

## 地縁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) —

澤田 道夫

#### <内容目次>

- 1 はじめに
- 2 自治会等の誕生の歴史的背景
- 3 「コミュニティ」と自治会等との関係
- 4 自治会等の果たす機能とその意義
- 5 結びにかえて

#### 1 はじめに

近年、日本の基礎自治体における協働概念の広まりと歩調をあわせて、地域における「公共サービス」の担い手に関する意識に変化が生じている。従来から公共サービスの提供者・担い手であった行政のみならず、NPO 法人・地域づくり団体・ボランティアなどについても、地域における公共サービスの担い手であると認識されるようになってきているのである。これは、これまで「公」の領域を支配していた「従来の公共」である行政が、社会環境の変化によりその活動範囲を縮退させたことを契機として、地域社会が「本来の公共」に目覚め、それを維持するために動き出した姿である<sup>\*1</sup>。特にまちづくりや福祉の分野において、「新たな公共」「パートナーシップ」などのキーワードのもと、協働の取組が積極的に行われている。

自治体と協働を行う各主体の中でも活動が特に活発なのが NPO 法人（特定非営利活動法人）である。1995 年の阪神淡路大震災における民間のボランティアの活躍が注目を集めたことをきっかけに、1998 年、超党派の国会議員による議員立法で成立した NPO 法（特定非営利活動促進法）に基づき、様々な NPO 法人が設立された。2016 年度末現在、認証 NPO 法人の数は 5 万を超える規模となっている。いまや自治体における地域政策・福祉政策は、NPO 法人抜きには成り立たないほどであると言ってよい。

一方で、地域においては、現在注目を集めている NPO 法人よりもはるか以前から存在し、地域における公共を支えてきた町内会や自治会などの組織も存在する。これらの組織は、地域における地縁・血縁に根ざし、各々その所轄する区域を定め、当該区域内の世帯を持ってその構成員と

し、区域内における公共を管理してきた。日本全国どの市町村にも、町内会ないし町会、あるいは自治会、農村部では区会または部落会と呼ばれる住民の自治組織が存在しており<sup>\*2</sup>、当該地域における行政機能を補完する存在として、公共サービスの提供の一端を担ってきた歴史を持つ(以下、このような組織について「自治会等」と呼ぶ)。しかし現在、これら自治会等の組織は、加入率の低下や活動への参加者の減少、担い手の不足が声高に叫ばれるなど、その活動の停滞が全国的に問題視されている。

ここで問題となるのは、地域社会としてこれら自治会等の衰耗をそのまま看過して良いかどうか、ということである。このような地縁による組織の持つ様々な機能について、NPO 法人の活動と同列のものを見なし、前者の衰退を後者によって代替できるとするならば、あるいは放置して消えゆくに任せることも考えられよう。しかし、後述するように、自治会等の地域(コミュニティ)に根ざした組織は、NPO 法人などの特定機能を目的とした組織(アソシエーション)が決して持ちえない数多くの特長を有している。そのため、その縮退は、そのまま地域コミュニティの弱体化にもつながることとなる。そのことに鑑みれば、現在危機的状況にあるとされる自治会等の地縁による組織について、その重要性を再認識し、活動の活性化を図っていくことが喫緊の課題であると言えよう。

そこで本稿においては、自治会等の「地縁組織」について、それらをより深く理解し、その意義と課題を検証することを目的として、基礎理論の整理を行う。はじめに、自治会等が歴史的にどのように位置づけられてきたのか、その誕生の背景を概観する。続いて、現在では自治会等の地縁組織と同様の意味で使用されることの多い「コミュニティ」という言葉について、その言葉が生まれたときに企図された概念が時代を経てどう変化していったかについて、自治体における具体的な例をあげつつ論じる。最後に、自治会等の地縁組織が持つ特徴について、それらの組織が持つ3つの機能—全世帯加入性・サービスの全体性・地域代表性—がもたらす意味合いの重要性について述べることにしたい。

## 2 自治会等の誕生の歴史的背景

自治会等の期限については諸説あるが、それを江戸期に求めた場合、都市部における町内自治制度となるであろう<sup>\*3</sup>。江戸時代、市街地には「町内」という社会ユニットが存在した。町内と町内の間には木戸が設けられて区画されており、その中心に道路という共同空間があって、各家はこの共同空間を通じて一つの地域社会に統合されていたとされる。町内には、地主・家主層で組織される五人組という制度があり、町奉行—町年寄—町名主—五人組という上意下達のルートが敷かれていた。各町内は「町儀」「町勘定」などの町法のもとで、消防・上下水道・ゴミ処理などの公共的サービスの提供をはじめとする様々な役割を自給自足的に果たしていたのである。江戸末期から明治期に至る社会変革の中で、このような町内の制度を支えていた公的枠組みは解体されていったが、それでもなお、明治20年頃までは東京においてさえも人びとの暮らしは町内で完結していたと指摘されている。

江戸期の町内に代わり、現在の自治会等に直接つながる地縁組織の形式が生まれたのは1884年(明治17年)以降である<sup>\*4</sup>。それまで各地区の行政は戸長制度により行われてきた。戸長の果

