

町内会自治会をめぐる国の政策関与の歴史と自治体の課題

日 高 昭 夫

はじめに

本日はお招きいただきありがとうございます。
はじめにお目にかかる方もおられますので、簡単に自己紹介をしたいと思います。一九九一年、山梨学院大学に政治行政学科（当時は行政学科）が創設されたのと同時に勤務を始めました。ですが、二〇二三年三月末で政治行政学科を閉じることになり、私も退職することになりました。

今回、自治研で報告するに相応しい内容かどうか迷いましたが、実は、冒頭のあいさつをされた佐藤理事長と私は大学院生時代、先輩後輩として同じ研究室で学んだ仲間でした、今回は先輩からの依頼であることに加えて、退職のタイミングで報告の機会をいただき、個人的にも大変ありがたく光栄な機会との想いもありお引き受けした次第です。

私自身は二〇年ほど前から行政と町内会自治会

の関係について研究を続けています。日本では町内会自治会という組織が伝統的にも大きな影響力を持つており、それが行政のあり方にも影響を及ぼしています。本日は大きく次の三点に絞ってお話します。①なぜ行政と町内会自治会の関係を研究テーマに設定したのか、②町内会自治会をめぐる国の関与の歴史をいかに評価するか、そして③町内会自治会を地域コミュニティの中核として位置付けて、特に加入の促進・奨励を進めようとする自治体条例の動向をいかに考えるか。これらを中心に報告できればと考えております。

1 研究テーマとしての行政と町内会自治会の関係

(1) 山梨移住で存在感を感じた町内会自治会

山梨学院大学勤務がきっかけとなって山梨に住

むようになったのですが、そこで行政と町内会自治会の関係には大きな存在感があることを実体験しました。これは何なのか。きちんと考えてみようと思ひ、調査研究をスタートしました。

最初の実証研究をまとめたのが二〇〇三年に出版した『市町村と地域自治会「第三層の政府」のガバナンス』という本になります。サブタイトルにあるように、町内会自治会は都道府県―市町村という二層制の地方自治制度の第三層目に位置する事実上の、あるいは非公式の「地方政府」（一種の村役場）である、とまとめました。

しかしながら、その研究は農村共同体が色濃く残っている山梨のような地域社会に限定されたもので、大都市を含めた都市部ではどこまで言えるのかなど、もう少し相対化して考察すべきとの課題も残りましたが、いずれにしても特異な関係であることを認識するきっかけになりました。

(2) 三年に渡る全国調査の実施と事典編集

その後も職員研修や講演などで全国各地を訪問する機会があり、そこで市町村と町内会自治会の関係について聞いてみたところ、どうも山梨だけの問題ではなく、地方都市はもちろん、濃淡はありますが大都市でも何らかの関係性が制度化されているのが実態ではないかと考えるようになりました。

全国的な制度であることを前提とし、関係のあり方について、いくつか仮説を立てた上で研究を深化させることにしました。幸いに科研費をいただくことができたので、二〇〇八年に全国市区町村アンケート調査を実施し、関係性の現状を把握することができました。ただ、その時点では、なぜ行政と町内会自治会の関係ができたのかといった歴史的形成過程については未検討な部分があったのですが、なかなか体系的にそれを示すことができなかったのですが、たまたま『コミュニティ事典』の編集に携わる機会を得ました。

ここで言う「コミュニティ」とは非常に広義で、ネット上のコミュニティやグローバルコミュニティなども含めます。また、この事典では歴史から将来展望も含めた内容となっており、地域福祉や防災、都市計画、まちづくりなどといった各分野を広範囲にわたって網羅したものになります。

私は編集委員の一人として、町内会自治会と行政（国・地方）との関係を中心に、歴史・現状・

課題についてまとめた「総論2 国・地方制度のなかのコミュニティ」と、日本の町内会自治会との比較制度論的な視点で、欧米諸国の地域コミュニティの制度や現状に関する論点を提示した「各論13 欧米のコミュニティ」を担当しました。

