

地域コミュニティと行政

✦✦境界連結人✦✦のあなたへ

答えは

ない！

だから

やるっきゃ
ない！

町内会への期待

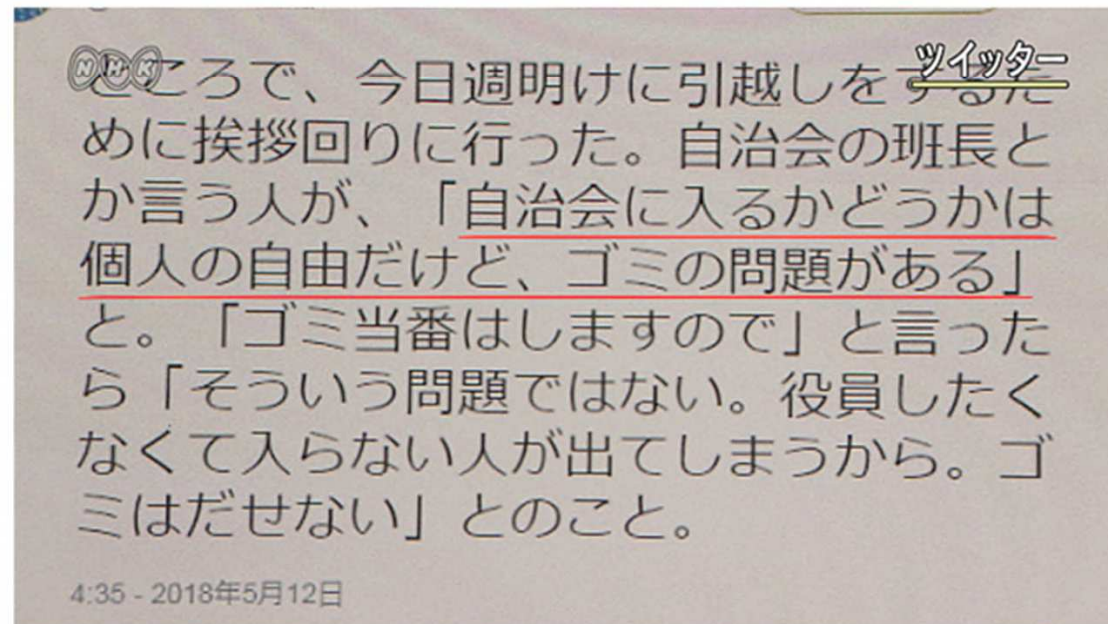
- 自民党コミュニティ活動基本法案（2008年）
- 総務省『新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書』（2009年）
- 総務省『コミュニティ団体運営の手引き（自治会町内会、その他地域活動を行うグループのみなさまに）』（2010年）
- 総務省『今後の都市部におけるコミュニティのあり方に関する研究会報告書』（2014年）
- 総務省『都市部におけるコミュニティ発展方策に関する研究会報告書』（2015年）。
- 農水省『新しい農村コミュニティづくり』（2014年）。
- 復興庁『魅力あるコミュニティづくりのヒント』（2014年）。
- 国土交通省『マンション管理の適正化に関する方針』（2016年）
- 総務省『地域自治組織のあり方に関する研究会報告書』（2017年）
- 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部・内閣府地方創生推進事務局『地域の課題解決を目指す地域運営組織の法人化』（2017年）

「自治会に入らないとゴミは出せないと言われました」

きっかけは、ツイッターに投稿されたシングルマザーの“悲痛な叫び”でした。自治会に加入しないと、地域のゴミ集積所が使えないということです。背景にはどこの地域も抱えている、深刻な問題がありました。（大阪放送局記者 松原圭佑、中本史、松井亜紀）

■シングルマザーの悲痛なツイート

5月中旬、ツイッターに投稿されたこのつぶやき。



<http://www.nhk.or.jp/osaka-blog/fukabori/299133.html>

新たな時代の町内会

- 相次ぐ町内会訴訟

2001年11月8日福岡地裁（町内会への公金支出）

2002年4月12日佐賀地裁（町内会費と神社関係費）

2002年4月22日大津地裁（町内会長報償金）

2005年4月26日最高裁（町内会費）

2008年4月3日最高裁（町内会費から募金上乘徴収）

2013年9月19日福岡地裁（町内会加入）

町内会のあり方が問われる事態に。

炎上する町内会不要論

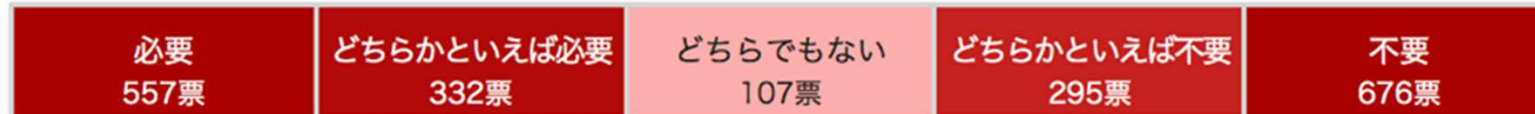
- 朝日新聞「町内会・町内会は必要？不要？」

みんなの意見 計1967回答 ※投稿数が多いマス目は色が濃くなります。

全部見る

← 必要

不要 →



<https://www.asahi.com/opinion/forum/013/>

西日本新聞“あなたの特命取材班”に掲載された町内会記事のタイトル

- 「なぜ？入会金10万円 驚きの町内会ルール」
- 「退会できない 町内会費の自動徴収」
- 「元住民にも“罰金”町内会の請求に違和感」
- 「報酬年192万円、神社に10万円寄付」
- 「なぜ？町内会の繰越し金 1億円」ほか

町内会の特徴

町内会の特質

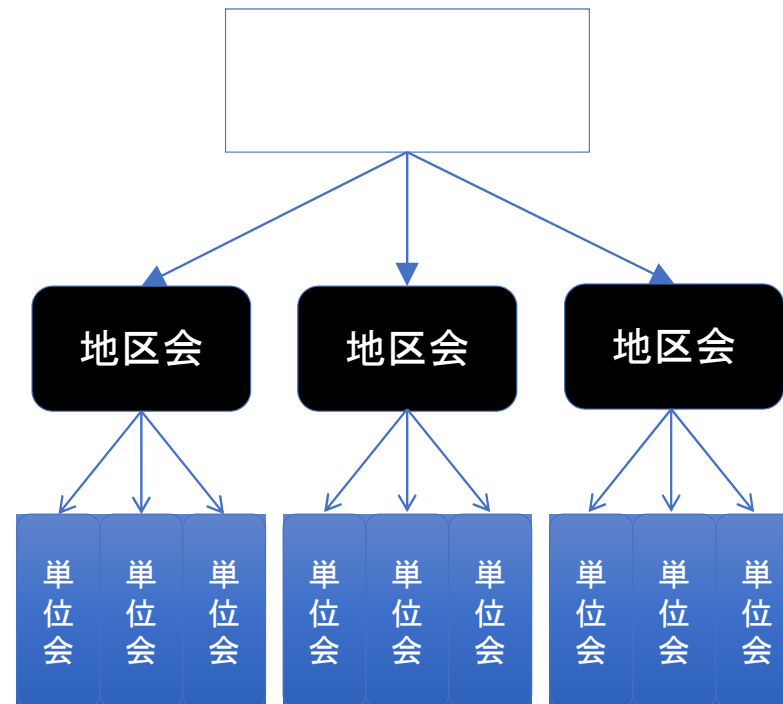
- 「一定地区（町丁目）に組織されて、全員加入原則で地区に関わる様々な取り組みを行う団体。」
- 町丁目単位
- 町丁目世帯全体加入
- 機能・活動包括性
- 地域の担い手としてみると、包括性が大きな特色。

