「……ここにおいて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ほとんどすべての行政分野においての盲点ともいえるべき所に放置され, 看過されてきたといっても過言でない事実である。本報告はコミュニティ問題に対して, 不完全ながら正面から取り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。」と、そのねらいを述べている。

そして、コミュニティの概念について「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」とまず定義づけを行っている。

コミュニティ問題を取り上げた背景については「国民生活優先の原則が……提唱されてからすでに久しい」しかし「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る」とし、以下地域共同体の崩壊現象について分析を行い、そこから生ずる生活問題の数々をあげて、コミュニティの必要性を説いている。

地域共同体崩壊の要因としては、交通通信機関の発達等による生活圏の拡大、人口の都市集中、生活様式および生活意識の都市化、機能集団の増大、行政機能の拡大、家族制度の変革、農村における生産構造の変化等を指摘し、それぞれ細かく分析を行っている。

このような要因による地域共同体の崩壊現象のなかで「……地域住民は、この変化に十分対応しきれず、さまざまな問題に直面している」として、コミュニティ不在に関する問題、過疎地帯での問題、地域生活における企業の問題の3つを指摘している。

コミュニティ不在の問題としては、例えば、「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いる」、「主婦の就労の増加等によって鍵っ子がふえたり、また、子供の家庭内外でのしつけが失われてきている」、「孤独な余生をおくる老人がふえてきている」、「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」、「急病人がでた際等、その処置に困る場合が多い」等の例をあげ、したがって「……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えない問題であり、コミュニティ段階での取り組みが必要とされるものである」としている。

また、過疎地帯についても問題を指摘し「……地域生活の存続そのものが困難になってきている」として、その方向を「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、僻地の小集落がかなりの規模の集落にまとまる必要があると、次に、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」としている。

この過疎地帯の方向づけ、つまり集落の再編成と施設整備、道路網の整備という方向は、後でふれる(d)建設省の「地方生活圏構想について」あるいは「地方生活圏の整備による過疎対策」においても、(c)経済企画庁「新全国総合開発計画」等においても、まったく共通していることが指摘できる。

報告は以上のような地域共同体の崩壊とそれに伴う問題状況にたつて、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である」と位置づけている。

さらに「……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」とし、コミュニティこそ「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」と、コミュニティへの非常に大きな期待を明らかにしている。

そのため必要なコミュニティ・プランを“コミュニティのグリーン・プラン”と名づけ、次のような内容を提唱している。

- 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

表2 コミュニティ(近隣社会)対策要綱による
コミュニティ施設一覧(例示)

施設区分	内容
1. 交通関係施設	歩行者専用道路、自転車専用道路、交通安全施設、街灯、街路樹、街路花壇
2. 環境保全施設	緑地帯、公衆便所、ゴミ収集施設、防犯防火施設、避難広場
3. 文化施設	集会所、公民館、図書館、児童館、研修施設
4. 保健施設	診療所、健康センター
5. 社会福祉施設	保育所、託児所、老人ホーム
6. スポーツ、レクリエーション施設	近隣公園、児童遊園、運動広場、体育館、プール、レクリエーション農園
7. その他	コミュニケーション施設

(筆者注) モデル・コミュニティは、おおむね小学校区程度の規模を基準としている。

なお、コミュニティ形成のための方策については後の項で取り上げることとする。

〈自治省「コミュニティ対策要綱」〉 この要綱は、具体的な施策として、コミュニティづくりを取り上げたもので、その背景やねらいを次のように述べている。

「住民は、快適で安全な生活環境のもとで、健康で文化的な生活を営むことを欲している。このような望ましい生活は、住民の日常生活の場である近隣社会の生活環境の整備と併せて、住民の地域的な連帯感に基づく近隣生活が営まれて初めて実現されるものである。このような近隣社会は、住民の社会生活の基礎的な単位と考えるべきものである」。

