論文
第2回

協議会型住民自治組織は地域をよくしたか
―福岡市22年の経験に学ぶ
地域にとっての自治協議会…
その現状と評価を考える（上）



乾　亨
（立命館大学名誉教授）

前号では、自治協議会制度（以下「自治協制度」）の仕組みと行政側の（自治体職員の）評価を紹介した。本号と次号では、いくつかの自治協議会（以下「自治協」）の組織形態や運営・活動状況を見ることで、地域側の視点から制度の有効性や課題を論評していく。

1．自治協議会の組織・活動の概要

(1)自治協の組織体制には「部会制」（各団をテーマ別の部会に再編）・「並列制」（既存の体制を継承）の2タイプがある（図1）。制度発足時、市がこの2タイプを提案。当初、市は部会制を指向した節があるが、現場の混乱を恐れて各校区に任せたこともあり、2／3ほどの自治協は並

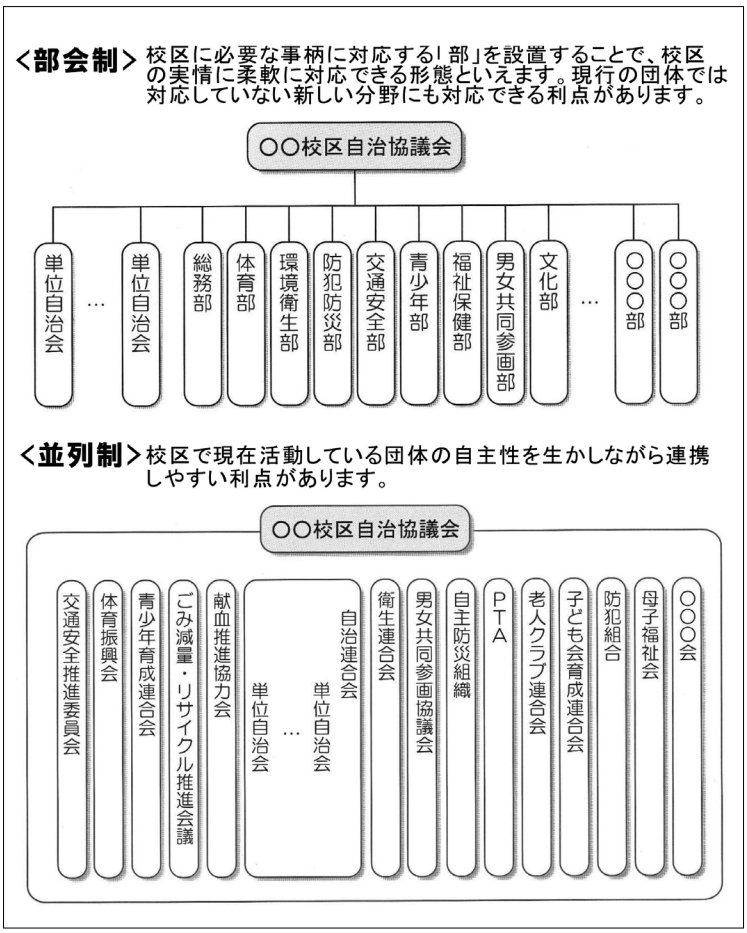


図1：福岡市自治協議会の体制　出典：自治会活動ハンドブック（2004年）

列制である。

(2) 福岡市は、制度発足2年後のH18（2006）から、4年に1度、全自治協・全町自治会に対するアンケート（注1）を実施している。まずはそのアンケートを参考に、自治協組織の現状について概説する。（特記なき限りR4年度（2022）アンケートより）。

1) 自治連合会（自治会連合）が自治協と併存する校区は約48・6％（ほとんどは自治協に包含）。H22（2010）データ（56％）からみて、自治連合会は徐々に少なくなる傾向。

