

論 説

「行政協力制度」に関する実証研究 ——基礎的自治体と町内会自治会との「協働」関係——

日 高 昭 夫

目次

- 1 問題の認識——基礎的自治体と町内会自治会との「協働」関係の分析視角
- 2 「行政協力制度」の諸類型
- 3 調査結果の分析（1）——提携業務の内容とレベル
- 4 調査結果の分析（2）——行政協力制度の実際
- 5 結びにかえて——今後の課題

1 問題の認識——基礎的自治体と町内会自治会との「協働」関係の分析視角

基礎的自治体と地域コミュニティが、一定の制度化されたルールや仕組みの下で、主として地域的公共問題に対処するため、一定期間継続して協力・調整・協働するシステムを「地域協働体制」¹というならば、こうしたシステムは、少なくとも明治維新を契機とする近代以降、様々な形態で今日まで存続してきたと考えられる。その現代的形態として、基礎的自治体と町内会自治会との間に形成されている様々な協力関係の制度化を位置づけることができる。

本稿では、こうした協力関係の制度化として最もポピュラーな「行政協

力制度」を取り上げ、全国自治体調査の結果を踏まえながら、その現状の分析と今後の課題を論じる。

ところで、「町内会自治会」とは、個別レベルでみれば、ある特定の地理的領域の地縁社会において近隣関係を基礎とした全世帯を構成員とする建前で独占的に組織されている任意の住民自治組織であり、総体レベルでみれば、全国ほぼ全ての基礎的自治体の管轄区域内にそれらが重複なく網羅的に組織され、当該自治体と一定の「協働」関係を有する非公式の地方自治システムである（日高2009：121、ただし一部補正）。

この定義は、前半は主として社会学的研究成果を、後半は主として行政学的成果を踏まえながら整理したものである。都市社会学では、①一つの町内（集落）に一つの「会」しかない地域占拠性（排他的地域独占）、②その町内（集落）に住むすべての世帯が構成員になって当たり前という建前に立つ全世帯自動加入制、③個人ではなく世帯で加入するという世帯単位制、④その町内（集落）のあらゆる社会的機能を引き受けうる包括機能性、などが指摘されてきた。これらは、個別の町内会自治会に通底する社会学的特性を集約したものである。それに加えて、行政学においては、総体としてみた場合、⑤当該市区町村の管轄する行政区域内にはほぼ重複なく網羅的に組織されるという非重複網羅性があり、その行政区域内の一定の広域的地区や全域を範囲としてしばしば連合会が組織されている場合も少なくない。こうした諸特性の故に、⑥一定の行政機能を分担もしくは補完する行政末端機能（今日的には「協働」を含む。）という性質を帯びている。加えて、⑦類似した組織が全国ほぼすべての市区町村に存在するという全国遍在性、も看過できない重要な特徴であるとされる。

西尾勝によれば、町内会自治会は「決して純然たる自発的結社（voluntary associations）ではない。むしろ準公共団体というべき性格の団体である」として、その特徴を次のように指摘している。国または自治体の奨

励によって組織され、国または自治体がこれを利用し助成しているために存続していること、全国各地にはほぼ普遍的に組織され、その区域は空隙もなく整然と区画割されていること、その会員は個人でなく世帯であること、建前上は任意加入であるが、事実上は強制加入に近い運用がなされていること、活動内容は、純然たる住民自治活動というものもあるが、それ以上に市町村の行政活動を補完・代行・補助する性格の活動の方がむしろ多いこと、などである（西尾2000：161-162）。

こうした特徴は、少なくとも近代以降の国家・地方自治体制度の形成・展開・変容の過程において形成されてきたものである。今日のような基礎的自治体と町内会自治会との協力関係（それ自体が地域により多様であるものの）が確立する過程において、国家・地方自治体との関係は、時代や地域により分離、融合、排除、不即不離といった変遷を経てきた²。しかし、町内会の理論的性格付けをめぐって「近代化」論＝封建制の残滓論と「日本文化の型」論との間で交わされた1980年代の町内会論争（倉沢進＝秋元律郎編著1990）において、両者の評価は真っ向から対立するものであったにもかかわらず、町内会やその前身となる地域コミュニティ組織が、一定の地域的領域を占拠していること（地域占拠性）と、その時代の統治権力と無関係に存在するものではなかったこと（行政の末端機能性）について、認識のベースラインは完全に一致していた（日高2003：40-51）。そのことに示唆されるように、国家・地方自治体（統治権力）との関係という視点からみると、そこに緩やかな連続線が存在しているのである。

その「連続線」上に位置する出来事が、明治維新以降、2000年4月1日に地方分権一括法が施行されて以降の今日に至るまで繰り返されてきた市町村の規模拡大を図る合併である。合併によって規模拡大を図り、それを通して市町村に多くの事務事業を義務づけようとする政策を「大市町村主義」とよぶならば、戦前と戦後を通じて、日本の地方自治体制度は「大市

町村主義」という連続性によって貫かれているといえよう（西尾勝2008：11）。

表1に示すように、日本では、明治維新後の明治7年頃から今日までほぼ間断なく継続的な合併が行われてきた結果、市町村の規模は拡大しその数は激減してきている。

もちろん、合併による「大市町村主義」をめざす政策志向は日本に固有のものではない。福祉国家を志向する戦後の先進諸国では多かれ少なかれ同様の志向が働いている。しかし、その政策の成否は各国の歴史的、政治的、社会的事情や地域によって異なる。同時に、民主主義における権力の配分と多様化・複雑化する公共サービスの守備範囲や分担のあり方をめぐる、国と地方の関係、行政と住民（あるいは民間）の関係も同様ではない。では、基礎的自治体のレベルにおける国家的事務³の分担と地域民主主義あるいはコミュニティ・ガバナンスの機能の分担とをどのような形態で「調整」しあるいは「両立」させようとしているかという観点からみた場合、どこに日本の相対的な独自性があるのだろうか。

一つは、日本において特異な「大市町村主義」が確立していることである。その制度的要因は何か。近代化の過程で採用され市制町村制において成立し戦時体制と戦後の高度成長期を通じて定着した「集権＝融合型」（天川晃1983）の国・地方関係の制度化とそれを担保するための市町村合併を抜きには十分な説明ができないと思われる。地方分権一括法が施行されて以後、制度上、機関委任事務制度が廃止され「集権」から「分権」に軸足が移って「分権＝融合型」へのシフトチェンジが進んだ今日においてもなお、いわゆる平成の大合併を経て「大市町村主義」への志向の動きは止まらない。この志向が「融合」型の国・地方関係と不可分の関係にあることを示唆していよう⁴。

二つ目に、「融合」型の国・地方関係のもとで「大市町村主義」を成立

表1 市町村合併の推移

年 月 日	市	町	村	計	増減	備考
明治4年	区		(町村)			戸籍法に基づく「区」の設置
明治5(1872)年	6,748	(81,426)		(81,426)		
明治6年	7,656	(81,464)		(81,464)		明治6年12月25日大蔵省第186号「一村中分界有之村々合併見込申立ノ儀再達」(事務合理化と経費節減を目的)
明治7年	8,851	78,280		78,280	▲133	
明治8年	9,356	75,942		75,942	▲2,338	明治8年2月8日内務省乙第14号達(以降、町村合併は内務省が所管)で、合併を原則禁止とするが、「格別便利」を生じる場合や実際止むを得ない場合に合併を認める。
明治9年	9,011	73,287		73,287	▲2,655	
明治10年		72,130			▲1,157	
明治11(1878)年		71,711		71,711	▲419	明治11年7月22日郡区町村編制法による「区」「町村」の設置。
明治12年		71,664		71,664	▲47	
明治13年	36	71,715		71,715	51	明治13年4月8日太政官布告第14号により郡区町村編制法7～9条を追加し、町村合併を再許可する。5月5日太政官布告第22号で「郡区編制法ニ依り郡区設置」(36区)。
明治14年	36	71,781		71,781	66	
明治15年	36	71,941		71,941	160	
明治16年	36	71,885		71,885	▲56	
明治17年	36	71,888		71,888	3	
明治18年	36	71,888		71,888	0	
明治19年	36	71,067		71,067	▲821	
明治7年～19年		町村増減数の累計		町村の合計	▲7,213	
明治21(1888)年	(36)	71,314		71,314		市制町村制公布(施行直前)
	市	町	村	計	増減	明治21年6月13日内務省訓令第352号「町村合併標準提示」により、行政上の目的(教育、徴税、土木、救済、戸籍の事務処理)に合った標準規模約300～500戸という規程が示される。
明治22(1889)年	39	15,820		15,859	▲55,455	市制町村制施行(「明治の大合併」)
明治31年12月*	50	14,163		14,213	▲1,646	
明治41年12月*	64	12,388		12,452	▲1,761	
大正7年12月*	77	12,121		12,198	▲254	
大正11(1922)年	91	1,242	10,982	12,315	117	大正10年4月郡制廃止法公布(大正15年郡役所廃止)
昭和5年4月	107	11,628		11,735	▲580	昭和2年9月9日内務次官通牒「町村合併及町村組合ニ関スル件依命通牒」により町村合併・町村組合結成を促進。昭和7年東京市の5郡82町村の大合併。
昭和12年4月*	139	11,221		11,360	▲375	
昭和18年4月*	200	10,476		10,676	▲684	昭和15年9月内務省訓令17号による部落会町内会整備及び昭和18年市制町村制改正による部落会町内会に対する市町村長の統制の法制化。
昭和20(1945)年10.1	205	1,797	8,518	10,520	▲156	(終戦直後)
		明治22年の大合併以降、昭和20年までの増減の累計			▲5,339	
昭和22年5月1日						日本国憲法・地方自治法公布
昭和23年9月*	227	10,257		10,484	▲36	

昭和28(1953)年10.1	286	19,66	7,616	9,868	▲652	町村合併促進法施行。同法第3条に「町村はおおむね、8000人以上の住民を有するのを標準」と規定。「町村数を約3分の1に減少することを目的」とする町村合併促進基本計画(昭和28年10月30日閣議決定)が策定。約8000人という標準は、新制中学校1校を効率的に設置管理していくために必要と考えられた人口。(「昭和の大合併」)
昭和31(1956)年9.30	498	1,903	1,574	3,975	▲5,893	町村合併促進法失効。新市町村建設促進法が施行。
昭和36(1961)年6.29	556	1,933	981	3,470	▲505	新市町村建設促進法一部失効
昭和40(1965)年3.29	560	1,995	840	3,395	▲75	市町村の合併の特例に関する法律施行
昭和60(1985)年3.31	651	1,998	604	3,253	▲142	〃 延長
平成7(1995)年10.1	663	1,994	577	3,234	▲19	市町村の合併の特例に関する法律改正(自主的合併の推進)
平成11(1999)年4.1	671	1,990	568	3,229	▲5	
平成14(2002)年4.1	675	1,981	562	3,218	▲11	地方自治法等の一部を改正する法律
平成16(2004)年4.1	695	1,872	533	3,100	▲118	平成16年11月26日政府与党合意「三位一体の改革について」
平成17(2005)年4.1	739	1,317	399	2,395	▲705	市町村の合併の特例等に関する法律施行(「平成の大合併」が急展開)
平成18(2006)年4.1	779	844	197	1,820	▲575	市町村の合併の特例等に関する法律経過措置終了
平成20(2008)年4.1	783	812	193	1,788	▲32	
平成22(2010)年3.31	786	757	184	1,727	▲61	市町村の合併の特例法に関する法律施行(平成22年3月31日)
平成26(2014)年4.5	790	745	183	1,718	▲9	

(注1) 明治5年から9年までの「区」数及び明治5年と6年の「町村」数については、大森鍾一旧蔵の
内務省資料「区町村数一覧表」に基づく、亀卦川浩1955:24の記述より引用。また、明治7年から
19年までの町村数及び増減数については、大森文書による、亀卦川同書:68-69の表による。

(注2) 明治21年以降は、基本的に総務省のデータによる。ただし、*印の年のデータは、小俣孔1950に
よる。

させているもう一つの制度特性が、日本の行政と地域コミュニティとの間の特有の関係にあるということである。そして、この「関係」を探るための中核的な位置にあるものこそ、町内会自治会とここで総称する伝統的な地域コミュニティ組織である。基礎的自治体と町内会自治会は「地域協働体制」というべき独特のコミュニティ・ガバナンスの制度を構成し、狭域的な地域単位での行政参加の保証と、その地域固有の公共的サービスを供給するために、行政資源と社会資源の交換や動員を基軸とする相互依存関係を形成し維持してきたと考えられる⁵⁾。

本稿は、こうした「地域協働体制」の核心をなしている基礎的自治体と

町内会自治会との協力関係の制度化に焦点を当て、それを行政学的なアプローチから分析・考察することをねらいとする。

こうした協力関係は、一般的には公民関係（public-private relationship）とよばれ、また両者の「協働」に着目すれば「公民パートナーシップ（PPP, public-private partnership）」の形態の一つとも位置づけられる。

しかしながら、官民関係もしくは公民関係における日本行政の独自性は、これまでいろいろな論者によって指摘されてきた。なかでも、マックス・ウェーバーの官僚制論と対比しながら日本官僚制の特徴を抽出しようとした伊藤大一は、行政指導のような日本特有の行政現象に着目しながら、「官僚制内部の制御関係と、その外部＝社会に対する制御関係とが分化せず、むしろ、これらの両者の間に、相互移行の関係がみられる」（伊藤1980：vi）とする命題から、「官僚制の自己完結性」の弱さを論じた。中央省庁の最高幹部が政策の選別という象徴機能（儀式）を独占する一方で、実務を担う官僚は、民間人と分有あるいは「共働」して実務を進め、その結果、「官僚制の外延が著しく不明確」となる。そのため、「日本では、官僚制が行政という相対的に閉鎖的な活動体系の組織化ではなく、むしろ、民間人まで含む、その意味で底が抜けた——という表現が悪ければ、開放的な——組織としての性格を強くもつことになった」（同上：26）。そういうわけで、「日本社会には、正規の官僚制と並んで、必要に応じ、不正規の官僚制が現れるという一種の“dual hierarchy”が存在していることになろう」（同上：ix）と指摘してきた。

こうした日本行政の特性は、地方行政を含めて、村松岐夫によって「最大動員のシステム」（村松1994：28-30）として集約され理論化されている。村松は、「官僚制は自らの組織拡大によってではなく、同時に『手足』を拡張することによって仕事をこなしてきた」ことを指摘し、国の手足としては地方行政や外郭団体、業界団体があり、地方レベルでは町内会や

防犯協会などがあることを挙げている。これは行政側からみると「少ないリソースを補うべく、特別の工夫をする」最大動員のシステムの現れである。

そして、基礎的自治体において、「融合型」の国・地方関係と「底が抜けた」公民関係とが交差する界面に展開されるのが、本稿で取り上げる「行政協力制度」である。

ひとまず、村松に従い、基礎的自治体（行政）は、町内会自治会との協力関係を形成し維持することによって社会資源の最大動員を目指すものと仮定しよう。

他方、こうした「最大動員のシステム」としての行政が成立しうるためには、そのレセプターである社会システムが存在しなければならない。

日本の市民社会の二重構造を「政策提言なきメンバーたち (members without advocates)」と表現した R. ベッカネン (Pekkanen, R. 2006 ; ベッカネン = 佐々田博教訳2008) は、日本社会を特徴づけている代表的な市民組織である町内会自治会 (neighborhood associations) に着目し、それを「国家と社会を跨ぐ組織 (state - society straddler organizations)」、国家と市民社会の両面の特性を備える「あいまいな性質の結社 (ambiguous associations)」(Pekkanen2009 : 28) として位置づけた。こうした“straddler”組織は、政府と市民社会の間のグラデーションに位置し両者を跨ぐような組織特性を有している。それゆえ、“straddler”組織としての町内会自治会は、様々な方法と内容において行政との密接な関係を形成し維持しようとする志向性が強い。先に伊藤が指摘した“dual hierarchy”としての「底が抜けた」官僚制は、“straddler”組織という社会システムの側でのレセプターの存在によって支えられているのである。

