

第2章 世田谷区におけるコミュニティ行政の展開とその 特徴に関する研究

—自治体-住民関係に焦点を当てて—

- 1 問題の所在 …………… 59
- 2 日本におけるコミュニティ行政のこれまでの動き
とその特徴 …………… 61
- 3 世田谷区におけるコミュニティ行政の展開とその特徴 …… 68

世田谷区におけるコミュニティ行政の展開とその特徴に関する研究

－自治体-住民関係に焦点を当てて－

金 今 善*

1. 問題の所在

(1) 身近な地域社会における自治体-住民関係

人が地域で生活を営む過程においては、解決・処理を要する共通・共同の公共的問題（＝以下、「地域課題」と呼ぶ）が数多く発生する。そして地域課題を解決あるいは処理する方法は、次のように大きく三つに分けることができる。第一は、地域住民の相互扶助やボランティア活動等による解決・処理（①）である。第二は、市場に委ねることによる解決・処理（②）である。第三は、税の再配分による行政サービスの供給による解決・処理（③）である。

現在では、とりわけ都市部においては、②と③の方法が最も多く採られている。より厳密に言うと、③の方法を基幹とし、②との連携による方法が中心的と考えられる。

しかし、②と③による解決・処理は、1990年代に入り経済不況に伴う財政悪化が進む中、今後の少子高齢社会に対し、適切に対処していくことが困難と懸念されてきた。要するに、行政と市場という「強い専門処理機関」による解決・処理システムが限界になってきている（大江・駒井, 2008 ; 渡戸, 2009）。

一方、1990年代に入ってから展開された地方分権改革や、阪神・淡路大震災後のボランティア活動、NPO法の成立を契機に、「協働」、「パートナーシップ」、「ガバナンス」といった概念が盛んに用いられるようになり、その中で公共サービスの担い手として、①の「地域住民の相互扶助やボランティア活動等」に期待が寄せられるようになった。そして、①の「地域住民の相互扶助やボランティア活動等による解決・処理」は、さらに（ア）住民一人一人が有する個人的なネットワークによる解決・処理、（イ）町会・自治会等の地縁型の住民自治組織による解決・処理、（ウ）NPO等の特定目的を追求する新しい形態の市民活動組織による解決・処理、（エ）一定の地域を基盤とした、自治会のほか、地域内の住民やNPO等の諸団体で構成される地域自治組織による解決・処理というふうに4つのタイプに大きく分類することができる。

ところが、①による地域課題の解決・処理も、近年、地域における人々のつながりや連帯感が希薄化し、地域活動への参加者も固定化・高齢化している中で、困難になりつつある。

* せたがや自治政策研究所特別研究員

例えば、近年、「安全・安心」というテーマの下で、町会・自治会やPTAなどによる高齢者見守りや、防犯パトロール等の活動が広がり、地縁的組織の役割が再評価されている。しかし、オートロックのマンション等が増え、住民生活の「個人化」が進展していることもあるが、対内的にみると、加入率が低下するなかで町会・自治会の役員が高齢化し、後継者がなかなか見つからないという事情を抱えているところも多い（渡戸，2009：42）。また、地域社会の異質性や多様化に十分対応できていないという町会・自治会の体質（排他性）から、地域課題自体がコミュニティの枠を超えていることを知りながら、いわゆるNPO等の市民活動団体との協力・連携があまりうまく進んでいない面もある。なお、補助金に誘導される形で行政の下請け機関化することで住民のニーズと運営が乖離することが挙げられる（徳久，2010：6）。

一方、NPO等の市民活動団体は、近年では、地域のさまざまな場面を通じて、すでに分野を超えた活動者相互の結びつきが広がっている面もあるが、全体としては、市民活動の多様化に加えて各団体は自らの活動に多忙しているため、活動分野を超えたヨコの結びつきが良くない（渡戸，2009：42）。また、財政難を背景とする行財政改革の下で、NPOなどの市民活動団体を公共サービスの安上がりな委託先と位置づける傾向も根強く提起される。

さらに、平成の大合併を契機に新設された「地域自治区」「合併特別区」制度は、その不十分性¹から、実践段階からそれらの多くは機能せず、今日では地域自治組織の形骸化が顕在化している（名和田，2006：43）。そのため、最近では、地方自治法など法令によらず、各自治体の地域的特性に応じた独自の地域自治組織を形成しようとする機運が高まっている。

こうした背景から、近年、身近な地域社会において、ガバナンス論から、市民、市民活動団体、民間企業など、政府の他に公共サービスを提供する主体である社会的アクター（①+②）と政府²（③）との関係（ネットワーク）が重視される。

ところが、世田谷区のような、大規模な都市では、域内においても人口の構成や、住民の意識、地域の沿革等が明確に異なっているため、空間範囲ごとの地域課題のタイプは全部違いうし、その解決・処理のために求められる手段・方法も異なる。そのうえ、全区一律の画一的な対策では、十分な成果が期待できず、地域力による対応が要請されるのである。

したがって、身近な地域社会において地域課題を解決・処理する力（＝「地域力」）を高め、自治体の政策パフォーマンスを向上させるためには、どこの空間範囲を拠点とし、諸アクター間の関係性と関与（参加）の仕組みをどうデザインしていくかは、今後、自治体行

¹ 西尾氏は、「総務省が当初に構想していたものとは相当に姿形の異なるものになってしまった。そしてその結果として、多くの合併市町村にとっても、活用しにくいものになってしまった。…（略）…新設された『地域自治区』や『合併特別区』の制度は、当初想定されていたほどに全国各地で幅広く活用されることはないかもしれない」と語っている（西尾，2005：277）。

² もちろん、ここでいう「政府」はかつてのような中心的・集権的なアクターではない。社会的アクターとの並列的な関係性を築きつつも、必要に応じて強制力を行使しうる権力を担保しつつ、諸アクター間の調整や舵取りを行う存在である。

政が持続的に取り組むべき重要な役割の一つであろう。

ただ、身近な地域社会におけるガバナンス(ネットワーク)のあり方に関する検討に先立って、まずは、これまで自治体が試みてきた住民との関係の持ち方がどのようなものであったか、それは今日の「協働」の潮流にとってどのような意味を持つかが問われなければならない。

(2) 研究対象及び課題

さて、世田谷区は、東京 23 特別区の一部を構成しており、自治制度としては都区制度の下にある。しかし、平成 12 年の都区制度改革により、世田谷区は、法的に「基礎的自治体」として位置づけられ、住民に最も身近な地方政府に生まれ変わった。

また、世田谷区は、比較的早い段階から、「世田谷基本構想・基本計画」(1978 年)において、「地域社会に対する総合的行政サービスを展開するとともに、区民のまちづくりを推進する機能を備えた地域行政」の実現を掲げ、その実践に向けた先進的な幾多の地域行政推進方策を打ち出してきた。

なお、先般の「世田谷区基本構想」(平成 25 年 9 月)では、「区民は主体的に公にかかわり、地域とのつながりをさらに深め、自立して自治をより確かなもの」にするという考え方に基づき、その実現に向けて、「区民の視点に立って多様な課題に対応できるように柔軟に組織を構築」し、「きめ細かい地域行政を展開するため、総合支所、出張所・まちづくりセンターなどでも区民が区政に参加する機会」を多く設けていくことが打ち出された。これは、この間の区の地域行政の展開と合わせて考えてみると、総合支所、出張所・まちづくりセンターを地域活動の拠点とし、区政への住民のコミットの機会を拡大し、地域活動などの公の活動に住民が直接参加することを通じて、コミュニティ・レベルでの地域住民による自治の確立を強化しようとする方向性を示したものと、思われる。

したがって、今後、世田谷区における住民自治のあり方としては、都区制度改革や地方分権の趣旨に沿う都市内分権の実践である地域行政制度の成果を生かし、コミュニティ・レベルでの住民自治を充実・強化するための方策を工夫していかなければならない。

そこで、本研究では、世田谷区におけるこれまでのコミュニティ行政を跡付け、自治体と住民がどのような関係にあったか、そして現在、自治体と住民の関係にどのような変化が生じつつあるか、その実態と特徴について検討したい。

2. 日本におけるコミュニティ行政のこれまでの動きとその特徴

日本のコミュニティ政策は、一般的に 1970 年代に展開された、いわゆるコミュニティ施策に始まるとされるが、以下では、明治の市制町村制以来の、日本の地方自治体が試みてきた住民との関係の持ち方の政策の流れについて、まず概略的にふり返って見たい。

2.1 近代日本の自治体—住民関係

明治初期には、教育に限らず、道路や橋の建設・維持管理、衛生・清掃も、住民組織の責任領域であり、自治的に運営されていた（西尾，2004：8）。

しかし、明治4年に入ると、一刻も早い日本の近代化を重視した明治政府は、国民を把握し、徴兵・徴税の必要から戸籍法を制定し、江戸時代からすでに組織化されていた町村を地方行政組織の末端に位置づけ、そこに戸籍の編製・管理事務を義務づけた。それとともに、その執行に要する人件費等の諸経費も負担させていた。

ところが、財政基盤の脆弱な村落（＝「自然村」）の寄合の単位で、この負担に耐えられないところが続出してくると、明治政府はこれら複数の自然村を統合した新しい行政上の村（＝「行政村」）を設置し、戸籍事務は「行政村」の役場に担当させていた。このようにして、徐々に地域社会の基底部においては「自然村」と「行政村」との二重構造が形成され始めていた（西尾，2013：21）。

さらに、この「行政村」と「自然村」の乖離を一層拡大させたのが明治の町村合併（1889年）である。すなわち、明治政府は、1888年の市制町村制の施行に先立って、近代的な力量（＝小学校を運営する力）を持った市町村の確立を目指し、当時7万数千あった町村を1万4千までに集約・統合させたのである。

しかし、明治政府は、自治を奪われることになる自然村への制度的手当ではほとんど工夫されなかった（名和田，2013：64）。すなわち、国の地方自治制度においては、コミュニティ・レベルの住民自治の仕組みに介入することはなかったのである。

これは、以後の自然村において町会・自治会が組織化されていく端緒になった（西尾，2013：38）。そして、明治の大合併、昭和の大合併（約1万の市町村から約3,300へ）を経て、身近な地域社会は単位町会・自治会とその連合会組織というふうに、その階梯はいまや三～四層にまで達するなど複雑な構造となった。それと共に、それまで純然たる「隣保共助」に基づき最低限の自治を担ってきた自然村の寄合の役割は低下していき、公共サービスの執行も村民の賦役に依存する代わりに、町村役場に委託したかのような形態に変貌していった。このようにして身近な地域的まとまり（＝自然村）は脆弱化していき、その過程で、生活上の共同体組織としての部落会・町内会、農事組合や氏子組織といった諸組織に分解して託され、それぞれが引き続き担い続けるという二重構造が形成されることになった（西尾，2013：24）。

ところが、1940年9月に「部落会町内会等整備要領」という内務省訓令が発せられると、身近な地域的まとまりはこれに基づいて整備されていき、全国にほぼ限なく部落会・町内会がつけられていった。その結果、その管轄区域に原則として重複がないというこの組織の特徴が形づくられた³。さらに、その末端には隣組もつけられていった。

³ PTAもその組織原理は多くの点で町会・自治会のそれに類似している。また、「老人クラブ」にしる、「子ども会」にしる、町内会・自治会の老人部と児童部の二枚看板に過ぎない。さらに、戦後になって旧厚生省がその組織化を奨励し、全国の市区町村にほぼ例外なく結