編集作業としては、どちらのパートも専門の先生に執筆していただいたのですが、執筆を依頼するにあたり、自分自身の論点整理ができていなければ依頼できませんし、私自身も総括した概論を執筆することが課せられておりましたので、改めて、町内会自治会とは何か、戦前までの歴史や占領期から一九九〇年代半ばまで、そして阪神・淡路大震災以降のコミュニティ、そしてこれからのコミュニティ・ガバナンスの課題を学ぶきっかけになり、自分の不勉強を痛烈に感じた一方、これまでの仕事の棚卸や再整理もできたと感じています。

その上で、現状や今後のあり方だけではなく、歴史的成立過程にもめどをつけなければならぬとの思いからまとめたのが、二〇一八年の『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』です。これは既に初版が売り切れになってしまいました。二〇二一年に若干手直ししたものを電子書籍版として刊行しています。

(3) 町内会自治会とは

総務省は認可地縁団体制度の関係で定期的に地

縁団体数を調査していますが、それによれば、全国には町内会自治会が約三〇万あると言われています。その定義付けとして、私は『基礎的自治体と町内会自治会』の中で、「町内会自治会とは、個別レベルであれば、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、総体レベルであれば、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」としています。

この定義の前半は、都市社会学などの社会学的成果を踏まえたものです。加えて、定義の後半は、高木鉦作さんや西尾勝先生などの行政学的成果を踏まえたものとなっています。

いずれにしても、市町村と町内会自治会には一定の相互依存の関係があり、その機能としては住民間の親睦や相互扶助だけでなく、非公式の地方自治システムとして、地方自治の現場、生活場面において公共的な役割・機能と果たしている。しかもそれは全国的なシステムとして成立しているということになります。こうした側面（それを私は「行政協力制度」とよんでいます）から、非公式の地方自治システムの実態と歴史、課題について、研究しようと思った次第です。

(4) 総務省地域コミュニティに関する研究会に参画

こうした行政と町内会自治会との関係性は歴史的に形成されてきたものですが、自然発生的にできたわけではありません。明治の大合併と近代的市町村制度の制定など国の政策関与を起点として町内会自治会と行政の関係が形成され確立されてきたことは先の拙著や他の論文でもある程度実証してきました。ただ、それらはやや断片的で体系的という面では十分とはいえませんでした。そんな中、二〇二一年度に総務省地域コミュニティに関する研究会の構成員として参加する機会を得ました。

私に参加の要請がきたということは、総務省は行政と町内会自治会の関係性について何らかの関与を想定しているのだろうと推測できました。研究会での立ち位置の確認を含めて、これまで部分的、断片的に考えてきた町内会自治会をめぐる国の政策関与について、少し体系的に考えてみなければならぬと感じ、改めて国の関与の歴史を振り返ってみなければならぬとなりました。それが今日ご参加の皆さんへ配布した「町内会自治会をめぐる国の政策関与の歴史的展開」（山梨学院大学『法学論集』第九一号二〇二三年一月）の論文となります。

2 町内会自治会をめぐる国の政策関与の歴史

(1) 明治期における政策関与

①市制町村制による行政区（区長）制度

国による関与のスタートは、一八八八（明治二一）年の市制町村制です。その翌年にいわゆる明治の大合併が行われて、今日の市町村制度の原型ができたのですが、その際に市町村の中にいくつか「区」に設け、そこに名誉職の区長及び代理者を置くことができる制度（行政区長制度）をつくりました。

ただし、北海道は市制・町村制の施行はなく、一八九七（明治三〇）年になって、北海道区制及び第一級、第二級町村制が導入され、変則的にスタートします。この際、区長制度に類似した「部長」制が規定されています。

その後、一九二二（大正一一）年に札幌区が廃止されて、市制・町村制が適用となり札幌市が誕生することになります。以降、北海道でも行政区長制度が適用可能となりますが、札幌市の状況は確認できていません。函館など歴史のある都市や町村部では区長制度が適用されていた可能性はあると思います。