2) 自治協会長の平均在任期間は4・0年。町自治会長の平均在任期間は5・5年。自治協会長、自治会会長ともに「手当あり」が約90％。平均額は年11万～12万。

3) 自治協に事務局がある割合は77％（H30）。有償事務局員（通年）がいる割合は約50％（年俸平均46万円）。

4) 年間予算は平均663・3万円、共創補助金平均349・9万円（予算の52・6％）

5) 「前回調査と比較した現在の校区の状況」（H30）、「自治協設立前後の校区の状況」（H18）は同じ設問内容（注2）で、その回答によれば、「⑴校区内の団体間の連携が進んだ」について65％が「思う／どちらかと言えば思う」と回答（H18は73％）、「⑵地域活動に多くの声を反映できるようになった」は64％（H18は62％）、「⑹会計が明瞭になった」は67％（H18は74％）、「⑻地域活動への協力者が増えた」は44％（H18は38％）、「⑼地域活動に対する住民の理解が深まった」が49％（H18は41％）。回答を見る限り、多くの自治協はうまく運営されているようだ（前号の市職員評価とも合致）。設問⑴⑹のH18とH30のデータを比較すると、自治協設立時に団体協力や会計の明瞭化が大きく進んだことがわかるし、逆に設問⑻⑼のH18・H30データからは、地域内での自治協認知度が年を経て徐々に高まっていることが窺える。

6) 「マンション住民の巻込み」や「人材不足・人材育成」など、他都市の地域組織と共通する悩みを抱えている

2．事例からみる自治協

市の調査なので市が喜ぶ回答をしている可能性もあるが（笑）…2009年以降20校区の自治協を訪れている筆者の感覚から言っても、（濃淡はあるが）多くの自治協は、きちんと校区を包括的に運営し、課題解決の取り組みをすすめている。そのうえで、各校区自治協を見ていて、それぞれの校区事情（地域特性・自治協以前の町内会・自治連合会・各団の状況など）を反映してか、組織や活動が異なる様々なタイプの自治協があることを実感してきた。以下、同じ制度の枠内でありながら、様々な組織形態・活動が存在しつつ、それぞれがそれなりにうまくやっていることを示すため、幾つかの自治協を紹介する。他地域の参考になるよう、活動性の高い地域を紹介するが、それらが特殊例ではないこと、筆者が訪問していない校区にも面白い自治協がありうることを付言しておく。

2-1．自治会を基盤として地域を運営する～那珂南校区自治協議会（博多区）

2009年、2024年に調査訪問／2024ヒア対象：H前自治協会長・T会長・Y副会長／主に2024調査ヒアリング（注3）をもとに記述

〈この自治協の特徴〉

・自治協以前からの町自治会・各種団体を、自治協という仕組で一体化し強化した

・「地域を一つにまとめ、地域を運営する組織」という自治協の目指す姿の一つのモデル

①地域概要（注4）（図2）

博多区の南端。校区内にJR南福岡駅

と西鉄の雑餉隈駅・桜並木駅があり、博多駅・天神までそれぞれ30分弱と交通の便はいい。雑餉隈駅近くに銀天町商店街があり買い物の便もある。昔は雑餉隈を核とする農村地域だったが、市に編入された1960年代後半から徐々にベッドタウン化。1980年代半ばから中層マンションが建ちはじめ、いまでは旧集落出身者は全体の1割程度。

