

## 【論 説】

# わが国における住民自治組織の現状と課題

石 見 豊

### 目 次

1. はじめに
2. 住民自治組織の現状
3. 住民自治組織の課題
4. おわりに

## 1. はじめに

近年、わが国の地方自治体の行政計画（例えば、総合計画や地域防災計画）などを見ると、自治について、自助・共助・公助という3つの総体とする捉え方がしばしば見受けられる。自助とは、住民自身による自律的な活動・行いであり、共助とは、住民どうしでの助け合いであり、公助とは、自治体(行政)によるサービスの提供のことである。この3つは、後藤新平<sup>1)</sup>の唱えた「自治三訣」<sup>2)</sup>に由来するが、近年、自治体の諸計画において、この言葉がキャッチフレーズとして頻繁に用いられるのは、自治体行政が、住民自身もしくは住民間による自治的能力の向上に期待を寄せているからである。もっと直截に言えば、自治体行政が担うべき部分を減らし、それを住民自身や住民間による働きに振り向けようというねらいが透けて見える。つまり、公助の自助・共助への転嫁・転換である。その是非は別にして、その際の共助のしくみとして、わが国で長い伝統と歴史を持つのが町内会・自治会などの住民自治組織である。

自助・共助・公助なる表現が(後藤の提唱以降再び)注目されるようになったのは近年のことであるが、しばらく前から行政と住民の「協働」には関心

わが国における住民自治組織の現状と課題（石見）

が集まっていた。協働の語の他にも、連携・協力やパートナーシップの語などが用いられてきた。協働の場合の住民側の主な担い手としてはNPO（非営利組織）が挙げられるが、住民自治組織も行政との協働の担い手の一つである。NPOは、特定の機能（環境、福祉など）ごとに組織されるが、住民自治組織は地域・地区を基盤に組織される。つまり、同じ協働の担い手と言っても、機能的担い手と地域・地理的担い手というちがいがあがる。また、この協働への関心の高まりが下地となって、次に自助・共助への期待の高まりにつながったのではないかと捉え方もできる。いずれにせよ、わが国の地方自治の実践の場面において、住民自治組織がそれなりの働きをしていて、また今日、その役割に対して益々期待が高まっているのは間違いなさそうである。

ちなみに、町内会・自治会などについては、地域自治組織という表現が用いられることもあるが、地域自治組織の語は地方自治法や合併特例法<sup>3)</sup>に基づいて設置される地域自治区や合併特例区<sup>4)</sup>に用いられることのほうが一般的なので、小論では町内会・自治会などを総称する表現としては住民自治組織の語を用いることにする。

小論はわが国の住民自治組織の現状と課題について整理・検討するものである。現状については、次の3つの方面から整理する。第1は、わが国の伝統的な住民自治組織である町内会・自治会の歴史について振り返り、その特徴について整理することである。第2は、わが国の住民自治組織に関する先行研究や各種の調査から、同じくわが国の住民自治組織の特徴について整理することである。第3は、最近のわが国の住民自治組織をめぐる動き、新たな活動事例などを概観する。そこから、住民自治組織に期待される役割とその可能性について整理したい。また、課題については、次の2つの方面から検討する。一つは、諸外国、特にアジアの国々の住民自治組織の状況について概観し、その比較の視点からわが国の住民自治組織の課題について検討することである。もう一つは、防災の視点からわが国の住民自治組織の課題について検討することである。阪神・淡路大震災以降、地域防災の面から町内

わが国における住民自治組織の現状と課題（石見）

会・自治会が大規模災害時の初期消火活動などで果たす役割への期待が高まっている。その際の課題や問題点などについて考える。

## 2. 住民自治組織の現状

### (1) 町内会・自治会の歴史

わが国の住民自治組織にはどのようなものがあるのだろうか。町内会・自治会がその代表であるが、住民自治組織の名称は各地で多様なものが用いられている。総務省が2008年に実施した「地縁による団体の認可事務の状況等に関する調査」では、町内会・自治会の他にも、町会、部落会、区会、区などが名称別の整理で挙げられている。同調査では、住民自治組織のことを「地縁団体」と呼んでいるが、全国には29万4,359の地縁団体がある。そのうちで数が最も多いのは自治会で12万2,916、次に多いのが町内会で6万6,905、3番目に多いのは区で3万8,880という状況である。

そもそも町内会・自治会などの住民自治組織はどのように定義したらよいのだろうか。町内会・自治会に詳しい山崎丈夫は、町内会・自治会の特徴として「一定の区画範囲をもち、全世帯を組織し、地域包括性と代表性をもつ」点を挙げ、その中でも「とくに、全世帯の参加という特性は、他に地域を代表する全世帯単位の組織が無いことから、地域住民の合意形成を行う合議組織としての大きな役割がある」として重視している<sup>5)</sup>。ただし、この点については、後に述べるように、今日、町内会・自治会の組織率が低下してきている（町内会・自治会に加入しない世帯の増加）状況を考え併せると、町内会・自治会の存在意義に関わる問題であると言える。

町内会・自治会は、伝統的な住民自治組織と考えられているが、その歴史について次に整理する。町内会・部落会の名称で全国的に整備されたのは大正末期になってからである。また、日中戦争から第2次大戦に戦線が拡大していく時期の1940（昭和15）年の内務省訓令第17号「部落会町内会整備要領」によって組織的に完成されることになった<sup>6)</sup>。ただし、それ以前の時代

わが国における住民自治組織の現状と課題（石見）

にも住民自治組織は存在していた。例えば、江戸時代には、名主または庄屋に各町および村落の自治権が一定程度付与され、住民自治的な運営が行われていた<sup>7)</sup>。明治に入ると、江戸時代の名主などを大区小区制の下の小区の戸長・副戸長などに任命した<sup>8)</sup>。また、1888（明治21）年の市制町村制の制定を機に大規模な町村合併（明治の大合併）が行われ、市町村数が大幅に減ると同時に市町村規模も広域化した<sup>9)</sup>。この広域化に伴い行政の手の回らない狭域かつ末端への住民サービスの担い手として、旧町村単位に区が組織され、地域の有力者（名望家）が区長に就いた<sup>10)</sup>。これらのしくみが、わが国の町内会・自治会の前身と言える。

1942（昭和17）年には町内会・部落会は大政翼賛会の下部組織に位置づけられた。そして、翌43年には市制町村制が改正され、市町村の業務の一部を町内会・部落会に担わせることが可能になった。これらの変化を通じて、町内会・部落会は国家総動員体制の中に組み込まれ、住民の自治的組織の性格は次第に影を潜め、官治団体の性格が強まった。戦後、GHQは、町内会・部落会を戦争遂行のための国民動員組織とみなし、ポツダム政令第15号によって、その廃止を命じた。これに対する各地での反応は、名前だけ変えて実質的には町内会・部落会の機能を存続させる方針を採った。行政協力員、日赤奉仕団、防犯、社会教育などの名称もしくは特定の機能が隠れ蓑として用いられた。1952（昭和27）年10月の占領の終了時（政令の失効時）には、「ほとんどすべての地域で町内会等が存在していたことが報告されている」<sup>11)</sup>と言われている。