そこで、「最大動員のシステム」としての行政がとりうる戦略は、社会資源の動員を最大化できるように町内会自治会を通じて地域コミュニティ

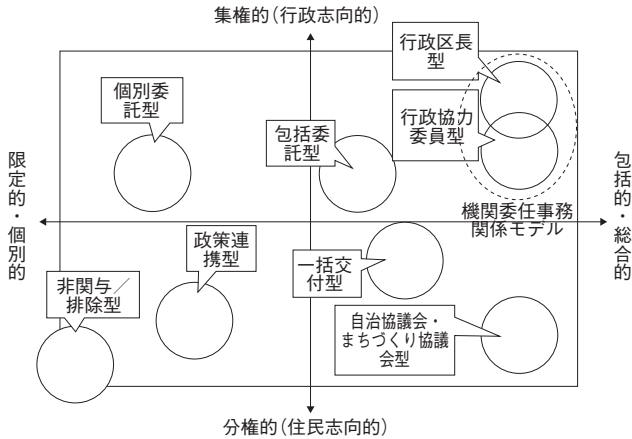


図1 基礎的自治体と町内自治会との協力パターンの理論モデル

との協力関係をできるかぎり継続的、実行的、安定的に制御することである。こうした「制御（コントロール）」のための行政戦略は多様でありうる。なお、本稿でいう「制御（コントロール）」とは、一定の政策的企図を達成するために社会システムを対象として不確実性を減らす働きかけをすること、もしくはその手法をさす。

図1は、地域コミュニティを制御するために行政がとりうるいくつかの典型的な戦略のイメージを示したものである。

この図は、基礎的自治体と町内会自治会との協力関係の諸類型について考察した別稿（日高2007：172-174）において提示したモデルを一部改訂して再掲したものである。

伊藤が巧みに表現したように日本官僚制は「底が抜け」ていて行政実務を民間人と共働するという特性を基礎的自治体に当てはめると、国・地方の政府間関係の特性と政府・民間の公民関係の特性がまさにクロスする境界面に、行政と町内会自治会の関係が位置していることがわかる。それゆえ、この町内会自治会との関係は、純粋な公民関係としてではなく、国・

地方関係の色合い（集権的で融合的な色合い）が公民関係に染み出して、いわばその混合物としてあらわれざるをえないのである⁶。

そこで、基礎的自治体の行政がとりうる戦略も、あたかも政府間関係において、国や府県が市町村に対してとりうる制御戦略ときわめて類似した手法になりやすいと考えられる。

「集権－分権」の軸は、町内会自治会に対する市区町村の統制が強く、相対的に町内会自治会側の自律性（独自性）が制約される程度を示す。集権的性格が強ければ町内会自治会は「行政の下請け」機関化する。しかし、行政からみると集権化により不確実性を減らすことができ、社会システムからの安定的なリソースをより調達しやすくなると期待するだろう。

他方、「包括・総合－限定・個別」の軸は、行政との協力関係の守備範囲（行政依頼事務の範囲）が、概括例示的な性質をより強く帯びているか、それとも限定列挙的な性質をより強く帯びているか、を識別する。これは国・地方間の事務配分関係がきわめて「融合」的であることと対応するメルクマールであるが、まさに同様の考え方が、行政と町内会自治会との公民関係においてもあてはまる。「最大動員のシステム」としての行政は、社会資源を調達するために、町内会自治会との間においてできるだけ多くの事務を分担、補完もしくは代行させたいと期待するだろう。

町内会自治会が具備する地域占拠性や世帯単位での全世帯加入原則、包括機能性といった諸特性は、まさしくこうした行政戦略を受け入れるレセプターの役割を果たしているのである。

図1では、この2つの軸の交わる4つの象限に8つの関係パターンを配置している。その詳細は別稿（前掲日高2007）を参照されたい。そのうち、本稿では右側の象限に配置される4つの類型、すなわち行政区長型、行政協力委員型、包括委託型、一括交付型、を取り上げる。現状において、この4つのパターンが最もポピュラーな制度であると同時に、あるいは、そ

うであるがゆえに、それらが最も「最大動員のシステム」を体現しうるモデルだと考えられるからである。

上記のような理論仮説にしたがい、それを実証するために2008年11月に「基礎自治体と自治会・町内会等との関係に関する全国自治体調査」を実施した。以下では、その結果に基づき、分析を行うこととする⁷。

2 「行政協力制度」の諸類型

一般に、行政が社会システムを制御するために採用しうる政策手法には、条例などを用いた規制手法、経済的誘因を提供する経済手法、各種の情報を活用する情報手法などが考えられ、また、それらは政策パッケージとして組み合わせて採用される場合も少なくない（日高2002）。社会資源の動員や交換を目的としてコミュニティ・ガバナンスの制御を行うために採用しうる行政のコントロール手法の場合にも同様に多様な手法が適用可能であろう。

しかしながら、実際に町内会自治会との協力関係を取り付けるために採用される制御手法は、比較的長期にわたり継続的、安定的に適用される。そのため、単発的な政策手法としてではなく、一つの「制度」⁸として定着している場合が多い。さしあたりこれを「行政協力制度」とよぶことにする。なお、森裕亮（2008）は、本稿と同様の問題意識から、行政協力制度の理論的整理と実証的分析を試みている。合わせて参照されたい。

この「行政協力制度」は、主として2つのカテゴリの制御手法⁹によって支えられている。

第1に、「行政管理制」の手法である。これには、町内会部落会を市町村長の統制下に置く昭和18年改正市制・町村制¹⁰にみられるような組織管理的な統制手法があるが、今日においてこれは地方自治法上採用しえ

ない。それに代わって今日広く採用されているタイプが人事管理的な制御手法である。具体的には、民間人を一定の公的な役職に「委嘱（任命）」することを通じて、広く行政事務や公共サービスの代行、補助、補完を担わせる仕組みである。防災、防犯、地域福祉、更生保護、環境衛生、スポーツなどの多様な分野において、この手法は幅広く活用されている¹¹。

町内会自治会を対象とした典型的な行政協力制度が「行政区長型」と本稿でよぶものである。行政区長型とは、町内会自治会の会長を直接に行政委嘱員として首長が任命し、一定の行政事務の執行の補助や行政と担当地域との連絡調整等に当たらせる制度を指している。会長という同一の人格に「行政機能」と「住民自治機能」とが混然一体となって融合している点に最大の特徴がある。具体的名称は、行政区長のほか、区長、行政連絡長、自治委員など多様である。沿革的には、市制町村制下の「区」及び「区長」制を踏襲してきた制度である。これが、地方分権一括法施行以前に国と自治体との行政関係を支配していた機関委任事務制度とあたかも同じような集権的な着想で設計されている点に着目して、これを別稿で「機関委任事務関係」モデルとよんだ（日高2007：161-162）。

機関委任事務関係モデルには、もう一つの変形がある。本稿で「行政協力委員型」とよぶ制度である。これは、会長という人格とは制度上切り離して、住民「個人」を首長が委嘱（任命）する形をとる。ところが、その実態は、委嘱された「個人」のほとんどが当該地区の町内会自治会の会長もしくは役員である。行政協力委員と会長とは制度上分離される建前になっているものの、事実上は「行政区長型」と同様の機能を果たすことが期待されている。具体的名称は、市（町村）政協力委員、地区連絡委員、行政パートナー、町世話人など多様である。これらの制度は、高木鉦作が詳細に記述しているように、沿革的には戦後占領期の町内会部落会廃止後の行政と地域住民との橋渡し役として設置された「連絡員」制度に由来する

ものである（高木鉦作2005：特に992－1004）。

機関委任事務関係モデルの特徴は、集権的性格以外にも、行政委嘱員に任命される者の職務内容にみられる。「行政区長型」や「行政協力委員型」の職務内容は、一般に概括例示的な規定となっていることが多い¹²。仮に、条文の文言上は限定列挙的な職務内容で委嘱されているようにみえる場合でも、実際にはその規定の内容自体があいまいで解釈の余地がきわめて広い。その結果、行政と委嘱員及び町内会自治会との間に、暗黙の合意のうちに（もしくは長い間の慣例として）幅広い分野での事務や業務の依頼・協力が執り行われている場合が少なくない。

いずれにせよ、直接に、もしくは事実上、町内会自治会の会長等を、首長の任命行為を介して一定の行政事務の執行の補助を行わせる人事管理的制御手法を用いること、また、概括例示的な職務規定を通じて町内会自治会の有する社会資源を弾力的に「最大動員」することが期待されていること、こうした制御スタイルは、国と地方の間で、いわゆる「通達行政」を介して集権的機能を果たす役割をしてきた機関委任事務制度にきわめて類似しているといえるだろう。そのため、このモデルは、制度上、集権的で包括志向の協力関係という性格を帯びると考えられる。こうした制度モデルの存在は、従来から指摘されてきた「行政の下請け」機関としての町内会自治会のイメージ形成にも貢献しているものと思われる。

以下では、こうした「人」に着目した行政協力制度を「人事管理的制御タイプ」とよぶこととする。

第2に、行政がとりうる「最大動員」の手法として、町内会自治会に対して一定の経済的インセンティブを提供する経済的手法が考えられる。

一般に、「行政協力制度」という場合には、上記の「人」に着目した行政委嘱員の制度を指す場合が多い。しかしながら、行政協力制度の実態を究明するためには、人事的側面と財政的側面とを統合的に検討する必要がある。

ある。かつて筆者は、山梨県内の市町村を対象とした調査の中で、行政区長等への委嘱制度に伴う報酬・手当等の支給と区や自治会への補助金や業務委託とが「財政上はまったく目的と性格の異なる支出形態であるにもかかわらず、実際にはその機能を明確に区別することが困難な、寄生的相互依存関係を維持するためのパッケージ化された財政支出である」と指摘した(日高2003:102)。それゆえ、財政的制御タイプも行政協力制度を構成する不可分の要素であると位置づける必要がある。

具体的には、町内会自治会に対して一定の業務を委託する業務委託や公の施設の管理運営を委ねる指定管理者などの「委託方式」と、補助金、助成金、交付金、奨励金、褒賞金あるいは機器資材等の現物支給などの様々な名目で支給される「補助方式」とが考えられる。

前者の委託方式は、行政サービスの外部化であり、町内会自治会が担うべき公共的もしくは社会的なサービスに対する行政支援を意味する補助方式とは、その法的性格を異にする。しかし、そうした法的性格の違い以上に着目したい点は、委託や補助の「対象の範囲」である。「対象の範囲」には2つの意味がある。1つは、対象となる町内会自治会の範囲である。当該管轄区域内の町内会自治会が網羅的に対象になるか、それとも部分的もしくは個別的であるか、という点である。2つ目は、対象となる業務やサービスの範囲である。概括例示的であるか限定列挙的であるか、という点である。

社会資源の「最大動員」の観点からみると、経済的手法を採用する場合においても、対象となる町内会自治会が網羅的で、かつ、対象業務・サービスの範囲が概括例示的であるケースと、それ以外のケースとを区別する必要があるのである。

まず、委託方式についてである。

委託契約による場合、通常の民間委託契約は、自治体の権限に属する事

務事業を行政が直接実施せず、それを特定の者（民間事業者等の外部者）に委託し、その反対給付として経費の支払いを約束する民法上の契約である。したがって、厳密な意味では、こうした民間（外部）との委託契約関係は、市場原理に基づく公平な競争と対等な関係を想定していると同時に、契約の内容や範囲も制限列举的な性質を有しているものと想定される。すなわち、私法上の委託契約は、「私人に委託させる方が有利でかつ効果的なもの」（地方財政小事典（ぎょうせい）：5）という効率性や有効性の観点から選択されるものであって、行政による統制とは元来無縁のはずである。その意味で、機関委任事務関係モデルの問題点を理論的に克服し、より分権的な性質の協力関係に貢献しうる制度と考えられる。

こうした委託契約には、本稿で「包括委託型」とよぶものと「個別委託型」とよぶものがある。このうち前者の「包括委託型」のケースは、単位町内会自治会を網羅する連合会等との業務委託契約に基づく協力制度である。委託の性質上制限列举的な法形式をとりながら、その実態としては契約内容を例示とする、より概括的な協力関係が、一種の暗黙の了解として成立している場合がある。その場合、人事管理的制御タイプにくらべて、より集権的な性質は薄れるが、概括例示的な性質は依然として踏襲されると考えられる。また、委託契約の相手方となる町内会自治会（もしくはその連合会）は、特定の地理的範囲においては他に競争する相手を持たない「地域占拠性」という特性を有するため、一般の民間委託と異なり、競争入札ではなく随意契約が一般的であると同時に、契約内容や契約期間も固定的で継続的になりやすいと考えられる。

また、「個別委託型」には、公園の維持管理業務などの個別の業務委託の場合と、公共施設の管理運営を代行させる指定管理者¹³の場合が区別できる。業務委託であれ指定管理であれ、当然ながら、その委託や代行等の内容が特定されると同時に、受託する町内会自治会も特定されるから、

「対象の範囲」は性質上限定的である。その点で「包括委託型」とは基本的性質が異なると考えられる。

次に、補助方式についてである。

補助金等を支給する場合にも、当該自治体の行政区域全体にわたり町内会自治会への依頼事項や各種の行政連絡業務などの協力活動を調達する見返りに一定の基準に基づき一律の財政措置を行うケースと、個別分野・事務ごとの補助金や奨励金等を支給するケースとが区別できる。前者を「一括交付型」とよび、後者を「個別補助型」とよんでおく。いずれも何らかの経済的インセンティブを提供することにより一定の政策意図や行政目的の実現に向けて社会資源を動員することが期待されている点では同じであるものの、前者は対象の範囲が網羅的で包括的であるのに対して、後者は個別的で限定的である。

以上のような経済的インセンティブを提供する経済的手法を用いた行政協力制度を「財政的制御タイプ」とよんでおく。

基礎的自治体がコミュニティ・ガバナンスの制御のために採用しうる手法のタイプは、他にも種々考えられる。たとえば、特定の地域課題について個別の町内会自治会と「政策連携」を行うための協定を結ぶ手法や、地区計画（コミュニティ計画）の立案・策定・実施について計画権限や予算権限を地域コミュニティ組織（町内会自治会を含む。）に「自治体内分権」を行うなどの手法が考えられる。今後のコミュニティ・ガバナンスの新たな方向を探るうえで、これらはきわめて重要な手法といえる。

しかしながら、本稿では、従来型の行政協力制度に焦点をあて、その現状と課題を分析することに関心を集中する。どのような制度がどのような自治体でどの程度採用されているのか。はたしてそれらが仮説で想定したような「最大動員のシステム」として期待される機能を果たしているのかどうか。こうした設問に対してこれまで十分なエビデンスが与えられてい

るわけではない。これらに調査データを用いて回答することが、本稿の当面のねらいである。

以下では、まず第三節において、基礎的自治体が町内会自治会（及びその会長や役員等）に対して依頼したり、あるいは、町内会自治会と連携・協働したりしている事務や業務（以下、本稿では「提携業務」とよぶ。）についての実態を分析する。

