

I コミュニティとは

1 コミュニティの定義

「コミュニティ」ということばは、これまで「混融体」「共同体」「地域社会」「近隣社会」などと翻訳され、また、広辞苑では、①一定の地域に居住し、共属感情を持つ人々の集団。地域社会。②アメリカ人のマッキーヴァーの設定した社会集団の類型。個人を全面的に吸収する社会集団。家族、村落など一とされたりしているが、その定義づけは様々である。

コミュニティの概念を最初に学問的に用いたマッキーヴァーも、コミュニティの広がりや村や町、地区、郊外、さらにはもっと広く国民社会、そしてついには全世界というように幅広い解釈をしている。

現在の日本におけるコミュニティについての公的な規定は、国民生活審議会調査部会コミュニティ小委員会の報告「コミュニティ—生活の場における人間性の回復」（昭和44年）にある。この報告では、コミュニティを「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的をもった、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」と定義している。

このコミュニティ小委員会報告の定義が、今のところ、行政関係で使用する場合における「コミュニティ」についての最も簡潔で分かりやすい定義であろう。

本市では、コミュニティを「原則として、小学校の通学区域の地域住民が共同体意識を持って、主体的に形成された地域社会」と定義づけ、地域住民による自己決定、自己実現、自己責任の考え方を推進し、地域と行政とが対等なパートナーシップ（協働）によるまちづくりを目指していくものとする。

II 全国的なコミュニティづくり

1 中央集権から地方分権へ

従来我が国では、国民全体の生活向上を効率的に進めて行くため、全国的な統一性や公平性を重視する観点から、中央に権限や財源を集中させる中央集権型のシステムを採用し、国民全体の政治・経済・文化などの成長や発展を図ってきた。いわば国と地方は「上下・主従の関係」にあったわけである。

しかしながら、冷戦構造の崩壊や情報通信の発達による急速なグローバル化、少子高齢化、経済の停滞、さらには国民のニーズの多様化などにより、今までの中央集権型のシステムでは、直面する様々な課題への対応が困難な状況となってきた。

こうした状況を打破するため、それぞれの地域の特性や多様さに合わせたまちづくりを進め、個性的な活力ある地域社会を再構築し、「地域のことは地域で考え、地域で決定するようにしたい」という機運が高まってきた。それを実現するために、中央が持つ権限や財源などを地方に移そうとする動きが「地方分権」である。

2 地方分権と地域分権（コミュニティ）

「地方分権」は、地域のことは地域で考え、各地域で自己決定できるようにし、このことにより特徴ある地域社会を形成することを目標に推進されてきた。

この地方分権の実現に向けて、住民に最も身近な自治体である市町村では、地域住民の意向を的確に反映するために住民が参加する場を作っていくことが求められている。

一方、この地方分権の受け手である住民側の組織として従来から存在しているのが、町内会・自治会である。しかし、この町内会・自治会活動は、一般的に会長をはじめとした役員への負担が大きいといわれている。近年、地域によっては町内会・自治会への加入率が低下し、たとえ加入しても活動に消極的な人が増えているという現実がある。

そこで、注目されているのが地域を代表する町内会・自治会の発展形として、また、地方分権を一步進めた「地域分権」の受け皿として、小学校区をコミュニティの範疇と位置づける「小学校区コミュニティ」組織である。

小学校区コミュニティ組織には、

- ①介護・防犯・環境等の地域の様々な課題に対して、スケールメリットや活動の担い手などを考えれば、自治会の枠を越えたほうが有効である。
- ②自治会だけのエリアではなく、大きな視野で地域を考えることにより、自分達にあったまちづくりのテーマを見出すことが出来る。
- ③民生委員や子供会などの団体・グループが様々な活動を行っている。
- ④子育てという一つの目的で参加できる。
- ⑤顔のわかる範囲で活動仲間や指導者を見つけるために、ちょうどいい程度のエリアである。

など、これまでの自治会・町内会を越えたメリットがあると考えられる。

これからの地方分権・地域分権の住民側における受け皿の一つとして、小学校区コミュニティが、これまでの自治会・町内会に変わってクローズアップされている。

III 日本のコミュニティ政策

1 日本のコミュニティ政策の原点

日本のコミュニティ政策の原点は、前述した国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会の報告であった。

この報告こそが、日本における公的なコミュニティについての初見であり、その内容は「地域の問題解決の場と主体形成の場としてのコミュニティを強調する」もので、それ以後の各種のコミュニティ施策の原点となるものであった。

