

## 地域コミュニティの再生と都道府県の役割

法政大学法学部教授 名和田是彦

地域コミュニティの再生は、現在喫緊の課題であり、筆者も近年多くの論稿を発表し<sup>ii</sup>、また依頼されるままにさまざまな機会に講演を行ってきたが、都道府県（以下簡単なため単に「県」と言うことにする）の役割を意識してこの問題を論ずるところになると、どの程度のことか書けるのか多少不安ではある。

言うまでもなく行政によるコミュニティ支援の最前線は市町村であって、県の役割は、たとえ直接に地域コミュニティに働きかけるものであっても、常に何らかの意味で間接的なものである。また、一口に県といってもさまざまであって、大都市圏のように人口規模も行財政能力も大きな都市自治体が多いところと、中小規模の市町村が多いところとでは、県の役割もおのずと異なってくるだろう。

しかし、だからといってコミュニティ再生における県の役割が小さいということには決してならない。地域から少し距離を置いた位置を生かし、理念的な立場から、コミュニティ政策と支援策を打ち出し、市町村とコミュニティを励ましていくことは重要であり、例えばその一例を本号の鹿児島県の事例によって読者は見ることができよう。

本稿では、現在のコミュニティの状況を念頭に置

いて、県としても是非とも考えていただきたい政策的論点をいくつかにしぼって論じてみることにする。紙数の関係でそれぞれの論点について簡略な論述を次々に展開することになるが、是非実践感覚を發揮してお汲み取りいただきたい。

## 一 自治体内分権制度

自治体内分権とは、都市内分権とか地域内分権とかいうふうにも言われるが、①（合併により大規模化した）市町村の区域をいくつかの地区（昭和の大合併時にせよ平成の大合併時にせよ旧合併市町村の区域であることが多い）に区分し、②そこに役所の出先を置き、③さらにそこに住民代表組織を付帯させる、仕組みである。外国でも多く見られる仕組みであるが、現代日本の場合ほぼコミュニティ支援に使われていると言つてよい。しかしそこにもさまざまなヴァリエーションや考慮事項がある。こうした論点を、県として研究し、県内の市町村にアドバイスすることは、県の重要な役割と言える。

## (一) 地区の設定

まず地区の設定については、一見するといろいろとヴァリエーションがあるのだが、実はほぼ連合自

治会・町内会の区域であると言つてよい。そうでないと機能しないのである。だから、上には、平成の大合併のときの旧市町村をエリアとした自治体内分権制度もあるとの趣旨を述べたが、こうしたケースは、合併特例法による地域自治体や合併特例区に見られるものの、コミュニティ政策というよりは合併のソフトランディングの意味合いが強い。コミュニティに働きかけるという政策を指向するならば、地区設定はおのずと連合自治会・町内会のエリアとなるのであり、実は、ここでは詳しく述べないが、同時に昭和の大合併のときの旧町村のエリアとなることが多く、しかもこれは小学校区とほぼ同じであることが多い。

これは、例えばドイツの都市内分権の地区設定と比べてもかなり小さい。高福祉高負担国家ドイツでは、日本における「協働」のような、住民組織に自ら公共サービスを担ってもらうという期待が存在せず（もつとも最近では財政危機の中でそうした動きがないではない<sup>iii</sup>が）、もっぱら行政は何をなすべきかを当該地区の総意として議決するという機能のために都市内分権を組織しているため、きめの細かい地区設定は必要ないのである。

このことはコミュニティの拠点となる施設に関する考慮につながっていく。

## (二) 拠点施設

すなわち、自治体内分権制度の定義として、各地区に役所の出先を配置すると冒頭に一応述べたが、特にコミュニティ・エリアとして小学校区程度の地区を考える場合には、そんなにきめ細かく役所の機能を配置するわけにもいかないことが多い。コミュ

