コミュニティ政策の 変遷と課題



コミュニティ政策の変遷と課題

1. コミュニティの定義

(1) コミュニティの定義

「コミュニティ」は元来地域や地域社会を意味する言葉だが、現在では同じ 目的を持って活動する集団や、趣味や興味を同じくする人たちの集まりも「コ ミュニティ」と呼ばれるようになっており、きわめて多義的に使われている。

広辞苑によるとコミュニティは「一定の地域に居住し、共属感情を持つ人々の集団。地域社会。共同体。」と説明される。アメリカの社会学者マキヴァー(Robert M. MacIver1882 ~ 1970)は、コミュニティを「一定の地域において営まれる共同生活(common life)」の面から規定し、一定の地域で共生することによって社会的類似性や共通の社会的思考や慣習、帰属感情などの社会的特徴をもつ社会集団と定義した。これに対して、特定の目的や利害・関心をもって組織された集団をアソシエーション(association)とし、社会集団を二つの類型に概念化した。

【広辞苑の定義】

- ①一定の地域に居住し、共属感情を持つ人々の集団。地域社会。共同体。
- ②アメリカの社会学者マキヴァー(Robert M. MacIver1882 ~ 1970)の設定した社会集団の類型。個人を全面的に吸収する社会集団。家族・村落など。

【マキヴァーの定義】(「Community」1917)

コミュニティを「一定の地域において営まれる共同生活(common life)」と規定し、一定の地域で共生することによって社会的類似性や共通の社会的思考や慣習、帰属感情などの社会的特徴をもつ。

- ⇒コミュニティは「地域性」と「共同性」を基本要件とする。
- ⇒コミュニティは自然発生的な集団であり、アソシエーション (特定の目的や利害・関心をもって組織された集団) と対をなす概念。

しかし人々の生活範囲が拡大し、地域社会への帰属意識や共同性が希薄になった現在では、地域性や共同性、帰属意識などはコミュニティのひとつの定

義にすぎなくなっており、今日ではコミュニティという言葉は多様な意味で使 われている。

そこで、元来の地域社会を構成する地縁的な集団を「地域コミュニティ」と呼び、地縁によらない集団を「テーマコミュニティ」と呼ぶようになった。

(2) コミュニティと町会・自治会

わが国では、町会・自治会(部落会、区、町会、自治会など多様な呼び名がある)が、地域性、共同性を有する地縁的な集団という意味でのコミュニティの代表的な組織である。

ちなみに海外にも地縁的な住民組織はあるが、行政機関の末端組織として位置づけられている組織から日本のようなインフォーマルな組織、またその中間的な組織など多様な形態がある。アメリカのネイバーフッド・アソシエーション(Neighborhood association)やイギリスのパリッシュ(Parish)等がよく知られているが、日本の町会・自治会とは制度も活動内容も大きく異なっている。

【アメリカのネイバーフッド・アソシエーション (Neighborhood association)】

住民の自治組織であるネイバーフッド・アソシエーション (NA) は、市に認められた公式な組織であり、年間3000~5000ドルの活動予算など市から様々な支援を受けている。その活動内容は、都市計画策定への参加、歴史的建造物の保存活動、低所得者向け住宅の開発提案など。日本の町内会のような世帯単位ではなく、個人単位で自主的に参加する。

【イギリスのパリッシュ (Parish)】

イギリスでは、日本の市町村に相当する基礎的自治体の下にパリッシュという自治組織が存在している。権限は限られているが、住民の代弁者・代表者として法的に保証された「自治体」である。パリッシュはもともと教会の教区に起源を持ち、時代の変遷と共に「自治体」としての機能を与えられてきた。パリッシュには、公選のパリッシュ議会(Parish Council)または住民総会(Parish Meeting)がある。法的に認められた範囲で土地建物の管理や身近な行政サービスを行うことができる。規模は大小様々で数十人から数万人という規模まである。コミュニティ組織だが法的な裏付けと民主的な運営による最小単位の自治体でもある。

(参考:一般財団法人自治体国際化協会発行「CLAIR REPORT No284|)

1 2 3

II 1 2

1 2

3 **IV**

1 2 咨約5

町会・自治会の成り立ちは農村と都市では異なる。明治21 (1888) 年に市制・町村制が制定され、7万以上あった市町村の数を約1万5千にする「明治の大合併」が行なわれた。自然村、集落に近い町村では現在でもそのままコミュニティの単位として存続している例が少なくない。また都市部では町組などの住民の自治組織が町会、町内会というコミュニティとして発展していった。

こうした住民の自主的な地域組織は、戦時体制が進展するなかで市町村の下部組織に位置づけられた。村落には部落会、市街地には町内会を組織すること、部落会・町内会は全戸加入で住民組織であるとともに、市町村の補助機構とすることが定められ、戦時中は翼賛体制を担う存在となった(内務省,内務省部落会町内会等整備要領,1940年)。

戦後、連合国軍総司令部 (GHQ) は部落会・町内会等の廃止を求め、政府 は部落会・町内会等の解散を命じる政令を出した。これによって旧来の部落 会・町内会は姿を消したが、住民側からは共助や地域自治、祭礼などの必要か ら新たな地縁組織が必要とされた。そのため衛生組合や防犯組合など別の名前 を掲げるなどして、実質的には地縁組織は継続してきた。1952年に政令が失 効し、町会・自治会の組織化、活動は自由になったが、政府は積極的に町内会 等の復活を奨励しなかった。しかし、多くの自治体は組織化や活動を支援し、 復活を積極的に推進した。

一方で、町会・自治会を旧弊的で民主的なガバナンスに問題がある組織とみなし、新しいコミュニティの姿を模索する動きが始まった。その嚆矢として、昭和44(1969)年に国民生活審議会コミュニティ問題小委員会が、「コミュニティー生活の場における人間性の回復」と題する報告書(以下、小委員会報告)をまとめた。この報告書は、これ以後の国のコミュニティ政策を方向付けたもので、コミュニティを「従来の古い地域共同体とは異なり、住民の自主性と責任制に基づいて、多様化する各種の住民要求と創意を実現する集団である」と定義している。すなわちコミュニティは町会・自治会等の旧来的な地縁組織とは別のものとしてイメージされ、その後のコミュニティ政策もその考え方や方向を踏襲してきた。

