

都市政策

季刊 第21号 '80・10

特集 都市とコミュニティ

地域住民組織の現状と課題	倉田 和四生
現代コミュニティ行政の課題	高 寄 昇 三
団地自治会活動の課題	山 本 博 繁
コミュニティをめぐって	土 井 義 行
住民自治組織と地域活動	石 田 一 一
神戸市のコミュニティ行政	川 池 勝 志
神戸市真野地区における住民活動	編 集 部

ロンドンのバス財政について 樋 本 雄 夫

財団法人 神戸都市問題研究所

都市政策

第20号 主要目次 特集 自治体の住宅政策

1980年7月1日発行

公営住宅の性格と役割	伊賀 隆
住宅供給と住宅建設計画	宮田 芳彦
公的住宅の設計	大海 一雄
神戸市の住宅政策における課題	三輪 素士
都市計画と再開発住宅	広戸 敏夫

公団住宅の役割と今後の方向	城戸 健一郎
住宅供給制度の課題と転換	岡崎 泰造
神戸市住宅政策の基本方向	住宅政策研究会
転換期の都市：ニューヨークの 将来動向と政策	地方自治研究会

次号予告 第22号 特集 文化産業と都市観光

1981年1月1日発行予定

生活文化産業論	鈴木 謙一
都市と観光	日本交通公社
神戸と博覧会	小林 公平
神戸まつりの現状と課題	神戸市民祭協会
観光開発と経済効果	神戸市
京都市観光行政の課題	京都市
関西のリゾート・白浜、の将来像	編集部

ポートピア'81の入場者・経済予測

尾原 重男

都市とコミュニティ

コミュニティ行政は、一時的な風潮かにみえたが、今や、地方行政のなかにしっかりと定着し、全国的なひろがりを見せている。

ところがコミュニティ行政には、一体何を目標にし、どうすすめていくかについての明確な方向とか具体的な内容がないという厄介な問題がある。

地方行政の場にあつては、コミュニティ行政をすすめながら、このような曖昧さを残し、ともかく地域住民組織との交流、住民団体の育成、文化行政の拡充などをすすめている。

しかし、コミュニティ行政はこれまでの管理・建設行政と異なり、市民の参加意欲を基本ファクターとする行政であるため、量的に拡大し、熱心にやっけていきさえすれば、その行政効果が達成されるという行政ではない。

むしろ他のいかなる行政よりも民主的・科学的に行われなければならない。そのためには自治会などの実態調査を初めとして、住民組織の活動メカニズムの近代化、住民団体・行政関係の契約化などさまざまな行政課題をかかえていることを忘れてはならない。

ことに行政は、コミュニティ行政の実績を上げるため、ともすれば丸抱え的な活動奨励に陥りやすいが、コミュニティ行政はすぐれて住民の自発性によるものであるから、リーダーとの意見交換、先験的活動例の紹介など自主的努力を支える脇役に止まるだけの自己抑制がのぞまれるのである。

コミュニティ活動の現状は、地域全体が同一歩調をとって活発化するだけの成熟を見せていない。地域にあつて実にさまざまな活動をみせており、また、住民組織も固定化、単一化されているとは限らない。

コミュニティ行政において、市民・行政にのぞまれるのは、その活動をつうじて地域住民の豊かな個性が発揮できる環境をつくりだすことであつて、行政が住民組織を包摂 (involve) したり、住民組織が階層性を呈するようなことがあつてはならない。

コミュニティ行政のなかにあつても、プラスとマイナスの効果があることを認識し、慎重に展開していくことがのぞまれるのである。

■ 特集 都市とコミュニティ

地域住民組織の現状と課題	倉田和四生	3
現代コミュニティ行政の課題	高寄昇三	18
団地自治会活動の課題	山本博繁	33
コミュニティをめぐって	土井義行	45
住民自治組織と地域活動	石田一一	64
神戸市のコミュニティ行政	川池勝志	77

■ ルポ都市政策

神戸市真野地区における住民活動	編集部	93
-----------------------	-----	----

■ 海外レポート

ロンドンのバス財政について	種本雄夫	110
---------------------	------	-----

■ 潮流

インナーシティ問題 (123)	摂津訴訟 (125)
空きかん規制条例 (127)	国鉄新駅建設と自治体負担 (129)

■ 行政資料

住民自治組織実態調査 一第8回一	神戸市市民局相談課	132
市政オピニオンアンケート報告書	神戸市市民局相談課	146

■ 新刊紹介		165
--------------	--	-----

地域住民組織の現状と課題

倉 田 和 四 生
(関西学院大学社会学部教授)

はじめに

ジャパン・アズ・ナンバー・ワンの著者として知られているハーバード大学のポーゲル教授によると、日本は少ない資源にもかかわらず世界のどの国よりも脱工業化社会の直面する基本的問題を最も巧みに処理してきたという意味でナンバー・ワンであり、その成果はアメリカ合衆国に対してすぐれた教訓であるという。⁽¹⁾

日本は高度に近代化したにもかかわらず、大規模な社会解体を生みだすことなく高い社会的統合を保っている。これは日本社会の特質としての「集団主義」を維持していく努力によってもたらされるものである。教授によると「現代はファシズムのような統制化の危険よりも権力の拡散化によって社会が混乱する危険の方がはるかに大きい」⁽²⁾と考えられる。そこでこのような観点からすると、日本の社会集団の団結力は人間関係が疎遠になりがちな「脱工業化社会」にとって貴重な遺産であると高く評価している。

日本の地域社会には、村に「部落会」が存在するだけでなく、大都市においてさえ「町内会」が伝統的に存在していた。しかし第2次大戦の敗戦にともなう、地域の民主化のため、このような地縁社会を強制的に解体しアメリカのコミュニティ・カウンシルを範として新しい組織「社会福祉協議会」が形成された。

しかしよく反省してみると、それぞれの社会は独自の伝統文化をもち、それは全体として統合されているから、その一部を便宜的に取替えても容易に成功するものではあるまい。民主的、自主的である筈の「社会福祉協議会」がきわめて官制的なものになっているのは、これが失敗しているなによりの証拠であ

⁽³⁾
ろう。

地域社会の組織化といっても、そもそもよく組織されているのは日本社会の方であり、社会解体による大きな問題をかかえているのはアメリカの方ではないか。このような意味で戦後の占領政策としての地域の民主化と伝統の再評価の問題を含めて、地域住民組織をこの時期に再検討する必要があると思われる。

1 地域住民組織の機能と日本の特質

自治会・町内会は日本独特の地域住民組織といわれているが、ここでその機能および特質について検討してみよう。

(1) 自治会の機能

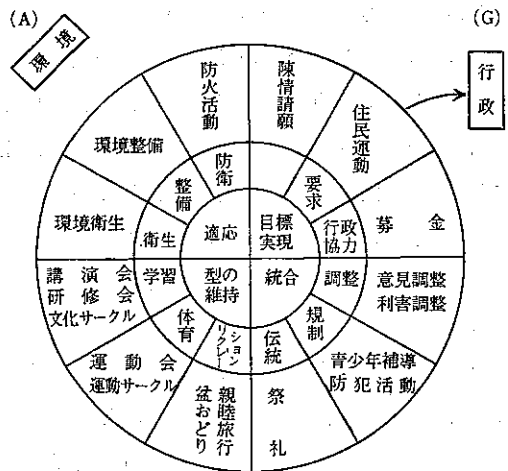
自治会の機能については近江哲男⁽⁴⁾の分類、菊池美代志⁽⁵⁾の分類などがあげられるが、ここでは次の四つに整理してみよう。

- ① 環境適応機能
- ② 目標実現機能
- ③ 型の維持(学習・リクレーション)機能
- ④ 統合機能

(2) 地域住民自治組織の日本の特質

さてこのような日本の町内会・自治会の特質としては「機能の包括性」、「全員加入制」、「世帯単位」、「行政下請的性格」、「ゲマインシャフト的性格」などがあげられる。まず、「機能の包括性」についてみると、政令15号の禁止命令によって包括的機能の町内会は解体し、単一機能の目的集団(例えば衛生組合)が形成されたが、政令15号が効力を失なう昭和27年ご

自治会の機能



ろから再びこれら機能集団の一元化・再統合がすすみ、包括的な機能をもつ組織が再構成された。⁽⁶⁾

何故、このようなことが起ったのか、その理由は日本の地域社会に伝統的共同体の枠が存続しているからに外ならない。⁽⁷⁾ところでこのように強じん⁽⁷⁾に生きつづける町内会の特質を追求して近江哲男はこれは封建遺制というよりも、日本の都市の一部として、また文化の一類型として理解すべきであるという結論に到達した。⁽⁸⁾また中村八朗もこの見解に近い。⁽⁹⁾この見解は価値判断を含んだリニア・モデルを克服した、文化相対論として注目され、又、アメリカ理論の無批判的受入れに対する反省を含むものとして重要な意義をもっている。しかしこれだけでは日米の地域社会集団の類型比較にとどまることになる。⁽¹⁰⁾

安田三郎はこの点について、さらに一步をすすめて、何故、そのような文化型が生まれるのかについて論究し、その鍵は「町内会を単なる地域集団と考えるのではなく、自治体と捉えなおすことにある」⁽¹¹⁾という。これによって「機能の包括性」も「行政補完的」性格も「強制全員加入制」も当然のこととみなされる。

さらに安田は日本的な地方自治体の特徴としての町内会の特徴すなわち「決議機関の非合理性」、「ゲマインシャフト的性格」、「世帯単位の加入制」は日本社会の「集団主義」と「情緒主義」という二つの原理の導入によって説明されると考えている。しかし安田は自治体についての立入った規定をしているわけではない。

筆者も先に町内会を日本の「文化」としてとらえその源泉として日本社会の「集団的性格」を指摘しているが、⁽¹²⁾さらに「決議機関の非合理性」については規模が小さく、全員参加が可能であること、および「情緒主義」のため合理化がすすまないためといえるし、「単位が世帯」とされるのは日本社会の家族主義によるものと考えられる。また「ゲマインシャフト的性格」については、町内会の重要な機能として「親睦」があるところから当然であるといえよう。

(3) 地域住民組織の現代的意義

五人組や町組の流れをくむ地域住民組織は「自治」と「行政の下請機構」と

いう相矛盾する二つの原理を同時に内包しているが、自由都市の経験をもたぬ日本においては西歐的な意味での自治の要素はきわめてとぼしく、行政の支配機構として利用される結果となった。ことに明治以降の地方制度の近代化の過程のなかで、国家権力は町内会・部落会を自治体として法制化することなく、排除しようとしたが、やがて大正期に入ると、一度、疎外されていた町内会を再び行政に組込んでいく。それは昭和18年の法制化によって完了した。しかしその際、町内会がもっていた自治の側面を尊重することなく、国家権力の行政の末端機構として組込まれたところに問題があった。

第二次大戦後、地方制度の改正によって地方自治は制度化されたが、なお自治思想は一朝にして改まることなく、依然として地方自治は軽視されて来た。しかし1960年代の後半に入ると各地に発生した公害をめぐって反対運動が盛り上がり、これと関連して住民の行政への参加の要求が強まった。行政参加はいろいろな制度の形で実施されてはいるが、なお直接参加を要求する住民運動も盛んとなり行政に影響力を行使している。

行政への制度による間接参加や住民運動による直接参加は時に有効に働くが、しかしその場かぎりで持続性がないところに悩みがある。またいまや大都市中心部への集中の時代は終わり分散の時代、地方の時代が始まった。企業が地域にほとんど考慮を払うことなく活動出来た時代は終わり、地域と調和することなしには活動出来ない時代である。

このようにみると、いまこそ地方自治にとって望ましい状況が実現しつつあるというべきである。ところで参加が実質的な成果をあげうるためには規模は小さいほどよく、一定の規模を越えると、実質的な参加は不可能となる。したがって基礎的な住民自治の単位は市町村よりさらに小さな単位に細分する必要がある。

日本では明治以降、専ら効率の論理によって町村合併が促進され自治体の規模は大きくなって来たから、このような効率の論理にしたがう行政運営と併行して、直接参加の可能な基礎的な自治の範囲を作り出すことが必要となる。このような自治の範囲という拠点をもつことによってはじめて住民参加や住民運

動も有効なものとなり得るであろう。さらにそれは範囲が確定しているにとどまらず組織化される必要がある。住民は組織をもつことによって、次々に現われる地域の問題に対応し、コミュニティ活動を活発に行なうことが出来る。日本の都市においてはこのような役割をになう地域住民組織が通常、自治会（町内会）である。

これは先に述べたように、占領下の厳しい条件のなかでも消滅することなく生きつづけた日本的な伝統であり文化である。コミュニティの活性化はこのような伝統を圧殺することではなく、活用することによってのみ達成されるであろう。

2 大都市における地域住民組織と行政

日本の地域住民組織の現状と課題をさぐるため、まず最初に十大都市（東京都世田ヶ谷区、札幌、横浜、川崎、名古屋、京都、大阪、北九州、福岡、神戸）において地域住民組織と行政との関係がどのようなものであるかを調べ、それとの関連で神戸市のコミュニティ行政の特質について指摘してみよう。

十大都市においては第二次大戦後、それぞれ独自のやり方で地域住民組織と対応しながらコミュニティ行政を実施して来ており、35年間にそのあり方もいろいろと変容をとげて来たものである。ここではそのような各市それぞれの発展の経過にまで立入る余裕はないので専ら、現時点において行政と地域住民組織がどのような関係にあるかを見てみよう。

いま十大都市における行政と地域住民組織との関係を大きく四つに整理することが出来る。

まず第1の類型は行政が直接、自治会に末端業務を委託し、その委託料の形で助成をおこなっているものである。「東京都世田ヶ谷区」、「札幌」、「横浜」、「川崎」、「大阪」、「北九州市」などがこの類型に属している。これを「業務委託型」と呼ぶことにする。

この型における行政と地域住民組織との関係は、法制化されていないという点を除けば、実質的には、ほとんど完全に戦前の状態に復していると考えてよ

十大都市における行政と自治会の関係

型	都市名	組織率	組織に対する助成の内容		委託業務	その他の助成施策等
			助成対象	特になし		
業務(直接)委託型	東京都 世田谷区	70%	区町会連合会	特になし		
	札幌市	92.5%	昭和47年から自治会運営費補助 ①単位町内会 ②地区連合会	①広報資料の配付 ②その他		①地区連合会特別助成(リンクセッション) ②地区集会所助成
	横浜市	97.7%	昭和34年から単位自治会、昭和36年から連合会へ報酬費(運営費) ①連合会(市、区、地区) ②単位自治会	①街灯の設置管理 ②広報紙の配付 ③交通安全委員会加入促進 ④各種委員の選出		①地域集会所助成
	川崎市	81.7%	昭和45年から広報物の配布謝礼金 ①市連合会 ②自治会長への市バス無料パス	①広報紙の配付 ②交通安全委員の選出 ③各種広報資料の配付		①地域集会所助成 川崎市民自治財団
間接型	大阪市	92.5%	①市連合会 ②地域振興会長へ市営交通チケット	①災害救助活動、清掃事業のPR等15項目を委託		地域集会所助成 大阪コミュニケーション協会
	北九州市	97%	①昭和43年から市政連絡事務委託 ②市連合会、区連合会、単位自治会	①広報紙の配付 ②各種行政広報の連絡(委託ではない)		①地域集会所助成
	名古屋市中区	不明	①昭和23年から通報員制度 ②昭和43年から学区区政協力委員会 ③市営交通機関乗車券支給	①文書配付は通報員 ②広報紙の配付活動、市民運動 ③社会教育活動及び協力 ④市行政の連絡及び協力		①協力委員協議会と市共催の職員研修会 ②地域集会所助成
協働型	福岡市	不明	①町世話人	①町内居住者台帳の整備 ②広報に関すること ③衛生に関すること		①地域集会所助成
	京都市	不明	①昭和35年から市政協力員	①広報紙の配付 ②各種広報紙の配付 ③地元要望の取りまとめ		①地域集会所助成
	神戸市	92%	なし	なし		①地域集会所助成

かろう。地域住民組織は行政から末端行政の一部を委託されるという形で行政協力を行なっているのであるから、法制化されてはいなくても、自ずから半ば公的な性格をもつものとして、自他ともにみなされるのはごく自然なことであろう。川崎市では市バスの無料パスを、大阪市では市営交通チケットを交付しているから一層その感が深い。

ところでこの型の場合には行政と住民組織との関係は円滑に運び、したがって地域行政も効果的になされるであろう。しかし他面、この方式は戦後の地域の民主化が、おそらく推進されないのではないかとということが危惧される。

次に第2の類型は末端行政の遂行のため、自治会・町内会の組織とは別に、「行政協力員」という制度を新しく設け、それによって末端行政の円滑な遂行をはかろうとするものである。しかしその際、新しく設けられた行政協力員は業務の遂行に当って自治会・町内会の協力を必要とするから、むしろ行政協力員と自治会長の兼務を推奨している。したがってこの型は行政協力員という新しい制度をつくったにもかかわらず、自治会・町内会の活動を肯定し、それに依存しようとするものであり、まさに日本的適応、あるいは妥協の産物であるといえよう。この型には「名古屋市」と「福岡市」があげられるが、いずれも行政協力員を非常勤の特別職に任命している点が注目される。協力員は非常勤の特別職とはいえ、公務員であるから兼任の自治会長は地方公務員ということになり、兼任が推奨されている以上、間接的な形で法制化が実現しているとさえみることが出来る。

第3の類型は第2の類型が変型したもので、「京都市」にみられる。京都市の場合には第2類型と同様、昭和28年から、行政協力員制度を発足させ、末端行政を遂行して来たが、第2の類型と違って行政協力員と自治会の関係がそれ程緊密ではなく、現在、約2割の協力員が自治会長を兼務しているにすぎない。そのため行政協力員の数を6,592人に増加させ、それを学区、区、市の各レベルで組織化している。

協力員は非常勤特別職の公務員であるから自治会・町内会とは別個の官制的な末端行政機構を新しく作りあげたことになる。しかも自治会と行政協力員は

発足当初はかなりの重複の関係にあったもので、現在でも2割ぐらいの兼任があるから、依然としてある程度の相互依存関係にあるといえよう。長い伝統をもつ町内会とは別に官制的な行政協力員の組織が構成されたのであるから、地域の民主化はなされないままに住民と行政の関係は複雑化したといえよう。

第4の類型は神戸市の「側面援助型」である。神戸市の場合にはこれまで述べて来たいずれの型とも違って独自の道を歩んで来た。神戸市では自治会と行政は、直接的にも間接的にも、公式にはほとんど関係をもたないままに推移して来た。このような事情を反映して神戸市の自治会の組織率は他の指定都市にくらべて著しく低いままに推移して来た。例えば昭和27年、自治省が行なった世論調査ではすでに80%近い地域で組織されていたが、神戸市では昭和43年においても組織率はわずかに42%という低さであった¹³⁾。これは指定都市のなかでは例外的なケースであったといわなければならない。むしろ行政協力団体としての婦人会が発展してその間隙を埋める役割を果してきたというべきであろう。

しかし昭和46年ごろから、行政は次第に方針を変え、これまでいわば放任して来た自治会に目を向け、住民との対話をはかり、地域の活性化をはかる為には、やはり行政と自治会が望ましい協力関係をもつことが必要であると考えるに到ったのである。そして神戸市はきわめて慎重に、間接的なやり方で、自治会の結成と活動を側面から援助することを始めたのである。このような行政方針の変化と適切な施策を反映して自治会の組織率は急激に上昇していった。すなわち昭和43年に41.2%であったものが、45年に50.3%、47年には70.9%、49年に80%、50年に84%、54年には90%に達した¹⁴⁾。すなわち45年ごろから急激に上昇し続け、50年ごろには他の指定都市のレベルに達したものと思われる。

神戸市の方式は、①地域の民主化を推進し、住民自治・住民主体を実現するため自治会と直接的な関係をもつことなく、②また行政協力員のような官制的末端機構を作ることもなく、③むしろ住民の主体性をそこなわないよう配慮しながら、側面から自治会の発展を援助する方式である。

3. 神戸市コミュニティ行政の特質

(1) 神戸市コミュニティ行政の特質

神戸市のコミュニティ行政については他の章で論究されることになっているので詳述はさげ、その特質について指摘してみよう。その特質としてまずあげられる点は、他の指定都市と違って業務委託型ではなく、いわば「対話型」だという点であろう。すでに繰返しのべて来たように、他の指定都市の多くが、伝統的な町内会的なものの復活と、行政から行政協力員に業務委託をおこない、実質的には自治会がこれを遂行するという、いわば間接委託型のいずれかであるのに対して神戸市はこれらの方式とは全く異なって、「対話方式」をとっているという点である。

そこで第2に、他の都市の方式が行政下請機構的に易いものに対して、神戸方式はそれとは違って住民主体の立場を守り、真の住民自治を実現することが可能な方式であるといえよう。第二次大戦後、憲法や地方自治法の改正にともなって、地方制度も根底から変更され、官治型から住民自治型へと改められた筈であるが、実際には戦前・戦中の町内会の自治会が復活したため、行政の下請化が進行し、住民自治は形骸化して、自治権を放棄することになりかねない。したがって地域の民主化を実現し、住民自治を確立するためには、なにはともあれ、行政下請的な体質を払拭することが必要である。このような観点からみると、指定都市のなかでは神戸市の方式だけが行政下請的な体質を克服している独自のものであるといえよう。

第3に、それでは現状において神戸市と自治会は無関係かといえば決してそうではない。神戸市と自治会は相互に自主性を尊重しながら対話を重ねている関係にある。昭和20年から昭和44年ごろまではまさに放任の状態にあったが、昭和45年ごろから次第に行政が地域活動における自治会の役割を認識するようになり、これとの対話を始め、昭和49年ごろまでには、このような考えが行政の間にもすっかり定着したものと考えられる。この間に行政による自治会の再評価がおこなわれた。行政は下請機関的な業務委託という形式をとらず、対話

という形式で住民の自治会活動を積極的に育成することをすすめている。

第4に、神戸市の対話型のコミュニティ行政は49年以降、活発に展開され、きわめて重要な行政の柱となってきた。これを反映して47年には市民局が設けられている。コミュニティ行政は大きく分けると、①地域振興の基本方策の策定、②施設整備、③情報の提供、④指導者の研修、⑤地域活動の振興、⑥対話と会議など多方面にわたってますます活発に展開されようとしている。おそらくこれほど活発なコミュニティ行政を展開している都市は指定都市のなかには見られないと思われる。この意味において、神戸市のコミュニティ行政はきわめて多彩であるといえよう。

(2) コミュニティ行政の問題点と課題

次に神戸市のコミュニティ行政の問題点について指摘してみよう。

まず第1に指摘されることは、業務委託型であれば、業務が行政から与えられるので、それに関連して主体的ではないにしても、すべての自治会の活動もある程度まで、いや応なしに活発化されるものであるが、神戸市のように対話型の側面援助である場合には、積極的な自治会はあらゆる機会に学習を重ね、自己啓発をすすめ、活動する。しかし消極的な場合には、そのような機会を利用することなく、また自治会間の横の連絡も薄く、また連合会など縦の組織も少ないので、自閉的となり、ほとんど名目的に存在するだけで、実質的な機能を果さないことになる。したがって活発な自治会ときわめて不活発なところとに分かれ、平均的な水準でいえば、地域の活性化はある程度以上は望まれないことになろう。

自治会に対する研修活動においては、強制されない自由な参加を建前としながら、すべての自治会に参加させる工夫が課題となろう。

第2の問題点としては、画一性をさけることである。自発的な参加による研修や指導ではあっても、行政による指導が行なわれると、その効力はやはり大きいと見なければならない。例えば会報のつくり方、総会はどうあるべきか等について、一つのモデルを示すとそれが範例となってすべての自治会がこれに従うことになる恐れがある。しかし各自治会はそれぞれの歴史的な事情がある

から、会報や総会のあり方についても個性的なあり方が求められてよい筈である。自治会であるから、それぞれの自治に基づいて、個的に運営されるべきであろう。ある種の標準化をおこないながらも、独自の特性を失なわないように努めなければならない。

第3に、各自治会はそれぞれ自治の範囲で自律的活動を営むところから、当然ながら、閉鎖的なものになるおそれがある。自治のとりでであるから、活動が自律的になされるうえに、他の自治会との連絡も少なく、また区全体におよぶ連合会も一部にみられるにすぎないため、特に消極的な自治組織では閉鎖的になる恐れがあるので、これが開かれたシステムになることが望ましい。

第4に留意すべき課題として、これまでのコミュニティ行政が住民の主体性を尊重するという点で神戸市はすぐれた施策を展開して来たが、今後の施策においても、益々、尊重されなければならない。側面から援助し自治意識を育てるわけであるから、時として行政体の意に反する結果が生まれるようなことが起ったとしても、その行政施策は失敗であったのではなく、むしろそれこそ地方自治の精神に沿うものというべきであろう。

第5に、このような真の意味でコミュニティ行政がうまく機能しているかどうかについては、たえざる実態調査がなされる必要がある。神戸市では自治会に対する調査を昭和47年から毎年くり返して行なわれていることは、その意味できわめて有意義なことといわなければならない。これによってコミュニティ行政を自らチェックする必要がある。

4 地域住民組織の問題点と今後の課題

次に神戸市の住民組織の問題点をとりあげて考察し、今後の課題についてふれてみよう。

(1) 地域住民組織の適正規模

神戸市の第7回住民自治組織実態調査によると、加入世帯の平均は101～200世帯となっている。平均世帯数がこのように小規模になる理由は町内会の名の通り、町丁目を単位に結成する慣習があるところから、これにしたがって結成

されるので、小さな規模の自治会になる可能性が大きい。

コミュニティは人間のパーソナルな接触交流をはかることの出来る範囲であるから、小規模の町内会は適切である反面、会費によって生み出される財源はきわめて少額でほとんど活動が出来ず、社会的資源がとばしくコミュニティ活動をおこなうことは不可能に近い。

そこでわれわれは一つのモデル的な考えとして、約300世帯、1,000人を基礎単位の自治会の範囲とし、次にこれを約10単位合せた、約3,000世帯、約10,000人をもって小学校区（近隣住区）の範囲に連合自治会を結成するものとする。さらにこの連合自治会を5～10単位合せて区協議会が構成される。

基礎単位の自治会は環境衛生など日常的な業務を行なうが、運動会、盆おどりなど比較的大きな催しは近隣住区範囲の連合自治会でおこない、利害の調整、要望のとりまとめ、外部との交渉も連合会でおこなうこととする。また区協議会は区内の各種団体の連絡調整のための組織である。

(2) 自治会の機能の包括性と今後の方向

本稿の最初において論じたように自治会は包括的機能を担う組織である。ところがこの包括性は「強制的全員加入制」と結びついているため、このような組織では住民の関心が低く、また住民の多様な関心と要求に応えることが出来ず、むしろ住民参加にブレーキをかけることになる恐れがある。そこで多数の単一機能集団がそれぞれの関心に依じて形成され、その要求を充すための活動がなされる。

そこで将来、地域の中で包括的機能を担う自治会と単一機能組織との関係はどのように展開するであろうか。地域社会とかわりをもった単一機能集団（例えば団地スポーツ協会）は次第に増加していくものと思われる。しかしながら近い将来において、単一機能集団に圧倒された結果、包括的機能組織としての自治会が消滅に向うものとは考えられない。これは先にも述べたように日本の文化に根ざしたものであり、敗戦と占領政策によってもなお消滅しなかったものであるから、簡単になくなるとは考えられない。むしろ自治会と単一機能集団が併存していく状態がつづくものと思われる。

したがって地域社会のあり方を考える際にはこれらを併存させるシステムを考案することが必要である。自治会の範囲の内部に多くのサークル活動的なものを形成（コミュニティのアソシエーション化）していくことによって自治会自体を動態化し、民主化していくことが出来るであろう。

(3) 連合組織は必要か

小規模独立の組織であるということは自治の組織としては好都合であるが、同時に閉鎖的となり、他の組織の活動状況についての情報がとぼしいので適切な活動をおこなうことが出来にくい。

そこでいろいろな形で組織の連携がなされている。地区の連絡会に参加して情報交換している場合もあれば、旧村単位で連合会を結成している例もある。さらに生田区や須磨区の例のように区全体におよぶ連合会が結成されているところもある。連合会が結成されているところでは区全体にわたる連絡や情報交換がなされるので、区の行政との協力がスムーズに行なわれるであろう。

したがって自治会の組織のあり方としては、コミュニティ活動が特定地区にかぎられるべき性格のものである以上、閉鎖的な単独組織が望ましくないのはいうまでもないことである。むしろ地区から区、市に連携することが望ましい。その意味では横にも縦にも連携を広げる必要がある。したがって連合組織のようなものが存在することは望ましいといえよう。

しかしながら連合体の組織化において重要なことは、上部団体が下部団体を支配し命令するといった性質のものではなく、対等の組織が連絡協議する場であればならない。

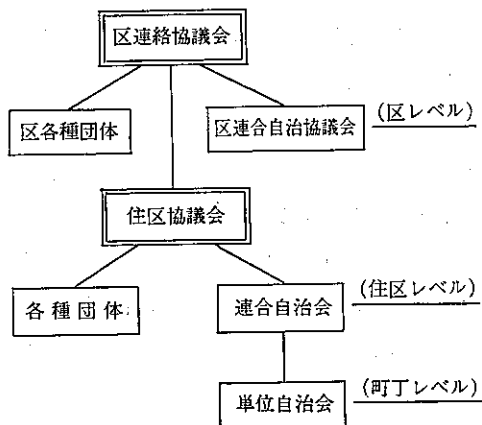
(4) 住区協議会と区自治連絡協議会

先に述べたように縦と横への連携は必要ではあるが、それはあくまで平等な立場の組織が対等に協議する場であればならない。したがってそれは必然的に「協議会」の形式をとる。

第8回の住民自治組織の調査でも、連合会が必要というのが33.6%であるのに対して、協議会がよいとするのが49.2%にも達しているところから、このような考え方は神戸市においてはかなり定着して来ているといえよう。

次に住区協議会の構想を具体的に示してみよう。単位自治会は町丁目レベルで構成されているが、住区レベルで連合会を組織し、これが「住区協議会」のメンバーとなる。また各種団体も住区協議会に参加する。同様に区レベルにも「区連絡協議会」を設け、これに区連合自治会と区レベルの各種団体が参加する。

地域住民組織の構造



このような協議会方式をとることによって、一方において地区の中心的な意義をもつ自治会を民主化すると同時に地区を活性化することが可能となり、さらに区、全市にわたる住民組織のネットワークが完成し、市の広報・広聴活動にも大いに役立つものと思われる。

む す び

自治会を中心とする地域の再組織化がすすめられる際に懸念される点は、それが戦前の町内会のように行政の末端機構化し、官僚化するおそれがあるということである。

しかし町内会はもともと「自治」と「行政下請」的なものをともに内包していたものが、戦時体制の中で「行政協力」の面のみが強大化したものであって、当時の客観状況の中で国家権力によって強制されることによって生み出されたものである。

ここで重要な点は町内会が本質的に官僚的で地域に君臨する性格のものであったのではなく、国家や地方行政体が行政協力を強制することによって戦時体制の町内会が出来あがったという事実である。利用したのは国家であって町内

会は国家の強権に服したにすぎない。したがって町内会が本質的に権力癒着的指向をもち、官僚主義的であるわけではない。ことに今日のように地方自治のもとで住民参加や民主化が制度化されているなかでは旧町内会のような官僚制化の可能性は少ないと思われる。しかしながらそのような小さな危険をさけるためにも自治会と行政が業務委託で直結することは望ましくない。むしろ神戸市のように、業務委託なしに、対話を通し、側面から援助していく姿勢が望ましいあり方といえよう。

また地域住民組織を自治会の独占体とせず、各種団体を網羅する組織が、小学校区域の近隣住区のうゑに構成されることが望ましい。このことによって自治会を民主化し、住民参加の実をあげることが出来る。

いま必要なことは、伝統文化を否定する形で地域の民主化をおしすすめようとした占領政策の惰性を断ち切って、伝統文化を生かしながら、住民参加を通して地域の民主化をすすめる方式を確立していくことである。

註

- 1) エズラ・ボーゲル(広中・木本訳『ジャパン・アズ・ナンバーワン』)TBSブリタニカ 1979年,序文3頁
- 2) 同上,157頁
- 3) 倉田和四生「大都市の地域住民組織とコミュニティの構造」関西学院大学社会学部紀要第32号,昭和51年3月
- 4) 近江哲男「町内会をめぐる諸問題」『都市問題』第60巻6号,1969年6月
- 5) 菊池美代志「居住空間と地域集団」倉沢進編『都市社会学』東大出版会,1973年
- 6) 奥田道大「旧中間層を主体とする都市町内会」社会学評論14—3 No.55
- 7) 菊池美代志「居住空間と地域社会」倉沢進編『都市社会学』東大出版会,1973年
- 8) 近江哲男「都市化理論図式の再検討」『社会学評論』13—3 1962年
- 9) 中村八朗「三鷹市の住民組織—近郊都市化に伴うその変質」『近郊都市の変貌過程』ICU社会研究所,1964年
- 10) 菊池美代志「居住空間と地域集団」倉沢進編『都市社会学』東大出版会,1973年
- 11) 安田三郎「町内会」『現代社会学7』講談社
- 12) 倉田和四生「大都市の地域住民組織とコミュニティの構造」関西学院大学社会学部紀要第32号,昭和51年3月
- 13) 神戸市市民局相談課「住民自治組織実態調査」データ集(第1回~8回),昭和55年3月
- 14) 同上

現代コミュニティ行政の課題

高 寄 昇 三

(神戸市企画局主幹)

1 コミュニティ行政の課題

国民生活審議会『コミュニティ—生活の場における人間性の回復』（44年9月）に触発されて、全国にひろがったコミュニティ行政は、地方の時代、定住圏構想など人間的な色彩を行政のなかに導入していこうとする時代の流行のなかにあって、次第に定着していきつつある。

この傾向は単にムードだけでなく家族・地域構造の変化にともなってコミュニティという地域共同体の役割の必要性が改めて見直されることになったからといえる。その必要性を列举すると、一応、次のようになる。

1つは、機能的必要性で、生活水準の向上にともなって、家庭機能の社会化が拡大されつつあることによる保育、余暇機能などである。

2つは、情緒的必要性で、一般的には人間性の回復とか連帯感の育成とかいわれている。

3つは構造的必要性で、核家族化、企業社会化によっては埋められない機能をコミュニティという共同社会に求めようとした。

4つは、空間的必要性で、都市環境の悪化などに対応して、コミュニティ活動によって環境改善を図っていこうとする。

これらの一般的の必要に加えて、近年、地方行政にとっては、ますますコミュニティ行政の必要性が高まってきている。

1つは、地方行政全般において、建設から管理への移行がみられることで、社会資本の整備が一順すると、地方行政にあってはサービス行政のウェイトが高まってくるであろう。すでに東京都下の武蔵野、三鷹市などにみられるよう

に、人口急増の峠を越え切った市などに顕著にみられる現象で、いわゆる成熟都市の課題としては都市の建設・管理よりも、そこに住む人々へのサービス、管理がより重要となる。

2つは、「福祉国家から福祉社会へ」といわれるように、行政としてきめ細かなサービスが求められるようになったことで、社会保障よりも、地域福祉としての寝たきり老人、身障者、母子家庭など、地域のニーズに対応した行政が求められることである。これらの傾向は福祉のみでなく、文化、スポーツ行政にもみられる。表一にみられるようにこれらの行政は家庭行政ともいえるが法律にもとづく義務的、画一的行政ではなく、選択の幅のある行政でコミュニティのニーズと如何に対応していくかきわめて重要なウェイトをもつものである。

3つは、このような地域サービス行政は、官公庁が上から画一的に処理することは不可能な行政である。学校教育と社会教育、生活保護と老人クラブなどの行政を対比してみると、下からの参加意識がなければ、その行政目的を達

表一 家庭行政の対象

区 分	広い意味の家庭行政	狭い意味の家庭行政
民 生 局	生 活 保 護 老人医療費公費負担	老人のいきがい対策 ボランティア活動の奨励
教育委員会	学 校 教 育 幼 稚 園	社会教育の推進 学校開放
市 民 局	広 報 公 聴 物 価 対 策	婦人・青少年対策 自治会・婦人会行政
そ の 他	総 合 基 本 計 画 住 宅 ・ 環 境 対 策	生活設計の策定 家庭環境の改善策

成できない行政サービスである。

したがって執行形態にあっても行政庁による直轄処理になじまない分野ともいえる。なぜならこれら地域サービス行政は画一性、大量性、専門性など行政サービスの特性をほとんど有しないサービスであり、そのため住民委託とか公私混合方式とかの変則的なサービス供給形態がふさわしいからである。

2 コミュニティか町内会か

以上のような社会構造の変化や行政需要の高まりは、都市生活においてコミュニティの育成を図っていく必要性をますます大きくしつつあるといえる。

しかしコミュニティの育成は誰も異論のないところであるが、今日のコミュニティ行政が果して、そのようなコミュニティ育成にストレートに寄与するかどうかは、十分に検討してみなければならない。たとえば地域開発行政が環境破壊をもたらし、福祉行政が財政破綻をもたらした先例があるように、コミュニティ行政によって近隣社会のより沈滞化がもたらされないとも限らないのである。

このような心配は全く杞憂に過ぎないとの反論もあるであろうが、今日のコミュニティ行政はあまりにも楽観的であり、きれいごとではなからうか。ある行政がその当初の目的を達成していくためには、その行政によって必然的に発生するマイナス現象を事前に予防する配慮がなければならない。

このようなマイナス面への対応は、官僚制の通弊として極力、過少評価しようとするが、プラスの効果を拡大し、マイナスの効果を抑制していこうとする政策的柔軟性をもたなければならない。ことにコミュニティ行政は新しい行政だけにこれらマイナス現象も未だ顕在化しておらず、警戒心をもって慎重にコミュニティ行政を展開することがのぞまれる。

論者はコミュニティ行政の効果や必要性をさらさら否定する意図はないが、コミュニティ行政の成功のためには、次のような政策的配慮が必要であると考へ、あえて異論を呈するわけである。

第1に、今日のコミュニティ行政の拡大によって必ずしも、自律的市民層が

らなる「コミュニティ」が育成される
とは限らない。すなわち図-1にみら
れるように現在の自治会などの地域住
民組織が戦前の「町内会」的な伝統的
閉鎖集団へと変質する可能性を無視で
きないことである。

今日、コミュニティ行政の中心は自
治会などの地域住民組織を如何に育成

していくかであり、現実の地域住民活動にあっても自治会などの比重は高い。
しかしながら地域における住民組織は表-2にみられるように、様々の類型が
あり、これらの諸団体が地域においてそれぞれ独自性のある活動を行っている
ことがのぞましい。

図-1 自治会の発展方向

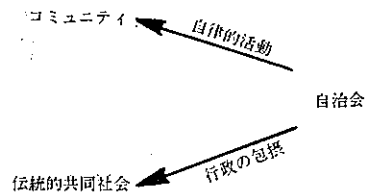


表-2 住民団体の類型

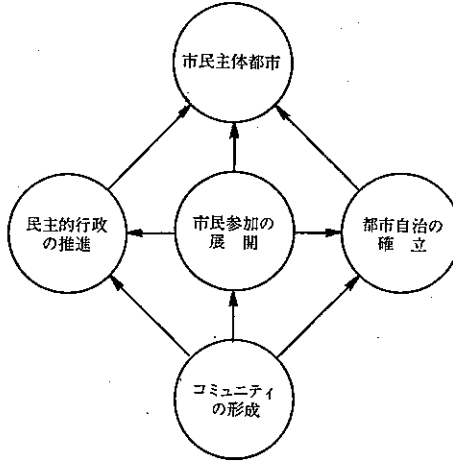
包括的住民組織	自治会、町内会、部落会
年代・階層的住民組織	婦人会、子供会、老人会
行政補完的住民組織	P T A、消防団、地区社協、地区〇〇協議会
機能的住民組織	スポーツ、文化、趣味の会
職能的住民組織	商店会、農協会、地区労働組合、地区医師会
問題別住民組織	ボランティア団体、住民運動団体、地区〇〇をする団体

拙著『コミュニティと住民組織』 3頁

したがってコミュニティ行政は、これらの組織をすべて対象とする行政であり、行政協力団体だけを特に育成したり、それをテコとして行政の浸透を図ろうとするような方向を打ち出してはならない。

今日、コミュニティは行政的には自治体であってどのように受けとられているであろうか。たとえば、神戸市の『新・神戸市総合基本計画』（昭和51年1月）は、「コミュニティは市民を起点とした発想によって都市問題を解決し、地方自治の基盤を確立する場となる。」（同62頁）と位置づけている。すなわちコミュニティを地方自治の基盤としてとらえている（図-2参照）。

図一2 市民主体都市の構成



『新・神戸市総合基本計画』59頁

このように位置づけられたコミュニティの担い手が、ひとり自治会のみに限定されることなく、他の組織・集団との機能分担、連けいという広い視点をもったコミュニティ行政がのぞまれるのである。

3 自治会の近代化

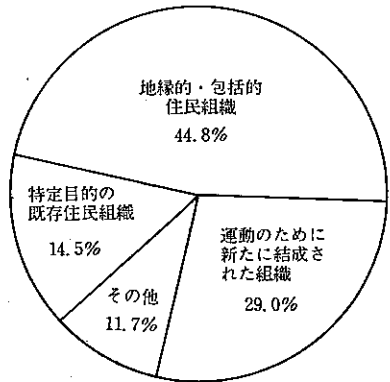
コミュニティの形成のためには、このように多彩な団体による自由な活動がなければならないが、それにもかかわらず地域活動の主たる担い手は自治会であり、また、コミュニティ形成への成否のカギを握っているのは自治会である。

日本の都市社会における自治会の勢力は、今日にあっても無視することはできず、逆説的な表現を借りれば、この自治会組織の近代化を図っていけば、現在の地域社会がコミュニティという近代的な地域社会へと転換する推進力となるであろう。したがってこのような政策視点からは自治会組織の近代化がコミュニティ行政のカギを握っているともいえるのである。

現在の自治会が、その構成員の個性を活かし、市民社会としての活力を実現する担い手となるかどうか、次のような点からみて検討してみなければならない。

第1に、現在の自治会が、戦前の町内会と同じ行政下請機関とはいえないだろう。

図-3 住民運動の主体



たとえば財団法人地方自治研修協会が行った『住民参加に関するアンケート報告書』（昭和49年3月）によると、図-3にみられるように、住民運動の主体の実に44.8%が地縁的・包括的住民組織（町内会、自治会、部落会など）であり、特定目的の既存住民組織（婦人会、青年会、商店会、文化団体、PTAなど）の14.5%を加えると、60%弱、すなわち半数以上が地域を母胎とする住民組織である。報告書がいうように、「住民運動ないし市民

地方自治研修協会『住民参加に関するアンケート報告書』11頁

運動といった一見当世風のひびきをもつ運動もじつは組織の主体面からみていくと、その多くが既存の地域集団、組織によって推し進められている」（同報告書15～16頁）ことは従来の町内会・部落会・自治会への先入観を改めさせるに十分である。