たす機能には、土木・教育・防災などの行政的なものから神社のお祭りなどの地域に関わるものまで種々雑多な事務が含まれていた。当時の地方税制においては、これら地域に関わる事務は地方税とは別の「協議費」と呼ばれる費目によって負担されていたが、明治17年の内務省告示により、役場の費用としての従来の協議費が「区町村費」（行政事務の費用）と狭い意味での「協議費」（お祭りのような地域の費用）に分けられることとなったのである。区町村費の方については、地方税同様の法的な保証が与えられ、役場に引き継がれた。一方、協議費については、それまで地域において一定程度の公共性が認められたうえで使用されてきたにも関わらず、公的費用という立場を失うこととなった。その結果、地域において役場とは別に協議費によって運営する組織をつくる必要が生じ、新しい組織としての「町会」などの地域自治組織が生まれたとされる。

次の転機が訪れたのは1889年（明22年）である。この年、市制・町村制が施行され、日本に初めて近代的な「地方公共団体」が誕生することとなった。しかし、それまで集落において管理されてきた共有財産や、地域の公共サービスをどのように維持していくかという問題があり、市制・町村制という共通の制度を全国一律に適用していくことは困難であるのが実情だった。そこで市制・町村制においては、地方公共団体の中に地縁組織としての「区」の設立を容認する規定が設けられた。この区の設置については、法的には例外措置であるというニュアンスで規定されたものの、実際には、区を設立しない地域の方が例外になるほどに全国に普及した。「原則的には、この区が時代をへて、現代の自治会になる<sup>\*5</sup>」ということとなる。また、このときに選任された名誉職としての「区長」制度が、現在まで数多くの市町村で採用されている「行政嘱託員制度」につながっているとされる<sup>\*6</sup>。

市制・町村制において各地に設立された区は、行政機関ではないものの、実際には様々な公共的事務を担っていた。明治期においては、教育や土木などの公共事業の実施は区に依存しており、小学校の教員給与や、土木のための機材・労力の提供についてもほとんど区の負担であったとされる<sup>\*7</sup>。区は、自治的に設置された地縁組織でありながらも、地域の公共サービスを提供する最小規模の自治体という役割を担っていたのである<sup>\*8</sup>。

昭和に入ってから、またもや地縁組織のあり方に大きな変化が生じた。1940年（昭和15年）、内務省により「部落会町内会等整備要領」（内務省訓令第17号）が出され、それに伴って従来の区などの自治組織は町内会・部落会などに一元化された。同訓令の第2条によれば、村落には部落会、市街地域には町内会が区域内の全戸をもって組織されることとなる。そして、その組織については、住民を基礎とする地域的組織であると同時に、「市町村ノ補助的下部組織トスル」ということが明確に位置づけられている。この動きは、無論戦争の遂行のための挙国体制構築を見据えたものであり、部落会・町内会は「戦時体制という歴史の局面において整備・形式化されたもの<sup>\*9</sup>」であった。更に1942年、政府の「国民組織に関する方針」の決定によって町内会・部落会は大政翼賛会の指導下に入り、最終的には1943年、市制・町村制の改正によって法的に自治体の首長の指揮下に置かれることとなる。こうして正式に行政の末端組織に位置づけられた町内会・部落会は、戦時体制において労働力の動員や物資の供出、住民同士の相互監視等の役割を果たしていった<sup>\*10</sup>。行政は、法や訓令、規則などによって町内会・部落会におびたしい事務を委任するようになり、そのことによる権威づけの結果、町内会長や町内会役員がストリート・レベルの官僚制として地域住民を統率することとなったのである<sup>\*11</sup>。

地縁組織がこのような戦時体制組織として再編され、運用されたことの帰結として、終戦後の1947年、町内会・部落会が戦争遂行体制の一部であったとして、連合国軍総司令部（GHQ）から町内会・部落会の解散命令（昭和22年5月3日政令（ポツダム政令）第15号）が出されることとなったのも無理からぬことといえよう。しかし、戦後の治安や衛生、物資配給のうでこのような地縁組織の存在は欠かすことができないものであったため、町内会や部落会は、振興会、駐在区あるいは防犯組合といった名称・形態に変更されながら事実上維持されていた<sup>\*12</sup>。1952年のサンフランシスコ講和条約の発効に伴いポツダム政令が廃止されると、自治会等も再び全国に、しかも急速に組織されるようになる。すでに1956年（昭和31年）の自治庁の調査において、自治会等のような地縁組織が存在しない区域は全国のおよそ2.4%だけであったとされる<sup>\*13</sup>。このことから、自治会等の様な地縁組織が地域において果たしてきた役割の重要性の一端をうかがい知ることができよう。

### 3 「コミュニティ」と自治会等との関係

#### (1) 「コミュニティ」という言葉

現在、地域社会においては、様々な主体が地域における公共を担い、活動している。それらの主体の一方の極は行政組織であり、もう一方の極は個人・世帯となる。そして、この両者に挟まれる領域に多様な主体が存在し、地域における公共を分担している。これらの多様な主体の中には、自治会等の地縁に基づく組織もあれば、NPO法人などの特定の機能を果たすために作られた組織も存在する。

