

# 自治会長「誕生」

## ～ある NA の役員選出過程～

沼尾 史久

### はじめに

総務省（2022：23）によれば「地縁による団体」、すなわち自治会・町内会等（以下、NA：Neighborhood Association）最大の課題の一つが「役員・運営の担い手不足」である。役員のうち代表者の確保の成否は、その存立基盤に係わるだけに NA にとって死活問題であるといえる。この問題は、おそらくとも1970年代末から指摘されてきたことに着目すれば NA 積年の課題であるともいえる（高寄 1979：49）。任意団体であるにもかかわらず、その継続性を保守してきたこと、そうして NA 体制が維持されてきたことを考慮すると、これまでに築かれてきた住民の営為を適正に評価すべきであろう。担い手不足問題は、たしかに研究者や実務者等によって社会問題として認識されてはきた。しかし、この問題が住民にとってどれほど深刻であるか、そのことを研究者等がどれほどアクチュアルに理解してきたかについては懐疑的にならざるをえない。

この覚書は役員を選出過程の實在に接近しようとする試みの一つである。この主題は研究対象として認識されていないのかもしれない。ただし、当事者による体験記が著され、その中で本稿の主題に係わる記述を発見することができる（参考文献「その他」参照）。ところで体験記のほとんどが特定されることを回避する体裁を採用している。本稿も同じ事情から（「實在」云々と述べながら論理矛盾になるが）この形式を採ることにする。いわば架空 NA を設定し、そこで役員選出の機制がどのように作動しているかを記述することになる。

仮設 NA（以下、自治会）は加入世帯数 300、人口950の、この市では大規模な NA 組織群に属する（平均加入世帯数およそ170）。1 単位の自治会ではほとんど全部が 1 会長を選出することからすれば、数値上、人的資源は相対的に豊富であることになる。<sup>1</sup>

この自治会では、規約・細則上、自治会長、副会長、会計、監事を「役員」、〇〇部長および副部長等を「その他役員」と規定している。「役員」のうち自治会長、副会長、会計を「三役」とも規定している。また運用上、「その他役員」もたんに役員と呼び習わしている。そこで本稿においても上記の規約上の役員を「主要役員」、その他役員を「役員」と呼称することにする（表）。<sup>2</sup>

表 仮設自治会の役員

主要役員	三役	◇ 自治会長 ◇ 副会長 ◇ 会計
	役員	◇ 監事(2)
役員		○ 生涯学習部長 ○ 副部長 ○ 衛生部長 ○ 副部長(2) ○ 防災部長 ○ 副部長(2) ○ 防犯部長 ○ 副部長(2) ○ 体育部長 ○ 副部長(2) ○ 交通安全協会部長 ○ 副部長(3) ○ 健康づくり推進員(3) ○ 食生活改善推進員 ◇ 民生委員・児童委員(2) 女性防犯指導員(2) (防犯副部長を兼任)

○は役員選出委員会が、◇は三役選出委員会が選出する。( )内は員数

## 1. 役員を選出

### 役選委の審議

すでに役員名称から明らかのように、この自治会は、いわゆる部制を採用している。<sup>3</sup> 各「部」は上記の部長のほかに副部長（2ないし3人）で構成さ

<sup>1</sup> 沿革上の事情等から極めて稀に NA の代表者を複数設置することがある。その場合、行政機関が代表者の情報の報告を徴収し、いずれか一人の情報を伝え、それを公式化するのが一般的である。

<sup>2</sup> 役員のうち、厚生労働大臣が委嘱する民生委員・児童委員は三役会（自治会長、副会長、会計が構成）が市（民生委員推薦会）に推薦する。女性防犯指導員は、この町内に居住する児童・生徒の通学区域である小・中学校の PTA が推薦した者を自治会長が指名し、同時に自治会の防犯副部長として選出する形式（充て職）を採っている。

れている。自治会長（自治会）の業務をこれらの人員で分業しているわけである。

各部長等の役員（候補）は「役員選出委員会」（以下、役選委）が選出する。同委員会はすべての「班」（この自治会が設置する下部機構）を3ブロックに区分し、各ブロックに設置される。<sup>4</sup>同時に全役職を3群に区分し、各ブロックが各役職群を持回りで担当するのである。これをブロック制と呼ぶことにしよう。各ブロックの選出役員を最高意思決定機関である総会が承認する形式をもって決定する。以上が、自治会規約を根拠に制定された同細則に定められている役員選出手続である。

役選委はどのように役員を選んでいるか。役選委は改選の前年度（N年度）の班長と（N-1）-N年度期役員で構成する。班長の任期は通常1年、役員（および主要役員）の任期は2年であるからである。<sup>5</sup>煩雑になるのを避けるために、ここでは便宜上〈2021-22年度〉期の役員を選出する場面を設定し説明を進めると、役選委は〈2019-20年度〉期の役員と2020年度班長で構成することになる。つまり、役員改選のための候補者選出は役員の任期2年目（2020年度）に実施される。新年度期（〈2021-22年度〉期）ではない。

2020年11月下旬、ある日の午後1時に役選委は開かれる。役選委開催通知は2020年度の班長および〈2019-20年度〉期の役員宛に送付されている。役選委当日までに会則・細則の内容を承知している班長は少ない。むしろこの委員会の趣旨を理解して応召した者も同じ程度であろう。それは役選委全体会の冒頭、自治会長による説明によって初めていくぶん明らかになる。それでも、ブロックごとに部屋に導かれた後に始まる「審議」の席上、班長たちは、まだ事情がわからないまま選出に入る。冒頭、当該ブロックの委員長