しかし、表-3にみられるように、自治会の活動のウェイトは地域環境の整備とか募金とかに重点がおかれ、消費者運動、環境保護運動といった市民運動的色彩のウェイトは低い。これは地域住民組織の性格からして当然といえるが、自治会の予算などを分析してみると親睦的、下請的団体の性格はより濃厚ともいえる。

第2に、自治会の内部構成にあって、役員の選挙制、会計制度の普及などにあって近代的機能集団としての体質改善もみられるが、自動的会員制が半分近

くあり、また役員の固定、老齢化など、住民組織としての伝統的団体としての体質を多分に残していることである。

表-3 自治会の活動事項 () 百分比

溝・河川・道路の清掃	729 (67.8)	旅行・見学	403 (37.5)
道路の維持・私道舗装	307 (28.5)	盆踊り・お祭り	489 (45.4)
街路灯の設置・管理	835 (77.6)	水道・保険料金のとりまとめ	99 (9.2)
薬剤散布	825 (76.7)	交通安全	327 (30.4)
ゴミマナー徹底・不法投棄防止	886 (82.3)	募金の協力	946 (87.9)
花壇づくり・植樹	242 (22.5)	こども会の育成	346 (32.2)
テビツ子広場・公園等の管理	271 (25.2)	老人クラブの育成	354 (32.9)
野犬捕獲	220 (20.4)	研修会・研究会	190 (17.7)
防火・防犯・防災活動	831 (77.2)	地域の財産管理	179 (16.6)
成人式・敬老会	465 (43.2)	陳情・要望	542 (50.4)
共同購入	216 (20.1)	もめごとの調整	306 (28.4)
廃品の回収	317 (29.5)	集会所建設整備	169 (15.7)
慶弔の世話	752 (69.9)	その他	78 (7.2)
運動会・スポーツ	221 (20.5)		

神戸市市民局相談課『住民自治組織実態調査』 50頁

さらに注目されるのは、地域住民組織における階層的構成が次第にひろがりつつあることである。地域社会にあって今日でも自治会は中核的存在であるが、それでも子供会、老人会、婦人会などと併存的関係にあり、それぞれ独自に活躍していた。ところが自治会の整備、拡充とともにこれら年代・階層的組織が、自治会の傘下に入り、資金・人的補助を受けるなどそこに上下関係が発生しつつあることである。

表-4 にみられるようにそれらは1~4割に過ぎないが、これらの傾向は、自治会の活動の拡充には寄与するが、これら組織との関係に上部・下部組織の

関係がみられるようになると、地域活動層が薄くなるばかりでなく、活動方向も統一化され、地域としての活力を喪失する遠因にもなりかねない。

これら団体が自治会の下部組織となることは、自治会が魅力ある団体として成熟していくためにむしろのぞましいといえるが、その上下、相互関係においては支配関係に陥ることのないよう十分に注意していくべきであろう。

表—4 自治会と年代別階層組織などとの関係

区 別	老 人 ク ラ ブ	子 供 会	婦 人 会	青 年 団	防 犯 協 会 等	趣 味 の 会
自治会の下部組織	83 (13.7)	173 (16.6)	70 (6.6)	23 (2.2)	107 (10.3)	45 (4.3)
活動面と関係ある	83 (13.7)	287 (27.5)	341 (32.3)	65 (6.1)	441 (42.5)	97 (9.2)
全然関係ない	83 (13.7)	194 (18.6)	250 (23.7)	289 (27.2)	133 (12.8)	295 (27.9)
無 回 答	359 (59.0)	388 (37.2)	394 (37.3)	687 (64.6)	356 (34.3)	621 (58.7)
計	608	1,042	1,055	1,064	1,037	1,058
活動補助金を出している	273 (25.7)	375 (35.3)	154 (14.5)	41 (3.9)	351 (33.1)	78 (7.4)
無 回 答	790 (74.3)	687 (64.7)	905 (85.5)	1,022 (96.1)	711 (66.9)	983 (92.6)
計	1,063	1,062	1,052	1,063	1,062	1,061

神戸市市民局相談課『住民自治組織実態調査データ集』 157～159頁参照

4 行政と自治会

近隣社会がコミュニティとなるか、伝統的共同体となるかは、自治会の性格や活動内容によって大きく左右されるといえるが、このような自治会の内容を方向づけるについて大きな影響力を及ぼすのが自治体など行政と自治会との関係である。

今日の自治会は他の住民組織、市民団体と異なり行政との関係が特に深い。しかも、将来、自治体にあっては地域行政の比重はますます大きくなっていくため自治会の協力を求めざるをえない状況にある。したがって深まりゆく自治体・自治会の関係が、伝統的支配とか行政下請的なものでなく、近代的契約関係にもとづいた自主的協力関係であることがのぞまれるが、そのためには次の

ような点に留意することが必要であろう。

第1に、自治会の業務として、募金をはじめ自治会への委任、依頼事務が決して少なくないことである。自治体によって広報紙などの配布をはじめとてかなりの業務がおこなわれているが、これらの事務が自治会への団体委任であり、しかも、自治会に選択の余地がない場合が多い。

しかしこれらの事務はたとえば広報紙などの配布についてみると、地域連絡員など主婦を非常勤で採用して業務を処理するとか、新聞の折込み方式とかさまざまな方式がある。したがって自治会への業務委託などは、自治会側に自主的・創造的な協力が不可欠な業務に限定されることがのぞましく、可能な限り抑制していかなければならない。要するに責任体系をはっきりすることで、本来、行政の事務とみなされるサービスを自治会などに委託する方がコストが低くすむとか、便利であるとかという観点のみで、事務の性格を考えることなく、サービス処理を依頼することは控えるべきである。

表-5 老人福祉にみる責任の事例

区 分	法律上の責任事項	社会的責任事項
自治体	医療費助成、健康診査 老人ホームの建設運営 老人クラブの育成、援助	公益法人の活動援助 ねたきり老人介護手当の支給 老人居室整備資金貸与 ホームヘルパーの派遣
地域	民間老人ホーム 民間健康センター 民間保育所	学習活動の推進 訪問活動等ボランティア活動の推進 老人クラブ活動、老人いこいの家の運営 老人スポーツ大会等の振興
家族	同居親族の扶養看護 心身の健康保持 民生委員	自己啓発・学習活動 家庭生活の維持向上 地域活動への参加、協力 友愛訪問等ボランティア活動
企業	身障者・高齢者雇用 拠出年金事業者負担分支出	公益法人の活動援助 地域福祉・保健活動への参加・協力

『神戸市都市制度調査会報告書』52年度版 14頁

自治会が頑張るべき分野は、今後、行政事務の処理よりも、地域福祉などの分野で無限に発生することが予想される。たとえば地域福祉についてみると、表一五にみられるように地域・家族の役割分担を明確にしながら、地域住民組織に期待するところはきわめて大きい。

表一六 行政協力等の類型分類

区 分	事 業 名
行政委託型	老人いこいの家管理・運営、区民版広報紙の配布、法律相談、百日咳サーベイ、*統計調査員
行政協力型	路上駐車追放、市民公園の維持管理、*市政モニター、*道路モニター、*消費生活モニター、*クリーン作戦市民委員、救急協力医
共同処理型	*区民会議の運営、飼い犬モデル地区、*民生委員活動、市民音楽祭、青少年育成市民運動、地区衛生の保全
住民協力型	*学校施設開放運営会、老人クラブの運営、私道舗装、地域集会所建設運営
住民自主型	児童公園等の維持管理、ハミング広場の維持管理、*ひとりぐらし老人友愛訪問、花壇コンクール、ボランティア活動

(注) *印は市政協力員をさす。

『神戸市都市制度調査会報告書』52年度版 36頁

表一七 神戸クリーン作戦・行動への参加類型

区 分	活 動 内 容
個 人 型	クリーン作戦市民委員、ゴミの出し方・マナーの徹底、住居の周辺、道路、側溝の美化
ボランティア型	ボランティアグループによるクリーンハイキング、関西リサイクル運動市民の会、シルバークラブ
コミュニティ型	ゴミコミュニティモデル地区、集団回収、〇〇川を守ろう会、公園管理会
モチーフ型	主婦の荒ゴミ調査
モニター型	不法投棄監視報償制度、市民委員通信

『神戸市都市制度調査会報告書』52年度版 35頁

したがって行政の下請的事務で自治会の精力を消耗させることは、行政全般からみても決して得策ではない。むしろ社会的責任事項と目される活動分野にあって、民間ボランティア組織を育成するとか、自治会活動の多様性のために自治会がこれらのボランティア活動に対応していくことがのぞまれるのである。

たとえば地域活動について、自治体と地域住民との関係は表—6, 7にみられるように、個人ボランティアもかなりあり、組織に安易に依存すべきでないとともに、行政との関係にあっても、委託型のみでなく、自主型により力点において行政協力を求めるという行政努力を惜しんではならない。

5 住民委託の問題点

第2に、地域サービス行政の拡大にともなって、コミュニティセンターをはじめとして、多くの地域施設の管理委託が行われている。これらの住民委託方式はコスト面で2分の1～3分の1になるばかりでなく、本来、これらの施設は自治体が直接管理することが不適格であり、参加メカニズムの活用という面からも住民委託の拡大がのぞまれるのである。

神戸市の事例でも、児童公園をはじめかなりの施設が、表—8, 9にみられるように委託されているが、公園管理会の事例を表—10でみるとその半数は自治会であり、また、行政協力ボランティアなどでも、自治会長が表—11にみられるよう平均2～3の兼職をしていることを考えると、その中心は自治会であるといえる。

このような住民委託の方向は今後も拡大していくべきであるが、次のような点につき十分に配慮していかないと、委託によって行政参加意識の育成とかコ

表—8 児童公園管理の現況 (53.3.1現在)

区 分	公 園 管 理 会						
	箇所数	面 積	団体数	箇所数	割 合	面 積 数	割 合
総 計	371	69.0740ha	133	194	52.3%	33.9452ha	49.1%

『神戸市都市制度調査会報告書』52年度版 33頁

コミュニティづくりの拠点としていこうとした目標が達成されないだけでなく、却って住民意識の健全な発達を阻む要因となりかねないであろう。

1つは、住民委託は通常、企業委託のように競争入札ではなく、いわゆる随意契約であるため、最適の団体が常に受託団体となるとは限らない。ことに当初は立派なリーダー・役員がおり、適正に管理していたが、これらの人が交代することによって団体として活力が失われても、依然として既得権化し、住民委託がその団体に引き続き行われるという弊害が起りやすい点である。

表一9 施設の市民管理の現況

名 称	施設数	管 理 数	
老人いこいの家	52カ所	35カ所	67%
街 灯	70,006灯	16,163灯	23
道 路	3,709km (国・主要地方道含 3,950)	273km	7
河 川	242河川 459.2km	37河川 9.43km	15 2
街 路 樹	312.8km	1.1km	0.4
児 童 公 園 (53.3.1現在)	371カ所 69.047ha	194カ所 33.945ha	52.3 49.1
学 校 開 放	203校	120校	59

『神戸市都市制度調査会報告書』52年度版 34頁

表一10 公園管理会構成母体内訳表

(S53.4.1現在)

区 分	自治会	婦人会	老人会	子供会	地元有志	連 合	その他	合 計
団体数	79	13	21	6	15	25	4	163
比率%	48.5	7.9	12.9	3.7	9.2	15.3	2.5	100

(注1) 連合とは、母体となる団体が2つ以上のもの

(注2) その他の内訳は、小学校2, PTA1, 防犯協会1

『神戸市都市制度調査会報告書』53年度版 25頁

この点につき『神戸市都市制度調査会報告書』（53年度版）は次のようにふれている。

「受託団体・市民管理グループが固定・特定化され、市民的管理としての活力と創造性が失われてしまうおそれがある。……

さらには管理が十分に行われていない実態がある場合、管理団体の交代が円滑に行われ、最もふさわしい団体が引き受けるような行政指導などの措置がとられることがのぞましい。」

（同報告書25頁）

ことに近年、自治体から自治会、行政協力ボランティアなどに支出される経費は、零細であるがきわめて広汎にわたる。表-12にみられるようにきわめて多彩・多様にわたり、その関係を明確にすることはむずかしく、どうしても曖昧な部分が残らざるをえない。

この点について『神戸市都市制度調査会報告書』（52年度版）は次のようにのべている。

「自治体と市民との関係にあって、国と地方とのような関係が支配し、市民が自治体の“慈悲”にすぎることがあってはならない。委託金、分担金、補助金であれ、対等の関係の下に近代的な契約関係にもとづいて処理されなければならない。費用負担の基準が不明確であれば、必ずそこに行政の裁量が発生し、支配服従の関係が発生するおそれがある。また、極端に高くとも低くとも社会的不公平をもたらすし、自治体と市民との関係を歪めることにな

表-11 代表者の兼職状況

兼 職	区	全 市
民 生 ・ 児 童 委 員	158	(12.2)
ク リ ー ン 作 戦 市 民 委 員	444	(34.8)
青 少 協 役 員	281	(21.7)
区 民 会 議 幹 事	90	(7.0)
市 政 モ ニ タ ー	65	(5.0)
災 害 救 助 協 力 委 員	335	(25.9)
婦 人 会 役 員	58	(4.5)
子 ども 会 役 員	139	(10.7)
老 人 会 役 員	221	(17.1)
P . T . A . 役 員	106	(8.2)
防 犯 協 会 役 員	479	(37.0)
財 産 区 管 理 委 員	118	(8.1)
計	2,494	
組 織 数	1,284	

神戸市市民局相談課『住民自治組織実態調査データ集』 113頁

る。契約関係、費用区分をはっきりさせることがのぞまれるのである。」

(同報告書38頁)

表-12 行政協力と費用支出の状況 (52年3月末現在)

費用	事業名
委託料	老人いこいの家管理・運営, 救急協力医, 学校施設開放運営, 区民版・広報紙の配布, 法律相談, 青少年育成市民運動
補助金	路上駐車追放, 市民公園の維持・管理, 児童公園の維持・管理, 私道舗装, 区民会議の運営, 地域集会所建設・運営, 老人クラブの運営
報償費	市政モニター, 消費生活モニター, 道路モニター, 百日咳サーベイ, クリーン作戦市民委員, 民生委員, 統計調査員
奨励金	ひとりぐらし老人友愛訪問, バス停の清掃, 飼い犬モデル地区
実物供与	地区衛生の保全(衛生自治会), 花壇コンクール, ハミング広場

『神戸市都市制度調査会報告書』52年度版 38頁

行政協力をめぐる自治体・自治会などの関係を一律に処理することはむずかしいが、常に近代的な契約関係を基調として、双方が責任体系をはっきりさせながら地域サービスを処理することがのぞまれる。

2つは、委託業務の適正処理についての、行政側の指導・確認などがどうしても不十分となりがちである点である。この傾向は、これまで自治体は施設建設に力点をおいてきており、管理については手薄であり、経験が不十分である。さらに施設数が多すぎ、現実的にはきわめてむずかしく、しかも、住民団体はそれほど管理能力が発達していない点も無視できない。

このような点について、先の『神戸市都市制度調査会報告書』(53年度版)は次のようにのべている。

「1つは、委託・管理にともなう金銭的なことはかなりはっきりしているが、管理対象・責任範囲などはあまりはっきりしていない。事故にともなう責任は重大な結果を引き起しかねないので保険制度などを活用していくべきであろう。2つは、委託・管理費について利用者や附近住民が誤解している面もあ

るので運営協議会ではっきりさせておくことがのぞまれる。3つは、委託・管理にともなって必然的に利用順位の決定などの事実上の権限が発生することのないよう要綱・措置によって、適正な指導が行われることがのぞまれる。4つは、市民管理の場合、対象も多く、管理団体もすべてが強固なものでないのでどうしても指導・監視にあっても十分でない憾みがある。補助要綱・委託条件などに照らしてその趣旨がいかされていない現象があれば、行政指導によって改善されることがのぞまれる。」（同報告書25～26頁）

要するに安易な住民組織への委託は、補助金・委託金などによって団体をスポイルするのみならず、管理をめぐる地元団体間の対立が生じ、活力が失われるとか、“ミニ権力”が発生し、近代的コミュニティへの転換のマイナス要素が発生しかねないことである。

コミュニティ行政は今後もひろがり、自治会の活動量も増大していくであろう。将来の地域サービスの向上を考えると、むしろのぞましいといえるが、コミュニティ行政がその方法・内容によってはマイナスの機能をとめないやすいことを十分に認識してコミュニティ行政をすすめることがのぞまれる。

参考文献

拙著『コミュニティと地域住民組織』勁草書房刊

『神戸市都市制度調査会報告書』（52、53年度版報告書は神戸都市問題研究所刊
勁草書房販売『都市政策』第13号、第19号に収録）

団地自治会活動の課題

山 本 博 繁
(前神戸市北区広陵町自治会長)

向いに住むO氏から自治会役員について、相談を持ち込まれた時、僕はそれほど深刻には受け止めていなかった。

「この4丁目だけでも、もう百軒から家が建ったでしょう。入居順なら会社役員も多いし、そりやあ誰かきっと引き受け手はありますよ。」

僕の知る限りでも、大学教授、市役所の部課長級、労組役員などが居る。まさか女房を入院させ、この四月末には娘を嫁に出して、独身生活に入る僕にそのお鉢が廻って来ようなどとは、思っても見なかったので、気楽な調子で答えていた。

だが、それから数週間もしないうちに、自治会長、それも一丁目から六丁目、850世帯を擁する大住宅地の自治会長を、引き受けさせられることになるとは…。

その当時の経緯を僕は次のように書いている。

「“自治会があるからよ、こんなうるさい自治会などやめてしまえば良いのよ”とんでもない方向へ進みはじめたので、僕は“十二時って？自治会の集まりはいつもこうなんですか？”“ええ、十二時前に終ることなど少ないですねえ。たいていは十二時過ぎよ……。奥さん、私もう遅いから失礼しますよ”一人が帰りかけると、続いて十人近くが立ちかけた。“へえ”僕は驚くとともに、たまりかねて手を挙げた。

“議長さん、山本ですが、見渡したところ今夜は大部分が奥さんですね。御主人はお家でテレビでも見ていらっしゃる。こんな状況でたとえクジを引いても、当たった奥さんがお家へ帰れば、御主人から叱られるのに決まっている。前

例があるからまた辞退ということになって、また住民集会。こんなことをいつまで繰り返しても決まらないんじゃないんですか”

“それなら山本さんの御意見は……”

“だから、そのう、別に意見というほどの事ではないんですが、一応、今日のクジは尊重して、当たった方が引き受けて下さればそれは有難いことだし、駄目なら議長の提案通り推せん制をも考えて…”

“うちの主人は絶対に引き受けませんよ”

先刻の三ブロックの奥さんが金切り声を挙げた。

“推せん制とおっしゃっても、誰が推せんするんですか”

“だから、とっさのことで名案は思い浮かびませんが、例えば今年と昨年度の幹事さんぐらいで、役員選考委員会でも作って頂いて”

すると、一ブロックの中から、

“山本さんを推せんします”

と黄色い声が飛んだ。

“賛成っ！”という声が出て、一斉に拍手が鳴った。

“ちよっと待って下さいよ”

僕は面喰って叫んだ。」(拙著「ユートピア団地の春秋」19頁、あすなる社)

長々と引用したのは、ほかでもない。町内会・自治会活動(以下「町内会・自治会」を「自治会」と呼ぶ)の問題点として、「役員のなり手が無い」という悩みが、いずれの地域を問わず挙げられているからである。

「“あなたの会の事業等運営の面で、どのようなことが問題となっていますか”という間に40%の会長が“役員のなり手がいない”ことをあげている」(昭和54年度埼玉県自治振興センター「町内会・自治会コミュニティ」76頁)

「神戸市の第三回住民自治組織実態調査(昭和49年度)では、“役員のなり手が無い”点で困っている団体は全団体のうち53%」(高寄昇三「コミュニティと住民組織」40頁、勁草書房)

と、この悩みの深刻さをのべている。それではそのなり手が無い役員の選出は、どのようになされているのだろうか。どこの自治会でも3月末を年度替り

としている所が多く、この時期は役員改選の悩みがついてまわる月でもある。概括的に言えば、会長は役員経験者による推せん制、もしくは投票による選挙で選出し、幹事はブロック毎の輪番制をとる所が多いが、僕がここで指摘したのは、会長は男性、幹事は女性が多いという点である。

会の看板、顔はなるべく男にという住民の心情は、「最終の決断、責任は男でないと駄目だ」という、旧態依然とした男尊女卑の思想が、今日なお住民意識の根底に根強く残っているものとして、推測されるが如何なものであろうか。

さて、住民の多くは、自治会を日常生活に必要と認めている。埼玉県が昨54年11月に実施した「町内会、自治会、等に関するアンケート」及び「市町村担当課長に対するアンケート」を見ても、それぞれ「必要である」と答えたものが、95%、98%にもぼっている。(前掲書 130頁)

にもかかわらず「役員のなり手が無い」のはどうしたことであろうか。僕はここに自治会の問題点と課題があると考ええる。

1 ムラ意識の崩壊

僕は自治体問題の研究者ではないので、過去の自治会がどのような経緯をへて、形成され、運営され、かつどのような機能を果してきたのか定かではない。しかし乏しい記憶を辿って見ると、戦中と呼ばれた時代には、「隣組」という機構が蔽として存在し、それが食糧や生活必需品の供出、配給という、いわゆる糧道をがらちと握って、軍国主義国家の国策遂行のための末端組織として、その機能を果してきた。戦後、軍国主義鼓吹の故をもって、占領軍の政令第15号(昭和22年5月)によって、町内会の禁止がなされたが、敗戦後の混乱の中で、行政及び住民はいぜん配給業務等の末端として、かつ地域共同体として機能し命脈を保ってきた。なにかんずく、占領体制が終り、高度経済成長期前後から自治会は、住民と行政相互間のパイプとして、より太くなって活用されてきた。その反面高度経済成長に伴う近代化の波は、地域社会の激変をもたらし、住民の意識も従来のムラ意識を離れて、マイホーム主義、個人主義化し

ていく。事実、隣同士でありながら、相互に面識もない人々が増え、病死していても数か月して発見されるまで、隣人が知らなかったという新聞記事が現れはじめたのもこの頃からである。農村地帯でも専業農家の崩壊とともに、都市ほどではないにしても、従来のような運命共同体的な思想は薄れている。とりわけ都市部における自治会は、自由加入方式であり、未加入の状態でも、日常生活にそれほど不自由を感じない状況である。こうしたムラ意識の希薄が前述の、「自治会があるからよ、こんなうるさい自治会などやめてしまえば良いのよ」（拙著、前掲書）という声に端的に表れているのである。

「日常は何となく自治会が必要だと感じていて、「誰かがやってくれる」と思っている、いざ自分がその任に当ることになると、「そんなうるさい役を引き受けねばならぬのなら、脱退する」との意識が先行するのである。

2 行政の下請機能の増大

次に自治会役員に対する、行政や各種団体からの種々の委員委嘱の問題がある。もちろんこうした委員の委嘱は一面役員の名誉欲をくすぐるものである。また同時に住民の、「市町村に対する不満要望の解決は、自治会を通して」という意識を反映して、自治会役員が委員就任によって、問題解決の糸口を求め場合もあるが、行政の下請化という性格が明確になり、増大してくると、良心的にその責務を果そうとする役員は負担を感じるようになる。

僕も54年度、神戸市北区広陵町自治会長に選出された直後、「市政北区地域協力委員」など、11種の委員を委嘱されて、

「これだけの仕事をやり遂げることが可能だろうか」

と驚いたり、心配したものである。しかも5～6月は各委員会の総会期であり、連日のように会の案内状が配送されてくる。いずれもウィークデーの午前10時とか午後1時の開催である。これでは自治会役員が勤め人の場合、勤務を休んで出席せねばならない。僕も新米会長になったばかりで、すべてに出席する義務があると、その都度休みをとって出席したが、会は変わっても集まる顔ぶれは同じで固定している。会議内容も最初にK氏が挨拶し、区役所の係長（も

っとも振興課、広報課など役割によって変わるが)が説明して、ほとんど質疑なく終る。はじめのうちはK氏を何者かと思ったが、集まるメンバーが固定しているので、会長選出となると、必ずK氏が選出される仕組みになっているのである。

ある時、たまりかねて、

「休日か、午後6時からの会議にならないだろうか」

と発言したが、

「女の方も居られるので夜は困る」「たまの休日はゆっくり休養をとりたい」等の理由で断られてしまった。

連日のように会議が続いた5～6月が過ぎると、翌年3月の決算期までは、共同募金、赤十字募金の説明会を除いて、ほとんど委員会は持たれることがない。実際の仕事はお役所の方で捌いて行くのだから、たいした意見もない委員会など開く必要もないのであろうか。たまたま僕の自治会へ悪臭が襲う事件が起きて、今こそ「クリーン作戦市民委員」の委員としての任務を遂行する時だと、手渡されていた作戦手帖に従って、クリーン作戦本部に電話したところ、

「“広陵町の山本さん？何丁目何番地の山本さんですか。はあ、市民委員って何の…”という程度である。だいたい勤め人の自治会長に十いくつの委員を兼務させて、仕事をやらせてもらおうなどは、どだい無理な話である。行政は最初からそんなことは百も承知のことであろう。ただ名目上、委員を委嘱したことになりさえすれば良いのだ。肝心の仕事はすべて、自治体のお役人がするのだからというのが本音であろう」(拙著、前掲書144頁)

というのである。行政は自治会を適当に操作すれば良いのである。その方が行政にとって仕事しやすくなるからである。だから自治会長に選出されると、区役所の職員から、

「先生、ご苦労さんです」と呼ばれて、

「センサーなどと言われたのは、生れて初めてだ」と苦笑する自治会長の述べ懐も聞かれるのである。行政にとってはこうして住民のリーダーをおだてあげること、住民の意見をよく聞いたことになるし、共同募金、年末たすけあい

募金などに一定の成果を挙げることが出来る。(詳細は拙著、前掲書 160 頁—共同募金の先棒かつぎ—参照)

しかし、こうした行政の下請け増大は、今日の近代化された住民意識の中に、著しい不満を増殖し反撥を招く結果となっている。そしてその事が、「地区のため」「自治会の仕事である」という奉仕精神で行政協力を引き受けた良心的な役員の自尊心を傷つけることになる。なお行政が住民組織の自治会を、便利大工的に利用したことについての批判は、戦前すでに吉川季治郎の「東京町内会無用論」などで述べられている。

なお、行政と住民組織の癒着によって、起る弊害については、別項で述べることにする。

3 住民のエゴイズムと非協力

役員になり手がない第三の理由は、住民の非協力の問題である。高度経済成長による住民意識の分化(変化)は、多くの問題点を生み出しているが、その一つはムラ意識の崩壊であることは既に述べた。今日住民が頼れるのは、共同体社会よりも、マイホーム主義という個人主体制の確立である。ある識者はこの現象を次のように分析している。

「高度経済成長政策は大平洋ベルト地帯に人口を集中し、都市近郊に団地なる奇妙な住居集団が簇生した。団地族という言葉ができてから久しい年月が経つ。村というコミュニティ(共同社会)から離脱して社会に出てきても、都会に出てきても、団地に住む世の亭主族は夕方家に帰って寝るだけで、『となり人は何する人ぞ』という関心もない。ソサエティ(つき合い)もないあわれな住民にされている。

『株式会社日本』の男たちは、会社に生活の中心をおき、女房どもは家におることが女の理想であるという、権力の操作によってつくられたエセ・マイホーム主義に毒され、自治会の夜の集まりでも奥様連中が出席するというようになって、亭主族は自治会活動から無罪放免というパターンが一般化している。

一方、暇をもてあまして老人たちは自治会の世話活動に社会的意義を見

出し、おのれの存在価値を確認し、生き甲斐を感じる」(村井昭神戸市高教組委員長、「兵高教組新聞」6月15日号)

また、評論家、深田裕介氏も次のように述べている。

「数年来、地域の婦人の集いや、サラリーマンの奥さんたちの集まりに出席して、よく聞く愚痴に“うちの主人は、人生の、夫婦生活の大事なときにいつもいないんです。つまり人生の共鳴音が響く筈のときにいつもいあわせないんですよ。これでは一喜びも悲しみも幾歳月一なんて感慨が、将来、湧くわけがありません”というのが。子どもの出産、入学式、卒業式、おさとの両親の死、そういうときに日本の父親、夫は“出張だ、会議だ、残業だ、と叫んで、ほとんど顔をみせない。いつも会社だの、あるいはチームだのという組織が君臨していて、夫は、父親はこの組織に仕える農奴に過ぎないのである。」(「波」7月号54頁、新潮社)

企業の下僕として帰命している男性の多くは、地域のことなど全く念頭がないのである。

だが、現在の共同社会は、マイホーム主義に徹しきり、個人主体の生活に埋没しきろうとしても、いやそうしようとすればする程、近隣との関わりが多く生れてくる。個人中心の生活を守ろうとすればする程、多くの問題が噴出してくる。10年一昔前までは許容できた、隣家の魚を焼く匂さえも今日では我慢ならない。自分の家の深夜テレビの高音は気にならないが、近所の下手なピアノの音は耳障りである。団地にバスも乗入れて欲しいが停留所が遠いと不満であり、さりとて自分の家のすぐ前では困るのである。またマイカー族にとっては邪魔な存在である。遠い中学校通学は困るが、といって新しく中学校が近くに出来ると、高校入学に実績が無く入試難になるという噂さがあるので、せめて吾が子が高校進学後に建ててくれると良いと言うのである。しかも「株式会社日本」の男性たちは、会社での仕事に精魂を使い果し、家事や教育は女房まかせである。したがって自治会で何が起ろうと、それは女の仕事である。

ただ自分の家の前にバスの停留所が出来るという決定的瞬間には、

「俺の家の前にバスが止ると困る。たとえ一時間に一本のバスであっても反

対だ」。(拙著書、前掲200頁)と亭主が乗り出してその權威をふりかざすのである。

自治会役員になると、住民からの苦情電話が四六時中である。曰く、「犬の糞が多い」、曰く、「猫が魚を盗る」、曰く、「エレキギターの騒音を取り締まれ」である。僕の団地は、昭和49年の市環境条例改正以前の造成地であるから、クリーンステーションが定位置と決まっていない。したがって、地主が家を建てていない空地に臨時のクリーンステーションが設けられている。だからそこに家が建つことになると、いちいち清掃事務所に連絡して、場所の変更を行う。ところがこの変更場所が何時も問題になる。僕が会長になってからもその事でもめたので、今後場所を変えなくて良いように、僕の家の前にゴミ捨て場を持って来た。ところがである。

「ところがだ、またまた苦情の電話。“今日ピラを見ますと、私の所は、A地へゴミを持って行くようになっていますが、会長さん宅の方が十五米も近いのです。さっき歩いてみたんです。それなのに何故A地へ運ばねばならぬのですか。“そりゃあ、そりゃあですな、どこかで線を引かねばなりませんのでねえ。ピラにも書いておいた通り、いちいち相談しておれば間に合いませんので、私の独断で解り良い所で区切ったのです”“でもねえ、会長さんの所は十八軒、A地区は二十五軒もゴミが行くのですよ”“しかし、坂道でえらいという方も居るんで…。いや、こっちが良いと言われるんなら、どちらでも構わないのですよ”一十八軒でゴミの量が少ないと言うのか。もしも自分の所がゴミ収集所に割り当てられたら、いったいどう言うのだろう一僕はそう考えて、地域活動の難しさを改めて知らされた思いがした」(拙著、前掲書63頁)

こうした住民のエゴイズムと非協力が、自治会役員に、いわゆる「二階に上げて梯子をとる」という気分を起させ、「一文の得にもならぬのに」という消極的な意識を持たせて、役員のなり手が無い傾向を一層激しくするのである。

4 役員の高齢化と固定化

さて、そうした困難な傾向の中で、現在の会長を務めるのはどういう人々で

あろうか。

神戸市第6回調査（昭和52年度）によると、その年齢は、40代未満9%、40代17%、50代27%、60代25%、70代以上19%となっており、50代以上が実に71%をしめている。また会長の在職期間を調べると、神戸市第5回調査（昭和51年度）では、1年末満27%、1～2年23%、3～4年13%、5～6年9%、7～8年6%、9～10年6%、11年以上15%となっており、5～6年以上が36%にもなっている。（高寄昇三「コミュニティと住民組織」勁草書房）

僕の僅か一年余りの経験ではあるが、自治会長を一年も務めると、あれこれの問題に振りまわされ、その上行政との会議、折衝に追われて、日常の勤務はおろか、家庭生活すら破壊されんばかりの状態に陥る。

いうまでもなく能力、才能に乏しい僕の経験であり、その上、人が住みはじめて10年足らずという新興団地で、問題が山積している自治会であったから、いちがいにこれをもって推測することはできないかも知れない。だが僕の団地周辺の自治会長、あるいは職場での自治会役員経験者の誰もが同様の悲鳴をあげているのであるから、あながちに僕の独断とは言えない。

にもかかわらず5～11年以上の長期にわたって、困難な役職を継続している人が36%もいることは、驚異にすら感じられるのである。

もちろん、神戸市の調査は、旧市街地（戦前や戦後の早い時期から市街地を形成している区域）や農山村地（現在にいたるまで分家等を除いて人口の流れが少なく、全体が農林業を基底にしている区域）などの比較的地域の抱えている問題が少ない所をも、同じ自治会単位として調査しているため、そういう地区の役員が長期化するのも考えられるが、いずれにしても先に述べたように、自治会の業務内容が行政の下請け増大化の傾向にある時、決して望ましいとは言えない。たしかに行政側にとっては、新米の自治会役員よりも、馴れた役員の方が何かにつけて便利である。しかも広報紙の配布・公園の管理・募金活動の委託など数多くの仕事を自治会に委任し、自治会側からいえば何がしかの補助金を受け取るという、持ちつ持たれつの関係であるから、自然、癒着が深まることが予想され、民生委員、防火防犯、青少年協などの兼職問題とも併せて、

こうした任期の長期化は、地域民主化にとって一つの弊害をもたらす心配も生れてくる。

「このように会長の兼職が多いのは決して好ましい状況ではなく、在職年数などとの関係で地域ボス化する可能性がある」（高寄昇三「コミュニティと住民組織」39頁、勁草書房）

また村井昭氏が指摘しているように、今日の高齢化社会は多くの暇をもてあます、老人層を生み出している。この人々が地域社会の世話活動に、社会的意義を見出すことは、決して無意味ではない。今日の状況下で55歳停年制による離職は早すぎるのであり、平均寿命が70歳以上になった現在は、むしろ55～65歳は働き盛りであるから、これらの人々が自治会役員として住民活動の先頭に立つことは、望ましいことである。ただ問題は村井氏も指摘するように、「株式会社日本」の働き手として、それまで自治会活動に無関心であった者が、退職後の余暇の善用として、突然地域活動に参加する点に疑問を持つのである。

今日の地域住民活動は、対行政、対住民とからみ合って複雑な様相を呈している。この複雑多岐にわたる問題に対処するためには、それなりに時代の変化に対応しうる一定の学習と覚悟及び行動力を必要とする。老練大いに結構、しかし従来の隠居仕事ではダメであると考えている。

5 自治会活動の今後の課題

住民自治と言われてから既に久しいが、今日の多くの自治会活動は、いぜんとして戦前の町内会活動の延長であり、それが高度経済成長という波に洗われて、ムラ意識の崩壊、マイホーム主義、個人主義という新たな状況が加わったに過ぎない。これらの諸状況を乗り越えて、自治会の名にふさわしい自主的・民主的な組織をどう作るのかにふれる必要がある。僕は自治会長就任に際して、三つの方針をたて実行した。それは

- ① 会議の時間を午後9時までとする。
- ② 住民の要求は迅速に処理すること。
- ③ 民主的運営と、事の可否の明確化。

である。（拙著、前掲書40頁参照）

考えて見るとこれは民主的組織運営として当然のことである。しかし当然のことが行われていない所に問題点がある。月一回の幹事会を、午後7時～9時の間に終了しようとするれば、予め当日の議題を幹事会の事前に、しかも十分な余裕をもって知らせる必要がある。

また幹事会に先立つ役員会では十分な討議と、意志統一が必要である。会議に不馴れな主婦達に会議のルールも教える必要もある。

第二の住民要求の迅速な処理は、住民に自治会の必要性和重要性を自覚させる、大切な任務である。役員会で充分討議し、役割分担を明確にして、行動化するとともにその事後処理をも考慮する必要がある。

第三の点について具体例を挙げると、「近くに中学校を」と多年の要望が実って、中学校建設が始まることになった。ところが、

「新中学校では高校入学の実績が無いので、高校入学に不利になる。吾が子が高校へ進学してから中学校を建てて欲しい」

と中学生を持つ住民の反対が起った。また、

「運動場が北向きで冬期凍てつくので高さ4メートルのブロック塀で囲め」

という要求も起った。役員会では現行の入試制度の学習会を行い、その上で、

「高校入学に過去の実績などあり得ない。吾が子が入学してからというのは、永久に中学校は建たない」

と条理をつくして説明し、また、

「中学校は地区の文化センターとしても重要である。したがって外観も大切である。毎日住民が眺めるのに監獄のような塀では困るではないか」

と説明して住民の納得をえた。またややもすると、市議員に頼んで、解決をしてもらおうという安易な方法を求めたがるが、あくまで住民の総意による取り組みの重要性を説いて来た。このように民主的な取り組みの中で、物事の正、誤を明確にすることによって、住民の中に信頼をきずき上げようとしたのである。

もちろん、それが直ちに、どれほど住民の意識改造になり得たかは疑問であ

るが、こうした誠実な努力を一步一步積み上げて行くことが住民組織のリーダーとして最も必要であると考えている。

しかし、最初に述べたように、自治会の役員のなり手がいないのである。前役員が積極的であればある程、

「〇〇さんの後ではやり難いので」

などと尻込みする。実際は〇〇さんの後でなくとも、誰の後でも役員になるのは厭である。

最近、大阪や愛知の自治体労働者の中で、

「自治体労働者自身が、自らの地域活動に参加してこそ、住民と一緒に自治体の問題を考えることが出来る。」

とする運動が盛り上がりつつあるという記事を読んだ。いくら労働組合や職場の中で「地域住民とともに」と言っても、家に帰ると「となりの人は何する人」という関心も無いのでは机上の空論にすぎない。

職場や組合で、「やり手」と言われ、「活動家」と言われるような人々が、自分の住む地域の問題を考え、取り組むようにならなければ、自治会活動の発展は期待できないし、自治会と結びつきの深い行政の革新は望めない。まして住民のくらしを豊かにすることなど、覚つかないと思うのである。

コミュニティをめぐって

土 井 義 行

(神戸市神楽台地区連絡協議会長)

はじめに

私はコミュニティ学者でもなければそれを専門に研究している者でもない。むしろこの言葉を聞く度に或るとまどいを感じさせられている者である。多くの人々が専門的にコミュニティを研究し論じておられ、その解釈なり意味づけはコミュニティ学者の教程あるとされている。いずれもこの言葉の解釈が持つ機能を期待して夫々の立場で論じておられるのであろう。昭和53年に発表された自治省コミュニティ研究会の研究報告書によれば「コミュニティとは地域社会という生活の場において、市民としての自主性と主体性と責任とを自覚した住民によって、共通の地域への帰属意識と共通の目標と役割意識とを持って、共通の行動がとられようとする、その態度のうちに見出されるものである。とくに生活環境を等しくし、それを中心に生活を向上せしめようとする共通利害の方向で一致できる人びとが作り上げる地域集団活動の体系がコミュニティの発現形態である。」とされ、更にそれ以前の昭和44年に政府が発表した「コミュニティ——生活の場に於ける人間性の回復——」なる報告書には「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及び家庭を構成主体として、地域性と各種の共通目標を持った、開放的でしかも構成員相互に信頼感のある集団」と定義してある。まだまだ多くの定義があるだろう。たまたまこの二つが政府関係の手によるものであるためか、随分難しく表現されており、私などは再三読まなければ意味が判らない。前者は連帯であるとし、後者は集団であるとしているが、要は「生活の場である地域社会で、一定の資格(自覚)をもった人々の、共通の目標のもとで、相互信頼によりできた開放

的なあつまり」がコミュニティの要件であるらしい。

ごく普通に地域コミュニティの範疇に入るものにもいろいろな型がある。自治会、婦人会、PTA、老人会、趣味のグループ等々、その数は多い。若しこれらの構成員の一人一人がしっかりと自主性と責任を自覚してくれれば申し分のない立派なコミュニティが街々に生まれ根づいてくれるであろうが、現実はとてもそのようなものではない。利害、義理、何となく、人にすすめられて等々加入の動機は多様であり、確固たるものはむしろ少数派である。様々な人を包含したものが現実のコミュニティであり、責任感や自覚のない人、逆に自覚過剰や自己主張貫徹型に悩まされているのがその実情ではなからうか。

私自身は極く普通の俸給生活者で、あまり意識の高くない都市生活者である。僅かに幸と思うのは自治会長、PTA会長などを比較的長い間つとめていた経験と、その間に人々の連帯や共通理解を作るのにその時々なりの苦勞をした体験や、これらの過程で割合に多くの人々に接し得た喜びを持っていることである。従って以下に述べることは決して体系的なものでもないし、「論ずる」立場に立つものでもない。コミュニティなる語を前述のように難しく受け取り、自分の考えとするのには大いに抵抗を感じるし、実際にはとてもではないがついてゆくことはできない。従って私なりにコミュニティとは「共通の理解、興味や利害などを持った人々の集まりとその時の連帯感」と平易に解し、それを地域的（職場、趣味や宗教などのコミュニティは一応おくとして）に得た体験的雑感の綴り合わせとしてご覧いただきたいし、脈絡を欠くことがあるのをお許し願いたい。

1 神陵台地区連絡協議会

今年も神陵台地区連絡協議会（構成者は表一のとおり）主催の盆おどりは無事に終了した。過去6回は小学校校庭で実施して来たが、今回初めて第二神明道路覆蓋上の公園を利用し、2日間で延べ8,000の人々が参加した。回を追う毎に準備の要領も良くなり、僅か1回の打ち合わせで見事に実施できた。櫓の組み立てや当日の会場整理、周辺道路での交通整理には自治会等から50余人

表一 神陵台地区連絡協議会構成団体数一覧表

団体種別名と団体数	出席者 (協議会委員)
自治会	14 会長・副会長
子供会	3 会長・副会長
老人会	5 会長
婦人会	1 会長・副会長
青少協支部	1 支部長
民生児童委員	7名 各個人
小学校PTA	1 副会長
中学校PTA	1 会長・委員長
小学校	1 学校長
中学校	1 学校長
児童館	1 館長
中学校施設開放委員会	1 委員長
市体育指導員	1名 個人

- ・会議は毎月第2日曜日に開催する。
- ・必要により小委員会、実行委員会を設ける。
- ・ほとんどの委員は分担により、神陵台老人いこいの家運営委員、同児童館運営委員、神明コミュニティセンター運営委員を兼務。

