

第4章

多様化するコミュニティの 新たな担い手確保に向けて —都市部を中心に—

東京都市大学環境学部教授 **室田 昌子**

1 はじめに

コミュニティの人材確保に関わる問題に対しては、高度経済成長期以降に農村から都市への移動が生じるなかで、農村部と都市部とともにコミュニティの弱体化が進み担い手不足が進んだことから、これまでも様々な政策が講じられてきた。その経緯の中で、コミュニティはより一層の多様化が進み、本研究会においても地域による問題の違いがたびたび議論となり、全国の多様な地域のコミュニティの問題を扱うことの難しさが浮き彫りになったと言える。

それらを踏まえて、本章では、本研究会のテーマのうち、求められるコミュニティ人材と課題について、特に自治会町内会加入率が低く機能不全を起こしている地域のコミュニティを中心に論じている。まず、研究会のアンケート調査結果を踏まえて、コミュニティの中心主体や今後期待する分野、他団体との連携などについての自治体の認識について、特に自治会町内会加入率による違いに着目しつつ論じる。そのうえで、多様化し変化するコミュニティと自治会町内会の位置づけとの乖離、市区町村が期待する役割と実際に果たせる役割との乖離を指摘する。また、自治会町内会や地域組織が、課題解決の担い手としての役割を發揮し、防災やまちづくりなどの各分野に取り組むための課題、多様な組織との連携を図るうえでの課題を論じた。最後に、コミュニティの新たな担い手確保について3つの場づくりを提案した。

2 コミュニティの中心的な担い手に関する 市区町村の意識

日本におけるコミュニティの担い手と言え、全国的に自治会町

内会が主要な担い手とされており、特に行政の立場としては、自治会町内会を重視する市区町村が多いように思われる。一方で、特に都市部では自治会町内会の加入率の低さや機能低下が指摘されており、自治会町内会で担いきれるのかという疑問のある地域も多いと思われる。

本研究会では、市・区を対象としたアンケート調査を実施しており、そのなかで担い手に関する設問をしているので、この調査をもとに市・区の意識を把握する。特に自治会加入率に着目して、市・区の認識の違いや類似性を検討する。

(1) コミュニティ全般への自治体の認識

表1は、自治会町内会加入率別にコミュニティに関する市・区を合わせて464の自治体の意識を把握した表である。コミュニティが活発であると答えた市・区が全体で6割に達しており、「それほど活発ではない」「活発ではない」がそれぞれ34.5%、1.3%であり、比較的活発と認識されている。

自治会町内会加入率別にみると、加入率50%未満の自治体では、コミュニティ活動が「全体として活発」と回答した自治体が約4割であり全体平均よりも2割近く低い。しかし「活発ではない」の回答はゼロであり、加入率が低いからといってコミュニティが活発ではないとは言えない。加入率50～70%の自治体で「全体として活発」という回答が6割前後、加入率70%を超えると6～7割でありやや高くなる。本アンケート調査は、比較的コミュニティ活動が活発な自治体から多くの回答を得たものであり、これを前提に分析する必要がある。

地域課題への対応については、現状で「自治体が基本的に対応」している自治体は1割に届かず、7割弱が「自治体と地域との協働」と回答しており、「地域が基本的に対応」という自治体も16.6%存

在する。さらに将来に向けて尋ねると、「自治体が基本的に対応」という回答がほぼゼロに近く、「自治体と地域との協働」が73.5%、「地域が基本的に対応」という回答が21.8%にも達する。地域の課題対応の担い手として、市・区の地域への今後の期待が極めて大きいことがわかる。

現状で地域課題に対応する主体が、「自治体が基本」と回答する市・区の割合を自治会町内会の加入率別にみると、最も高いのは、加入率80%以上の自治体で13.3%である。また、加入率50%未満で「自治体が基本」という回答は9.4%、50～60%加入率で2.9%である。従って、加入率が低いからと言って「自治体が基本」と考えているわけではない。また、「地域が基本」と回答した市・区は、加入率50%未満で28.1%であり、むしろやや高い結果となっている。

表1 自治会町内会の加入率別に見たコミュニティへの市・区の認識

1 自治会加入率区分		50%未満		50～60%		60～70%		70～80%		80%以上		不明		全自治体	
		実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%
自治体数		32	100.0	35	100.0	59	100.0	91	100.0	120	100.0	127	100.0	464	100.0
コミュニティ活動の活発度	全体として活発	13	40.6	21	60.0	34	57.6	62	68.1	78	65.0	68	53.5	276	59.5
	それほど活発ではない	18	56.3	14	40.0	20	33.9	25	27.5	33	27.5	50	39.4	160	34.5
	活発ではない	0	0.0	0	0.0	2	3.4	1	1.1	1	0.8	2	1.6	6	1.3
	その他	1	3.1	0	0.0	2	3.4	1	1.1	7	5.8	3	2.4	15	3.2
地域課題への対応：現在	自治体が基本	3	9.4	1	2.9	5	8.5	8	8.8	16	13.3	10	7.9	43	9.3
	自治体と地域の協働	18	56.3	26	74.3	44	74.6	65	71.4	78	65.0	86	67.7	317	68.3
	地域が基本	9	28.1	5	14.3	7	11.9	14	15.4	18	15.0	24	18.9	77	16.6
	その他	2	6.3	2	5.7	3	5.1	2	2.2	7	5.8	2	1.6	18	3.9
地域課題への対応：今後	自治体が基本	0	0.0	0	0.0	1	1.7	0	0.0	1	0.8	1	0.8	3	0.6
	自治体と地域の協働	16	50.0	26	74.3	46	78.0	74	81.3	85	70.8	94	74.0	341	73.5
	地域が基本	14	43.8	5	14.3	10	16.9	15	16.5	27	22.5	30	23.6	101	21.8
	その他	1	3.1	2	5.7	2	3.4	0	0.0	5	4.2	1	0.8	11	2.4

