



Title	町内会・自治会と行政の望ましい関係性について
Author(s)	椿野, 光穂
Citation	北海道大学. 学士(文学)
Issue Date	2021-03-25
Doc URL	<a href="http://hdl.handle.net/2115/80595">http://hdl.handle.net/2115/80595</a>
Type	theses (bachelor)
File Information	2020Tsubakino.pdf



[Instructions for use](#)

令和2年度卒業論文

# 町内会・自治会と行政の望ましい関係性について

人文科学科 人間システム科学コース

指導教員 宮内 泰介

学籍番号 01172141

氏名 椿野 光穂

## 目次

<b>1 はじめに</b>	<b>3</b>
1-1 研究背景	3
1-2 研究方法	3
<b>2 町内会とは</b>	<b>4</b>
2-1 町内会の基本的な特徴	4
2-2 町内会の成立と行政とのかかわり	5
2-3 町内会の行政末端補完機能	6
<b>3 札幌市の町内会支援事業</b>	<b>7</b>
<b>4 調査対象地概要</b>	<b>8</b>
4-1 ライブヒルズ地区	8
4-2 ライブヒルズ町内会	10
<b>5 ライブヒルズ町内会設立の経緯</b>	<b>12</b>
5-1 町内会設立前のライブヒルズ地区	12
5-2 ライブヒルズ町内会設立の経緯	13
<b>6 ライブヒルズ町内会の活動の変遷</b>	<b>14</b>
6-1 設立初期から中期	14
6-2 現在の活動	18
6-2-1 子育てサロン	18
6-2-2 ボランティア制度の見直しと学生ボランティア	18
6-2-3 子ども会	18
6-2-4 SNS の導入と運営	19
6-2-5 地域の潜在的な人材を発掘	19

7 考察.....	20
8 おわりに.....	21
9 参考文献.....	22
謝辞.....	23

## 1 はじめに

### 1-1 研究背景

町内会・自治会は一定の区域で居住者が加入し、地域の諸課題に自主的に取り組む日本独自の地縁組織である。その活動は区域内のごみ収集の管理、清掃、防犯パトロール、除排雪、行政との交渉、町内の交流・親睦など多岐にわたる。従来、町内会は地域と行政の間に立ち、広報誌の配布など行政から委託された業務を担い、あるいは地域住民の声を行政に届ける窓口のような役割を果たしてきた。

しかし、本来行政が行うべき業務を下請け的にいくつも引き受けることが町内会の負担となり、加入率の低下や役員の高齢化と重なって一部の人間に重くのしかかっているとの批判もある。あるいはそもそも行政への依存的な体質が、町内会の中心層とそれ以外の層との間に距離感を生んでいることが問題であるとし、地域の自治を担う組織のすがたとしてふさわしくないなどとさまざまな議論がある。

政令指定都市・札幌市では現在、まちづくりのあり方として市民自治、町内会による自治に注目しその推進を図っている。「マチトモヒーロー」と称したイメージアップキャンペーンや町内会 SNS アカウントの導入など、その取り組みは他と比較しても例が少なく特徴的である。本研究では、この札幌市の具体的な取り組みと、その支援策を実際の町内会活動に多く取り入れているライブヒルズ町内会を事例に取り上げ、現状の町内会活動に関わる諸課題を明らかにし、双方の連携の望ましいあり方について考察する。

### 1-2 研究方法

本研究では主に文献調査と聞き取り調査を用いた。文献調査では、町内会という組織がもつ性質と今日にいたる流れを追いつつ、行政と町内会のかかわりとその課題について明らかにした。

聞き取り調査では、札幌市民自治推進課の担当者に聞き取り行政の町内会活動への認識を把握した。また、調査対象地であるライブヒルズ町内会に2014年から町内会長を務めているSさんおよび1991年から現在まで役員を務めているYさんを対象に聞き取り調査をおこない、文献資料とも照らし合わせながらライブヒルズ町内会が設立されるまでの地域のように、設立されてからの活動の変遷について明らかにした。

また、5章では聞き取りと実際に筆者が参加して見聞きした事柄を取り上げ、ライブヒルズ町内会で現在取り組まれている特徴的な活動についての事例を挙げている。

なお、聞き取り調査は2019年6月から2020年11月の間で計5回実施した。

## 2 町内会とは

### 2-1 町内会の基本的な特徴

町内会について論じていくにあたり、まず町内会が有する基本的な特徴とはなにかについて述べる。中田（2007）によれば、町内会は以下5つの基本的な性格を有するという。

1. 一定の地域区画を持ち、その区画が相互に重なり合わない
2. 世帯を単位として構成される
3. 原則として全世帯（戸）加入の考え方に立つ
4. 地域の諸課題に包括的に関与する（公共私全体にわたる事業を担当）
5. それらの結果として、行政や外部の第三者に対して地域を代表する組織となる

1の地域区画性についてだが、この区画小学校区を基盤としていることが多い。また、ひとつの世帯が複数の町内会に所属する例は極めてまれである。

また、町内会が個人ではなく世帯を基本単位として構成するのは、ごみ処理や防災問題などを例にしてもみても、具体的な日々の生活のまともは明らかに世帯であり、これを共同生活の単位組織とみなすことが共同生活の組織である町内会にとって合理的だからである。

3の全戸加入の原則については、この原則こそが町内会にほかの地域住民組織にはない町内会固有の特徴であると多くの研究者は考えている。しかしながら、多くの町内会は全戸加入を前提としているにも関わらず、近年ではその加入率の低下が嘆かれているように、現実の町内会には全世帯が加入しているわけではないのが実態である。また、全戸加入とうたってはいても、その加入形式は強制加入ではなく任意加入である組織も存在する。しかし、町内会は土地の共同管理を基盤とする組織である以上、全住民にかかわる課題を扱うことになる。ここからいえるのは、町内会が全戸の組織化を「めざす」という特徴を有することである。

