

自治会モデル規約の意義

大 藤 文 夫*

Significance of Residents' Association Model Agreement

Fumio OOTOU

In this paper, I will extract the image of the residents' association from the matters included in the residents' association model agreement and examine the significance of the residents' association model agreement. The model agreement covered in this paper are the three model agreement of 1991, 2004, and 2016.

As an image of residents' association based on theory of co-management of local community, it has the following characteristics. (1) it is in a certain area, (2) members are household units, (3) in principle, all households will participate in it, (4) it conducts comprehensive activities, and (5) it represents the region. It was confirmed that these features were reflected in the above three model agreement. It was also confirmed that minor corrections were made as the situation changed. Therefore, the three model agreement serve as agreement.

However, the current problems of residents' association and responses to issues can be confirmed in the district community development plan where specific actions are described. Therefore, it is important to use the spirit of the model agreement in that plan.

Key Words (キーワード)

Residents' association model agreement (自治会モデル規約), Theory of co-management of local community (地域共同管理論), Residents' association problems and tasks (自治会の問題と課題), District community development plan (地区まちづくり計画), Collaboration (協働)

1. 自治会モデル規約の意義

本稿では、町内会・自治会モデル規約（以下、モデル規約）の意義について検討する。取り上げるのは、中田実、山崎丈夫、小木曾洋司の三氏によって、1991年の『町内会・自治会モデル規約一条文と解説』（東海自治体問題研究所 町内会・自治会研究部会 1991）－以下、『モデル規約（1991年版）』－を最初に、2004年に『新町内会・自治会モデル規約一条文と解説』（中田ほか 2004）－

以下、『モデル規約（2004年版）』－、2016年に『改定新版]新町内会・自治会モデル規約一条文と解説』（中田ほか 2016）－以下、『モデル規約（2016年版）』－と、都合三度にわたって著されたモデル規約である。

それぞれのタイトルが示すように、『モデル規約（1991年版）』をベースに、状況の変化に合わせ、版を新たにしたり、また改定したものである。この間、約28年経っているが、三書とも町内会・自治会（以下、自治会）の位置づけは同じであり、住

* 広島文化学園大学 社会情報学部 (Faculty of Social information Science, Hiroshima Bunka Gakuen University)

民主体のまちづくりを、地域共同管理と規定し、その基本にすえられるべき主体として、自治会を挙げている（各版の「はじめに」）。

時代状況との関連については、『モデル規約（1991年版）』では、ア）土地問題を一つの契機に、まちづくりに係わる住民が増え、自治会への関心が高まったこと、イ）自治会組織、活動の再点検、課題にふさわしい組織づくり、そしてウ）1991年の地方自治法の改正（認可地縁団体）への対応が挙げられている（東海自治体問題研究所 町内会・自治会研究部会 1991：2）。

この時期までに、住民（市民）参加、コミュニティ形成、まちづくり活動といった、住民の地域社会への積極的な係わりがみられ、またその議論がなされてきた経緯がある。それらの経験を踏まえた、モデル規約の提案ということになる。

次に『モデル規約（2004年版）』では、それに加えて、都市内分権の制度化、少子高齢化、NPO等の増加、自治体との協働型への展開といった状況変化が挙げられている（中田ほか 2004：4）。

1990年代なかば以降、行政だけでは対応できない新たな課題の発生、市民活動・ボランティア・NPOの興隆、そして財政逼迫といった論理で、自治体行政レベルで協働が提唱されていった背景がある。それに対応したものということになる。

最後に、『モデル規約（2016年版）』では、自治会の抱える問題（加入率低下、担い手不足）、課題への対応（福祉、防災、行政との関係における住民の役割の強調）など、自治会が不安と期待の板挟みになっており、一つの転換点にきているという状況認識が指摘されている（中田ほか 2016：3-4）。

かねてから、自治会の抱える課題は指摘されており、他方で、自治会が課題解決に期待されているという状況がある。また協働に関しては、これまで自治会が行政との協力・要求関係をつくってきたという事実がある。そして平成の合併以降は、先の市民活動団体・ボランティア・NPOとの連携にとどまらず、自治会（また企業）との連携が地域協働として提唱されるようになってきた。

自治会については、行政の下請けであるという

根強い批判、また先述の、加入率低下、担い手不足という実態による消極的評価がある。にもかかわらず、自治会が必要であり、重要であるというのが著者たちの評価である。この評価は、中田の地域共同管理論に基づいている（中田 1993）。三つのモデル規約は、それに基づき、自治会をまちづくりの基本的主体ととらえ、その自治会が状況変化の中でも、主体としての役割を果たしえるものであり、それに対応できる可能性を、自治会規約のモデルとして積極的に示そうとしているといえる¹⁾。

よって「モデル」の意義としては、a) 自治会が、地域共同管理の基本的主体である（その本質を含んでいる）ことを示すこと、b) 状況変化に合わせ、組織を変更していくときの目安として示すこと（将来の範）、そしてその結果として、c) 実際の現場で、そのような自治会づくりが進められる（普及）ということが想定される。

もちろん意義は、そのことが達成されたかどうかで評価されるべきである。a) については、地域共同管理論の要点が、どう自治会像に表されているか²⁾、どうモデル規約に表されているかが、ポイントになる。同様に、b) については、そのうえで変化への対応が、どうモデル規約に反映されているかが、c) については、モデル規約が実際に活用されているかがポイントになる。

