

自治会・町内会の機能と今日的役割に関する検討
～超高齢社会における高齢者の地域生活に注目して～

Examination of the Function and Current Role of Residents' Associations and
Neighborhood Associations

～ Focusing on the Community Life of the Elderly in a Super-aging Society ～

古 市 孝 義 岩 本 希
FURUICHI Takayoshi IWAMOTO Nozomi

北翔大学生涯スポーツ学部研究紀要
第12号 2021

自治会・町内会の機能と今日的役割に関する検討 ～超高齢社会における高齢者の地域生活に注目して～

Examination of the Function and Current Role of Residents' Associations and
Neighborhood Associations

～ Focusing on the Community Life of the Elderly in a Super-aging Society ～

古市 孝義¹⁾
FURUICHI Takayoshi

岩本 希¹⁾
IWAMOTO Nozomi

I. はじめに

日本は世界にも類を見ない速さで高齢化が進行し長寿大国と言われ、ゴールドプランの策定をはじめ介護保険制度の整備を経て福祉サービスの拡充を進めてきた。超高齢社会の到来により公的な福祉サービスの提供のみでは対応が追い付かず、福祉多元主義の考えに基づき様々な主体が福祉提供者として想定されている。とりわけ家族や地域住民といったインフォーマルセクターへの期待は高まっており、2008年には厚生労働省より「地域における『新たな支え合い』を求めて—住民と行政の協働による新しい福祉—」報告書が出された。同報告書では住民同士が同じ地域に住む、困難を抱えた隣人を支えることを想定し、地域で求められる「新たな支え合い」（共助）を確立することが現代における地域福祉の役割の一つとして述べられている。また、2009年に厚生労働省より公表された「地域包括ケア研究会 報告書～今後の検討のための論点

整理～」を基に、2025年の地域包括ケアシステム構築に向けて、地域福祉の担い手として地域住民を含み地域全体で支える仕組みを再構築することが求められている。

地域住民は社会福祉法第四条2において「地域住民等は、地域福祉の推進に当たっては、福祉サービスを必要とする地域住民及びその世帯が抱える福祉、介護予防、保健医療、住まい、就労及び教育に関する課題、福祉サービスを必要とする地域住民の地域社会からの孤立その他の福祉サービスを必要とする地域住民が日常生活を営み、あらゆる分野の活動に参加する機会が確保される上での各般の課題を把握し、地域生活課題の解決に資する支援を行う関係機関との連携等によりその解決を図るよう特に留意するものとする」と定められ、地域住民が自らその生活を豊かにしていくことが求められている。2017年には「我が事・丸ごと」の考え方を基にした地域共生社会の実現に向け、厚生労働省は住民の主体的な支え合いの重要性を一層強く打ち出して

1) 北翔大学生涯スポーツ学部健康福祉学科

いった。

一方、地域内ではかつての日本に見られた「向こう三軒両隣」の繋がりは時代とともに失われ、同一地域内に居住しても自然発生的に住民同士が支え合う意識の醸成は難しいと考えられている。地域を基盤とした住民同士の支え合いによる生活を重視しながら、現状はいかにして繋がりを作るかが課題となっており、NPO法人や地域づくりボランティアなど外部からの仕掛けが不可欠であるともいえる。しかし日本には居住地を区画とし、住民同士で地域の暮らしを互いに支えてきた自治会・町内会という伝統的な地縁組織が現在も存在している。自治会・町内会は世帯単位で加入するため地域内において対象が限定されない。世代を問わず支え合う繋がりが形成されるきっかけになり得るが、実際には退職後の高齢期を迎えた住民が活動の中心となっている。これらの活動は、地域住民の学習活動をはじめとするボランティア活動や超高齢社会に対応した退職者のための活動の機会を提供する場となりうると考えられている¹⁾。地域で安心してその人らしい生活を送ることができるような支援をするためにも、自治会・町内会といった資源が欠かせない役割を担ってくるものと考えられる。これらの地域に根差した組織はNPO法人などの特定機能を目的とした組織が決して持ちえない数多くの特徴を有しているとされるが、加入率の低下や活動への参加者の減少、担い手の不足が問題とされ、その危機的な状況が指摘されている²⁾。

住民同士が自然に繋がれない現代において、居住地ごとに繋がりを形成してきた歴史をもつ自治会・町内会には、今求められる地

域の支え合いを形成する手がかりがあると考えられる。そこで本稿では、自治会・町内会の歴史的展開及び現代における課題を明らかにし、今後の活用可能性や存在意義について検討するために文献調査を行った。とりわけ、超高齢社会における地域生活という点に着目し、主に高齢者と自治会・町内会の関連について述べた。

