

地縁組織の加入率と活性化に関する一考察

一町内会・自治会制度をめぐる基礎理論的研究(2) 一

澤田 道夫

<内容目次>

- 1 はじめに
- 2 国における自治会等の加入率の考察
- 3 政令指定都市における自治会等の加入率の推移
- 4 自治会等の活動の「停滞」
- 5 自治会等の活性化に向けて
- 6 結びにかえて

1 はじめに*1

近年、全国で地域コミュニティの力が低下していると言われている。地域における地縁・血縁に根ざし、当該地域の世帯を構成メンバーとして、地域の公共を担ってきた自治会や町内会、区などの地縁組織（以下、このような組織について「自治会等」と呼ぶ。）は、日本全国にあまねく遍在している。だが、これらの組織は、その活動の停滞が叫ばれて久しく、活性化に課題を抱えるところが多いというのが現状である。

自治会等について取り扱う研究書や行政資料において指摘されているこれらの組織の問題点は、主に①メンバーの脱退や新規転入者の非加入などによる「加入率の低下」と、②参加の減少や担い手不足、地域の繋がり低下などによる「活動の停滞」の2点に収斂すると思われる。確かに、地域において地縁組織の活動に携わる人々は、一様にこれらの問題点、課題を口の端に上らせる。

以前、拙稿において、自治会等が持つ本質的かつ重要な現代的意義として、地域において「近隣政府」(Neighborhood Government)の母体となり得る唯一の主体であるという点について指摘を行った*2。しかしながら、自治会等がこのような重要な役割を果たしていくためには、まずもってその活動を活性化し、地域住民の支持と信頼を受け、地域代表としての正当性を獲得しなければならない。そのためには、まずは自治会等自身が「近隣政府」となり得るような存在へと成

長していく必要がある。旧態依然とした閉鎖的な運営がなされているのであればこれを改め、活動が先例踏襲に終始しマンネリ化しているのであればそれを打破していかなければならないであろう。

全国各地の中山間地域においては、少子高齢化の影響に加え、雇用や修学環境の不十分さによる都市圏への若年人口の流出による人口減少が深刻な問題となっている。人口の流出が進んだ結果、役員のなり手が見つからないなど、自治会等の担い手不足が深刻となっており、結果として、二つ以上の区を合併して新たな区を設置するなど、地縁組織の維持を目的としてそれらの組織の統合に踏み切った自治体も数多い^{*3}。他方、都市部においては、人口こそ維持されているものの、相隣関係の希薄化などを背景に自治会や町内会などの加入率が低下していることが指摘されている。自治会等のあり方を検討するに当たっては、まずはこのような自治会等が置かれている現状を把握しなければならない。そこで本稿においては、現代の自治会等の置かれている状況について改めて整理を行うこととする。

2 国等における自治会等の加入率の考察

現在、自治会等の加入率の低下が全国的に問題視されている。本節では、この一般的な認識について改めて検証を行うこととしたい。自治会等の加入率が低下しているという「常識」は、果たして本当なのだろうか。

加入率を検討する前に、まずは自治会等の総数の推移を確認しておきたい。通常地域づくり団体やNPO法人等であれば、活動が停滞し参加者の数が減少しているならば、団体自体が消滅し、その数を減らしていくこととなる。では、自治会等の場合はどうであろう。果たして自治会等は、加入率の低下や活動の停滞に関する批判の中で、その数を減らしていつているのだろうか。

図表1および2に、全国の自治会等の総数の推移を示す。図表1については、自治会等の総数について1940年代から1980~90年代への変化を表したものである^{*4}。また、図表2は、総務省が数年ごとに実施している「地縁による団体の認可事務の状況等に関する調査」のうち、地縁団体の総数について表した部分である^{*5}。同調査では、自治会等について、自治会、町内会、町会、部落会、区会、区、その他という7種に分けて、その総数を調査している。

図表1 自治会等の数の推移（全国）

時点	総数
1940年9月30日以前	199,005
1946年4月1日	210,120
1980年12月1日	274,738
1992年7月1日	298,488
1996年8月1日	293,227

出典：日高昭夫『市町村と地域自治会』70頁

図表 2 自治会等の数の変化（区分別）

時点	自治会	町内会	町会	部落会	区会	区	その他	合計
1992年7月1日	97,770	76,809	17,532	27,629	7,020	42,864	28,864	298,488
1996年8月1日	99,998	69,406	15,206	22,714	5,813	43,268	36,822	293,227
2002年11月1日	114,222	65,685	17,813	15,851	5,773	42,880	34,546	296,770
2008年4月1日	122,916	66,905	17,634	6,903	3,980	38,880	37,141	294,359
2013年4月1日	130,921	66,637	18,557	5,746	4,166	37,778	34,895	298,700

出典：総務省「地縁による団体の認可事務の状況等に関する調査」

図表 1 において見られるとおり、戦時中～終戦後の時点と 1980～90 年代を比較すると、自治会等は大幅にその数を増やしている。終戦直後に GHQ により解散命令が出され、さらには 1970 年代のコミュニティ政策において否定すべきものとして黙殺されたという、ある種「日陰者」的な運命を自治会等が辿ってきたことに鑑みれば、驚くほどの増加とあってよいのではないだろうか。

図表 2 では、直近 20 年間の自治会等の数について、種別毎にその推移を示している。合計欄を見れば分かるとおり、自治会等の総数については過去 20 年の間、29 万～30 万の間で大きな変化はない。特に、直近の 2013 年調査においては、自治会等の総数は 29 万 8700 と過去最大の数値となっている。「加入率の低下」や「活動の停滞」などの批判を受けながらも、自治会等は減少するどころか、かえってその数を増やしているのである。