本稿では、a)、b) に限定して論じる。以下、まず中田の地域共同管理論の要点を示し、自治会像、また各モデル規約へどのように表されているかを確認してみる。

2. 地域共同管理論のモデル規約への反映

(1) 地域共同管理論の要点

ここでは、自治会に関する限りでの地域共同管理論の要点を述べ、モデル規約への反映を確認する。地域共同管理論の要点は、つぎのようなものである。人は一定の土地に居住することによって、地縁関係に置かれる。一定の土地とは外部から画された、「一塊の土地」である。個々の主体は、それに共属する関係にある（清水 1971：196-

197)。そこには共同社会が生まれる可能性がある。その場合、各主体は共同の関係の中で生活する（事業を行う）。

各主体は、地片を含めた地域内資源を使用することで、互いにプラス、マイナスの影響を与える³⁾。コモンズ論が示すように（井上 2001：21, 植田 1996：6), 各種資源の利用が秩序づけられなければ、混乱が生ずる。逆に、協調的な秩序を生むように、管理することも可能である。

協調的な利用秩序の形成は、構成員に成員性（権利と義務）を与えることで行われる。よってこのような共同社会では、その共同性を管理する団体（地縁団体）が必要である。その当該レベルでの、地縁団体が自治会である。よって、自治会は共同性を管理するために必要である。なお、ここでの管理とは、自治としての管理⁴⁾であり、管理対象としてはモノ、コト、そしてヒトが挙げられる。

また地縁団体は、上位団体と係わりをもち、その力が上位団体に活用されることもある。しかしその活用は、住民参加としてもとらえ返すことができる⁵⁾。

また共同性は個人の体験、意識の中で感得されるので（清水 1971：197, 199, 201, 202), 実際の管理は、主体のあり様に大きく左右される（権力的係わり、フリーライダー、行政にお任せもありえる）。地域共同管理論が主体に注目するのは、この意味においてである。そして主体は既にあるというより、つくる（成長する）ものである。

以上が、地域共同管理論の要点である。ところで、モデル規約は、自治会についての明文化されたルール（名称、会員、役員、会議、事業内容、会計など）である。共同社会には、それ以外にも必ずしも明文化されないルールが多々あるだろう。しかし明文化されているのは、それだけ重要な事柄といえる。この重要な事柄に、地域共同管理論の要点が反映されていると考えられる。

なお、地域共同管理は相応の妥当性（定住生活の始まり以来の歴史貫通性、国を問わない）をもつと考えられるが、共同社会を管理する地縁団体には時代状況、また各国の事情を反映して、異なりがあると考えられる。次にモデル規約の位置を

明らかにする為に、それらの点に触れておく。

1) 村規約，法律による補助機関化，任意団体

日本の村には、村人が取り決めた規約（法）があった。大島は徳川時代の村法を（イ）日常生活慣習について、比較的多くの条項にわたって取り決めたもの、（ロ）個別的問題（訴訟などに際して、あるいは名主選出、林野利用をめぐる問題など）について取り決めたものに分類している（大島 1978：388）。（イ）については、ようするに「すべて日常生活の質素儉約の励行に関するもの」（同：401）であったとしている⁶⁾。

これらは上述の管理のためのルールであり、村人の協調的活動（あるいは制裁の威嚇）を通して実現されることになる。もちろん、これらの村の力が、外部から切り離されて存在していたというわけではない。上位の団体は、下位の地縁団体の力を活用してきた。

例えば神谷は、明治期の村規約は、「寄合衆議によって制定された近世村法のそれと異なって、……区会、評議員会などをはじめとする多数の村方固有の意思機関によって議定された。……この時期の村方において制定された村規約は、国家の制度の実施やその政策の実現を保障するために、議決されたものといってよい。……旧来のそれがかもっていた自治性や協同性を喪失して、この時期の村規約が国家化していく……[しかし]この時期の旧村部落の村落は、なおも山と水の共同体的所有関係を維持して『生活共同体としての村』として存在し、農民の村落生活関係を規律する自治的な村規約を数多く制定していた」（同：555-557）と要約的に述べている。このように、自治力は統治に援用された⁷⁾。

さらにその方向性が、法律による補助機関化という形で進められた時期もあった（『部落会町内会等整備要領』（1940年9月11日内務省訓令第17号）、『市制・町村制』法の一部改正（1943年）⁸⁾）。

そして、戦後はこのような法的位置づけはなくなり、自治会は任意団体として了解されていく。

しかし任意団体といっても、サークル等と同じ扱いがされているわけではない。依然として、行

政からは地域を代表する、行政協力・要求の単位として扱われてきた。そして、その活動が住民参加としてもとらえ返されるようになり、現在では、協働のパートナーとしてもとらえられるようになっていく。

2) 住民組織の国際比較

また諸外国にも、地縁団体の存在は指摘されてきた。中田は住民組織の国際比較を行う際の基準（何をもち住民組織とするか）として、以下の三点を挙げる（中田 2000：18-19）。

- 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）。

これらは、後述の自治会像にある基本的性格と合致しており⁹⁾、地域共同管理論に基づいて、これらを共通の性格として押さえようとしていることがわかる。

もちろん、より実態に近づこうとすれば、さらに複合的な視点が必要とされるが¹⁰⁾、ここでは地域共同管理論に基づく基準であることを確認しておきたい。

(2) 自治会像

このように、地域共同管理を行う団体の具体は違いがあることを認めたくえで、中田は自治会像として（それは地域共同管理を行う団体に共通の基本的性格になる）として、以下のような五つのことを挙げる（中田 2007：12）。

