

地域づくり組織の組織構造とその動態的分析  
—都市内分権機能に焦点を当てて—

金川 幸司

The Structure of Community Improvement Organizations and an Analysis of  
Their Dynamism: Focusing on the Decentralized Functions of Municipalities

Koji KANAGAWA

『経営情報イノベーション研究』  
静岡県立大学・経営情報イノベーション研究科  
第9巻（2020年10月）  
（抜刷）

# 地域づくり組織の組織構造とその動態的分析 —都市内分権機能に焦点を当てて—

金川 幸司（静岡県立大学大学院経営情報イノベーション研究科）

## 要約

日本における伝統的住民自治組織である自治会が加入率の低迷に瀕している。これは、都市における集合住宅の増加、近隣関係の希薄化、農村部における高齢化と過疎化による集落機能の低下に基づいている。

一方、平成の合併が行われて、小学校区を中心として条例等による地域自治組織を設置し、自由度の高い一括交付金を交付する動きが都市自治体を中心に進行している。本稿では、日本における自治会・町内会の形成過程を歴史的に振り返り、その性格に関して先行研究を確認した。そして、明治以降、合併が繰り返される中で、連合単位の組織が発展してきたことを紹介した。

さらに、本稿では、連合自治会を主体として地域自治を形成し、交流拠点を有している静岡市清水区と自治基本条例をもとに地域づくり組織条例によって地域自治組織を設置している三重県名張市の事例を取り上げ、小学校区や中学校区単位で発展している地域自治に関する組織の構造について、両者の類似点と一致点を分析した。そして、地域自治組織を条例等で公式化することは、どのような意義があるのかを示した。ただし、両地域に共通していることは既存の自治会をベースに組織作りが行われていることである。全国の自治体ごとに様々な内部自治の在り方が存在しており、歴史的な経緯等を無視した自治構造を作ることは混乱を招く。近年におけるこのような狭域自治の動きが新たな自治を形成していくものなのか、旧来の方法を踏襲して自治体業務をアウトソーシングするだけのものなのか、我が国の今後の自治の在り方を考えるうえでの含意を探った。

キーワード：コミュニティ、自治会、市町村合併、ソーシャルキャピタル、民主的正統性

## 1. はじめに

少子高齢化、人口減少の中で、長らく日本のコミュニティを支えてきた自治会・町内会がその活動量の低下と存続性の危機に直面しているといわれる。これは、都市化に伴う人間関係の希薄化、マンションなどの集合住宅の増加、さらには、SNSによる情報交換の発達、高齢化と活動の担い手不足、外国住民の増加、世帯の構造変化、小規模自治体における高齢化・過疎化に伴う集落機能の低下（中田、2016、総務省、2014、辻中、2009、日高、2018、p.125）などが原因として挙げられる。また、自治会への加入拒否も頻発しているが、自治会は強制加入団体ではないこと（最高裁、平成17年）、団体への加入を必要に求めた事案に対して、不法行為による慰謝料請求を認め

る判例（福岡高裁、平成26年）などが出されている（釘持、2016、pp.144-145、森、2018、pp.153-155）。

一方、平成の合併により、自治体が広域化し、住民の声が行政に届きにくくなったといった課題が指摘されている（全国町村会、2008）。このため、自治体内部の小学校区や昭和の合併前の旧町村を単位とした範囲に地域自治組織を作る動きが全国的に広がっている。他方で行政職員の減少、財政不足により、自治体にとってのアウトソーシング先・協働先としてのコミュニティへの期待は大きく、自治会行政への協力業務はきわめて多岐にわたっている（日高、2019、p.48）。また、こういった状況の中で、地域コミュニティが事業を行うための新たな法人制度の提案も出されている（伊賀市ほか、2014）<sup>1</sup>。

1. 認可地縁団体と集落支援型のNPOの中間的な法人格で、条例による認可のもとに、地域代表性を持たせると

これらの要因は、住民自治や参加といった民主主義の問題と、NPMによる行政改革の中でのサービス水準の維持といった2点に集約することができるだろう（日高、2019、p.45）。

本稿では、都市内の分権機能を有する連合町内会、地域自治組織<sup>2</sup>に焦点を当て、それらが基礎的自治体との間でどのような関係性を持ち、住民の意見集約機能、さらには、近隣における共助組織としての役割をどのように果たそうとしているのかを分析し、組織への財政分権を行うための、条例などによるフォーマライズといった組織の在り方について議論する。

## 2. 日本の都市内分権を巡る現状

### （1）自治会の歴史と政府のコミュニティ政策

自治会の形成過程は、農村部と都市部では異なる。農村部においては、明治の合併時における合併前の藩政村単位に区長が置かれ行政の窓口事務等を行った。都市部においては、商店主、中小企業の経営者層などが中心となって組織化がなされていった。基本的には、明治の合併により、基礎自治体は、藩政村の連合体の形をとり、それが昭和の合併まで存続した。

戦間期には、自治会・町内会は戦争遂行のための総動員体制に組み込まれ、内務省令により制度化された。第二次大戦後、GHQは、戦争遂行の末端組織として、ポツダム政令により、自治会を廃止したが、独立を果たした1951年にはポツダム政令は廃止され、自治会が復活することになる。

（中央）政府は、この間、静観の態度を取り<sup>3</sup>、各自治体によって自治会の組織率は異なって発展した。

ただし、後述するが、自治体として自治会をどのように位置づけるかは千差万別である。これに対する法律に関しても、地方自治法上の認可地縁団体の規程が1991年に創設された。ただし、地域住民の全員の参加が求められるため、財産の管理を目的として設立される当該制度は、共有財産から派生する利益の配分の問題があり、共有財産があったとしても、新住民の加入を拒否できないため移行が容易でない面がある。また、米軍の占領が長期にわたって続いた沖縄県では、本土の事例を参考にしながら、社会教育施設である公民館を自治会類似の組織として発展させるなどの方向が見られた（島袋他、2010）。さらに、自治会加入促進条例を作っている自治体がある一方（釘持、2016）<sup>4</sup>、あくまで任意の住民組織として見なし、加入率や活動内容を把握していない自治体（神戸市など）、戦前の自治会・町内会が復権しなかった東京都三鷹市などの例、さらに東京都多摩地区で全般的に加入率が低い傾向も見られる（高田、2016、p.40、日高、2019、p.47）。

昭和の合併により、長年続いた基礎自治体の藩政村の連合体としての色彩は崩れ、自治体の規模はさらに拡大し、この時点で、自治会の連合化が進む。それは、多くの場合、合併前の旧自治体単位に形成されることが多かった（日高、2018）。

一方、政府の政策を見ると、1960年代にモデルコミュニティづくりを提唱し、コミュニティ政策

いった内容の法人格である。これに対して、総務省に設置された研究会（総務省、2017）では、そのような内容の法人はあくまで、公法人であるとの見解が示されており、提言は現在、実現されていない。これについては、飯島（2016、pp.20-38）に詳しいが、公民協働論の視点から諮問機関的な役割を実質的に担うのであれば、例えば、行政から認証を受けた私法人でも可能ではないかというのが筆者の見方である。ただ、事業遂行のみを考えると、現在は、NPO法人の運用に弾力性を持たせているので、そちらでカバーすることは可能な状況にあると思われる（金川、2020、pp.36-37）。

2. 用語に関しては、協議型住民自治組織（日本都市センター、2014）、地域運営組織（総務省、2015）という用語も使われており、統一的な用語はない。ここでは、既存の自治会・町内会だけではなく、PTA、婦人会、社会福祉協議会、NPOなど多様な組織からなる協議体を指して地域自治組織の用語を用いる。また、法人格について議論した国の研究会では、地域自治組織を公的組織、地域運営組織を民間組織と明確に区分しているが（総務省、2017）、ここでは、法律に基づく地域自治区などではなく、主として自治体が条例等で独自に設置した、民間の組織を指して地域自治組織の用語を用いる。
3. 昭和30年代の終わり（1965年）ぐらいまでは、自治庁、自治省では、自治会・町内会やそれに対応する小学校区などの議論をするのは、タブーとされていたという（木村、2007、p.93）。
4. 当該条例は様々な名称があるが、自治会の加入促進を狙っているという点では共通点がある。この条例は、東

