5. 名古屋市のコミュニティ施策

安河内　恵　子

(1) 名古屋市の概況

名古屋市は、人口210万人を擁する、中部地方唯一の政令指定都市であり、鉄鋼・金属・機械・自動車工業を中心とする、中部経済圏の中核都市でもある。

名古屋市は、尾張62万石の城下町として栄えた名古屋と、宿場町であり熱田神宮の門前町でもあった宮という、性格的に異なる2つの地域から成り立っている。旧幕時代、一町四方の条坊制の町割がとられていたが、現在の名古屋は、交通の要地である名古屋駅前、官庁街たる三の丸、商業中心地の栄という機能的に分化した3つの「都心」をもっており、都市空間としての名古屋を特徴づけている。

明治22年の市制施行当時、面積13.34㎢、人口15万7千人であった名古屋市は、大正10年の周辺16町村の大合併を契機に、一躍、市域150㎢、人口62万人の都市へと発展した。図1に示したよう

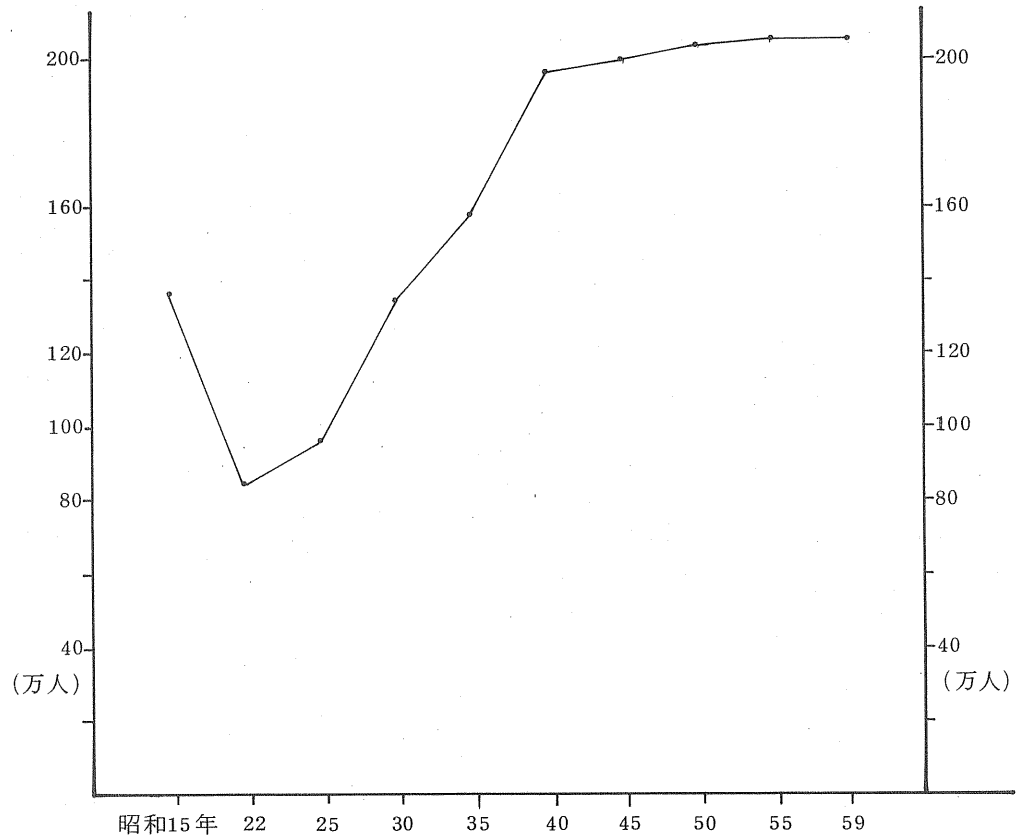


図1　名古屋市の人口推移

に、昭和9年に100万人を突破した人口は、戦時期50万人程度にまで減少した。その後、戦後の復興とともに着実に増加、昭和44年には200万人に達したが、現在では漸増状態にある。

この間、名古屋市は、昭和30年に愛知郡天白村・猪高村、西春日井郡山田村・楠村、海部郡富田町・南陽町を合併、昭和38年に守山市、愛知郡鳴海町を、また翌39年には知多郡有松町・大高町を合併するなど、周辺市町村を次々と編入、現在では市制施行当初の約25倍にあたる市域を擁している。