町内会の特質 (辻中豊他編,2009)

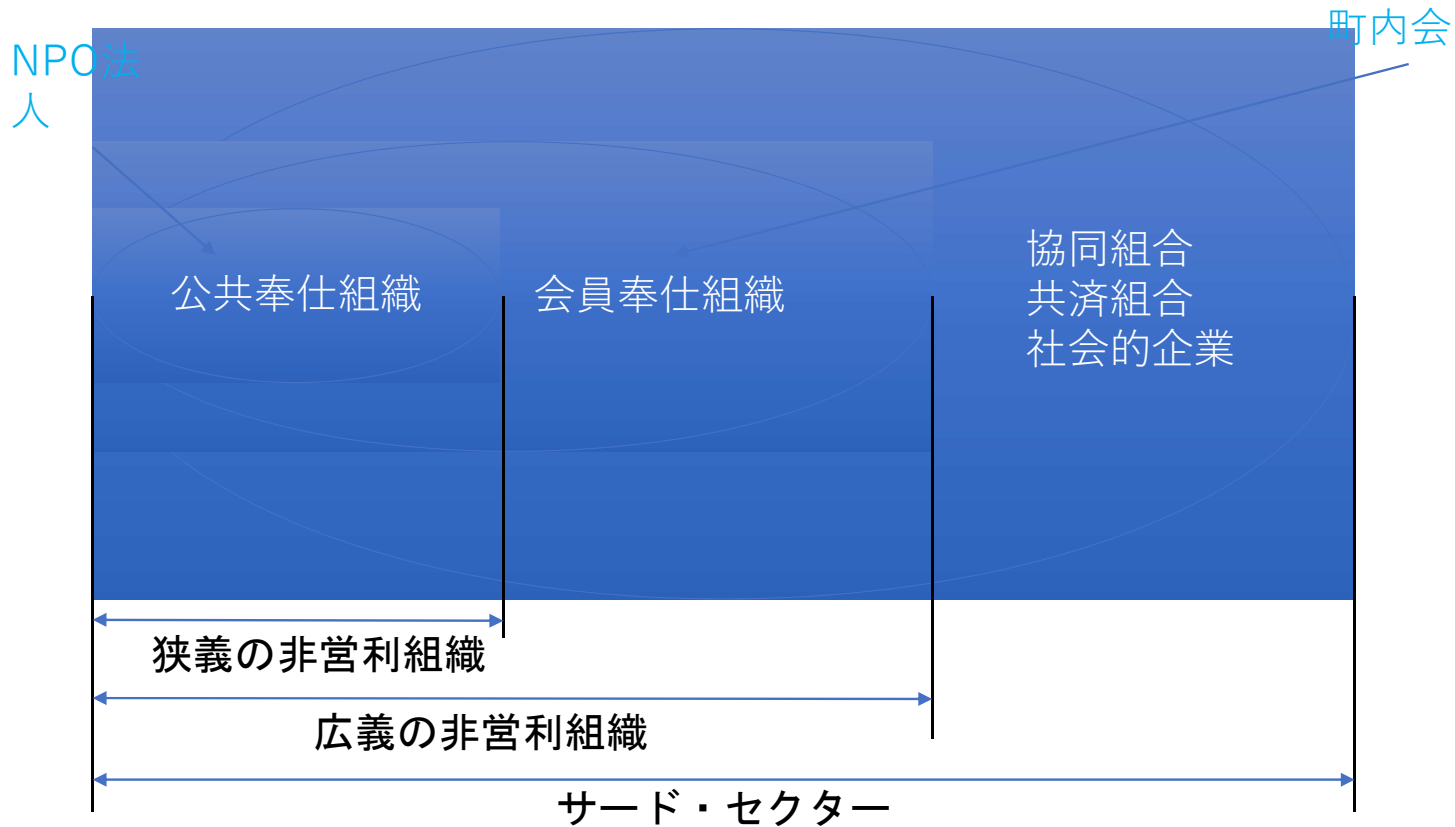
- **名称** 自治会、町内会、区、部落会など様々。東京は町会、大阪は地域振興会。
- **団体数** 約30万団体。全国津々浦々。（Cf.中小企業：380万団体、NPO法人：約5万団体。）
- **規模** 1町内会あたり、全国平均228世帯。
- **予算額** 70万円（50世帯未満）から650万円（500世帯以上）平均。会費収入が最大。
- **役員構成** 会長、副会長、会計の3役と組長・班長で構成。1・2年輪番制。

