

町田市・法政大学共同研究  
町田市における地域コミュニティの  
未来に関する共同研究  
最終報告書

—持続可能な地域コミュニティを目指して—

2026年3月





## はしがき

この報告書は、2024年度と2025年度の2か年にわたって町田市と法政大学とが行った共同研究の成果を取りまとめたものである。

共同研究の趣旨や組織的枠組みなどについては、本報告書の第1章に記載しているとおりである。報告書の執筆は、研究代表者の名和田が監修役を務めるとともに、かなりの部分を起草し、町田市とやり取りをして確定していった。



研究代表者の名和田は長年コミュニティ政策の研究を行ってきたが、今回のように一つの自治体に集中して、その地域コミュニティの様子を多面的に調査研究した経験はほとんどない。非常によい研究の機会を与えていただいたことにあらためて厚くお礼申し上げる。

また、コミュニティ政策に詳しい学識者の方々を委員として「研究委員会」を設置し、年に数回委員会を開催して、貴重なご意見、活発な議論をいただいたことにより、この研究の信頼性、普遍性が大きく高まったと感じている。委員の方々に深く感謝申し上げます。

研究が進むにつれて、いろいろと驚くような知見も得られ、現代日本の地域コミュニティの大きな変容を実感できた。この共同研究の町田市側の主たるパートナーとして、市民協働推進課という地域振興系の部署のほか、福祉総務課と防災課も加わったことからして、コミュニティ政策の新しい時代を感じさせる。地域づくりの主要な舞台は、まさに地域福祉と防災に移りつつあるからである。そして今日のコミュニティ政策はさらに多面的であって、2025年度に設置された町田市の「庁内プロジェクト・チーム」にはさらに多くの課が参加した。

研究は、町田市社会福祉協議会、町田市地域活動サポートオフィスをはじめ様々な支援機関、そして、アンケートや訪問調査にご協力いただいた町田市の地域活動団体や町田市民の方々、さらには他都市調査に応じていただいた方々にも広がった。

研究を共に進めてくださった方々、協力してくださった方々に、心からお礼申し上げたい。

研究の成果はこの最終報告書に取りまとめたが、この成果を生かして、さらに町田市の地域コミュニティの研究を発展させていきたいと思う。それが同時に町田市にとっても実践的に有意義なものとなることを願っている。

2026年3月 研究代表者 名和田 是彦

## 最終報告書の刊行にあたって

町田市は、1958年に旧町田町、忠生村、鶴川村、堺村の「一町三村」が合併し誕生して以来、それぞれの地域が持つ歴史や個性を尊重しながら、今日まで発展を遂げてまいりました。その歩みを支えてきたのは、他でもなく、市民の皆様が築き上げてこられた温かな「地域のつながり」です。



安全、安心な暮らしに重要な「地域のつながり」いわゆる「地域コミュニティ」は、人口減少や少子高齢化、そしてコロナ禍を経た生活様式の変化等により、関係の希薄化という大きな課題に直面しています。将来にこの社会的課題を残さないため、市では「地域コミュニティの未来に関する研究」を法政大学との共同研究により2024年から2か年で取り組みました。

本研究の過程で行われた市民アンケートの結果では、「地域力」の低下がみられる一方で、市民の皆様の地域への愛着は依然として高く、「地域のつながり」の基盤はしっかりしており、助け合いの潜在的な力が地域に息づいていることが再確認できました。

本報告書では、現在の広域的な地域コミュニティの枠組みを大切にしながら、より身近な「小学校区」のエリアも活用していく「2層制」のコミュニティ構想が提案されています。

また、2040年以降を見据え、個人の関心やライフスタイルに合わせて無理なく「ゆるやか」に関わることができる「持続可能な地域コミュニティ」の姿が示されています。

この共同研究には、市役所の12の部署が分野横断的なプロジェクト・チームを構成し、参加しています。本研究報告書を踏まえ、市民、活動団体、事業者、そして行政が一体となって、一歩ずつ着実に進むことが、顔と顔が見える持続可能な地域コミュニティの実現に近づくことと確信しています。

本研究の代表を務めていただいた法政大学の名和田是彦教授には、コミュニティ政策の第一人者としての深い学識と、多岐にわたるフィールドワークを通じて、本市の地域社会を多面的かつ精緻に分析していただきました。また、研究委員会に参加された学識者の皆様、多忙な中でアンケートや訪問調査にご協力いただいた町内会・自治会、地区協議会、地域活動団体の皆様、そして市民の皆様に、心から感謝を申し上げます。

結びに、本報告書が、町田市の地域コミュニティの新たな一歩を語り合う礎となり、多くの皆様の間で活発な議論と実践が生まれるきっかけとなることを切に願っております。

## 内容

はしがき	4
最終報告書の刊行にあたって	5
お読みになるにあたって	9
本報告書の政策論の概要	10
(1) 町田市の地域コミュニティの歴史的形成と特徴	10
(2) 町田市の地域コミュニティの様相	10
(3) 町田市のコミュニティ政策の総論的な方向性	11
(4) 町内会・自治会と地区協議会	12
(5) 地区協議会と2層制の仕組み	14
(6) 各種の地縁的な地域活動団体	16
(7) 地域活動団体の多様性に応じた支援	19
(8) 専門機関・支援機関・中間支援組織	19
(9) 地域活動の有償・無償に関する政策的考慮と市民的合意	20
(10) 持続可能な地域コミュニティの実現に向けたロードマップ	21
第1章 共同研究の枠組みと概要	22
第1節 町田市と法政大学との共同研究	22
第2節 研究の方法、組織体制、経過	22
第1項 研究事務局、町田市との定例協議	23
第2項 庁内プロジェクト・チーム	23
第3項 研究委員会	24
第4項 研究の方法	25
第2章 日本の地域コミュニティの概要と町田市の地域コミュニティ	26
第1節 日本の地域コミュニティの構造と基本的な機能	26
第1項 日本における地域コミュニティの基本的機能	26
第2項 地域的まとまりの重層構造の日本的形態	27
第2節 町田市の地域コミュニティの形成と地区区分	28
第3節 町田市の地域コミュニティの一般的様相	32
第1項 暮らしやすさ	32
第2項 近所付き合いに見る「地域のつながり」	36
第3項 「地域力」の低下	40
第4項 引き出すことのできる地域力の存在	47
第5項 現役世代の状況	49

第6項	小括	54
第3章	町田市の地域コミュニティの構成要素から見た地域力の向上の可能性	55
第1節	町内会・自治会	55
第1項	地域運営の民間的ソリューションとしての町内会・自治会	56
第2項	町田市における町内会・自治会の現状	57
第3項	現在の町内会・自治会の困りごと	61
第4項	町内会・自治会はなぜ大切なのか	65
第2節	地区協議会	66
第1項	日本型都市内分権について	66
第2項	地区協議会制度の特徴 その1 市民センター・コミュニティセンター	68
第3項	地区協議会制度の特徴 その2 戦略本部型スタイル	69
第4項	地区協議会制度の特徴 その3 構成団体	70
第3節	町内会・自治会以外の地縁型の団体	71
第1項	青少年健全育成地区委員会	71
第2項	民生委員児童委員協議会	72
第3項	健康づくり推進員制度と保健師の地域コミュニティへの関わり	74
第4項	消防団	74
第5項	地域資源を活用した街づくりの活動団体	75
第6項	地区社会福祉協議会	76
第7項	冒険遊び場	77
第4節	専門機関と施設	78
第5節	町田市における集会機能の密度と支援機能	79
第4章	地域活動団体アンケート調査から見える町田市の活動団体の特徴と課題	81
第1節	地域活動団体アンケート調査の分析の基本的着眼点 ～団体類型区分～	81
第2節	活動場所と公共施設	83
第3節	活動資金	86
第1項	財政規模	86
第2項	最も多い収入源	86
第3項	経済的に負担になっていること	88
第4節	活動範囲	89
第5節	組織運営	91
第1項	人材面	91
第2項	運営面	93
第6節	対外的なつながり	95
第1項	市行政とのつながり	95

第2項	支援機関とのつながり	99
第3項	地域とのつながり	101
第7節	小括	105
第5章	市民や地域活動団体、専門機関、町田市が考えるべきコミュニティ政策	107
第1節	市勢全体を俯瞰した政策論	107
第1項	市勢の基礎的な趨勢	107
第2項	地域コミュニティに関する市民アンケート結果から探る	108
第3項	ライフステージごとの行動変容	113
第4項	ライフステージ別地域参画機会と各課の主な事業	115
第5項	町田市の取り組みの現状と方向性	117
第6項	2040年を目途とした「持続可能な地域コミュニティ」のゴール	119
第7項	持続可能な地域コミュニティの実現に向けた基本方針	121
第2節	町内会・自治会のこれから	122
第1項	地域の多様なニーズに対応した活動	122
第2項	専門性の高い活動分野での専門機関による支援	125
第3項	地域代表性に関する地区協議会との相互補完	126
第3節	地区協議会のこれからと2層制の構想	126
第1項	固有の事務局の整備	127
第2項	構成団体のあり方	128
第3項	交付金のあり方	129
第4項	ゆるやかな2層制の構想	131
第4節	各分野における政策的考慮	133
第1項	民生委員児童委員協議会	133
第2項	青少年健全育成地区委員会	134
第3項	消防団	134
第4項	健康づくり推進員と保健師の支援	135
第5項	地域コミュニティによるハードのまちづくりへの取り組み	136
第6項	地域活動団体への支援と中間支援組織	136
第7項	生涯学習支援によるコミュニティ政策	138
第8項	地域活用型学校とコミュニティ・エリアとしての学校区	139
第5節	地域活動における有償・無償問題	140
第1項	地域活動における有償原理の浸透とそれについての意識	140
第2項	地域活動の事務局や専門職の確保	142
第3項	実費弁償	143
第4項	ちょっとした善意の有償ボランティア	144

第5項 市民的な議論と合意形成の必要性.....	146
第6節 持続可能な地域コミュニティへのロードマップ.....	146
本報告書の結び.....	150
図表一覧.....	151
参考文献、参考資料.....	155

## お読みになるにあたって

本報告書は研究代表者である名和田が執筆した。本報告書は5つの章で構成されている。

冒頭には、今後の町田市のコミュニティ政策を考えていくという視点から見てこの報告書がどのような考察をしているかを概観した「本報告書の政策論の概要」を置いた。本報告書の政策的な含意や提案を手早く把握したい方は、まずこれをお読みいただきたい。

各ページの上方には、そのページがどの章・節なのかが記されている。目次も参照しながら必要な箇所を効率よく読んでいただける。

第1章は、本共同研究の枠組み、組織、方法などを述べたごく短い章である。

第2章は、研究の前提となる、日本の地域コミュニティに関する一般的な認識を説明したあと、町田市の地域コミュニティの一般的な様相について論じている。

第3章、第4章は、町田市の地域コミュニティの現状を分析した章であり、第3章では、町内会・自治会や地区協議会、各種の地域組織、各種の専門機関・支援機関について分析している。第4章は、2025年度に行った地域活動団体アンケート調査を用いて、町田市内に4,500ほどある地域活動団体の特徴と課題を分析している。

第5章は、それまでの章を受けて、未来に向かった政策論を述べている。町田市だけではなく、市民や地域活動団体、支援機関などがそれぞれの立場で、現状認識を踏まえた上で未来に向けて町田市の地域社会を考えていく、という視点に立ち、地域コミュニティの仕組みや、地域コミュニティを担っている団体、地域コミュニティを支援している行政や専門機関について、考察している。

末尾には、図表の一覧と参考文献リストがあり、それに続けて、巻末資料をつけている。

参考文献は、本文全体の末尾にまとめて挙示し、本文中に引用する際には、「町田市(2013):3」というように、簡略に記載している。この例は、町田市が著者で、発行年が2013年の書籍・資料で、その3ページから引用した、という意味である。参考文献リストをご覧になると、その詳しい書誌情報がわかる。最近の学術論文でよく行われているやり方である。ただし、本報告書では、煩雑になりすぎないように、引用は必要最小限にとどめている。

巻末資料では、研究経過のほか、いくつかの有益と思われる資料を載せている。必要に応じて参照していただきたい。2024年度に行った市民アンケート調査の単純集計を中間報告書から再掲したほか、そのデータを用いて、町田市が大きく10地区に区分されていることに注目して、各地区の特徴を分析し、それぞれの地区に住まわれている市民の方々にご自分の地域を客観的に考えていただけるようにした。

さらに巻末資料には、2025年度に行った地域活動団体アンケート調査の単純集計を収録した。さらに、2025年度に行った町内会・自治会アンケート調査の単純集計も収録している。

また、本共同研究では他都市との比較の視点も重視し他都市調査を行ったが、その成果は本文中に随時記載しているほか、巻末資料に他都市調査の内容の簡略な一覧を掲載した。

## 本報告書の政策論の概要

2か年にわたる本研究の成果を政策論の観点から概観し、本研究に基づいて提案している政策とその提案に至る考察を簡潔に記述した。

### (1) 町田市の地域コミュニティの歴史的形成と特徴

町田市の合併史は第2章第2節で詳しく整理している。現在の町田市の政策的な地域区分の基本となっている「10地区」は、「昭和の大合併」の時期に合併によって消滅した5か町村（町田、南、忠生、鶴川、堺）の区域をもとに、その後地区連合町内会・自治会のエリアとして再編されたものであり、町田市民が選び取ってきた基本的なコミュニティ・エリアであるといえる。

この地区は、日本の他都市自治体のコミュニティ・エリアと比べてかなり大きく、必要に応じてより身近なエリア（例えば小学校区など）を考えることも有効であると考えられる。そこで、本報告書では、「ゆるやかな2層制」の考え方を提起している。

### (2) 町田市の地域コミュニティの様相

2024年度に行った市民アンケート調査を分析すると、町田市民は、都市生活を送る上での基盤的な条件に関しては満足しており、地域への愛着や定住意向もこの20年の間に着実に増大している。町田市は東京郊外部の住みよい都市であるといつてよい。

こうした良好な生活条件を今後も維持・発展させていくために、本報告書では、「持続可能な地域コミュニティ」という概念を提示し（詳しくは第5章第1節）、その実現のための諸条件を探った。

よく「地域のつながりの希薄化」や「地域力の低下」がいわれるが、地域社会における相互の信頼関係や親睦的な雰囲気に関しては、依然としてしっかりしているといえる。ただ、それを基盤として住みよい地域コミュニティを形成していくための具体的な行動を起こしていく「地域力」は低下しているといわざるを得ない。例えば、2006年度に行われた市民アンケート調査と比較すると、町内会・自治会の加入率は継続的に低下しているし、町内会・自治会の会員による、自治的な活動への参加も減少している。同様に、地域で合意形成が必要とされたときに、その主導的役割を地域の町内会・自治会が担うべきだと考える人が減少し、行政が担うべきだと考える人が増えている。また、町内会・自治会以外の地域活動への参加意欲も低下している。

「持続可能な地域コミュニティ」のために、どこに注目し、どのようにその力を引きだしていけばいいのか、これが本報告書に課せられた課題である。2024年度に行った市民アンケート調査からも、その萌芽はあることが推察される。例えば、困りごとを抱えたときに、その解決を地域の人に依頼したいと考えるかどうかと、そうした依頼を受けたときに応えることができるかどうかを尋ねたところ、多くの項目で「できる」との回答数が「依

頼したい」との回答数を上回った（第2章第3節第4項）。しかもこの状況は、10地区ごとに集計しても、どの地区でもほぼ同様であった（2024年度市民アンケート調査の地区別の分析は、巻末資料に収録している）。

また、時間軸で「持続可能な地域コミュニティ」の形成を考えたときには、現役世代や若い世代の動向が重要である。若い世代は特に地域コミュニティに無関心または懐疑的であると思われがちだが、2024年度市民アンケート調査結果を分析すると、実際には決してそうではない。町内会・自治会への加入や地域活動への参加についても、未加入・不参加の最大の要因は、「時間がないこと」と「きっかけがないこと」である。地域コミュニティに無関心・懐疑的なのはむしろ少数である。

### (3) 町田市のコミュニティ政策の総論的な方向性

町田市における「持続可能な地域コミュニティ」実現のための総論的な方向性については、庁内プロジェクト・チームでの議論に依拠して、本報告書では、次のようにまとめた（第5章第1節）。

今後の社会の中心になっていくであろう現在の若い世代や現役層の意識を、2024年度の市民アンケート調査のいくつかの設問の年齢層別集計によって確かめた。そして、それぞれの課の業務を通じた実感を踏まえて、地域コミュニティへの態度とニーズをライフステージごとに整理した。市民は、ライフステージをたどっていきつつ、比較的強く地域コミュニティに関わるステージを何度か迎えていくのが普通である。「持続可能な地域コミュニティ」はこのニーズに応えうるものでなければならない。

まず、「持続可能な地域コミュニティ」実現の目標年次を、町田市の基本構想・基本計画である「まちだ未来づくりビジョン 2040」が目途としている2040年に置いた。そして、これから政策主体（市民、地域活動団体、専門機関、行政）が当面する困難を「3つの潮流」として整理した。3つとは、①「義務から関心へ」という潮流（義務的に活動に参加するという姿勢から関心のあることに参加するという姿勢へとシフトしていく）、②「担い手の固定化と負担増の悪循環」という潮流（活動の担い手の高齢化・固定化が進み、役員の兼任も常態化し、1人当たりの負担が増大することで、新たな担い手がさらに現れにくくなるという悪循環）及び③「意識の分断」という潮流（地域コミュニティの価値に対する認識のズレが、例えば町内会・自治会の加入者と未加入者との間などで進行し、客観的には、活動に参加せず、便益だけ享受する「タダ乗り」が深刻化し、結果として地域全体の活力低下を招く）である。これに対して、本報告書では、5つの対応の方向性を整理した。

第一は、「参加のハードルを下げ、多様な「関わりしろ」を用意すること」である。関わるための入口の間口を広げて、ともかく関わってもらえれば、理解が進み、地域コミュニティの価値に対する認識のズレも埋まっていくだろう。

第二は、「行政への依存」から「住民の主体的な参画」へという方向性である。行政や

専門機関の関わりを、住民の主体性を引き出す支援というスタイルに重点化していくことである。

第三は、「ボランティアの善意に頼らない仕組みづくり」である。活動の担い手の負担を軽減し、中心となっている人の働きへのタダ乗りの構造を避けて、活動を持続可能にするためには、活動の有償化について考えなければならない（この概要の（9）でも触れる）。

第四に、「新たな拠点整備の推進とコーディネーターの配置・育成」である。特に、今後の学校再編で生まれる「地域活用型学校」を、情報発信や団体間の連携を促すハブ機能を持つコミュニティ拠点として戦略的に整備することが重要である。そして、その核となり媒体となる専門の「コーディネーター」を配置・育成することが肝要である。

そして第五に、「行政の縦割りの実務意識を改め、住民の負担を増やしている現状を見直す」ことである。複数の部署が個別に地域へ依頼や働きかけを行うのではなく、部署間で事業を整理・共同開催するなど、行政内部の連携強化が強く求められる。

以上の庁内プロジェクト・チームの考察から、本報告書では、2040年を目途に目指すべき「持続可能な地域コミュニティ」の概念の構成要素を、①活動の楽しさ・やりがい、②多様な関わり方（ゆるやかな入口）、③無理のない役割と負担、④変化への柔軟性、⑤安定した活動資金、⑥気軽に使える活動拠点、⑦分かりやすい情報共有、⑧多様な連携、と設定した（第5章第1節第6項）。

そして、この「持続可能な地域コミュニティ」の概念を実現するための、政策的な基本方針を、「町内会・自治会、地区協議会への支援強化」、「ゆるやかな2層制の構想」、「分野横断的な交流と連携」の3つに整理した（第5章第1節第7項）。

以上の総論的考慮を念頭に置きながら、本報告書では、第3章から第5章までの中で、主として各所管課が関わっている様々な地域活動団体に焦点を当てて、その意義と課題、そして行政と専門機関の支援のあり方について論じている。この概要でも、以下の（4）から（8）までにその内容を簡潔にまとめた。

#### **（4）町内会・自治会と地区協議会**

「持続可能な地域コミュニティ」を構成するアクターは、市民個人と市民が構成する様々な地域活動団体、そしてそれを支援する行政や専門機関である。これらの主なものについて現状を吟味し（第3章、第4章）、今後の政策的な方向性を探った（第5章）。

地域コミュニティの基本となる組織は、町内会・自治会であり、それを補完し支援する制度的な仕組みは地区協議会である。

町内会・自治会は、近代社会形成以降の大合併により、「地方公共団体」という制度的な枠組みを失った地域社会が、自らを運営するために、地域住民全員を会員にすることによって地方公共団体に類似した機能（地域のルールや合意を形成する機能、地域が必要とする公共サービスを提供する機能など）を実現する、偉大な組織であった。

しかし、町田市に限らずほとんどの都市自治体で加入率は年々低下してきており、地域住民全員を会員にするどころか、加入率は5割を切るところまで来ている（町田市でも5割を切っている）ばかりか、加入者率（加入世帯に暮らしている人たちの総人口に占める割合）も5割を切っているところがある（町田市はまだ6割）。しかも、こうした加入率低下は、①世帯規模の縮小、②いわゆる「24時間市民」（リタイアした人、家事専業者、地元自営業者といった、基本的に地域にとどまって生活していて、地域でボランティアとして活動することが比較的容易である人）の減少によるなり手の縮小、③いわゆる「自動加入文化」（町内会・自治会に入るのは当たり前だという意識）の若い世代の間での崩壊などの構造的要因によって生じており、今後急に回復することは困難である。

したがって、町内会・自治会が地方公共団体と同等の機能を果たすという想定を前提にした政策的発想を見直す必要がある。それでも、町内会・自治会が、地域（つまり人々が居住する一定のエリア）を目途として組織される地縁的な組織であること、そして当該エリアを住みよい地域にすることを使命としている組織であるという特性は不変である。

2024年度に行った市民アンケート調査からも、そうした町内会・自治会のあり方に賛同して会員であろうとする若い世代も含む人たちが一定割合で存在することが確かめられる。地方公共団体の機能を代替する組織から、もう少し肩の力を抜いて、一定エリアの地域を住みよい地域にしようと志向する人たちの集う組織としていく方向で、政策を自覚的かつ体系的に転換する必要がある。

その最たるものが、いわゆる「都市内分権」という仕組みであり、町田市の「地区協議会」はその一種である。都市内分権とは、①（合併で大規模化した）自治体のエリアをいくつかの地区に区分し、②そこに役所の出先機関や拠点施設を置き、③さらにそこに（諸外国では多くの場合選挙制の）住民代表的な組織を置く、という仕組みである。諸外国でも多くの例があるが、日本では、特にこの20年ほどの間に急速に広まり、都市自治体の6割程度が採用していると思われる。町田市では、市域が10地区に区分され、そこに「市民センター」や「コミュニティセンター」が置かれ、地域の諸団体が「構成団体」となって集う「地区協議会」が組織されている。こうした公的な制度の力で、すべての地区内の住民を地域づくりの当事者とする舞台を作り、その舞台の上で、闊達な議論や情報交換が行われ、行政や専門機関の支援を受けつつ、地域の合意が形成され、地域課題の解決活動が行われる。町内会・自治会はその中で中心的な役割を果たすことによって、あらためて地域における存在感を高めていくことができる。

このほか、町内会・自治会をめぐるのは、地方公共団体を代替する組織という発想から、役員、特に会長への様々な充て職の依頼などの過大な負担が課せられてきた。行政はこうした負担を見直して軽減し、町内会・自治会が地域住民の必要としている活動へとより自覚的にシフトしていけるようにすることが勧められる。

上に述べたように、若い世代や現役層が町内会・自治会への加入や地域活動への参加を

ためらう理由の一番目は「活動する時間がない」というものであり、二番目は「きっかけがない」というものであった。しかし、前者は、おそらく活動する曜日や時間帯の設定に関係しており、現在活動の中心となっている高齢者層とは都合のつく曜日・時間帯が食い違っているのである。また、活動するきっかけについては、参加しやすい雰囲気づくりや、関心の持てる活動分野やテーマの設定など、活動の見直しによって克服できよう。

さらに、ニーズの高い活動分野へのシフトが進まない一つの理由として、近年の地域活動の専門性の増大が考えられる。防災の取り組みや、高齢者支援、子育て支援といった地域福祉的な活動は、今日ニーズの高い分野である。これに取り組むことによって町内会・自治会が存在感を示せる分野ではあるが、それなりに専門性が高いというハードルもある。地域交通、空き家活用、買い物支援なども同様である。

しかし、これらの活動については、行政や専門機関による支援の仕組み、とりわけ様々なタイプの「コーディネーター」の配置が進んできている。また町田市には、2025年度に行った地域活動団体アンケート調査でも示されている多様な地域活動団体と協力・連携することもできる。第4章で示しているように、とりわけ福祉系の活動団体は、地域に根差した発想や活動スタイルを強く持っているのである。

## (5) 地区協議会と2層制の仕組み

町田市の地区協議会の仕組みは、町内会・自治会の持っている民間的な弱点、すなわち「会員」にならないと地域づくりの「当事者」になれないという原理を補完し、公的な制度の力で、すべての地区住民を地域づくりの当事者とするプラットフォームであり、全国の多くの都市自治体が採用している不可欠のコミュニティ政策の取り組みである。

日本で行われている都市内分権の仕組みには、諸外国と比べていくつか大きな特徴がある。例えばドイツの都市内分権は、住民代表的な組織が地区住民によって直接選挙されるという強力な民主的正統性を持っており、行政を法律上拘束する決定権などの様々な権限を与えられて、行政を監視し、地域のニーズに合った行政を行わせるための「参加」の仕組みである。日本の都市内分権は、当該地区の特性に合わせて行政に地域の要求を伝える機能もあるが、どちらかといえば「協働」を主眼とする仕組みであり、地区住民自らが地区の課題を解決するための活動を行うための組織である。

だからこそ、日本の都市内分権は、地域の課題解決活動を営々と行ってきた町内会・自治会を中心とし基礎として設立されるのであり、したがって、その組織エリアは、地区連合町内会・自治会のエリアとされる。そのエリアは、全国的には、明治の大合併で地方公共団体となり昭和の大合併で消滅した「明治の村」のエリアであり、多くの場合小学校区と一致する。そうしたエリアは、諸外国との比較では、かなり小規模だといえる。

また、諸外国の都市内分権における住民代表的組織は、選挙によって選出されて設立されるが、日本の場合は、地域社会の側でいったん民間組織として協議会組織が立ち上げら

れ、それを行政側が公式の協議会組織として認める（そのための認定条例を持っている自治体も多い）というプロセスを踏む。そうすると、協議会組織の構成メンバーをどうするかという制度設計上の問題が生ずる。多くの場合、実態としては、町内会・自治会やその他の地域の各種団体の代表者、活動団体や個人で自主的に加わる者などを構成員としている。

これに対して町田市の地区協議会の仕組みは、全国的な定番のあり方とは少々異なっている。

町田市の地区協議会は、組織エリアが10地区であり、人口規模はかなり大きい。人口が少ない原町田地区と相原地区にしても、1万人を超えており、最大の鶴川地区はほぼ9万人である。

また、その活動スタイルは、自ら地域課題解決活動を実践するというよりは、地区全体を俯瞰して必要とされる活動を特定し、そこに交付金から活動助成を行うというやり方が多い。いわば「戦略本部型」の活動スタイルである。

こうした独自のスタイルには、もちろんメリットもある。「地区」の規模が大きいと、活動のなり手や専門人材が得やすいだろう。また、実際の地域課題解決活動を実践する前に課題の実情を地域特性に着眼してよく議論し、適切な手を打つという意味で、戦略本部型のスタイルは重要である。近年の先進事例を見ると、各地区の協議会にコミュニティ計画の策定を求めており、地域での熟議に基づく戦略的な課題設定を推進しようとしている。

こうしたメリットを生かして、さらに地区協議会を発展させていくために、本報告書では、次のような論点を取り上げている。

第一に、協議会組織にはやはり固有の専門的スキルを持った、有償または有給の事務局があることが望ましい。先進自治体の例を見ると、財政制約の中でも、それ以前から整備してきたコミュニティセンターを協議会の事務局として再編して整備している。町田市の場合は、地区協議会の拠点的な施設として、市民センターやコミュニティセンターが存在しているし、元部長の経験を有する「地域おうえんコーディネーター」も配置されている。市民センター・コミュニティセンターの支援体制を整えることによって、地区協議会の事務局を強化することができるだろう。

第二に、町田市の地区協議会は、構成メンバーに関して「構成団体」という考え方を採用している。地区内の様々な活動団体が広く集まることが推奨されているが、地区連合町内会・自治会、青少年健全育成地区委員会、地区民生委員児童委員協議会は必ず入るものとされ、地区連合町内会・自治会の会長が地区協議会の代表となることを原則としている。基本的には、地区内の地域力を結集する構成となっていると評価できるが、参加意欲のある個人を巻き込みやすくする工夫、また単位町内会・自治会、特に地区連合町内会・自治会未加入の単位町内会・自治会の力を生かせるような工夫が、今後必要であろう。

第三に、町田市においても、各地区協議会に、用途を協議会が決めることのできる交付金が100万円交付されている。100万円といえば相当な額ではあるが、実は全国の先進事

例を見ると、1地区（多くの場合、小学校区または中学校区）あたり数百万という自治体もあり、決して多いほうとはいえ、また地域課題解決活動を行うために十分とも言い切れない。また、他都市では、基礎的な基準額は想定しながらも、人口などに応じ、また特別な取組を行う事業に加算するなどして、地区ごとに差をつけている場合が多い。額や配分の仕方を再考することが、今後必要となるだろう。

第四に、地区の規模が大きいということを生かして、「ゆるやかな2層制」のコミュニティ・エリア設定を考えていくことが有効である。他都市でも、コミュニティ・エリアを2層制にしている例がある。町田市の場合は、すでに福祉分野で民生委員児童委員の小学校区程度のエリアでの班活動の取り組みが動き出しており、教育委員会においては「学校を核とした地域づくり」の構想も推進されている。また、地区社会福祉協議会も、「地区」よりも狭い範囲で組織されているものがある。青少年健全育成地区委員会の組織エリアはおおむね中学校区程度である。第4章で分析しているが、福祉系の活動団体は、活動エリアが比較的狭いことが多い。

こうした多様な地域力を生かしていくために、地域課題により、また、それら地域課題に関係する主体によって、「地区」よりも小さなエリアを想定した政策を採用することも有効である。必ず「小学校区」というように決めるわけではないが、2024年度に行った市民アンケート調査では、小学校区は特に子育て中と思われる年齢層において一定の重みを持っていることから、おおむね小学校区をひとつの目安にするような「ゆるやかな2層制」を考えていくべきである。そこでは町田市が打ち出している「地域活用型学校」により、2層目の活動の拠点も得られると期待される。

## (6) 各種の地縁的な地域活動団体

他の都市自治体と同様、町田市も、青少年健全育成地区委員会や地区民生委員児童委員協議会などの、一定のエリアを持った地縁的な地域活動団体を重視してきたし、今後もその活動に大いに期待したい。

### ● 青少年健全育成地区委員会

青少年健全育成地区委員会は、特に行政委嘱の委員の仕組みではないが、青少年関係の活動をしている団体や個人が集う活気ある情報交換・意見交換の場として今後も活発に活動していくことが望まれる。特に東京都内の自治体の青少年関係の地域組織は、学校が関わるように制度設計されていることが特徴であり、今後の「学校を核とした地域づくり」において大きな役割を果たすことが期待される。また、今後学校再編が進んでいくときに、組織数からすると小学校区単位になることも予測されることから、上記の「ゆるやかな2層制」における重要なアクターともなるであろう。

## ● 民生委員児童委員協議会

民生委員児童委員についていえば、町田市では民生委員児童委員のいわゆる充足率が他都市と比べて低いことが課題とされてきた。民生委員児童委員の中には、非常に熱心に活動し、民生委員児童委員以外の活動でも重要な役割を果たしている人も多いが、民生委員児童委員には法律上守秘義務が課せられており、その活動の素晴らしさがあまり地域に知られていない。これが、民生委員児童委員のなり手がなかなか得られない原因の一つではなかろうか。

他の自治体では、民生委員を選任するときに、町内会・自治会からの推薦を得るようにしているところも多いが、町田市ではそのようにはしておらず、町内会・自治会の役員の間でも民生委員児童委員の活動についてはあまり知られていないようである。

このほど始まった民生委員児童委員の小学校区程度のエリアでの班活動は重要なきっかけである。さらに地区民生委員児童委員協議会として、専門性を生かした先導的な意味合いを持った何らかの地域福祉的事業を手掛けることによって、その活動を地域に見えるものにしていくことが、民生委員制度への関心と理解を深め、なり手も増えていくことにつながるのではないかと思われる。

## ● 健康づくり推進員と保健師

健康づくり（保健）の分野では、「健康づくり推進員」という委嘱委員の仕組みがある。地域の町内会・自治会の推薦を受けて選任され、町内会・自治会と連携しながら地域で健康づくりの活動を行っている点で、注目すべき存在である。

健康づくりという誰もが関心を持ちやすいテーマで、身近な地域で地道に活動するスタイルは重要である。そして、法律上もこうした地域の動きを支援していく職能的使命を持っている保健師が、健康づくり推進員に寄り添って地域社会への働きかけを強めていくことが望まれる。実際にも、多くの自治体で、まだ地域福祉コーディネーターも生活支援コーディネーターも存在しなかった時代からコミュニティ・ワーク（地域支援）を展開してきたのは保健師なのである。

## ● 消防団

消防団も、行政委嘱の活動としては歴史も古く、大変重要な存在である。上記のように、今後の地域活動においては、地域福祉とともに防災も重点分野であり、その専門性を担保する地域組織としても消防団の重要性は高まっていく。特に、町田市の消防団は、実際の消火活動においても、常備消防の活動を補完する不可欠の役割を果たしている点でも高く評価されている。

しかし、近年はやはり定員が充足できていない状態が続いている。消防団活動の全体に関わることのできる市民が減っている状況においては、松山市など他都市の先進事例を参

考にしつつ、広報活動など特定の役割だけを担ったり、大規模災害時だけ活動したりと、一人ひとりの事情やスキルに合わせて消防団活動に参加できる制度である、いわゆる「機能別団員」の考え方を取り入れていくべきだと考えられる。

### ● 住みよい街づくり条例と地区街づくり

町田市では、2005年に「住みよい街づくり条例」を制定し、地区街づくりを推進するコミュニティ・レベルの取り組みや組織を支援する態勢を整備してきた。地区街づくりでは、住民の私有財産権に関わる調整が課題になることもありうるのであり、地域コミュニティにとってはややハードルの高い活動分野といえるが、町田市ではいくつかの地区街づくり団体が認定されて、優れた活動を行ってきた。条例は2021年に全部改正され、「街づくりプロジェクト」と「まちビジョン」という、より取り組みやすい仕組みが整備された。これを生かしてさらにこの分野での地域活動が広がっていくことを期待したい。

### ● 地区社会福祉協議会

多くの自治体では、自治体の区域全体にくまなく地区社会福祉協議会が組織され、地区連合自治会と並んで、福祉分野を中心に地域活動の重要なプラットフォームとなっている。町田市では、市の全域に地区社会福祉協議会が組織されているわけではない。

しかし、第4章でも分析しているように、町田市には数多くの福祉系の地域活動団体が活動しており、特に身近なエリアで活動しているという特徴がある。また、地域や町内会・自治会等との連携を大切にしている団体が多い。町内会・自治会や青少年健全育成地区委員会、地区民生委員児童委員協議会、老人クラブ、子ども会なども含め、地域で活動している福祉に関連する団体が集まるプラットフォームとして、地区社会福祉協議会は有益である。その組織エリアは、それぞれの地域や活動者が適切と考えるエリアで組織すればよい。

### ● 冒険遊び場

近年では多くの自治体によって取り組まれるようになった冒険遊び場、意欲のある市民との協働のあり方や、市民活動の開拓性・創造性の行政としての受け止め方、地域活動における有償・無償の問題など、多様な論点を含む重要なフィールドであり、本研究でも個別分野の活動事例として特に取り上げることにした。

プレーリーダーの専門職能性を認めて有償または有給の処遇を可能にするだけの補助金を行政が各団体に支出しているほか、さまざまなレベルの有償ボランティアや無償のボランティアが関わっている。また、冒険遊び場を通じて地域コミュニティへと関わる入口を見出す人もおり、地域のコーディネートの場ともなっている。

## (7) 地域活動団体の多様性に応じた支援

町田市には、所管課が関わっている地域活動団体が4,500ほどもある。本研究では、2025年度に地域活動団体に対してアンケート調査を行い、団体類型分けをした分析結果を示している。特に生涯学習系の団体と福祉系の団体との間には、回答傾向に有意な差があることが多く、それを手掛かりにそれぞれの活動団体のニーズや課題を考察することができた。

生涯学習系の団体は、活動場所の不足を訴える声が多いようである。町田市は、2001年度にも同様の調査を行っているが、そこでも生涯学習活動の場の不足を訴える声が見られた。生涯学習系は福祉系に比べると、活動エリア（というより会員の地理的分布）が広く、中規模集会施設などの身近な集会施設には集まりにくいという事情があるのであろう。

福祉系の団体は、活動分野として生涯学習をも選択しているケース（「AC型」と呼んだ）と、そうでないケース（「BC型」と呼んだ）とがある。組織課題、活動資金、活動場所、地域とのつながり、行政との関係などを分析していくと、AC型からBC型への移行・発展関係が推認された。学びを通じてより本格的な専門性と事業性を持った福祉活動団体へと成長していく姿は、まさに中央教育審議会もこの20年ほどの間強調してきた、学んだことを地域で生かしていく、学びと活動の循環の具体的な姿かもしれない。町田市生涯学習センターは、アウトリーチによる生涯学習支援を重視しており、活動場所の問題の解決や、学びと活動の循環の支援に取り組むことが期待される。

## (8) 専門機関・支援機関・中間支援組織

「協働」のパートナーとして、また地域活動の専門性の側面での支援者として、行政のみならず、様々な専門機関の重要性は高まっている。町田市社会福祉協議会は、地域コミュニティの活動支援を古くから手掛けてきたし、2024年度からは、重層的支援体制整備事業の一環として「地域福祉コーディネーター」の事業を受託し、まちだ福祉〇ごとサポートセンターの地域展開を担ってきた。深刻な個別相談に取り組みながらも、地域づくりにおいても活動展開をしつつあり、コミュニティ・レベルの重要な支援機関となっているといえる。

同様に、地域包括ケアの枠組みで展開している「高齢者支援センター」とその生活支援コーディネーターも、コミュニティ・レベルで幅広く支援活動を展開している。

このように、町田市でも、専門機関は全市的なレベルのものとコミュニティ・レベルのものがあるが、本研究では、この両者が相互関係を持ち、それぞれの立場で地域コミュニティの支援を行っていく姿勢と仕組みが必要だと考えた。

全市的なレベルの専門機関としては、上記の社会福祉協議会のほか、地域活動サポートオフィス、国際交流センター、生涯学習センターなどがある。これらの全市的な専門機関は、「中間支援組織」と呼ばれることが多いが、いずれもコミュニティ・レベルへのアウトリーチを重視している。

コミュニティ・レベルへのアウトリーチと、その際に地縁系の活動団体をも重視することは、近年他都市の中間支援組織でも重視されており、町田市の中間支援組織のそうした志向性はまさに適切である。その際、コミュニティ・レベルに配置されている様々な専門機関やそのコーディネーターと連携し、それぞれの強みを生かしていくことが重要である。

## (9) 地域活動の有償・無償に関する政策的考慮と市民的合意

本報告書では、これからの町田市のコミュニティ政策全体に通底する実践的論点として、地域活動の有償・無償についても論じた（第5章第5節）。2006年度に行った市民アンケート調査と今回の2024年度に行った市民アンケート調査とを比較すると、地域活動は無償であるべきだとの回答が減少し、有償であるべきだとの回答が増加した。ここには多様で、しかも実践的な熟慮を要する論点が含まれている。

無償ボランティアの考え方は高齢層に多く、有償の考え方は現役層や若い世代に多い。世代間の対話と合意形成が様々な場やチャンネルを通じて必要である。

また、無償といっても、端的に無償の場合と、実質的に無償と同等だと考えられる「実費弁償程度」の受け取りもあり、さらに「多少の謝礼」（時給にして500円程度以下であろう）もいわば「無償に準ずる有償ボランティア」の部類であろう。実費弁償と無償に準ずる有償ボランティアは、2006年度と比べて回答率はあまり変わらない。大きく増えた（特に現役層や若い世代で）のは、「活動した分にに応じて支払われるべきだ」との回答であり、有償ボランティアといっても時給1,000円程度の最低賃金に近い額から、さらには正式の雇用（「有給」）も含むと思われる。

例えば、冒険遊び場でプレーリーダーが「有償ボランティア」である場合は、時給1,000円程度のものであり、やはり専門性の高い活動については、単なる無償ボランティアでは立ち行かないという考慮が市民の間で共有されつつあるのではないだろうか。今後の地域活動において、とりわけ専門性や事業性が高い場合には、有給または有償の事務局が必要であるとの合意が形成されつつあるとも受け止められる。

また、福祉関連の活動でも上記の「多少の謝礼程度」は支払われるべきだとの意識は、すでにかなり共有されており、また町内会・自治会活動においても、まさにその程度の謝礼は会長や役員に支払っているとする回答が、2025年度に行った町内会・自治会アンケート調査でも半分を占めた。この程度の有償ボランティア（無償に準ずる有償ボランティア）は、実際にはすでに広く受け容れられていると見られる。

こうした様々な論点が、整理された形で市民の間で共有され、誰もが気持ちよく地域活動に携わることのできる環境を整えていくことは、「持続可能な地域コミュニティ」の重要な条件である。

## (10) 持続可能な地域コミュニティの実現に向けたロードマップ

以上の政策論は、市民、地域活動団体、専門機関、行政などの手によって、相互に連携しつつ、いずれかの時点で何らかの行動を起こす必要がある。本報告書では、町田市の基本構想・基本計画である「まちだ未来づくりビジョン 2040」が 2040 年を目途として策定していることから、2040 年を目標年次としたロードマップを作成した（第 5 章第 6 節）。

このロードマップでは、地域コミュニティの変化に着眼して、「再構築期」→「自律化推進期」→「価値創造循環期」の 3 つの段階を想定した。

「再構築期」は、町田市の現在の「地域のつながり」と「地域力」を基礎として、地域コミュニティの再編に着手し、「持続可能な地域コミュニティ」への基盤を確立する時期である。町内会・自治会や地区協議会をはじめ、すべての地域活動団体が、専門機関と行政の支援を生かして、潜在的に持っている地域力を活性化させていくべき時期である。行政には、町内会・自治会活動のサポート強化や地区協議会の事務局機能強化、地域活用型学校の運用検討など、適切な仕組みの見直しや設計が求められる。

こうした活性化が軌道に乗れば、各地域の活動団体は、自律的に活動を進めると同時に、相互に連携し合っ、「地区」レベルあるいは「2 層目」のレベルで総体として自律的な「地域経営」が行われるようになり、各活動団体も相互に連携して効果の高い活動を推進するスタイルを発展させる「自律化推進期」に入っていく。

この段階に至れば、これらが世代を超えて再生産される、まさに「持続可能な地域コミュニティ」の段階、すなわち「価値創造循環期」まではすぐそこであろう。「価値創造循環期」は、「自律化推進期」で構築された地域コミュニティのあり方が、次々に新しい世代や新しく定住してきた市民へと受け継がれていく開放的なスタイルを通じて永続性を獲得する時期である。

具体的な施策を想定するにあたっては、コミュニティ政策の展開の節目としては、前半（2026～2031 年度）と後半（2032～2039 年度）に分けて考えた。

前半期については、本概要の（3）でもまとめた 3 つの基本方針を柱として、その下に第 5 章第 2 節から第 5 節までの各論的考察に基づいた具体的な施策を列挙している。

後半期の具体的な施策については、多くは基本構想・基本計画（「まちだ未来づくりビジョン 2040」）の見直しの時に検討されるべきものが多いので、今から想定してよい項目に絞っている。特に前半期の多彩な施策は、地域コミュニティを「再構築期」から「自律化推進期」へと移行させることに向けられている。

## 第1章 共同研究の枠組みと概要

本報告書は、2024年度と2025年度の2か年にわたって町田市と法政大学が取り組んだ地域コミュニティに関する共同研究の成果を取りまとめたものである。

本章ではまず、研究の基本的な問題意識、枠組み、組織、方法について説明する。

### 第1節 町田市と法政大学との共同研究

本研究は、町田市が研究資金を提供し、法政大学がこれを研究機関として受け入れて管理し、そのもとで法学部政治学科の教員である名和田是彦（教授）が「研究代表者」となり研究を遂行するという、いわゆる受託研究の一種である。受託研究とはいえ、町田市も主体的に研究に関わることから、法政大学の「共同研究」というカテゴリーに位置づけた。

研究期間は、2024年度と2025年度の2年間であった。

本共同研究の動機となり出発点となっているのは、以下のような考えである。

現代社会において、地域コミュニティは防犯、防災、福祉といった住民の安全・安心を支える基盤として、極めて重要な役割を担っている。しかし、昨今の地域活動を支える団体は、構成員の高齢化や次世代のなり手不足、さらには役員の固定化といった深刻な構造的課題に直面している。これらの要因が連鎖することで、地域内のつながりが希薄化し、かつて持っていた相互扶助の機能や活力が失われる「地域力の低下」が大きな問題となっている。

これらの課題を乗り越え、次世代へ豊かな地域環境を引き継ぐためには、個人がやりがいを感じ、多様な関わり方や無理のない役割分担ができる環境を整える必要がある。また、運営の柔軟性と安定した財源確保に加え、誰もが使える拠点や幅広い方法での情報発信、外部組織との連携も重要である。これらを通じて地域全体で見守り、支え合う強固な仕組みを構築することが、「持続可能な地域コミュニティ」の形成に不可欠な要素であると考えられる。

本研究の目的は、この「持続可能な地域コミュニティ」を確固たるものにするために、市民や地域活動団体、行政、関係機関が、それぞれあるいは相互に連携して、今後どのような政策的な取り組みを行うべきかを検討することである。

### 第2節 研究の方法、組織体制、経過

この2年間の研究の年表的な経過などは、巻末資料を参照していただきたい。ここでは概略を紹介する。

上記のように名和田が研究代表者となって研究を進めたが、当然一人では大きな限界がある。

### 第1項 研究事務局、町田市との定例協議

まず、名和田の研究作業を実務面でも、また学問面でもサポートしてくれる組織として「研究事務局」を立ち上げて、日常的に様々な相談をしながら研究を進めた。

「共同研究」のパートナーである町田市では、市民協働推進課と福祉総務課と防災課とが第一次的な研究遂行者となった。おおむね月に1回（最後の数か月はほぼ毎週）の「定例協議」の場で研究の現状と展望を議論して、2年間での研究の完遂に万全を期したほか、町田市内外の様々な地域活動団体、専門機関等の訪問調査にあたっては、ほぼ必ず随行した。

### 第2項 庁内プロジェクト・チーム

また、2025年度からは、さらに町田市としての研究推進態勢を強化して、「庁内プロジェクト・チーム」を組織した。このプロジェクト・チームは、地域コミュニティととりわけ関係の深い課をそれぞれ代表して12人の職員にはいってもらい、それぞれの課の立場で町田市の地域コミュニティの現状と未来について検討した。これら12人のメンバーは、3つのグループに分かれて、それぞれ4回の会合を持ったが、研究代表者名和田はそのすべてに出席し、助言等を行った。

庁内プロジェクト・チームのメンバー選出課は以下の表のとおりである。

図1-1 庁内プロジェクト・チームの構成

No.	部署名	No.	部署名
1	政策経営部 経営改革室	7	保健所 保健予防課
2	防災安全部 防災課	8	子ども生活部 児童青少年課
3	市民部 市民協働推進課	9	都市づくり部 地区街づくり課
4	文化スポーツ振興部 スポーツ振興課	10	学校教育部 指導課
5	地域福祉部 福祉総務課	11	学校教育部 新たな学校づくり推進課
6	いきいき生活部 高齢者支援課	12	生涯学習部 生涯学習総務課

この庁内プロジェクト・チームは、本研究で得られた調査データをもとに15年後（2040年）の将来像とそれに向けたロードマップを作成することを目標とし、研究代表者名和田の監修のもと、地域コミュニティの未来について検討を進めた。（詳細な活動日程は巻末資料を参照されたい。）

庁内プロジェクト・チームが検討したのは、本共同研究で得られたデータや知見を踏まえた政策論である。第5章であらためて述べるように、政策的考慮というものは、行政だけではなく、市民や地域活動団体、中間支援的組織、専門機関などが、それぞれ独自の立場で考えていくものである。そうした多元主体的な政策論議の対話の中で、いわば市民的

合意が形成され、議会と市長によって公的に確認されたものが町田市の政策論となるのである。

庁内プロジェクト・チームでの政策的検討は、本共同研究の一環として2025年11月に研究組織内で報告されたものである。庁内プロジェクト・チームの検討は、政策論全体の総論としての部分と、各課の所管する各論的な政策論とがあり、多岐にわたる内容であった。そこで、本報告書では、それをそれぞれ適切な箇所で生かして、この報告書の中にいわば溶け込ませるようにし、必要に応じて庁内プロジェクト・チームの検討成果である旨を書き添えるようにした。

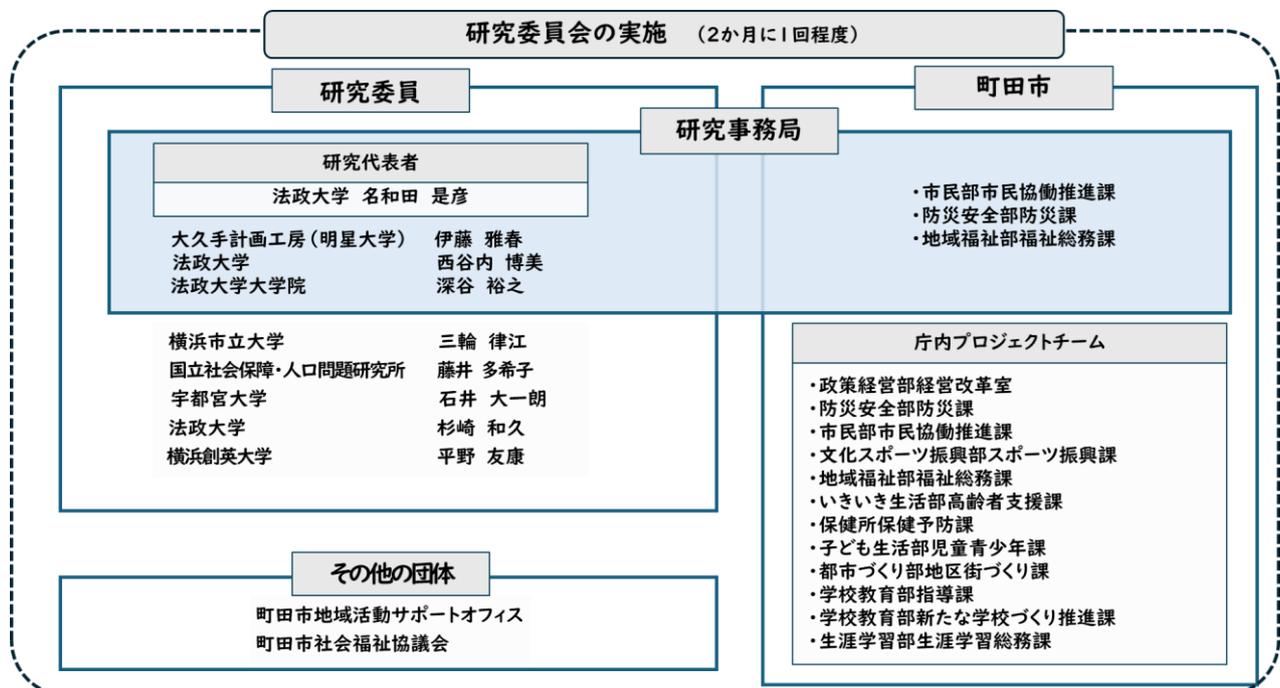
### 第3項 研究委員会

本共同研究ではもちろん町田市内の多くの専門機関に訪問調査を行った。なかでも、町田市社会福祉協議会（以下、「社会福祉協議会」と略称する）と町田市地域活動サポートオフィス（以下、「地域活動サポートオフィス」と略称する）は、研究の主体として、このあと述べる「研究委員会」に出席していただいたほか、研究において実際に様々な研究作業をしていただいた。

これらのインテンシブな研究作業に関して、専門的な見地からご助言をいただくために、有識者による「研究委員会」を構成し、年に数回集まって議論をしていただいた。

研究組織を図示すれば、以下のとおりである。

図 1-2 町田市における地域コミュニティの未来に関する共同研究の研究組織



#### 第4項 研究の方法

研究の基本的な方法として、いわゆる混合調査法を用いた。大量観察調査としては、2024年度には1万人の市民を無作為抽出して調査票を配布したアンケート調査（以下、「2024年度調査」と略称する）を行い、また2025年度には、町内会・自治会向けのアンケート調査（以下、「2025年度町内会・自治会調査」と略称する）のほか、各課が関係を持っている地域活動団体のほぼすべてに調査票を送付したアンケート調査（以下、「2025年度地域活動団体調査」と略称する）も行った。こうした大量観察調査を実施する傍ら、町田市内の町内会・自治会、地区協議会、青少年健全育成地区委員会、地区民生委員児童委員協議会、消防団などの地域活動団体、また国際交流センターや高齢者支援センターなどの専門機関に訪問調査を行った。

また、本研究では、町田市の外にも積極的に目を向け、他都市調査を行った。研究代表者名和田は、すでに外国をも含む多くの他都市の調査経験を有していたが、今回の共同研究の趣旨に基づいて、調査先と調査項目を設定しあらためて研究組織での事前事後の検討を行い、本研究に生かしていった。

特筆すべきことは、町田市のこれまでの研究蓄積である。町田市は、2001年度に市民活動団体のアンケート調査（以下、「2001年度調査」と略称する）を行っており、その最終報告書はもちろん、もとのデータもほぼ残っていた。また、2006年度には地方自治研究機構と共同して本共同研究とほぼ同様の問題関心に基づく研究を行っており、町田市民から1万人を抽出したアンケート調査（以下、「2006年度調査」と略称する）<sup>1</sup>も行っている。2006年度調査の元データは失われていたが、最終報告書はもちろん残っており、その中にアンケートの単純集計結果が載っていた。本共同研究においては、これらの研究結果を参照してここおよそ20年間の町田市の変化を考察することができた。

このほか町田市の各部署は、その政策立案・遂行のために、地域コミュニティの分野についても、さまざまな質の高い政策的検討を行って報告書や政策文書を公表してきており、本研究においても大いに活用することができた。

---

<sup>1</sup> 1万人を抽出するという標本数の設定は、通常ではやや過大と考えられるのかもしれないが、本研究において検討した結果、地区ごとの詳細な分析やいわば少数者に属する属性の方々の様子もきめ細かく分析するために、2006年度調査に倣って、1万人を抽出して2024年度にアンケート調査を行った。

## 第2章 日本の地域コミュニティの概要と町田市地域コミュニティ

### 第1節 日本の地域コミュニティの構造と基本的な機能

町田市地域コミュニティの現状を分析し、今後の政策的考慮の基本を明らかにするのが本報告書の任務であるが、そのための背景となる基本的な認識枠組・理論枠組をまず示すほうが理解しやすいであろう。

本報告書は、政策的な考察を目的とすることから、町田市をはじめとする地方自治体を規律している仕組み、すなわち地方自治制度の延長上に地域コミュニティを位置づけて考察している。

#### 第1項 日本における地域コミュニティの基本的機能

そのような観点から見れば、日本の地域コミュニティは、単に親睦の場であるだけでなく、様々な機能を果たしている。中間報告書では、親睦のほか、行政は提供しないが地域の誰が必要とする公共サービスを提供する機能と、地域の総意を形成する意思決定機能とを挙げた。本報告書ではさらに地域の計画・企画機能をも加えて、あらためて簡単に整理しておく。

日本で地域コミュニティが果たしている機能の第一は、「親睦」の機能であり、地域の中で安心して住める雰囲気醸成する機能である。具体的には、出合ったときに挨拶をするとか立ち話をするとかいった何気ない行為を通じて実現される。もう少し踏み込んだ関わりとしては、ちょっとした困りごとを抱えたときに、助け合ったり相談に乗り合ったりすることも、「親睦」の範囲内だといってよいだろう。お祭りなどのイベントもやや組織だった形でやはり親睦的雰囲気を醸成する行動だといえる。こうした当たり前のことを当たり前に行うことによって地域社会は安心して暮らせる雰囲気を持つようになるのである。「地域のつながりの希薄化」といわれる現象は、こうした行為が当たり前のように行えなくなりつつあることを指すのであろう。

そこで、本報告書では、「地域のつながり」という言葉を、この「親睦」という地域コミュニティの機能の意味で用いることにしたい。そして、以下に述べる第二から第四までの機能を発揮することを「地域力」と呼ぶことにする。これにより議論が明晰になると同時に、人々が「地域のつながり」とか「地域力」とかいった言葉を使う時の語感にも合致した用語法だと考えられる。

この「親睦」の機能は、特に日本に限定されるわけではなく、およそ世界中の国々の地域社会が基本的にもっている機能である。

地域コミュニティの第二の機能は、公共サービスの提供機能である。1990年代以降、行政だけではなく、民間の様々な主体が公共サービス提供主体として注目されるようになり、「協働」という政策理念が大きくクローズアップされてきた。地域コミュニティもそうし

た民間主体の主要な一つとして大いに期待されている。ここが、ヨーロッパ型の高福祉高負担国家と大きく異なる点である。

地域コミュニティの第三の機能は、地域の総意を形成し、これを対内的または対外的に表明する機能である。この機能は、公式の地域の集成的意思決定機関である地方自治体が担っているのであるが、今日の自治体は合併によりかなり大規模になっている。そのため、諸外国においても、都市内分権などの制度化を通じて、地域コミュニティのような狭域のレベルに、(場合によっては選挙制の)代表機関を置いて、地域ごとの実情に合った意思決定をするようにしている。日本では、こうした制度化は立ち遅れてきたが、そのかわり、いわば民間自治体とでもいべき町内会・自治会が、その住民の大多数を組織しているという力をバックに、地域の総意を行政等に表明する機能を担ってきた。今世紀においては、こうした機能を担う制度的な仕組みとして日本でも都市内分権が多くの自治体で取り込まれるようになってきているが、そこでも町内会・自治会は中心的な役割を果たしている。

地域コミュニティの第四の機能は、地域の合意形成や公共サービスの提供の前提として、そうした地域社会としての行動をやや長期的に計画・企画する機能である。町田市の各地区においても、「未来ビジョン」が策定されている。こうした地域コミュニティごとの計画づくりは、今日全国的にかなり広がっている。隣の横浜市の場合は、その「地域福祉保健計画」の「地区別計画」が、横浜市の256の地区(連合自治会・町内会や地区社会福祉協議会の地区)で策定されているのは、こうした地域社会の計画・企画機能の発現のユニークな形態である。

先に確認したように、以上に設定した地域コミュニティの第二から第四までの3つの機能を発揮する力を、本報告書では「地域力」と呼ぶことにする。

## 第2項 地域的まとまりの重層構造の日本的形態

以上に整理したような機能を担ってきたのは、日本では、地方自治体ではなく、町内会・自治会のほか様々な民間地域組織や地域活動団体であった。これは、何度かにわたって行われた大規模な市町村合併において、身近な地域社会(地域コミュニティ)を制度的な枠の外に置いてきたという日本特有の歴史の結果である。

すなわち、まず近代の地方自治制度の最初の完成形となった市制・町村制の施行にあたって、江戸時代以来の地域的まとまりである村は、町村にはなれず、それがいくつか束ねられて(合併されて)町村となった。いわゆる明治の大合併である。このとき、独自に運営される必要があるにもかかわらず、法制度的な位置づけを得られなかった地域社会(江戸時代の村)は、民間地域組織を形成して対応した。これが今日の単位町内会・自治会の起源であると考えられる。

