

名和田 是彦 様

御発言配付資料

〔発言テーマ〕

自治会とまちづくり協議会で地域のつながりの発展を

自治会とまちづくり協議会で地域のつながりの発展を

2017年10月2日 名和田是彦 (法政大学)

1. 近代日本において自治会が果たしてきた役割

(1) 明治の大合併と単位自治会町内会の成立

近代地方自治制度の基本的な考え方は、最も身近なコミュニティを市町村とし、様々な制度的便益（管轄領域の公的画定、法人格、条例制定権、課税権など）を付与して、コミュニティの運営が可能になるようにする、というものであった。例えば、ドイツの現在の憲法（「基本法」）では、「市町村には、法律の枠内で、地域的共同体のすべての事柄を、自分の責任で規律する権利が保障される。」(第28条第2項)との規定があり、市町村が近代国家以前から存在した「地域的共同体」に自治体としての制度的位置付けを与えたものであることを前提としている。

(2) 昭和の大合併と連合自治会町内会の成立

ところが、日本近代の始まりにおいて、日本の江戸時代以来の自然集落ないし地域的共同体は、市町村にはなれなかった（「明治の大合併」）。この最も身近なコミュニティについては、政府が与える制度的枠組み以外の工夫をして、コミュニティを運営できる態勢を確立するほかない。これが、地域住民全員を会員とする民間地域組織、すなわち単位自治会町内会の歴史的起源である。

政府はさらに追い討ちをかける。「昭和の大合併」では、最も身近な地域的まとまりの一つ上の身近な地域的まとまりである「明治の村」（明治の大合併でできた市町村）をも、合併によって制度の外へと追いやった。これについても、これまで市町村として運営されてきた地域的まとまりを運営する仕組みを、民間サイドは独自に作らなくてはならなかった。これが連合自治会町内会の起源である。

(3) 他の国々では、合併による不都合には制度的対応を行なっている

合併でコミュニティの運営組織が失われるのを防ぐために、ヨーロッパなどでは、合併で消滅してしまう市町村に、合併後も何らかの制度的枠組みを保障してきた。

(a) 都市内分権という対応

一つは、都市内分権であり、次のような仕組みである。

1. (合併で大規模化した) 自治体の区域をいくつかの(合併前の市町村の区域を
目途とした) 区域に分割し、
2. そこに役所の出先を置き、
3. さらに住民代表的組織を置く、
仕組みである。

岐阜市のまちづくり協議会の仕組みは、都市内分権とってよい。

この仕組みの特徴を考えるとすると、地域コミュニティを市町村とする場合と比較するのがよい。

- 管轄領域は公的に画定される。
- 法人格はない。権利能力のない団体の法理によってかろうじて最低限の対外的対内的主体性を確保するほかない。
- 条例制定権はない。役所との関係では、その意向が尊重される。ドイツでは、法律の定めによって行政を拘束する決定権を与えられている場合が多い。
- 課税権はない。しかし、ドイツでも日本でも、用途を地元で決められる一括交付金を与えられる場合がよくある。岐阜市でも「まちづくり協議会」について、ゆくゆくはそうした仕組みを構想しておられる。

合併によって奪われた自治を、やや薄めて地域に保障する、微温的な対応といえる。

(b) 準自治体をつくる対応

フランスの農村部のようにほとんど合併をしなかったケース、ドイツの農村部に見られるように合併市町村の内部に条例制定権や課税権を持つ準自治体を存置して複合自治体をつくるケース、イギリスのパリッシュやフィリピンのバランガイ、インドネシアのRT/RWのような準自治体制度など。