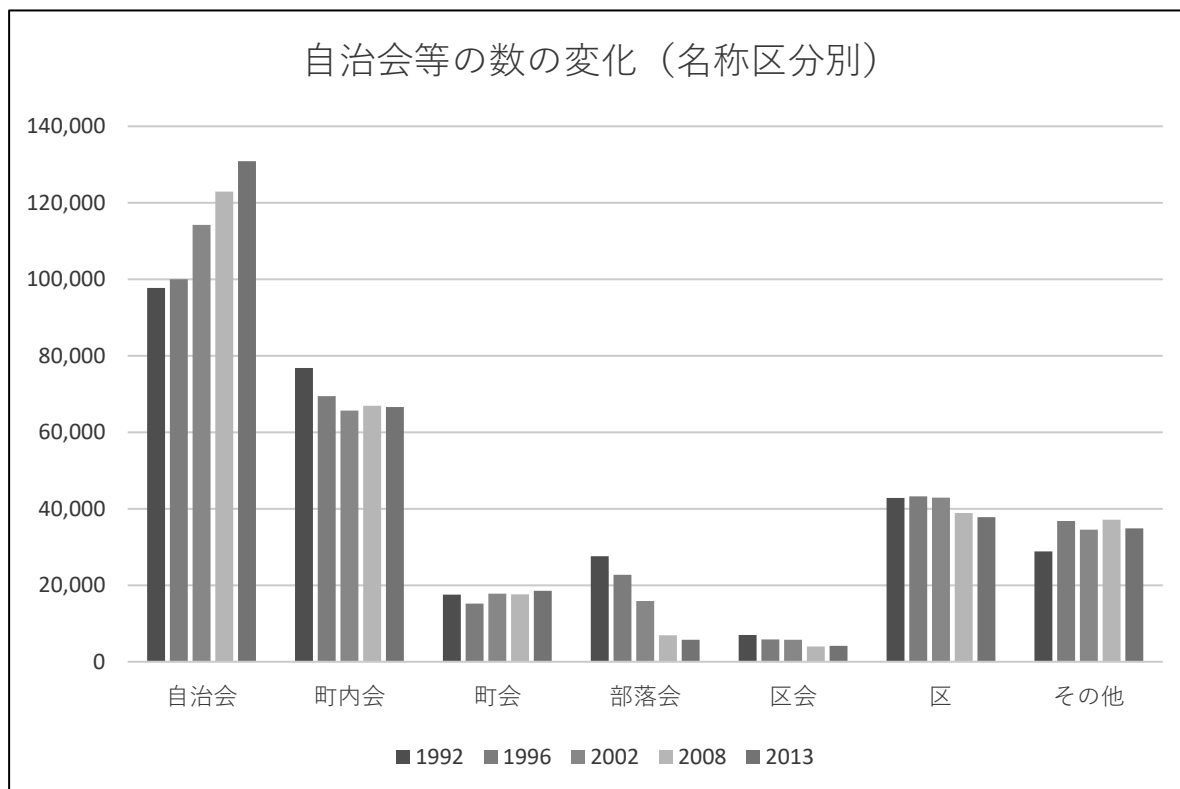
次ページ上段の図表 3 は、図表 2 の自治会等の数の推移について、その区分ごとにまとめたものである。1992 年から 2013 年までの間で大きくその数を減らしているのは「部落会」のみであり、他方「自治会」については急激にその数を増やしている。部落会が減少した分は、自治会に組織形態を変えたと見ることも可能であろう。

以上見てきたとおり、現状について様々な批判を受けつつも、自治会等の数自体は過去から今日に至るまで全く減少していない。そのこと自体、自治会等の組織が地域において必要とされている、あるいは少なくとも「あるのが当然」だと考えられている証左ではないだろうか。

では、これらの組織の「加入率」はどうであろうか。これほどの組織数が全国で維持されているのであれば、地域住民のそれに対するコミットメントも高い水準に維持されているのだろうか。

そもそも自治会等の「加入率」とは、そのエリアに居住する全世帯のうちどのくらいの割合の世帯が当該自治会等のメンバーであるかを問う概念である。この加入率の概念は、自治体において使われることの多いその他の「〇〇率」の指標、例えば「平成 28 年度の全国の下水道処理人口普及率 78.3%^{*6}」というときの「普及率」や、「平成 28 年 4 月 1 日現在の自主防災組織の活動カバー率 81.7%^{*7}」というときの「カバー率」という数値の算出方法とは根本的に異なっている。下水道処理人口普及率とは、当該自治体において下水道を利用できる地域の人口を行政人口で除した値であり、自主防災組織の活動カバー率とは、自主防災組織の活動範囲に含まれている地域の世帯数の全世帯数に占める割合となる。これらの数値は、いずれも世帯がその中に含まれるか否かについて能動的な意思表示は必要とされず、いわば機械的に算出される計算上の数値である。

図表 3 自治会等の数の変化（名称区分別）



出典：総務省「地縁による団体の認可事務の状況等に関する調査」

一方、自治会等の加入率については、世帯が自治会等に参加する、または参加しているという意思の有無が問われることとなる。そもそも自治会等が持つ特性の一つに、基本的に当該地区の全世帯が加入対象であると考えられているという「全世帯加入性」という性格がある。「自治会等の加入率低下」という地域の課題は、全世帯加入が前提とされているが故に、課題として認識されることとなるわけである。これを強制あるいは半強制加入と捉えるか、あるいは自動加入と捉えるべきかはさておき、従来は加入する側もされる側も、地域に居住する以上は自治会等に参加することは当然であると思われてきた⁸。しかしながら、現在では自治会等についてはあくまで任意加入であり、脱会することもまた自由であるという最高裁判所判決⁹が既に存在しており、自治会等から退会するという選択肢についても周知のこととなっている。

それでは、実際に人々は自治会等から次々と脱会し、加入率は激減しているのだろうか。仮に地域において自治会等の加入率が低下しているという実感があるとして、それはどの程度のものなのだろうか。自治会等の加入率は果たして低下していると言えるのだろうか。

国の関わる調査のうち、総務省が2008年に設置した「新しいコミュニティのあり方に関する研究会」が提出した報告書には、以下のような記載がある。

「現在、地域においては、町内会や自治会など、伝統的に地域における公共サービスを総合的に担ってきた組織については、地域で助け合うのは当然という生活文化

を持たない若年世代等が地域の世帯構成の中心となりつつあることや、住民の連帯感の希薄化などに伴い、加入率の低下や担い手不足、活動の停滞等の問題が生じつつある。^{*10]}

ここでは、地縁組織は、加入率の低下や担い手不足、活動の停滞という状況にあることが明確に述べられている。同研究会が2008年10月に行った第3回会合において座長を務める名和田是彦が提出した資料^{*11}によれば、自治会や町内会の加入率は1980年代から90年代を通じてゆっくりと低下し（第1期衰退）、2000年代以降はかなりの急カーブで下がっている（第2期衰退）とされる。そして、その原因として、自治会等が採用してきた世帯会員制・ボランティア原理・助け合いの生活文化などの基本的組織原理や戦略が歴史的限界を迎えていることが指摘されたところである。しかしながら、同会合での意見交換において、委員の中からは同資料に提示されたデータに対し加入世帯数についてはむしろ増えているとして、一概に「自治会等の衰退」という言葉を使うことに対する疑問も提示されている^{*12}。

国土交通省が平成22年度に設置した「都市型コミュニティのあり方と新たなまちづくり政策研究会報告書」（2011）、およびその翌年度の「都市型コミュニティのあり方とまちづくり方策研究会報告書」（2012）においても、同じように地縁組織の加入率低下に対する警鐘が鳴らされている。平成22年度版の報告書は、「従来の地縁組織の現状と問題点」として自治会等の加入率が年々減少傾向にあり、特に都心部ほど加入率が低いという「町内会への加入率低下（従来型地縁組織の衰退）」を指摘し、その要因として「役員になりたくない」「付き合いがわずらわしい」「活動に無関心」など、町内会活動にメリットが見出せないことをあげている^{*13}。さらに、平成23年度版報告書においても、「地域コミュニティの現況」として自治会等に代表される従来型コミュニティよりも新たなコミュニティの動きの方が活発になっているとして、53%の自治体で新たなコミュニティ活動団体が増加している一方、20%の自治体で自治会等が減少していることを指摘している^{*14}。

