

第3章

自治会加入率低位安定時代における コミュニティ政策のあり方

法政大学法学部 教授 名和田 是彦

日本のコミュニティ政策において、自治会・町内会¹はまさに中心的な役割を果たしてきた。と同時に、自治会・町内会の力のバロメーターといってよい加入率は、この数十年の間ほとんどの都市自治体でほぼ一貫して低下を続けてきた。それに対して、地域コミュニティ自身も何とかしようとしてきたし、また自治体行政も力を入れて支援をしてきたが、それにもかかわらずそれが加入率の上で功を奏した事例はほとんど聞かれないのである。

本章では、これからの地域コミュニティを考える上で逸することのできないテーマとして、自治会・町内会を正面から取り上げ、その基本構造、歴史的推移、今後の展望を考えてみよう。

結論から言えば、自治会・町内会は今後加入率低位安定時代を迎え、地域社会の中で依然として最大の組織ではあるが、住民の過半数を組織しているとはいえないことから、行政としてもこれまでと同様の扱いをすることができなくなり、コミュニティ政策の再構築を迫られるであろう。いや実はそうした再構築は既に始まっているともいえる。本章は、こうした地域社会の「大転換」時代にあって、コミュニティ政策の再構築のためのいくつかの論点を検討してみるものである。

根拠となるデータ・資料等としては、本研究会で議論を通じて学んだことや、訪問調査で集めた資料のほか、これまでの研究の取組みの中で筆者の名和田が得ている知見、とりわけ、この2年間で東

¹ 地方自治法では「地縁による団体」と呼ばれている、日本独自とされる地縁組織は、地域によって様々な名称があり、各自治体において、様々に総称されている。「自治会・町内会」という場合もあれば、「町内会・自治会」、「町会・自治会」など、さらには、自治体全体で「自治会」と名称を統一している場合もある。しかし、これらの名称の多様性にもかかわらず、日本社会学の研究によれば、これらの組織は同一の組織原理を持っており、その意味で同種のものである。本稿では、「自治会・町内会」という言い方を基本としつつ、簡便に単に「自治会」というときもある。

京都町田市から受託していた研究²を通じて得たデータをも用いる。

1 自治会・町内会の意義と機能

自治会・町内会については、社会学の分野を中心に長年の研究蓄積があり、汗牛充棟もたただならざる文献があるが、地方自治制度と結び付けた研究は少なく、日高昭夫の研究（特に、日高（2018））が光芒を放っている。

ここでは、本章の目的の範囲内で、私見を述べさせていただくこととしたい。

近代地方自治制度が成立するときに、市町村、とりわけ町村とされるのは、一般的には、それまでの（つまり中近世以来の）町村、つまり最も狭域で身近な生活圏であった。つまり町村と地域コミュニティとは一致していた。その時代以来合併をほぼしていないといわれるフランス農村部には、現在でもきわめて小規模な自治体（コミューン）が数多くあることはよく知られている。おそらく、近代社会（主権国家と市場経済が秩序の基本となる新しい社会）に移行するにあたって、身近な地域社会を秩序づけるための基本的な制度的枠組みとして地方自治体ないし市町村という法的な地位が開発され付与されたのであろう。

しかし、この、「町村＝地域コミュニティ」という等式は、その後市町村合併が行われると、成り立たなくなる。しかし、地域コミュニティという最も身近な地域的まとまりは依然として必要だったの

² 町田市の受託研究は、「町田市における地域コミュニティの未来に関する共同研究」という研究課題名で、名和田が勤務している法政大学が資金を受け入れ、法政大学の受託研究の中の「共同研究」というカテゴリーのものとして、町田市役所も研究に参加したものである。その中間報告書（町田市・法政大学（2025））及び最終報告書（町田市・法政大学（2026））は既に町田市のホームページで公表されているので、必要に応じてご参照いただきたい。

で、合併後もそれまでの町村だった地域社会には何らかの自治制度的な位置づけが与えられた。都市内分権は最も普通の対応であつたろう。しかし、農村部においては、もっと通常の地方自治体に近い形の位置づけを与える仕組みもある（例えば、イングランド、ウェールズの「パリッシュ協議会」の仕組み）³。

ところが、日本では、何度も全国的な規模で大きな合併運動を経てきたにもかかわらず、合併によって地域コミュニティを運営する制度的な地位を失うこととなる旧市町村にはほとんど何らの制度的手当ても行われてこなかった。それは、旧合併市町村の地域社会にとっては不都合なことであつた。

その不都合に対して、人々はなんと民間の力だけで対応したのである。これが、自治会・町内会の起源だと筆者は考えている。

地方自治制度が自治体に与えている地位や権限には様々なものがあり、それによって自治体は地域を運営し秩序づけることができているのであるが、その中でも、民間の力では到底実現できそうもないのは、条例制定権（一定の地理的領域内にルールを制定する力）と課税権（財政を構成して当該地域社会が必要とする公共サービスを提供する態勢を整備する力）である。