1. 研究方法

医中誌Webを用いて「町内会」and「自治会」and「高齢者」で検索を行った。原著論文のみの検索とし、会議録を除いて検索を行い、本研究に該当しない研究を除いた10件を研究対象として分析を行った。先行研究の分析、調査にあたっては共同研究者間で複数回にわたり精査を行いながら分析を行った。

2. 倫理的配慮

本研究は主に文献研究である。引用・参考の際は引用・参考元の論文、文献内容の意図を崩さないように注意しながら丁寧な引用・参考を心がけた。

Ⅱ. 自治会・町内会について

1. 自治会・町内会の定義

自治会・町内会については様々な定義がなされている。総務省による定義では「町又は字の区域その他市町村内の一定の区域に住所を有する者の地縁に基づいて形成された団体」であり、その役割は「区域の住民相互の連絡、環境の整備、集会施設の維持管理等、良好な地域社会の維持及び形成に資する地域的な共同活動を行っている」とされている。

また、「地域住民から構成されており、住環境や施設の整備または親睦などを住民活動の維持や向上のために活動している団体」と定義しているものもある。つまり、自治会・町内会は「地縁に基づく」団体であり、「住民相互の連絡」「環境の整備」「集会施設の維持管理」と地域の住民同士の「親睦」を目的としている団体である。自治会・町内会には「市民社会領域の団体、結社には個々の市民間の連帯を醸成したり、市民生活に必要な社会サービスを供給したり、政治経済領域と個々の市民や家族を橋渡しすること」³⁾が期待されている。自治会・町内会の特徴は以下の通りである(表1)。

2. 自治会の現状と成り立ち

2003年総務省の調査によると、現在日本には伝統的な近隣住民団体(自治会・町内会等)は296,770件あることが明らかにされている。中田によると、自治会・町内会はその歴史をどこから始めるかについて議論は分かれるが、大きく分けると2つあると述べている。1つ目は江戸時代の五人組に根拠を求める行政上の何らかの全国的な制度の設立である。2つ目は地域住民の生活共同体のための自主的組織(自然村)に根拠を求めるものである⁴⁾。そして、町内会という名称は「名称としては昭和に入って一般化したものであるが、地縁によって結びつく小団体の系譜は有名な

五人組、古代の五保の制に求められる」と述べられ⁵⁾、自治会・町内会は江戸時代の五人組から派生した地縁に基づく団体ということが明らかにされている。また、この自治会・町内会の源流は、応仁の乱の廃墟の中から、暴力に対抗し生活の安全を守るために隣保団体の地縁団体組織である「町」が形成されていたともされている⁶⁾。ここから自治会・町内会は地域住民が安全で安定した生活を維持するために作られた組織であることがわかる。

さらにこの地縁団体は時代の流れの中で様々な変化を伴っている。大きな流れとしては中近世の惣村・町組・五人組から江戸時代の結・講・組・仲間・町組・社・契約と変化し、その後明治政府により解体されている。その後自然復活を果たし、さらに戦後GHQにより解体されているが、その後自然復活を果たしている⁷⁾。このように、解体されてもなお復活を果たしているということから地域住民は少なからず住民自治の必要性を感じていたことが伺える。

そして現在、自治会・町内会は、高齢化、自治会・町内会の役員へのなり手不足、行事やイベントへの参加者が集まらないといった高齢化と付合した担い手の不足が叫ばれている⁸⁾。またその他にも、杉岡は自治会・町内会に関する調査の中で現状について特に「役員のなり手がいない」ということが問題とし

表1 地域自治会の特徴

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ・加入単位が世帯であること ・領土のようにある地域空間を占領し、地域内に一つしかないこと ・特定地域の全世帯の加入を前提としていること ・地域生活に必要なあらゆる活動を引き受けていること ・市町村など行政の末端機構としての役割を担っていること |
|---|

「地域自治会の研究-部落会・町内会・自治会の展開過程」を参考に筆者らが作成

て、①役員、特に会長職になり手がいない②住民の高齢化により、役員として活動できる人がいない、③65歳未満の人が役員になりたがらないため役員が高齢化、固定化していくことで結果的に活動が停滞し、新しい活動への取り組みが少なくなる④65歳未満の人が役員になっても仕事をもっているため業務の分担が難しく、町内会長に仕事が集中し、多忙を極め、その実態がなお一層会長職を引き受けることの妨げとなっている⑤女性（婦人）部長（リーダー）のなり手がいない、女性が役員になりたがらない等を挙げている⁹⁾。

