

Report レポート

(一財)北海道開発協会「北海道における地域コミュニティに関する調査研究」レポート①

町内会の課題と 今後のあり方について 考える



武岡 明子 (たけおか あきこ)

札幌大学地域共創学群(法・政治学系)教授

東京都生まれ。早稲田大学大学院政治学研究科修士課程修了。財団法人日本都市センター研究員を経て、2006年に札幌大学に着任し、2018年から現職。専門は行政学、地方自治論。著書に『地方自治論入門』(共著、ミネルヴァ書房、2012年)など。

北海道では、過疎化や家族形態の多様化などを背景に、地域コミュニティによる共助の取り組みやセーフティネットの役割が増してきています。当協会では、地域課題の解決に向けた支援方策の提言に向けて「北海道における地域コミュニティに関する調査研究」に着手しました。

研究会では、構成メンバーであるそれぞれの委員がこれまで行ってきた調査研究の成果等をもとに議論を深めています。これらの内容を委員からの報告を中心に皆様にお届けします。

はじめに

地縁に基づく住民自治組織(自治会、町内会、町会、区など名称は様々であるが、本稿では以下、「町内会」とする)は、地域コミュニティの担い手としてこれまで大きな役割を果たしてきた。人口減少や高齢化が進

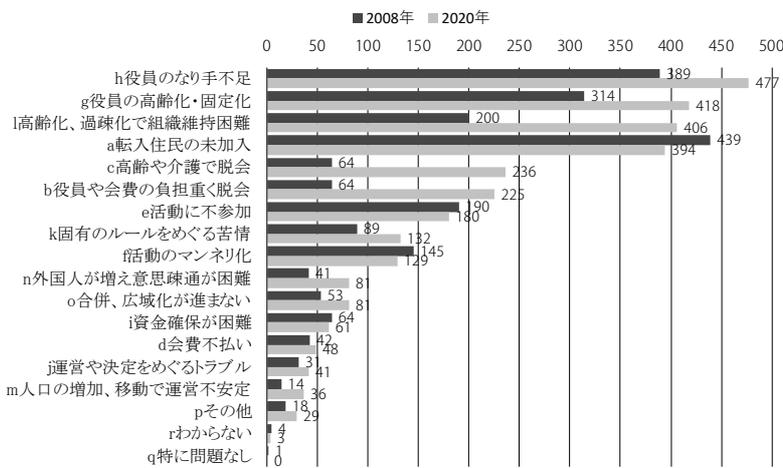
む中で、町内会への期待は一層高まっているが、その期待とは裏腹に、町内会は存続をかけた転換点を迎えている。そもそも町内会の重要性やその役割への期待は主に行政関係者から指摘されるものの、住民からは、町内会は何をしているのかよくわからないとか、あまり関わりたくないとか、さらには必要ないという声まで出てきている。本稿では、町内会の現状と特徴を整理し、今後のあり方について考えてみたい。

1 町内会の現状

町内会は、一部の例外を除き、わが国のほとんど全ての地域に存在し、総務省によれば、その数は全国で30万にのぼるとされる。由来や名称も異なれば、活動実態、加入率、市町村との関わりも地域ごとに様々であるが、多くの市町村において、町内会は地域コミュニティを代表する組織と位置付けられている。

しかし、町内会は大きな課題を抱えている。まずは加入率の低下である。総務省が実施した「自治会等に関する市区町村の取組についてのアンケート調査」によれば、町内会の平均加入率は2010年の78.0%から毎年減少しており、2020年は71.7%と、10年間で6.3ポイント低下している。北海道内の状況については、北海道町内会連合会が5年おきに調査を行っている。道内市町村の町内会の平均加入率は、2009年度が71.5%、2014年度が68.0%、2019年度が64.3%となっている(北海道町内会連合会2020)。平均加入率は全国よりも低く、また年度は違うものの10年間で7.2ポイントの低下と、全国以上の低下を示している。

