

「地域コミュニティの現状 と自治体の役割」

法政大学法学部教授 名和田 是彦

「過去の市町村合併により 生まれた自治会・町内会」

今日は、自治会・町内会、地域コミュニティ、都市内分権のしくみを中心にお話しし、コミュニティの将来についても考えたいと思います。

日本中のどこにでもある自治会・町内会は、我が国にしかないというのが有力な説です。少なくとも欧米にはない、きわめて特異な組織です。それはなぜなのかを考える中で、これからの地域のあり方が見えてくると思います。

自治会・町内会の加入率低下は、多くの都市自治体で課題となっています。日本の生活スタイルは農村部も含めてかなり都市化しているのが現状です。市場経済に全ての人を取り込まれ、自分がつくったものや労働力を人に売り、お金をもらい、そのお金で必要なものを買う市場経済型のライフスタイルとなりました。それに伴い、自治会・町内会の加入率が低下しています。それは同時に地域社会の歴史的危機でもあります。

では、どうしたらよいのか。こうした状況の中で今、どんなことが考えられ、行われているかについて、お話しします。地域コミュニティがどのように頑張っているか、ぜひ知ってほしいと思います。

基本的に自治会・町内会は民間組織で、住民一人一人が合意に基づき会員になる形で組織されます。私の考えでは、これは市町村合併によって生まれました。

江戸時代は村が一定のまとまりをなして自治を行いました。1889年の市制・町村制施行時の明治

の大合併で、その村がいくつか束ねられて村になりましたが、もとの江戸時代以来の村は自治体になれず、政府から何の制度的位置づけも得られませんでした。1955年前後の昭和の大合併では、明治の大合併で生まれた村のコミュニティがなくなりました。この時も政府は何らの制度的対応もありませんでした。そこで、民間側で単位自治会の連合組織の連合自治会をつくって対応しました。

明治の大合併で単位自治会・町内会の原型ができ、昭和の大合併で連合自治会の原型ができました。行政も働きかけを行ったり相談に乗ったりしましたが、民間が自主的に立ち上げた民間地域組織が自治の空白を埋めた。それが自治会・町内会だと考えます。

このように日本では住民が自主的な地域自治組織をつくって自治を行いました。実に偉大なことです。外国では地域コミュニティも自治体として制度化されましたが、日本は民間の地域組織が自治のしくみをつくりました。なぜ民間組織に自治ができるのかというと、全員が会員だからです。

地方自治体は地方自治法に基づいて管轄領域が画定され、地方公共団体として法人格を持ちます。そしてルールをつくる条例制定権、住民からお金を集める課税権の権限を持ちます。それがあってはじめて地域が運営できます。一方、自治会・町内会は条例制定権はなくても、みんなが会員ですから会の議決や規約を守る義務があり、地域のルールづくりができます。課税権はなくても、みんなが会員なので規約を認めて入会したら会費を払います。これで財政が確立します。民間組織で

名和田 是彦 (なわた よしひこ)

略歴

1993年7月～1995年8月、アレクサンダー・フォン・フンボルト財団 (Alexander von Humboldt-Stiftung) の給費留学生としてドイツ連邦共和国ブレーメン大学「労働と地域研究所」で在外研究。その後たびたび訪問して、ドイツの住民参加と都市内分権制度について実態調査。

普段はコミュニティ論の観点から横浜市で幅広くフィールドワークを行い、研究の糧としている。横浜市において地域福祉計画策定・推進委員会委員長、地域まちづくり推進委員会委員長などを務める。

一方、民間において、社会福祉法人「たすけいあい ゆい」(横浜市南区)理事などを務め、また、市民活動団体「まちづくりフォーラム港南」の代表として、アクションリサーチを行う。