に乗り出す。すなわち、この時期、公害問題などの高度経済成長の歪みが発生し、それに対する異議申し立てとしての住民運動、消費者運動が発生していた。さらに、昭和の大合併によって、地方自治の基礎である地域社会が失われつつある状況を改善する必要があるという認識があった（三浦、2007、p.153）。これに対する中央政府からの政治的対応は、経済企画庁の国民生活審議会調査部会、コミュニティ小委員会報告「コミュニティ生活の場における人間性の回復」（1969年）（以下「報告」）及び、自治省の「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱」（1971年）であった。これらは、多くは自治会館の建設など箱物づくりに終わったケースが多いと評価されるが（岡田、1985、p.57、金谷、2019、p.81）、あくまで制度化には向かわなかったこと、さらに、国の役割を非常に限定的に規定し（砂子田、1973、p13）、国が自治会・町内会に介入することに対する強い拒否反応が見られた（原、2012、p31）。もっとも、この、新しい「コミュニティ」を作り出すという動きは、決して「政治」という牙をもたない地域性と共同性を兼ね備えた住民組織を作ることにより替すえにすぎなかったとする根源的な問いかけもなされていることには注意を要する（園田、1979）。

これに対して、2000年代に入って、平成の大合併が行われ、基礎自治体には府県化の様相を呈するものも出てくる。すなわち、山間部、漁村部から都市部を含む広大な面積を持つ自治体が多く誕生したのである。

政府は、合併を促進するために、2004年の改正合併特例法によって、地域審議会、合併特例区、

地域自治区の制度を設けたが、年限を切ったものであり、合併のための誘因を図るための制度であった。他方、2004年の地方自治法改正による恒久的な制度としての地域自治区が導入された。但し、本制度を採用している自治体は2020年4月1日現在13自治体にとどまっている<sup>5</sup>。

さらに、2000年代に入ると、総務省の「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針（新地方行革指針）」（2005年）において、「地域協働」が謳われており、企業、NPOだけではなく、地域組織としての自治会も協働の対象とし、協働を広義のものに広げた（白井、2010）。また、政府は2000年代後半に入って、一転してコミュニティに対する政策を積極化するに至る。すなわち、総務省は、2007年に「コミュニティ研究会」を発足させ、自治会・町内会等の地縁団体の重要性を再評価している。これは、政府の従来コミュニティ政策を根底からくつがえす大きな方向転換ともとらえられている（原、2012、p.25）。自治会重視のこの流れは、総務省（2009）、次項で述べる地方創生政策（総務省、2015）の中の、地域運営組織の流れとして現在まで続いているとみてよいだろう。

一方、基礎自治体においては、先述した地方自治法上の地域自治区ではなく、独自の条例や要綱により、概ね中学区や小学校区レベルに協議会を形成する動きが目立つようになる。地域によって状況は異なるが、これらの範囲は、昭和・明治の合併前の基礎自治体の単位と重なりあう部分が多い<sup>6</sup>。

日本大震災後急速に制定数が増えている。また、自治会の加入率が減少しているという点は冒頭に述べたように一般的に語られるが、加入率そのものは、世帯単位で測るため、統計的には問題をはらんだ数値である。例えば、二世帯住宅や世帯分離がおおると、分母は変わらないのに分子が小さくなり、加入率は下がる。この点、国勢調査では、住民基本台帳を使わず、二世帯住宅でも実態を見てカウントするため、加入率はより高い数値になる傾向がある（大阪府八尾市の検討例参照、<https://www.city.yao.osaka.jp/cmsfiles/contents/0000016/16203/5.pdf>、2020年8月31日確認）。

5. 制度上の課題としては、例えば、横須賀市の検討事例を見ると、諮問機関の要素が強く、住民自治を実現する住民組織としての性格が弱いことが挙げられている（<https://www.city.yokosuka.kanagawa.jp/2410/chiunkyou/kentouinkai2/documents/1jitihoutiikijitiku.pdf>、2020年8月31日確認）。さらに、採用している自治体では、自治体が独自に様々なカスタマイズをして運用に工夫を凝らしていること、導入しながら廃止した自治体は、制度ありきで導入され、運用に課題があったことが観察されている（三浦、2009、2014）。

6. ただし、全国的に見ると、非合併自治体でも合併自治体と変わらないほど地域自治組織が作られている。また、合併から年数が経過した近年に至るまで、その数は増加している。これが狭域自治に対する機運が高まっている

## (2) 地域運営組織

安倍政権の下で2015年から始まった地方創生政策では、地域運営組織という概念が登場した。これは、どちらかという、農山村部等において人口減少と高齢化、合併による行政職員の引き上げが行われる中で、地域が自ら事業を行ったり、行政事務を委ねることに力点が置かれているといえる（山浦、2017、山中、2018等）。

総務省（2015）によると、地域運営組織とは、「地域の暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成され、地域内の様々な関係主体が参加する協議組織が定めた地域経営の指針に基づき、地域課題の解決に向けた取組を持続的に実践する組織」と定義し、次のような事業を想定している。

- ・総合的なもの：市区町村役場の窓口代行、公的施設の維持管理（指定管理など）
- ・生活支援関係：コミュニティバスの運行、送迎サービス、雪かき・雪下ろし、家事支援（清掃、庭の手入れなど）、弁当配達・給配食サービス、買い物支援（配達・地域商店運営、移動販売など）
- ・高齢者福祉関係：声かけ・見守り、高齢者交流サービス、子育て支援関係：保育サービス、一時預かり
- ・地域産業関係：体験交流事業、名産品・特産品の加工・販売（直売所の設置・運営など）
- ・財産管理関係：空き家や里山の維持・管理など

その数に関しては、継続的に組織数を調査しており、直近の報告では、3,071となっている（総務省、2019）<sup>7</sup> また、政府は、「まち・ひと・しごと総合戦略（2019改訂版）」において、2024年度の目標数を7,000とした。しかし、その定義や計上方法が必ずしも明らかではなく、基礎自治体からの申告によって集計しているため、自治体の条例や要綱上の地域自治組織、任意のまちづくり協

議会等の地域組織も含まれた数値とみてよいだろう。さらに、活動範囲としては、小学校区、旧小学校区を含めると、5割を超えており、昭和の合併前の旧村単位とほぼ一致するといっているが、都市化が進んだ地域に関しては、必ずしもそうとは言いきれない。いずれにしても、地域運営組織の議論は、政府のコミュニティ政策の積極性を示すものであり、生活支援などの自主事業の実施等による収入の確保に取りくむ地域運営組織の割合を目標年次に60%としている。

## (3) 自治会連合会

本稿では、個々の単位自治会というよりも、明治以降繰り返された合併により多層化した自治単位をどのように運営し、当該地域の住民の声を反映させていくのかという観点からの考察であるため、小学校区、中学校区レベルに形成される連合自治会、地域自治組織に焦点を当て、その形成過程や課題について分析を行う。