の男女が参加し、今年は地区のボーイスカウトも加わり、一層の効果を挙げた。檜は会の事業費の一部を積み立てて3年前に購入した鋼管足場である。前々日の夕方から組み立てや飾りつけに取りかかった。あまり良くできていない図面を懐中電燈で照らしながら、或いはクランプの種類を取り違えて、一度組んだものを取りはずし交換するなどの回り道もあったが、1時間半後には立派に組み上がり、婦人会長が配ってくれたカンピールで喉を潤おしながら、来年はもっと手順よくやろうと話したのは9時近くであった。一つの仕事を済ませたさわやかさが漂う中に身を置くのは気持ちの良いものである。各自治会からの参加者の大部分はその年の幹事や役員さん方であるが、地区連主催の行事であれば俺も手伝うと、毎年やって来てくれる人の顔を見るのも嬉しいし、本職の建築技術屋さんが最後のチェックをしてくれるのも心強いものである。

本番の2日間の主役は婦人会で、場内アナウンスや踊りの先導にと大わらわであった。9時過ぎに踊りの終了と共に檜の解体が始まったが、自分達で組んだもの丈にその手際も良い。

片づけが済み、期間中の晴天を喜び、新しい会場の良さを語り合う中で、今年始めて参加した一人の自治会長が人出の多さに驚くと共に、「面倒くさい」と思いながらやった自分の仕事の意義を改めて見直したと語る。婦人会の連中は踊り衣装のまま、翌早朝からの会場清掃の打ち合わせをしている。協議会主

催行事の準備や片づけは一切自分達の手で行い、一杯のカンピールのみが報酬の全てである。

春には神戸まつり協賛の運動会がある。学校の運動会ではできない、老人から子供迄の遊びの運動会である。競技は17の自治会が各々一つずつを担当し、準備は勿論、当日競技者の会場導入から進行・判定迄責任を持って行う。

昼食前の子供みこしパレードには40台近くが参加し、中学生のブラスバンドが奏でる曲によって運動場一杯に練り歩くのは壮観である。

揃いの法被を着た子供達の姿に、この街を自分のふる里として思い出してくれるように願うのは、世話をしている者全部の気持ちであろう。

これらの協議会主催行事に要する費用は全住民が参加、不参加に関係なく均等に拠出し、役務はすべて自分達でやるのが大きな特徴であると言える。当然であると言えばそれ迄であるが、各地の実情はどうであろうか。近隣の盆おどり会場を回ってみると、相変わらず寄附者の名前と金額を仰々しく張り出しているが、我々の会では最もいまわしいこととしている。

かつて或る自治会長が盆おどりの時期になると、奉賀帳を持ち寄附を求めて回ったときの卑屈な屈辱感が今更の様に思い出されると語ったが、地域で何かと世話をする者が何故にこのような目に遭わねばならないのだろうか。

楽しみは自らの負担で自らの手で作ろうとするのが協議会の変わらぬ主義であり誇りである。然し行事がこの様に順調に実施できる迄には随分と多くの曲折があったし、人々の苦勞もあった。そう思って踊りの賑わいを見た人も少なくはないはずである。

この協議会は昭和47年に誕生し、その構成地域を神陵台小学校区及びその周辺の自治会と各種団体として今日に及んでいる。後に述べるが、明舞団地内に最初にできた地域と、最後にできた地域の両方を包含している。結成の動機は新設団地内に住宅が建てられ、次々に来住した人々が夫々に自分達の手で、或は他からの働きかけで自治会、婦人会、PTAや青少協等々を結成していたが、当初は夫々の顔も知らず、ばらばらに機能をしておったのを何とか一つの

場に集まり、夫々の団体運営の効率化を図ろうとしたことであつた。会を構成する諸団体の自主性はお互いに尊重されるべきで、他からは容喩しないことを原則とするが、夫々の会の運営の情報やその立場に立ったものの悩みの交換の場とし、地域全体が協力しなければできないことを手がけて地域連帯の核としようとするものが呼びかけた。自治会連合会は全市的にも数多く結成されているがこのような協議会方式は当時では数が少なかったものである。地域住民の生活はいろいろな側面を持っており、人々は自治会以外の各種団体に所属してることが多いし、それも複数団体に及ぶことも珍しくはない。当然ながらそれらの組織は独自の目的を持ち、地域内で自主的な活動をする。若しこれらの活動がうまく連携し合うことができれば、より多くの人々の連帯が生まれるはずである。発足当時は新設少学校の整備援助なども絡んでいたが、翌年には今日の性格に迄幅を広げており、数年後には神陵台方式と呼ばれ、ユニークな存在として注目もされた。

住民運動は何時の時代でも根気よく続けなければならない問題を持つものである。協議会の結成の意図はもう一つ別のところにもあつた。この地域の自治会では、会長や役員を毎年改選する会が多い。このように交替して協議会へ出席して来る人々を短繊維とすれば、婦人会、PTA、老人会の役員方は数年間その立場に留る人が多いので、これを長繊維と呼ぶことができるだろう。人々の入れ替りに関係なく存続し続けなければならない地域全体にわたる人々の連帯や、前述の住民運動などを考えると、短繊維のみではどうしても長い糸にはなりそうにない。長短の繊維が撚り合わされ絡み合つて始めて糸になるし、長繊維で作った糸にはない風合いが生まれてくる。風合いとはすなわち、その年々の特色であり味わいでもある。この長繊維のお陰で、49年に兵庫県に陳情をした地域コミュニティセンター建設要望運動が気長に持続され、今年7月に開設された。

その規模は集合施設、老人いこいの家、児童館を含むものであるが、内容は短繊維の味わいも随所に取り入れられたものである。

このように協議会は発足以来9年になるが、その間は決して無事平穏な道の

りではなかったし、今後も風波が無いとは言えないだろうし、創成期を過ぎて過渡期に入った組織の宿命のような道程をたどらざるを得ないだろう。

単位自治会やその他の単位組織では絶えず具体的に達成すべき目的や事案を抱いており、その為には有無を言う余地の無い結束が必要であり、又それが生まれている。組織が大きくなり、構成員が多様化するほど意見はまとまり難くなる可能性がある。事柄の内容と規模の大小、運営の肌理の粗細にもよるが、夫々が組織の頂点にあり、立場が異なる人々の集まりではそれなりの摩擦や不協和音を内蔵しており、外からの刺激や内部均衡の変化でそれが顕在化もしてくる。本音とたてまえ、理論抜きの理屈、情緒ではない感情、利害や得失、面子や対抗意識等が絶望的に絡み合うことがある。人間関係も離合を強いられるし、瞬時に立場を変える人もあり、会議は紛糾に紛糾を続けることもある。然し互いに相手の「しんどい」立場を思いやり、盆おどりや運動会で共に汗を流した連帯感がうまく機能してさえくれれば、破局的な事態には到らない。ともあれ、いずれにしてもこのような協議会の運営には大変な努力と忍耐が必要であると痛感する。

2 団地的風土

私はこの協議会に会長として9年間かかわって来たが、運営の難しさはともかくとして、年々の移り変わりを見ていると、人々の連帯は多分に風土的なものがあると思う。農村には農村なりの、都市には都市なりの人々の仕事があり、生活があり、社会がある。職住の場所を同じくし、労働力の構成単位が家族中心である農漁村の社会とは別に、都市生活者の多くは職住が全く異なった環境にあり、仕事は縦割りの統制された組織内でしなければならない。それ丈に自己の生活には完全な自由さを求める気持ちが強く、個人主義的な色彩も濃く、地域連帯への意識もそれぞれ違うものがある。又、生活の自由さは住宅の位置する環境に左右される要素も大きいであろうし、同じ都市の中であっても、古くからの街と新しく開発された団地とでは自ずから異なるものがある。団地では作られた街での「生活の型」を要求される。地域住民の連帯を語るな

かで団地の風土的性格を除くことはできない。

私が住んでいるのは明舞団地である。神戸市と明石市にまたがり、淡路島の最北端とは明石海峡を隔てて文字どおり一衣帯水の場所にあり、海に向かってなだらかな傾斜を持ち、風光と温暖な気候に恵まれている。かつて明石藩の狩場であったこの土地が、兵庫県の手により開発が着工されたのは昭和34年のことである。

造成工事が13年、全住宅の建設が終了したのは更に5年程後のことであり、表一2のとおり規模である。最も早く完成した西舞子団地への入居は39年から、次いで明舞団地へは42年から来住が始まった。

この団地の当初計画の面積は約150haで、当時としては全国的にも大きなものであり、千里ニュータウンに次いで新市街地開発法の対象に指定されている。従って関係者の意気込みも大きくて、当時としては斬新なプランが立てられている。うまく地形や自然を利用して公園を配置し、道路の整備も行き届いたものである。第二神明道路以南のほぼ中央をセンター地区として諸施設を設

表一2 明舞団地概要

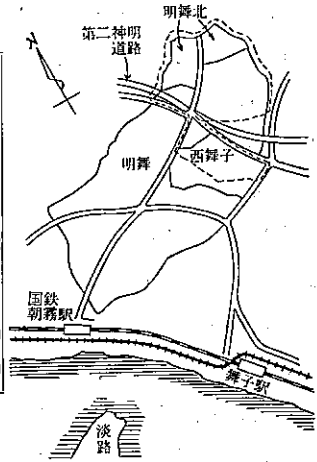
事業主体別	明 舞			西舞子	明舞北	合 計
	明石市	神戸市	計	神戸市	神戸市	
県 営	戸 1,098	戸 1,560	戸 2,658	戸 633	戸 0	戸 3,291
公 社	546	※ 1,690	2,236	0	※ 995	3,231
公 団	1,580	1,162	2,742	0	0	2,742
厚 年	66	261	327	6	0	333
個人(一戸建)	608	347	955	270	0	1,225
県・公社 職員住宅	0	182	182	4	0	186
小 計	3,898	5,202	9,100	913	995	11,008
その他(店舗等)	94	82	176	7	30	213
合 計	3,992	5,284	9,276	920	1,025	11,221

※ 1,690戸中72戸、995戸中110戸は、土地付プレハブ一戸建

点線内は神陵台地区連絡協議会
構成地域

団地別開発事業計画概要

区分		団地別			
		明舞	西舞子	明舞北	合計
開 発	施行者	兵庫県	兵庫県	供給公社	—
	期間	年度 39~44	年度 35~39	年度 42~47	年度 35~47
	規模	ha 161.2	ha 19.2	ha 16.8	ha 197.2
	事業費	億円 75.079	億円 5.023	億円 13.039	億円 93.141
計画人口	人 34,000	人 3,200	人 4,080	人 41,280	
計画戸数	8,700	799	1,020	10,519	



け、両市側の他の場所に1カ所ずつの補助施設群を配置してある。

第二神明道路以北の第二期工事の地域にも同様の補助施設を設けてある。とに角全体としては良くまとまり、現在では「住む」ことには不自由を感じさせない団地である。

造成が進むにつれて住宅建設工事が後を追い、完成の都度来住者が増加した。住宅の大部分が高層住宅で、事業主体も表一2のように分かれているが、とにかく人口は急激に増加を続けた。

表一3は、団地内の中学校生徒数推移の一覧表である。これらは各地からの来住者で、いわゆる団地住宅居住の経験者は多くなかったであろう。

表一3 団地中学校生徒数推移

校名	開校	年度								
		42	43	44	45	46	50	52	55	
神戸市立舞子中学校	42年4月	410	745	870	1,138	1,381	1,183	1,344	1,295	
” 神陵台中学校	47年4月					47年 259	1,054	1,284	1,246	
明石市立朝霧中学校	45年4月				152	381	917	1,192	1,254	

国鉄朝霧駅開設が1年後であったり、道路舗装が遅れたり、バスの便数が少なく運行時間も短かかった。現在でこそ開発事業には道路施設や交通機関の整備が先行するが、この当時の各団地の初期事情はどれも似たようなもので、早期入居者の生活は苦勞を強いられている。

公共施設や住宅の欠陥改善を求めて住民は結束するべく、次々と自治会を結成した。

建物の出来の良し悪しは、住んでみて初めて判る。次々に発見される工事の不備や欠陥は、日々の生活に直ちに響いて来るし、通勤の不便さは耐え難い困苦を強いる。振り返ってみればと言うものの、当時は苦難の日々であり、一日も早い対策を要求すべきであった。

各自治会結成の動機は次のとおりであった。

- ① 各住宅と共有部分の欠陥不備について、事業主体と施工業者に対する補修や担保期間延長の要求と折衝
- ② ごみ処理、ペット、下階住宅に響く音、排水等をめぐる住民相互の生活技術的約束の合意作りとマナーの確認
- ③ 集会場、駐車場等共有施設管理と敷地内の緑化や維持問題の処理
- ④ 公共施設・設備の早期整備と交通機関の適正な運行
- ⑤ 会員相互の親睦と広報活動

これらを見ると要求型の発生形態であり、話し合いや協同行動の過程で連帯が醸し出され、具体的な親睦への動きが生じている。継続期に入った自治会活動の焦点と幅は少しずつ変化をし、先の当初動機の他に、

- ⑥ 親睦を目的とした具体的事業の実施、老人会、子供会、各種グループの育成、ふる里作り運動への参加、類似団体との連携
- ⑦ 増加する自動車への対策と駐車場割り当ての問題
- ⑧ 分譲住宅補修積立金や家賃をめぐる問題
- ⑨ 団地内人口増加につながる住宅新築や学校校区調整、そう音と公害の増加

等現状の変化に対する対策や反対運動

等が加わり、住宅の内外装や設備の維持・管理、補修問題は続いており、自治会の存続基盤を固める要素には事欠かない状態であるが、入居者の移転等で当初の様に目的集中型の結束は見られないように、緊張期を過ぎた後の意識変化は自治会等の連帯組織参加の様相も変えたようである。

人の連帯の生まれ方は、その「まち」の成立や歴史によっても違うだろうし、住宅の性格や構造にも左右されるだろう。地域の連帯を意図して設けられた社会施設の有無や規模と質、動的利用型か静的利用型かなどによる差異がある。団地は文字どおり作られた街であり、容易に変化しない堅固な街である。自然発生的に人が住みつき、徐々にその数を増し、数十年数百年の間に変化を遂げて来た街ではない。むろん昔の城下町の形成に今日的な都市計画的要素が全くなかったとは言えないが、建物は壊れ得るもので画一的なものではなかった。その変化と共に人々の心も動いたであろうし、そのなかにあって変わらぬものを取り巻いて地域的風土が育ったのではなかろうか。これに比べ団地の風土は、極端に言えば計画立案者の設計思想や技術的習熟度に左右され、それらの人々の人生観や地域連帯への価値観にも左右される。良くも悪しくも生活の環境や住宅の物理的条件に影響を受けるのは人の常である。人が「まち」を作るのであるが、「まち」も人を作り、その連帯を左右すると言える。特に子供が受ける影響は小さいものではない。

協同作業意識や地域への奉仕意識は極めて低く、種々の条件を併せて道徳観に与える影響を与えかけている団地社会は、この子供の将来にどう対処するつもりなのだろうか。

「まち」にあって団地にないもの。

それは個人の生活に絶対不可欠なものではなく、むしろ個人主義的な立場からみれば馴染まないものかも知れないが、人恋しい想いや子供の世界を含めて、人のふれ合いに何かの機能を果たしているものである。

団地には寺や神社がない。祠や地藏尊の数は極めて少なく、例えば神陵台地

区(2,860戸)には皆無である。寺や神社がないことは縁日や祭がない。自分の宗旨でなくても縁日や法要の賑いには足を向けることもある。ほとんどの子供にとっては生れ落ちると共に近くの神社が氏神になる。宮詣りをして親は子の成長を祈り、その子は神前で結婚の神聖を誓い、死亡すると仏式でこの世と訣別する。混淆の時代から神仏は我々の心の中に同じような座を占めており、何かの時にはその扉を叩かなければ気が落ち着かない。神社は何かその「まち」の核のような気持を抱かせる。祭神が正真の氏神であるかどんな命であるかはあまり関係がない。最も身近かに感じるのは祭である。祭自体は当然のことながら式であるが、氏は式のうちでも神幸式や象徴的な賑いの式に惹かれ、子供は境内や参道を埋めた屋台店にはたまらない魅力を感じる。更に又、祭の準備が大仕事で、当番町、当家などは一年をかけて用意をする。神事、踊り、鳴り物の稽古や装束作りはどれ一つをとってみても長い時間と人の連帯の上に構築されなければ晴れの日が迎えられない。大きくは氏子圏や信徒圏の問題であろうが祭があれば賑いがありそれを支える仕事がある。同じ体験や共に汗を流す仕事は人々の対話と連帯を生みだして来た。

祭や神仏事、四季、節句などにまつわる家庭内での「きまり」も見逃せないものである。

地方や古い街では今でもそのような習慣が守られている。秋祭の鯖鮭、彼岸だんごや節句の柏もち、七夕や盆の提灯など歳時記的習慣の飾りや食べものが町内や露路での話題となり同時に家庭のくらしの節々とリズムを生みけじめをつけていたのである。核家族率が高く老人同居率が極めて低い団地ではどうか、中高齢者世帯と若年者世帯との対話も少ないようであるし、風習の交換などは望むべくもないものだろうか、それとも団地では団地なりのくらしのままで良いのだろうか。

団地には街並や露路がないし飲み屋もない。

同じ長屋的であっても木の格子やガラリ戸、家の前の一寸した場所に置かれ

た植木や花がない。階段通路は縦形露路であり振り仰いでも星空の見えないトンネル型露路である。平面形露路での向う三軒両隣は通用しないし当然のことながら裏露路もない、狭い階段での人の出合いは井戸端会議の質を変えたようである。人々の語らいは家の位置を中心としたものからPTA、婦人会やグループ活動の場にその重点が移っている。

どの家の間取りも造りも全く同じであり、増築は勿論、大改造は絶対に不可能である。変化を求めて一寸玄関の外廻りの造作を変えることもできない。装飾的な小物は別として、大きく気分転換しようとしても家具の取り換えか壁紙の張り替え位が個性を発揮できる方法である、狭い小さな露路の住いとは異なった形の鬱積したものがあり発散は別の形をとることになる。

発散といえば団地内には飲み屋がない。ついでに挙げれば銭湯、駄菓子屋がないし商店群はあっても市場がない。遊びや娯楽施設は皆無であり極めて健全な住宅環境で、住民の楽しみには真に冷淡である。

11,000余戸のこの団地内に気軽に一杯飲める店は5～6軒の一群のみである。アルコール丈が人の心を解放し愉快的談笑の輪を広げてくれる触媒であるとは言わないが適度の酔いは楽しい語らいを誘うものである。10年程前にオハイオ州のデイトンにあるNCRの本社を訪ねた時に海外事業部のスタッフが彼の住む街のコミュニティクラブへ案内をしてくれた。隣町のケタリングの新興団地である。我が団地と大いに違うのはすべて庭付きの住宅であるがこれはさて置いて、そのセンターにクラブがあり室内の照明もムードがあり、楽団が演奏し、テーブルには蠟燭が灯り、床では数組が踊っていた。昼間出合ったNCRの美人社員が注文を取りに来たのには驚いたが彼女も団地住民であるという。このクラブは団地住民の手ですべての運営がなされておりバンドメンバーも又隣人であると彼は説明してくれた。酒の値段や利用上の条件は聞かなかったがそう高いものではないと思う。ナイトライフの過し方は国々の気風や習慣で異なるであろうし、このようなクラブが我が国でうまく運営できるかどうかは問題があるとしても、我が団地にも欲しい施設である。

結局我が団地の住民は、一杯飲むのにも、家族連れのリジャーであっても、

我が家以外には地域外にその場所を求めざるを得ない。

その後数回渡米する度にコミュニティなるものの感想を求めてみたが人が集まる建物や施設の話が先に立つことが多い。ハードウェアがあれば運用・ソフトウェアで人々の連帯が生まれると言うことだろうか、最近住宅公団が新設団地に飲み屋街を作るとか新聞でみかけたが、営業本位のものではソフトウェアも必要ではなさそうである。米国と我が国ではコミュニティの概念と住民の理解が異なるといえる。

3 脱団地志向と自治会運営

高層住宅に住む人々のなかには、これは一時的な住いであると考えている人が多いようである。

表一4は昭和53年度神戸市民全世帯アンケートのうちで住宅に関する要望を

表一4 昭昭53年度神戸市民全世帯アンケート

	住 宅 建 設 ・ 購 資	住 宅 金 融 改 善	宅 地 金 融 入 資	県 ・ 市 営 住 宅 建 設	住 宅 公 団 賃 貸 設	分 建 議 住 宅 の 設	◎ 宅 地 の 分 譲	住 情 報 提 供 の 地	と く に な い
灘 区 (平均)	10.5	9.4	3.9	15.7	2.1	6.2	8.6	11.9	31.6
生田区 (")	10.1	8.4	4.2	16.9	2.6	6.4	7.2	12.9	31.4
兵庫区 (")	9.9	9.3	3.9	17.1	1.7	6.0	7.4	13.1	31.5
長田区 (")	10.7	11.1	4.0	14.8	14.5	5.4	7.7	11.9	32.9
須磨区									
板宿小学校区	10.8	10.8	3.7	12.3	1.0	5.1	9.5	10.2	35.8
高倉合 "	8.6	6.0	5.9	2.5	0.9	5.3	21.6	13.6	35.7
東落合 "	13.3	2.2	6.7	8.9		2.2	22.2	4.4	40.0
垂水区									
垂水小学校区	12.0	9.8	5.1	10.2	1.6	4.5	8.4	11.0	37.4
多聞南 "	10.7	6.3	4.1	3.3	1.7	11.0	18.7	14.9	29.2
神陵台 "	11.3	5.2	6.1	5.7	0.6	9.2	18.8	11.7	31.4
西舞子 "	12.5	6.4	5.9	6.6	0.8	7.7	16.5	11.8	31.9
全 市 平 均	10.9	9.5	4.4	12.1	1.6	6.5	9.0	12.1	34.0

小学校毎にまとめた数である。須磨区の高倉台、東落合、垂水区の多聞南、神陵台、西舞子の各小学校はいずれも似たような団地内の小学校である。又、須磨区の板宿、垂水区の垂水小学校はいずれも古い街にあり校区は戦災にも遭わなかった小学校であり、校区には共に大きな商店街を持ち高層住宅はほとんどなく木造住宅の多いところである。又、そこでの平均敷地面積は小さなもので、広い庭を持った家は恐らく多いとは言えないし、住宅面積も小さく然も古い長屋も多い地域である。この表の中で宅地分譲の希望が団地では異常に高い率を示している。単純に脱団地志向の目やすと言えないかも知れないが、各区や全市平均と比較されたい。

我々日本人の土地付き住宅に対する希求は余程強いものであるらしい。事実脱団地現象は限りなく続いているようである。

今年の春頃であったろうか朝日新聞が「ふるさと異情」なる団地記事を連載していたが、その中で「団地では半数以上の人がもっと広い家、庭がある家に転居することを考えており、団地の生活は仮の住いと思っている。10年以上も賃貸住宅に住み続けていると、“脱出できなかった人”と見られているようで何だか卑屈な感じがする」と誰かが語った云々とあった。事実この団地内でも7年間に25%の人が転居した自治会があり、10年間で平均20%以上の人が入れ換っているようである。もっとも庭や広い家を求める他に転勤や職住接近を求める人もあるだろうし、都心部に住む便利さに魅力を感じる人もあるだろう。この他に企業が持つ厚生年金住宅や公務員住宅での移動も多いようである。

このように住民の定着性が低いのも、団地の特徴として挙げられるが、7月に協議会で行った調査でも、17自治会のうち9自治会が転宅者が多いとし、それらの合計は1年間で930戸中79戸であった。同じ調査で自治会運営に関することでは、次のようである。

(数字は回答数、但し、14自治会から17名が出席して行った。又項目によっては複数ものを選んでもらった。回答率100%)

コミュニティをめぐる

○あなたの会の役・委員の選出と任期は	その年で違う	7	
全会員の選挙	1	○会の行事（協議会行事を除く）は	
当番制	16	住宅周囲の清掃	15
任期一年で再任なし	14	登山や旅行	2
何かの立場で残る	1	講演会	0
2年以上でもよい	2	講習会	0
○あなたの会の活動は活発だと思うか		その他（七夕祭・カラオケ・生	2
思う	9	ビール・西瓜割り・映画等）	
思わない	8	（卓球・囲碁社会）	2
○会の目的は何か		（ソフトボール大会）	2
共通した問題の解決	17	○会員の参加状況はどうか	
会員のこん親	12	よく参加する	9
何かを共同で行う	9	あまりしない	5
何かの社会活動（福祉など）	6	いつも少なくとも困る	1
文化的な活動	6	何もしない	2
その他	0	○会でとりあげる問題はどんなものか	
○会員は会の目的や活動を理解しているか		建物使用上の問題	11
よく理解している	0	共益費等金銭問題	7
まあまあである	16	駐車場	7
理解しない人があって困る		ごみ処理	2
（半数位）	1	道路・環境等	7
○会員から会の運営方針に建設的意見がで		文化行事	6
るか		行政上の問題	2
多くでる	0	その他	0
まあまあである	7	○あなたは神戸市の区民会議を知っている	
あまり多くない	3	か	
ほとんど無い	7	知っている	12
○会の運営方針はどうしてたてるか		知らない	5
全会員から意見を聞く	7	出席したことがある	0
役・委員会で決める	11	出席したことはない	17
○前年や前役・委員と比べて運営方針を		○あなたの会の会員をどう思うか	
思い切って変える	3	ほとんどの人が良い人である	6
前年どうりやろうとする	6	会の運営に熱心な人もあればそう	
変えたいが前年どおりが無難である	1	でない人もある	9
		よく苦情や小言を言うが自分で動	

こうとしない人が多い	4	○あなたの今の立場への感想は	
その他	1	早く終る方が良い	7
○この地域に今の連絡協議会組織が必要か		1年位が頑張るべきである	6
必要である	9	場合によっては続けても良い	1
あった方が良い	7	やってみて初めていろいろなこと	
どちらでも良い	1	が判った	7
無い方が良い	0	その他	0

このような状況下で、当番制で自治会長に就任した人々の半数は、やってみて初めていろいろなことが判ったし、早く任期が終る方が良いと答え、残りの半数は1年位はが頑張るべきであると答えている。いずれも本音であろうが、早く終る方が良いとした人も、決して手を拱いているのではない。存分に努力しているからこそ早く終りたいと願っているのである。

行事への参加をとおして、そのことがはっきりとよく判る。

おわりに

何だか団地の良くないことばかりを並べてしまったようであるが、私はこの団地が好きである。ここへ引っ越して来て知り得た人々は、それ迄の住居周辺で知己となった人々よりも身近かに気持ちの通じ合う人の数は多く、恐らく生涯忘れ得ないことだろう。周囲の人々と没交渉に生きるとしたら、恐らく全く色彩の無い世界に生きるのと同じであろうが、かと言って誰かれなしに友人になれるものではない。関西学院大学教授の田中国夫先生が「所詮この世は馬と虫、馬が合うか虫が好くかで人とのつき合いが決まる」と言われたのを聞いたことがあるが、同感である。合うか好かぬかは、つき合ってから決めれば良い。コミュニティでは肩を張っておってはどうしようもないし、息が長くなければ詰ってしまう。

それにしても、コミュニティなる言葉の定義が難し過ぎる。あれでは私などは語るは勿論、その中へ入ることなどとうていできたものではない。少し道聴塗説に過ぎると言えば過言だろうか。この語が国語である欧米での解釈に、

素直に従うべきである。園田学園教授の桜井明先生が調べて下さった彼の国の辞書からの抜き書きを記しておこう。私にはこれらの方が余程良く理解できる。そしてもう一言、先生からの手紙に「隣の席の米国人に『コミュニティの第一印象は』と尋ねると、a section of a town と申しましたが、話している中に最後に一言で表現すると affinity (合い性) だと申しました」とあった。私はどちらも瞬時に理解できたし、その表現がとても印象的であった。

Definitions of COMMUNITY:

(A. S. Hornby)

1. All the people living in one place or district, the public
2. A group of persons living in the same place and having common interests, occupations, or the same nationality, religion, etc.
3. Ownership in common

(Britannica World Language)

1. The people who reside in one locality and are subject to the same laws, have the same interests, etc.
2. The public, society at large

(Short Oxford Dictionary)

1. The quality of appertaining to all in common.
2. A body of people organized into a political, municipal, or social unity.

(Webster)

1. A body of people having common organization or interests or living in the same place under the same laws.
2. society at large, the people in general; restrictedly, the people of a particular region, or the region itself.
3. common character; likeness.

(Random House)

1. A social group of any size whose members reside in a specific locality, have government, and have a common cultural and historical

heritage.

2. A social group sharing common characteristics or interests and perceived or perceiving itself as distinct in some respect from larger society within which it exists.
3. A group of men or women leading a common life according to a rule.

(Oxford English Dictionary)

1. The quality of appertaining to or being held by all in common
2. common character, quality in common
3. social intercourse, fellowship, communion
4. life in association with others; society, the social state.
5. A body of individuals
6. The body of those having common or equal rights or rank, as distinguished from the privileged classes.
7. A body of people organized into a political, municipal or social unity
 - a. a state or commonwealth, b. a body of men living in the same locality,
 - c. often applied to those members of a civil community, who have certain circumstances of nativity, religion, or pursuit, common to them, but not shared by those among whom they live (e. g. the Chinese community in a foreign city, the Roman Catholic community in a Protestant city)

(New World)

1. All the people living in a particular district, city.
2. The district, city, etc. where they live.
3. A group of people living together as a smaller social unit within a larger one, and having interests, work, etc. in common.
4. A group of nations loosely or closely associated because of common traditions or for political or economic advantage.

(Universal)

1. A Society of people living in proximity to each other, in one locality, under same conditions of life and having some common bond

of organization, political or religious, which makes them a more or less closely knit unit.

2. A society of people with common interests, occupations, or fads, who live a common life.

() は辞書名

住民自治組織と地域活動

石 田 一 一

(神戸市北須磨団地自治会長)

1 はじめに

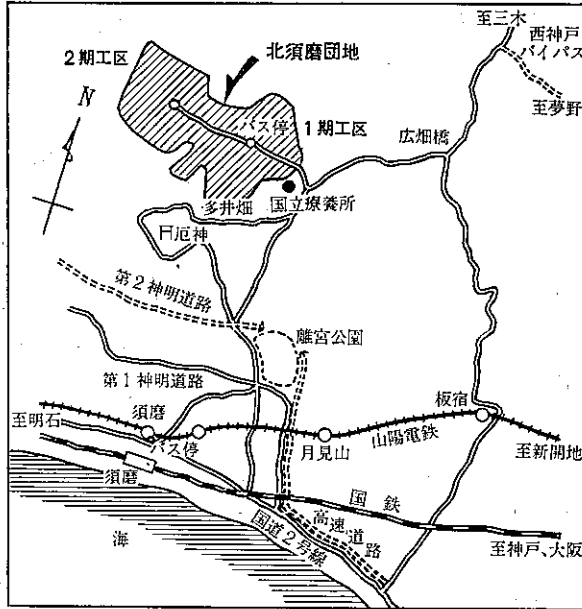
昭和42年12月5日霜降る日、ここ多井畑、龍華山の麓に第1回目の200戸が入居してより、このぬかるみの街の生活がはじまる。

80haのこの地、北須磨団地は須磨ニュータウン(団地276ha 113,000人)のほぼ中央にあり、国鉄須磨駅から北へ3kmの所に位置している。山を削り、谷を埋め、兵庫労働金庫加入の労働者が兵庫県労働者住宅生協のもと、自らの力で2,000戸(約8,000人)の労働者団地をつくった。これは、世界的にも、その規模の大きさからも、珍しい存在である。

労働者団地という言葉は、戦後の労働運動のなかで新しく生れてきた言葉である。一つには高度経済成長政策のなかで、労働運動が見出した新しいチエと手段であるが、さらに重要なのは、これが労働運動の地域定着の新しい礎石としてとられてきたことである。あれから13年の歳月が流れ、世代交代の時期となり、移り変りはあっても源流はここにある。

労働者が財産をもった、それも生活に根ざした、地域協同体の結実というまきかけがえのない財産、この財産こそ労働者の明日への意志をそのまま象徴するものである。まさに労働者福祉運動の新たな展望でもある。

労働者住宅運動は、労働金庫をバックとした労働者協同事業活動によって具体化したのが、団地建設だけで終るものではない。労働者協同事業が資本ファシズムの内部から、経済民主主義をつくり出していくところに真の意味があるとしたら、それは労働者団地の住民の協同活動をおいてない。このことを基調としながら、北須磨団地自治会は、第1回の200戸の入居者により43年8月11日の炎天の広場で結成された。



自治会はさまざまな課題に直面していた。なかでも問題は、やはり労働者協同事業のもつ理念と、住民エゴとの相剋であろう。いいかえれば労働者の共有財産として考えるのか、住民の私有財産として執着するかの対立であろう。この相剋対立は決して止揚出来ない矛盾ではないと私は思っている。

これからの街づくりの主人公は自治会であり、住民一人一人が団地全体の管理者であるとの理解こそが、これからの街づくりに重要な要素となる。すなわち住民全部が一緒になって街づくりを考えることである。

2 住民自治組織の結成

最初の入居で最も痛切な問題は、“足”と“教育”であった。私は子供の学校の都合で43年4月末に移転して来たのであるが、国鉄須磨駅と国立療養所間のバスの中でもいろいろな不便さが、口やかましく話されていた。そこで意を

決して5月1日のメーデーの夜、交通、教育、防犯、消防、ストアなどの諸問題について懇談会を私宅で開催した。そこでは足と教育の問題を最優先に考え行動を開始することになった。

早々に協力協同の姿勢は整ったのである。その翌日交通局への陳情、又教育委員会には幼稚園設立の陳情を、そして保健所には乳幼児の出張相談を（これは現在も存続している）と、波状的な陳情をくり返すが、労働組合の偉そうな名刺では話しにならない。住民自治組織のないところは、強固に出ても住民代表とはみなされない。自治会長の肩書が話し合いの潤滑油となる等を感じし、早急に住民自治組織の必然性を話し、組織の結成を第一優先として、自治会の創立となった。8月19日には待望のバスが団地に乗り入れ、住民の足の確保ができた。又、須磨消防署の好意により消防ホースの配置もなり、小学校騒動では自治会に行動権を委譲し、深夜の緊急役員招集での方針の確認、徹夜を含めた対市交渉を粘り強く続け、住民協同体は始動した。

3 生協ストアについて

人が住めば当然商店が必要になる。摂播国境の多井畑の奥、この荒野に生協ストアが誕生する。これは労働者自らの力で作ったともいえるものであるが、その執行は兵庫県労働者住宅生活協同組合による。不十分なながらも生協ストアの飯店舗の営業は開始された。日本屈指の生協人、英国はマンチェスターの生協大学を卒業された石黒氏が長に任じられた。従業員6名、この日の供給高24,800円、何戸入居していたか詳しく憶えていないが、その日は昭和42年12月11日であった。

やがて団地住民も800戸にふくれ、44年生協ストアはようやく住民の強い関心の的となり、飯店舗の増築と同時に自治会にストア運営委員会が設けられた。それは消費問題を自らで考えようという発想である。勿論、労金、生協ストアとの協同作業によるものである。足の便も除々に増発され、三宮、須磨駅前、月見山と買物は旺盛となり、生協ストアへの苦情注文も多くなりその対応に忙々を來たす様になってきた。それをふまえ、主婦による消費者問題研究会

や、消費者学級も開かれ住民の連帯は強くなっていった。

45年3月、ストア店舗建設委員会を設け、その10月には西店の仮店舗を作り、12月には本店の本格的店舗が開店、入居戸数 1,466戸となり、1ヶ月の供給高 5,500万円であった。その後、理容、美容、薬局が続々と開店し、ようやく周囲はストア近隣センターの様相を呈すようになった。

ストアではそれにふさわしい品質・品種を整え、近代的な設備とし、牛肉は熊本直産と施策的にも開発され、又、こども会と連携して夜店を企画、親子とも喜ばし、夏の風物詩として続いている。

ところが第2工区へのバスの延長により、足が便利となると消費者に“選択の自由”が生れる。これはいくら労働組合主義を主張しても、わが国の体制下では自由経済の原則はどうにもならず、やがて近くの名谷団地に近隣センターが出来、灘神戸生協が進出すると共に、この原則はますます強くなるのである。

ことに西店の経営が危機に傾いた時、1日の売り上げ 150万円限度の約束を自治会と住民とで決めねばならないこととなり、かろうじて存続するという状態になった。先に述べたとおり協同事業と言っても自由経済の原則を度外視することは出来ない。限度額維持を約束し、それを履行するところが私たちの団地が他の団地と異なる所謂である（150万円の売り上げは1年で崩れた）。又、協同体を前面に押しゴリ押しをすれば、おのずと行動にも抑制がかかる。この限度額の問題は経営権を灘神戸生協に移譲した現在でも、西店については1日30万円の買い上げ高を最低とすることが維持されている。

このような地域事情は、昭和48年の石油ショックによるパニック対策としても生かされた。自治会は生協ストアと話し合い、問題の灯油、洗剤、トイレトペーパー、砂糖、小麦粉、醤油、食用油などの確保と在庫品の放出、そして、グループ単位に公平な割当配分をし、それをグループの話し合いで配分方法を決めるといったように譲り合いによって対処していった。それにもとづいて自治会の役員は機動力を使いグループに配達する。大変な仕事であったが、全体として喜んで貰った。だが全然危機感のない人がいるのには吃驚した。高度経済成長で所得も上昇し、蓄積に物を言わしていたのであろうと思う。ともかく

石油ショックをどうにか切り抜けることによって、北須磨団地の特徴が浮上したといえる。そして49年暮れ西店の新築開店となり、順調に地域供給は進み、そこでは野菜の新鮮さを誇りとした。

地下鉄が52年3月に開通し、周辺の近隣センターが活気横溢となった。ことに名谷団地への灘神戸生協進出は、生活協同組合同志が組合員をめぐって競合し、生協運動の発展のために好ましくないとの意見が大筋となって、灘神戸生協にストアを委譲することが住宅生協の総会で決った。

もちろん、人口12万人となる須磨ニュータウンには、商業センターが必要なことはもう10有余年前からわかっていた。荒蕪たる原野を開拓するとき、そこには暮しの施設が当然必要である。しかし、大量仕入、大量販売によるスケールメリットや、自家製造・産地直送による中間利潤の排除をどのようにするかは、独立小店舗経営者にとっては苦悩である。10年の間住民に奉仕した歴史はそれなりに評価されねばならない。したがって灘神戸生協から西店廃止の方針が出た時住民をして抵抗を感じさせるものだった。勿論、こうなると“選択の自由”は柵上げである。唯、闘いから姿勢を整える、このことを先決とする。ここに労働者団地特有の体質が臭ってくる。ただちに“西店ストアを考える集い”が催された。

——自分達のストアとするために、これからやらねばならないこと——を前提として、①西店を維持し生活を守る。②協力目標を1日150万円に努力する。③運営委員会を設置し、責任をもつ。④井戸端会議を旺盛にし、私たちのストアの認識に立つ。⑤減速経済に対応し、消費者の立場を尊重、等のスローガンを決める。気やすく利用できる利便性、生協とはなんぞや、ロッチデールの原点に帰れ、都市計画の認可の条件（団地の形態による）等の怒りの言葉は聞きなれているが、ここに協同体の相剋が生れてくる。先ず店の現状を把握し、消費者の動向を民主的に検討せねばならず、高度成長をあおる使い捨て経済は非常な難局に立ち、世界中から日本経済は袋叩きにあった。やがて減速経済になると除々ながらも主婦は知恵を働かして、安価にして品質を選び、家計を守り、日常の生活に改善を加えつつあった。そんな時、1戸当り1日1,420

円の供給高を1,700円にしようと言うところに無理が生じてきた。そうこうする内に名谷に灘神戸生協が開店した。新鮮味もあって客足はどうしても新しい店舗に向う。それは52年の3月のことであった。

そこで、生協は一つであるとの原点に立つ必然性が台頭してきて灘神戸生協との交渉が始まり、新ためて生協論が闘わされることになった。この種の論議は攻勢が有利である。生協とは弱者の立場に立たねばならない。そして弱者が協力し、協同が生れるなどの議論を通じて最終的には西店を存続する。但し、和装センターと二分することに決った。7m×10mの売場を確保し、1日30万円の供給高を維持するよう努力するという約束で、7月2日西店は新装開店した。本店は6月4日テープカットをした。

団地の草創期に灘神戸生協に進出要請を拒否され、800戸段階で始めて話し合いを申し出られ、故佐野理事長が医大病院入院中にその事情を聴き、論議をした私、理事長を参議院に訪れて膝詰した頃、こうした一つ一つの現象は固定しません。有為変転しながら過去にこだわらずに新たな歴史を作る。大なる懐ころに吸い込まれて行くようだ。このたびロンドン生協、英国生協中央会、デンマーク生協卸売連合会などを訪問し、いろいろ話し合ったが、その節々には再編成のことが感じられ、感慨を新たにした。

昭和55年3月、須磨ニュータウンの中心名谷地区に百貨店とスーパーをキーテナントにし専門店120店で構成された大型の郊外型ショッピングセンター須磨パティオが開店した。そこでコープ北須磨をパティオの脅威から守るため利用者懇談会運営委員会と住民の協力を得て、5人組の組織を作った。今では80班程となった班組織を灘神戸生協のモデルたらんと頑張っている。“一人は万人のため、万人は一人のため”この基本線は大切にせねばならない。

日本経済が世界に進出しその旺盛さを発揮しているが、国内経済はどうだろう。資源のとばしいこの国で、その生産を海外に求めて国外脱出を計っている財界、国民は実質的には低収入を、そして永い間有名無実になっていた定期昇給の制度化を要求する労働組合も現れて来るであろう。その時に至って、生協と言うことではおそいと思う。

今こそ生協を考え直さねばならない。生協、スーパー、百貨店、一般小売業者、この姿はどんな時代が来ても存在するであろう。そこには、又、共存の可能性もある。パティオ形式はコンペハーゲンで訪問したハイパーマーケットのようである。巨大な生協とスーパーと個人の専門店との三者三様の集りで、平原の最中に、巨大な建屋の内に、娯楽の施設もあり、銀行が3つもある。バス、自転車、自動車交通機関である。駐車場も又広々とした土地であり、この人里離れた場所へお客は裕々然として集ってくる。パティオは苦しいと嘆いているが、それはおかしい、日本が生産国であり、物質のだぶつきがあるからである。