ところが、この二つの権能も、地域住民全員を会員とする団体をつくれれば、疑似的に実現できるのである。これが、自治会・町内会というものである。

想定される管轄区域内の全住民を会員にするというのは途方もないことのようにも思われるが、現に日本に住む住民たちはそれをやってのけたのである。

³ こうした仕組みについて、「基礎自治体」という概念から検討した研究として、日本都市センター（2005）がある。名和田も、その第2部第3章を担当した。もちろん、日本都市センターは、都市部の都市内分権についても、2000年あたりから多くの研究を出しているが、都市内分権については、まさに本章で直接の対象として論じているので、それに関連して文献を挙示することにする。

当該領域内の住民が全員会員であるならば、会の議決や規約はそのまま地域のルールとなるので、条例制定権の疑似的代替物となる。そもそも、英語やドイツ語の「条例」という言葉（英語は *by-law*、ドイツ語は *Satzung*）は、団体の会則という意味でもある。また、全員が会員なら、会費を徴収して公共サービス（当該地域内の住民のすべてが共通的に必要としているが、市場メカニズムによっては供給されないサービス）を提供しても、フリーライド（タダ乗り）は生じない。

かくして、自治会・町内会は、地域住民全員を会員とする民間組織をつくるという奇策によって、地方公共団体の機能を身近な地域において代替する機能を実現したのである。

しかしこの民間的ソリューションは、当該地域に住んでいる人の中で会員でない人が出てくると、十全には機能しなくなる。会員でない者は会の定めたルールを守る義務がなく、また自治会・町内会が提供しているサービスの多くはいわゆる排除性のない（タダ乗り可能な）サービスであるから、会員でない者も会費を負担せずに享受できる。

2 自治会・町内会の加入率の低下とその要因

あまり昔のデータは持ち合わせないが、ここ数十年の様子を見れば、ほとんどの都市自治体で、加入率は100%ではないどころか、年々おおむね1%ずつというスピードで一貫して低下し続けている。自治会・町内会の加入率には、自治体によりまた地域によって、大きな違いがあるが、このところ年々1%程度ずつ低下しているという状況はおおむね共通している。

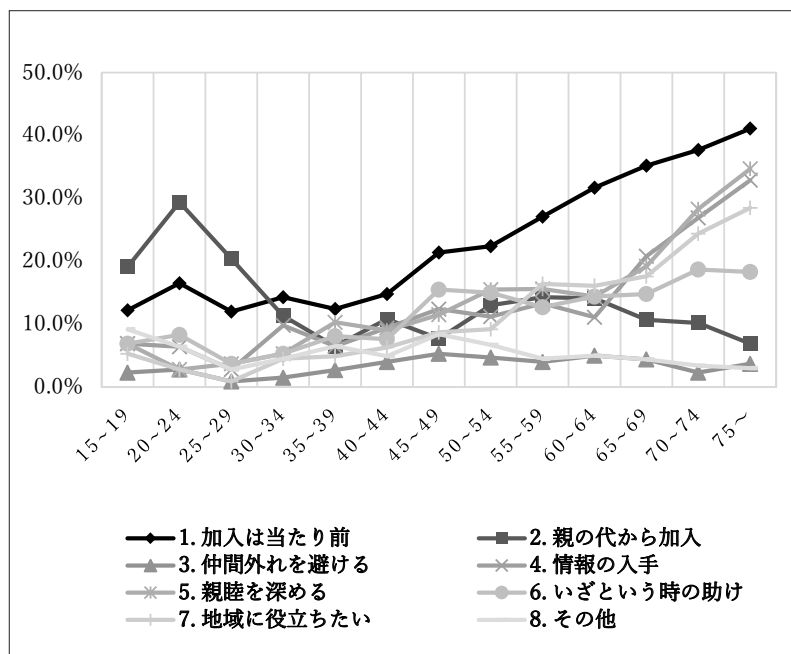
加入率の数値そのものも自治体ごと、地域ごとの差がある。地域ごとの差も大きいので、それらをならした自治体全体の数値が、何

によって規定され、自治体相互でなぜ異なるのか、は難しい問題だが、自治体行政サービスの充実度は大きな要因だと筆者は考えている。詳しくは、名和田（2021）をご覧ください。ここで問題にすべきは、自治体ごとの違いにもかかわらず、加入率低下のスピードにはかなり共通性があるということである。これは、全国的に共通の要因が作用した結果であることを示唆しているのではないだろうか。

ではその全国共通の要因とはどのようなものだろうか。これも、なかなか難しいが、筆者は一応以下の三つに整理している。

第1は、「自治会に入るのは当たり前」という文化が、特に若い世代の間で共有されなくなっていることである。社会学者は「自動加入」という秀逸な特徴づけをした。自治会・町内会は地域住民全員を会員として組織するという途方もない偉業を成し遂げることによって地方公共団体を代替する機能を実現したのであるが、一旦全員を会員にしてしまえば、自治会・町内会が果たしている機能は生活に必要なものであるという了解のもとに、既存地域への転入者や新規開発地の住民たちも、比較的容易に入会し又は新規の自治会・町内会を結成する合意が形成される。ところが、こうした「自動加入文化」は若い世代ではかなり失われている。よく、入会の勧誘に行ったら、「どんなメリットがあるのか」と聞かれたとか、そもそも「自治会って何ですか」と自治会のあることさえ知らない人もいたりとかいった話を聞く。町田市の上記共同研究において2024年に行った市民アンケートの結果を参照してみよう。下のグラフは、上記共同研究で2024年度において行った市民アンケート調査の結果の一部で、自治会加入世帯に暮らしている人に対して、加入している理由を尋ねた設問への回答を、年齢層別に集計したものである。