ところが、1950年代半ば過ぎからは、日本の経済が高度成長の時期に入り、工業化と都市化が進むと、身近な地域社会の自治の姿はさらに変貌していった。すなわち、それまで町会・自治会が行っていた様々な事業(例えば、道路の維持、補修、管理、いわゆる道普請)が自治体による行政サービスとして提供するようになり、個人の所得が増大した結果、それまでは地域社会においてみんなで力を合わせて提供してきたサービス(例えば、地域の旅行会など)が、普通の個人が市場で購入することができるようになった。このようにして、町会・自治会の役割も次第に減少していくなど、身近な地域社会の力は脆弱化していった。

そして、1970年代の「モデル・コミュニティ構想」以来、全国各地の基礎自治体で市町村と町会自治会の間で新しいコミュニティを形成しようとする試みが実践され、全国各地にコミュニティ・センターと称する地域集会施設が整備されることになった。しかし、結局のところ、コミュニティ・センターを地域住民のコミュニティ協議会が自主設計し自主管理するようになった事例は少なく、ましてや種々のコミュニティ事業まで企画し実践した事例は極めて稀であった。しかも、新たなコミュニティ協議会を組織しても、それは既存の町会・自治会の役員を初め、PTAの役員、民生児童委員・保護司といった各種の行政委嘱員等々の顔触れで構成され、地域の顔役を集めた混成組織にしかならなかった(西尾, 2013 : 38-39)。

このような行政による住民の組織化の傾向に対して、玉野は、以下のように指摘する。

「戦前の町内会隣組の整備が、明治地方自治制以来の日本の行政における住民との対応のあり方の原型として、一貫した持続的傾向を有している。同時にそれは戦後の町内会との関係、コミュニティ施策においても、若干の修正を施しながらも継続した傾向である」(玉野, 2011 : 9)

すなわち、戦前の町内会隣組の整備と同様の行政からの働きかけは、戦後の町会・自治会との関係、コミュニティ施策においても継続されていった。

一方で、1970年代は、革新自治体が簇生した時期と重なっており、都市基盤施設に関連する反公害運動などが生ずる等、地域社会の基礎的状况に変化の兆しが見え始めた時期でもある。そういう意味で、この時期から自治体と住民の関係にも変化が見え始めた。

そこで、以下では、1970年代以降のコミュニティ政策の展開を跡付け、自治体と住民組織との関わり方、関係はどのようなものであったかを検討したい。

成されてきた「社会福祉協議会」(市町村社協)も、最近では、介護保険サービスの担い手として活用され、市区町村からの分離独立が進められているものの、半公半民の組織という基本的な性格は依然として変わっていない。このように、町内会・自治会、PTA、社協等々は、いずれも行政の息のかかった半公半民の組織なのである(西尾, 2013 : 39)。

2.2 1970年代のコミュニティ政策

1969年に出された、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」を契機に、旧自治省は、いわゆるモデル・コミュニティ施策を展開するが、全国の様々な自治体においてもコミュニティへの関心が高まり、様々なコミュニティ政策が実施されることとなった。

おりしも、この時期は経済の高度成長による急速な都市化に伴い、大都市を中心に公害などの諸問題が多く発生したため、反公害の住民運動が活発に行われ、その矢面に立った自治体は、その対応に苦慮していた。

また、町内・自治会の空洞化―役員のみ手がないこと、高齢化すること、役員以外の一般会員の参加・参加意欲が低下し役員のみ町内・自治会となる傾向が高まるなどが、広く問題として認識され始めるようになった時期である（倉沢，2006：38）。

こうした地域社会を取り巻く現状を受けて、幾つかの自治体では、コミュニティ政策において、従来までの町会・自治会とは異なるルートとして、身近な地域での話し合いの場を整備し、新しい市民層が合流ないし台頭することを期待していた（玉野，2011：12）。例えば、三鷹市「住民協議会」・目黒区「住区住民会議」（1974年）、中野区「住区協議会」（1975年）が挙げられる。

この時期のコミュニティ行政の特徴は、次の3点が挙げられる。

第一に、コミュニティ・センター等の地域集会施設など、地域の条件整備はもっぱら行政が担い、その施設を利用してどのような事業や活動を行うかは、住民の自主性に期待していた（金，2013：178）。それは、高度成長期のさらなる都市化への対応として、従来までの町会・自治会に加えて、新しい市民層が合流ないし台頭することを期待していたためである（玉野，2011：12）。

第二に、条例に根拠を置いていないコミュニティ組織であることが挙げられる。すなわち、明確な権限をコミュニティ組織に与え、その行使した結果に対して行政も対応する、といった仕組みにはなっていなかった。例えば、中野区の住区協議会は、区分けされた地域の総意を決定し、それを行政に伝達する権限のみが付与されていた。

第三は、区域単位が従来の町会自治会連合会の区域単位か地域振興会の区域単位と合致しているケースが大半であることが挙げられる（西尾，2005：274）。例えば、目黒区の住区住民会議を除くと、概ね小学校区よりも大きい中学校区程度の大きさを区域として設定している。これは、基本的に、地域課題についての話し合いや、行政の下請け的活動への参加に主たる役割があるとされたことと関係があるのではないかと思われる。仮に、「事業」を行う「協働型」であれば、もう少し狭い区域設定をしないと、実際には機能しないと考えられるからである。

2.3 1980年代のコミュニティ政策

この時期のコミュニティ政策の特徴としては、まず、住民組織によるコミュニティ・セ

ンターの「自主管理」が基調を成していたことが挙げられる。

既に 1970 年代においても、三鷹市や目黒区では住民組織の役割の一部としてコミュニティ・センターの管理運営への関与が盛り込まれていた。1980 年代は、この部分をさらに広げ、住民組織による自主管理を通じて、コミュニティの自治力の向上を期待していた。このため、コミュニティ・センターは行政が整備し、その管理運営を地元の住民組織に委託する方法が多くの自治体で採用された。しかし、ほとんどの地域で町会・自治会が施設の管理・運営の主体となっていた。結果的に、1980 年代の地域住民による自主管理は、描いた構想とは異なり、施設管理や団体間の親睦にとどまり、当時期待された施設管理以外の様々な活動や、地域が必要としている地域課題の解決に取り組む仕組みとしては殆ど機能しなかった。

もちろん、コミュニティ施設が住民組織によって管理・維持されるようになり、なかには施設の建設に企画段階から関与した地域もあるなど、施設の管理運営によって住民の活動が活発になっていったところもあった（森岡 2008：277）。さらに、当初はモデル・コミュニティ施策を受け入れた自治体のほとんどが相対的に人口の少ない市町村であったが、1980 年代以降はやがて都市部にも広がるようになった（金，2013：181）。

このように、1980 年代のコミュニティ政策においては、ある程度予算措置が確定している事業への単なる協力・参加というよりは、基本的に住民の地域での連携を高めるための条件整備を行うことを目的に、コミュニティ・センターの建設や管理、様々な活動や行事への補助を通してコミュニティ組織の活性化を図ると共に、行政への協力を円滑にしていけることが目指されていた。しかし、行政サービスの削減・変更についての検討や、住民側の合意形成を本来的な目的とはしなかった（玉野，2011：15）。こういう意味で、戦前の町内会隣組以来の自治体－住民の関係という点では、それほど大きな変化を含むものではなかった。

ただ、この 80 年代から公共サービスの提供を住民自らの役割として担うという「協働的」な色彩が見られ始めたという点は注目に値する。この傾向性は、1990 年代のコミュニティ政策に引き継がれることとなる。

2.4 1990 年代のコミュニティ政策

1980 年代後半から日本を襲ったバブル景気は 1990 年代初頭に崩壊し、日本は不況と財政危機に直面することになった。そのため、従来型の行政運営手法が困難になるなど、地域づくりの面でも基本的な考え方の見直しが必要となってきた。そうした中、1995 年の「阪神淡路大震災」は、地域に甚大な被害を及ぼしたが、その反面、地域コミュニティの機能・役割の重要性を地域内外に改めて認識させる大きなきっかけとなった。

その結果、多くの自治体では、行財政改革に積極的に取り組むと同時に、「協働」構想を政策の基本的な方向性として採用しはじめた。すなわち、減少する行政サービスの質と量を民間の公共サービスと行政の提供する公共サービスとの協力・連携によって確保しようし

た。民間へのアウトソーシングの促進、NPO や町会・自治会等との協働事業の展開などは、こうした文脈で捉えることができる。このように、バブル経済の崩壊後の 1990 年代は、「協働」施策が次第に展開していく時代ともいえる。

まず、この時期において注目すべき点は、町会・自治会と新しい住民組織の関係である。この時期、地域社会においては町会・自治会が弱体化して行ったが、それは、財政悪化に伴って行政サービスが縮小し、個人所得も減少に転じたからである。すなわち、高度経済成長期において町会・自治会の弱体化を招いた「行政サービスの拡大」と「個人所得の増加」が、1990 年代に入っては2つとも反転した。そのため、地域社会で支え合う必要性が増し、その結果、町会・自治会の力に再び期待が寄せられるようになった⁴。

しかし、現実には厳しく、町会・自治会の活動があたかも釣り合いをとるように自動的に盛り上がり、活性化するわけではなかった。つまり、客観的には町会・自治会が再び必要とされる社会状況が生じているにもかかわらず、すぐにはそうならず、町会・自治会の衰退現象は各地で続いていた。

こうした背景から、1990 年代以降は、町会・自治会など地縁住民組織と NPO など特定テーマにかかる活動グループ、それに行政などが「協働」して、地域社会を支えていく仕組みを構築することが、コミュニティ政策の基調となっていた。

このように、バブル経済崩壊後の 1990 年代のコミュニティ政策では、地域社会の現状を反映し、1970 年代からコミュニティ政策における基本的な理念として受容されてきた行政への「参加」に「協働型」の特質が強く見られるようになった。

さらに、1990 年代以降のコミュニティ政策においては、地域住民組織を制度上に位置付けようとする傾向性が現れはじめた。例えば、神戸市では、「ふれあいのまちづくり条例」（1990 年）に「ふれあいのまちづくり協議会」を位置付けている。

2.5 2000 年代以降のコミュニティ政策

2000 年代に入っては、新たな制度的な仕組みとして、「地域自治区」、「合併特例区」制度が創設されることとなった。その背景として、市町村合併に伴う広域自治体の成立が挙げられる。すなわち、市町村合併により広域となった自治体では、市町村より小さな（狭い）地域において、地域のことを地域自らが決め、それを実行するための組織として、地域自治組織が導入された（名和田，2013：67）。

この地域自治組織を提唱した第 26 次地方制度調査会の答申（2000 年）では、身近な地域社会における「多様な住民組織との積極的な協働関係を構築する」という観点から、町会・自治会をはじめとする旧来の地縁組織と NPO などのテーマ型住民組織との連携・協力が強調された。

⁴ 町会・自治会は、もともと明治や昭和の合併の際に、合併前の旧自然村が国の制度の外に置かれたことにその淵源があり、戦時中の一時期を除いては、法制度上の位置付けはされず、あくまで任意団体として取扱われてきた（西尾，2013：23）。

これを受けて、2003年11月に提出された第27次地方制度調査会の答申では、その前文において、「地域においては、コミュニティ組織、NPO等のさまざまな団体による活動が活発に展開されており、地方公共団体は、これらの動きと呼応して新しい協働の仕組みを構築することが求められている」とし、「新しい協働の仕組み」の一つとして「地域自治組織」を提示した。また、「地域における住民サービスを担うのは行政のみではないということが重要な視点であり、住民や、重要なパートナーとしてのコミュニティ組織、NPOその他民間セクターとも協働し、相互に連携して新しい公共空間を形成していくことを目指すべきである」とした。

そして、地域自治組織の設置について、「基礎自治体内の一定の区域を単位とし、住民自治の強化や行政と住民との協働の推進などを目的とする組織として、地域自治組織を基礎自治体の判断によって設置できるとすべきである」とした。