ニティ・センターや公民館などに役所の職員も配置されているケースは恵まれたケースと言えるだろう。

通常は、地区をいくつか束ねて出先を置くとか、あるいは職員の地区担当制を実施するなどの工夫が行われることになる。

一方、住民組織側から見ると、活動の拠点となる施設は、多くの自治体では、役所の職員の配置されていないコミュニティ・センターのような施設となるのであるが、公民館活動の長い伝統があるなどの蓄積のある自治体を除いて、一九八〇年代に整備されたコミュニティ・センターは、生涯学習機能に特化したつくりであり、コミュニティを活性化し「協働」の取組みを推進していくことには距離がある場合が多い。今更新しい拠点施設を整備する余裕は到底ないとすれば、既存の地域施設を若干改修することで使い勝手をよくすることが肝要である。一見ささやかだが、そうした工夫が見られる自治体は割に多い。例えば、生涯学習活動のための仕切られた部屋の集合体となっているつくりのどこか（例えば事務室やロビー）に、機動的でオープンなミーティングスペースを置いたり、料理教室用の調理室を地域福祉的な給食サービスのできるものに改造したり、といった取組みである。

### (三) 住民代表組織の機能

実はこの論点が最も政策上悩ましいところである。

現代日本の自治体内分権制度は、自治会・町内会が脆弱化してきた<sup>iv</sup>ことが背景となっており、自治会・町内会以外の地域の諸団体や活動する諸個人の

横の連携を作り出し、その力であらためてコミュニティの活力を掘り起こそうとするものなのであるが、そうは言っても地域における権威と人材と良い活動力と、やはり自治会・町内会が新たに設置されるコミュニティ組織の中心に座るほかはない。

そうすると、自治会・町内会としては（あるいはほかの既存の団体も）、なぜ新しいコミュニティ組織が必要なのか、それは屋上屋ではないのか、行政は自治会・町内会をつぶそうとしているのではないのか、自治会・町内会と新しいコミュニティ組織とはいったいどつちが「上」なのか、といった疑念が生ずることになる。

こうした疑念を背景として、新しいコミュニティ組織の役割をどのようなものとして設定するかは、よくよく考えなければならぬ。

大きく分けると、住民組織の役割設定は、行政が当該地区で今何をすべきであるかを建議する、あるいは地区内の諸団体が今どんな課題に取り組むべきであるかを整理する、といった意思決定の機能を重視する考え方と、当該地区で課題となっていることに自ら取り組むという事業実施を重視する考え方がある。

「協働」という政策理念からは、当然後者に目がいくことになるが、その前提として前者の機能も重要である。最近策定が流行している自治基本条例では、これを「参加」とか「参画」として規定し、「協働」と並ぶ自治体運営の基本理念としている。このように、事業実施とそれについての決定権限とは、すなわち「協働」と「参加」とは、車の両輪でなければならぬ。行政に替わる公共サービスを住民に期待し

ながら権限はいつい渡さないというのは虫のよすぎる話である。

また、事業実施については、自治会・町内会などの既存の地域組織がまだ気付いていない課題、まだ取り組めていない課題などに目を向け、人材も新しく発掘して、地域社会を元気づけるような方向にもっていくことが肝要であり、そのような地域を揺り動かす刺激を与えるように考えていくことが行政の大きな役割であると言える。二〇〇〇年の社会福祉法改正でできた「地域福祉計画」に地域を巻き込んで取り組む、あるいはいわゆる協働事業提案制度などを案出して地域に考えてもらおう誘因をつくるなどの、積極的な仕掛けが行政に求められている。この点、県の支援的な取組みが大きな役割を果たすだろう。

事業実施（「協働」というのは分かりやすいが、コミュニティ自身の決定権限（「参加」というのは、住民にとってもまた自治体行政にとってもやや分かりにくいようである。最も分かりやすいのは、当該地区限りで自由に使える資金を用意し、地域課題の解決のために住民自身が使い方を決めるといった場面であろう。そのようにして、身近な地域で民主的に物事を決めていくという気風が再構築されていくという意味でも、また地域課題を自分たち自身で解決したという自信を獲得するという意味でも、重要な取組みである。そこで次に、この活動資金という問題について、より広い文脈の中で論じてみよう。