図 3-1 町田市での自治会への加入理由



出典：町田市・法政大学（2026）

20歳代までは親元で暮らしている人が多いと思われる（実際、このアンケートへの回答者では10代及び20代の9割が親と同居していた）、加入者の加入理由は、自分の親が加入したからということで、選択肢2の回答率が高くなっていると思われるが、それを除くと、加入者の加入理由のトップはやはり「加入は当たり前」という自動加入文化によるものであった。そして、グラフの形状を見れば明らかに、自動加入文化は、年齢が若くなるにつれて廃れている。自治会・町内会はもはや自動加入文化をあてにすることはできず、ニーズに合った活動（メリットが感じられる活動）を組み立てた上で、加入の勧誘を丁寧に行う必要があるわけで、簡便なやり方（昔は、転居してきた人に班長が訪問していきなり会費を請求する、と

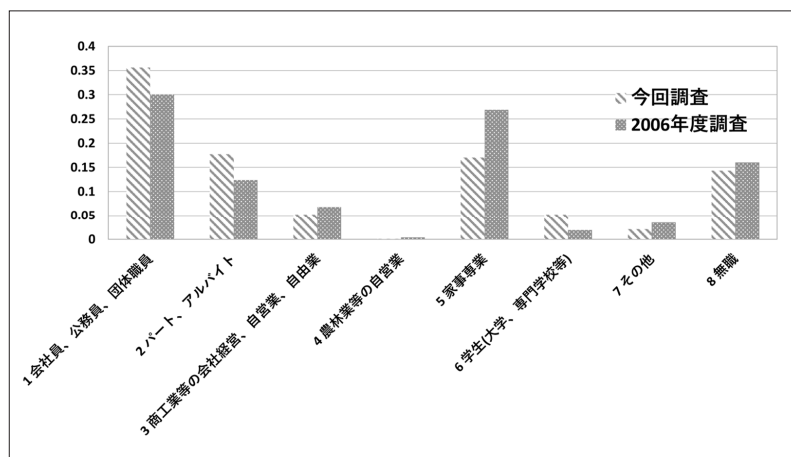
いったやり方がしばしば見られたという)で高加入率を維持できる時代は過ぎ去っている。

加入率低下の第2の要因は、世帯規模の縮小である。今日においてはどの年齢層においても単身者は多いが、特に単身高齢者の未加入又は退会が多いことが近年話題になっている。

自治会・町内会の会員は、個人ではなく世帯である。世帯を会員にすることによって、全員加入をやりやすくしていたのであろう。また世帯を会員としておけば、様々な活動において世帯から一人誰か出してほしいと要請することにより、比較的容易に活動の担い手を確保できた。こうした組織原理は、現在のように、単身世帯と夫婦のみ世帯だけで総世帯の半数を超えていることの多い状態では、小規模世帯の人に無理を強いることになりやすい。世帯会員制は、自治会・町内会の基本的組織原理であり、またかつては強みでもあったろうが、今や実態に合わないようになっている。

第3は、活動を担うことのできる社会層の縮小である。自治会・町内会の活動を実際に担ってきたのは、よく「24時間市民」といわれる、終日地元にいる人々、すなわち(1)地元で事業をしている自営業者、(2)家事専業者(ほとんどの場合、主婦)及び(3)リタイアした高齢者である。この三つとも縮小していることは想像に難くないが、実際のデータを見てみよう。町田市では、上記共同研究の約20年前(2006年度)にも、地方自治研究機構と共同して同様の調査研究を行っており、その報告書も残っている。それと比較するのが下の図である。

図 3-2 回答者の職業



出典：町田市・法政大学（2025）、p.22

これを見ると、自営業者（選択肢の2と3）が減り、また選択肢5の「家事専業」が減り、さらに驚いたことに選択肢8の「無職」も減っている。この「無職」の人たちの4分の3は高齢者なのだが、これだけ高齢化が進展しても、なお無職の人は減っている。働いて所得を増やしたい（増やす必要のある）高齢者が多いのであろう。

活動の担い手がこんなに減っては、活動の展開は難しくなりがちで、どうしても地域における自治会・町内会の存在感は低下してしまう。結果として、自治会・町内会の加入をためらう人が増えていく。

