

. 地域コミュニティの歴史的経緯

1 . 地域コミュニティの歴史

(1) 地域コミュニティの源流 (~ 1950年代)

(自治会・町内会の起源)

「(地域)コミュニティ」という言葉は、1969年(昭和44年)の国民生活審議会報告「コミュニティ～生活の場における人間性の回復～」において日本で初めて公的に示されたものであると言われる。その源流を、地域コミュニティの代表的な担い手である自治会・町内会(以下「自治会等」という)から辿ってみることとする。

自治会等は、元々は日中戦争の頃から日本各地で組織され始め、1940年(昭和15年)に、内務省の「部落会町内会等整備要領」により、市には「町内会」、町村には「部落会」が国によって法的に整備されることとなった(これを自治会等の起源ととらえる場合もある)。

当時の自治会等は国策の徹底を図るために行政補助団体として、行政の末端組織として整備されたものであり、本来の自治集団としての性格は薄められ、もっぱら国策遂行のための政府機関の下部組織として役割を担っていたと言える。

戦争の進行とともに、自治会等は上部団体として市町村レベルでの連合組織、下部団体としての隣組を組織することで、戦争に国民を総動員するための組織の性格を強めていき、1942年(昭和17年)には、閣議決定により、大政翼賛会の下部組織としても位置づけられた。

そうしたことから、戦後、自治会等は、連合国最高司令官総司令部(GHQ)から、非民主的な組織として1947年(昭和22年)のポツダム政令第15号「町内会部落会又はその連合会等に関する解散、就職禁止その他の行為の制限に関する件」により、その廃止・解散が命じられた。

その後、1952年(昭和27年)のサンフランシスコ講和条約の発効に伴い、上記の政令は失効(自治会等の組織化解禁)となり、これ以降、再び、各地で自治会等が再結成されることとなる。しかし、それらは戦前のような行政の末端組織としてではなく、住民の自治組織として、行政組織とは無関係な存在として位置づけられ、今日に至っている(地方自治法第260条の2等のように法的にも行政組織とは関係性のないことが強調されている。ただし、現在も事実上行政の末端組織として果たす例は多数見受けられる)。

地方自治法第二百六十条の二

6. 第一項の認可は、当該認可を受けた地縁による団体を、公共団体その他の行政組織の一部とすることを意味するものと解釈してはならない。

(2) 地域コミュニティの概念の登場(1960年代)

(伝統的な地域共同体の基盤の崩壊)

1960年代、日本の経済は、年間成長率10%を超える高度経済成長期を迎え、物質的・経済的に急成長を遂げることとなったが、その過程で、都市部への急速な人口や諸機能の集中(過密化)が進み、地域社会が大きく変容するなど、地域に様々な課題(負の遺産)を残すこととなった。

都市部では、労働力(新住民)の流入、生活圏の広域化、核家族化・個人化の進展、生活スタイルの多様化等、農村部では、労働力(若年層)の流出、過疎化・高齢化の進展等が見られる。

その負の遺産の一つに、地縁を基盤とした地域共同体の崩壊があげられる。それまで、都市では自治会等が、農村では伝統的な村落共同体が形成されていたが、高度経済成長の過程で、都市では新住民の急増、住民層の異質化と流動化により、また、農村では住民流出・過疎化により、地域における帰属意識や連帯意識が次第に希薄化し、伝統的な地域共同体としての基盤が崩壊するとともに、それが新たな地域問題(犯罪等の増加、個人化の進行に伴う孤独死・自殺などの諸問題、新旧住民の対立等)の誘引にもつながることとなった。

その後、オイルショック等を経て、高度経済成長も終焉を迎え、モノの豊かさからココロの豊かさへ、量から質へという価値観の転換や、改めて生活基盤としての地域社会の意味づけと再編成が求められるようになる中で、これまでの自治会等とは別の新たな地域住民組織の形成が政策上の重要課題として新たにクローズアップされるようになってきた。それが「コミュニティ」である。

(コミュニティ政策の提起)

