

## 都市自治体における町内会自治会のあり方 加入率低下問題を中心に

日高 昭夫

HIDAKA, Akio

(山梨学院大学法学部特任教授)

### はじめに

日本において地域コミュニティのあり方を考察する際、少なくとも近代以降、伝統的に地域コミュニティ組織の中核的役割を全国共通に担ってきた町内会自治会という住民組織の存在を捨象して論じることは現実的とはいえない。都市において、自助と公助を補完しあるいは媒介する「共助」の担い手が多様化し、その存在感が次第に相対化される兆しがみられるとしても、地域コミュニティ組織の中核としての町内会自治会に対する都市自治体の期待はいまなお大きい。ただ、そうはいつても、今日、町内会自治会のあり方が大きな岐路に直面し、経済の縮小と人口減少が同時進行する「縮減社会」、大規模自然災害の常態化、AI・ロボティクスなどの情報技術(IT)やインターネット・SNSの急速な普及、そしてCOVID-19による世界的なパンデミックの到来、といった新たな状況への対応が求められていることも確かであろう。本稿では、こうした状況への対応を直接論じるものではないが、そもそも町内会自治会がなにゆえ誕生し存続してきたのか、今日いかなる問題や課題を内包しているのか、という基本的な論点に立ち返り迂回しながら、都市自治体における町内会自治会のあり様を再考してみることとする。

まず、町内会自治会の歴史的由来を整理し、近代以降の地方自治制度の形成過程と表裏一体の関係で誕生したことを示す。そのため、町内会自治会は、他の住民組織にみられない特異な性質を帯びると同時に、その担う社会機能も、地縁共同体としての独自機能と、それらを地域として包摂する公法人としての自治体の行政を補完ないし補助する行政協力機能とが混在した、包括的な性質を有することとなる。

しかし今日、特に都市自治体においては、様々な理由から、縮小や解散を含む町内会自治会の構造的な変動が生じつつある。その変動を象徴する事象の一つが、いわゆる「加入率」の低下問題である。加入率の低下は、地域住民が町内会自治会を介して行政参加を行うシステムの代表性や正統性を浸食しかねない論点を含んでいるという指摘もある<sup>1)</sup>。そうした加入率を左右する要因はきわめて複合的構造を有していると考えられる。たとえば、マクロ要因として、都市化(大都市圏と地方圏あるいは都市規模の違い)、戸建て持ち家と集合住宅(分譲/賃貸)などの住居形態、世帯構造の変化(特に高齢化と単身世帯化)、それからコミュニティ意識の希薄化、などである。また、ミクロ要因として、個々の町内会自治会における歴史的沿革、活動の機能不全化の程度(非加入・脱退等のメンバーシップ問題、役員の高齢化やなり手不足な

ど組織運営問題)、地域リーダーの有無、などが考えられる。さらに、マクロ要因とミクロ要因の間に介在し両者をつなぐ要因として行政協力機能の種類や範囲を想定することもできる。ただ、加入率問題は、エビデンスに基づく実証が十分になされているとは必ずしもいえない未開の研究課題といえるかもしれない。本稿では、この加入率問題について、行政協力機能との関係という視点からトライしてみることにしたい。なかでも、他都市にくらべて特段に加入率の低い自治体が集中している東京(ここではこれを「東京問題」とよぶ)に焦点をあて、その理由の一端を考察してみたい。

最後に、「東京問題」の検討から得られる示唆をとりまとめ、今後の都市自治体における地域コミュニティ政策のあり方の提言へとつなげる試みをする。

### 1. 町内会自治会の歴史的由来

任意の住民自治組織であると同時に国や自治体の行政と密接な関係にあるという二重性を全国共通の特性としてもつ町内会自治会というシステムは、近代日本における地方自治制度形成過程の産物である。

明治初期から試行錯誤が始まり、大区小区制、三新法(郡区町村編制法)、連合戸長管区制を経て、1888(明治21)年の市制町村制の制定をもって近代的な市町村制度が確立する。この新制市町村は、地方自治の担い手であること以上に、急速な近代化政策を掲げる国家の事務を執行するための地方行政(機関委任事務)の担い手であることを期待されていた。しかし、近世的町村は、その数が多く、かつ、小規模なものが多かったため、そのままの形で新制市町村へ移行することが困難とされ、市制町村制施行の前提条件として、1889(明治22)年の町村大合併(いわゆる明治の大合併)が行われる。これにより、7万1千余の町村が1万5千余の新制市町村に再編統合されることとなった。近世的町村は、市町村の行政区域内の一集落としての「部落」や「町」となり、行政運営上の「大字」と位置づけられる。かくして、国の制度に組み込まれた市町村(行政)とその制度外に置かれた「地域」(地域コミュニティ)との制度的分離と機能的融合が生じ、ここに町内会自治会というシステムの原型が誕生する。

#### 1.1 主要な3つのパターン

個々の町内会自治会の歴史的由来は、もとより地域性があり多様であるが、上記のような全国共通の地方自治制度の形成過程との関連でみれば、単純化すると、3つの主要なパターンが想定できると思われる。第1のパターンは、主に郡部町村に多いタイプで、明治22年の町村制施行以前の旧町村(部落や大字など)をベースに町内会自治会が形成されるケースである。この場合、部落や大字などの単位で、新制町村(いわゆる行政村)との連絡調整機関である区=区長を設置する方法が全国に広く波及していく<sup>2)</sup>。第2のパターンは、旧城下町などを含む地方都市に比較的多くみられるタイプで、市と一定の自立性・多様性をもつ地域(個別町)との関係を、町村のように法定の行政機関である単一の区長制度を介して構築することが困難であ

る場合に、個別町の代表者で組織された町総代との間に連絡調整組織を設けるケースである<sup>3)</sup>。そして、第3のパターンは、第2のパターンの変形ともいえるが、明治11年の郡区町村編制法で「区」に再編され、その後明治22年の市制施行時に大都市の例外措置で「市制特例」が敷かれたことから、一般の市町村とは異なる制度条件の下で、市区内「個別町」の再編成を行わなければならなかった東京市や大阪市（京都市の場合は公同組合という独特の仕組みが発達）のケースである。特に、東京市の場合は、より複雑で、1932（昭和7）年の35区体制になる以前の15区（旧市域）と20区として編入された周辺6郡（新市域）とでは、町内会形成過程の事情も同じではなかった。

## 1.2 東京の場合

第3のパターンにあたる東京の場合を検討してみよう。1878（明治11）年の郡区町村編制法により、主に旧江戸朱引内の町々を15区に再編し、近隣の6郡と合わせて東京府とした<sup>4)</sup>。その後、1889（明治22）年に、15区が東京府から分立する形で東京市となり、市制が施行された。ただし、当初は大阪市や京都市と同様、大都市の特例である市制特例が適用されて、府知事が市長を兼ね、市庁舎も市職員も置かない変則の制度だったが、同時に15区には官選の区長の他に公民の選挙による区会（議会）が置かれた。当時の15区内の町々がどのような地域運営組織をもちどのような活動をしていたかを詳らかにすることはできないが、既に明治時代に町内会（の前身組織）が形成されつつあったことはこれまでの調査や研究で確認されているところである。中村八朗の整理によれば、町内会の前身組織は、地主・家主組織、若衆組、氏子団体、衛生組合、睦会組織など多彩である<sup>5)</sup>。当時頻発したコレラの感染拡大を予防するため、1897（明治30）年制定の伝染病予防法に基づき、1900（明治33）年に東京府が施行した衛生組合設置規程による衛生組合の設置の例を除けば、行政による憑憑の形跡はうかがえない。たとえば、日本橋区（現在の中央区の一部）の日本橋二之部地域では、地主会を中心として明治初年からつくられた大伝馬町二丁目、町総代をもとにつくられた堀留町二丁目南部、町内の睦会など親睦団体を母体とした大伝馬町一丁目、神社氏子を中心とした小舟町、衛生組合が発展した富沢町など、「それぞれの土地柄や町内の特殊性を反映」して「自発的に町会が結成」されたという<sup>6)</sup>。

もちろん、これら町内会の前身組織が今日的な町内会へと発展する過程では、地域性（地縁性）やメンバーシップなどの変容を経ることとなるが、その背景には地域コミュニティ（地縁共同体）の形成、すなわち地縁関係に基づく地域住民（世帯）間の共同行動の必要とそれを成立可能にする負担配分のルールの変容があったと考えられる。伊藤久志が地方都市における町内会の前身組織の歴史的変容過程の分析をもとに的確に指摘しているように、明治期に入り、「公役」を務める特権身分の家持町人に独占されていた町運営組織は、当初は表店借家人の参加により、その後は裏店借家人を含めた全戸の参加へと拡大する「平準化」の道をたどり始めることになる。こうした「平準化」は、「デモクラティック」な一面をもつと同時に、防火防

犯、下水掃除や社寺祭礼などの生活共同体としての業務を賄うための町費負担をそれまでのように家持だけに限る合理性が失われ、何らかの方法（受益者の論理）で全戸が負担するという新たなルールの必要とそれを支える町（地域コミュニティ）と各戸（世帯）を効率的につなぐ中間組織の重要性が増したためでもある<sup>7)</sup>。こうして、都市の町内会は、それ固有の地縁的共同性に応じて、多様な発展を遂げるようになったとみられる。東京市の場合、とりわけ町内会の設立の最大の契機となった出来事が、1923（大正12）年9月1日の関東大震災だったといわれている<sup>8)</sup>。緊急時の生活防衛（避難や自警団、復旧復興）と地域住民の相互信頼の重要性を痛感し、相次いで町内会が設立された。

東京市は、市制特例撤廃法の成立により、1898（明治31）年10月1日に宿願の一般市制が施行された。そして、1932（昭和7）年10月1日、近隣の5郡82町村（荏原郡・豊多摩郡・北豊島郡・南足立郡・南葛飾郡の各全域）を編入して新たに20区を置き、東京35区となった。1936（昭和11）年10月1日に北多摩郡砧村・千歳村を世田谷区へ編入し、現在の東京都区部の範囲が確定した。いわゆる大東京市の成立である。1943（昭和18）年に東京市が消滅するまでの間、従来の15区は旧市域、編入後の20区は新市域とよばれることがある。

この新市域における町内会の成立事情は、上記の旧市域の場合と異なる面がある。というのは、これらの行政区域においては、東京市編入以前に郡部を構成した町村の性格が、町村制上の公法人としての町村、すなわち自治体であったからである。しかも、編入時点での自治体としての町村自体が、多くの場合、明治初年以降町村合併を繰り返して成立した旧自治体で構成されるという、いわば入れ子構造になっている。そのため、旧市域の場合とは異なる町内会の形成過程がみられることとなる。すなわち、上述の第1のパターンが当てはまるケースである。

### 1.3 世田谷の場合

以下では、この新市域の一部を構成することとなった世田谷区について、こうした事情を踏まえて、行政区域の変遷と町内会との関係を検討しておくことにしよう。

まずは、江戸時代末期から昭和18年7月の都制施行時までの世田谷区の行政区画の変遷を、図表1-1で確認しておこう<sup>9)</sup>。

郡区町村編制法が施行された1878（明治11）年時点での町村は、荏原郡、北多摩郡いずれでも、一部を除き江戸末期の近世的町村名をほぼ踏襲していることがわかる。1884（明治17）年に戸長を官選化して連合化を進める連合戸長管区制が敷かれる時点ですでに連合村が形成され、その村々の組合をベースに、いわゆる明治の大合併が行われ、1889（明治22）年5月1日の町村制施行へと移行している。そこで誕生した新制町村が、世田ヶ谷村（大正12年4月町村制施行）、松沢村、駒沢村（大正14年10月町村制施行）、玉川村（以上、荏原郡）、砧村、千歳村（以上、北多摩郡）、の6町村である。こうした町村合併によって誕生した新制町村においては、全国の他の町村合併の場合と同様、自治体としての法的資格を喪失し、一地域となった



旧町村の位置づけと処遇が大問題となったことは容易に想像されよう。その解決策の一つが、市制町村制で容認されていた「区」と「区長」の設置である。町村制（明治21年4月17日法律第1号）第64条では、「町村ノ区域広濶ナルトキ又ハ人口稠密ナルトキハ処務便宜ノ為メ町村会ノ議決ニ依リ之ヲ数区ニ分チ每区区長及代理者各一名ヲ置クコトヲ得区長及代理者八名譽職トス」と規定されている。この区および区長制度は、明治政府にとって当初は「已ムヲ得サルノ便法」に過ぎなかったが、実際には全国の町村に広く波及していくことになる<sup>10)</sup>。世田谷地域における町村全体の区長制度の詳細は不明であるが、たとえば1925（大正14）年時点で、世田ヶ谷町は町内を18区の行政区画に分けていたこと、駒沢町は町内を30区に区画して行政上の単位としていたこと、松沢村は村内を10区の行政区画に分けていたこと、また玉川村では村内を32区に区画し各区に区長1名を置いていたこと、が記されている<sup>11)</sup>。東京市に編入される以前にこれらの町村では、町村制に依拠した名誉職区長制を採用していたと推定される。したがって、東京市に編入され世田谷区となって以降は、この区長制度を廃止しなければならなくなり、改めて地域コミュニティ組織の再編問題が浮上することになる。すでに旧市域（15区）で設置が進められていた町内会（町会）と同様の仕組みへの区長制度の編制替えが一気に進むことになる。昭和9年時点での東京市の調査によれば、新市域の合計1,257町内会のうち、「市域拡張」が主な動機で町内会を設置したものが315件（25%）あり、「大震災」を契機に設立した146件（11.6%）を大きく上回っている。世田谷区内の町内会設置数は62と報告されているが、そのうち設立年を回答した32町内会のうち27町内会が昭和3～8年の間と回答している<sup>12)</sup>。世田谷区の場合、設立年の未回答が多い理由は、おそらく従来の「区」を新たに町内会に再編した事情が関係しているものと推察される。新市域におけるこうした傾向について、中村八朗も「（旧市域の）周辺町村では編入以前には644の行政区が設けられていた。…東京の市域に編入された後には、それまでの区（＝自然村）としての社会統合をそのまま残すため、それを新たに町内会に再編成する動きが広まったのであろう」と推察している<sup>13)</sup>。ただし、世田谷区の場合、「昭和初期には、従来から本区に居住する人口をしのぐ移住人口が入ってきたわけで、先祖代々この地に生まれ、ここを墳墓の地とする人々と、全国から東京に集まり、職業やその他の都合から世田谷区に居住するようになった人々の、いわば根本的に生活感情のちがう二つの階層が、区民として、同居するようになった」ため、町内会の組織やその運営には多くの問題が生じた<sup>14)</sup>。そうした事情から、行政区に由来する町内会再編の動きと移住者による新たな町内会創設の動きとが交錯しつつ、町内会形成が進行したものと推察される。このことは、後に東京市が町会整備政策を本格化させ、また、国も部落会町内会整備方針を打ち出す際に、改めて町内会の範囲やメンバーシップの統一化を図る背景にもなっている。