1 本調査で自治会町内会加入率が低い市・区が多いのは、東京都、大阪府、千葉県、北海道、埼玉県、茨城県などの大都市圏内に多く立地している。

る。

次に今後の方向性においては、いずれの市・区においても、現状よりは今後の方が、地域課題への対応が「自治体が基本」という考えが減少しており、その分、「地域との協働」や「地域が主体」という考えが増加している。自治会町内会加入率が低くても、市・区は「自治体が基本」とは考えておらず、「自治体と地域との協働」か「地域が基本」と考えており、例えば加入率50%未満の市・区では43.8%が「地域が基本」と回答している。今後の地域課題の対応は、自治会町内会加入率に関係なく、地域との協働か、もしくは地域主体にするべきという考え方が主流になっていると言えるだろう。

(2) コミュニティ活動の中心的な主体に関する自治体の認識

自治体にとってのコミュニティ活動の中心的な主体は、どの団体かについての認識を把握する。表2を見ると、第一の中心的な担い手として、約8割の市・区が自治会町内会をあげており、圧倒的に自治会町内会が多いということが改めて確認できる。それ以外では、協議会型住民自治組織8.8%、地域運営組織2.8%、その両方の性格を有する組織3.4%であり、これでほぼ全体を占めている。

自治会町内会の加入率が低くても、やはりコミュニティの中心的な主体は自治会町内会という認識なのだろうか？自治会町内会加入率別にみると、加入率50%未満の市・区であっても、「第一の中心的主体は自治会町内会である」という回答は7割を超えており、加入率50～60%では85.7%に達していることがわかる。自治会町内会は、その加入率に関わらず、自治体からコミュニティの中心的な担い手として圧倒的に多くの自治体から認識されている。

次に、第二の中心的な主体として挙げられているのは、協議会型住民自治組織、老人クラブ・老人会、地区社会福祉協議会、自治会町内会である。これらの団体は1割を超える自治体が2番目の中心

的な主体としており、自治会町内会の次に主要な集団と認識されている。第二の主体は多様化しているが、高齢者に関連する団体や福祉に関する団体の割合が高い。一方で、テーマ型組織と言われるNPOやボランティア団体は極めて少なく、コミュニティの中心的な担い手としては自治体から認知されていないことがわかる。

自治会加入率別に見ると、加入率50%を切る市・区では、協議会型住民自治組織や地域運営組織などの自治会町内会以外の組織を設置し、これらをコミュニティの中心的な担い手と認識する市・区も2割以上おり、またボランティア団体などのウエイトも高くなっている。これらの市・区は、自治会町内会以外の自治組織や運営組織を新たに設置し、あるいは様々な市民団体を広く地域の担い手として位置づけ、地域の活動を維持しようとしている。

また、加入率50～60%の市・区では、むしろ自治会町内会を積極的に位置づけており、86%の市・区が自治会町内会を中心主体と位置づけている。さらに自治会町内会に関係の深い老人会を位置づけており、何とかして自治会町内会システムを維持しようとしているようにみえる。これに加えて、ボランティア団体やNPO、協議会型住民自治組織も積極的に位置づけており、自治会町内会を中心に置きつつも、他組織を主要な担い手の1つとして捉え、自治体行政に位置づけることにより活動主体の確保を図っていると思われる。

一方で、加入率80%以上の市・区は、コミュニティ活動の中心主体は自治会町内会という回答以外に、協議会型住民自治組織という回答が比較的多い。これらは、加入率の高い自治会町内会を中心に、さらに地域組織を追加して、より強固な組織づくりを進めていると考えられる。

以上のように、全体としてはコミュニティ活動の担い手は、基本的に自治会町内会と認識されており加入率が低くてもその基本は変

わらないが、細かく見ると加入率の低い自治体と高い自治体でやや異なる動きも読み取れる。

(3) 自治会町内会への自治体の期待とその変化

自治会町内会をコミュニティの中心的な主体と考える自治体は、

表2 コミュニティ活動の中心的な主体に関する市・区の意識

自治会加入率区分		50%未満		50～60%		60～70%		70～80%		80%以上		不明		全自治体	
		実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%
コミュニティ活動の中心主体 (第1番目)	自治会町内会	23	71.9	30	85.7	50	84.7	84	92.3	88	73.3	100	78.7	375	80.8
	老人クラブ・老人会	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
	婦人会・女性会	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
	消防団	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
	ボランティア団体	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	1.7	0	0.0	2	0.4
	NPO	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
	PTA	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
	地区社会福祉協議会	0	0.0	1	2.9	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	0.8	2	0.4
	協議会型住民自治組織	3	9.4	1	2.9	5	8.5	4	4.4	17	14.2	11	8.7	41	8.8
	地域運営組織	4	12.5	0	0.0	0	0.0	1	1.1	3	2.5	5	3.9	13	2.8
	協議会型住民自治組織と地域運営組織の両方の性格を有する	1	3.1	1	2.9	0	0.0	1	1.1	7	5.8	6	4.7	16	3.4
	地域自治区	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	3	2.4	3	0.6
その他	0	0.0	0	0.0	1	1.7	0	0.0	1	0.8	0	0.0	2	0.4	
コミュニティ活動の中心主体 (第2番目)	自治会町内会	4	12.5	1	2.9	5	8.5	4	4.4	22	18.3	17	13.4	53	11.4
	老人クラブ・老人会	5	15.6	6	17.1	6	10.2	9	9.9	17	14.2	23	18.1	66	14.2
	婦人会・女性会	1	3.1	2	5.7	1	1.7	3	3.3	4	3.3	1	0.8	12	2.6
	消防団	1	3.1	2	5.7	3	5.1	9	9.9	8	6.7	7	5.5	30	6.5
	ボランティア団体	5	15.6	4	11.4	1	1.7	4	4.4	4	3.3	2	1.6	20	4.3
	NPO	2	6.3	3	8.6	0	0.0	3	3.3	4	3.3	2	1.6	14	3.0
	PTA	1	3.1	1	2.9	3	5.1	2	2.2	4	3.3	1	0.8	12	2.6
	地区社会福祉協議会	3	9.4	1	2.9	13	22.0	16	17.6	9	7.5	12	9.4	54	11.6
	協議会型住民自治組織	1	3.1	4	11.4	10	16.9	23	25.3	16	13.3	20	15.7	74	15.9
	地域運営組織	2	6.3	2	5.7	3	5.1	4	4.4	5	4.2	14	11.0	30	6.5
	協議会型住民自治組織と地域運営組織の両方の性格を有する	2	6.3	0	0.0	4	6.8	2	2.2	9	7.5	7	5.5	24	5.2
	地域自治区	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	0.8	1	0.2
その他	2	6.3	0	0.0	3	5.1	4	4.4	4	3.3	1	0.8	14	3.0	

