

〔論文〕

コミュニティおよびコミュニティ政策 の展開と可能性

山崎 丈夫

も く じ

- 1 コミュニティの提起とその規定
 - (1) コミュニティの提起と積極的意味
 - (2) コミュニティの概念と構成要素
- 2 コミュニティ形成の意義
 - (1) 地域問題解決機能の弱体化
 - (2) 生活の社会化とコミュニティの機能
- 3 コミュニティ政策の展開
 - (1) コミュニティ政策の提起
 - 1) 小委員会報告による政策提起
 - 2) 国および自治体のコミュニティ行政の展開
 - a) 国のコミュニティ行政の特徴
 - b) 愛知県のコミュニティ行政の特徴
 - c) 豊田市のコミュニティ行政の特徴
 - (2) コミュニティと自治体行政、コミュニティ推進組織
 - 1) コミュニティ施策と行政体制
 - 2) コミュニティ推進組織とその運営
 - 3) 町内会・自治会とコミュニティ組織
 - 4) NPO・ボランティアとコミュニティ組織
- 4 コミュニティ活動の現段階的評価
 - (1) コミュニティ組織の活動手段
 - (2) コミュニティ活動の現段階
 - 1) コミュニティ活動の類型
 - 2) コミュニティ活動の現状
- 5 コミュニティの発展可能性
 - (1) 地方分権とコミュニティ
 - (2) 地域像の設定とコミュニティの発展
 - 1) コミュニティ・アイデンティティ確立へのステップ
 - 2) 将来像としての「高齢社会の生活地充実構想」
 - (3) コミュニティの成熟と発展可能性

1 コミュニティの提起とその規定

(1) コミュニティの提起と積極的意味

日本社会へのコミュニティの提起は、地域社会の諸条件の急激な変化がすすみ、地域のもつ条件が住民の生活に大きな影響を及ぼすことが明確になり、一方で、進行するコミュニティの解体過程にたいして、住民の共同の取り組みをベースに地域の諸問題を解決して、地域生活の全体の豊かさを実現することをめざそうとするものであった。

1960年代、70年代の社会状況は、重化学工業化を中心にすすめられた高度経済成長を経た日本の社会構造と地域構造の変化が、生活の場では、とくに、生活環境の悪化、社会的共同消費財の不足として現れていた。さらに、急激な産業化・都市化・情報化の進行は、人口および中枢機能の都市集中、交通網の発達とモータリゼーションの推進による生活圏の拡大、科学技術、メディアの発達などによって、生活様式を大きく変化させた。そこで、地域生活の単位は、このような社会秩序の急激な変化のもとで、家庭中心になっていった。

家庭生活中心の価値意識は、住民同士の結びつきを薄め、地域社会への無関心を拡大した。それにより、地域社会は、産業化・都市化過程において惹起してきた過密・過疎・公害問題への対応機能と、競争社会のもとで希薄化しつつある人間性の回復の場としての力量を喪失していった。

こうして、今日につながるコミュニティ形成の提起は、地域社会の紐帯を求めて、旧体質的伝統的な地域社会秩序への回帰を意味し

たのではなく、住民個人の自立と共生のうえに成立する住民相互の信頼を基層とする当為概念としての新しい地域社会づくりを積極的に追求するというものであった。以後、このような新しい生活の価値形成を目標に、住民相互の親睦、交流、扶助および生活施設の整備、生活諸問題の解決などの取り組みが展開されてきた。

こうしてコミュニティは、新しい生活の価値意識に関わって、住民共同の積極的な行動による新しい地域社会づくりを期待するものとして登場してきた。しかし、現実の地域社会における住民の価値意識は多様に分岐しており、一元的な価値に収れんできるものではなかった。この点に関して、コミュニティ形成には、松原治郎が整理したように、「そうした多元的な価値を前提にした上で、ある限定された価値について共鳴しうる人々の作りあげる共感の体系であり、組織体がコミュニティである」⁽¹⁾というような、共感原理を構成する共通の基礎基盤が必要になると思われる。

そこで、地域社会に共住するという共通の条件のもとで、相互の関係性に意味をもたせあい、生活条件の地域社会的整備を共通の目標としていくような地域生活態度が、そのような共感原理を育ませられると思われる。このように、コミュニティ形成とは、住民の主体的意思（態度）と積極的な参加（行動）を前提にして、住民意思を行政の公共政策に反映させるための日常的なシステムを形成していくことであるといえる。

(2)コミュニティの概念と構成要素

地域社会をどのようにとらえるかという点については、これまで、多くの社会学的接近がなされてきた。すぐれて、古典的な社会学の成果としては、地域社会を社会集団の類型としてとらえ、その全体視点を、共同体社会から近代的な地域社会の形成へ、という流れにおいてみてきた。

とくに、F. テンニスは、この社会集団の類型的变化を「ゲマインシャフト（共同体社会）」から「ゲゼルシャフト（利益社会）」への移行⁽²⁾と表現している。テンニスの社会集団論は、そのベースに、人間の「意志」が働き、その意志の交流や結合が社会集団の質を決定していくとする。そして、この「意志」は、本質意志（実在的、自然的意志）と選択意志（観念的、作為的意志）に区分され、この意志にもとづいて、それぞれ共同生活と公共生活を営むことになる。

こうして、ゲマインシャフトは、人間的な絆（血縁、地縁、愛情）をもとにした結合を重視した社会集団であり、特徴として、家族、村落、都市などがあげられる。ゲゼルシャフトは、多様な利害にもとづいて結合した契約的社会集団であり、都市型社会の特徴をもつ存在として、国家、企業、大都市などがあげられる。そこで、このような社会集団は、社会的結合関係の変化のなかで、ゲマインシャフトからゲゼルシャフトへの移行という社会発展方式に必然性をもたせている。

このようなテンニスにみられる地域社会の近代化の過程を人間的結合の変化としてとらえる考え方にたいして、地域社会の形成そのものに視点をあてて、「コミュニティ」という概念を学問上最初に提起したのは、R. M.

マッキーヴァーである。

マッキーヴァーは、著書『コミュニティ』（1917）⁽³⁾において、アソシエーションとの対比でコミュニティの概念規定を行っている。そこでは、「アソシエーションは、ある共同の関心または諸関心の追求のために明確に設立された社会生活の組織体」であるのに対し、「コミュニティは、社会生活の、つまり社会的存在の共同生活の焦点」⁽⁴⁾であるとされる。さらに、コミュニティとアソシエーションの関係について、コミュニティは共同の関心によって創出されるアソシエーションを生みだす母体であるとし、アソシエーションは、コミュニティ内の一組織であるとともに、＜コミュニティの一器官＞⁽⁵⁾であるとする。

このように、コミュニティは、これらの関係の結合化、複合化した全体的な包括的概念としてとらえていくべきものである。そこで、ある領域をもって成り立ち、自由に相互に関係しあっていく、「人間存在の共同生活」⁽⁶⁾を前提とする地域社会であり、集団をコミュニティとする。

そして、コミュニティは、「ある程度の社会的凝集性をもつ共同生活の一定の範囲」⁽⁷⁾とし、コミュニティの構成要素として地域性と地域社会感情をあげている。マッキーヴァーの整理する地域社会感情は、①「われわれ感情」（地域生活にともに参加している意識）、②「役割感情」（コミュニティにおける自己の果たすべき役割感情）、③「依存感情」（コミュニティへの物的、心理的依存感情）⁽⁸⁾と要約される。

この他、コミュニティの構成要素をめぐっては、多くの定義がなされてきた。なかでも、G. A. ヒラリーは、論文「コミュニティの定

義」⁹⁾において、94種類のコミュニティの定義を検討したうえで、地域(area)、社会的相互作用(social interaction)、共通の絆(common ties)を一致点としてあげている。