このように世田谷区の町内会形成過程は、町村合併やそれに伴う区＝区長制度の介在など、旧市域の場合とはやや異なる側面を伴っている。それは、今日の町内会（町会・自治会）の編制のあり方にも反映されていると考えられる。そこで、資料（史料）で確認できる範囲で、東京市の市域拡張により世田谷区が成立する1932（昭和7）年以降現代までの町内会編制の推移

を整理してみることにする。図表 1-2 は、町村制施行前後の町村の行政区域と現代の町内会(町会・自治会)編制との対応を一覧表に示したものである<sup>15)</sup>。

世田谷区の町会・自治会の地域編制は、2020(令和2)年4月1日現在、単位町会・自治会が195あり、それらが28地区町会連合会(区のまちづくりセンターの管轄区域と対応)5地域町会連合会(区の総合支所の管轄区域と対応)区町会総連合会に組織化されている。この地域編制のあり方を町村制施行前後の町村と対応させると、第1に、5つの地域町会連合会(および総合支所)が、町村制施行時の町村域、すなわち世田谷(世田ヶ谷町)、北沢(駒沢町と松沢村)、玉川(玉川村)、砧(砧村)、烏山(千歳村)の管轄区域と基本的には対応している<sup>16)</sup>。第2に、28の地区連合会(およびまちづくりセンター)の区域が、地域による違いもあるが、基本的には町村制施行以前の村(旧村)に対応している<sup>17)</sup>。したがって第3に、単位町会の地域編制は、時代を遡るほど、旧村の行政区域に照応したものとなっている。東京市に編入以前の旧村単位での住民のまとまりがあり、それを基に区が設置され区長が配置されていたことを示唆していよう。しかし、第4に、時代が下るにしたがい、町会・自治会が分化し多様化する様子が見えてくる。ともあれ、世田谷区の町内会形成過程が東京市編入前の旧町村の再編と密接に関連しており、そうした行政区域の歴史的変遷の「遺産」を町内会編制の中に見出すことができることを確認できた。古い地名を冠する現代の町内会には、近代地方自治制度の形成過程で埋もれた「古い地層」を掘り起こし、そこに込められた文化遺産を継承するという特別な意義もある。地域コミュニティ制度の再設計を検討する際に、こうした歴史的沿革を十分に配慮すべきゆえんである。

図表1-2 世田谷区における町会・自治会の変遷

地域	No	2020(令和2)年4月現在		2009(平成21)年11月現在		1962(昭和37)年1月現在		1942(昭和17)年現在		1934(昭和9)年4月現在					1889(明治22)年町村制施行時の新町村と旧村				
		町会・自治会名	会員世帯数	町会名	会員世帯数	町会名	会員数	町会名	会員数	町会名	町会名	町会名	会員数	町会名	会員数	町会名	会員数	合併後	合併前
世田谷地域	1	池尻茶屋会	1,100	池尻茶屋会	1,100	池尻茶屋会	1,200												池尻
	2	池尻西町会	800	池尻西町会	800	池尻町西和会	430												
	3	池尻南睦会	1,323	池尻南睦会	1,323	池尻町南睦会	1,000			池尻町会		池尻町会	1,600						
	4	池尻北自治会	1,883	池尻北自治会	1,883	池尻町北自治会	565												
	5	池尻4丁目町会	1,700	池尻4丁目町会	1,700	池尻町北町会	1,100												
	6	池尻団地自治会	285	池尻団地自治会	277														
	7	三宿自治会	2,183	三宿自治会	2,183	三宿自治会	2,311			三宿町会		三宿町会	1,200						三宿
	8	三宿北町会	1,900	三宿北町会	1,900	三宿北町会	2,086												
	9	太子堂1丁目町会	1,286	太子堂1丁目町会	1,286	太子堂上町会	2,196												太子堂
	10	太子堂2丁目大塚町会	1,215	太子堂2丁目大塚町会	1,215	大塚町会	2,235												
	11	太子堂三軒茶屋町会	1,158	太子堂三軒茶屋町会	1,158	三軒茶屋銀座会三栄会(南町会)	250												
	12	太子堂下/谷町会	848	太子堂下/谷町会	719	下/谷睦会	1,656			太子堂町会		太子堂町会	3,000						
	13	太子堂本町会	2,314	太子堂本町会	2,314	太子堂本町会	2,862												
	14	太子堂4丁目西山町会	1,472	太子堂4丁目西山町会	1,374	西山会	2,520												
	15	太子堂5丁目町会	1,840	太子堂5丁目町会	1,840	(下/谷睦会)													
	16	若林町会	4,600	若林町会	4,600	若林町会	4,000			若林町会		若林町会	1,250						世田谷
	17	三軒茶屋町会	3,700	三軒茶屋町会	3,700	三軒茶屋町会	1,500			三軒茶屋町会		三軒茶屋第一町会	120						上馬引
	18	世田谷上町会	1,650	世田谷上町会	1,650	世田谷1丁目上町会	1,200			世田谷一丁目上町会		世田谷一丁目桜親会	350						世田谷
	19	世田谷東町会	1,750	世田谷東町会	1,600	世田谷4丁目東町会	520			世田谷一丁目町会		世田谷四丁目町会	300						
	20	世田谷2丁目町会	950	世田谷2丁目町会	950	世田谷1丁目町会	980			世田谷一丁目町会		世田谷一丁目町会	300	世田谷一丁目同和会	151				
	21	桜町会	1,714	桜町会	1,718					(世田谷四丁目町会)		(世田谷四丁目町会)		世田谷一丁目親和会	31				
	22	松丘町会	1,200	松丘町会	1,200	世田谷4丁目松ヶ丘自治会	493												
	23	弦巻町会	4,800	弦巻町会	4,700	弦巻町会	1,700			弦巻町会		弦巻(一、二、三町会)	196						
	24	経堂1丁目町会	1,100	経堂1丁目町会	1,100	経堂中央町会	500			経堂町会		経堂町会	780						経堂在家
	25	経堂北町会	1,200	経堂北町会	1,200	経堂北町会	850												
	26	経堂南町会	1,920	経堂南町会	1,920	経堂南町会	700												
	27	宮坂1・2丁目町会	1,600	宮坂1・2丁目町会	1,600	世田谷3丁目南町会	800			世田谷三丁目町会		世田谷三丁目町会	531						世田谷
	28	宮坂3丁目町会	800	宮坂3丁目町会	800	世田谷3北自治会	494												
	29	桜丘1丁目町会	600	桜丘1丁目町会	1,150	世田谷5丁目町会	1,025			世田谷五丁目町会		世田谷五丁目町会	42						
	30	桜丘町会	2,200	桜丘町会	2,200	宇山自治会	243			世田谷五丁目宇山会		世田谷五丁目宇山会							
	31	桜丘南町会	900	桜丘南町会	800														
	32	下馬1丁目町会	2,069	下馬1丁目町会	2,069	下馬1丁目北町内会	1,500			下馬一丁目町会		下馬一丁目町会	656						下馬引
	33	駒沢西自治会	1,519	駒沢西自治会	1,519	下馬2丁目南会	700			下馬二丁目町会		下馬二丁目町会	300	下馬二丁目老部町会	80				
	34	下馬2丁目北町会	2,381	下馬2丁目北町会	2,381	下馬2丁目北自治会	1,800							北尾山会	28				
	35	下馬新生自治会	3,180	下馬新生自治会	2,850														
	36	下馬5丁目町会	1,683	下馬5丁目町会	1,683	下馬町3丁目町会	1,918			下馬町三丁目町会		下馬町三丁目町会	191						
	37	下馬6丁目町会	2,116	下馬6丁目町会	2,116														
	38	野沢1丁目明朝会	820	野沢1丁目明朝会	820	野沢1丁目明朝会	351			野沢町一丁目町会		野沢町一丁目町会	702						駒沢
	39	野沢2丁目町会	1,428	野沢2丁目町会	1,428														
	40	野沢3丁目町会	1,785	野沢3丁目町会	1,785	野沢町2丁目	820	野沢町2丁目街路維持会	1,100	野沢町二丁目町会		野沢町二丁目東部町会	110						
	41	野沢4丁目自治会	1,187	野沢4丁目自治会	1,187														
	42	上馬東町会	2,420	上馬東町会	2,420	上馬1丁目東町会	1,810			上馬一丁目町会		上馬町第一自治会	1,110						上馬引
	43	上馬西町会	1,280	上馬西町会	1,280	上馬1丁目西町会	680												
	44	上馬北部町会	1,320	上馬北部町会	1,320	上馬1丁目北部町会	820			上馬一丁目北部町会		上馬町第二自治会	616						
	45	上馬・駒沢明和会	2,300	上馬・駒沢明和会	2,300	上馬2丁目明和会	1,230			上馬二丁目町会		上馬町第三自治会	490						
	46	駒沢親和会	2,100	駒沢親和会	2,100	駒沢会	1,010												

地域	No	2020(令和2)年4月現在		2009(平成21)年11月現在		1962(昭和37)年1月現在		1942(昭和17)年現在		1934(昭和9)年4月現在						1889(明治22)年 町村制施行時の 新村制と旧村				
		町会・自治会名	会員世帯数	町会名	会員世帯数	町会名	会員数	町会名	会員数	町会名	町会名	町会名	会員数	町会名	会員数	町会名	会員数	合併後	合併前	
北 沢 地 域	47	梅丘1丁目町会	1,500	梅丘1丁目町会	1,880	梅ヶ丘自治会	580	世田谷2丁目 西部自治会	400											
	48	梅丘2・3丁目町会	2,010	梅丘2・3丁目町会	2,010	世田谷2丁目東 町南61町を伴 合(山崎地区会)	500													
	49	豪徳寺1丁目町会	800	豪徳寺1丁目町会	800	山下防犯協力 会(世田谷2丁 目北部)		世田谷2丁目 町会		世田谷2丁目 町会		550	世田谷2丁目 大森山自治会	80					世田谷	
	50	豪徳寺1丁目山 下自治会	905	豪徳寺1丁目山 下自治会	879															
	51	豪徳寺2丁目町会	1,216	豪徳寺2丁目町会	1,216	世田谷2丁目南 自治会	400													
	52	代田自治会	3,501	代田自治会	3,568	代一合	2,000		代田一丁目町 会		代田一丁目町 会		420							
	53	下代田東町会	1,625	下代田東町会	1,625	下代田東町会	800		下代田町会		下代田町会		682							
	54	代沢2丁目北町会	1,200	代沢2丁目北町会	1,200	北沢2丁目北町会	830		北沢二丁目町 会		北沢二丁目町 会		480							
	55	代沢中町会	1,103	代沢中町会	1,491	北沢2丁目南町会	1,000													
	56	下代田西町会	1,050	下代田西町会	1,057	下代田町西町会	560		(下代田町会)		(下代田町会)									
	57	代沢4丁目西町会	670	代沢4丁目西町会	670	北沢1丁目南町会	280													
	58	代沢5丁目町会	1,284	代沢5丁目町会	1,284	北沢1丁目町会	1,032		北沢一丁目町 会		北沢一丁目町 会		305							
	59	代沢5丁目東町会	233	代沢5丁目東町会	233															
	60	代田4丁目町会	1,903	代田4丁目町会	1,883	代田2丁目西会	2,191													代田
	61	根津山会	188	根津山会	183	根津山会	62													世田谷
	62	代田東町会	3,200	代田東町会	2,859	代田2丁目東町会	2,396		代田二丁目町 会		代田二丁目町 会		1,050							
	63	代田南町会	360	代田南町会	328	代田2丁目南町会	724													
	64	守山町会	536	守山町会	523	守山町会	1,230		代田二丁目守 山会		代田二丁目守 山会		136							
	65	代田北町会	1,202	代田北町会	1,325	代田2丁目北町会	2,423		(代田二丁目 町会)		(代田二丁目 町会)									
	66	大原南町会	1,433	大原南町会	1,475	大原南町会	2,413													
	67	大原北町会	1,300	大原北町会	1,285	大原北町会	2,012		大原町会		大原町会		1,530							
	68	大原西町会	2,533	大原西町会	2,471	大原西町会	3,216													
	69	羽根木町会	3,269	羽根木町会	3,098	羽根木町会			羽根木町会		羽根木町会		500							羽根木
	70	北沢1丁目町会	2,148	北沢1丁目町会	2,187	北沢4丁目南町会	700		北沢四丁目町 会		北沢四丁目町 会		750							
	71	東北沢自治会	1,684	東北沢自治会	1,712	北沢3丁目北町会	520		北沢三丁目町 会		北沢三丁目町 会		714							下北沢
	72	北沢2丁目南町会	737	北沢2丁目南町会	752															
	73	北沢2丁目協和 会	876	北沢2丁目協和 会	872	北沢3丁目中協 和会	490		北沢三丁目南 部会町会		北沢三丁目南 部会町会		235							
	74	北沢3・4丁目西 町会	1,526	北沢3・4丁目西 町会	1,500	北沢4丁目北町 内会	551		北沢四丁目町 会		北沢四丁目町 会									
	75	北沢4丁目町会	1,274	北沢4丁目町会	1,270	北沢5丁目南自 治会	503													
	76	北沢中央自治会	496	北沢中央自治会	478	北沢5丁目中央 自治会	250		北沢五丁目町 会		北沢五丁目町 会		1,030							
	77	北沢5丁目町会	1,938	北沢5丁目町会	1,972	北沢5丁目北町 会	865													
	78	松原1丁目町会	1,100	松原1丁目町会	1,100	松原町1丁目町 会	826		松原町一丁目 町会		松原町一丁目 町会		450							松原
	79	松原2丁目町会	2,800	松原2丁目町会	2,800	松原町2丁目町 会	1,175		松原町二丁目 町会		松原町二丁目 町会		400							
	80	松原三・四丁目 自治会	2,000	松原3・4丁目自 治会	2,000	松原町3丁目自 治会	1,006		松原町三丁目 町会		松原町三丁目 町会		600							
	81	松原5・6丁目自 治会	3,300	松原5・6丁目自 治会	3,300	松原町4丁目町 会	1,237		松原町四丁目 町会		松原町四丁目 町会		178							
	82	赤堤1丁目町会	1,103	赤堤1丁目町会	1,103	赤堤町2丁目自 治会	1,450		赤堤町二丁目 町会		赤堤町二丁目 町会		345							
	83	赤堤2丁目町会	860	赤堤2丁目町会	850	赤堤町1丁目防 犯協力会	1,330		赤堤町一丁目 町会		赤堤町一丁目 町会		155							
	84	赤堤3丁目自治 会	1,110	赤堤3丁目自治 会	1,110	(赤堤町2丁目 自治会)			(赤堤町二丁目 町会)		(赤堤町二丁目 町会)									赤堤
	85	赤堤4丁目町会	1,250	赤堤4丁目町会	1,250															
	86	赤堤5丁目町会	1,595	赤堤5丁目町会	1,595	(赤堤町2丁目 自治会)			(赤堤町二丁目 町会)		(赤堤町二丁目 町会)									松沢
	87	桜上水1丁目町 会	530	桜上水1丁目町 会	530															
	88	桜上水2丁目町 会	500	桜上水2丁目町 会	500															
	89	桜上水3丁目自 治会	745	桜上水3丁目自 治会	745															
	90	桜上水4丁目町 会	330	桜上水4丁目町 会	377	上北沢町1丁目 自治会	600		上北沢町一丁 目町会		上北沢町一丁 目町会		130							上北沢
	91	桜上水5丁目自 治会	1,550	桜上水5丁目自 治会	1,550															
	92	経堂赤堤通り団 地自治会	351	経堂赤堤通り団 地自治会	333															
	93	都管桜上水3丁 目アパート自治 会	65	都管桜上水3丁 目アパート自治 会	64															
	94	桜上水ガーデン ズ管理組合法人	878																	