1960年代の高度成長の時代に入ると、仕事を求めて農村から都市部への人口移動が進み、都市の人口が急増した。これらの新都市住民に住まいを提供するために新興住宅地が造成された。また、古くからある地域社会に移り住んだ新住民と旧来からの旧住民とでは、暮らし方や価値観が異なり、時には両者の間で対立が生じることもあった。そこで、国は、伝統的な町内会・自治会とは異なる新たな住民自治組織のあり方を模索するようになった。それに対する回答が、1969（昭和44）年に国民生活審議会が提出した『コミュ

わが国における住民自治組織の現状と課題（石見）

ニティー生活の場における人間性の回復』であった。政府（自治省）は、この報告に基づいて、1971年からコミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱を定め、コミュニティ施策に乗り出した。つまり、全国にモデル・コミュニティ地区を設定していき、73年までに83地区が指定された<sup>12)</sup>。

この場合のコミュニティには、具体的にはどのくらいの広さの区域が設定されたのだろうか。自治省のモデル・コミュニティでは、一例として「小学校の通学区域程度の規模を基準」に設定された。また、自治省のコミュニティ施策はその後も続けられ、1983年度からの3年間で147か所の推進地区が設定され、さらに、1990年度からの3年間ではコミュニティ活動活性化地区が141か所設定された<sup>13)</sup>。以上のように、コミュニティは、わが国の地域社会の担い手もしくは受け皿（新タイプの住民自治組織）として着実に発展していったが、既存の町内会・自治会が解体してコミュニティに再編された訳ではなく、町内会等とコミュニティが併存され、町内会等を基盤にコミュニティが組織されたりした<sup>14)</sup>。そう考えると、既存の町内会等とは異なる新たなしくみを構築するという当初のコミュニティ施策の目的とは異なる方向での展開が実際には見られたと言える。

今日では、地域社会（近隣社会）や地域共同体を指す語として一般的にすっかり定着したコミュニティの語であるが、元来どのような概念を持つ語なのか。現代政治学事典（初版）でコミュニティの項を引くと、「R. M. マッキーヴァーにより社会類型の理論としてアソシエーション（結社）に対置する概念として呈示された」とある。また、アソシエーションとコミュニティのちがいに関して、アソシエーションは「特定の共通の利害関心を充足させるため、人為的に組織された社会的統一体」であり、一方、「コミュニティは、人びとが共に住み、共に属することによっておのずから他の地域と区別されるような社会的特徴、すなわち共同性・地域性および地域共同感情（われら意識・役割意識・依存意識）を基本としている社会」と説明している<sup>15)</sup>。

町内会・自治会に関する著作が多く、小論においても多くを引用・参照している山崎丈夫は、コミュニティの概念を規定したのものとしてマッキー

わが国における住民自治組織の現状と課題（石見）

ヴァーを挙げている<sup>16)</sup>。ただし、山崎は、コミュニティの構成要素については、G. A. ヒラリーの整理により多くを負っている。つまり、ヒラリーは、「94種類のコミュニティの定義を検討したうえで、地域（area）、社会的相互作用（social interaction）、共通の絆（common ties）を一致点としてあげている」としている。そして、山崎は、このようなヒラリーの整理を踏まえて、「今日では、コミュニティの共通の構成要素として、①地域性（領域性）、②共同性（相互作用）、③社会的資源、生活環境施設の体系、④共通の行動を生み出す意識体系（態度）というような点が、共通の一致点として確かめられてきた」と述べている<sup>17)</sup>。

以上のようなマッキーヴァーのアソシエーションとコミュニティのちがいに関する説明、ヒラリーおよびそれを踏まえたヒラリーのコミュニティの構成要素に関する説明などを見ると、コミュニティの概念については、すでに整理が行われ、議論の余地がなさそうに見える。しかし、これは行政学（地方自治論も含めて）や地域社会学の分野だけの了解事項かもしれない。より広義の学問領域である政治学や社会学では、コミュニティを「帰属と安心のよりどころ」と捉えている。実は前からマイケル・サンデルなどがコミュニタリアンと呼ばれることに違和感を持っていた。違和感というのは、サンデルの主張を疑問視しているのではなく、サンデルらの主張する共同体主義の「共同体」の意味について掴み切れていなかったからである。イギリスの社会学者であるジェラード・デランティ著の『コミュニティグローバル化と社会理論の変容―』は、その著者の疑問に対して整理の手がかりを与えてくれた。デランティは、コミュニティ概念を都市コミュニティと政治的コミュニティに分けて論じていた<sup>18)</sup>。言うまでもなく、小論の研究対象が属するのは都市コミュニティであり、コミュニタリアンによる主張は政治的コミュニティに関する議論で、これはそもそも区別して論じるべき別のテーマである。少々話がずれたが、アメリカのシカゴ学派における都市コミュニティ研究の隆盛などの影響もあり<sup>19)</sup>、コミュニティという欧米的な概念が1970年代のわが国に既存の（伝統的な）町内会・自治会に代わるべきものとして持

ち込まれたのであった。

## (2) わが国の住民自治組織に関する調査研究

### 《高木鉦作の業績》

本節では、研究グループや研究機関による住民自治組織に関する主な調査研究を紹介し、そこからわが国の住民自治組織が有する特徴などの点について整理するつもりである。まず挙げたいのは、行政学の立場から町内会について研究した高木鉦作の業績である。

町内会研究は、高木のライフワークであり、研究者としての集大成的な業績と言っても過言ではない。高木は、1986年から1994年にかけて9年がかりで『國學院法学』に22回にわたって論稿「町内会廃止と『新生活協同体の結成』」を連載した。その全文は、高木の死去の後（2005年）に、東京市政調査会の手によって一冊の本の形にまとめられ、東京大学出版会から出版された。それは千頁を超える大著である。同書の内容は、1947（昭和22）年1月22日の内務省訓令第4号によって町内会・部落会の廃止が決定され、同年4月1日にそれらが廃止されてから、講和独立の後に町内会などが復活するまでの歴史や各地における取り組みなどが記されている。その中でも特に、町内会・部落会の廃止後に、町内会・部落会に代わる新しい組織を設置するための検討を行った民間有識者で構成した町会問題対策協議会が提唱した「新生活協同体の結成」についての記述が同書の前半の中核を占めている。また、同書の特徴は、同書の解題を担当した3人の研究者（西尾勝、倉沢進、岡田彰）が等しく認めているように、非常に多くの注や資料を用いている点にある。「資料をして語らしめる」<sup>20)</sup> という手法が採られ、「雑誌編集上の分類としては、(中略)〈資料〉という位置付けが与えられている。(中略)あくまで善悪の評価を一切伴わない、価値中立的な要因連関の事実即した記述を自らに課している」<sup>21)</sup> ようである。

高木の研究でもう一点特徴として指摘できることは、高木の主な視点が町内会と自治体行政との関係性に置かれている点である。この点について、都

わが国における住民自治組織の現状と課題（石見）

市社会学の倉沢進は解題の中で「高木氏の議論が町内会の行政事務、行政組織との関連に限局され、町内会組織そのものの実態、その構造と機能に及んでいない」<sup>22)</sup>と述べている。また、その理由について、倉沢は「あるいはそれは社会学的テーマ、自分の守備範囲は行政学と例の禁欲的態度がここでも論及を避けさせたのであろうか。社会学者としては大変残念に思うのである」<sup>23)</sup>と続けて述べている。倉沢はこの高木の視点の特徴について「行政末端補完機能に集中」<sup>24)</sup>とも表現している。確かに同書の最終章にあたる「行政の運営と町内会」の章においても、住民への行政連絡、町内会の事業、町内会の機能などの節によって、主に町内会が市との関係においてどのような役割を果たしているのかという記述をもって同書が締めくくられている。

