

## 2.2.2 コミュニティ政策の成果と課題—ふるさと協議会と近隣センター—

前句でも述べたように、柏市の歴史は東京の郊外として沿線開発と伴に、住宅地供給が進み、ベッドタウンとしての特徴が大きく、新住民のコミュニティ形成や新旧住民のコミュニティ問題に対する対策が重要視されていたことがわかった。そこで、本節では、柏市におけるコミュニティ政策について、その成り立ちや現在までの組織体系や活動内容について整理し、日本全体のコミュニティ政策の流れにおける柏市の施策を位置づける。

### (1) 日本におけるコミュニティ政策の流れ

日本におけるコミュニティ政策の歴史的な経緯や、昨今の動きについて、横道（2009）<sup>17</sup>の報告では、以下のようによまとめられている。

歴史的な経緯から整理すると、日本のコミュニティ政策は、過去に以下の2つの大きなターニングポイントを迎えたとしている。

①1940年の内務省「部落会町内会等整備要項」

②1971年の自治省「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱」

①に関しては、市町村内で住民自治組織として活動していた町内会等に注目し、それを戦時体制の一翼を担う国家の末端行政機関として制度化され、それに基づいて全国各地で町内会がつくられた。そしてそれらの町内会は、住民の相互扶助や共同福利の増進というコミュニティ本来の役割に加えて、国策の徹底を図るための組織として活動したという。

また、②に関して、1947年にGHQ（連合国軍総司令部）により町内会等が解散されて以降、国がコミュニティ問題に積極的に関与することは良くないとされてきたにも関わらず、この要項はそれを破り、国もコミュニティの形成を積極的に進めるべきであるという方針を示した点で画期的であったとされる。ただし、その際に提唱されたモデル・コミュニティは、町内会等とは異なるものであるとされ、かつ町内会等の区域よりも広い小学校区程度の規模が想定された。この要綱が出されて以降、多くの市町村がコミュニティ政策を始め、全国的にコミュニティを形成する動きが広がった。また、そのコミュニティでは、町内会等が依然として中心的な役割を果たして来たが、それに加えて婦人会・老人会等の各種団体やNPO等の市民活動組織も参画してきたとされる。

---

<sup>17</sup> 横道清孝『日本における最近のコミュニティ政策』（2009）

表2-3 コミュニティ政策の動き（全国と柏市）

出典：横道清孝『日本における最近のコミュニティ政策』（2009）より編集

	全国のコミュニティ政策の動き	柏市のコミュニティ政策の動き
1888年（明治21年）	市制町村の施行に伴う明治の大合併 →国は近代的な地方自治としての市町村の育成に力を注ぐ	
1930年代～	町内会などの機能や役割が注目	
1938年（昭和13年）	地方制度調査会「農村自治制度改正要綱」を内務大臣に答申 →積極的に町内会等の育成・指導へ	
1940年（昭和15年）	内務省「部落会町内会等整備要綱」 →各市町村において、町内会・部落会・隣保班が設置	
1943年（昭和18年）	市制町村制（市町村法）改正	
1947年（昭和22年） 1月	政府「部落会町内会等整備要綱」廃止 →GHQによって廃止されたものの、自発的な任意団体の設置は認められていたため、従来の町内会とかわらない住民組織の設立が多く地域でおこった	
1947年（昭和22年） 5月	政府「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」公布、施行 →旧町内会・部落会・隣保班の廃止後に結成された類似団体は解散 →従来の町内会等は日本からなくなった	
1952年（昭和27年）	「ボツダム宣言の受諾に伴い発する命令に関する件の廃止に関する法律」公布 →日本の主権回復 →町内会の廃止を求めた1947年の政令は効力を失う →町内会等は各地で復活	
1969年（昭和44年）	国民生活審議会、報告書「コミュニティ—生活の場における人間性の回復—」発表 →従来の地域共同体の崩壊を危惧し、新しいコミュニティの創造を訴えたもの、その後のコミュニティ政策に影響 →政府の施策として重要な項目 ・行政におけるフィードバック・システム ・各種コミュニティ施設の整備 ・情報の提供 ・コミュニティ・リーダーの育成	
1971年（昭和46年）	自治省「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱」を通知 →モデル・コミュニティ政策 ・全国にモデル・コミュニティ地区を設置 ・モデルコミュニティ地区は、都道府県知事が市町村長と競技して選定 ・モデル・コミュニティ地区は、概ね小学校の通学区程度の規模を基準 ・市町村は、住民参加のもとにコミュニティ整備計画を策定 ・住民は、コミュニティ活動に関する計画選定 ・国はコミュニティ整備計画に基づくコミュニティ施設の整備について、地方債の優先的な配慮 その他の所要の財源措置を講じる ・国はコミュニティに関する調査研究を行ない、モデル・コミュニティに関する計画の策定及び実施の指導にあたるコミュニティ研究会を設置  →40地区 モデル・コミュニティに選定	
1972年（昭和47年）	13地区 モデル・コミュニティに選定	
1973年（昭和48年）	30地区（合計83地区） モデル・コミュニティに選定 モデル・コミュニティにおけるコミュニティ計画の策定、コミュニティ施設の整備 →様々な住民活動が展開	千代田近隣センター設立
1975年（昭和50年）		三井団地開発 旭町近隣センター設立
1978年（昭和53年）		大津ヶ丘団地開発