本稿の問題意識は、①近隣レベル（概ね小・中学校区レベル）で自治組織を形成し、一定の権限を公式に与えた方が地域における柔軟性を持った意思決定が可能となること（多極焦点性：ポリセントリシティ、Ostrom, V. et al. 1961）、②縦割りで流れていた個別補助金を一括化し、近隣レベルのニーズに合わせて自由に使えるようにした方が住民の便益及びモチベーションがより高まること、③あまりにも地理的範囲が広大になり、かつ定員の抑制により職員数が減少した基礎自治体にあっては、行政が地域事情を把握しにくくなっていること（ストリートレベル官僚の減少）、④超高齢化、人口減少、過疎化に直面している日本にあっては、近隣レベルの単位自治会を中心とした自治組織を再編成する必要性に迫られていること、⑤権限委譲により、事務量が増加する中で、それに見合う財源と公務員数が確保されない状況下では、より一層の業務のアウトソーシングが求めら

ためとみるか、人員削減と財政難に苦しむ自治体側からの地区連合自治会レベルに対する事務のアウトソーシング先の再編成と見るかは両義的な側面があると考えられる（大杉、2016、p.5）。

7. 全国の小学校数約2万からすると、15%をカバーしているといったことになる。



れているといった事情が基礎自治体にあることである。

ちなみに、自治会の連合化に関しては、明治、昭和、平成の3度の合併を経て形成が進められてきたが、日高の調査によると、全市に1つの連合自治会組織があるケースが全国の自治体の7割を占めており、複数の連合自治会組織が存在するケースは一部の地域に存在するものを含めても、17.1%にすぎない(日高、2018、p.360)。ただし、これは、自治会・町内会の調査であるため、小学校区レベルには地域自治組織が存在し、連合自治会に代替している可能性もある<sup>8)</sup>。

自治会の連合化は、昭和の合併時に一気に進んでいる。平成の合併後は、非合併自治体も含めて、地域自治組織の設立が相次いでいることは先述した通りである。

### 3. 理論的分析枠組み

#### (1) 自治会・町内会についての考え方

ここでは、地域自治組織を考えるのに不可欠な自治会・町内会の性格について振り返っておきたい。これらの組織については、従来、社会学の分野で多くの議論がなされてきた。近年は、行政学の分野でも多くの論考が見られるようになっていく。大きくは、日本古来の文化集団であるという「文化集団説」と、単なる文化集団ではなく、「政府に近い存在」という議論に分かれる。前者は、近江(1958)らによって立論されたが、その後、文化集団説に立脚しながらも、組織を動的に捉えた、「地域共同管理論」が中田によって提唱された(1978)。後者は、秋元(1981)が「地域権力構造論」を進展させ、「権力と大衆の狭間にある中間集団」の考え方を展開、さらに、この流れをくんで、鳥越(1994)は、自治会を明治の合併前の村の残影と捉える「地域自治論」を展開し、文化集団との違いを明確にする。日高(2003)は、

これらの議論をふまえながら、ガバナンス論を援用しつつ、自治会を「第三層の政府」と捉えた<sup>9)</sup>。そして、最大動員システムとしての機関委任事務を参考にしながら、行政委嘱員としての区長、町内会長をそれと同様の仕組みと考える。人口あたりの日本の公務員数が諸外国と比較して異常に少ない点は、業務のアウトソーシングが進んでいることが要因の1つであるが、そこには、自治会の存在も挙げられる(村松、1994、pp.29-30)。

自治会の定義に関しては、日高が、社会学と行政学の研究成果を踏まえて以下のように、定義している。

①1つの町内(集落)に1つの組織しか認めない地域占拠制、②その町内に住むすべての世帯が構成員になって当たり前という建前に立つ全世帯自動加入制、③個人ではなく世帯の単位で加入する世帯単位制、④その町内のあらゆる社会的機能を引き受けうる包括機能性、⑤当該市区町村の管轄する行政区内にほぼ重複なく網羅的に組織されるという非重複網羅性、⑥一定の行政機能を分担もしくは補完する行政末端機能、⑦類似した組織が全国ほぼすべての市区町村に存在するという全国偏在性である。

ただし、全国1,700余りある基礎自治体においては、自治会・町内会に対する扱いは先述したとおり、千差万別である。これは、都市と農村の違い、過去の合併の状況、地域の都市化度、公民館運動の経緯、戦後の自治会復活の経緯などによって、地域自治のあり方が地域によって異なるためである。

このように、自治会・町内会は実体的な定義は行えるのであるが、法律上は自治会・町内会といった用語は使われていない。法律的には、基礎自治体の内部の区域を基礎とする制度としての、地域自治区、認可地縁団体、空間管理にかかわるものとして、財産区、市街地再開発組合、土地区画整理組合、マンション管理組合法人、などがあげら

8. また、平成の合併によって、小規模自治体であっても、合併前旧町村単位に自治会連合会や地域自治組織が設置されている場合も見られる。

9. 日高はその後、2018年の著書で基本的な考えに変化はないしつつ、徴税権がないこと等から、自治会に対する「第三層の政府」との表現を便宜上避けている(p.1)。

れる（飯島、2016、p.25）。財産区や認可地縁団体は自治会と必ずしも一致するわけではない。また、自治基本条例、地域づくり条例、協働条例なども、自治会・町内会という用語を使っていないケースもあり、少なくともその用語を積極的に定義しているものは管見の限り少ない。

## （2）正統性問題

政府の正統性に関しては、インプット（Holmberg, 1999）、スループット（応答性）（Dahl, R. A., 1998）、アウトプット（Clarke et al., 1993）に分類して議論される。自治会（連合会を含む）や地域自治組織に関しては、構成員が公職選挙法による選挙で選任された議会を持たないため、仮に疑似公選制をとったとしても、インプットの正統性は厳密には保障されていない。しかし、地域専有性を持ち、明示・黙示の自治体からの承認がなされているため、地域を代表する組織としての合意は得られているという意味での実体的正統性は持つといえる。また、諮問的役割しか持たないため、決定を巡るアウトプットの正統性に関しては、政府のそれとは異なるが、そこでなされた決定は地域の中の唯一の団体として、NPO 団体などの他組織の決定とその持つ意味が異なる。ただし、これは、少なくとも過半数の世帯が加入し、地域住民の間に、地域を代表する団体としての擬制がなされている限りにおいてである。また、祭りなどの事業に関しては、補助金などが支出されているとすると監査などを通じて正統性が担保されるが、これは、自治体の行う事業に対するアウトプットの問題となる。さらに、スループットの正統性に関しては、会員に対する総会議事録の公表などを通して、果たされねばならない。当該地域の陳情、要望権について強い影響力を持っているこれらの組織に関しては、その意思決定に関してはブラックボックスであってはならず、会員への情報公開などの、透明性が求められる（Schmidt, 2010）。

## （3）自治会と連合自治会

本稿は、近年小学校区等を中心に設立されている地域自治組織に着目している。これは、地区連合自治会だけではなく、PTA、自主防災会、婦人会、などの参加によって形成されるが、こういった分野別、属性別の組織は小学校区レベルに作られることが多いからである。

そこで本稿では、事例として、全国に先駆けて地域自治組織を制度化した三重県名張市、連合自治会が大きな役割を果たしている静岡市清水区の例を異なった制度として採用している自治体として対比する形で取り上げる。

## 4. 事例研究

### （1）非制度・自治会主導型：静岡市清水区の事例

#### ①静岡市の自治会の形成と現状

静岡県静岡市と清水市は対等合併により政令市になった自治体である。従来から両市の合併は議論されてきたが、政令市になると県と同様の強い権限が持てること、政府は平成の合併政策により、政令市になれる人口要件を緩和したことから、人口70万人を満たし政令市となった。ただし、対等合併であった故に、従来から異なっていた両市の制度のすべてを統合することはせず、1つの市の中に2つの制度が併存することとなった<sup>10</sup>。