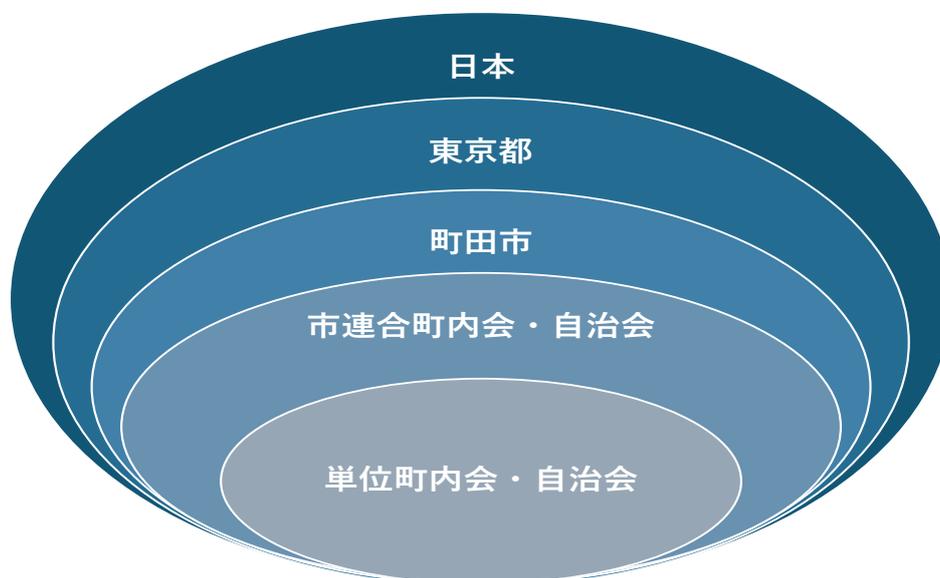
明治の大合併によって形成された「明治の村」は、今度は、1955年前後に行われた全国的な合併運動である「昭和の大合併」によって、法制度の外に置かれることになった。そ

れに対応して、地域社会の側は、旧町村の領域を運営するために連合町内会・自治会を組織して対応した。

このように、身近な地域的なまとまりが2つの層にわたって法制度の外に置かれ、民間地域組織が運営するという特有な構造ができた。「明治の村」はおおむね小学校を1つ持っていた（つまり小学校区であった）ので、連合町内会・自治会の区域は小学校区と一致していることが多い。しかも、高度成長期後、各自治体は、このエリアを目途にコミュニティセンター等の身近な集会施設を整備したので、連合町内会・自治会＝小学校区＝集会施設のエリアは、1970年代以降展開されるコミュニティ政策の基本エリアとなった。

町田市に即して、地域的なまとまりの重層構造を簡略かつ図式的に整理すると、以下の図のとおりである。

図2-1 町田市の地域的なまとまりの重層構造



## 第2節 町田市の地域コミュニティの形成と地区区分

以上に述べた、日本の地域コミュニティの歴史と現状の基本形は、町田市にそのままの形で当てはまるわけではない。

明治の大合併で市町村になれなかった江戸時代の村が今日の単位町内会・自治会の原型となっていること、及び、「昭和の大合併」で消滅した旧町村が今日の地区連合町内会・自治会の基礎となっていることは、全国の多くの自治体と同様である。しかし、高度成長期における人口膨張がかなり激しく、連合町内会・自治会の地区の人口規模はかなり大きくなり、小学校区とも全く一致しなくなった。

まず、明治の大合併の時期に、現在の各地区の原型となる「明治の村」が次のように成立した。

図 2-2 「明治の村」の成立

年月日・出来事	成立した村
1889年4月1日 町村制の施行	本町田村、原町田村、森野村、南大谷村が合併して神奈川県南多摩郡町田村が成立
	金森村、高ヶ坂村、鶴間村、成瀬村、小川村が合併して神奈川県南多摩郡南村が成立
	木曾村、山崎村、根岸村、上小山田村、下小山田村、凶師村が合併して神奈川県南多摩郡忠生村が成立
	相原村、小山村が合併して神奈川県南多摩郡堺村が成立
	金井村、野津田村、小野路村、大蔵村、能ヶ谷村、広袴村、真光寺村、三輪村が合併して神奈川県南多摩郡鶴川村が成立

このようにして成立した、町田村、南村、忠生村、堺村、鶴川村は、いわゆる「昭和の大合併」の時期に合併し、今日の町田市が成立した。より正確に言えば、まず1954年に町田町（1913年町田村が町制施行）と南村が対等合併し、あらためて町田町となり、次いで、1958年に町田町、鶴川村、忠生村、堺村の1町3村が対等合併して町田市が誕生した。この時の人口は、およそ6万人であったというから、その後人口は7倍にも増加したわけで、人口増加が激しかったことがわかる。

「昭和の大合併」後、旧町田町では、町田第一、町田第二の2つの地区連合町内会・自治会ができ、また新たに開発された玉川学園と旧町田村の一部だった旧南大谷村が玉川学園・南大谷地区連合町内会を形成した。いったん南村に入っていた高ヶ坂、成瀬は、その後住宅開発が進展し、独自に高ヶ坂・成瀬地区町内会連合会を形成した。木曾は、いったん忠生村を形成したが、1972年に独自の地区連合町内会・自治会となった。堺村だった地域は、1992年に相原地区と小山地区（小山ヶ丘地域の開発後は、「小山・小山ヶ丘地区」）に分割された。

合併の経緯と現在の地区連合の様子、それに現在の町名との関係を示す表を、中間報告書で示したが、以下に再掲しておく。なお、地区連合町内会・自治会には未加入の町内会・自治会も存在している。

図 2-3 町田市の地域的まとまりの歴史の変遷

明治の大合併前の村	明治の村	現在の町内会・自治会連合会	現在の町名
原町田村	町田村	町田第一地区 町内会・自治会連合会	原町田
本町田村		町田第二地区 町内会・自治会連合会	旭町、中町、藤の台、本町田、 森野
森野村			
南大谷村		玉川学園・南大谷地区 町内会自治会連合会	玉川学園、東玉川学園、南大谷
小野路村	鶴川村	鶴川地区 町内会・自治会連合会	大蔵町、小野路町、金井、 金井ヶ丘、金井町、真光寺、 真光寺町、鶴川、能ヶ谷、 野津田町、広袴、広袴町、三輪町、 三輪緑山、薬師台
能ヶ谷村			
金井村			
大蔵村			
野津田村			
真光寺村			
広袴村			
三輪村			
木曽村	忠生村	木曽地区 町内会・自治会連合会	木曽西、木曽東、木曽町
山崎村		忠生地区 町内会・自治会連合会	上小山田町、下小山田町、 函師町、忠生、常盤町、根岸、 根岸町、矢部町、山崎、山崎町、 小山田桜台
上小山田村			
下小山田村			
函師村			
根岸村			
鶴間村	南村	南地区 町内会・自治会連合会	小川、金森、金森東、つくし野、 鶴間、成瀬が丘、南つくし野、 南町田
小川村			
金森村			
高ヶ坂村		高ヶ坂・成瀬地区 町内会連合会	高ヶ坂、成瀬、成瀬台、西成瀬、 南成瀬
成瀬村			
相原村	堺村	相原地区連合町内会	相原町
小山村		小山連合町内会	小山町、小山ヶ丘

出典 町田市町内会・自治会連合会 HP 及び町田市からの情報提供により作成

こうしてみると、町田市は特に高度成長期に人口が大きく膨張した結果、明治の大合併以前の江戸時代以来の村が、単位町内会・自治会の起源となっていると思われる地域と、連合町内会・自治会の範囲をなしている地域とがある。この点、都市膨張が大きかった都市自治体の特徴があらわれている。しかし、町内会・自治会やその連合組織が、合併によって制度上の空白となりながらも住民の力で町内会・自治会を作り、地域を運営する（上記の地域コミュニティの4つの機能を果たす）基礎をなしたという点は、日本の他の地域と同様である。

「昭和の大合併」の時期に、これらの「明治の村」は合併し、町田市が成立したあと、合併前の町村がそのまま連合町内会・自治会になるのではなく、住民の側の模索の結果、現在の10地区の体制に落ち着いている。

地域コミュニティのエリアとしては、他の多くの自治体では、合併前の「明治の村」が連合町内会・自治会という民間組織として組織されるのが通常であるが、町田市の場合は、その後あらためて再編された。町田市の「地区」は、政策上のコミュニティ・エリアとしては大きく、全国的に定番的な小学校区コミュニティよりもかなり大規模であるが、合併後に町田市民が選び取ったコミュニティ・エリアとして、政策上の基本となっている。

現在における各地区の人口規模は以下の表のとおりである。大規模であるのみならず、人口規模が10地区の間でかなり異なっていることがわかる。

図 2-4 各地区の人口規模

地区	人口	地区	人口
南	74,179 人	木曾	23,125 人
高ヶ坂・成瀬	43,560 人	忠生	52,085 人
町田第一（原町田）	16,214 人	鶴川	89,949 人
町田第二	53,642 人	小山・小山ヶ丘	31,811 人
玉川学園・南大谷	31,188 人	相原	14,577 人

出典 2026年2月1日現在の「町丁別人口表」をもとに町田市が整理

このようにやや大規模な「地区」は、コミュニティ活動における人材が得やすいというメリットもある。今後も町田市のコミュニティ政策の基本として維持し、政策分野によっては、さらにより狭域のコミュニティ・エリアを設定して、重層的な構えを取ることも有効であると考えられる。この点に関して、本報告書では、後述のとおり、「2層制」のコミュニティの仕組みを提案する。

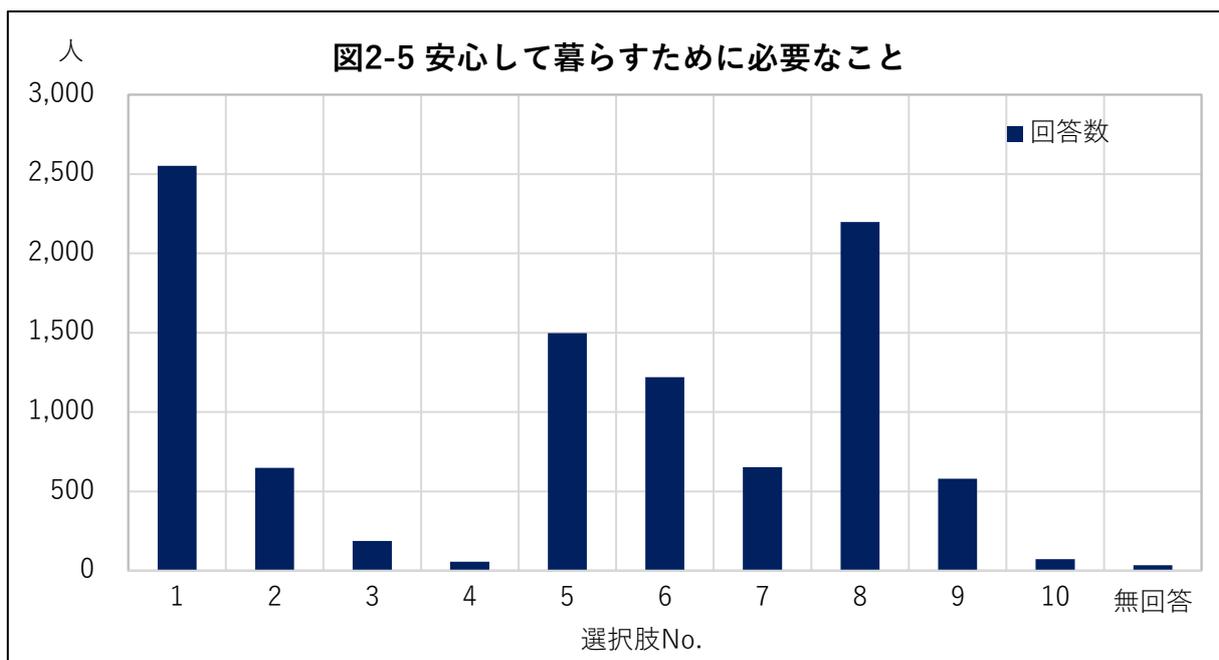
### 第3節 町田市の地域コミュニティの一般的様相

以上において、町田市のコミュニティ政策の骨格をなすコミュニティ・エリアとその歴史的成り立ちを整理した。

この中で日常的に営まれている市民生活の様相を、コミュニティ政策の観点から分析してみよう。主なデータとしては、2024年度調査と、2006年度に町田市が地方自治研究機構と共同で行なった研究(地方自治研究機構(2007))でのアンケート調査の結果を用いる。報告書のこの部分は、中間報告書と重複するところが多いが、最終報告書だけで事足りるようにしたいと考えたものであり、おゆるしいいただきたい。

#### 第1項 暮らしやすさ

町田市に住む市民の基本的な関心事としては、やはり基礎的な生活条件が過不足なく得られることであり、買い物の利便性、移動の利便性、医療アクセス、防犯・防災などの安全・安心の状況などである。実際、アンケート調査でも、これらの項目が、上位を占めている(以下のグラフを参照。回答は3つまでの複数回答あり)。



出典 2024年度調査 問3 n=3,472

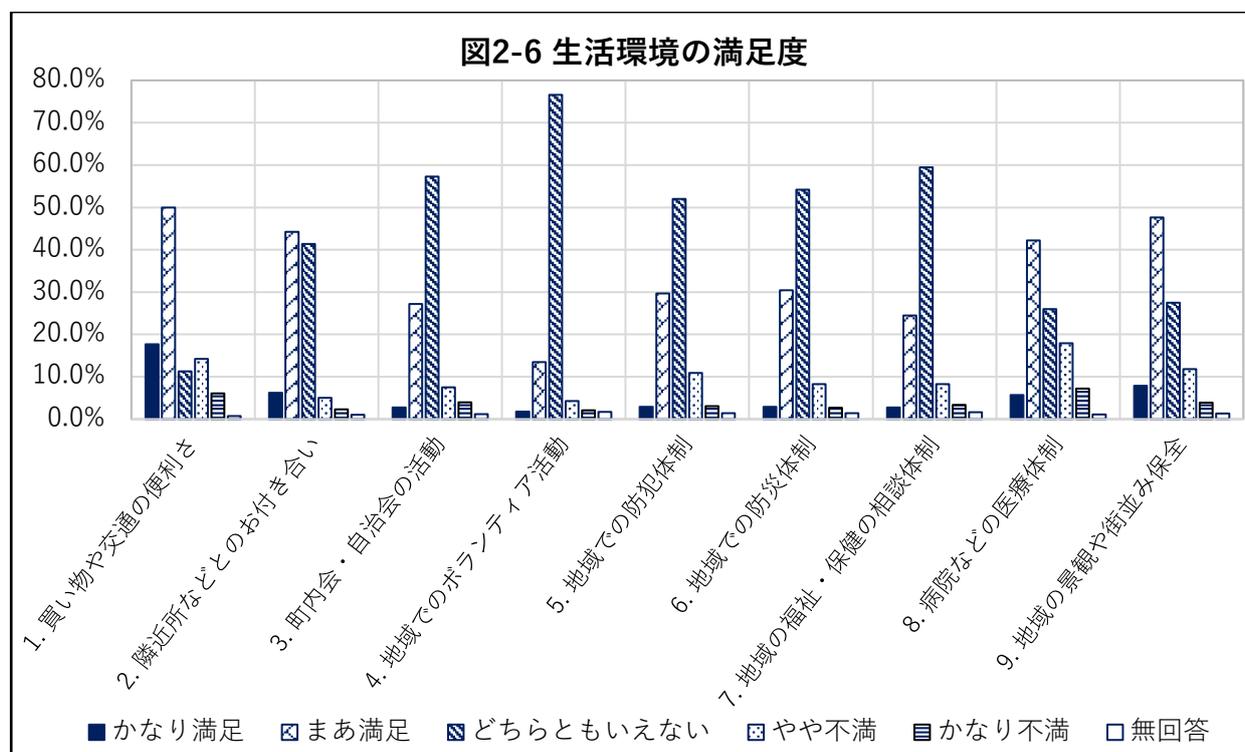
各選択肢は以下のとおりであった。参考までに、それぞれの選択肢に関する正確な回答数と選択率も示す。

図 2-5-a 選択肢回答（図 2-5）

No.	選択肢	回答数	割合
1	買い物や交通の便利さ	2,552	73.5%
2	隣近所などのお付き合い	647	18.6%
3	町内会・自治会の活動	188	5.4%
4	地域でのボランティア活動	56	1.6%
5	地域での防犯体制	1,498	43.1%
6	地域での防災体制	1,219	35.1%
7	地域の福祉・保健の相談体制	652	18.8%
8	病院などの医療体制	2,197	63.3%
9	地域の景観や街並み保全	580	16.7%
10	その他	72	2.1%
-	無回答	34	1.0%

これは、市民生活の基盤的条件であり、地域コミュニティの機能（親睦、サービス提供、合意形成、計画・企画）が展開されるための基礎をなすものである。

では、これらの項目について、市民はどの程度満足しているのでしょうか。市民アンケート調査の問2で聞いている。以下のグラフと表にまとめた。



出典 2024年度調査 問2 n=3,472

図 2-6-a 選択肢回答（図 2-6）

No.	選択肢	かなり満足	まあ満足	どちらともいえない	やや不満	かなり不満	無回答
1	買い物や交通の便利さ	17.7%	50.0%	11.3%	14.2%	6.1%	0.7%
2	隣近所などのお付き合い	6.2%	44.2%	41.4%	5.0%	2.3%	1.0%
3	町内会・自治会の活動	2.8%	27.2%	57.3%	7.5%	4.0%	1.2%
4	地域でのボランティア活動	1.8%	13.5%	76.6%	4.3%	2.1%	1.7%
5	地域での防犯体制	2.9%	29.7%	52.0%	10.9%	3.1%	1.4%
6	地域での防災体制	2.9%	30.4%	54.2%	8.3%	2.7%	1.4%
7	地域の福祉・保健の相談体制	2.8%	24.5%	59.5%	8.3%	3.4%	1.6%
8	病院などの医療体制	5.7%	42.2%	26.0%	17.9%	7.2%	1.1%
9	地域の景観や街並み保全	7.9%	47.6%	27.5%	11.8%	3.9%	1.3%

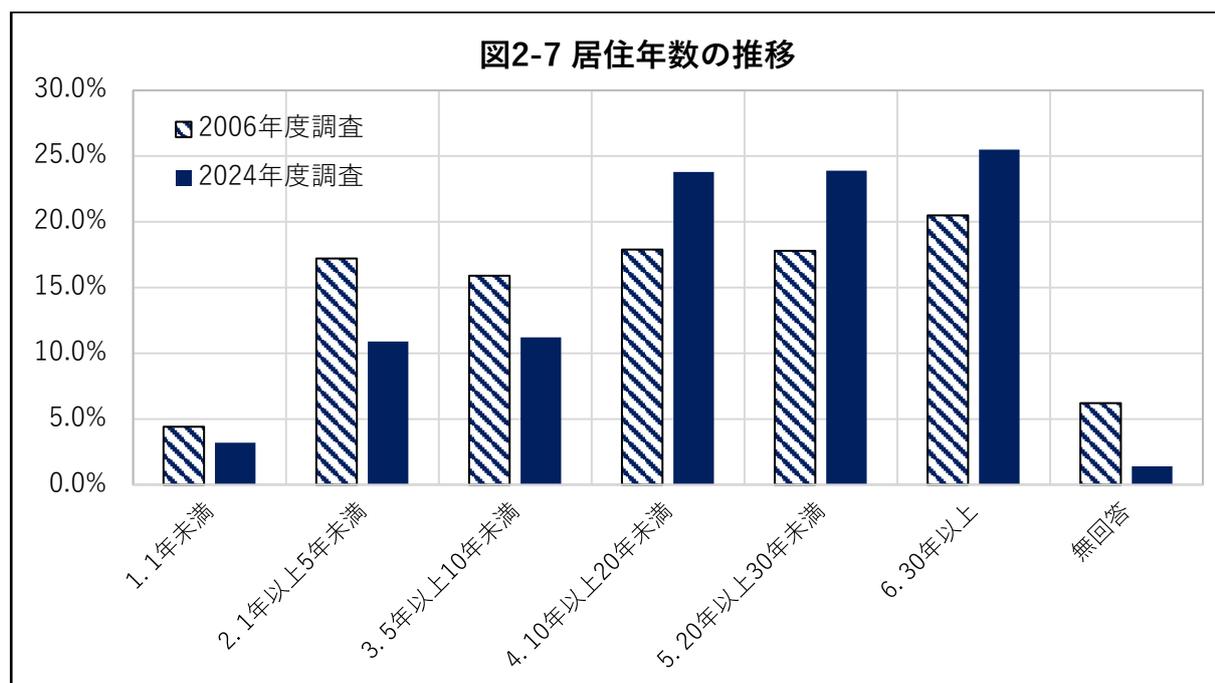
出典 2024 年度調査 問 2 n=3,472

「1. 買い物や交通の利便性」と「8. 医療体制」は、いずれも「かなり満足」と「まあ満足」でほぼ半数から3分の2を占めており、暮らしやすさの基盤が整っている都市であるといえる。（地区ごとの違いは巻末資料を参照。）

「5. 防犯」と「6. 防災」は、市民自らが主体的に関わる必要のある生活条件であるから、必ずしも十分に関わっていない場合には「どちらともいえない」が多くなると考えられる。特に、これらの問2と問3は、「お住まいの地域で」の「暮らしやすさ」を尋ねていることに留意しよう。そう考えると、悪くない結果であろう。

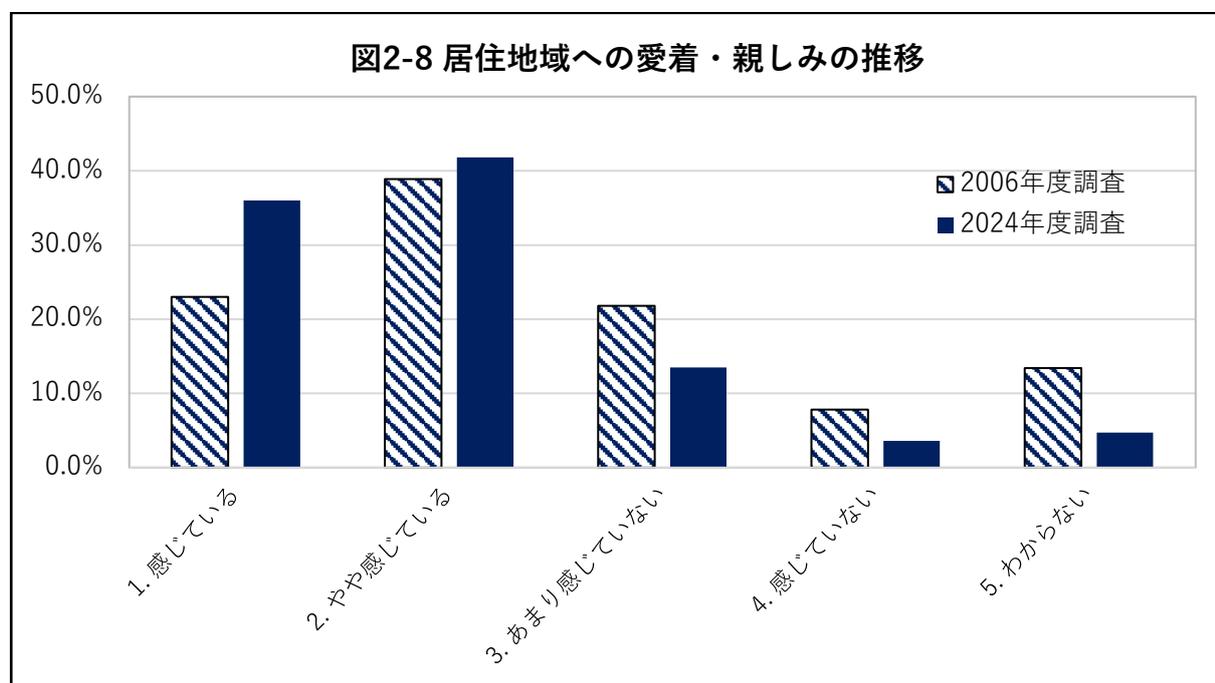
なお、この問2と問3は、2006年度調査では、対応する設問がないので、比較することはできなかった。

さて、この結果として、ある程度まで当然ではあるが、2006年度調査と比較して、居住年数の長い人が順調に増えている（以下の図を参照）。



出典 2024年度調査問33と2006年度調査

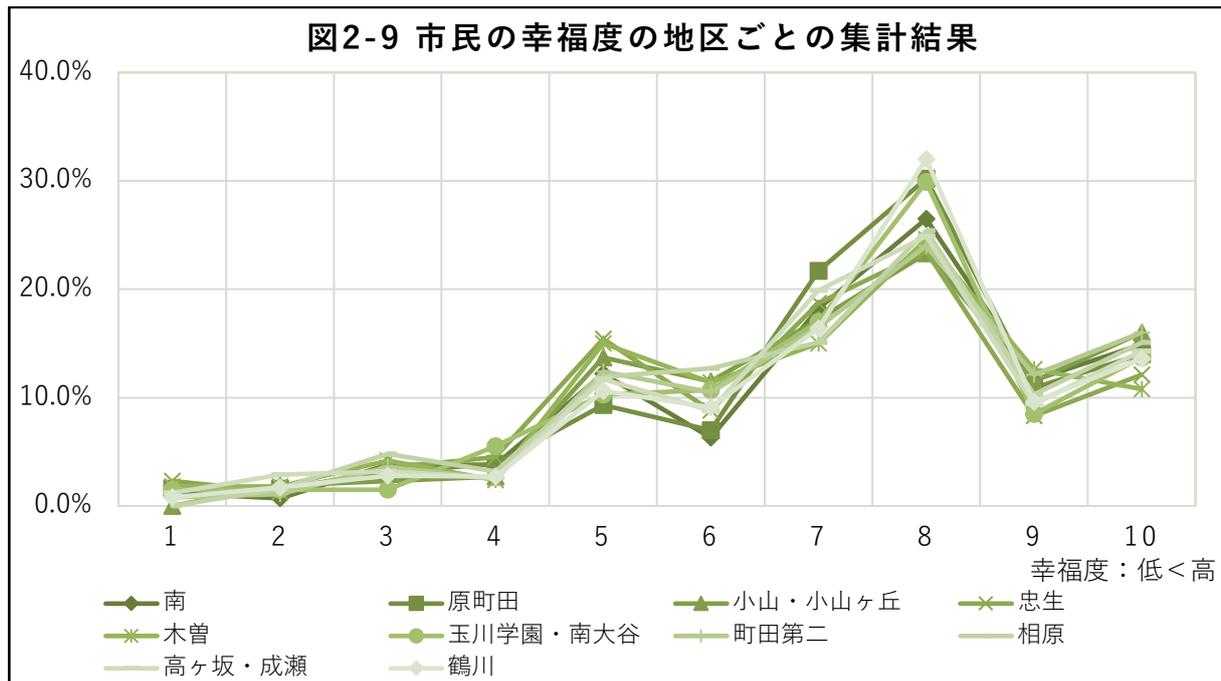
そしてまた、暮らしている地域に愛着や親しみをもっている人が、2006年度調査と比較して増えている。このように暮らしやすさの感覚が熟成されていることは、特筆すべきことではなかろうか（以下の図を参照）。



出典 2024年度調査問7と2006年度調査

暮らしの条件は、地域によりまた「地区」によって様々であるだろうし、実際に地区ごとあるいは町名ごとに集計してみると若干の差異が認められるが、例えば2024年度調査の問41で主観的な幸福度を尋ねた結果を地区ごとに集計しても、以下のグラフのとおり、さした

る差異は見られない。このほか地区別の詳細なデータについては巻末資料でまとめて述べる。



出典 2024年度調査問41(主観的幸福度10段階)を地区別に集計(居住地無回答者を除く)

大まかに捉えるならば、町田市は、東京郊外部にある住みやすい都市であるといつてよい。

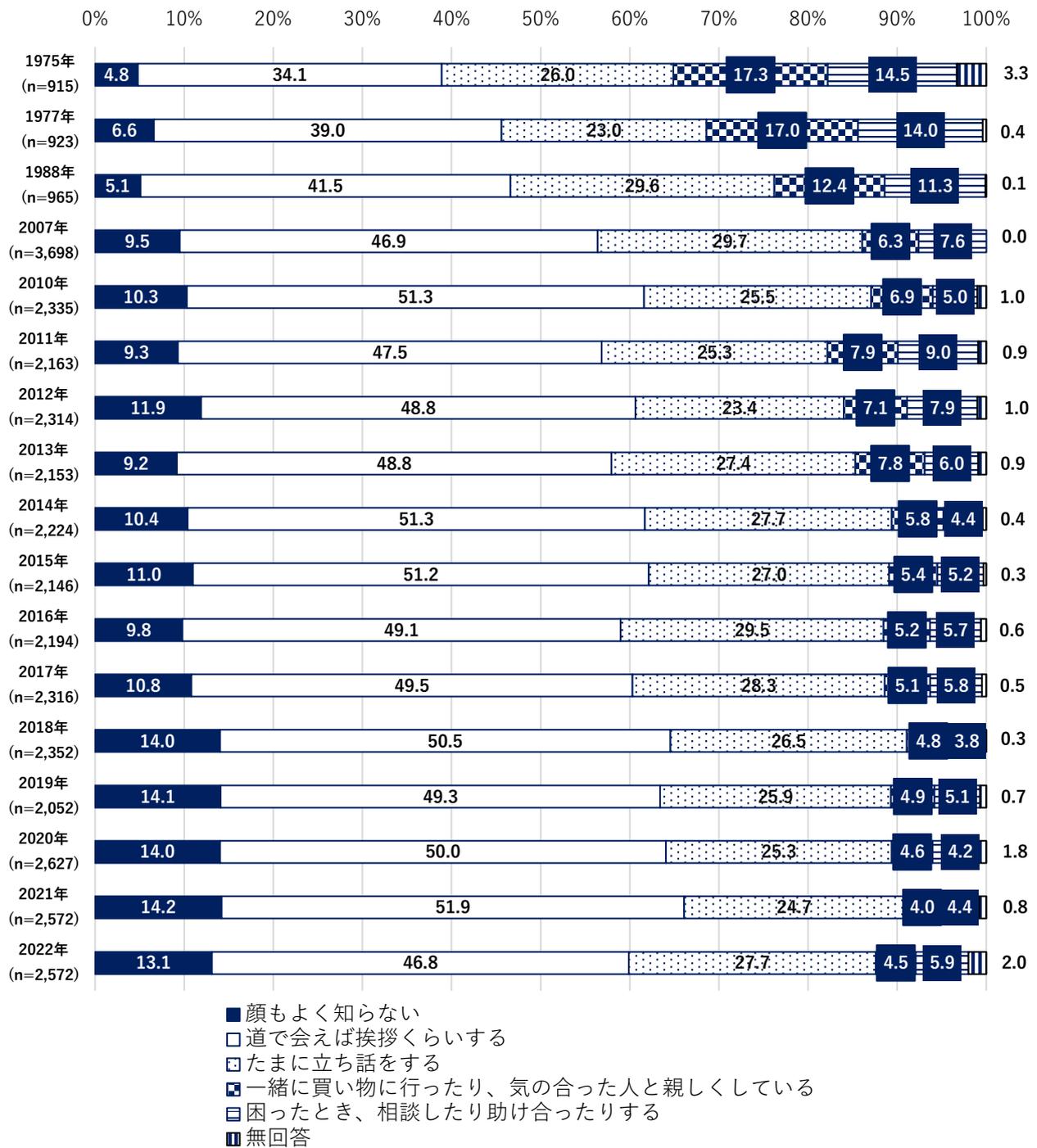
## 第2項 近所付き合いに見る「地域のつながり」

こうした比較的住みよい環境の中で、地域コミュニティはどのような状況にあるのだろうか。本報告書では、上記の地域コミュニティの4つの機能に沿いながら、2か年にわたる研究を通じて取得した資料やデータを用いて、以下に分析していく。まず近年よく言われている「地域のつながりの希薄化」ということについて考えてみよう。

「地域のつながりの希薄化」といわれるものがどのようにあらわれていてどのようにデータの上で確認できるのか、地域コミュニティに関する真摯な政策的考察の一例として、横浜市の『地域福祉保健計画』で紹介されているデータをまず参照してみる。

同計画では、まず2019年に策定された第4期計画において、地域コミュニティの希薄化を探求すべく、横浜市が長年行ってきた市民意識調査における「隣近所とのつきあい方」の経年変化を示したグラフを資料編で示し、さらに2024年に策定された第5期計画でも同様のグラフを掲げている。以下に、第5期計画の資料編に掲載されたグラフを示す。

図2-10 横浜市における隣近所とのつきあい方の歴史的変遷

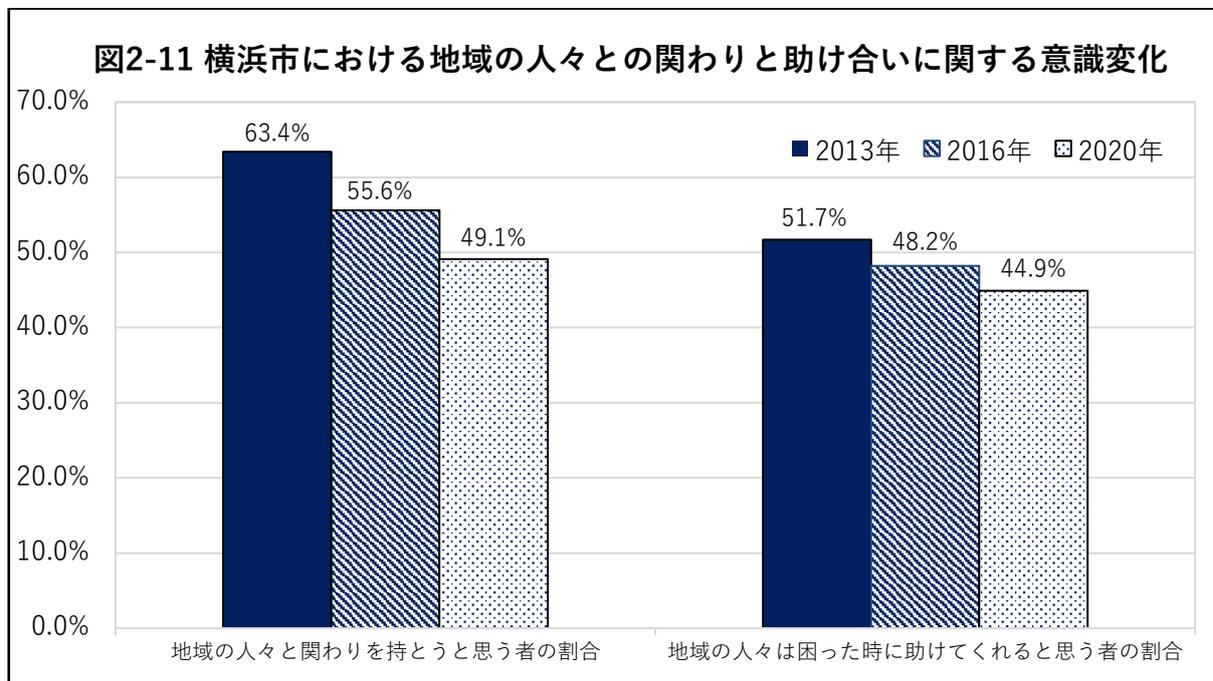


出典 第5期横浜市地域福祉保健計画（2024年）117頁

これに関して、この計画は、「隣近所とのつきあい方は、「道で会えば挨拶くらいする」（46.8%）が最も多く、次いで「たまに立ち話をする」（27.7%）となっています。「一緒に買い物に行ったり、気の合った人と親しくしている」と「困ったとき、相談したり助け合ったりする」の2つを合わせた、『比較的親密なつき合い方』をしている割合は、過去50年の間減少傾向が見られ、ここ数年は約1割となっています。」と考察している（同計画、117頁）。地域のつながりの希薄化が徐々に進行しているというのである。

しかし、濃い付き合いが減って薄い付き合いが増えたとはいっても、薄い付き合いも、人々が相互に社会的承認を与え合う行為として大切なことであり、これがずっと8割程度維持されていることは重要である。

さらに、第5期計画では、以下の図を示して、地域のつながりについて論じている。



出典 第5期横浜市地域福祉保健計画（2024年）20頁

ここでは、「地域における『つながり』の希薄化」と題して、『健康に関する市民意識調査』の結果をみると、『地域の人々と関わりを持つと思う者の割合』と『地域の人々は困ったときに助けてくれると思う者の割合』は徐々に減少傾向にあり、地域における住民同士の『つながり』の希薄化が懸念されます」と分析している。ここで話題に上っているのは、やや積極的につながりを持つとする意志や困ったときに助けるという積極的な行為であり、上に見た薄い付き合いよりもやや濃い関係ではなかろうか。それはやはり第4期の時と同様に、年々低下しているのは否定できないようである。

地域において相互に尊重し合って暮らしていくという基盤的な関係はあるが、そこからさらに進んで困ったときに助け合うといった積極的な行動に移るだけの地域力は低下している、というように見ることができるのではないか。

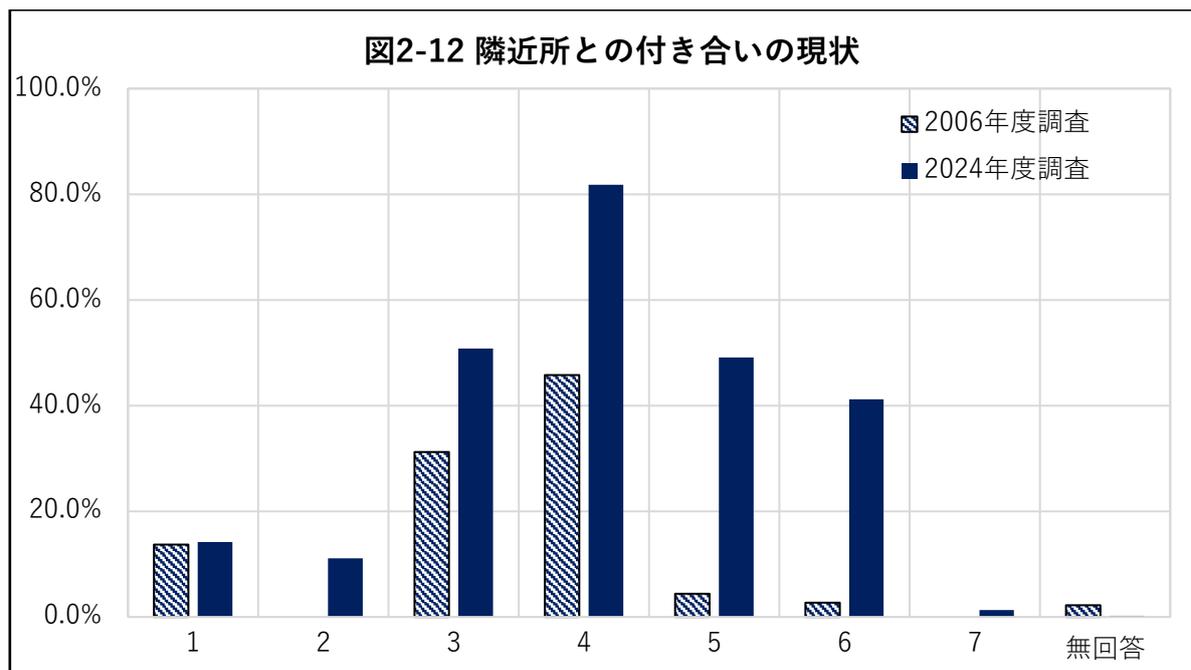
では、町田市ではどうであろうか。

我々の2024年度調査でも、近所との付き合い意向を尋ねている。2006年度調査と比較しながら検討する。

2024年度調査では、問9と問10は、隣近所の方々とどの程度の付き合いをしているか、そしてまたどの程度の付き合いをしたいか、を尋ねているのだが、以下の表に選択肢を示したように、2024年度調査は2006年度調査にはない2つの選択肢を示している。

問9では、2006年度調査と選択肢の文言に若干の違いがあり、また今回の2024年度調査では複数選択ありとしたので、直接の比較はしにくい。選択肢1と2は、横浜市調査で年々減少しているとされているやや濃い付き合いと考えられるところ、これはこの約20年間の間にあまり増減がないようである。また、選択肢3と4は、横浜市調査では年々少しずつ増えているとされるやや薄い付き合いであるが、2024年度調査では、この設問は、2006年度調査では単一回答だったのを、複数回答可としたので、比較ができない。

2006年度調査と比較するグラフとその数値の表を示しておく。



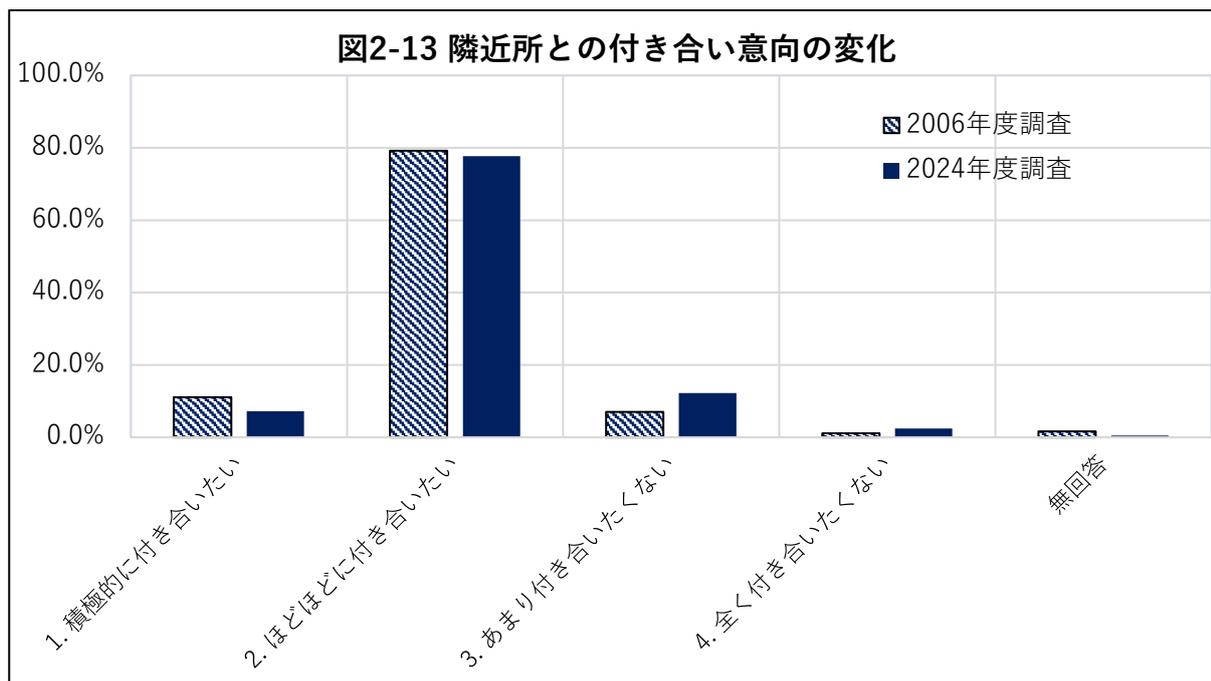
出典 2024年度調査問9と2006年度調査

図2-12-a 選択肢回答 (図2-12)

No.	選択肢	2024年度	2006年度
1	家を行き来したり、一緒に出かけたりする人がいる	14.2%	13.7%
2	たがいに相談するなど、生活面で協力し合っている人がいる	11.1%	-
3	立ち話をする人がいる	50.8%	31.2%
4	会ったらあいさつをする人がいる	81.8%	45.8%
5	顔を知っているだけの人がいる	49.1%	4.4%
6	全く顔も知らない人がいる	41.2%	2.7%
7	その他	1.3%	-
-	無回答	0.2%	2.2%

出典 同上

一方、問10については、2006年度調査と直接に比較できる。以下のグラフにしてみた。



出典 2024年度調査問10と2006年度調査

この20年ほどの間に、積極的に付き合いたいという人は若干減少し、あまり付き合いたくないという人が若干増加しているが、劇的に変化しているとはいえないだろう。

以上のデータから、隣近所との付き合い意向に見る「親睦」的な関係は、基盤は意外にしっかりしているといえるのではないだろうか。こうした基盤を生かして今後地域活動に取り組む中で、地域のつながりが深められていく可能性は十分ある。

しかし、地域の様々な困りごとや課題などを地域での取り組みによって解決していくという行動力（これを本報告書では「地域力」と呼ぼう）にまでこの基盤が結びついているかという点、現状ではそうではないようである。すなわち、「地域のつながり」はそれほど希薄化してはいないが、「地域力」は若干低下しつつあるように見える。これをデータによって見てみよう。

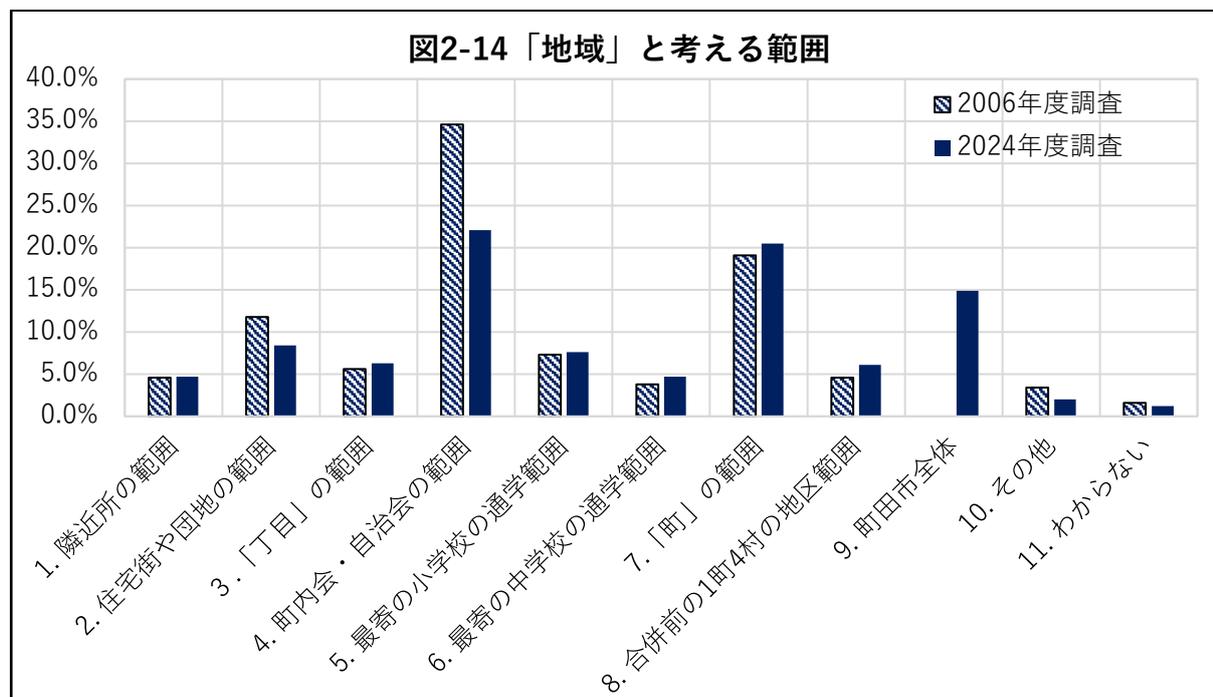
### 第3項 「地域力」の低下

とりわけこの部分は、中間報告書とかなり重複するが、本報告書でも示しておきたい。

#### (i) 「地域」イメージの希薄化

このあと見るように地域の困りごとや諸課題を、地域コミュニティ自身の力で解決しようとする行動が減ってきたといえる。その影響と思われるのが、「地域」というものを、町内会・自治会や青少年健全育成地区委員会など実際に行動する社会集団と関連付けて意識する人が減って、地理的な範囲として意識する人が増えていることである。すなわち、2024

年度調査の問1で、「住んでいる地域」という場合に、「地域」とはどの範囲を考えているかという設問について見てみると、2006年度調査と比べて、「2. 住宅街や団地の範囲」とか「4. 町内会・自治会の範囲」といった地域コミュニティと関連づいたイメージの回答が減っており、住所上の「丁目」の範囲とか「町」の範囲といった回答が若干増えている。また、2006年度調査にはなかった選択肢だが、「町田市全体」という回答がかなりの回答数であったことも注目される。

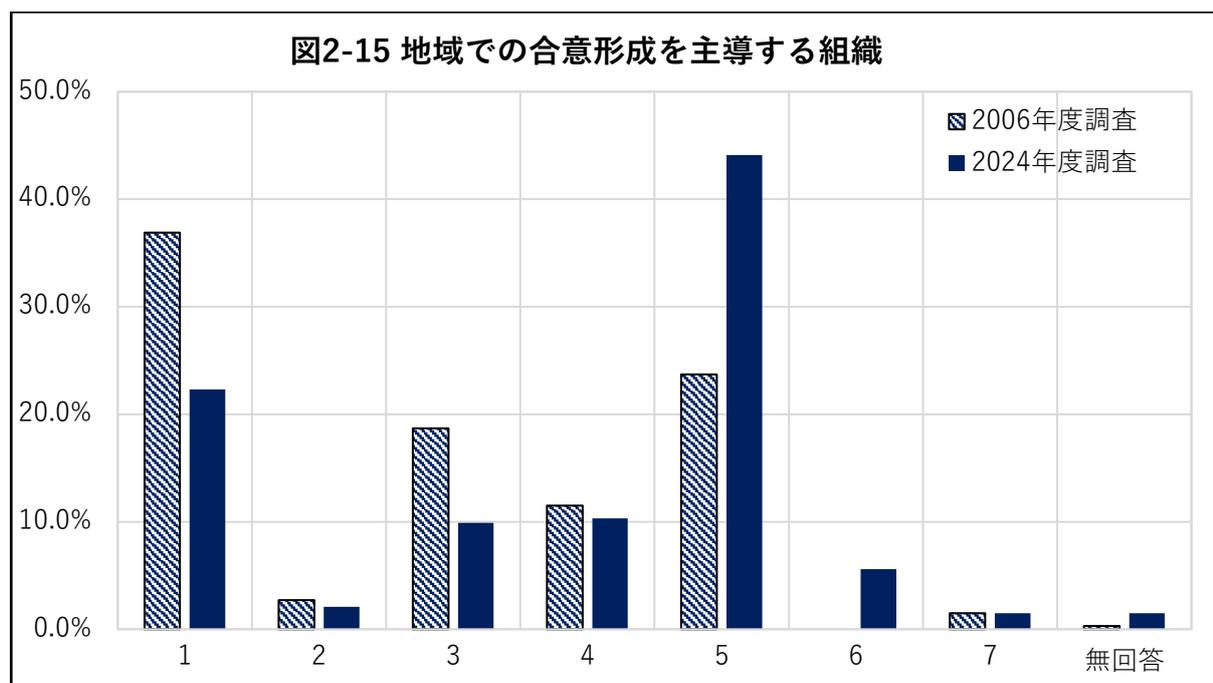


出典 2024年度調査問1と2006年度調査

### (ii) 地域で生活課題を解決しようとする志向の低下

さらに懸念されるのは、生活上の課題を地域コミュニティの力で解決していこうとする意向が低下し、その意味で「地域力」が低下している兆候が見られることである。

例えば、問12で、「あなたのお住まいの地域で、課題解決のために住民の合意を形成していくには、どのような組織が中心となって取り組むべきだと思いますか。」と尋ねているのに着目しよう。グラフで見ると、2006年度調査と比べると、合意形成の主導を町内会・自治会に期待する割合と行政に期待する割合とが、まさに逆転している。



出典 2024年度調査問12と2006年度調査

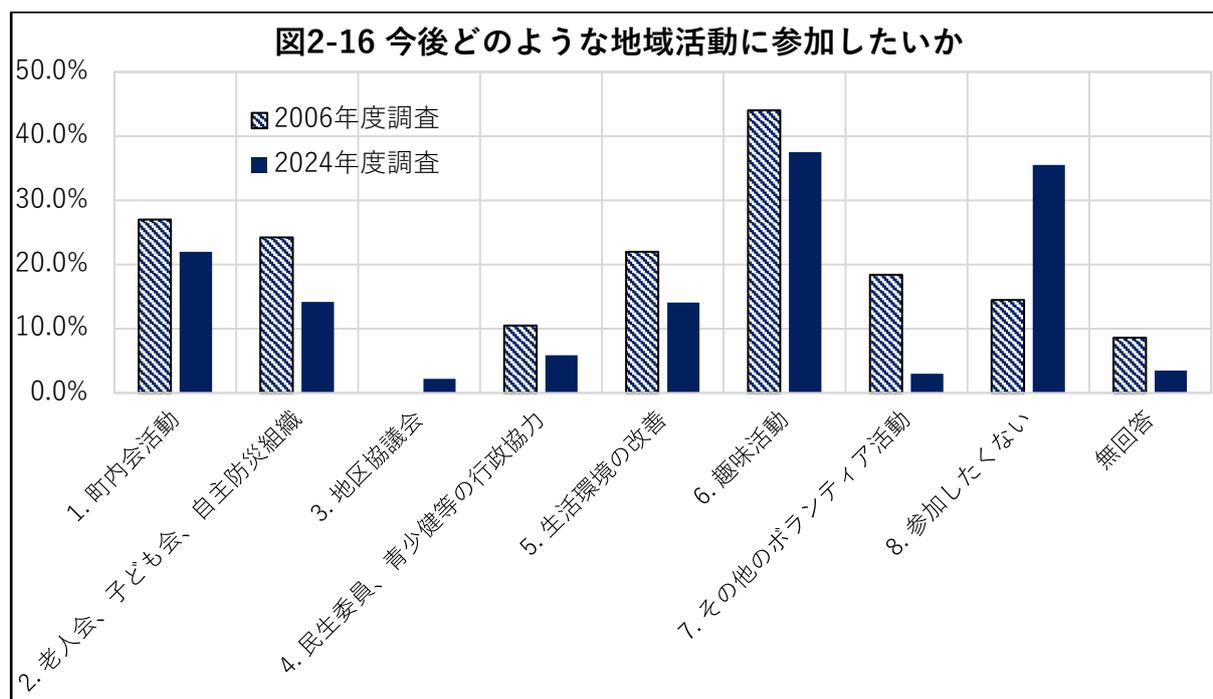
**図 2-15-a 選択肢回答 (図 2-15)**

No.	選択肢	2024年度	2006年度
1	町内会・自治会	22.3%	36.9%
2	各種の市民活動団体が集まった会議体	2.1%	2.7%
3	町内会・自治会や市民活動団体が集まった会議体	9.9%	18.7%
4	特定の課題解決を目的に結成した自由参加の住民組織	10.3%	11.5%
5	市などの行政機関	44.1%	23.7%
6	社会福祉協議会などの専門機関	5.6%	-
7	その他の組織	1.5%	1.5%
-	無回答	1.5%	0.3%

これは、このほぼ20年の間に、第2章で整理した地域コミュニティの第三の機能である「合意形成の力」が低下し、その意味で「地域力」が低下しているといえるデータであろう。

### (iii) 地域で活動する意向の低下

今度は、問23で、地域活動への今後の参加意向を尋ねているのに着目する。問23は、「あなたは、今後4～5年を見通して、お住まいの地域でどのような種類の地域活動に参加したいと思いますか。ただし、『現在参加しており今後も活動を継続するもの』も含めてお答えください。(〇はいくつでも)」と尋ねている。回答結果を、2006年度調査の同様の回答結果と比べたグラフと、2024年度調査の選択肢と回答を以下に示す。



出典 2024年度調査問23と2006年度調査

**図 2-16-a 選択肢回答 (図 2-16)**

No.	選択肢	2024年度	2006年度
1	町内会・自治会の活動	22.0%	27.0%
2	町内会・自治会と関連する活動 (子ども会、老人クラブ、自主防災組織等)	14.2%	24.2%
3	地区協議会の活動	2.2%	-
4	行政への協力、公的社会貢献活動 (民生委員・児童委員・主任児童委員、青少年健全育成委員、 スポーツ推進委員、消防団、公共施設の運営委員会、PTA等)	5.9%	10.5%
5	生活環境の改善や地域の課題を解決するための活動 (リサイクル促進、コミュニティバス等の運行、子育て・高齢 者・障がい者支援、伝統芸能の継承等)	14.1%	22.0%
6	趣味のサークルやグループ活動 (文化、学習、健康、スポーツ等)	37.5%	44.0%
7	その他のボランティア、助け合い活動	3.0%	18.4%
8	どれにも参加したくない	35.5%	14.5%
-	無回答	3.5%	8.6%

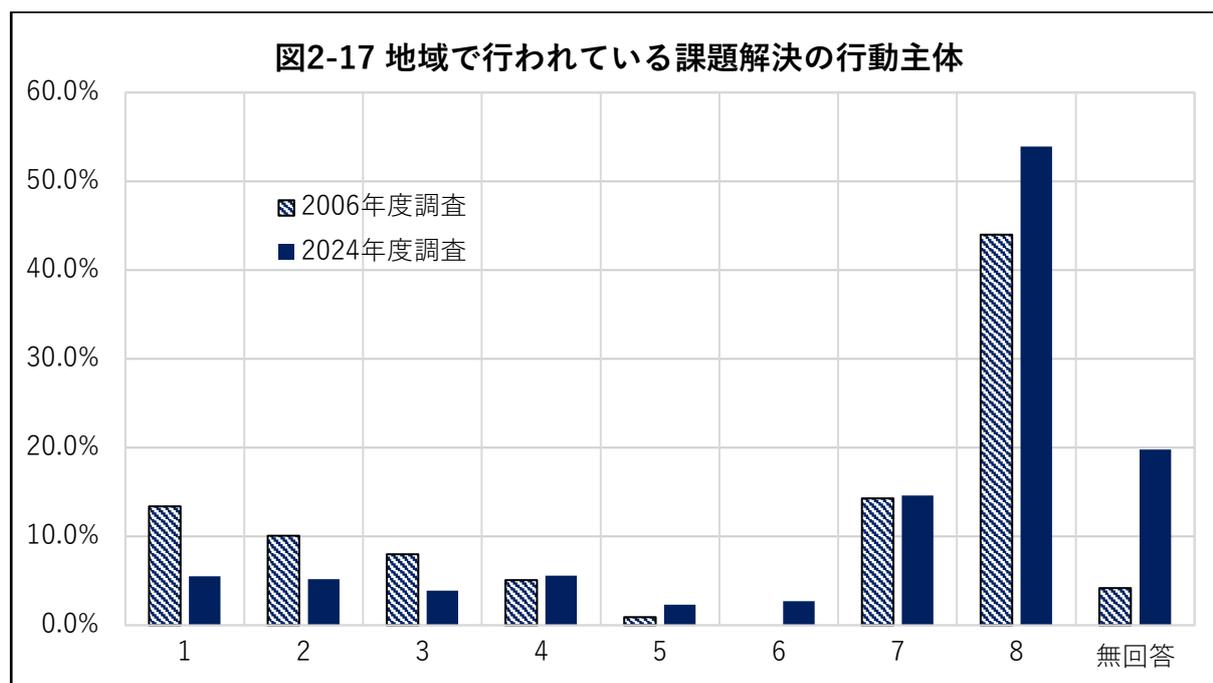
2006年度調査と比べて、町内会・自治会活動だけではなく、どの活動についても軒並み活動意向が減少しており、「8. どれにも参加したくない」が増えている。

これらの選択肢が示している地域活動には、第2章で整理した地域コミュニティの機能のうちの第二の「公共サービス提供機能」、第三の「合意形成の機能」、第四の「計画・企画機能」のいずれにも関係している可能性があるが、その意味で「地域力」がこの20年間

でやや低下していることが見て取れる。

#### (vi) 地域で行われている課題解決行動の認知の低下

問 11 で住んでいる地域の課題を尋ね、さらに問 11-1 でその中でも最も関心のある課題を尋ねて、それについて問 11-2 でどのように地域で取り組みが行われているかと尋ねている。ここでも住民が主導的に取り組んでいるとの認識が、2006 年度調査よりも減少し、どのような取り組みが行われているかわからないという回答（及び無回答も）が増えている。