このような市域の拡大は、小林橘川市長（昭和27－36年在職）のもとでの名古屋市初の将来計画「名古屋市将来計画要綱」（昭和32年策定）、および、杉戸清市長（昭和36－48年在職）のもとでの「名古屋市将来計画・基本要綱」（昭和37年策定）などの方向に沿う形で進められた。これらの将来計画は、臨海工業地区を中心とする産業基盤整備、市域の合理化、住宅地開発などをその最大の目標としており、「高度経済成長」にともなうハード面の整備を重点的に推進するものであった。

「日本一の知事」と呼ばれた桑原幹根愛知県知事の主導する愛知工業の重化学工業化政策と一体化した杉戸市政は、公害問題、都市高速道路建設問題といった難問を抱えるにいたり、昭年48年の市長選挙で、社共革新統一候補として立った、前名古屋大学教育学部長・本山政雄に、わずか4,754票差で敗北した。これにより、東京から神戸にいたる太平洋沿岸ベルト地帯の大都市はすべて革新が占めることになった。教育・福祉・コミュニティといったソフト面の政策の展開は、「住民参加による市政」・「市民とともにつくる市政」をスローガンとした本山市政の登場による影響が大きい。

まず第1に、本山市政それ自体が、住民運動の産物である点が重要である。本山自身が「愛知私学助政をすすめる会」の会長であり、公害や高速道路建設に対する反対運動の支持を受けて当選したのであった。また、本山が名大出身であったため、名大を中心とする学者のブレーンをもつことになり、独自の都市政策を打ち出すことになった。そのことは、福祉の場面にもっとも強く現われ、医療無料化年令の引下げ、敬老パスの発行、乳児保育所助成など、「福祉の本山」と呼ばれる政策を生むことになった。名古屋市におけるコミュニティ施策も、次節にみるように、本山革新市政によるところが大きい。

ところで、名古屋市の人口推移を行政区別にみると、すでに昭和30年代中期より中心部たる東区・中区で減少をみ、40年代に入ってからは、中心部の外側部分に位置する中村区・昭和区・瑞穂区・熱田区・南区においても減少を示している。50年代には、千種区・西区・北区も減少を示し始め、16区中10区が人口減少区となっている。これに対し、人口増加傾向を示しているのは、中川区・港区の南西部と、守山区・名東区・天白区・緑区の東部地域であり、都心におけるインナーシティ問題とスプロール現象が、深刻な都市問題として現われている。昭和60年、「地域経済の振興と活力ある町づくり」をうたって、多党相乗りによる西尾武喜市長が当選したのも、そこに理由がある。そして、現在では、栄・白鳥地区再開発、金山総合駅整備、都市高速道路の早期建設、名古屋港整備などが、西尾市政の当面する政策課題となっている。しかし、その西尾市長自身が「本山市政の後継者」を名乗らなければならないところに、本山市政の意義を再確認することができよう。

(2) コミュニティ施策と推進体制

名古屋市における行政協力の末端組織は「区政協力委員制度」と呼ばれるものである。これは昭和26

年に発足した社会教育協力委員制度を昭和43年に改組して作られた制度で、委員は市区行政の協力体制確立を職務とし、市長により委嘱される。

名古屋市は、伊勢湾台風（昭和34年）の教訓をもとに、東海大地震への備えのため、防災体制確立に力を入れているが、区政協力委員はその一環である災害対策委員も兼任しており、実際の居住世帯構成を把握して災害対策住民票を作成、とくに寝たきり老人や身体障害者などの要介護者の把握に努めている。

区政協力委員は町の区域(注1)に1人が置かれ、任期は2年、再任は妨げられない。表1から明らかなように、委員の約6割は再任であり、区によって状況は異なるが固定化が進んでいる傾向もみられる。また、町内会長の兼職率は88％となっているが、これは町内会の範域の方が大きく、同一の町内会から複数の委員がでていることによる。しかし、行政の側では行政末端組織としての区政協力委員しか把握しておらず、町内会・自治会についてはまったく把握していない。この点は、コミュニティ政策推進の、地域社会における担い手の問題として現われてくるであろう。

表1　区政協力委員の構成

		昭和43年(発足時)	昭和53年	昭和55年
委員数 (A)		3,529	4,470	4,677
うち女性 (B) (B／A)			162 (3.6％)	185 (4.0％)
うち新任 (C) (C／A)			1,722 (38.7％)	1,807 (38.6％)
平均年令			57.6才	57.3才
職業	会社役員 自営業主		56.2％	54.9％
	雇用者		26.2％	26.0％
	無職		18.1％	18.6％
町内会長兼職率			88％	88.2％

