

都市自治体と町内会自治会との関係に どのような変化が生じているか ——2008年自治体調査と2020年都市調査の比較分析——

日 高 昭 夫

目次

はじめに

- 1 調査の概要と分析の方法
 - 1-1 調査の項目
 - 1-2 調査結果の概要
 - 1-3 分析の方法と検証すべき主要な仮説
- 2 都市自治体における町内会自治会の全体的な変動の状況
 - 2-1 行政区域内での組織化（非重複網羅性）の程度
 - 2-2 単位町内会自治会の数
 - 2-3 町内会自治会の加入率の変動
 - 2-4 回覧板の利用状況（近隣コミュニティの機能度）
 - 2-5 町内会自治会の抱える問題や課題の推移
 - 2-6 まとめ
- 3 町内会自治会との行政協力業務の内容とレベルの変動
 - 3-1 行政協力業務の内容の変化
 - 3-2 行政協力業務の範囲（レベル）の変化
 - 3-3 行政協力レベルと業務内容
 - 3-4 行政協力レベルと自治会加入率
- 4 行政協力制度の事例——30市データとの比較

- 4-1 行政協力制度をめぐる仮説
 - 4-2 行政協力制度と行政協力レベル
 - 4-3 行政協力制度の変化
 - 4-4 行政協力制度と自治会加入率
 - 5 地域コミュニティ政策の変化
 - 5-1 認可地縁団体数（法人化率）の変化
 - 5-2 行政による自治会加入率向上策導入状況の変化
 - 5-3 加入率向上策導入状況の変化と自治会加入率
 - 5-4 地域ガバナンス政策の変化——30市データによる事例研究
- 結びにかえて

はじめに

基礎的自治体と町内会自治会との関係については、拙著『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2018年）において包括的な考察を加えたところである。その後、日本行政学会研究会等での議論を踏まえて若干の加筆訂正を加えたものが電子書籍版（2021年）である。この研究のバックボーンとなったデータは、2008年11月に全市区町村1805の町内会自治会所管課を対象に郵送法によるアンケート方式で行った「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）である。

この調査から12年後の2020年度に、全国市議会議長会が「自治会・町内会の縮小、解散問題に関する特別委員会」（以下、特別委員会という）を設け、政府および国会への要望・提言¹⁾を行うため、都市における自治

1) 全国市議会議長会＝自治会・町内会の縮小、解散問題に関する特別委員会「自治会・町内会等の縮小、解散問題に関する要望・提言」（令和3年2月）<https://www.>

会・町内会等の現状とその関係がどのような状況であるかの調査を行うこととなった（2020年市議会議長会調査という）。この調査は、特別委員会委員35市を対象とした第1段階の「都市と自治会・町内会等との関係に関する調査」（令和2年7月13日～8月28日実施。これを「2020年35市調査」または35市調査とよぶ）と、全国815市区を対象とした第2段階の「都市における自治会・町内会等に関する調査」（令和2年12月2日～令和3年1月15日実施。これを「2020年都市調査」とよぶ）から成る。これらの調査では、2008年調査の調査票の質問文が採用されている。そこで今回、全国市議会議長会事務局から2020年市議会議長会調査のオリジナルデータの提供をいただき、一定の条件の下でその分析、活用を図ることが可能となった。2008年時点と2020年時点とを個別都市ごとに直接比較し、その変動のあり様を分析するための、きわめて貴重なデータを得ることができた。全国市議会議長会にこの場を借りて心より感謝申し上げる。

本稿では、2008年調査と2020年市議会議長会調査とを比較し、この12年間ににおける都市自治体の町内会自治会と「行政協力関係」の状況の変化や地域コミュニティ政策の変化を明らかにすることをねらいとする。

1 調査の概要と分析の方法

1-1 調査の項目

2008年調査と2020年市議会議長会調査の質問項目の対応は、図表1-1のとおりである。35市調査の全22項目が2008年調査とほぼ対応しており比較可能であり、また、2020年全国調査の10調査項目（図表の網掛け部分）に

si-gichokai.jp/request/request-iin/toshimondai/_icsFiles/afiedfile/2021/02/08/hp_youbouteigen.pdf を参照。

図表1-1 2008年調査と2020年市議会議長会調査の質問項目の対応

2008年調査	2020年35市調査	2020年都市調査
Q1	問1 自治会・町内会等の組織化の状況	問1
Q2	問2 単位自治会・町内会等の総数	問2-1
Q3	問3 単位自治会・町内会等の呼称	
Q4	問4 認可地縁団体の数	問3
Q5-2	問5 自治会・町内会等の加入率(最新)	問2-2
Q6	問6 自治会・町内会等の活動状況	
Q7(5つまで)	問7 自治会・町内会等のかかえる問題や課題(すべてに○)	問4
Q8	問8 本庁の自治会・町内会等の所管課係等の名称	
Q9	問9 所管課室の所属部局の系統	
Q10	問10 所管課室の事務分掌にNPO等支援を含むか否か	
Q11	問11 支所、出張所の所管課係の有無	
Q12(SQ1~6)	問12 自治会・町内会等の連合会組織のタイプ(SQ1~6)	
Q13(SQ1~4)	問13 自治会長の行政委嘱員制度(行政区長型)の設置の有無(SQ1~4)	
Q14(SQ1~3)	問14 会長以外の役員の行政委嘱員制度の有無(SQ1~3)	
Q15(SQ1~5)	問15 住民個人の行政委嘱員制度(行政連絡員型)の設置の有無(SQ1~5)	
Q24	問16 自治会・町内会等への行政の依頼業務(行政協力業務)の種類(すべてに○)	問5
Q25	問17 今後重視したい行政協力業務(5つまで)	問6
Q26	問18 今後廃止したい行政協力業務(5つまで)	
Q27	問19 自治会・町内会等での回覧板の利用状況	問7
Q28	問20 自治会・町内会等の加入率向上や活性化策の実施状況	問9
Q35(SQ1~5)	問21 広域的な区域(ブロック)における住民参加組織の設置の有無(SQ1)	
Q36	問22 地域コミュニティ施策の企画・実施に関連する制度や事業の導入状況	
FA 自由回答	問23 自由回答	問10 自由回答
		問8(ごみ収集方式)

についても2008年調査との比較が全国規模で可能となる。

1-2 調査結果の概要

(1) 2020年35市調査と2008年調査

35市調査の対象は、特別委員会委員35市である。全市から回答が得られた。具体的には、札幌市、旭川市、山形市、福島市、会津若松市、射水市、能美市、敦賀市、三鷹市、青梅市、藤沢市、筑西市、宇都宮市、高崎市、桶川市、鶴ヶ島市、浦安市、富士市、碧南市、清須市、伊勢市、泉佐野市、米原市、芦屋市、御所市、田辺市、倉吉市、新見市、阿南市、高松市、飯塚市、宮若市、八代市、合志市、志布志市、の35市となる。このうち、2008年調査データとの比較が可能な都市は30市となる。この30市のデータを扱う場合には、30市データとよぶ。

(2) 2020年都市調査と2008年調査

2008年調査から町村を除く都市自治体を抽出した回収状況と2020年都市調査の回収状況を、地域ブロック別および人口規模別に集計したのが、それぞれ図表1-2、図表1-3である。また、この両調査の回収結果のうち、いずれの調査にも回答した自治体の件数とその構成比を「マッチング結果」に示す。

2008年調査と2020年都市調査では有効回収率が全体でそれぞれ73%、89%と16%ポイントの差があるが、これは個人調査と機関調査の違いであり、ある程度差が出るのはやむを得ないであろう。しかし、各調査およびマッチング結果の都市の分布は、地域ブロックおよび人口規模ともにほぼ似通っており極端な分布の偏りは少ないといえる。ただし、地域ブロック別で、2008年調査における中国・四国地方の回収率がかなり低くなっていることには留意しておく必要がある。

図表1-2 各調査の地域ブロック別回収状況と両調査のマッチング結果

地域ブロック	2008年調査			2020年都市調査			マッチング結果	
	母集団	有効回収数	有効回収率	母集団	有効回収数	有効回収率	一致件数	構成比
北海道・東北	110	84	76.4%	112	95	84.8%	72	64.3%
関東	202	155	76.7%	203	182	89.7%	137	67.5%
北陸・甲信越	81	62	76.5%	82	71	86.6%	55	67.1%
東海	93	70	75.3%	96	92	95.8%	66	68.8%
近畿	111	83	74.8%	111	105	94.6%	80	72.1%
中国・四国	92	54	58.7%	92	80	87.0%	48	52.2%
九州・沖縄	117	82	70.1%	119	105	88.2%	76	63.9%
都市自治体合計	806	590	73.2%	815	730	89.6%	534	65.5%

(注1) マッチング結果の「構成比」は、2020年調査時点の母集団に対する一致件数の割合を示す。

(注2) 「地域ブロック」の区分は、次のとおりである。北海道・東北：北海道、青森県、岩手県、宮城県、秋田県、山形県、福島県。関東：茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県。北陸・甲信越：新潟県、富山県、石川県、福井県、山梨県、長野県。東海：岐阜県、静岡県、愛知県、三重県。近畿：滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県。中国・四国：鳥取県、島根県、岡山県、広島県、山口県、徳島県、香川県、愛媛県、高知県。九州・沖縄：福岡県、佐賀県、長崎県、熊本県、大分県、宮崎県、鹿児島県、沖縄県。

図表1-3 各調査の人口規模別状況と両調査のマッチング結果

人口規模区分	2008年調査		2020年都市調査		マッチング結果	
	都市数	構成比	都市数	構成比	一致件数	構成比
人口5万人未満	189	32.0%	241	33.0%	171	32.0%
5—10万人未満	175	29.7%	236	32.3%	158	29.6%
10—20万人未満	122	20.7%	133	18.2%	108	20.2%
20—50万人未満	76	12.9%	87	11.9%	71	13.3%
50万人以上	27	4.6%	33	4.5%	26	4.9%
合計	590	100.0%	730	100.0%	534	100.0%

(注1) 人口は2015年国勢調査データによる。

(注2) 2008年調査の合計が人口規模区分の合計と一致しないのは、2011年に関東地方で2市の合併があったためである。

1-3 分析の方法と検証すべき主要な仮説

本稿では、主として2008年調査と2020年市議会議長会調査のいずれにも回答した都市を対象として、2つの時点でのデータを対比することにより、この12年間の変化を分析する方法をとる。これにより、集合体としての都市自治体の変動を把握することができるだけでなく、個体としての自治体の変化を観察することもできる。都市自治体に限定されるとはいえ、また2時点間に過ぎないとしても、全国規模の時系列データが得られることはきわめて画期的なことだといえる。

以下では、主として2020年都市調査（以下、単に2020年調査という）で取り上げられた調査項目について、2008年調査とのマッチングデータを使って比較を行う。また、2020年調査項目にない行政協力制度や地域コミュニティ政策については30市データとの比較により分析を行う。

まず、「任意の住民自治組織」としての町内会自治会の状況がどのように変化しているか、である。一般に、町内会自治会は、世帯加入率の減少により、活動のマンネリ化や役員の高齢化・固定化、担い手不足などが深刻化して、長期的には全世帯加入の建前が崩れ、衰退傾向にある、と考えられている。具体的には、町内会自治会の数、世帯加入率、回覧板の利用状況（近隣コミュニティの機能度）、町内会自治会が抱える問題や課題について、どのような変化が生まれているかを示したうえで、こうした仮説がどの程度あてはまるかを検証する。特に、自治会加入率の時系列変動については、全国の傾向を総括的に分析した辻中豊らの研究（辻中ほか2009）を除けば、個別都市のデータや政令指定市、東京区市などについてのデータはある²⁾が、個別都市単位でどの程度の変動があるかを示す全

2) たとえば、政令指定市や東京都区市を整理したものとして、澤田道夫2018、東京の自治のあり方研究会最終報告2015、また東京都世田谷区の事例研究として日高2021bを

国規模のデータはほとんどないと思われる。今回のデータでは、450都市について2008年と2020年で加入率がどの程度変動したかが把握でき、その結果、この12年間に生じた標準変動率を推定することも可能となるだろう。

次に、「地方自治システム」の一環としての町内会自治会の状況の変化についてである。町内会自治会の特徴として、全国至る所に存在し行政区域内で重複なく網羅的に組織されるという全国遍在性や非重複網羅性があり、また特定の活動に限定されず包括的な機能を有して行政の末端機能を担う役割を有していることが指摘されてきた。その象徴が、行政協力機能であり、そのための前提条件の一つが行政区域内に網羅的に町内会自治会が組織されている状態（非重複網羅性）の維持である。非重複網羅性、行政協力機能、それを継続的組織的に行うための行政協力制度を取り上げ、そこにどのような変化が生じているかを検討する。一般には、町内会自治会の衰退化が進行すれば行政協力機能も縮小化する、と仮定することができるかもしれない³⁾。しかし、その一方で、行政側としては、依然として行政協力機能の維持存続を期待していることが2008年調査から分かっている。また、この行政協力機能を維持存続させるための組織的仕組みとしての行政協力制度の採否によって、行政協力レベルに差があり、制度のある自治体は、それが無い自治体に比べて行政協力レベルが高い（より包括的な行政協力が行われている）ことが2008年調査で分かっている。こうした傾向にどのような変化がうかがえるだろうか。

参照。なお、令和3年7月12日開催の総務省「地域コミュニティに関する研究会」第1回研究会で示された「自治会等に関する市町村の取組についてのアンケート（案）」では、平成22年から令和3年までの全市区町村の自治会加入率の時系列データを調査することとされている。

3) ちなみに、内閣府の調査によれば、自治体が自治会のための今後取り組むべきこととして「行政からの依頼事項の見直し（役員等の負担軽減）」を挙げた市町村が18.4%あったという（内閣府男女共同参画局2017：29）。

また、2011年3月11日の東日本大震災以降、再び地域コミュニティの中核である町内会自治会への関心が高まり、その長期的な衰退傾向に歯止めをかけるための自治体の政策対応を容認しあるいは推進する傾向が強まっている。自治体による自治会加入率向上施策の導入はその象徴的な事例である。3.11以前に行った2008年調査とその以後の2020年調査の間で、この自治会加入率向上施策の導入は増えたのかどうか。施策導入の状況と加入率減少の状況とはどのような関係にあるのか。施策の導入による自治会加入率向上の実際の政策効果はみられるのかどうか。

そして最後に、地域コミュニティ政策の変化を検討する。まず、地域コミュニティ活動を担う住民組織の法人化問題が多角的に議論されてきたが、ここでは認可地縁団体の法人化率に着目し、今後の法人化施策の多様化を示唆する。次に、30市データを用いた事例研究として、より広域エリアでの地域コミュニティ組織の変化と、地域ガバナンス編制に係る制度や事業の導入状況の変化を検討する。町内会自治会システムが長期的に衰退化する傾向があるとすれば、それを補い、あるいは、それに代替するコミュニティ・ガバナンスの組織編制が大きな政策課題となるだろうからである。

2 都市自治体における町内会自治会の全体的な変動の状況

2-1 行政区域内での組織化（非重複網羅性）の程度

町内会自治会の伝統的な特徴の一つは、行政区域内での組織化の「非重複網羅性」の高さである。記述の便宜上、まずこの論点を先に取り上げる。

図表2-1は、行政区域内の組織化状況の変化を整理したものである。全行政区域に網羅的に組織されている都市は、2008年時点で373団体（69.8%）であったが、2020年時点では354団体（66.3%）となり、やや