## 二 コミュニティ活動の資金

現在のところ財政的に比較的恵まれた自治体も含めて、財政削減は至上命題である。特にコミュニティ

組織の役割を「協働」に置いているところでは、それによって財政削減が期待されていることは隠しようもない事実である。

しかし、コミュニティとして費用を全くかけないで諸活動ができるわけではない。無償のボランティアで行われる活動であつてさえも、交通費、材料費等々はおかかるとある。だから、新しい課題に取り組む必要を感じた地域では、まだそれにかかわる行政の補助制度がない場合には、当該活動に取り組む団体に対して自治会が資金を提供する例が多いのである。ましてや本格的な活動をするためには、有償性のある活動、さらにはコミュニティ・ビジネスを意識せざるを得ない。

以下においては、地域での活動の資金確保の諸類型について簡単に整理してみる。

### (一) 行政からの補助や委託、指定管理

財政削減時代とは言つても、行政は依然として市民公益活動にとって重要な資金の供給主体であつて、行政としては、限られた資源を有効に使つてコミュニティ再生を進めていかなければならない。宮崎市が今年度から徴収を始めた地域コミュニティ税は、果敢な取組みとして参考にされるべきである。この場合、単に資金を流すのではなく、地域社会を揺り動かすような効果をもたらすように考えるべきである。その意味で、現在広く行われている協働事業提案制度などはよい試みである。指定管理者の指定に当たつて、公開のプレゼンテーションを伴う競争的な仕組みが多く導入されているのも、同様の観点から評価できる。財政削減だけを考へるのでなく、地域を揺り動かし、新しい人材と知恵を発掘す

るような効果を持つように制度設計をしていくことが大切である。

### (二) 寄付その他免税を誘因とする民間資金

近年、いくつかの自治体で、自治体への寄付が免税や(法人の場合)全額損金算入されるなどの特典があることに着眼して、市民活動支援のための基金を造成していく試みが出てきている。これにいわゆるマッチングファンド(寄付と同額を行政も出している)を充実させていくやり方の仕組みを組み合わせることもよく行われているようである。

もちろん、免税等の特典さえ用意できれば同様のことは民間組織がやつてもよいのであり、現に神奈川県子ども未来ファンド<sup>v</sup>などの実例がある。

免税の特典に着眼して市民公益活動の資金を集めるに際して、よく行われるのが、自治体への寄付に際して、助成してほしい市民活動団体の希望を述べることができ、自治体はその希望を尊重して、基金からの助成の仕方(助成対象団体、助成額など)を決める、という仕組みである。私自身も、横浜市「よこはま夢ファンド」<sup>vi</sup>の審査委員会で、こうした仕組みの運用にかかわつてい

る。ここでは、公益的活動のための資金が、税を免れるという私的利益を誘因として調達されるという点について、少々考えてみたい。

この場合において、どの公益的の市民活動にどのくらいの資金が分配されるかの事実上の決定権は寄付をする個人にあることに注目すべきである。この点において、例えば市川市の1%支援制度<sup>vii</sup>も同様の性質を有する。

こうした仕組みにおいては、助成される市民活動

の公益性の度合いと助成額とは、必ずしも比例する保障がない。有力な寄付者をもっている団体が有利であり、どんなに先進的で重要な活動をしていても有力な寄付者が見いだせない団体は資金が得られにくい。こうした悩みを、私自身上記の活動においてしばしば痛感してきた。