(注) 安藤・中田・牧野『地域の社会学』、321頁、および、東海自治体問題研究所『名古屋市政の現実と可能性』、33頁より作成。
昭和43年の分については、委員数以外は不明。

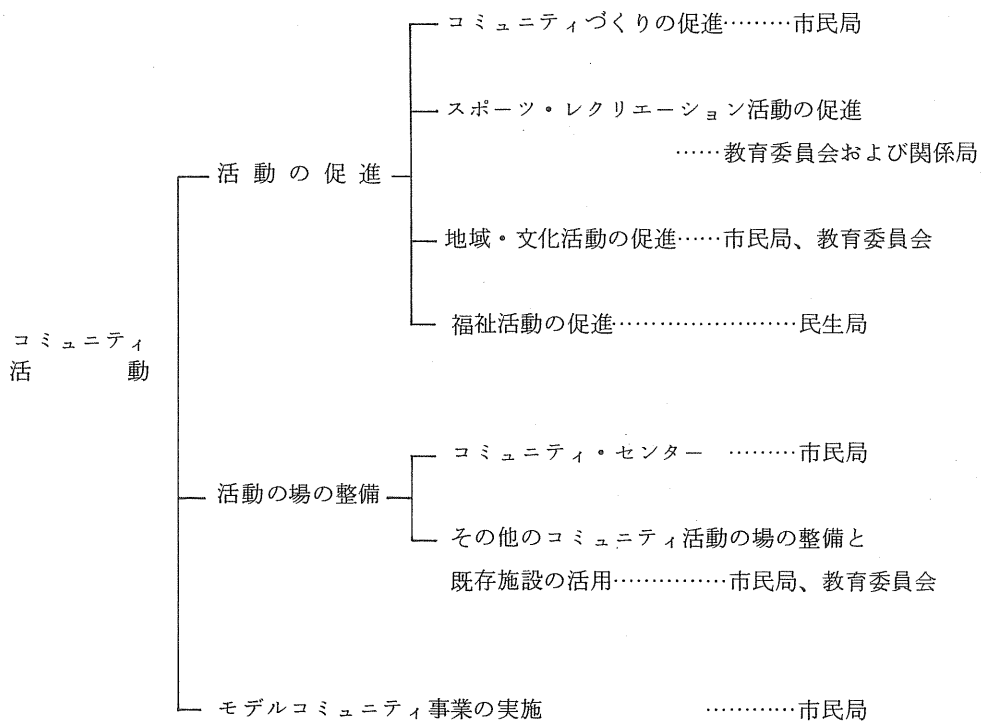
このような区政協力委員の具体的職務内容は、広報広聴活動、災害対策、社会教育活動、市民運動（町内美化等）、行政の連絡や協力となっており、活動は包括的で多岐にわたる。

委員のタテの結合としては、学区（小学校通学区域）内の委員をもって組織される学区区政協力委員会のほかに、区レベルでは、学区区政協力委員会の代表をもって組織される区区政協力委員協議会がある。また、学区レベルには、ヨコの連絡をもつための学区連絡協議会が置かれ、学区内の区政協力委員、

民生委員、ＰＴＡ、婦人団体、老人クラブ、子供会育成会、青年団体等の各代表によって構成されている。このように、区政協力委員制度を中心とするコミュニティ施策の推進体制は、その基礎単位として、既存の町内会・自治会ではなく学区を設定し、これにより編成される制度である。このような地域住民組織のあり方は、行政末端機構たる学区が新設されると、住民組織もこれにあわせて分割・再編されるということになり、行政への過度の依存を生んでいる。

ところで、名古屋市での現在のコミュニティ施策は、主に、モデル・コミュニティの設定とコミュニティセンターの設置として具体化されている（表2，3，4参照）。昭和46年に自治省がモデル・コミュニティ地区の指定事業を開始したが、愛知県では昭和48年に県独自のモデル・コミュニティ地区設定をも行なうようになった。名古屋市のコミュニティ施策の推進は、昭和55年に市民局に設置された地域振興課と学識経験者で構成されるコミュニティ研究会によるところが大きい。後者は施策に対して専門的な指導・助言等を行なう機関であり、前者がコミュニティ行政の窓口として、承認された施策を推進するという形で、分業が行なわれている。