いずれにしても、区長制度ができて、当時は部落と言っていました、私たちが町内会自治会と言っているものの原型ができ、それと行政との関

係性が初めて制度化されました。ちなみに、ここで言う行政区長は、現代の政令指定市の行政区長とは違い、名誉職で、今日という特別職非常勤公務員に近い性質のものです。

②伝染病予防法による衛生組合

未だ新型コロナウイルス感染症が大きな問題となつていますが、明治期にはコレラや天然痘が流行し、致死率が高かったこともあり深刻な問題でした。当時は公衆衛生や医療は充実していませんし、上下水道も整備されていませんので、食い止めることが難しい状況でした。

そこで、一八九七（明治三〇）年に制定された伝染病予防法に基づき住民が全員参加する衛生組合を作つて、この中で予防や消毒などの取り組みをしていくこととなります。ただ、コレラ禍の終息や天然痘の予防接種の普及などに伴い、衛生組合は次第に町内会的な組織へと変質していきます。札幌市の場合も、旧札幌神社（現…北海道神宮）の祭典区をベースに衛生組合が設置されましたが、それが戦時中の公区や連合公区の基盤となったともいわれています。

(2) 昭和初期から戦時期における国の関与

①部落会町内会等整備要領

昭和初期から戦時期にかけて、町内会自治会と行政の関係で一番有名なのは一九四〇（昭和一五）

年の内務省訓令第一七号部落会町内会等整備要領
でしよう。札幌市では内務省訓令が出される前に、
札幌市公区及び連合公区設置規程を設け施行して
いたのですが、その後、内務省通達がありました
ので、それに合わせる改正を行っています。

改正前後の規程を見比べてみると、改正以前は
公共的事務方針に対する協力、助け合いといった
行政との関係だけではなく、市民生活の向上や隣
保共栄による地域づくりについての規程でした。
改正後は、完全に戦時体制として戦争協力組織と
して再編していくことが極めて明確化されていま
す。このように、内務省訓令以降は全国的にも戦
争遂行体制の末端機関として町内会部落会が普及
していくことになりました。

ちなみに、一九九四年に札幌市教育委員会が発
行した『町内会今昔』には、一九四三年の札幌市
桑園連合公区の活動業務が記載されていますが、
戦時体制が非常に色濃い内容となっています。

②市制・町村制の一部改正による町内会部落会 の法制化

その三年後（一九四三、昭和一八年）には市制・
町村制の一部改正によって、町内会部落会が法制
化されることになります。この改正では、戦時体
制による市町村の国政委任事務（機関委任事務）
が莫大になっており、議会の権限を減らしつつ、
市町村長の権限を強化して、市町村長に対する国
政事務について命令をもって委任できるとしまし

た。

その一方で、物資の配給など市町村の仕事はど
んどん増えていきます。そのために必要な世帯の
把握、異動の処理などが困難となり、国は大都市
などでも注目を集めていた町内会などを市町村の
下部組織として機能させていくことを決めます。
内務省地方局の資料にも「市町村の補助的・下部組
織としての機能発揮を十全ならしむる為国家及び
町村と部落会町内会との正常なる関連を確保する
必要なること」とあり、その結果、市制第九四条
（町村制第七八条）「市長（町村長）ハ町内会部落
会及其ノ連合会ノ長ヲシテ其ノ事務ノ一部ヲ援助
セシムルコトヲ得」という規定を設けました。

したがって、町内会部落会の法制化は市町村長
への機関委任事務の強化拡充と完全にセットに
なっていることは押さえておく必要があります。

それ以外にもこの改正では、国の事務を遂行させ
る上で町内会部落会の区域や組織化の仕方がまち
まちだと非常に困るという指摘が前からありまし
たので、区域や地域組織の統廃合について市町村
長が関与することができるとしました。

また、一部の部落会長や町内会長が越権行為の
ようなことをして、会費の増徴をしたり、気に入
らない人の会員資格を剥奪して食料配給などから
排除したりするなどトラブルが起きていたことも
あり、国政事務の遂行を安定化するための公平性
の確保について町内会部落会の財産と経費の管理
に必要な措置を市町村長が講じることができると

