

3 府内の自治会等の現状

ポイント

地域自主組織の中でもっとも一般的で普遍的に存在する組織は自治会などの住民組織であることから、府内各地域における自治会等の組織の実態を把握するためアンケート調査を行うとともに、府内各地の地域の実態調査を実施した。

その結果、府内の自治会等には多くの共通する要素が存在する一方で、地域によって違いも見られ、また、同一市町村内でも地域によって自治会等の実態に違いがあることも分かった。

このような実態を踏まえると、今後の自治会等のあり方を考える際には、府内を一律にとらえた論議をするのではなく、いくつかの類型に分けることが必要であろう。そこで、ここでは、地域社会学の研究成果を参考に人口の流動性等に着目して3つの類型を作り、それぞれの特徴を紹介する。

(1) 府内の自治会等の現状

- ・ 2では、住民自治の充実のために地域自主組織に求められる役割を検討し、わが国の自治会等がその役割をどのように担ってきたかを具体的な例に即して概観したが、さらに考察を進めるためには、自治会等の活動や組織の実態を把握し、これに基づいて課題を整理していくことが必要と考えられる。
- ・ そこで、まず府内の自治会等の現状を知るため、各地域の自治会等に対してアンケートを実施するとともに、いくつかの地域では実態調査を実施した。ここでは、アンケート結果から読みとれる府内の自治会等の概況を見た後、実態に即した自治会等の類型を提示する。

(2) アンケートに見る自治会等の概況

(ア) 府内の自治会等の概況

- ・ まず、アンケートに表れた京都府内の各市町村（京都市を除く）における自治会等の全体像をみてみよう。府内には、おおよそ4000もの自治会等があり、その名称は、「自治会」が1148組織、「区」939組織、「町内会」688組織とつづいている。府内で一般的な名称は、「自治会」と「区」である。府内の市町村では、自治会や区が組織されていないところはなく、すべての市町村に名称の違いこそあれ、自治会・区が存在している。

(イ) 「地区」(大字範囲)の人口・地域特性

- ・ 次に府内の地区の規模について見てみる。調査は「大字」を単位としたが、実際には大字に1つの自治会等がある場合と、大字に複数の自治会等が存在する場合がある。大字の範囲が1つの自治会等である場合、その大字の平均人口は500人であり、複数の自治会等がある大字の平均人口は3721人である。大字全体で見ると、人口規模として最も割合の高いのが、100人から500人で全体の36.6%を占めている。
- ・ 各地区の地区特性に関する回答によれば、約半分の地区が「農山漁村地区」であるとの回答が寄せられている(53%)。ただし、府南部においては、「郊外・新興住宅地区」であるという回答が多い。

(ウ) 自治会等の形成時期および加入率

- ・ 自治会等は、全体として大変古く、戦前に組織された地区が多い。ただ、住宅開発された地域に新たに自治会等がつけられるケースも見られ、府南部の市町村には、昔からの区と新しい自治会とが同時に存在している地区がかなりある。
- ・ 京都府内の自治会等への加入率をみると、ほぼ100%である地区が多い。しかし、南部の一部の市では加入率が低いところが見られ、こうした地域の特徴としては、人口流動性が高いということを挙げることができる。

(I) 自治会等の機能

- ・ 府内の自治会等では「地域親睦・住民交流」、「施設管理」、「行政協力」の役割を担っているものの割合が共通して高い。このほかの機能としては、「体育・スポーツ」と「環境美化」の役割を担うものも比較的多く、「地域独自の計画策定」、「行政計画策定への参加」、「地域活性化」等の機能を担っている自治会等は少ない。

(オ) 各地区における組織の種類

- ・ 各地区には、従来から地縁を基礎として編成されてきた自治会、老人会、子ども会、体育振興会などの組織がほぼ共通して存在する。しかし、地縁的組織の一種として知られている婦人会や青年団が存在しない地区も多く見られた。また、数は少ないものの、まちづくり団体、ボランティア団体などの地縁とは異なる編成原理を持つ自発的共同的組織が登場しはじめている。
- ・ アンケートの結果を子細に検討すると、府内の自治会等は地域によって相当の多様性を持っていることが分かる。さらに、同一市町村内においても地域により異なった特徴をもつ組織が存在するなど、詳細に検討するとさらに多様な実態があることがうかがわれる。それゆえ、今後の地域自主組織のあり方を考えるにあたっては、府内の各地域全てを一律の枠組みや考え方で捉えるのではなく、地域の特性を踏まえた一定の類型化が有効と考えらることから、次にその検討を行うこととする。