自治の保障としては充実しているが、都市部では、都市空間の一体的管理という要請から採用されないのであろう。

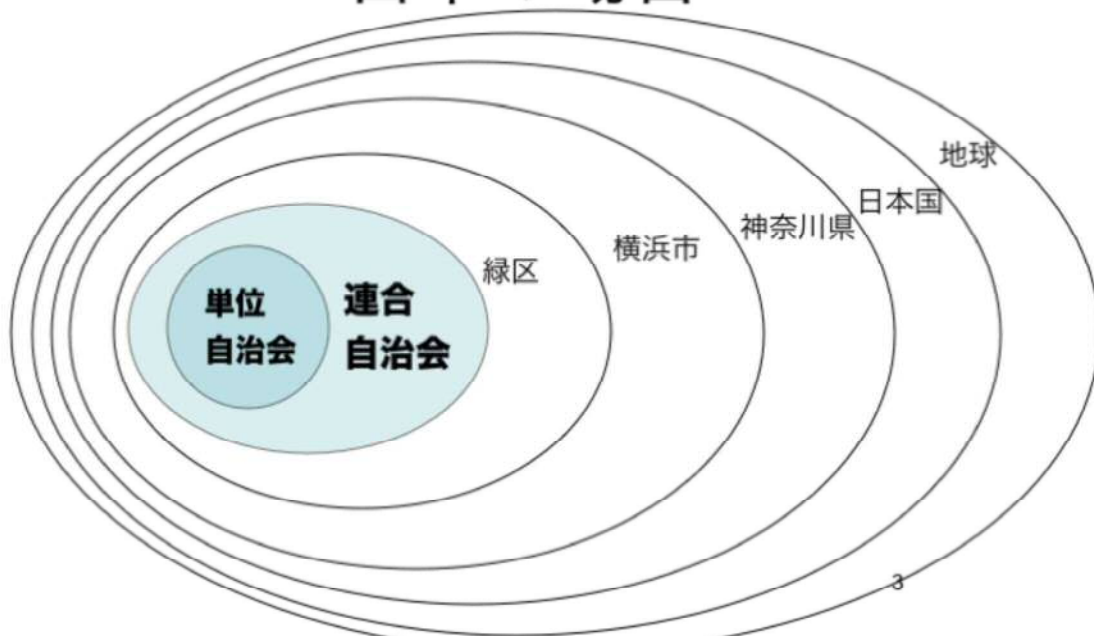
(4) 地域的まとまりの重層構造論による、簡単な日独比較

身近な地域社会についての制度的政策的対応の日本の独自性、市町村合併への対応の日本と他の国々（特にヨーロッパ諸国）との違いを簡単かつ直感的に示すために、地域的まとまりの重層構造図を日本（の横浜市）とドイツ（のドルトムント市）について描いてみる。（「地域的まとまり」とその「重層構造」という考え方の説明はここでは省略する。）

ドイツでは最も身近な地域的まとまりまでがきちんと法制度によって位置付けられているのに対して、日本では、身近な地域的まとまりが二つの層（単位自治会と連自治会）にわたって法制度の中に位置づけられず、その運営が民間地域組織に委ねられていることがわかる。

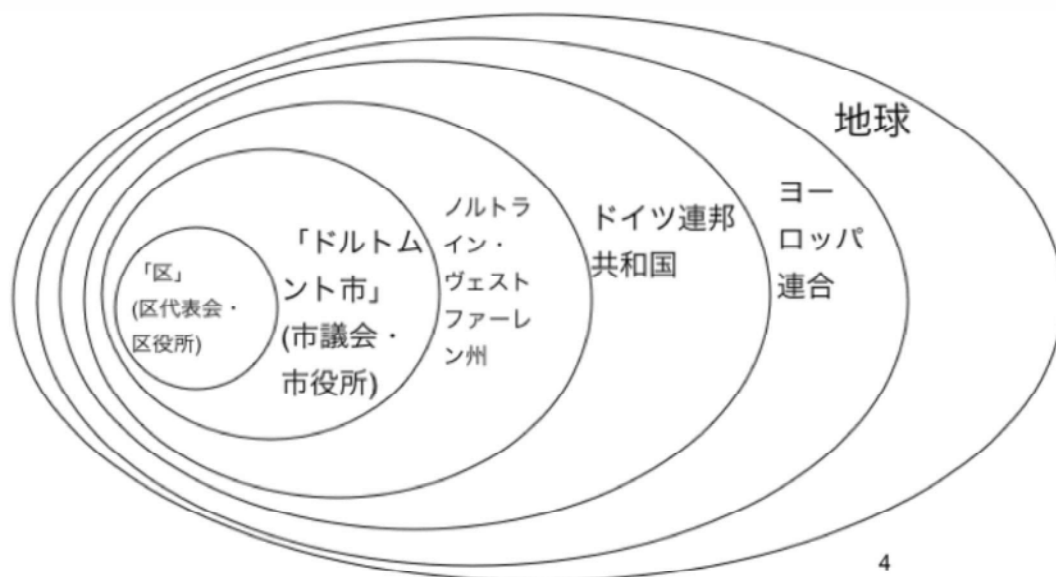
地域のまとまりの重層構造

～日本の場合～



地域のまとまりの重層構造

～ドイツ・ドルトムント市の場合～



2. 加入率低下の現局面と政策的対応としての都市内分権

(1) 自治会は、制度的裏付けがないのになぜ地域コミュニティを運営することができるのか

日本では、こうした制度的対応は、明治の大合併に際しても昭和の大合併に際しても、さしあたり行なわれず、地域側は民間地域組織を作って対応した。

しかし、制度的な裏付けがないのに、どうして自治会は制度的な組織（市町村など）と同じようにコミュニティを運営できるのか？

それは全員が会員だからである。

- 全員が会員であれば、会の議決や規約は、会のルールであることを超えて、地域のルールになる。
- 全員が会員であれば、会費を集めて財政を構成し、地域のために公共サービスを提供できる。
- 行政に対して事実上地域を代表する組織として意思を表明すれば行政としても無視できない。

