

自治体コミュニティ政策の行方 —町内会自治会との関係を中心に—

日 高 昭 夫

目次

はじめに	.....
1 町内会自治会の定義と主要な社会機能	.....
2 行政協力関係の理論モデルと「行政協力制度」	.....
3 行政協力制度の現状と課題	.....
3-1 調査の概要	.....
3-2 主要4類型	.....
3-3 主要類型の分布状況	.....
3-4 行政協力業務の実態	.....
3-5 行政協力制度と行政協力レベル	.....
3-6 まとめ	.....
4 行政協力制度と住民協議会	.....
5 自治体コミュニティ政策の行方——「行政協力制度」に絡めて	.....
5-1 行政協力制度の行方—その変動の要因	.....
5-1-1 行政区長型・行政連絡員型の行方	.....
5-1-2 包括委託型の行方	.....
5-1-3 一括交付型の行方	.....
5-2 自治体コミュニティ政策の行方をめぐるいくつかの論点	.....
むすびにかえて	.....

はじめに

基礎的自治体は、その行政活動を実施するため、何らかの「地域協働体制」を必要としている。ここでいう「地域協働体制」とは、近代以降、基礎的自治体において地域コミュニティとの間に形成されてきた資源の動員と交換、包摂と参加、統治と自治といった複合的な相互依存関係を制度化したものをさしている。本稿では、その象徴あるいは中核と位置づけられる町内会自治会とのインターフェイスである「行政協力制度」を取り上げ、その現状と課題を踏まえ、地域コミュニティ政策の今後の行方を検討するためのいくつかの論点を整理する。

この論題については、すでに拙著（日高 2018）において、歴史的かつ全国横断的な分析をもとに主要な論点を提示したつもりであるが、その後いくつかの貴重なコメントや要望を頂戴する機会にめぐまれた。その中には、町内会自治会の性格を「非公式の地方自治システム」と定義づけながら、「協働」の側面にのみ焦点があてられ、「地方自治」の肝心不可欠の要素である「参加」（住民自治）の分析視角が希薄ではないか、といった本質的な論点もふくまれている。「参加」と「協働」の二分法が制度設計上重要である一方、実態において両者がさほど截然と区別できるかどうかはさておくとしても、たしかに「参加」の視角が希薄であることは認めざるをえない¹⁾。とはいえ、「集権融合」型あるいは「集権分散」型といわれる国・地方関係の制約下で、行政—住民融合型の「地域協働体制」を必要としてきた基礎的自治体の歴史的かつ全国的体質を、「行政協力制度」という視角から浮き彫りにすることに、この研究は主たる問題関心がある。そのため、その定義の仕方にもよるが「協働」の意義や課題に主たる焦点をあてることには格別の意味があると考え。それを「生理」と考えて受

けられるにせよ、それを「病理」とみなして治療するにせよ、「病理は生理にねざす」という複眼的な視点に立てば、行政協力制度はなぜ生み出されたのか、その行方をいかに考えればよいか、という論点は避けて通れないように思われる。

では、行政協力制度はなぜ生み出されたのか。国・地方の「融合」型の事務分担関係を維持するためには、基礎的自治体を「地域総合行政の主体」と性格づけ、少なくとも市制町村制の施行時以降一貫して、市町村合併を手段とする「大市町村主義」政策を採用せざるをえなくなったことに、それは由来している。規模拡大につれて基礎的自治体は、ますます国政委任事務をふくめた全国共通の行政サービスの担い手となると同時に、地域的ないし狭域的公共サービスの供給を地域住民の協力なしには達成することがますます困難となる。そこで基礎的自治体と地域住民が生み出した窮余の策が「行政協力制度」だったのではないだろうか。それが自治体間の相互参照と国の政策介入によって全国化することになる。その意味で、これは近代日本の所産である。

問題は、その行方をいかに考えればよいか、である。ここから先は百家争鳴であろう。「地域総合行政の主体」制度の存続を当分「所与」と考えざるをえないとすれば、行政協力制度を全廃したり新たな理念を掲げて新制度に代替したりするような抜本的な改革の余地はあまり大きくないのではないかと筆者は考えている。それは制度に蓄積された歴史的経験が改革可能な選択肢を拘束する（ポール・ピアソン 2010）からでもあるが、同時に縮減社会への行政と住民の対応のベクトルが「地域協働体制」を一層必要とするからでもある²⁾。しかしそれは現状を維持すれば済むという太平楽なものでもない。行政協力制度に対する行政の期待の大きさとそのレセプターである町内会自治会の実情との間には大きなギャップが生まれており、むしろその改革の緊要性はかつてなく高まっているともいえる

(日高 2019)。当事者である町内会自治会の自己改革というまでもなく、各自治体の実態と地域の実情をつぶさに観察分析し、住民の英知と歴史的経緯を十分に踏まえながら、実態に即した総合的な改革に各自治体が直ちに着手すべきだと思う。その具体的な改革の方向や方策は多様であるべきであろう。

ただ、上記のような歴史的経緯から、いくつかの全国共通の論点がある³⁾、と思われる。

ここではその中から、主に「協働」に関連した次の2点を取り上げる。

第1に、行政が行政協力制度に期待している行政—住民関係は、個別的限定的な関係というよりも、依然として総合的包括的な関係が主流だと考えられる。その行方をどう予測すればよいか。言い換えれば、その変動の要因をいかに考えればよいか、という論点である。

第2に、町内会自治会の管轄する「狭域」単位から小学校区などの「広域」単位で新たに設置される、多様な主体を構成員とする地域コミュニティ組織（以下では、住民協議会という）と、従来の行政協力制度との関係をいかに考えるか。

いずれにしても、こうした「地域協働体制」の変動可能性は、自治体行政のあり方を含めて、これからの地域ガバナンスの構造や機能に様々な影響を及ぼすことになるだろうからである。

以下では、これらの論点を議論するための材料とすべく、筆者が行った2008年調査で、諸般の事情でこれまで未整理で未発表だったもののうち、特に要望のあった都市規模別に再集計したデータや住民協議会に関連するデータを中心に提供することとしたい。

1 町内会自治会の定義と主要な社会機能

まずは、本稿における町内会自治会の定義を明らかにすることから始める。

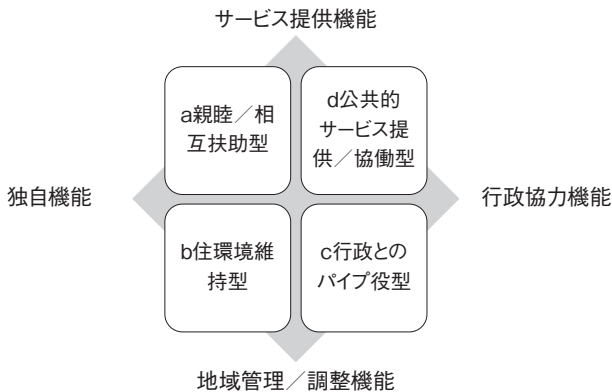
町内会自治会とは、個別レベルで見れば、特定の地理的領域の地縁社会において近隣関係を基礎とした全世帯を構成員とする建前で独占的に組織されている任意の住民自治組織であり、総体レベルで見れば、全国ほぼ全ての基礎的自治体の管轄区域内にそれらが重複なく網羅的に組織され、当該自治体と一定の相互依存（もしくは「協働」）関係を有する非公式の地方自治システムである。

この定義の前半は、主として社会学の知見に依拠して、特異な構造を有する「任意の住民自治組織」である点に着目したものである。特異な構造というのは、特定の集落や住区内の世帯を単位とする全戸加入の建前⁴⁾で、その集落や住区に他と競合することなく独占的に組織されている唯一つの、しかも任意の「会」である、という点である。定義の後半は、主として行政学の知見により、「非公式の地方自治システム」を構成している点にフォーカスしたものである。ここでいう「非公式」というのは、具体的には市制町村制や現行の地方自治法などの地方自治法制に根拠を有しないという意味である。

こうした定義を踏まえて、町内会自治会の社会機能を類型化すると、図1-1のようになる⁵⁾。

町内会自治会は、その拠って立つ地域の全戸の加入を建前とし、その共通利益（共益）を集約する唯一つの「会」として、その共益を実現するための各種のサービス提供活動を行っている。盆踊りやスポーツイベントなどの会員相互の親睦、雪かきや声掛け、共有地の維持管理などの相互扶助、

図1-1 町内会自治会の社会機能



伝統的な祭祀や神楽、文芸などの地域文化の伝承から、ごみ集積所や防犯灯の維持管理、防災訓練、防犯ボランティアなどの公共的なサービスまで、非常に幅広い活動が行われている。同時に、こうしたサービス提供活動を組織化したり、それに必要な資源（ヒト、モノ、カネ、情報）を調達したり負担配分をしたりするためには、会員同士の協力行動の組織化が不可欠となる。こうした社会的協力行動を醸成するためには、何らかのコミュニティルールを形成し維持することが有効であろう。そこで、町内会自治会には、その地域を管理するためのコミュニティルールについて話し合い、様々な利害調整を図るコミュニティ・ガバナンス機能、すなわち「地域管理／調整」の機能が必要とされることとなる。これらは、主として町内会自治会が「住民自治組織」であることから発する社会機能といえる。ただし、本稿ではこの側面は扱わない。

他方、町内会自治会は、「地方自治システム」を構成する要素でもある。そのため、「任意」の住民組織としての独自機能だけでなく、基礎的自治体を中心とした行政との連携や協働の活動も少なくないウエイトを占めている。これを「行政協力機能」とよぶことにする。それは、行政情報の住

民伝達や住民要望の行政伝達から、行政サービスの代行・補完、公共的サービスの供給まで幅広い。

こうした「行政協力機能」は、「市民社会」対「統治権力」という二項対立を前提として、しばしば「行政の下請け」などという評価を受けてきたが、そもそも「独自機能」と「行政協力機能」とが、図示の便宜のとおり、端然と区分できるものなのかどうか、議論の余地がある。というよりもむしろ、鳥越皓之が指摘しているように、時代や社会、地域によって「振り子の関係」となっている面がある（鳥越1994：26-27；第2章）。今日的な例でいえば、家庭ごみの収集にあたって、市町村の行政サービスである収集業務はごみ集積所の維持管理と一体のものであるが、そのごみ集積所は大半が町内会自治会の管理となっている。これは「独自機能」なのか「行政協力機能」なのか。しかし、それも超高齢社会で、身体機能の衰えや認知症の住民が多くを占めるようになる地域では、果たして町内会自治会の管理が維持できるのかどうか⁶⁾。逆に、家庭ごみの分別等は、2000（平成12）年に制定された循環型社会形成推進基本法とその下での廃棄物処理法や容器包装リサイクル法その他の各種リサイクル法の整備によって、国や自治体、事業者の責務とともに、「国民の責務」とされた。これにより、地域では、世帯単位での分別の啓発や徹底を期待して町内会自治会の「協力」が要請されるところも少なくない。しかし、これもはたして純然たる「行政協力機能」と言い切ることができるだろうか。少なくとも「行政の下請け」と断定するには躊躇しよう。

このように、町内会自治会の社会機能は、分析的に4つの代表的な機能類型を切り分けることが可能であるが、その実態は諸機能が複雑に混交し、あるいは変動し、あるいは相互に関連しあって、その境界を截然と画すことが容易ではない。その「あいまいさ」が一つの特徴となっているともいえる。

2 行政協力関係の理論モデルと「行政協力制度」

基礎的自治体と町内会自治会との間の行政協力関係といっても、公民関係あるいは「官民」関係一般と同様、それには多様な理念や形態、方式がありうる。しかし、その歴史的由来（日高 2018補論 1 および第 5 章参照）を考慮に入れると、国・地方の政府間関係における「集権一分権」の軸と「融合一分離」の軸を交差させた概念装置を援用してモデル化することが有効である。元来、「集権一分権」の軸は、国と地方の政策決定権の所在とその配分のあり方を問うものであるが、ここでいう「集権一分権」とは、行政一住民関係を規律する制度が行政志向的か住民志向的か、を意味している。他方、「融合一分離」とは、元来、全国的な行政サービスを国と自治体が分担する際の事務分担関係の特徴を示す概念であり、「融合」とは国と自治体がほとんどの行政サービス分野で重複し相互に依存しながら事務分担をする方式をさし、「分離」とは国と自治体の役割が比較的明確に分立している方式をさす。そのため、「融合」型の国・地方関係では、総合的包括的な事務分担を可能にする「概括例示方式」といわれる事務処理方式が採用されやすく、「分離」型では、個別的限定的な事務分担関係である「制限列举方式」が採用されやすい、とされる。こうした国・地方関係にみられる「融合一分離」という区分法は、自治体（行政）が町内会自治会に求める行政協力の方法や内容を判別する際にも応用可能ではないか、と思われる。

ただし、国・地方関係の特性を把握する「融合一分離」概念を、そのまま自治体一町内会自治会関係に应用することには慎重であるべきだという指摘を、2020年度行政学会研究会分科会において、嶋田暁文氏と森裕亮氏から受けたことから、再検討を加える必要が生じた。

そこで、今一度、なぜ「分離—融合」概念にこだわるのか、ということにさかのぼって再検討が必要となる。

いうまでもなく、「日本の地方制度は集権から分権へという方向性を持ちながらも一貫して融合型の特徴を持っていた」（天川＝稲継 2009：41）とされ、国（中央政府）と自治体の間の行政機能の配分関係の「融合性」を維持すること、言い換えれば国政委任事務を含めた全国共通の行政サービスの地方における政策実施主体として自治体を利用することが、近代以降の日本の地方自治制度の一大特色だったといえる。「地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うもの」（地方自治法第1条の2）と明記された分権改革後も、こうした融合的な国と自治体の関係を前提として、自治体は「地域総合行政」の主体と位置づけられ、分権改革による「自主性」も、自治体の「総合性」と両立することが前提にされている（金井 2007：13）。筆者は、このことが基礎的自治体の規模拡大政策を繰り返し採用してきた、少なくとも行政的な根本理由だろうと考える。

町内会自治会との「行政協力制度」は、こうした制度選択のもとで歴史的に形成された行政—住民関係だと理解できる。問題は、その関係の性質が、国と自治体の「融合」関係を投影して、包括的で総合的な「融合性」を特徴としている、という「発見」の概念化の仕方にある。筆者が採用した方法は、国・地方の政府間関係を説明する「集権—分権」と「融合—分離」の分類法が、そのまま行政—住民関係にも適用可能なのではないか、ということであった。その背景には、そもそも町内会自治会それ自体が「自治体のご先祖」というべき歴史を有しており、かつ、かつて拙著2003において「第三層の政府」と位置づけた実態をもった町内会自治会が存在することも考慮にいと、国と地方の政府間関係の分析アプローチを「行政協力制度」の分析に応用することは有効ではないか、という強い思い（拘り）があった。事実、こうした発想に基づいて行った仕事の一応の