規定しました。

いずれにしても、町内会部落会の法制化は、そ
れが地域コミュニティにおける中核組織であるとい
うことを公的に認知すると同時に、全国画一的
な実施が求められる行政末端事務を町内会部落会
に分担させるためには、その根拠となる法的権限
を市町村長に与えなければならないという行政事
情があったこと（ここでは着目したい）と思いま
す。言い換えれば、町内会部落会そのものに法的
根拠を与えるための法制化ではなかったというこ
とになります。これは評価する上での大きな論点
の一つではないでしょうか。この点についてはの
ちほど議論してみたいと思います。

(3) 戦後昭和期―排除から静観へ

町内会部落会解散のための法制化―ポツダム政 令第15号

ポツダム宣言受諾により戦争は終結しますが、
その後出されたポツダム政令第一五号によって戦
争協力の末端組織として位置付けられた町内会部
落会は解散、役員の公職追放が行われます。戦時
中は町内会部落会を行政の下請け機関として機能
させるための法制化が行われましたが、戦後は町
内会部落会そのものの解散・廃止のために法制化
したということです。これは占領下で非常に異例
の措置だったと言えるでしょう。

その政令第15号は一九五二（昭和二七）年に

廃止されますが、以降、内務省解体、自治省、総務省となるまでに紆余曲折がありました。国は町内会自治会に対し直接関与しない静観主義を取るようになります。ちなみに、札幌市の公区・連合公区も一九四七（昭和二二）年に告示第三七号により廃止されました。ですが、隠れ町内会として相当数が存続したと言われて、先ほど挙げた『町内会今昔』で、札幌市の単位町内会数の変遷を見てみると、区の新設もありますが、全体として数は増えていきました。全国的にも同様で、戦後も町内会自治会の存続・再建・新設などが続き、今日三〇万近い単位組織をもつ、日本最大の住民組織として発展してきています。

(4) 平成から令和―新たな関与のうごき

①認可地縁団体制度の創設

戦後、町内会は復興したり再生したり、新設されていきますが、先ほど、国は静観主義の立場を取ったとお話したように直接関与してこなかったといえるのですが、一九九一（平成三）年の地方自治法改正で認可地縁団体制度が創設されます。これは町内会自治会（地方自治法上は「地縁による団体」）の中で、一定の要件を備えていて、不動産を所有している団体について、申請に基づき市町村長が法人格を与えるという制度です。法制化の一つに変わりはありませぬから、制度ができた当時、町内会の法制化に繋がっていくの

ではないかと危惧されていました。ただ、実態を見ると、認可団体の割合（法人化率）は一九九六（平成八）年で三％、二〇〇七（平成一九）年で一五％、二〇一八年で一七％と徐々に上がっています。不動態を保有している地縁団体が少なくとも四割程度あると言われていることを考えれば、決して多くはない。したがって、制度ができたら一気には法人化が進んだとも言えず、この制度をどう評価すればいいのかというのも論点の一つでしょう。

②認可地縁団体制度の改正

その後、市町村や地域づくりに関わるNPOや株式会社などの団体などから、事業活動を行いつつ、同時に地域住民も参加して共同的活動を行っていくためには、現行の法人制度は受け皿として不十分ではないかという意見や要望が出されるようになります。さらに、都市内分権や自治体内分権による地域自治組織の受け皿として、特別地方公共団体や公共組合などの公法人化を含む、新たな法人制度のあり方も議論されるようになります。しかし、法制度として採用されたのは、認可地縁団体制度の改正にとどまりました。これについては、第三二次地方制度調査会の答申に盛り込まれたほか、「提案募集方式」による自治体からの要望を踏まえて、二〇二二（令和三四）年の第一次地方分権一括法による地方自治法の一部改正として、認可地縁団体制度の改正が行わ

れました。これまでは不動産等の保有という条件がありました。これを解除・緩和して、地域的な共同活動を円滑に行うためという要件に沿うものであれば、認可を受けることができるようになりました。これは相当大きな変更といえるでしょう。