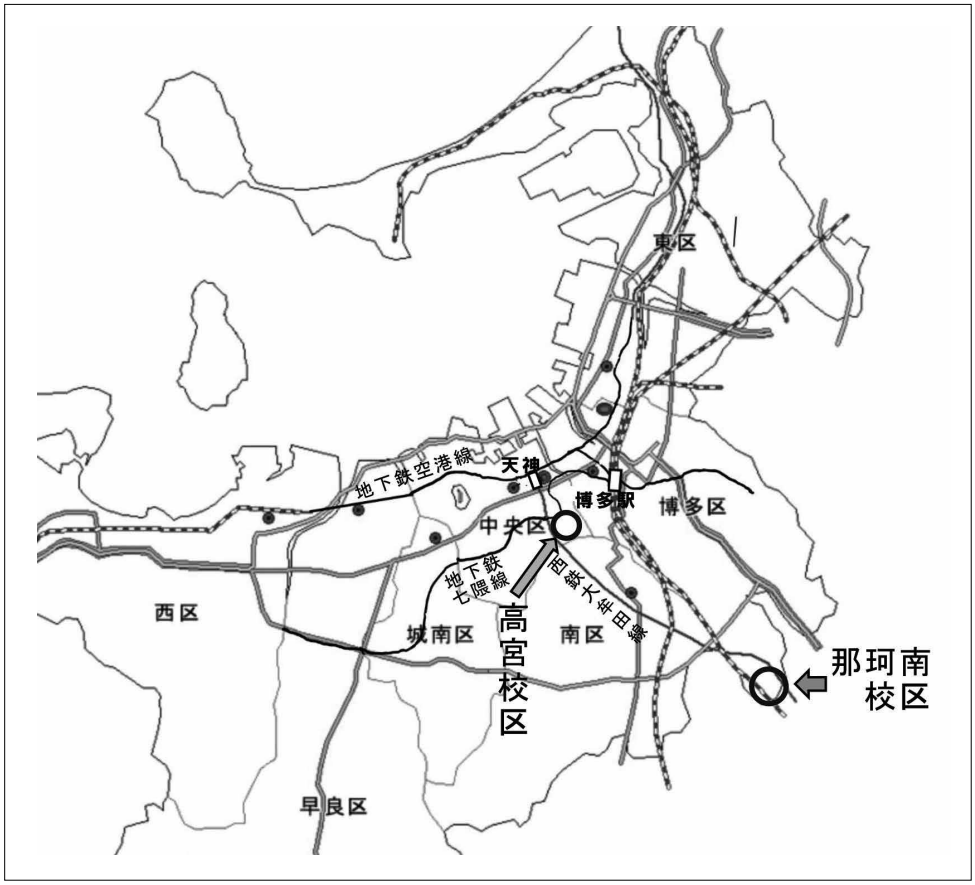


図2：那珂南校区・高宮校区位置図　出典：Craft Mapを一部加工

②活動事例〜地域力の高さを示す

〈那珂南校区夏祭り〉

2024年、毎年8月に那珂南小学校校庭で開催される〈那珂南校区夏祭り〉に参加した。主催は「那珂南校区夏祭り実行委員会」（自治協、各種団体、町自治会、PTAや公民館など）。特設舞台での子どもや大人のパフォーマンス、盆踊りの環、たくさんの屋台など、毎年3000人超の来場者で賑わう校区の一大イベント。祭りの担い手は、各種団体・各町・地域



夏祭り　各団・町の出店で賑わう　撮影：筆者／2024.8.24

サークルの40代~50代。各種団体やスポーツクラブだけでなく、町自治会やマンション自治会も店を出しているところに地域組織の強さを実感した。

③自治協のかたち

○構成：12自治会＋各種団体。町の規模は１６０世帯~約１０００世帯。自治会加入率は76％（家族世帯85％・ワンルーム60％）。組織形態は「並列制」だが、「自治連合会」は無く、直接各町が参加する形式である。定例会議は月1回開催。全自治会長と各種団体長が参加する。

○大事な議決は代議員総会：年間計画や予算配分、総括や決算は、代議員総会で決定される。代議員は町毎に１００世帯あたり1名(切り上げ)、各種団体から1名ずつ選出される。自治会長や団体長は、執行部なので議決には関与しない。総会には、自治会長・団体長など執行部20名ほどに対し、代議員が１００名ほど参加。欠席はほとんどない。代議員は、事前に渡された議案書を読み込み、活発な議論が交わされる。この民主的な仕組み(注5)は、自治協議会以前から行われているとのこと。その理由を問うと、「自治会費をもらっているのだから、町住民の意見を聞くのは当たり前」(H氏)というまっとうな答えが返ってきた。要するに、自治協議会(自治政府)に、執行機関(役員会・定例会)と議決機関(代議員＝議会)があるようなものだが、これは基盤となる町自治会に力がないと難しい。