第29次地方制度調査会委員、コミュニティ政策学会会長、日本法社会学会理事。

主な著書

- ・『コミュニティの法理論』(創文社 1998)
- ・『コミュニティの自治—自治体内分権と協働の国際比較』(編著)(日本評論社 2009)
- ・『コミュニティ組織の役割と現在』(シリーズ 新しい自治がつくる地域社会 第1巻『新しい自治のしくみづくり』ぎょうせい 2006)



も、地域住民全員が会員なら、地方公共団体と同じことができるのです。

必要性が増しているのに 加入率が低下している

したがって「みんなが会員」は重大な条件です。それがないとすぐに問題が起きます。会に入らなければ規約や議決を守る義務がなく、ゴミの出し方のルールを守る、地域清掃に協力する義務もない。会費を払って費用を負担する義務もない。しかし利益は享受する。たとえば自治会が防犯灯を管理し、その電気代を払う地域はまだ多いと思いますが、自治会に入っていないくても夜は安心して防犯灯の下を歩いて家に帰れます。これを「フリーライド」＝ただ乗り、と言います。お祭りなどいろいろな行事をして、食べ物やお酒を配っている。それは会員でない人も受け取っています。

会員でない人が地域にいるとフリーライドが生じ、だんだん成り立たなくなる。1人ならともかく、増えていくのに比例してうまくいかなくなっていく。「みんなが会員」が実現できなくなってきたところに現在の自治会・町内会の大きな歴史的危機があると思います。

加入率低下の実態について見ると、だいたいの自治体も年に1%ずつ下がっています。いくつかの都市自治体の加入率を見ると、横浜市は概ね加入率が高く、県庁所在地の宮崎市、高松市、岐阜市のほうが加入率が低い。加入率は地域ごとの差がかなり大きいことがわかります。

加入率の差の要因の1つとして、行政サービス

の充実度が挙げられるのではないかと思います。自治会・町内会がつくられたのは、個人の力ではどうにもならないが、行政もやってくれない大事な分野があるからです。防犯灯の管理や地域清掃を住民がやり、自治体の広報も住民が配っています。そのために自治会の必要性を認めてみんなが入っている。ところが、そういうことを全て行政がやると、自治会の意義がわからなくなる。行政サービスが充実すると自治会の加入率は下がり、東京都内は自治会の加入率は多いところでも6割など、概ね低いのが現状です。

その一方で、加入率の経年変化を見ると、行政サービスの充実度と関係なく、今世紀になって加入率がハイスピードで下がっている点は全国ほとんどの地域で共通の悩みとなっています。

1990年代以降、日本は右肩下がりになり、財政危機で行政サービスが縮小、重点化し、所得が停滞あるいは下がった人も多くいます。したがって、地域で支え合う必要性が増しているのです。それなのに自治会の加入率が落ちているという非常におかしなことが起きています。探求してみると、かなり大きな構造変化があり、歴史的な危機に見舞われていると言わざるを得ません。

世帯規模の縮小と 若年層における意識の変化

構造変化の1つ目は、世帯規模が縮小している点です。

今は、独居や夫婦のみで暮らす人が全ての年代層で増えています。小田原市の自治会総連合が

行ったアンケート調査の結果を見ると、世帯規模が小さい1人世帯、2人世帯があまり自治会に加入しない傾向が見てとれます。

自治会・町内会は地域住民全員を会員にする偉業を達成しましたが、そのための組織的な工夫が「世帯会員制」でした。地域住民全員を会員にし、それにより地域をつかみ地域を運営した。ところが、今は世帯と個人が一致し始め、世帯会員制という自治会の強みである組織原理が崩壊しつつあります。自治会・町内会の成功を支えた大きな強みが大きな構造変化の中で失われつつあります。これは歴史的危機です。

2つ目は、「自動加入」文化の崩壊で、特に若い世代が自治会に入らない。小田原市の調査でも若い世代の世帯主が入らない傾向が出ています。他の都市でも2000年頃から加入率の低下のスピードが速くなっていますが、若い世代が入らなくなったのがその原因のようです。