これに対して、地域の中に会員でない人が出てくると：

- 規約や議決がこの人に及ばず、会のルールは地域のルールにならない。ゴミステーションの管理などで困ることになる。
- 自治会が組織しているサービスは公共サービスであり、排除性がないことが多い。会員でなくても享受できる（電気代などを負担していなくても防犯灯の下を歩ける、美化活動に参加していなくても綺麗な街を歩ける、お祭りに参加できる、などなど）から、受益と負担の関係が一致しなくなる。
- 行政としても、自治会を地域の声を代表した組織として認めにくくなる。

加入率は自治会にとって本質的であり、その力の源泉である。

全員を会員にするという途方もない事業をやりきり、民間地域組織によって地域運営を可能にした自治会は偉大な組織である。

(2) 今世紀の加入率低下の特徴と自治会の歴史的危機

ところが、特に今世紀になって、自治会の加入率は多くの地域で劇的に低下を続けている。

これは、新しい現象であると思われる。自治会の加入率は、地域により自治体によってかなりの差があるが、今世紀の加入率低下は、こうした違いがあまり見られないからである。

岐阜市について見ると、平成元年において自治会加入率は80.9%であったが、平成29年度には、62.2%にまで低下している。この減少は毎年ほぼ同じペースであるといってよいが、他の多くの都市自治体では、今世紀に入ってからの方が減少が急になっている。

今世紀における加入率の急速な低下の原因と思しきものを探ると：

- 自治会は、全員を会員にしやすいように、そして活動の実態に合わせて、個人ではなく世帯を会員としてきた。しかし、今や若い人と高齢者の間で、一人世帯や二人世帯が多数を占め、世帯と個人が一致し始めている。
- 自治会は、実際には、「自動加入」などというが、丁寧に勧誘して会員を獲得するのではなく、転入者にいきなり会費をもらいにいくといった簡易な仕方でもらえていた。自治会が生活に必要であることを前提に、自治会に入るのは当たり前という文化が共有されていたからである。ところが、若い人を中心に、こうした文化がもはや共有されておらず、自治会がどんな活動をしているのか、その自分にとってのメリットが何かがわからない人が増えている。場合によっては自治会の存在自体を知らない人もいる。簡易なやり方で会員を獲得できなくなっており、加入促進マニュアルなどを作る自治体が増えているほどである。
- 自治会は、課税権を持たないため、あまり多額の財政を持つことができず、活動はボランティアで担われてきた。その中心は、リタイア世代、主婦層、自営業者などであったが、こうした層の担い手はそれぞれ細ってきている。そのため十分な活動が展開できにくくなっており、自治会の姿を地域住民に示すことができない。入るのは当たり前という文化も風化していく。

これらは、すぐに気づかれるように、自治会の成功を支えてきた歴史的條件が消滅しつつあることを物語っている。これは歴史的な危機である。

<参考>小田原市自治会総連合の行なった2012年の調査から。自治会の具体的な活動について、それを自治会がやっていることを知っているかどうかを、加入者と未加入者とで集計したもの。

自治会の活動	加入者で知っている人		未加入者で知っている人		全体	
	人数	割合	人数	割合	人数	割合
① 行政からの回覧、広報紙の配布	1,024	94.6%	70	61.9%	1,094	91%
② 学校、PTAからの回覧	763	70.5%	31	27.4%	794	66.1%
③ ごみステーションの管理	730	67.5%	48	42.5%	778	64.7%
④ 防犯灯の設置と維持管理	727	67.2%	35	31%	762	63.4%
⑤ 公園や河川などの清掃	691	63.9%	44	38.9%	735	61.1%
⑥ 自主防災組織の運営	626	57.9%	30	26.5%	656	54.6%
⑦ 防災訓練の実施	795	73.5%	41	36.3%	836	69.6%
⑧ 災害時の広域避難所の運営	544	50.3%	25	22.1%	569	47.3%
⑨ 地区公民館の維持	735	67.9%	46	40.7%	781	65%
⑩ 防犯、交通安全のための見回り、見守り	525	48.5%	29	25.7%	554	46.1%
⑪ 健民祭、地区体育祭の開催	849	78.5%	46	40.7%	895	74.5%
⑫ 敬老会の開催	746	68.9%	36	31.9%	782	65.1%
⑬ お年寄り、一人暮らしの見回り	375	34.7%	18	15.9%	393	32.7%
⑭ 道路や河川の修繕の依頼	375	34.7%	16	14.2%	391	32.5%
⑮ 地域の祭りの開催	865	79.9%	59	52.2%	924	76.9%