○自治会と各種団体が連接し自治協として一体：校区活動の企画は各種団体が担っている。全自治会長と各種団体長が参加する月1回の自治協定例会議の場で、団体から企画説明と協力要請を行うことで、各町に伝わり、他団体の協力も得る。よくある会議の流れであるが、実質的に町自治会の力量が高いことと、町と団体の距離が近いことで(各町自治会に20余の諸団体の委員がいる)、校区一体の(自治協として)の取り組みが可能になっている。この点についてH氏は「自治会長が主体になり、諸団体と町自治会が一体化して会議することが大事」と語り、T氏は「(一つの組織だから)校区で決めたことが町でやりやすいし、参加してもらえる」という。そしてその結果「なにかやるとき１００人くらいの単位で人が集まる」「40代~50代の若い人も手をあげてくれる」「(この校区は)コミュニケーションがいい。楽しい」とも。

　校区の基盤が町自治会であることは、団体長の選出方法にも表れている。全12町の自治会長から自治協４役を選出、残り８自治会長が、兼務で８つの大事な団体の長を担当する。「団体長になると全町と付き合い校区のことにも関わるし、行政とも関わるから(人が育つ)」ということだそうだが、自治会長にやる気があり、かつ任期が長くないと難しい。実際、自治会長任期は、だいたい３~４年、長い者で10年とのこと。

④担い手の輩出

　住民の多くは転入者なので、担い手のリクルートは主に一本釣りである。主には、子ども会、育成連、ＰＴＡ、少年野球などの子ども関係の団体と、町自治会から。「順番制の隣組長就任や町内行事(花見・餅つき・バレー大会)への参加をきっかけに入ってくれる」「たしかに敷居はあるが、越えたら『自治会いいね』となるし、その人は、次になにかやってくれる」とのこと。マンション居住者もワンルームを除いてほぼ加入している。市が条例で加入を勧めていること、建設時に事業主と交渉することとあわせて、入居時に必ず戸別訪問することが奏功しているという。また、マンション内で組を分けるなど、参加性を高める工夫もしている。

　町も各団も、つながりの作り方は、懇親(呑み会・日帰り旅行など)。「会議の場より人柄がわかるし、なんでも頼める関

係になれる」という。たしかにその通りではあるが…一般的には今どきの若い世代には嫌われる（と言われる）手法である。那珂南で通用するのはなぜか、地域の下町性ゆえかリーダー層の熱意なのか醸し出す雰囲気なのか…謎である。

⑤都市計画的「まちづくり」を担う

福岡市の自治協制度では（多くの自治体の制度も）、地域には「協働の担い手」の役割しか想定しておらず、当該地域に関わる市の政策に対して地域が（自治協が）意見を述べたり提案したりすることは想定していない。しかし本来的には、地域自治（自治体内分権）を目指すのであれば、自治協は、市行政と水平の立場で協議・提案できるべきである。実際、地域課題に取り組むなかでは必ず、地域だけでは解決できない課題（例えば道路整備や都市計画上の規制、社会的貧困など、市政にも関わる問題）にぶちあたる。

那珂南校区では、西鉄電車路線における踏切事故・交通渋滞の問題は長年の課題であった。その課題に対し自治協は、西鉄の高架計画の進行に歩調を合わせる形で、西鉄および市に働き掛け、校区内に新駅を開設することに成功。H氏は「ここまでに20年かかった。『桜並木駅』という駅名も自治協で命名した」と振り返る。さらに、高架になり新駅ができたことで、地域がかわることを想定（大規模マンションの計画等）。周辺地域を含めた都市計画策定を市や西鉄と協議するため、関係する3校区（那珂南・三筑・板付＝昔の那珂町）自治協で、「雑餉隈まちづくり協議会」（市登録団体）を結成、「雑餉隈駅周辺地域まちづくり計画」（R6年3月）を発表し活動している。今後は、JR南福岡駅周辺の踏切問題・周辺道路問題に取り組んでいくとのこと。那珂南校区自治協は、地域を代表する組織という特性を活かして、市や事業者と交渉し、課題解決を果たしつつある点において先駆的（注6）である。この点についてT氏は「自治協になることで、地域の声を出しやすくなった。自治協には、地域代表として、校区のことを市に働き掛ける役目がある」と語る。