「しかしながら、今日住民の生活は動態化するとともに、その行動圏域は漸次広域化してきている。一方、交通安全、防犯、防災等の見地からする環境の改善および身近な社会福祉施設、保健施設等の充実が強く望まれているとともに、日常の文化、体育、レクリエーション等の活動を行うのに必要な施設も極めて不十分である」。

「このままでは住民は、近隣社会に対する関心を失い、人間は孤立化し、地域的な連帯感に支えられた人間らしい近隣生活を営む基盤も失われるおそれがある」。

こうした現状認識にたつて、新しいコミュニティづくりの施策として、都市と農村地域それぞれの方針をだしている。①都市地域については「……都市の体質を人間本位に改めるという構想にそって、住民が快適で安全な日常生活を営むための基礎的な単位として、豊かな個性とまとまりのあるコミュニティを形成するための生活環境の整備を通じて、住民の自主的な組織がつくられ、多彩なコミュニティ活動が行われることを期待する」②農村地域については「……集落の整備と配置に関する長期的な構想に沿って、住民が文化的な多様性のある日常生活を営むことができるように各種のコミュニティ施設の整備を中心とする生活環境の整備をすすめる」「このような生活環境を場とし、またその整備を通じて、若い世代も参加するような新しい開放的な組織がつくられ、コミュニティ活動が行われることを期待する」としている。

つまり、都市・農村を問わず、生活環境施設の整備と自主的な住民のコミュニティ活動の推進という2つのことが柱となっている。

国民生活審議会の報告は、報告であるがゆえに非常に細かくコミュニティの必要性なり、コミュニティ形成のいろいろな問題にふれているが、この自治省の要綱の場合には、具体的な国の施策として生活環境施設の整備と

コミュニティ活動にしばられており、施策として取り入れられた場合の方向を端的に知ることができる。

2. 広域生活圏とコミュニティ・プラン

「新全国総合開発計画」は、国土の総合的な開発の方向を定めたものであり、農工業、流通、自然、資源、開発、公害等その計画の範囲は多岐にわたる。したがって、コミュニティに関連する部分は限られたものでしかない。しかし、各分野の行政計画の根幹をなすものであり、そこに盛り込まれた計画は大きな影響をもつとみなければならない。事実「地方生活圏構想」や「広域市町村計画」等における生活圏あるいは生活環境整備計画の考え方は新全総とはほぼ一致している。では、こうした広域生活圏とコミュニティ・プランの結びつきはどうなっているのだろうか。

〈新全国総合開発計画〉 新全総は、計画の主要課題のなかで、市街地、地方都市、農山漁村、人口激減山村等、各地域別の今後の方向にふれ、そのなかで居住環境施設の整備について次のように問題を捉え、方針を示している。

①市街地の場合 家庭機能や住宅機能の変化のなかで「都市のなかに共同してオープンスペースを確保する必要が強まってきている」とし、さらに「……より豊かな生活環境を確保するため、積極的に居住環境を改善することが必要である」と述べ、このために公園や上下水道、その他各種居住環境施設の整備を総合的、計画的に推進するとしている。

②地方都市の場合 「地方における全面的な都市化の進展に対応するために、狭域的、孤立的な生活環境を広域化し、高水準なものに再開発しなければ、もはや、環境を保全していくことが困難である。このため中核となる地方都市（地方中核都市）の整備およびこれと圏内各地を結ぶ交通体系の確立により、広域生活圏（一次圏）を形成させる」としている。

③農山漁業の地域の場合 「……集落および集落施設その他環境条件の整備を図り、日常生活圏を広域化し、地域住民の開発意欲を醸成する魅力的な生活の場を形成していくことが必要である」としている。

④人口激減山村の場合 「人口が激減し、希薄化する山村地域については、地域住民の意向に応じ、より高い生活環境水準の享受を可能とする集落の移転統合、離村者のための職業訓練等の円滑な実施を図る。一方、極力生活の場としての条件を保全するため、道路の整備とあわせて、通信施設、機動力を用いた巡回システム等を