さらに、地域自治組織の機関として「地域協議会」を置くとし、その役割については「地域協議会は、住民に基盤を置く機関として、住民及び地域に根ざした諸団体等の主体的な参加を求めつつ、多様な意見の調整を行い、協働の活動の要となる」とし、「地域自治組織の区域に係る基礎自治体の事務に関し、基礎自治体の長その他の機関及び地域自治組織の長の諮問に応じて審議し、又は必要と認める事項につき、それらの機関に建議することができる」とした。

このように、地域自治組織は、住民自治の充実を目指した、協働の制度装置である。特に、注目すべきは、地域協議会には「公共的意思の決定機能」と「公共サービスの提供機能」が求められたという点である。すなわち、行政の下請け的な事業への単なる協力や参加ではなく、事業自体の見直しや住民活動によるそれらの肩代わりにも関与することになる、政策的な意思決定と合意形成を含めた自治の営みである。この点で、行政はこれまで手放したことの無い政策決定に関するイニシアティブをある程度住民に委ねざるを得なくなったのである。

ところが、この「地域自治区」制度は、基本的に、合併や都市化の進展により住民から遠くなった自治体の公共的意思決定を、分権的で民主的なものにするということよりは、「協働」により公共サービスを提供するものにあるとされていた(名和田, 2013: 67-68)。そのため、条件が整えられたところから作っていくというやり方が普通であり、必ずしも全域に設置しなければならないという制度設計ではなかった。

したがって、地域自治組織制度を採用しなければ実現できないメリット(例えば、コミュニティ組織に法律上の公式の決定権を付与するなど)がない場合、使いづらい制度で、わざわざ採用する必要はないのである。それゆえ、現に合併という事情を抱えていない自治体では、一般制度である地域自治区を採用せず、独自のコミュニティ政策を通してこれからの時代に対応しようとしている動きが見受けられる。

また、この時期に注目すべきことは、市民活動支援センターや市民活動サポートセンターといった名称の集会施設が、従来のコミュニティ・センターのような生涯学習の最適化

した施設ではなく、協働を行っている市民活動団体のニーズに最適化された施設として整備されていたという点である（名和田，2006：59）。

さらに、市民活動団体が自前で収益事業を行うことで活動資金を調達する、いわゆるコミュニティ・ビジネスをはじめ、市民活動の活動資金に関わって寄付金を募るという取り組みがいくつかの自治体で行われるなど、その資金面での支えとなっている補助金の種類にとっても、さまざまなものが現われた。

また、今日、最も身近なところで、市民活動の連携、子育て支援、高齢者を中心とした交流といった機能を持つ身近な拠点づくりが広がっている。

このように、2000年代のコミュニティ政策の方向性は、自治体と住民のパートナーシップという意味で、行政サービスそのもののあり方を検討すると同時に、住民側にも直接的サービスを担うことが求められるものとして、これまでとはかなり異なるものとなっていた。

以上、70年代以降のコミュニティ政策を取り上げ、地方自治体が試みてきた住民組織との持ち方の流れをふり返ってみたが、それは、以下のように、整理することができる。

まず、1970年代から80年代にかけてのコミュニティ政策は、身近な公共サービスを住民自身が組織し提供するという趣旨のもとで、町会・自治会を中心としたそれまでの自治体と住民組織の関係を再編しようとしたという点で大きな特徴を持つ。すなわち、町会・自治会など既存の地域住民組織とのルートを残しながら、地域集会施設の整備を通じて、市民活動団体の創成を促し、それらの団体と行政との新しいルートを開拓する時期であった。しかし、結果としては、自治体と町会・自治会の関係を強化することに留まる場合が多く、行政の下請け的な活動に協力するという住民参加が中心であったといえる。

一方、1990年代以降のコミュニティ政策では、「参画と協働」を基本理念に据え、自治体と地縁団体をはじめ多様な市民活動団体がパートナーとなって、コミュニティ自治を再生、強化するという動きが強調されることとなった。特に、注目すべき点は、意思決定過程への住民参画を進めるという点である。すなわち、住民・住民組織や諸市民活動団体が、責任や権限を行政と分担し合う、そして対等のパートナーとしてお互いを位置づけ合う、そういう新しい関係を作っていくことがこの時期の特徴であるといえよう。

3. 世田谷区におけるコミュニティ行政の展開とその特徴

3.1 世田谷区の成立

1871年11月、明治政府の府県統廃合を受け、世田谷地域にあった20村のうち、11村は長浜県荏原郡に、9村は同県多摩郡に所属することになった。そして、1872年5月には、長浜県荏原郡下の11村が東京府に編入され、多摩郡下の9村は神奈川県へと引き渡された。

その後、1878年7月、三新法（郡区町村編制法、府県会規則、地方税規則）の施行に伴い、荏原郡下の世田谷地域の村々では9つの連合村（いずれも500戸に満たない小規模の村）が形成される一方で、神奈川県北多摩郡下では6つの連合村が成立した。そして1880年4月には、区町村会法の公布により、世田谷の各連合村でも、村会が組織されることになり、不完全ながらも近代的な地方自治の第一歩を踏み出すことになった。

その後、1889年4月、市制町村制の施行に伴って、東京府は、従来の15区に市制を敷いて東京市とし、周辺6郡には町村制を施行するという基本方針のもとで、十分な資力を持たない町村の合併を強く求めた。これにより、世田谷地域の各村・各連合村では合併のための談合を進め、1890年3月までに、4村（世田ヶ谷村、松沢村、駒沢村、玉川村）が創設された。その編成の理由としては、資力・戸口の少なさ、学校の整理統合による経費節約、各村の境界の錯綜と飛地の散在、道路・用水などの利害の共通性、人情・風俗・慣習の類似性などが挙げられる（せたがや百年史編纂委員会[上]，1992：17）。

一方、北多摩郡では、喜多見・大蔵・宇奈根・岡本・鎌田の5村が合併して砧村を創設し、1888年9月には、烏山村及び連合村をなす6村（八幡山・粕谷・廻沢・船橋・上祖師ヶ谷・下祖師ヶ谷）と給田村が千歳村に属することになった。

このような経緯をたどりながら、世田谷地域では、世田ヶ谷村、松沢村、駒沢村、玉川村、砧村、千歳村の6村が成立し、1932年には、その後、町制を敷いた世田谷町、駒沢町と玉川村、松沢村が合併し、世田谷区が成立した。そして1936年に千歳、砧の両村が編入され今日の区域ができあがり、また1947年の特別区制の施行により、区の行政の基本が定まった。

このように、世田谷区は、自然発生的な村が互いに対等な社会関係を結びながら一つの地域社会を形づくってきた。このような歴史的な背景から、世田谷区の成立後も、地域住民の村意識を考慮した区政の運営が求められた。

3.2 1970年以前の自治体 - 住民関係とその特徴

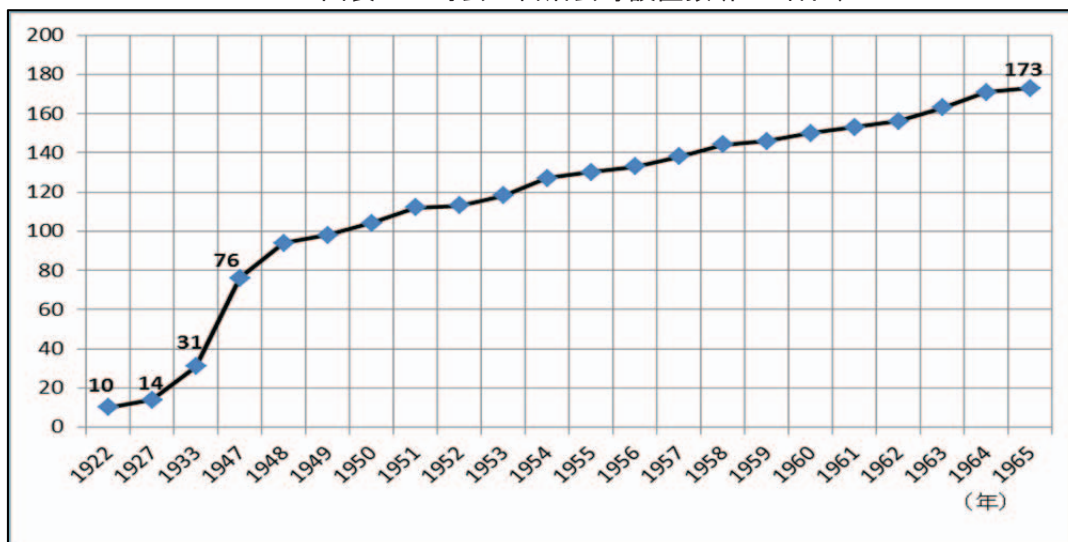
3.2.1 自治体—町内会体制の成立

1889年の市制町村制は、町村を最初の行政単位としたが、その下には旧村が大字として存続した。大字は人々にとって生活共同体として、世田谷にも広く存在していた。また、村内の小字を中心にした地縁的結合集団で「ズシ」と称する村組があったようである。そしてこれらは草刈り、屋根の葺き替え、道普請、ドブさらいなどの共同作業や祭り当番に従事していたが、時代の移り変わりと共に、のちに消滅したものも多いが、町内会などに吸収され、戦後にいたるまで続いていくものもあったといわれる（せたがや百年史編纂委員会[上]，1992：57－58）。

一方、関東大震災（1923年）の混乱の中で住民たちは自警団を組織するが、その後、この自警団組織を中心として、東京市内をはじめ近郊地帯にまで町内会が急速に組織されはじめた。ただし、図表1が示すように、世田谷区の場合は、他区に比べ震災直後の増加はそ

れほど顕著ではなく、1933年までに創設された自治会は31か所に止まっている。

図表1 町会・自治会等設置数(世田谷区)



出所：『せたがや百年史 [上・下巻] (平成4年)』より筆者作成

その後、東京市は、市区行政の補助機関として町内会に注目し、積極的にその育成強化に乗り出すことになる。特に、1932年10月、市域拡張により大東京市が実現してからは、町内会は地方自治の最小単位として利用され、その意味において助成され、指導されていた。当時の市域拡張時の調査によると、町内会の事務は、官公署との連絡交渉、衛生問題、夜警、兵事、祭事、慶弔、救済、商業、教育、人事相談、表彰などとなっていた。ちなみに、世田谷区は、大部分が農村地帯だった関係から、町内会の主要事務は耕地整理問題や慶弔などであったようである(せたがや百年史編纂委員会[上], 1992: 164-5)。

その後、日本が準戦時体制に入ると、東京市は、1町1町内会を大前提として東京市町内会基準を定め、区に対して町内会の規模、組織範囲、規約、名称などを画一化するように指導するが、これにより、ほぼ町ごとに均一な組織ができあがった。そして戦争が継続されるにつれ、生活必需物資の不足が深刻になり、配給制度が一般化すると、切符の配布から物資の購買に至るまで、町内会やその下部組織である「隣組」の関与する度合いが増大してきた(せたがや百年史編纂委員会[上], 1992: 174)。

さらに、1942年5月、大政翼賛会の指導の下で、配給のみならず、防災、調査、軍事援助、防諜、資源回収など区民の日常生活に関する多くの事柄が、町内会・隣組を通して指示・命令されるようになった。その結果、町内会の事務量・事業量は急速に増加し、これを能率的にこなすための組織整備が急務となり、町内会と半公団体との結合が図られた。こうして、在郷軍人会や防護団、さらには大日本国防婦人会の幹部が町内会の役人に就任することが多くなり、彼らが町内会を牛耳るようになった(せたがや百年史編纂委員会[上], 1992: 175)。