「コミュニティ」という新たな概念は、1969年(昭和44年)の国民生活審議会報告「コミュニティ～生活の場における人間性の回復～」において公的に初めて登場することになる。

この中で、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族を構成主体として、地域性と各種の共通目標を持った、開放的でしかも構成員相互の信頼感のある集団」と位置づけ、コミュニティの基本的な考え方として、「都市化の時代にあって、人々は日常生活の共同の場としてのコミュニティを能動的、積極的な姿勢において構築する必要のあること、コミュニティはフィジカルな日常生活基盤づくりにとどまらず、人々の人間的接触、自発的集団・組織活動への参加、日常生活の場への帰属感などのノンフィジカルな面を含む多面的なものであること、行政、とくに地域に根ざす基礎自治体においてはコミュニティ行政の比重が大きくなること、しかしコミュニティ形成はあくまでも生活者、住民の自発的意思と協働に俟つべきであり、行政はコミュニティの環境醸成の間接的役割にとどまるべきこと」等が示されている。

これ以降、この報告で示された概念や基本的な考え方に沿って、国や地方公共団体においてコミュニティに関する様々な政策が展開されていくこととなり、その意味において、この報告が、日本におけるコミュニティ政策の原点とされている。

(3) 地域コミュニティの形成(1970年代～1980年代前半)

(旧自治省によるコミュニティ政策の開始)

旧自治省(現総務省)は、先述の国民生活審議会報告を受け、1969年(昭和44年)にモデル・コミュニティの形成及びコミュニティに関する調査・研究に取り組み、1970年(昭和45年)には、その具体的な施策として「コミュニティ(近隣社会)に関する対策要綱」(自治体施策先導のための指針としての位置づけ)を定め、各都道府県に通知した。

この要綱により日本の地域コミュニティ政策の基本的な考え方や枠組みが定まり、これ以降、この要綱に沿って、国や各地方公共団体において、様々な地域コミュニティに関する取組みが進められることになる(なお、この当時目指された地域コミュニティのモデルは、戦時の反省を踏まえ、既存の自治会等とは別の、行政とも独立した、新たな地域住民組織を志向したものとされている)。

旧自治省の取組みとしては、まず、「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ために、近隣社会の生活環境の整備」を図るため、全国でおおむね小学校区を範囲とする地区を指定(1971～1973年に83箇所)し、各地区においてモデル・コミュニティ事業(コミュニティ施設の整備、その地区の援助等を行う市町村経費の財源措置等)が実施された。

ただし、この当時の施策は、全般的に組織づくりや施設(コミュニティセンター等)の建設に重点が置かれたものであったため、ハード面での整備においては一定の成果が見られたものの、本来目指していた強い連帯感に支えられた住民による住みよいまちづくりを目指した様々な活動等、ソフト面での充実した地域コミュニティ形成の面からは、必ずしも十分な成果に結びついてはいないものであったとされている。

(旧自治省によるコミュニティ政策の強化)

1980年代には、国内において「脱工業経済」が進む中で、工業労働者の大量解雇と失業が大きな社会課題となり、さらには「少子高齢化」が急速に進展するなど、新たな地域課題が顕在化・深刻化するようになった。

こうした状況の中、旧自治省においては、地域コミュニティの取組みを強化し、先に指定したモデル・コミュニティ地区のさらなる拡大版として、新たに全国に「コミュニティ推進地区」を設定し(1983～1985年に147地区)、同地区において、地域の実情に応じた、創意と工夫に富んだコミュニティ活動が活発に行われるように指導・援助を行った。

(4) 地域コミュニティの衰退(1980年代後半～2000年代前半)

(経済優先のまちづくり)

1980年代後半から1990年代初頭にかけて、日本経済は、後に「バブル景気」と呼ばれる空前の好景気を迎え、再び経済優先社会となり、各地でインフラ整備や都市開発等の取組みが活発に行われた。

それにより、日本は、経済大国としての確固とした地位を手に入れることとなるが、その反面、再び、地域のつながり・連帯感は希薄化し、これまで旧自治省等を中心に形成されてき