町内会の課題は他にもあり、そして深刻化している。ここでは行政学者の日高昭夫が実施したアンケート調査の結果から町内会の抱える問題や課題の変化を見てみたい(図)。「役員のなり手不足」や「役員の高齢化・固定化」、「転入住民の未加入」は以前から指摘されてきた、いわば古典的ともいえる問題であるが、これらがさらに深刻化していることが読み取れる。さらに、「高齢化・過疎化で組織維持困難」や、「高齢や介護で脱会」、「役員や会費の負担重く脱会」といった、町内会の存続に関わる新たな課題が急増している点が注目される。実際、近年、町内会の解散が各地で起こり始めている。



(出典) 日高昭夫 (2022) 「都市自治体と町内会自治会との関係にどのような変化が生じているか」(『山梨学院大学法学論集』88・89号、106頁)

図 自治会の抱える問題や課題の変化, N=513

町内会の解散についての公式の統計はないようだが、先に紹介した北海道町内会連合会の調査によれば、北海道内の単位町内会の数は、2009年度の15,533から2014年度には15,519(14減少)、2019年度には15,264(255減少)となっている。単位町内会を形成していた大規模マンションが建て替え等により町内会を解散するなどの例もあり、減少の全てが活動不全に陥ったうえでの解散であるとはいえないが、減少数の急激な増加から、解散が増えていることは推測できよう。

2 町内会はそもそもどのような組織か

このように、町内会が置かれている現状は非常に厳しいものがある。それに対し、国や自治体は危機感を持ち、何とか町内会を立て直し、存続させようと様々な措置を講じている。一方で、住民の多くは町内会に対してあまり関心を持っていない。実際に町内会長や役員を務めている住民からさえ、もう辞めたい、10年後には町内会は消滅するなどの悲観的な声が多く聞かれる。このギャップはどこから生まれてくるのだろうか。そして町内会は今後、どうあるべきなのか。それを考える前に、町内会とはそもそもどのような組織なのかを確認しておきたい。

本稿の最初で、町内会を「地縁に基づく住民自治組織」としたが、行政学者の西尾勝によると、町内会の

大半は、純然たる自発的結社(voluntary association)ではなく、むしろ準公共団体というべき性格の団体である(西尾2000)。農村部の町内会はムラ(自然村)の寄合の伝統を継承しており、都市部にも京都の市街や東京の下町の一部に古い歴史を持つものもあるが、特に都市部の多くの町内会は、国または自治体の奨励によって組織され、国または自治体がこれを利用し助成しているために存続しているからである。また、建前上は任意加入であるが、事実上は強制加入に近い運用がなされている(全世帯加入制)、地域生活に必要なあらゆる活動を引き受けている(包括的機能)という特徴も指摘される。

また、行政学者の金井利之は、住民には地方参政権を持ち、自治体を統制する「市民」と、自治体から公共サービスを受けたり、規制や負担を求められたりする利害関係者としての「対象住民」としての側面とともに、第三の側面として、自治体とともに公共サービスの提供を担う「公務住民」としての側面があると指摘している。家庭ごみの収集を例にとってみると、ごみの収集を行うのは市町村であるが、住民がごみを出すごみステーションの管理は、住民が行っていることがほとんどである。ごみステーションは数多くあり、市町村がその全てを管理することは大変だから、住民に協力してもらうわけである。家庭ごみの収集は市町村の重要な事務であるが、それは住民がごみステーションの管理に協力することによって成り立っている。そして、そのごみステーションの管理を行っているのは、多くの場合、町内会なのである。

このように、町内会は、住民自治組織という側面とともに、市町村を補完する下請け的な機関という側面の二面性を有している。一般の住民の中には、町内会を何らかの公的な組織と思っている人も多いが、そうした印象はあながち間違いとも言い切れないのである。民間組織でありながら、その加入率を把握し公表している市区町村も多く、しかも国が全国的な状況を調査しているということがその証左であろう。