一方、1943年に東京都制が施行され、区は東京都の行政区となったため、課税権や起債

権はなく、行財政の実質的な権限も与えられなかった。しかも東京都は町内会や隣組に委任事務を集中させたため、区の財政は次第に縮小を余儀なくされた（せたがや百年史編纂委員会[上]，1992：176）。

町内会は、終戦後も依然として区政において大きな役割を担っていた。たとえば、図表2に示されているように、当時、町内会は、区を介して政府や東京都から行政事務の依頼を受けていたが、それだけでなく、様々な団体からも行政事務の依頼を受けていた。

図表2 世田谷区下馬2丁目北町会の行政事務の処理状況

依頼した団体名		件数
区を介しての依頼	中央政府	36
	東京都	362
	区	24
	小計	422
直接の依頼	警察署	12
	社会事業団体	24
	税務署	10
	郵便局	2
	消防署	1
	防犯協会	1
	食糧営団	1
	その他の団体	39
	小計	512

出所：世田谷区『せたがや百年史編纂委員会 [上巻] (平成4年)』、224頁より引用

ところが、1946年1月、「町内会部落会等整備要領」の廃止により、町内会は部落会、隣組とともに解散が命じられ、翌年の4月を期していっさい区の行政機関として吸収・解体された。しかし、当初は防犯・衛生上・街灯（防犯協力会・衛生組合・電灯会）の必要から完全には廃止されず、ただ、形式的に旧町内会の範囲ごとに「連絡事務所」を設けて隣組と連絡する形をとり、駐在員による世帯票の整理、転出入の証明、配給通帳の検印等の事務を行うことになっていた。この連絡事務所に旧町内会事務所が当てられたのである。

その後、1947年5月、GHQの「町内会部落会又はその連合会等に関する解散、就職禁止その他の行為の制限に関する政令」（＝政令第15号）により、設置されたばかりの連絡事務所も廃止され、代わって出張所が設置された。しかし、主に旧町内会事務所に代わって配給業務を扱うことになった出張所は、物資統制の緩和と日常業務の増大などにより、その下請けを担う地元住民組織を置かざるを得なかった。

こうした当時の実状から、町内会は、共同募金の組織、役所のお知らせ伝達のルートなどのために実質上再発足していき、同時に地元の要望をとりまとめ、役所や議会に陳情を行う母体ともなっていた。

3.2.2 自治体—町内会体制の変容と持続

1950代後半に入ると、住宅地の拡大により大量の人口が流入し、住民組織のあり方にも大きな転換を迫られることになる。

この頃の町内会がかかえた問題点は、アパート、団地、新興住宅の建設などによる転入者の増加とそれに伴う町内会未加入者の増加、街路灯設置維持管理問題などであった。特に、当時、街路灯設置維持管理費はすべて町内会費でまかなっていた。しかも、1年ごとに警察に街路使用許可願いを出していたが、その手数料も町内会持ちであった。したがって、町内会費の多くの部分が街路灯設置維持管理費に消えてしまうことになる。また、町内会未加入者の増大に伴って町内会予算規模は縮小していった。一方、居住者の増加は、さらに多くの街路灯設置を必要とする悪循環となっていた。そこで、多くの町内会から、街路灯の設置維持を地方公共団体へ移管しようとする動きが出始めた。こうした中、世田谷区では、1959年10月、街灯問題推進委員会が発足し、地方公共団体への移管問題が話し合われ、23区内では一歩先んじて区移管が開始された。その結果、1万5千以上あった街路灯は61年度から5ヵ年計画で区に移管されることになった(せたがや百年史編纂委員会[下], 1992: 24-26)。

他方、同年5月にオリンピック開催が東京に決定してから、世田谷区内では、馬事公苑、砧ゴルフ場などが会場に充てられたこともあって、区当局と区民のオリンピックへの協力が不可欠となった。この時期、区議会において町会・自治会などの活動に関する議論がなされ、「オリンピック協力組織づくりのためには、町会・自治会を再評価し、行政機構として公然と認知し編入させよう」(せたがや百年史編纂委員会[下], 1992: 45)との主張が生まれ、町会・自治会に対する助成金・交付金の増額が議論された。区当局はこの要求を認め、オリンピック実施(1964年10月)の1年間に限定した上で、補助金を計上することになった。

このように、50~60年代の町内会の活動は、転入する新しい住民の増加と、それに伴う近隣関係の変貌により、様々な問題を抱えるようになり、各地域の共同体制を高めるそれぞれの必要に応じて新しく結成され、地域の課題に独自に対応する町会も見受けられるなど、単純に行政の末端組織とは言い切れない複雑な様相を呈することになっていった⁵。

反面、町内会は、‘オリンピック協力組織’という形で、依然として、区行政の末端としての機能も果たしていた。すなわち、戦前の町内会・隣組の整備と同様に、改めて行政からの働きかけともいえる動きである。

⁵ 例えば、以下の「船橋会」入会のすすめのことばでは、「(略) …今から十数年前の昭和二十一年の後期頃には誠に不安な町でありました。此の広い町に駐在巡査はたった一人で然も駐在所は一番町の奥の方にありまして、街は真暗で街灯は一つもなくそれが為に窃盗の被害は軒並みに起こり… (略) …我々の町は我々等の手で守り抜こうと防犯協力会の設立を思い出しました。(略) …会費は防犯灯の維持整備費に約七割五分その他に約二割五分が使われています」。また、祖師谷二丁目の一部、35世帯は「釣鐘郷」を作り、旧来から居住する住民と新しくふえた団地族、そして商店会が一緒になって、道普請や街灯の維持管理など独自に町内会の運営を図っていた。(せたがや百年史編纂委員会[下], 1992: 25-27)

3.3 1970年代のコミュニティ行政

オリンピック前後の急激な工業化と都市化は、首都東京への産業・人口の集中をもたらしただけでなく、市街地地価の急騰を招き、住宅事情を悪化させていった。これにより、当時、都心から近く、地価が低廉で比較的生活環境の良い世田谷・練馬・荒川の各区がその受け皿となっていた。世田谷区が「郊外住宅都市」（原，2009：72）としての性格を形づくっていくのもこの時からである⁶。

一方、オリンピック前後から、昭和30年代の幹線道路整備の影響もあって、道路の混雑とそれに伴う環境汚染や騒音問題、交通事故などが年を追って増加し、また、住宅密集による生活環境の悪化の問題を抱えるようになった。特に、住民生活を脅かした公害等の諸問題はある程度解決を見たが、宅地開発（ミニ開発）がもたらす影響、例えば、住宅地への中・高層建築の進出などによる日照権問題などが目立つようになり、区行政の大きな課題となっていた。

また、都市化社会のいっそうの進展は、古くからの地域社会の変容・崩壊と新しい地域社会の不在が現出し、従来地域において対処できた諸問題が個人の努力に任せられるようになっていた。そのため、幼児の戸外活動における危険、子どもの家庭内教育の不徹底、老人の孤独化といった個々の家庭のみでは解決できない問題が顕在化していた。

こうした状況を受けて、長期的な展望に立った計画策定の必要性を痛感していた世田谷区は、1967年3月、「緑と太陽の文化都市」の実現を目指す『世田谷区総合計画』を発表し、1972年11月には、公害など生活環境破壊への対策や福祉の向上といった、この時期に噴出していた上記の諸問題への対応を盛り込んだ「基本計画」を策定することとなった。特に、その推進理念の一つに、区民の自発的な参加に基づくコミュニティの醸成が掲げられ、行政は、区民生活を支える身近な施設として、公園・児童遊園、児童福祉センター、老人休養ホームなど、主にハード面の条件整備に努めていた。

一方で、住民の間からは暮らしやすい地域にしていこうという動きと相まって、日照権、大気汚染反対運動のほか、世田谷清掃工場建設反対、区立幼稚園設置、図書館建設など、住民の生活及び地域の生活環境の守りや改善のための様々な要求が「住民運動」という形で展開されるようになった。

その主な担い手には、従来の労働組合、婦人団体のほか、PTA、あるいは区民の任意団体が挙げられるが、町会・自治会の動き、とりわけ団地のそれが極めて活発化していた。しかも、ごく限られた「町内」の要求だけではなく、共通の要求については周辺地域の自治会や住民団体と協力して運動を進めていくようなスタイルも見られるようになった。例えば、日照権問題を理由にボウリング場建設反対の運動（1968年）を展開した大蔵団地自治会は、それに引き続いて自動車道路反対、生活道路優先、住民専用地域指定請願といった幅広い運動を繰り広げていった（せたがや百年史編纂委員会[下]，1992：92）。

⁶ 1969年、世田谷区の人口が75万を超え、大田区を抜いて23区の中で最も多く、一大住宅地となる。

他に、烏山地域においては、マンション建設に伴う日照権問題をめぐる周辺住民による反対運動(1972年)を契機に、町並みの維持整備、自然環境の保全、地下水の保護などを柱とした、住民主導による烏山寺町環境協定(1976年)が出来上がり、その目的を達成するため、1979年12月12日に、寺院および周辺住民、土地所有者等により「烏山寺町の環境を守る会」が組織され、区との間に協定が結ばれた。

このように、町会・自治会などの住民組織は、道路やごみの問題、日照権問題など様々な問題に対して「住民運動」という形で地域の生活環境の改善に積極的に取り組むと共に、住民同士のつながりを深めていた。これは、従来のような、「単なる行政組織の末端機構や下請組織とは言い切れないほどの複雑な様相」(玉野, 2011: 10)を見せ始めたことを示している。

そのような中で、桜丘区民センターづくり⁷や、ボランティア・グループ「遊ぼう会」に端を発したプレーパーク活動のような、区民の行政への参加やボランティア活動、区施設の利用などが盛んになってきた。そして70年代後半になると、各種市民活動の拠点となる施設(地区会館や福祉会館、区民センターなど)の開設をはじめ、各種ボランティアやプレーパーク活動をつなぐボランティアセンターの発足、助成などによる支援、住民同士のつながりとしての「まつり」(雑居まつり⁸、せたがや梅まつり、ふるさと区民まつりなど)、住民と行政の間の公聴・広報制度を活用した意見のやりとり、「コミュニティリーダー」の養成などが強調されることになった。

こうした諸施策・事業の指針として、世田谷区は、多数の区民の意見をベースとして、1978年に基本構想を、翌1979年に「基本計画—福祉社会をめざすヒューマン都市世田谷」を策定し、その方策のひとつとして、「区民参加の推進」が掲げられた。

このように、1970年代は、高度成長期に顕在化した様々なひずみに対して、町会・自治会などの地域住民組織や、各種の運動団体が「住民運動」という形で自らの生活環境の改善をめざし、行政は主に地域集会施設の整備や区民活動の支援という条件整備に努めた時期であった。要するに、この時期のコミュニティ行政は、基本的に住民の地域での活動や連携を高めるための条件整備、すなわち地域集会施設の整備、様々な活動や行事への補助などを通じてコミュニティ組織を活性化し、行政への協力を円滑にしていくことが目的とされていた。

しかし、この時期の市民活動団体の多くは、あくまで行政の別々の担当部署がそれぞれに対応していただけて、市民活動層がイニシアティブを確立したわけでも、町会・自治会

⁷ 1974年12月、複合施設として、広い共用空間をもち、周辺の街並みとの調和を配慮した世田谷区の地域まちづくりモデルケース第一号で、地元区民による建設協議会を中心に施設の建設・整備が行われ、完成後は、その施設を運営するための、利用者団体による区民センター運営協議会が結成された。

⁸ 環境・福祉・消費者問題などに取り組んでいる区内の40グループの共催によるもので、その趣旨は各グループの横の連携を強め、同時に一般区民との交流を促進することになった。

と積極的な連携を結ぶようになったわけでもなかった。ただ、行政と区民とを結ぶルートが多様化し、住民同士を結びつけていたといってもよいようなコミュニティのあり方であり、ある程度行政に依存した形態であった。

