自治の窓

これからの住民組織に関する一考察

大阪府総務部市町村課　　中村　健一

はじめに

災害や事件など、近年発生している我が国全体を揺るがす大きな出来事は、地域のありようを再考する重要な契機となった。これらの出来事を通じて、行政サービスには自ずと限界があることや、安全で安心できる生活のためには、地域自らがその力を発揮すること、すなわち“地域力”が重要ということを改めて思い知らされ、住民自らが地域づくりに取り組もうとする動きも活発化しつつある。

現在、地域づくりの担い手として、ＮＰＯやボランティアが注目されているが、これらの活動も、結局、いかに地域に根ざしているかによって、活動のしやすさや成果に差が生じてくるとの指摘がある。つまり、住民同士、またＮＰＯ等と住民という形で地域がしっかりとつながっていれば、こうした活動がうまく進みやすいということである。

今後のまちづくりにおいては、行政から提供されるサービスだけではなく、地域住民自らの主体的な活動の活発さによって、大きな地域間格差を生じてくるであろう。私は、今一度、地縁に着目した人々のつながりについて見直し、地域、更に言えば近所同士がつながりを持ち、“地域力”のパワーアップを着実に図っていく必要があると考えている。

本稿では、住民の主体的な活動を促進していくための方策として、地域を構成する多様な主体の中から、地縁型組織の代表格である自治会・町内会の可能性に着目し、今後の方向性の提案や市町村の果たすべき役割などについて述べてみたい。

なぜ地縁に着目するのか

まず、私が地縁の持つパワーに着目した点に関して、事例を挙げながら説明しておきたい。

阪神・淡路大震災の例をとってみると、消防や救急などの行政サービスが停滞した極限状態の中で、地縁をベースとした“地域力”の強弱が人の生死さえも左右したと言われている。

具体的事例として有名なのが、神戸市長田区真野地区のケースである。震災時には同地区にも、食事、救援物資の配布などを行おうと多くのＮＰＯやボランティアが入ったが、彼らは住民一人ひとりへのアクセスの手段を持っておらず、被災住民との間に立って両者を媒介したのは、地域及び住民を把握している自治会であった。更に、仮設住宅建設の要望に際して実施した避難所での被災者への生活意向調査においても、個人情報などデリケートな内容であったことから、当時、地元の自治会長でなければできなかったと言われており、その果たした役割の大きさは計り知れない。

また、子どもの安全確保においても、近年、子どもたちを狙った犯罪が多発していることを受け、各地で地域を挙げて子どもを守るための取組が始動している。

例えば、八尾市では、次のような住民協働による安全確保の取組が行われている。

平成15年に定めた「八尾市地域安全条例」に基づき、安全な環境づくりに関する情報交換や連携を図りながら、地域での「防犯パトロール」、小・中学生への登下校時の「声かけ運動」、家庭の玄関灯や門灯を夜間から朝まで点灯する「一戸一灯運動」など、地域ぐるみでの日常的な防犯活動が行われている。

また、地域の子どもから高齢者まで「安全」という共通のテーマの下、世代を越えて一緒に「地域安全マップ」を作成するという取組も進められている。これらは、ひったくりをはじめとする街頭犯罪の減少につながるとともに、自らの地域をもう一度見つめ直す機会ともなった。

ちなみに、この取組は、平成16年「毎日・地方自治大賞奨励賞」や平成17年度「大阪府安全なまちづくりボランティア団体表彰」を受賞するなど高く評価された。

これらの取組は、地縁に基づく人々のつながりによって支えられ、どれも地域の力強さ、たくましさを示したものと捉えることができる。私は、他の地域、他の分野においても発揮しうるであろう地縁が生み出す“地域力”の可能性を強く感じるのである。次章以降では、こうした地縁の中心的組織たる自治会・町内会を取り上げ、考察を進めていきたい。

自治会・町内会の歩み

「町内会（自治会）」は、戦中期である昭和15年に内務省訓令17号「部落会町内会等整備要綱」によって「町内会」として正式に制度化され、あらゆる住民にとって、「町内会」への加入が義務付けられた。戦後、ＧＨＱにより「町内会」は官治体制・国家総動員体制の末端機構であるとして解散させられたという歴史を持っている。

この後、我が国がＧＨＱによる支配から解放されるとともに、町内会的秩序が地域生活に復活し、戦後の新しい自治の現場で活動し始めた。

しかし、行政との関係においては、ごみ処理などの環境問題、青少年の非行、集会所等の整備や防災、防火、防犯など、現実的に処理すべき課題を扱ってきた経緯を持ち、歴史的に行政の下請け的な機能を担ってきた側面がある。