4の包括機能とは、集会場の維持・清掃・美化・年中行事・親睦会・防犯防災対策・行政との連絡など、「何でもやる集団（倉沢進 1990：5）」と評されるように、目的は無限定で住民生活の必要に応じておこなわれる活動を指している。

以上の4点を踏まえたうえで、町内会は外部組織に対して地域を代表する組織足りうると思われる。町内会は任意組織でありながら、行政との関係の中では「住民を代表する組織」と認められている。町内会の区域内で起こった問題に対してなんらかの意思表示をするとき、町内会は行政と住民の間に立って双方にその権限を持っている。

このほかにも町内会が日本の保守的な政治支配を支える政治基盤になっているといった点などに注目されることもあるが、それはすべての町内会に共通して言及できるものではないため、ここでは中田（2007）の定義にしたがって以上の5つを町内会の基本的な性質と

する。

## 2-2 町内会の成立と行政とのかかわり

次に、現在にいたるまでの町内会をとりまく歴史について述べる。町内会の始まりをどこと見るかについてはさまざまな議論があるが、そのひとつに自然村、つまり地域住民の生活共同体のための自制的な組織を起源とするものがある。自然村という表現が使われるようになったのは1889（明治22）年、「市制・町村制」によって国家の行政制度としての「市町村」が発足するさい、それ以前にあった地域住民組織を「自然村」と呼び分けたことが始まりであった。市町村という広域的な行政組織の多くは伝統的自然村を集めて構成し、それまでであった地域組織は公共団体の地位を失ったが、その地域で公共事業をになう機構が必要とされる限り、名前などを変えながらもその地域をまとめる住民自治組織として存続した。この「市制・町村制」は既存の地域組織を集めて行政市町村を作り上げたことで結果的に地域の合併をもたらしたが、これは地域の公共的・共同的活動に対するカバー力低下を意味するものでもあった。これを補い地域の諸課題を解決していくためにも、従来の公共組織に準じた住民組織を維持存続させていく必要があったのである。町内会が行政末端に位置付けられ、その業務を一部補完することは、町内会のこのような歴史を反映するもので、他団体とは異なる町内会固有の特徴をなしている。

1940年には当時の内務省の指示により、それらの地域住民組織が「部落会、町内会」という名称で統一、市町村の補助的の下部組織と明確に位置付けられ、掌握されることとなった。背景には戦時中の万民翼賛の考えがあり、町内会の整備は戦争動員体制の強化に必要不可欠とされた。町内会は行政の下部組織という側面を強め、配給・供出・貯蓄・防空訓練などの戦時体制が強化されるにつれ、住民生活も町内会により密接に結びつけられていった。

戦後GHQはこのような部落会・町内会を戦争協力団体と認定し解散命令を下した。しかし、戦後の社会的混乱下においてさまざまな問題に対処するために、上からの統制という面を弱め、「防火防犯協会」「赤十字奉仕団」などに名前を変えた町内会が潜在的に活動を続けていた。1952年サンフランシスコ平和条約発効に伴いGHQ占領体制が終結、町内会の禁止が解かれたのちは、町内会は特に新興団地で目覚ましく全国的に組織されていくこととなるが、ここで行政と町内会を結びつける法的根拠はなく、現在に至るまで町内会は民法上の任意団体として取り扱われている。

このように、町内会は時代によって行政との距離感を変化させ、時に名前を変えることはあれ、その活動の形態は現在に至るまで連続と続いてきたのである。また、その成立の過程をどのように見るかによって、町内会は行政によって定められた住民統制のための組織、あるいは行政の下請け的業務を担ってはいるものの、根本的には住民の共同関係を基盤とした地縁組織などと、一様ではないとらえ方ができる。

## 2-3 町内会の行政末端補完機能

2-1 で述べた町内会の基本的な特徴には含まれていないが、町内会を「行政の末端補完組織」と表現する議論は多い。戦後GHQ発効の町内会禁止令が効力をなくしたあと現在まで、町内会と行政の関係は法的になんの規定もされていない。しかし、地域にくまなく組織されている町内会を行政は地域へ働きかけるさまざまな場面で利用してきた。一方で町内会側も地域に対する行政施策を要求し、あるいは各種の補助金を受けてきた。町内会は地域を代表するものとして行政と住民との橋渡し役をするといいつつも、権限と予算を持つ行政と町内会とでは対等とはいえないのも現状である。その結果として行政は町内会を便利に使い、一方の町内会は行政へ地域の問題解決に特別な配慮をもとめがちな姿勢がぬけなかった。この行政依存あるいは権威主義的傾向はほかの住民層、特に地域に新しく入ってきた層や若年層との遊離を招くとして倉沢（1990）は批判している。

次に、そもそも町内会が行政の補助業務を補完するようになった経緯について2-2 で少しばかり触れたが、2-3 ではより具体的に述べていく。倉沢（1990）によれば、明治初期の市街地における町内会ないしその連合体が、現在の自治体の業務のなかでも非常に重要な部分を占める教育・土木・建設さらには衛生、清掃などの事業を、自分たちで意思決定をし、自分たちで費用や労力を出しあって処理する、そういう組織であったという。つまり町内会が国家に代わり一種の自治体、公共団体として機能していたのである。しかし、日本の早急な近代化が求められていた明治期において、中央に政府を置き、県庁、市役所、村役場を作っていくなかで、町内会は自治体とは別個の、住民が勝手におこなっているものという位置づけがなされた。それまでたがいに費用と労力を出し合いおこなってきた公共事業は、税金によって行政が行うものとなり、町内会の出る幕ではなくなった。倉沢（1990）はこれを「相互扶助的な問題処理から専門処理への移行」と表現している。