上記の国土交通省の2つの報告書は、どちらの論調も自治会等の加入率の低下や団体自体の減少について危機感を顕わにするものであるが、しかし、報告書に提示されたデータ自体は、必ずしも危機的状況は明らかにするものではない。例えば、平成22年版において加入率の低下を示すデータとして提示されている室蘭市の「ここ10年における加入世帯数の変化」の数値を見ると、5段階評価で記載されている評価のうち、加入率の低下を表す「少し減少」（34.4%）、「大きく減少」（13.8%）の2つを合計しても5割を超えていない。割合が一番大きいのは「ほぼ同じ」（40.6%）である。いつ時点の調査であるかは明示されていないが、室蘭市の人口がここ数十年間、一貫して減少し続けていることを考えれば、加入世帯数の低下を即座に加入率の低下と結びつけて論じるにはやや難がある。平成23年度報告書に至っては、「20%の自治体で、町内会・自治会が減少している」と団体数の減少をことさらに強調した表現になっているが、同じ表におけるそのほかの区分の割合は、「増加」（36%）、「増減なし」（37%）、「不明」（6%）であり、「増減なし」はもとより「増加」の数値すらも「減少」を上回っていることになる。このデータに基づくならば、むしろ「町内会・自治会の現状は変わらないか、むしろ増加」と書く方が正しい表現方法であろう。自治会等の地縁組織の力の低下を示す明確なデータが存在しないにもかかわらず

ならず、ことさらにそれを印象づける表現が多用されているわけである。このような表記が行われる理由としては、推論を行う際、旧来型である自治会等の力は低下しているはず、加入率は減少しているはずという先入観によるバイアスが生じていた可能性も考えられよう^{*15}。

一方、内閣府が 2007 年に行った「町内会・自治会等の地域のつながりに関する調査」（平成 18 年度国民生活モニター調査）の結果概要には、以下のとおりの記載がある。

「町内会・自治会があると回答した人は、9割を超えている。また、町内会・自治会の区域としては小学校区より狭いという回答が7割を超え、平均すると約600世帯、9割弱の加入率である。なお、回答者世帯の9割超が実際に町内会・自治会に加入している。^{*16}」

この調査の結果によれば、町内会等の地縁組織に入っている世帯は90%程度と、極めて高い数値となっており、2000年代に入ってから全国的には地縁組織の加入率は比較的高止まりしている模様である。しかしながら、この調査では加入率の推移は分からない。

同じ内閣府による平成19年版の『国民生活白書』は、「つながりが築く豊かな国民生活」というタイトルのもとで、地域における各主体間関係にかかる様々な調査を行っている。1970年代と2000年代とを比較した相隣関係の変化についても考察がなされているが、その中に地縁組織の加入率の変化について以下のとおり記載がある。

「70年に実施された調査では、20歳以上の人々に町内会・自治会への加入の有無を尋ねているが、この結果を見ると、90.2%が町内会・自治会に加入していたことが分かる（第2-1-20図）。

また2003年に行われた別の調査では、認可地縁団体に対して対象住民の加入率を尋ねているが、加入率が90%を超える団体が66.2%と約3分の2に上っている（第2-1-21図）。

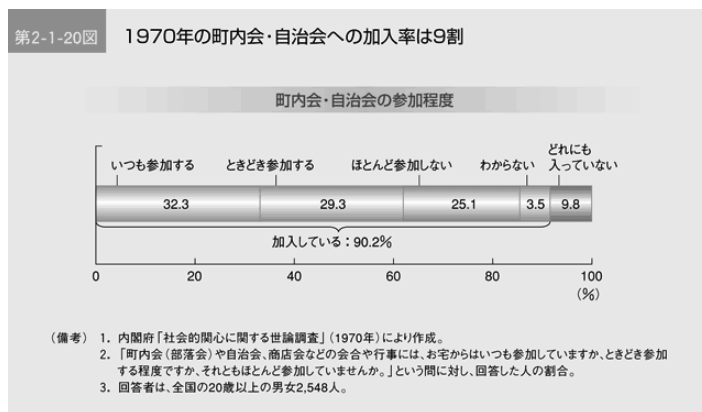
（中略）地縁団体への参加率は高水準であるとの点では、30年前から現在までそれほど大きな変化がなかったと考えて良いだろう。^{*17}」

上記の記載に示された図を示したものが、次ページの図表4と図表5である。この国民生活白書の出された2007年の時点においても、やはり自治会等の加入率について「大きな変化は見られない」と結論されている。一般的な理解とは裏腹に、全国的には自治会等の加入率は言われるほど大きくは低下していない。

辻中らが2006年度を中心に行った自治会等に対する大規模全国調査では、全世帯加入の原則が維持されているか否かの観点から、自治会の加入率を①100%、②90-99%、③80-89%、④80%未満という4つのパーセンテージ区分に分けて、全国3万の自治会にアンケートを行っている^{*18}。その結果を示したのが図表6である。この調査の結果では、加入率が90%以上と回答した自治会は全体4分の3にのぼる。ただし、同じ質問について市区町村担当職員は51.8%と回答しており、その認識にはやや開きがあるといえる。それでも、80%以上の加入率であるとの回答が自治会で87.2%、市区町村担当職員でも75.6%となっており、極端に低い加入率であるとはいえない。

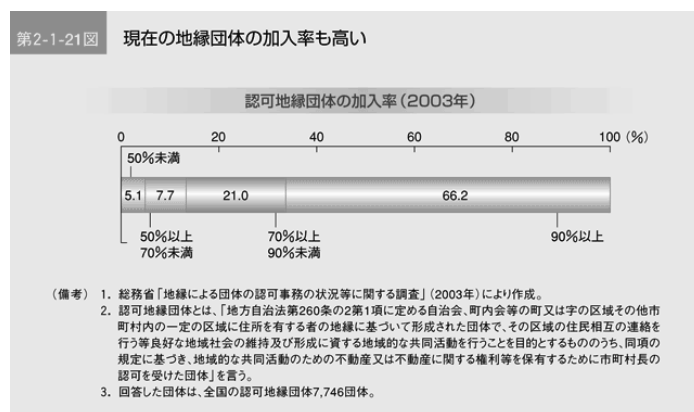
以上の結果に鑑みれば、少なくとも 2000 年代までは、全国的な自治会等の加入率は現在の我々が考えているほど低いものではなかった、ということとなるのではないだろうか*19。