今の自治会・町内会を見てみると、自主的・自立的な地域づくりが求められる中で、独自の工夫を凝らし、活発な取組を展開しているところもあれば、旧態依然としているところもある。取組の活発なところでも、旧集落の住民と新しく入ってきた住民が、うまく融合して一緒に活動しているところもあれば、そうでない場合もあり、その実態は様々である。後で紹介するような、アイデアを出して活発に活動しているところは、今後も活躍が期待できるであろう。しかし、そうでない場合は、“地域力”の向上に向けた何らかのアクションを起こしていく必要がある。

自治会・町内会の目指すべき方向 ～「宝物」の価値を共有する地域社会の提案～

自治会・町内会のありようを考える上で、どうすれば地縁のつながりを強固なものにし、そのパワーを地域の活性化につなげていけるかという点について、参考事例を見ながら考えてみたい。

＜事例１＞　岩手県一関市　第十二区自治会

この地域は山間部にあるが、地域を流れる大川という河川が気仙沼湾につながっていることから、海と森の生態系が密接に関連していることに着目し、「“ひこばえの森”づくり」と名付けた山地の植樹活動に自主的に取り組んでいる。毎年６月に「ひこばえの森植樹祭」を開催し、取組を開始した当初の参加者は300人程度であったが、ここ数年は、近隣の県はもとより首都圏からも参加する人が増え、800人近くに増えている。

同自治会では、この植樹活動を始めるまで、目立った地域づくり活動はなかったが、地域の若者によって、環境にやさしい農業用水車の復元を提案されたことが発端だった。水車は地域住民によって手作りで復元され、「こっとんこ」という名前が付けられた。これが同自治会のシンボルとなった。

同自治会では、環境保全型農業にも力を入れており、毎月一回開かれる「こっとんこ市」で地元の新鮮な野菜や加工品を並べ、その収益は植樹などの環境保全活動に活かされている。

一関市もこれらの活動を後押しするべく、植樹の道具や苗木の提供、体験学習ガイドを行うなど、同自治会の活動をバックアップしている。

＜事例２＞　大阪府豊中市豊南町

この地域では、住むまちに愛着と誇りを持てるよう、学校と地域が一体となって進める「ＰＨＨ（プラウドリー・アワ・ホームタウン・ホウナン）作戦」を展開している。

「夢ナリエ豊南」は、毎年12月に市立豊南小学校の外壁を、児童や地域住民が企画・製作した色鮮やかなイルミネーションで彩るもので、小学校と地域が一体となって製作を行う。児童からデザインを募集するなど８月から半年かけて準備を行い、約25,000個の電球や発光ダイオードが校舎や校門、防球ネットに飾りつけられる。環境にも配慮し、一部の電源にはソーラーパネルを使っている。

これに合わせて周辺の民家も電飾を施すようになり、この時期は辺り一体が光に包まれ、子どもから大人まで、異世代が交流しながら取り組めるイベントとして定着している。

また、小学校のグラウンドの芝生化にも、地域を主体に学校・行政が一体となって取り組んでおり、芝の養生など管理・運営は地元住民が担う。子どもたちの環境への関心を高めるとともに、グラウンドが地域に開放されることで、週末には地域の憩いの場となっている。

豊中市は、住民に芝の養生に関する技術的な指導のほか、芝、機材を提供するなどの支援を行っている。

＜事例３＞　大阪府交野市南星台自治会

この自治会では、ビオトープ（人工的に作り出された自然の空間）づくりを通じ、ホタルの育成と周辺の環境整備、美化活動を推進している。

この地域は、昭和40年代に山地を開発した閑静な住宅街である。豊かな自然環境に恵まれているが、今では高齢化が進んでいる。

これまで、特に目立った地域活動はなかったが、有志住民により昭和57年ごろから地域を流れる傍示川（ほうじがわ）の清掃などを始め、平成９年頃にはビオトープの態をなすようになり、ホタルが飛び交うようになった。

現在では、地域住民がこぞってビオトープを守り、美化活動を行うようになり、平成18年には約500匹のホタルが乱舞するようになった。同地域のスローガンは、「ホタルを育む自然豊かなまちづくり　～みんなの参加で大阪一の自然環境を南星台に～」というもので地域を挙げての夢を持っている。