以上のような検討をもとに、今日では、コミュニティの共通の構成要素として、①地域性（領域性）、②共同性（相互作用）、③社会的資源、生活環境施設の体系、④共通の行動を生みだす意識体系（態度）¹⁰⁾、というような点について、共通の一致点として確かめてきたといってよいであろう。これらのことを総じていえば、コミュニティは、一定の地域の共同生活でくりひろげられる生活世界における共同性や相互作用によって生みだされる社会生活関係の体系と共同性にむかう価値意識としてみることができよう。

このようなコミュニティ概念が成立する基層には、住民が地域で共住することによって形成される共通の生活世界の共有ということが、一般条件として要請されている。

2 コミュニティ形成の意義

(1) 地域問題解決機能の弱体化

コミュニティ形成の目標・役割は、住民生活の豊かさの追求、地域問題の解決機能の向上をあげることができる。住民は、都市化の進展により、地域の居住環境が悪化するとともに、公害やごみ問題、交通問題、生活施設の不足など多様な地域問題をかかえてきた。さらに、高齢社会をむかえて、地域福祉や有意義な精神的・文化的地域生活の充実を図るための課題も多い。

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・安全な地域をつくっていくための取り組みがコミュニティづくりである。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、共通の問題関心のもとに、共同の力で地域問題を解決していくための活動の場である。

コミュニティは、これらの社会的活動を通して、地域問題の調整、解決機能を発揮し、住民自治の力量を蓄積していくことが期待されている。生活と行動規範としてのコミュニティがもつ機能が十分に発揮されていくためには、その基盤としての地域性、共同性が強固に形成されていることを必要とする。しかし、地域社会の現状は、これらの問題解決機能の著しい低下が多くの地域で常態化している。日常的な生活の場の問題を住民の共同の努力で解決できずに第三者機関（裁判所、行政機関）に委ねる事例があいつぎ、ごみの集積所（ごみステーション）の管理、ペットの飼育方法などをめぐって、このところ、裁判所の判断があいついで出されている。これまで、この種の問題は、地域生活レベルの調整機能により解決してきたことであった。

ところで、地域コミュニティが担う機能としては、次のようなものがあると整理されている。¹¹⁾

- ① 生活の空間と避難所を提供し配分すること、並びに他のいろいろな目的のために空間利用の決定をおこなうこと。
- ② 必要な物資とサービスを配分するための手段を利用できるようにすること。
- ③ 安全と秩序を維持し、葛藤や紛争の解決を促すこと。
- ④ 新しい入来者（たとえば子供や他地域からの移住者）を教育し、その行動様式を変容

させること。

- ⑤ 知識、観念、信念などを伝達すること。
- ⑥ 信念と行動についてのルールや標準（規範）をつくり、それを施行すること。
- ⑦ 個人と集団とが相互作用を営むための機会を提供すること。

このような地域社会のもつ規範的機能は、コミュニティが地域性と共同性を基盤に本来的に担う機能であると思われる。しかし、このような機能は、担い手層の職住分離による弱体化、地域問題への無関心層の拡大によって地域的に十分に発揮されているとはいえない。地域問題解決機能を強めるためには、住民の紐帯の強化による共同性をどれだけとりもどせるかにかかっており、コミュニティ形成の現代的意義もそこにこそあるといえる。

(2)生活の社会化とコミュニティの機能

以上のようなコミュニティにおける問題解決力の低下傾向は、経済の高度成長過程以来のものであり、大量消費型都市的生活様式の出現によって、一層進行した。生活様式の都市的進展は、核家族化（家族機能の縮小ないし純化）や世帯人員の縮小を生み出す過程でもあった。これらの過程は、それまでの住民による近隣関係、地域への依存関係を弱めることになり、各世帯の「自立化」が世帯の地域離れをすすめることになった。その結果、電気、電子通信機器などの耐久消費財をかかえた物的充実のなかで家庭にとじこもる生活が、地域への無関心を生み、地域問題の放置が地域崩壊につながるという状況をすすめた。

一方、これらの生活の個別化は、生活諸条件の社会的整備に依拠した生活の社会化によって可能になっている。このような生活の社会化は、家事の商品化と生活諸条件の公共的整備への依存の増大として現れている。このことは、新たな共同性、生活必需条件の社会的処理の必要性を増幅させたことを意味する。

したがって、行政や企業によって整備される生活諸条件について、それをどの範囲にどの程度配置し、どのように利用し、管理していくのか＝「地域共同管理」（中田実）ということが、今日的で重要なコミュニティの課題になっている。

これらの関係について、中田実は、地域共同管理主体の成熟段階として、次の三つの段階に区分している。①「共同体型」＝即自的共同性の上に成り立つ生産・消費手段についての共同利用、②「所有者支配型」＝所有（主に土地）を基盤にした地域有力者支配、③「共同管理型」＝社会的共同消費手段の利用者という関係を基礎に、生活基盤の共同利用と管理秩序の形成（要約筆者）¹²⁾、である。

このように、「共同管理型」段階にある今日の地域社会は、都市的生活様式を可能とする基礎基盤（社会的共同消費手段）の整備を必然的に必要としている。これらの基盤の管理主体の地域的形成がコミュニティづくりである。

3 コミュニティ政策の展開

(1)コミュニティ政策の提起

1) 小委員会報告による政策提起

前述のように、高度経済成長の進展は、地

域住民の生活様式や価値意識の変化をすすめる、多くは、私的消費財の獲得に価値をみいだす私的生活没入型地域無関心層を増大させていった。一方、高度成長政策がもたらした地域矛盾に対して、生活環境の改善と生活条件の急速な整備を求める住民運動の族生によって地域再生の動きも強まっていくのであるが、住民にとっても政府にとっても、地域の再建と再編、個化した住民生活の把握は新たな課題であった。

やがて、これらの対策として、同時期に二つの報告と計画が提起された。それが、日本のコミュニティ政策の原点でありコミュニティ形成論としての、国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会の中間報告『コミュニティ生活の場における人間性の回復』（1969年）であり、また、一方は、巨大開発方式を内容とする新全国総合開発計画である。狭域的な地域管理をめざす前者と、大規模開発をめざす後者ではあるが、それらは、かつての地域開発が大規模であるがゆえに、地域への配慮を欠いて地域の共同管理基盤を弱めることにつながったことへの反省と、開発の基礎的地域単位としてコミュニティをとりあげるという点で相補性をもっていた。

そこで、コミュニティ問題小委員会の報告は、「生活の場において、市民として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を、われわれはコミュニティと呼ぶことにしよう」¹⁰³と述べている。

この報告書は、コミュニティと行政の関係について、①住民要求の性格を把握するとともに、行政と住民とのフィードバックシステ

ムを確立し、これを通しての住民参加の促進＝行政機能の拡大と住民参加、公聴制度の確立、公聴活動の充実、②有限責任型コミュニティ・リーダーの活用、③コミュニティ施設の整備、④コミュニティ形成の方法の開発について、ア）生活の場を改善する施設整備および制度的施策、イ）コミュニティ活動に関する情報提供、ウ）コミュニティ・リーダーの養成計画などを柱とするコミュニティ計画の策定、⑤コミュニティに関する当面の活動内容などをとりあげ、都市の共同生活に必要な公共政策の方向を示した。¹⁰⁴この小委員会報告は、以後の各種のコミュニティ政策の原点となるものであった。

報告を受けて、自治省以外の行政分野からは、たとえば、中央社会福祉審議会コミュニティ問題専門分科会答申『コミュニティ形成と社会福祉』（1971年）、社会教育審議会答申『急激な社会構造の変化に対処する社会教育のあり方について』（同年）などがだされている。財界からは、経済同友会『70年代の社会緊張の問題点とその対策施案』（1972年）が出され、地域対策の重要性が提言された。以上のように、日本のコミュニティ政策は、小委員会の中間報告を契機に展開され、その方向にそって、国（とくに自治省）や都道府県、市町村のコミュニティ行政へ引き継がれていくことになる。

2) 国および自治体のコミュニティ行政の展開

a) 国のコミュニティ行政の特徴

国のコミュニティ行政は、自治省の施策を

軸に展開されてきた。自治省は、先の小委員会報告を受けて、「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱（案）」（1970年）を発表し、モデル・コミュニティの形成およびコミュニティに関する調査・研究に取り組んだ。その結果、1971年に「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱」が都道府県に通知された。対策要綱の概要は、次のとおりである。

