

日本の地方自治「コミュニティ」施策

(Local Self-Government and "Community Development" Program in Japan)

東北學院大學法學部助教授 新川達郎

NIIKAWA, Tatsuro, Associate Prof.,
Dept. of Law, Tohoku-Gakuin Univ.

はじめに

日本の地方自治制度は、都道府縣と市町村という二階層制をとっている。都道府縣は複数の市町村を含んだ廣域的な地方政府であり、市町村は住民にとって最も身近な地方政府である。これら地方政府には、日本國憲法によって、自治權が保障されている。それを具體的に言えば、國に對する地方の獨立性と、地方政府の内部における民主的統治である。各層の地方政府の形態やその權能は、比較的劃一的なものとなっている。

これまでの自治の經驗は、必ずしも長期に亘りて形成されてきたものではない。第二次世界大戰後の民主化の一環として、ようやく實現したものであり、40年余りの自治の經驗をもっているにすぎない。そして、未だ理想の地方自治とはいえないという指摘も多い。

しかしながら、この短い經驗のなかで、日本の地方自治の發展は見られた。地方政府機構の運営という面での成長とともに、政策面での對應においても多様な經驗を積み重ねつつ發展を續けているといえるのである。

後者の政策面における展開をみると、第二次大戰後の制度改革と初期の混亂を乗り越えつつ、地方政府が最初に直面したのは、地域經濟開發という課題だった。しかし、周知のように、こうした經濟開發至上主義は、1950年代ころから工業開發を日本全體に進めてきた結果、人口の都市集中を生み、いわゆる、過密と過疎の問題を生み出すとともに、開發による公害問題や環境問題を發生させるにいたった。

地方政府が、より主體的に取り組む必要を見出したのは、公害・環境問題に觸發されて登場してきた、住民運動であった。というのも、公害問題の最初の被害者は、特定の地域の住民であり、特定の地方政府の主権者であったからである。こうした住民運動は、1960年代にはいと、層その活動を活發化させるとともに、單なる反對のための運動から、政策形成的な參加活動へと、成長していった。

これら住民運動は、地域的な政策形成過程とかがわからざるを得なくなり、いわゆる住民參加が、地方政府の運営に積極的に取り入れられることになった。もともと地方政府は民主的に運営される爲に、議決機關である地方議會と執行機關である長(知事、市町村長)を、住民の直接公選で選ぶ仕組みをとっていた。しかしこうした間接民主制が、うまく機能しないときに發生した住民運動は、新たな住民參加の仕組みを開發させることになったのである。市民集合や市民の參加による審議會、廣報廣聽の積極的な活用などは、日常のかつ制度的に行われるようになってきた。

住民參加は、單に地方政府への政策人力に於いてのみ注目されていたわけではない。住民の運動や參加に代表される諸活動が、地域社會において、より大きな意義を持つことが、再確認されたのである。1970年代に入ると、それまでの高度經濟成長政策の諸矛盾が、地域社會に引き起こした變化は、物的環境に留まらず、傳統的な地域共同體の解體をも押し進めていたとの認識が廣がった。ここに、政策としての、コミュニティづくり、コミュニティ行政が登場する契期があった。

地域社會における連帶とそれに基づく住民の積極的な活動によって、新しい意味での地域共同社會を創造しようとするとき、「コミュニティ」という古くからある言葉が、新鮮な意味を與えられて、登場したともいえる。そして、この言葉は、單なるシンボルではなく、實踐の場として、活動の方向性として、育むべき住民意識の在り方として、用いられたのである。

一方では政府の機能に限界が認識され、他方で地域社會におけるより良い生活環境と社會關係を構築する必要があるとき、地域社會の再生が、政策的に誘導されることになるのは、1960年代のアメリカ合衆國でも、大韓民國におけるセマウル運動でも、同様に確認できる事實ではなからうか。

このような意味でのコミュニティ政策は、1970年代以降、日本の中央政府および地方政府によって積極的に追求されてきた。もちろん今日にいたるまで、社會福祉の擴充、地方行政の効率化・合理化、教育・文化行政への注目等、多様な政策課題が話題になったが、そのなかでもコミュニティ行政は、常に一定の地位を確保してきた。

とのわけ、1980年代半ば以降、「むらおこし」「まちづくり」と呼ばれる新しい地域開發の在り方が摸索されるなかで、コミュニティ政策の重要性が、改めて注目されている。「ふる

さと創生 1億円事業」として知られる国の政策によれば、地域が自ら考え、自ら実行する地域づくりに、その内容のいかんを問わず、1億円補助しようというのであるが、「むらおこし」「まちづくり」は、このような地域社会の自発的な地域自立のための活動を指し示している。當然のことながら、ここでいう「むらおこし」は、地域社会の連帯と自立を前提とするのであり、地域社会の改善にあらゆる面で貢献するものと、認識されている。

以下においては、日本の地方自治のなかで、常に重要な政策課題とされてきた「コミュニティ」について、その政策の基本的な考え方、政策の體系、具体的な政策実施の現状について報告し、その問題点と将来の課題について、論じておくことにしたい。

1. 「コミュニティ」政策の理念とその展開

ところでコミュニティと言う場合も、様々なものが想定できる。地域共同社会に関わるものは、すべてコミュニティに関わるのであり、地域性を外したものの、職業や目的意識の共有などによる機能的なコミュニティも考えられる。しかしここでは、市民生活の基礎とら意味でのコミュニティ、比較的に包括的な機能を地域的に果たしているものをコミュニティと呼んでおきたい。具体的な組織や活動として表れるものということで言えば、市町村内の部分的な地域住民組織やその活動が、ここで言うコミュニティの中心部分ではなかろうか。

とはいえ、コミュニティの範囲や機能については、必ずしも明確な定義があるわけではない。日本において、コミュニティの必要性を最初に大きく掲げた政府への公式の答申、国民生活審議会・コミュニティ問題小委員会による「コミュニティ～生活の場における人間性の回復」が提出されたのは1969年のことであるが。この答申においてもコミュニティは多義的に定義されている。すにわちコミュニティとは、「生活の場で、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體として。地域性と各種の共通目標を持った、開放的しかも構成員相互に信頼感のある集団」とされる。

その答申によって觸発されたコミュニティ行政への関心は、中央政府の活動を方向付けることになった。その最も重要な政策の一つは、1970年の自治省による「コミュニティ(近隣社会)に関する対策要綱」である。そこでは、健康で文化的な生活を営むために近隣社会の生活環境の整備を行うこと、公共施設の整備と住民の地域連帯に基づく近隣生活の形成が目指されることになった。

この要綱ではモデル・コミュニティ地区を指定して、生活・教育・文化関係の施設を整備し、住民の地域的に連帯した活動を促進することにした。モデル・コミュニティは、おおよそ

小學校區(人口5000人程度)をめどに、83箇所が指定され、國の援助を受けつつ、先行的なコミュニティづくりが行われることになった。具體的には、該當地區について、市町村はコミュニティ整備計劃を策定すること、當該地區の住民はコミュニティ活動計劃を策定すること、當該地區の住民を包括するような連絡調整組織の形成を援助すること、そうした活動の援助のために國は財政上の支援を行うこと、地方債を住民から公募して整備を行うコミュニティ・ボンド構想などが提案されていた。

その外、國の各省廳では、コミュニティ形成をめざして、施設整備を中心に、市町村への補助事業を展開している。1971年には國土廳が過疎地域を対象にコミュニティ・センター建設補助金を創設し、74年には、農林省が農村環境改善センター、同年經濟企劃廳が離島開發總合センター建設事業を開始している。

コミュニティづくりの考え方は、1977年に閣議決定された、國の第3次全国總合開發計劃においても、定住圏構想の一環として取り上げられた。コミュニティ政策は、國の基本的な政策として、公式に承認されたのである。

地方政府における取り組みも、國の政策に觸發されながら、急速に進んでいった。小學校の區域を單位とする地域形成の試みは、國よりも先行して實施されていたところもあったし、舊來の集落單位の連帶やそれに對する行政對應が傳統的に行われていたところもあった。こうした基礎に則りながら、地方政府は、國の政策を取り入れて、コミュニティ施策を展開していった。モデル・コミュニティについて言えば、縣で獨自在指定地域を擴大し、國と同様の事業を縣においても實施することとしたところもある。

都道府縣段階のコミュニティ施策は、各縣ごとに多少の違いはあるが、概ね集落や町内會の區域、小學校區(コミュニティ)、中學校區、市町村、廣域市町村圏、縣域、といった重層的な地域單位のそれぞれにおいて、施設整備をするとともに、コミュニティの形成を目指そうとするものである。コミュニティ施策の體系は、住民のコミュニティ活動への援助、市町村の行うコミュニティ計劃への協力、コミュニティ施設の建設やその援助等に大別される。

コミュニティ施策の立案・調整・實施は、國・縣等の關與を受けながらも、基本的に市町村が行ってきている。というのも、市町村がコミュニティに最も近い政府單位であり、サービス供給の擔い手であり、住民と最も直接に接する機会が多く、歴史的にも自然に形成されてきた集落を基礎に成り立っていることが多いからである。