成果が、拙著2018であった。

しかし、今回の行政学会研究会を踏まえて、改めて「融合—分離」の概念を再考してみると、政府間関係の概念をそのまま行政—住民関係（公民関係）に応用する場合の「落とし穴」に気づくことができた。実は、拙著2018について、2019年3月に、嶋田氏（とその院生）から詳細なコメントを頂戴した際に、「町内会との融合関係と、中央地方関係における融合関係がパラレルに語られているが、確かに共通部分は多いとしても、それらとの違いはどういったものなのか」という重要な問題提起を受けていた。それは、「融合」の側面に集中している際には見えにくいですが、それを「分離」の側面に焦点を当ててみると、俄かに「落とし穴」があらわれる性質のものであることが判明した。

そこで改めて、国と地方の政府間関係で使われる本来の意味の「融合—分離」の軸について整理してみる必要がある。「融合とは地域における行政サービスを自治体が総合的に担う一方、中央政府が事務の執行に対して広範に関与する仕組みになっている状態」をさし、「分離の考え方は、自治体の区域内のことであっても、中央政府の機能は中央政府の出先機関が独自に分担するというもの」をさすとされる（天川＝稲継 2009：23）。そのことから派生して、「融合」では、中央政府と自治体の行政サービスの分担の境界線を法令上截然と画すことが困難であるため「概括例示方式」といわれる法令上の授權形式が採られ、「分離」の場合には両者を二分する「制限列举方式」が採られることになる。すなわち、「融合」とは中央政府と自治体の行政活動の総量の配分方法が複雑な相互依存状態にある形態であり、「分離」とは総量の配分が中央政府と自治体の間で二分されている状態だと考えることができる。国家の行政活動の総量が一定だとすれば、「分離」においては、「制限列举方式」で自治体に配分される行政活動量が、中央政府に配分される行政活動量にくらべて少なくなる傾向がある

というのが経験則で知られている。つまり、「分離」とは、裏返せば中央政府の行政活動量が多い状態を意味することになる。

他方、筆者が「行政協力制度」の分析モデルに応用する〈融合—分離〉とは、「自治体（行政）が町内会自治会に求める行政協力の方法や内容が、「概括例示」的で総合的包括的な性質か、それとも「制限列举」的で個別的限定的な性質か、に着目するものである。筆者のいう〈融合—分離〉は、本来的な「融合—分離」の概念の一構成要素（あるいは下位概念）である授權の様式に依拠しているということになる。行政協力関係が〈分離〉的であるというのは、自治体と町内会自治会との関係が「個別限定」の関係にあることを意味し、典型的には「個別委託型」や「政策連携型」と称したような個別テーマごとの行政協力関係を指している。ところが、これに本来の「分離」概念のイメージを重ねると、全体の行政活動の総量は一定であるから、〈分離〉的な行政協力関係の結果、自治体の行政活動量がそれまでより増えるという論理になってしまう。

この「論理」は、大規模自治体ほど〈融合〉的で、小規模自治体ほど〈分離〉的という「発見」と重なると、少なくとも〈分離〉的な小規模自治体に関していえば、その行政活動の総量が増えるという「結論」を導いてしまうことになる。森氏の指摘された「違和感」の原因はここにあるのではないかと思われる。

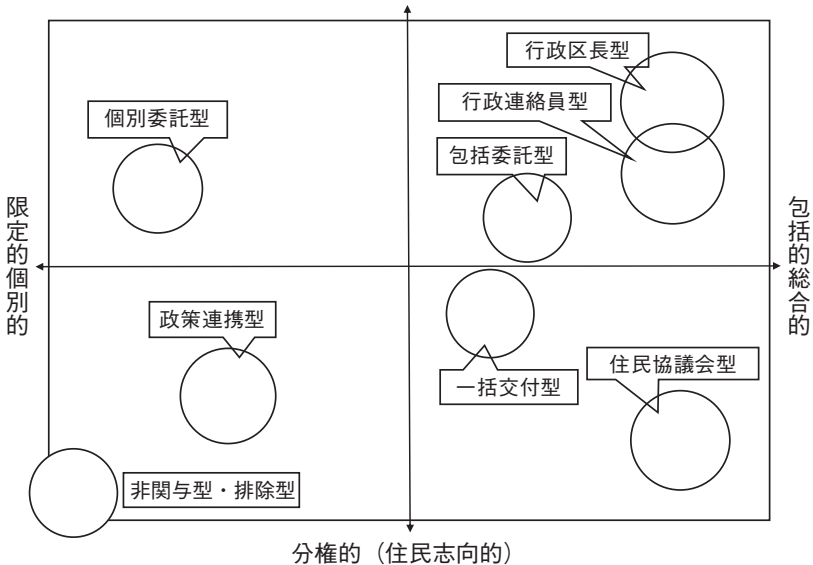
以上のような考察から、研究者による概念構成の自由が保障されるべきだとしても、概念の外延を操作して、種を類と置換するようなたぐいの混乱は避けるべきだという結論に達した。以降、自治体（行政）と町内会自治会（住民）との関係を〈融合—分離〉という概念を使って説明することによる混乱を避け、「包括的・総合的—限定的・個別的」という概念で表記することとしたい。

図2-1は、「集権的—分権的」と「包括的・総合的—限定的・個別的」の

2軸の交差する平面上に、行政協力関係の理論的なパターンを配置したものである。この配置図により、行政協力関係の全体を鳥瞰できると同時に、その歴史の変遷を検討することも可能ではないかと思われる。

図の左半分に配置した「限定・個別」型のパターンは、全体の行政協力関係の中では、副次的もしくは例外的である。「個別委託型」は、近隣公園の清掃業務の委託やコミュニティセンターの指定管理のように、多くの自治体で広く採用されているものの、行政協力関係の本体とは別の副次的な性質のものが多。また、たとえば街中の落書きや迷惑駐車のような特定の地域課題について、特定の町内会自治会と行政とが個別に連携して課題解決にあたる「政策連携型」も、多様な活動がありうるとはいえ、多くは恒常的制度的なものではなく、一時的ないし副次的な関係が多いといえる。少なくとも、これまではそうした傾向が一般的だったといえよう。一

図2-1 行政協力関係の理論モデル
集権的（行政志向的）



方、「非関与型」は、行政が町内会自治会との関係を持たず、あるいは行政活動への町内会自治会の関与を制度化していないパターンである。全体の中では少数の例外的な事例である。「排除型」は、GHQの占領政策の一環として採られた町内会部落会の禁止と廃止の期間の対応がこれに相当するが、これも歴史的には「異例」（高木鉦作 2005：996頁）と位置づけることができよう。

言い換えれば、主たる行政協力関係は、図の右半分に配置された「包括・総合」型のパターンに集中している。ここでは、この傾向に変化の兆しがみられるかどうか、それが地域コミュニティ政策の行方にどのような含意をもたらすか、こうした論点を検討する必要がある。

以下では、これまで中心的な役割を担ってきた「包括・総合」型の行政協力関係に焦点をしぼり、そうした関係パターンを組織化し恒久化している「制度」、これを「行政協力制度」⁷⁾とよび、ひとまずその現状と課題をあきらかにすることとしたい。

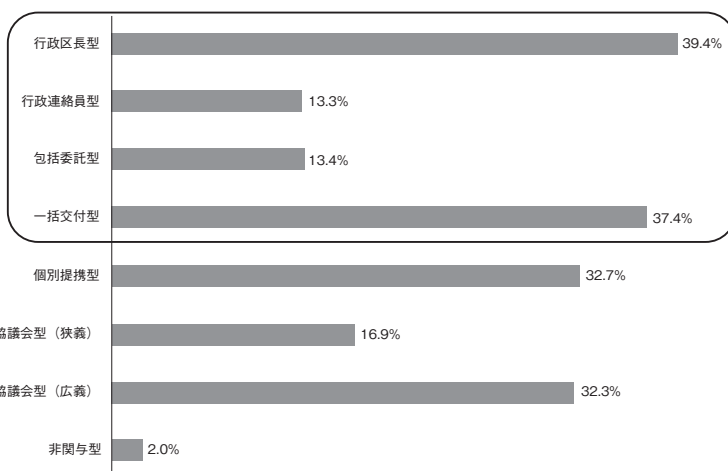
3 行政協力制度の現状と課題

3-1 調査の概要

行政協力制度の現状と課題を明らかにするため、この節では、2008（平成20）年11月に筆者が全国市区町村の町内会自治会担当課あてに実施した「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」（以下、2008年調査という）を参照する。2008年11月1日現在の全市区町村1805団体のうち、有効回収数は1,139団体、有効回収率63.1%である。回収数（率）の内訳は、市区590団体（73.2%）、町村549団体（55.0%）であった⁸⁾。

図3-1は、図2-1に示した主要な行政協力関係の調査時点での分布を図示したものである。このうち、「行政区長型」と「行政連絡員型」⁹⁾は、一部を除き、同一自治体内での併用はない。また、「包括委託型」と「一括交付型」も、同様に、併用されないのが一般的である。ただし、「行政区長型」または「行政連絡員型」と「包括委託型」または「一括交付型」とは併用されている場合も少なくない。また、市区町村内の一部の区域で部分採用されている場合もある。町内会自治会の地区連合会を含まない狭義の住民協議会型は全自治体の2割弱で、地区連を含む広義の住民協議会は3分の1で採用されているが、その後、都市自治体では広義の住民協議会が標準装備化されているといわれている¹⁰⁾。なお、非関与型に該当する自治体は、この調査では21団体であった¹¹⁾。

図3-1 市区町村と町内会自治会との関係パターンの全国分布 (N=1139, 重複あり)



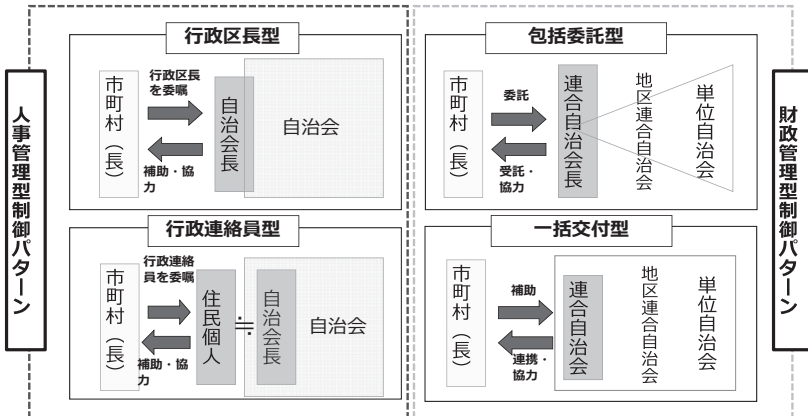
3-2 主要4類型

以下では、現状において主要な行政協力制度を構成する4つの類型を中心に取り上げる。

図3-2は、これらの4類型のイメージを図示したものである。「行政区長型」は、市町村長が、町内会自治会の会長を「行政区長」等の名称（実際には多様）で特別職非常勤の地方公務員として委嘱（任命）することを原則とし、行政事務の補助その他の行政協力を依頼する方式である。その方式が、市制町村制下の「行政区長」に類似¹²⁾しているので、「行政区長型」と称することにする。

また、「行政連絡員型」は、市町村長が各地区等の推薦を得て住民個人を「連絡員」等の名称（実際には多様）で特別職非常勤の地方公務員として委嘱（任命）することを原則とし、その個人に行政事務の補助その他の行政協力を依頼する方式である。その方式が、戦後、町内会部落会が禁止・廃止された占領期に各自治体で採用された「連絡員」に類似しているため、「行政連絡員型」と称することとする。ただし、実際の委嘱形態は、

図3-2 主要な行政協力制度のイメージ



非常勤特別職扱いだけでなく、「嘱託員」や「有償ボランティア」のような場合も含まれる。いずれにしても、「行政連絡員型」は、委嘱される「住民個人」の大半が実際には町内会自治会の会長や役員であるケースが多いため、実態としては「行政区長型」と大差がないともいえる。

これら行政区長型と行政連絡員型の制度の特徴は、委嘱される区長や連絡員の職務内容が概括例示的に規定される傾向が強いことである。たとえば、群馬県高崎市では、本稿の行政区長型に相当する、町内会ごとにその会長1名を区長に委嘱する制度がある。その職務は、(1) 広報その他の市民への周知又は連絡のための文書等の配布、(2) 市政に関する市民の要望事項の進達、(3) 市事務執行上の連絡、調整又は協力、(4) 町内会の区域内住民の把握、(5) その他市長が必要と認める事項、と規定される¹³⁾。比較的業務内容が限定的な(1)を除けば、(2)～(5)はいずれも概括的な規定ぶりである。

行政連絡員型は、京都市の市政協力委員（京都市市政協力委員設置規則、昭和28年6月規則第28号）¹⁴⁾ や名古屋市の区政協力委員（名古屋市区政協力委員規則、昭和43年3月規則第20号）などが該当する。名古屋市の区政協力委員規則によれば、「第1条 市区政に係る情報を住民に伝達し、住民の市区政に関する意見を反映させるなど、市区及び住民相互間における連絡を密にし、もって住民の市区政への関心を深め、市区政への積極的参加を期する」ことを目的とし、同条第2項に「委員は、町の区域ごとに1人を置く。ただし、特に必要があると認めるときは、町の区域を2以上の地区に分け、又は2以上の町の区域を一つの地区としてそれぞれの地区ごとに1人を置くものとする。」「第2条 委員は、次の各号に掲げる職務を行なう。(1) 市区の行なう広報広聴活動及び災害対策に協力すること。(2) 地域における社会教育活動及び市民運動の推進を図ること。(3) その他市区行政の連絡及び協力を行なうこと。」「第3条 委員は、第1条

第2項の区域又は地区の住民の中から、区長の推薦に基づいて市長が委嘱する。」と定めている。行政区長型の場合と同様、その職務内容の定め方は、概して概括例示的であるため、その関係は包括的・総合的を志向するといえる。

いずれも、民間人である会長等を原則「地方公務員」として位置づけることによって、間接的に町内会自治会の社会資源を行政的に動員しようと企図する、人事管理型制御手法を採用する形態である。

これに対して、「包括委託型」と「一括交付型」は、いずれも財政管理型制御手法に基づく制度である。「包括委託型」は、町内会自治会との業務委託契約による行政協力の調達制度である。契約内容が具体的に特定されるかぎり、この委託方式は必然的に「制限列举」的であり限定的・個別的な行政協力関係となるはずであろう。たとえば、1976（昭和51）年度から業務委託方式を採用している浜松市では、7行政区に740の単位自治会があり、その基本業務として、広報誌の配布、行政情報の配布・回覧・掲示、物品等配布、敬老祝金品等の配布、敬老会対象者等の調査など、具体的な委託業務内容が特定されている。その意味では制限列举的な規定といえる。しかし、それに加えて「その他市が特に必要があると認めるもの」という項目が含まれ、結果的には概括例示的な性質を帯びることとなる。そればかりか、市が詳細に調査した結果、個別自治会レベルでは契約外の行政協力業務がかなり存在している事実も明らかになった¹⁵⁾。実態は、包括的・総合的な関係となっているのである。単なる「委託型」ではなく、「包括委託型」とよぶゆえんである。