「①住民は快適で安全な生活環境のもとで、健康で文化的な生活を営むことを欲している。このような望ましい生活は、住民の日常生活の場である近隣社会の生活環境の整備とあわせて、住民の地域的連帯感に基づく近隣生活が営まれてはじめて実現される。近隣社会は、住民の社会生活の基礎的な単位である。

②住民の生活は広域化している。環境の改善および身近な社会福祉施設、保健施設等の充実が望まれているとともに、日常的諸活動を行うための施設も極めて不十分である。

③このままでは、住民は、近隣社会への関心を失い、孤立化し、地域的な連帯感に支えられた人間らしい近隣生活を営む基盤も失われるおそれがある。したがって、基礎的な地域社会をつくるため、新しいコミュニティづくりに資するための施策をすすめる。

④住民の自主的または開放的な組織（コミュニティ組織＝1972年改訂）がつくられ、コミュニティ活動が行われることを期待する」というものであった。

以上の基本的考えにそって、自治省のモデル・コミュニティ事業が、1971年度から73年度の3年間で全国83か所で実施された。モデル・コミュニティ事業は、「たとえば小学校の通学区域程度の規模を基準」に選定され、モデル地区では、市町村の「コミュニティ計画」を市町村と住民の協力で策定したり、コミュニティ組織の連絡調整機構の整備が図られていった。このようなコミュニティ形成は、全国の都道府県・市町村に浸透し、各種の施策として広がりをもせた。以後、自治省の施策は、1983年度から3か年で147か所の推進地区の設定、1990年度からのコミュニティ活動活性化地区の設定（3か年、141地区）を軸に展開された。

「コミュニティ活動活性化地区」設定の重点は、①まちづくり ②文化イベント活動等の企画・実行を契機として、地域的連帯と自治意識に根ざしたコミュニティ活動が活発化し、地区の将来像や地区の生活環境整備に関する事項（コミュニティ施設の改善、新設等）を含むコミュニティ計画が策定されるよう、市区町村において「まちづくり」「文化イベント活動」等に対し必要な支援策を実施することにおかれた。⁽⁴⁵⁾

そこで、コミュニティ活動の中で、たとえば「まちづくり」と位置づけられるのを見ると、次のような具体例があげられている。

①、美しいまちづくり（河川、児童公園等の清掃等クリーン運動、都市再開発に対する意見集約）

②、自然に満ちたまちづくり（花いっぱい運動、ホタルの飼育を通じたホタルの里づくり）

③、歴史あるまちづくり（伝統環境、風

致地区の保全、地域歴史マップ作成)

- ④、国際色豊かなまちづくり（世界の
人々とのふれあい交流活動）
- ⑤、文化あふれるまちづくり（彫刻のあ
るまちづくり、地区博物館づくり）
- ⑥、健やかなまちづくり（リサイクル運
動、地域福祉活動の充実）
- ⑦、魅力ある商店街を核としたまちづく
り（コミュニティの中心としての商
店街の活性化）

コミュニティ活動の活性化を図るための国
などの援助としては、市区町村が実施する支
援策に要する経費を交付税で配慮することや
指導・助言・情報提供などが行われた。以後、
コミュニティづくりの支援措置として、各種
の助成事業が継続されている。

以下に、自治体のコミュニティ施策につい
て、愛知県および豊田市を事例に整理してお
きたい。

b) 愛知県のコミュニティ行政の特徴

1973年度から実施された愛知県のコミュニ
ティ施策は、国の「コミュニティに関する対
策要綱」を参考としながらすすめられたが、
ただちにそれらの政策に乗るのではなく、独
自の調査・研究を先行させて取り組んだのが
特徴である。

1972年には、身近な生活の場での日常生活
における住民意識等の調査を、1971年末から
は県下14市町村の参加による「市町村コミュニ
ティ研究会」を開催して、コミュニティに
関する実態や行政施策のあり方についての研
究がすすめられた。これらの調査・研究にも
とづいて住民による地域づくりの必要性が高
まっていることをつかんだうえで、1973年度

から県独自のコミュニティ施策を実施してい
くことになった。

具体的には、73年度以降、3年度にわたっ
て県下に15のモデル地区を設定し、モデル
地区の住民と市町村の協力による活動計画づ
くりへの助言、施設整備への行政上の援助
（一地区あたり3分の1補助で2000万円）を
行ってきた。第1期コミュニティ対策とする
この期においては、テーマをもって活動を発
展させた地区が多かったが、施設整備以後、
活動課題をみいだせずに停滞してしまった地
区もあった。

第2期のコミュニティ対策は、1977年度以
降3か年にわたって15のコミュニティ推進地
区を設定して、地区のコミュニティ活動の内
容充実がめざされた。その施策の内容は、市
町村のコミュニティ担当職員への指導、推進
地区への県コミュニティ研究会委員による講
師派遣や情報提供、『コミュニティあいち』
（50号で終刊）の発行、助成措置（コミュニ
ティ推進計画の作成に要する経費に対する補
助——地区設定初年度および次年度の2か年
間に毎年度20万円、施設整備補助——計画作
成年度の翌年度から3か年以内に100万円）な
どである。この推進地区設定期は、モデル地
区設定期のような大型の施設整備補助はな
く、活動充実のための援助が中心になった。

第3期のコミュニティ対策は、それまでの
モデル地区（15）、推進地区（15）の30地区
が所在する市町村以外の全市町村に1か所ず
つの推進地区を設定することが重点であっ
た。

県は、推進地区を全市町村に拡げていくこ
とについて、『1981年度コミュニティ報告書』
では、「コミュニティ形成に対する第一次的

行政責任は、住民生活に密着した行政を担当する市町村にあるとの考えから、市町村自身が地区を設定し、市町村と住民とでコミュニティづくりの実践を行い、県としては、市町村が実施する施策に対して側面的に援助するという形で進めることが適当と思われる」と述べている。この第3期のコミュニティ対策の内容は、おおむね第2期の対策を引き継ぐものであった。

県の助成措置としては、「コミュニティ推進地区活動育成費補助」が、一地区当たり40万円（2か年間）、さらに設備等整備費補助が、一地区10万円まで交付された。また、県の9地方事務所ごとに「コミュニティ推進会議」が設置され、それぞれに5人ずつの委員が任命され、調査・研究・助言を行う体制がつくられた。これ以降の地区設定をみると、83市町村に818地区（1996年5月）が設定され、これによって、県人口の64%がコミュニティ地区に居住することになった。

1985年からはじまる第4期以降の目標は、コミュニティの「質的发展と市町村コミュニティ行政の自立期」⁶⁶と位置づけられている。愛知県コミュニティ研究会は、1987年に「新しい時代のコミュニティにむけての展望と提言」を発表し、「コミュニティとは、住民がその地域の取り組むべき課題を明らかにし、それに共同で取り組むことを通して、豊かな暮らしや文化を育て、地方自治の基盤を築くことである」と規定し、「その取り組みを通じて共生の場としてのコミュニティを実現する」と方向性をまとめている。以後、県の施策としては、市町村の取り組みに関する情報提供や相談が中心になった。

c) 豊田市のコミュニティ行政の特徴

豊田市のコミュニティ行政は、1973年以降、市立公民館を拠点に、中学校区単位での「地区コミュニティ会議」として11地区で発足した。コミュニティ会議は、当初、各種団体の連絡調整機関として出発したが、トヨタ自動車を核とする輸送機器産業の発展のもとで、新来住者も増加し、本格的なコミュニティづくりを課題としていた。

1980年度には、コミュニティ活動を活発にする手段とするために、市の新しい行政機構として地域振興・文化振興・青少年婦人・スポーツ・安全対策課で社会部を新設した。81年度からは、活動の拠点施設として、公民館とコミュニティセンターの建設がすすめられ、また、市からの補助金も73年度（一地区平均）15万5千円が、89年度には116万9千円に大幅に増額された。