交野市においても、この活動を後押しするべく、流れ込む砂などによってビオトープの環境が破壊されないよう石を提供し、また、ビオトープ周辺の街路灯の灯りがホタルの発生に影響を及ぼすため防眩カバーを設置するなど、同地域ならではのリクエストに応え、見守っている。

なお、この取組は、平成18年９月に内閣府より、エイジレスライフ活動の認定※を受けるとともに、市内の他地域や近隣市町村からも見学者が多数訪れるなど注目を浴びている。

※内閣府エイジレスライフ

高齢社会における生き方として、エイジレスライフ（高齢者が年齢にとらわれず自らの責任と能力において自由で生き生きとした生活を送ること）を実践している事例及び高齢者がグループ等で就業、地域社会活動や世代間交流などの社会参加活動を積極的に行っている事例を内閣府が認定するもの。

これらの事例から、なぜ地域で人々が結びついているのかを考えてみたい。

各事例のポイントを挙げてみると、事例１の場合は、「こっとんこ」という環境にやさしい水車、事例２の場合は「夢ナリエ豊南」という冬の夜空を彩るイルミネーション、そして地域の憩いの場として、住民自らが管理を行っている芝生の小学校グラウンドであり、事例３の場合はホタルやビオトープが、住民の意識をつなげていることが伺える。そして、そこに共通する要素は何かを分析してみると、私はその要素を「地域のことを好きにさせる宝物」であると考えている。「宝物」になりうるものは、自然、歴史、特産品や祭りなど、地域資源を中心に考えられるが、既存のものに限らず、事例のように地域のアイデアや工夫によって生み出していくものもある。

事例のように「宝物」の価値が地域住民の間で共有された地域では、地域への愛着や誇りを持ってお

り、いずれも、楽しんで活動している点が特徴である。

「宝物」を通じた活動を“楽しい”と感じられるためのポイントについて事例ごとに抽出してみた。

事例１の場合、地域で取り組む環境保全活動のシンボルとして、環境にやさしい「こっとんこ」という水車が、地域住民の手作りによって製作されたことで、地域の環境保全活動のシンボルとなった。このことによって、住民が地域の豊かで美しい自然環境を自分たちで守っているという誇りや、その活動が遠い海の生態系にまで寄与しているというロマンを共有し、それを楽しんでいる。

事例２の場合、地域と地元小学校の連携の下、学校を地域のつながりの中核としていることころに特徴がある。校舎に子ども達がデザインしたイルミネーション装飾を施す取組では、地域住民によって約半年間かけて製作され、地域がつながっていることを象徴するかのように美しい光を放っている。寒い冬の夜に、地域住民の心を暖めるところにこの活動の楽しさを伺うことができる。

また、小学校グラウンドの芝生化の取組においては、緑が少ないこの地域において、アイデアで地域住民の憩える場所を自分たちの手で創出し、それが地域住民にとって大切な場所となっていることに、この活動の楽しみを伺うことができる。

事例３の場合、地域でホタルを育む活動の成果として、ホタルの幻想的な光の美しさに感動することができるとともに、それを通じて地域のつながりを感じることができるところに、この活動の楽しみが伺える。

