

## 第2節 地域の公共を担う地縁組織

### —その重要性と活性化のあり方—

澤田 道夫(熊本県立大学)

#### はじめに

本研究は、非営利法人研究学会西日本研究部会の取りまとめる研究報告の一環として、地域における公共サービスの担い手の態様、中でも自治会・町内会などの地縁組織の活動について考察するものである。

近年、協働、新しい公共、絆や結（ゆい）などをキーワードとして、地域づくり団体・ボランティア・NPO 法人などについても、行政と並列される公共サービスの担い手であると認識されるようになってきている。以前別稿にて指摘したとおり、この現象は、これまで公の領域を支配していた「従来の公共」である行政が、社会環境の変化によりその活動範囲を縮退させたことを契機として、地域社会が「本来の公共」に目覚め、それに回帰した姿である（澤田 [2012]）。なかんずく、NPO をはじめとする非営利法人の活動は、こんにちの地域社会の維持・発展に欠かせないものとなっている。

一方で、地域においては、新たに注目を集めるこれらの団体よりもはるか以前から存在し、地域における公共を支えてきた町内会や自治会などの組織も存在する。これらの組織は、地域における地縁・血縁に根ざし、各々その所轄する区域を定め、当該区域内の世帯を持ってその構成員とし、区域内における公共を管理してきた。日本全国どの市町村にも、町内会ないし町会、あるいは自治会、農村部では区会または部落会と呼ばれる住民の自治組織が存在しており<sup>\*1</sup>、当該地域における行政機能を補完する存在として、公共サービスの提供の一端を担ってきた歴史を持つ（倉沢他 [1990]）。しかし現在、これら町内会等の組織は、加入率の低下や活動への参加者の減少、担い手の不足が声高に叫ばれるなど、その活動の停滞が全国的に問題視されている（総務省 2009、国土交通省 2011・2012 ほか）。

ここで問題となるのは、地域社会としてこれら町内会等の衰耗をそのまま看過して良いかどうか、ということである。このような地縁による組織の持つ様々な機能について、NPO 法人等の活動と同列のものに見なし、前者の衰退を後者によって代替できるとする

---

1 以下、これらの組織について「町内会等」と略称する。

ならば、あるいは放置して消えゆくに任せることも考えられよう。しかし、町内会等の地域に根ざした組織は、NPO 法人などの特定機能を目的とした組織にない数多くの長所を有している。そのため、その縮退は、そのまま地域コミュニティの弱体化にもつながることとなる。そのことに鑑みれば、現在危機的状況にあるとされる町内会等の地縁による組織について、その重要性を再認識し、活動の活性化を図っていくことが喫緊の課題であると言えよう。

そこで本論においては、地縁組織が置かれている現状についてエビデンスに基づく検討を行い、その結果を踏まえて地縁組織の活性化の方向性について考察を行うこととする。そして、筆者が関わる身近な事例として、熊本県熊本市における地縁組織の活動事例を参考としながら、これからの地域のあり方について改めて考えることとしたい。

## I. 地縁組織の活性化 —その現状と方向性—

現在、少子高齢化、相隣関係の希薄化などの影響を受け、町内会等の加入率の低下や活動の停滞が全国的に問題視されている。本節では、この一般的な認識について、改めて検証を行う。町内会等の加入率は果たして低下しているのか、活動は停滞しているのかについて、エビデンスを基に論じるとともに、その活性化の方向性について考察を行う。

### 1. 地縁組織の活性化の現状

従前から、町内会等について取り扱う研究書や行政資料において、再三指摘されている問題点が存在する。その問題点とは、主に①メンバーの脱退や新規転入者の非加入などによる「加入率の低下」と、②参加の減少や担い手不足、地域の繋がり低下などによる「活動の停滞」の2点に収斂すると思われる。確かに、地域活動に携わる人々は、一様にこれらの問題点、課題をあげる。

しかし、確かに地域社会においてそのような実感があるとして、それはどの程度のものなのだろうか。「加入率の低下」と「活動の停滞」の2つの問題点を巡る様々な検証を整理し、地域社会における地縁組織の立ち位置を把握することとしたい。

そもそも、町内会等への加入については、全世帯加入という特徴がある。これを強制あるいは半強制加入と捉えるか、あるいは自動加入と捉えるべきかはさておき、従来は加入する側もされる側も、加入すること自体を当然であると見なしてきた経緯がある(倉

沢他 [1990] )。しかしながら、地縁組織の加入については任意加入であり、脱会することもまた自由であるという最高裁判所判決<sup>\*2</sup>が既に存在している現在、地縁組織から退会するという選択肢についても周知のこととなっている。それでは、実際に人々は地縁組織から次々と脱会し、加入率は激減しているのでしょうか。

総務省が 2008 年に設置した「新しいコミュニティのあり方に関する研究会」が提出した報告書には、以下のような記載がある。

「現在、地域においては、町内会や自治会など、伝統的に地域における公共サービスを総合的に担ってきた組織については、地域で助け合うのは当然という生活文化を持たない若年世代等が地域の世帯構成の中心となりつつあることや、住民の連帯感の希薄化などに伴い、加入率の低下や担い手不足、活動の停滞等の問題が生じつつある。」（総務省 [2009] )