表 3 新全国総合開発計画による生活環境施設の整備計画

区 分	日常生活圏施設	広域生活圏施設 (広域共同利用施設)	高次圏域施設
1. 教育訓練	幼稚園, 小学校, 中学校, 高等学校, 初等職業訓練施設	養護学校, 盲学校, ろう学校, 短大, 高等専門学校, 青年の家, 社会教育施設, 高等職業訓練施設, 農業研修センター, 自動車練習所	大学, 研究所, 臨海・林間学校, 国立青年の家, 総合技能センター, 特殊技術者養成所, 身障者職業訓練所
2. 文 化	図書館, 児童文化会館	映画館, 総合図書館, 劇場, 展示場, 催場, 美術館, 音楽堂	国立劇場, 博物館, 資料館, 科学館
3. 集 会	集会所, 公民館	文化センター, 市民会館, 勤労青少年ホーム, 結婚式場, 葬祭場	国際会議場, 国際文化センター
4. 保健医療	診療所, 病院	総合的病院, 保健所, 救急医療センター	地方衛生研究所, 精神衛生センター, がんセンター, 医療センター
5. 環境衛生	公衆浴場, 公衆便所, 理容所, 美容所	墓地, 火葬場, と殺場	
6. 福 祉	保育所, 老人福祉施設, 児童館, 福祉センター, 児童遊園	特別養護老人ホーム, 精神薄弱者援護施設, 母子福祉施設, 身障者更生援護施設, 働く婦人の家, 中小企業福祉施設, 勤労者総合福祉センター	勤労青少年センター, 重症心身障害児施設, コロニー, リハビリテーションセンター, 厚生年金会館
7. 体育, スポーツ・レクリエーション	児童公園, 近隣公園, 地区公園, 遊歩道, 体育館, 運動場, プール, 分区園	セントラルパーク, 森林公園, ゴルフ場, 総合運動場, 動植物園, 休養施設	公開庭園, 総合公園, 自然公園, 遊園地, スキー場, スケート場, キャンプ場, マリンセンター, 海水浴場, 保養地, キャラバンサイト, 休暇村農園, 国民保養温泉地, 自然遊歩道
8. ショッピング	スーパーマーケット, 商店街, 小売市場	ショッピングセンター, デパート	高級品専門店街
9. 保安・防災	駐在所, 派出所, 緊急通報器, 消火せん, 防火用貯水そう, 消防署, 街灯, 避難広場, しゃ断緑地, 雪害防除施設, 消雪施設	警察署, 特殊消防センター	

整備するとともに、地域の実情に即した社会保障施策の充実に期待する。さらに、このような人口が激減し、希薄化する山村地域の生活の拠点とするため、地域住民の日常生活環境施設需要をほぼ充足する機能を備えた地域生活センターを設置、充実する」としている。

以上を通じて共通していることは、一応日常的な居住環境施設の整備をあげているが、中心は生活圏域の広域化の促進とそこにおける施設整備計画であり、過疎地における集落の移転統合計画ではないだろうか。

そのことは、次に紹介する地方生活圏構想、広域市町村圏のなかにも、そのままうけつがれており、コミュニティとの関連は施設配置とのつながりにおいてみられる程度で積極的な位置づけを読みとることはできない。

〈地方生活圏構想〉この構想は、過密過疎問題の解決、地域社会の均衡発展をめざして、交通網の整備と生活環境施設の整備をねらいとしたもので、その方針を次のよ

うに述べている。

「……全国にわたって、都市を中心に一体的に整備する必要がある地域を地方生活圏と設定し、その生活圏について、生活圏整備計画を策定し、この計画に基づき、都市地域については、都市機能の強化育成を図り、農村地域については、基幹となる集落について、生活環境施設を整備するとともに、中心都市を結ぶ道路網を整備することとし、その際、生活条件に恵まれず、居住環境の劣悪な小集落については、基幹となる集落等へ移転するよう誘導するものとする」としている。