「一括交付型」は、個別補助金とは別に、用途を限定せずに地域コミュニティ組織に一括して交付するタイプの財政支援手法である。一般には、個別補助金と異なり、比較的用途が限定されずに幅広く活用しうる点で、地域コミュニティ組織の裁量の余地が大きく、その意味で「分権的」と解

される余地がある。

3-3 主要類型の分布状況

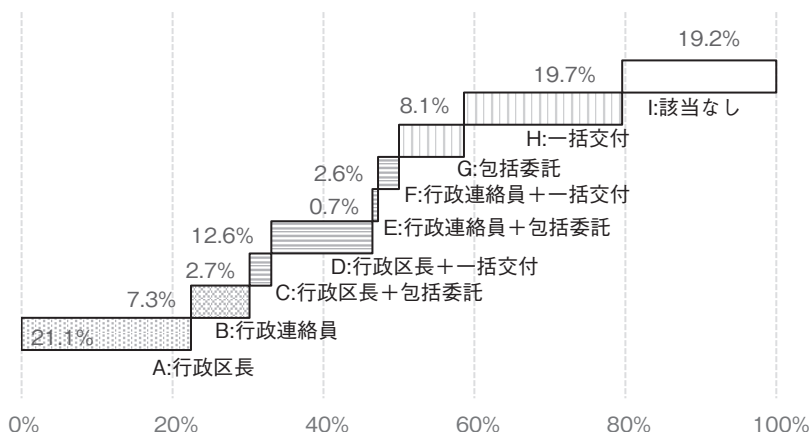
図3-3は、上記の非関与型を除く市区町村（N=1,116）を分母として、主要な行政協力制度およびその組合せのパターン別に分布状況を図示したものである。

まず注目すべきは、全国市区町村の約8割に行政協力制度があると推定されることである。これに該当しない自治体は2割程度にとどまっている。ただし、「該当なし」の場合でも、自治会連合会等との連携や補助金など、ここで掲げた行政協力制度以外の方法や形態で協力関係の実態がある点には留意すべきであろう。

その詳細な実態分析については、日高2018を参照願いたい。以下では、拙著で十分に分析できなかった点を補足しておく。

表3-1は、主要4類型のいずれかを単体で行政区域全体に採用している団体（併用と部分採用を除外）とそのいずれにも該当しない団体のうち、

図3-3 全国市区町村における行政協力制度の類型と分布（N=1,116）



自治会加入状況が把握できるケース（合計772団体）を抽出して、上記の図3-3を人口規模別に再集計したものである。

全体に占める各類型のシェアは、①行政区長型215団体28%、②一括交付型212団体27%、③包括委託型90団体12%、④行政連絡員型71団体9%の順である。また、該当なしは184団体24%で、順位は第3位に相当する。

行政協力制度と都市化との関連をみるため、人口規模別の特徴をみると、20万人以上では、該当なしが35%で一番多く、次いで一括交付型と包括委託型がそれぞれ28%、26%を占めている。大規模市では行政区長型は稀である。5万人以上20万人未満では、一括交付型が29%で一番多く、次いで該当なしが27%である。また、この区分は、人口規模の幅が広いこともあり、各類型に分散する傾向がみられる。5万人未満では、行政区長型が36%でピークをなし、次いで一括交付型が27%、該当なしが21%、となっ

表3-1 人口規模別の主要な行政協力制度の分布

	(上段：団体数／下段：%)					
	全体	a 行政区長型	b 行政連絡員型	c 包括委託型	d 一括交付型	いずれにも該当しない
全体	772	215	71	90	212	184
	100.0%	27.8%	9.2%	11.7%	27.5%	23.8%
人口20万以上	80	1	8	21	22	28
	100.0%	1.3%	10.0%	26.3%	27.5%	35.0%
人口5万以上20万未満	192	34	23	28	56	51
	100.0%	17.7%	12.0%	14.6%	29.2%	26.6%
人口5万未満	500	180	40	41	134	105
	100.0%	36.0%	8.0%	8.2%	26.8%	21.0%

*この表は、自治会加入率を把握している自治体のうち、表頭のa～dのいずれか一つの類型だけを行政区域全域に設けている団体と、4類型の「いずれにも該当しない」と回答した団体だけを抽出したものである。他の類型との併用型や一部の行政区域に設けているケースは除外した。

ている。行政連絡員型や包括委託型は少ない。

以上から、行政区長型は、小規模市町村に多く、その変形と考えられる行政連絡員型は、それより規模の大きいところでもみられる。包括委託型は、大規模な都市になるほど多くなり、小規模市町村ではあまり採用されない方式のようである。一括交付型は、人口規模に関係なく、ほぼ3割弱の割合で採用されている。また、該当なしは、大規模都市ほど多くなる傾向がうかがえる。20万以上ではその3分の1強で「該当なし」となっている。

ただし、本稿で示した4類型には「該当しない」ケースでも、事実上、町内会自治会との連携協力が包括的に行われている場合も少なくない。表3-2は、表3-1で「いずれにも該当しない」とした184自治体のうち、その行政区域全域を網羅した単一の町内会自治会の連合会が組織されている123自治体について、連合会への各種行政支援の状況を集計したものである。本庁や区役所・支所、出張所その他の公共施設の中に連合会の事務所

表3-2 「全域単一連合会あり」自治体の連合会支援状況

(上段：団体数／下段：%)

	全体	庁内に事務所あり	支援業務あり	運営補助あり	いずれの支援も該当しない
全体	123	91	105	101	6
	100.0%	74.0%	85.4%	82.1%	4.9%
人口20万以上	19	19	17	17	0
	100.0%	100.0%	89.5%	89.5%	0.0%
人口5万以上20万未満	33	27	30	32	0
	100.0%	81.8%	90.9%	97.0%	0.0%
人口5万未満	71	45	57	52	6
	100.0%	63.4%	80.3%	73.2%	8.5%

を設置しているケースは、全体の74%、20万人以上の大規模都市ではすべてで設置されている。また、総会開催事務、会計事務、各種連絡調整事務などの連合会事務の一部を行政が支援しているケースや、役員等への報酬を含む連合会の運営費等の補助金や交付金を交付しているケースも、全体の8割以上、都市自治体ではほぼ9割以上に該当する。逆に、これら3つの支援策のいずれにも該当しない事例は、5万未満の小規模市町村の1割未満にみられる程度で、都市自治体では皆無である。

次に、表3-3は、行政協力制度の各類型と自治会加入率との関係を調べたものである。各類型の採用が、行政協力の「受け皿」である自治会の変動（加入率）とどんな関連にあるかを推定するためである。

全体の加入率は85%であるが、規模別では5万人未満89%、5万人以上20万人未満78%、20万人以上74%となり、都市化に伴う加入率の低下傾向がうかがえる。

各類型の全体の加入率でみると、a行政区長型とb行政連絡員型がそれぞれ89%、86%で非常に高く、c包括委託型とd一括交付型も83%でかなり高いので、さしたる特徴はうかがえない。しかし、人口規模別にみると、顕著な違いもうかがえる。20万人以上では、a→b→c→dの順で加入率が顕著に低下している。一方、5万人以上20万人未満では、abcは80%前半を維持しているが、dでは76%に低下している。これに対して、人口5万未満では、いずれの類型であっても9割近い加入率を維持している。また、「該当なし」では、大規模自治体ほど加入率が低い傾向がみられる。

ともあれ、少なくとも都市自治体においては、行政協力制度の類型と加入率には一定の関係がみられる。行政区長型や行政連絡員型のような人事管理型制御手法を維持するためには、町内会自治会がかなり高い加入率を維持していることが要件だと考えられる。これらの手法は、町内会自治会の地域占拠制と全戸加入制を前提として、各町内会自治会の「代表者」を

表3-3 主要な行政協力制度の類型別人口区分別の自治会加入率

(上段：団体数／下段：自治会加入率%)

類型	人口区分 全体	人口20万 以上	人口5万以 上20万未満	人口5万未 満
全体	772 84.7	80 73.7	192 78.3	500 88.8
a 行政区長型	215 88.6	1 96.5	34 83.4	180 89.5
b 行政連絡員型	71 86.3	8 80.0	23 83.3	40 89.4
c 包括委託型	90 83.3	21 75.2	28 82.1	41 88.3
d 一括交付型	212 83.3	22 71.1	56 76.2	134 88.3
いずれにも該当しない	184 81.6	28 72.0	51 73.0	105 88.3

*自治会加入率は、2008年調査の設問で、9割以上～5割未満までの5カテゴリーと、「把握しておらず不明」の6つのカテゴリーで質問した結果について、9割以上=95%、7割以上9割未満=80%、6割以上7割未満=65%、5割以上6割未満=55%、5割未満=40%、として加入率に換算し推定した数値である。「不明」は除外して計算した。

行政協力制度に組み込むシステムだからである。そうした高い加入率が低下するようになり、それでも行政協力関係を維持する必要があるなら、委託や交付金などの財政管理型手法へとシフトしていかざるをえない、そうした傾向がうかがえる。一方、小規模市町村の場合には、後述するように都市自治体の場合とは異なる要因が作用している可能性がある。

3-4 行政協力業務の実態

行政協力業務は、①行政窓口の代行、②行政とのパイプ役、③公共的サービスの提供・編制に大別できる。2008年調査では、これを表3-4に掲げ

る24項目にブレイクダウンし、「該当なし」を加えて、全部で25項目で行政協力業務の実施状況をたずねた。

表3-4 行政協力業務の調査項目リスト

①窓口業務の代行

- 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

②行政とのパイプ役

- 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
- 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

③公共的サービスの提供・編制

- 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
- 24 その他
- 25 該当なし

まずは全般的な傾向から指摘しておこう。

第1に、ここに掲げた行政協力業務のいずれにも「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%）が何らかの協力業務を実施していることが確認できる。先に4類型の「いずれにも該当しない」と回答した自治体を含めて、ほぼすべての基礎的自治体において町内会自治会との行政協力業務が実施されている。

第2に、行政協力業務の類型は、②「行政とのパイプ役」と③「公共的サービスの提供」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。

それに代わり、第3に、③「公共的サービスの提供」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・資源物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。

表3-5は、これらの行政協力業務のうち、5万人以上の自治体の過半数が実施していると回答した項目を、回答比率の大きい順に並べ替えたものである。この表では、人口段階別の実施状況のほかに、5万人以上の都市自治体の合計（都市合計という）と5万人未満の小規模自治体（小規模自治体合計）を抽出して比較できるように集計してある。また、比較の便宜のため、都市合計の比率と小規模自治体合計の比率の差を、表の最下段に示す。全体合計と比較した都市合計、小規模自治体の特徴を拾い出すと、次のようにいえる。

まず「行政とのパイプ役」のうち、行政情報の住民伝達機能についてみると、「定期広報物の配布、回覧、掲示」は、全体合計ではトップの84%であるが、都市合計では73%程度である。特に、20万人以上の大規模都市では、規模が増すほど比率が低くなる。規模の大きな都市ほど新聞折り込みやポスティングなどに代替される傾向がうかがえる。この点は、5万人未満の小規模自治体の9割が定期広報物の配布等を依存しているのと非常に対照的である。一方、「非定期または緊急の配布、回覧、掲示」では、むしろ都市合計で86%を超え、トップに位置している。行政情報の住民伝達機能といっても、計画的定期的に発行される広報誌等の配布は、町内会

自治会を介する以外の方法を含めた多様化が進行しつつあるものの、行政各部署による非定期または緊急の行政情報の伝達は、掲示板や回覧板などを介して、むしろ大規模な都市ほど町内会自治会に依存する傾向がうかがえる。

次に、行政委嘱委員等の地域人材のリクルートや募金・寄付金等の地域財源の調達の仲介機能についてみると、「委員の推薦や選出」については、全体合計56%、都市合計74%となり、都市自治体で、しかも大規模な都市ほど、町内会自治会への依存が高い。これと対照的に、5万人未満では過半数にみえない。一方、「寄付金・募金集め」は、全体合計、都市合計、

表3-5 主要な行政協力業務の実施状況

(上段：団体数/下段：%)

	合計	非定期 ・緊急 回覧、 掲示	寄付金 ・募金 集め	美化清 掃、環 境整備	地区要 望の取 次ぎ	委員の 推薦や 選出	定期広 報物の 配布、 回収	ごみの 分別や 資源物 ミラー、 災害マッ プの作 成	防犯灯、防 災訓練や 防動	防犯活 動	緊急連 絡網や 緊急告 知
全体	1116 100.0	901 80.7	919 82.3	845 75.7	925 82.9	630 56.5	938 84.1	659 59.1	712 63.8	590 52.9	627 56.2
A：5万人以上の 合計（都市合計）	410 100.0	353 86.1	343 83.7	327 79.8	318 77.6	304 74.1	299 72.9	294 71.7	282 68.8	276 67.3	229 55.9
60万人以上	18 100.0	17 94.4	14 77.8	14 77.8	8 44.4	15 83.3	10 55.6	13 72.2	10 55.6	13 72.2	6 33.3
30万人以上	52 100.0	45 86.5	46 88.5	38 73.1	36 69.2	44 84.6	33 63.5	39 75.0	37 71.2	38 73.1	27 51.9
20万人以上	33 100.0	31 93.9	26 78.8	23 69.7	26 78.8	27 81.8	22 66.7	23 69.7	24 72.7	20 60.6	18 54.5
10万人以上	119 100.0	103 86.6	98 82.4	105 88.2	95 79.8	93 78.2	88 73.9	97 81.5	87 73.1	84 70.6	72 60.5
5万人以上	188 100.0	157 83.5	159 84.6	147 78.2	153 81.4	125 66.5	146 77.7	122 64.9	124 66.0	121 64.4	106 56.4
B：5万人未満の 合計（小規模自治 体合計）	706 100.0	548 77.6	576 81.6	518 73.4	607 86.0	326 46.2	639 90.5	365 51.7	430 60.9	314 44.5	398 56.4
都市合計と小規模自治 体合計の比率の差%		8.5	2.1	6.4	-8.4	28.0	-17.6	20.0	7.9	22.8	-0.5

5万人未満ともに8割以上で、規模に関係なく非常に高い。

さらに、地域住民の行政への要望の仲介伝達機能については、「地区要望」の取次ぎが、全体合計83%、都市合計78%で、都市自治体のほうがやや低い。ただし、30万人以上で69%、60万人以上では44%と、大規模都市では、インフラの整備水準や広聴機能の多様化を反映してか、特に低い。これと対照的に、5万人未満の小規模自治体では86%を占め、非常に高い。

以上のように、都市自治体における「行政とのパイプ役」としての町内会自治会の役割は、定期広報誌の住民への配布のような定期的反復的な業務や大都市における住民要望の行政伝達のような住民参加機能の一部において低下傾向にある。一方、非定期・臨時の行政情報の住民伝達や地域における人材や財源の調達の中継機能などについては、むしろ都市自治体ほど大きいといえる。

