

自治会館にかかわる制度の変遷・集会施設整備からみる

千葉市自治会館の整備状況に関する研究

日大生産工(院) ○大内 裕貴
日大生産工 広田 直行

1. はじめに

1.1. 研究の背景と目的

近年、千葉市では自治会が大幅に増加しており、1985年の262自治会^{*1}に対し2017年では1097自治会^{*2}となっている。しかし、その活動の受け皿となっている自治会館は1985年の262施設^{*1}から593施設^{*2}となっており、自治会館も増加しているものの、自治会の増加数と比較すると自治会館の増加数は伴っておらず、半数近くの自治会が自治会館を所有していないことになる。このことから、自治会館が必ずしも建設されなくなっていることが考えられ、その要因を探る必要がある。

本稿では、自治会館にかかわる制度の変遷、また集会施設として利用されている公民館・コミュニティセンター（以下この2施設を集会施設と記す）の整備過程や施設配置から、自治会館の整備状況と比較し、自治会館の整備に影響を与えている要因を明らかにすることを目的とする。

1.2. 研究の方法

本研究では、1985年、2011年、2017年の既往研究で得られている自治会・自治会館のデータ^{*1}^{*2}^{*3}や文献^{*4}、千葉市市民自治推進課への調査から得たデータをもとに分析を行う。その分析の手順を以下に示す。

- 1) 既往研究より得た自治会館の建設年と、書籍・文献から得た自治会館にかかわる制度を照らし合わせ、自治会館の整備状況の変化を分析する。
- 2) 千葉市の自治会館に対する補助制度・補助額と自治会館数の推移から補助制度が与える自治会館建設推移の影響を分析する。
- 3) 集会施設と自治会館の建設年と面積を用いて比較し、集会施設整備による自治会館への影響を分析する。
- 4) 自治会館を所有していない自治会と集会施設の配置状況から、集会施設が自治会館の整備状況に影響を与えているかを分析する。

2. 自治会館にかかわる制度の設立と自治会館数の推移

自治会館の建設年から、自治会館数の推移を示すグラフに自治会館にかかわる制度の年代を図示したものを図1に示す。

まず、自治会館を所有する団体である自治会は、1940年当時の内務省による「部落会町内会等整備要領」により、全ての地域で町内会・部落会が組織されたことで現在の自治会の原型が形成されたとされている。また、この要領にその活動拠点となる施設（自治会館）については記載がないため、この要領によって自治会館の整備状況に変化があったかは不明である。戦後、1947年の「ポツダム政令第15号」により、自治会の解体・禁止が命じられ、自治会の財産は処分されることとなっていたため、自治会館といった施設も対象だった可能性がある。そのため、この政令が失効する1952年以前の自治会館が現在登録されている自治会館数の推移にあらわれていない可能性があるが詳細は不明である。

その後は自治会が住民主体の任意の団体として認められるようになり、同時に自治会館が増加する。そして1991年に「地方自治法」の改正により自治会を法人化することで土地や自治会館が団体名義で登記可能になるが、自治会館の増加率は上昇しておらず、このような政府による制度が自治会館の整備状況にはさほど影響を与えていないと考えられる。

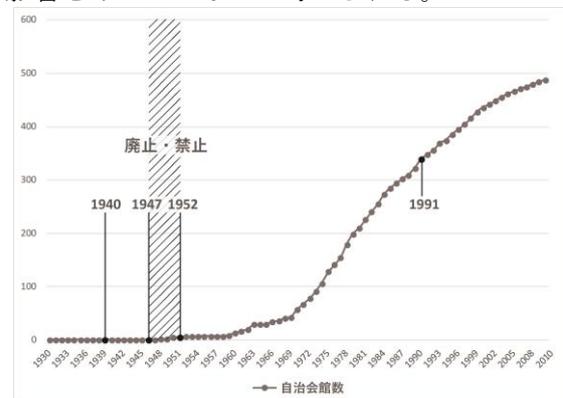


図 1 制度の設立年と自治会館数の推移

Study on the Status of Resident's Association Hall in Chiba City
from the Viewpoint of the Transition of the System Related to
Resident's Association Hall and the Improvement of the Assembly Facilities
Yuki OUCHI and Naoyuki HIROTA