そして、生活圏整備の進め方のなかで、コミュニティにふれ「地方生活圏における都市地域以外の地域については、地域住民の日常生活上の利便を確保するため、下位の生活圏および基礎集落圏に区分し、コミュニティ施設を階層的に、それぞれ整備するとともに道路網を整備し、圏域の一体的な形成を図る」ものとし、各生活圏・

表4 地方生活圏構想における圏域構成と施設配置パターン（参考）

圏域の名称		地方生活圏	2次生活圏	1次生活圏	基礎集落圏
圏域の標準	半径	20～30 km	半径 6～10 km	半径 4～6 km	半径 1～2 km
時間距離の標準	バス	1～1.5 時間	バス 1時間以内	自転車30分 バス15分	老人幼児の徒歩限界 徒歩15～30分
人口	標準	15万～30万人	1万人以上	5千～1万人	1千～2千5百人
配置される 公共施設 の系統	社会福祉	養護老人ホーム 老人福祉センター			保育所 児童遊び場
	学校教育	小・中学校理科教育センター 各種学校	高等学校	中学校 小学校	幼稚園 (場合によっては小学校 低学年校を置く)
	社会教育	市民会館又は県民会館分館 図書館	中央公民館 (集会 図書 室 運動広場)		地区公民館 (集会 老人センター)
	医療	総合病院 (成人病センター 老人専用 day-hospital 伝染病隔離病舎)	病院	診療所(医師常駐)	
	衛生	し尿処理場(戦略拠点) 下水道終末処理場 火葬場 ゴミ焼却施設(戦略拠点)		コミュニティプラント(自動制御) ゴミコンテナ	
	レクリエーション	都市公園 総合体育施設	運動広場		
	保安	消防署 (常備消防力の中枢)	常備消防(戦略拠点) 警察署	警察官派出所(常駐)	小型消防自動車
	その他	保健所 福祉事務所 中央市場 銀行	農協センター (ショッピングに重点)	農業倉庫 (生産ストック施設) 役場	

(注) ←→は各施設の段階的ないし、ネット・ワーク的配置関係を示す。

集落圏には表4にあるような施設配置と道路網の整備を構想している。

なお、「基礎集落圏に含まれない集落は、総戸数の3～4%に達するが、適切に移転できるよう、必要な住宅地対策を推進する」としており、ここでも過疎の問題が浮かび上がっている。

〈広域市町村圏計画〉この整備要綱では、まずこの計画の背景として、公共施設整備の遅れ、過密過疎問題への対応、市町村行政の効率的運営、住民生活行動圏域の広域化への対応等の要因を指摘し、「日常社会生活圏を場とする新しい地域の振興整備に関する施策の展開及びそのための広域行政体制の整備が不可欠である」として、次のような方針を定めている。

「都市及び周辺農山漁村地区を一体とする日常社会生活圏を広域市町村圏とし、地域の振興整備に関する総合的な計画の策定および実施ならびに広域行政体制の整備を促進する」としている。

この計画は、人口10万人以上の規模を基準としており、中心市街地を核として周辺の地域的位置づけを行っている。しかし、もともと広域的な対応を出発点としており、圏域内における市町村以下のコミュニティの問題、位置づけについては、一切ふれられていない。

〈社会教育審議会の答申〉答申は、わが国における経済成長や技術革新、物質的な生活の豊かさ、余暇時間の増加、国民の学歴水準の向上など社会状況の変化のなかで「いわゆる個性の喪失、人間疎外、世代間の断絶、地域連帯意識の減退……」等、好ましくない現象がおきていることを指摘し、このような激しい変化のなかで「国民のひとりひとは、その生涯の各時期に応じて新しい生活課題や学習要求をもつにいたる」ことを予測し、対応する社会教育のあり方を次のように方向づけている。