以下、小委員会報告の序論を引用する。

【コミュニティの概念】

人々の間に新しいつながりが必要であるとしても、それは人々の自主性を侵害するものであってはならない。またかつての地域共同体にみたような拘束性をそのまま持込むものであってもならない。現代市民社会は拘束からの自由と同時に参加する自由も保証するものである。人々はある時には孤独を愛し、他の時には集団的帰属を求めるのであるから、このような要求に対する開放性が必要である。

以上のような観点から、生活の場において、市民としての自主性と責任を自覚した個人および家庭を構成主体として、地域性と各種の共通目標をもった、開放的でしかも構成員相互に信頼感のある集団を、われわれはコミュニティと呼ぶことにしよう。この概念は近代市民社会において発生する各種機能集団のすべてが含まれるのではなく、そのうちで生活の場に立脚する集団に着目するものである。

コミュニティは従来の古い地域共同体とは異なり、住民の自主性と責任制に基づいて、多様化する各種の住民要求と創意を実現する集団である。それは生活の場において他の方法ではみたすことのできない固有の 役割を果すものである。 1 2 3

4 II

1 2 3

1 2

3 **IV**

1 2

2 資料線 1

1 2 3

2. コミュニティ政策の変遷

(1) 70年代にはじまったコミュニティ政策

自治省(現総務省)は昭和44(1969)年の小委員会報告を受けて、昭和46(1971年)4月「コミュニティに関する対策要綱」を定め、各都道府県に通知した。同要綱は「住民が望ましい近隣生活を営むことができるような基礎的な地域社会をつくるため、新しいコミュニティづくりに資する施策をすすめる」とし、全国でおおむね小学校区を範囲とするコミュニティ・モデル地区が指定された(1971~1973年に83箇所)。市町村はコミュニティ整備計画を策定し、コミュニティ・センターなどの施設整備を進めるとともに、これらのコミュニティ施設の管理・運営や、施設を拠点とする文化活動など様々な住民活動が展開されていった。

しかし、このモデル事業については、区域の設定や施設整備など画一的な施策として受け止められたことや、モデル・コミュニティに設定されたのは既存の町内会や部落会の活動が比較的活発な地域が多かったこと、計画が自治体主導型で住民参加が十分に行われた例が少なかったこと等さまざまな問題が投げかけられている。

自治省は、モデル・コミュニティ地区の推進状況等をふまえて、昭和58 (1983) 年に新たに「コミュニティ推進地区設定要綱」を定めた。この政策は、特に都市部を中心に新たに「コミュニティ推進地区」を設定し、コミュニティ活動の活発化を図ろうとしたもので、昭和58 (1983) 年度から昭和60 (1983) 年度にかけて147地区が指定された。

さらに、平成2 (1990) 年度からは、コミュニティ活動の活性化に重点を置いた「コミュニティ活動活性化地区設定施策」を実施した。この施策は、コミュニティ活動が現に行われているものの、更に一層の活発化を求める地区を新たに「コミュニティ活動活性化地区」平成2 (1990) 年度から平成4 (1990) 年度にかけて141地区が指定)として設定し、必要な指導・援助等を行うものである。80年代後半から90年初頭のバブル景気を経て、地域のつながりの希薄化やコミュニティ活動の形骸化が問題意識としてあった。

以上のように、国はモデル・コミュニティ地区、コミュニティ推進地区、コミュニティ活動活性化地区を設定し、これらの活動を支援することで先進的な事例の成果の水平展開を期待する方法をとってきたが、平成5(1993)年以降はコミュニティ組織・機能の強化を目的として、都道府県及び市町村のコミュニティ・リーダー養成事業等に要する経費を交付税措置とする制度とした。

国のコミュニティ施策の経緯

年度	施策名	概要
1969年	国民生活審議会調査部 会報告書	・「都市化にともない、地域共同体が形骸化、 空洞化しており、開放的かつ自主的なコミュニ ティの構築が必要」との記述
対策要綱・コミュニティ・センターの建設事業は		・全国に「モデル・コミュニティ」を設置 ・コミュニティ・センターの建設事業に要する 経費に充てるための地方債の起債について配慮 等
1983年~	コミュニティ推進地区 設定要綱	・特に都市部を中心に新たに「コミュニティ推 進地区」を設定 ・特別交付税措置
1991年	「認可地縁団体」制度の 創設(地方自治法改正)	・従来 「権利能力なき社団」 とされていた町会・ 自治会等の地縁団体について「認可地縁団体」 としての法人格取得制度を導入
1993年~	コミュニティ組織・機 能の強化	・都道府県及び市町村のコミュニティ・リー ダー養成事業等に要する経費について、普通交 付税の基準財政需要額に参入
2004年	「地域自治組織」制度の 創設(地方自治法改正)	・住民自治の強化等を推進する観点から市町村内の一定の区域を単位とする「地域自治区」を市町村の判断により設置することができることとする。(地方自治法に規定)

(総務省資料等から作成)

(2) 認可地縁団体制度の創設

国が推進しようとしたモデル・コミュニティ地区は、おおむね小学校区を標準としていたため、既存の町会・自治会の区域よりも大きく、町会・自治会とは別に「コミュニティ協議会」などが作られた。コミュニティ協議会は、多様な住民活動団体の代表者で構成されるイメージであるが、ほとんどの場合はそもそものコミュニティである町会・自治会が主要な構成団体になっていた。そのため実際には国民生活審議会の報告書が描いたコミュニティ像とは異なり、新たなコミュニティのあり方を考える上でも町会・自治会が重要な役割を果たしていることを示した。

町会・自治会等の地縁団体はコミュニティの基盤として重要な役割を果たしているにもかかわらず、法的には法人格を持たない(権利能力なき社団)ため、集会施設等の財産を保有していても団体名義での登記ができず、町会・自治会の代表者名での登記しかできなかった。そのため、多年にわたって代表者の交

1 2 3

1 2

IV

2

代がなかったり、代表者の死去によって相続の問題が発生するなどのトラブル が少なくなかった。そこで、平成3(1991)年に地方自治法が改正され、「地 縁による団体 | が市町村長の認可により権利能力(法人格)を取得することに より、保有不動産等をめぐるトラブルを防止し、地縁団体が活動しやすくする ために、「認可地縁団体」の規定が設けられた。