しかし、多くが行政の取り組むべき業務となったとはいえ、それまで町内会がおこなってきた業務も慣習としていくらか残り続けた。例えば橋を架けるのが行政の仕事になったにせよ、町内はふたつの機能を果たした。ひとつは、行政がいつせいに橋を架けることは不可能であるから、どこを優先とすべきかについて、自分の町内会に早く架けてほしいなどと請願・陳情する団体圧力機能をもつようになった。また、行政の手の回らない細かな補修維持管理については町内会が受け持つ、といったかたちで関与した。中心的な部分からは手を引いて、周辺的な部分を担当するようになったのである。これが行政の末端補完機能と呼ばれるものである。今日にいたる町内会が行政の業務を補完するような性質はこのような歴史的経緯を残すもので、この関係性になじんでしまった町内会は、むしろ行政依存的な傾向を強めていくこととなった。



### 3 札幌市の町内会支援事業

前節を受けて、ここでは調査対象である札幌市の町内会支援事業を具体的にみていく。

札幌市では現在、2092 の単位町内会とその連合体である 90 の連合町内会が組織され、約 67 万世帯がいずれかの町内会に加入している<sup>1</sup>。札幌市の 2006 年度調査によれば、各町内会の運営における課題について、回答に応じた単位町内会のうち 92.6%が「役員のなり手が不足している」と回答した<sup>2</sup>。札幌市もこの地域活動の担い手不足をさまざまある町内会でも共通の課題としてとらえ、支援の軸に置いている<sup>3</sup>。

札幌市が行う町内会活動支援事業は大きく 3 つに分類して見ることができる。

- ① 啓発による町内会全体の活性化を目的としたサポート
- ② 地域の担い手育成を目的としたサポート
- ③ 金銭面のサポート

①の具体的な取り組みとして、札幌市は町内会加入啓発促進キャンペーン「マチトモヒーロー」を行っている。ロゴマーク、ポップなデザインと水色のテーマカラーを用いてイメージアップを図り、さっぽろ雪まつりなど各種イベントへの参加や SNS・ナビサイト運営を通じた広報に取り組んでおり、このキャンペーンからは町内会活動に比較的興味関心の薄いとされる学生や働く世代を中心に町内会活動そのものの認知度を上げる啓蒙活動である。

②の担い手育成のための取り組みは、セミナー開催やアドバイザーの派遣、各町内会長や役員を対象とした冊子配布が主である。「町内会アドバイザー派遣制度」は、単位町内会や連合町内会を対象に、その地域がかかえる課題について市が聞き取り、支援内容に合わせたアドバイザーを町内会へ派遣するという制度である。

また、③の金銭面のサポートは主に住民組織助成金といった助成・補助による支援である。助成金の具体的な事例については、のちほど 6 章の中で取り上げる。

---

<sup>1</sup> 2020 年 1 月 1 日札幌市調べ

[https://www.city.sapporo.jp/shimin/shinko/chounaikai/gaiyo\\_top.html](https://www.city.sapporo.jp/shimin/shinko/chounaikai/gaiyo_top.html)

<sup>2</sup> 札幌市市民自治推進課,2016,『町内会・自治会に関するアンケート調査結果報告書』

<sup>3</sup> 2019 年 6 月 28 日、札幌市市民自治推進課 O さんへの聞き取りより

## 4 調査対象地概要



図 1 札幌市におけるライブヒルズ町内会の所在地（筆者作成）

### 4-1 ライブヒルズ地区

ここからは、前述した札幌市の施策を取り入れている町内会の事例を具体的にみていく。ここではその事例として札幌市清田区ライブヒルズ地区に位置するライブヒルズ町内会を取り上げ、地域の特徴と町内会の設立経緯、現在までの町内会の歩みをふまえたうえで行政とのかかわりについて述べていく。

はじめにライブヒルズ地区についてだが、当地区は札幌市清田区平岡公園東・里塚緑ヶ丘地区に広がるニュータウンの一地区である。このニュータウンが造成された背景には、1972年ごろの札幌市における急激な人口増加がある。冬季オリンピックが開催されたころの札幌市では、人口が年4万人以上も増加することにより、一極集中した都心部では交通問題・騒音などいくつもの公害問題が発生し、一方郊外では道路などのインフラが未整備なまま住宅地が拡散していく状況であった。この人口増加に伴う諸課題を解決するため、札幌市は一極集中から多核心型の都市構造を目指した。

当時のライブヒルズ周辺、札幌市東部地域はりんご農園や酪農が営まれる緑豊かな丘陵

地だったが、ここが民間宅地開発に適しているとして、1971 年ごろから民間の土地の買収が進んだ。札幌市は 1974 年、この地域にふさわしい一体的まちづくりを進めるため、民間開発を指導するマスタープラン「札幌市東部地域開発計画」を策定し、市指導による宅地開発が始まった。開発の施設計画は以下のとおりである。

- ・ 幹線道路やバス道路の整備を行い、人と車の分離を進めます。
- ・ 小学校、中学校を適切な距離と規模で配置し、快適な教育環境の整備を行います。
- ・ 都市公園（平岡公園）、運動公園（厚別公園）の整備や大曲川沿いの自然林などの緑地（東部緑地）の保全、育成を図ります。
- ・ 商業・業務施設の集約配置を図るため、2 住区に 1 近隣センターの配置を計画しています。

（札幌市東部地域開発計画より）

また、開発は主に北側の大谷地、ひばりが丘、厚別南あたりから、南は里塚、清田市役所付近の旧国道 36 号線までの約 1300 ヘクタールの区域にわたった。この中でも平岡公園に隣接するライブヒルズ地区は、開発の時点から自然と住宅地との調和が目指された地区であった。造成は民間の開発者丸紅株式会社が手掛けた。平岡公園とその他の街区公園、小学校を結ぶ緑のネットワークとして、開発以前からの樹木が街路樹として残された春・秋の道が造成された。