図表2-1 町内会自治会の組織化状況の変化

	2020年都市調査				
	合計	1.全行政 区域	2.行政区 域の4分 の3以上	3.行政区 域の4分 の3未満	4.存在し ない/把 握してな い
2008年調査					
1. 全行政区域	373	289	73	4	7
2. 行政区域の4分の3以上	125	52	67	5	1
3. 行政区域の4分の3未満	14	3	10	1	0
4. 存在しない/把握していない	12	3	2	1	6
不明/無回答	10	7	2	1	0
合計	534	354	154	12	14

減少している。存在しないか把握していないを除く、図の罫線で囲った504都市について、その変動のベクトルをみると、「変化なし」357（70.8%）、「縮小」82（16.3%）、「拡大」65（12.9%）となり、拡大した都市もあるが、縮小傾向の方がやや多い。

2-2 単位町内会自治会の数

単位町内会自治会をいかに定義するかについては、人口や世帯の規模、都市化の程度、歴史的沿革や地域特性、自治体の考え方など様々な要因により、自治体ごとに多様である。そのため、自治体がその数を把握している場合にも、その増減数の多寡自体を自治体間で直接比較することはさして意味がない。そこで、ここでは2020年調査データ（a）と2008年調査データ（b）の間の自治会数の差（ $c = a - b$ ）を、「増加（ $c > 0$ ）」「変化なし（ $c = 0$ ）」「減少（ $c < 0$ ）」の3類型に集約し、自治会数の変動パターンを分析することとする。

両調査年のデータセットが揃う自治体507市区についてみると、「増加」

図表2-2 組織化の程度と自治会数の増減パターン

自治会の組織化の程度 (2020年時点)	2008～2020年の自治会数の増減パターン				増減の差 (1-3)
	合計	1 増加	2 変化 なし	3 減少	
1 全行政区域	346	130	66	150	
	100.0%	37.6%	19.1%	43.4%	-5.8%
2 行政区域の4分の3以上	150	60	10	80	
	100.0%	40.0%	6.7%	53.3%	-13.3%
3 行政区域の4分の3未満	11	7	0	4	
	100.0%	63.6%	0.0%	36.4%	27.3%
合計	507	197	76	234	
	100.0%	38.9%	15.0%	46.2%	-7.3%

(注)「増減の差」は、1増加の割合から3減少の割合を引いた差を示す。

197 (39%)、「変化なし」76 (15%)、「減少」234 (46%) となり、全体的にみると、増加している自治体もあるが、減少傾向の方が多いいえる。

図表2-2は、組織化の程度別に集計したものである。全行政区域にある自治体や4分の3以上にある自治体でも、単位自治会レベルで減少傾向が進みつつあることがわかる。

図表2-3および2-4は、これを地域ブロック別および人口規模別に集計したものである。

地域ブロック別にみると、近畿、関東、東海を除き、北海道・東北から九州・沖縄まで減少傾向の自治体があるが、なかでも中国・四国地方の減少は著しい⁴⁾。また、人口規模別にみると、人口10万人以上の都市では

4) 町内会自治会の全国調査を行った辻中らによれば、小規模な自治会は、香川県を筆頭に、岡山、高知、鳥根の各県と中国・四国地方に多いこと、しかも小規模自治会は住民同士のつきあいが深く自治会活動にも協力的であること(社会関係資本の高さ)、が指摘されている(辻中ら2009: 550-51, 205-206)。たとえば香川県丸亀市では、全自治会の88%が50世帯未満、55.8%が20世帯未満の小規模自治会である。筆者は、これを

図表2-3 地域ブロック別の自治会数の増減パターン

地域ブロック	合計	自治会数の増減パターン			増減の差
		1 増加	2 変化 なし	3 減少	
1 北海道・東北	64	21	6	37	
	100.0%	32.8%	9.4%	57.8%	-25.0%
2 関東	132	64	14	54	
	100.0%	48.5%	10.6%	40.9%	7.6%
3 北陸・甲信越	54	14	16	24	
	100.0%	25.9%	29.6%	44.4%	-18.5%
4 東海	63	25	14	24	
	100.0%	39.7%	22.2%	38.1%	1.6%
5 近畿	76	40	9	27	
	100.0%	52.6%	11.8%	35.5%	17.1%
6 中国・四国	43	11	3	29	
	100.0%	25.6%	7.0%	67.4%	-41.9%
7 九州・沖縄	75	22	14	39	
	100.0%	29.3%	18.7%	52.0%	-22.7%
合計	507	197	76	234	
	100.0%	38.9%	15.0%	46.2%	-7.3%

増加と減少が拮抗しつつも増減の差で見ると増加傾向の方が多い傾向にあるが、特に人口5万人未満の小規模都市では顕著な減少傾向が加速しているとみられる。

「向こう三軒両隣型自治会」とよんだことがある（講演要旨、丸亀市コミュニティ協議会連合会・丸亀市連自治会会報「みんなの丸亀」創刊号2020年10月掲載）。「向こう三軒両隣型自治会」であるが故の独特な要因、すなわち社会関係資本が高く近隣の結びつきが強い反面、外部からの参入がしづらく活動資源も限られるため社会環境の変化に適応しにくいこと、があるのではないかと推察される。実際、丸亀市での自治会離れの背景には小規模自治会の中核機能であった葬式等の相互扶助機能の希薄化があるとの証言もあり、そのユニークな解決策として防災等を中心としたネットワーク型会員による「コミュニティ自治会」という仕組みが大きな成果を挙げているという（岩崎正朔2020）。

図表2-4 人口規模別の自治会数の増減パターン

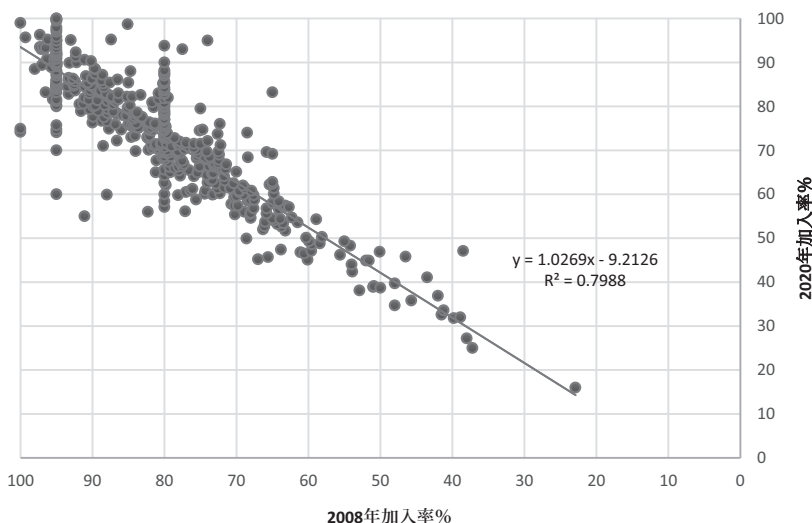
地域ブロック	合計	自治会数の増減パターン			増減の差
		1 増加	2 変化なし	3 減少	
1 5万人未満	166	37	41	88	
	100.0%	22.3%	24.7%	53.0%	-30.7%
2 5-10万人未満	149	58	26	65	
	100.0%	38.9%	17.4%	43.6%	-4.7%
3 10-20万人未満	99	55	6	38	
	100.0%	55.6%	6.1%	38.4%	17.2%
4 20-50万人未満	69	34	2	33	
	100.0%	49.3%	2.9%	47.8%	1.4%
5 50万人以上	24	13	1	10	
	100.0%	54.2%	4.2%	41.7%	12.5%
合計	507	197	76	234	
	100.0%	38.9%	15.0%	46.2%	-7.3%

2-3 町内会自治会の加入率の変動

自治会の数自体が小規模都市に顕著のように減少傾向にある。その自治会を構成するメンバー（基本的には世帯）の加入率も減少傾向が指摘されている。ここでは、2008年と2020年の両調査に回答した534都市のうち、自治会加入率のデータセットが揃う450都市を抽出し、加入率の変動を分析する。

図表2-5は、横軸（x）に2008年調査時点の加入率を、縦軸（y）に2020年調査時点の加入率を取り、各都市の状況を散布図にプロットしたものである。個別に見た都市の変動幅には大きな違いや特徴もみられるものの、全般的には加入率の低下傾向は否定できない。図では、一定の相関関係がみられることを前提として、回帰式により標準的な傾向を推定している。これによれば、例えば2008年時点で加入率90%であった都市で12年後の

図表2-5 都市自治体における自治会加入率の変動
(2008年～2020年, N=450)



2020年時点で83%程度に低下する傾向がみられること、同様に60%であれば52%程度に低下する傾向にあること、おおむね年平均で0.6～0.7%程度低下していることがわかる。

図表2-6は、変動幅の分布を調べたものである。大まかに区分すれば、マイナス（減少）の都市が394市区約88%であり、大多数が減少傾向にあることを確認できる。全体の3分の1以上の都市は5%以上10%未満の減少率となり、この都市グループが相対的なピークを形成している。しかし、56市区約12%の都市では、変化なしかむしろ増加傾向にある。より詳しくみると、加入率の低下幅がマイナス20%以上と非常に大きな変動がみられる14の都市グループの中には、80%以上だったものが60%台以下に急速に低下した都市も含まれている。一方で、加入率が5%以上増加した都市が20市、また増減率が±2%未満の比較的変動幅の少ない都市が40市区など、個別の都市ごとの特徴に留意する必要があることを示唆している。いずれ

**図表2-6 都市における自治会加入率の変動幅
2008年と2020年の比較**

変動率区分	都市数	構成比	
		小区分	大区分
マイナス20%以上	14	3.1%	
マイナス10%以上	134	29.8%	
マイナス5%以上	166	36.9%	87.6%
マイナス2%以上	56	12.4%	
マイナス2%未満	24	5.3%	
0～2%未満	16	3.6%	
2%以上5%未満	20	4.4%	12.4%
5%以上	20	4.4%	
合計	450	100.0%	100.0%

図表2-7 都市の人口規模別自治会加入率の平均変動率

	都市数	平均	標準偏差
人口5万人未満	134	-6.21	8.11
人口5万人以上10万人未満	130	-6.81	6.65
人口10万人以上20万人未満	94	-7.78	6.10
人口20万人以上50万人未満	67	-8.18	4.35
人口50万人以上	25	-7.47	4.01
全体	450	-7.08	6.66

のグループでも地域ブロックごとの顕著な特徴はうかがえないようである。

図表2-7は、自治会加入率の変動率の平均値を人口規模別に集計したものである。全般に変動率平均値がマイナス6%台からマイナス8%台を推移しているが、とりわけ人口20万人以上50万人未満の、ほぼ中核市に相当するレベルの都市群の減少率の大きさが目立つといえる。次いで、10万人以上20万人未満の都市群の減少率も大きい。それらに比べると、50万人以

上の大都市群は、加入率低下の減少幅が相対的に小さいともいえる。一方、人口5万人未満の小規模都市群は、加入率の減少幅は相対的に一番小さいものの、標準偏差値の大きさが示唆しているように、この規模の都市群では、前掲図表2-4と併せ考えると、ある種の二極分化が進行しているものと推測される。すなわち、自治会加入率が比較的維持され増減幅も緩やかな変動の小さな都市と、自治会そのものの維持存続が困難となり縮小や解散を含む変動が加速しつつある都市との二極分化傾向である。

2-4 回覧板の利用状況（近隣コミュニティの機能度）

回覧板は、町内会自治会を介した伝統的で独自の情報伝達手段である。ここでは、その利用状況を、近隣コミュニティがどの程度機能しているかを判別する代替指標と仮定する。回覧板という情報伝達手段が利用できるためには、世帯を基盤とする近隣関係がそれなりに機能していることが前提となるはずだからである。ただ、この設問は推定を含む自治体担当者の判断であり、必ずしも客観的なデータとはいえない面もたしかにある。しかし、後述するように、多くの都市で定期広報誌等の行政情報の配布・回覧・掲示などの行政協力業務を町内会自治会に依頼しているが、こうした依頼が可能となる前提として、現場の担当レベルでは組や班などの近隣コミュニティの実態をある程度把握している必要がある。そうした背景を考えると、この判断はある程度の客観性に裏打ちされているとみるほうが的確ではないだろうか。その意味で、町内会自治会の存立基盤である「世帯」をベースにした近隣コミュニティの機能（もしくは存続）の程度をモニターする指標として、回覧板の利用状況は有効であると考えられる。図表2-8は、データセットが揃う501都市について、2008年時点と2020年時点を対比した回覧板利用状況の推移を示したものである。9割以上の町内会自治会で利用しているとする回答は、2008年の411都市に対して、2020

図表2-8 回覧板の利用状況の推移 (N=501)

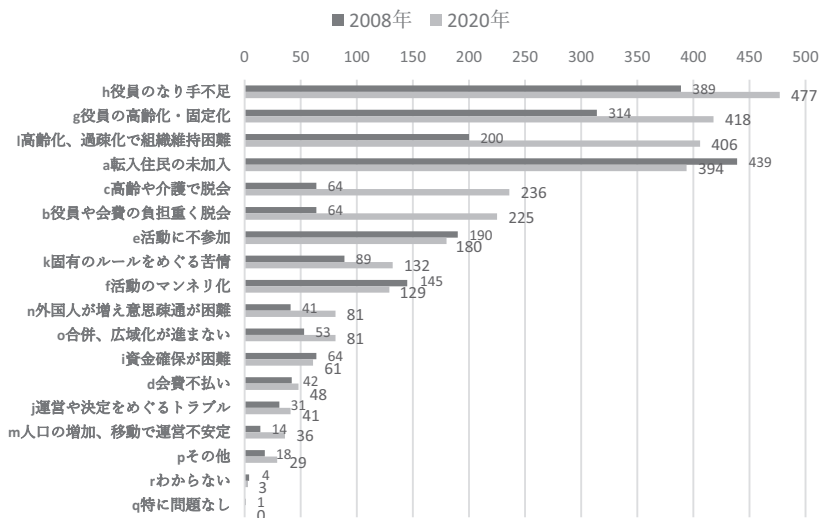
		2020年						
		9割以上	7割以上	半数以上	3割以上	3割未満	DK	合計
2008年	9割以上	356	36	9		1	9	411
	7割以上	36	3	2	1	2	2	46
	半数以上	2	3	1		3	1	10
	3割以上				1		2	3
	3割未満		1	1		2	1	5
	DK	8	3	2	2	3	8	26
	合計	402	46	15	4	11	23	501

年は402都市となり、若干の減少がみられる。この12年間の変化に着目すると、まずいずれの年も9割以上とする回答は356都市で全体の71%となり、依然として高い利用率の都市が大多数を占めていることがわかる。一方、DK（わからない）を除き、2008年よりも2020年の方が利用率が向上したとする回答（図の網掛けよりも下側）は43都市、逆に利用率が低下したとする回答（図の網掛けよりも上側）は51都市、である。なかでも、9割以上から半数以上もしくは3割以上へと激減したとする回答は、東京、大阪、福岡などの大都市部の自治体により多くみられる。全般的にみれば、回覧板の利用率は依然として高く、近隣コミュニティがそれなりに機能しているといえるが、その一方、大都市部などで急激に利用率の低下が進行している都市も増えつつあり、引き続き注視しておく必要がある。

2-5 町内会自治会の抱える問題や課題の推移

自治体の担当職員が重大または重要だと考える町内会自治会の抱える問題や課題の推移をみると、図表2-9のとおりである。選択肢はa~rまで18項目ある。a~dはメンバーシップ問題、e、f、kは活動・ルール問題、