こうした「行政とのパイプ役」としての機能は、実態としては、町内会自治会の会長をはじめとした役員を中心に実行されており、役員の負担の大きさとも表裏一体の関係にある。規模の大きな都市ほど、役員のなり手が不足し、そのため役員の固定化と高齢化が進行し、それが町内会自治会の組織運営を危機的にさせていることがしばしば指摘されるが、そのことは「行政とのパイプ役」のあり方に大きな原因があることを示唆している。

では、地域住民の幅広い協力が必要な「公共的サービスの提供・編制」に関連する項目ではどうだろうか。

「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」は、全体合計でも75%を超えているが、都市合計では80%近い。10万人以上の都市では9割近くを占めている。これらは、住環境維持のための住民独自の活動（共益活動）という側面と、不特定多数の住民にその便益が波及する公共的サービスの提供という側面の両面が

ある。「防犯灯、カーブミラー、集会所などの設置管理」(全体合計64%—都市合計69%—5万人未満61%、以下同様に表記)にも同じ様な側面がある。

廃棄物対策や防災、防犯などの、より公共性の高いサービスについては、「家庭ごみの分別や資源物回収リサイクル」(59%—72%—52%)、「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」(53%—67%—45%)、「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」(47%—66%—35%)のように、都市自治体ほど町内会自治会との協力・協働の割合が高いという傾向が顕著にみられる。

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行政協力業務は、「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て、「行政窓口の代行」から「公共的サービスの提供」へとシフトしていることが確認できる。行政協力業務の性格が、これまで指摘されてきたような「行政の下請」的性格から、地域課題に対応した「公共的サービスの提供」にかかる「協働」的な性格へと変化しつつある。特に、この傾向が顕著に表れているのは、都市自治体においてである。

他方、小規模自治体における行政協力業務は、広報誌の配布などの行政情報の伝達と地区要望の行政への伝達および寄付金・募金等の集金業務を機軸とする「行政とのパイプ役」が中心となっている。その意味で、表に掲げた都市自治体の過半数が実施しているとした項目に限れば、「公共的サービスの提供」に関するような協働事業は、副次的なようにもみえる。それにはおそらく4つの理由が考えられるのではないだろうか。第1に、鳥越のいう「フリコの関係」である。そもそも小規模自治体では行政サービス自体が不足していて、それを住民(地域)が補っている実態があるこ

とである。ごみの自家処理や村中の道路補修などである。第2に、行政の守備範囲と地域の自治的対応とが複雑に交錯するような、役重眞喜子が「境界領域マネジメント」（役重2019：21-24頁）とよんでいるような地域課題について、行政と町内会自治会（会長、役員）との間での双方向コミュニケーション回路を緻密化する実際的な必要が、都市部とは異なる重要な意味をもっているためである。それに関連して第3に、そのおかれた環境条件に応じて、小規模自治体のかかえる地域課題が、鳥獣被害対策や交通弱者対策など多様である。第4に、特に中山間地域などで超高齢化と人口減少により地域コミュニティそのものの機能不全がうまれていることである。

以上のように、基礎的自治体は、町内会自治会との間に行政協力制度を構築し、それを住民生活と密着した幅広い行政分野での政策実施の基盤としている。また、この制度は、特に小規模自治体においては、「地区要望」を行政に伝達する「行政参加」の主要な仕組みとしても機能している。

3-5 行政協力制度と行政協力レベル

ところで、図2-1に示した理論仮説によれば、「集権一分権」の縦軸と「包括・総合—限定・個別」の横軸で区切られた右上の区画にある集権＝包括・総合型の類型のうち、行政区長型と行政連絡員型がその典型であり、これらが町内会自治会の有する社会資源を最大動員するうえで最も有効な制度であるべきことが前提とされてきた。なぜなら、人事管理型手法を活用するこれらの制度類型は、第1に、町内会自治会の代表者等に直接パーソナルに働きかけることを通じて不確実性をより減らせる可能性が高いからであり、第2に、行政協力の職務範囲をできるだけ概括例示的に規定することによって、幅広い行政分野での、また臨機応変の行政協力を調達できるよう制度設計されているからである。これに対して、包括委託型は、

委託契約を通じて不確実性を減らすことは可能であるものの、「契約」の性質上、業務の範囲は制限列挙的に規定される必要があるとともに、契約外の業務や臨機応変の対応に制約が加わることになる。また、一括交付型は、一般に交付される補助金の使途が厳密に制約されない点で不確実性が高まり、その補助金の使途なり推奨される活動内容なりを別の何らかの方法で誘導しない限り、企図された社会資源の動員を達成することは困難だと考えられる。したがって、最大動員のシステムとしては、①行政区長型、②行政連絡員型、③包括委託型、という順で有効である、というのが理論仮説の要諦である。一括交付型は、上述のとおり、他の制度との関連を考慮しなければ、一概に判断できない。

この理論仮説の検証を行っておきたい。ただし、ここでは「集権」軸にかかわる「不確実性」の制御の側面は直接検証することができない¹⁶⁾。以下では、「包括・総合」軸にかかわる行政協力業務の範囲を中心に扱うこととする。

2008年調査では、表3-4に掲げた25項目で行政協力業務の実施状況を調査したが、ここではこの設問への回答をもとに、25項目の中から複数回答で選んだ選択肢の個数に着目したい。そして、回答の個数を「行政協力レベル」の尺度と考え、それが多いほど「行政協力業務の範囲」が広いと仮定する。もちろん、個々の業務の質的レベルは加味できないが、その範囲が広い（選択肢の個数が多い）ほど、包括的総合的な関係にある（行政協力レベルが高い）と想定し、その範囲が狭い（少ない）ほど、より限定的個別的な関係にある（行政協力レベルが低い）ものと想定する。

表3-6は、行政協力制度の各類型別（a～e）の平均回答個数と最大値・最小値を示したものである。また、各類型内の人口規模別の内訳を示す。

図3-4は、類型別人口規模別の平均個数を図示したものである。先頭の

a～eは類型名を表す。また、図中の白抜き数字は、各類型の全体平均を示している。全体平均でみると、c 包括委託型の11.29が最大で、a 行政区長型の10.67、d 一括交付型の10.07がそれに次ぎ、b 行政連絡員型は9.27と低い。最小はe 該当なしの8.44である。

まず、理論仮説を支持する結果は、4 類型のいずれと比べても、それらに該当しないケースでは行政協力レベルが低いと判断できる点である。何らかの行政協力制度の存在が包括・総合型の行政—住民関係を維持する上で有効であることを示唆している。しかし同時に、最も包括的・総合的と想定したa 行政区長型やb 行政連絡員型は、c に比べて、行政協力レベルは高くない。特にbは、eよりは高いとはいえ、4 類型中で最小である。すなわち、行政区長型と行政連絡員型が最も包括的・総合的であるとする仮説は、支持されない結果となっている。集計方法が本稿と少し異なるが、この傾向は拙著ですでに指摘¹⁷⁾したところである。

これに人口規模を加味してみるのだろうか。

まず、人口20万以上の大規模都市を比較してみよう。a 行政区長型のケースは16で突出しているが、1 団体しか該当がないのでやや特異かもしれない。しかし、b 行政連絡員型は11.63で、d 一括交付型の9.32より高いが、c 包括委託型の12.52より1ポイント近く低い。行政区長型は、一応仮説を支持するが、行政連絡員型は支持しない。人口5万以上20万未満の中規模自治体の場合、a 型12.6は、c 型の12.07とほぼ同等のレベルであるが、b 型9.87は、c 型よりかなり低く、d 型の11.43よりも低い。行政区長型が他に比べて特に包括的・総合的であるとまではいえず、また行政連絡員型はむしろ他の類型よりも包括的・総合的とはいえない。人口5万未満の小規模自治体の場合、a 型10.38は、c 型10.12、d 型9.62に比べて高く、より包括的・総合的であるといえる。しかし、b 型8.45は、c、d と比べてかなり低く、包括的・総合的であるとはいえない。なお、e 該当

表3-6 行政協力制度と行政協力業務

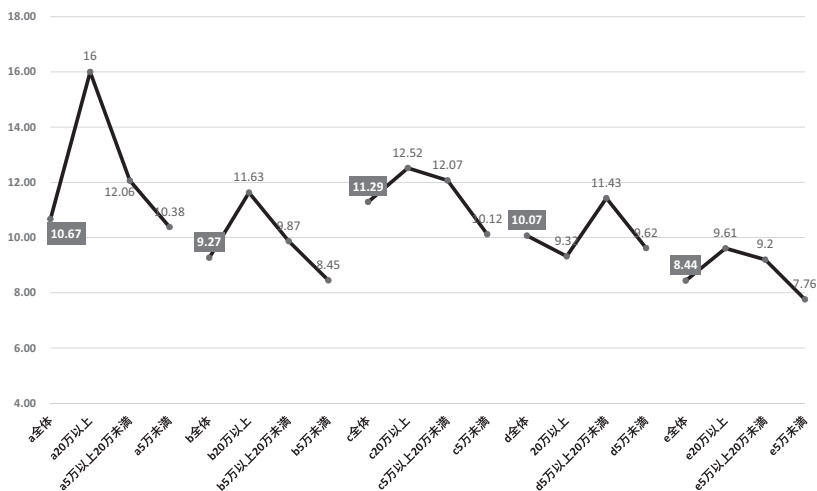
制度類型	人口区分	団体数	平均個数	最大	最小*
a 行政区長型	全体	215	10.67	23	1
	20万以上	1	16.00	-	-
	5万以上20万未満	34	12.06	20	5
	5万未満	180	10.38	23	1
b 行政連絡員型	全体	71	9.27	21	1
	20万以上	8	11.63	20	4
	5万以上20万未満	23	9.87	18	1
	5万未満	40	8.45	21	1
c 包括委託型	全体	90	11.29	20	1
	20万以上	21	12.52	19	6
	5万以上20万未満	28	12.07	20	1
	5万未満	41	10.12	18	1
d 一括交付型	全体	212	10.07	21	1
	20万以上	22	9.32	17	1
	5万以上20万未満	56	11.43	19	2
	5万未満	134	9.62	21	1
e 該当なし	全体	183	8.44	19	1
	20万以上	28	9.61	19	2
	5万以上20万未満	51	9.20	18	1
	5万未満	104	7.76	19	1

*表中の「最小」の1は全体で10団体が回答しているが、その内訳は、「該当なし」が6団体、その他の4団体は、広報誌等の配布、非定期的回覧・掲示、委員の推薦・選出、である。

なしのケースは、どの人口区分でも常に最小であり、最も包括的・総合的性質が低いといえる。

次に、人口規模の異なる自治体間の傾向をみてみよう。d一括交付型で、20万以上が9.32でかなり低いことを唯一の例外として、a行政区長型、b

図3-4 人口規模別類型別行政協力制度の行政協力業務の平均個数



行政連絡員型、c 包括委託型、また e 該当なしのいずれの類型においても、自治体の規模が大きいほど包括的・総合的な性質が高いことがわかる。この結果は、前項で検討した行政協力業務の実態分析の結果とも一致する。

3-6 まとめ

以上をふまえて、次のようにまとめることができる。

第1に、いずれの類型であれ、行政協力制度を採用している場合は、それを採用していない場合に比べて、町内会自治会を通じた社会資源の動員力は大きい。行政が何らかの行政協力制度の運用と維持にコミットし続けるゆえんである。

第2に、こうした社会資源の最大動員手法として期待され広く採用されてきた人事管理型制御手法を用いた行政区長型や行政連絡員型は、実際には期待されるほどの効果を上げていない可能性がある。これらは包括・総合型の行政—住民関係を維持するための要の制度であると想定されるにも

かわらず、そのパフォーマンスレベルは、他の類型より低いケースがみられる。特に、行政連絡員型の場合には、その傾向が顕著にみられる。

町内会自治会の代表者である会長等を委嘱制度を介して直接パーソナルに制御することによって町内会自治会の有する社会資源の動員可能性の不確実性を減らそうと企図する、これらの人事管理型な行政協力制度は、＜行政→委嘱員→町内会自治会＞という有機的関係が働くことを不可欠の条件としているが、実際には＜委嘱員→町内会自治会＞の関係が揺らげば、＜行政→委嘱員＞との限定された関係だけに縮小してしまい、したがって規定上の概括例示性も、実態として機能しにくくなることを示唆している。そして、＜委嘱員→町内会自治会＞関係に機能不全が生じれば（理論的にも実際にも行政連絡員型は行政区長型よりもこの関係に機能不全がおきやすいが）、結果的に＜行政→委嘱員＞関係に大きな負荷がかかり、役員のなり手不足や固定化という構造的な問題を抱えることになる。

第3に、これらの人事管理型の制御手法に代わる最大動員手法の一つが、包括委託型である。委託契約という本来「制限列举」的な性質の制度が、実態としては最も「概括例示」的に運用されており、4類型の中では最も包括的・総合的なタイプの行政協力制度であることが明らかになった。その理由は、行政と町内会自治会（連合会を含む）とが直接業務委託契約を結ぶことによって社会資源の動員可能性の不確実性を減らし予見可能性を高めることができるからであり、その委託契約の実際の内容に一定の「スラック」が含まれるため「概括例示」的な業務運用が可能となるからである（日高 2011）。

4 行政協力制度と住民協議会

図2-1の理論モデルでは、町内会自治会との間に特化された行政協力制

度とはやや異なるが、広域ブロック単位の住民協議会型にも触れている。理論的には、行政協力制度にくらべて「分権的」であるが、行政との事務（公共的サービス）の分担関係では「包括的・総合的」なモデルと想定されている。

2008年調査の段階では、町内会自治会の単位組織（狭域）を超えた広域ブロックを設置している自治体は、全体の37%にあたる425団体であった。そのうち、広域ブロックの中心的な住民参加組織として、①合併特例法による地域審議会、②地域自治区・合併特例区の地域協議会、③独自のまちづくり協議会（各種団体参加型）、④独自の住区協議会や市民委員会（個人参加型）、⑤町内会自治会の地区連合会、のいずれかまたはその組合せの組織を有している自治体が、全体の32%にあたる368団体である。2008年時点で、町内会自治会と非関与型にある自治体を含む、全自治体のほぼ3分の1で広域ブロック単位の広義の住民協議会が組織されていたことになる。なお、この広域ブロックの設置単位は、自治体の歴史や実情を反映して多様であるが、小学校区の単位が相対多数（425団体中179団体42.1%）を占めている。

表4-1は、人口規模別の内訳である。また、この地域ブロック協議会のうち、上記⑤の地区連合会を含むケースと、それを含まず①～④のいずれかに該当するケースに2分して集計した。「地区連合会を含まない」ケースの大半は実際には上記③に該当するタイプで構成されている。20万以上の大規模都市では全体の6割に何らかのブロック単位の協議会が設置されているが、その大半には地区連合会が位置づけられていることがわかる。同様の傾向は、5万以上20万未満の中規模自治体でもいえる。すなわち、都市自治体における広域ブロック単位の住民協議会の多くは、町内会自治会の地区連合会を主たる住民参加組織と位置づけているのである。都市自治体において、こうした住民協議会方式がさらに普及したといわれる今日