しかし、資源がない日本経済の展望を考えると、知恵を絞らねばならない。日本が生き延びるためには、生活と暮しを守るためには、自らが考えねばならない時が必ず来る。

4 北須磨保育センター

昭和43年5月1日の懇談会で、交通の次に強い要望が出たのは、幼稚園の設立である。入居案内書には幼稚園の敷地が記入されているところから発言の意気が高まった。60万円を積立てマイホームを確保した人達である。幼児教育は熱心だ。教育長に若い母親10数名がぶちあたった。市が幼稚園を設けなければ、自分達で中央広場にオルガンを持出し、保育をやると言う強固な要望であった。資格のない者には出来ないと言った教育長は言うが入居者200戸の内、大学教授や保母も入れれば60名位が教育の有資格者である。現在2,000戸で教育者の数は相当なもので、これは又、わが団地の強味である。そうこうする内に小学校の移転問題が起り、市立幼稚園を多井畑小学校の跡に設置することに決った。すると団地には私立の保育所をとということになる。そこで生協法人北須磨保育センター設立について、住宅生協と自治会が話し合った。11月15日に協議成立、44年4月園舎竣工、保育園と幼稚園を合せて、名称を北須磨保育センターとし、立命館大学教授守屋光雄氏が園長となり、幼保一元化を実施する。世に言う、「北須磨方式」である。園児123名で開園式を行った。当時の戸数は800戸であった。

『施設の差によって教育を受ける権利を差別してはならない』との理念で充足したのであるが、問題点が次から次へと出て来たのである。国内では珍しい方式であるが「労働者福祉の理想」も、内部相剋をはらみすぎていた。その相剋を解決するには相互の信頼と生協理念しかない。しかし現実の問題としては難しいことであった。

その一つは保育時間の延長要求である。現在の保育所の保育時間は児童福祉施設の最低基準で一日8時間と定められている。これでは通勤に要する時間を考慮すると母親の勤務時間を充足することは出来ないので保育時間を延長せよとの要求である。これに対して実践に当る教諭、保母からは、8時間の拘束でも乳幼児の体力ではすでに長時間である。また乳幼児の福祉と言う面から保育時間を延長するのは適当でない。乳幼児の情緒不安定や、集中力などの低下を引き起しやすい。このことは実践の経験から明らかである。そして、母親の労働権を守るために保母の労働権を犠牲にしてよいのかとの反論もあった。結局自治会との話し合いで、朝は1時間半繰り上げ、夕は1時間半延長となり、4人のパートで対応することになった。しかし、受益者負担と言っても相当高額につく、歴史的な過程を知らず制度があることで利用しその負担をセンターが持つことで問題点は尾を引くのである。幼稚園の親からは保育園は幼稚園の犠牲において経営されているのではないかとの指摘も出てくる。又、保母、教諭の労働権と研修権の主張、遊びの保育の理解、自由尊重、こどもの自主性、はては自由尊重のあまり秩序がなくなる恐れも出てくる。そして、小学校入学までの教育環境の異なりによる多井畑幼稚園と北須磨保育センターの区別は、こどもの態度を見れば一目で判るという。小学校の先生は苦労が多いようである。

時代とともに住宅生協も兵庫県の各地で事業を展開し、労働者福祉については各団地共に要求が厳しく、特定の団地の利便施設ばかりを考えておれなくなってきた。住宅生協本来の目的、労働者住宅建設を主眼とする意見も強まり、又、園児の父兄の意向の反映、設立当時からの兵庫県の厳しい態度、近隣団地からの入園者の増加等を勘案すれば、須磨ニュータウンの進展、地下鉄の開通と、それによる陸の弧島の解消を潮として、教育事業に相応しい形態、即ち、

「学校法人」「社会福祉法人」への組織の移行を決し、「幼保一元化」から「保育一元化」へと名称が変わったが、住宅生協、自治会、保育センター、職員代表、保護者代表と五者による検討委員会、発起人会、理事会と移りながら54年6月3日生協法人より学校法人、社会福祉法人化の集い、及び評議員会を開催して、住民管理を確認、名実共に地域への移譲となった。

何分にも文部省、厚生省、兵庫県、神戸市など関係機関との調整と、補助金の制約、人件費の規制と、多くの問題点を抱えていた。労働組合の攻勢はこの規制を越え、その調整に苦痛を感じる次第である。

幼稚園については人件費を上げることは、保育料の値上げにつながる。これは親の出費の増加となり、幼児が減少し“選択の自由”が生れてくる。既にその徴候も現われてきたとか。幼児教育に捧げる人たちの給与が、一般社会からおこなっているのは事実である。男女同権が進み、共稼ぎが通常化せんとすれば勤続は永くなる。ところが経験から割り出すと勤続の平均は3年程度となる。これがどうやら給与の規制となっているようである。そうすると給与基準の矛盾が露出する。ここに争点が集中する様である。

適令児の減少、2年保育の実施、そして園と園の競争が出現し、“選択の自由”は旺盛化し、幼児教育界も難しく、国の補助金の増額要求も活発化するであろう。園児についても保育園は60名の定員一パイ、幼稚園は277名、定員は390名である。職員は保育園9名幼稚園14名である。

5 国鉄小荷物

入居当時より海員組合所属の住民から要望もあったことではあるが、この団地も愈々800戸となると、故里よりの送品が増えてくる。しかし、依然として国鉄小荷物については配達区域外とされている。44年春ごろ神戸市、国鉄、日通と三者に打診したが、はっきりしない。配達区域は鷹取駅を中心にして、禅昌寺、北須磨小学校、一の谷までで、多井畑を飛び越えた北須磨団地は難かしいとのことだった。ところが45年1月14日の朝日新聞の神戸版で「国鉄の手荷物配達区域に“穴”。駅から3キロの市街地でもダメ、開発は急ピッチなの

に」と大きく報道されました。これに元気づけられ2月に鷹取駅長に必要な書類を添え陳情した。2月19日になって「市の要請書が必要だ、又、地図3通を用意してほしい」との返事があり、神戸市総務局長に陳情する「正式陳情書を提出してくれ」とのことで、提出した。

そして、27日、鷹取駅長に、市長、自治会の陳情書及び地図と団地計画書を3通提出した。大阪鉄道管理局長、日通社長、鷹取駅宛である。内容は北は北海道、南は鹿児島の人集り、海員、海外出張者の外国からの輸送、65才以上の人が120名もおり子供からの贈物等々、多様な内容を陳情した。その間、国鉄動力車と大阪地本に労組仲間としての促進依頼、そして大阪鉄道管理局荷物課へと陳情をくり返した。4月15日に大阪鉄道管理局営業部長より配達区域編入について回答があった。その内容は「慎重に検討を重ねる、配達業務請負人の能力、地形上の問題等調査の上改めて回答する」というものであった。11月9日鷹取駅長、助役主任、日通鷹取営業所長、北須磨団地自治会長が集まり北須磨団地に関する臨時配達処置について下記の結論を得た。

①配達 昭和45年12月10日から12月27日着までの貨物。②配達料金 貨物1個につき180円、但し、拡大品については別途協議。③貨物の受授 鷹取、須磨両駅着留貨物を対象とし、一括荷受一括荷渡しを基調とする。④代金の授受 日々個数建てとし当月分をまとめて月末に会長が持参する。⑤荷受人への連絡方法 国鉄から別途手渡される明細にもとづきあらかじめ印刷されたはがきにより日通の荷受人に連絡する。⑥その他 事故の問題については当面別途に検討 ⑦要望された事項 配達作業とは別に発送貨物についても配達と同様にする。検討ねがいたい。

同様の陳情は神戸市内から6件出ていたが、兵庫区と私共のが具体化した。

11月20日には日通鷹取営業所長より、北須磨団地に到着する小口貨物の取扱いについての通達 came。内容は、①集中操業によるメリットの生み出しができない。②労働の分配率が高い。③作業の合理化の余地がない。④鉄道運賃を含め懸貨となっている。⑤収益率が非常に低い。⑥いわゆる公共料金で、強く規制されている。⑦他の公共事業と違って、国家の財政上の助成援助が全くな

い。日通を取巻く経営環境と体質にきびしいものがあることを前提として、運行距離、信号機、安全性、運行所要時間、作業能力、区域料金から逆算した場合の配達料金、通常配達時間から逆算した配達料金、昭和45年8、9月に到着配達した数量1日平均121個、こうした内容分析から私共は積極的に問題解決のため努力を傾注する考えであると結んであった。

要は日通は公共事業であるが国からの補助はなく、理論配達量は1日126個である。北須磨団地は1日7～8個しかない。しかも安全率は悪い遠隔地である。採算が合わない。よく理解してほしいとのことであった。

盆、正月は1回に30～50個の荷物でその整理及び連絡に時間がかかる。しかし住民の利便性を考えるとやらねばならないと考え、とにかく配達料金1個あたり180円から出発し現在410円となっている。自治会には電話連絡費と事務費として、1個につき50円が日通より支給される。料金にも時代の流れがあり入居価格と同一の道を歩み、日本経済そのままを象徴している。

北須磨方式が新聞に報道されたため各地からの問い合わせが殺到した。これを実施するについては難点が多い。まず荷物の置場、連絡方法と管理、共稼ぎ対策、時間の関係、苦情処理、人手がいること、それから配達料金が要ることの理解が大変である。喜ぶ人、勝手なことをするなと怒る人、これは車を持っている人に多かった。こんな人は駅止めに登録するようにしている。配達区域では高層配達に困るので本人が自治会館まで受取りに来るようにしている。

実施して10年、配達区域がどれだけ拡張されたか知らないが、国鉄が赤字対策として集中的に合理化しているようだ。須磨ニュータウンでは友カ丘9丁目に発送センターを設置する計画がある。故里の美味、四季の香り、そして交流による肉親の情、これらは住民にとって大切なことである。

7月にライン河を下り、荷物の往復、貨物船の断え間のない光景を目のあたりに接して、生活とは、暮しとはを再認識した。

6 自治会の在り方

労金運動に深い理解を示してきた神戸市長の宮崎氏は、かつて「北須磨団地

こそ“住民参加”のモデルケースだ。革新市政の基本も実はそこにおきたい」と評価したが、同時に「それだけにこんごの団地運営そのものが大きな課題になるのではないか」と指摘されたことがあったが、北須磨団地にとっては、将来周囲をとりまく広大なニュータウンのなかで、労働者団地として、いかに連帯し、いかに特色をつくっていくか、これこそが、全住民の最も大きな課題である。緑り豊かにということについては、開発者要綱により、一団地一施設として都市計画により厳しい規制をしており、静かな環境を守るそのことで、明日へと。

45年に引続き47年の暮、私は全住民に“再び”北須磨団地の今後の運営について次のような訴えをしました。

「北須磨団地も5周年を迎えました。今後いかような組織機構により運営するか、考えねばならない時期になったと思います。地域社会の形態としては行政との直接のつながりをもつ自治会でないと円滑さを欠き、それはそのままとして、財産の維持・管理は当然、入居者（組合員）がせねばならない。それと同時に生協ストア、保育センター、公園、其の他の施設の運営も含まねば北須磨団地の意義が薄れてまいります。そして働く者の町としての自主運営に入居者が積極的に取組むことが県下50万の労金の会員諸君への意思表示ともなります。さすがに組織労働者であるとの評価と期待も成り立つ。勿論その組織の構成は、労金、住宅生協も含めてのことを原則とせねばなりません。今一つ明確にしておかねばならないことは、既入居者も、未入居者も併せて、北須磨団地であるとのことです。（12F 230戸の建設での論議、風害、電波障害、環境を守るそのことで係争中でもあった）これを忘れると“エゴ”意識が先行します。早く言えば北須磨団地は県下50万の会員諸君の所有であります。

住宅生協の使命、50万労働者諸君の展望は北須磨団地だけでなく、県下各地にその条件が揃えば働く者の住宅を1戸でも多く集団建設をすることである。吾々が入居済みだから運動は終わったのでなく、その成果の上に立って連帯感をさらに強め、積極的に協力、協同で努力することが務めである。その意識を失うと白川台、高倉台のように分譲入居したのと同じこととなります。北須磨団

地は全部持ち家である。そして、批判も集中するでしょう、市価の四分の一程度の地価はなぜか、それは労働者自らの資金である。こうを追求すると明白となる。ともかく低迷する思想のあることが事実とすれば、急速に北須磨団地運営の組織を確立することが是非必要と考えられます。」

と極するも昼の活動は厳しく、結局は住民管理勿ち自治会活動が主体となって行動性を発揮することになるのである。私は考える。地域振興は自治会が主人公であると。

7 おわりに

婦人部は自治会の下部組織である。クラブ活動は卓球の70名をトップに14有
余ありその行動は月並であるが、学童保育も地域方式として神戸の第一号であ
った。北須磨文庫も2,500冊を集め、第2工区の西集会所は西のちびっ子セン
ターとした。スポーツも盛んで須磨区長杯ソフトボール大会でも連続優勝を飾
り、少年野球も又、父上を追い抜けと再々度各チーム共優勝し、少年サッカー
は香川県と隔年交流で花を咲せ、団地周囲はグリーンベルトでかこみ、文教地
区の颯をもち、兵庫県からは先を見越して住宅生協に文化賞を、神戸市からは
その実績を視て地域活動賞、あじさい賞とつづいて受け、公園の緑化、美化へ
の貢献によって建設大臣の感謝状となる。自治会活動は予防医学を基にした健
康教室を設け、病気の早期発見の学習、体操、フォークダンス、コーラス、卓
球、と婦人の体位向上と親睦・交流を計画、これを実施成功している。青少年
の育成を含め、心豊にして、自然に親しむ、活力のある地域の輪を広げ、住民
自ら環境をよくする。ここに自治会が存在する。

神戸市のコミュニティ行政

川 池 勝 志
(神戸市市民局相談課長)

1 はじめに

「コミュニティ」という言葉は、各人によって様々な響きで受け止められているものの、最近行政内外部をとわず広い分野で気軽にしかも頻繁に使用され日常語として定着している感がある。これは低経済成長、人間都市化時代の中で、市民が新しい人間関係の創造と人間性の回復を求め、コミュニティづくりに対する認識を高め、日々地域活動に取組み、また行政も試行をくり返しながらも積極的なコミュニティ施策に取組んでいることに基因するのではないか。コミュニティづくりの主体は市民であり、地域住民の自主的任意的な連帯と活動からコミュニティの活動が生まれる。またコミュニティづくりを通じて実現しようとする理想は、生活環境整備、地域福祉、生活防衛、余暇の積極的活用などの具体的事柄である。これらはすべて行政的な諸問題でもあり、コミュニティづくりに行政が何らかの積極的な役割を果たさねばならないことも当然である。従って行政がなすべきことと関与すべきでないことを明確にし、行政サイドとしてのコミュニティづくりを確立する必要がある。

新・神戸市総合基本計画（51年10月）では、市民主体都市づくりの中でコミュニティを次のように位置づけ、コミュニティづくりに対する行政の基本方針を明確にしている。

コミュニティとは①コミュニティは市民相互の信頼関係を増幅する場である②コミュニティは人々にとって、人間性の回復をはかる場である③コミュニティは人々が自らの生活をふまえて、地域問題に取組み住みよい生活環境の創造と新しい都市生活の秩序を形成する場である④コミュニティは市民を起点とし

た発想によって都市問題を解決し、地方自治の基盤を確立する場となる。

そして、主民主体のコミュニティづくりをすすめる基本方針として、市民が何かをしなければならない。あるいは何かをしたいといった必然性と自発性を持ち、市民の主体的活動が多様に展開される過程で、またその結果として形成されるものである。従って市はコミュニティづくりに積極的に介入すべきでなく、むしろ市民の自主的な活動が活発に展開されるための条件整備を近隣住区、まち住区といった地域の広がりに応じてすすめるといった間接的な役割を担うべきであるとしている。

即ち、地域の歴史的、社会的特性を生かしたコミュニティ施設の整備であり、地域情報の提供、地域組織の育成、交流、リーダー養成等を図ることである。

しかし、コミュニティ行政はコミュニティの条件整備を充足するためのあらゆる行政を含むが、行政にとって重要で困難な課題は、生活環境整備というフォジカルな面より、活動参加、組織づくりというソフトな面であり、その核心は自律的市民、組織をいかに育てていくかである。

今回は、神戸市のコミュニティ行政の経過をふまえて主要な施策の紹介とコミュニティづくりの主体である地域組織の現状を中心に記述し今後の課題をさぐっていく。

2 コミュニティ行政の変遷

40年代の社会的貧困すなわち住宅難、交通災害、公害、環境問題という都市問題が続発する中で、政府の国民生活審議会は44年9月に「コミュニティ——生活の場における人間性の回復」を提唱した。これ以来、自治省をはじめ各自治体がコミュニティ施策を積極的に取り組んできた事実は否定できないが、神戸市のコミュニティ行政は政府よりもかなり早くから始まっている。その中で主要なものを年次順に整理すると、

[34年]

学校運動場を開放する「学校公園」づくりは、学校を地域社会の核として地

域住民のコミュニティ意識づくりのたたき台としている。当初管理面でのトラブル発生など多くの困難な問題はあったが、地域住民を中心とする「学校開放運営委員会」において自分達の責任にもとづく自主的管理によって解決されていった。

〔40年〕

神戸市総合基本計画が策定され、コミュニティづくりを近隣住区構想の中で位置づけ、地域に学校、公園、市場などの日常生活に必要な諸施設を体系的に配置し、その中でわきあがる住民の連帯意識を求めている。同時に社会福祉協議会が社会連帯の市民意識を基調とする自主的組織的な協同の実践活動を通じて、地域住民の生活水準の改善向上を図るために地域各種組織を構成員とする住民福祉活動の拠点地区（小地域福祉活動推進地区）を設定した。

〔41年〕

新聞社、学者、市が一体となって市内の地縁的団体、機能的団体等と接触し都市における新しいコミュニティづくりを模索することを狙いとして「住みよい神戸を考える会」を発足させ、例えば長田区丸山地区等の新しいまちづくりがスタートした。丸山地区については、48年自治省のモデルコミュニティ地区指定により、住民がコミュニティボンドを引き受け、地域住民管理・運営方式によるコミュニティセンターが建設され全国的に注目された。

更に長田区の真野地区では41年からの公害追放運動を契機に緑化推進モデル地区指定を受けるなどまちづくり運動の活発化がすすみ、都市再開発計画を目指して53年、住民代表、学者、行政が一体となった「真野地区まちづくり検討会議」へと展開された。

〔43年から46年〕

市民参加の市政が充実強化され、各種の広聴制度（婦人市政懇談会—43年、区民と区長の対話、議員団との懇談—45年、自治組織指導者との対話、婦人問題別懇談会—46年）がスタートし、これらを契機に市民活動、コミュニティ活動が展開され、しかも市民のもつ地域社会への愛着性、市民性意識等の意識構造に深い係わりを生じた。

〔47年〕

人間環境都市宣言のもとで、神戸市生活環境基準が10年の目標をもって具体化され、その中でコミュニティ行政の充実期を向えた。神戸市が全市的な視野で自治会の実態を把握したのも47年の全自治会を対象に行った住民自治組織実態調査からである（その後毎年調査実施）。第1回調査での市政に対する要望では、「積極的な市政への接触」52%が一番多く、「市政資料の送付」39%、「他の自治組織の情報が知りたい」34%、「集会所建設助成」30%、「役員研修」22%という結果であった。その年集会所建設補助制度が設けられた。

〔49年〕

市民が主体となって地域問題を相互に討議し合う場として区民会議が発足し、これを契機に数多くの市民運動が展開されてきた。同年、地域組織の相互間交流、相談、コピーサービス等の場としてコミュニティ相談コーナが設置された。

〔51年〕

新・神戸市総合基本計画が策定され、市民主体都市、市民文化都市づくりの中で、コミュニティづくりの条件整備が明確に位置づけられると共に新・神戸市生活環境基準、第一次市民福祉3カ年計画の中で、更にコミュニティ行政が具体化されてきた。その中でも、地域社会の連携推進に向けて、自治会長と行政関係者によって構成された「地域振興懇話会」の設置や、自主的な地域活動を表彰し、地域活動に対する社会的な評価を高めるために「地域活動賞」の制度を設けた。

〔52年〕

地域社会を基盤として地域各種組織の連携をとりながら、地域の実情に即した地域ぐるみの青少年活動を目的として青少年育成委員制度が発足した。この制度により更に地域各種組織間の相互連携に対する意識づくりが強められてきた。

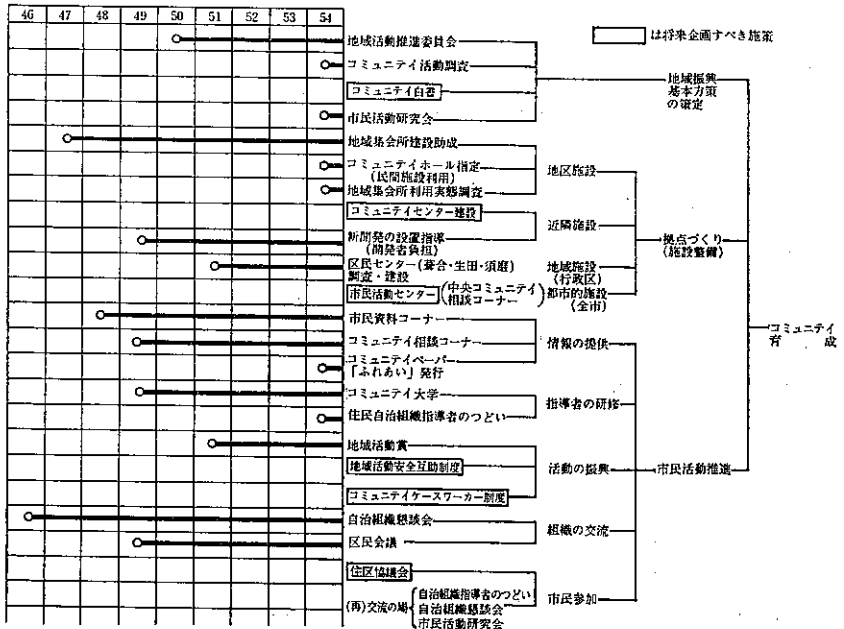
以上、30年代から今日に至るまで、各種の施策実施の中で、当初は社会資本の充実が最大の目標であり、コミュニティ行政も区民センター、体育館、公

園、老人いこいの家等、施設整備を中心にしてきたことも事実であるが、一方学校公園構想を中心に育てあげた近隣地区構想、マスタープランにおける市民主体構想等の中で、そのソフト面においても学校開放運営委員会、公園管理会、老人いこいの家管理会、青少年育成委員制度など全国に先駆けて充実されている。

3 コミュニティ行政の主要施策

コミュニティ行政は市の各関係部局にまたがる広汎多岐なものであるが、今回はこれらの中で本格的な取組のために、48年職制改正により設置された市民局相談部相談課のコミュニティ施策(表-1)の中で主要なものを紹介する。これらの施策は46年から始めた自治組織指導者との懇談会をはじめ各種の対話集会や自治組織実態調査等を契機として取組まれたものが多い。

表-1 地域社会の形成の施策体系(コミュニティ育成)



(1) 施設整備

コミュニティ施設整備はその利用に供することによって、コミュニティ意識の醸成を図り、そのコミュニティを育成していくもので、地域活動の活発化、人の交流と和、参加意識の向上等を成果として期待している。

○ 地域集会所建設助成（開始年度47年）

集会施設については47年3月「地域に密着した手近な集会施設が地域活動をすすめるうえで是非必要であり、住民の手で造るから市も援助してほしい」という要望を受け47年度から実施している。これは地域で自主的に建設、補修等を行う集会所に対して一定の要件のもとに経費の一部を補助する制度であり、比較的小地域の活動単位で、住民が自主管理・運営していく施設の整備推進である。47年度から54年度まで、新築、増改築を含めて142件の実績がある（表一2）。

表一2 地域集会所補助事業実績（47～54）

年度	補助限度額		補助件数			備考
	新築	増改築・修繕	新築	増改築・修繕	合計	
47	万円 200	万円 50	6	6	12	
48	200	50	11	10	21	
49	300	100	6	10	16	
50	500	100	7	10	17	
51	500	100	14	10	24	
52	700*	100	12	7	19	3,000世帯以上が200㎡以上のものを新築する場合限度額800万
53	700*	100	10	9	19	”
54	800*	100	7	7	14	1,000世帯以上が150㎡以上のものを新築する場合限度額1,000万
計	/	/	73	69	142	

○ コミュニティホール（開始年度54年）

とくに市街地で住民所有の集会所建設は、建設用地が取得困難であるという問題に対処するため、集会所に利用できる民間等の所有施設、例えば神社の社

務所、民間企業の事務所などを所有者の協力により開放し、地域コミュニティ活動の場とする制度である。当面集会所施設が不足している地域から優先して実施し54年度で5カ所をコミュニティホールとして指定している。

○ 区民センターの建設

一区一区民センター構想に基づき、未だ設置されていない須磨、生田、葺合の3区に行政区単位の施設を建設するもので、須磨区民センターは56年7月開館(予定)、葺合文化センター(仮称)、生田文化会館(仮称)は56年度着工(予定)である。

いずれのセンターについても、計画段階から地元住民代表、学者、行政によって構成された建設計画委員会を設置して、その具体化をすすめており、地元住民の地域活動に対する意識の高揚を図っている。

以上の施設整備の他、49年から新興団地開発に伴う開発者指導要綱の中で、一定規模以上の開発には、開発者の負担により集会所を設けることの指導を始め、54年に北区星和台でその第一号がオープンしている。今後この種の集会所施設が逐次誕生してくる。

(2) 市民活動推進

コミュニティづくりや地域の諸問題は住民相互の協力、地域のルール・合意によって解決されるべきものであるが、このためには地域組織の役割が重要であり、行政は組織の育成、組織間の交流等のソフト面の条件整備を推進する必要がある。

○ コミュニティ相談コーナー(開始年度49年)

地域組織はそれぞれの活動をすすめるうえで多種多様な問題や悩みを抱えている。これらに対処し組織の育成を推進するために49年から他都市では例のないソフト面の接触であるコミュニティ相談コーナーを設けている。コーナーの機能としては49年に自治組織実態調査によって、具体的にどのような機能が必要とされるかを尋ね、専任相談員による相談コーナー、地域組織の会則、会報、会計資料などが自由に閲覧できる資料コーナー、地域広報紙が用紙費のみの負担で印刷できるコピーコーナー、他の組織との意見交換、相互交流の場である

情報交換コーナー、ライブラリー等である。現在3カ所（六甲道、兵庫、新長田各勤労市民センター内）のコミュニティ相談コーナーが設置されているが、自治会、婦人会、子供会、老人会等の住民組織に利用され、その利用者は年々増大し（表－3）、コミュニティづくりに大きな成果を上げている。

表－3 コミュニティ相談コーナー年度別利用状況

年次	項目 来 訪	電 文 話 書	合 計	備 考
49	768人	385件	1,153件	兵庫コミュニティ相談コーナー (49.7オープン)
50	1,673	565	2,138	兵庫コミュニティ相談コーナー 東部コミュニティ相談コーナー (50・10オープン)
51	2,336	160	2,496	兵庫コミュニティ相談コーナー
52	3,138	35	3,173	兵庫コミュニティ相談コーナー 新長田コミュニティ相談コーナー (52.4オープン)
53	3,592	21	3,613	兵庫、新長田コミュニティ相談コーナー 東部コミュニティ相談コーナー (53.5再オープン)
54	4,048	108	4,156	
累 計	15,555	1,174	16,729	

○ コミュニティペーパー「ふれあい」の発行（開始年度54年）

各種の行政施策の紹介のみならず、地域情報の提供、交換、地域活動に必要なノウハウの紹介等をもり込んだミニコミ紙「ふれあい」を年4回発行し、地域組織指導者を対象にリーダーの意識啓発、コミュニティの活性化等を推進している。またこのミニコミ紙の作成には、主として市民で構成されている地域活動リーダーの参画を得て「ふれあい編集委員会」を設け地域情報収集、編集等を行っている。

○ 市民資料コーナー（開始年度48年）

民間集会所、公共施設等に「市民資料コーナーを設置し、月に一度定期的に市の広報物、関係図書を送付して地域集会所の機能の充実と市政への理解を深めている。現在51カ所。

○ コミュニティ大学（開始年度49年）

地域リーダーの資質向上と養成を図り、地域問題に関するテーマでコミュニティ大学を開催している。

○ 地域活動賞（開始年度51年）

活発でユニークな地域活動に取り組む地域団体を表彰し、その功績をたたえ地域活動に対する社会的な評価を高め、コミュニティづくりを奨励する目的で設置された表彰制度である。被表彰団体は54年度まで164団体である（表－4）。

表－4 受賞団体の年度別傾向

	51年度	52年度	53年度	54年度	計
自治会	20	22	13	13	68
婦人会	9	10	11	11	41
各種団体協議会	5	3	5	3	16
その他	6	7	11	15	39
計	40	42	40	42	164

○ 自治組織指導者との懇談会（開始年46年度）

各区別に年1回自治会長と市長との懇談会という形態で行ってきたが、54年から区長との懇談会という形式で懇談会の回数を多くし、より充実した対話集会の場、組織交流の場として実績をあげている。

○ 区民会議（開始年度49年）

多くの区民が自由に参加でき、地域問題等を区民相互で討議し合う場を設け区民が主体となって運営する会議である。市はオブザーバーとして情報提供等を行うだけである。区民会議の成果として数多くの区民運動が展開されている。例えば生田区美化推進運動、御崎公園桜の植樹、須磨区あいさつ運動、都賀川を守ろう会、愛野地区から迷惑行為をなくす会などである。

(3) 地域振興基本方策の策定

地域社会は時代のすう勢により変化するものであり、コミュニティ施策は、常にそれに対応できる柔軟性が要求される。このため地域組織リーダーや学者の参画を得て常に地域組織のあり方や地域問題等を調査研究する委員会を設

いる。

○ 地域活動推進委員会（開始年度50年）

初年度は市関係部局のスタッフだけが集り、地域振興懇話会という名称で発足させたが、次年度から自治会リーダーを混じえて主として、自治会の現状と課題や他の地域組織との連携方策等についての研究を続けてきた。54年度からはこれまで議論された基本方策の具体的な実践にとりかかる方向で「ふれあい編集委員会」「コミュニティ相談コーナー運営委員会」「地域情報の収集整理委員会」と三つの委員会を設けて活動研究している。

○ 市民活動研究会（開始年度54年）

各種地域組織（自治会、婦人会、P. T. A、青少協、子供会、老人会等）の代表者、学者、行政によって市民活動研究会を設け、住区単位の協議会組織の育成を推進する方策について調査研究している。

以上、コミュニティ施策を簡単に紹介したが、今後更に研究を要する施策として、コミュニティ施設整備では「まち住区」を単位にしたコミュニティセンター、全市的施設として地域組織相互交流等の場となる機能をそなえた市民活動センターの設置。またソフト面の事業では地域活動に対して豊富な経験と技術をもったリーダーを地域活動の相談役とするコミュニティケースワーカー制度、地域活動中の事故、災害を保障する保険制度なども研究課題である。

4 コミュニティと地域組織

(1) コミュニティと自治会との関係

自治会の実態を把握したのは47年の第一回自治組織実態調査からであり、現在その結成状況は（表一5）のとおりである。

コミュニティづくりが今日重要な課題とされている中では、地域社会において大きなウェイトを占める自治会をどう位置づけるか、将来に向っての問題点は何か、整理しておく必要がある。現実の問題として、コミュニティに期待する諸要素を地域の中で実現していくためには、自治会組織に負うところが大きいのも事実である。自治会を地域社会の核のひとつとして取りあげるのは、即

表-5 住民自治組織数の推移

年次 項目	43年	45年 2月	47年 4月	48年 4月	49年 7月	50年 9月	51年 10月	53年 1月	54年 2月	54年 8月
組織数	672	872	1,180	1,247	1,371	1,509	1,604	1,658	1,715	1,756
組織率	(41.2%)	(50.3%)	(70.9%)	(79.0%)	(80.7%)	(84.9%)	(86.5%)	(87.0%)	(90.0%)	(92.1%)
備考	衛生自治組織名簿	市社協 市調	第1回 実態調査	第2回 実態調査	第3回 実態調査	第4回 実態調査	第5回 実態調査	第6回 実態調査	第7回 実態調査	第8回 実態調査

ち、地縁を基礎に、全世帯加入を原則とする組織であり、地域情報や行政情報が集まる場であることや、自治会が単一目的の活動だけでなく、全生活をふまえた総合的活動をなす組織であること。また組織的にも一律ではなく、地域特性をふまえた組織づくりがされていることなどの理由による。しかしながら神戸市の自治会の結成が全く住民の自主性にまかされていることもあって、その区域は一定でなく、地域も小、中学校区の広さをもつものから、団地単位、比較的小地域ながら他町を併合しているものなどさまざまである。その多くはごく狭い地域を単位としており、必ずしも住民の日常生活圏の広がりに対応した区域になっていない。マスタープランでは地域のひろがりに応じたコミュニティづくりをすすめるとして一応の目安を日常生活の自足性を満たす区域、例えば近隣住区、まち住区を意味している。また自治会は加入が世帯単位であり意思決定も世帯単位で行われるのに対し、コミュニティの構成主体は個人及び家庭であり、すべての人間の平等性を前提にしている。そして自治会の加入は、その多くは、地域に住むかぎり加入に対して心理的強制が働くが、コミュニティは自発性を前提とするもので、その意識についても自主性と責任性を自覚した住民によって構成される。以上のような問題点が自治会組織には存在している。

(2) 自治会と他の組織との関係

地域には自治会のみならず多くの住民組織が交錯して存在しており、行政的必要性や機能的組織として、特定の目的をもった組織がある。例えば婦人会、子供会、老人会、P. T. A、青少協、防犯協会、交通安全協会等で、地域には行政のたて割に対応するがごとく活動目的、結成動機がすべて違い、それぞれ

表-6 各種地域組織概要

55年4月現在

団体名	結成時期	加入者数	組織数	活動の概要
自治会	S.27.以降	380,505世帯	1,765	地域における包括的活動
婦人会	S.22.	10万人	135	社会教育、文化等幅広い機能的活動
老人会	S.30.前後	46,956	402	教養向上、レクリエーション
子供会	S.36.	指導者 7,188 リ-グ- 9,041	613	社会的、文化的、体育的活動
P. T. A	S.23.4	20万	314	子供の安全、愛護、教養の向上
青少年問題協議会	S.27.	3,529	121	青少年の健全育成、 (地域での取組み)
クリーン作戦 市民委員	S.47.	1,700	9	クリーン作戦における市民参加の促進 環境問題に対する建設的意見の開陳
区民会議幹事会	S.49.	276	10	区民会議の運営
遺族会	S.28.	300	10	
母子福祉会	S.27.3	101	101	
消防団	不詳	4,200	24	消防訓練、防火意識啓発、防火パトロール、非常時出動
明るい選挙 推進協議会	S.37.	492	9	選挙の啓発、政治活動についての研究
民生委員推薦区会	S.28.9.21	126	9	民生委員候補者の推薦
民生委員協議会	不詳	1,536	122	民生委員間の連絡
保護司会	S.25.	638	9	犯罪者の改善、更生、犯罪予防の意識啓発、地域社会浄化
少年団野球リーグ	S.35.	1,483	10	心身の鍛練の場
体育指導委員連絡会	S.36.	209	9	スポーツの振興(実技指導、各種大会への協力)
体育協会	S.28.	3,918	9	" (各種大会の主権、スポーツ教室、市民体育の普及)
交通安全指導委員	S.37.5.5	760	3	交通安全啓発活動、保護立番
災害救助協力委員	S.37.4.1	1,515	9	災害時救助活動
青年団	S.25.前後	2,500	13	地域活動、青年相互の親睦
ボーイスカウト	S.22.頃	875	61	少年の健全育成、野外活動、文化活動
ガールスカウト	S.22.頃	415	23	少女の健全育成、野外活動、文化活動
社会福祉協議会	S.30.4.4	144	区. 9 市. 1	社会福祉のための各種活動

交通安全協会	S.23.12.	360	12	交通安全思想の普及、更新時講習
防犯協会	S.31.	2,000	138	自主防犯思想の啓もう、警察との連絡
財産区管理会	S.22.	600	80	財産管理、地域福祉の向上
公園管理会	S.42.	3,880	194	公園の管理
学校施設開放 運営委員会	S.34.	2,133	147	学校施設の開放
老人いこいの家 管理運営委員会	S.47.4.1	236	127	老人いこいの家の管理運営
児童館運営委員会	S.41.	920	46	児童館運営に関する審議
青少年補導 センター指導員	S.38.	65	9	不良青少年の補導

独自に活動をすすめている(表-6)。本来コミュニティは生活という総合的な要素の反映であり、決して項目別に発想されるものではなく、その意味で、地域での取組みは総合的である必要がある。当初、防犯、衛生、募金等の単一目的に組織された自治会が、社会情勢の変化、住民意識の変化とともに活動範囲を広げ、親睦、文化、福祉といった全地域の問題に取組む包括的組織へ移行している過渡的段階にあるといえる面もある。地域に交錯する各組織についても、それぞれの役割を担っているが、青少年の問題を取り上げても関係する組織は非常に多く、青少協、P.T.A、子供会等の他自治会、婦人会もそれぞれの立場からアプローチしている。また友愛訪問や寝たきり老人を見守る福祉活動も民生委員だけに期待するのは無理である。このように各組織の活動は場合によって競合関係にあったり、また活動が重複したりしている。

そこでそれぞれの組織が情報を交換したり協同すれば、よりプログラムが豊富になり、経験の交流によって活動の質的向上が図れ、更に各組織の分担整理が可能になり、総合的取組みが展開できるのである。ここに各種組織の連携が必要であり、自治会がコーディネーターとして調整、連絡機能の核となりうるかどうかである(表-7)。

先述した市民活動研究会における「地域各種組織間の相互連携 方策について」の調査研究の中でも、まず地域組織の連携が必要な時期にきているという認識の基に、行政に対しては(1)行政内部の横の連携が必要。(2)地域組織の連携

表一 自治会と他の地域組織との関係 (54年度アンケート調査結果)

関係 組織名	1) 自治会の下部 組織である。	2) 自治会とは別の 組織であるが、 活動面で関係 がある。	3) 自治会とは組 織上も活動面 でも、全然関係 ない。	4) 自治会から活 動補助金を出 している。
老人クラブ	83 13.7%	83 13.7%	83 13.7%	273 25.7%
子ども会	173 16.6%	287 27.5%	194 18.6%	375 35.3%
青年団	23 2.2%	65 6.1%	289 27.2%	41 3.9%
婦人会	70 6.6%	341 32.3%	250 23.7%	154 14.5%
消防団・防犯協会	107 10.3%	441 42.5%	133 12.8%	351 33.1%
趣味の会 スポーツ団体	45 4.3%	97 9.2%	295 27.9%	78 7.4%
連合自治会		326 31.5%	107 10.3%	220 20.7%
公園・老人いこいの家 管理会	55 5.2%	243 23.1%	224 21.3%	82 7.7%
P・T・A	17 1.6%	174 16.4%	351 33.1%	31 2.9%
政治・宗教団体	6 0.6%	29 2.7%	426 40.1%	20 1.9%
商店会	5 0.5%	82 7.7%	352 33.1%	8 0.8%
その他				

のための「呼び水」程度の役割が必要。(3)区役所機能の充実強化と区民会議を活用したモデル地区制度に取組む必要などを示唆している。一方地域組織に対しては、住民の責任感、参加意識の問題やリーダーの資質の問題等、連携を拒む問題は存在するが、(1)各種組織代表者によるサロンの交流の場を設け、連携に対する意識の高揚を図る必要、(2)各種組織相互の共通問題を掘り起していく必要、(3)各組織独自活動を活発化することにより、住民に対し組織の存在の認知を図る必要などを提言している。

最近の傾向としては、単に各種組織の代表者どうしの情報交換、親睦等の場であるものから、神戸まつり、運動会、青少年育成運動など行事の企画実施をしているものまで変化に富んでいるが、それぞれの組織の存在を第一義的に尊重しながら地域問題の解決を図るための連携がすすんでいる。

また、自治会が地域を包括していた地域においても地域の各種組織が協議会

を結成し、機能的活動をしていくケースが増えてきており、このような住区での協議会がコミュニティ活動を展開していくことは今後の神戸市の新しい方向性となりうる。このためにも行政は住区協議会結成に可能な限り条件整備を図る姿勢が必要である。

5 今後の課題

コミュニティ行政は市政全般にわたり、一部局で対応できるものではないが、行政が総合的な形で地域に浸透するように行政内部の組織が整合し、地域の実態に見合った体制を作り、市民とともにその連絡調整さらには立案計画をする機関が今後必要になってくる。

(1) 区行政の拡充

54年度神戸市都市制度調査会の報告にあるように、区は48年に区政の「総合調整に関する規則」などによって不十分とはいえ、地域関連行政の機能を発揮しており、また区レベルでの広報、広聴や地域との関連性からしても、区行政の見直しを行い、機能を拡大し、活発化して地域レベルでの活動に対し対応策を拡充することが必要である。

(2) コミュニティ協会の設置

コミュニティづくりにとって、地域各種組織の相互連携の重要性は先述したとおりであるが、この連携づくりが今後更に地域、区レベル、あるいは市レベルと展開されるならば、行政内部の関係部局においても、ますます横の緊密な連絡調整体制が必要になってくる。またコミュニティ施設の整備、管理運営の面からも、53年度神戸市都市制度調査会の報告にあるように、各種の住民組織から成る運営協議会などの活用を積極的に図る必要がある。更に現在行政は物的、人的条件整備を積極的に推進しているものの、全般的に行政主導型ではないかと言われているが、これは逆に地域活動が行政依存型であるとも言える。このことはコミュニティ行政が間接的な役割であるとしても、特にソフト面においては現実の問題として、その限界の設定が非常に難しいのも事実である。

このような問題点を総合的に考究すると、各地域組織の近代化、活性化が育ち、行政依存的思考が薄れ、地域活動の量的拡大、質的向上のもとにコミュニティが更に推進されるためには行政と地域組織が一体となった推進母体、例えばコミュニティ協会の設置が不可欠のように考えられる。

そして協会の事業として地域組織の育成と交流、地域情報の収集整理と提供・コミュニティケースワーカーの設置、地域集会所の受け皿的機能、コミュニティ相談コーナーの充実と市民活動センターの設置、コミュニティ施設の管理、運営等があげられる。

以上の諸課題の中には早急に解決できないものがあるが、今日コミュニティ行政がハードからソフトへと移行している中で、行政関係部局が当面する課題に対処しつつ、コミュニティづくりに対する新しいシステムの確立を旨とする必要がある。

参 考 文 献

- | | |
|----------------------|------------|
| (1) コミュニティ行政の理論と実践 | 神戸都市問題研究所編 |
| (2) コミュニティをめぐる問題事例 | 佐藤 竺著 学陽書房 |
| (3) 都市広聴の実践 | 太田修治著 学陽書房 |
| (4) 53年度神戸市都市制度調査会報告 | |
| (5) 54年度神戸市都市制度調査会報告 | |