## 2章 まちづくりの拠点としてのUDCKの概要と位置づけ

全国のコミュニティ政策の動き		柏市のコミュニティ政策の動き
1979年（昭和54年）		内部組織「ふるさと運動推進本部」設立 外部組織「ふるさと運動推進協議会」設立  田中近隣センター、西原近隣センター、豊四季台近隣センター、南部近隣センター設立
1980年（昭和55年）		住民組織「ふるさとづくり協議会」（現ふるさと協議会）設立 「近隣センター連絡会議」（現柏市ふるさと協議会連合会）設立  柏ビレジ開発 布施近隣センター、永楽台近隣センター設立
1981年9月（昭和56年）		松葉町団地開発  柏ビレジ近隣センター、増尾近隣センター設立
1982年9月（昭和57年）		新富近隣センター、光が丘近隣センター設立
1983年（昭和58年）	自治省「コミュニティ推進地区設定要綱」通知 →コミュニティ活動の活性化を図る	根戸近隣センター、高田近隣センター、富里近隣センター設立
1983年～1985年（昭和58年～60年）	147地区がコミュニティ推進地区として指定	新田原近隣センター設立
1987年（昭和62年）		松葉近隣センター、酒井根近隣センター設立
1989年（昭和64年）	コミュニティ推進地区の設定期間（5年間）の満期、施策の終了 →・地区内各種構成団体間の相互連絡が進む ・近隣協議会の結成 ・各地区による自主的な事業活動の発生	
1990年（平成2年）	自治省「コミュニティ活動の活性化について」通知 →「コミュニティ活動活性化地区」の設定 →自治省の支援策：市町村を通じた財政措置、情報提供	北部近隣センター、藤心近隣センター設立
1990年～1992年（平成2年～4年）	141地区がコミュニティ活動活性化地区として指定	
1993年（平成5年）	全国を対象とするコミュニティ政策開始 →都道府県や市町村が行うコミュニティ・リーダー養成事業等に対する財政措置	
	従来の町内会等の区域を別に、コミュニティ協議会等が作られたにも関わらず、現実のコミュニティにおいては、依然として町内会主な構成団体となっていた	
1991年（平成3年）	地方自治法の改正 →町内会等に対して法人格を取得し、団体名義での不動産登記の登録を認定	
1995年（平成7年）	阪神淡路大震災により、町内会等のコミュニティの重要性が再認識	
1998年（平成10年）	国「特定非営利活動促進法」（NPO法）制定 →国民が行う自由な社会貢献活動の発展を促進する一方、町内会等のコミュニティとの役割分担に対する課題	
2005年（平成17年）	総務省研究会 報告書「分権型社会における自治体経営の刷新戦略—新しい公共空間の形成を目指して—」	柏市・沼南町の合併
1990年～	「市町村の合併の特例に関する法律」改正（平成の大合併） →地域審議会の導入による、旧市町村単位への配慮	
2007年（平成19年）	総務省 コミュニティ研究会発足 報告「コミュニティ研究会中間とりまとめ」 →・コミュニティ：何らかの共通の属性及び仲間意識を持ち、相互にコミュニケーションを行っているような集団 →生活地域を共通にするコミュニティを「地域コミュニティ」とし、その必要性についても詳しくまとめている	
2008年（平成20年）	「新しいコミュニティのあり方に関する研究会」発足	