こうした東部地域開発は計画策定からおおよそその完成まで 20 年がかりのものとなり、特にライブヒルズ地区の街並みが形成された時期のは 1988 年から 1993 年と平成に入ってからのことだった。



図 2 札幌市東部開発基本計画図

出典： <https://www.city.sapporo.jp/keikaku/juuku/toubu.html>（札幌市 HP）

## 4-2 ライブヒルズ町内会

ライブヒルズ町内会は1990（平成2）年にライブヒルズ地区にて発足した単位町内会であり、里塚・美しが丘地区町内会連合会に属する。住所としては平岡公園東1丁目から6丁目を範囲とする。札幌市の約2000ある単位町内会のうち、4分の3は昭和60年代より以前に設立しており、ライブヒルズ町内会は札幌市の中でも発足が比較的新しいといえる（図3左）。発足当時の加入世帯数は116戸であったが、2年後である1992年には350戸、4年後の1996年では700戸まで増加している。このように、町内会の設立から時間をおかず、短期的かつ集中的に人口が増加していったという経緯がある。

2019年時点での加入世帯数は1115世帯にのぼる。1000世帯以上を擁する単位町内会は札幌市ではそれほど多くはない。（図4右）。

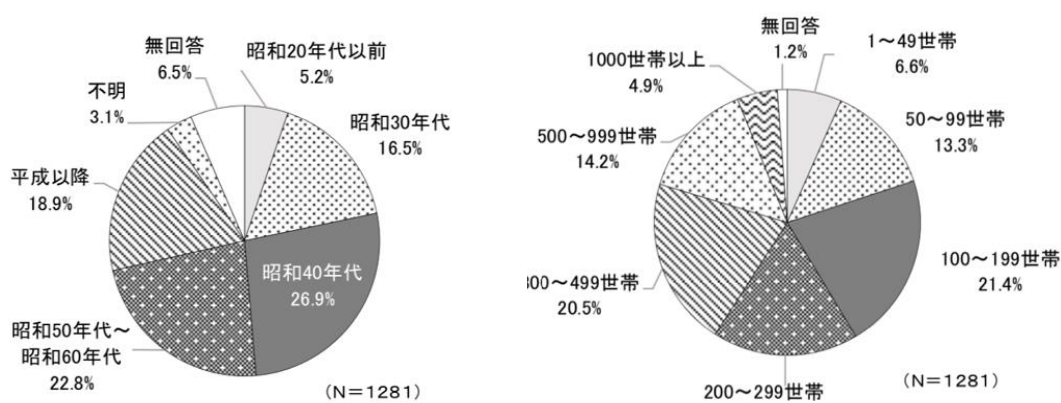


図3 (左) 札幌市の町内会の結成時期

(右) 加入世帯数

出典：町内会・自治会に関するアンケート調査結果報告書（札幌市）

加えて人口に関して述べると、ライブヒルズ町内会の人口は2002（平成14）年をピークにしてゆるやかに減少し続けている。また年齢構成では、特に年少人口の減少が目立つ（図5参照）。ライブヒルズ地区へは同時期に子育て世代が数多く転入し、時間を経るごとに年少人口が自立して転出していくという構造が考えられる。

■ 町内会の人口の推移と年齢別構成比 (各年10月現在)

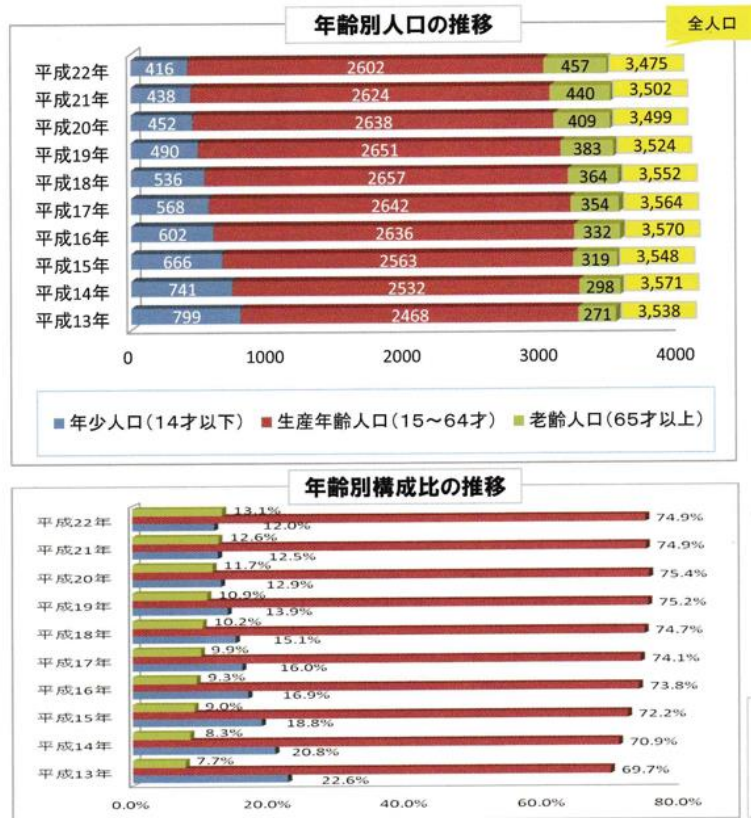


図 4 ライブヒルズ町内会の人口推移と年齢別構成比

出典：ライブヒルズ町内会便り (2011年2月1日発行)

## 5 ライブヒルズ町内会設立の経緯

### 5-1 町内会設立前のライブヒルズ地区

1990年2月に越してきた最初期の居住者から見た町内会ができる前の地域の様子についてのインタビューが町内会10周年記念誌に残されている。それによると、以下のように多くの問題をかかえていたという。

