

市民自治・市民協働と地域ガバナンス（2） —近年の日本における地域コミュニティ政策の変遷—

研究年度 令和3年度

研究期間 令和2年度～令和3年度

研究者 公共政策学科 准教授 黒木誉之

I はじめに

「市民自治・市民協働と地域ガバナンス」については、3年にわたり災害対応を中心に研究を進めてきた。その過程で、被災者自身による復旧・復興への取り組みを推進するには、地域コミュニティの絆の強さ、ソーシャル・キャピタルの形成、その形成の場としてのサードプレイスの必要性が明らかとなってきた。そこで昨年度から、ウィングを広げ調査・研究をすすめている。

今年度は、「新しい公共」という用語が社会に認知されるきっかけとなった、2005年の分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会報告書「分権型社会における自治体経営の刷新戦略—新しい公共空間の形成を目指して—」を起点とし、その後の日本における地域コミュニティ政策の変遷について研究を深めた。本報告書では、総務省に設置された研究会等に係る報告書等の分析を中心に論じている¹。

II 2000年代の地域コミュニティ政策の変遷

1 2003年8月～ 分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会

住民を顧客と見る NPM の考え方を超えて、自治体の行政を地域の戦略本部と位置づけ、住民や NPO、民間企業など多様な主体と協働して自治体を運営していくことができないかという問題意識のもと、研究会が発足した²。

2003年8月に第1回研究会が開催される。その後、24回の研究会が開催されたのち、2005年3月、「分権型社会における自治体経営の刷新戦略—新しい公共空間の形成を目指して—」が発表される。本報告書において、自治体

¹ 総務省 HP「研究会等」(https://www.soumu.go.jp/menu_sosiki/kenkyu/kenkyu.html:最終閲覧日 2022年3月31日)。

² 分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会「分権型社会における自治体経営の刷新戦略—新しい公共空間の形成を目指して—」2005年、はじめに1頁参照。

運営を持続可能にしていくため多様な主体による「新しい公共空間」の形成などを提言している³。

2 2003年11月～ 過疎問題懇談会

過疎地域の自立促進に関する総合的かつ基本的な施策のあり方について、広く学識経験を有する者の意見の交換等を行うことを目的として発足した⁴。2004年6月、「今後の過疎対策について～後期5カ年計画の推進に向けて～」が発表される。当時、全国の都道府県及び過疎市町村において2005年度から2009年度にかけて実施される後期過疎地域自立促進方針及び後期過疎地域自立促進計画を策定することとされていた。過疎地域が置かれている厳しい現状と課題を踏まえ、今後の過疎対策のあり方について、中長期的な展望も含め、幅広い観点から議論を重ねて来た結果が、論点と内容を概説する形で取りまとめられている⁵。

3 2007年2月～ コミュニティ研究会

地域におけるセーフティ・ネットの維持・強化、地域の活力の維持・向上の重要性等が指摘されているなか、これらに果たす「コミュニティ」の役割を踏まえ、コミュニティの再生・発展について検討を行うことを目的として発足した⁶。2007年2月に第1回研究会が開催される。2007年6月、「コミュニティ研究会中間とりまとめ」が発表される。本報告書では、地域コミュニティ再生に関する基本的事項を整理した上で、分野横断的な具体策の検討と個別分野における具体策の検討がなされている⁷。そして、行政、地域住民、企業等の世の中の様々な主体が、地域貢献のために何ができるのかという観点で、自らの立ち位置を省みる機会を持つことが重要であると指摘している⁸。

4 2008年7月～ 新しいコミュニティのあり方に関する研究会

前年開催された「コミュニティ研究会」の提言も踏まえ、従来型の崩壊、再生といったアプローチにとどまらず、コミュニティをめぐる環境が大きく変化する中で新しい形の人と人のつながり方、付き合い方に等について研究

³ 同上、2-3頁参照。

⁴ 総務省「平成17年度第1回 過疎問題懇談会の議事概要について」2005年、1頁参照。

⁵ 過疎問題懇談会「今後の過疎対策について～後期5カ年計画の推進に向けて～」2004年、1-11頁参照。

⁶ 総務省「コミュニティ研究会開催要領」2007年、1頁参照。

⁷ コミュニティ研究会「コミュニティ研究会中間とりまとめ」2007年、6-26頁参照。

⁸ 同上、26-27頁参照。

することを目的に発足した⁹。2009年8月、「新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書」が発表される。本報告書では、①ガバナンスについての考え方、②経済活動の重要性の高まりと法人制度、③公務員の地域の公共活動への参加、④新しい地域協働のための施設のあり方などについて提言を行っている¹⁰。

