

「自治のまちづくり」の担い手としてのコミュニティについて  
 ―― 自治基本条例のコミュニティ組織(地域コミュニティ組織・根拠団体)への普及に関連して ――

[平成23.6.28]

※ 下線を引いた部分は、6.1以後における修正箇所

### 1. 越谷市自治基本条例の目的

越谷市自治基本条例が目的とするところは、越谷市の憲法とも云える自治基本条例に基づき、市民が主体の「参加」と「協働」による『自治のまちづくり』の推進を図ること(直接的目的)をとおして、私たちの町・越谷を、「人と地域が支える安全・安心・快適な住みよいまち」、そして「市民がこよなく愛し、誇れるまち」にしていこうこと(究極的目的)である。 [別添資料P3参照]

### 2. 本条例の実効性を確保するための手段の一つとしての「普及方策」の重要性

市民の手づくりで制定した今回の「自治基本条例」が“絵に描いた餅”にならないよう、本条例が適正に運用され、その役割を十分果たしているかについて、その実効性を確保することが大切である。

そして、それをしっかりと担保するための推進組織(具体的な推進施策を審議する市の付属機関)として、「自治基本条例推進会議」を設置し、その方策について検討しているところである。

そこで、そのための手だての一つとして、まず、「普及」についての具体的な方策を検討し、実行することが何よりも重要である。

### 3. 自治のまちづくり推進の上で大きな存在としての「コミュニティ(地域社会)」

別紙(2)および別紙(3)

[詳細については、別添資料P18以下参照]

自治のまちづくを推進する上で、自治の原点としての「コミュニティ(地域社会)」の存在は極めて大きい。

「コミュニティ」とは、一般的には、それぞれの地域において、その地域を基盤とし、あるいは共通の目的をもって、自主的(自立的・主体的)に形成される地域社会・つながりを意味する。

◎ 「コミュニティ」と「地域社会」の異同 [別添資料P22以下参照]

ちなみに、政府諮問機関(「国民生活審議会(総合部会)」)の公的見解(平成17年に出された「コミュニティ再興と市民活動の展開」に関する報告)によれば、「コミュニティとは、自主性と責任を自覚した人々が、問題意識を共有する者同士で自発的に結びつき、ニーズや課題に能動的に対応する人々のつながりの総体」と定義している。

そして、従来の「エリア型(地縁型)コミュニティ」(地域基盤的なコミュニティ)と、今日的な「テーマ型(関心縁型)コミュニティ」(目的機能的なコミュニティ)の両者を融合・止揚した形のコミュニティとして「多元参加型(地縁・関心縁型)型コミュニティ」(地域を基盤としながら、それに目的機能的な面を付加した第3のコミュニティ)の必要性を指摘し、これによる新しいコミュニティの形成を強調している。

◎ 越谷市自治基本条例における「コミュニティ」に関する規定

別紙(1)

### 4. 自治のまちづくりの中心的な担い手としての「コミュニティ組織」

[詳細については、付属資料参照]

自治のまちづくりを推進する上で、コミュニティを支える中心的な担い手としての「コミュニティ組織」(地域コミュニティ組織・市民活動団体など)は、本条例を普及す

る上でも重要な役割を果たしており、これらの集団・組織の協力およびそれへの配慮については、殊のほか留意しなければならない。

(1) コミュニティ組織とは

「コミュニティ組織」とは、コミュニティ活動を担う集団・組織・団体、すなわち、原則として、一定の地域内に居住し、あるいは活動する住民が、地域社会における生活上の必要から、問題意識を共有しながら、自発的に結びつき、共通の目標、個々の役割分担や運営の仕方などを意図的に組織化し、自主性と責任をもって、地域生活に関わる様々なニーズや課題に対応する集団・組織・団体をいう。

これには、町内会（通常、「町会」あるいは「自治会」という名称を使っている地域団体）をはじめとする地縁による「地域活動団体」やNPO団体・ボランティア団体等の目的機能的な非営利活動を行う「市民活動団体」などがあり、時によっては、個人や事業者もコミュニティ組織の担い手としてその役割を果たさなければならない場合もある。

(2) コミュニティ組織の種類

—— 「地域コミュニティ組織」と「市民活動団体」など ——

① 地域コミュニティ組織（地域基盤型組織）

i. 日常生活圏域における地域コミュニティ組織

ア. 全般的・総合的な地域コミュニティ組織（多目的・多機能的で基幹的な総合型地域住民組織）

—— 町内会（町会・自治会） ——

イ. 個別的・単一目的機能的な地域コミュニティ組織（単一目的・部分機能的で派生的な部門型住民組織）

—— 子供会、老人会、婦人会、PTAなど ——

(a) 年齢層・社会層別集団・組織

(b) 文化・スポーツ、趣味・教養等を目的とした各種クラブ・サークル等

ii. 拡大生活圏域における地域コミュニティ組織

ア. 全般的・総合的な地域コミュニティ組織（包括多目的・多機能的で基幹的な総合型地域住民組織）

—— 地区コミュニティ推進協議会等の「コミュニティ推進組織」 ——

イ. 個別的・単一目的機能的な地域コミュニティ組織（特定単一目的・部分機能的で、派生的な部門型住民組織）

—— スポーツ・レクリエーション推進委員会等の「コミュニティ推進組織」 ——

(a) 単一目的団体

ii) 年齢層・社会層別集団・組織

iii) 文化・スポーツ、趣味・教養等を目的とした各種クラブ・サークル等

(b) 行政協力組織

—— 消防団、民生委員地区連絡組織、青少年育成地区組織等 ——

② 市民活動団体（個別目的機能型組織）

i. NPO団体（民間非営利活動団体）

—— NPO・NPO法人・認定NPO法人 ——

ii. 「ボランティア団体」等の公益団体

ア. ボランティア団体

イ. その他の公益団体

iii. コミュニティ・ビジネス —— 新しい公共的な地域産業 ——

③ コミュニティに関わるその他の組織

i. 非営利団体

ア. 構成員の相互扶助を目的とした非営利的・非公益的な集団・組織

—— 生活協同組合等の非営利・非公益的な中間団体・組織 ——

イ. 社会奉仕・慈善団体

—— ロータリークラブ、ライオンズクラブ等の社会奉仕・協力団体 ——

ii. 営利団体

ア. 営利を目的とした企業・事業者等の職能的な集団・組織

イ. 個々の企業・事業者等

## 別紙(1)

### ◎ 越谷市自治基本条例における「コミュニティ」に関する規定

#### 第12条(地域コミュニティ組織と市民活動団体の役割)

1. 地域を基盤とした地域コミュニティ組織は、その地域の住民相互の親睦、共通課題の解決等の地域社会の形成に役立つ活動を行い、人間性豊かなまちづくりをすすめます。
2. 市民活動団体は、共通の目的や関心を持つ人が広く自主的に参加することによって構成され、その専門性や行動力を発揮して、市民の生活を支え合い、社会の課題解決に取り組み、市民が明るく楽しく生きるためのまちづくりをすすめます。
3. 地域コミュニティと市民活動団体は、連携を深め、協力してまちづくりをすすめます。

#### [解説]

まちづくりを進めていく上で、コミュニティ組織は、大きな役割をもっています。

「コミュニティ」とは、一般的には、それぞれの地域において、その地域を基盤とし、あるいは共通の目的をもって自主的かつ自立的に形成される地域社会・つながりを意味します。

そして、このつながりを基盤として行う様々な地域活動を「コミュニティ活動」といい、その活動を担う組織・団体のことを「コミュニティ組織」といっています。「コミュニティ組織」とは、一般的に、自主性と責任を自覚した人々が、問題意識を共有する者同士で自発的に結びつき、様々なニーズや課題に対応する地域組織・団体・集団と定義されていますが、越谷市では、この「コミュニティ組織」を、地縁を基盤とした「地域コミュニティ組織」と、共通の目的や関心で結びついた「市民活動団体」の両者を含めたものとして規定しています。

市民は、コミュニティおよびコミュニティ活動への自主的な参加を通じて、交流しながら、相互に助け合うとともに、地域の課題解決に向けて努力することが求められます。

#### ① 第1項関係

「地域を基盤とするコミュニティ組織(地域コミュニティ組織・地縁型活動団体)の代表的な組織・団体としては、自治会やコミュニティ推進協議会があります。自治会は、一定地域の地縁を前提に、原則として地域住民の総世帯参加を前提として、地域住民間の親睦や連絡、環境整備など地域における生活全般の課題に取り組む組織・団体として大きな役割を果たしています。

#### ② 第2項関係

一方、近年では、このほかに、「目的を共有するコミュニティ組織(テーマ・コミュニティ組織・目的型活動団体)として、様々な市民活動を行う市民活動団体などが活発な活動を続けています。

市民活動団体には、福祉、文化・芸術、スポーツ、教育・子育て等、特定のテーマの下に有志の市民が集まって活動する市民団体・グループやNPO団体、ボランティア団体、コミュニティ・ビジネス(ワーカーズ・コレクティブ等)などがあります。

#### ③ 第3項関係

社会や経済の激変する時代において、市民の多様なニーズに行政がすべて対応することは不可能であり、今後ますます、地域社会の課題解決に取り組む地縁団体や市民活動団体の活躍が期待されます。

地域コミュニティ組織と市民活動団体は、それぞれ利点もあり限界もあります。そこで、両者がまちづくりの担い手として連携・協力することで、それぞれの特色が活かし、その相乗効果により、一層、まちづくりがすすんでいきます。

#### 第25条(地域コミュニティ組織・市民活動団体との協働と活動への支援)

1. 市長等は、地域コミュニティ組織や市民活動団体との協働によるまちづくりを推進します。
2. 市長等は、地域コミュニティ組織や市民活動団体の公共分野での主体的な活動に対し、その活動促進のための支援に努めます。

#### [解説]

市長等(市長その他の執行機関)が、地域コミュニティ組織や市民活動団体などの多様なつながりを基盤としたコミュニティ組織の役割を理解・尊重し、ともに公共を担う対等なパートナーとして位置づけ、協働してまちづくりをすすめていくことの必要性について規定しています。

#### ① 第1項関係

少子高齢、人口減少をはじめ、市民ニーズやライフスタイルの多様化、人と人とのつながりの希薄化など、社会環境の変化は行政だけでは解決できない地域の課題を多く生み出しています。このような状況の中、まちづくりの一翼を担うコミュニティ組織との協働により、地域の課題を解決することが求められています。

市長等が、コミュニティ組織の自主性を尊重し、対等な立場でともに公共を担っていく連携・協力の仕組みをつくることで、協働によるまちづくりを推進していくことが重要です。

