

序章

# 地域コミュニティの大転換

法政大学法学部 教授 **名和田 是彦**

## 1 本研究会の問題意識

本研究会では、このところの地域コミュニティの大きな変容、これまでの延長上に考えたのでは、正確な認識も適切な政策的対処もできない「大転換」ととらえ、個性的なメンバーを迎え、熱心に議論し、様々な自治体への訪問調査も行ってきた。

都市自治体にとっても、地域コミュニティは行政の不可欠のパートナーであるが、その地域コミュニティに、「地域のつながりの希薄化」とか「地域力の低下」とかいった言葉で表現されるような、大きな機能低下が起きているといわれてきた。その構造と要因を解明し、抜本的な政策的対応を考えていくべき時期である。

座長を務めた名和田は、研究会での議論と調査に参加するのと並行して、別途、東京都町田市からの委託研究を受託して、ちょうど本研究会と同じ2024年度と2025年度にわたって地域コミュニティに関する総合的な研究を手掛けてきた。この序章と、名和田がもう一つ執筆を担当した第3章では、この町田市研究の成果をも参照しつつ、今日私たちの眼前に展開している「地域コミュニティの大転換」の諸相を描いてみる。

「大転換」といっても、「何が」「どのように」変わるのか・変わっているのか・変わったのか。

次節においてはまず「何が」という問いに答えるべく、日本の地域コミュニティが果たしてきた機能を確認する。そして、それ以降の節において、「どのように」という問いに向かおう。

## 2 日本における地域コミュニティの基本的機能

政策的な論議においてときおり「コミュニティの醸成」という言葉が語られることがある。「コミュニティ」というと、こうした、「醸

成」されるような、漠然たる雰囲気をまず考える人が多いのであろう。確かに地域コミュニティにはこうした機能があり、それをここでは「親睦」の機能と呼んでおこう。

しかし、日本の地域コミュニティは、単に親睦の場であるだけではなく、様々な機能を果たしている。地域の総意を形成する意思決定機能、地域の誰が必要とする（しかし行政は提供しない）公共サービス提供機能、さらに将来に向けて地域の望ましい姿を考える計画・企画機能が挙げられる。

### (1) 「親睦」的機能と「地域のつながりの希薄化」論

日本で地域コミュニティが果たしている機能の第1は、「親睦」の機能であり、地域の中で安心して住める雰囲気を醸成する機能である。具体的には、出合ったときに挨拶をすとか立ち話をするとかいった何気ない行為を通じて実現される。もう少し踏み込んだ関わりとしては、ちょっとした困りごとを抱えたときに、助け合ったり相談に乗り合ったりすることも、「親睦」の範囲内だといってよいだろう。お祭りなどのイベントもやや組織立った形でやはり親睦的雰囲気を醸成する行動だといえる。こうした当たり前のことを当たり前に行うことによって地域社会は安心して暮らせる雰囲気を持つようになるのである。「地域のつながりの希薄化」と言われる現象は、こうした行為が当たり前のようには行えなくなりつつあることを指すのであろう。

この「親睦」の機能は、特に日本に限定されるわけではなく、およそ世界中の国々の地域社会が基本的にもっている機能である。

### (2) 「意思決定・合意形成」の機能と「地域力」の低下

地域コミュニティの第2の機能は、地域の総意を形成し、これを対内的又は対外的に表明する機能である。この機能は、公式の地域

の集約的意思決定機関である地方自治体が担っているのであるが、今日の自治体は合併によりかなり大規模になっており、諸外国においても、都市内分権などの制度化を通じて、地域コミュニティのような狭域のレベルに、(場合によっては選挙制の)代表機関を置いて、地域ごとの実情に合った意思決定をするようにしている。日本では、こうした制度化は立ち遅れてきたが、そのかわり、いわば民間自治体とでもいうべき自治会・町内会が、その、住民の大多数を組織しているという力をバックに、地域の総意を行政等に表明する機能を担ってきた。今世紀においては、こうした機能を担う制度的な仕組みとして日本でも都市内分権が多くの自治体で取り込まれるようになってきているが、そこでも自治会・町内会は中心的な役割を果たしている。

そうすると、この機能は、自治会・町内会の弱体化(特に加入率の低下に示される)によって、大いに揺らいでいるといえる。

この機能の低下は、「地域のつながり」というよりは、より具体的な行動力に関係しているので、「地域力」の低下といったほうがよいだろう。

### (3) 公共サービス提供機能と地域力の低下

地域コミュニティの第3の機能は、公共サービスの提供機能である。1990年代以降、行政だけではなく、民間の様々な主体が公共サービス提供主体として注目されるようになり、「協働」という政策理念が大きくクローズアップされてきた。地域コミュニティもそうした民間主体の主要な一つとして大いに期待されている。ここが、ヨーロッパ型の高福祉高負担国家と大きく異なる点である。