5 2009年11月～ コミュニティ組織のガバナンスのあり方に関する研究会

同年8月に発表された「新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書」を踏まえ、コミュニティ組織の中でも、特に会計事務等についての指針や基準が提示されていない法人格を持たない任意団体（いわゆる旧来の自治会・町内会等）のガバナンスについて調査研究を行うことを目的として発足した¹¹。2010年3月、「コミュニティ団体運営の手引き～自治会、町内会、その他地域活動を行うグループの皆さまに～」が発表される。コミュニティ組織の実務担当者が最低限押えておきたいポイントを整理し、会計等の専門知識を持たない組織でも活用できる実践的で簡便な組織運営のマニュアルを提案している¹²。

Ⅲ 2010年代の地域コミュニティ政策の変遷

1 2010年6月～ 人材力活性化研究会

地域活性化の基本的な要素である人材力の強化を図ることを目的として発足した¹³。主な検討事項として、①人材力活性化の取組の現状と課題の抽出・対応策の検討、②人材力活性化プログラム等の検討・策定、③人材力活性化プログラム及びプログラムに基づき実施する施策の充実、④その他、人材力活性化プログラムに関し検討が必要なこと、をあげている。その結果、2011年3月、「人材力活性化プログラム」及び「地域づくり活動のリーダー育成の

⁹ 総務省「『新しいコミュニティのあり方に関する研究会』の発足」2008年、1頁参照。

¹⁰ 新しいコミュニティのあり方に関する研究会「新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書」2009年、37-69頁参照。

¹¹ 総務省「コミュニティ組織のガバナンスのあり方に関する研究会 開催要領」2009年、1頁参照。

¹² コミュニティ組織のガバナンスのあり方に関する研究会「コミュニティ団体運営の手引き～自治会、町内会、その他地域活動を行うグループの皆さまに～」2010年、巻頭参照。総務省・コミュニティ組織のガバナンスのあり方に関する研究会第1回資料「コミュニティ組織のガバナンスのあり方に関する研究会について」2009年、2頁参照。

¹³ 総務省「人材力活性化研究会 開催要領（案）」、1頁参照。

ためのカリキュラム」、2012年3月、「地域づくり人の育成に関する手引き」、2013年3月、「地域づくり人育成ハンドブック」、2015年3月、「平成26年度 人材力活性化に関する調査研究事業報告書」等をまとめている¹⁴。

2 2012年7月～ 今後の都市部におけるコミュニティのあり方に関する研究会

都市部のコミュニティは、高齢者所在不明問題のほか、東日本大震災などで指摘されたように、その機能が十分に発揮されなくなっていると考えられてきた。そこで、都市部におけるコミュニティの実態を把握し、今後の都市部におけるコミュニティのあり方や再生に向けた社会的方策を検討することを目的として発足した¹⁵。2014年3月、「今後の都市部におけるコミュニティのあり方に関する研究会報告書」が発表される。本報告書では、①住みよい地域づくりに対する自治会・町内会の役割の重要性を指摘するとともに、残された検討課題として②マンション住民の地域とのつながりについて、③災害弱者の名簿を自治会・町内会が所有することについて、今後、採るべきコミュニティ施策として④先進的な優良事例の普及啓発・称揚、⑤マンション住民と地域とのつながり及び個人情報保護対策についての対応、を提言している¹⁶。

3 2014年7月～ 都市部におけるコミュニティの発展方策に関する研究会

2012年7月に発表された「今後の都市部におけるコミュニティのあり方に関する研究会報告書」の提言を踏まえ、マンション住民の地域とのつながりや災害弱者等の名簿を自治会・町内会が保有すること等の都市部のコミュニティが抱える課題について検討を進め、都市部をはじめとしたコミュニティの発展に資することを目的として発足した¹⁷。2015年3月、「都市部におけるコミュニティの発展方策に関する研究会報告書」が発表される。本報告書では、①都市部において管理組合をはじめ多様な主体が担う地域自治の重要性、②行政による部局横断的な取組みの重要性が指摘されている¹⁸。

¹⁴ 総務省 HP「人材力活性化研究会」(https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/jinzai/index.html : 最終閲覧日 2022年3月31日)。

