

《特別寄稿》

愛知県におけるコミュニティ政策を振り返る

中田 實

1 コミュニティをめぐる半世紀の動向

コミュニティという言葉は、今では通常の日常生活用語にもなっているが、それが国の政策用語として初めて登場したのは、1969年の国民生活審議会調査部会編の報告書『コミュニティ生活の場における人間性の回復―』であった。当初は、それが何を目指す提言なのかをめぐって、種々の議論や疑義も提起された。しかし、それを受けた自治省（当時）のモデルコミュニティ政策の展開と、当初は都道府県の主導によるコミュニティづくりの展開により、地域経済の盛衰や過疎過密の進展のなかで、しだいに地域に必要な政策として承認され、定着していった。しかし、20世紀の末期以降には、地方政策の軸が市町村合併の推進と行政の合理化、広域化に移り、情報化の進展による情報ネットワークづくりの大波に蹴散らされるように、コミュニティづくりの政策は、行政施策の中で片隅に追いやられていった。

とはいえ、現実の地域の状況は、それで終わりとはいかなかった。21世紀に入り、地域の人口減少や少子高齢化が進んで地域での子育てや介護の課題が顕在化してくる一方で、地域分権化により、地域課題に取り組む主体が中央から地方へ、官から民へ移され、さらには公共サービスのスリム化等により、地域に求められる課題が大きく、かつ重要なものになってきた。そして、コミュニティづくり政策のなかでも、地域の諸課題を引き受けてきた町内会・自治会が、会員の減少と高齢化により、新たな課題を引き受ける余裕を失ってきていた。こうした厳しい

状況の中で、地域を支える主体を育成していくために、過去の経験を踏まえて、あらためて地域コミュニティづくりに、関心と期待が向けられるようになってきた。とはいえ、地域の実態は、市町村ごとに多様であるが、しかし苦境下にあることは共通している。そして、町内会・自治会等の住民組織だけで対応することには限界があり、地域コミュニティには、地域の各種団体の協働の態勢づくりがいっそう求められてきているように思われる。

愛知県では、以下で詳述するように、前段の20世紀後半期のコミュニティづくりについては、県が主導するかたちで充実した政策が展開されてきた。そして、21世紀に入ってからコミュニティづくりについては、市町村内の取り組みであるため、全体像はつかみがたいが、県としては、「地域コミュニティ活性化方策」（『愛知県地域コミュニティ活性化方策調査報告書』2009.3、公文書館資料318.8/33105）を提起して、その推進を目指してきている。

本稿では、主に、資料的にも充実している20世紀コミュニティづくりの歩みをたどりながら、現代の新たな課題をさぐることを試みたい。

2 自治省のコミュニティ政策の開始と愛知県

愛知県がコミュニティ政策を具体的に始めたのは1973年度からで、自治省（当時）がモデル・コミュニティ政策を開始した1971年から3年目だった。その経過をたどると、自治省の施策開始に先立つ1969年9月に、国民生活審議会コミュニティ問題小委員会が、同小委員会報告として前掲の『コミュニティ

生活の場における人間性の回復』という、ちょっと大仰なタイトルの報告書を発表していた。この審議会の最終報告は、1970年11月に、『人間環境整備への指針—成長発展する経済社会のもとで健全な国民生活を確保する方策に関する答申—』（大蔵省印刷局）として発表されている。この答申では、戦後わが国は、経済の復興から高度成長にいたる過程で、農村から都市への人口の大移動と深刻な環境問題を引き起こし、これへの対応として「豊かな人間環境」の創造が求められていること、そのために、生活関連の社会資本の整備、職場の改善、核家族化する家庭の豊かな家族生活の建設と並んで、地域社会における集団形成と人間性の回復が求められることが提起された。

ここにあげられた地域社会の変化とそこでの課題としては、戦後の大きな地域の変化として、生活圏の拡大と旧来の地域共同体の崩壊、それにとまなう地域社会における連帯意識の減退が指摘され、他方で、機能が縮小していく家庭が地域社会への依存を強め、余暇時間の増加で、地域社会には、職場、家庭に次ぐ第3の生活の場として、新たな役割が要請されるようになることを想定している。そこで注目される地域社会では、戦後の復興と経済の高度成長の過程で、戦後も尾を引きずってきた共同体的あるいは家父長的な地域や家族のつながりが失われ、都市化の高度の進展とともに進行する人びとの生活様式の都市化とモータリゼーションによる生活圏の拡大とも相まって、人びとは地域でのつながりを失い、マイホーム主義というバラバラな生活を送ることを余儀なくされてきていた。それは身軽な生活という利点もないわけではなかったが、それでも地域という生活の場で、「人々の協力と信頼の上に展開される生活の領域が存在することは否定できない」（同答申、p.1）ことに注目していた。高度産業社会化により、「緊張の多い非人間的な激しい競争と、ま

すます高まる技術革新にさらされる人々の人間性を回復する場に対する欲求」を受け止める場として、各種の機能集団の果たす役割が大きくなることは明らかであったが、同時に、「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」すなわちコミュニティを形成していくことが、個人や家庭では果たすことができない地域住民の様々な欲求の充足の場として求められている、と主張された（同答申、p.47）。