⑥自治協制度への評価

自治協制度前から自治連合会長を務め、自治協設立時に会長に就任したH氏は「自治協になってよかった」と評価する。「21年前、市から地域（自治連合会・町内会）への説明があったときから『校区はひとつ』（町内と各団体はひとつだ）をモットーに取り組んだ。自治協以前（町世話人の頃）は『校区はひとつ』なんて誰も言ってなかったし、いまみたいに校区単位でイベントや講演会をすることはなかった」と語る。「当時はどの校区も、町会長は団体長の悪口ばかりで、自分たちが偉いと思ってた。団体長は、この団体は俺たちが仕切っているという『お山の大将』だった」とも。

筆者から見ても、2009年ヒアリング時から2024年まで、組織・活動の形骸化・衰退化の気配はなく、むしろ「まちづくり協議会」など新しい拡がりを見せている。また、新会長・副会長（どちらも転入者）など、世代継承もうまく進んでいる。基盤となる町自治会が今もしっかりしていること、PTAなど若い世代をうまく取り込んできたこと、そしてリーダー層の熱意とリーダーシップによるものであろう。

2-2. 市民活動型グループを自治協が支える～高宮校区自治協議会（中央区）

2024年調査訪問（注3）／ヒア対象：N自治協会長・U社協会長・H地域支援課係長／主にヒアリングをもとに記述（N氏は現在は会長職を退き、公民館長に就任）

〈自治協の特徴〉

・10年くらい前に、体制と活動を改革
・活動の担い手は有志によるボランティアグループ（市民活動型）

①地域概要（図2）

中央区の南東に位置する。校区北端に西鉄と地下鉄の薬院駅が、南端に西鉄平尾駅がある交通至便の住宅地。昔は近郊農村だったが、昭和に入り、福岡市に編入され都市基盤が整備され住宅地化が進んだ。都心に近いため、近年はマンション建設が増え人口が増加。高齢化率は市・区平均に比して低く、逆に、若い世代（労働人口）の比率は市・区平均より高いが、転出入の率も高い（5年以上居住は人口の約40％）。96％が共同住宅。賃貸住宅率は77％で、ワンルームマンションが多い。

②活動事例～1000人BBQ

小学校に近いため子どもたちのあそび場として賑わう公民館前の公園では、例年秋（注7）に〈全町内ＢＢＱ〉を開催。１０００人以上が集まる大イベントである。なじみの公園でのＢＢＱという気楽さから、子どもも親世代も寄ってくる。駅からの通り道なので、知らない人も「なにしてるの？」と寄ってくる。そして「どうやったら参加できるの？」と問われ、「町内会に言えばいいよ」ということで、たくさんの新しいつながりができた。



