

地域コミュニティの「再構築時代」を迎えて ～地域のつながりはどのように変わるのか～

「都市政策研究交流会」は、全国の自治体が直面する課題や政策について、学識者や実務者の講演、意見交換を通じて、その解決の諸方策を議論することを目的として、毎年開催している。2026 年 2 月 10 日に開催した第 28 回交流会では「地域コミュニティの『再構築時代』を迎えて～地域のつながりはどのように変わるのか～」をテーマに、基調講演及びパネルディスカッションを行った。本稿は、その内容の抄録である。

プログラム

基調講演	法政大学法学部 教授 名和田 是彦 氏	自治会加入率低位安定時代の コミュニティ政策の再構築
報告①	高松市市民局地域協働部協働コミュニティ推進課 課長補佐 上野 勝義 氏	高松市の地域コミュニティ協議会について
報告②	丸亀市協働推進部地域づくり課 課長 吉田 比夫美 氏	丸亀市における コミュニティの変遷と現在の事業について
報告③	一般社団法人シミンズシーズ総合研究所 代表理事 一般財団法人明石コミュニティ創造協会 常務理事兼事務局長 柏木 登起 氏	多様な主体が関わる新しい地域自治のしくみ ー兵庫県内での実践をふまえてー
ディスカ ッション	コーディネーター：法政大学法学部 教授 名和田 是彦 氏 パネリスト：上野 勝義 氏、吉田 比夫美 氏、柏木 登起 氏	

1 基調講演「自治会加入率低位安定時代のコミュニティ政策の再構築」名和田 是彦 氏

(1) 問題意識と自治会加入率の長期的低下

日本都市センターでは、これまで地域コミュニティに関する調査研究を継続してきた。直近では、2024 年度から 2025 年度にかけて「新たな地域コミュニティに関する研究会」を設置し、今日の地域コミュニティとコミュニティ政策の変化について検

討している¹。また、私自身は、同じ 2 年間に町田市と法政大学との共同研究を行い、アンケート調査、インタビュー、会議の傍聴、地域行事への参加などを通じ、町田市の地域コミュニティを多面的に調査した²。

近年、東京都内の地域コミュニティに関わる仕事を多くさせていただいているが、都内ではかなり早い時期から自治会加入率の低下が進んでおり、自治

1 本研究会での調査研究の成果は、報告書である公益財団法人日本都市センター編（2026）『地域社会の大転換ーコミュニティ政策の再構築に向けてー』を参照のこと（<https://www.toshi.or.jp/publication/21358/>）。

2 町田市と法政大学の共同研究についても、昨年度末に報告書が上梓されている。詳しくは、町田市・法政大学編（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ー持続可能な地域コミュニティを目指してー』を参照のこと（https://www.city.machida.tokyo.jp/kurashi/community/local_community/tyukan.html）。本基調講演にて取り上げた町田市の地域コミュニティに関するグラフ等のデータも、この報告書に掲載されている。

会の今後という点では、いわば課題先進地域といえる。こうした経験と上述した各種調査研究を踏まえ、自治会の将来と、それに対応するコミュニティ政策のあり方を改めて検討したい。

「自治会」、「自治会・町内会」、「町内会・自治会」、「町会・自治会」など、その呼称は自治体によって異なるものの、基本的な組織原理は共通している。そこで、ここでは基本的に単に「自治会」というものとする。また、自治会の活動状況や加入率は、同じ自治体の中でも地域によって大きく異なる。市全体の加入率が5割を下回っていても、特定の住宅地ではほぼ全世帯が加入している場合もあるため、市町村単位の数値だけで個々の地域を一括して評価することには慎重でなければならない。

もっとも、市町村単位の加入率だけで個々の地域の状況を評価することには限界があるものの、自治体全体の地域コミュニティの状態を把握する指標としては、なお一定の意味を持つ。自治会は、地域の生活環境を守るため、行政が提供しきれない公共的な機能を担うとともに、地域に共通する問題が生じた際には、地域としての合意を形成する役割を果たしてきたのであり、そのあり方は自治体の行政サービスや地域政策とも関係しているためである。

全国の自治会加入率を網羅的に把握することは困難であるが、収集できた資料を見る限り、いくつかの例外を除き、過去30年ほどの間、各地で加入率はほぼ一貫して低下してきた。加入率の水準には自治体間で大きな差があり、行政サービスの供給状況なども影響していると考えられる。例えば、行政サービスが比較的薄く、地域団体や市民活動が生活を支える役割を強く担う自治体では、加入率が相対的に高くなる可能性がある。

しかし、こうした加入率の水準の違いにもかかわらず、多くの自治体において毎年およそ1ポイントずつ低下している点には共通性がみられる。個々の自治体における加入率の高低だけでなく、同じような速度で長期的な低下が続いている構造そのものに着目する必要がある。

(2) 自治会加入率低下をもたらす構造的要因

自治会加入率が低下する第1の要因は、世帯規模の縮小である。町田市が1975年以来の加入状況

を整理した資料によれば、総世帯数が一貫して増加する一方、自治会への加入世帯数は横ばいから減少へと転じており、その結果として加入率が低下している。人口が減少する局面でも世帯数が増えるのは、単身世帯や夫婦のみの世帯が増加しているためである。とりわけ単身世帯の場合、輪番で回ってくる班長などの役割を一人で担うことが難しいなどの要因もあり、加入を見送ったり、退会したりすることにつながりやすい。

世帯規模の縮小は、自治会が基本としてきた世帯会員制にも大きな影響を及ぼしている。世帯会員制には、世帯内部にいる多様な個人が表面に現れにくいという問題がある一方、各世帯を通じて地域住民を広く組織し、世帯ごとに活動の担い手を出してもらうことのできる利点があった。世帯当たり一人の参加を求めることによって、一定数の担い手を確保することも可能であった。世帯会員制は、自治会が地域住民の大部分を組織し得た歴史的な成功要因であり、基本的な組織原理でもあったが、世帯の小規模化によって、その仕組みが機能しにくくなっている。これは、単なる加入率の低下にとどまらず、自治会の組織原理そのものに関わる問題である。