- ①一定の地域区画をもち、その区画が相互に重なり合わない
- ②世帯を単位として構成される
- ③原則として全世帯（戸）加入の考え方にたつ
- ④地域の諸課題に包括的に関与する公共私全体にわたる事業を担当
- ⑤それらの結果として、行政や外部の第三者に

たいして地域を代表する組織になる。

①、②、③は、自治会の地縁団体という性格、④、⑤は、それに基づく活動についての記述である¹¹⁾。①は地域占拠性とも呼ばれる。土地は、それ自体としては連続しているため、境界を引くのは人為的作業である。それは外部から区別し、内部の権利・義務を設定する作業である。また内部を管轄し（②、③、④）、外部に対して代表する機能（⑤）をとる。

自治会は当該範囲において、それを担当する。また当該範囲に自治会が一つしかないのは、自治会がその区画内の最高権威とされるからである。このようにして、自治会は自治体と同じ性格を有することになる。

②については、構成員（会員）が示されている。自治会は、地域住民を中心に構成される団体であり、どこまでをメンバーにするかは一定の判断がともなう。『モデル規約（1991年版）』では、会員は居住者世帯及び事業所となっている（第二条（会員）「会は、〇〇地域の居住者世帯および事業所をもって構成する」（東海自治体問題研究所 町内会・自治会研究部会編 1991：8）が、『モデル規約（2004年版）』では、条文を若干変更している（第二条（会員）「会は、〇〇地域の住民（加入単位は世帯）および事業所をもって構成する」（中田ほか 2004：14）。また『モデル規約（2016年版）』では、さらに若干変更している（第二条（会員）「会は、〇〇地域の住民の世帯および事業所をもって構成する」）が、解説においては、会員は居住者の全住民（加入単位は世帯）と事業所としている（中田ほか 2016：14）。

加入者に世帯および事業所が挙げられているのは一貫しているが、「住民」を表記することは『モデル規約（2004年版）』から始まっている¹²⁾。しかし住民（その区域に住所を有するすべての個人）が個々の世帯を構成するのであり、加入が世帯単位であるということは、当然その区域に住所を有するすべての個人が会員であるということになる。むしろ世帯にこだわっているのは、世帯が居住単位であり、地域の中で一定の空間を占め、そ

れによって権利・義務をもつからである。地域共同管理にとって重要な点は、地域の一定の空間を占めている者が全て構成員とされるということであるが、住民組織である自治会としては、世帯、事業所が会員とされる（以下、煩雑さを避けるため、事業所を含めて世帯等と表記する）。

③については、よって自治会がアソシエーションへ置き換えられないということである。個々の世帯等は一塊の土地に共属しているという関係にあり、そこには、「他者から切り離すことができない」という客観的事実がある。そうである限り、居住することの権利・義務を管理する団体に、全員が加入するという特徴は不可欠である¹³⁾。

④については、全世帯等の加入であり、全世帯等のニーズを満たそうとすれば、総合的（包括的）な活動を目指すことになる。それは生活の総合性に対応できるという強みでもある。また公共私全体にわたるといえるのは、各世帯等間の調整、行政協力・要求を担うということである。後者は、今日の協働の議論につながる指摘である。

⑤については、境界で区切られた自治会には外部の団体（上位にあるのは自治体）があり、とくに上位の団体に対してどれだけ力が認められるかという問題に係わる。自治会は全世帯等が構成員ということによって、代表性を担保できる。これは、今日の団体自治の議論につながる指摘である。

(3) 三つのモデル規約への反映

このように、地域共同管理論の要点が、自治会像に表されている。三つのモデル規約は、前文から始まる各章・条の構成は同じである（一部、微細な表現の変更がある）。表1は自治会の特徴として指摘されたことが、どう各モデル規約に反映されたかを整理したものである。以下、解説も参照し、説明を加える。なお該当箇所に記載した条項の記述は、『モデル規約（1991年版）』のものである。

「前文」について。前文には地域共同管理論のエッセンス¹⁴⁾が記載されている。地域共同管理論は住民の主体性（住民主体のまちづくりをしようとする意志）を重視するが、三つのモデル規約

には、主体性が「前文」に「決意」として示されている。少し長いが、引用しておく。

町内会・自治会は地域社会を代表する住民組織である。それはまた住民自治を日常的に支える組織である。生活環境を維持・発展させていくために、自ら地域の問題を提起し、話し合う場をもつことは住民にとって必要であるばかりでなく、住民の権利である。この権利を行使することによってのみ住民は地域の主人公たりうる。地域社会の中で自分達の生活をよりよくしていこうとする全ての住民がともに話し合い、まちづくりをしていくための自主的ルールをここに定める（東海自治体問題研究所 町内会・自治会研究部会編 1991：4）。

自治会が地域共同管理機能を担うことの、宣言である。いうまでもなく、自治会の④、⑤の活動内容に関しても、住民の主体性がともなうことで可能である。④、⑤をみると、自治会が近年の協働、地域自治（区）といった課題においても十分に担える可能性をもつ組織と認識されていることがわかる。