<sup>3</sup> 全自治会には市自治会連合会と市が連名で作成した手引が配付されている。そこで「一般的な単位自治会組織」の例を図示し、そこに「部」に相当する機構を表記している。手引は部制の導入を推奨しているのである。その意味で、部制はこの市のNAにおいて特殊な組織体制ではないといえる。

<sup>4</sup> 班は集金と連絡を主要な機能とする下部機構である。

<sup>5</sup> 役員のうち民生委員・児童委員は法定どおり任期3年である。

(役員)の説明が進むにつれ、<sup>6</sup> ようやくブロック制および役選委の機制を知ることになる。これは役選委の委員である班長が誰か役員候補者を選ぶのではなく、自らがあるいは自班が次期、任期2年の役職を負うかどうかを迫られる機会なのである。

説明後、委員長は定石どおり、まず立候補者(自薦)を募るが即座に応じる者はなく、それでも応募者を待つので、しばらく「審議」は膠着状態になる。このときの役選委では、そのうち、この手続に疑義を呈する意見(たとえば「非民主的ではないか」とか「強引ではないか」とか)や、当該役員の職務内容等の説明がなければ選出(自薦)のしようがない旨の意見等が述べられると、「審議」は質疑に転換し、委員長等は、これらに答弁する役回りを演じることになる。ブロック制による役員選出は細則に明記されていることを根拠に正当性があると説く。職務内容等については、自らの経験をもとに応答する、あるいは別ブロックの役選委で「審議」中の〈2019-20年度〉期の当該役員に説明を依頼する。いずれにしても、出席班長のうちいずれかが受諾しないかぎり結審できない。

ちなみに、かつて役選委は欠席した班長(あるいは班)を選出する挙に出ることがあった。かりに班長が役選委の開催目的を理解しているのであれば、招集に応じない、という選択はたしかに対抗戦術の一つではある。不戦勝は倫理的非難に値するという感情がもたらした判断では決してないだろうが、結果として戦術が奏功せず不戦敗は欠席者(班)に対する懲罰あるいは欠席裁判という様相を帯びてしまう。

それはともかく、役選委の開催通知には既述の自治会細則(抜粋)とともに過去3期(2015~2020年度)における各班の役員就任の実績を図示した文書が添付されていた。いわば星取表に似通ったものである(ただし、黒の記号はない)。もちろん、誰かがこれを凝視して実績が芳しくない班の出席者に促すというような作業はついで目撃されない。そうではなく、おもむろにある

---

<sup>6</sup> 各ブロックの役選委を構成する役員は各委員会の正・副議長等として議事を進行する。また、これらは原則、新役員(候補)の対象外である。

席から自薦の声が立ち上がる。未だどれほどの負担になるか十分には推定できないにもかかわらず、2年の忍耐と諦念し役員を受諾を申し出るのである。そうすると、この行動に触発されてか自薦が続く。<sup>7</sup> そうしてようやく役選委は結審するのである。

では、選出後の次年度の就任実績はどうか。選出結果は現実にどのように反映されたか。役員任期は2年であるが、班長の任期はほとんどすべての班で1年と申し合わせている（班では公式の規則を整備していないのが通常である）。したがって、役選委に出席した班長のほとんどが2020年3月で任期満了である。つまり、出席者は必ずしも新年度役員当事者ではない。<sup>8</sup> このときの役選委によって選出された者（22）のうち、①10の班長（2020年度）が、離任後に次期役員に就任している。個々の内実は推定できないが、ともかく個人のボランティアな選択の結果である。一方で、②2021年度班長（正確には、2020年度班長ではない者）が就任している役職(4)もある（その他8役員については不明）。役選委において役員に選出された班の出席者（2020年度班長）が②の新班長に就任をどのように要請したか、新班長がどのような判断をしたかを知る由はない。2020年度班長は、そのことを次年度班長を務める者に業務引継などの機会に班長の充て職のようなものでも伝達したのだろうか（たとえば「来年は役員が回ってくることになっています」とか）。②の役員と班長を兼任する者たちは、2021年度の班長任期の満了を迎えて班長職を

<sup>7</sup> 前之園（2006：148）に非常によく似た光景が記述されている。まず町会長および理事の選出会議で自薦・他薦を募るがいずれも推薦者が出ない。そこで、現任町会長（議長）が自ら次期会長（候補）を引き受けることとし、同時に、全班を3ブロックに区分し「話し合い」で4理事候補を選出する、また、やむをえない場合には「くじ引き」を採用する動議を提出する。これが了承され、全班長が3部屋に分かれて「審議」した結果、話し合いで3候補を、くじ引きで最後の候補を決定している。この事例ではブロック制を運用で臨時に採用している。また上記の会議は当該年度の3月中旬に開催されており選出に参画した班長は次期班長である。また、中田その他（2008：123）参照。

<sup>8</sup> 細則上、役選委の委員は「班長」（および「役員」）とのみ規定されている。また上述のとおり開催通知の宛名も「班長」（および「役員」）と明記されている。しかし、招集側は、出席者の人選は班の任意にしている、つまり、開催時に班長である者か次期班長である者かを問わないという認識である。