(3) 自治会等の類型化の手法

- ・ 地域社会を類型化するにあたっては、これまでの地域社会学の研究成果を参考にし、地域社会そのものに大きな影響をもつ現象として「人口の流動性」に着目することとする。そこでまず、こうした人口の流動性とコミュニティに関する先行研究を見ておくことにする。
- ・ 一般に、人口の流動性は社会移動の高低によって捉えられる。社会移動とは、原則的に「社会階層間の移動」と「地域間移動」の2つに分けられるが、今回は「地域間移動」の側面に限定する。社会移動とコミュニティの関係については、移動が少なくコミュニティに住み続ける人々が多い「土着型社会」と、移動が多くコミュニティの住民がしばしば入れ替わるような「流動型社会」に区分される。また移動が多く人口の流動化を経験した地域であっても、徐々に人々が定着して「再土着化」することもある（鈴木広編『コミュニティ・モラルと社会移動の研究』アカデミア出版会、1978年参照）。
- ・ このような地域社会の特性とコミュニティの関係についての研究では、例えば次のような類型が示されている（安原茂「社会構造の変動と住民組織 - 自治会・町内会を中心に - 」磯村英一ほか『都市形成の論理と住民』東京大学出版会、1971年参照）。
 - 旧市街地型：旧来からの地元商工自営業層の比重が高いコミュニティ。新たに地域に参入した住民は、既住民層に吸収される形で適応していくことが多い。
 - 分譲住宅型：旧居住地域とまったく分離され地域に新たに造成開発された分譲宅地等に、大量かつ急激に自家持家型の新来住民層が移り住み、新たに自治会等を形成して生まれたコミュニティ。
 - 賃貸団地型：大量かつ急激な新来住民層という点で、上記 分譲住宅型と共通点をもつが、分譲住宅型が宅地・家屋の所有者として定住傾向を強く持つのに対し、賃貸居住という点で定住性が低いという特徴を持つコミュニティ。
 - 混在地域型：主として農家により構成されていた地域に、新たに移入してきた非農家が小ブロック（小規模分譲団地など）に、あるいは個別的に分散点在しているコミュニティ。新住民の比重が大きくなればなるほど、居住要件（道路など）をめぐる問題が発生し、既存・新住の両住民間に問題が生じやすくなる。
 - 農村型：旧来からのコミュニティのつながりが維持されることが多く、新たに入ってきた非農家の比重が小さいコミュニティ。
- ・ このコミュニティ類型と先の地域社会の特性を組み合わせると、旧市街地型と農村型は、どちらかというところ「土着型社会」タイプであり、混在地域型、賃貸団地型は比較的「流動型社会」タイプ、そして分譲住宅型は、旧市街地型や農村型とは異なる「安定」タイプであるといえよう。
- ・ 次に、地域住民の集団参加志向を地域特性の違いから検討する。まず、都市内部で、長年住み続けている人が多くて近所づきあいも比較的強い地域や村落地域では、「地域志向型団体」（町内会・自治会、子供会、氏子・檀家集団、婦人会・青年団）への参加志向が強いと言われている。一方、地域の地縁的な人間関係より友人や職場の人間関係を中心に生活する人々が多い地域では、「私志向型団体」（スポーツ・趣味のサ

ークル、科学・文化等の学習サークル、ボランティア団体、NPOなど）への参加志向が強いという（安河内恵子「集団参加構造と地域特性」『社会分析』17:363～381ページ、1988年参照）。

- ・ このように地区は、流動性や住民集団の観点から、さまざまな類型化が可能である。今回は、こうした先行研究を参考にし、また京都府の地域の現状を考慮しながら類型を行うことにする。

(4) 府内の自治会等の類型

- ・ アンケート結果から得られた自治会等の概況を、(3)で見た地域社会の類型に関する研究に基づいて次のとおり分類した。

類型1 人口が減少し、高齢化が進む地域の自治会等

- ・ 旧村以来の集落で若年層の流出等のため過疎となっている地域や、古くからの中心市街地で事業承継や世代交代が進まず高齢化の進行している地域などが典型である。
- ・ 住民は全員（全世帯）加入が原則であるため加入率は高く、地域の諸問題を自主的に解決していこうとする伝統が強い。ただ、高齢化等のため構成員は減少傾向にある点から、今後もこれらの伝統を維持するための方策が求められている。
- ・ 行政との関わりは密接であり、役割分担も定着している場合が多く、住民に地域を維持しているという自覚と自負が強い。