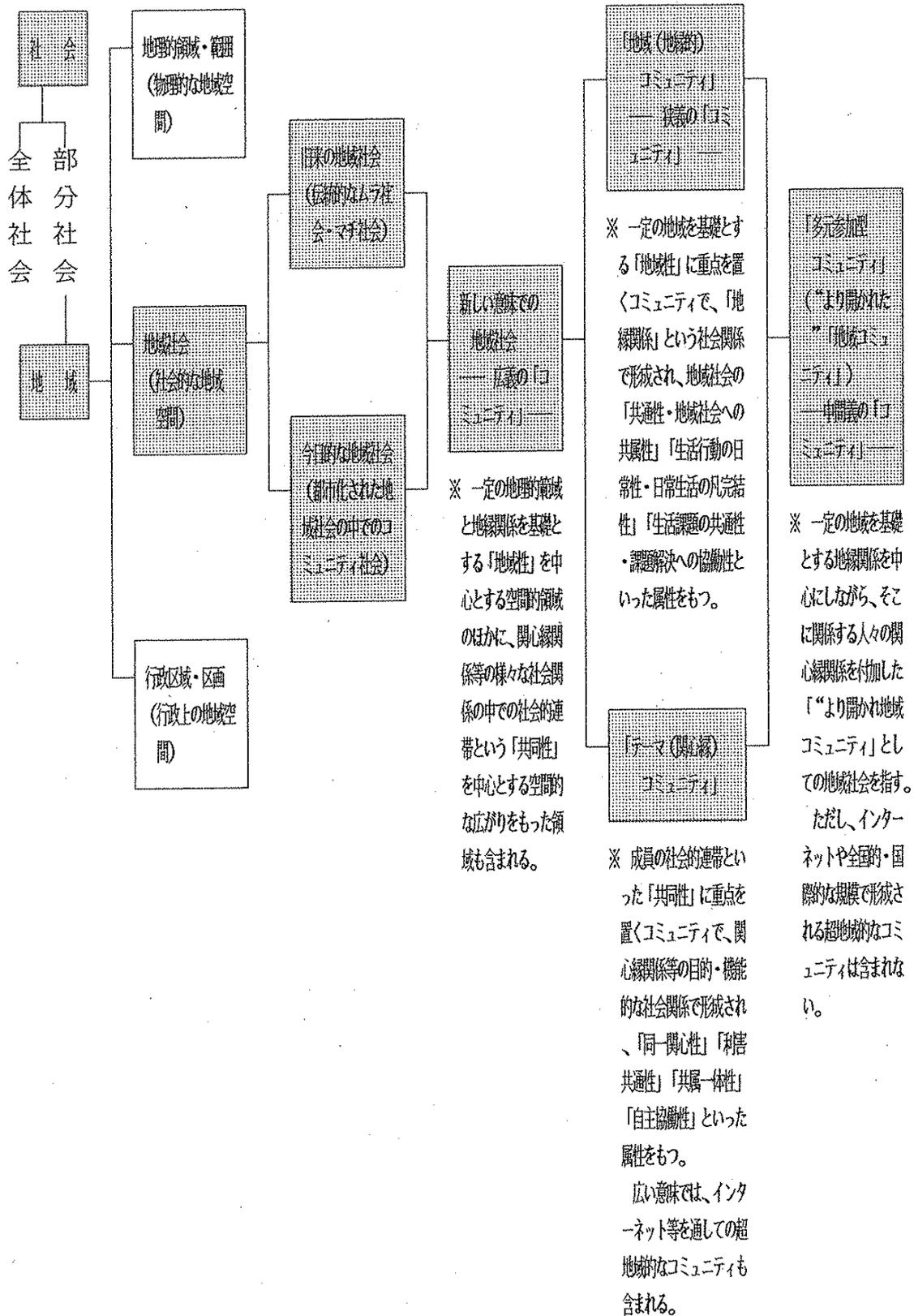
#### ② 第2項関係

公共を担い手としての活躍が期待されているコミュニティ組織の現状は、資金、活動拠点、人、情報などに様々な課題を抱えています。

市長等がコミュニティ組織の活動を支援する具体的な方法としては、①活動拠点の確保や場所の提供等の環境整備、②情報の収集や提供、③活動機会の提供、④財政支援、⑤人的な派遣など、幅広いものが考えられます。

別紙(2)

地域・地域社会・コミュニティの位置づけ関係図



別 紙 (3)

○ 様々な「エリア型コミュニティ」の範疇

コミュニティの範疇	対象範疇の単位	主な役割・機能	具体例
① 日常生活圏域（「近隣地域社会」） におけるコミュニティ （基礎・基盤的なコミュニティ）			
a) 最も小さい範囲のコミュニティ	町内会（町会・自治会）の範疇 （世帯数約300、人口約1000 人程度の「日常生活圏域」）	清掃活動、子供会・婦人会活動 、盆踊り等、日々の生活に密着 した身近な生活課題に対応する	愛知県豊田市における町内会の範疇 を単位とする「自治区」
b) 標準的な範囲のコミュニティ	小学校区の範疇 （人口約1万人程度の「近隣社会」 あるいは「近隣住区」）	交通安全・防犯・防災や子育て ・教育問題等、近隣社会におけ る標準的な地域課題に対応する	長野県内の市町村におけるコミュニ ティ （自治省の標準的コミュニティ）
② 拡大生活圏域（「拡大地域社会」） におけるコミュニティ （包括・拡大的なコミュニティ）	町村合併前の旧町村区域（人口2万 人程度の、いわゆる「生活自治区」 ）、あるいは、中学校区やこの校区 の規模にほぼ合致するところの連合 町会・自治会の対象範疇	駐車場・駐輪場問題、道路整備 、公園管理等のほか、環境問題 、コミュニティ施設の管理、地 域計画づくりなど、やや広範囲 の地域課題に対応する	埼玉県越谷市における「地区コミュ ニティ推進組織」の範疇としての1 3の「地区」
③ 広域生活圏域（「広域地域社会」） におけるコミュニティ （広域的なコミュニティ）	基礎的自治体としての市町村、およ び政令指定都市における行政区	文化・スポーツ・福祉関係グル ープやNPO団体等、市町村・ 行政区の全域を活動範囲とする 団体として、それに関係する課 題に対応する	市町村全域または政令指定都市にお ける行政区を単位とする「広域地域 社会」としてのコミュニティ

○ 「テーマ型コミュニティ」の種類

—— テーマ型コミュニティにおける「目的・機能的な社会関係（関心縁関係）」 ——

- (1) 余暇活動関係（文化・スポーツ等の趣味的グループを通しての社会関係）
- (2) 学習活動関係（知識・教養等の向上を目的とした学習的グループを通しての社会関係）
- (3) 生活課題対応関係（教育・育児、健康・医療、環境・自然保護、防災・交通安全・防犯、消費・リサイクルなどの生活課題への対応・解決を目的とした生活課題解決的グループを通しての社会関係）
- (4) 社会奉仕・社会貢献活動関係（NPO等の市民活動団体、その他のボランティア団体など、社会貢献的なグループを通しての社会関係）
- (5) 情報交換的結合関係（インターネット等の利用による情報交換的なグループを通しての社会関係）
- (6) 全国的ないし国際的連携、協力関係（連携・協力といった視点から、地域をはるかに越えたエリアでの社会関係）

※ 以上のうち、(5)の情報交換的結合関係、および(6)の全国的ないし国際的連携・協力関係は、必ずしもフェイス・ツー・フェイス（対面的）の関係でない点で、他の5つの社会関係とは性質を異にする。

[ 追加 ]

○ 「エリア型コミュニティ」「テーマ型コミュニティ」  
「多元参加型コミュニティ」の特徴の比較

エリア型コミュニティ	テーマ型コミュニティ	多元参加型コミュニティ
活動内容は生活全般にわたる 主として町内会・自治会等を母体とする	活動内容は特定分野の活動が中心である NPO等の市民活動団体を主体とする	地域を基盤に生活全般や特定分野の活動を担う 地域団体と市民活動団体との融合による
全世帯参加を原則としている	参加・加入は自由	開放性・包容性を重視し、参加・加入は原則として自由
一定の生活圏ないしは行政区域内に限定している	地理的な境界（生活圏域・行政区域）にとらわれない	生活圏域を前提とし、広い範囲で通達する場合も、当該行政区域までとする
行政の補助的役割も担う	行政から自立している	自立性をもちながら行政との協働も重視する

## 〔 付 属 資 料 〕

### ◎ コミュニティにおける「活動」および「組織」

「コミュニティづくり」（コミュニティの醸・造）とは、自己解決能力をもった健全かつ活力に満ちたコミュニティの形成を目指して、実践・行動し、運営・管理することであり、住民生活の豊かさの追求、地域課題の解決などの役割を果たす一連の活動である。

住民は、都市化の進展による地域環境の悪化、少子・高齢化社会への移行など社会状況の変化に対応した地域福祉充実の課題や地域生活の精神的・文化的充実を図るための課題など、多様な地域問題を抱えている。

このような課題を解決するために、積極的に居住環境を改善し、地域の人的・物的資源を活用し、安心・安全なまちをつくっていくための取り組みとしての「コミュニティづくり」が積極的に進められなければならない。

コミュニティは、地域住民が、生活者の視点で生活の場を見直し、共通の問題への関心のもとに、共同の力で、地域課題を解決していくための場である。

コミュニティづくりに重要なことは、地域の生活課題を共同の力で解決していくために住民の自発的な意欲と活動参加をどのように引き出し、「われわれの地域」という連帯の感情をいかに高めていくかということである。複雑化した地域社会の全体像の認識の下に多様な関心や価値観をもった人々を「住み良いまちづくり」という一点で結びつけ、協力し合う体制をつくろうとするのが、まさに「コミュニティづくり」にほかならない。

なお、一般に、「コミュニティ」（人々が共同体意識をもって共同生活を営む一定の「地域」およびそこに住む人々の「集団」）が生活空間としての共同社会・共同体を意味する（時には、地域社会をつくる担い手としての組織や集団を含めて広く捉える場合もある）のに対し、「コミュニティ活動」はコミュニティとしての共同体が行う行動、「コミュニティ組織」はそのコミュニティ活動を担う組織・団体を意味する。

逆な言い方をすれば、地域社会におけるこれらの活動およびそれを担う組織・団体の取り組みを通じて形成される市民のつながりをコミュニティと呼んでいる。

#### ● 「コミュニティ組織」—— コミュニティづくりのための地域活動を行う組織——

まちづくりは、行政だけでなく、地域における住民組織や非営利のNPO団体やボランティア団体等の市民活動組織などと協働しながら進めていく必要があり、このため、これらの集団・住民組織としての「コミュニティ組織」が主体的・能動的に取り組むシステムとしてのコミュニティづくりは極めて大切である。

コミュニティづくりは総合的・日常的・自覚的なまちづくりの活動であるため、一部の個人の思いつきや請け負いで到底これを発展させることはできず、そこに組織的な取り組みが必要である。しかも、住民主体の民主的な運動ということになれば、コミュニティづくりを担う主体として「コミュニティ組織」がなくてはならない。

コミュニティ活動にとって基本的なものは、コミュニティ形成のための集団として結成された組織・団体の合意であり、この点から見るならば、「コミュニティ組織」はコミュニティ活動の基礎となる住民合意をつくり出し、これを拡大強化していく組織であり、更にこのようにしてつくられた合意を実践していく組織であるといえる。

#### 1. 「コミュニティ組織」とは

「コミュニティ組織」とは、コミュニティ活動を担う集団・組織・団体、すなわち、原則として、一定の地域内に居住し、あるいは活動する住民が、地域社会における生活上の必要から、問題意識を共有しながら、自発的に結びつき、共通の目標、個々の役割分担や運営の仕方などを意図的に組織化し、自主性と責任をもって、地域生活に関わる様々なニーズや課題に対応する集団・組織・団体をいう。

これには、町内会（通常、「町会」あるいは「自治会」という名称を使っている）をはじめとする地縁による「地域活動団体」やNPO団体・ボランティア団体等の非営利活動を行う「市民活動団体」などがあり、時によっては、個人や事業者もコミュニティ組織の担い手としてその役割を果たさなければならない場合もある。

#### ※ 集団・組織・団体

「集団」とは、端的に云えば、同一の行動を取ろうとして集まっている状態、あるいはそのような状態にある複数の人々を云う。一般に、「集団」は「社会集団」を指し、それは社会関係がいくつか複雑にからみ合ってより高次の機能的単位をなしたものをいう。

集団は、①共同の目標や関心、②「われわれ感情」という統一的な仲間意識、③相互関係（相互作用・相互行為）の持続性と安定性の3つの要件を満たして組織された人の集まりということができる。

「集団」の分類には、①集団形成の契機を基準とする「基礎集団と機能集団」（基礎社会と派生社会）、②成員の関心・機能を基準とする「コミュニティ（包

括集団)とアソシエーション(派生集団)」、「複合機能集団と単一機能集団」、「③成員相互の結合の性質を基準とする「ゲマインシャフト(共同社会)とゲゼルンシャフト(利益社会)」、「④成員相互の接触の様態を基準とする「第1次集団と第2次集団」(更に、最近では、「第3次集団)」、「生活課題対応集団と生活拡充集団」、「⑤加入脱退の自由度を基準とする「自発的集団と非自発的集団」、「⑥他集団との関係を基準とする「閉鎖集団と開放集団」、「⑦制度的に認められているか否かを基準とする「フォーマル・グループ(公式組織)とインフォーマル・グループ(非公式組織)」がある。