1000人BBQ　撮影：2019.11.3／提供：高宮校区自治協議会

③自治協のかたちと運営

組織体制は部会制で（図3）、運営委員会と並列する形で町内会長会（23ヶ町）（注8）がある。自治会加入率は約75％（ファミリーマンション

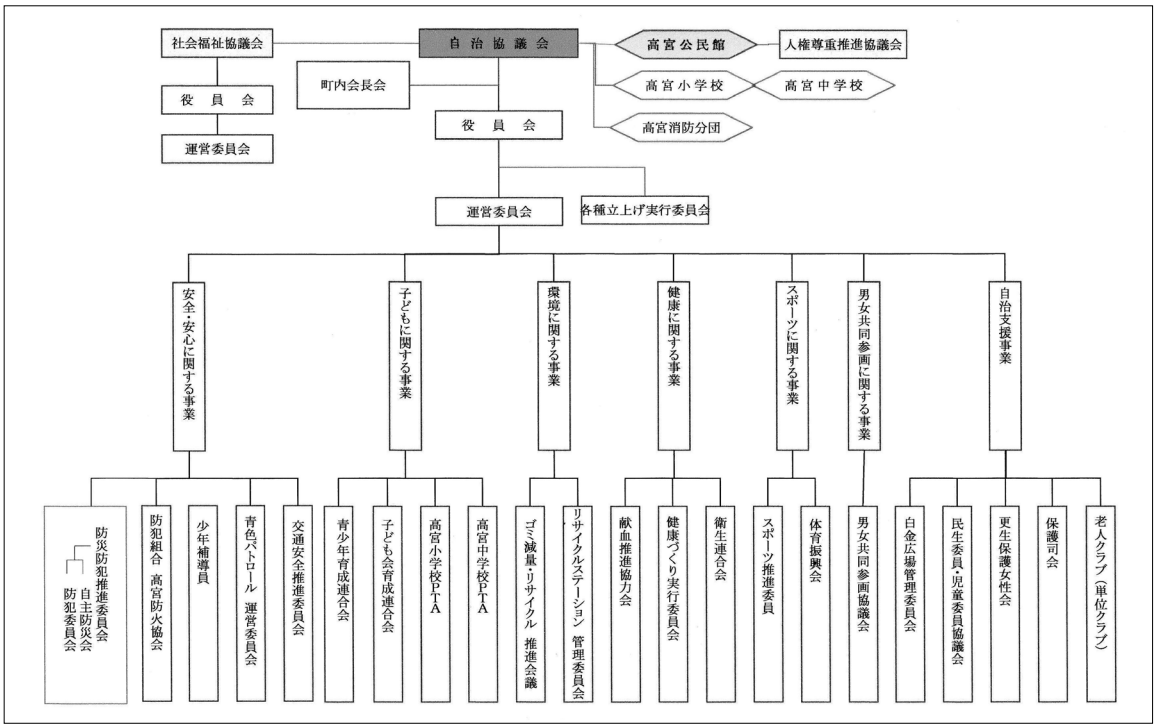


図3：高宮校区自治協議会組織図　提供：高宮校区自治協議会

校区ビジョン部会は組織図にはない

だけの加入率は85％）。自治協の会合は月1回。町内会長会と運営委員会（自治協役員・各種団体長）は別に開催（合同会合は年1回）。組織図的には7事業部に各種団体が所属する事業部制だが、実態は各団毎に事業を遂行している。校区4大事業（夏祭り・運動会・餅つき大会・どんど焼）は、「実行委員会」形式で催行（各種立ち上げ実行委員会）。各種団体は、自治協以前は町選出委員で構成されていたが、いまは町選出でなく、勧誘された有志住民で構成。団体長も、自治協以前は、町内会長が兼務していたが、いまはそれぞれの団体ごとに選出する。

④旧い体質を変えた

「町内会長会は『口をだすだけ』で実働性は弱い」。町内会長の多くが在任期間が長く高齢化していることも一因だが、もともと、自治協制度以前、校区より町が地域活動の単位（注10）であったため、自治協制度で「校区一体」に変わったのちも、「町内会長は町内のことのみ」という認識が変わっていないそうだ。そういう経緯もあり、「（学区での）町内会の役目はほとんどない。会費集めだけ」「町内会長会が持っているのはお金（町内会費）と決定権。各団が実働部隊（具体的力）」という状況（注11）だという。ただ現在、50代の会長が3名いて、「若い世代が増えていけば、自治協との関係もかわる」という期待はあるとのこと。

自治協設立時も、以前からの自治連会長がそのまま自治協会長に就任。その後10年間ほど、古い体質が続いたため、「上から話が降りてくるので、若い者はバリアを張っていた」そうだ。11年ほど前、自治協会長に就いたY氏を中心に体質改革がはじまり、Y氏が3期6年、その後を継いだN会長（Y氏時代副会長）になって5年目で、改革がようやく軌道にのったという。「『そげんことはせんでよか』という町内会長会とぶつかることも多かった」「町内会の中で僕は自治協派、実働側を守る市長みたいなもの」「20年かかってここまで変えた」とN氏。