## (2) 柏市のコミュニティ施策

「ふるさと運動」と「ふるさと協議会」、「近隣センター」

柏市は首都圏近郊という地理的条件を背景に、1965年（昭和40年以降）の急激な人口増加により、新旧住民のコミュニティ形成や郷土意識の希薄化が課題となる中、1975年（昭和50年）代中頃より「ふるさと運動」と名付けられたコミュニティ政策を提唱した。（表2-3）これは、新しく移住した人にとって「ふるさと」と思えるようなまちにするという目的を持ったものである。柏市では、概ね中学校区に該当するコミュニティエリア（図2-25）を市内に17地区（その後21地区）設定し、その活動拠点として整備された「近隣センター」を核に、住民と行政が連携してきめ細かい地域まちづくりを行う「ふるさと協議会」という組織が昭和55年より各地域に順次設立された。

### 【ふるさと協議会】

ふるさと協議会は主に町会自治会などの住民組織から成り立っており、住民や各種住民団体の意志が十分尊重されなければならないものであるとし、地域の問題や生活課題を協力し合って解決しようとするものであり、それぞれのコミュニティエリア毎に1つ存在する。ふるさと協議会の代表的な組織構成を、図2-24に示す。具体的な運営方法は各協議会によって差はあるものの、ほとんどの協議会においてはこのように構成され、活動を運営している。