出典 2024 年度調査問 11-2 と 2006 年度調査

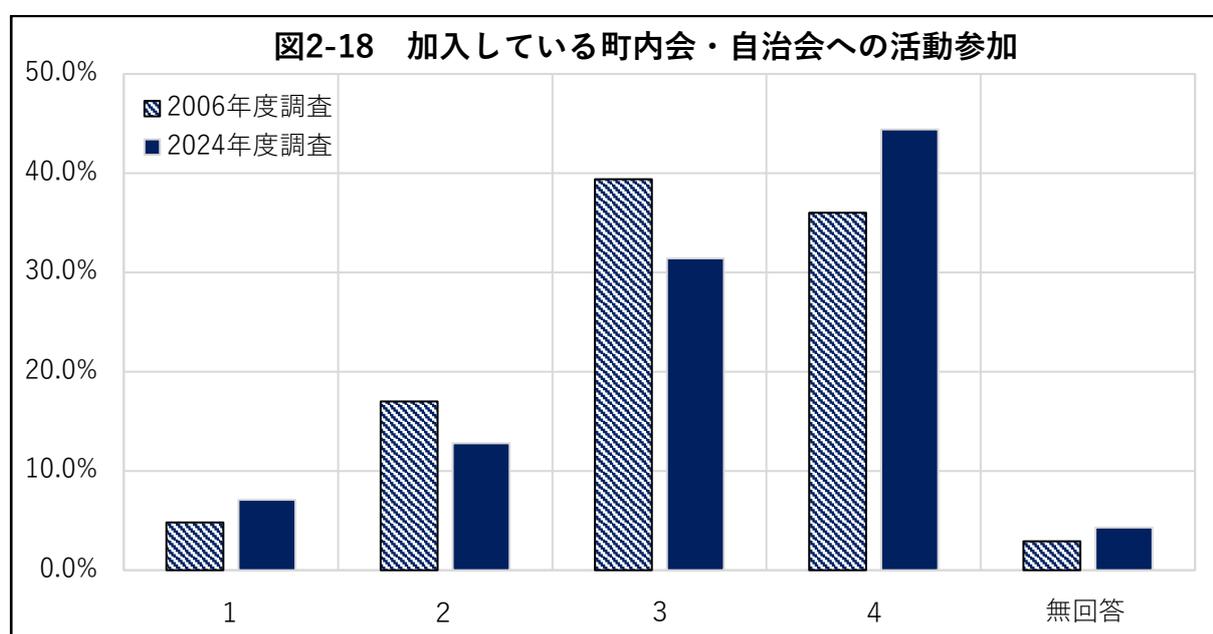
図 2-17-a 選択肢回答（図 2-17）

No.	選択肢	2024 年度	2006 年度
1	住民が互いに協力し、自力で解決しようとしている	5.5%	13.4%
2	住民がリーダーシップをとり、市の支援も得て解決しようとしている	5.2%	10.1%
3	住民と市がお互いパートナーとして連携して解決しようとしている	3.9%	8.0%
4	市がリーダーシップをとり、住民も協力して解決しようとしている	5.6%	5.1%
5	市が全責任を持って解決しようとしている	2.3%	0.9%
6	その他	2.7%	-
7	特になにも取り組みが行われていない	14.6%	14.3%
8	どのような取り組みが行われているかわからない	53.9%	44.0%
-	無回答	19.8%	4.2%

## (iv) 町内会・自治会の活動力の低下

町内会・自治会については、またあとで詳しく論ずるが、ここでは、町内会・自治会に加入している人が、その活動にどの程度参加しているかを、2024年度調査と2006年度調査とで比べてみよう。

以下のグラフは、問13-2の集計結果を2006年度調査と比較したものであるが、町内会・自治会加入世帯に暮らす回答者に尋ねている。ほとんど参加していない人の割合が増え、活動に参加している人の割合は減少している中で、「1. 組織の役員や活動のリーダー役をできるだけ引き受けて活動している」人の割合だけが増えている。加入者が減る中で、各町内会・自治会で必要な役員やリーダー役のポスト数は減らないからであろう。一部の積極的な活動者への負担が増しているのである。



出典 2024年度調査問13-2と2006年度調査

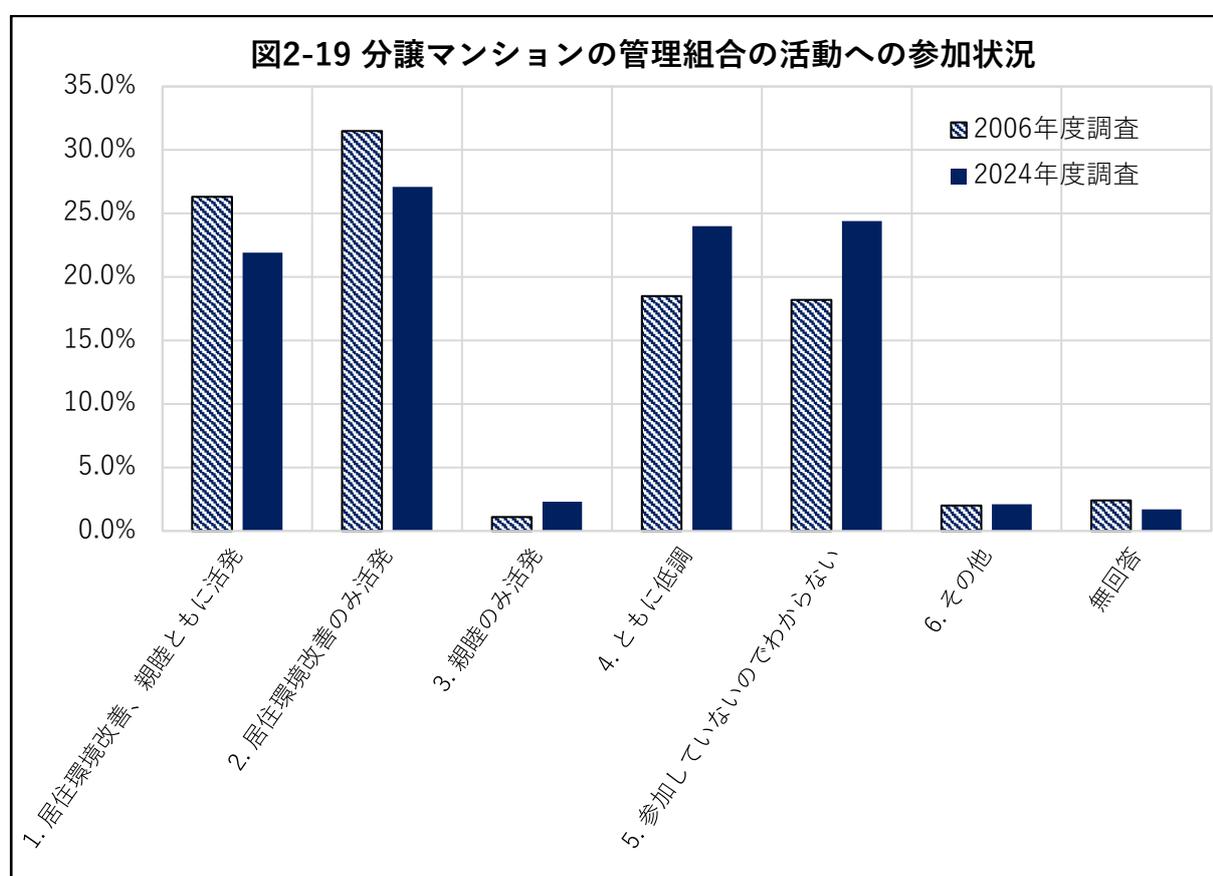
図2-18-a 選択肢回答 (図2-18)

No.	選択肢	2024年度 (n=2,065)	2006年度 (n=3,662)
1	組織の役員や活動のリーダー役をできるだけ引き受けて活動している	7.1%	4.8%
2	会合や行事などの際は、できるだけ手伝うようにしている	12.8%	17.0%
3	都合がつくときは、行事や総会などに顔を出すようにしている	31.4%	39.4%
4	会合や活動には、ほとんど参加していない	44.4%	36.0%
-	無回答	4.3%	2.9%

## (v) 分譲マンションの管理組合の活動力の低下

問37-1では、分譲マンションの居住者に、管理組合の自治的な活動の状況について尋ねている。

分譲マンション（区分所有建物）には法律上当然に管理組合という、区分所有者を構成員とする団体があり、地域コミュニティ形成の観点からは、さまざまな問題に自主的に取り組むことが期待される。そうした活動に取り組む傾向は2006年度調査と比較すると低下しているようである。すなわち、問37で回答者の居住形態を尋ねたのに続いて、分譲マンションに住んでいるという524人に管理組合による自治的な活動について尋ねたところ、居住環境改善活動においても、親睦的な活動においても、2006年度調査と比較して「活発」との回答割合が減り、「低調」との回答と「参加していないからわからない」との回答割合が増えた。



出典 2024年度調査問37-1と2006年度調査

図 2-19-a 選択肢回答 (図 2-19)

No.	選択肢	2024 年度 (n=524)	2006 年度 (n=638)
1	居住環境改善、親睦ともに活動が活発に行われている	21.9%	26.3%
2	居住環境改善のための活動は活発に行われているが、親睦活動はあまり行われていない	27.1%	31.5%
3	親睦活動は活発に行われているが、その他の活動はあまり行われていない	2.3%	1.1%
4	居住環境改善、親睦ともにほとんど行われず、理事会や総会が開催されているだけ	24.0%	18.5%
5	参加していないのでわからない	24.4%	18.2%
6	その他	2.1%	2.0%
-	無回答	1.7%	2.4%

#### 第4項 引き出すことのできる地域力の存在

以上のように地域力の低下が見られるが、しかし、先に見た「地域のつながり」の基盤は比較的しっかりしていることを背景として、地域力が潜在しているようでもある。

2024 年度調査では、その問 4 で、困りごとをいくつか挙げて、それについて、自分がそうした困りごとを抱えたときに地域の人に助けを求めたいかということと、地域の人から助けを求められたときに自分は助けることができるかを、尋ねている。いわばボランティア・マッチングがうまくいくかどうかを尋ねている。

中間報告書でも示しているが、これを表に整理すると以下のとおりである。

図 2-20 助け合い意識の存在とマッチング

No	選択肢	回答		判定 (頼まれたらできる人は多いか)
		頼みたい	頼まれたらできる	
1	日常の安否確認の声かけ	2,251	2,614	多い
2	ちょっとした買い物やゴミ出し	1,885	2,112	多い
3	食事を作ったり、掃除や洗濯の手伝い	1,313	757	少ない
4	外出の手助け	1,691	1,307	少ない
5	子どもの遊び相手	1,045	1,393	多い
6	話し相手や相談相手	1,716	1,933	多い
7	災害時避難の手助け	2,917	2,525	少ない
8	具合が良くないときに病院や役所などへの連絡	2,562	2,546	少ないが拮抗

出典 2024 年度調査 問 4

頼みたい人より頼まれたらできる人が少ない項目は、ややハードルが高そうだが、これは介護保険制度など別途専門機関に依頼できる仕組みがある。8番目の項目は、拮抗しており、鶴川地区では頼まれたらできる人のほうがむしろ多く、また相原地区では同数であった。

地域での助け合いの潜在力はかなりありそうである。

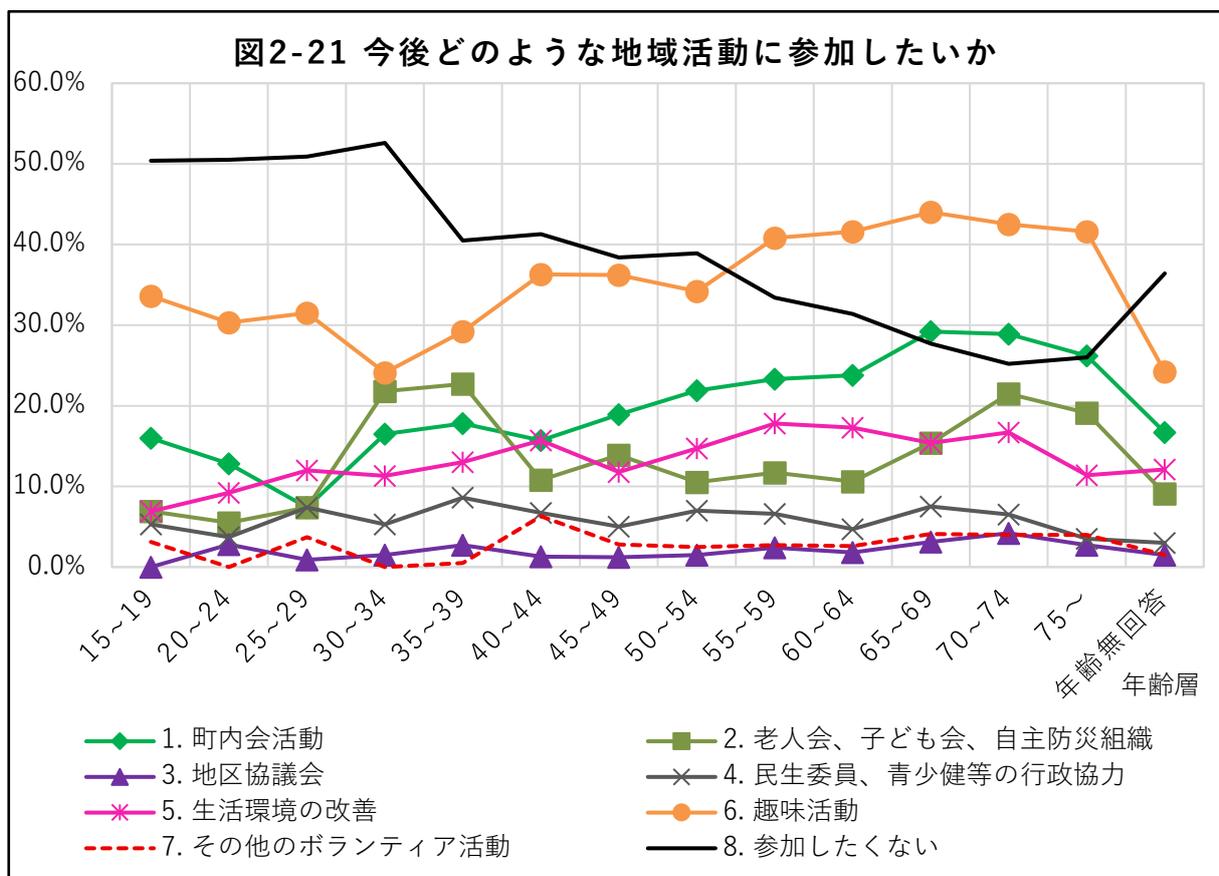
しかし、こうした潜在力を顕在化させるには、市民・地域活動団体、専門機関、行政の政策的な取り組みが大いに必要であろう。現に、この助け合いという分野では、以前から社会福祉協議会がボランティア・マッチングの仕組みとして取り組んでいるが、まだまだ潜在力を十分に発掘している状況とはいえないだろう。本報告書は、そのような発掘の取り組みに向けて諸論点を整理したものといえるだろう。

第5項 現役世代の状況

今後の地域コミュニティとその持続可能性を展望するとき、現役世代の状況は気になるところである。地域のつながりの希薄化が語られるときに、特に若い世代においてそれが顕著に見られると心配されることが多い。本研究において行った様々な訪問調査においても、中心となっている活動者は高齢の方々が多かった。しかし、アンケート調査などの大量観察データを読み解いてみると、事態はそれほど悲観すべきものでもない。以下、この点をいくつかのデータにより明らかにしよう。

町内会・自治会関連のデータはのちほど、町内会・自治会を扱う箇所で見るので、ここでは、それ以外のデータを2つほど見たい。

まず、中間報告書でも取り上げた、市民アンケート調査において、今後どのような地域活動をしていきたいかという設問（問23「あなたは、今後4～5年を見通して、お住まいの地域でどのような種類の地域活動に参加したいと思いますか。ただし、「現在参加しており今後も活動を継続するもの」も含めてお答えください。」）において、「8. どれにも参加したくない」と回答した人が、2006年度調査と比べて大いに増えた（このほか、どの活動分野においても、それに参加したいとの回答が減った）。それでは、これを年齢層別に集計したらどうなるだろうか。

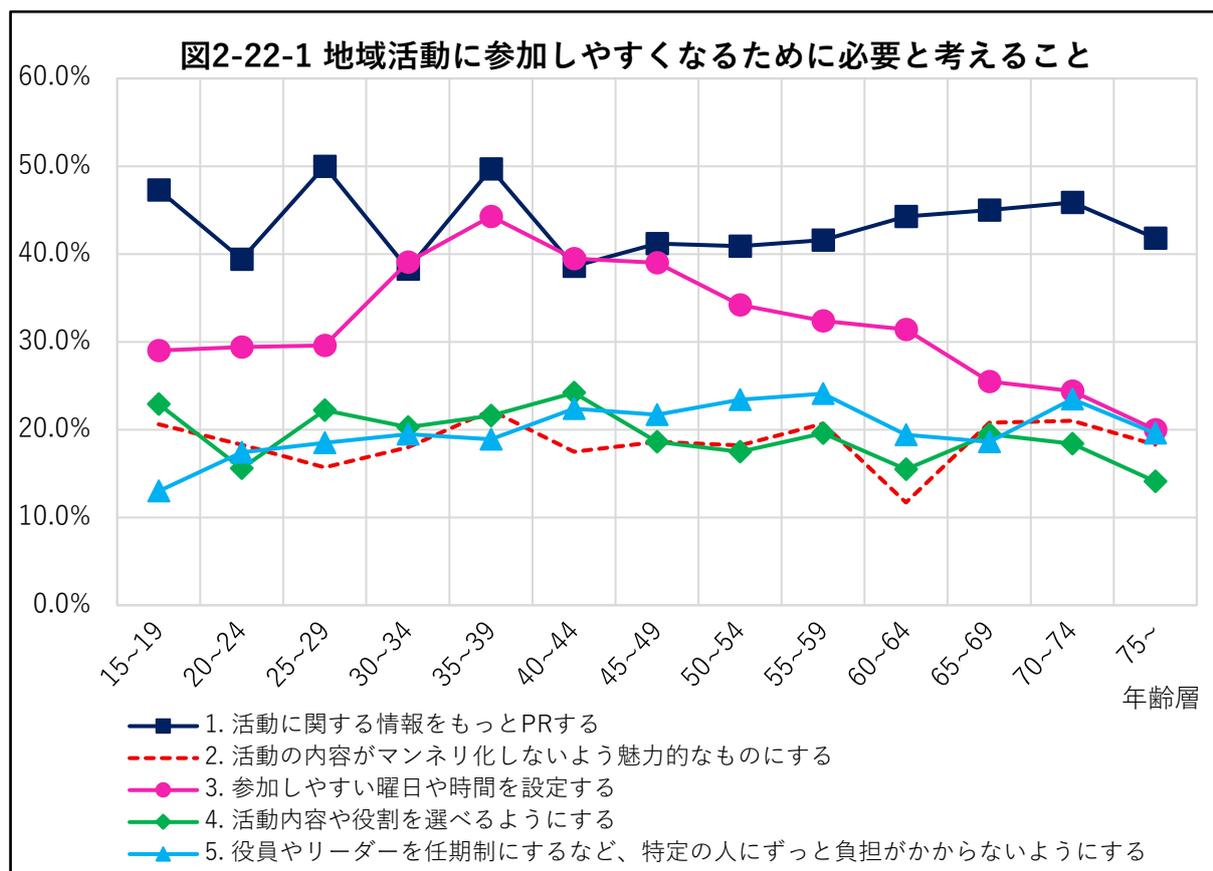


出典 前掲の2024年度調査問23を年齢層別に集計

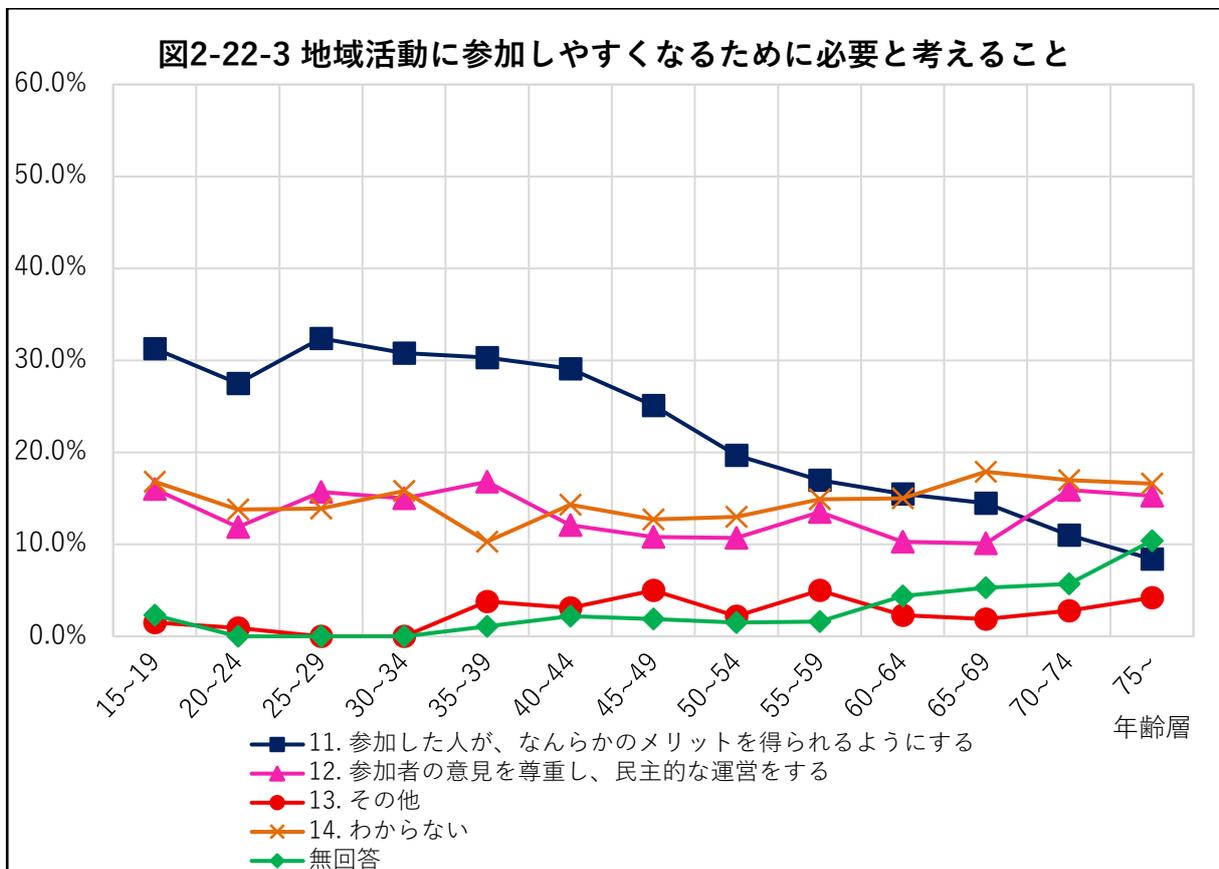
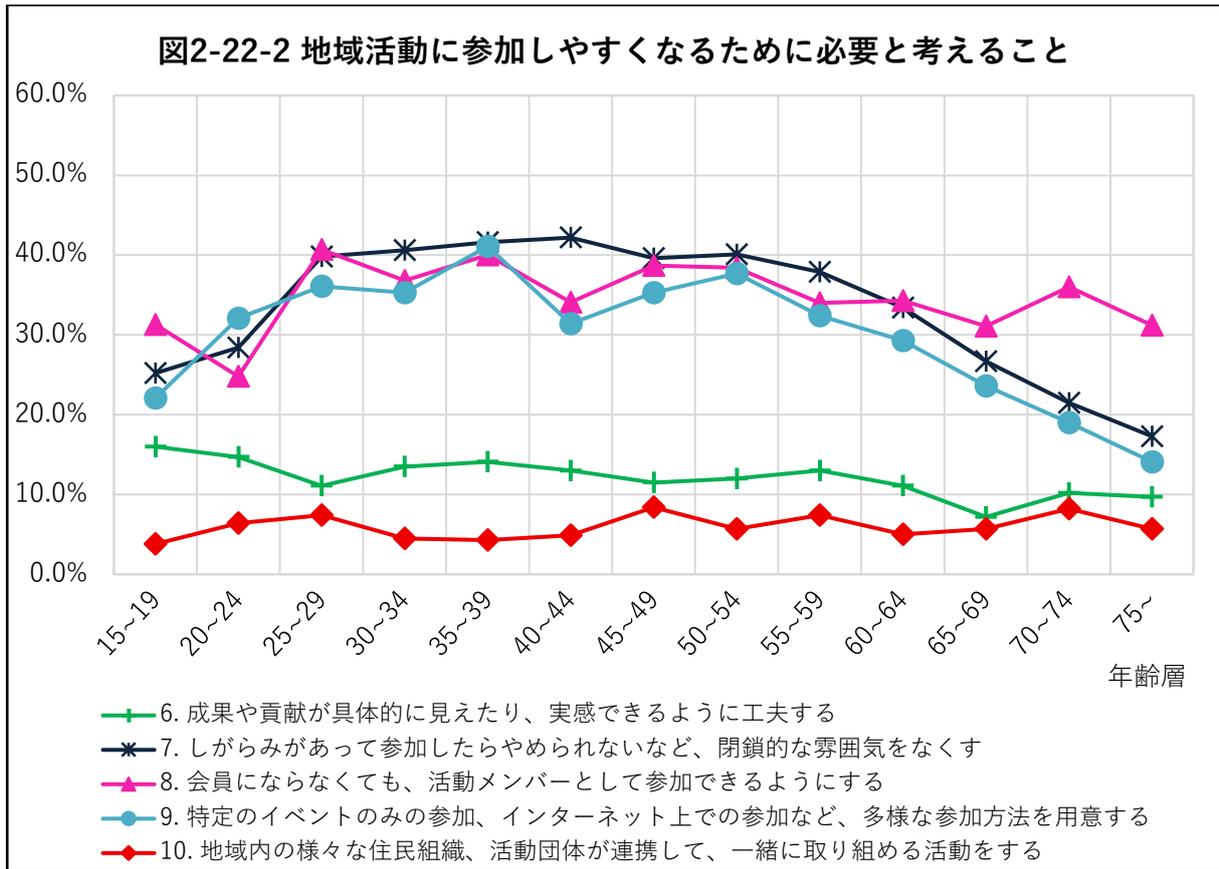
たしかに若い層に「参加したくない」という回答が多いが、しかしそうした意識が極端に多いわけでもなく、実践的にはそう悲観すべき状態でもないだろう。10代後半から30歳代まではライフステージの上で勉学・仕事関係を中心に関心と行動範囲が大きく広がる時期であり、「お住まいの地域で」の活動に関心が向かない人が多いのも自然ではある。

次に、問24「お住まいの地域の活動が、もっと参加しやすいものとなるためには、どのようなことが必要だと思いますか。」への回答の年齢層別の集計結果を見よう。

この設問はかなり選択肢が多いので、見やすくするために、3つに分けて示す。

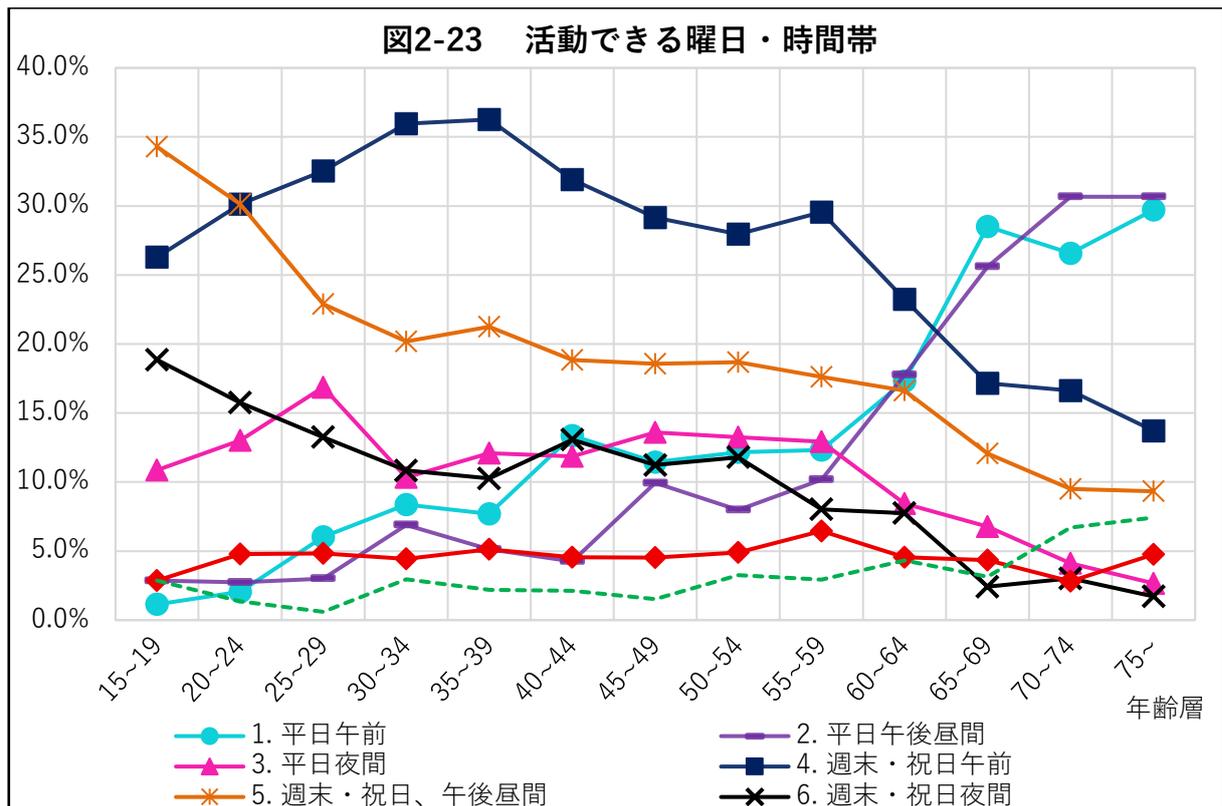


出典 2024年度調査問24を年齢層別に集計



これを見ると、現役層にとって重要なのは、「3. 参加しやすい曜日や時間帯」、「4. 活動のPR」、「7. 開放的な雰囲気」、「9. 多様な参加形態」といったところで、このほか若年層では「11. 参加のメリット」が重要のようである。このような点に留意すれば、地域活動に参加する現役層も増える可能性がある。

特に活動の曜日・時間帯については、別途問25において、「仮にあなたが お住まいの地域の活動に参加するとしたら、どのような曜日、時間帯が参加しやすいですか。」と尋ねている。これの年齢層別の集計をしてみると、以下のとおりである。

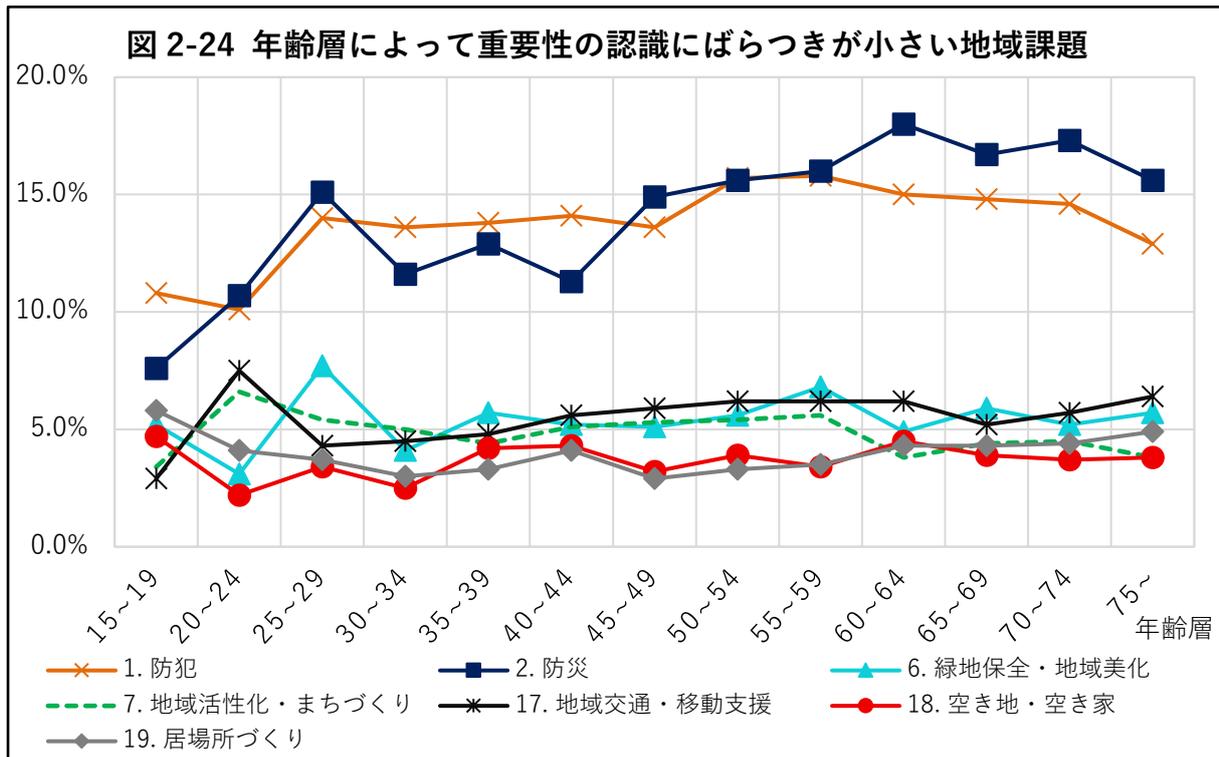


出典 2024年度調査問25を年齢層別に集計

高齢者と現役世代とは全く食い違っていることがわかる。活動の曜日や時間帯は安易に決めるべきものではなく、関係者・当事者の都合や意向を十分に勘案して決めていくべきである。都合の良い時間帯が全く食い違うとはいっても、そこには多少の柔軟性があり、話し合いによって妥協や工夫の余地があるはずである。

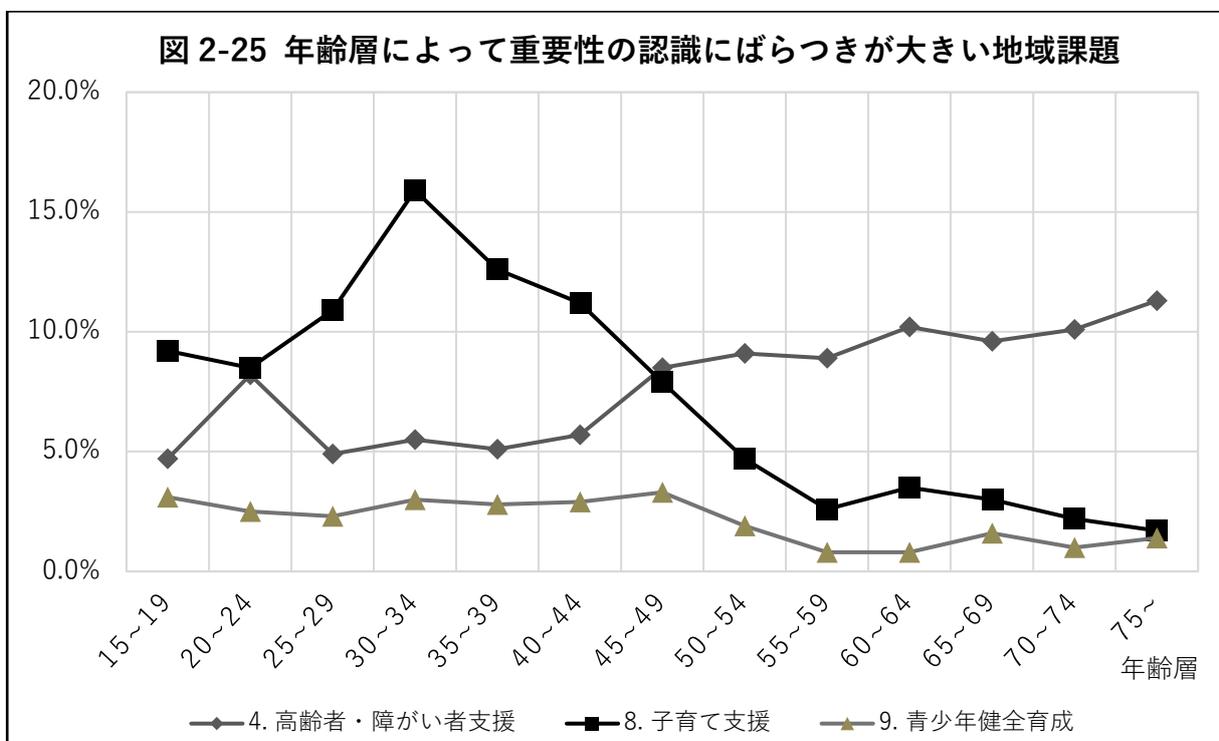
また、取り組むべき地域課題についても、年齢層に関係なく関心を持たれている分野と、年齢層によって認識が異なっている分野とがある。地域での取り組みにおける話し合いと意思決定において留意すべきである。

例えば、以下の図のとおり、防犯や防災はほとんどの年齢層が大きな関心を持っている。



出典 2024年度調査問11を年齢層別に集計（一部抜粋）

これに対して、子育て支援や、高齢者支援といった分野は、わが身への関わり具合からか、どうしても年齢層によって偏りがある。以下のとおりである。



出典 同上

特に、今日の少子化の動向に思いを巡らすとき、子育て支援における偏りは重大である。

## 第6項 小括

町田市という都市は、基本的には、東京の郊外部にある暮らしやすく住みやすい都市である、といえる。町田市民と行政とは、まずはこのことに自信を持ったうえで、これからの展望を描いていくべきである。

町田市においては、地域のつながりはそれほど希薄化しておらず、基盤のところはしっかりしているが、それを生かして様々な生活課題を地域の力で解決していく行動力（「地域力」）には十分に結びついておらず、むしろ2006年度調査のときと比べて若干地域力が低下している。

現在の社会を全体として見渡すと、貧富の格差の増大、「分断」と表現されるような、利害や見解の対立を融和不可能なものとしてとらえる意識の蔓延、個人の孤立の進行など、憂慮すべき状況が指摘されている。

しかし、地域社会では、社会的な連帯と融和・協調の精神が保たれているように思われる。本章で確認した、町田市の地域コミュニティにおける状況、「地域力」はやや低下しながらも、まだ「地域のつながり」の基盤は保持されており、お互いに助け合う気持ちがアンケートを通じても確認される状況は、希望を抱かせてくれるものである。同時に、今市民全体で政策的な手を打ち、一個の社会的運動として「地域共生社会」を創出していくことが切に求められているといえないであろうか。

本報告書の以下の章では、より住みよい社会を求めて、さらに町田市に即した分析と政策提言を試みていく。

### 第3章 町田市の地域コミュニティの構成要素から見た地域力の向上の可能性

日本の地域社会には、様々な活動団体があり、それらの有機的な結びつきによって地域社会が形成されている。秩序を作り出す力は、行政や市場だけではなく、「市民社会」の中の諸々の組織によっても発揮されている。だからこそ、例えば大災害が起きて市場も行政も機能しなくなっても、被災地では大きな暴動や略奪などの秩序崩壊が起きないのであろう。そして、仮設住宅にとりあえず身を寄せて復興に向かっていく際にも、そこでの生活秩序を自主的にも確保すべく自治会を作ったりしているのである。日常の生活においてもこうした市民社会組織が機能することが日本社会の持続可能性の基礎的条件である。

町田市にも、他都市と同様な市民社会組織が存在し、他都市に引けを取らない活動をして、地域社会を支えている。そうしたコミュニティの構成要素を一つ一つ吟味することを通じて、町田市のコミュニティ政策の課題を洗い出してみる。ただし、考察の対象になりうる活動団体はきわめて多種多様であり、すべてを網羅することはできそうもない。いくつか代表的な団体を選んで詳しく考察し、そのあと 2025 年度地域活動団体調査に依拠して町田市の地域活動団体全体を俯瞰した考察をする、というようにしたい。

#### 第1節 町内会・自治会

まず代表的な地域住民組織としての町内会・自治会を取り上げる。

町内会・自治会は、なんといっても地域コミュニティの中心的な組織であり、その事情は日本のどの地域でもほとんど変わらない<sup>2</sup>。日本都市センター<sup>3</sup>が 2018 年度に行った全国都市自治体アンケート調査で、コミュニティ活動の「中心主体」は何かと尋ねたところ、町内会・自治会との回答が 8 割を占めた<sup>4</sup>（日本都市センター（2020）：257）。

しかし、特に今世紀に入ってからほぼ全国的に加入率の低下が顕著に進み、「地域のつながりの希薄化」や「地域力の低下」というときに真っ先に念頭に置かれる状況にある。

---

<sup>2</sup> 我々が行った他都市調査の中では、武蔵野市が例外的であって、市域の一部に町内会・自治会が存在してはいるが、特に行政と特別な付き合いはない、という状況である。

<sup>3</sup> 公益財団法人日本都市センターは全国市長会のシンクタンクであり、その研究成果はほとんどそのウェブサイトで公開され、PDF ファイルとしてダウンロードできる。研究代表者名和田は、長年、日本都市センターの研究活動に参加し、また理事を務めている。

<sup>4</sup> 残りの 2 割はというと、町田市でいう地区協議会のような都市内分権の協議会組織（日本都市センターの用語では「協議会型住民自治組織」）、総務省や内閣府が「地域運営組織」と呼んでいる組織などであり、いずれも町内会・自治会が強く関わっている組織である。

論すべき点が多い。以下、順に解きほぐしていく。

### 第1項 地域運営の民間的ソリューションとしての町内会・自治会

まず、地域コミュニティを地方自治制度の延長上に発想するならば、町内会・自治会は、本来ならば地方公共団体（市町村）として位置づけられて地域運営を行うべきところ、合併により制度的な空白となった地域社会を、民間的な力で地域運営を可能にする工夫である<sup>5</sup>。明治の大合併以来、町内会・自治会は、身近な地域社会において、地方公共団体を機能的に代替する民間地域組織であったといえる。

そのためには、当該地域の住民全員を会員にする必要がある。全員が会員であれば、条例制定権がなくても会のルールが地域のルールになる。また、全員が会員であれば、会費を集めて財政を構成し、それを原資に当該地域が必要とする、行政は提供しないが、地域の誰もが必要とする公共サービスを提供し、かつ、いわゆる「タダ乗り」（活動に参加せず、便益だけ享受すること）は生じない。

だから、全員が会員でないとうまく機能しない。

行政側から見れば、行政に協力して、行政が対応できない公共サービスを担ってくれる組織として、また市政の円滑な運営のために地域の意向を尊重すべきときに地域サイドの合意形成を担うことのできる組織として、きわめて重要なパートナーである。

このように考えると、地域住民全員を会員として組織するという途方もない事業をやりきり、地方公共団体と同等の機能を備えて地域の生活を守ってきた町内会・自治会がいかに偉大な組織であるかがわかるだろう。

ところが、加入率が低下してくると、町内会・自治会が提供するサービスにフリーライドする住民が増加して、会員のモチベーションを削いでいく。また、加入者が住民の5割を切るようだと、行政としても当該地域の総意を代表する組織とも当然にはみなせなくなる。それでも、3割にせよ4割にせよ、それだけの会員を擁している組織というのは通常はほかにはなく、依然として最大・最強の地域活動団体である。

加入率の低下は、いくつかの構造要因の結果であり、今後急に回復することは困難だと考えられる。加入率低下時代の町内会・自治会のあり方や、行政とのパートナーシップのあり方などについて、政策的な熟慮が必要となっている。本章では、そうした政策的熟慮の前提となる現状認識を固めるものである。

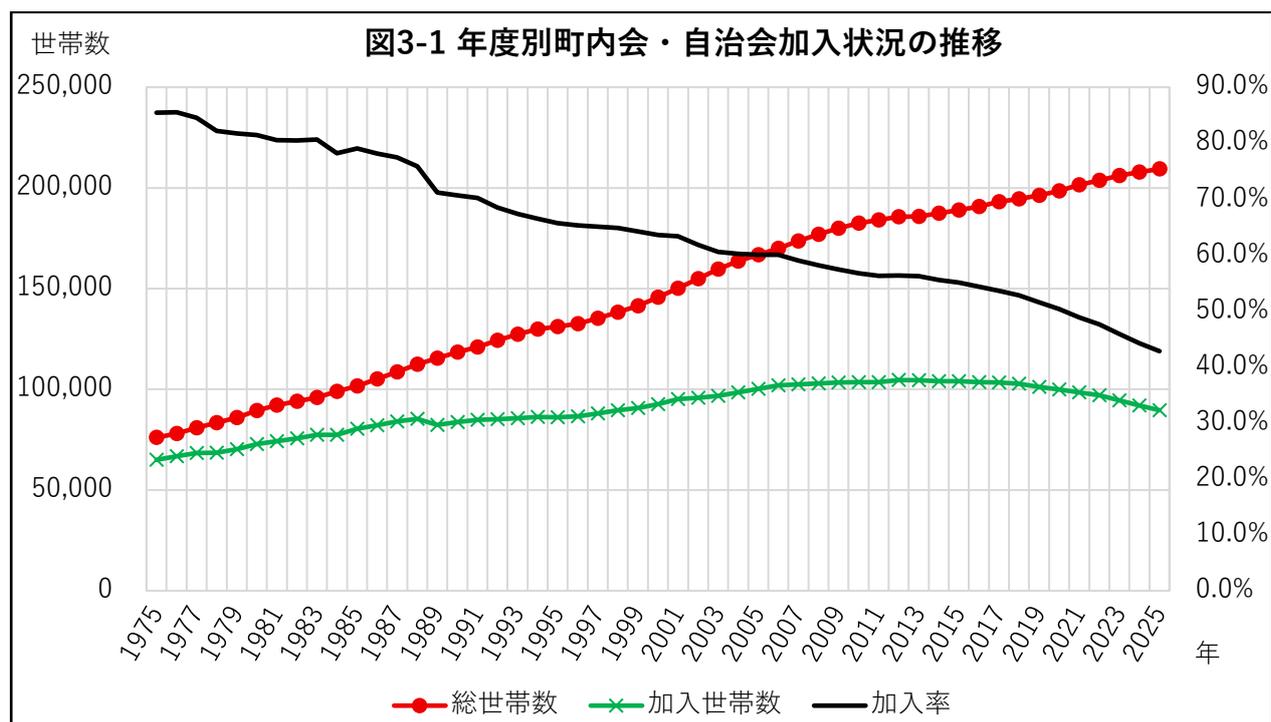
---

<sup>5</sup> 町内会・自治会に関するこのような捉え方は、政策論的な観点が強く出たもので、研究代表者名和田の独自の見解かもしれない。さしあたり、名和田（2021a）を参照されたい。

## 第2項 町田市における町内会・自治会の現状

我々は、2025年度に町田市内の307の町内会・自治会にアンケート調査をお願いし、219通の回答を得た。このアンケート結果や、2024年度市民アンケート、訪問調査などから、町田市の町内会・自治会の現状をまとめてみる。

まず、以下の図は、1975年以降の世帯総数、加入世帯数、加入率の経年変化のデータをもとに作成したものである。これを見ると、世帯総数は一貫して増加する一方、加入世帯数は横ばいからこの数年は減少に転じており、結果として加入率は一貫して低下を続け、特に近年は低下のスピードも速くなっているように見える。



出典 町田市提供資料により作成

いわゆる加入率は2025年度において約42.8%である。町内会・自治会の著しい特徴として、会員は個人ではなく世帯であるから、加入率というのは、加入世帯数を世帯総数で除した数値である。町内会・自治会に加入している世帯に暮らしている人の人数の総人口に対する比率（いわば町内会・自治会の人口カバー率。本報告書では、簡便に「加入者率」ということがある）はもう少し多い。

2006年度調査の時点では、加入率は約6割で、人口カバー率は約8割であった。これに対して2024年度調査では、加入率が約44.2%であるのに対して、人口カバー率は約6割（59.7%）であった。まだ過半数の市民が町内会・自治会のもとで暮らしているのである。

しかしそれでも、解散する町内会・自治会もわずかではあるが出てきており<sup>6</sup>、また連合町内会・自治会に加入しない単位町内会・自治会が町田市では他都市と比べてかなり多い。

<sup>6</sup> 町田市では直近10年で、解散・休会した町内会・自治会が10団体ほどある

ここでは詳しくは述べないが、加入率が低下する基本的な要因としては、(1)世帯規模の縮小、(2)特に若い世代におけるいわゆる「自動加入文化」(町内会・自治会に加入するのは当たり前だと考える意識)の衰退、(3)町内会・自治会活動を担える社会層の縮小、の3つが考えられる(名和田(2021a): 29 f.)。これらの要因は、全国的に同じように見られる要因であり、したがって、地方都市でも加入率低下は同じように進行している。ほぼどの自治体の加入率の経年変化のグラフを描いても、毎年1%ずつというスピードで加入率が右肩下がりに低下している様子が示される。

それでは、このままでは町内会・自治会は消滅するのであろうか。

本報告書の仮説としては、一部に解散して空白が生じたりしながらも、加入率が低位安定していくのではないかと考えてみたい。

こうした展望を描く時の焦点は何といても現役世代、若い世代の動向であろう。

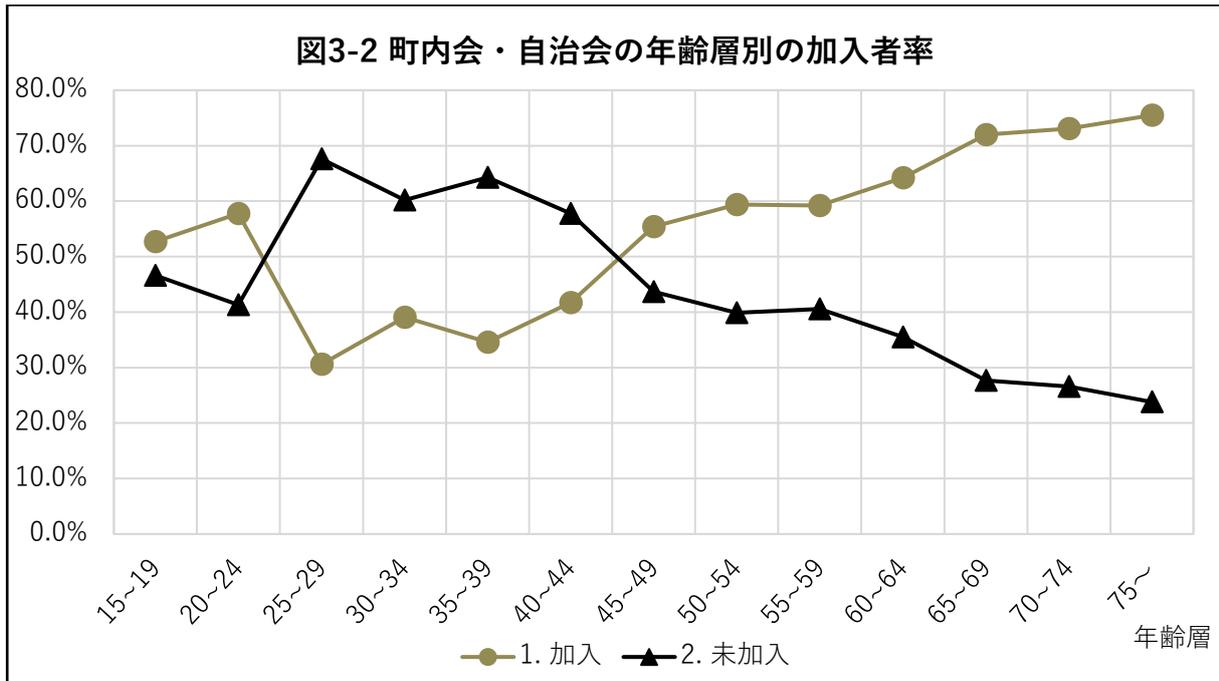
たしかに、現代の加入率低下の大きな原因の一つに、特に高齢世代の一人暮らしの人が、班長等の役員を引き受けられないなどの理由で退会するという実態がある。これに対しては、会費の減免や役員の免除、さらには、我々が他都市調査で訪問した丸亀市の「コミュニティ自治会」<sup>7</sup>という工夫もある。

むしろ心配なのは、現役世代の意識であって、町内会・自治会への加入のほか、およそ地域コミュニティとか地域での助け合いや地域のつながりというものに無関心な人が増えているのではないかとということがよく心配されている。しかし、アンケート調査結果をみると、たしかに、さまざまな面でコミュニティ意識は現役世代で若干低下しているけれども、それほど悲観すべき状況でもない。このことは第2章でも一端を示したとおりである。町内会・自治会にこれから先も十分に若い世代の参加が得られるかどうかは、今後の市民・地域活動団体や行政・専門機関による政策的対応次第であるといえる。これを以下明らかにしよう。

まず、たしかに未加入者は若い世代に多いというのは事実である。20歳代前半までは、おそらく親元で暮らしていて、その親と思われる世代の加入者率と同じ程度の数字である。その後独立して自分自身または配偶者が世帯主となって、独自に加入・未加入を判断する年代と思われる20歳代後半から30歳代までは、3割台にまで低下している。これは、町内会・自治会の加入率(世帯単位で算出した加入率)でいえば2割程度であろうか。それでも、それだけの人が加入しているのである。

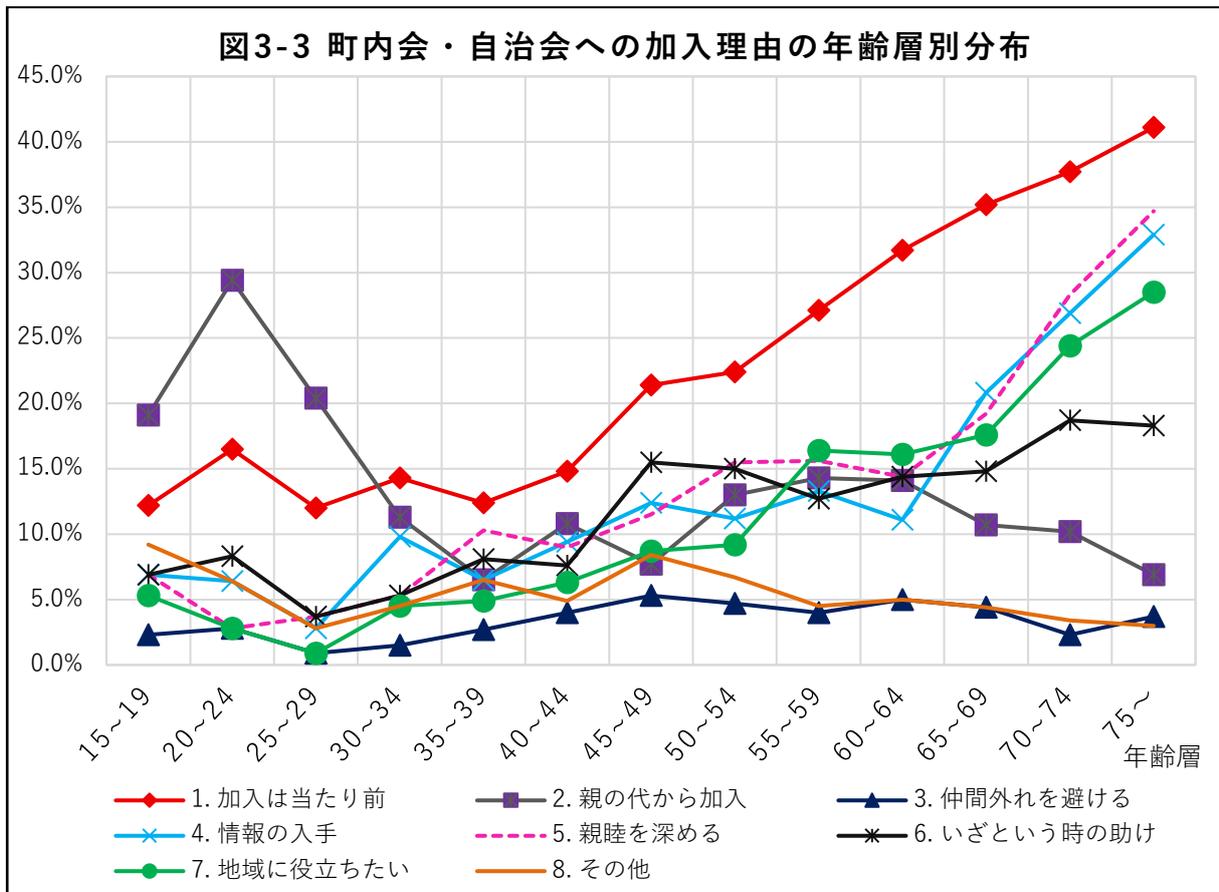
---

<sup>7</sup> 丸亀市で「コミュニティ」というのは、町田市の地区協議会のことである。同市の川西地区では、自治会を退会した一人暮らし高齢者を、「コミュニティ」の会員として再び地域社会の輪の中に迎え入れる試みを行っており、これを「コミュニティ自治会」と称している。



出典 2024 年度調査問 13 を年齢層別に集計

次に、町内会・自治会に入っていると回答した人に、その理由を尋ねているのに注目しよう。



出典 2024 年度調査問 13-1 (複数回答あり) を年齢層別に集計 n=2,059

図 3-3-a 選択肢 (図 3-3)

No.	選択肢	No.	選択肢
1	加入するのは当たり前だから	5	近所の人々と親睦が深められるから
2	親の代から加入していたから	6	いざというとき助けてもらえるから
3	近所から仲間はずれにされたくないから	7	地域を住みよくするために役立ちたいから
4	生活に必要な情報が得られるから	8	その他

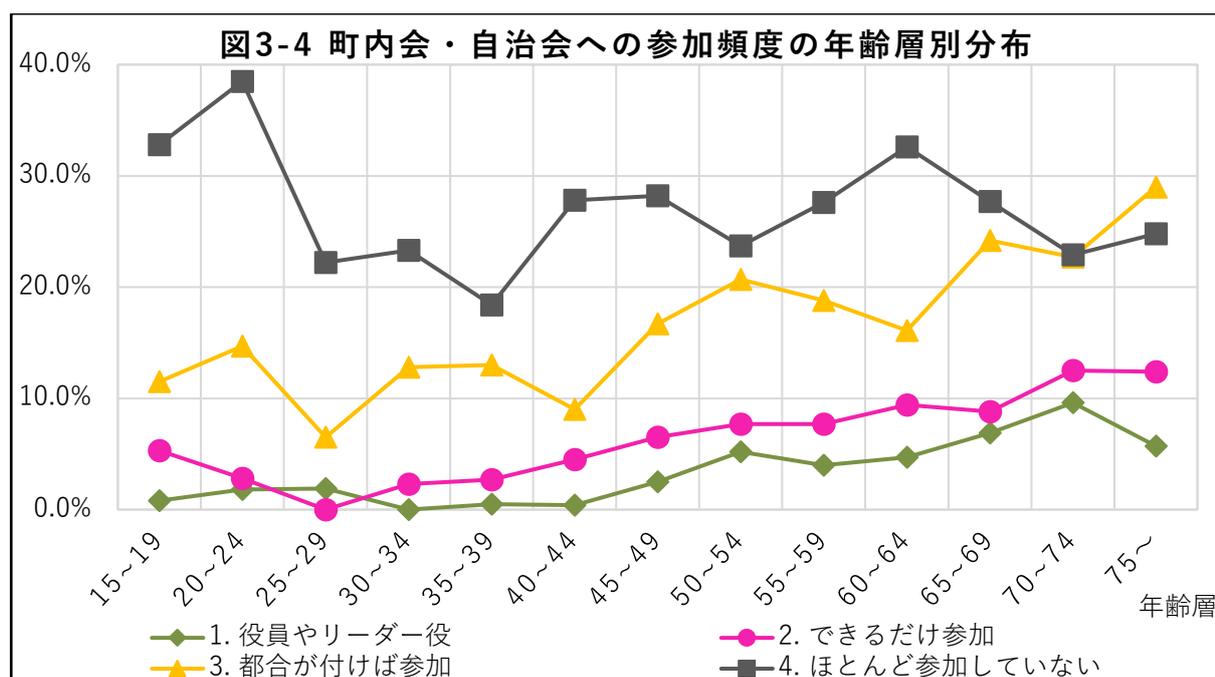
この中で、「自動加入文化」を継承していると思われるのは、「1. 加入するのは当たり前だから」であり、それに近いものとして、「2. 親の代から加入していたから」であろう。自動加入文化を共有している人は若い世代にも一定割合でいることがわかる。

そしてなんといっても、町内会・自治会の実質的なメリットに説得力を感じている回答として、選択肢 4、5、6、7 を選んでいる人も一定割合でいる。

こうした、広い意味で町内会・自治会を必要としている人たちは、若い世代や現役層にも一定割合でおり、しばらくの間は、町内会・自治会は、崩壊・消滅していくというよりは、低位安定しつつ存続するのではなかろうか。

しかし、町内会・自治会の加入者でも、実際にはほとんど活動に参加していない人が 2006 年度調査と比べて増えていることを先に見た。このような加入者が増えると、結局は町内会・自治会の活動が不活発になり、その存在意義を示せず、やはり消滅していくのではなかろうか。それでは、こうした活動参加状況の年齢層別の分布をみよう。

問 13-2 では、町内会・自治会に加入していると回答した人に、さらに実際の活動にどの程度参加しているかを尋ねた。その回答の年齢層別集計は以下のとおりである。



出典 2024 年度調査問 13-2 を年齢層別に集計 n=2,059

これを見ると、年齢層による違いはそれほど顕著ともいえない。親元を離れた人が多いと思われる20歳代後半以降では、選択肢2と3は、高齢者世代にはかなわないが、それなりに活動に参加している人がいる。また、「4. ほとんど参加していない」人も、とりたてて高齢者に少なく現役層に多いともいえないだろう。