退任した後も、もう1年、役員業務に従事することになる。<sup>9</sup>

役職は、個々の住民でもなく世帯でもなく班に責任配分されるといえる。

### ブロック制の導入

このブロック制は難産の末、〈2005-06年度〉期に導入した機構であった。<sup>10</sup> 紛糾の原因は役員の割当てが特定区域（ほぼ後の3ブロックに相当する領域のうちの一つ）の班にほぼ固定化する傾向（「長期間」）にあったことが議題設定されたことにある。特に、この区域が三役・監事を「逆」独占していたことは象徴的であった。

当該区域は早くから宅地化された領域の一つで、とりわけ、いわゆる旧住民の多く居住するところである。長期間、旧住民ばかりが役員を務めてきたこと（就役）、いいかえると新住民（特に大規模集合住宅に居住する会員）が役

---

<sup>9</sup> かつて「不戦敗」によって選出されることとなった、ある新班長（2019年度）の場合、ある日、2018年度班長（a1）である職場の同僚から呼び出され「できる範囲でよいので、なんとか」云々と防災部長の就任依頼を受けた。ちなみに、このとき呼び出された新班長は二人（a2 および a3）、これらと呼び出し側の a1 班長はもちろんいずれも所属班が重ならない。同じ勤務先の法人が管理する一団の集合住宅（3棟）に居住しているだけの間柄である。a1 班長から事の次第について説明はなかったが、就任依頼は明らかに役選委の「審議」結果によるものであった。

ある意味でこの3班は厚遇されてきた。概ね3班で1班分の役回りで済んできた経緯がある。いいかえると、各期にいずれかの班が少なくとも一つの役職に就任するのが慣行であった。a1 班長は、件の星取表が示す就任実績を鑑み、他班のいずれかが次期役員を務めることが妥当であると判断したようである。a2・a3の両班長とも忌避しなかったが、結局、観念して両者で受諾することとなった。役員任期2年が原則であるところ、両者で1年ずつ務めるという変則適用を自治会に容認させることで妥協したのである（その後、a2は当該役員業務の密度を考慮して原則どおり2年間在任することとなった）。

ところで、この新役員は、不承不承受諾したからでは決してないが、新年度初頭に開催される総会を欠席した。すると、総会当日にこの役職の業務用具が留守中に「置き配」されていた。前部長は、当然、業務の引継等ができるものと見込んで総会に臨んでいた。後日、新部長は前部長に架電し詫び方々引継を依頼したが「自治会長にたずねるように」と言い放たれた。ほとんどの部の業務は後述する自治会長中心主義で処理されていたので、たしかに当該部の執務知識は自治会長（再任）が誰よりも保持していた。前部長の回答はそれを前提するものであった。

<sup>10</sup> 現在の機構は2016年度に細則として公式化されたものである。

職に就くことを回避してきたことをはじめとして自治会活動に協力的ではない態度に、ある種の感情を募らせていたことが想像される。それがこのときの役員改選を機に表出したのである。そうした不満は、この区域以外の範囲に居住する新住民（班）が同等の負担を負う形式を整えること——就役の均霑化＝「役員に人を出す」——によって慰撫することができる。就役こそが協力的態度の証明となる。もし当該住民が就役を苦役と感覚していたならば、ブロック制の機能は不利益の均霑化と形容することができる。不利益の均霑化は円滑な自治会運営の条件の一つであった。

就役均霑化のための制度設計は、すでに述べたように全班を3ブロックに区分し、3群に区分した全役職を各ブロックに持回りで配分するというものである。たとえば、〈2019-20年度〉期は役職群Aを南ブロック、役職群Bを東ブロック、役職群Cを西ブロックに当て、次期には各役職群を各ブロックに移動するわけである（上記の場合、Aを東、Bを西、Cを南）。この役職群のローテーション制は、各役員の業務負担は必ずしも一様ではないことから均霑化の徹底を図ることができる。

ところで、この機制はブロックを単位とする互選制あるいは（緩慢な）輪番制（もしくは割当制）と形容することもできる。しかし、均霑化を制度設計の最高理念とするならば理論上は班を単位とする輪番制（もしくは世帯を単位とするそれ）こそが至上の機制であるはずである。<sup>11</sup> ブロック制はブロック所属の班長が互選するという余地、いかえると「話し合い」の余地を留保してもいる。<sup>12</sup> 一方、班単位の輪番制はこれの機会はもちろん一切の選出手続を省略する機制である。前者は選出を班長群の自己決定に委ねるが、後者に

<sup>11</sup> かりに班単位の輪番制を採用することとなると、上記の特定区域の班は当面就役から免れることもできる。しかし、ブロック単位の輪番制の採用は旧住民のこれまでの就役実績を無効化するに等しい。旧住民が自ら不利な機制を導入し、その上で不利益均霑化の論理を徹底したことになる。

<sup>12</sup> ただし、通常、役選委において他薦行為はみられない。前述のとおり、班長が互いに選挙して役員を選ぶという側面はないから厳密には「準」互選制、あるいは、たんに「非」輪番制と表記するのが妥当かもしれない。

は自己決定は介在しない、選出が自動的に完遂される。その意味で、ブロック制には役員を選出するブロックの自治の側面がある。

もっとも、役選委において自薦（立候補）の申し出がなく役員選出の「審議」が膠着したときに、もしも委員長等が窮余の一策として就役実績に鑑みて特定の班に就役を促す、あるいは直近に就役実績のある班長がそれとなく水を向けることになれば互選制と輪番制の径庭はさほどない。こうして当該者は対他的に挙手せざるをえなくなる。とはいえ、やはり輪番制は強制の印象がある。それに比べれば互選制は自治の心象を介在させることもできる。<sup>13</sup> 互選制は、かえって役員確保の確実性をも向上させる。