それでは、この資金的枠組みはうまくない仕組みなのかと言うと、やはりそうではない。行政はどうしても市長や議会といった民主的多数者の意思を背景にした機関によって物事を判断するのであり、まだ民主的多数者が気付いていない、しかし大いに顧みられるべき少数者の諸問題に対しては、感度がよくない。障害者や外国籍市民などは、どう頑張つても選挙で多数派を占めることはできないのであり、こうした言わば構造的マイノリティに対して、民主的社會は常に敏感に配慮しなければならないが、実際にはそれはなかなか難しい。資金的な面に限つて言えば、免税等の特典を誘因とした仕組みは、まさにこうした隠れた問題に気付いた個人が、少数者の切実な活動にチャンスを与えることができるのである。民主的な社會に不可欠な仕組みであると言えるし、またそうした考え方を意識して運用していくべきである。

### (三) コミュニティ・ビジネス

さらに、近年社会貢献活動の資金調達の新たな手法として注目を集めているのがいわゆるコミュニティ・ビジネスである。コミュニティ・ビジネスの明確な定義は今のところないようであるが、おおむね地域社會の諸課題をビジネスの手法をもって解決する取組みと考へておけばよいであろう<sup>viii</sup>。実際の





事例は極めて多様であり、担い手の組織形態も、法人格のない場合、NPO法人の場合、株式会社など営利法人の場合、などさまざまである。また、その収益活動そのものが公益性の強いものである場合と、収益活動自体は通常の営利活動と同様のものであってもそれを通じて公益的活動組織の財政基盤が強固になるという場合とがあるように思う。

そんな多様性の中で一つの事例だけ扱うことが適当かどうかは迷うが、やはり具体的な事例に則して論じないと理解が難しいと思うので、私が関与している横浜市港南区の港南台地区にある「港南台タウンカフェ」の事例を取り上げよう。

港南台タウンカフェは、港南台商店会、市民活動団体まちづくりフォーラム港南（私は

この代表を務めている）と連携しつつ、株式会社イータウンが運営しているもので、二〇〇五年十月開設から二年間は、空き店舗活用の補助金を受けたが、そのあとも順調に存続している。厨房はないので、飲食面は、コーヒーその他の飲み物やケーキなどのお菓子類程度にとどまる。安定的な収益源の中心はいわゆる小箱ショップである。棚を多数設け、これを賃貸して、陳列された商品を委託販売するというこの種の仕組みは、コミュニティ・カフェの必須アイテムと言っているが、実際にはなかなか成功しない。独自のセンスによる店づくりの結果タウンカフェがこれに成功しているのは注目すべきことである。写真によって、小箱ショップの実際の様子のほか、落ち着いた気軽な店内の雰囲気を感じていただけるであろうか。

このカフェには、実に気軽にいろいろな人が訪れる。そしてほんの井戸端会議やスタッフのちょっとした声かけから、いろいろなアイデアが生まれ、さまざまな市民活動の取組みに発展したりしている。また、地元の自治会や商店会、あるいは市民活動団体などが会議を行うスペースとしても利用されている。単に時間つぶしのためにゆったりコーヒーを飲む人の傍らで口角泡を飛ばした会議が行われていても何ら不自然ではないのは、このカフェの雰囲気のなせる技である。

このように港南台タウンカフェは、地域の交流と市民活動の場づくりの新たな試みとしてコミュニティ・ビジネスの成功例と言える。

このようなコミュニティ・カフェなどの民設民営の交流拠点、市民活動支援センターのような行政が設置した拠点と比べても、気軽に入れるという点

で開かれた性格が格段に強い。市民活動を実践している人や特定の用事のある人だけが集うのではなく、誰でも無目的にふらりと寄るのである。

実はこのような交流拠点づくりや居場所づくりは全国的にきわめて多く見られる。このようなものをなぜ現代の日本人たちは熱心に取り組むのだろうか？

私は、港南台タウンカフェに強くかかわる中で、公共の場の再建の試みだという確信を深めている。

「新しい公共」とか「新たな公」といった言葉で、「公共性」への関心が高まっているが、その内実は、「公共」一般ではなく、公共サービスに限定されていることが多い。行政側にお金がなくなったから民間の側の公共サービス提供力に期待したいということである。それはそれで重要だが、公共思想としてみた場合、貧寒さを感じる。公共とは、本来、誰でも気軽に交流できる場のことであり、「顔の見えない」関係づくりの第一歩となる「顔の見えない」不特定多数の人たちと出会う場なのである。コミュニティ再生のための「顔の見えない関係づくり」は、顔の見えない関係を上手につくりあげてことを要請しており、交流拠点づくりはそのためのツールだと感ずるからこそ、今日日本で多くの取組みが行われているのではないであろうか。