以上の三つの加入率低下要因は、地域社会の力ではどうしてもなく、また個人個人の自覚の問題でもない。しかも、この三つは、自治会・町内会の組織原理の根幹に関わっている。第1の自動加入文化の希薄化は、簡便な仕方での加入者を獲得できる基盤が失われたことを意味し、第2の世帯規模の縮小は、世帯会員制という組織の基本原理を直撃しており、第3の担い手の縮小は、自治会・町内会が課税権がなく乏しい会費で財政を成立させていることから活動は基

本的にボランティアであるという組織原理を採用してきたが、これではもはややっていけないことを示している。

かくして、自治会・町内会の加入率のグラフを描くと、ほぼどの都市自治体でも右肩下がりとなり、近い将来解散が続出するようになって、消滅する、という事態が予想されそうである。

しかし、本当にそうだろうか？

3 自治会加入率低位安定時代とその政策的帰結

(1) 自治会加入率低位安定時代の到来

確かに、自治会・町内会が解散して、空白になる地域が少しずつ増えている。また、これに関連して、自治体内の一定の「地区」内の自治会・町内会が集まって地区連合自治会・町内会を形成していることが多くの自治体で見られるが、この地区連合に加入しない単位自治会・町内会（よく「未連」と称される）が増えている。

しかし、単純にこのまま自治会・町内会が消滅するとも言い切れない。先の、自動加入文化に関する年齢層別のグラフ（図 3-1）を再度見られたい。20 歳代までは、アンケートの別な設問からほぼ 9 割が親と同居していることが分かっており、したがって「親の代から加入」（選択肢 2）という回答が多く、この設問は複数回答可であったとはいえ、相対的に「加入は当たり前」（選択肢 1）は少なくなると想像すると、親元を離れて直接に加入するかどうかを問われる 30 歳代以降の年齢層を見ると十数パーセントの人⁴がまだ自動加入文化を保持している。そのほか、近所の人との親睦とかいざという時の助けとかいった効用を認めて加入している人も一定の割合でお

⁴ ここで指摘している割合は、もちろん、自治会に加入している人（町田市アンケートでは 6 割）に尋ねた設問であるから、15%であれば、回答者全体の 9%ということになる。

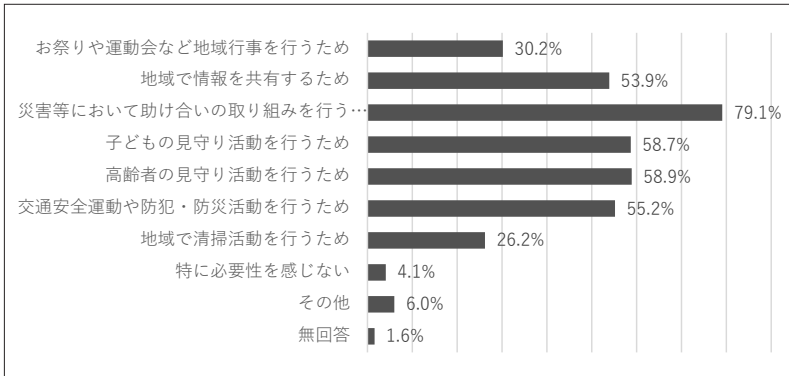
り、自動加入文化の人も含めて、自治会・町内会に一定の効用を認めて、それを必要としている人は、若い年齢層や現役世代にも一定割合いるのである。

今後、地域住民、とりわけ自治会・町内会自身が、地域で必要とされるニーズに合った活動を推進していけば、加入率の低下はどこかで止まり、低位安定する時代が来ると予想されるのではなかろうか⁵。

現在の自治会・町内会の平均的な活動内容は、地域の人々のニーズに十分合致しているわけではない。2018年に行った日本都市センターのアンケート調査では、自治会・町内会の活動と、これを支援している行政側の期待との間にはギャップがある（日本都市センター 2020：258）。これは行政目線というバイアスがあるかもしれないが、名古屋市民経済局地域振興課が2015年に公表した『地域コミュニティ活性化に関する調査報告書』の中で報告している市民アンケートの結果によると、「あなたは、町内会・自治会について、どの観点から必要性を感じますか」との設問（複数回答あり）の回答の集計結果は以下のとおりであった。

⁵ 現に、加入率低下の先進地域ともいえる東京都内では、加入率が低位で安定している自治体が散見される。新宿区は、4割程度で安定的に推移しているが、2025年4月に「新宿区未来につなぐ町会・自治会ささえあい条例」を施行し、3か年計画の「町会・自治会活性化推進プラン」を策定しており、低位安定時代の政策展開が進んでいると評することができる。また、三鷹市も、3割程度で安定的に推移しているが、10年以上にわたって「がんばる地域応援プロジェクト」という町会・自治会向けの提案事業を行って、地道に支援を続けている。

図 3-3 自治会の必要性を感じる活動



出典：名古屋市（2015）、p.2

見られるように、これまで自治会・町内会が得意としてきたお祭りや情報提供活動、地域清掃活動よりも、高齢者や子どもの見守りなどの地域福祉活動、それに防犯や防災の活動のほうが回答数が多いのである。