このほか、⑧組織性の程度を基準とする「組織集団と未組織・無組織集団」の分類がある。

前者の秩序ある組織的な集団は、特に「組織」と呼んでいる。「組織」とは、特定の目的を達成するために、個々の力が統合されるように意図的に編成された集合体、言い換えれば、成員が共通に持っている特定化された目標があり、その目標を達成するために集まっていることが、全ての成員によって明確に意識されており、かつその共有の目標の達成のために個々の役割分担や運営の構造がより発達しているものを「組織」と呼んでいる。組織には、上記の「集団必要な3つの要件」のほかに、一定の役割分化に基づく組織性、成員の行動や関係を規制する規範などの5つの要件が必要とされる。

なお、これらの組織のうち、一定規模の人数ときちんとした組織体制を備えた組織を、特に「団体」と呼んでいる。

一方、後者の無組織的な集団には、「群衆」(一時的な事件を契機としてたまたま1か所に集まった匿名の集合体)とか「公衆」(空間的近接はないが、マス・メディアを媒介とした間接接触を通して、共通の関心を有する不特定多数の人たち)や「大衆」(人種・出自・学歴・社会的地位・宗教等を異にしながら、それらの特殊性や個性を抽象して等質的に捉えられ、非対面的な不特定多数の人々)などがある。

#### ※ 近隣集団

地域集団の多くは、「近隣」(隣接居住する人々間の社会関係を通じて社会的一体性が生じているところの地域の社会的な最小単位)を範囲に隣接居住を契機として形成されるところから、「近隣集団」とも呼ばれる。

集団形成の基になる近隣の範囲には、「向こう3軒両隣り」という「近所」、町内会・自治会の単位でもある「町丁目」、それらを合わせた「学区」の3種類の規模のものがあるが、これらのうち、「近所」という単位は、集団を形成するには小規模過ぎるので「近隣関係」(近隣における様々な社会関係)といった別の概念で扱う方がよい。

近隣集団は、①近隣を組織単位とする地域性、②関係者全員の加入が期待される自動加入性、③各種事業を幅広く行う多機能性、④集団同士が活動面で提供し、成員間で重複する協同性といった近隣集団としての特色をもつ。このように、近隣集団は、近隣を一つの全体として統合する存在であり、異質の住民各層の生活要求の充足、地域環境の整備、外部諸集団との共同事業などの多面的な機能を果たしている。

このため、わが国で近隣集団と云えば、一般には、町内会・自治会のような地域集団を指すことが多い。しかし、昨今、既成の近隣集団が都市化に伴い解体と再編成を余儀なくされる中で、新しい近隣集団として、生活防衛集団としての自治会や文化・スポーツ等の趣味、学習、福祉をテーマとするボランティア系集団の活発な展開が見られる。特に、都市においてはこの傾向が強く、中でも、後者の「生活拡充集団」、つまり、従来の地域集団では必ずしも満たされない多様な生活要求を充足させる余剰的性格を有する「自発的結社」「随意集団」としてのこれらの活動が社会的意義をもつようになってきている。

また、コミュニティづくり運動の中で、新旧近隣集団による共同活動が推進され、これまでの町内会・自治会よりも、より広域の「学区」を単位とする新しいコミュニティの組織化が見られる。

コミュニティ組織は、「コミュニティ」という地域社会の中で活動する組織・団体であり、したがって、「コミュニティ」の内容如何によって、様々なコミュニティ組織が存在することになる。

とすれば、先に「今日におけるコミュニティの類型」の項で触れたように、地縁関係を基に地域を基盤として形成される地域コミュニティにおける組織だけでなく、目的・機能的な社会関係によって形成される組織等々、様々な組織形態が考えられる。

これまでのわが国における地域住民組織の特徴は、町内会等の地域包括的な集団形態が伝統的に支配しているために、それ以外の諸集団はそれぞれ自立しているというより、多くの場合、町内会の下部組織として存在していることが多かった。

しかし、最近では、前述のように、かつての共同体に見られたような一定の地域に居住する者を包括していた伝統的な地縁地域集団・組織に対して、地域・近隣を越え、かつ特定の分野において、自主的・任意的に結成したNPO等のような新しい市民活動団体や文化・スポーツ・福祉などに関するクラブ・サークル等の自発的集団など、地域的な包括性をもたないネットワーク型の地域集団が増えてきており、両者の併存に今日の地域社会の様相が見られる。

つまり、昨今、地縁地域集団のまとまり自体は、都市化の過程にあって次第に弛められてきているが、一方において、大都市を中心に、固定的な地域範囲や行動様式には縛られず、地域を舞台として展開される人々の自発的な意志に基づくNPO団体や各種クラブ・サークルによる諸活動・諸関係のネットワークが、積極的な意味をもってきている。

したがって、今後は、どちらかと云うと硬いイメージをもった「組織」「制度」中心の町内会・自治会と、どちらかと云えば、柔らかいイメージをもつ「人」中心の小集団・サークルとの重層的構造の中で、個別の地域集団の位置づけが図られることになる。

地域社会に住む人々が、良い環境のもとで充実した生活ができるように共同で努力するための力をまとめる組織か住民の地縁組織としての町内会・自治会、コミュニティ組織であるが、一方で、これらの組織と共同して力を発揮することが期待されているのが、NPOやボランティア組織である。このような組織の活動に多くの人々が積極的に参加して地域共同社会を発展させることが重要である。

## 2. 「コミュニティ組織」の種類

—— 「地域コミュニティ組織」と「市民活動団体」など ——

「コミュニティ組織」は、まず、「地域コミュニティ組織」と云われる、一定の地域範囲に居住する住民が日常的な地域生活課題を連帯して処理・解決する組織体であるところの町内会（町会・自治会）や婦人会、子供会、老人会、青年団など、従来からの地縁的な地域住民組織があげられる。

※ この分け方は、先に触れた「地域における「基礎集団」としての「コミュニティ組織」と「地域における「派生・機能集団」としての「アソシエーション組織」」の分類基準に従い、地域における「コミュニティ型の集団・組織」（基礎的な地域包括集団・組織）としての町内会・自治会、コミュニティ推進組織と、地域における「アソシエーション型の集団・組織」（派生的な地域機能集団・組織）としての子供会、青年団、老人会、PTA、女性団体、商工会、農協、文化・スポーツ団体、福祉団体、防犯協会、消防団、防災組織、青少年育成団体、各分野のNPOなどと分ける考え方に類似している。

このほかに、最近では、「市民活動団体」と云われる特定の分野においてその専門性や行動力を生かしながら営利を目的としない活動を続ける新しいタイプの地域活動団体、すなわち、社会福祉活動、環境活動、清掃活動、アメニティ活動、公衆衛生活動、教育・子育て活動等の様々なコミュニティ活動を行うNPO団体やボランティア団体などがある。これらは、必ずしも厳密な意味での地域を基盤としないものも含まれ、したがって、町内会等の地縁組織から離れた自立的な集団を成している場合が多い。

### (1) 「地域コミュニティ組織」（地域基盤型組織）

—— 「日常生活圏域における地域コミュニティ組織」と「拡大生活圏域における地域コミュニティ組織」 ——

「地域コミュニティ組織」は、その住民相互の親睦、共通課題の解決等、地域社会の形成に役立つ活動を行う地縁を基盤とした地域住民組織である。コミュニティづくりにあって、地域を基盤として地域の意思を反映し、活力ある地域社会の形成のために活動する地域住民組織としての地域コミュニティ組織の存在は大きい。

「地域コミュニティ組織」には、その活動範囲の広狭によって、一つは、例えば町内会の区域や小学校の学区のような「日常生活圏域」を範囲とする基礎・基盤的な地域住民組織と、いま一つは、例えば、町村合併以前の旧町・旧村等の生活圏域や複数の小学校区から成る中学校区といった「日常生活圏域」を包含した、より広い「拡大生活圏域」を範囲とする包括・広域的な地域住民組織とがある。

「地域コミュニティ」の範囲は、地域住民が自治の単位として種々の地域課題を解決するなど、自ら主体的に管理運営できる区域が適当であるが、それぞれの地域の事情によって広狭様々な範囲が考えられ、一般的には、一つの市町村の中における町内、学区などの地域範囲が想定される。

ちなみに、最も小さい地域コミュニティ組織としては、「身近な日常生活圏域」における地域組織としての町内会（町会・自治会）があり、また、大きな地域コミュニティ組織としては、例えば、「コミュニティ推進協議会」や「コミュニティ会議」等のような、より広域な「拡大生活圏域」（歴史的・文化的・風土的に他地区とは区別された地域（例えば、町村合併以前の旧町・旧村等の区域）や複数の小学校区から成る中学校区の地域など）を範囲として、当該地域内の町内会や子供会、PTA、婦人会、老人会等を包含した形の、主としてその連絡・調整・協議機能を果たす包括・広域的なコミュニティ推進組織が考えられる。

更には、これらの中間に位置する組織として、小学校区などの「近隣社会（近隣住区）」における校区コミュニティ組織も考えられ、現在、国政レベルでは、この近隣住区としての小学校区を標準的なコミュニティとして位置づけている。

#### ① 日常生活圏域における地域コミュニティ組織

「日常生活圏域における地域コミュニティ組織」（「基礎的・基盤的な地域コミュニティ組織」）は、(1)町内会のような様々な地域課題に対して全般的・総合的に対応する「多目的・多機能で基幹的な総合型地域住民組織」と、(2)子供会、PTA、婦人会、老人会等、特定の課題や対象に対応する「特定単一目的・部分機能的で派生的な部門型住民組織」の2つに分けられる。

##### i. 全般的・総合的な地域コミュニティ組織（多目的・多機能的で基幹的な総合型地域住民組織）

—— 町内会（町会・自治会） ——

「全般的・総合的な地域コミュニティ組織」には、町内会（町会・自治会）がある。

日常生活圏域における全般的・総合的な地域コミュニティ組織（多目的・多機能で基礎的・基盤的な集団・組織としての地域住民組織）として、当該地域住民全体に共通する生活課題を取り上げて全般的・包括的に活動する町内会の果たす役割は極めて重要である。

※ 町会と自治会の違い

町内会としての町会と自治会とは、市街地内の小区画として町丁別を単位に形成される住民自治組織という点でその違いは殆どない。

名称は、町会、自治会など、様々であるが、「町会」という呼び名に比べて、「自治会」という呼び方は、新しい住民組織としての自主性・民主性を強調するとともに、戦時中、法制化された町会のイメージや、従来の旧中間層を主力とする伝統的保守主義の響きを払拭する意味で使われる。

そのほか、同じ町内にあっても、団地等の集合住宅等では、町会とは独立した形で設置する場合に「自治会」という名称を使うことも多い。

町内会（町会・自治会）は、市町村の中にあつて、原則として一定の地域的区画において、そこで居住する全住民を個人ではなく世帯などの生活単位ごとに、あるいは、そこで営業するすべての事業所を対象に組織し、当該地区内に生ずる地域全体に関わる様々な問題への対処や親睦・交流を通して、地域を代表しつつ、地域の共同管理に当たる住民自治組織である。

なお、町内会は、法人格を持たない任意団体・権利能力なき社団であるが、町内会（町会・自治会）をコミュニティの重要な担い手として強化し、より効果的なものとするため、平成3年(1991年)の地方自治法の改正により、一定の手続きを経て法人格を取得することができるようになり、町内会は活動を以前より積極的に進めることが可能になった。