町内会の特質

- “連合会”体制

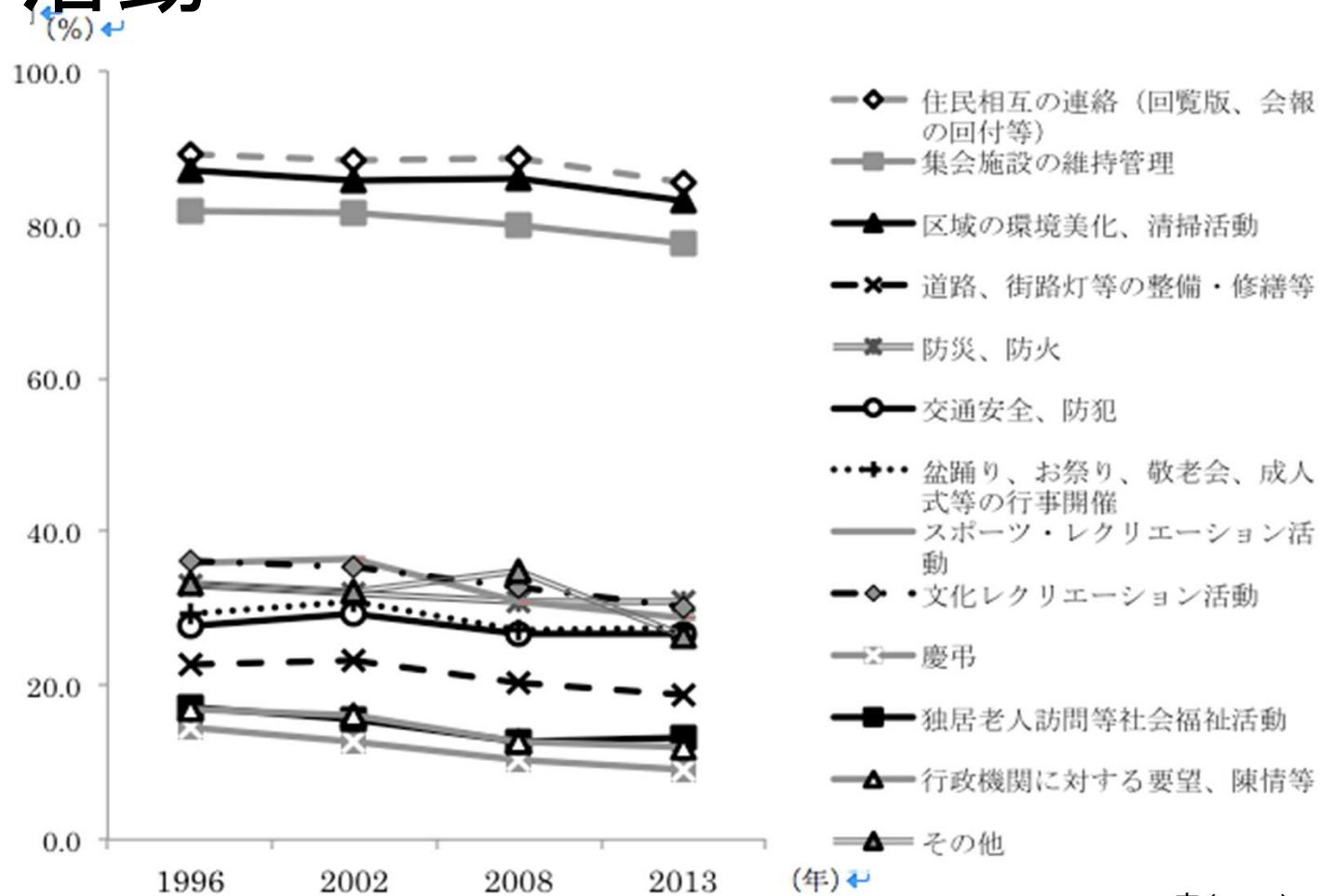


町内会とNPOの違い



非営利組織の区別[田尾・吉田2009:8]

事業・活動



森(2015)

事業・活動

- 回覧板の回付、集会施設管理、環境美化・清掃活動、防災・防火、交通安全・防犯、お祭り行事…etc.
- ありとあらゆる事業・活動を担う。
- 「行政協力活動」
- 広報紙の配布
- 募金(共同募金等)徴収
- ゴミ集積所の清掃管理
- 地域一斉清掃
- 民生委員等の委員推薦・選出 他

「住み良さ」

- 住み良さを可能な限り包括的に実現する可能性を持つのが町内会。
- ボランティア・NPO＝「点」と「線」。
- 町内会＝「面」。

- 「面」を作るには→関係者全員の負担強制か、参加促進の工夫が必要。⇒”**全戸参加原則**“

- 例えば、環境や防犯→”**フリーライダー**“問題！

海外との比較

中田実編(2000)『世界の住民組織』

型 組織類	代議型	結社型		
		公共団体	地域共同団体	任意団体
主な組織特質				
審議機能のみ	独・伊			
執行機能を持つ		タイ・韓	仏・瑞	(日) 米・英
司法機能を持つ		中・比		
自治体との関係	補完	末端	補完	(補末) 補完
法令の規定		あ <u>り</u>	一部あり	なし

- アジアは、「**末端**」公共団体型。
- 欧米は、「**補完**」共同団体か任意団体、あるいは代議型。
- 日本は、共同団体と任意団体の間、**補完と末端**の両方。

町内会の歴史

町内会の歴史(年譜)

明治初期 自治団体としての発展。

明治21年 **市制町村制** 主として町村に「区長」を設置。
法的に、区長が行政補助を行うよう明記。

昭和15年 **部落会町内会等整備要項**(内務省訓令17号)
戦時行政の遂行組織+大政翼賛会の下部組織化

昭和18年 市制町村制改正(**部落会町内会の法制化**)

昭和22年 内務省訓令第4号(部落会町内会廃止)

→「駐在員」「出張所」等を各地域に設置して、各種行政の実施に対応(内務省)。

昭和25年 **政令第15号**(部落会町内会廃止の本格強化)

各市町村で独自の体制立ち上げ+行政協力の整備(直接執行化,出張所新設,防犯協会,衛生組合,赤十字,自治委員委嘱等)。

昭和30年 自治庁「町村末端機構案」

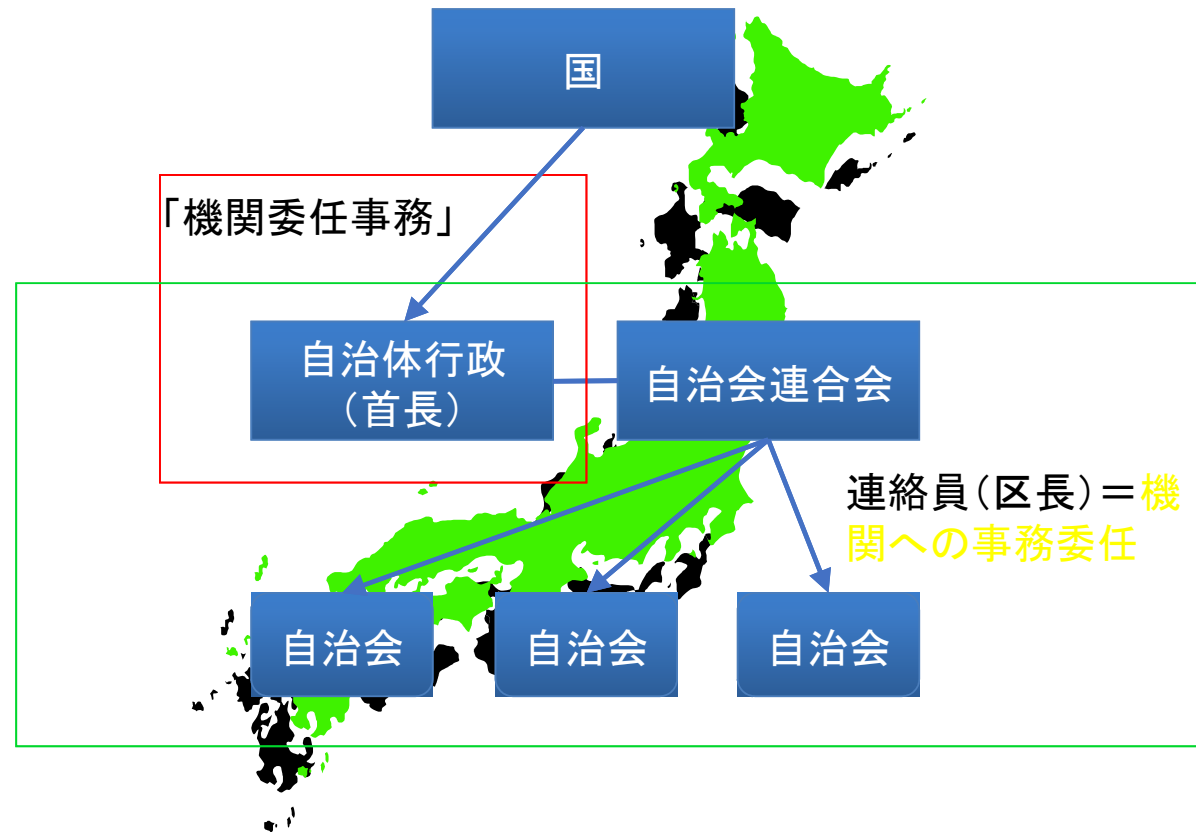
行政連絡機構の整備(区長,連絡員の整備)