このような社会集団を区分し、類型化するために一般的に利用されているものとして、R.M.マッキーヴァーによる「コミュニティ」と「アソシエーション」があげられる。マッキーヴァーは、コミュニティを「村とか町、あるいは地方や国とかもっと広い範囲の共同生活のいずれかの領域<sup>\*14</sup>」として捉えたうえで、その中に特定の目的のために意図的・計画的につくられた集団としてのアソシエーションが存在するとした。この類型は、同様に取り上げられることの多いF.テンニースの「ゲマインシャフト」と「ゲゼルシャフト」が歴史的発展過程と結びつけられがちであるのに比べ、理念型として共同生活の領域であるコミュニティと機能集団であるアソシエーションを分類するという区分となっている。

しかしながら、マッキーヴァーのアソシエーションとの対比によるコミュニティの概念は、現在我が国において一般的に理解されている「コミュニティ」の用語とやや乖離がある。日本において「コミュニティ」という言葉が本格的に使われはじめたのは、1969年の国民生活審議会の報告書「コミュニティー生活の場における人間性の回復」からである。同報告書に基づき国が進めた「コミュニティ政策」、その過程で全国に多数つくられた「コミュニティセンター」などの用語の影響により、コミュニティという言葉はすっかり人口に膾炙するようになった。その契機となった国民生活審議会報告書では、マッキーヴァーが「領域」の概念として捉えているコミュニティについて、「生活の場において、市民としての自主性と責任を自覚した個人および家庭を構成主体として、地域性と各種の共通目標をもった、開放的でしかも構成員相互に信頼感のある集団<sup>\*15</sup>」であるとしている。コミュニティを「集団」として位置づけたこの定義が広く浸透した結果、特

定地域において特定の目的を果たすためにつくられた集団を指す「テーマ型コミュニティ<sup>\*16</sup>」といった用語も使用されるようになった。

領域としての広がりについても、マッキーヴァーの概念は一般的理解とは異なっている。マッキーヴァーはコミュニティを重層的な共同生活の広がりと捉えており、「社会諸関係の無限の系列の中に、われわれは都市〔市民〕や民族や部族といったより集約的な共同生活の諸核を識別し、それらを〈すぐれて〉コミュニティとみなす<sup>\*17</sup>」と述べる。そのような重層的なコミュニティの中に、共同の関心の追求のために設立された社会生活の組織体たるアソシエーションが存在する。マッキーヴァーにとっては、国家でさえ「コミュニティ内の特に権威あるアソシエーションである<sup>\*18</sup>」である。日本で使われている「コミュニティ」という言葉の概念にも、ある程度の広がり、重層性は含まれるであろうが、それでも市町村を指して「コミュニティ」と呼ぶまでの広さは持たないであろう。このような概念の持つ射程の広さについても、マッキーヴァーの類型と日本における理解は異なっている<sup>\*19</sup>。

また、マッキーヴァーは「家族」をもアソシエーションに分類するが<sup>\*20</sup>、我が国においては、国民生活審議会の定義によるまでもなく、家族はむしろ（集団としての）コミュニティの根幹をなすものとして理解されている。そのため、自治会等を理解するに当たり、このマッキーヴァーの類型をそのまま持ち込むことは、(学術的にはともかく) 地域社会における理解に混乱を来しかねない。

一方で、1969年、国民生活審議会がその報告書において定義した「コミュニティ」についても、その射程の狭さが指摘される場所である。自治省（現総務省）は、同報告書に基づき1970年代以降、所謂「コミュニティ政策」を全国的に推進した。自治省は国民生活審議会の報告を受け、1971年に「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱」を策定し、各都道府県に通知した。その中で、住民の自主的または開放的なコミュニティ組織が生まれ、コミュニティ活動が行われることが期待されている。これに基づき、モデル・コミュニティ事業が展開され、モデルに選定された地区では、概ね小学校区のエリアにおいて「コミュニティ計画」が策定されたり、「コミュニティ協議会」・「まちづくり委員会」などのコミュニティ組織が整備されていった。そして、これらの組織の活動拠点として、「コミュニティセンター」が各地に建設されていったのである。このこと自体は地縁組織の活性化にとって望ましいことと見える。しかし、問題はこの政策が、全国の地域に遍在する自治会等の存在を無視、あるいは否定して進められたものであることであつた。なぜなら、そもそもコミュニティという概念が提示された理由が、既存の自治会等を時代遅れの存在である「従来の古い共同体<sup>\*21</sup>」として否定したうえで、「コミュニティ」という新しい名称を付与した地縁組織を再構築する意図によるものだったからである。自治省が推進したコミュニティ政策においては、その担い手として、新たにつくられたコミュニティ組織のみが想定されており、既存の自治会等の活用という視点は欠落していた。その結果、既存の自治会等は、コミュニティ政策を推進する自治体職員や、コミュニティ組織の長と競合する立場に置かれることとなった<sup>\*22</sup>。

しかしながら、自治省の想定とは異なり、地域における現実としては、自治会等もコミュニティ組織を構成するメンバーとして加わっていた。むしろ自治会等は、校区における民生委員・老人会・婦人会・子ども会・消防団・PTA・地域づくり団体などのコミュニティ組織のメンバーの