ただ、札幌市の場合、二〇二〇年時点で認可団体は一四四、割合では六・六％にすぎません。全国の平均で一七％ですから、それと比べても札幌市は低い。また、札幌市が最近実施したアンケート調査から、町内会館や集会場を単独で所有している町内会は三割以上あると推定されますが、そのうちの六・六％しか認可地縁団体制度を利用していないとすれば、これまでのところあまり活用されているとはいえません。制度改正によって、法人化率がどう変動していくのか注目しています。

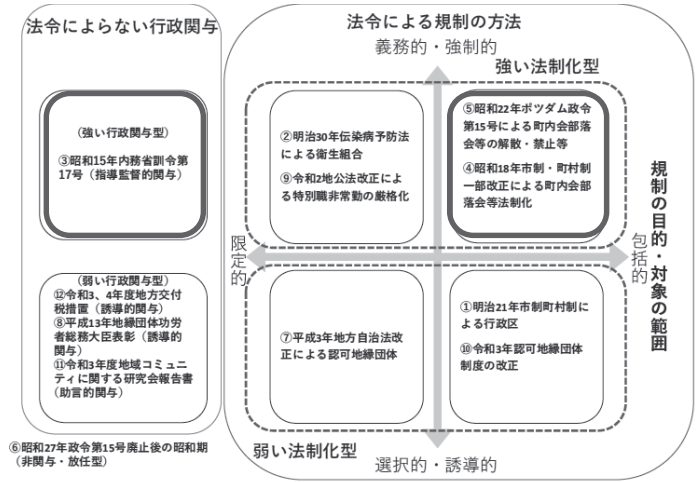
3 総括―町内会自治会をめぐる国の政策関与

(1) 極めて異例だった戦時期の政策関与

以上、法制化に関連したところを中心にお話してきたのですが、これまで国が政策関与してきた沿革について、どのような位置づけになるのかを整理したのが図表1です。

まず、法令による規制といっても、「義務的・強制的」に規制する場合と、「選択的・誘導的」に規制する場合の二つが考えられると思います

図表 1 町内会自治会をめぐる国の関与の沿革（総括）



うことになります。しかしながら、国の関与の歴史全体を振り返ってみると、戦時期と占領期を除いて基本的には静観的であるか、関与しても選択的・誘導的パターンが基本・通例となっています。つまり、一九四〇年から一九五二年までの一二年間（戦時下・占領下）に行われた包括的・強制的な政策関与は異例の出来事だといえるのではないのでしょうか。

高木鉦作さんの大著『町内会廃止と「新生活共同体の結成」』の中でもこれらを「異例の時期であった」とされています。もちろん、一八八八年の市制町村制の行政区長制度を起点とすれば、関与の歴史は一三〇年ほどになりますが、その中では一二年間程度、全体でも一割程度の時間です。戦時中に限れば五年間ですから五％にもならない。期間的には非常に短い期間ですが、国民生活に極めて大きな影響を及ぼし、その後トラウマのようなものを引きずることになったという意味では、非常に大きな出来事だったことは否定できません。ですが、町内会自治会をめぐる国の関与の歴史全体の中で位置づければ、とりわけ一九四〇年から一九四五年までの戦時下五年間の包括的・強制的な法制化は「異例」の関与であったといえるのではないのでしょうか。

(2) 区長と会長の法的位置づけの違い

一八八八（明治二一）年の市制町村制で設けら

れた行政区長と一九四三（昭和一八）年の市制・町村制の改正による町内会部落会の会長の位置付けの違いを比較してみると、前者は行政の内部組織として位置付けしているため、今言う特別職非常勤公務員に相当すると考えられます。後者は、市町村長の権限で会長にその事務の一部を援助させることができると規定していましたが、町内会部落会の会長は公務員でもなく、かといって純粋に民間（委託契約の対象のような）でもない、非常にあいまいなものでした。

ですが、町内会部落会に対し、さまざまな行政協力を依頼するための制度、すなわち行政協力制度を構築するという問題意識は一貫していると思います。これらの法制化に共通するもう一つの点は、町内会部落会そのものの法人化を周到に回避していることです。一般論として言い換えれば、全戸加入を建前とする町内会自治会自体の法制化は、当然加入制の公法人化につながる可能性があり、国（とりわけ内務省地方局系列の官庁）はこれを首尾一貫して回避しているのではないかということです。