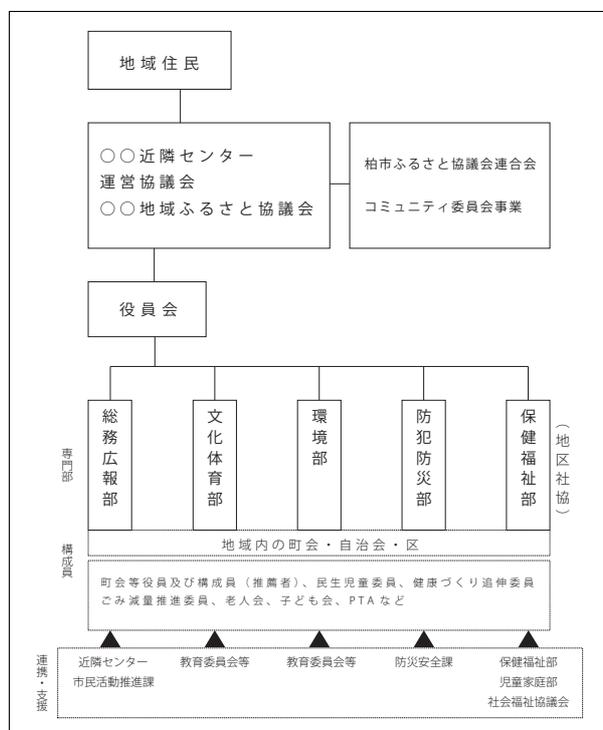


図2-24 代表的なふるさと協議会のモデル図

（出典：柏市市民活動推進課資料）



図2-26 柏市北部地域における近隣センターとUDCKの位置関係

（出典：柏市市民活動推進課資料）

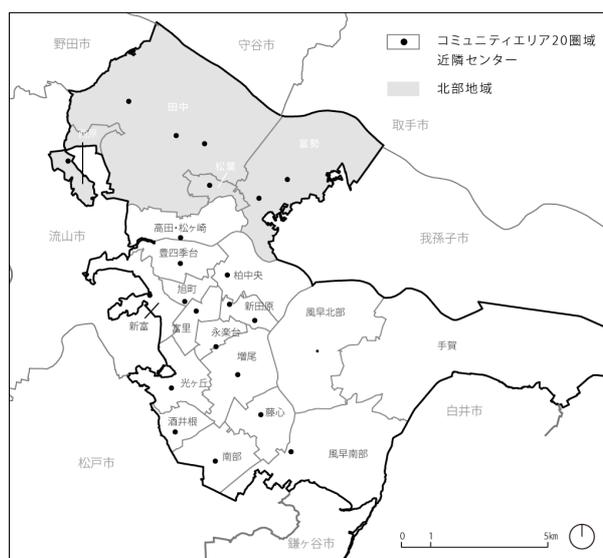


図2-25 コミュニティエリアと近隣センター

（出典：柏市市民活動推進課資料）

### (3) 「ふるさと協議会」や「近隣センター」の現状と果たしてきた役割・意義、今後の課題

ふるさと協議会全体における実態を把握するために、行政担当者（柏市市民活動推進課）に対してヒアリング調査を行なった。

また、「ふるさと協議会」や「近隣センター」の果たしてきた役割や意義、今後の可能性を詳しく整理するために、特にUDCKの位置する北部地域を中心に、田中エリア、富勢エリア、松葉エリアのふるさと協議会にヒアリング調査を行った。この調査のうち、富勢地域と松葉地域については、UDCK（うち東京大学、柏商工会議所、三井不動産、三協フロンティア）の研究事業の一環として2009年末から2010年にかけて行われた「柏の葉コミュニティグリッド研究」をベースとしている。

#### 【柏市市民活動推進課へのヒアリング】

##### ・柏の葉地域について

新しく開発された柏の葉エリアは、もう一つコミュニティエリアが必要だと言われているものの、新設には至らない状況であることがわかった。UDCKが立地する地域はあまり人が住んでおらず、周辺の田中地域は昔から大地主が取り仕切っている地域である。そこにつくばエクスプレスの沿線開発による新住民が入り、新旧住民の問題が懸念されている。

柏の葉の新住民はふるさと協議会に入っていない人が多く、理由としては近隣センターまでの距離の問題が挙げられる。（特に田中地域は広い）行政側としては、協議会に加入していない人の扱いが難しく、直接各町会にお知らせを回している。また、町会があれば成り立つ状況であれば、ふるさと協議会に対する意識の低下に繋がりが、。少子高齢化とも相まって後継者不足が深刻になると考えられている。

##### ・ふるさと協議会の特徴

柏市は、ベッドタウンの問題としては郊外の一般的な問題を抱えているが、大規模住宅開発が急激に増加したことで、コミュニティ政策の必要性が高まったことが特徴である。他の自治体では「小学校区」をコミュニティエリアに利用することが多いが、柏市は「中学校区」を単位としている。これは、コミュニティエリアを制定した時期は全国でも先例が少なく、単位の規模設定が難しかったことが考えられる。しかしこの単位は住民の活動単位としては大きいため、まとめることが難しい。さらに学区は時代によって変化するため、コミュニティエリアも流動的になってしまうという問題が挙げられた。（図2-27）