1 はじめに

「おばあちゃん、お湯ぬるいか?」「ちょうどええかげんですワ、オオキニ。」

地区にひとりぐらし老人、ねたきり老人を多くかかえる長田区真野地区では、地域福祉活動として「ねたきり老人への入浴サービス」を地域独自の活動としてはじめた。一昨年「町づくり学校」の保健医療教室のなかで、保健婦の協力を得てねたきり老人の看護法実施を行った際、自宅にねたきり老人をかかえている家庭から、「入浴させてやりたい。」という要求がだされてきた。そこで“学習だけに終わってはいけない。どう実践につないでいくかが大切である”といったものように住民大会をもち、カンパを訴えたところ、10日間で31万5千円が集まった。そこで早速折りたたみ式ポータブル浴槽を購入し、地域の開業医・民生委員・保健婦・主婦のボランティアでチームを組み家庭訪問をおこなって入浴サービスにこぎつけた。

人目からみれば簡単なようであるが、ねたきり老人を入浴させるのはそれこそ大へんな仕事である。家族がいてもなかなか容易なことではないのである。地域では、他地区の住民組織や医療機関と協同して、市・保健所・医師・新聞記者などからの講演を基にパネルディスカッションを何回も開き、老人の生き甲斐・福祉の問題を研究学習し、その基礎的知識の上に立って今日の入浴サービスを実施したのである。

実践力のある真野、であるが、住民活動が最初からスムーズに展開されてきたわけではない。リーダー、一般住民も地域住民活動の隘路を乗り越えるため

に必死であった。かつて「かるもゼンソク」と言われ、三重県四日市の住民が訪れた際、「うちよりもひどいところがあったのか……」とびっくりしたと言われる当地区。まず公害反対運動に始まり、工場との公害防止協定の締結、町の緑化運動、空間土地の確保と公園づくり、ねたきり老人の入浴サービス・給食サービスに代表される地域医療・地域福祉活動、そして現在は地域の再開発のためのまちづくり検討会議……と地域住民は自分達の生活を自分達で守るための活動を続けている。

「あれからすでに15年の歳月が経た。おかげで私達の町“真野”は有名になった、ある意味ではもっとも劣悪な住環境であったことにより有名になったのだろうと苦笑せざるを得ない。」とクールにリーダーは語る。

2. 真野地区の概要

真野地区は、北側を阪神高速道路が貫き、兵庫運河と新湊川にはさまれた、また中央部を東西に高松幹線が貫通している面積39haの地域で、2,500世帯、8,000人が住んでいる。神戸市の臨海工業地帯に接した住工混合の地域である。

昭和30年以前は、この地域における居住条件は非常にめぐまれていた。地区内で働く住民はもちろん、他地区への通勤者も市電で15～30分以内に三菱重工、三菱電機、川崎重工、中央市場、中央郵便局、国鉄各駅、その他多くの勤務先があり、さながら恰好なベッドタウンであった。それが昭和30年頃から急速にゴム、金属、機械、プレス工場などの零細企業が建込み、典型的な住工混合地域になってから町の様相が変りはじめたのである。工場のばい煙、騒音、振動、悪臭、大気汚染、また工場廃液のたれ流しによる運河、新湊川の汚濁、悪臭、自動車による排ガス、振動、騒音などのもろもろの公害が集中して、あたかも「公害デパート」化するに至った。

そのなかで住民の4割が「かるもゼンソク」に悩み、子供、老人、障害者をはじめ多くの住民の生活と健康がおびやかされ、また長屋中心の住宅は狭いうえ老朽化して町から出ていく若者が続出し、地区の人口も昭和35年をピークに、1万3千人から8千人に減少するに至り老人の多い地区という新たな問題

も引き起こしてきている。

3 住民活動のとりくみと変遷

あらゆる公害をもろにかぶり生活条件が悪化したなかで、ギリギリのところ
に追いこまれた住民がその不満を最初につけたのは、いうまでもなく公害反
対・公害追放の住民運動としてであった。そしてさらに空間土地の確保→緑化
推進→地域福祉活動→地区の再開発計画づくりへと質的な転換を求めながら真
野地区の住民運動は展開されてきた。

⑦ 公害追放運動

公害追放運動は、まず身近な問題から始まった。地区内の一斉消毒、ドブ掃
除、ねこいらずの配布などである。タテマエ的運動論からすれば、「公害問題
へのとりくみをせずして、ドブ掃除ごときに運動目標を設定することは、運動
の矮小化以外のなにものでもない。」ということになる。だが真野の住民は
まずドブ掃除から始めた。保健所や清掃事務所が協力した。側溝や下水管のな
いところ、道路の未舗装の部分は土木事務所等に陳情して実現をみた。こうし
て一年間住民がともに身体をうごかす中で、公害の実態に対して少しずつ住民
の眼が開き始めたのだ。

そして66年末の住民大会では、せきをきったように地区の公害の実態が報告
され公害へのとりくみの必要性が強調された。そしてこの住民大会を契機とし
て、わずか一年の間に市当局に対する大気汚染調査要求、市清掃工場建設にと
もなう公害予防措置を求める署名と陳情、公害工場に対する点検調査と防止装
置の申入れ、第1回「かるもぜんそく」の実態調査を長田区医師会に依頼して
「かるもぜんそく」患者の出張検診、市清掃工場へのゴミ運搬車の監視、鋳物
工場、製糖工場、マッチ工場の公害防止設備改善など、めまぐるしいほど多彩
な活動を爆発的エネルギーでやってのけている。

以降、68年には、第2回「かるもぜんそく」調査。69年にはガス・石けん・
ゴム工場に公害防止申入れ、主婦約100名による石けん工場の見学、鉄工所の
振動防止申入れ、第3回「かるもぜんそく」調査、長田区南部一帯の公害工場

の点検を市公害対策部と実施，四日市市社協公害調査団と懇談。

70年には，公害対策について市長，市政調査会理事長と懇談，排気ガスの予備調査，騒音のひどい高松幹線道路改造の署名と陳情，公害対策，遊び場確保などで長田区選出議員と対話集会，新湊川と兵庫運河の浄化運動のよびかけ及び水質調査の要求，「町づくり学校」を開催して公害の学習，鉛公害の住民検診，県・市公害機動隊と荊藻運河の公害パトロール，荊藻中学校生徒による運河の水質検査，製油工場への公害防止協定の申入れ，電機製鋼工場反対住民大会。

71年には，製油工場と住民の立入検査権を認める公害防止協定を市たちあいの下で調印，油脂工場から公害防止装置改善の回答，公害工場移転跡の空地利用を陳情，大手製鋼工場跡地に中小工場の移転陳情，真野地区改造計画をめぐって市長，都市計画局との懇談会。

以上がざっとみた公害追放運動の歴史であり現在である。

そしてこの公害追放運動がその後の地区の住民活動の方向性を決めるのには非常に大きな意味をもつようになるのである。具体的に言えば，一つは，この運動の起爆剤となったのが，日常生活上個々の住民が抱く素朴な不満の感情であって，決して公害問題防止に関する高邁な理想や人権思想あるいは或る種のイデオロギーを主張するといったものではなかったために，住民自身がこの公害問題取り組みの経験から新しい町づくりの必要性を痛感した点である。そしてもう一つは，後にも述べるが，この公害追放運動の中でリーダーが「住民エゴの正しい解決というか，一段高い政策の必要性を痛感した。」ということにあった。

④ 緑化推進運動

公害追放運動から高まった住民自身による町づくり意識は次に緑化運動に進む。地区内には公園が少ないため，日頃より公園確保と緑地化，各家庭一鉢運動に取りくむとともに，市当局にも緑を増やすことを要望してきた。

地域に空間土地を確保するため，公害企業を工場団地へ移転させるなどして跡地を市有地に買上げる運動を展開し，それを子どものための公園や遊び場に

提供させてきた。また住民自らの手で空地をみつけたし住民の労力提供によって、二ヶ所のちびっ子広場をつくりあげた。

このような地域の取り組みを察知して、市公園緑地部より緑化推進モデル地区指定の話しがもちこまれた。そこで地域内の各種住民団体と企業を含めて協議した結果、昭和51年8月19日に地域ぐるみの緑化推進協議会が誕生した。

そして、地区内の公園作りの際には、設備、遊具などについて、あそびの主人公である子供たちの知恵や住民アイディア、労力を出しあって公園づくりが進められている。地区の中の真野公園には、町中の子供達に自然と夢を与えようと地区内に住むホタル研究家の指導でホタル園が設けられ、真夏の夜の詩情をかもし出している。

また、このころになると、以前は住民運動に防衛的態度であった企業、工場も住民活動の中にとり込まれた形となった。今までコンクリートのブロック塀であったものをとり壊し、植え込み塀を作ったり、町の植樹のために苗木を提供したり、工場内の庭に畑を作り、さつまいもを栽培し、町の子達を招待しても堀り大会を開催したりしている。

緑化推進協議会の連携のとれた活動の成果で、3年間の建設省の緑化推進モデル地区の指定期間中に、大小9カ所の近隣公園やちびっ子広場（面積にして、1,470㎡から6,338㎡に、公園内の樹木を613本から10,100本余りに増やした。）が実現し、街路・私有地の緑化もますます進んだ。

この緑化推進運動をふり返ってみると、地域の今後のコミュニティ育成にとっては、望ましい一面があったように思われる。それは、緑化推進モデル地区指定が真野小学校区単位で行われたことである。真野地区と言っても、地域には自治会をはじめ婦人会等、多くの各種団体があり、また当地区には自治会連合会も二つに分かれている現状を見ると、それらの団体を横につなぐ役割をこの地区指定がある程度果たしたのではないかと思われるからである。

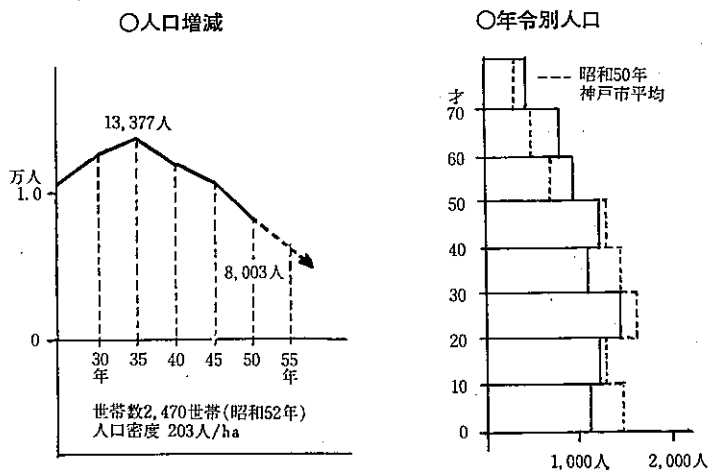
おかげで地区の現在の状況は、大気汚染、水質汚濁、騒音、悪臭なども多少よくなり、公害工場移転跡地に公園・保育所・老人いこいの家などの施設も10年前に比べると充実し、かなり改善されてきた。

しかし、これは生活破壊を食い止めるという防衛的な段階でしかなく、本格的な生活基盤整備のほか都市改造への始動は、後にも述べる町づくり検討会議という形でとり組まれるようになってからである。

㊦ 地域福祉活動

地域が反公害運動や緑化運動に精力をそそいでいる間にも核家族化が進み、町の過疎化のなかで深刻化してきたのが老人問題、地域医療問題であった。

地域内の人口8,000人のうち、65歳以上の老人総数785人、そのうちひとりぐらし老人、男16人、女16人、ねたきり老人、男7人、女17人。ひとりぐらし老人、ねたきり老人、老人の生きがい対策などは、地区では放置できない問題になった。



とは言っても地域がそれまで老人問題を放置していたわけではなかった。老人問題の解決の方向性を把握するために、いろいろなことが行われていた。老人集会やひとりぐらし老人に、向う三軒両隣の住民に協力してもらった友愛訪問の実施、あるいは他地区の住民組織や地域の医療機関と協同して「地域の医療を良くする神戸の会」を結成し、老人問題についてのパネルディスカッションにも大勢の参加者があった。

「しかし、私たちには老人問題に取り組んでいるという実感がどうしても湧いてこなかった。運動全体がねたきり老人、ひとりぐらし老人の生活に鋭くくいこんでいないといういらだちが常にあった。」とリーダーは語っている。

そこで、リーダーは本人自身も民生委員をしているのであるが、名誉職的気分や実質的にボランティア活動の出来ない委員は不要という厳しい決意で、民生委員が実践の先頭に立つことを第一義に研修をかさね、ひとりぐらし老人、ねたきり老人とはマンツーマンで捉えていく網の目活動を展開した。

ここにある民生委員のケース報告がある。「H・H（88歳、男）今年1月より寝たきり。妻（83歳）病弱であるが夫の介護。住居一木造アパート2階、4帖半1間。夫の枕元にガス・水道のついた流しがあり、右側に便器、左側の1帖に小さな机を出して食事。戦後、大連から引揚げ、洋裁で生計を立ててきた。昭和25年1人息子病死。4年前まで洋裁をしていたが、高血圧およびパーキンソン氏病で失職。以後生活保護を受給。今年1月8日より足がたたず、寝たきり状態になる。寝たきりの夫の希望は、“風呂に入りたい”“誰れかたずねてきてほしい、……（以下略）。」

しかし、ひとりぐらし老人やねたきり老人の困難なケースは、民生委員の訪問活動にも限界があった。何よりも、これらの人々に共通した願いである「風呂」、「食事」、「着替」。そして精神的には、「生きがい」などの手助けには、一定の技術が必要であったし、時間と高いボランティア精神が要求された。そのためには、①行政、②自治組織、③地域医療機関の三者協力体制をつくる必要であった。

そういった中で、第3回の「町づくり学校・保健医療教室」を開講し、医師、保健所、大学教授といった講師陣で、「ねたきり老人の看護」実習も行った。そして前にも述べたように受講者の中から「ねたきり老人の入浴サービス」の要望が出、地域の盛り上がりで、入浴バスを住民のカンパ資金で購入し、行政、地域医療機関の協力を得て実施にこぎつけた。

真野地区で、神戸市でも最初に入浴サービスが実施できたのは①長い間の住民の活動実績②町づくり学校等による問題意識の掘り起こしと知識、技術の提

供③リーダーの手腕④老人問題の地域での具体性、等があげられるであろう。

そして今、地域ではさらに予防に重点をおいた「ねたきり老人をつくらない」運動を展開しており、その1つとして「給食サービス」も今年から始めた。

一食300円のうち老人の自己負担を100円とし、ひとりぐらし老人のなかの希望者51人に対して月2回実施している。これは「生活苦を理由にする給食サービス」では全くない。それならば参加者はいないだろう。老人たちは結構ぜいたくもしている。むしろそのことによって“高血圧”や“糖尿病”をひきおこしている面もある。むしろ「給食サービス」はひとりぐらし老人が自分の殻を破って月に2回でも参加し、親睦をはかる目的と食事指導という2つの目的のために会食という形で実施されている。

そして、この「ねたきり老人入浴サービス」、**「給食サービス」**はその後、神戸市で制度化されることになるのである。

真野地区における老人問題に対すとりくみは、このほか、地域の歴史の掘り起こし運動などユニークなものがある。

⑤ まちづくり運動

公害追放、公害反対運動、緑化推進運動は地域の生活環境に対し以前に比べて見ちがえる程の変化を与えた。しかしこれは、大気汚染、水質汚濁、騒音、悪臭などの改善にはなったが生活破壊を食い止めるという防衛的な段階でしかなく、老朽家屋化、住工混合、道路の混雑、核家族化、若者の地域からの流出によって地域内に老人人口が増加する等の問題は本格的な生活基盤整備をまたなければ解決出来ない。

ところが、真野地区は新用途地域の線引では、準工業地域、工業地域に指定されていることもあり、これらの問題を解決するには住民の力だけではどうしようもない範域の問題もあるのである。

そこで長い間の住民の声に行政が地域の調査を開始し、昭和53年12月に地元住民に企業、工場、学識経験者、行政をまじえた「真野のまちづくり検討会議」が発足するに至った。これは都市計画法の改正により建設省が打ち出した地区計画制度の調査対象地域として、真野地区がモデル指定を受けたことによ

るものであった。

委員の構成メンバーには、地域の各種団体の長（自治会、婦人会、PTA、青年団、老人会等）、業種別企業代表、商店会代表等が入っており、それぞれの団体で討議した意見を総会で検討する方式をとっている。

まちづくりの三本柱、①人口の定着をはかりいきいきとした“まち”をつくる。②住宅と工場が共存、共栄し調和のとれた“まち”をつくる。③建てづまりをなくし、安全でうるおいのある住環境をつくる。をたてて、地域の現状認識から始まり今後の具体的なまちづくりの検討まで、それぞれの役割分担を考えながら会議が進められている。また、まちづくり学習講座や他都市の見学会も開催している。

その結果今年の7月「真野まちづくり構想」をまとめ、市へも要望書を提出した。その内容はおおむね次のとおりである。

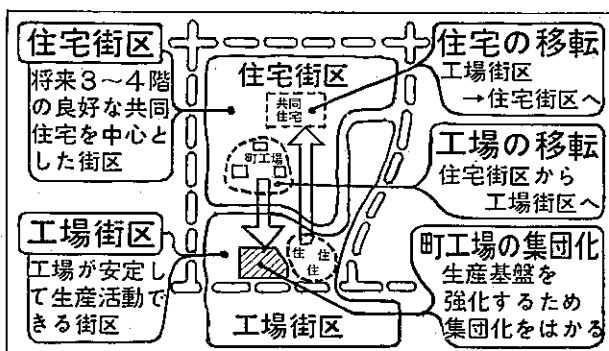
前述した三本柱に基づいて、20年後の将来像として、地区北部を住宅街区、南部を工場街区に色分けし、周辺に商業街区を設ける。公道は現在の3.4メートル程度を6メートルまで拡張。さらに工場街区との境には幅12メートルの大通りを設け樹木を植える。住宅は木造家屋を3～4階程度の共同住宅に建て替るほか工場の移転跡地には公共住宅を建設。さらに地区西部の湊川沿いを公園に整備等。

またこの長期構想に基づき、5年後を目標にした第1期計画を作成し、地区内にある工場跡地の市有地に市営住宅を建設。さらに、コミュニティセンター、共同住宅を建設。そして当面はこのまちづくり構想にそって新しく建物を建てる住民に対してルール of 徹底もはかっていく。といったものである。

今後、まちづくり検討会議はこの構想を小集会で全住民に報告した段階で解散し、まちづくり推進委員会を新しく発足させ、まちづくりの具体的推進という次のステップに進む予定である。

基本構想はできあがったが、これを具体的なプランにおとしていく段階でのいろいろな問題は今後の検討課題である。また住民、企業、市だけでは解決できない国レベルの問題まで含んで。その意味で現代の都市の大きな課題に取り

20年後をめざす将来像の提案



組んでいる真野の住民が、今後このまちづくで、どれだけ地域主体の住民活動を展開させることができるであろうか。リーダーの言った次の言葉が真野のまちづくりの中にどれだけ生きてくるだろうか。——「高度経済成長期における住民運動は、住民無視、利潤追求の企業活動で、企業、国にも余力があり、公害対策・福祉政策に対しても一定の譲歩に助けられた面もある。しかし今後不況、安定成長時代に移行する中で、私たちのまちづくり運動も転換期に入ったと認識している。企業活動および上からの行政（国政）活動に対置し、生活の場である地域活動、下からの行政活動（県・市より区、区より校区単位）の優位性を強調する時期に入ったのではないだろうか、なぜなら、そこから地場産業の振興、消費活動の活発化、職住協力、住民の連帯感などが図られることによって、住民の生活が守られることを信じているからである。」

そして、真野のまちが再びまちの活力をとりもどした時、リーダーのいったクールな発言はホットな言葉にかわるのかもしれない。

4 真野地区の住民活動の隘路とその特異性

これまで真野地区での住民活動の流れを紹介してきた。当地区は今では神戸市の中で最も住民活動の盛んな地域であり、他都市にもその名が知られているところである。新興団地や新開発地と違い、矛盾が集中しているにもかかわらず

ず昔からの住民組織が根をはり最も運動が起りにくいとされる既存の市街地からこのような市民運動が生まれたことは画期的なことと言えるだろう。

しかし、真野の住民の運動が常に順調ではなく、停滞や後退、あるいはそれに伴うリーダーの悩みがなかったといえれば嘘になる。真野の場合はそれが運動の停滞や挫折からではなく、むしろ運動の高揚の時期に“ある決断”をせまられるという形で到来した。そしてその決断は、真野の住民運動がいわゆる住民運動のエゴの域を脱して市民運動へ昇華しきれるかどうかの境目であったのである。

昭和45年当時、公害企業と厳しく対立し町から追い出そうとしていた頃、逆にD電機製鋼の進出が日程にのぼってきた。町は蜂の巣をつついた騒ぎとなり数回の住民大会は険悪な状況におかれ、住民の「D電機製鋼進出絶対反対」の姿勢は変らなかつた。一時は「ピケを張ってでも阻止しよう。」と提案も出た。

しかし当時は進出土地が工業専用地であることから、県知事の許可だけで建築が可能であり、「長期間にわたってピケを続行すれば、その間仕事を休まなくては……。」という懸念が住民にあったのか、住民大会の大勢の空気はピケ行為までは行かなかつた。

この点でリーダーは「単一の住民運動ではない地域ぐるみの運動の限界と弱さを感じ、どう解決するかで一週間眠られなかつた。」という。

また同じような経験がもう一つあつた。それは、公害企業でも最も住民の心配するメッキ会社の問題である。

47年頃からシアン・メッキ・クロームなどの廃液をたれ流していた地域内のメッキ工場を移転させて、市・国にメッキ団地を建設するよう要望していた。ところが昭和49年2月に公害防止事業団が提案してきたメッキ団地は地区に隣接する場所であつたので、またしても再々住民大会でもめることになつた。「しかし、このメッキ団地移転問題には反対しきれないいくつかの要因が含まれていた。」とリーダーは言う。「例えていえば、各地で起きているゴミ焼却場建設問題に共通する部分があつたわけで、万全の公害対策を施しても認めな

いのか、あるいは、「かるも」から追い出されたメッキ団地の移転先の住民感情を無視するのか、という問題をつきつけられていた。」

結果としては、メッキ団地の件では、東京都の葛飾まで見学にいき、附近の住民を訪れ、録音をとって公害被害のないことを確かめ、また電機製鋼の進出を認めるにあたっては、他に類を見ない厳しい規制をとりつけて問題を終結したのである。

この二つの経験は、「住民運動を市民運動にまで昇華しきれなかった」反省として残り、住民エゴの正しい解決というか、一段高い政策の必要性を痛切に感じさせたのである。

そしてその後の地区の運動には若干の変化が現われた。まず住民ニーズがエゴの域を脱するために、また「具体的な街づくりは科学的知識と技術を身につけ運動の核にしなければならない。」と学習と実践の統一ということを打ち出したことである。

著名な学者を招いて「まちづくり学校」を開き、他の住民運動に学び、役員会で議論するということを徹底してやるようになった。その後の緑化推進活動、老人福祉活動、地域医療活動、まちづくり検討会議等ほみなこの成果であるといえよう。

「私達の運動が、いかに劣悪な環境から出発したとはいっても、反公害闘争だけにその主目標をおく住民運動であったならば、ある程度公害問題の解決された時点で組織は解体されていたであろう。」とリーダーは語っている。

第1回 まちづくり学校プログラム

と き	テ ー マ	先 生
3月 22日(金)	開講式 環 境 と 市 民	神戸大学医学部助教授 塚 本 利 之
3月 29日(金)	地 域 と 福 祉	同志社大学文学部助教授 井 岡 勉
4月 5日(金)	新しい都市づくり	京都府立大学家政学部助教授 広 原 盛 明
4月 12日(金)	映画と討論会・開講式 これからの町づくり	映画「コミュニティづくりの基礎」 助 言 兵庫県社会福祉協議会
4月 14日(日)	住 民 活 動 交 歓 会	(交歓地区) 京都市右京区葛野地区

第2回 まちづくり学校プログラム

回	とき	テ　　マ	先　　　　　　生
1	6月17日	公 害 と 健 康	神戸大学医学部助教授 塚 本 利 之
2	6月29日	公 害 と 市 民	神戸大学医学部助教授 塚 本 利 之
3	7月15日	健康と町づくり	神 戸 市 長 田 保 健 所
4	8月12日	子どもの遊び場づくり	全国社会福祉協議会地域組織部
5	9月11日	老人とくらし	神戸養老院院長 渡 辺 敏 子
6	9月29日	ボランティア活動 (善意と奉仕)	ボランティアグループ G・ポク
7	10月15日	子どものしあわせ	神戸市民生局児童課課長 蔭 原 孝
8	11月18日	町づくりの原理	立命館大学教授 真 田 是

第3回 まちづくり学校プログラム

回	月 日	講 義 課 目	講 師
1	2月11日	入学式・体のしくみとはたらき	上田耕造・内 科 医 師
2	2月25日	救急と急病の処置	内田敬止・外 科 医 師
3	3月11日	子供の病気(熱と痛み)	梶木豊二・常盤大教授
4	3月25日	福祉と制度(老人看護・実習)	保健婦長・長田保健所
5	4月8日	ガン(胃, 肺, 子宮) 病気と予防	荻野俊夫・内 科 医 師
6	4月22日	上手な医者のかかり方	湧谷 煌・内 科 医 師
7	5月13日	福祉と制度を考える	猪野美子・神戸新聞記者
8	5月27日	町づくりと地域医療の今後・卒業式	毛利芳蔵・防 犯 会 長

5 今後の課題

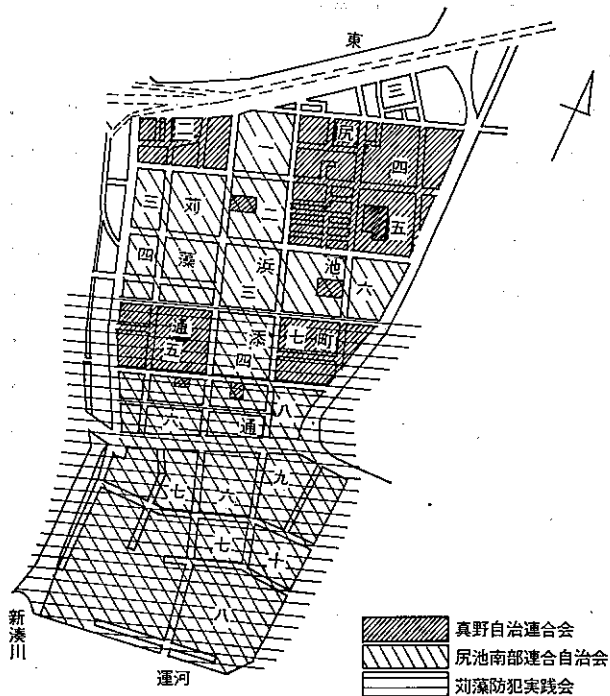
⑦ 地域の組織間交流

現在真野地区では、緑化推進モデル地区指定、まちづくり地区指定をきっかけに、それまではどちらかと言うと地区内の各連合自治会、あるいは各種団体毎の活動であったものが、真野地区という小学校区の広がりをもった地域活動

になりつつある。

しかし、地域を取材して真野地区の将来を考える場合、こうした望ましい傾向がさまたげられるのではないかと少し気になる点があるのである。

それは、これからますます近隣住区（小学校区）単位の活動が真野地区においては中心になってくるわけだが、地区の中の自治会（連合会）組織が統一されてない点にある。しかも以前地区は一つの連合自治会で組織されていたにもかかわらず、ある問題に端を発し二つに分かれてしまったということである。一つは真野自治連合会、もう一つは尻池南部連合自治会である。そしてさらに複雑に思えるのは、自治会の区域割れにもかかわらず、以前からあった、（しかも公害反対運動の中心組織であった）荊藻防犯実践会はそのまま存在し、区域割れした自治会の上にかさなり合っているという点である。



現在地区の中の自治組織の区域割は前図のようになっている。いかにも奇妙な区域図であるが、これが地区内の微妙な勢力関係を表わしているとも言える。

真野地区のような旧市街地においては、他地区と比べ、どちらかと言うと自治組織の勢力の方が他団体より強いというのが神戸市の現状と言える。であるのに、地区内の意見集約の役割を担う自治会勢力が二つに割れるというのは地区にとっては大きなマイナスである。もちろんこのような現象は他地区には数えられないくらいある話であり、昨日まで分かれていたものが今日くっつくというわけにもいかないのであるが……。

しかしこれからの真野のまちづくりを考えれば、もう自治会が分裂しているような余裕はないといえるのではなかろうか。特に都市地区においては、行政施策も狭い地域を対象とするものから、より広い広域的な地域を対象とするものが増え、広域の住民のコンセンサスが不可欠の条件になることが多くなってきており、それゆえに意見集約能力ある地域組織が期待もされている。

その意味でも真野地区において、地域組織が統一されれば行政にとってもメリットがあり、また何よりも地域のためであり、他地域に対しても非常に大きな影響を与えることになるであろう。

④ リーダー（後継者）の問題

これまでの真野地区の活動をふり返ってみると、地域がここまでよくなったのは、ひとえにリーダーに恵まれていたという条件が指適できよう。「住民活動はリーダー次第だ。」とよく言われるとおりである。

ところで真野地区をみて、このリーダーの問題について二つ感じた点がある。

一つは、リーダーが次の後継者をいかに養成するかという点であり、それが一つの地域での活動をどう継続して発展させていくかの鍵を握っているという点にある。リーダーがなくなれば、活動も終わってしまったというケースは数多くみられる。

もう一つは、住民運動から市民運動への転換期までの時期には1人の強力な

リーダーの存在は不可欠であるが、ある程度市民運動が展開されるようになった時期には、より多くの組織との連携の必要性からも、各種団体の複数リーダーの指導で住民活動を展開する方がいいのではないかという点である。

前者について言えば、地域活動のリーダーというのは特に真野地区のように幅広い運動を展開している地域は、リーダーはほとんど全日を地域活動に費しているというのが実態である。したがって、後継者はなかなか出てきにくいわけである。ましてや、若い者で地域活動に参加する者は少なく、どうしても老人ばかりの活動になりがちである。真野地区では、まちづくりに対する住民意識は高く、特に青年団の若者からはユニークで革進的な意見が出てくる。しかも青年団の組織は真野地区で一つにまとまっている点から考えても今後の地域活動に青年の力は不可欠である。しかし若者の主張は独創的でも実践活動になると地道に本当に動いているのは「全日制的市民」の老人であるのである。若い後継者の養成はそれだけに多くのハンディを負っており、永続性ある活動を展開させるのはむずかしい。

欧米並に市民社会の発展がまだ進んでいなくて、またそれだけに地域活動の進展如何がリーダーに負うところの要素が多いわが国においては、リーダー（後継者）の問題は住民活動にとって重要な鍵をにぎっている。

「真野地区では、比較的自治組織内の下部組織がしっかりしていて、リーダー養成もなされており、後継者はたくさんいる。」という現リーダーの言葉ではあるが、前述したように地域内に二つの連合自治会が対立しているという実態を考えると樂觀は出来ないのではなからうか。そのためにも、青年リーダーを活動にうまく組み入れていくシステムを考えていく必要があろう。地域からどんどん若者が流出していくなかで、地域に残っている青年には何か地域に残るべき理由があるべくして残っているはずであり、青年団に参加している若者には地域に対する問題意識はあるはずである。

後者について言えば、当地区の活動は現在校区単位のものになりつつあり、校区内には婦人会、PTA、老人会等各種の団体があり、自治会も二つに分かれている。このような状況で地区単位の地域活動を展開する場合、各種団体と

の連携、情報交換は必須である。

特に戦後、ポツダム政令第15号に基づき自治会が廃止されて以来、行政施策は各局縦割りで各局担当地域団体を対象として行われてきた一面があり、自治会がかなりの勢力をもっている地域といえども、自治会組織のみで情報を全て知ることも、活動をおしすすめていくことも困難になってきているのではないかと思われる。

一国一城単位のエゴの領域を出ない住民運動から、ある程度広域的地域を対象にした市民運動に進んだ地域では、地域活動に各種団体の協力が必要となり、1人の強力なリーダーよりも各種団体の複数リーダーによる運動の展開の方が機能しやすい面があり、またその必要があるのではないだろうか。

実際に、真野地区では緑化推進運動、まちづくり検討会議以来（これまでモデル地区指定の条件として各種団体の連携が必要であったことも作用しているが）ある程度この傾向が出てきていることは興味深いといえる。

ロンドンのバス財政について

樋本雄夫

(神戸市企画局企画課企画係長)

「昭和54年度運輸白書」は省エネルギーの見地から大都市通勤輸送などの分野について自動車をやめ電車やバスに転換するよう求めている。

また、「新・神戸市総合基本計画」でも大衆輸送機関の優位を生かした交通体系の整備として、エネルギーの効率利用、環境の保全、都市空間の有効利用、省力化などの面から鉄道やバスなどの大衆輸送機関などの整備をうたっている。すなわち、市民交通機関の整備は、大動脈として鉄道網、中動脈として新しい交通システム、毛細管としてバス路線網を整備し、きめ細かな面的な交通サービスを行うよう位置づけている。それにもかかわらず神戸市バスの乗客輸送数を1日あたりでみると、昭和46年度をピーク（399千人）に毎年減少し、昭和53年度は341千人とピーク時より15%減となっている。

一方、神戸市内の自動車保有台数は、昭和35年度を基準（55千台）にして、昭和53年度は、5.3倍（290千台）になっている。この結果、自動車交通量の増加に伴い市バスの運行速度は大きく低下し、運行時間の正確性の確保が難しくなってきたため、市バスは乗客の信頼を失い、それがま

たマイカーなどの交通機関の普及に拍車をかけた。

このような状況は全国的な傾向で、その結果、わが国の地方公共団体が経営する公営交通事業は、昭和41・48年度からの再度にわたる財政援助の強化を柱とする再建対策の推進にもかかわらず、益々経営悪化の度を強め、破たん寸前の状況である。神戸市交通（バス）事業も例外でなく、昭和53年度の決算では累積赤字が175億円に達している。

以上のように、特に大都市の交通（バス）事業は多大な問題を抱え、世界的にも曲り角にきており、新しい視点での都市交通対策が要求されているのである。

このことは、ヨーロッパの諸都市においても同様であり過去10数年にわたり種々の試行錯誤が繰り返されてきた。こうして、現在では各々の都市の個性に適したいくつかの都市交通のパターンが生み出され、それが定着しつつあると言える。そこで、ロンドン市のロンドン運輸公社(The London Transport Executive)のバス財政について、担当官からのヒアリング並びに“London Transport 1978”を中心にした資料に基づいて報告する。

1 ロンドン運輸公社の誕生

ロンドン運輸公社 (The London Transport Executive) が設立された経緯は次のとおりである。ロンドン最初の旅客輸送の統一組織は、ロンドン旅客運輸法 (The London Passenger Transport Act) によって1933年1月1日に設立されたロンドン旅客運輸局 (The London Passenger Transport Board) である。この運輸局は170に及ぶ鉄道、バス、市街電車、トロリーバス、コーチ事業を引継いだものである。

1948年1月1日に最初のロンドン運輸公社 (The London Transport Executive) が運輸法 (Transport Act) により英国運輸委員会 (The British Transport Commission) の一機関として設立されロンドン旅客運輸局から事業を引継いだ。

さらに、1962年運輸法 (The Transport Act, 1962) によりロンドン運輸公社が廃止され、ロンドン運輸局 (The London Transport Board) が1963年1月1日に創設された。

この時点で、この運輸局は運輸省が責任を負う事業体となった。

その後、この運輸局によって経営されていたカントリー・グリーン・バス事業やグリーン・ライン・コーチ事業が1968年運輸法 (The Transport Act, 1968) によって設立された国有バス会社 (The National Bus Company) の子会社すなわちロンドン・カントリー・バス会社 (London Country Bus Services Ltd.) に1970年1月1日から移行した。同時に1969年ロンドン運輸法 (The Transport (London) Act, 1969) によって現在のロンドン運輸公社 (The

London Transport Executive) が設立され、ロンドン運輸局から (レッド) バスや地下鉄が引継がれた。この公社に対する財政的及び政策面の全てのコントロールは大ロンドン議会 (The Greater London Council) が行使している。

2 ロンドン運輸公社

(1) 概要

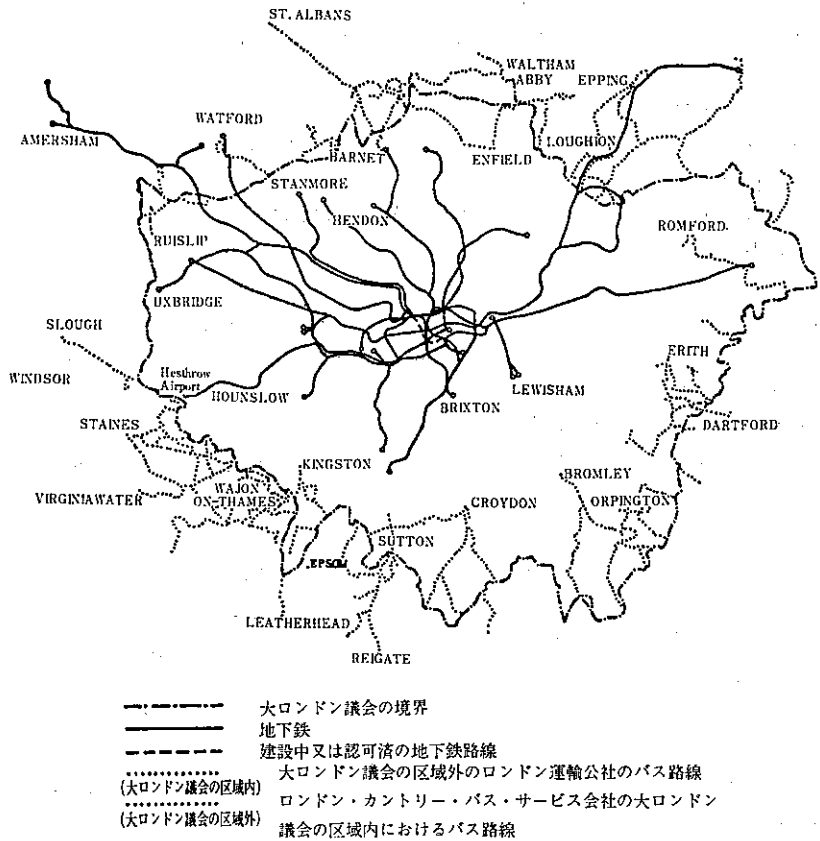
第1図のようにロンドン市街から大きく放射状に延びる地下鉄とそれを結ぶバスとによって大ロンドン圏交通網を形成しているロンドン運輸公社 (The London Transport Executive) には理事会 (大ロンドン議会 (The Greater London Council) によって任命された8人で構成) が設けられており、この理事会によって任命された職員6万人とともに大ロンドン圏の地下鉄及びバスの統一的運営を行っている。

1978年末の施設規模、職員数は次のとおりである。

(施設規模)

バス	バスストップ	17,000
	車両	6,623
	(・ダブルデック型	5,720)
	(・シングル型	903)
地下鉄	駅	249 (共有駅 278)
	エスカレーター	255
	(エスカレーターのある駅	71)
	エレベーター	69
	(エレベーターのある駅	25)
	車両	4,223

第1図 ロンドン運輸公社の営業地域



(職員数)

バス	25,322 (内運転手, 車掌 19,961)
地下鉄	11,810 (" 3,905)
計	37,132
技術部門	21,101
事務管理部門	1,765
合計	59,998

(2) 運賃

バス, 地下鉄とも対距離運賃制を採用している。バスは地下鉄よりも安く, またロンドンの中心地区は外周地域よりも高い賃率が適用される。
バスの運賃は, 次表のとおりである。

標準地域		インナーゾーン	
マイル	ペンス	マイル	ペンス
1	8	0.75	8
2	14	1.50	14
3	22	2.25	22
4	28	3.00	28
5	35※	3.75	35※
	(最高)		(最高)40※※

※ 最高30ペンスの運賃を適用する場合は、月曜日から金曜日の9時30分～16時、19時～23時59分までと、土曜日、日曜日、祝日の5時30分～23時59分までに利用するとき。

※※ 最高40ペンスの運賃を適用する場合はロンドン中央部に入ってくるか横切ることにより3.75マイルを越えることが確実なとき。

(参考) 乗客1人あたりの平均収入は12.0ペンス、1マイルあたり平均収入は5.6ペンスである。

この運賃制度のほか、1966年春に導入された「レッド・アロー (Red Arrow)」と呼ばれるワンマンバスがロンドン中央部の業務地域と主要鉄道駅とを結んでいる。このレッド・アローは6本の系統からなり、ラッシュ時(乗客の多い繁華街の一部路線ではラッシュ時以外でも)に運行されているが、その運賃は均一制で大人も子供も12ペンスである。

回数券は実験的にロンドンの南の郊外のクロイドン(Croydon)から出ているバスで発売している。また、北のハーバリング(Haverling)でも“Multi-Ride Tickets save you time and money”ということで

通常運賃の半額で発売しているが問題があるため、ロンドンの都心部に導入することをちゅうちょしている。その問題点は、①乗客が手間をかけて購入するだけの割引をするとロンドン運輸公社の売上げが減ること。②回数券制度の特長は、乗客が先に回数券を購入していることから乗車時間が早まり、効果があがるということであるが、実験では乗車時間が早まらなかったことなどである。

定期券(年・月)には全線定期券もあり、無制限にどのバスにも乗車できる。ロンドンの地下鉄、国鉄の定期券保有者にはバスの全線定期券を非常に割引した価格で発売している。定期券にはバスと地下鉄との共有定期券があるが、国鉄も加えたものはない。

「レッド・バス・ローバー (Red Bus Rover)」と呼ばれる1日周遊券は1日だけ無制限に乗車できる。

運賃の公共割引の対象としては、老人、学童、身体障害者、盲人である。未亡人だからといって特別の割引はない。

老人はラッシュアワー以外は無料である。ラッシュ時の割引はない。

16歳以下の学童については、ラッシュアワーであろうがなかろうが6ペンスの均一料金である。しかし、レッド・アローについては大人と同一料金で割引はない。

身体障害者と盲人については老人と同じ割引であるが、盲人は老人と異なりラッシュアワーによる制限がなく、終日無料である。

このように、ロンドン運輸公社のバス運賃がわが国と比べて低水準にあるのは、公

共補助などを通じて抑制しようとする英国交通政策が存在するためである。独立採算制を前提としたわが国のバス運賃制度と最も異なるところである。

しかし、運賃を決定する大ロンドン議会は、1974年の世界的なインフレ以後運賃の引上げを行ってきているが、大ロンドン議会としてはロンドン市民の生活費をできるだけ抑えたい意向を持っている。一方、大ロンドン議会としてロンドン運輸公社がイン

フレの影響から逃れることができないという認識は当然もっている。したがって、ロンドン運輸公社の運賃改訂要求は大抵受け入れられるが、最終的に議論になるのは改訂率である。