図表 4



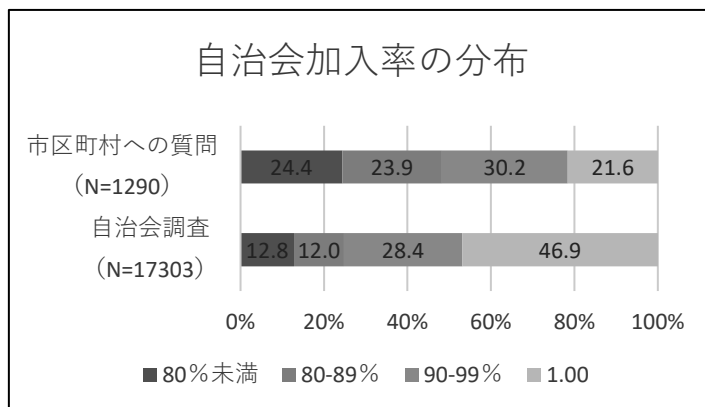
出典：国民生活白書（2007）

図表 5



出典：国民生活白書（2007）

図表 6



出典：辻中ほか『現代日本の自治会・町内会』83頁

3 政令指定都市における自治会等の加入率の推移

前節において、2000年代までの自治会加入率は大きく低下してはいないと述べた。それでは、この傾向は2010年代も続いているのだろうか。現在に至るまで、自治会等の加入率には低下傾向は見られず、住民の信頼はいまだ厚いと言い切ってしまうてよいであろうか。

最近では、総務省等における地縁団体に対する主たる興味関心が自治会等よりもワンサイズ上の団体、概ね小学校の校区単位で各種の地域活動団体の活動を束ねるプラットフォーム型組織である「地域運営組織*20」に移行しており、個々の自治会等に関する考察はあまり行われなくなっている。そのため、国においてはここ最近の自治会等の加入率に関する考察は行われておらず、全体的な傾向は不明である。

そこで今回、加入率のおおよその傾向を把握することを目的として、政令指定都市20市における自治会等の加入率を検証してみることにした。この調査の結果からは、残念ながら近年の自治会等の加入率については、維持されているとは言い難い状況が顕在化していることが分かった。

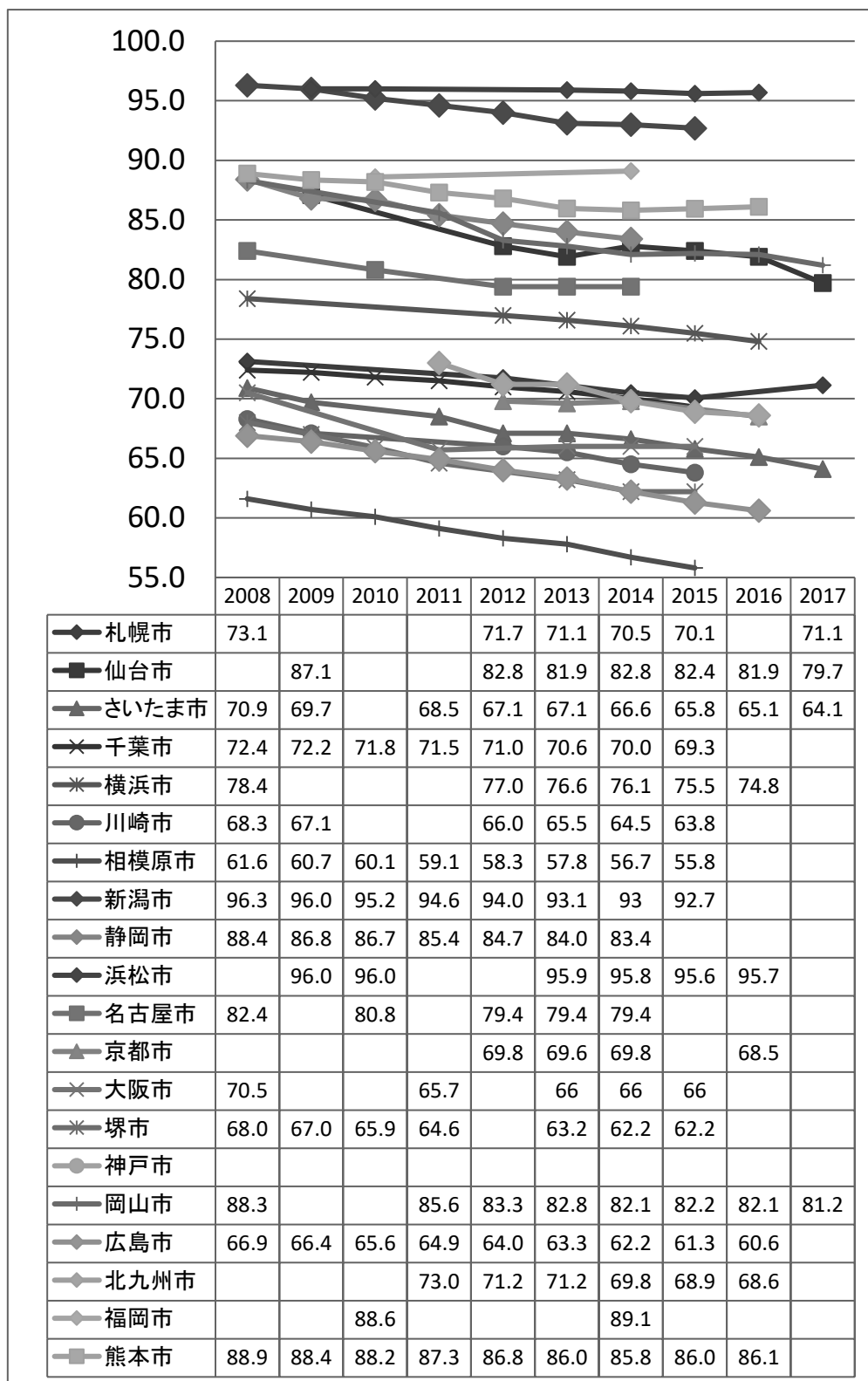
本調査において、政令指定都市をその対象とした理由は、基礎自治体の中でも情報公開が積極的に進められており、公開されている資料が豊富な自治体が多いこと、政令指定都市会議などの資料により横並びに比較したデータが入手しやすいことなどを勘案したことによる。政令市の中には、加入率を毎年算出・公表している市もあれば、不定期に行う市も存在する。また、福岡市のようにアンケート結果に基づく推計値のみを示しているところや、神戸市のようにそもそも加入率の算定自体を行っていないところもある。これら政令市について、各自治体のホームページ等を可能な限り当たり、自治会のWebページや広報誌等に掲載されている自治会等の加入率の直近10年程度の数値をピックアップした。また、全国政令指定都市市長会会議などの公表されている資料についても検索を行い、不足するデータを補った。一部、データ間で年度による加入率の数値表記がずれている箇所については、基本的に当該自治体の公表データに基づいて前後関係から判断し年度の補正を行った。その調査結果を示すのが次ページの図表6である。