⑤市民活動型の〈校区ビジョン部会〉が自治協と連携する

H27（2015）から市は、「地域の実情や特性に応じた地域による地域のためのまちづくりの推進を図るため、校区の目標や将来像、取組項目（以下「校区ビジョン」という）を策定する」として、いくつかの校区を選定し「校区ビジョン策定支援事業」を開始。H28にY前会長がこの事業に手を挙げたところから、改革がはじまった。「校区ビジョン」策定のため、区から専門家派遣を受け、町内会長を含む自治協役員全体でのWSを開催。そこでの意見をもとに、「安心・安全なまちを実現するプロジェクト」「環境のよいまちを実現するプロジェクト」「絆のあるまちを実現するプロジェクト」という3つの「まちづくり活動目標」を設定。目標を実践するため3つの部会を設置して動き出したことで、自治協が変わり始めた。上からの改革でなく、広く意見を集めて組織的に動いたこと、活動目標が市の「校区ビジョン策定事業」として認定されたものであること、そして新しい動きを区（地域支援課）が支持・支援したことが奏功した。

3つの部会は、自治協内組織ではなく「有志によるボランティアグループ」と位置付けられている。自治協内組織にしなかった理由は、「自治協組織にすると縛られる」「役員と委員だけの参加になり、住民が自由に参加できない」「自治協の中に据えると上下関係がでる」「『会長がするからしなければならない』ではダメ」とのこと。ただし、活動資金は自治協予算から支出する（口は出さない）。各部会とも、メンバーは自分で手をあげて参加する。要するに、校区内に自由参加の市民活動型組織をつくり、それを地域組織である自治協議会が認定・支援する仕組みが創

られたわけである。各部会の概要は以下の通り。

〈安全安心なまち部会〉パトロールやマップづくりなど防災・防犯の取組、緊急連絡網の作成(町・校区)など。部会メンバーは現在8名だが、23町が日替わりでパトロールを行っていて、各町7~8人がこの部会につながっている。

〈環境の良いまち部会〉川沿いの花壇づくり。部会メンバーは10~14人。メンバーだけでなく、各町内に手伝ってくれる人がいて、「社協だより」や「公民館だより」に「○日に○町の花壇づくりします」と載せると出てきてくれる。

〈絆のあるまち部会〉地域の歌を作ろうと、町の人の言葉を集めて大人や高齢者も一緒に踊れる「高宮音頭」を作成(歌詞作りに300人が関与)。校区盆踊りや小学校の運動会で共有。いまは校区内の店舗と仲良くなるためのマップづくり。実働部隊は13~14人。毎月定例会開催。

こうした3部会は、校区ビジョンのなかで、「校区の環境を守り続ける自治活動の羅針盤」として位置付けられ、3つのテーマで校区課題をカバーすることを目指している。そのため、各部会の活動の射程には「防災訓練や防犯パトロール、子どもたちの見守り」や「クリーン大作戦」「餅つきや夏祭りの開催」「ふれあいサロン」など、町・自治協が取り組む課題が内包されている。そして実際、防犯パトロールなど地域全体で動く必要がある取り組みは、部会から自治協に伝わり、自治協・各種団体・町内会も動く流れになっている。

自治協運営委員が、それぞれの部会に参加していることで「地域組織に横ぐしを刺した活動」が行われ、部会の広報は「公民館だより」「自治協だより」を通じて行い、必要に応じて、自治協として「これは校区ビジョン事業だ」と打ち出すことがあるとするならば、この3部会は、「自治協に属さない自由なグループ(市民活動型)」でありながら、実質的には、自治協の枠内で自治協活動の企画・遂行をリードする「事務局」の役割を担っていると考えられる。「最初の目標である『いつまでも住み続けたい楽しいまち高宮』を実現するための3つの部会だということを、当時の部会長は叩き込まれた。ここから、はずれない」(N氏)。5年前、N会長になってからは町内会長もどこかの部会に属すことになったそうで、「10年が経過し、だいたいうまくいっている」とのこと。

⑥担い手の輩出

町選出ではなく、やる気のある人による実働部隊ができている。若い人も、勧誘されて自発的に入ってくるという。若い担い手の主な供給源は、子ども会・小学校、中学校PTA。みんなグループラインでつながっていて横の拡がりが大きい。ここ4~5年は、夏祭り準備などで声をかけると、声をかけた当人も知らないメンバーが出てきたりするそうだ。ただ、昔は「呑みにケーション」だったが、いまはラインで連絡して当日に集まる。イベントが終わって打ち上げに行くことも減った。コロナ以降、つながり方が変わったという。