さて均霑化の構想は新住民にとって、いわば寝耳に水の企画であった。通常、役員改選の審議は全班長および全役員を招集する11月に開催される1回の会議で結審してきたが、新構想は継続審議となり翌年1月ようやく承認された。それほど、この構想は新住民に激変を意味するものであった。そこでは何らかの緩和措置が必要であったのである。

### 三選委の設置

当初、持回りする役職群には三役等の主要役員が含まれていた。すなわち主要役員も役選委が選出する構想であって、執務知識の乏しい新役員には（主要役員を含む）前役員が相談指導に当たることとしていたが、主要役員の選出には別個の機構＝三選委を設置することとなった。三役のうち自治会長という役職は後述するように超激務であること、かつ自治会運営（自治会長中心主義）の現実（ありていにいえば、自治会長は誰にでも務まるというわけではないという観念）を考慮した結果であった。一方、会長職をブロック制の適用除外とすることは、新住民にとって身体的にも精神的にも激務であることを直感することができる役職を回避できる余地が生じたことになる。それは均

---

<sup>13</sup> 細則は役員選出においては当事者の意志を尊重することを明定している。また、明示的ではないものの就役を辞退する自由を認めている。ただし、就役辞退者が発生した場合、細則は役員補充を当該ブロック役選委の責任に帰している。しかし、そのために関係班長を招集し再度役選委を設置することは現実的ではない。当該班が代替要員を補充する責任を負うことになるだろう。



霑化構想の受容条件の一つとなった。

### 役員の増設

各部の分業体制を増強することによって個々の役員の負担軽減を図ることとした。すなわち、3ブロックの設定と同時に役職を10増設し11（三役・監事(2)を除く）から21役員体制に変更した。増設は各部に新たに概ね副部長・部員を設けるもので、名称上、いずれも既設の各部長を補佐・補助するための要員（2ないし1）という位置づけにはなっている（その後、「部員」という名称は廃止され2副部長制に移行している）。この措置もブロック制導入への抵抗を希釈することになった（ちなみに、もとより自治会の既存業務を廃止・縮減するという発想はなかった）。

たしかに補佐・補助体制の整備が役員負担を軽減する側面はある。しかし、この自治会の場合、部事業であっても自治会長中心主義と呼ぶことができる方式で実施されている。細則上、部長は当該部の業務活動の責任者として規定されているが、むしろ部長は自治会長を補助する役割に終始する傾向が顕著であり、副部長は部長不在時の予備要員としての性格が強い。また、部長が、すべての案件を副部長と連携を密にして処理するのは、かえって効率的ではない。もちろん部（あるいは個々の役員の属人性）によって事情は異なるが、人員増は必ずしも負担軽減につながらない、とはいえる。いずれにしても、増員は各部の事業量を検証した上で決定したわけではなかった。各部を概ね3役員編成としたこと、結果、全体で21役員体制（主要役員を除く）となったことと、3ブロックを設定したことは平仄が合っている。このことに着目すると、増員措置にさえ均霑化という本旨を感知できる。<sup>14</sup>

### 役員選出の効率性

ところで、そもそも旧体制は30超の班長（および役員）が一堂に会して11役員（および新三役等の主要役員）を選出する、必ずしも効率的な役員選出の

---

<sup>14</sup> 役員増によって均霑化の速効性が期待できる。各ブロックで1期ごとに7役員を10班に配分することになるので、少なくとも2期4年で全班に必ず一役を分任することができる計算になる。

機構ではなかった。一方、新体制の各役選委は概ね10の班長が概ね7の役員を選出する機関である。結果として、役員を選出は相対的に効率的になったといえる。また、新体制は役員選出の責任・費用（コスト）を自治会から各ブロックに、あるいは全班に移譲することとなった。後者には当然、新住民も含まれるから、新住民に自己責任化したとも形容できる。旧体制においても上記のとおり新役員を班長（および役員）が選出していたので、従来から選出の責任・費用を班長にも分任・配分していたことになるが、やはり30班長で11役員を選出するための審議（旧体制）の雰囲気と10班長で7役員を選出するための「審議」（新体制）の雰囲気は自ずと異なる。あえて上述の効率性に接続するならば、役員選出の責任の強化は効率性の向上を促進するともいえる。

## 2. 自治会長の選出

### 選出標準

自治会長をはじめ副会長・会計・監事の各候補は三役選出委員会（以下、三選委）が選出する（なお、すでに述べておいたとおり「三役」とは、このうち監事を除く主要役員である）。<sup>15</sup> 三選委は自治会長が3ブロックから均等に指名する6（現任）役員が構成する。細則上、現任の自治会長は選出に関与しない建前になっている（事実上、任期は概ね10月～翌年1月。選出作業が完了して解散する）。

この委員会の最大案件が、いうまでもなく自治会長候補の選出である。<sup>16</sup> 2020年11月上旬開催の三選委に先駆けて現任自治会長は個別に打診し、3役職（副会長、会計、監事(2)）については内諾を得てもいた（さらに生涯学習