先に見たように、「ほとんど参加していない」人の割合は、2006年度調査と比べるとかなり増大していて、加入者の間でも町内会・自治会の力が薄まってきているのだが、それでも、自動加入文化が希薄化した年代層においても、町内会・自治会の意義を認めこれを必要としている人が一定割合いるとあっていいだろう。このような状況である限り、加入者は年とともに継続的に減少して最後は消滅するというよりは、どこかで低位安定すると予想すべきではなかろうか。

東京都内の自治体の中でも、加入率が低位安定している自治体が散見される<sup>8</sup>。今後こうした低位安定が常態になるのではなかろうか。そうした常態を前提に、地域コミュニティの再生を考えるとすれば、どのような政策的考慮をすればいいだろうか。これが、第5章での政策論における中心的な考慮の一つである。そのためにも、以下さらに現状に関する考察を深めてみよう。

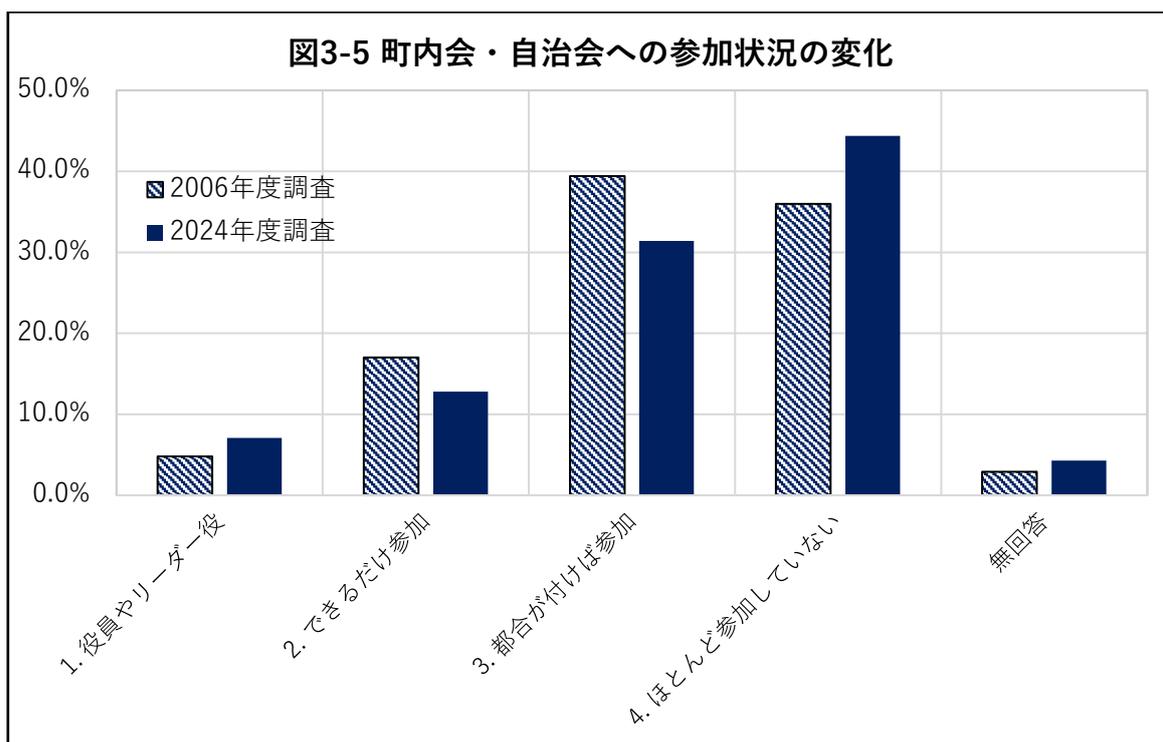
### 第3項 現在の町内会・自治会の困りごと

これからの町内会・自治会をどうしたらよいかを展望する前に、現在の組織的状况を確認し、その課題や困りごとを整理しておく必要がある。これが、展望を考える上での出発点だからである。

まず、客観的に見て、町内会・自治会の役員を担える余裕のある人（リタイアした人、家事専業者、地元自営業者といった、基本的に地域にとどまって生活していて、地域でボランティアで活動することが比較的容易である人、いわゆる「24時間市民」）が減少していることはすでに見た。その結果として、中間報告書でも注目したが、少数の役員に負担がかかっている。下は、先ほども見たデータだが、今度は、2006年度調査と比較している。特に「1. 組織の役員や活動のリーダー役をできるだけ引き受けて活動している」という人の割合が増えている。つまり、会員が減少しても役員ポストはあまり変わらない（それぞれの年度の調査の「n」と選択肢1の回答率をかければ、ほぼ同じ数である）のである。

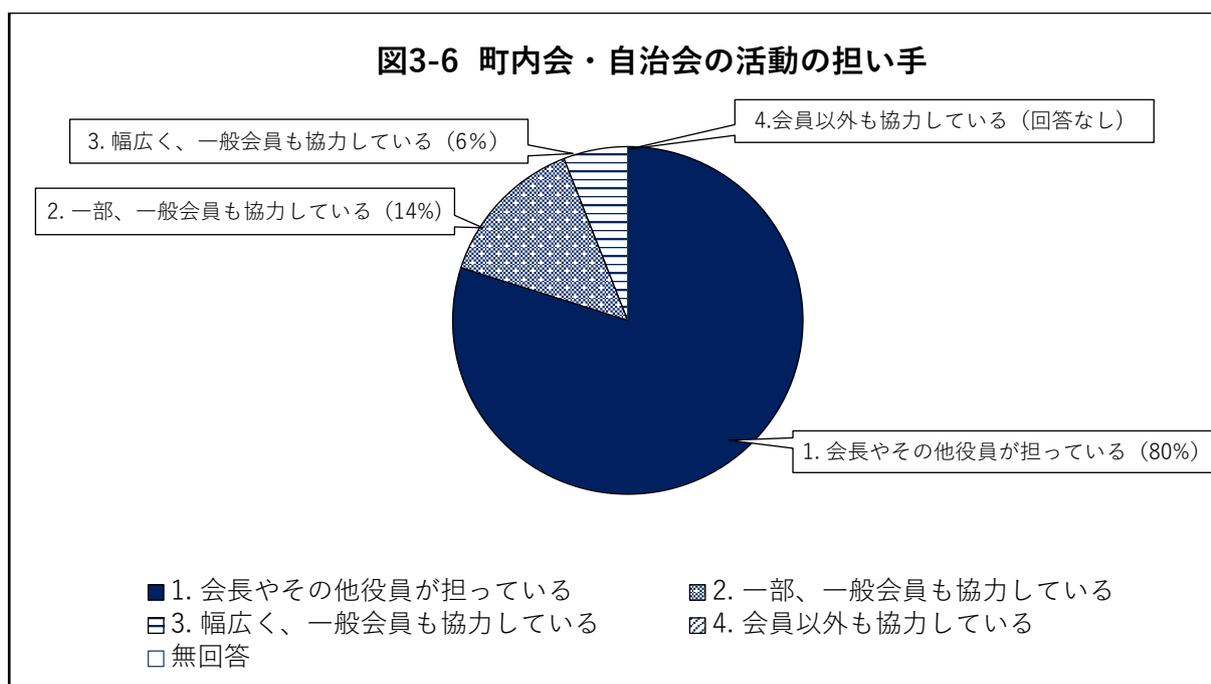
---

<sup>8</sup> ここ十数年ほど、新宿区は4割強、三鷹市は3割程度で、安定的に推移しているように見える。また、港区も、事業所会員とかマンションの「一棟会員」とかいった特殊な会員種別があり、簡単には言いにくいだが、加入率は3割程度で安定しているようだ。



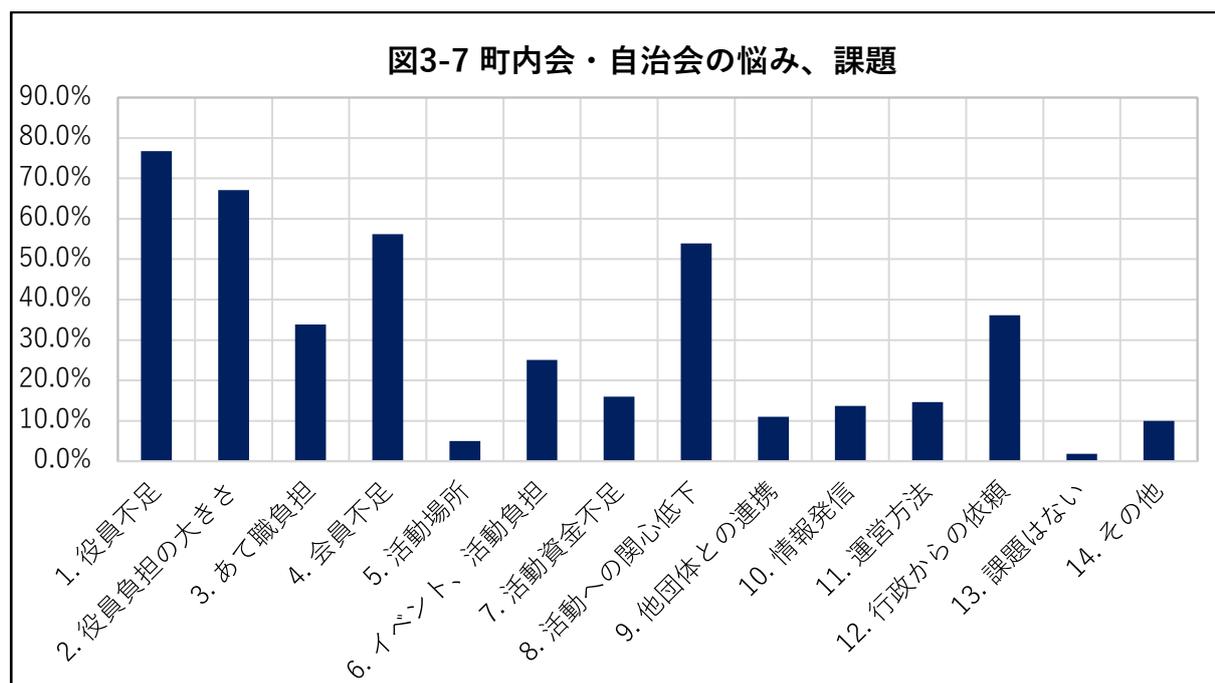
出典 2024 年度調査問 13-2 と 2006 年度調査

実際本研究の一環で 2025 年に行った町内会・自治会アンケート調査では、「町内会・自治会の普段の活動を主に担っているのはどなたですか。」という設問（問 5）において、「1. 会長やその他役員が担っている」との回答が、回答していただいた 219 団体のうちの 8 割を占めた。この設問については、庁内プロジェクト・チームでも注目した点であり、地域コミュニティの今後を考える上で重要である。



出典 2025 年度町内会・自治会調査 問 5

これと関連して、問 11 で活動上の課題や悩みを尋ねた結果は、以下のとおりであった。



出典 2025 年度町内会・自治会調査 問 11

なお、この問 11 の設問は、「貴団体が活動する中で、現在悩んでいること、課題に思っていることはどのようなことですか。(あてはまるものすべてに○)」で、選択肢は、以下のとおりである。

図 3-7-a 選択肢 (図 3-7)

No.	選択肢	No.	選択肢
1	役員等を担える人が少ない (役員不足)	9	他団体との連携が弱い
2	会長等役員の負担が大きい	10	情報発信が十分でない
3	あて職 (役職に就くと自動的に他の職務も兼務すること) が多く負担が大きい	11	運営方法 (会議の進行方法、情報共有、会費の収集方法等)
4	未加入者や退会者数の増加	12	行政からの依頼が多い (回覧業務、イベントの周知・出席等)
5	活動場所の不足	13	課題はない
6	イベントや事業等の活動が負担になっている	14	その他
7	活動資金の不足	15	無回答
8	会員の活動に対する関心が薄い		

課題・悩みの第 1 位は、「1. 役員不足」であり、第 2 位は「2. 役員の負担の大きさ」である。役員に負担が集中しているという上記の状況そのものである。そして、役員でない

会員は「8. 活動に対する関心が薄い」ということになる。

したがって、負担を軽減し、身の丈に合った活動を発想したいところであるが、活動を縮小することは、そのまま町内会・自治会の存在意義の縮小をも結果しかねない。縮小の仕方はよくよく考えなければならない。

おそらく、不要不急の活動から撤退し、会員の（さらには非会員の）ニーズに合った活動へとシフトするというのが一般論としては妥当であろう。

この場合、何が不要不急な活動なのかは、地域により団体により異なるであろうから、それぞれの地域で議論して決めていくべきであるが、一般論としては、次のように考えてみてはどうだろうか。

町内会・自治会が地方公共団体の機能を代替するというかつての位置づけの呪縛から解放され、地域を住みよくする活動（ニーズに合った活動）に専念することが大切である。例えば、選択肢3の「あて職」などは、行政が町内会・自治会を地域を代表する人を選出する場合に欠かせない選出母体と位置付けていることから来る過剰な負担ではなかろうか。選択肢12についても同様である。

そして、よく見ると、こうした町内会・自治会の性格変化はすでに感じ取られており、町内会・自治会の「地方公共団体代替機能」に過度に依存した行政からの依頼は、徐々に減少しつつある。多くの自治体で、町内会・自治会が住民の大多数を組織しているから、町内会・自治会に本来地方自治体が自ら行うべきことを依頼しても大丈夫だ、という判断にはかなり慎重になってきている。町田市ではすでにかなり以前から行われていないが、多くの自治体で、細街路網の街路灯は、「防犯灯」とか「民有灯」とか称して、町内会・自治会が管理（電気代の負担や、故障した時の役所への連絡など）している。ごみ収集のラストワンマイルであるごみ集積所の管理を（非会員が、場合によってはルールを守らずに、利用するという問題を地元に残しながら）町内会・自治会に依頼する、市の広報の配布や市からの情報提供の回覧を（いくら全戸に回してほしいといっても、町内会・自治会としてはなかなか会員以外には対応できないことを知りながら）町内会・自治会に依頼する、選挙などの立会人を依頼する、などは、町内会・自治会が地域住民の大多数を組織していて地方公共団体の機能を代替できるとの想定で行われてきた依頼であるが、この10年ほどかなり変化してきている。防犯灯は、電気代を市が補助して、非会員のフリーライドを回避する、あるいは、そもそも管理は市が引き取る、回覧板は廃止し、広報などはポスティングしたり SNS などを通じてインターネット配信したりする、ごみは戸別収集に切り替える、などがすでに多くの自治体で実施されている。

こうした方向性に立って、政策論を提言する第5章で、町内会・自治会のこれからの展望を試みることにする。

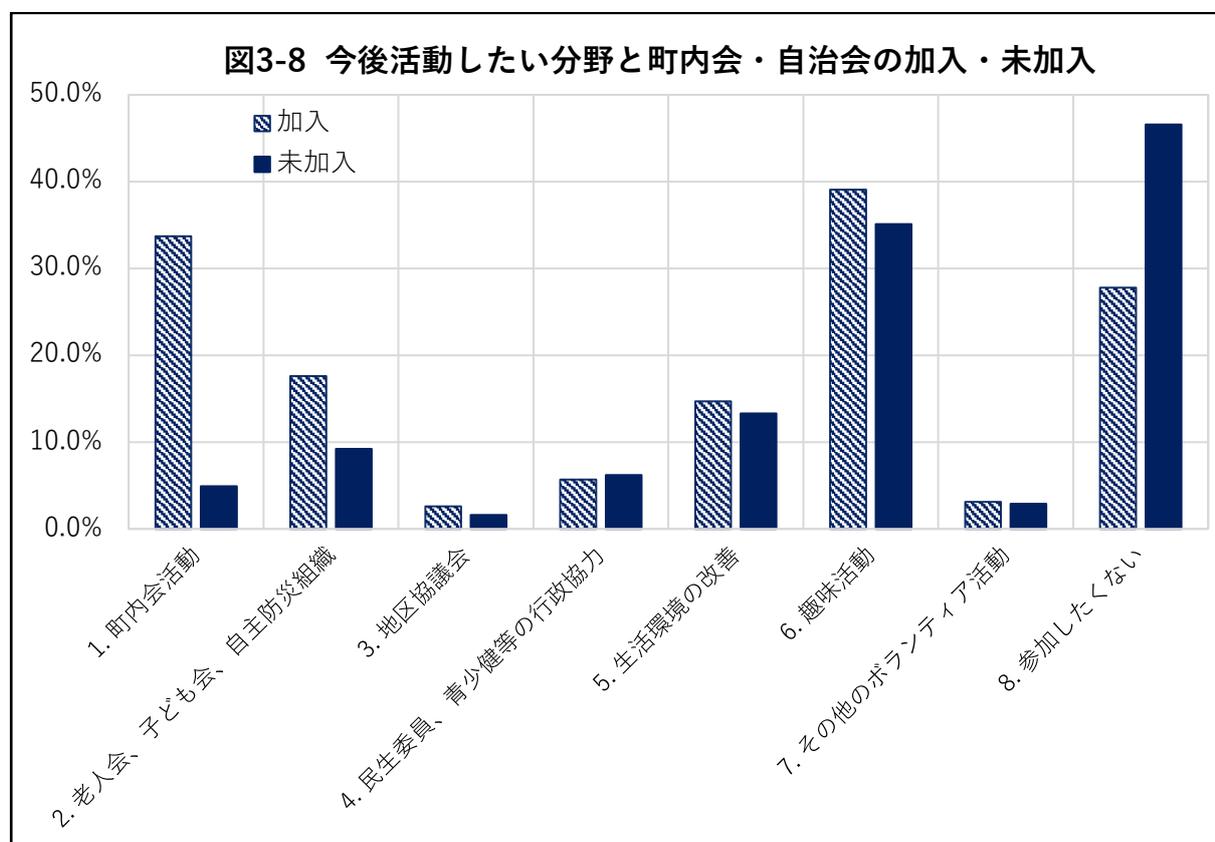
#### 第4項 町内会・自治会はなぜ大切なのか

加入率の低位安定といっても、それが2割なのか3割なのか4割なのか、いずれにせよ、一般の民間組織の規模として考えればやはり別格の存在であり続ける。

しかも、町内会・自治会は、単に人の集まり（法律的に言えば「社団」）であるだけではなく、一定の地理的領域全体に一定の秩序をもたらそうとする志向性を持っている点でも独自の存在であり、この性格は加入率の低下が進んでも放棄されることはないだろう。

また、2024年度調査からは、町内会・自治会加入者は、未加入者よりも、地域活動に対しても積極的であるようだ。

例えば、以下の図は、2024年度調査における、町内会・自治会の加入・未加入（問13）と今後活動したい分野（問23）とをクロスさせたものである。



出典 2024年度調査 問13、問23

ほとんどの項目で町内会・自治会の加入者のほうが未加入者よりも積極的な意欲を持っているようである。

つまり、町内会・自治会は、地域をよくしようという気持ちのある方々が集まっている組織であるといえる。こうした組織を政策的にも応援していくことが有益である。

地域をよくしたいという意欲が、加入者に相対的に強いのは、やはり町内会・自治会が、単に人の集まり（社団）であるだけではなく、一定の地理的領域を意識した性格を持っていることから来るのであろう。その意味で、町内会・自治会は、単に量的に他団体と比べ

て破格に大きいというだけでなく、一定の地理的範囲を意識した地縁性を持っている、特別な性格を持つ団体であるといえる。

こうした点にも留意しながら、第5章では、これからの町内会・自治会を展望していく。

## 第2節 地区協議会

町田市の地区協議会のような仕組みを、一般に「都市内分権」、「自治体内分権」、「地域（内）分権」などという（本報告書では、「都市内分権」の語を用いる）。日本都市センターの調査によると、2018年の時点で、全国の都市自治体（市と東京23区）のおよそ6割弱程度が導入している（日本都市センター（2020）：38-41）。その後も採用する自治体が増えているように思われる。

研究代表者の名和田は、長年、都市内分権に関する国際比較研究を行ってきて、内外の実態について知見を有しているが、町田市の地区協議会制度に焦点を当てて研究するために、本共同研究として、町田市の地区協議会をめぐる資料探索や調査、会議傍聴などを行った。さらに、他都市調査として、一関市、松山市、丸亀市、高松市、明石市、茅ヶ崎市、調布市、三鷹市、武蔵野市を訪問し、考察を深めた。なお、これらの調査の結果は、本報告書の本文中に随時反映しているほか、巻末資料に簡単に紹介している。

### 第1項 日本型都市内分権について

都市内分権とは、(1) 合併で大規模化した自治体の区域をいくつかの部分領域（合併前の自治体を目途とすることが多い）に区分し、(2) その区域に、行政の出先やコミュニティセンター等の拠点施設を設置する、または行政や専門機関の地区担当職員を派遣するなどの措置をし、さらに(3) 当該区域に（諸外国では多くの場合直接選挙制の）住民代表的組織を置く、という3つの要素からなる仕組みである。とりわけこの種の仕組みが、単なる行政機能の地域分散ではなく、都市内「分権」といわれるのは、第3番目の要素こそが肝心だからである。町田市では「地区協議会」がそれに当たる。

この仕組みは、市町村合併によって制度的空白となる旧合併市町村にある程度の自治を回復するための仕組みとして、主として都市部で試みられてきた。ドイツでは、各州の地方自治法<sup>9</sup>によって規定され、比較的規模の大きな都市自治体には都市内分権を行うように

---

<sup>9</sup> 連邦国家であるドイツでは、地方自治制度を定める権限は各州にあり、連邦憲法ではごく簡単な基本原則のみを定めているにすぎない。また、各州の地方自治法は、「市町村法」と「郡法」に分けて制定している場合と、統一的な「地方自治法」としている場合とがある。さらに、ドイツの16の州のうち、ベルリン、ハンブルク、ブレーメンは、都市自治体そのまま州の位置づけを持っている「都市国家」であり、その「地方制度」はまさに都市内分権制度を規定した法律だということになる。

義務付けている州もある。住民代表的組織は、直接選挙され、多くの場合、特定の事項について、または一般的に、その議決に法的な拘束力が付与されている。その政策的な狙いは、「参加」、すなわち当該地区の住民の声を市政に反映させ、大規模自治体における民主主義の感度を高めるところにある。

これに対して、日本で試みられてきた都市内分権は、こうした「参加」の理念とともに、「協働」の理念、すなわち公共サービスの提供活動を、行政と市民社会組織との連携・協力によって保障していくという考え方が強くある。このことをもって、「日本型都市内分権」と呼ぶことができる。町田市の地区協議会も、協働のパートナーとしてさまざまな地域課題解決活動を手掛けることを期待されている。

このことと関連して、日本の都市内分権では、地域を代表すると同時に、さまざまな地域課題解決活動をすでに長年手掛けてきた、町内会・自治会が中心となって組織される。特に、地区の連合町内会・自治会は、まさに合併前の旧市町村であったことが多く、地区連合町内会・自治会のエリアが市域を区分するときの目安となる。住民代表組織（以下、日本のそれをいう時には、「協議会組織」ということにする）も、選挙によって選ぶというよりは（日本ではそうした法制度は存在しない<sup>10</sup>）、地域内で実際に地域課題解決活動を行っている諸団体を集めて構成されるのが常である。

市域の区分の目安が、合併旧市町村であって、地区連合町内会・自治会のエリアであることが多いとすると、そのエリアは、同時に小学校区とも重なっていることが多い。また1970、80年代に盛んに整備されたコミュニティセンターや公民館のエリアとも重なっていることが多い。さらには、地区社会福祉協議会のエリア、地区民生委員児童委員協議会、青少年健全育成関係の地区組織などのエリアとも重なっていることが多い。

実際、我々が行った他都市調査でも、小学校区をコミュニティ・エリアとしている自治体が多かった（一関市、松山市、丸亀市、高松市、明石市、調布市<sup>11</sup>）。それで、「コミュニティ」の政策的な適正エリアは小学校区であるとの主張がよく聞かれるのであるが、これは必ずしも絶対ではなく、中心となる地区連合町内会・自治会のエリアであることが最も重要で

---

<sup>10</sup> 地方自治法上の地域自治区制度を採用している新潟県上越市では、各地域自治区の「地域協議会」の構成員（上越市での言い方は「委員」）を市長が選任するにあたって、各地域自治区での投票結果を参照し、これを尊重して決める、という「公募公選制」が行われているが、これは公職選挙法による選挙とは異なる。

<sup>11</sup> 第2章で述べたように、明治の村は多くの場合小学校区であり、これが消滅して連合町内会・自治会になったのだから、小学校区がコミュニティ政策の基本的なエリアになるのは、ほとんど法則的なもので、事例は枚挙にいとまがない。人口膨張が急激だった大都市ではこうならない例も多いが、それでも、名古屋市、神戸市、北九州市、福岡市などは、基本的に小学校区がコミュニティ・エリアである。

ある。町田市の地区協議会のエリアは、小学校区よりもはるかに大きい、すでに述べたように、このエリアは町田市民が歴史的に選び取ってきたエリアであって、地域コミュニティの基礎をなしている。このエリアを基本としつつ、今後の政策的展開の必要に応じて、さらにより身近なエリアをも考えていくようにすべきである。この点については、第5章で、「2層制」の考え方を提起する。

## 第2項 地区協議会制度の特徴 その1 市民センター・コミュニティセンター

上記の都市内分権制度の第二の要素として、町田市では、市民センターとコミュニティセンターが整備されている。そこには、地区協議会の専用スペースが一部確保されている。また、町田市からの支援として、職員が常駐しているわけではない（市民センターやコミュニティセンターは、地区協議会と一定の関わりがあるにしても、活動支援や事務局機能を担っているわけではない）が、現在は部長経験者の再任用職員が「地域おうえんコーディネーター」として配置されており、1人当たり2～3の地区協議会を担当している。

この支援体制は、さすがに部長経験者がついているだけあって強力であるといえるが、地区協議会が、地域課題の解決活動を展開していくためには、より本格的に固有の事務局と活動拠点を持つことが望ましい。我々が行った他都市調査では、一関市、松山市、丸亀市、高松市においては、いずれも身近な集会施設であるコミュニティセンターを協議会組織が指定管理し、その職員は協議会組織の事務局員として動いていた。そして、コミュニティセンターは、生涯学習の場であると同時に、協議会組織の活動拠点でもあった。

町田市では、2018年に「町田市公共施設再編計画」を策定・公表し（町田市（2018））、これを受けて、2021年に「町田市市民センター等の未来ビジョン」を策定・公表している（町田市（2021））。この時期は、国（財務省）から、高度成長期とそのあとの時期に整備した公共施設が老朽化し更新の時期を迎えるにあたり、財政制約が大きい中で、施設の長寿命化や更新にあたっての合築・複合化の検討が必要ではないかとの問題提起があり、各自治体が検討を進めた時期であった。これについては、別途生涯学習支援政策を扱う箇所でも再度立ち返るが、市民センターとコミュニティセンターについていえば、こうした各「地区」の拠点として、集会需要を満たすという観点で見ると、公共交通機関の利用の便が良いという論点が強調されている（例えば、町田市（2018）：40など）。実はこうした考慮は、町田市独特ともいえる。なぜなら、多くの自治体では、身近な集会施設は、小学校区に1つなど、徒歩で行けるということを配置上の基本的考慮としているからである。

ここではさしあたり、「地区」レベルのコミュニティ政策として地区協議会の特徴を考えるとすれば、その拠点となっている市民センターやコミュニティセンターは、想定サービスエリアが広だけあって、施設の規模は比較的大きいというメリットがある。しかも、地区協議会は、この中にそれぞれ固有の専用スペースを与えられている。また「地域おう

えんコーディネーター」の支援を受けられる。

他方で、この仕組みにおいては、地区協議会は事務局体制が弱いという弱点がある。我々が行った他都市調査においては、いずれにおいても、こうした協議会組織のほとんどはその管轄区域内にあるコミュニティセンター等の拠点施設に専従的な事務局を持っていた。今日の地域コミュニティに求められる課題解決機能を担うためには、今日の地域課題の複雑性・多様性に見合っ、事務局機能を持つ必要があると考えられる。今後は、市民センターやコミュニティセンターの中に何らかの形で地区協議会の事務局機能を持たせることが望ましい。

地区協議会設立構想段階においても、地区協議会に事務局を置くことが想定され（町田市（2013）：9）、実際にも機能しているが、今後、事務局に専従職員を配置するなどの形でこれを強化していくことが必要である。この専従職員の性質については第5章でふれる。

### 第3項 地区協議会制度の特徴 その2 戦略本部型スタイル

本研究では、町田市の10地区にそれぞれお邪魔し、地区連合町内会・自治会や地区協議会に会議傍聴や訪問調査をさせていただいた。

研究代表者名和田は、多くの都市自治体における都市内分権の取り組みを調査した経験があり、これを踏まえて、町田市の地区協議会の活動スタイルを特徴づけることに留意した。

我々が行った他都市調査においても、また名和田が観察してきた多くの都市の事例においても、都市内分権制度の協議会組織は、当該地区内の課題解決をほぼ一手に引き受けるかのような包括的な組織である。これに対して、町田市の地区協議会は、自ら事業を手掛ける場合もあるが、おおむね地域の課題解決活動は地区内の別な活動団体に委ね、交付金100万円からそうした団体に支援している、というスタイルである。いわば「戦略本部型」のスタイルといえる。

同じ東京都内の大田区の「地域力推進地区委員会」もこれと似ているが、大田区の場合は、まだ、地区内のさまざまな活動団体や行政機関、専門機関が一堂に会して情報交流をしているというおもむきであり、委員会に与えられる交付金もないし、委員会では地区の課題を総括的にとらえるような動きも乏しい。ただ、大田区の18の「地区」では、それぞれ特別出張所が置かれ、これが地域力推進地区委員会の事務局となっているのは、町田市と比べると手厚い支援体制だといえる。

新潟市、豊田市、飯田市などは、地方自治法上の地域自治区制度を採用しており、法律上その「地域協議会」は審議組織である（課題解決活動を自ら行う組織ではない）ので、別途住民自身が課題解決活動を行うための組織が必要となる。そうすると「地域協議会」は、戦略本部としての機能を担うことになるが、実際にはなかなかそうした機能を担うまでには成熟せず、影の薄い存在になりがちであり、その結果として例えば宮崎市や恵那市のように、地域自治区制度から離脱する例も出てきている。

これに対して、新潟市は、政令指定都市の特例を用いて、行政区レベルに地域協議会（「自

治協議会」と称する)を置き、区内の各コミュニティ地区に「地域コミュニティ協議会」という課題解決のための実働組織を置くという、2層制を採用しているために、地域協議会が審議組織として独自の意義を保っている。また、豊田市も、地域自治区制度を活用して2層制の仕組みを構築している。

町田市においても、比較的規模の大きな「地区」に組織されている地区協議会の特徴を生かして、戦略本部機能を磨く<sup>12</sup>ことができる。地区内の活動団体の市民公益活動を支援するほか、小学校区程度のエリアごとにやや幅広い機能を持つコミュニティ組織を持つことも考えられる。現在町田市が進めている小学校区を目途としたいいくつかの政策の方向性を考えたときには、望ましいといえる。この点は、第5章で政策論を考えるとときに、さらに立ち入って考える。

#### 第4項 地区協議会制度の特徴 その3 構成団体

日本における都市内分権の協議会組織では、諸外国で公式の選挙によって委員が選任される仕組みであるのとは異なり、地区内の力を集めて地域課題解決活動が実際に行われるように組織される必要がある。そのため、町内会・自治会をはじめとする活動団体に集ってもらい、さらには地区内の多様な意見を網羅するように公募委員を入れる、といった組織の仕方が行われる。このため、制度設計としては、協議会組織の構成員を地区内の住民全員と規定するというやや懸念を持たざるを得ないやり方をしているケースもある。つまり、協議会組織の会員をまずは当該地域住民全員だとして全員を当事者にしておいたうえで、その中から実際に関わってくれる方に、役員や部会員として参加してもらおう、というやり方である。<sup>13</sup>

選挙によらずに稼働する組織を構築すること、しかも単に地域の総意を形成するという審議機能だけではなく、実際に地域課題解決活動を行う組織を構築することは、熟慮を要する制度設計上の課題なのである。この点、町田市の制度設計はどうであろうか。

町田市では、地区協議会の「構成団体」という考え方が採用されている。地区協議会制度に関しては、2013年12月に出された『町田市「協働による地域社会づくり」推進計画』

---

<sup>12</sup> 例えば、地区内でのアンケート調査やワークショップによる話し合いを積極的に行い、地域課題の洗い出しをしていくなどが考えられる。

<sup>13</sup> 地域住民全員を会員とするというコミュニティ組織の構成の仕方はかなり前からあり、1970、80年代のコミュニティセンター自主管理政策の下で、地元の管理運営委員会のメンバーをそのように規定しているケースが、管見の限りでもかなりあった(足立区、目黒区、杉並区など)。目黒区ではこの点について訴訟まで起きている。他方で、こうした考え方は、町内会・自治会の基本的組織原理である世帯会員制にともなう問題、すなわち世帯内の多様な意見が出てきにくい、したがってすべての個人の力を発揮しにくい、という問題への反省という意味で、意義を認めることができるかもしれない。

(町田市(2013))という政策文書があり、これを推進するための実務的なルールとして、「町田市地区協議会の設立及び活動の支援に関する要領」がある。この『推進計画』によると、地区協議会は、「地区内で活動する団体の包括ネットワークとなり、地区の特性と資源を活かした活動を展開することを目的としているので、各種団体の従来の活動分野にとらわれず、より多くの団体の参加が期待されます」(町田市(2013):9)としつつ、「ただし、『地区協議会』の設立には、市内全域にわたって組織され地域社会を支えている」3つの団体、すなわち、町田市町内会・自治会連合会の地区連合会、町田市青少年健全育成地区委員会及び町田市民生委員児童委員協議会の代表者は必ず入ることとしている(同)。

この場合、意欲のある個人の参加が得られにくいこと(他自治体では、公募委員として参加できるところがある<sup>14</sup>)と、町田市は全体の3割を占める地区連合未加入の単位町内会・自治会の力を十分に生かすことができないことが、課題となるであろう。

制度発足後10年というのは、他の自治体でも一つの節目であり、成果とともに様々な課題もまた浮上してくる時期である。また、仕組みを見直して将来を展望していくべき時期でもある。

なかなか難しい問題であるが、第5章で政策論の観点からさらに考えたい。

### 第3節 町内会・自治会以外の地縁型の団体

日本の地域社会には、町内会・自治会や地区協議会のような組織以外にも、もちろん多彩な団体が活動しており、一定の管轄区域を持っているという意味で地縁的な団体に限っても数多い。またそれらは地域で非常に重要な役割を果たしており、政策的にもその持続可能性について十分に考察していかなければならない。

ここでは、町田市にある地縁的な活動団体の現状を簡単に確認し、それを踏まえた政策的考慮は、第5章において述べたい。

#### 第1項 青少年健全育成地区委員会

はじめに、24の青少年健全育成地区委員会(うち1つは活動休止中)が挙げられる。

町田市ホームページによると、「東京都青少年の健全な育成に関する条例及び町田市の青少年健全育成施策の趣旨にのっとり各地域において青少年の健全育成の活動に取り組み、

---

<sup>14</sup> そもそも、町内会・自治会をはじめとした地域で活動する活動団体のほか、趣旨に賛同する公募委員を入れて地元のコミュニティ組織を構成するというのは、1970、80年代のコミュニティセンター地元自主管理型のコミュニティ政策の時代から、定番のやり方であった。我々の他都市調査でも、茅ヶ崎市は、その「まちぢから協議会」を条例認定するときの必須項目としており、過去には公募委員が得られていないことにより認定されなかった例があるほどである。

青少年の育成を図ることを目的として活動」する組織である<sup>15</sup>。

我々も調査期間中に会議を傍聴させていただき、訪問調査もさせていただいたが、青少年の健全育成に関わる様々な方々が集まって意見交換・情報交換をされており、活気があるという印象であった。

とりわけ重要だと思われたのは、町田市のみならず、東京都の市区町村の青少年健全育成関係の地域組織は、地域内の公立小中学校も関わるように制度設計がされており、学校と地域との連携を確保する仕組みとなっていることである。隣の横浜市では「青少年指導員」という委嘱委員の仕組みがあるが、必ずしも学校と連携できる制度設計にはなっていない。

今後町田市が進めていく、学校再編、地域活用型学校や学校を核とした地域づくりなどの政策との関連においても、青少年健全育成地区委員会に期待される役割は大きい。

## 第2項 民生委員児童委員協議会

民生委員は、民生委員法に規定された厚生労働大臣により委嘱されるいわゆる行政委嘱ボランティアであり、児童福祉法の定めるところにより<sup>16</sup>、児童委員を兼ねている。それで、「民生委員児童委員」と呼びならわされている。また、特に児童の問題を扱う民生委員として「主任児童委員」も委嘱されている。

民生委員児童委員は、9つの地区割によって、「地区民生委員児童委員協議会」（略して「地区民児協」）を組織しており、定期的集まって意見交換をしている。我々も何度か足を運んで傍聴させていただき、また訪問調査をさせていただいた。

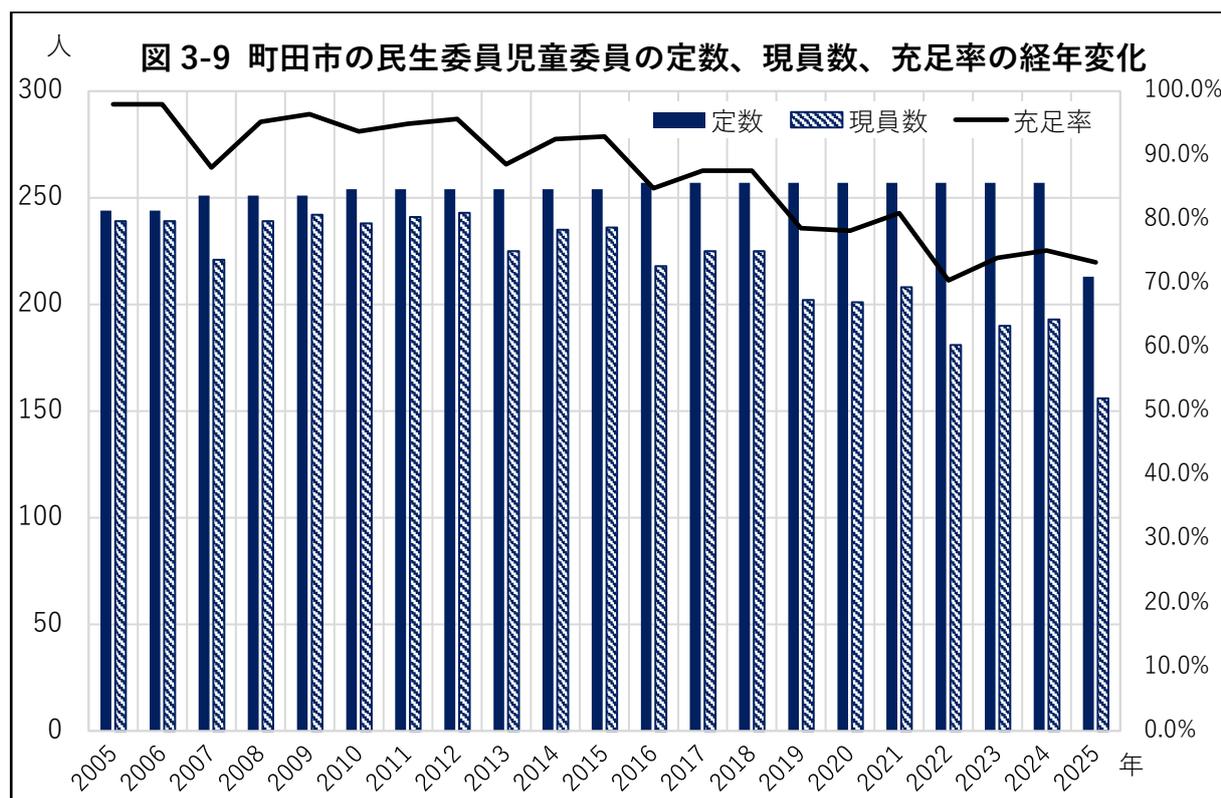
民生委員制度は、戦前以来の歴史を持つ伝統ある仕組みであるが、近年高齢化の進展により訪問対象となる人が増えており、負担が大きくなっているためか、なかなか定数が充足できない自治体が増えてきている。

町田市の民生委員児童委員の定数に対する充足率は7割5分程度と、他の自治体に比べてかなり低いことが政策上の課題となってきた。本研究においても重点項目の一つであった。その定数、現員数、充足率の経年変化を示せば、以下の図のとおりである。

---

<sup>15</sup> 「町田市子育てサイト 町田市青少年健全育成地区委員会」 [https://kosodate-machida.tokyo.jp/soshiki/4/2/machida\\_seishouken.html](https://kosodate-machida.tokyo.jp/soshiki/4/2/machida_seishouken.html)（2025年12月14日閲覧）

<sup>16</sup> 児童福祉法では、原則として18歳未満の者を「児童」としている。これに対して、学校教育の分野では、「児童」とは小学校に通学する者であり、中学校のそれは「生徒」と呼ばれる。読者におかれては、文脈により「児童」の意味をご理解いただきたい。



出典 町田市提供資料により作成

民生委員児童委員は、対象となる市民、とりわけ一人暮らし高齢者を定期的に訪問するのが主たる活動となっており、いわば独任制で、それぞれが担当区域を持っている。個別の対象者に個別具体的にアプローチする福祉サービスの最前線<sup>17</sup>としてきわめて重要であるのみならず、民生委員児童委員の多くは、それ以外の地域活動にも熱心な人が多く、町内会・自治会や地区協議会などでも重要な役割を果たしている人が多い。その後継者が十分に得られず、充足率が低下するのは、地域コミュニティ全体にとっても大問題である。

こうした観点から本研究においても重視して考察を行った。なかなか妙案は見つからないが、第5章において政策論を考えてみたい。

<sup>17</sup> 研究代表者名和田は、全国の自治体での調査のほか、外国、とりわけドイツでの調査研究を長年手掛けてきたが、ここ10年ほど、ドイツではいわば地域福祉的なソーシャルワークが展開してきているように思われる。そこでは、福祉事務所のソーシャルワーカーや行政から委託を受けた専門機関のソーシャルワーカーが、とりわけ社会問題が集積している条件不利地域において、各戸を訪問し、対象者を励ましながらか質問をして状況を聞き取り、支援につなげていくという手法（「元気づけながらのアンケート調査 (aktivierende Befragung)」）が採用されている。つまり高福祉高負担国家のドイツでは、住民の個別のニーズを個別具体的につかむのは、行政とその委託を受けた専門機関の役割なのである。これに対して、日本ではそれを民生委員や町内会・自治会のような民間側の主体が担っている。民生委員児童委員や町内会・自治会のような民間組織がいかに重要であるかがわかるであろう。

### 第3項 健康づくり推進員制度と保健師の地域コミュニティへの関わり

特に法律の規定はないが、保健・健康づくりの分野でも、隣の横浜市のように、行政委嘱委員の仕組みを持っている自治体がある（横浜市は「保健活動推進員」）。町田市の「健康づくり推進員」もそうした仕組みの一つである。町田市健康づくり推進員設置要領によると、「地域における市民の自発的な健康づくり活動の推進及び「自分の健康は自分で守り育てる」という意識の推進を図るため」に、「地域において健康づくり活動に積極的に取り組んでいる町内会、自治会等の地域団体から推薦を受けた者等のうちから、市長が委嘱する」ものである。

健康づくり推進員は、この要領によると、「町内会、自治会等の地域団体と連携して行うものとする」とされており、地域の様々な団体を巻き込んで健康づくり活動をすることが求められているのは、重要な点である。

これにかかわるのが、行政側の専門職である保健師である。

そもそも保健師は、今日のように様々な福祉系の「コーディネーター」などが配置される以前から、地域コミュニティにおける重要なコーディネーター役を果たしてきた。

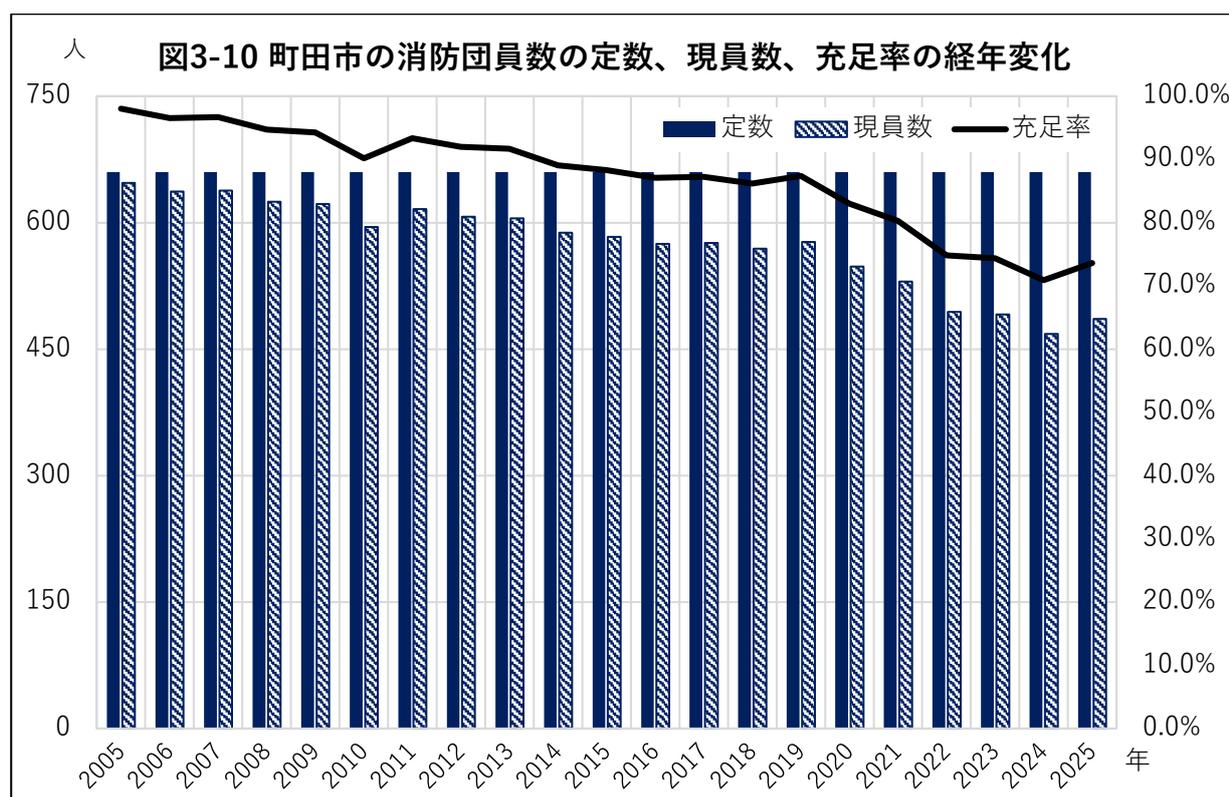
本研究でも特に重視して他都市調査も行った都市内分権の仕組みにおいても保健師は重要な役割を果たしていた。また、1990年代以降の都市内分権の先駆的な例であった北九州市では、1990年代において、その「まちづくり協議会」の仕組みを所管していたのは、なんと保健福祉局であったのであり、各区役所では、各まちづくり協議会の支援のために保健師が活躍していたのである。

町田市の健康づくり推進員の活動の様子がわかる、その活動報告書資料を見ると、横浜市の保健活動推進員と違って地区レベルの協議会組織はないようであるが、それぞれの居住地の町内会・自治会と連携して活動している様子がよくわかる。また高齢者支援センターがかなり支援しているようである。

健康づくり活動は、地域コミュニティの活動の中で重要な分野の一つであり、今後も、高齢者支援センターや専門職としての保健師が関わっていくことが望まれる。さらに重要なのは、健康づくり推進員が、各单位町内会・自治会で健康づくりを切り口に住民のニーズに合った活動を推進する重要なキーパーソンになりうることである。

### 第4項 消防団

消防団は、普段は別の仕事を持つ地域住民が「自らの地域は自らで守る」という精神で活動する地域組織である。常備消防と協力して地域の防火、防災、消火等の活動を行う重要な役割を担うが、近年なり手不足が深刻で、定数が充足できていない。その経年変化を示せば、以下の図のとおりである。



出典 町田市提供資料により作成

近年の地域コミュニティにおいては、のちにも論ずるが、防災は市民の大きな関心事でもありました、地域活動における主要な分野の一つでもある。その防災活動の重要な担い手である消防団が衰退するとなると大問題である。

これまた妙案は難しいが、第5章で再び立ち返る。

### 第5項 地域資源を活用した街づくりの活動団体

町田市が「住みよい街づくり条例」を施行して20年ほど経つ。この条例では、市街地形成のための地域資源を活用した街づくり活動を推進している。街づくりの仕組みの中で町田市は一貫して身近な地域コミュニティでの市民の関わりを大切にしてきた。また、その間に施行された景観法も踏まえ景観づくりとも連動して、地域での街づくりを所管している地区街づくり課によって取り組まれている<sup>18</sup>。街づくり条例における「地区街づくり団体」による「地区街づくりプラン」の提案の仕組み、2021年に全部改正された後の、「街づくりプロジェクト」、「まちビジョン」の仕組みが整備されてきている。

いわゆる街づくり条例は、1980年に都市計画法の中に新設された地区計画制度がいわば源流となっており、同法第16条第2項のいう手続条例を定めるにあたり、神戸市と世田

<sup>18</sup> 町田市の景観計画では、地域コミュニティにおいて住みよい地域をめざす地域活動に取り組む市民の姿をも「景観」ととらえた「生活風景」というユニークな概念が提示されており、景観行政においても地域コミュニティが重視されている。

谷区が、この手続をも含んだ独自の街づくり条例を制定したことに始まる。その後しばらく追随する自治体はなかったが、今世紀になってから、規制緩和に伴う建築紛争が増大する兆しが見えると、町田市を含むいくつかの自治体が条例を制定した。

これらの街づくり条例には、地域コミュニティにおいて街づくりを進める団体を市長が認定して、提案権などを付与し、また市として様々な支援を行う、という仕組みが組み込まれている。まさに地域コミュニティの力を引き出すための仕組みなのである。

しかし、ハード（施設整備等）の地域資源を活用したまちづくりを進めるには、地域住民の私有財産権の規制の問題が出てくる場合もあり、地域コミュニティとして取り組むにはハードルが高いといえる。町田市に限らず、多くの自治体で街づくり条例の運用が十分に進んでいないのが現状である。

それでも、町田市においては、既存の地区街づくり団体で今でも優れた活動をしている団体もあり、地区街づくりはコミュニティ政策上の重要な分野といえる。この分野でどのように地域コミュニティの力を引き出していけるか、第5章でさらに考察してみたい。

## 第6項 地区社会福祉協議会

日本の多くの自治体では、市町村社会福祉協議会のほかに、自治体の区域のほぼ全域にわたって、校区や連合自治会のエリアを目的に地域の福祉関連の活動団体や個人が会員となる地区社会福祉協議会（名称は様々で、「校区福祉委員会」などと称している場合もある。以下、「地区社協」と略称する）が組織されている。現代コミュニティの最重要の課題の一つである地域福祉の分野で、自ら様々な活動に取り組みながら、会員の活動に関する意見交換や連絡・調整を行い、場合によっては都市内分権制度のない自治体では都市内分権類似の機能も果たす。ほぼ例外なく、当該地域の町内会・自治会も会員になっており、地区社協の権威と実働性を高めると同時に、町内会・自治会の存在意義を高めてもいるといえる。

都市内分権の協議会組織を作るときにも、その福祉部会<sup>19</sup>を支えるアクターとして重要な役割を果たしているケースが全国的に多い。我々が行った他都市調査の中では、特に丸亀市においては、その「コミュニティ」（都市内分権の協議会組織）を設立するときには地区社協を基盤としたとのことであった。

町田市では、全域に地区社協が存在しているわけではないが、いくつかの地区社協が存在している。その組織エリアは地域の実情に応じて設立を主導した団体や個人が合意して定めているようである。

---

<sup>19</sup> 町田市の地区協議会は、すでに述べたように「戦略本部型」のスタイルなので状況が異なるが、他の自治体の場合は、協議会組織が課題解決活動を直接に担っている場合がほとんどで、そのために課題ごと、あるいは課題分野ごとに、部会をいくつか設置していることが多い。中でも、「防災部会」や「福祉部会」などは、ほぼどの協議会でも見られる。

我々の観察では、地区社協は有効な地域組織であり、今後地域コミュニティが主体となって地域課題解決に取り組むにあたっては、重要な役割を果たすことのできる組織である。会員としては、町内会・自治会や地区民児協、青少年健全育成地区委員会、老人クラブ、子ども会など地域の主要な団体が入るのが普通であり、これらの連絡・調整の場にもなる。民生委員児童委員の地域における認知度もより高まるだろう。

### 第7項 冒険遊び場

本研究では、冒険遊び場（プレーパーク）を固有の研究対象として、やや深めに研究した。

冒険遊び場は、いわゆるテーマ型の地域活動といわれることが多いと思われるが、便宜上地縁型の活動を扱っている本節で述べる。

今日、子どもの外遊びはかなり低調であり、このことが子どもの健全な成長の大きな阻害要因となっているといわれている。子どもの外遊び文化を復興するための地域活動として、日本でもプレーパークが1980年代から始まったが、発祥の地といわれる世田谷区と同じくらい早く展開されたのが町田市であった。

本研究で冒険遊び場を調査対象とした趣旨はもう一つある。今日の市民公益活動が、専門性・事業性を高めた結果、専従職員や事務局を抱えた組織態勢を持たざるを得なくなる分野があること、また従来は全くの無償かまたは実費弁償程度で市民が支えてきた活動に有償的な原理を導入すべきではないかの考慮が近年出てきていることを考察するために、重要な事例研究であると考えた。（地域活動の有償・無償の問題は第5章第5節で取り上げている。）

町田市は子ども青少年関係の施策に力を入れている自治体として知られている。その中心的な施策は子どもセンターの整備であるが、さらに多様な施策を展開しており、冒険遊び場もその一つである。現在のところ、せりがや冒険遊び場、鶴川中央公園冒険あそび場、谷戸池公園冒険あそび場、三ツ目山冒険遊び場及び松葉谷戸冒険遊び場の5つが常設型冒険遊び場として整備されているほか、4か所の定期開催型も補助事業の対象となっている。

地域活動の無償・有償の問題を考える題材としてみれば、冒険遊び場は、有給・有償のプレーリーダー、謝金ベースの有償ボランティア、無償のボランティアなどの多様な活動者が関わる有機的な事業体である。地域活動や市民公益活動のすべてがこうした姿を目指す必要はもちろんだが、専門性・事業性が高く責任もともなう取組みでは、こうした本格的な態勢が必要であろう。

プレーリーダーは、活動に必要な専門性とスキルを持つ人材として、冒険遊び場の核心部分をなすが、その確保は難しい課題である。行政が資金を提供して雇用されるが、町田市に限らずどの自治体でも低賃金であり、労働環境も厳しいため、なかなか人材が得られないのが悩みである。ただ、町田市では、プレーリーダーの雇用形態は各冒険遊び場の判断に委ねられており、中には、有償ボランティアとしているところもある。この場合、有償ボランティアといっても、かなり最低賃金に近いレベルの報酬である。こうした形で、プレーリーダ

一のなり手の裾野を広げるのは、ユニークな工夫である。

このほか町田市はプレーリーダー養成講座を委託事業として開催しており、人材の育成を図っている。

事務局や専門人材をかかえた本格的な市民公益活動の一つの典型的なあり方として、冒険遊び場の組織的特性から学ぶことは多い。プレーリーダーを核としたスタッフの周りには、それに協力する「サポーター」がおり、遊びに来る子どもたち、特に乳幼児にはその親たちが付き添ってくる。さらに、そこに他の地域活動団体、町内会・自治会や地区社協などの地縁的な活動団体も連携するという具合に、冒険遊び場は多様な市民が多様かつ多層的に関わる場であるから、開かれた交流空間であるだけではなく、インフォーマルな相談の場ともなっており、また地域活動への入口を見出す人もいる。冒険遊び場は地域コーディネートの一つの場となっているといえる。

#### 第4節 専門機関と施設

すでにふれてきたように、町田市において、地域コミュニティと向き合い、これを支援する重要な専門機関としては、社会福祉協議会、地域活動サポートオフィスのほか、国際交流センターなどの全市的な機関がある。より地域コミュニティに近いエリアに複数設置されている専門機関としては、高齢者支援センターやまちだ福祉〇ごとサポートセンターなどがある。また、上記のように、冒険遊び場も、その実際に果たしている機能から言えば、地域づくりに関わっている重要なアクターであるといえる。

また、近年は社会福祉法人の社会貢献が法律上も要請されており、町田市でも、高齢者支援センターなどを受託するといった公式の動きだけではなく、さまざまな形で地域コミュニティに関わっている様子を、我々も地域での訪問調査などで垣間見る機会があった。社会福祉法人という形式ではないが、一般財団法人ひふみ会のまちだ丘の上病院が運営している「ヨリドコ小野路宿」というユニークな居場所づくりの実践もある。

さらには、近年全国的に「コミュニティカフェ」と称する、民設民営の居場所づくりが盛んに取り組まれているが、町田市でも、成瀬台の「陽だまりカフェ」、玉川学園の「まちの縁側1丁目の加々美さんち」、小山田桜台の「ほっとスペースさくらさくら」などのような本格的な事例が出てきており、またいわゆる「住み開き」をして自宅の一部を地域に開放して交流の場を作る試みも多くみられるようである。

こうした、専門機関のコーディネート機能にも助けられながら、地域コミュニティ側の取り組みによって、地域のつながりづくりが進んでいる姿は、今後の町田市全体の政策的考慮において大いに顧みられるべきである。

## 第5節 町田市における集会機能の密度と支援機能

町田市は、法律や条例の根拠をもった地域集会施設、すなわち公民館や地方自治法上の「公の施設」として整備される地域集会施設（コミュニティセンターなど）が、他都市に比べてかなり少ない。町田市と同様に人口の爆発的増大に直面した歴史を持ち、それゆえに地域集会施設の整備が立ち遅れてきた隣の横浜市も、1990年代から他自治体に追いつくべく「地区センター」等の整備を加速し始め、地区センター以外にも、「コミュニティハウス」という比較的小規模な集会施設を整備するほか、地域ケアプラザ（包括支援センターの機能も担っている横浜市独自の専門機関。町田市の「高齢者支援センター」にほぼ当たる）や区社会福祉協議会などにも集会室があり、かなりの密度にまでなっている。

しかし、もともと集会施設というのは機能概念であって、公民館や「公の施設」でなくても、市民が気軽に使える集会場所が身近なところに十分な量だけあれば、それでいいのである。ここで重要なのは、集会機能を充足するスペースの法律的な性格ではなく、実際に市民の集会需要に応え得ているかどうかである。そして、「市民の集会需要」というものも、所与としてそこに固定化されてあるものではなく、社会の変化を背景とした政策的な考慮によって、どのような地域コミュニティを目指すかという方向性に沿って捉えていくべきものである。

集会施設をその機能に即して考えるならば、公式の条例施設以外にも多様なものがあり、町田市でもそうした多様な集会施設が機能している。町内会館・自治会館は、もっとも身近な集会施設であり、およそ3分の1の町内会・自治会が会館を保有している。また、すでにふれているが、民設民営の交流拠点であるコミュニティカフェや、「住み開き」と称される、個人宅の一部を開放して交流スペースとする活動も方々で見られる。また、学校開放も有力な集会機能提供形態であり、2025年度地域活動団体調査では、スポーツ系の団体としては学校開放を利用している団体を抽出したところ、400団体ほどもあったのである。

こうした集会機能に関する政策論については、第4章で、町田市の地域活動の全般的な状況をアンケート調査に基づいて解明したのちに、第5章で、あるべき（あるいは、ありうる）方向を考える。

ここでは、町田市で集会機能を考えるときに逸することのできない存在である、いわゆる「中規模集会施設」について検討しておく。

中規模集会施設と呼ばれている施設は、34館あり、1987年から2011年までの間に建設された。延べ床面積は、二百平米から三百数十平米までのものがほとんどであり、他都市で整備している集会施設でいえば、小学校区に1つ程度という密度で整備されるコミュニティセンターよりやや狭い、というところであろう。単独の町内会・自治会または複数の町内会・自治会が母体となって管理運営組織を作り、ほとんどボランティアで運営している。水光熱費等の経費は、利用料金収入をもって充てているが、やや費用の掛かる修繕などは市からの補助もある。