中で、真っ先に指を折られる筆頭的存在であったと言ってよい。「組織編成にあたって「自立した個人」にのみこだわることは、基礎組織の活動成果を軽視することになり、コミュニティ活動の空洞化につながるおそれがある。コミュニティの活動は、多くの場合、基礎組織の活動の発展として展開されている<sup>\*23</sup>」というのが、地域におけるコミュニティ組織の実態であった。

これらのコミュニティ組織の活動について、全戸参加か有志参加かという区分と、地域問題の解決を目指すものか地域生活そのものの充実・発展を目指すものかという区分の2軸による分析枠組みも提示されている<sup>\*24</sup>。それによると、コミュニティ組織の活動内容は、①全戸参加・問題解決型（コミュニティ施設整備、防災、交通安全、ゴミ処理等。世帯単位での協力が求められる。）、②全戸参加・生活充実型（文化祭・運動会などの親睦・交流）、③有志参加・問題解決型（個人ボランティア、老人会などの訪問活動、婦人科によるファミリーサービス等）、④有志参加・生活充実型（文化・スポーツクラブ等）に分類することが可能である。このうち①と②は、従来は自治会等が担任してきていたもので、コミュニティ活動と変わった後であっても、実質的には町内会が支えていくこととなる。また、③と④については、可能な限り地域にひらかれたものにしていくことがコミュニティづくりのもう一つの目標となる。さらに、コミュニティの諸活動を調整し、対外的な窓口および代表者となる執行機関が置かれる場合については、活動内容に⑤コミュニティ運営型が加わることとなるとされる。このような枠組みを見ても、やはりコミュニティ組織の運営には実質的に自治会等の存在が欠かせないものであったことは否定できない。結局のところ、自治会等による地域に根ざした活動を中心としつつ、それ以外の主体が行う様々な活動も追加して、地域に協働の場をつくり出すというのが（当初の想定とは異なっていたかも知れないものの）コミュニティ組織の基本的なあり方であった<sup>\*25</sup>。

その後、時を経てコミュニティ政策が新規性を失い、多くの既存の政策の一つとなっていくに連れ、一般的に使用される用語としての「コミュニティ」と自治会等の概念も徐々に収斂していった。こんにちでは、自治体に設置されているコミュニティ組織の主な構成員は自治会等である。また、我々が一般的に「コミュニティ」と表現するときも、その概念の一角（しかも、重要な部分）を明らかに自治会等が占めている<sup>\*26</sup>。しかしながら、地域の各主体の取組や設置されている施設、あるいは過去の文献資料等において「コミュニティ政策」という表現が使用されている場合、そこで使われている「コミュニティ」という言葉が果たしてどのような意味合いを指すのか、その概念の中に自治会等は含まれているのかいないのか、今なお十分注意を払う必要があるのである。

## （2）事例：熊本市におけるコミュニティ政策の変遷

これまで日本におけるコミュニティ政策の流れについて概観してきた。それでは、実際の自治体ではこのコミュニティ政策がどのように展開されてきたのであろうか。ここでは、政令指定都市である熊本市が設置している「熊本市都市政策研究所」が刊行した2014年版の『年報 熊本都市政策』に基づき、同市における自治会等の活動とコミュニティ政策の流れを見てみよう<sup>\*27</sup>。

熊本市の地縁組織の基本的な単位は「町内自治会」である。この町内自治会制度は、1967年に施行されて以来、着実にその数を増やし、別表のとおり、平成28年度時点で、914の町内自治会が設置されている。その加入率は86.1%と、政令指定都市の中では比較的高い数字を維持してい

るといってよい。

【表】熊本市における町内自治会加入状況

年度	小学校区数	自治会数	加入世帯数	総世帯数	平均加入世帯数	加入率 (%)
6	78	681	209,127	238,491	307	87.69
7	79	681	212,732	241,916	312	87.94
8	79	687	216,176	245,815	315	87.94
9	79	696	217,897	249,549	313	87.32
10	80	707	223,534	253,456	316	88.19
11	80	714	227,765	257,521	319	88.45
12	80	715	230,369	260,487	322	88.44
13	80	716	232,170	261,324	324	88.84
14	80	718	236,570	264,824	329	89.33
15	80	722	238,746	266,396	331	89.62
16	80	726	239,111	271,211	329	88.17
17	80	727	241,255	273,712	332	88.14
18	80	727	243,281	270,541	335	89.92
19	80	725	245,260	273,505	338	89.67
20	80	726	244,889	275,491	337	88.89
21	81	728	246,044	278,501	338	88.35
22	92	728	247,656	280,826	340	88.19
23	92	841	255,892	293,092	304	87.31
24	92	840	256,769	295,819	305	86.80
25	93	842	257,113	299,067	305	85.97
26	94	868	261,938	305,246	302	85.81
27	94	911	271,598	315,993	298	85.95
28	95	914	272,462	316,452	298	86.10