類型2 人口の流入が安定期にあり、家族構成や生活実態に均一性が見られる地域の自治会等

- ・ 大規模団地等で一時期に多くの住民が入居し、年齢層や家族構成等が比較的均質な世代が入居している地域などが典型である。
- ・ これまでは個人志向や都市志向が強く、自治会等を介さない行政との関係が望まれたため活動はそれほど活発ではなかったが、地域への定着性は比較的強く、世代の成熟が進むにつれて、地域の結びつきに対する再評価が広がっている。
- ・ 行政との関わりは、地域により様々である。

類型3 人口の流動性が比較的高く、新旧住民の混在する地域の自治会等

- ・ 古くからの集落が形成されていた地域に、住宅開発や道路事情の改善によって新しい団地開発や規模の大きなマンションが建設され、人口の流入が起こっている地域などが典型である。
- ・ 新たな転入者は従来の自治会に加入しないことも多く、また団地や通学校などを基礎として、自治会とは別の新たな団体やグループを組織している例もある。

- ・ 従来の自治会を前提とした行政との関係や役割分担では、新しい住民のニーズを満たせず、新たな関係や仕組みの構築を迫られている地域も多い。
- ・ 本研究では今後、この3つの類型を基本に地域自主組織の在り方を検討することにする。ただし、現実には、1つの市町村の中には複数の類型の地域が混在しており、また、特定の地域に限定してみても、複数の類型のミックス型という場合もありうる場所である。とりわけ、類型2と3は、類型自体がかなり類似していると言える。したがって、具体的な地域を取り上げて検討するに当たっては、地域をこの3類型のどれかに当てはめるというのではなく、この類型を参考にしながら必要に応じて実態に即した下位類型を設定するなどの工夫をしていくことにも留意する必要がある。

(5) アンケートに見られる類型別の特徴

- ・ 先に紹介したアンケートを類型別に再集計して分析してみたところ、類型1、類型2、類型3の間には、共通の傾向が多く見られるものの、類型ごとの特徴も抽出することができた。例えば共通する特徴としては、自治会の形成時期は戦前、加入率はほぼ100%、各種公共的団体との関係は密接な関係をもち、各地区には、自治会、子ども会、老人会、婦人会、体育振興会をはじめとした集団があり、また自治会機能についても、「行政協力」、「地域親睦・住民交流」、「施設管理」、「体育スポーツ」などが多く、「地域独自の計画策定」、「行政の計画策定への参加」、「地域活性化」は少ない、といったような傾向をもっている。これらは地区の特徴とはかかわりなく、自治会等に共通する組織形態や機能であるといえよう。反面で、アンケートに表れた各類型に対応する特徴的な違いは以下の通りである。

類型1：地域の人口規模が小さくなるほどこの類型に入る地域が多くなるが、主として農山漁村地区では、加入率はほとんど100%を維持しているものの、人口が少ないほど自治会機能は縮小している。ただ、全体として自治会は地域の生活に関わるさまざまな機能を保持しており、また地域共有財産をもつ場合もあり、地域自治管理活動が幅広く行われている。

類型2：コミュニティの組織化があまり進んでいない傾向がある。したがって、自治会加入率は他の類型に比べて低い傾向にある。また、自治会機能は地域の居住に関わる特定課題に特化されている。

類型3：人口が1000人から5000人規模の地区において、自治会とは異なるボランティアやまちづくり団体の組織率が他の類型に比べて高いことがわかる。ただ加入率は類型2に比べてそれほど低くない。また、都市近郊農村地区や集合住宅地区の自治会は、加入率が100%の地域であったとしても、かなりその機能を縮小させている。

(6) 府内の地域における取組み事例

- ・ 府内の自治会等の大括りの姿は(2)で見たとおりであるが、地域によっては、市町村と自治会等が独自の取組みや工夫によって環境の変化に柔軟に対応し、地域社会の住民自治の充実が図られているケースもあった。一方で、地域での取組みが未だ盛り上がっていないかったり、模索状態であったりというケースも多数見受けられた。
- ・ 実態調査からは、地域の危機を契機に、自治会等のあり方や行政との関係を見直すとともに、独創的な制度や施策を打ち出している例が見受けられた。これらの活動のいくつかは、いわゆる先進的事例ないし成功事例として既に広く紹介されているため、全国的にも有名になっている事例もある。ここでは、特に知名度が高い事例だけではなく、府内の各地域で着実に展開している様々な活動事例を紹介し、地域の実情や多様性の理解を深めておきたい。