(3) 乗客数

ロンドン運輸公社のバス事業に対しては、わが国と比べものにならないほど手厚い公共補助がなされ、比較的低廉な運賃であるにもかかわらず、バス乗客数は逐年減

第1表 乗客数等の状況

区 分	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
乗客数(百万人)	1,589	1,502	1,480	1,413	1,439	1,473	1,455	1,423	1,373	1,301
(伸 率)	(100)	(95)	(93)	(89)	(91)	(93)	(92)	(90)	(86)	(82)
乗客輸送距離 (百万マイル)	3,103	2,990	2,907	2,856	2,958	3,061	3,039	2,980	2,919	2,819
(伸 率)	(100)	(96)	(94)	(92)	(95)	(99)	(98)	(96)	(94)	(91)
乗車率(%)	26.1	26.2	26.2	26.9	28.9	30.3	29.1	27.2	26.5	26.4
走行距離 (百万マイル)	206	199	198	190	182	175	178	182	179	172
(伸 率)	(100)	(97)	(96)	(92)	(88)	(85)	(86)	(88)	(87)	(83)
平均乗車距離 (マイル)	2.0	2.0	2.0	2.0	2.1	2.1	2.1	2.1	2.1	2.2
平均乗車人員 (人)	15	15	15	15	16	17	17	17	17	16
営業距離 (マイル)	1,699	1,702	1,705	1,722	1,731	1,732	1,739	1,739	1,750	1,743
(伸 率)	(100)	(100)	(100)	(101)	(102)	(102)	(102)	(102)	(103)	(103)

少の一途をたどり、この10年間に18%も減少している(第1表)。

この乗客の減少をいかに食い止めるかについてロンドン運輸公社は頭を痛めているが、交通問題、交通政策の立案機関でないロンドン運輸公社としては大ロンドン議会に要請し、ロンドンで一番にぎやかなOxford Street からマイカーとトラックを

1日の大部分締めださせたり、また警察にバスレーンを設けさせたり、バスのみ右折できるような措置とか、バスが近づくと信号が青になる機械をつけさせるなど、バスの種々の特権的な措置を認めるよう要求してきた。

ロンドン運輸公社自体としては、バスをできるだけダイヤ通りに運行するとか、運

賃を他の交通機関に比べて割安にすると
か、種々の割引キップを設けるとかが乗客
減少を防ぐ手段である。終局的には、バス
は地域社会の交通機関であり、長距離の交
通機関は鉄道であるという輸送役割分担を

市民に訴えることである。

ところで、ロンドン運輸公社におけるバ
スおよび地下鉄の距離別乗客分布状況は第
2表のとおりである。

(4) 財政状況

第2表 距離別乗客分布状況 (1978年)

(単位%)

	～1マイル	1～2	2～3	3～4	4～6	6～8	8～
バス	35	30	16	8	11(4～)		
地下鉄	9	17	15	12	17	13	17

(参考) 平均乗車距離は、バスが2.2マイル、地下鉄が4.9マイルである。

ア 概要

ロンドン運輸公社の1974年から1978年ま
での財政状況は第3表のとおりである。

ロンドン運輸公社は毎年初めの予算段階
で収支を見積り、収支不足分を大ロンドン
議会に補助要求し、これが承認されなけれ

ば運賃の改訂を考えざるをえなくなる。赤
字予算を編成することは許されない。

イ 事業別 (バス、地下鉄) 財政状況
第3表の補助前損益 (その他収益を除
く。) を事業別に分類すると第4表のよう
になる。

第3表 ロンドン運輸公社の財政状況

(単位百万ポンド)

区 分	1974	1975	1976	1977	1978
料 金 収 入 (注1)	153.0	187.8	249.4	292.3	334.6
営 業 費	209.7	308.4	368.8	398.3	439.5
損 益	△ 56.7	△ 120.6	△ 119.4	△ 106.0	△ 104.9
そ の 他 収 益 (注2)	3.8	4.3	5.8	6.7	8.7
補 助 前 損 益	△ 52.9	△ 116.3	△ 113.6	△ 99.3	△ 96.2
大ロンドン議会補助(注3)	42.9	116.4	113.8	96.5	94.3
当 年 度 損 益	△ 10.0	0.1	0.2	△ 2.8	△ 1.9

(注1) 料金収入には大ロンドン議会からの老人無料化の補填金を含む (1978年の場合
22.8百万ポンド)。

(注2) その他収益とは財産運用収益や広告収入等である。

(注3) 大ロンドン議会補助は、運賃補填補助と減価償却・更新費補助とから成っている。

第4表 事業別財政状況

(単位百万ポンド)

区 分	1974	1975	1976	1977	1978
(バス)					
料金収入	75.1	92.9	127.3	147.2	156.9
営業費	115.8	173.4	208.0	222.3	245.3
損 益	△ 40.7	△ 80.5	△ 80.7	△ 75.1	△ 88.4
(地下鉄)					
料金収入	77.9	94.9	122.1	145.1	177.7
営業費	93.9	135.0	160.8	176.0	194.2
損 益	△ 16.0	△ 40.1	△ 38.7	△ 30.9	△ 16.5
(バス・地下鉄)損益計	△ 56.7	△ 120.6	△ 119.4	△ 106.0	△ 104.9

この表から分るように、バスの経営が地下鉄よりも悪い。1978年の営業費に対する料金収入の割合は、バスが64.0%、地下鉄が91.5%となっている。しかも、バスの赤字が増加傾向であるのに対し、地下鉄は減少傾向を示している。

ウ バス事業の収益、費用分析

バス乗客数の減少に伴い財政的にどう対処したかをみるための乗客1人1マイル輸送当りの収入及び経費は第5表のとおりである。

第5表 乗客1人1マイル輸送当りの収入及び経費

(単位ペンス)

区 分	1974	1975	1976	1977	1978
乗客1人1マイル輸送当り 平均収入	2.5	3.1	4.3	5.0	5.6
" 平均費用	3.8	5.7	7.0	7.6	8.7
" 平均損益	△ 1.3	△ 2.6	△ 2.7	△ 2.6	△ 3.1

乗客1人1マイル輸送当りの平均収入は、運賃改訂等によりこの5年間に124%増であるが、平均費用はそれを上回る129%増となり、平均損失は1974年の1.3ペンスから1978年には3.1ペンスと増加している。

収入のほとんどを占める運賃は、大ロンドン議会がコストとインフレの範囲内で改定する(財政援助は別項(5)にゆずる)。

費用(1978年)の目的別内訳をみると次のとおりである。

	百万ポンド	%
運転費	156.8	(63.9)
その他の運営・運輸費	15.5	(6.3)
施設保守費	49.6	(20.2)
一般管理費	8.8	(3.6)
減価償却費、更新費	14.6	(6.0)
計	245.3	(100.0)

次に性質別内訳をバス、地下鉄両事業あわせてみると次のとおりである。

	百万ポンド	%
人件費	329.5	(75.0)
燃料費等資材費	59.7	(13.6)
租税	6.6	(1.5)
減価償却費, 更新費	43.7	(9.9)
計	439.5	(100.0)

このように、人件費の割合は75%を占めているが、バスの人件費の割合は地下鉄よ

り労働集約型であるため80%を越えているものと思われる。

職員数の状況は第6表のとおりである。

このように、ロンドン運輸公社の職員は運転手、車掌が約40%で、監督者、工場・車庫の技術者が57%を占め、残り3%が管理部門である。バスの運転手、車掌は1975年以後逐年減っている。これはツーマン運行からワンマン運行に移行しているからである(第7表)。

第6表 職員数の状況(年末)

区 分	1974	1975	1976	1977	1978
バス	24,241	26,046	25,845	25,155	25,322
内 運転手, 車掌	19,394	20,864	20,847	20,045	19,961
地下鉄	10,971	11,425	11,682	11,702	11,810
内 運転手, 車掌	3,717	3,695	3,606	3,798	3,905
技術部門	19,590	20,897	20,924	21,077	21,101
事務管理部門	1,739	1,862	1,779	1,742	1,765
計	56,541	60,230	60,230	59,676	59,998

第7表 ツーマン・ワンマン車の状況

区 分	1974	1975	1976	1977	1978
車両数 (両) (伸率)	6,735 (100)	6,907 (103)	6,946 (103)	6,778 (101)	6,623 (98)
ツーマン車(両) (伸率)	4,041 (100)	4,068 (101)	3,922 (97)	3,739 (93)	3,639 (90)
ワンマン車(両) (伸率)	2,694 (100)	2,839 (105)	3,024 (112)	3,039 (113)	2,984 (111)
走行距離 (百万マイル) (伸率)	175 (100)	178 (102)	182 (104)	179 (102)	172 (98)
ツーマン車(百万マイル) (伸率)	109 (100)	109 (100)	111 (102)	106 (97)	98 (90)
ワンマン車(百万マイル) (伸率)	66 (100)	69 (105)	71 (108)	73 (111)	74 (112)

第8表 車両型別・運行形態別状況

区 分	ツーマン 運 行	構成比	ワンマン 運 行	構成比	計	構成比
	両	%	両	%	両	%
ダブルデック (構成比%)	2,807 (62.6)	100.0	1,679 (37.4)	75.4	4,486 (100.0)	89.1
シングルデック (構成比%)	— —	—	549 (100.0)	24.6	549 (100.0)	10.9
計 (構成比%)	2,807 (55.7)	100.0	2,228 (44.3)	100.0	5,035 (100.0)	100.0

1974年と1978年とを比較すると車両数の伸びではツーマン車が10%減少しワンマン車が11%増加した結果、ワンマン車のウエイトは40%から45%となっている。走行距離でもツーマン車が10%減少しワンマン車が12%増加した結果、ワンマン車のウエイトは38%から43%となった。これらのことから車掌の減少に努めたことが容易に理解できる。

次に、シングルデック型車より効率的運行のできるダブルデック型車の状況を1978年末の週日のラッシュ時の運行車両計画表

により示すと第8表のとおりとなる。

ワンマンによる運行が全体の44%を占め、その75%がダブルデック型車により運行されている。ワンマン・ツーマン運行を合わせると約90%がダブルデック型車である。ロンドン運輸社は効率的経営のため、今後ますますワンマン操作のダブルデック型車を導入しようとしている。

エ 資本的収支

バス事業の1974年から1978年までの5年間の資本的収支の状況は第9表のとおりである。

第9表 バス事業資本的収支の状況

(単位百万ポンド)

区 分	1974	1975	1976	1977	1978
資本的支出 (財源)	9.6	12.7	24.5	19.9	18.8
減価償却及び更新準備金	6.9	8.5	9.9	12.5	15.5
損益勘定の損益	△ 9.7	0.1	△ 0.1	△ 2.7	△ 20.6
資本補助(中央政府)	3.3	3.9	14.6	2.8	3.1
そ の 他	9.1	0.2	△ 0.1	7.3	20.8

1978年の資本投資(18.8百万ポンド)は、バス車両の購入費10.9百万ポンド、車庫6.3百万ポンドなどである。

その結果、1978年末の貸借対照表(バス)は次のとおりである。

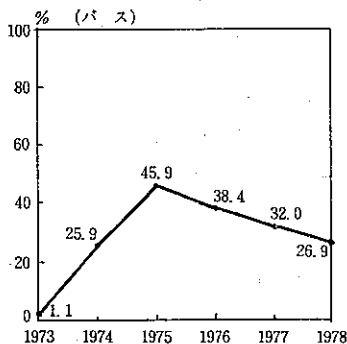
百万ポンド		百万ポンド	
固定資産	162.9	資本金	74.6
不良債務	△ 11.6	資本準備金	88.5
(流動資産-流動負債)		欠損金	△ 11.8
計	151.3	計	151.3

第10表 損益勘定 (バス)

	百万ポンド
支出	245.3
料金収入	
料金	134.1
老人無料化のための 議会からの繰入	22.8
	156.9
大ロンドン議会補助金	
運賃補填補助	50.6
減価償却・更新費補助	15.4
	66.0
	222.9
営業損益	△ 22.4
その他の収入	1.8
純損益	△ 20.6

(翌年へ繰越)

第2図 収益的支出に対する補助金の割合



(5) 公共補助

1978年のバス事業の損益勘定の収入の状況は第10表のとおりである。

損益勘定に対する大ロンドン議会からの減価償却・更新費補助は1973年から、運賃補填補助は1974年から始まっており、1978年には収益的支出に対する補助割合は26.9%となっている。この補助率も第2図のように1975年の45.9%を最高に毎年減少している。

運賃補填補助は予算編成の段階で大ロンドン議会がインフレ及び中央政府のガイドラインを考慮に入れ決定するもので、一般的にはサービス水準を落とすことなく運賃の上昇を抑制するために大ロンドン議会を通じて中央政府と共同で補助されるものである。

減価償却・更新費補助は、ロンドン運輸公社の予算に毎年計上される減価償却費及び更新準備金に見合うものである。

資本勘定には1970年から始まった中央政府からのバス車両購入費補助がある。一般乗合バス車両購入価格の50%がロンドン運輸公社に補助される。

これらの補助金のほかに燃料税割戻金 (Fuel duty tax rebate) がある。

老人、学童、身体障害者及び盲人に対する公共運賃割引に係る大ロンドン議会の負担金は次のようになっている。

老人の運賃割引に対する補助は、1969年ロンドン運輸法にもとづくもので料金収入に含まれる。1978年では料金収入の15%を占めている。この割引は当初カムデン（Camden）地区から「安くしてくれないか？」との要請を受けて「75歳以上10ペンス」としたが、その数カ月後大ロンドン議会から「65歳以上3ペンス」との要請があり、それが更に最終的に「65歳以上無料」となったが非常に政治的な決定であった。ロンドン運輸公社としては収入が減少するのでロンドン自治地区協会（London Borough Association）から補助の増額を受けた。この割引は自治地区協会ごとに行われているので、地区によっては乗車は無料だが、乗車証明書を発行するときに一定の料金を徴収する自治地区もある。したがって、完全な無料とは言えない。

学童、身体障害者の割引も大ロンドン議会からの要請によるものである。

(6) 経営改善対策

大衆公共交通機関であるバス事業の経営改善を図るには、①運賃収入、公共補助の増大②内部経営の改善③外部環境の改善が必要である。

運賃と公共補助とは大ロンドン議会が赤字予算を編成しない建前の下に決定するため、どうしても経営改善の努力を怠りがちになる。

内部経営の改善としては、費用の80%を占める人件費の動向が大きなウェイトを占めることは言うまでもない。ロンドン運輸公社はワンマン化の促進（現在43%）やダブルデック型車による効率的運行に努めている。バス車両修繕の外注化については、

修理工場にかなりの資本を投下し充実を図ったばかりなので現在のところ考慮していない。

経営改善のための副業としては、①観光のメッカとしてのロンドンの特性を生かした観光バスの運営と②広告収入が大きい役割を果たしている。

	1978	1977
広告収入	2,092千円	1,651千円
広告のための費用	1,075	983
純益	1,017	668

③ 売店では地下鉄関係の地図や交通関係の書籍、地下鉄のTシャツなどを販売しているが売店数は少ない。

④ ロンドン運輸公社の交通に関する知識を使用してコンサルタント業務を行っている「ロンドン・トランスポート・インターナショナル（London Transport International Services Limited）」からは次のような収入がある。

	1978	1977
収入	376千円	64千円
支出	284	53
純益	92	11

最後にバス運行上の外部環境の改善であるが、乗客にとっては納得のできる運賃と同時にバスが規則正しく運行されることによって定時性が確保されることが公共交通機関の最大のサービスであり必要条件である。このことにより乗客数が増加し運賃収入の増加をもたらすのである。しかし、ロンドンにおいても交通混雑はますます激化しバスの運行が不規則になっている。この混雑の原因は第11表からも明らかのようにこの6年間、乗車人員がほとんど増減して

いないにもかかわらず、自動車、二輪車の増加が著しいためである。1978年では毎日午前7時～10時の間に133,000人が2,700台のバスでロンドン中央部に流入している。これは1台当たり平均49人の乗車である。一

方、この時間帯に130千台の車が中央ロンドンに流入している。この車には1台当たり平均1.4人しか乗っていない。

地下鉄、国鉄を含めた流入者は第12表のとおりである。

第11表 中央ロンドンへの自動車数、乗車人員（7時～10時）

	1978	1977	1973
自動車	台	台	台
ロンドン運輸公社バス	2,700	2,900	3,200
自動車	129,800	124,000	122,100
二輪車	23,700	21,100	13,800
計	156,200	148,000	139,100
乗車人員	人	人	人
ロンドン運輸公社バス	133,000	139,000	144,000
自動車(運転手を含む。)	176,000	170,000	174,000
二輪車	24,000	22,000	14,000
計	333,000	331,000	332,000

(注) 1978年の数字は正式発表のものでない。

第12表 中央ロンドンへの流入者数（7時～10時）

区 分	1978		1977		1973	
	(人)	(%)	(人)	(%)	(人)	(%)
公共輸送機関	※		※		※	
地下鉄	435,000	(40.9)	428,000	(40.7)	482,000	(42.4)
運輸公社バス	φ 133,000	(12.5)	139,000	(13.2)	144,000	(12.7)
運輸公社計	φ 568,000	(53.4)	567,000	(53.9)	626,000	(55.1)
国鉄	φ 405,000	(38.1)	400,000	(38.0)	435,000	(38.3)
計 ※※	864,000	(81.2)	860,000	(81.7)	949,000	(83.5)
自家用車等	200,000	(18.8)	192,000	(18.3)	188,000	(16.5)
総計	φ 1,064,000	(100.0)	1,052,000	(100.0)	1,137,000	(100.0)

(注) ※印は国鉄を利用している者を含む。

※※印は国鉄と地下鉄の両方を利用している者のダブル計算はしていない。

φ印は正式発表の数字でない。

この表から明らかなように公共輸送機関のウエイトは若干減少しつつも80%強が利用している。このような交通混雑のなかで如何にして規則正しい運行をするかがロンドン運輸公社が頭を痛めているところである。そこでロンドン運輸公社はバスと鉄道（国鉄、地下鉄）との役割分担をバスは短距離輸送、鉄道は長距離輸送としている。

このような考え方にたつて、大ロンドン議会や警察に対して駐車規制やバス優先レーン・バス逆行レーン（Piccadilly Street, Tottenham High Road など）の設定などを要請するとともに、ロンドン運輸公社自体としては「バスコントロールシステム」によりできるだけ規則正しいバス運行の確保をしようと努力している。

インナーシティ問題
 撰 津 訴 訟
 空きかん規制条例
 国鉄新駅建設と自治体負担

■ インナーシティ問題

大都市の衰退が語られて久しいが、都心に林立するビルなどの集積に幻惑されて、その問題は深く討論することもなかったが、近年インナーシティ問題としてクローズアップされることになった。

インナーシティ問題を政策課題として引き上げる契機となったのは、1977年、英国環境省の発表した「都市内部政策」(Policy For The Inner Cities-June 1977 Comnd 6845)である。この報告書の核心は、ニュータウン政策からインナーシティ政策への政策転換をイギリスがなそうとしているところにある。

スティブネッジ、ハーロウなどに代表される英国のニュータウンは、わが国の地域政策にも大きな影響を与えた。過密都市対策のキメ手として人口・工場の分散が唱えられ、大都市周辺に住宅・工場団地が建設されたが、大都市、ことに都心周辺部の衰退が目立つようになった。

英国は経済の停滞もあり、このようなインナーシティの衰退は深刻で、地域政策の主要課題を、ニュータウン政策から、ロンドン、リバプール、バーミンガム、グラスゴーなどの大都市の都市環境改善政策へ重

点を移すことになった。そのため環境省に新たに再開発局が設置されることになった。

大都市の衰退は世界的傾向であり、欧米の主要都市で人口流出が目立ち始め、最近の15年間で米、英、フランスなど先進9カ国の主要60都市のうち、4分の3の45都市で人口が減少している(第1表参照)。OECD(経済協力開発機構)は環境委員会を中心にこうした欧米先進諸国に共通の悩みとなってきた人口流出による“都市の衰退”(アーバン・デクライン)に初めてメスを入れることになり、このほど実態調査をまとめた。それによると、“都市の衰退”は高所得者層や知識階層が快適な居住環境を求めて都市からの“離脱”を図っているため生じており、人口減で税収が減る一方で、都市部では犯罪の増加や廃棄物の処理などで財政需要が拡大、これらの都市はいずれも深刻な財政危機に直面しつつある。

このような高額者の流出にさらに工場の流出が大都市の衰退に拍車をかけている。

日本の場合、第1表にみられるように、大都市としては壮年期にあるため、大阪市をのぞいて人口増加をみているが、これは市域として周辺郊外地域をもっているか否かであり、中心区にあっては、東京都をは

第1表 欧米主要都市の最近15年間の人口減少率ベスト10 (1960~1975年)

	減少率 (%)	減少数 (千人)
①リバプール(英)	26.4	197
②セントルイス(米)	25.6	192
③マンチェスター(英)	23.5	155
④クリーブランド(米)	22.6	198
⑤ピッツバーグ(米)	20.7	125
⑥ハーグ(オランダ)	20.3	123
⑦パッファロー(米)	20.1	107
⑧パリ(仏)	18.2	508
⑨デトロイト(米)	17.1	284
⑩グラスゴー(英)	16.6	175

(注) OECD報告書から

わが国主要都市の最近15年間の人口動向 (1960~1975年, △は減)

	増加率	増加数
東京都特別区部	4.0	333
大阪市	△7.7	△233
横浜市	90.6	1,246
名古屋市	30.7	488
京都市	13.7	176
神戸市	22.2	247
札幌市	136.8	717
福岡市	54.9	355

(55.3.24日 経)

第2表 人口増減の状況

	昭42年人口 (A)	52年人口 (B)	(B)-(A)
中央5区 (澁区, 葺合区, 生田区, 兵庫区, 長田区)	746,158	611,678	△134,480
周辺4区 (東澁区, 北区, 須磨区, 垂水区)	494,326	754,719	260,393
合計	1,240,484	1,366,397	125,913

じめほとんどの自治体でここ十数年, 減少している。第2表にみるように, 神戸市でも中心区部は大きな減少がみられている。

インナーシティの回復は容易でない。第1に, 大都市はそれほど衰退していないという認識がある。しかし, それは都市全体としてのマクロの話であり, なるほど中心区は夜間人口は減っても, 昼間人口はふえているという認識であるが, 東京都特別区でみると, 昼間・夜間人口も減っている区が10近くある。これは明らかに大都市のなかの過疎化現象が進行しつつあることで, 大都市衰退問題はすでに深刻化していると認識を改めなければならない。

第2に, インナーシティの衰退は, 第2次産業の流出・低迷という産業構造の基本動向によってもたらされた現象であるからである。工場拡張余地がなく, 地価の高い大都市を離れて郊外へ移転するのは市場メカニズムの原則である。この点, 工場アパート方式とか生活文化産業の振興などによって既成市街地でも十分に立地し, その集積のメリットを活用できる小規模工場誘致政策を展開していかなければならない。

第3に, 人口ことに30~40代の流出によって, 高齢化・低所得化が進行している

が, 生活環境が悪く, しかも地価の高いことを考えると, 人口のUターンはかなりむずかしい。そのため既成市街地の生活環境の改善をすすめるとともに, 既成市街地の工場跡地に住宅建設をすすめるための選別融資・宅

地開発要綱の弾力的運用などの政策展開がのぞまれる。

これまでの大都市整備は、駅前ビルとか区画整理とかに力点がおかれてきたが、これからは住商工混合地区にあって、その共存を図っていくという、いわば“切開手術”よりも“漢方的療法”がのぞまれ、そのための先例として、神戸市の真野まちづくり構想などが注目されるのである。

■ 摂津訴訟

摂津訴訟とは大阪府摂津市の保育所設置経費をめぐる超過負担分の支払いを求めた行政訴訟である。

原告摂津市は昭和44年から46年にかけて児童福祉法35条3項の規定に基づき大阪府知事の認可を得て、市内の4カ所に保育所を設置し、保育所設置経費として合計で約9,300万円を支出した。これに対して厚生大臣は補助金に係る予算執行の適正化に関する法律（以下「補助金等適正化法」という）に基づき、現実に交付決定をし、摂津市に交付した金額の合計は4カ所の保育所のうち2カ所について250万円にすぎなかった。ところで地方財政法10条の2、児童福祉法52条などによれば、国は保育所設置費として建設費から徴収金等の収入を差引いた実精算額の2分の1を負担すべきものとされている。このため摂津市では前記の諸規定にもとづき自らが取得したとする負担金請求権を行使することにし、市議会の満場一致の議決で、国を被告として保育所設置費の国の負担金未払額分合計約4,400万円の支払いを求めて昭和48年8月東京地裁に提訴した。

地方自治体の超過負担とは国庫支出金を算定する場合に国の用いる基準の単価が実態に比べて低い場合（単価差）、支出金の対象となる数量が実態に比べて少ない場合（数量差）、当然に支出対象となるべき費用が補助対象から除外されている場合（対象差）また本来、国の地方自治体に対する補助事業として、国が負担金等を支出すべきであるのにこれをしないで自治体の単独事業で行われる場合（認証差）などに生ずるものである。

この訴訟は当初から難問をかかえていた。まず第1に、現行補助金制度下でもすでに国の一般会計予算の1/3弱が補助金などの負担金で占められているという現実的な問題である。その変更を迫り、しかも巨額の予算を必要とする請求は裁判所が簡単には認めまいという問題。第2は、市が直接国を訴えるという訴訟パターンである。この種の行政訴訟の場合、まず補助金の額について不服申立をし、そのうえで補助金決定の取り消しを求める訴訟を起こすというのが従来の方式だった。第3は、国の補助金などの支出は補助金等適正化法の適用を受けるということ。このためこの訴訟の最大の争点は交付決定が請求権の要件になるかどうかの法解釈論争になってしまい、一般的な超過負担問題、児童福祉問題などが陰に隠れてしまったことなどである。

昭和51年12月、東京地裁の一審判決はこの超過負担の現実にまったく立ち入らないまま保育所設置費の1/3国庫負担を規定した児童福祉法35条は「単に抽象的な国の負担義務を定めたもの」との解釈を示したうえで、①補助金等の交付は補助金等適正化法

に従い自治体が交付を申請し、所管大臣の交付決定があって初めて請求権が生じる。② 摂津市の場合、厚生大臣の交付決定がないので請求権がないとして手続き上の理由だけで、いわゆる「門前払い」、同様に摂津市の訴えを退けた。そこで同市は「法解釈に誤りがある」として東京高裁に控訴していた。

控訴審における東京高裁の判決では、まず①保育所の設置費の負担割合を定めた児童福祉法52条について「負担金の交付は国の義務とされ、市町村が保育所設置のため現実に支出した額の法定の割合（1/2）により交付額を定めることとするものであった」とし、「抽象的負担義務」とした第一審よりは前進した。② 交付金の手続き的な面においては、国が負担金を交付する場合は国庫負担の対象になるかどうか、また算定基礎などを確定する手続きが必要であり、その手続きを定めた補助金等適正化法に基づくものとし、「国の負担金交付については、適正を期するため各省庁に交付申請がなされることが必要であり、交付決定によって初めて具体的請求権が生じる。しかるに本件では、事前協議はあっても補助金等適正化法上の具体的申請はなく摂津市に請求権はない」とし市側の請求を退けた。しかしそのうえで、「交付決定は行政処分であり不服のある場合は抗告訴訟の方法で司法審査を求めるべき」とし、こうした訴訟では抗告訴訟の道が開かれていることを示唆した。③、また控訴審で摂津市は、予備的請求として④ 国庫交付金の事前協議、内示制は厚生大臣の違法な公権力の行使であり、⑤ 厚生大臣、大阪府が

交付申請にあたり摂津市を差別扱いした、とし国家賠償法による損害賠償を求めたが、「交付金についての事前協議などは厚生大臣がことさら強要したものではないし、同市に対して差別的取り扱いをした形跡もない。したがって事前協議や交付申請について国側に摂津市の正当な権利行使をさまたげた違法はなく請求には理由がない」と退けた。④ 判決ではさらに「多くの自治体が超過負担で財政上苦境にあり、国と自治体との費用負担について自治体に大きな不満がある。摂津市は超過負担の顕著な事例であり、その是正を求めた同市の意図は理解出来る」と自治体に同情を示した。

摂津訴訟は控訴審で棄却となり、摂津市側の敗訴に終わった。国の行政処分に対し不服申立を行い、補助金決定の取り消し訴訟に持ち込むなどの別の提訴形態であれば別の判断も可能であったことを判決は示唆している。

本訴訟は次の点に特色を見出せる。まず第1は、地方自治体が国を相手どっておこなった最初の訴訟であること。第2は、いわゆる公法上の当事者訴訟の新しいタイプとしての問題提起であるということ。第3は、保育行政の問題を通じて、住民運動を背景に国と地方公共団体の関係、地方自治のあり方を問うた訴訟であったということである。

さらにこの摂津市の訴えは多くの自治体の共感を呼ぶとともに、国の中央集権体制の骨組みともいえる補助金行政の是正を多少とも前進できたということである。保育所の超過負担についていえば、訴訟がおこ

された昭和48年度から、それまでの「定額打ち切り制度」に代って国が保育所の規模や地域差を考慮して負担金をはじき出し、その建築費の $\frac{1}{2}$ を補助するという「定率方式」に切りかえられたとともに、標準仕様が定められ、建築単価も毎年引きあげられている。このように摂津訴訟の果たした役割は大きく評価されなければならない。

しかし超過負担問題は解決したわけではない。算定基準と現実の建設価格の差、土地取得に伴って生ずる超過負担、さらには管理運営費における格差などまだまだ解決しなければならない点が残っている。また補助金制度については超過負担以上の問題をかかえており、この補助金制度の改革が進められねばならない。

井上摂津市長は「訴訟を提起したことによって国庫負担金の定額打ち切り制度の廃止、基準面積、基準単価の改善など保育所行政の姿勢を転換させたことや、国の誤った行政に対し、地方自治体として訴訟という方法で争うという先例をつくるなど一定の成果を挙げ、実質勝訴と評価している」として上告はしなかった。

■ 空きかん規制条例

1 背景

観光地に散乱する空きかんは、訪れる人をして眉をしかめさせるものである。しかし、高度成長期をつうじて国民の間に根深く浸透した大量消費・使い捨ての思想は、単に教育・キャンペーンの掛け声のみによって払拭されるものではなく、空きかんの“ポイ捨て”も依然あとを断たない。

数々の名所・旧跡を抱え、四季をつうじ

て3,800万人にのぼる観光客を受け入れている古都・京都市では、このたび京都市空きかん条例専門委員会（委員長・谷口知平 竜谷大学教授）の中間報告を受けて空きかん規制の条例づくりに入った。

市が条例制定に取り組むきっかけを作ったのは、清掃ボランティアとして立ち上がった老人たちである。

昭和49年、嵯峨菊老人クラブは「古都の面影をとどめる美しい嵯峨野を孫たちに残してやりたい」（池見孝治会長）との気持ちから、落柿舎、二尊院、大覚寺といった有名な観光コースの清掃を開始した。又、社寺の住職、商店主、サラリーマンからなる「美しい嵯峨野を守る会」（昭和50年10月発足、事務局長・長尾憲彰 寂光寺住職）もこの活動に合流し、約40カ所に竹製くずかごの設置、軽トラックの寄付を行った。

だが、拾っても拾っても減らないごみの山を前にして、52年4月には京都市会の各会派へ空きかん対策を求める公開質問状が出されるに至った。

市会側はこれを取り上げ、53年4月には「観光地等ごみ処理対策協議会」を発足させ、昨年3月「後処理の困難さを考慮せず非回収体制をとったメーカーや流通機構に大きな責任があり、何らかの法的規制が必要」との答申をまとめた。

そして市は、この内容の具体化を目指して、11月「京都市散乱ごみ対策協議会」（会長・庄司光京都大学名誉教授）を発足し、この中で法律、経済などの専門家13人を中心とする空きかん条例専門委員会をつくり検討を重ねてきた。

2 京都市空きかん条例専門委員会中間報告

専門委員会中間報告による「京都市飲料容器等の散乱防止および再資源化促進に関する条例」は、空きかんや空きびんの内、ビールビンなどを除いて現在回収ルートに乗っていないものを「対象容器」（市長指定）とし、メーカー側に回収を義務づけるとともに、これを廃棄物として処理することを禁じ、かつ再資源化を求めるものである。

この条例の特色の一つは、米国・オレゴン州が範とされる「デポジット制度」（返却保証金上乘せ制）の導入にあり、米国では空きかんを対象にかなりの州で実施されている。

現在、ビールや清酒 1.8リットルビンは、一定の金額を上乘せして、販売・回収の際払い戻す「生びん循環制度」がとられているが、デポジット制度はこれとほぼ同様の制度といえる。

しかし、条例案では、カンやビンの所有権をめぐるトラブル防止の意味から、上乘せ分を保証金とするのではなく「預り金」としている。又、預り金はカンの大小にかかわらず一定とし、自動販売機についても回収義務を負わせるものである。

条例は、この方法によって、容器製造・飲料水メーカーにそれぞれ容器の回収と再資源化を義務づけ、小売店など販売業者には共同して回収の義務を課する。

さらに、こうした内容を実効あるものとするため、市長には指導、勧告、措置命令権を与え、違反した場合、地方自治法の範囲で罰則を科すものとしている。又、市民

や観光客のポイ捨てに対して、市長は廃棄物処理法に基づいて告発する。と非常に厳しいものである。

こうした条例規制の今一つの狙いは、空きかん・びんの再資化とゴミ処理費の節約である。「アルミかんを原料から作る時、大量の電力を消費するが、再生する場合の電力は、その27分の1で済む」（55.8.12神戸）とも言われるし、又、焼却炉の建設と埋め立て地の確保に悩む自治体にとって処理費の節約は大きな課題である。

3 今後の課題

しかし、条例制定にあたっては、けっして罰則規定のみによって解決されない多くの課題がある。

法律論争としては、空きかん類は「産業廃棄物」ではなく、家庭ごみと同様「一般廃棄物」であり、収集の責任は自治体にあるとされていることから、こうした一般廃棄物に対する条例規制の有効性、そして全国的流通市場にある商品の特定地域における条例による規制の有効性といった課題が残されている。又、実施面においては「引き取った容器が毎日回収されればいいが、4日も5日も管理するとなれば、そのスペースがない。」（京都府小売酒販組合連合会・吉川慶一会長）のみならず、「京都市で販売するものについてだけ適用されるため、証紙をはるなどの手間もいる。このほか①回収システムの確立②自動販売機の場合はリースや、場所を貸しているだけの場合もあり、これらはどうするのか③メーカー側のコスト高の理由にならないか」（55.8.16読売）、さらに、大量に仕入れる飲食店などでは京都域外から購入する恐れもあ

り、購入時点で割高となる市内購入業者にとっては死活問題ともなりかねないなど、メーカー、小売店の戸惑いも大きい。

空きかん回収条例は48年、東京都町田市がいち早く制定したが「条例に認められる範囲のペナルティをもってしては、罰則による強制力を期待することは困難である。むしろ、企業の良識を信じ、互いにごみ処理当事者であることの自覚の上に協調して空きかんの回収処理にあたりたい。」(ジュリスト№ 571, 荒井論文)との主旨から罰則規定がなく、メーカーに対してほとんど力にならない状態にある。

又、神戸市でも同年、六甲山の空きかん公害が問題となり、企業責任の検討が行われたが、自治体が単独で法的規制をするのは困難との考えから、「空きかん回収協定」そして、国・県・市の補助金とメーカーなど130社に分担金を出してもらい六甲山美化協力を結成し、ごみ回収やキャンペーンを行う「六甲方式」に落ち着いている。

今回の京都市の条例案は「①罰則がなければ実効性がない②京都市はほぼ市域全体が観光地であり、六甲方式のように特定の地域だけを企業負担で清掃できない、とする結論に達し、米国のデポジット制度を取り入れた。」(55. 8. 4 朝日)ものであるが、売りっ放し、飲みっ放し、捨てっ放しの“三放主義”にある空きかん公害への対応の“キメ手”となるか否か、今後のツメいにかかっている。

残された課題が多いとはいえ、メーカーの猛反対にあいながらも、合成洗剤の使用を規制し、業界の潮流をも変えつつある「琵琶湖条例」の先例とともに、自治体条

例制定権の拡充に寄与するところ大である。

■ 国鉄新駅建設と自治体負担

国鉄の駅舎建設費を地方公共団体が負担するのは、地方財政再建特別措置法(以下、「地財再建法」と略称する。)に違反すると判決が、6月10日東京地裁で言い渡された。この事件は、単に、国鉄の請願駅建設費用の地方公共団体負担の問題だけでなく、たとえば、国立医大誘致に伴う地元の用地提供をめぐる問題など、国等と地方公共団体との間の、財政上の責任範囲について、大きな問題を提起したといえるだろう。

事件の概要を簡単に示すと、国鉄新横須賀線の建設にあたり、「品川区南部に新駅を設置してほしい」との地元要望を受けた国鉄は、駅舎等の建設費と用地費の地元負担を条件に、駅新設を決定した。これを受けて、東京都品川区では、建設費16億7千万円のうち、14億6千万円を区費から支出して「品川公共施設建設基金」として積み立て、残りは東京都の助成等によることとした。そして、地財再建法への抵触を考慮して直接には、「西大井駅設置促進期成同盟」に支払う形式にして、区議会の議決を得て、昭和53年度1億円、昭和54年度3億円など基金を積み立てた。これに対し、品川区の住民11人が「基金からの支出は未だなされていないが、その支出は相当の確実さをもって予測され、地財再建法24条2項(「地方公共団体は当分の間、国、又は国鉄、日本住宅公団などの公社等に対し、寄附金、負担金などの支出をしてはならな

い。])に違反する違法なものであり、かつまた同項の禁止する寄附金等の支出先が、直接的であるか、あるいは、期成同盟などを經由した間接的なものであるかは、問うところではない。」と主張し、住民監査請求を経たうえで品川区長を相手どり、公金の支出の差止めを求めて住民訴訟を提起した。品川区側は、①地財再建法は制定後25年を経て、財政環境も変化していることなどから、すでに合理的根拠が消失している。②基金は新駅建設費と限定しておらず訴えの対象外。③新駅は公益上必要。④駅舎建設費は、直接国鉄に支出されるものではない。⑤地財再建法は、任意に行う寄附を禁止してはいない、などと反論していた。

東京地裁の判決では、「地財再建法24条2項は、地方公共団体の国等に対する寄附金等について、同項但書に当たる場合を除き、強制的なものであると任意的なものであるとを問わず、また、それが当該地方公共団体にとって必要ない利益であると否とにかかわらず、すべてこれを禁止しているものというべきである。また、地方公共団体が寄附金等を支出する直接の相手方が形式的に国等ではなく、何らかの經由組織を通じて間接的に支出する場合であっても、その經由組織の実態等に照らし実質的にみて国等に対して直接支出する場合と同一で、ひきょう法の禁止を潜り抜けるための手段にすぎないと認められるような場合も、同項に定める規制の対象となるものと解するのが相当である。……本件の場合、実質的にみれば、品川区が直接国鉄に対してその公金を寄附し、あるいはその公金

により取得した用地を寄附する場合と何ら異なることはないのであり、かかる寄附がまさに地財再建法24条2項によって禁止されることは明らかである。そうすると、本件における新駅設置自体の当否はともかく、その費用に充てるために品川区が本件のような方法によって行う公金の支出は、同項本文に違反するものであるといわざるをえない。」と住民側の全面勝訴となった。

この判決の問題点について、「(1)民間に対しては寄附又は補助金が許されるのに、何故公社等については禁止されるのか。現実には地方公共団体は、赤字の民間運送事業者(路線バス事業者)に対して補助金を支出し、私鉄の高架化事業に対しても補助金を支出している。(2)国又は公社等の事業の中には、受益者負担になじむものとなじまないものがあるが、前者について、受益者の範囲が地域的に特定できる場合に、受益者の負担を地方公共団体が肩代りするという趣旨の地元負担があってもよいのではないか。」と指摘されている。「地方自治職員研修」(昭和55年8月号 准井論文)、また、朝日新聞6月12日付社説では、「地方自治体と国鉄、住宅公園などの間には、現実に広い協力関係が定着しつつある。たがいの財政事情を踏まえながら、住民、利用者への便宜をはかっていくためには、場合によっては費用を分担しあうことも避けられない。こんどの判決が確立していけば、地方公共団体と国鉄などの協力は、厚い壁にぶつかりかねない懸念もある。」と法と現実との間にずれがあるとしている。

こうした判決批判に対して、(1)国鉄の駅の建設はあくまで国鉄の仕事であり、当然

に国鉄の負担で実施されるべきものである。(2)国鉄の赤字と住民の要望を両立させることは国自身が考えるべきことである。(3)住民に利便があるからといって、他の団体が支出すべき経費を地方自治体が負担すべき筋合のものではない。(4)国と地方との間の財政秩序の維持は徹底的に守られなければならない。として、判決の論旨に賛成する論調も見られる。

このように判決の評価をめぐって、二つの見解が対立しているが、次のような点が改めて検討されねばならないであろう。一つは、地財再建法24条2項の立法趣旨をどう考えるのか、また、国鉄への寄付が判決のいうとおり違法だとして、合法的に寄附を行いうる方途があるのか。二つには、国鉄と都市側の現実の折衝過程、つまり、駅前広場整備事業や自転車置場設置事業などをめぐる費用の負担区分についての折衝過程をどのように評価するのか、さらには、地方ローカル線など、赤字路線について、誰が、どのように費用を負担するのかなどである。

第一の点については、判決が述べるように、地財再建法24条2項の立法趣旨は国等と地方公共団体間の経費負担区分を明確にし、地方財政秩序を確立することにあるのであり、その意義は、現在でも失われていないというべきであろう。また、国又は公社等に対して寄附することは、全面的には禁止されておらず、一定の場合には、自治大臣の承認を得て行うことが認められている。一定の場合とは、地財再建法24条但書及び同法施行令12条の2に掲げる事由がある場合である。この事件の場合、品川区

は自治大臣の承認手続はとっていなかったが、地財再建法施行令12条の2第5号に該当するものと考えられ、適法な手続を踏むことは可能だったのであろう。

つぎに、朝日新聞が指摘するような、国鉄と自治体との間に円滑な協力関係が形成されつつあるのだろうか。自治体側は直接に住民からの要求を受けるだけに、国鉄との交渉ではより困難な立場におかれ、一定の譲歩を余儀なくされる場合が多いといわれる。仮に、国鉄に対する寄附等が、そのような譲歩の結果であるような場合には、東京地裁判決の立場の方が譲歩に歯止めをかける意味からも是認されるべきだろう。

いずれにしても、この判決を契機に、国鉄等と地方自治体の協力関係や負担区分のあり方、妥当な手続などについて論議が高まることが望まれる。

1 あなたの会では、どのような動機で自治会を結成されましたか。

	件	%
つぎの中から最も近いと思われるものを2つ選んでください。		
(1) 市県などのお知らせを住民に知らせるため	253	23.8
(2) 各種地域要望のとりまとめや要求のため	272	25.5
(3) 防火・防犯・防災など、住民の生活を守る活動を推進するため	467	43.8
(4) 薬剤の散布、薬品の配布など地域の保健衛生を高めるため	209	19.6
(5) 各種募金や寄附のとりまとめのため	144	13.5
(6) 隣り近所との親睦、助けあいのため	396	37.2
(7) 住宅など建物を維持管理するため	90	8.5
(8) 地域の財産等を管理するため	28	2.6
(9) 戦前の町内会や部落会を継承している。	147	13.8
	NA	34/ 3.2
	計 2,040	