(3) 認可地縁団体制度の緩和のゆくえ

二〇二一年の地方自治法改正で、すべての町内会自治会が認可地縁団体の対象となり、認可要件を満たせば認可を拒否することはできず、認可しなければならぬことになりました。ただ、実際には法人化のハードルは高いと考えています。

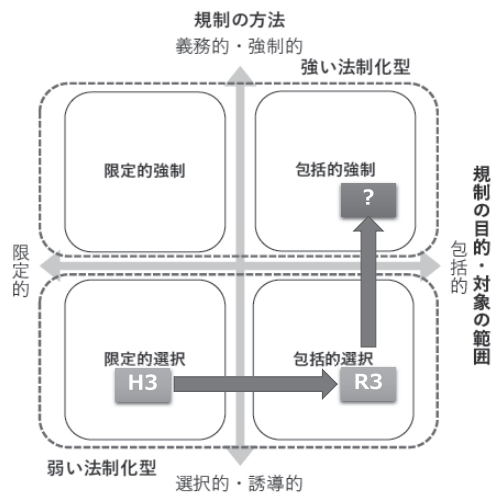
（縦軸）。一方、規制の目的や対象の範囲が「包括的」となる場合と「限定的」になる場合とでは法制化の意味が異なってくるのではないのでしょうか（横軸）。さらに、内務省訓令第一七号のような法令によらない行政関与もあります（左側）。この図式に過去の動き当てはめて整理してみましよう。右側のボツダム政令は特異であり除外したとしても、一九四三（昭和一八）年の市制・町村制改正はかなり強い法制化が行われた事例とい

会場の皆さんにはスライドでお見せしましたが、横浜市ホームページに掲載されている「認可地縁団体となる町内会自治会へのご案内」によれば、単なる任意の住民団体を法人化することに必要な手続きだけではなく、運営方法の変更や会員の掌握変更など様々な注意事項が記載されています。厳しい運用が求められている中で、認可地縁団体制度の要件緩和がどう影響していくのか。認可後の市町村対応のあり方とも絡めて少し検討しておかなければならないテーマだと感じています。

さらに考えておきたいのは、法制化する意味合いです。これまでの認可地縁団体制度はあくまで不動産を所有していることに限定されていました（限定的選択）。今回の改正では、要件を満たせばすべての町内会自治会が認可されうる包括的選択となりました（図表2）。これを契機として、将来、包括的強制の方向に進むのではないかと懸念もあるかもしれません。

もちろん、そうした懸念が現実化する可能性がゼロだとはいえません。ただ、先ほど話をしたように、過去を振り返ってみると、国、とりわけ地方自治制度を所管する内務省地方局系列の官庁のスタンスは、町内会自治会そのものの法制化を回避しようとしている点では一貫していると思えるわけです。なぜなら、町内会自治会や地域自治組織等の地域コミュニティ組織の法制化＝公法人化は、国と地方の行政事務分担の融合的關係の維持補強の前提条件である「大市町村主義」と相容れ

図表2 法令による規制のイメージ



ない政策選択であるからだと推察します。

したがって、認可地縁団体制度をさらに改正して強制的な法制化の方向に持っていく可能性は、限りなく低いのではないかと私自身は思っています。認可地縁団体制度の普及を推奨していくために、市町村を誘導するための地方交付税や支援制度を設けていく可能性は、もちろん大いにあると思いますが。

また、今回の認可地縁団体制度の改正は、第三次地制調査申請にいう「公共私連携」方策の一つとして市町村に期待される「プラットフォームビルダー」の役割に絡んで、町内会自治会やその地区連合会組織（地区連の認可の事例もある）、あるいは、いわゆる地域運営組織の法人化を促す意