図表2-9 (参考) 自治会の抱える問題や課題の変化, N=513



g~j は組織運営問題、l~o は環境変化への対応問題、それに q 特に問題や課題はない、r わからない、という項目で構成されている。いずれも複数回答可であるが、2008年調査では「特に重大だと思われるものを5つまで選択」する方式であるのに対して、2020年調査では「重要だと思われるものすべて」を選択できる方式となっており、厳密な意味では完全な比較はできない。実際、平均回答項目数を比較すると、2008年4.2に対して5.8となり、かなりの差があるからである。しかし、そのことを考慮しつつも、この12年間の問題や課題の変化のあり様を考察する参考資料としての価値はあると思われる。

図表は、自治会非関与型の都市を除き、かつ、両調査の回答データセットが揃う513都市を対象として、2020年調査の回答数が多い項目順に並べ替えたものである。a 新規転入者の未加入や e 活動への不参加、f 活動のマンネリ化といったメンバーシップや活動をめぐる問題、また、h 役員のなり手不足や g 役員の高齢化や固定化といった組織運営上の問題など、

いわば古典的ともいえる問題が一層深刻化していることが確認できる。同時に、回答形式の違いを考慮してもなお顕著な変化と思われる問題や課題の顕在化もうかがえる。とりわけ、メンバーシップ問題では、b、cの脱会（高齢化や介護、役員や会費負担などを理由とする）問題の急増が目目される。また、環境変化への対応問題では、1 高齢化や過疎化で組織維持が困難とする都市が急増している。ちなみに、高齢化や過疎化で活動の担い手がいなくなり組織の維持そのものが困難になる傾向を選択したのは406都市にのぼり、全体の79%を占めている。地域ブロック別にみると、東京を含む関東地方や大阪を含む近畿地方でも政令市を含めて70%を超えているが、とりわけ中国・四国地方は顕著で90%を超えている。先述の自治会数の減少傾向とも合致する結果である。そういう意味では、従来から繰り返し問題化されてきた「古典的」問題とは異質な問題や課題が広く顕在化しているという認識が必要となろう。

2-6 まとめ

以上をまとめると次のようになる。

まず、都市の行政区域内での町内会自治会の組織化状況の推移をみると、重複なく網羅的に全行政区域に組織化されている都市は、373（69.9%）から354（66.3%）にやや減少している。また、どのような組織化率であれ変化があったかどうかをみると、「変化なし」357（70.8%）、「縮小」82（16.3%）、「拡大」65（12.9%）となる。大半は変化なしである。変化した場合、拡大した都市もあるが、縮小した方がやや多い。

町内会自治会の数については、「増加」197（39%）、「変化なし」76（15%）、「減少」234（46%）となり、全体的にみると、増加している自治体もあるが、減少傾向の方が多いいえる。なかでも中国・四国地方で減少が著しく、また人口5万人未満の小規模都市では顕著な減少傾向が加

速しているとみられる。

加入率についても、全般的に低下傾向は否定できない。おおむね年平均で0.6～0.7%程度低下している。この12年間の変化をみると、全体の88%の都市の加入率がマイナスの変動幅を示し、変化がないか増加を示しているのは12%である。とりわけ人口20万人以上50万人未満の、ほぼ中核市に相当するレベルの都市群の減少率の大きさが目立つ。一方、人口5万人未満の小規模都市群では、加入率の平均の減少幅は相対的に小さいものの分散が大きく、自治会加入率が比較的維持された都市と、自治会そのものの維持存続が困難となり縮小や解散を含む変動が加速しつつある都市との二極分化が進行していると推定される。

回覧板の利用率は、全般的にみれば、依然として高く近隣コミュニティがそれなりに機能しているといえるが、その一方、大都市部などで利用率の低下が進行している都市も増えつつある。

町内会自治会の直面する問題や課題については、未加入、不参加、マンネリ化や役員の高齢化、固定化、なり手不足といった古典的ともいえる問題の深刻化に加えて、既存会員の脱会や組織維持の困難などのこれまでとは異質な問題や課題が顕在化している都市が増えつつある。

以上、町内会自治会の状況については、全世帯加入の実態は、全行政区域を網羅する点でも、自治会数の点でも、また加入率の点でも、いずれも全般的に縮小傾向にある、という仮説はおおむね支持される。しかし、個別にみると、著しい縮小が進行している都市がある一方で、現状維持や拡大、増加傾向の都市もあり、地域や都市規模など一律ではない。ただし、脱会や組織維持の困難などのこれまでとは異質な問題も顕在化しつつある点に留意が必要である。

3 町内会自治会との行政協力業務の内容とレベルの変動

3-1 行政協力業務の内容の変化

都市自治体における町内会自治会は、地域ごとの差を含みつつも、行政区域内の全域を重複なくカバーする網羅性、その区域内の単位町内会自治会の数、世帯を単位とする加入率のいずれの指標でみても、縮小傾向にある。さらに、町内会自治会の基盤である世帯構造の変化を反映して、メンバーシップや活動、組織運営上の問題に加えて、組織の維持自体が困難となる地域も増えている。

その一方で、都市自治体においても、地域コミュニティにおける町内会自治会への行政の期待はなお大きい。その象徴が、自治体が町内会自治会に依頼している各種の業務である。これを「行政協力業務」とよぶ。

行政協力業務は、Ⅰ「窓口業務の代行」（調査項目 a,b）、Ⅱ「行政とのパイプ役」（c~j,w）、Ⅲ「公共的サービスの実施」（k~v）の3つに大別できる。調査票には、このほかに、「x その他」と「y 該当なし」を加えた25項目がセットされた。

データセットの揃う522都市の集計結果を図表3-1に示す。ここでは、ひとまず変化の大きな項目を中心に検討しておこう。

まず、Ⅰ「窓口業務の代行」については、a「住民窓口業務（証明書交付、納税・各種保険料納付・共済加入促進等）の取次ぎ」が29から21へ8都市減少（29→21：-8と表記、以下同じ）、b「介護保険や生活保護等の申請促進の取次ぎ」（5→15：10）が5から15へ10都市増加、となった。全体からみれば、町内会自治会に行政窓口業務の代行を依頼している都市は、2008年調査時点と同様、ほぼ例外といってよいほど少数である。ただ、

図表3-1 都市自治体における行政協力業務の変化,N=522

	I 窓口業務の代行		II 行政とのパイプ役								
	a 窓口業務取り次ぎ	b 申請の取次	c 調査や金品等配布	d 救済物資等の緊急配布	e 定期広報物の配布、回覧、揭示	f 非定期・緊急の配布、回覧、揭示	g 緊急連絡網や緊急告知	h 委員の推薦、選出	i 地区の要望の取次	j 地区内建設等の仲立ち、調整	w 寄付金・募金集め
2008年	29	5	159	148	407	442	293	354	420	232	440
2020年	21	15	153	176	417	452	352	436	436	233	446
差	-8	10	-6	28	10	10	59	82	16	1	6
変化率	-27.6%	200.0%	-3.8%	18.9%	2.5%	2.3%	20.1%	23.2%	3.8%	0.4%	1.4%
特徴	▲	○					○	○			

III 公共的サービスの実施												
k 分別、資源物回収	l 道路美化、環境整備	m 地球温暖化対策	n 高齢者見守り、敬老会等高齢化対策	o 子育て支援、健全育成、中学校との連携	p スポーツ振興、健康づくり	q 外国人住民との交流	r 里山保全、鳥獣被害や限界集落対策	s 防災訓練、災害弱者等防災対策	t 防犯パトロール等防犯活動	u 防犯灯、カーブミラー、集会所の管理	v 道路の維持修繕	
2008年	362	418	61	245	221	191	25	67	327	314	357	99
2020年	316	422	28	325	272	204	37	96	393	302	415	85
差	-46	4	-33	80	51	13	12	29	66	-12	58	-14
変化率	-12.7%	1.0%	-54.1%	32.7%	23.1%	6.8%	48.0%	43.3%	20.2%	-3.8%	16.2%	-14.1%
特徴			▲	○	○	○	○	○	○			

	その他	
	x その他	y 該当なし
2008年	19	3
2020年	54	2
差	35	-1
変化率	184.2%	-33.3%
特徴	○	▲

(注)「差」=2020年-2008年、「変化率」=差÷2008年、「特徴」は変化率±20%以上のケースについて、▲減少、○増加、を表す。

個別にみれば、aが減少している一方でbは増加している。介護保険や生活保護等の申請促進などの取次ぎが2020年時点で増えている背景には、あるいは新型コロナウイルス感染症の感染拡大の影響があるのかもしれない(未確認)。今後の推移に注目しておく必要があるだろう。その他にも、

窓口業務の代行を必要とする地域事情がある可能性もある。2020年調査で a,b の両方に○を付けた都市が7市あり、うち5市は2020年調査時点で○を付けた「新規」のケースで、そのなかの3市は人口規模の比較的大きな県庁所在市である。たとえば、K市の場合、増加する自転車事故を抑止するため自転車安全利用促進条例を制定し、自転車損害賠償保険の加入を義務化している。一般論として、こうしたほぼ全世帯の住民に直接関係するような政策の実施に際して、町内会自治会の協力を得ることは有効性が高いと考えられる。リスクが複合化する中で、かつてのような包括的な窓口業務の依頼ではなく、ピンポイントの政策効果を期待した依頼は今後もありうるかもしれない。

次に、Ⅱ「行政とのパイプ役」についてである。c「敬老会や成人式等の対象者の調査や祝い金等の配布」(159→153：-6)が若干減少しているほかは、ほぼ同じが増加している。とりわけ顕著な増加を示しているのは、平常時におけるh「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」(354→436：82)と、緊急時におけるg「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」(239→352：59)、である。全体的にみると、「行政とのパイプ役」は、この12年の間に、ほぼ現状が維持されてきたか、もしくは、むしろ拡大する傾向さえみられる。

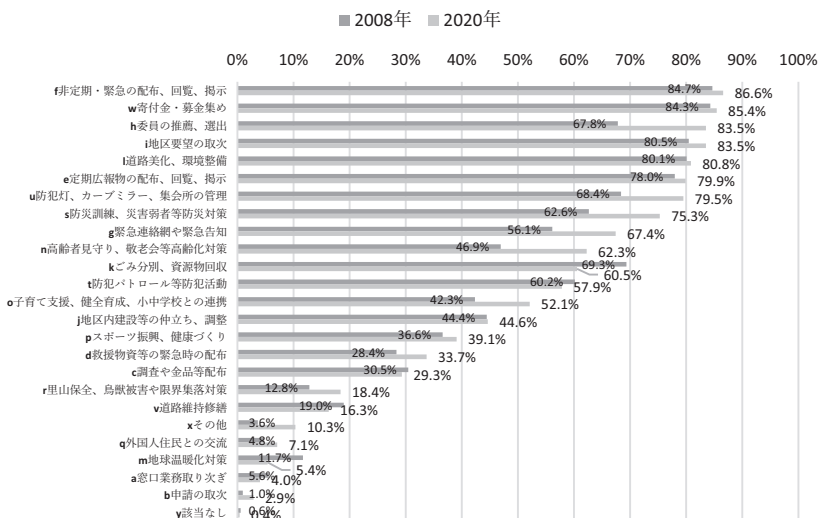
最後に、Ⅲ「公共的サービスの実施」についてみると、協力・連携・依頼等の事業の内容に若干の変動がうかがえる。変動率の大きさをみると、まず減少傾向を示しているのは、m「地域ぐるみの地球温暖化対策への取り組み」(61→21：-33)、v「道路の維持修繕」(99→85：-14)、k「家庭ごみの分別や資源物回収、リサイクル」(362→316：-46)、t「地区防犯マップの作成や児童生徒の登下校時の防犯パトロール等の防犯活動」(314→302：-12)、である。m温暖化対策は、課題の性質と政策手法の両面

で、地域コミュニティ固有の課題とはいえ独自取り組みは難易度が高いといえる。v 道路の維持修繕は、地方の農村部などにみられる集落の共同作業の一つだが、その担い手不足や高齢化の進行に伴い、やや縮小傾向がみえる。k ごみ分別や資源物回収は、広く定着している行政協力業務の代表例だが、大都市部を中心に家庭ごみ収集の集積所（ごみステーション）方式が次第に戸別収集方式や小規模分散型収集方式に縮小化する傾向がうかがえ、町内会自治会との伝統的な関係に変化が生まれつつある（鈴木薫2020;日高2021b）。t 防犯活動は、微減傾向がうかがえるものの、6割近い都市に普及した町内会自治会活動の定番ともいえる位置にあることは変わらない。

一方、公共的サービスの実施で、特に増加率の高いのは、q「外国人住民とのコミュニケーションや融和、異文化交流」（25→37：12）、r「里山の保全、鳥獣被害や限界集落の対策」（67→96：29）、n「高齢者の介護・見守り・地区敬老会の実施等の高齢化対策」（245→325：80）、o「子育て支援や子どもの健全育成、小中学校との連携」（221→272：51）、s「地区の防災訓練や防災マップの作成、災害弱者の救援体制の整備等の防災対策」（327→393：66）、である。q 外国人住民との交流や r 限界集落対策は、地域性に大きく左右されるものであるが、急速に広がっていることがうかがえる。また、急テンポで進む少子高齢化と大規模自然災害の常態化を背景に、公共的サービスの実施をめぐる町内会自治会との行政協力の方向性は、高齢者の見守りや子育て支援などの地域福祉と防災対策を中心とした「防災福祉コミュニティ」へと変化しつつあるといえる。

上記以外で、「x その他」の回答（19→54：35）も大きく増えている。その主な理由は、選択肢に含まれないきわめて多様な地域独自の取り組み事例（自治会加入促進の取り組み、空き家対策、移住者受入、デジタル通信対策、除雪対策など）があるからであるが、その他にも2020年10月に実施さ

図表3-2 行政協力業務の変化：2020年調査の大きい項目順,N=522（単位：％）



れた国勢調査の調査協力依頼や当該年度に実施された選挙の投票所での立会人等の業務依頼などの一時的、臨時的な協力が多かったためでもある。また、y「該当なし」と回答したのは、3から2都市に減少した。

図表3-2は、上記25項目について、2020年調査の回答数（該当都市数）の多い項目の順に並べ替えたものである。グラフの数値は、全体522都市を分母とした％で表示する。

上位の項目をみると、f 非定期や臨時の情報伝達と w 寄付金や募金集めは、2008年と2020年のいずれも85%前後の都市で実施されている最も一般的な行政協力業務であり変化は少ない。i 地区要望の取次ぎや l 道路等の清掃美化、e 定期広報物の配布も、おおむね80%前後で安定的である。70%以上の上位の項目で10%以上の増加を示しているのは、k 委員の推薦や選出⁵⁾（67.8%→83.5%：15.7%）、u 防犯灯・カーブミラー・集会所の設置管理（68.4%→79.5%：11.1%）、s 防災対策（62.6%→75.3%：

12.7%)である。また、50%以上70%未満の中位の項目で特徴的な点は、k ゴミ分別等 (69.3%→60.5% : -8.8%) が1割弱減少する一方で、g 緊急連絡網 (56.1%→67.4% : 11.3%) や n 高齢者の見守り (46.9%→62.3% : 15.4%)、o 子育て支援 (42.3%→52.1% : 9.8%) などが10%～15%程度の大幅な増加を示していることである。

以上から、都市自治体における行政協力業務の内容は、地域特性に応じて多様性が大きいことを前提としつつも、全体としてみれば、定期あるいは非定期の行政情報の住民伝達、寄付金や募金集め、地区要望の伝達といった行政とのパイプ役の機能が多くの都市自治体のコアを形成しており、それに加えて近年では緊急時の対応や委嘱委員等の推薦などが大規模な都市ほど増加傾向にある。また、防犯・防災、高齢者見守り、子育て支援などの新たな地域ニーズに対応した公共的サービスの実施面での依存傾向もみられる。