3.4 1980年代のコミュニティ行政

1980年代に入ると、都市化社会がよりいっそう進み、人々は、居住環境問題、高齢者問題、核家族化に伴う家庭の機能の荒廃ほか、様々な新しい問題に直面することになった。町会・自治会など地域住民組織も、この新たに生じた様々な問題に十分対応することができない場面が生じるなど、コミュニティの役割の増大が、誰の目にも明らかになっていた。

さらに、1980年代後半になると、コミュニティの必要性がより高く叫ばれるようになる。例えば、1987年1月に出された『世田谷区新基本計画に関する答申』では、この時の地域社会が抱えている現状と課題、それに対する行政の役割について、次のように語っている。

「今日、地域社会においては人と人とのつながりや心のふれあう機会が薄れ、孤立化の傾向もみられる。また、高齢者の援護、青少年の健全育成、交通安全などの地域のなかで解決を図らなければならない課題も山積している。これらの課題の解決に向けて今後コミュニティ活動がさらに発展していくことが望まれる。現在、区内には、4,300を越える活動グループがあり、…（略）…区政の役割は、区民の自主性を尊重してコミュニティ活動が活発に行われる環境づくりなど条件整備につとめていくことである。」（52頁）

これを受けて、区は、身近なまちづくり推進活動やボランティア活動などに対する支援や、地域活動団体相互の連携を深めるための「まちづくり推進会議⁹」の設置など、コミュニティ活動への支援を講じることとなった。一方、区民センター、地区会館、区民集会所等のコミュニティ活動の拠点となる施設が区民にとってより利用しやすく、コミュニティ活動の活性化に役立つよう、施設の整備及び運営管理方法等の改善も強調されることになっていった。

時折、この時期は、区民の生活圏となる「地区・地域」を重視した「地域行政」の推進が区の重要な施策として位置づけられ、地域行政制度の検討に取り組む時期である。1980年代のコミュニティ行政は、この地域行政制度の主要な柱¹⁰として検討され、1983年10月の「身近なまちづくり推進員制度」の発足とともに本格化するのである。

この身近なまちづくり推進員制度は、区民本位のまちづくりを目指し、行政と住民両方

⁹ 地域活動を実践している団体の相互協力によるまちづくりを促進するため、活動団体が連携して行う交流活動を支援するための場。

¹⁰ 1980年2月、区は、地域行政のあり方を検討し推進する組織として、地域行政検討プロジェクトチームを発足し、地域行政の現状や問題について検討を経て、『地域行政検討プロジェクトチーム報告書』（昭和56年3月）をまとめるが、その際、地域行政を推進する課題の一つにコミュニティづくりを挙げられた。

が協力しながら実行していくための世田谷独自の制度で、「協働の仕組みの基盤」(名和田, 2013: 72)となっていた。推進員は各地区(出張所単位)の住民の中から区長が委嘱し、4つの課題(緑化、安全、健康づくり、美化・清掃)に合計840人の推進員により構成された。そして推進員には、出張所の管轄区域である「地区」を活動範囲とし、受け持つ課題について地区内の状況を調査し、その実現の方法などを検討するといった役割が期待されていた。そして、課題の検討・実施に当たっては、①地区でできるものは、住民自信で解決する、②地区で解決できないものは、区と共同で、③もっぱら区が行うものについては、4推進部会の横の連絡機能を持つ「身近なまちづくり推進員連絡会」を通じて区に提言する、という原則が設けられていた。

しかし、委員は当該エリアの住民によって選挙されたわけではなく、上記のように、行政が委嘱する方式が採られていたため、その構成において主に町会・自治会の役員などが中心となっていた。これにより、当初の構想理念とはかけ離れていき、ある意味で「中途半端な住民組織」(名和田, 2013: 62)に転落する一原因ともなったとの指摘を受けている。

一方、1986年には地区推進員の活動を側面から支援するための、職員による「身近なまちづくり支援制度」が発足された。しかし、「支援職員の役割の不明確さ」、「地区内の問題把握の不十分さ」などが指摘され、「まちづくり地区担当制」(1988年)へと発展し、1992年からは地区住民の「地区カルテ」作成支援へと連動することとなった。その結果、「まちづくり支援制度」においては緑化活動に対する支援に重点が置かれており、支援する職員の数も限られていたが、「まちづくり地区担当制」では、地区推進員のあらゆる活動を支援するとともに、それ以外にも各地区の特性を考慮して、それぞれの力量に応じた課題を設定することが可能になった。

また、「世田谷区区民利用施設の整備と有効利用方針」(1979年6月)に基づき、建設計画への地域住民の参画にとどまらず、施設の管理運営を地域住民の手に任せることによってコミュニティ形成を促そうとして、ここに住民管理の観念が登場することになった。しかし、結果としては、その管理運営の担い手は、とりわけ地区会館や区民集会所の場合、ほとんどの地域において町会・自治会が担うことになり、これは、施設の利用者としての新しい市民層とコミュニティ施設の管理・運営に尽力し、いわば区民活動の下支えを担当するかたちになった町会・自治会との間に大きな隔たりを生む要因ともなる。たとえば、世田谷区地区会館の利用状況などの実態調査を行った玉野(1987)は、次のように語る。

「管理人を中心とした旧住民層の好意を背景として、新住民層は負担を免除され、区は人員を削減できるが、各社会層間での相互交流は進まず、コミュニティ施策の理念はいつさえ達成されないという複雑な状況があると言ってよいだろう。」(玉野, 1987: 70)

さらに、1980年の都市計画法の一部改正により、一部の先進自治体では都市基盤整備のための地区計画制度が導入されることになった。世田谷区においてもこれを契機に、1982

年 6 月に住民参加のまちづくりを基本理念とした「街づくり条例」が制定された。そして北沢地区を街づくり推進地区（1983 年 9 月）に指定したり、「東京都世田谷区街づくり専門家派遣要綱」（1982 年 12 月）や、「木造賃貸住宅等建替促進補助金交付要綱」（1984 年 5 月）などを制定したりすることで、街づくり条例を補完していた。

また、こうした行政の施策だけではなく、区民によるまちづくりの提案も行われていた。例えば、1985 年 1 月に発表された「太子堂地区まちづくり協議会¹¹」による「まちづくり中間提案」はその一つであり、区はこうした提案を最大限に尊重しながら、地区の街づくり計画を策定し推進していた。

一方、ワンルームマンション建設の増加や、ミニ開発等による近隣間のトラブルが目立つようになり、これらに対して行政側からの積極的な対応が求められていた。そこで、区は、1984 年 12 月、「東京都世田谷区ワンルームマンションの建築に関する指導要綱」を策定するが、そこには国の建築基準法の要件を超える規制が盛り込まれており、マンションなどの建設に関連して住民との間で「建築協定」が取り交わされることとなった。この「建築協定」は法的な強制力を持つものではなかったが、地域住民の見解を反映する仕組みとして機能することになった。

一方、1981 年 10 月に世田谷ボランティア協会が設立され、これを機に区内の多くのボランティア・グループが同協会に加入し、障害者、高齢者などを対象とする福祉活動を行っていた。このような中、区は、区民の自主的な福祉活動を推進すると共に、地域福祉の充実を図るため、社会福祉協議会や福祉施設、活動団体などとのネットワークの形成を図っていた。

このように、1980 年代には、身近なまちづくり推進員制度、コミュニティ施設の自主管理など、地域・地区レベルにおける住民の参加や協力を通じたコミュニティ形成が図られていた。これに対して、行政は、「まちづくり推進会議」の設置や地区担当制度を設けて、住民の地域活動を側面から支援していた。

他に、子ども・障害者（児）、高齢者などにかかわる様々なボランティア・グループの活動、スポーツ、学習活動など、1970 年代に新たな展開をみせた区民のコミュニティ活動がこの時に大きな発展を見せていた。

さらに、地域課題全般を扱うのではなく、都市計画事項に限られるが、条例により住民参加の制度化（「地区街づくり協議会」）が図られたことや、法的な強制力を持つものではないが、地域住民の見解が反映される仕組みとしての「建築協定」制度が設けられたことは、1980 年代の行政－住民関係を考えるうえで、注目すべき点であろう。

しかし、住民によるコミュニティ施設の自主管理など、いくらかの費用の削減が可能になったとはいっても、結果としては、自治体－住民関係において大きな変化はなく、町会・

¹¹ 1980 年に発足した区民による自主的団体であり、区内のまちづくりに意欲的に取り組む各種団体により構成されている。活動内容としては「まちづくり懇談会」「まちづくり交流会」「地域単位の交流会」などがあり、区とも連携をとりながら活動を行っている。

自治会など旧来の体制・ルートを残しつつ、それとは別に新たなルートを形成しながら、それとの連携が講じられていた。

3.5 1990年代のコミュニティ施策

1980年代後半から日本を襲ったバブル景気は1990年代に入って間もなく崩壊し、これに伴って国と自治体は財政危機に直面することになった。これは、これまでの政策の転換を促し、行政は単に住民にサービスを提供していればよいだけでなく、不必要なサービスを削減し、住民自身の負担についても合意を得なければならなくなった。その意味で、1990年代に入っては、行政と住民が協働し、住民による自治を実現することがコミュニティ政策の基調となった。

他方、加入率の低下や、役員の高齢化、担い手の不足など町会・自治会はかつてほどの力を示せなくなった。そのような中で、多くの市民活動団体などの台頭が見られるようになり、それらが社会福祉協議会などに結集し、公的な活動への関与を深めていった。

世田谷区においても、経済の高度成長を前提としたこれまでの社会構造を転換する必要性が明らかになり、少子・高齢化の進展や環境問題への対応等も重なって、あらためて区政運営の長期的な方向を見定めることが求められていた。

そこで、区は、21世紀に向けた新たな指針として、「生活者の視点に立った平和で豊かな生活文化都市の実現」を目指し、5つの将来像を掲げた新たな基本構想を1994年に策定し、これに基づき、1995年を初年度とする基本計画を、「地域・生活者」「協働・共生」「自治・改革」の3つの視点に立って策定し、基本構想・基本計画の実現に向けて、さまざまな施策を実施することになった。

第一に、区は、1991年に他の自治体に先駆けて、区内を5つの地域に区分して、地域の行政拠点となる総合支所を設置し、これを中核として総合的な行政サービスやまちづくりを展開する新たな自治の仕組みとして「地域行政制度」をスタートさせた。そして地域行政制度の推進の方向として、地域の課題解決、行政サービスの向上、行政運営の適正化、街の整備の推進、コミュニティづくり、地域福祉の展開、区民参加の推進を掲げていた。そして、まちづくりの拠点として、またコミュニティの拠点としての機能を持った総合支所を置くことで、住民参加の拡充が図られた。

また、1995年にスタートする「新世田谷区基本構想・基本計画」の中には、本格的な「地域計画¹²」が盛り込まれることになった。その結果、各総合支所では、地域住民の代表からなる「地域会議」が設置され、その意見を聞きながら原案作成が試みられることとなった。

また、町会・自治会レベルの空間範囲を超えて活動する地域活動団体による新しいまちづくりが展開することになり、町会・自治会等の地縁団体とその他の団体との交流を図る

¹²「地域計画」は、地域ごとに総合支所が住民参加を得ながら、地域からの発想によって策定する地域計画原案と、本庁各部が全区的な観点から策定する分野別計画原案をふまえて、横割り総合的な地域の計画を策定するものである。

ための調整機能が求められた。そこで、区は、まちづくり推進会議が主催する懇談会¹³、交流会や地域活動団体間の活動などを支援し、相互協力によるまちづくりと地域計画策定を促進することとなった。