市町村におけるコミュニティ施策は、通例、各市町村が策定している基本構想・基本計劃のなかで、必ず一つの項目として、觸れられている。市町村における計劃的なコミュニティ形成の方策は、大きく二つの領域で實施される。一つは、住民の連帶や活動を促す施策であり、コミュニティ活動計劃ない推進計劃と呼ばれることが多い。そこでは、住民の意識啓發、

コミュニティ組織への援助、リーダーの養成、ボランティア活動の促進などが、市町村政府側の施策として、実施されることが多い。

二つ目は、コミュニティ施設の整備である。各市町村では、計画的に、公民館、コミュニティ・センター、集会所、地域体育施設(体育館、運動広場)、等の建設を進めてきている。

これらの施設が、コミュニティ活動の據点として利用されることになる。

なおこうしたコミュニティ計画は、本来は住民自身が策定すべき性格のものであり、市町村内の一部地域ごとに、地域住民組織が主体的に策定するという例もある。また市町村による計画策定においても、何らかの住民参加手続きが取り入れられていることが多い。

2. 仙台市コミュニティ施策

こうした性格をもつコミュニティ施策は、今日的には、どのような課題を擔っているのだろうか。コミュニティに関しては、いかなる行政上の対応が求められているのであろうか。

それを明らかにするために、ここでは宮城縣仙台市(人口約92万人)を事例として取り上げて、検討してみることにしよう。

(1) 仙台市総合計画(基本構想・基本計画)におけるコミュニティ施策

1986年に策定された仙台市基本構想は、その施策の大綱の中で、「生きがいと創造性を生みだすまちづくり」を掲げている。すなわち市民が、個性豊かに生き生きとくらすまちづくりを進めるか、その環として、「地域における福祉、文化、スポーツ、住民自治などの活動の活性化を圖り、人との出會いを大切にする豊かなコミュニティを醸成する」という。とはいえ、このコミュニティづくりの項目は、施策の大綱31項目の中の30番目に位置しているにすぎない。

この基本構想をうけて策定された基本計画は、基本構想に基づいた具体的な施策と対応を含む長期計画とされている。この基本計画の中の「まちづくり計画」の一つとして、コミュニティ施策が位置付けられている。計画の體系の中では、「しあわせのまちづくり」のための3項目の施策の一つとして「生きがいと創造性を生みだすまちづくり」が掲げられる。そしてこの「生きがいと創造性を生みだすまちづくり」の施策の一環として4項目の一つに「コミュニティづくりの推進」が位置付けられるのである。

「コミュニティづくりの推進」は、どのような現状認識や課題の摘出し、基本方向の設定や施策の立案を行っているのだろうか。これを基本計画の立案の骨子から探ってみよう。

まず「現状と課題」においては、都市化などによる伝統的地域社会の解体が進み、新たな人間関係の形成や人間性回復がコミュニティに期待されるようになったという。そして、地域が生活に創造的な価値を生み出す場として見直されているという。例えば、世代をこえた相互扶助への意欲の高まり、地域の自己決定と実践という自治的自主的活動の活発化、地域への愛着とボランティア意識の醸成、生きがいの場としての地域への期待などがある。そこで、既に存在している地域の多様な活動を活性化していくことがコミュニティ形成に必要であるという。またそのためには、参加と連帯の意識を生みだし、コミュニティの活動を活性化していくことが重要だという。

このような課題に答えるために、「基本的な方向」としては、第一に「生きがいを生み、個性ある地域をつくるコミュニティの形成をめざす」こと、第二に「コミュニティは、市民の自主的、自発的活動によって形成されるものであり、条件整備によって側面的な援助を行っていく」ことがあげられている。

こうした方向にしたがって、「基本的な施策」としては、第一に「コミュニティ活動の活性化」が、具体化される。

第一の「施設の整備」については、「活動のエリアに配慮しながら、計画的に配置すること」、「市民センター、コミュニティ・センター、町内集会所、公民館、老人憩いの家等の整備」、「学校開放によるコミュニティ活動の場の提供」という3点が上げられている。

第二の「組織づくり」については、「小学校区程度の範囲で活動する多様な組織のゆるやかで自主的な交流や連携を進める」こと、「町内会、子供會育成會、老人クラブ等の多様な組織に組織間、地域間の相互交流と情報交換、リーダーの発掘や養成」をすること、「広報広聴、福祉、保健衛生、教育等の多くの領域における行政の地域への関わりを、総合的かつ有機的に行えるようにしていく」ことの3点である。

第三の「活動の活性化」については、「住民自治活動、文化活動、青少年健全育成活動、福祉活動、健康づくり、環境美化、防災活動、学習活動、スポーツ活動、レクリエーション活動、まちづくり等市民の地域における多様な活動を支援していく」こと、「コミュニティ施設の建設、運営への市民参加により、地域にあった施設利用を進め、地域住民の交流の場としての機能を高める」こと、「意識の高揚と活動への参加を促す学習機会を広げる」

こと、「地域を基盤とした市政参加と市民の手によるまちづくり」、「地域に関する情報の提供と収集のシステム形成」という3点である。

つぎに、そこで指摘された、施設づくり、組織づくり、活動の活性化施策の實情について簡単に觸れておこう。

(2) 市民利用施設

仙台市の市民利用施設は、四つのレベルに分けて考えられている。第一に、市民館、市体育館、婦人文化センター等の、全市的および行政区域的に利用される施設がある。第二に1~2の中学校区の地域を対象とする地域施設(中規模施設)があり、地区市民センター・公民館等がそれに当たる。第三に、住区施設として、およそ小中学校区程度の地域にコミュニティ・センター等が設置されている。第四に、単位町内会程度の地域に町内会集会所などが設けられている。このうち第三のレベルまでの施設については、市で計画的に設置を進めている。

地区施設については、設置の補助などを行う。

地区市民センターは、地域の各種活動の據点として整備されてきたものであり、およそ1500平方メートル程度の、集會施設・體育施設などのある多目的施設である。施設は整備計画に基づき、地域人口規模5萬人をめどに設置しているが、施設内容については、市民の意見を取り入れたものとしている。設置には、通例市民による建設促進期成會が、要望等を提出するパターンがある。

施設の管理運営は、財団法人仙台市建設公社に管理委託しており、それと共に、その地域の各種團體代表による運営協力會が結成されて、運営に住民参加の道を開いている。なお、體育館・集會施設は有料、その他は無料が原則であるが、町内会等には使用料の減免措置もある。

地区市民センターは、1990年4月には40館に増えている。通例、地区市民センターは、公民館、保健センターとの併設であり、會議室、和室、體育館、遊戯室、娛樂室、圖書室などを備えている。またプールがある例もある。

コミュニティ・センターは、300~500㎡の規模の施設で、地域住民活動の場として、利用されるものである。小中学校区程度(人口1萬人程度の範囲)に設けられ、その施設の建設段階から、住民の参加によって施設内容を決め、運営や管理も住民組織が自主的に行う。そのために、住民團體代表等40~80名によって構成される市民委員會が、設置される。實際の運営は、その委員會で選ばれた運営委員會が行う。

運営、管理、利用は、當該運営委員會で定める規則に基づいて行う。なお規則のモデルは、市によって作成されている。

コミュニティ・センターは、1989年1月現在で28箇所が開設されている。主に、集會施設、和室、圖書室等が設けられることが多い。また小中学校施設に隣接して、用地の確保がなされる方針が、近年では定着しつつある。

ほぼ町内会単位に設けられている集會所は、町内会等の施設であるが、その建設に際して

は、經費の一部について、補助を行っている。補助対象となる施設は、床面積50㎡以上の集會所の新築、10㎡以上の増改築、修繕が対象であり、町内會または連合町内會が交付対象となる。交付額は、1989年3月現在において、対象經費の3分の2で、60萬圓を限度としている。

1988年度の事業実績を見ると、新築11箇所に対して約5450萬圓、増改築等 10箇所に対して約3100萬圓の補助を行っている。

(3) 地域住民組織の育成と活動の援助

仙台市ではコミュニティをつくる實質的な擔い手を、町内會は、地域住民によって、自主的任意的に組織されるが、それと同時に、住民と市政とを結ぶ對話の窓口としても考えられているという。すなわち、行政の末端として、住民への連絡事務や、住民の市政参加の経路になる。

このような地域住民組織の育成に當たって、仙台市では、運営經費の一部補助を行っている。

1988年実績は、1167の町内會に対して、総額約8700萬圓の補助を行っている。補助の基準は、舊仙台市では1世帯当たり300圓である。

町内會には、およそ小學校區單位での地區連合町内會、行政区の單位の連合町内會長協議會、仙台市連合町内會長會があり、それぞれに運営補助金を受けている。これらの連合組織は、市政との窓口、市民参加のための單位にもなりやすい。

その外、町内會長研修會を、仙台市が主催し、意見交換や後援會を開いている。1988年度の実績では、884名が参加している。また町内會役員を長く勤め、地域活動に貢献した人に対しては、一定の基準をもうけて、町内會役員表彰を行っている。