これは、これまでの自治会・町内会の活動が意味がないなどといっているわけではなく、より切実な課題があって、自治会・町内会の活動の手が及ぶことが期待されている分野がほかにもあるということである。

こうした期待に応える努力をすれば、今後自治会加入率は低位ではあっても安定し、地域をよくしようという気持ちのある人たちが集う組織となっていくのではないかと。

(2) 大転換とその帰結

しかしこれは、大きな質的变化である。自治会・町内会はもはや地方公共団体の機能を代替する存在ではなくなり、地域を住みよくするために志のある人たちが集う組織となるのである。

特に行政にとっては、心理的な節目として重要なのは、自治会・

町内会が住民の過半数を組織しているかどうかであろう。

自治会・町内会の会員は、個人ではなく世帯であるから、「加入率」といわれる数値は、加入世帯数を総世帯数で割って求められる。自治会・町内会の加入世帯のもとで暮らしている人たちの総人口に占める割合は、自治会の人口カバー率であり、「加入者率」とでもいうべきであろう。では、両者の関係はどうなのか。

世帯規模が小さいと加入率は低いと先に指摘した。加入者率のほうが加入率よりも数値が大きいと考えられる。町田市でのアンケートでは、2006年度も2024年度も、個人に対して、あなたの世帯は自治会に入っているか、と尋ねている。その結果は、町田市の加入率が6割だった2006年度調査では8割であり、4割ちよつとだった2024年度では6割であった。加入者率のほうがおおむね20ポイントほど大きい。それでもその差は、この20年間でやや縮小している。これから推測すると、加入率が3割程度だと、加入者率は5割を切るといえそうである。

それでも、それぞれの地域で3割もの世帯が加入している組織がほかにあるだろうか？

やはり、自治会・町内会は地域で最大の団体であり続けるのである。そして、自治会・町内会は、一定の地理的領域を対象に活動するという性格を維持し、その地域を住みよくするために活動する意向を持つのである。こういう団体を、政策上活用しない手はない。しかし、もはや自治会・町内会は、地域全体を代表しているとはいえ、地方公共団体を代替する機能は喪失している。その帰結として、コミュニティ政策の体系はどのようになるのだろうか。

こうした「大転換」は、おそらく政策担当者の間でも、また地域社会の側でも、長年うすうす感じられ、それに基づいて政策的な調整が行われてきたと思われる。それらを整理し、また今後起こるであろう政策変化を予想するのは、なかなか難しいが、「思い当たる

ふし」を述べてみよう。

(3) 自治会・町内会の政策的位置づけの見直し

ア 自治会・町内会の「負担軽減」策

まずここ数年よく聞かれるようになったのは、自治会・町内会の「負担軽減」策である。自治会・町内会には行政からたくさんの「お願い」をしており、自治会側も担い手が細っている中ご負担が多すぎるからそれを軽減しようというのである。

しかし、自治会・町内会は生活上の必要に応えるための組織であるから、文字通り負担を軽減してしまうと、自治会・町内会の地域での存在感はますます薄れ、ますます弱体化に拍車がかかってしまうのではないか。「行政からのお願い」という形をとっている（それを捉えて、自治会・町内会を行政の「下請け」と評する向きもある）が、その仕事はいずれにせよ誰もやりたがらないが誰かがやらなければならない仕事である。そうした仕事は、市場によっても供給されず、通常は「政府」の役割とされる。それを日本では、一旦行政が引き受けたふりをしながら、実際には自治会・町内会に「お願い」して執行してもらっている。自治会・町内会はその仕事は地域での生活に必要なだから引き受ける。そうした生活上の必要に応えることこそ、自治会・町内会の存在意義であった。まさに、自治会・町内会の地方公共団体（地方政府）代替機能である。それを「負担」と見て「軽減」してしまえば、自治会・町内会の存在意義が損なわれ、更に弱体化が進行するのではないか？

具体的によく行われてきたのは、ごみ収集を戸別収集にし、ごみステーションの管理から自治会・町内会を解放するとか、防犯灯の電気代を補助金で負担したり、さらには防犯灯を市管理に引き取って、防犯灯の管理から自治会・町内会を解放したり、といった施策である。

確かにこうした施策は、加入の勧誘に際しての殺し文句を大きく損なっており、一見すると自治会・町内会には迷惑にも見えるのだが、これらのサービスこそまさに、自治会・町内会の地方公共団体代替機能の最も明確な表れであり、しかるがゆえにそうした質的な意味において自治会・町内会の大きな「負担」となっていたのである。まさに、地方公共団体の機能を身近な地域で代替する存在から、一定の地域に根差してその地域を住みよくする機能に特化した団体への転換を促していると解釈できる。ごみステーションの管理は、未加入者にどのように使ってもらうかが悩ましく、防犯灯は未加入者がフリーライダーになるのでやはり大きな問題だったのだが、これは自治会・町内会が、地域のかかなりの割合の人たちが加入していないにもかかわらず、地方公共団体の機能を代替しつつげようとしているために生じている問題なのである。