この機能においても、自治会・町内会は大きな機能を果たしてきたが、上記のように自治会・町内会が弱体化すると、地域コミュニティの公共サービス提供機能も弱体化しているということになる

う。それを行政やその委託を受けた専門機関が、あるいは地域にある別な市民社会組織が、補完・代替していれば、特に問題は生じないが、実態はどうもそうではないようである。

#### (4) 計画・企画機能の新たな展開

地域コミュニティの第4の機能は、地域の合意形成や公共サービスの提供の前提として、そうした地域社会としての行動をやや長期的に企画・計画する機能である。こうした地域コミュニティごとの計画づくりは、今日全国的にかなり広がっている。例えば、横浜市の場合は、その「地域福祉保健計画」の「地区別計画」が、横浜市の256の地区（連合自治会・町内会ないし地区社会福祉協議会の地区）で策定されているのは、こうした地域社会の計画・企画機能の発現形態である。また、この10年ほどの間日本都市センターが注視して何度かの研究会で調査研究してきた都市内分権制度の展開においても、各地区の住民組織（日本都市センターはこれを「協議会型住民自治組織」と呼んだ）にコミュニティ計画を策定し、これに基づいて活動を展開するように求めているところが増えている。

以上の四つの機能を果たすことを、本章では地域社会を「運営する」と表現することにしよう。

### 3 地域的まとまりの重層構造の日本的形態

以上に整理したような機能、特に第1の「親睦」を除いた、第2から第4までの組織立った機能は、おそらく近代地方自治制度の当初の想定では、最も身近な地方自治体である市町村が担うべきものだったのだろう。しかし、特に日本では、身近なレベルでのこうした機能は、地方自治体ではなく、自治会・町内会のほか様々な民間の地域組織や活動団体が担ってきた。これは、何度かにわたって行

われた大規模な市町村合併において、身近な地域社会（地域コミュニティ）を制度的な枠の外に置いてきたという日本特有の歴史の結果である。

すなわち、まず近代の地方自治制度の最初の完成形となった市制・町村制の施行にあたって、江戸時代以来の地域的まとまりである村は、町村にはなれず、それがいくつか束ねられて（合併されて）町村となった。いわゆる明治の大合併である。このとき、独自に運営される必要があるにもかかわらず、法制度的な位置づけを得られなかった地域社会（江戸時代の村）は、民間地域組織を形成して対応した。これが今日の単位自治会・町内会の起源であると考えられる。

明治の大合併によって形成された「明治の村」は、今度は、1955年前後に行なわれた全国的な合併運動である「昭和の大合併」によって、法制度の外に置かれることになった。それに対応して、地域社会の側は、旧町村の領域を運営するために連合自治会・町内会を組織して対応した。

このように、身近な地域的なまとまりが二つの層にわたって法制度の外に置かれ、民間地域組織が運営するという特有な構造ができた。

「明治の村」はおおむね小学校を一つ持っていた（つまり小学校校区であった）ので、連合自治会・町内会の区域は小学校区と一致していることが多い。しかも、高度成長期後、各自治体は、このエリアを目途にコミュニティセンター等の身近な集会施設を整備したので、連合自治会・町内会＝小学校区＝集会施設のエリアは、1970年代以降展開されるコミュニティ政策の基本エリアとなった。

本研究会でも、コミュニティの適正規模に関する議論が出たことがあったが、コミュニティ政策の定番としては、上記のような事情から、連合自治会・町内会のエリアが政策上の「コミュニティ」エ

リアとされることが多いといえるだろう。

## 4 大転換—地域コミュニティの構造変化の帰結—

さて次に、地域コミュニティは「どのように」変容しているのか、を考えよう。

### (1) 地域のつながりの希薄化

地域コミュニティが果たしてきた第1の機能である「親睦」についていえば、近年地域のつながりが希薄化してきたと、よく言われ、多くの都市自治体の政策文書でもほとんど決まり文句のように書かれている。

しかし、第3章で述べるように、基盤的な親睦的雰囲気はそれほど失われていないのではないかと考えられる。ただ、そうした基盤が、具体的な行動となって表れる「地域力」はやはり低下しているようである。

「親睦」は、事柄の性格上、直接には修復したり再生したりする政策は難しい。おそらく、「地域力」を発展させる政策を通じて、様々な取組みが地域で行われ、それを通じて各地域で親睦的關係が高まるということであろう。

### (2) 自治会・町内会の加入率低下はどこへ行く？

それでは、その地域力の重要な柱をなしてきた自治会・町内会の様子はどうかであろうか。その加入率の経年変化のグラフを描くと、ほとんどの都市自治体で右肩下がり形状になる。それを外挿すれば、いずれ自治会・町内会は消滅するという予想も可能であろう。実際、自治会・町内会の解散の事例もこのところ増えているようだ。また、連合自治会・町内会にしても、区域内に連合に加入しない単