※ 改正地方自治法では、町又は字の区域その他市町村内の一定の区域に住所を有する者の地縁に基づいて形成された団体（「地縁による団体」）は、地域的な共同活動のための不動産又は不動産に関する権利等を保有するため、市町村長の認可を受けたときは、その規約に定める目的（その団体が、当該地域の住民相互の連絡、環境の整備、集会施設の維持管理等の面で良好な地域社会の維持・形成に資する地域的共同活動を行うこと）の範囲内において、権利を有し、義務を負う」と規定し、従来は、単に「権利能力なき社団」（法人と同じような組織体としての実体を有するが、法律上、権利能力、すなわち法人格を認められていない社団）でしかなかった町内会・自治会は、「認定地縁団体」として、自らの活動の物的基盤を確保することが保障されるようになった。ただし、現実的には、不動産に関する権利を保有することになる地縁団体は、ある程度限られたものにならざるを得ないし、また、権利を保有したからといって、それが直ちに活性化に結びつくものとも云えない。

また、最近では、マンションが、マンション単位に自治会をつくったり、あるいは、町内会の中の一組織として、機能しているケースも多い。

※ マンション管理組合

大規模のマンションでは、独立して自治会を設けているが、中小規模のマンションでは、その管理組合が町内会・自治会の内部組織としての機能を果たしている。昭和59年(1984年)、「建物の区分所有者等に関する法律」が制定され、マンションの区分所有者は管理組合に加入しなければならなくなったが、共有分の管理など、目的が明確なので、管理会種に委託するケースが多い。こうなると、地域組織とは必ずしも云えないが、町内会のように行政の下請けなどの余計な仕事が少ないため、自主的なグループ・クラブをつくる余裕が生まれている。

このように、町内会の特徴の第一は、一定の区画範囲を前提とする「地縁性」にあり、土地によって構成員が区切られ、したがって、他の地域に住み、あるいは他の地域で営業する事業所は加入することはできない。

第二の特徴は、地域内に居住しないし営業する全世帯・事業所の半強制的・自動的加入を前提とする「組織網羅性」にある。かつ、全世帯・事業所を組織しているため、地域全体を統括・代表する「地域代表性」ももっている。

地域生活に関わる住民の諸活動が相互の協力や調整・合意を必要とする限り、このような組織は不可欠であり、他に地域を代表する全世帯単位の組織が無いことから、地域住民の合意形成を行う合議組織としての大きな役割をもつなど、他の諸々の住民組織とは区別される特徴をもっている。

また、この地域代表性をもつところから、常に地域の外部との関わりを潜在的に含んで存立しているものであり、特に市町村と相互補完関係にあるなど、密接な関係をもっており、行政の上意下達機関としても機能して末端行政の補完作用としても役割を果たしている。

※ なお、一応、建前としては、全戸加入が前提であるが、強制できる性質のものではなく、昨今では、その加入率が年々減少しており、越谷市の場合も、市全体の加入率は、平成10年には、83.3%であったのが、平成22年5月現在では、70.8%に低下している。

そして第三の特徴は、この組織の果たす機能が包括的で、未分化であるという「包括多目的性」にある。

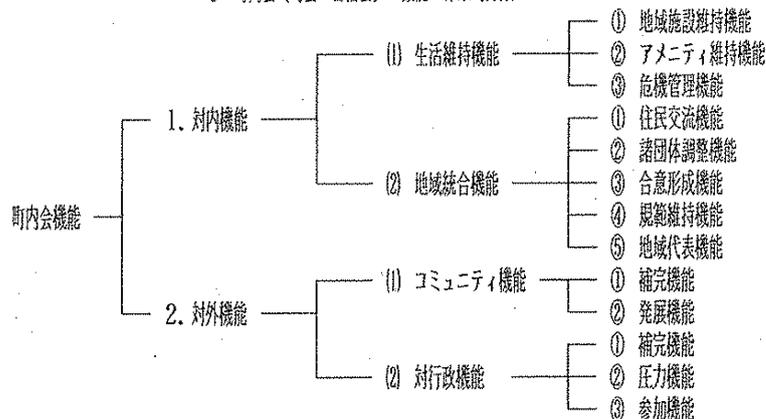
元々、地域社会は小さな区域であるとは云え、全体社会のミニ版という面をもち、あらゆる現象がそれなりのまとまりをもって生起する場所である。

したがって、当該地区内に生ずる地域全体に関わる様々な問題に対処することが求められる。

町内会（町会・自治会）の果たす機能としては、①連絡・親睦・交流機能（住民相互の連絡、スポーツ・レクリエーション・活動、祭礼、慶弔等）、②共同防衛機能（防災、防火、防犯、交通安全等）、③環境整備機能（下水・街路灯・道路、ゴミ・地区清掃、集会施設管理等）、④行政補助機能（広報など各種行政連絡の伝達、各種募金等）、⑤圧力団体機能（行政への陳情・要望等）、⑥地域の統合・代表機能（自己の名をもって地域を代表）等があげられる。

※ ちなみに、越谷市における自治会では、主な自治会活動として、(1)「快適な生活環境づくり」(環境美化活動等の「きれいなまちづくり」)、(2)「安全で安心な地域づくり」(防犯活動、防災活動、交通安全活動等の「安全で住みよいまちづくり」)、(3)「地域住民の親睦・交流・助け合い」(スポーツや盆踊り等の親睦活動、共同募金や敬老会等の福祉活動などの「ふれあい・助け合いのまちづくり」)を行っている。

◎ 町内会(町会・自治会)の機能の体系的分類



たしかに、現在の町内会は、行政末端下請け組織としての性格をもっているが、その行政末端業務組織としての位置づけがあっても、生活地でそれを担い、住民自治的側面を高めていく訓練の場として捉え返していく過程が地域分権への条件づくりであると云えるかも知れない。地域住民組織は、多くの行政業務を地域の実態にそって処理していく力量を蓄積しながら、地域からの生活要求実現のための取り組みを含め、住民が掌握することが必要な地域分権の内実を明らかにしていくことが重要である。

これまでの地域活動は、共同社会の再生の目標に向かう住民の結びつきを基盤にした活動によって、地域生活の規範と様式を着実に蓄積しつつある。

地域分権の担い手の組織化を目指すコミュニティづくりは、旧体質的な共同体秩序を克服し、個人を尊重しながら、町内会・自治会を核として、多様な地域組織とともに地域で共同関係を拓いていくことによってその可能性を拓いている。現に、昨今の町内会は、メンバーの交代等も手伝って、その多くが、徐々にではあるが、旧体質的な面を脱皮し、新しい感覚で取り組む方向に向かって自ら体質改善を図り、着実に変容していることは確である。

「地方分権」と併せて「地域分権」の必要性が叫ばれている昨今、住民側の体制づくりとして注目されるのが、日常生活圏域における地縁組織としての町内会などの基幹的な地域住民組織である。

それだけに、基礎的・包括的な地域住民組織としての町内会(町会・自治会)の有り様は、地域自治の形成にとって重要な意味を持っている。町内会という地縁組織としての地域住民組織のあり方を追求していくことは、地方分権の生活地からの具体化と、住民生活と公共部門をつなぐ社会の新しい仕組みや住民自治のあり方を追求していくことにつながる今日的課題である。

わが国における急速な都市化、高度産業化、そして民主化に伴い、町内会の組織と機能は過去になかった変化を見せており、今後は、以下の課題を解決する住民組織に成長することが期待されている。

- ア. 住民の生活態度が私(わたくし)化し、町内会型の近隣関係に基づく親睦、相互扶助、奉仕への参加志向が減退しているが、それにもかかわらず大多数の住民は、地域の安全、教育、福祉、環境等の様々な公共的課題に対しては地域住民組織の役割を肯定しており、このため、町内会・自治会の組織と活動に改善が求められている。
- イ. 世帯単位よりも個人単位の友人的結合が、都市近郊の新中間層居住地域で求められている。地域住民組織は彼らのボランティア・アソシエーションを育成し、そのネットワーク化を図る必要がある。
- ウ. 伝統的な町内会では、地域名望家がリーダーたり得たが、高度経済成長期では環境問題、交通安全、防犯・防災、子育て・教育問題、高齢者問題等の多様な問題の問題解決をリードする人材として、管理職経験者や教師などのリーダーが進出した。また、低成長期の段階では、多様で個性的な自主活動グループを育成し、住民が参加する魅力を感じるようにリードする調整型リーダーが求められている。

エ. 地域住民組織は自治能力をもちながら、閉鎖系から開放系へと進む傾向があり、それが「コミュニティ創造」という呼び声とともに現れている。そこでは、住民主体の多面的な文化創造に協力する行政の諸施策（利用施設や情報提供の充実）が求められると同時に、地域住民組織にも開かれた情報活動と異質性の尊重が求められる。

ii. 個別的・単一目的機能的な地域コミュニティ組織（単一目的・部分機能的で派生的な部門型住民組織）  
—— 子供会、老人会、婦人会、PTAなど ——

日常生活圏域における個別的・単一目的機能的な機能集団・組織として、当該地域住民の個別のニーズに対して、個別的・目的機能的に活動する地域住民組織である。

これには、(a)目的に従って一定の参加条件が特定される年齢層・社会層別地域組織と、(b)加入について目的が一致すれば誰でも参加できる地域のサークル・クラブの自発的組織などがある。

これらの組織は、それ自体、一定の目的を持ちつつも、広く地域の問題に関わる場合もあり、このため、子供会、老人会、婦人会などは、町内会（町会・自治会）の下部団体として組織されているケースもかなりある。

しかし、その殆どが、行政の縦割り部門と結びついた上部組織につながっていて、しばしば自分たちの組織のことだけに関心が向き、地域全体の問題については無関心になりがちになることは否めない。

ア. 年齢層・社会層別集団・組織

各年齢層や各社会層に特有な生活課題を取り上げ、独自の目的をもち、一定の参加条件（年齢、性、職業、立場等）に基づいて結成した集団・組織で、子供会、青年団、老人会や婦人会、学校単位で保護者を中心に結成されるPTA等がこれに当たる。

この組織では、加入できる人が、年齢、性、役割等で特定されている。

イ. 文化・スポーツ、趣味・教養等を目的とした各種クラブ・サークル等

文化・芸術、スポーツ・レクリエーション、趣味・教養等、自己充実（離・航）・自己充足（生・か・い・親・隣）を目的とした各種クラブ・サークル等の非営利的な自発的集団・組織である。

上記の全般的・総合的な地域住民組織では充足されない生活欲求をテーマとして、住民の有志が任意に結成した集団・組織で、文化・芸術、スポーツ・レクリエーション、趣味・教養等の各種クラブ・サークルといったほぼ単一の目的のみ追求する団体を指す。

いずれも、加入については、目的さえ一致すれば誰でも参加できる。

なお、この種のクラブ・サークルの対象範囲としては、通常は、「日常生活圏域」よりも「拡大生活圏域」を単位として組織されるケースが多い。

② 拡大生活圏域における地域コミュニティ組織

「拡大生活圏域における地域コミュニティ組織」（包括・広域的な地域コミュニティ組織）は、町村合併以前の旧町・旧村等の生活圏域や複数の小学校区から成る中学校区といった「日常生活圏域」を包含したより広い地域を範囲とする連絡・調整・協議型の地域住民組織である。

前述のように、「地域コミュニティ」には、小さい単位では「日常生活圏域」での町内会（町会・自治会）は、大きいところでは合併以前の旧町・旧村等の歴史的・文化的・風土的背景をもった地域、あるいは複数の小学校区から成る中学校区などを単位とする地域コミュニティ組織、また、規模的にその中間に位置する組織として、小学校区を単位とした「近隣社会（近隣住区）」における地域コミュニティ組織など、様々な住民組織がこれに該当することになる。

しかし、市の要件とされる人口5万人程度の小規模の市であれば、コミュニティづくりは、行政の立場で市全体を管轄する地方自治体の組織と、市民の自発的な立場でつくられた町内会（町会・自治会等）のような地域住民の小さな単位組織市組織の2層構造で十分対応できるが、例えば、中核市（中核市は、人口30万人以上を要件としており、現在、越谷市では、平成25年度実施を目指し、保健所設置等の条件整備を含め、中核市指定への取り組みが進行中である。）のような大都市では、このような2層構造では十分対応できない。