第2の要因は、地域活動を担うことのできる層の縮小である。町田市では、2006年度にも地域コミュニティに関するアンケート調査が実施されており、2024年度の調査結果と比較することで、この間の変化を捉えることができる。両調査を比較すると、地域に長い時間滞在し、活動時間を確保しやすい自営業者、家事専業者、無職者の割合が、いずれも減少している。これらは、いわば1日を通じて地域にいる「24時間市民」として、自治会活動を比較的集中的に担ってきた層である。

とりわけ、高齢化が進んでいるにもかかわらず無職者の割合が減少していることは、就労を続ける高齢者が増えたことを示唆している。自治会活動が無償のボランティアを基本としてきたことを踏まえると、活動に時間を充てられる人の減少は、加入率だけでなく、組織の運営能力にも直接影響する。地域活動を担う人そのものが減少する中では、従来と同じ役割や活動量を維持することは難しい。今後は、地域活動における無償性と有償性の関係も、避けて通れない課題になる。

(3) 自治会加入率の「低位安定」仮説

こうした状況を踏まえると、自治会はこのまま衰退し、いずれ消滅するのではないかという予測も成り立つ。町田市の年齢層別加入者率を見ると、若い世代ほど未加入者が多く、その世代が年齢を重ねていくことを考えれば、将来的な加入率の一層の低下を予想させる。

この予測をさらに強めるのが、「自治会に加入するのは当たり前である」という自動加入文化の衰退である。かつて自治会は、加入によって得られる個別の利益を説明しなくても、多数の住民を組織することができた。しかし現在では、加入を勧めた際にメリットを尋ねられたり、自治会そのものを知らない住民がいたりする。地域のニーズに合った活動を展開することによって新たな加入者を得ることは可能であっても、数百人、数千人の住民を一括して組織するうえで、自動加入文化が果たしてきた役割を代替することは容易ではない。

町田市の調査でも、「加入は当たり前であるから」と回答する割合は、年齢層が若くなるほど低下していた。ただし、若い世代の中にも、そのように考える人は少数ながら存在する。自治会加入者を対象とする回答ではあるものの、若年層でも 15% 程度が「加入は当たり前」と回答しており、回答者全体に置き換えても 1 割弱の層が存在すると考えられる。自動加入文化が全体として衰退している一方で、それをなお共有する人々が完全になくなったわけではない。

この議論に際しては、世帯単位の「加入率」と、自治会加入世帯に属する人口の割合である「加入者率」を区別する必要がある。通常の加入率は、自治会に加入している世帯数を総世帯数で除した割合である。他方、一般的な市民アンケートでは、「あなたの世帯は自治会に加入していますか」と尋ねるため、そこから把握されるのは、自治会加入世帯の下で暮らす人が人口全体に占める割合である。これを加入者率と呼ぶことができる。

町田市では、2006 年度の加入率がおおよそ 6 割で

あったのに対し、アンケート調査から把握された加入者率は約 8 割であった。2024 年度にも、加入率が 4 割強（42～43%）である一方、加入者率は約 6 割であり、両者には 20 ポイント弱の差がみられた。これは、世帯規模が小さいほど未加入となりやすい一方、複数人で暮らす世帯が加入していれば、一つの加入世帯の下で複数の住民が自治会にカバーされるためである。自治会の地域的な基盤を検討する際には、いずれの数値を用いているのかを明確にする必要がある。

以上を踏まえても、自治会がそのまま消滅すると結論づけることはできない。町田市では自治会の解散がみられる一方で、自主防災組織は増加しており、住民のニーズに即した活動には一定の求心力があることがうかがえる。また、若年層や現役世代についても、地域活動への志向が著しく低いわけではない。こうした層に働きかけ、活動に共鳴する住民を少しずつ会員や担い手として獲得し、自動加入文化をなお共有する人々を核とすることで、自治会加入率は一定の水準で下げ止まるのではないか。これが「自治会加入率低位安定」仮説である。

低位安定する水準が何割になるかは、現段階では明らかではない。ただし、東京都内には、3～4 割程度の加入率で比較的安定しているようにみえる自治体もある。仮にこの程度まで低下したとしても、地域の生活を守ろうとする住民をこれほど広く組織する団体は、他にはほとんど存在しない。自治会は引き続き、地域における最大規模の地縁組織として重要な意味を持つと考えられる。

他方で、自治体行政は、自治会が住民の大多数を組織していることを前提に、自治会を当然に地域代表とみなしてきた。しかし、こうした状況は変わるだろう。行政はこれまで自治会を地域の代表として位置づける一方、行政事務の一部ともいえる負担を依頼してきた。加入率が過半数を下回ることが現実的な課題となる中では、こうした政策的位置づけを見直さなければならない³。自治会の価値を否定するのではなく、地域代表性と、地域活動主体として

3 これまでに加入率と加入者率という二つの指標を用いているが、ここでは加入率を想定している。実務的な観点として、自治会が地域の代表かどうかを行政（自治体）がどのように判断するか、という点が問題であるため、従前より把握されている加入率が今後も指標となるだろう。そうした背景のもと、あくまで心理的な節目として、加入率が 5 割を切るかどうかの一つの目安となる可能性がある、ということである。

の有用性とを区別したうえで、その役割を再設定する必要がある。

(4) 低位安定時代を見据えた政策調整

自治会加入率の低位安定時代を想定した政策調整は、体系的、自覚的なものではなかったとしても、すでに各自治体で進められてきたように考えられる。

その一つが、自治会に期待される活動内容の転換である。以前、日本都市センターが都市自治体の担当者を対象に実施した調査⁴では、自治会の現在の活動と、今後期待される活動との間に差があり、特に防災・危機管理と地域福祉について、より大きな役割が期待されていた。地域交通や空き地・空き家対策についても同様の傾向がみられた。

また、名古屋市の住民調査でも、防災や高齢者・子どもの見守りといった活動は、祭りや地域美化などの従来型活動以上に、自治会の必要性を感じる場面として挙げられていた。自治会の活動を地域の実際のニーズに合わせ、防災や福祉などへ重点化、多様化することは、自治会を低位であっても安定させる一つの方向になる。自主防災組織が増加している町田市の状況も、住民のニーズに合致した活動であれば、地域に新たな求心力が生まれ得ることを示している。