(3) 都市内分権は自治会と地域コミュニティにとってどういう意義があるのか

そこで、自治体側の政策的対応として、日本でも都市内分権が試みられるようになってきた。最近の調査では、都市自治体の6割が都市内分権を行なっているとされる（全国市長会のシンクタンクである日本都市センターの調査による）。

岐阜市の「まちづくり協議会」もその一つである。

こうした経緯から、日本の都市内分権は、例えばドイツなどと比べると非常に特異な性格を持っているが、その点は今回は省略する。

日本の都市内分権は、自治会が中心になりながら、自治会未加入者も含めて当事者となり、地域全体の力を連携させる基盤的な舞台である。

民間地域組織が全員を会員にできなくなっているという弱点を、制度の力で補い、地域力を再生するための仕組みであるといえる。

3. 都市内分権の有用性と限界

(1) 「交付金を用いてボランティアで」地域課題を解決することの意義と限界

岐阜市の「まちづくり協議会」は、市役所の資料を拝見すると、地域コミュニティ内の話し合い（地域の課題の点検とそれへの取り組みの方向性）と各種団体の調整の場という意味合いが強いが、実際の各地区の取り組みではすでにいろいろな事業を手がけられており、市役所の将来の方針としても、一定額の交付金を地区の自主財源として交付し、これを用いて協議会が地域課題の解決に当たる、という方向を考えておられる。

こうした、各地区で用途をそれぞれの判断で定めることのできる比較的自由な交付金の仕組みは、今日多くの自治体が採用しているが、「協議会がこのお金を用いて地域課題解決の事業をボランティアで行なう」という特徴を持っている。もちろん、「補助率」が規定されている場合もあり、また交付金では足りないところを連合自治会が財政的支援をするケースもあるのだが、地元にとそれほど多額の負担を期待することはできない。そうすると、この交付金事業の特徴は：

1. 基本的には交付金の額の範囲内のできる事業を、
 2. 地区内の人材がボランティアで行なう、
- ということになる。

このことは、連合自治会が中心になって地域の合意が得られた事業を行なうこと、地域内の各種の団体だけではやりきれない多額の費用を要する事業ができるようになること、地域内の人材（場合によっては自治会未加入者も含めて）を発掘するチャンスができること、など地域の発展に大いに寄与するものである。

岐阜市はまずまちづくり協議会の仕組みを十分に活用して、こうした地域力の強化を推進していくべきである。

しかし、この枠組みは、部分的には地域課題の解決にとって十分とは言い難い面もある。将来的な考慮のために、ここに他自治体などではすでに出ている問題を掲げておく。

- 岐阜市でもすでに意識されているが、地区内にある学校、企業、社会福祉法人などは、重要な協働のパートナーであり、これらと連携する（協議会のメンバーとして参加してもらうなど）ことを今後も強く意識していくべきである。
- 協議会の事務局機能の充実に留意すべきである。事務局には、コーディネータとしてのスキルが必要であり、給与が与えられる専従スタッフが望ましい。
- コミュニティ・ビジネスと言われるような収益事業を行なう必要が出てくると、「交付金+ボランティア」という協議会の枠組みではできないので、その外に例えばNPO法人や一般社団法人、さらには株式会社、合同会社、協同組合など、固有の法人を設立して取り組む必要がある。（最近国のいくつかの省庁で検討されている「地域運営組織」とその法人かという問題である。）

(2) 事業法人とそれを補完する公法人の必要性

「交付金+ボランティア」という枠組みを大きく超える活動を展開することを強いられている課題先進地では、例えばまちづくり協議会全体を法人化し、コミュニティ・ビジネスも含めた事業展開にまで進んでいる地域もある。

また、こうした地域のほか、都市部などでも、自治会の加入率がかなり低下していて、もはや受益と負担の不一致が堪え難い場合などについては、まちづくり協議会や自治会などの民間組織とは別に、強制加入制の組織（特別地方公共団体や公共組合などの公法人）が必要となるのではないかという提言を総務省の「地域自治組織のあり方に関する研究会」が行なっている。