特集

地域	No	2020(令和2)年4月現在		2009(平成21)年11月現在		1982(昭和37)年1月現在		1942(昭和17)年現在		1934(昭和9)年4月現在					1889(明治22)年町村制施行時の新町村と旧村				
		町会・自治会名	会員世帯数	町会名	会員世帯数	町会名	会員数	町会名	会員数	町会名	町会名	町会名	会員数	町会名	会員数	町会名	会員数	合併後	合併前
玉川地域	95	奥沢交和会	5,000	奥沢交和会	5,000	奥沢交和会	2,190		玉川奥沢町一丁目町会		玉川奥沢町一丁目町会	800						奥沢	
	96	東玉川町会	2,200	東玉川町会	2,200	東玉川町自治会	1,455		東玉川町会		東玉川町会	287						等々力(諏訪分)	
	97	玉川田園調布会	592	玉川田園調布会	590	玉川田園調布会	230		玉川田園調布町会		玉川田園調布二丁目町会	99						奥沢新田	
	98	奥沢中和会	1,600	奥沢中和会	1,900	奥沢2丁目中和会	1,250		玉川奥沢町二丁目町会		玉川奥沢町二丁目町会	630							
	99	九品仏自治会	2,800	九品仏自治会	2,340	奥沢3丁目自治会	2,000		玉川奥沢町三丁目町会		玉川奥沢町三丁目町会	400							
	100	協和会	1,400	協和会	1,400	玉川等々力町1丁目町会	980												等々力
	101	等々力と敬会	2,090	等々力と敬会	2,090	等々力と敬会	1,750		玉川等々力町会										
	102	等々力三和会	1,400	等々力三和会	1,400	等々力3丁目町会	800												
	103	等々力六丁目町会	1,075	等々力六丁目町会	1,080														
	104	尾山台クラブ	230	尾山台クラブ	218	尾山台クラブ	150												小山
	105	尾山台灯交会	240	尾山台灯交会	240				玉川尾山台町会		玉川尾山台クラブ	85							玉川
	106	尾山台自治会	300	尾山台自治会	300	東尾山町防犯灯自治会	120												
	107	尾山台3丁目町会	500	尾山台3丁目町会	500														
	108	玉堤町会	1,000	玉堤町会	1,000	(玉川等々力町1丁目町会)			(玉川等々力町会)										等々力
	109	上野毛町会	3,360	上野毛町会	3,360	玉川上野毛町会	1,100		玉川上野毛町会		玉川上野毛町会	100							上野毛
	110	野毛町会	1,090	野毛町会	900	玉川野毛町会	600	野毛町文化交友会(都営住宅内)	142	玉川野毛町会		玉川野毛町会	195						下野毛
	111	玉川中町会	2,700	玉川中町会	2,700	玉川中町会	1,300		玉川中町町会										野良田
	112	中町4・5丁目町会	1,300	中町4・5丁目町会	1,300	玉川中町2丁目町会	600												
	117	玉川町会	3,500	玉川町会	3,000	玉川町会	1,000		玉川町会		玉川町会	250							瀬田
	118	瀬田町会	2,600	瀬田町会	2,600	玉川瀬田町会	1,200		玉川瀬田町会		玉川瀬田町会	389							
	114	用賀南町会	1,950	用賀南町会	1,950	用賀1丁目町会	820		玉川用賀一丁目町会		玉川用賀一丁目町会	195	玉川用賀第二町会	130					
	114	用賀町会	1,500	用賀町会	1,500				玉川用賀二丁目町会		玉川用賀二丁目町会	300	玉川用賀第三町会	250	親和会		313		
	115	上用賀町会	2,900	上用賀町会	2,500	上用賀自治会	2,200		玉川用賀三丁目町会		玉川用賀三丁目町会	45	玉川用賀第四町会	175					用賀
	116	馬事公苑前ハイム管理組合	255	馬事公苑前ハイム管理組合	255														
	119	深友会	1,500	深友会	1,500	深沢町1丁目深友会	420	深沢町1丁目北友協会	300										
	120	東深沢町会	500	東深沢町会	500	深沢町2丁目自交和会	460	深沢町二六会	280	深沢町一、二、三丁目町会		深沢町一、二、三丁目町会	406	深沢四丁目町会	62				深沢
121	交和会	950	交和会	950			深沢町2丁目新光会	60											
122	深沢三友会	1,540	深沢三友会	1,540	深沢町3丁目三友会	555	桜新町親和会	469		桜新町親和会									
123	新町公民会	1,700	新町公民会	1,700	新町2丁目公民会	1,128												駒沢	
124	桜新町親和会	1,050	桜新町親和会	980	新町3丁目町会	433			新町町会		新町町会	900							
125	桜新町町会	1,200	桜新町町会	950	(新町3丁目町会)													世田谷新町	
			都営深沢アパート自治会	119															
126	駒沢三丁目町会	750	駒沢3丁目町会	750	(駒沢会)														

地域	No	2020(令和2)年4月現在		2009(平成21)年11月現在		1962(昭和37)年1月現在		1942(昭和17)年現在		1934(昭和9)年4月現在					1889(明治22)年町村制施行時の新町村と旧村							
		町会・自治会名	会員世帯数	町会名	会員世帯数	町会名	会員数	町会名	会員数	町会名	町会名	町会名	会員数	町会名	会員数	町会名	会員数	合併後	合併前			
粘 地 域	127	駒沢町会	800	駒沢町会	800	新町1丁目町会	950			駒沢町会									千歳	下相師谷		
	128	相師谷第2自治会	500	相師谷第2自治会	500																	
	129	相師谷第3自治会	500	相師谷第3自治会	620																	
	130	相師谷第4自治会	467	相師谷第4自治会	467	相師谷2丁目町会	1,400			相師谷二丁目町会	相師谷一丁目町会											
	131	相師谷第5自治会	289	相師谷第5自治会	289																	
	132	相師谷第6自治会	532	相師谷第6自治会	552																	
	133	相師谷千歳台自治会	800	相師谷千歳台自治会	750																	
	134	相師谷住宅自治会	180	相師谷住宅自治会	180	相師谷都営住宅自治会	157															
	135	藤自治会	250	藤自治会	247	(釣鐘会)	46															
	136	千歳台睦町会	280	千歳台睦町会	280																	
	137	千歳台南会	280	千歳台南会	120																	
	138	相師谷3丁目南町会	80	相師谷3丁目南町会	80	相師谷2丁目町会				相師谷二丁目町会												
	139	公社・相師谷住宅自治会	1,020	公社・相師谷住宅自治会	1,020																	
	140	法人格成城自治会	4,629	法人格成城自治会	4,550	成城自治会	1,850			成城町会												
	141	成城団地自治会	244	成城団地自治会	152	成城団地自治会	350															
	142	船橋会	3,030	船橋会	2,800	舟橋会	950															
	143	船橋殿根会	900	船橋殿根会	900	船橋殿根会	330			舟橋町会												
	144	フレール西経堂自治会	715	フレール西経堂自治会	715																	
	145	千歳台選沢町会	1,300	千歳台選沢町会	1,300	選沢町自治会	300			選沢町会												
	146	希望ヶ丘団地自治会	1,000	希望ヶ丘団地自治会	1,000																	
	147	都営船橋4丁目住宅自治会	165	都営船橋4丁目住宅自治会	165																	
				世田谷船橋郵政社宅自治会	108																	
	151	喜多見東部町会	850	喜多見東部町会	850	喜多見町東部会	290															
	152	喜多見上部自治会	450	喜多見上部自治会	450	上部自治会	230															
	150	喜多見中部町会	890	喜多見中部町会	890	喜多見中部会	206															
	149	喜多見西部町会	650	喜多見西部町会	650	喜多見町西部会	390															
148	喜多見北部町会	1,068	喜多見北部町会	1,068	喜多見親和会	310			喜多見親和会													
153	都営喜多見2丁目団地自治会	455	都営喜多見2丁目団地自治会	470																		
154	宇奈根町会	1,450	宇奈根町会	1,396	宇奈根町町内会	310			宇奈根町会													
156	法人格鎌田南睦会	1,145	鎌田南睦会	1,100	鎌田睦会	290																
155	鎌田協和会	300	鎌田協和会	250	鎌田協和会	43	(吉沢睦会)	90														
157	粘町町会	3,100	粘町町会	3,100	粘自治会	560																
158	法人格粘町自治会	1,400	法人格粘町自治会	1,340					大蔵町北部町会													
159	石井戸会	580	石井戸会	580	石井戸会	120																
160	大蔵東部町会	400	大蔵東部町会	400	大蔵東部睦会	70			(大蔵南部町会)													
161	大蔵住宅自治会	1,100	大蔵住宅自治会	1,200																		
162	大蔵本村睦会	350	大蔵本村睦会	350	木村睦会	78			大蔵南部町会													
163	岡本自治会	1,800	岡本自治会	1,700	岡本自治会	180			岡本町会													

旧千歳村の資料を欠く

# 特集

地域	No	2020(令和2)年4月現在		2009(平成21)年11月現在		1962(昭和37)年1月現在		1942(昭和17)年現在		1934(昭和9)年4月現在					1889(明治22)年町村制施行時の新町村と旧村					
		町会・自治会名	会員世帯数	町会名	会員世帯数	町会名	会員数	町会名	会員数	町会名	町会名	町会名	会員数	町会名	会員数	町会名	会員数	合併後	合併前	
鳥山地域	164	上北沢1丁目自治会	650	上北沢1丁目自治会	650	上北沢町2丁目自治会	700		98	上北沢町二丁目町会		上北沢町二丁目町会	150					松沢	上北沢	
	165	上北沢町会	2,080	上北沢町会	2,080	上北沢町3丁目自治会	1,800	上北沢町3丁目境橋自治会		上北沢町三丁目町会	上北沢町桜通町会	上北沢町三丁目町会	350	上北沢町自治会	94					
	166	八幡山町会	1,900	八幡山町会	1,700	八幡山自治公安会	500			八幡山町会										
	167	都営八幡山アパート自治会	206	都営八幡山アパート自治会	206															八幡山
				都営八幡山団地自治会	300															
	168	上祖師谷自治会	2,900	上祖師谷自治会	2,900	祖師谷1丁目自治会	1,100			祖師谷1丁目自治会										上祖師谷
	169	祖師谷橋自治会	330	祖師谷橋自治会	330															
	170	成城通りパークウエスト自治会	215	成城通りパークウエスト自治会	215															
	171	稲谷会	2,200	稲谷会	2,200	稲谷会	650			稲谷町会										稲谷
				都営第一八幡山団地自治会	204															
	172	稲谷2丁目アパート自治会																		
	173	絵田町会	1,360	絵田町会	1,300	絵田町睦会	597			絵田町会										絵田
	174	鳥山上町会	1,852	鳥山上町会	1,800	鳥山(上町)防犯(火)協会	3,000	七声会	67											
	175	鳥山中町会	3,819	鳥山中町会	3,819	鳥山(中町)防犯(火)協会	3,500	三四会	34											
	176	鳥山下町会	2,000	鳥山下町会	2,000	鳥山(下町)防犯(火)協会	2,000	鳥山第一団地自治会	97											
	177	千駄山町会	500	千駄山町会	500	千駄山親睦会	200													
	178	児ヶ谷会	75	児ヶ谷会	71	児ヶ谷会	70													
	179	都営鳥山アパート自治会	280	都営鳥山アパート自治会	280															
	180	鳥山寺院連合会	25	鳥山寺院連合会	25															
	181	芦花公園団地自治会	511	芦花公園団地自治会	360	芦花公園団地自治会	380													
	182	コーシャハイム芦花公園自治会	160	コーシャハイム芦花公園自治会	68															
	183	鳥山松葉通住宅自治会	250	鳥山松葉通住宅自治会	250															
	184	絵田西住宅管理組合	189	絵田西住宅管理組合	190															
	185	絵田南住宅自治会	170	絵田南住宅自治会	170															絵田
	186	絵田北住宅自治会	172	絵田北住宅自治会	172															
	187	あやめ会	60	あやめ会	60															
	188	親和会	550	親和会	550															
			鳥山住宅自治会	300																
189	コートヒルズ久我山自治会	93	コートヒルズ久我山自治会	86																
190	北鳥山青葉団地管理組合	270	北鳥山青葉団地管理組合	270																
191	鳥山北住宅自治会	300	鳥山北住宅自治会	300																
192	鳥山北住宅賃貸自治会	384	鳥山北住宅賃貸自治会	384																
193	北鳥山みむね管理組合	64	北鳥山みむね管理組合	64																
194	パークアベニュー芦花公園自治会	146																		
195	コーシャハイム千歳鳥山自治会	75																		
	R2会員世帯合計	251,851	H21会員世帯合計	249,016																

(出典) この変遷表は、次の資料に基づき、日高が作成したものである。

2020(令和2)年4月現在：世田谷区町会総連合会ホームページ「町会・自治会一覧」(<http://www.setagaya-chousouren.org/joinsearch.html>)による。

2009(平成21)年11月現在の資料：2009年時点での世田谷区提供資料による。

1962(昭和37)年1月現在の資料：『新修世田谷区史(下巻)』1219-1228頁の「第279表 町会自治会等名簿(昭和37年1月)」による。

1942(昭和17)年現在の資料：同上667～672頁「第101表 区内の町会」による。

昭和9年4月現在の資料：同上。

1889(明治22)年町村制施行時の新町村と旧村：同上188頁「第25図 町村制実施当時の本区内(明治22年4月)」による。

ただし、区制85周年記念誌『世田谷 往古来今』(平成29年10月8日発行)掲載の「行政区画変遷表」令和元年10月10日現在の正誤表([https://www.city.setagaya.lg.jp/mokujiki/kusei/001/001/003/d00161853\\_d/fil/kukaku.pdf](https://www.city.setagaya.lg.jp/mokujiki/kusei/001/001/003/d00161853_d/fil/kukaku.pdf))により、一部補正をおこなった。

(注1) の町会・自治会に付されている番号については、作表の都合により一部順番を入れ替えている。また、令和2年版と平成21年版にある「ブランク」は両者が対応していないケースを示す。