また若干繰り返しになるが、同書の題名でもあり、そして、上記のように同書の前半部分の中核でもある「新生活協同体」への着目が同書の最大の特徴であろう。「新生活協同体」とは「地域団体として発足するが、条件が整って実施が可能になった組織は、消費組合の活動も行う」<sup>25)</sup>という高木の記述のように、単なる地域団体ではなく経済活動も行うものが想定されていたようである。この「新生活協同体」は後に政府（自治省）が提唱することになる「コミュニティ」とも機能的には異なるが（「コミュニティ」では経済活動は想定されていなかった）、伝統的な町内会・部落会とは異なる新しいタイプの地域団体を創設する発想には共通点が見られる。

### 《辻中豊を中心とした全国調査》

次に辻中豊を研究代表者とし、主に筑波大学のメンバーによって行われた全国の町内会・自治会を対象にしたアンケート調査とその結果を踏まえてまとめられた著書『現代日本の自治会・町内会』を取り上げる。この調査研究の最大の特徴は、全国規模の調査を実施し、その分析結果に基づいて考察や議論を行っていることである。町内会・自治会を直接の対象にした全国規模の調査は国の機関（旧自治省や総務省など）も行っておらず、研究者による先行研究でも少数の市町村での事例研究に過ぎないからである<sup>26)</sup>。辻中ら



わが国における住民自治組織の現状と課題（石見）

の調査（自治会調査）では、全国の890の市区町村の協力を得て、約3万件的自治会にアンケート調査を依頼し、そのうちの1万8,404件（55.0%）から回答を得るといふ大規模なものであった。

この辻中らの調査研究に見られる第2の特徴は、自治会を市民社会の視点から捉えていることである。辻中らの説明によれば、日本には約80万の市民社会組織があり、自治会などの地縁団体はそのうちの294,359団体（2008年総務省調べ）を占めているので、「日本の市民社会で最大領域」<sup>27)</sup>という捉え方をしている。また、それと関係するが、社会関係資本（ソーシャル・キャピタル）の視点に重きを置いて自治会を分析しようとしている。分析は、自治会と他団体との相互関係、自治会による社会サービス提供活動、自治会と市区町村との協働、自治会による政治参加など多岐にわたっているが、社会関係資本はそれらの基礎でもある。辻中らは「日本の地域社会を支える自治会は、社会関係資本を醸成する場だと考え（中略）したがって、自治会組織のパフォーマンスは住民同士の間関係に大きく依存する」<sup>28)</sup>としている。

このような仮説的な視点に基づいて行われた調査研究であったが、調査結果に基づき見えてきた自治会像は、従来のステレオタイプ化された自治会像とあまり変わりがなかったと言える。自治会長の属性は「ほとんどが男性であり、年齢も50歳以上と高齢」であり、他の地域団体との連携関係では、子ども会や老人クラブ、社会福祉協議会との連携が多く、NPOとの連携は少なかった。また、社会サービス活動については、清掃・美化、生活道路の管理、ゴミの収集・処理、祭り、慶弔などの親睦活動に従事する自治会が多く、行政との関係については、回覧板や広報誌の配布などの情報の伝達だけではなく、要望伝達（政策入力やフィードバック）にも関わっている自治会が多いなどの状況について明らかにした<sup>29)</sup>。これらの状況を踏まえると、自治会が果たしている役割は、自治体と住民の間をとりもつ役割であり、辻中らはこれを「行政媒介型市民社会組織」<sup>30)</sup>と呼んだ。結果的には、上記の高木が指摘したことと同じであるが、辻中らの貢献はそれを調査（データ）によって裏付けた点にあると言える。

わが国における住民自治組織の現状と課題（石見）

《日本都市センターによる近隣社会に関する調査研究》

日本都市センターでは、2000年度から2001年度までの2年間、「市民自治研究委員会」（委員長：寄本勝美早稲田大学政治経済学部教授）を設置し、「分権型社会における市民と都市自治体との新しい関係構築のあり方に関する調査研究」を実施し、2002年3月には最終報告書『自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択』を発表した。同報告書では、近隣政府が今後の自治の有力な選択肢となる傾向を指摘し、さらにわが国に相応しいと考えられる近隣政府の多様なイメージが提示された。

同センターでは、この研究成果を踏まえて、さらに近隣政府の法制度面の分析を行い、わが国に近隣政府を導入する際の制度設計を検討するため「近隣自治研究会」（委員長：同寄本勝美教授）を設け、2002年度については、「近隣政府の制度設計を行う際の問題点と制度化に必要な法律改正項目およびモデル条例の要綱試案を検討し」<sup>31)</sup>、その結果は『近隣政府の制度設計—法律改正・条例制定に係る検討項目—』（2003年3月）としてまとめられた。

2003年度については、近隣政府導入の実現可能性を探るため、現地調査およびアンケート調査を行い、その成果は『近隣自治の仕組みと近隣政府—多様で主体的なコミュニティの形成をめざして—』と『英・独・仏における「近隣政府」と日本の近隣自治』（ともに2004年3月刊）の2冊の報告書にまとめられた。ここでは、前者の報告書の内容を中心に近隣政府の制度設計としてどのような制度設計が行われたのかについて検討する。

これらの近隣政府の制度設計の前に同研究会が近隣政府の概念もしくはイメージをどのように捉えているのかについて確認する。同報告書では、「近隣政府」の語を“neighborhood government”の直訳と断った上で、日米の政府概念のちがいについて次のように説明している。少し長いが引用する。

アメリカの場合、「私法人から自治団体となって都市自治の基礎単位となり、やがて（中略）行政単位のみならず、政治単位となるというものである」が、「日本においては、『政府』は公の行政主体の一つとみな

され、私的な組織に用いることはほとんどない。したがって、『近隣政府』という用語を聞くと、自治体か、少なくとも自治体と同等の権能を持つようなイメージを想起する人が多い。しかし、コッラー（筆者注：“neighborhood government”概念の提唱者のミルトン・コッラー）の“neighborhood government”は、私的な組織ではないが、公的な組織でもない<sup>32)</sup>

同研究会は日米の間に上記のような政府概念上のちがいがあことは認識しながらも、「近隣政府」の語を用い、近隣政府の要件として次の3つを挙げた。第1は近接性である。具体的には「コミュニティの形成を促すために適切な区域」として、小学校区または中学校区程度の区域を想定している。第2は包括性である。アソシエーションのような特定の関心事の達成のための組織ではなく、コミュニティのような様々な課題の解決を目指す組織を意味している。第3は住民代表性（民主的正統性）である。「つまり、近隣政府の意思決定機関の下す決定が、当該区域の住民の総意か（中略）大多数の意思を反映したものであるということが、何らかの形で認められ」ことが必要である<sup>33)</sup>。そのためには、住民総会や住民の直接選挙もしくは市町村議会などによって住民代表機関を選出・任命することが必要である。わが国の町内会などは第3の要件を充たしていないように見えるが、この住民代表性の要件は厳密ではなく緩やかな意味でも認められるので、相当数（概ね過半数）が構成員となっている町内会は要件を充たしているとしている<sup>34)</sup>。