この答申については当初、批判的ないしは懐疑的に見る意見も多かった。それは、コミュニティのイメージが、現実に存在する地域内の深刻な矛盾と対立を覆い隠し、社会の表層だけでの市民の統合を図ろうとするものと見られたからであった。しかし同時に、1960年代の高度経済成長の結果として、個人の生活が豊かになるとともに生活圏の拡大も進み、地域という単位でものを考え、改善を図る動きは弱まってきていた。しかし当時は、公害の問題は地域を単位として起こっており、住民運動という新しい動きも地域と結びついて広がってきていた。こうして自己の生活の場を出て周囲を見回したとき、地域の状況にはあまり手が加えられずにきていて、都市生活の過密化と農山村の過疎化、公害や地域環境破壊が進むなかで、伝統的な地域組織の役割も十分果たせなくなっていることに気づくことになった。そして生活の豊かさを実現していくには、生活の場である地域を見直し、それを地域の環境や文化に活かしていくことが必要であると認められていった。そうして、このような地域の諸問題の取り組みを組織的に行う枠組みとして、地域コミュニティの再興と充実が課題化されていった。

『コミュニティ』答申を受けて、自治省は1971年度から地域コミュニティ育成事業を開始する。自治

省はまず各都道府県知事あてに「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱」を发出し、都道府県知事が市町村長と協議のうえ提案された地区をモデル・コミュニティ地区として認定し、コミュニティづくりの活動の推進を目指すことでこの施策を進めることにした。ただ、モデル地区の設定という施策名に示されているように、自治省は全国にくまなくコミュニティ地区を設定していくのではなく、その前提として、まずコミュニティがどのように建設され、地域に自主的に展開されていくのかをより研究的に追跡することに力点を置いていたようで、施策開始の当初から、省内に研究者によるコミュニティ研究会を置き、都市的地域と農村的地域のそれぞれのモデル地区における生活環境の整備と住民の自主的なコミュニティ活動の展開に注目してこの政策を進めようとしていた。具体的には、1971年から73年までの3年間に、自治省のモデル・コミュニティ地区の設定が進められ、全国で83の地区が指定された。また、国が直接に財政的な支援を行うのではなく、都道府県と市町村による施策を支援する体制をとっていた。政策としても、コミュニティの趣旨を生かすように配慮して設計されたのであった。

次項で詳述するように、愛知県はこの施策の最終年の1973年に、国のモデル地区として2地区について指定を受けたが、県としてもそれだけの事業に終わらせず、県独自のコミュニティ政策の展開のきっかけとして、この施策を受け入れてきたように思われる。

自治省のこのモデル施策で想定されたコミュニティづくりのイメージは、都市的地域と農村的地域とで分かれるが、国の「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱」（1971年4月9日）によれば、都市的地域では、「都市の体質を人間生活本位に改め・・・住民が快適で安全な日常生活を営むための基礎的な単位として豊かな個性とまとまりのあるコ

ミュニティ」の形成、およびそこでの「各種の自主的なコミュニティ組織による多彩なコミュニティ活動の展開」が期待され、他方の農村的地域では、「各種のコミュニティ施設の整備を中心とする生活環境の整備を通じて、婦人層や若い世代の人びとも積極的に参加する各種の開放的なコミュニティ活動」の展開が期待されていた。そして、課題への取り組みとしては、まずコミュニティ計画の策定を求め、施設等の整備に当たっては、「住民による自主的なコミュニティ施設の管理運営」についての検討を求めていることも注目されよう。コミュニティ政策は単なる「ハコモノ」づくりではないかという批判もあったが、それを超越する目的をもったものであったと思われる。

自治省の全国での83のモデル地区は、44都道府県内に設定された。設定地区数は各都道府県内に1から4まであり、1地区指定は17都県、2地区指定が16県、3地区以上指定が11道府県、非設定は京都、香川、沖縄の3府県であった。都市・農村別の内訳では、都市的地域が46、農村的地域が37と拮抗していた。なお、前述のように、この事業にたいして国費による支援は行われていない。

この期間には、独自のモデル地区設定を行っていた都道府県も11道府県あり、設定地区数は1地区から68地区（秋田）まで多彩であった（後述のように、この時、愛知では、国のモデル地区の2を含めて15地区を指定していた）。また、国と同様に、コミュニティ研究会を設置していた県が8県あり、その構成が職員＋学識者が5県、職員のみが2県、不明1県であった（細見友昭「都道府県単独コミュニティ施策の現況」『地方自治』1977.7の資料1から集計）。

自治省のコミュニティ政策はこの後、1983年から85年にかけて「コミュニティ推進地区」として147地区を、1990年から92年にかけて「コミュニティ活性化地区」として141地区を、全国に指定してきて

おり、愛知県下でも、それぞれ6地区と2地区がこれに指定されている。「推進地区」指定については、愛知ではすでに1977年度から県独自の政策として取り組んでおり、国がそれに追随する形になったことから、愛知の先見性がささやかれたりしてきたものであった。

ただ、自治省主導で行われるコミュニティ政策については、それが「国家の地域管理政策」としてあることへの警戒が必要という議論も見られた（広原盛明『日本型コミュニティ政策』2011、p.253他）。しかし、コミュニティという概念自体が抽象的で、これをどのように政策化し、実践していくかは、各地域の現場で検討し創造していくしかない課題であった。そして、コミュニティの再興が、わが国では重要な課題であることは、その後も大きな災害が起きるたびに確認されてきたことは周知のことといえよう。阪神淡路大震災（1995（H7）.1.17）ではボランティアの活動が注目されたが、その後も続く2004（H16）年10月の新潟県中越地震、2007（H19）年3月の能登半島地震、2011（H23）年3月の東日本大地震、2016（H28）年4月の熊本地震、2018（H30）年9月の北海道胆振東部地震では、ボランティアの支援はあるものの、地域の住民の支援や支え合いが欠かせないものとして再評価された。2024（R6）年1月1日の能登半島地震では、ボランティアの支援が抑制されたこともあって、住民の力に頼らざるをえない事態も生まれている。