¹⁵ 総務省「今後の都市部におけるコミュニティのあり方に関する研究会 運営要綱」2012年、1頁参照。

¹⁶ 総務省・今後の都市部におけるコミュニティのあり方に関する研究会「今後の都市部におけるコミュニティのあり方に関する研究会報告書」2014年、53-56頁参照。

¹⁷ 総務省「都市部におけるコミュニティの発展方策に関する研究会 運営要綱」2014年、1頁参照。

¹⁸ 総務省・都市部におけるコミュニティの発展方策に関する研究会「都市部におけるコミュニティの発

4 2017年7月～ 町村議会のあり方に関する研究会

2017年、高知県大川村が議員のなり手不足を背景に「町村総会」の検討をはじめた。このことを背景に、小規模な地方公共団体における幅広い人材の確保、町村総会のより弾力的な運用方策の有無、その他の議会のあり方に係る事項などについて具体的に検討を行うことを目的として発足した¹⁹。2018年3月、「町村議会のあり方に関する研究会報告書」が発表される。本報告書では、持続可能な議会を実現するために、現行議会のあり方を維持できることを前提に、「集中専門型」と「多数参画型」という新しい2つの議会のあり方を条例で自由に選択可能とすることが提言された²⁰。

IV 2020年代の地域コミュニティ政策の変遷

1 2020年8月～ 地域の未来予測に関する検討ワーキンググループ

第32次地方制度調査会答申を踏まえ、今後、各市町村において具体的にどのような資源制約が見込まれるのかについて、その行政需要や経営資源に関する長期的な変化の見通しの客観的なデータを基に「地域の未来予測」として整理する際の検討に資するよう、国として例示すべき対象分野や指標、推計方法について検討を行うことを目的として発足した²¹。2021年3月、「地域の未来予測に関する検討ワーキンググループ報告書」が発表される。本報告書では、それぞれの地域が客観的かつ長期的な視点で、地域の将来の姿を整理しようとする試みを「地域の未来予測」と位置付け、各市町村が自らの地域にあてはめて活用することを想定した具体的な指標の例等を取りまとめている²²。

2 2021年3月～ デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会

地方分権の着実な進展が図られる一方、大規模な災害・感染症の発生やデジタル技術の飛躍的な利用拡大などを通じて新たな社会経済環境が立ち現れる中、地方自治制度の可能性と限界に関する論点の整理を通じ、デジタル時

展方策に関する研究会報告書」2015年、48-49頁参照。

¹⁹ 総務省「町村議会のあり方に関する研究会 開催要綱」2017年、1頁参照。

²⁰ 総務省「町村議会のあり方に関する研究会報告書」2018年、10-21頁参照。

²¹ 総務省「地域の未来予測に関する検討ワーキンググループ 開催要綱」2020年、1頁参照。

²² 地域の未来予測に関する検討ワーキンググループ「地域の未来予測に関する検討ワーキンググループ報告書」2021年、1頁参照。

代に求められる地方自治のあり方について幅広く議論を行うことを目的として発足した²³。2022年3月、「デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会報告書」が発表される。本報告書では、新型コロナウイルス感染症対応にみる課題分析や、デジタル変革への対応にみる課題分析がなされた上で、国と地方、地方公共団体間の相互の協力・連携の強化が重要な鍵であり、対住民・国民という観点からどのように機能的に実効性あるものにするか、との観点が重要だと提言している²⁴。

3 2021年6月～ 地方公共団体における人材マネジメントの方策に関する研究会

地方公共団体には、人口減少、少子高齢化等に伴い、複雑化、多様化する行政課題への対応が求められている。しかし、持続可能な行政サービス提供体制を構築するためには、限られた人材を最大限に活用して課題解決に取り組む必要性が年々高まっており、地方公共団体においても、「人材マネジメント」の視点に立ち、人材育成の取組を総合的に進めていく必要がある。そこで、「人材マネジメント」を地方公共団体で行う上で、課題となる点や配慮すべき点などを整理し、具体的な対応策について調査・研究を行うことを目的として発足した²⁵。2022年3月、「地方公共団体における人材マネジメントの方策に関する研究会 令和3年度報告書」が発表される。本報告書では、人材マネジメントの推進体制と3つの“見える化”を中心とした対応策が提言されている²⁶。