表4-1 地域ブロック単位の住民協議会の設置状況

	全体	住民協議会設置団体		
		合計	地区連合会を 含む	地区連合会を 含まない
全体	1139	368	244	124
	100.0%	32.3%	21.4%	10.9%
20万人以上	104	63	45	18
	100.0%	60.6%	43.3%	17.3%
5万人以上20万未満	316	148	92	56
	100.0%	46.8%	29.1%	17.7%
5万人未満	719	157	107	50
	100.0%	21.8%	14.9%	7.0%

(出典) 2008調査による

でも、こうした傾向にさほど大きな変化はないと思われる¹⁸⁾。

ここでは、従来あまり分析されてこなかった、伝統的な行政協力制度との関連に着目してみよう。住民協議会方式は、しばしば都市（自治体）内分権の手法として語られる。そうであるならば、こうした住民協議会方式を採用している自治体においては、何らかの形で町内会自治会との関係のあり方についての見直しが行われ、したがって集権的な性質をもつ行政協力制度のあり方にも少なくない影響を及ぼしている可能性がある。そこで、この両者の関係がどのようになっているかを検討することは、行政協力制度の行方を考察するためにも、また都市（自治体）内分権制度のあり方を検討するためにも、有効な着眼点の一つだと考えられる。そのための考察材料として、ここでは表4-2に示すような両者の関係を検討してみたい。

この表は、上の表4-1で示した住民協議会を設けている368自治体¹⁹⁾を対象として、これらの自治体における行政協力制度の併設状況を調べたものである。表では、住民協議会の地区連を含むケースと含まないケース、

および、その両者を合計した全設置自治体の3区分で表している。

一般的な傾向をみると、20万人以上の大規模都市では、集権性が強いと想定される行政区長型や連絡員型が2割弱と少なく、一括交付型のような地域裁量型の手法や「該当なし」が過半数（合わせて63.5%）を占めている。他方、人口5万未満の小規模自治体では、逆に行政区長型や連絡型のような集権性の想定される行政協力制度が過半数（52.8%）を占めている。5万以上20万未満の中規模自治体は、この両者の中間的性質を示している。このことから、大規模都市の場合、住民協議会方式は、そのスキームの中に町内会自治会の連合会を組み込むケースが多いとはいえ、行政区長型や行政連絡員型のような伝統的な行政協力制度との併用が少なく、一括交付型や連合会との連携といった代替的な手法が採用されているという限りにおいて、より分権的な地域コミュニティ組織を志向しているといえそうである。逆にいえば、伝統的な行政協力制度の代替策として住民協議会方式が採用された可能性もあるということであろう。他方、小規模自治体の場合には、住民協議会による地域コミュニティ組織の広域化は、伝統的な行政区長型や連絡員型の行政協力制度と並存・併用しながら進められており、その限りにおいて、必ずしも「分権」化を志向しているとまではいいきれないのではないだろうか。なお、表4-2の「地区連を含まないケース」のうち「該当なし」に区分される29団体の中には、市民委員会方式などで著名な武蔵野市や三鷹市などが含まれるが、ここではそうした個性的なケースはすべて「平均」のなかに埋没してしまうことに留意したい。ここでは統計的な「平均」を扱う。

また、住民協議会に町内会自治会の地区連を含むケースとそれを含まないケースとを比較すると、地区連を含まない自治体は、それを含む自治体にくらべて、c 包括委託型（6.5%）とd 一括交付型（16.5%）が少なく、a 区長型（34.7%）とb 連絡員型（13.7%）がやや多く、またe 該当なし

表4-2 住民協議会と行政協力制度の併設状況

住民協議会を設置する自治体全体						
	全体	行政区長 型	行政連絡 員型	包括委託 型	一括交付 型	該当なし
全体	368	119	45	40	84	80
	100.0%	32.3%	12.2%	10.9%	22.8%	21.7%
20万以上	63	6	6	11	17	23
	100.0%	9.5%	9.5%	17.5%	27.0%	36.5%
5万以上20万未満	148	50	19	19	29	31
	100.0%	33.8%	12.8%	12.8%	19.6%	20.9%
5万未満	157	63	20	10	38	26
	100.0%	40.1%	12.7%	6.4%	24.2%	16.6%
A：広域ブロックの住民協議会に地区連を含むケース						
	合計	行政区長 型	行政連絡 員型	包括委託 型	一括交付 型	該当なし
合計	244	76	19	32	66	51
	100.0%	31.1%	7.8%	13.1%	27.0%	20.9%
20万以上	45	4	2	9	14	16
	100.0%	8.9%	4.4%	20.0%	31.1%	35.6%
5万以上	92	31	6	15	24	16
	100.0%	33.7%	6.5%	16.3%	26.1%	17.4%
5万未満	107	41	11	8	28	19
	100.0%	38.3%	10.3%	7.5%	26.2%	17.8%
B：広域ブロックの住民協議会に地区連を含まないケース						
	合計	行政区長 型	行政連絡 員型	包括委託 型	一括交付 型	該当なし
合計	124	43	17	8	18	29
	100.0%	34.7%	13.7%	6.5%	14.5%	23.4%
20万以上	18	2	4	2	3	7
	100.0%	11.1%	22.2%	11.1%	16.7%	38.9%
5万以上	56	19	13	4	5	15
	100.0%	33.9%	23.2%	7.1%	8.9%	26.8%
5万未満	50	22	9	2	10	7
	100.0%	44.0%	18.0%	4.0%	20.0%	14.0%

(出典) 2008年調査による。

もやや多いという違いはうかがえる。しかし、全般的にみて、行政協力制度そのものはなお存続しており、地区連を含まないケースでも住民協議会との併存が一般的であることを示唆している。

さらに、住民協議会設置自治体は、自治体全体の傾向にくらべて、伝統的な行政協力制度である区長型と連絡員型の設置率（前者44.6%－後者39.6%）がむしろ高い傾向もうかがえる。

さて、ここでの関心は、住民協議会の設置自治体において、行政協力制度を併設しているかどうかで、町内会自治会との協力度合いに差が生まれるのかどうか、である。

表4-3に、行政協力業務の平均個数について、住民協議会を設置している自治体を抽出して計算した結果を示す。図4-1は、自治体全体との比較ができるように、表3-6と表4-3を組み合わせる図示したものである。

まず、全自治体とくらべて、住民協議会設置自治体のほうが、全体の平均も人口区分別の平均もすべて数値が高いことが確認できる。なかでも、5万以上20万未満の中規模自治体における行政協力レベルも最も高い傾向

表4-3 住民協議会設置自治体における行政協力制度併設状況別の行政協力業務の平均個数

	全自治体		住民協議 会設置団 体合計		行政区長 型		行政連絡 員型		包括委託 型		一括交付 型		該当なし	
	件数	平均	件数	平均	件数	平均	件数	平均	件数	平均	件数	平均	件数	平均
全体	1113	10.0	359	11.2	119	11.8	45	11.2	40	12.4	84	11.2	71	9.6
20万以上	103	10.8	62	11.1	6	14.7	6	12.5	11	12.3	17	9.5	22	9.4
5万以上 20万未満	307	11.0	143	12.2	50	12.9	19	11.4	19	13.2	29	12.5	26	10.3
5万未満	703	9.4	154	10.5	63	10.6	20	10.7	10	10.9	38	11.1	23	9.0

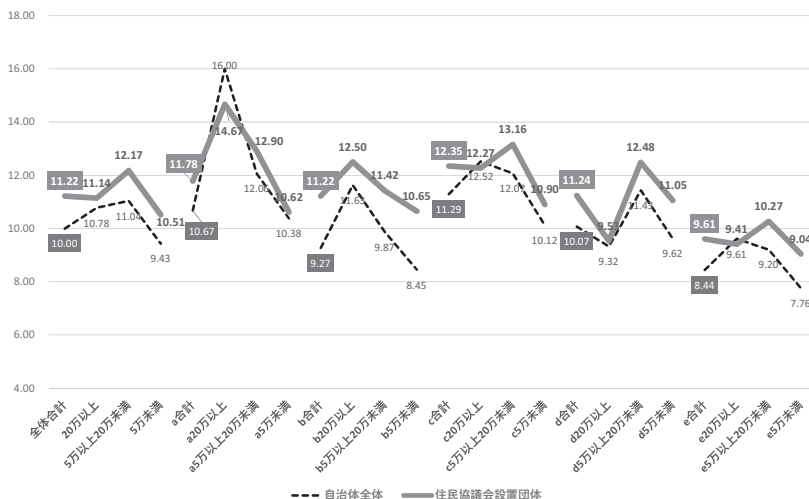
(注) 2008年調査による。「該当なし」の件数には、非関与型とDKを含まない。

がうかがえる。次に、併設される行政協力制度の類型別に合計値（白抜き数字）をくらべると、e 該当なしを含めて、すべての類型で自治体全体を上回っている。行政協力制度の種類の違いやその有無にかかわらず、住民協議会設置自治体は町内会自治会の行政協力レベルが高いことがわかる。また、人口規模別にみると、20万以上の大規模都市では、a 区長型が最大（14.64）でd一括交付型が最小（9.53）である。5万以上20万未満の中規模自治体では、c 包括委託型が最大（13.16）でb 連絡員型が最小（11.42）である。5万未満の小規模自治体では、d 一括交付型が最大（11.05）でa 区長型が最小（10.62）である。さらに、どの人口区分でみても、e 該当なしの行政協力レベルが最も低い。

以上をまとめると、次のようになる。

第1に、単位町内会自治会の区域をまたいだ広域ブロックを設け、そこにおおむね独自の住民協議会方式の地域コミュニティ組織を設置している自治体は、全自治体の3分の1に及んでいる。

図4-1 住民協議会設置自治体における行政協力レベル



第2に、規模の大きな都市自治体ほど、これらの住民協議会を組織する傾向が強い。すでに2008年時点で、20万以上の都市の6割、5万以上20万未満の自治体の半数近くが組織していた。

第3に、この住民協議会は、地方自治法等に基づく法定組織よりも、各自治体独自の組織形態が大半を占めると同時に、その3分の2は、既存の町内会自治会の地区連合会を基盤としているか、もしくは、それを主要な構成員としている。

第4に、住民協議会設置自治体の8割近くで、町内会自治会との行政協力制度が併用されている。そのことは、協議会が地区連を基盤にしているか、そうでないか、にかかわらず、共通した傾向である。しかも、伝統的な行政協力制度である区長型と連絡員型に限れば、自治体全体よりも、住民協議会設置自治体の設置率のほうが高い。

第5に、住民協議会設置自治体における行政協力制度との関係は、都市規模による違いも少なくない。大規模都市の場合、伝統的な行政協力制度との併用が少なく、一括交付型や連合会との連携といった代替的な手法が採用されている。他方、小規模自治体の場合には、伝統的な行政区長型や連絡員型の行政協力制度と並存・併用が多い。

第6に、住民協議会が設置されていることが、町内会自治会による行政協力レベルの低下にはならず、逆に、協議会の設置と行政協力レベルの間には正の相関関係がある。住民協議会の設置が町内会自治会による行政協力活動を促進するか、もしくは、行政協力活動の活発な自治体が住民協議会を設置するか、いずれかの因果関係が考えられる。

なお、住民協議会方式の採用が、町内会自治会の加入率の低下と関連しているかどうか興味ある論点であるが、2008年調査のデータでみるかぎり、明確な相関は見いだせなかった。

以上を総合すると、平均的な住民協議会は、既存の町内会自治会を基盤

とし、その行政協力活動と整合的である。言い換えれば、平均的な住民協議会は、行政協力制度の場合と同様、あるいは、それ以上に包括的・総合的な性質を有しているといえる。

5 自治体コミュニティ政策の行方——「行政協力制度」に絡めて

5-1 行政協力制度の行方—その変動の要因

基礎的自治体において採用されてきた地域協働体制は、町内会自治会との間に歴史的に構築されてきた行政協力制度によって支えられてきた面が大きい。しかも、それはほぼ全国の基礎的自治体に遍在し、したがって一定の全国共通性をそなえた行政—住民関係（公民関係）の「制度」である。にもかかわらず、それらは（少なくとも戦後は）何らの根拠法（国法）をもたないという意味では、いわば団体自治の領域で設計され運用されたものである。

この節では、本稿で現状を分析した主要4種類の行政協力制度について、その存続あるいは変更の条件を中心に、今後の行方を考察するための論点を提示しておきたい。

5-1-1 行政区長型・行政連絡員型の行方

行政区長型は、5万未満の小規模自治体の3分の1を占める中心的類型である。都市規模が大きくなるほど採用されなくなる。行政連絡員型は、全体に採用率が低いが、あえていえば5万以上の自治体に多い。都市的自治体では、行政区長型の代替として連絡員型が採用されてきた経緯を示すものであろう。

これらの伝統的な行政協力制度である行政区長型や行政連絡員型の行方をどのように見通せばよいだろうか。

これらの人事管理型制御手法の制度上の長短についてはすでに述べた通りである。(A) 委嘱あるいは任命（行政—住民関係の規律）の側面と、(B) 代表性（住民代表—住民関係の規律）の側面とが識別される。この制度の安定性ないし有効性は、(A) と (B) の規律が同時に満たされることに依存しているので、そのいずれか一方が不確実になれば、この制度の存続は次第に危うくなり始め、その両方が不確実になれば、この制度は終末を迎える、と想定される。

では、(A) 委嘱あるいは任命（行政—住民関係）の側面が不確実化する条件とは、どのようなことが想定できるだろうか。論理的に3つの条件が考えられる。

①まず、委嘱（任命）権者である首長の意思（政策判断）によってその制度の有効性や必要性あるいは妥当性が問題視される場合である。この場合は、首長がポリシー・ターミネーターとなってその廃止を政治課題とすることとなる。それは首長の政策理念や政治イデオロギーによるケースもあるだろうし、政策評価の観点から有効性や必要性が検証されるケースもあろう。福岡市で、本稿にいう行政連絡員型に相当する「町世話人」制度が廃止され、その後、校区公民館を基盤とした校区自治協議会が立ち上がった事例は、このタイプに属すると考えられる。また、拙著で詳細な事例研究を行った千葉県松戸市のケース（日高 2018第6章）も基本的にはこれに相当する。

②2つ目の条件として想定されるのは、首長の政治判断とは別に、委嘱される側の区長や連絡員の側が、この委嘱制度から撤退するような場合である。これは現実にはあまり起きそうにない想定だと思われるかもしれないが、行政—住民関係が複雑化すれば決して起きえないともいいきれない。

長野市の行政区長を含めた委嘱制度の大規模な廃止の事例がこれに相当する(沼尾史久＝花立勝広 2019参照)。当時の長野市長が都市内分権の理念を掲げてこれまでの地域協働体制の再編成を検討する過程において、その地域協働体制を支えてきた委嘱制度の要の位置を占めていた市区長会が突然解散を決議し、委嘱制度の存続そのものが困難となったケースである。