災害の多発しているわが国では、近住という条件が生存と復興に欠かせない力となっていることは否定できない。ボランティア元年といわれた阪神淡路大震災時の神戸市でも、真野地区（後述4-6参照）のような事例があり、また、地域生協や、地域医療・地域環境の問題に取り組むNPOのような、地域に足を置く活動を行う組織も増えてきていることから、他の多くの地域団体とも連携して地域の運営組

織を強化・充実させていくことが、これからのコミュニティづくりにとっては重要な課題となってきたといえる。こうした可能性をはらむことも踏まえれば、地域組織の意義や機能を限定的に考えすぎないことが重要であろう。

コミュニティ地区となることで取り上げられる具体的な課題は、地域の自然的、地理的条件や社会的事情によってだけでなく、その時に利用可能な予算規模によって異なってくるのは当然のことである。地域ごとの多様性に目が行きがちであるが、そこに生まれる共通性も注目されるべきポイントであろう。

3 愛知県におけるコミュニティ政策の歴史—概況と資料

県のコミュニティ政策は、国の施策に2年遅れて始まったが、その実施内容は以下のように3期にわたり、市町村との連携のもとで着実に推進された。

準備期	1971～72年度	市町村コミュニティ研究会 設置、県民生活調査実施
第1期	1973～75年度	モデル・コミュニティ地区 指定
第2期	1977～79年度	コミュニティ推進地区指定
第3期	1981～97年度	コミュニティ活性化地区指 定

こうした段階を踏んで熱心に進められた県と市町村のコミュニティ推進策であったが、90年代末になると町村合併や情報化への取り組みが強まり、県の施策としてもコミュニティ推進策は後景に退いていった。しかし、過疎化の進行や人口減少の現実化の中で、「コミュニティに対する社会的需要や関心、期待が再び高まる」（県、前出報告書、p.11）状況が生まれ、今ふたたび、コミュニティへの政策的関与の動きも生まれるようになってきている。

開設期に戻ると、県はまず、自治省のモデル地区指定を受ける前の1971～2年度に、コミュニティお

よびコミュニティ政策についての研究・調査を行い、1973年度以後、3つの段階を追って県としての施策を進めてきた。第3期冒頭の「昭和56年度愛知県コミュニティ振興要綱」（1981（昭和56）年5月）によれば、第1期（1973-75）の3か年には、「施設整備を中心とする『モデル・コミュニティ構想』を実施し、第2期（1977-79）の3か年には「住民主体のコミュニティ活動を助長する『コミュニティ推進地区構想』」を、そして第3期（1981-91）としては、「コミュニティの発展、及びコミュニティの県下全域への波及」を図るために『コミュニティ推進地区』を「県内全市町村に広める」としている（県公文書館所蔵W28-8）。

まず1973年度に、コミュニティ研究会とコミュニティ関係機関連絡会議が設置された。研究会は学識者3～4名と、行政から県地方課長、同社会教育課長の2名が加わって構成され、研究・調査や地域の活動への助言等を行った。関係機関連絡会議はコミュニティ行政にかかわる県の部署（地方課、企画部企画課、民生部社会課、土木部都市計画課、教育委員会社会教育課、青少年対策局等）の職員が参加し、施策の遂行に関する諸問題について研究や事業推進に関する調整等を行ってきた。

コミュニティとは何かは、政策の当初から付きまどってきた疑問であった。コミュニティの理念は抽象的には語られるものの、具体的に何をするかとなると何でもできるように見え、今までやってきたことと何が違うのか、現実的な理解はなかなか進まなかった。それだけに、コミュニティ政策には広報活動は欠かせないものであり、県の施策のなかでも、1977年8月から『コミュニティあいち』（B5版16頁建て）が不定期で発行されるようになった。その誌上では、コミュニティ研究会のメンバーや自治体の首長等が思いを語り、各地の取り組みが紹介されてきたが、コミュニティ政策の終了とともに、1996

年3月の第50号で終刊となった。啓発用の映画等も収集され、コミュニティ地区で活用された。

県のコミュニティ推進事業は第3期の1997年度をもって終了するが、それに先立つ1986年に、コミュニティ研究会は「新しい時代のコミュニティに向けての展望と提言」（W28-13）を行い、県としてはその政策の力点をコミュニティから情報化に移していくことを明確に示している。

4 愛知県におけるコミュニティ政策の展開

4-1 準備期1971～72年度 市町村コミュニティ研究会設置、県民調査の実施

1969年に出された国民生活審議会コミュニティ問題小委員会『コミュニティ』報告を受けて、自治省（当時）は、工業化の進展による経済の拡大がもたらす社会の混乱に対応する新たな社会関係の構築を目指す方向にかじを切り、新しい地域社会の形をコミュニティと定めて、その建設と普及に取り組むことにした。しかし、コミュニティについての具体的な姿は描けず、『コミュニティ』報告で示された「人間生活の地域的最小単位」であり、「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」という抽象的で一般的なコミュニティ像を示すしかなかった。ただ、大都市圏を抱えながらも、比較的安定した地域組織を維持してきた愛知県においては、経済の急速な拡大と発展により、人口増加や工業化・都市化、通勤圏の拡大と他方における過疎化、人や物の流動性の拡大が進行し、旧来の地域の社会関係にゆらみが出てきていたことも確かであった。こうした事態への対応策としてコミュニティづくりは受け止められ、県や市町村の政策として採用・推進されていった。

1970年に策定された「第3次愛知県地方計画」では、中部圏の急激な膨張を推進しつつ、他方で「コミュニティの育成は、都市化によって失われつつある人間性を回復するために今後重要な課題となろう」(p.133)として、公民館の体質改善を図り小コミュニティ単位ごとに身近に利用できる市民小集会場(コミュニティ・ホール)を設けることを考慮するという、旧来型の施設体系としてのコミュニティづくりを提起していた。