「《生活環境について》

- ・ごみステーション：引っ越しして間もなくはごみステーションを探し回った。  
最初に持って行っていたごみステーションは隣の区<sup>4</sup>だったので、同区内で最寄りのステーションを探した。
- ・街路灯：街路灯は1つもなく各戸の玄関の照明や窓から漏れる明かりを頼りに歩いた。
- ・交通機関：町内の主要な道路は緑ヶ丘団地へ向かう里塚1号線しかなく、バス停は1か所のみだった。
- ・除排雪：市道は除雪車が入るため問題なかったが、町内の道路は一切除雪がなく、各自できるところまで除雪していた状況だった。降雪量が多い日は通勤のためバス停に向かうのも雪を漕いでいった。特に風の強い日の吹き溜まりには悩まされた。
- ・その他：広報さっぽろなどの配布物は地域に1か所だけあった個人経営の薬局にまとめて届けられ、そこから各戸に配布されていた。」

---

<sup>4</sup> 清田区分区前は豊平区に属していた。また、ライブヒルズ町内会は厚別区と隣接している。

## 5-2 ライブヒルズ町内会設立の経緯

1990（平成2）年12月1日にライブヒルズ地区のデベロッパーである丸紅と居住者による仮称ライブヒルズ町内会設立準備委員会が開催され、これをきっかけに同地区では町内会設立へ本格的な準備が始まった。このとき、参加者による丸紅と行政に対して質問や要望が多数挙げられた。住民と丸紅との間で交わされた質疑応答<sup>5</sup>を、町内会10周年記念誌より以下に引用する。

質問 小学校はどこになりますか？

回答 上野幌ベニータウンに、学校予定地があります。丸紅としても早期開校の申し入れを強力に進めています。

質問 集会場などを作ってほしいのですが…

回答 集会場用地はライブヒルズ町内に確保しています。運営は町内会となります。

質問 住居表示はどうなるのですか？

回答 条丁目に関しては、先につけてほしいと市に申し入れをしています。現在、その作業は始まっています。平成4年にはつく予定です。

質問 バス路線は今後どうなるのですか？

回答 JR・中央バスとの協議で、開発に従って路線本数の変更はあると思います。町内会からも要請が必要です。

当時の地域住民と行政の間には、まちづくりを担当する丸紅が入ることで連携を図っていた。町内会の設立にあたっては、丸紅が音頭を取るかたちで準備が進められた。上記の質疑応答にもあるように、さまざまな行政への申請・手続きは町内会単位で行う必要があった。

町内会設立準備委員会は町内会の名称・役員及び役員構成・町内会会則・町内会費・班構成等多くの課題を抱えながら準備を進め、1990年12月15日には全世帯数110戸、出席者28名と委任状53名により、ライブヒルズ町内会設立総会が開催された。満場一致で「ライブヒルズ町内会」の名称が承認され、この日正式にライブヒルズ町内会が誕生した。以降、1991年4月21日の第1回定例総会までの間、初代町内会長と役員6名により、防犯灯の設置、街路灯の整備申請、除排雪パートナーシップ制度利用の検討、広報誌の配布、反制度の準備、町内会会計講座の開設、町内会館早期建設の準備にむけて、5～6回の役員会が行われることになる。

---

<sup>5</sup> 質問者：ライブヒルズ地区住民。回答者：丸紅担当者。

## 6 ライブヒルズ町内会の活動の変遷

### 6-1 設立初期から中期

ライブヒルズ町内会設立 10 周年記念誌、ライブヒルズ町内会便り 20 周年記念特集号と聞き取りをもとに、ライブヒルズ町内会の主な活動がそれぞれいつから始まり、いつごろまで継続されているかについてまとめた（図 5 参照）。これにもとづきライブヒルズ町内会の活動の変遷の特徴について述べる。

まず、4-1 の地区概要でも述べたように、ライブヒルズ地区は開発計画から自然と街の調和をひとつの目標に定めて造成された街である。地域住民の美化・環境意識は早くからあり、地域美化活動は現在まで絶えず実施されている活動でもある。また、美しい町内に対する自信や愛着は、これまで続けられた取り組みと実績によってもはぐくまれてきた。

また、1991 年秋に転入して間もないころから現在まで役員を続けている Y 氏によると、「町内会ができたばかりのころ懇親会があった。そこではじめて知り合い、仲良くなって（お酒の席ということもあって）、役員への誘いを引き受けた」という<sup>6</sup>。

当時は住民どうしがお互いにまだ何も知らない状態にあり、そこにはフラットな関係性があった。懇親会の他にも町内会設立時にはさまざまな集いがあり、Y さん曰くそうしたものは「顔合わせ」の意味合いが強かった。さらに、サークル活動や夏祭りも最初の 1、2 年からすでに始まっており、当時の町内会は住みよい暮らしに必要なものとして積極的に近所づきあいを求める雰囲気があったと伺える。

しかしながら、聞き取りによれば、あとから居住してくる人ほどさほど町内会の活動に積極的ではなかった<sup>7</sup>という。設立から 30 年が経過した町内会の役員の多くは退職後 70 代前後のメンバーだが、町内会設立の初・中期、現役時代からずっと活動にたずさわっているメンバーがほとんどである。ライブヒルズ町内会では比較的初期から人員の固定化がはじまっていたと考えられる。

行事については設立から 10 年目ごろまでさまざまなものが催されているが、後年につれて新しく始まる行事は減り、さらに現在までの間に終了した活動も多い。ソフトボール大会は近隣の小学校開校と同年に始まっているが、現在は行われていない。町内のチェックポイントを巡り歩いて探検する年 2 回のウォークラリーは 20 周年までの間に終了している。こうした活動は特に小学校就学前の子供や小学生を対象とした活動である。子育て世帯が多かった当時、「子どもたちが安心して暮らせるまちづくり」への関心はとりわけ強く、子どもと保護者と地域の交流を図るこのような活動は活発におこなわれたが、年少人口の減少につれて行事参加者が集めにくくなり、しだいに終了していった。