認可地縁団体の制度概要

①地縁による団体

町又は字の区域その他市町村内の一定の区域に住所を有する者の地縁 に基づいて形成された団体

- ②認可を受けた地縁による団体の権利能力 法律上の権利義務の主体となり、認可地縁団体は法人格を有し、土地、 集会施設等の不動産を団体名義で登記できる。また、団体の活動に資 する財産を団体名義で所有、借用できる。
- ③市町村長による認可要件
 - ・その区域の住民相互の連絡、環境の整備、集会施設の維持管理等、 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を行うこ とを目的とし、現にその活動を行っていると認められること。
 - ・その区域が、住民にとって客観的に明らかなものとして定められて いること。
 - ・その区域に住所を有する全ての個人は、構成員となることができる ものとし、その相当数の者が現に構成員になっていること。
 - ・規約を定めていること。
- ※規約に定める事項(法律で義務付けられているもの)

目的、名称、区域、事務所の所在地、構成員の資格に関する事項、代表 者に関する事項、会議に関する事項、資産に関する事項

認可地縁団体制度の目的は、町会・自治会等の地縁団体が法人格を得ること で、不動産等を団体名義で保有し登記等ができるようにすることが主たる目的 であるため、認可の前提は不動産に関する権利等を保有しているか、保有する 予定があることとされている。しかし、平成18(2006)年の公益法人制度改 革によって公益法人設立の許可制が廃止されたため、地縁団体だけを特別の認 可制度に置いておくことの意味が薄れた。さらに、平成10(1998)年のNPO 法を嚆矢として、民間の非営利活動を広く社会の中に位置づけていこうという 流れの中では、認可地縁団体の制度は時代遅れの感が否めなくなっている。

また各自治体では様々なコミュニティ政策、地域運営の取組が行われてお り、その中であらためて地縁団体の役割や意義が注目されるようになってい る。これらの自治体からは、認可地縁団体制度を不動産の保有の有無にかかわ らず、地域運営のための組織にふさわしい法人制度として見直すべきだとする 意見が出されている。(総務省,地域自治組織のあり方に関する研究会報告書, 平成29 (2017) 年)

平成15 (2003) 年12月に、第27次地方制度調査会(地方制度調査会設置法に基づく内閣総理大臣の諮問機関)が「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」の中で、合併によって市町村の規模が大きくなることため、住民自治の拡充の観点から、市町村区域内に地域自治組織を設置することを提案した。これを受けて平成16 (2004) 年に地方自治法が改正され、市町村内の一定の区域ごとに地域自治組織(地域自治区)を設けることが可能となった。

地方自治法第202条の4では「市町村は、市町村長の権限に属する事務を分掌させ、及び地域の住民の意見を反映させつつこれを処理させるため、条例で、その区域を分けて定める区域ごとに地域自治区を設けることができる。」と規定している。

地域自治区には、住民の意見をとりまとめる地域協議会と住民に身近な事務を処理する事務所を置くこととしているが、地域自治区自体に法人格はなく、住民自治の単位としてのコミュニティ組織であると同時に、いわゆる都市内分権の観点からは行政機構の一部という位置づけになっている。地域自治区に設置された協議会を通して、市町村長が意見聴取したり意見具申をすることができる。

また、地域自治区を置く場合は、合併にともなう特例を除いて、当該市町村の全域に置かなければならない。地域自治区の制度はこれまで各自治体が取り組んできたコミュニティ政策を追認する形で制度化されたものともいえる。しかし、地域自治区を住民の自主的なコミュニティとすると、これを自治体の全区域に設置することは難しい。地域自治組織は法律上の規定がなくとも、自治体が独自に仕組みを設けることは可能で、自治体の裁量で住民活動の活発な任意の地域にだけ設置することも考えられる。

例えば、川崎市では自治基本条例によって各区に「区民会議」を設置し、区における課題を調査審議して、その結果を区長及び市長は尊重することを定めている。こうしたアドボカシー(代弁)的な機能を持つ協議会を設置している例もある。

地方自治法の規定(地域自治区の設置)

第202条の4 市町村は、市町村長の権限に属する事務を分掌させ、及び 地域の住民の意見を反映させつつこれを処理させるため、条例で、その 区域を分けて定める区域ごとに地域自治区を設けることができる。

- 1. 地域自治区に事務所を置くものとし、事務所の位置、名称及び所管区域は、条例で定める。
- 2. 地域自治区の事務所の長は、当該普通地方公共団体の長の補助機関である職員をもつて充てる。

(以下略)

(4) 新たな地域自治組織の模索

地域の諸課題に対して多様できめ細かい対応を行っていくためには、何よりも地域コミュニティの力、多様な主体の協働が不可欠であり、地域コミュニティの基盤となるのは町会・自治会などの地縁組織である。

前述の第27次地制調答申で、「地域における住民サービスを担うのは行政の みではないということが重要な視点であり、住民や、重要なパートナーとして のコミュニティ組織、NPOその他民間セクターとも協働し、相互に連携して 新しい公共空間を形成していくことを目指すべきである。」と述べている。

公益を担う民間セクター、非営利セクターが増え、コミュニティのあり方も大きく変化するなかで、総務省は平成19(2007)年に「コミュニティ研究会」を、平成20(2008)年には「新しいコミュニティのあり方に関する研究会」(座長:名和田是彦 法政大学教授)を設置した。

平成21 (2009) 年8月にまとめられた報告書では、地域で対応すべき課題が拡大する反面、高齢化や担い手不足によって地域コミュニティが対応できなくなりつつあるという現実をとらえ、町会・自治会等の地縁組織だけでなく、NPO、マンション管理組合、地域の事業所など「公共サービスの提供主体となり得る意欲と能力を備えた多様な主体が力強く『公共』を担う仕組みや、行政と住民が相互に連携し、ともに担い手となって地域の潜在力を十分に発揮し、地域力を創造する新しい仕組みが必要である。」(同報告書概要)と述べている。こうした視点から、町会・自治会に対して効果的な支援のあり方が課題となっている。