次に、第四節で、町内会自治会との行政協力制度の現状と提携業務との関連について、調査結果に即した分析を行う。これらの分析を基にして、行政協力制度の成果と問題点及び今後の課題について考察する。

3 調査結果の分析（1）——提携業務の内容とレベル

3-1 調査の概要

この調査は、2008（平成20）年11月1日現在における全市区町村1,805団体を対象に、基礎的自治体と町内会自治会との関係の実態と今後のあり方を探ることを主な目的に、2008年11月～12月にかけて実施したものである。調査は、各自治体の町内会自治会担当課長あてに質問票を郵送し回収する方法で行った。設問の内容によっては複数の部署にまたがる回答も予想されるので、庁内調整を依頼した。

調査の回収状況は表2のとおりである。なお、調査票と調査協力市区町村一覧及び人口段階別基本集計結果については、別稿を参照されたい（日高2015）。

表2 調査の回収状況

	母集団	有効回収数	有効回収率
政令指定都市	17	13	76.5%
中核市	39	34	87.2%
特例市	43	34	79.1%
特別区	23	15	65.2%
一般市	684	494	72.2%
町	806	463	57.4%
村	193	86	44.6%
合計	1,805	1,139	63.1%

(注) 自治体区分及び団体数は2008年11月1日現在。

3-2 町内会自治会との提携業務の内容

まず、市区町村と町内会自治会との提携業務の内容についてみてみよう。

質問票のQ24では「貴自治体が、現在、自治会・町内会等（会長・区長や役員を含む）に依頼したり、自治会・町内会等と連携・協働したりしている事務や業務（以下、提携業務と呼ぶ。）で、該当するものが含まれていればすべてに○をつけてください。（複数回答可）」とたずね、次の25項目の選択肢を示した。

これらは、西尾勝の整理¹⁴を参考にして、①「窓口業務の代行」、②「行政とのパイプ役」、③「公共的サービスの実施」という3つの提携業務の類型についてブレイクダウンしたものである。①は1～2、②は3～10及び23、③は11～22、がそれぞれ該当する。

- 1 行政の住民窓口業務（証明書交付、納税・各種保険料納付・共済加入促進など）の取次ぎ
- 2 介護保険や生活保護などの申請促進の取次ぎ
- 3 敬老会や成人式などの対象者の調査や祝金品等の配布

- 4 災害救援物資などの緊急時の配布
- 5 行政広報誌や議会だより、地域協議会だよりなどの定期広報物の配布、回覧、掲示
- 6 行政各部署のチラシ、ポスター、物品等の非定期または緊急の配布、回覧、掲示
- 7 地域の防災、防犯、その他の緊急連絡網や緊急告知（避難勧告等）のための情報伝達
- 8 審議会、協議会、環境保全委員、民生委員、社会教育委員、農業委員等の委員の推薦や選出
- 9 道路、水路、街灯、カーブミラー、防護柵、ごみ集積所等の新設改修などの地区要望の取次ぎ
- 10 地区内の住宅や公共施設の建設、公共工事、道路境界決定などの仲立ちや調整
- 11 家庭ごみの分別や資源物回収リサイクル
- 12 河川、水路、公園、道路などの美化清掃、カラスなどの被害防止や害虫駆除などの環境整備
- 13 地域ぐるみの地球温暖化対策への取り組み
- 14 高齢者の介護・見守り・地区敬老会の実施などの高齢化対策
- 15 子育て支援や子どもの健全育成、小中学校との連携
- 16 スポーツの振興や健康づくり
- 17 外国人住民とのコミュニケーションや融和、異文化交流
- 18 里山の保全、鳥獣被害や限界集落の対策
- 19 地区の防災訓練や防災マップの作成、災害弱者の救護体制の整備などの防災対策
- 20 地区防犯マップの作成や児童生徒の登下校時の防犯パトロール等の防犯活動
- 21 防犯灯、カーブミラー、集会所などの設置管理
- 22 道路の維持修繕
- 23 共同募金や災害救援募金、地区社協会費などの寄付金・募金集め
- 24 その他（具体的に：）
- 25 該当なし

①「窓口業務の代行」と②「行政とのパイプ役」は、ほぼすべての基礎的自治体に共通する事務や業務であるが、③「公共的サービスの実施」の内容は自治体の地域特性や地域課題によっても違いがありうる。たとえば、「外国人住民とのコミュニケーション」が重要な地域課題である地域もあれば、そうでない地域もあるだろう。「鳥獣被害や限界集落」対策にしてもしかりである。しかし、ここに掲げた項目の多くが、ほとんどの自治体において日常的な住民生活に欠かせない基本的な生活ニーズに根差した地域的な公共的サービスであるといえるだろう。

回答結果は、図2のとおりである。

有効回収1,139団体のうち、Q1「貴自治体の自治会・町内会等の組織化の状況は、次のどれに一番近いですか」との設問に、「行政区域内には自治会・町内会等は存在しないか、もしくは存在しても貴自治体との行政的な関係がないため把握していない」と回答した23団体を除く、1,116団体を分母として、以下集計を行っている。

ここから、いくつかの興味深い事実が指摘できる。

第1に、ここに掲げた提携業務のいずれにも「該当なし」と回答したのは9団体(0.8%)に過ぎない。これに「無回答」の4団体を加えても、残り1,103団体(98.8%)が何らかの提携業務を実施していることが確認できる。ほぼすべての基礎的自治体において町内会自治会との提携業務が実施されている。

提携業務の類型についてはどうだろうか。

第2に、提携業務の類型は、②「行政とのパイプ役」と③「公共的サービスの実施」に集中しており、③「窓口業務の代行」を行っているのはごく少数の団体である。これは、戦時中の部落会町内会時代から戦後の高度経済成長期以前までの時期におい全盛を極めたと思われる「窓口業務の代行」が、今日ではほぼ例外的な事例にまで縮小していることを示している。

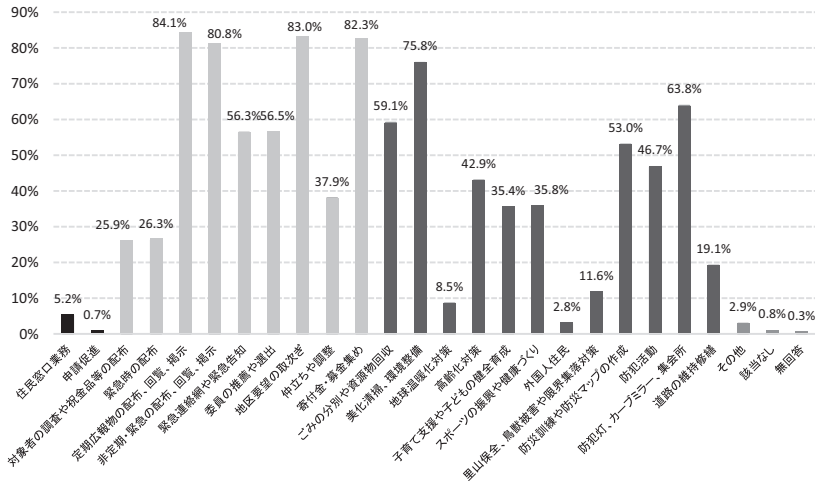


図2 町内会自治会との提携業務の内容 (全体：N=1,116)

それに代わり、第3に、③「公共的サービスの実施」の担い手としての町内会自治会の役割機能の大きさに今日的な特徴がうかがえる。特に、ごみ分別・資源回収や環境美化といった環境衛生行政、防災・防犯などの安全安心行政、少子高齢化や健康づくりなどの保健福祉行政などの行政分野において、町内会自治会との「協働」による公共的サービスの実施活動が広く行われていることがうかがえる。

しかも、この公共的サービスの実施活動をめぐる町内会自治会との「協働」には、市区町村の人口規模による顕著な特徴もうかがえる。図3は、人口1万人未満、5万人以上10万人未満、20万人以上の3区分の自治体を抽出し、連携業務の実施状況を比較したものである。これによれば、ごみ分別・資源物回収、防災・防犯対策、高齢者対策や子育て支援などの行政分野において、人口規模が大きいほど提携業務を実施している自治体の割合が高いことがわかる¹⁵。

提携業務の現状について第4に注目される点は、②「行政とのパイプ

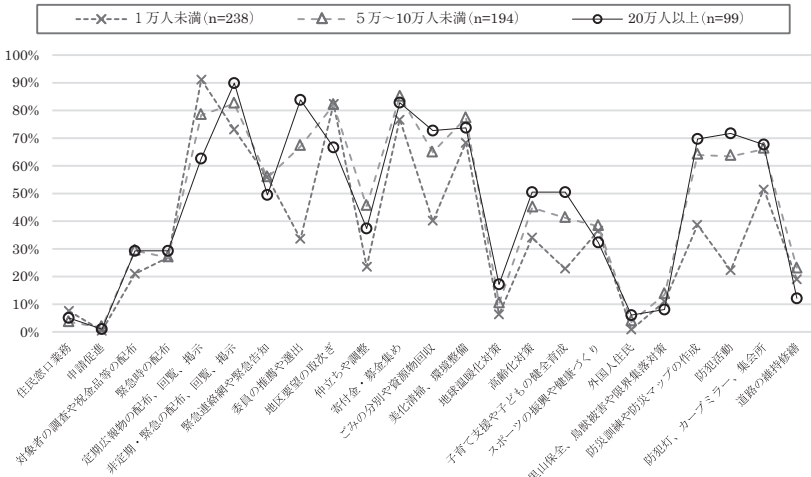


図3 自治体人口規模別の提携業務

役」としての町内会自治会の役割にかなり大きなウエイトが置かれていることである。人口規模別にみて、たとえば定期広報物等の配布などで人口規模の大きな自治体ほど町内会自治会への依頼が相対的に少なく、逆に各種委員の推薦・選出などでは大規模な自治体ほど多いなどの違いはみられるものの、全体としてみると、多くの項目で過半数の自治体が「行政とのパイプ役」としての町内会自治会の役割機能を利用していることがみてとれる。

以上から、一般的にみた基礎的自治体における町内会自治会との提携業務は、「行政とのパイプ役」という行政と住民もしくは地域との仲介・調整機能を基軸としつつ、「窓口業務の代行」から「公共的サービスの実施」へとシフトしていることが確認できる。提携業務の性格が、これまで指摘されてきたような「行政の下請け」的性格から、地域課題に対応した「公共的サービスの実施」にかかる「協働」的な性格へと変化しつつあるのであろうか。

Q25で「Q24に掲げた1～25の提携業務リストの中で、今後、行政として特に重視したい提携業務があれば、上の項目の中からその番号を最大5つまで記入してください。(複数回答可)」とたずねたところ、該当なし(19.2%)とNA(6.9%)を除く、全体の825団体73.9%が1つ以上の項目を選択している。そのうち、特に選択した自治体の割合の多い順に5つまで示すと、次のとおりである(カッコ内の%は、前が人口3万人未満：後が人口20万人以上)。①地域の防災、防犯、その他の緊急連絡網や緊急告知(避難勧告等)のための情報伝達40.3%(41.9%：24.2%)、②地区の防災訓練や防災マップの作成、災害弱者の救護体制の整備などの防災対策39.2%(35.7%：41.4%)、③高齢者の介護・見守り・地区敬老会の実施などの高齢化対策27.1%(28.5%：24.2%)、④河川・水路・公園・道路などの美化清掃、カラスなどの被害防止や害虫駆除などの環境整備22.8%(25.3%：12.1%)、⑤行政広報誌や議会だより、地域協議会だよりなどの定期広報物の配布・回覧・掲示20.8%(22.5%：12.1%)。人口規模による地域課題の違いも反映されているものの、⑤を除けば、災害時の緊急情報網を含む地域住民の安全安心や住環境に関する「公共的サービスの実施」にかかる事項が特に重視されていることがわかる。

他方、Q26では、「Q24で○をつけた現在行っている提携業務の中で、貴自治体が、今後、行政として廃止や縮小などの見直しをしたいと考えているものがあれば、上の項目の中からその番号を最大5つまで記入してください。(複数回答可)」とたずねたのに対して、「該当なし」が800団体71.7%に上り、これにNAの190団体17.0%を除くと、いずれかの項目で廃止や縮小を検討したいとしたのは、わずか126団体11.3%(人口3万人未満8.5%：人口20万人以上19.2%)に過ぎなかった。見直しの項目として上げられた主な項目は、①寄付金・募金集め44団体3.9%、②定期広報物の配布・回覧・掲示と非定期・緊急の配布・回覧・掲示がともに40団体

3.6%、③委員の推薦や選出22団体2.0%、④対象者の調査や祝金品等の配布16団体1.4%、などである。

行政担当者からみると、町内会自治会との業務提携について、一部の項目でより重視する方向で検討することはあっても、それを廃止・縮小する方向での見直しは全体としては多くない。ただ、人口20万人以上の大きな都市ではいずれかの項目を廃止・縮小したいとの回答が2割近くに及んでいる点は見逃せないものの、廃止・縮小などの見直しを検討する場合でも、「行政の下請け」とされやすい広報誌等の行政情報の伝達や委員の推薦、募金集めなどの「行政とのパイプ役」の一部が候補とされているにとどまり、むしろ「公共的サービスの実施」に関する部分については重視する方向がうかがえる。

なお、辻中豊＝ロバート・ベッカネン＝山本英弘（2009）は、3万3千以上のサンプルの自治会長を対象にした町内会自治会調査と全市区町村を対象とした自治体調査を組み合わせ、日本の町内会自治会の全体像をはじめて実証的に浮かび上がらせた画期的な研究成果である。そのなかの第7章「市区町村への協力・依頼」に整理されている自治体調査の分析結果（同上：148－154）は、本稿の分析の結果とも全体的な傾向においてはほぼ一致する。ただ、両調査の質問票におけるワーディングによると思われる違いも若干目につく。たとえば、辻中らで「委嘱委員の推薦」40.7%、「募金活動」56.8%、「環境美化・清掃活動」59.9%などは、日高では「委員の推薦・選考」56.5%、「寄付金・募金集め」82.3%、「美化清掃・環境整備」75.8%、など比率にかなり大きな差異が生まれている。日高のワーディングは、たとえば「定期広報物の配布・回覧・掲示」80.8%（辻中らでは「お知らせなどの回覧」81.3%、「広報誌の配布」79.9%）のように意図的にダブルバレルを含む表現が多いことが一つの要因と考えられる。また関連して、辻中らでは設問文が「貴自治体では、自治会等に業務

の委託（事業実施に対する補助を含む）を行っていますか」と特定しているのに対して、日高では相手方が「自治会・町内会等（会長・区長や役員を含む）」とされ、「提携業務」の意味合いも「委託や補助」よりもかなり広く定義している。ただ、「委員の推薦」は人口規模が大きいほど実施率が高い、「回覧」や「広報誌の配布」は人口規模が大きいほど実施率が低い、などの全般的な傾向はほぼ一致している。

3-3 町内会自治会との提携業務の範囲

次に、提携業務の範囲を検討してみよう。

上記のとおり、行政が依頼もしくは要請して取り組んでいる提携業務の範囲は多様かつ広範囲に及んでいるが、ここでは提携業務のレンジに関心を向けてみたい。既述したように、行政と町内会自治会との関係は、個別事案や個別課題ごとに必要に応じてその都度形成されるというよりも、一定の範囲の事務や業務をいわばパッケージとして「包括」して提携・協力するケースが多いと想定される。そのための行政手法が「概括例示方式」による依頼・協力である。