そこで、人口何十万人を擁する大規模な市などにあっては、市という地方自治体の組織と、町内会（町会・自治会）のような小さな単位組織とが相互に入り込む境界領域における調整組織としての柔軟な自治のシステムとして、また、行政と地域との協働を円滑に行うための橋渡しの役割をするのに相応しい中間的

な地域組織の構築の必要性が出てくる。

このような組織を編成することによって、個々の組織単位や個人の活動を結集して、多様な住民団体や活動主体の有機的連携を図ってコミュニティ活動を進めていく必要があり、実際の活動の場面では、コミュニティ活動を担う中核的な集団・組織が必要である。

これに該当する地域組織としては、『生活自治区』とも云われるところの区域において、(a)当該地域のコミュニティづくりを推進するために設けられている「コミュニティ推進組織」（現在、越谷市において市内13の地区ごとに設けられている「地区コミュニティ推進協議会」などはこれに該当する）としてのコミュニティ組織、あるいは複数の小学校区から成る中学校区の区域などを単位として設けられるコミュニティ組織（現在、愛知県豊田において、11の中学校区を単位に置かれている「地区コミュニティ会議」などはこれに該当する）や、(b)国が「モデル・コミュニティ」として標準規模としているところの、小学区を基準としたコミュニティ組織が考えられる。

また、単一目的的な地域コミュニティ組織としては、例えば、地区スポーツ・レクリエーション推進委員会など個別部門的な地域組織がこれに該当する。

※ コミュニティ推進組織

これまでの一般的な地域コミュニティ組織とは別に、新たに設置されるコミュニティづくり推進にその目的を特化した地域コミュニティ組織を指す。

※ 生活自治区

ここでいう「生活自治区」とは、市内において歴史的・文化的・風土的に他と区別される区域、例えば、町村合併以前の旧町・旧村を基本に定められた地域およびその住民組織で、越谷市に例を取れば、昭和29年（1954年）の2町8か村の町村合併以前の各地区を参考にして設定された市内13地区（広さとしては、概ね、中学校区に相当）がほぼこれにあたり、各地区にコミュニティ推進協議会や地域センターが置かれている。

なお、これに該当する現行法制度上の区域としては、平成16年（2004年）の地方自治法改正で制度化された「地域自治区」がある。これは、市町村の判断によって、学校区など市町村内の一定区域を単位として設立することができる行政区画およびその住民自治組織で、住民自治の充実強化を図る観点から、地域住民の意見を行政に反映させるとともに、行政と住民との連携の強化を目的とするもので、特に合併で大きくなった市町村に住民の声を生かせるよう、旧来の市町村や更に各単位自治会を包括した地区の自治会などを単位に設立された法人格をもたない組織である。

「コミュニティ推進組織」は、より良いコミュニティの形成を目指して、地域の各単位団体を横断的に包括・拡大し、各団体の相互の活動を調整し、援助し合って、その活動をより活性化していこうするものである。

また、真のコミュニティの形成には、それぞれの団体の活動だけでは必ずしも十分でなく、このため、コミュニティ推進組織ができることによって、新たに組み組むことができる活動領域が生まれてくる。つまり、コミュニティ推進組織の整備により、これに参加しているどの住民組織にも属さないコミュニティ組織固有の業務や活動を行うことができ、また、コミュニティ自体に関わる活動領域を独自に取り上げて活動する場合も考えられる。

地域には、子どもの健全育成・環境問題・交通安全・防災・防犯等、様々な課題があるが、これらの課題の解決は、これまでの町内会・自治会の範囲だけでは困難であり、より広い範囲での対応が必要である。

また、区域との関係では、単位組織および連合組織がコミュニティ地区と一致しているもの、これより広域のもの、狭域のもの、および区域の限定のないものに分けることができる。地域では、これらの多様な住民組織が連携・協力したり、バラバラのままであったりしている。

これらの住民組織は、コミュニティ推進組織との対等・平等、自主性の尊重のもとに、地域合意づくりへの協力関係を築いていくことが重要である。

また、組織編成にあたって「自立した個人」の参加も大切な要件であるが、そのことにあまりこだわるとは、基礎組織の活動成果を軽視することになり、コミュニティ活動の空洞化につながるおそれがある。コミュニティの活動は、多くの場合、基礎組織の活動の発展として展開される。

また、「コミュニティ推進組織」は、一般に、①町内会をはじめ各種の地域代表が参加して連絡協議する機能と、②町内会等の各団体の活動にはなりにくい領域に取り組む実行機関としての機能を持っている。

連絡・調整・協議機能を担うコミュニティ推進協議会などの組織の編成は、学校区内の各種住民団体などを結集したものを標準とする。

なお、この「拡大生活圏域における地域コミュニティ組織」も、「日常生活圏域における地域コミュニティ組織」と同様、(1)様々な地域課題に対して全般的・総合的に対応する「全般的・基幹的な住民組織（多目的・総合型地域住民組織）」と、(2)特定の課題や対象に対応する「部分的・個別機能的な部門住民組織」（特定目的・部分機能型地域住民組織）の2つに分けられる。

i. 全般的・総合的な地域コミュニティ組織（包括多目的・多機能的で基幹的な総合型地域住民組織）

—— 地区コミュニティ推進協議会等の「コミュニティ推進組織」 ——

拡大生活圏域における「全般的・総合的な地域住民組織」（多目的・全体包括的な集団・組織としての地域住民組織）には、地区コミュニティ推進協議会、地区コミュニティ会議等のコミュニティ推進組織があるほか、各地区ごとの地区連合自治会もその役割を果たしている。

拡大生活圏域における全般的・総合的な地域住民組織は、「コミュニティ推進組織」として、より良いコミュニティの形成を目指して、地域の各单位団体を横断的に包括・拡大し、各団体の相互の活動を調整し、援助し合って、その活動をより活性化していこうするものである。

また、真のコミュニティの形成には、それぞれの団体の活動だけでは必ずしも十分でなく、このため、コミュニティ推進組織ができることによって、新たに取り組むことができる活動領域が生まれてくる。つまり、コミュニティ推進組織の整備により、これに参加しているどの住民組織にも属さないコミュニティ組織固有の業務や活動を行うことができ、また、コミュニティ自体に関わる活動領域を独自に取り上げて活動する場合も考えられる。

※ 越谷市におけるコミュニティ推進組織 —— 「地区コミュニティ推進協議会」と「越谷市コミュニティ推進協議会」 ——

① 地区コミュニティ推進協議会

市内13の地区ごとに、各居住地域における住民間、住民と行政との関わりを考える地域コミュニティ組織として、地区内の諸問題・諸課題を地区住民相互に話し合い解決するための組織として設けられている。

この「地区コミュニティ推進協議会」（通称、「コミ協」）は、地域の実情に合った自主的な組織として、地域の課題を整理・選択肢し、行政と協力しながら、個性的で魅力のある地域の実現を目指した様々なコミュニティ事業を行なっている。

② 越谷市コミュニティ推進協議会

「越谷市コミュニティ推進協議会」（通称、「全市コミ協」）は、越谷市全体における市民のコミュニティ活動を推進するために設けられた組織で、より良い地域社会を創造するため、各種構成団体相互の連携と協調を図り、各地区におけるコミュニティ活動をより積極的に展開するための啓発を中心とした事業の実施や団体相互の情報交換・連絡調整、広報誌等の発行などを行い、各地区コミ協の活動を支援する役割を担っている。

「全般的・総合的なコミュニティ推進組織」に結集することが期待される住民組織をタイプ別に分けると、次の5つのタイプに整理することができる。

- (a) 全戸加入を原則とする包括組織としての町内会（町会・自治会）
- (b) 年齢層・社会層別組織としての子供会、青年団、婦人会、老人会、PTA等
- (c) 地域のサークル組織としての文化・スポーツ、福祉、趣味などのサークル・クラブ等
- (d) 地域におけるNPO等の市民活動団体
- (e) 行政協力組織としての民生委員協議会、青少年育成地区委員会、市政協力委員会、消防団等

また、「コミュニティ推進組織」を連絡・調整・協議の場だけに終わらせないために専門部会（実行組織）を設置することが望ましい。

コミュニティ推進活動を担う部会としては、(a)組織運営の活動をする総務部会、広報部会等、(b)生活充実の活動をする文化・スポーツ部会、保健福祉部会等、(c)問題解決の活動をする環境整備部会、交通安全部会、防災部会、まちづくり部会等が上げられる。

なお、市町村全域を対象区域とする「コミュニティ推進協議会（「全市コミ協」）や町会・自治会連合会（「自治連」）なども、広い意味での「コミュニティ推進組織」に含まれる。

ii. 個別的・単一目的機能的な地域コミュニティ組織（特定単一目的・部分機能的で、派生的な部門型住民組織） —— スポーツ・レクリエーション推進委員会等の「コミュニティ推進組織」 ——

拡大生活圏域における「個別的・目的機能的組織」（特定目的・部分機能的な集団・組織としての地域住民組織）には、例えば、地区スポーツ・レクリエーション推進委員会等の単一目的団体や各地区における行政部門毎の「行政協力組織」などがある。

ア. 単一目的団体

これには、年齢層・社会層別集団・組織と、文化・スポーツ、趣味・教養等を目的とする各種クラブ・サークル等の集団・組織がある。

(a) 年齢層・社会層別集団・組織

「拡大生活圏域」を単位として組織された地区毎の連合婦人会、老人クラブ連合会、PTA連合会、こども会育成連絡協議会がある。

(b) 文化・スポーツ、趣味・教養等を目的とした各種クラブ・サークル等

文化・芸術、スポーツ・レクリエーション、趣味・教養等、自己充実(啓発・献)・自己充足(生きがい・親睦)を目的とした各種クラブ・サークル等の非営利的な自発的集団・組織がある。例えば、越谷市で言えば、市内13地区毎に設けられている「スポーツ・レクリエーション推進委員会」などがこれに該当する。

コミュニティ推進協議会等の全般的・総合的な地域住民組織では充足されない生活欲求をテーマとして、住民の有志が任意に結成した集団・組織で、文化・芸術、スポーツ・レクリエーション、趣味・教養等の各種クラブ・サークルといったほぼ単一の目的のみ追求する団体である。

いずれも、加入については、目的さえ一致すれば誰でも参加できる。

なお、市町村全域を対象区域とする連合婦人会、老人クラブ連合会、PTA連合会、こども会育成連絡協議会等の連合組織や市町村全体を対象区域とする「文化連盟」や「体育協会」など、広い意味での「地域コミュニティ組織」と云える。

イ. 行政協力組織

—— 消防団、民生委員地区連絡組織、青少年育成地区組織等 ——

公的機関の要請に応じてその活動に協力するために住民が結成した地域の集団・組織で、消防団分団、地区の防犯組織、防災組織、納税団体、衛生関係団体や民生委員協議会、青少年育成地区委員会などのほか、区画整理組合、市街地再開発組合などの公共事業に関わる団体もあり、いずれも行政の諸部局につながる行政協力組織である。

また、社会福祉協議会、交通安全協会、防犯協会、消防団、観光協会、国際交流協会等、市町村全域を対象区域とする広域組織も広い意味での「地域コミュニティ組織」と云える。

※ 社会福祉協議会(「社協」)

社会福祉法に基づき、地域福祉の増進を図るため、都道府県および市町村など、行政区ごとに置かれる社会福祉活動の増進を図る営利を目的としない民間組織(基本的には、社会福祉法人格をもつこととなっている)である。

民間団体ではあるが、社会福祉法では地域福祉増進を目的とする行政協力団体と位置づけられており、運営資金の多くが行政機関の予算によるものであるため、「公私共同」「半官半民」で運営されており、民間福祉事業者と行政機関との橋渡し、住民参加による地域福祉の増進やなど、民間団体と公的機関両面のメリットを生かしてその役割を果たしているほか、市町村地域福祉計画の策定などにも関与している。