すなわち、①社会教育は、国民の生活のあらゆる機会と場所において行うというように考え方を拡大する、②生涯教育の観点から社会教育の体系化を図る、③多様

表 5 広域市町村圏の基準

図 域 の 限 界		2 次 生 活 圏 (町村段階)	3 次 生 活 圏 (広域市町村)
半 径		4～6km	半径 15～30km 特に限界は設けない
時 間 距 離 の 限 界		徒歩60分, 自転車20分, バス, 鉄道利用では 10km が限度	バス60分
人 口		1万人以上	10万人程度
配置される公共施設の系統	社 会 福 祉		養護老人ホーム, 老人いこいの家
	学 校 教 育	中学校	高等学校, 小・中学校理科教育センター
	社 会 教 育	中央公民館, 図書室	市民会館, 図書館
	医 療	診療所 (医師常駐)	総合病院 (老人病センター, 伝染病隔離病舎)
	衛 生	し尿処理場, 下水道終末処理場, ゴミ焼却施設	
		上水道	火葬場
	レ ク リ エ ー シ ョ ン	運動広場	都市公園, 総合体育施設
	保 安	常備消防, 警官派出所	消防署, 警察署
そ の 他		役場 (団地官公庁地区) 郵便局 (特定局) 農協センター	市役所, 保健所, 福祉事務所, 郵便局 (普通局)

な要求に対応するよう教育の内容・方法の改善を図る, ④小グループ活動の促進, 既存の地域団体の組織運営の改善を図る, 団地等, 新しい地域社会における地域活動の展開, ボランティア活動の重視, ⑤社会教育のための施設と指導者の拡充を図る, 等である。

答申は, コミュニティ活動として, とくに問題を指摘していないが, ここに示された方向やその内容が語るものは明らかにコミュニティ活動の一翼を担うものである。

そのことは, 社会教育施設の位置づけについてもいえる。たとえば, 「公民館は, 地域住民ひとりひとりの学習の場として, ……住民が談論し, お互いの交流を深める場として, また……地域の環境改善に取組みそれを推進する場として, さらに青少年教育の場として拡充されることが必要である」とし, その他図書館, スポーツ・レクリエーション施設等各種の地域施設についても日常生活圏あるいは広域圏施設として, その方向づけを行っている。これらの施設配置の問題は, そのままコミュニティ施設の問題として捉え直すことができるのではないだろうか。

III コミュニティ形成の方法

1. コミュニティ形成の前提となるもの

コミュニティをどのように形成するかという問題は, コミュニティをどのように規定するかという問題と不可分の関係にある。

仮に, 国民生活審議会報告の定義により “地域性と各

種の共通目標をもった市民を主体とする集団” とすれば, その共通目標を支える, あるいはそれを形成するところのいわゆるコミュニティ活動が不可欠の条件であることはいうまでもない。また, そうした活動の場としての地域センターや各種の生活環境施設も欠かせない条件であるし, コミュニティの規定の仕方によって, さらにその条件はプラスされるであろう。

こうした概念規定——条件設定が, そのままコミュニティ形成の方法と結びついている。つまり, こうした条件, たとえばここでのコミュニティ活動や生活環境施設の整備が, そのままコミュニティ形成の方法となるわけである。ただし, ここで注意しなければならないことは, コミュニティの概念規定が, 現状ではあくまでも期待概念であるだけに, こうしたコミュニティ活動なり生活環境施設の整備が自覚した市民的な活動として, あるいはそうした市民意識を育てるような活動として, どう実践されるかというアプローチの問題がある。とくに, 行政によってコミュニティ形成が意図された場合には, このことが十分検討されなければならないだろう。