3 町内会に対する国や自治体の対応

では、大きな岐路に立たされている町内会に対して、国や自治体はどのように対応しているのか。

実は、国は戦後の長きにわたり、少なくとも表向きは、町内会に対して抑制的な立場をとり続けてきた。その背景には、第二次世界大戦中に国が町内会・部落会を市町村の下部組織として法人化し、大政翼賛会の傘下に入れたという経緯から、戦後になっても住民の間に国が町内会に関与することに対するアレルギーのようなものがあつたためといわれる。1991年に「地縁による団体」の認可制度が創設され、町内会の法人格取得が可能となったが、その際、「認可を受けた地縁による団体を、公共団体その他の行政組織の一部とすることを意味するものと解釈してはならない」との条文がわざわざ規定された（地方自治法第260条の2第6項）のは、このような経緯に配慮してのことである。

しかし近年、総務省は町内会に対する抑制的な態度を変化させ、より積極的な支援を行う姿勢を見せている。2007年2月に発足した「コミュニティ研究会」を皮切りに、省内に継続的に研究会を設置して検討を行っている。最も新しい「地域コミュニティに関する研究会」の報告書（2022年4月）では「地域コミュニティにおいて自治会等は実態上中心的な存在であると考えられる」（1頁）としたうえで、第4章に「自治会等の活動の持続可能性の向上」を立てている。町内会を重視し、これまでどおりの活動を持続させたいという考えが見て取れる。

自治体も、町内会加入率の長期低落傾向が進む中、コミュニティや住民自治、大規模災害時における共助の重要性の認識の高まりを受け、町内会を支援する動きを活発化させている。転入者への加入案内、パンフレットや動画の作成、セミナーの開催やアドバイザーの派遣に加え、加入促進条例を制定する自治体もある。しかし、効果が上がっているとはいえない。

4 町内会のこれから

国や自治体がこのように町内会を重視し、様々な形で支援するのは、町内会が行政の遂行において欠かせない存在だからであろう。先述した町内会が持つ二つ

の側面のうち、市町村を補完する下請け的な機関としての側面を重視しているためといえる。町内会は国や自治体が奨励して組織され、国や自治体がこれを利用し助成しているために存続しているという経緯を考えれば、当然のことかもしれない。しかし、加入率が低下し、担い手が減っている中で、これまでどおり行政を補完するという期待に応え続けられる町内会は多くないだろう。そもそも、市町村を補完する下請け的な側面があまりに強くなり過ぎていることこそ、住民が町内会のことをよくわからない、メリットがない、入らなくても困らないという「町内会離れ」の要因のひとつではないか。いま重視すべきは、住民自治組織としての側面であろう。

町内会は、民間の組織でありながら、かつては9割を超えるほどの加入率を誇り、減少したとはいえ、現在でも加入率は6割や7割に及んでいる。これは他の民間の組織では考えられない稀有なことであり、そのような民間の組織が他に出てくることはこれまでになかったし、これからのないだろう。町内会は「公務住民」として、行政のために実働してきた（しばしば「汗をかく」と表現される）。実働はそれ自体が価値を持ち、だからこそ町内会は自治体に対して交渉力と影響力を持ってきた。しかし実働は減っても、地域住民の6割や7割もが加入しているとなれば、地域を代表する組織としての町内会の重要性は変わらないのである。町内会にこれまでどおりの行政の補完機能を期待するか、それとも、できるだけ行政からの依頼は少なくし、地域ごとの課題に住民自身が向き合えるようにしているのか。国や自治体は前者にこだわるかもしれないが、それでは現状を変えることは難しいだろう。

町内会はあれもこれもやるもの、という従来のフルセット型の町内会像は、もはや通用しないと考えたほうがよい。もちろん、地域住民がそれを望むのであれば、あれもこれもやればよいのだが、それができない、あるいはそれを望まない地域が増えている。町内会も、時代や地域に合わせて変わり、多様化するときではないか。町内会の特徴とされてきた全世帯加入制や包括的機能には反するかもしれないが、やりたい人がやりたいことをやる、またはできる人ができることをやる