稼働率は玉川学園さくらんぼホールや南町田会館のような例外（60%以上）はあるが、おおむね30%を下回っている。

他都市のように公民館や公の施設としてのコミュニティセンターなどの条例施設を身近な集会施設ニーズに応える施設として整備するのではなく、より簡便な仕方で、町内会館・自治会館の延長上のような施設として整備していったものといえよう。中規模集会施設と市民センター・コミュニティセンターとを合わせれば、数の上では小学校区に1つ程度集会施設があることになるので、全国的な水準に追いついているといえる。しかし、稼働率が低いためか、地域活動団体アンケート調査では、特に生涯学習系の団体は、2001年度調査でも2025年度地域活動団体調査でも、集会施設不足の声が多い結果となっている。

今後、生涯学習施策として、生涯学習を通じた地域づくりの支援を強めていく方向を打ち出しており、そのための「アウトリーチ」の重要性も認識されているが、地域における足場として、地元の町内会・自治会が管理運営する中規模集会施設を活用する方策を検討していくことが有効ではなかろうか。

以上の点は、2025年度地域活動団体調査の結果を検討したうえで、第5章の政策的考察において再び立ち返る。

## 第4章 地域活動団体アンケート調査から見える町田市の活動団体の特徴と課題

以上においては、町田市の代表的な地域活動団体を取り上げて、詳細に考察した。

しかしもちろん、町田の地域活動団体はこれらの団体に限られるわけではない。

多様な団体が多数活動しているのが町田市の市民社会の強みでもある<sup>20</sup>。こうした団体があるからこそ、地区協議会も戦略本部型の活動スタイルをとることができるのである。

本研究では、2025年度に、2001年度調査に倣って、町田市内の地域活動団体をできるだけ網羅的に洗い出し、それらに調査票を送って、アンケート調査を行った。調査の設計、概要、調査票、単純集計結果などは、巻末資料をご覧ください<sup>21</sup>。

ここでは、以上に見てきた町田市の様々な地域力の存在形態とその主たる担い手ともいうべきさまざまな地域活動団体の考察の範囲をさらに広げ、町田市で活動している地域活動団体の全体像を描き、このあとの政策的考察につなげていきたい。

### 第1節 地域活動団体アンケート調査の分析の基本的着眼点 ～団体類型区分～

研究代表者名和田は、町田市の2001年度調査と同様のアンケート調査のデータを解析した経験を持っている（名和田（2006））。この論稿は、名和田が関わってきた横浜市港南区の市民活動団体「まちづくりフォーラム港南」が、港南区役所と協力して行ったやはり

---

<sup>20</sup> 2001年度調査、2025年度地域活動団体調査においても、町田市の各所管課が関係する団体をリストアップしたところ、約4,500団体もの地域活動団体（このうちの6割程度がスポーツを含む生涯学習的団体だと思われる）が見いだされた。これは、2001年度及び2020年度に市民活動団体「まちづくりフォーラム港南」が横浜市港南区（人口20万人程度）で行ったアンケート調査での対象団体の8倍ほどにのぼる。また、大田区地域力推進課が2025年度に行った生涯学習団体アンケート調査で、区内18か所の文化センター等の登録団体などをリストアップしたところ、約2,000団体であった（そのうちほぼ半分がスポーツ団体。大田区の人口は約74万人）。これらの詳細は、巻末資料などを参照していただきたいが、町田市の地域活動団体の数の多さがある程度理解されるであろう。

<sup>21</sup> 巻末資料でも述べているが、町田市の2001年度調査では、町内会・自治会も調査対象としていたが、本研究では、町内会・自治会については、別途アンケート調査を実施したので、ここで述べている「地域活動団体アンケート調査」では対象としていない。これに対して、2001年度調査ではスポーツ団体が対象に含まれていなかったが、2025年度地域活動団体調査では、学校開放を利用しているスポーツ団体を調査対象に含めた。

2001年度調査の分析と関連させて論じたものであった。そして名和田はさらに、2020年にも、「まちづくりフォーラム港南」の仲間とともに、港南区内の市民活動団体のアンケート調査を手掛け、2001年度調査からの20年の変化を考察したことがある。

これらのアンケート調査の分析では、名和田は団体類型を区分する手法を用いた。本報告書でもその手法を踏襲する。

その団体類型の設定とは、次のようなものである。

まず、団体の活動分野を尋ねている設問への回答を使って、活動団体を生涯学習を目的としている団体（「A型」と呼ぼう）とそうでない団体（「B型」と呼ぼう）とに分ける。AとAでない団体とに二分したのであるから、この2つのいずれかにすべての団体が含まれる。この2つで全部であることに注意されたい。そして、この中で、福祉を活動分野としている団体を「C型」とする。そうすると、C型は、生涯学習をも活動分野としている「AC型」と、そうでない「BC型」に分かれる。

さらに、A型のなかで、生涯学習分野だけの活動をしている団体を「AA型」とする。そして、A型の中で、AA型でもAC型でもない団体をAX型と呼んでおく。同様に、B型の中で、BC型でないものを「BX型」と呼んでおこう。

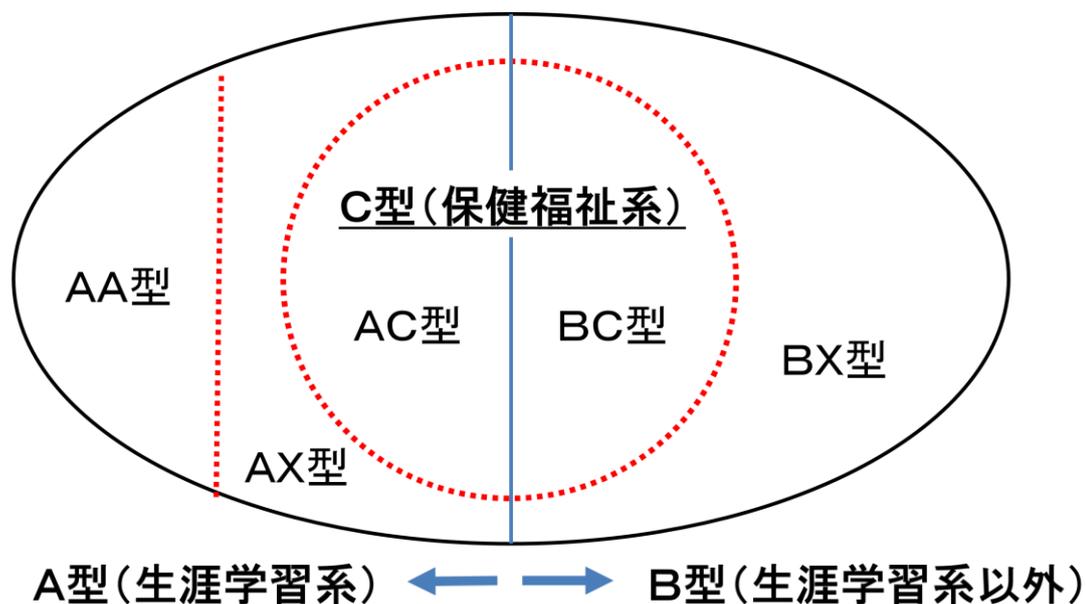
注意すべきは、ここでの分類の「A型」には、スポーツ系の団体が含まれないことである。スポーツ活動は生涯学習といってよいと思われるが、中でも青少年関係のスポーツ活動の団体で活動している大人たちは、自分のためというよりはスポーツをしている青少年のために活動しており、回答傾向もそれに大きく影響を受ける。しかも、2001年度調査では、調査対象としてリストアップされながらスポーツ系は対象とならなかったという事情<sup>22</sup>がある。2001年度調査との比較を考えると、まずはA型の中にスポーツを入れないものとしたのである。したがって、スポーツ系はここでは「BX型」に分類される。BX型のおよそ6割がスポーツ系である。おそらくその結果として、BX型には時に特徴的な回答傾向が見られるが、その点をより精密に掘り下げるには、あらためてスポーツ系を独自の類型として（例えば「BS型」とでもして）分析を深めることが必要であろう。この点は今後の研究課題としたい。

---

<sup>22</sup> 予想外に調査対象団体が多くなり、予算の関係でやむなくスポーツ系を除外したということらしい。

以上の類型分けをベン図で示すと、以下の図のとおりである。

図 4-1 地域活動団体の団体類型図



地域活動団体					
大分類	A (生涯学習系)			B (生涯学習系以外の活動)	
小分類	A (純粋な生涯学習)	C (保健福祉)	X (その他)	C (保健福祉)	X (その他)
分類名	AA (純粋生涯学習系)	AC (学習型保健福祉系)	AX	BC (純粋保健福祉系)	BX

研究代表者名和田のこれまでの分析の経験から、これらの類型の間ではかなり回答傾向が異なっていることが多く、それを手掛かりに様々な政策的考察を行うことができる。

以下においては、その中で特に重要と思われる論点を取り上げる。

## 第2節 活動場所と公共施設

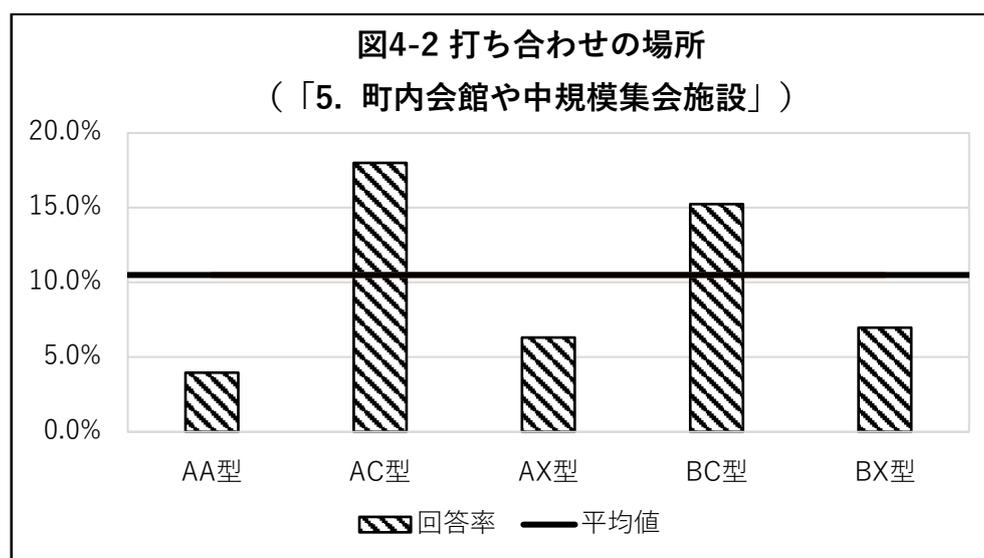
今回のアンケート調査では、問3「貴団体の活動場所等についてうかがいます。」において、いくつかの設問を設けている。活動場所の選択肢は、「1. 公共の施設内」、「2. 学校」、「3. 民間・企業等の施設」、「4. 野外」、「5. 町内会・自治会館、中規模会館<sup>23</sup>、マンション等の集会室」、「6. 団体専用の事務所」、「7. メンバーの個人宅」、「8. レストラン・喫茶店など」、「9. オンライン」、「10. その他」である。

「活動場所」という時に留意すべきは、団体の目的である事業そのものを行う場所（例えば、子ども食堂を行っている団体であれば、その子ども食堂を開催する場所）と、そのために組織内で様々な打ち合わせやミーティングや役員会などを行う場所とがあるという

<sup>23</sup> 「中規模会館」は2001年度調査に倣った表記で、本報告書で考察している「中規模集会施設」を指す。以降の考察では「中規模集会施設」というものとする。

ことである。特に、B型の団体は、後者を頻繁かつ機動的に行う必要が高いことが、2001年度調査の分析でも分かっている。ここでも、この2つを見てみよう。中でも注目されるのは、「5. 町内会・自治会館、中規模会館、マンション等の集会室」である。問3では、その1-1で打ち合わせ場所及び事業の実施場所を、それぞれ尋ねている（1-2では、具体的な場所も）。ここでは、身近な集会施設としての「5. 町内会・自治会館、中規模会館、マンション等の集会室」に着目してみよう。

まず、打ち合わせやミーティングを行う場所について、団体類型別に回答割合をグラフに示すと、以下のとおりである。

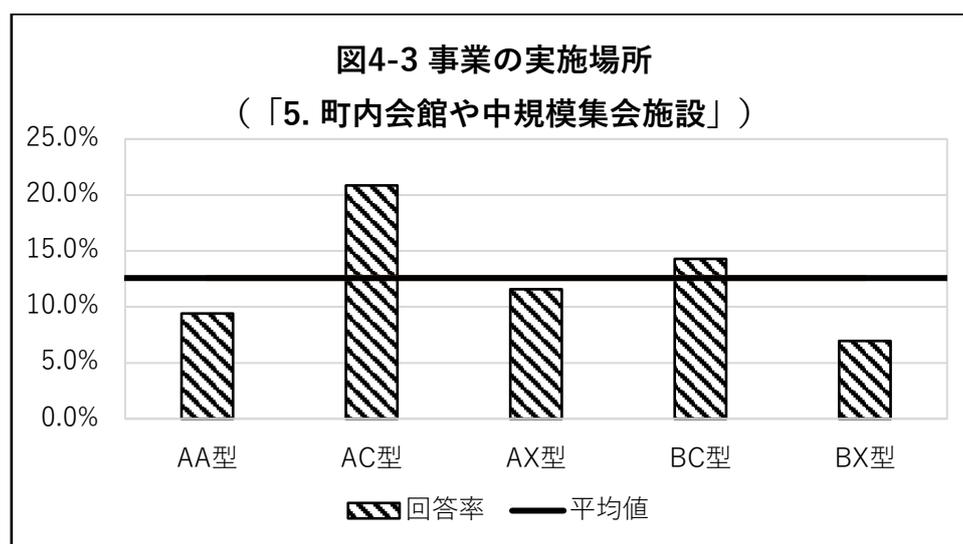


出典 2025年度地域活動団体調査 問3 1-1

ここで、回答率というのは、各類型の団体の中でこの選択肢を選んだ団体が何%あるかを示す数値である。また、「平均値」というのは、回答した団体すべての中でこの選択肢を選んだ団体の割合であり、単純集計において登場する回答率にはほかならない。この平均値からかなり離れた数値を示している団体類型は、その類型的特徴がこの選択肢に関して表れているということになる。統計になじんだ読者には説明するまでもないが、平均値からの程度離れていれば、当該団体類型の特徴を表しているといえるのか、あるいはそこまではいえずいわゆる「誤差の範囲内」に過ぎないのかは、「統計的検定」によって確認される。上のグラフに示された選択肢では、「平均値」は、10.5%なのだが、団体類型別に見ると、現実にこの値に近い回答率を示しているものはない。しかし、統計的に検定すると、統計的に有意に平均値から離れているのは、AA型、AC型、BC型及びBX型であって、AX型はそうではなかった。一見するとAX型も、ほかの類型と比べて十分に平均値から離れているように見えるが、回答の実数(「度数」)が少なく、統計的に有意とはいえないのである。

以下、本章の説明ではすべて、このような要領で読んでいただきたい。

さて、今度は、活動団体が目的としている事業を行う場所として、町内会館や中規模集会施設を使っているとの回答の団体別集計である。



出典 2025年度地域活動団体調査 問3 1-2

統計的に有意な類型差を示しているのは、AC型とBX型である。AA型は、ここでも平均値を下回っているが、またBC型は平均値を上回っているが、統計的に有意とまではいえなかった。

以上の活動場所の集計結果を見ると、町内会館や中規模集会施設といった身近な集会施設を使用する傾向にあるのは、福祉系の活動団体だといえそうである。福祉系の中でも、AC型とBC型とは若干異なっているが、この点はさらにこのあと多面的に考察する。

この類型差は、後で述べる活動範囲と関係していると思われる。すなわち、生涯学習系は、活動範囲（生涯学習系の場合、実は活動範囲というより、会員の地理的分布であるように思われる）が広域にわたる場合が多く、近隣の人たちが集まるのに向いている町内会館・自治会館やマンションの集会施設は使いづらいただろう。町田市独自の中規模集会施設も、すでに見たように、基本的には町内会館・自治会館の延長上に位置づけられ、やはり多くの場合交通の便はよくない。

これに対して、福祉系の活動は、身近なエリアで行われることが多く（後述）、身近なエリアに整備されている施設が好まれる。町内会館・自治会館や中規模集会施設は、厨房の設備は貧弱ではあるが、地域に根差した福祉活動の場となっているのであろう。

以上のクロス分析から浮かび上がるのは、町田市が進めてきた集会施設整備とニーズとのある種のミスマッチである。社会教育・生涯学習系の集会施設として、多くの自治体は、1970年代、80年代に条例施設として（つまり「公民館」や「公の施設」としてのコミュニティセンター）を整備したが、この分野において立ち遅れていた町田市は、1980年代後半から、町内会館・自治会館の延長上に中規模集会施設を多数配置するようになったと思われる。しかし、比較的広範囲から会員が集まる生涯学習活動には使いづらく、結果として稼働率が低い施設が多い。中規模集会施設は、むしろサロン活動や食事サービスなどの福祉系の活動に使うとよいように思われるが、そのためには厨房設備が若干強化される必要があるかもしれない。さらに第5章で政策的考慮を深めたい。

### 第3節 活動資金

#### 第1項 財政規模

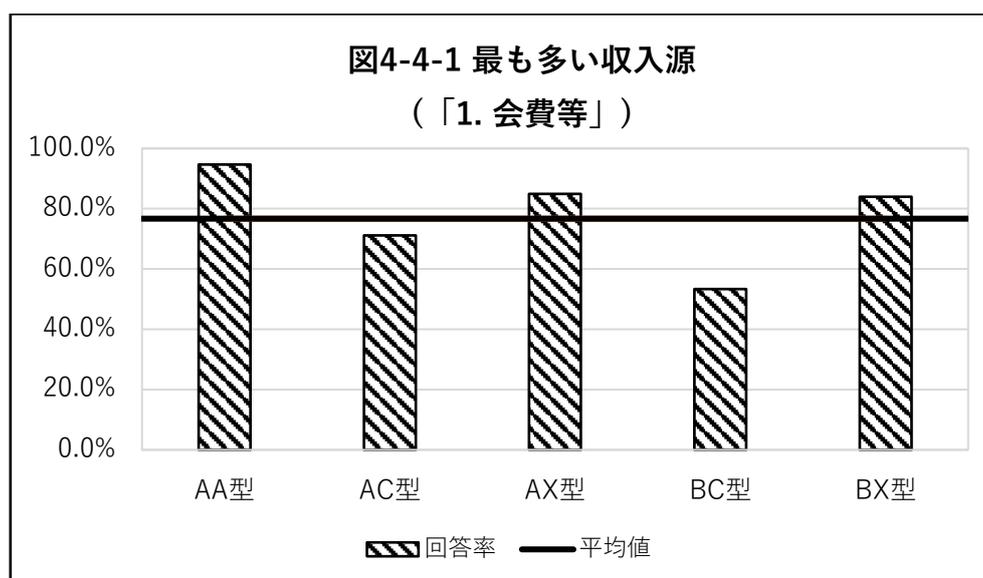
活動資金については、今回のアンケート調査では、問4「貴団体の活動資金や経済状況についていかがいます。」において尋ねている。

まず、問4の1-1では「活動資金はどのくらいですか」と財政規模を尋ねており、選択肢は、「1. 10万円未満」、「2. 50万円未満」、「3. 100万円未満」、「4. 500万円未満」、「5. 1000万円未満」、「6. 1000万円以上」、「7. なし」の7段階であるが、「1」が半分弱、「2」が2割強で、「7」も1割程度あり、これらの比較的つつまじやかな財政規模の団体が8割を占める。こうした小規模な団体が、町田市の地域活動と地域活動文化を支えているのである。

#### 第2項 最も多い収入源

次に、歳入の中で最も多い収入源を尋ねた設問（問4の1-2）の回答状況（当然上記の財政規模で、「7. なし」を選択した団体を除く団体に尋ねている）を見る。この設問では、各収入源について、1番目に多いもの、2番目に多いもの、3番目に多いもの、というように三択で選ばせる形をとっている。ここでは、どの収入源種別が1番目に多いかに着眼してみる。

財政規模が小さな団体が多いので、会費が一番多い収入源であるという団体が、全体の4分の3ほど（76.7%）を占めた。しかし、類型別に見ると、AA型やAX型といった生涯学習系団体に多く、BC型はかなり少ない（AX型を除いて統計的に有意）のである。生涯学習系だが福祉系でもあるAC型の場合もやはり統計的に有意に少ない。以下のグラフに示す。



出典 2025年度地域活動団体調査 問4 1-2

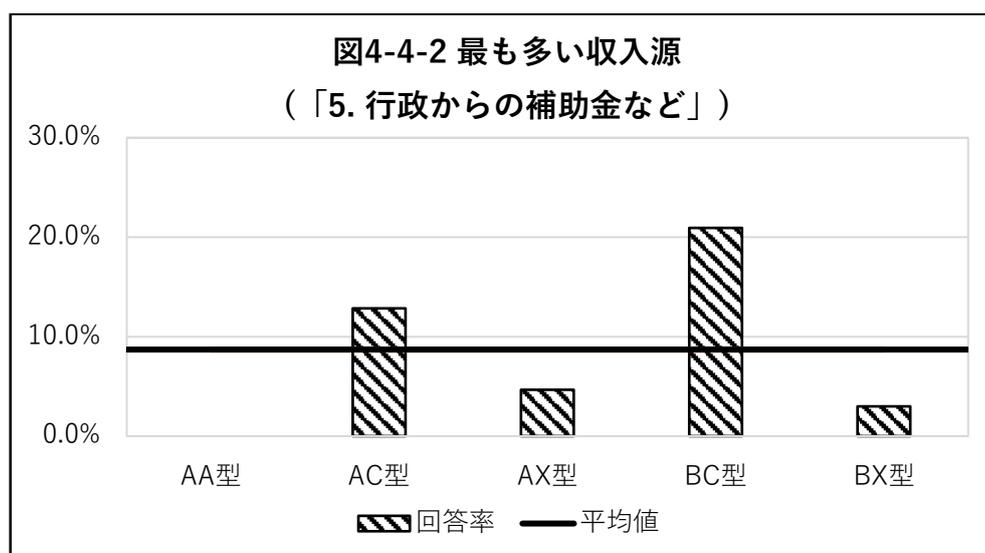
これは2001年度調査でも見られた傾向で、生涯学習系は、さしあたり学ぶ局面にある市民であり、自分のために学習しているのだから、相応の費用を負担するのは当然という

意識が強く、他方で、B型のほうは、多様ではあるが、活動する局面にある市民であるという面が強く、市民公益活動をしている場合が多いので、(多くの場合ボランティアで)他人のため・社会のために活動したうえに会費まで負担するというのは抵抗感があるようである。こうした点について、この後にもいくつかの論点が登場するが、市民による公益活動について、政策的に考えていかなければならない。

また、同じ福祉系とはいっても、AC型とBC型には、若干の違いがあるようで、留意して分析していく必要がある。回答傾向を総合すると、BC型のほうがより専門性や事業性の高い団体であるように見受けられる。行政や専門機関の支援のあり方もそれぞれ異なった対応が求められるだろう。

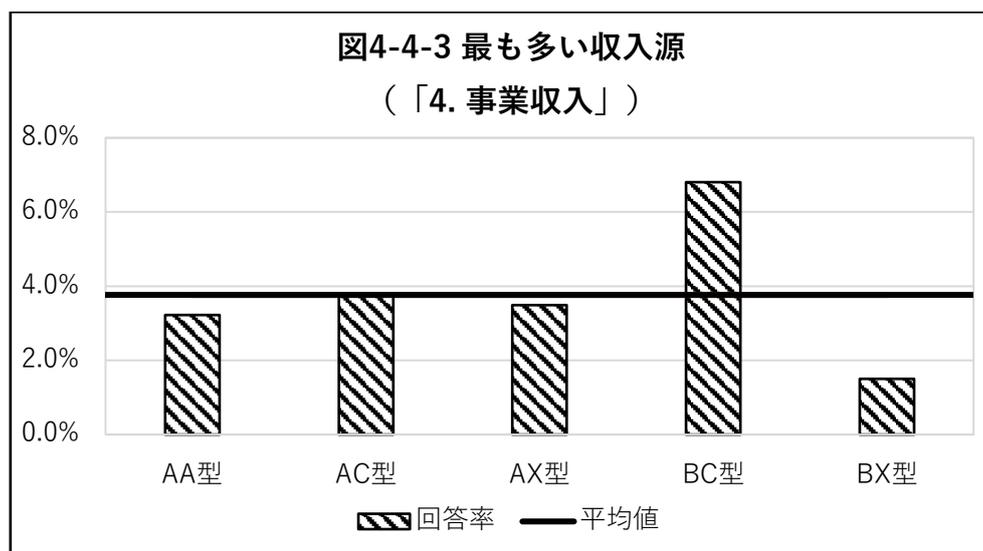
収入源について、詳細には、巻末資料を参照していただきたいが、会費以外の収入源(寄付、事業収入、行政補助、民間団体からの助成、借入)は、いずれも1%から9%程度で多くない。しかし、統計的に有意なデータを拾うと、類型ごとの特色が浮かび上がるので、若干述べる。

行政からの補助を一番多い収入源に選んだ団体は、全体で8.7%とそれなりに多いが、福祉系が多く、特にBC型は突出している。福祉系の中でも、BC型は、専門性と事業性が高いのであろう。これに対して、AA型は、そもそも回答数がゼロであった。以下にグラフを示す。



出典 同上

さらに、事業収入を一番の収入源に挙げるのは全体の3.8%にすぎないが、BC型に統計的に有意に多い。AC型は、平均とほぼ同じである。ここでも、福祉系の団体の中にも、専門性や事業性において多様な団体が含まれることがわかる。以下のグラフを参照されたい。

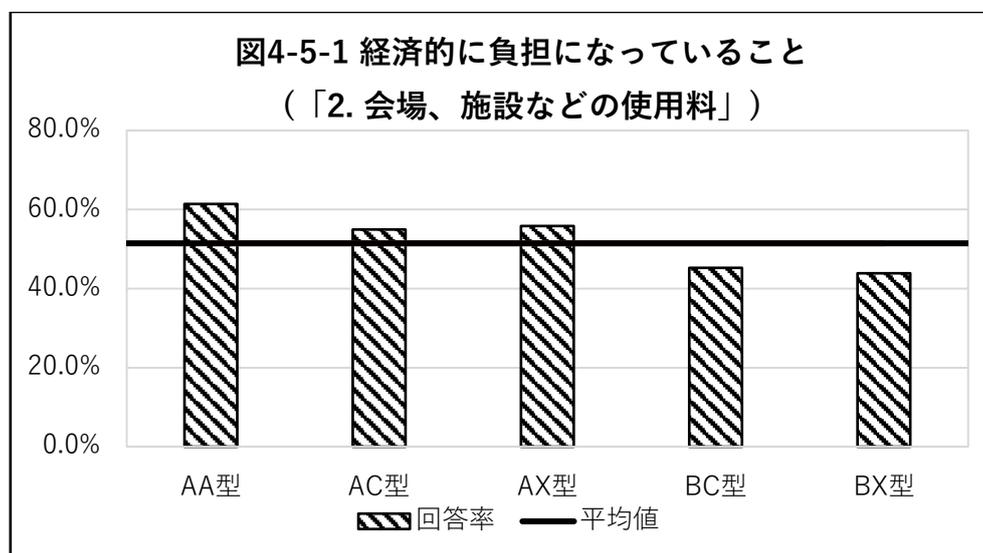


出典 同上

### 第3項 経済的に負担になっていること

問4の2では、「活動をしていく中で経済的負担になっていることは何ですか。」として3つまで選択してもらった。

最も回答が多かったのは、「2. 会場、施設などの使用料」で、ほぼ半数の団体が選んでいる。しかし、類型別でみると、AA型が統計的に有意に多く、B型（BC型とBX型）は統計的に有意に少ない。また、統計的に有意とはいえないが、AC型は平均より多かった。以下のグラフのとおりである。

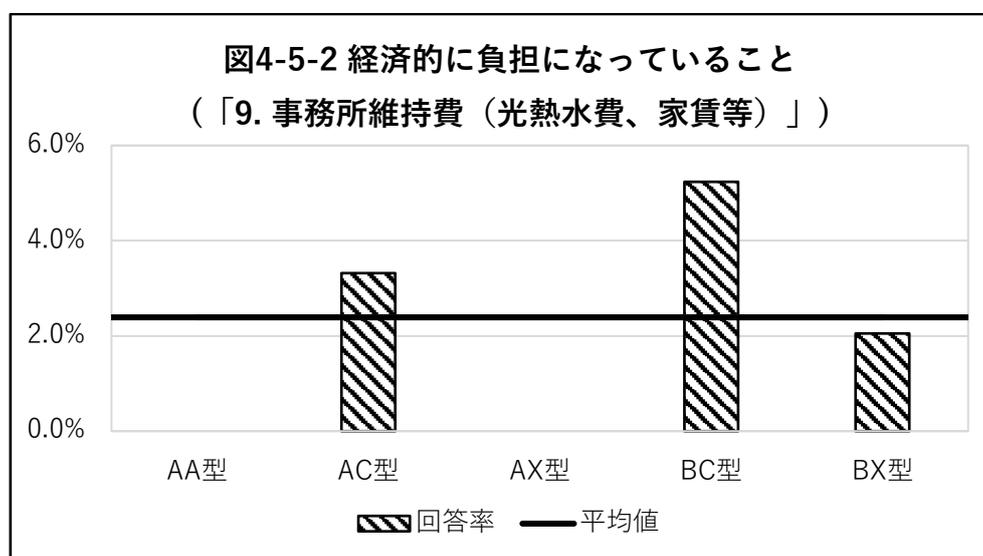


出典 2025年度地域活動団体調査 問4 2

町田市は、生涯学習活動に利用できる身近な集会施設が比較的少なく、A型の団体は2001年度調査の時も、その量的不足を指摘する回答が多かったが、その問題は今でも続いている。会場費への支出が多いとの回答は、その表れの一つではないかと推測されよう。

また、福祉系の中でも、AC型とBC型の違いがここでも表れた。これは、BC型のほう

が事業スタイルが確立していることが背景にあるのではないだろうか。同様な例として、「9. 事務所維持費（光熱水費、家賃等）」を挙げた団体にはBC型が統計的に有意に多かった。AC型はそうでもない。なおAA型はそもそもゼロであった。以下にグラフを示す。



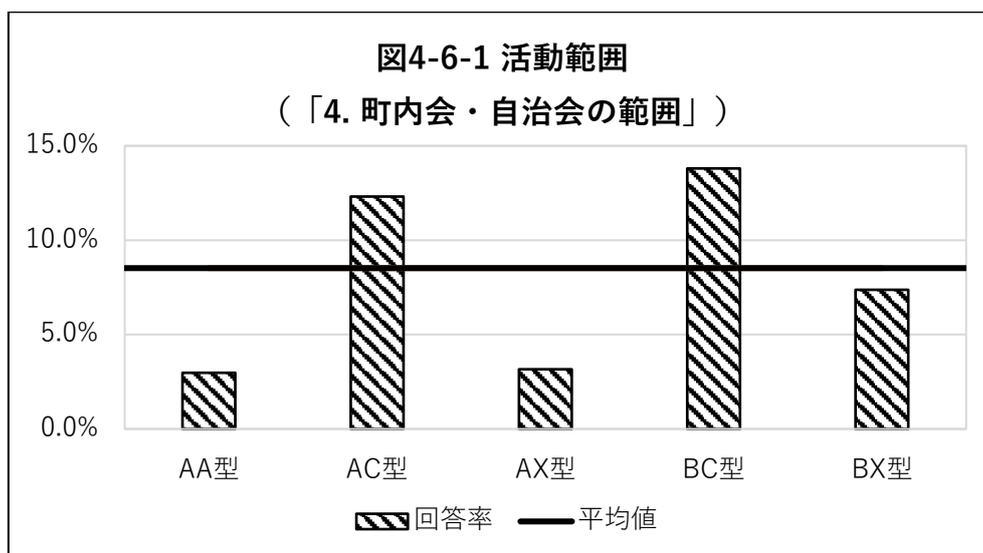
なお、「11. 経済的な負担はない」と回答している団体は全体の3割で、身の丈に合った収支を実現して活動しているものと思われ、そうした安定した団体も町田市には多くあることにも注意を促しておきたい。

#### 第4節 活動範囲

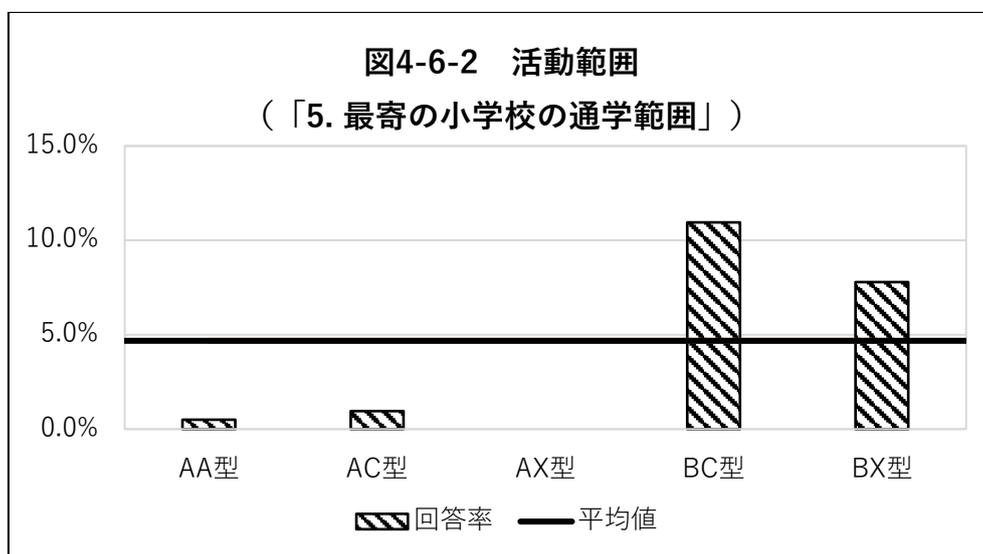
問1の13において、活動の地理的範囲を尋ねた。

2001年度調査においても、B型、特にBC型の団体には、活動範囲が狭い傾向があったが、今回も同様であった。市民公益活動、特に福祉活動では、食事サービスとかサロン活動などを想起すればわかるように、町内会・自治会くらいの範囲、あるいは小中学校の通学区域くらいの範囲で活動することが多いのである。

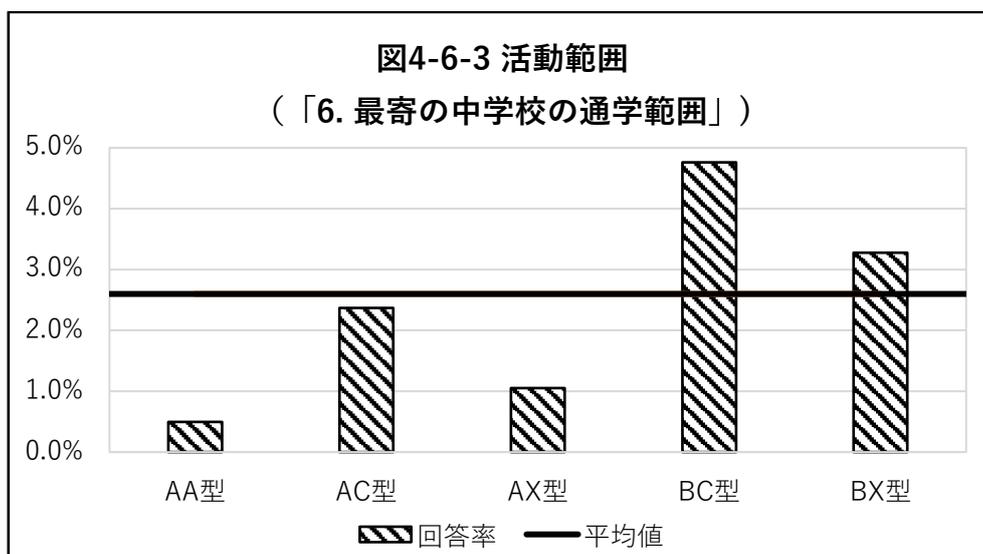
今回のアンケート調査でも、AA型は、「4. 町内会・自治会の範囲」、「5. 最寄の小学校の通学範囲」、「6. 最寄の中学校の通学範囲」が平均よりかなり少なく、「10. 町田市外を含む」がかなり多い一方で、BC型は、選択肢4と5のほか、「6. 最寄の中学校の通学範囲」が、かなり多かった（いずれも統計的に有意）。BC型は、比較的狭域のエリアでその地域社会に根付いた活動をしていると見られる。以下の4つのグラフを参照されたい。



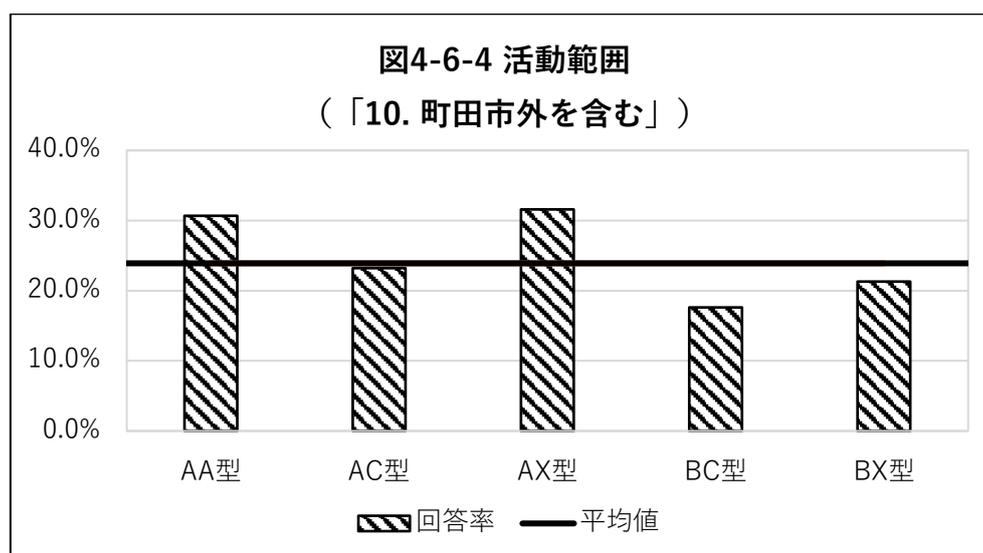
出典 2025 年度地域活動団体調査 問1 13



出典 同上



出典 同上



出典 同上

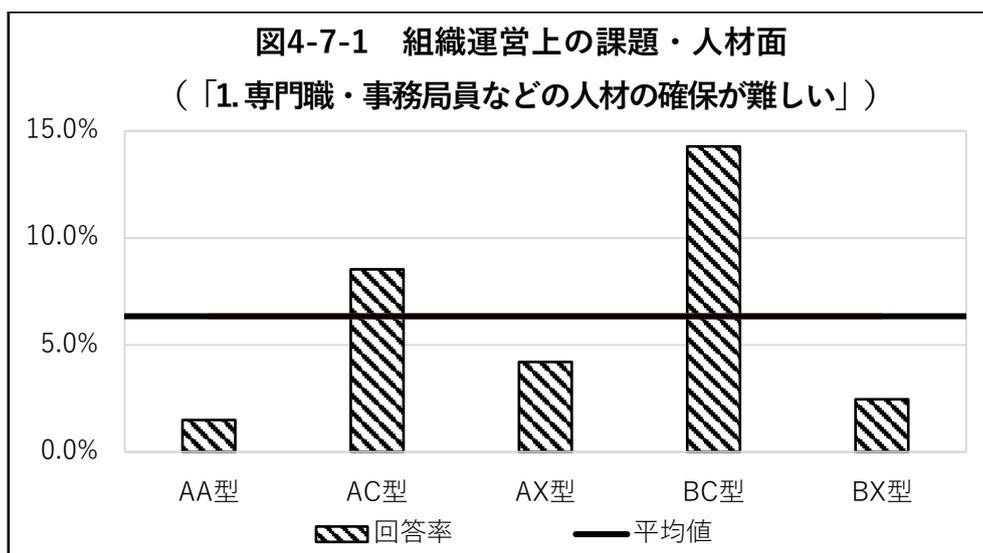
地域福祉が今後の地域課題の主要な分野の一つであるとする、こうした地域活動を支援するためのエリア設定としては、現在の10地区よりもより狭域を考えていく必要があり、現に高齢者支援センターはそうした活動を実践しているし、教育委員会が考えている学校を核とした地域づくりも、小学校区、中学校区を目途としている。住民組織では、青少年健全育成地区委員会が、おおむね中学校区をエリアとしている。また、民生委員児童委員の小学校区程度を範囲とした班活動もすでに始まっている。こうした動向を踏まえ、本報告書第5章では、町田市のコミュニティ政策における「2層制」の考え方を提起している。

## 第5節 組織運営

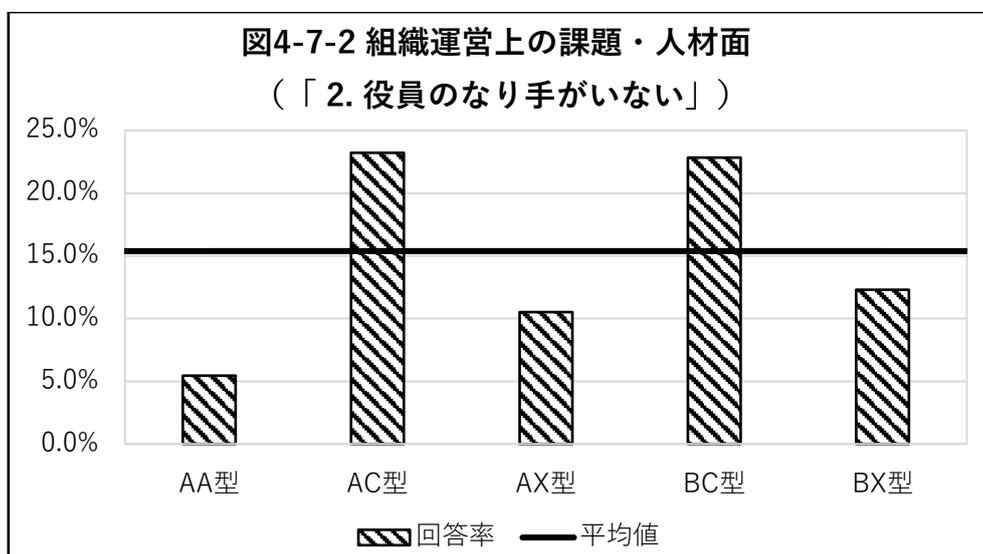
今回の地域活動団体アンケート調査では、団体の組織運営上の課題について、問6で、1-1の人材面と、1-2の運営面とに分けて尋ねている。

### 第1項 人材面

「1. 専門職・事務局員などの人材の確保が難しい」は、選んだ団体が全体で61団体(6.3%)に過ぎなかったが、それでも統計的に有意にAA型とBX型が少なく、BC型が多い。BX型はその6割がスポーツ系であり、当該競技の指導者を念頭に置いての回答なのかもしれない。BC型は、やや専門性・事業性の高い福祉活動を行っており、専門人材や事務局機能を必要としているのだろう。「2. 役員のなり手がいない」においては、この回答はAA型が少なく、福祉系(AC型とBC型)が多いのだが、これも役員の人材が活動の成否に大きく関わるからであろう。以上に指摘した傾向は、いずれも統計的に有意である。以下の2つグラフを参照されたい。

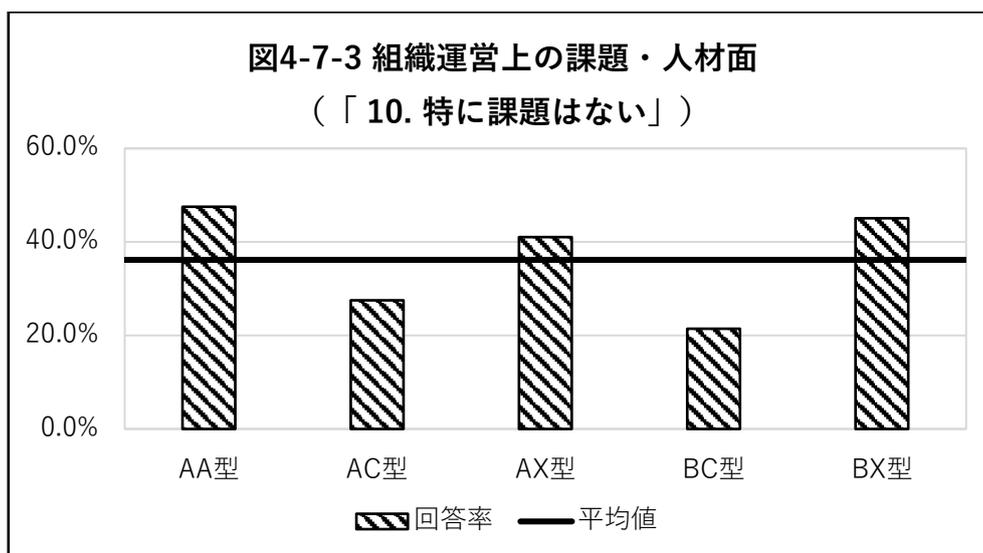


出典 2025 年度地域活動団体調査 問6 1-1



出典 同上

「10. 人材面で特に課題はないとの回答も 36%ほどあり、少なからざる団体が順調に運営されているといえるだろう。ただこうした回答は、類型別に見ると、統計的に有意に、AA型に多く、福祉系に少ない。この点は、庁内プロジェクト・チームも注目している論点であった。以下のグラフに示す。

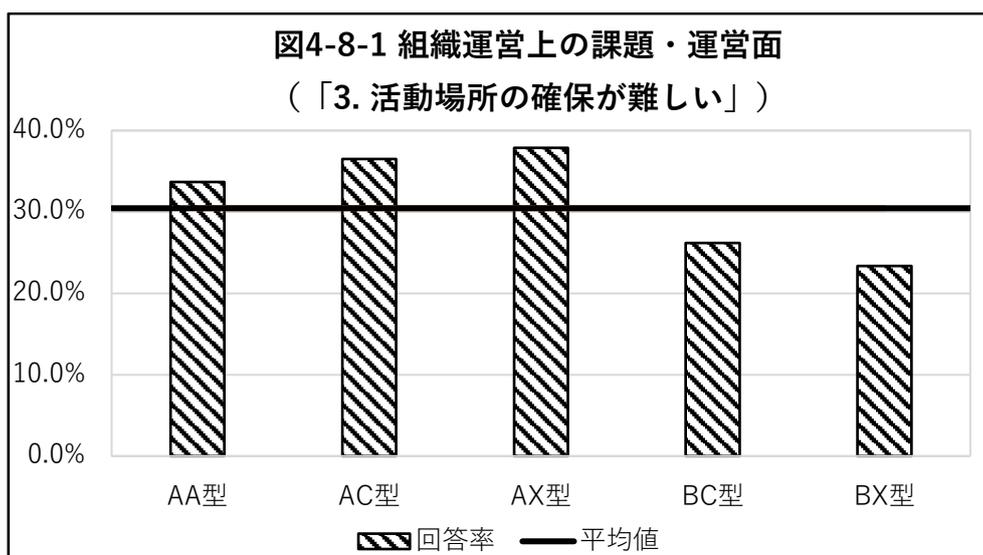


出典 同上

## 第2項 運営面

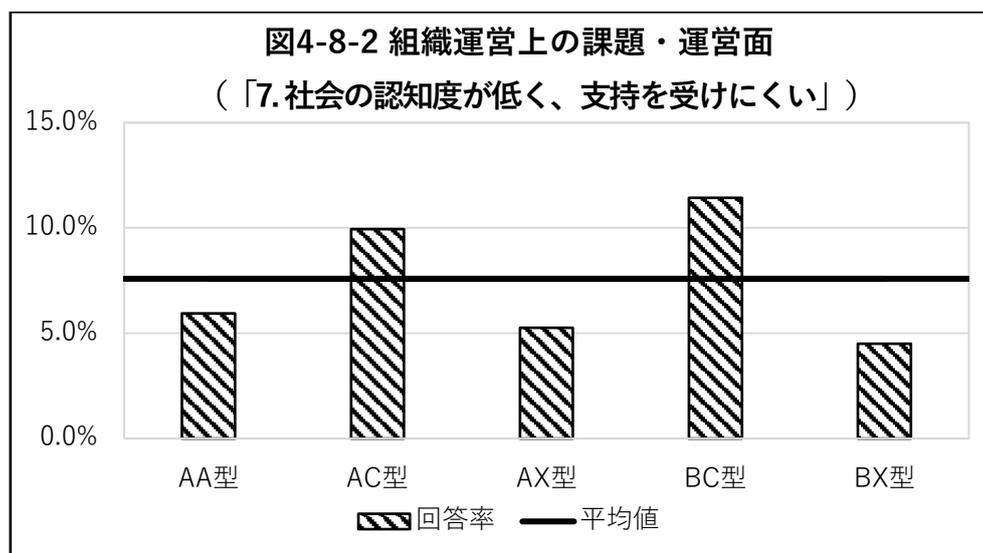
人材面を除いた運営面の課題も多様であるが、多くの項目で、福祉系の団体に課題として挙げる向きが多い。

「1. 運営資金の確保が難しい」を選んだのは全体の15%ほどだが、統計的に有意に福祉系に多い。「3. 活動場所の確保が難しい」は、全体で3割ほどの団体が選んでおり、すでに述べたように、町田市における活動スペースの不足状態を反映していると思われるが、なかでも統計的に有意にAC型に多い。福祉系の中で考えると、BC型は、すでに活動スタイルを確立しているので、この選択肢は選ばない場合が多いのではないかと推測されよう。以下のグラフを参照されたい。



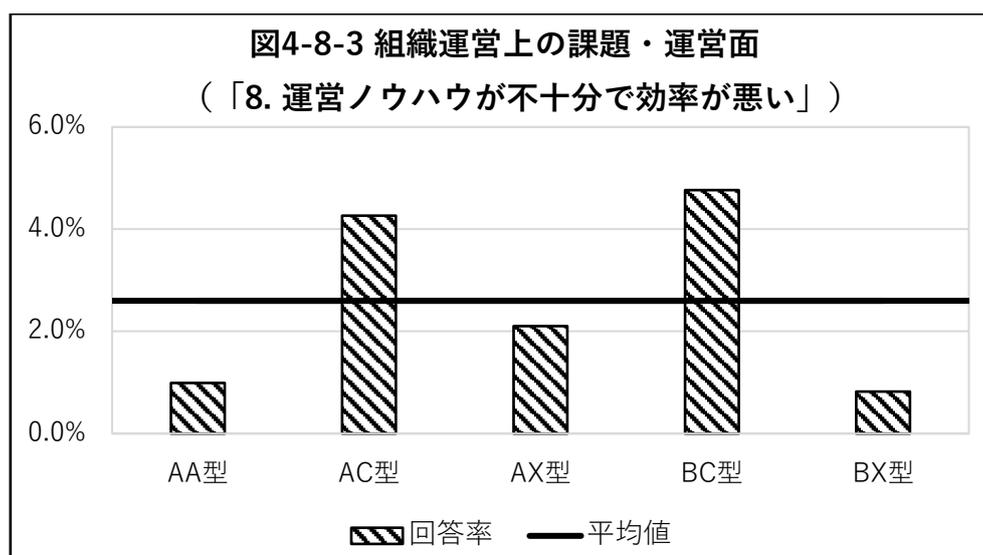
出典 2025年度地域活動団体調査 問6 1-2

「7. 社会の認知度が低く、支持を受けにくい」は、選んだ団体は全体の7.6%とさほど多くないが、一般に福祉系に多く、特に統計的に有意にBC型が多い。



出典 同上

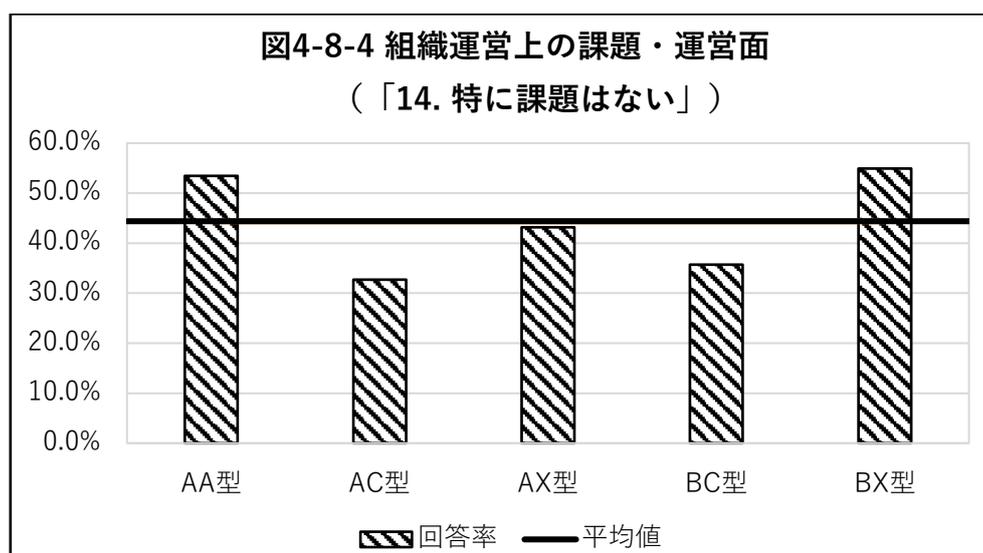
同様に、「8. 運営ノウハウが不十分で効率が悪い」も、選んだのは全体の2.6%にすぎないが、福祉系に多く、特に統計的に有意にBC型に多い。以下のグラフを参照されたい。



出典 同上

以下、ここではグラフを示さないが、「9. 活動情報の発信・PRが難しい」、「10. SNSやホームページの立ち上げ・運用が難しい」、「11. 活動の参考になる情報の入手が難しい」、「12. 他の団体や行政と交流する場が少ない」、「13. 活動に必要な知識や技術を身につけるのが難しい」においても、同様の傾向が見られる。

「14. 特に課題はない」は全体の44.4%であって、多くの団体は大過なく活動している。ただしここでも、統計的に有意にAA型とBX型が多く福祉系はこの回答が少ない。以下のグラフのとおりである。



出典 同上

## 第6節 対外的なつながり

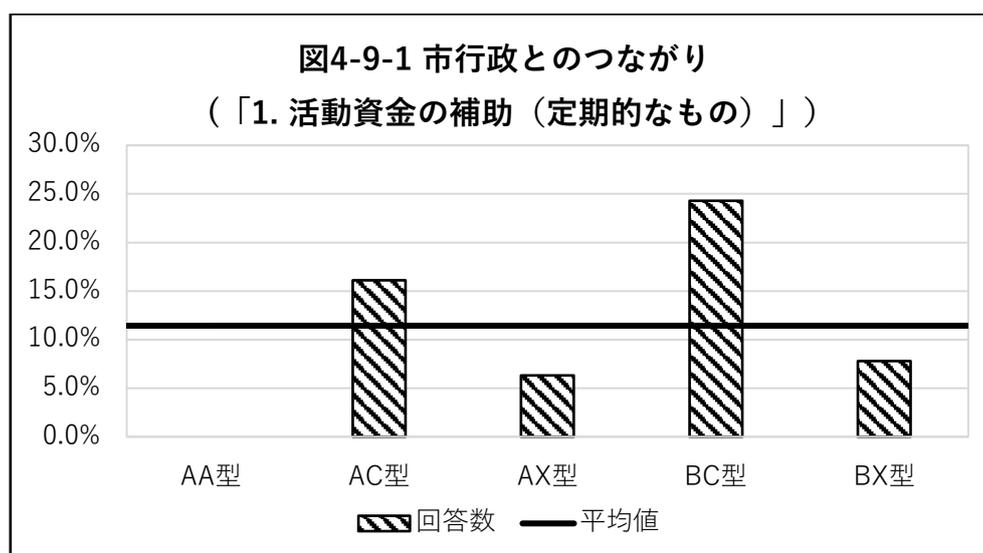
問5は、活動団体の対外的なつながりについて尋ねている。

### 第1項 市行政とのつながり

まず、市行政とのつながりについてである。

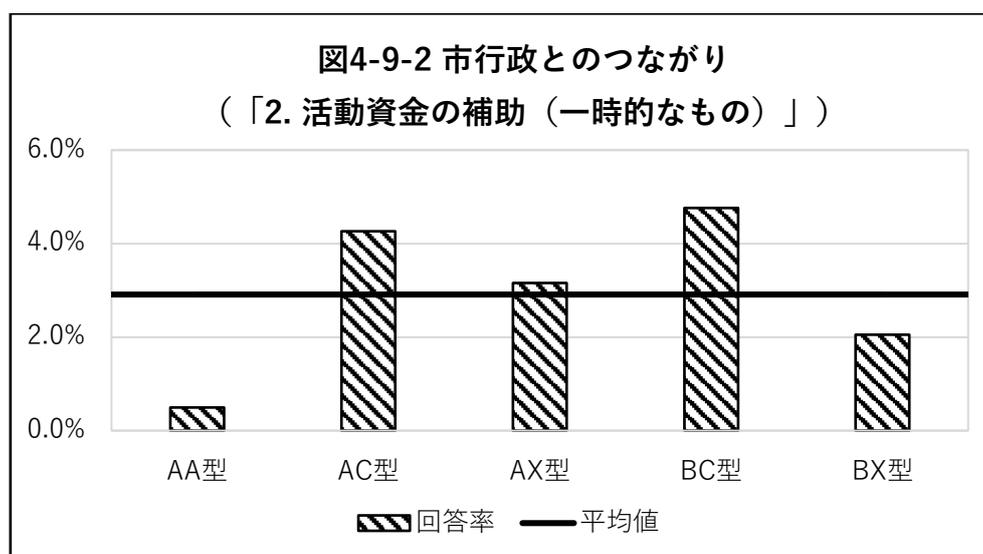
問5の1-1では、どんな種類のつながりを持っているかを尋ねており、それぞれについて類型ごとの差異が見られた。

「1. 活動資金の補助(定期的なもの)」では、行政から定期的に補助を受けているのは全体の11.4%であったが、統計的に有意なのは、AA型とBX型が少なく(AA型は回答数がゼロ)、福祉系が多いことであった。しかも、AC型よりBC型のほうが多い。より成熟した福祉活動団体として安定した資金を供給されていると解釈できるとすれば、AC型からBC型への移行・発展という関係があることになり、生涯学習支援行政の重要性が浮かび上がってくる。以下のグラフを参照されたい。



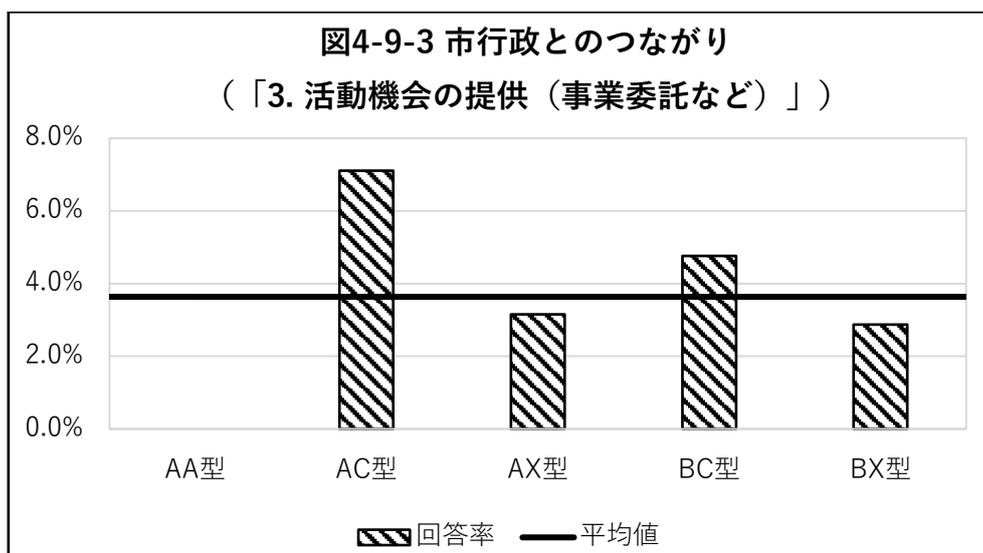
出典 2025 年度地域活動団体調査 問5 1-1

同様に、「2. 活動資金の補助 (一時的なもの)」の回答は、全体の 2.9%に過ぎず、統計的に有意な類型差があるとはいえないが、参考として福祉系に多いようである。特に、AC型より BC型の方が多く、より本格的な福祉活動団体である BC型は一時的な補助金もしっかり得て活動している傾向が見て取れる。以下のグラフを参照されたい。