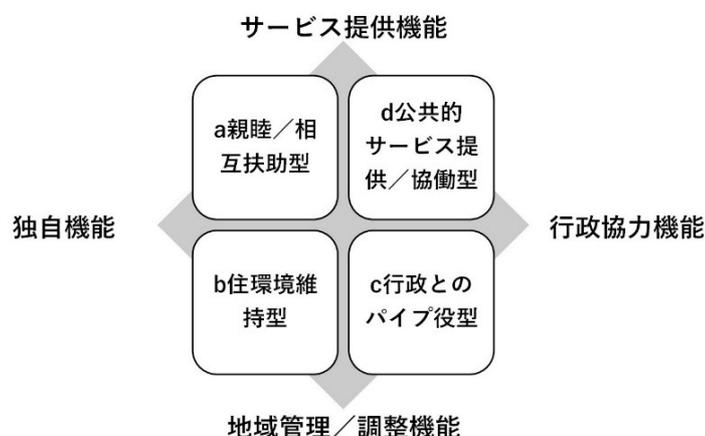
(注2) 表に示した個別の町会・自治会の変遷は、町名変更や区画整理、区域の編制替えなどが行われているため、現在の町会等と完全に一致しているかどうかは必ずしも定かでない。

## 2. 町内会自治会の特異性と行政協力機能

### 2.1 町内会自治会の社会機能

以上のような歴史的沿革をもつ全国共通の町内会自治会というシステムは、それゆえに、他の住民組織にはみられない特異な組織編制原理と、独自機能と行政協力機能の融合した独特の包括機能性をもっている。特定の領域の地縁社会を独占的な管轄区域とし、その区域内の住民世帯を単位とする全世帯を会員とする建前をもつ特異な編制原理は、国や自治体を除けば、およそ民間組織には類をみないものであろう。また、その担う社会機能も、図表 2-1 に示すように、一般に包括的である。

図表 2-1 町内会自治会の社会機能



住民自治組織としての独自機能の実態は、地域の特性に応じて一様ではなく、この側面にこそ町内会自治会の原点と本来の存在意義があるといえる。しかし、本稿では自治体行政を補完ないし補助する行政協力機能の側面にもっぱら焦点をあて、その現状と問題を検討する。というのは、町内会自治会の包括機能性の実態は、この意味での行政協力機能のあり様によって左右される可能性が大きいからである。鳥越皓之は、歴史や社会、地域によって、それが「フリコの関係」<sup>18)</sup>のように一定の振幅をもって変動することを指摘している。

### 2.2 行政協力機能の現状と問題

西尾勝は、高木鉦作に拠りながら、この行政協力機能を、次の3類型に整理している<sup>19)</sup>。すなわち、窓口業務の代行、行政とのパイプ役、公共的サービスの実施、である。筆者は、2008年に全国の市区町村を対象とした町内会自治会と行政との関係に関するアンケート調査(以下、「2008年調査」という)を行った<sup>20)</sup>。当時の全国1,805市区町村のうち1,139団体(都市は590市区)から回答を得た(有効回収率63.1%)。その中で、この類型化を踏まえて、～の類型をブレイクダウンした24項目および該当なしの合計25項目の行政協力業務リストを掲げ、この中から複数回答可で該当する項目を選択する形式である。

まずは全般的な傾向から指摘しておこう。

第1に、選択肢に掲げた行政協力業務のいずれにも「該当なし」と回答したのは9団体(0.8%)に過ぎない。これに「無回答」の4団体を加えても、残り1,103団体(98.8%)が何らかの協力業務を実施していることが確認できた。町内会自治会との何らかの関係を有するほぼすべての基礎的自治体において町内会自治会との行政協力業務が実施されている。

第2に、行政協力業務の類型は、「行政とのパイプ役」と「公共的サービスの提供」に集中しており、「窓口業務の代行」を行っているのはごく少数の団体である。これは、戦時中の部落会町内会時代から戦後の高度経済成長期以前までの時期におい全盛を極めたと思われる「窓口業務の代行」が、今日ではほぼ例外的な事例にまで縮小していることを示している。

それに代わり、第3に、「公共的サービスの提供」の担い手としての町内会自治会の役割機能の大きさに今日的な特徴がうかがえる。特に、ごみ分別・資源物回収や環境美化といった環境衛生行政、防災・防犯などの安全安心行政、少子高齢化や健康づくりなどの保健福祉行政などの行政分野において、町内会自治会との「協働」による公共的サービスの実施活動が広く行われていることがうかがえる。

次に、都市自治体の特徴をピックアップしておこう。図表2-2は、行政協力業務のうち、5万人以上の自治体の過半数が実施していると回答した主要な項目を、回答比率の大きい順に並べ替えたものである。

まず「行政とのパイプ役」のうち、行政情報の住民伝達機能についてみると、「定期広報物の配布、回覧、掲示」は、全体合計では84%であるが、都市合計では73%程度である。特に、20万人以上の大規模都市では、規模が増すほど比率が低くなる。規模の大きな都市ほど新聞折り込みやポスティングなどに代替される傾向がうかがえる。この点は、5万人未満の小規模自治体の9割が定期広報物の配布等を依存しているのと非常に対照的である。一方、「非定期または緊急の配布、回覧、掲示」では、むしろ都市合計で86%を超え、トップに位置している。行政情報の住民伝達機能といっても、計画的定期的に発行される広報誌等の配布は、町内会自治会を介する以外の方法を含めた多様化が進行しつつあるものの、行政各部署による非定期または緊急の行政情報の伝達は、掲示板や回覧板などを介して、むしろ大規模な都市ほど町内会自治会に依存する傾向がうかがえる。

次に、行政委嘱委員等の地域人材のリクルートや募金・寄付金等の地域財源の調達の仲介機能についてみると、「委員の推薦や選出」については、全体合計56%、都市合計74%となり、都市自治体で、しかも大規模な都市ほど、町内会自治会への依存が高い。これと対照的に、5万人未満では過半数にみえない。一方、「寄付金・募金集め」は、全体合計、都市合計、5万人未満ともに8割以上で、規模に関係なく非常に高い。

さらに、地域住民の行政への要望の仲介伝達機能については、「地区要望」の取次ぎが、全体合計83%、都市合計78%で、都市自治体のほうがやや低い。ただし、30万人以上で69%、60万人以上では44%と、大規模都市では、インフラの整備水準や広聴機能の多様化を反映してか、特に低い。これと対照的に、5万人未満の小規模自治体では86%を占め、非常に高い。

図表 2-2 主要な行政協力業務の実施状況

(上段：団体数 / 下段：%)

	合計	非定期・緊急の配布、 回覧、掲示	寄付金・ 募金集め	美化清掃、 環境整備	地区要望の 取次ぎ	委員の推薦 や選出	定期広報物 の配布、 回覧、掲示	ごみの分別 や資源物 回収	防犯灯、 カーブミラー、 集会所	防災訓練や 防災マップの 作成	防犯活動	緊急連絡網 や緊急告知
全体	1,116 100.0	901 80.7	919 82.3	845 75.7	925 82.9	630 56.5	938 84.1	659 59.1	712 63.8	590 52.9	521 46.7	627 56.2
A:5万人以上の合計 (都市合計)	410 100.0	353 86.1	343 83.7	327 79.8	318 77.6	304 74.1	299 72.9	294 71.7	282 68.8	276 67.3	272 66.3	229 55.9
60万人以上	18 100.0	17 94.4	14 77.8	14 77.8	8 44.4	15 83.3	10 55.6	13 72.2	10 55.6	13 72.2	12 66.7	6 33.3
30万人以上	52 100.0	45 86.5	46 88.5	38 73.1	36 69.2	44 84.6	33 63.5	39 75.0	37 71.2	38 73.1	40 76.9	27 51.9
20万人以上	33 100.0	31 93.9	26 78.8	23 69.7	26 78.8	27 81.8	22 66.7	23 69.7	24 72.7	20 60.6	21 63.6	18 54.5
10万人以上	119 100.0	103 86.6	98 82.4	105 88.2	95 79.8	93 78.2	88 73.9	97 81.5	87 73.1	84 70.6	81 68.1	72 60.5
5万人以上	188 100.0	157 83.5	159 84.6	147 78.2	153 81.4	125 66.5	146 77.7	122 64.9	124 66.0	121 64.4	118 62.8	106 56.4
B:5万人未満の合計 (小規模自治体合計)	706 100.0	548 77.6	576 81.6	518 73.4	607 86.0	326 46.2	639 90.5	365 51.7	430 60.9	314 44.5	249 35.3	398 56.4
都市合計と小規模自治体合計の 比率の差%		8.5	2.1	6.4	-8.4	28.0	-17.6	20.0	7.9	22.8	31.1	-0.5

(出典) 2008年調査

以上のように、都市自治体における「行政とのパイプ役」としての町内会自治会の役割は、定期広報誌の住民への配布のような定期的反復的な業務や大都市における住民要望の行政伝達のような住民参加機能の一部において低下傾向にある。一方、非定期・臨時の行政情報の住民伝達や地域における人材や財源の調達の仲介機能などについては、むしろ都市自治体ほど大きいといえる。

こうした「行政とのパイプ役」としての機能は、実態としては、町内会自治会の会長をはじめとした役員を中心に実行されており、役員の負担の大きさとも表裏一体の関係にある。規模の大きな都市ほど、役員のなり手が不足し、そのため役員の固定化と高齢化が進行し、それが町内会自治会の組織運営を危機的にさせていることがしばしば指摘されるが、そのことは「行政とのパイプ役」のあり方に大きな原因があることを示唆していよう。

では、地域住民の幅広い協力が必要な「公共的サービスの提供」に関連する項目ではどうだろうか。

「河川、水路、公園、道路などの美化清掃、カラスなどの被害防止や害虫駆除などの環境整備」は、全体合計でも75%を超えているが、都市合計では80%近い。10万人以上の都市では9割近くを占めている。これらは、住環境維持のための住民独自の活動(共益活動)という側面と、不特定多数の住民にその便益が波及する公共的サービスの提供という側面の両面がある。「防犯灯、カーブミラー、集会所などの設置管理」(全体合計64% 都市合計69% - 5万人未満61%、以下同様に表記)にも同じ様な側面がある。

廃棄物対策や防災、防犯などの、より公共性の高いサービスについては、「家庭ごみの分別や資源物回収リサイクル」(59% - 72% - 52%)、「地区の防災訓練や防災マップの作成、災害弱者の救護体制の整備などの防災対策」(53% - 67% - 45%)、「地区防犯マップの作成や

児童生徒の登下校時の防犯パトロール等の防犯活動」(47% - 66% - 35%)のように、都市自治体ほど町内会自治会との協力・協働の割合が高いという傾向が顕著にみられる。

以上から、全般的にみた基礎的自治体における町内会自治会との行政協力業務は、「行政とのパイプ役」という行政と住民もしくは地域との媒介・調整機能を基軸として、「行政窓口の代行」から「公共的サービスの提供」へとシフトしていることが確認できる。行政協力業務の性格が、これまで指摘されてきたような「行政の下請」的性格から、地域課題に対応した「公共的サービスの提供」にかかる「協働」的な性格へと変化しつつある。特に、この傾向は都市自治体において顕著である。

さて、自治体が町内会自治会に協力を依頼している業務といっても、個別の業務の質や量は多様であり、厳密には一律に論じることができない面があることは当然であろう<sup>21)</sup>。ただ、行政協力業務の範囲に注目すると、自治体ごとにその範囲が比較的狭いケースから比較的広いケースまである。このことは、行政協力関係には特徴の異なるいくつかの類型があることを示唆している。そこで、行政協力業務の範囲が狭い場合を「限定的」、それが広い場合を「包括的」と定義する。これを測定する指標(これをここでは「行政協力レベル」とよぶ)として、この質問項目における選択肢の回答個数を取り、その個数の多さにより、行政協力関係が、より限定的かより包括的か、を判別することにする。その結果を、自治体の人口規模別に集計したものが、図表 2-3 である。なお、この図表には、「東京問題」を検討するためのデータとして、都内区市だけを抽出した集計結果を加えている。

町村を含む自治体全体との対比で見れば、人口 5 万人 20 万人未満の都市ほど包括的であり、それより大きな 20 万人以上の都市では包括性の程度がやや下がるが、全体の平均よりはやや高い。これらに対して、東京都内区市の場合、きわめて顕著な傾向がみられる。すなわち、回答個数でみた行政協力レベルが、どの集計区分に比べても著しく低い。言い換えれば、都内区市の場合、町内会自治会との行政協力関係はおおむね限定的な傾向にある。では、都内ではどのような業務が優先的に選択されているのだろうか。回答 34 区市中、上位 5 位までの項目は、「非定期または緊急の配布、回覧、掲示」32 区市(94%)、「寄付金・募金集め」と「美化清掃・環境整備」がともに 26 区市(76%)、「ごみ分別・資源物回収」と「防犯活動」がともに

図表 2-3 都市規模別の行政協力レベル

	N	平均値	標準偏差	最大値	最小値
全体	1,113	10.00	4.331	23	1
行政協力業務					
20万以上	103	10.78	4.575	20	1
回答個数(個)					
5万以上20万未満	307	11.04	4.450	21	1
東京都内区市	34	8.15	3.379	14	2

(出典) 2008 年調査による。

(注) ここでいう都内区市とは、回答のあったものうち、千代田区、中央区、港区、新宿区、文京区、江東区、品川区、目黒区、大田区、中野区、杉並区、北区、板橋区、足立区、葛飾区、八王子市、立川市、三鷹市、青梅市、調布市、町田市、日野市、東村山市、国分寺市、福生市、狛江市、東大和市、清瀬市、東久留米市、武蔵村山市、多摩市、稲城市、羽村市、あきる野市の 15 区、19 市である。なお、この項目に該当しないと回答した武蔵野市と西東京市は除外している。

23区市（65％）、である。非常時や緊急の行政情報の住民伝達機能がほぼ必須であることを筆頭に、募金集めと、美化、ごみ、防犯などの公共的サービスの実施にかかわる行政協力業務が、いわば東京の町内会自治会の最大公約数になっているといえる。

### 3．町内会自治会の加入率低下と行政協力機能との関係 「東京問題」を中心に

#### 3.1 加入率低下と「東京問題」

町内会の現状分析を行う際、他の住民組織にみられない特徴としての地域占拠制（地域的管轄区域を排他的に独占するという性質）や世帯加入制、全世帯自動加入制の建前（あるいは全戸加入原則）<sup>22)</sup>に着目することは有益であろう。ここでは全戸加入原則との関係で町内会自治会の加入率を取り上げる。

加入率については、辻中豊らの町内会自治会の先駆的調査研究でも詳しく分析されている<sup>23)</sup>。その中で明らかにされていることの一つは、まず都市部と非都市部との差が歴然としていることである。筆者による2008年調査においても、都市自治体の中で、特に大都市圏（東京都および政令指定市を含む道府県）の人口10万人以上の都市で平均加入率60%台以下のケースが多いことが確認できた。図表3-1に、大都市圏の人口10万人以上のうち加入率60%台以下の都市と、人口50万人以上の都市の加入率（いずれも2008年調査時点）の一覧を掲げる<sup>24)</sup>。なお、加入率問題が全国共通の大きな課題となりつつある今日、自治体の保有するデータを公開、共有し「官学民共同」で課題解決にあたることは、公共性に照らして有意義なことであると考える。ここに関係各位のご寛恕とご協力を乞いたい。