コミュニティ会議に部会を設置し、スポーツを中心にふれあい行事に力を入れてきたコミュニティ活動は、やがて特定の参加者に固まる傾向をみせてきた。取り組む事業も多くなり、負担が過重になっていた。

そのころ（89年度）、豊田市区長会は、「自治区コミュニティ構想」を打ち出し、望ましいコミュニティ単位の提言を行った。それは、コミュニティの基本単位は自治区（約400世帯）がもっとも望ましく、「地域課題は、まず自治区で対処する」⁶⁷として、それまでのイベント中心から、地域課題解決型コミュニティへの転換が図られた。このことは、小学校区を基本範域とする他の市町村のコミュニティ地区と比して、際だった特徴である。

これらの関係を組織的にみると、自治区の

区長は中学校区単位で「地区区長会」を構成し、これがコミュニティ会議になる。さらに、これを束ねた組織が「豊田市地区コミュニティ会議会長連絡会」（豊田市自治区長会）である。こうして、豊田市のコミュニティ行政は、従来の自治区との一体化が図られた。さらに、90年度以降、自治区集会施設建設費の80%を補助して地域活動施設の充実が図られ、これによって、225自治区中、223自治区に集会所が建設されたことになる。

90、91年度は、市の自治区コミュニティ活動推進特別交付金が、一自治区32万円から38万円に引き上げられ、92年度からは、自治区コミュニティ推進交付金として、ごみ減量、地域福祉、防災、交通安全、自治区たよりの発行などの地域課題への取り組みに助成金が交付されている。94年度からは、公民館機能の見直しと職員の充実が図られ、まちづくりの拠点施設として位置づけられている。

こうして、豊田市のコミュニティ活動は、自治区を基礎に行政とのパートナーシップを発揮し、地域問題解決型コミュニティとして一層の充実をめざしている。¹⁸⁾

(2) コミュニティと自治体行政、コミュニティ推進組織

1) コミュニティ施策と行政体制

以上のようなコミュニティ施策の展開は、住民と自治体行政をつなぐ環としての意味をもっている。この間、都道府県・市町村は、コミュニティ施策を総合（基本）計画に位置づけて総合化・一般化を図ってきた。

しかし、これらのコミュニティ施策を推進

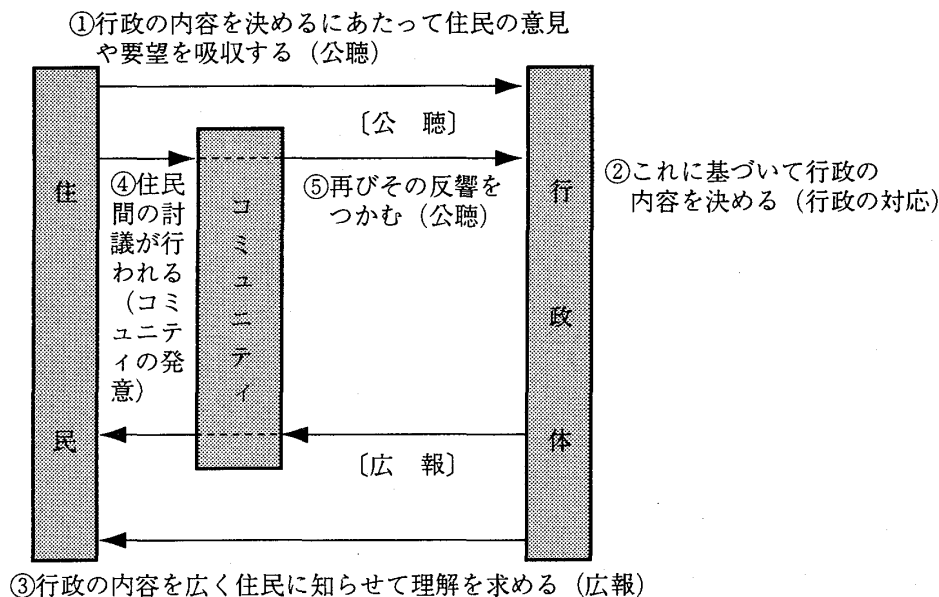
する行政の内部体制の面では、なおも多くの課題を残している。行政は、内部の縦割り体制をどのように克服して、各行政分野に総合的視点を定着させていくのかということが課題である。コミュニティ施策の主管部門は、より住民との接触が可能となるような体制づくりが急務である。とくに、主管部門には、各省庁のコミュニティ施策を自治体の行政各部門が縦割りに推進していく状況に対し、その総合化を図るための機能を果たしていくことが求められている。

自治体のコミュニティ施策は、コミュニティ施設の整備などの領域に限定されるものではなく、行政施策全体の住民生活との調整を図り、住民主体の行政施策を総合的にすすめるための環とならなければならない。たとえば、行政が実施する各種の地域調査や意識調査結果は、常に住民に提示され、住民の意見を反映して次の調査・計画を行うという公聴・広報の回路を充実させるために、行政と住民のフィードバックシステム（図1参照）を確立していくことが必要である。

そこでは、常に住民要求をベースにして、住民参加が貫徹されていくことが重要である。

行政と住民の関係をこのようにみえてみると、「コミュニティ政策はあらかじめ行政が用意した大枠を受け入れる限りでの参加を、住民に許容するだけのものにすぎなかった」¹⁹⁾という指摘は、コミュニティ施策を住民の側からとらえかえして、住民主体のまちづくりのために積極的に活用していこうとする住民側の取り組みについての過小評価であるといえよう。行政と住民との関係で重要なことは、コミュニティ形成の現実や方向を共通基

図1 行政におけるフィードバック回路



（出所）『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
調査部コミュニティ問題小委員会編、1969年

盤にして、対等なパートナーシップを確立していくことである。

以上のように、自治体がコミュニティ施策を推進するうえで要請されることがらは、総合行政の体制づくりと、行政運営や政策決定・成果などについて、合理的な理由や根拠を説明する責任（アカウンタビリティ）を果たして、地域問題を住民自治的に解決しうるコミュニティづくりへの援助を強化するために行政水準をさらに総合的に向上させていくことであろう。

2) コミュニティ推進組織とその運営

コミュニティ組織の編成上の課題は、コミュニティ活動を組織論としてとらえて、地域の各種住民団体の協力・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、コミュニティ組織の編成目的は、めざすべき地域社会形成に向かってコミュニティ活

動をすすめるための、住民合意の組織体制を確立することであるといつてよい。

①コミュニティ活動の推進組織

コミュニティ組織（推進協議会）の編成は、以下のような、小学校区内の各種住民団体などを結集したものが標準である。

ア) 町内会・自治会長、イ) 学区民生委員協議会の代表、ウ) 学区老人クラブの代表、エ) 学区婦人会の代表、オ) 学区子供会連絡協議会の代表、カ) 学区体育委員会の代表、キ) 学区消防団の代表、ク) 小学校PTAの代表、ケ) その他、必要な住民組織の代表および個人。

コミュニティ地区の活動の基礎には、町内会・自治会の活動がある。コミュニティ組織の編成にあたっては、これらの活動の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。組織編成にあたって、「自立した個人」にのみこだわること

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。コミュニティ地区の活動は、多くの場合、基礎組織の活動の発展として展開されている。

②コミュニティ組織の運営原則

コミュニティ組織の運営にあたっては、活動全体をバランスよくすすめていくことに留意しなければならない。そこで、組織運営にあたっての留意点は、次の点がポイントになるであろう。ア) 組織の協議・調整能力の向上、イ) 活動の実行体制（部会の設置）の確立、ウ) 民主性、科学性、公平性の確保＝運営管理の近代化。今日の国際化、情報化、高齢化の急速な進展は、地域環境や条件の変化に応じた組織の編成を求めている。そのためにコミュニティ組織は、コミュニティ活動の核としてのイニシアチブ集団として、構成員の多様な意見を汲み取れるような運営に努めねばならない。