図表3-3は、変化のパターンを整理したものである。

5) 委員の推薦や選出は、辻中らの調査(委嘱委員の推薦)で自治体の人口規模が大きいほど実施率が高いことが指摘(辻中ら2009:146-147)され、また2008年調査でも「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」(日高2021a:112)ことが確認されている。

図表3-3 都市自治体における行政協力業務の変化のパターン

行政協力業務の類型	共通するコア業務および安定的な継続業務	増加傾向にある業務	減少傾向にある業務	地域特性を反映して多様化する業務
I 窓口業務の代行			・住民窓口業務の取次ぎ	・新型コロナウイルスや災害などの危機対応時の申請？
II 行政とのパイ役	・非定期や緊急の情報伝達 ・寄付金や募金集め ・地区要望の取次ぎ ・定期広報物の配布	・委員の推薦や選出 ・緊急時の連絡網や告知 ・救援物資等の緊急配布		・地区内建設等の仲立ち、調整
III 公共的サービスの実施	・道路等美化	・防犯灯や集会所の管理 ・防災対策 ・高齢者見守り ・子育て支援	・ごみ分別や資源物回収 ・防犯対策 ・地球温暖化対策	・道路の維持修繕 ・限界集落対策 ・外国人住民との交流

3-2 行政協力業務の範囲（レベル）の変化

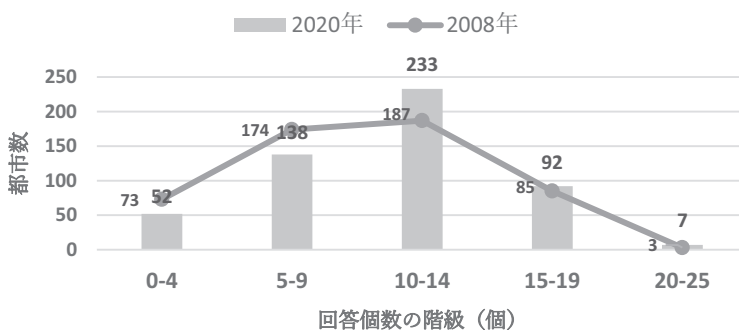
次に、行政協力業務の範囲の変化について検討してみよう。

ここでいう「範囲（レンジ）」とは、行政協力業務がどの程度幅広い業務に及んでいるか、である。一般に、行政と連携・協働する業務や事業の範囲は、地域コミュニティ組織に限定した場合でも、老人クラブやPTA、消防団などのいわゆるテーマ型地縁組織と異なり、個別的限定的であるよりも包括的総合的である傾向が多いことが、これまでの研究でわかっている。この業務範囲の「限定的」と「包括的」を判別する指標として、ここでは行政協力業務リストに掲げた24項目（該当なしを除く）に対する回答個数を採用することにする。

図表3-4は、回答個数を5つの階級に区分した場合の度数分布を比較したものである。

いずれの調査年も10-14個がピークで、それより左側の回答個数の少ない方がやや多い山型の分布をしている。しかし、2008年調査に比べて2020年調査のほうが、全体に右側の回答個数の多い方にやや傾いていることも

図表3-4 行政協力業務リストの回答個数の度数分布の比較,N=522



図表3-5 行政協力業務リストの回答個数の基本統計量の比較

	人口規模区分	件数	平均	標準偏差	最大値	最小値
2008年調査	全体	522	10.8	4.50	23	0
	20万人以上	95	10.9	4.72	21	1
	10万人以上20万人未満	102	11.2	4.35	20	0
	5万以上10万人未満	156	10.8	4.55	20	0
	5万人未満	169	10.4	4.37	23	0
2020年調査	全体	522	11.7	4.41	23	0
	20万人以上	95	12.9	4.80	23	0
	10万人以上20万人未満	102	12.3	4.28	21	0
	5万以上10万人未満	156	11.1	4.34	21	0
	5万人未満	169	11.1	4.13	19	0

確認できる。都市自治体においては、この12年間に行政協力業務の範囲が、より包括的な方向にシフトしている、とみられる。

図表3-5は、全体および人口規模別に集計した基本統計量を比較したものである。全体平均をみると、2008年の10.8個に対して、2020年は11.7個となり、ほぼ1個分多いことがわかる。しかも、人口規模別にみても、いずれの人口区分でも2020年調査の平均値のほうが高い。特に、20万人以上の大規模都市と10万人以上20万人未満の都市の平均値が高い傾向にある。ただ、どの人口区分でも平均値プラスマイナス4個以上のばらつきがみられ、同一規模でも都市により無視できない大きな差のあることも確認できる。

たとえば、図表3-6は、対象となった政令指定市14市のケースをピック

図表3-6 政令指定市のケース

	2020年	2008年
a	19	3
b	18	15
c	17	12
d	17	10
e	15	11
f	15	9
g	15	15
h	14	6
i	14	7
j	13	17
k	12	12
l	5	6
m	1	11
n	0	4
平均	12.5	9.9

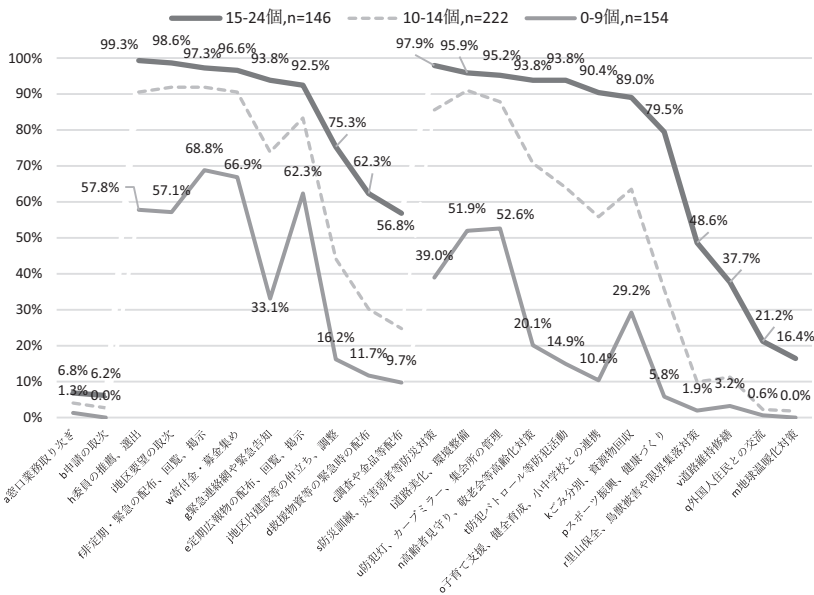
アップしたものである。14市平均でみると、2008年の9.9に対して2020年は12.5となり、2.6個分増えている。これで見限り、大都市では町内会自治会との行政協力レベルがさらに上がっているように見える。ただし、2020年調査の回答個数の多い順に並び変えた結果で、2008年調査との比較をすると、a市のように、2008年時点の3から2020年の19へ急増しているケースがある一方で、m市のように11個から1個へ激減している都市もある。また、l市のように4から0となり、2020年時点では町内会自治会への依頼業務を「該当なし」としている都市もある。ただ、こうした激減や該当なしのケースのすべてが、直ちに町内会自治会との協力関係を弱め、あるいは清算しているとみるべきかどうかは、一定の留保が必要だと思われる。というのは、行政との協力関係の公式の政策対象となる地域コミュニティ組織が、町内会自治会よりも広域のブロックごとに形成される住民協議会型の組織（学区連絡協議会や地域活動協議会など名称は多様だが、その主要な構成メンバーには町内会自治会が含まれる）にシフトしているケースがあるからである。

3-3 行政協力レベルと業務内容

行政協力業務リストの回答個数の大きさにより、その個数が多いほど行政協力の範囲が広く包括的な関係にあるものと想定し、そのことを「行政協力レベル」の大きさを表すものと仮定する。こうした仮定にしたがい、前掲図表3-4に示した度数分布から、都市を次の3つに分類することとする。1 = 行政協力レベル大（15～24個）、2 = 行政協力レベル中（10～14個）、3 = 行政協力レベル小（0～9個）、である。

2020年調査データを用いて、行政協力レベルの大小と具体的な業務内容との関係を見ることとする。3つの類型は、1 = 146都市、2 = 222都市、3 = 154都市、となる。図表3-7は、この類型別の行政協力業務の実施率を

図表3-7 行政協力レベルと業務内容, N=522



比較したものである。図表では、行政協力業務の3類型、すなわちⅠ窓口業務の代行、Ⅱ行政とのパイプ役、Ⅲ公共的サービスの実施のそれぞれについて、1 = 行政協力レベル大の都市群の実施率の高い順に項目を並べ替えてある。

まず、行政協力業務の3類型についてみると、Ⅰ～Ⅲのいずれの類型においても、すべての項目の実施率は行政協力レベルの大きいほど高い傾向にあることが確認できる。

次に、行政協力レベルの「大」と「小」の2つの典型的な都市群を比較してみよう。Ⅰ窓口業務の代行でも差がみられるが、主要な違いのあるⅡ行政とのパイプ役とⅢ公共的サービスの実施に注目したい。Ⅱ行政とのパイプ役については、「大」の146都市の場合、委員の推薦・選出、地区要望、非定期・緊急の情報伝達、寄付金・募金、緊急連絡網、定期広報物配布で

90%を超えている。一方、「小」の154都市の場合、非定期・緊急の情報伝達、寄付金・募金、定期広報物配布が60%を超える実施率となる。特に、両者に顕著な差がみられるのは、緊急連絡網（「大」93.8%：「小」33.1%）である。Ⅲ公共的サービスの実施については、「大」の都市群の場合、地域特性に左右される限界集落、道路維持修繕、外国住民交流などを除き、防災対策からごみ分別までほぼ90%を超えるきわめて高い実施率を示している。それに対して、「小」の都市群の場合、道路美化、防犯灯・集会所管理、ごみ分別に相対的に高い傾向がみられるほかは、ほとんどの項目で実施率が低い。

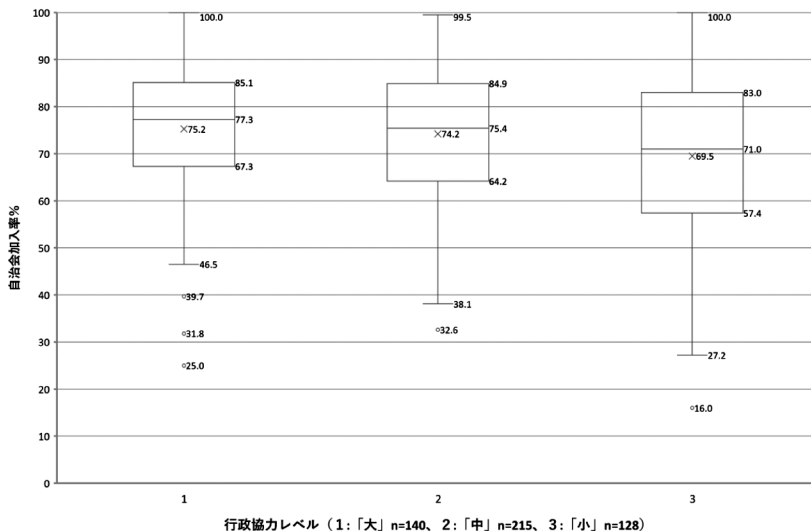
なお、調査項目には、現状だけでなく、今後重視したい業務についての質問もあるが、2008年調査（複数回答）と2020年調査（単一回答）の回答方式が異なるので、直接比較できない。ただ、いずれの調査でも、最上位には、s 防災対策と g 緊急連絡網が入っていることは念のため確認しておこう。

3-4 行政協力レベルと自治会加入率

2008年調査の分析の際、必ずしも十分に検討できなかったことで、今回の2020年調査で検討可能な論点として、行政協力レベルを左右しうるもう一つの要因として町内会自治会の加入率を取り上げてみたい。一般論としても、行政協力業務が幅広く実施されている状態、すなわち行政協力レベルが大きい（高い）状態を可能にしている要因として、町内会自治会の加入率の高さを想定することは、ある意味で当然であろう。この仮説を検証しておこう。

図表3-8には、「大」「中」「小」の3つに区分した行政協力レベルごとの都市の自治会加入率の散布図を示した。2020年調査のうち、データセットが揃う483都市を対象した。図は、各レベルごとに加入率の最小値、第一

図表3-8 行政協力レベルと自治会加入率, N=483



四分位数、中央値、第三四分位数、最大値を示した箱ひげ図である。中央値で比較すると、レベル1「大」(n=140)が77%、レベル2「中」(n=215)が75%、レベル3「小」(n=128)が71%となり、行政協力レベルが大きいくほど自治会加入率もやや高い傾向がうかがえる。ちなみに、平均値でみても、それぞれ75.2%、74.2%、69.5%となり同様の結果である。

しかしながら、中央値や平均値の差は僅差であり、しかもどのレベルの都市群でも、最小値と最大値の間の分布の幅は極めて大きく、分散が非常に大きい。また、四分位範囲（第三四分位と第一四分位の差）を比較しても、レベル1が17.8、レベル2が20.7、レベル3が25.6となり、いずれの都市群もきわめてばらつきが大きい。すなわち、自治会加入率のきわめて低い都市でも行政協力レベルの非常に大きいところもある一方で、自治会加入率が非常に高いからといって行政協力レベルが高いとは限らない。

以上を踏まえるならば、自治会加入率の高さは、行政協力レベルの大き

さと弱い正相関が推定できるとはいえ、少なくとも行政協力レベルの高さを左右するような主要な要因とはいえない。すなわち、行政協力業務の範囲の包括性と自治会加入率は明らかに相関しているとまではいえない。

4 行政協力制度の事例——30市データとの比較

4-1 行政協力制度をめぐる仮説

上述した行政協力レベルの差を生み出す要因について、筆者は2008年調査をもとに、各自治体が採用している行政協力制度の違いという観点から分析したことがある。ここでいう行政協力制度とは、町内会自治会の会長や役員などを「行政区長」や「行政連絡員」として委嘱する制度のほか、町内会自治会との包括的な業務委託契約を結ぶ「包括委託型」や町内会自治会に一括交付金を支給する「一括交付型」などの継続的で組織的な行政協力関係のことを指している。結論のみを示せば、こうした行政協力制度を持たない自治体に比べて、その制度をもっている自治体は、明らかに行政協力レベルが高い傾向がみられること、また、そうした制度がある場合でも、行政区長型や行政連絡員型に比べて包括委託型を採用する自治体のレベルが有意に高い傾向にあること、などを指摘した（日高2018：第4章）。さらに、人事管理的制御タイプと名づけた行政区長型や行政連絡員型の行政協力制度を維持する必要条件は、政策的要因を除けば、自治会加入率の高さである、という仮説についても検証を行い、2008年調査ではそれが支持できることを示した（日高2021a）。

今回の2020年調査では、この行政協力制度に関する質問が割愛されているため、この制度についてどのような変動がみられるか、分析することはできない。ただ、2008年調査の行政区長や行政連絡員などの行政協力制度