図表 3-1 大都市圏における町内会自治会加入率の特徴

大都市圏の人口10万以上都市のうち、 自治会加入率60%台以下の都市（N=36） 2008年調査時点				大都市圏の人口50万人以上の都市の 自治会加入率（N=20） 2008年調査時点			
自治体名	都道府県名	人口	自治会 加入率%	自治体名	都道府県名	人口	自治会 加入率%
大牟田市	福岡県	128,855	38.5	横浜市	神奈川県	3,651,428	79.4
三鷹市	東京都	175,803	39.8	大阪市	大阪府	2,651,756	71.0
東久留米市	東京都	114,705	41.5	札幌市	北海道	1,899,262	72.5
国分寺市	東京都	117,543	42.0	川崎市	神奈川県	1,391,308	68.3
新宿区	東京都	314,661	46.5	さいたま市	埼玉県	1,211,121	70.9
立川市	東京都	173,595	50.0	仙台市	宮城県	1,031,704	88.4
豊中市	大阪府	388,709	50.9	北九州市	福岡県	985,028	75.9
調布市	東京都	218,797	51.0	千葉市	千葉県	947,223	73.4
杉並区	東京都	537,705	52.0	堺市	大阪府	836,098	68.0
青梅市	東京都	140,008	52.9	浜松市	静岡県	826,193	96.2
日野市	東京都	175,864	53.9	新潟市	新潟県	804,536	96.3
箕面市	大阪府	127,314	54.2	岡山市	岡山県	697,961	87.9
東村山市	東京都	150,004	55.6	大田区	東京都	689,970	75.4
町田市	東京都	419,741	58.1	熊本市	熊本県	679,013	89.6
多摩市	東京都	147,523	58.9	足立区	東京都	657,436	59.9
吹田市	大阪府	351,362	59.5	船橋市	千葉県	592,458	77.9
足立区	東京都	657,436	59.9	東大阪市	大阪府	566,850	79.5
草加市	埼玉県	241,325	60.3	八王子市	東京都	547,732	65.8
成田市	千葉県	124,642	60.4	杉並区	東京都	537,705	52.0
尼崎市	兵庫県	461,989	63.8	姫路市	兵庫県	536,502	93.2
中央区	東京都	110,078	64.3				
品川区	東京都	342,472	64.5				
市川市	千葉県	459,588	64.8				
江東区	東京都	455,478	64.9				
八千代市	千葉県	190,161	65.0				
八王子市	東京都	547,732	65.8				
市原市	千葉県	279,938	65.8				
戸田市	埼玉県	120,709	66.0				
川西市	兵庫県	160,931	66.3				
泉佐野市	大阪府	102,896	67.5				
所沢市	埼玉県	341,183	67.6				
茨木市	大阪府	272,012	67.6				
堺市	大阪府	836,098	68.0				
川崎市	神奈川県	1,391,308	68.3				
春日井市	愛知県	306,602	68.4				
東海市	愛知県	107,651	68.9				

（注）ここでいう「大都市圏」とは東京都および政令指定市所在道府県をいう。

（出典）いずれも2008年調査による。

50%台以下の加入率低下が著しい都市の大半が東京に集中している。該当する 17 都市中 13 (76%) が東京都内にある。一方、政令指定市を含む大都市圏人口 50 万人以上の都市を抽出した表の右側をみると、政令指定市の加入率で 50%台はみられない。念のため、2008 年から 2015 年ないし 2017 年までの政令指定市の自治会加入率の推移を調べた澤田道夫の調査を参照しても、データのない神戸市と 2015 年時点での相模原市の 55.8%を除き、すべての政令指定市で 60%台以上から 90%台を維持していることがわかる<sup>25)</sup>。これに対して、都区部の場合には、75%を超える大田区を除けば、すべて 60%台以下で、新宿区のように 4 割台のところもみられる。こうした傾向は、同じ大都市の類型に属しても、明らかに政令指定市とは傾向が異なるといえる。

図表 3-2 は、前掲図表 2-3 (行政協力レベル)と同じ集計区分で自治会加入率の平均を示したものである<sup>26)</sup>。全体の加入率平均は 84.9%である。人口 20 万人以上の都市平均が 74.3%、20 万人未満の都市平均が 78.7%である。これに対して、都内区市の平均加入率は 54.1%で、いずれの都市区分と比べてもきわめて低いことが確認できる。最大 80%と最小 38%の差は大きいものの、標準偏差値 10.5%でみると、他の都市区分よりバラツキが少ないともいえる。すなわち、都内区市の自治会加入率は、町工場の多い大田区や北区のような一部の例外を除き、ほぼ軒並み低水準にあるといえる。

図表 3-2 都市規模別の町内会自治会の加入率

	N	平均値	標準偏差	最大値	最小値
全体	1,031	84.9	12.551	100.0	22.9
自治会					
加入率(%)					
20万以上	101	74.3	13.240	97.3	22.9
5万以上20万未満	281	78.7	13.455	100.0	37.2
東京都内区市	33	54.1	10.504	80.0	38.0

(出典) 2008 年調査による。

(注) ここでいう都内区市とは、図表 2-3 の 15 区、19 市のうち、自治会加入率が無回答の葛飾区を除外している。また、この項目に該当しないと回答した武蔵野市と西東京市も除外している。

以上の検討を踏まえるならば、加入率問題は、都市部と非都市部との歴然とした差に加えて、一般に加入率低下傾向を共有する大都市圏の内部においても、東京と非東京との差という論点を内包しているといえそうである。言い換えれば、町内会自治会の加入率低下問題は、都区部と多摩地域との域内の差をも含みながら、東京都内の都市に最も先鋭な形で表れているということである。したがって、今日、加入率低下問題が全国的な傾向としてみられるとすれば、このいわば「東京問題」の行方を検討することは、全国の明日の姿を占う意義があるのではないかと思われる。

### 3.2 世田谷区における町会・自治会の加入率

そこで、昭和7年の大東京市に編入されて以降、加入率の推定できるデータが豊富な世田谷区の事例を基軸としながら、「東京問題」の課題を探ることにしよう。

図表3-3は、世田谷区における町会・自治会数と加入世帯数の推移を示したものである。

図表3-3 世田谷区における町会・自治会数と加入世帯数の推移

	2020(令和2)年 4月現在	2009(平成21)年 11月現在	1962(昭和37)年 1月現在	1936(昭和11)年 9月現在	1934(昭和9)年 4月現在(千歳・砧 を除く)
町会数	195	196	142	74	69
会員数不明を除く 町会数	194	196	140	74	67
総加入会員数	251,851	249,016	133,992	38,049	31,459
平均加入世帯数	1,298	1,270	957	514	470
Max	5,000	5,000	4,000	3,049	3,000
Min	25	25	34	45	28
世帯数	490,857	433,759	197,546	42,515	38,780
備考	R2.4住基台帳	H21.11住基台帳	S37.1住基台帳	1935年国勢調査	1935年国勢調査(千歳村と砧村を除く)

(出典)町会・自治会のデータは、図表1-2と同様の資料(史料)による。ただし、昭和11年9月現在のデータは、東京市監査局区政課『昭和11年9月現在 町会二関スル調査』9頁による。また、昭和10年国勢調査の千歳村と砧村の世帯数は、世田谷区『世田谷近・現代史』1976年834頁のデータによる。戦後の世帯数は、各年各月の住民基本台帳による。(注)加入会員数は、時代や町会により必ずしも統一できない(世帯主、戸主、居住者など)が、ここでは「世帯」とみならず。

東京市の町会整備が本格化する前の昭和9年に3万1千余の会員を擁する69町会があり、1936(昭和11)年に74町会が確認できる。昭和11年9月現在の東京市の町会調査によれば、世田谷区の74町会のうち、設置区域が1町または1丁目単位のものが41町会(55.4%)、1町または1丁目の区域の一部を単位とするものが28町会(37.8%)と報告されている<sup>27)</sup>。戦後は、人口・世帯数のさらなる増加と都市開発に伴い、町会・自治会数も急増する。1934(昭和9)年から戦中戦後を経て高度経済成長期に入る1962(昭和37)年には倍増している。その後も緩やかに増加し、2020(令和2)年4月現在195団体となっている。それにともない、前掲図表1-2のように、たとえば世田谷地域の池尻町会、三宿町会、太子堂町会などのように戦前1町1町会であったものが、戦後、次第に分区する事例も多数みられる。戦前の町会の設置区域は、人口・世帯規模に見合ったものであったというだけでなく、国や東京市の町内会整備方針にしがたい、行政指導により統一化が図られた結果でもあった。戦後、そうした行政的規制が解除され、また集合住宅やマンションの建設などが進んだことで、町会・自治会の多様化が進んだと考えることができる。

次に、図表3-4は、加入世帯規模別の町会・自治会数の推移を整理したものである。

図表 3-4 世田谷区の加入世帯規模別町会・自治会数の推移

世帯規模区分	2020 (令和2) 年 4月現在	構成比 %	2009 (平成21) 年 11月現在	構成比 %	1962 (昭和37) 年 1月現在	構成比 %	1936 (昭和11) 年 9月現在	構成比 %	1934 (昭和9) 年 4月現在	構成比 %
合 計	195	100.0%	196	100.0%	142	100.0%	74	100.0%	69	100.0%
50未満	1	0.5%	1	0.5%	3	2.1%	5	6.8%	4	5.8%
50-99	7	3.6%	7	3.6%	9	6.3%	5	6.8%	6	8.7%
100-199	8	4.1%	10	5.1%	6	4.2%	16	21.6%	15	21.7%
200-499	29	14.9%	31	15.8%	30	21.1%	23	31.1%	21	30.4%
500-999	38	19.5%	38	19.4%	37	26.1%	19	25.7%	14	20.3%
1000-1999	72	36.9%	70	35.7%	35	24.6%	5	6.8%	7	10.1%
2000-	39	20.0%	39	19.9%	20	14.1%	1	1.4%	1	1.4%
500以上の小計	149	76.4%	147	75.0%	92	64.8%	25	33.8%	22	31.9%
不明	1	0.5%	0	0.0%	2	1.4%	0	0.0%	1	1.4%

(出典) 図表 3-3 に同じ。

500世帯以上からなる規模の大きな町会・自治会は、戦前には3割台で推移していたのが、戦後倍増し、現在ではほぼ4分の3が500世帯以上で構成されている。しかも、1,000世帯以上の町会・自治会が全体の57%を占めている点も大きな特徴である。他方、100世帯未満の比較的規模の小さな町会・自治会は、現在4%程度で、集合住宅やマンション単位のものに多く見られる。戦前でも100世帯未満は15%程度であるから、世田谷区の町会・自治会は歴史的に比較的規模が大きいといえそうである。

図表 3-5 は、辻中豊らの全国調査結果と比較したものである。この調査によって、全国平均に比べて関東地区はおしなべて自治会規模が大きい傾向にあり、しかも50万人以上の都市の例にあるように大都市ほどその傾向が強いこともわかっているが、その中でも世田谷区の町会・自治会の世帯規模の大きさは際立っている。

図表 3-5 自治会加入世帯数の全国データと世田谷区の比較 (単位: %)

	50世帯未満	50-99世帯	100-199世帯	200-499世帯	500世帯以上	N
全体	32.9	19.1	17.7	18.5	11.7	17,908
人口50万人以上の都市	6.0	10.2	20.4	32.0	31.4	2,065
関東ブロック	15.1	17.9	21.9	26.1	19.0	3,857
世田谷区	0.5	3.6	4.1	14.9	76.4	195

(出典) 全国データは辻中豊ほか『現代日本の自治会・町内会』木鐸社2009年50頁の表2-3を参照して作成。

図表 3-6 は、町会・自治会加入率の推移を図示したものである。東京市に編入された直後の1934(昭和9)年時点で8割程度、町会整備が本格化する前の1936(昭和11)年時点で9割の加入率に達していたことが推定される。戦後は、GHQによる町内会の解散・禁止命令が出されたにもかかわらず、高度経済成長期に入り、東京オリンピック開催準備が急ピッチで進められ

る 1962 (昭和 37) 年時点で 68%の加入率を回復していた。しかし、その後、今日 51%に低下している。1962 年から 2009 年までの 47 年間に 10.4 ポイント (年平均 0.22 ポイント) 低下したのに対して、2009 年から 2020 年までの 11 年間に 6.1 ポイント (年平均 0.55 ポイント) の低下がみられる<sup>28)</sup>。比較的最近になって減少率が加速していることがわかる。

図表 3-6 世田谷区の町会・自治会加入率の推移



(出典) 図表3-3に同じ。

図表 3-7 は、データの得られた 1962 年と 2019 年の区内地域別の加入率を比較したものである。

2019 年現在の区全体平均は 52%であるが、その地域別内訳をみると、最も高い北沢地域(74%)と最も低い烏山地域(34%)とで、最大 2.18 倍の開きがみられる。世田谷・北沢地域は 5 割以上を維持しているものの、玉川、砧、烏山地域はすべて 5 割を切っている。これに 1962 年の旧支所別のデータを重ねてみると、本所管内が 77%、砧支所管内でも 60%超であったが、玉川支所管内では当時から加入率 51%で低い傾向がみられた。

図表 3-7 世田谷区内の地域別町会・自治会加入率の推移

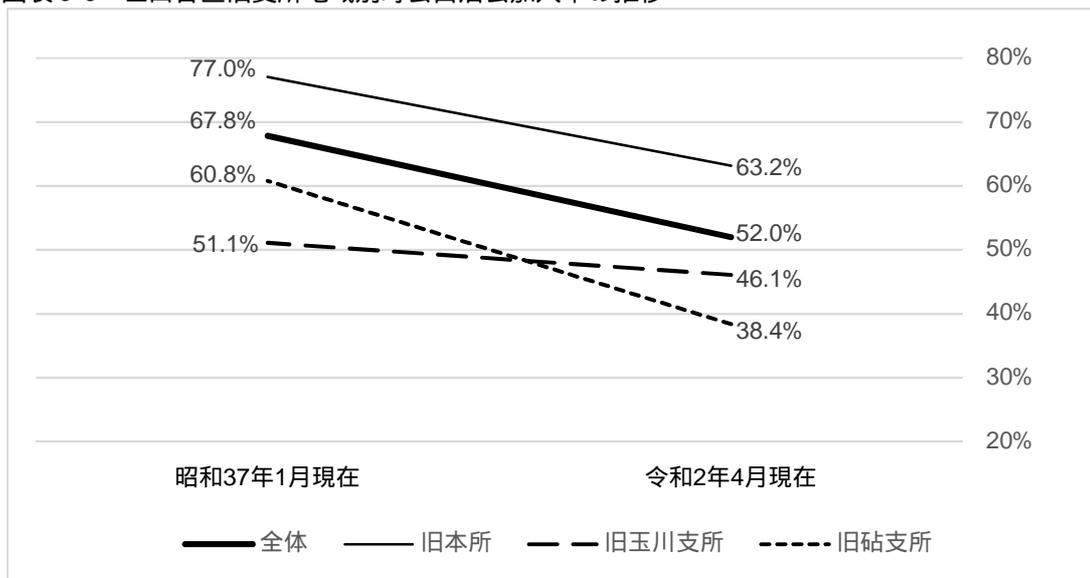
	2019 (令和元) 年8月1日現在			1962 (昭和37) 年1月現在				
	加入率	旧支所地域別加入率	加入世帯数	総世帯数	加入率	加入世帯数	総世帯数	
全体	52.0%		252,771	486,249	67.8%	133,992	197,546	
世田谷地域	56.3%		79,879	141,840	本所	77.0%	88,305	114,614
北沢地域	74.0%	63.2%	66,458	89,808	玉川支所	51.1%	24,942	48,806
玉川地域	46.1%	46.1%	52,112	113,088	砧支所	60.8%	20,745	34,126
砧地域	41.8%	38.4%	32,557	77,851				
烏山地域	34.2%		21,765	63,662				