ここでは、町内会等が加入率の低下や担い手不足、活動の停滞という状況にあることが明確に述べられている。同研究会が 2008 年 10 月に行った第 3 回会合によれば、町内会等の加入率は 1980 年代から 90 年代を通じてゆっくりと低下し（第 1 期衰退）、2000 年代以降はかなりの急カーブで下がっている（第 2 期衰退）とされる。そして、その原因として、これらの団体が採用してきた世帯会員制・ボランティア原理・助け合いの生活文化などの基本的組織原理や戦略が歴史的限界を迎えていることが指摘されている。

しかしながら、その会合の際に行われた意見交換において、委員の中から資料に提示されたデータに対し、加入世帯数についてはむしろ増えているとして、一概に「自治会等の衰退」という言葉を使うことに対する疑問も提示されているところである<sup>\*3</sup>。

他方、国土交通省が平成 22 年度に設置した「都市型コミュニティのあり方と新たなまちづくり政策研究会報告書」、およびその翌年度の「都市型コミュニティのあり方とまちづくり方策研究会報告書」においても、同じように入率低下に対する警鐘が鳴らされている。平成 22 年度版報告書においては、「従来の地縁組織の現状と問題点」として、加入率が年々減少傾向にあり、特に都心部ほど加入率が低いという「町内会への加入率低下（従来型地縁組織の衰退）」が指摘されている。その要因としては、「役員になり

---

2 最高裁判所平成 17 年 4 月 26 日第三小法廷判決。

\*3 総務省 HP「新しいコミュニティのあり方に関する研究会」第 3 回研究会（平成 20 年 10 月 16 日開催） 配布資料および議事概要より。

たくない」「付き合いがわずらわしい」「活動に無関心」など、町内会活動にメリットが見出せないことがあげられる（国土交通省〔2011〕）。

また、平成 23 年度版報告書においても、「地域コミュニティの現況」として、従来型コミュニティに比べて新しいコミュニティの動きが活発化しているとし、53%の自治体で新たなコミュニティ活動団体が増加している一方、20%の自治体で、町内会・自治会が減少していることを指摘している（国土交通省〔2012〕）。

国土交通省の 2 つの報告書は、どちらの論調も、地縁組織の加入率の低下や団体自体の減少について危機感を顕わにするものであるが、しかし、報告書に提示されたデータ自体は、必ずしも危機的状況は明らかにするものではない。例えば、平成 22 年版において加入率の低下を示すデータとして提示されている室蘭市の「ここ 10 年における加入世帯数の変化」の数値を見ると（図 1）、5 段階評価で記載されている評価のうち、加入率の低下を表す「少し減少」（34.4%）、「大きく減少」（13.8%）の 2 つを合計しても 5 割を超えていない。割合が一番大きいのは「ほぼ同じ」（40.6%）である。いつ時点の調査であるかは明示されていないが、室蘭市の人口がここ数十年間、一貫して減少し続けていることを考えれば、加入世帯数の低下を即座に加入率の低下と結びつけて論じるにはやや難がある。

平成 23 年度報告書に至っては、「20%の自治体で、町内会・自治会が減少している」と団体数の減少を強調した表現となっているが、同じ表におけるそのほかの区分の割合は、「増加」（36%）、「増減なし」（37%）、「不明」（6%）であり、「増減なし」はもとより「増加」の数値すらも「減少」を上回っていることになる（図 2）。このデータに基づくならば、むしろ「町内会・自治会の現状は変わらないか、むしろ増加」と書く方が正しい。それを示すデータが無いにもかかわらず、ことさらに町内会等の力の低下を印象づける表現が使用されているわけであるが、その理由としては、推論を行う際、地縁組織の力は低下している「はず」、加入率は減少している「はず」という先入観によるバイアスが生じていた可能性も考えられよう\*4。

---

\*4 推論における様々なバイアスについては社会心理学、行動経済学の分野等で研究が進められている。市川伸一『考えることの化学』（中公新書、1997）、リチャード・セイラー、キャス・サンスティーン『実践行動経済学』（日経 BP、2009）等参照。



図 1 (出典：国土交通省)

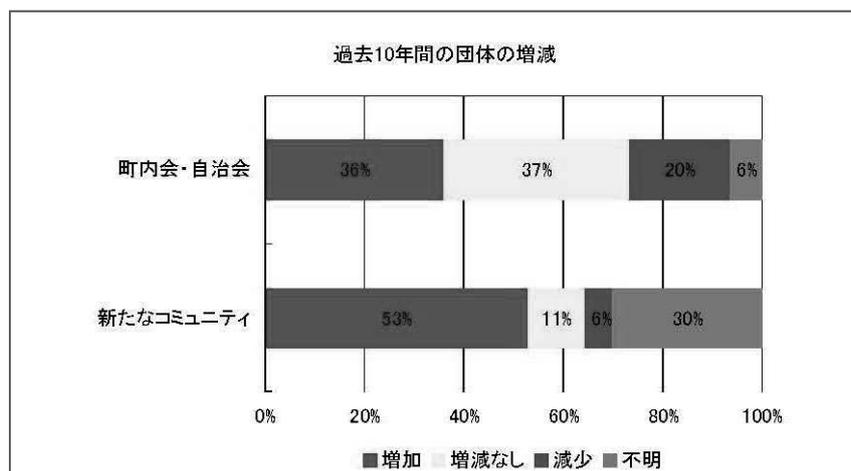


図 2 (出典：国土交通省)