以上のことを前提として, 以下資料によって, コミュニティ形成の方法を整理してみよう。

まず, 表 1 にかかげたコミュニティ関連計画(c)～(e)の場合は, すでに紹介したように, そのほとんどが広域行政計画であり, 広域との関連においてわずかにコミュニティにふれているにすぎない。それも, 共通していることは, いずれも主として生活環境施設 (あるいは道路)

の問題として捉えていることである。したがって、いわゆるコミュニティ意識なり、それを支えるコミュニティ活動にはふれていない。

もちろん、コミュニティ形成の方法としては、考えられるすべての条件・方法を整えることを目的として、総合的なアプローチの方法をとることもあるし、主として生活環境施設のような特定の条件づくりの側面からアプローチする方法もあるだろう。それはまたコミュニティ形成に取り組む立場や、コミュニティ形成の過程、その地域のおかれた条件などにもよって異なるし、多様な形態が考えられる。

しかし、いずれにしても、ここにあげた政府のコミュニティ関連計画（新全総や広域市町村圏計画、地方生活圏構想等）から、住民の生活する場への重大な影響、とくに過疎地域での影響をみることはできても、コミュニティ形成の積極的な意図をよみとることはできない。

2. モデル・コミュニティ

自治省の「コミュニティ対策要綱」および国民生活審議会報告「コミュニティ」は、いずれもコミュニティ形成の問題を正面きって取り上げたものとして注目される。とくに、前者はモデル・コミュニティづくりという具体的な施策として実施に移されたものであるだけに、その動向は興味深いものがある。

そこで、まず自治省のコミュニティ・プランから紹介し、その後に参考として国民生活審議会報告によるコミュニティ形成の方法を要約紹介しておこう。

自治省が昭和46年4月から推進を手がけたモデル・コミュニティは、「おおむね小学校の通学区域程度の規模を基準……」とするもので、都道府県知事が市町村長と協議して選定することになっている。

このモデル・コミュニティ活動は、主として次の方法で推進されることになっている。

- ①コミュニティ整備計画(表2参照)の策定
- ②コミュニティ活動計画の策定
- ③モデル・コミュニティ推進組織、とくに行政の役割と活動
- ④コミュニティ・ボンドの実施

まず、はじめのコミュニティ整備計画については、「……より広域の生活圏域の整備に関する計画との相互の関連も考慮して」定めるものとし、以下表2に掲げたような生活環境施設について、(イ)住民が歩行者として安全に近隣生活が営むことができるような歩行者専用道路の確保、(ロ)住民の近隣生活の核となる地区の形成、文化・

体育・レクリエーション活動施設の配置、(ハ)社会福祉・保健衛生施設の整備、(ニ)老人・児童のための施設づくり等を地域の実情に応じて定めることとしている。

この整備計画の裏づけとして、自治省は「市町村が、コミュニティ整備計画に基づいて実施する建設事業に要する経費に充てるために起こす地方債について、優先的な配慮をすること」とし、また都道府県においても「モデル・コミュニティ施設の整備のために必要な事業の実施について優先的な配慮をするとともに、これに必要な援助を行うこと」としている。

一方、この整備計画の財源として“コミュニティ・ボンド”の発行が大きな1つの柱となっている。そのねらいは、「……市町村が行うコミュニティ施設の整備事業に必要な資金を住民が自主的に提供するとともに、これを通じて、住民がコミュニティ施設に対して愛着をもち、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ことを目的とする」としている。

コミュニティ・ボンドは、市町村が指定地域内の住民を対象に証書発行形式で行うもので、応募の調整は住民組織が行うことができるとしている。

第2には、こうした施設整備と同時に「新たにコミュニティ活動に関する計画を策定し、または各種のコミュニティ組織の行事予定等を調整して、コミュニティ活動に関する計画を定める」こととし、活動計画の内容として、交通安全等、生活の安全に関すること、社会福祉の増進・健康の管理に関すること、生活環境（清潔、静かさ、美観の維持）に関すること、お祭り・文化・体育・レクリエーションに関すること、市町村政に対する住民意志の反映に関すること、等を例示している。