さて、本題の近隣政府の制度設計についてであるが、まず機関型と団体型に分類した。さらに機関型の中を、諮問機関である「近隣審議会型」と議決機関である「近隣委員会型」に分けた。一方、団体型は「認定型」と「選挙型」に分けられた<sup>35)</sup>。こうして考えると、この近隣政府の概念は非常に広い。地域自治区や合併特例区などから町内会まですべてこの概念に包括されることになる。

ただし、同報告書では、上記の制度設計の前にコミュニティ活動について

わが国における住民自治組織の現状と課題（石見）も整理している。そして、コミュニティ活動を行う組織を、①自治会・町内会等の地縁型住民自治組織、②概ね小・中学校区単位で地域の諸団体の代表等から構成される協議会型の住民自治組織、③地域福祉やまちづくりなどの特定のテーマごとのテーマ型市民活動組織の3つに分類し、コミュニティ活動を担う組織の状況を次の4つに類型化した。

類型Ⅰ：①地縁型住民自治組織のみ

類型Ⅱ：①地縁型＋②協議会型の住民自治組織

類型Ⅲ：①地縁型＋②協議会型＋③テーマ型市民活動組織

類型Ⅳ：①地縁型＋③テーマ型市民活動組織

都市センターが2003年度に全国の701都市に対して行ったアンケート調査（各市のコミュニティ政策担当課長が対象）で、有効回答448のうち、政令指定都市や中核市、特例市、特別区を除いた一般の市の有効回答358について見ると、類型Ⅰが133（37.2%）、類型Ⅱが96（26.8%）、類型Ⅲが106（29.6%）、類型Ⅳが23（6.4%）という結果であった<sup>36</sup>。つまり、類型Ⅳのみが少なく、類型Ⅰ、Ⅱ、Ⅲはほぼ同じような状況にあった。そして、この調査と類型から言えるさらに重要な点は、地縁型がどの類型にも入っており、町内会・自治会などの地縁団体が住民自治組織の基盤であるということである。

### （3）わが国の住民自治組織をめぐる最近の動き

ここでは、わが国の町内会・自治会などの住民自治組織の現状とそれをめぐる最近の動きについて述べる。上記で2008年の総務省の調査によれば、わが国の全国における住民自治組織（総務省は「地縁団体」の語を用いている）の総数は29万4,359団体である（表1参照）。そのうちで、認可地縁団体は3万5,564団体である。ちなみにこの認可地縁団体とは、1991年4月の地方自治法の改正に基づくもので、市町村長の認可を受けて法人格を取得し、

わが国における住民自治組織の現状と課題（石見）

不動産等の登記上の権利を有する地縁団体のことである。上記の総務省調査によれば、この約3万5千の認可地縁団体に対して活動目的を聞いたところでは（複数回答あり）、最も多いのが「住民相互の連絡（回覧板、会報の回付等）」（88.7%）で、次に多いのが「区域の環境美化、清掃活動」（85.9%）、3番目に多いのが「集会施設の維持管理」（79.9%）という状況であった。回答はほとんどこの3つに集中しており、この3項目は住民自治組織の活動内容を如実に示していると言える（表2参照）。

表1 地縁団体の名称別総数の状況

（単位：団体，％）

区分	自治会	町内会	町会	部落会	区会	区	その他	合計
団体数	122,916	66,905	17,634	6,903	3,980	38,880	37,141	294,359
構成比	(41.8)	(22.7)	(6.0)	(2.3)	(1.4)	(13.2)	(12.6)	(100.0)

出典：福田巖「地縁による団体の認可事務の状況等に関する調査結果について」『地方自治』第737号，p.122

表2 目的別認可地縁団体数の状況（複数回答あり）

（単位：団体，％）

区分	団体数（割合）
住民相互の連絡（回覧板、会報の回付等）	31,542（88.7）
集会施設の維持管理	28,430（79.9）
区域の環境美化、清掃活動	30,546（85.9）
道路、街路灯等の整備・修繕等	7,217（20.3）
防災、防火	10,938（30.8）
交通安全、防犯	9,510（26.7）
盆踊り、お祭り、敬老会、成人式等の行事開催	9,621（27.1）
スポーツ・レクリエーション活動	10,965（30.8）
文化レクリエーション活動	11,635（32.7）
慶弔	3,666（10.3）
独居老人訪問等社会福祉活動	4,469（12.6）
行政機関に対する要望、陳情等	4,546（12.8）
その他	12,377（34.8）

（注）「割合」は、認可地縁団体総数に対する割合である。

出典：福田巖「地縁による団体の認可事務の状況等に関する調査結果について」『地方自治』第737号，p.122

わが国における住民自治組織の現状と課題（石見）

さて、こうしたわが国の住民自治組織が抱える近年の最大の課題は加入率の低下である。また、役員の高齢化や後継者難も全国で共通に見られる問題点である。さらには、役員が輪番制で1年交代であるため、長期的視点に立った取り組みができないといった声や行政の下請け的な事業が多く自主的活動が制約されているといった批判の声もある<sup>37)</sup>。また、ニュータウンや団地の高齢化も住民自治組織に新たな課題を突き付けている。つまり、団地などにおける孤独死や高齢者の社会的孤立の問題などであり、住民自治組織がこれらの問題にどう向き合うかが課題とされている。

これらの課題や問題点に対して全国の住民自治組織ではさまざまな取り組みを行っている。例えば、東京都大田区池上地区では、当時の池上地区連合町内会長が発起人となって、2002年4月に地域団体が連携してまちおこしに取り組むことを目的とした「池上地区まちおこしの会」を設立した。同会は「池上祭の開催、パトロール隊の結成、土産の販売、地域防災塾の開催、『緑のカーテン』のためのゴーヤの苗の配布等」の活動を、行政主導型ではなく地域主導型で取り組んでいる<sup>38)</sup>。また、大阪府池田市では、個人市民税の1%分の予算提案権を地域コミュニティ推進協議会に与えている。住民自治組織が何かの事業を自主的に行う際の壁は事業費の捻出であり、池田市の取り組みは確かに「一つの解決方策」と言える。実際、「予算提案事業によって、街灯がない所に街灯を設置することができた」という報告がある<sup>39)</sup>。

また、ふくしま自治研修センターの吉岡正彦の報告では、全国の地域団体による先進的な活動・取り組みについて、福祉活動、まちづくり活動、コミュニケーション活動、防犯活動、リサイクル活動などに分けてその事例を紹介している。その中には、福祉活動の事例のように町内会ではなく社会福祉協議会が主体となったもの（住民参加による高齢者宅への訪問活動などの「ふれあいのまちづくり」）、また、防犯活動の事例のように商店街振興組合が主体となったもの（東京都明大前商店街振興組合自警団：明大前ピースメーカーズ）もあるが、町内会を中心としたものも多い。例えば、岡山市の電子町内会や鹿児島県大崎町が取り組む自治会組織による花エコプロジェクト～