一方、内閣府が2007年に行った「町内会・自治会等の地域のつながりに関する調査」(平成18年度国民生活モニター調査)の結果概要には、以下のとおりの記載がある。

「町内会・自治会があると回答した人は、9割を超えている。また、町内会・自治会の区域としては小学校区より狭いという回答が7割を超え、平均すると約600世帯、9割弱の加入率である。なお、回答者世帯の9割超が実際に町内会・自治会に加入している。」(内閣府[2007a])

この調査の結果によれば、町内会等の地縁組織に入っている世帯は90%程度と、極めて高い数値であり、2000年代に入ってから全国的には地縁組織の加入率は比較的高止まりしている模様である。

同じ内閣府による平成 19 年版の『国民生活白書』は、「つながりが築く豊かな国民生活」というタイトルのもとで、地域における各主体間関係にかかる様々な調査を行っている。その中に、1970 年代と 2000 年代の地縁組織の加入率の変化について、以下のよう

に書かれている。「70 年に実施された調査では、20 歳以上の人々に町内会・自治会への加入の有無を尋ねているが、この結果を見ると、90.2%が町内会・自治会に加入していたことが分かる（第 2-1-20 図）。

また 2003 年に行われた別の調査では、認可地縁団体に対して対象住民の加入率を尋ねているが、加入率が 90%を超える団体が 66.2%と約 3 分の 2 に上っている（第 2-1-21 図）。

（中略）地縁団体への参加率は高水準であるとの点では、30 年前から現在までそれほど大きな変化がなかったと考えて良いだろう。」（内閣府 [2007b]）

国民生活白書においても、やはり地縁組織の加入率について「大きな変化は見られない」と結論されている。我々の一般的な理解とは裏腹に、地域における地縁組織の組織度は、言われるほど大きくは低下していないのである。（図 3、図 4）

その他、地縁組織の現状に関し、加入率の低下や団体数の減少をあげる資料は多いものの、それが現実に生じていることを明確に示すデータの提示は極めて少ないのが事実であろう。

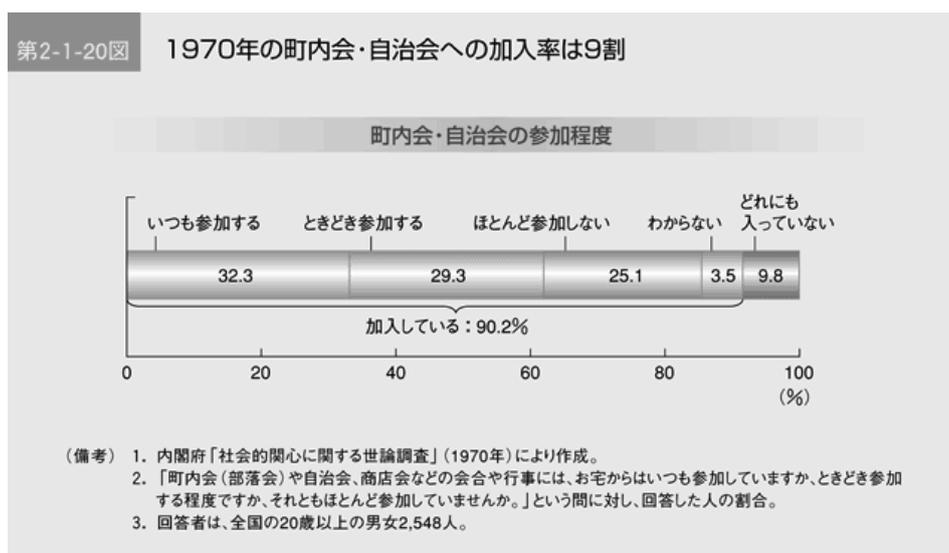


図 3 (出典：平成 19 年版国民生活白書)

第2-1-21図 現在の地縁団体の加入率も高い

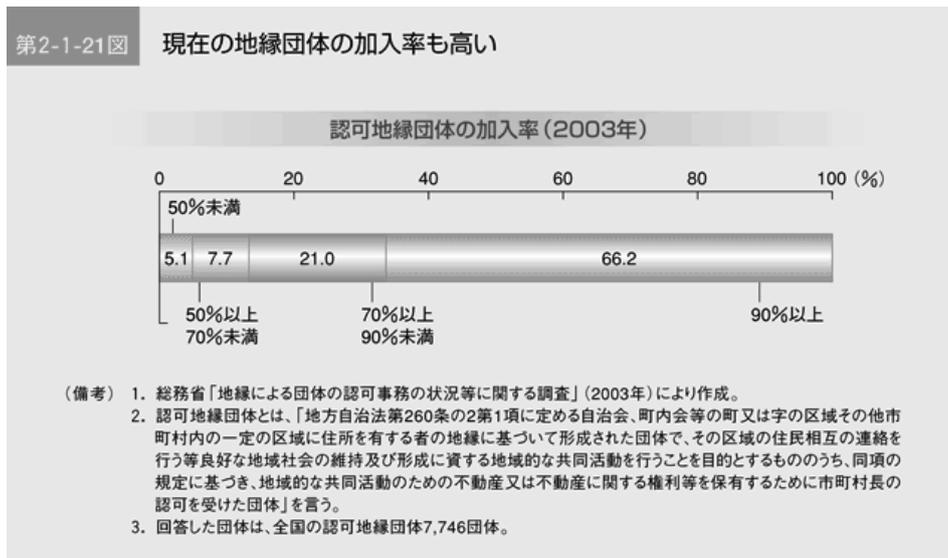


図 4 (出典：平成 19 年版国民生活白書)