そして現代に至って自治会・町内会の役割が注目されるようになったきっかけは、1995年の阪神・淡路大震災である。自治会・町内会の役割が機能していた地域とそうでない地域との間に震災時の対応やその後の復興の状態について大きな違いが生じたことから、その役割や機能について注目され始めた。消防車や救急車も来ない中、救援物資も届かない中で自治会・町内会の活動実績がある地域では住民たちの協力により自発的な消火や救命、生活物資の融通などが行われていた¹⁰⁾。こういった活動は1998年の特定非営利活動法人法の制定により、法人格という形で政府から認証を得ることができるようになった。このことによって、より自治的な取り組みや活動ができるようになっていった。このような流れの中で現代の自治会・町内会では防災意識に関する取り組みや意識が高まっている。

ここまで述べてきたように、現代の自治会・町内会の維持や継続には種々の問題はあると考えられているが、歴史の中で解体されてもなお、復活し続けることから様々な役割や効果があるのではないかと考える。

Ⅲ. 高齢者にとっての自治会・町内会

1. 自治会・町内会に期待される役割

内閣府の平成30年度高齢社会白書に報告されている、死因不明の急性死事故で亡くなった人の検案、解剖を行なっている東京都観察医務院が公表しているデータでは、東京23区内における一人暮らしで65歳以上の人の自宅での死亡者数は、2016年に3,179人となっている（図1）。本統計は15年から実施されており毎年増加している。全国的な統計は行われていないものの一人暮らし高齢者の安否確認や地域とのつながりの確保は喫緊の課題といえる。地域からの孤立やサービスの拒否が孤立死に繋がる。自治会・町内会といった地域住民が集える場所の存在は「社会参加」を促し、ソーシャル・キャピタルの要素といえることが明らかにされている。また、田中らは高齢者が社会参加することで看護職や介護職の介入が容易になり、要支援・要介護状態になる恐れのある高齢者の早期発見につながることを指摘している¹¹⁾。岡村は「単なる『居宅保護』ではなく対象者の持つ地域社会関係その他の社会関係を保存し、発展させながら保護的社会福祉サービスを提供しなければならないという要求がある」¹²⁾と述べ、自治会や町内会といった顔の見える関係が高齢者にとって安心を生み出す場になるのである。

町内会や自治会の参加に関しては、地域活動、人間関係との関連性が認められており、地域活動の原点ともいえる人間関係の重要性の示唆がなされており、自治会や町内会のような人間関係が基盤となり、活動の参加者が非参加者を巻き込みながら地域への活動参加を促していくきっかけとなるのである¹³⁾。自