わが国における住民自治組織の現状と課題（石見）

資源循環型のまちづくり～などがそれである。これらの先進的な取り組みを踏まえて、吉岡はこれからのあり方・進め方として、①地域活動を担う「ひと」づくりと、②参加や協働をうながす工夫の2点を挙げた。特に後者の点については、a. 担い手の自主性の尊重や精神的負担の軽減、b. コミュニケーション・ツールとしてのインターネットの活用、c. 理念に共感する人のつながりを増やすための講座やシンポジウムの開催、d. 若干の活動資金を提供するような支援措置などの点を挙げている<sup>40)</sup>。これらの点は、地域団体の活動実態（現状）を踏まえた提案であり、住民自治組織の活動の活性化のためにも有益な示唆を与えるものである。

### 3. 住民自治組織の課題

#### (1) 諸外国の住民自治組織に学ぶべき点

本節では、諸外国の住民自治組織の実践例を概観する中から、わが国の住民自治組織の課題の手がかりをつかみたいと考えている。本節で最も参考にするのは、中田実編『世界の住民組織—アジアと欧米の国際比較』である。中田は、地域社会学の立場からわが国の町内会・自治会についての研究を長年続けてきた研究者であるが、同書は、中田を含めて14名の研究者によるアジアの国々（タイ、韓国、フィリピン、中国）と欧米諸国（アメリカ、イギリス、ドイツ、イタリア、スウェーデン、フランス）の計10か国を対象とした国際比較である。中田は、その序章においてこのような住民自治組織の国際比較研究を企画した意図について、長年、わが国の町内会は、日本独特のものと認識され、「特殊日本的」な組織と捉えられてきたことを挙げている<sup>41)</sup>。また、その一例として、大正14年に、東京市政調査会がニューヨーク市政研究所に対して、わが国の町内会と類似の団体が欧米に存在するのかわという問い合わせをしたのに対して、L. ギューリック理事が次のような回答をした事実を挙げている。ギューリックは「現代余の知る限りに於ては欧羅巴及亜米利加に於てかゝる機能を有する団体なし（中略）かくの如き団体

わが国における住民自治組織の現状と課題（石見）

の日本に存在することは、日本が猶ほ封建制度の餘影を残存せるがためにあらざるや」との回答を寄せた<sup>42)</sup>。このギューリックの回答のみの影響ではないだろうが、わが国の町内会はわが国に特有のもので、保守的なしくみとの理解が通説とされたが、その通説を国際比較によって覆すことが中田の意図するところであった。そして、中田は、国際比較の対象国として上記の10か国を選ぶ際の基準として次の3項目を挙げた。

- ①一定の区画を排他的に占有している（地域区画性：空間性）
- ②地域住民に共通する地域の諸問題の処理に当たっている（地域共同管理性：機能性）
- ③以上のことにより、当該地域と住民を代表することを住民および公行政によって認められている（地域代表性：関係性）<sup>43)</sup>

の3点である。同書で取り上げられているアジアの国々の住民自治組織については後ほど、少し詳しく紹介するが、まず欧米諸国の住民自治組織として取り上げられたものを概観する。

アメリカでは、1970年代後半以降注目されるようになったネイバーフッド・オーガニゼーション（近隣組織）が取り上げられている。具体的には、ペンシルバニア州のピッツバーグ市の組織とその活動が紹介されている。90のネイバーフッドに150以上の組織があり、都市計画に関して地区の意見をとりまとめ市に伝えたり、交通（駐車）問題や防犯対策などに取り組んでいる。ただし、ネイバーフッド・オーガニゼーションは全米で見られる訳ではなく、また、特定の自治体に限って見ても（例えば、オレゴン州ポートランド市では）その自治体の全域にある訳ではない。さらには、「継続性という点で難点があるようである<sup>44)</sup>。

次にイギリスであるが、イギリス（正確にはイングランド）については、パリッシュが取り上げられている<sup>45)</sup>。パリッシュは最も住民に近い狭域自治の担い手であるが、パリッシュは公選議会によって管理・運営される準自



わが国における住民自治組織の現状と課題（石見）

治体である。住民自治組織は、自治体との一定のつながりを持ちながらも（運営資金の付与など）、あくまで住民主体の組織という理解に立っているので、パリッシュは少し性格の異なるものであると言える。

ドイツの住民自治組織としては、都市末端代議機構が取り上げられている。これは市町村合併前の旧市町村単位で設けられているものや、大都市において住民と市当局（議会および行政）との距離を埋めるために設けられているものである。州によって設置義務を有する州と設置義務のない州があるが、どこの州にも都市末端代議機構は存在する（ただし、名称は各州で異なる）。また、委員やその代表の選任方法（直接選挙か間接選挙か）や行政支所の併設の有無についても州によって異なる<sup>46)</sup>。ただし、このドイツの都市末端代議機構もイギリスのパリッシュ同様に準自治体的なものであり、住民主体の住民自治組織とは言えないだろう。

イタリアについては、1970年代からボローニャ市やフィレンツェ市などの地域住民組織（地区住民評議会）が知られるようになり、工業化の進展と共に急増したようである。評議員は1968年から直接選挙で選出されるようになった。また、この地域住民組織が有している3つの機能のうちの特に政治的機能には、①市の予算に意見を述べる権限、②地区内の公共施設の管理・運営権、③建築物・商業施設設立地などの許可権、④市議会への条例などの提案権、⑤都市計画、地域開発計画に関する審議権などがあり<sup>47)</sup>、これらの機能や権限を見る限り、これも住民主体の住民自治組織の範疇を超えた準自治体的なものと言える。さらに、残る2つの機能である住民参加を促進する機能や地区の総合的な計画を推進する機能についても同様の感想を持つものである。ただし、イタリアの地域住民組織が全国的に設けられているのかどうかについては未確認である。

スウェーデンについては、住宅（不動産）を基礎とした住民組織について紹介されている。1910年代から20年代に開発が進んだ郊外の一戸建て住宅地の住民組織と、70年代にかけて大都市近郊の新興住宅地における住民組織があるようであるが、住宅地内の子どもの遊び場や公園の管理、地域暖房

わが国における住民自治組織の現状と課題（石見）

の集中管理、ラジオやテレビの共同アンテナな維持管理などの地域共同管理機能を担っていて<sup>48)</sup>、わが国の町内会に近い役割を果たしているように見える。

欧米諸国の住民自治組織の事例の最後はフランスのものについてである。実はこれが最も学ぶべき点が多かった。と言うのは、フランスの基礎自治体（市町村にあたる）であるコミューンは3万6,000と数が多く、人口700人未満のコミューンが全体の70%近くを占めるといふ小規模コミューンが多いという状況であるから、フランスではコミューンが住民自治組織としての役割を果たしている（つまり住民自治組織が設けられる必要はない）と理解していた。しかしながら、フランスでも都市コミューンには、住区と呼ばれる住民自治組織があり、さらに、「住民組織・住区委員会全国交流会」といふ全国組織まで設けられている。ただし、この住区はすべての都市コミューンに設けられているわけではない。都市コミューンの市域にくまなく設けられているのは、グルノーブル、アミアン、ニームぐらいのようである。住区の機能としては、フェスティバルなどのイベントの開催や情報誌の発行、独居老人の生活支援などであり<sup>49)</sup>、わが国の町内会に近いと言える。