昭和50年代 モデル・コミュニティ政策(自治省など)

平成3年 地方自治法改正(認可地縁法人制度)

平成17年 地方自治法改正(地域自治区)、校区レベル地域自治組織の整備。

もう一つの「機関委任」



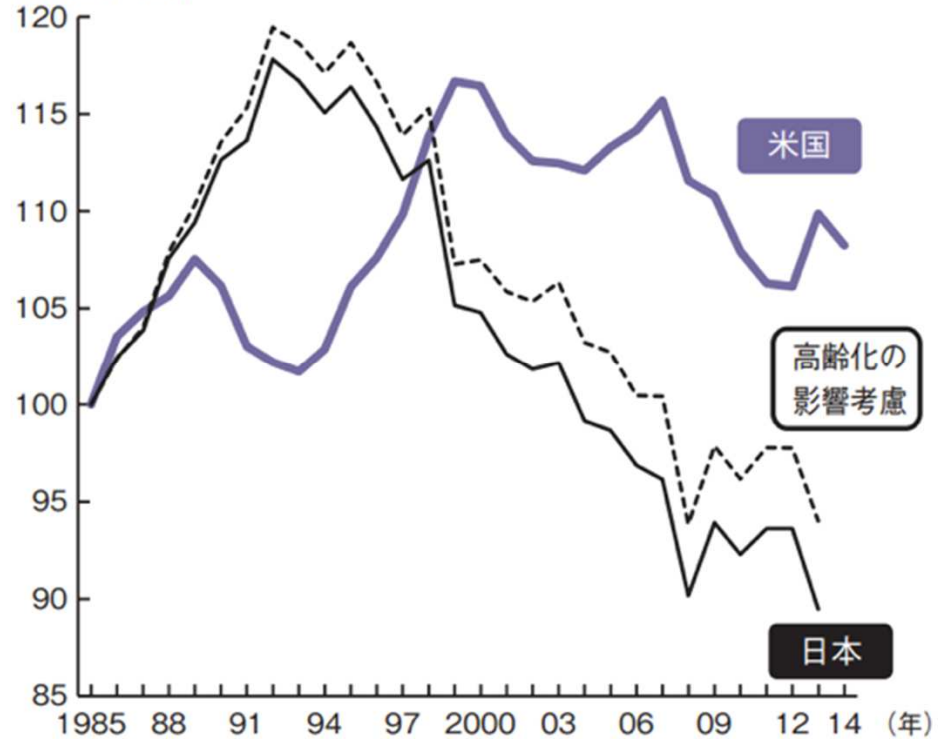
町内会の問題

懐事情の影響

- 「旧中間層」の激減

● 図表1 日米の実質中位所得

(1985年=100)



(注) 高齡化の影響を考慮した系列(破線)は、みずほ総合研究所による試算。

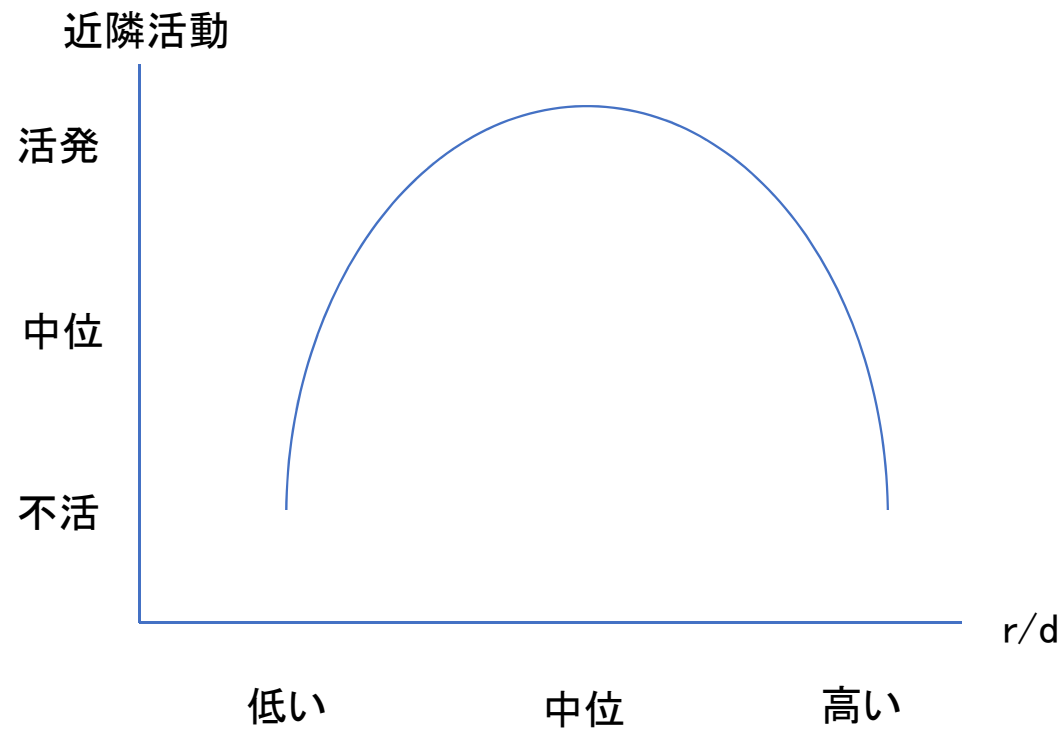
(資料) 米国商務省、厚生労働省、総務省より、みずほ総合研究所作成

太田 (2016)

