

熊本市におけるコミュニティ政策の変遷とその特性

中野 啓史

熊本市都市政策研究所 研究員

キーワード：コミュニティ政策、協働、まちづくり

1. 研究の背景と目的

これから日本が世界でも類を見ない少子高齢・人口減社会を迎えるにあたって、福祉・子育てなど行政ニーズが従来以上に多様化し、地方自治体においてきめ細やかな行政サービスの提供が求められている。しかし、社会保障費の増大等、国・地方とも財政状況は厳しさを増しており、持続可能な自治体運営を進めていくためには、様々な公共サービスを行政のみで担うことが難しくなっている。

このような中、熊本市もかねてより、「まちづくりの主役は市民」として「市民一人ひとりの主体的な参画と協働」による「自主自立のまちづくり」を基本理念として、様々な取り組みを進めている¹。今後、少子高齢化・人口減が加速的に進行していくと予想されるなか、コミュニティの力を活かして住民と行政とが対等な立場で協働体制を築いていくことがこれまで以上に重要となり、市としてもそれに向けた効果のある政策を進めていく必要がある。

そこで、本研究では、熊本市におけるこれまでのコミュニティ政策、さらにはそれに一定の影響を与えたことと思われる国の政策の動向を踏まえて、市のコミュニティ政策の変遷とその特性について考察を行い、今後の政策立案の基礎となる知見を提示したい。

2. コミュニティの定義

コミュニティ政策を論じるにあたり、まずコミュニティの定義について論じたい。

コミュニティという言葉は行政において頻繁に使用される用語であるが、その定義が厳密になされているとは言い難い。幾つかの自治体におけるコミュニティの定義を確認したところ、「地域性」「連帯感」などの共通の条件を含みつつも、構成する主体や求められる機能について差異が見られる。国においても時代によって定義が変化しており、注意を要する。国のコミュニティ政策に関しては、C.A.ペ

リーが1920年代に構想を初めて発表した『近隣住区論』²の影響を受けて始まっている³。この理論は、一つの小学校を必要とする人口規模をもつ「近隣住区」を都市計画の基礎単位とするものであり、20世紀における世界各地の都市計画に大きな影響を与えてきた。国も当初は、この理論の影響から小学校区程度の区域をコミュニティの単位と位置づけていた。しかし、国は2007年に、後述の「コミュニティ研究会中間とりまとめ」でコミュニティという言葉の用法を大きく改めており、「近隣住区」といったフィジカル・プランニングの系譜の考え方とは異なる定義を用いるようになる。

このように、コミュニティという用語の意味するものは必ずしも単一でなく、時代的制約を受けるものではあるが、本研究では、特にことわりのない限り、「熊本市自治基本条例」における「コミュニティ活動」の定義⁴を参考に「地域又は共通の関心によってつながり、身近な課題を解決する、地縁団体を含む多様な組織及び集団」と定義する。

3. 研究方法・対象期間

3.1 研究方法

本研究では、国及び熊本市のコミュニティ政策を時系列で整理し、両者の関係性を踏まえながら市のコミュニティ政策の特色を明らかにしていく。国のコミュニティ政策に関しては、施策要綱や報告書等の政策文書の記載内容をもとに、既往研究の知見も活用しながら整理を行った。熊本市のコミュニティ政策に関しては、総合計画、市政概要等の刊行物、さらには市の関係課等への聞き取りをもとに整理を試みた。

3.2 対象期間

本研究では、熊本市において町内自治会制度が発足した1967年から、政令指定都市へ移行して3年目となる2014年

までを考察の対象期間とする。この間、熊本市は町内自治会等の活動をベースとしながら、小学校区単位のまちづくりの充実やコミュニティの形成、さらに近年では政令指定都市移行に伴う区ごとのまちづくりを推進するなど、時代ごとに特有のコミュニティ政策を展開してきた。この期間を通じて、市のコミュニティ政策がどのように変遷してきたかについて、国の政策と比較考察することにしたい。

4. コミュニティ政策の変遷

コミュニティ政策の変遷を時系列で整理するにあたっては、「1967～1970年代」「1980年代」「1990年代」「2000年代～2014年」の4つの時代区分とした。区分の意図は、国が当該区分ごとにその都度コミュニティ政策をうち出しており、それらの政策と熊本市の政策を比較するに適していることにある。

4.1 1967～1970年代におけるコミュニティ政策

4.1.1 国のコミュニティ政策

日本におけるコミュニティ政策の契機となったのは、国民生活審議会コミュニティ問題小委員会が1969年にまとめた報告書「コミュニティ生活の場における人間性の回復」であり、これは日本で「最初のコミュニティ政策に関する公的文書」⁵である。同報告書では、コミュニティを「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および家庭を構成主体として、地域性と各種の共通目標をもった、開放的でしかも構成員相互に信頼感のある集団」⁶と定義している。この報告書での問題意識は、「急激な都市化と生活圏の拡大、地域共同体の崩壊」⁷が進むなか、人々の間で「無力感」や「孤立感」が蓄積される状況から脱する「人間連帯の回復」⁸を志向することである。原（2012）によると、同報告書におけるコミュニティは、町内会を代表とする旧来の地縁団体とは異なるものであるとされる。そして、町内会などの伝統的な共同体については、個人の自主性や個性を埋没させるものとして否定的に描かれているという⁹。つまり、コミュニティは今後日本の地域社会において、伝統的な地縁団体に依らずに「新たに作り出されるべきもの」とされていたのである。したがって、ここでいう「コミュニティ」は第2節で定義した用法とは異なってくる。なお、後に説明するが、この時期の国における「コミュニティ」の用法は、2007年に転換されるまで続いていたと考えられる。

この報告書が公表されて以後、1970年より自治省よりコミュニティ政策がうち出されていく。自治省行政局は1970年8月に「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱（案）」を公表し、1971年度から3年間の施策の方針を示した。

同要綱（案）では、当時の現状認識として、住民はコミュニティに関心を持ち、連帯意識のもとコミュニティを良くするための活動を展開していくものであるが、現実はそうならず、自治体においてもコミュニティ施設等の物的環境が整っていないのが実態であると説く。このような事態に対処し住民にとって望ましい地域社会を形成するために、「住民の近隣生活の場であるコミュニティを明確にすること」「コミュニティを単位として、住民の近隣生活のための生活環境の整備を推進すること」「住民の自主的な発意に基づくコミュニティ活動および市町村の行政に対する積極的な参加を推進すること」¹⁰の3点を基本方針とし、「都市的地域」・「農山漁村地域」といった地域社会の性格に応じてコミュニティの形成を図るものとしている。

この具体的な取り組みとして、同要綱（案）は、1971年度から3年間を目途として概ね小学校区程度の「モデル・コミュニティ地区」を各都道府県に2ヶ所ずつ設定することを目標とし、コミュニティセンター等のコミュニティ施設の合理的な整備を目的とした「モデル・コミュニティ環境整備計画」の市町村による策定と、コミュニティ活動の推進を目的とした「モデル・コミュニティ活動計画」の地区住民による策定を求めている。また、学識経験者を委員とするコミュニティ研究会を設置し、コミュニティの実態等を調査する「コミュニティに関する研究」の実施を掲げている。