①について。第一条（名称）「この会は、〇〇町内会（または自治会）と称する（以下「会」という）」。

地域区画性がここに示されている。会の名称として用いられる地名は、その地域の住民全員をまとめて代表する組織を表すシンボルである（東海自治体問題研究所 町内会・自治会研究部会編 1991：6）。よって当該地区に居住している世帯等は、全てが会員資格をもつ（同：54）。

②について。第二条 会員「会は〇〇地域の居住者世帯および事業所をもって構成する」。

上述のように、第二条の表記は三つのモデル規約間で、若干おぼれている。しかし重要なことは、地域の一定の空間を占めている世帯等が全て構成員とされるということである。世帯は一定の空間を占め、地域空間の基本的単位である（同：9）。事業所も同じである。

③について。第二四条（加入）「会に加入しよ

表1 地域共同管理論の要点のモデル規約への反映

自治会の特徴	モデル規約(1991年版)		モデル規約(2004年版)		モデル規約(2016年版)	
①一定の地域区画		第一条(名称)		第一条(名称)		第一条(名称)
②世帯単位		第二条(会員)		第二条(会員)		第二条(会員)
③全世帯加入	前文	第二条(会員) 第二四条(加入) 第二五条(脱退)	前文	第二条(会員) 第二四条(加入) 第二五条(脱退)	前文	第二条(会員) 第二四条(加入) 第二五条(脱退)
④包括的活動		第四条(目的) 第五条(事業)		第四条(目的) 第五条(事業)		第四条(目的) 第五条(事業)
⑤地域代表		前文 第五条(事業) 第一五条(協力組織) および委員)		前文 第五条(事業) 第一五条(協力組織) および委員)		前文 第五条(事業) 第一五条(協力組織) および委員)
その他	[事務所]	第三条(事務所)	[事務所]	第三条(事務所)	[事務所]	第三条(事務所)
	[役員]	第六条(役員の種類) 第七条(選出の方法) 第八条(任務分掌) 第九条(任期)	[役員]	第六条(役員の種類) 第七条(選出の方法) 第八条(任務分掌) 第九条(任期)	[役員]	第六条(役員の種類) 第七条(選出の方法) 第八条(任務分掌) 第九条(任期)
	[会議]	第一〇条(会議の種類) 第一一条(招集) 第一二条(議決事項) 第一三条(成立要件ならびに議長及び議決)	[会議]	第一〇条(会議の種類) 第一一条(招集) 第一二条(議決事項) 第一三条(成立要件ならびに議長及び議決)	[会議]	第一〇条(会議の種類) 第一一条(招集) 第一二条(議決事項) 第一三条(成立要件ならびに議長及び議決)
	[組織]	第一四条(専門部) 第一六条(組(班))およびブロック(棟) 第一七条(連合組織)	[組織]	第一四条(専門部) 第一六条(組(班))およびブロック(棟) 第一七条(連合組織)	[組織]	第一四条(専門部) 第一六条(組(班))およびブロック(棟) 第一七条(連合組織)
	[会計]	第一八条(会計年度) 第一九条(収入) 第二〇条(会費) 第二一条(支出) 第二二条(会計および資産帳簿の整備) 第二三条(監査と報告)	[会計]	第一八条(会計年度) 第一九条(収入) 第二〇条(会費) 第二一条(支出) 第二二条(会計および資産帳簿の整備) 第二三条(監査と報告)	[会計]	第一八条(会計年度) 第一九条(収入) 第二〇条(会費) 第二一条(支出) 第二二条(会計および資産帳簿の整備) 第二三条(監査と報告)
	[付則]	付則	[付則]	付則	[付則]	付則

出典：三つのモデル規約から抜粋

うとするものは、組長、ブロック(棟)長、または会長に届け出るものとする。町内会(自治会)の区域に入居した世帯または開業した事業所があったときは、会はその世帯または事業所にこの会の主旨を説明し、加入の案内をするものとする」。

自治会は、当該地域区画を共同管理する機能をもつので、そこで下される決定に全関係者が影響を受ける。よって全世帯加入の原則は、住民の義務ではなく権利ととらえられるべきとしている。また義務であるのは、各人の権利を主張しあい、その結果としての合意事項を共同生活のルールとして尊重していくこととしている。案内はそのことの保証である(同：54-55)。また会費の支払い、

活動参加、役員の引き受けも、会への貢献といえる。

第二五条(脱退)「会員の脱退は次の場合とする。(1)会の区域内に居住しなくなったとき。(2)本人の申し出があったとき」。

自治会は任意団体であって、加入・脱退は住民の自由である。必要なことは、会の運営方法に批判的な住民を、会がどのように説得できるかであるとしている(同：56-57)。

④について。第四条(目的)「この会は、会員相互および会内外の諸団体との協力・協調のもとに、会員の教養を高め、福祉を増進し、地域生活環境の整備や防災などに努め、または行政との協議・協力をすすめつつ住民のためのまちづくりを

行うことを目的とする」。

抽象的に目的が述べてあるが、自治会の機能は包括的であり、それは地域共同管理機能に他ならない（同：13）。また行政との協議・協力をすすめて活動を行うことがポイントである。住民による自主的共同管理は、住民の権利であって、それが抜け落ちる時、町内会・自治会は行政の下請け組織としか意識されなくなるとされる（同：12-13）。これも、今日の協働論につながる指摘である¹⁵⁾。