図があると思われます。そのことについて、この地制調査申請の評価とも関連しますが、自助及び互助への国と地方を含む行政（公助）の責任転嫁であり、この制度改正も共助の受け皿づくりの一環であるという議論があります。少子高齢化と人口減少の中で厳しい財政運営を維持しなければならぬ縮減社会において、公共施設の維持管理を含めて確かに行政撤退が進められる側面があることは否定できないと思います。その意味で行政責任転嫁論は的を射た議論だと思います。しかし、反面において、そうであるからこそ、「公共私連携」はより一層重要になると思います。むしろ、この地制調査申請で、市町村に期待される役割として、①行政サービスの提供と並んで②プラットフォームビルダーを挙げたことは、私流に言い換えると、現場行政を担う市町村職員に期待される本務が、行政サービスの提供に加えて、協働型行政を推進するための地域コーディネータの役割にあることを明示した点に意義があると思っています。

行政責任転嫁論は、行政サービスの提供者としての側面における「後退」を強調し過ぎるあまり、「公共私連携」における後者の独自の役割を軽視し過ぎていないでしょうか。ここではその詳細を論ずる余裕がありませんので、関心があれば二〇一三年一月に大阪市政調査会『市政研究』に寄せた拙稿「地域のコーディネータとしての基礎自治体職員」をご覧くださいければ幸いです。ともあれ、改正認可地縁団体制度が基礎的自治体の地域

コミュニティ政策の中でどのように扱われることになるのか、今後の注目点であることは間違いないと思います。

4 国の政策関与と自治体の課題

(1) 町内会自治会の「中核性」を謳う自治体条例の考察―札幌市の場合

以上の検討結果を踏まえるならば、国の関与は結局のところ、町内会自治会への政策関与を自治事務として推進する市町村の政策選択のあり方に依存するほかないということになります。

そこで最後に、町内会自治会の「中核性」を謳う自治体条例について中核性の意味に焦点を絞って考えてみたいと思います。町村を除くと町内会自治会加入促進条例は少なくとも二三都市にあり、札幌市もこの四月から施行となります。この種の条例制定が目立つのは、東京やその近郊で町内会自治会加入率が五割を割るような都市が中心です。

これらの条例では、「目的」などで町内会自治会の中核性が規定されています。例えば、さいたま市条例では第一条で「地域社会において自治会等が重要な役割を担っていること」とあり、札幌市条例でも第一条で「町内会が地域コミュニティの中核であり」と規定されています。

札幌市の条例制定を調べてみると、市長公約で

検討を始め、一度とん挫した経過がありました。

札幌市議会の議事録によれば、町内会特化条例の制定を疑問視する質問に対し、市は「町内会は地域コミュニティの中心的役割を担っており(中略)活性化のためには特化した条例が必要となる」と答弁しています。その理由として、町内会は「特定の目的で結成されるものと違って、幅広い分野の活動を担っていることに加え、極めて地域の包括性が高い組織」であること、「地域コミュニティの中心的役割を担っているにも関わらず、法的な位置づけがない」ことが答弁のポイントとなっていました。確かに、社会学では、町内会を「そこに住む全世帯を構成員とするという建前で、地域を管轄する唯一の組織である(地域占拠制)」と定義づけしますが、札幌市の答弁はこうした考えを踏まえたものと言え、市長の答弁でも地域コミュニティの中核という言葉が繰り返し述べられています。

中核性の根拠となっているデータとしては、広報さっぽろの二〇二二年七月号「暮らしを支える町内会」に掲載されたアンケート調査結果があります。これによれば、「地域コミュニティを担う団体として重要だと思うものは何か」との質問に対し、町内会と回答した割合が七六・一％となっていました。こうした議論や根拠に基づいて「札幌市未来へつなぐ町内会支え合い条例」が制定されたわけですね。

(2) 条例制定の背景・要因

こうした町内会自治会を地域コミュニティの中核であるとする条例制定が増えている背景や要因として、まずは町内会自治会の運営上の困難があります。特に高齢化や担い手不足、加入率の低下などによって町内会自治会組織の存続が危惧的な状況になりつつあります。それに対する政策対応が求められているということです。