3) 町内会・自治会とコミュニティ組織

住民は、住民自治実現の基盤として地域を強く意識したとき、旧体質の秩序を温存する町内会等の地域住民組織をより身近なものへ再建していく必要性を認識する。

町内会・自治会は、コミュニティ形成において否定的存在としてではなく、本来の自治的機能の発揮が強く期待されている。おおむね小学校区を基本範域として取り込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。コミュニティ活動が

基礎組織を軸に多様に拡大することによって基礎組織の活性化にもつながっていく。地域では、子供の健全育成・環境問題・交通安全・防災などの広範囲の課題が顕在化しているが、これらの課題の解決は、これまでの町内会・自治会の範囲の活動だけでは困難であった。

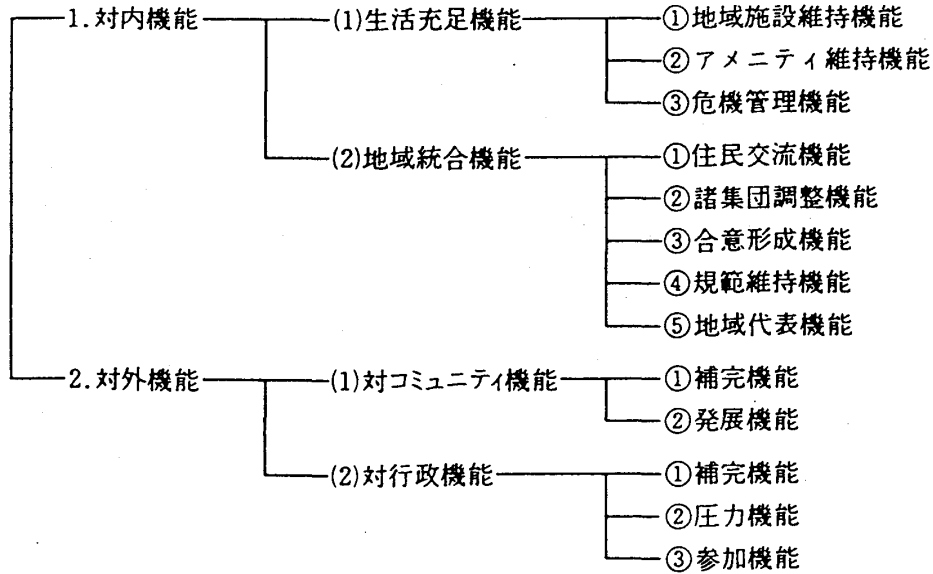
先にみたように、地域課題の解決にむけて取り組む町内会・自治会や各種の住民団体・個人の活動の協力・連携体制（組織）がコミュニティである。したがって、コミュニティ活動の発展にとって、町内会・自治会をどのように位置づけ、評価していくのかということは欠かせない課題である。

そこで、このような位置づけを持つ町内会・自治会は、次のように定義できる。それは、「原則として一定の地域的区画において、そこで居住ないし営業するすべての世帯と事業所を組織することをめざし、その地域的区画内に生ずるさまざまな（共同の）問題に対処することをとおして、地域を代表しつつ、地域の（共同の）管理に当たる住民自治組織」⁴⁴である。

町内会・自治会の特徴は、①一定の区画範囲、②全世帯単位、③機能の包括性、④地域代表性という点にある。とくに、全世帯単位の参加という点は、他に、地域的に全世帯を単位として地域を代表する組織が形成されていないことから、地域住民間の合意形成のための合議組織としての大きな役割について注目しておきたい。町内会・自治会は、この地域における合意形成をコミュニティの基層において担保し、その合意によって地域的公共関係を成立させていくところに特徴がある。

したがって、町内会・自治会は、先の特徴

表1 町内会機能の分類



菊地美代治「町内会の機能」『町内会と地域集団』ミネルヴァ書房、1990年

をもって、歴史的に表1のように多様な機能⁽²⁾を果たしてきた。

しかし、このような町内会・自治会について、今日の多様な住民構成と価値観による運営の困難さをみて、すでに残されている機能は圧力機能と行政補完機能のみであるとする一部の指摘は、この組織が地域社会で担っている実態にたいする正当な評価とはいえない。同時に、「コミュニティ行政は、旧来の町内会・自治会との差異を明らかにできないまま、むしろその体制を再編し、強化さえしていった」⁽⁴⁾という指摘にみられるコミュニティ論は、町内会・自治会は旧体質組織、コミュニティは近代的市民組織とする硬直的二分法であり、この間のコミュニティ活動の展開が町内会・自治会活動と連動することによって内実をつくりあげてきた着実な現実を軽視している。そして、このようにコミュニティ行政の無力さを指摘することによって、コミュニティも町内会も社会体制維持のための秩序づくりを下支えする組織として両否定

するのである。

今日の地域社会は、町内会・自治会、コミュニティ組織による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障であることこそが評価されるべきであろう。

4) NPO・ボランティアとコミュニティ組織

1998年3月、市民活動を行う団体などに公益性を認めて法人格を与える（主に、都道府県主管）特定非営利活動促進法（NPO法）が成立した（同年12月1日施行）。このような多様な活動を行う市民活動団体は、全国の市町村が把握した総数で、約86,000団体（経済企画庁調査、1996年）あるという。

NPOの区分は、活動内容による区分と法人

制度による区分ができよう。活動内容による区分は、各種スポーツ・社会教育などの自己充実型活動、ボランティアなどの社会奉仕型活動、出版・介護などの事業型活動などに区分できる。法人制度による区分は、財団・社団法人（主務官庁の許可）、社会福祉法人、学校法人、認可地縁団体（町内会・自治会）、医療法人などに区分できる。今回NPO法が成立した背景は、このような法人制度区分でみても、NPOが公共的（市民的公共性）存在として位置づけられていくうえで適した法人制度がなかったことによるといえる。

NPOは、事業体であるが、収益事業で儲けがでてでもそれを関係者で配分せずに、次の社会的なミッション（使命）の実現のためにそれを投資する組織である。したがって、NPOは、無償奉仕を前提とするボランティア組織ではない。また、その主要な運営体（事務局）は、有給の専門スタッフが中心になっている。ボランティア団体は、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。

ところで、NPO法の対象となる特定非営利活動は、次の12項目に該当する活動である。

①保険・医療または福祉の増進、②社会教育の推進、③まちづくりの推進、④文化・芸術またはスポーツの振興、⑤環境の保全、⑥災害救援、⑦地域安全、⑧人権の擁護または平和の推進、⑨国際協力、⑩男女共同参画社会の形成の促進、⑪子どもの健全育成、⑫①―⑪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。

NPO法対象団体は、以上の活動を行うが、宗教の布教や政治上の主義の推進を主たる目

的とせず、特定の候補者や政党への支持や反対を目的としない団体が対象になる。こうして、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いる。さらに、行政との関係は、とくに現在の行政改革下で、行政施策の安易な受け皿的下請け関係に位置づくことなく、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問われている。

ボランティア型のアソシエーション組織の活動は、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、コミュニティ組織との連携のもとで、相互補完的にその特性をいかしていくことができる。ボランティア活動の目標は、地域の自立にどのように貢献することができるかということである。したがって、地域問題の解決は、地域における縦割りで任意の活動によるボランタリーなつながりのみに委ねてしまうことはできない。

こうして、コミュニティ形成における組織論は、地域性をもって地域的公共性を担う住民組織としての町内会・自治会を一義的にコミュニティ形成の基盤としてすえることによって、「自立した個人」のネットワークを地域形成のための相互作用の主体とするという地域生活に基礎を置かない地域関係論を乗り越えることができよう。この関係をおさえたうえで、地域における各種の自発的活動を位置づけ、個々の特性に応じた役割の発揮を期待するという展開になるであろう。

4 コミュニティ活動の現段階的評価

(1) コミュニティ組織の活動手段

みてきたように、コミュニティ活動は、地域における住民自治実現の場として取り組まれてきた。以下にこれまでのコミュニティ活動における取り組みの手段（手だて）の要点を整理しておきたい。