政令市20市の中で、最も加入率が高止まりしているのが浜松市である。数値の明らかになっている期間を通じて、加入率は一貫して95%を超える極めて高い水準となっている。次いで高いのは新潟市で、こちらも近年若干低下しつつはあるものの、それでも90%以上を維持している。

90%~80%の周辺に第2グループが存在する。福岡市や仙台市、比較的新しい政令市である静岡市、岡山市、熊本市などがこのグループに位置している。加入率自体は比較的高いものの、福岡市を除いてはいずれの自治体においても全体的に低下傾向にあることは見て取れよう。特に、仙台市や岡山市は直近10年の期間中に7ポイント以上下落している。なお、福岡市については加入率が90%近くあり、グラフ上も上昇しているように見える。ただし、福岡市の加入率の数値は自治協議会等に対するアンケートの結果からの類推値であり、他の自治体の数値の算定方法と異なっているため、一概に比較することは困難であろう。

そのグループよりも少し下方、80%~75%には、いわゆる旧五大市に位置づけられる名古屋市と横浜市が来ている。いずれも流動人口の集中する巨大都市としては高い水準を保っていると言えてよい。しかしながら、どちらもやはり低下していることは否めない。

図表 6 政令指定都市 20 市の自治会加入率の推移



出典：各自治体 HP 等より筆者作成

70%～65%を中心にもう一かたまりのグループが存在する。ここには札幌市、さいたま市、千葉市、川崎市、京都市、大阪市、堺市、広島市、北九州市が位置している。札幌市が直近のデータで若干上昇していることが確認できるが、それ以外の都市は全て低下傾向にある。

政令市 20 市の中でも突出して加入率が低いのが相模原市である。その加入率は直近の数値で 55.8%となっている。相模原市は、単に加入率が低いただけにとどまらず、その減少率も著しい。相模原市の直近のデータがある 2015 年の数値は、2008 年と比べ 90.6%まで落ち込んでおり、これは同時期（2008→2015）の比較が可能な他の政令市の中でも最低の数値となっている。同市は東京のベッドタウン的な性格が強く、地域に対する帰属意識、地縁意識が低い住民が多いことも想定されるが、それにしてもこの加入率は低いというほかない。市民の中に、自治会には加入しないのが当たり前という意識が根付いてしまっている可能性があるのではないだろうか。

この政令市 20 市の自治会等の加入率調査については、時間の関係上、各自治体に対する直接・網羅的な調査は行ってはおらず、また、自治体によって期間がバラバラでもあり一概に横並びの比較はできない。しかしながら、自治会加入率についての一定の傾向は見て取れよう。調査期間を通じて、いずれの自治体も低下傾向にある。都市部が多い政令指定都市であっても、この程度で下げ止まっているという見方も可能ではあるものの、ほぼ全ての政令市で過去 10 年間一貫して低下しているということに鑑みれば、政令市以外の自治体ではどこも上昇しているという可能性を想定することも難しい。

先述のとおり、国の審議会等での考察では、2000 年代までは自治会等の加入率は低下していないとされていた。しかし、その傾向は既に過去のものである。直近 10 年に限って言えば、それが低下傾向にあることは明らかであろう^{*21}。この傾向に、自治会加入の任意性を確認した 2005 年の最高裁判決の結果がどの程度影響を与えているかは定かではないが、明治以降連続と続いてきた自治会等の地縁組織が、今や「加入して当然」とは捉えられていないという事実は否定しがたい。より地域に根ざした自治を実現していくために、自治会等の存在意義が今まさに問われているということとなろう。

4 自治会等の活動の「停滞」

加入率が低下していく中、自治会等が地域住民からの信頼を取り戻していくためには、その活動の重要性についてしっかりと人びとに理解してもらい、共感を呼び起こしていかなければならない。しかしながら、その自治会等の活動についても「停滞している」という評判がもっぱらである。その評判の方は、果たして本当なのだろうか。

前出の国民生活白書（2007）では、自治会等の活動に対する参加頻度の推移についても調査している（図表 7 参照）。それによれば、1968 年の時点では自治会等の活動に「だいたい参加する」と答えた割合が町村部で 70.2%、市部で 49.1%と半数以上ないし半数近くの人が参加していたとされる。しかし 2007 年の調査では、月 1 日程度あるいはそれ以上の頻度で参加すると回答した割合は 12.7%まで低下している。これについて同書では、以下のように述べている^{*22}。

「これら別の時期に行われた二つの調査は、質問の選択肢などが異なることから、これらの割合を直接比較することはできない。しかしながら、68年当時の町内会・自治会の活動としては、「募金（の協力）」、「清掃（美化）」、「消毒」、「街灯管理」といった日常的なものが多く、このような活動は頻繁に行われたことが推測される（第2-1-23図）。すると、68年の「だいたい参加する」は、2007年の「月1回程度以上」と比べて、参加頻度は同等あるいはそれ以上であったと見るのが自然であろう（※原註）。こうしたことに鑑みれば、町内会・自治会への参加頻度は、68年から2007年までの間に低下していると言える。」

（※原註）68年と2007年は調査対象も異なる。しかし、2007年の調査は、町内会・自治会への参加頻度が高い町村部の住民も対象に含めた調査であるが、68年の市部の調査よりも、参加頻度が低くなっていることを踏まえれば、その差異は結論の方向に影響しないと考えられる。

同書においては、同時期の自治会等への加入率は「高い」と位置づけられていた。にもかかわらず、他方で参加が低調である理由について、活動参加のきっかけに占める「慣習やルールとして」という「義務的参加」の回答割合が理由としてあげられている。この割合は、ボランティア・NPO・市民活動などへの参加においては16.5%と低いのに対し、自治会等のそれにおいては52.0%と半数以上になっている。つまり、住民は、地縁組織への関与を半ば「義務」であると捉え、参加意思はないものの加入だけはしている状態だったということになる^{*23}。

自治会等に参加はしていても、実際にその活動に参加するという住民は少ないという事実は、必然的に活動参加者の固定化を生み出す。多くの自治体が、特定の人しか自治会等の活動に参加せず、役員の大半は高齢者であり、しかも同一人物が何期も連続して役員を務めることも珍しくないという「担い手」の問題を抱えている^{*24}。役員長期固定化は、長老が自治会等の活動を私するという弊害を生じがちであるとして非難の対象となることが多いが、一方で、交代しようにも役員のなり手がいないというのもまた事実と言えよう。このような担い手不足という状況に対し、負担の公平化を目的として自治会等の役員を一年交替とするというところも増えており、「役員任期については短期と長期との両極端に分かれる傾向にある^{*25}」との指摘もなされているところである。