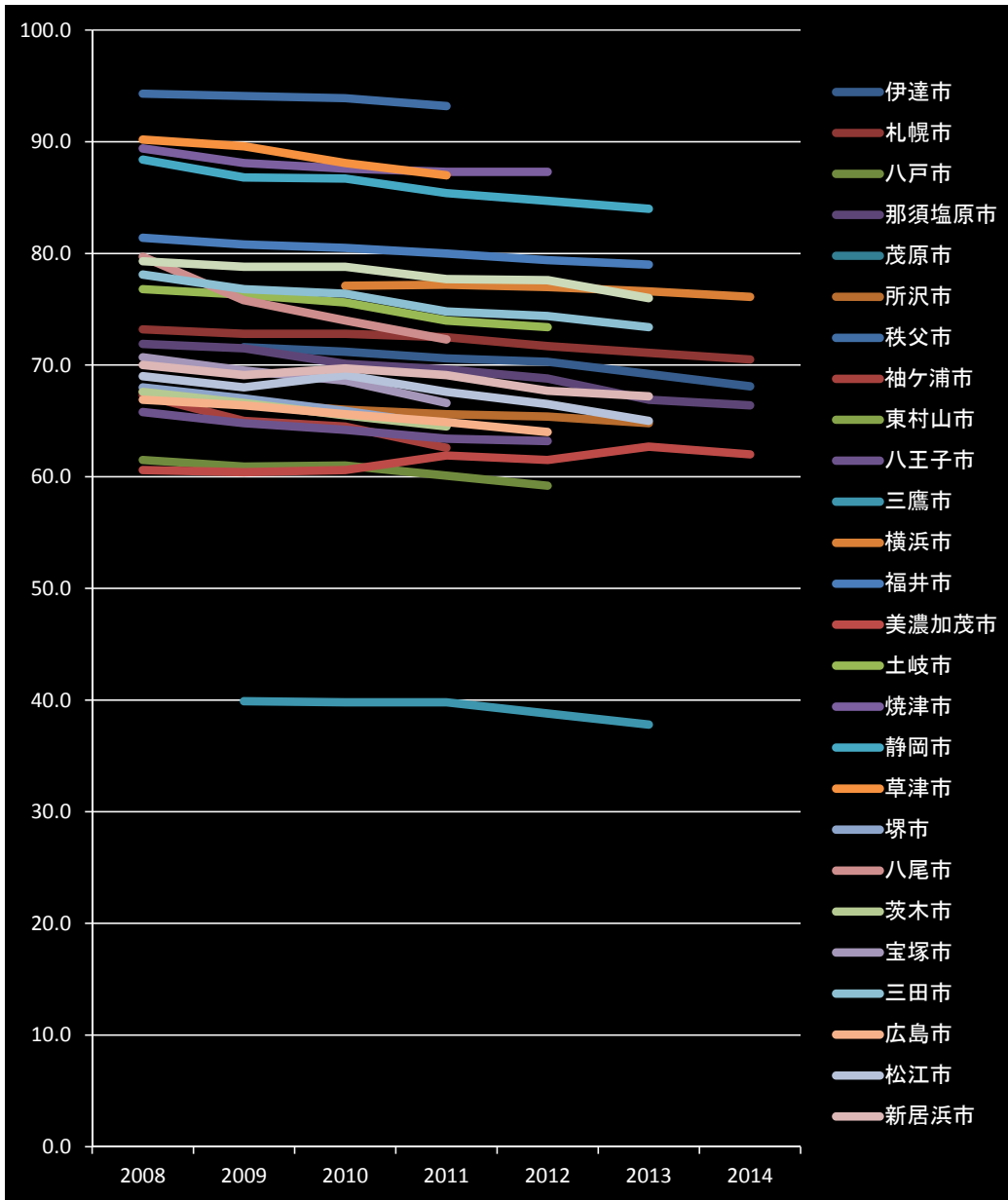
懐事情の影響

- 「旧中間層」と地域・愛着
- 旧中間層：自営業、商店主、農業者等→“職住一致”のジョブ。
- 地域との関わりは“必要不可欠”動機付けがある。
- R.リッチ教授(1980)論文：理論的には、中間所得層が近隣活動の動機を持ちやすい。最も効果的なのは強制力。しかし、任意に基づく団体の場合は、低所得層地域よりも中間所得層の地域の方がアドバンテージがある。
- あるいは「愛着」の力？

中位層と近隣活動



r/d : r (resource)は動員可能な資源力、 d (demand)は近隣活動の需要。

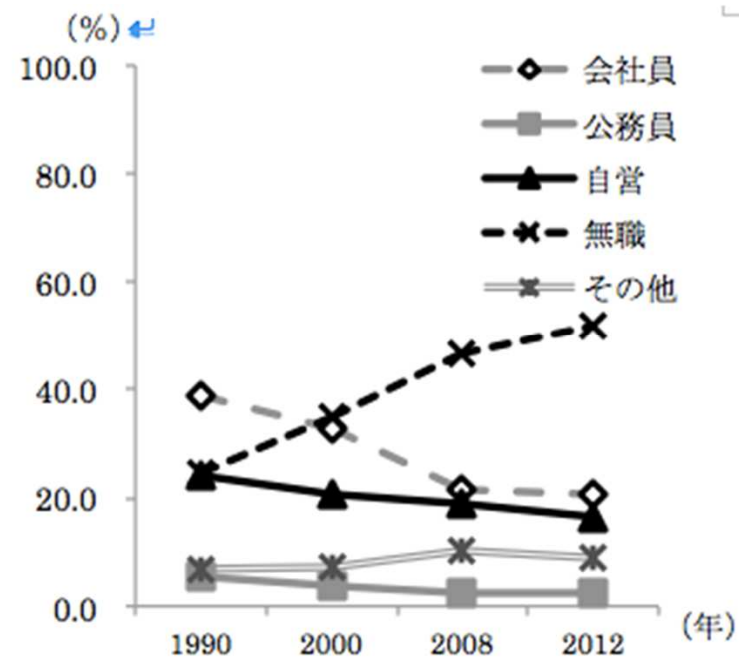
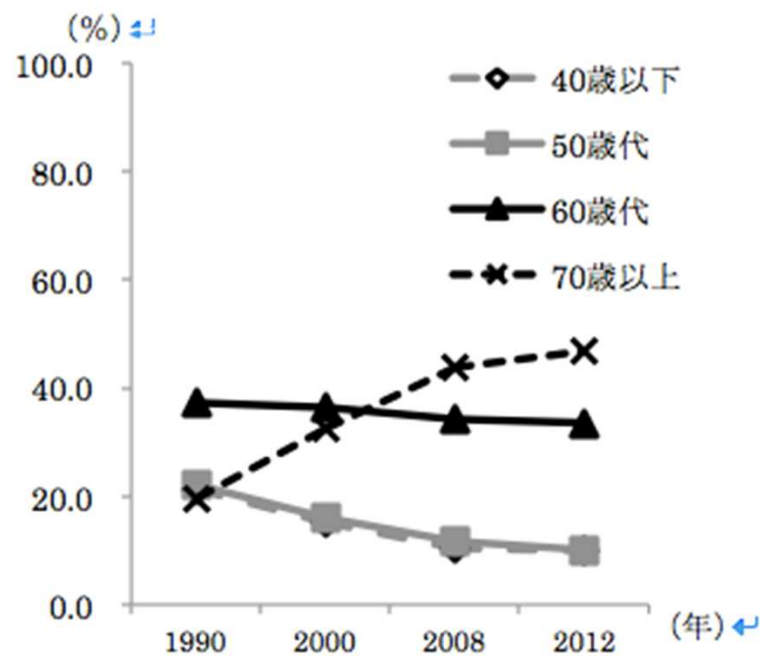