自治会町内会に対してどのような分野での活躍を期待しているのだろうか？現状での活動分野と今後の活動期待分野に関する調査結果を把握し検討したい。

まず、現状で最も活動がなされている分野は、順に、1. 地域の祭事・イベント、2. 清掃美化・ゴミ・環境保全、3. 行政からの連絡事項の伝達、4. 住民相互の連絡である。また、今後、最も活動が期待される分野は、順に、1. 防災・危機管理、2. 地域福祉、3. 清掃美化・ゴミ・環境保全、4. 住民相互の連絡である。このように、現在活動がなされている分野と、今後期待される分野が変化していることが分かる。

期待が増加している分野は、1. 地域福祉、2. 防災・危機管理、3. 空き家空き地・景観緑化・エリアマネジメントなどであり、逆に減少している分野は、1. 地域の祭事・イベント、2. 行政からの連絡伝達事項、3. 住民相互の連絡、4. 清掃美化・ゴミ・環境保全などである。

減少している分野は、自治会町内会がこれまで力を入れてきた主要活動であり、地域交流や連絡伝達、身の回りの環境整備である。一方の、今後期待する分野は、福祉、防災、まちづくりであり、自治会町内会に期待する役割や機能が大きく変化していることを示している。

すなわち、自治体は交流・親睦や地域環境維持を中心とした、言わば「地域を維持するための組織」から、地域が抱える様々な問題に対して、「地域の課題解決や機能強化を図る組織」に転換することを期待しているといっていよう。

コミュニティの中心主体である自治会町内会に対して期待する役割がこのように変化すると、その結果、自治会町内会で必要とされる人材も変化していくことになる。従って、このような活動の変化に対応できる人材が確保できているかどうか、あるいは今後確保で

きるかの見通しが持てるが重要な課題となる。さらには、活動に即した組織体制に変更できる見通しがあるかどうかなども検討を要する課題である。

表3 市・区が自治会町内会に期待する分野（コミュニティ活動の中心主体は第一に自治会町内会と回答した自治体を母数とする）

自治会町内会に期待する分野	50%未満		50%～60%		60%～70%		70%～80%		80%以上		全自治体		
	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	
自治体数	23	100.0	30	100.0	50	100.0	84	100.0	88	100.0	375	100.0	
地域福祉	現状	6	26.1	6	20.0	4	8.0	6	7.1	6	6.8	53	14.2
	今後	15	65.2	18	60.0	25	50.0	35	41.7	48	54.5	186	49.6
空き家空地・景観緑化・エリマネ	現状	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	1.2	1	1.1	6	1.5
	今後	4	17.4	8	26.7	6	12.0	12	14.3	21	23.9	75	20.0
清掃美化・ゴミ・環境保全	現状	17	73.9	20	66.7	30	60.0	54	64.3	49	55.7	200	53.4
	今後	12	52.2	12	40.0	19	38.0	38	45.2	31	35.2	127	33.8
学校教育	現状	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	1.2	0	0.0	3	0.9
	今後	0	0.0	1	3.3	2	4.0	2	2.4	3	3.4	15	3.9
生涯教育	現状	0	0.0	0	0.0	1	2.0	1	1.2	1	1.1	20	5.4
	今後	0	0.0	2	6.7	1	2.0	4	4.8	3	3.4	17	4.5
地域公共交通	現状	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
	今後	0	0.0	1	3.3	2	4.0	4	4.8	3	3.4	19	5.0
防災・危機管理	現状	6	26.1	8	26.7	6	12.0	24	28.6	15	17.0	87	23.1
	今後	17	73.9	15	50.0	38	76.0	50	59.5	56	63.6	220	58.6
地域の祭事・イベント	現状	19	82.6	19	63.3	32	64.0	59	70.2	63	71.6	259	69.0
	今後	7	30.4	8	26.7	11	22.0	24	28.6	15	17.0	90	24.1
地域経済の維持・発展	現状	0	0.0	1	3.3	0	0.0	0	0.0	0	0.0	5	1.3
	今後	0	0.0	1	3.3	2	4.0	2	2.4	7	8.0	31	8.2
国際交流・協力	現状	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	0.2
	今後	0	0.0	2	6.7	0	0.0	2	2.4	2	2.3	6	1.5
集会施設の維持・運営	現状	4	17.4	9	30.0	10	20.0	17	20.2	30	34.1	89	23.7
	今後	3	13.0	4	13.3	2	4.0	10	11.9	10	11.4	41	11.0
住民相互の連絡	現状	6	26.1	15	50.0	30	60.0	40	47.6	47	53.4	166	44.2
	今後	6	26.1	7	23.3	17	34.0	29	34.5	25	28.4	101	26.9
行政からの連絡事項の伝達	現状	10	43.5	12	40.0	33	66.0	45	53.6	51	58.0	173	46.1
	今後	3	13.0	3	10.0	11	22.0	25	29.8	20	22.7	78	20.7
地域の諸団体支援	現状	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	1.2	1	1.1	17	4.5
	今後	0	0.0	2	6.7	3	6.0	3	3.6	4	4.5	20	5.4

次に、自治会町内会の加入率が低い自治体でも高い自治体でも、自治会町内会に期待する分野や期待の程度は同じだろうか？これらの期待を自治会町内会の加入率別にみることにする。その結果、加入率が低いからと言って全体的に期待が下がるということはなく、地域福祉や防災・危機管理分野など今後の期待が極めて大きい。