その典型例の1つとして、コミュニティ政策が挙げられる。旧清水市（現在の静岡市清水区）は、公民館制度が発達した市であり、中学校区レベルに公民館を設置し、それを住民の交流拠点として政策を推進してきた。一方、旧静岡市（現在の静岡市葵区、駿河区）は、生涯教育施設としての公民館を学区より広い範囲に設置し、専門的な生涯学習政策を行ってきた。旧静岡市は、単位自治会と小学校区レベルに連合自治会が形成されているが、地区連合自治会は、どちらかという単位自治会のネットワークとしての機能が中心である。また、市からの補助により、単位自治会には会館

10. 合併時における両市の事務のすりあわせ状況。静岡市ウェブサイト（[https://www.city.shizuoka.lg.jp/000\\_001643.html](https://www.city.shizuoka.lg.jp/000_001643.html)、2020年8月31日確認）。

## 地域づくり組織の組織構造とその動態的分析

を持つ例もあり、場合によっては、地区連合自治会レベルにも補助金等により会館を持つ例も見られる<sup>11</sup>。しかし、旧清水市のように、中学校区に必ず交流館のような事務局員が常駐する施設があるわけではない。

合併により、これらの構造は統一されず、合併後20年近く経った現在でも維持されている。また、旧静岡市の生涯学習施設は市の外郭団体である（公財）静岡市文化振興協会が指定管理者（非公募型）として運営し、比較的専門性の高いプログラムを提供しているが、コミュニティの拠点施設としての機能は弱い。これに対して、旧清水市の交流館21館（公民館から市長部局に移管し、名称を変更した）は、清水区の自治会連合会を母体とした組織が指定管理者となっており（非公募型）、生涯学習機能と共に、地域住民の交流の場や自治の拠点として機能している。旧清水市の公民館運動は非常に活発な歴史を持っており（清水市史編纂委員会、1986、p.945）、それが、現在の生涯学習交流館を拠点とした地域住民の交流館単位のアイデンティティの強さに繋がっている。1952（昭和27）年に清水港が特定重要港湾に指定され、港を中心に発展するため、周辺自治体を合併してい

く機運が高まった。学区連合自治会は、この昭和の合併時に多くは設立され、範囲は旧町村単位で形成されており<sup>12</sup>、その単位で公民館が作られていった経緯がある。静岡市は、現在、生涯学習施設の配置適正化方針（平成29年9月策定）において、生涯学習センターを学習だけではなく、住民活動の拠点としての交流機能を持たせようとしている。清水区の地区連合自治会の組織構造は、組織により多少の差はあるが、概ね図1の通りであり、地域の各種団体から構成されていることが分かる。

### ②静岡市のコミュニティ政策とその意義

上記のように静岡市は、2つのコミュニティ政策を持っているといえる。コミュニティ政策の担当部署は、市民自治部門、生涯学習部門であるが、自治会支援機能、NPOなどの市民活動機能、生涯学習機能が並列的に動いている。市として地域自治組織を作る動きはないわけではないが、現状では自治会の加入率もきわめて高く（平成28年で92%）<sup>13</sup>、自治会中心に運営されており、旧静岡市と旧清水市で自治の方式が異なることから、当面、生涯学習センターの交流機能を高めつつ、旧清水

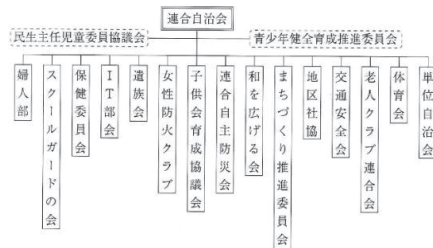


図1 清水区不二見地区連合自治会組織図  
（出典）静岡市清水区自治連合会、2012、p.41

11. 自治会館などの所有に関しては、1991年の地方自治法の改正により制定された認可地縁団体の数を見るとおよその数が推定される。なぜなら、認可地縁団体は財産を所有する場合に、個人名義での登記などでは問題が発生し、法人格をとる主要な要因になっているからである。日本全体では、44,008団体（2013年4月1日現在）（総地縁団体数298,700、割合14.7%が存在する（総務省調査）が、静岡市全体では全国平均より高く、中でも、清水区にその割合がきわめて高い（表1参照）。
12. 清水区の21連合自治会のうち、明治の合併以降の旧自治体を範囲とする地区連合会は15であり、その他は、都市化に伴う人口増加と学校の建設等によって分離したものである。なお、1961（昭和36）年に、17地区連合会の上位団体として、全市（旧清水市）単位での自治会連合会が設置されている（静岡市清水区自治会連合会、2012、p.100）。
13. 「自治会・町内会及び市民活動の現状・課題に関するアンケート調査」（2016）（<https://www.city.shizuoka.lg.jp/000746126.pdf>、2020年8月31日確認）



市の交流館は現状の維持管理を続けることとしている。なお、昭和の合併の経緯があり、葵区の中山間地域（旧阿部6カ村）では、支所的機能を持つ生涯学習交流館が直営で運営されている（静岡市、2015）。さらに、自治会への助成に関しては、下記のとおりであり、単位自治会に対する助成は、市の広報誌の配布、連絡業務の委託的な要素が強い。

- 1 地域連絡事務費交付金（単位自治会）
- 2 自治会連合会運営費補助金（区自治会連合会）
- 3 地区連合自治会運営費補助金（連合自治会）
- 4 集会所建設費等補助金（連合自治会、単位自治会）
- 5 コミュニティ活動用具等整備事業補助金（連合自治会、単位自治会）

このように、現在のところ、市の政策として地域自治組織を設置することはせず、連合自治会が自治機能を果たしている。また、地区連合自治会レベルで住民が任意にまちづくり協議会を作りNPO法人格を持って活動しているコミュニティも見られるのが現状である（金川、2020）。

（2）条例による地域自治組織型：名張市の事例  
①沿革

三重県名張市は、伊賀市、雲南市、朝来市などと共に小規模多機能自治推進ネットワークの中心メンバーである。また、そのシステムは、現在では、伊賀・名張方式などと言われることがある。

しかしながら、名張市の現在の制度は現市長が就任してから長期にわたって作り上げられてきたものであり、背景には様々な要因が認められる。

日本は、戦後の高度成長期に地方から多くの若者が都市に流入した。彼らが家庭を持つに及んで急速な住宅不足から、都市郊外に大規模なニュータウンが多く建設された。名張市は、三重県の西端に位置し、大阪から鉄道で約1時間の位置にあるため、1960年代に大規模な住宅開発が行われた。それまでの名張市は、農業と林業が主体の農山村地域であり、人口は約3万人に過ぎなかったが、1981年には人口増加率日本一を記録し、2000年のピーク時には人口が8万人を超え、いわゆる新住民が旧住民の数を上回った。その意味で、名張市は大阪のベッドタウンとしての性格を持つといえる。

高度経済成長期には、男性は会社、女性は家庭といった性的役割分担により、ニュータウンの男性は会社一筋の生活を送ってきた。彼らが定年を迎える2000年代に入って、リタイアした男性は地域づくり活動に積極的に参加するようになった。

変革期の中で明治、昭和の合併が行われたが、1999年から始まった平成の合併は、行政改革の中での効率的な行政サービスの提供が目指されたといえる。

2002年に市長に就任した現亀井市長は、合併賛成派であったが、住民投票により合併反対派が上回り、名張市は、非合併の道を選んだ結果、交付

表1 静岡市の区、自治会、小学校、中学校数

	旧静岡市			合計
	葵区	駿河区	清水区	
人口	248,792	210,624	231,107	690,523
小学校数	31	18	30	79
中学校数	18	8	16	42
学（地）区連合自治組織数	38	19	21	78
単位自治会・町内会数	440	226	291	957
認可地縁団体	128	55	147	330
認可地縁団体の割合(%)	29.1	24.3	50.5	34.5

（出典）推計人口、静岡市、2020年1月、自治会数等は2019年3月末

税の減額、合併によって得られる合併特例債といった恩典を受けられないままに、行政運営を強いられることとなった。名張市の財政は、借入金の問題などによってもともと厳しい状況であり、就任した現市長は、財政非常事態宣言（2002年9月）を行い、地域一括交付金としての、ゆめづくり地域交付金制度の提案を行った。