第五条（事業）「会は、前条の目的を達成するため、次の事業を行う。1）会員相互の親睦に関すること。2）専門部活動に関すること。3）会内外の各種団体との連絡調整に関すること。4）行政情報の活用および行政との連絡協議に関すること。5）所有する資産または受託した施設の管理および運営に関すること。6）地域の将来計画の作成に関すること。7）その他会の目的達成に必要な事業」。

ここではやや具体的に列挙してあるが¹⁶⁾、親睦活動は会員の面識関係をつくる接着剤である（同：15）。今日では、それがあつて自体が貴重な場合もある（社会的孤立を防ぐ）。またそれは問題解決活動の土台となる。

専門部は、直接的な管理活動を担当する部（総務企画）、領域・分野的な活動を担当する部（防災防犯、環境衛生、交通安全、文化、体育、福祉）、調査広報部、施設管理部などである（同：32）。これらが総合的・包括的な活動の内容になる。

各種団体とは、年齢・属性別団体（子ども会、女性会、老人会など）、行政協力団体・委員（PTA、民生委員、体育委員、保健委員、区長など）である。これらは自治会の内部組織、下部組織ではないが、自治会からの支援、あるいは委員が自治会から推薦されるという関係があるとされる（同：36-37）。

また自治会を行政協力に活用するという関係が久しくあつたが、それを主体的に受け止めれば、参加の手がかりとする可能性もあると述べられている（同：37）。これも現在の協働という問題意識とつながる。

さらに自治会が所有する集会施設、あるいは受託する施設の管理活動が加わる。

地域の将来計画は、とくに近年ではしばしば取り組まれている。その計画づくりに自治会が参加することが多い。それがPDCAで運用されると、管理機能をさらに高めることができる。

⑤について。前文「町内会・自治会は地域社会を代表する住民組織である。それはまた住民自治を日常的に支える組織である……」。

「住民自治」や「住民参加」の基本は、住民による地域環境の自主的共同管理である（その活動が、第五条（事業）で挙げられている）。それが抜け落ちる時、町内会・自治会は行政の下請け組織としか意識されなくなるとされる（同：5）。住民自治があつて、自治会が地域を代表するものとして尊重される。これは現在の団体自治の問題とつながる。

しかしそれは逆に、全てを自治会で扱うということではない。他の団体や行政との連携で行うということである（その連携が、第一五条（協力組織および委員）で挙げられている）。これは現在の協働の問題とつながる。

以上、地域共同管理論に基づく自治会像が、各モデル規約に反映されていることをみた。それは各モデル規約の共通部分である。次に、上述の、状況の変化に合わせて変わった点を確認する。

3. 変化した点

(1) NPOの増加、行政との協働

『モデル規約（2004年版）』で指摘された状況変化として、NPOの増加、自治体との関係の協働型への展開がある。行政との関係も含めて、自治会と地域内諸団体・組織の関係は、第一五条で取り扱われている。第一五条は、条文はそのまま、『モデル規約（2004年版）』では、解説にNPOやボランティアが加えられ、行政、NPOとの協働関係が触れられている（中田ほか2004：55, 57）。

NPOやボランティアの特質については、とくに説明されておらず、自治会の範囲内、範囲外の組織との関係があるという論理で語られている

(同：55)。NPOやボランティアを、作用共同（清水 1971）でつくられるアソシエーションと把握すれば、これまで自治会の範囲内・外にそのような組織があり、事業協力を行ってきていることは普通のことである。

また行政との協働に関しては、『モデル規約（2004年版）』でも、地域管理のために行政と住民が協力しあうことは当然であり、協力と要求の二面性をもつという『モデル規約（1991年版）』の論理がそのまま使われ、その文脈で協働に触れられている。つまり地域共同管理論は、既に協働論を内在していたことになる。

なお『モデル規約（2016年版）』では、組織としてNPOやボランティアが挙げられ、協働を導き出す論理は同じ（ただし一五条の解説には、協働の用語はない）であるが、合併後の広域化した行政との接点が求められてきたという面が語られている（中田ほか 2016：56-57）。この点は団体自治の強化の議論とつながる¹⁷⁾。

(2) 転換点

上述のように、『モデル規約（2016年版）』では、自治会の抱える問題（加入率低下、担い手不足）、課題への対応（福祉、防災、行政との関係における住民の役割の強調）など、自治会が不安と期待の板挟みになっており、一つの転換点にきているという状況認識が示されている。ではこれに応じた変更した点はあるのだろうか。

実は、これらに明確に対応した規約の変更は見当たらない。これには、それは規約の変更で対応するものではなく、規約の運用の中で対応するものという考えがあると思われる。例えば、自治会は任意団体であるので、「加入率低下」はそのルールの下では起こりえることである。しかし、自治会は地縁団体という性格から、全世帯等が会員というルールを外すことはできない。

その場合、加入は権利とされ、よって届け出制になっている。しかし、会員になれば、会費、活動参加、役員担当といった義務も発生する。結局は、住民が自治会の機能の意義を理解して、会員が増えることを目指すしかない。ただし理解をえ

るための、案内、情報提供、親睦・交流イベントなど、役員が行えることはたくさんあると考えた方がよい。

次に、「担い手不足」という場合の担い手は、層としてとらえた方がよい。例えば、担い手はリーダー層、協力層、興味・関心層、無関心（傍観）層と、区別してとらえることができる（大藤 2009：5）。自治会未加入層は、無関心（傍観）層と考えられる。