準備期の1971年度に、県は、コミュニティの問題に関心を持つ14の市町(名古屋市、春日井市、豊川市、刈谷市、豊田市、安城市、尾西市、新城市、東海市、西春町、東浦町、旭町、設楽町、田原町)とともに研究会を立ち上げ、県下におけるコミュニティの状況について研究・確認作業に取り組み、報告書を作成した。それが『明るい地域社会への展望』(『愛知県史資料編36』資料番号426)である。ここでは、参加市町村の職員から、コミュニティの意義の確認とその育成の政策を行うことが提起された。また、72年には、県の委嘱により県内で5市町村を抽出し、住民の生活状況とコミュニティ意識についての調査も行われている(『地域生活の実態とコミュニティ意識』318.8=33108)。

4-2 第1期モデル・コミュニティ地区指定と実施内容—組織と活動(1973~77年)

上述のように、自治省のモデル・コミュニティ推進事業は1971年度から始まっていたが、愛知県がこれに対応しつつ県独自のモデル事業を開始したのは、国の事業の3年目、すなわち最後の年であった。

第1期のモデル地区の初年度の1973年度に選ばれた5地区(うち2地区は自治省のモデル地区にも指定)と、そこでの事業内容は、主なものを挙げると、以下のようであった。県による事業予算が大きかったこともあり、施設の建設が多く採用されるととも

に、その地区で懸案であった事業が一気に進められた様子が見ええる。以下【 】内は、設定当時の地区人口、コミュニティの設置区画、コミュニティ運営のために作られた地区組織名、同組織会長の地域役職であり、次いで主な事業内容である(W28-2)。

*春日井市高座地区(自治省モデル地区)【人口5,404人、小学校区、推進協議会、区長】

コミセン建設(1階が市役所支所、消防署出張所、2階がコミセン集会施設=老人室、児童室、図書室、会議室等)

*新城市舟着地区【人口2,132人 2小学校区(73年に統合)、運営委員会、総代会長】

奥の部落までバスが入れるよう、終点到バスのターンプレースの造成、生活道路整備、老人福祉施設と併設のコミセン建設

*旭町(現豊田市)小渡地区【人口2,650人、小学校区(67年に3小学校統合)、活動推進委員会、代表総代】

3階建ての総合施設建設(1階に図書室、研修室、会議室、管理室、2階に休養娯楽室、料理実習室、会議室、3階に大小集会室、結婚式も行える和室)

*設楽町田口地区【人口3,747人、小学校区(71年に3小学校統合)、計画策定推進委員会、地区選出の町会議員】

広場4400㎡、散策路230m、水の広場200㎡、防火水槽・ポンプ車・消防器具庫整備、植樹200本、管理棟、集会室建設、防犯灯11灯設置

*田原町(現田原市)田原東部地区(自治省モデル地区)【人口2,620人、小学校区、協議会、代表総代】

コミュニティ広場1500㎡、屋外ステージ・児童交通公園1500㎡建設、生活道8000m整備・住民による植樹、コミセン建設

これらの事業が第1期の最初の事業として取り組まれたが、住民の生活に直結するところも多く、な

かでも田原東部地区のように、生活道の整備を、材料だけ購入し、役場の機械を借りて地区住民が総出で作業をすることで、住民によるまちづくりを実質的に進めたケースもあった。また、国のモデル地区以外の3地区は、地区指定の前後に小学校の統合を行っており、地域の一体化を図る目的もあったように推測される。これら5地区の事業実施期間は2か年（第3年度の5地区は3か年に延長された）、経費は1億6777万円で、内、県の補助金5000万円、地方債9800万円、一般財源1836万円であった。

第1期2年度（1974年度）には、以下の5地区が指定された（カッコ内は初年度と同じ）（W28-3）。

- * 豊川市国府地区【10,527、小学校区、推進委員会、連区長】
- * 江南市古知野南地区【16,278、小学校区、推進協議会、商工会役員】
- * 大府市共長地区【11,373、小学校区、推進協議会、委員互選】
- * 幸田町坂崎地区【2,291、小学校区、推進協議会、委員互選】
- * 豊根村黒川地区【1,124、小学校区（69年に分校統合）、計画策定推進委員会、委員互選】

第1期3年度（1975年度、事業期間は3年に拡大され、1975～77年度）には、以下の5地区が指定された（W28-31）。

- * 瀬戸市効範西部地区【5,045、小学校区の一部（のちに校区全域に拡大）、推進協議会、委員互選】
- * 半田市岩滑地区【5,997、小学校区の一部、推進協議会、区長】
- * 佐屋町佐屋地区【11,856、小学校区、推進協議会、総代】
- * 三好町（現みよし市）三好地区【5,003、2小学校区、推進協議会、委員互選】
- * 東栄町三輪地区【954、小学校区、計画策定推進委員会、区長】

これら2年度、3年度のモデル地区でも、事業としては、予算規模が大きいこともあり、コミュニティの施設（センター等の建物や広場等）の新築が多く見られた。

これら3年度にわたる地区設定には、都市部と農山村部、尾張部と三河部のバランスが配慮された。人口規模も多様で、どの規模の地区組織でもコミュニティの建設ができることを示そうとしている。また、コミュニティの設置単位が小学校区であるものが圧倒的に多いが、小学校区の一部や2ないし3小学校区である地域も選ばれている。これらもコミュニティ地区指定後に1小学校区として統合されており、コミュニティづくりによって学区としてのまとまりを強めようとする意図もうかがうことができる。このことは、小学校区という単位が、日常の近隣関係の組織である町内会・自治会の上位の住民自治の単位として機能しており、住民自治の基礎単位としてより充実したものにしようという意思の表れでもあったといえよう。もう一つの特徴として、生活の場に近いコミュニティづくりであるため、半田市岩滑地区や豊川市国府地区のように、女性の活躍が目立つところもあった。