さらに、平成26 (2014) 年には人口減少が著しい中山間地域において、地域社会の共助の機能をカバーする考え方として「地域運営組織」がコミュニティ政策の新たなメニューとして位置づけられた。「地域運営組織」は行政だけで

1 2 3

1 2 3

|||||| |1 |2

3 **IV**

1 2

2 資料網 1 はカバーできない公共的なサービスを提供する仕組みとして考えられている。

総務省の研究会では、高齢化や人口減少社会を背景にこうした「地域運営組織」が大きな役割を果たしていくことが期待されるとし、地縁型の法人制度の見直しや町会・自治会等との関係も含めて地域自治組織の新たな可能性について提案をまとめている。(「地域自治組織のあり方に関する研究会報告書」平成29(2017)年7月)

また地域再生法には、特定のエリアを単位に民間が主体となって、まちづくりや地域経営(マネジメント)を積極的に行おうという「エリアマネジメント」も新たなコミュニティづくりの手法として位置づけられている。エリアマネジメントでは、まちづくりの方針を定めたり景観や公共空間等を適切に維持・管理することにより、質の高いまちづくりをめざす。現状では主に都市部の商業地域を中心に、まちづくりに関心のある住民団体や事業者が主体となって、NPO法人や社団法人、まちづくり協議会などの組織をつくって活動している。活動内容としては、イベント、防犯・防災活動、清掃や美化活動、緑化活動、道路や広場などのオープンスペースの活用等がある。平成30(2018)年6月には「地域再生エリアマネジメント負担金制度」が設けられ、エリアマネジメント活動による利益を享受する事業者等から市町村が負担金を徴収して団体に交付する制度を設けている。

3. 自治体のコミュニティ政策

(1) 自治体におけるコミュニティの定義

国のコミュニティに対する考え方は、自治体の町会・自治会等の政策的な位置づけにも影響してきた。国は新しいコミュニティの姿を志向するなかで、モデル事業の実施などを通して自治体のコミュニティ政策にも影響を及ぼしてきた。このような流れの中で、自治体は新たなコミュニティと町会・自治会等の関係を模索してきたといえる。

そのため、自治体によってコミュニティの定義も様々である。自治基本条例 を制定している自治体では、住民自治の基本としてコミュニティを定義しているところが多いが、その定義の内容も様々である。

例えば、「川崎市自治基本条例」(平成16 (2004) 年12月制定)では、コミュニティを「居住地、関心又は目的を共にすることで形成されるつながり、組織等」と定義し、地域にこだわらない集団もコミュニティに含めて広義に定義している。

川崎市自治基本条例

(コミュニティの尊重等)

第9条 市民は、暮らしやすい地域社会を築くために、<u>コミュニティ(居</u>住地、関心又は目的を共にすることで形成されるつながり、組織等をいいます。以下同じ。)をそれぞれの自由意思に基づいて形成することができます。(2.3項略)

神奈川県大和市の「大和市自治基本条例」(平成17年4月施行)では、地縁型、テーマ型を含むが、「地域の課題に自ら取り組むこと」を目的とした集団に絞ったものを地域コミュニティと定義している。

大和市自治基本条例

(地域コミュニティ)

第12条 市民は、<u>互いに助け合い地域の課題に自ら取り組むことを目的として自主的に形成された集団(以下この条において「地域コミュニティ」という。)</u>が自治の担い手であることを認識し、これを守り育てるよう努めるものとする。

2 執行機関は、地域コミュニティの自主性及び自立性を尊重し、政策形成等を行うものとする。

1 2 3

1 2

1 2

IV

1 2 資料網

神戸市では「地域コミュニティ」の語を使い、地域コミュニティを「おおむね小学校区における、市民(住み、働き又は学ぶ者、地域団体、NPOその他の団体及び地域内に事務所又は事業所を有する法人)の集団であり、人と人とのつながりを活かして協働と参画のまちづくりに努める主体をいう」(神戸市地域コミュニティ施策の基本指針/平成28(2016)年3月)と定義している。この定義は、前述の国のコミュニティ・モデル地区などの考え方に準じるもので、特定の活動エリアを地域コミュニティの単位として想定し、町会・自治会等の地域団体はコミュニティの構成団体の一つという位置づけである。

※なお、本研究では地域コミュニティを特に定義をしていないが、地域での 共助や親睦、地域の諸課題に取り組んでいる住民による自主的な組織、具 体的には「町会・自治会」を基本とし、地域の諸団体と連携や協働する場 としてイメージしている。

(2) 「町会・自治会条例」について

① 町会・自治会条例について

町会・自治会は任意の地縁組織であることから、加入や活動への強制はできないが、町会・自治会への加入促進条例(以下、町会・自治会条例)を制定している自治体もあり、町会・自治会アンケートでも要望があった。

町会・自治会条例には、町会・自治会の支援に目的を絞った条例(例えば「豊島区町会活動の活性化の推進に関する条例」) や、自治基本条例に町会・自治会への支援や加入を行政、住民の責務として規定を盛り込んでいる例、「地域コミュニティ活性化」を謳う条例の中で町会・自治会をコミュニティの基盤として位置づけて規定している条例がある。

また前述のように、自治体の仕組みや役割・責任分担などの基本ルールを定めた自治基本条例では、自治体を構成する主体のひとつとして地域コミュニティが位置づけられており、そのなかで町会・自治会に関する規定を設けているところもある。特別区の自治基本条例では町会・自治会に関して直接的な規定を盛り込んでおらず、「新宿区自治基本条例」では「地域自治組織」を置くことができると定め、行政は地域自治の推進に関して必要な措置を講ずると規定している。

町会・自治会条例は加入を強制したり義務づけたりすることはできないので、制定の効果はすぐにはあらわれない。また条例に規定されている事項のほとんどは、条例によらなくても各自治体の裁量で実行できることが多い。したがって、町会・自治会条例は、町会・自治会の存在や活動内容を認識し、積極

的な加入や参加の必要性を住民全体で共有するという意義が大きい。

なお上記の条例の類型にはあてはまらないが、総務省の「令和元年度地域運営組織の活動状況におけるアンケート調査」によると、地域運営組織に関する条例を制定している自治体が520団体(回答1,694団体のうち30.7%)である。これらの条例の中には、行政と住民との協働の原則やルールを定めたもの、地域協議会の設置など地域コミュニティの組織について定めたものなどを含む。