た地域コミュニティも事実上形骸化するところが多く見られるようになった。

そうした状況の中、旧自治省においては、1990年（平成2年）から、新たに「コミュニティ活動活性化地区」を全国に設定（3年間、141地区）し、「コミュニティ推進地区」のより一層の活動の活発化を図るため、地区の将来像や課題に関する「地区まちづくり計画」の策定の指導・援助等、コミュニティ組織・機能の強化策を軸に施策展開を行った。

（バブル経済崩壊後の地域コミュニティ）

1990年代前半に、バブル経済が崩壊し、国内景気が急速に低迷していく中、国や地方公共団体も、軒並み財政的な限界を迎え、従来型の行政運営手法が困難となるなど、地域づくりの面でも基本的な考え方の見直しが必要となってきた。

そうした中、1995年（平成7年）1月に、「阪神・淡路大震災」が発生することとなる。この大災害は、地域に甚大な被害を及ぼしたが、その反面、地域のつながりや助け合いの精神を含めた地域コミュニティの機能・役割の重要性を地域内外に改めて認識させる大きなきっかけとなったとされる。

しかし、国や地方公共団体においては、財政状況の悪化等もあり、この時期、特に目立った地域コミュニティ政策は行われず、地域が疲弊する中、地域コミュニティもますます衰退していくこととなる。

代わりに、ボランティアやNPOなど、地域を限定することなく、特定の目的・テーマのもと「志」をもって活動を行う新たな地域づくりの担い手が登場又はその活動を急速に活発化させていった。同時に、行政による取組みも、それらの活動に対する支援に、より重点が置かれるようになっていった（地域コミュニティに対する支援は縮小化）。

（5）新たな地域コミュニティ政策の開始（2000年代後半～）

（新たな時代における地域コミュニティ）

2000年代後半からは、超高齢化社会や人口減少、右肩下がりの経済といった、これまで経験したことのない新たな時代に突入し、地域を取り巻く環境も急激に変化してきている。こうした大きな時代の一大転換期にある中で、地域コミュニティも新たな局面を迎えることになる。

国においては、これまで以上に財政状況が厳しくなる中で、「国から地方へ」、「官から民へ」、「地域のことは地域で」という考え方を強め、地域づくりの主たる担い手である地域コミュニティに対しても、改めてその重要性を認識し、再生・活性化に向けた様々な取組みが進められるようになる。

特に、旧自治省からの流れを汲む総務省においては、2007年にコミュニティ研究会を設置し、地域コミュニティ活性化に向けた取組みを再開したところであるが、その1年後の2008年には、地域コミュニティを含めた多様な地域の主体が一体となって地域課題解決に取り組む力“地域力”の強化を最重要課題に掲げ、総務大臣を本部長とした「地域力創造本部」を立ち上げ、地域コミュニティの活性化を含む各種取組みを展開するなど、これまでとは異なる新

たな観点（地域力の創造）から、地域コミュニティの重要性をとらえ、その活性化に向けた取組みを急ピッチで進めているところである（現在総務省で行われている地域コミュニティ政策は、1970年代のように、既存の地縁組織であった自治会等を対象外として、それとは別の新しい地縁組織づくりを目指したのではなく、地域力創造という新たな政策課題への対応の一環として行われているとみることができる）。

また、2008年8月に閣議決定された国土形成計画全国計画においても、「新たな公」を基軸とする地域づくりを戦略的な目標の一つに掲げ、地域コミュニティ等の多様な地域主体の参画・協働により、地域課題の解決等につなげていくとするなど、こちらも「新たな公」の担い手という新たな観点から地域コミュニティの重要性や役割を位置づけているところである。地方公共団体においても、そうした国の動きに連動するかのよう、「地域力の向上」や「共生・協働社会の構築」、「農山漁村地域の維持」、「ソーシャルキャピタル（社会関係資本）」等、様々な観点から、地域コミュニティの重要性をとらえ、その活性化に向けた取組みを実施しているところである（詳細は「[地域コミュニティをめぐる最近の動向](#)」を参照）。