国の指定地区も含めて、県の政策として行われた第1期には、財政的にも県の支援が中心で、15のモデル地区にたいして、地区当たり、コミュニティ計画策定費補助20万円、コミュニティ施設整備事業費補助2000万円が提供され、地区指定期間後にも設備等整備費補助30万円が用意された。他に、市町村振興資金貸付金の優先措置、地方振興事業による補助も認められた。

これらの施策の推進のための組織体制としては、県を中心に「コミュニティ関係連絡会議」が置かれ、助言体制として外部有識者による「県コミュニティ研究会」、実施体制として「コミュニティ関係地方課内打合せ」が置かれた。県コミュニティ研究会に

は、実施事業に関する調査研究、地区設定やコミュニティ施策に関する調査・助言、実施地区についての実地指導・助言が求められた。この体制は、県のコミュニティ政策が終わる時まで維持された。

4-3 第2期コミュニティ推進地区指定と主体的事業推進体制の構築

コミュニティ育成が、本来、市町村内の事業であることから、施策の実施主体を市町村に移すべきとの趣旨で、第2期以降の事業主体は、県から市町村に移された。地区指定も市町村が行うことになり、県の役割は1984（昭和59）年度以降、市町村に対する助言・指導、コミュニティ地区については広域的・補完的観点からの側面的支援に変更された。

この第2期の事業はコミュニティ推進地区の設定と育成である。地区指定の主体は市町村に移り、1977年から79年までの3か年に、各年度5地区、計15のコミュニティ推進地区が指定された。県の事業としては、コミュニティ推進地区活動育成費補助1地区40万円（補助率1/2で年20万円を2年、計40万円）、コミュニティ・リーダー研究会の開催（1978年～）、機関誌『コミュニティあいち』の発行、市町村コミュニティ担当職員研修会、コミュニティ地区への講師派遣等が行われた。

3か年の指定地区は、以下のとおりであるが、モデル地区が設定された市町村以外での設定となっており、その意味では、モデル地区的な性格を帯び続けていたといえる。【 】内は、地区指定時の地区人口、学区、地区特性。（W28-6）

第1年度（1977年度）

- * 岡崎市矢作北地区【10,812、小学校区、人口急増地区】
- * 東海市緑陽地区【6,174、小学校区、72年新設学区】
- * 南知多町山海地区【1,575、小学校区、旧山海村】
- * 足助町（現豊田市）追分地区【1,071、小学校区、

人口減の町内で人口増加地区】

- * 鳳来町（現新城市）大野地区【1,619、小学校区の一部、山間宿場町】

第2年度（1978年度）

- * 安城市二本木地区【5,696、小学校区の一部、区画整理後の人口急増地区】

- * 尾張旭市城山地区【10,969、小学校区、人口急増地区】

- * 高浜市高取地区【7,001、小学校区、工業化地区】

- * 清洲町（現清須市）清洲地区【16,427、小学校区、旧清洲町全域】

- * 美和町正則地区【6,183、小学校区、混住化地域】

第3年度（1979年度）

- * 小牧市三ツ渕地区【4,738、小学校区、工住混在地区】

- * 長久手町（現長久手市）上郷地区【3,251、小学校区の一部、農住混在地区】

- * 一色町（現西尾市）中外沢地区【632、小学校区の一部、町の行政区】

- * 藤岡町（現豊田市）北部地区【1,232、小学校区、変動の少ない農村地区】

- * 一宮町（現豊川市）大木地区【1,867、小学校区の一部、町の行政区】

推進地区については、モデル地区の事業への反省から、初めから高額な事業費を計上するのではなく、地域組織での十分な協議時間を確保するという意味で、推進地区活動育成費補助として地区当たり20万円が計上された。

4-4 第3期コミュニティ地区指定と市町村内全域への拡大（1981～97年度）

県内地区のコミュニティ化を目指す県の施策は、まずコミュニティづくりとはどんな活動かを模索したモデル地区指定期、その経験をうけてコミュニティ推進に取り組む第2期のコミュニティ推進地区

指定の事業が行われ、それが終わると、県は、その県内全域への波及という課題に取り組むことになる。そのための段取りとして、推進地区指定が終わった1980年度には、市町村がどんなコミュニティ事業を行っているかの調査を行うとともに、コミュニティ・リーダーの意識調査を行っている。

以後の県のコミュニティ関係事業としては、市町村で進むコミュニティ地区認定の進行状況を記録し、広報による活動支援を行うことが中心となる。他方で、自治省のコミュニティ施策も続いており、1983年には、愛知の施策を追うように、コミュニティ推進地区の指定を全国に広げ、県下では、83年度に名古屋市大手学区と岩倉市五条川地区が、84年度に豊橋市津田地区、85年度に刈谷市野田地区、小坂井町（現豊川市）西小坂井地区、豊川市国府地区が自治省の推進地区に指定された（全国では147地区）。さらに1990年度に、国はコミュニティ活性化地区指定を行い、県下では、同年度に春日井市如意申地区、翌91年度に東郷町春木台地区が指定されている。

また、市町村のコミュニティ地区設定が進むと、市町村間での情報の交流と共有の動きも出てくる。知多地域では、1983年に、5市5町中、地区設定を行ってきた4市4町の広報課と企画課の課長・係長13人が集まってコミュニティ連絡会をスタートさせている（『中日新聞』1983.7.13）。コミュニティ政策への関心の高まりが感じられる。