当交付金は、当初からの市長の施政方針の中で示されており（浮谷、2004、p.88）、合併を選択しなかったことと直接の関係はない。住民自治に関しては、当初から積極的な姿勢を持っていたと言える。合併否決後、市は、住民に対して、財政面でのシミュレーションの説明会を何度も開き、市の財政の厳しさを示している。これは、自治に加えて、自分たちの地域のことはできるだけ自分たちで行う必要があることを意味しており、名張市の地域交付金制度は、住民自治に加えて、地域に自由な予算を与える代わりにサービス提供を自分たちで行うことを要請しているとも解される。

市長就任後の名張市の都市内分権制度をまとめると表2の通りである。名張市の特徴は、自治基本条例を根拠として、地域づくり組織条例を策定し、その中で、地域づくり組織を明示（第2条）し、さらに、都市内分権という用語も明示した

（第1条）ことであろう。

## ②地域づくり組織

名張市には、従来から、基礎的コミュニティ（183地区）が存在し、区や自治会と呼ばれてきた（自治基本条例第33条1項）。2005（平成17）年に制定された自治基本条例34条では別に条例で定めるところにより、一定のまとまりのある単位<sup>14</sup>に地域づくり組織を作ることができると規定した。さらに、2009（平成21）年には「地域づくり組織条例」が制定され、地域づくり組織は、次のように定義された。

- 1) 名称、事務所の所在地、代表者の選出方法、總會の方法、監査その他地域づくり組織を民主的に運営するために必要な事項が、規約に定められていること。
- 2) 地域づくり組織の代表者及び役員は、その構成員の意思に基づいて選出されること。
- 3) 基礎的コミュニティの代表者が、地域づくり組織の運営に参画していること（以上、第5条2項）。
- 4) 地域づくり組織の設立、代表者の選出に関しては、規則で定めるところにより、市長に届け出ること（第5条3項）。

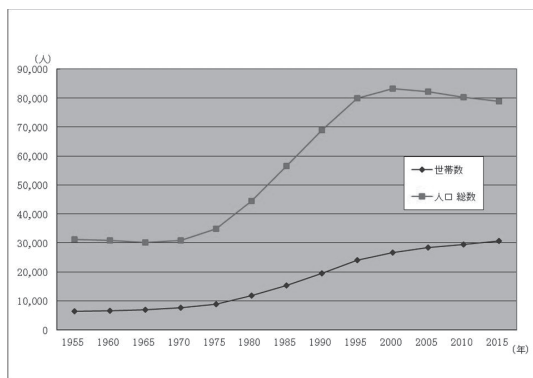


図2 名張市の人口・世帯数の推移（出典：国勢調査）

14. 名張市の場合、新興住宅街の人口が旧住民を上回るため、地域づくり組織の単位は、概ね小学校区を基本としている。また、旧来からの中心市街地、農村地帯は旧村のエリアがほぼそのまま、地域づくり組織の範囲となっている。

- 5) 構成員は、居住者、その地域で事業を行う個人、法人、通勤者、通学者及びその地域で活動する各種団体で、当該地域づくり組織が認めた者（第6条）。
- 6) また、法律上の責任の所在を明確にし、継続した活動の基盤を確立するため、法人化するよう努めるものとする（第10条）<sup>15</sup>。
- 7) 地域の将来ビジョンである地域ビジョンの策定に努める（第9条1項）。

名張市は、前述のように新興住宅地、農山村地、その混合地域に分かれており、全部で15地域（1地域は2020年に発足）から成り立っている。行っている事業は地区によって異なるが、高齢者への配食サービス、福祉バスの運行（買い物等のお出かけ支援）等の生活支援、環境美化事業、防犯・

防災活動、空き屋・空き地の調査や管理、学校支援等である。地区によっては、農産物の製品化などのコミュニティビジネスを手がけているところもある（松浦ほか、2008，荒井、2019）。図3は、訪問調査した地区の協議会の組織図であるが、部会を設けていること、理事会に基礎的コミュニティ（単位自治会長）の代表者が入っていること、市民センターに協議会の事務局員が常駐し、協議会が指定管理を行っていることは、各協議会とも共通である。

③ゆめづくり交付金制度

ゆめづくり交付金制度は、既存の縦割りの補助金を廃止し、一括化したものであり、2003（平成15）年度から条例（ゆめづくり地域交付金に関する

表2 名張市の都市内分権をめぐる動き

2002年4月	亀井市長（現市長）就任
2002年9月	財政非常事態宣言
2003年2月	住民投票で合併が否決
2003年4月	ゆめづくり地域交付金の交付に関する条例施行（平成21年廃止し、地域づくり組織条例に吸収）
2003年9月	全地区で地域づくり委員会発足
2005年6月	自治基本条例制定
2005年10月	全14地区公民館の地域委託完了
2006年1月	市民公益活動促進条例施行
2006年9月	地区公民館の指定管理者制度発足
2008年3月	政策アドバイザー最終報告（都市内分権について）
2009年4月	地域づくり組織条例施行（区長設置規則の廃止）
2012年3月	全地域で「地域ビジョン」策定
2012年4月	ゆめづくり協働事業提案制度スタート
2015年12月	市民センター条例制定
2016年4月	地区公民館の市民センター化

（出典）名張市資料より筆者作成

15. 法人格に関しては、①NPO法人、②認可地縁団体、③一般社団法人、の可能性があるが、①は地域外の人の加入を拒めないこと、②は市に対する届け出だけで済むが、財産要件が必要であること、さらに、地域に居住している人しか加入できないので、外部に出ていった子供などは参加できないこと、③は複式簿記の知識が必要であり、会長が短期で交代する場合、数万円の変更登記代がかかってくるといった課題がある。

る条例)によりスタートした。2003(平成15)年度の当初予算では地域づくり委員会が全域で立ち上がっていないことを理由に、予算の一部を留保するといった付帯決議がなされたものの、その後の議会で承認された。さらに、2008(平成20)年度には区長制度を廃止し、各区長に配分していた予算を2009年度から条例(地域づくり組織条例)により発足した地域づくり組織へ交付するように変更している<sup>16</sup>。さらに、直営で市の職員が配置されていた各地区にある公民館を地域へ委託化(2003年度から)している。また、2012年度より、公民館に配置されている地域事務員(地域づくり組織の職員)の人件費をゆめづくり地域交付金と指定管理料に振り分けた<sup>17</sup>。

包括補助金である当該補助金は、次のような流れで、申請、交付が行われる(以下条例第14、15条)。

(ア) 前年度3月議会で予算化(ゆめづくり交付金制度として予算化)→(イ) 地域づくり協議会より予算申請(含む事業計画書)→(ウ) 行政による申請書のチェックと交付決定→(エ) 事業実施後、実績報告の提出(含む、決算報告書、監査報告書)

#### ④名張市の地域づくり組織と一括交付金の特徴

名張市では、全国的に見ても進んだ地域づくり組織、一括交付金制度を作っている。しかし、そこには以下のような背景、課題があると言える。

##### 1) 組織の性格と民主的正統性

地域づくり組織は条例により担保されており、民主的運営が確保できるような仕組みになっている。また、地域を代表する組織としての位置づけがなされている。しかし、決定権を持つわけではなく、性格的には、市への諮問機関としての役割