二つ目は、自治会の負担軽減である。防犯灯を自治会管理から市の管理へ移すこと、ごみの個別収集を導入すること、広報物の配布をポスティングやオンライン配信へ切り替えることなどが各地で進められている。

自治会の仕事を減らせば、その存在感が薄れ、かえって加入率低下を促すのではないかという見方もあり得る。しかし、これらは単なる負担軽減ではなく、加入者だけを通じて公共サービスを提供することが困難になったことへの対応でもある。自治会が地域の全住民を組織していない以上、自治会への依頼をもって地域全体への周知やサービス提供に代えることはできない。自治会加入の有無にかかわらず、必要な行政サービスや情報が住民に届く仕組み

へ切り替える必要がある。

その一方で、負担軽減によって生まれた余力を、防災、地域福祉、地域交通、交流拠点づくりなど、地域にとってより重要な活動へ振り向けることが求められる。従来の行政補完的な役割を一律に維持するのではなく、地域のニーズに即して活動の重点を組み替えることが、低位安定時代における自治会の再生につながる。

三つ目は、都市内分権、すなわち「協議会型住民自治組織」の整備である。この仕組みは、自治会を基盤としながらも、自治会以外の地域団体、市民活動団体、事業者、個人などの力を集め、連合自治会程度の区域に包括的な組織を設けるものである。

導入時には、既存の自治会から、会議を増やすだけではないか、自治会の上に別の組織を置くのではないか、自治会を信用していないのではないかとといった反発もみられた。しかし、自治会のみを地域代表とみなすことが難しくなる中で、多様な主体を通じて地域の意思を形成し、活動を支える仕組みとして、その必要性は高まっている。日本都市センターのこれまでの調査からは、全国の都市自治体の6割程度が、何らかの形でこうした仕組みを導入していると推測される。

この後の話題提供を行う、高松市、丸亀市、明石市はいずれも協議会型住民自治組織にあたる組織を設置し、都市内分権を進めてきた。さらに、3市ではいずれも、その仕組みが条例に位置づけられている。この点は、協議会型住民自治組織の公共的な位置づけや民主的正当性を明確にするうえで重要である。

加えて、2024年の地方自治法改正では、「指定地域共同活動団体」という仕組みが設けられた。この制度をみると、自治会であること、あるいは自治会を基盤とすることだけをもって地域代表性を認めるのではなく、議会が制定した条例を根拠として、住民の選挙を経た首長が団体を指定することにより、公的な位置づけを付与する制度として捉えることができる。地域代表性は、団体の歴史や規模から自動的に生じるのではなく、民主的な制度を通じて根拠

4 こちらの調査結果については、日本都市センター編（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－』を参照のこと（<https://www.toshi.or.jp/publication/15484/>）。

づけられるという考え方が示されている。

これまで個別に進められてきた政策調整を改めて点検し、低位安定時代を見据えたコミュニティ政策として、より自覚的かつ体系的に組み直すことが求められる。その際、自治会には、従来のように地域住民全体を当然に代表する組織ではなく、地域を住みよくするために行動しようとする人々が集うプラットフォームとしての再生が期待される。

自治会の活動を地域ニーズに即して組み替えるとともに、協議会型住民自治組織を通じて、多様な団体や個人との補完関係を形成する。そして、地域を自らの手で住みよくしていく文化を維持し、発展させていく。こうしたことが、今後の地域コミュニティにとって重要である。

2 報告①「高松市の地域コミュニティ協議会について」上野 勝義 氏

(1) 地域コミュニティ協議会の設置と制度上の位置づけ

高松市では、少子高齢化や核家族化が進み、自治会加入率も低下している。世帯規模も縮小しており、1960 年に 3.94 人であった一世帯当たり人員は、2024 年には 2.12 人となった。こうした地域社会の変化を見越し、2002 年に高松市連合自治会連絡協議会から、小学校区を基本とする新たな地域コミュニティ組織の設置について要望が出されたことを契機として、2003 年から地域コミュニティ協議会の整備を進めてきた。このように、高松市の地域コミュニティ協議会は、行政が一方的に制度を設計したものではなく、地域を担ってきた自治会側からの提案を起点として整備が進められた点に特徴がある。

現在、市内にはおおむね小学校区を単位として 44 の地域コミュニティ協議会が設置され、地域活動の拠点となるコミュニティセンターは 52 館ある。協議会は、自治会を中心軸としながら、地区社会福祉協議会、体育協会、婦人会、子ども会、PTA、老人クラブ、市民活動団体、事業者など、地域内の多様な主体によって構成されている。高松市自治基本条例では、協議会は市民が自主的・自立的に地域課題へ取り組むための組織と定められており、本市では、地域を代表する組織として捉えてい

る。また、協議会と市民活動団体を市の「協働のパートナー」と位置づけている点も、高松市の制度の特徴である。

(2) 地域活動を支える仕組み

各協議会は、地域の将来像や課題、活動方針を示すコミュニティプランを策定し、それに基づいて、防災、防犯、福祉、環境美化、交流事業などを実施している。また、従来の地区公民館から移行したコミュニティセンターについても、指定管理者制度の下で管理運営を担い、地域活動の拠点として活用している。各協議会が地域活動だけでなく、その拠点となる施設の管理運営も担うことにより、地域の実情やニーズをセンターの運営に反映できる仕組みとなっている。

活動資金として設けているのが、地域まちづくり交付金である。これは、市の各部局が個別に所管していた高齢者支援、環境美化、敬老会などに関する補助金を一本化し、一定のルールの下で、各協議会が地域の実情に応じて使途を決定できる包括的な交付金である。使途の細かな区分をなくすことにより、地域の優先課題に応じた柔軟な事業展開が可能となっている。コミュニティプランを交付金活用の基礎とすることで、地域住民が対話を通じて課題の優先順位を検討し、必要な事業を選択する仕組みとなっており、地域主体的意思決定と活動を財政面から支えている。