上述のように、共同性は体験、意識として感得できるものであるので、担い手を増やす方法として、無関心（傍観）層と興味・関心層には、親睦・交流イベントへの観客としての参加呼びかけと、イベントを通じた体験的理解、協力層には企画・運営参加への呼びかけと、OJTを通じたやりがいの感得、そしてリーダー層には参加者、協力者がいることでの、自分の活動の有効性の感得などが考えられる¹⁸⁾。このようにして、同じ土地にくらす者として、互いを慮るようになることもあるだろう。ここには担い手の成長プロセスがあり、その意味で、担い手問題は担い手育成問題である。ここにも、役員が行えることはたくさんあると考えた方がよい。

次に、「福祉」、「防災」という課題は、既に部会の形で挙げられている。『モデル規約（2016年版）』では、とくに災害対策本部が加わっている（中田 2016：52-53）。また福祉部の活動として、近年重視されている活動が例示してある（同：54）。

そして「行政との関係における住民の役割の強調」は、第一五条で扱われている。行政との協働については、既に『モデル規約（1991年版）』から取り上げられている。それは地域共同管理論の軸をなすといえる。

確かに、これらの問題と課題は、今日とくに指摘されているところである。この「不安と期待の板挟み」状態への対応は、自治会の年次計画、また自治会が係わる、地区まちづくり計画の中に、書き込んでよいと思われる。

例えば、住民（住民組織）の主体性の強調は、自治体では自治基本条例、協働関連条例でしばしばみられるところである。協働を謳うのであれば、

住民の側の主体性が当然、前提される。しかしここでは、住民の役割として抽象的に述べられるだけであり、住民の主体性が「何」を、どう「行う」のかに発揮されるのかといった具体性がない。むしろ条例レベルでは、そうならざるをえないであろう。よって条例以下の各種計画の中で記述されることになる。

主体性が発揮される現場が、自治会活動となる。しかし同様に、自治会規約は、いわば自治会という地縁団体の基本ルールの位置にある。住民の主体性の具体性を求めるのであれば、それより下位にある行動計画に記述することが適切であろう。

一つの事例として、呉市第2地区の地区まちづくり計画を紹介する¹⁹⁾。第2地区まちづくり委員会は、単位自治会の一つ上の単位（連合自治会の範囲）にある。よって単位自治会の規約と直接関連づけはできないが、同委員会の規約では、事業についての記載は、下記のように簡易なものである。

第2条 委員会は、次の事業を行う。

- 1) 地域のまちづくりに関する事業の計画、研修及び実施
- 2) 地域の各種団体が行う活動の支援
- 3) 地域の住民に対するまちづくり活動の啓発
- 4) その他委員会が必要と認めた事業

この事業の詳細が、地区まちづくり計画に記載されている。各次の計画（いずれも五か年計画）をみると、活動内容は、第1次計画で、親睦・交流活動を軸に、自然環境整備・活用、防犯、交通安全、防災活動、高齢者支援（外出、交流サロン、健康づくり）を計画・実施した。第2次計画では、見守り（訪問型）を加え、第3次計画では、防災を重点化、また担い手育成（多世代協働）を新たに加えた。

これらの活動は、「誰が」、「いつ」という点²⁰⁾が明確化され、実施計画となっている。またPDCAサイクルで運用され、活動が深化している。このようにして、住民の主体性が明確になっ

ている。

このように、第2地区まちづくり委員会の事例をみると、「不安と期待の板挟み」状態の具体的な対応は、単位自治会の年次計画、また地区まちづくり計画の作成、運用の中で可能と思われる。そして地区まちづくり計画作成は、モデル規約の第五条（事業）の中で、すでに挙げられているものである。よって『モデル規約（2016年版）』には、当該条項の変更は加えられていないと考えられる。

しかし、現在、担い手育成は喫緊の課題である。現状での担い手育成の方法は上述した通りであるが、担い手育成という事業項目は挙げてもよいと思われる。

4. おわりに

以上みてきたように、モデル規約は地域共同管理論に基づく自治会像を反映していた。つまり、モデル規約は地域共同管理論の本質を含んでいる。また自治会の現在の問題と課題（担い手育成、福祉・防災・防犯などのまちづくり、協働、団体自治等）に取り組む自治会があり、それらは運用のレベルで、対応可能なものであった。もっとも、第2地区の事例は特別なものと受け取られるかもしれないが、そこで活動している住民は、「むかしお世話になったから」という気持ちで、地域のために活動している。まだ地域人は残っている。

よって、モデル規約を将来の範として示し続けることには、意義がある。また、自治会が地縁団体であり続けることが期待される。

モデル規約の「前文」には、自治会の「精神」が込められている。何も規約に前文を置くことが必須というわけではないが、その精神が活かされた活動が期待される。なお、さらにモデル規約の現場での普及についての検討が必要である。これについては、別稿での課題としたい。