(注) 地域別加入世帯数は、世田谷区町会総連合会 HP「令和元年 8 月 1 日現在 町会数、会員世帯、回覧数」<http://setagaya-chousouren.org/member.html> による。また、地域別総世帯数は、「世田谷区の町丁目別人口と世帯数(令和元年 8 月 1 日)」<https://www.city.setagaya.lg.jp/mokujij/kusei/001/003/002/d00053249.html> による。(いずれも 2020 年 11 月 26 日閲覧)

(注) 支所別加入世帯数は、新修世田谷区史下巻 1219-1228 頁第 279 表に基づき日高が算出。ただし、146 町会自治会のうち、加入世帯数の記載のある 140 件について計算したものである。また、総世帯数は、世田谷区統計書昭和 37 年人口第 1 表町丁目世帯および人口(昭和 37 年 1 月 1 日現在)による。

図表 3-8 は、この 57 年間の推移を示したものである。すべての地域で加入率低下がみられるが、なかでも旧砧支所管内の減少率がとりわけ大きく、この間に 22 ポイント以上の低下となっている。玉川支所管内は元来低加入率であったものの減少率は緩やかで 5 ポイントの低下にとどまっている。

図表 3-8 世田谷区旧支所地域別町会自治会加入率の推移



以上のように、同じ区内でも地域ごとの差がきわめて大きく、一律に論じることができない。なぜ、こうした地域差が生じるかについて、地域特性の析出<sup>29)</sup>と連動して、今後詳細な総合的な検討を加える必要がある。ひとまず、前掲辻中らの調査で集合住宅の多さが加入率低下の要因とされていた点を踏まえるならば、北沢地域で戸建て住宅（独立住宅）の割合が多く、世田谷、烏山地域で集合住宅が多いこと<sup>30)</sup>が、その一因として指摘できるかもしれない。しかしそれだけでは、なぜ砧・烏山地域の加入率減少率が著しいか、説明が十分でない。ここでは、データを提供するだけにとどめざるをえない。

### 3.3 加入率と行政協力機能との関係

では、こうした町内会自治会の加入率は、伝統的な町内会自治会の社会機能の一翼ともいえる行政協力機能といかなる関係にあるのだろうか。

前掲図表 2-3 の行政協力レベルと前掲図表 3-2 の加入率との間には、行政協力レベルが高いところでは自治会加入率が高く、それが低くなれば加入率も低いという、一定の相関関係が推定できる。なかでも東京の場合には、行政協力レベルの低さが加入率の低さとかなり相関しているように見える。こうしたデータは、都市自治体において自治会加入率問題を検討する際、行政協力機能との関係を検討するという視点が重要であることを示唆している。

そこで、以下では、都市自治体における町内会自治会の行政協力機能のうち、きわめて大きなウエイトを有している（あるいは有していた）代表的な事業である、街灯設置管理事業と家庭ごみの収集事業の2つを取り上げ、検討を加えてみることにする。

### 3.3.1 街灯設置管理事業の事例

この問題の歴史的沿革や全国の状況については、すでに別稿で詳細に分析している<sup>31)</sup>ので、ここでは「東京問題」にかかわる限りにおいて、街灯設置管理事業と加入率との関係を検討するにとどめる。

2008年調査では、街灯設置管理方式について、自治会の設置管理する防犯灯の補助（防犯灯補助）、自治会の設置管理する防犯灯補助相当額を含めた自治会への運営交付金（一括補助）、自治会の自主事業で補助制度なし（自主運営）、街灯はすべて直営（直営）、一部または全部を民間業者に委託（民間委託）、一部または全部を自治会や防犯協会に委託（自治会等委託）、その他（その多くはと～の組合せのケース）、の択一方式で回答を求めた。結果は、図表3-9のとおりである。補助制度が主要なもので、直営と両者の混合型がそれに次ぐ。自主運営や直営などが相対的に多く多様性の大きい町村等の小規模自治体を除く、人口10万人以上の都市のうち、ここでは自治会加入率との関係を検討するため、両方のデータがそろったケースに限定してデータをピックアップしたのが、同じ図表の右側の211市区である。補助制度が圧倒的に多いこと、相対的に直営は少ないが民間委託がやや多いこと、また、混合型と思われる「その他」も少なくないこと、などがわかる。

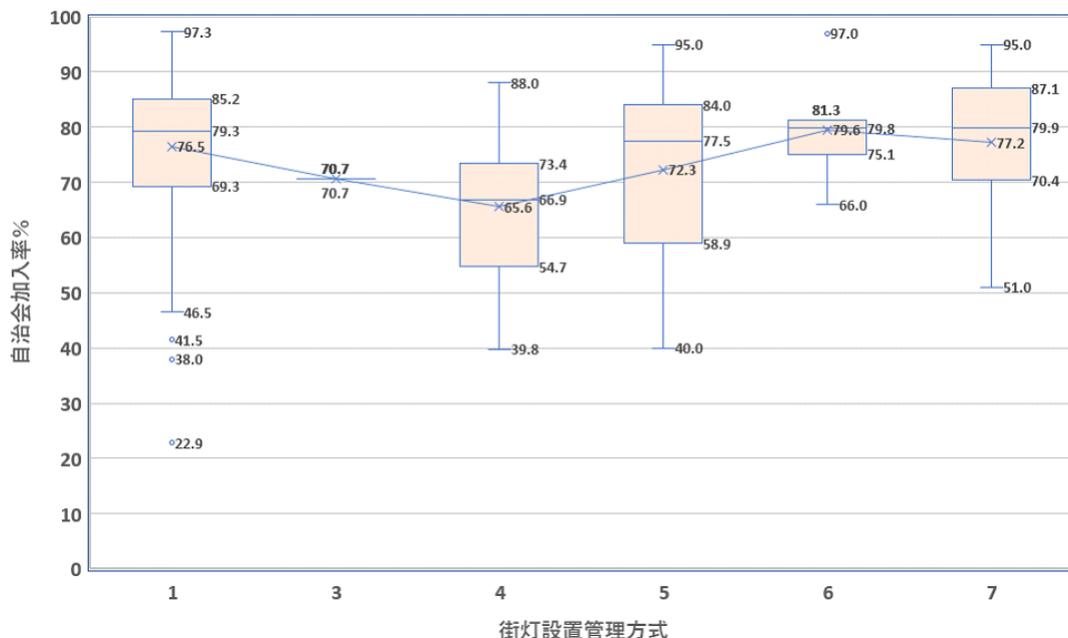
図表3-9 自治体の街灯設置管理方式

	全回答自治体		人口10万人以上の都市	
	N	構成比	N	構成比
合計	1,116	100.0%	211	100.0%
1 防犯灯補助	560	50.2%	149	70.6%
2 一括補助	31	2.8%	0	0.0%
3 自主運営	52	4.7%	1	0.5%
4 直営	191	17.1%	18	8.5%
5 民間委託	70	6.3%	15	7.1%
6 自治会等委託	71	6.4%	7	3.3%
7 その他	135	12.1%	21	10.0%
不明	6	0.5%	-	-

（出典）2008年調査による。

図表 3-10 は、人口 10 万人以上の都市 (N=211) について、街灯設置管理方式別の自治会加入率の分布を図示したものである。自治会加入率を左右する要因は、上述したように複合的な構造をなしていると考えられるが、ある程度自治体規模をコントロールしたうえで、街灯設置管理方式との関係を見ると、興味深いことがわかる。希少な事例を除き、加入率の中央値と比較すると、防犯灯補助と その他(混合型)が 77%前後であるのに対して、直営 66%は 10%以上低く、民間委託 72%も 5%程度低い。他方、自治会等への委託は 80%で最も高い。以上の結果をふまえると、防犯灯補助制度、すなわち防犯灯の設置管理事業を町内会自治会の独自事業と位置づけつつその機能のもつ公共性に鑑みて設置や維持管理の補助制度を採用している自治体に比べて、それを直営かもしくは民間事業者への委託で実施している自治体は、自治会加入率が低くなる可能性が高い、ということができる。もっとも、のケースも設置責任が自治体である点ではとは制度の本質が異なるものの、その実態においてはと同等の機能をはたしており、との違いはさほどないためではないかと推察される。

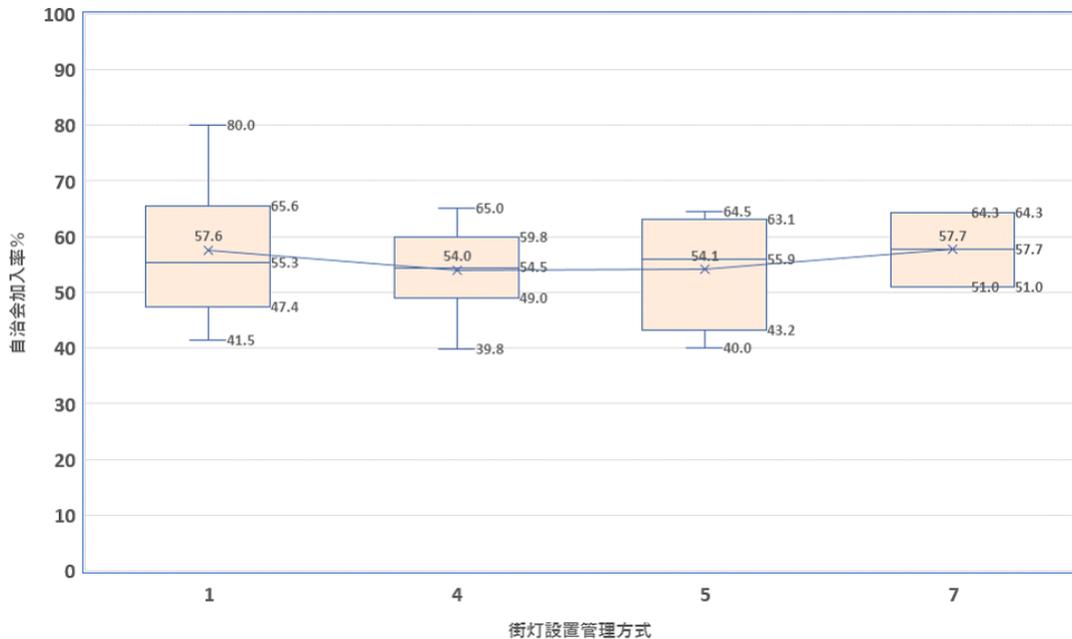
図表 3-10 人口 10 万人以上都市の街灯設置管理方式別の自治会加入率 (N=211)



では、東京の場合はどうだろうか。

調査データのある東京都内の区市は、中央区、港区、新宿区、文京区、江東区、品川区、目黒区、大田区、中野区、杉並区、北区、板橋区、足立区、八王子市、立川市、三鷹市、青梅市、調布市、町田市、日野市、東村山市、国分寺市、東久留米市、多摩市の 24 である。街灯設置管理方式別にみると、補助 12 区市、直営 6 区市、民間委託 4 区市、その他 2 区市、となる。これらについて、同様に図示すると、図表 3-11 のようになる。10 万人以上都市の場合と比べて、どの方式にもほぼ差がみられず、かつ軒並み加入率が低い。

図表 3-11 東京都内区市の街灯設置管理方式別の自治会加入率 (N=24)



そこで、補助制度を持つ都市の内訳を、防犯灯占有率に着目して比較してみよう。ここでいう「防犯灯占有率」とは、当該都市の街灯全体（自治体が直接設置している道路の付属物としての街路灯等を含む総街灯）のなかで町内会自治会の設置管理する防犯灯に補助金を交付している防犯灯の総基数が占める割合のことをさす。調査票では、「概数による推計」を含めて、1=9割以上～10=1割未満までの1割刻みの10段階のカテゴリーで回答を求めた。集計では、各段階を1=95%～10=5%の中間値で換算している。図表 3-12 は、平均占有率を10万以上都市全体（合計）と、東京以外の都市合計、そのうち人口60万人以上（ほぼ政令指定市）の小計、そして東京都内区市、に区分して比較したものである。明らかなように、他都市や政令指定市等と比べて、都内の都市の防犯灯占有率は格段に低い。言い換えれば、東京の場合には、補助制度を採用しているといっても、その補助対象防犯灯の割合は非常に少なく、大半の街灯は自治体が設置主体の公営（直営か委託かは別として）となっているケースが多いものと解される。

図表 3-12 防犯灯補助制度をもつ人口10万以上都市における防犯灯占有率

	N	防犯灯占有率%
合計	115	71.5
東京以外の都市	103	76.4
うち人口60万人以上	12	65.8
東京都内の区市	12	30.0

（出典）2008年調査による。

こうした東京における「特異性」は、いうまでもなく東京都における過去の政策の累積によって生じた結果である。すなわち、1964年の東京オリンピック開催の前後から、国政上の争点ともなった街灯問題と絡みつつ、東京都が1961（昭和36）年12月に決定した東京都街灯等対策要綱に基づく6か年計画の推進である<sup>32)</sup>。

ここでは、東京都町会連合会の側からの流れを確認しておこう。当時の東京の町会では、戦後防犯灯と称されるようになる街灯の設置管理を主要な事業の一つとしてきたが、その経費は町会費で賄うことが普通であった。しかし、その設置件数が増えるにしたがい、次第に「過重負担」問題が重大化する。

1960（昭和35）年6月30日現在の警察庁調査によれば、全国の街灯の設置総数約132万8千基のうち、国または自治体によるもの（公営）はわずか約12%で、約88%が民間の設置であった。また、民間によるもののうち、商店街などを除いた道路上が約111万2千基で、管理者別内訳では町内会自治会が約68万5千基、防犯団体約12万5千基であった<sup>33)</sup>。道路上に設置された民間街灯のうち、約62%が町内会自治会の設置であり、これに防犯団体を含めた町内会自治会的住民団体の設置するもの（81万灯）の割合は、実に73%を占めていた。公営を含む全街灯132万8千基に占めるこれら町内会自治会的住民団体の設置する防犯灯占有率は61%に上ると推定される<sup>34)</sup>。