---

<sup>15</sup> 自治会細則には三役の選出についても特定のブロックに集中しないよう配慮する旨が規定されている。

<sup>16</sup> 三選委の任務は「地方公共団体の存立上必要な事務」である自治体の議会の議員および長の選挙と事実上相同であるといえる。とりわけNAの代表者（候補）の選出はまさしくNAの存続に係わる重要な作業であり、そしてまた困難な作業である。これの選出が不調に終わったためにNAが解散することもあるほどである。

部長についても交渉をまとめていた)。この3役職の人事案を三選委は異議なく了承した。

審議の冒頭、自治会長は選出のための二つの目安——「フルタイムで活動できること」と「健康であること」<sup>17</sup>——を提示した。いずれも自治会長の職務が超激務であることからする判断である。前者は、自治会長の業務には平日かつ日中に動員要請されるものが多い、有職の者では物理的に対応できない、また、それゆえ退職者等でなければ就任受諾の見込みが薄いことを含意する。後者は——審議中、しばらくして年齢（80歳以下）が追加されたが——無量な業務に身体的に耐久困難であることを意味している。もっとも標準年齢は厳密なものではない。おそらく経験者の実感・直感にもとづく目安であろう。ともかく、審議は適格条項というよりは除外条項で機先を制することになったわけである。

各年総会に提出される「自治会長活動記録」によると、直近5か年の平均活動単位は100を超える。<sup>18</sup> おそらく、これに記載されているものが活動のすべてではないだろう。<sup>19</sup> ちなみに、ある年度の記録には当時の自治会長が自治会固有の活動と認識する単位活動が分類されている。それによると全活動の概ね4分の1が自治会の直接事業（業務）、すなわち直接事業以外のものがほぼ4分の3を占めていた。いわば間接事業こそが自治会活動の大宗を占める。その主要なものが地区単位に設置される自治会連合組織、およびこれ

---

<sup>17</sup> 「健康」という必要条件は次の経緯が影響している。この自治会長は、前任者が健康上の理由で任期半ばで辞任することとなったため急遽副会長として着任し、残り任期を引き継いだ者で、それ以前に連続3期6年もの間、会長職を務めた功労者であった。このような偶発事象があっただけに、改選に当面して自治会運営の継続性にとりわけ強い懸念があった。

<sup>18</sup> 菊池ほか（2010：130-152）にも「住民組織代表の地域活動年間記録」が記録されている。

<sup>19</sup> たとえば、ある年度の記録には欄外に「その他」として大規模な側溝工事にとまなう通行止め同意書作成28回、現場立会・確認10回、福祉施設運営委員会の会計業務11回が記載されている。身体的に、おそらく精神的にもおよそ有職者の就役は現実的ではない。年齢面にはたしかに個体差はあるが、少なくとも非有職者でありさえすれば処理できるものではないといえる。

とは別に地区内6自治会で構成する連合組織が開催する定例会議や小・中学校等の催事・行事への出席である。<sup>20</sup> また役選委の項で自治会長が各部の事業を主導することがあることを指摘しておいたが、各部に対応する各種団体（たとえば、自治会の防災部に対応する市の地区防災部など）が開催する主要な定例会議にも出席しなければならない。

### 自治会長の情報知識

さて審議は主に自治会長の保有情報に依存する。たとえば、具体的な候補者名が組上に載ると、そのつど即座に自治会長は当該者の年齢を特定する。そうして、標準年齢と照合して速やかに「却下」されるのである。この情報知識は自身の年齢階梯制にもとづく人間関係——たとえば、小・中学時代の同級生、先輩・後輩の関係にあること——によるものである。また、個別の候補者の既往症、家庭事情（介護、「孫」育て等）等の情報によって推薦を断念しなければならないこともある。もちろん、こうした機微情報は決して意図して収集したものではない。これまでの交隣活動によって自然と蓄積した情報である。

ようやく二つの目安に適う候補者の名が選出委員から口の端にのぼると、今度は評価情報が提供される。つまり、その者の性行情報が開示されるのである。この種の情報は委員からも提示されることがあるが、その豊富さはやはり自治会長に及ばない。往来等でどのように挨拶を交わすか、自治会行事にどれだけ参加・協力してきたかといった観察情報や「かつて酒宴の席で……」といった情報等々をもとに審議あるいは審査は続行する。このうち参加実績は自治会長の発議で新たに目安に追加されることになるが、それはともかく上記のような人物評価も情報知識に依拠したものであることはいうまでもない。<sup>21</sup>

上記のような情報知識による選別をくぐり抜けて、三選委はいよいよある候補者にたどり着いた。しかし、この人物にはつい先日、自治会長が打診し

---

<sup>20</sup> 後者の連合組織では構成自治会が輪番で会長職を持回ることになっており、当番自治会長には自ずと通常年度にない業務が累加することになる。

たが固辞されたことが報告され即時却下となった。<sup>22</sup> この審議の冒頭、主要役員等の事実上の人事案が自治会長から発議され三選委が了承したこと而言及しておいた。主要役員内定者は1役職を除き、いずれも現任主要役員の留任および「横滑り」によるものだった。また三選委6委員の半分には内定の3主要役員を指名していた。年月の差こそあれ、主に自治会活動における「対面接触」(中川:10)を通じて得た知己を対象に事前に交渉していたわけである。これら主要役職と同じく自治会長職についても現任自治会長は根回しに手を尽くしたうえで三選委に臨んだのである。<sup>23</sup>