を担っている。一括交付金に関しては、地域にその使い道の自由度を与えている。また、市の条例や規則によってアカウントビリティを確保するような努力がなされているほか、上述のように、各地域はそれぞれ地域ビジョンの策定に努めることとされている。以上をもって、形式的な正統性を保っているといえよう。さらに、組織の実質的決定を担う機関としての理事会に単位自治会の長(条例では基礎的コミュニティの代表者と規定)を入れることを地域自治組織の要件とし(条例第5条2項)、自治会を中心とした組織構造になっていることがわかる。コミュニティを代表する組織として擬製されている自治会の長を理事会メンバーに入れることにより、実質的な正統性を確保しようとしていることが分かる(図3参照)。

##### 2) 地域づくり組織と一括交付金算制度のまとめ

名張市の取り組みについては、2002年に就任した現市長の強いリーダーシップがあったことがまず挙げられる。しかし、それは、新住民が旧住民の数を上回り、過去からの因習にとらわれない政策が行えたという要因が大きい。また、合併の選択を選ばなかったことにより、財政がより厳しくなり、地域住民自体が地域活動に関わって行政を補完する必要性が強かったことが挙げられる。さらに、合併を行わなかったことにより合併前旧自治体の制度の違いを意識することなく、政策を進めることができたことも大きな要因である<sup>18</sup>。

どの地域も役員が高齢化(ニュータウンに当初入居した層のリタイア組が中心)しており、役員のなり手不足が顕在化している。このような状況の中、市民センターに配置されている地域事務員(有給スタッフ)の存在は大きいといえる。ただし、地区によって温度差があり、地域づくり組織が市からの補助金の受け皿になっているだけの傾

16. 区長とは各区(従来の伝統的コミュニティ単位)の長で、区長と呼んだり自治会長と呼んだりされている。個人に対する活動補助から組織に対する補助金に変更されたことを意味する。特に、従来からの旧農村地域では、区長の力が強く、この制度廃止には抵抗が強かったといわれる(名張市役所での2019年3月11日のヒアリングによる)。

17. 地域事務員は、生涯学習施設としての事務と共に、地域づくり組織の事務局の機能も持っている。算定額は、一地区基本額150万円に基礎的コミュニティ数を勘案して決定される(名張市、2019)。

18. 2020年1月11日の研究会での中川幾郎氏のコメントによる。

向がある地域もみられる。また、地域づくり組織の行う事業として、コミュニティビジネスを明示している点も特徴である。

一括交付金制度の導入前と後では予算の使途にどの程度変化が見られたかに関しては、十分なデータが得られない。しかし、ヒアリングによると、お祭りなどに使われていたものが、高齢者福祉や子育て支援などに使われるようになっており、地域のニーズに合わせた変化は見られるようである。ただし、1地区の配分額が人口規模などから算定されており、300万円から1,500万円である。さらに、固定的に支出される経費もあるため、大きな裁量を施す余地がどの程度あるかについては未知数な部分がある。

### 5. 考察

自治会の未加入者が一定数存在し、近年その割

合は増加している。これらの人々は、防犯灯、ゴミ収集、市民センターの利用などにおいて便益を得ており、一種のフリーライダーとなっている。これらの問題をどのように解決するかが次第に必要なになってきている。

ゴミ出しのルール決め、防犯活動などは、地域資源管理機能や、地域互助機能と捉えられるが、一方で、コミュニティの相互監視機能でもある。これらは、結束型ソーシャルキャピタル(宮川、2004、p.43)と捉えられ、この機能が強くなりすぎると村社会を連想させるような、生活の息苦しさにもつながり、一定のバランス感覚が必要であろう。

しかし、自治会は2000年代に入って、深刻な担い手不足に陥っており、事実上の空洞化が進んでいる。これは、行政が補助金を出しているものの、事務局員を雇うほどの金額ではなく、負担感が増している面が強い。

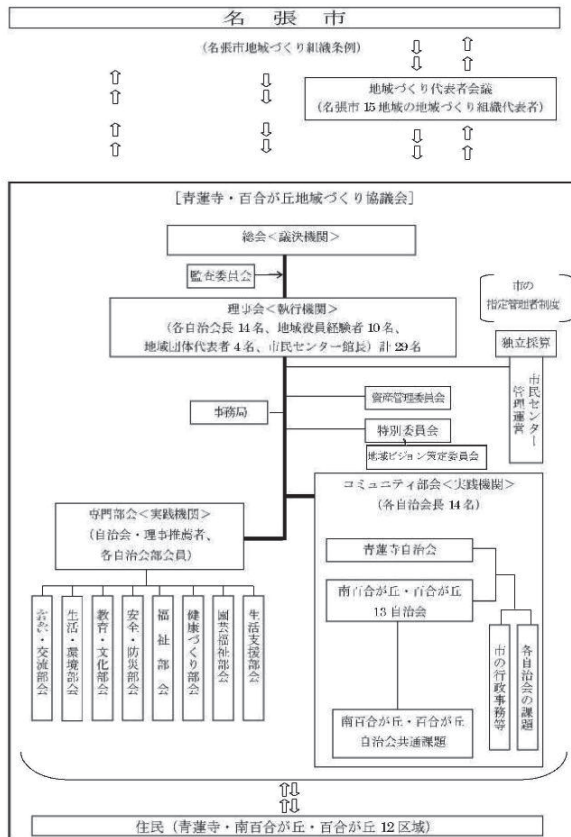


図3 青蓮寺・百合ヶ丘地域づくり協議会組織図



## 地域づくり組織の組織構造とその動態的分析

こうした状況を踏まえて静岡市では、負担軽減の一環として、2018（平成30）年度に、各課からの自治会への配布依頼文書のタイミングを統一するなどの改善を行った。一方で、自治会加入促進条例が各地で制定されているのは、先述したとおりであるが、構造的要因からくる仕組みを変えない限り、大きな効果は期待できないと思われる。本稿では、条例を根拠に地域づくり組織方式と一括交付金制度をとる名張市と連合自治会が強い役割を果たしている静岡市清水区を比較したが、両者の差異を比較したものが表3である。

共通点としては、①区長制度を廃止したこと、②公民館を市長部局に移し、市民センター化したこと、③それらのセンターを地域（地域づくり組織ないし地区連合自治会の連合組織）が指定管理者となっていること、④自治の単位が基本的に、平成、昭和等の合併前の旧自治体となっていること、⑤既存の地縁組織として自治会が中心的役割を果たしている点である。

相違点としては、条例により地域づくり組織としての分野横断型の協議会を作り、そこに、一括交付金を交付しているかどうか、という点である。名張市においては、地域に自由度の高い一括交付金を交付するに当たり、地域づくり組織に予算を自由に使う正統性を与えるために、組織及び交付金についての条例化、地域ビジョンの策定、といったことを行うことにより、正統性を担保しているといえよう。

図4は、条例等が規定する地域自治組織の進化方向を示したものである。明治以降の近代化の中で、市町村合併が繰り返され、区長に対する委嘱制度により、行政事務の代行を行わせるという手法は、日高（2018）の述べるように旧来の機関委任事務と類似している。区長制度による区長個人への委嘱は全国的には多く存在するものの、次第に自治会という組織への助成制度に切り替えられてきている。これは、行政委嘱委員<sup>19</sup>という、より行政の末端的な色彩の強い仕組みからの脱却と

表3 名張市と静岡県清水区のコミュニティ組織比較

	地域自治組織型	地区連合自治会型
地域	名張市	静岡市清水区
分野横断組織（協議会）	◎	×（ただし、分野別の部会を持つ）
根拠	地域づくり組織条例	地域連絡事務の取扱に関する要綱等
地区自治会連合会	△（一部地域で協議会と併存）	◎
一括交付金	○	×
自治会の位置づけ	核となる組織（理事会に会長枠）	核となる組織（地区連合自治会中心）
地域ビジョン	○	×
公民館の地区センター化	○	○
市民センターの役割	生涯学習+まちづくりの拠点 +地域づくり組織の事務局機能	生涯学習+まちづくりの拠点
市民センターの運営	各地域づくり組織による指定管理 （個別契約）	区自治会連合会を主体とする団体による指定管理（一括契約）
区長交付金	廃止	廃止
連合自治会・協議会の地理的範囲	小学校区（合併前旧町村）	中学校区（合併前旧町村）
単位自治会	○	○
人口	78,894人	232,152人
連合自治会・協議会数	15	21
平均人口	5,635人	11,054人