と一部調査項目が重なる30市データにより、事例研究的な検証は可能である。

4-2 行政協力制度と行政協力レベル

30市データによれば、町内会自治会の会長を直接行政委嘱員として各種行政事務等の補助をさせる「行政区長型」もしくは町内会自治会等の推薦を受けた住民（事実上は会長や役員）を行政委嘱員とする「行政連絡員型」のいずれかまたは両方の行政協力制度を設けている都市は、9市となる。「行政区長型」が5市、「行政連絡員型」が4市、である（うち、1市は併用）。この制度の採用状況と上述の行政協力レベルの関係をみると、行政協力レベル1「大」に相当する8市のうち「行政区長型」が2市（自治推進委員や行政事務協力員）、「行政連絡員型」が1市（行政協力員）、レベル2「中」の16市のうち「行政区長型」が3市（区長、行政協力員）、「行政連絡員型」が3市（区長、行政事務連絡員、連絡委員）、である。そして、レベル3「小」に相当する11市には、いずれの制度も採用している市はなかった。2008年調査との十分な比較はできないが、行政協力制度の採用の有無と行政協力レベルの間に、今日でも依然として関連性があるとの推測は成り立ちうるのではないだろうか。

4-3 行政協力制度の変化

行政協力制度のうち、「包括委託型」と「一括交付型」を除く、行政区長型および行政連絡員型を「人事管理的制御タイプ」とよぶ。30市データのうち、2008年調査時点では12市が「全域に設置」と回答していた。そこで、この12市を抽出して、2020年時点でどのような変化がみられるか、を検討してみよう。

図表4-1に現在の状況を整理する。

図表4-1 2008年調査時点で人事管理的制御タイプを採用していた12市の状況

自治体	変更の有無	タイプ	設置根拠	身分／財政支出形態
A市	×	行政区長型	自治推進委員に関する規則	私人／不明
B市	×	行政区長型	区長及び嘱託員設置規則	一般職非常勤公務員／報酬・費用弁償
C市	×	行政区長型	区長設置規則	私人／報償金
D市	×	行政区長型	行政事務協力員設置要綱	私人／謝礼金
E市	×	行政区長型	行政事務の一部を委嘱する規則	私人／謝礼金
F市	×	行政連絡員型	区長等に関する規則	私人／なし（区長を置く自治会に交付金）
G市	×	行政連絡員型	連絡委員に関する規則	私人／なし（地区への行政事務委託料）
H市	×	行政連絡員型	区設置規程	私人／行政連絡員に行政事務委託料
I市	×	行政連絡員型	行政事務連絡員設置要綱	私人／なし（自治会運営費助成金の交付）
J市	○	ブロック単位に変更	市政推進委員等設置条例	特別職非常勤公務員／報酬・費用弁償
K市	○	事務委託方式に変更	行政事務委託要綱	私人／行政連絡員に事務委託料
L市	○	登録方式に変更	自治会等に関する規則	私人／報償金

（注）基本的な制度に変更がない場合を×印、ある場合を○印で表記する。

該当12市の内訳は、基本制度に変更がない都市がA～Iの9市、変更もしくは廃止と回答した都市がJ～Lの3市である。この12市以外で、2008年調査で該当なしと回答した都市が新たに区長型ないし連絡員型を新設した事例はない。こうした傾向が都市自治体全体にも当てはまるとすれば、人

事管理的制御タイプの行政協力制度は、現状維持的かもしくは減少傾向にある可能性が排除できない。少なくとも、今後増加する可能性は否定できない。

そこで、もう少し詳細に事例を検討してみよう（いくつかの市への照会に対する回答を参考）。

まず、基本制度に「変更なし」とした9市についてである。区長型や連絡員型という基本類型の変更はないものの、設置根拠となる例規等の変更や修正などを通じて、受嘱者の身分やその処遇の手法などには変化もみられるようである。受嘱者の身分を「非常勤公務員」とする場合、特別職とするか一般職とするかで判断が分かれる。たとえば、B市のケースでは、令和2年に設置規則を改正し、区長の身分を「一般職非常勤」に改めている。また、その身分を「私人」とする場合、行政事務委託の「受託者」とするか、あるいは、「ボランティア」とするか、ボランティアの場合、有償とするか無償とするか、判断が分かれる。たとえば、C市のケースでは、令和2年の設置規則改正により有償ボランティアの扱いにし報償金を支払うこととしている。他方、H市のケースでは、自治会から推薦された代表者を連絡員として行政事務委託契約を締結する方式に変更している。また、I市のケースでは、設置要綱上で経済的処遇の規定はなく、もともと連絡員は無償ボランティアの位置づけとしているが、事実上の代替的な財政措置として自治会に対して運営費助成金（補助金）が配分されている。

次に、「変更がある」とした3市についてである。まず、J市のケースは、該当12市の中で唯一条例設置である。2013年制定の条例において、複数の自治会で構成される「ブロック」ごとに、ブロック内の住民により推薦された者を市長が市政推進委員として委嘱し、「コミュニティの推進に関する事項の調査及び審査に関すること」などの職務を遂行する特別職非常勤公務員と位置づけている。この制度変更は、委嘱の対象エリアが単位

自治会から「ブロック」へと広域化した点にある。その意味で、広域型の行政連絡員制度への変更といえることができる。また、K市のケースは、設置根拠が「行政事務委託要綱」とされているように、人事管理的制御タイプである行政連絡員型から、財政管理的制御タイプである「包括委託型」への制度変更と解することができる。ただし、その規定の内容を検討すると、行政連絡員制度と事務委託制度を、いわば接合した独自の制度であるとの側面もある。「包括委託型」は、全市的もしくは地区別の自治会連合会の存在を前提として、その連合会長と市長の間で業務委託契約が結ばれるパターンが基本型であるが、K市の事例では、要綱で定められた「地区の自治会から推薦された者に当該地区に関する事務を委託」と同時に、その「委託を受けた者を市政協力員と称し、市長が委嘱」という二重性を特徴としている。おそらく、こうした独自性も、制度変更の必要性と運用の連続性を接合した結果であると解される。最後に、L市のケースである。行政区長型にみられる旧来の委嘱制度を廃止し、令和2年に制定された規則に基づく新しい制度である。この規則では、「市民と市の機関の関係を緊密にし、市民生活の利便及び市の行政運営の円滑化に資するため、自治会等に関し必要な事項を定める」とその趣旨を説明したのち、「市民に対して通知等を必要とする事項の周知に関すること」等、市が自治会に協力を求めることができる施策を掲げる。そして、これらの施策に協力する自治会は、市長にその自治会長を「登録」することとし、市長は登録された自治会長に報償金を支給するというものである。L市の事例は、旧来の委嘱制度の「集権性」を修正し、「登録」という手法によって自治会による行政協力の任意性（その意味では「分権的」）を制度化する独自の試みであるといえよう。しかし、自治会の行政協力関係そのものが変更されたわけではなく、この事例も制度変更の必要性と運用の連続性を接合した結果であると解することができる。

以上、制度変更「あり」とする事例について紹介した。わずか3市の取組みに過ぎないので、一般化することは避けなければならないが、行政協力制度の変更や廃止といった抜本的な制度変更の難しさも垣間見える。先ほど「人事管理的制御タイプの行政協力制度は、現状維持的かもしくは減少傾向にある可能性が排除できない」と述べたが、より詳細に検討した結果を踏まえるならば、次のように付加しておくべきであろう。「ただし、その制度変更は、運用の連続性への配慮をしながら、漸变的に進む傾向がある」。

こうした大なり小なりの制度変更を促す契機の一つは、法改正であると思われる。特別職非常勤公務員の厳格化等を定めた改正地方公務員法・地方自治法（以下、改正法という）の2020年4月1日施行後の、行政区長型および行政連絡員型をめぐる自治体の対応は、その制度の存続を選択する

図表4-2 改正法施行後の行政区長型／行政連絡員型をめぐる自治体の対応のイメージ

制度の種類	委嘱対象	受嘱者の身分	身分の性質	受嘱者への経済的処遇	代替的財政的措置
行政区長型	自治会長	公務員	特別職非常勤 一般職非常勤	報酬／費用弁償	
		私人	受嘱者	報償金／謝礼金等	
			受託者	委託料	
行政連絡員型	地区・自治会等の推薦／登録	公務員	特別職非常勤 一般職非常勤	報酬／費用弁償	
			受嘱者	報償金／謝礼金等	
		私人	受託者	委託料	
			ボランティア	なし	自治会への交付金等
			ボランティア	なし	自治会への交付金等

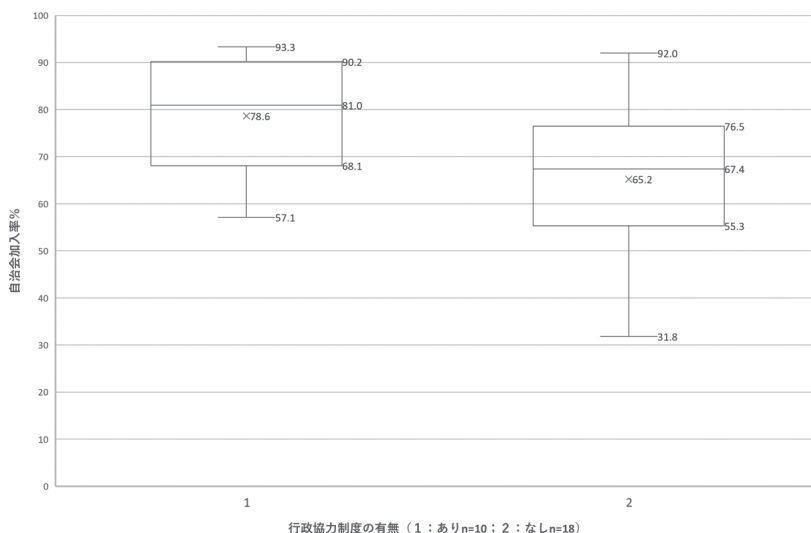
場合、おおむね図表4-2のようなイメージで描くことができる。

4-4 行政協力制度と自治会加入率

都市自治体の場合、人事管理的制御タイプの行政協力制度の維持は、比較的高い自治会加入率を前提とする。この仮説について、別稿で2008年調査データを用いて検証した（日高2021a：108）。この点は、30市データを用いた2020年時点でも確認できるだろうか。

図表4-3は、加入率データの揃う28市を対象として、行政区長型または行政連絡員型を有する10市（行政協力制度あり）とそれに該当しない18市（なし）の自治会加入率の分布を比較したものである。いずれの都市群でも加入率のばらつきは大きいとはいえ、中央値で比較すると、行政協力制度の「ない」都市群の67.4%に対して「あり」の都市群は81.0%となり、明かに高い傾向がうかがえる。一部のサンプルとはいえ、比較的高い加入

図表4-3 行政協力制度の有無と自治会加入率, N=28



率を維持していることが行政区長型や行政連絡員型を維持するための必要条件である、という仮説は2020年時点でも支持される可能性が高いと考えることができる。裏返せば、この制度の維持存続可能性は、政策的要因を別にすれば、自治会加入率に依存する側面が大きいといえる（日高2021a : 132）。

5 地域コミュニティ政策の変化

最後に、この12年間に都市自治体の地域コミュニティ政策にどのような変化がみられるか、を検討してみよう。以下で取り上げるのは、認可地縁団体制度による法人化と町内会自治会の加入率向上に対する支援策である。また、コミュニティ・ガバナンス編制に係る制度や事業の導入状況の変化について、30市データを用いた事例研究を試みる。

5-1 認可地縁団体数（法人化率）の変化

認可地縁団体制度は、市町村長の認可により、町内会自治会等の地縁団体が不動産等に関する権利を保有することを目的として法人格を取得することができる制度である。総務省自治行政局住民制度課の調査「地縁による団体の認可事務の状況等に関する調査結果（H30.4.1時点）」によれば、平成30年3月31日現在、全国で51,030団体が認可されている。同調査時点で市町村が把握している町内会自治会等の地縁団体総数は、296,800団体であるから、全国の認可地縁団体法人化率は17.2%であることが確認できる。

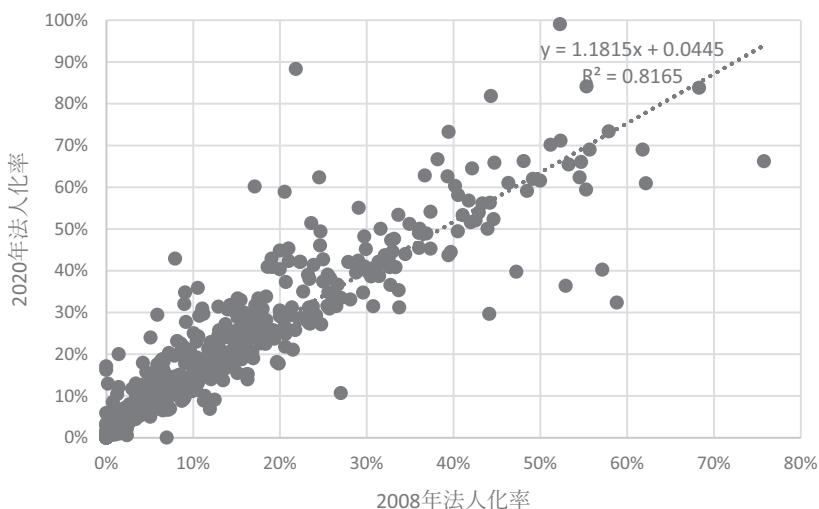
この認可地縁団体制度については、第32次地方制度調査会答申を受けて、令和3年の第11次地方分権一括法による地方自治法改正により、不動産等の保有（保有予定）の有無に関わらず、幅広い地域活動を行う地縁による

団体については、市町村長が認可することによって、法人格を取得することが可能となる（令和3年11月26日施行）。

現行法制度の下において、認可地縁団体制度に基づく法人化は、「不動産等の保有」を認可の条件としていることから、その活用が市町村の現場で広く浸透したとは言い難い面がある。しかしながら、個別都市の実態をみると、地域によって法人化の状況にきわめて大きな差異がみられることも事実である。

図表5-1は、認可地縁団体の法人化率（町内会自治会等の地縁団体を分母とした認可地縁団体数の割合）を2008年時点と2020年時点で対比したものである。データセットが揃わない、もしくは、いずれかのデータに不備がみられる団体を除く506都市を対象としている。全般の標準的な傾向としては、この12年間でおおむね数%から10%程度の法人化率の上昇がみられるが、回帰式の傾きが1.18であるから、2008年時点の法人化率の高い都

図表5-1 都市自治体における認可地縁団体法人化率の変化（2008年と2020年，N=506）



市ほどより高い割合で法人化が進む傾向がみられる。例えば、2008年に20%であった都市が2020年には24%程度になるが、2008年に50%であった場合には59%程度になる傾向がうかがえる。しかし、個別都市ごとにみると、法人化率がむしろ大きく減少した都市がある一方で、8割以上の法人化率を示す都市もあり、きわめて多様な実態がうかがえる。