なお、参加者における参加頻度は減少しているが、参加するための実際の活動の「数」自体については、増加しているのか、あるいは減少しているのかを示す明確なデータが存在しない。個人が自らの参加頻度について「減少した」と回答する場合、参加機会が十分に確保されているか否かによっても、その回答の含意が変わりうる。参加する機会自体が増加していて「参加疲れ」をおこし、その結果参加頻度が減少したのか、あるいは参加意欲はあるにもかかわらず参加機会自体が消滅してしまっているため、参加していないと回答したのか、現段階では明言できない。今後、自治会等の活性化に向けた検討を進めていくためには、そのあたりの考察も必要となるだろう。

5 自治会等の活性化に向けて

これまで、自治会等の地縁組織の加入率が低下傾向にあること、そしてその活動の担い手の確保に苦しんでいることについて述べてきた。それでは、このような状況に苦しむ自治会等がその活性化をはかっていくためには、今後どのような方向性が求められるのであろうか。

ここで、改めて自治会等を「近隣政府」の母体として捉えるという政府論的な視座に立って考えてみよう。現在の自治会等が置かれている状況を地方政府としての自治体になぞらえて捉えれば、以下のようになる。低下しているとは言いつつも、依然として地域における多くの世帯は自治会等に加入している。そして、加入者は自治会費・共益費などというかたちで地域共同管理のための応分の負担を引き受けている。これを自治体になぞらえれば、居住する自治体が提供する公共サービスに対して、納税等により応分の負担をしていることに等しい。もちろん、最高裁判決が示したとおり自治会等は任意加入団体であり、自治会費についても非加入者には負担の義務はないという点で、憲法に定められた国民の納税の義務と自治会費の負担は性格を異にする。しかしながら、大半の加入者が応分の負担をすることで地域における共益を維持している自治会等の活動は、近隣政府としての活動に符合するものであろう。近年では、住民が自治体に対して、自ら納めた税金がどのように使われているのか、不適切な使われ方はないかなど、その行政活動に厳しい目を向けるようになってきている。国民の義務として「必ず払わなければならない」税金ですら、その使途や使用目的に相応の説明責任が求められるのであれば、任意加入団体である自治会等が徴する「意に染まなければ払わなくてもよい」会費には、それ以上に納得性が要求されるのは当然であろう。自治会等の活動の原資となる会費や共益費、行政からの補助金などの活動費については、役員などが自由に使えるお金ではなく「公金」とであると認識し、会員に対して使途をきちんと明示するなどの適切な管理が必要となる。適切な目的のため利用し、その目的の公共性・重要性がきちんと認められるのであれば、会員も自らの負担に納得するであろう。

もちろん、自治会等が任意加入である以上、それに加入せずに会員が自治会等から受ける利益の「反射的利益^{*26}」のみを享受することを目論むフリーライダーが発生する可能性も考えられる。その点について、前出の自治会加入率が政令市中最低である相模原市において、自治会連合会が自治会加入促進を目的として未加入者に呼びかけている以下の文言は、地縁組織の活動の本質を顕すものとして示唆に富むといえよう^{*27}。

知ってください！

～自治会に入らなくても困らない、本当の理由～

「自治会に入っていないなくてもとくに困ったことはない。

めんどうだしイヤだし、このままでいいや。」

そう思ったことはありませんか？

でも実はこれ、大きな誤解なのです。

その① 自治会に入っていないなくてもあなたが困らないのは、あなたの代わりに誰かが頑張っているからです。あなたがの住むまちが比較的安全だとしたら、それは偶然ではありません。自治会をはじめとした地域団体が、防犯や防災のために大変な努力をしているからです。

その② 自治会がもたらすメリットは、はかり知れません。最大のメリットである「信頼」は、住民同士がまちのために力を合わせることから生まれます。信頼は安全と安心を育み、私たちから犯罪や孤立を遠ざけてくれます。

その③ あなたはすでに、そのメリットを手に入れています。夜も明るい道路や安全で清潔な公園をあなたはすでに手に入れています。また、「災害時に自治会未加入者を含めた地域住民をどう助けるのか」といった難しい問題も自治会員の間で話し合われています。自治会の活動は公共性が高いため、そのメリットは会員以外の人々にも広く及んでいるのです。

だから自治会に加入してください。

数十年前と比べて自治会加入率は減っています。住民同士がまちのために力を合わせなければ、今ある安全や安心も、いつかは消えていきます。現在あなたが無償で手にしているメリットを失わないために、どうか守り手に加わってください。

この相模原市の自治会連合会の呼びかけは、以下にあげるような地域コミュニティにとって極めて重要な概念を内包している。

(1) 地縁組織の活動についての周知

一般の地域住民にとっては、自治会等がどのような活動しているのかはおろか、「活動しているのか否か」すらも分からないことが大半である。結果として、自治会等と自らの暮らしに何らの関係性も見いだせないまま、地縁組織を単なる集金・集票マシン、あるいは地元の長老たちの親睦会のように捉えてしまい、敵愾心のみを募らせることとなる。このような現状を打破するためには、自治会等が地域にとって重要な役割を果たしていることをきちんと正面から伝えることが重要となる。

(2) ソーシャル・キャピタルの概念

ソーシャル・キャピタルとは、地域コミュニティにおける信頼と規範のネットワークである^{*28}。ソーシャル・キャピタルの蓄積されている地域ほど、自発的な確保されやすく、互いの行動に信頼をおくことが可能となる。ソーシャル・キャピタルが存在する地域は、存在しない地域と比べ住民は健康であり、犯罪は少なく、安全と安心の確保がより容易となる^{*29}。このように重要なソーシャル・キャピタルを地域において育成していくうえで、自治会等はその繋がりプラットフォームとして重要な役割を果たしているのである。無論、サークル活動やNPOや商工団体など、人びとの間の繋がりを提供する主体もあるにはあるが、「全世帯加入性」という特徴を持つ自治会等の地縁組織こそが、最も広範に絆を育む母体となることは明らかであろう。

(3) 地域の公共に関する視点の提示

地域社会における公共という問題について、人びとはともすれば「公共イコール行政」と捉えてしまい、行政こそが公共の担い手だと考えてしまいがちになる。このような考え方に凝り固まっていたら、地域コミュニティで生じた問題について、自助努力を超えるものをすぐさま行政に持ち込むこととなってしまい、ただでさえ疲弊しがちな自治体をますます追い詰めることになってしまう。公共とは本来、地域社会全体の維持・発展のために必要であると合意がなされたものとして捉えなければならない^{*30}。その視座に立つならば、地域住民一人ひとりもまた、地域の公共の担い手なのであり、自治会等が行っている地域住民－加入者も未加入者も含めた－に対する活動に積極的に関わっていく必要があるのである。