2 コミュニティに関する対策要綱

自治省（当時。現在は総務省。以下同じ）は、この小委員会報告を受け、その具体的な施策として「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱」を発表（昭和45年）。モデル・コミュニティの形成及びコミュニティに関する調査・研究に取り組み、翌年、都道府県に通知した。

この要綱の概要は、以下のとおりであった。

- ①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あわせて、住民の地域的連帯感に基づく近隣生活が営まれてはじめて実現される。近隣社会は、住民の生活環境の基礎的な単位である。
- ②住民の生活は広域化している。環境の改善及び身近な社会福祉施設、保健施設等の充実が望まれているとともに、日常的諸活動を行うための施設も極めて不十分である。
- ③このままでは、住民は近隣社会への関心を失い、孤立化し、地域的な連帯感に支えられた人間らしい近隣社会を営む基盤も失われる恐れがある。したがって、基礎的な地域社会をつくるため、新しいコミュニティづくりに資するための施策を進める。
- ④住民の自主的または開放的な組織がつけられ、コミュニティ活動が行われることを期待する。

この要綱の基本的な考えに沿って、自治省のモデル・コミュニティ事業が昭和46年から3年間にわたり、全国83ヶ所で実施された。

モデル・コミュニティ事業は、「たとえば小学校の通学区域程度の規模を基準」にモデル地区を選定し、コミュニティ施設の整備やコミュニティ組織の連絡調整の整備が図られていった。しかし、その実施過程では、コミュニティ政策に関する関係者の認識不足、住民参加手法の不確立、行政の縦割りなどの諸問題により、本来あるべき姿で展開されたとは言えず、施設整備に重点が置かれたという面があったことは否めない。コミュニティにとっては試行錯誤の時代であったといえる。

3 その後の施策

この後、自治省の施策は、前節のように施設整備に重点があった反省から、コミュニティ組織・機能の強化策を軸に展開された。

- ①昭和58年度からの「コミュニティ推進地区」設定（3年間、147ヶ所）

②平成2年度からの「コミュニティ活動活性化地区」の設定（3年間、141地区）

③平成5年度からのコミュニティ組織・機能の強化

などがそれである。

「コミュニティ推進地区」の設定は、それまで「コミュニティ対策要綱」に従って進められていたコミュニティ施策のソフト面での推進を図るため、都市化の進展に伴い、コミュニティ形成の施策の必要性が高い地域を設定し、地域の実情に応じた、総意と工夫に富んだコミュニティ活動が活発に行われるように指導・援助することが目的であった。

続く「コミュニティ活動活性化地区」の設定は、「コミュニティ推進地区」設定からなお一層の活発化を図るため、地域の自主的な立案による文化イベントなどの企画・実行を契機とし、地区の将来像や課題に関する「まちづくり計画」が策定されるように指導・援助することがその目的であった。

その後のコミュニティ活動の活性化を図るための国の助成策は、市町村の経費を地方交付税に反映することや市町村への指導・助言・情報の提供などを中心に行われている。

IV 旧宗像市のコミュニティ

1 コミュニティの変化

本市（旧宗像市。以下同じ）は、かつては日本全国の農村地域と同様になんの変哲もない農村地域であった。しかし、戦後の農村社会においては農業生産の停滞、他産業との所得格差の拡大、他産業における労働力需要の増大などにより、農村人口の急激な流出や兼業化が進み、大きな変化を遂げた。特に、本市は北九州、福岡両政令都市の中間に位置するため、昭和30年代後半から両都市のベッドタウンとして宅地造成が進むとともに人口は急増し、離農・兼業化に拍車がかかった。社会の変化からくるこうした深刻な地域問題は、農村部に限ったことではない。非農家や新規転入者が多い地区では、会合への出席率の低下、区費などに関する意見の相違、防災上必要なメンバーの不足、役職就任の拒否など、様々な問題が生じていた。その一方、既成集落や新興住宅団地に転入してきた新しい住民は、地域の習慣や風習になじめず、周辺や在来の住民との間に対立を生じたことも少なくなかった。これらの諸問題により、近年では区に入らない住民が急増してきた。

このように、本市における都市化現象は、単に生活環境の変化のみにとどまらず、市民の生活内容や生活意識を大きく変化させ、古い共同社会の変質という事態となったのである。

「古い共同社会（コミュニティ）の変質→崩壊→新たな共同社会（コミュニティ）の発生」という一般的な流れを市にあてはめてみると、この当時の本市の共同社会は変質し、崩壊しつつあるが、新たなコミュニティはまだ発生していないという、いわば過渡期にあった。

2 新たなコミュニティ

こういった状況の中、市も「コミュニティ対策研究報告書」や第3次・第4次総合計画で新たなコミュニティの重要性を認識していたが、特段の具体策をとるまでには至らなかった。