このように、2000年代後半は、これまで衰退していた地域コミュニティの重要性が再認識されるとともに、過去の地域コミュニティとは異なる新たな観点から地域コミュニティの重要性がとらえられ、その活性化に向けた様々な取組みが新たに開始された時期（時代の画期）とみることができる。

以上、地域政策課資料及び新自治用語辞典（ぎょうせい）、フリー百科事典「ウィキペディア（Wikipedia）」等をもとに地域政策課作成

図表 1 - 4 地域コミュニティの歴史的系譜（地域政策課作成）

	時代背景・環境・動向等	地域社会(コミュニティ)の状況	国の取組み
1960年代 ↓	<p>◆高度経済成長の進展</p> <ul style="list-style-type: none"> 都市への人口集中(過密問題)、大規模ニュータウンの整備(核家族化の進展、地域内に地縁のない新住民が急増等) 地方からの人口流出(過疎問題、地域の担い手不足) 行政主導・経済優先の地域政策 	<p>◆地域社会の弱体化</p> <ul style="list-style-type: none"> 経済優先社会の中での地域の構成員意識や連帯感等の希薄化 地域社会の担い手が不足(都市部は新住民の存在、地方は担い手の流出によるもの) 伝統的な地域共同体基盤の弱体化(行政が役割を代替) 	<p>◆コミュニティ政策の原点</p> <ul style="list-style-type: none"> 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回復—に関する報告書」(コミュニティ政策を提議)
1970年代 ↓	<p>◆高度経済成長の終焉・安定成長へ</p> <ul style="list-style-type: none"> オイルショック(高度経済成長期の終焉) 都市問題・地域問題の噴出(経済優先社会の負の遺産) 住民運動の活発化、革新自治体の登場 	<p>◆地域社会の再構築</p> <ul style="list-style-type: none"> 高度経済成長期を経て伝統的な地域共同体が実質的に崩壊 新たな都市問題・地域問題を誘引(地域のつながり、地域社会の見直し、再構築(再組織化)に向けた動きへ) 	<p>◆行政主導による新たなコミュニティの形成1</p> <ul style="list-style-type: none"> 自治省「コミュニティ近隣社会」に関する対策要綱(1971) ⇒伝統的な地域共同体とは異なる新たな組織づくりを志向 モデル・コミュニティ地区の設置(1971～1973) ⇒コミュニティ活動の拠点となる施設整備(ハード整備)に重点
1980年代 ↓	<p>◆安定成長からバブル経済へ</p> <ul style="list-style-type: none"> 脱工業経済の進展(第二次産業から第三次産業中心への産業構造へと転換、工業労働者の大量解雇と失業問題発生) 少子高齢化の顕現化 バブル経済期に突入(金融・経済優先主義の極致) 	<p>◆地域社会の弱体化</p> <ul style="list-style-type: none"> 失業問題等による地域社会全体の疲弊・弱体化 少子高齢化が進捗し、農村部を中心に人口減少が加速 経済優先のバブル経済とともに、再び地域のつながりが希薄化 行政主導で形成したコミュニティ(≠施設)も十分機能せず 	<p>◆行政主導による新たなコミュニティの形成2</p> <ul style="list-style-type: none"> 自治省「コミュニティ推進地区設定要綱」(1983) コミュニティ推進地区の設定(1983～1985) ⇒コミュニティ地区のさらなる拡大(全国展開) ⇒コミュニティ組織・機能の強化にも重点
1990年代 ↓	<p>◆バブル経済崩壊・経済停滞へ</p> <ul style="list-style-type: none"> 先の見えない不況、財政状況の危機 行政主導による地域づくりの限界(行政サービス縮小) 阪神・淡路大震災(ボランティア元年)(1995) NPO法(特定非営利活動促進法)施行(1996) 	<p>◆新たな地域社会の担い手登場</p> <ul style="list-style-type: none"> 阪神・淡路大震災を契機にした、地域のつながり、地域社会の見直し、地域活動・公共に対する社会的関心の高まり(住民の地域活動や行政に対する参加意欲の拡大) NPO(総会的団体)等多様な地域社会の担い手の登場 	<p>◆行政主導による新たなコミュニティの形成3</p> <ul style="list-style-type: none"> コミュニティ活動活性化地区の設定(1990～1992) コミュニティ活動の活性化を図るための防犯策(市町村の経費の地方交付税への反映、市町村の指導・助言・情報の提供等)(1993～)
2000年代 ↓	<p>◆右肩下がり経済成長へ</p> <ul style="list-style-type: none"> 少子高齢化、人口減少時代の到来 多様な地域課題の顕在化・深刻化 地方分権の本格化(三位一体の改革、市町村合併、住民自治・地域分権に向けた動き) 「官から民へ」の流れ、「新しい公」の構築に向けた動き 団塊世代の大量退職(2007～) 	<p>◆地域活動の多様化・活発化</p> <ul style="list-style-type: none"> コミュニティが本来持つ機能(近所の厚力)を発揮して地域課題を解決する動き(2003年4月～NHKが放映) 市町村合併を契機としたコミュニティの再編・地域分権の受け皿としての機能強化の動き 行政、住民、企業、NPO等多様な主体による整備・連携の動き 団塊世代の地域連携、地域活動への参加の動き 	<p>◆新たなコミュニティ政策の開始(ソフト面重視)</p> <ul style="list-style-type: none"> 総務省「コミュニティ研究会」の発足(既存のコミュニティ組織の再生・発展について検討、中間とりまとめ報告)(2006～2007) 国の地方制度調査会(第29次)における地域コミュニティの検討(基礎自治体における住民自治の充実に向けた検討) ⇒法制化を目指す動き(自民党議員立法)