三浦（2014）は、この要綱（案）の意義について、「住民の自主的な活動を基本としつつも、行政による生活環境の整備の必要性を説いたところ」¹¹にあると指摘している。

4.1.2 熊本市のコミュニティ政策

熊本市は1972年策定の「熊本市総合計画」（以下「第2次総合計画」という。）において、全市域を適正な区域に区分してコミュニティを形成し、そのコミュニティごとに拠点施設を配置する計画を掲げた。その計画では、コミュニティは小学校区の地域で構成し、町内自治会等の組織の育成による社会連帯意識の強化を図り、各校区にコミュニティ施設を整備することが目指されていた。「第2次総合計画」では、「コミュニティ」の用法は基本的に国のそれを援用し

たような書きぶりであるが、政策を個別に見ていくと、その用法とは整合しない部分が見受けられる。

熊本市において、現在まで続く町内自治会が制度として発足したのは1967年のことである。町内自治会は、町内の住民により自主的に組織され、町内のふれあいや融和を図りながら、住民が相互に協力して住みよい地域社会づくりを目指す住民自治の基礎組織である。それ以前は市から委嘱されて行政の末端事務を行う町内嘱託員制度があり、町内の責任者・有力者とされる嘱託員が様々な町内自治や広報事務等の運営を担っていたが、町内の総意に基づく自治の観点から、1965年9月に廃止されている¹²。

市は、1971年に町内自治会に関する事務を担当する自治振興課を設置し、翌年には「町内自治振興補助金交付規則」、1973年には「防犯灯補助金交付規則」を整備し、町内自治会の活動を支援した¹³。

さらに、市は地域が自主的に設置及び管理運営する自主的公民館（地域公民館）¹⁴の設立を促進した。市は運営費の補助に加え営繕費についても助成し、新規に自主的公民館を設立する際には建設費の半額を補助した¹⁵。このため、

この時期に自主的公民館の設置数が急速に増加している¹⁶。

一方で、市が設置する地区公民館（市立公民館）¹⁷については、「第2次総合計画」において、市域を中央・東部・西部・南部・北部の5地区に分けてその区域ごとに設置することが記されており、1969年の西部公民館を皮切りに南部公民館、東部公民館、龍田公民館が支所（市民センター）に併設して開設された。これらの施設は、コミュニティにおける社会連帯意識の強化の拠点として位置づけられていたものであるが、小学校区ごとに設置する施設ではなく、国の「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱（案）」が示すコミュニティ施設の配置のあり方とは様相を異にしていた。

以上のように、この時期採られた熊本市のコミュニティ政策は、国の目指すものとは異なり、既存の地縁団体（町内自治会）の活動支援や地域主体の施設（地域公民館）の整備が中心であったと言える。

以上の動向を中心に、1967年から1970年代における国及び熊本市の政策を整理したものが表1である。

表1 1967～1970年代の国及び熊本市のコミュニティ政策に関する動向

	1967年～	1970年代
▼国		
政策文書	▼「コミュニティ生活の場における人間性の回復」(国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会)【1969】 ・公聴制度、広報活動の充実・各種コミュニティ施設の整備・情報の提供・コミュニティ・リーダーの育成	▼「コミュニティ(近隣社会)に関する対策要綱」(自治省行政局)【1970】 ▼「コミュニティ(近隣社会)に関する対策要綱」(自治省行政局)【1971～1973】 1971～1973年度に「モデル地区施策」を展開 ・コミュニティ施設の整備・住民主体の自治組織の形成・自治組織による積極的なコミュニティ活動 ※3年間で全国に83地区をモデル地区に指定。
▼熊本市		
計画	▼第1次総合計画(1964.11)策定 ※コミュニティについての言及はない。	▼第2次総合計画(1972.12)策定【目標年次 1985】 ・全市域を適正な区域に区分してコミュニティを構成(小学校区→近隣住区)、区域ごとにコミュニティ施設を配置・社会連帯意識の強化・町内自治会、リーダーの育成等
組織	自主組織による町内自治会が発足【1967】 ※1947.6～1965.9は各町内などから一人が市から委嘱される「町内嘱託員制度」があった。	・熊本市、自治振興課を設置【1971】・「町内自治振興補助金交付規則」制定、「文書記付委託制度」確立【1972】・「防犯灯補助金交付規則」制定【1973】 ※随時、文書委託補助、自治振興補助の単価改定を実施
施設	地域公民館関係 ※1961年結成の熊本市公民館連絡協議会のもと、地域公民館の充実が図られる。	・新設公民館建設費半額補助で館数の急増(1971年に100館突破、1974年には150館を超える。)・市立公民館の開設により類似公民館の立場が明確になり、「地域公民館」と呼ばれるようになる。【1976】
	市立公民館関係 【※当初は地区公民館と呼ばれる】 中央公民館が現在地に移転【1968】 ※開設は1951年4月	西部公民館(1974)、南部公民館(1976)、東部公民館(1977)、龍田公民館(1979)がそれぞれ開設。 (※市民センターに併設)

4.2 1980年代におけるコミュニティ政策

4.2.1 国のコミュニティ政策

1983年、国は1970年代のコミュニティ施策（以下「モデル地区施策」という。）の実施による地方自治体独自のコミュニティ施策の調査を実施した。国はこの調査から、モデ

ル地区施策の実施により地方自治体においてコミュニティが行政施策として定着しているとの認識を示す一方で、住民の地域に対する意識が希薄化している大都市地域のコミュニティづくりや、施設整備がある程度進んでいる地域におけるコミュニティ活動等のソフト面の充実を課題とした

のである¹⁸。

これを踏まえて、国は1983年度から3年間にわたり、『コミュニティ推進地区』設定要綱に基づく新たな施策（以下「推進地区施策」という。）を展開している。この施策により、国は全国の都市及びその周辺地域を対象に、3年間で147地区を推進地区に設定した¹⁹。国は当該地区において、原則5年間の設定期間で「創意と工夫に富んだコミュニティ活動」²⁰が活発に行われるよう、経費の特別交付税上の配慮やコミュニティ活動に関する情報の提供などの支援を展開した。三浦（2014）は、推進地区施策について、「ハード面の充実よりもコミュニティ活動の活性化といったソフト面の充実をコミュニティ施策の中核に位置づける必要がある、という理念が確認される」²¹と指摘している。

4.2.2 熊本市のコミュニティ政策

熊本市は1981年策定の「熊本市総合計画」（以下「第3次総合計画」という。）の「基本構想」において、コミュニティ施設の整備と地域活動の活発化を提示した。「基本計画」においては、基礎的なコミュニティの単位を小学校区とした上で、これを超える地域として市域を概ね10地区に区分し、各地区に支所（市民センター）併設の市立公民館を整備することを示している。また、従来どおり地域公民館の

設置を促進しつつ、館の多面的な活用を図ることとしている。さらに、地域活動の活発化については、町内自治会等の地域のコミュニティ組織の育成、指導者などの養成や地域活動に関する情報提供等といったソフト面の取り組みを図ることとしている。