相模原市におけるこの呼びかけは、自治会活動の持つ意義を明らかにしつつ、地域の自治会等が置かれている実情をストレートに伝え、住民一人ひとりが担い手として参加してくれるよう働きかけているものである。このような直截的な訴えは、自治会加入率の低下に悩む相模原市だからこそできたと見えなくもない。他の多くの自治体では、おそらくこのような認識も持たないままに、加入率の低下に手をこまねいているのではないだろうか。

相模原市のみならず、全国いずれの地域においても、自治会等に「疑問を持たず喜んで」加入するという住民は減少している。そのような現状を踏まえ、自治会等は、自らの活動の意義を改めて定義し直し、それを未加入者に対してきちんと伝える努力を払わねばならない。そのような手続きを踏まず、会費の使途や活動内容等についても不明瞭なままに、「加入率が低い」と嘆いてみたり、非加入者の意識の低さに責めを帰そうとするのは、筋違いの議論と言わざるを得ないだろう。

それでは、活動への参加者減少と担い手不足についてはどのようになるだろうか。これらについても、自治体に仮託して考えてみよう。

まず、活動への参加については、地域における各主体を繋げていくものとして、自治体が行う「参加・協働」の取組に例えることができる。また、担い手不足については、自治会等の執行部の人材育成・人員配置の機能不全として、自治体における「行財政改革」になぞらえることが可

能であろう。自治体におけるこれらの課題への対応を参考としつつ、自治会等の活性化の方向性について検討を行うこととしたい。

前者の参加・協働の取組については、近年、自治体において政策への住民意思の反映をはかることを目的に、積極的に展開されているところである。この「協働のまちづくり」の取組については、住民懇話会等で積極的に住民意思の把握をはかったり、計画策定や公の施設の建設に当たってワークショップ形式等の住民参加型の手法を取り入れるなど、様々な取組が日常的に行われている。「協働」は今や、全国の自治体の政策における中心的となったといっている^{*31}。このような自治体の取組は、これまで行政のみが担ってきた公共サービスの提供のあり方を見直し、地域の各主体を繋げ、意思決定に関わる範囲を広げていく取組である。そのために自治体は、広報・広聴を重視し、自治体の目指す姿を住民に示すとともに、住民の望むまちづくりを力を合わせて実現していくことに常日頃から取り組んでいる。

それでは、自治会等においてはこのような協働の取組は進められてきたのだろうか。そもそもが住民ベースで行っている自治会等の活動について、中心的に関与している役員の中に「住民意思の反映」の重要性に対する理解がどこまであるだろうか。自分たちの意思こそが「住民意思」であるとして、その他の住民の思いを無視するような運営が行われているケースも想定されるのではないだろうか。また、広報・広聴についても、多くの自治会等において、町内新聞などの配布・回覧により住民に自らの組織の活動の広報をしようとの努力がなされているものの、そのような取組の無い区域も当然ながら多数存在する。更に、広報とセットで重要となる「広聴」の部分については、取組がほとんど進んでいないというのが現状ではないだろうか。

一般住民にとって、自治会等が何をやっているのかも分からない、自分たちの意見も反映されるルートが無いというような状態では、自治会等の側が役員のなり手がいない、後継者がいないと嘆いたところで、事態は解決しないであろう。自治会等の活動の「見える化」をはかるとともに、役員のみで全てを決定するのではなく、地域住民の意見を聞く機会を設けたり、住民提案の取組を行うことができる仕組みづくりを行うことが望ましい。このような取組を行うならば、その過程で地縁組織と地域住民をもう一度繋げることが可能となろう。

さらに、自治会等にとっては、内部の繋がりのみを強化していくだけではなく、自らの団体で不足するリソースについて、積極的に他の団体との連携をはかるなど、横の繋がりを広げていく取組も重要となる。このような外向きのネットワークは、ソーシャル・キャピタルの持つ形式のうち「橋渡し型（ブリッジング）」と呼ばれるものである。これは、内部の絆の強さとして現れる「結束型（ボンディング）」のソーシャル・キャピタルとは異なる性格を持つ^{*32}。結束型のソーシャル・キャピタルは時に集団の外部に対する敵意も生み出すことがあるとされており、それが自治会等の活動において不適当な形で顕現した場合、活動に意見しようとするものに対する排撃や非加入者に対する誹謗となってしまう可能性もあろう。このような結束型ソーシャル・キャピタルの弊害を避けるためにも、自治会等においては外部との連携という橋渡し型ソーシャル・キャピタルも常に意識し、自分たちの活動を客観的に見つめ直すという視座を持つておかなければならない。このように、住民の信頼を得ることで地域を繋げ、そしてその繋がりをさらに外に向かって広げていくような視点が、これからの自治会等の活動に求められるのではないだろうか。

もう一つ、担い手不足の方についても考えてみよう。多くの自治会等で、役員の固定化や後継

者不足などの悩みを抱えている。これについて、自治体の取組から得られる示唆はどのようなものだろうか。単純に担い手としての職員の有無を考えた場合、給料を払って公務員として雇用する自治体と、無給あるいはわずかな報酬の自治会役員とでは、比較することは難しい。むしろ参考とすべきは、近年の自治体における行財政改革の取組であろう。

長引く景気の低迷の中、全国の自治体の抱える債務は膨大なものとなり、公債費が自治体財政を圧迫するまでに膨らんだ。また、かつて自治体が頼みとしていた中央政府も、自らの財政再建が待たないとなっており、自治体を顧みる余裕はない。むしろ、三位一体の改革による補助金・地方交付税の削減、集中改革プランの提示、職員の給与削減を前提とした地方交付税の減額など、自治体に対する自助努力の「強要」にその姿勢を転じているところである。このような状況下、いずれの自治体においても財政問題に頭を悩ませ、効率的行政運営のあり方を模索している。財政難と人員削減の圧力にさらされた自治体は、既存の人材の効率的配置や、指定管理者等の民間活力の導入を積極的に進めている。

このような自治体の行財政改革の取組から自治会等が得られる示唆としては、身近にある既存の地域資源の有効活用という点があげられよう。自治会等が行っている取組について、全てを役員のみで企画・運営するには限界があるのは当然である。一方で、地域においては、団塊の世代の大量退職などによって、専門的知識を持った人材が多数増えている。このような地域の人材を発掘し、できることからサポーターとして関与してもらうことも考えられるのではないだろうか。これらの団塊の世代の人々は、それ以前の年齢の者に比して、働いている年月の大半を企業等の社員として過ごしてきた場合も多い。そのような者にとって、退職直後にまた自治会等の組織に、しかも「若手」として加入することには抵抗感があるかもしれない。そうであれば、無理に執行部のメンバーに取り込もうとするのではなく、元銀行員に監査を手伝ってもらう、元公務員に補助金申請書の書き方の指導を受けるなど、助けてもらうところから地域の人材の有効活用に取り組むべきであろう。そのようなスタンスで関与してもらうことで、自分の能力を活かせることが分かれば、サポーターからメンバーへ、メンバーから役員へと徐々にステップアップしてもらうことも可能となり、次代の自治会等の担い手を育成することにもつながっていくこととなるのではないだろうか。