表2　コミュニティ推進体制図



㈱　『名古屋市コミュニティ推進要綱（昭和59年度）』2頁より作成

表3　モデルコミュニティ地区一覧

区	地区	区	地区
千種	千種	熱田	船方
東	明倫	中川	篠原
北	楠西	港	大手
西	大野木	南	春日野
中村	亀島	守山	森孝西
中	千早	緑	鳴海東部
昭和	白金	名東	豊が丘
瑞穂	御剱	天白	天白

(注)　『名古屋市コミュニティ推進要綱（昭和59年度）』16頁より作成。

表4　コミュニティセンター設置一覧

センター設置地区		開館年月日
港区	大手	58. 1. 8
天白区	天白	58. 2. 8
守山区	森孝西	58. 3. 26
昭和区	白金	58. 4. 21
中区	千早	58. 10. 8
中村区	亀島	58. 10. 8
熱田区	船方	58. 11. 12
南区	春日野	58. 11. 18
名東区	豊が丘	59. 2. 27
中川区	篠原	59. 3. 30
緑区	鳴海東部	59. 10. 予定
瑞穂区	御剱	59. 12. 予定
千種区	千種	未定
東区	明倫	未定
北区	楠西	未定
西区	大野木	未定
中川区	明正	未定
港区	西福田	未定
守山区	志段味東	未定

(注)　『名古屋市コミュニティ推進要綱（昭和59年度）』20頁より作成。

区レベルでは、「住民参加」をうたった本山市政の対話路線により、昭和51年、住民と行政との情報交換の場として区民懇談会、地域懇談会が開催されるようになり、また、区内の各部所（署）の連絡調整を目的として区連絡会議という話し合いの場が設置された。コミュニティ施策はあらゆる部所に関連性をもつため、こうした形での話し合い・連絡の場は不可欠である。これらは、現時点においては、必ずしも所期の目的通りの運営や成果をあげているとはいいがたいが、このような姿勢は評価されるべきであろう。

しかし、区レベルでのこうした努力にもかかわらず、本庁市民局地域振興課を中心に実施されるコミュニティ施策は、直接、学区に持ちこまれている面が多く、区の行政能力・調整能力の不十分さと権限分担の不明確さが種々の緊張を生み出している点も見受けられる。

(3) 港区大手コミュニティの事例

名古屋市のコミュニティ運動としては、旧東海道筋の絞り問屋街の歴史的景観を残す緑区有松町の町並み保存運動（「有松まちづくりの会」）や、老朽化した市営住宅の建て替えにともなう住宅環境整備を求める港区港北町内会の運動があり、住民運動としては、新幹線公害反対運動が存在する。しかし、ここでは、モデル・コミュニティ指定地区である港区大手コミュニティをとりあげて検討してみよう。

港区は、名古屋市の南西部に位置し、昭和12年に旧南区から臨海地帯を中心とする区域が分区独立してできた区である。その後、昭和30年には海部郡南陽町を編入し、名古屋市最大の面積をもつ行政区となった。区内は、農業振興地域と、埋立てによる重化学工業中心の工業地域とに区別される。昭和58年12月現在、43,553世帯、138,849人で、人口は漸増傾向にある。

港区を中心とする南部臨海地域は、大気汚染・悪臭・騒音といった公害問題が深刻で、昭和40年代には、1,500名をこえる公害病認定患者が存在していた。港区は別名「公害区」と呼ばれ、今日、いくぶんかは緩和されたものの、区も「清潔で住みよい町づくり」をめざす「クリーンシティ・グリーン名古屋運動」を展開している。公害反対運動などの住民運動も活発で、国政選挙でも革新票が多い地域である。

大手学区は、中川運河と荒子川にはさまれた三角地帯にあり、名四国道が横断している。3,241世帯、10,553人（昭和58年現在）が住む。

大手学区は、昭和56年に名古屋市のモデル・コミュニティに、また昭和58年から2年間、自治省のモデル・コミュニティに指定された地区である。この地区では、当初、住民の間から自分達の地区センターをつくろうという声があがり、こうした住民の熱心な運動を受け皿として、昭和58年に名古屋市コミュニティセンターの第1号がここに建設された。コミュニティセンターは、その後、モデル・コミュニティ指定地区に次々と建設されている（表3、4参照）。名古屋市には、コミュニティ活動の拠点となる施設は、公式にはコミュニティセンターしかなく、公民館は守山・有松・大高の3公民館のみで、これは合併以前からあったものを名古屋市への編入にともない移管したものである。古い学区には神社などの集会所があるが、新しい学区には集まる場所がないところもある。北区のある学区では銀行の会議室を借りているところもあり、全体的に施設面での立ち遅れは否定できない。