地區連合町内會は、學區ごとに設けられているが、町内會以外の特定目的の各種住民團體は、この學區を單位にして、設けられることが多い。PTAはもとより、地區社會福祉協議會、地區衛生團體連絡會、消防後援會、防火協力會、地區防犯協會、地區交通安全協會、地區體育協會、地區子供會、老人クラブ、地域ぐるみ生活指導連絡協議會が、設けられている。

このほか、民生委員、仙台市社會福祉協議會、日赤奉仕團、共同募金會、身體障害者福祉協議會、老人クラブ連合會、仙台市地區兒童福祉協議會、仙台市青少年健全育成推進指導員・推進員連絡協議會、自主防災組織、婦人防火クラブ、消防團等が、町内會と連携を取りつつ活動している。

3. コミュニティ施策の政策評價

以上のようなコミュニティへの地方政府を中心とする関与は、いかなる意味をもっているのだろうか。コミュニティ本来の意味である住民の連帯や、自主的な住民活動の活性化からすれば、行政の関与は、そもそも行われてはならない、という理解のしかたも可能である。それにもかかわらず、コミュニティ行政が正當化されるとすれば、それは、次のような理由によるであろう

第一に、日本國憲法および地方自治法によって、地方政府がその住民の「福祉」の向上を目的に存在しているという点である。すべての住民の生活状態を向上させるために、採用しうる政策の一環として、コミュニティ施策が位置付けられる。

第二に、住民の福祉を実現するにしても、政府サービスのみで、それが達成されるわけではない。むしろ、地域社会の連帯とその発展が前提である。こうした観点から、地域の再生が、コミュニティ形成を通じて目指されることとなった。

第四に、政府の役割、特に地方政府の役割について、それを整理するという点である。行政と住民との役割分擔が、コミュニティの形成のなかで、改めて問い直されるべき課題となる。一方では、行政の過剰なサービスと住民の限りない要求が悪循環し、他方では、不十分な公共サービスと住民の受動的な態度とが悪循環するという、構造的な問題に対する解決策が、コミュニティの持つ公益的で市民的な機能に期待されたのである。

第五に、こうしたコミュニティが形成されることは、それに對應する政府、特に地方政府行政に、自己變革をもたらさざるを得ない。単なる行政の効率化・合理化に留まらず、自立的な地域社会を対象とした政策展開への轉換を求められるとともに、地方政府職員の意識や行動の面においても、サービス提供者・規制の実施者という立場から、住民との協力をを行い、より良い地域社会を作る立場への轉換が必要とされる。かくして、コミュニティの形成は、政府や行政の改革、民主化と効率化、環境の變化への柔軟な對應とを実現する手段となる。

このような意義を持ちうるにもかかわらず、コミュニティに関する政策展開は、様々な批判にさらされてきた。それは、大きく分類すると、コミュニティについての基本的な考え方に關する問題、行政の體質や執行體制に係わる問題、住民組織や住民自身の問題に、區分される。また更に、この問題を コミュニティ施策の個別の課題との關連でみるならば、住民活動への援助と コミュニティ施設の建設にも、内在化されている。

批判的論點の第一は、コミュニティの本質に關するものである。住民の自發的・自然發生的な コミュニティは、行政の關與に本来ないというものである。それとともに、一般に、コミュニティ施策において、達成すべき目標としてのコミュニティの姿は、不明瞭なままであるという。したがって、コミュニティ活動も曖昧なままに進められてしまうという。

第二の論點は、地方政府等が實施するコミュニティ施策の問題性である。コミュニティ形

成を言うことは、行政にとって都合の良い地域社会と服従的な住民を作り出すことに結び付くともいわれる。そこまでいかなくとも、コミュニティが、事實上、行政の出先機関化すること、そして行政の責任を住民に轉嫁し、公的サービスのレベルを低下させることになる、とも指摘されている。

また、行政の體質として、劃一的な政策展開になりやすいこと、住民参加による政策決定も形式的になりやすく、地域ごとに異なる諸条件を考慮に入れられないこと、いわゆる縦割り行政の悪弊が施策の一貫性を妨げることも、同時に指摘されている。

第三に、コミュニティ施策の展開が、かえって住民の活動を停滞化させ、地域名望家による伝統的な支配の復活を招くのではないかという、批判がある。コミュニティ施策が幅広く進められるにともない、住民の自主性が阻害され、本来のコミュニティ形成とは相反する方向に向かうというのである。

とりわけ、いわゆる町内会・自治会を、住民自治組織の中核と位置付け、コミュニティ形成の結節点としようとするときに、問題は大きいといわれる。町内会自治会それ自身が、解體しつつある地域社会を象徴するものであり、しかも伝統的な支配構造と一體のものと理解される側面があるからである。

以上のような問題点を、具体的なコミュニティ施策に充てはめるなら、より實態的に論點が指摘できる。第一に、地域住民の組織化や活動の援助についていえば、それらは決して新しい活動を刺激するものではなく、既存の組織(例えば町内会・自治会)を對象に、これまでの活動に助成をする、あるいは既成のリーダーを對象に研修を行う、といったように、何ら新しいコミュニティの形成ではなく、古い組織の再生策といった趣すらある。假に新たな活動を對象とするものであっても、補助が無くなれば活動も行われなくなるというあうに、行政主導型で、住民に定着しないケースが多く見られる。

第二に、コミュニティ・センターないしそれに類する施設については事態は更に深刻である。

一つはセンターの配置の問題である。日常的に地域の住民に利用されるには、小學校區の範圍は廣すぎる。むしろ、數百人規模の住民を對象とする集會所施設のほうが、はるかに利用し易いことになる。二つには、施設の機能の問題である。集會所としては一應利用できるが、それ以外に、一般住民に提供できる機能は限られる。學習や住民相互の交流機能、體育施設の付加などが、試みられているが、必ずしも成功しているとは思えない。三つには、配置と施設内容にす関連するであるが、施設の利用度が必ずしも高くないこと、利用者が特定の住民になりがちであることが指摘できる。それは同時に、センターでの住民の活動内容の貧困さにも原因の一部がある。四つには、運營方法の問題である。市町村が直接運營する場合

には、施設の維持管理の考え方が優先され、住民には利用しにくくなる。一方、住民の管理に任せられた場合にも、経費の分擔が明確でない場合、住民の負擔が大きい場合などにはその管理は極めて保守的なものとならざるを得ない。五つには、中央政府の關與の不適切さである。中央の各省廳は、それぞれにコミュニティセンター 類似の施設の設置を助成する政策をとっている。その結果、複数の施設が競合し、多目的施設化もままならないままに、硬直的に設置・運営されることになる。そしてその責任と負擔は、最終的に市町村が負うことになる。

このように、コミュニティ施策の多くが、厳しい批判にさらされているにもかかわらず、その評價は、すべてを否定しようというものではない。むしろ、政策の意圖ないし指向性については、積極的な評價が下されるにもかかわらず、その実施の各場面で、問題や矛盾点が見い出されるのである。したがって、現状においては、わすかにプラスの評価であり、費用便益分析の結果を出すとすれば、恐らく極めて効率の悪い政策実施だと測定されることになる。こうした問題状況に対しては、コミュニティ施策の対象、コミュニティ活動の内容の再検討をふまえて、新たな政策体系の再構築が、進められる必要がある。現に「人づくり」、「交流」、「ネットワーク」などを鍵概念とする、新たなコミュニティの構想と、政策對應が、高齢化社會と情報化社會という大きな社會變化の流れのなかで、摸索されている。

4. コミュニティの再發見

コミュニティは、様々な變化に直面しながら、その機能や本質を環境に對して適應させてきている。こうしたコミュニティに、何らかの形で関わりを持たざるを得ない市町村行政當局もまた、そのコミュニティ施策を、變換せざるを得なくなっている。翻って、今日の地方行政が直面している様々な環境の變化は、コミュニティ施策の在り方をも變えさせるものとなっている。言い方を變えれば、都市化に代表されるような社會經濟的な變化と、地方自治の制度的政策的變化との相互作用が、市民生活の基底部分にあたる地域コミュニティにおいて、もっとも生々しい形で生起るという。

このような状況は、あらゆる政策分野、行政サービスに共通するものといえよが、とりわけコミュニティに関しては、それが住民生活の多くの側面を 包含した分野であること行政對應も重要とされること、その一方では定形化されたサービスのパターンがあるわけではないことから、極めて對應が難しい問題領域の一つになっている。

加えてコミュニティ施策は、直接的にコミュニティに行政作用を及ぼし、望ましい状態を作り上げるというスタイルではなく、間接的に、コミュニティの形成促進條件を整える援助を行う、という性格をもっている。地方政府による援助は、當該コミュニティの客觀的な

状況によって、コミュニティごとに大きく異なってくる。

コミュニティ施策が、常に新しい課題であり続けるのも、こうした問題領域の性格によるものであることは、いうまでもなからう。このよう不定型さを前提としつつ、日本の地方制度および地域社会の中で、コミュニティ施策は、今後、どのような課題を擔っていくのであろうか。