しかし、本市の新たなコミュニティの芽は発生しつつあった。具体的には自由ヶ丘地区の「自由ヶ丘みらい21」、吉武地区の「新立山を守る会」、南郷地区の「南郷開発協議会」などがそれである。

市は、これらの新たなコミュニティの芽を参考に、これまでの自治会（区・町内会）を単位とした地域づくりの仕組みを発展させていくこととした。

V これまでのコミュニティ施策

1 コミュニティづくりの背景

本市の最小単位のコミュニティは、自治会（区・町内会）であり、その代表者の自治会長（区長・町内会長）を中心とした住民自治組織が、各々の地域社会を形成している。ところが、少子・高齢者化、核家族化が進むなどの急激な社会変化に伴い、行政への要求、住民ニーズが増加してきた。このため、ひとりの自治会長、ひとつの自治会では対応できない状況が生まれてきた。それとともに、行政側も各々の課で自治会長・自治会への対応がばらばらであるため、自治会長・自治会で混乱が生じてきた。

このような最小コミュニティである自治会が抱えている問題の解消ために、自治会よりも広域でのコミュニティの構築を行う必要が生じてきた。その広域的コミュニティを構築する際に、その活動拠点としてのコミュニティ・センターの整備も検討することになった。ますます需要の増加が予想される福祉、健康づくり、生涯学習の拠点としての重要性が増してきたからである。

また、急激な社会変化や今後のまちづくりを推進していくためには、これまでのように行政だけでの取り組みでは限界があり、地域の人々と行政が協力することで、住民が望むまちづくりができることになる。

こうした背景をもとにして、コミュニティ基本構想を策定する必要が生じてきた。

2 コミュニティづくりの経緯

旧宗像市では、昭和50年代からコミュニティ振興対策が取り組まれてきたが、企画課（当時）を中心とした調査研究が中心であった。コミュニティづくりの本格的な取り組みのスタートは、平成8年のコミュニティ・ワーキング会議の設置（企画課、総務課、まちづくり課、保健福祉推進課、健康づくり課、福祉事務所、学校教育課、社会教育課で構成、いずれも当時）であった。このワーキングでは、（1）自治会が抱える問題の解決、（2）行政と広域的市民組織化の検討、（3）地域特性を生かしたコミュニティ・センターづくり、を検討し、平成9年にコミュニティ基本構想を作成した。

3 （旧）コミュニティ基本構想

この「（旧）コミュニティ基本構想」では、その理念を「市民と行政、地域と行政、市民と地域といった関係において、お互いが対等の立場で向き合うパートナーシップ（新しい価値の創造に向けて協同（働）すること）を大切にしながら、住民参加による地域づくり、まちづくりを実践していくことにある。コミュニティ・センターはそのための拠点といえる」とし、

- ①コミュニティの範囲
- ②住民組織
- ③コミュニティ・センターの機能と整備計画
- ④庁内の推進体制

などについて、それぞれの概念や整備計画を明らかにした。

また、この基本構想では、市と協同（働）するのは「住民組織」であるとし、「地域の人々が組織をつくり、自らのアイデアや利用者の立場に立った施設づくりを行政と一体となってい、この組織が中心となってその後の管理運営組織をつくる。さらに、まちづくり活動の実践のために、管理運営組織を発展的に拡大した住民組織をつくることで、地区の合意づくり、まちづくりへの参画、組織化や相互連絡による行政区長の負担軽減になる。全市レベルでは、これら市内の地区住民組織が結集した推進組織をつくることで、まちづくりを進めていく」ものとし、小学校区を中心とした地域のまちづくりへの具体的な検討が始まった。

昭和52年	日の里地区が県コミュニティ地区に指定される
昭和56年	吉武地区が県コミュニティ地区に指定される 宗像市コミュニティ進行対策総合推進規定制定 行政の全ての分野において、新しいコミュニティづくりを目指すため、 コミュニティ会議の設置
平成3年	第3次宗像市総合計画の基本計画の中で、コミュニティづくりが明記される
平成7年	庁内でコミュニティに関する検討開始
平成8年	コミュニティ・ワーキング会議の設置
平成9年	コミュニティ基本構想策定
平成10年	企画課にコミュニティ係を設立
平成12年	モデル3地区（自由ヶ丘、南郷、日の里）にコミュニティ運営協議会を 設立
平成13年	第4次総合計画策定（『集う・ふれあうコミュニティの都市』が都市像の 中の大きな柱となる。（平成13年3月） コミュニティ係がコミュニティ課に昇格（平成13年4月1日）
平成14年	2地区（吉武、赤間西）にコミュニティ運営協議会を設立
平成15年	旧宗像市と旧玄海町が合併し、新宗像市が誕生（平成15年4月1日） 合併後も「コミュニティ推進事業」が重点プロジェクトの1つとなる。 玄海地区についても、旧宗像市のコミュニティづくりを進める。 3地区（赤間、河東、東郷）にコミュニティ運営協議会を設立
平成16年	4地区（池野、田島、岬、神湊）にコミュニティ運営協議会を設立
平成17年	旧大島村を編入合併（平成17年3月28日） 大島地区コミュニティ準備委員会を設立