さらに区は、地域・地区の様々な市民活動団体に対して、活動に必要な情報の提供を行い、自主的活動を促進することを図っていた。

このように、1990年代は、地域・地区の特性に応じた住民の参加と協働によるまちづくりと、団体間の相互協力と連携が促されたのが特徴である。そしてその特徴的な動きとして、まず、「身近なまちづくり推進協議会」（1995年4月）の設置が挙げられる。これは、「身近なまちづくり推進員制度」（1983年）と地区カルテ作成のために発足した「地区会議」（1992年）が統合され、1995年度から一体化されたものである。これは、出張所単位に地区カルテづくり、地区課題の調査検討、区への提案、提言などを行うもので、既述したように、以前はすべての地区で4部会（緑化、安全、健康づくり、美化清掃）体制が採られていた。ところが、協議会となってからは、その組織や部会は各地区の特性に応じた構成とすることが可能となった。要するに、出張所ごとの独自性を基本に、身近な地区のまちづくりが展開されることとなった¹⁴。しかし、既述したように、委員を行政が委嘱する方式が採られていたため、その構成が主に町会・自治会役員などが中心となっていた。そのため、安定した運営が行われる反面、町会・自治会と同様に、役員のなり手の不足や高齢化、参加者の固定化、毎年同様の活動が繰り返されるなど、当初の構想理念からかけ離れたものとの指摘を受けることになった。

なお、住民のまちづくり活動の支援を強化するため、1995年4月には、「まちづくり担当主査」（1996年4月には専任化）が、1996年4月からは「まちづくり担当係長」が置かれることになった。これは、当時、出張所ごとの特性や事情が異なっていたにもかかわらず、まちづくり主査は出張所長の兼務となっていたため、地区まちづくりの拠点機能を一層果たすためにも、体制整備が必要であると考えられていたからである¹⁵。

さらに、この時期の特徴的な動きとしてもう一つ注目すべき点は、1988年4月から始まって1994年まで毎年開催された「まちづくりリレーイベント¹⁶」である。ちなみに、「子どもと環境」、「長寿社会と環境」、「くらしと環境」などがテーマとして取上げられ、それに伴ってさまざまなイベントが実施された。その結果、地域や行政の枠を越えて様々な人々のつながりを生み出し、身近なまちづくりのテーマに眼を向けていくきっかけとなった

¹³ 例えば、1990年のまちづくり懇談会では、「住みよい環境づくりをめざして」というテーマに開催されており、同年度の「まちづくり交流会」は「ごみにする？ 資源にする？ 私たちにできることは何か」をテーマにシンポジウムが行われた。

¹⁴ 現在は、普及啓発活動としてごみゼロキャンペーンや、放置自転車クリーンキャンペーン、地区緑化のための諸活動、安全や防災のための点検活動・地域の支えあいの推進など、地区ごとに様々な活動を行っている。

¹⁵ 1995年11月、世田谷区議会定例会議事録より。

¹⁶ ある部門のテーマのもと、地域住民と領域を超えた行政職員が集まり、それを月1回のイベントとして実施し、翌月は次の部門にバトンタッチしてイベントを開催する。

(原, 2009 : 82)。

一方、区は、「まちづくりセンター¹⁷」を1992年に発足させるとともに、参加のまちづくりを支援していく「世田谷まちづくりファンド」を創設した。これは、住民の主体的なまちづくり活動を資金面で支援するという趣旨から、公益信託制度を活用して設けられた、まちづくりの市民参画型ファンドである。現在、公開審査会方式による助成決定や、活動発表会（年2回）を通じた活動グループ相互の情報交換や学習、ネットワーク形成、個人サポーター（発表会の企画や運営、ファンド支援チャリティコンサートの開催など）によるファンド支援、個人・企業や行政からの寄付金による基金の助成など特徴的な運営方法は全国のモデルになっている¹⁸。

このように、1990年代には、地区レベルにおいて身近なまちづくり推進協議会が設けられ、従来の町会・自治会の枠を超え、地域の特性を活かした、地域に根づいたまちづくりが期待されていた。また、区職員も区民との協働によるまちづくりを進めるため、地区担当職員として各地区に出向き、身近なまちづくり活動の支援を行うこととなった。

このように、1990年代では、住民の参加と協働による新しいまちづくりが展開された。しかし、委員の構成はほとんどの地域において町会・自治会等の地域団体の関係者などを中心に構成されており、ある程度予算措置が確定している事業への協力あるいは参加に止まっていた。

一方、まちづくりリレーイベントのように、住民参加を掲げていく際にネックとなる、縦割り行政や、体系化・総合化への不足などを見直そうとする動きなども見受けられるなど、地域住民・関係住民と行政職員、進んで他分野の行政職員同士が集まり、相互の理解を深めて行く機会となっていた。

¹⁷ 世田谷まちづくりセンターは、区民・企業・行政の三者が互いに触発し学び合い、協働して進めるパートナーシップ型まちづくりの推進を目的に設けられた組織である。その主な役割・機能は、まちづくり活動グループとのネットワークづくりの支援、まちづくりの学習機会の提供、住民参加の手法や進め方を学ぶ職員研修の企画・運営、NPO、ワークショップ、公益信託等の住民主体のまちづくりを取り巻く方法や制度等についての調査研究などが挙げられる。その後、区は、2009年1月に、庁内において「まちづくりセンター検討会」を設置し、「地区まちづくりの活性化への取組み」（2009年8月）としてまとめ、身近な生活エリアでのコミュニティの活性化を目指して、まちづくりセンターを地区まちづくりの拠点として位置づけられることとなった。そして、その機能・役割としては、ネットワークの拡充、地域防災力の向上、あんしんすこやかセンター等福祉関連機関・団体との連携による高齢者の見守り、相談機能の充実、地域情報の発信の5つの方向性が求められることとなった。

¹⁸ 財団法人世田谷トラストまちづくり HP より引用。

3.6 2000年以降の動き

2000年代に入ると、急激な少子高齢化や情報化の進展、バブル崩壊後の長引く景気の低迷、地方分権一括法の制定、都区制度改革、介護保険制度の導入といったさまざまな社会的変化や制度改革を受けて、世田谷区は、2004年3月、新たに基本計画を策定し、「魅力あふれる 安全・安心のまち世田谷」を実現するため、2005年を初年度とする「世田谷区基本計画」を策定するが、そこには、以下のような基本的な考え方が示されている。

「社会の急激な変化と、それに伴う区民のライフスタイルの変容は、公共の領域への民間事業者等の進出と相まって、行政に求められる役割を大きく変えつつあります。…略…地方分権改革が進められる中、より一層の権限の拡充と財政基盤の確立を図り、自律性をもって区政運営にあたり、区民の自己実現が可能となる地域社会を形成していくことが求められています。そのため、区は、主体性と責任をもって、こうした行政の役割を果たしていくとともに、協働とコミュニティの展開に基礎をおいた区民自治の推進により、将来目標を実現していくことを目指し…」(16頁)

そして、協働のまちづくりを目指すことになった背景として、以下のような「現状と課題」が示されている。

「…単身世帯数が増加し、町会・自治会への加入率は低下傾向にあり、区民相互や世帯間交流の機会の減少や地域での活動への関心の低下など、地域における活動の停滞が見られます。」(74頁)

一方、

「世田谷区では、町会・自治会をはじめとする区民団体やボランティア、NPO さらには企業などが、環境、福祉、教育などさまざまな分野で活躍し、地域を活性化し支える力となってきました。こうした活動主体が、地域の課題を解決するための担い手として、さらに幅広く活躍できるまちを目指して、相互に連携し、活動しやすい環境整備を進めることが求められています。…略…協働のまちづくりを進めていくうえで、区民、事業者等と行政は、期待される役割や責任を自覚、尊重し、対等のパートナーとしての関係を築いていくことが必要です。」(74-75頁)

そして、協働のまちづくりを実現するための取組みの方向性として、交流の場の提供など区民の多様な地域活動を支援し、公共施設やITを活用し、区民が自主的に活動しやすい環境の整備、そしてNPOの自主事業の展開を支援するため、NPOの活動拠点の整備、行政とNPOの協働事業の推進などが盛り込まれるようになった。

この基本計画に沿って、区では、以後、さまざまなコミュニティ政策が展開されるが、その具体的な動きを見ると、以下のとおりである。

NPO等市民活動団体との協働事業

まず、2000年4月、NPOなど市民活動団体との協働事業を推進するため、市民活動推進課が庁内に設置されることになった。そして2002年度からは、NPOなどとの対等な関係を構築するため、事業委託方式から「協定」を結ぶ補助金方式へと切り替え、協働促進事業を行うこととなった。この事業は、高齢者福祉、まちづくり活動、子育て支援、環境活動など、区が事前に設定したテーマに対してNPOから企画提案がなされ、その中から区の各所管課とNPOとが協定を結ぶものである。

ところが、市民活動団体の多くは、区が事前に設定したテーマのほかに、様々な分野で、行政と何らかの連携・協力・委託を通じて、協働事業に参加していたため、区の推進していた協働の手法について批判的であった。

こうした中、社会環境の変化に合わせた補助対象や補助額等の見直しの声が上がリ、2007年2月に出された「世田谷区政策評価委員会全事業点検報告書」においても補助金についての改善の必要性が指摘された。

これを受けて、区では、NPOの自立促進及び協働の促進のための事業（補助金）を見直し、2008年度からは「NPO提案型協働事業¹⁹」を実施することになった。そして、この事業を推進するにあたり、中間支援NPOとの協働が図られることとなった。これにより、中間支援NPOがサポート、コーディネートしながら、NPOなどの市民活動団体と所管課との協働による事業が実施されることとなった。

これらの一連の動きの中で、2005年3月には、「なかまちNPOセンター」が開設され、事務所スペース貸出、NPO立ち上げ等の相談、NPO活動に関する問い合わせ対応、交流スペースでの区民とNPOとの交流、活動団体等への共有スペースの貸出などを行うこととなった。

さらに、市民活動団体自らが情報を発信していくための仕組みづくりとその支援が行政に求められるようになり、「せたがや生涯現役ネットワーク²⁰」や「せたがや市民活動Genkiネット²¹」を通して、地域活動の情報や加入団体の活動内容などを定期的に紹介するなど、団体の情報発信を促進することとなった。

しかし、こうしたさまざまな協働事業の推進と関わって、以下のような問題も提起されるなど、区が事業の成果をコントロールできていないことへの不安や、対等な関係を確保

¹⁹ NPOからの事業提案をもとにして、関係する区所管課と連携して事業を進めていく。

²⁰ 2007年5月に立ち上がった「せたがや生涯現役ネットワーク」は、区内の地域活動団体、事業者、大学、行政等が集まり、「生涯現役」という一つの共通テーマの中で、活動に参加したい人と活動に参加してほしい団体を結びつける組織である。

²¹ 世田谷区内で公益的な活動を行う市民活動団体の情報発信サイトで、2008年8月現在、105団体が登録している。

することの難しさ、役割分担が曖昧となることへの懸念など、多くの課題が寄せられていた。

- ・「世田谷区は『大手の外郭団体が数多くあるので、そこに出していってしまう』。従って、弱小の NPO 法人が乱立する結果となり、世田谷の NPO 法人はなかなか育たなくなっている。」
- ・「団体数は多いが、その分活動規模が小さい NPO 団体が多い」
- ・「行政は協働といいながらも、上下関係は存在し、NPO を安上がりな下請けと見ている部分がある。」²²