そこで以下では、Q24（複数回答）の回答選択肢に○をつけた回答個数に着目して分析を行うこととする。

図4は、Q24（町内会自治会との提携業務）への回答個数の度数分布を示したものである。無回答を除く1,113団体について、回答個数2個を1階級として11階級に区分し、その度数分布と各階級の構成比を示したものである。正規分布とはいえないが、9～10個の階級をピーク（中央値）とする山型の分布が確認できる。5個から14個の間に812団体が集中し、全体の73%を占めている。

また、表3は、Q24の回答個数の平均値と標準偏差などの基本統計量を示したものである。全体の単純平均が10.0で標準偏差が4.33、最大値23、

最小値1、である。自治体区分及び人口規模別にみると、町村にくらべて都市自治体の平均値が高く、人口規模の大きい自治体で平均値が高い傾向がみられる。特に、特例市や中核市で高い傾向があり、町村、特に村で低い。人口規模別にみると、特に、人口10万以上20万未満の都市で高く、1万人未満の自治体で低い。

都市自治体と町村との差異あるいは人口規模にみられる差異は、都市化に伴う公共的サービスの複雑化や人口規模の拡大に伴う行政事務の専門分化といった環境条件や組織管理的要因に伴う違いであるのかどうかは、判別できない。

しかし、いずれにせよ、これらの回答個数の違いは、各自自治体の町内会自治会への業務依頼や連携の基本的な考え方を反映している結果であると考えられる。すなわち、Q24に掲げた選択肢が実際の多様な依頼・提携業務の主要でかつかなりの部分を反映していると仮定して、その実態が多くなければ少ない選択肢しか選択されず、多ければ多くの選択肢が選ばれるものとするならば、選択された回答個数の大きさに応じて、限定的な範囲での依頼・提携であるか、それとも広範囲に及ぶ包括的な依頼・提携であるか、それを判別することが可能と考えられる。

そこで、この結果に基づき、比較的限定的な提携タイプの自治体から包括的な提携タイプの自治体まで、いくつかのタイプに分類することができる。ここでは、図4の度数分布に依拠して、次の表4のような分類を試みる。

自治体区分ごとにみると、レベル4以上の割合は、特別区(46.7%)を除いて、すべての市の過半数を占めており、特に特例市(64.7%)で高いのに対して、町村はいずれも37~38%程度である。レベル4以上とレベル2以下との差について、政令指定都市23.1%、中核市21.2%、特例市44.1%、特別区26.7%、一般市17.6%、町▲8.4%、村▲8.3%、となる。

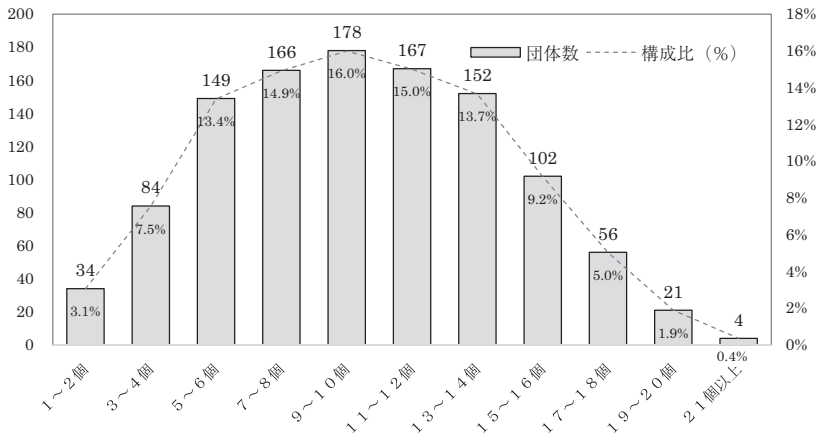


図4 Q24（提携業務）への回答個数の度数分布（N=1,113）

表3 Q24（提携業務）への回答個数の基本統計量

		件数	平均	標準偏差	最大値	最小値
全体		1,113	10.00	4.33	23.0	1.0
自治体 区分	政令指定都市	13	10.08	4.35	17.0	3.0
	中核市	33	11.33	5.14	19.0	2.0
	特例市	34	11.59	4.91	20.0	1.0
	特別区	15	10.00	2.73	14.0	5.0
	一般市	482	10.65	4.43	23.0	1.0
	町	453	9.25	4.01	21.0	1.0
	村	83	9.08	4.30	19.0	1.0
住基台 帳人口 による 自治体 規模別 区分	20万人以上	99	10.74	4.58	20.0	1.0
	20万人未満	119	11.57	4.42	21.0	1.0
	10万人未満	194	10.71	4.58	23.0	1.0
	5万人未満	173	9.64	4.12	20.0	1.0
	3万人未満	292	10.02	4.00	21.0	1.0
	1万人未満	236	8.54	4.08	21.0	1.0

町村よりも市で業務提携レベルが高い傾向があり、また都市自治体の中でも、特別区を含む比較的規模の大きい都市において業務提携レベルが高い傾向がみられる。

表4 依頼・提携範囲の大きさによる自治体区分（作業仮説）

Q24への回答個数	団体数	カテゴリ名	カテゴリの含意
1～4個	118	業務提携レベル1	限定列举的
5～8個	315	業務提携レベル2	↑ ↓
9～10個	178	業務提携レベル3	
11～14個	319	業務提携レベル4	
15個以上	183	業務提携レベル5	概括例示的

3-4 業務提携レベルと業務内容

提携レベルと提携する業務内容との間にはどのような関係がみられるのであろうか。

図5は、上記の業務提携レベルの5区分のうち、典型的な3つ、レベル1、3、5を抽出し、提携業務の実施内容を比較したものである。

全体的にみて、ほぼすべての項目において、レベル1→3→5の順番で実施率が高いことが確認できる。レベル5の場合、広報誌の配布などの行

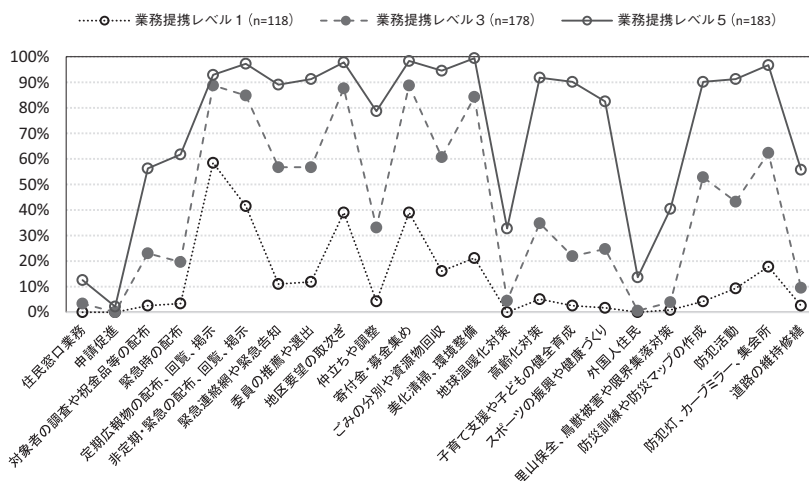


図5 町内会自治会との業務提携レベルと業務内容

政情報の伝達や各種委員の推薦・選出、地区要望の取次ぎ、寄付金・募金集めなどの「行政とのパイプ役」においても、また、ごみ分別や環境美化、高齢化対策や子育て支援、防災・防犯などの「公共的なサービスの実施」においても、ほぼ9割を超える自治体で実施されている。一方、レベル1の場合には、そのうちの過半数の自治体が実施しているのは定期広報物の配布等（58.5%）のみで、他に非定期・緊急の配布・回覧等、地区要望の取次ぎ、寄付金・募金集めが4割程度である。そして、これらの「行政とのパイプ役」の一部を除けば、「公共的なサービスの実施」の分野での提携業務の実施率が非常に少ないという特徴がうかがえる。

3-5 小括

以上まとめると、次のとおりである。

町内会自治会との提携業務のレンジの大きさを判定基準とした場合、全体平均で10項目が選択され、幅広い項目において業務提携が行われている団体が多い。全般的にみて包括的な提携関係のタイプが一般化していることがうかがえる。ただし、自治体による相対的な違いもみられ、特に町村においては限定的傾向がより強く、都市においては包括的傾向がより強い。

提携業務の内容との関連でいえば、「窓口業務の代行」はほとんどの自治体で採用されていない。しかし、限定的傾向が強い場合でも、行政情報の住民への伝達や住民情報の行政への伝達（フィードバック）という機能を中心としたミニマムの「行政とのパイプ役」は一定の自治体で実施されているが、その割合は多くない。一方、包括的傾向の強い場合には、「行政とのパイプ役」というコア機能を中心として、「公共的なサービスの実施」の分野にまで幅広く業務提携を実施している自治体が多い。

4 調査結果の分析（2）——行政協力制度の実際

次に、町内会自治会との行政協力制度について検討する。

4-1 人事管理的制御タイプ——行政区長型と行政協力委員型

質問票の Q13では「自治会・町内会等の会長を直接に行政委嘱委員とする連絡調整組織（行政区長、自治委員などの制度）を設置していますか」（SA）とたずねている。回答の結果は、1,116団体のうち、当該行政区域内の「全域に設置」が428団体（38.4%）、「一部区域に設置」が21団体（1.9%）、「現在設置を検討中」が1団体（0.1%）、「平成13年以降に廃止済み」¹⁶が19団体（1.7%）、「設置していない」が646団体（57.9%）、無回答（NA）が1団体であった。「全域に設置」と「一部区域に設置」を合わせた449団体（40.2%）を「行政区長型」とよぶこととする。

行政協力制度を有する市区町村のうち、約4割が行政区長型を採用している。人口規模別にみると、人口10万人未満の自治体で採用率（38～49%）が高く、10万人以上の都市では規模が大きいほど採用率（6～21%）が低い。この制度は、比較的小規模で非都市的な自治体で採用されるタイプといえる。

一方、Q15では、「自治会・町内会等の区域（またはその地区連合会等の区域）ごとに当該地区に在住する住民個人を行政協力委員（市政協力委員、連絡員、世話人など）として委嘱し、各地区との連絡調整を行う制度を設置していますか」（SA）とたずねている。回答の結果は、1,116団体のうち、「全域に設置」が131団体（11.7%）、「一部区域に設置」が21団体（1.9%）、「現在設置を検討中」が1団体（0.1%）、「平成13年以降に廃止済み」が12団体（1.1%）、「設置していない」が949団体（85.0%）、無回

答（NA）が2団体であった。「全域に設置」と「一部区域に設置」を合わせた152団体（13.6%）を「行政協力委員型」とよぶこととする。

町内会自治会と関係を有する市区町村のうち、行政協力委員型は1割強で採用されている。行政区長型のケースと異なり、人口20万以上60万未満の比較的規模の大きな都市でも平均的な採用率（10～12%）がみられる一方、5千人以上1万人未満の町村では7%未満の採用率であるなど、人口規模による顕著な特徴は見いだせないが、人口3万人以上10万人未満の中規模の地方都市ではやや採用率（18～20%）が高い傾向がみられる。

行政区長型と行政協力委員型を対比してみると、次のようなことがわかる。

設置根拠（最上位の規範から択一）については、行政区長型を採用している449団体のうち、条例112団体（24.9%）、規則212団体（47.2%）、要綱・規程等72団体（16.0%）、特になし46団体（10.2%）、NA7団体（1.6%）となっている。これに対して、行政協力委員型を採用している152団体の内訳は、条例24団体（15.8%）、規則80団体（52.6%）、要綱・規程等29団体（19.1%）、特になし16団体（10.5%）、NA3団体（2.0%）となっている。行政区長型のほうが条例を根拠にするケースがやや多い。ただ、いずれの場合にも、大半が規則・要綱等の行政規則によっている。また、それぞれの1割程度の自治体では要綱類さえないところもある。

同様に、報酬等については、行政区長型で報酬等あり426団体（94.9%）、無報酬18団体（4.0%）、NA5団体（1.1%）となり、行政協力委員型では報酬等あり132団体（86.8%）、無報酬15団体（9.9%）、NA5団体（3.3%）であった。行政区長型ではほとんど報酬等があるのに対して、行政協力委員型で無報酬がほぼ1割を占める。

報酬等がある場合の支給方法についても、各委員への「均等割」、委員の所属する地区の世帯数に単価を乗じた「世帯割」、均等割と世帯割の組

み合わせ（「均等割+世帯割」、「その他」の4つの分類でたずねている。結果は、「均等割+世帯割」が最も多く、行政区長型の307団体（68.4%）、行政協力委員型の79団体（52.0%）であった¹⁷。これに「世帯割」を加えると、行政区長型71.9%、行政協力委員型60.5%で「世帯割」の要素が報酬等に加味されている。いずれのケースでも、定額の委員報酬等が支給される一般の審議会等委員の報酬の場合とはかなり異質な支給基準が採用されている。

報酬等の金額については、行政区長型の報酬金額は行政協力委員型にくらべて全般に高い傾向がみられる。

行政区長型の場合（無報酬を除き、金額を回答した418団体の内訳）、一人当たりの年間報酬金額は全体平均で22万6千円程度であるが、実際にはバラツキが非常に大きい。度数分布をみると、主なものは6万円未満が18.2%、6万円以上12万円未満が18.9%、12万円以上18万円未満が17.7%、18万円以上24万円未満が12.2%、24万円以上30万円未満が8.4%、30万円以上60万円未満が17.7%、60万円以上が6.9%、である。最大値は209万円¹⁸である。

また、行政協力委員型の場合（無報酬を除き、金額を回答した131団体の内訳）、一人当たりの年間報酬金額は平均値で14万2千円程度である。一定のバラツキはあるものの、行政区長型と異なり、比較的低い金額帯に分布している。6万円未満が41.2%、6万円以上が16.0%、12万円以上が19.1%、18万円以上が4.6%、24万円以上が5.3%、30万円以上が10.7%、60万円以上が3.1%、となっている。93万円余が最大値である。

また、行政協力委員型の場合、委嘱される委員は、その多くが会長や役員で占められている。該当する自治体のうち「8割以上が自治会・町内会等の会長や役員」と回答したのが122団体（80.3%）に上る。行政協力委員型の委員構成上の実態は、行政区長型とさほど変わらないことが改めて確

表5 行政区長型と行政協力委員型の関係

		Q15行政協力委員型		
		合計	有	無
	全体	1,116	152	962
		100.0	13.6%	86.2%
Q13 行政区長型	有	449	33	414
		40.2%	3.0%	37.1%
	無	666	119	547
		59.7%	10.7%	49.0%

(注) 「有」は「全域に設置」と「一部地区に設置」の合計の件数。構成比(%)は全体合計1,116団体に対する各セルの割合を示す。また、単純化のため集計表からNAを除外しているため、各セルの小計は全体合計と一致しない。

認できよう。

では、この両者の関係はどのようなになっているのだろうか。

表5にみるように、一部の自治体で両者が並立する例外的なケースはあるものの、基本的に両者は採用される場合にはトレードオフ（代替）の関係に立つ。この表から、次の4つの類型を抽出することができる。「行政区長単一型」414団体（37.1%）、「行政協力委員単一型」119団体（10.7%）、「行政区長＝協力委員並立型」33団体（3.0%）、「行政区長＝協力委員不採用型」547団体（49.0%）、である¹⁹。並立型は例外的で、採用される場合、「行政区長」か「行政協力委員」か、いずれか一方（相互に排他的あるいは代替的）であるのが通例である。また、両者いずれにも該当しない「不採用型」が全体のほぼ半数を占めていて相対多数である点も見逃せない。