特に地域福祉分野は、加入率の低い市・区の方がむしろ期待する割合が高い傾向すらあることがわかる。福祉活動は、プライバシーに関わる活動が多く、さらに住民らによる活動は、相互扶助による助け合いがベースにある。加入率が低い自治会町内会は、概ね大都市圏の都市部と郊外部の市区町村に多いが、これらの地域は近所付き合いが希薄で相互扶助が成立していないこと、プライバシーの概念が高く個人情報を集めることが難しいなどの特徴がある。従って、これらのベースを有さない地域といえる。さらに単身世帯や転出入が多く、地域への関心が薄い住民が多いこと、共働きの増加により各世帯の時間的な余裕がないなどの特徴もある。そのような住民にとって福祉活動が荷の重い活動であることは間違いないだろう。そのような地域で地域福祉に関する活動を期待して、それは果たして可能なのかという疑問がわく。

また、防災・危機管理分野も市・区の期待が高く、自治会町内会に対して防災や災害時への対応を期待している。住民の防災への意識は高まっており、災害時の対応として地域で取り組むことの重要性を納得する住民が多いと考えられる。

とはいうものの、自治会町内会に対してこの役割を期待するのは別の問題がある。現在、自主防災組織は自治会町内会の中に位置付けられている地域が多い。この場合、自主防災組織への参加は自治会町内会への加入が前提となり、自治会町内会という任意組織に加入しているかどうかで、自主防災活動に住民が関われるかが決まってくることになる。例えば、加入率が50%未満の7割以上の

自治体が、防災に関わる活動を自治会町内会に期待しているが、自治会町内会に加入していない住民への対応をどのように考えているか大変気になるところである。

(4) コミュニティの担い手としての必要な人材や他団体との連携

コミュニティの担い手不足が指摘されるなか、自治体はどのような人材が特に必要と考えているのだろうか？また、人材の確保や育成を進めるうえで、どのような団体との連携が重要と考えているのだろうか？これらに関する調査結果を表4に示した。

各市・区ともに高いのは、「リーダーや運営を担う人材」であり、85%もの市・区が「とても必要」と回答している。また自治会町内会の加入率が低い市・区ほど高い傾向にあり、加入率50%未満の自治体では96.9%が「とても必要」と回答している。自治会町内会の加入率の高い市・区でもコミュニティのリーダーや運営を担う人材への必要性の認識は高く、コミュニティのキーマンと呼べるこれら人材確保はどの自治体でも重要な課題となっている。

次に「日常的な活動を担う人材」が必要とされており、この人材については、特に加入率の低い市・区で高い傾向がある。加入率50%未満の市・区では、90.6%が「とても必要」と回答しており、加入率80%以上の市・区が67.5%であるのに対し、切実さがある。加入率の低い市・区ではコミュニティ活動を活性化しようにも日常的な活動を進める人材が不足し、新たな活動に取り組むことが難しい状況にあるといえる。

一方で、「専門的な知識や経験を有する人材」は、3つのタイプのなかでは最も必要性が認識されておらず、「とても必要」が約4割、「やや必要」が5割強である。従って、「リーダーや運営を担う人材」や「日常的な活動を担う人材」ほどは必要性が認識されていない。恐らく、専門家をコミュニティ活動の担い手として、上手に取り込

表4 コミュニティでの必要な人材や他団体との連携

アンケート項目		50%未満		50%～60%		60%～70%		70%～80%		80%以上		全自治体		
		実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	
自治体数		32	100.0	35	100.0	59	100.0	99	100.0	120	100.0	464	100.0	
必要な人材	リーダーや運営を担う人材	とても必要	31	96.9	31	88.6	51	86.4	85	85.9	97	80.8	395	85.1
		やや必要	1	3.1	3	8.6	8	13.6	10	10.1	14	11.7	63	13.6
	日常的な活動を担う人材	とても必要	29	90.6	28	80.0	45	76.3	74	74.7	81	67.5	346	74.6
		やや必要	3	9.4	6	17.1	13	22.0	23	23.2	29	24.2	110	23.7
	専門的な知識や経験を有する人材	とても必要	13	40.6	19	54.3	22	37.3	39	39.4	45	37.5	185	39.9
		やや必要	17	53.1	14	40.0	32	54.2	53	53.5	60	50.0	250	53.9
人材確保・育成における他団体の連携状況	国・都道府県・他の行政機関	まちづくり	7	21.9	12	34.3	15	25.4	28	28.3	37	30.8	143	30.8
		防災	14	43.8	17	48.6	25	42.4	46	46.5	63	52.5	221	47.6
	市社会福祉協議会	まちづくり	11	34.4	5	14.3	10	16.9	10	10.1	15	12.5	65	14.0
		防災	14	43.8	15	42.9	19	32.2	23	23.2	28	23.3	130	28.0
	保育所・幼稚園・小中学校・高校	まちづくり	5	15.6	1	2.9	9	15.3	4	4.0	13	10.8	47	10.1
		防災	5	15.6	11	31.4	11	18.6	13	13.1	15	12.5	71	15.3
	大学など研究教育機関	まちづくり	6	18.8	11	31.4	24	40.7	23	23.2	34	28.3	136	29.3
		防災	0	0.0	10	28.6	18	30.5	12	12.1	14	11.7	68	14.7
	金融機関	まちづくり	0	0.0	2	5.7	0	0.0	4	4.0	8	6.7	20	4.3
		防災	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	1.0	0	0.0	1	0.2
	医療機関・介護事業者	まちづくり	1	3.1	0	0.0	1	1.7	1	1.0	1	0.8	4	0.9
		防災	4	12.5	6	17.1	8	13.6	10	10.1	11	9.2	50	10.8
	建設・不動産事業者	まちづくり	5	15.6	8	22.9	13	22.0	17	17.2	20	16.7	78	16.8
		防災	2	6.3	4	11.4	1	1.7	7	7.1	7	5.8	30	6.5
	商業者	まちづくり	2	6.3	7	20.0	6	10.2	16	16.2	21	17.5	70	15.1
		防災	0	0.0	2	5.7	5	8.5	3	3.0	7	5.8	24	5.2
	公共交通事業者	まちづくり	0	0.0	3	8.6	1	1.7	2	2.0	6	5.0	13	2.8
		防災	1	3.1	1	2.9	2	3.4	2	2.0	1	0.8	8	1.7
	文化活動団体	まちづくり	2	6.3	5	14.3	3	5.1	5	5.1	2	1.7	29	6.3
		防災	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	1.0	0	0.0	1	0.2
	体育スポーツ団体	まちづくり	2	6.3	1	2.9	2	3.4	4	4.0	3	2.5	26	5.6
		防災	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	1.0	0	0.0	2	0.4
	NPO・ボランティア	まちづくり	16	50.0	14	40.0	28	47.5	42	42.4	44	36.7	203	43.8
		防災	5	15.6	14	40.0	16	27.1	26	26.3	26	21.7	114	24.6
	その他の民間企業・団体	まちづくり	10	31.3	8	22.9	13	22.0	18	18.2	26	21.7	93	20.0
		防災	7	21.9	8	22.9	11	18.6	13	13.1	12	10.0	66	14.2
	その他	まちづくり	5	15.6	4	11.4	4	6.8	8	8.1	10	8.3	38	8.2
		防災	3	9.4	2	5.7	4	6.8	8	8.1	10	8.3	31	6.7
	合計	まちづくり	72	16.1	153	16.5	129	15.6	182	13.1	240.0	14.3	965	14.9
		防災	55	12.3	145	18.4	120	14.5	166	12.0	194.0	11.5	817	12.6