こうして見てくると、同書で取り上げられた欧米諸国の住民自治組織は、①まず、公選議会などのしくみや権限を有する準自治体的なしくみか、住民主体の住民自治組織かという軸で分類することができる。②また、全国もしくは市域の全域にくまなく設けられているか、一部地域のみで設けられているかという軸でも分類することができる。③さらには、組織に継続性を持つか持たないかという軸でも整理することができる。わが国の町内会は、住民主体の住民自治組織であり、ほぼ全国のどこの自治体でも設けられていて、組織に継続性が見られるしくみである。欧米諸国では、わが国の町内会と全く同じタイプの住民自治組織は見当たらないが、住民主体の住民自治組織という点では、スウェーデンやフランスのしくみが近い。ただし、これらのしくみは全国的もしくは市の全域で設けられているわけではない（ただし、組織としての継続性は有している）。

アジアの国々については、上記のようにタイ、韓国、フィリピン、中国の4か国が取り上げられている。タイの住民自治組織としては、1970年代から急激に進展した都市化の中で推進された地域社会開発に関する住民側の受け皿として組織されたカナカマカーン・チュムチョン（地域委員会）が紹介されている。これは、地区内の関係機関（商店主、財団など）との連携や住民の団結、市民祭りへの参加など、わが国の町内会と比較的近い機能を果たしている。また、フィリピンの住民自治組織であるバラングイは、その制度導入の経緯が「上から与えられた組織」<sup>50)</sup>であり、地方政府法において役職者の選出方法や独自の予算、行政、司法、立法におよぶ権限が規定されているという特徴を持つことから考えると準自治体的なしくみと言える。中国の住民自治組織である居民委員会（農村では村民委員会と呼ばれる）は時代によってその役割を変化させてきた。1950年代には「大衆自治の住民組織」として組織化が進められ順調な発展を遂げたが（1958年に大躍進政策が始められるまでは）、その後「単位」と呼ばれる職域組織のほうが中心になり、居民委員会は付随的な存在になった。しかし、80年代以降、改革開放政策が推進されるにつれ、職域（単位）に代わって地域が再注目されるようになり、居民委員会が重視されるようになった。居民委員会の活動は地域によって異なるが、商店やレストランの経営、敬老院（老人ホーム）の建設と運営まで手がけておりコミュニティ・ビジネスを広く展開していると言える<sup>51)</sup>。

最後に、韓国の住民自治組織である班常会についてである。班常会は「世帯（家口）を単位として、韓国全国に組織されている」<sup>52)</sup>。班常会の活動は自治体や地区によって異なるが、一例を挙げると、ごみの回収・リサイクルに関する活動や子どもの教育相談や古着を収集して孤児院に送るなどの奉仕活動に従事している<sup>53)</sup>。また、アパートなどの共同住宅管理のしくみとして、班常会（アパートの各階ごと）の上部組織として、自治会（入居者代表会議）が設けられている。そして、地区全体を統轄するしくみとしては住民自治協議会がある。班常会は主婦層が中心であるが、自治会は世帯主の男性を中心とするしくみで、住民自治協議会は住民の要望を行政に伝えるしくみである。

わが国における住民自治組織の現状と課題（石見）

この班常会とわが国の町内会を比較して、班常会のほうがわが国の町内会よりも自主性が強く、一方、わが国の町内会は韓国の班常会よりも行政補完機能のほうが強いという意見がある<sup>54)</sup>。しかしその反面、韓国の住民自身の間では、班常会を「上からの組織」と見て、否定的なイメージが強いようである<sup>55)</sup>。いずれにせよ、韓国の班常会とわが国の町内会の間にかかなりの類似性があるのは間違いなさそうである。

これらのアジアの国々の住民自治組織に関する概観から見えてくるわが国町内会の課題としては、やはり住民自治組織がどれだけ「自主性」を持つことができるのかということであろう。

## (2) 防災と住民自治組織

ここでは、防災や減災の視点から町内会・自治会などの住民自治組織の果たすべき役割、課題などについて検討する。近い将来必ず起きると言われている首都直下型地震や南海トラフ巨大地震などに備えて、今日、地域の自主防災力の強化が課題になっている。特に、首都直下型地震の場合、木造家屋が密集する地区では地震そのものによる被害よりも火災による被害が大きいと予想されている。その一方で、消防車や救急車などの緊急車両は倒壊家屋や道路の損傷などによって行く手を阻まれ、現場に急行することができない場合が多い。この火災による被害は、有効な初期消火活動によってその被害を半減させることができるとも言われている。そこで、こうした初期消火活動、独居老人などの安否確認や避難誘導、さらには避難所運営の担い手として、町内会・自治会などの住民自治組織の果たすべき役割に期待が高まってきている。総務省（当時の自治省）は、1963年6月に策定された防災基本計画以降、自主防災組織の整備を推進してきた。自主防災組織は必ずしも住民自治組織と同一ではないが、町内会・自治会などの住民自治組織を基盤に自主防災組織が形成されているものが多い。その意味では、大規模災害時（またはそれに備えて）の「共助」の中心的な担い手として住民自治組織が捉えられていると言える。

上記のように総務省（旧自治省）は1963年以来、自主防災組織の整備を進めてきたが、その取り組みが本格的に始められたのは1973年になってからである。同年5月、消防庁は「自主防災組織の手引き」を作成し各都道府県に配布した。当時、自主防災組織に期待されていた役割は、「減災というよりも、被災者救援の効率化のための行政支援組織といった位置づけであった」。そして、「組織化の主たる基盤は町内会とされていた」<sup>56)</sup> ようである。自主防災組織への評価は1995年の阪神・淡路大震災によって大きく変化することになった。阪神・淡路大震災では、道路の損壊、建築物倒壊による道路閉塞のため応急対策が取れず、また、自治体職員も被災したため組織的応急対策が遅れ、近隣住民相互の協力が重要な役割を果たしたからである。さらには、2次災害としての火災によって多くの死者が出たことなどからである<sup>57)</sup>。そこで、次に石見利勝の報告を基に阪神・淡路大震災時に現地の自主防災組織がどのような働きをしたのかを振り返り、今後の自主防災組織（住民自治組織）の果たすべき役割についての課題を探りたい。

石見は、阪神・淡路大震災のあった1995年11月に立命館大学政策科学部の教員や学生と共に被災地である神戸市の東灘区および長田区の真陽地区と野田北部地区の自主防災組織の状況やその震災時の対応についてヒアリング調査を行った。自主防災組織の形態は、両区とも同様であり、小学校区単位で組織されていて、それをまとめるものとして区ごとに自治会や婦人会、PTA、民生委員、消防団などの代表者で構成する自主防災推進協議会が組織されていた。平常時の活動としては、「防災知識普及のための消防団による実践説明講演会、防災会議を開くほか、年末警戒パトロール、高齢者分布・障害レベルの把握のため民生委員が巡回点検」を実施していた。また、「防災訓練としてポンプ訓練、天ぷら火災消火シュミレーション、消火器使用練習、高齢者も参加した避難訓練」などを実施してきた<sup>58)</sup>。