4-2 財政的制御タイプ——包括委託型と一括交付型

次に、財政的統制手法を用いた行政協力制度をみることにしよう。

町内会自治会の有する社会資源を動員もしくはそれと交換するため、一

定の経済的インセンティブを提供する手法は広く一般化している。以下では、この手法のうち、個別業務の委託や公の施設の指定管理者を除く、包括的な財政資源の提供手段となっている代表的な二つのタイプを取り上げる。

Q16では「行政区域全体に及ぶ自治会・町内会等への一律の業務委託を行うため、包括的な業務委託契約を自治会・町内会等（連合会または連合会長等）との間で結んでいますか」とたずねている。回答の結果は、1,116団体のうち、「全域で締結」が145団体（13.0%）、「一部地区で締結」が8団体（0.7%）、「現在検討中」が18団体（1.6%）、「平成13年以降に廃止」が9団体（0.8%）、「該当しない」が932団体（83.5%）、NAが4団体であった。「全域で締結」と「一部地区で締結」を合わせた153団体（13.7%）を「包括委託型」とよぶ。

他方、Q17では「行政区域全体に及ぶ自治会・町内会等への依頼事項や各種の行政連絡業務などの活動に対して一律の財政措置を行うため、個別分野・事務ごとの補助金・奨励金等とは別に、包括的な補助金・交付金制度（一括交付）を設けていますか」とたずねている。回答の結果は、1,116団体のうち、「全域で交付」が407団体（36.5%）、「一部地区で交付」が19団体（1.7%）、「現在検討中」が18団体（1.6%）、「平成13年以降に廃止」が7団体（0.6%）、「該当しない」が657団体（58.9%）、NAが8団体であった。「全域で交付」と「一部地区で交付」を合わせた426団体（38.2%）を「一括交付型」とよぶこととする。なお、この一括交付型に属する自治体のうち、当該補助制度の根拠は、「要綱・規程等」230団体（54.0%）が最も多く、以下「各年度の予算措置」117団体（27.5%）、「規則」55団体（12.9%）、「条例」16団体（3.8%）の順である。

この両者は、法形式や財政支出の形態が異なるとはいえ、町内会自治会への包括的な業務等の依頼・提携を前提とし、その「見返り」として一定

表6 包括委託型と一括交付型の委託または補助の金額の積算方法

	Q16SQ1／Q17SQ2 積算方法							
	住基台帳に基づく住民世帯に単価	自治会等加入世帯に単価	住民人口に単価	業務の種類や業務量	従来の個別補助金等の合算	役員手当	その他	
包括委託型 (SA)	153 100.0%	36 23.5%	53 34.6%	5 3.3%	13 8.5%	—	—	45 29.4%
一括交付型 (MA)	426 100.0%	123 28.9%	194 45.5%	35 8.2%	25 5.9%	10 2.3%	21 4.9%	148 34.7%

(注) 包括委託型は択一回答方式 (SA)、一括交付型は複数回答方式 (MA) である。また単純化のため NA は除外した。

の財政的支出を行う点では大きな違いはない。そこで、表6により、両者の委託もしくは補助の金額の積算根拠を比較してみよう。

「一括交付型」においては、複数回答方式ではあるが、住基台帳の世帯数（123団体28.9%）または加入世帯数（194団体45.5%）に一定の単価を乗じて積算する世帯ベース方式が合わせて317団体（74.4%）に上る²⁰。それをベースとした多様な補正（均等割や地域補正等を加味）が「その他」に反映されている。これに対して、本来は、一定の業務量をベースとして金額が積算されるべき民間委託契約の一形態である「包括委託型」においても、「業務の種類や業務量」を主たる積算根拠とした自治体はわずか13団体（8.5%）に過ぎず、一括交付型と同様、住基世帯や加入世帯をベースとした積算方式が89団体（58.2%）を占めている。世帯ベースに多様な補正を加えたものが多い「その他」の回答の45団体を加えると、ほぼ9割近くが世帯ベースの積算方法に依っていると見える。両者は、法的形式及び財政支出の方法が異なるとはいえ、その役割機能はきわめて類似している可能性が高いといえよう。

では、この両者はどのような関係にあるのだろうか。

表7 包括委託型と一括交付型の関係

	合計	一括交付型	
		有	無
全体	1,116 100.0%	426 38.2%	682 61.1%
包括委託型	有	153 13.7%	23 2.1%
	無	959 85.9%	402 36.0%

(注) 前掲表5と同様の方法で集計表示している。

表7にみるように、一部の自治体で両者が並立する例外的なケースがあるものの、基本的に両者は採用される場合にはトレードオフの関係に立つ。この表から次の4つの類型が抽出できる。「包括委託単一型」129団体(11.6%)、「一括交付単一型」402団体(36.0%)、「包括委託＝一括交付並立型」23団体(2.1%)、「包括委託＝一括交付不採用型」550団体(49.3%)、である²¹。両者いずれにも該当しない「不採用型」が全体のほぼ半数を占めていて相対多数である点も見逃せない。

4-3 人事管理的制御タイプと財政的制御タイプの関係

これまでにみた人事管理的制御タイプと財政的制御タイプの関係はどのようなになっているのだろうか。単純化するために、両タイプの「並立型」がほぼ特異な例外であることを考慮して、それらを除いた関係をみることにしよう。

次の表8は、両タイプの主な3類型をクロス集計した結果である。両者の組み合わせにより9個のセグメントが得られる。これによって、現時点で基礎的自治体が採用している町内会自治会との行政協力制度の、少なくとも主要な類型²²を抽出し、同時にその分布を確認することができる。

表 8 人事管理的制御タイプと財政的制御タイプの関係

		財政的制御タイプ			
		合計	包括委託型	一括交付型	財政不採用型
全体		1,116	129	402	550
		100.0%	11.6%	36.0%	49.3%
人事管理的制御タイプ	行政区長型	414	30	141	236
		37.1%	2.7%	12.6%	21.1%
	行政協力委員型	119	8	29	81
		10.7%	0.7%	2.6%	7.3%
	人事不採用型	547	90	220	214
		49.0%	8.1%	19.7%	19.2%

(注) 集計表示の方法は、前掲表5と同様に、全体1,116団体に対する各セルの団体数及び構成比を示している。また、単純化のため「並立型」及びNAを除外した。そのため、各セルの合計の数値は全体合計の数値と一致しない。

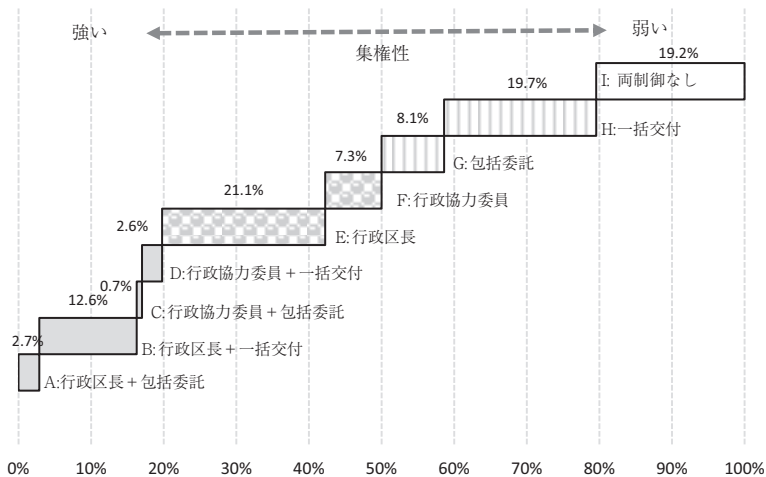


図 6 町内会自治会との行政協力制度の諸類型と分布

図6は、これらの9類型の相互関係を、上述したような集権的性格の度合いという観点から整理し直したものである。第二節で述べてきた仮説に基づき、ここでの集権的性格は、人事管理的制御方式>財政的制御方式と

表9 個別補助金の状況

Q20 個別補助の実施状況							
合計		ごみ集積 場の設置 ／改善	掲示板の 設置／修 繕	自主防災 活動	自主防犯 活動	資源リサ イクル活 動の奨励 金等	コミュニ ティ活動 の推進
全体	1,116	345	178	551	267	461	393
	100.0%	30.9%	15.9%	49.4%	23.9%	41.3%	35.2%
A～Hの計	835	278	132	416	205	349	291
	100.0%	33.3%	15.8%	49.8%	24.6%	41.8%	34.9%
I	214	49	34	99	47	86	78
	100.0%	22.9%	15.9%	46.3%	22.0%	40.2%	36.4%

(注) 自主防災及び自主防犯については、補助金だけでなく、機資材用品等の貸与・支給を含む。

仮定する。また、人事管理的制御方式においては行政区長型＞行政協力委員型と仮定し、財政的制御方式においては包括委託型＞一括交付型と仮定する。人事管理的方式と財政的方式の併用の場合にはその組み合わせによりやや複雑であるが、一応、併用＞単独とシンプルに仮定しておこう。そして、いずれの制御方式も採用していない場合を集権的性格が最も弱いものと仮定する。以上の仮定に基づき、図のように A：行政区長＋包括委託が最も集権的性格が強く、I：両制御なしが最も弱いものと仮定する。

ところで、これらの「協働」類型の集権性を本稿において実証することは困難である。そのためには別途、類型ごとの行政と町内会自治会との影響関係について実証的な研究が求められるであろう。これについては、本稿でいう「行政区長型」と「行政協力委員型」を統合した「行政委嘱員制度」についての優れた研究があるので参照されたい（森裕亮2014）。

なお、図6で「I：両制御なし」としたタイプは、あくまで本稿で定義した意味でのシステムティックな「行政協力制度」を有しないというだけであって、当然のことながら、それ以外の方法では町内会自治会との関係

を構築している場合がある。特に、補助方式の面では、表9に示すように、Iタイプを含むほぼすべてのタイプで、多様な分野の個別補助をしているケースが少なくない。

4-4 行政協力制度と業務提携レベル

本稿では、これらの諸類型による行政協力制度は、行政による社会資源の「最大動員のシステム」の一環として機能することが期待されていると仮定してきた。

この点について、Q34では「貴自治体が、行政との連携を図る上で自治会・町内会等に期待する機能はどんなことですか。次のなかから特に期待することがあれば3つまで選んでください。(3つまで○)」とたずね「1 先見性 2 創造性 3 多様性 4 安定性 5 継続性 6 公平性 7 専門性 8 効率性 9 自主性 10 実行性 11 その他 12 特にない」の12の選択肢を示した。結果は、「自主性」82.5%を筆頭に、「継続性」53.8%、「実行性」39.9%、「公平性」25.1%、「安定性」23.7%、などとなっている。ここからわかるように、行政としては、自主性を重んじつつも、継続的で公平な業務実行が担保できる安定した関係であることを期待している。人口規模別の特徴もいくらかみられる。人口3万人未満と20万人以上とを比較すると、それぞれ「実行性」40.9%：33.3%、「公平性」24.7%：38.4%、「安定性」21.1%：30.3%、である。人口20万人以上の大規模な都市では、安定性や公平性に対する期待が実行性より大きい。都市部ほどNPOなどの代替活動量が多いことと関係しているのかもしれない。いずれにせよ、これらは行政とのパイプ役として住民・行政間の調整・仲立を基軸に幅広い公共的サービスの実施に町内会自治会のもつ社会資源を動員するために欠かせない条件なのであろう。少なくとも、一般にNPOなどに期待される「先見性」(2.5%)「創造性」(11.5%)「多様性」(14.8%)「専門性」

(0.9%) のような基準とはディメンジョンが明らかに異なると考えてよいだろう。

そこで、行政協力制度の諸類型が先に示した提携業務の依頼や動員・調達のレベルとどのような関係にあるかについて分析する。集権制とは、別の言い方をすれば、制御対象に対して行政が不確実性を最大限減らすことができるよう働きかけるための制度手段であるから、その制度が集権的性格を有する程度に応じて、環境の不確実性を減らして社会資源の動員をより有利にするものと想定できるからである。

次の表10は、9つの行政協力制度の類型と業務提携レベルの関係をみたものである。

業務提携レベルの4と5（高レベル）に該当する自治体の割合からレベル1と2（低レベル）の割合を引いた比率の差を判別の目安（指標）とするならば、全体の差6.2ポイントに対して、FとIを除くすべての制度類型が全体平均を上回っている。特に、A：行政区長＋包括委託、G：包括委託、C：行政協力委員＋包括委託、の3類型はその差が顕著である。それに、E：行政区長とB：行政区長＋一括交付が続く。それに対して、F：行政協力委員とI：両制御なしは、差がマイナスとなり、業務提携レベルの低い自治体のほうがむしろ多い傾向にある。なかでもきわめて顕著な特徴がみられるのは、差がマイナス27.6となっているI：両制御なしのケースである。

なお、前掲の図4の提携業務数について上記のA～Iの類型の行政協力制度の平均値の差の検定を示すと、表11に示すように、A～Hのうち、CとFを除き、すべての行政協力制度と制度のないIとの間に統計的に有意な差がみられる。

以上から次のようなことが推論できる。

第1に、いずれの類型であれ、何らかの行政協力制度を採用しているほ

表10 「協働」制度と業務提携レベル

		業務提携レベル					比率の差*	差の大きさの順位
		合計	業務提携レベル1	業務提携レベル2	業務提携レベル4	業務提携レベル5		
全体		1,116 100.0	118 10.6	315 28.2	319 28.6	183 16.4	6.2	
人事管理的制御タイプ×財政的制御タイプ	A：行政区長 +包括委託	30 100.0	2 6.7	5 16.7	9 30.0	10 33.3	40.0	①
	B：行政区長 +一括交付	141 100.0	10 7.1	37 26.2	47 33.3	17 12.1	12.1	⑤
	C：行政協力委員 +包括委託	8 100.0	1 12.5	2 25.0	4 50.0	1 12.5	25.0	③
	D：行政協力委員 +一括交付	29 100.0	3 10.3	8 27.6	8 27.6	6 20.7	10.3	⑥
	E：行政区長	236 100.0	15 6.4	62 26.3	83 35.2	36 15.3	17.8	④
	F：行政協力委員	81 100.0	13 16.0	25 30.9	14 17.3	16 19.8	-9.9	⑧
	G：包括委託	90 100.0	7 7.8	20 22.2	34 37.8	17 18.9	26.7	②
	H：一括交付	220 100.0	19 8.6	63 28.6	58 26.4	41 18.6	7.7	⑦
	I：両制御なし	214 100.0	44 20.6	76 35.5	38 17.8	23 10.7	-27.6	⑨

(注) 上段：団体数/下段：%を表す。(*) 比率の差は、高レベル（レベル4+5）の割合と低レベル（レベル1+2）の割合の差による。

うが、それを採用しない場合にくらべて、町内会自治会を通じた社会資源の動員・調達力は大きいと考えられる。基礎的自治体レベルで、これまで様々に工夫され採用されてきた制度的仕組みの「有効性」をそれなりに裏づける結果であろう。

しかしながら、第2に、不確実性を減らすために有効だと想定され広く採用されてきた人事管理的制御タイプである行政区長型や行政協力員型は、現状では期待されるほどの効果を上げているとはいえない。たしかに、行

表11 提携業務数の平均値の差の検定

	n	平均値	I
A	30	12.07	**
B	140	10.19	**
C	8	10.25	
D	29	10.55	*
E	236	10.43	**
F	81	9.49	
G	90	10.89	**
H	220	10.10	**
I	212	8.41	-