3. 千葉市での自治会館に対する補助制度と自治会館数の関係

自治会館数と補助額の推移を示すグラフに補助制度の設立年、制度の大きな転換点、そして自治会館の増加率の転換点を図示したものを図2に示す。

千葉市の自治会館に対する補助制度は、1958年に「千葉市町内自治会集会所建設等事業補助金交付要綱」として創設される。自治会館数をみると1958年から1970年までゆるやかに増加しており、補助制度の始まりと同時に自治会館が整備されていくことが考えられる。1970年には、補助対象経費の3分の1までとし、補助上限額が100万円に設定される。補助上限額は1992年まで年々上昇している。この1970年から自治会館の増加率が急激に増加し、1985年までの間の増加率は491%となっている。1985年以降はこの増加率が低下し、2000年までの増加率は1975年から1985年にかけての増加率の半分以下となる153%となっている。さらに2000年から2010年までの増加率は112%となり、自治会館が建設されにくくなっていることが推測できる。

しかし、1991年には補助対象経費が3分の1から3分の2となり、建設費の負担が大幅に改善され、補助上限額も翌年の1992年には800万円となっている。また、2003年には補助額を『1世帯×建物面積×基準建築単価×2/3』により算出していた方法を削除し、実際に要した費用の3分の2以内としている。このように、補助の内容・補助額は年々良くなっているが自治会館の増加率上昇に大きくつながっていない。

このことから、自治会館に対する補助制度が設立されたことによって、自治会館は急激に整備され自治会館増加の要因となったが、1985年以降も補助制度の内容が良くなっているにもかかわらず増加率が低下しているため、建設されにくくなっている要因は別にあることが考えられる。

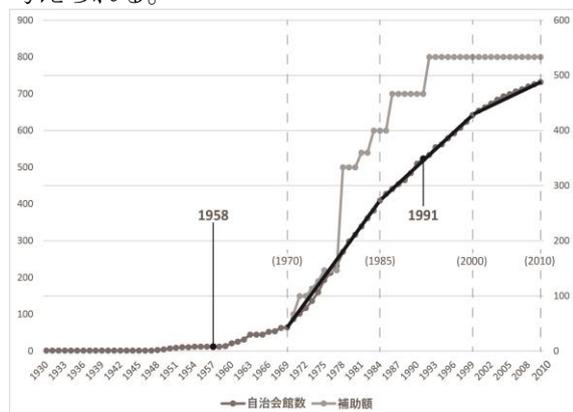


図 2 自治会館補助額と自治会館数の推移

4. 自治会館と集会施設の総延床面積推移による比較

自治会館の総延床面積と、集会施設の総延床面積の推移を示すグラフに自治会館の総延床面積の増加率の転換点を図示したものを図3に示す。

自治会館の総延床面積は、前項で示した自治会館に対する補助制度と自治会館数の推移からみた状況と同じく、補助制度の創設年である1958年以降から緩やかに増加し始め、補助対象経緯と補助上限額を設定した1970年に近い1969年から総延床面積が急激に増加しており、1985年までの増加率は787%となっている。この翌年の1970年から、集会施設が建設され始めることになる。

公民館は1947年から公民館設置に対し補助金の制度化が始まり、1949年には社会教育法によって法的整備が行われることで徐々に建設される。また、コミュニティセンターは1970年当時の自治省により「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱」により建設が開始されることになる。

1970年から集会施設の総延床面積が増加し、1979年には総延床面積が自治会館の総延床面積と同程度またはそれ以上となり、1985年以降に総延床面積が大きく差が開くことになる。この1985年以降から自治会館総延床面積の増加率が低下し、2004年までの増加率が169%と激減している。さらに、2004年から2010年までの増加率は106%となっている。この2004年以降に、集会施設の総延床面積はさらに増加しており、関連性があることがわかる。

このことから、1969年から1985年は自治会館、集会施設の両方とも大幅に整備されてきたものの、1985年以降は集会施設の総延床面積が格段と増えたことにより自治会館の増加率が低下していることが考えられ、集会施設の整備により自治会館が建設されにくくなっていることが推測される。

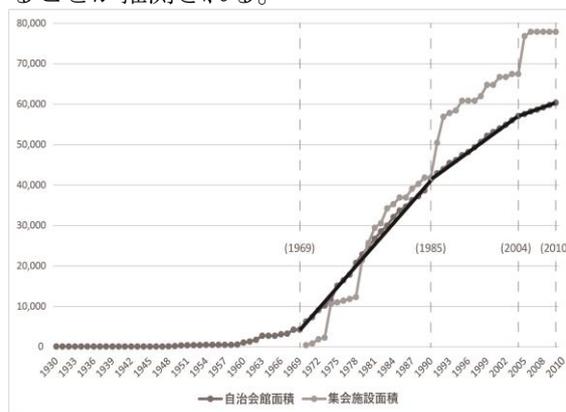


図 3 集会施設と自治会館の総延床面積推移

5. 自治会館を所有していない自治会の区域と集会施設の配置による関係性

自治会館を所有していない自治会の区域と集会施設の位置を地図に配置し、自治会区域の図心から集会施設への最短距離を示したものを図4に示す。今回は、調査を行っている美浜区、緑区のおゆみ野地区について分析し、報告する。