<コミュニティ活動の手段>

1) 地域問題の発掘手段

＝生活課題の整理、分析
(コミュニティ・マップ作成)

2) 住民の生活要望など問題関心の共通化手段

＝課題分析
(コミュニティ・カルテ作成)

3) 地域目標の設定手段

＝地域課題と行政課題の明確化
＝コミュニティ計画づくり
(表2参照) ③とその総合化

4) 地域目標への到達手段

＝地域の人的、物的資源の活用

＝コミュニティ組織とアソシエーション組織の連携

＝住民組織と行政組織とのパートナーシップの確立

5) 住民参加の促進手段

＝知る（地域の実態把握）

考える（テーマの設定）

伝える（広報手段の開発）

これらの各手段は、それぞれ段階的なものではなく、活動全般にわたって活かされるものである。とくに、それぞれの活動内容に応じて目的と手段を明確にして、住民参加を拡大していく努力が重要である。

(2) コミュニティ活動の現段階

1) コミュニティ活動の類型

これまで、コミュニティ地区では、多様な活動を蓄積してきた。中田実は、これらの活

表2 「地区カルテ」「地区計画」づくりの流れ

「第1段階」

- ① 地域および行政資料の収集・整理
- ② 地域の実態を知るとりくみ（地域を歩いてみる。アンケート調査の実施）
- ③ 住民相互の話し合い、問題点のつけあわせ
- ④ 地域の現状や問題点の整理
- ⑤ 地域の問題地図づくり（「コミュニティマップづくり」）
- ⑥ 問題地図のまとめと解決方向の検討（地区白書づくり）
- ⑦ 地域住民への白書の公表（住民協議）

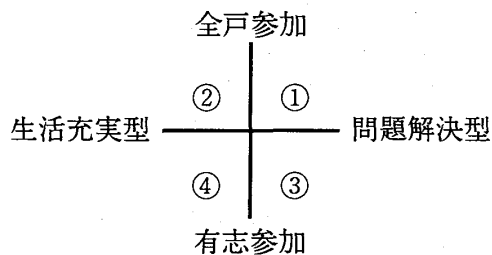
「第2段階」

- ⑧ 意見集約による問題点の整理
- ⑨ 地域の重点課題の整理
- ⑩ 地域の環境水準診断書（地区カルテ）の作成
- ⑪ 地域住民へのカルテの公表・意見集約（住民協議）
- 「第3段階」－解決のための地区計画の段階
- ⑫ 地域計画案の作成（課題の整理、当面の活動計画にのせるものと長期的活動計画とするものの整理、計画の方向、解決策の検討）
- ⑬ 地区計画の作成
- ⑭ 住民への計画の公表、行政への提出と連携

山崎丈夫「地域自治の住民組織論」（自治体研究社）より

動を次の図2のように類型化する。²⁴この類型では、図2にみるように、活動を目的と参加形態の二つの軸を用意して区分している。

図2 コミュニティ活動の類型



目的軸は、「直接地域管理にかかわり、日々の生活課題の処理や地域問題の解決をめざすもの」と「地域生活そのものの充実、発展をめざすもの」に分け、参加形態軸は、「全戸参加型」と「有志参加型」に分けている。この二つの軸を交差することによって、活動の4類型が導きだされる。

①は、全戸参加で問題解決型＝全世帯共通の地域問題（防災・ごみ処理・地域の安全など）の解決を図る活動。②は、全戸参加で生活充実型＝全世帯対象の各種の親睦活動。①と②の活動は、従来、町内会・自治会が担ってきた。コミュニティ活動においても、町内会・自治会がその基礎部分の活動を担っている。次に③は、有志参加で問題解決型＝老人給食、友愛訪問などのボランティア活動である。④は、有志参加で生活充実型＝文化・スポーツなどの個人参加の生活充実型活動である。③と④の活動は、多様な活動が展開されているが、ボランティアや各種サークルがこれらの活動を担ってきた。

このような活動の類型にみるように、コミュニティ活動は、先に述べたようなボランティアやNPOなどの有志参加型の活動と町内

会・自治会、コミュニティ組織のような全戸参加型の活動がそれぞれの目的をもって交流しつつ地域活動を展開することによって、コミュニティ充実への相補性を発揮することができるのである。

2) コミュニティ活動の現状

表3 コミュニティ活動の事例（テーマ）

生活 充実 の た め の 活 動	文化、スポーツ、趣味の会
	・コミュニティ祭、盆踊り ・読み聞かせの会 ・地域史の編纂 ・ソフトボール・野球、運動会 ・ウォーキング、マラソン ・ハイキング等の大会 ・各種趣味の会
	地域福祉の充実
	・老人給食サービス ・寝たきり老人、独居老人の友愛訪問、リハビリ法講習 ・老人会と子ども会の交流
	まちの安全確保
	・自主防災組織づくり ・愛の防犯パトロール ・交通安全 ・人にやさしい街づくり ・道路、池、崖などの危険箇所の点検
	生活環境の整備
	・ゴミ集積所の管理、運営 ・ゴミの分別収集 ・生活騒音、ペット対策 ・河川、道路、公園、生活排水路の清掃
	青少年の健全育成
	・有害図書の点検 ・愛のパトロール ・青少年教育学習
地 域 問 題 解 決 （ ま ち づ く り ） の た め の 活 動	地域計画づくり
	・コミュニティカルテ作成 ・まちづくり計画作成 ・先進地見学、交流
	組織の運営
組 織 の 運 営	・ニュースの発行 ・集会所の管理・運営 ・コミュニティ会議の開催

（愛知県地方課資料および各地の活動事例を参考に作成した）

すでに明らかなようにコミュニティ活動は、活動目的によって、生活充実型と問題解決型の活動に分類することができる。さらに、実態的には、コミュニティ組織そのものの運営・管理の活動がこれに加わる。これらの活動分類に即して多様に展開されるコミュニティ活動の特徴事例（テーマ）を整理したのが表3である。

コミュニティ地区では、事例のような活動が地道に展開されているが、活動を持続的に発展させている地区は、文化・スポーツ部会、福祉部会、防災部会、青少年育成部会、広報部会、計画部会のような専門部会を設置しているのが特徴である。また、活動の視点として、地区の文化的・歴史的地域資源や自然環境を活用して、その保全・発展をテーマにしている地区も多い。一方で、活動が総合化してきているため、地区として取り組むべき問題解決を必要とする活動と地区住民が実際に参加したいとする広く多様な領域での文化・スポーツ、親睦などの生活充実の活動とのズレがみられる。²⁸ 現実の活動で、地域問題解決の担い手を確保するためには、個別化した生活世界のなかで、地区住民のつながりの強化を図る活動がより重要になっている。

こうして、コミュニティ活動の方向は、生活充実の活動を発展させながら、地域社会の共通の問題解決を担う方向への発展が期待されている。

5. コミュニティの発展可能性

(1) 地方分権とコミュニティ

日本では、国家行政の中央集権化がすみ、行政権限の地方自治体移譲は十分に実現

していない。むしろ、広域かつ人口規模の大きい日本の地方自治体を地域社会との関係を強め、接合していくものとして地方分権をより地域社会に結合していくことが必要である。

現実の状況は、憲法基準に照らして、明確に国の保障を一義的に必要としている行政領域（たとえば社会保障）を財源措置を欠いて地方自治体に移譲する傾向がすすんでいる。しかし、地方自治体の側においても、今日の首都圏一極集中の国土構造のもとで地域間競争に勝ち残るためとして、行政施策を大規模プロジェクトに収れんさせ、経済活動の広域展開のもとに、その受け皿づくりのための行政区域の広域再編（合併）が多くの地域で模索されている。

このような大規模プロジェクトに強く傾斜した地域づくりのための広域再編論の台頭のもとで、地域が自立的発展をめざするためには、その地域がもつ本来の特質の再検討が必要である。