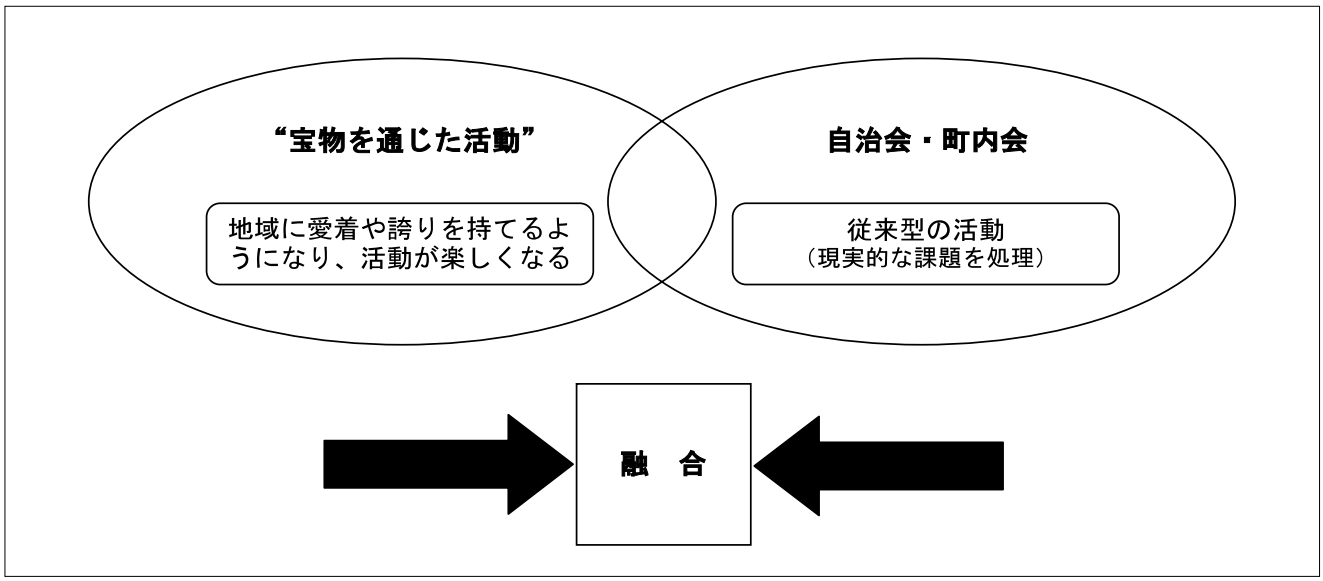
このように、「宝物」を通じた活動は、「宝物」の所有者は自分たち住民であるという意識の下、取組が自主的・自発的であり、かつ自由な発想に基づいて行われている。また、地域のことが好きという共通の意識を持てるようになり、連帯感による温もりを感じながら進めることができる。私は、こうした点が“楽しみ”の源をなしていると考えている。

「楽しみ」の要素を融合させた“新たな自治会・町内会づくり”

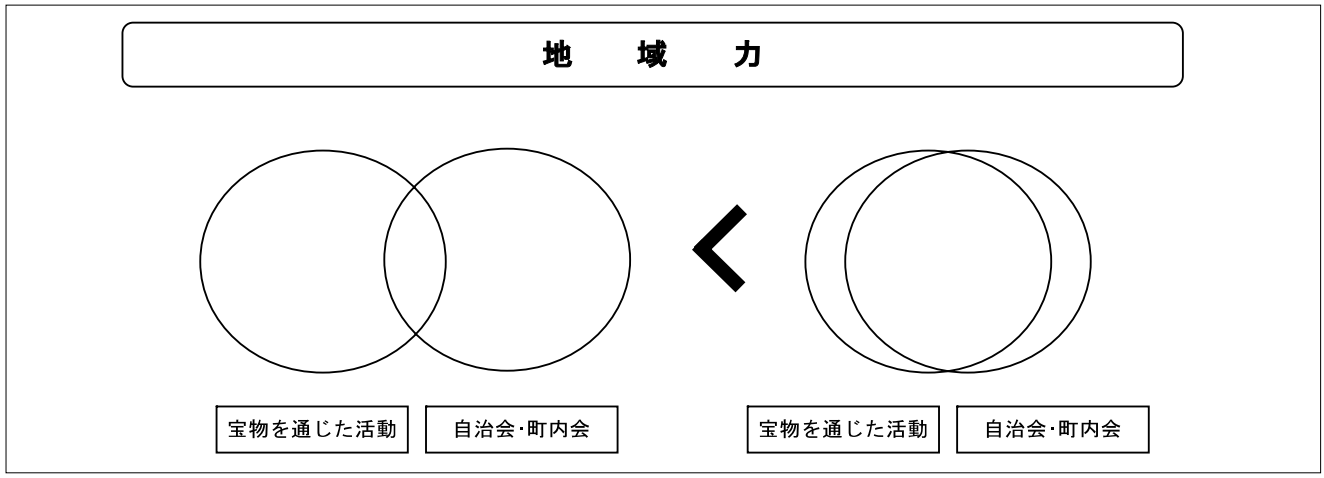
今後の自治会・町内会づくりにおいては、まず、地域にとってかけがえのない「宝物」を見出し、「宝物」を守る、育てるといった活動へつなげることから始め、従来型の自治会・町内会活動に対して、いかに「楽しみ」の要素を融合させていくかが重要な鍵である。

例えば、地域の清掃活動を行うとして、従来型の自治会・町内会であれば、当番に当たっているから、或いは近所づきあいで仕方なしに、という理由で参加する人も多く、中には熱心な人もいるが、結局のところ、全体としては定められた通りに掃除をする