第一に、日本の地方自治との関連から見ておこう。理想のコミュニティは、その住民にとって最も身近な自治の実践の場である。そして地方自治は、コミュニティにおける豊かな自治の実践によって育まれる。市町村の自治は、コミュニティの自治によって支えられる。というも、住民はコミュニティの参加を通じて、参加の訓練を受けるとともに、コミュニティを通じて地方政府の政治・行政過程に参加しているからである。そのことはまた、地方政府の民主的な応答性を高めることにもなる。従って、コミュニティは、見掛け上の非政治化や行政による包攝の危険にもかかわらず、また常に流動的で解體の目を孕んでいるにもかかわらず、それ故にこそ、日常的に再形成され続けていく価値があるといえる。

第二に、他の政策課題との関連から見ておこう。コミュニティと呼ばれるにせよそうでないにせよ、日本の公共サービスの多くは、地域に基礎を置いている。高齢化への対応を初めとする社会福祉においても、コミュニティとボランティアに基づく地域福祉を中心に、これからの政策展開を考えざるを得ない。教養・文化・スポーツ活動などは、コミュニティに基礎を置きながらもより柔軟な組織化、活動の展開を求めるようになってきている。公衆衛生、特に健康問題について言えば、地域での保健活動・健康管理が課題とされている。コミュニティは、これらの政策実施活動を支える重要な基盤となりつつある。

第三に、地域社会の変化との関連から、コミュニティ施策の課題を見ることもできる。日本の地域社会は今、高齢化、情報化、国際化、余暇社会化という変化の直接的な影響を受けつつある。そのなかで住民のコミュニティ活動は、多様化するとともに、コミュニティの定義や範囲を変えてきた。一方で地縁的な組織を残しながら、他方では限りなく機能的なコミュニティに近づいてきている。「人」の「ネットワーク」としてのコミュニティが、廣がりと深みを見せ始めている。こうした新舊取り混ぜた多様な形態のコミュニティが、重層的に並存する状況に對應した、コミュニティ施策が求められている。そしてそれは、恐らく、ネットワーキングや交流事業、人づくりなどに代表される、よりソフトウェアに近い施策の形をとるのではなからうか。

最後に指摘しておきたいのは、今後のコミュニティ施策の内容についてである。

コミュニティ施策は、地域住民の活動の定着と、環境変化に對應する新しい組織や活動のパワーとを、前提にしつつ、展開されざるを得ない。これまでのような行政依存の町内會、

町内會依存の行政、という関係ではなく、地域と行政との新しい協力を摸索すべき段階にある。より具体的に言えば、第一に、地域を總體として、多様で重層的な住民のネットワークとして、把握していくこと、そして第二に、施設や組織中心であった諸施策を、住民の活動を中心としたものに再編成していくこと、その場合活動の芽をいかに大きく育てるかが、コミュニティ施策の評価を分けるポイントになるであろう。そのためには、あたらしいリーダーセンターや組織の發掘、活動の段階に合わせた公的援助、住民活動を觸發して使し易い施設體系について、政策的に配慮していく必要がある。

〈參考資料〉

「あしたのまち・みんなのまち」(昭和60年度版—コミュニティづくりの記録)、あしたの日本を創る協會、1986年

「行政システム研究第1號(地域社會の町内會自治會)、地方行政システム研究センター。1985年

地方自治制度研究会編「コミュニティ讀本」帝國地方行政學會、1973年

同「續コミュニティ讀本」ぎょうせい、1975年

同「新コミュニティ讀本」ぎょうせい、1975年

「地域開發」第286號(特輯・都市型コミュニティ施策の新展開)、地域開發センター、1987年7月

自治省コミュニティ研究会「コミュニティ研究会報告」1977年

自治省コミュニティ研究会「コミュニティ讀本」丸井工文社

經濟企劃廳國民生活局「コミュニティとくらしの環境」大冢省印刷局、1975年

神戸都市問題研究所「コミュニティ行政の理論と實踐」勁草書房、1975年

國民生活審議會調査部會コミュニティ問題小委員會「コミュニティ—生活の場における人間性の回復」1969年

「コミュニティ」各號、地域社會研究所

松原治郎「コミュニティの社會學」東京大學出版會、1978年

宮城縣「第二次宮城縣長期總合計劃」1986年

同「宮城縣新長期總合計劃」1978年

奥田道大「都市コミュニティの理論」東京大學出版會、1983年

佐藤 竺「コミュニティをめぐる問題事例」學陽書房、1980年

仙台市「仙台市總合計劃」1987年

同「仙台市基本構想」1986年

同「あなたが考える新しい仙台 市民意向調査報告書」1988年

同「町内會活動の手引き」1986年

同「市民センター、コミュニティ・センター 施設概要書」1986~89各年

同「公民館事業概要」1985年

總務廳行政監察局編「會館等公共施設の現状と問題點—總務廳の行政監察結果からみて—」大冢省印刷局、1986年

東海自治問題研究所「コミュニティ活動入門」自治體研究社、1984年

「都市問題」第81巻2號（主集・都市コミュニティの現在）、東京市政調査會、1990年2月

「都市政策」第21號（特輯・都市とコミュニティ）、神戸都市問題研究所、1980年10月

日本の 地方自治와 「커뮤니티」 施策

(Local Self-Government and “Community Development” Program in Japan)

新川 達郎^{*}

머 리 말

日本の 地方自治制度는, 都道府縣과 市町村의 二階層制를 採擇하고 있다. 都道府縣은 複數의 市町村을 거느리는 廣域的인 地方政府이며, 市町村은 住民에게 가장 親近한 地方政府인 것이다. 이들 地方政府에게는 日本國憲法에 依해서 自治權이 保障되어 있다. 이것을 具體的으로 말하자면 國家에 대한 地方의 獨立성과 地方政府 内部에서의 民主的統治인 것이다. 名層 地方政府의 形態나 그 權能은 比較的 劃一的으로 되어 있다.

지금까지의 自治의 經驗은, 반드시 長期間에 걸쳐서 形成되어 온 것은 아니다. 第二次世界大戰後의 民主化의 一環으로서 겨우 實現된 것이며, 40余年의 自治의 經驗을 갖고 있음에 不過하다. 그래서 아직도 理想的인 地方自治라고 말할 수 없다는 指摘도 많다.

그러나 이 짧은 經驗 가운데에서 日本 地方自治의 發展이 눈에 띈다. 地方政府機構의 運營面에서의 成長과 더불어 政策面에서의 對應에 있어서도 多樣한 經驗을 쌓으면서 發展을 繼續하고 있다고 말할 수 있다.

後者인 政策面에 있어서의 展開를 보면, 第二次大戰後의 制度改革과 初期의 混亂을 克服하면서 地方政府가 最初로 直面하게 된 것은 地域經濟開發이라는 課題였다. 그러나 周知하는 바와 같이 經濟開發至上主義는 1950年代부터 日本全體가 工業開發을 推進하여온 結果, 人口의 都市集中 現狀을 낳게 하는, 이른바 過密과 過疎의 問題를 낳게 함과 同時에 開發에 의한 公害問題와 環境問題를 發生시키게 되었다.

* 日本 東北學院大學 法學部 助教授

地方政府가 主體的으로 對應해 나갈 必要性을 느끼게 된 것은 公害·環境問題에 觸發되어서 登場하게 된 住民運動에서였다. 그 理由는 公害問題의 最初의 被害者는 特定地域의 住民이었고, 特定 地方政府의 主權者였기 때문이다. 이러한 住民運動은 1960年代에 이르러서는 加一層 그 活動을 活潑히 할 뿐만 아니라 단지 反對를 위한 反對運動에서 政策形成的인 參加活動으로 成長해 나갔다.

이들 住民運動은, 地域的인 政策形成過程과 不可分의 關係를 이루게 되어 이른바 住民參加가 地方政府의 運營에 積極的으로 受容되게 되었다. 원래 地方政府는 民主的으로 運營되도록 하기 위하여 議決機關인 地方議會와 執行機關인 長(知事, 市町村長)을 住民이 直接公選에 의해서 選出하도록 하는 制度를 取한 것이었다. 그러나 이러한 間接民主制가 充分히 그 機能을 發揮하지 못하였을 때에 發生하게 된 住民運動은 새로운 住民參加의 方法을 開發하게 되었던 것이다. 市民集會와 市民의 參加에 의한 審議會, 弘報 公廳의 積極的인 活用 등이 日常的 制度的으로 行해지게 되었다.

住民參加는 단지 地方政府에 政策的 影響力을 行使하는 것만 注目되어온 것은 아니었다. 住民의 運動이나 參加에 代表的인 諸活動이, 地域社會에 있어서, 보다 큰 意義를 갖고 있다는 것을 再確認하게 되었다. 1970年代에 들어오게 되면서 當時까지의 高度經濟成長政策의 諸矛盾이 地域社會에 일으킨 變化는 物的 環境에 그치지 않고 傳統的인 地域共同體의 解體에 이르도록 하고 있다는 認識이 퍼져갔다. 여기에 政策으로서의 커뮤니티 形成, 커뮤니티 行政이 登場하게 되는 契機가 이루어지게 되었다.