市はこのほか、協議会の事務局職員に対する人件費補助、パソコンやタブレット、クラウド環境の整備、コミュニティセンターの改修、研修の実施などを通じて活動を支援している。また、市職員を地域担当協働推進員として各地域に 3 人ずつ配置し、庁内との連絡調整や地域課題の把握に当たる体制を整えている。

(3) 中間支援組織による継続的な支援

高松市のコミュニティ制度を支えるうえで重要な役割を担っているのが、一般社団法人高松市コミュニティ連合会である。連合会は、44 の地域コミュニティ協議会の会長によって構成され、その中から理事 13 人、監事 3 人を選出して運営している。事務局には事務局長 1 人と事務局員 4 人が置かれ、

各協議会への助言、事務手続の支援、協議会間の情報共有などを担っている（図1）。

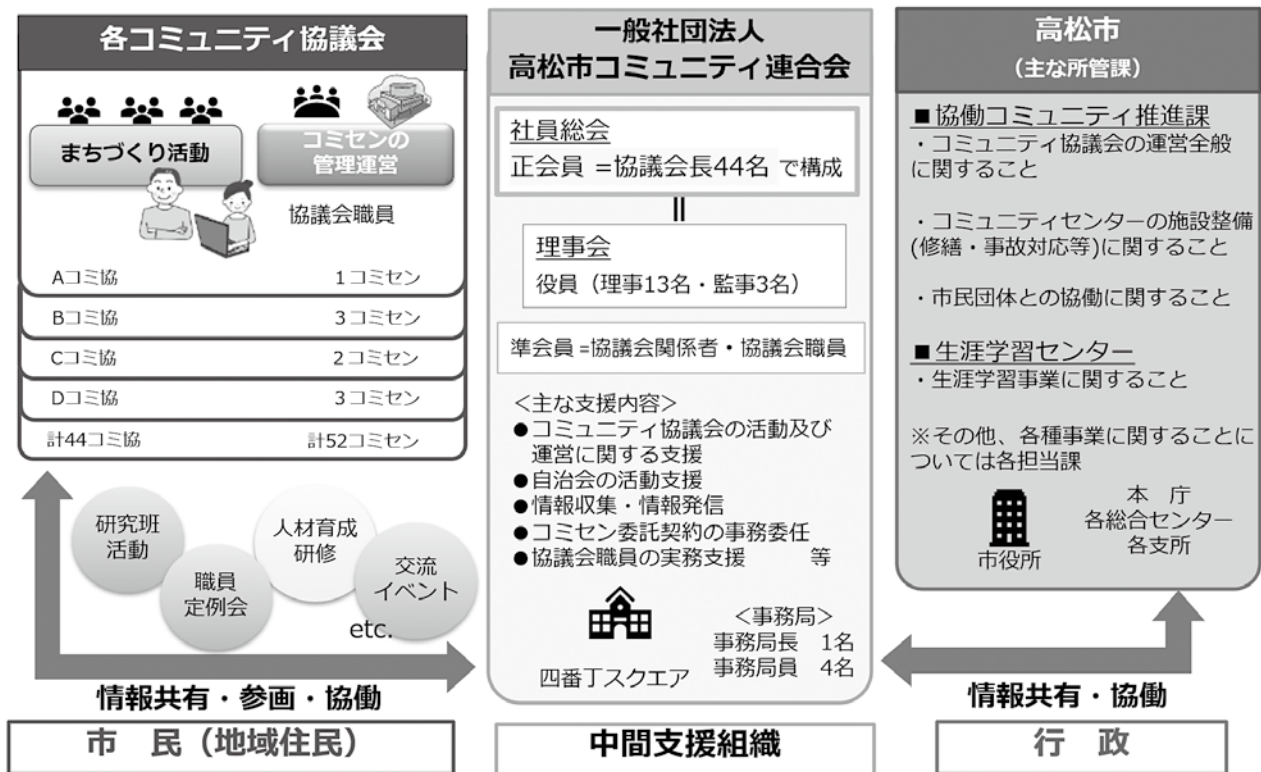
特に事務局は重要なポストである。行政職員は数年ごとに異動するため、制度や事務を引き継ぐことはできても、各地域との間で培われた経験、人脈、信頼関係まで継承することは容易ではない。これに対し、連合会の事務局は、地域と行政の間に継続的に関わり、蓄積してきた知識と関係を制度運営に生かしている。このように、連合会は各地域コミュニ

ティ協議会への助言や事務支援、行政との橋渡しを通じて、中間支援組織としての役割を担っている。

もっとも、協議会ごとに活動の成熟度や事務局体制には差があり、担い手の高齢化や後継者不足も進んでいる。人材と財源の確保が各協議会に共通する課題となる中で、制度を設けるだけでなく、市と連合会が役割を分担し、地域の状況に応じて継続的に支援することが、高松市のコミュニティ制度を持続させる基盤となっている。

図1 コミュニティ協議会とコミュニティ連合会・市との関係（高松市）

（※3）コミュニティ協議会とコミュニティ連合会・市との関係



20

出典：上野氏発表資料

3 報告②「丸亀市におけるコミュニティの変遷と現在の事業について」吉田 比夫美 氏

（1）コミュニティ協議会の形成と全市的な展開

丸亀市は、香川県中西部に位置する人口約 11 万 7,000 人、面積 111.83 平方キロメートルの都市である。丸亀市におけるコミュニティづくりは、1986 年に飯野地区で設立されたコミュニティ協議会に始

まる。地区体育協会と連合自治会を母体として、都市化の進展や地域のつながりの希薄化に対応し、住民主体で地域を運営する仕組みをつくったものであり、その後の旧丸亀市におけるモデルとなった。

飯野地区の取組みを受け、小学校区を単位とするコミュニティ協議会の整備を進め、2000 年までに旧市内の 12 小学校区すべてに設置した。この過程

では、社会教育施設であった地区公民館を、地域活動・住民交流・地域課題への対応を担うコミュニティセンターへと転換し、協議会と活動拠点を一体的に整備した。

2005 年には、旧丸亀市、綾歌町、飯山町が合併した。合併後は、歴史や文化、生活圏の異なる旧 2 町の地域にも協議会を設置し、2007 年までに現在の 17 地区による全市的な体制を整えた。さらに、2008 年から 2010 年にかけて、各協議会がコミュニティセンターの指定管理者となる仕組みへ移行した。地域活動を担う協議会が拠点施設も運営することにより、地域の実情を反映した施設運営を進めている。