ところで、大手コミュニティ・センターは、完全な自主管理運営方式をとっている。大手コミュニティ・センター運営協議会（役員34名）── 運営委員会（同21名）が管理委託団体となり、センターの実際の管理はボランティアによるセンター協力委員が行なう。開館時間は、9時から21時までで、それを4つの時間帯（9～13時、13～17時、17～19時、19～21時）に分け、管理ボランティアやグループボランティア（11団体）が管理を分担している。休館日はなく、ボランティア登録者は約120名、圧倒的に男性が多い。

センター運営の経費は大手コミュニティが拠出するため、大手学区居住者は使用料免除、他学区居住者は使用料を支払うシステムをとっている。センターの利用者はきわめて多く、昭和59年の1年間で21,276人であり、利用者数が把握されているなかでは、天白区天白コミュニティセンターと並んで群を抜いて多い。また、利用者に占める学区内居住者の割合については、名古屋市全体の平均が77.4％であるのに対し、大手コミュニティセンターは90.6％にも達し、学区内居住者の利用が多いことが特徴的である（名古屋市『コミュニティづくりをめざして』、1985年による）。

また、この地区の特徴として、地域福祉活動が盛んなことをあげることができる。隣接した港西学区に「名古屋ライトハウス」（眼の不自由な人の寮）、「盲導犬訓練センター」があり、大手学区もそのハンディキャップ・ゾーンに入るため、物品を置かずに通路を広く保つ、駐車しない等の運動を推進している。また、昭和58年8月より給食サービス運営委員会を組織し、月に1回、学区内の独居老人を対象に食事を宅配している。

その他の活動・行事としては、ゴールデンウィークの1週間にさまざまな趣向をこらした「コミュニティまつり」を開催すること、月1回共同作業を行なうこと、定期的にソフトボール大会・ゲートボール大会を開くことなどがあげられる。また、昭和61年が大手小学校の開校50周年にあたるため、「大手の歴史を語る会」が発足し、50年史を刊行すべく、勉強会が月に2回のペースで進められている。

このように、大手コミュニティは、住民が「地域住民のふれあいと活動の場」としてコミュニティセンターを獲得することによって、「心の豊かさとふれあいのあるまちづくり」が担われた成功例である。つまり、コミュニティ施策の各目標（表2参照）が連動し活動促進にむけて相乗効果を及ぼした事例といえる。

大手コミュニティでは、区政協力委員を中心に学区連絡協議会におけるヨコの連絡・つながりが緊密に保たれ、意欲的なリーダーのもとで種々の活発な活動、とりわけ地域福祉活動が行なわれている。コミュニティ活動においては、住民相互の地域社会に対するアタッチメントの存在が重要な要因であるが、その前提条件となるコミュニティづくりの推進体制の形成・運営に成功した典型的な事例といえよう。今後のコミュニティ施策もこうした形での体系的実現が望まれるが、名古屋市では、全体的にいまだ施設面の不十分さも見受けられるため、ハード・ソフト両面での充実がなお一層望まれねばならない。

(注1)町の区域とは、地理的な町または丁目の区域をいい、町内会等住民自治組織が所管する区域をさす地区とは区別される。『名古屋市区政協力委員ハンドブック（昭和59年度）』、5頁参照。

〔参考資料〕

安藤慶一郎・中田　実・牧野由朗『地域の社会学』、税務経理協会、昭和54年。

木原啓吉編集『事例・地方自治　第7巻　歴史的環境』、ほるぷ出版、昭和58年。

東海自治体問題研究所『名古屋市政の現実と可能性』、昭和55年。

中田　実監修『これからの町内会・自治会』、自治体研究社、昭和56年。

名古屋市『名古屋市基本計画』、昭和55年。

名古屋市『名古屋市における人口の社会移動調査』、昭和57年。

名古屋市『第7次名古屋市短期計画』、昭和58年。

名古屋市『名古屋市コミュニティ推進要綱（昭和59年度）』、昭和59年。

名古屋市『市政のあらまし（昭和59年度）』、昭和59年。

名古屋市『区政協力委員ハンドブック（昭和59年度）』、昭和59年。