熊本市においては、この時期、従来の流れを引き継ぎ、地域公民館や市立公民館の設置拡充が図られた。当時の地域公民館の設置数を確認すると、1980年に204館、1985年に239館、1990年に269館と順調に推移していることがわかる。市立公民館については、1981年の託麻公民館をはじめ幸田・清水・秋津・大江公民館が相次いで設置された。また、町内自治会についても従来どおり補助が継続され、随時、単価改定による補助額の拡充が図られた。

この時期の熊本市のコミュニティ政策においても、小学校区をコミュニティの単位としながら、依然として小学校区単位で核となる組織づくりは推進されず、1970年代同様、町内での活動が主である町内自治会等の支援の充実が中心であった。

以上の動向を中心に、1980年代の国及び熊本市の政策を整理したものが表2である。

表2 1980年代の国及び熊本市のコミュニティ政策に関する動向

		1980年代
▼国	政策文書	▼「『コミュニティ推進地区』設定要綱」(自治省行政課)[1983~1985] 都市及びその周辺地域を対象に、コミュニティ活動などのソフト面の充実を図る。 3年間で147地区を指定し、原則5年間の設定期間で、経費の特別交付税上の配慮やコミュニティ活動に関する情報提供の支援を実施。 (※熊本県内では、菊陽町武蔵ヶ丘地区(1983)、牛深市全域(1984)、河内町芳野地区(1985)が指定される。)
▼熊本市	計画 総合計画	▼第3次総合計画(1981.7)策定【目標年次 1990】 (基本構想)コミュニティ施設の整備と地域活動の活発化 (基本計画)・「コミュニティ施設の整備」⇒既存施設活用(地域公民館等)、市民センター整備等 ・「地域活動の活発化」⇒指導者などの育成、情報提供、コミュニティ組織の育成。自主活動の助長。
組織	町内自治会関係	随時、文書委託補助、自治振興補助の単価改定
施設	地域公民館関係	・結成数の順調な増加 1980⇒204館、1985⇒239館、1990⇒269館
	市立公民館関係 (※当初は地区公民館と呼ばれる)	託麻公民館(1981)、幸田公民館(1982)、清水公民館(1984)、秋津公民館(1985)、大江公民館(1988)がそれぞれ開設。 (※市民センターに併設)

4.3 1990年代におけるコミュニティ政策

4.3.1 国のコミュニティ政策

1990年に自治省は、1983年度から3年間の推進地区施策の成果と反省点をまとめているが、このうち反省点として、各種団体の横断性の不足やコミュニティ活動の担い手の固定化を挙げている²²。

自治省は、これまでの施策の成果や上記の反省点の上に立ち、大半の自治体で独自のコミュニティ施策が実施されている実績等を踏まえ、1990年度より「コミュニティ活動活性化地区」の指定に基づく施策（以下「活性化地区施策」という。）を開始した。活性化地区の設定期間は原則5年間で、1990年度から1992年度までの3年間で合計141地区が指定されており、当該地区を持つ自治体に特別交付税措置がなされた²³。

活性化地区施策は、依然として行政の支援を必要としているコミュニティ地区が存在し、現在形成されているコミュニティ組織やその活動をより一層活性化させる支援が必要という認識のもと展開されている。具体的には、「コミュニティ活動が現に行われているものの更に一層の活発化を求める地区」²⁴を対象に、住民参加やコミュニティ意識の醸成が比較的容易な「まちづくり」や「文化イベント活動」等の企画・実行による活動の活発化が図られている。

その後、国の政策手法に変化が見られ、横道（2009）によれば、国は1993年度以降、モデル地区を設定して他の地区に取組みの成果を波及させる政策から、モデル地区とそれ以外の地区の不公平感が生じないよう普通交付税の措置による全市町村を対象とした政策に改めているという²⁵。

4.3.2 熊本市のコミュニティ政策

熊本市は1992年策定の「熊本市総合計画」（以下「第4次総合計画」という。）において、「市民と行政がそれぞれの役割と責任を果たしながら一体となって都市づくりを進める」ことを基本姿勢として、「いきいきとした市民福祉都市」の実現を掲げた。その取り組みとして、ふれあいのあるコミュニティづくりを目標に、コミュニティ組織（町内自治会等）の育成等による地域活動の活性化や地域公民館等の既存施設の整備活用、あるいは地域福祉コミュニティセンター等のコミュニティ施設の整備・拡充が示された。なお、地域福祉コミュニティセンターについては、高福祉社会の実現に向けた「地域福祉ネットワーク」²⁶の構築の一環としても位置づけられていた。

この時期の熊本市のコミュニティ組織に関する政策で特筆すべきは、1996年に、小学校区単位の具体的なまちづくり活動を行う自治組織であるまちづくり委員会（研究会）²⁷制度を新設したことである。それまでの地域の自治活動は、主に町内単位の町内自治会が担っていたが、当時の認識として、高齢化や地域住民のつながりの希薄化が進行するなか、それに伴い子育てや高齢者介護の問題など一町内だけでは解決が難しい課題が生じていた。また、町内自治会においても役員の高齢化や後継者不足の問題を抱えており、活力が低下しているという認識であった。このような状況認識のなか、できるだけ多くの地域住民の協力のもとで地域づくりを実践することを目的に、まちづくり委員会（研究会）制度が発足したのである。この制度の特徴として、一人ひとりが個人単位で自由に参加するものであること、さらには、地域資源の掘り起こしや文化イベント活動といった「テーマ型」のまちづくりを行うことが挙げられる。同制度の開始後、図1のとおり、まちづくり委員会は市内の多くの地域に広がりを見せ、校区単位のまちづくりを活性化するきっかけとして、各地で活用されてきた²⁸。

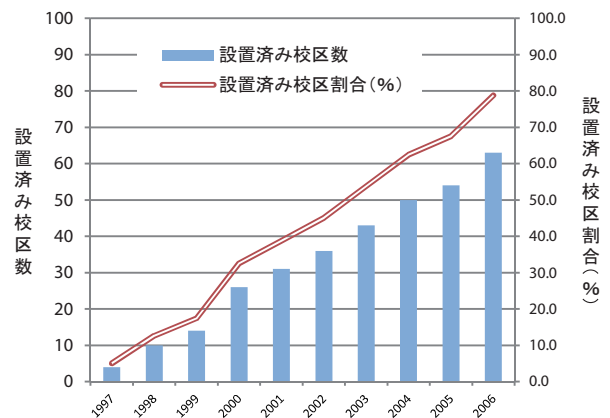


図1 まちづくり委員会設置済み校区数・設置済み校区割合の推移
 (出典「くまもと 市政概要」(1997)～(2006)より筆者作成)

また、コミュニティ施設については、従来どおり地域公民館の整備活用に加え、1992年度以降、市の福祉企画課の所管で地域福祉コミュニティセンターの整備が始まった。この施設は、コミュニティづくり及び地域の福祉活動の拠点として位置づけられ、小学校区ごとに整備が進められた。1999年度からは地域づくり推進課へ所管が移り、熊本市地域コミュニティセンターへと名称が変更され、センターの管理運営も地元で行うこととなり、より地域に身近な施設

となった²⁹。

こうして、全国的にまちづくりや文化イベント活動によるコミュニティの活性化が図られるなか、熊本市においても、小学校区単位のコミュニティ組織・施設の整備が本格的に始まったのである。ただし、国による小学校区単位のコミュニティづくり施策が始まって20年が経過したなかで