概念図１



概念図２



というものになるであろう。

しかし、「楽しみ」の要素が融合することで、同じ清掃活動を行うにしても、まちを好きになっている住民の下では、まちを見渡すいい機会として、危険な箇所の発見やまちづくりのアイデアが飛び出すといった可能性を高め、これまで面白くないと思われがちな活動の中にも「楽しみ」を見出すこともできるのではないか。（概念図１参照）

また、自治会・町内会の祭などのイベントにおいても、地域の住民を一つにするようなシンボル（宝物）を掲げる工夫をすることで、一過性のイベントの域を超え、住民間の絆をさらに深める作用をもたらしうると思う。

このように「宝物」を通じた「楽しみ」を自治会・町内会の活動に融合させることは、いざという時の助け合いをはじめ、地域課題への全般的な対応を可能にする“地域力”の向上に有効であると考えている。（概念図２参照）

“新たな自治会・町内会づくり”における行政の役割

楽しみを融合させた新しい形での自治会・町内会づくりを促進するために、市町村が行政としてできる取組には、どのようなことが考えられるだろうか。

必要なことは、行政と地域すなわち自治会・町内会とが“協働”する関係である。言い換えれば、お互いが仲間としての存在価値を認め合う関係を構築していかなければならない。そして仲間となるためには、行政が「宝物」創造のプロセスを共有することが早道である。

①「きっかけづくり」における行政の役割

まずは、地域の「宝物」を打ち出すことが必要である。特に「宝物」として認識されていなくとも、住民の共通意識の中に、既に定着しているものがある地域においては、それを活かさない手はない。また、そのようなものが見当たらない地域については、行政は地域と一緒に探す、或いは創出するという作業で協働することが重要である。

この段階においては、行政として自治会・町内会の住民に、「宝物」を通じた活動は“楽しい”ものであるということをいかに伝えうるかが鍵である。

例えば、既に「宝物」を通じた地域活動に成功している地域の住民と交流する機会を設けて意識啓発を図ったり、地域の散策やフォトコンテストなど「宝物」を探すためのイベント開催などが考えられる。また、こうした取組を通じて、住民自らが見つけた「宝物」をマップに落とし込んだり、発表しあう場、或いは、住民の自由なアイデアを出すことのできる場を創出することも考えられるであろう。行政はあくまで第三者的な立場からお手伝いをしながら「宝物」を導き出すという姿勢が重要である。その際、「宝物」探しを通じて、住民が地域の特色などを知り、そして地域のことを好きになり、それを通じた活動が楽しいと実感で

きるよう、自主性を損なわない程度にリードしながら、“その気”になってもらえるよう留意することが大切である。また、必要に応じて、大学機関などからまちづくりの専門家をコーディネーターとして招くといった工夫も重要である。

②「プロセスの共有」における行政の役割

「プロセスの共有」については、「宝物」の価値を住民間に広く浸透させるような、或いは「宝物」の価値がさらに高まるような取組について地域と行政がともに汗を流し、ともに楽しむことが必要である。

そのための有効な手法として、私は地域担当職員の配置という手法に注目している。

地域担当職員制度は、一般的に、地域と行政とをつなぐパイプ役として、地域の要望などを的確に把握し、住民のニーズを施策に反映しようとするものである。

ここで提案する地域担当職員制度は、これまで果たしてきた役割に加えて、行政を代表して、自治会・町内会における「宝物」の価値を共有する仲間として、住民とともに参加しながら、行政としての情報力を活かし、成功事例の情報やノウハウの提供などの役割を担うものである。このような活動を通じて、地域担当職員には、地域に愛着を持つに至る情熱も備わってくる。もし、その情熱が伝わらなければ、地域から仲間として認められることもないだろう。