おそらく、この方向性からは、例えばやはり地域にとって（というか、会長・役員にとって）大きな負担となっている、いわゆる「充て職」の問題も、自治会・町内会が地域を代表しているという認識から来ている政策であり、負担軽減の余地があろう。確かに、自治会・町内会は依然として地域の中の重要な団体であり、そこに着眼して、一定の役職をお願いするのはいいとしても、安易に多くの充て職を依頼するのは見直すべきであろう。

イ 自治会・町内会への補助金によるタダ乗り現象の軽減

このような文脈から再度注目したいのは、自治会・町内会への補助金である。

自治会・町内会が行っている活動の多くが、公共サービスとしての性質を持ち、会員の負担において当該領域内のすべての住民に利益が及ぶという、タダ乗り問題が、加入率が低下するに比例して深刻化するのであるが、実は活動にはいろいろな補助金が出されてお

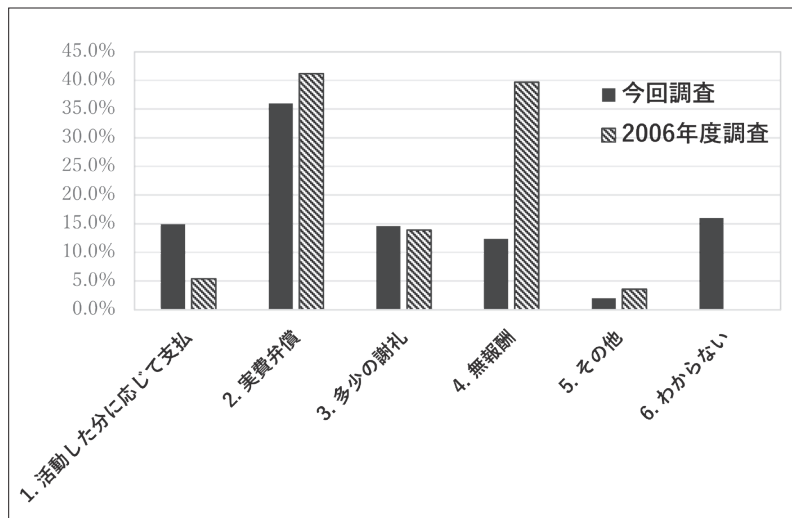
り、「タダ乗り」度は思うほどではない。こうした形の「負担軽減」策も自治体行政は既に長く行っている。防犯灯の電気代を補助している自治体は多い。また、自治会・町内会の行う特定の事業に対してではなく、一般的にその活動を全般的に支援するために補助金を交付しているケースもあり、これで少なくとも対外的な活動（つまり組織内的な活動ではなく、タダ乗りが可能な形で行われる活動）に要する経費がほぼ全部賄われるケースもあるようである。この場合は、タダ乗り問題は、その事業を行うにあたって、自治会・町内会の会員だけが（多くの場合、会長や役員だけが）無償で労力を提供している、という点に絞られる。

ウ ボランティア原理の限界

そしてまさにこの点、自治会・町内会の活動が無償のボランティアで支えられている現状はもはや持続可能ではないという声は、かなり大きくなっている。地域にお邪魔して自治会・町内会の役員の方々のお話に耳を傾ければ、ほぼ毎回この話題が登場してくる。そして、実際にも、多くの自治会・町内会で、会長や役員に（雀の涙程度である場合がほとんどだが）手当を支払っている。

自治会・町内会を離れても、一般に市民の間では、地域活動が無償で行われるのは無理があるとの認識が広がっている。上記の町田市共同研究での市民アンケートの結果を2006年度の同様のアンケート結果と比べた図を示す。

図 3-4 活動の有償・無償に関する回答



出典：町田市・法政大学（2025）、p.27

ここでは示さないが、2024年度のアンケートのこの設問について年齢層別に集計すると、若い世代で有償派が多いことがわかっている。しかし、全年齢層をならして全体を集計しても、上のグラフのように、無報酬とか、それに準ずる実費弁償程度といった回答は減っており、また、「多少の謝礼」程度でも満足せず、活動した分に応じて報酬が支払われるべきだという意識が増大しているのである。

自治会・町内会が、身近な地域における地方公共団体の代替として機能するために、乏しい財政の下でボランティアで活動してきたことは、もはや限界に来ている。有償ないし有給の事務局を持ち、活動した会員にも相応の謝礼を支払うような原理へと移行しなくては、十分な活動ができなくなっている。それはどんな組織形態だろうか？

おそらく、連合自治会・町内会程度のエリアで制度化される都市

内分権を導入することであろう。そしてそれこそまさに、この20年ほどの間に、都市自治体の中で大いに広まったコミュニティ政策であった。「協議会型住民自治組織」の広がりこそまさに、自治会・町内会の地方公共団体代替機能が低下しつつあることへの政策調整の最も代表的なものであろう。