VI 新たなコミュニティ施策

1 新たなコミュニティ施策の必要性

現在のコミュニティ施策は、旧宗像市が策定したコミュニティ基本構想に基づいて進められており、合併の経緯とコミュニティ制度の改正などにより、実情とは合致していない部分がある。また、本市のコミュニティづくりは、他の市町村に先駆けて展開されていて手探りの状態であり、コミュニティ施策の将来像が明確になっておらず、市職員にも住民にも戸惑いがある。

中央集権から地方分権へ、行政を取り巻く環境は変化しており、さらに、地方分権を一步進めた地域分権を進めていくためには、行政と住民の協働によるまちづくりが必要になるなど、現状に応じたコミュニティづくりを推進しなければならない。

このため、旧コミュニティ基本構想に定めた「住民参加によるまちづくり」という基本理念を踏まえ、「地域分権」「行政と住民の協働」の視点を加えるとともに、本市が推進しているコミュニティ施策の将来像を明確にするには、新たな「宗像市コミュニティ基本構想」を策定する必要がある。

2 コミュニティ基本構想

(1) 基本構想の位置づけ

「第一次宗像市総合計画」(平成17年6月)には、3つの基本理念として「お互いに理解・尊重して連携・協力し(協働)、人・都市・自然が共存し(共生)、一人ひとりが責任をもち主体的に行動する(自律)」を掲げ、「すべての施策に共通する3つの考え方を基本にまちづくりを行う」と示している。

このコミュニティ基本構想は、「第一次宗像市総合計画」における個別の計画と位置づけ、市民と行政が「協働」「共生」「自律」の理念を持って、今後進めていく「コミュニティ」づくりの取り組みや「コミュニティ」の将来像を明確にするものである。

(2) 基本構想の理念

①「協働」のまちづくり

市民のニーズが多様化するなか、市民自らの意思決定(自己決定・自己実現・自己責任)による地域づくりを促進していくため、市民と行政が相互に理解・尊重し、連携・協力してまちづくりを進める必要がある。

よって、市民と市は、それぞれの役割を分担して相互に補完し、「協働」してまちづくりを進めなければならない。

このほか、ボランティア団体をはじめとしたNPOも「協働」のパートナーとなり得るため、また、他の自治体ではむしろNPOとの協働が主流であるため、市はNPOとの「協働」も大きな柱として考慮しなければならない。

②「共生」のまちづくり

「人」と「都市」と「自然」が共存できる豊かな社会を目指し、市民一人ひとりが、そし

て家庭と地域が互いに協力し合い、安心して暮らすことのできる「共生のまちづくり」を進める必要がある。

コミュニティ施策においても、地域の住民一人ひとりが「お互いに助け合って」みんなで地域の課題解決に取り組むことが重要である。

③「自律」のまちづくり

市民自らの意思決定（自己決定・自己実現・自己責任）による地域づくりを目指し、行政と市民・地域が対等な立場で協働して、市民・地域の自主的なまちづくりを進めるためには、市民・地域が創意・工夫によって「自律」していくことが重要である。

（３）基本構想の目的

本市コミュニティ基本構想は、小学校区を基本とした広域的なコミュニティを設定し、地域住民が自己決定・自己実現・自己責任による主体的なまちづくりを行うことにより、希薄になりつつある「相互扶助」の意識の向上を図るとともに、「行財政改革」の視点から行政の持っている財源・権限を、コミュニティ運営協議会を中心とした地域に移譲し、地域と行政がそれぞれの役割分担のもと、相互に補いながら対等な立場で「協働」によるまちづくりを推進するための基本的な考え方を示すものである。

（４）基本構想の目標年次

「第一次宗像市総合計画」との整合性を図る意味からも、この基本構想の目標年次を「平成26年（2014年）」とする。

しかし、「第一次宗像市総合計画・基本計画」や「第一次宗像市総合計画・実施計画」と常に整合性をとりながら、社会情勢の変化や地域の実情などを踏まえるため、必要な場合には見直すものとする。