めていないものと推測する。併せて、専門家は複数地域の支援をすることが可能であり、その結果、「やや必要」という割合が高いのではと思われる。また、加入率による違いが小さいが、加入率の低い都市部では専門家も多く、住民の中に専門家がいて協力するケースもあり、かえって専門的な人材のほうが確保しやすい場合もある。

人材確保や育成などでの他団体との連携状況は、各分野による違いがあるが、ここではまちづくりと防災を取り上げた。まちづくり分野では、順に1. NPO やボランティア団体、2. 国や都道府県や他の市区町村、3. 大学などの専門機関、4. 他の民間企業・団体である。防災分野では、1. 国や都道府県や他の市区町村、2. 社会福祉協議会、3. NPO やボランティア団体、4. 保育園・幼稚園・小中学校・高校である。

まちづくり分野では、NPO・ボランティア団体との連携が最も活発という特徴がある。NPO の活動分野別の認証件数は、「保健、医療、福祉の増進」、「社会教育の推進」、「子供の健全育成」について「まちづくりの推進を図る活動」が22,281 法人（2019年9月現在、内閣府）と多く、また、これらのNPO はまちづくりという特性から、地域や行政との連携を活発に進めてきたためと思われる。大学や民間企業との連携も多く確認されており、多様な主体との連携が進んでいる分野といえる。

防災分野では、より地域に密着した団体と多く連携を図る傾向が見られる。他の行政機関や社会福祉協議会、NPO・ボランティア団体、保育所・幼稚園・学校関係、医療機関などの連携が重視されているが、現在のところ、まだあまり他団体との連携が進んでいない。

このように、各自治体は分野により工夫をしつつ、地域問題の解決に向けて多様な組織との連携を進めているといえる。自治会町内会の加入率の差による違いは一部認められるものの、恐らく加入率

よりも、①立地による違いと②行政の方針の差異が大きいと考えられる。連携に積極的な幼稚園・小中学校、大学、医療機関、民間企業、社会福祉法人等が市内や周辺エリアに立地しているかどうか、連携できる多くのNPOやボランティア団体があるかどうかという点と、自治体の政策方針として他団体との連携に積極的かどうかによると思われる。

3 コミュニティの多様性や変化と自治会町内会の乖離

(1) コミュニティの多様化と自治会町内会の位置づけの乖離

本研究会でもコミュニティが多様化しているという議論があったが、実際、地域によりコミュニティのつながり方や、集団や組織、活動の内容や進め方などが異なる部分が多々ある。一方、調査結果からわかることは、どの市区町村でも自治会町内会を圧倒的に重視しており、加入率が低い市区町村であっても、その認識は変わらないということである。

コミュニティ活動が多様化し、地域に多くの新しい団体ができ、例えば、1998年の特定非営利活動促進法に成立以降、NPOは飛躍的に増加した（認証法人数51,428、内閣府、2019年10月）。またボランティア活動も活発化し、例えば社会福祉関連のボランティア団体数や人数は飛躍的に増加しており、1988年から2017年の30年間で団体数4.4倍、ボランティア人数2.1倍（全国社会福祉協議会発表、2018年3月）に増加している。

このように、多様な地域団体やNPOが設立され、住民側にはコミュニティ活動に参加する選択肢が増加した。一方で自治会町内会は、地域を代表する地域団体という認識が、とりわけ加入率の低い地域の住民では薄れている。自治会町内会の役割や位置づけが相対

的に低下してくると、必ずしも自治会町内会に優先的に加入したいと思われないことになる。

自治会町内会は、全国を網羅する歴史のある組織であり、しかも地域代表機能や自治機能などを担うとされてきた組織である。たとえ機能不全を起こしていたとしても、自治体は簡単にはその位置づけを見直しにくい。住民側にとっては自治会町内会の相対的な重要性が低下しており、選択のバリエーションが生まれているにもかかわらず、行政側は認識を見直すことがむずかしい。その結果、住民意識と行政意識のずれが生じ、自治体の期待と地域実態と乖離することになる。