町内会があってもよい。

例えば、東京都港区の「お台場合同自治会」は、会費も活動の義務もないユニークな町内会として注目されている。5棟の賃貸マンションが集まり、2013年に結成された。東日本大震災のときに自治会がなく、安否確認ができなかったことが結成のきっかけという。約500世帯（住民の6割）が会員で、ゆるやかなつながりをめざしている。会費を徴収しない代わりに、リサイクル資源を回収し、港区から受け取る報奨金を財源として、夏祭り、ハロウィーンなどのイベントを行っている。また、地域の課題を個人でバラバラに伝えても行政は応じてくれないということを認識し、住民の意見をまとめて伝える場としての機能にも力を入れている（朝日新聞2023年4月9日付朝刊2頁）。

また、札幌市の都心部にある「サッポロレジデンス町内会」も、干渉しないゆるやかなつながりが特長の町内会である。マンションの全235戸のうち220戸が加入している。週1回の健康体操教室や、夏の豊平川花火大会の際の屋上開放のほか、コロナ禍前は新年会も開いていたが、飲み物や食べ物を持ち寄り、来たいときに来て、帰りたいときに帰るといふ、集まりたい人が集まればよいというスタイルだったという。そのつながりは、2018年9月の胆振東部地震の際に有志が自主的に炊き出しを行うという形で生かされたそうである（北海道新聞2023年5月20日付朝刊15頁）。

どちらの事例も、「ゆるやかなつながり」が共通のキーワードとなっている。これからの多様な町内会の姿を考えるうえで示唆に富んでいるものと思われる。

おわりに

もはや「町内会は入るのが当然」ではなくなっている。そればかりか、町内会に入りたくない、町内会に入るメリットはない、町内会は必要ないとまで考えている住民もいる。そんな住民に町内会があった方がよいと思わせるには、何らかの「仕掛け」が必要である。

その「仕掛け」として、どのようなものが考えられるだろうか。一般的にはごみやリサイクルの問題がそのきっかけとなり得る。ごみは生活するうえで必ず出るものであり、だれもが関係するからである。ルール

やマナー違反で悩んでいる地域も多いが、逆にその「危機」をバネにして、地域ぐるみでその問題を考える機会とするのである。

実際、札幌市東区の「東かりきひかりの町内会」の設立（2016年）のきっかけは、ごみステーションだったという。新しい分譲住宅地で近所づきあいも少なく、ごみステーションがどこなのかはつきりせず、掃除当番もないためごみステーションが荒れてきたことに危機感を持ったことから、子育て世代が一から町内会を立ち上げた（札幌市『マチトモ通信』vol.1、2019年4月発行）。ごみ問題を「仕掛け」として町内会の必要性を住民自身が実感した好例であるといえよう。

逆に、北海道町内会連合会の調査で町内会加入率が道内最下位であった中標津町では、加入率が低いのは、他の多くの自治体では町内会が担っているごみ捨てや街路灯の維持などを町が担っていることが主因であるとされている（読売新聞2023年10月3日付朝刊26頁）。また、帯広市では、2018年以降に20の町内会がなくなり、現在も複数の町内会が解散を検討しているが、町内会がなくなってもごみステーションの管理に支障がないため、町内会の「解散ドミノ」の遠因にもなっているという（読売新聞2023年10月3日付朝刊27頁）。市町村からの依頼事務が町内会にとって負担になっているという指摘もあるが、住民自身で地域を管理し課題を解決するための「仕掛け」として住民に委ねておくべきものはあるということであろう。

さらに、ごみに加えて、北海道では雪（除排雪）も地域全体で考えるきっかけとなり得る課題であると考えられるが、残念ながら紙幅が尽きてしまった。もとより、地域の課題は地域ごとに様々である。それぞれの地域の実情に応じ、望ましい町内会の姿を住民自身が考え、自治体もそれを尊重し支えていくことが重要である。

【参考文献等】 ※本文中に示したものをのぞく

- ・西尾勝（2000）『行政の活動』有斐閣
- ・磯崎初仁・金井利之・伊藤正次（2020）『ホーンブック地方自治（新版）』
- ・北海道町内会連合会（2020）『令和元年度市区町村町内会・自治会連合会組織基本調査報告書』