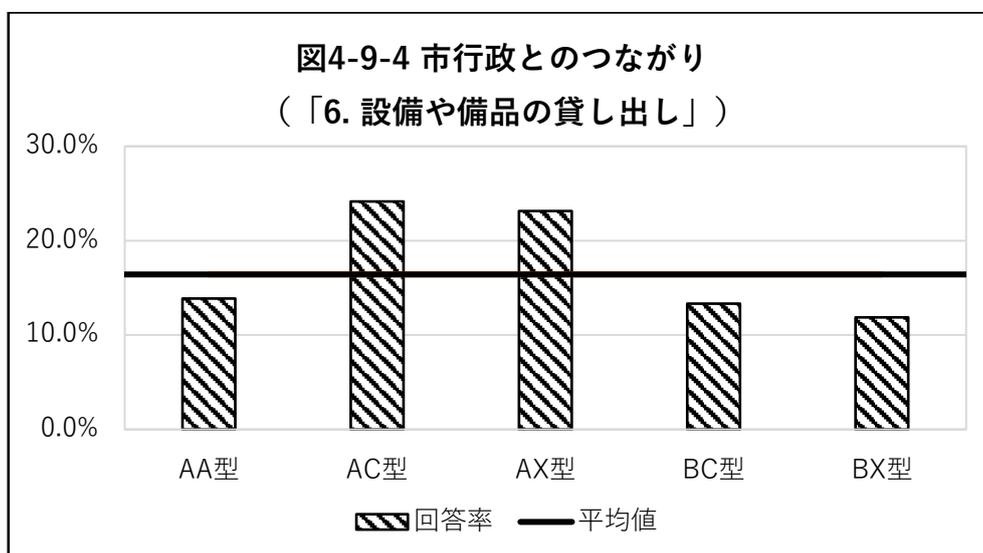
出典 同上

「3. 活動機会の提供 (事業委託など)」は、これを回答しているのは全体の 3.6%に過ぎないが、統計的に有意に AA型が少なく (回答数はゼロ)、AC型が多い。BC型は平均よりちょっと多い程度で、統計的に有意でない。BC型は活動スタイルが確立している成熟した活動団体だと考えると、新たな「活動機会の提供」を必要としているのは、AC型のほうなのだろう。ここでもやはり、AC型と BC型の発展段階の差、前者から後者への移行・発展の関係が表れているのかもしれない。以下のグラフを参照されたい。



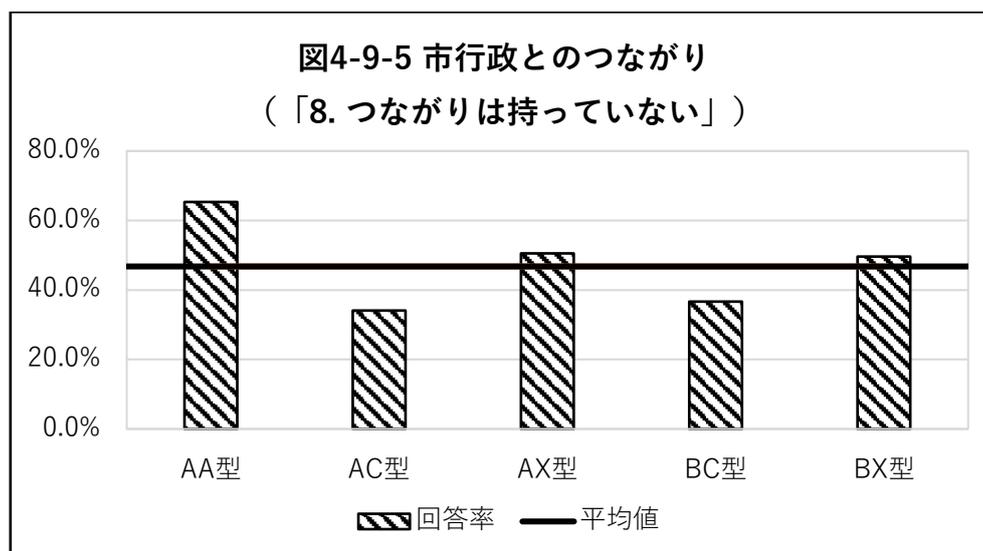
出典 同上

「6. 設備や備品の貸し出し」は、全体の 16.4%が選んでいるが、統計的に有意に、AC 型に多く、BX 型に少ない。BC 型は統計的に有意とは言えないがむしろ平均よりかなり少ない。ここでも AC 型と BC 型の違いが表れているといえるかもしれない。つまり、BC 型のほうがより成熟した活動団体として、必要な設備や備品はすでに自ら所有するなどめどが安定してついているのであろう。やはり類型として、AC 型から BC 型への移行・発展が想定できそうである。以下のグラフを参照されたい。



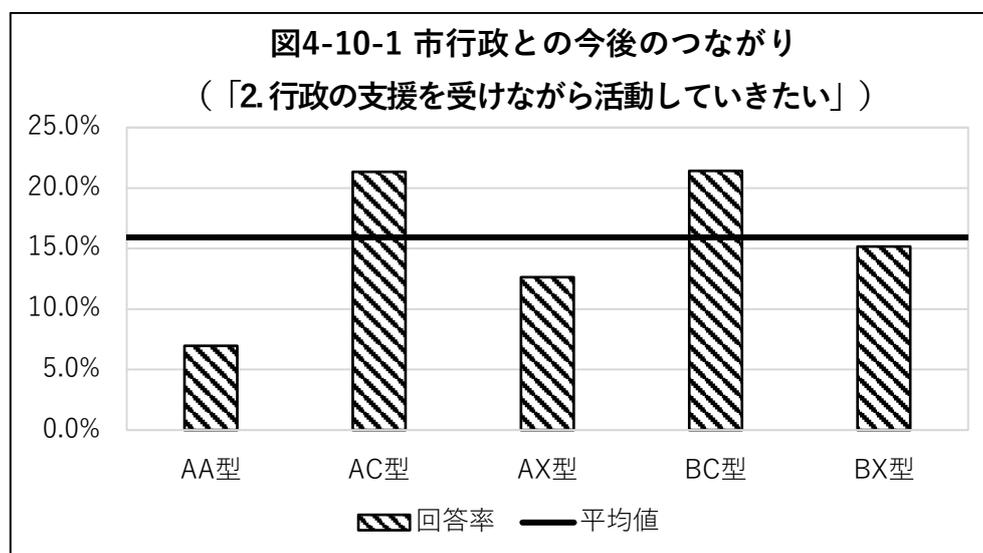
出典 同上

「8. つながりは持っていない」との回答は全体の 46.8%で、統計的に有意に、AA 型に多く、福祉系 (AC 型と BC 型) に少ない。以下のグラフに示した。

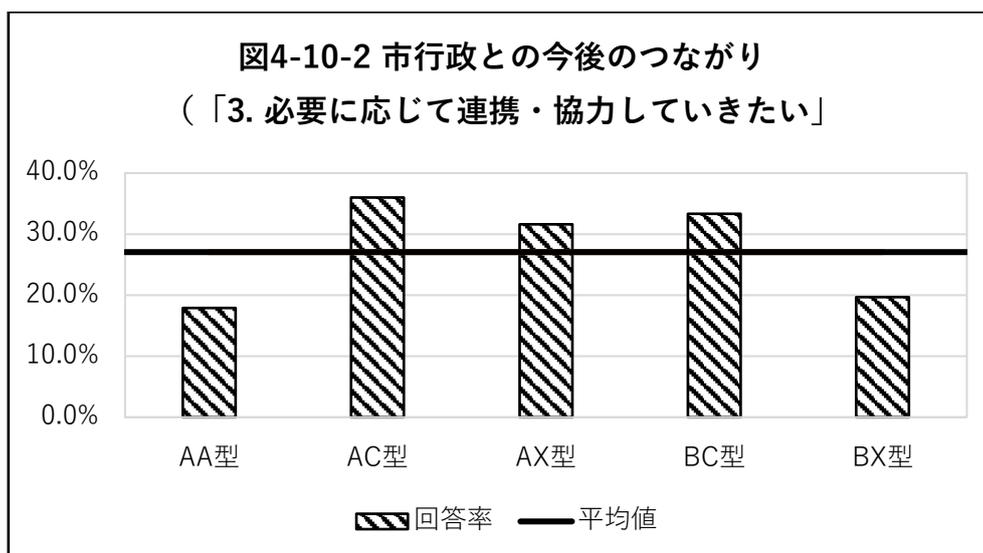


出典 同上

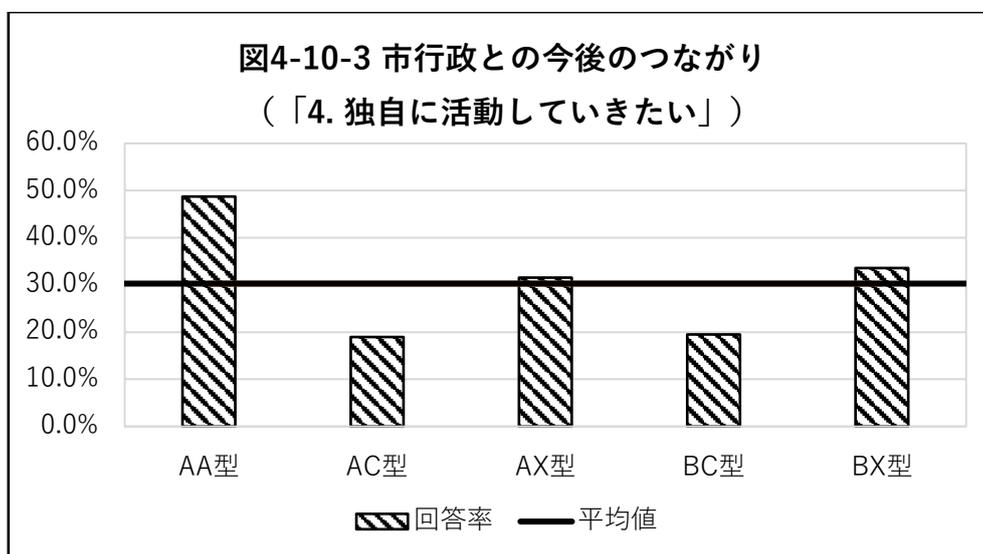
続いて、問5の2-1は、市行政との今後の関わりをどのように望んでいるかを尋ねた。この中では、「2. 行政の支援を受けながら活動していきたい」と「3. 必要に応じて連携・協力していきたい」は、統計的に有意にAA型に少なく、福祉系(AC型とBC型)に多く、これとは反対に、「4. 独自に活動していきたい」は、統計的に有意にAA型に多く、福祉系(同)に少ない。以下に3つのグラフにこの様子を示したので、参照していただきたい。



出典 2025年度地域活動団体調査 問5 2-1



出典 同上



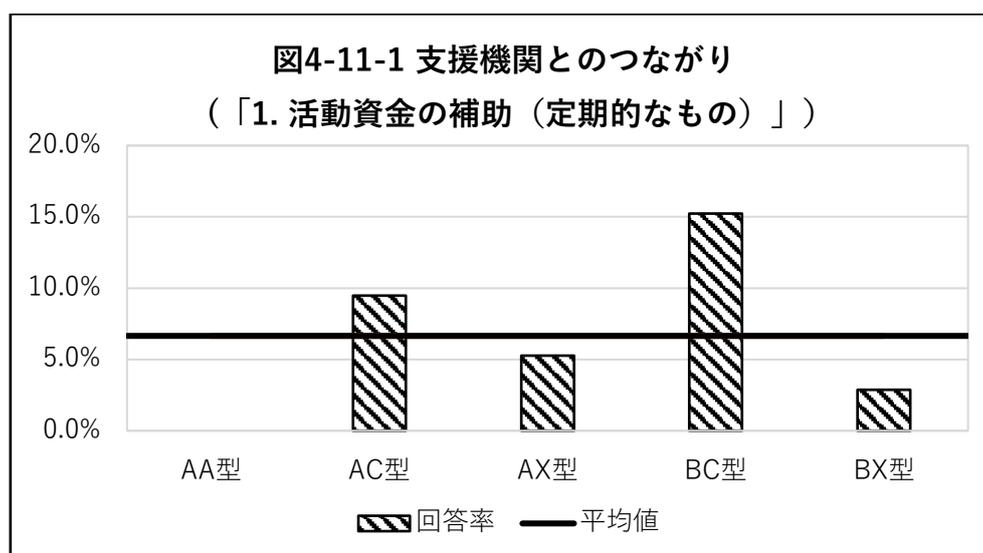
出典 同上

## 第2項 支援機関とのつながり

次に、行政ではない専門機関との関わりを見よう。

問5の3-1は「市役所以外の支援組織（町田市社会福祉協議会、高齢者支援センター、町田市地域活動サポートオフィスなど）」とのつながりについて尋ねた。結果は、上記の市行政とのつながりと似ている。

「1. 活動資金の補助（定期的なもの）」の回答は、全体の6.7%に過ぎないが、統計的に有意に、AA型とBX型が少なく（そもそもAA型は回答数がゼロ）、BC型が多い。AC型も平均より多いが、統計的に有意であるとまではいえない。以下のグラフを参照されたい。

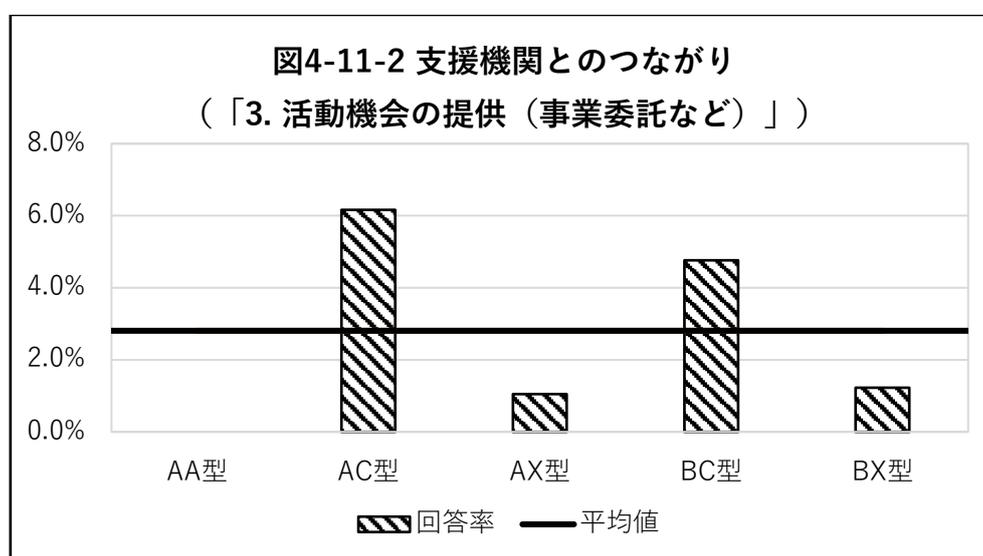


出典 2025 年度地域活動団体調査 問5 3-1

ここでも、生涯学習系の特性とともに、福祉系の中の AC 型と BC 型の差異が見られる。

これらの傾向は、「2. 活動資金の補助(一時的なもの)」についても同様である。

さらに、「3. 活動機会の提供(事業委託など)」についても、先の市行政とのつながりでの傾向と類似している。この回答は全体の 2.8%に過ぎないが、統計的に有意に、AA 型は少なく(回答数がゼロ)、AC 型に多い。AC 型は BC 型(平均より多いが統計的に有意とはいえない)よりも数値が高く、支援機関の協力を得ながら活動しているところが多いのであろう。以下のグラフのとおりである。



出典 同上

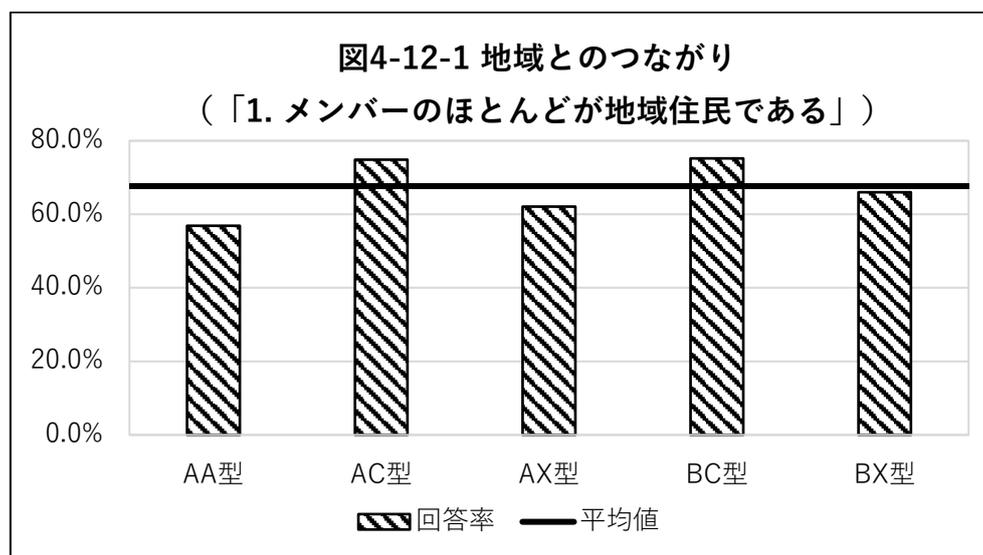
このほか、ここではグラフは特に示さないが、選択肢 4 以下の回答傾向も、市行政とのつながりと類似していた。問5の4-1の今後の関り意向の回答傾向も同様であった。

### 第3項 地域とのつながり

今度は、地域とのつながりを見よう。

問5の5は、「貴団体は、地域と何らかのつながりを持っていますか（複数回答可）」と尋ねて、いくつかの選択肢を提示した。

「1. メンバーのほとんどが地域住民である」という団体が全体の3分の2であったが、統計的に有意にAA型は少なく、福祉系（AC型とBC型）は多い。以下にグラフを示す。

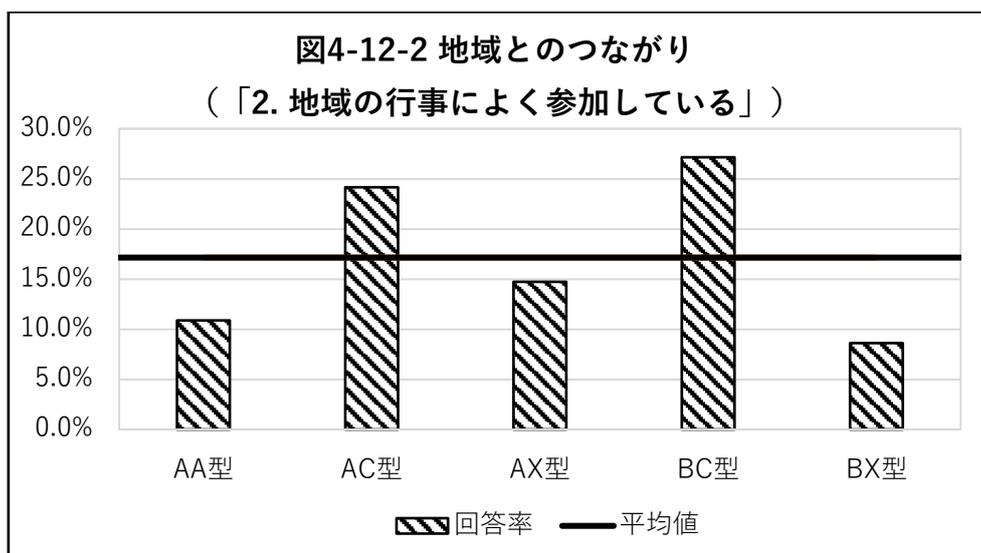


出典 2025年度地域活動団体調査 問5 5

もちろんこの場合「地域」というのがどのくらいの範囲なのかはわからない。2024年度調査における「地域」のイメージは多様であった。しかしそれでも、回答者の8割は、「合併前の旧町村」のエリアかまたはそれより狭域のエリアをイメージしていた。身近な地域の人たちで構成される団体がこの選択肢を選んでいると見てよい。

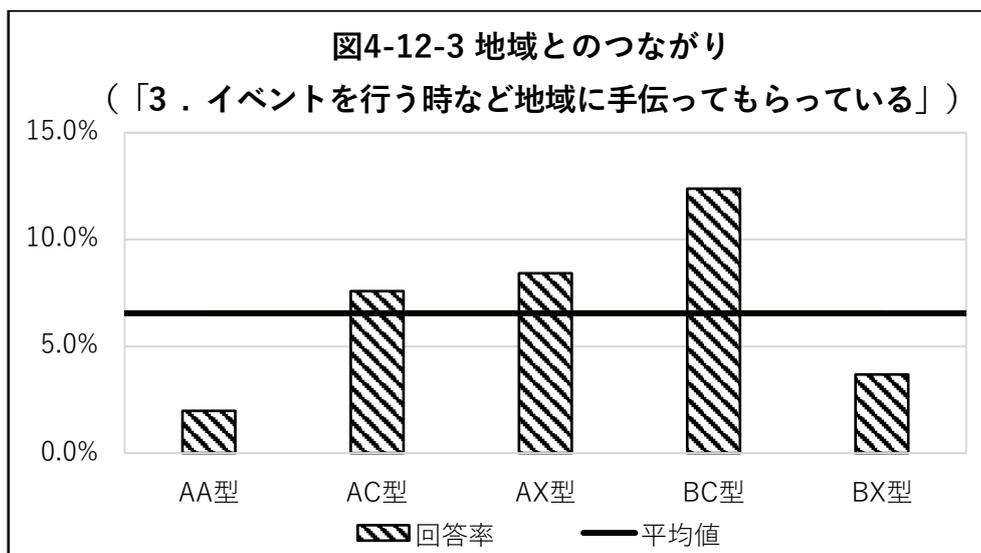
AA型でこの選択肢を回答したのは、実数で115団体、AA型の中の半数程度に過ぎなかった。それ以外のAA型団体は、会員がより広域に分布しており、こうした団体は、やはり町内会館・自治会館や中規模集会施設には集まりにくいだろうと想像される。逆に、我々が訪問調査をした中規模集会施設である玉川学園さくらんぼホールは、小田急線の玉川学園前駅の近くであり、おそらくそれゆえに稼働率は大変高く、また利用団体のほとんどが生涯学習系だという。生涯学習支援政策を考えるときには、こうした状況を十分考慮する必要があるだろう。

「2. 地域の行事によく参加している」は、全体の17.2%が選んでいるが、ここでも、統計的に有意にAA型とBX型は少なく、福祉系（AC型とBC型）が多い。福祉系団体のうち3割弱がこの選択肢を選んでいる、地域に根付き、地域とのおつきあいを大切にしながら活動している様子が想像できよう。以下のグラフに示した。



出典 同上

今度は逆に活動団体のほうが「3. イベントを行う時など地域に手伝ってもらっている」という立場のつながりだが、回答全体の6.5%に過ぎないが、統計的に有意に、AA型とBX型は少なく、BC型は多い。AC型は平均とほとんど変わらない。AC型はそもそもイベントのようなことをあまりやっていない団体も多いのかもしれない。以下のグラフを参照されたい。

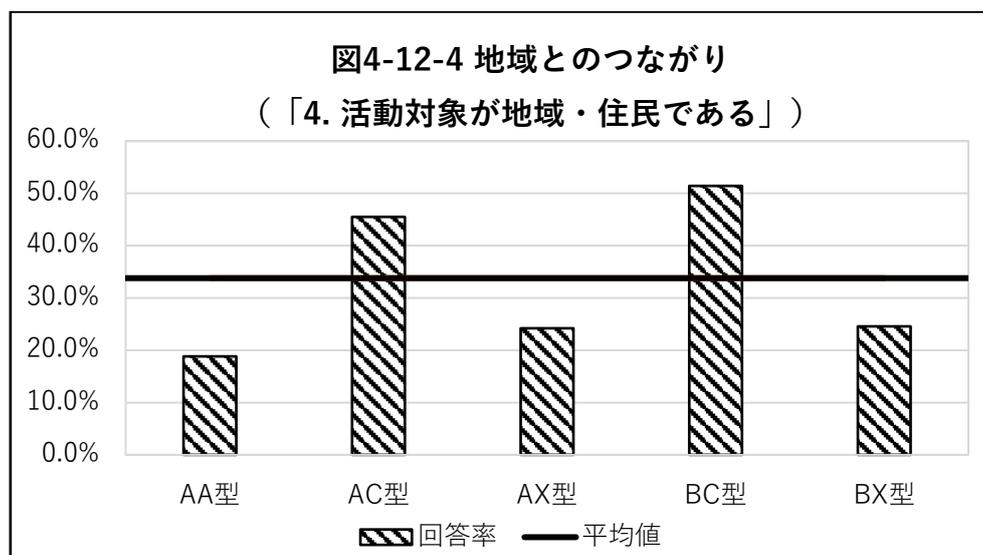


出典 同上

BC型といえども、この回答をしているのは12.4%に過ぎないが、地域と密な関係を持っている団体として、町内会・自治会や地区協議会などの活動においても重視されるべき存在であろう。

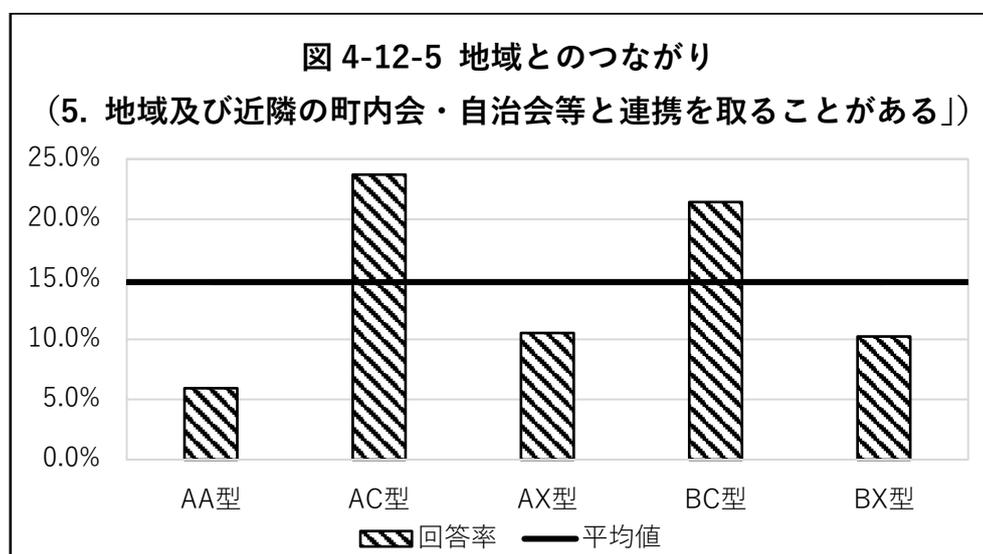
「4. 活動対象が地域・住民である」という団体だが、活動対象が地域だという団体は全体の3分の1ほどを占めている。しかし、類型別に見ると、統計的に有意に、AA型、AX型及びBX型は少なく、福祉系(AC型とBC型)は多い。福祉系のおよそ半分ほどがこの選択肢を回答している。AA型、BX型も、相対的に少ないとはいっても、それぞれの類型

中の2割ほどがこの選択肢を選んでおり、こうした団体にも、地域内での連携の輪の中に入れてもらうように考えていくことが望ましく思われる。以下のグラフを参照されたい。



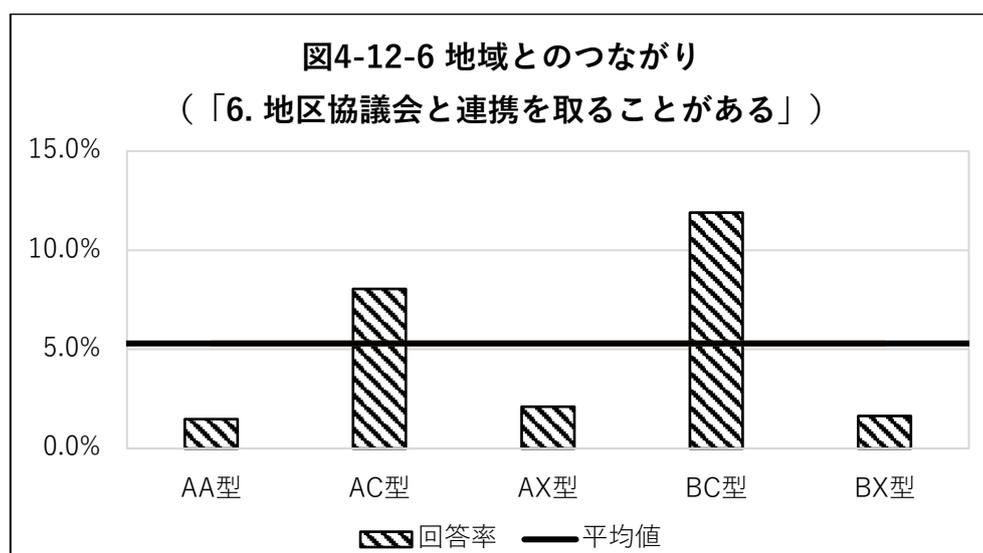
出典 同上

「5. 地域及び近隣の町内会・自治会等と連携を取ることがある」を回答したのは、全体の約15%だが、統計的に有意に、AA型とBX型は少なく、福祉系（AC型とBC型）は多い。福祉系ではおよそ4分の1が回答しており、町内会・自治会にとっても重要な連携相手といえるのではないだろうか。以下のグラフを参照されたい。



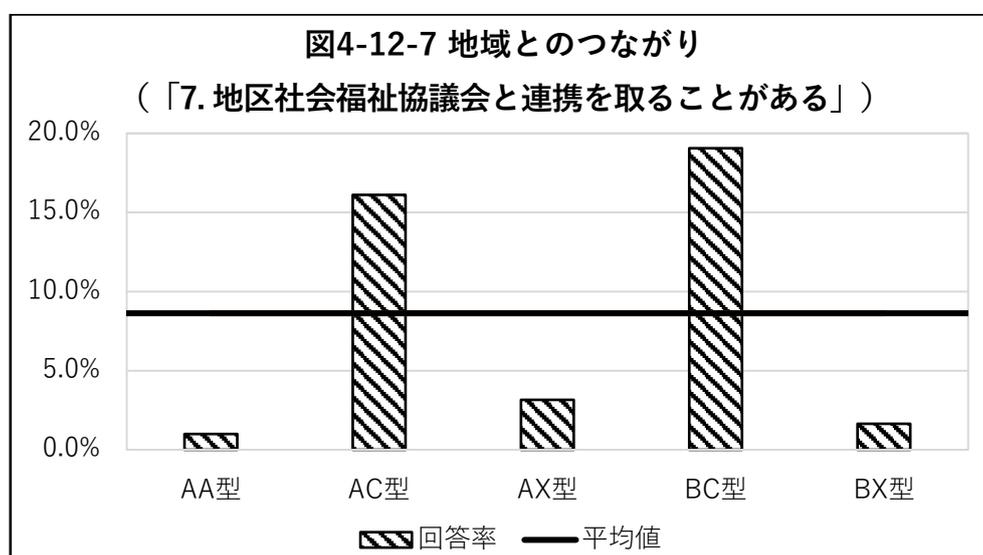
出典 同上

「6. 地区協議会と連携を取ることがある」との回答は全体の5.3%に過ぎないが、やはり統計的に有意に、AA型とBX型に少なく、福祉系（AC型とBC型）に多い。中でも、BC型のほうがAC型より、回答件数も回答率も大きい。以下のグラフのとおりである。



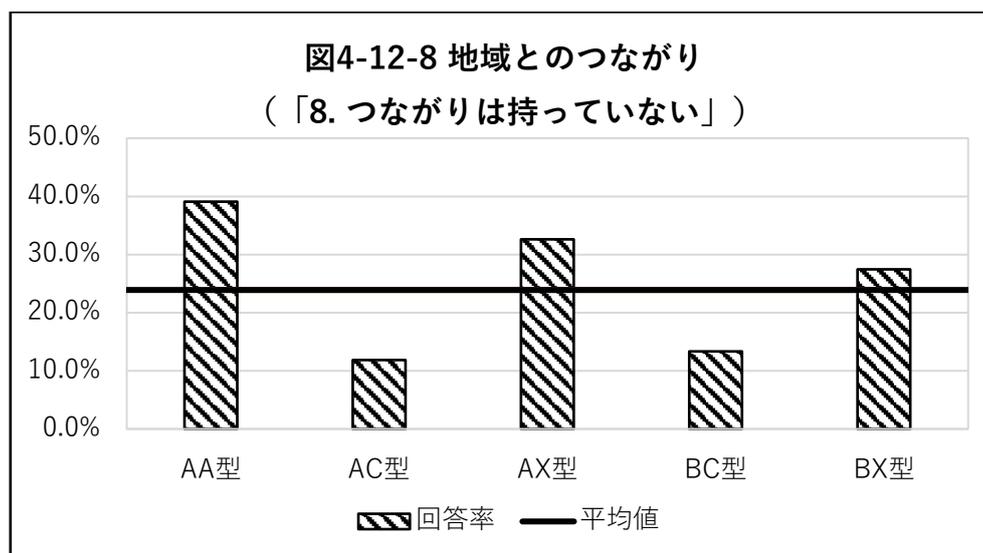
出典 同上

「7. 地区社会福祉協議会と連携を取ることがある」というのであるが、町田市では地区社協は市の全域に組織されているわけではないが、それでも全体の8.6%がこの選択肢を選んでいる。やはり統計的に有意に、AA型とAX型、BX型に少なく、福祉系（AC型とBC型）に多い。地区社協は、福祉を中心とした地域の活動団体が会員になっているのだから、当然の結果ともいえる。しかしここでも、BC型のほうがAC型よりも、回答件数も回答率も高い。以下のグラフのとおりである。



出典 同上

「8. つながりは持っていない」についても、全体の4分の1ほどがこの選択肢を選んでいるが、統計的に有意に、AA型、AX型に多く、福祉系（AC型とBC型）に少ない（それぞれのタイプの1割程度）。BX型は平均より多いが統計的に有意というほどではない。以下にグラフを示す。



出典 同上

福祉系、特に BC 型は、地域に向き合った活動、コミュニティ志向的な活動という性格を持っていることが推測できるが、生涯学習系の中にも地域での活動の連携・協力の中で無視しえないものがあることも忘れてはならないだろう。

## 第7節 小括

団体を類型別に分けて集計するのは、あくまで、きめ細かく分析して、団体の多様な性格やニーズを把握し、政策的に生かせるようにするためであって、団体に価値的な序列をつけるためでは全くない。重要なことは、地域活動団体の多様性をよく認識し、それに適した支援策・連携策を考えることである。

生涯学習系の団体については、その活動範囲がやや広域であることが多いことを考えて、その集まる場所（集会施設）のあり方を考える必要がある。また、近年政策的に強調されている「学びと活動の循環」に留意していく必要がある。例えば、2018年12月の文部科学省に設置されている中央教育審議会において「人口減少時代の新しい地域づくりに向けた社会教育の振興方策について」が答申されたが、「社会教育を基盤とした人づくり・つながりづくり・地域づくり」が一層重要であると提言されている。こうした、学んだことを地域で生かしていくという方向性は、すでに1999年の中央教育審議会答申以来繰り返し強調されてきている。学んだことを地域で生かし、そこで壁に当たればまた学ぶといった、いわば「学びと活動の循環」が可能な仕組みができることが理想的であろう。地域コミュニティによる地域課題の解決ということを考えた場合に、生涯学習団体の活力は注目されるべきである。

このこととの関連で福祉系の活動団体を考えると、ここで設定した AC 型と BC 型とでは、少なからざる違いがあったが、この違いは、一部は活動の発展段階の違いから来るものかもしれないことが示された。最初は学びの活動も含めてボランティアで取り組んだ活

動が、次第に本格化し、ついにはかなり専門的な事業体にまで成長するというのは、時に見られる展開であり、地域に根差した市民的なセンスを持った公益事業体が成立する道筋としても好ましいだろう。AC型からBC型への移行・発展の可能性について、常に留意すべきである。

また、福祉系の活動団体は、地域に根差した性格を持ったものが多く、地域の中での地域活動の相互連携を考えるとときに注目されるべきである。そして、そうした観点から、活動場所、集会施設の問題、活動資金の問題、活動の輪を広げていく課題などを考えていく必要がある。

上記の観点からの分析のほか、様々な視点からこのアンケート調査を分析し、政策論に生かしていくことができる可能性がある。例えば、今回はBX型の中にスポーツ系の団体を入れたが、本章の最初にも述べたように、この中には青少年スポーツ活動も含まれており、多様な傾向を内包している可能性がある。スポーツ系を独自の類型として取り出して分析することも有用かもしれない。また、2001年度調査の時には、思いも及ばなかった活動分野として、その後居場所づくりとかカフェなどの交流系の活動が展開してきており、今回は活動分野の選択肢に取り入れたところ、最も重点を置いている活動分野として回答した団体が71団体(7.4%)、それも含めて該当する活動分野として回答した団体が200団体(20.8%)もあったのである。このほかにも、今回新たに設けた活動分野の選択肢はあり、これらの新傾向の活動を多面的に分析してみることも今後重要である。

## 第5章 市民や地域活動団体、専門機関、町田市が考えるべき コミュニティ政策

本章は、研究成果を政策論の観点からまとめたものである。

本共同研究は、過去からの経緯、現状、今後予想される展開を客観的に記述するだけでなく、将来に向けた政策論をも展開することを目指してきた。

この場合の「政策論」とは、町田市が定めるものだけではない。市民が様々な立場から「こうあってほしい」「こうありうるのではないか」といった考慮、それを市民同士が様々な場で交換して議論して形成される世論、さまざまな地域活動団体が持つ政策的考慮や提言、町田市や専門機関が持つ政策的考慮や公式の政策などを含む。

昨今「ガバナンス（協治）」という言葉で強調されている、多元主体的な自治体のあり方からしても、政策主体は多元的であるという視点で考えるべきである。

以下においては、そうした立場から、さまざまな政策主体の視点から政策的考察を行うように留意している。

### 第1節 市勢全体を俯瞰した政策論

個別の仕組みや個別の分野、個別の団体に関する政策論を考える前に、まず町田市の市勢の全体状況を俯瞰したうえでの政策的方向性を考察しよう。

この点では、庁内プロジェクト・チームが有用な考察をしており、これに抛りながら以下述べてみよう。

#### 第1項 市勢の基礎的な趨勢

町田市で政策的考察を行う際には、基本構想・基本計画である「まちだ未来づくりビジョン2040」が2040年を目途として策定されていることを前提とするのが、適当であろう。

地域コミュニティは2040年にどのような状態になると予想されるのか。

庁内プロジェクト・チームの考察によれば、現在の情勢が継続すると仮定して2040年を迎えた場合、以下のように予測される。

図 5-1 現在の趨勢が継続した場合の 2040 年の地域コミュニティの状況

項目	2025 年度	2040 年度	具体的な影響
人口	約 43 万人	約 40 万人	<ul style="list-style-type: none"> <li>・人口が減少することで、活動の担い手は一部の高齢者や現役世代に集中。高齢者自身も支援を必要とする層の割合が増える。</li> <li>・生産年齢人口の割合の低下により労働力不足が深刻化。</li> <li>・減少した現役世代は、自身の仕事や子育て、親の介護に追われる状況が常態化。</li> <li>・地域活動のなり手不足が加速。</li> </ul>
高齢化率	約 28%	約 36%	
生産年齢人口率	約 61%	約 54%	

出典 庁内プロジェクト・チームの検討結果による

人口減少はほぼ確実と見られており、地域活動の担い手が一部の人たちに限定される傾向も、本報告書で、2006 年度調査と比較しながら分析したとおりである。また、高齢化もさらに進展し、支援を必要とする人が増えることも確実視されている。今後の外国人受け入れ政策の動向にもよるが、欧米の国々と違って、外国人を大量に受け入れた経験が最近の日本にはなく、生産年齢人口の減少に伴う労働力不足を補う試みは簡単には進まないだろう。経済の停滞は格差の拡大、税収不足、社会保障制度の困難などの様々な問題を加速させる。個人や家族、そして地域コミュニティに期待される役割はますます高まるが、これに応えることは容易ではない。すでにみたように、2006 年度調査と比べると、地域活動に携わる条件や意欲はこの 20 年でかなり低下しており、このままの趨勢が続けば状態はさらに深刻化すると予想される。

まさに、政策的対応が必要な状態である。

## 第 2 項 地域コミュニティに関する市民アンケート結果から探る

政策論を考える上では、時間軸が基礎となる。2040 年を目途として社会の趨勢を予測し、そのもとで地域コミュニティの変容を予測し、政策的働きかけの基本を考えるとすれば、市民の年齢層別の状況をもとにして考えることが必要である。加えて、それぞれのライフステージに応じてどのような状態が望ましいか、そしてそれを実現するためにはどのような政策的働きかけが有効であるかをロードマップとして提示すれば、各論的な政策論の出発点として大いに役立つだろう。

庁内プロジェクト・チームは、このようなロードマップの作成を目指して、まず年齢層別の市民の状況の分析を試みた。データは、これまでもしばしば引用してきた我々の 2024 年度調査で、今度はこれを政策的考察のために参照する。庁内プロジェクト・チームが目にしたのは、以下のようなデータである。

まず、第 2 章でも見たが、年齢層別町内会・自治会加入状況に着目する。

以下のグラフは、第 2 章のものと基本的に同じであるが、各年齢層の加入者のみについて、その人数（度数）と当該年代層内での割合とを示すように作成したものである。



出典 2024年度調査問13を年齢層別に集計

15～19歳は45～49歳と、20～24歳は50～54歳と加入割合が近似している。別な設問の集計から、15～19歳の96.2%、20～24歳の90.8%がそれぞれ父母と同居していることが分かっており、世帯会員制のため、このような結果になると考えられる。これらの15歳から24歳までの若い人たちは、その後親元を離れて自立生活に入ると、町内会・自治会には加入しなくなるようであることがわかる。

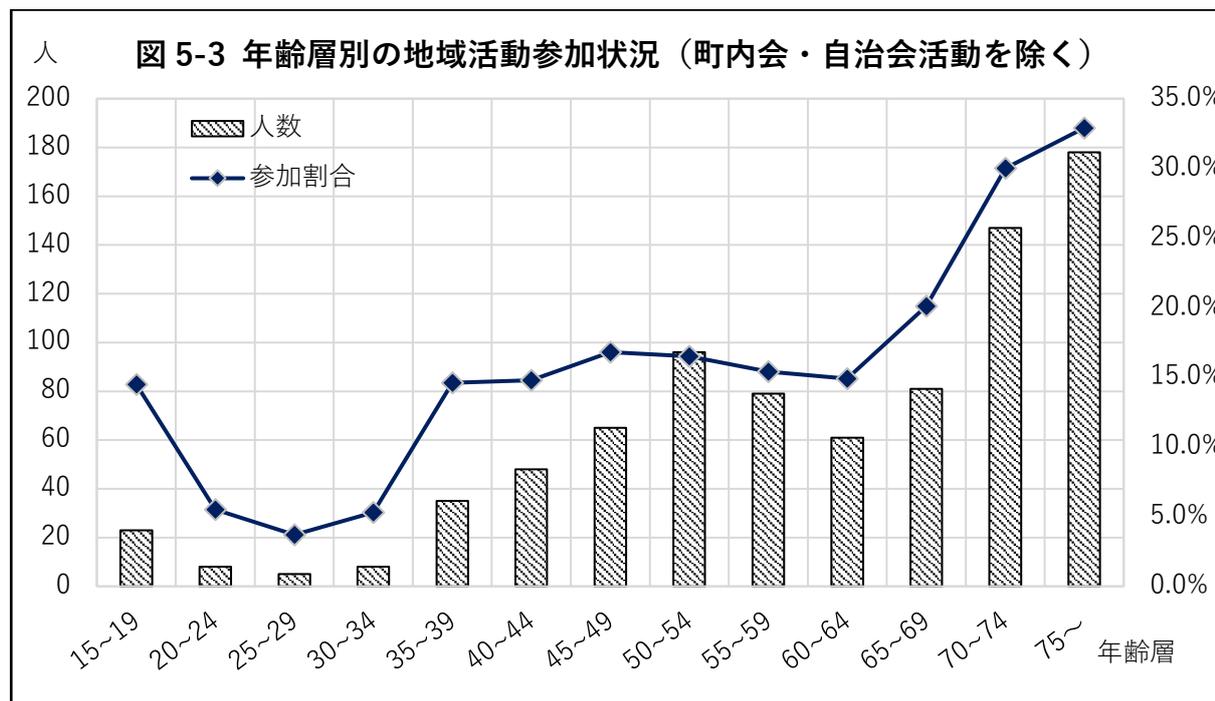
このこととの関連で、次に、2024年度調査の問15から、年齢層別の地域活動参加状況を分析する。

問15は、「町内会・自治会の他に、現在、参加されている地域住民等による自主的な活動はありますか（〇はいくつでも）」という設問で、以下のような選択肢を示した。

**図5-3-a 選択肢（図5-3）**

No.	選択肢
1	町内会・自治会と関連する活動（子ども会、老人クラブ、自主防災組織等）
2	地区協議会の活動
3	行政への協力、公的社会貢献活動（民生委員・児童委員・主任児童委員、青少年健全育成委員、スポーツ推進委員、消防団、公共施設の運営委員会、PTA等）
4	生活環境の改善や地域の課題を解決するための活動（リサイクル促進、コミュニティバス等の運行、子育て・高齢者・障がい者支援、伝統芸能の継承等）
5	趣味のサークルやグループ活動（文化、学習、健康、スポーツ等）
6	その他のボランティア、助け合い活動
7	何も参加していない

以下のグラフは、この回答から、何らかの活動に参加しているという回答（選択肢7と無回答を除いたもの）の人数（度数）と割合を年齢層別に示したものである。



出典 2024年度調査問15を年齢層別に集計

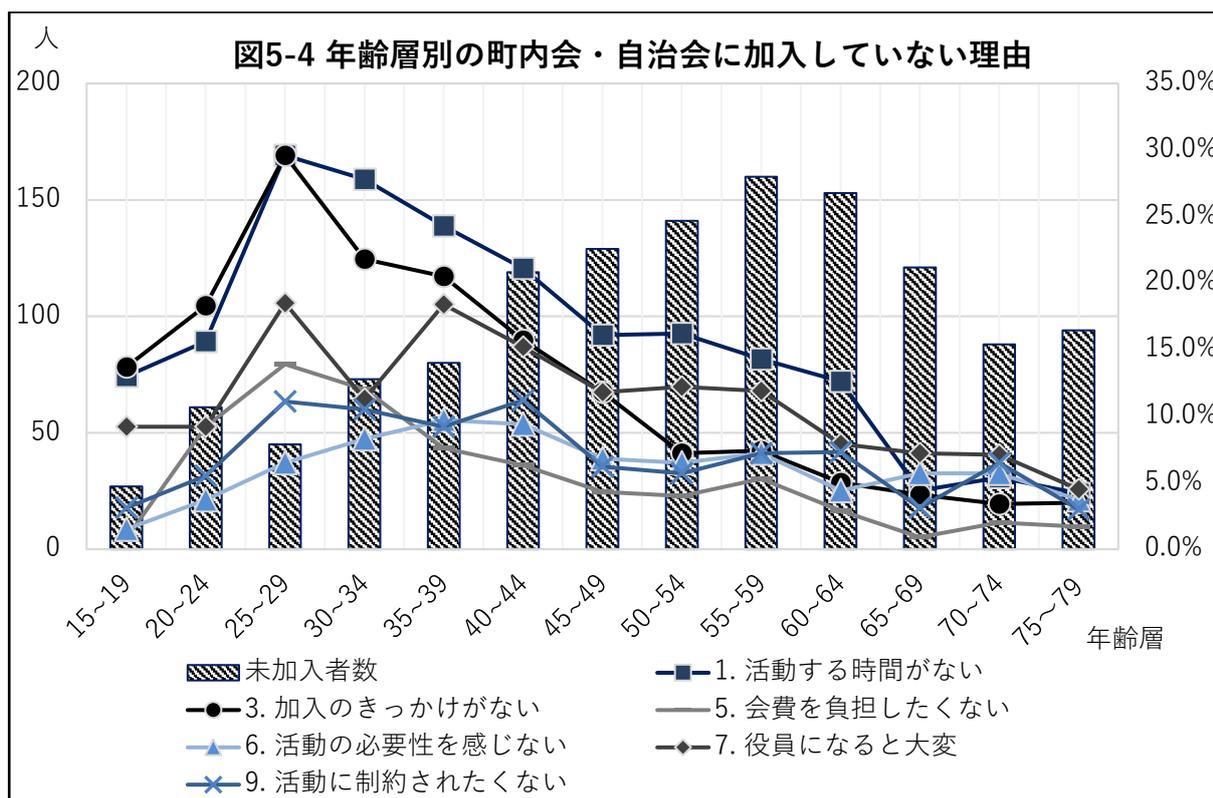
これを見ると、20代から30代前半にかけての年齢の人の地域活動参加割合が極端に低いことが分かる。これが、この年齢層の普遍的な特徴なのか、それとも現在のこの年齢層を構成している人たちの固有の特徴なのかはわからないが、10代の人々の回答はそれなりに多いことを考えると、やはり就職したり親元を離れたたりして一気に世界が広がるこの年齢層の普遍的な特徴ではないかとも想像される。

この年齢層も含めて、15歳から64歳までの年齢層（まだ定年退職前の「現役層」といってよいだろう）は、それ以上の年齢層（いわゆる高齢者）と比べて、地域活動への参加が低調であるといえる。

この年齢層の人たちが、地域活動に参加しないのはどうしてだろうか。

まず、町内会・自治会に加入しない理由を見てみよう。上に示したデータは、「町内会・自治会を除く」地域活動への参加状況を尋ねたものであった。町内会・自治会に加入していてもほとんど活動できていない人も多いことはすでに述べたが、ここでは現役層の活動意識・活動環境を探るために、町内会・自治会に加入していない理由を見てみる。

2024年度調査では、問13で町内会・自治会の加入・未加入を尋ね、未加入と回答した人に問13-5で、加入していない理由を尋ねている（複数回答あり）。15~64歳が、どの選択肢を回答しているのか、回答が多かった上位6つの選択肢に関して、その回答割合を示したのが以下の図である。



出典 2024年度調査問13-5を年齢層別に集計(上位6つ)

なお、以下の表は、全年齢層にわたって町内会・自治会に加入していない理由を多い順番に6つまで並べたものである。

図5-5 町内会・自治会に加入していない理由(上位6つまで)

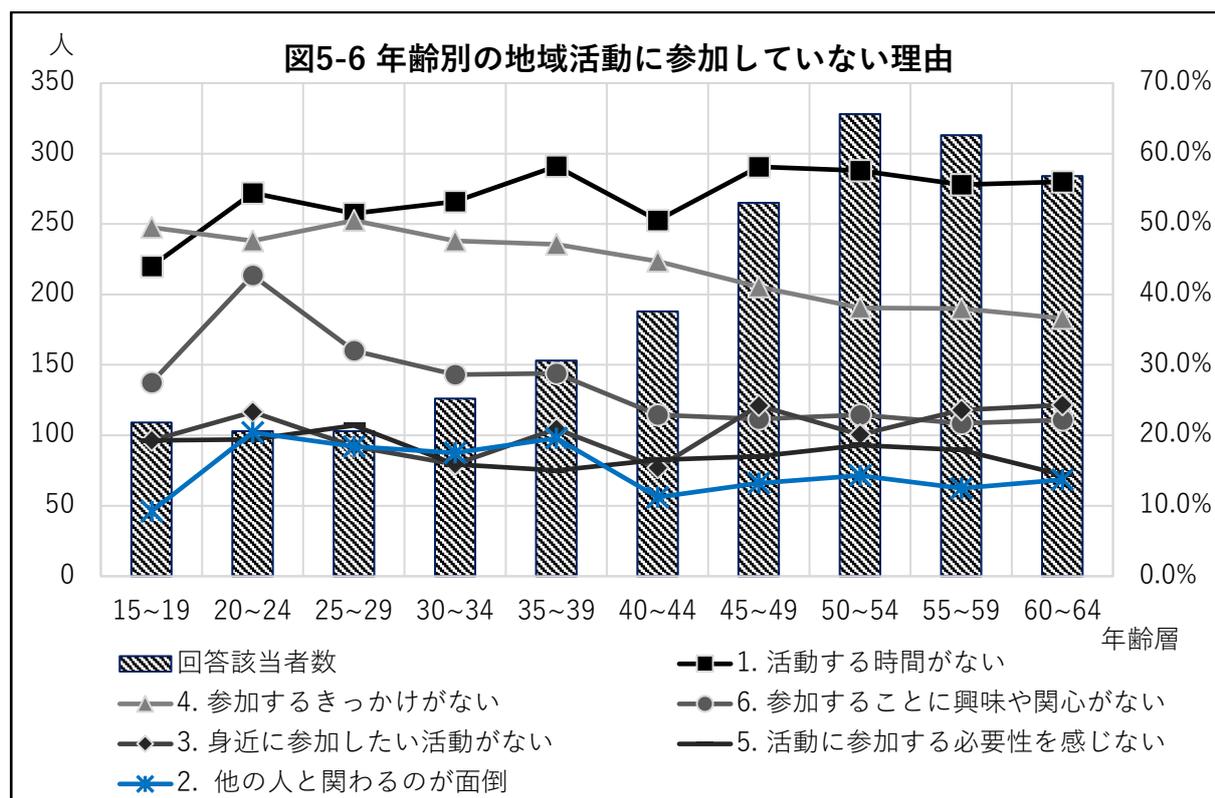
順位	回答した選択肢	回答割合
1	1 活動時間を取ることができないから	37.8%
2	3 加入するきっかけがないから	26.3%
3	7 役員になると忙しくて大変だから	26.2%
4	9 町内会・自治会の活動に制約されたくないから	15.8%
5	6 町内会・自治会の活動の必要性を感じていないから	14.1%
6	5 会費を負担したくないから	12.0%

出典 2024年度調査問13-5

次に、今度は先に引照した問15を用いて、町内会・自治会以外の地域活動への参加状況に関し、現役層が参加しない理由を見よう。

問15-3では、問15で何の活動にも参加していないと回答した人を対象に、活動に参加していない理由は何かを、複数回答ありで尋ねている。結果は以下の図のとおりである。なお、問15で「地域活動に何も参加していない」と回答した2,740人がこの設問の対象者

であるが、このうち現役層は1,972人である。



出典 2024 年度調査問 15-3 を年齢層別に集計

なお、6つの選択肢を回答の多かった順に並べて整理したのが以下の表である。

図 5-7 地域活動に参加しない理由（多い順）

順位	回答した選択肢	回答割合
1	1 活動する時間を取ることができないため	54.5%
2	4 参加するきっかけがないため	42.0%
3	6 参加することに興味や関心がないため	25.1%
4	3 身近に参加したいと思う活動や団体がないため	21.1%
5	5 活動に参加する必要性を感じていないため	17.2%
6	2 他の人と関わるのが面倒なため	13.9%

出典 2024 年度調査問 15-3

町内会・自治会の加入においても、それ以外の活動への参加についても、「活動時間を取ることができないため」が理由の一番を占めているが、2番目は「参加するきっかけがない」というものであるのは注目に値する。有効な働きかけができれば、加入または活動参加につながる場合も多いのではなかろうか。

### 第3項 ライフステージごとの行動変容

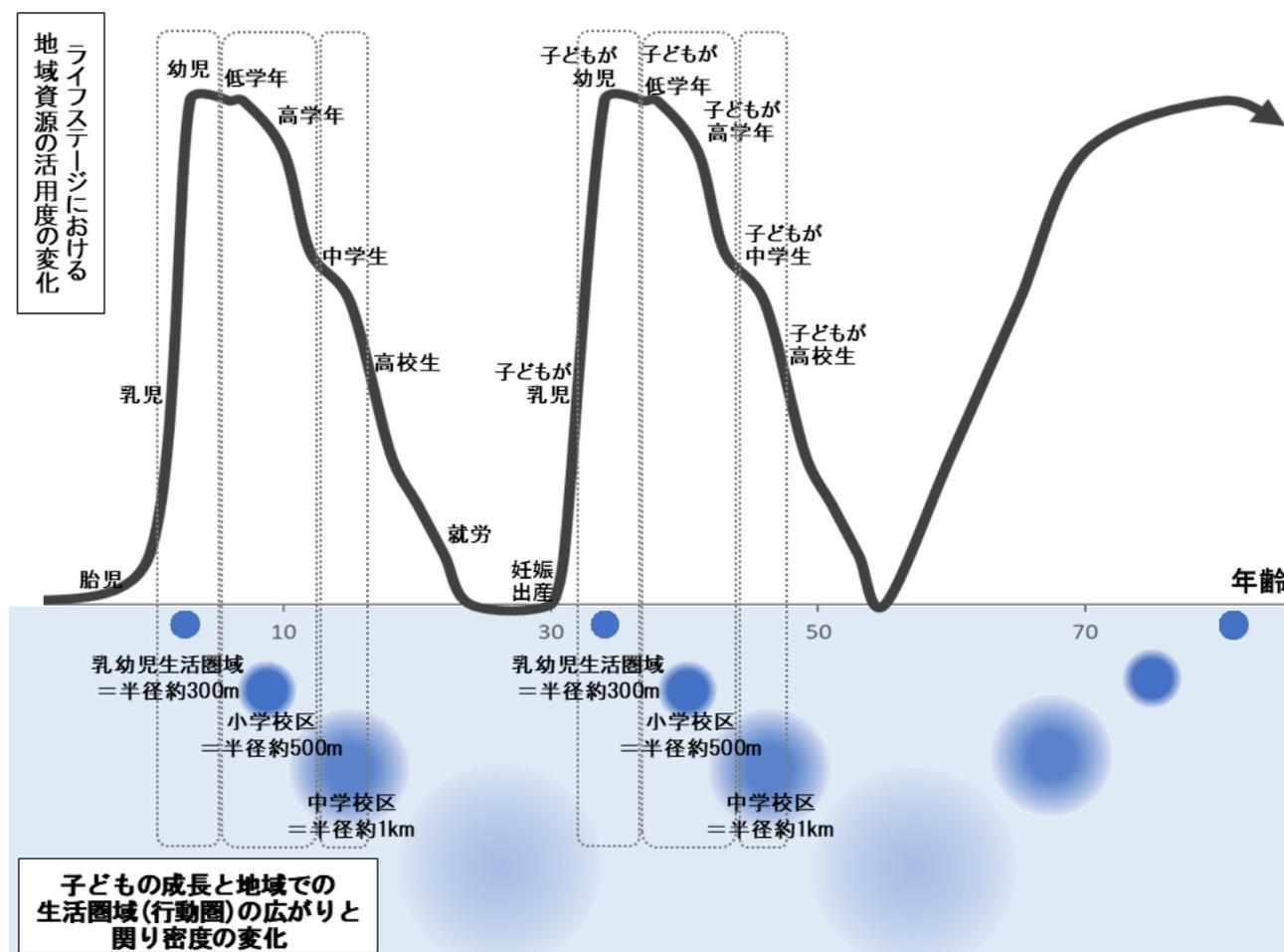
以上に見たように、現役層、特に20代から30代前半までは、意識の上でもまた実際の行動の上でも、地域コミュニティへの関わりは薄いことが、いくつかのデータを通じて確認できる。

これが、現在のこれらの年齢層の固有の世代的特徴なのか、それともライフステージをたどっていくときの普遍的な傾向であって、次第に年齢が上がるにしたがって変化が生ずるものであるのかは、わからない。本報告書においても、また中間報告書においても、2006年度調査と比較すると、地域力は低下しており、現在の現役層の固有の傾向という面もあるのであろう。

しかし他方で、多くの研究によれば、当然ながら人間の意識と行動は、ライフステージによって変容していくものであり、その点は地域コミュニティに関連した意識と行動に関しても変わらない。

例えば、以下の図は、子どもの成長に伴う地域資源の活用度と生活圏域の変化を年齢の時間軸で捉えたものである。

図5-8 ライフステージと地域資源の活用、行動範囲



出典 研究委員会の三輪律江委員提供資料（三輪（2025）「人のライフステージと生活圏との関係図」）

乳幼児から小学生、中学生、青少年期へと成長する過程では、地域社会において提供されている活用可能な資源を活用することが多い。そして自分が子育てをする時期になれば、再びそうした地域の資源を活用することになる。さらに、高齢になって、身近な地域にいる時間が長くなれば、再び慣れ親しんだ地域に接し、その資源を活用しつつあるいはその資源の提供主体となるのである。