通常、三選委において、これほど候補者選出に時間を費やすことはない。この〈2019-20年度〉期三選委は2回開催することとなったが、これもきわめて異例な成り行きであった。上記のように新自治会長以外の候補者選定で根回しを済ませていたように、新自治会長候補も就任の内諾を得た上で三選委に諮るのが通例である。むしろ、そうした段取りをつけることができることが、自治会長の運営能力を証明する要素であるといえる。今回は、その首尾が結果として整わなかっただけである。

さて、役員選出と自治会長選出の異同は瞭然として明らかである。役選委

---

<sup>21</sup> 田中(2018:56-67)は、NA運営に当たってNA会長経験者等の顧問的存在に配慮し直に交渉する場面を描いている。この例のように対外活動における交渉力あるいは調整能力も要請されるのである。このときの三選委審議の場でも、現任会長は詳細を明らかにしなかったが、いくど「土下座」をしたことかとおぼやいていた。また後述するように、その他の各種団体等の役員に就任しているかどうか候補者選出に有益な情報となる。

<sup>22</sup> なぜ、この自治会長は根回しの結果を審議冒頭に報告しなかったのか。審議の効率性を考慮すれば然るべき前提手続であるといえる。そもそも、細則上、自治会長は三選委の審議に関与できることを規定していない。しかし、現実には、この自治会長が保有するような情報知識を欠いて候補者選定は困難である。この審議では、同会長は自ら新自治会長の候補者名をついで口にするとはなかった。事前工作が奏功しなかった以上、三選委の建前(細則)を尊重し、選出手続の公正性を確保するために審議に影響を及ぼすまいとする姿勢を堅持したのである。

<sup>23</sup> 重見(2022:No.654)は、「大勢の中で立候補者を募っても、まず手を挙げる人はいない。人がやる気になってくれるのは、知っている人から直接会って頼まれた場合だ」という経験則を記録している。

による選出方式は互選制とも形容できるが、事実上はゆるい輪番制（もしくは割当制）である。そこでは、役選委委員（出席者）のうちの誰かが就任を迫られる。候補者の適格性は不問であり、したがって審議は不在である。三選委における自治会長候補の審議では情報知識をもとに審査が加えられる。ここでは候補者の適格性（および受諾の蓋然性）をまさに審議するのである。

### 就任要請活動

上記のように浮上する候補者の名は消え、また浮かんで消える——を繰り返す。現自治会長が万策尽きたと判断したのか、ついに自ら三選委の委員の一人に水を向ける。が、これは固辞される。そうして、承認受諾の見通しはおぼつかないものの、結局3候補を擁立するにいたる。むしろ、そうであるからこそ候補を複数定めたといった方が適当である。それはともかく、選考が成っても、なお困難は続く。

就任要請は対面接触が常道である。電話音声による要請は辞退されやすい、という経験知もある。電話で来訪の意を伝えるさいには、あえて「ご相談があって……」と用向きは明言しない。しかし、それだけで経験者等、事情に通じている者は察知できるらしく、固辞する用意（たとえば「あいにく、いまは孫のサッカーの送迎があって……」）を整えて玄関で待機していた、ということもあったという。

当然、就任依頼は複数同時に併行することはできない。第一候補と交渉し拒否されて、はじめて次候補に打診できる。諾否の回答があるまで交渉活動は停止せざるをえない。したがって「検討する」という留保は三選委にとって最も悩ましい。この時期にはその他の各種団体も同種の交渉活動を展開している。三選委の交渉人が身じろぎすらできないうちに、もしも他団体に獲得される（「とられる」）ことにでもなれば……。焦燥感に駆られることになるのである。そうとって、その場でイエスカノーかを迫るわけにもいかない。

なお、受諾交渉の結果は、そのつど電話やメールで交渉人から三選委の委員に報告された。次候補の交渉を開始するための手続を実直に履行するので

ある。結局、このときの交渉はすべて成立しなかった。現任自治会長は（家族の了承を停止条件に付けて）自ら次期会長に就任することを宣言することになった。2021年4月に招集された自治会総会でこの人事案が承認され正式に〈2021-22年度〉期自治会長が誕生した（なお、その後、この自治会長は全5期9年の任期を全うし、ようやく退任することができた）。

### 3. 役員選出の構造

この自治会の役員選出は行政機関に振盪されているといえる。

まず、各役員は自治会の分業体制を構築するための人的資源／要員であると同時に、各種団体（〇〇協議会等の名称の連絡会議などを含む）の人的資源／要員でもある。各種団体は建前は任意的な組織（あるいは機構）であるが、事実上、行政機関等が設置しているもの（あるいは建前を堅持し、住民の自主的な組織・活動の運営を行政機関等が補助する形式を採っているもの）である。部制は自治会が行政機関等あるいは各種団体の要請に応えるために導入したものであるともいえる。

前掲の表中、衛生部長（環境美化巡視員）、防犯部長（防犯指導員）、交通安全協会部長、健康づくり推進員、食生活改善推進員、民生委員・児童委員は公式の行政委嘱員である。また上記を除く役員のうち、各部長は各種団体（地区組織）が開催する会議等に招集される。自動的に事実上の団体成員となる。これらは、委嘱行為なき行政委嘱員という地位にある。こうして調達された役員は、同時に各種団体および地区組織の役員予備群でもある。自治会は各種団体等の役員調達先となっている。

しかし、当該役員にその認識はないかきわめて薄い。そうしていずれも行政機関が依頼する事項を真摯に遂行するのである。この当事者たちは、そうした事務・事業が自治会の直接事業でないことを認識してはいるが、それを処理・実施することになら疑義を感ずることはない。「そういうものだ」と受容している。「伝統」が「制度化」されているのである（小林 2023）。したがってNA体制を変革する、たとえば、個々の役員が依頼事務の廃止・