(2) 地域活動を支える制度と多様な実践

2021 年には、丸亀市市民交流活動センター「マ

ルタス」を開設した。マルタスでは、子育て、学習、交流、情報発信の場を備え、市民活動団体への支援を中心としながら、コミュニティ計画の策定支援などを通じて地域コミュニティにも関わっている。今後は、市民活動団体を地域コミュニティの活動へつなぎ、人材不足を補完しながら活動の継続を支える中間支援の役割が期待されている。

また、各協議会の活動を支えるため、コミュニティ運営助成金とコミュニティまちづくり補助金を設けている（図 2）。運営助成金は、会議の運営、広報誌の発行、地域の祭りや運動会など、日常的な地域運営を支える基礎的な財源である。これに対し、まちづくり補助金は、高齢者の見守り、子育て支援、防災、多世代交流など、地域課題の解決や新たな取組みを後押しする。二つの制度を組み合わせることにより、継続的な組織運営と、地域の創意工

図 2 コミュニティを支える補助金制度（丸亀市）

6. コミュニティを支える補助金制度



● 昭和61年 ● 平成12年 ● 平成17年 ● 平成20年 ● 現在

コミュニティ協議会の活動を支える 2 つの主要な補助金制度

補助金①

コミュニティ運営助成金（令和7年度予算4,191万円）

目的

日常的に行う運営活動の支援

用途

- 会議運営・広報誌の発行
- コミュニティ協議会内各部会ごとの事業費
- 地域のまつり実施経費など

補助金②

コミュニティまちづくり補助金（令和7年度予算240万円）

目的

地域の課題解決や新たな取り組みの支援

用途

- 高齢者の見守り活動
- 子育て支援
- 防災訓練や防災資機材の整備
- 多世代交流イベント など

日常の運営と新たな挑戦の両面で活用、地域の活力向上に貢献

夫を生かした新たな活動の両面を支えている。

地域では、高校生と地域子どもたちが香川県産品を題材としたかるたを制作する取組み、高校生と住民による河川清掃、フランス在住のジャズギタリストを招いた文化交流などが行われている。地域団体だけで活動を完結させるのではなく、学校や地域外の人材と連携することで、世代や文化を越えた交流を生み出し、地域活動の幅を広げている。

(3) 多様な主体に開かれたコミュニティへ

もっとも、伝統的な地域では担い手の高齢化や不足が進む一方、新興住宅地では住民同士のつながりが弱く、自治会を形成すること自体が難しくなっている。また、子育て支援、外国人住民との共生、災害への対応など、地域によって求められる活動も多様化している。

こうした状況に対応するため、2014年から丸亀市コミュニティ協議会連合会と丸亀市連合自治会の役員らによるプロジェクトチームを設け、地域に共通する課題と施策を継続的に検討してきた。2025年7月には、健康ポイントラリー、自治会加入促進、地域包括ケアシステムなどに関する提案を取りまとめている。各地区の実践を共有しながら、地域だけでは対応しにくい課題を市全体の施策へつなげる仕組みとなっている。

提言のうち、健康ポイントラリーに関するアプリは、今後の導入に向けて関係課と会長が具体化を進めている。地域で把握した課題を提言にまとめるだけでなく、市の施策として実現へ結びつけている点に、この仕組みの実効性が表れている。

今後は、「自分の地域は自分たちで守る」という住民主体の考え方を基礎としながら、地域企業の社員や高校生、市内の250余りの市民活動団体など、地域内外の多様な主体が関わりやすい、開かれたコミュニティを目指している。行政も、補助金や地域担当職員の配置を通じて、地域の自主性を尊重しながら伴走支援を続けている。

4 報告③「多様な主体が関わる新しい地域自治のしくみー兵庫県内での実践をふまえてー」 柏木 登起 氏

(1) 多様な主体が関わる地域自治への転換

明石市では、自治会加入率が65%を下回っている。市内には470余りの単位自治会があるが、加入率には地域によって大きな差が生じている。一方、市内では小学校区ごとに、協議会型住民自治組織である28のまちづくり協議会が設けられている。人口減少や高齢化が進む中、世帯代表をよりどころとする自治会中心の地域活動だけでは、従来の活動を維持することが難しくなりつつあり、多様な人材が個人として関わる新しい地域自治の仕組みを構築する必要がある（図3）。