また、地域の資源を活用するという時の、資源が存在するエリアも様々であり、とりわけ乳幼児期の場合は、半径 300 メートル圏程度<sup>24</sup>と狭いものが多いだろう。このくらい狭いと、なかなか公式の政策では位置づけにくいだが、地域活動団体の中にはこの程度のエリアで活動しているものもある。

こうしたライフステージを経過する中で、地域コミュニティを意識した行動をとることが多い時期とそうでない時期とがある。それを横断面で切り取った調査を行えば、いろいろな人がいるという構造が描き出されるが、時間軸で見れば、いつも地域コミュニティは一定の役割を果たすものとして存続していなければならない。

そうだとすれば、前項で検討した、町内会・自治会に入らない理由や地域活動に参加しない理由についてのデータをあらためて見てみると、政策的な働きかけの着眼点が導き出されるのではないだろうか。

まず、最も多くの回答が、「活動時間が取れない」という理由を挙げている。たしかに、例えば子育て一つとっても、現代人は子どもを丁寧に育てなくてはならないという意識が強く、昔よりも多くの時間をかけているといわれる。しかし、生活時間の基本構造として、ほとんどの人は、「やりたいこと」または「やらなくてはならないこと」をすべて行うためには一日 24 時間では不足している。そこに何らかの優先順位をつけて選択しているのであるから、地域コミュニティへの関わりはその場合の優先順位が低いということである。地域コミュニティは必要であるとか、楽しいとか、有意義であるとかいったことを実践的に伝えることができれば、優先順位は変わってくるだろう。ニーズに合った活動を行うことが重要である理由である。

次に、理由の第2位は、「きっかけがない」というものであり、注目すべきである。第2章でも見たように（第3節第5項）、今後活動に参加しやすくするために必要なこととして、多くの年齢層でトップに挙がっているのは情報・PRであった。しかし、知らせればよいというものでもなく、それ以外に現役層の参加のハードルはいろいろとあり、活動の曜日・時間帯、テーマ、その場の雰囲気など、配慮すべきことは数多い。こうした参加のノウハウのような部分は、専門機関の支援を受けることも可能であり、おそらく今後は必須である。

---

<sup>24</sup> ニュータウン開発などでは、この程度の圏域で買い物等の利便性に関してまとまりのある区域を想定するようである。

このように考えていくと、地域コミュニティそのものに否定的・拒絶的な意識ばかりが参加しない理由ではなく、参加を促す行動には大きな可能性があるといえる。

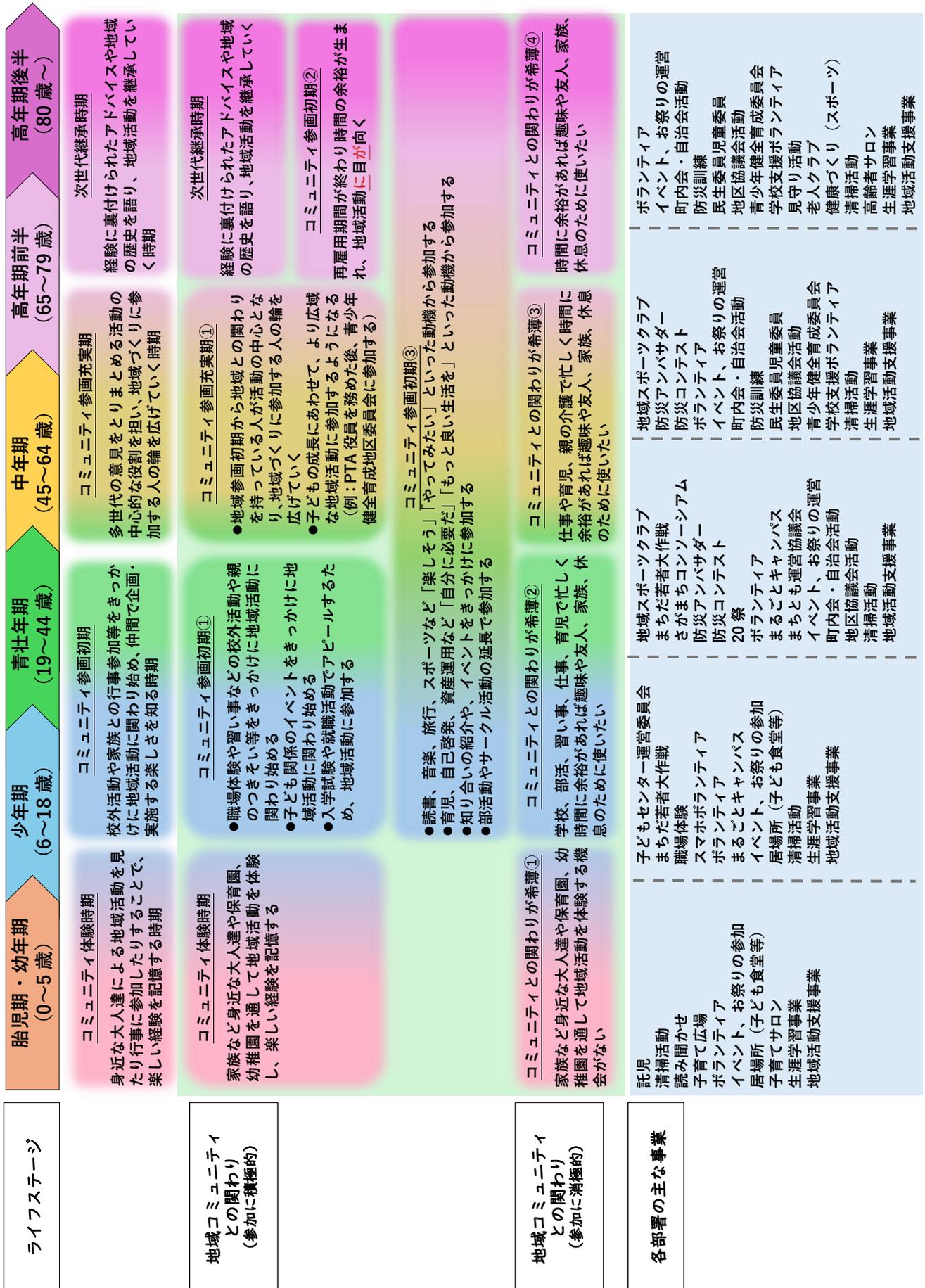
時間ときっかけということに着目すれば、近年多くの自治体で試みられている、大学生を公営住宅に住まわせて、当該地域に関わってもらう（例えば町内会・自治会の役員をしたり、消防団に入ったりといった活動）という事業は、大学の多い町田市でも考えられてよいだろう。大学生というライフステージは、時間の融通が比較的つきやすく、また様々な体験に対して積極的な時期であるから、きっかけという意味でも働きかけがしやすい。

#### **第4項      ライフステージ別地域参画機会と各課の主な事業**

では、どのような働きかけが有効であろうか。

まず、庁内プロジェクト・チームでは、ライフステージごとのコミュニティとの関わり方を理想と実態に分けた上で、各部署の事業がどのライフステージを意識しているのかを示し、現状の町田市の取り組みを以下の図にまとめた。

図5-9 市内プロジェクト・チームが作成したライフステージと各分野の取り組み



この章の第2節以下は、この図にまとめられているライフステージごとの各課の事業の特徴と今後の方向性を、今度は地域活動団体の側からの視点で、詳細に述べたものといえる。

### 第5項 町田市の取り組みの現状と方向性

庁内プロジェクト・チームが各課の現状の事業を分析したところ、地域コミュニティに対する関わり方は、その特性から以下の3つのタイプに大別できる。

第一のタイプは、「新たな「入口」と「拠点」を創出する事業」である。

これまで地域と接点がなかった住民に対し、新たな関わりの「入口」を提供する役割を持つ事業である。例えば、乳幼児健診は子育て世代の最初の接点となり、学校再編で生まれる「地域活用型学校」は、多世代が集う新たなコミュニティの「拠点」となるポテンシャルを秘めている。また、子どもの活動拠点は、保護者同士のつながりを生み出す場としても機能している。

第二のタイプは、「専門分野を軸に多様な世代をつなぐ事業」である。

例えば、スポーツや防災といった専門分野を軸に、年齢や所属を超えた多様な世代・団体をつなぐ役割を持つ事業である。楽しみや共通の目的があるため人が集まりやすく、世代間交流を促進する上で重要な機能を果たしている。

第三のタイプは、「既存の地域組織を支える事業」である。

例えば、町内会・自治会、民生委員児童委員、高齢者団体など、従来から地域を支えてきた組織の活動を直接的に支援する事業である。補助金交付や情報交換会の開催、なり手育成などを通じて、既存コミュニティの基盤維持に貢献しているが、担い手の高齢化や活動のマンネリ化といった共通の課題も抱えている。

これに対して、今後の地域コミュニティの趨勢を考えると、以下の3つの大きな潮流に直面すると考えられる。

第一に、「義務から関心へ」という潮流である。

参加の動機においても組織のあり方においても、緩やかさが求められるようになる。従来の町内会・自治会のような地理的・地縁的な要因によって構成される包括的・義務的な組織は、求心力を失っていくと想定される。特に若い世代は、活動のメリットや楽しさが明確でなければ参加しない傾向が強く、今後はスポーツ、防災、子育てといった個人の興味・関心に基づいた「テーマ型」の緩やかなつながりがコミュニティ活動の中心になっていくと考えられる。本共同研究でも確認された町内会・自治会の加入率の低下と特に若い世代における加入の減少は、こうした潮流の表れであり、組織のあり方を変えていかなければ、義務感だけでは支えられない。

第二に、「担い手の固定化と負担増の悪循環」という潮流である。

本共同研究でも確認できたが、活動の担い手は高齢化・固定化が進んでおり、世代交代が喫緊の課題となっている。特に福祉分野や子ども関連団体でその傾向は顕著である。役

員の兼任も常態化しており、1人当たりの負担が増大することで、新たななり手がさらに現れにくくなるという悪循環に陥っている実態がある。

第三に、「意識の分断であり、地域コミュニティの価値に対する認識のズレ」という潮流である。

日本では、行政サービスだけでは、個人のニーズをすべて満たすことはできず、地域コミュニティなどの「市民社会」の活動によっても公共サービスが補完されたり開拓されたりする必要があり、そのかなりの部分は地域住民のボランティア活動に支えられている現実がある。その一方で、市民の中には「コミュニティは不要」と感じる層が存在し、両者の間に意識の溝が生まれている。このコミュニティの価値に対する認識のズレが、地域全体の活力低下を招く一因になると懸念される。つまり、こうした認識のズレが広範に広がれば、コミュニティ不要論者は、ボランティアの地域活動に「タダ乗り」していることになっても、その自覚がなく、地域社会の中に溝が拡大していく。

以上においては、まず現に町田市の各課が地域コミュニティにアプローチする際の手法を3つに整理し、次いで地域コミュニティが実はすでに当面し今後はもっと強まるであろう趨勢（潮流）を整理してみた。これを踏まえ、これからのコミュニティ政策の基本的スタンスとして、以下の5つの方向性が重要であると考えられる。

第一は、参加のハードルを下げ、多様な「関わりしろ」を用意することである。町内会・自治会にしても、町内会・自治会そのものは地域に関することを総合的に担う役割を持っているが、実際の活動においてはそうした総合性をすべての参加者が発揮すると考える必要はなく、イベントの手伝いや趣味の活動など、個人の関心や都合に合わせて気軽に参加できる「入口」を増やすことが重要である。興味のある分野にだけ関わられるような、負担の少ない「ゆるやかな関わりしろ」を行政や地域活動団体が意識的に設計・提供するのが有効な方策である。さきほどアンケート調査の結果をも参照しながら考えたように、一度緩やかな入口から活動に参加してもらえれば、活動の様子がわかることによって優先順位付けによる時間の工面ができやすく、また活動するきっかけもつかめるであろう。この問題は、必ずしも町内会・自治会に限った話ではないが、町内会・自治会については、本章の第2節でもう少し深掘してみたい。

第二は、「行政への依存」から「住民の主体的な参画」へという方向性」である。つまり、住民の主体性を引き出す支援が重要である。行政側も、行政が主導して事業を進めるのではなく、住民が自ら地域の課題を発見し、解決しようとする動きを後方から支援する「伴走型」の姿勢への転換が求められる。住民の「自分ごと」として活動を捉える意識を醸成することにより、行政や専門機関が手を放しても、住民の取り組みが継続していくことができる。

第三は、「ボランティアの善意に頼らない仕組みづくり」である。活動の担い手の負担を軽減するため、そしてまた、上に指摘した意識のズレに基づく意図せざる「タダ乗り」の

ためにモチベーションがそがれないように、活動の有償化や経費の実費負担など、ボランティアの善意や持ち出しだけに依存しない仕組みを検討することが不可欠である。これにより、活動の継続性を担保し、新たななり手を確保しやすくなるだろう。この点については、本章の第5節でより詳細に考えることとする。

第四に、「新たな拠点整備の推進とコーディネーターの配置・育成」である。特に、今後の学校再編で生まれる「地域活用型学校」を、情報発信や団体間の連携を促すハブ機能を持つコミュニティ拠点として戦略的に整備することが重要である。そして、その核となり媒体となる専門の「コーディネーター」を配置・育成することが肝要である。この点に関しては、本章では、第3節で地区協議会のこれからと2層制の仕組みを提起するところでさらに考えたい。

そして第五に、地域活動の諸分野を連携させることとの関連で、行政の側も縦割りの意識や実務をあらため、行政の複数の部署が個別に地域への依頼や働きかけを行い、住民の負担を増やしている現状を改め、部署間で事業を整理・共同開催するなど、行政内部の連携強化が強く求められる。

### 第6項 2040年を目途とした「持続可能な地域コミュニティ」のゴール

以上の考察から、市民、地域活動団体、専門機関、町田市が共有すべき2040年のゴールとして、庁内プロジェクト・チームは、「持続可能な地域コミュニティ」という概念を考え、その内容を以下の8つに整理した。すなわち、2040年の目指すべき姿である「持続可能な地域コミュニティ」とは、以下の要素を満たす、地域に関係する誰もが主役となるコミュニティである。

図5-10 庁内プロジェクト・チームが考える「持続可能な地域コミュニティ」

No.	要素	説明
1	活動の楽しさ・やりがい	活動が「義務」ではなく、参加する人が楽しさや、誰かの役に立っているという実感（やりがい）を感じられる。
2	多様な関わり方 (ゆるやかな入口)	自分のライフスタイルや関心に合わせて、イベントの単発手伝いだけなど、誰もが気軽に关われる多様な選択肢（入口）がある。
3	無理のない役割と負担	役員の負担が特定の人に集中せず、誰もが「これくらいならできる」と思える、無理のない範囲で活動を続けられる。
4	変化への柔軟性	新しい仲間や多様な意見を歓迎し、時代に合わせて活動の目的ややり方を柔軟に見直すことができる。
5	安定した活動資金	会費や補助金、事業収入など、活動を継続していくための安定した財源が確保されている。
6	気軽に使える活動拠点	誰もがいつでも気軽に集い、活動の相談や準備ができる場所がある。
7	分かりやすい情報共有	地域の活動に関する情報が、回覧板だけでなく SNS 等も活用して分かりやすく発信され、必要な情報をいつでも得られる。
8	多様な連携	地域内の団体同士はもちろん、学校や地元の企業、地域活動団体など、地域の様々な主体と協力し合える関係が築けている。

第一の、「活動の楽しさ・やりがい」は、「義務から関心へ」という潮流に対応するものである。たしかに活動の中心にいる活動者は、場合によっては苦しかったり辛かったりすることも多いかもしれないが、それでもそれを克服する達成感を得ることが「やりがい」につながり、その意味で「楽しい」といえる。ましては、活動の「入口」を除いた人にとっては、楽しくなければ、到底それ以上中に入る気にはならないだろう。

第二の、「多様な関わり方（ゆるやかな入口）」は、アンケート調査からも析出された、活動・加入をためらう理由の「きっかけ」に関係する。きっかけさえあれば、参加したい人は意外に多いのである。多様なきっかけを用意し、気軽に関わられるようにすることが、これからの地域コミュニティには重要である。

第三の、「無理のない役割と負担」は、参加するすべての人にとって当然であるが、中でも役員など活動の中心にいる人にとっても安心して続けられる条件としてとりわけ重要である。各活動団体においても、特定の人に過重な役割が集中しないような工夫や配慮が求められる。

第四の、「変化への柔軟性」は、新しい仲間、新しい時代状況、新しい活動スタイル、新しい活動目的に、好奇心を持ち、柔軟に組織を変化させていける受容性を意味している。活動をしていると、今いる仲間と今やっているスタイルで継続することに安心感を覚えて、なかなか新しいことを歓迎しなくなるきらいがある。まだ仲間でない人に対しても組織の窓を広く開くこと、活動の理念からして状況にどう対応したら自分たちの満足感も向上するのかを柔軟に考えることが、大切である。

第五の、「安定した活動資金」は、やはり活動していくうえでは重要である。第4章でも分析しているように、団体の性格によって様々であるが、会費、補助金、事業収入など、団体の性格と考え方に応じて資金調達スタイルを確立し、安定した組織体制をつくるよう心掛けたいものである。

第六の、「気軽に使える活動拠点」は、本報告書でも、中規模集会施設などについて論じているが、いろいろな工夫が可能であり、現に行われている。近年は、空き家や空き店舗を活用したコミュニティカフェや自宅の一部を開放する住み開きなどの試みもある。町田市の政策としては、「地域活用型学校」は、持続可能な地域コミュニティにとって重要な身近な拠点となるだろう。

第七の、「分かりやすい情報共有」は、会議の進め方の工夫などのほか、双方向的な情報媒体である SNS などを活用して、地域コミュニティの裾野を拡大することが望まれる。

第八の、「多様な連携」は、とりわけ町田市には数多くの地域活動団体があり、地域コミュニティの中で力を合わせることで有効である。そしてまた、連携する主体は、質的にも多様であって、地域の活動団体だけではなく、地域内の専門家、学校、大学、企業・事業者、地域活動団体など、広く巻き込んでいくべきである。最近では、企業は CSR（企業の社会的責任）が強調されており、また社会福祉法人は社会福祉法によって社会貢献が義務付

けられている。大学も地域との連携に熱心になっている。「多様な連携」を意識すれば、助っ人はいくらでもいるのである。

かくして、本報告書の提唱する「持続可能な地域コミュニティ」とは、①楽しくやりがいを持って活動でき、②入口がゆるやかで多様なかかわり方が可能であり、③役割と負担が特定の人に過度に集中せずに、適切に分散されており、④会員や活動スタイルに関して変化に柔軟であり、⑤活動資金が安定していて不安がなく、⑥気軽に安定して使える活動拠点にアクセスでき、⑦分かりやすい情報共有が実現されており、⑧多様な組織と多様な連携ができる、地域活動団体からなる地域コミュニティのことである。

### 第7項 持続可能な地域コミュニティの実現に向けた基本方針

そして、庁内プロジェクト・チームを中心に検討した結果、前項で設定した「持続可能な地域コミュニティ」の実現に向けては、以下の3つの方針を導き出した。

図5-11 「持続可能な地域コミュニティ」の実現に向けた基本方針

No.	方針	内容・期待できる効果
1	町内会・自治会、 地区協議会への 支援強化	<p>&lt;内容&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・慣例的な行事の見直し、負担の削減、役割分担の適正化、効果的な情報発信など、時代やライフスタイルを意識した運営への転換を支援する。</li> </ul> <p>&lt;期待できる効果&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・現役世代や若年層が「これなら自分も関われる」と関心を持てる、スリムで効率的な組織運営が可能になる。</li> <li>・地域コミュニティの基盤である組織の持続可能性を高められる。</li> </ul>
2	ゆるやかな 2層制の構想	<p>&lt;内容&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地区協議会のエリアを基本としつつ、地域活用型学校を活用して、より身近なコミュニティ・エリアを検討する。</li> <li>・地区協議会と地域活用型学校との連携を支援する。</li> </ul> <p>&lt;期待できる効果&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・身近な場所に、誰もが参加しやすく、多様な関わり方が可能なコミュニティが生まれる。</li> <li>・地区協議会が地区全体の情報やニーズを集約・共有するハブとして機能でき、地域課題に対して効果的に取り組むことができる。</li> </ul>
3	分野横断的な 交流と連携	<p>&lt;内容&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域の多様な主体が、それぞれが持つ専門知識や資源（人材、場所、資金、情報）を持ち寄れる仕組みを作る。</li> </ul> <p>&lt;期待できる効果&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域の多様な主体同士による分野を超えたつながりが生まれる。</li> <li>・地域課題に対して多角的なアプローチが可能になり、時代の変化にも対応できる強固な地域力を育むことができる。</li> </ul>

第一の「町内会・自治会、地区協議会への支援強化」については、このあと第2節、第3節で詳細に述べている。町内会・自治会については、地方公共団体の機能を地域において代替するという性格から来る活動スタイルや発想を脱却し、肩の力を抜いて、地域をよくしようとする人々の集うプラットフォームとして活動を考えていくことが大切である。

第二の「ゆるやかな2層制の構想」については、このあと地区協議会とともに第3節で詳しく論じている。町田市の地区協議会の「戦略本部型」のスタイルの利点を生かしつつ、より身近なエリアにもコミュニティ活動を展開することにより、町田市民の市民力がより生かされるようになるだろう。

第三の「分野横断的な交流と連携」は、地区協議会や地区社協などもプラットフォームとして機能することが期待されるが、どの活動団体も、周囲の団体と連携することに習熟すると、より楽に活動でき、新しい地平が開けてくるだろう。また、こうした連携が可能になるように、各種の中間支援組織やコーディネーターは留意すべきである。時折、「地域は行政以上に縦割りだ」といわれることがあるが、これはそれぞれの団体に向き合っている行政や専門機関がその縦割り構造を地域に持ち込んでいることが原因でもあろう。支援する側の分野横断的気風と組織体制の整備も重要である。

## 第2節 町内会・自治会のこれから

以上の第1節では、庁内プロジェクト・チームの検討をベースに、総論的な考察を行い、各論的な施策の頭出しもした。以下のいくつかの節は、今度は、この各論を、地域の活動団体の側から検討することによって、より具体的な考察を行いたい。

まず、町内会・自治会を取り上げよう。

上記の「協治」の考え方にしたがって、「町内会・自治会に関する政策論」というのは、町内会・自治会の役員をはじめ会員の方々の今後の町内会・自治会の方向性に関する考慮であると同時に、そのほかの諸主体、非会員の方々も含む市民、それから多様な地域活動団体、さらに専門機関、行政の町内会・自治会に関する考慮でもある。なるべく多様な主体の視点から考えてみるのが大切である。

### 第1項 地域の多様なニーズに対応した活動

第3章では、町内会・自治会は、早晚町田市民の過半数を組織できていない状態（加入者率が5割を切る状態）になるとして、もはや古典的な町内会・自治会の、地方公共団体の機能を民間原理に基づいて代替するような存在ではなくなる。しかし依然として、当該地域的領域を運営する志向性を持っており、また地域において別格の規模を持つ組織であり、当該地域をよくしようと志向している人たちが集う重要な組織であり続けるだろう。地方公共団体の機能を代替するような機能を過剰に担おうとするのではなく、身の丈に合った形で、地域をよくするべく、多様な地域の人たちが協力するプラットフォームとなるべきである。

そのためには、町内会・自治会は、原点に立ち返って活動の内容を点検し、住みよい地域を実現する使命を持った地域組織として存続していくことが望まれる。

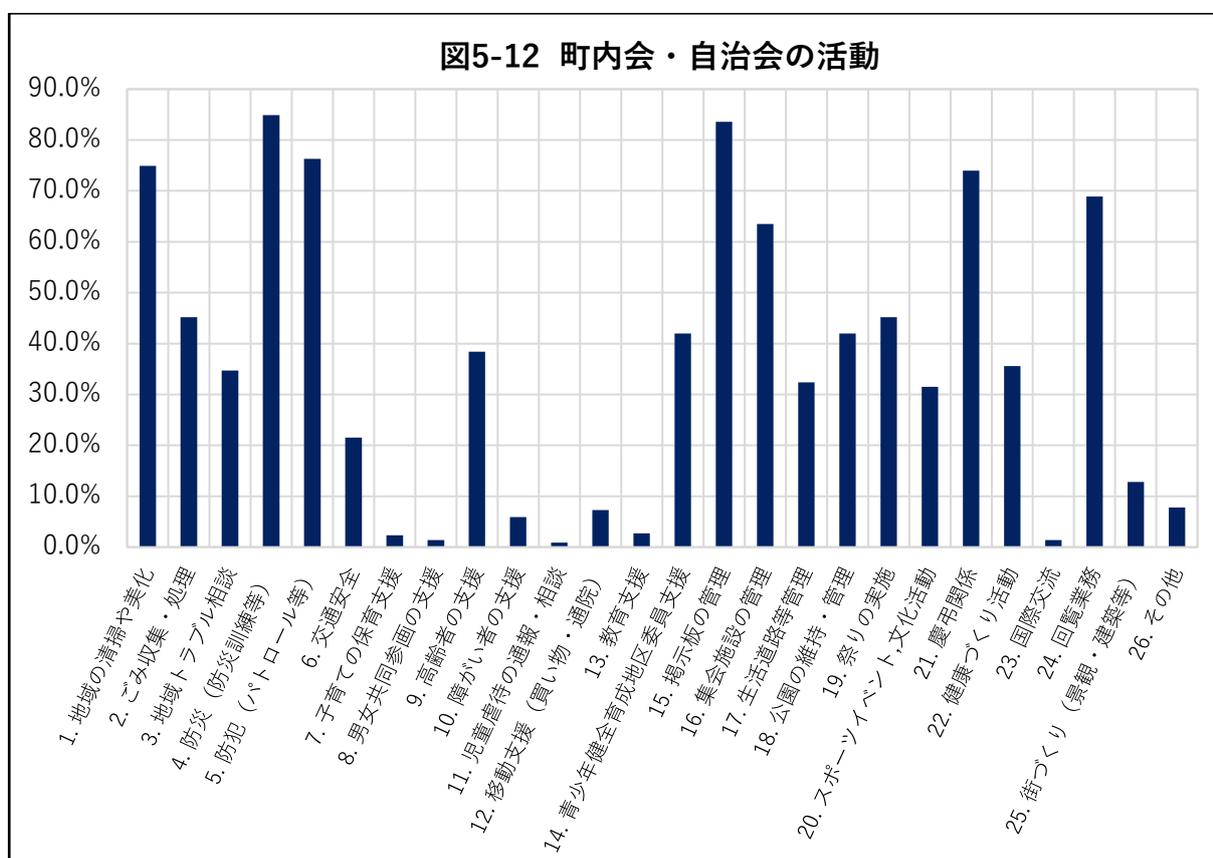
町内会・自治会の原点とは何であろうか。それは、地域住民の生活上の必要に応えるというところにあるだろう。農村では、すでに水利とか入会とかいった農業生産上の必要に応える共同体組織があったが、それとは別に町内会・自治会が必要とされるようになったのは、都市化によって地域の中に農民ではない人も住むようになり、生産共同組織とは別に生活共同組織が必要とされたからであると考えられる。

町内会・自治会は、その地域の生活上の必要に行政が対応しない場合に、住民自らが課題を解決する組織として発展した。終戦直後、GHQ は町内会・部落会を戦争協力組織と見て解散を命じたが、地域の生活上の必要（例えば配給など）に対応する地域組織は解散することはできず、「広報委員会」等の名目で存続し、サンフランシスコ講和条約発効とともに再び公然と姿を現した。高度成長による急激な都市化のため、例えば行政による道路整備が追いつかない場合は、町内会・自治会が道普請を組織して、住民の生活上の必要に応えたのである。

では、現在の町田市の町内会・自治会は、どのような活動に取り組んでいるのだろうか。

2025年度町内会・自治会調査では、問9で、町内会・自治会が取り組んでいそうな活動をなるべく多く列挙して、どの活動に取り組んでいるかを回答していただいた。

項目が多く、少々見づらいが、詳しくは巻末資料を参照していただきたい。



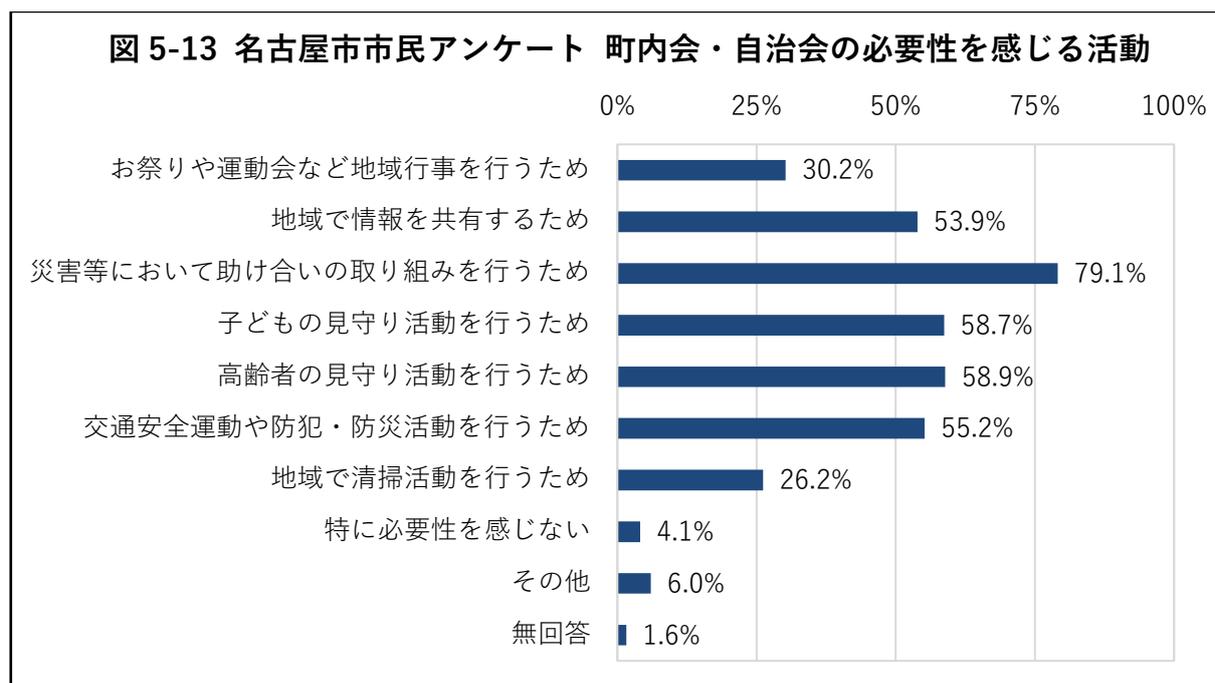
出典 2025年度町内会・自治会調査 問9

度数が100を超える回答は、「1. 地域美化」、「4. 防災」、「5. 防犯」、「15. 掲示板の管理」、「16. 集会施設の管理」、「21. 慶弔関係」、「24. 回覧業務」である。これに近いものとして、「2. ごみ収集・処理」(99)、「3. 地域トラブルの調整・相談」(75)、「9. 高齢者支援」(84)がある。「14. 青少年健全育成地区委員会の支援」(92)も多いが、これはおそらく制度設計上町内会・自治会もメンバーだからだろう。さらに、「17. 生活道路、街灯、防犯カメラの管理」(71)、「18. 公園の維持管理」(91)、「19. 祭りの実施」(100)がある。これを見ると、町内会・自治会が依然として、生活の基盤的な活動を担っていることがわかる。

ただ、相対的に子ども関係の活動が少ないことがわかる。「7. 乳幼児、子育ての保育支援」は、たった5団体で、障がい者支援より少ない。「13. 子どもの教育の支援」も6団体である。別途指摘したように、子育て支援については、年代層によって重視するかどうかに大きな差がある。それを反映してか、町内会・自治会の活動でも、子ども分野が弱いといえる。逆にこれは伸びしろであって、積極的に子ども分野に取り組みれば、未加入者が相対的に多い若い世代にどんなにアピールできることだろうか。

町田市以外のデータを見てみると、日本都市センターの2019年度の全国都市自治体アンケート調査によると、都市自治体の担当者が今後地域コミュニティで重視されるべき活動分野として重視しているもののうち、1位と2位は防災と地域福祉であった（日本都市センター（2020）：258）。

また、名古屋市市民経済局地域振興課が2015年に公表した『地域コミュニティ活性化に関する調査報告書』の中で報告している市民アンケートの結果によると、「あなたは、町内会・自治会について、どの観点から必要性を感じますか。」との設問（複数回答あり）の回答の集計結果は以下のとおりであった。



出典 名古屋市（2015）『地域コミュニティ活性化に関する調査報告書』

これを見ても、数々の町内会・自治会の貴重な活動の中でも、とりわけ防災や地域福祉的な活動が市民の関心が高いことが読み取れる。

これらの期待されている活動に取り組み、地域の人たちにその「メリット」を示し、同じ地域に住む人としてともに地域をよくしていくように呼び掛けることを通じて、仲間(会員)が少しでも増えていくことを喜び、地域を住みよくしていくことが、今後の町内会・自治会のあり方の基本といえるのではないだろうか。そうした観点から見ると、2025年度町内会・自治会調査で示された町田市の町内会・自治会の活動は、防災への取り組みはかなり広がっているが、地域福祉、特に子ども分野がやや弱く、ここを強化することによって、町内会・自治会がしっかりしてくるであろうと思われる。

## 第2項 専門性の高い活動分野での専門機関による支援

ところで、日本都市センターのすでに何度か参照した研究によると、地域での取り組みに関してその専門人材の必要性をも検討しており、活動の中でも比較的専門性の高い分野があることが浮かび上がってきている。それによると、専門性がそれなりに高く、地域の中の専門人材にせよ行政や専門機関といった支援者側の専門人材にせよ、専門人材が必要とされると意識されている活動分野もまた、防災と地域福祉であった(日本都市センター(2020):263)。

つまり、今地域コミュニティにおいて町内会・自治会に最も期待されている活動分野はまた専門性というハードルもあるということである。

その点では、今後の町内会・自治会活動において、会員の中の専門人材はもちろん、他団体の専門人材と連携したり、行政・専門機関の支援を受けたりして、ネットワーク型で活動していくことが、今以上に必要となる。他都市調査での明石市や一関市では、全市レベルの中間支援組織が、地域コミュニティの事務局(協議会組織の役員や協議会事務局のコミュニティセンター職員)と連携して、協議会や町内会・自治会の活動を支援していた。

町田市においても、町内会・自治会は、それぞれの殻に閉じこもっているわけではなく、2025年度町内会・自治会調査でも、問14で、「貴団体の活動をさらに活発なものにしていくために、町内会・自治会と他団体とが協力し合う仕組みが必要だと思いますか。」と尋ねたところ、「大いに必要」と「ある程度必要」で6割を占めた。その次の枝設問で、どんな分野での協力かを聞いており、「1. 地域美化」、「3. 防災」、「4. 防犯」、「5. 交通安全」、「7. 高齢者支援」、「11. 祭りの実施」、「15. 多世代交流」などが多い。ただ、「6. 子育て支援」は、高齢者支援の3分の1程度にとどまっているなど、先にも指摘した、活動関心のシフトが必要とされる面もある。

### 第3項 地域代表性に関する地区協議会との相互補完

明治の大合併、昭和の大合併、平成の大合併と、何度も大規模な市町村合併を経験した日本の地域社会は、合併によって自治制度上の空白となる区域に、町内会・自治会やその連合会を組織して、民間の力で地方公共団体の機能を代替するという偉業を成し遂げてきた。

しかし、町内会・自治会の加入率が大きく低下した今日においては、身近なコミュニティ・エリアで地方公共団体の機能を代替する役割は、町内会・自治会から、町内会・自治会を含む地区協議会のような都市内分権組織に移っていく。我々が行った他都市調査でも、地区連合や全市の連合を協議会組織に移行する例が多くみられた。例えば茅ヶ崎市では、いくつかの地区で連合自治会を解消して協議会組織（茅ヶ崎市の仕組みでは「まちぢから協議会」<sup>25</sup>）に一本化したところが出てきており、また高松市では、全市レベルで自治会連合会と地域コミュニティ協議会連合会とが併存していたが、このほど後者に一本化している。町田市においても、市レベルの連合町内会・自治会のあり方も再考されてよい。

加入率低位安定時代を迎えても、町内会・自治会は、自らの住む一定の領域を持つ点で重要な性格を持っており、地区協議会のような公的な制度と相互補完しつつ、地域コミュニティの地域代表性を保持していくことが、各地域の実情に合った市政を実現していくうえで重要である。

### 第3節 地区協議会のこれからと2層制の構想

町田市が構築してきた都市内分権制度である地区協議会は、地区が比較的大規模であること、したがってその内部で人材が得やすいこと、市民センター等の行政機関や高齢者支援センターやまちだ福祉〇ごとサポートセンターなど比較的身近なエリアに配置されている専門機関、小中学校などと連携しやすい特徴がある。また、活動スタイルが戦略本部型であること、比較的多額の交付金を付与されて地区内の地域活動で強化すべきだと考えられる活動を奨励することができること、市民センターまたはコミュニティセンター内に固有の活動スペースを手当されていること、「地域おうえんコーディネーター」によって支援されていること、などの特徴がある。このような良さをさらに生かして、今後正念場を迎える地域コミュニティの再生への道を決かなものにしていくためには、地区に常駐しているわけではない地域おうえんコーディネーターのほかに、固有の事務局体制を整備するとともに、より身近なエリアのほうが活動しやすい課題については、かつて構想された「ブロック」という発想を活用し、地区内に重層的なエリア設定をしていくことが考えられる。

以下、項を分けていくつかの論点にふれてみよう。

---

<sup>25</sup> 茅ヶ崎市の都市内分権を根拠づけている認定コミュニティ条例では、認定コミュニティ（まちぢから協議会）として認定されるためには、区域内のすべての自治会が協議会に加わっていないとされており、町田市の場合と制度設計がかなり異なっている。

### 第1項 固有の事務局の整備

第3章では、地区協議会にも固有の事務局が必要だと論じたのであるが、具体的にどのようなようにするかは、いろいろな選択肢があり、判断は難しい。都市内分権における住民組織の事務局機能の問題は、比較的新しい問題なのである。

一つには、名和田（2021b）でも論じたように、日本の地域活動全般とそれを基礎にして組織されている都市内分権に特有のボランティア原理のため、有償または有給の事務局を置くという発想が希薄であった。宮崎市は、コミュニティ政策の柱として地域自治区制度を採用した<sup>26</sup>時に（現在の宮崎市は地域自治区制度を離脱している）、各地域自治区において住民側の組織として地域課題解決活動を行う実働組織として「地域まちづくり推進委員会」を組織し、その事務局費用として年間60万円のアルバイト費をつけたが、このあたりの時期から、協議会組織の事務局という問題が次第に意識されてきたと思われる。宮崎市のこの事務局は、個別の事業には関わらず組織運営のための事務局とされたが、それでも業務が多すぎて、アルバイト賃金程度では足りず、安定して人材が確保できないという事態であった。

もう一つには、多くの自治体は、コミュニティ政策の一環として、1970、80年代に、身近なエリアにコミュニティセンターなどの集会施設を整備したが、これを協議会の拠点へと移行させることはそれほど簡単ではない。1990年代以降、地域課題解決を住民が主体的に取り組むという日本型の都市内分権が広まったときに、このコミュニティセンターを新しい協議会組織の拠点施設とし、そこに雇用されているコミュニティセンターの職員を事務局員とすればいいように見える。だが実際には、コミュニティセンターは生涯学習活動の拠点として設置されており、職員も、学習活動にやってくる人を「お客様として接遇する」という行動パターンであり、地域課題解決活動を共に行いコーディネートしていくという役割にはなかなか移行できないのである。

しかし、近年は協議会における事務局の重要性が認識されるようになり、我々が訪問した松山市、高松市、丸亀市、明石市、一関市では、上記の限界を突破して、事務局について特に政策的手当てをしてきており、コミュニティセンターが協議会組織の事務局になり切っていた。

明石市の場合は、コミュニティセンターに、小学校の敷地内に整備されているものと、中学校の敷地内に整備されているものがあり、前者が、「校区まちづくり協議会」の活動拠点となっている。後者は、生涯学習の拠点とされている。小学校内にあるコミュニティセンターは最初から協議会組織の活動拠点として位置づけられているのである。そして、この協議会の活動拠点内の事務局は、市の再任用職員などが配置されてきたが、地元協議

---

<sup>26</sup> 宮崎市の地域自治区については、宮崎市の所管課自身による宮崎市（2021）のほか、その実際を詳細に分析した名和田（2020）を参照。

会による自主運営に切り替えつつあり、我々が2025年8月に訪問した時点では、7か所で協議会による自主運営に切り替わっていた。当初は再任用職員などが配置されていたのを、校区まちづくり組織自身が事務局を設置する場合にはこうした所長を引き上げ始め、現在7校区で協議会組織が管理運営しているという。

同じく他都市調査で訪問した三鷹市では、「住民協議会」(町田市の地区協議会にあたる)や「地域ケアネット」(地域包括ケアの地元組織)への支援体制を強めるために、コミュニティセンターの指定管理者を市の外郭団体に統合する方向で、体制を強化する方向のようである。

どれが効果的なのか、結論はまだ出ていないといえよう。他都市調査に当たっては、都市内分権は公的な制度なので、行政職員がコーディネートしたほうがよいのではないかとの意見も聞かれた。町田市の地区協議会に関しても、事務局機能を強化していくのであれば、市民センター等を拠点にしている今の状況に鑑みて、市民センター等の職員を地域担当として配置していく方向性が考えられる。

## 第2項 構成団体のあり方

都市内分権制度における各地区の住民組織は、諸外国ではほぼ選挙によって選任することが定番となっているので、選任の仕方については、ほとんどバリエーションはなく、むしろ法律上与えられている権限の範囲や事務局役となる役所の出先の有無やあり方が主要な論点である。これに対して、日本では、公職選挙法には都市内分権組織(地方自治法上の地域自治区など)を選挙によって組織するような仕組みはなく、町内会・自治会をはじめとする地元の地域活動団体などに依拠して組織される。こうしたやり方は、「協働」の理念のもとに、地域課題の解決活動を実際に行える組織を構築する必要があるからであり、その点では日本全国どこでも大枠として似た組織形態をとる。しかし細かくは、それぞれの自治体や地域の状況に応じて、いろいろな工夫がありバリエーションがある。

第3章で見たように、町田市の場合は、「構成団体」という考え方を採用しており、町内会・自治会については、地区連合がまとめて構成団体となり、かつ原則として地区連合の会長が地区協議会の代表となる。そのため、個々の単位町内会・自治会はあまり前面に出ず、連合未加入の単位町内会・自治会は、それとしては登場しない。また、個人の参加においても、玉川学園・南大谷地区協議会では規約で「本会の会員は、会の主旨に賛同して玉川学園・南大谷地区町内会・自治会連合会(以下玉南連という)の区域内で活動する各種団体及び理事会で承認された個人をもって構成する。」と記載されており、一部参加できる地区協議会もあるが、全市的に広がっていないのが現状である。

なかなか難しい問題だが、一般論としては、なるべく広範な個人や団体の力を結集できるように制度を不断に見直す努力が必要であろう。また、このあと述べる「ゆるやかな2層制」のもとで、地区内のより身近なエリアに設定される仕組みを作る際には、地区協議

会の構成団体でない組織も柔軟に参加してもらうことが望ましいだろう。

### 第3項 交付金のあり方

一般に、都市内分権という制度は、合併後の自治の回復の措置としては、やや中途半端である。合併後の旧市町村は、もはや法人格を持たずに行政組織内の一機関となり、条例制定権を持たずに行政組織内で一定の提案や提言を行うにとどまる（諸外国の選挙制の場合は、公式の決定権を与えられることもあるが）、課税権を持たずに自ら用途を決定できる一定額の交付金を与えられるにとどまる、といった具合である。このうち、交付金を与えられてその用途をある程度自律的に決定できるという財政的権能は、日本における協働型の都市内分権においては、まさに活動費であり事業費となるので重要である。日本でも、1地区当たり数百万円程度の交付金を交付している自治体もある。

町田市の地区協議会も交付金を得ており、今後考えるべき論点がいくつかある。

一つは、金額が100万円で十分なのかという問題である。これは、地区協議会がどんな課題解決活動（事業）を行うかによる。町田市の地区協議会は戦略本部型のスタイルをとっており、自ら事業をするよりは、地区内の市民公益活動を行っている団体に補助するということが多い。それでも、地区内でどのような課題があり、どのように対処するかは、地区協議会が判断して補助を決定するのだから、100万円では足りないという場合もあるだろう。地域のニーズと財政制約のバランスの中で決まっていくのだろうが、町田市のように、人口が数万人に及ぶ大きな地区が多い場合には、他の自治体と比べると100万円ではやや不足するのではないかと思われる。他の自治体では、小学校区程度のエリアで組織されている協議会組織に100万円を超える（場合によっては数百万円の）補助金を支出している例が多くある。そして、地域ではそれでも足りずに、協議会を構成している自治会から財政的な負担を求めている場合も多い。我々が他都市調査を行った松山市、高松市、丸亀市、明石市は、いずれも小学校区を基本として協議会組織を設置しているが、市からの補助金はいずれも100万円を超えている。

そこで第二に、交付金がどの地区も同じ金額でいいのかという問題もある。日本全国、あるいはドイツの各州の仕組みを見渡すと、地区として存在している限りは一定の最低額は保障しつつ、それ以上の部分は人口規模で差をつけるという運用が普通である。町田市の地区協議会がより本格的に地区内の地域課題解決活動に取り組んでコミュニティ再生を図っていくならば、当然人口が多いほうが課題解決活動はより大規模になると考えられるからである。

我々が行った他都市調査の中でいえば、茅ヶ崎市では、用意されている金額はどの地区も同じであった。まず、およそ協議会組織として組織的に存立するための事務的経費は、地区の人口規模にはあまり関係ないと考えられ、組織運営費用と若干の事業費も含めて一律年間25万円ずつが交付されている。これ以外に、各地区に200万円を上限とする予算

枠が設けられているが、これは交付金とは異なり、前年度に各地区が企画して申請し、行政側が審査し、議会が予算を議決することによって、翌年事業で使えるという仕組みである（「特定事業」と称されている）。そういう仕組みであるせいもあり、上限いっぱい使うことはほとんどないので、どの地区も同じでいいのかという問題はほとんど意識されない。また、地区ごとの人口規模の違いもそれほど大きくない。茅ヶ崎市の状況は、町田市とはかなり異なるというべきである。

そのほか他都市調査を行った松山市、高松市、丸亀市は、いずれも基礎額を設定しつつ、地区の世帯数や事業などに応じて差をつけており、また茅ヶ崎市同様、組織それ自体の運営経費を、協議会が行う事業（地域課題解決活動）の費用とは分けて計上している。その場合特に、事務局経費、事務局員の人件費についても丁寧に考えられている（丸亀市は、2025年度からコミュニティセンターに勤務する事務局職員を1人増員し、事務局長と2人の職員という態勢とした）。また、これらの市では、一定の基準で算定される交付金のほか、特別の事業を行う意欲を持った協議会に補助を加算する仕組みを持っていた。上記の茅ヶ崎市の「特定事業」も、その実際の機能においては、こうした特別加算と類似しているといえる。

第三に、交付金の使途を地区協議会が決定するという場合、そこにはやり公金を扱うことに関する説明責任がともなう、という問題も考えておく必要がある。この点で、上記の茅ヶ崎市のやり方は（ほかにも大阪の池田市も）、かなり念が入っている。前年度に予算要求をして翌年事業化するといった手間のかかることを地域に求めているが、その使途はまさに議会が定めているので、何の問題もないのである。この問題は、ドイツでは、憲法訴訟にまで発展した問題である。だから、日本でも、茅ヶ崎市や池田市のような慎重な制度設計をしている自治体もあるし、そこまでいなくても、例えば、宮崎市は、かつては「地域コミュニティ税」という住民税の超過課税によって生み出した原資で基金を造成し、そこから各地域自治区に交付金を出していたこともあり（税を特にとっていたのは2年間だけで、そのあとは一般会計から同額を出すようになった）、説明責任が強く求められると考えると、「地域コミュニティ活動交付金評価委員会」という審議組織を立ち上げて、毎年度各地域自治区にヒアリングをしたうえで評価書を作成する、あるいは各地域自治区に「地域魅力発信プラン」という計画を策定してもらって（まさに地域コミュニティの計画・企画機能である）、それに基づいて交付金事業を発想してもらい、といった取り組みを行っていた。町田市においても、我々は多くの地区協議会の総会を傍聴させていただいたが、総会の席で予算と決算、事業計画を議題として審議されており、説明責任は果たされている。今後、交付金を増額したり、地区ごとの配分に差をつけたりして、より本格的な交付金制度に向かっていくのであれば、より慎重な説明責任の果たし方も必要となるかもしれない。

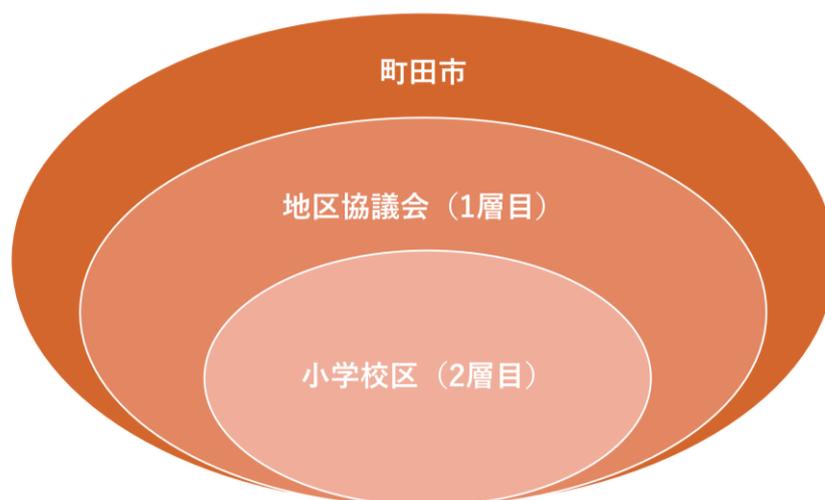
#### 第4項 ゆるやかな2層制の構想

さらに、コミュニティ・エリアの適切性について考えてみよう。

今後学校再編と地域活用型学校の展開、あるいは民生委員児童委員の小学校区を目途とした班活動などを見据えると、「地区」とともに小学校区や中学校区などの2層目のコミュニティ・エリアをも想定していくことが適切であろう。地区協議会は地区レベルにおける地域課題の戦略的俯瞰と地域的合意の形成に重点を置き、それより狭域のブロックレベルでは具体的な課題解決活動を実施していく実践的な場としていくのである。新潟市（政令指定都市）が、行政区のレベルを地方自治法上の地域自治区（その政令指定都市の特例）として「自治協議会」（地方自治法でいう「区地域協議会」に当たる）を置いて地域課題の発見と整理を行い、さらに区内で小学校区または中学校区ごとに「地域コミュニティ協議会」を組織して具体的な課題解決活動にあたっている、という2層制の仕組みを採用しているのは、参考になる。

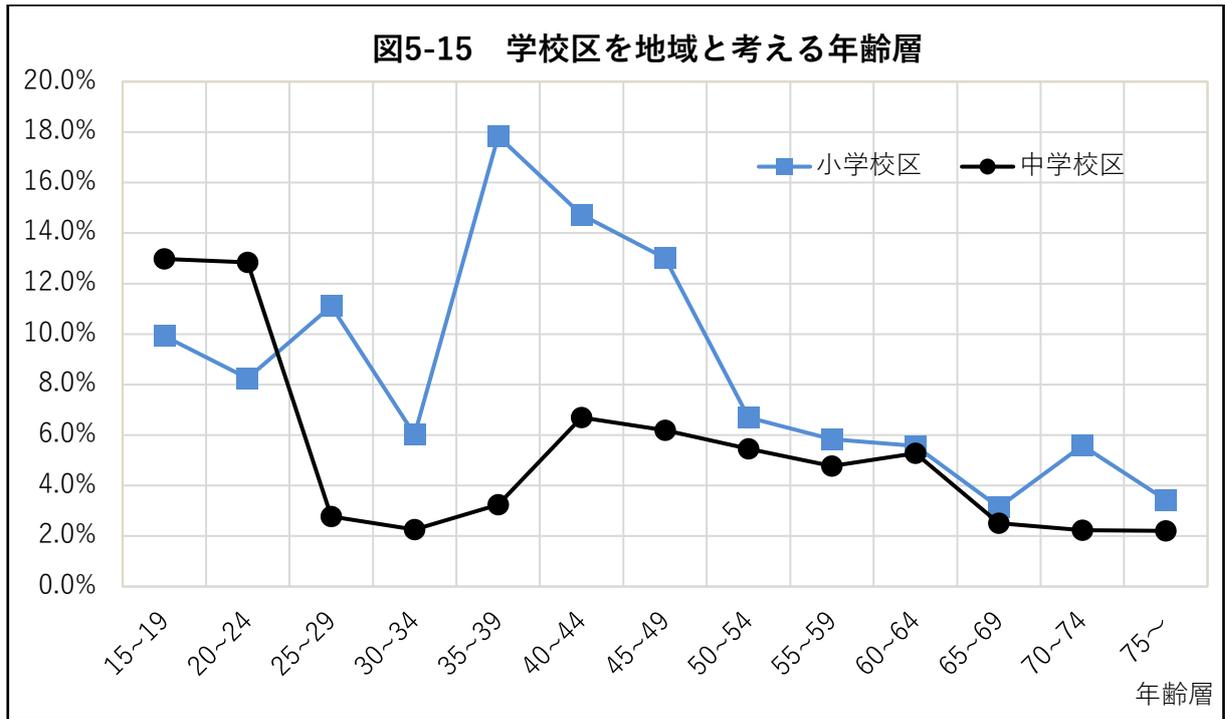
町田市でコミュニティ・エリアを設定する場合、まずは現在の10地区を基本としつつ、活動分野や地域の実情に応じて、さらに身近な区域を設定していく柔軟な「ゆるやかな2層制」的態度が適切である。

図5-14 町田市における2層制のコミュニティ・エリアの設定のイメージ



2層制という場合、第1層目の10地区はいいとして、2層目は、さまざまな可能性があり、テーマによって市民や町田市、専門機関の行動しやすさを考慮して柔軟に考えてよい。実際にも例えば青少年健全育成地区委員会や地区社協においてそのように実践されていると思われる。その上で、常にまたどの地域でもそうしようとかだわるものではないが、今後政策的な基盤として注目すべき普遍的な2層目として、小学校区に特に注目すべきであると考えらる。

市民の間でも、小学校区は特に子育て中と思われる年齢層において一定の重みを持っている。以下のグラフは、2024年度調査の間1で、「地域」という場合にどのエリアをイメージするかを尋ねた回答を、年齢層別に集計したものである。



出典 2024 年度調査問 1 を年齢層別に集計

町田市教育委員会においては、今後取り組まれる学校再編を見据えて、「地域活用型学校」、「学校を核とした地域づくり」の構想が推進されつつある。また、福祉分野においても、民生委員児童委員では、小学校区を目的に班活動を展開することが既に開始されていることは、すでに何度かふれた。2層目のコミュニティ・エリアを設定すること、特にその場合に学校区に着眼することは大きな可能性を秘めている。

そして、こうした重層的な体制を生かしていくためにも、各層・各当事者主体が情報・意見交換を密にし、相互に連携していく組織態勢を構築していくべきである。我々が他都市調査の一環で訪問した一関市では、地域の「市民センター」の職員、行政担当者、中間支援組織が<sup>27</sup>定期的に情報交換を行い、地域の状況や課題を共有する仕組みが構築されている。また、岡山県でも庁舎内に事務所を設置し、日常的に行政と市民の協働を支援する

<sup>27</sup> 一関市では、地区協議会に当たる地域組織は一般に「地域協働体」と呼ばれるが、我々が訪問した山目地区でのそれは「まちづくり協議会」という名称であった。そして、山目地区まちづくり協議会が指定管理者となって管理運営している活動拠点が「市民センター」である。「市民センター」の所長は、まちづくり協議会に雇用されており、まちづくり協議会の事務局長を兼ねていた。副所長もまちづくり協議会の事務局長補佐を兼ねる。一関市でこの仕組みを所管しているのはまちづくり推進課で、これと並んで、合併前の役場である支所には地域担当職員もいる。また全市の中間支援組織として「一関市市民活動センター」が、調査時点で 32 ある地域協働体にもアウトリーチして支援しており、これらが定期的に集まって意見・情報交換をすることになっている。

体制を構築している。今後こうした中間支援組織と行政が定期的に情報交換できる仕組みづくりも必要になってくるだろう。

また、このように周到に構築された仕組みを持つ場合には、その基本原則を簡潔にわかりやすい標語のような形で定式化し、関係者でいつも共有するようしておくことが望ましい。例えば、他都市調査で訪問した明石市においては、まちづくり推進組織の4原則として、「透明性、計画性、開放性、民主性」といったように定式化している。

## 第4節 各分野における政策的考慮

### 第1項 民生委員児童委員協議会

民生委員児童委員は守秘義務を負っている関係から、地域の他の団体や個人からなかなか活動内容が知られにくく、認知度が今一つである。我々が行った訪問調査の中でも、町内会・自治会関係者の間でも、民生委員児童委員の活動をはっきりとは知らないという人が多かった。

さきほど示したデータだが、2024年度調査において、今後活動したい分野を聞いた設問（問23）の回答を、町内会・自治会の加入・未加入に分けて集計した結果を見たところ、ほとんどの分野で加入者のほうが参加意向が高かったが、民生委員児童委員だけは、あまり変わらない（未加入者のほうがわずかに多い）結果であった。おそらく、民生委員児童委員の活動が地域にあまり知られていない結果だと思われる。

民生委員児童委員は独任制ではあるが、地区ごとに地区民児協が組織されることになっている。町田市では、9の地区において民児協が組織されている。他都市では、民生委員活動には地域との連携が重要であるとの認識に基づいて、この地区民児協自体が地域活動団体として様々な地域福祉的活動を展開しているケースが多い。こうした地区民児協の活動は町田市ではあまり行われていない。おそらくそのために民生委員児童委員の認知度が地域の中で高まらず、充足率の低下につながっているのではないか。

また、他の自治体では、民生委員の選任にあたって町内会・自治会が大きな役割を果たすような仕組みを持っているところが多いが、町田市ではそうしていない。地域によっては、町内会・自治会と相談しながら選任しているところもあるが、一般的な仕組みとはなっていない。

民生委員児童委員と地域との連携を深めるためにも、地区民児協が、その専門性を生かして先導的な意味合いを持った何らかの地域福祉的事業を行うなどすることが方向性として考えられる。地域との連携を深めれば、民生委員児童委員活動に関心を持つ人も増えるし、また選任にあたって、町内会・自治会や地区協議会、青少年健全育成地区委員会などが協力してくれる雰囲気も醸成されるであろう。

福祉総務課では、「都民連（東京都民生児童委員連合会）」が民生委員児童委員の「班活動」を奨励していることを踏まえて、小学校区程度のエリアで数人の民生委員児童委員が協力しながら訪問活動などを行うことを開始した。この方向は、上記の2層制の仕組みと

も合致するし、民児協による事業活動にもつながる動きとして、歓迎される。

これとの関連でさらに考えると、現在町田市内のいくつかの地域でしか組織されていない地区社協を、もっと積極的に展開するようにし、町内会・自治会とともに、民生委員児童委員がその中心となって、地域福祉活動を推進し、その中で民生委員児童委員の認知度を高めていく、といった方向を考えることもできる。我々が行った他都市調査に限らず、多くの自治体で、自治体の区域全域で地区社協が組織され、民生委員児童委員が町内会・自治会とともに中心になって福祉の観点から地域づくりに取り組んでいる姿が見られる。

## 第2項 青少年健全育成地区委員会

町田市の青少年健全育成地区委員会は、もちろん地域によって違いはあるが、青少年健全育成関係の活動をしている個人や団体のほか、小中学校や専門機関も参加し、なかなか活気がある。市からの補助金を使用して青少年健全育成地区委員会としての事業を行いつつ、それぞれの活動をしている団体も集って意見交換をする場となっているのが活気のある要因の一つではなかろうか。そうしたスタイルは、上記の地区協議会の戦略本部型スタイルとも似た点がある。

若い世代や現役世代のニーズに応える地域活動の相互交流と議論の場として、青少年健全育成地区委員会は不可欠のコミュニティ組織である。

その活動エリアの考え方はあまり明確でないが、かつての人口膨張時代には学校新設ごとに設置されていった経緯があるようだ。基本的にはかつての中学校通学区域であるようだが、総数の上からも将来的には小学校の通学区域を活動エリアとしていく方向に整理すると、上に提起した2層制の発想とも相性がよい。