地域社會에 있어서의 聯帶와 이에 基礎를 둔 住民의 積極的인 活動에 의해서 새로운 意味를 갖는 地域共同社會를 創造하려고 할때, 西洋에 옛날부터 있었던 「커뮤니티(community)」라는 말이 新鮮한 意味를 주게 되어 登場하게 된 것이라고 할 수 있다. 그래서 이 말은 단지 象徴的인 것이 아니라 實踐의 場으로서, 活動의 方向性으로서, 育成되어야 할 住民意識의 存在行態로서 使用되었던 것이다.

한편 政府의 役割機能에도 限界가 認識되게 되고, 다른 한편 地域社會에 있어서의 보다 좋은 生活環境과 社會關係가 構築될 必要가 있다고 느끼게 되어 地域社會의 再生이 政策的으로 誘導되게 된 것은 1960年代의 美國이나 ('70年代)의 韓國의 새마을運動도 같은 性格의 것으로 確認할 수 있는 것이 아닐지.

이와 같은 意味에서의 커뮤니티政策은 1970年代 以後 日本의 中央政府 및 地方政府에 의해서 推進되어 왔던 것이다. 勿論 오늘에 이르기까지 社會福祉의 擴充, 地方行政의 効率化·合理化, 教育·文化行政에의 注目 등, 多樣한 政策課題가 話題로 되었지만 그 中에서도 커뮤니티行政은 恒常 一定한 地位를 確保해 왔다.

게다가 1980年代 中半부터 「마을 일으키기」, 「거리 만들기」라고 불리우는 새로운 地域開發方

式이 摸索되는 가운데 커뮤니티政策의 重要性이 다시금 注目을 받게 되었다. 「故郷創生 1億圓事業」으로 알려진 國家의 政策에 의하면, 地域社會가 스스로 생각하고, 스스로 實行하는 地域社會 建設에 그 內容의 如何를 不問하고 1億圓을 補助하려는 政策인데, 「마을 일으키기」, 「거리 만들기」는 이와 같은 地域社會의 自發的인 地域自立을 위한 活動을 指稱하고 있는 것이다. 當然한 것이지만 여기서 말하는 「거리 만들기」는 이와 같은 地域社會의 聯帶와 自立을 前提로 하는 것이며, 地域社會의 改善에 여러 側面에서 貢獻하는 것으로 認識되고 있다.

以下에서 일본의 地方自治中에서 恒常 重要한 政策課題로 되어온 「커뮤니티」에 대해서 그 政策의 基本的인 思考方式, 政策의 體系, 具體的인 政策實施의 現狀에 對해서 報告하고 그 問題點과 將來의 課題에 對해서 論하여 두고자 한다.

1. 커뮤니티政策의 理念과 그 展開

그런데 커뮤니티라고 하는 境遇에도 여러가지의 形態를 생각해 볼 수 있다. 地域共同社會에 關係된 것은 모두 커뮤니티와 關係가 있는 것이며, 또한 地域性を 벗어난, 職業이나 目的意識의 共有 等に 의한 機能的인 커뮤니티도 생각할 수 있다. 그러나 여기에서는 市民生活의 基礎라는 意味에서의 커뮤니티, 比較的 包括的인 機能을 地域的으로 다하고 있는 것을 指稱하여 커뮤니티라고 해 두고자 한다. 具體的인 組織과 活動으로 나타나고 있는 것으로 말하자면, 市町村內에 있는 部分的인 地域住民組織이나 그 活動이 여기서 말하는 커뮤니티의 中心部分이 될 것이다. 그렇지만 커뮤니티의 範圍나 그 機能에 對해서는 반드시 明確한 定義가 되어 있는 것은 아니다. 日本에서 커뮤니티의 必要性을 重大하게 들어 公式的인 答申으로 政府에 提出하게 된 것은 1969年 國民生活審議會·커뮤니티問題小委員會에 의한 「커뮤니티 ~ 生活의 터전에 있어서의 人間性的 回復」이었으나, 이 答申에서도 커뮤니티를 多義的인 概念으로 定義를 내리고 있다. 卽 커뮤니티란 「生活의 터전에서, 市民으로서의 自主성과 責任을 自覺한 個人 및 家庭을 構成主體로 하고, 地域성과 各種의 共通目標을 가져, 開放的이면서도 構成員相互間에 信賴感이 있는 集團」이라고 하고 있다.

이 答申에 의해서 觸發된 커뮤니티行政에의 關心은, 中央政府의 各 省廳에 있어서, 여러가지로 政策對應을 하도록 했을 뿐만 아니라 問題에 直面하게 된 地方政府의 活動 方向을 定立하도록 했다. 그 中 가장 重要한 政策中의 하나는 1970年의 自治省에 의한 「커뮤니티(近隣社會)에 關한 對策要綱」이었다. 여기에서, 健康하고 文化的인 生活을 營爲하기 위하여 近隣社會의 生活環境을 整備할 것, 公共施設의 整備와 住民의 地域聯帶를 構築하는 近隣生活의 形成을 目標로 하게 되었다.

이 要綱에서는 커뮤니티·모델 地區를 指定해서, 生活·教育·文化關係의 施設을 整備하고, 住民이 地域적으로 聯帶하여 活動할 것을 保進할 것으로 했다. 모델·커뮤니티는 大略 少學校區(人口 5,000人程度)를 豫定, 83箇所가 指定되어 國家의 援助를 받으면서 先行的인 커뮤니티 形成을 推進하게 되었다. 具體적으로는 該當地區에 있어서 市町村은 커뮤니티 整備計劃을 策定하고 當該地區의 住民은 커뮤니티 活動計劃을 策定하며, 該當地區의 住民을 包括할 수 있는 連絡調整組織의 形成을 援助하게 되어 있는 바, 이러한 活動의 援助를 위하여 國家는 財政上의 支援을 하고, 住民으로부터 地方價를 公募하여 整備基金으로 使用하도록 하는 커뮤니티·펀드(Community Fund) 등이 提案되었다.

其他, 國家의 各 省廳에서는 커뮤니티 形成을 위하여 施設整備를 中心으로 補助事業을 展開하고 있다. 1971년에는 國土廳이 過疎地域을 對象으로 커뮤니티·센터建設補助金を 創設했으며, 1973년에는 農林省이 農村環境改善센터를 同年 經濟企劃廳은 離島開發總合센터-建設事業을 開始했다.

커뮤니티 形成을 위한 執念은 1977년에 閣議에서 決定된 第三次全國總合開發計劃에 있어서도 定住圈構想의 一環으로 다루어졌다. 커뮤니티 政策은 國家의 基本的인 政策으로서 公式적으로 承認되게 된 것이다.

地方政府에 있어서의 對策도 國家의 政策에 觸發되어서 急速히 進展되어 나갔다. 小學校의 區域을 單位로 하는 地域 形成을 위한 試圖는 國家보다는 先行해서 實施되어온 곳도 있었고, 傳來의 集落單位 聯帶나 이에 對한 行政的 對應이 傳統的으로 行하여져 왔던 곳도 있었다. 이러한 基礎에 立脚하여 地方政府는 國家의 政策을 受容해서 커뮤니티 施策을 展開해 나갔다. 모델·커뮤니티에 對해서 말하자면 縣에서도 獨自적으로 指定地域을 擴大하고 國家의 事業과 마찬가지로 事業을 縣에서도 實施하기로 한 곳도 있다.

都道府縣段階의 커뮤니티 施策은 各 縣마다 多少의 差異는 있지만, 既成集落이나 町內會의 區域, 小學校區(커뮤니티), 中學校區, 市町村, 廣城市町村圈, 縣域과 같은 重層的인 各 地域單位에 있어서 施設整備를 함과 동시에 커뮤니티 形成을 目標로 하고 있는 것이다. 커뮤니티 施設의 體系는 住民의 커뮤니티 活動을 援助하는 것, 市町村의 커뮤니티 計劃에 協力하는 것, 커뮤니티 施設의 建設이나 그 援助 등으로 大別된다.

커뮤니티 施設의 立案·調整·實施는 國家·縣 등의 關與를 받으면서도 基本的으로는 市町村이 行하고 있다. 그 理由는 市町村이 커뮤니티에 가장 가까운 政府單位이며, 서비스供給의 擔當者여서, 住民과 가장 直接的으로 接觸할 수 있는 機會가 많을 뿐만 아니라 歷史적으로도 自然히 形成되어온 集落을 基礎로 하여 成立되는 境遇가 많기 때문이다.

市町村에 있어서의 커뮤니티 施策은 通常 各 市町村이 策定하고 있는 基本構想·基本計劃 가운데 반드시 하나의 項目으로 다루어지고 있는 것이다. 市町村에 있어서의 커뮤니티 形成의 施策은 크게 두 가지의 領域에서 實施되고 있다. 그 中の 하나는 흔히 커뮤니티 活動計劃 내지 推

進計劃이라고 불리워지는 것으로 住民의 聯帶와 活動을 促進하는 施策으로서, 住民의 意識啓發, 커뮤니티組織에 대한 援助, 指導者의 養成, 보란티아活動의 促進 등이 市町村政府側의 施策으로 實施되는 境遇가 많다.