- 加入率は、概ね漸減傾向。「絆」と言われた2011年を経ても、変わらない。
- とはいえ、高止まり。
- 問題の本質 = **支え手の潜在層が薄い。**

→「会費族」はとりあえず大多数？！

現代の町内会問題

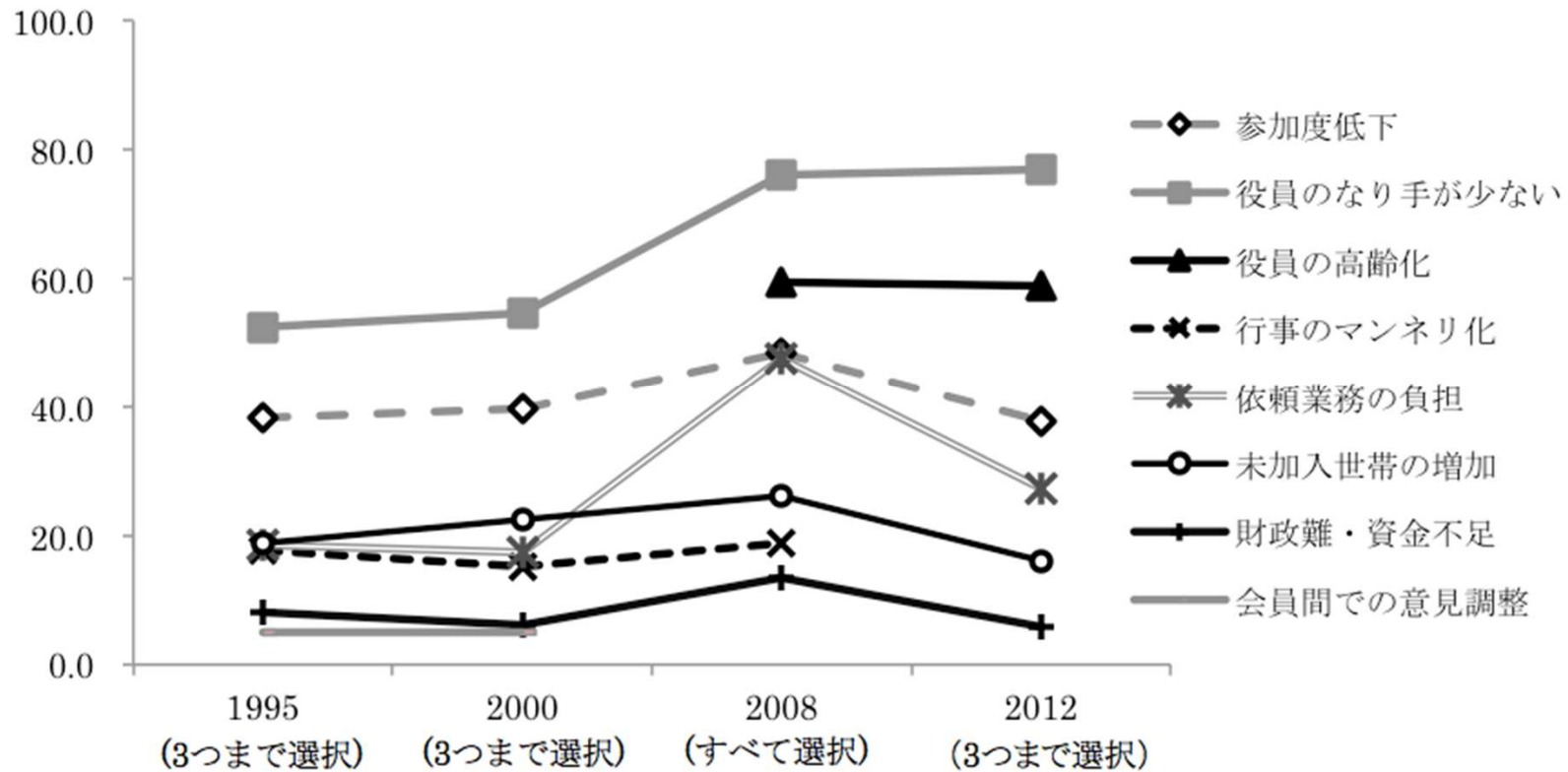
・役員の高齢化(横浜市)



森(2015)

現代の町内会問題

・ 役員のなり手の不足 (横浜市)



町内会の問題の解決へ

問題解決に適切な方策を講じているか。

- 町内会活性化策。
- “**活性化**”とは何か？
- 目標に沿った適切な戦略をどう優先するか！！
- 例：“カラダづくり”
 - 健康の維持？アスリート並みの体脂肪率？マッスル強化？減量？糖質制限？菜食主義？

よくみてみると

- (冒頭の)朝日新聞の町内会読者調査の結果。
 - 町内会加入の経験者が多い。
 - 加入してみて感じた問題点が数多く指摘されている。
- 例:お金の使い方、役員の長期支配、やるべきことが多すぎてヘトヘトなど。
- ☞実はやれることはあるかもしれない…。
- ☞要するに、“喰い過ぎた”人がかなりいる！


戦略

- 適切に喰える人
- 喰い過ぎの人
- 喰わず嫌いの人
- 喰い方がわからない人

どの人がどれくらいいるのか、どの程度可能性があるか、可能性を伸ばせるか。

→地域分析が重要！

3つのターゲティング戦略

- “”
- “喰わず嫌いな人々” → 活動支援戦略
- “喰い方がわからない人々” → PR支援戦略

抱え込みすぎの町内会

読売新聞 発言小町 2015年7月24日より

アラフォーの女性です。この春から町内会の役員をやっています。約200世帯の町内会です。役員は6人。主人が会長です。**クジで決まりました**。ひとりの男性を除いてあとは全員、ご夫婦とも正社員もしくはパートの仕事をしています。私は週3から4日のパート。主人は平日は早くて10時頃帰宅の正社員です。

定例会、夏祭り、敬老会などの会議や準備で最近毎週日曜日に集まります。敬老会などから要請がある為です。その度にお茶やお弁当を準備します。それ以外にも葬儀の際の会計、受付。今年もう2回ありました。**仕事を休んでお手伝いするように言われました**。回覧板も月に3回くらいまわします。あとは些細な事で家に相談に来る人が結構います。お隣さん同士で解決出来そうな事ばかりです。先日朝8時にお宅にいったら留守だったと言われパートに行っていましたと伝えたところパートしていて役員なんか出来るの？と言われました。確かに前回も前々回も会長の奥様は専業主婦の方でした。たまたまだと思います。

この地域はリタイアしたばかりの60代の方がたくさんいます。持家なので無理な話ですが、いい加減逃げ出したいくなりました。**役員になってたった4ヶ月ですが精神的にも負担です**。ガッチリ固まった町内会です。来年まで頑張れる心の持ちようを教えてください。