## 第3項 消防団

現代においては消防行政の広域化が推進されているが、市民が消防に対する適切な認識を深めるためには、非常備の消防機関である身近な消防団の存在が重要である。

町田市における消防団の沿革を振り返ると、当初は町田町、南村、鶴川村、忠生村、堺村の各町村に5つの消防団が存在していた。1954年（昭和29年）4月に町田町と南村が合併した後、1957年（昭和32年）2月には旧4町村が合併し、町田市が誕生した。町田市の誕生と同時に町田市消防団も結団され、当時は5個分団（現在も5個分団である）で団員数が800名を超える規模であった。

町田市の消防団は、地域での防火活動や防災訓練において大きな貢献をしていることはもちろんのこと、消火活動においても常備消防が到着するまでの初期消火活動等において重要な役割を果たしている。しかしながら、こうした活動に従事できる「24時間市民」と呼ばれる団員は構造的に減少しており、団員に対する要求もメリハリをつけていく必要があるのではないだろうか。消防団の先進自治体と呼ばれる松山市や他の自治体では、消火

活動以外に特定の活動に参加する機能別団員の導入が積極的に進められている。具体例として、応急救護や広報・PR活動に特化した女性団員や学生団員、知識や経験が豊富で大規模災害時に活躍が期待されるOB団員などが挙げられる。

町田市消防団においては、今後、上記のような機能別団員の導入が検討されるべきである。機能別団員の導入により、多様な人材を受け入れることが可能となり、特に人員が不足しがちな大規模災害時における人員の補完に寄与することが期待される。また、若年層をはじめとする新たな入り手の確保にも繋がり、消防団全体の災害対応能力の向上に貢献することが予想される。このような観点から、機能別団員の導入に向けて詳細な検討が求められる。

さらに、活動環境の整備の一環として、休団制度の検討を行い、組織のあり方を見直すことも必要ではないか。この取り組みにより、団員の活動負担を軽減し、長期的な参加を促進する効果が期待される。町田市消防団は、時代の変化に対応し、より柔軟かつ効率的な組織運営を目指すべきである。

町田市消防団は、すでに各種行事や訓練等を通じて市民にアピールする機会を多く持っており、これらの場で消防団への入団に多様な関わり方が示されれば、入団のハードルは下がるのではないかと考えられる。

#### 第4項 健康づくり推進員と保健師の支援

第3章（第3節第3項）で述べたように、町田市の「健康づくり推進員」制度は、単位町内会・自治会と連携して、健康づくりという住民が関心を持ちやすく取り組みやすい活動を推進するものであり、地域づくりにおいて大変有効な仕組みである。

健康づくり活動は、一人ひとりの生活の質を高めるわかりやすく取り組みやすい活動であり、地域でのラジオ体操はコロナ禍のもとでも継続された数少ない地域活動の一つである。

特に専門職である保健師は、こうした地域での活動を積極的に支援していくべきである。2013年に改正された厚生労働省の「地域における保健師の保健活動に関する指針」においても、引き続き地域保健法に基づいて保健師が、地域において、個別の事例の解決だけではなく、地域づくりそのものにも関わることによって、地域力を高めていくことの重要性が説かれている。

すなわち、同指針は、冒頭で、「保健師の保健活動の基本的な方向性」として「保健師は、個人及び地域全体の健康の保持増進及び疾病の予防を図るため、所属する組織や部署にかかわらず、以下の事項について留意の上、保健活動を行うこと」とし、「地域診断に基づくPDCAサイクルの実施」、「個別課題から地域課題への視点及び活動の展開」、「地区活動に立脚した活動の強化」、「地域特性に応じた健康なまちづくりの推進」、「地域のケアシステムの構築」など、地域コミュニティに対する働きかけを保健師の活動の本質的な構成要素として強調している。そのための組織態勢として、「地区担当制の推進」を推奨しており、保健師が「分野横断的に担当地区を決めて保健活動を行う地区担当制等の体制の下、住民、

世帯及び地域全体の健康課題を把握し、世帯や地域の健康課題に横断的・包括的に関わり、地域の実情に応じた必要な支援をコーディネートするなど、担当する地区に責任をもった保健活動を推進する」ことを求めている。保健師は、「個々の住民の健康問題の把握にとどまらず、地域特性を踏まえて集団に共通する地域の健康課題や地域保健関連施策を総合的に捉える視点を持って活動すること」、また、「健康課題の解決に向けて住民や組織同士をつなぎ、自助及び共助など住民の主体的な行動を促進し、そのような住民主体の取組が地域において持続するよう支援すること」が職能的任務である。保健師は、「積極的に地域に出向き、(中略)地区活動を通じてソーシャルキャピタル(社会関係資本)の醸成を図り、それらを活用して住民と協働し、住民の自助及び共助を支援して主体的かつ継続的な健康づくりを推進」しなければならないのである。

町田市地域コミュニティでも、保健師が、1層目の地区レベルでも地区協議会などに関わるほか、健康づくり推進員の力を借りて、2層目のレベルでも住民の多様な地域活動を支援していくことが期待される。

#### 第5項 地域コミュニティによるハードのまちづくりへの取り組み

町田市の条例と同じ年に制定された横浜市の地域まちづくり推進条例に関連しては、「ヨコハマ市民まち普請事業」のような派手な支援メニューのほか、身近な施設整備事業の小規模な補助メニューもあり、成果を上げている。ハード整備は、私有財産権に関わる点で地域コミュニティにとってはハードルの高い活動分野ではあるが、それだけにそうした力量を蓄えている地域にとっては、効果の高い事業ともいえる。

また、支援機関も、都市計画・建築系のテーマだからといって敬遠してはならない。現に、玉川学園の地域まちづくり組織である「玉川学園地区まちづくりの会」が地域の居場所「まちの縁側1丁目の加々美さんち」を立ち上げるときに、町田第3高齢者支援センターもメンバーになってくれたことを感謝しておられたが、福祉系のこうした広い視野は、これからますます重要になってくる。地域コミュニティにとって地域課題は総合的なものであって、ハードもソフトも一体だからである。

横浜市の第5期地域福祉保健計画では、地域交通や都市計画などの分野にも目配りをすることを促す記述がされている。それを受けて、横浜市都市整備局が256地区すべての地域福祉保健計画の地区別計画を確認したところ、空間整備につながる記載が大変多くあることを見出した。その結果、上記の身近な施設整備支援事業を立ち上げたのである。

#### 第6項 地域活動団体への支援と中間支援組織

1996年に、横浜駅西口から徒歩で10分内外という交通至便なところに、神奈川県がかながわ県民活動サポートセンターを設置したのは、多方面から大いに歓迎された。無料で、予約なしでも空いていればスペースが使えて、そのほかホワイトボードや付箋などが置い

てあり、団体登録すればレターケースも置いてもらえる。これは、第4章で詳細に分析したB型の団体のニーズに応える施設であった。つまり、それまできめ細かく整備されてきた集会施設は、予約が必要だったり、定期利用ができなかったり、必要な事務用品や備品がなかったりと、市民公益活動にとっては何かと使い勝手が悪かった。市民公益活動は、その目的とする事業を行うまでに何度も機動的にミーティングをする必要があり、そうしたミーティング需要に100%応えたのが県民活動サポートセンターが好評を得た理由であった。その後、この種の施設は「市民活動支援センター」などの名称で瞬く間に広がり、今やほとんどの市町村が整備している。こうした施設を運営して、地域で実際の活動をしている諸団体を様々な形で支援する組織を「中間支援組織」という。町田市でももちろん、「地域活動サポートオフィス」がある。

近年は、いわゆるテーマ型の活動団体だけではなく、町内会・自治会などの地縁系の団体のサポートも行うようになった。我々が行った他都市調査の範囲内だけでも、一関市と明石市のセンターは、地縁系の団体に向けた研修等の開催や、センターの職員で地域担当制を設け、地域に出て情報を集めるなど積極的なアウトリーチ活動を行っていた。町田市の地域活動サポートオフィスもそうした新しいタイプのセンターであるが、そうしたアウトリーチ活動はさらに強化していくことが望まれる。

こうした、中間支援組織としては、町田市でも、地域活動サポートオフィス以外にも、社会福祉協議会、国際交流センターなどがあり、それぞれ申し分のないスキルと熱意を持った職員が在籍している。

他都市と比べた場合の課題としては、この種の中間支援組織のオフィスには、当該中間支援組織の事務所スペースや団体の相談に乗るためのスペース以外に、活動団体が自由にやってきてミーティングをしたり相互に交流したりスタッフに相談したりできるフリースペースがあるのが普通である。我々が他都市調査で訪問した支援センターでも、一関市、丸亀市、明石市、岡山県などでそうした様子が見られた。町田市の場合はそうしたスペースがほとんどない。今後ミーティングスペースの検討を進めていくのであれば、必ずしも新設せずとも町田市民フォーラムや市民センターの一角を活用して定期的に開放するなど、既存施設の活用も考えられる。また、そうした整備が整えば「相談・連携・活動」を一体的に支援することが可能になる。その際に社会福祉協議会や高齢者支援センターと協働で支援できる体制作りができれば地域への効果も多いと考える。

また、地域活動サポートオフィスのような施設は、全市に一つという場合が多いが、それは、上に述べた経緯から、比較的新しい種類の施設であるためであって、これで十分というわけではない。横浜市にも、かつて桜木町の資源循環局のビル内に市民活動支援センターがあった時代には、このほかに市が尾と戸塚にランチがあった。その後、これでは少なすぎるということが提言され、各区に一つずつ作ることになり、今日に至っている。こうしたランチや都市内分権の協議会組織の拠点施設などがあることにより、中間支援

組織からのアウトリーチによる支援もやりやすくなるのが、我々が訪問した一関市や明石市のセンターを見ても感じられた。

町田市の人口規模を考えても、ランチが必要ではなかろうか。そして、全市的なレベルの社会福祉協議会や地域活動サポートオフィスなどがコーディネーター的に第1層目の「地区」なり2層目なりにアウトリーチ活動を展開していき、現場においてコーディネート機能を展開するコーディネーター（高齢者支援センターやまちだ福祉〇ごとサポートセンター、さらには学校支援ボランティアコーディネーターなど）と連携するというコーディネート態勢が必要であろう。我々が訪問調査を行った一関市では、そうした態勢ができていたようであった。現場に近くまた特定の分野（福祉とか教育とか）で機能しているコーディネーターにとって、俯瞰的な視点や分野横断的な視点を全市レベルの支援機関が補完することが有効だと考えられる。そして、そのような仕組みの深化のために、コーディネーターの研修的な交流会の場を設けることも考えられる。

近年は、企業の社会貢献活動やエリアマネジメントによる地域への働きかけ、あるいは社会福祉法人や医療法人による地域貢献活動も増えてきており（社会福祉法人については、社会福祉法改正によって義務付けられている）、上記のような重層的コーディネート態勢によって得られるものは多いと期待できる。

また、我々の他都市調査の範囲では、茅ヶ崎市が毎年2回まちぢから協議会の全市的な情報・意見交換会を行って、協議会同士が学び合う機会を中間支援組織が取り持つといった取り組みや、一関市でも「自治会長サミット」を中間支援組織が呼び掛けて実施するなど、地縁型の団体への支援を積極的に行う機会を設けている。町田市の中間支援組織もそのような活動を積極的に行っていく必要があるだろう。その場合、行政の所管課と支所・出張所・拠点施設と中間支援組織の定期的な意見・情報交換の場の必要性については、すでに述べた（本章第3節第4項）。

### 第7項 生涯学習支援によるコミュニティ政策

第3章でみたように、「学びと活動の循環」を目指した生涯学習支援の方向が目指されている。町田市でも生涯学習センターの目指す姿を示した文書（町田市生涯学習センターのあり方見直し方針（2022））でも、専門性と相談機能の充実、そのための生涯学習センターの機能再編と地域分散、アウトリーチ、課題解決活動への結びつき、学びに支援が必要な人への支援の継続（外国人へのアプローチ）など、地域コミュニティの視点から見て重要な項目が丁寧に検討されている。

問題は、活動場所と学習支援体制ではないだろうか。

町田市では、町内会・自治会が保有している会館のほか、いわばその延長上にあると考えられる中規模集会施設が数多くあり、全体として集会需要を充たすだけのスペースはありそうである。

しかし、生涯学習支援を通じて地域コミュニティの支援を考えるのであれば、現在の体制は十分とはいえないのではなかろうか。すなわち、第4章の地域活動団体アンケート調査の分析で示したように、生涯学習団体の多くは会員がやや広域に散らばっており、中規模集会施設には集まりにくいのである。それが低稼働率の原因でもあろう。我々が訪問した玉川学園さくらんぼホールは、例外的に稼働率が高いが、それは小田急線玉川学園前駅の近くにあるという立地が影響しているよう。お話によると、市外からも、利用者が見えるとのことであった。そして利用のほとんどは生涯学習分野であるという。それでも、町田市内はバスの便は地方都市と比較すると良く、また我々も訪問した小野路公会堂は駐車場が充実していた。アクセスに関する情報提供を強め、さらにインターネット予約やインターネットによる鍵の解錠や出退管理など利便性を高めれば、生涯学習活動の支援強化に活用できるのではないか。

他方、中規模集会施設は、厨房の設備があまり充実しておらず、本格的な食事サービスなどの福祉用途には向いていない。それでも、中規模集会施設は、町内会館・自治会館とともに、単位町内会・自治会がサロン等の軽易な福祉的用途に用いて、町内会・自治会の存在意義を示していく活動に用いることは可能だと思われる。

さらに生涯学習スペースとしては、今後徐々に再編・整備されていく地域活用型学校の活用が考えられる。そこに学習支援のコーディネーター（社会教育指導員）を配置または派遣するのである。生涯学習センターの「アウトリーチ」活動である。大田区は、近年、長らく休眠していた生涯学習推進プランをあらためて策定し、「学びと活動の循環」を促すべく、区内18の「文化センター」を社会教育指導員（会計年度任用職員）が巡回指導する、という仕組みを採用して、効果を上げている。

## 第8項 地域活用型学校とコミュニティ・エリアとしての学校区

総論的な内容を述べた第1節でも、「地域活用型学校」は、今後の町田市コミュニティ政策における重要な資源として位置づけた。また、地区協議会との関連で提起した2層制の仕組みも、2層目の重要なコミュニティ・エリアの一つとして、学校区は有力な位置づけであった。教育委員会の側でも、「学校を核とした地域づくり」という考え方が打ち出されており、こうした政策的考慮に呼応するものとなっている。

こうした動向の一つの起点としては、国（財務省）からの、公共施設の老朽化問題への対応という問題提起をきっかけとして、全国的に行われてきた公共施設の今後のあり方の検討があり、町田市でも2018年に「町田市公共施設再編計画」が策定されたことはすでに述べた。これを受けた形で、教育委員会でも、2021年に「新たな学校づくり推進計画」が策定され、さらに2025年に一部修正されている。市立学校施設の老朽化とともに、児童・生徒数の減少をも見据えて、学校の統廃合・通学区域の再編を目指した計画である。

しかし、こうした施設整備に随伴する政策としてでは必ずしもなく、町田市ではかなり

以前より、学校・家庭・地域の連携による学校教育の推進を進めてきた経緯がある。その成果の上に立って、今回の計画でも、「今後の町田市立学校における教育環境・生活環境づくりや放課後活動」のほか「市民生活の拠点としてのあり方を見据えた新たな学校づくり」の基盤となるのが学校施設の整備だとの考え方を打ち出しているのである（町田市（2021）：14）。

各小中学校には、学校運営協議会と地域学校協働本部が設置されており、また地域連携担当要員、そして学校支援ボランティアコーディネーターが（学校によっては複数名）置かれている。また、教育委員会でも独自に市域を、学校の通学区域をもとに10地区に区割りしており、それぞれの地区には「地区統括ボランティアコーディネーター」が置かれている。これらのボランティアコーディネーターは、いわば有償ボランティアであり、活動1時間当たりの謝金額は1,000円である。

ボランティアコーディネーターをされている方々の多くは、PTA活動をされてきた方々であるという。これは、全国を見渡すと昨今は、PTA活動を通じて地域と地域活動とに関わった人が、子どもの卒業のあと別な地域活動に加わるという地域の人材育成の仕組みがなかなか機能しなくなっている中で、地域での人材発掘・育成という意味でも重要である。

こうした活動が、青少年健全育成地区委員会や民生委員児童委員の班活動などとも相まって、町田市における2層目のコミュニティ・エリアとしての学校区を実質的なものにしていくことが期待される。また、町田市の地縁型の活動では、子ども青少年関連の分野が比較的弱いことを本報告書で指摘してきたが、そこに新たな活力を生む原動力ともなるであろう。さらに、「地域活用型学校」において地域に開放されるスペースは、2層目のコミュニティ・エリアの重要な拠点の一つとして機能することが期待できる。

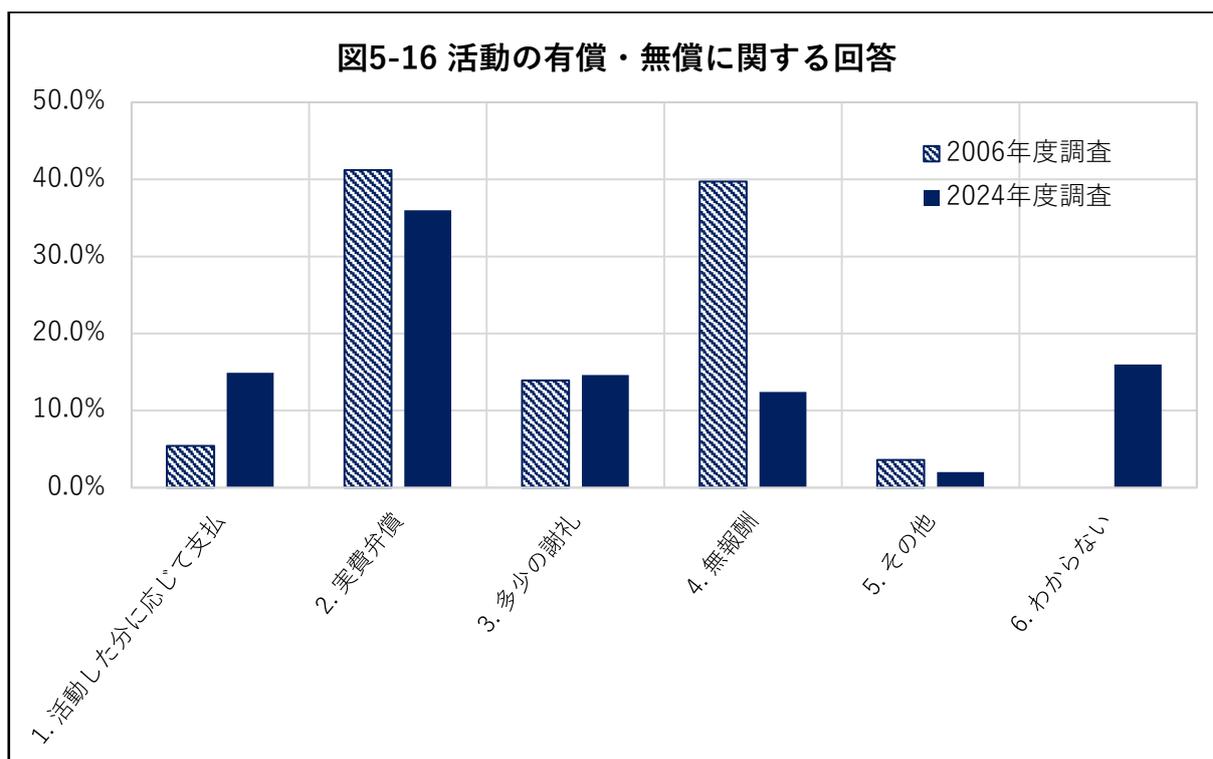
## 第5節 地域活動における有償・無償問題

2024年度調査では、2006年度調査と比べて、地域活動の有償性を支持する回答が大いに増加した。また、地域での訪問調査などでも、活動の有償性についての話題がよく出てきた。町内会・自治会の活動でも、役員に手当を出したりしているケースがよくあった。2025年度町内会・自治会調査においては、何らかの形で会長に手当を支払っている団体、会長以外の役員に手当を支払っている団体は、ともにほぼ5割であった。

この有償性の問題は、有償か無償かという単純な問題ではなさそうである。

### 第1項 地域活動における有償原理の浸透とそれについての意識

中間報告書でも述べているが、2024年度調査では、2006年度調査と比べて、地域活動は有償であるべきだとの回答が増えた。以下にグラフを示す。

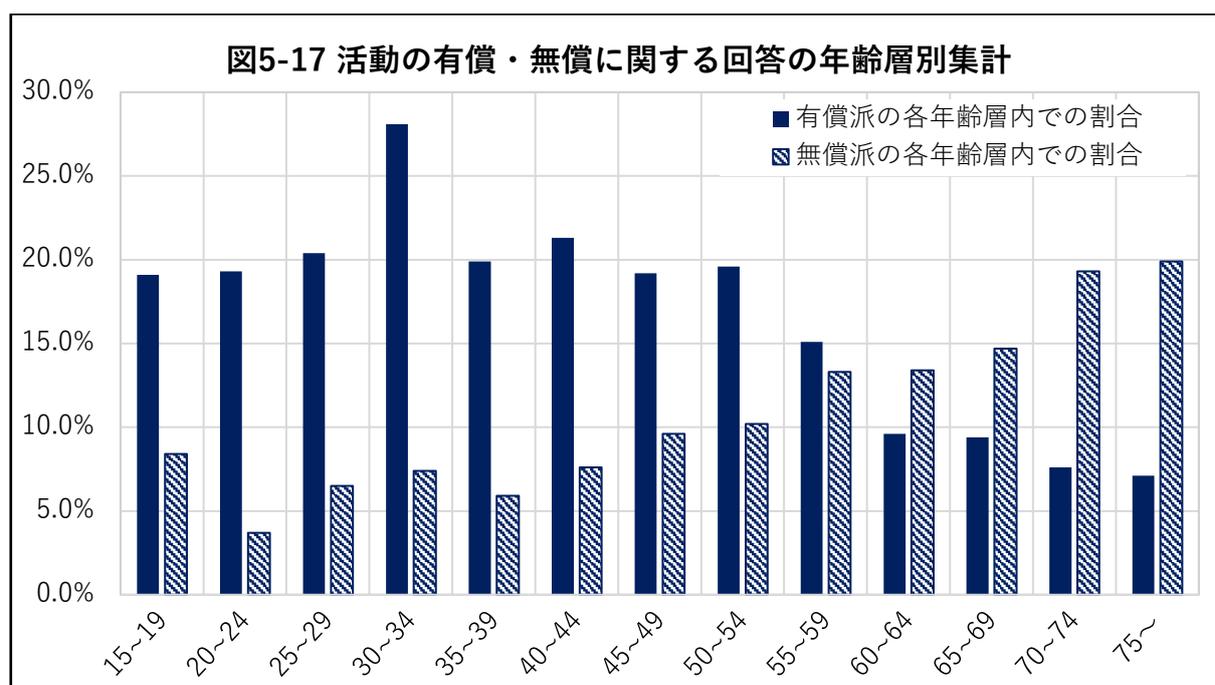


出典 2024年度調査問19と2006年度調査

これは、「あなたは、お住まいの地域で公益的な活動（町内会・自治会の役員や街の清掃など）に参加する場合、報酬については一般論としてどうあるべきだと思いますか。」という設問への回答を、2024年度調査と2006年度調査とで比較したものである。

2006年度段階と比べて、顕著に変化しているのは、「1. 活動した分に応じて報酬が支払われるべきだ」が増えている点と、「4. 無報酬であるべきだ」が減っている点である。選択肢の2と3は、あまり変化がないが、内容としても、無償ボランティアの延長線上にある意識といえるだろう。

そこで、選択肢1を「有償派」、選択肢4を「無償派」として、年齢層別に集計してみたのが、以下のグラフである。



出典 2024 年度調査問 19 を年齢層別に集計

年齢が上がるにしたがって無償派が増大し、有償派が減少するという、かなりくっきりした傾向が見て取れる。

ちなみに、男女別の集計をしたところ、選択肢 1 が、男性回答者の中では 17.1%に対して、女性回答者の中では 13.2%、「3. 多少の謝金があるべきだ」が、男性回答者の中で 16.3%、女性回答者の中で 13.7%と、やや差があったが、ほかの設問ではほぼ差がなかった。おそらく、比較的年配の女性の中には主婦として地域活動をボランティアで支えてこられた方々も多く、無償意識が強いのであろうと想像される。

以上のような、ここ 20 年間の市民意識の変化、年齢層別、男女別の意識の差異を見ると、どのような政策的考慮をすべきであろうか。第 2 章でも強調したようにここには多様な論点が含まれており、町田市民、町田市における地域活動団体、行政、専門機関が、政策的に考え、一定の市民的合意を形成していくことが必要である。第 2 章で挙げた点をやや詳しく述べたい。

## 第 2 項 地域活動の事務局や専門職の確保

我々の市民アンケート調査で、「1. 活動した分に応じて報酬が支払われるべきだ」が 2006 年度調査と比べて増大したことを、この間の状況変化を踏まえて考えるならば、地域活動の中の一定のもの、すなわち専門性や事業性の高いものが増えてきており、そうした活動には、それなりの報酬を得て動く事務局が必要であるという認識を持つべきである。

このような場合の「有償性」というのは、「3. 多少の謝金があるべきだ」の中でも、最低賃金に近い程度の報酬か、さらには、最低賃金を超える正式の雇用の形をとる。

例えば、町田市内で開催している冒険遊び場（プレーパーク）では、それに不可欠なプ

レーリーダーを、最低賃金に近い程度の報酬で確保しているところと、最低賃金以上を支払って正式に雇用しているところとがある。ボランティアの地域活動から出発して、その活動が社会のニーズに合っていることが実証される。それを社会の「民主的多数派」が認知し、それを基盤に議会や市長といった公式の意思決定機関も認めて、制度化されて安定した財源が付与される、というまさに市民公益活動の創造性・開拓性・先進性が発揮された経緯をたどっている。こうした市民公益活動の専門機関化が歴史的に進行してきており、それを市民社会の健全な成熟と見る意識が、選択肢1の背景にあると考えられる。

また、町田市立の各小中学校に配置されている学校支援ボランティアコーディネーターは、活動1時間当たりの謝金額1,000円であり、10地区（地区割の考え方は、地区連合町内会・自治会や地区協議会などの場合と異なり、学校区を基準としている）の各地区の地区統括コーディネーターは1,500円である。品川区においてはスクール・コーディネーターの処遇は会計年度任用職員であり、さらに充実している。これも、こうした、地域と学校をつなぐコーディネート機能の重要性が評価された結果であろう。

地区協議会のような比較的広域な地域を俯瞰してその戦略本部としての機能を果たす組織についても、事務局体制の充実が必要である。都市内分権制度は、日本では、町内会・自治会の組織力を基盤として展開してきたため、町内会・自治会の持つボランティア原理を引きずっている（名和田（2021b））が、ここでも、行政の支所・出張所（地域自治区の事務所も含む）にせよ、中間支援組織による支援にせよ、協議会組織の拠点となる施設の職員にせよ、有償の事務局機能を持つことによるボランティア原理の限界突破が近年の傾向となっている。

行政改革の文脈で、町内会・自治会等の無償の協力を期待する傾向がみられてきた。しかし、社会構造の変化やなり手不足、地域課題の複雑・多様化等を理由に、ボランティア精神に依存した行政運営が維持できる領域は限定的になりつつあると認識すべきである。

### 第3項 実費弁償

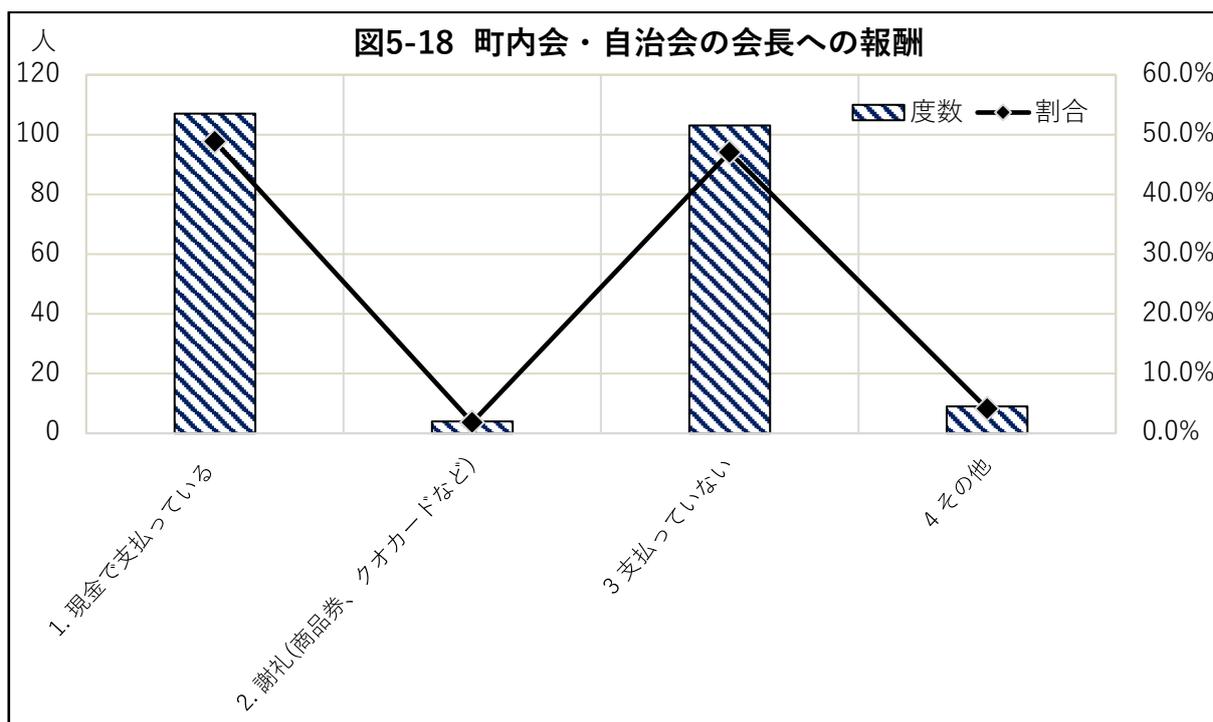
2024年度調査では、実費弁償程度の手当てが必要との回答割合は2006年度調査とあまり変わっていない。地域活動団体調査では、特に福祉系の活動などで、多額の会費を負担することへの抵抗感が読み取れるが、ボランティア活動をした上に会費まで負担するとは納得いかないということだろうか。少なくとも、こうした社会貢献活動には、経済的負担が伴わずに安心して取り組めるような仕組みが必要だとの意識があり、実費弁償という要求もそうした意識から出てくるのであろう。こうした仕組みがなかなか整わないのはこの20年ほどの間にあまり変化がなかったということである。

有償か無償かという点からみると、実費弁償は、無償のボランティアの部類だとみるべきである。こうした伝統的なボランティア活動を支持する意識は、2006年度調査以降も変わらず存在しており、地域活動においてももちろん今後も必要なものである。

#### 第4項 ちょっとした善意の有償ボランティア

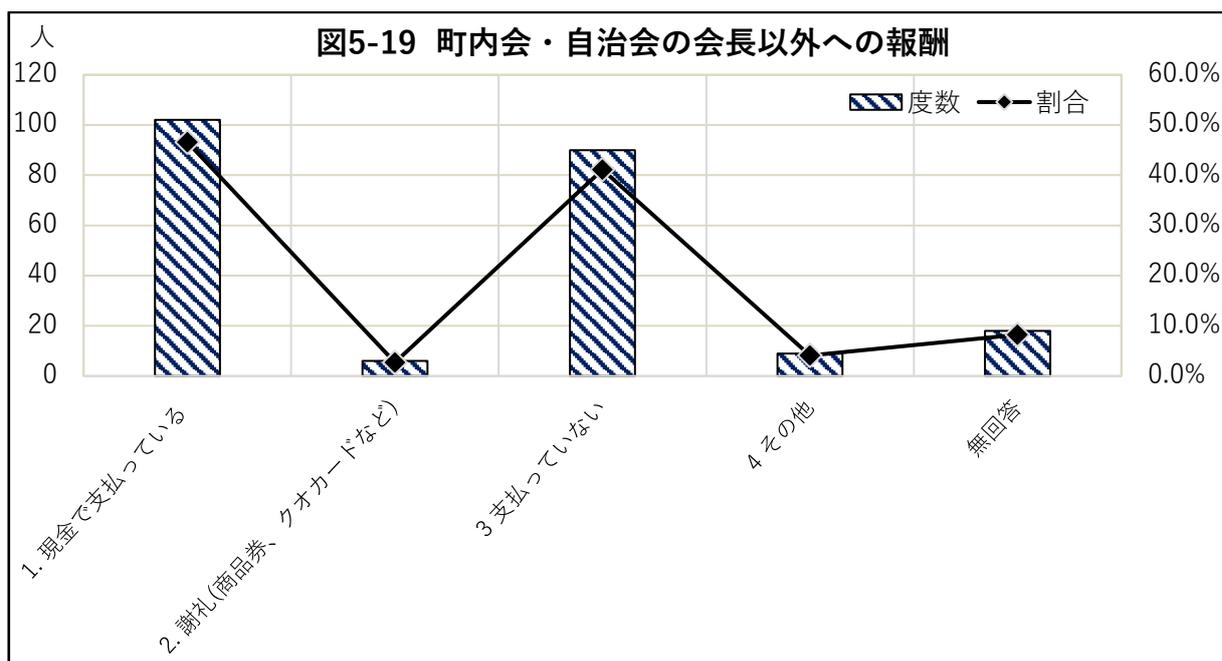
町田市に限らず、他自治体でもボランティア・マッチングの仕組みを社会福祉協議会などが取り持っている取り組みがよくみられる。こうした場合には、活動時間が1時間程度で利用者が500円支払い、ボランティア活動をした人と仲介した機関とが半分ずつ受け取る、といった運用が多いように見受けられる。

また、2025年度町内会・自治会調査では、問6で、会長や役員に手当を出しているかを尋ねているが、出しているといないとがほぼ半々であった。すなわち、まず、会長については、以下のとおりであった。



出典 2025年度町内会・自治会調査 問6 (a、a-1、b、b-1)

次いで、会長以外の役員に関しても、ほぼ同様の結果であった。

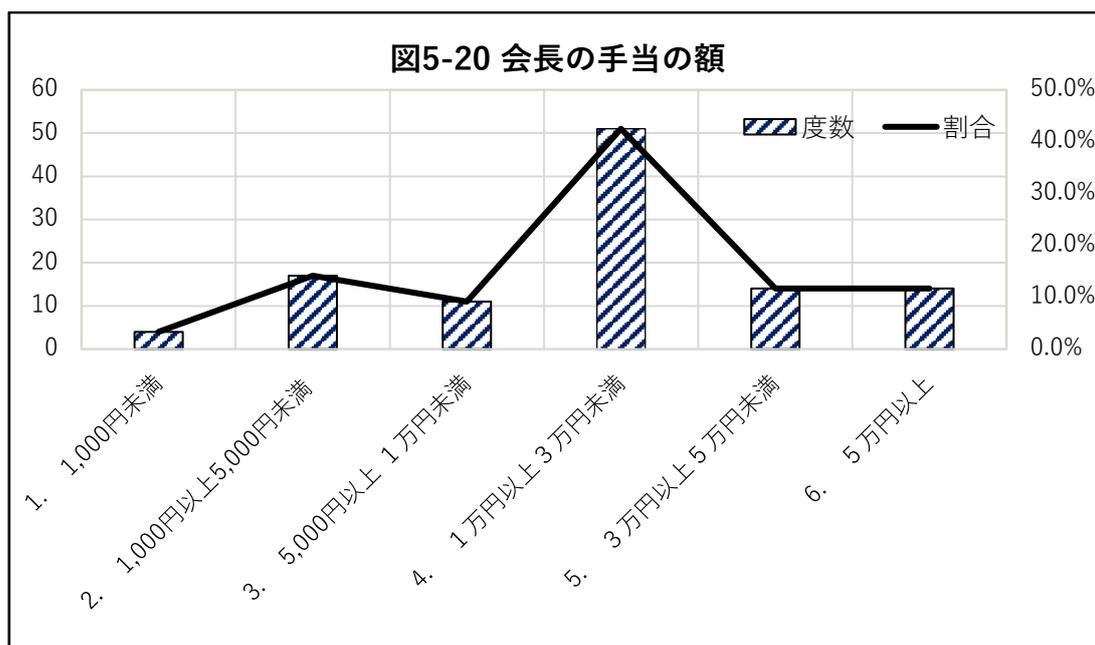


出典 同上

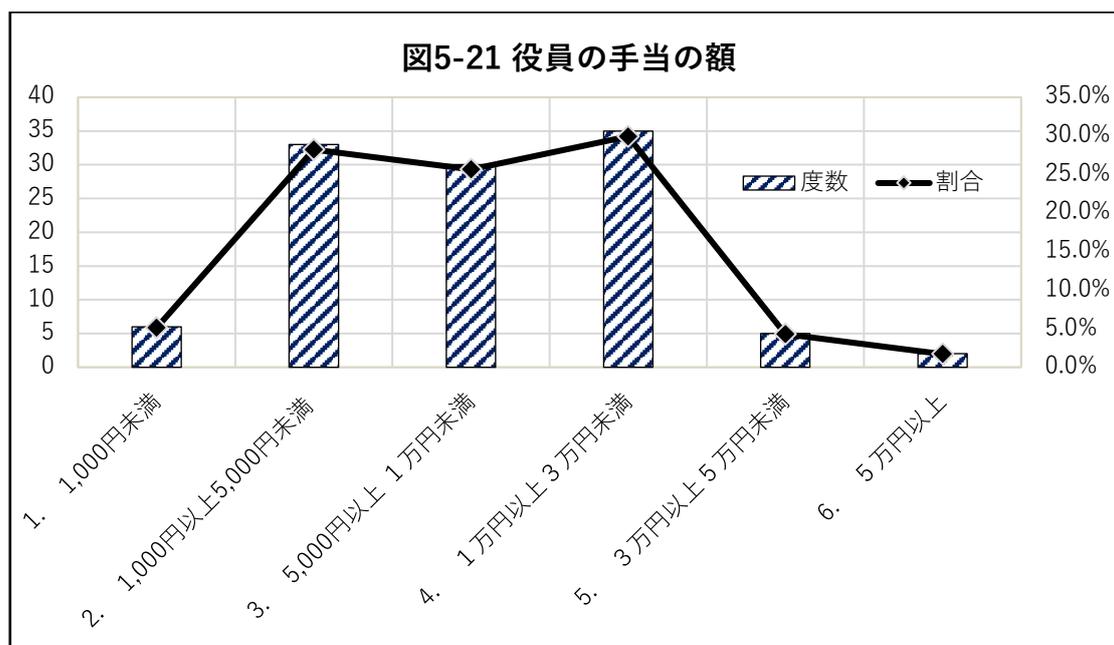
こうした活動者への「報酬」は多様でありうるものであり、近隣の商店で使用できるクーポンとか、最近また流行の兆しが見える地域通貨の付与とか、さまざまな工夫がされている。

先に見た町内会・自治会の役員向け手当なども、行っている活動との関係ではきわめて少額といってよく、ここで述べている善意の有償ボランティアの部類であろう。

2025年度町内会・自治会調査の間6における、会長と役員の手当の実際の額に関する集計結果は以下のとおりであった。



出典 同上



出典 同上

2024年度調査におけるボランティア・マッチングの可能性を調べる設問は、2025年度に行った地区別経過報告会でもしばしば話題になっており、この種の仕組みを地区レベルで展開していくことは、今後の地域活動の現実的なメニューと考えられる。

このカテゴリーの「有償ボランティア」はすでに現実であるといえよう。

### 第5項 市民的な議論と合意形成の必要性

有償を許容する意識は、年齢層別にみると、若い世代に多い。高齢者層、特に女性は、主婦として地域活動を支えてこられた方々が多く、有償というのは納得いかないという人も多いであろう。

また、地区別の経過報告会などでは、登下校時の見守りなどを、保護者は有償でやっているものと思い込んでいて、したがって見かけてもお礼も言わない、といった話が出ていた。

地域コミュニティにおいて我々はどのように支え合っているのか、またどのように支え合っていくべきなのか、市民的な議論と合意形成が必要である。

## 第6節 持続可能な地域コミュニティへのロードマップ

第5章では、政策論を展開してきたが、その締めくくりとして、具体的な時間軸を設定して、「持続可能な地域コミュニティ」へのいわば「ロードマップ」を提示してみたい。

このロードマップは、主として庁内プロジェクト・チームの検討内容をもとに作成したものであって、2040年を実現の目標年次とした場合、どのように進めればいいのかを、実務者の感覚で検討した結果である。

この共同研究を共に推進した町田市では、本報告書を受けて、すぐに2026年度から動

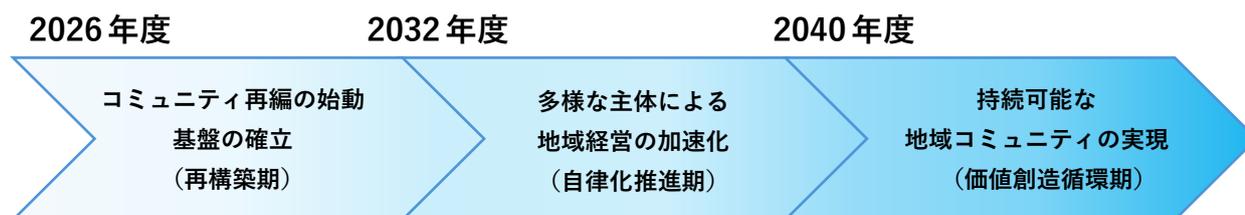
いていく意向であるが、2040年を見据えたときに、地域コミュニティの変化に着眼した場合には、「再構築期」→「自律化推進期」→「価値創造循環期」の3つの局面を想定している。コミュニティ政策の展開の節目としては、前半（2026～2031年度）と後半（2032～2039年度）に分けてロードマップを考えた。後半期の具体的な施策については、多くは基本計画・基本構想（「まちだ未来づくりビジョン 2040」）の見直しの時に検討されるべきものが多いので、今から想定してよい項目に絞っている。

町田市の地域コミュニティが現在の地点からさらに成長・発展していく上記の3つのステップの第一は、「再構築期」であって、地域コミュニティの再編に着手し、「持続可能な地域コミュニティ」への基盤を確立する時期である。ロードマップの前半期の取り組みのほとんどはこの地域コミュニティの再構築を目指したものである。本報告書で分析したように、町田市の地域コミュニティにおける「地域のつながり」の基礎はしっかりしており、これを生かして「持続可能な地域コミュニティ」を目指していくことができるが、そのためには、この基礎が人々の行動へと結びついていく「地域力」を様々な手立てによって再生していかなければならない。町内会・自治会や地区協議会をはじめ、すべての地域活動団体が、専門機関と行政の支援を生かして、潜在的に持っている地域力を活性化させていくべき時期である。町田市には、そのための適切な仕組みの見直しや設計が求められる。

こうした活性化が軌道に乗れば、各地域の活動団体は、自律的に活動を進めると同時に、相互に連携し合って、「地区」レベルあるいは「2層目」のレベルで総体として自律的な「地域経営」が行われるようになり、各活動団体も相互に連携して効果の高い活動を推進するスタイルを発展させる「自律化推進期」に入っていく。第4章では、特に福祉系の活動団体に着眼して、学びを基礎としながら、周囲の地域社会に足場を置き、専門機関や行政との関係を持ち、次第に専門性と事業性を高め、安定した活動に至る移行・発展のモデルを垣間見た。こうした移行・発展が各地域で広範に生ずることが期待される時期である。この段階に至れば、これを世代を超えて再生産していく、まさに「持続可能な地域コミュニティ」の段階、すなわち「価値創造循環期」まではすぐそこであろう。「価値創造循環期」は、「自律化推進期」で構築された地域コミュニティのあり方が、次々に新しい世代や新しく定住してきた市民へと受け継がれていく開放的なスタイルを通じて永続性を獲得する時期である。

以下の図がロードマップである。

図 5-22 2040 年に向けたロードマップ



<前半（2026～2031 年度）※2032 年度以降も継続する取組を含む>

**① 町内会・自治会、地区協議会への支援強化**

- 全庁的な町内会・自治会等への依頼事項の洗い出しと整理
- 単位町内会・自治会、地区協議会の役員交流会を実施
- 単位町内会・自治会のデジタル化支援
- 地域活動サポートオフィスと連携し町内会・自治会、地区協議会への講座や研修等を実施
- 地区協議会の取組を PR
- 市連合町内会・自治会、単位町内会・自治会の活動内容、補助金等について見直し検討
- 地区協議会の事務局強化
- 各地区協議会の市担当を体制強化

**② ゆるやかな 2 層制の構想**

- 地域活用型学校の推進体制の設置及び仕組みづくりと運用検討
- 地域活用型学校の順次運用開始
- 地区協議会の補助金・参加条件を見直し検討、新たな方向性を決定・実施
- 地区協議会と小学校区の連携活動に対する支援を実施
- 地域住民に向けた民生委員児童委員協議会主催事業の実施
- 民生委員児童委員協議会の小学校区での活動実施
- 消防団の組織体制の見直しと体制強化（休団制度、機能別団員）を検討・実行

**③ 分野横断的な交流と連携**

- 地域活動サポートオフィスによるコーディネーター情報交換会を実施
- 生涯学習センターによる地区協議会、町内会・自治会等と連携した講座の実施
- 子ども食堂連絡会の実施
- 冒険遊び場交流会の実施
- 地域資源を活用した街づくりプロジェクト、まちビジョンの推進（情報発信、アドバイザー派遣等）
- 地域密着型スポーツ推進委員による町内会・自治会等との連携事業の実施
- 健康づくり推進員の活動支援（若い世代が参加しやすいイベントに関する情報提供）
- サポートオフィスの体制・機能の拡充を検討・実施

<後半（2032～2039 年度）>

※「まちだ未来づくりビジョン 2040」の見直し時期に合わせて具体的に検討

**① 町内会・自治会、地区協議会への支援強化**

- デジタル化の定着によるスマートな組織運営の推進
- 地区協議会の事務局機能の確立

**② ゆるやかな 2 層制の構想**

- 地域活用型学校の「地域の拠点」としての活用推進

**③ 分野横断的な交流と連携**

- 各分野のコーディネーターが連携した多様な地域人材の参画促進

具体的な施策は、3つの柱のもとにまとめられているが、この3つは、本章第1節第7項で提示した、持続可能な地域コミュニティを実現するための基本方針として設定した3つである。

この3つの柱の中には、多くの具体的な施策が挙げられているが、本章で検討した様々な地域活動団体や専門機関の活動も位置づけられ関連付けられていることが、本章を通読してこられた読者にはお分かりであろう。本章での政策論的な考察が、具体的な施策として落とし込まれているのである。

本研究を遂行してみて、あらためて、これまでの町田の地域コミュニティを支えてこられた方々のご尽力に触れて感銘を受けてきた。この優れた積み重ねを生かして、これからまた町田市は新しいコミュニティ形成の局面に入っていく。

2040年というとだいぶ先のことのように感じられるが、特に前半期を考えれば、この先ほんの5年間で、これだけの施策が実施されることを通じて、市民、地域活動団体、専門機関も、熟慮し行動することになり、町田市にとって重要な5年間となりそうである。その中で、全国に誇れるような確固とした地域コミュニティが築かれることを願ってやまない。

## 本報告書の結び

本報告書では、町田市の地域コミュニティの現状と将来展望を描くべく、全国の（場合によっては外国の）他の自治体の様子も参照しながら、町田市に蓄積された資料・データを用いて検討を重ねてきた。

東京郊外の住みよい都市である町田市の基盤は、地域コミュニティの力に支えられている。このコミュニティを持続させることは、町田市の政策において極めて重要であり、その要諦を本報告書にまとめた。

2024年度から取り組んできた本研究は、本報告書の公表をもって一区切りとなる。しかし、本研究の終了は、取り組みの終着点ではなく、むしろ新たな始まりである。本報告書の分析や提言を端緒として、市民の間で議論が巻き起こることを期待したい。町田市においても、本報告書対話のツールとして活用し、多様な主体と議論を深めながら、住みよい町田市と地域コミュニティの発展に向けた具体的な姿を具現化して欲しい。

本報告書で提示した「ロードマップ」は、当面の指針である。これを実践し、検証しながら議論を継続していく必要がある。

2026年3月3日に開催された「研究委員会（2025年度第5回）」では、研究委員の先生方から貴重なご意見をいただき、今後の課題として以下の3点が整理された。

第一に、人材像の解明とコーディネートのあるあり方である。

「持続可能な地域コミュニティ」を支える制度的枠組みは示せたが、それを動かす人材の具体像や、活動間のコーディネート機能についてはさらなる深化が必要である。例えば、事業者の参画・貢献、中壮年層の意欲を行動へと結びつける手法、中高生の主体性を引き出す仕組みなどは、今後の重要な研究課題である。

第二に、乳幼児・児童青少年分野の深掘りである。

冒険遊び場や子どもセンターまあちでの「子ども委員会」など、町田市における児童青少年施策には優れた取り組みがある。乳幼児・児童青少年は「持続可能な地域コミュニティ」にとって極めて重要な役割を果たす。そのため、15歳未満の市民の意見を反映させる仕組みを整え、次世代と共に創るコミュニティのあり方を追求しなければならない。

第三に、エビデンスに基づく政策評価である。

本研究では、庁内プロジェクト・チームの力によって、事例的検討やデータの読み取りから積み上げてロードマップに至るまでの具体的な政策論を展開できたが、適切な指標やエビデンスに基づいて評価し、PDCAサイクルを回していく体制整備が急務である。客観的なデータに基づき、施策の実効性を検証する視点を強化していくことが必要である。

以上のような残された課題は、2026年度以降の新たな段階で取り組む。今後私たちは、市民、地域活動団体、専門機関、行政、議会が構成する多元主体的な「協治（ガバナンス）」の世界において、研究と実践を継続していきたい。本報告書とこの後の巻末資料が、そうした多元主体的な政策論議の基礎的な資料となりえていることを切に願っている。

## 図表一覧

### ◆第1章 (2)

図 1-1 庁内プロジェクト・チームの構成

図 1-2 町田市における地域コミュニティの未来に関する共同研究の研究組織

### ◆第2章 (35)

図 2-1 町田市の地域的なまとまりの重層構造

図 2-2 「明治の村」の成立

図 2-3 町田市の地域的なまとまりの歴史の変遷

図 2-4 各地区の人口規模

図 2-5 安心して暮らすために必要なこと

図 2-5-a 選択肢回答 (図 2-5)

図 2-6 生活環境の満足度

図 2-6-a 選択肢回答 (図 2-6)

図 2-7 居住年数の推移

図 2-8 居住地域への愛着・親しみの推移

図 2-9 市民の幸福度の地区ごとの集計結果

図 2-10 横浜市における隣近所とのつきあい方の歴史の変遷

図 2-11 横浜市における地域の人々との関わりと助け合いに関する意識変化

図 2-12 隣近所との付き合いの現状

図 2-12-a 選択肢回答 (図 2-12)

図 2-13 隣近所との付き合い意向の変化

図 2-14 「地域」と考える範囲

図 2-15 地域での合意形成を主導する組織

図 2-15-a 選択肢回答 (図 2-15)

図 2-16 今後どのような地域活動に参加したいか

図 2-16-a 選択肢回答 (図 2-16)

図 2-17 地域で行われている課題解決の行動主体

図 2-17-a 選択肢回答 (図 2-17)

図 2-18 加入している町内会・自治会への活動参加

図 2-18-a 選択肢回答 (図 2-18)

図 2-19 分譲マンションの管理組合の活動への参加状況

図 2-19-a 選択肢回答 (図 2-19)

図 2-20 助け合い意識の存在とマッチング

- 図 2-21 今後どのような地域活動に参加したいか
- 図 2-22-1 地域活動に参加しやすくなるために必要と考えること
- 図 2-22-2 地域活動に参加しやすくなるために必要と考えること
- 図 2-22-3 地域活動に参加しやすくなるために必要と考えること
- 図 2-23 活動できる曜日・時間帯
- 図 2-24 年齢層によって重要性の認識にばらつきが小さい地域課題
- 図 2-25 年齢層によって重要性の認識にばらつきが大きい地域課題

### ◆第3章 (12)

- 図 3-1 年度別町内会・自治会加入状況の推移
- 図 3-2 町内会・自治会の年齢層別の加入者率
- 図 3-3 町内会・自治会への加入理由の年齢層別分布
- 図 3-3-a 選択肢 (図 3-3)
- 図 3-4 町内会・自治会への参加頻度の年齢層別分布
- 図 3-5 町内会・自治会への参加状況の変化
- 図 3-6 町内会・自治会の活動のなり手
- 図 3-7 町内会・自治会の悩み、課題
- 図 3-7-a 選択肢 (図 3-7)
- 図 3-8 今後活動したい分野と町内会・自治会の加入・未加入
- 図 3-9 町田市の民生委員児童委員の定数、現員数、充足率の経年変化
- 図 3-10 町田市の消防団員数の定数、現員数、充足率の経年変化

### ◆第4章 (37)

- 図 4-1 地域活動団体の団体類型図
- 図 4-2 打ち合わせの場所 (「5. 町内会館や中規模集会施設」)
- 図 4-3 事業の実施場所 (「5. 町内会館や中規模集会施設」)
- 図 4-4-1 最も多い収入源 (「1. 会費等」)
- 図 4-4-2 最も多い収入源 (「5. 行政からの補助金など」)
- 図 4-4-3 最も多い収入源 (「4. 事業収入」)
- 図 4-5-1 経済的に負担になっていること (「2. 会場、施設などの使用料」)
- 図 4-5-2 経済的に負担になっていること (「9. 事務所維持費 (光熱水費、家賃等)」)
- 図 4-6-1 活動範囲 (「4. 町内会・自治会の範囲」)
- 図 4-6-2 活動範囲 (「5. 最寄の小学校の通学範囲」)
- 図 4-6-3 活動範囲 (「6. 最寄の中学校の通学範囲」)
- 図 4-6-4 活動範囲 (「10. 町田市外を含む」)

- 図 4-7-1 組織運営上の課題・人材面（「1. 専門職・事務局員などの人材の確保が難しい」）
- 図 4-7-2 組織運営上の課題・人材面（「2. 役員のなり手がいない」）
- 図 4-7-3 組織運営上の課題・人材面（「10. 特に課題はない」）
- 図 4-8-1 組織運営上の課題・運営面（「3. 活動場所の確保が難しい」）
- 図 4-8-2 組織運営上の課題・運営面（「7. 社会の認知度が低く、支持を受けにくい」）
- 図 4-8-3 組織運営上の課題・運営面（「8. 運営ノウハウが不十分で効率が悪い」）
- 図 4-8-4 組織運営上の課題・運営面（「14. 特に課題はない」）
- 図 4-9-1 市行政とのつながり（「1. 活動資金の補助（定期的なもの）」）
- 図 4-9-2 市行政とのつながり（「2. 活動資金の補助（一時的なもの）」）
- 図 4-9-3 市行政とのつながり（「3. 活動機会の提供（事業委託など）」）
- 図 4-9-4 市行政とのつながり（「6. 設備や備品の貸し出し」）
- 図 4-9-5 市行政とのつながり（「8. つながりは持っていない」）
- 図 4-10-1 市行政との今後のつながり（「2. 行政の支援を受けながら活動していきたい」）
- 図 4-10-2 市行政との今後のつながり（「3. 必要に応じて連携・協力していきたい」）
- 図 4-10-3 市行政との今後のつながり（「4. 独自に活動していきたい」）
- 図 4-11-1 支援機関とのつながり（「1. 活動資金の補助（定期的なもの）」）
- 図 4-11-2 支援機関とのつながり（「3. 活動機会の提供（事業委託など）」）
- 図 4-12-1 地域とのつながり（「1. メンバーのほとんどが地域住民である」）
- 図 4-12-2 地域とのつながり（「2. 地域の行事によく参加している」）
- 図 4-12-3 地域とのつながり（「3. イベントを行う時など地域に手伝ってもらっている」）
- 図 4-12-4 地域とのつながり（「4. 活動対象が地域・住民である」）
- 図 4-12-5 地域とのつながり（「5. 地域及び近隣の町内会・自治会等と連携を取ることがある」）
- 図 4-12-6 地域とのつながり（「6. 地区協議会と連携を取ることがある」）
- 図 4-12-7 地域とのつながり（「7. 地区社会福祉協議会と連携を取ることがある」）
- 図 4-12-8 地域とのつながり（「8. つながりは持っていない」）

## ◆第5章（23）

- 図 5-1 現在の趨勢が継続した場合の 2040 年の地域コミュニティの状況
- 図 5-2 年齢層別の町内会・自治会加入状況
- 図 5-3-a 選択肢（図 5-3）
- 図 5-3 年齢層別の地域活動参加状況（町内会・自治会活動を除く）
- 図 5-4 年齢層別の町内会・自治会に加入していない理由
- 図 5-5 町内会・自治会に加入していない理由（上位 6 つまで）
- 図 5-6 年齢層別の地域活動に参加していない理由
- 図 5-7 地域活動に参加していない理由（多い順）

- 図 5-8 ライフステージと地域資源の活用、行動範囲
- 図 5-9 市内プロジェクト・チームが作成したライフステージと各分野の取り組み
- 図 5-10 市内プロジェクト・チームが考える「持続可能な地域コミュニティ」
- 図 5-11 「持続可能な地域コミュニティ」の実現に向けた基本方針
- 図 5-12 町内会・自治会の活動
- 図 5-13 名古屋市市民アンケート 町内会・自治会の必要性を感じる活動
- 図 5-14 町田市における 2 層制のコミュニティ・エリアの設定のイメージ
- 図 5-15 学区を地域と考える年齢層
- 図 5-16 活動の有償・無償に関する回答
- 図 5-17 活動の有償・無償に関する回答の年齢層別分布
- 図 5-18 町内会・自治会の会長への報酬
- 図 5-19 町内会・自治会の会長以外への報酬
- 図 5-20 会長の手当の額
- 図 5-21 役員の手当の額
- 図 5-22 2040 年に向けたロードマップ

## 参考文献、参考資料

- 地方自治研究機構（2007）『新たな地域コミュニティの創成に関する調査研究』
- 名古屋市市民経済局地域振興課（2015）『地域コミュニティ活性化に関する調査報告書』
- 名和田是彦（2006）「協働型都市内分権制度とコミュニティの役割」町田市『まちだ政策研究誌 窓』第2号、23 - 34 頁。
- 名和田是彦（2020）「日本型都市内分権の限界と可能性 —宮崎市の地域自治区制度の運用を素材として」『法学志林』第118巻第3号、1~88 頁。
- 名和田是彦（2021a）『自治会・町内会と都市内分権を考える』東信堂、76 頁。
- 名和田是彦（2021b）「日本型都市内分権の完成形・限界・展望 ~高松市を素材として~」『法学志林』第119巻第2号、2021年、57~104 頁。
- 日本都市センター（2020）『コミュニティの人材確保と育成 —協働を通じた持続可能な地域社会—』
- 町田市（2001）『「町田市の市民活動団体に関する調査」報告書』
- 町田市（2006）『新たな地域コミュニティの創成に関する調査研究』
- 町田市（2013）『「協働による地域社会づくり」推進計画』
- 町田市（2018）『町田市公共施設再編計画』刊行物番号 18-16
- 町田市（2021）『町田市市民センター等の未来ビジョン』刊行物番号 20-80
- 町田市（2021）『町田市新たな学校づくり推進計画』刊行物番号 21-10 （2025年に一部改定）
- 町田市（2022）『町田市基本構想・基本計画 まちだ未来づくりビジョン2040』
- 町田市生涯学習センター（2022）『町田市生涯学習センターのあり方見直し方針 本編』
- 宮崎市（2021）『宮崎市地域自治区 住民主体のまちづくり』東信堂
- 三輪律江（2025）「子育て環境を向上させる住環境とその先の未来：「まち保育」という視点から」『不動産学会誌』第38巻第4号、69-74 頁
- 横浜市健康福祉局福祉保健課・横浜市社会福祉協議会（2024）『第5期横浜市地域福祉保健計画』

町田市・法政大学共同研究  
町田市における地域コミュニティの未来に関する共同研究  
最終報告書  
ー持続可能な地域コミュニティを目指してー  
2026年3月発行

- 【発行】町田市  
〒194-8520 町田市森野2-2-22  
電話 042-722-3111 (代表)
- 【編集】市民部市民協働推進課  
地域福祉部福祉総務課  
防災安全部防災課
- 【共同研究】法政大学  
(研究代表者 法政大学 法学部政治学科 名和田 是彦 教授)
- 【刊行物番号】25-85