다른 하나는 커뮤니티施設의 整備이다. 各 市町村에서는 計劃적으로 公民館, 커뮤니티·센터, 集會所, 地域體育施設(體育館, 運動場) 등의 建設을 推進하여 오고 있다. 이들 施設들이 커뮤니티活動의 據點으로 利用되는 것이다.

더욱이 이러한 커뮤니티 計劃은 本來 住民自身이 策定할 性格의 것이므로 市町村內의 一部地域마다 地域住民組織이 策定하는 例도 있다. 또 市町村에 依한 計劃策定에 있어서도 어떤 形態이든 住民參加의 節次가 採擇되는 境遇가 많다.

2. 仙臺市の 커뮤니티의 施策

이러한 性格을 가진 커뮤니티의 施策은, 오늘날에는 어떤 課題를 짊어지고 있는 것일까, 커뮤니티에 關해서는 어떠한 行政上의 對應이 要求되어지고 있는 것일까, 그것을 明確히 하기 위해, 여기에서는 宮城縣(미야기겐) 仙臺市(센다이시) (人口 약 90만명)를 事例로 들어, 檢討해 보도록 하자.

(1) 仙臺市總合計劃 (基本構想, 基本計劃)에서의 커뮤니티施策

1986년에 策定된 仙臺市基本構想은, 그 施策의 大綱중에서 「사는 보람과 創造성을 만들어내는 거리 만들기」를 들고 있다. 즉 市民이 個性豊富하게 生動的인 삶을 누리는 거리 만들기를 推進하는데, 그 一環으로서 「地域에서의 福祉, 文化, 스포츠, 住民自治 등 活動의 活性化를 試圖하고, 사람과의 만남을 소중하게 하는 豊富한 커뮤니티를 醸成한다」라고 하면서도 이 커뮤니티 만들기 項目은 施策의 31項目中 서른번째에 두고 있는데 不過하다.

이 基本構想을 받아 策定된 基本計劃은 基本構想에 根據한 具體的인 施策과 對應을 包含한 長期計劃으로 되고 있다. 이 基本計劃 속의 「거리 만들기 計劃」의 하나로서 커뮤니티施策이 자리잡고 있다. 計劃體系 속에는 「幸福한 거리 만들기」를 爲한 3項目의 施策中의 하나로서 「사는 보람과 創造성을 만들어 내는 거리 만들기」를 들 수 있다. 그리고 이 「사는 보람과 創造성을 만들어내는 거리 만들기」 施策의 一環으로서 4項目의 하나에 「커뮤니티 만들기의 推進」이 자리잡고 있는 것이다.

「커뮤니티 만들기의 推進」은 어떤 現狀을 認識하거나 課題를 摘出하고 基本方向의 設定이나 施策立案을 行하고 있는 것일까. 이것을 基本計劃立案의 骨子에서 살펴보기로 하자. 우선 「現狀

과 課題」에 있어서는 都市化 등에 依한 傳統的 地域社會의 解體가 進行되고 새로운 人間關係의 形成과 人間性回復이 커뮤니티에 期待하게 됐다고 한다. 그래서 地域을 生活에 創造的인 價値를 生産하는 곳으로 다시보게 되고 있다는 것이다. 예를들어 世代를 超越한 相互扶助의 의욕이 높아지고 地域의 自己決定과 實踐이라고 하는 自治的 自主的 活動의 活潑化, 地域에의 愛着과 블런티아意識의 醸成, 사는 보람의 터로서의 地域에의 期待 등이 그것이다. 그래서 이미 존재하고 있는 地域의 多様な 活動을 活性化해 가는 것이 커뮤니티의 形成에 필요하다고 한다. 또 그것을 爲해서는 參加와 連帶意識을 만들어 내고 커뮤니티의 活動을 活性化해 가는 것이 重要하다고 한다.

이러한 課題에 答하기 爲해서 「基本的인 方向」으로서는, 첫째 「사는 보람을 넣고 個性있는 地域을 만드는 커뮤니티의 形成을 目標로 한다.」는 것, 둘째로 「커뮤니티는 市民의 自主的, 自發的 活動에 依해 形成되는 것이고 條件整備에 의해 側面的인 援助를 해간다」는 것을 들 수 있다.

이런 방향에 따라 「基本的인 施策」으로서는, 첫째로 「커뮤니티設施의 整備」가, 둘째로 「커뮤니티의 組織 만들기」가, 셋째로 「커뮤니티活動의 活性化」가 具體化 된다.

첫째의 「設施의 整備」에 對해서는 「活動領域에 配慮하면서 計劃的으로 配置한다」는 것, 「시민 센터, 커뮤니티센터, 마을集會所, 公民館, 老人휴게소(老人亭) 등의 整備」, 「學校開放에 依한 커뮤니티 活動의 場所提供」의 3點을 들고 있다.

둘째의 「조직 만들기」에 對해서는 「小學校區程度的 範圍에서 活動하는 多様な 조직간에 편하고 自主的인 交流나 提携를 進行시킨다」는 것, 「町內會, 어린이育成會, 老人클럽 등 多様な 組織의 組織間, 地域間의 相互交流와 情報交換, 리더의 發掘과 養成」을 할 것, 「廣報廣聽, 福祉, 保健衛生, 敎育 등 많은 領域에서 行政의 地域과의 關聯을 綜合的 또한 有機的으로 行할 수 있도록 해 간다」는 것 등 3點이다.

세번째의 「活動의 活性化」에 對해서는 「住民自治活動, 文化活動, 靑少年健全育成活動, 福祉活動, 健康만들기, 環境美化, 防災活動, 學習活動, 스포츠活動, 레크레이션活動, 거리 만들기 등 市民의 地域에서의 多様な 活動을 支援해 간다」는 것, 「커뮤니티設施의 建設, 運營에의 市民參加에 依해 地域에 있던 設施利用을 促進하고 地域住民의 交流의 場으로서의 機能을 높인다」는 것, 「意識의 高揚과 活動에의 參加를 促進하는 學習機會를 넓힌다」는 것, 「地域을 基盤으로한 市政參加와 市民의 손에 의한 거리 만들기」, 「地域에 關한 情報의 提供과 收集 system 形成」 등 5가지이다. 다음에는 거기에서 指摘된 設施 만들기, 組織 만들기, 活動의 活性化, 設施의 實態에 對해서 간단히 짚어보자.

(2) 市民利用施設

仙臺市の 市民利用施設은 4개의 레벨로 나누어 생각할 수 있다. 첫째, 市民會館, 市體育館,

婦人文化센터 등 全市의 및 行政區域적으로 利用되는 施設이 있다. 둘째로 1~2의 中學校區의 地域을 대상으로 한 地域施設(中規模施設)이 있고, 施設文化센터, 公民館 등이 여기에 該當한다. 셋째로 住區施設로서 대개 小學校區程度의 地域에 커뮤니티센터 등이 設置되었다. 넷째로 單位 町内會程度의 地域에 町内會集合所 등이 設置되어 있다. 이 중 셋째 레벨까지의 施設에 對해서는 市에서 計劃적으로 設置를 進行中이다. 地域施設에 對해서는 설치보조 등을 行한다.

地區市民센터는 地域의 各種 活動의 거점으로서 整備되어온 것이고, 대개 1,500평방미터 정도의 集會施設, 체육시설 등이 있는 多目的 施設이다. 施設은 整備計劃에 根據하며 地域人 規模 5萬人을 基準으로 設置하고 있는데 施設內容에 있어서 市民의 意見을 받아들여 만들었으며 設置에는 普通 市民에 의한 建設促進期成會가 요망 등을 提出하는 패턴이 있다. 施設의 管理運營은 財團法人仙臺市建設公社에 管理委託하고 있고, 그와 함께 그 地域의 各種團體代表에 依한 運營協力會가 결성되서 運營에 住民參加의 길을 열어놓고 있다. 또한 體育館, 集會施設 등은 有料, 그와는 無料가 原則인데 町内會 등에는 使用費의 減免措置도 있다.

地區市民센터는 1990년 4월에는 40館으로 增加하고 있다. 普通 地區市民센터는 公民館, 保健센터와의 併設이고 會議室, 和室, 體育室, 遊戲室, 娛樂室, 圖書館 등을 갖추고 있다. 또 플랑이 있는 예도 있다.

커뮤니티센터는 300~500평방미터 규모의 施設로 地域住民活動의 場所로서 利用되는 것이다. 小學校區程度(人口 1萬 程度의 範圍)에 設置되어지고 그 施設의 建設段階에서부터 住民의 參加에 依해 施設內容을 定하며, 運營이나 管理도 住民組織이 自主적으로 行한다. 그를 爲하여 住民團體 代表등 40~80명에 依해 構成되는 市民委員會가 設置된다. 實際運營은 그 委員會에서 選出된 運營委員會가 行한다.

運營, 管理, 利用은 該當運營委員會에서 定하는 規則에 根據해 行한다. 또한 規則의 모델은 市에 依해 作成되고 있다.

커뮤니티센터는 1989년 4월 現在 28개소가 開設되고 있다. 주로 集會施設, 和室, 圖書館 등이 갖춰지는 境遇가 많다. 또 小學校施設에 隣接해서 用地가 確保될 方針이 근년에 定着되 가고 있다.