位自治会・町内会（時折「未連」などといわれる）が増えているようだ。

自治会・町内会は、各地域コミュニティがその地域力を構成し具現化するための一ソリューションであるが、そういう形ではもはや地域力を発揮するという選択を日本に住む人々はしなくなってきたのだろうか。

しかし他方、いくつかのデータからは、今後自治会・町内会の加入率低下が下げ止まり、いわば低位安定するのではないかとの予測もできそうなのである（第3章でやや立ち入って述べる）。

問題はその先である。現在、自治会・町内会の加入率は、多くの都市自治体で、もはや5割を切りそうなところまで低下している。この5割という数字は、行政にとっては大きな心理的節目だろう。もはや自治会・町内会が当該地域を代表している（過半数を組織している）とは言えなくなるからである。

それでも、2割にせよ、3割にせよ、4割にせよ、それだけの多数の人々で構成される地域組織はほかにはない。依然として政策上顧慮し活用すべき強力な組織である。ただ、今までのように、地域の代表とみなすスタンスで様々な優遇をしたり逆に負担をかけたことは、見直す必要がある。自治会・町内会加入率低位安定時代のコミュニティ政策の大きな論点である。

### (3) 自治会・町内会と協議会型住民自治組織の新たなあり方

日本都市センターでは、この20年以上にわたって、都市内分権（00年代には「近隣自治」という言い方をしていた）によるコミュニティ政策に特段の注意を払って研究を重ねてきた。

こうした研究を行ってきた時期を通じて、日本でも、諸外国と同様に、都市内分権を制度的に導入する都市自治体は増えてきた。しかし、そのあり方は、諸外国とかなり違っており、都市内分権制度

における各地区の住民組織（これを日本都市センターでは「協議会型住民自治組織」と呼んできた）は、単に当該地区の合意を形成して行政などに提言する（上記の地域コミュニティの第2の機能）だけではなく、とりわけ当該地区で必要とされる課題解決活動を実際に行うこと（上記の第3の機能）が強く求められてきた。これと関連して、協議会組織の構成員は、諸外国でよく見られるように選挙によるのではなく、自治会・町内会などの地域組織からの代表者をもって組織するという特有のやり方をしてきた。それによって、地域代表性も確保できるし、実際の地域課題解決活動の担い手（マンパワー）も確保できるからである。ところが、自治会・町内会の加入率が低下すると、こうしたやり方も再考を迫られるのではないか。

もともと、日本の都市内分権は自治会・町内会と相互的な補完関係にある仕組みである。自治会・町内会は、民間組織であるから、会員になってもらわないと地域づくりの当事者になれない。都市内分権制度は、自治体がつけている公的な制度であるから、「会員」という概念を経ずに直接に全員が地域づくりの当事者である。そうした舞台の上で、自治会・町内会はその組織力を発揮して、当該地域で課題解決活動を行う中心となり、地域住民に自治会・町内会の重要性をアピールでき、加入拡大につなげられる。しかし、実際のところ、都市内分権という制度の力を借りてもなお、自治会・町内会の弱体化は止まっていない。

こうした問題を、これまでの日本都市センターの研究でも意識はしてきたが、「大転換」のもとでより踏み込んで考える必要が出てきていると思われる。

#### (4) 協議会型住民自治組織のバージョンアップ

日本における都市内分権の政策的実践が十分な効果を上げていないとするとその原因はどこにあるのか。

日本都市センターが全国市長会と共同で研究した、2018年度から2019年度にかけての「地域社会を運営するための人材確保と人づくりのあり方に関する研究会」では、自治会・町内会の活動が、したがってまた協議会型住民自治組織の活動が、十分住民のニーズに合っていない面があるということと、必要とされる活動の専門性が高まり、専門人材の確保が必要であることを指摘した（報告書は、日本都市センター（2020）『コミュニティの人材確保と育成』）。名和田も、これに学びながら、内外の都市内分権制度のあり方を分析して、日本の協議会型住民自治組織が、用意された資金だけを用いてボランティアで地域課題の解決を図ろうとしているところに、大きな特徴と限界があると見た。

おそらく、「大転換」のもとでは、自治会・町内会と協議会型住民自治組織を、様々な行政機関や専門機関が専門的な側面について支援していくスタイルや、しっかりした有償・有給の事務局体制を持つことが、必要なであろう。現在、様々な行政分野で「コーディネーター」と称する職種が増えているのは、こうした事情を背景としているのではないだろうか。

「大転換」とそれに対応する政策体系については、名和田なりの考察をさらに第3章で展開しているが、名和田の限られた知見と能力の限界を超えて、様々な斬新な視点から「大転換」時代の地域コミュニティの姿を政策論的に論じている以下の諸章をまずはお読みいただきたい。