2 あなたが、自治会の活動として、是非やらなければならないとお考えの活動は次のうちどれですか。(3つ以内でお答えください。)

	件	%	件	%
(1) 防火・防犯・防災活動	763	71.6	(2) 薬剤散布	315/29.6
(3) ゴミのマナーの徹底、不法投棄防止	723	67.9	(4) 慶弔の世話	181/17.0
(5) 体育、レクリエーション	212	19.9	(6) 交通安全対策	204/19.2
(7) 募 金 等	173	16.2		
(8) 地域福祉、地域医療等	298	28.0		
(9) 地域内のもめごとに関する調整	142	13.3	NA	11/ 1.0
			計 3,022	

3 自治会は地域の福祉のためいろいろ貢献していると思いますが、一般の地域住民や、行政当局から正当に評価されていると思いますか。(1つ選んでください。)

	件	%
(1) 他の組織にくらべて、自治会は実績のわりには正当に評価されていない。	267	25.1
(2) 実績程度には評価されている。	491	46.1
(3) 実績以上に十分評価されている。	71	6.7
(4) どちらともいえない。	214	20.1
	NA	21/ 2.0
	計 1,064	

- 4 自治会は行政に協力し、地域福祉に貢献しているから、福祉団体として公認（各種協議会や審議会等への推せん母体として認めるなど、会の存在を重視すること。）すべきだという意見がありますが、あなたはどう思いますか。（1つ選んでください。）

	件	%
(1) 自治会の果している重要な役割を認めて是非とも公認すべきだ。	280	26.3
(2) 公認しても弊害があるとは思わない。	286	26.9
(3) 公認するようなことになれば、戦前の町内会のように行政の下請機関となり、民主的な組織の性格が失なわれるので危険である。	200	18.8
(4) よくわからない。	219	20.6
(5) その他	38	3.6
	NA	42/ 3.9
	計 1,065	

- 5 自治会は町、丁単位で組織されるほか、区全体にわたる連合組織のある区もありますが、そのような連合組織についてどう思いますか。（1つ選んでください。）

	件	%
(1) 連合会を結成すれば、単位組織の自主性が損なわれ、上意下達になってしまうおそれがあり、連合組織は必要ないと思う。	108	10.2
(2) 連合会があれば対外交渉や、単位自治会では実施しにくい事業が実施でき、また他の組織との情報交換が出来るなどメリットが多く連合組織は必要だと思う。	358	33.6
(3) 連合組織は必要であるが、単位自治会の自主性を尊重し協議会方式にするのがよい。	523	49.2
(4) よくわからない。	54	5.1
	NA	21/ 2.0
	計 1,064	

- 6 あなたの会では、次のような会・組織とどのような関係がありますか。1)～3)より該当する欄に1つ○を入れてください。また、4)（太線で囲んである部分）については該当するもののみ○を入れて下さい。

組織名	関係	1) 自治会の下部組織である。	2) 自治会とは別の組織であるが、活動面で関係がある。	3) 自治会とは組織上も活動面でも、全然関係ない。			4) 自治会から活動補助金を出している。		
				NA	計		NA	計	
老人クラブ		件 % 83/13.7	83/13.7	83/ 13.7	359/ 59.0	608	273/ 25.7	790/ 74.3	1,063
子ども会		173/16.6	287/27.5	194/ 18.6	388/ 37.2	1,042	375/ 35.3	687/ 64.7	1,063
青年団		23/ 2.2	65/ 6.1	289/ 27.2	687/ 64.0	1,064	41/ 3.9	1,022/ 96.1	1,063
婦人会		70/ 6.6	341/32.3	250/ 23.7	394/ 37.3	1,055	154/ 14.5	905/ 85.5	1,059
消防団 消防協 会		107/10.3	441/42.5	133/ 12.8	356/ 34.3	1,037	351/ 33.1	711/ 66.9	1,062
趣味の スポーツ 団体		45/ 4.3	97/ 9.2	295/ 27.9	621/ 58.7	1,058	78/ 7.4	983/ 92.6	1,061
連合自治会			326/31.5	107/ 10.3	600/ 57.9	1,036	220/ 20.7	842/ 79.3	1,062
公園・老人 いこいの 家管理会		55/ 5.2	243/23.1	224/ 21.3	529/ 50.3	1,051	82/ 7.7	979/ 92.3	1,061
P・T・A		17/ 1.6	174/16.4	351/ 33.1	519/ 48.9	1,061	31/ 2.9	1,032/ 97.1	1,063
政治・宗教 団体		6/ 0.6	29/ 2.7	426/ 40.1	601/ 56.6	1,062	20/ 1.9	1,041/ 98.1	1,061
商店会		5/ 0.5	82/ 7.7	352/ 33.1	624/ 58.7	1,063	8/ 0.8	1,054/ 99.2	1,062

7 あなたの自治会で、市の仕事に協力していることにどんなものがありますか。

該当するものを全部選んでください。

	件	%
(1) 環境面で、溝・河川・道路などの清掃	438	41.1
(2) 街路灯の設置、管理	513	48.2
(3) 薬剤散布	531	49.9
(4) 各種募金	618	58.0
(5) 老人いこいの家、公園などの管理運営	212	19.9
(6) 広報紙の配布	541	50.8
(7) 交通安全対策	270	25.4
(8) ゴミのマナーの徹底、不法投棄防止運動	687	64.5
(9) 献血等の地域医療、地域福祉活動	179	16.8

NA 18/ 1.7

計 4,007

8 あなたの自治会では、どのような活動に自治会の経費を最も多く支出されていますか。(3つ以内で選んで下さい。)

	件	%		件	%
(1) 防火・防犯・防災活動	567	53.2	(2) 慶 弔	326	30.6
(3) 体育, レクリエーション	356	33.4			
(4) 地域施設(集会所, 公園, いこいの家等)の維持, 管理				204	19.2
(5) 交通安全対策	61	5.7	(6) 募 金 等	508	47.7
(7) 地域団体(こども会, 青年会, 老人クラブ)の育成				392	36.8
(8) 地域医療, 地域福祉	110	10.3	(9) 会 報 等	157	14.7
	NA	43/4.0		計	2,724

9 自治組織活動をやっていかれるうえで、市に特に力を入れてほしいと思われるのは次のどれですか。(2つ選んでください。)

	件	%
(1) 地域集会所の建設助成をしてほしい。	301	28.3
(2) 役員等の研修会(住民自治組織指導者のつどい, コミュニティ大学等の)を開いてほしい。	121	11.4
(3) 市政に関する情報の提供をしてほしい。	236	22.2
(4) 市役所, 区役所, 保健所から積極的な接触をしてほしい。	283	26.6
(5) 自治会の事例集を発行するなど, 他の住民自治組織の情報がほしい。	172	16.2
(6) 自治会活動や, いろいろな行事に関して, 相談・指導してくれる相談員を配置してほしい。	111	10.4
(7) 自治会への運営補助をしてほしい。	363	34.1
(8) 自治会活動中のケガに対する保険制度を市で設けてほしい。	225	21.1
(9) そ の 他 ()	39	3.7
	NA	84/ 7.9
	計	1,935

10 神戸市では、自治会活動の振興のため次のような事業を行なっていますがご存知ですか。知っておられるものに○を入れてください。

- | | |
|-----------------|---------------------|
| (1) 自治組織指導者のつどい | (2) 自治会指導者と市長との懇談会 |
| (3) コミュニティ大学 | (4) コミュニティ相談コーナーの運営 |
| (5) 資料版「こうべ」の発行 | (6) 地域集会所建設助成 |

11 それでは10番の質問で(1), (2)について知っているとお答えした人におたずねします。

該当するものに○を入れてください。

- (1) 参加したことがない。
- (2) 参加したことがあるが、行政当局の企画したものであり、住民組織にはあまり有益なものではない。
- (3) 参加したことがあるが、有益であった。
- (4) この種の集会は住民組織が企画して開き、行政当局はそれに助言援助するかたちで参加するのがよい。
- (5) このような会を行政側で企画してもっと数多くやるべきだ。

12 自治会からよく研究会、研修会を開催してほしいとの声がありますが、あなたの会ではどのようにお考えですか。

- (1) ぜひ開催してほしい。
- (2) 開催することもよい。
- (3) 開催する必要はない。

13 それでは研究会、研修会を開くとすれば、どのようなテーマがよいと思われますか。

(3つ以内で教えてください。)

- | | |
|-----------------|-------------------|
| (1) 交通安全 | (2) 防火・防犯・防災 |
| (3) 消費生活 | (4) 環境問題(公害、清掃など) |
| (5) 市政のとりくみや事業 | (6) 余暇活動 |
| (7) 自治組織の運営について | (8) 自治会活動の事例研究 |
| (9) その他() | |

14 あなたの会の事業や運営について、他の組織にくらべて、独創的と思われる事業には、どのようなものがありますか。何でも結構です。できるだけ詳しくお知らせ下さい。

.....

.....

.....

.....

.....

ご協力ありがとうございました。

代表者の職業

項目	会社員 公務員	自営業	会 社 員 役	自由業 宗教家	農林業	無 職	主 婦	無回答
計	334 31.4	273 25.7	103 9.7	35 3.3	59 5.5	204 19.2	29 2.7	27 2.5

区域特徴（在職年数別）

項目	在職年数	全 市	1 年	2 年	3～5年	6～10年	11年以上	無回答
高 層		172	112 65.1	8 4.7	22 12.8	16 9.3	11 6.4	3 1.7
低 層		492	166 33.7	40 8.1	97 19.7	64 13.0	113 23.0	12 2.4
商 業		108	17 15.7	7 6.5	24 22.2	24 22.2	31 28.7	5 4.6
工 業		52	11 21.2	6 11.5	15 28.8	8 11.5	13 25.0	1 1.9
農 林		98	43 43.9	19 19.4	17 17.3	10 10.2	7 7.1	2 2.0
無 回 答		139	40	18	22	24	30	5
計		1,061	389 36.7	98 9.2	197 18.6	144 13.6	205 19.3	28 2.6

代表者の選出方法

項目	選出 方法	全 市	会 員 に よ る 選 挙	役 員 に よ る 選 挙	役 員 の 互 選	役 員 の 推 せん	持 ち 回	そ の 他	無回答
高 層		172	50 29.1	18 10.5	32 18.6	27 15.7	37 21.5	6 3.5	2 1.2
低 層		493	141 28.6	77 15.6	95 19.3	107 21.7	39 7.9	12 2.4	22 4.5
商 業		109	23 21.1	29 26.6	26 23.9	22 20.2	5 4.6		4 3.7
工 業		53	21 39.6	5 9.4	9 17.0	10 18.9	1 1.9	1 1.9	6 11.3
農 林		98	71 72.4	5 5.1	7 7.1	5 5.1	3 3.1	1 1.0	6 6.1

無回答	140	27	21	17	10	9	1	55
計	1,065	333 31.3	155 14.6	186 17.5	181 17.0	94 8.8	21 2.0	95 8.9

代表者の年齢（在職年数）

項目	在職年数							
	全市	1年	2年	3～5年	6～10年	11年以上	無回答	
～ 39	69	64 94.1	3 4.4				1 1.5	
40～ 49	172	115 66.9	16 9.3	30 17.4	6 3.5	3 1.7	2 1.2	
50～ 59	311	127 40.8	34 10.9	64 20.6	48 15.4	30 9.6	8 2.6	
60～ 69	282	61 21.6	29 10.3	62 22.0	45 16.0	74 26.2	11 3.9	
70～	198	15 7.6	14 7.1	35 17.6	40 20.2	91 46.0	3 1.5	
無回答	30	7	2	6	5	7	3	
計	1,061	389 36.7	98 9.2	197 18.6	144 13.6	205 19.3	28 2.6	

連合組織への加入状況（区別）

項目	加入している	加入していない	無回答
計	617	362	85

■ 規約の有無

世帯数	規 約	全 市	有	無	無 答 回
~ 50		170	113 66.5	37 21.8	20 11.8
51 ~ 100		198	153 77.3	29 14.6	16 8.1
101 ~ 200		298	227 76.2	47 15.8	24 8.1
201 ~ 300		144	115 79.9	17 11.8	12 8.3
301 ~ 500		123	90 73.2	14 11.4	19 15.4
501 ~ 700		43	35 81.4	1 2.3	7 16.3
701 ~ 1000		27	24 88.9	1 3.7	2 7.4
1001 ~ 1500		21	19 90.5		2 9.5
1501 ~		28	24 85.7	1 3.6	3 10.7
無 回 答		12	9 75.0	1 8.3	2 16.7
計		1,064	809 76.0	148 13.9	107 10.1

■ 連合組織への加入状況

設立年	項 目	加 入 している	加 入 していない	無 回 答	計
明 治・大 正・昭和20年以前		79 86.8	9 9.9	3 3.3	91
昭 和 21 年 ~ 30 年		106 70.7	31 20.7	13 8.7	150
昭 和 31 年 ~ 35 年		47 56.0	32 38.1	5 6.0	84
昭 和 36 年 ~ 40 年		78 57.8	42 31.1	15 11.1	135
昭 和 41 年 ~ 45 年		88 48.4	80 44.0	14 7.7	182
昭 和 46 年 ~ 50 年		111 56.3	74 37.6	12 6.1	197
昭 和 51 年 ~ 52 年		32 41.6	39 50.6	6 7.8	77
昭 和 53 年		9 33.3	16 59.3	2 7.4	27
昭 和 54 年 以 降		8 25.0	22 68.8	2 6.3	32
無 回 答		60 70.0	17 19.5	10 11.5	87
計		618 58.2	382 34.1	82 7.7	1,062

■ 会議の開催

予 算	役員会	総 会	その他	無 回 答	計
1万円以下	6 85.7	7 100.0			13
10,001円～ 5万円	36 78.3	36 78.3	5 10.9	3 6.5	80
50,001円～ 10万円	53 82.8	49 76.6	13 20.3	1 1.6	116
100,001円～ 20万円	117 90.0	113 86.9	27 20.8	3 2.3	260
200,001円～ 30万円	106 94.6	97 86.6	28 25.0	1 0.9	232
300,001円～ 50万円	147 97.4	142 94.0	49 32.5		338
500,001円～100万円	153 97.5	140 89.2	49 31.2	2 1.3	344
100万円以上	165 97.6	158 93.5	73 43.2		396
無 回 答	190	175	50	18	433
計	973 91.4	917 86.1	294 27.6	28 2.6	2,212

■ 決算報告の有無

予 算	していない	総会で報告	各 戸 へ 文 書 へ	無 回 答	計
1万円以下		3 42.9	3 42.9	1	7
10,001円～ 5万円	1 2.2	19 41.3	23 50.0	3	46
50,001円～ 10万円	2 3.1	21 32.8	38 59.4	3	64
100,001円～ 20万円	1 0.8	31 23.8	89 68.5	9	130
200,001円～ 30万円		28 25.0	77 68.8	7	112
300,001円～ 50万円		29 19.2	119 78.8	3	151
500,001円～100万円	1 0.6	40 25.5	109 69.4	7	157
100万円以上		41 24.3	122 72.2	6	169
無 回 答	10	70	131	18	229
計	15 1.4	282 26.5	711 66.8	57	1,065

■ 設立年と結成動機

設立年	昭和20 年以前	21～30	31～35	36～40	41～45	46～50	51～52	53年	54年 以降	計
行政情報を住民 に知らせる	27 29.7	35 23.2	19 22.6	33 24.3	35 19.2	47 23.9	21 26.9	7 25.9	6 18.8	253 23.8
要望のとりまと め	19 20.9	24 15.9	22 26.2	24 17.6	52 28.6	63 32.0	31 39.7	9 33.3	8 25.0	272 25.5
防火・防犯・防 災	24 26.4	82 54.3	47 56.0	70 51.5	83 45.6	79 40.1	26 33.3	11 40.7	11 34.4	467 43.8
薬剤散布、薬品 の配布	11 12.1	38 25.2	27 32.1	44 32.4	42 23.1	23 11.7	9 11.5	3 11.1	2 6.3	209 19.6
募 金 や 寄 附	5 5.5	32 21.2	19 22.6	23 16.9	33 18.1	17 8.6	5 6.4	1 3.7	1 3.1	144 13.5
親睦、助けあい	11 12.1	44 29.1	18 21.4	46 33.8	80 44.0	105 53.3	38 48.7	14 51.9	16 50.0	396 37.2
建物を維持管理		2 1.3	1 1.2	2 1.5	16 8.8	36 18.3	14 17.9	3 11.1	11 34.4	90 8.5
地域財産の管理	4 4.4	2 1.3	1 1.2	2 1.5		3 1.5	6 7.7		7 21.9	28 2.6
戦前の町内会を 継承	61 67.0	29 19.2	4 4.8	6 4.4	7 3.8	1 0.5	3 3.8	2 7.4		147 13.8
無 回 答	4 4.4	4 2.6	4 4.8	8 5.9	5 2.7	5 2.5		2 7.4		34 3.2
計	166	292	162	258	353	379	153	52	62	2,040

■ 活動ミニマムと設立年

設立年	防火、 防犯、 防災	薬剤 散布	ゴミマ ナーの 徹底	慶弔の 世 話	体 育 レクリエ ーション	交通安 全対策	募金等	地域福祉 地域医療	もめご との 整 調	無回答	計
昭和 20年以前	73 80.2	22 24.2	53 58.2	17 18.7	13 14.3	22 24.2	12 13.2	35 38.5	14 15.4		261
昭和 21～30年	123 81.5	51 33.8	104 68.9	30 19.9	23 15.2	26 17.2	37 24.5	38 25.2	11 7.3	1 0.7	444
昭和 31～35年	59 70.2	34 40.5	72 85.7	14 16.7	11 13.1	16 19.0	16 19.0	17 20.2	5 6.0	84 100.0	244
昭和 36～40年	91 66.9	62 45.6	95 69.9	25 18.4	21 15.4	19 14.0	29 21.3	30 22.1	15 11.0	1 0.7	388
昭和 41～45年	125 68.7	61 33.5	131 72.0	31 17.0	33 18.1	32 17.6	35 19.2	49 26.9	22 12.1	2 1.1	521
昭和 46～50年	135 68.5	41 20.8	122 61.9	33 16.8	65 33.0	35 17.8	20 10.2	58 29.4	31 15.7	4 2.0	544
昭和 51～52年	52 66.7	15 19.2	55 70.5	8 10.3	16 20.5	12 15.4	7 9.0	31 39.7	20 25.6		216
昭和53年	21 77.8	8 29.6	19 70.4	3 11.1	10 37.0	4 14.8	3 11.1	9 33.3	2 7.4		79
昭和 54年以降	20 62.5	4 12.5	23 71.9	3 9.4	10 31.3	5 15.6	2 6.3	11 34.4	8 25.0	1 3.1	87
無 回 答	64	17	49	17	10	33	12	20	14	2	238
計	763 71.6	315 29.6	723 67.9	181 17.0	212 19.9	204 19.2	173 16.2	298 28.0	142 13.3	11 1.0	3,022

自治会の公認（設立年）

設立年	昭和20 年以前	21~30	31~35	36~40	41~45	46~50	51~52	昭和53	昭和54	無回答	計
是非公認すべきだ	37 40.7	38 25.2	29 34.5	42 30.9	47 25.8	35 17.8	24 30.8	7 25.9	6 18.8	15	280 26.3
公認しても弊害はない	29 31.9	47 31.1	24 28.6	36 26.5	48 26.4	49 24.9	15 19.2	5 18.5	8 25.0	25	286 26.9
公認すれば危険である	10 11.0	33 21.9	14 16.7	21 15.4	33 18.1	41 20.8	19 24.4	4 14.8	5 15.6	20	200 18.8
よくわからない	11 12.1	24 15.9	14 16.7	27 19.9	38 20.9	52 26.4	14 17.9	9 33.3	9 28.1	21	219 20.6
その他	3 3.3	3 2.0	1 1.2	4 2.9	9 4.9	9 4.6	5 6.4	1 3.7	3 9.4		38 3.6
無回答	1 1.1	6 4.0	2 2.4	6 4.4	7 3.8	11 5.6	1 1.3	1 3.7	1 3.1	6	42 3.9
計	91 100.00	151 100.00	84 100.00	136 100.00	182 100.00	197 100.00	78 100.00	27 100.00	32 100.00	87 100.00	1,065 100.00

自治会の公認（区域特徴）

	高 住 宅 区 域	層 低 層 住 宅 区 域	商 店 の 多 い 区 域	工 場 の 多 い 区 域	農 村 ・ 山 間 区 域	無回答	計
是非公認すべきだ	33 19.2	123 24.9	38 34.9	20 37.7	31 31.6	35	280 26.3
公認しても弊害はない	36 20.9	138 28.0	36 33.0	14 26.4	35 35.7	27	286 26.9
公認すれば危険である	43 25.0	97 19.7	10 9.2	8 15.1	11 11.2	31	200 18.8
よくわからない	43 25.0	99 20.1	18 16.5	9 17.0	15 15.3	35	219 20.6
その他	11 6.4	19 3.9	3 2.8		3 3.1	2	38 3.6
無回答	6 3.5	17 3.4	4 3.7	2 3.8	3 3.1	10	42 3.9
計		172	493	109	53	98	1,065

連合組織の是非（設立年）

設立年	昭和20 年以前	21~30	31~35	36~40	41~45	46~50	51~52	昭和53 年	昭和54 年度以降	無回答	計
連合組織は必要ない	8 8.8	13 8.6	13 15.5	16 11.8	27 14.8	10 5.1	6 7.8	3 11.1	2 6.3	10	108 10.2
必要だ	40 44.0	62 41.1	27 32.1	47 34.6	46 25.3	68 34.5	20 26.0	5 18.5	8 25.0	35	358 33.6
協議会方式がよい	40 44.0	67 44.4	40 47.6	66 48.5	100 54.9	94 47.7	46 59.7	16 59.3	21 65.6	33	523 49.2
よくわからない	3 3.3	8 5.3	2 2.4	4 2.9	6 3.3	18 9.1	5 6.5	3 11.1		5	54 5.1
無回答		1 0.7	2 2.4	3 2.2	3 1.6	7 3.6			1 3.1	4	21 2.0
計	91 100.00	151 100.00	84 100.00	136 100.00	182 100.00	197 100.00	77 100.00	27 100.00	32 100.00	87 100.00	1,064 100.00

■ 経費を多く使っている活動

区域特徴	防 防 活	火 犯 災 動	慶 弔	体 育 レ ク シ ョ ン	地 域 設 施 の 維 持 管 理	交 通 安 全 対 策	募 金 等	地 団 体 育	域 成	地 域 医 療 " 福 祉	会 報 等	無 回 答	計
高 住 宅 地 域	60	51	74	40	9	55	57	10	41	11			408
	34.9	29.7	43.0	23.3	5.2	32.0	33.1	5.8	23.8	6.4			
低 住 宅 "	272	170	153	70	29	287	189	53	81	13			1,297
	55.2	34.5	31.0	14.2	5.9	58.2	34.3	10.8	16.4	2.6			
商 店 "	61	32	54	13	4	68	43	14	8	5			293
	56.0	29.4	41.3	11.9	3.7	62.4	39.4	12.8	7.3	4.6			
工 場 "	37	14	18	9	2	17	33	8	1	1			140
	69.8	26.4	34.0	17.0	3.8	32.1	62.3	15.1	1.9	1.9			
農 山 間 "	66	20	16	47	7	21	46	8	9	3			243
	67.3	20.4	16.3	48.0	7.1	21.4	46.9	8.2	9.2	3.1			
無 回 答	71	39	48	25	10	60	42	17	16	10			338
計	567	326	356	204	61	508	392	110	157	43			2,724
	53.2	30.6	33.4	19.2	5.7	47.7	36.8	10.3	14.7	4.0			

■ 経費を多く使っている活動

世帯数	防 防 活	火 犯 災 動	慶 弔	体 育 レ ク シ ョ ン	地 域 設 施 の 維 持 管 理	交 通 安 全 対 策	募 金 等	地 団 体 育	域 成	地 域 医 療 " 福 祉	会 報 等	無 回 答	計
50世帯 以下	67	84	32	32	4	79	27	8	13	18			364
	39.4	49.4	18.8	18.8	2.4	46.5	15.9	4.7	7.6	10.6			
51~ 100世帯	102	68	65	56	10	80	60	14	28	6			489
	51.5	34.3	32.8	28.3	5.1	40.4	30.3	7.1	14.1	3.0			
101~ 200 "	155	87	115	51	18	154	129	25	44	9			787
	52.0	29.2	38.6	17.1	6.0	51.7	43.3	8.4	14.8	3.0			
201~ 300 "	87	39	49	23	8	75	55	17	30	3			386
	60.4	27.1	34.0	16.0	5.6	52.1	38.2	11.8	20.8	2.1			
301~ 500 "	75	32	53	16	7	66	52	15	16	2			334
	61.0	26.0	43.1	13.0	5.7	53.7	42.3	12.2	13.0	1.6			
501~ 700 "	28	6	14	8	4	20	23	14	7	1			125
	65.1	14.0	32.6	18.6	9.3	46.5	53.5	32.6	16.3	2.3			
701~ 1,000 "	17	5	8	8		10	16	3	8	2			77
	60.7	17.9	28.6	28.6		35.7	57.1	10.7	28.6	7.1			
1,001~ 1,500 "	10	1	7	5	3	13	12	6	3				60
	47.6	4.8	33.3	23.8	14.3	61.9	57.1	28.6	14.3				
1,500~ 以上	17	1	10	3	5	9	14	7	6	2			74
	60.7	3.6	35.7	10.7	17.9	32.1	50.0	25.0	21.4	7.1			
無 回 答	9	3	3	2	2	2	4	1	2				28
計	567	326	356	204	61	508	392	110	157	43			2,724
	53.2	30.6	33.4	19.2	5.7	47.7	36.8	10.3	14.7	4.0			

表 市に力を入れてほしい施策

区域特徴	高層住宅地域		低層住宅地域		商店街	工場区域	農山間 区	無回答	計
	高層住宅地域	低層住宅地域	高層住宅地域	低層住宅地域					
地域集会所の建設助成	38 22.1	162 32.9	28 25.7	11 20.8	25 25.5	37	301 28.3		
役員等の研修会	23 13.4	57 11.6	11 10.1	5 9.4	10 10.2	15	121 11.4		
市政情報の提供	38 22.1	104 21.1	28 25.7	10 18.9	27 27.6	29	236 22.2		
行政の積極的な接触	47 27.3	141 28.6	32 29.4	12 22.6	20 20.4	31	283 26.6		
他の自治組織の情報提供	38 22.1	83 16.8	12 11.0	9 17.0	8 8.2	22	172 16.2		
自治会活動相談員の配置	17 9.9	57 11.6	9 8.3	5 9.4	7 7.1	16	111 10.4		
自治会への運営補助	50 29.1	149 30.2	38 34.9	24 45.3	59 60.2	42	363 34.1		
自治会活動保険制度の設置	42 24.4	96 19.5	26 23.9	17 32.1	18 18.4	26	225 21.1		
その他	2 1.2	25 5.1	3 2.8		5 5.1	4	39 3.7		
無回答	13 7.6	33 6.7	9 8.3	4 7.5	5 5.1	20	84 7.9		
計	308	907	196	97	184	243	1,935		

行政資料
II

市政オピニオンアンケート報告書

(地域社会と自治会活動)

昭和55年2月
神戸市市民局相談課

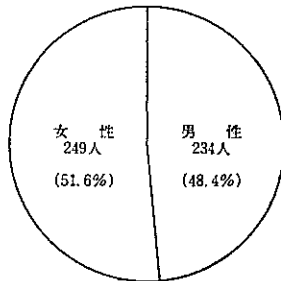
調査の概要

- 調査テーマ 地域社会と自治会活動
- 調査の趣旨 自治会活動について住民自治組織実態調査により自治会側から見た調査データはあるが、今回一般の市民は自治会や自治会活動をどのようにとらえているかを調べるため質問を設けた。
- 調査の時期 昭和53年10月
- 調査の対象 市政オピニオンレポーター 500名
- 調査の方法 郵送による配布及び回収
調査票の記入は選択式と自由記載
- 回収状況 配布数 500通 回収数 483通
回収率 96.6%

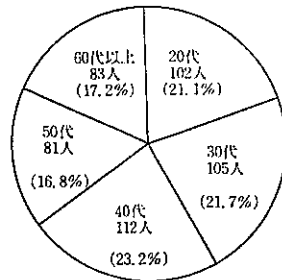
1) 区別回収状況

項目	東灘	灘	葺合	生田	兵庫	北	長田	須磨	垂水	計
配布数(通)	70	55	22	23	60	55	65	50	100	500
回収数(通)	67	55	21	23	57	51	65	49	95	483
回収率(%)	95.7	100	95.5	100	95.0	92.7	100	98.0	95.0	96.6

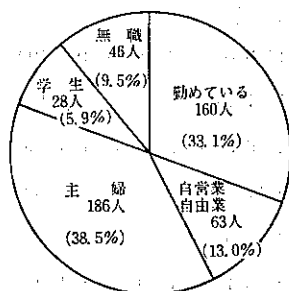
2) 性別構成



3) 年代別構成

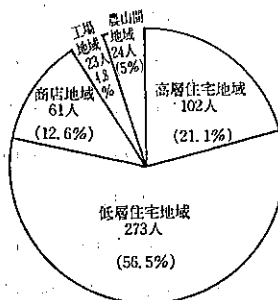


4) 職業別構成 (問18 職業)



5) 区域特徴別構成

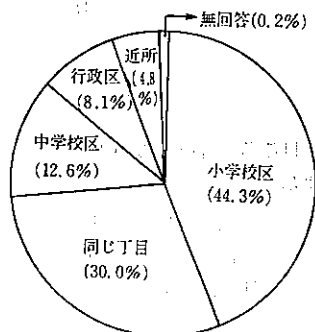
(問1 住んでいる地域の特徴)



(地域社会について)

〔地域の範囲〕……「小学校区ぐらい」が44.3%とトップ

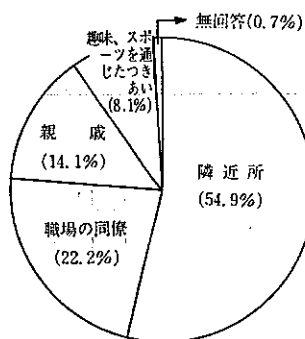
単純集計



(問2) よく地域生活とか地域活動ということばを聞きますが、「自分の地域」という場合に、あなたの家からどれくらいの範囲を思い浮かべますか。次のなかから1つあげてください。

地域生活、地域活動の範囲として、「自分の地域」といった場合「小学校区ぐらい」と答えたものが44.3%と最も多く、「同じ丁目」(30%)「中学校区ぐらい」(12.6%)とつづき、「小学校区」「同じ丁目」を合わせると74.3%となり、コミュニティの範囲として考える場合は小学校区ぐらいまでが好ましいということになる。

1) 単純集計



〔つきあいに対する意識〕……つきあいで最も大切にしたいのは隣近所(54.9%)

(問3) あなたは、職場(学校)の同僚、親戚、隣近所などのおつきあいのうち、どれを最も大切にしなければならぬとお考えですか。

「隣近所とのつきあい」を最も大切に考えるものが一番多く全体の54.9%、次に「職場(学校)の同僚とのつきあい」(22.2%)「親戚とのつきあい」(14.1%)の順になっている。

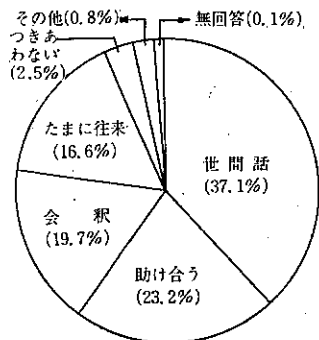
2) 職業別集計

職業	意識	職場の僚	親戚	隣近所	趣味・スポーツを通じたつきあい	無回答	計
勤めている		48(30.0)	28(17.5)	67(41.9)	14(8.8)	3(1.8)	160(100)
自営・自由業		11(17.5)	6(9.5)	41(65.1)	5(7.9)	—	63(100)
主婦		22(11.8)	28(15.1)	123(66.1)	12(6.5)	1(0.5)	186(100)
学生		20(71.4)	—	3(10.7)	5(17.9)	—	28(100)
無職		6(13.0)	6(13.0)	31(67.4)	3(6.6)	—	46(100)
全体		107(22.2)	68(14.1)	265(54.9)	39(8.1)	4(0.7)	483(100)

※ () は%

職業別にみると、学生では同僚（友人）となるものの、無職、主婦、自営業自由業の人は圧倒的に「隣近所とのつきあい」を大切にしており、また勤めている人でも「職場」（30%）より「隣近所」（41.9%）を選択している。このことは家庭地域を最も大切に考える市民が多いことを示しているといえる。

1) 単純計算

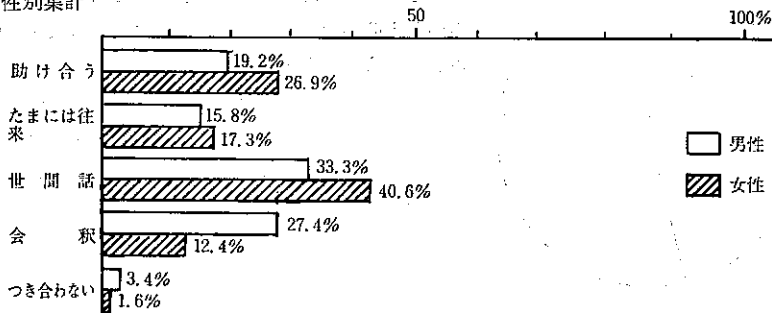


〔隣近所とのつきあいの程度〕……根強い近隣型コミュニティ

（問4）あなたは、日ごろ隣近所とどのようなおつきあいをされていますか。

「世間話」（37.1%）、「助け合う」（23.2%）、「たまに往来」（16.6%）を合わせると76.9%となり、近隣型コミュニティは地域に根強く生きているといえる。

2) 性別集計

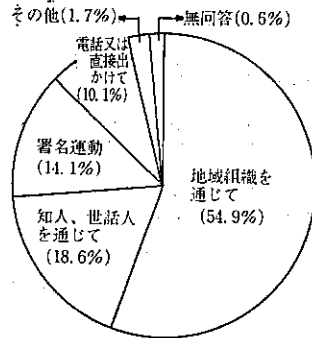


性別にみると、女性の方が圧倒的に近隣とのつき合いに対する意識が強いがこれは日常のつきあいの範囲の差からくる当然の結果といえるだろう。

また年代別にみた場合、男性では、年代が若くなるにつれ近隣への意識の程度は比較的低くなるが、女性の場合は各年代とも平均した高い意識を示している。

〔地域問題の解決方法〕……「地域組織を通じて」が過半数

単純集計



(問5) 仮に、あなたをとりまく地域で、騒音や日照問題などで解決しなければならない問題が起こったとき、どのような方法でこの問題を解決するのがよいと思われますか。

自治会や婦人会などの地域組織を通じて問題を解決するというものが全体の半数以上であり、比較的意識の低いと思われる20代(学生が多い)でも過半数が「地域組織を通じる」組に入っていることは、自治会・婦人会等の地域住民組織の活動が地域の広範囲の年代に認められていることを示している。

(自治会についての関心度)

〔自治会への加入状況〕……加入率85%強、積極的参加は4人に1人

(問6) お宅では自治会(町内会)に加入されていますか。

区域	加入状況	積極的参加	たまには参加	会費を払う程度	未加入	未組織	無回答
高層住宅地域	23(22.5)	32(31.4)	31(30.4)	6(5.9)	10(9.8)	—	
低層住宅地域	65(23.8)	81(29.7)	91(33.3)	6(2.2)	30(11.0)	—	
商店地域	13(21.3)	16(26.2)	19(31.1)	5(8.2)	7(11.5)	1(1.7)	
工場地域	2(8.7)	8(34.8)	10(43.5)	1(4.3)	2(8.7)	—	
農山間地域	8(33.3)	8(33.3)	7(29.2)	1(4.2)	—	—	
全体	111(23.0)	145(30.0)	158(32.7)	19(3.9)	39(10.1)	1(0.3)	

※()は%

全市での加入率は85.7%(52年度調査による全市加入率85%とはほぼ一致)で区域別に加入積極度をみると農山間地域(33.3%)、低層住宅地域(23.8%)、高層住宅地域(22.5%)、商店地域(21.3%)、工場地域(8.7%)の順になっている。

また加入状況は「積極的に参加」(23.0%)、「たまには参加」(30.0%)と何らかの形で自治会活動に参加している人が全体の半数以上(53.0%)になっている。また、加入はしていても会費を納める程度と答えた人も32.7%いる。

〔自治会以外の組織への加入〕……男性—防犯，老人クラブ

女性—P T A，趣味・同好サークル

〔問7〕自治会以外にも，地域には，いろいろな住民組織がありますが，あなたは現在どのような組織に加入されていますか。該当するもの全部に○を入れてください。

性別集計

性	項目	子供会	婦人会	老人クラブ	P.T.A	防犯協会	地域スポーツクラブ	趣味・同好サークル	その他	特にな	計
										い	
男	性	24 (10.3)	25 (10.8)	24 (10.3)	44 (19.0)	45 (19.4)	22 (9.5)	43 (18.5)	21 (9.1)	100 (43.1)	348 (150.0)
女	性	18 (7.3)	66 (26.7)	10 (4.0)	73 (29.6)	30 (12.1)	21 (8.5)	63 (25.5)	16 (6.5)	94 (38.1)	391 (158.3)
全	体	42 (8.8)	91 (19.0)	34 (7.1)	117 (24.4)	75 (15.7)	43 (9.0)	106 (22.1)	37 (7.7)	194 (40.5)	739 (154.3)

※()は%

「P T A」(24.4%)，「趣味サークル」(22.1%)，婦人会(19.0%)，「防犯協会」(15.7%)が多い。性別にみた場合P T A(男19.0%，女29.6%)，趣味サークル(男18.5%，女25.5%)は女性の方が加入率が高く，老人クラブ(男10.3%，女4.0%)，防犯協会(男19.4%，女12.1%)は男性の方が加入率が高い。

また全体的にみた場合男性より女性の方が，各種の住民組織への加入率が高いようである。

〔自治会に対するイメージ〕……地域のまとめ役

〔問8〕あなたは，自治会という言葉にどのようなイメージをいだかれますか。もっとも近いものを1つ選んで下さい。

職業別集計

職業	イメージ	共同体	近隣の	近代的	親しみ	機能性	古くか	創造性	封建性	その他	無回答
		を感じ	まとめ	的	み	性	く	性	性	他	
勤めている		33 (20.6)	69 (43.1)	17 (10.6)	1 (0.6)	11 (6.9)	8 (5.0)	6 (3.8)	10 (6.3)	3 (1.9)	2 (1.2)
自営・自由業		14 (22.2)	21 (33.3)	10 (16.0)	2 (3.2)	1 (1.6)	8 (12.7)	2 (3.2)	3 (4.8)	1 (1.6)	1 (1.6)
主婦		31 (16.7)	101 (54.3)	13 (7.0)	5 (2.7)	6 (3.2)	17 (9.1)	5 (2.7)	7 (3.8)	—	1 (0.5)
学生		3 (10.7)	15 (53.6)	2 (7.1)	—	—	2 (7.1)	1 (3.6)	—	4 (14.3)	1 (3.6)

無職	13 (28.3)	17 (37.0)	7 (15.2)	3 (6.5)	2 (4.3)	—	1 (2.2)	2 (4.3)	1 (2.2)	—
全体	94 (19.5)	223 (46.2)	49 (10.1)	11 (2.3)	20 (4.1)	35 (7.2)	15 (3.1)	22 (4.6)	9 (1.9)	5 (1.0)

※ () は%

「地域のまとめ役」(46.2%)、「共同体を感じる組織」(19.5%)がイメージとして一番多く、自治会に対して無関心派である20代、特に学生でも「地域のまとめ役」(53.6%)、「共同体を感じる組織」(10.7%)と答えたものが多いことは興味深い。

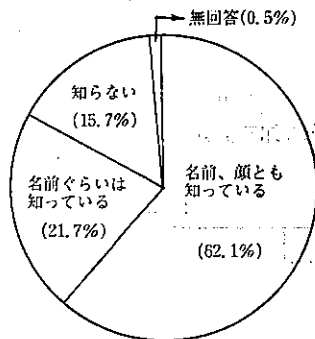
またその反面、「古くから住んでいる人たちだけの組織」(7.2%)、「封建性を感じる組織」(4.6%)など否定的イメージとしてあげたものが1割強いる。

全体でみると肯定的イメージ78.1%、否定的イメージ19.0%となっており、いわゆるよく言われる戦前の町内会のイメージからはほど遠いといえるのではなかろうか。

〔自治会長について〕……知名度の高い自治会長

(問9) あなたは、どなたが自治会長か御存知ですか。

単純集計



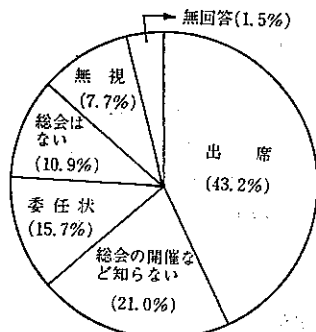
「名前、顔とも知っている」が62.1%、「名前ぐらいは知っている」は21.7%で自治会長の地域での認知度は非常に高い。

また年代別に見ると、やはり年代が高くなるにつれて、認知率が高くなっている。

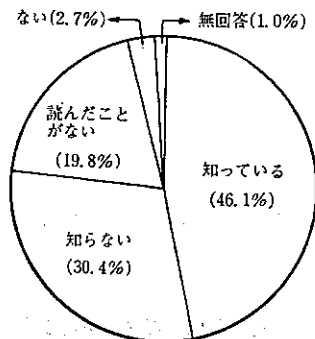
〔総会、規約に関して〕……意識の低い総会、規約

(問10・11) 総会に出席されていますか。あなたの加入されている自治会には会の規約がありますか。

総会単純集計



規約単純集計

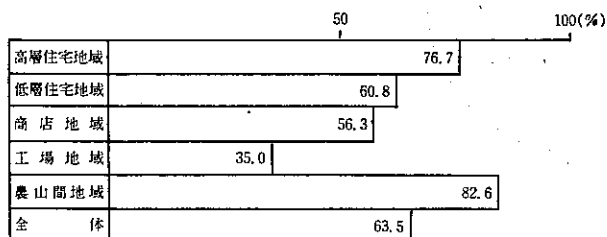


問6 (自治会への加入状況) で1/3は無関心派という結果が出ているが、具体的に総会、規約についてたずねると、「総会には出ていない」、「規約など読んだことのない」人などが半数を越えている。

〔役員を選出について〕……知っているが63.5%, 知らないが36.0%

(問12) 自治会の役員がどのように決められているか御存知ですか。

知っている人の区域別割合



役員を選出方法については、全体としては、過半数 (63.5%) の人が知っていると答えている。

区域別にみると、農山間地域 (82.6%), 高層住宅地域 (76.7%) では知っている人が圧倒的多数で、一方工場地域では、知らない人 (65.0%) の方が多いという区域特徴を表わしている。