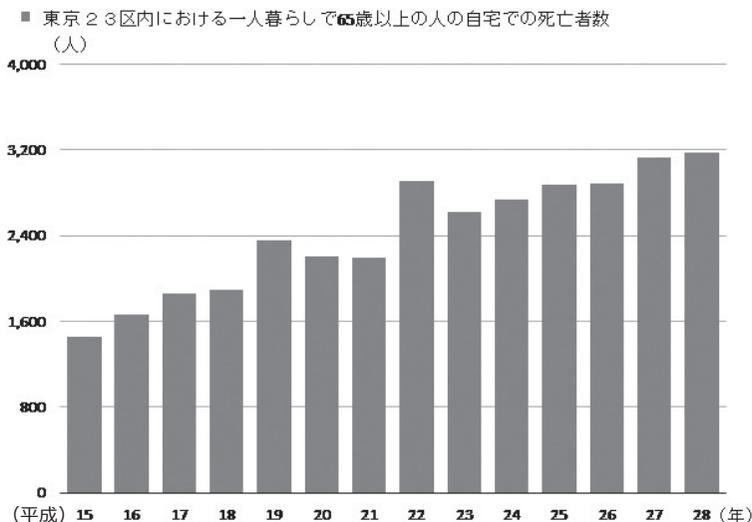


図1：東京都福祉保健局東京都監察医務院「東京都23区内における一人暮らしの者の死亡者数の推移」を参考に筆者らが作成

自治会・町内会には地域福祉の輪を広げる効果がある。自治会・町内会への参加頻度が月数回程度、年数回程度でも近所との挨拶や日常・非日常の支え合いについて共通して影響が見られることが明らかにされている。挨拶や年数回の自治会・町内会への参加といった弱い関わりでも特に地域との関わりが希薄になりがちな男性高齢者にとっては、近隣との非常時の助け合いや日常への支え合いへの能動的な意識が高まることが示唆されている¹⁴⁾。杉岡は以下のように述べている。「『良き隣人』としての人間関係を創り出す場として町内会を位置付け、自主的活動を促進する広場的機能を充実させて、町内会組織の持つ情報提供機能の優越性を活かすことによって、住民自治の質を高めることが必要となるのである。」¹⁵⁾自治会・町内会といった社会参加の場へは参加頻度が少なくとも、日常的、緊急時に助け合える「顔の見える関係」を築くことが可能になるのである。日常的に不便を感じている高齢者に対しては、まずは自治

会・町内会といった社会参加のきっかけを創り出す取り組みが求められていると考える。

しかし、自治会・町内会に参加しない、またはできない高齢者を自治会・町内会へ参加してもらおうという取り組みには検討が必要であると考えられる。団地自治会による高齢者の孤立死予防の取り組みは、「個人の状況を踏まえた介入の難しさ」があったが、「手さぐりしながらの高齢者の見守り」を行い、その結果、「つくられていく住民同士の互助関係」が見られるようになってきている。自治会の取り組みは協調してくれる住民の力が「自治会の組織力」を強め支えていくのである¹⁶⁾。また、高齢者自身も近隣から見守られたいという希望は78%あり、安心感の獲得と人とのつながりに対しての期待がみられている¹⁷⁾。

2. 高齢者にとっての自治会・町内会

高齢者にとって自治会・町内会といった社会参加の場は孤立死予防の取り組みとして効果的であり、日常、非日常の助け合いに関し

て効果的な役割を果たす場であることがわかった。さらに他の効果として、「近所付き合い」「町内会・自治会」「地域行事」といった活動は高齢者の生きがい感と有意な関連がみられている¹⁸⁾。生きがいとなり得る活動で高齢者は「町内会や自治会活動」に最も参加しており、次いで「地域行事（お祭り・盆踊り）への参加」が多く¹⁹⁾、自治会・町内会は高齢者の生きがいとなり得るのである。高齢期における社会参加は高齢者の幸福な老いの重要な要素の一つとされており、「活動理論によれば、高齢期にも積極的に社会的な活動をしている（役割を維持もしくは新たに獲得している）ほど人間関係が維持され、他者からの肯定的な評価を得る機会が増え、本人の幸福感の維持にもつながると考えられている」ことが明らかにされている²⁰⁾。また、自治会・町内会への参加が健康への意識につながることも明らかになっている。男性で検診受診率が高い群は町内会・老人クラブなど各種団体に所属している者や、団体での役職等を経験している者、さらに行政の広報誌をよく読む者、選挙への関心が高い者の比率が高く、広く社会に対する関心を持つ者の比率が有意に高いことが明らかにされている²¹⁾。つまり、社会への関心が高い高齢者は自身の健康への意識も高いということである。

このように、自治会・町内会は健康意識の向上や高齢者の生きがいに繋がっていることがわかる。健康寿命や介護予防などを重視しようとする動きの中、そのような点においても貢献し得る自治会・町内会に期待される役割は大きい。その維持・運営をしていくためには地域住民の意識や活躍が欠かせない。高齢期の本人及びその家族にとって介護にまつ

わる問題は誰もが直面し得ることであり、とくに高齢化の進む地域では住民が自分事のように受け止める意識を持つことが必要である。そこで、芝山らは、このような地域で自治会・町内会を運営するためには互助型ボランティアの導入が有効であるとし、この互助型ボランティアを導入することで家族の介護を支える体制としても有効であることが示唆している。また、共助の息づく地域社会では要介護者自身もできる限り自分の能力を用いて地域に役立つ機会を作り出すことができ、介護者自身にとっては、介護を前向きで価値あるものにしようとする介護意識を根付かせることができ、抵抗なく社会的サービスを利用することができ、家族における介護を支える体制づくりの働きかけを行うことができることを示唆している²²⁾。健康な地域生活を送り、介護が必要になっても地域で生活を続けるためには地域活動が重要である。自立して元気な生活ができていない集団にとって主観的に健康であるためには、社会活動への参加が重要な要素とされている。後藤らの調査では、身近な「町内会等の参加」は社会交流を促し、社会交流によって主観的健康観も向上するといったポジティブな循環が生じており、介護予防促進のためにも重要な要因の一つとなることが明らかにされている。この調査対象地域のように地域の結びつきが強い地域で暮らす高齢者への支援については、現在持っている体力を活用した身近な町内会活動を利用するなど地域特性を反映した企画や運営が重要かつ有効であると考えられている²³⁾。また、自治会・町内会の効果は介護予防と合わせて高齢者のQOLの向上に貢献している。高齢者は総じて地域活動や地域の子どもと関わり