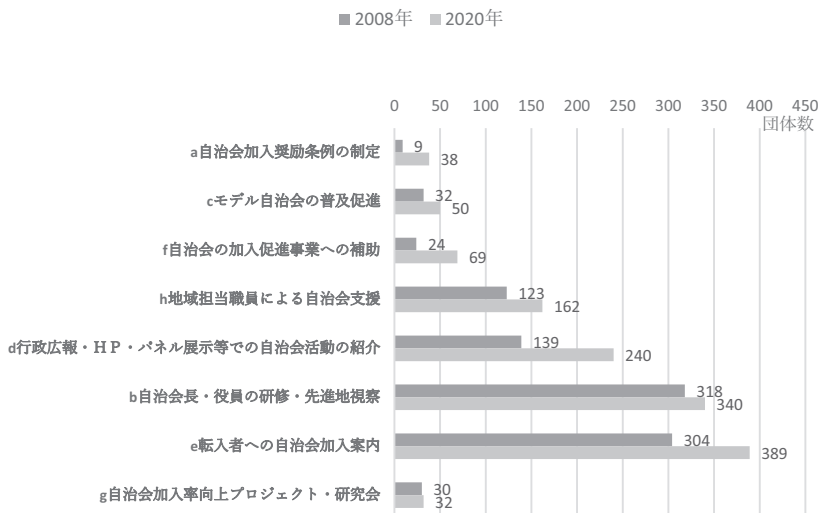
2020年時点で法人化率が60%以上の都市は28市あり、対象となった506都市の5.5%にあたる。地域ブロック別内訳をみると、九州・沖縄が12市で最も多く、次いで北陸・甲信越5市、東海と近畿がそれぞれ4市などとなっている。たとえば、北陸・甲信越地域にあるI市のケースでは、2008年時点で法人化率が50%強だったものが2020年時点では99%となりほぼすべての町内会自治会が法人化されている。I市の事例は、集会所などの施設を保有する地区が多いという地域特性に加えて、公の施設として設置された集会所機能を併せ持つ施設を、各地区に「認可地縁団体」として法人化することを条件として「譲与」する、ある種の公共施設の「分権化」政策が採用された結果でもある、と推察される。また、同様の地域特性をもつ近畿地方のM市では、2008年の55%から2020年の84%へと法人化率が急速に向上している。このM市の場合、不動産登記に要する経費を補助する認可地縁団体促進補助金交付要綱を設け、政策的に促進する方策を採用している。こうした事例が示唆するように、認可地縁団体の法人化の実態は、それぞれの自治体の特性や政策判断に左右される側面が大きい。

今後、法改正により規制が緩和されたことで、こうした法人化政策は、自治体と地域の実情に応じて一層多様化する可能性がある。

5-2 行政による自治会加入率向上策導入状況の変化

図表5-2は、加入率向上策の導入状況である。自治会非関与型都市を除き、データセットの揃う522都市を対象として、各種施策や取組みの実施

図表5-2 都市自治体における自治会加入率向上策の変化, N=522



団体数を2008年調査と2020年調査で比較している。図は、期間限定の事業であるgのプロジェクト・研究会を除き、比較的継続的で制度化された施策について、導入事例の少ない順に並べ替えてある。

まず、全般的にみると、すべての施策等において2008年に比べて2020年の導入団体の数は増えている。

次に、施策別にみると、いずれの調査年でも過半数の都市で導入されているのは、b自治会長・役員の研修や先進地視察とe転入者への加入案内である。2008年と2020年で、bは61%から65%に、eは58%から75%に、それぞれ増加している。特に、窓口等での転入者への加入案内は、都市自治体においてはほぼ標準的な施策になっているといえよう。また、この12年間に導入率が大きく増えたのは、d行政広報やHP等での自治会活動の紹介であり、139都市（26.6%）から240都市（46%）に急増している。h地域担当職員制度の導入も123（23.6%）から162（31%）へ増加している（大杉寛2021参照）。

さらに、導入事例はまだ少数であるが、増加率で大きく変化している施策として、f 自治会加入促進事業への補助（24都市4.6%→69都市13.2%）、c モデル自治会の普及促進（32都市6.1%→50都市9.6%）、a 自治会加入奨励条例の制定（9 都市1.7%→38都市7.3%）、がある。加入促進事業への補助の一般的な方式として、たとえば九州・沖縄地方の K 市の「加入促進活動支援補助」のように、町内会自治会が実施する未加入者を対象とした加入促進活動に直接必要な経費（幟や横断幕、訪問時のチラシや粗品など）の一部を補助する方式などがある。モデル自治会の普及促進の事例として、たとえば北陸・甲信越地方の K 市の地域コミュニティ活性化推進計画に基づく「地域コミュニティ活性化モデル事業」などが挙げられる。自治会加入奨励条例の制定については、日本都市センターによる具体例の紹介や分析も行われている（釘持麻衣2016）が、2020年調査では、関東地方の T 市の「自治会等を応援する条例」や東海地方の Y 市の「自治会加入の促進と自治会活動推進のための条例」など、その後の新規制定の事例も含まれている。また、2020年調査の回答例の中には、自治基本条例の中の条項に加入奨励を含むケースや、関東地方 Y 市の「地域の絆をはぐくみ、地域で支え合う社会の構築を促進する条例」のように、町内会自治会を含む地域活動団体が行う加入促進活動を支援することを市の責務として規定しているケースも含まれている。

g 「庁内外のメンバーによる加入率向上等のプロジェクトチームや研究会」の設置も、30都市から32都市（6.1%）に若干増えている。これらはアドホックで期間限定の取組みであるから、継続的な施策とはいえない。2020年の32都市はすべて2008年時点の30都市と一致しない、いわば新規の取組みである。たとえば、代表的な事例として、九州・沖縄地方の K 市の「自治会加入促進プロジェクト」などがあり、豊富な具体的事例を整理した自治会加入促進・脱会防止活動事例集を発行するなどの成果を挙げて

いる。この事例集は、先述のモデル自治会普及促進の事例でもある。

i「その他」には、選択肢に挙げた施策の枠に収まりきれない多様な取組み例が挙げられている。その中から、ややユニークな例を挙げると、近畿地方のO市の民間企業と連携したSNS（ご近所SNS マチマチ）による地域活性化の取組み事例や、九州・沖縄地方のU市の移住・定住政策とリンクし新築住宅取得や中古住宅購入に補助金を交付する要件のひとつとして自治会への加入を必須としている事例などがある。

5-3 加入率向上策導入状況の変化と自治会加入率

次に、加入率向上策の合計導入件数の変化に着目して、全体としてどの程度の政策変化が生まれたのかを検討してみよう。図表5-3は、上記の各施策のうち、gプロジェクト・研究会とiその他の2項目を除いた7項目の施策について、各都市の導入件数の合計が2008年と2020年でどのように変化したかを集計したものである。データセットが揃う522都市の分布を

図表5-3 自治会加入率向上施策の合計導入件数の推移, N=522

導入件数	2020年							合計
	6	5	4	3	2	1	0	
6	0	1	0	0	0	0	0	1
5	3	2	3	2	1	2	0	13
4	4	3	4	7	7	5	2	32
2008年	3	2	14	16	38	22	6	99
2	2	8	37	43	36	24	7	157
1	0	8	12	31	42	31	15	139
0	0	0	3	11	21	20	26	81
合計	11	36	75	132	129	88	51	522

(注) 導入件数は、gプロジェクト・研究会とiその他を除く7施策の合計導入件数を表す。

示している。

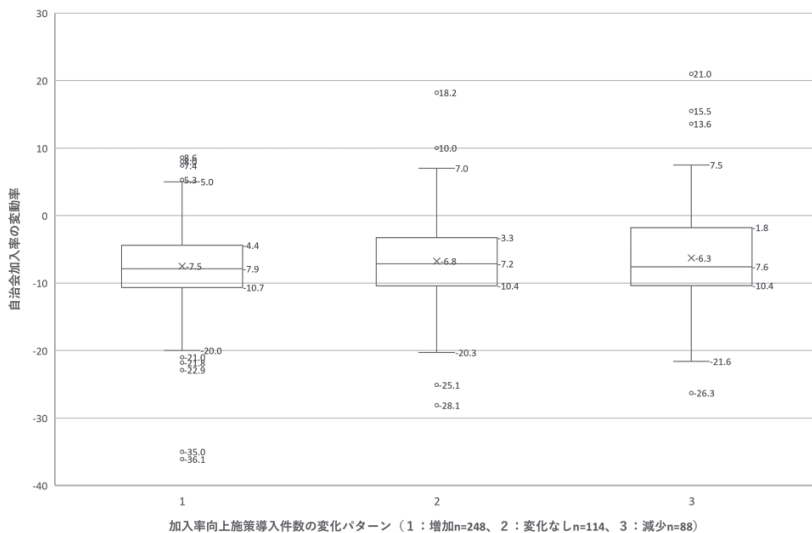
図の対角線上の数値は、少なくとも件数に関する限り変化がなかった都市の数を示し、その対角線の下側は件数の増加を、またその上側は減少を、それぞれ表す。結果は、増加が280都市53.6%、変化なしが137都市26.2%、減少が105都市20.1%、全体では、差し引き33%程度の増加傾向となる。この12年間に、自治会加入向上策により多くの施策を振り向けるようになった都市が大幅に増えたことを示している。

こうした自治会加入率向上への取組みという政策の拡充傾向を促している外的要因の一つは、いうまでもなく自治会加入率の変動、端的には加入率の急激な低下にあると考えられる。すなわち、加入率の低下が大きいほど政策対応を強めるという相関関係が仮定できる。

ひとまず、図5-3で示した加入率向上施策の合計導入件数の変化に基づき抽出した、1 = 「増加」都市と、2 = 「変化なし」都市、3 = 「減少」都市の3類型について、前記第2節の図表2-6および2-7に示した自治会加入率の変動率（2008年時点の加入率と2020年時点の加入率の差）との関係を検討してみよう。

図5-4は、この関係を箱ひげ図で示したものである。対象は、図5-3のうち、自治会加入率データの揃う450都市で、内訳は1増加=248都市、2変化なし=114都市、3減少88都市である。結果は、中央値でみると1増加が-7.9%、2変化なしが-7.2%、3減少が-7.6%となり、また四分位範囲でみると、減少都市-8.6%に対して増加都市-6.3%はばらつきが相対的に小さく加入率の低下幅の大きい都市群が集中しているといえなくもないが、有意な差があるとまではいえない。したがって、政策対応の変化のパターン（増加—変化なし—減少）と自治会加入率の変動率の大きさの関係のように、少なくとも政策変化のレベルや加入率のレベルを考慮に入れない関係に着目するかぎり、政策対応と加入率との相関はみいだせないといわざる

図表5-4 2008年と2020年の加入率向上施策の導入件数の増減と自治会加入率の変動, N=450

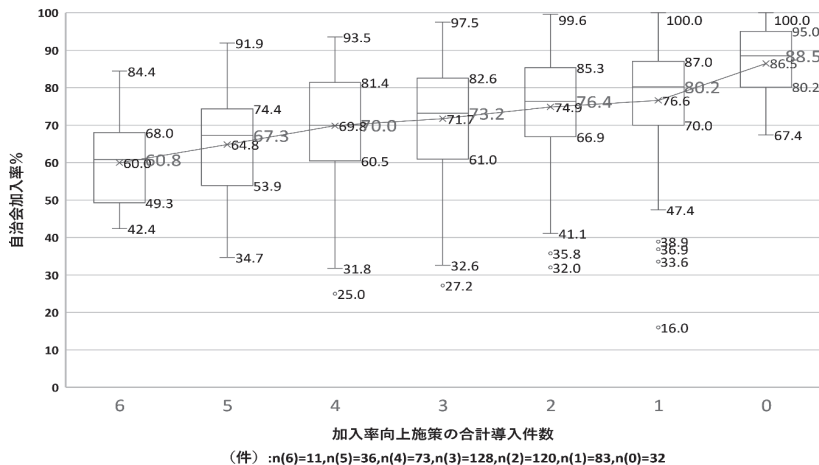


をえない。

そこで、先述の「加入率の低下が大きいほど政策対応を強める」という仮定をより具体化して、自治会加入率の長期的な変動（低下傾向）を所与として、施策を導入する現時点での加入率レベルに応じて、政策対応をより強める、と仮定することにする。この仮説を検証するため、2020年調査時点に限定して、前掲図表5-3に示した施策導入件数の大きさに応じて施策導入レベルが高いと仮定し、そのレベルごとの自治会加入率の分布を検討することにする。

図表5-5は、施策導入レベル0～6と自治会加入率との対応関係を示す散布図を箱ひげ図に加工したものである。対象は、データの揃う483都市で、内訳は、導入数6（11都市）、5（36都市）、4（73都市）、3（128都市）、2（120都市）、1（83都市）、0（32都市）となる。中央値で見ると、導入数6の60.8%から導入数0の88.5%まで、それぞれの導入数の減少に

図表5-5 自治会加入率向上施策の導入レベルと自治会加入率, N=483



応じて加入率が上昇していることがわかる。平均値でも、同様に60.0%から86.5%まで上昇がみられる。ただ、どの導入数の場合でも、自治会加入率の分散は大きい。たとえば、導入数0のケースで100~67%まで、導入数6のケースで84~42%まで、30~40%程度の開きがみられる。また、導入数1のケースのように、最大100%と最小16%との差がきわめて大きい場合もある。このように、個々の都市についてみると、導入数と加入率の関係が必ずしも仮定通りに対応しているわけではもちろんない。政策対応のあり様が、個々の自治体の政策判断に依存する以上、それは当然の結果であるといえる。しかし、個別の多様性を含む集合体としてみると、そこにある種の共通の傾向がうかがえることも確かであろう。データの集計結果をみる限り、まず導入数6の都市群と導入数0の都市群との間には、自治会加入率に有意な差がみられる。同様の有意差が、たとえば4と3や2と1の間にみられるわけではないが、全体としてみると施策の導入数と加入率との間に一定した傾向がうかがえる。すなわち、加入率向上策の導入数が少ないほど自治会加入率は高く、その導入数が増えるにした

がい加入率が低くなる傾向がある。

以上の結果を踏まえるならば、都市自治体においては自治会加入率が低くなるほど対応する施策数を増やし、その意味で政策対応をより強める傾向がある、という仮説は支持されると考える。

加えて、図表5-5の平均的な傾向を踏まえるならば、新たに次のような仮説を立てることも可能ではないだろうか。すなわち、加入率が80%を超えている状態ではまだ政策対応のレベルは積極的とはいえないが、70%台になるとやや対応レベルが上がり、それが60%台もしくはそれ以下になると、非常に積極的な政策対応を行うようになる。このデータは、都市自治体が自治会加入率向上施策にどの程度積極的に取り組むようになるかを判別する標準的な指標を提示する意義もあるのではないだろうか。

最後に、こうした政策対応によって、そもそもの目標である加入率の向上はどの程度達成されたのであろうか。これは実務的にも政策評価の観点からもたいへん興味深い論点ではあるが、これまでの分析結果からも推察できるように、一般的にみれば、2008年調査時点から2020年調査時点までの12年間に多くの都市で自治会の加入率低下が続いており、政策効果が上がったとは必ずしもいえない状況にある。

ここでは、こうした論点も踏まえながら、政策対応のレベルと加入率の変動との関係についてまとめておくことにする。図表5-6は、前掲図表5-5のデータのうち、2008調査の自治会加入率データが揃う450都市について、2020年時点での施策導入レベルごとの加入率変動を集計したものである。具体的には、兩年の加入率の差（2020年と2008年との差）の平均を計算すると同時に、各都市の加入率の差が0以上の都市（加入率が同じかもしくは高くなった都市）の数と構成比を集計したものである。

これによれば、施策導入レベルのどの区分でも、加入率の平均変動率はマイナスになっており、施策レベルに関係なく、低下傾向が一般化している

図表5-6 都市自治体における加入率向上策の導入レベルと自治会加入率の変動 N=450

2020年の 導入件数区分	合計	自治会加入率の変動					構成比%
		2008年 加入率%	2020年 加入率%	2008年と 2020年の差	差が0 以上の 都市数		
6	11	66.9	60.0	-6.9	1	9.1%	
5	34	72.7	64.7	-8.0	3	8.8%	
4	70	77.2	69.3	-7.9	5	7.1%	
3	120	79.2	71.2	-8.0	13	10.8%	
2	113	81.0	74.1	-6.9	11	9.7%	
1	76	81.5	75.6	-5.8	14	18.4%	
0	26	90.4	86.5	-3.9	9	34.6%	
合計	450	79.6	72.5	-7.1	56	12.4%	