2000年前後に世帯主になった比較的若い世代は自治会に入るのは当たり前だという地域文化を持っていません。自治会・町内会に入り、相互に助け合うという意識を持たず、そのように教えられてもいないのです。

すると、転入時に班長が訪問して、いきなり「会費をください」と言っても、「入ればどんなメリットがあるのか」と聞かれ、答えられずにすごすご帰ってくるといったことが起こります。それどころか、自治会の存在を知らない人もいます。総会資料や規約などをきちんと持って行き、「こういう組織です、ご入会ください」と丁寧に説明しなければなりません。

自治会・町内会は活動の内容についても工夫する必要があります。現在の平均的な活動のパッケージでは地域ニーズに合わない部分があります。「あなたも自治会に入ったらメリットがあります」と自信を持って言えるような活動を構築し、「だからあなたも一緒に活動してください。同じ地域なのですから」という訴えかけをしないといけない時代になっているのです。

しかし、現状はなかなかそこまでできないため、若い人たちを中心に自動加入文化が失われ、それが加入率低下につながっています。丁寧に加入を勧め、その前提として会の活動を常に点検し、みんなにメリットがあるようにする。そうしたこと

が求められています。

「地域におけるボランティア層の縮小」

自治会・町内会のこれまでのあり方を再検討し、ニーズの大きい分野に活動をシフトし、加入の勧め方を考え直すことが必要ですが、「忙しくてとてもできない」という反応が多いのではないのでしょうか。自治会・町内会活動を支える人材が減っていて、十分でないのが実情だからです。

さまざまな分野で人手不足が叫ばれていますが、自治会の人材不足はそれとは若干違います。ボランティア組織であることは自治会の非常に重要な特徴です。地方公共団体ではなく民間組織で、財政面では会費を取るしかない。自治会費は地域差がありますが税金のような額は取れませんから財源が乏しく、専従職員を雇えません。自治会・町内会は活動をボランティアで行うしかないので。

しかし、地域でボランティア活動ができる層は縮小しています。これまで活動を担ってきた1番目に挙げられるのは、自営業者の「24時間市民」です。しかし、グローバル化による競争激化に加え、後継ぎもおらずに地域でお店が閉まっていきます。自営層が縮小し、地域の自治会・町内会活動をボランティアで担うことができなくなっているのです。2番目は専業主婦ですが、パートをしている人を含めても典型的な専業主婦はかなり減少しました。地域の活動を実際に担ったこの重要な層が縮小し、活動が成り立たなくなりつつあります。3番目はリタイアした高齢者ですが、リタイアしてもなかなか地域活動ができない。それには深刻な理由があります。日本の社会保障制度に信頼がおけず、定年を過ぎてもまだ働きたいと働きに出るため、自治会長などの役員を引き受けることができないのです。

構造的にボランティア層が縮小して自治会の活動が維持できなくなりつつある。これも大きな歴史的危機です。縮小したボランティア活動者層で自治会活動の新しいスタイルを築かなければならない状況です。

「都市内分権制度」の活用と議会の役割

では、どうすればよいのでしょうか。自治会や地

域コミュニティの中には、新しい挑戦を始めた先進的などころがあります。

まず最初に、地域コミュニティの新たな制度的基盤として「都市内分権制度」を活用してはどうかと思います。私はこの都市内分権制度の研究者です。1993年にドイツに留学して都市内分権制度の存在を知り、1995年に帰国後20年ほどで日本でも同制度が次第に広がった様子を目の当たりにし、非常に感慨深いものがあります。

1996年に北九州市に行き、小学校区単位で自治会を中心にさまざまな地域団体が「まちづくり協議会」をつくり、地域課題の解決を行っているのに接しました。70、80年代に地域ぐるみの組織をつくりコミュニティセンター等を管理運営する政策が行われたのとよく似ていると思いました。しかし、その後次第に80年代までのコミュニティセンター自主管理政策とは異なる仕組みだと気づくようになりました。ドイツの都市内分権とはまた全然違うやり方ですが、地域課題全般の解決活動を行っていて、コミュニティセンターはそのための拠点になっているのです。地域の課題全般に向き合い、行政ができない部分は自らそれを解決する活動を行うしくみでした。