② 行政の責務、役割に関する規定

町会・自治会に関する条例は、町会・自治会に法的な位置づけを与えているという点で意味を持つ。ほとんどの場合、行政が「住民の町会・自治会等への加入を促進する」、「活動を支援する」という規定が盛り込まれていることが、町会・自治会等を特別な施策の対象とすることについての根拠条例である。

「品川区町会および自治会の活動活性化の推進に関する条例」は「区長は、町会および自治会と協働し、地域コミュニティの活性化に資する施策を総合的に策定し、実施しなければならない」、「区長は、区民が町会および自治会の活動に主体的に参加することを促進するために必要な支援を行わなければならない」と規定している。また「区長は、町会および自治会が相互に意見を交換し、連携するために必要な支援を行わなければならない」と町会・自治会の連携促進を区の責務と規定している。

町会・自治会等以外にも公共的な活動を行う様々な団体があり、これらの団体と町会・自治会等との関係について、「大和市自治基本条例」では、市は地域コミュニティに対して財政的な支援ができると規定することによって、町会・自治会等に対して市が支援を行う根拠を定めている。

「渋谷区新たな地域活性化のための条例」では、町会のほかに区内で活動する非営利活動団体を地域共同体として支援することを定めている。また支援の内容として、財政や物品の支援だけでなく、職員派遣の規定を設けているところは大きな特徴である。

1 2 3

1 2

1 2

2 3

IV 1

2

渋谷区新たな地域活性化のための条例

(定義)

- 第2条 (略) 用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。
- (1) 区民 区内に住所を有する者をいう。
- (2) 居住者 区内に居所を有する者をいう。
- (3) 町会 区の一定の区域に住所を有する者の地縁に基づいて形成された団体(自治会等を含む。)をいう。
- (4) 地域共同体 町会のほか次に掲げる団体をいう。
 - ア 区民により構成される区の区域で活動する団体であって一切の 営利を目的としないもののうち、区規則で定める基準によりその 団体の継続性及び公正性が認められる団体
 - イ その所在地を問わず区の地域で活動する団体であって一切の営利を目的としないもののうち、区規則で定める基準によりその団体の継続性及び公正性が認められ、区に顕著な貢献をすると認められる団体
 - ウ 町会により構成される団体

(以下略)

(区の責務)

- 第3条 区は、町会その他の地域共同体が主体的に活動し、及び区民に対して加入を勧誘し、並びに区民が町会その他の地域共同体を組織することを促進するために、区規則で定める基準により、次に掲げる支援を当該団体に対し行うものとする。
- (1) 職員を当該団体に係る事務に従事させる(公益的法人等への一般職の地方公務員の派遣等に関する法律(平成12年法律第50号)及び公益的法人等への職員の派遣等に関する条例(平成15年渋谷区条例第1号)に基づき職員を専ら従事させる場合を除く。)等の人的支援
- (2) 物品の提供、補助金の交付等の財政的支援
- (3) 法人格取得に係る技術的支援

(以下略)

③ 住民の責務、役割に関する規定

多くの条例は、町会・自治会等への加入について、「住民は地域住民の一員であることを認識し、居住する地域の町会・自治会に加入するよう努めるものとする」といったゆるやかな規定にとどまっている。町会・自治会は、自治体行政において重要な役割を担っているものの、法的には住民に加入を強制することはできない。

「小諸市自治基本条例」では、地域課題の解決と福祉の向上を区(自治会のこと)等の役割と規定するとともに、「本市に住む人は(中略)区へ加入しなければなりません」と定めているが、あくまでも努力義務規定であり条例をもって加入を強制されるものではないと解される。

川崎市は「川崎市町内会・自治会の活動の活性化に関する条例」のなかで、 区民責務や役割ではなく「町内会・自治会の役割」という条項を設け、町内会・ 自治会は、「その運営について、透明性の向上を図り、地域住民にとって分か りやすいものとなるよう努める」とし、ガバナンスの透明性を求めている。

4 事業者の責務、役割についての規定

事業者の責務、役割としては、事業所が所在する地域の町会・自治会等の活動に参加、協力するよう努めること、行政が行う施策に協力すること等が定められている。また、マンション等の開発事業者に対して、当該地域の町会・自治会への協力や入居者の加入促進のための取組などを規定している。

品川区の条例では、マンション管理者は町会が加入促進のためにチラシ等の配布ができるよう「必要な範囲において共用部分への立入り」に協力することや、開発事業者は「地域連絡調整員」を選任して町会・自治会との連絡調整を行うことを規定している。

マンション等に関しては、マンション条例(集合住宅の建築及び管理に関する条例等)を制定し、町会・自治会への協力等の責務を定めている自治体も多い。

1 2

2 3 4

1 2 3

1 2

IV

2

町会・自治会に関する条例の類型

【町会・自治会条例】

豊島区町会活動の活性化の推進に関する条例(平成30(2018)年4月施行)

- ・町会は自治法に定める「地縁による団体」と定義し、「地域コミュニティ」とし て「町会区域を基礎的な単位とする地域における多様な人と人とのつながり」と定
- ・区は町会活動の活性化に必要な支援を行う(区民の参加促進の支援等)
- ・町会は、区との協働活動として規則に定める区政推進活動を行うよう努める
- ・町会の責務として、町会の運営の透明性、住民への参加の呼びかけ等

渋谷区新たな地域活性化のための条例(平成29(2017)年4月施行)

- ・町会のほか、区内で活動する非営利活動団体を地域共同体と定義
- ・区の責務として事務補助、財政、物品支援等
- ・町会の責務として参加の勧誘、活動の告知、加入促進に努める
- ・事業者、管理組合は町会等の活動への協力の責務

品川区町会および自治会の活動活性化の推進に関する条例(平成28(2016)年4月 施行)(Ⅱ章参照)

八王子市町会・自治会の活動活性化の推進に関する条例(平成31(2019)年4月施行)