※出典：熊本市ホームページ

町内自治会設置以前、熊本市において実施されていたのは「町内嘱託員制度」であった。これは、町内の責任者・有力者を行政嘱託員として委嘱するものである。同制度は、戦前の市制・町村制における区長制度の流れを汲むものであり、全国で現在も数多く施行されている。行政嘱託員は多くの場合、非常勤地方公務員としての地位を付与され、報酬を受け取ることもできる。熊本市においても、町内嘱託員が様々な町内自治や広報事務等の運営を担っていた。しかし、町内嘱託員制度は、町内の総意に基づく自治という観点から1965年に廃止されている。

1967年に町内自治会制度が発足して以来、熊本市は様々な補助制度等により町内自治会の育成に努めてきた。当時、国では自治省が全国的にモデル・コミュニティ事業を展開していたが、熊本市においても、1972年の第2次総合計画において、全市域を適切な区域に区分してコミュニティを形成し、コミュニティごとに拠点施設を配置する計画を掲げている。この点については、国の進めるコミュニティ政策と同じ方向性のように見えるものの、熊本市が70年代を通じて行っていたのは、新たなコミュニティ組織の育成ではなく町内自治会の活動の支援であった<sup>\*28</sup>。70年代から80年代にかけて、市内複数箇所に市の施設としての「公設公民館」の建設が進められるとともに、地域が自主的に設置及び管理運営する「地域公民館」の建設費の補助も行われたことで、各所に地域活動の拠点の設置が進んでいった。

90年代初頭まで、国はモデル地区を設定してのコミュニティ政策を展開していた。しかし1993年に入ると、全国的なコミュニティ政策の浸透を踏まえ、このようなモデル地区を設定しての支援は不公平感が生じさせるとして、全市町村を対象とする普通交付税による財政支援に方向転換がなされることとなった<sup>\*29</sup>。この間、熊本市においては、1992年から地域福祉コミュニティセンターの整備が開始された。この施設は、コミュニティづくり及び地域の福祉活動の拠点として位置づけられていた。また、1996年には、小学校区を単位とした「まちづくり委員会制度」も新設されている。これは、高齢化の進展や地域のつながりの希薄化等を背景に、それまでの町内自治会を中心とするまちづくりだけでは解決できない課題が増えてきたことを契機として設置されたものである。このまちづくり委員会は、小学校区を対象エリアとして、個人単位で自由に参加することができ、地域資源の掘り起こしや文化活動などのテーマ型のまちづくりを目指すといった特徴を持っていた。このまちづくり委員会の設置により、これまでの町内自治会単位からエリアが拡大した「校区単位のまちづくり」という考え方が広まることとなった。さらに、1999年度以降、先述の地域福祉コミュニティセンターは地域コミュニティセンターと名称が変更され、同施設の管理も地域で行うこととなり、より地域に身近な施設となっていった。これらの取組を見ると、国のコミュニティ政策が70年代以降推し進めた「校区単位」での「新しいコミュニティ組織」による地域活性化の取組について、熊本市においてはようやく90年代に入ってから後追いがなされたと見ることもできよう。

2000年代以降、全国で市町村合併が進み地域コミュニティの置かれている状況が変化していった。国のコミュニティ政策においても、自治会等の再評価や「新たな公共」の考え方の提示、そして最近では「地域運営組織」、「地域自治組織」の概念が提示されるなど、こんにちに至るまで様々なコミュニティの捉え方が提示されているところである<sup>\*30</sup>。この間、熊本市においてもコミュニティ組織に特筆すべき変化が生じた。それは、2004年の校区自治協議会の設置である。これは、校区単位で設置され、町内自治会や先述のまちづくり委員会をはじめ、地域の様々な活動団体が参加してつくられている組織である。まちづくり委員会との大きな相違点は、まちづくり委員会の方が特定のテーマの実施を企図する実践型組織のイメージを持っていたのに比べ、校区自治協議会は地域における協議と連携の「場作り」も志向しているという点であろう。校区自治協議会主催の校区祭りや校区防災訓練なども行われているが、その運営に当たっては、協議会に参加している様々な主体が協力・連携して取り組んでいる。その意味で、校区自治協議会は地域における「協働のプラットフォーム」という機能を果たしていると考えてよいだろう<sup>\*31</sup>。この校区



自治協議会の設置により、現在の熊本市におけるまちづくりは、基礎単位としての町内自治会による地域に密着したもの、そして校区自治協議会による広域的なものという二段階の重層的広がりを持つものとなっている。熊本市の校区自治協議会のような協議会型組織については、現在全国でその数を増やしている。このような協議会型組織の果たす機能は、国の提唱する「地域運営組織」にも近いものであると思われ、今後ともその動きに注目していく必要があるだろう。

#### 4 自治会等の果たす機能とその意義

自治会等の誕生の歴史的な経緯、そして国のコミュニティ政策と自治会等との関係性を整理したうえで、最後に自治会等の果たす機能とその意義について見ていくこととしよう。自治会等の機能については、従前から様々な研究が行われてきている。それらの先行研究において、自治会等の特徴と言われているものについて、共通する点を抽出して大まかに区分すると、概ね以下のとおりとなる<sup>\*32</sup>。

①全世帯加入性
・世帯単位での加入
・全世帯の自動加入
②サービスの全体性
・包括的機能
・行政補完（媒介）機能
③地域代表性
・排他的地域独占
・第三者に対する地域代表