が多く、自治会活動も積極的であることが報告されている。独居高齢者は世帯内に頼る者がおらず、地域に関わりを求めているため、地域における社会資源、すなわち生活上の課題を解決するためのネットワークサポートを多く持つと考えられている。特に独居世帯の高齢者や老年期の高齢者が子どもとの接触機会を持つことは高齢者のQOLを高め得ることが考えられている²⁴⁾。「コミュニティ・ケアは、対象者のさしあたりの困難や問題に対応する事後的な保護サービスであるという見解に立って運営することもできれば、もっと広い立場から対象者を含む家族を全体として把握して、予防的効果を伴うような保護的サービスの提供だとする見解にたってサービスの計画や運営に当たることもできる²⁵⁾」ことから、対象高齢者のみならずその家族への支援を考えた取り組みが求められる。

自治会・町内会の具体的な活動に関して、辻中らは菊池・江上の調査をもとに①問題対処機能（交通安全、防犯・非行防止、防火・防災、生活改善、福祉、消費・資源）②親睦機能（祭礼、運動会、文化・学習）③施設管理機能（地域施設の維持整備、清掃・衛生、環境美化）④行政補完機能⑤圧力団体機能⑥町内の統合、調整機能を示している²⁶⁾。ここからわかるように、自治会・町内会の機能は本来高齢者を対象としたものではなく、地域住民の生活を守るためのものである。しかし地域の高齢化対策を主とした活動を行っている地域もある。調査対象の自治会では、①校区福祉委員会②閉じこもり予防を目的としたイベントを月1回開催、ラジオ体操を実施している地域もあることがわかる²⁷⁾。

地域自治会・町内会は地域生活を営む高齢

者にとって見守り、見守られ機能を発揮する貴重な場であることが明らかとなった。また高齢者にとって自治会・町内会は社会参加の場であり自身のQOLの向上を維持し健康状態を維持するためにも欠かすことができない場である。

IV. 考 察

本稿では、自治会・町内会の成り立ちや役割、地域で生活する高齢者に対して期待される自治会・町内会の役割について述べてきた。自治会・町内会は古くは江戸時代から存在し、その後時代の変化とともに変化してきたことが明らかになった。そしてその役割には、「市民社会領域の団体、結社には個々の市民間の連帯を醸成したり、市民生活に必要な社会サービスを供給したり、政治経済領域と個々の市民や家族を橋渡しすること」が期待されていた。また、高齢者支援として自治会・町内会が期待されることとして、①見守り、社会参加の場として活躍する②高齢者の生きがいの向上③健康意識の向上などが明らかになった。

本稿を通して、筆者らは自治会・町内会の成り立ち、役割を検討し明らかになった機能を十分に発揮することで、高齢者のみならず地域で暮らす若年層から世代を問わず安心した社会生活を営むことができるようになるものと考えた。しかし、自治会・町内会を存続しその機能を発揮するために超高齢社会において、役員の担い手や活動の内容の固定化といった問題を解決しなければならない。この問題を解決するためには、若年層の自治会・町内会への参加と活躍が求められるのではな

いかと考える。自治会・町内会に若年層が参加することで世代を超えた繋がりも形成され、より幅広い支え合いの形も期待できる。様々な世代の、様々な役割を担っている地域住民が参加することで、自治会・町内会の活動の新たな取り組みのしやすさや、新たな視点が生まれるものとする。牧里らは「地域に基盤をおくこれらの取り組みの受け皿として町内会活動の新興が期待されており、町内会・自治会組織が再び公共空間を担う時代を迎えている。私たちは新しい地域リーダー像を創り上げていかなければならない時代を迎えている²⁸⁾。」そのためにも、自治会・町内会に参加することのメリット・デメリットを丁寧に地域住民に周知していくことが求められると考える。このように地域に自治会・町内会の役割を周知するためには、市区町村、社会福祉協議会との連携が十分に図られることが重要であるとする。今後は、これまで引き継がれてきた行政からの下請けとしての機能のみならず、地域の現状や要望を政策に活かす機能をより一層強化していかなければならないのではないかと考える。また、今後も人口減少とともに深刻化すると見込まれる超高齢社会における地域包括ケアシステム構築の視点からも、その一端を担う自治会・町内会の役割は期待されるのではないだろうか。