県下市町村でのコミュニティ推進地区の設定は、県内全域のコミュニティ地区化を目指して進められていった。県としてはここでも、コミュニティ推進地区活動育成費補助として地区当たり40万円を給付し、それとは別に、設備等整備費補助として1地区100万円を上限に給付する等、県の施策としての支援体制を維持していた。また、広報誌の『コミュニティあいち』は、モデル・推進地区指定期には及ばないものの、1980年の第18号以後、政策終了の1997

年までに32号（最終号は96年の第50号）を発行して、市町村・住民の取り組み支援を継続していた。

推進地区の県内での普及状況を見ると、1990年5月現在で、合計678地区となっている（W28-15）。市町村内のコミュニティ推進地区の人口が総人口に占める比率で分けてみると、全88市町村中、

- *100%が22市町村（25.0%、7市、15町村）：名古屋市、豊橋市、碧南市、豊田市、稲沢市、大府市、知多市；春日町、清洲町、新川町、大口町、大治町、弥富町、佐屋町、東浦町、幸田町、三好町、鳳来町、田原町；小原村、豊根村、富山村）
- *99～50%が10市町（11.4%、3市、7町）：半田市、豊川市、東海市；東郷町、蟹江町、一色町、旭町、設楽町、一宮町、小坂井町）
- *49～1%が52市町村（59.1%）
- *設置0が4（4.5%、1市3町村）：一宮市；木曾川町；飛鳥村、八開村、となっていた。

コミュニティ推進地区設定事業終了後の2009（H21）年のデータによると、この間に町村合併があった自治体数は59になっており直接の比較にはならないが、コミュニティ地区の総数は961で、90年の678と比べて地区数が伸び続けていることがわかる（〔地域コミュニティ地区の設定状況〕）。

市町村ごとのコミュニティ地区設置状況を、上記と同じく4区分してその市町村数と、市町村の人口総数に占めるコミュニティ地区人口の比率を示せば、以下のようであった。

- 設置率100%：17市町村（28.8%、10市7町村）
- 99～50%：21市町村（35.6%）
- 49～1%：15市町村（25.4%）
- 0%：4市町村（6.8%、1市3町村）
- 不明：2市（3.4%）

これによると、全地区がコミュニティ地区となっている市町村は減少しているものの、市町村内地区の半数以上がコミュニティ地区となっている市町村

は半数を超えていて、コミュニティ推進の動きは続いているように思われる。逆に、コミュニティ地区0の市町村のうち3市町はコミュニティという名称を使うのをやめたところであり、一貫してこの名称を採らなかったのは1村（飛鳥村）のみであった。なお、県の資料には、「平成25年度地域コミュニティ活動状況調査について（概要）」があり、「コミュニティ設定状況」の資料が含まれている。これによると、「地域コミュニティ数」の総数は2,866となっており、2009年度から2013（H25）年度までの4年間に地区数が3倍近くになっているが、コミュニティという名称で登録されているのは17市7町村の276団体で、地域の伝統的な名称でよばれるものが増えていて、しかもそれらもコミュニティという概念に収まるものと理解されてきていることを示している。コミュニティ政策に参加しなかった飛鳥村も、この調査では、町内会等の連合体1団体が計上されている。

こうして継続されていく県下市町村のコミュニティづくりについて、市町村の支援策も継続されていく。資料が作成された2013年で見ると、何らかの支援策を持っているのは28市町村の計50施策で、内訳をみると、コミュニティ施策の継続と見られるものは4市3町の7施策で、いずれも施設の管理や備品購入への支援であった。他の施策については、地域組織一般への財政支援に組み込まれていっている。

4-5 愛知県下市町村独自のコミュニティ政策の状況—名古屋市の場合

県下市町村の独自のコミュニティ施策も多様に展開されていくが、ここでは名古屋市のそれを取り上げてみたい（詳細は、中田「名古屋の町内会と末端総合行政協力組織」『地域共同管理の社会学』東信堂、1993、参照）。

名古屋市は、1980年から市独自のコミュニティ施

策を始めている。その中心の事業は、小学校区をコミュニティの単位とし、その全学区にコミュニティ・センターを建設するというものであった。まず1980年から、各区に1つのモデル学区を選び、そこにコミュニティ・センターを建設し、その管理運営を学区のコミュニティ組織に委ねることで、学区内の住民活動の活性化を支援していった。

名古屋市では、明治期に小学校の建設維持に地域が関わり、この地域組織が学区として自治の単位として位置づけられてきた。戦後にもこの単位が生き続け、とくに1968年に学区区政協力委員会が全市的に制度化されると、これが住民組織としても、全市的に確立されるものとなった。この体制ができていたために、県のコミュニティ政策が実施されてきても、様子見の状況であった。しかし、県のモデル地区設置の施策が進んでいくと、名古屋市内にもモデル地区を設定する動きが高まり、前記のように1980年に2つのモデル地区が設定され、その事業としてコミュニティ・センターの建設が位置づけられた。町内会単位では様々な集会施設を持つものがあつたが、学区単位の施設の整備は進んでいなかったため、これはコミュニティづくりの市内共通の目標として追求されていくことになった。300㎡を標準とするコミュニティ・センターが建設されると、その維持管理は学区コミュニティ組織が担うことになった。

名古屋市では、明治期以来、小学校設置地区を単位として、住民組織を構成してきた経緯がある。これは戦後の人口急増期や合併による市域拡大期にもおれることなく維持され続けてきた。児童数が増えて分校ができ、やがて1つの学区として独立していくと、それに合わせて住民組織も分離して新学区組織を形成するという経過をたどり続けてきた。こうした地域組織は、それ自体も統一した形をとって、区協議会、市協議会を構成して活動を続けてきた。