(注) * : $p < .05$; ** : $p < .01$

政区長型単独は、行政協力委員型単独にくらべるならば有効性が期待できるが、それが顕著な効果を上げているのは、包括委託型と併用している場合である。行政協力委員型単独のケースではむしろ業務提携レベルの低い自治体の方が多い。

第3に、一括交付型も一定の有効性はみられるものの、それが人事管理的制御タイプと組み合わせられた場合においてさえも、それほど顕著な動員力はうかがえない。

むしろ第4に、財政的制御タイプの中でも、包括委託型のケースは、それが単独で採用される場合においても、また人事管理的制御タイプと併用される場合²³においても、いずれも社会資源の顕著な動員力・調達力を有していると考えられる。

4-5 小括

以上まとめると、次のとおりである。

町内会自治会との行政協力制度を、行政による人事管理的制御と財政的制御という観点から整理すると、主要な9つの制度類型（非制度化を含む。）が得られた。

図6に示すように、そのうちほぼ8割が人事管理的・財政的のいずれか一方もしくは両方の制御手法による行政協力制度を有していることがわかる。いずれの手法にもよらない「制御なし」（非制度化）は2割程度である。したがって、現状において、基礎的自治体の大部分が一定のシステムティックな行政協力制度を町内会自治会との間で構築している実態が改めて確認できる。

行政協力制度の内訳をみると、人事管理的制御タイプの行政区長型もしくは行政協力委員型を単体で採用しているものが約3割ある。それに財政的方式を併用しているものを加えると、全体のほぼ5割が行政区長型もしくは行政協力員型を採用していることになる。一方、財政的制御タイプについては、包括委託型もしくは一括交付型のいずれかを単体で採用しているものが約3割ある。これに人事管理的的方式を併用するものを加えるとほぼ5割となる。

これらの体系的な行政協力制度が、地域コミュニティ内の一定の社会資源の動員を継続的、安定的に実行することを期待して組織されているとすれば、そうした制度がない場合に比べ一定の制度がある場合においては、たしかに幅広い業務や分野において町内会自治会の協力を調達することができている。どの制度類型もほぼ社会資源の動員を有効に機能させているといえよう。

しかしながら、集権的性格が強いと想定される行政区長型や行政協力委員型は、それ単体では期待されるほどの有効性を発揮していない可能性がある。特に行政協力委員型にはその傾向が顕著にみられる。むしろ、併用を含めた包括委託型の有効性が注目される。

以上のファインディングスから、次のような示唆をえることができる。第1に、提携業務の範囲が、「行政とのパイプ役」を基軸としつつも、幅広い公共的サービスの実施の分野へと広がるにつれて、行政の関心は依然

として町内会自治会との行政協力の制度化に向けられていることである。基礎的自治体の多くが依然として町内会自治会の行政協力に対して大きな期待を寄せている現実がうかがえる。

しかし、第2に、その制度には変化の兆しもみえる。特に、伝統的な人事管理的手法を活用した行政区長型や行政協力委員型は、それが単独で採用される場合には期待される効果を十分に上げているとは言い切れない。このことは、人事管理的手法の限界を示唆していると考えられる。このタイプは、行政区長型であれ行政協力委員型であれ、会長や個人を非常勤特別職の地方公務員として委嘱（任命）することを主たる特徴としているが、そこで想定されている事務執行の委任や補助というのは、法的には委嘱された個人の職務として遂行され、その対価として一定の報酬が支給される建前を逸脱することができない。この仕組みは、その委任される事務や補助を求める事務が「窓口業務の代行」を主たる性格としている場合には、かなりの有効性を発揮していたと思われる²⁴。しかし、今日のように「窓口業務の代行」に相当する事務委任や事務補助の業務が激減し、それに代わって「公共的サービスの実施」にかかる分野での「協働」のウエイトが大きくなると、その制度のはらむ矛盾やジレンマも顕在化せざるをえなくなる。たとえ委嘱の対象が事実上町内会自治会の会長や役員であったとしても、会長や役員を動員することと町内会自治会という組織を動員することとの間には決定に大きな違いがある。しかも、町内会自治会の存立基盤である地域コミュニティのソリダリティが担保できている場合にはともかく、今日のように地域コミュニティの構成員の多様化や個人化が進行する状況下においては、その矛盾やジレンマの顕在化と深刻化は避けられなくなりつつあるといえる。

したがって、第3に、行政が町内会自治会との行政協力の制度化に引き続き関心を寄せるのであれば、人事管理的手法とは異なる制御手法を工夫

し再設計することが避けられないと思われる。その有効と思われる選択肢の一つが包括委託型である。たしかに、表8にみたように、併用するタイプを含めて包括委託型は、現状では128団体（11.5%）、全体の1割程度で導入されているに過ぎない。その意味ではまだ少数派にとどまっている。しかしながら、その業務提携レベルの高さは、他の類型に比べて大きい。これは委託契約という法形式を採ることにより、町内会自治会という組織の有する社会資源を動員することを明示していると同時に、その対価の帰属も町内会自治会という組織に直接還元されることが明示的であることと関係していると思われる。しかも、包括委託型の場合、委託契約書に明示された委託業務以外に、実際には事実上の行政協力が幅広く行われるケースも少なくないと推察される。したがって、包括委託型の行政協力制度は、人事管理的制御手法に比べて、分権的とまではいえないものの少なくとも集権的性格を減退させると同時に、会長や役員という個人を介して間接的に町内会自治会の社会資源を動員しようとすることの矛盾やジレンマを解消して、組織としての町内会自治会の社会資源を直接動員することを可能にする点において、より優れているといえる。

ただし、包括委託型は、同時に、本質的なジレンマを抱え込むことになる。地縁性ないし地域占拠性に根差す町内会自治会は、本来的に「境界性」と「非競争性」を固有の特性としている。しかし、「委託契約」という手法は、そこに「無境界性」と「競争性」を本質とする市場原理への扉を設けることになる。本来的に境界的で無競争的な関係を、本来的に無境界的で競争的な関係によって擬制することは、本質的な矛盾を生み、ジレンマをもたらしうる。たとえば、自治体改革、特にNPM型の行政改革によって要請される市場や準市場の競争原理を活用した行政効率の向上策は、一般競争入札等に基づく「委託（料）の適正化」を必然的に求めることとなるだろう。それは町内会自治会との委託契約についても例外とはいえない

くなる傾向が強まることとなる。この問題の詳細については、別稿（日高2011b）を参照されたい。

第4に、一括交付型の行政協力制度は、行政区長型と並んで、最も広く採用されている制度であり、何も制度がない場合に比べると、単独でも併用でもある程度効果的である。しかし、その動員力は概して高くない。これは、一括交付型の行政協力制度のねらいが、包括委託型に比べて多様であることと関係していると思われる。この類型に含まれるタイプには、行財政改革の一環として個別補助金を整理統合化して補助総額の抑制を図るようなケースもあれば、自治体内分権の一環として住民自治活動の活発化を図るようなケースも含まれており、あるいは、その両面の様々な程度の組み合わせも考えられる。本調査では、こうした下位区分まで判別できる質問票の設計を行っていないので、実際の分布を検証することはできない。いずれにせよ、行政の観点からみれば、一括交付による補助金等の目的や効果をより明確化することが求められるであろう。

5 結びにかえて——今後の課題

本研究により、基礎的自治体が採用している行政協力制度の主要な類型を示し、その全体的な分布を初めて明らかにすることができた。基礎的自治体のほぼ8割が、「人」と「財政」を通じて町内会自治会の行政協力を調達する制度を有している。そして、その制度を介して、住民の日常生活に密接にかかわる事柄について、行政は町内会自治会の一定の協力を得ている。したがって、今後、地域コミュニティとの地域協働体制を形成していく上において、基礎的自治体が町内会自治会との行政協力制度をより有効な方式へと改善しつつ維持していくことは、有効な戦略の一つだと考えてよい。

しかしながら、行政協力制度のレセプターである町内会自治会が、少子高齢化と人口減少が急速に進行する社会変動の中で、はたしてこれまでどおりの「レセプター」であり続けることができるのか。この問いは行政協力制度の存続にとっても死活的に重要な問題である。

そこで自治体調査を通して町内会自治会の実情を垣間見てみよう²⁵。

今回の自治体調査（N=1,116）によれば、町内会自治会への加入状況は、9割以上が487団体43.6%、7割以上9割未満が419団体37.5%、6割以上7割未満が81団体7.3%などとなっている。7割以上の加入率の自治体が全体の8割以上を占めている。ただし、表12のように人口規模による加入率の開きも少なくない。小規模な町村に比べて規模の大きな自治体の加入率は低い傾向にある。都市化に伴い加入率が次第に低下している様子がかがえる。しかし、平均でも7割以上の世帯が加入率している自治体が多数を占めている現状は、少なくとも国際比較の視点から見ればきわめて特異な現象でもある。

しかも、行政からみると、管轄内の町内会自治会の活動状況（Q6）についても、「非常に活発だと思う」152団体13.6%と「まあまあ活発な方だと思う」811団体72.7%を合計して86%以上の自治体で担当者が「活発」と考えていることも注目に値する。少なくとも加入率だけでなく活動量もそれなりに実在していると感じているのである。

さらに注目したいのは、いわゆる回覧板の利用状況である。回覧板は、町内会自治会の構造の最も基礎部分に相当する近隣世帯で構成される「組」「班」などの最小ユニットが機能することによってはじめて成り立つ情報伝達システムである。その利用状況は、町内会自治会が実態として機能しているかどうかを判別する物差しの一つになる²⁶。そこで、Q27では「貴自治体の自治会・町内会等では、いわゆる回覧板を利用しているところがどのくらいありますか」とたずねたのに対して、「ほとんどすべて

表12 人口規模別の町内会自治会の加入率

		団体数	加入率 の平均	標準偏差	最大値	最小値
	全体	557	81.0	13.6	100.0	22.9
人口規模別 自治体区分	5千人未満	37	98.6	2.7	100.0	88.5
	5千人以上	50	91.2	8.4	100.0	70.0
	1万人以上	99	84.6	10.6	100.0	55.2
	3万人以上	79	82.2	10.0	100.0	49.0
	5万人以上	112	77.2	14.1	100.0	37.2
	10万人以上	91	74.3	13.6	96.8	38.0
	20万人以上	28	77.0	12.0	97.0	51.0
	30万人以上	45	72.7	13.8	97.3	22.9
	60万人以上	16	77.2	11.4	96.3	59.9

(注) Q5-2で、加入率の数値を把握している557の自治体の回答による。

(9割以上)の自治会・町内会等で利用している」とする回答が878団体78.7%に上った。これに「大半(7割以上)の自治会・町内会等で利用している」74団体6.6%を加えると、全体の実に85%の自治体において回覧板を利用している町内会自治会が非常に多いことがわかる。回覧板はまだそれなりに機能しているのである。

行政協力制度を介して地域コミュニティに蓄積されたソーシャルキャピタルの存在は、今後いかなる「地域協働体制」を構想するにせよ、軽視することはできないだろう。

しかしながら同時に、このレセプターに今日あるいは将来にわたって深刻な問題が生まれつつあることも見逃すことができない。

Q7では、各自治体において町内会自治会のかかえる問題や課題で、特に重要だと思われるものを5つまで選ぶ質問をしている。「特に問題や課題はない」とする回答は22団体2.0%、他に「わからない」またはNAが20団体あったが、それ以外の96%の自治体は何らかの重要な問題や課題を感じている。問題や課題を感じている自治体のうち、図7は、全体と人口

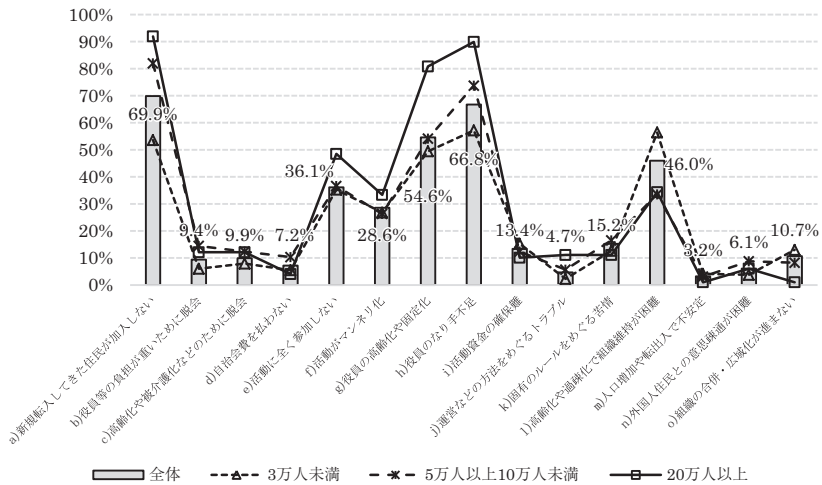


図7 町内会自治会の抱える重大な問題 (N=1,116)

規模別の3つの自治体区分を示したものである。様々な問題や課題のうち、この調査では①加入問題 (a 転入者の非加入～c 高齢化で脱会)、②活動問題 (d 自治会費の不払い～f 活動のマンネリ化)、③組織運営問題 (g 役員の高齢化・固定化～k 苦情)、④環境変化への対応問題 (l 高齢化・過疎化～o 広域化)、の4つの問題群を取り上げている。

全体で見ると、a 新規転入者の未加入、h 役員のなり手不足、g 役員の高齢化や固定化、l 高齢化や過疎化による組織維持の困難、e 活動に全く参加しない住民の増加、といったほぼ共通した傾向がみられる。自治体ごとの傾向では、人口20万人以上の自治体ではいわゆるニューカマー住民の未加入問題 (91.9%) と役員のなり手不足 (89.9%) や高齢化・固定化 (80.8%) がとりわけ問題化している。他方、人口3万人未満の小規模な自治体では、特に高齢化や過疎化による組織の維持存続の困難な状況が重大化しつつある (56.4%)。

また、b 役員や会費の負担が重いための脱会 (9.4%) や c 高齢や介護の

ため脱会 (9.9%)、d 会費不払いの増加 (7.2%)、j 組織運営や意思決定の方法をめぐるトラブル (4.7%)、k ごみ出しや出労などの固有のルールをめぐる苦情 (15.2%)、n 外国人住民との意思疎通 (6.1%) など、現状において萌芽のないし部分的であっても、今後の町内会自治会の推移を予測する上では、決して軽視できない問題群も少なくない。

こうしてみると、人口規模や地域特性による差異はあるものの、おしなべてどの自治体においても、「加入」、「活動」、「組織運営」、「環境変化への対応」といういずれの問題群でも共通の重大な問題を抱えていることがわかる。そして、こうした問題群の根底には、そもそも町内会自治会という社会システムが拠って立つ岩盤であるところの「世帯」の構造的な地殻変動がある。かつての大家族から核家族へ、そして急激な少子高齢化の中で進行する一人世帯や二人世帯の増加へと向かう兆しがみられる。町内会自治会が直面している構造的問題はきわめて深刻化しつつあるとの認識が必要であろう。

こうした認識に立つならば、本稿で検討してきた行政協力制度が、これまでと同様に大きな変更もなく将来にわたって安定的、継続的に維持できると考えるのは、楽観的に過ぎるであろう。こうした諸問題への対処が求められることとなる。

したがって、まずは当事者である町内会自治会自身が、これらの問題群の一つひとつについて、現状を理解し、議論を重ね、自己改革の努力を進めることは当然のことである。しかしながら、町内会自治会の自己決定・自己責任に委ねるだけでは、こうした問題群の解決はきわめて困難である。なぜならば、本稿で詳細に述べてきたように、町内会自治会というシステムは、単なる社会システムではなく、基礎的自治体との間で一定の行政協力制度を形成し、事実上日本の地方自治システムの不可欠の構成要素として機能してきた非公式の地方自治システムでもあるからである。それゆえ、