今回の調査では特定地域の自治会・町内会の機能や役割について明らかにすることはしていない。また、実際に地域包括ケアシステムの中でどのように機能しているかまでは把握しきれていない。そこで今後は、実際に地域の自治会・町内会を対象に、その役割や機能について調査を行うこととする。同時に地

域包括ケアシステムの中でのその機能について検討していくこととする。

参考・引用文献

- 1) 杉岡直人,2020,「まちづくりの福祉社会学」,中央法規出版
- 2) 澤田道夫,2017,「地域組織の活動の歴史的背景とその現代的意義—町内会・自治会制度をめぐる基礎理論的研究(1)—」,アドミニストレーション24(1),1-14.
- 3) 辻中豊・ロバート・ペッカネン,2009,「現代日本の自治会・町内会 第1回全国調査に見る自治力・ネットワーク・ガバナンス」,木鐸社
- 4) 中田実,2017,「地域文献時代の町内会・自治会」,自治体研究社
- 5) 中川剛,1980,「町内会：日本人の自治感覚」,中央公論社中公新書
- 6) 岩崎信彦他,1989,「町内会の研究」,御茶の水書房
- 7) 大内田鶴子,2017,「都市近隣組織の発展過程：コミュニティ・ガバナンスの日米比較論」,春風社
- 8) 今西一男,2017「郊外住宅団地再生に資する町内会活動と集会所に関する調査報告 -福島市蓬莱団地を事例に-」日本建築学会東北支部報告集計画系第80号,163-166.
- 9) 前掲. 1
- 10) 菊池美代志,2002,「町内会とは何か」,帝京社会学第15号,63-101
- 11) 田中博子・森實詩乃,2016,「団地自治会による高齢者の孤独死予防の取り組みに関する一考察」,日本地域看護学会誌19巻1号,48-54

- 12) 岡村重夫,2009,「地域福祉論」,光生館
- 13) 安田節之,2007,「大都市近郊の団地における高齢者の人間関係量と地域参加」,老年社会科学28(4),450-463
- 14) 澤岡詩野・渡邊大輔他,2015,「都市高齢者の近隣との関わり方と支え合いへの意識-非常時と日常における近隣への意識に着目して-」,老年社会科学37(3),306-315
- 15) 前掲.1
- 16) 前掲.11
- 17) 仁村優希・佐伯和子,2017,「大都市における高齢者の見守られ意向と見守られたい相手」,日本公衆衛生看護学会誌 vol.6 No.3,268-277
- 18) 岡本秀明,2010,「市川市における高齢者の活動と心理的well-beingの関連」,和洋女子大学紀要第50集,41-54
- 19) 安齋紗保里・佐藤美由紀,2017,「地域在住の虚弱高齢者における社会活動に関連する要因」,老年学雑誌 第8号,17-31
- 20) 斎藤政茂,2018,「高齢者の社会的孤立と地域福祉」,明石書房
- 21) 三觜雄・岸玲子他,2006,「ソーシャルサポート・ネットワークと在宅高齢者の検診受診行動の関連性社会的背景の異なる三地域の比較」,日本公衛誌第53巻第2号,92-104
- 22) 芝山江美子・田野中恭子,2016,「農村集落住民の支援ニーズの検討-生活継続へ向けた互助型ボランティア介入へ向けて-」,佛教大学保健医療技術学部論集第10号,25-38
- 23) 後藤順子・細谷たき子,2011,「健康教室に参加した高齢者の主観的健康観への関連要因」,日本地域看護学会誌 14(1),30-39
- 24) 上園美澄・窪田裕也他,2015,「T町住民の子ども・自治会・近隣住民との関係に関する意識-対象者の居住家族形態の比較を中心に-」,保健学研究 第27巻,35-43
- 25) 前掲.12
- 26) 前掲.3
- 27) 高井逸史、高木さひろ他,2017,「住民が運営する介護予防取組の現状と課題～自治会、NPO法人へのインタビュー調査から～」,第52回日本理学療法学会大会
- 28) 牧里每治・杉岡直人他,2013,「ビギナーズ地域福祉」,有斐閣