※ 交通安全協会(「安協」)

警察庁所管の財団法人で、市町村では、警察署単位で設置されている。重荷、季節単位で開催する交通安全運動をはじめ、自動車等の運転免許の発行・更新事務、自転車などに貼る反射シール等の交通安全グッズの頒布などを事業とする。

なお、上述の町内会・自治会等も、回覧板・広報の配布、ごみの収集管理、募金・寄付金の協力、統計調査員としての協力など、行政の下請け協力組織としての役割を果たしている。

(2) 「市民活動団体」(個別目的機能型組織)

—— NPO団体・ボランティア団体・その他の公益団体・コミュニティビジネスなど ——

① NPO団体(民間非営利活動団体)

—— NPO・NPO法人・認定NPO法人 ——

i. NPO

NPO(Non Profit Organization)とは、政府・自治体や私企業とは独立した存在として、市民・民間の支援のもとで、社会的な公益活動を行っている新しい公益団体としての市民活動団体をいう。

すなわち、福祉、保健・医療、環境保護・リサイクル、災害復旧、教育・子育て、更には国際協力など、広範な分野で、公益実現のために、様々な社会的活動を行う私的利益を目的としない非営利の民間組織をいい、新しいタイプの草の根的市民活動団体やボランティア活動団体を指す。

これには、各種の市民団体、慈善団体、消費者団体、社団法人、社会福祉法人などがこれに該当し、法人のみならず、任意団体(同じ目的をもつ人々でつくる法人格をもたない団体)も含まれる。

その特徴としては、Ⅱ) 非営利性(営利企業とは異なり、利潤追求を目的としないこと。したがって、事業収益は事業の拡大などのための再投資に充てることはあるが、正会員には配分したりしないこと)、Ⅲ) 民間性(行政の一部ではないこと)、Ⅳ) 組織性(組織の体制を備えていること。つまり、定款や規約、法人各などの制度的実態性を有すること)、Ⅴ) 自律性(管理運営が自らの手で独立して行われていること)、Ⅵ) 自発性(組織への参加が個人の意思に基づき、個人からボランティアとしての時間や寄付等の資金の自発的な拠出を募る)などがあることが上げられる。

NPOを、活動内容で区分すると、ボランティア等の「社会奉仕型活動」、各種文化・スポーツ、社会教育等の「自己充実型活動」、それに出版・介護等の「事業型活動」などに分類することができるが、いずれも、公共的(市民的公共性)であることを前提とする。

このように、NPOの多くは、目的・関心を共通にするテーマ・コミュニティであり、しかも公益性のある活動をするために、共通の目的・ミッション(使命)の下に意図的に組織される市民活動団体であるため、必ずしも、地縁を基礎に形成されるわけではない。

※ 「NPO」(Non-Profit Organization)と「NGO」(Non-Governmental Organization)

広義の「NPO」(非営利団体)には、「NGO」(非政府機関とも云う)も含まれる。「NGO」は、地域に根ざした活動というよりも、国際的な分野で活躍する団体で、人道的な目的や人種・環境・開発・軍縮等に関する目的で活動する民間の国際協力団体である。

しかし、地域社会の中で、地域活動団体として、つまり、特定の目的・ミッション(使命)をもつアソシエーション型の組織として活動する場合も少なくなく、したがって、このようなアソシエーション型のNPOの活動は、地域の生活に基礎を置いた住民組織である町内会・自治会、コミュニティ推進組織等との連携のもとで相互補完的にその特性を生かしていくことができる。

NPOは、事業体であるが、収益事業で利益が出ても、それを関係者に配分せず、次の社会的ミッション(使命)の実現のために投資する組織であって、無償奉仕を前提とするボランティア組織ではない。ボランティア組織の目標は、問題関心による多様で積極的な活動を通して、地域社会に貢献することであるが、問題関心によって自己責任で行動するボランティアを結集した団体であるため、NPOの一部ではあるが、中心組織ではない。

NPOはまちづくりやコミュニティ活動との関係において、地域問題の解決、公共サービスの補完という面で、コミュニティ組織の重要な構成団体として、地域コミュニティの活性化・再生に貢献していくことが期待されており、実際に、着実な実績を積み重ねている。

なお、行政との関係においては、現在の行政改革の下で、行政施策の安易な受け皿的下請け関係に位置づけることなく、パートナーシップの確立によって、より公共性を拡大していけるかどうかが問われている。

## ii. NPO法人(「特定非営利活動法人」)

これらのNPO(「非営利活動団体」)のうち、特に、特定非営利活動促進法(NPO法)が定める要件を満たし、法人格を取得したものを「NPO法人」という。

NPO法人は、「特定非営利活動促進法(NPO法)(特定非営利活動を行う団体に法人格を付与すること等により、ボランティア活動をはじめとする市民が行う自由な社会貢献活動としての特定非営利活動の健全な発展を促進し、公益の増進に寄与することを目的として、平成10年・1998年から施行された法律)に基づいて、不特定かつ多数の人々の利益の増進に寄与する活動をしている団体で、都道府県若しくは内閣府から法人として認証されたものを指す。

NPO法人として対象となる特定非営利活動としては、Ⅰ) 保険・医療または福祉の増進、Ⅱ) まちづくりの推進、Ⅲ) 社会教育の推進、Ⅳ) 学術・文化・芸術またはスポーツの振興、Ⅴ) 環境の保全、Ⅵ) 災害救護、Ⅶ) 地域安全、Ⅷ) 人権の擁護または平和の推進、Ⅷ) 国際協力、Ⅸ) 男女共同参画社会の形成の促進、Ⅹ) 子どもの健全育成、Ⅺ) 情報化社会・科学技術・経済活動の活性化、Ⅻ) 職業能力の開発、Ⅼ) 消費者の保護、および、Ⅽ) 以上の活動を行う団体の運営または活動に関する連携、助言または援助を行う中間組織としての活動があげられる。

現在、我が国でNPO活動を行っている団体は、平成22年(2010年)現在で、10万をはるかに超えているが、このうち、4万近くの団体が、NPO法人として認証されている。

なお、これらの「NPO法人」のうち、更に、運営組織および事業活動が適正であるなど、一定の要件を備え、国税庁から認定を受けた「認定NPO法人」については、税法上、特定の優遇措置が講ぜられる。

※ 我が国では、長年、民法第34条に基づく社団法人または財団法人のみが公益法人として認められ、いわゆる市民のボランティア活動団体に法人格を付与する制度がなかったが、阪神・淡路大震災以後、ボランティア活動の大切さが一層注目されるようになったことを契機としたNPO法の制定によって、小規模のNPOでも比較的簡単に法人になれるようになった。

## ② 「ボランティア団体」等の公益団体

「公益団体」とは、慈善、学術、宗教など社会全般の利益（公益）を図ることを目的とする民間の「非営利団体」をいう。

※ 公益・共益・私益

「公益」とは公共の利益、「共益」とは特定の組織における構成員の共同の利益、「私益」とは個人的利益をいう。

※ 営利・非営利

「営利」とは、一般に、利益を得ようとする、すなわち、財産上の利益を目的として活動することであるのに対して、「非営利」とは、通常、営利を目的としないことを意味するが、厳密な意味では、経済活動を通して得た利益をその組織の構成員に分配しない（「利益の非分配」）ということであり、必ずしも、収益を上げてはならないということではない。

また、「非営利」とは、営利を目的としないということであり、その中には、公共の利益を目的とする「公益」と、「営利」でも「公益」でもない、構成員の共同の利益のみを図る「共益」とがある。

したがって、この中には、「任意団体」も含まれる。

※ 任意団体

公益団体と実際には同じ目的を持ち、同じような組織体としての実体を有しているが、法人設立の手続きをとらない、手続きはとったが所轄官庁の許可を得られない、民法上、または、その他の特別法上の法人たる適格性を有しないため許可されないなど、資格や手続きが不十分なため、法人として認められず、法律上の権利能力を有しない私的団体（民法上の「権利能力なき社団」、法人税法上の「人格なき社団」）で、典型的なものとしては、町内会（町会・自治会）、マンション管理組合、ボランティア団体、クラブ・サークル、学会、同窓会などがある。

この「公益団体」のうち、一定の要件を満たし、法律に基づき、主務官庁の認可によって法人格を与えられた団体を「公益法人」という。

※ 「団体」と「法人」

「団体」とは、「企業」（会社や個人営業等）や「組合」（農協・生協・健康保健組合・共済組合や労働組合等）の何らかの目的をもった集合体を意味する。法的には、人の集合体である「社団」および財産の集合体である「財団」を指すが、通常は、社団を指す場合が多い。

「法人」とは、このうち、法律により権利義務の主体たる資格（権利能力）を認められたものをいう。

「法人」には、①「社団法人」・「財団法人」、②「営利法人」・「非営利法人」、③「公益法人」・「非公益法人」（私益法人）、④「公法人」・「私法人」など、いくつかの分類軸によって分類できる。

㊦ 「営利団体」・「営利法人」

「営利団体」とは、営利を図ると同時に、その経済的利益を構成員に分配することを目的とする団体をいう。また、このうち、法人（社団法人に限られ、財団法人には認められない）として認定されている団体を「営利法人」といい、商法上の「会社」がこれに相当する。

なお、ここでいう「会社」とは、営利を目的とする社団法人で、会社法による株式会社、合名会社、合資会社、合同会社などの総称をいう（なお、従来は、制度として有限会社もあったが、平成18年の会社法の制定により株式会社に統合され、廃止された）。また、会社法以外の法律により設立される銀行、信託会社等の特殊会社を含めても用いられる。「会社」は、営利法人として、営利活動によって得た利益を社員・株主に分配することを要することから、相互保険会社、協同組合などは会社ではない。また、「会社」には、商行為を業とする「商事会社」と、商行為以外の営利行為を業とする「民事会社」とがある。

㊧ 「非営利団体」・「非営利法人」

「非営利団体」とは、営利を目的としない団体をいう。

広い意味では、公法人も含まれるが、通常は、これらの政府関係組織は含まれない。なお、狭い意味では、NPOのような非営利で社会貢献活動や慈善活動を行う「公益団体」としての市民団体を指すことがある。

● 公法人

「私法人」（私的な社会活動を目的とし、私人の設立行為で成立する私法上の法人。営利法人、公益法人、中間法人の3つに分けられる）に対する概念で、特定の行政目的をもって公の事務を行うために設置された法人としての公法上の団体をいう。最も広い意味では、国家も含まれるが、一般には、地方公共団体や、かつての公社・公団、現在の独立行政法人、特殊法人など、国家の下に特定の国家目的のために設立され、その内部の法律関係について国家の権力作用の及ぶ法人を指す。

また、「非営利団体」のうち、法人格を有している団体を「非営利法人」といい、一般法である「一般社団法人・一般財団法人」により設立される「一般社団法人・一般財団法人」、特例法（「特定非営利活動促進法」など）により設置される社団法人（NPO法人、労働組合、農業協同組合など多量）がある。

なお、一般社団法人・一般財団法人のうち、「主たる事業」として収益事業を行わないなど非営利性を徹底している、あるいは共益の事業がメインであるなど、一定以上の非営利性を確保している法人、すなわち、法人税法の定めにより、①その事業により利益を得ること、またはその得た利益を分配することを目的としない法人であってその事業を運営するための組織が適正であるものとして政令で定めるもの、②その会員から受け入れる会員により当該会員に共通する利益を量ための事業を運営するための組織が適正であるものとして政令で定めるものについては、「非営利型法人」（非営利型に該当する一般社団法人・一般財団法人）として、収益事業以外には非課税となるなどの特典がある。