縮減を発想することは困難である。<sup>24</sup>

自治会長および役員の選出日程も多くは行政機関の要請に従っている。このとき市は、おそくとも〈2019-20年度〉期後期の1月下旬までに新自治会長および新役員を報告するよう依頼している。この日程設定は市の新年度予算に反映させる必要にもとづく要請であると推測できる。同時に自治会加入世帯数、文書の配布数等の報告を徴収しているからである。自治会関係情報を報告・徴収する効率を図るために一括りにしていると考えられる。しかし、この日程のために役選委は変則的な「審議」を強いられている。すなわち、仮設自治会の場合、〈2021-22年度〉期の役員は2020年度の班長によって選出されている。そのため、この役選委による被選出者でない者（2021年度班長）で役職に就く者もいる。つまり選出された者と就任する者は必ずしも同一ではない。しかもこの場合、班長の任期が満了しても原則役職は継続しなければならない。<sup>25</sup>

役員は、三選委の審議と異なり、価値を問わない「審議」によって選出される。役選委は人を選ばない。人を選ばずに役員という物量を確保するのが職務である。「役に出す」ことが至上命令となる。それでも／それゆえ「審議」が短時間で結審することはない。むしろ停滞が続く。そして、この憂鬱を晴らそうとして即自的に自薦が発声されるのである。自薦者は役職の負荷を測定できないが、発声はこの「審議」を継続する機会費用を考慮した合理的選択ではある。欠席班長を役員に選出するのも同じ意味で合理性がある。とにかく倦怠から脱出できる。

ブロック制は、近隣自治会の同型の機構を参照したというが、神社祭礼で採用される年番制（輪番制）に似ている。年番制は祭礼の準備・始末を氏子

---

<sup>24</sup> これは行政機関側にも強固な観念である。このように自らの行為について説明不能な段階にまで達したNA体制はたしかに「地方自治システム」（日高 2011：558）と呼称するにふさわしいかもしれない。ただし、近年では（個々の役員ではなく）NAの代表者が質問表調査等で依頼事務が負担になっている窮状を訴え、負担軽減を要望するようになってきている。

<sup>25</sup> 自治会役員の任期（2年）も行政委嘱員等の任期と合致させて設定されている。



区域を区分して設置した班が持回りで担当する方法である（新井 2022：85）（仮設自治会の町内には氏子組織が現存し、かつては氏子総代が歴とした自治会役員として名を連ねていた時期もあった）。ブロック制はこの土着の技術を自治会運営に応用したものなのかもしれない。ブロック制は自治の技術と呼ぶことができよう。それは、ブロック役選委への自己決定権の移譲が自治会の自主管理（運営）の効率性を向上するという意味で管理の技術である、ということもできる。<sup>26</sup>いかなる組織であっても、なにかしかの管理を必要とする。自治＝管理には技術がともなうのであるが、しかし、この技術はしばしば役選委を閉塞する。

部制には、自治会長の負担軽減が期待されているのだが、にもかかわらず各種団体は当該部長とともに自治会長を主要な定例会議に招集している。自治会が自治会長中心主義で運営されていることを考慮して招集しているのか、逆に自治会長を招集する運用が自治会長中心主義を現象させているのかは不明である。少なくとも負担軽減の効果を減じているとはいえる。

このせいもあって、フルタイムでないと務まらないのが自治会長という役職である。自治会長には市から報償費が支給されているが、自治会長は行政委嘱員ではない。<sup>27</sup>自治会長（およびほとんどの役員）をボランティアとして論理的に合理化している。本来、有償であってもボランティア活動は住民にとって個々の生活世界の一部でしかないが、生活時間の決して少なくない部分が没収されている。また在任中は常時、あらゆる事案について配慮（ケア）しなければならない生活を強いられる。事案には予期できないものも少なくない。それだけに誠実な自治会長ほど身も心も捧げてしまいがちである。地域コミュニティの持続可能性を NA に期待する研究者や行政機関等の要請には意図はないのだろうが苛酷に過ぎる。むしろ意図がないところに

<sup>26</sup> 自治を媒介して管理を効率化する技術は、概見上、近世の村請制（五人組制）と同型の技術である。

<sup>27</sup> 市の主催・共催する活動のうち市が指定する活動において、自治会長等の参加者が死亡した場合等には見舞金を給付することとしている。

問題の深刻さがあるといえる。

この自治会の代表者の職務が超激務であることが、まず候補者群を極小化している。つまり大規模の自治会であっても、フルタイムで活動できる人材はごく限定される。自治会長候補は限定された候補者群から評価情報を照合して選出せざるをえないから、なお困難な作業になる。一般にNAの「役員・運営の担い手確保」が困難な原因の一つに地域の高齢化が指摘されるが、代表者の確保については、その認識は必ずしも妥当ではない。それは前提にすぎないのである。

## おわりに

一般論として現任役員等による役員選出方式はNAの経時的同質性の保存に寄与する。選考はそれまでのNA運営を前提するからNA体制の枠組から逸脱する蓋然性は小さい。<sup>28</sup> 逆にいえば、輪番制、くじ引き等にはNA革新の潜在性がある（田中 2018：14）。紙屋（2014）は偶発事象としか形容できないような経緯で町内会長に就任した著者によるセミドキュメンタリーであるが、町内会を「休会」し、結果、連合組織（「校区自治団体協議会」）を脱退、すなわち市の依頼業務から解放されることとなった顛末を記録している。