ことが確認できる。ただ、加入率が維持もしくは向上した都市も、全体で1割以上あり、しかも導入レベルのどの区分にも存在している。政策効果がないとはいえない。

その割合が最も多いのは、施策レベル0や1で、その2割から3分の1程度を占めている。たとえば、施策レベル0で加入率差が0以上の9都市は、そのほとんどが人口5万人未満の地方都市で、9割前後でほぼ加入率に変化がないグループからなる。そもそも強い政策対応を必要とする環境にはない事例といえる。一方、施策レベル0や1に含まれる都市の中には、そうした地方の小規模都市とはタイプが異なり、加入率向上施策を導入することなく高い自治会加入率を維持している比較的規模の大きな都市も含まれる。たとえば、北陸・甲信越地方のN市のケースでは、都市内分権制度により町内会自治会を包摂した広域的な地域コミュニティ組織に政策対応がシフトしている。

一方、自治会加入促進と自治会活動の推進を図る条例の制定を含む、積

極的な自治会支援策を導入している東海地方のY市では、この12年間の自治会加入率は80%台半ばで安定的に推移している。Y市の条例では、地域住民に対して「自治会への加入及びその活動への積極的かつ主体的な参加」を期待すると同時に、市の責務として自治会との協働、負担軽減、財政支援、加入促進等広報の充実などを求めている。こうした行政による積極的な施策の導入が加入率の維持ないし向上につながっていることは確かであろう。ただ、こうした条例制定の背景には、「地域社会における安全・安心ネットワークとして重要な役割」（条例前文）を担う自治会への市の期待の大きさと同時に、自治会役員の「負担軽減」等への配慮にみられるような自治会の抱える問題に対する自治会からの要望への対応という側面もうかがえる。

5-4 地域ガバナンス政策の変化——30市データによる事例研究

最後に、30市データを用いて、単位自治会を超えた広域的な地域コミュニティ組織の設置状況と、自治基本条例等の地域ガバナンス（コミュニティ・ガバナンス）を制御するための制度や施策の導入状況について、2008年調査時点との変化を検討しておきたい。

5-4-1 広域ブロック単位での地域コミュニティ組織の設置状況

図表5-7は、2008年調査の広域ブロックの設置の有無と、2020年30市データによる広域ブロック単位での住民参加組織の有無を対比して作表したものである。

なお、この2つの調査は、設問の仕方が異なっている。2008年調査では、「コミュニティ施策を企画・実施するために、単位自治会・町内会等の区域より広域の地区（ブロック）を設置していますか」と質問している。この設問に「設置」または「設置予定」と回答した自治体について、サブ質

図表5-7 (参考) 広域ブロック単位の地域コミュニティ組織の変化

都市	2008年	2020年	2020年現在の広域ブロック単位の設置された住民参加組織の概要
	広域ブロック設置の有無	広域ブロックの住民参加組織の有無	
A	○	◎	市の懇談会として、全15地域に、地区市民委員会（町内会で構成）、地区民生児童委員協議会、地区社協、消防団、教育や商工の団体、公募市民などで構成される「まちづくり推進協議会」を設置。
B	○	◎	隣接町内会をコミュニティ活動ができる人口規模に編制した地域コミュニティ組織を設置。
C	○	◎	コミュニティ活動拠点施設建設時に、同施設の周辺自治会を構成組織とし設置。
D	○	○	小学校区単位を基本に、町内会連合会などの市内30の広域的住民参加組織が組織。
E	○	○	地域まちづくり活動を行う自治会や各種団体などの連携促進を行う組織として、市内39の全ての地域で「地域まちづくり組織」が設立。
F	○	○	市内7つのコミュニティ住区それぞれにおいて、町会・地域団体・PTA・自主グループ等から選出された委員と個人委員で構成され、ボランティアで市民活動を支援する地縁型自治組織である住民協議会が設置。
G	○	○	市内を11の地区に分け、その地区にある単位自治会が集まって「支会」が組織されて、その11の支会が集まって市自治会連合会が組織。
H	○	○	自治会・町内会を中心に、地域の各種団体が連携・協力する組織（地域振興会）を市内27地区に設立。
I	○	○	市内26地区すべてに設立された、概ね小学校区を範囲とする住民主体の地区まちづくり活動を進めていく組織。
J	○	○	一部の地域で、その地域に居住、通学、通動している市民を主な構成員とし、当該する町内会とも協力して事業を進める「地域まちづくり組織」と呼ばれる住民参加組織を設置。
K	○	○	市自治会連合会に加入している自治会を13ブロックに分け、行政との意見交換を行う際にブロック内の各自治会で共通する課題の抽出等を行う組織。
L	○	○	小学校区内における自治会の連合組織。
M	○	○	自治基本条例に基づき、概ね小学校区毎に、地域に居住する個人及び所在する法人、その他自治会・町内会等の団体を主な構成員とするコミュニティ協議会を設置。
N	○	○	旧小学校区単位。
O	○	○	概ね小学校区を単位とした、自治会、町内会、校区社会福祉協議会、校区体育協会、校区婦人会等を主な構成員とする地域協議会（21協議会）が存在。
P	○	×	
Q	○	×	
R	○	×	
S	○	×	
T	×	◎	自治会（衛生自治会を含む）、公民館連絡協議会、社会体育振興会、青少年健全育成会、子ども会 指導者連絡協議会、民生委員・児童委員連絡協議会、地区社会福祉協議会、地域福祉ネットワーク委員会、老人クラブ、PTA、婦人会、女性の会、消防団等を構成団体とする、12地区のまちづくり協議会。
U	×	○	地区町内会連合会。
V	×	○	自治基本条例に基づき、旧合併町村単位で、地域の各種団体や有志により構成し、自治会長がメンバーとなる組織。
W	×	○	小学校区を単位として、そこに所在する町内会が構成員となる地域活動協議会を設置。
X	×	○	旧村単位の地区。
Y	×	○	市民・地域団体などの市民参加により、各地域の特性を生かしたまちづくりを推進する郷土づくり推進会議という組織が13の行政区域ごとに設置。地域団体からの推薦委員と公募委員で構成。
Z	×	○	旧小学校区単位で校区内の自治会長によって構成。
AA	×	△	少子高齢化の進展により自治会運営が厳しい地域1箇所（小学校区）において、市と関係自治会との中間的な役割を果たす組織の立ち上げを検討中。
AB	×	△	人口減少や少子高齢化などによる地域の様々な課題を解決するため、小学校区の範囲で新たな「地域コミュニティ協議会」制度への移行を進めている。市から活動をサポートする「地域支援員」を配置し、担い手不足や役割の重複の解消を目指し、全域で移行を進める予定。
AC	×	×	
AD	×	×	

(注) 表中の記号は、2008年：○＝設置あり、×＝なし；2020年：◎＝行政主体で設置、○＝住民主体で設置、△＝設置予定、×＝設置なし、を示す。

間で住民参加組織のタイプなどを詳細にたずねる方式をとっている。これに対して、2020年35市調査では、「コミュニティ施策を企画・実施するために、単位自治会・町内会等の区域より広域の地区（ブロック）にて住民参加組織を設置していますか」と質問し、回答選択肢も「1 行政主体で設置」「2 住民主体で設置」「3（行政主体又は住民主体で）設置を予定」「4 既に廃止」「5 設置していない」の5択となっている。すなわち、広域ブロックの有無と住民参加組織の有無は、必ずしも1対1に対応しない。そのため、両者の比較には、一定の留意が必要となる。

この留意すべき点をまず検討しておきたい。図表中で、P～Sの4市は、2008年調査で「設置あり」と回答しているが、2020年調査では「設置なし」と回答している。このうち、「行政区」の設置が法定されている政令指定市であるP市は、2008年調査では質問形式上、広域ブロックについて「設置あり」と回答したが、2020年調査では住民参加組織は「設置していない」と回答している。これは行政区ごとにまちまちで多様性が大きく、一概に回答することが難しかったためと推察される。P市自体は、これまで条例に基づく市民まちづくり推進計画による、町内会自治会を含めた地域コミュニティ組織の活性化に熱心に取り組んできた実績がある。

また、R市は、現在、全市的な自治会連合会と自治会加入率向上などの連携事業等をおこなっているが、2008年時点で回答した小学校区単位での地区連合会が機能低下している可能性がある。Q市とS市は、いずれも平成の大合併で誕生した新設の市であり、2008年時点で存在した旧町村単位での地域コミュニティ組織（独自の組織や合併特例法に基づく地域審議会）が、現在解消ないしは廃止されたケースである。

こうした留意点を踏まえつつ、30市の変化の概要を整理すると、2008年調査において広域ブロックの設置が「ある」19市、「ない」11市に対して、2020年調査においては広域ブロック単位に住民参加組織が「ある」22市、

「設置予定」2市、「ない」6市となる。予定を含めて、単位町内会自治会より広い、小学校区や旧町村などの広域エリアにおける住民参加組織の設置が増える傾向にあることが確認できよう。既存の町内会自治会の連合組織を指す場合もあるが、町内会自治会を機軸に各種団体、防災や地域福祉の団体、公募市民なども含む住民参加組織の多様化もみうけられる。一方、両方の調査で広域ブロック単位での住民参加組織の「設置なし」と回答した2市のうち、AC市は自治会と独自の行政協力制度を採用している。また、AD市は、市自治会連合会の事務局や運営補助金などの支援策を行うとともに、単位自治会の集会所を公設公営で整備するなどの非常にユニークな施策を実施している。

以上の結果は、日本都市センターの調査結果（日本都市センター2016）とも合致し、都市自治体においては広域ブロック単位での地域コミュニティ組織編制が「標準」化されているとみることができる。しかし、伝統的な町内会自治会システムに代替する新たな仕組みというよりも、町内会自治会を機軸としたプラットフォームの再編成という面が強いと思われる（日高2021a）。

5-4-2 地域ガバナンスの編制に係る制度・事業の導入状況

地域コミュニティの組織再編と同時に、町内会自治会だけでなく、ボランティア・NPOや事業者などを含む多様な主体による新たな地域ガバナンス編制が、都市自治体における重要なコミュニティ政策の課題となっている。

図表5-8は、前掲図表5-7と同一の30都市について、地域ガバナンス編制に係る制度や事業の導入状況の変化を整理したものである。a 自治基本条例またはまちづくり基本条例、b 常設型住民投票条例、c 市民協働推進条例またはパートナーシップ条例、d 公募型協働事業、e 住民提案型まちづ

図表5-8 地域ガバナンス編制に係る制度・事業の導入状況

都市	地域ガバナンス編制に係る制度・事業					
	a 自治基本条例／まちづくり基本条例	b 常設型住民投票条例	c 住民協働推進条例／パートナーシップ条例	d 公募型協働事業	e 住民提案型まちづくり補助事業	f マッチングギフト方式の住民活動支援基金
E	◎	-	-	○	◎	◎
H	○	-	○	◎	◎	-
AA	◎	◎	-	◎	◎	-
F	◎	◎	◎	-	○	-
I	-	-	○	○	◎	-
K	-	-	◎	◎	○	-
M	◎	-	-	◎	◎	-
V	○	-	-	○	○	-
A	◎	-	-	-	○	-
AD	-	-	◎	×	◎	◎
P	◎	-	◎	×	×	△
J	-	-	○	-	○	-
N	◎	-	-	-	○	-
T	-	-	○	-	○	-
U	-	-	-	◎	◎	-
X	-	-	○	○	-	-
L	-	-	◎	-	○	-
Y	-	-	◎	◎	×	-
C	◎	-	-	-	-	-
G	-	-	-	◎	×	×
O	-	-	○	×	-	-
Q	-	-	-	×	◎	-
S	-	-	-	×	◎	-
W	-	-	-	○	-	-
AB	×	-	-	×	◎	-
AC	-	-	-	-	◎	-
B	-	-	-	×	-	-
D	-	-	-	-	×	-
R	-	-	-	-	-	-
Z	-	-	-	-	-	-

(注1) 2008年と2020年の回答について、◎：導入または予定から導入、○：予定なしから導入、×：導入または予定から予定なし、-：予定なしから予定なし、を示す。また、△：導入から類似した制度あり、を示す。

(注2) 条例の制定状況については、当該自治体の例規集等を参照して、2020年の回答の一部を訂正した。

くり補助事業、f マッチングギフト方式の市民活動支援基金、の6タイプの制度や事業である。

まずは、ある程度短期的なスパンで実施される事業面から検討しよう。

d 公募型協働事業は、市民や事業者（市民等）の公募を基にして市民と行政との協働事業を採択し実施する仕組みで、市民等からの提案を事業担当課が受諾して行う場合と、行政各部署からの事業提案を市民等が応募して行う場合とがある。いずれにせよ、市民等と行政とのマッチング（仲介）を行う仕組みを介して協働事業を推進しようとする政策である。7市で継続、5市で新規、7市で取りやめ、となっている。2008年から「継続」とされる7市のうちのH市のケースは、平成の大合併で誕生した新設市であるが、合併後の2007（平成19）年度を「市民との協働によるまちづくり元年」とし、以来、市民自らが地域の課題を解決し、地域にあったまちづくりを実現するため、自治会を中心とした地域の各種団体が連携・協力する組織である「地域振興会」が中心となり、市との協働のまちづくりに取り組んできた。その中の事業の代表例が、主としてボランティア・NPOを対象とした「公募提案型市民協働事業」と、地域振興会を対象とした「地域提案型市民協働事業」である。これらは、この調査でいうd 公募型協働事業とe 住民提案型まちづくり補助事業に、それぞれ相当するものと考えられる。こうした事業が10年以上にわたって継続されているのは、その根拠法令である協働のまちづくり推進条例が機能しているからだと考えられる。

e 住民提案型まちづくり補助事業は、都市自治体で最も広く波及している補助事業の手法で、市民や地域からの企画提案に基づき補助金を支給する事業である。そのねらいは、市民や地域の企画立案力の向上や地域の実情に即した補助効果の実現に加えて、一律補助の弊害を是正し、財政の傾斜的配分による効率化を図ることも含まれる。11市で継続、8市で新規、

4市で取りやめ、となっている。

f マッチングギフト方式の市民活動支援基金は、そもそも当初から導入事例が少なく、継続が2市、取りやめが1市、となる。ここでいう「マッチングギフト方式」とは、市民や事業者等から市民活動を支援するために得た寄付金を、それと同額の行政支出を加算して、協働で積み立てる方式の基金である。30市中で、現在、EとADの2市が継続（市民活動助成基金）しているとみられる。AD市の回答は、2020年「予定なし」とされたが、市のホームページや例規集で確認したところ、広報誌でも「マッチングギフト方式」と説明していることから、ここでは「継続」と解した。なお、P市のケースは、2008年時点で「導入」が2020年時点では「予定なし」との回答であるが、これは「マッチングギフト方式」に当たらないと解されたためと推察される。実際には、寄付を市が募り、町内会・ボランティア団体・NPOなどが行うまちづくり活動に助成することで、まちづくり活動を支える制度である「さぼーとほっと基金」という仕組みを運用している。

次に、恒常的な制度化に不可欠な条例制定についてである。

a 自治基本条例またはまちづくり基本条例は、8市で継続、2市で新設（ここでいう「新設」とは2008年以降に導入されたケースをさす、以下同じ）、計10市で導入されている。1市は、2008年時点では導入予定だったが実現しなかったようである。NPO法人公共政策研究所の「全国の自治基本条例一覧（2021年4月1日現在）」によれば397団体で制定済みとされているから、1789の全自治体の約22%に波及していることになる。上記30市のケースの3分の1の普及率は全国平均よりも高いといえる。ただ、2008年時点の制定数は143団体から2021年時点での397団体へと約2.8倍に増えていることとの対比でみると、当該30市のケースでは新設は2市で1.25倍にとどまっているともいえる。近年、全般に自治基本条例の制定数