地方分権論のなかで、最も欠落しているのは、住民自治を軸にした分権確立の方向である。住民は、自らのまちをつくっていくためにどのような権限を必要としているのか、そこに視点をあてた論議が必要である。

現在の分権論は、もっぱら国と地方自治体間の事務配分（官官分権）が中心になっているために、住民の生活を基礎にした地域分権まで迫っていない。長年地域活動を積み重ねてきた住民（住民組織）は、まちづくりを行財政権限の移譲のもとで取り組むことを重要な課題としてきた。この間のいくつかの自治体によるまちづくり条例制定の実績²⁹は、それらにむけた取り組みの第一歩であるといっ

てよい。

地域の再生と自立的発展の担い手は、住民である。すでに事例をとおしてみたように、地域の再生を図るためには、生活に基礎を置いた住民の地域的取り組み、地域づくりのシステムの形成をとおして、住民参加を拡大していくことが必要である。

地域の条件と住民要求にもとづく地域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ものであり、分権化もそのような自治体のもとで実質化できる。そして、このような自治体への権限の拡大（とくに、まちづくりの分野において）のもとで、住民が地域的に権限を行使しうるシステムをつくりあげることによって、一貫した分権化が実現できるのである。それを担うものは、自治体行政と地域住民組織によるパートナーシップ型の分権体制である。これらの関係を中田実は、自治（地域共同管理）の主体としての地域社会の意味に注目して「生活地自治体」⁸⁹と呼んでいる。

地方分権を実質化するためには、住民の生活要求実現の取り組みを基礎に、これまで長年、行政事務を地域において分任してきた町内会・自治会、コミュニティ組織について、地方分権の正当な担い手として位置づけていくことが必要である。これらの住民組織は、行政末端的ではあっても、行政業務の住民自治的側面を担いながら地域的公共性を担保し、組織の内部に力量を蓄積することによって、主体性を高めるとともに、地域分権を担いうる根拠を強固にしてきた。また、既に、多くの住民組織は、まちづくり（計画・実践）の面でも、分権の担い手としての経験を蓄積してきている。当面は、コミュニティ（小学校

区）への権限移譲をめざすことになるが、町内会・自治会はその基層で学区を支える補完的な機能を果たすことになるだろう。

町内会・自治会の認可地縁団体化は、これらの脈絡でとらえることで、新たな公共的意味をもつものとなろう。⁹⁰先の阪神淡路大震災は、地方自治体に包括的な権限が移譲され、地域の住民自治システムと連動して、生活密着型の自治機能を手動させていくことの必要性を強く示した。

このような地方分権とコミュニティとの地域的結合の強調は、「国・地方自治体・地域社会という三層構造の水準が人権保障の質を決定」⁹¹していく条件を住民自治的に実現していく可能性を拡大していくことになるであろう。こうしてコミュニティ組織は、コミュニティの発展方向として、地域活動を基礎に、分権型行政システム（自治主体）をつくりあげていくためのより現実的課題とともに、地域分権の担い手組織への一層の成長という課題を担うことになったのである。

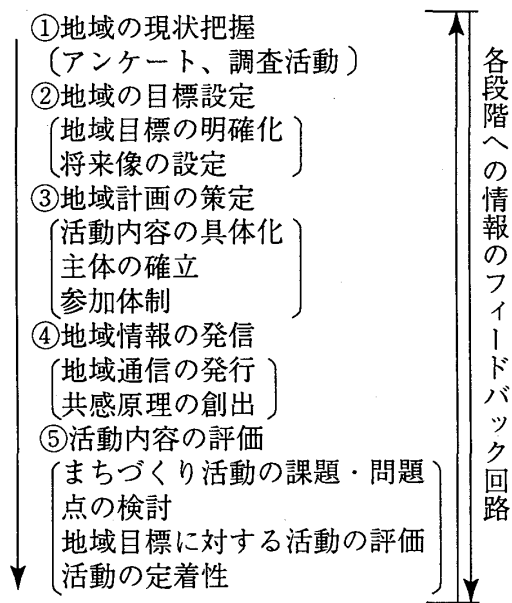
（2）地域像の設定とコミュニティの発展

1）コミュニティ・アイデンティティ確立へのステップ

われわれは、分権型行政システムをより地域的に確立するために、どのような活動方向が必要であろうか。それには、ときに固定化しつつあるこれまでの活動を見直し、まちづくりの質的発展につながる特別な動機づけを持つことが必要になる。そこで重要なことは、生活地（一般に小学校区）のイメージづくりないしコミュニティ・アイデンティティ

を確立するために、どのように地域活動の発展段階（ステップ）をふんでいくのかを明確にしていくことである。そこで、コミュニティ・アイデンティティ確立のための地域活動のステップを示すと表4のような流れになるであろう。

表4 〈活動のステップ（段階）〉



活動をすすめるにあたっては、地域の現状を性格に把握することからはじまる。それを前提に次に、めざすべき地域のイメージ・将来像を設定する。それにむかって活動をすすめるために活動内容を具体化し、参加主体を確立する。この過程では、参加主体間の意思疎通のために、地域目標に対する活動の内容や状況を常にフィードバックさせることが必要である。さらに、これらの活動の経過および到達度を住民に知らせる手段を多様に確保していく工夫が必要である。最終段階は、活動内容をどのように評価していくのかをそれぞれのコミュニティ組織として確立していくことになる。そこでは、住民の地域問題への関心の高まり、参加の度合い、活動の定着性、

地域目標（将来像）に対する活動の到達度の確認などが必要であろう。こうして、地域目標にむかって繰り返される住民の共感原理による活動の各段階が、コミュニティ・アイデンティティ確立の過程である。

2) 将来像としての「高齢社会の生活地充実構想」

以上のような、コミュニティ・アイデンティティ確立のための地区の将来像の一つの事例として、「高齢社会の生活地充実構想」を考えてみたい。

高齢社会の地域イメージを具体的にしていくためには、生活地に備わるべき地域生活条件を高齢期の生活の現実に即して描いていくことが必要である。とくに、高齢社会は、高齢者の移動可能な範囲（高齢者の一日の行動圏は、半径約500メートル）に生活条件を整備することが必要である。これは、おおむね小学校区の範囲である。

具体的にどのような条件が備えられるべきであろうか。

①生活圏で買い物ができること

現在、地域では、大型店の進出で、小売店や商店街が衰退していく状況がすすんでいる。高齢者や家庭の介護従事者などは、日常生活に必要な日用品・買い回り品を地元で購入できなくなる事態が、都市・農村部ともすすんでいる。たとえば、長野県松川町部奈区では、それまで地区唯一の店であった「JA部奈店」の閉店によって、日用品・食料品などの購入ができなくなる事態になった。この事態にたいして同区は、区営で日

用品を扱う店を開き、地区の高齢者に委託して店を維持している。この地区では、自治会の活動によって、消費生活の基盤がcaろうじて保たれている。地域社会に根付いて営業を続けてきた小売店・商店街は、長い間、地域の安全な暮らしや文化の担い手として、地域の公共的役割を果たしてきた。今日の規制緩和は、これまでの蓄積を崩しつつあるが、これに対して、各地で商店街を核にしたまちの再生が取り組まれている。

②医療・福祉施設、交流拠点の整備

高齢者介護支援施設や子どもの発達のための保育・学童保育施設などの整備とそのトータルなネットワークづくり。また、商店街の空き店舗や学校の空き教室を活用した高齢者の交流拠点を整備していくこと。

③生活環境の整備

生活道路や地域交通（施設間の無料循環バス）の確保、公害・環境対策、危険個所の点検をすすめて、生活環境が整備されていくこと。

④就業の場の整備

高齢者の所得確保は、未だ大きな課題である。地域生活に密着した医療・福祉・環境・文化などの相互援助の分野に高齢者が就業するための小規模できめ細かな事業（コミュニティ産業＝ビジネス）を地域コミュニティを基盤にして、行政と地域組織のネットワーク化（図3参照）のもとに開発していくこと。たとえば、地域の病院・医院の軽作業、在宅介護援助、造園、各種の技能を