も、熊本市は、依然として町内自治会の育成や地域公民館活動の拡充を推進するなど、既存の地縁団体を地域の核として重要視し続けていたのである。

以上の動向を中心に、1990年代の国及び熊本市の政策を整理したものが表3である。

表3 1990年代の国及び熊本市のコミュニティ政策に関する動向

		1990年代
▼国		
政策文書		▼「『コミュニティ活性化地区』設定要綱」(自治省行政課)【1990～1992】 「コミュニティ活動が現に行われているもの更に一層の活性化を求める地区」を対象に、具体的な成果が住民の目に見えやすい活動(まちづくりや文化イベント活動)の企画・実行を通して地域的な連帯と自治意識に根ざしたコミュニティ活動の活性化を図る。 3年間で141地区を指定。(※熊本県内では、泗水町桜山地区・大矢野町全域(1990)、菊池市重味地区(1991)、新和町全域(1992)が指定される。)
▼熊本市		
計画	総合計画	▼第4次総合計画(1992.3)策定【目標年次 2000】 (基本姿勢)市民と行政がそれぞれの役割と責任を果たすこと。(基本構想)「いきいきとした市民福祉都市」他 (基本計画)・地域活動の活性化(コミュニティ意識の醸成、コミュニティ活動の支援)、活動の交流の場の拡充(既存施設の整備活用)、安心して暮らせるまちづくり
組織	町内自治会関係	随時、文書委託補助、自治振興補助の単価改定
	まちづくり委員会関係	【課題】町内自治会役員の高齢化・後継者不足、比較的開放性の高い校区単位の組織の必要性、広域の地域課題 など ⇒ 地域のつながりの希薄化、高齢者介護、環境問題など、各町内だけでは解決が難しい問題が顕在化していたため、できるだけ多くの住民を巻き込み、住民同士の交流を深めながら、校区住民が「個人」の立場で自由に参加できる「まちづくり委員会(研究会)制度」が発足【1996】
施設	地域公民館関係	・結成数の急速な増加 1990⇒269館、1995⇒409館、2000⇒420館
	市立公民館関係 (※当初は地区公民館と呼ばれる)	花園公民館(1990)、五福公民館(1991)がそれぞれ開設。
	地域コミュニティセンター (※当初は地域福祉コミュニティセンターと呼ばれる)	・「地域福祉コミュニティセンター」が楠・春竹・城南・出水校区で同時オープン。(※当時の所管・福祉企画課)【1992.9】 ・「熊本市地域コミュニティセンター」へ名称変更、「地域運営委員会」を「管理運営委員会」に改めて、地域による管理運営へ。 (所管変更・福祉企画課⇒地域づくり推進課)【1999】

4.4 2000年代～2014年のコミュニティ政策

4.4.1 国のコミュニティ政策

2000年の地方分権一括法の施行後、国と地方の役割分担を明確にした地方分権改革が進められ、地方自治体が自ら考え実行することが求められるようになった。特に市町村にあっては、住民に最も近い行政主体であり、多種多様な行政ニーズに的確に対応できる十分な権限と財政基盤を持ち、高度化する行政事務に対処できる専門性を備える必要が出てきたことは疑いえない。一方で、市町村を取り巻く財政事情も厳しさを増し、少子高齢化が本格的に進行するなか特に小規模な市町村に与える影響は深刻であると考えられており、「市町村の合併の特例に関する法律」に基づき、1999年より国主導の市町村合併が進められてきたのである。

このような中、2003年の第27次地方制度調査会答申において、市町村は事務の適切かつ効率的な処理に加え、住民の意向を踏まえ相互に連携しながら事務を処理することが

求められ、「基礎自治体内の一定の区域を単位とし、住民自治の強化や行政と住民との協働の推進などを目的とする組織」³⁰を設置すべきとした。これを受けて、2004年に地方自治法改正で、市町村内を一定の区域に分け(地域自治区)、区域ごとに所掌する事務を処理する「事務所」と区域の事務に関する事項を審議し首長に具申する「地域協議会」を条例で設置できるようになった³¹。前述の答申のとおり、地域自治区での具体的な活動は、住民や町内会、NPO等との協働により行われることがイメージされていた。ただし、徳久(2010)は、地域自治区は「地域の課題に応じて公共サービスを提供する仕組み」について規定をもたないため、執行体制の確立がそれぞれの自治区において課題となると分析している³²。この指摘は、後に説明する「地域協働体」の構築が必要とされた所以である。

さらに、2005年には自治体の厳しい財政状況を踏まえ、今後の自治体運営のあり方について総務省の研究会で報告

書がまとめられ、民間が担うことのできる公共的な領域を「新しい公共空間」と位置づけて、民間部門と行政が協働して担っていくという考え方が提言された³³。

さらに、2007年に総務省のコミュニティ研究会が公表した「コミュニティ研究会中間とりまとめ」では、自治省時代の方針から大きく変わって、町内会・自治会をはじめとする伝統的な地縁団体を再評価し、それらを含む地域コミュニティを再生することを重視しており、住民自治の推進、地縁団体・機能団体（NPO等）間の連携という観点で検討がなされている³⁴。

2009年には、総務省の研究会から「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、「新しい公共空間」の形成と、地域の多様な主体が相互に役割分担しながら結集していく仕組みの必要性が説かれた。さらに、この報告書では、伝統的な地縁団体をはじめ地域の多様な組織を公共サービスの提供主体として捉え、相互に連携したサービス提供の核として「地域協働体」の構築を推進すべきとされた。そして、図2のように、地域協働体が地域自治区と連携することで行政とのつながりを確保し、地域が公共サービスの提供を実行する仕組みを提言している³⁵。

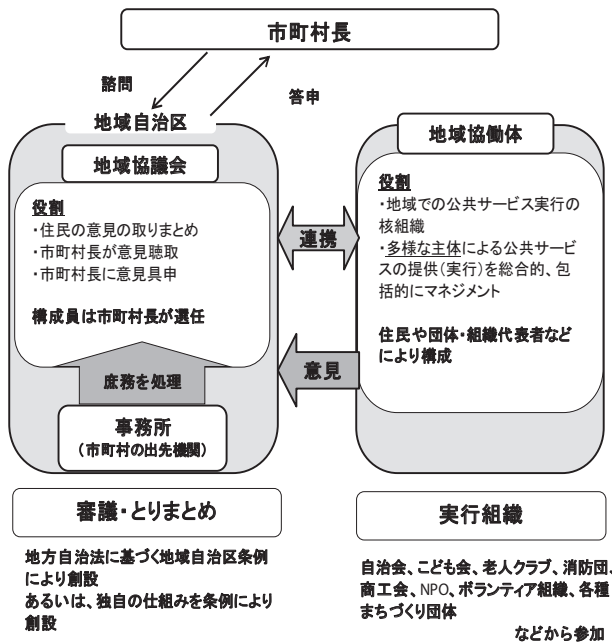


図2 地域協働体と地域自治区の連携のイメージ

(出典)「新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書」
総務省（2009）より筆者作成

4.4.2 熊本市のコミュニティ政策

熊本市は2001年策定の「熊本市総合計画」（以下「第5次総合計画」という。）において、市民一人ひとりが自らの

役割を自覚し責任を果たしながらまちづくりを進めることを基本理念として掲げ、基本計画で、町内自治会活動の活性化やまちづくり委員会（研究会）の設置促進などのまちづくり活動の支援、地域コミュニティセンターの整備など活動拠点の整備を示した。さらに、2004年策定の「まちづくり戦略計画～新しい熊本づくりへ向けて～」(以下「第5次基本計画（改正）」という。)において、「市民協働で築く自主自立のまちづくり」の考え方のもと、第5次総合計画に記載の取り組みに加え、小学校区単位の校区自治協議会³⁶の設置促進や総合補助金制度³⁷の検討といった新たな仕組みづくりに取り組む意向を示した。そして、2009年策定の「熊本市総合計画」（以下「第6次総合計画」という。）では、町内自治会・校区自治協議会への支援や従来どおり地域コミュニティセンターや地域公民館の整備を掲げている。