学区の住民組織は、1968年度の区政協力委員の制度化とともに、学区内の様々な住民組織の担い手の協力体制として学区連絡協議会をつくり、学区の運営に当たることが提唱された。国のコミュニティ政策が始まる前から、地域内諸団体の連携組織の編成が進められ、コミュニティ協議会と同じ性格の、学区内諸団体の協力による学区運営が行われてきたのであった。

県下でコミュニティづくりが始まってしばらくは様子見状態の名古屋市であったが、学区の住民活動を支援し、地区の活性化を図る活動であることを認め、1980年に市コミュニティ振興方針を定めて、学区を単位にコミュニティ振興を図る政策に着手することにした。その具体的な政策は、従来から指摘され要望されてきた集会施設の学区での建設を推進することであった。これまで採用してこなかったコミュニティという言葉を使い、コミュニティ・センターの各学区への建設という方針が打ち出された。市は、まず各区の内の1学区をモデル地区に指定し、そこに集会施設を建設し、その管理運営を学区組織に委嘱するという形で、スタートし、最終目標としては全学区に公設民営型のコミュニティ・センターを整備するという方向を打ち出した。港区の大手学区が先頭を切り、学区ぐるみでこの施設を管理し活用する活動を開始した。以後、この取り組みは着実に進められてきた。現在なお建設されていない学区も残されてはいるが、他の施設があってもあまり必要がないといった事情もあるようで、全学区に建設という目標はおおむね達成されたといっているであろう。そして現在では、建設後の時間経過のなかで施設の老朽化も進み、第1号館の大手学区のコミセンは、2024年現在、改修作業に取り掛かっている。ただ、すべての施設で老朽化が進んでくると、どこまで市が関わっていけるかという声も出てきているようであるが、今や人口減が進んでいる学区としても、

その維持管理の負担は重くなってきており、今後、小学校数の縮小が進むと予測される中で、どのように学区コミュニティを維持していくのかは、市にも学区にも重い課題として突きつけられてくるように思われる。

5 愛知県におけるコミュニティ政策終焉後の県政—NPOと情報化政策への移行

愛知県のコミュニティ政策が終焉を迎えるのは1997年度で、県の施策を支えてきた県コミュニティ研究会も、1998年3月をもって終了した。終了に先立つ1997(平成9)年度の会議に提案された県の「コミュニティ施策の見直しについて」(W28-29)は、課題と検討の方向性について、次のように指摘している。

まず「コミュニティの動向」としては、県内のコミュニティ組織数は1996年5月現在818地区、人口比では県人口の6割以上になるが、活動の多様化と高度化が進み、親睦を主な目的とするコミュニティ像から、「社会変化に敏感に反応し、地域の課題を積極的に発見し、解決していこうとするコミュニティ」が生まれてきていて、さらに多様化・高度化していく傾向にあることを指摘している。しかしそれとともに、「自主的・主体的に地域づくりの活動を行っている他の住民団体」と区別しにくい状況も生まれており、これら諸団体の活動を支援していく重要性が強まっていることにも注目している。

そして、この変化に対応する県の施策の見直しの方向としては、コミュニティ団体だけを対象とした事業を見直し、諸団体を含むコミュニティ活動への支援に拡大することで「より多様で専門的な情報の提供や多様な団体との交流」を行い、情報提供の面でも、「より地域住民の活動の活性化を図れるような情報を提供したり、・・・情報量を多くしたり」してさらに充実させることを提案している。

その上で、市町村内の地区にかかわるコミュニティづくりは本来、市町村の施策として行われるものであり、県が直接関与するのではなく、必要な支援を市町村に対して行うという立ち位置をとるべき対象であったとし、本稿の1で取り上げた県の報告書（資料318.8/33105）によれば、コミュニティへの県のかかわり方についての「基本スタンス」として、

(1) 市町村の取り組みの支援、(2) 補完的・広域的な取り組みの推進、(3) 先導的・モデル的な取組の推進、を挙げている（報告書第4章3）が、県としてもなお強く支持し、支援していく意向を表明している。

とはいえ、この見直しの背景には、1995年の阪神淡路大震災の際のボランティアの活動と、それをふまえて1998年に公布・施行された特定非営利活動促進法への対応があったと考えられる。愛知県でも、1997年の消費生活課の専門員（ボランティア担当）設置から始まって、同法成立後に、総務課、次いで2000年からは社会活動推進課にNPO・ボランティアグループが設置されてNPO法人の認証が進んでいる。当時の県内のNPO数は約3700団体とされ、県の調査に答えた861団体についてみれば、活動分野別で最多は32%を占める「保健・医療・福祉」であるが、「まちづくり」（具体的には、歴史的建造物の保存、過疎地帯での村おこし、地域おこし、自治体オンブズパーソン、地域振興等に加えコミュニティづくりも挙げられている）を掲げる団体も5%存在している（愛知県『あいちNPOガイドブック』2001）。また、NPOと行政との協力関係は「協働」と表現され、2004年には『あいち協働ルールブック2004～NPOと行政の協働促進に向けて～』が、全国初の取り組みとして、合意・制定されている。コミュニティ行政の中心が、住民によるコミュニティづくりへの行政の支援であったものが、NPOとの関係では新たに「協働」が導入され、『官から民へ』