- ・町会・自治会(管理組合を含む)を、市と共に協働によるまちづくりに取り組む 重要なパートナーであり、地域における自治の中心的な担い手として位置づける
- ・市は、加入及び自主的な町会・自治会の設立を促進するために必要な支援を行う
- ・町会・自治会に協力を依頼する場合には、その負担が過重にならないよう配慮す

川崎市町内会・自治会の活動の活性化に関する条例(平成27(2015)年4月施行)

- ・市は町内会・自治会に自発的に加入又は設立を促進するため必要な支援を行う
- ・地域住民の一層の参加を促進するため、広報活動、啓発活動その他の必要な支援 措置を積極的に講ずるものとする
- ・市が町内会・自治会に協力を依頼する場合は、町内会・自治会の負担が過重にな らないよう十分な配慮をする

市川市自治会等を応援する条例(令和2(2020)年4月施行)

・自治会等が「市政運営に欠かせない協働のパートナー」であることに鑑み、市民 の自治会への加入や参加促進をすること等を目的としている

【コミュニティ、協働に関する条例】

佐世保市地域コミュニティ活性化推進条例(平成30(2018)年4月施行)

- ・地域の住民が日常的に生活し交流を行っている地域社会における住民同士のつな がり又は集まりを「地域コミュニティ」と定義し、町内会等を中心に地域コミュニ ティの維持や活性化に取り組む団体で市長が「地区自治協議会」を認定し、町内会 等及び地区自治協議会を「住民自治組織」と定義
- ・市は市民の町内会等への加入促進のために、積極的な広報及び啓発、相談、情報 の提供、助言等必要な措置を講ずる
- ・町内会等が設立されていない区域の市民が主体的に町内会等を組織することを促 進するために必要な支援を行う
- ・市職員の町内会等への加入及び町内会等の活動への積極的な参加・参画 を促進 すること

金沢市における地域コミュニティの活性化の推進に関する条例(平成29(2017)年 4月施行)

- ・「地域コミュニティ」を「住民相互の連帯意識に基づく人と人とのつながりを基 一般とする地域社会 と定義し、「地域活動を行うことを主たる目的とする団体で、 当該地域の住民により組織されるもの」を「町会その他の地域団体」と規定
- ・地域住民は「それぞれが居住する区域の町会その他の地域団体の地域活動に参加 するよう努めるものとする
- ・市長は「地域コミュニティ活性化推進計画」を策定する

川西市地域分権の推進に関する条例(平成26(2014)年10月施行)

・市民は、自らが地域住民の一員であることを認識し、住所を有する地域での活動 に関心を持ち、自治会活動等の地域活動に主体的に参加するよう努めるものとする

【白治基本条例】

新宿区自治基本条例(平成23(2011)年4月施行)

- ・「地域自治」の条項で、区の行政機関は地域自治の推進に関して必要な措置を講ずることを規定
- ・「地域の区分ごとに地域自治組織を置くことができる」ということを規定
- ・地域区分や地域自治組織に関する詳細な規定については、別の条例で定めることを規定

三好市まちづくり基本条例(平成24(2012)年10月施行)

- ・市民の自主的な活動を「地域のまちづくり」と定義
- ・町会・自治会等を「地域の自主的なまちづくりに取り組む団体」と位置づけ、「自主的、自立的な運営に努めるものとする」と規定
- ・市は「必要に応じて地域自治組織や市民活動団体に対する支援に努める」と規定

小諸市自治基本条例(平成22(2010)年4月)

- ・区 (町会・自治会にあたる地域組織のこと) を 「本市の一定の地域に住む人等が、 自治意識に基づき主体的に活動する地域自治組織」として、その役割を規定
- ・「本市に住む人は」「区へ加入しなければなりません」と規定

川崎市自治基本条例(平成17(2005)年4月施行)

- ・コミュニティを「居住地、関心又は目的を共にすることで形成されるつながり、 組織等」と定義し、市民はそれぞれの自由意思に基づいてコミュニティを形成する ことができると規定
- ・市民及び市は、暮らしやすい地域社会の担い手であるコミュニティの役割を尊重 する
- ・市は、コミュニティの自主性及び自律性を尊重しながら、コミュニティにかかわる施策を推進する

大和市自治基本条例(平成17(2005)年4月施行)

- ・「地域コミュニティ」を「互いに助け合い地域の課題に自ら取り組むことを目的 として自主的に形成された集団」と定義し、市民はこれを自治の担い手であること を認識し守り育てるよう努めるものとする
- ・執行機関、市議会は、地域コミュニティの自主性及び自立性を尊重し、政策形成等を行うものとする。
- ・執行機関は、地域コミュニティの活動を支援することができる

(各自治体ウェブ情報から作成)

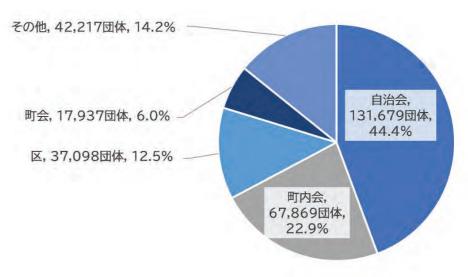
4. 町会・自治会の現状

(1) 町内会・自治会等の数

総務省の調査では、平成29 (2017) 年4月時点での全国の町会・自治会等の地縁団体数は29万6,800団体で、名称は「自治会」がもっとも多く44.4%、次いで「町内会」が22.9%、「区」が12.5%で、東京で一般的な「町会」は6.0%となっている。

全国の地縁団体の区分(名称)ごとの数及び構成比(平成29(2017)年度)

区分(名称)	団体数	構成比	
自治会	131,679	44.4%	
町内会	67,869	22.9%	
区	37,098	12.5%	
町会	17,937	6.0%	
その他	42,217	14.2%	
合計	296,800	100.0	



(総務省「地縁による団体の許可事務の状況等に関する調査結果」を元に作成)

1 2 3

II 1

3

1 2 3

IV

1 2

地縁団体のうち、認可地縁団体は平成29 (2017) 年度で全国に約5万1,030 団体である。地縁団体の約18%が認可地縁団体ということになる。認可地縁 団体の数は年々増加しており、平成20 (2008) 年度では約3万7,000団体であったものが平成29 (2017) 年度で約37%増えている。