コミュニティの担い手が不足しているという行政側の認識は、特に加入率の低い地域では、行政が期待する自治会町内会の役割を果たすことができないためと考えられる。市民団体や市民活動は、活動目的や組織の形態、活動内容など多様化しており、今後もさらに多様化が進むと考える。そのような現状や自治会町内会に対する住民側の認識変化と、自治会町内会に期待し続ける、あるいは期待し続けざるを得ない行政との間にギャップがあるのではないかと思われる。

本研究会の調査では、自治会町内会とは別の自治組織（協議会型住民自治組織）や運営組織（地域運営組織）が一定の割合を占めている状況が把握できた。これらの組織が、自治会町内会組織に魅力を感じない住民の受け皿になっていくことや、さらに、多様化する住民組織のまとめ役としての機能が果たせれば、行政側もこれらの組織に期待できるようになるだろう。自治会町内会が機能不全を起こしているような地域では、このような自治組織や運営組織などの新たな組織のあり方も検討する必要があるだろう。

(2) 地域に期待する役割の変化と自治会町内会が果たせる役割の乖離

既に指摘したように、自治会町内会の役割は、「交流・親睦を図り、地域を維持するための組織」から、「地域の課題解決や機能強化を図る組織」へという変化が期待されている。

都市部では、地域内の身近なエリアの親睦を重視する住民は減少しており、子供を中心としたネットワークはあるものの、それ以外は活発とは言えない。元気な高齢者は行動範囲も広く、「老人会」に入ることを嫌う傾向もある。また、地域トラブルに巻き込まれたくないと考える住民は多く、近所の住民とはできれば深入りせずに表面的な付き合いにとどめたいと考える住民も多い。回覧板による情報伝達や連絡も、IT や SNS の高齢者への普及とともに今後は一層減少してくるだろう。

代わって期待されている福祉や防災やまちづくりであるが、自治会町内会は従来通りの活動を行うだけで手いっぱいであり、それ以外の活動を新たに積極的に取り組める状況にない場合が多い。自治会町内会がこのような活動を進めるためには、これらの活動に必要な人材を新たに確保する必要があるが、その余力がない場合も多い。また、これらの活動を担う専門分野別の NPO などの団体が、自治会町内会とは別に設立されている地域も多いが、これらの団体と自治会町内会が連携協力することによる活動強化を図れていないなどの問題も抱えている。

このように、期待が変化しているにもかかわらず、自治会町内会がその役割を直接的にも間接的にも担えておらず、また今後の見通しも不十分な状況にある。このような自治体の期待と自治会町内会が果たせる役割にギャップがあり、それを解消する道筋が不明確なことに問題がある。

4 新たな課題に対応する地域組織の検討

(1) 今後の重点分野や地域ニーズと自治会町内会の課題

今後、自治会町内会に期待する活動分野として、福祉活動や防災活動、まちづくり活動があげられている。これらの様々な活動をはたして自治会町内会で担えるのだろうか？またどのような点が問題となるのであろうか？ここでは、特に自治体から期待の大きい福祉と防災をとりあげる。

まずは福祉活動についてであるが、筆者は以前、自治会で高齢者の孤立死を含めて見守り活動を実施した団地について住民アンケート調査をした経験²がある。見守り活動に対する調査結果は、75歳以上は「安心感が高まった」という回答が多かったが、65歳未満では「恐怖感が高まった」という回答の方が「安心感が高まった」という回答よりもやや多かった。居住年数の短い住民も同様であり、10年未満の居住年数の住民で同様の傾向が確認された。

これは、団地内に孤立死が多いことに対する恐怖感と、地域で解決していかなければならない恐怖感が住民から指摘されていた。加えて見守り活動を行うことに対する恐怖感があり、活動によって万が一見つけた場合の恐怖感についても指摘されていた。このような活動を自治会で行うと自治会に入会したくないと考える居住者も存在した。

このように福祉活動に対して自治会町内会で関わる必要が生じると、それに関わりたくない若年層などで更に自治会町内会離れが進むことも考えられる。福祉活動への参加が何らかの形で強要されれば、自主性に基づく任意団体の活動という前提に反することにもなりかねない。福祉活動に関心の薄い住民も一定数いることから、福祉活動を自治会町内会が担うかどうかは慎重に検討する必要がある

2 参考文献1

だろう。そのうえで自治会町内会とは別組織にするなど、地域で取り組む体制を検討する必要がある。

防災活動についても、多くの自治体が今後の担い手として自治会町内会に期待している。総務省の調査（平成28年4月³）によれば自治会町内会単位で自主防災組織を結成している場合が多く、全国で約16万2千の自主防災組織のうち、94.5%が自治会町内会を単位の規準としている。

都市部の賃貸住宅の多いエリアでは、自治会町内会への住民の加入は少なく、集合住宅の多いエリアでは、管理組合だけで自治会のない地域もある。在留外国人が増加しているが、自治会町内会には関心がないものの防災活動には参加したいと考える外国人もいる。また、自治会町内会には加入したくないが、防災活動への参加や自主防災組織には加入したいという住民もいる。

このように、自治会町内会に加入をしていない住民への対応方法が問題であり、防災活動への参加や運営する機会が確保されていない場合は、どのように提供できるかを検討する必要がある。

防災意識や被災・危機管理意識が高まっている現在、都市部などのコミュニティ基盤の脆弱な地域では、コミュニティ形成のきっかけとすることも考えられる。

以前、横浜市都筑区で筆者の研究室で実施したアンケート調査では、自治会町内会に期待する方向性として、「防災・防犯活動などの安全確保に関わる活動に特化してもらいたい」という意見が最も多かった⁴。この考え方は、伝統的な自治会町内会の姿とは大きく異なるものである。すなわち、自治会町内会は包括的な地縁団体ではなく、テーマ型の機能集団という性格が期待されているということになる。このような期待をしている地域では、無理に親睦やそれ以