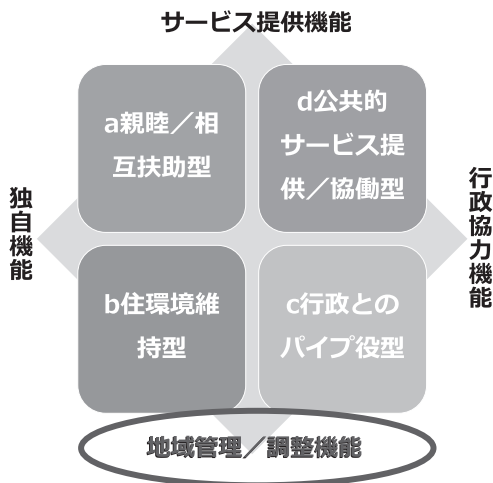
次に、行政との関係や地域コミュニティ組織間の関係を制御する上で、町内会自治会が地域コミュニティにおける中心的な組織として、他の諸団体と単純に同列に扱いにくい実態があります。そのため、特別な位置づけをしないときめ細かな政策が展開しにくいという事情があります。さらに、法律の空白を条例で埋めるという法的代替策としての意味合いもあるのではないかと考えています。

(3) 町内会の中核性とは何か

そこで、町内会自治会の「中核性」とはそもそも何かについて考察してみたいと思います。私は町内会自治会の社会機能を分類するときに、縦軸の住民に対するサービス提供機能と地域管理・調整機能、横軸の独自機能と行政協力機能を交差させた四タイプで説明しています(図表3)。

そのうち、町内会自治会の「中核性」の意味を

図表3 町内会自治会が有する機能



検討するためには、「地域管理・調整機能」という側面が最も重要ではないかと思っています。なぜなら、これはNPOやボランティア、民間事業者にはない、町内会自治会が歴史的に獲得してきた独特の機能だからです。例えば、廃棄物処理法上ではごみの収集運搬及び処分は自治体の義務的自治事務となっていますが、全国的に見てもごみ集積場の維持管理については町内会自治会が行っているケースが非常に多くあります。具体的な活動としては、設置場所の調整から始まり、ごみ出しルールを守るよう徹底したり、ごみ当番の調整をしたり、設備の修理や更新をするなど多岐にわたっていますが、こうした活動がなければごみ行政が機能しないという現状があります。同様のこ

とは街灯(防犯灯)の設置や維持管理にもいえます。また、大規模自然災害が常態化する今日、地域住民の共通の関心事である地域防災にもいえることで、安否確認のための住民世帯の個別情報を把握共有したり、発災時の住民同士の役割分担をしたりするような活動は、ボランティア・NPOや民間事業者はもちろん、行政だけで行うのはなかなか困難です。

その地域住民全体に関わるような共同性を維持するために、一種のコミュニティルールを共有して協力的行動を組織化し負担配分の調整を行うような機能、すなわち地域管理・調整機能は、町内会自治会が歴史的に担ってきた役割といえます。「中核性」の本質はそのあたりにあるのではないのでしょうか。

(4) 町内会自治会「中核性」条例のゆくえ

町内会自治会が担う地域の活動や事業(図表3の「サービス提供機能」)は、時代や社会、地域によって大きく変化します。今日では、行政サービスに代替されたり、ボランティアやNPO、民間事業者に代替されたりするケースも少なくありません。そういう意味では、町内会自治会だけがそれを担う時代ではなくなったといえます。

しかし、地域住民全体を包括・代表することを建前として成立する地域管理・調整機能、これは一種のコミュニティ・ガバナンス機能だと言い換

えることもできますが、これを発揮できるのは現状においては町内会自治会しかなく、行政としてもそれが依然必要だ、と認識されているわけです。ところが、現実としては加入率が低下し、町内会自治会離れが進んでいる。このままでは地域コミュニティ政策を進める上で必要な中核的な組織が衰退していく懸念があるわけですから、そうした危機感が条例制定につながっているのではないのでしょうか。

したがって、今後も町内会自治会の中核性を謳う条例というのは増加していくというのが当面の結論です。与えられた時間を経過してしまいましたのでこれで終わりにしたいと思います。本日はありがとうございました。

△ひだか あきお・山梨学院大学法学部特任教授▽

本稿は、二〇二三年二月二四日に開催した北海道自治研究会での報告内容をまとめたものです。

文責・編集部