認可地縁団体数の年度推移

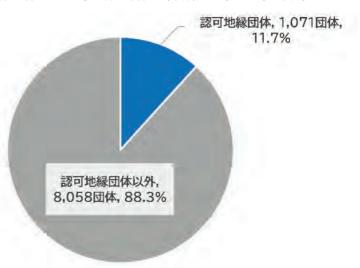
平成 20 (2008) 年度	平成25 (2013)年度	平成 26 (2014)年度	平成 27 (2015) 年度	平成28 (2016)年度	平成 29 (2017) 年度
37,297	45,612	47,065	48,453	49,734	51,030





平成29 (2017) 年度の東京都全体の地縁団体数は9,129団体で、そのうち認可地縁団体は11.7%、1,071団体となっている。日本全体では地縁団体が29万6,800団体、そのうち認可地縁団体が17.2%、5万1,030団体となっており、東京都は全国と比較して、やや認可地縁団体の比率が低い(47都道府県中39位)。

東京都の地縁団体及び認可地縁団体数(平成29(2017)年度)



(総務省「地縁による団体の許可事務の状況等に関する調査結果」を元に作成)

2

1

1 2 3

1 2 3

IV

1 2

【多写】即是的朱列、地感创件数及0 配可地感创件数					
	地縁 団体数	面積km ² あたり団体数	1 団体あたり 人口	認可地縁 団体数	認可地縁団体の 比率
北海道	15,698	0.19 (47位)	338.90 (20位)	1,002	6.4% (46位)
青森県	3,566	0.37 (44位)	358.38 (18位)	504	14.1% (32位)
岩手県	3,932	0.26 (46位)	319.18 (26位)	480	12.2% (36位)
宮城県	4,643	0.68 (36位)	500.32 (12位)	474	10.2% (41位)
秋田県	5,524	0.47 (42位)	180.30 (42位)	926	16.8% (27位)
山形県	4,410	0.66 (38位)	249.89 (33位)	1,568	35.6% (2位)
福島県	4,926	0.36 (45位)	382.05 (17位)	994	20.2% (21位)
茨城県	13,421	2.20 (7位)	215.48 (37位)	898	6.7% (45位)
栃木県	4,567	0.71 (34位)	428.51 (14位)	763	16.7% (28位)
群馬県	4,294	0.67 (37位)	456.45 (13位)	725	16.9% (26位)
埼玉県	7,219	1.92 (10位)	1012.61 (4位)	809	11.2% (40位)
千葉県	10,122	1.99 (9位)	617.07 (7位)	1,210	12.0% (38位)
東京都	9,129	4.33 (2位)	1503.34 (1位)	1,071	11.7% (39位)
神奈川県	7,261	3.01 (4位)	1261.40 (3位)	1,306	18.0% (24位)
新潟県	8,914	0.86 (24位)	254.32 (32位)	2,444	27.4% (9位)
富山県	4,636	2.27 (6位)	227.78 (35位)	1,234	26.6% (10位)
石川県	4,027	0.96 (19位)	284.83 (29位)	950	23.6% (17位)
福井県	3,834	0.91 (22位)	203.18 (40位)	921	24.0% (15位)
山梨県	2,558	0.60 (39位)	321.74 (24位)	327	12.8% (35位)
長野県	6,854	0.52 (40位)	302.89 (27位)	1,532	22.4% (18位)
岐阜県	7,493	0.77 (31位)	267.98 (31位)	1,301	17.4% (25位)
静岡県	6,208	0.86 (25位)	591.98 (8位)	1,834	29.5% (7位)
愛知県	13,331	2.60 (5位)	564.47 (9位)	1,624	12.2% (37位)
三重県	5,243	0.91 (23位)	343.31 (19位)	1,339	25.5% (13位)
滋賀県	3,623	0.96 (20位)	390.01 (16位)	1,104	30.5% (5位)
京都府	3,393	0.74 (33位)	765.99 (5位)	808	23.8% (16位)
大阪府	12,281	6.45 (1位)	718.43 (6位)	892	7.3% (44位)
兵庫県	10,729	1.28 (13位)	512.91 (10位)	1,974	18.4% (22位)

奈良県	4,024	1.09 (17位)	334.99 (21位)	577	14.3% (31位)
和歌山県	3,879	0.82 (28位)	243.62 (34位)	698	18.0% (23位)
鳥取県	2,745	0.78 (30位)	205.83 (39位)	711	25.9% (12位)
島根県	6,388	0.95 (21位)	107.23 (47位)	1,042	16.3% (29位)
岡山県	11,371	1.62 (11位)	167.71 (43位)	1,564	13.8% (34位)
広島県	7,113	0.84 (27位)	397.72 (15位)	987	13.9% (33位)
山口県	7,288	1.19 (14位)	189.76 (41位)	1,124	15.4% (30位)
徳島県	5,452	1.31 (12位)	136.28 (46位)	123	2.3% (47位)
香川県	6,354	3.41 (3位)	152.19 (44位)	1,341	21.1% (20位)
愛媛県	6,576	1.16 (15位)	207.42 (38位)	658	10.0% (42位)
高知県	5,002	0.70 (35位)	142.74 (45位)	387	7.7% (43位)
福岡県	10,204	2.10 (8位)	500.49 (11位)	2,258	22.1% (19位)
佐賀県	2,563	1.05 (18位)	321.50 (25位)	1,251	48.8% (1位)
長崎県	4,551	1.10 (16位)	297.52 (28位)	1,183	26.0% (11位)
熊本県	5,357	0.74 (32位)	329.48 (22位)	1,679	31.3% (4位)
大分県	4,281	0.84 (26位)	269.10 (30位)	1,206	28.2% (8位)
宮崎県	3,351	0.49 (41位)	324.98 (23位)	995	29.7% (6位)
鹿児島県	7,404	0.82 (29位)	219.61 (36位)	1,844	24.9% (14位)
沖縄県	1,061	0.47 (43位)	1360.04 (2位)	368	34.7% (3位)

	地縁 団体数	面積km² あたり団体数	1 団体あたり 人口	認可地縁 団体数	認可地縁団体の 比率
全国	296,800	0.79	426.91	51,030	17.2%