更に、一般社団法人・一般財団法人のうち、公益法人認定法により公益性の認定を受けた法人である「公益法人（公益社団法人・公益財団法人）」がある。

● 共益法人

「非営利団体」には、このほか、後述の公益を目的とする「公益団体」のほか、共益を目的とする「共益団体」とがある。

営利を目的とせず、かつ公益を目的とする「公益団体」としては、同窓会、愛好会（例えば、文化・スポーツ、趣味・教養等、自己充実を目的とした各種クラブ・サークルといった自主グループ等の自発的集団・組織など）、更には、「生協」等の協同組合や事業者団体などがあり、法人格を有する「公益法人」としては、これまでの中間法人、医療法人、事業組合などがある。

㉑ 「公益団体」・「公益法人」

上記、「非営利団体」の中で、更に、公益の実現を主目的とする団体を「公益団体」という。

「公益団体」とは、福祉や医療、環境保護や慈善、学術、宗教など、広範な分野で、公益実現のために活動する「非営利団体」をいう。

「公益団体」には、特定非営利法人（NPO法人）や町会・自治会といった地域組織をはじめとする各種の市民団体、ボランティア団体、社会奉仕団体、慈善団体、消費者団体、社団法人・財団法人、社会福祉法人、医療法人、学校法人、宗教法人などの自発的・主体的に運営する組織・団体がこれに該当し、これらは法人のみならず、法人格を有しない「任意団体」（「権利能力なき社団」）などの団体も含まれる。

また、「公益団体」のうち、一定の要件を満たし、民法34条に基づき主務官庁の認可によって法人格を与えられた団体を「公益法人」という。

したがって、広義の「公益法人」には、宗教法人、学校法人、医療法人、社会福祉法人等、それぞれの特別法に基づく法人も含まれるが、狭義では、これらを除く民法上の「社団法人」（一定の目的のもとに結合した人の集まりを中心とする法人で、例えば、日本医師会など）および「財団法人」（一定の目的のために提供された財産を本体とする法人、すなわち、基本財産を基にその運用益で仕事をする法人で、例えば日本相撲協会など）を指す。

なお、平成18年（2006年）に成立した「公益法人制度改革関連法」（平成20年・2008年施行、移行期間平成25年・2013年11月末まで）により、従来、民法の規定に基づき、公益性のある団体に限り、許可制により設立を認めていた従来の法人制度が抜本的に見直され、剰余金の分配を目的としない（営利性を有しない）社団法人・財団法人については、その行う事業の公益性の有無にかかわらず、設立の登記をすることにより、法人格を取得することができる一般社団法人・一般財団法人制度を創設した。すなわち、従来の民法の規定に基づく社団法人・財団法人から成る非営利法人は、その公益性の有無を基準として、①公益的要素の少ない「一般の非営利法人」（「一般社団法人」「一般財団法人」）と、②公益を目的とする「公益の非営利法人」（「公益社団法人」「公益財団法人」）の2つに分けられることになった。つまり、「一般の非営利法人」のうち、公益性の点で一定の要件（公益目的事業の費用の比率が全体の50%以上であるなど）を満たすものを「公益の非営利法人」として新たに創設されることとなった。

この公益法人は、民間の有識者から成る合議機関の意見に基づき、知事が公益認定してはじめて成立するもので、その資格は、福祉向上、健康保護、環境保全、公共安全、文化の発展などの事業を行っている団体とされているが、公益性の判断は管轄官庁の最良の余地が大きい。なお、公益法人は、一定の要件を満たせば、税制上の優遇措置が受けられる。

また、今回の制度改革によって、「一般の非営利法人」（「一般社団法人」「一般財団法人」）については、その設立にあたって、従来よりも、法人資格を取得しやすいように、法律に定める要件を満たさずれば、官庁の許可・認可を受けずに登記のみで法人を設立できるとする「準則主義」が適用される。

なお、同じ公益法人であっても、特定非営利法人法により設立されたNPO法人については、これらの公益法人制度とは別枠の制度として当分存続することとなった。

㉒ 「中間団体」・「中間法人」

「中間団体」とは、「非営利団体」と「営利団体」の中間に位置する性格をもった団体、すなわち、営利を目的としなが、積極的に公益を目指すものではない団体をいう。

また、「中間法人」とは、「中間団体」のうち、特別法によって法人格が認められた団体をいい、「営利法人」と「非営利法人」・「公益法人」との間の法人格をもった「中間法人」として、「中間法人法」（平成14年・2002年施行）に基づき設立された法人で、公益法人には馴染まない業界団体などの共益的な団体、すなわち、公益も営利も目的としないで、構成員の共同の利益のみを図ることを目的とする社団法人をいう。

つまり、中間法人は、構成員に共通する利益を図ることを目的に、かつ剰余金を構成員に分配することを目的としない社団法人という、いわば、非営利法人と営利法人の中間に位置する性格をもった法人であるところから「中間法人」と称される。

業界団体（例えば、農業協同組合、漁業協同組合、生活協同組合、信用協同組合や相互保険会社など）や同窓会、PTA、労働組合など、主としてメンバーあるいは会員に対してサービスを提供する非営利団体が対象で、準則主義（法律に定める要件を満たす場合に、官庁の許可を受けずに法人を設立できるとする制度）により設立される。

なお、今回の公益法人制度改革により、中間法人は、「新しい非営利法人制度」（一般社団法人・一般財団法人と公益社団法人・公益財団法人による2階建て制度）の中に吸収され、制度としては廃止された。

㉓ 「社団法人」・「財団法人」

「社団法人」とは、一定の目的で構成員である「社員」（ここでいう社員とは、一般に云われる「会社員・従業員」という意味ではなく、出資者である構成員（株式会社で言えば「株主」）のことを指す）が結合した団体（社団）のうち、法律により法人格が認められ、権利義務の主体となるもの（法人）をいう。

社団法人（広義）の種類としては、「一般社団・財団法人法」上の「一般社団法人」（非営利目的の狭義の社団法人）と、「会社法」により設立される営利目的の社団法人（株式会社等の「会社」）などがある。

なお、この「一般社団法人」のうち、公益法人認定法に基づいてそき公益性を認定されれば、「公益社団法人」となり、税制面で優遇措置を受けられる。

一方、「財団法人」とは、一定の目的のために捧げられた財産の集合（「財団」）に法人格、すなわち権利能力が与えられたものをいう。すなわち、ある特定の個人や企業などの法人から拠出された財産（基本財産）で設立され、これによる運用益である金利などを主要な事業原資として運営する非営利目的の法人である（営利法人としての財団法人には認められない）。

財団を基礎とし、個人の集団を構成分子としない点で社団法人と本質を異にする。

従来は、公益目的の財団法人のみであったが、一般の公益法人制度改革に伴い、公益目的でなくとも非営利目的であれば「一般財団法人」を設立できるようになった。なお、「社団法人」と同様、公益法人認定法に基づいてそき公益性を認定されれば、「公益財団法人」となり、税制面で優遇

措置を受けられる。

#### i. ボランティア団体

「ボランティア」とは、「個人の自発的な自由意思に基づき、その技能や時間等を進んで提供し、他人や社会に貢献する人」を指す。つまり、自由な意志にもとづいて自発的に社会活動を行う人を意味する。

※ 英語のボランティアには、「志願兵」、「自発的に申し出る」などの意味がある。

近年の日本では、「双方の喜びのための自発的社会貢献活動」といった意味で使われているが、現在では、この言葉はプロではなく余裕のある時間に無料で社会奉仕をしている人たちを指すケースが多い。

これらの人たちが行っている活動、すなわち、「報酬を目的としないで、自分の労力・技術・時間等を提供して、地域社会や個人・団体の福祉増進のために行う社会奉仕的活動を「ボランティア活動」といい、更に、このような活動を行う団体を「ボランティア団体」という。

その活動の範囲は、まちづくり・福祉・保健・教育・レクリエーション・防災・防犯などにわたっている。その活動は非営利的であって、自分のもっている知識・技能・労力・時間や時には経済的なものを、ある程度継続的に他の者に対して提供するものである。特に、社会的にハンデをもつ人々に対する福祉の面においては、社会福祉事業の制度化とそれに伴う福祉事業の限界の打破、更には、近年における在宅福祉サービスや地域福祉の推進においてその役割期待が大きい。

「ボランティア活動」の要件としては、

- ア. 他から強制や拘束を受けて行うものではなく、自らの自主的・自発的な意志に基づいて行われるものであること —— 「自主性・自発性」 ——
- イ. ボランティア活動を行うことによって、金銭的、物的な代価を求めめるようなことがあってはならないこと —— 「無償性」 ——
- ウ. ボランティア活動は私利私欲のために行うものではなく、あくまで、社会・公共に対して何らかの形で貢献するものであること —— 「公共性」 ——

の3つ（いわゆる「ボランティア活動の3原則」）をその基本としている。

更に、これに加えて、

- エ. ボランティア活動の対象との関係において、「相手側の了解を前提として行動するものであること」 —— 「非押しつけ性」 ——

という条件もある。

なお、「ボランティア」の活動分野・領域としては、

- (a) 社会福祉系（高齢者福祉、児童・母子福祉、障害者福祉その他の社会福祉）
- (b) 教育・文化・スポーツ系（教育・生涯学習指導、青少年健全育成、芸術・文化の振興、スポーツ・体力づくり、学術研究の振興等）
- (c) 国際理解・国際交流・国際協力系（国際理解・国際交流・国際協力等）
- (d) 地域社会系（まちづくり・まちおこし、犯罪の防止、交通安全、災害の防止・災害時の救援、観光の振興等）
- (e) 環境保全系（自然環境保護、公害防止、リサイクル等）
- (f) 保健・医療系（健康づくり、医療等）
- (g) その他（消費者問題、人権、女性、市民活動支援、平和の推進等）

これらの活動分野・領域の違いによって、例えば「福祉ボランティア」「教育ボランティア」「地域ボランティア」「国際ボランティア」「平和ボランティア」等の「分野別・領域別ボランティア」に分類することができる。

#### ii. その他の公益団体

「その他の公益団体」としては、社団法人としての商工会議所、青年会議所、医師会・歯科医師会・薬剤師会などがある。

※ 商工会議所

区域内の一定資格の商工業者を会員として、その地域の商工業の総合的な改善・発展を図るとともに、社会福祉の増進に資することを目的とする法人格（社団法人）をもった非営利団体。

※ 青年会議所（「JC」）

20歳～40歳までの青年経済人の組織する団体で、地域開発、経済問題、教育問題、国際交流、まちづくり運動など、地域社会に根ざした社会活動を行う法人格（公益社団法人もしくは一般社団法人）をもった非営利団体。

③ コミュニティ・ビジネス —— 新しい公共的な地域産業 ——

「コミュニティ・ビジネス」とは、地域社会の問題を地域住民が地域資源（人材・ノウハウ・施設・資金等）を活用しながら、ビジネス的手法によって解決していく新しい手法（市民が主体となって地域の生活課題の解決をビジネスとして取り組み、コミュニティの再生と雇用や地域経済の活性化を同時に達成しようとする新しいまちづくりの手法）による小規模な社会的事業をいう。

日本語では「社会的企業」といわれている。

つまり、住民が主体の地域密着事業活動で、営利活動とボランティア活動の中間的な業態で、各地域の実情に応じて行われる事業活動である。

その事業分野は、福祉・医療・環境・教育・まちづくりなどと幅広い。例えば、お年寄りに対する在宅介護サービス、ディケア、給食宅配サービス、共働き夫婦のための保育サービス、過疎地でのバスの運行、不用品のリサイクル事業など、多岐にわたっている。

事業運営は地元住民を主体としたNPOが多いが、企業や協同組合等の営利団体も運営主体となり得る。歳出削減が迫られている地方自治体の行政サービスの低下に対応して地域の公共的サービスの担い手となる地域産業を創出する地域に密着した草の根的ニュー・ビジネスとして注目されている。

コミュニティ・ビジネスは、生活圏の暮らしの充実に必要な生活密着型地域産業であり、地域在住の市民が生産・提供する有償サービスや財を、同じ地域の在住者が消費する地域密着・循環型のビジネス形態をとっており、地域では、既に生活に密着して事業を展開してきた生活共同組合の活動が定着している。