美浜区は、千葉市の中で自治会館所有率が最も高い区であり、56%^{*5}となっている。それに対し、緑区は自治会館所有率が最も低い区であり28%^{*5}と差が開いている。

美浜区では、自治会館を所有していない自治会が集会施設の近隣に存在しており、この距離の中央値をみると503.4mであり、コミュニティ施設の利用距離として望ましいとされる300~500m^{*6}に近い値を示しており、集会施設の利用圏域で自治会館を所有していない自治会が発生しやすい状況となっている可能性が考えられる。それに対しおゆみ野地区では、自治会館を所有していない自治会が地区全体に広がっており、距離の中央値が818.1mとなっていることから、美浜区と違

い、コミュニティ施設利用圏域より離れていることがわかる。また最大距離では美浜区の1029.5mに比べるとおゆみ野地区は1816.8mと約1.7倍にまで距離に差が開いている。これは美浜区では横長の長方形に近い区であり、横に一定の集会施設が配置されていることで、最大距離が短くなっていると考えられる。おゆみ野地区の集会施設は地区内に2カ所のみであり、隣接する地区からも集会施設の最短距離を計算しているものの、集会施設の配置が不均一となっているため最大距離が大きくなってしまっていると考えられる。

これらのことから、自治会館所有率が高い地域は集会施設に対しコミュニティ施設の利用距離とされる500m圏域に自治会館を所有しない自治会が発生しやすいが、自治会館所有率の低い地域は自治会館を所有していない自治会が地区全体的に広がっているため、集会施設との距離が大きくなりやすくなることが考えられる。ただし、対象が美浜区と緑区のおゆみ野地区のみのため、対象を増やし精査する必要がある。

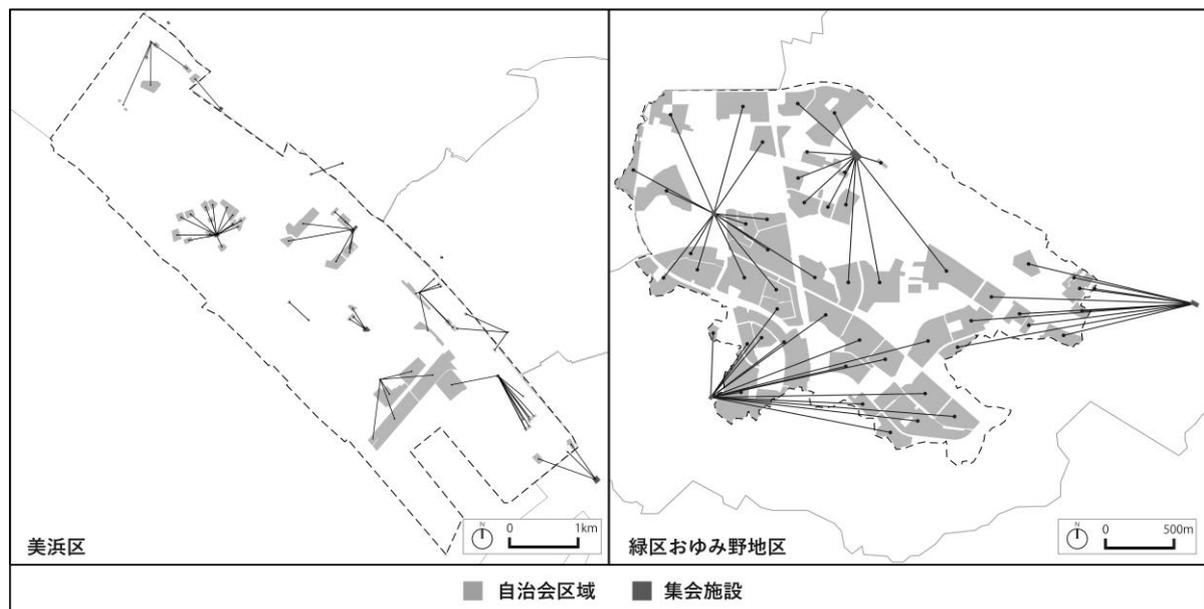


図4 美浜区とおゆみ野地区の自治会館を所有していない自治会と集会施設の配置の関係性

表1 美浜区とおゆみ野地区の自治会館を所有していない自治会と集会施設の距離関係

	平均距離(m)	中央値(m)	最大距離(m)	最短距離(m)
美浜区	530.6	503.4	1029.5	62.4
おゆみ野地区	848.0	818.1	1816.8	165.9