では、実際に自治体が把握している加入率はどうであろうか。そこで、いくつかの政令指定都市について、それぞれ直近 5 年程度の期間における地縁組織の加入率の推移を調べてみた。それを示したのが以下の図 5 である。

時間の関係上、網羅的な調査は行っておらず、また、自治体によって期間がバラバラであり一概に比較はできないが、ある程度の傾向は見て取れる。期間を通じて、いずれの自治体も「微減」といったところであろう。逆に、都市部が多い政令指定都市であっても、この程度で下げ止まっているという見方も可能である。してみると、やはり町内会等について「加入率」のみに着目してその立ち位置を見た場合、「都市部においては加入率が減る傾向にあるものの、全国的には低下しているとまでは言えない」というのが現段階での結論となろう。

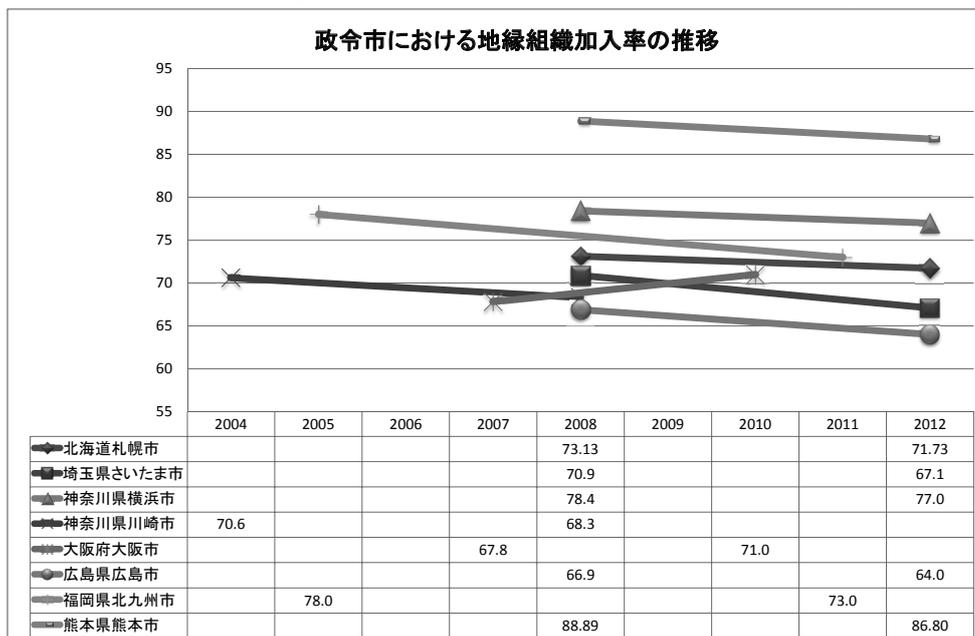


図 5 (筆者作成)

それでは、「活動の停滞」についてはどうだろうか。こちらも、「加入率の低下」のごとく、エビデンスのない感覚だけの言葉なのだろうか。こちらについては、残念ながらそうとは言いがたいようである。

前出の国民生活白書では、地縁組織の活動に対する参加の頻度の推移についても調査しているが、それによれば、1968年には地縁組織の活動に「だいたい参加する」と答えた割合が町村部で70.2%、市部で49.1%と半数以上ないし半数近くの人が参加していたとされる。しかし2007年の調査では、月1日程度あるいはそれ以上の頻度で参加すると回答した割合は12.7%まで低下している。これについて、国民生活白書では、設問や調査対象の相違から直接比較は困難であるとしつつも、町内会等の活動への参加頻度は68年から2007年までの間に低下している、と結論づけている（内閣府〔2007b〕）。このように、一方で加入率が高いにもかかわらず、他方で参加が低調である理由について、同書では、活動参加のきっかけに占める「慣習やルールとして」という「義務的参加」の回答割合に注目する。この割合は、ボランティア・NPO・市民活動などへの参加においては16.5%と低いのに対し、町内会等のそれにおいては52.0%と半数以上になっている。つまり、住民は、町内会等への関与を半ば「義務」であると捉え、参加する意思はないものの加入だけはしているということになる。

町内会等に加入はしていても、実際に活動に参加する人は少ないことが、活動参加者の固定化を生み出す。多くの自治体において、特定の人しか参加せず、役員の大半は高齢者で、同一人物が何期も連続して役員を務めることも珍しくないという問題を抱えている（国土交通省〔2011〕）。これに対し、負担の公平化として役員が一年交替というところも増えており、「役員の任期については短期と長期との両極端に分かれる傾向にある」（中田〔2007〕p.117）との指摘もなされている。

以上、地縁組織の活性化にかかる現状の問題点として指摘される①「加入率の低下」と②「活動の停滞」について概観した。このうち、①の加入率の低下については、声高に指摘されはするものの、エビデンスにおいては全国的に大きな変化はなく、都市部でも微減にとどまっているなど、「言われるほどではない」ということが分かった。一方で、②の活動の停滞については、町内会等が行う活動への参加頻度の激減、役員の固定化と担い手不足などの問題点を抱えているということが分かった。

## 2. 地縁組織の活性化の方向性

続いて、地縁組織の活性化をはかっていくための方向性について検討を行う。

町内会等の地縁組織が持つ様々な特徴は、規模を大きくすれば、そのまま自治体にも通ずることが指摘されている（磯崎他〔2011〕）。そこで、現在の地縁組織が置かれている状況を自治体になぞらえて考えてみたい。