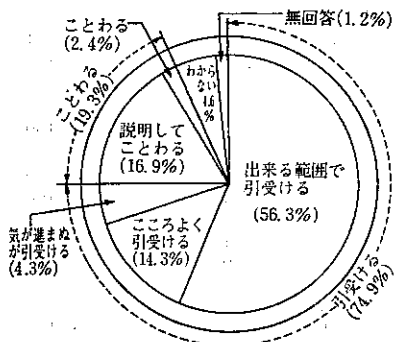
〔役員や仕事をたのまれた場合〕……協力的市民が圧倒的多数

経常的な役割としての役員をたのまれたときと、一時的な役目をたのまれたときについてどの程度の協力をしてもらえるかとたずねたが。

(問13) あなたは、自治会(町内会)より役員や会の仕事をたのまれたときどうされますか。

1) 役員をたのまれたとき

単純集計

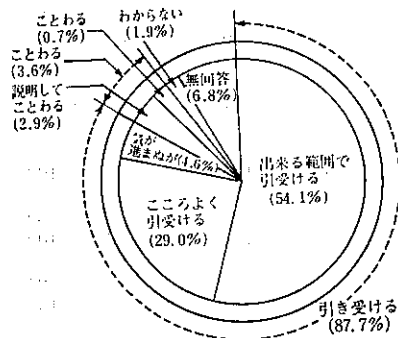


「出来る範囲で引受ける」が56.3%と半数を越え、「ころよく引受ける」が14.3%、「気がすすまぬが引受ける」を含めると75%と非常に高率を示している。

年代別に見ると年代が高くなるにつれ引受ける率も高くなっている。

2) 一時的な仕事をたのまれたとき

単純集計



「ころよく引受ける」が、29%と役員の場合と比べて2倍以上の協力度を示し、「出来る範囲で引受ける」(54.1%)等、引受けると答えたものが約85%、年代が高くなるにつれ、意識も高くなっている。学生でも60%強が引受けると答えている。

これまでの自治会代表者への調査で自治会の運営上困っていることとして「役員のなり手がない」(53.3%)、「会員の関心がうすい」(42.5%)と非常に高率な結果がでていますが、この結果から考察すると、自治会活動

に対して参加意識が低いというよりも積極的に会員への呼びかけ、PRが不足しているのではないだろうか。むしろ、各行事に際してそれぞれの役割を決め、広く参加を呼びかける努力をすれば、会員の無関心といったことももっと解決するのではなかろうか。

(自治会活動について) ……現状肯定63%

[満足度] ……現状肯定63%

(問14) あなたは、自治会活動全般について満足されていますか。

性	年代	満足している	まあまあ満足	不満	わからない	その他	無回答	計
男	20代	3 (9.7)	9 (29.0)	5 (16.1)	11 (35.5)	3 (9.7)	—	31 (100)
	30代	—	18 (46.2)	12 (30.8)	9 (23.0)	—	—	39 (100)
	40代	3 (6.7)	23 (51.1)	8 (17.8)	10 (22.2)	1 (2.2)	—	45 (100)
	50代	1 (2.9)	25 (71.3)	7 (20.0)	1 (2.9)	1 (2.9)	—	35 (100)
	60代以上	8 (14.8)	36 (66.7)	4 (7.4)	6 (11.1)	—	—	54 (100)
	小計	15 (7.4)	111 (54.4)	36 (17.6)	37 (18.1)	5 (2.5)	—	204 (100)
女	20代	2 (3.8)	26 (50.0)	9 (17.3)	13 (25.1)	1 (1.9)	1 (1.9)	52 (100)
	30代	—	29 (69.0)	5 (11.9)	7 (16.7)	1 (2.4)	—	42 (100)
	40代	5 (9.4)	32 (60.4)	7 (13.2)	8 (15.1)	1 (1.9)	—	53 (100)
	50代	7 (17.9)	22 (56.4)	4 (10.3)	3 (7.7)	3 (7.7)	—	39 (100)
	60代以上	6 (25.0)	11 (45.8)	3 (12.5)	3 (12.5)	1 (4.2)	—	24 (100)
	小計	20 (9.5)	120 (57.1)	28 (13.3)	34 (16.2)	7 (3.3)	1 (0.5)	210 (100)
	計	35 (8.5)	231 (55.8)	64 (15.5)	71 (17.1)	12 (2.9)	1 (0.2)	414 (100)

※()は%

満足(64.3%)、不満(15.5%)であり、性・年代別にみると男性では年代が高くなるにつれ満足度が高くなり、女性もこの傾向があるが、女性の場合は20代でも満足度が54%と男性の場合(39%)と比べ高いといえる。これは女性の場合は若くても地域問題と関係せざるを得ないことと関連があるからだろう。

〔今後の活動への期待〕……多い集会所利用と陳情・要望活動

自治会にとって会員の関心がどこにあるかは重大なことである。今後どのような活動が期待されているか。一方に自治会で力を入れている事業との対比であげてみた。

〔問15〕 あなたは、これからの自治会活動で、特に何に力を入れてほしいと思われますか。2つ以内で選んでください。

(1) 環境整備の面

オピニオンアンケート		％	52年度自治会長アンケート	
1	防火、防犯、防災活動	34.3	1	ゴミマナー徹底、不法投棄防止
2	ゴミマナー徹底、不法投棄防止	31.9	2	防火、防犯、防災活動
3	溝、河川、道路の清掃	26.3	3	街路灯の設置、管理
4	不用品の回収及び交換会	21.7	4	薬剤散布
5	街路灯の設置、管理	18.7	5	溝、河川、道路の清掃
6	野犬捕獲、飼犬マナーの徹底	18.7	6	ちびっこ広場、公園等の管理
7	ちびっこ広場、公園等の管理	16.8	7	不用品の回収及び交換会
8	薬剤散布	10.0	8	花壇づくり、植樹
9	花壇づくり、植樹	7.5	9	野犬捕獲、飼犬マナーの徹底

(※ 住民自治組織実態調査アンケートとの対比)

「防火・防犯・防災」(34.3%)、「ゴミ」(31.9%)、「溝・河川・道路の清掃」(26.0%)、「不用品回収」(21.7%)、「街路灯」(18.7%)、「野犬・飼犬対策」(18.7%)の順になっている。

また52年度自治会長アンケートと比べてみると、要望順位は自治会の重点活動の順位とほぼ一致しており、一般会員も環境整備の面においては現状の活動を肯定しているといえる。

(2) レクリエーション、福利厚生面で

「集会所を利用した活動」(44.2%)、「共同購入」(29.5%)、「旅行」(21.8%)「交通整理」(19.4%)、「運動会・スポーツ」(16.4%)、「盆踊り・お祭り」(13.4%)の順になっている。

52年度の自治会長へのアンケートで自治会の重点活動を調査したデータと比べてみると「盆踊り・お祭り」「ラジオ体操」「慶弔の世話」等の重点活動は今回のアンケートではランクが低く、かえって重点活動ではランクの低い「集会所を利用した各種活動」「共同購入」「旅行・施設見学」等がやってほしい活動ということ上で上位を占めている。自治会長との意識のズレがあるように思われる。

オピニオンアンケート		%	52年度自治会長アンケート	
1	集会所を利用した各種活動	44.2	1	盆踊り、お祭り
2	共同購入	29.5	2	ラジオ体操
3	旅行、施設見学	21.8	3	慶弔の世話
4	交通整理や交通安全対策	19.4	4	運動会、スポーツ
5	運動会、スポーツ	16.4	5	敬老会
6	盆踊り、お祭り	13.4	6	集会所を利用した各種活動
7	敬老会	11.7	7	旅行、施設見学
8	慶弔の世話	10.9	8	交通整理や交通安全対策
9	ラジオ体操	9.7	9	共同購入

(※ 住民自治組織実態調査アンケートとの対比)

年代別集計

年代別	項目	集会所 利用活動	旅行	慶弔	共同 購入	運動会・ スポーツ	盆踊り お祭り	敬老会	交通 整理	ラジオ 体操
20代		32 (40.0)	12 (15.0)	3 (3.7)	34 (42.5)	17 (21.3)	27 (33.7)	1 (1.3)	16 (20.0)	6 (7.5)
30代		30 (37.5)	10 (8.0)	8 (10.0)	27 (33.7)	19 (23.7)	28 (35.0)	6 (7.5)	13 (16.3)	14 (17.5)
40代		47 (48.9)	20 (20.8)	9 (9.4)	25 (26.0)	18 (18.7)	8 (8.3)	11 (11.5)	21 (21.9)	9 (9.4)
50代		31 (43.6)	21 (29.5)	15 (21.1)	27 (38.0)	6 (8.4)	3 (4.2)	12 (16.9)	12 (17.0)	6 (8.5)
60代以上		37 (48.7)	25 (32.9)	9 (11.8)	16 (21.0)	6 (7.9)	8 (10.5)	17 (22.4)	16 (21.0)	4 (5.3)

() は%

年代別にみると「集会所」「旅行」「慶弔」は年代が高くなるにつれ多く、若い世代になるにつれ、多いものは「購入」「運動会・スポーツ」「盆踊り・お祭り」等のどちらかといえばアクティブなレクリエーション項目となっている。

(3) 社会福祉，組織の面で

オピニオンアンケート		%	52年度自治会長アンケート	
1	住民生活に関する陳情、要望	39.5	1	こども会の育成
2	会報発行や回覧	26.3	2	募金の協力
3	子ども会の育成	23.3	3	会報の発行や回覧
4	研究会、研修会	22.0	4	住民生活に関する陳情、要望
5	地域内のもめごとに関する調整	18.5	5	老人クラブの育成
6	集会所の建設整備	18.0	6	集会所の建設整備
7	老人クラブの育成	15.3	7	老人いこいの家などの管理
8	募金の協力	7.0	8	研究会、研修会
9	老人いこいの家などの管理	5.5	9	地域内のもめごとに関する調整

(※ 住民自治組織実態調査アンケートとの対比)

「陳情・要望」(39.5%)，「会報発行」(26.3%)，「こども会育成」(23.3%)，「研究会・研修会」(22.0%)，「もめごとの調整」(18.5%)，「集会所の建設」(18.0%)の順になっている。

また自治会長アンケートとの対比でみると，会員は，「募金」などには関心はなく，「住民生活に関する陳情・要望」「研究会・研修会」「もめごとに関する調整」等を自治会に望んでいる。

〔無関心の理由〕……「役員や一部の人だけで活動しているから」が41.7%

(問16) 一般的に「自治会活動への参加が少ない，無関心の人が多い」という自治会長の悩みを聞きますが，あなたはこれらの原因としてどのようなことがあげられると思いますか。2つ選んでください。

1) 区域別集計

区域	理由 行事 少ない	呼びかけ 少ない	一部 の人だけ	関心 ない	余裕 ない	わずら わしい	その他
高層住宅地域	20 (19.8)	24 (23.8)	42 (41.6)	33 (32.7)	23 (22.8)	43 (42.6)	7 (6.9)
低層住宅地域	64 (23.4)	59 (21.6)	107 (39.2)	110 (40.3)	62 (22.7)	105 (38.5)	11 (4.0)
商店地域	12 (19.7)	23 (37.7)	31 (50.8)	21 (34.4)	18 (29.5)	13 (21.3)	1 (1.6)

工場地域	4 (17.4)	4 (17.4)	12 (52.2)	6 (26.1)	11 (47.8)	4 (17.4)	3 (13.0)
農山間地域	5 (20.8)	8 (33.3)	9 (37.5)	10 (41.7)	8 (33.3)	6 (25.0)	1 (4.2)
全体	105 (21.8)	118 (24.3)	201 (41.7)	180 (37.3)	122 (25.3)	171 (35.3)	23 (4.8)

※()は%

2) 自治会加入状況別集計

加入状況	理由 行 事 少ない	呼びかけ 少ない	一部の 人だけ	関 心 少ない	余裕ない	わずら わしい	その他
積 極 的 参 加	37 (33.6)	16 (14.5)	30 (27.3)	58 (52.7)	24 (21.8)	40 (36.4)	4 (3.6)
た ま に 参 加	23 (15.9)	22 (15.2)	57 (39.3)	60 (41.4)	52 (35.9)	59 (40.7)	6 (4.1)
会費を納める程度	32 (20.3)	62 (39.2)	88 (55.7)	36 (22.8)	32 (20.3)	46 (29.1)	9 (5.7)
加入していない	4 (21.1)	2 (10.5)	8 (42.1)	7 (36.8)	4 (21.1)	7 (36.8)	1 (5.3)
自治組織ない	9 (18.4)	15 (30.6)	18 (36.7)	19 (38.8)	10 (20.4)	18 (36.7)	3 (6.1)
全 体	105 (21.8)	118 (24.3)	201 (41.7)	180 (37.3)	122 (25.3)	171 (35.3)	23 (4.8)

※()は%

○全体でみると「役員や一部の人だけで活動しているから」(41.7%)、「関心をもつ人が少ないから」(37.3%)、「わずらわしいから」(35.5%)、「余裕ないから」(25.3%)、「呼びかけが少ないから」(24.5%)、「おもしろい行事がないから」(21.8%)という順となっている。

又区域別にみた場合、高層住宅地域(団地)の「わずらわしいから」(42.6%)、工場地域の「時間的に余裕がないから」(47.8%)が目立つ特徴である。

○自治会への加入状況別にみると自治会に積極的に参加している人は「関心をもつ人が少ないから」を1番の理由にあげているが、会費を払う程度、未加入など参加をしていない人は「役員や一部の人だけで活動しているから」を1番の理由にあげており、この結果からみて「広く呼びかけること」「会員の意見をとり入れていくこと」「会員・役員相互の交流」といったことが自治会における今後の問題ともいえる。

〔今後の自治会活動〕……ふえてきたレクリエーション福祉活動指向

(問17) あなたは神戸市の自治会活動は今後どのように変わっていくと思われますか。

1) 職業別集計

項目 職業	ますます活発	調整役	レクリエーション福祉活動	環境美化活動	募金等慣行事行	新しい組織が生まれる	低下してなくなる	わからない	その他	無回答
勤めている	30 (18.8)	30 (18.8)	42 (26.3)	16 (10.0)	15 (9.4)	12 (7.5)	9 (5.6)	2 (1.2)	4 (2.4)	—
自営・自由業	19 (30.2)	9 (14.3)	17 (27.0)	5 (7.8)	6 (9.5)	2 (3.2)	3 (4.8)	1 (1.6)	—	1 (1.6)
主婦	41 (22.0)	29 (15.6)	35 (18.8)	16 (8.6)	30 (16.1)	17 (9.1)	8 (4.3)	6 (3.3)	2 (1.1)	2 (1.1)
学生	4 (14.3)	3 (10.7)	3 (10.7)	2 (7.2)	6 (21.4)	6 (21.4)	4 (14.3)	—	—	—
無職	13 (28.3)	9 (19.6)	8 (17.4)	4 (8.7)	3 (6.5)	3 (6.5)	3 (6.5)	2 (4.3)	1 (2.2)	—
全体	107 (22.2)	80 (16.6)	105 (21.7)	43 (8.9)	60 (12.4)	40 (8.3)	27 (5.6)	11 (2.3)	7 (1.4)	3 (0.6)

※()は%

2) 自治会活動の満足度との関係

項目 満足度	ますます活発	調整役	レクリエーション福祉活動	環境美化活動	募金等慣行事行	新しい組織が生まれる	低下してなくなる	わからない	その他	無回答
満足している	17 (48.6)	7 (20.0)	5 (14.3)	3 (8.6)	2 (5.7)	1 (2.8)	—	—	—	—
まあまあ満足	59 (25.5)	38 (16.5)	56 (24.2)	28 (12.1)	25 (10.8)	14 (6.1)	6 (2.6)	2 (0.9)	1 (0.4)	2 (0.9)
不満	9 (14.1)	9 (14.1)	14 (21.9)	5 (7.8)	8 (12.5)	7 (10.9)	10 (15.6)	—	2 (3.1)	—
わからない	10 (14.1)	9 (12.7)	17 (23.9)	4 (5.6)	10 (14.1)	9 (12.7)	5 (7.1)	4 (5.6)	2 (2.8)	1 (1.4)
その他	1 (8.3)	1 (8.3)	2 (16.7)	2 (16.7)	1 (8.3)	3 (25.1)	1 (8.3)	—	1 (8.3)	—
全体	107 (22.2)	80 (16.6)	105 (21.7)	43 (8.9)	60 (12.4)	40 (8.3)	27 (5.6)	11 (2.3)	7 (1.4)	3 (0.6)

※()は%

「ますます活発になる」(22.2%)、「レクリエーション福祉活動が活発」(21.7%)「地域団体の育成調整」(16.6%)、「習慣的な活動のみ」(12.4%)の順になっている。

「ますます活発になる」と答えたものを職業別にみると「自営業・自由業」「無職」「主婦」「勤めている人」「学生」の順になっている。

また、自治会活動に対する満足度別にみると、「満足している」と答えたものの50%近くは「自治会はますます活発になる」と考えており、それに対して「不満である」等と答えたものは、「レクリエーション、福祉活動が活発になる」と考えており、これは逆にそういう活動への要望とも受けとれるのではないだろうか。

(自由意見)

(問19) これからの自治会のあり方等何かご意見がありましたら自由にお書きください

(1)	自治会組織について	10
	自治会は日常生活を守るための組織	1
	自治会は、社会生活マナーの教育機関	2
	自治会組織は絶対必要	3
	自治会はない方がよい	2
	自治会がほしい	2
(2)	自治会に対するイメージ	34
	一部の人だけの活動になっている	9
	特定団体のイデオロギー、政治色が目立つ	9
	封建的なもの、わずらわしいというイメージ	3
	伝統やならわしによる運営等で魅力がない	5
	自治会があるのか、どのような活動をしているのか知らない	6
	町内会的イメージの払拭を、他	2
(3)	自治会活動について	20
	役員だけの自治会にならないよう	1
	個人に対する負担が重くならないように	2
	自治会活動には、上下の身分関係は不要	1

	活動のマナー化が目立つ	7
	活動に満足している	2
	その他	3
	自治会に強制力を	2
	人が集まらない	2
(4)	会員への意識啓発について	43
	会の情報提供, 広報活動の充実を	20
	自治意識の涵養を	9
	自治会から積極的な参加呼びかけを	6
	強制的な参加でなく, 会員の自発的意志に基づく参加を	8
(5)	指導者について	53
	若い人が参加し, 自治会に新しい息吹きを	11
	リーダーシップの発揮を	10
	自治会役員はもっと勉強すべき	6
	役員経験は出来るだけ多くの人に	8
	地域リーダーの発掘, 養成を	4
	役員選出は民主的な方法で	3
	役員の権力集中化が目立つ	3
	役員の後継者がいない, 気苦労が多い	5
	役員手当が必要, 市長委嘱を, 他	3
(6)	今後の自治会組織について	35
	時代に即応した自治会組織への変革を	6
	会員の意見が反映されるような開かれた組織に	18
	自治会の意義や活動目的等の再検討, 再認識を	9
	下位上達の組織に	1
	自治会の将来は暗い	1

(7)	今後の自治会活動について	57
	生活に密着した活動を無理のない形で	7
	地域と行政のパイプ役を	3
	他の地域組織との交流、連携を	5
	コミュニティ（地域社会）づくりを	3
	環境整備，地域福祉等のまちづくり活動を	6
	地域問題の解決は自治会中心で	3
	気軽に参加できる行事を	8
	気軽に話しあえる場を	7
	レクリエーション主導型ではなく，共同作業を通じての親睦を	1
	活発な活動に期待したい	4
	地域サークル，グループ活動の推進を	10
(8)	行政と自治会活動について	102
	行政側の節度ある接触を	3
	もっと積極的な接触を	3
	各種団体や官公庁が利用して困る	1
	自治会は自ら必要として作り出すもので，市が手を出すものではない	8
	自治会運営等についての指導，助言を	7
	自治会活動に助成を	14
	集会所の建設を	12
	自治会活動保険制度を	2
	活動機材の貸出し等を	2
	自治会のあり方等についての地域集會を	5
	自治会活動の手引きの作成を	6
	研修会等の開催を	7
	地域担当制，コミュニティオルガナイザーの派遣を	5

自治会施策の策定, リーダー養成を	2
他の自治会との交流, 活動の紹介を	10
対話集会の充実を	8
自治会結成の呼びかけを市で	2
行政側で自治会区域の再編成を	3
隣組制度の復活を	2
計	354(件)

(問20) コミュニティ(地域社会)づくりに対する施策として、特に市に対して要望、ご意見がありましたらお書きください。

コミュニティ形成のための長期施策の策定を	1
コミュニティ計画のための学識者等の提言を	2
地域社会づくりに住民の参画を	4
コミュニティ形成のための条件整備を	2
文化, 体育施設等の建設を	34
公園, 広場等の都市施設の整備を	7
学校施設等の開放を	3
公共施設の住民管理を通じてのコミュニティづくりを	1
生活環境の整備を	4
グループ, サークル等の機能団体の育成を	5
ボランティア活動のできる場の提供を	2
モデル地区, 組織の指定を	3
住民の目が地域社会に向けられるような意識啓発を	8
ふるさと意識の涵養を	2
社会教育(生涯教育)活動の充実を	5
リーダーの発掘及び養成を	7
コミュニティ活動情報の提供を	1
高齢者の人材活用を	4

地域別の対話を	3
・ 気軽に参加できるプログラムの提供を	1
・ 行政の主体制を確保しながら施策づくりを	1
・ 地域的な施策の偏りを是正	3
・ 子どもを通じての活動によるコミュニティづくりを	7
・ グループ、サークル活動を通じてのコミュニティづくりを	2
・ 運動会等、地域の催しを通じてのコミュニティづくりを	3
・ 婦人中心のコミュニティづくりを	2
・ ○○の日を設定し、全市で取組みを	1
・ 区民運動などの展開を	3
・ 区民会議を通じてのコミュニティづくりを	2
・ その他	2
計	125(件)

新刊紹介

学際的研究論 行政事務再配分の理論と現状 自治体の企業経営 行政PR—その変遷と展望— 都市空間の回復

■ 学際的研究論

本書は、著者である足立忠夫北九州大学教授が、『行政と平均的市民』（日本評論社1975年）、『現代の公共問題と市民』（ぎょうせい1978年）、『職業としての公務員』（公務職員研修協会1978年）など、一連の労作をつうじて、追求してきた“公共性”の核心に迫る著書である。

日本の社会科学、ことに、法律・政治・行政学が、どうして戦後にあっても“権威的”な体質を払拭することができなかったか。その根底には「公共性」への抜きがたい先入観がある。その原因は、1976年のOECD報告書が日本の社会学者に対して、「現実から遊離して抽象的で、各研究者個人の机上の研究に終始している」と指摘したプラグマティズム性の欠如にあることは周知のことであるが、教授はこの原因の一つとして、職業としてのディシプリンに求め、本来、servantである公務員が、何故に ruler として君臨するかの根元にまでさかのぼって説明していく。副題として「神学・医学・法学・建築学・行政学・政治学」がつけられているのは、専門職業集団である官僚が、統治サービスをつうじて何故に市民から超越した、非市民的存在

となりえたかを鮮明に解明するための比較論証を行うためである。

そして現代社会にみられるさまざまな非市民的现象、いいかえれば教授のいう平均的市民の感覚からの乖離はどうして発生したかを「市民的同質性の喪失」「合理的市民の観念」「予定調和自律性の信念および要求の減退」に求めている。

階級対立・支配にかわるあらゆる社会的な不平等、公的活動への献身的運動の薄さ、政府への過大な役割期待などであり、これを是正するためには、〈騒音共同体〉〈臭気共同体〉など〈公共問題共同体〉を中心とする市民運動を強く呼びかけているが、現代社会をトータルにとらえ、その方向を示していく。

そのためには、市(市民)、公(公務員)、学(学究)の三者が、学際的研究をつづける必要がある。ことに公務員がもつ専門知識に市民的検証としての〈補完的原理〉の開発・注入が当面の急務であるとする。すなわち「サービスを受領する市民の生活体験から行政を検証する」ことである。

今日までの行政学に欠落していたのは、学問へのタテマエにこだわらぬ、このような根元からの問いかけであり、また、市民的視点への位置づけである。本書はその意

味で、やや難解ではあるが、通俗的な研究論文、刊行物の多いなかにおいて、改めて現代行政学を見直す視点を提供した硬派の著書であり、教授の続編を期待すること大である。

(足立忠夫著 きょうせい刊 2,500円)

■ 行政事務再配分の理論と現状

「地方の時代」をただの掛け声に終わせないためには、中央集権的な行財政システムの改革が必要である。

このほど全国市長会がまとめた「地方の時代における都市政策に関する提言」も、こうした観点から、国・府県・市の役割の明確化、国の出先機関の整理・統合、事務の再配分、地方財源充実など行政改革の必要性を強調するものである。

行政改革、とりわけ行政事務再配分の問題は、昭和25年の神戸勧告以来、地方行財政制度の中心的課題として種々論議が繰り返されてきたところである。これら行政事務再配分をめぐる多くの論議が、地方自治の確立を前提とし、「民主的・効率的で、かつ公正な行政の実現をめざす」行政改革の理念に基づくことに異論はない。

しかし、長年の改革論議にもかかわらず、現行地方行財政制度自体、依然として地方自治の確立を妨げる多くの問題を抱えていることも又、否定できない。

80年代、時代が地方重視の方向に大きく動きつつあるとき、これまでの行政改革の論議を越えて、具体的政策化への着手が急がれている。

本書は、こうした行政事務再配分の問題を「国の政治行政および自治体の政治行政

の民主化の問題（＝権力的契機の問題）であるとともに、国と自治体および自治体相互間における国民・住民のための行政の効率的運営の確保という問題（＝技術的・機能的契機の問題）でもある」と定義し、法律学、財政学、経済学等の学際的研究の成果をもって接近するものである。

第一編は、「行政事務再配分の理論」と題し、行政事務再配分に対する現代的アプローチのための基本理念を示す。第二編では「行政事務再配分の現状と問題点」を、あるべき行政事務配分を展望しつつ、従来、さして理論的にも実践的にもつきつめて検討されることのなかった「地方事務官」問題を民主的行政改革の一環として取上げる。

国の政治行政の民主化と自治体のそれとがともに求められている今日、こうした具体的かつ理論的論及は、きわめて有益であり、今後の論議に新しい視点をもち込むものである。

(室井力編著 勁草書房刊 1,500円)

■ 自治体の企業経営

産業基盤の整備から住環境の整備へ、そして開発優先から福祉・文化へと都市行政の重点が移行するに伴って「都市経営」とか「自治体経営」という言葉が使われるようになった。

自治体行政には、引き続き地域経済の低迷、地方財政の悪化を反映して、増大する行政需要への新たな対応策として行政の企業化を進行し、経営的視点の導入が要求されている。

もとより、都市経営が企業経営と異なる

り、運営の効率化のみならず、全体的な都市のあり方、そして市民福祉の極大化を目的とするものであることに異論はない。

しかし、これまで展開されてきた都市経営論、自治体経営論の多くは、自治体行政のあり方をめぐる論議に終始するものとか、都市交通、水道など一部の公益事業を部分的にとりあげたものがほとんどであった。

本書は、「都市経営」の「都市の町づくりのなかで全体的に都市のあり方をとらえる視点」から都市行政の重要な一翼を担う自治体の企業経営の全体像を浮きぼりにし、その問題点を解明するものである。

永らく自治体の水道問題の研究に従事し、貴重な研究成果を公表されてきた著者が、その研究対象を水道事業から、都市交通、下水道事業、港湾開発事業、中央市場、そして間接経営方式ともいわれる産業廃棄物処理公社、港湾関連の「第3セクター」など自治体の企業経営全体へと拡大し、都市経済社会の諸問題を科学的に論究する。

「良いにつけ悪いにつけ、大都市問題についての現代日本の先進都市」ともいわれる大阪市を舞台に展開される自治体の企業経営の具体的包括的論述は、80年代を迎えた大都市の「経営」適正化に資するところ大なるものがあろう。

(寺尾晃洋著 ミネルヴァ書房刊 2,000円)

■ 行政PR

——その変遷と展望——

占領軍によって持ちこまれたPRという言葉はすでに日本語化するほど一般化して

いる。自治体においても昭和21年佐賀県で広報部門が設置されて以来、今日ではほとんどの自治体に広報部門が設置されるほど普及した。

しかしPRイコール広報とされているようにPRは一方通行的なとらえ方をされていまいか。またPRイコール宣伝ともいわれるようにきれいごとの広報に終っていないであろうか。

30年以上の歴史を経てきた行政PRは今もう一度原点から見直し、行政広報とは、あるいは行政PRとは何かを問い直し、単なる「お知らせ」広報、「きれいごと」広報からの脱皮を行政側、住民側の双方からせまられているのではなかろうか。

PRとはパブリック・リレーションであるということ行政マンは知識では知っている。しかし、それが実際の行政の中では正しく位置づけがなされていない。

行政における本来的なPRがその機能を正しく発揮するためには、① 情報における真実性、② ツウウエイ・コミュニケーション、③ ヒューマン・アプローチの三つの要素が欠くことの出来ないものである。さらに加えて行政におけるPRは「社会的責任」ということがそこに加味されていなければならない。これは行政広報が行政と住民とを正しく結びつけるパイプ役であるということである。そのため行政におけるPRの本質は住民に対して「宣伝的アプローチではなく、考え判断するための情報を提供」することによって、お互いの人格の信頼を築き、真の議論を展開しようという民主主義の原理を達成するということである。

著者は、このようなPRの理念をふまえ、東京都庁の広報関係に長く携わってきた経験を通して、都政広報での具体的事例を提供しながら今後の行政PRのあり方を論じている。特に都政広報の歴史とその生々しい現場での苦しみを素直に出すことによって、読者と共に今後の行政PRのあり方を考えようという本書は行政に携わる者に大きな共感を与えるものといえるだろう。

（草場定男著）

（公務職員研修協会刊 2,000円）

■ 都市空間の回復

高度経済成長時代の機能的価値の偏重——たとえばGNPの尊重や全国画一的なまちづくり——から、現在では、地域におけるまつりの復活や歴史的町並みの保存に見られるように、精神的・文化的価値の見直しが始まっている。“文化の時代”あるいは“地域個性の確立”などが語られるのも、我々の価値観の変容、つまり機能的価値の偏重から精神的・文化的価値の重視へという現象を反映したものであろう。

本書は、現代の地域社会では、「物の豊かさ」のみではなく、「心の豊かさ」というべきものが強く求められているのではないかとの問題意識の下に実施された「美的価値に関する事例調査」の成果を、総合研究開発機構が編集したものである。

はじめに、なぜ、今、美的価値が問題とされるのか分析され、続いて、自治体アンケートをもとにして、自治体職員は都市の美しさをどうとらえているのか、また、地域社会において、どのような形で美的価値をめぐる問題が提起されているかが叙述

されている。

事例集では、「全国の街づくりにおける美的価値導入の試みが、④街をきれいにする。⑤街に自然を呼びもどす。⑥都市景観を整える。⑦地域個性を確立する。に分類されて、53の事例が紹介されている。

「美的価値導入という課題は、長期に亘る試行錯誤の積み重ねを要し、その研究も性急な結論を期待すべきでない」としているが、今後の検討課題として、(i) 美的価値と他の価値、あるいは美的価値相互の葛藤事例の掘り下げ、(ii) 先駆的事例の波及＝事例の遷移プロセスの追求、(iii) 法律や制度が、どこまで美的価値の導入に寄与し得るか、その有効性と限界を明らかにすること。たとえば建築基準法や道路法が、街づくりの障害となっている事例があること。(iv) わが国における美的価値の導入の歴史、(v) たとえば、英国の都市計画では、“アメニティ”が中心概念となっているが、海外における美的価値の位置づけを研究すること。(vi) 様々な美的価値の領域の中で、「町づくり」によって、関与しうるのはどの部分かを明らかにすることなどの必要性を強調する。

本書は、これまで本格的な分析の対象とされていなかった人々の感性にかかわる価値を、街づくり、地域づくりの中に積極的に位置づけようとしたものであり、街づくりを美的価値というユニークかつ今日的視角から展望したものである。自治体職員のみならず、広く一般市民にも一読をすすめたい。

（総合研究開発機構編）

（学陽書房刊

3,100円）

■ 発売中

- 神戸市「市政白書'79」『花時計からの報告』
(B 6版・634頁, 定価700円・送料200円)
- 『新・神戸市総合基本計画』(A版・177頁, 定価2,000円・送料200円)
- 『神戸経済の将来ビジョン振興策』(A4版・207頁, 定価500円・送料200円)

編 集 後 記

- ◇ 異常な冷夏と長雨も過ぎ去り、「神戸ワイン」醸造用ブドウの収穫が始まるなど、一気に秋を迎えた。
- ◇ 「都市とコミュニティ」を特集したが、今回は神戸でユニークな活動をされている住民自治組織の代表者に登場していただき、実際の活動状況を紹介していただくことにポイントをおいた。
- ◇ 巻頭論文では、今まで数多くのフィールドワークをされてきた関西学院大学倉田教授に地域住民組織の日本の特質、十大都市の住民組織の類型化など現状分析を通じて今後のあり方を述べていただいた。
- ◇ 地域住民組織の代表者の論文では、山本博繁氏にリーダーのあり方を、対行政、対住民との関係で、また土井義行氏には自治会、婦人会などの自主性を保ちながら、地域連帯の核として機能している「協議会方式」の実態を、さらに石田一氏には地域での保育センターの運営、国鉄小荷物の取扱いなどユニークな活動を紹介していただいた。
- ◇ 神戸市からは企画局高寄主幹にコミュニティ行政の課題を、川池相談課長には神戸市のコミュニティ行政の現状をまとめていただいた。
- ◇ 「ルポ都市政策」では、住民ぐるみで街づくりと取り組み、地区計画制度のモデル地区にも指定され、全国的に注目されている神戸市真野地区の実態を取材した。
- ◇ 「海外レポート」は昨年10月ロンドンの交通事情を調査されてきた神戸市の種本企画係長に調査報告していただいた。
- ◇ 当研究所の編集で年1回出版している都市政策論集の第5集「広報・広聴の理論と実践」が発刊になった。自治体の広報・広聴活動がますます重要になってきているが、戦後35年を経た現在一つの曲り角にあるのも事実である。当論文集は民間、マスコミ、行政の各分野から執筆していただいた。10月1日から全国書店で発売の予定である。

季 刊 都 市 政 策

第 21 号

印 刷 昭和55年9月25日 発行 昭和55年10月1日
発行所 財団法人 神戸都市問題研究所 発行人 是 常 福 治
〒 651 神戸市葺合区浜辺通5丁目1番14号(神戸商工貿易センタービル18F)
振替口座 神戸 75887 電話 (078) 252-0984
発売元 勁 草 書 房
〒 112 東京都文京区後楽2の23の15
振替口座 東京 5-175253 電話 (03) 814-6861
印 刷 田中印刷出版株式会社

都 市 政 策

- 第3号 特集 地方自治と市民参加 1976年4月25日発行
- 第4号 特集 都市と環境保全 1976年7月25日発行
- 第5号 特集 都市自治の将来像 1976年10月25日発行
- 第6号 特集 現代都市計画の課題 1977年1月25日発行
- 第7号 特集 市民福祉の展望 1977年4月25日発行
- 第8号 特集 地方自治体と公共サービス 1977年7月25日発行
- 第9号 特集 戦後自治30年 1977年10月25日発行
- 第10号 特集 都市と経済 1978年1月25日発行
- 第11号 特集 都市と文化 1978年4月25日発行
- 第12号 特集 都市の経営 1978年7月25日発行
- 第13号 特集 都市行政と市民協力 1978年10月25日発行
- 市民公共学の提唱／行政責任の課題をめぐって／公共サービスと社会的選択／自治体行政サービスの実態／廃棄物行政と市民協力／救急医療の実態分析／“すぐやる課”住民需要への対応／欧米自治への考察VI／市民スポーツ振興構想
- 第14号 特集 都市と交通 1979年1月25日発行
- 都市交通の課題と展望／都市構造と交通体系／これからの都市交通／シンガポールの都市交通政策／神戸市における公営交通の実態／新交通システムの導入／広島市の路面電車／欧米自治への考察VII／港湾経営の課題／地方財務会計制度の改革／ニューヨーク市における公営交通事業の概要
- 第15号 特集 地域開発と産業構造 1979年4月25日発行
- 都市と地域開発／低成長下における大都市の産業構造／基幹産業と都市構造／新産都市と地域社会／工場アパート・工場団地の課題／特定不況地域一大牟田一／欧米自治への考察VIII／宅地開発指導要綱の政策的考察／都市先端産業と生活文化
- 第16号 特集 上・下水道とエネルギー 1979年7月15日発行
- 都市と資源／下水処理の問題点／都市における電力供給の実態と課題／神戸市の水道事業／神戸市の下水道事業／神戸市水道における技術的課題／福岡市の水供給の課題と展望／欧米自治への考察IX／水需要予測の実際
- 第17号 特集 都市行政と家庭 1979年10月1日発行
- 青少年問題と家庭／都市社会と家庭／婦人と社会参加／神戸市における青少年行政の課題／自治体と家庭行政／神戸婦人大学の現状／兵庫県高齢者生きがい創造協会／欧米自治への考察X／チュービンゲンの道路建設反対運動
- 第18号 特集 都市と公共投資 1980年1月15日発行
- 公共投資論／公共投資に関する意識調査／欧米における公共投資／公共投資の有効性／公共投資の戦略的視点／地域産業連関分析／省資源型都市施設／公共投資の総合的評価
- 第19号 特集 都市と行政管理 1980年4月1日発行
- 現代行政管理の課題／行政管理と自治体労働組合／人事管理の現状と課題／新しい行政監査の方向と課題／行政組織の現状と課題／神戸市都市整備公社の現況と課題／東京都の財政再建／予算編成過程の政策化／ハート；地方自治法概説

財団法人 神戸都市問題研究所 刊

都市研究報告 第3号

『公共投資の効果に関する実証的分析』

—— 公共投資の経済的・非経済的波及効果の実証的手法の開拓と実験的測定から公共投資が都市社会環境に対して及ぼす効果の総合的影響評価を行い、これからの公共投資の最適体系を求める。

この研究は財団法人神戸都市問題研究所が総合研究開発機構（NIRA）の研究助成を受けて行ったものである。——

- 第1章 公共投資効果の基本的課題
- 第2章 公共投資効果と測定方法
- 第3章 公共投資効果の分析
- 第4章 モデル・ケースの分析
- 第5章 公共投資効果の意識分析
- 第6章 地域産業連関分析
- 第7章 公共投資の最適体系

☆ 1980年1月 発行 ☆ B 5版 388頁 ☆ 定価 4,000円

編 者 財団法人 神戸都市問題研究所
公 共 投 資 研 究 会

発 売 元 株式会社 勁 草 書 房

東京都千代田区神田神保町3-2高橋ビル
 ☎(230) 3701(代) 振替東京 6-154568

公務職員研修協会

★行政PRに関心をよせる自治体職員必携の新刊!!

行政PR

その変遷と展望

A5判 上製 四〇〇頁 二、〇〇〇円

草場 定男 (東京都都民生活局参事) 著

△目次△

第一章 PRの変遷

戦後から黄金時代へ／民主化の進展と占領政策／占領終結によるPRへの影響／広報組織の変遷／「東京都に都政なし」「水キキ」に対するキャンペーン／都政刷新に都民の関心／PRを支えた要因(直接的要因・間接的要因)／都知事の交代／「都民参加」の都政／「地方の時代」の幕明け

第二章 PRの理念

PRとは何か／PRと行政の出会い／行政PRの本質的要素／PRの今日的意義と役割／内部PR／「都民不在の都政」／行政PRの限界／洗剤訴訟にみる広報活動

第三章 PRの自戒

都市化の与えた影響／PRにおける反省面

第四章 行政PRの展望

行政PRのあり方／行政PRの方向／政策PRの展開

自治研修

編集

自治大学校・地方自治研究資料センター
 〒106 東京都港区南麻布4-6-2
 電話 (03) 444-3281

第一法規出版株式会社

発行所

〒107 東京都港区南青山2-11-17
 電話 (03) 404-2251
 振替口座東京 3-133197

10月号

1980. 10 No. 244
 毎月10日発行
 定価350円
 年間購読料4,970円

特集 地方公共団体と行政改革

(論説)

国の行政改革に対する私見……成田 頼明

行政改革のポイント……遠藤 文夫

地方公共団体における行政改革……小林 敏章

地方公共団体における事務事業の見直し……山口 康彦

地方公共団体における定員管理……桜井 清

(レポート)

スウェーデンのオンブズマン制度……北里 敏明

県における機関委任事務の実態……長井 春海

新しい行政をめざして……関根 和行

群馬県における行政改革……原田 正司

国際行政学会の報告……

8月の出来事……

エイチ教授の自治大こぼなし……

『広報・広聴の理論と実践』

——今日、行政広報・広聴は見直されるべき転換の時代を迎えた。それは単なる行政サイドの情報提供・ニーズの吸収から脱皮し、自治体の政策決定過程にあって明確な位置づけがなされ、行政と住民との積極的媒介項としての役割を果たすことが期待されている。本書は、神戸市における広報・広聴の実践例をベースとして問題の総合的把握を目指すものである。——

住民参加と広報広聴	板東 慧	労働調査研究所長
行政広報広聴の課題と展望	宮崎 辰雄	神戸市長
神戸市における行政広報	狩野 學	神戸市助役
行政広報とマスコミ	金治 勉	神戸市市民局広報課長
行政広報の限界と展望	高寄 昇三	神戸市企画局主幹
行政広聴の課題と展望	山本 登	大阪市立大学文学部教授
神戸市における行政広聴	武衛 晴雄	神戸市市民局長
市民ニーズの政策的展開	太田 修治	神戸市市民局相談部長
「記者クラブ」を考える	崎山 昌広	神戸新聞社論説委員
神戸市婦人市政懇談会	妹尾美智子	神戸市婦人団体協議会専務理事
神戸市民全世帯アンケート	小林 正樹	神戸市経済局参与・前神戸市市民局相談部長
神戸市民全世帯アンケートデータを用いての数量化理論による分析について		神戸市企画局

■ 昭和55年9月30日発行 ■ A5版 232頁 ■ 定価 1,800円

都市政策論集第1集	『消費者問題の理論と実践』	A5版 236頁 定価1,700円
発売中(重版)		
都市政策論集第2集	『都市経営の理論と実践』	A5版 212頁 定価1,500円
発売中(重版)		
都市政策論集第3集	『コミュニティ行政の理論と実践』	A5版 232頁 定価1,700円
発売中(重版)		
都市政策論集第4集	『都市づくりの理論と実践』	A5版 246頁 定価1,900円
発売中(重版)		

勁草書房



季刊 都市政策 第21号 0331-974500-1836

発売元 **勁草書房** 東京都文京区後楽 2の23の15
振替東京 5-175253 電03-814-6861

定価 500円