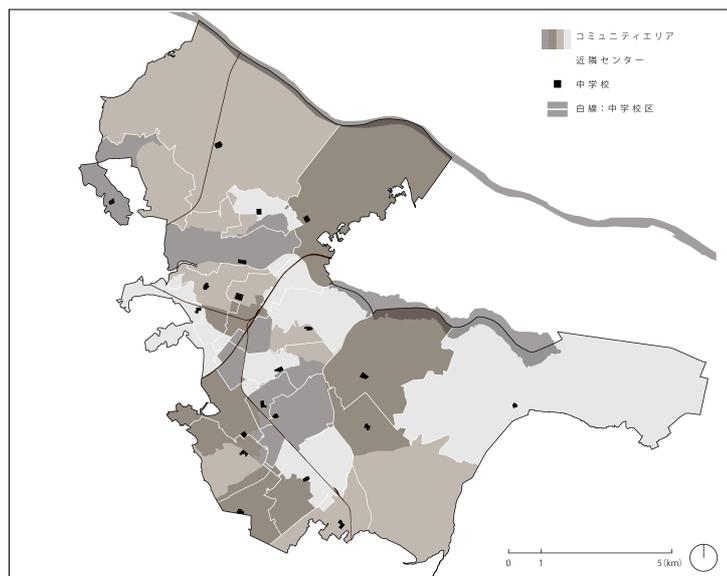


図2-27 柏市コミュニティエリアと中学校区

（出典：柏市コミュニティグリッド）

また、柏市にはふるさと協議会以外にも社会福祉協議会や青少年健全育成協議会といった住民組織がつけられたが、エリアが統一されていない。これは市のコミュニティ施策がまとまっていない段階で縦割り行政によってバラバラの組織をつくったことが原因と言える。現在はそれらの各協議会の一本化の動きがあるが、まだ形上の段階であることが指摘されている。

#### ・ふるさと協議会の成果と課題

行政側の視点では、ふるさと協議会がこれまで地縁のコミュニティをつくる上で大きな役割を果たしており、今後もコミュニティの軸となると考えている。しかし、活動が空洞化していることによる住民の意識の低下や、行政による地域実態把握ができていない状況である。「協働」という言葉の意味を行政と住民・市民の両者双方に考え直す必要がある。住民は行政依存の考え方がまだ主流となっており、まちづくりのパートナーとしての意識改革をする必要性を感じている。

#### ・コミュニティ講座への取り組み

従来の公民館事業に「地域づくり」の視点を加えた生涯学習講座の展開が求められるようになり、2001（平成13）年度より近隣センターの地区公民館の位置づけが廃止され、社会教育課より、事業の一部が市民生活部に移管された。近隣センターの「コミュニティ講座」は、地域の人材の育成や発掘、地域活動の支援、世代間交流、仲間づくりなど、講座を通じて地域活動の参加を促進する講座運営を目的として始まった。しかし、この取り組みは昨年度の事業仕分けにより、廃止された。廃止の理由は、活動の成果が見え難かったためである。これは、教育の視点から捉えた生涯学習の性格と、地域交流の視点から捉えた地域活動の性格が必ずしも重なり合わないといった矛盾が、主催者側のテーマ設定や規模設定の判断を鈍らせ、活動内容を拡大し難く、人を集約することが困難であったことが原因であると考えられる。

#### ・地域活動センターの設置

上記のコミュニティ講座は廃止されたものの、行政の取り組みとして、新しい取り組みが試行されている。これは、「地域活動センター」を近隣センターの中につくるという動きである。これは、ふるさと協議会の行ってきたイベント中心の課外活動から問題解決型へ移行する取り組みの一つであり、NPOなどの志縁団体と協働してイベントを行う機関である。地縁と志縁のマッチングを狙っており、これまでは地縁のことは行政が担当するという考え方だったものが、NPOなどの組織と連携していこうという考え方に変わってきたことから設置された。さらにNPO側も地縁と一緒に何か活動したいという意見も挙がっている。