ライブヒルズ町内会の活動の経緯を改めて振り返ると、設立当初はなによりまず不便な

<sup>6</sup> 2019 年 6 月 28 日、Y さんへの聞き取りより

<sup>7</sup> 同上



町内の環境を整えていくために町内会が必要とされ、居住者が増えていくにしたがって親睦のために町内会の場が活用されていった。このとき住民の間で便利なまちづくりという意識が共有されていったと考えられる。しかし、ある程度町内の基盤ができあがってからは、あとから居住してきた住民へ町内会の意義が伝わらず、その間に距離感が生まれてしまった。結果としての役員の固定メンバー化をまねき、役員の高齢化、担い手の不足という現在町内会が憂慮している問題を抱えるようになった。

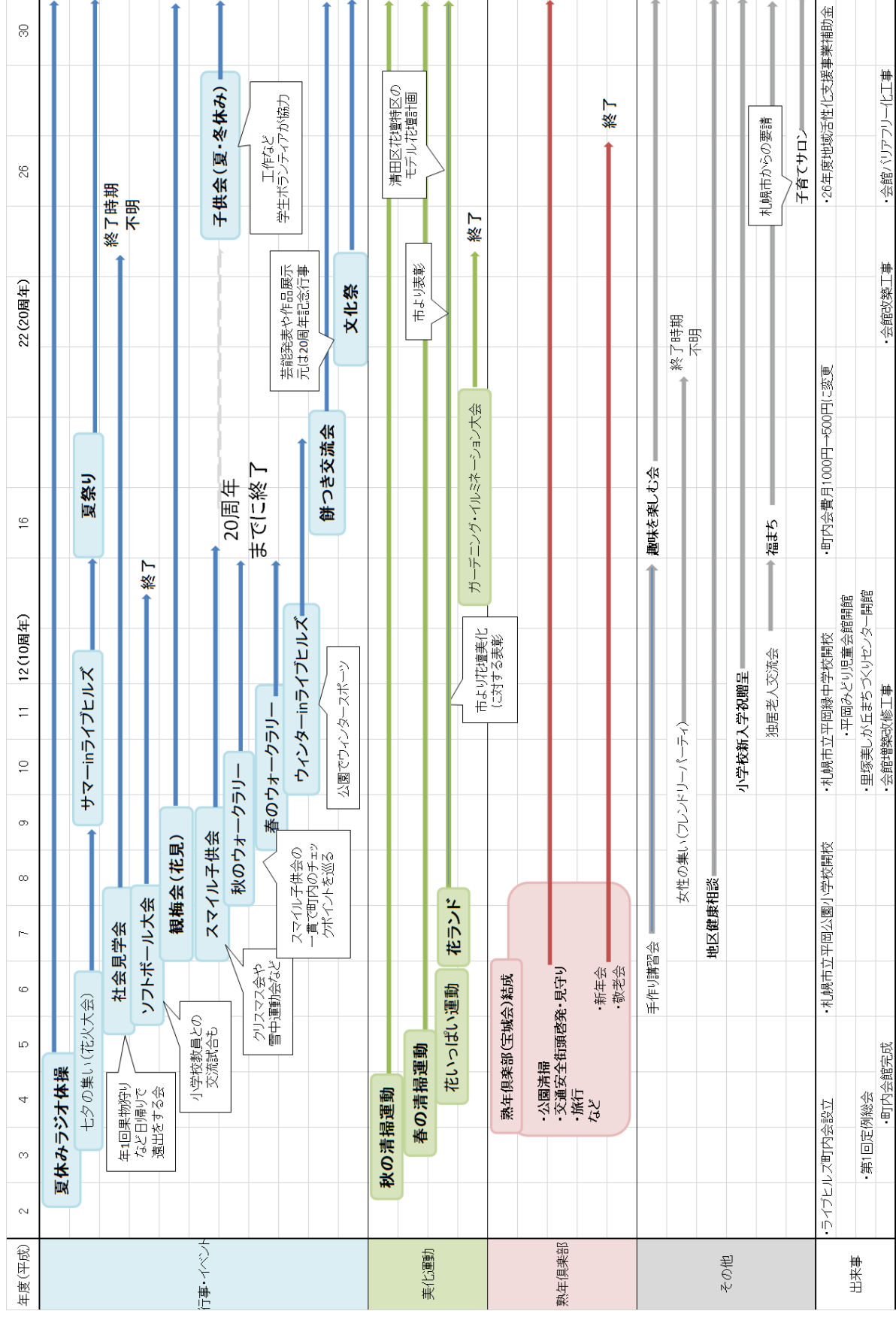


図 5 ライブヒルズ町内会の主な活動の変遷 (町内会便り、聞き取りをもとに筆者作成)

## 6-2 現在の活動

### 6-2-1 子育てサロン

現町内会長 S さんが就任して以降の直近 6 年のライブヒルズ町内会は、いくつか特徴的な取り組みを始めている。次にそれら取り組みの内容について 4 事例にわけ、筆者が聞き取り、あるいは実際に活動に参加したことにもとづいて説明する。

はじめに子育てサロンの開設である。子育てサロンとは 0 歳から小学校就学前までの子供とその保護者が自由に集い、気軽な交流を楽しめる場のことであり、札幌市による育児支援の取り組みのひとつである。市内には常設施設・児童会館・地域の施設を主な拠点として約 300 か所の子育てサロンがあり、曜日・時間を定めて開設される。なかでも地域主体の子育てサロンは 100 か所にのぼり、ライブヒルズ町内会館では「ちびっこひろば」の名称で地域の子供と保護者のために開放されている。