①の全世帯加入性については、自治会等に共通する特徴である。これらの組織を構成するメンバーは、基本的に個人の資格としてではなく、その地域に在住する世帯として加入する。様々な活動に参加する場合も、世帯のうち誰か一人が参加しさえすれば、世帯の規模にかかわらず、その世帯として求められる要件は満たしたと理解される。このような理解のされ方は、自治会等への加入が、個人としてではなく世帯単位であるが故に他ならない。また、基本的に全世帯が加入対象であると（半自動的に）捉えられているのも大きな特徴である。後述する「自治会等の加入率が低下している」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わけである。このような特徴を持つ組織は他には存在せず、また存在し得ない。

その加入の仕方については、任意加入が建前だが、実際には全世帯加入が前提されている。この「全世帯加入性」という特徴については、従来、強制加入あるいは半強制加入という封建的な側面が強調されがちであった。現在では、自治会等については、権利能力のない社団であり、強制加入団体ではないとの最高裁判所の判断が下されているが<sup>\*33</sup>、加入する側、される側ともに、大多数が加入すること自体を当然であると思なしていることを踏まえ、強制加入ではなく「自動加入」であるという捉え方もなされている<sup>\*34</sup>。

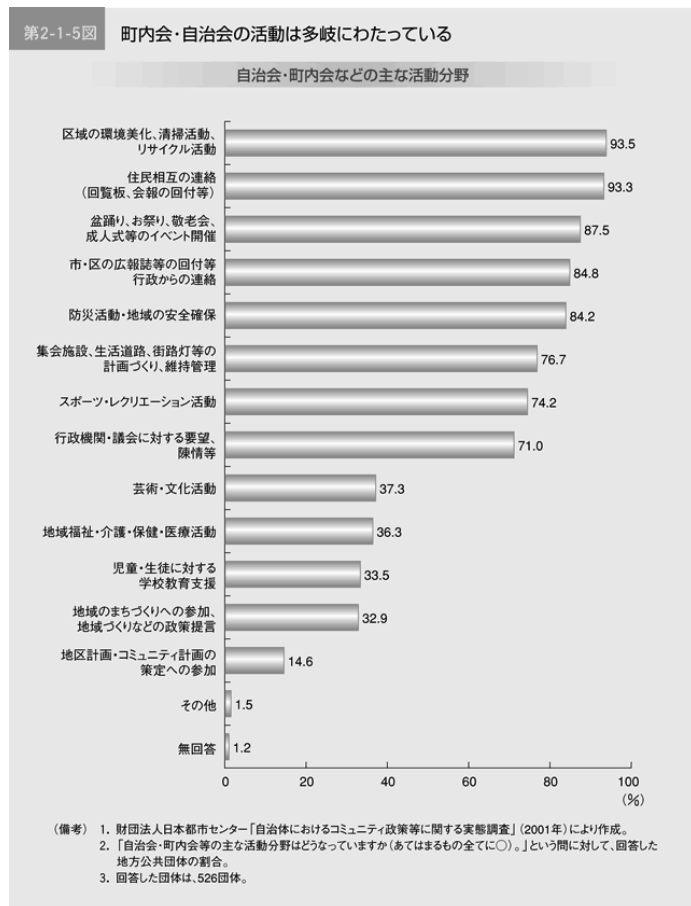
②のサービスの全体性についても、広く指摘されているところである。内閣府がかつて発行していた「国民生活白書」の平成19年版における調査(右図)でも、区域の環境美化・清掃・リサイクル活動(93.5%)、住民相互の連絡(回覧板、会報の回付等)(93.3%)、お祭り等のイベント開催(87.5%)、広報誌の回付等の行政からの連絡(84.8%)、防災活動・地域の安全確保(84.2%)など、自治会等の活動は実に多岐にわたっていた<sup>\*35</sup>。自治会等は、特定の機能を果たすことを目的としないが故に、逆に地域における世帯を対象としたサービスをほぼ何もかも飲み込んでしまうのである。

もう一つ、自治会等の活動において特徴的なのは、行政の末端補完機能である。上記の国民生活白書においてあげられた様々な活動のうち、広報誌の回付等の行政からの連絡

(84.8%)の他にも、集会施設や街路灯等の計画づくり・維持管理(76.7%)、行政機関・議会に対する要望・陳情(71.0%)、地区計画等への策定への参加(14.6%)など、行政施策と関わる部分が非常に多い。これは、先述のとおり、戦前から戦中期にかけて自治会等が官の組織へと質的に転換しつつ住民の日常生活にまで浸透していったという歴史的背景も影響している。

しかしながら、このような事実のみを持って、自治会等を行政の意のままになる末端出先機関と見なすのは早計である。戦後、占領軍が戦争協力組織であるとして禁止したときも、あるいは後述する1970年代のコミュニティ政策においてその存在が無視・黙殺されたときも、自治会等は地域に根ざして生き残り、やがて再びその活動の中に地域全体を飲み込んでいった。これらの事実は、自治会等が、行政の意思のみで存否を決めることができるものではないことを明らかにしている<sup>\*36</sup>。自治会等を単なる行政の手先とする捉え方は、その僅かな側面を窺うものにすぎず、それらの組織の本質を見誤るものとなる。