19. 地方公務員制度の改正によって特別職非常勤公務員制度の要件が厳格化された。区長の多くがこの制度を利用

みても良いだろう。ただし、区長制度そのものは町村も含めると多くの自治体で存続しており、地域自治組織を設置した自治体においても、区長制度を維持している場合もある（愛知県新城市の例：三浦、2014参照）。また、本稿事例の両市ともに指定管理者制度や委託の活用は継続されており、NPM型の行政改革の流れの中で、行政サービス水準の維持のために、地域自治組織や自治会への期待があることも事実である。さらに、この図は、様々なバリエーションがあることを認める必要があり、さらなる分析が必要である。

民主的な正統性に関しては、行政からのゆるやかな承認（地区に1つしか認められない）によって、一定限度担保されていると考えて良いだろう。また、条例等で協議会を規定する場合には、世帯加入方式は、近代型集団が個人を単位としていることから（春日、1997、p.175）、名張市の地域づくり組織のように、個人加入とする制度設計が必

要であろう。

## 6. まとめにかえて

伝統的な日本の自治会は、高齢化、担い手の不足などの課題を抱えている。一方、都市型社会における孤独死、犯罪、災害対策の問題など、地域住民である程度解決した方が良い問題が発生しており、地域内に何らかのつながりが必要とされる。また、今日においては、自治会のリソース不足を解消するため、事務局機能を強化することが求められている。また、活動拠点の確保も一方で重要であるが、人口減少と財政問題によるアセットマネジメントが行われる中で、箱物をこれ以上作ることは難しく、公民館（場合によって学校の有休施設）などの従来使われていた施設を利活用するのが現実的であろう<sup>20</sup>。

事例であげた名張市、静岡市清水区においても

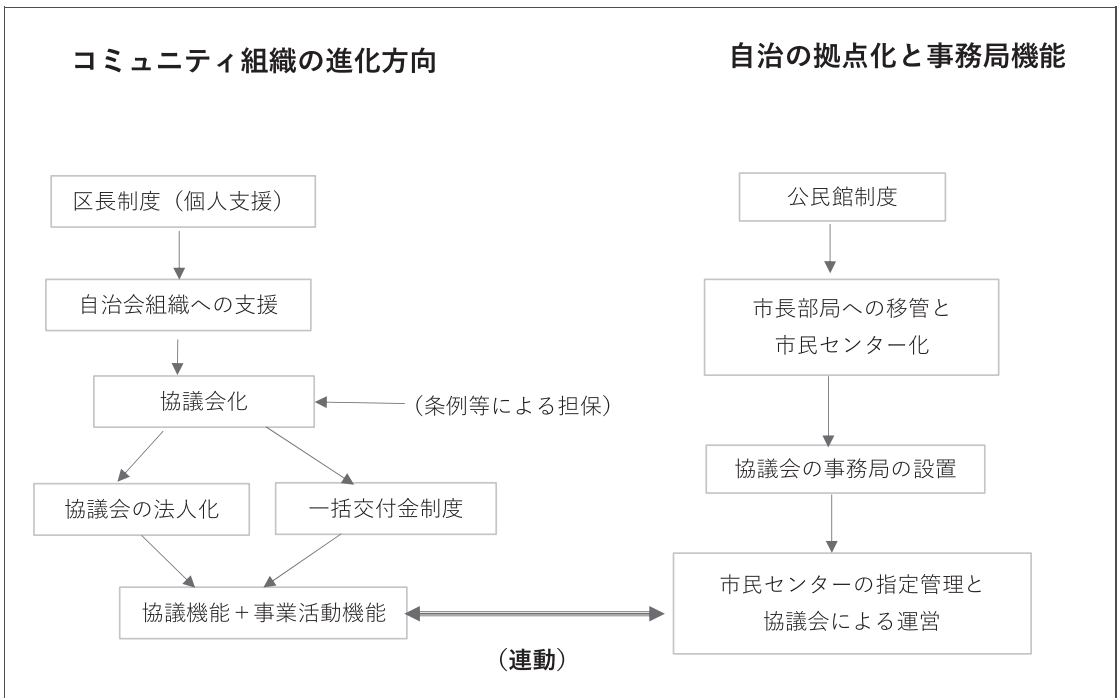


図4 地域自治組織によるコミュニティ組織の進化イメージ（筆者作成）

していたため、各自治体は、様々な対応を求められている。

20. 別稿で扱いたいだが、静岡県内の地域自治組織を持つ自治体の場合、公民館などの既存の地域の拠点施設の再編や有効活用から議論がはじまっているケースも見られる。

市民センター化された従来の公民館が利用されている。また、清水区では、従来からの公民館のエリアを「我々のコミュニティ」として認識している傾向がある。特に、旧清水市は公民館活動が盛んであったという伝統を持っており、それが、連合自治会の拠点施設になっている。指定管理を一括で受けている団体の関係者からの聞き取りによると、災害が起こった場合、市の指定避難所より、生涯学習交流館に避難してくる住民は多いのではないかとの見解も聞かれた。

問題は、自治会のような集団主義に根ざす組織の機会費用が飛躍的に高まり、組織に関わらないことによる制裁が効かなくなるという相補均衡が崩れたとき（山岸、2010、p.137）、新たな均衡点を目指すために、行政の依頼・委託事務の縮小、自主的に行っている運動会などの事業の廃止・縮小、行政からの委託費の増加と事務職員の確保などの新たな均衡点を見いだすか、武蔵野市で行われているような自治会を核にしないコミュニティづくりを考えていく方向性、さらには、活動量の高い地域に見られるように、個人が楽しみながらボランティア的に関わるといった方向性も考えられる。

さらに、縦割りで流れている個別補助金を包括化し、地域での使い方の自由度を増すための仕組みとしての一括交付金制度は、民主的正統性に関する問題をはりながらも、地域住民が地域づくりに関わることに對するモチベーションを高めるには有効な手段の一つと考えられる。そして、一括交付金の制度設計にあたっては、その受け皿としてのある程度フォーマライズされた形の地域自治組織の意義は大きいと思われる。

また、筆者の他地域も含めたこれまでの参与観察からは、活発な活動が行われている地域には必ずといって良いほどキーパーソンの存在が確認できた。逆に、制度化が精緻になされていても、十分な運用がなされていない組織も多く見られる。しかし、リーダーの資質に焦点を当ててしまうことは、各地で行われている人材育成のような施策に帰結してしまうことにもなりかねない。

自治体における地域自治組織の制度化が、長期

間続いてきた経路依存的な自治会・町内会体制の補強策にすぎないのか、我が国の地方自治が新たな均衡点に向かおうとする姿なのかは定かではない。それはMahoney 達（2010）が指摘するように拒否権の発動者の存在や程度によっても変わってくるわけで、各種事例を観察する中で、中央省庁、自治体、政治家、財界、市民などの諸アクターの戦略的行為等を含めた、より多面的な考察が必要であろう。