この「ちびっこひろば」は、札幌市が行う「平成 26 年度地域活動の場整備支援事業」の一環でライブヒルズ町内会に導入されたという背景がある。「地域活動の場整備支援事業」とは、「地域のまちづくり活動（ソフト事業）と地域活動の場の整備（ハード整備）を結びつけ、①創造力実現事業または②地域活動の場の高機能化事業の 2 つの事業について、地域から提案を受け、採択した地域に補助金を交付<sup>8</sup>」するという事業である。地域で新たな活動を始めるにあたり、既存の施設の整備と改修を財政的にサポートすることを市は目的としている。具体的な手続きとしては、地域組織側からのまちづくり活動に関する提案を行政が審査し、それに応じて行政が補助金の交付をおこなうかどうかを決定する。ライブヒルズ町内会は②の地域活動の場（町内会館）高機能化事業に申請し、2014 年 11 月から 2015 年 3 月かけてバリアフリー化を中心に会館の改修工事をおこなった。

### 6-2-2 ボランティア制度の見直しと学生ボランティア

次はボランティアについての取り組みである。町内会の多くの活動は、役員とボランティアの働きによって成り立っている。S さんが会長に就任する前のボランティアは、夏祭りや文化祭などの行事のたびに役員から声をかけ、人員を募るというものだった。この方法は役員の負担が大きく非効率的であるとして、町内会では「年間行事別登録制」を採用した。この制度は年間行事予定にしたがってあらかじめ協力できるボランティアを割りふっておくというもので、ボランティアの都合が悪くなった場合にのみ代替りの人員を探せばよい

---

<sup>8</sup> 札幌市「平成 26 年度 地域活動の場整備支援事業 整備・改修事例集」（2015 年 8 月発行）より

め、ボランティア募集の負担を従来よりも軽減させることができた。

さらに、以前から町内会館をサークル活動で利用していた町内や近隣地区に住む高校生 3 名を、町内会は 2016 年にボランティアとして採用している。加えて翌年 2017 年にはその中から 1 名が町内会役員に選出された。

### 6-2-3 子ども会

3 点目の取り組みとして子ども会の開催がある。夏休みや冬休みの期間を利用して、町内の小学校就学前から小学校高学年までの児童を町内会館に呼び、工作会やゲーム大会をおこなうというものである。前述したように、ライブヒルズ町内会では子ども向けの行事が年々企画されなくなり数を減らしていたが、子育てサロンや町内会館を習い事で利用する子どもたちと保護者に向けて宣伝し、さらに近隣の児童会館に掛け合い、そこに通う児童と引率者を招待することで、各回およそ 30 名程度の参加者数を維持することに成功した。また、のちに子ども会の企画進行を学生ボランティアが担当することで企画の拡充が進んだ。

### 6-2-4 SNS の導入と運営

4 点目は町内会公式 SNS (Facebook) アカウント<sup>9</sup>の立ち上げである。これは 3 章で札幌市の町内会活動支援事業のひとつとして挙げた町内会アドバイザー派遣制度をライブヒルズ町内会が活用し、派遣されたアドバイザーの指導のもと 2016 年に導入されたものである。この取り組みの狙いとしては、町内会が普段どのような活動をおこなっているのかを広く広報することであった。役員の多くは高齢で SNS になじみが薄かったため、導入には当時の学生ボランティアが携わり、運営の主体もほとんど学生ボランティアが担った。投稿内容は季節のあいさつと、行事予定の告知、活動のようすの紹介が主で更新頻度は 2019 年であれば月 1, 2 回程度である。この SNS 広報は従来の回覧板として配布する「町内会便り」に代わるものとしてではなく、あくまでも町内会活動に触れるきっかけを増やすための取り組みという意味合いが強い。しかし、2020 年に入ってから投稿は運営担当者の都合上 8 月から 4 か月以上空いており、活動の継続性や学生ボランティアから役員への業務内容引継ぎが十全におこなわれていないなど難もかかえている。

### 6-2-5 地域の潜在的な人材を発掘

以上の 4 つの取り組みは、これらの活動は年少人口が減少し役員が高齢化していくなかで、町内会活動参加層の若返りと無関心層を呼び込む狙いのもとおこなわれた。町内会長 S さん自身も実際に小さい子どもと保護者の会館利用頻度が増したことで会館利用者の年齢

<sup>9</sup> <https://ja-jp.facebook.com/livehills/> (ライブヒルズ町内会公式 Facebook ページ)

層が若くなったことを実感したという<sup>10</sup>。

特徴的なのは、これらの事例は個々に完結するものではなく、ひとつの活動が別の活動に人を呼び込むというかたちで影響しあっているということである。これらの取り組みを主導した S 会長は次のように語る<sup>11</sup>。

会長に就任してから、町内会館をよく利用する人は固定メンバーばかりで、町内会でなにをしているのか知らないという人が町のほとんどなんだと感じてがっかりした。いったいなにをしているのか少しでも知れば、学生ボランティアのように町内会活動に興味を持ってくれる人が町内には必ずいると私は思う。

「町内会がしていることを少しでも地域の人に知ってもらうことが町内会の担い手をはぐくむ」というという S 会長の認識は、6-2 で取り上げたいくつかの活動の根底を成すものといえる。

---

<sup>10</sup> 2019 年 6 月 28 日の聞き取りより

<sup>11</sup> 同上

## 7 考察

ここまで、ライブヒルズ町内会を事例に取り上げながら、町内会の取り組みに行政が実際どのような支援をおこない、かかわってきたかを述べた。町内会と行政がまちづくりの参加者としてよりよい関係を築いていくための要素について述べたい。

これまでいくどか触れてきた町内会の行政依存体質に関して、中田（2007）は70歳のある男性町内会長が新聞に投書した内容を事例に挙げながらこのように述べている。

町内会がなぜ必要なのかを住民に訴える必要性を感じているが、その仕事は「行政が小冊子を作るなど」しておこなうべきだというのがこの投書の主張するところであった。（中略）それをなぜ「行政がおこなうべきだ」ということになるのか、ちょっと立ち止まって考える必要があるだろう。