という基本方向に沿った公共サービスの担い手の多様化」としてNPO法人と行政との協働の必要性が強く打ち出されることになった。

これは住民と行政との協力関係の軸を、コミュニティからNPO等に移行させることを意味したが、その背景には、まちづくりの担い手について、伝統的な住民の地域組織から、より専門的で主体的に活動するボランティア団体に期待するように変化していったことがあったように思われる。また、社会の関心もコミュニティからNPOやボランティア活動の方に移り、NPOと行政との「協働」の方向を積極的に探っていくことになっていった。この世論の流れをつくりだしたのが阪神淡路大震災でのボランティアの活動であったが、神戸市内で注目され続けてきた長田区真野地区の活動が小学校区組織のものであったように、現場での活動の実態は見落としてはならないであろう（乾亨『神戸市真野地区に学ぶこれからの「地域自治」』東信堂、2023）。東日本大震災でも能登地震でも、ボランティアの活動は、地域組織の復興活動の支援に組み込まれていくが、地域の再建復興という点では、コミュニティかボランティアかという二者択一の関係でなく、両者はそれぞれの役割を果たし続けていくものであるということが明らかになっている。まちづくりのなかでは、地域を実質的に維持管理している地域組織が中心を担うが、任意団体型の組織の会員も担い手としてこれに参加協力するケースも見られていることは、今後の動向として注目していきたいところである（県下では、新城市の地域組織と生協の協力関係等）。

6 さらに高次のコミュニティ論への期待

以上、見てきたように、コミュニティという基礎的な社会的単位への注目は、社会の凝集力の低下にたいする地域政策的対応として繰り返し提起されて

きていたものであった。とくに個人を重視する近代社会のもとでは、地域共同に注目するコミュニティは、個人の自立を妨げる古い社会形態として否定的に見ることがいわば基調となってきたが、同時に、その存在意義を主張し、地域生活における共同関係としてのコミュニティの見直しと、時代に即応した形でその維持・充実を求める議論も、繰り返し現れてきていた。変動の激しい時代だけに継続的で安定した制度化はなかなか困難であったが、社会の基盤にあるコミュニティへの期待は絶えることはなかったといえる。

人間が社会的存在である限り、個人の自立に注目するだけでは、安定した生活と人生を送ることができないことは明らかである。個人化が行き過ぎると、コミュニティが注目され、それを活性化させる政策や運動が要請されて、行政的にも、政策的な課題として取り上げられることが繰り返されてきた。現代でも、深刻な災害が全国的に頻発し、他方で高齢化が容赦なく進行していく中で、これらへの実質的な対応は地域にも強く求められており、この状況の中で、行政との「協働」の主体としてのコミュニティの再活性化は、根底的かつ緊急の課題となってきた。

ただ、コミュニティの活動は、現実的には市町村内の地域住民組織の取り組みであるので、国や都道府県が声を上げるだけでは動き出すものではない。1970年代から90年代までのコミュニティ振興事業は、国が市町村を巻き込んで進めた政策であったが、現状ではそこまでの対策は採られていない。今も1例を挙げれば、総務省による地域コミュニティの防犯・防災活動を支援する自治体への支援政策が行われているが、総務省自治行政局では、その施策の柱の1つとして、現代的課題に対応するコミュニティの再建策が検討され続けており、最近では、2021（令和3）年に「地域コミュニティに関する研究会」が

設置されて検討を進めている。そこでの研究テーマとして挙げられているのは、変化する現実の問題への対応としての、①地域活動のデジタル化、②自治会等の活動の持続可能性の向上、③地域コミュニティのさまざまな主体間の連携、である（総務省自治行政局市町村課『地域コミュニティに関する研究会の報告書の概要について』2022年4月28日）。こうした指摘の背景にあるのは、コミュニティが住民と行政との協働の組織として位置づけられていることがあり、行政の下請けのように見られてきた町内会的な組織とは異なる位置づけがされてきていることを見ることができる。

要約すれば、コミュニティは、現実の地域社会の一定のまとまりとその改善・充実の活動を指すとともに、人間が形成する理想の社会像に限りなく迫り続ける運動をも意味している。コミュニティづくりの歩みは、行政単位の地域社会の内部での住民の生活維持とその水準向上の活動を超えて、地域を超越した人間として、一層普遍的で、望ましい共同の関係づくりを目指す限りない追求の歩みをも指しているといえる。

この後者の意味では、コミュニティづくりは、行政が果たすべき役割や地域の諸団体との連携の高次化にも広がっていく。分権化のもとでの自治体とコミュニティとの連携の緊密化の要請をふまえ、そこで追求されていくであろう課題の意味をさらに深く検討していくことが必要であろう。その過程では、コミュニティの関係の真の意味が、現在注目される「ケアの倫理」につながることも重要な論点になっていくであろう。ケアの理論の側からも、真のデモクラシーは、国という枠を超えてコミュニティに注目するようになってきている（例えば、J.C.トロント『ケアリング・デモクラシー』2013、邦訳2024、岡野八代『ケアの倫理』2024）。

代償を前提としないケアの存在は、「誰もが他者

に依存せざるをえない存在」である人間の平等性に基礎を置く。そしてそこにこそ、コミュニティが成立する。それはさらに地球のケアに進む必然性を持つ。コミュニティは人間の理想に限りなく迫り続ける歩みであり、コミュニティが目指すものは、「協働することで各人がより大きな利益を得、誰も犠牲にならない」（岡野、p.214）社会を目指すことであろう。これまでのコミュニティの目標についての議論の不十分さも踏まえて、ケアという関係を基盤とするより広く深いコミュニティ像の追求が要請されてきている。そこでは人間社会の本質を示すコミュニティの意義があらためて浮き彫りにされてくるはずである。

（元愛知県史編さん委員会専門委員、名古屋大学名誉教授）