③3つ目の条件は、「委嘱制度」そのものの制度変更が影響する場合である。2017(平成29)年5月の地方公務員法(地公法)及び地方自治法の一部を改正する法律(平成29年法律第29号、以下「法改正」という)により、特別職非常勤職員及び臨時任用職員の任用要件が厳格化され、一般職の会計年度任用職員制度が創設された。この法改正は2020(令和2)年4月1日より施行されることとなったが、これに伴ない、従来、区長や連絡員を「特別職非常勤の地方公務員」扱いとして委嘱してきた自治体では、この法改正による対応を迫られることとなった²⁰⁾。この点に関する自治体の対応の全体像は不明であるが、筆者がいくつかの自治体に照会したところによれば、その対応はおおむね2つの方向に分かれるようである。その1つは、「特別職非常勤」としての従来の位置づけを廃止して、総務省の事務処理マニュアルの示唆するような「有償ボランティア」や「委託」へと変更する方向である。たとえば、岩手県北上市や山梨県身延町の区長制度は、「有償ボランティア」へとシフトしている。また、福岡県志免町では「委託」や「交付金」の方式にシフトするとしている。ただ、国の法改正をきっかけとしたこうした制度変更の検討には、これを従来の制度の問題点を克服する好機にしようとするニュアンスが、照会への回答から読み取れることも一言付け加えておきたい。他方、「特別職非常勤」としての委嘱制度を維持する方向もみられる。京都市や名古屋市、宮城県石巻市や山梨県笛吹市などは、地公法第3条第3項第2号の規定を援用して、「地方公共団体の規則若しくは地方公共団体の機関の定める規程により設

けられた委員」にこれらが該当することから、これまでどおり「特別職非常勤の地方公務員」とする、としている。なお、委嘱制度を採用している場合でも、それを地公法や地方自治法上の「特別職非常勤」として位置づけていなかったために、今回の法改正にあたり特段の対応をしなかったという回答もあった。いずれにせよ、今回の法改正は、一部の自治体の委嘱制度に影響を及ぼしていることは確かであろうが、それがどの程度の影響力をもって波及するか否かは、現状では定かではない。ただ、こうした法改正による制度変更は、それ自体が理由というよりも、既存制度の問題を解決する契機となるという方が実態にあっているのではないだろうか。

次に、(B) 代表性（住民代表—住民関係の規律）の側面での不確実性の広がり、どの程度この行政協力制度の変動要因になるか、という点である。この「代表性」の指標を自治会加入率で代替することが妥当であるならば、加入率の高い自治体ほど、「代表性」すなわち住民代表として行政に委嘱される町内会自治会の会長その他の役員と一般会員住民との関係が安定的で確実性が高く、したがってこの制度の安定性が担保されると仮定しよう。逆にいえば、行政区長型や行政連絡員型の制度は、加入率の高い自治体でなければ採用されにくい、といえる。この仮説は妥当だろうか。

前掲表3-3によれば、人口5万以上の自治体では、いずれも行政区長型または行政連絡員型を採用している自治体の加入率が他の類型より高い傾向がうかがえた。

表5-1は、2008年調査で自治会加入率を数値で回答した557団体につき、加入率が下位の20団体と、人口20万以上の大規模都市で加入率が上位の20団体を、それぞれ抽出したものである²¹⁾。加入率については、2008年時点とその後の推移（変動）をみるため、できるだけ直近の加入率も各自治体のHP（議会会議録での検索を含めて）で公開されているものを調べて記載した。なお、地域コミュニティ政策のあり方が、基礎的自治体に共通

の政策課題となりつつある今日、各自治体の情報を広く共有し、多様な観点や視角から課題の分析や解決方策のあり方を議論することが重要だと考える。関係自治体にはこうした観点からご協力とご寛恕をお願いする。

表は、これに2008年調査時点での行政協力制度と自治会連合会、住民協議会の設置状況をかぶせたものである。

これによれば、加入率上位20市のうち7市（35%）で行政区長型が採用されていることがわかる。うち3市は群馬県所属である。群馬県は、旧市制町村制時代の初期から行政区長制を先行導入する市町村が多い県であり、その伝統が戦後も継承された典型例の一つと考えられる（日高 2018：第5章）。なお、先述したように長野市ではその後2010（平成22）年に市区長会が廃止されている。他方、加入率下位20自治体では、行政区長型と行政連絡員型がそれぞれ1市（10%）である。このように、自治会加入率の対照的な2つの都市グループを比較してみると、行政区長型の存立基盤には、自治会加入率の高さがありそうだということができよう。したがって、「代表性」の側面からみて、その基盤となる町内会自治会の加入率が低下するに伴ない、次第にこのタイプの行政協力制度は採用されにくくなることが予測されよう。少なくとも行政区長型については、加入率が高い自治体でそれが採用されやすいという仮説が支持される。

また、この表では行政連絡員型に該当する事例がないが、前掲の表3-3で示したように、行政連絡員型を採用している自治体の自治会加入率も、区長型ほどではないものの、他に比べてかなり高い（平均で86%）ことはすでに確認したところである。人口20万以上で、当時加入率8割を超えていると推定される自治体の中には、名古屋市（区政協力委員制度）のほか、岩手県盛岡市（地区担当員制度）、千葉県松戸市（市政協力委員制度）、福井県福井市（行政嘱託員制度）、大分県大分市（自治委員制度）などが含まれている。ただし、2015（平成27）年度で、盛岡市の地区担当員制度は

表5-1 自治会加入率と地域コミュニティ組織

自治体名	都道府県名	2008年調査時点での自治会加入率%	直近の加入率%	直近の加入率の調査年	行政協力制度			自治会連合会	住民協議会
					行政区長型	行政連絡員型	区長または連絡員型の実称		
人口20万以上のうち加入率上位20自治体									
長野市	長野県	97.3			○	区長		○	○
伊勢崎市	群馬県	97.0			○	区長	○	○	○
高崎市	群馬県	96.5			○	区長		○	○
新潟市	新潟県	96.3					○	△	
浜松市	静岡県	96.2	95.5	2018			○	○	○
姫路市	兵庫県	93.2	89.9	2019			○	○	○
寝屋川市	大阪府	92.7	90.0	2017				○	○
富士市	静岡県	91.8	89.9	2015				○	○
佐賀市	佐賀県	90.4	81.4	2018				○	○
太田市	群馬県	90.1			○	区長	○	○	○
沼津市	静岡県	89.9	81.1	2019	○	地区委員	○	○	○
岡崎市	愛知県	89.7	90.0	2019			○	○	○
熊本市	熊本県	89.6	85.1	2018			×		○
和歌山市	和歌山県	88.7	80.3	2015				○	
山形市	山形県	88.6			○	自治推進委員		○	△
仙台市	宮城県	88.4	78.2	2019				○	
岡山市	岡山県	87.9	80.0	2019				△	○
豊田市	愛知県	87.1					○	○	○
下関市	山口県	86.7			×	×	○	○	
一宮市	愛知県	85.8			○	町会長		○	○
加入率下位20自治体									
那覇市	沖縄県	22.9	18.5	2016				○	
宜野湾市	沖縄県	37.2	28.0	2016				×	
武蔵村山市	東京都	38.0	30.6	2016				○	△
沖繩市	沖縄県	38.0					○	○	○
大牟田市	福岡県	38.5					×	×	○
東大和市	東京都	38.9	34.0	2016				○	×
三鷹市	東京都	39.8						×	○
清瀬市	東京都	41.2	39.8	2013				△	
東久留米市	東京都	41.5	40.3	2010				○	○
国分寺市	東京都	42.0	38.0	2017				△	
狛江市	東京都	43.5						○	×
福生市	東京都	45.7	36.5	2018	○	行政協力員		○	○
新宿区	東京都	46.5					○	○	○
和光市	埼玉県	48.0	41.5	2017				○	○
羽村市	東京都	48.0	39.0	2015	○	行政連絡委員		○	○
西原町	沖縄県	49.0	44.2	2013			○	○	○
立川市	東京都	50.0	41.4	2018				○	○
鉦路市	北海道	50.1						○	
豊中市	大阪府	50.9	40.4	2019				△	
調布市	東京都	51.0	44.0	2017				△	○

(注1) すべて2008年調査による。ただし、直近の加入率とその年は、各市区のHP上で確認できたものを記載し、確認できなかったものは空白とした。

(注2) 行政協力制度の欄は、○印は該当あり、×は平成13年度以前に廃止と回答したケースを表す。

(注3) 自治会連合会の欄は、○印が全域に単一連合会がある、△印が地区連が一部地域にある、×印が連合会組織がないを表す。

廃止され町内会・自治会協働推進奨励金が創設され、また、松戸市の市政協力委員制度も廃止され町会・自治会等交付金が創設されている。

5-1-2 包括委託型の行方

包括委託型は、比較的大規模、かつ、自治会加入率の高い都市に多い。しかも、4類型の中で、最も行政協力レベルも高い。その意味では、問題の少なそうな手法であるようにもみえる。人事管理型制御手法であるがゆえの行政区長型や行政連絡員型のもつリスクを感知して、それに対応しようとした制度が、この包括委託型であると考えられる。それは、「委嘱」を「委託」に代替することにより、委託契約が安定的に締結できる限り、上記の(A)委嘱あるいは任命(行政—住民関係の規律)と同程度の確実性や安定性を制度上確保できる。加えて、(B)代表性(住民—住民関係の規律)の側面については、行政区長型のもつ欠点を補い、むしろそれを強化できる可能性も広がる。委託契約の形式は、町内会自治会の多くが法人格を有しない現状では、自治体首長と連合会等の会長との間で結ばれるとはいえ、その実態は、構成員である会員住民を代表する「団体」としての町内会自治会との間の委託契約にほかならないから、行政は、よりダイレクトに「団体」としての町内会自治会に業務委託を行うことができる。委嘱制度において「委嘱員」に対する「給与」もしくは「報酬」等であった財政支出形態が、包括委託型において直接「団体」への委託料として支出される財政支出形態への変化は、きわめて大きい。「団体」への委託料は、「団体」による契約の履行(行政協力活動の遂行)の「対価」という側面があるからである。しかし同時に、これが「代表性」の問題をすべて解決するわけではむろんない。契約の履行が安定的に遂行できるためには、「団体」と会員住民との間の関係がある程度緊密である必要がある。したがって、自治会加入率問題は、この包括委託型のケースでも同様の重要性

をもつ。実際、表5-1からもあきらかなように、加入率上位20市のうち8市（40%）がこの制度を採用しているのに対して、下位20自治体では3市町（15%）にとどまる。自治会加入率の高さがこの制度を安定的に維持できる条件の一つであると推定される。

半面、その包括委託型も、高い加入率を維持している都市で廃止する事例もみられる。都市内分権の広がりにより、地域協働体制を行政協力制度から住民協議会方式にシフトすることに伴い、町内会自治会との間の委託契約方式を発展的に解消するような事例である。しかし、こうした移行型とは別に、包括委託型に固有の問題構造から、その廃止・変更を行う事例もある。この制度の行方を見定めるうえで重要であると思われるので、この点に触れておきたい。「委嘱」から「委託」への変更は、たしかに制度を安定させる要因であると同時に、それを不安定化させる要因ともなる。市場原理を重視するNPM型の行政改革による、いわば制度外在的な要因の影響については別稿で指摘した（日高 2018第6章）ので、ここではより制度内在的な要因に着目してみたい。愛知県豊橋市は、従来の業務委託契約方式を廃止し、2018（平成30）年度より「自治連合会コミュニティ活動交付金」を創設した。本稿にいう、包括委託型から一括交付型への制度変更である。この制度変更に関して、2018年3月市議会の予算特別委員会で次のような質疑が行われている。まず、「委託料から交付金に変わることによって自治会側の用途に制限はないのか」という質問に対して、「交付金は、地域で行われる広範な活動に対する協力費」であり「委託料であったこれまでより、地域の裁量権を重視し、用途の自由度を高めた」と答弁された。また、制度変更の目的を質されたのに対して、「従来の自治会連合会業務委託は、業務委託という形式上、手続きや依頼方法に課題があったことから、それをふまえて「今回の見直しでは、地域住民による活動が公益的
社会貢献活動であり、市民協働の一翼を担う活動であることを明確」する

ためであるとの答弁がなされた²²⁾。

この質疑応答はやや抽象化されているので分かりにくいですが、委託契約方式に内在する「問題点」を踏まえたものである。すなわち、「業務委託」は、請け負った契約内容の「業務」を処理する「対価」として「委託料」を受け取る形式であるから、そこに含意されているはずの「含み（スラック）」＝地域コミュニティのためにする「公益」性のある「社会貢献活動」という暗黙の理解がなくなれば、市場におけると同様の単なる請負契約に過ぎなくなるというのである。加えて、この方式は、行政サイドからみても内在的な問題を含む。行政改革や依頼業務のスリム化の観点、あるいは、SNSなどの多様なメディアによる広報活動の多元化の観点などから、たとえば広報誌の発行回数を月2回から1回に減らすような場合、市場ベースでの委託契約であれば業務量が半減した分、委託料を半減するような対応は当然であろう。しかし、そこに「含み」が加味されており、しかも町内会自治会の活動資金の重要な要素を構成している実態がある以上、こうした行政として当然行すべき改革が、その制度があるゆえに阻害されかねないという問題も含んでいる。そもそも「市場原理」を働かせるべきでない課題に疑似的な「市場原理」を仮想しようとするところに根本的な問題点を内蔵している制度なのである。したがって、同様の問題状況が広がれば、仮に「代表性」を担保できていても、安定性を欠く可能性は否定できない。

5-1-3 一括交付型の行方

他方、一括交付型は、自治会加入率の高低に関係なく、幅広い自治体で採用されている。その意味では最も汎用的な制度であるといえるかもしれない。しかし、そのねらいと実態は一樣とはいえない。たとえば、①行政区長型や行政連絡員型の制度を廃止して、税法上区長や連絡員の個人所得

とされていた給与や報酬の相当額を、町内会自治会への交付金として組み替えるケース、②包括委託型の問題点（委託料の性格づけをめぐる諸問題）を解消するためそれを廃止して交付金に組み替えるケース、③個別補助金を廃止し一括交付金に統廃合するケース、④都市内分権を掲げて地域コミュニティ活動支援のための交付金を創設するケース、などがある。

上述した3種類の行政協力制度と対比して、一括交付型にはどのような特徴があるだろうか。

まず、「委嘱」または「委託」（行政—住民関係の規律）の側面との対応でみれば、「交付金」が用途を制約しない程度に応じて行政と住民との規律は弱いものになる。これは地域や住民からみて用途（活動）の「自由度」を高め、自己規律性に依存することになる。いわゆる「分権」的である。しかし、そうなると「代表性」に依拠して幅広い分野で行政協力を調達する確実性は低くなる。すなわち、住民（代表）—住民関係の規律も弱いものとなる。その結果、行政—住民関係はより限定的・個別的になりやすい。したがって、この方式は、行政サイドからみれば、いかなる理由からであれ、上記の3類型による制度が機能しにくくなるか、もしくはその問題点が顕在化するようになる自治体において、代替的に選択される制度であるという側面が強いと考えられる。言い換えれば、一括交付型という方式は、それ以外の行政協力制度とは異なり、分権—限定・個別型への志向を内在した、新たな行政協力制度となる可能性を有している。