は頭打ち状態にあり鈍化しているようである。

b 常設型住民投票条例は、ここでは継続導入が2市とした。常設型住民投票条例の主な内容は、①住民投票の対象、②投票資格者 ③請求・発議、④投票資格者、④投票方法、⑤成立要件、⑥投票運動、⑦結果の尊重、⑧再請求の制限期間等とされる。AA市は、自治基本条例の中に住民投票の条項を含むことから2008年調査で「導入済み」としていたが、最近になって独立の常設型住民投票条例を制定した。また、F市は、2020年の調査では「予定なし」と回答しているが、ここでは「導入済み」とした。独立の住民投票条例は制定していないが、自治基本条例の中に住民条例条項が含まれており、2008年調査時点ではそれを指して「導入済み」と回答していたと思われることに加えて、自治基本条例上の規定内容が比較的詳細で、具体的な手続規定を含んでいるため、ここでは常設型住民投票条例の導入とみなすこととした。逆に、A市のケースは、市民参加推進条例の中に住民条例条項を含んでいることから2008年調査時点では「導入済み」と回答していたと思われるが、2020年調査では「予定なし」と回答した。その条項の規定内容は、手続等を含まず、宣言的なものにとどまっているため、ここでは「予定なし」とした。A市のケースのような自治基本条例等に住民投票条項をもつ自治体は少なくないが、常設型住民投票に関する単独条例として施行されているものは多くない⁶⁾。二元代表制との関連で議論のある住民投票条例の常設化は、その後も大きな進展はみられないようである。

c 市民協働推進条例またはパートナーシップ条例は、6市で継続、6市で新設、となる。ただ、継続の6市のうち、LとYの2市は、2008年と

6) 全国自治体の住民投票条例の制定状況等について、2021（令和3）年1月27日現在、常設型住民投票に関する単独条例として施行されていることが確認されているものは、74団体とされる（一般財団法人地方自治研究機構ホームページ）。

2020年の回答に食い違いがみられるが、市民参画と協働のまちづくり推進条例や市民活動推進条例の条文を例規集で確認したうえで、ここでの市民協働推進条例に相当するものと判断し、「継続」とした。

自治基本条例と市民協働推進条例との関係については、自治基本条例の中に「参加と協働」の条項がある場合が多い。その際、事実上、自治基本条例中の条項が協働推進条例の機能を担っており、独立した協働条例を制定しない場合と、自治基本条例とは別に独立の市民協働推進条例を制定する場合とがある。たとえば、F市のケースは前者であり、P市のケースは後者である。F市の場合、たとえば自治基本条例施行10年を記念して刊行した「自治基本条例ガイドブック」(平成29年1月)のサブタイトルは「更なる参加と協働をめざして」となっている。一方、P市の場合、自治基本条例とは別に、市民まちづくり活動促進条例を制定して、「市民まちづくり活動」(市民が営利を目的とせず、市内において町内会、自治会、ボランティア団体、特定非営利活動法人等又は個人により自発的に行う公益的な活動)の定義や協働の原則を明示すると同時に、市の支援策として、たとえば寄付金を原資とする「市民まちづくり活動促進基金」の設置などを規定している。しかし、自治基本条例と市民協働推進条例のいずれも未導入の都市も、30市中11市に及び、3分の1を超える。

少子高齢化の中で、経済の縮小と人口の減少が同時進行する「縮減社会」の到来が現実化している地域コミュニティの再生を図るためには、町内会自治会をはじめとする伝統的な地縁型組織に加えて、ボランティア・NPOや事業者などの多様な主体がそれに参加し協働する、新たな地域ガバナンスの編制が喫緊の地域課題である。そのための都市自治体の制度設計や政策形成を介した地域ガバナンスの総合調整役(日高2004)としての機能はますます重要性を増している。関連条例を制定する市議会の役割もさらに重要なものとなっている。

結びにかえて

都市自治体と町内会自治会との関係は、この10数年の間に、どのように変化してきたのか。

まず、総体としてみた町内会自治会は、自治体や地域の多様性を反映しつつも、その団体数、加入率、近隣関係、行政区域内組織率のいずれの指標でみても縮小傾向がみられる。また、行政からみた重大（または重要）問題や課題の面でも、未加入や担い手不足、役員の高齢化や固定化といった伝統的なメンバーシップ問題や組織運営問題に加えて、脱会や組織自体の維持の困難さなど新たな問題現象も広がりつつある。しかし、そうした縮小や困難という苦境のなかでも、依然として町内会自治会が地域コミュニティの中核組織としての存在感を保ち続けていることも再確認できた。

一方で、都市自治体と町内会自治会との関係に目を向けると、この10数年の間に、伝統的な行政協力関係に劇的な変化は生まれていない。災害リスクの常態化、少子高齢化や人口減少といった環境変化に対応して、緊急時の連絡網や地域防災、高齢者見守りや子育て支援のように、むしろ新たな行政協力関係の広がりがえうかがえる。特に、そうした傾向は規模の大きな都市ほど多くみられる。

行政協力を依頼される町内会自治会の縮小・困難という苦境と、それを依頼する自治体行政の期待とのギャップは、この10数年の間により広がっているように見える。このジレンマへの行政対応が、町内会自治会に対する支援施策の強化である。なかでも、自治会加入率向上施策は、都市自治体において広く波及してきている。特に、自治会加入率が70%を切り始めた都市においては、条例化を含めた、より多彩な方策による支援施策が本格化する傾向がうかがえる。この10数年の最も大きな変化は、総体として

都市自治体による町内会自治会支援施策が強化されてきていることである。また、こうした町内会自治会へ政策関与の動向とあわせて、地域コミュニティの広域化を含めたコミュニティ・ガバナンスの再編制の動向にも注目すべきである（金川幸司ほか2021）。

なお、コロナ禍の中での町内会自治会のあり方については、本稿で論じる余裕がなかった。別稿を参照されたい（日高2021c）。

参考文献・資料一覧

- ・岩崎正朔2020「新しい共助・コミュニティ自治会の誕生から今日まで」公益財団法人あしたの日本を創る協会『まちむら』No.151, 2020年9月
- ・大杉寛2021『コミュニティ自治の未来図 ―共創に向けた地域人財づくりへ』ぎょうせい
- ・金川幸司＝後房雄＝森裕亮＝洪性旭編著2021『協働と参加―コミュニティづくりのしくみと実践』晃洋書房
- ・釵持麻衣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
- ・NPO 法人公共政策研究所ホームページ2021「全国の自治基本条例一覧（2021年4月1日現在）」<http://koukyou-seisaku.com/policy3.html>（2021年9月15日閲覧）
- ・澤田道夫2018「地縁組織の加入率と活性化に関する一考察―町内会・自治会制度をめぐる基礎理論的研究（2）」熊本大学『アドミニストレーション』24巻2号
- ・鈴木薫2020「これからの高齢社会、ごみ集積所の管理は大丈夫？」資源循環・廃棄物研究センターオンラインマガジン『環境』2020年1月号 <https://www-cycle.nies.go.jp/magazine/genba/202001.html>（2020年10月26日閲覧）
- ・総務省自治行政局住民制度課2018「地縁による団体の認可事務の状況等に関する調査結果（H30.4.1時点）」
- ・一般財団法人地方自治研究機構ホームページ「住民投票に関する条例」http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/046_referendum.htm（2021年9月17日閲覧）
- ・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』木鐸社
- ・東京の自治のあり方研究会最終報告2015年3月 <https://www.soumu.metro.tokyo.lg.jp/05gyousei/jichiken/pdf/saishuu.pdf>（2021年7月5日閲覧）
- ・内閣府男女共同参画局2017「持続可能な自治会活動に向けた男女共同参画の推進に

- ついて」(平成29年3月)の全国市区町村アンケート調査 <https://www.gender.go.jp/kaigi/kento/chiiki/pdf/report.pdf> (2021年7月5日閲覧)
- ・公益財団法人日本都市センター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』
 - ・日高昭夫2004『地域のメタガバナンスと基礎自治体の使命—自治基本条例・まちづくり基本条例の読み方』イマジン出版
 - ・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』；電子書籍版2021(春風社)
 - ・日高昭夫2021a「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」山梨学院大学法学論集87号
 - ・日高昭夫2021b「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』13号
 - ・日高昭夫2021c「アフターコロナ時代の町内会自治会」『月刊ガバナンス』12月号

付録 2008年調査と2020年都市調査の両方に回答した534都市一覧

(北海道・東北地方)

札幌市 函館市 小樽市 旭川市 室蘭市 釧路市 帯広市 北見市 留萌市 苫小牧市 稚内市 芦別市 赤平市 士別市 名寄市 根室市 滝川市 深川市 富良野市 登別市 恵庭市 石狩市 弘前市 八戸市 黒石市 五所川原市 十和田市 三沢市 つがる市 盛岡市 宮古市 北上市 遠野市 一関市 陸前高田市 奥州市 仙台市 石巻市 塩竈市 白石市 角田市 多賀城市 岩沼市 栗原市 東松島市 大崎市 秋田市 能代市 横手市 男鹿市 湯沢市 鹿角市 由利本荘市 潟上市 北秋田市 にかほ市 仙北市 山形市 米沢市 新庄市 寒河江市 村山市 東根市 南陽市 福島市 会津若松市 郡山市 いわき市 須賀川市 喜多方市 南相馬市 本宮市

(関東地方)

日立市 土浦市 古河市 石岡市 結城市 龍ヶ崎市 常総市 常陸太田市 高萩市 取手市 牛久市 つくば市 ひたちなか市 鹿嶋市 常陸大宮市 那珂市 筑西市 桜川市 神栖市 つくばみらい市 宇都宮市 足利市 栃木市 佐野市 日光市 小山市 真岡市 大田原市 那須塩原市 さくら市 那須烏山市 下野市 高崎市 伊勢崎市 太田市 沼田市 館林市 渋川市 富岡市 さいたま市 熊谷市 川口市 行田市 所沢市 飯能市 東松山市 春日部市 狭山市 鴻巣市 上尾市 草加市 越谷市 戸田市 志木市 和光市 新座市 桶川市 久喜市 北本市 八潮市 富士見市 三郷市 幸手市 日高市 吉川市 千葉市 銚子市 市川市 船橋市 館山市 木更津市 松戸市 茂原市 東金市 習志野市 柏市 勝浦

市 市原市 流山市 八千代市 我孫子市 鴨川市 鎌ヶ谷市 富津市 浦安市
四街道市 袖ヶ浦市 印西市 白井市 富里市 南房総市 匝瑳市 香取市 山武
市 いすみ市 中央区 港区 新宿区 江東区 大田区 杉並区 北区 板橋区
足立区 葛飾区 八王子市 立川市 武蔵野市 三鷹市 青梅市 調布市 町田市
日野市 東村山市 国分寺市 福生市 狛江市 東大和市 清瀬市 東久留米市
武蔵村山市 多摩市 稲城市 羽村市 あきる野市 西東京市 横浜市 川崎市
横須賀市 平塚市 藤沢市 茅ヶ崎市 逗子市 三浦市 厚木市 大和市 海老名
市

(北陸・甲信越地方)

新潟市 三条市 新発田市 小千谷市 見附市 村上市 糸魚川市 五泉市 佐渡
市 魚沼市 胎内市 高岡市 氷見市 黒部市 砺波市 小矢部市 南砺市 射水
市 金沢市 七尾市 小松市 輪島市 羽咋市 かほく市 白山市 能美市 福井
市 小浜市 大野市 あわら市 越前市 甲府市 富士吉田市 山梨市 大月市
南アルプス市 笛吹市 上野原市 甲州市 中央市 長野市 上田市 飯田市 諏
訪市 小諸市 伊那市 駒ヶ根市 中野市 大町市 飯山市 塩尻市 佐久市 千
曲市 東御市 安曇野市

(東海地方)

岐阜市 大垣市 高山市 多治見市 関市 美濃市 瑞浪市 恵那市 各務原市
可児市 山県市 瑞穂市 飛騨市 本巣市 郡上市 下呂市 海津市 浜松市 沼
津市 熱海市 三島市 富士宮市 島田市 富士市 焼津市 掛川市 藤枝市 御
殿場市 裾野市 湖西市 伊豆市 御前崎市 菊川市 伊豆の国市 牧之原市 名
古屋市 豊橋市 岡崎市 一宮市 瀬戸市 半田市 春日井市 豊川市 碧南市
刈谷市 豊田市 蒲郡市 常滑市 江南市 稲沢市 東海市 大府市 知立市 岩
倉市 日進市 田原市 清須市 北名古屋市 弥富市 四日市市 松阪市 桑名市
鈴鹿市 名張市 志摩市 伊賀市

(近畿地方)

大津市 彦根市 長浜市 近江八幡市 草津市 甲賀市 湖南市 高島市 東近江
市 米原市 舞鶴市 宇治市 亀岡市 向日市 長岡京市 八幡市 京田辺市 京
丹後市 木津川市 大阪市 堺市 岸和田市 豊中市 吹田市 泉大津市 守口市
茨木市 八尾市 泉佐野市 富田林市 寝屋川市 河内長野市 松原市 箕面市
羽曳野市 摂津市 高石市 東大阪市 泉南市 四條畷市 交野市 大阪狭山市
阪南市 姫路市 尼崎市 明石市 西宮市 洲本市 芦屋市 伊丹市 相生市 豊
岡市 西脇市 宝塚市 三木市 高砂市 川西市 三田市 加西市 丹波篠山市
養父市 朝来市 淡路市 宍粟市 奈良市 大和高田市 大和郡山市 橿原市 桜
井市 五條市 御所市 生駒市 香芝市 宇陀市 和歌山市 海南市 有田市 田

辺市 新宮市 紀の川市

(中国・四国地方)

鳥取市 倉吉市 松江市 浜田市 出雲市 益田市 安来市 江津市 雲南市 岡山市 倉敷市 津山市 玉野市 井原市 高梁市 美作市 三原市 尾道市 福山市 府中市 庄原市 東広島市 安芸高田市 江田島市 下関市 宇部市 山口市 下松市 長門市 美祢市 周南市 小松島市 吉野川市 高松市 丸亀市 坂出市 さぬき市 東かがわ市 三豊市 松山市 宇和島市 西条市 伊予市 西予市 高知市 南国市 土佐市 香美市

(九州・沖縄地方)

北九州市 福岡市 大牟田市 久留米市 飯塚市 田川市 筑後市 大川市 行橋市 豊前市 中間市 小郡市 筑紫野市 大野城市 宗像市 古賀市 福津市 宮若市 みやま市 佐賀市 伊万里市 小城市 嬉野市 神崎市 長崎市 島原市 諫早市 大村市 平戸市 松浦市 対馬市 壱岐市 西海市 雲仙市 南島原市 八代市 人吉市 荒尾市 山鹿市 菊池市 上天草市 宇城市 阿蘇市 天草市 合志市 大分市 中津市 白杵市 竹田市 豊後高田市 杵築市 宇佐市 国東市 宮崎市 都城市 延岡市 日南市 小林市 日向市 えびの市 鹿児島市 枕崎市 阿久根市 出水市 指宿市 西之表市 日置市 曾於市 南さつま市 志布志市 伊佐市 那覇市 宜野湾市 石垣市 うるま市 宮古島市