③の地域代表性については、これまで述べてきた特徴に加え、自治会等が持つ排他的な地域独占の結果として、自治体を始めとする第三者が自治会等に地域代表としての地位を認めるというものである。一つの町内に同種の自治会等は一つしか存在せず、これらの自治会等は一定の地域区域を持ち、その区域が相互に重なり合うこともなく、その間に空白となる地域も存在しない。これが、自治会等の特徴としての「排他的地域独占」である。このように、当該区域の一つしか存在せず競合相手が無いという特徴に、前述の全世帯加入性、サービスの全体性などの特徴が加



わることで、地域における自治会等の存在は唯一無二のものとなる。その結果、自治体等がある区域内の住民の意見を聞きたい、集約したいという場合、必然的に自治会等を意見交換の対象として選定することとなる。無論、自治会等のみが地域住民全体の意見を代表すると考えることは、明らかに穏当を欠くだろう。地域に暮らす住民は、立場も違えば考え方も異なり、このような住民の総意を集約することには困難を伴う。しかしながら、地域レベルにおいて自治会等を上回る加入率を持ち、それを代替できる組織は、通常は存在しない。そのため、自治会等には地区住民を準代表して、準正統に意思を伝達する機能があることが推定される。このような背景をもとに、自治体等は自治会等を地域代表として認め、その意向を重視することになるのである。

上記にあげた自治会等の3つの特徴は、規模を大きくすれば、そのまま自治体にも通じる。全世帯が加入しており、提供しているサービスが包括的であり、かつ当該区域を代表するという自治会等の特徴は、まさしく自治体の特徴でもある。事実、自治会等の誕生の経緯の中でも触れたとおり、明治初期の自治会等は、現在では当然に行政の事務として認識されている教育、土木・建設、衛生、清掃などの事業について、自分たちで意思決定をし、費用や労力を出しあって処理をするという、一種の最小規模の自治体であった。このように、地縁組織を国家や自治体に類似した最小規模の準自治体として捉えるのであれば、地縁組織の排他的地域独占にという特徴も説明可能となる。自治会等の持つ地域共同管理機能、住民自治機能に鑑みれば、M.コトラーの述べる所謂「近隣政府 (Neighborhood Government) <sup>\*37</sup>」の主体となり得るにもっともふさわしい存在であるといっても過言ではないだろう。

当然ながら、いま存在している自治会等の全てが、そのまま近隣政府となりうる存在かと言えば、現実には未だしというところが衆目の一致するところであろう。多くの組織は加入率の低下や活動の停滞といった課題を抱えており、また、旧態依然とした運営に反発し、自治会等に対する個人の自由を拡大していくことや、様々な機能組織と並列・平等化していくことが改革であると捉えられるような地域が存在するのもまた事実である。しかしながら、自治会等が近隣政府に求められる機能を果たしていないならば、必要なのはその改革を進め、真にその実を上げうるようにすることである。地域住民を自治会等から「解放」したり、他の組織と同列に扱うようにすることは、かえって住民自治を否定することに他ならない<sup>\*38</sup>。これらの組織の活性化を図っていくための様々な施策は、この「近隣政府」というビジョンを視野に入れて実施される必要があるのではないだろうか。

## 5 結びにかえて

本稿においては、日本全国に遍在する自治会等の地縁組織について、その江戸から明治、そして昭和期にいたる生い立ちをまとめた。特に明治初頭においては、未だ国の体制も定まっておらず地方政策も頻繁に変更が加えられていく中で、生活に密着した部分において人びとが必要としていた公共サービスの提供を地縁組織が担っていたという点は、こんにちの自治会等の目指すべき方向性を考えるうえでも示唆に富むものである。一方で、その後、戦争遂行体制の確立という観点から自治会等が行政の末端機関に姿を変えていったことが、自治会等に対する負のイメージを定着させることともなった。現在に至るまで、我々の意識のどこかに「自治会等は古くさい旧

来型の組織であり、自由な地域の発展のために克服しなければならない存在である」というイメージがある。1970年代以降進められた「コミュニティ政策」の背景には、このような共通認識のもとで、自治会等に代わる新たな地縁組織を生み出そうとする意図が存在していた。

結局のところ、自治会等は終戦後からこんにちまで、ついに克服されることもなく、かといって主役に躍り出るほどのこともないまま、地域における「静かなメインプレイヤー」として淡々と存在し続けてきた。そのこと自体、自治会等が果たしている機能が重要なものであり、地域社会においても対行政の関係においても、自治会等が必要とされていることの顕れであろう。

近年の度重なる大災害において、地域の「絆」の大切さが再認識される中で、自治会等をはじめとする地縁組織の重要性にも注目が集まっている。しかしながら、その存在が「静かすぎる」が故に、重要性の再認識が自治会等の活性化につながっていないというのもまた事実であろう。特に都市部において自治会等の加入率の低下の指摘が相次いでおり、その活動の活性化は喫緊の課題である。自治会等の活動の活性化に今必要なのは、自らのあり方に対する意識の変革であろう。自治会等が一明治期にそうであったように「近隣政府」の役割を果たすという気概を持ち、自治体と協働して地域の公共サービスを担う「積極的なメインプレイヤー」へと変わっていくことこそが、これからの自治会等の目指すべき姿ではないだろうか。