まず、各世帯の加入率については、依然として大きな割合を保持している。地域における大半の世帯は町内会や自治会に加入し、自治会費・共益費などというかたちで地域共同管理のための応分の負担を引き受けている。これを自治体になぞらえれば、居住する自治体が提供する公共サービスに対して、納税等により応分の負担をしていることに等しい。大半の加入者が応分の負担をすることで地域における共益を維持している町内会等の活動は、地域に根ざした準自治体としての活動に符合するものであろう。ただし、近年では、住民が自ら納めた税金がどのように使われているのか、不適切な使われ方はないかなど、自治体の行政活動に対して厳しい目を向けるようになってきている。それを鑑みれば、町内会等の活動の原資となる会費・共益費、さらには行政からの補助金などの活動費についても、役員などが自由に使えるお金ではなく「公金」と認識し、会員に対して使途をきちんと明示するなど、適切な管理が必要であろう。適切な目的のため利用し、その目的の公共性・重要性がきちんと認められるのであれば、会員も自らの負担に納得する。また、地縁組織に加入していない世帯に対しても、会費以外の共益費の部分については負担を求めていくことも可能であり、その負担の意義を理解してもらう過程を通じて加入率を高めることにもつながろう。このような手続きを踏まず、会費の使途や活動内容等についても不明瞭なままでいて、「加入率が低い」と嘆いてみたり、非加入者の態度に責任を求めたりするのは、筋違いの議論と言わざるを得ない。

それでは、活動への参加者減少と担い手不足についてはどのようなになるだろうか。これらを、自治体に仮託して考えると、まず、活動への参加については、地域における各主体をつなげていくものとして、自治体が行う「参加・協働」の取組に例えることができる。また、担い手不足については、自治体における「行財政改革」になぞらえることが可能であろう。自治体におけるこれらの課題への対応を参考としつつ、地縁組織の活性化の方向性について検討を行うこととしたい。

前者の参加・協働の取組については、近年、自治体において政策への住民意思の反映をはかることを目的に、積極的に展開されているところである。この「協働のまちづくり」の取組については、住民懇話会等で積極的に住民意思の把握をはかったり、計画策

定や公の施設の建設に当たってワークショップ形式等の住民参加型の手法を取り入れるなど、様々な取組が日常的に行われている。「協働」は今や、全国の自治体の政策における中心的となったといつてよい（荒木他〔2012〕 p. 19）。

それでは、町内会等においては、このような住民意思を反映する取組は進められてきたかどうかと言えば、心許ない部分も多い。そもそもが住民ベースで行っている町内会等の活動について、中心的に関与している役員の中に「住民意思の反映」の重要性の理解がどこまであるだろうか。むしろ、自分たちこそが「住民意思」であるとして、その他の住民の思いを無視するような運営が行われている場合も想定されよう。一般住民にとって、町内会等が何をやっているのかも分からない、自分たちの意見も反映されるルートが無いというような状態では、地縁組織の側が役員のなり手がいない、後継者がいないと嘆いたところで、事態は解決しない。町内会等の活動内容の「見える化」をはかるとともに、役員のみで全てを決定するのではなく、地域住民の意見を聞く機会を設けたり、住民提案の取組を行うことができる仕組みづくりを行うことが望ましい。このような取組を行うならば、その過程で町内会等と地域住民をもう一度つなげることが可能となろう。加えて、自らの団体だけでは不足する部分について、積極的に他の団体との連携をはかるなど、つながりを広げていく取組も必要となる\*5。このような「つなげる・ひろげるまちづくり」が、町内会等の活動を活性化につながっていくと考えられるだろう。

もう一つ、担い手不足の方についても考えてみたい。多くの地縁組織で、役員の固定化や後継者不足などの悩みを抱えている。これについて、自治体の行財政改革の取組を参考としたい。

長引く景気の低迷の中、全国の自治体の抱える債務は膨大なものとなり、公債費が自治体財政を圧迫するまでに膨らんだ。このような状況下、いずれの自治体においても、効率的行政運営のあり方として、既存の人材の効率的配置と、指定管理者等の民間活力

---

\*5 総務省「新しいコミュニティのあり方に関する研究会」（2008）の第1回会合の際、委員の一人である辻中豊が提出した「現代日本のコミュニティ：多様性と12類型分析」においても、地縁組織の規模にかかわらず、ソーシャルキャピタルの度合いが低い団体ほど様々な課題を抱えていることが指摘されている。総務省HP「新しいコミュニティのあり方に関する研究会」第1回研究会（平成20年7月24日開催）配布資料参照。

の導入を積極的に進めている。

町内会等にとっての、自治体のこれらの取組から得られる示唆としては、身近にある既存の「地域資源の有効活用」という点があげられる。地縁組織が行っている取組について、全てを役員のみで企画・運営するには限界があろう。一方で、地域においては、団塊の世代の大量退職などによって、専門的知識を持った人材が多数増えている。このような地域の人材を発掘し、できるところから「サポーター」的に関与してもらうことも考えられる。無理に執行部のメンバーに取り込もうとするのではなく、元銀行員に監査を手伝ってもらう、元公務員に補助金申請書の書き方の指導を受けるなど、助けてもらうというスタンスで関与してもらうことから始めるべきである。やがて、サポーターからメンバーへ、メンバーから役員へと徐々にステップアップしていくことで、次代の地縁組織の担い手を育成することにもつながっていくこととなるだろう。