「子ども会」未加入の家庭の子が行事に出られないのは可哀想だということで、自治協設立後5年くらいの時期に、会費を町で負担して「子ども会」を全員参加にした。年1回ソフトボール・ドッジボール大会を開催すると、親も来るので、役についてわかってもらえるし、「子ども会は会費無料」ということを管理組合に出席しアナウンスすることで、マンション住民も出てくる。そこで「楽しいことをしている」ことがわかると誘いやすいとのこと。

⑦自治協制度への評価

「自治協以前は、町内会長は一国一城の主。他の町のことは共有できていなかった」、「昔は町内会長で話が止まって下に

降りてこなかった。『うちの校区でそんなことがあるんだぁ』ということがよくあった。自治協になって風通しがよくなった」。「町委員選出が難しくなり、人がいない―兼務が増える―負担が大きくなる、という悪循環だった。自治協を機に町選出をやめた」「やれるときに、やれることだけでいいから手伝って、という方式にした」など、「自治協になってよかった。時代にすごくフィットしたと思う」というのが自治協役員の評価。

筆者は、自治協という「地域組織」が、やる気がある・地域をよくしたい・自分ごと（たとえば子育てや環境）の人の出番と出やすい仕組み「市民活動型の部会」を立ち上げたことに注目する。一般的に、地縁に基づく地域組織は、「やらなければならない＝役目」なので、硬直化し面白くない。逆に「やりたい」からはじまる「市民活動」は、地縁に弱く地域の細やかなニーズに応えにくい。高宮の部会は、市民活動型でありながら「地域組織（自治協）の取組」と位置付けられ、かつ地縁を持つ校区住民によって構成され、町内会・各種団体の地縁を活かして活動する、いわば「地縁型市民活動」（注12）である。やる気のある住民が集まる「地縁型市民グループ」を創り、それを地域に責任を持つ自治協がコントロールする（逆に言えば、地縁型市民グループが自治協の仕組みをうまく使う）という地域活動の新しい形がここにある…のかもしれない。

…以上、那珂南校区と高宮校区の自治協を見比べただけで、福岡市の自治協が多様だということは理解していただけたと思う。…次号でさらに事例を紹介したうえで、課題も含め全容を俯瞰していく（次号につづく）。

【補注】

（注1）「福岡市・自治協議会・自治会アンケート」で検索すればヒットする。旧年度分は年号も併記して検索。

（注2）H18調査以降、同じ設問で継続。R4アンケートではこの設問はなくなった

（注3）2024~2026年科研費調査（深川光耀氏と共同研究）。調査協力：貞清潔氏（福岡在住コンサルタント）

（注4）校区の詳細データは「福岡市　校区データ集」参照（市HPで検索）

（注5）地域に「選挙が大好きおじさん」と「物事の道理をわきまえたインテリおじさん」がいて、彼らが地域活動を担っているときに整えた仕組みだとのこと

（注6）真野まちづくりを担う「真野地区まちづくり推進会」は、神戸市の条例に基づき、1980年に地域独自の都市計画を策定している。参考：「コミュニティの法理論」（名和田是彦、創文社、1998）・「神戸市真野地区に学ぶこれからの『地域自治』」（乾亨、東信堂、2023）

（注7）2012~19、その後コロナで中断。2023年から一部町内が集まって再開。

（注8）「自治会」と名乗る地域も多いが、高宮校区では「町内会」という。

（注9）現時点でも（必要上）町委員が残っているのは「体育振興会」等三団体のみ。そこにも有志メンバーが属している。

（注10）高宮に限らず福岡市では、町内会長が町世話人を務めていたため、町と行政の関係が深かった。

（注11）現在、身近な支援が必要な防災だけは、町会長の役目と位置づけているとのこと（N会長）

（注12）地域内の人のつながり（地縁）を活かした市民活動（志縁）の可能性については拙著「地域まちづくりの新しい担い手~求められる（地縁も志縁も）型組織」（『都市研究・京都20』京都市、2007）参照