## 参考文献

- 秋元律郎『権力の構造—現代を支配するもの—』有斐閣、1981
- 荒井壽夫「地域自治組織とまちづくり（下）」彦根論叢、No.420、2019
- 飯島淳子「都市内分権の法的検討」日本都市センター編『都市内分権の未来を創る』、2016
- 伊賀市・名張市・朝来市・雲南市『小規模多機能自治組織の法人格取得方策に関する共同研究報告書』、2014
- 浮谷次郎「自主自立の自治体を目指しゆめづくり地域予算制度を創設」『ガバナンス』、NO.34、2004
- 近江哲男「都市の地域集団」『社会科学討究』第3巻第1号、早稲田大学アジア太平洋研究センター、1958
- 大杉寛「都市内分権の現状と今後の可能性」日本都市センター編『都市内分権の未来を創る』、2016
- Ostrom, V. Tiebout, C., and Warren. R. (1961) The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. *American Political Science Review*, Vol 55, Issue 4, pp.831-842
- 岡田彰「町内会・自治会とコミュニティ—隣保共助と地域的連帯—」『月刊自治研』第27巻第1号、1985
- 春日雅司「地区組織（町内会・部落会）研究の系譜と現状特に地区組織の政治的役割をめぐって」経営情報研究、1 Vol. 5. No. 1、1997
- 金川幸司「地域自治組織の形成と発展に関する研

- 究—任意住民自治組織の事例から」経営と情報、第32巻、第2号、2020
- 金谷信子「コミュニティは失われた楽園か—“地域コミュニティ”の実態と政策の再考」『コミュニティ政策』VOL.17
- 木村仁「広域市町村圏とコミュニティ—広域自治と狭域自治のあり方を提起して」『都市問題』98(4)、2007
- Clarke, H. D., Dutt, N., & Kornberg, A.. The Political Economy of Attitudes toward Polity and Society in Western European Democracies. *The Journal of Politics*, 55(4), 1993
- 釘持麻衣「自治会加入促進条例の法的考察」『都市とガバナンス』Vol.26、2016
- 砂子田隆「コミュニティ対策—疑問に答えて」『地方自治』、1973
- 静岡市清水区自治会連合会『50周年記念誌』、2012
- 静岡市「静岡市生涯学習施設の配置適正化方針」、2015
- 島袋純・前城充・大城武秀「序章 沖縄の地域自治組織の成り立ちと今」2009年度『自治講座：私たちが創る、沖縄の自治』報告書、琉球大学国際研究所、2010
- 清水市史編纂委員会『清水市史第三巻』、吉川弘文館、1986
- 白井絵里子「地域福祉の推進に向けて市民・NPOと自治体との「協働」において自治体に求められるもの—中央省庁の行政文書において「協働」が用いられる変遷を踏まえての考察—」21世紀社会デザイン研究学会、Vol.2. 2010.
- Schmidt, V., Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited Input, Output and Throughput, *KFG Working Paper*, No. 21, 2010
- 全国町村会『「平成の合併」を巡る実態と評価』、2008
- 総務省『今後の都市部におけるコミュニティのあり方に関する研究会報告書』、2014
- 総務省『地域自治組織のあり方に関する研究会』、2017
- 総務省『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』、2019
- 内閣府『まち・ひと・しごと創生総合戦略』2014
- 内閣府『第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略』』、2019
- 園田恭一「コミュニティ行政とコミュニティの形成」『都市問題』70-4、1979
- 高田昭彦『政策としてのコミュニティ—武蔵野市にみる市民と行政のパートナーシップ』風間書房、2016
- 辻中豊・ロバートベッカネン・山本英弘『現代日本の自治会・町内会—第1回全国調査にみる自治力・ネットワーク・ガバナンス(現代市民社会叢書 1)』木鐸社、2009
- Dahl, R. A., *On democracy*. New Haven: Yale University Press,1998
- 鳥越皓之『地域自治会の研究 — 部落会・町内会・自治会の展開過程 —』ミネルヴァ書房、1994
- 中田実「町内会自治会の理論と歴史」、東海自治体問題研究所編『町内会・自治会—「理論と実際」』、自治体研究社、1978
- 中田実「町内会・自治会の特質と現代的課題」月刊『住民と自治』、2016年1月号
- 名張市『ゆめづくり地域予算制度』、2019
- 日本都市センター『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり』、2014
- Holmberg, S., Down and Down We Go: Political Trust in Sweden. in P. Norris (ed.), *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, Oxford: Oxford University Press,1999
- 原 知章「「コミュニティ」とは何か：地域SNSをめぐる政策から考える」国立民族学博物館調査報告、106巻、2012
- 日高昭夫『市町村と地域自治会 —「第三層の政府」のガバナンス』山梨ふるさと文庫、2018
- 日高昭夫『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

たものである。

日高昭夫「都市自治体における地域コミュニティ政策の今後」都市とガバナンス、Vol.32、

2019

松浦健次郎・藪崎奏菜・浦山益郎、「まちづくり事業体としてのコミュニティ組織の実効性に関する研究—三重県名張市の地域づくり委員会を事例として」、都市計画論文集、NO.43-3、2008

三浦哲司「日本のコミュニティ政策の萌芽」

『同志社政策科学研究』第9巻、第2号、2007

三浦哲司「自治体内分権のしくみを導入する際の留意点：甲州市の地域自治区制度廃止を事例として」同志社政策科学研究、11(2)、2009

三浦哲司「新たな地域自治区制度の導入過程」、人間文化研究、22号、2014

宮川公男「ソーシャルキャピタル論」宮川公男・大守隆編『ソーシャルキャピタル』東洋経済新報社、2004

村松岐夫『日本の行政』中央公論新社、1994

Mahoney, J. and Thelen, K., "A Theory of Gradual Institutional Change," in Mahoney, J. and Thelen, K. (ed.), *Explaining Institutional Change*, Cambridge University Press, 2010.

森裕亮「既存自治組織としての自治会町内会の役割とその変容」、金川幸司編著『公共ガバナンス論』晃洋書房、2018

山浦陽一『地域運営組織の課題と模索』小田切徳美監修、J C総研ブックレット NO.20、筑波書房、2017

山岸俊男『心でっかちな日本人—集団主義文化という幻想』ちくま文庫、2010

山中雄次「地域運営組織の体制に関する一考察～地域の主要なアクターとなりえるか～」作大論集、第8号、2018

\*本研究は、文部科学研究費基盤研究(C) 18K01439 「地域運営組織を中心としたガバナンスネットワークの実証分析」(研究代表者:金川幸司:2018~2020年度)の助成金を受けて行っ



**The Structure of Community Improvement Organizations and  
an Analysis of Their Dynamism:  
Focusing on the Decentralized Functions of Municipalities**

Koji KANAGAWA

Graduate School of Management and Information of Innovation, University of Shizuoka

Abstract:

Membership in Japan's traditional neighborhood associations has seen a decline because of the higher number of apartment complexes in cities, weakening of neighborhood relations, and deterioration of rural community functions due to aging and depopulation.

Meanwhile, after the merger of the Heisei era, a movement emerged, mainly in urban municipalities, to form local self-governing bodies through ordinances and other means and distribute highly flexible block grants, mostly to elementary school districts. In this paper, I adopted a historical perspective to evaluate the formation process of Japan's neighborhood associations and reviewed studies on their characteristics. Then, I introduced the development of federated units since the Meiji era as a result of repeated amalgamations.

This study analyzed the structure of local self-governing bodies created at the elementary and junior high school levels. One is the case of Shimizu ward in Shizuoka City, where traditional neighborhood association bodies were formed mainly through the federation. Another case is Nabari City in Mie Prefecture, in which local self-governing bodies were established based on the local authority's ordinance. After analyzing the similarities and differences between the two, this study showed the significance of formalizing local self-governing bodies in the form of ordinances. Both cases, however, shared certain characteristics of existing traditional neighborhood associations. Because each municipality in Japan has their own background, creating a self-government structure that ignores historical pathways would lead to confusion. This study suggests specific implications for the future of local self-government in Japan. Recent years have seen that the problem in this trend of establishing self-governing bodies is the creation of new forms of self-government or merely the outsourcing of local government operations based on the conventional scheme of neighborhood associations.

Key words: community, neighborhood association, municipal amalgamation, social capital, democratic legitimacy