上記の例として、現在柏市では、松葉地域で新しい取り組みがはじまっている。

2章 まちづくりの拠点としてのUDCKの概要と位置づけ

表2-4 市民活動推進課ヒアリング内容

ヒアリング内容	
<p>全国のコミュニティ政策における柏市の取り組み（ふるさと運動）の特徴</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ ベッドタウンの問題としては郊外のどこでもある問題だが、大規模住宅開発が急激に増加したことで、コミュニティ政策の必要性が出たことが特徴。</li> <li>・ 他の地域では「小学校区」をコミュニティエリアに利用することが多いが、柏市がコミュニティエリアを制定した時期はあまり先例がなく、単位の規模がわからなかった。 →中学校区でまとめることが難しいと実感している。さらに学区は時代によって変化するため、コミュニティエリアも流動的になってしまう。</li> <li>・ ふるさと協議会以外にも社会福祉協議会や青少年健全育成協議会が作られたが、エリアが統一されていない。 →市のコミュニティ施策がまだまとまっていない頃に縦割り行政によって色々な組織をつくったことが原因。 →現在は一本化の動きがあるが、まだ形上の段階。</li> </ul>
<p>ふるさと協議会の地域別特徴の概要（特に北部地域の4つの協議会を主に）</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 新しく開発された柏の葉エリアは、もう一つコミュニティエリアが必要だと言われているが、なかなか新設には至らない。</li> <li>・ あまり人が住んでいない地域。周辺の田中地域は昔から大地主が取り仕切っている地域。そこにつくばエクスプレスの沿線開発による新住民が入り、新旧住民の問題が懸念されている地域。</li> <li>・ 柏の葉の新住民はふるさと協議会に入っていない人が多い、近隣センターまでの距離の問題もある →協議会に加入していない人の扱いが難しい、各町会にお知らせを回している。町会があれば成り立っている状況ではふるさと協議会に対する興味が湧かない。 →興味がない人が増えると少子高齢化とも相まって後継者不足が深刻になる</li> </ul>
<p>UDCKとの連携</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 近隣センターで行っているコミュニティ講座の一環として田中・松葉・西原の近隣センター協働企画「ビクニック」を企画した。（コミュニティ講座の目的は「講座を通じて人と人が繋がりを持ってもらい、その繋がりが今後の活動などに活かしていきたい」というもの。であり、企画は非常勤職員が行っている。外部講師を呼ぶ企画もある。非常勤職員は近隣センター2館に一人。→事業仕分けによってコミュニティ講座が廃止→成果が見え辛い）</li> </ul>
<p>今後のふるさと協議会の考えと行政の施策</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ これまで地縁のコミュニティをつくる上で大きな役割を果たして来たと考えており、今後もコミュニティの軸となると思う。しかし、活動が空洞化していることによって住民の意識も低くなっており、一方で行政も地域のことを本当にわかっているとは言えない状況。 →「協働」という言葉の意味を行政も市民も考え直す必要がある。行政依存の考え方がまだ主流となって残っている。 →パートナーとしての意識改革をする必要がある。</li> <li>・ 新しい取り組みとして、「地域活動センター」を近隣センターの中につくるという動きがある。</li> <li>・ 上記の例として、現在松葉地域で新しい取り組みがはじまっている。「松葉サミット」というイベントであり、イベント中心の課外活動から問題解決型へ移行する取り組みの一つであり、ふるさと協議会とNPOが協働して行う企画。また、地縁と志縁のマッチングを狙っている。→これまでは地縁のことは行政が担当するという考え方だったものが、NPOなど連携してできるものはしていこうという考え方に変わってきた。さらにNPO側も地縁と一緒に何か活動したいという意見も挙がっている。</li> </ul>
<p>ふるさと協議会の抱える問題</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ ある信念を持ってふるさと協議会の活動に取り組んでいる人もいるが、ほとんどが持ち回りで順番が回ってきたから引き受けるという状況がある。ふるさと運動の重要性がなくなっている。→市からの発信も行っていない。市民からの自発的な改革を期待している。</li> </ul>
<p>その他</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ コミュニティエリアはあくまで行政主導のものであり、実際のコミュニティの問題とは線引きが違う</li> </ul>