3 参考文献4

4 武蔵工業大学（現・東京都市大学）、布浦美紀「都筑区の自治会町内会活動」

外の様々な包括的な活動を進めようとするほど、地域住民のニーズと乖離することになる。

安全・安心は求めるものの、地域の親睦には関心がないという住民が多い地域では、防災などに特化した自治会町内会、または自主防災組織を中心としたコミュニティ基盤を検討する方が、地域住民のニーズにこたえることになるのではないか。無理に従来型の自治会町内会活動を求めるのではなく、思い切って地域ニーズに即した活動に絞って転換してみることも必要と思われる。防災活動を通じて、その結果として親睦を深めたいというニーズが生まれてくる可能性もあるわけで、ニーズが生じた後に、それに対応するといったステップを踏むほうが効果的と思われる。

自治体は、今後、様々な分野の活動を自治会町内会に期待しているが、多様な役割を担うためには、地域特性に応じた柔軟で多様なスタイルを許容しつつ、戦略的に進める必要があるだろう。まずは最も地域ニーズの高い分野を中心に進めていくことが重要と思われる、別組織の検討や自治会町内会の組織体制の変更なども含めた抜本的な見直しが必要と思われる。

(2) 地域課題の各分野に対応した連携ネットワーク化

地域が各分野の課題解決の担い手としての機能を高めるうえで注目されているのは、他組織との連携であり多様な組織とのネットワーク化であろう。

自治体が今後期待している福祉分野、防災分野、まちづくり分野で役割を発揮するためには、住民だけではなく、様々な団体との連携や専門家との連携が必要と考えられる。自治体から最も期待の大きい防災分野は、医療機関や介護団体、社会福祉協議会、地元企業や地域団体・NPO、さらに、企業や大学、専門家、他の市区町村などとの連携が必要な分野であろう。まちづくり分野も、空き家空地

問題や利活用、エリアマネジメントなどで、地元企業・地元団体・NPO、商業者や商店街、鉄道会社や不動産・住宅企業、IT企業、観光企業、農業者・農業団体、福祉団体、大学や専門家などとの連携が考えられる。

近年、行政と大学間、行政と企業間で連携協定を結んでいるケースが増加している。連携協定を締結して進める方法は、毎回、テーマごとに連携組織を検討するよりも効率的であり、また連携が可視化され、各組織内でより多様な部署や学科に対して呼びかけやすいなどのメリットがある。

本研究会の調査では、地域課題の対応について、今後は自治体との連携なしに「地域が基本」という意見が全体の2割に及んでおり、市区町村の姿勢として地域に任せたいという傾向が強い。地域において多様な組織との連携ネットワークを自治体が促進する理由は、課題解決機能をより強化するためというよりも、自治体が人的にも財政的にも余裕がないことが背景としてあるようにも思える。

連携協定を締結して有効に機能するためには、当然のことながら双方に対するメリットがあることが前提であり、地域連携による双方のメリットをどのように創出していくかについて積極的な模索が必要である。事業や活動内容、連携団体、各地域の特性、事業や活動のステップなどにより、果たすべき役割は異なるので、その役割を検討しつつ進めていくことが、継続性を確保するうえで必要である。

5 新たな担い手確保に向けて

地域福祉、地域防災、まちづくり、地域経済活性化などの各分野への、自治体の地域への期待を実現化するためにはどうするべきで

あろうか。これらの分野は、これまでの自治会町内会が担ってきた親睦や情報伝達、環境保全などの活動とは異なっており、新たなタイプの人材を確保することが求められる。そのためには、各地域で各分野に適した人材を確保することが重要になる。それぞれの分野に詳しい担い手を確保するための仕組みづくりやその担い手が活躍しやすい場づくりが重要となるだろう。

ここでは、課題解決力の向上や地域魅力づくりにむけて、趣味を徹底的に生かせる仕組みをつくること、コミュニティビジネスの積極的支援、エリアマネジメントのプロフェッショナルが活躍できる場をつくることの3つのタイプの場づくりを提案したい。

(1) 課題解決や魅力づくりに趣味や特技を生かした活躍の場づくり

住民は、それぞれ趣味や特技など好きなことや得意なことがある、個人やグループで活動を行っている。それらの活動は、その分野のグループのなかでは活発であっても、自分の居住地とは特に関係がなく、地域の課題解決や魅力づくりにつなげるという観点を持たない場合が多い。

一方で、地域課題の解決や地域の魅力づくりを進めるうえで、様々な趣味や特技は地域で活用できる一種の資源であり、これらをうまくつなげることにより課題解決や魅力づくりに結びつけることができる。住民本人も、自分の好きなことや得意なことで地域の役に立ち貢献できることで、満足感が高まり自己実現にもつながることも多い。

このように、各自の好きなことや得意なことで地域に貢献できる仕組みを作ることは重要と思われ、実際、住民にインタビュー調査をし、得意なこと好きなことで地域に貢献できることはあるかについて質問をすると様々な回答がだされてくる。筆者が調査を行った川崎市の集合住宅地では、①広報誌・ホームページの作成、②イベ

ントの企画、③渉外・交渉、④会計の知識、⑤ITに関する知識、⑥建築の知識、⑦住宅設備に関する知識、⑧樹木・緑の知識や管理、⑨花壇づくり・花の栽培、⑩ハンギングバスケットの作成、⑪各種スポーツの指導、⑫料理、⑬書籍の提供、⑭DIYによる家具づくりなどがあがった。

また千葉県郊外戸建て住宅団地で、地域内相互学習の場を設置した場合に、自分が教え⁵られるもの、または教えてもらいたいものについてアンケート調査を行った。教えられるものとして多い順に並べると①パソコン、②英会話、③楽器の演奏、④ゴルフ、同人数で⑤家庭菜園、⑤ガーデニング、⑤テニス、⑤ストレッチの4項目、⑨水泳、⑩ダンスなどが多い項目であった。

このように地域には、様々な特技や趣味を生かして、地域で活動をしてよいと考える潜在的なニーズがある。これまでは狭い範囲の人と人とのつながりのなかで実現してきたと思われるが、このような潜在的なニーズを顕在化するためには、活躍できる場を設置したり、積極的に広く呼び掛け周知することが必要に思われる。