(4) 協議会型住民自治組織のあり方

日本においても、先駆的には1970年代から、本格的には1990年代から、都市内分権制度を試みる自治体が増えてきて、2004年には地方自治法改正により「地域自治区」制度として、はじめての法律上の都市内分権制度もできた。こうした動きに、日本都市センターも大いに関心を示し、2000年頃から、「近隣政府」に関する研究を重ねてきたし、現実には都市内分権制度を導入する自治体はかなり増えた2010年代においては、その制度における住民組織を「協議会型住民自治組織」と呼んで、3度にわたって実際の様子を解明するための都市自治体へのアンケート調査を行ってきた（日本都市センター2014；2016；2020）。

当初は、地域側は、「自治会・町内会の屋上屋を架すものだ」とか「自治会・町内会の活動を信頼できないのか」とかいった反発がありながらも、全国の都市自治体の半数以上が導入するまでに急速に普及してきた。今や定番のコミュニティ政策の基盤といってよい。

その背景にはやはり、本章で指摘している自治会・町内会の大きな性格変化が予兆されたことがあると思われる。

会員にならなければ地域づくりの当事者になれないという民間原理の弱点を、公的な制度によって補完し、協議会組織によってすべての人が「当事者」として関わることのできる舞台を用意したのである。もちろん、そこで中心的な基礎をなしているのは自治会・町内会であって、そのため、協議会組織にもその「会員」という観念

が導入されたり、行政からの交付金だけでは不足する活動費を補うために地域住民から「会費」を集めたり、さらには、協議会活動は無償のボランティアを基本とする仕組みになったりと、公的制度に民間的な脆弱性が浸潤してきてはいるが、それでも、今やこの協議会型住民自治組織が、自治会・町内会に替わって身近な地域における地方公共団体の機能を代替する存在となったのである。

ここで更に注目されるのは、上に指摘した地域活動の有償性の問題への対応として、協議会型住民自治組織において、事務局機能が重視される例が増えてきていることである。

上の図3-4に町田市を示したが、そもそもそのアンケートの選択肢を見ると、この問題が多面的であって、単に「ちょっとお金を出せば活動者がそれに比例して増えるのか?」といった単純な問題ではないことがわかる。ちょっとお金を出す程度（アンケートの選択肢でいえば「実費弁償」とか「多少の謝礼」）よりも、この20年ほどの意識変化の焦点は、まったくの無償（選択肢4）ではやり切れず、きちんとした事務局が有給（ないしそれに近い有償）で機能しなくてはならないという認識（活動した分に応じて支払うべきだという選択肢1）である。この変化に対応するかのよう、協議会型住民自治組織の制度設計において、その事業とは別にその組織運営（事務局体制など）にも留意し、事業費とは別に運営費を助成する例が増え、また従来から整備されてきたコミュニティセンター等の地域集会施設を協議会の活動拠点と位置づけ、その職員を協議会の事務局職員とする例が増えてきている。

(5) 行政・専門機関による支援のあり方

以上のような、地域コミュニティに関する政策調整に対応するかのよう、地域コミュニティを支援する行政や専門機関の側の態勢もこのところ整備が進んできている（つまり「大転換」を見据えた

政策調整が試みられてきた) ように思われる。

その最たる表れは、「コーディネーター」的な役割を果たす人材の配置である。保健福祉の分野では、つとに保健師が地域支援の役割を担ってきていたが、このところ、包括支援センターに「生活支援コーディネーター」が配置され、また重層的支援体制の整備の中で「地域福祉コーディネーター」が配置されつつある。コミュニティ・スクールの政策の中では、学校と地域とを結ぶスクール・コーディネーター(地域学校協働活動推進員)が配置される。生涯学習分野では、つとに社会教育士(以前のいい方は社会教育主事)の資格などを持った者がコーディネーターとして活躍してきた。都市内分権の世界でも、各地区の拠点施設の職員はコーディネーターとしての機能を果たしている(その身分の名称が「コーディネーター」とされる場合もある)。都市計画・建築分野における身近なまちづくりでは、コンサルと称する民間の専門家が地域コミュニティに派遣されコーディネート役を果たす仕組みが、多くの都市で行われている。今や地域はコーディネーターだらけだといってよい。

こうした専門的な支援を受けながら、今後の地域コミュニティは、やや専門性を増した地域課題に取り組んでいくのである。

4 結びにかえてー「大転換」後の自覚的な政策転換ー

以上において垣間見たのは、「大転換」を予兆して試みられてきた政策調整の一部である。おそらく、もっと周到に検討すれば、こうした政策調整の例はもっと多くあるだろう。ここでは、「思い当たるふし」を手掛かりに、「大転換」を予兆した政策調整が既に行われているということを述べることを主眼とした。

今や、多くの自治体で、自治会の「加入率」にせよ「加入者率」にせよ、心理的な節目である5割を切るところまで来ている。これ

を契機に、行政も地域社会も、本格的な政策転換をより自覚的に考えていくべきではなからうか。

自治会・町内会が地方公共団体代替機能を果たせるとの判断に基づいて、行政が行ってきた施策、自治会・町内会が行ってきた活動を、系統的に見直し、加入率が低位安定した自治会・町内会が、一定の地理的領域において住みよい生活環境を維持発展させる組織として純化していくことを目指すのである。そして、大規模自治体時代において、コミュニティ・レベルの「自治」は、自治会・町内会ほか多様な地域組織・活動団体や志のある個人が集う協議会型住民自治組織が担っていくように、制度設計を更に洗練させるべきであろう。