注

- 1) 現場では、認可地縁団体の要件に「規約を定

- めていること」(地方自治法第二百六十条の二)があり、それに対応するための規約づくり(改正)が進められたということもあろうが、著者たちの見解は、重要なのは自治会の基本ルールとして定めるということである。筆者も同意見である。
- 2) その前提として、地域共同管理論が地域社会形成論として妥当がどうかの議論がある。筆者はその妥当性を認めるものであるが、ここでは要点を抽出するにとどめる。地域共同管理の本格的な検討は、別稿で行いたい。
- 3) このことが地域共同管理の客観的基盤であり、地域に暮らすことから生まれる権利・義務の根拠とつながる。私的に所有されたものを使用することは、それを所有していない者にも影響を与える。その影響は、受ける側からすれば、利用である。影響がマイナスであれば、マイナスの利用である。しかしマイナスを減じ、プラスを高めることは可能であり、それが地域共同管理に期待される機能である。そこには共同性を意識化し、協調的な秩序をつくろうとする主体の、まさに主体性が求められる。
- 4) 管理は規制も含む。自治としての管理というのは、自分たちで自分たちを管理するという意味である(傍点筆者)。
- 5) 住民参加の背景には、住民運動の族生という事実があり、住民運動の理由には、間接民主主義+行政主導では、住民の望む利用秩序がつけられなかったということがある。よって、まちづくりには住民参加が必要であり、参加を通して住民が資質を磨く(学習する)ことが期待される。
- 6) 例えば、年末年始の諸行事を簡略にすること、「婦人年始」の行事は禁止、伊勢参りを簡略にすること、博奕禁止、飲酒の制限、五節句の儉約、祝儀・不祝儀の振舞の簡略化、出産祝いの簡略化、葬式の簡略化、「疱瘡見舞」の禁止、普請の際の振舞・見舞の簡略化、無尽を五ヶ年間禁止する事、「身売」の行事の禁止、林(村持地と思われる)に対する勝手な利用の禁止、松飾り用の松の伐採制限、火の用心といった、平野村『文政六年末孟吉辰村内看略議定連判』からの内容の例示をしている(同:392)。
- 7) なお、この時期の規約には、特定事項を記載したものが極めて多く、入会共有山の利用、分割、処分関係をはじめ、勤勉、節約、貯蓄関係、賭博、窃盗、押売、追剥、人殺等の取締関係、さらに村落内部の行政組織とその事務関係、田畑耕地、官民有林野保護取締関係、山焼、水利、稲作改良、耕地整理などの農事関係等々が規約されたとしている(神谷1976:425)。
- 8) 『部落会町内会等整備要領』では、「万民翼賛ノ本旨ニ則リ地方共同ノ任務ヲ遂行セシムルコト」、「区域内全戸ヲ以テ組織スルコト」、「市町村ノ補助的下部組織トスルコト」とあり、全戸加入の共同任務を行う団体を、補助機関とすることが述べられている。また『市制・町村制』法の一部改正(1943年)では、市町村長がその事務の一部を組織の長に「援助セシムルコト」ができるようにしている。
- 9) ここには、後述の自治会における世帯単位で構成される、全世帯加入という特徴は挙げられていない。世帯は個人の集まりであるので、『モデル規約(2004年版)』にあるように、会員は個人であり、加入単位が世帯とすることで、整合性は保たれる。また全世帯加入が代表制の担保となるが、本書には、任意団体が住民組織である場合も示されている。その場合は、当該組織が担う機能によって代表制の担保が求められる(中田2000:21)としている。よって、国際比較のための基準と自治会の特徴は一致するとみなしえる。
- 10) 例えば中田は、組織類型として代議型-結社型(公共団体、地域共同団体、任意団体)、機能面で立法・行政・司法の担い方、地方自治体との関係で補完-補末-末端、さらに法令の規定の有無によって類型化している(中田2000:22)。
- また大内はポートランド市のサンプル・バイローと、本稿で取り上げている『モデル規約(1991年版)』とを比較している。そこで日本の近隣団体が自治の技術としてサンプル・バイ

ローから学ぶべき要素として次の点を挙げている。1) 活動会員という考え方, 2) コミュニケーション重視, 3) 役員が会員に奉仕する機構, 4) 少数意見の重視 (大内 1998 : 513)。

なお, 活動している会員とは「最近2回の会員総会か会員臨時会に出席している人である。このように, ネイバーフッド団体は, 一定の領域の居住者の組織であるが, あくまでも主体的参加が組織構成の原理になっている」(同 : 521) としている。

また, コミュニケーション重視とは「パイローは合意形成, 調整の公開性, 公平性を確保しようとする手続きの規定に重点が置かれる」(同 : 513) としている。これらの指摘は, 中田も認めるように, 当該組織が歴史的背景, 住民の意識・価値の点で多様であり (中田 2000 : 22), その考察が必要であることを示している。

- 11) 地方自治法第二百六十条の二には地縁による団体について, 次のような規定がある。地縁による団体とは「町又は字の区域その他市町村内の一定の区域に住所を有する者の地縁に基づいて形成された団体」である。つまり, このような団体 (自治会がまさに該当) があることを法的に示している。そして「地域的な共同活動のための不動産又は不動産に関する権利等を保有するため市町村長の認可を受けたときは, その規約に定める目的の範囲内において, 権利を有し, 義務を負う」とし, その認可のための要件として, 目的に関しては, 「その区域の住民相互の連絡, 環境の整備, 集会施設の維持管理等良好な地域社会の維持及び形成に資する地域的な共同活動を行うことを目的とし, 現にその活動を行っている」と認められること, 構成員については, 「その区域に住所を有するすべての個人は, 構成員となることができるものとし, その相当数の者が現に構成員となっていること」を挙げている。つまりこの認可の要件も含めて, 認可地縁団体には①～⑤の指摘が当てはまることになる。しかしなぜそのような団体が成立するかは, 社会学的にも説明が求められるところである。