第3には、こうした活動を支える組織として、住民組織や行政の役割について、いくつかのことを提唱している。たとえば、「一つのコミュニティ組織また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……」にし、その場合「……地区内の各地区、各種の職域、各年齢層、男女との他住民のグループを適切に代表するものが協力して、コミュニティ組織の運営に当たることとなるよう配慮する」ものとしている。また、市町村は、コミュニティ審議会を設置する等の措置を講ずるものとしている。

なお、これらの点に関しては、行政局長通知「コミュニティ（近隣社会）対策の推進に関する事務処理要領について」（昭和46年4月3日）のなかでさらに、住民の自主性の尊重ということで詳細な指示がだされている。

たとえば、コミュニティ組織については「モデル・コ

コミュニティのコミュニティ組織としては、町内会、自治会、婦人会、青年団、PTA、子供会、その他いろいろな種類の組織がそれぞれ独自の活動をし、それらの組織の活動を調整するための連絡機構をつくること、地域全体でひとつのコミュニティ組織をつくること等、いろいろなかたちが予想されるが、そのいずれを選ぶかは、住民が自主的に決めることである」としている。

3. コミュニティ形成の方策

国民生活審議会の報告は、コミュニティ形成の方策についてかなりのスペースを割き分析提案を行っている。

コミュニティ形成の方法を提唱する前提として、まず①コミュニティと行政的対応（住民要求の分析、議会の役割と現状、フィードバック・システムの確立と住民参加等）、②コミュニティ・リーダー（リーダーの性格、フォロアシップの問題、老人の社会参加、社会教育等の役割等）、③コミュニティ施設（シビル・ミニマムとしてのコミュニティ施設、施設の種類、コミュニティ施設の運営）等の問題について現状分析を行い、その方向づけを行っている。そのうえでコミュニティ形成の4つの方法が提唱されている。

その方法というのは、第1に「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捉える個別的方法ともいうべきものである」として、物的な生活環境の改善としては、すでにあげた新全総や生活圈構想をあげ、社会的水準の確保としては社会教育や学校教育をあげている。この方法の問題点としては「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……」等を指摘している。

第2には、「制度的方法というべきものがある」として「公聴広報、市民参加、モニター等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」方法、つまり住民の行政参加をあげている。しかし、この場合にも「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ろう」と指摘している。

第3は、「運動論的方法というべきものである」としている。「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場合も強まっている。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」。

第4は、「情報的方法ともいうべきものが考えられよう。すなわち、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上げ情報をながすことである」としている。

以上のような方法をどのように取り入れるかという点については、各コミュニティの実情に応じて、1つもしくは、いくつかの組合せを選択することも可能であると、その基本には「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ることができるといえよう」としている。

IV コミュニティ・プランの意味するもの

国の段階におけるコミュニティおよびコミュニティ関連計画をできるだけ資料に沿って忠実に要約紹介しよう心がけてきたが、本稿を終えるにあたり、若干感想めいたことを付け加えておきたい。

1. コミュニティ・プランの矛盾

国のコミュニティ関係の一連のプランをみて、第1に感じることは、中央官庁で住民生活にもっと密着するコミュニティのプランを考え、指示することの積極面と違和感とである。都市化や家庭機能の変化のなかで新しい地域社会の役割が求められていること、経済の高度成長を背景に交通事故や公害問題が時と所を選ばず、日本全土に広がり、まさに地域問題として拡大していること、住宅や生活環境施設への投資がおくれ、住民生活の側からみて快適さや安全とは程遠い現実があること等は、まったくそのとおりである。だからこそ、政府が住民生活の場に注目し、生活環境施設の整備を一致して計画の課題にあげたことについては、積極的に評価したい。