この関連において留意したいのは、2024年の地方自治法改正で導入された「指定地域共同活動団体」制度（地方自治法 260 条の 49）である。もはや詳述する余裕がないが、この仕組みは、本章で描いてきた自治体の政策調整、なかでも協議会型住民自治組織の整備などの試みを、法律的に追認するものであると同時に、協議会型住民自治組織を政策的なパートナーとして位置づけるときに、その民主的正当性をどのように確保するかに関して、一定の指針が示されたものとも受け取ることができる。

この制度によれば、自治会・町内会やそれが中心的に参加している協議会型住民自治組織が、「良好な地域社会の維持及び形成に資する地域的な共同活動であって、地域において住民が日常生活を営むために必要な環境の持続的な確保に資するものとして条例で定めるもの」（地方自治法 260 条の 49 第 2 項 1 号）に取り組む場合には、指定地域共同活動団体に関する条例に基づいて、市町村長から「指定地域共同活動団体」として指定を受けることができる。もちろん、指定されるにあたっては、「民主的で透明性の高い運営その他適正な運営を確保するために必要なものとして条例で定める要件を備える

こと」(同2号)などが求められるが、指定されれば、「当該指定地域共同活動団体が行う特定地域共同活動に関し必要な支援」が市町村から受けられるという優遇が得られる(同3項)。また、随意契約による委託(同6項)と行政財産の貸付け(同7項)という優遇も用意されている。こうした優遇措置は、条例に基づく市町村長の指定の効果である。すなわち、こうした優遇措置は、選挙で選ばれた議会が制定した条例に基づいてこれまた選挙で選ばれた市町村長が指定するという民主的な正当性に支えられている、という基本的な考え方がその基礎にある。これに類似した優遇を自治会・町内会や協議会型住民自治組織が受ける場合には、やはりそれ相応の民主的正当性を持つ必要があるだろう。そのためにはどのような制度設計が必要なのか、各自治体が点検していくべきである。

例えば、協議会型住民自治組織がコミュニティセンター(又はその一部)を活動拠点として利用できる、ということは、地域コミュニティ支援策として有効であり必要である。しかし、その施策の説明責任を果たすための民主的正当性は十分だろうか。協議会型住民自治組織が指定管理者となっているのであれば、その指定において議会が議決しているのだから、指定地域共同活動団体制度における同等の民主的正当性が付与されているといえる。

あるいは、多くの協議会型住民自治組織が、行政から、使途の限定が緩やかな交付金を受けて地域課題解決活動を行っているが、こうした交付金について、指定地域共同活動団体制度そのものは特に言及してはいないが、選挙で選ばれていない協議会型住民自治組織が公金の使途を事実上最終的に決定しているような仕組みは、民主的正当性があるのか。ドイツでは憲法訴訟にまで発展した論点である(名和田(2000)参照)。これについては、前年度に協議会から事業提案をしてもらい、予算案の中に組み込んで、議会に予算として議決してもらって、翌年度に事業を行うというやり方をしている

自治体があり、これはもう万全である。こういうやり方ではなく、当該年度に交付して各協議会の判断で使ってもらおうようにしている自治体も多いが、この場合でも、当該協議会が策定した地域計画に基づいて事業を組み立てているとか、市で評価をする仕組みを構築しているとかいった工夫をしていることが多い。

こういった具合に、それぞれの自治体が制度設計を点検して、大転換時代のコミュニティ政策を再構築していくことが必要となっているのである。

参考文献

- 名古屋市市民経済局地域振興課（2015）『地域コミュニティ活性化に関する調査報告書』
- 名和田是彦（2000）「ドイツ・ブレーメン市の地域評議会制度にみる決定権限の地域分散の法的性格～二つの憲法裁判を軸として～」飯島紀昭・島田和夫・広渡清吾編著『市民法学の課題と展望～清水誠先生古稀記念論集～』日本評論社、pp.65-89
- 名和田是彦（2021）『自治会・町内会と都市内分権を考える』東信堂
- 日本都市センター（2005）『基礎自治体の構造と再編—欧米の経験と日本の展望—』
- 日本都市センター（2014）『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり—全国 812 都市自治体へのアンケート調査結果と取組事例から—』
- 日本都市センター（2016）『都市内分権の未来を創る—全国市区アンケート・事例調査を踏まえた多角的考察—』
- 日本都市センター（2020）『コミュニティの人材確保と育成—協働を通じた持続可能な地域社会—』
- 日高昭夫（2018）『基礎的自治体と町内会自治会』春風社
- 町田市・法政大学（2025）『町田市における地域コミュニティの未来に関する共同研究中間報告書』
- 町田市・法政大学（2026）『町田市における地域コミュニティの未来に関する共同研究最終報告書』