(総務省「地縁による団体の許可事務の状況等に関する調査結果」 及び平成29 (2017) 年度総務省「人口推計」、 国土地理院平成30年度「全国都道府県市区町村別面積調」を元に作成)

1 2 3

1 2 3

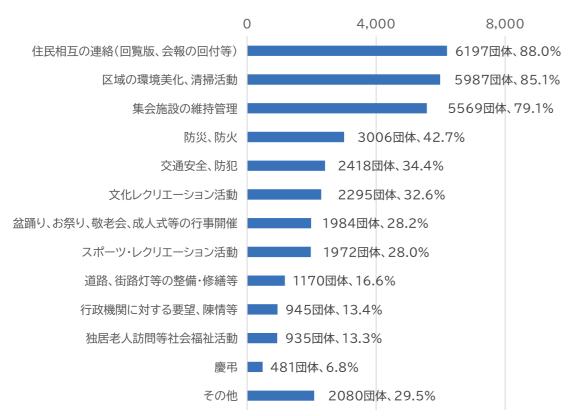
1 2

1 2 資料網

(2) 町会・自治会等の活動目的

地方自治法において、地縁団体が認可を申請する際に目的等を掲げた規約を 定めていることが必要であり、その目的には、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を行うことが求められている。図はその規約に定め られた目的別に分類したものである。

目的別の認可地縁団体数の状況



※割合(%)は平成25(2013)年度から平成29(2017)年度までの間に認可された地縁団体に対する割合 (総務省「地縁による団体の許可事務の状況等に関する調査結果」を元に作成)

集会施設の維持管理が79.1%もあるのは、認可地縁団体は土地、集会施設等 を団体名義で登記できることを目的とした制度だからであると考えられ、その 点を除けば一般の町会・自治会等の活動目的と傾向は同じだと見なすことがで きるだろう。

活動目的としてもっとも多いのは「住民相互の連絡(回覧版、会報の回付等) | で、次いで「区域の環境美化、清掃活動」が80%以上となっている。防災や 防犯活動がそれらに続き、さらに文化、お祭り、スポーツなどの親睦活動が続 いている。町会・自治会等の地縁団体は、近隣住民間の連絡やコミュニケー ションと地域の良好な環境維持を主たる目的とした団体であるといえる。

(3) 町会・自治会の抱える課題

町会・自治会が抱える課題として、一般的に加入率の低下など会員減少に関 する問題、活動への参加が少ない、役員や組織の担い手不足などが指摘される ところである。このことは全国的な調査で裏付けられている。平成20(2008) 年に山梨学院大学日高昭夫教授らが実施した全国自治体を対象とした調査研究 によると、最も課題として挙げられているのが「新規住民が加入しない」で約 7割の自治体が選択している。次いで「役員のなり手不足」、「高齢化や固定化」 を半数以上が選択しており、この傾向は、次章で報告する23区対象の調査結 果とも合致する。

町会・自治会の直面する課題

(n=1.116自治体、特に重大と思われるものを5つまで選択)

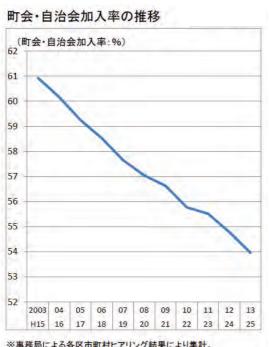
課題				
				
メンバーシップ問題	問題 新規転入した住民が加入しない			
	自治会費を払わない	7.2%		
	役員等の負担が重いために脱会	9.4%		
	高齢化や被介護化のために脱会	9.9%		
活動・ルール問題	活動がマンネリ化	28.6%		
	活動に全く参加しない	36.1%		
	ゴミ出しなどのルールをめぐるトラブル	15.2%		
組織運営問題	役員の高齢化や固定化			
	役員のなり手不足	66.8%		
	活動資金の確保が困難	13.4%		
	運営や決定方法をめぐるトラブル	4.7%		
環境変化への対応問題	高齢化や過疎化で組織維持が困難	46.0%		
	人口増加や転出入が多く組織維持が困難	3.2%		
	外国人住民との意思疎通が困難	6.1%		
特に問題はない				

(出典:日高昭夫「基礎的自治体と町内会自治会」春風社)

日高らの研究によると、おおむね問題意識は各市町村共に共通しているが、加入率などメンバーシップ問題は特に大規模な都市において深刻化しており、人口1万人未満の市町村では役員の高齢化やなり手不足などの組織運営に関する問題が顕著だとしている。

「東京の自治のあり方研究会最終報告」(平成27 (2015) 年3月,東京の自治のあり方研究会)では、数値が把握できた33団体(都内区市町村)全てにおいて、平成15 (2003)年から平成25 (2013)年までの10年間で連続して加入率が低下しており、町会・自治会の役員の平均年齢は18団体平均で68.2歳となっているなど、地域コミュニティの担い手の高齢化が課題であるとされている。

都内33区市町村のヒアリングによる町会・自治会加入率の推移



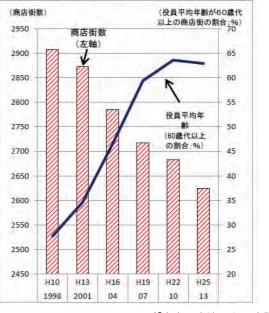
※事務局による各区市町村ヒアリング結果により集計。 平成15年から平成25年までの10年間の数値が 押掘されている23区市町村の平均値を集計

(「東京の自治のあり方研究会最終報告」より引用)

また、商店街も同様に、加入率の低下や役員平均年齢の上昇が見られ、商店 街数も減少傾向にある

商店街数と役員平均年齢の推移

商店街数等の推移



(「東京の自治のあり方研究会最終報告」より引用)

こうした問題の背景には、社会の高齢化や地域社会の共同性の希薄化などさまざまな要因があり、町会・自治会の自主的な取組だけでは解決することは難しい。行政側にとっては、住民の意見を集約したり広報の最前線にあるきわめて重要な役割を持つ組織であるが、町会・自治会は住民の自主的な組織であり、運営に関与できないというジレンマの中で政策を講じることが困難なのが実情である。

1 2 3

1 2

1 2

IV

2 資料編

1 2 3