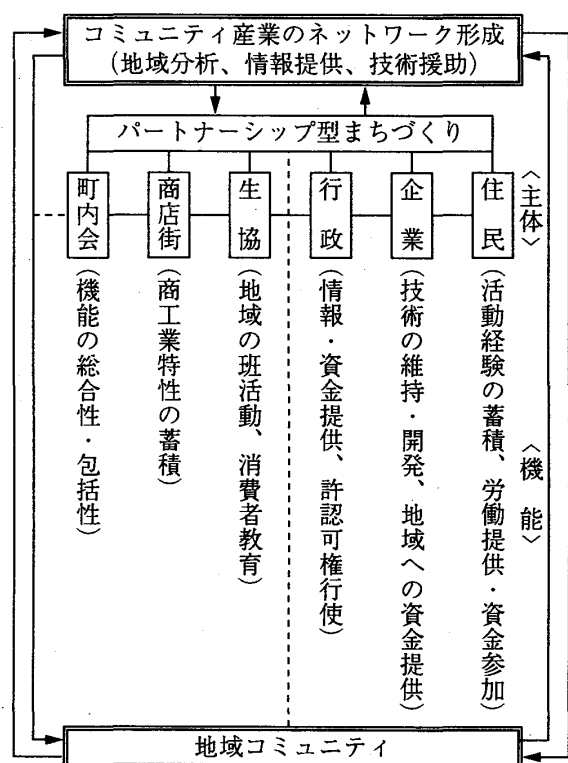
活かした文化講座講師、有料制のたまり場づくり、伝統的地域密着型産業などが考えられる。

⑤行政出先窓口の整備

各種の行政手続きを生活地で可能にする工夫を行う。

以上は、高齢社会の生活地充実のための一つの地域像の提起である。そして、コミュニティ・ディベロップメントとしての課題である。このようにして、具体的な地域の将来像（地区のイメージ）を描きながら、質の高いコミュニティ形成をめざすことによって、「高齢社会のめざすべき地域福祉や地域生活設計に必要な内容と質を、住民は”自己決定”していく」⁹⁹ことが可能になるとと思われる。

図3 コミュニティ産業のネットワーク相関図



山崎丈夫「コミュニティが生みだす地域産業」『自立と共生の地域産業』自治体研究社1998年

(3)コミュニティの成熟と発展可能性

以上検討してきたように、コミュニティづくりは、旧体質的な共同体秩序を克服し、個人が尊重され、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発展してきた。これまでのコミュニティ活動は、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。

これまで展開されてきたコミュニティ形成についての評価基準は、地域の住民が生活の場について、どれだけ考えうるようになり、自らをコミュニティ形成の当為主体として位置づけうるようになったかということであろう。地域条件の発掘と活用を視点置き、住民が必要とする行事を組み立て、解決が迫られる地域課題に向かい、多くの住民の主体性を高めて生活の場の住民自治的形成に参加していくこと、この住民の主体形成過程がコミュニティの成熟過程である。

マッキーヴァーは、コミュニティの発達の法則について、コミュニティ構成員の人間としての個性化および社会化の両面の発展過程としてとらえている。ここでの個性化とは、「より自律的存在」になることであり、社会化とは、「人間が社会に一層深く根を張る過程、つまり人間の社会的諸関係がより複雑かつ広範囲になる過程、人間が仲間との関係を増大させ発達させることにおいて、またそのことを通じて彼の生活の実現を見出す過程」⁹⁰であるとする。このようなコミュニティ構成員のパーソナリティの個性化と社会化の発達は、人間として地域社会秩序と向き合っていくように生きていくのかという、地域への参加態度と地域執着度の程度に規定されてい

る。

まさに、コミュニティの成熟と発展可能性は、構成員の「共同生活に結合されている度合い」⁹¹と、その生き方のなかにみいだされるであろう。

(注)

- (1)松原治郎「コミュニティの今日的意味」『コミュニティ』現代のエスプリ 68, 16 ページ（敬文堂、1973 年）
- (2)F.Tonnies, *Gemeinschaft und Gesellschaft* Leipzig 1887 年（邦訳『ゲマインシャフトとゲゼルシャフト』杉之原寿一訳、岩波文庫、1957 年参照）
- (3)R.M.Maclver, 『Community』1917 年。中久郎・松本通晴監訳『コミュニティ』ミネルヴァ書房、1975 年
- (4)同上『コミュニティ』邦訳、47 ページ
- (5)同上『コミュニティ』邦訳、152 ページ
- (6)同上『コミュニティ』邦訳、57 ページ
- (7)松本通晴「マッキーヴァーのコミュニティ概念の展開」、前掲『コミュニティ』邦訳、507 ページ
- (8)同上、『コミュニティ』邦訳、507 ページ
- (9)G.A.Hillery, 「Definitions of Community」1955 年、山口弘光訳「コミュニティの定義」鈴木広編『都市化の社会学（増補）』誠信書房、1978 年
- (10)松原治郎『コミュニティの社会学』東京大学出版会、1978 年、25-27 ページ
- (11)安藤延男「コミュニティ心理学の基本概念」同編『コミュニティ心理学への道』新曜社、1979 年、7 ページ
- (12)中田実『地域共同管理の社会学』東信堂、1993 年、40-42 ページ

- (13)国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会『コミュニティ生活の場における人間性の回復』経済企画庁国民生活局、1969年、9ページ
- (14)同上、31-49ページ
- (15)自治省「コミュニティ活動活性化地区」設定要綱、1990年11月
- (16)中田実、前掲書、152ページ
- (17)自治大学校地方行政研究会監修、豊田市コミュニティ実務研究会『コミュニティ振興課』ぎょうせい、1993年、48ページ
- (18)この項の記述は、愛知学泉大学コミュニティ政策研究所主催シンポジウム「住民主体のコミュニティの到達点と課題」(1996年8月2日開催)における豊田市役所小山正之氏の報告に負うところが多い。詳細は、愛知学泉大学コミュニティ政策研究所『コミュニティ』創刊号、1997年参照
- (19)玉野和志「コミュニティ行政と住民自治」『都市問題』1998年6月号、東京市政調査会、51ページ
- (20)東海自治体問題研究所編『町内会・自治会の新展開』自治体研究社、1996年、31-32ページ
- (21)菊池美代治「町内会の機能」倉沢進・秋本律郎編著『町内会と地域集団』ミネルヴァ書房、1990年、223ページ
- (22)竹中英紀「コミュニティ行政と町内会・自治会」『都市問題』1998年6月号、東京市政調査会、35ページ
- (23)コミュニティ計画策定の詳細については、山崎丈夫「地域実態・住民要望を基礎にしたコミュニティ計画の策定」(「町内会・自治会はいま」連載第11回)『ま
ちむら』64号所収、1998年、(財)あしたの日本を創る協会、を参照
- (24)中田実「コミュニティと地域の共同管理」前掲『町内会と地域集団』211ページ
- (25)中田実「コミュニティの意義と課題」『コミュニティあいち』50号、愛知県、1997年、3ページ
- (26)神戸市、掛川市、東京都世田谷区、神奈川県真鶴町、三重県伊賀町などの条例は、まちづくりにおける行政の援助体制の明確化や町内会・自治会を「計画協定」締結の当事者として設定する仕組みなどを取り入れている。さらに、まちづくりにおける土地の共同利用・土地利用規制を住民自治的に拡大しているという点で優れている
- (27)中田実前掲『地域共同管理の社会学』45ページ
- (28)「地縁による団体」の法人化については、山崎丈夫「『地縁による団体』の法人化をめぐって」前掲『町内会・自治会の新展開』235-254ページ参照
- (29)山崎丈夫『地域自治の住民組織論』自治体研究社、1996年、3ページ
- (30)山崎丈夫「高齢社会のコミュニティ設計と地域自治」『名古屋大学法政論集』169号、名古屋大学法学部、1997年、24ページ
- (31)前掲『コミュニティ』邦訳、242-243ページ
- (32)同上『コミュニティ』邦訳、245ページ