③財団による各種助成制度等の活用

自治会・町内会の活動が、より活発化していけば、それに要する費用も増大することが想定される。

行政が地域にとっての協働のパートナーとして、その役割を果たそうとするとき、現実的には財政的な支援も期待される場合も少なくないだろう。

表１　財団による各種助成制度

財団名	施策名及び助成内容	助成額等	概要	対象
財団法人 自治総合センター	コミュニティ助成			
	一般コミュニティ助成	・100万円～250万円	○ コミュニティ活動に必要な施設又は整備に関する事業。 （例）防犯灯整備、貸出用テントの整備、太鼓等祭り関係備品の整備など。	市町村及び コミュニティ組織
	緑化推進コミュニティ助成	・50万円～200万円	○ コミュニティ活動に必要な施設又は整備に関するもので次のようなもの。 （例）公園等又はその周辺の植栽・緑地帯・花壇等の造成（主としてコミュニティ組織が行うもの）。	
	コミュニティセンター助成	・1,500万円以内 ・対象事業費の5分の3以内	○ 多目的な総合施設（コミュニティセンター）の建設整備であって、当該地区コミュニティ活動の推進のために必要と認められるもの。 （補助対象経費）建設本体工事費、附帯設備工事費（電気・空調等）、設計管理委託費	
	青少年健全育成助成	・30万円～100万円	○ 主として小中学生が参加するイベント等ソフト事業で、次のようなもの。 ア．スポーツ・レクリエーション事業 イ．各種スポーツ教室 ウ．体験農業、野外活動	
	自主防災組織育成助成	・30万円～200万円	○ 地域の防災活動に必要な施設又は整備に関する事業（市町村が自主防災組織に支給又は貸与する目的で整備するものも含む）。 （例）携帯用無線、防火水槽、救命胴衣、給水タンク、資機材倉庫など	市町村及び 自主防災組織
	シンポジウム助成			
	わがまちづくりシンポジウム	・対象事業経費の100％ ・300万円を上限とし、10万円単位 ・会場借上げ料は地方公共団体負担	○ シンポジウムを実施することにより、住民と行政が役割分担して行う取組や、住民が中心となって考え、住民が主体となって行う地域づくりの推進を図る事業。	都道府県及び 市町村
財団法人 地域活性化センター	イベント助成事業			
	イベント助成事業	・対象事業経費の100％ ・1団体100万円限度	○ コミュニティが自主的・主体的に企画・実施し、創意と工夫に富み、地域の活性化に貢献すると思われるイベント（地域住民が単に観客として参加する講演会や地域振興をテーマとしない単なる集客イベントは助成対象外）。	市町村
	活力ある地域づくり支援事業			
	地域資源活用助成事業	・対象事業経費の50％以内 ・500万円限度	○ 地域に存在する自然、文化、歴史、産業、生活習慣等の特性を地域資源として発見し、積極的な活用を図ることを目的とする新規又は大幅な事業変更のあるソフト事業。 ○ 実行委員会等のソフト事業に対する市町村又は広域行政機構の助成も含む。	市町村及び 広域行政機構

このような中、（財）自治総合センターや（財）地域活性化センターの各種助成制度の活用は、有効な手段となりうる。**（表１参照）**

こうした助成事業を巡って、「この地域活動にはあの助成メニューを使って充実したものにならないか」、或いは、「こんな助成事業があるけれども、チャレンジしてみてはどうか」などと、地域とともに悩んだり、アイデアを出し合うなど、密接に連携しながら事業化に向けた検討を行うことも重要である。

また、総務大臣表彰など、「宝物」を通じた活動が全国レベルで取り上げられれば、ＰＲになることはもちろん、活動する住民にとって大きな励みにもなるであろう。

おわりに

内閣府「社会意識調査」（平成18年２月）によれば、日頃、社会の一員として何か社会のために役立ちたいと思っているかという問いに対し「思っている」と答えた者の割合が61.1％、「あまり考えていない」と答えた者が35.8％というデータがある。このことは、多くの住民が潜在的に、地域において何かの役に立ちたいと考えているわけで、自分が気に入った場合には、自発的にチャレンジしてみたいという意識を持っているものと推察できる。

また、まさにこれから、大量に退職する団塊の世代に対して、地域活動の担い手としての大きな期待が寄せられており、地域づくりを担う潜在的パワーはますます大きくなると思われる。このパワーをいかに引き出すことができるか、まさに行政の手腕が問われている。

これからの地域づくりでは、本稿で述べてきたように、地縁をベースとした人々のつながりをいかに強固にするか、自治会・町内会という組織をどのようなものにするかが重要な鍵になると信じてやまない。

施策立案にあたっては、例えば自治会をベースとしたＮＰＯの育成など地縁の大切さを意識した形で検討してみていただけたらと思う。

今後、府内市町村において、楽しさと力強さを兼ね備えた自治会・町内会が広がり、“地域力”あふれるまちが各地で実現することを期待したい。

参考文献

・今井　照（平成17年）
「自治体再構築における行政組織と職員の将来像～役所はなくなるのか、職員は不要になるのか～」
公人の友社

・西尾　隆（平成16年）
「自治体改革９　住民・コミュニティとの協働」
ぎょうせい

・辻　晋吾　（平成18年）
「地域づくり」（財）地域活性化センター

・八尾市企画財政部自治推進課（平成18年）
「自治大阪」平成18年７月号
（財）大阪府市町村振興協会