町会・自治会の活性化支援と行政との関わり方

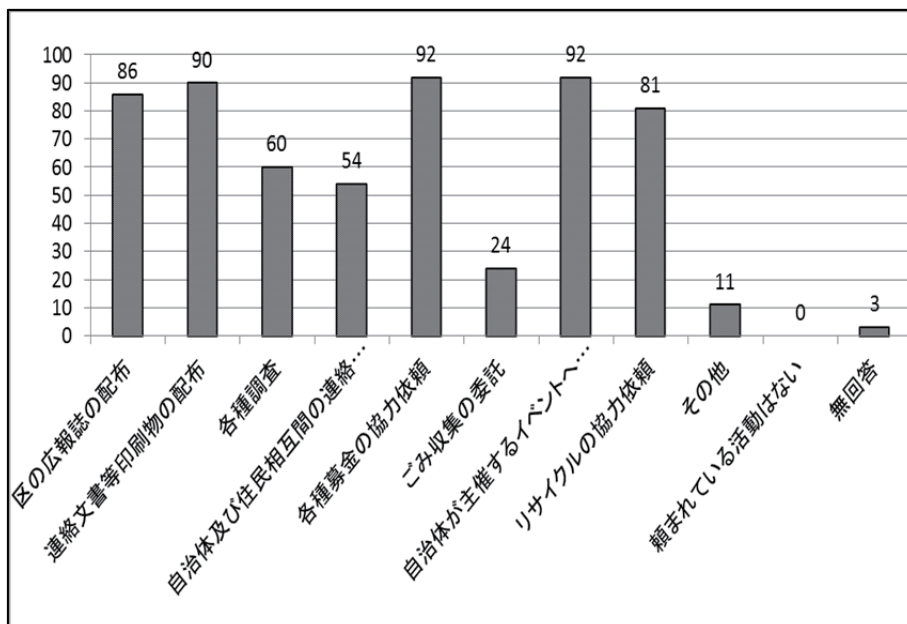
防災、防犯、ごみ・リサイクル、環境、交通安全、子どもの健全育成など、地域の様々な課題に対して、これまで、現在も町会・自治会は区行政と深い関わりを持っている。

2000 年代に入っての新たな動きとしては、災害要援護者支援の協定を締結し、支援活動を実施している町会・自治会に対して区から補助金が交付された。また、世田谷区町会総連合会が行う町会・自治会活性化キャンペーンの推進経費に対しても補助金が交付された。その他に、「世田谷区町会・自治会アンケート結果のまとめ」や、「町会・自治会活性化マニュアル」の作成、モデル町会へのまちづくり専門家の派遣、世田谷区町会総連合会との「町会・自治会交流会」の共催、転入者等へ町会・自治会等の紹介パンフレットを配布するなど、区は町会・自治会に対する様々な支援を行っている²³。

²² 詳しくは、せたがや自治政策研究所（2009 年）、197－207 頁を参照されたい。

²³ 詳しくは、世田谷区町会総連合会（2008；2009）を参照されたい。

図表3 区からの依頼



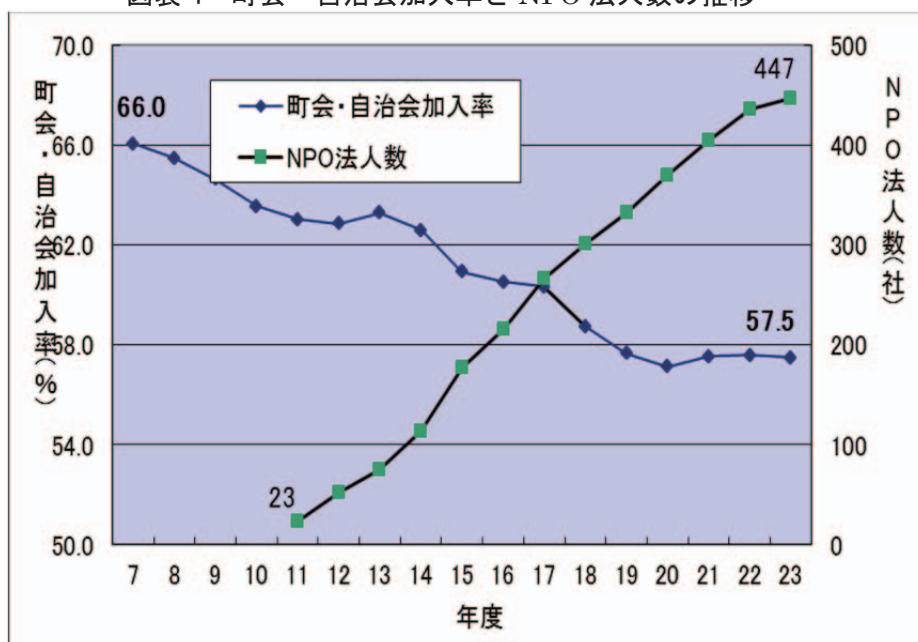
注：和田清美他（2009）より作成。

調査期間：2008年11月初旬から12月中旬まで

調査対象：196団体，回答数：131町会・自治会（有効回答率 66.8%）

このように、行政は、他の地域団体に比して、町会・自治会に行政協力を取り付けていた（図表3）。

図表4 町会・自治会加入率とNPO法人数の推移

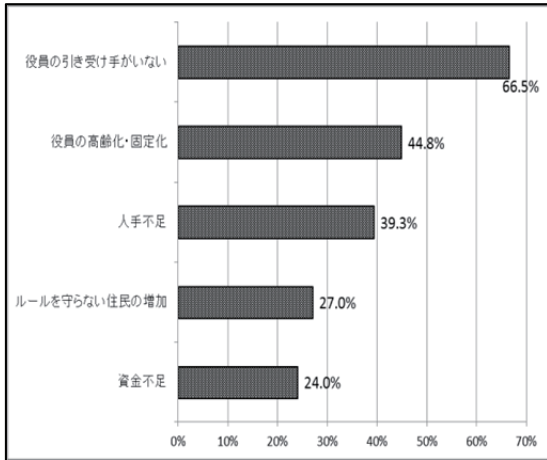


出所：基本構想審議会資料等から作成

注：町会・自治会加入率は各年7月1日時点の数値

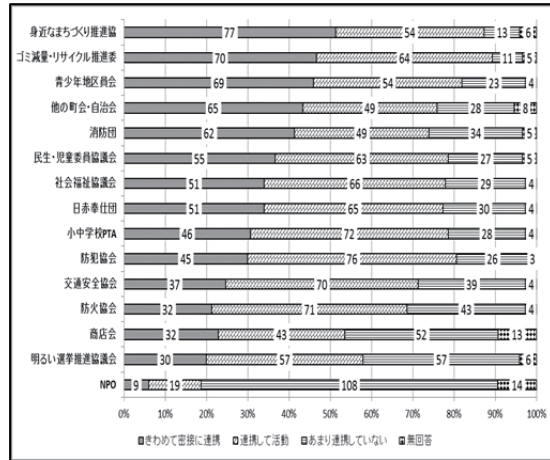
NPO法人数は、各年度末の数値（平成23年度は平成23年10月末の数値）

図表 5 町会・自治会が抱える課題 (N=131)



注：和田清美他（2009）より筆者作成
 調査期間：2008年11月初～12月中旬
 調査対象：世田谷区196町会・自治会
 回収数：131（有効回答率 66.8%）

図表 6 他団体との連携状況 (N=150)



注：世田谷区町会総連合会研修会資料（2006）
 調査時期：2006年10月24日～11月10日
 調査対象：世田谷区197町会・自治会
 回収数：150（回収率 76.1%）

しかし、加入率の低下（図表4）や、役員の担い手の高齢化、後継者不足など、町会・自治会はさまざまな課題（図表5）を抱えている。一方で、新しく地域に入ってきた人との関わり方に大きな変化が見られるとともに、地域を越えて他の団体との連携（図表6）を図りながら活動し、ボランティア的な側面を重視した新しい動きも見られるなど、現在、町会・自治会及びその活動は大きな転換期に置かれていると思われる。

町会とNPOの関係のあり方

昔から地域で多岐にわたる活動を担ってきた町会・自治会といった地縁団体と、NPOなど比較的新しいテーマ型の団体が一つの地域で、同様の公共目的の実現に向けて連携、協働して活動することができれば、その効果は単独で行う場合よりもはるかに高いものとなるであろう。しかし、両集団は、構成や経緯も異なれば、活動範囲も異なるため、互いに相容れないと感じることも少なくなく、実際に両者間の連携状況を見ると、あまり連携が取れていないことが見て取れる（図表6）²⁴。

しかしながら、「町会もボランティアなど町外の人を借りることが重要となっている²⁵」との町会長の認識からも分かるように、今後は新しい団体と連携していくことが求められている。加入率が低下し、地域に根ざしたボランティアな集団となりつつある町会も少なくない中で、活動分野ごとに同分野の新しい団体と連携することは欠かせない。一つの活動を実施するにあたり、町会・自治会、学校、ボランティア、NPOなどが一緒に活動し

²⁴ もともと町会・自治会は決められたエリアの中で、世帯単位で原則全戸加入である団体で、地域における様々な課題に対して、包括的に対応してきた団体である。これに対し、NPOなどの団体は、個人の自発的な意思により任意に集まった者が、ある課題解決のためにミッションを設けて活動を行っている団体である。

²⁵ せたがや自治政策研究所（2009年）

ていくなかで、交流が深まり、ひいては町会・自治会が抱える人材不足、後継者不足という課題についても、こうした交流を契機として、後継で役員に就いてもらったというケースもみられる²⁶。

したがって、これから、町会・自治会と行政の関係、あるいは町会・自治会とNPOとの関係はどういう傾向性が想定され、両者はどのような関係性をもつべきなのかについて検討していくことが求められる。

地域の絆再生事業

世田谷区では、地区まちづくり支援の強化を目的に「地域コミュニティ活性化支援事業」を創設し、2005年度より3年間にわたって実施した。その結果、団体同士の新たなつながりや、既存の団体以外の活動が生まれたとの成果が得られた。

しかし、「地域コミュニティ活性化支援事業」は、コミュニティの形成に力点を置いていたため、対象となる活動の幅が広くなりすぎたことや、全区レベルでの助成事業としたため、地域活動団体の詳しい活動内容や課題が見えにくく、一律の支援になりがちであること、当初の目的であるコミュニティ醸成の視点が希薄になってきたことなど、さまざまな課題が指摘された。

そこで、区では、よりいっそう地域に根ざした活動を支援することを目指し、2008年度より「地域の絆再生支援事業」として実施することになった。具体的には、総合支所ごとに交付団体間の地域交流会を実施し、町会・自治会や地域活動団体相互の交流の機会を創出している。また、地域の活性化に取り組む手法や、他の団体との連携・協力の取り方など、より効果を高めるための工夫がほしい場合や、事業の計画づくりの相談が受けたい場合などに、まちづくりの専門家である「まちづくりアドバイザー」から助言が受けられる制度を導入している。特に、小規模のコミュニティに資源（小規模の補助金）へのアクセスを可能にすることで、コミュニティの発展を促している点は注目に値する。今後は、このような取り組みを充実させ、団体間の新たなネットワークを構築していくことこそが、地域の力というものを向上させる最大の武器となるだろう。

区民による身近なところでの拠点づくり

これまでの地域活動団体の活動場所といえ、主に区民センター、地区会館、区民集会所、学校教育施設など「区が整備する公共施設」であったが、最近では、私有地が近隣に開放され、「まちのちいさな、新しい公共空間」として、市民により運営される事例が見られるようになった。例えば、世田谷トラストまちづくりセンターによる「地域共生の家」、社会福祉協議会による支えあい活動の場である「雨の憩いの場」などは先駆的な取り組み事例として挙げられる。