私法人（営利法人と非営利法人）と公法人の双方にわたって、地域課題にとって必要な法人制度について研究しておくことは自治体にとっても必要なことである。

(3) 地域福祉的活動に取り組む中で自治会の再生を

地域力の基盤は依然として自治会にある。そして、遠い将来はわからないが、しばらくの間は、地域力の基盤は自治会に求めるほかないと思う。

では、加入率低下をくい止め、自治会を発展させていくためには何が必要か。

加入率低下は、先に述べたように、大きな歴史的構造変化の結果であり、なかなか手ごわい。現に、様々な取り組みにもかかわらず、加入率が顕著に上昇した事例は寡聞にして聞かない。ここは、原点に立ち戻るしかない。

自治会は、常に、行政は提供しない（できない）けれども地域で生活するために誰もが必要とする事業を行なって、それによって住民の信頼を得てきた。例えば、

身近な生活道路の整備にまで行政の手が回らない時には道路事業（道普請）をした。それがなくなればその事業はやめ（道路事業が一元的に行政の役割になれば道普請はやらなくなる）、また別な、地域が必要とする事業を手がけていき、柔軟に地域の必要に応じてきた。だから住民は自治会を信頼し、その役職を引き受け、「自動加入」文化を共有してきた。

今、不況と財政危機の中で、行政サービスは縮小し重点化している。自治会が取り組まなければならないことが増えているはずだ。しかし、自治会は現にかかえている事業で手一杯である。だから必要なことに取り組む余裕がなく、未加入者にとって自治会がなぜ必要かが伝わらない、したがってさらに輪が狭まりますます活動に余裕がなくなっていく、という悪循環になっている。

そこで、まちづくり協議会という枠組みを十分に活用し、自治会未加入者も含めた全ての地区住民の中から人材を発掘し、その活動の中心に自治会が据わることによって、様々な地域課題の解決を住民自身の手によって行なうことが大切であること、その活動の中心には自治会があること、を未加入者も含めた地域全体に見せていくことが重要である。

まちづくり協議会を立ち上げる中で、わずかではあるが、自治会の空白地域が解消したり、自治会の会員が増えたりといった成果なら、すでに散見される。

地域課題の中で自治会がまだ取り組めていないことに、自治会独自で、あるいは協議会組織を活用して、取り組むようにすべきである。私見では、地域福祉的課題が今後取り組むべき課題として大きいのではないかと思う。「地域包括ケアシステム」や「地域福祉計画」はそのための有用なツールである。

横浜市は、まちづくり協議会のような都市内分権は（一見すると）やっていないが、地域福祉計画に取り組む中で、254地区すべてにおいて地区別の地域福祉保健計画を策定し、自治会や地区社会福祉協議会などが中心になって推進している。これは一種の都市内分権であり、現在の日本の都市内分権と地域活動との中心的課題が地域福祉的なものである（だからこそ、所管している健康福祉局だけではなく、政策局、都市整備局、市民局等々も地域福祉保健計画に関心を寄せている）ことをはしなくも明らかにした動きだと受け止めている。

(4) あらゆる人を人として尊重して交流する新しい拠点の必要性

自治会はもちろん地域の各種団体も、現在は、様々な地域課題が噴出し、行政からもそれへの対応を求められて、多忙になっているため、とりあえず現有の活動者の範囲内で効率的にことに当たろうとしがちだが（ちなみにこのことは市民活動団体やNPOにも同様に当てはまる）、活動者を広く求め、輪を広げていくことが重要である。

近年コミュニティカフェがはやっていることの根底には、そうした問題への気づきがある。

地域のことに全然関心のないように見える人でも、気軽に立ち寄れて交流でき、ちょっとしたきっかけで地域活動に参加するようになる、そうした新しいタイプの交流拠点が求められている。

この動向のさらに根底にあるのは、誰もが人として（仲間であるという理由によってではなく、単に人であるというだけの理由で）尊重されるべきであるという人権思想である。

こうした新しい交流拠点は、公民館、コミュニティ・センターや、市民活動支援センターなどと違って、まだ世の中の認知を十分に受けているわけではないので、市民活動の先駆的開拓的な取り組みとなり、したがってコミュニティ・ビジネスの手法による民設民営の拠点ということになる。（東京都港区にはすでに、「芝の家」や「ご近所ラボ新橋」のようにカフェ的な公設民営型の交流拠点がある。）

全国的にかなりの数の多様なコミュニティカフェが展開しており、中には自治会がこうした取り組みの重要性に気づいて設立しているものもある。