本稿においては、自治会等の活動に関する歴史的な整理と近隣政府の概念の提示にとどまり、地域における自治会等以外の主体と自治会等との関係性や協働の現状については考察していない。また、「地域運営組織」や「地域自治組織」、「小規模多機能自治」などの、近年の地縁組織を取り巻く新たな考え方についても触れることができなかった。この点について、回を改めて論じることとしたい。

- \*1 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。
- \*2 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、2頁。
- \*3 同上 24-30頁。
- \*4 鳥越皓之『地域自治会の研究—部落会・町内会・自治会の展開過程』、ミネルヴァ書房、1994、42-43頁。
- \*5 同上 93頁。
- \*6 森裕亮『地方政府と自治会間のパートナーシップ形成における課題—「行政嘱託員制度」がもたらす影響—』、溪水社、2014、74-77頁。
- \*7 鳥越前掲書 109頁。
- \*8 倉沢・秋元前掲書 21-22頁。
- \*9 鈿持麻衣「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。
- \*10 平川毅彦「「部落会町内会等整備要領」（1940年9月11日、内務省訓令17号）を読む—地域社会の「負の遺産」を理解するために—」、『新潟青陵学会誌』、新潟青陵学会、13頁。

- \*11 権寧周「町内会の戦後改革（一）」、『法学論叢』135 卷 1 号、京都大学、1994、57-60 頁。
- \*12 同上 137 頁。
- \*13 鳥越前掲書 16 頁
- \*14 R.M.マッキーヴァー『コミュニティ』、ミネルヴァ書房、中久郎・松本通晴監訳、2009、46 頁。
- \*15 国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会「コミュニティ生活の場における人間性の回復」、『日本社会保障資料IV』、国立社会保障・人口問題研究所、2005、155-156 頁。
- \*16 山崎亮『コミュニティデザイン：人がつながるしくみをつくる』、学芸出版社、2011、62 頁。
- \*17 マッキーヴァー前掲書 46 頁。
- \*18 同上 57 頁。
- \*19 「コミュニティ」の指す範囲については、マッキーヴァーの概念だけが特別に広いというわけではない。政治思想として J.ロールズの「リベラリズム」とよく対比される「コミュニタリアニズム (Communitarianism)」の論者らの指すコミュニティの概念についても「家族であれ都市であり、部族であれ国家であれ、政党であれ大義であれ」と極めて幅広くなっている。本来のコミュニティの概念の射程に対して、日本だけが極めて狭く限定的に捉えていると理解した方がよさそうである。M.J.サンデル『リベラリズムと正義の限界』、勁草書房、菊池理夫訳、2009、257 頁参照。
- \*20 マッキーヴァー前掲書 49-50 頁。
- \*21 国民生活審議会前掲報告書 156 頁。
- \*22 中田実『地域分権時代の町内会・自治会』、自治体研究所、2007、78-79 頁。
- \*23 山崎丈夫『地縁組織論－地域の時代の町内会・自治会、コミュニティ』、自治体研究所、1999、83 頁。
- \*24 倉沢・秋元前掲書 211-212 頁。
- \*25 コミュニティ組織の活動については、自治会等とは異なる「新しい地縁組織」を作りだそうとしたという当初の意図とは異なる内容に帰結することとなったものの、これらの組織が地域に広がったことが、近年における協議会型組織の設置の全国的な流れや、現在国が検討を進めている地域運営組織等の「母体」となったと見ることも可能であろう。なお、協議会型組織や地域運営組織については、別稿にて改めて考察を行うこととしたい。
- \*26 横道清孝「日本における最近のコミュニティ政策」、財団法人自治体国際化協会・政策研究大学院大学比較地方自治研究センター、2009、7 頁。
- \*27 以下に記載する熊本市における政策については、中野啓史「熊本市におけるコミュニティ政策の変遷とその特性」、『年報 熊本都市政策』Vol.3、熊本市都市政策研究所、2014、46 頁以降を参照。
- \*28 もっとも、当時の熊本市においては、町内自治会の制度自体が導入されたばかりであり、この町内自治会をもってコミュニティ政策に掲げる新しい「コミュニティ組織」とであると認識していた可能性もある。この場合は、熊本市も同市なりに国のコミュニティ政策に追随した政策を実施していたということとなる。
- \*29 横道前掲論文 50 頁。
- \*30 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。

- \*31 澤田道夫「自治と協働の基礎理論」、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、69-71 頁。
- \*32 倉沢・秋元前掲書、辻中ほか前掲書、中田前掲書ほか。
- \*33 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どうか争われたもの。自治会の設立の趣旨、目的、団体としての性格等は任意性という自治会の法的性格を左右しないとされた。釧持前掲論文 144-145 頁。
- \*34 倉沢・秋元前掲書 5 頁。
- \*35 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、66-67 頁。
- \*36 中田前掲書 59 頁。
- \*37 Kotler. M., *Neighborhood Government; The Local Foundations of Political Life*, Bobbs-Merrill Co., 1969. を参照せよ。
- \*38 中田前掲書 23 頁、同 70 頁。