そこで最後にこの担い手の問題について簡潔に述べたい。

### 三 市民活動支援と新たな担い手

コミュニティ再生のためには、自治会・町内会を始めとする地縁系の既存団体ではなく、いわゆるテーマ型の市民活動にも積極的に目を向けるべき

であることは言うまでもない。両者は時として相容れないように言われることがあるが、決してそんなことはない。両者は活動者のパーソナリティを異にしているために特に初期期において相互の誤解から対立が生ずることがあるにすぎない。地域のために活動しているという志を共有していることが分かりさえすれば、両者が歩み寄り相互に尊重し合うことよって、大きな成果を上げている例はたくさんある。

私手がけているいくつかのアンケート調査では、社会貢献的な市民活動団体の中でも、特に活動エリアが狭域であるものに貴重なものが多かった<sup>ix</sup>。こうした団体は、自治会・町内会と協力関係を持つことが大切であり、またそのことよって地域には大きな利益がもたらされる。

このようにして、新しい活動団体に地域としてチャンスを与え、活力を生かすことで、コミュニティ再生に大きな力が得られる。

コミュニティ再生にかかわる論点はまだまだ数多くあり、学べき実践例は国内に豊富にある。県におかれても是非研究上の論議や実例に学ばれて、市町村やコミュニティの取組みを後押しする仕組みづくりに取り組んでいただきたい。

iii この点についても、ドイツを含むヨーロッパ諸国の事情について、上記拙編著の各章をご覧いただきたい。

iv 特に今世紀に入ってから多くの自治体で加入率が急低下しているのは新しい、憂慮すべき動向である。名和田是彦「コミュニティとコミュニティ・プラットフォーム」『地方自治』第七三二号、二頁〜十五頁、二〇〇八年十一月に私なりの仮説を書いておいた。

v さしあたり、<http://www.kodomofund.com/>のサイトで概要を知ることができる。

vi さしあたり、<http://www.city.yokohama.jp/me/shimin/tshin/fund/>のサイトで概要を知ることができる。

vii さしあたり、<http://www.city.ichikawag.jp/pla06/1111000002.html>のサイトで概要を知ることができる。財産の多寡等によつて差別されることなく平等な選挙権をもつてコントロールされる政治的意思決定の対象から、一定額の税金を免れさせるという免税制度の問題点が、市川市の制度の場合、税の1%の使途の決定権があらさまに特定の納税者個人に与えられるという点で、より鋭く現れることに留意すべきである。

viii 経済産業省関東経済産業局がウェブサイトを(<http://www.kantomeit.go.jp/seisaku/community/index.html>)を立ち上げており、さしあたりそこに示された暫定的定義を参照されたい。

ix さしあたり、名和田是彦「協働型都市内分権制度とコミュニティの役割」(町田市役所「まちだ政策研究誌 窓」第一号、二十三頁〜三十四頁、二〇〇六年三月)を参照。私は、この種のアンケート調査は横浜市港南区と小田原市で参加させていただいたが、この論文は、町田市のご好意で提供していただいた町田市のデータを分析したものである。

i 国においても総務省が「コミュニティ・交流推進室」という組織を立ち上げ、また「新しいコミュニティに関する研究会」(二〇〇九年八月二十六日に報告書を出している。私は座長を務めた)などを設置したりといった動きが見られる。ii さしあたり、名和田是彦編著「コミュニティの自治」(日本評論社、二〇〇九年)を参照していただきたい。