深刻な問題

- 町内会をしたい、やらねばならぬが、できないという問題！
- → 独居高齢者などが多い地域。
- → 合併再編？ 縮小？

高齢で役職担えない…自治会解散

福井県内初のケース、連鎖懸念

2019年1月12日 午前11時30分

ツイート シェア LINEで送る



2018年末に自治会が解散した福井県福井市東俣町=1月11日

自治会の解散により、防犯灯の設置・電気料の補助金、ごみステーション美化協力金などの各種補助が受けられなくなる。

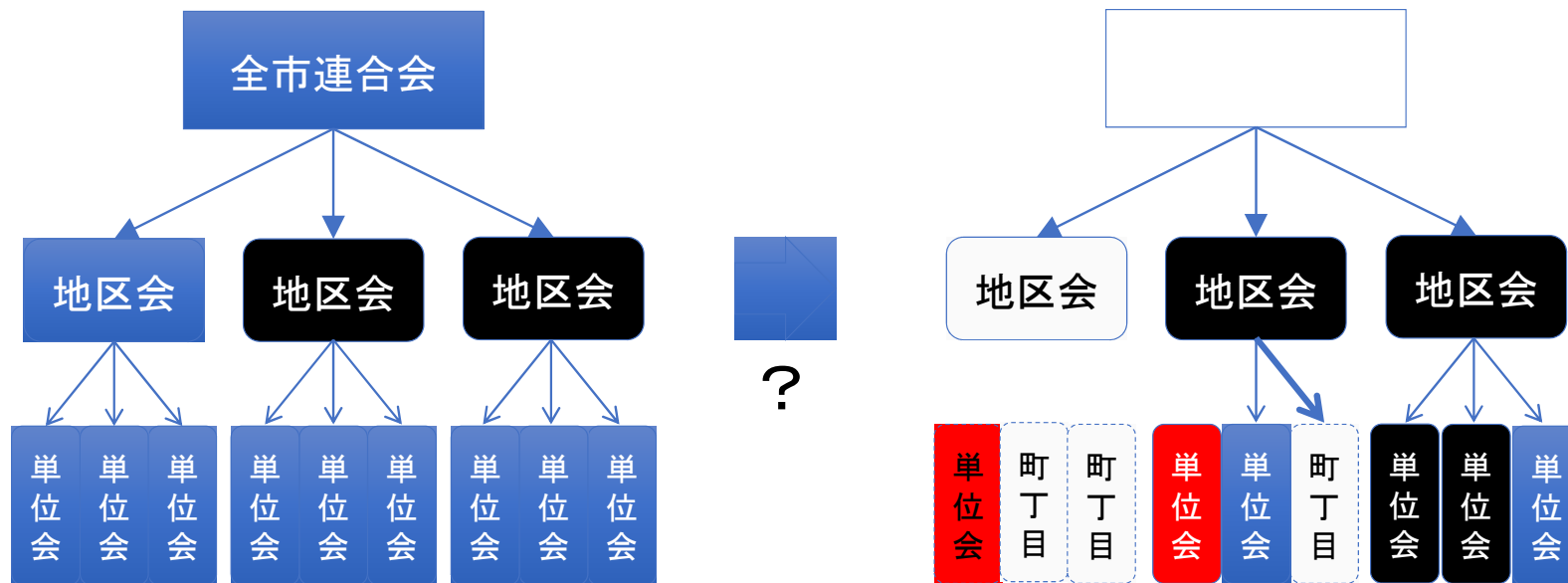
両地域の住民とも、解散前と変わらない暮らし、集落機能は維持したい意向。東俣町は地区に対し必要な負担金は今後も納めることを検討し、ごみステーションも住民が協力して管理していくとみられる。乾徳では街灯の電気代を自治会の積立金から支払う予定。

市自治会連合会の奥村清治会長は「高齢者への目配りができなくなるのでは」と心配し、自治会の解散が今後連鎖する事態も危惧する。

市まち未来創造室によると、市内には1543の自治会があり、平均世帯数は約50世帯。高齢化による役員の担い手不足に陥る自治会は増えているという。このため市は自治会の合併を後押しし、合併後3年間は補助金を交付している。2013～17年度に22自治会が9自治会に再編された。

<https://www.fukuishimbun.co.jp/articles/-/775911?page=2>

システムの変化？



町内会の維持＝連合会ピラミッド構造の維持。

これまでのようなピラミッド型の組織運営は、難しくなる可能性。

→行政上も活用しにくくなる可能性。

とりあえずの第1歩として 基本的な規定の見直しを！

- 市報配布、自治会員だけ？ 未加入の60代男性(2019年12月16日西日本新聞)
- 自治会を退会した男性、広報紙が自治会から配られないと西日本新聞に相談。
- 広報紙の配布は自治会への委託業務(契約)。
- 自治会長「未加入者には配らないのは当然」。
- 市が市報配布を強制し加入世帯の反発を招けば、「組織率が低下し、地域の安全を支える力が弱まる懸念が強まる」(市まちづくり推進課)。
- <https://www.nishinippon.co.jp/item/n/565701/>

〇〇市自治会規程

昭和35年10月20日

告示第37号

(目的)

第1条 この規程は、自治会の健全なる発達を図り地域社会の振興を促進することを目的とする。

(事務の委託等)

第4条 市長は、自治会に対し市の事務の一部を委託するものとする。委託する事務の範囲は、毎年度自治会連合会会長と協議して定める。

(事務委託費の交付等)

第5条 事務委託費及び燃料費は、請求を待たず次の各号により、市長において交付する。

(1) 事務委託費 毎年度9月及び3月とし、前月初日の住民基本台帳登録世帯数等に基づき対象世帯数を決定する。

(2) 燃料費 毎年12月

“加入率”問題？

- 1)前提で変わる加入率？
 - ・例：広報誌配布世帯数＝加入世帯数＝100%！
 - ・例：分母の設定（住基世帯数or国勢調査世帯数）※大阪府八尾市の試算＝住基だと70%、国調だと80%!
- 2)“加入率が減っている”？
 - →全体の？特定の？。数値は平均値？偏差はどれくらい？
- 3)加入率が高ければいいのか？
 - →“ワンルームマンション会費族”のあり方。そして、低加入率町内会のホンネ。
- 4)都市部大規模町内会の低加入率（辻中他,2009）。
 - →低加入率でも、企業会費があればやっていけるか？！
 - →問題は、超小規模町内会かもしれない！

とはいえ。。。

- 町内会加入率がとても低い、あるいはシステムがない市区町村はどうか。。。。
- 例：沖縄県（例：那覇市）と東京都・多摩地区など。
- →あまり研究は進んでいない＝最低全体で何%になったら事実上町内会システムが崩壊するか、何がこれから起こるのかは実証して考えてみたいところ！
- 参考：日高昭夫(2018)：小規模町村の方が、防犯灯は直営の傾向が強い。

“境界連結者”“境界連結人”

- 佐々木絵里氏（青森県弘前市役所・市民協働政策課職員）
- 弘前市の町会：町内会活性化ミッション「支援させて欲しいから、一緒にやりましょう」と声かけ→町会関係者「今でも忙しいのに行政にまた何かやらされるの？」相手にもされず。
- 佐々木氏「一緒に前向きに地域を良くしていきたいのに、お互いの理解や信頼もないので、丁寧に説明したつもりでもなかなか前に進まなくて」。
- →佐々木氏「自分で気になった町内会の疑問はとにかく**徹底的に調べ続けました**。庁内の関係する課はもちろん、**役所以外**で関わりがありそうな人へのヒアリングしました。町内会連合会の事務局も職場に近かったので、機会があるたびに挨拶したり事務局の職員さんに**[意見を]**どんどんぶつけてみたりもしました」。

- 佐々木氏「そうやって粘り強く話をしていったりして、2ヶ月ほど経ったところに[町会長と視察にいった際]「これは仕事だから・・・」という**表面だけの薄っぺらい気持ち**で自分が町内会長さんたちと向き合っても、何も変わらないと思いました。「行政＝敵」ではなく、同じ未来に向かって進むべきパートナーだと思ってもらえるように努力することを、その時心に決めました」。
- 「視察で学んだことを一緒にやってみましょう」→否定的な意見が毎度→そこで、一個一個丁寧に意見を聞きながら、「しつこいくらいに話し合いながら、小さなアクションと成功体験を積み重ねる」→少しずつ理解が広がる。→町会長「絶対文句を言ってやろうと思ったけど、佐々木さんの熱意に負けた」。