6 結びにかえて

本稿においては、加入率の低下や活動の停滞など、地域社会において自治会等が置かれている現状を整理するとともに、その活性化に向けた方向性について、「近隣政府」概念を踏まえて自治体との比較の中で考察を行ってきた。長きにわたり地域の公共を（人知れず）担ってきた自治会等ではあるが、今や加入率の低下は見過ごすことができないほど大きな問題となっている。このまま放置すれば、やがては自治会等に加入しない方が当たり前という状況に至ってしまう可能性すらあろう。しかしながら、自治会等がその機能を失うのであれば、地域はソーシャル・キャピタルを蓄積する「核」を失い、また自治体は地域代表性を持つカウンターパートを失うこととなる。そうなっては、自治会等を敬遠し自由を求めたはずの地域住民一人ひとりが、かえって苦

しむこととなる。

今必要とされているのは、明確なエビデンスと近隣政府の理念に基づいた自治会等の活性化である。加入率の実情も不明なままで非加入者を非難することも、進むべき道も分からないままに闇雲に活動を行いイベント疲れすることも、等しく無益であろう。国においては、自治会等の活動の基礎となるデータや資料を網羅的に収集する取組が必要となる。また、研究者においては、地域の将来を見据えた基礎理論的な研究を更に充実させていくことが求められよう。本稿が、そのような理論の構築の一助となれば幸いである。

-
- *1 本稿は、2013年に非営利法人研究会西日本部会にて「地域の公共を担う地縁組織」というテーマで報告を行ったものの一部について、その後の環境変化や研究等の進展を踏まえて大幅に加筆修正を行ったものである。
 - *2 澤田道夫「地縁組織の活動の歴史的背景とその現代的意義」、『アドミニストレーション』第24巻第1号、熊本県立大学総合管理学会、2017、1-14頁。なお、同様の指摘は日高昭夫がその著書の中で詳細に考察を行っている。日高昭夫『市町村と地域自治会―「第三層の政府のガバナンス」―』、山梨ふるさと文庫、2003を参照のこと。自治会等を近隣政府として捉える視点について同書から得られる示唆は極めて大きく、前稿における未参照を陳謝したい。
 - *3 熊本県「熊本県における平成の市町村合併検証報告書―合併後10年の効果と課題―」、2014、110-111頁ほか。
 - *4 日高前掲書（2003）、70頁。
 - *5 総務省「地縁による団体の認可事務の状況等に関する調査」より。同調査の平成4年度、8年度、14年度分の結果についてはそれぞれ『月刊 地方自治』1993年7月号、ぎょうせい、同1997年2月号、同2004年2月号に掲載されている。それ以降のデータについては、総務省自治行政局住民制度課からの提供資料による。
 - *6 国土交通省「都道府県別汚水処理及び下水道処理人口普及率（平成28年度末）」、2017より。
 - *7 総務省消防庁「消防防災・震災対策現況調査」、2017より。
 - *8 倉沢進・秋元律郎編著『町内会と地域集団』、ミネルヴァ書房、1990、5頁。
 - *9 2005年4月26日最高裁第3小法廷判決。県営住宅の団地入居者により構成される自治会から、一方的意思表示によって退会することができるかが争われた。
 - *10 総務省「新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書」、2009、6頁。
 - *11 名和田是彦「コミュニティ・プラットフォームの意義と担い手について」、総務省「新しいコミュニティのあり方に関する研究会」第3回研究会（平成20年10月16日開催）配付資料より。
 - *12 同上議事概要より。
 - *13 国土交通省「都市型コミュニティのあり方と新たなまちづくり政策研究会報告書」、2011、22-24頁。

-
- *14 国土交通省「都市型コミュニティのあり方とまちづくり方策研究会報告書」、2012、21 頁。
- *15 推論における様々なバイアスについては社会心理学、行動経済学の分野等で研究が進められている。市川伸一『考えることの化学』、中公新書、1997、R.セイラー、C.サンズティーン『実践行動経済学』、日経 BP、2009、D.カーネマン『ファスト&スロー』、早川書房、2012 等参照。
- *16 内閣府「平成 18 年度国民生活モニター調査結果 町内会・自治会等の地域のつながりに関する調査」(概要)、2007、3 頁。
- *17 内閣府『平成 19 年版国民生活白書 つながりが築く豊かな国民生活』、2007、78 頁。
- *18 辻中豊・ロバート・ペッカネン・山本英弘『現代日本の自治会・町内会 一第 1 回全国調査に見る自治力・ネットワーク・ガバナンス』、2009、82-85 頁。
- *19 これほど全国に遍在し、かつ知名度が高い組織としてはやや意外ではあるが、全国の自治会等の加入率については、国等による網羅的かつ定期的な調査自体が存在していない。これは、自治会等の態様がそれぞれの自治体ごとに異なり、横並びで比較することが難しいということも理由であろう。このことが結果的に、自治会等の活性化に関する議論の前提を曖昧なものとし、結論を空疎なものになさしめている可能性は否めない。
- *20 総務省「コミュニティ研究会中間取りまとめ」、2007、同「新しいコミュニティのあり方に関する研究会」、2009、内閣府「地域の課題解決を目指す地域運営組織」、2016、総務省「地域自治組織のあり方に関する研究会報告書」、2017 ほか参照。
- *21 この傾向は、日本都市センターが 2013 年に実施したアンケート調査によっても支持される。鈕持麻衣「自治会加入促進条例の法的考察」、『都市とガバナンス』Vol.26、公益財団法人日本都市センター、2016、136-137 頁参照。
- *22 内閣府『国民生活白書』(2007)、79-80 頁。
- *23 同上、80 頁。
- *24 国土交通省 (2011)、22-24 頁。
- *25 中田実『地域分権時代の町内会・自治会』、自治体研究所、2007、117 頁。
- *26 同上、110 頁。
- *27 相模原市相模台地区自治会連合会ホームページ「自治会に加入しましょう」(<http://sagamidai.sakura.ne.jp/chiku/>)、2017 年 11 月 30 日確認。
- *28 R.D.パットナム『哲学する民主主義』、河田潤一訳、NTT 出版、2001、206-207 頁。
- *29 R.D.パットナム『孤独なボウリング』、柴内康文訳、柏書房、2006、375-378 頁、同 401-407 頁。
- *30 澤田道夫「新しい公共と地域のガバナンス」、『非営利法人研究学会誌 Vol.14』、非営利法人研究学会、2012、29 頁。
- *31 荒木昭次郎・澤田道夫・黒木誉之・久原美樹子『現代自治行政学の基礎理論』成文堂、2012、19 頁。
- *32 パットナム前掲書 (2006)、19-21 頁。