なぜNAは依頼事務を受諾するのか。いわゆる「公助」は社会正義であるから義務であり、それゆえ「身体を犠牲にすることが最高の道徳の高潔さのしるし」（平野 2021：260）という観念が優先するのだろうか。あるいは、不利益な取り扱いを受けるのではないかという懸念にもとづく合理的選択なのだろうか。あるいはまた事実上、依頼事務の処理の代償として支給されて

---

<sup>28</sup> なお、かつて仮設自治会では、三選委が班長に文書で自治会長候補の推薦を依頼したことがあった。また女性役員の登用、広報掲載情報の刷新などNA体制の枠内で自治会革新を実現してきた実績もある。いずれも当時の自治会長の主導によるものである。自治会長中心主義には、この類いの革新の余地がある。

いる補助金・助成金等がNA運営に不可欠になっているからなのだろうか。

一方、行政機関側も依頼業務（「行政協力業務」）の夥多を認識し、NAの負担軽減に着手している市区町村は少なくないが、それにもかかわらず依頼事務は全般に増加傾向にある（総務省 2022：35、34）。そもそも依頼事務は成果が不明なものが少なくない。ボランティア活動であるから行政評価の対象にはなじまない。かりに評価対象に設定しても活動量を測定できるだけであろう。結局、評価はヒューリスティックなエビデンスに依存せざるをえない。しかしNA体制を採用しない自治体はごく稀ではあるものの、少なくとも行政事務の処理にNAを活用しない自治体は存在する。またNAが解散したことによって行政区域の一部にNA空白地域をもつ自治体、世帯加入率がきわめて低いNA稀薄地域をもつ自治体も存在する。では、なぜ依頼事務は廃止・縮減できないのか。たんに自治行政の経路依存性によるのであろうか。

少数・逸脱事例にすぎないが、近年では個別の事務・業務——「防犯灯の設置・管理」「ごみステーション（集積所）の設置・管理」「広報誌の配布」など——をNAに依頼することを廃止する現象を観察することができる。これらは、いずれもNAの負担軽減等を直接の目的としたものではないが、当該自治体における「制度変化」（岡部 2006）として扱うことができよう。では、この制度変化はいかにして生じたのか。制度変化の要因・条件は何か。

たとえば「防犯灯の設置・管理」の依頼廃止は、ESCO（Energy Service Company）事業（省エネルギー改修にかかる費用を光熱水費の削減分で賄う事業）を活用した防犯灯LED化が契機となっているが、<sup>29</sup>これは照明技術の革新（LEDの実用化）という外生的条件であると考えられる。では内生的条件は何か。それはNA体制が包蔵する論理（機制）ともいいかえることができる。制度変化がそれ自体の論理によって生起することを明らかにすることができれば、自治行政が経路依存性から自由になることが期待できるかもしれない。

## 参考文献

- 新井俊邦 2022 『神主はつらいよ』 自由国民社
- 岡部恭宜 2006 「経路依存性アプローチによる制度の比較歴史分析」 日本比較政治学会編 『比較政治学の将来』
- 菊池美代志・木村一夫 2010 「町内会と地域の自治」 『帝京社会学』 23
- 小林和夫 2023 『「伝統」が制度化されるとき』 春風社
- 重見裕次郎 2022 『はじめての地域づくりマニュアル 自治会・自治協議会役員編』 Amazon Kindle direct publishing
- 総務省（地域コミュニティに関する研究会）2022 『地域コミュニティに関する研究会報告書』
- 高寄昇三 1979 『コミュニティと住民組織』 学陽書房
- 中川剛 1980 『町内会』 中央公論社
- 中田実・山崎丈夫・小木曾洋司・小池田忠 2008 『町内会のすべてが解る！ 疑問・難問100問100答』 じゃこめてい出版
- 日高昭夫 2011 「防犯灯の設置管理と町内会・自治会」 『法学新報』 118（3・4）
- 平野克弥 2021 『江戸遊民の擾乱』 岩波書店

## その他（セミドキュメンタリー）

- 朝倉和哉 2021 『自治会バイブル』
- 紙屋高雪 2014 『“町内会”は義務ですか？』 小学館
- 紙屋高雪 2017 『どこまでやるか、町内会』 ポプラ社
- 河村佳次 2011 『安曇野 I ターン区長のほやき日記』 信濃毎日新聞社
- 佐藤良子 2012 『命を守る東京都立川市の自治会』 廣済堂出版
- 田中利樹 2018 『ある日突然自治会長』 アートヴィレッジ
- 鶴石悠紀 2018 『こんにちは、民生委員です』 幻冬舎
- 中野義男 2016 『「自治会・町内会」のすすめ』（Kindle 版）
- 長谷川幸介（監修）・幸文村 1998 『町内会物語』 文眞堂
- 花小路ター 2014 『町内会奮戦記』（Kindle 版）
- 福島昭子 2009 『町会福祉ぶんぶん奮戦記』 川辺書林
- 前之園明良 2006 『町会長・自治会長のスピーチと役割』 遊楽出版社

---

<sup>29</sup> 同じく ESCO 事業を活用した防犯灯 LED 化を実施した自治体で防犯灯の管理等を引き続き NA に依頼しているところもある。つまり、それは、この制度変化の必要条件であるが十分条件ではない。