北九州市は政令指定都市ですから区役所が地域行政の最前線。区のまちづくり協議会担当は地域振興課ではなく保健師を中心とした保健・福祉系の課で、市の担当部局も市民局ではなく保健福祉局でした。公民館を一時は「市民福祉センター」という名前にし、福祉を中心に地域課題の解決をコミュニティで行う政策です。おそらく、日本都市センターや総務省の調査によると今や全国の半分以上の都市自治体で展開されている日本的な都市内分権の先駆的な事例だったと思います。

私は宮崎市に関わっていますが、合併で広がった市域を地方自治法の規定に従い22の地域自治体に区分し、それぞれに事務所を置いて行政の分散を図っています。さらに地域自治体事務所に付帯させて地域協議会という住民代表の審議機関があり、市長や議会の指導のもと、各地域で取り組むしくみになっています。このように市域を分けて行政の出先を置き、住民組織を付帯させるしくみを都市内分権と言うのです。

コミュニティは連合自治会が長く守ってきましたが、加入率が低下してなかなかうまくいかず、制

度的な枠をはめて補完しようとするのが日本の都市内分権の特徴です。連合自治会がバックにつきますが、自治会以外の組織とも協議組織をつくって自主的な地域課題解決活動を進めています。それでもきちんと機能するにはやはり自治会の力が必要です。行政から交付金のような財源の支援がある場合が多いのですが、地元の自治会の会費を財源に充てている例もあります。バックの自治会が組織の正統性、財政、人材などをある程度バックアップしなければ都市内分権は機能しません。

各地域で行政の手が回らない地域課題の解決をコミュニティが担い、協働して公共サービスの質と量を守る。それを自治会がバックアップする。自治会は大きな歴史的な危機にあり、その大切さをもっと地域に訴えていかねばならない。それには都市内分権という制度的な土俵をつくり、地域のまだ会員ではない人に「あなたも当事者です。一緒にやりましょう」と訴えかけなければなりません。そのような自治会との持ちつ持たれつによって、日本の都市内分権は展開しています。

都市内分権のニーズは地域側にあると思いますが、首長の強い意志で始まるケースが多く見られます。議会はそれを精査し、本当に必要か、制度設計に問題はないかなどを監視する役割があります。地域コミュニティを強化する基盤ですから、ぜひ議員の皆さんにご協力いただきたいですね。議会と行政執行側の思いのずれで地域が大きな迷惑をこうむるのだけは避けてほしいと思います。

協議会組織にあらかじめ使途を定めずに「地域で決めてください」と、一地域に何百万円も交付金を渡すことがあり、「議会の財政権能を犯しているのではないか」という懸念は昔からあります。ドイツでは憲法裁判も行われました。そのためどの自治体も慎重で、私も宮崎市で交付金の使い方を事後的に監視し評価する委員会に加わっています。このように厳密にした上で議会の承認を得て交付金制度を運用しています。監視をしっかりと行った上で、地域コミュニティを新しいしくみの下で発展させていくために、議員の皆さんにご協力いただきたいと思っています。

地域の主要課題は福祉と防災

都市内分権のもと、各論的にどんなことを今、考

えなければいけないか。どんなことが行われているかについて、お話ししたいと思います。

若い人に自治会、地域コミュニティの大切さをわかってもらうには、彼らにも響くような活動を組み立てなければなりません、それができていないように思われます。日本都市センターが全国の都市自治体を対象に実施した2019年の調査では、「現状」としてコミュニティが行っている活動で大切なものと、「期待」として今後重視してほしいと思う活動をそれぞれ上位5つまで挙げてもらい集計しました。それを見ると現状と今後への期待の間にはかなりの乖離があります。