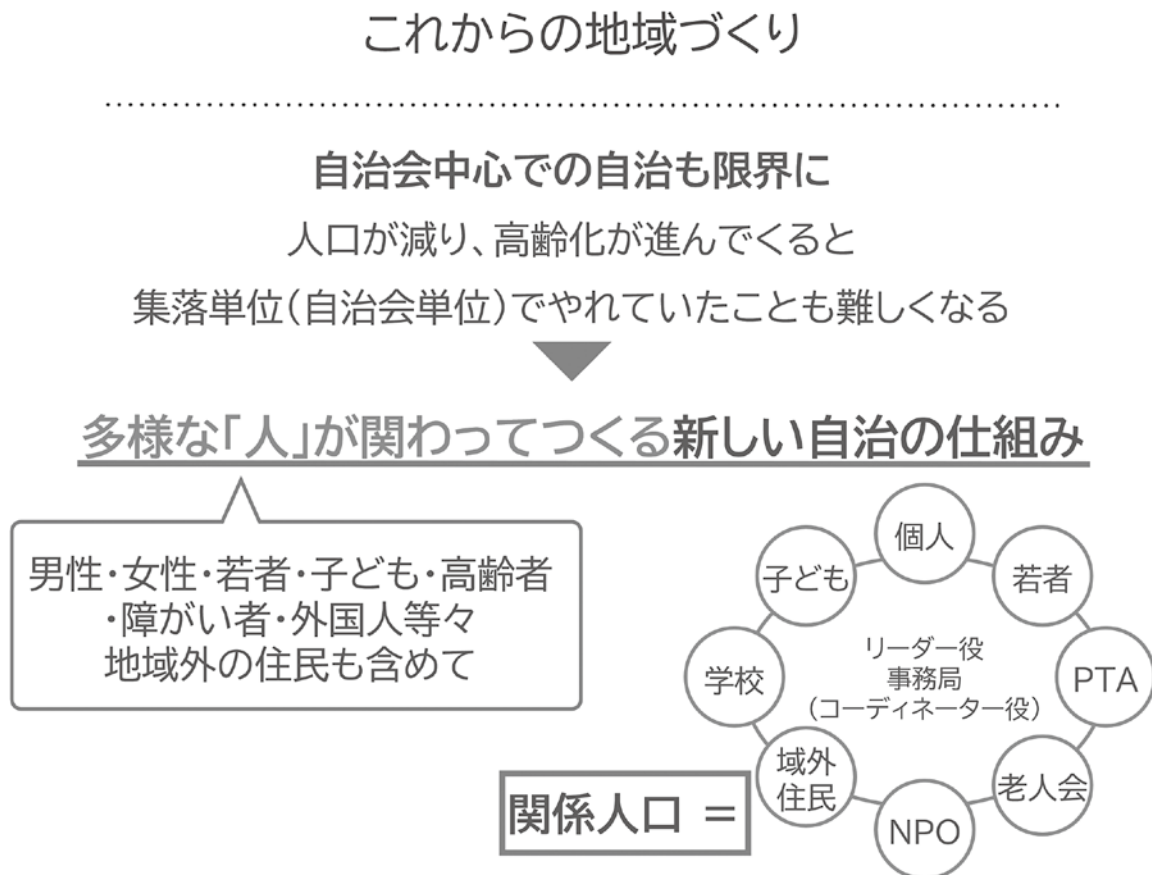
ここでいう多様な人材には、女性、若者、子ども、高齢者、障がい者、外国人などに加え、地域に居住していなくても、その地域に関心を持って活動に参加する関係人口も含まれる。また、自治会長を経験して地域との関係が生まれた人や、子どもの活動、PTAなどを通じて地域に関心を持つ人を「関心層」として捉え、その関心を具体的な参加へつなぐことも重要となる。

明石コミュニティ創造協会は、明石市が設立した外郭の中間支援組織として、まちづくり協議会や自治会への支援を担っている。複合型交流拠点「ウィズあかし」では、生涯学習、男女共同参画、市民活動支援を一体的に進め、そこで育まれた人材を地域活動へつなぐことを目指している。小学校区のコミュニティセンターをまちづくりの拠点、中学校区のコミュニティセンターを生涯学習の拠点とし、学びや市民活動から地域参加へ至る循環を生み出そうとしている。

(2) 住民の「やりたい」を活動につなぐ仕組み

多様な人材を地域自治に関わるためには、地域への関心を持つ人を把握するだけでなく、その思いを表明できる対話の場と、具体的な活動へつなぐ受け皿を用意する必要がある。こうした地域への関心を持つ人の存在は、明石だけの話ではない。兵庫県内の中山間地域にもいろいろ関わってきたが、この「関心層」は非常に多い。例えば、兵庫県宍粟市千種町の実践は、その過程を具体的に示している。

図 3 多様な人材が関わるこれからの地域づくり



出典：柏木氏発表資料

千種町で実施した住民アンケートでは、地域活動にすでに参加している人が8%、今後参加・協力したい人が19%を占め、後者だけで358人に上った。この結果は、地域活動の担い手がいいるのではなく、関わるきっかけや受け皿が十分に用意されていない可能性を示している。

千種町の「ちくさえとこ協議会」では、個人が関心のあるテーマに応じて集まる「この指とまれ」方式の実行グループを設けている。毎回60人以上が参加する「ちくさえとこ未来会議」などで対話を重ねる中から、ちくさうどんの復活、災害対策、地域交通などの取組みが実践されている。地域交通では、地域内の社会福祉法人と連携して実証実験を行い、本格運行へつなげている。

住民の「やりたい」を掘り起こし、同じ関心を持つ人をつなぎ、実現できる環境を整えることが、新しい地域自治の基礎となる。その受け皿となるの

が、地域運営組織（RMO）や協議会型住民自治組織である。この事例は、担い手不足を単に人材の不在として捉えるのではなく、潜在的な関心層と地域活動を結びつける仕組みの不足として捉え直す必要性を示している。そのため、対話の場をつくり、人と活動を結びつける中間支援が重要となる。

(3) 対話の文化を育てる中間支援

明石コミュニティ創造協会によるまちづくり協議会への支援は、組織強化、まちづくり計画書の策定支援、地域事務局の支援、活動のサポートという四つに整理できる。特に、組織強化や計画策定では、計画書を完成させること自体ではなく、その過程で住民が地域課題について話し合い、個人として意見や希望を表明できる対話の文化を育てることを重視している。一方、事務局や具体的な活動への支援では、地域の自立を尊重しながら、必要に応じた助言

や調整を行っている。

また、各まちづくり協議会には、地域交付金等を財源として雇用する複数の事務局員が置かれている。事務局員は、住民の何気ない「やりたい」という声を拾い、チームやプロジェクト、具体的な活動へつなぐコーディネーター役を担う。一人の常勤職員に業務を集中させず、週4日・1日4時間程度勤務する複数の人材で支える地域もある。中間支援組織は現地へ出向いて相談に応じ、人材や情報を結びつけながら、こうした地域事務局を支えている。

こうした対話は、特別なワークショップだけでなく、日常の役員会や運営委員会にも根づかせる必要がある。中間支援組織や地域再生アドバイザーなどの外部人材が場づくりを支援し、行政も住民の主体性を損なわない形で支えることが求められる。

地域交通、防災、買い物支援などの課題解決の取り組みは、組織体制や対話の文化という「根っこ」が育ってこそ持続する。協議会の形成を急げば、部会の形骸化や新たな参加者の入りにくさを招くこともある。時間をかけて住民の納得を積み重ね、多様な人が個人として関われる土壌を育むことが、活動を持続的に発展させる鍵となる。