こうした現状を踏まえて、1960年半ばごろから各区町会連合会でも審議され、翌61年2月の東京都町会連合会の会合で「街路灯全額都負担を要望する」決議がなされることとなる。その決議文には、「道路は都及び区が照明する義務がある。法律に規定されている街路灯は区及び都が設置すべきであり、既に設けられているもののうち取り敢えずは、都道にある街路灯経費の全額を都建設局が負担するよう要望する」というものであった。こうした住民要望もふまえて、都は、上記の要綱に基づき、都が管理する道路上の街灯を都が整備するとともに、区道上の街灯も都区財政調整によって措置し、さらに私道上の街灯の維持管理費の一部も区が補助することが決定された。こうして、それまで町会が設置管理してきた防犯灯は、順次「区への移管」が進められることとなった<sup>35)</sup>。各区の事情により一律に進展したわけではないとしても、急速な都市整備を強いられた東京オリンピックの開催都市という条件とも重なって、街灯問題は他都市にはあまり見られない形で解決されていった。

では、世田谷区の状況はどうだろうか。

世田谷区では、たとえば現在の砧地域（当時の砧支所第2出張所）の船橋1丁目にある町会、船橋会が1960年頃の時点に作成したと思われる、転入者への「入会のおすすめ」という文書によれば、非常に懇切丁寧なあいさつや入会の勧めの中で、町会の単独事業として防犯灯設置に住民一致して尽力してきたことを説明しながら、会費の使途のほぼ75%が防犯灯の維持整備費であることを強調している<sup>36)</sup>。当時、こうした状況は、他の町会でも同様だったと思われる。

現在でも世田谷区には、主として町会の設置する防犯灯の電気料金及び維持修繕費の支払いを対象とする防犯灯補助金交付要綱（昭和57年4月1日世土施発第417号）がある。したがっ

て、上記調査の 防犯灯補助に該当すると思われる。ところが、その実情をみると、図表 3-13 に示すように、防犯灯占有率は、区全体で平成 25 年度 1.14%に過ぎず令和 2 年度（予定）では 0.97%にまで縮小している。残念ながら近年のデータしか入手できないが、先述の 1960 年時点での警察庁調査での町内会等の防犯灯占有率 6 割程度は、おそらく当時の世田谷区にも該当すると思われる。その後、都区で公営化政策が推進され、急速に占有率が減少したものと推察される。

図表 3-13 世田谷区における設置管理方法別街灯数と防犯灯占有率の推移

		平成25年度	平成26年度	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度	平成31年度	令和2年度 (予定)
区全体	補助対象防犯灯（補助）	557	545	523	512	506	490	476	478
	区設置街路灯（直営）	48,275	48,210	48,271	48,333	48,493	48,291	48,546	48,726
	街灯総数	48,832	48,755	48,794	48,845	48,999	48,781	49,022	49,204
	防犯灯占有率	1.14%	1.12%	1.07%	1.05%	1.03%	1.00%	0.97%	0.97%
世田谷地域	補助対象防犯灯（補助）	208	204	191	185	185	184	181	178
	区設置街路灯（直営）	11,039	11,091	11,119	11,157	11,150	10,945	11,127	11,150
	街灯総数	11,247	11,295	11,310	11,342	11,335	11,129	11,308	11,328
	防犯灯占有率	1.85%	1.81%	1.69%	1.63%	1.63%	1.65%	1.60%	1.57%
玉川地域	補助対象防犯灯（補助）	55	57	56	40	42	42	40	40
	区設置街路灯（直営）	11,933	11,954	11,950	11,960	12,025	12,084	12,109	12,132
	街灯総数	11,988	12,011	12,006	12,000	12,067	12,126	12,149	12,172
	防犯灯占有率	0.46%	0.47%	0.47%	0.33%	0.35%	0.35%	0.33%	0.33%

（出典）世田谷区提供資料により日高作成。

図表では一部しか示していないが、これを地域別にみると、人口密度が高く道路が狭い地域で、三軒茶屋、経堂などの繁華街があり、町会が管理する防犯灯が一番多いとされる世田谷地域でも 1.85%から 1.57%へ縮小している。北沢地域もこれに似ている。一方、道路が計画的に整備され幅員が広く、区が管理する街路灯が網羅されているため、面積は広いが町会が管理している街路灯が一番少ない玉川地域では、現在 0.33%を占めるにすぎない。大規模集合住宅の多い烏山地域でも町会管理の防犯灯は減っているという。また、砧地域では、人口密度が低く町会役員の高齢化が進んでいるため、町会の縮小に伴い町会の管理する防犯灯であったものを区の街路灯に切り替えている箇所があるとのことである。

以上のように、東京における街灯設置管理事業は、1964 年東京オリンピックの前後に、町内会自治会を中心とする民営事業（公共サービス）から都区（多摩地域の市もほぼ同様）の設置管理する公営事業（行政サービス）へと急速に転換された。「フリコ」が町内会自治会から行政へと大きく振れたのである。このことは、町内会自治会の「税外負担」を大幅に軽減すると同時に、加入促進の目玉事業となっていた「公共サービス」の縮小をもたらすことにもつながった。「税外」負担が「税内」負担で代替されるという政策変更は、町内会自治会への加入を促進する側にもそれを勧誘される側にも、それまでのような「合理的な論拠」を喪失させることにつながる。

### 3.3.2 家庭ごみ収集事業の事例

1960年以前の家庭ごみ収集は、1954年の清掃法の下で、主に家の前に設置されたごみ箱からの収集、業者による廃品回収、自家処理によって賄われていた。しかし、60年代の高度経済成長による大量生産・大量消費・大量廃棄社会への移行と都市化にともない、従来の方法によるごみ収集が困難となり、1970年に清掃法を全面改正した廃棄物処理法が制定される。引き続き市町村に一般廃棄物の収集運搬・処理が義務とされるとともに、1964年東京オリンピックの前後に収集運搬の機械化が導入されるようになる。各戸のごみ箱を作業員が手車（大八車）で収集する手作業から、専用の清掃車（ごみ収集車）による収集に順次変更されることになる。これにともない、収集運搬作業の効率性を向上させる必要から、近隣エリアの複数の家庭から出されるごみを一定の場所に集め一時保管して収集する方式である、ごみ集積所（あるいはごみステーション）方式が採用されるようになったといわれている。ごみ集積所方式は、その設置に近隣住民間の利害調整が必要であるだけでなく、その維持管理においても近隣住民による日常的、継続的な共同作業や協力行動が不可欠となる。そのため、その設置や維持管理において、町内会自治会が非常に大きな役割を果たすようになった。

加えて、東京においては、最終処分場のある夢の島を抱える江東区民と、自区内処理政策のもとで進められる清掃工場建設に反対する杉並区民との対立が先鋭化し、江東区が杉並区のごみの受け入れを拒否するなど、1970年代の「東京ごみ戦争」を機に、各区でごみの分別と減量化への取り組みが全国に先駆けて取り組まれる。こうした住民によるごみ分別や減量化への取り組みは、町内会自治会をベースに精力的に取り組まれることになる<sup>37)</sup>。

最新の調査<sup>38)</sup>によれば、全国の自治体のうち、ごみ集積所方式を採用している自治体は91%に上り、戸別収集方式だけで行っている自治体は8%にすぎない。ただし、ごみ集積所方式を採用している自治体の内訳でみると、この方式だけ（単独）が56%、一部戸別収集との併用（併用）が35%、となる。また、人口20万人以上都市に限れば、戸別収集が13%、集積所方式の単独が22%、併用が65%、となり、大規模都市での戸別収集のウエイトの増加傾向がみられる。ごみ集積所の設備の設置主体は、町内会自治会、マンション管理組合、住民グループ、土地開発業者、アパートの経営者や管理会社など多様であるが、現在でもその中心は、町内会自治会となっている。たとえば、つくば市の自治会の調査によれば、ごみ集積所の維持管理として、ごみ出しルールを守るよう呼びかけ、ごみ当番の調整、ごみ集積所の修理・更新、が半数以上の自治会で行われているという<sup>39)</sup>。

このように、廃棄物処理法において市町村（特別区制度改革により都から区への清掃事務が移管されて以降は特別区も含む）の義務的自治事務とされている家庭ごみの収集運搬事業であるが、その法律には「生活環境の保全上支障が生じないうちに収集」（第6条の2）しなければならないと規定されているものの、具体的な方法は市区町村の裁量に任されている。それ自体は、地域の多様性の観点からも団体自治の観点からも至極妥当なものであろう。ごみ集積所方

式のような自助と共助に依存し、住民の共同作業や協力行動のレベルに左右される方式の選択も、自治体の裁量に基づく政策選択の結果である。

ところが、このごみ集積所方式は、いま揺らぎは始めている。

一つは、ごみ出しルールを守らない(および守れない)住民が増え、住民間の共同作業や協力行動だけに依存することが難しくなりつつある点である。ルールを守らない住民も一様ではないが、大別すれば、ルールを知らずながら違反を繰り返す確信犯タイプと、学生や外国人のように一時的な居住者としてルールをよく知らないタイプとがある。前者のタイプには条例による罰則の強化が、後者のタイプにはごみ出し専用アプリや多言語による情報提供の多様化が必要となる<sup>40)</sup>。また、今後増加が懸念されているのが、ルールを守れない住民である。これらは単身世帯の増加、特に高齢単身世帯や認知症、障害者の住民世帯の増加である。都市自治体の多くで行われている「ふれあい収集事業」のような戸別収集での対応が必要となる。こうした戸別収集の対象の中には、町内会自治会の管理するごみ集積所を利用できない未(非)加入者も増える傾向にある。以上のように、ごみ集積所の維持管理をめぐる問題のなかで、ルールを守らない(守れない)ケースの増加などは、町内会自治会固有の共助マターとして位置づけ対処する限度を超えた公共性の高い公助マターでもあろう。

都内のある区では、1割の人口増加率をはるかに上回り、ごみ集積所箇所(戸別収集をふくむ)が、2000年の7千から2019年の2万に、約3倍に増えたという。全国的にみても、390自治体の2020年4月時点でのごみ集積所の数は5年間で約7%増加しているという。その要因は戸別収集の増加である。ごみ出しルールが守られない個所の廃止や、高齢者世帯などのごみ出し距離を縮めるための集積所の小型化や分散化が今後一層進むと予想される<sup>41)</sup>。

かくして、市区町村のごみ収集運搬事業をその要の位置において住民間の共助で支えてきた集積所方式も、街灯問題と同様、その「フリコ」が共助から公助へと振れは始めている。このことは、町内会自治会の設置するごみ集積所のもつ加入率維持促進効果を低減させることにつながる。

以上を踏まえて、世田谷区のごみ集積所について検討してみよう。

図表3-14は、世田谷区の提供資料に基づき、ごみ集積所数の推移を整理したものである<sup>42)</sup>。入手できたデータの範囲は、戸別収集を含めたごみ集積所総数で2008(平成20)年度以降のものであるが、この11年間に5万7千か所から8万か所に1.4倍に増えている。ただ、途中で集計方法の一部変更があるが、世帯数も1.12倍に増えている。1集積所あたり受け持ち世帯数でその推移をみると、若干の増減もあるが、2008年度の7.60世帯から2019年度の6.09世帯になり、ほぼ一貫して減少傾向が続いている。このことから、人口および世帯数の増加にともないごみ集積所数も増えているが、その増加率は世帯数増加率を上回るとともに、1集積所あたりの規模が縮小し、小規模化が進んでいることが確認できる。清掃・リサイクル部事業課によれば、集積所数が大幅な増加を示している理由は、戸別収集が増加しているためとのことである。

図表 3-14 世田谷区における家庭ごみ集積所数と集積所当たり世帯数の推移

年度	ごみ集積所数	世帯数 (10月1日現在、 住基台帳人口)	1集積所あたり 世帯数
令和元年度	80,000	486,858	6.09
平成30年度	80,000	479,362	5.99
平成29年度	78,000	473,265	6.07
平成28年度	75,000	467,623	6.23
平成27年度	72,000	460,834	6.40
平成26年度	70,000	455,584	6.51
平成25年度	67,000	452,216	6.75
平成24年度	64,000	448,533	7.01
平成23年度	61,000	437,603	7.17
平成22年度	59,000	435,247	7.38
平成21年度	58,000	433,895	7.48
平成20年度	57,000	432,975	7.60

(出典) 集積所数(可燃・不燃)は、各年度年時点の概数で、世田谷区提供資料による。世帯数は、各年10月1日現在の住民基本台帳による。ただし、平成24年7月9日の住民基本台帳法改正により、平成24年度以降の世帯数には外国人世帯を含む。

以上の傾向を裏返してみれば、町内会自治会などの共助によるごみ集積所維持管理のウエイトがますます相対化する傾向にあることを意味している。加入しなくてもごみ出しに問題が少ないのであれば、何か他の価値がそれに見いだせない限り、町内会自治会にあえて加入しようとする動機は薄らぐであろう。

ただ、町内会自治会の加入率の変動とごみ集積所の設置管理方法の変化との関係を分析するという目的に照らして、現時点で得られるデータはきわめて限られている。今後の調査研究に期待するところが大きいが、本稿ではそのための着眼点を示すことはできたのではないかと思う。

### 3.4 町内会自治会の加入率からみる「東京問題」

本稿では、なぜ東京の都市自治体の町内会自治会の加入率はおしなべて低いのか、すなわち加入率低下事象が東京に集中している理由はなにか、という問いを立て、その主要な理由の一つを自治体との行政協力関係のあり方に求める方向で検討してきた。

戦前、東京市が主導して町会整備に乗り出し、国の戦時体制下で行政の下請け機関化したことの反省やトラウマが、戦後の都区政において町会・自治会との関係構築に一層の慎重さをもたらしただのかもしれない。少なくとも、他の道府県の自治体が、戦後、行政区長制度や業務委託方式などを積極的に採用して行政協力制度ともいべき独特の地域協働システムを構築し

たこととの対比でみると、東京の区市ではそうした制度選択はほとんどされず、むしろ武蔵野市のような非関与型の政策選択を貫いた自治体さえあることは特異な対応だともいえる。