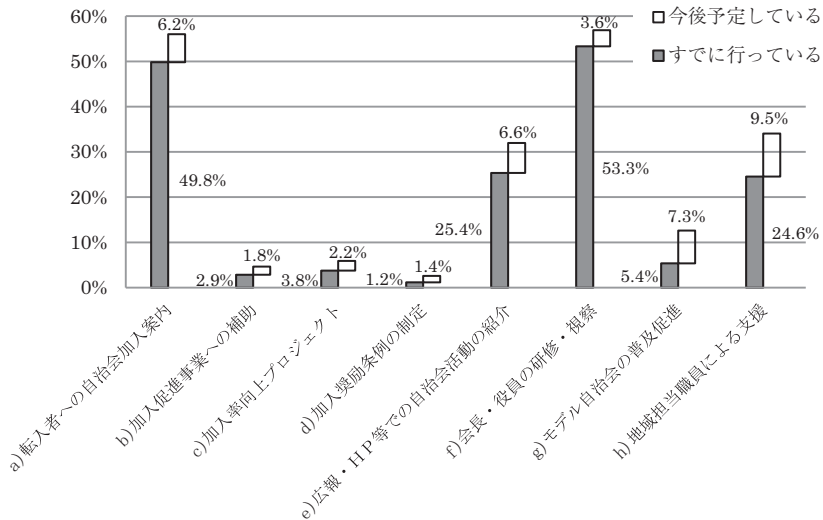


図8 加入促進、活動・組織活性化への行政支援 (N=1,116)

町内会自治会の改革は、基礎的自治体の改革と表裏一体の関係において取り組まなければならない必然性がある。

行政協力制度が、これまで町内会自治会の有する社会資源の動員や交換に一定の成果を収め、また今後、公共的サービスの実施における「協働」の制度としての進化を遂げる可能性が高いとしても、これまでのような制度運用のあり方では限界が見えつつあることも、上記の諸問題は暗示している。町内会自治会の活動に参加しない住民や加入しない住民の増加にとともに組織としての町内会自治会の活動量の低下傾向が生まれても、それを会長や役員の意欲的、献身的な奉仕活動によって支えカバーしている現状がある。そのため勢い役員の固定化や高齢化がうまれ、活動内容がマンネリ化し、新たな環境変化への柔軟な対応が難しくなり、組織運営の透明性や民主性も失われがちになる。それがさらに参加者や加入者の減少を加速するというマイナスのスパイラルが生じつつある。このスパイラルの

「結節点」に位置するものこそ、役員のなり手不足の背景にある「行政協力」業務の過重負担問題である。前掲図2で示した提携業務のうち大きな割合を占める「行政とのパイプ役」は、実際には会長をはじめとした役員によって担われており、しばしばそれが過重負担になっていることが各種の研究やルポルタージュなどでも明らかにされている（たとえば、中田実＝山崎丈夫＝小木曾洋司2009：99－102；紙屋高雪2014など）。したがって、町内会自治会の抱える諸問題の解決のためには、行政協力制度の見なおしが避けられないと思われる。

では、自治体の側は、こうした制度の見直しをどのように考えているのだろうか。

Q23では、「自治会・町内会等との関係の再検討」で重要と考えている事項を2つまで選ぶよう求めた設問で、上位は「自治会・町内会等の自主性・自立性の尊重」（41.6%）と「補助金等の縮減や統合化」（34.9%）が主な項目で、「従来の制度・運用の抜本的変更」を掲げたのは119団体10.7%に過ぎなかった。

他方、「自治会・町内会等の加入率の向上や組織・活動の活性化を図るための行政的対応」（Q28）をたずねた質問への回答は次のとおりである。

加入問題については、転入者への加入案内が半数を超える市区町村で実施または予定されている。加入奨励・促進条例を制定する自治体は現状ではごく少数であるが、人口増加が続く自治体を中心に実例がある²⁷。活動問題については、広報誌やHP、パンフレットなどでの活動紹介が3割程度で実施または予定されている。組織運営問題では、伝統的な役員研修・視察のほかモデル町内会自治会の普及促進などに取り組む自治体も出てきている。また近年、地域担当職員制度を採用して、行政職員による地域活動支援に取り組むところが増えつつある。

以上のように、基礎的自治体の対応は、行政協力制度を含む従来の制度

の「抜本的改革」にまで踏む込む自治体は多くないものの、町内会自治会の抱える問題を対応の必要な行政課題ととらえて、加入、活動、組織運営、環境変化への対応などの諸問題に一層踏み込んだ様々な行政支援策を実施もしくは予定しているところが少なくない。これらは、2011年の3.11以前の2008年11月の時点で実施した調査結果であり、ここに示した行政支援の取組は今後一層顕著になるものと予想される（日高2014；日本都市センター2014参照）。

基礎的自治体は、地域コミュニティと「地域協働体制」を構築していく上で、これまでに述べてきたような町内会自治会との伝統的な行政協力制度に一定の修正を加えつつも、それを維持していくための町内会自治会への支援策に乗り出している。

もちろん、「地域協働体制」の再構築のために行政が採りうる戦略は、それに限られるわけではない。今後採りうる戦略は、基本的に二つある。一つは、「行政協力」あるいは「協働」の相手方を町内会自治会だけでなくNPOや事業者を含む幅広いアクターに広げる戦略である。もう一つは、「行政協力」や「協働」の範囲をより広域のエリア（小学校区や中学校区など）に拡張する戦略である。そして、この二つの戦略を組み合わせ統合するパートナーシップ・モデルが、図1の右下の象限に位置づける「自治協議会・まちづくり協議会型」である。このパートナーシップ・モデルは、町内会自治会との二者的な「協働」関係をオープン化し、より広域的なコミュニティ区域を設定して、町内会自治会（やその地区連合会）だけでなく、その地域特性に応じて各種の機能別団体（NPOを含む。）や個人などが参加するネットワーク型の協働体である（新しいコミュニティのあり方に関する研究会2009；日本都市センター2014参照）。実際には多様なタイプがありうる。いわゆる平成の大合併後の対応として地方自治法に基づく地域自治区（法定の地域協議会）の中に「まちづくり推進委員会」などの

地域協働体を設けている宮崎市の事例や、大都市地域における地域コミュニティの活性化に取り組むべく小学校区や公民館単位での「校区自治協議会」を設置した福岡市の事例などがそうである。これらは、機関委任事務関係モデルや包括委託型の閉鎖性や固定性を克服し、より広く住民自治的要素を取り入れた分権的な協働類型だと考えられる。しかしその一方で、行政区域全域に同様の協議会を普遍化し一種の公平性を重視した地域包括性を維持していること、そしてなによりも計画策定から公共サービスの実施まで包括した協働関係を当然の前提としていることなど、これまでの行政と町内会自治会との概括例示的な関係を維持せんとする点では、依然として伝統的な一面を踏襲していると思われる。

こうした新たな戦略の可能性については、別途、検討しなければならない。

しかしながら、少なくとも自治体調査を通してみるかぎり、いずれの戦略も町内会自治会との関係を完全に「清算」してなりたつとは考えにくい。Q33で「自治会・町内会等とは別に、ボランティア団体や民間非営利組織（NPO 法人を含む）が地域コミュニティ活動をすることがありますか」と質問したのに対して、「常にある」105団体9.4%、「しばしばある」237団体21.2%で、NPO等のコミュニティでの活動頻度が高いと感じている自治体はまだ多くないのが実情である。また、町内会自治会の区域を超えた広域ブロックを設置もしくは予定しているのは、町内会自治会のない自治体を含む全回答市区町村1,139団体のうち、425団体37.3%である。しかも、その広域ブロックを設置している自治体のうち、町内会自治会の役員を構成員に含むと答えたのは85%にも上る。また、広域ブロックを設置する自治体のうち、形式的に「自治協議会・まちづくり協議会型」に相当すると思われるのは、各種団体参加型166団体、個人参加型34団体（ただし複数回答可のため一部重複あり）で、あわせて最大でも200団体、全サン

ブルの17.6%程度である。

こうした実情をみきわめたうえで、それぞれの地域の特性に応じた現実的なローカル・ガバナンスとコミュニティ・ガバナンスの改革戦略を工夫すべきだろう。

最後に、本稿を通して明らかにしたように、国—地方—住民（民間）の関係は、理念上は相互に独立した関係であるべき性質のものである。しかしながら、その実態は、伊藤が指摘したように今日でも「底が抜けた」関係になっている面が否めない。「融合型」の国・地方関係が、基礎的自治体の行政を通して、町内会自治会との関係にまで染み出している。したがって、基礎的自治体と町内会自治会との関係に限っても、根本的に検討し直すべき課題は少なくない。町内会自治会の組織や活動の改革を当事者の自己改革に委ねたりするだけで完結できるものなのか。また、これまでの関係を完全に「清算」して、本質的に限定列挙的な関係と親和的なNPOなどに簡単に代替することができるものなのか。こうした関係のあり方の改革は、翻って、行政からの依頼業務の整理統合や窓口の一本化、縦割り行政の調整制度、継続的な信頼構築に必要な人材育成や人事管理、計画と予算の弾力化など、自治体自身のガバナンス改革と不可分の関係にある。基礎的自治体が直面している「地域協働体制」の整備という課題は、国・地方関係と公民関係のあり方の再検討の課題と確実に結びついているのである。そういう意味で、再び伊藤の言い方をもじれば、「正規の官僚制」と「不正規の官僚制」の“dual hierarchy”の両面からの改革が必要とされているといえよう。

参考文献一覧

新しいコミュニティのあり方に関する研究会（2009）「新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書」総務省

- 天川晃 (1983) 「広域行政と地方分権」『ジュリスト増刊総合特集 N. 29 行政の転換期』有斐閣：120-126
- 荒木田岳 (1999) 「『大区小区制』下の町村合併と郡区町村編制法——明治初年における町村の合併・連合と戸長管区制」史学雑誌108 (8)：38-62
- 伊藤大一 (1980) 『現代日本官僚制の分析』東京大学出版会
- 今村都南雄編著 (1997) 『公共サービスと民間委託』敬文堂
- 上田惟一 (1989) 「行政、政治、宗教と町内会」岩崎信彦＝上田惟一＝広原盛明＝鯉坂学＝高木正朗＝吉原直樹編『町内会の研究』御茶の水書房：439-468
- 小俣孔 (1950) 「市制町村制施行以降の市町村の分合状況」『都市問題』41巻1号：99-114
- 紙屋高雪 (2014) 『“町内会”は義務ですか——コミュニティと自由の実践』小学館
- 亀卦川浩 (1955) 『明治地方自治制度の成立過程』東京市政調査会
- 亀卦川浩 (1962) 『地方制度小史』勁草書房
- 倉沢進＝秋元律郎編著 (1990) 『町内会と地域集団』ミネルヴァ書房
- 高木鉦作 (2005) 『町内会廃止と「新生活協同体の結成」』東京大学出版会
- 辻中豊＝ロバート・ベッカネン＝山本英弘 (2009) 『現代日本の自治会・町内会——第1回全国調査にみる自治力・ネットワーク・ガバナンス』木鐸社
- 鳥越皓之 (1994) 『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
- 中田実＝山崎丈夫＝小木曾洋司 (2009) 『地域再生と町内会・自治会』自治体研究社
- 西尾勝 (2000) 『行政の活動』有斐閣2000年
- 西尾勝 (2005) 「解題 町内会部落会の行政的機能に関する執念の労作——伝統と近代、自治と統治の相克と相互補完」高木鉦作2005：1029-1045
- 西尾勝 (2008) 「四分五裂する地方分権改革の渦中であって考える」日本行政学会編『年報行政研究43 分権改革の新展開』ぎょうせい：2-21
- 西尾勝 (2013) 『自治・分権再考——地方自治を志す人たちに』ぎょうせい
- 日本都市センター (2014) 『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり——全国812都市自治体へのアンケート調査結果と取組事例から』
- 日高昭夫 (2002) 「政策手法の再編」今村都南雄編著『日本の政府体系——改革の過程と方向』成文堂：159-187
- 日高昭夫 (2003) 『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
- 日高昭夫 (2007) 「市町村と地域自治会との『協働』関係の諸類型についての一考察——ローカル・ガバナンス制御の視点から」山梨学院大学法学論集58号：151-177

- 日高昭夫（2008）「書評 高木鉦作『町内会廃止と「新生活協同体の結成」』（東京大学出版会2005年）」日本行政学会編『年報行政研究43』ぎょうせい：207-210
- 日高昭夫（2009）「『町内会の概念』再考——『コミュニティ活動基本法案』（仮称）を素材に」山梨学院大学法学論集63号：103-138
- 日高昭夫（2011a）「防犯灯の設置管理と町内会・自治会——自治体行政との公共サービスの「協働」に関する事例研究」中央大学法学新法118巻3・4号：525-570
- 日高昭夫（2011b）「基礎自治体における町内会・自治会との包括的委託制度の特性——『連合体』としての組織スラックの観点から」山梨学院大学法学論集68号：207-240
- 日高昭夫（2014）「地縁組織と自治体職員の役割——町内会自治会改革の行方」『月刊ガバナンス』6月号：21-23
- 日高昭夫（2015）「資料 基礎自治体と自治会・町内会等との関係に関する全国自治体調査結果」山梨学院大学大学院社会科学研究所『研究年報社会科学研究』35号：127-212
- 福岡市コミュニティ自律経営市民検討委員会（2003）「コミュニティの自律経営推進に関する提言」福岡市
- Pekkanen, R. (2006) *Japan's Dual Civil Society: Members Without Advocates*, Stanford University Press. ロバート・ベッカネン著 = 佐々田博教訳（2008）『日本における市民社会の二重構造——政策提言なきメンバー達』木鐸社
- Pekkanen, R. (2009) "Japan's neighborhood associations : Membership without advocacy" in Read, Benjamin L. and Pekkanen, Robert eds. (2009), *Local Organizations and Urban Governance in East and Southeast Asia: Straddling state and society*, Routledge : 27-57
- 松戸市町会・自治会と市のパートナーシップ検討委員会（2013）「町会・自治会と市のパートナーシップ検討報告書」
- 村松岐夫（1994）『日本の行政——活動型官僚制の変貌』中公新書
- 森裕亮（2008）「パートナーシップの現実——地方政府・地縁組織間関係と行政協力制度の課題」日本行政学会編『年報行政研究43』ぎょうせい：170-188
- 森裕亮（2014）『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——「行政委嘱員制度」がもたらす影響』溪水社
- 山本啓（2004）「コミュニティ・ガバナンスとNPO」日本行政学会編『年報行政研究39 ガバナンス論と行政学』ぎょうせい：48-69