この点について敷衍しておこう。まず、一括交付型が増えれば、行政協力制度が限定的・個別的の方向に振れるのではないかと予測する前提についてである。

自治体コミュニティ政策の基本的な性質は、「コミュニティ・ガバナンス」（筆者はそれを歴史性も加味して「地域協働体制」とよんでいる）を制御するものだと考える。一般論としていえば、ガバナンス制御手法には、

①階統制、②市場（契約）、③調整、という性質の異なる類型が考えられる。行政協力制度に引き付けて考えると、行政区長型や行政連絡員型（人事管理型制御手法）は、①階統制を通じた政策コントロール手法で、その原理は「規制手法」の一種だと位置づけられる。ガバメント型といってもよいかもしれない。歴史的にはこれが最も古いタイプである。しかし、このタイプは、行政—住民関係を行政組織内部の「上司部下」関係に擬制することによって成り立っているため、規範的には「行政の下請け」批判を免れないモデルである。したがって、その批判をかわすために、階統制とは異なる規範にたつ代替的な制御方法を工夫する必要が出てくる。

それが、「経済手法」による誘導を特徴とする財政管理型制御手法と名づけたタイプである。規制と異なる誘導の理論的特徴は、政策パフォーマンスがもっぱらその名宛人の「受容」に依存することである。「包括委託型」は、②市場における「契約」によるもので、契約内容を名宛人が「受容」することで成立するので、「行政の下請け」批判をかわすことができ、対等な関係の外観をまとうことが可能となる。しかし、これは市場を擬制しているにすぎず、実際には契約内容の決定権は行政が掌握しているので、①と②の混合という自家撞着を内蔵する。

そこで、①でも②でもない制御手法が要請されることとなる。それが③調整による制御手法である。「一括交付型」は、この調整による制御手法となる可能性を秘めているのではないか、というのが筆者の仮説である。したがって、趨勢としては、①階統制→②市場（正確には契約）→③調整、という流れになるのではないかと考える。言い換えれば、こうした趨勢は、論理的には、行政協力制度における行政—住民関係の包括・総合性を弱め、限定・個別性を強める方向に働くと予測する。もちろん、その当否自体が論点となろう。

5-2 自治体コミュニティ政策の行方をめぐるいくつかの論点

以上、主要4種類の行政協力制度の存続と変更の条件には、各制度に固有の問題構造が含まれていることがあきらかにできた。しかし、加入率低下に代表されるような町内会自治会の構造的変動に伴い、行政協力制度の類型が、次第に人事管理型の制御手法から財政管理型の制御手法へとシフトする全般的な傾向は今後も続くであろう。それに伴い、行政—住民関係の規律が最もゆるやかな「一括交付型」がいずれ大勢を占めることになる可能性も否定しがたいように思われる。

一括交付型が趨勢になるとすると、行政協力関係がより多様化する可能性が大きくなるのではないか。一括交付金が「住民に用途の裁量」をゆだねる手法だとすれば、行政協力関係は、その「裁量」の程度やあり方に左右されることになるからである。言い方を換えれば、政策による「調整」のあり様によって、多様な行政協力関係が成立しうることとなる。

そうであると仮定すれば、自治体コミュニティ政策にどのような変化が生まれるだろうか。この「住民裁量」のあり方（「調整」のあり様）をめぐる自治体戦略には、限定・個別型を志向する場合と包括・総合型を志向する場合の両極が考えられる。

第1に、行政—住民関係を限定的・個別的な関係に再編するための新たなコミュニティ戦略、すなわち限定・個別戦略である。図2-1の左下に描いたような「政策連携型」の行政—住民関係を創出する戦略である。自治体が限定・個別戦略を採用する動機は一概にいえないが、首長の政治哲学やそのリーダーシップを別にすれば、町内会自治会の機能不全化（加入率の激減 and/or 地域コミュニティ自体の存続不能化）により、その代替機能を探索する（せざるをえない）必要が高まるということは、行政的動機として現実的にありえるように思われる。「小規模多機能自治」の自治体

ネットワークが広がりを見せているが、その取り組みの中にこうした必要性に根ざす要因があるのではないか。ただ、こうした行政―住民関係は、従来はボランティアやNPO、民間事業者などの町内会自治会以外の主体との関係に最も適合的な関係だと考えられ、町内会自治会との関係にも適合可能かは未知数の面がある。

そのことに関連して今後検討する必要のあることは、国の「まち・ひと・しごと創生総合戦略」において「小さな拠点」の形成と「地域運営組織」の設置をKPIとしたことにより、自治体コミュニティ戦略にどのような変化が生まれるか、という点である。

高齢化と人口減少が著しい中山間地域で、町内会自治会の存立基盤である地域コミュニティそのものの存続が危ぶまれる地域をかかえる自治体において、地域住民の生活防衛のための、いわゆる「地域運営組織（RMO）」といわれる事業運営型の地域組織、特に町内会自治会をベースとする「協議機能」を有する住民組織から切り離された、高齢者交流、声かけ・見守り、外出支援、配食支援、買物支援などの生活支援の「実行機能」を組織化するタイプのRMOの事例がある²³⁾。これらは、町内会自治会の機能不全化を契機とし、それを補完ないし代替する事業体との間で一種の「政策連携型」の限定的・個別的な行政協力関係を創出しようとする、新たな地域コミュニティ戦略へと展開される可能性がある。これらの自治体では、そうした事業体への補助だけでなく、その地域の活動拠点となるコミュニティセンターなどの公共施設の指定管理者にこれらの地域運営組織等を選定し、それを通じて人件費補助を含めた事実上の財政支援をしているケースも少なくない²⁴⁾。

こうした限定・個別型の地域運営組織は、都市部でもみられる。たとえば、子育て支援のネットワークを基盤に有償の会食サービスなどを行うようになった大阪市鶴見区の緑地域活動協議会（NPO法人緑・ふれあいの

家)や、経済成長期に開発された大規模団地が超高齢時代になり町内会自治会が機能不全に陥った地域で、その生活支援機能を有料ボランティアで代替・補完するNPO法人を立ち上げた埼玉県狭山市の認定特定非営利法人ユーアイネット柏原のケースなどがそれである²⁵⁾。こうした地域の実態に即した特定事業の運営と地域住民を代表する地域組織との両立を可能にするような新たな法人組織の提案や議論²⁶⁾は、従来の包括・総合型行政—住民関係では想定されていなかった、新たな限定・個別型行政—住民関係への移行を示唆しているのではないだろうか。

こうした事象ないし傾向の自治体コミュニティ政策への含意をいかに考えるべきだろうか。

縮減社会における地域住民への「自助・共助」の慫慂と「公助」の撤退へとつながるのか。それとも、行政丸抱え的とも揶揄されることのある包括・総合型行政—住民関係から脱却し、地域住民の「自治」に掉さすことになるのか。また、限定・個別型関係が多様な形態で広がれば、包括・総合型関係の社会基盤である「行政の管轄区域内に重複なく網羅的に組織」されてきた「区域」という空間制御のあり方はどのように変化するのか。その延長線上で、「提案型ないし公募型交付金」のような地域への財政支援の「選別化・差別化」が普遍化することになるのか。かくして、行政協力制度そのものが不要なものと化すことになるのか。検討すべき課題は山積しているように思える。

第2に、それとは逆に、行政—住民関係の包括的・総合的性格を維持し強めることを企図する、新たな自治体コミュニティ戦略が考えられる。図2-1の右下の区画に描いたような「住民協議会型」を創出する戦略である。「政策連携型」とは反対に、できるだけ包括的総合的な役割分担を可能にするような行政協力関係を再構築しようと志向するものである。一般的には、この包括・総合戦略を採用する自治体のほうが、優勢だと考えられる。

基礎的自治体の「総合行政」を支える包括的・総合的な地域協働体制の必要性自体に抜本的な変化はないからである。

しかし、こうした包括的総合的な行政協力関係への再編成は、そもそも現状の行政協力制度が問題化したかゆえの政策対応であるから、従来の制度の抜本的な改革を志向せざるをえない。そこで、この改革は次の2つの志向をもつことになる。①単位町内会自治会の「狭域」レベルから小学校区などの「広域」レベルへの「コミュニティ」の範囲のシフトである。広域的なコミュニティ区域を新設する場合もあれば、既存の地区連合会の管轄区域にその新たな役割を託す場合もある。特に、都市自治体において波及している「住民協議会」の多くは、この包括・総合戦略の結果ではないか。

そしてこの戦略を採用するうえでより重要なことは、②総合的包括的な関係の創出を慫慂するための行政手法の開発である。包括・総合戦略のポイントは、より包括的総合的な行政協力関係を維持することを目的として、住民の「裁量」と自治体の行政協力要請とをいかに「調整」するかという問題である。この「調整」をいかに制度設計するかによって、様々なタイプの戦術が展開されることとなる。たとえば、自治体総合計画に地域（地区）別のコミュニティ計画を組み込み、その地区別計画策定を誘導するタイプの「調整」（計画による調整）を採用している自治体がある。他方では、一括交付金の使途に「裁量」枠と「必須」枠を設けて、一定の地域的公共サービスの提供を義務づける戦術（財政による調整）を採用している自治体もある。あるいは、住民の「裁量」を大幅に容認し、交付金の使途の制約を最小限にする「都市内分権」の仕組みを採用している自治体もあるが、その際にも政策的な「調整」が不要になるわけではなく、むしろ様々な「情報手法」（情報提供や視察・研修などを含む）を駆使した政策的誘導（情報による調整）が行われるのが普通である。こうした地域コミ

コミュニティ政策を推進するため、自治基本条例や市民協働推進条例、自治会加入促進条例²⁷⁾などで地域ガバナンスの仕組みが制度設計されることとなる。ついでに言えば、こうした「戦術」(政策手法)の詳細を分析することなしには包括・総合戦略の実態は十分に把握できないのではないだろうか(政策手法については日高2002参照)。

むすびにかえて

最後に、上記の2008年調査結果を踏まえ、自治体コミュニティ政策の行方をめぐる論点を提示しておきたい。

都市自治体を中心に住民協議会方式が全国に波及しつつあることは周知のところである。その多くが、実際には町内会自治会もしくはその連合会を基盤として運営されている。しかも、その大半で何らかの町内会自治会を対象とした行政協力制度が併用され、あるいは並存している実態がある。そして、行政協力レベルも住民協議会設置自治体の方が高いといえる。以上を総合すると、平均的な住民協議会は、既存の町内会自治会を基盤とし、その行政協力活動と整合的であり、行政協力制度の場合と同様、あるいは、それ以上に包括的・総合的な性質を有している、というのがその結論であった。「住民協議会型が行政—住民関係の包括・総合性を維持し強めることを企図している」という仮説は、一応支持されると考える。

問題は、このことが自治体コミュニティ政策の行方にどのような含意をもつか、である。

ここでは、第1の戦略と第2の戦略との関係をいかに考えるかという、なかなか一筋縄ではいかない問題に限定して、その含意を考えてみよう。というのは、実際の住民協議会の多くは、単に狭域から広域へと「コミュニティ」の範囲を拡大しただけでなく、その構成メンバーの多様化を図っ

ている。町内会自治会の代表者だけでなく、いわゆるテーマ別地縁組織の代表やボランティア・NPO、事業者、あるいは公募市民なども加わるケースが多い。言い換えれば、住民協議会は、本来包括的・総合的な行政—住民関係の再構築を企図して創設しているにもかかわらず、その構成メンバーに本来的に限定的・個別的な関係に適合的な要素を内包しているといえる。結果、第1の戦略と第2の戦略が混合され、いずれの目的をめざすのか、揺れ動くこととなる。第1の戦略に傾けば町内会自治会の反発はより大きくなり、第2の戦略に傾けばメンバーの多様化は困難となる。住民協議会とはそうしたジレンマを常に内包したものである。「地域運営組織」なるもののあいまいさも、こうしたジレンマからきているのかもしれない。それを「一体型」と「分離型」と理屈の上で切り分けただころで、そのジレンマを解消したことにはならないのではないだろうか。

縮減社会の到来は、都市であれ農村であれ、改めて地域協働体制のありようを問うことになる。

参考文献一覧

- ・青木康容 2018「戦後那覇市における住民自治組織の形成と展開—『行政区』と自治会「加入率」の問題」日本都市社会学会年報36
- ・あしたの日本を創る協会 2019『まちむら』148号
- ・天川晃=稲継裕昭 2009『自治体と政策』放送大学教育振興会
- ・金井利之 2007『自治制度』東京大学出版会
- ・金井利之編著 2019『縮減社会の合意形成—人口減少時代の空間制御と自治』第一法規
- ・剣持麻衣 2016「自治会加入促進条例の法的考察」日本都市センター『都市とガバナンス』Vol.26
- ・コミュニティ政策学会 2016『コミュニティ政策14 特集 地域コミュニティと法人制度』東信社
- ・櫻井良樹 2003『帝都東京の近代政治史—市政運営と地域政治』日本経済評論社
- ・鈴木薫=多島良=田崎智宏 2019「ごみ集積所の管理と高齢化の関係—つくば市に

- における実態アンケート調査より」第30回廃棄物資源循環学会研究発表会
- ・砂原庸介 2018『新築がお好きですか？日本における住宅と政治』ミネルヴァ書房
 - ・総務省地域力創造グループ地域振興室 2014『RMO（地域運営組織）による総合生活支援サービスに関する調査研究報告書』
 - ・総務省地域力創造グループ地域振興室 2019『平成30年度地域運営組織の形成及び持続的な運営に関する調査研究事業報告書』平成31年3月
 - ・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
 - ・地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議 2016『地域の課題解決を目指す地域運営組織—その量的拡大と質的向上にむけて—最終報告』平成28年12月13日
 - ・日本都市センター 2015『都市自治体とコミュニティの協働による地域運営をめざして—協議会型住民自治組織による地域づくり』
 - ・日本都市センター 2016『都市内分権の未来を創る—全国市区アンケート・事例調査を踏まえた多角的考察』
 - ・沼尾史久＝花立勝広 2019『『都市内分権』の論理—いかに委嘱制度は廃止されたか』『信州大学経法論集』第6・7号
 - ・波田永実 1996「政党と町内会——選挙粛清運動から翼賛体制へ」明治大学『政治学研究論集』第4号
 - ・原武史 2012『団地の空間政治学』NHK ブックス
 - ・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』成文堂第7章所収
 - ・日高昭夫 2011「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』No.68
 - ・日高昭夫 2018『基礎的自治体と町内会自治会—「行政協力制度」の歴史・現状・行方』春風社
 - ・日高昭夫 2019「都市自治体における地域コミュニティ政策の今後」公益財団法人日本都市センター『都市とガバナンス』Vol.32
 - ・日高昭夫 2021「都市自治体における町内会自治会のあり方——加入率低下問題を中心に」せたがや自治政策研究所『都市社会研究』第13号
 - ・ピアソン、ポール著＝粕谷祐子監訳 2010『ポリティクス・イン・タイム—歴史・制度・社会分析』勁草書房
 - ・待鳥聡志＝宇野重規編著 2019『社会の中のコモンス—公共性を超えて』白水社
 - ・三浦哲司 2014「大阪市における地域活動協議会の実践—緑地域活動協議会（鶴見区）を例に」名古屋市立大学大学院人間文化研究科『人間文化研究』21
 - ・森裕亮 2002「わが国における自治体行政と地域住民組織（町内会）の現状—行政