しかし、一方で、住民生活の場に密着するコミュニティ問題を、なぜ国の施策として提唱しなければならないのだろうかという素朴な疑問がある。生活環境の整備は大いに推進してほしい。その予算措置をぜひとってほしい。しかし、例えばどのような生活環境施設が、どこに、どれだけ必要か、もっともよく知っているのは、地域で生活する住民であり、住民にもっとも近い地方自治体ではないだろうか。

だとすれば、コミュニティといった問題は、地域の住民要求や住民運動などを背景に、住民の主体的な姿勢、住民自治の育つ長い過程のなかで考えられるものであり、

そうした運動を背景に地方自治体のなかで考えられるべきものではないだろうか。

国の段階における責任・役割というのは、たとえば、おくれた生活環境施設の問題についていえばその充実計画をたてることで十分ではないだろうか。それをどのように具体化し計画化するかは、住民と地方自治体の間で決めることである。

つまり、地方自治体が住民の主体的な要求や幅広い各種の運動に対応して、コミュニティづくりを援助できるよう、国は地方自治体の権限を拡大し、財政を強化する方向で考えていくことこそ真のコミュニティづくりにつながる道ではないのだろうか。

コミュニティといったことが、わずかの指定期間や国のレベルでの計画、行政サイドからの接近を主とする方法、それも国の主唱で育つと考えること自体、今日の住民生活の実情にそぐわないものがあるのではないだろうか。

2. コミュニティ施設

政府のコミュニティ・プランのなかには、共通する部分がいくつかある。その1つは、生活環境施設の整備という側面からコミュニティ問題を捉えていることである。

しかし、ここでぜひ考えておきたいことは生活環境施設づくりの過程の問題である。その施設によって、運動の主体、参加範囲が異なるにしても、コミュニティ施設である限り、施設づくりは住民運動ないしは住民参加を背景として実現されなければならないことである。つまり、生活環境施設とコミュニティ活動を切り離さないで捉えることが重要である。

例えば、地域福祉活動の経験に照らしても地域の遊び場づくり運動を背景に実現した遊び場と天下りの的にできた遊び場とでは、その利用や管理等において著しい差のあることはいうまでもない。

また、高齢化社会に向って今後各市町村で、老人ホームが建設されていくだろう。その際にも、最近各地では

つぼつ芽がでていくように、地域の老人自身の問題として、あるいは婦人や青年などの参加を得て、老人ホーム設置運動として実現した場合には、老人ホームが地域のなかの孤島のように隔離されることなく、家庭の延長として捉えられるし、その後の運営面でも地域との結びつきが可能になる。また、こうした過程を通ることによって、老人ホームに対する理解が高まり、内容を改善していくうえでの力、市民的なエネルギーを結集していくことが可能になるのではないだろうか。

こうしたことは、それぞれの生活環境施設についていえるだろう。

3. 住民生活の総合性

最後にもう1つだけ感想を付け加えておきたい。それは各省の様々な生活圏構想なり、コミュニティ・プランを受けとめる側の住民は、同一人であるというまったく平凡な事実である。いま、住民生活のなかには生活そのものの問題が山積している。たとえば、住宅や物価、公害といった非常に大きい問題がある。4畳半か6畳一間のアパート生活、せいぜい2DKか3DKの住宅、公害といった生活の基本に係わる問題とコミュニティあるいは生活環境施設の問題をどのように係わらせて考えればよいのだろうか。

ここでは、そこまで問題を広げないにしても、たとえば昨年あたりからしきりといわれるようになった「農工一体化」とか「農工両全」といった農村の工業化の背景となっている、通産省産業構造審議会産業立地部会「農村地域工業開発の考え方と施策について」昭和45年9月1日、あるいは最近制定された「農林業地域工業導入促進法」が地域社会に及ぼす影響とその関連を十分考え、住民の生活の立場にたって総合化してみなければ、実際に住民生活の場がどのようなようになっていくのか、コミュニティといったことが、どのような現実性をもっていることなのか見定めることはできないだろう。