さらに、地域で活動する他の地縁組織や NPO 法人、教育研究機関等との連携を図っていくことも重要である。これらの組織も、既存の地域資源であり、互いに有効活用しあうことでその活動を活性化することができるのであれば、積極的に行うべきであろう。また、これまで互いに関係がないと思われていた団体が、実は同じような活動をしている場合も多い。このような組織同士がアイデアを出しあい協力・連携し合うことで、より活動が活性化することも考えられよう。例えば、コミュニティセンターや公民館活動、自治会活動を一体化した取組や、地域の大学がクラブ単位で地縁組織と連携していくなどの事例も考えられる。既成概念に囚われず、連携のための様々なアイデアを出すことが望ましい。

これまで述べてきた地域資源の有効活用の過程において、地縁組織自身の活動を積極的に発信し、地域住民の理解と協力、さらには参加・協働を得ていく取組を行っていくことも、重要であることは言うまでもない。「つなげる・ひろげるまちづくり」と「地域資源の有効活用」という活性化に向けた二つの方向性は、各々単独で行うのみならず、同時に取り組むことで相乗効果を得ることが可能となる。また、この二つに取り組むことは、町内会自身の「住民自治」と「団体自治」を強化していくことでもある。今後、地縁組織自身が、地方自治の本旨としての住民自治と団体自治をともに充実させていくことが必要なのではないだろうか。

## II. 活性化に向けた活動 ―熊本市の事例によせて―

これまで、地縁組織の意義と重要性、そしてその活性化の方向性について述べてきた。最後に、これまであげた活性化の方向性に即す形で、筆者の身近な活性化の事例について紹介したい。事例としてあげるのは、熊本県熊本市における地縁組織の活動である。

熊本市は、九州の中央、熊本県の西北部に位置する、県庁所在地である。人口は 73 万 4 千人と、熊本県人口 180 万の 4 割が居住する、県内最大の都市である。平成の大合併以前から 60 万を超える人口を抱え中核市に位置づけられていた同市は、平成の大合併において近隣の 3 町と合併し人口 70 万を超えたことにより、平成 24 年 4 月に全国で 20 番目、九州で 3 番目の政令指定都市へと移行した。水道水源を全て地下水で賄うなど豊かな自然と水資源にも恵まれ、全線開業した九州新幹線の波及効果も合わせて、九州中央の交流拠点都市として発展を続けている。

政令指定都市移行に伴い、熊本市にも、中央区および東西南北の 5 つの行政区が設置された。筆者は、区の振興ビジョン策定懇話会や、まちづくり住民懇話会の委員を務めるなど、市内の様々なまちづくり活動に関わってきた。今回、まず熊本市のまちづくり政策を概観したうえで、各種のまちづくり活動の中から、「つなげる・ひろげるまちづくり」という視点と、「地域資源の有効活用」という視点で一例ずつ、特徴的な取組を紹介したい。

### 1. 熊本市におけるまちづくり政策の概況

熊本市におけるまちづくり政策の最小単位は町内自治会、最大の単位は校区自治協議会の制度であり、これらが基本型となっている。町内自治会については、他の自治体でいうところの町内会と同等のものである。かつての町内会制度、町内嘱託員制度などを経て 1967 年から同制度を実施し、現在 800 以上の町内自治会に全世帯の 9 割が加入している。この町内自治会が、熊本市において最も基礎的な地縁団体となる。これらの町内会には、区役所のまちづくり部局から補助金が交付されている。独自の事務局が置かれているところは少数であり、多くの場合会長宅が連絡先となっている。これらの町内自治会については、任意団体として連合会を結成している場合もある。

町内ごとに存在するもう一つの単位は公民館である。こちらは、生涯学習の推進を目的として設置されたものであり、行政が設置する地域の基幹となる大規模な公民館のほか、町内ごとに設置された地域公民館が存在する。予算については、区のまちづくり部

局から、町内自治会とは別に補助が行われている。運営組織として公民館長が独自に置かれている場合もあれば、自治会長が兼務している場合もある。同じ町内単位ということで、地域住民はもとより地縁組織内部でも町内自治会と公民館の相違に関する認識は少なく、両者を混同した議論がなされることも多い。

町内を超える範囲での地縁組織として、小学校区単位で設置されているものもある。そのうちの 하나가、国が進めた「コミュニティ政策」によってつくられたコミュニティセンターである。コミュニティセンターは行政の設置する公の施設であり、指定管理者等に対する委託費の支出により運営がなされている。校区ごとに、指定管理を行うための団体としてコミュニティセンター運営委員会が設置されている。この運営委員会の構成メンバーは、町内自治会を中心として、地域の各種団体により構成されている。

さらに、校区によっては「まちづくり委員会」と呼ばれる組織も設置されている場合がある。構成メンバーは、町内自治会を中心に青少年健全育成協議会、公民館、防犯協会などで構成されていることが多い。構成員は後述の校区自治協議会と極めて近似しているが、同一の組織というわけではなく、別の組織である。このまちづくり委員会は、かつて熊本市のまちづくり政策において設置が奨励され補助金も支出されていたが、現在では補助制度もなくなっており、新規の設置は見込まれない状況にある。

小学校区内最大のまちづくり組織が「校区自治協議会」である。同協議会は、小学校区単位を基本として、町内自治会、社会福祉協議会、青少年健全育成協議会、公民館、コミュニティセンター運営委員会、まちづくり委員会、防犯協会などで構成される各種団体のネットワーク組織である。団体相互の連携、情報の共有化、住民の意見・提案の集約などを主な活動内容としている。