区民・事業者が、個人宅の居室、企業や法人の会議室、企業や法人の駐車場などを公共

²⁶ 詳しくは、せたがや自治政策研究所（2009年）を参照されたい。

空間として区民・団体に提供する、こうした事例をさらに拡大していくことが重要であろう。

地域支えあいの推進と地域社会ネットワーク

さらに、区では、高齢者の閉じこもり防止や、介護予防などを目的に、区民が主体となって行う「ふれあい・いきいきサロン」や、「支えあいミニデイ」等の地域支えあい活動に対して、社会福祉協議会と連携し活動を支援している。

具体的には、身近な地域福祉活動の推進を図るため、世田谷区社会福祉協議会が進める28の地区社会福祉協議会（地区社協）の活動を支援し、身近な地域の問題をみんなで解決する取り組みが行われている。

また、あんしんすこやかセンター（地域包括支援センター）では、社会福祉協議会や区民相互の支え合い活動等と連携し、支援を必要とする高齢者などを地域の活動につなげながら、高齢者の地域生活を支える取り組みを進めている。

このように、2000年代は、新しい政策の理念として「協働」が謳われるようになり、協働の名の下で、行政は、コーディネート役としてコミュニティ活動の活性化や、町会・自治会とNPO等の団体をどのように結びつけるかという「ネットワークの拡充」、「地域情報の発信」に力点が置かれているのが特徴である。

これまで見てきたように、世田谷区は、明治期以来、古くから住む人々と新しく流入した人々との併存が見られる地域である。こうしたあり方は騒音などの問題をめぐって相隣関係のトラブルや町会・自治会の運営に支障を来す場合もあったが、世田谷区の特徴は、古くから残る地域社会と新しい地域社会の併存が、高度経済成長を経ても少なからず見られたということである。

ところで、高度経済成長とそれに伴う諸問題の噴出においては、町会・自治会などの地域住民組織や各種の運動団体が問題解決のために大きな役割を果たしていった。そして高度経済成長を経て全国的に都市化社会が進行し、伝統的共同体の秩序の解体と生活環境の変化のなかで新しいコミュニティ形成の必要が叫ばれるようになったが、世田谷区においては、生活権にかかわる問題に対応するために結成された団体が、のちには住民相互の交流のために存続していくという例が見られた。

さらに、住民を主体としたコミュニティ形成の動きは70年代半ばに入ってから新たな展開を見せることになった。つまり、ボランティア、スポーツ、さらには「まちづくり」といった面から注目すべき活動が多く見られる一方で、行政側からも、福祉あるいは景観保存をも含む広い意味でのまちづくりという観点から諸施策がなされるようになった。以後、都市化社会のいっそうの進展、高齢化社会の進展、地域共同体的秩序の解体という現象がだれの目にも明らかであるという状況の中で、住民を主体としたコミュニティ形成の役割はますます重要なものになっていた。

そして、近年では、住民のつながりの希薄化や町会・自治会など地縁組織による地域課題解決能力の低下、多様な地域課題の顕在化、福祉や教育、環境などの活動分野のひろがりなどを受けて、町会・自治会を基盤に、団体間のつながりや重層的なネットワークの形成を通じた、地域協働の強化と地域課題解決能力の向上が図られているといえよう。

終わりに

今日、地域社会において解決が求められる課題が広がっている。例えば、ごみ問題、放置自転車、防犯、子育て支援、介護、災害時の高齢者見守りや避難所運営等が挙げられる。これらの課題に対して、従来は地域社会が抱えていた課題の多くを自助もしくは共助で解決していたが、現在では、それらの多くは行政と市場という専門処理機関に多く依存している。しかし、地域社会の抱える課題が拡大する中で、冒頭でも述べたように、今や、この専門処理システムも限界にきており、専門処理になじまない共通・共同の問題が多く表れてくるようになった。しかも、今日、地域社会における人のつながりや連帯感は希薄化し、地域活動への参加者も固定化・高齢化するなど、地域社会を取り巻く環境は時を追ってその厳しさを増している。

今日、「新しい公共」論や「ガバナンス」論から、地域における課題解決能力を向上させ、地域の活力化へとつながるような方策の一つとして、行政、市民や市民活動団体、民間事業者のネットワークづくりや連携が重視される所似がここにある。

ところが、世田谷区のような大規模都市では、域内においても人口の構成や住民の意識、地域の沿革等が空間領域ごとに地域課題は異なる場合が多い。そのため、全区一律の画一的な対策だけでは、十分な成果が期待できず、地域力による対応が求められる。

そこで、最後に、今年の「世田谷区基本構想審議会第1部会（第4回）」（平成24年7月27日）において、森岡清志委員より提起された「地域課題と空間領域の関係」を取り上げ、本稿の締めくくりとしたい。

森岡委員によると、地域コミュニティを語る際に、どこの空間領域を拠点としてコミュニティ形成を考えるべきかが大きな問題となる。すなわち、空間領域によって、公共的な問題のうち、行政と住民が対等なパートナーになって解決していかなければならない問題（本稿でいう「地域課題」）のタイプが異なる。例えば、町会領域であれば、住民が相当なことができるが、そうはいかない場合がある。NPO 諸団体との連携が必要になってくる。その場合に、どういう連携をして、どういう問題に対処していくか、どういう空間的範囲でそれをやっていくかについての検討が必要となる。さらに、「総合支所」のような大きな空間領域になると、行政とのタイアップがどうしても必要となる。したがって、世田谷区における今後のコミュニティ自治を検討する際は、「総合支所の領域」であるか、「出張所・まちづくりセンターの領域」であるか、「小学校区の領域」であるか、そして「町会・自治

会の「領域」であるか、いずれの空間的領域を指しているかを明確にして仕分けし、議論する必要がある。

最後に、一つ強調したいことは、区民と行政の協働を、区民が汗をかき、行政が前提の調整を行うものと捉えてしまうと、従来と同じ行政－住民関係が再生産され、相変わらず市民や市民活動の活力を生かすことは困難になる。

しかも、対等なパートナーとしての協働型の行政－住民関係への転換が常に新しい市民を中心に実現していくと考えることも、また誤りではないかと思う。本区の「地域の絆再生支援事業」に対する検証・評価（平成 26 年 1 月）をみると、「町会とのつながりのきっかけとして広がっている」との評価が挙げられている。これは、旧来からの地域のつながりが残っているから転換が可能な場合もあることを示しているものと思われる。すなわち、地域の社会的つながりは、古かろうが、新しかろうが、住民自治を進めるうえで、貴重な社会的資源と考えるべきであろう。

そして最も重要なことは、住民の地域課題の共有化、あるいは、公共化がすべての活動のスタートになる必要がある、ということである。

【参考文献】

- 新川達郎，2007，「分権時代のコミュニティ政策・住民自治政策を問う－地方分権一括法から6年を振り返る－」コミュニティ学会編『コミュニティ政策 5』，東信堂。
- 石平春彦，2010，『都市内分権の動態と展望 ～民主的正統性の視点から～』，公人の友社。
- 牛山久仁彦，2011，「住民・行政の協働と分権型まちづくり」せたがや自治政策研究所『都市政策研究』No3。
- 大江守之・駒井正昌編著『大都市郊外の変容と「協働」－＜弱い専門システム＞の構築に向けて』，慶応義塾大学出版会，2008年。
- 金今善，2013，「地域公共施設の住民管理に関する研究 ～地域コミュニティ施設を例に～」せたがや自治政策研究所『都市政策研究』No5。
- 倉沢進，2006，「社会目標としてのコミュニティ」コミュニティ政策学会編『コミュニティ政策 6』，東信堂。
- 世田谷区，2009，「「地域の活性化・地域の絆の再生」シンポジウム」（2009年10月31日）
- 世田谷区，2009，「災害時要援護者支援活動の取り組み進め方のヒント 地域助けあいの仕組みづくり」（平成21年3月）
- 世田谷区，2013，『世田谷区基本構想』（平成25年12月）

- 世田谷区, 2014, 「今後の地域行政の推進について (案)」 (平成 26 年 1 月)
- 世田谷区政策経営部, 2007, 「平成 18 年度における補助金の見直し検討状況」 (平成 19 年 2 月)
- 世田谷区政策企画課, 2005, 『世田谷区基本計画 (2005 年度～2014 年度)』
- せたがや自治政策研究所, 2009, 「地域活動を基盤にした協働社会のあり方」『せたがや自治政策研究所活動 2009』No1.
- 世田谷区町会総連合会研修会資料, 2006, 『世田谷区町会・自治会アンケートアンケート結果のまとめ』 (平成 18 年 12 月 5 日).
- 世田谷区町会総連合会, 2009, 「平成 20 年度 町会・自治会交流会の記録」 (平成 21 年度 3 月).
- 世田谷区町会総連合会, 2010, 「平成 21 年度 町会・自治会活性化キャンペーン記録 町会・自治会交流会」 (平成 22 年度 3 月).
- せたがや百年史編纂委員会, 1992, 『せたがや百年史[上・下巻]』
- 高寄昇三, 1979, 『コミュニティと住民組織』, 勁草書房.
- 玉野和志, 1987, 「コミュニティ施策と地域の社会層分化—世田谷区地区会館調査を事例として」『地域開発』第 273 号, 62-71 頁, 6 月.
- 玉野和志, 2011, 「わが国のコミュニティ政策の流れ」中川幾郎編著『コミュニティ再生のための地域自治の仕組みと実践』, 学芸出版社.
- 地域の絆推進事業評価・検証委員会, 2014, 「世田谷区地域の絆推進事業 評価・検証報告書」 (平成 26 年 1 月)
- 地域行政推進本部, 1980, 『地域行政資料集』 (昭和 55 年 9 月)
- 地域行政担当部, 2013, 「「地区力の向上と地区防災対策の強化について」～新たな地域行政制度の展開に向けて～」 (平成 25 年 3 月)
- 徳久恭子, 2010, 「都市内分権の現状とその課題」『立命館法学』5・6 号 (333・334 号)
- 三浦哲司, 2008, 「自治省コミュニティ研究会の活動とその成果」『同志社政策科学研究』第 10 巻, 第 1 号, 151-166, 7 月.
- 宮崎健二・小川貴明, 2013, 「地域行政の新たな展開に向けて」せたがや自治政策研究所『都市政策研究』No5.
- 森岡清志, 2008, 「地域社会の未来—コミュニティ行政の限界と新しいコミュニティ形成—」森岡清志編『地域の社会学』, 有斐閣アルマ.
- 名和田是彦, 2013, 「都市内分権論から世田谷の地域行政」せたがや自治政策研究所『都市政策研究』No5.
- 名和田是彦, 2006, 「日本型都市内分権の特徴とコミュニティ施策の新たな課題」コミュニティ政策学会編『コミュニティ政策 4』, 東信堂.
- 西尾隆, 2004, 「近代日本の自治体—住民関係」西尾勝・神野直彦編著『住民・コミュニティとの協働』, ぎょうせい.

- 西尾勝, 2013, 『自治・分権再考 ～地方自治を志す人たちへ～』, ぎょうせい.
- 西尾勝, 2005, 「新しい『地域自治組織』制度の創設」西尾勝編著『自治体デモクラシー改革—住民・首帳・議会』, ぎょうせい.
- 本田清隆・真鍋太一, 2013, 「区民参加に関する研究」せたがや自治政策研究所『都市政策研究』No5.
- 原昭夫, 2009, 「世田谷区における市民の参画と協働のまちづくりの課題と方向」せたがや自治政策研究所『都市政策研究』創刊号.
- 渡戸一郎, 2009, 「自治体の協働政策と「市民協働」の課題」せたがや自治政策研究所『都市政策研究』創刊号.
- 和田清美・西野淑美・小山弘美, 2009, 「大都市町内会の活動とネットワーク～東京都世田谷区・墨田区・八王子市地域リーダー・アンケート調査から～」『日本都市学会年報』43号.
- その他 世田谷区基本構想審議 HP 等々