V おわりに

以上、2005年の分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会報告書「分権型社会における自治体経営の刷新戦略－新しい公共空間の形成を目指して－」を端緒に、2020年代まで、総務省に設置された研究会等に係る報告書等を分析することで、日本の地域コミュニティ政策の変遷を確認した。新しい公共空間、多様な主体による協治社会を目指す一方、高齢化、少子化、人口減少という縮減社会を背景に、

²³ 総務省「デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会 開催要綱」2021年、1頁参照。

²⁴ デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会「デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会報告書」2022年、16-40頁参照。

²⁵ 総務省「地方公共団体における人材マネジメントの方策に関する研究会 開催要綱」2021年、1頁参照。

²⁶ 地方公共団体における人材マネジメントの方策に関する研究会「地方公共団体における人材マネジメントの方策に関する研究会 令和3年度報告書」2022年、13-40頁参照。

地方の地域コミュニティを前提とした人と人との絆の再生や人材育成等についての提言がなされている。一方、都市部における地域コミュニティは異なる課題も有するとして、別途、議論がなされてきた。その過程で、基礎自治体における議会の担い手問題や人材マネジメント等へと研究領域が広がっていることも確認できた。そして近年では、新型コロナウイルスやデジタル時代という新たな課題と社会変革を踏まえた研究と提言がなされている。このように、社会の変容とともに地域コミュニティ政策も変容してきていることを確認した。

そこで今後は、主題にある「市民自治」「市民協働」のほか「ソーシャル・キャピタル」「サードプレイス」「内発的発展」等の鍵概念と地域コミュニティ政策との関係を、現地調査を踏まえた研究を重ね基礎理論の構築に努めていきたい。

【主要参考文献・資料・URL等】

- ・新しいコミュニティのあり方に関する研究会「新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書」2009年。
- ・過疎問題懇親会「今後の過疎対策について～後期5カ年計画の推進に向けて～」2004年。
- ・コミュニティ研究会「コミュニティ研究会中間とりまとめ」2007年。
- ・コミュニティ組織のガバナンスのあり方に関する研究会「コミュニティ団体運営の手引き～自治会、町内会、その他地域活動を行うグループの皆さまに～」2010年。
- ・総務省「平成17年度第1回 過疎問題懇談会の議事概要について」2005年。
- ・総務省「『新しいコミュニティのあり方に関する研究会』の発足」2008年。
- ・総務省「コミュニティ研究会開催要領」2007年。
- ・総務省「コミュニティ組織のガバナンスのあり方に関する研究会 開催要領」2009年。
- ・総務省・コミュニティ組織のガバナンスのあり方に関する研究会第1回資料「コミュニティ組織のガバナンスのあり方に関する研究会について」2009年。
- ・総務省「今後の都市部におけるコミュニティのあり方に関する研究会 運営要綱」2012年。
- ・総務省・今後の都市部におけるコミュニティのあり方に関する研究会「今後の都市部におけるコミュニティのあり方に関する研究会報告書」2014年。
- ・総務省「人材力活性化研究会 開催要領（案）」2010年。
- ・総務省「地域の未来予測に関する検討ワーキンググループ 開催要綱」2020年。
- ・総務省「町村議会のあり方に関する研究会 開催要綱」2017年。
- ・総務省「町村議会のあり方に関する研究会報告書」2018年。
- ・総務省「デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会 開催要綱」2021年。
- ・総務省「地方公共団体における人材マネジメントの方策に関する研究会 開催要綱」2021年。
- ・総務省「都市部におけるコミュニティの発展方策に関する研究会 運営要綱」2014年。
- ・総務省・都市部におけるコミュニティの発展方策に関する研究会「都市部におけるコミュニティの発展方策に関する研究会報告書」2015年。

- ・地域の未来予測に関する検討ワーキンググループ「地域の未来予測に関する検討ワーキンググループ報告書」2021年。
- ・地方公共団体における人材マネジメントの方策に関する研究会「地方公共団体における人材マネジメントの方策に関する研究会 令和3年度報告書」2022年。
- ・デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会「デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会報告書」2022年。
- ・分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会「分権型社会における自治体経営の刷新戦略ー新しい公共空間の形成を目指してー」2005年。
- ・総務省 HP「研究会等」(https://www.soumu.go.jp/menu_sosiki/kenkyu/kenkyu.html : 最終閲覧日 2022年3月31日)。
- ・総務省 HP「人材力活性化研究会」(https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/jinzai/index.html : 最終閲覧日 2022年3月31日)。