例1：A町の「振興会」

- ・ A町では、従来からのむらづくりの実績を基礎に、5つの旧村単位毎に住民組織を統合した「振興会」を組織し、そこに課長級等の役場職員を地域担当職員として配置している。
- ・ それぞれの「振興会」では、一定の行政サービスを提供するとともに、地域の生の声を行政に反映させるため、地域の課題を総合的に住民とともに考え、施策化する取組みを進めており、自立した地域社会の構築を目指している。

例2：B市の「市民活動サポートセンター」

- ・ B市では、「つながりづくり＝ネットワーク」、「研修・育成」、「相談・アドバイス」、「コミュニティ活性化」の4つの機能を有する公設民営の「市民活動の拠点」となる「市民活動サポートセンター」の設置を構想している。
- ・ これを拠点として、成熟した「市民活動」とそれを支える「市民」、そしてこれらの活動を積極的に取り入れパートナーシップに発展させていく「行政」の三者が、それぞれのセクターとしての自立と責任を尊重しながら、一体となることを目指している。

例3：C町の自治会活動

- ・ C町の新旧住民が居住するある地区では、特定の地域課題に対して臨機応変に組織を立ち上げ、地域住民全体が運営に参加するしくみを模索している。
- ・ 例えば、地域の有形無形の伝統を核としながら新しい開発との調整を目指し、地域の伝統行事の復活、生ゴミの堆肥化などの事業を展開する「むらづくり推進委員会」を区の下部組織として位置づけたり、塵埃焼却施設の監視や土壌・水質調査の立会いを行う「公害監視委員会」や、道路沿いの草刈りや空き缶回収、住民からの苦情処理を行う対策委員会等を区内に設置したりするなど、新旧住民がともに取り組める活動を進めている。

例4：D市の自治会改革

- ・ D市では、新住民が人口の6割近くを占めるようになり、従来型の自治会運営が問題とされることが多くなっていましたが、新住民の中から連合自治会長が選出され、積極的な自治会改革が進められた。
- ・ まず、自治会が行政の下請け組織ではないということ、また、住民はサービスの受益者として行政に依存している存在でもないことなどを浸透させるために連合自治会長が熱心に住民との対話を繰り返し、住民や自治会役員の意識改革を進めた。その結果、徐々に自治会の性格が、従来のモノ・カネを要求する「圧力団体型」から、例えばゴミの減量方策を提案するなど「政策提言型」へと変わった。
- ・ さらに、福祉委員会や自主防災会の組織化など、住民の生活に密着した活動をする組織づくりを積極的に進めている。
- ・ 市としても従来は自治会関係の事務を秘書広報課が担当していた体制を改め、市民自治推進課を新設し、自治会活動の支援体制を強化することとした。

例5：E町の「まちづくり塾」

- ・ 若年層の流出による人口減少に悩むE町では、行政と住民の双方から町の維持発展に対する強い危機意識が形成されていたことから、町制40周年を契機に、「まちづくりを考える会」が結成され、これが今日の「まちづくり塾」に発展した。
- ・ 「まちづくり塾」では、30代から40代が中心となって、若者からお年寄りまで幅広く参加する様々なイベントを実施しており、住民全体のまちづくりへの関心が高まってきている。

例6：F町の「村づくり委員会」

- ・ F町では、農協の合併を契機に、もう一度、農業という町の原点に立ち戻ってまちづくりを考えようという気運が高まったことから、町が「村づくり委員会」の設置を各地区に呼びかけた。
- ・ 「村づくり委員会」の活動の内容は地区によって異なるが、ある地区では、農協撤退後の跡地に住民出資の「村営百貨店」を設立し、日常生活に必要な物資の販売や一人住まいの高齢者への宅配サービスなど、身近な地域で住民がともに支え合えるような、あたたかな協力関係を築く先進的な活動を行っている。

例7：G市の自治会活動

- ・ G市のある自治会では、宅地開発を行った事業者と自治会の間で取り決められていた「環境維持管理基準」が期限を迎えるに当たって、市との間での環境維持のための役割分担を決めていこうと、市と協議を行うなど、地域管理に関する対外的な活動を行っている。
- ・ このような取組みの進展と相まって、意思決定手続を定めることが必要となり、規約を整備するなどの取組みを進めている。

例8：H町の自治会活動

- ・ H町では、ある地区で放火事件があったことをきっかけに、自治会長が住民に対して広報活動を積極的に行った。それによって住民の中に徐々に危機管理意識が高まり、自治会として夜間のパトロールを実施することになった。
- ・ 町としても警察署と連携し、こうした取組みを支援するため、その地域を防犯活動のモデル地区に指定し、それが契機になって校区防犯・防災対策協議会が設立された。