以上のように熊本市には、町内単位で最も基礎的な地縁組織である町内自治会と公民館が置かれ、さらに校区単位でコミュニティセンター運営委員会およびまちづくり委員会が別々に設置されている。更に、それらを束ねる最大のプラットフォームとしての校区自治協議会が置かれる、というのが同市におけるまちづくり政策の基本的な構図である。公民館、コミセン運営委員会、まちづくり委員会、そして校区自治協議会とも、全てメンバーの主体となっているのは町内自治会であり、この点からも基礎的な地縁組織である町内自治会が、地域全体を包括する活動を行っていることが分かる。

## 2. つなげる・ひろげるまちづくり

地縁組織の活動をつなげていく、あるいはひろげていくためには、地域内にどのような団体があり、どのような活動をいつ行っているのか、その情報を広く共有しなければならない。そのため、熊本市中央区の砂取校区では、校区内の様々な地縁組織、機能的な地縁組織の活動の「見える化」を行っている。（図6）

平成12年度 各種団体年間行事計画一覧表

公民館とコミュニティセンターが織りなす砂取の様相

砂取校区公民館 編 H12.6.

月	1町内	2	3	4	5	6	7	8	9	公民館	砂取コミュニティセンター	社会福祉協議会	民生委員	老人会(福寿会)	青少年健全育成協議会	小中学校PTA	保護司	防犯協会	体育協会	交通安全協会	消防団	消防団		
4	江津湖遠歩会の清掃	緑川PTA(緑川PTA)清掃	緑川PTA(緑川PTA)清掃	産品回収						公民館 公民館	砂取コミュニティセンター 公民館	社会福祉協議会 公民館	民生委員 公民館	老人会(福寿会) 公民館	青少年健全育成協議会 公民館	小中学校PTA 公民館	保護司 公民館	防犯協会 公民館	体育協会 公民館	交通安全協会 公民館	消防団 公民館	消防団 公民館		
5		産品回収(3)	産品回収(3)	産品回収	産品回収	産品回収	産品回収	産品回収	産品回収					老人会(福寿会) 公民館										
6	江津湖遠歩会の清掃	水の健康訓練(3)	洗濯川清掃	産品回収	水防訓練訓練(3)	水防訓練訓練(3)	水防訓練訓練(3)	水防訓練訓練(3)	水防訓練訓練(3)	公民館 公民館	砂取コミュニティセンター 公民館	社会福祉協議会 公民館	民生委員 公民館	老人会(福寿会) 公民館	青少年健全育成協議会 公民館	小中学校PTA 公民館	保護司 公民館	防犯協会 公民館	体育協会 公民館	交通安全協会 公民館	消防団 公民館	消防団 公民館		
7	産品回収(3)	産品回収(3)	産品回収(3)	産品回収	産品回収	産品回収	産品回収	産品回収	産品回収															
8		産品回収(3)	産品回収(3)	産品回収	産品回収	産品回収	産品回収	産品回収	産品回収															
9	産品回収(3)	産品回収(3)	産品回収(3)	産品回収	産品回収	産品回収	産品回収	産品回収	産品回収															
10		産品回収(3)	産品回収(3)	産品回収	産品回収	産品回収	産品回収	産品回収	産品回収															
11	産品回収(3)	産品回収(3)	産品回収(3)	産品回収	産品回収	産品回収	産品回収	産品回収	産品回収															
12	産品回収(3)	産品回収(3)	産品回収(3)	産品回収	産品回収	産品回収	産品回収	産品回収	産品回収															
1																								
2																								
3																								

備考  
公民館とコミュニティセンターは、月1回1日(月)に開く(各町内の連絡調整と問題点の検討)

図6 各種団体の活動の見える化

公民館で作成されたこの図では、小学校区内の9町内に分かれた地区の町内自治会がそれぞれ何月にどのような活動を行っているかを左側に記載している。加えて、公民館やコミュニティセンターというコミュニティ政策にかかる施設の活動、社会福祉協議会や民生委員という福祉関連団体の活動、小中学校や防犯協会など教育関連に関係が深い団体の活動、体育協会や交通安全協会、消防団などの活動を、それぞれジャンルごとに色分けし月別に記載している。このように「見える化」を行う理由の一つは、各団体が他団体の活動を把握することで、類似のイベントの同時開催を避けたり、あるいは連携して活動することを可能とすることにある。単に校区自治協議会において会合を開くだけにとどまらず、このように他団体の活動が見えるようにすることで、相互のつながりが深まり、連携の可能性をひろげることができるようになる。また、見える化の過程で各団体が自らの活動の棚卸しをすることとなり、良い意味での地域間の競争意識を喚起することで、地域がより活性化することにも繋がる。更には、地域住民が公民館に貼ってあるこの一覧を見ることで、自分たちの地区の活動が他地区に比べて活発なのかそ

うではないのか、一目で見ることができるといふ「情報公開」の役割も果たすこととなる。僅か一枚の表をつくるだけの取組ではあるが、それによつて「つなげる・ひろげるまちづくり」を實踐しているといふ良い例であらう。

### 3. 地域資源の有効活用

地縁組織の担い手不足の問題は、個々の町内自治会のみならず、それらを統合した校区自治協議会やまちづくり委員会等においても同様である。各種地縁組織がその活動を活性化させるためには、まずは執行部の十分な体制を整備しなければならない。そのために常設の事務局の必要性も提言されているところである（中田 [2007]）。しかし、規模が小さく、行政からの補助も少ない町内自治会や公民館では、独自の常設の事務局を設置するのは困難であり、会長の自宅が事務局として登録されていることがほとんどである。