この時期の熊本市のコミュニティ組織に関して特筆すべきは、2004年度から開始された校区自治協議会の設置など小学校区単位で様々な団体が相互に連携したまちづくりが進められたことである。2003年に「熊本市まちづくり推進懇話会」がまとめた提言書「子どもたちのひとみが輝くまちづくり ～自立と共生を目指して～」で、個人の集まりであるまちづくり委員会に加えて校区内の各種団体の連携の場を全校区に設置することが示されており（校区連絡会議（仮称）³⁸、この提言が新たな制度づくりに向けた議論に活かされている³⁹。ただし、「第5次基本計画（改正）」に示されていた総合補助金制度については、地域で補助金の分配を調整するのではなく、構成団体ごとに補助金を交付される方がよいとの意見が地域で多かったことから導入を見送っている⁴⁰。まさに校区自治協議会制度の開始から間もない時期であり、これから本格的に団体間の連携が始まる状況を鑑みれば、協議会の設置促進や運営の安定化が先決とされたのである⁴¹。

2012年4月には、熊本市は全国で20番目の政令指定都市へ移行し、5つの行政区が設置された。各区において新たに定めたまちづくりビジョンに基づき、区の特性を生かしたまちづくりに関する事項について「まちづくり懇話会」で議論している。2014年12月には、同年5月に市が諮問した「熊本市の区役所等の在り方」について、「熊本市区役所等の在り方に関する検討会」から答申が出されている。今後は、区役所を拠点とした区の特性を生かしたまちづくりが展開されていくが、これにあたっては既存のコミュニティ

組織の活動の活性化が基盤となる。総務省の認識では、全国的な傾向として町内会・自治会の加入率が低下しているとのことであるが⁴²、熊本市においては図3に示すとおり、それらの数値は依然85%以上と高止まりしていて、地域力の底堅さを見て取ることができる。

以上の動向を中心に、2000年代から2014年までの国及び熊本市の政策を整理したものが表4である。

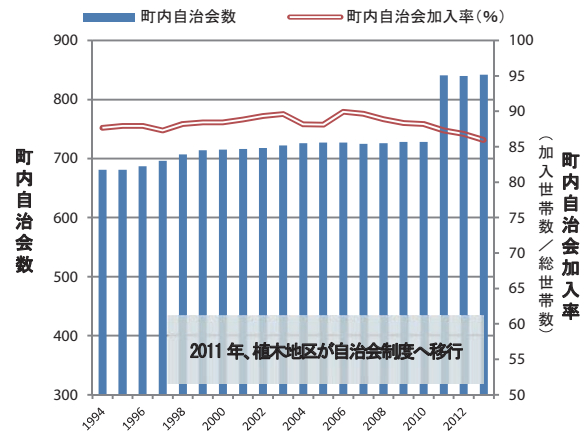


図3 町内自治会数及び町内自治会加入率の推移

(出典) 熊本市ホームページより筆者作成

表4 2000年代～2014年の国及び熊本市のコミュニティ政策に関する動向

		2000年代～2014年
▼国		
政策文書		<p>▼地方自治法改正【2004】 「第27次地方制度調査会答申」を踏まえ、住民自治を強化する目的から、地域自治区制度を導入。</p> <p>▼「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—」(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)(総務省)【2005】 (背景) 少子高齢・人口減、厳しい財政状況、地方分権の進展等 (提言) 新しい公共空間の形成、地域協働</p> <p>▼「コミュニティ研究会中間とりまとめ」(コミュニティ研究会)(総務省)【2007】 自治省時代からのコミュニティ政策の基本的な考え方を大幅に転換。伝統的な地縁団体を再評価し、地縁団体と機能団体(NPO等)の適切なコーディネートのあるあり方を観点としている。</p> <p>▼「新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書」(同研究会)【2009】 ・地縁団体を含め、地域の多様な主体を、当該地域における公共サービスの提供主体と捉える。 ・地域協働体の構築の推進(地域自治区との連携による行政とのインターフェースの確保) ・自治体による地域協働体や地域コミュニティ組織等の支援(資金面、ガバナンス等)</p>
▼熊本市		
計画	総合計画	<p>▼第5次総合計画(2001.3)策定【目標年次 2010】 (基本構想)「まちの主役は市民!」の理念のもとに「よかひと」を育む「自立と共生のまちづくり」を施策の基本方針としている。 (基本計画)「コミュニティ意識の醸成と活動の支援」⇒町内自治会の活性化、まちづくり活動の支援(まちづくり委員会の設置促進等)、「活動拠点の整備」⇒地域コミュニティセンターの整備</p> <p>▼第5次総合計画基本計画(改正)(2004.4)策定 「市民協働で築く自主自立のまちづくり」、まちづくり委員会への支援、校区自治協議会の設置や総合補助金制度の検討などの新たな仕組みづくりを進める。</p> <p>▼第6次総合計画(2009.4)策定【目標年次 2018】 (基本構想)「まちづくりの主役は市民」という基本理念のもと、地域コミュニティ活性化や自主自立のまちづくりを進める。 (基本計画)住民自治活動の活性化(町内自治会、校区自治協議会)、まちづくり支援体制の充実(まちづくり交流室の支援機能の充実)、活動拠点の整備(住民の意見を取り入れた地域コミュニティセンターの整備、住民による地域公民館の整備)</p>
組織	町内自治会関係	<ul style="list-style-type: none"> ・文書配布委託廃止(市政だより、宅配へ変更) ・富合町合併、囀託員制度継続【2008】(※富合地区は2014年に自治会制度へ移行) ・防犯灯補助、富合地区も対象に追加【2009】 ・城南町・植木町合併、囀託員制度継続【2010】(※植木地区は2011年に自治会制度へ移行)
組織	まちづくり委員会関係	2006年まで新規設置する校区数の増加、それ以降は新規設置なし。⇒ 校区自治協議会の構成団体へ
組織	校区自治協議会	<p>▼「子どもたちのひとみが輝くまちづくり～自立と共生をめざして～」(熊本市まちづくり推進懇話会)【2003】 ・まちづくり委員会による「個人」のつながりから校区内の各種団体の連携・協力の必要性が認識される。「校区連絡会議」(仮)設置の提言。 ⇒ 校区自治協議会の発足【2004～】・・・ 校区内各種団体の連絡・調整、コミュニティづくり活動</p>
施設	地域公民館関係	<ul style="list-style-type: none"> ・2000年代以降も増加傾向、富合・城南・植木の3町との合併により市全体の館数は大幅な増加。(※2014年4.1現在 622館) ・2014年現在の補助金 ⇒ 運営費補助・・・4～15万円 建設補助・・・半額補助、上限750万円、営繕・・・半額補助、上限60万円、借家料⇒1/3補助、15万円以下(年間)
施設	市立公民館関係 (※当初は地区公民館と呼ばれる)	2014年4月現在 19館設置 ⇒ 中央区・・・3館(中央、五福、大江)、東区・・・3館(東部、託麻、秋津)、西区・・・3館(西部、河内、花園)、南区・・・6館(幸田、南部、鮑田、天明、富合、城南)、北区・・・4館(植木、清水、北部、龍田)
施設	地域コミュニティセンター (※当初は地域福祉コミュニティセンターと呼ばれる)	<ul style="list-style-type: none"> ・2014年4月現在 63箇所設置 ⇒ 中央区15箇所、東区12箇所、西区14箇所、南区8箇所、北区14箇所 ・2014年現在の補助金 指定管理料・・・240万円