地域福祉と防災危機管理は、今後期待するものの5割を超え非常に大きいです、現状でもある程度は取り組まれています。自治会や都市内分権の協議会の活動で防災は一番最初にきます。地域福祉的な活動として高齢者の見守り、子育て支援、子ども食堂のような取組もよく見られます。現状では地域福祉は14.2%、防災危機管理が23.1%ですが、行政サイドではもっと高めるべきだと考えているようです。

横浜市の事例を紹介します。私は横浜市の地域福祉保健計画に関して、策定・推進委員会の委員長を務めています。市ではコミュニティ政策として、市を254の地区に分け、自治会と地区社会福祉協議会が地域福祉保健計画の推進母体をつくり、地区別計画を策定しています。区役所の地区担当職員が支援しており、市民局、都市整備局、政策局、こども青少年局の各部局も地域福祉計画に大きな関心を持ち、それぞれと連携する庁内組織が2020年にできました。これは横浜流の都市内分権といってもよいでしょう。

1990年代からの地域の主要課題は福祉で、地域福祉の推進はコミュニティ政策の中心です。先述したように、北九州市のまちづくり協議会の所管部署も市民局ではなく福祉保健局でした。神戸市も小学校区ごとのコミュニティ組織を早い時期からつくりました。1990年にふれあいのまちづくり条例を制定し、老人いこいの家を地域福祉センターに改装して拠点施設とし、各地域に住民組織の「ふれあいのまちづくり協議会」を置く一種の都市内分権を行いました。このようにバブル経済崩壊後の不況と財政危機を基調とする1990年代から地域を守ろうという政策ができはじめ、その流

れの上に、日本で都市内分権が政策の定番になって現在に至っています。

防災と福祉が地域コミュニティが取り組むべき課題ですが、まだ十分にできていないコミュニティで活動の重点をシフトさせていく装置として都市内分権を活用する。その中心になる自治会・町内会は地域の中でアピール力を増す。そんなイメージを私は思い描いています。

女性の活躍、地域の専門人材の育成を

地域の担い手が減って大変なのに新しいことまで対応できないと思われるかもしれませんが、それは現在いる人だけでやろうとしているからでしょう。新しいニーズに対応し、「これをやりたい」と言えば「それなら一緒にやります」という人が出てくると思います。「少しでも手伝う気持ちがある人はみんな来てください」という組織文化に変えていかなければなりません。

それには、女性の力をもっと活かすことが必要だと思います。地域でインタビューを行うと、「女性がいないとイベントなどの活動はできない」と言いながら役員に女性がいない。自治会長が集まる講演会も参加者はほとんどが男性です。女性が意思決定の場に参加することが大切です。たとえば防災について、地域で実際に発災したらどうするかという話し合いを男性ばかりでやっているのは、避難所の運営、備蓄品の選定などに女性のニーズとセンスが伝わらないことになります。私は静岡県のある自治体の地区防災倉庫を見ましたが、備蓄品の中に髪に吹きかけて簡便に洗えるドライシャンプーがありました。自治会役員に女性がいることで、女性らしい視点が備蓄品に反映されていました。女性の視点は実は男性にとっても重要です。議会もそうかもしれませんが、地域の意思決定の場に女性がどのくらいいるかは非常に大事だと思います。

一方、日本都市センターの調査で、地域福祉などの課題に地域コミュニティが取り組むために「専門人材が必要ですか？」という設問がありました。

地域福祉の、たとえばコミュニティソーシャルワーカー、コミュニティナースに関する取組は専門性、専門人材が必要な分野です。専門人材とは、保健師や社会福祉士のような行政、専門機関、地

域包括支援センター、社会福祉協議会などにいる専門性を持つ人たちを指すと同時に、地域の専門人材も含んでいます。地域福祉活動の中には彼ら・彼女らの専門性を必要とするケースがかなりあります。