12) 注11) にあるように, 地方自治法が地縁による団体の構成員を「その区域に住所を有するすべての個人は, 構成員となることができる」としたことが大きいと考えられる。

13) 玉野は全世帯 (戸) 加入を, 共同防衛という一つの機能から説明している (玉野 1991 : 83) が, 他の機能, 例えば親睦も共同の親睦として行われる。もちろん, それらの機能を, 個別に追求することもある。しかし, 例えば災害は面で降りかかる。その場合, 備え, 避難, 復旧, 復興に, 協力的行為をとったほうが効果が高いことがある。また親睦に, 地区内施設を使うことがある。つまり各主体が, あらかじめ一塊の土地に共属しており, 互いに切り離すことができないので, それらの機能も共同で果たすことになる。つまり共同で果たすこと (参加) は個々の構成員の権利であり, 他の構成員もそれを認める義務がある。義務が強制と感ぜられるのは, フリーライダーは否定されるからである。まずは共同の枠の中で, 各人の権利を主張しあい, その結果としての合意事項を共同生活のルールとして尊重していくということである (東海自治体問題研究所 町内会・自治会研究会 1991 : 54-55)。よって, あらかじめ共同の関係にあるから, 全世帯加入になるとした方がいい。

14) 筆者たちは, モデル規約で「個々の条文が想定する事態を貫く原理を明らかにしよう」(同 : 3) としたと述べている。この原理が地域共同管理論から導きだされることになる。

15) 要は, 協働関係では, 行政との関係を, 上下関係ではなく, パートナーシップ (対等関係) としてとらえようということである。

16) 総務省によれば, 認可地縁団体は2013年4月1日現在, 44,008団体ある (総務省調べ)。また認可地縁団体には, 先述の地域的な共同活動を行うことが求められているが, 規約に定められた目的別 (重複あり) に分類すると, 上位三つが, 住民相互の連絡 (回覧版, 会報の回付等) (85.4%), 区域の環境美化, 清掃活動 (83.0%), 集会施設の維持管理 (77.5%) となっている。

- それ以外の活動は30.8%以下である。多いものは、上記の条文で〇〇等と挙げられたものになっている。一般的には親睦活動がもっと多いと思われる。
- 17) 地縁団体が上位の地縁団体と係わりをもってきたことは、上述の通りである。なお、コミュニティにも自治会は係わってきたし、平成の合併後の地域自治体の運営にも自治会は係わっている。
- 18) 他にも、体験学習を含んだワークショップ、また参加の形態・技術も担い手育成の手法として用いられる（上野谷ほか2006：196）。
- 19) 第2地区まちづくり委員会の地区まちづくり計画作成の経緯については、大藤（2019）を参照。
- 20) 事業主体の形態項目で、「地域」、「協働」、「行政」という選択肢から〇をつけるようになっている。つまり、役割分担が示されている。また事業項目ごとに、計画期間でのスケジュールがつけられている（大藤2019）。
- 大内田鶴子, 1998, 草の根の自治の技術－自治会・町内会規約の考察－, 社会学評論 49 卷 4 号.
- 大島真理夫, 1978, 近世における村と家の社会構造, 御茶の水書房.
- 大藤文夫, 2009, 地域協働と担い手育成－呉市 S 地区における地区まちづくり計画策定を事例に－社会情報学研究 Vol.15.
- 大藤文夫, 2011, 地域協働と地域リーダー～呉市 N 地区の事例から～, 社会情報学研究 vol.17.
- 大藤文夫, 2019, 地区まちづくりの展開－呉市第 2 地区の地区まちづくり計画を通して－社会情報学研究 Vol.24.
- 神谷力, 1976, 家と村の法史研究－日本近代法の成立過程－, 御茶の水書房.
- 清水盛光, 1971, 集団の一般理論, 岩波書店.
- 玉野和志, 1991, 町内会－なぜ全戸加入が原則なのか, 吉田民人編, 社会学の理論でとく 現代のしくみ, 新曜社.
- 東海自治体問題研究所 町内会・自治会研究部会編, 1991, 町内会・自治会モデル規約－条文と解説, 自治体研究社.
- 中田実, 1993, 地域共同管理の社会学, 東信堂.
- 中田実, 2000, 研究の目的, 方法, 課題, 中田実編著, 世界の住民組織－アジアと欧米の国際比較, 自治体研究社.
- 中田実, 2007, 地域分権時代の町内会・自治会, 自治体研究社.
- 中田実, 山崎丈夫, 小木曾洋司, 2004, 新 町内会・自治会モデル規約－条文と解説, 自治体研究社.
- 中田実, 山崎丈夫, 小木曾洋司, 2016, [改定新版] 新 町内会・自治会モデル規約－条文と解説, 自治体研究社.

引用・参考文献

- 井上真, 2001, 自然資源の共同管理制度としてのコモンズ, 井上真・宮内泰介編, コモンズの社会学－森・川・海の資源共同管理を考える, 新曜社.
- 植田和弘, 1996, 環境経済学－現代経済学入門－, 岩波書店.
- 上野谷・杉崎千洋・松端橋克文編, 2006, 松江市の地域福祉計画－住民の主体形成とコミュニティソーシャルワークの展開, ミネルヴァ書房.