5 ディスカッション

コーディネーター：名和田 是彦 氏

パネリスト：上野 勝義 氏、吉田 比夫美 氏、柏木 登起 氏（以下敬称略）

○**名和田**：今回取り上げた高松市、丸亀市、明石市は地理的には西日本に集中しているが、いずれもコミュニティ政策に意欲的に取り組んできた自治体である。また、協議会型住民自治組織を設け、条例上の根拠を与えているという共通点がある。各報告を踏まえ、第1にコミュニティ計画を作る意義、第2に地域の活動を支える中間支援組織や地域コーディネーターの役割、第3に自治会の将来という三つの論点について議論したい。

（1）コミュニティ計画を作る意義について

○**上野**：高松市では、44の地域コミュニティ協議会がコミュニティプランを策定し、それに基づいて活動している。第1の意義は、地域まちづくり交

付金を何に使うかを判断する際の根拠となることである。住民同士の話し合いを通じて計画を作り、合意した内容に基づいて交付金を支出するため、その使途に一定の正当性を持たせることができる。第2に、計画を更新するための日常的な話し合いを通じて、地域住民に当事者意識や参加意識が生まれることも重要である。

○**吉田**：丸亀市では、コミュニティまちづくり補助金を受けるために、各地区がまちづくり計画を作ることとしている。計画期間は地区によって5年または10年であり、更新に当たっては、地域課題を洗い出し、今後の活動を住民が検討する。マルタスのセンター長が地区に入り、課題整理や計画づくりを支援する場合もある。計画は補助金交付の条件であるだけでなく、地域が将来像を共有する機会となっている。

○**柏木**：明石市では、計画書を完成させること自体よりも、その策定過程を重視している。地域の中で対話を重ね、課題を住民自身の問題として捉える「我が事化」を進めることが重要である。計画策定の初期段階では、住民の声を丁寧に拾い、地域の「根っこ」を育てる必要がある。また、計画策定への支援を段階的に行い、地域の成熟度に応じて計画期間も設定している。組織の形成や計画の完成を急ぐと、形式だけが整い、活動や対話が续かなくなる場合があるため、住民の納得を積み重ねながら進める必要がある。

○**名和田**：計画には、交付金の使途に民主的な正当性を与える機能と、地域課題を洗い出し、住民の対話や当事者意識を育てる機能がある。選挙で選ばれていない協議会が公金の使途を決める以上、地域内で計画を民主的に作り、その計画に基づいて支出するという手続は重要である。3市の実践から、計画づくりが地域自治を実質化する手段となっていることが確認できた。

（2）中間支援組織と地域支援の体制について

○**吉田**：丸亀市には、高松市のコミュニティ連合会のような独立した連合組織の事務局はなく、市職員

が事務局を担っている。マルタスは現在、市民活動団体への支援を主な役割としているが、今後は市民活動団体と地域コミュニティをつなぎ、地域の人材不足を補完する役割が期待される。また、各地区には市の地域担当職員を配置し、まちづくり、防災、保健の各分野から地域を支援している。社会福祉協議会側にもコーディネーターが配置されており、複数の主体が地域支援に関わっている。

○**柏木**：明石市では、小学校区のまちづくり協議会が複数の事務局員を雇用し、住民の「やりたい」という声を活動へつなぐコーディネートを行っている。明石コミュニティ創造協会は地域へ出向き、事務局員や市職員の相談に応じ、人材や情報を結びつけている。ただし、中間支援組織を設ければ地域支援が進むわけではない。行政側には、地域への関与を継続し、必要な財源を確保する覚悟が求められる。

○**上野**：高松市では、一般社団法人高松市コミュニティ連合会が各協議会と行政の間をつなぎ、行政職員の異動を越えて知識、経験、人脈、信頼関係を蓄積している。コミュニティ政策を初めて担当する職員も、連合会から助言や事務の手ほどきを受けることができる。市は連合会の人件費や運営費を補助しており、中間支援を継続させるための財政的な責任を担っている。

また、44 の地域コミュニティ協議会には、長年センター長を務める人がいる地域もあれば、交代したばかりの地域もあり、事務局の経験や成熟度には差がある。連合会は、こうした地域ごとの状況に応じて事務の手ほどきを行っている。ただし、すべてを連合会に委ねるのではなく、行政ができることと、連合会でなければできないことを整理し、両者が連携して進める必要がある。

○**柏木**：中間支援組織を設置することが難しい自治体でも、行政が地域支援を担えないわけではない。一地区一担当の仕組みでは、担当者の異動によって支援が途切れやすいが、兵庫県内には、社会福祉協議会、本庁、支所の職員がチームを組み、複数人で地域を支援する自治体がある。全員が同時に異動す

る可能性は低いいため、支援の継続性も確保しやすい。

また、職員に伴走支援のノウハウが十分でない場合には、中間支援組織が地域へ直接入るのではなく、職員チームを定期的にスーパーバイズし、地域支援の方法を助言することもできる。集落支援員や生活支援コーディネーターなど、既存の制度や財源を活用する方法も考えられる。

○**名和田**：中間支援組織に業務を委ねればよいのではなく、行政内部にも地域に向き合える人材と体制が必要である。横浜市でも、区役所、区社会福祉協議会、地域ケアプラザの職員が「地区支援チーム」を組み、地域ごとに支援している。一人の担当者ではなく、複数の組織・職員で支えることにより、人事異動があっても支援を継続しやすくなる。地域担当職員を複数で配置すること、人事異動後も経験を継承できる仕組みを作ること、コミュニティ分野の職員を意識的に育成することが重要となる。人材育成基本方針や人事配置の中に、地域支援の専門性を明確に位置づけることも検討すべきである。