2 . 愛知県の地域コミュニティ施策の系譜

(1) 地域コミュニティ施策の経緯

(1990年代前半までの取組み)

愛知県においては、「失われつつあった住民の地域連帯感」と「自治意識の高揚」に基づいた活力ある地域の基盤づくりとして、「コミュニティの形成」を重要課題と捉え、旧自治省の動きを受け、1973年（昭和48年）に、コミュニティ施策の推進に関し、県・市町村に対し専門的な助言を行う機関として「愛知県コミュニティ研究会（1973～1997年）」を設置し、今後のコミュニティ行政のあり方等について独自の調査・研究を行った。

その上で、旧自治省の要綱を参考にしつつ、1973年（昭和48年）から、毎年度、県の施策の基本方向として「コミュニティ振興方針」（事業計画を含む）を策定し、これに基づき、コミュニティ地区の設定やセミナー開催、調査研究等の取組みを実施してきた。

特に、コミュニティ地区の設定に積極的に取組み、1983年（昭和58年）までに、ほとんどの市町村でコミュニティ地区が設定されることとなり、各地区において、各種モデル事業（コミュニティ関連施設の整備等）が実施されることとなった。

図表1 - 5 県内のモデル・コミュニティ地区等の設定状況

年度	施策の内容	地区設定状況	
1971	「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱」制定	モデル・コミュニティ地区	2地区 / 83地区（全国） 高座小学校区地区（春日井市）、田原東部地区（田原町）
1983	「コミュニティ推進地区設定要綱」制定	コミュニティ推進地区	6地区 / 147地区（全国） 大手地区（名古屋市）、五条川小学校区地区（岩倉市）、津田地区（豊橋市）、国府地区（豊川市）、野田地区（刈谷市）、西小坂井地区（小坂井町）
1990	「コミュニティ活動活性化地区設定要綱」制定	コミュニティ活動活性化地区	2地区 / 141地区（全国） 如意申地区（春日井市）、春木台地区（東郷町）

資料：地域政策課作成

(1990年代後半から2000年代前半までの取組み)

1984年以降は、それまでの施策で、県としての地区推進施策は一定の成果が得られたものとして、今後はコミュニティ活動が活発に行われるよう、市町村に対する助言やコミュニティ

地区に対する広域的・補完的観点からの側面的な支援に施策の重点をシフトしている（愛知県コミュニティ研究会研究報告「新しい時代のコミュニティに向けての展望と提言」（1987.3）より）。