このように、町内会はなにかと課題があれば行政にその対策を求めてきた。しかし一方で、行政がおこなう画一的な施策が本当に最も適切なのかは議論する余地がある。そういった点では、札幌市が行う施策は画一的というより、町内会の主体性に注目したものになっているといえる。たとえば、町内会アドバイザー派遣制度は、町内会個別の課題についてヒアリングした結果をもとに派遣するアドバイザーを決定し、コンサルティング的に課題解決への糸口を探る。それは町内会がかかえる課題を行政へ陳情し便宜を図るという構図よりも、町内会個々の問題解決力を行政がサポートするという構図と見ることができる。また、6章内で取り上げた子育てサロンと地域活動の場整備支援事業の例をとってみても、一律の補助金交付ではなく、町内会側のソフト事業についての提案を審査したうえで選択的に配布するという方法で、町内会の主体性を問うものとなっている。

では町内会はこの施策をどう活用できるか。ライブヒルズ町内会では直近6年間でおこなった取り組みが、個別に完結するのではなく連携しあうことで効果をあげている。これは、「町内会がどんな活動をしているか知らせたい」という一貫した目標があったうえで、そこに札幌市の施策を効果的に取り入れることができたからだと考える。

## 8 おわりに

本稿では、第 2 章で歴史的な経緯をふまえながら町内会が実態として行政の下請け的業務を補い、一方で行政に地域の課題解決のための陳情を通すという関係性が行政依存的な体質を生み出しているという批判について明らかにした。

第 3 章では札幌市が取り組む町内会支援政策について取り上げたが、ここからは札幌市の町内会支援策は各々の町内会の主体性に注目したものであることが読み取れる。

第 4 章と第 5 章では、調査対象地であるライブヒルズ町内会の概要と、これまでの歩みから、この町内会が抱える課題とそれにいたった経緯を明らかにした。

第 6 章では実際の活動事例を取り上げながら、取り組みと取り組みとが結びつきあって効果を上げたこと、またその取り組みの背景には、町内会長を中心に今の町内の課題はなんであるかという問題意識があり、行政とのかかわりや活動に反映されたことを明らかにした。以上から、町内会と行政とがまちづくりにかかわっていくにあたり、両者が対等な関係であること、さらに対等な関係を構築していくためにはまず町内会の依存的な体質を見直し、町に目を向け、今なにが課題でありどうしていきたいかが自覚され共有されるという主体性を育てていくことが重要であるという結論に至った。

今の町内会をとりまく現状として、今回の事例で取り上げたような町内会ほど組織の体力がなく、町に目を向ける以前の問題を抱えた組織もあるであろう。町内会のあつかう領域は複合的であるからこそ課題が複雑に絡みあい、一面だけ見ても町内会がかかえる課題のすべてを解決できるとはいえない。しかし、町内会は決して旧態依然な組織であり続けるわけではなく、少しずつ見直され、その時代の課題に向き合う担い手が表れ続けているからこそ現在も存続しているのに違いない。

## 9 参考文献

(文献)

- 奥田純子, 2016, 「札幌市まちづくりセンターにおける情報発信の実態と課題：まちづくりセンターのあり方の再考とさらなる知名度向上の必要性」『年報公共政策学』10:287-305
- 倉沢進ほか, 1990, 『町内会と地域集団』ミネルヴァ書房
- 田中実, 2007, 『地域分権時代の町内会・自治会』自治体研究社
- 田中実編, 1996, 『町内会・自治会の新展開』自治体研究社
- 田中実ほか, 2009, 『地域再生と町内会・自治会』自治体研究社
- 星卓志, 2019, 「人口減少郊外住宅地における住民自治の促進について—札幌市まちづくりセンターを事例に一」『日本建築学会技術報告書』, 25(59):355-360
- 村山千種, 2011, 「北海道の新興住宅地における町内会の研究—札幌市明日風町内会を事例として—」
- 札幌市市民自治推進課, 2015年, 『平成26年度 地域活動の場整備支援事業 整備・改修事例集』札幌市
- 札幌市市民自治推進課, 2014年, 『町内会・自治会に関するアンケート調査結果報告書』札幌市
- 札幌市市民自治推進課, 2016年, 『町内会・自治会に関するアンケート調査結果報告書』札幌市
- ライブヒルズ町内会 10YEARS 委員会編, 2000 『1世紀へ—ライブヒルズ町内会 10周年記念会誌—』
- ライブヒルズ町内会, 2011年, 『町内会だより 創立20周年記念特集号』

(参考 URL) 最終閲覧 2020年12月21日

- マチトモ Navi SAPPO\_RO 町内会・自治会検索サイト <http://www3.city.sapporo.jp/shimin/shinko/>
- 札幌市子育て情報サイト <http://kosodate.city.sapporo.jp/index.html>
- 札幌市東部地域開発基本計画 <https://www.city.sapporo.jp/keikaku/juuku/toubu.html>
- ライブヒルズ町内会 Facebook 公式ページ <https://ja-jp.facebook.com/livehills/>



## 謝辞

卒業論文を書くにあたってご協力いただきましたライブヒルズ町内会の S 会長および役員の皆様、友人 M・H 両名、札幌市市民自治推進課の担当者様に厚くお礼申し上げます。そもそも私が町内会活動にかかわろうと興味関心を抱いたこと、また町内会活動を卒業論文のテーマにしようと思うようになったきっかけは、友人 M と H の誘いと、S 会長の大変精力的な活動あってのことです。振り返れば 6 年の長いお付き合いとなりました。その間何度も親身になってお話して下さったことも忘れていません。

最後になりますが本研究を最後まで指導して下さった宮内先生、笹岡先生、お世話になりました地域科学研究室の先生方に心より感謝いたします。