特に東灘区のヒアリング調査を踏まえて示された自主防災組織およびその活動に関する課題は次の通りである。

わが国における住民自治組織の現状と課題（石見）

- ・消火栓が使用できなかったため水利確保が困難となり、訓練がほとんど活かされなかった。
- ・バールやスコップなどは人命救助の際に役立ったが、設置場所が少なかった。
- ・薬等の分布については把握していたものの道路が寸断されていたために取りに行くことができなかった。
- ・小学校区による区分は範囲として広すぎる<sup>59)</sup>。

石見はこのような神戸市の調査で明らかになった課題を踏まえて、自主防災組織の育成・強化へ向けた課題として次の5点を挙げた。

- ①福祉サービス、まちづくりなど、いろいろな活動をうまく取り込んだ一体型の自主防災組織の育成
- ②コミュニティの中での住民の日常的な交流を通じて、多重で編目状的な人的ネットワークの構築
- ③多様な防災ソフトウェア（防災教育、福祉コミュニティ活動、各種安全まちづくり活動など）を組み合わせる必要性
- ④自主防災組織の活動を支援する施設、機器（バール、ジャッキなど）の整備
- ⑤行政組織自体のたて割りから横割りへの転換<sup>60)</sup>

これらの5点は非常に重要な課題であり、自主防災組織のみならず町内会などの住民自治組織の育成・強化のためにも必要な課題と言える。石見の研究の他にもその後、各地の自主防災組織を対象にした多くの調査研究が行われてきた。例えば、長岡造形大学の木村と澤田による新潟市の自主防災組織を対象にしたアンケート調査に基づく研究では、自主防災組織やその活動（各種訓練など）への参加者が少なく、防災意識が向上していないという問題点が指摘されている。また、機材の不足という上記の神戸市調査と同じ問題点

も挙げられている<sup>61)</sup>。

防災意識の点の課題については、愛媛大学防災情報研究センターの松本美紀も愛媛県松前町の住民を対象にしたアンケート調査に基づく研究の中で明らかにしている。アンケート調査の結果を踏まえて、「住民から組織の必要性を求められてはいるが、残念ながら、地域住民自ら組織に参加することで地域防災力を向上させようという意識は低く、結成されている組織に地域の防災を委ねる傾向があることが示唆された」<sup>62)</sup>と指摘している。そして、松本は、その原因を組織に属している住民と属していない住民の間の認識の違いに求めた。こうした仮説の上で今後の自主防災組織の方向性として、自主防災組織がコミュニティの防災をコーディネート（調整）し、地域住民を連携する（つなぐ）役割を果たすことについて提案している<sup>63)</sup>。

上記の石見による神戸市の調査でもう一つ指摘された課題は、自主防災組織と他の地域内に存在する多様な団体間の連携の必要性の点についてである。この点に関する調査を行い、課題を提示したものとしては、首都大学東京の研究チームによる東京都町田市を対象とした研究が参考になる。町田市は自主防災組織率が100%のようであるが、同研究では、その町田市の285の自主防災組織にアンケート調査を行い、その結果に基づいて、地域防災力向上に向けた課題として次の3点が指摘された。①病院や高齢者福祉施設などの連携ニーズは高いが連携実績の少ない施設との関係づくりに自治体全体で取り組むこと、②関係団体間の連携実績やニーズには地域差があり、それを踏まえた支援策が求められる。③防災訓練などを通した「顔の見える関係づくり」と具体的な相互応援協定づくり、防災リーダー講習会の開催などを提案している<sup>64)</sup>。

繰り返しになるが、阪神・淡路大震災を契機に地域防災力の強化が課題となり、その担い手として町内会などの住民自治組織を主体とした自主防災組織への期待が高まっている。石見の神戸市調査を初めとしてこれまでに各地の自主防災組織に対して調査研究が行われてきた。その中で自主防災組織に関していくつかの課題が提示されたが、特に、①住民の防災意識の向上、

わが国における住民自治組織の現状と課題（石見）

②自主防災組織と地域内の他の関係団体との連携づくりの2点が重要であることが明らかになった。そして、この2点は、自主防災組織のみならず町内会などの住民自治組織への課題とも言える。特に、前者の防災意識の向上の点は、防犯意識や環境保全意識などの語に置き換えることもできる。住民が他人任せではなく、意識を持って主体的に関わらない限り、コミュニティの安全・安心は守ることはできないだろう。

#### 4. おわりに

小論は、わが国の町内会・自治会などの住民自治組織の現状と課題について整理・検討することをねらいとしていた。これらの点については本文で触れたのでここでは繰り返さないが、明らかになったことを大きくまとめると次の2点である。

①わが国の町内会・自治会は、長い伝統と歴史を持ち、また、戦後の一時期（占領期）にはGHQの命令により、その活動が停止された時期もあり、保守的・封建的なイメージが持たれている。さらに、わが国における先行研究からも行政末端補完機能を果たすものとの見方が定着している。しかしながら、諸外国における住民自治組織との比較からは、わが国の町内会などは他国のしくみに比べて相対的に住民主体の組織であることが分かった。全国に30万団体ある町内会や自治会は辻中等が言うように、わが国最大の市民団体と言える。そして、町内会・自治会の最大の特徴（利点）は、一定区画の全世帯を組織するという地域包括性を有する点である（近年の加入率低下問題はあがる）。この自治体と住民をつなぐしくみを有効に活用すること、町内会などの住民自治組織をソーシャル・キャピタル（社会関係資本）を醸成するしくみとして利用することが必要である。

②実際には、上記のような加入率の低下や役員の高齢化（人材難）など今日の町内会・自治会は多くの課題を抱えている。しかしながら、地域包括性、代表性の特性からも近隣自治の担い手として町内会などの住民自治組織の果



たす役割にはますます期待が高まってきている。特に最近では、防災や減災の観点から住民自治組織の働きに期待する声が大きいの。ただし、住民のそうした組織や活動への参加意識は高くない。まず、住民の主體的な参加意識を向上することが必要である。また、地区内にある他の多様な団体・機関との連携ももう一つの課題である。限られた資源（リソース）を有効に活用するためにも、各団体が個々ばらばらに活動するより、連携するほうが効果の上がるのが予想される。住民が主體的に参加する住民自治組織が中核となり、他の団体・機関と連携してまちづくりにあたることにより、「共助」の理念に基づいた「新しい公共」のかたちが生まれるだろう。

以上の2点を小論の結論としたい。

## 注

- 1) 後藤新平は幕末の安政4（1857）年、現在の岩手県水沢市で生まれた。当初、医者を目指したが、内務省衛生局に入り官僚となった。その後、陸軍の児玉源太郎に見い出され、台湾総督府民政長官、満鉄総裁、通信大臣、内務大臣、外務大臣、東京市長などを歴任した。関東大震災時の内務大臣として帝都復興計画を立案するが政友会などの反対で挫折した。昭和4（1929）年没。
- 2) 後藤の唱えた「自治三訣」とは、「人のおせわにならぬよう」「人の御世話をするやう」「そしてむくいをもとめぬよう」の3箇条である。これが「自助」「共助」「公助」と解された。
- 3) 第27次地方制度調査会答申に基づき制度化された地域自治組織には、地方自治法に基づく「地域自治区（一般）」と、合併特例法に基づく「地域自治区」と「合併特例区」の3つがある。
- 4) 地域自治区（一般）と地域自治区（合併特例法に基づく）は、ともに法人格を持たない。両方とも、事務所とその長（市町村の職員）、地域協議会などの組織を有する。両者の制度的なちがいは、前者は恒常的な組織であるが、後者は臨時的な組織（存続期間に関する限度はないが）とされている。一方、合併特例区は特別地方公共団体で、区長（市町村長の選任する特別職）と協議会などの組織を有する。合併特例区の存続期間の上限は5年間である。
- 5) 山崎丈夫『地域コミュニティ論—地域住民自治組織とNPO、行政の協働—』自治体研究社、2003年、pp. 64-65
- 6) 中田実編『町内会・自治会の新展開』自治体研究社、1996年、p. 32、参照