例9：I市の自治会活動

- ・ I市では、中心市街地や別荘地域では自治会等への加入率が低い、市全体では、自治会活動が活発な地域も見受けられる。
- ・ 活発に活動しているある自治会では農業委員会から「土地利用計画づくり」のモデル地区に指定されたことをきっかけに、地域コミュニティの計画に基づいた地域づくりに取り組んでいる。
- ・ また、小学校の廃校跡地で農産加工を行ってさまざまな特産品づくりに取り組み、住民全体が参加できるしくみを整えている自治会もある。
- ・ これらの自治会は小規模な集落でありながらも、行政の環境整備を活用して、自分たちの力と発想を土台にした活動を展開している。

例10：J町のまちづくり団体

- ・ J町は、京都府の北部にあり、織物業と農業を基幹産業とする地域であるが、昭和の終わり頃から「まちづくり団体」が結成される動きが出始めた。まちづくり団体は、旧村に設置されている自治区の活動とは別に、有志住民が集まったもので、「自分たちのまちを、自分たちで守る、自分たちで創る」を基本理念に、現在4つの団体が結成されている。
- ・ 各団体に共通する活動テーマは、自然環境や、有形・無形の文化財や祭事などとなり、地域の子供たちが地域に愛着をもって育っていけるようにとの思いが込められている。
- ・ 行政は、人的な交流や参画などを通じて、側面的に支援している。

例11：K町の区の改善運動

- ・ K町は、典型的な中山間地域である。人口は減少傾向にあり、高齢化も進んでいる。集落営農が取り込まれるなど活動が盛んな地区がある一方で、過疎高齢化が著しい限界集落の地区もある。
- ・ サラリーマン層の増加、地域住民の高齢化、新住民の流入など環境の変化によって、慣習による区運営が困難になり、20代から40代で組織される会を中心に、区運営の改善や地域イベントの実施に取り組んでいるところがみられる。
- ・ この結果、区運営の透明性が高まり、組織基盤を強固にすることができた。このほか、神社関係事務と財産区関係事務を区から切り離したことで、新旧住民がともに村づくりに取り組めるようになり、また、地域イベントの実施により、住民同士、

役員同士の交流が活発になり、お互いに「ふるさと意識」が芽生えるという効果があった。

(7) 取組み事例から分かったこと

- ・ 府内のいくつかの地域での取組み事例を概観したが、地域によって地域自主組織の形態が様々であるのと同じように、取組みにも多様性が見られた。したがって、共通する要素を抽出することは難しいが、いくつかの特徴的な傾向をまとめておくことにする。
- ・ 第1に、取組みが比較的活発で地域おこしやまちづくり活動が盛んな地域であっても、例えば、F町の「村づくり委員会」など、初期段階では行政がかなり重要な役割を果たしている例が少なくないことが挙げられる。住民自治の観点からすれば、住民から自然発生的な活動が生まれてくることが望ましいが、行政も地域に責任を持つ主要なアクターであり自治体を構成するメンバーであることを考えると、行政が住民に対して積極的に問題提起をし、住民の地域に対する意識を喚起することはあり得べきことであろう。ただし、行政が最初から最後まで全てを担ってしまい、行政依存のまま自立できず、住民の主体性がいつまでも発揮されないこととならないよう注意が必要である。
- ・ 第2に、地域活動が展開されるに当たっては、その地域に危機的状況が発生したり、大きな環境変動が起こったりすることがきっかけになっていることを挙げることができる。地域内の主要企業の撤退とか農協の統合といったような地域の社会・経済に大きな影響を与えるような事態が発生すると、地域の活力を維持したり将来の地域の発展を支えたりするために住民が立ち上がるというケースが少なくないのである。また、地域の安全を脅かすような事件や災害が発生することも、地域住民の積極的活動を引き起こすことが多い。従来は、どちらかという地域にとっての危機が契機になっており、地域防衛的な活動が多かったが、例えば市町村合併のような大きな環境変動の場合は、地域の将来の発展の可能性を探る契機として住民の取組みを生み出すことも期待される。
- ・ 第3に、現在のところあまり活発な地域活動が見られない地域でも、住民の主体性が徐々に高まっており、上に述べたような危機や環境変動に対する認識が住民の中で広まれば、容易に住民主体の地域活動が展開される素地は相当程度まで整ってきていることが感じられる。