- 佐々木氏「一旦行政が預かっていった役割やサービスを豊かだった時代と同じようにやることは難しくなってくると思うんです。
- でも一度、当たり前前になったことに人は慣れちゃうじゃないですか。いったん行政が請け負ったことを地域に戻していくことは、そう簡単じゃないと思います。だから、「町内会の力がより必要になる」「自分たちでできることは、地域の中でまずはやってみることが大切だ」という話になった時でも、あまりそこが伝わらない。逆に「行政の怠惰だ」とか、「それは行政が考えるべきことだ」と言う人はまだまだ沢山いると思います」。

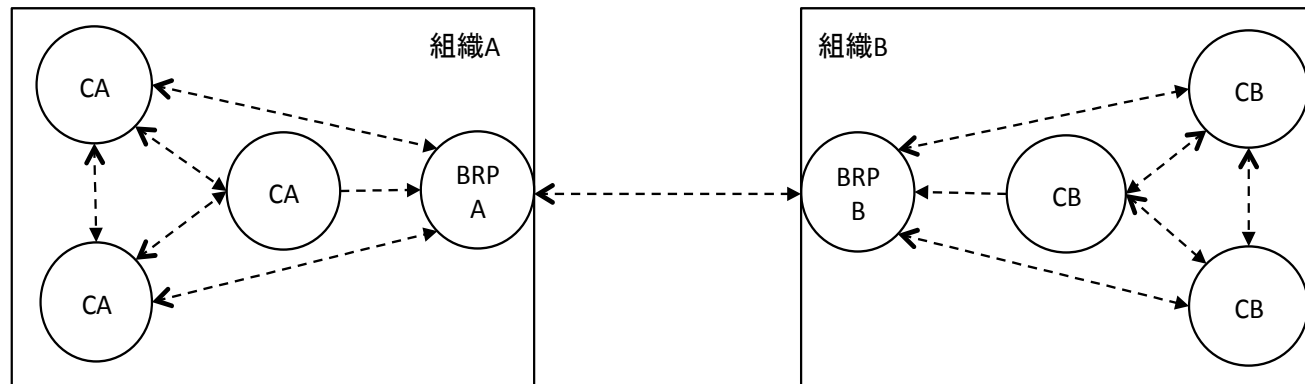
- 佐々木氏「とにかく現場に行くということが大事だと思っています。町内会のケースでも、私の地元が弘前じゃなかったこともあって、弘前の町内会の様子はもちろん、そもそも地形や地名、町並みもほとんどわからなかったし、そこにいる地域の人の顔ぶれや、地域で活動している方々のネットワークがどうなっているのか、その地域にはどんな課題があるのかなど、**全く知らなかった**んですね。そんな中で、頭だけで考えて何かを言うことはできないと思いました。
- なので、仕事の中でも関連する業務の**現場へは足を運び**、現場の人とマメに**対話**をして**関係づくり**に努めますし、基本的に仕事が終わる平日17時以降や土日も、できる範囲で一市民として、市内のイベントに顔を出してみたり、まちの方々と交流したり**対話**することは大切にしていますね。」。(Heroes of Local Government, 2017)

すでにビルトインされている境界連結人

- 北九州市自治基本条例
- (職員の役割及び責務)
- 第14条 職員は、市民の視点に立って公正かつ誠実に職務を遂行する。
- 2 職員は、職務の遂行に当たって、市民及びコミュニティが相互に連携する機会を積極的に提供しよう努めるものとする。
- 3 職員は、絶えず自らを研さんすることにより、その職務に関する能力の向上に努める。

境界連結

- 組織論の概念→組織と外部(他組織など)の境界(接点)に位置して、組織と外部を結びつける役割のこと。例:販売営業、人事、広報PR、また労使関係。
- 境界連結者(人)=組織と他組織などの接点で、お互いに接触し合う人物。



(BRP=境界連結者(Boundary Spanning Personnel), C=組織構成者(Constituent))

図1 境界連結をとりまく構造(Adams(1976)を改変)

自治体の世界での 境界連結人

- 自治体と町内会との関係：自治体担当者が町内会等とお互いの接点で関係を構築する状況。
- 自治体の境界連結人の性格と能力(Williams, 2002;2012他)
- 1)性格：おおらかで、感じが良い人物(easy and inviting personality)、組織やプロの立場の足かせを外せる人。外向性ある人。
- 2)能力：交渉力や刷新力は重要だが、とりわけ、**コミュ力**(中でも、**積極的傾聴力**(アクティブリスニング)と**共感力**(エンパシー))。また、使う**言葉**も重要。
- 3)現場裁量がある。管理職のあり方も重要。

“自分ごと”にできるか

- 九州大学・嶋田暁文教授
- 「多くの自治体が、国(県)が示す方策に素直に従ってしまう傾向にある」→当該自治体の住民や職員にとって、地域のことが「自分ごと」になっていないためだ。
- 「どうにかしたいが仕方がない」→自ら必死に汗をかいて現状を変えようという覚悟までではない。
- 「できない理由を挙げて傍観する」か「愛するふるさとを持続させるために、自分たちで自らの地域のあり方(将来)を考え、できる方法を模索する」か。

- 自治の力

＝地域外の専門家などとの連携
＋地域人たちの“熱意”

- 学会、公務員の自主研究会、オフサイトミーティング、など
たくさんのお会いと知識の場はその辺に転がっている。
- 専門雑誌・学会誌（ネットで見れるものたくさん。Google
scholar）。『都市問題』、『まち・むら』、『ガバナンス』『月刊
自治研』等。『地方自治職員研修』（残念ながら廃刊）。

参考文献

- フリードマン、B.M.(2005)『経済成長とモラル』
- Heroes of Local Government(2017)「弘前市 佐々木絵里氏 第1話から第6話」(<http://www.holg.jp/interview/sasakieri>).
- 日高昭夫(2018)『基礎的自治体と町内会自治会: (「行政協力制度」の歴史・現状・行方』春風社。
- 森裕亮(2015). 「地域の自治体の役割とその担い手: 可能性と課題」『都市問題』106(5), 11-16.
- 森裕亮(2016)「官民関係研究と「境界連結」概念: 新しい分析枠組みに向けて」.同志社政策科学研究.<http://doi.org/10.14988/pa.2017.0000014396>
- 森裕亮(2016)「自治体行政における官民パートナーシップ分析: 政策実施ネットワークと境界連結」. 真山達志編著『政策実施の理論と実像』. ミネルヴァ書房.
- 中田実編(2000)『世界の住民組織』自治体研究社.
- 太田智之(2016)「衰退を続ける日本の中間層」『みずほリサーチ』April 2016, 1-2.
- Rich, R. C. (1980). A political-economy approach to the study of neighborhood organizations. *American Journal of Political Science*, 559-592.
- 嶋田暁文(2020)「「自分ごと」から始まる「自治」の実践: 求められる「地域人」の輪の広がり」『地方自治職員研修』2020年3月号, 36-38.
- 田尾雅夫・吉田忠彦(2009).『非営利組織論』有斐閣.
- 辻中豊・ロバート・ペッカネン・山本英弘(2009). 現代日本の自治会・町内会: 第1回全国調査にみる自治力・ネットワーク・ガバナンス. 木鐸社.