わが国における住民自治組織の現状と課題（石見）

- 7) 吉原健一郎『江戸の町役人』吉川弘文館, 1980年, 参照
- 8) 大森彌『現代日本の地方自治』日本放送出版協会, 1995年, p. 37, 参照
- 9) 山崎丈夫『地縁組織論—地域の時代の町内会・自治会, コミュニティー』自治体研究社, p. 31, 参照
- 10) 同上, pp. 31–32, 参照
- 11) 前掲, 中田『町内会・自治会の新展開』, p. 38
- 12) 前掲, 山崎『地域コミュニティ論』, p. 54, 参照
- 13) 同上, p. 54, 参照
- 14) 前掲, 中田『町内会・自治会の新展開』, p. 41, 参照
- 15) 大学教育社編『現代政治学事典』ブレーン出版, 1991年, pp. 355–356, 参照
- 16) マッキーヴァーのコミュニティに関する著作(邦訳)には, R.M. マッキーヴァー(中久郎・松本通晴監訳)『コミュニティ』ミネルヴァ書房, 1975年がある。
- 17) 前掲, 山崎『地域コミュニティ論』, pp. 41–42, 参照
- 18) ジェラード・デランティ(山之内靖・伊藤茂訳)『コミュニティ—グローバル化と社会理論の変容—』NTT出版, 2006年, 参照
- 19) わが国の都市社会学におけるビッグスリーと呼ばれる鈴木栄太郎, 奥井復太郎, 磯村英一の3人は批判的立場かもしれないが学んだかのちがいはあれども, 都市社会学におけるシカゴ学派の何らかの影響を受けていると言える。
- 20) 岡田彰「自治体行政史—資料をして語らしめる—」(高木鉦作『町内会廃止と「新生活協同体の結成」』東京大学出版会, 2005年), 参照
- 21) 倉沢進「町内会研究の意義と課題—高木鉦作氏の大作を読む—」(『同上書』), p. 1055
- 22) 同上, p. 1053
- 23) 同上, p. 1053
- 24) 同上, p. 1048
- 25) 前掲, 高木『町内会廃止と「新生活協同体の結成」』, p. 42
- 26) 辻中豊・ロバート・ペッカネン・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—』木鐸社, 2009, p. 5, 参照
- 27) 同上, p. 26
- 28) 同上, pp. 29–30
- 29) 同上, pp. 190–191, 参照
- 30) 同上, p. 194, 参照
- 31) 日本都市センター『近隣自治の仕組みと近隣政府—多様で主体的なコミュニティの形成をめざして—』2004年3月, p. i
- 32) 同上, p. 7

- 33) 同上, p. 10
- 34) 同上, pp. 11-12, 参照
- 35) 同上, pp. 89-90, 参照
- 36) 同上, p. 51
- 37) 加藤基保「今後の自治会・町内会活動の可能性—持続可能な『絆』を基にした新しい展開を願って—」（『月刊地域づくり』第275号, 2012年5月号）  
<http://www.chiiki-dukuri-hyakka.or.jp/book/monthly/1205/html/fl3.htm>
- 38) 同上
- 39) 同上
- 40) 吉岡正彦「レポート 町内会・自治会など地域団体の活躍に向けて—これからの時代を担う地域の主役として—」pp. 12-14, 参照
- 41) 中田実編『世界の住民組織—アジアと欧米の国際比較—』自治体研究社, 2000年, p. 14, 参照
- 42) 同上, p. 14
- 43) 同上, pp. 18-19
- 44) 小木曾洋司「アメリカ」（同上書）, p. 139
- 45) イギリス（イングランド）のパリッシュについては、邦語による次のような非常に良い制度紹介の文献がある。竹下譲『パリッシュに見る自治の機能—イギリス地方自治の基盤—』イマジン出版, 2000年。および、山田光矢『パリッシュ—イングランドの地域自治組織（準自治体）の歴史と実態—』北樹出版, 2004年。筆者自身も、ケンブリッジ・カウンティ（県）内のいくつかのパリッシュを訪問調査し、その結果については次の文献にまとめている。拙著「市民社会との協働とガバナンス」（下條美智彦編『イギリスの行政とガバナンス』成文堂, 2007年）
- 46) 山崎仁朗「ドイツ」（前掲, 中田編『世界の住民組織』）, pp. 186-187, 参照
- 47) 米田公則「イタリア」（『同上書』）, p. 221, 参照
- 48) 吉田啓子・宮本益治「スウェーデン」（『同上書』）, p. 245, 参照
- 49) 中田実「フランス」（『同上書』）, p. 273, 参照
- 50) 長坂格・中野伸一「フィリピン」（『同上書』）, p. 94, 参照
- 51) 黒田由彦「中国」（『同上書』）, p. 130, 参照
- 52) 魯富子「韓国」（『同上書』）, p. 60
- 53) 同上, pp. 75-76, 参照。ソウル市松坡区五輪洞の班常会の活動事例。
- 54) 鳥越皓之『地域自治会の研究』ミネルヴァ書房, 1994年, p. 255, 参照。および、同上, pp. 84-85, 参照
- 55) 住民の間には、班常会の設立当初の否定的なイメージが残っているようである。この点に関してもわが国の町内会と共通した特徴が見られる。魯「韓国」（前掲,

わが国における住民自治組織の現状と課題（石見）

中田編『世界の住民組織』, p. 85, 参照。

- 56) 松本美紀「自主防災組織に期待されること」(『調査研究情報誌 ECPR』2011年 第1号), p. 7。また, 自主防災組織の発展の経緯については, 黒田洋司「『自主防災組織』その経緯と展望」(『地域安全学会論文報告集』1999年)が詳しい。
- 57) 石見利勝「自主防災組織とコミュニティ活動」(『日本社会経済システム学会誌』1997年10月), p. 43
- 58) 同上, p. 44
- 59) 同上, p. 45, 参照
- 60) 同上, pp. 47-48, 参照
- 61) 木村剛洋・澤田雅浩「新潟市における自主防災組織の現状に関する研究」(『日本建築学会北陸支部研究報告集』第48号, 2005年7月), pp. 457-458, 参照
- 62) 前掲, 松本「自主防災組織に期待されること」, p. 10
- 63) 同上, p. 10, 参照
- 64) 市古太郎・磯打千雅子・土屋依子・村上正浩「自主防災組織の活動特性を踏まえた連携実績と連携ニーズに関する調査—東京都町田市を対象に一」(『地域安全学会論文集』第15号, 2011年11月), p. 414, 参照