4.5 総括

これまで、1967年から2014年に至るまでの50年弱について、熊本市のコミュニティ政策の変遷を、国の政策の動きとともに時代区分ごとに概観してきた。ここで、両者の動向を比較することから見出される市の政策の特性をより明らかに示すことを目的に、「コミュニティ組織」及び「コミュニティ施設」の2つの観点で整理し、コミュニティ政策の変遷を総括する。

4.5.1 コミュニティ組織

国では、コミュニティ組織に関する考え方として、1969年～1990年代においては、町内会・自治会等の伝統的な地縁団体に依らない、小学校区単位の「新たなコミュニティの形成」が志向されていた。一方、同時期の熊本市は、一貫して町内自治会の活動を支援していたところであり、「第2次総合計画」(1972)や「第3次総合計画」(1981)において国と同様に小学校区単位のコミュニティの形成について言及しているものの、それに対応するコミュニティ組織を明記したものはない。

このように、熊本市におけるコミュニティ組織は1970～1980年代にかけて、国の目指すそれとは乖離が見られる。しかし、1990年代に入ると、国の活性化地区施策で文化イベント活動等が全国的に取り組み、熊本市においてもテーマ型のまちづくり委員会(研究会)制度が1996年度に発足し各小学校区に広がりを見せている。この時期の市の政策は、既存の地縁団体を重視したものでありながら、国の目指すコミュニティ組織との共通点を見出すことができる。

2000年代に入ると、少子高齢化の進展や長引く不況等で公共領域を官民が協働で担う必要性が説かれ始める。そのような中、国は、住民自治の強化や行政と住民との協働の推進を目的とする地域自治区制度の導入を経て、従来の地縁団体を再評価するという政策的転換を図り、地域の多様な組織の連携と分担による「地域協働体」の構築など「新しい公共空間」を担う仕組みづくりを推進した。一方、熊本市では、制度の外観は異なるものの、2004年度以降に総合調整型の校区自治協議会が発足し、地域の多様な団体との連携・調整の機能を果たしながら、同時にコミュニティづくりに係る活動にも取り組んでいる。このように、この時期に関しては、コミュニティのあり方をめぐる両者の基本的な考え方に明確な違いは見られない。ただし、熊本市では、地域における多様な主体の連携のあり方に関して、

まずテーマ型で比較的取り組みやすいまちづくり委員会(研究会)制度を経た上で、総合調整型の校区自治協議会制度を導入しており、その点が異なっている。

現在熊本市は、2012年4月の政令指定都市移行による5つの行政区の設置により、区役所を中心に区の特性を生かしたまちづくりを進めており、従来のコミュニティ組織の底堅い活動のもと様々な取り組みを展開している。

4.5.2 コミュニティ施設

国におけるコミュニティ施設の整備に関しては、1970年代のモデル地区施策で小学校区ごとにコミュニティセンター等のコミュニティ施設を配置することを進めていたが、熊本市に初めて小学校区単位の地域福祉コミュニティセンターが設置されたのが1992年であり、20年ほどのギャップがある。その間、熊本市では、広域的には支所に併設の市立公民館が設置され、地域に身近なところでは、地元が自主的に建設・運営する地域公民館への支援が継続的になされていた。特に地域公民館の設置数は、図4のとおり本研究の対象期間を通して増加し続けており、一貫して地域の拠点として求められる存在であることが窺える。そういう意味では、地域福祉コミュニティセンターの設置については、国の政策のような「地域共同体の喪失」への対応という目的ではなかったと言えよう。一見、国が整備を図ったコミュニティ施設と同種のもを熊本市も後追いで整備したように見受けられるが、設置当初のそれぞれの背景や目的が異なっている。熊本市においては、高齢化の本格的な進展という背景のもと、住民同士のふれあいや交流のある高福祉社会の実現という意味合いが強かったのである。

このように熊本市においては、自治の拠点としてのコミュニティ施設の整備・拡充に関し、地域の主体的な取り組みを一貫して重要視し続けていたと言えよう。

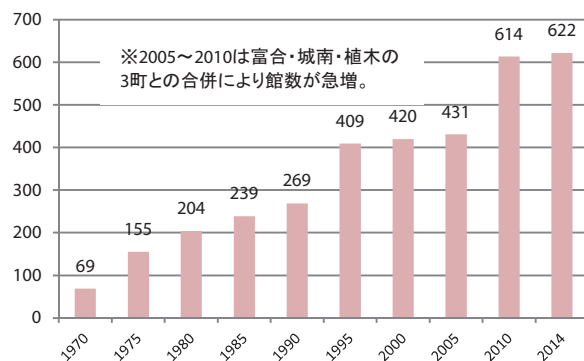


図4 地域公民館数の推移

(出典)「くまもと 市政概要」(1970)～(2014)より筆者作成

5. 結言

以上、「コミュニティ組織」と「コミュニティ施設」に分けて、熊本市のコミュニティ政策を国のそれとの比較を通して、その変遷を見てきた。最後に、本研究により明らかになった熊本市のコミュニティ政策の特性について次の2点に言及し、新たな知見の提示としたい。

一つは、熊本市において、従来の地縁団体が地域の自治活動を担う重要な役割を一貫して担っており、市もこれを継続して支援してきたことである。

繰り返しになるが、1969年の国民生活審議会コミュニティ問題小委員会報告書を端緒とする国のコミュニティ政策においては、既存の地縁団体に依らない新たなコミュニティを概ね小学校区単位で形成することを志向し、その拠点としてコミュニティ施設を配置することとして、モデルとして指定した地区を支援した。これは、当時の急激な都市化などで地域の共同体が喪失し、個人では処理できない問題に対応しうる新しい共同体の形成が求められているという認識が前提となっていた。