一方、地域には、コミュニティセンターおよびその運営委員会も置かれている。コミュニティセンターの最大の特徴は、行政によつてハード施設が整備され、さらに自治体からの指定管理委託料によつて常勤の事務員が雇用されていることである。コミュニティセンターの稼働率が十分高い場合、そこからの使用料収入も合わせて、数名の事務員を雇用している場合もある。このような、拠点となるハコモノ施設が存在することと、常勤の事務員がいることの2つが、コミュニティセンターの大きな特徴と言えよう。

熊本市東区にある尾ノ上校区の取組事例は、このコミュニティセンターを地縁組織の活動に上手く活用した事例である。上述のとおり、町内自治会等には常設の事務局の無いところが多い。一方で、コミュニティセンターについては、拠点と常勤の事務員が存在する。そして、後者の運営委員会の主体となっているのは、他ならぬ前者である。そこで尾ノ上校区では、重複しているまちづくりに関する各種の委員会の一本化に取り組み、2012年にコミュニティセンター運営委員会と統合する形でまちづくり委員会を廃止した。同時に、3人いるコミュニティセンター事務員の業務として、地縁組織の支援を含めたまちづくり関連の仕事を位置づけた。これによつて、これまで各個に行われていた地縁組織の活動とコミュニティ政策が統合され、コミュニティセンターが地域の活動拠点となることになった。さらに、地域の各種団体の活動情報がコミュニティセンターに集約されることとなり、HPや校区新聞等でこれまでよりも幅広く広報されることにもつながっている。つまり、町内自治会等の各種地縁組織にとってみれば、大きく負担を

増やすことなしに、広報活動を大幅に強化することが可能となっているわけである。コミュニティセンターの側も、地域の拠点となることでより一層稼働率が高まり、使用料収入が増大することで運営も安定するという Win-Win の関係を築くことができている。

この尾ノ上校区の取組は、地域にもともと存在していたコミュニティセンターという地域資源を有効活用することによって、常勤職員による事務局体制を確立し、地縁組織の活動の活性化をはかっているという事例である。このほかにも、地域社会には様々な資源が眠っているはずである。それらの資源を発掘し活用していくことで、これからの地縁組織の活動を一段と活性化することができるようになるであろう。

## おわりに

町内会等を中心とした地縁組織について、その現状と活性化の方向性について、具体的な事例をあげて検証を行った。今回述べた「つなげる・ひろげるまちづくり」と「地域資源の有効活用」の取組事例はいずれも、他の自治体においても十分に参考となると思われる。しかしながら、重要なのは「地縁組織のあり方」をどう捉えるかである。地縁組織を、単なる任意団体の一つとして見るならば、このような取組は団体内の事務改善でしかない。しかしながら、地縁組織には、地域における準自治体的な側面もあり、かつて明治初期にはその実質も備えていたとされる（倉沢他 [1990]）。この「準自治体」というビジョンを見据えたうえで、地縁組織の活性化を考えることが必要な段階に来ているのではないだろうか。

## 【参考文献】

- 荒木昭次郎・澤田道夫・黒木誉之・久原美樹子 [2012] 『現代自治行政学の基礎理論』、成文堂。
- 磯崎初仁・金井利之・伊藤正次 [2011] 『ホーンブック地方自治』改訂版、北樹出版。
- 熊本市 [2012] 「市勢要覧 2012」。
- 倉沢進・秋元律郎編著 [1990] 『町内会と地域集団』、ミネルヴァ書房。
- 国土交通省 [2011] 「都市型コミュニティのあり方と新たなまちづくり政策研究会報告書」。
- 国土交通省 [2012] 「都市型コミュニティのあり方とまちづくり方策研究会報告書」。
- 澤田道夫 [2012] 「新しい公共と地域のガバナンス」、『非営利法人研究学会誌』Vol. 14、非営利法人研究学会。
- 総務省 [2007] 「コミュニティ研究会 中間とりまとめ」。
- 総務省 [2009] 「新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書」。
- 辻中豊 [2010] 「現代日本のコミュニティ：多様性と 12 類型分析」、総務省「新しいコミュニティのあり方に関する研究会」資料。
- 鳥越皓之 [1994] 『地域自治会の研究—部落会・町内会・自治会の展開過程』、ミネルヴァ書房。
- 内閣府 [2007a] 「平成 18 年度国民生活モニター調査結果 町内会・自治会等の地域のつながりに関する調査（概要）」。
- 内閣府 [2007b] 『平成 19 年版 国民生活白書 一つながりが築く豊かな国民生活』。
- 中田実 [2007] 『地域分権時代の町内会・自治会』、自治体研究所。
- 西村茂・自治体問題研究所編 [2011] 『住民がつくる地域自治組織・コミュニティ』、自治体研究社。
- 広井良典、小林正弥編著 [2010] 『コミュニティ：公共性・コモンズ・コミュニタリアニズム』、勁草書房。
- マッキーヴァー, R.M. 『コミュニティ』 [1975a]、中久郎・松本通晴監訳、ミネルヴァ書房。
- 横道清孝 [2009] 「日本における最近のコミュニティ政策」、財団法人自治体国際化協会・政策研究大学院大学比較地方自治研究センター。