高齢化社会で現役時代のノウハウや経験、人脈を地域課題解決に生かして協力したいという人材も少なからず存在する。また、上述のアンケートでは、例えばパソコンや楽器の演奏、ストレッチを教えられるのは40代が最も多く、地域貢献をしたい住民は高齢者ばかりではない。このような多様な年代の潜在的なニーズを地域に生かし、活躍できる場を創出することは重要である。併せて、活躍するための地域のルールやマナーづくりを合わせて行い、トラブルを防止しつつ参画を促進していくことが新たな人材を確保する上で求められる。

(2) コミュニティビジネスの体験と活躍できる場づくり

現在、コミュニティビジネスが少しずつ進展しているが、まだまだ地域で最も重視される担い手とはされていない。しかし、今後コミュニティの担い手を強化するためには、ビジネス化できるようにすること、専門家として収入を得られるようにすることが必要不可欠であろう。

北九州市から発展した「リノベーションスクール」は、ビジネス化できる人材育成を目指したプログラムであり、短期間ではあるが、プロジェクトの実現を目指して、レクチャーなどを受けながら企画とプレゼンテーションを行う。興味深いのは、実際にある空き家の不動産を対象に不動産オーナーが同席し、体験のみならず事業化し実現できる場が設定されていることである。スクール終了後に、不動産オーナーとともに事業化を進めることができ、実際に実現したプロジェクトもある。リノベーションを希望する不動産オーナー、地元の自治会町内会や商店街振興組合、さらに商工会議所、市区町村と連携を図ることにより、このような場が実現できている。

このような場づくりは、他の分野でも大いに参考になると思われる。多様な分野のコミュニティビジネススクールがありうるだろう。

現在取り組まれているこれらのコミュニティビジネスの特徴の1つとして、行政からの補助金に頼らず、自立できる経営のスキームをつくる姿勢を有することである。しかし、このような場合でも行政の果たす役割は大きいと思われる。自治会町内会や商店街組織などの地域団体とコミュニティビジネス団体と円滑な連携を進めるための支援、プロジェクトの地域特性に関する情報提供や行政情報の提供、多くの行政手続きが必要な場合の支援など、補助金以外にも数多くあげられる。また、短期間で撤退するコミュニティビジネスが多いことからプロジェクトの発展性・持続性を支え地域での定着

化を図るための工夫や資金以外の支援なども行政に期待される役割である。

(3) 地域のマネジメントの担い手とプロフェッショナルの活躍できる場づくり

現在、都心部や中心市街地、団地などでエリアマネジメントが急速に広がっている。これらの地域では、主として地元の有力企業や商業者、団地管理会社などの大手企業が中心となってマネジメント機能を担っている。今後はさらに、一般的な住宅地や商業地などでマネジメントの強化が必要になると考える。

既述のように、各地域では、課題解決や魅力づくりに向けて、福祉・防災・まちづくりなどの多様な分野で役割を果たし、そのためには、NPOや福祉団体、学校・幼稚園、多様な業種の企業、大学、医療機関等の多様な組織との連携を図りつつ進めることが期待されている。地域団体が各分野の課題解決型の活動を担うためには、地域における効果的なマネジメントを行なうことが極めて重要と考える。

自治会町内会では、これまで自治会長や三役などが経験則に基づいてマネジメントを担ってきた。経験則が有効であったのは、「交流や親睦を図ること」と「地域の維持管理」が主な役割であったためである。しかし、新たな活動にチャレンジしていくためには、新たな活動内容に適したマネジメントを実施することが重要なものというまでもない。多様な分野の活動を地域で進めるためには、地域のマネジメントとして、各分野の基礎的知識に加え、専門知識や科学的知見をベースにすることは必要である。また、科学的な分析や評価に基づいて効果的な進め方をする必要もある。連携を進めるためには、行政や企業、NPO、大学などの各組織に関する基本的な認識や情報も必要である。そのうえで、どのような体制や進め方を構築

するかについて幅広い知見や公共性の配慮と行動力が求められる。また、多様な住民に声をかけるにはインターネットや地域 SNS 等の活用も必要である。これらを地元のボランティアと経験則のみで担うのは困難といえる。

従って、各コミュニティで運営を担うプロフェッショナルを雇用できるような仕組みを創出することを考えないと、自治体が期待するような多様な役割を地域が果たすのは難しい。このような仕組みをつくることはまだこれからの課題であり、人材の養成、雇用のための人件費の確保、雇用のための体制づくりなど多くの課題が山積している。しかし、地域での課題解決を進めるためにはきわめて重要であり、是非、今後、このような仕組みが実現できるように抜本的な検討を進めていく必要がある。時代の変化に即し地域ニーズに対応し、機能不全を起こしている地域の体制を改善しつつ、コミュニティの新たな担い手づくりと各地域に適した組織づくり、及びマネジメントの仕組みが求められている。

参考文献

- 1) 室田昌子「集合住宅団地の高齢者の孤立化に対する住民連携型ネットワークと住民意識変化－横浜市勝田団地を対象として－」日本建築学会計画系論文集 vol.702, pp1769-1775, 2014年
- 2) 藤原誠・室田昌子・手嶋裕・高野修一「遠郊外住宅地の多世代間交流に向けた世代間意識の違いと交流可能性－季美の森住宅地を対象として－」日本都市計画学会学会報告集 No.14, pp346-351, 2016年
- 3) 斎尾直子・太田真央「地域課題解決に向けた大学と地域との連携実態と自治体の姿勢」農村計画学会誌 Vol. 35, No. 1, pp22-26, 2016年
- 4) 消防庁「自主防災組織の手引き－コミュニティと安心・安全なま

- ちづくり」2017年3月
- 5) 内閣府地方創生推進事務局「大学と地域との取組実態についてのアンケート調査結果」 2005年7月、2007年4月
 - 6) 馬場正尊 + OpenA「エリアリノベーション 変化の構造とローカライズ」学芸出版社、2016年
 - 7) 室田昌子「ドイツの地域再生戦略 コミュニティマネージメント」学芸出版社、2010年