一方、熊本市に目を向けると、1967年に制度が始まった町内自治会が、現在に至るまで市のコミュニティ政策の対象であり続け、近年も自治会数・自治会加入率ともに高い水準を維持している。また、地域公民館についても市の政策の対象であり続け、設置数が一貫して増加している。さらに、1990年代以降はまちづくり委員会（研究会）の設置促進を経たのち校区自治協議会の設置が進められるなど、いわゆる協働の理念を体現する多様な主体の結集したコミュニティが形成された。つまり熊本市では、既存の地縁団体の力を十分に活かしながら、地域自治区制度や地域協働体の仕組みと同様の機能を果たす小学校区単位のコミュニティの形成に独自に着手し、その定着を図っていたのである。

もう一つは、小学校区単位のコミュニティづくりにあたって、まずテーマ型の取り組みを支援し、その段階を経た上で総合調整型のコミュニティを形成したことである。

国が2004年に創設した地域自治区制度においては、住民代表組織である地域協議会を区域ごとに設置し、審議や意見のとりまとめを担うことになる。一方、熊本市ではテーマ型のまちづくりから総合調整型のまちづくりへと段階的にコミュニティ政策を展開してきた。他の一部の自治体では、地域自治区制度を導入するにあたり制度導入自体が目的化したことから、自主的・自発的な地域運営が十分に機

能しないまま、結局数年で制度を見直さざるを得なくなった⁴³。このことから、熊本市で行われた「段階的」な政策展開の重要性、有効性が見て取れよう。このように新たなコミュニティの形成にあたっては当初から様々な調整事をその役割とするのではなく、具体的なまちづくり活動を通して地域の一体感を醸成する段階を十分に踏まえたところに、熊本市のコミュニティ政策の評価点が発見できよう。

今後、熊本市では区ごとの特色あるまちづくりを推進していく。それにあたって、区の自主自立の地域づくりを進めていくことが掲げられているが、その具体的な活動においては、区内の様々な主体による連携のもと、区の一体感が醸成されることが求められよう。そのためには、本研究を通して見えてきた熊本市の地域力の底堅さを活かしつつ、「区民自らの力でまちづくりを継続していくため」⁴⁴に地域にとって無理がない段階を踏んだ仕組みをつくっていく必要がある。たとえば、区のまちづくりにおける協働体制のより一層の定着を図っていく場合には、中心的な担い手たるメンバーの出現など活動の活性化の進展に合わせて、地域が果たす役割の見直しを行い、それに応じた行政の支援の在り方を検討していくといったことが考えられよう。

参考文献

- (1) 新しいコミュニティのあり方に関する研究会 (2009) 「新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書」総務省
- (2) 石井道遠 (1984) 『『コミュニティ推進地区』の指定について』地方自治制度研究会編『地方自治』(第437号) ぎょうせい p. 44 - 66
- (3) 梅田直美 (2011) 「コミュニティ政策の誕生と『孤立化』問題」『人間社会学研究集録』大阪府立大学大学院人間社会学研究科 p. 51 - 73
- (4) 香取市ホームページ「地域自治区制度の見直し資料」
<https://www.city.katori.lg.jp/03government/public-comment/pdf/p015/01b.pdf> (2014年3月23日確認)
- (5) 熊本市 (1964) (1972) (1981) (1991) (2001) (2009) 『熊本市総合計画』熊本市
- (6) 熊本市 (2004) 『第5次総合計画基本計画 (改正)』熊本市
- (7) 熊本市議会事務局議事課 (1970) ~ (2014) 『くまもと 市政概要』熊本市議会事務局
- (8) 熊本市区役所等の在り方に関する検討会 (2014) 「熊本市の区役所等の在り方について 答申書」
- (9) 熊本市まちづくり推進懇話会 (2003) 「子どもたちのひとみが輝くまちづくり ~自立と共生をめざして~」熊本市

(10) 倉田和四生 (1975) 「近隣住区理論の形成と発展 —C. A. ペリーのコミュニティ計画の本質—」『関西学院大学社会学部紀要 (31)』関西学院大学社会学部 p. 15 - 26

(11) 国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会委員 (1969) 「コミュニティ—生活の場における人間性の回復」 p. 153 - 185
<http://www.ipss.go.jp/publication/f/shiryoku/no.13/data/shiryoku/syakaifukushi/32.pdf> (2015年3月25日確認)

(12) コミュニティ研究会 (2007) 「コミュニティ研究会中間とりまとめ」総務省

(13) 新熊本市史編纂委員会 (1997) 『新熊本市史 通史編 第八巻 現代 I』熊本市

(14) 新熊本市史編纂委員会 (2000) 『新熊本市史 通史編 第九巻 現代 II』熊本市

(15) 地方制度調査会 (2003) 「今後の地方制度のあり方に関する答申」総務省

(16) 自治省行政局 (1970) 「コミュニティ(近隣社会)に関する対策要綱」地方自治制度研究会編『地方自治』(第275号) ぎょうせい p. 92 - 96

(17) 徳久恭子 (2010) 「都市内分権の現状とその課題 - 地域自治区における公民連携の可能性を手掛かりに -」『立命館法学』(333・334号) 立命館大学法学会 p. 2401 - 2442

(18) 原知章 (2012) 「『コミュニティ』とは何か—地域 SNS をめぐる政策から考える—」杉本星子編『情報化時代のローカル・コミュニティ ICT を活用した地域ネットワークの構築』国立民族博物館 p. 15 - 40

(19) 日端康雄 (2008) 『都市計画の世界史』講談社現代新書

(20) 広井良典 (2000) 「これからの地域コミュニティ政策をめぐる課題 —全国市町村アンケート調査結果を踏まえて— (前編) アンケート調査結果の概要」『自治体チャンネル+』(2000年7月号) 株式会社三菱総合研究所 p. 10 - 17

(21) 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 (2005) 「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 -」総務省

(22) 三浦哲司 (2009) 「自治体内分権のしくみを導入する際の留意点—甲州市の地域自治区制度廃止を事例として—」同志社大学大学院総合政策科学学会編集委員会編『同志社政策科学研究』第11巻 (第2号) p. 87 - 102

(23) 三浦哲司 (2014) 「コミュニティ政策の概要と展開」山崎仁朗編『日本コミュニティ政策の検証—自治体内分権と地域自治へ向けて』東信堂

(24) 横道清孝 (2009) 「アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料 No. 5 日本における最近のコミュニティ政策」財団法人自治体国際化協会・政策研究大学院大学比較地方自治研究センター

(25) 渡邊俊哉 (1991) 「平成2年度『コミュニティ活動活性化地区』の指定について」地方自治制度研究会編『地方自治』(第524号) ぎょうせい p. 60 - 80

表1~4作成における参考資料

(1) 新しいコミュニティのあり方に関する研究会 (2009) 「新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書」総務省

(2) 石井道遠 (1984) 『『コミュニティ推進地区』の指定について』地方自治制度研究会編『地方自治』(第437号) ぎょうせい p. 44 - 66

(3) 熊本市 (1964) (1972) (1981) (1991) (2001) (2009) 『熊本市総合計画』熊本市

(4) 熊本市 (2004) 『第5次総合計画基本計画 (改正)』熊本市

(5) 熊本市議会事務局議事課 (2014) 『くまもと 市政概要』熊本市議会事務局

(6) 国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会委員 (1969) 「コミュニティ—生活の場における人間性の回復」 p. 153 - 185
<http://www.ipss.go.jp/publication/f/shiryoku/no.13/data/shiryoku/syakaifukushi/32.pdf> (2015年3月25日確認)