1997年には、先述の「愛知県コミュニティ研究会」において、改めて、今後のコミュニティ施策のあり方等の検討を行い、県（広域的な支援）、市町村（直接的な支援）、コミュニティ（自主的な活動）の役割を再確認したところである。

【県の広域的な支援】

- ・ 広域的な観点からの状況把握によりコミュニティ活動を支援する。
- ・ 地域づくり団体の活動内容や組織の状況等を情報提供する。
- ・ 研修を行い、人材を育成する。
- ・ 団体間の交流を図る。

1998年には、今後の本県における魅力ある地域社会実現のための指針として、「愛知県コミュニティ報告書」を作成し、コミュニティ施策関係者に提示した。

1999年からは、先述の「コミュニティ振興方針」（単年度計画）を中長期的な方針とし、以後は必要に応じて改定することに変更することとした。これと前後して県のコミュニティ施策もいったんは大幅に縮小している。

その後、先述のように地域を取り巻く大きな環境変化の中で、地域コミュニティの重要性が様々な観点から取り上げられることとなり、国や地方公共団体において、再び地域コミュニティに関する施策が活発に行われるようになる。

(2) 現在の地域コミュニティ施策

(愛知万博の開催)

2005年に、本県を舞台に愛知万博が開催された。このイベントは、様々な世代・国籍の人々が連携協力して取組みを進め、また互いに触れ合うことにより、人と人との連帯意識の高揚や、住民の地域活動への関心の高まり・参加の促進、さらには、いまだ継続している地域通貨「EXPO エコマネー」の成功等、これからの地域コミュニティの再生を考えるうえで、様々な点で参考・ヒントとなる、また、大きなきっかけとなるようなイベントであったとされる。このイベントは、その成果を含め、その後の県の地域づくりのあり方を考える上での大きな転機となったものであり、地域コミュニティ政策に対しても、直接的な因果関係はないものの、少なからず影響を与えているものと考えられる。

(現在の地域コミュニティ施策)

現在、県では、各部局において、それぞれの所管分野での課題解決を図ることを目的に、主に機能的団体に対する様々な支援策が個別に実施されているところである（機能的団体の活性化）。

地域コミュニティに対しては、2007年に、地域政策課において「近隣コミュニティ提案型地域づくりモデル事業」を実施。県内の地域コミュニティなどから、身近な地域の課題解決に向けた取組みの提案を公募し、優れた提案について、委託により事業を実施したところである。

併せて、これらの経験や成果を広く周知し、県内の他の地域コミュニティ等に活用してもらうため、成果報告会を開催したところである。

この事業を通じて、地域コミュニティの課題解決力の高さを確認するとともに、地域に根ざした課題の解決や安全・安心の環境づくり、活力ある地域の実現には、改めて地域コミュニティの活性化を図ることが重要であると再認識され、本調査の実施に至っている。

図表 1 - 6 最近の地域政策課における地域コミュニティ関連施策

主な事業	年度	事業の内容等
近隣コミュニティ提案型地域づくりモデル事業	2007	地域の身近な問題・課題について、その解決に向けた取組の提案をコミュニティ団体等から公募し、優れた提案について具体化を支援するとともに、その経験や成果を県内の他の団体に活用してもらうことにより、近隣コミュニティの活性化を図る。
地域コミュニティ活性化方策調査	2008	地域の身近な課題への自主的な取組を促進し、地域コミュニティを活性化させるため、有識者によるコミュニティ活性化方策調査有識者研究会を開催するとともに、地域コミュニティ実態調査を実施する。
地域づくり人材育成事業	2008	県立大学の地域貢献機能を活用して、コミュニティやNPOのリーダー、市町村職員等の人材育成を図る。
コミュニティ地区活動状況調査及び情報の提供	毎年	県内のコミュニティの状況を把握するため、活動状況の調査を行う。 また、コミュニティ関係の講師に関する情報提供及びビデオ等の貸出等を行う。
その他	毎年	財政援助 ・市町村振興事業費補助金による援助 ・財団法人自治総合センター等のコミュニティ助成事業幹旋

資料：地域政策課作成