(3) 質疑応答

○地区社会福祉協議会と協議会型住民自治組織を、どのように連携させることができるか

○**柏木**：明石市の地区社会福祉協議会は小学校区か中学校区のどちらかに置かれており、協議会型住民自治組織と活動区域が一致しないこともあるため、単純な統合は難しい。一方で、協議会型住民自治組織や地域運営組織と地区社会福祉協議会とが統合したり、強く連携するような事例も現れている。統合するケースでは、地区社会福祉協議会が協議会型住民自治組織や地域運営組織の福祉部会として再編されたり、その機能が移されたりしている。兵庫県内でもこのような事例が見られる。

地域に複数の組織があると、同じ人が複数の会議や総会へ出席することになるため、協議会型住民自治組織には地域組織を整理し、負担を軽減する役割も期待できる。ただし、地域福祉の機能を弱めないよう、地区社会福祉協議会などが地域で果たしてきた役割を丁寧に引き継ぐ必要がある。

○大学、事業者、関係人口など、多様な人材に地域活動に関わってもらうためには、どのような工夫が必要か

○**柏木**：まず必要なのは、外部から人を呼ぶのではなく、多様な人を受け入れられる地域の風土を作ることである。協議会が各種団体の充て職だけで構成されていると、地域住民であっても役職がなければ参加しにくい。

明石市では、自治会が担っていた河川清掃をまちづくり協議会が引き継ぎ、環境分野の人材が加わったことで、清掃後に親子の生き物観察を行う活動へ発展した。地域外からも参加者が訪れ、関係人口が生まれている。

また、別の地域では、その地域に居住していない福祉事業所の施設長が、福祉部会の副部会長を務めている。関係人口を一時的な行事参加者として捉えるだけでなく、地域への関心や専門性を持つ人が、組織の運営にも継続的に関われるようにすることが重要である。

このように、地域外の人材を受け入れる風土は、活動への参加だけでなく、地域自治の意思決定を担う人材の広がりにもつながる。関係人口を自治体外から訪れる人に限定せず、隣の地区や同じ市内にいる多様な人材が関われる状態を作ることが重要である。

○**名和田**：地域活動に参加しない理由として、「時間がない」に続き、「きっかけがない」が多く挙げられる調査結果もある。関心や意欲のある人と活動を結ぶきっかけを、地域側がどのように用意するかが課題となる。

○地域向け補助金の一本化はどのように進められたか

○**上野**：高松市では、関係者が何度も地域へ足を運び、一本化の目的や仕組みを説明しながら、段階的に進めた。地域からは、一本化が予算削減につながるのではないかという懸念も示されたが、一本化後に予算を削減したことはない。時間をかけて地域の理解を得たことと、市がコミュニティ施策を重視す

る姿勢を示し続けたことが重要であった。

○**吉田**：丸亀市では 1999 年に、公民館、健康・福祉などの各部署から校区単位の団体へ交付されていた補助金をコミュニティ運営助成金へ統合した。ただし、老人クラブや体育関係団体など、市全体の連合組織を持つ団体への補助金は、個別の制度として残した。地域単位で一括できるものと、全市的な組織体系を持つため統合しにくいものを分けて整理した。

丸亀市では、地区社会福祉協議会を廃止してコミュニティ協議会へ統合した結果、後に福祉面で弊害が生じたことがあった。そのため、補助金や組織を整理する際には、慎重に検討を重ねることも必要だろう。

(4) 自治会の将来と協議会型住民自治組織

○**上野**：自治会の加入率は今後も低下する可能性があるが、自治会がなくなることが望ましいとは考えていない。祭りのほか、サイクリング、ゴルフ、夜釣りなど、住民の関心に応じた活動を通じて顔を合わせることで、地域のつながりを作る契機になる。日頃から関係があれば、災害や生活上の困り事が生じた際にも助け合いやすい。自助・共助・公助のうち、共助にあたる部分を高めていかなければ、今後の地域活動は成り立たない。自治会は地域コミュニティ協議会の中心軸であり、行政としては自治会の重要性を発信する必要がある。

○**柏木**：明石市内には 470 余りの単位自治会があり、行政や中間支援組織が一つずつ直接変えていくことには限界がある。自治会の上に新たな組織を重ねて負担を増やすのではなく、まちづくり協議会が対話の進め方や会議の方法、「この指とまれ」方式による参加者の募り方を実践し、それを自治会へ広げることが考えられる。身近な課題は自治会が担い、自治会だけでは対応できない課題を協議会が補完するという、補完性の原則に基づく関係が重要である。

○**吉田**：自治会では、役員就任や清掃活動などの負担が加入をためらう理由となっている。また、自治

会に加入していない住民に対しても、防災や見守り、ごみ収集などの地域サービスを行政が提供しないわけにはいかない。LINE などによる情報発信が広がり、従来は広報や回覧によって伝えられていた情報も自治会以外から入手できるよう整備したが、そうした結果、加入の直接的なメリットも見えにくくなっているという側面もある。

他方で、若い世代が多い住宅地では、まず住民同士が顔を知り、緩やかにつながることを目的に、新たな自治会を作った例がある。従来の活動を一律に求めるのではなく、地域に合った緩やかな自治会のあり方を考える必要がある。コミュニティ協議会が、自治会の活動を支え、学校、企業、市民活動団体などとの連携を補えるようになると理想的である。

○**名和田**：自治会加入率が低下しても、自治会を必要とし、地域に関わろうとする人は若い世代にも存在する。放置すれば、そうした意欲が地域活動へ結びつかないまま失われてしまう。加入率の低位安定を前提としつつ、必要とされる活動を組み直し、参加の入口を広げる政策的な努力が欠かせない。

その人たちを一律の義務で縛るのではなく、地域に必要な活動へ参加できる組織として自治会を再構築する必要がある。協議会型住民自治組織は、自治会を支え、多様な人材や団体をつなぎ、自治会だけでは担えない機能を補完する。自治会加入率の低位安定時代には、両者の補完関係を政策的に形成していくことが求められる。

※登壇者の所属先、肩書等は当時のものである。

※本稿中の図表は登壇者の発表資料より抜粋したものである。

【本会のテーマと関連する出版物】

- ・ 公益財団法人日本都市センター編（2026）『地域社会の大転換－コミュニティ政策の再構築に向けて－』公益財団法人日本都市センター

（書き手：研究員 野澤 慎太郎）