거의 町内會 單位로 갖춰져 있는 集會所는 町内會 등의 施設인데 그 建設에 대한 境遇는 經費의 一部를 보조하고 있다. 補助對象이 되는 施設은 床面積 50평방미터 이상의 集회소의 신축, 10평방미터 이상의 증개축, 수선이 그 대상이고 町内會 또는 聯合町内會가 交付對象이 된다. 交付額은 1989년 3월 現在 對象經費의 容이고 60만엔을 한도로 하고 있다.

1988년도의 事業實績을 보면 新築 11개소에 대해 약 5,450만엔, 増改築 등 10개소에 대해 약 3,100만엔의 補助를 하고 있다.

(3) 地域住民組織의 育성과 活動에 대한 援助

仙臺市에서는 커뮤니티를 만드는 實質的인 담당자를 町內會로 하여 그 育成 그와 同時에 住民과 市政과를 연결짓는 對話의 窓口로서도 생각되어지고 있다. 즉 行政의 末端으로서 住民에의 連絡事務所나 住民의 市政參加의 經路가 된다.

이같은 地域住民組織의 育성에 있어서 仙臺市에서는 運營經費의 一部를 補助하고 있다. 1988년도 實績으로는 1167의 町內會에 대해 總額 약 8700만엔의 補助를 하고 있다. 補助基準은 舊仙臺市에서는 1세대當 300엔이다.

町內會에는 대개 小學校區單位로 地域聯合町內會, 行政區單位의 區聯合町內會長協議會, 仙臺市聯合町內會長會가 있고, 各各 運營補助金을 받고 있다. 이들 聯合組織은 市政과의 窓口, 市民參加를 爲한 單位도 되기 쉽다. 그의 町內會研修會를 仙臺市가 주최하고 意見交換과 後援會를 개최하고 있다. 1988년도의 實績으로는 884명이 參加하고 있다. 또 町內會任員을 오래지내고 地域活動에 貢獻한 사람에 對해서는 일정기준을 두어 町內會任員表彰을 하고 있다.

地域聯合町內會는 學區마다 設置되어져 있는데 町內會以外的 特定目的의 各種住民團體는 이 學區를 單位로해서 設置되는 수가 많다. PTA는 원래부터 地域社會福祉協議會, 地區團體協議會, 地區衛生團體聯合會, 消防後援會, 防火協議會, 地區防犯協會, 地區交通安全協會, 地區體育協會, 地區어린이會, 老人클럽, 全地域生活指導連絡協議會가 設置되어 있다.

以外 民生委員, 仙臺市社會福祉協議會, 日赤奉仕團, 共同募金會, 身體障害者福祉協議會, 老人클럽연합회, 仙臺市地區兒童福祉協議會, 仙臺市青少年健全育成指導員, 推進員連絡協議會, 自主防災組織, 婦人防火클럽, 消防團 등이 町內會와 제휴를 繼續 갖고 活動하고 있다.

3. 커뮤니티施策의 政策評價

이상과 같은 커뮤니티에의 地方政府를 中心으로한 關與는 어떠한 意味를 갖고 있는 것일까. 커뮤니티 本來의 意味인 住民의 聯帶나 自主的인 住民活動의 活性化로부터 보면 行政의 관여는 當初부터 行해져선 안된다라고 하는 생각도 可能하다. 그럼에도 불구하고 커뮤니티 行政이 正當化된다고 한다면 그것은 다음과 같은 理由에 依한 것일 것이다.

첫째, 日本國憲法 및 地方自治法에 依해 地方政府가 그 住民의 「福祉」向上을 目的으로 存在하고 있다는 점이다. 모든 住民의 生活狀態를 向上시키기 위해 採用할 수 있는 政策의 一環으로서 커뮤니티施策이 자리잡고 있다.

둘째, 住民의 福祉를 實現한다해도 정부서비스만으로 그것이 達成되는 것이 아니다. 오히려 地

域社會의 連帶와 그 發展이 前提가 되는 것이다. 이런 觀點에서 地域의 再生이 커뮤니티 形成을 통해서 노릴 수 있게 되었다.

셋째, 政府에의 參加의 活潑化 問題이다. 住民의 政治參加나 行政過程에의 參加는 자칫하면 形式的인 것이 되기 쉽상이고, 地方政府라고 하여도 政府가 될 可能性이 크다. 커뮤니티에의 住民參加活動은 住民에게 政治參加, 行政參加를 재촉하고 地方政府에의 關心과 그 知識을 增大시키게 되어 地域의 民主化에 貢獻한다.

넷째, 政府의 役割, 特히 地方政府의 役割에 대해서 그것을 整理한다고 하는 점이다. 行政과 住民과의 役割分擔이 커뮤니티의 형성속에서 다시 問題視하여야만 할 課題가 된다. 한편에서는 行政의 과잉서비스와 住民의 끝없는 要求가 악순환이 되고 다른 한편에서는 不充分한 公公서비스와 住民의 수동적인 태도 등이 악순환한다고 하는 構造的인 問題에 대한 解決策이 커뮤니티가 갖는 公益의이고 市民的인 機能에 期待됐던 것이다.

다섯째, 이러한 커뮤니티가 形成된 것은 그것에 對應하는 政府, 特히 地方政府行政에 自己變革을 가져오게하지 않을 수 없다. 單純한 行政의 效率과 合理化에 멈추지않고 自立的인 地域社會를 對象으로한 政策展開로의 轉換을 요구함과 함께 地方政府職員의 意識이나 行動의 면에 있어서도 서비스제공자, 規制의 實施者라는 立場에서 住民과의 協力을 하여 보다니은 地域社會를 만드는 立場으로의 轉換이 必要하게 된다. 이리하여 커뮤니티의 形成은 政府나 行政의 改革, 民主化와 效率化, 環境變化에의 柔軟한 對應을 實現하는 手段이 된다.

이같은 意義를 가질 수 있음에도 不拘하고 커뮤니티에 關한 政策展開는 여러 批判을 받아왔다. 그것은 크게 분류하면, 커뮤니티에 對해서의 基本的인 생각에 關한 問題, 行政의 本質과 執行體制와 關聯된 問題, 住民組織과 住民自身の 問題로 區分된다. 또 더우기 이 問題를 커뮤니티施策의 個別課題와의 關聯으로 보게되면 住民活動에의 援助와 커뮤니티施策의 建設에도 內在化되고 있다.

批判的 論點의 첫째는 커뮤니티 本質에 關한 것이다. 住民의 自發的 自然發生的인 行政의 關與에 本來 親熟하지 않다고 하는 것이다. 이와 더불어 一般的으로 커뮤니티施策에 있어서 達成해야만 할 目標로서의 커뮤니티의 모습은 불명료한 狀態라고 한다. 따라서 커뮤니티 活動도 애매한 상태로 흘러가 버린다는 것이다.

둘째 論點은 地方政府 등이 實施하는 施策의 問題性이다. 커뮤니티의 形成을 말하는 것은 行政의 便宜에 따른 地域社會와 服從的인 住民을 만들어 내는데 連結된다고 하여진다. 그 以前에 事實上 行政의 工部機關化 하는것 그리고 行政의 責任을 住民에게 轉嫁하고 公的서비스의 레벨을 低下시키게 된다고도 指摘되고 있다.

또 行政의 體質로서 劃一的인 政策展開가 되기쉬운것, 住民參加에 依한 政策決定도 形式的인 것이 되기 쉽고 地域마다 다른 모든 조건을 考慮에 넣을 수 없는 것, 所爲 縱分的 行政의 惡弊가

施策의 일관성을 방해하는 것도 同視에 指摘되고 있다.

셋째로 커뮤니티 施策의 展開가 오히려 住民活動을 停滯化시켜 地域名望家에 依한 傳統的인 支配의 復活을 불러 일으키는 것이 아닐까라는 批判이 있다. 커뮤니티 施策이 폭넓게 進行되어 집과 함께 住民의 自主성이 저해되 本來의 커뮤니티 形成과는 相反하는 方向으로 向한다는 것이다.

특히, 소위 町内會·自治會를 住民自治組織을 中核의 位置에 두어 커뮤니티형성을 連結하는 點으로 하려할 때에 問題는 크다고 말할 수 있다. 町内會·自治會 그 자체가 해체해가고 있는 地域社會를 象徵하는 것이고 게다가 傳統的인 支配機構와 一體의 같은 것이라고 이해되는 側面이 있기 때문이다.

이상과 같은 問題點을 具體的인 커뮤니티施策에 適用하면 보다 實質的인 論點을 指摘할 수 있다. 첫째, 地域住民의 組織化와 活動의 援助에 대해 말하면 그것들은 결코 새로운 活動을 자극하는 것이 아니고 既存의 組織(예를 들면 町内會·自治會)를 對象으로 이제까지의 活動으로 形成하고 있다. 혹은 既存의 리더를 對象으로 研修를 行한다라고 말하듯이 어떤 새로운 커뮤니티形成이 아니고 옛 組織의 再生策의 한 方便이라는 면도 있다. 補助金 交付에 依한 住民活動의 援助에 있어서 가령 새로운 活動을 對象으로 하는 것이라도 補助가 없게되면 活動도 하지않게 된다는 것처럼 行政主導形으로 住民에게 定着하지 않는 케이스를 많이 볼 수 있다.