(7) コミュニティ研究会 (2007) 「コミュニティ研究会中間とりまとめ」総務省

(8) 新熊本市史編纂委員会 (1997) 『新熊本市史 通史編 第八巻 現代 I』熊本市

(9) 新熊本市史編纂委員会 (2000) 『新熊本市史 通史編 第九巻 現代 II』熊本市

(10) 自治省行政局 (1970) 「コミュニティ(近隣社会)に関する対策要綱」地方自治制度研究会編『地方自治』(第275号) ぎょうせい p. 92 - 96

(11) 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 (2005) 「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 -」総務省

(12) 渡邊俊哉 (1991) 「平成2年度『コミュニティ活動活性化地区』の指定について」地方自治制度研究会編『地方自治』(第524号) ぎょうせい p. 60 - 80

¹ 熊本市 (2009) p.6, 14

² 近隣住区論は、C. A. ペリーが提唱した都市計画の理論であり、以下の原則を備えた住区を基礎的な単位とするものである。

「①近隣住区の規模は一般に小学校一つを必要とする人口が適当であるが、その区域面積は人口密度によって変化すること、②住区の境界は、周囲を幹線街路などで明確に囲み、通過交通は住区内を通り抜けないようにすること、③住区内には、住民の生活の要求に適合する小公園、およびレクリエーション用地が空地として計画され、うまく配置されること、④住区内の公共施設については、その誘致圏が住区の大きさと概ね一致する学校その他の公共施設を住区の中心に配置すること、⑤地区店舗については、その人口に適した一つ以上の店舗地区を住区の周囲、特に交差点や隣接する住区と同様な店舗地区の近くに配置すること、⑥住区内の内部街路系統については、循環を容易にし、かつ通過交通によって利用されにくいようにする。」日端康雄 (2008) p. 237 - 238

³ 広井良典 (2000) p. 11

⁴ 熊本市自治基本条例では、コミュニティ活動とは、「地域又は共通の関心によってつながった多様な組織及び集団が身近な課題を解決するために行う活動」と定義されている。

「熊本市自治基本条例」(条例第37号)

http://www1.g-reiki.net/kumamoto-city/reiki_honbun/q402RG00000970.html (2015年3月23日確認)

- ⁵ 梅田直美 (2011) p. 53
⁶ 国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会委員(1969) p. 156
⁷ 同上 p. 163
⁸ 同上 p. 163
⁹ 原知章 (2012) p. 21 また原は、国民生活審議会の議論において町内会が否定的に捉えられていた背景として、「町内会には、アジア太平洋戦争時に、日本ファシズムの末端組織として位置づけられ、国策の徹底や住民相互の監視の機能を担わされた過去」があり、「行政が、特に国が町内会に立ち入るべきではないという論調が、当時の世論では強かったという事情があった。」と説明している。
 同上 p. 22
¹⁰ 自治省行政局 (1970) p. 95
¹¹ 三浦哲司 (2014) p. 33
¹² 新熊本市史編纂委員会 (1997) p. 632 - 633
¹³ 熊本市市民局区域推進課への聞き取りによる。
¹⁴ 「地域公民館」は、社会教育法第 42 条に規定の公民館類似施設にあたり、本研究では、「地域の生活改善、環境問題、青少年の健全育成等の相談や、地域住民の生活文化の向上等の実地拠点」と定義する。地域公民館は町内単位、小学校区単位などで設置され、地域によっては、自治会長が兼務しており、町内自治会と一体となっている場合もある。
¹⁵ 新熊本市史編纂委員会 (2000) p. 434
¹⁶ 1971 年に 100 館を突破、1974 年には 150 館を超える。
¹⁷ 「市立公民館」は、社会教育法第 21 条に規定される公民館にあたり、本研究では、「市民の実際生活に即する教育、学術及び文化に関する各種の事業を行い、住民の生活文化の振興及び社会福祉の増強を図ることを目的とした社会教育施設」と定義する。
¹⁸ 石井道遠 (1984) p. 46 - 47
¹⁹ 山崎仁朗編 (2014) 『日本コミュニティ政策の検証—自治体内分権と地域自治へ向けて』東信堂 p. 402-403
²⁰ 石井道遠 (1984) p. 48
²¹ 三浦哲司 (2014) p. 39
²² 同上 p. 39
²³ 同上 p. 41
²⁴ 渡邊俊哉 (1991) p. 61
²⁵ 横道清孝 (2009) p. 5
²⁶ 「第 4 次総合計画」では、「地域福祉ネットワーク」を「総合福祉会館を核とし、在宅福祉センター、地域福祉コミュニティセンター、その他の地域福祉施設、あるいは民間福祉施設などにより構成される施設ネットワークのもとに、家庭・地域ボランティア・民間福祉施設と行政が一体となった介護・支援体制」と定義している。
²⁷ 本研究では、「まちづくり委員会」を「校区内を対象として歴史や文化、環境など特定のテーマを決めて、個人単位でも自由に参加し、自由な発想と機動力を生かして具体的なまちづくり活動を行う組織」と定義する。なお、まちづくり研究会は、「まちづくり委員会の設立準備を行う組織」のことをいう。
²⁸ 「まちづくり委員会 (研究会)」に関しては、当時、制度の運用に携わった市の政策担当者へのヒアリングをもとに記述している。
²⁹ 新熊本市史編纂委員会 (2000) p. 840
³⁰ 地方制度調査会 (2003) p. 11
³¹ ここでは、地方自治法上の一般制度として新設された地域自治区について説明している。これとは別に、合併特例法の適用を受けて設置する地域自治区がある。本研究では、前者の地域自治区のみを取り上げる。
³² 徳久恭子 (2010) p. 956
³³ 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 (2005)

- ³⁴ コミュニティ研究会 (2007) p. 4
³⁵ 新しいコミュニティのあり方に関する研究会 (2009) p. 34 - 36
³⁶ 本研究では、「校区自治協議会」を「校区の各種団体で構成され、団体間の連絡調整を図ることを目的とし、町内を超えた校区全体に関わる地域課題への対応や校区のコミュニティづくりを各団体等が協力して推進することにより、校区の地域力の向上を図る組織」と定義する。
³⁷ 「総合補助金制度」についての明確な定義はないが、本研究では「地域の各種団体ごとに支出している補助金を、一括して校区自治協議会へ交付し、同協議会において調整のうえ分配する制度」のこととする。
³⁸ 熊本市まちづくり推進懇話会 (2003) p. 28 - 29
³⁹ 市の当時の政策担当者への聞き取りによる。
⁴⁰ 平成 26 年第 2 回定例会における企画振興局長答弁による。
⁴¹ 平成 16 年第 2 回 (閉会中) 教育市民委員会における市民生活局長答弁による。
⁴² 新しいコミュニティのあり方に関する研究会 (2009) p. 6
⁴³ 三浦哲司 (2009) p. 87
⁴⁴ 熊本市区役所等のあり方に関する検討会 (2014) p. 19