協力制度を中心に『同志社政策科学研究』3(1)

- ・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
- ・役重眞喜子『自治体行政と地域コミュニティの関係性の変容と再構築——「平成大合併」は地域に何をもたらしたか』東信堂 2019年

追記

本稿は、2020年度日本行政学会研究会（2020年5月23日～6月2日、学会ウェブサイト上で開催）の分科会B「行政とコミュニティ政策」において報告者として提出した論考「基礎的自治体と町内会自治会のインターフェイス——「行政協力制度」をめぐるいくつかの論点」を基に、同研究会での討論の成果を踏まえて、加筆修正したものである。特に、この分科会の司会者である九州大学の嶋田暁文氏、同討論者である北九州市立大学の森裕亮氏には、的確な論点と有益なコメントを提示していただいた。この場をお借りして、心より感謝を申し上げる。

注

- 1) 町内会自治会による政治参加や行政参加は、これまで政治思想史の原武史の団地自治会の研究（原 2012）のように戦後の政治参加と団地自治会の影響を扱ったユニークな研究などがあったが、行政研究においてはしばしば否定的、消極的に評価され、客観的な研究の対象とはなりにくかった事情もあるかもしれない。しかし翻って、町内会自治会の戦後の再生・発展の要因やメカニズムの研究は十分か、戦後社会に特有の要因やメカニズムについてははたして解明できているのか、戦前と戦後の「断絶」と「連続」とはどのような関係にあるのか、と問うてみると明確な答えは見いだせない。私の研究の視点も、基本的には「連続」論の系列に位置しているが、はたしてそれだけでよいのだろうか。戦前戦後の「断絶」面として、量的な「連続」面に内在する「断絶」の要素に着目する必要はないのだろうか。特に、砂原庸介の最近の研究（砂原 2018）に啓発されたものだが、①戦後の持ち家志向・促進政策（戸建て持ち家を上がりとする住宅すごろく政策）がもたらした影響（持ち家世帯をベースとする町内会自治会）と、②それを前提とした良好な住環境の形成維持という地域ニーズを政治的に表出すべき政党の地域機能の脆弱さとそれを支える大選挙区制という選挙制度の欠点をカバーし、あるいは、それを代替するメカニズムとしての町内会自治会の政治行政参加機能への着眼は、戦前にはない戦後に固有のマクロな政策・制度の影響（「断絶」面）を考察するうえで、これまでに欠けていた非常に重要な論点ではないかと思われる。また、日本政治史の分野でも、普選実施後の昭和前期の地域政治と町内会の

役割を再評価しようとする研究（羽田永実 1996；櫻井良樹 2003）などもみられる。

- 2) 金井利之らは、人口・経済の両面の減少・縮小を包括して「縮減社会」とよんでいる。そして、縮減社会では、空間の過剰利用よりもむしろ過少利用が問題化するため、その空間のあり方、その利活用をめぐる政策コントロール、すなわち「空間制御」の政策決定が重要であるという（金井編著 2019）。「空間」は、私的所有権により独占されている側面と同時に「コモンズ」として共有される側面もあり、そこでの利害対立を調整する「空間制御」は当事者である住民間の合意形成が一層重要になることだろう。「空間のあり方によって最も影響を受けるのは、その空間に現実に関わる人々であり、地権者や住民など地域社会の人々である。そのように捉えれば、空間制御を担うべき主体は、地域共同体の自治である」からである。しかし、「共同体の自治」だけで完結できない場合に最優先で登場すべきは、その区域の空間制御を本質的課題とする政府である自治体である（金井：12頁）。かくして、縮減社会は、「地域共同体の自治」と自治体の政策コントロールとをより緊密に結びつけることになる。ただ、この結びつきは、政策決定の側面、「地域共同体」からみれば「参加」の側面だけで完結するものでないだろう。あえて「合意形成」とよぶのはそのためでもあろうか。その点で近年の「コモンズ」をめぐる宇野重規らの議論は興味深い。「コモンズ」の概念が、「具体的なものや場所、空間、さらにはそれと結びついた諸権利やネットワークを指すことが多い」としたうえで、その共有は広く公開されている必要があると同時に、コモンズを管理するコミュニティ内部の自己統制（一定のルールと規範の共有と処罰の仕組み）が必要であることを強調している（待鳥聡志＝宇野重規編著 2019：第1章）。もちろんここでいう「コモンズ」や「コミュニティ」というのは、地球環境や知的所有権などのグローバルな意味を含む広義の概念であって、「地域共同体」だけを指していない。とはいえ、コモンズの「管理」という考え方には、「一定のルールと規範」の合意形成（あるいは「参加」）の側面と、「具体的なものや場所、空間、さらにはそれと結びついた諸権利やネットワーク」の維持管理をめぐる「協働」の側面とが、不可分で表裏一体の関係となっていると考えられる。
- 3) 上記の「参加」の論点も、行政協力制度に即していえば、行政と住民の間の「集権一分権」問題であり、集権的制度から分権的（住民自治的）制度への変更可能性という重要な論点であるが、本稿では直接扱わない。
- 4) もちろん、「全戸加入」は実態において崩れつつあるとはいえ、そもそも全住民世帯を分母とする「加入率」という発想法やそれが問題視されること自体にその「建前」の存在をうかがうことができる。

- 5) ここに掲げた4つの機能は、分析的な切り分けを便宜上図示したものであり、縦軸および横軸の各機能が二項対立関係にあることを意味しているわけではない。
- 6) 茨城県つくば市の実態調査を行った鈴木薫ら 2019によれば、ごみ集積所設備の79%が自治会の所有で、その維持管理を自治会が行っているが、将来の超高齢社会で、自治会の縮小が一層進めば、それを「独自機能」として維持することが難しくなり、問題発生頻度が増え、行政的なサポートを検討する可能性のあることを示唆している。
- 7) 「行政協力制度」という用語法は森裕亮 2002の教示によるものである。拙著2018の執筆に際して、この用法に統一した。ただし、その概念の指示する内容は森の用法とは異なり、広義の意味づけをしている。
- 8) 2008年調査の概要については、日高 2018第2章および第3章を参照。
- 9) この「行政連絡員型」は、拙著2018およびそれ以前の拙稿において、京都市などで使われている市政協力委員制度を一般化して「行政協力委員型」と称してきたものであるが、この機会に、次のような理由から改称することにする。第1に、戦前の市制町村制に由来することを示唆する「行政区長型」という用法との対比で、戦後の連絡員制度に由来することを示唆する「行政連絡員型」という用法のほうが一般に理解されやすいと思われること、第2に、これらを包括する上位概念である「行政協力制度」という用法との混乱を避けやすいこと、である。
- 10) 日本都市センター 2016参照。なお、実際には町内会自治会の地区連合会などを含むケースが大半であるので、後の分析ではこれらを包括した広義の住民協議会を扱う。
- 11) 21市町村の地方別内訳は、東北が9団体、関東が5、信越が2、東海が1、中国四国が6、である。
- 12) その歴史的変遷や現代の制度との連続性については、日高 2018第5章を参照されたい。
- 13) 高崎市区長及び嘱託員設置規則（昭和47年12月20日規則第36号）第7条による。なお、高崎市の場合には、区長が委嘱される町内会が市内全域に530団体（同規則別表）あり、その「町内会の区域内のおおむね60世帯ごとに嘱託員1人を置」（同規則第2条第2項）き、区長の補佐をさせるという行政協力体制をとっている。その意味では、本稿の「行政区長型」と「行政連絡員型」の合体方式ともいえる。
- 14) 同規則第2条には、委員の協力事項が次のように規定されている。（1）諸通知の伝達及び諸書類の配付、収集に関すること。（2）市政の普及徹底に関すること、（3）市民の要望の取次に関すること、（4）その他区長が特に必要と認めること。また、第4条には「市長は、前条の担当区域ごとに、その区域在住者の中

から適当と認める者1人を委員に委嘱する」と定める。

- 15) なお、この行政連絡業務委託契約は、当然のことながら随意契約方式をとらざるをえない。その随契の理由説明の一例を以下に記す。「広報等の文書を全世帯へ配布するには、郵送で行うよりも住民組織へ業務委託する方法が安価である。また、地域に密着した住民組織である浜北区自治会連合会は、自治会加入率が高く、地域の実情に精通し、これまでも業務を円滑に処理してきた実績がある。さらに、住民組織へ委託することにより、回覧や配布の過程での隣人同士のふれあいなど、地域のコミュニティの維持および形成にも寄与することができるため、浜北区自治会連合会に委託することが総合的に優れていると判断した。」(浜松市業務委託一者特命随意契約結果一覧平成31年4月～令和元年6月契約分より引用) ここで注目すべきは、効率性以外に、「地域のコミュニティの維持および形成にも寄与」として、その付加価値に言及されていることである。
- 16) 集権とは「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制度手段の一つ」と定義することとする。制度に内在する特性からいずれの制度がより集権的であるかについては本文で述べたとおりである。しかし、これを「実証」することは本稿の範囲を超えている。この面の実証は、たとえば森裕亮 2014を参照されたい。
- 17) なお、拙著2018の159頁表4-9の類型A～Fの配列に誤りがある。正しくは、順にC、D、E、F、A、Bとなる。お詫びして訂正する。ただし、近くは発売予定の電子書籍版ではこの点は訂正済みである。
- 18) なお、日本都市センター 2016によれば、協議会型住民自治組織を設置している自治体について、法定組織16団体のうち12団体（75%）で、独自組織258団体のうち244団体（95%）で、「自治会・町内会などの地縁型住民自治組織及びその連合会組織」を構成員としているとされる。これは、主に質問方法の違いによるもので、2008年調査では「地区連合会」に限定しているためである。これを単位組織まで含めれば、都市センター調査のようになるということで、傾向自体に齟齬はない。
- 19) なお、ここに抽出した自治体には、前節での分析では除外した、行政協力制度の複数の類型を併用しているケースや行政区域内の一部で採用しているケース、および、非関与型のケースが含まれている。両者の関連性を分析するためである。
- 20) 法改正では、「特別職」を定める地公法第3条第3項第3号でかつこ書きを追加し、「(専門的な知識経験又は識見を有する者が就く職であって、当該知識経験又は識見に基づき、助言、調査、診断その他総務省令で定める事務を行う者に限る。)」とその範囲を限定し、厳格化した。総務省の事務マニュアルで示された該当する職種等は「例示ではなく限定列举」であり、それ以外の職については同号

の特別職として任用することはできないとしている。ただし、地公法第3条第3項第2号には、「法令又は条例、地方公共団体の規則若しくは地方公共団体の機関の定める規程により設けられた委員及び委員会（審議会その他これに準ずるものを含む。）の構成員の職で臨時又は非常勤のもの」という規定があり、これは今回の改正条項ではない。

- 21) 上位20自治体を人口20万以上に限定した理由は、第1に下位20自治体のほとんどが都市自治体であることとの対比の必要によるものであり、第2に人口要件なしに抽出すると上位20団体のすべてが加入率100%の町村となり比較する意義が薄れるためである。また蛇足であるが、この表に基づき、直近の加入率が把握できた自治体について、加入率の年平均変動率を比較すると、加入率上位11自治体が-0.54%に対して、下位14自治体が-0.79%となり、いずれも加入率が低下している。これを、2008年～2018年までの10年間に直せば、上位自治体は5.4%、下位自治体は7.9%、それぞれ自治会加入率が低下した計算になる。上位自治体に比べて下位自治体の低下速度がかなり著しいことがわかる。なお、この表中で加入率下位20自治体のうち、12自治体が東京、特に多摩地区に集中しているほか、4自治体は沖縄である。この両者で8割を占めていることが特徴といえる。このうち、表中で加入率が最も低いグループに属する那覇市、宜野湾市、沖縄市などについては、一般的な加入率低下傾向だけでは説明できない、軍用地接収と琉球王朝以来の「共有地」問題がからむ戦後沖縄特有の要因が作用していることに留意されたい（詳細は青木康容2018参照）。また、ここに掲げたいずれの自治体も、強い問題意識をもって地域コミュニティ政策に取り組んでいることを付記しておく。なお、東京の都市自治体の加入率低下問題については、別稿の日高2021を参照されたい。
- 22) 豊橋市議会平成30年3月12日予算特別委員会における「コミュニティ活動交付金」をめぐる質疑応答（豊橋市議会会議録検索システム https://ssp.kaigiroku.net/tenant/toyohashi/SpMinuteView.html?power_user=false&tenant_id=410&council_id=1039&schedule_id=3&view_years=2018）による（2020年2月8日閲覧）。また、豊橋市自治連合会『自治会活動の手引き（第3版）』平成30年8月参照。
- 23) 地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議2016を参照。「地域運営組織」の定義は必ずしも明確とはいえないが、同報告書によれば、「地域住民自らが生活サービスの提供やコミュニティビジネスの事業主体となりうる地域住民主体の組織」とし、その要素として①行政上の組織ではなく法的には私的組織に属する、②経済活動を含む共同事業を行う、③一定の区域を基礎とする、の3点を挙げている。そうだとすれば、町内会自治会やその連合組織との違いは、②

の中の「経済活動を含む」という点である。そのことに着目すれば、「地域運営組織」とは、主に経済活動を行うコミュニティ組織ということになるだろう。このことは、「特定機能」に限定した「限定・個別」型の行政—住民関係が想定されているようにみえる。ところが、実際にその事例として紹介されているものの中には、長野県飯田市の都市内分権の制度である地域協議会や町内会自治会を基盤とするまちづくり委員会（本稿の住民協議会）が含まれている。これは伝統的な包括・総合型の行政—住民関係に基づくものである。結局、「地域運営組織」とは何か、必ずしも判然としないことになる。そこで、地域運営組織の機能を「協議機能」と「実行機能」に二分し、その両者を備えた「一体型」と、「実行機能」を切り離れた「分離型」とに分類する必要が生じることとなる。

- 24) たとえば、総務省地域力創造グループ地域振興室 2019の「事例調査」を参照。
- 25) たとえば、大阪市の事例について、三浦哲司 2014参照。また、狭山市の事例について、あしたの日本を創る協会 2019『まちむら』148を参照。
- 26) コミュニティ活動の法人制度の論点については、コミュニティ政策学会 2016を参照。
- 27) 都市自治体における町内会自治会の加入促進条例（2016年7月時点）をめぐる現状と論点については、剣持麻衣 2016が詳しい。その後も、たとえば、2019年3月25日施行の立川市自治会等を応援する条例、2019年4月施行の豊島区町会活動の活性化の推進に関する条例、2020年4月1日施行の四日市市自治会加入の促進と自治会活動推進のための条例、などの制定の動向が続いている。