둘째, 커뮤니티센터 또는 거기에 類하는 施設에 對해서 事態는 더욱 深刻하다. 하나는 센터配置問題이다. 日常的으로 地域住民에게 利用되도록 하는데는 小學校區의 範圍는 지나치게 넓다. 오히려 수백명규모의 住民을 對象으로 集會所施設 등이 훨씬 利用하기 쉽게 된다. 둘째로는 施設의 機能問題이다. 集會所로서는 일단 利用할 수 있지만 그 以外에 一般住民에게 提供할 수 있는 機能은 限定된다. 學習과 住民相互의 交流機能 體育施設의 付加등이 試圖되고 있는데 꼭 成功하고 있다고 생각할 수 없다. 셋째로는 配置와 施設内容에도 關聯된 것인데 施設利用도가 반드시 높지 않다는 것을 指摘할 수 있다. 그것은 同時에 센터에서의 住民의 活動内容이 貧困함에도 原因의 一部가 있다. 넷째로는 運營方法의 問題이다. 市町村이 直接 運營할 境遇에는 施設의 維持管理에 대한 생각이 우선되고 住民에게는 利用하기 어렵게 된다. 한편 住民의 管理에 맡겨진 境遇에도 經費負擔이 클 경우 등에는 그 管理는 極히 保守的인 것이 되지 않을 수 없다. 다섯째는 中央政府의 關與의 不適切함이다. 中央의 各 省廳은 각기 커뮤니티센터와 유사한 施設의 設置를 組成하는 政策을 取하고 있다. 그 결과 復數施設이 경합하며 多目的施設化도 채 되지 않는 채로 경직적으로 設置運營하게 된다. 그리고 그 責任과 負擔은 最終적으로 市町村이 지게 된다.

이처럼 커뮤니티施策의 많은 部分이 嚴格한 批判을 받음에도 불구하고 그 評價는 모든것을 否定하려는 것은 아니다. 오히려 政策의 意圖내지는 指向性에 대해서는 積極的인 評價가 내려짐에도 불구하고 그 實施의 각 現場에서 問題나 모순점이 發見되는 것이다. 따라서 現狀에 있어서는

약간의 플러스 評價이고 費用便益分析의 結果를 낸다고 한다면 아마 極히 效率이 나쁜 政策實施라고 測定되게 될 것이다. 이런 問題狀況에 對해서는 커뮤니티 施策의 對象, 커뮤니티 活動內容의 再檢討를 거울삼아 새로운 政策體系의 再構築이 進行되어질 必要가 있다. 現在 「人間 만들기」 「交流」 「네트워크」 등을 키개념으로 하는 새로운 커뮤니티의 構想과 政策對應이 高齡化社會와 情報化社會라고 하는 社會變化의 흐름속에서 摸索되고 있다.

4. 커뮤니티의 再發見

커뮤니티는 多様な 變化에 直面하면서 그 機能이나 本質을 環境에 對해서 適應시켜오고 있다. 이러한 커뮤니티에 무언가의 形態로 關聯을 가지지 않을 수 없는 市町村行政當局도 또 그 커뮤니티施策을 變化시키지 않을 수 없게 되고 있다. 오늘날 地方行政이 直面하고 있는 여러 環境의 變化는 커뮤니티施策의 本然의 자세도 變化시키는 것으로 되어있다. 말을 바꾸면 都市化에 代表되는 것처럼 社會經濟的인 變化와 地方自治의 制度的 政策的 變化와의 相互作用이 市民生活의 가장 基本的인 部分에 該當하는 地域커뮤니티에 있어서 더욱 生생한 形態로 生起한다고 말할 수 있다.

이같은 狀況은 모든 政策分野 행정서비스에 共通된 것이라 말할 수 있을듯 한데, 特히 커뮤니티에 關해서는 그것이 住民生活의 많은 側面을 包含한 分野라는 것, 行政對應도 重要視되는 것, 그 한편에서는 定型화된 서비스의 패턴이 있는 것은 아닐것이란 것부터 極히 對應이 어려운 問題領域의 하나가 되고 있다.

덧붙여서 말하자면 커뮤니티 施策은 커뮤니티에 行政作用을 直接 미치게해서 바람직한 狀態를 만들어낸다고 하는 스타일이 아니라, 間接적으로 커뮤니티의 形成을 위한 促進條件을 갖추도록 援助를 한다는 性格을 갖고 있는 것이다. 地方政府에 依한 援助는 當該 커뮤니티의 客觀的인 狀況에 의해서 커뮤니티마다 크게 달라지게 된다.

커뮤니티 施策이 恒常 새로운 問題로 繼續되는 것도 이러한 問題領域의 性格에 의한 것임은 말할 必要도 없을 것이다. 이러한 不定型的인 性格을 前提로 하여 日本의 地方制度 및 地域社會 中에서 커뮤니티施策은 앞으로 어떠한 課題를 안고 있는 것인지를 살펴 보기로 한다.

첫째로 日本의 地方自治와 關聯해서 살펴 본다. 現想的인 커뮤니티는 그 住民에게 있어서 가장 親近한 自治의 實踐場인 것이다. 그래서 地方自治는 커뮤니티에 있어서 豊富한 自治의 實踐에 의해서 육성되는 것이다. 市町村의 自治는 커뮤니티의 自治에 依해서 그 基礎가 支撐되는 것이다. 그것은 住民이 커뮤니티에의 參加를 통해서 參加의 訓練을 받게됨과 同時에 커뮤니티를 통해서 地方政府의 政治·行政過程에 參加하고 있기 때문이다. 그러한 것은 또한 地方政府의

民主的인 應答性을 높이는 것도 된다. 따라서 커뮤니티는 겉보기의 非政治化나 行政에 의한 包攝의 危險性에도 不拘하고, 또 恒常 流動의이며 解體의 씨알을 품고 있음에도 不拘하고, 오히려 그렇기 때문에 日常的으로 繼續해서 再形成되어갈 價値가 있다고 할 수 있다.

둘째로 다른 政策課題와의 關聯에서 보기로 한다. 커뮤니티라고 불리우든 그렇지 않든 日本의 많은 公共서비스는 地域에 그 基礎를 두고 있다. 高齡化에의 對應을 爲始로 한 社會福祉에 있어서도, 지금부터의 政策展開를 커뮤니티와 보란타리즘에 基礎를 둔 地域福祉를 中心으로 생각하지 않을 수 없다. 敎養·文化·스포츠活動 등은 커뮤니티에 基礎를 두면서도 보다 柔軟한 組織化와 活動의 展開를 要求하게 되었다. 公衆衛生 特히 健康問題에 對해서 말하자면 地域에서의 保健活動·健康管理가 課題로 되어 있다. 커뮤니티는 이들의 政策實施 活動을 支撐하는 重要한 基盤이 되어가고 있다.

셋째로 地域社會의 변화와 關聯해서 커뮤니티施策의 課題를 볼 수도 있다. 日本의 地域社會는 지금 高齡化, 情報化, 國際化, 餘暇社會化라는 變化의 直接的 影響을 받아가고 있다. 그 中에는 住民의 커뮤니티活動은 多樣化함과 同時에 커뮤니티의 정의나 範圍를 바꾸어왔다. 한편에서는 地緣的인 組織을 남기면서 다른 한편에서는 限없이 機能的인 커뮤니티에 接近하여 가고 있다. 「人」의 「네트워크」로서의 커뮤니티가 擴散과 深度를 보이기 始作했다. 이러한 新舊의 形態가 混合된 多樣한 形態의 커뮤니티가 重層的으로 併存하는 狀況에 對應한 커뮤니티 施策이 要求되고 있다. 그래서 그것은 아마도 네트워킹(net working)이나 交流事業, 人間形成 등에 代表되는, 보다 소프트웨어에 가까운 施策의 形態를 取하는 것이 아닌가 한다.

最後로 指摘해두고 싶은 것은 今後의 커뮤니티施策의 內容에 대한 것이다. 커뮤니티施策은 地域住民의 活動의 定着과 環境變化에 對應하는 새로운 組織이나 活動의 파워(power)를 前提하면서 展開되지 않을 수 없다. 지금까지와 같은 行政依存의 町內會, 町內會依存의 行政이라는 關係에서가 아니라 地域과 行政과의 새로운 協力を 摸索하여야 할 段階에 있다. 보다 具體的으로 말하자면 첫째로 地域을 總體로 해서 多樣하고 中층적인 住民의 네트워크로 把握해 가야 한다는 것, 둘째로 施設이나 組織 中心이었던 諸施策을 住民의 活動을 중심으로 한 것으로 再編成해 나갈 것, 이 경우 活動의 싹을 어떻게 크게 育成할 것인가가 커뮤니티施策의 評價를 分析하는 포인트가 될 것이다. 그러기 위해서는 새로운 리더나 組織의 發掘, 活動의 段階에 符合되는 公的 援助, 住民活動을 촉발해서 사용하기 쉬운 施設體系에 對해서 政策的으로 配慮해 나갈 必要가 있을 것이다.