しかし、戦後、高度経済成長を機に、都市問題や公害問題など生活環境の悪化が深刻化すると、住環境の改善や維持を求める住民運動が広がる。町内会自治会もしばしばその担い手として登場するようになる。ただ、東京の場合には、他の道府県と違い、都制/特別区制度という特殊な地方自治制度であるがゆえに、1975年に区長公選制が復活し2000年の地方分権改革により基礎的自治体として位置づけられる以前にはなおのこと、都の「内部的団体」として特別区の自立性は制約されてきた。裏返せば、区政の政策課題は常に都政の政策課題と連動し、都政の政策課題も常に区政の政策課題に反映されるという相互依存性の高い政治行政システムが形成されてきたといえる。こうした条件下では、住民の生活改善要望が区政だけで完結できず、特別区間の協議や都との協議に依存するケースが多くなる。それゆえ、東京においては、町内会自治会が区レベルだけでなく都レベルで連合化しやすい条件が整っていたと思われる。都の連合会は、各区の連合会全体を包摂して、1983（昭和58）年に創設される。街灯の公営化も、都の財政力を背景に、そうした町会連合会の運動の成果の一つである。都制という特殊な制度与件がなければ、街灯の公営化という政策が都内区市を横断して急速に波及することはなかったであろう。しかし、これが起点となり、連合会の政治力が向上する一方で、単位町会・自治会レベルでは行政協力機能が限定化され、機能的融合の弛緩と加入率低下が一層進行したものと推察される。

#### 4. むすびにかえて 都市自治体における地域コミュニティ政策への示唆

全国的な傾向として、比較的規模の大きな都市ほど、町内会自治会への行政依頼事項が多く、特に行政情報の住民への伝達、募金集め、行政委嘱員の推薦、行事等の事前打ち合わせなど「行政とのパイプ役」としての行政協力機能に関する役員の負担感が大きいことがわかっている。役員のなり手不足や固定化と高齢化といった問題の根底には、こうした負担感への懸念がある。

ところで、「東京問題」として論じた加入率低下問題は、翻って考えれば、町内会自治会の行政からのきわめて高い自立性の証ともいえる。前掲図表 2-1 に戻ろう。行政協力機能がより限定的なものになれば、町内会自治会の本来的な機能である「親睦/相互扶助型」や「住環境維持型」などの独自機能を発揮しやすくなる。それは町内会自治会のいわば「原点回帰」ともいえる。「東京問題」の本質は、「加入率低下」という現象の背後に、遠からずいずれの都市自治体も直面することになる、こうした原点回帰の必要性を問う共通の論点が隠されていることにある。むしろ、原点回帰へと向かう町内会自治会の「原点」とは何かこそ、問われなくてはならない。

確かに、今日の都市自治体における地域コミュニティは、冒頭に述べたように縮減社会や大規模自然災害の常態化をはじめ厳しい状況にある。こうした状況の中で、自治体コミュニティ政策は、一方で地域コミュニティ組織の中核として機能してきた町内会自治会の活動量の低下

と、他方で地域コミュニティの一層の活性化への期待という、相反するベクトルの間のトレードオフに直面している。しかし、この課題に対応するためには、二者択一ではなく、地域の歴史的由来と多様な特性とを踏まえつつ、町内会自治会の原点回帰（活動の特化）を支援する政策と課題解決型の地域コミュニティ組織の再編成（活動の拡張）を支援する政策との均衡点を、各自治体がその実情に応じて発見し工夫することしかないのではないだろうか<sup>43)</sup>。その意味において、2020年6月の第32次地方制度調査会答申が示唆しているように、「公共私連携」を媒介する多様な主体間の地域ガバナンス形成を支援する地域コーディネータ機能を、その「本務」の一翼とすべきである、とする基礎的自治体論は傾聴に値すると思われる。

（付記）本稿の執筆にあたり、世田谷区の豊富なオープンデータが利用できたことに加えて、コロナ禍でデータ収集や調査が制約されるなか、事業所管課からの資料提供と「ヒアリング」の労をとっていただいた政策経営部政策研究担当課の志村順一氏に心より感謝申し上げます。

#### [注]

- 1) たとえば、澤田道夫 2018「地縁組織の加入率と活性化に関する一考察 町内会・自治会制度をめぐり基礎理論的研究(2)」熊本大学『アドミニストレーション』24巻2号参照。
- 2) 第1のパターンの詳細は、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』春風社を参照されたい。
- 3) 第2のパターンについては、高岡裕之 1995「町総代制度論 近代町内会研究の再検討」都市史研究会編『年報都市史研究』第3号、伊藤久志 2016『近代日本の都市社会集団』雄山閣特に第2章参照。また、名古屋市が1940(昭和15)年に行った調査によれば、全市に1,963の町総代があり、それらが126の連区町総代会と10区の区町総代連合会に組織されていた。各町総代の下にいくつかの組があり、それらが各世帯によって構成されていた。1町総代当たりの受け持ち戸数は全市平均で129戸程度であったようである(名古屋市総務部編「名古屋市の町総代」昭和15年による)。名古屋市の町総代は、従来から市民生活の中に根強く残っていた町運営の仕組みをベースにして、昭和2年に市が町規約準則を定めることで、町規約設定の機運が促進されて今日に至ったという主旨のことが「町総代の沿革」に記されている。
- 4) 15区とは、麴町・神田・日本橋・京橋・芝・麻布・赤坂・四谷・牛込・小石川・本郷・下谷・浅草・本所・深川の各区をいう。また、6郡とは、南葛飾郡、南足立郡、東多摩郡、南豊島郡、北豊島郡、荏原郡、をいう。このうち東多摩郡と南豊島郡は1896年に合併されて豊多摩郡となる。
- 5) 中村八朗 1995「戦前期の町内会 東京市の場合について」林武=古屋野正伍編『都市と技術』国際書院第5章参照。
- 6) 日本橋二之部町会連合会 1966『日本橋二之部町会史』33頁。
- 7) 伊藤久志 2016特に第1章参照。

- 8) 東京市が初めて行った町内会の調査は、東京市編纂 1924『町会規約要領』東京市社会局社会教育課にみることができる。これは関東大震災の翌年に公表したもので、この時点で市内にすでに 925 の町会と 148 の町総代、合わせて 1,073 団体が確認されている。その中から 150 団体の町会規約を選んで紹介している。『五人組法規集』（有斐閣大正 10 年）の編纂などを手掛けた穂積陳重の長男で著名な民法学者の穂積重遠が「町会と自治制」と題する巻頭言をこれに寄せている。その中で、氏の住む牛込区で大震災を機にどのような経緯で町内会（南町自治会）がつくられたか体験談も記されていて興味深い（1-9 頁）。
- 9) 世田谷区政策経営部政策企画課区史編さん編集 2017『世田谷往古来今 区制 85 周年記念』232-233 頁の「世田谷区域行政区画変遷表」による。その後 2019 年 10 月 10 日に一部追加・修正が加えられているので、ここでは正誤表の HP 版を掲げる。  
[https://www.city.setagaya.lg.jp/mokuji/kusei/001/001/003/d00161853\\_d/fil/kukaku.pdf](https://www.city.setagaya.lg.jp/mokuji/kusei/001/001/003/d00161853_d/fil/kukaku.pdf)（2020 年 8 月 28 日閲覧）
- 10) 詳細は、日高 2018 第 5 章を参照されたい。
- 11) 篠田皇民 1931『自治団体之沿革』東京都民新聞社の「東京府勢一斑」の部 120-124 頁参照。
- 12) 東京市役所編 1934『東京市町内会の調査』5-6,11 頁参照。なお、この調査時点（昭和 8 年）で、新旧市域あわせて 1,836 の町内会が確認されている。
- 13) 中村前掲論文 158-159 頁。
- 14) 世田谷区 1962『新修世田谷区史』下巻 655-656 頁。
- 15) ただし、図表に掲げた戦前の町会・自治会と現代の町会・自治会とが連続していることを意味しているわけでは必ずしもない。ここでは、町会・自治会の名称に採用されている地名の連続性に注目しているにすぎない。
- 16) ただし、町村制施行時の新制町村を構成する旧村（明治の大合併以前の村）の境界と現在の町の境界を対比した地図からも明らかなように、両者が完全に一致しているわけではもちろんない。そもそも近世的性格を引き継いでいた旧村は、江戸時代の支配系列ごとの相給村落や飛び地などが複雑に交錯していた上に、その後の境界変更、道路整備や区画整理、宅地開発、町名変更、住居表示実施などを経て現在に至っているため、個別町の境界をみると微妙な違いがうかがえる。また、総合支所の管区の設定では、たとえば千歳村を構成した廻沢、船橋、下祖師谷が砧総合支所の管内に編制されるなど、町村制施行時の町村域と完全に一致しているわけではない。詳細は、世田谷区区長室広報課 1982『区制 50 周年記念誌 世田谷、町村のおいたち』の 68-69 頁「明治時代の村界と現在の町界」を参照されたい。
- 17) 旧村の名称との一致（一部一致を含む。（ ）の中は旧村名）は、世田谷地域（7 地区）では池尻、太子堂、若林、下馬、上馬、経堂（経堂在家）の 6 地区、玉川地域（7 地区）では奥沢、等々力、上野毛、用賀、深沢の 5 地区、砧地域（5 地区）では船橋、喜多見、祖師谷（下祖師谷）の 3 地区、烏山地域（3 地区）では上北沢、上祖師谷、烏山の 3 地区、のように一致率が高い。ただし、

北沢地域（6地区）では松原、北沢（下北沢）の2地区のみである。もちろん、旧村名を現在の地区名に冠しているとしても、それは旧村の行政区域と一致することを意味するものではない。

- 18) 鳥越皓之 1994 『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
- 19) 西尾勝 2005 「解題 町内会部落会の行政的機能に関する執念の労作」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 1042-1043 頁。
- 20) その詳細は、日高 2018 第 4 章を参照されたい。
- 21) たとえば、浜松市の事例では、年間作業時間の最も多い広報誌の全戸配布業務と 2 番目に多い敬老会対象者の調査業務との間で 10 倍以上の所要時間の差があると推察される。日高 2011 「基礎自治体における町内会・自治会との包括的委託制度の特性」山梨学院大学『法学論集』68 号参照。
- 22) もちろん、現代の町内会は、任意組織であり何ら入会を強制されるものではないが、地域社会に住む住民に関わる課題に取り組み住民組織であることから、全住民の参加が望まれるという意で、「全戸加入の原則」という建前は少なくとも町内会関係者や自治体関係者には、依然として継承されていると考えることができる。そうでなければ、そもそも「加入率」という発想は生まれにくいからである。
- 23) 辻中豊ほか 2009 『現代日本の自治会・町内会』木鐸社 82-85 頁。
- 24) 2008 年調査時点の加入率は、いくつかのサンプルで検証した結果、少数の例外を除き、今日の時点でさらに 5~8% 程度減少しているケースが多いと推定される。
- 25) 澤田前掲論文 11 頁図表 6 「政令指定都市 20 市の自治会加入率の推移」参照。
- 26) ここで使用している自治会加入率とは、調査票の質問において、直近の数値を回答した場合（N=557）にはその数値をそのまま使い、それ以外の場合で、次のカテゴリーに回答しているケースでは、9 割以上（=95%）、7 割以上 9 割未満（=80%）、6 割以上 7 割未満（=65%）、5 割以上 6 割未満（=55%）、5 割未満（40%）のそれぞれの中間値に換算したもので補い、この両者を統合した数値で表したものである。いずれも 2008 年調査時点で直近の加入率である。
- 27) 東京市監査局区政課 1936 『昭和 11 年 9 月現在 町会二関スル調査』13,15 頁。この昭和 11 年調査に対応する世田谷区の個別町会の史料がないので、図表 2 で町会整備前の昭和 9 年と町会整備後の昭和 17 年を比較すると、たとえば用賀地区の町会の例にみられるように、昭和 9 年時点で 1 町 1 丁目の中に複数の町会があったと推定されるものが、町会整備後の昭和 17 年には 1 丁目単位に整理統合されたものと推定される事例がうかがえる。
- 28) 2003（平成 15）年頃の加入率は 62% という証言もある。福壽務編集 2004 『東京都町会連合会 20 年史』204 頁。
- 29) せたがや自治政策研究所の調査・研究活動の基礎として継続的に行われている「地域特性の析出」は、区内各地域の人口動態などの社会的特性を把握するうえできわめて有益なものである。その成果の一つが『世田谷区データブック 1 - 世田谷の社会的特性（地域と人口）』2016 年である。今後、町会・自治会をふくめた社会組織の動態などと連動した分析が期待される。

- 30) 平成 28 年度世田谷区土地利用現況調査報告書 21 頁「地域別にみた用途別延床面積と構成比」による。
- 31) 日高 2011 年「防犯灯の設置管理と町内会・自治会 自治体行政との公共サービスの「協働」に関する事例研究」中央大学法学会『法学新法』118 巻 3・4 号、日高 2018 年第 7 章。
- 32) その詳細に触れる余裕はないので、高木鉦作 1962「地方自治体と街路照明」東京市政調査会『都市問題』53 巻 2-4 号、日高 2011「防犯灯の設置管理と町内会・自治会」中央大学『法学新法』118 巻 3・4 号、日高 2018 第 7 章を参照されたい。
- 33) 網井輝夫 1961「防犯灯の現状と対策」帝国地方行政学会『自治時報』14 巻 6 号 13 頁。
- 34) 日高 2018 第 7 章 263 頁。
- 35) 東京都町会連合会 20 年史 36-39 頁。
- 36) 新修世田谷区史下巻 1216-1217 頁。
- 37) 東京都町会連合会 20 年史 39-45 頁。
- 38) 鈴木薫 2020「ゴミの収集方式」国立環境研究所『国環研ニュース』39 巻 4 号  
<https://www.nies.go.jp/kanko/news/39/39-4/39-4-04.html>
- 39) 鈴木薫ほか 2019「ごみ集積所の管理と高齢化の関係-つくば市における実態アンケート調査より」第 30 回廃棄物資源循環学会研究発表会によれば、つくば市では、ごみ集積所設備の設置主体は自治会が 79%を占めているという。
- 40) 横浜市や千葉市のように、ごみの分別・排出ルールを守らない悪質な違反者に対して、一定の手続を経て、罰則（過料）を課す制度を運用している自治体もある。同時に、自治体によって大きな違いがある分別やごみ出しの方法に関する情報を、専用アプリを使って、きめ細かく、また多言語で提供している自治体も少なくない。たとえば、横浜市は、NTT ドコモと共同開発したスマートフォンアプリで、AIによるチャットボットの「イーオのごみ分別案内」を実用化している。横浜市 HP「ごみの分別を調べる」<https://www.city.yokohama.lg.jp/kurashi/sumai-kurashi/gomi-recycle/gomi/dashikata.html>
- 41) 鈴木 2020 前掲論文。
- 42) このデータの一部は『世田谷区清掃・リサイクル事業概要 2020』（世田谷区清掃・リサイクル部、令和 2 年 7 月）でも確認できる。この結果を他都市と比較するため、横浜市や川崎市などいくつかの政令指定市のデータを HP で検索してみたが、得ることができなかった。ごみ集積所数の把握、公表は本文でも述べたように法定事項ではないので、アンケート調査などの方法で個別に把握するしかないと思われる。今回は断念した。
- 43) この点についての筆者の基本的な考え方は、日高 2019「都市自治体における地域コミュニティ政策の今後」日本都市センター『都市とガバナンス』Vol.32 を参照されたい。