コミュニティ・ビジネスの発展には、コミュニティが住民の生活を反映して総合性をもつだけに、生活の場で日常的な共同管理に取り組む町内会・自治会やコミュニティ推進組織が蓄積してきた地域生活における要求実現や問題の解決力、住民間の連帯の力を基本的な組織基盤にしていくことが必要であり、これらを生かして住民の共同の体制をつくる必要がある。

※ ワーカーズ・コレクティブ

「コミュニティ・ビジネス」の一類型で、労働者や主婦などが、共同出資して、自主管理する草の根ビジネス的事業体。協同組合の一種であるが、営利企業や従来の協同組合と異なり、所有（出資）の平等、直接民主主義制、個人の主体性の尊重などを強調する。

我が国では、「生協」などを母体として主婦の社会参加の一貫として始められたが発端である。

(3) コミュニティに関わるその他の組織

① 非営利団体

i. 構成員の相互扶助を目的とした非営利的・非公益的な集団・組織

—— 生活協同組合等の非営利・非公益的な中間団体・組織 ——

非営利・非公益的な中間団体としての「協同組合」（例えば、「生協」といわれる生活協同組合や「農協」といわれる生産生活協同組合等）などがある。

※ 協同組合

小規模の生産者や販売業者、農民、または消費者が営利よりも相互扶助を目的として組織する非営利団体で、一般消費者、中小工業者、小規模生産者とその経済的立場や活動・事業の改善のため、共同の出資により民主的な自主運営を行う団体で、消費生活共同組合としては、「生活協同組合（「生協」）」などがあり、生産共同組合としては、農業関係の「農業協同組合（「農協」）」、漁業関係の「魚業協同組合（「魚協」）」や工業関係の「工業共同組合」などがある。

● 「生協」（CO-PO（コーポ））

消費生活協同組合ともいい、消費者が自らの生活を擁護し向上させる目的で資金を出し合い、地域または職域を単位に生活物資の購買や医療・共済・福祉・旅行などの事業を目的として設立された協同組合で、昨今、安全性問題や環境問題などにおける消費者運動や、流通業界に対する生協活動の影響力は小さくない。

● 「農協」（JA）

農民が協同してその営農および生活上の必要を総合的に満たすために設立する組合。多くの農協は、農産物の販売、生産・生活資材の購買のほか信用、共済、営農・技術指導など広範な事業を行う総合農協として活動している。

ii. 社会奉仕・慈善団体

—— ロータリークラブ、ライオンズクラブ等の社会奉仕・協力団体 ——

※ 「ロータリークラブ」・「ライオンズクラブ」

「ロータリークラブ」は、職業奉仕（会員の職業倫理を高めること）と、そこから広がる社会奉仕と国際親善を目的とする団体。

また、「ライオンズクラブ」は、ロータリークラブのように職域や個人で行うだけでなく、チームワークを発揮して行うことにより有意義な効果をあげるようにとロータリークラブから分裂した形で組織された団体。

② 営利団体

i. 営利を目的とした企業・事業者等の職能的な集団・組織

これには、業界団体としての商工会、農業団体連合会、建設業協会、浴場組

合、地元商店会、地域商工会などがある。

ii. 個々の企業・事業者等

企業もまた、社会から受け入れられることで市場を通して利益を上げるとともに、社会公共の正当な担い手と位置づけられその社会的責任を負っている。

※ 企業の社会的責任（「CSR(Corporate Social Responsibility)」）

企業が利益を追求するだけでなく、企業活動が社会に与える影響に責任をもつこと、つまり、企業活動を社会的公正や環境への配慮等の観点から制御し、利益の追求だけでなく、様々な社会的側面（法令の遵守、人権擁護、労働環境、消費者保護など）や環境的側面（環境保全、自然保護など）においても低下を高め、企業と利害関係を有する者（従業員、消費者、地域住民などのステークホルダー）に対して責任を果たすべきとする理念である。

※ 企業の社会貢献活動（フィランソピー）

企業等による寄付など、公益のために行う社会貢献・慈善活動。企業が社会的責任を果たす手段の一つで、類型としては、①事業活動を通じた社会貢献（被災地への物資の優先的無償供給など）、②社会的活動に対する金銭的支援（公益法人への寄付など）、③自社施設の開放、④従業員に対する社会的活動の義務⑤従業員の社会的活動の紫衣などがある。「メセナ」（企業の芸術文化支援活動）などもその一つである。

3. 「基礎的・基盤的な地域住民組織（町内会・自治会、子供会、老人会、PTAなど）」、「包括・広域的な地域住民組織（コミュニティ推進組織）」、「新しい市民活動組織（NPO）」の関係

町内会・自治会、子供会、老人会、PTAなどの基礎的な地域住民組織やNPO、コミュニティビジネスなどの新しい市民活動組織・公共的産業等、そして更に、コミュニティ推進組織等の包括・広域的な地域住民組織等の地域関係団体は、それぞれ、コミュニティづくりの目的の実現を目指して、互いに連携し、各自の固有の目的を追求しつつ、あわせて地域全体の発展にも力を貸し合うことが大切である。

同時に、各組織が地域の中でその位置づけを明らかにすることによって、失われた関係を回復し、新たな関係を結び合うことはそれぞれの組織の活性化にとっても意味があると思われる。

従来の地域住民組織とは別に、新たに、「コミュニティ推進組織」をつくることは、今まであった住民組織を離れて、まったく別の目的の組織をつくらうとするものではなく、むしろ、既存の地域諸団体の活動を活発にし、その運営を構成員の意思に基づいて生き生きとしたものにしながら、同時に同じ地域に属する団体でありながら、地域内でバラバラになっている状況を改め、相互に交流し、援助し合うことを通じて、住み良いまちづくりをすることを目的とするものである。

「コミュニティ推進組織」編成上の課題は、コミュニティ活動を組織論として捉え、地域の各住民組織が差別されることなくこれに参加し、その参加・参画を通して、地域の各種団体の協力・連携体制をいかに図っていくのかということである。

したがって、コミュニティ推進組織の編成目的は、目指すべき地域社会形成に向かってコミュニティ活動を進めるための、住民合意の組織体制である。

とりわけ、コミュニティ推進組織にとって、地域の全般的・総合的単位組織としての町内会（町会・自治会）との関係は重視しなければならない。コミュニティづくりが、地域住民の合意形成を目指すものであるが故に、町内会のような原則全戸加入型の組織がこれに参加する意味は極めて大きいと云えよう。

(1) 全般的・総合的単位組織（町内会およびその連合組織を含む）とコミュニティ推進組織との関係

まず第一の課題は、町内会およびその連合組織は、コミュニティ活動の内容となる諸活動を既に多かれ少なかれ行ってきており、これとコミュニティ推進組織との関係をどのように位置づけるかである。

コミュニティづくりは、まったく新たな真空地帯で行われるのではなく、既に様々な住民組織が活動している地域の上で展開されるため、これら住民組織とコミュニティづくり推進の組織とがどのような関係に立つのかをはっきりさせておくことが大切である。屋上屋を重ねて複雑な仕組みにしてしまっても、また逆に既存諸組織の扱わない問題しか取り上げられないものになってしまうと、目的を達成することが難しい。

第二は町内会の組織では、今日の広域化、複雑化する地域問題すべてに対応することが難しいということから、新たにこれに見合ったコミュニティ推進組織という別な組織をつくるといった発想が生まれてきたわけであるが、その際、これまで町内会が行ってきた活動をコミュニティ推進組織に移すのか、それともそれらは従来通り町内会が行い、コミュニティ推進組織は新たに必要となった行事あるいは従来からの行事を進める上での連絡調整を行うことに限るのかをきちんとさせておく必要があり、どちらにするかは、地域の実情によることになる。

コミュニティ地区の活動の基礎には、町内会の活動があり、「コミュニティ推進組織」の編成にあたっては、町内会の活動成果を反映させていくためにも、連携可

能な組織編成にしておくことが望ましい。

先に触れた昭和44年(1969年)の国民生活審議会による「コミュニティ」の提起は、その政策的意図として、地域社会を旧来の共同体的な秩序から脱皮させ、地域社会としての新しい価値を形成していこうという発想であった。

ところが、それが「古い体質の町内会から新しい感覚のコミュニティにシフトしていくべきだ」と云った形で、その真意がたまたま誤解され、コミュニティづくりと従来の町内会との関連づけを弱める結果となってしまった。

しかし、もとより町内会は、コミュニティ形成において決して否定的な存在ではなく、両者が相まって本来の自治機能の発揮が強く期待されている。

概ね小学校区を基本領域として取り組まれるコミュニティ活動とその基礎組織としての町内会・自治会活動は車の両輪であり、両者の活動は深く関連している。

つまり、コミュニティ活動は、町内会等の基礎組織を軸に多様に拡大することによって、基礎組織自体の活性化にもつながっていくと考えられる。したがって、町内会は旧体質組織であり、コミュニティは近代的な市民組織であるとする2分的な捉え方は、必ずしも実態を正確に捉えておらず、当たっていない。

## (2) 単一目的組織とコミュニティ推進組織との関係

次に、子供会、婦人会、老人会、PTA等の年齢別・社会層別組織、文化・スポーツ・趣味、福祉などのクラブ・サークル、更にはNPO等の市民活動団体などとコミュニティ推進組織との関係をどうするかである。

例えば、PTAにしても老人会にしても、その目的を達成するためには、地域の支持と協力がなければならないことが多く、また、生活環境の改善といった地域全体に共通の問題の解決なくしては、成果を上げることができないことも多くある。

更に、コミュニティセンターの利用の面では、これらの組織は大きな受益団体となる。

したがって、これらの年齢層別・社会層別組織も、それぞれの立場からコミュニティ推進組織に参加し、各組織が地域に対する全体的な視野をもつとともに、地域の他の諸組織との交流・協力を図ることが大切となる。

このことは、文化・スポーツ・趣味、福祉などのクラブ・サークルやNPO等の市民活動団体などについても同じことが云える。

他方、コミュニティ推進組織側からすれば、各団体・グループで蓄積された情報や技能を地域に還元して貰うことができれば、まちづくりのレベルアップに大いに役立つことになる。手話、児童図書研究等のグループがコミュニティ活動に協力し、生け花グループがコミュニティセンターち花を飾ることなど、その例はいくらでもある。

## (3) 行政協力組織とコミュニティ推進組織との関係

また、行政協力組織にしても、行政の各部局とのタテの結びつきだけでなく、コミュニティ推進組織に参加し、ヨコのつながりを強めることは、日頃の活動がよりやりやすくなるというメリットが生じる。

以上述べたように、今日の地域社会は、町内会等の基幹的・包括的な組織をはじめ、子供会、PTA、婦人会、老人会、文化・スポーツサークルなどの部門的・機能的な組織、更にはNPO等の市民活動団体とコミュニティ組織の連携によって、地域の共同管理という公共的役割に参加する住民の取り組みの程度(地域共同管理の水準)に規定されて発展する。

したがって、これらの組織は、その活動を通してまちづくりへの住民参加を強化する実体的保証であることこそが評価されるべきである。

コミュニティ形成についての評価は、地域の住民が生活の場について、どれだけ考えるようになり、自らをコミュニティ形成の当為主体として位置づけるようになったかということである。

コミュニティ活動は、地域課題の解決に向けて取り組む町会・自治会や各種の住民団体・個人の活動の協力・連携体制の進展によって発展していくのである。

地域における様々な住民組織のあり方を問い、活動を蓄積していくことが「個別でバラバラな要求を生活圏を単位にして住民の手で調整し、総合化し、計画的にまちづくりを行う訓練をすることになる」と思われる。まちづくりの取り組みを生活地から積み上げていくことが、地域と自治体の強化につながるのである。基礎的自治体への分権は、住民がその主体者としての権利を行使しうるシステムをつくりあげていくということによって更に強化されるであろう。