6. まとめ

6.1. 自治会館の整備状況に影響を与えている要因について

ここでは、自治会館の整備状況に影響を与える要因として、「自治会館にかかわる制度の変遷」、「集会施設の整備過程と配置」の2つに分類しまとめる。

・自治会館にかかわる制度の変遷

自治会館にかかわる制度として、全国的に設立された制度は、1940年当時の内務省による「部落会町内会等整備要領」、1947年から1952年にかけて発効した「ポツダム政令第15号」、そして1991年の「地方自治法」の改正の3つがある。基本的にこの制度・政令が発令された時期で自治会館数に大きな変化はなかったものの、「ポツダム政令第15号」では自治会の所有する財産は処分することが記載されていたため、1952年以前に自治会館が存在していた場合、今回のデータとして登録されている自治会館数に入らないため、1952年以前の正確な自治会館数は不明である。

また、千葉市での自治会館に対する補助制度では、補助制度が創設された1958年以降から自治会館数が増え始め、補助対象経費・上限額が設定された1970年から急激に自治会館数は増加している。その後も補助制度は補助対象経費が3分の1から3分の2になり、上限額も年々上昇し良くなっているにもかかわらず、1985年以降は自治会館の増加率が低下し、2000年以降はさらに増加率が低下している。

このことより自治会館の補助制度は自治会館の増加に大きく寄与したが、1985年以降は自治会館の増加率が減少していることから別の要因により自治会館が建てられなくなっていることが考えられる。

・集会施設の整備過程と施設配置

集会施設の整備過程を、総延床面積で自治会館と比較すると、1970年頃にどちらも総延床面積が増加し、1985年以降は集会施設の総延床面積が自治会館の総延床面積を一段と差をつけて増加すると、自治会館の総延床面積の増加率は減少し、その後の2004年も同様に集会施設の総延床面積が一段と増加すると、自治会館の総延床面積の増加率はさらに減少している。

このことより、1985年以降は集会施設の増加により自治会館の増加率減少していることから建てられなくなっている要因の一つとして考えられる。

また、自治会館を所有していない自治会と集会施設の配置から、自治会館所有率の高い地域では集会施設と自治会区域の距離の中央値は、

コミュニティ施設の利用距離として望ましい500mに近い値となり、集会施設の500m圏域で多く発生することが考えられる。自治会館所有率の低い地域では、自治会館を所有していない自治会が地域全体的に広がっているため距離が大きくなりやすくなることが推測される。

そのため、集会施設の一定の圏域には自治会館が建設されにくい傾向があると考えられる。ただし、調査対象が少ないため精査する必要がある。

6.2. 今後の課題

自治会館の増加率が低下している中、新たに新設された自治会館についてどのような経緯で新設されたかを調べる必要がある。

集会施設と自治会との関係性をみるための対象が少ないため、対象地区を増やし精査する必要がある。

【注釈】

※1 若木滋，浅野平八，由良富夫，「町内自治会集会所の整備過程に関する研究」(1985) p.65-70

※2 千葉市町内自治会連絡協議会，集会所一覧(自治会名，自治会館名，建築面積)

※3 広田直行，浅野平八，川岸梅和，栗山瑛子，「千葉市における自治会館の利用実態とコミュニティ形成の関係性」(2012) p.60-71

※4 東海自治体問題研究所 編「これからの町内会・自治会」自治体研究社 (1995)p.36-57, 240-267

※5 広田直行，岩田伸一郎，北野幸樹，望月雄馬，「千葉市町内自治会の施設保有率からみる自治会館の役割変化とその要因」(2018)p.15

※6 土肥博至，御船哲，「新建築学大系 20 住宅地計画」彰国社 (1985)p.114-115

【参考文献】

1) 広田直行，岩田伸一郎，北野幸樹，望月雄馬，「千葉市町内自治会の施設保有率からみる自治会館の役割変化とその要因」(2018)p.3-5, 13-24

2) 広田直行，大内宏友，渡辺康，菊池真美「千葉市コミュニティ施設における住民の利用圏域とネットワーク化の必要性」(2015)p.2-13,

3) 千葉市役所，資産カルテ(公民館)(2018)
<http://www.city.chiba.jp/zaiseikyoku/shisan/shisan/shisankarte/shakaikyoku.html> (参照2019-09-13)

4) 千葉市役所，資産カルテ(コミュニティセンター)(2018)
<http://www.city.chiba.jp/zaiseikyoku/shisan/shisan/shisankarte/bunka.html> (参照2019-09-13)