注

- 1 この意味での地域協働体制は、基礎的自治体レベルでは、少なくとも明治維新を

契機とする近代以降、行政と地域コミュニティとの間における多様な資源の動員や交換を中心とした一定の相互依存関係が制度化されてきたことを含意している。今日的な表現を用いれば、それは「ローカル・ガバナンス」を構成する重要な要素の一つといえる。ローカル・ガバナンスとは、公的セクターである地方自治体、市民や地域住民を構成員とする地域コミュニティ組織あるいは民間非営利組織（NPO）などの民間非営利セクターや民間企業・事業者などの営利セクターといった民間・私的セクターと多様な協力・調整・協働することによって、当該地域の公共的問題に対処する地域経営のあり方を意味している。ローカル・ガバナンスの一環としての「地域協働体制」は、今日風に言えば、「コミュニティ・ガバナンスのための制度的仕組み（institutional arrangements for community governance）」、すなわち地域コミュニティレベルにおける制度化された多様な協力・調整・協働の仕組みを含意している。ただ、これを直ちに「コミュニティ・ガバナンス」とよぶことを躊躇するのは、その用語法には、市民的公共性のヘゲモニーをとる民間非営利組織（NPO）を中核的なステークホルダーとすべきとする価値規範が埋め込まれている場合があるからである（たとえば山本啓2004）。しかしながら、現代日本においては、「コミュニティ・ガバナンス」の中核的なステークホルダーとして町内会自治会が位置しているケースが一般的である。しかもその現象は、現代においてのみならず、近代以降の日本の国と地方の関係（政府間関係）及び政府と民間との関係（公民関係）の特性にも広く及ぶ論点を含んでいる。なお、行政と町内会の相互依存関係から発する問題点に着目して、主に政治参加と行政近代化を阻害する要因という観点から、この関係を「地域統制ブロック」（地域の安定化もしくは秩序維持機能を果たしている状態）と定義づける有力な議論もなされてきた（上田惟一1989：454-456）。両者の関係にそうした側面があることは否定できないが、それらは町内会との関係に限らず、融合関係にある国・地方関係を含め、相互依存関係一般が内蔵しうる負の側面ではないだろうか。本稿では、むしろ相互依存の正の関係に着目して「地域協働体制」とよびたい。

- 2 高木鉦作2005は、まさに「刊行の辞」に記されているとおり、「本書は、書名からも窺えるように、1947（昭和22）年の内務省訓令第4号によって町内会部落会が制度上廃止された直後の事態から説き起こされている。しかし、その後の論述、ことに本文に付された克明な注記においては、関連事項をめぐる過去の経緯を戦前まで、ときには市制町村制の制定前後の時点にまで遡って詳しく解説しているので、本書は結果的には町内会部落会の通史に近いものになっている」（i頁）。なお、町内会自治会研究における本書の意義については、日高2008を参照されたい。

- 3 ここでいう「国家的事務」とは、現代日本における国と地方の事務配分をイメージすれば、かつての機関委任事務や現行の法定受託事務に分類される国の事務だけをさしているのではなく、自治事務に分類される事務の中でも、法律による義務づけがなされている事務はもちろん、地方交付税制度などを介して、全国共通の公共サービスとして事実上ほとんどの自治体が分担することを枠づけられている事務の全般をさしている。
- 4 「集権一分権」「融合一分離」は、天川1983による。「融合」とは、中央と地方の行政機能の関係を問題としたもので、「中央の機能であっても地方団体の区域内のことであれば地方団体がその固有の行政機能とあわせて分担するというのが、〈融合〉型の考え方である。」天川1983：121。
- 5 こうした関係はいつ、どのようにして形成されてきたのかというより根源的な問いに答えるためには、明治維新以降の町村合併の推移を踏まえながら、基礎的自治体と地域コミュニティ組織との「関係」の形成史に言及する必要があるだろう。「大市町村主義」はいつの時点から採用されたのか。それは何故か。「大市町村主義」に伴い、地域コミュニティ組織はどのように再編されたのか。市町村と地域コミュニティとの「関係」は、いつ、どのように形成されたのか。町内会自治会がそれ特有の性質を獲得したのは何故か。これらの一連の問いを解明するうえで最も重要な着眼点の一つは、町内会自治会の有する特性である「排他的地域独占制（地域占拠性）」の由来を究明することにあると思われる。こうした点を究明する上で、鳥越皓之1994などの優れた先行研究がある。しかし、本稿では、これらの点について深入りする余裕はない。
- 6 筆者は、かつて町内会自治会を、府県と市町村という公式の二層制地方政府のもとで、あたかも「第三層の政府」のような機能を有している非公式の地方自治システムという意味において「第三層の政府」とよんだ。日高昭夫2003を参照されたい。
- 7 本調査は、平成20年度科学研究費補助金（基盤研究（C）一般 20530121）による補助を得て実施したものである。調査票、回収状況及び人口規模別クロス集計結果については、日高昭夫2015を参照されたい。
- 8 ここでいう「制度」とは、必ずしも法制度などのフォーマルな制度だけを意味しない。「公共サービスへの接近」方法における制度的アプローチの重要性に注意を促しながら今村都南雄が指摘しているように、「パターン化された行動が存在し、その行動の正当性が一定の社会的規範によって保証され、それによって人びとの欲求がそれなりに充足されていれば、そこに制度がある」（今村都南雄1997：19）のである。
- 9 なお、伊藤大一は、日本官僚制の特性を分析する際に、人事・法規・予算という

官僚制内部の技術的な行政管理手段が、外部＝社会の制御手段と融合し、「底が抜けた」官民関係を生み出していることに特段の注意を促している。本稿では、こうした観点から、人事的制御と財政的制御に同時に着目したい。

- 10 昭和15（1940）年の内務省訓令第17号部落会町内会等整備要領で全国的に整備された町内会部落会は、昭和18年3月の市制、町村制の改正（6月実施）において、はじめて法的根拠が与えられることとなった。これにより市町村長は町内会部落会およびその連合会の財産および経費の管理並びに区域の変更に関して必要な措置を講じ得るものし、町内会部落会およびその連合会の長に市町村の事務の一部を援助させ得るものとした。この時の改正は戦争中の国家統制強化策の一環として実施されたもので、この規定が、市町村及びその長等への国政事務の委任の根拠を従来の法律または勅令から法律または広く各種の命令にまで拡大し、その一方で、市町村会の職務権限と議決事項を限定列举するといった改正事項と一体となり、国一地方一住民関係の集権化・融合化が企図されていたことに留意しておきたい。亀卦川浩1962：196-204参照。
- 11 西尾勝2000はこれらを「行政委嘱員」とよんでいる。この人事管理的な手法による行政協力制度について、その沿革も含めて、森裕亮2008が的確な整理をしている。
- 12 例えば、「行政区長型」の例として、山梨県笛吹市行政区長等設置規則（平成16年10月12日規則第5号）のうち、「行政区長」の所掌事務についての規定を紹介しておく。

第4条 ①行政区長は、当該行政区及びその区域内住民等に係る市の行政事務のうち行政区長を通じて処理することを要する事項を処理するものとする。

② 前項に定める行政区長の所掌事務を例示すると、おおむね別表第2のとおりである。

別表第2（第4条関係）行政区長所掌事務の例示

（1）一般への通知及び広報の伝達並びにこれらのための書類資料等の配布に関すること。

（2）選挙公報、その他選挙執行のため必要な書類等の配布に関すること。

（3）行政計画及び事業計画の策定並びにその実施のため必要な調査、資料の提出又は意向の取りまとめに関すること。

（4）行政運営関係者選任等のための候補者推薦に関すること。

（5）その他行政執行上必要な調査及び取りまとめ等に関すること。

また、「市政協力委員型」の例として、千葉県松戸市の市政協力委員設置規則（昭和39年）によれば、次のとおりである。

市長が必要と認めた地区に市政協力委員が置かれる（第1条）。「委員は、地区

住民の選挙又は推薦により選ばれた者を市長が委嘱する。」(第3条) その職務は、「市行政通達事項の周知徹底に関すること・世論の取次ぎに関すること・市の依頼業務を遂行すること・その他市政発展のために必要なこと」(第2条)とされ、条文の形式上は限定列举的な職務内容で委嘱されているようにみえるが、実際にはその規定内容自体があいまいで解釈の余地がきわめて広い。ただし、松戸市では現在この制度の見直しを検討されている。町会・自治会と市のパートナーシップ検討委員会(2013)を参照。

- 13 もちろん指定管理者制度は、法的性格としては「委託」ではなく行政処分の一形態であるが、ここでは広義のアウトソーシングの一環としての類似性に注目している。
- 14 西尾勝は、高木に依拠しながら、行政が町内会自治会に協力を依頼している機能を次の3つに整理区分している。①個々の住民に関する異動の登録受付・認証・証明書交付事務などを行う窓口業務、②市区町村と住民とを結ぶ媒介機能、③地域的組織による組織的な協力を仰ぐ必要のある事務事業、である。その上で次のように指摘している。①については、元々市区町村の役所が直接執行すべき性質の業務であり、「行政の近代化」に伴い、今やすでに必要不可欠なものではなくなっている。②については、回覧板は広報誌や電子メディアなどへの代替化、役所の公聴機能の充実化、委員の公募方式の拡大などにより、必要性が大幅に低下している。③については、種々の類型があり、一概にはいえない。防犯灯などのように行政サービスの立ち遅れを補完する類型は行政サービスの範囲の拡大と水準に依存するので地域により異なる。また、義援金の募集などの民間機関の組織化の不足を補う類型はメディアの普及や文化的風土に依存する。さらに、清掃活動のように全世帯の協力や多くの人手を必要として役所の人手と資金だけでは有効に達成できないような類型の事務事業については、一方で行政サービスの向上により協力が不要なものもあるが、他方で家庭ごみの分別や高齢者介護、子育て支援のような新たな必要も生まれる。ただ、それらはボランティア活動やNPOにも期待できる。以上から、西尾は、「総じて言えば、行政水準の向上と自発的結社の叢生とによって、町内会部落会は今や決して必要不可欠なものではなくなりつつあると言えるのではないだろうか」と、その見通しを述べている。(西尾勝2005:1042-1043)。ただし、誤解のないように急いで付け加えると、西尾は町内会自治会を「単純に、無くしてしまえばよい」と言っているわけではない。東京都武蔵野市のような例外はあるものの、「全国的規模で考えるなら、自治会・町内会が不要であるとは言いきれない」、むしろ「自治会・町内会は一戸一戸の世帯の状況を把握している点において、NPO等が持ち合わせていない優れた特性を保持している」とも述べている。秩序あるごみ収集、いわゆる災害弱者

の避難と救援、孤立死や児童虐待の防止対策など、公共的サービスの担い手の一翼としての町内会自治会の機能に期待が寄せられていることに理解を示している（西尾2013：47-48）。

- 15 本調査データを用いて別途詳細に分析した防犯灯の設置管理業務においては、大都市ほど町内会自治会への依存度が高いことが明らかになった。その中で、少なくとも防犯灯や街路灯のような地域分散型の公共的サービスの実施については、それへの「近接性」とその設置管理をめぐる「社会調整機能」を備えた町内会自治会が、大規模行政組織に対して一定の優位性（有効性と効率性の面で）を有していることを示唆した。日高2011a 参照。
- 16 いわゆる「平成の大合併」によって市町村合併が実施された自治体においては、旧市町村で採用されていた制度間調整の結果、旧制度が廃止され、新たな制度に編成替えした自治体がある。浜松市や茨城県龍ヶ崎市などでは、合併を機に、区長制を廃止している。日本経済新聞2009年3月31日付記事「見知らぬ町内会 第3部 生まれ変わる未来（中）」を参照。
- 17 この部分の構成比％は、無報酬のケースも含む、当該型の合計団体数を分母としたものである。
- 18 この自治体（O市）の場合、調査時点（平成20年度）では、「特別職の職員の給与等に関する条例施行規則」に基づき、行政区長一人当たり報酬額について、月額均等割123,100円に世帯割（＝各区世帯数×35円）を加算した金額を支給している。合計26区長に対して年間支給総額54,364千円である。これは、各区に設置されている公民館における公民館長活動費相当額が行政区長の報酬額に加算されていたためである。なお、平成26年度現在においては制度改正され、公民館については各区が指定管理者となって交付金が支給され、行政区長報酬とは分離されている。ちなみに、26年度決算予算額で、一人当たり区長報酬は年額1,195千円（月額で均等割50,000円＋世帯割）、27区合計で33,280千円となっている。O市所管課への照会への回答による（2015年3月26日付）。
- 19 この構成比％は全体1,116団体に対する割合である。
- 20 この両者は重複しないことが確認済みである。
- 21 この構成比％は全体1,116団体に対する割合である。
- 22 これら9類型に該当する市区町村は、町内会自治会と何らかの関係を有する1,116団体の94％にあたる1,049団体で構成されている。
- 23 ただし、AやCのタイプは、全国的にみればかなりレアなケースである。たとえば、A：行政区長＋包括委託の事例として、K自治体では、行政地域設置規程（昭和45年6月）に定める14の行政区について、事務委託要綱（昭和45年6月）により、各行政区の代表者（自治会長）に施「政を円滑に運営するため」事務を

委託するとして、「別表」にその事務委託事業を掲げている。その事務の範囲は、①戸籍・住民登録、納税、徴税に関する窓口業務の代行、②文書配布・行政情報伝達、各種統計・資料・調査協力などの行政とのパイプ役、③環境、保健衛生、社会福祉、災害援助、消防、産業、河川維持などの公共的サービスの実施にかかることなど、その他自治体の長が「必要と認める事項に関すること」を含めて28項目にわたっている。事務受託者の連絡会は月3回の定例会のほか必要に応じて臨時会が開かれる。また、均等割と地区別人口割を組み合わせた「委託料」が支払われることに加えて、期末報奨金や退職報奨金が支払われる仕組みになっている。

- 24 本稿でいう「行政協力委員型」の典型例の一つである福岡市の「町世話人」制度（平成16年度末をもって廃止）についてみると、次のとおりである。まず、その沿革について、昭和22年5月の政令第15号により、町内会が禁止されたことに伴い、福岡市では町内会に代わり町内の婦人会に協力を求め、50世帯に一人程度の「世話人」を選任し、食糧の配給事務などを行ってきた。その後、書類や募金の割当調整など業務が煩雑化し、また昭和27年10月政令第15号の失効により、町内会の設置が解禁され、全市において町内会（自治会）の組織化が進むようになると、世話人と町内会（自治会）の役割が曖昧となった。そこで、昭和28年6月に「福岡市町世話人規則」を制定し、町世話人の位置づけを明確化した。制度発足当初は、「諸証明の副申、徴税令書、申告用紙等の配布、町内居住者台帳の調査整備」等の行政事務の補助的な業務をはじめ、広報に関する事務、衛生に関する事務など30種類を超える業務を担っていた。しかし、廃止される直近の時点では、広報に関する事務（市政だより、市議会だより、その他広報物の配布）、防災に関する事務（災害発生状況の調査、被災状況調査等）、衛生に関する事務（保健・衛生関係書類等の配布）、特に指示する調査に関する事務（受持世帯数調査、各種統計調査）、その他市民に関係ある事項の周知徹底（選挙公報配布等）、の5項目に縮小されている。福岡市コミュニティ自律経営市民検討委員会2003より。また、日高2007：157参照。
- 25 町内会自治会の会長に対する本格的なアンケート調査については、辻中ら2009を参照されたい。
- 26 もちろん、この場合の「機能」レベルは大いに問題であるが、少なくとも回覧板が回るか回らないかは、近隣関係が最小限の機能を有しているかどうかを判別する手掛かりにはなるはずである。ちなみに、筆者の在住する地区の組では、ほとんどが給与生活者世帯、近接した戸建て24軒で構成されているが、回覧板は現在おおむね5～6日程度で一周している。ただし、回覧が渋滞することがしばしばあるためか、数年前から各戸で閲覧した日時を記載して回覧するルールが採用さ

64 法学論集 76 [山梨学院大学]

れるようになった。

- 27 長野県高森町、石川県金沢市、京都市、埼玉県八潮市など、どちらかといえば人口が急増している自治体で条例が制定されている。