地域福祉と防災は地域コミュニティがこれから取り組むべき課題の1、2位でしたが、どちらも専門人材が必要です。単に自治会が活動を頑張ればよいのではなく、専門人材の力を借りて組みまなければなりません。地域コミュニティが抱える地域課題は、人手が足りないという以上に、専門人材を確保しなければならない難しさがあります。たとえば先進的な地域では子ども食堂や学習支援に取り組んでいますが、子どもを傷つけないようにどう対応するかなど、専門性が必要なセンシティブな部分があります。これには、ある程度の財政投入も必要だと思えます。

私は横浜市緑区の「みどりひと・まちスクール」講座の学長をしています。ただ勉強するだけでなく、学んだことを活かして地域で活動するよう強く促しています。このような講座は各地の公民館でも増えているようで、生涯学習講座と地域活動を結合して地域の働き手を増やす成果が上がっています。

「ひと・まちスクール」は、横浜市全市の市民活動支援センターの管理運営団体である認定NPO法人「市民セクターよこはま」が始めた「地域づくり大学校」がもとになっており、その成功を踏まえて横浜市が全18区に拡大した取組の緑区版です。テーマ型のNPOや市民活動をしている人たちと問題意識を持つ自治会の役員の方々が一緒に学び、大きな効果を上げています。勉強になった、楽しかったではなく、学んだことを地域で活かすことが生涯学習講座には求められています。行政が支援するなら当然そうあるべきです。

誰でもふらっと来られる空間づくり

最後に、地域集会施設の変容についてお話ししたいと思います。

担い手の不足というなら、広く人材を求めねばなりません。全く知らない人でも、一定のルールとエチケットを守れそうな人なら、まず交流してみる。「こんなことやっていますが、あなたもいか

がですか」と言って、もし「面白そうですね」と言われたら、一緒にやってもらい、仲間になってもらう。不特定多数の人に「どうぞおいでください」と窓を開かなければ始まりません。よく「顔が見える関係づくりが重要」と言いますが、それには、まだ顔が見えていない人とどこかで出会わなければなりません。では、どこで出会いますか？不特定多数の人と出会う交流できる公共空間は、非常に少なくなっているのが現状です。

誰でもふらっと来られる空間づくりをしようという動きが、最近十数年ほどで非常に高まってきました。他の団体の人やふらっと来た人とも交流できる空間がコミュニティセンター内につくられたりしています。

このような集会施設の変容の延長上にある民間サイドの取組がコミュニティカフェです。私が活動する「港南台タウンカフェ」もふらっと入りたくなるような空間です。「小箱ショップ」をクラフト作家などに貸して委託販売していますが、これが運営資金となると同時に、入りやすさをも醸し出しています。カフェなので不特定多数の人が来ますし、井戸端会議のようなことが時々起ります。第1金曜日の夜7時からの誰でも参加できる飲み会「もっと×2交流ステーション」はその公共空間としての代表的な取組です。こうした交流から大きな動きに発展したのが、「キャンドルナイトin港南台」などのイベントです。今年はZoom開催となりましたが、例年は1,000人を超える来場者があり、また近隣の専門機関や団体などがキャンドルを持ち寄って参加する地域の交流イベントになっています。

もっと×2交流ステーションも常連のほか、毎回、新しい人が必ずいます。

カフェそのものと同様にこの飲み会も、不特定多数の公共世界に向かって開かれていることが大切で、ここでは仲間かどうかではなく、誰もが人として尊重され、みんなで楽しくお酒を飲んでいきます。

不特定多数の人と関係を持ち、だんだん仲間になる。その中から大きな動きも生まれる。こうした取組が地域の信頼を得て、横浜市の地域福祉保健計画の港南台地区の計画の中でも、港南台タウンカフェは地域の「福祉施設」とか「穴場」などとして位置づけられています。