

研究ノート

自治会の組織文化分析 —自治会文化とその変革可能性

森 裕 亮

1. はじめに

本稿は、自治会（町内会自治会等の地縁組織。以下、自治会とする）の組織文化に焦点を当てて、その特徴を検討することを通じて、自治会の組織変革の状況とその可能性を考究することが目的である。

日本のコミュニティレベルの組織として自治会が地域社会形成の中で一定の役割を果たしてきたが、コミュニティ自治や地域自治制度に社会的関心が集まっている中で、自治会の活動強化や再編が様々に議論されるようになってきている。最近各自治体に広がっている自治基本条例やまちづくり基本条例においても、自治会町内会は掲げられる条項の常連となっている。

こうした動向とともに、近年少しずつ目立ってきているのが、自治体当局あるいは自治会自身が作成する『自治会ガイドブック』である。この『自治会ガイドブック』に登場する自治会の姿は多種多様であるものの、一定の共通項を抽出することが可能である。それは、自治体から自律的に行動する「課題解決型組織」としての自治会である。いくつかの例をあげてみる。福岡県福岡市が発行している『自治会活動ガイドブック』では、「自治会・町内会の役割」は、「互いに支え合い、住みよいまちを作っていくこと」であり、自治会は「住民による自律したコミュニティづくりの主体となる」としている。同県北九州市の自治会総連合会が発行する『自治

会加入促進の手引き』においては、自治会のメリットとして、住民同士のふれあいが増えることと地域の課題解決を図ることができることを取り上げている。また、愛知県尾張旭市の『自治会活動ガイドブック』では、行政だけでは解決できないような「地域課題」の発生を背景として「快適で安心・安全な生活環境の確保や健康で文化的な生き甲斐のある生活を営めるようにする」ために自治会が必要になってきているという。そこで「地域のふれあいを深める活動」と同時に、「地域の課題を解決するための活動」を自治会がしっかり担っていくことが重要だとするのである。自治基本条例にせよガイドブックにせよ、これらの動向は、自治会に地域統治（ローカルガバナンス）上の一定の役割が期待されているということを含意⁽¹⁾しよう。

しかし一方で、上記のような期待があるのと同時に、これもまたガイドブックなるものが登場する背景といえようが、自治会の加入率が全国的に押し並べて低下傾向にある。歴史的に自治会の加入率は高止まりしてきたといってよいが、それは多くの人々が一定に自治会の存在と活動に価値と正当性を認めてきたということでもある。したがって近年の加入率低下は、地区住民がこれまでの自治会に価値を認めず、正当性を付与することがなくなってきたということの意味すると考えられる。多くの人々にとって、“リアルさ”を自治会に感じなくなってきているということでもある。

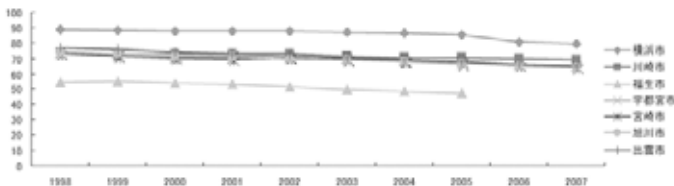


図1 自治会の加入率推移 (単位%) (各自治体資料 (公式サイト等より))

勿論、ガイドブックの有無や内容の如何に関わらず、例えばソーシャルキャピタル論やガバナンス論等においては、コミュニティ自治の構築は地

域統治の効果を向上させるためには不可欠な要素として捉えられるようになっており、市民活動団体やボランティア活動団体に加えて、自治会等の地域団体は、そうしたコミュニティ自治を引き受ける組織として活躍していくことが政治的にも社会的にも求められているといえる（新川2009）。ところが、問題なのは従来型の自治会が、組織硬直化と活動のマンネリ化、役員の高齢化、行政の下請機関化、そしておそらくそれらを背景とした加入率の低下を通じて、崩壊しつつあることである。もし地域統治の再編の中でコミュニティ自治に期待するのであれば、肝心のコミュニティ（組織）をエンパワーし、「新しい公共」を担うことができるように再生していかなければならない。

自治会として、こうした政治的社会的期待に応えていくことは、組織存続の基本条件である。というのも、組織はそれを取り巻く環境の要求や期待に適応していくことで生存を獲得できるという部分を余儀なくされているからである。そのことからすれば、自治会は、もし自身の存続を図ろうとするならば、組織変革によって機能を再編していく必要がある。それは言い換えれば、自治会成員が自分たちの自治会についての観念であるとか付与してきた価値、当然視してきた行動等、いわゆる組織文化をリニューして、新しい文化を獲得していく必要性である。

自治会は、地域統治スキームの変化プロセスの中で、どのように行動しようとし、そして組織文化を変容しようとしているのだろうか。

2. 自治会の組織文化分析—AGILモデルから

2. 1. 組織文化への接近方法

さて、一旦、組織文化の概念について整理しておく。組織文化と一言で言ってもその定義は論者の数だけあるという状況である。組織文化論は、大概すれば機能主義論と解釈主義論に区分される（坂下 2001；2002；出口 2004）。機能主義とは、組織文化を成員とは独立した客観的実在物として見なす見方であり、したがって文化を客観的に把握することが可能であ

るとする。このアプローチの主眼は、なぜ組織文化が存続するのかを解明することにある。組織文化は組織構造やシステム、行動パターンに組み込まれているととらえ、文化が成員の行動と組織の成果に影響を及ぼしていると仮定する。そして文化を客観的に把握できることから、組織文化のマネジメントないし変革に興味を示すのである。それに対して、解釈主義論は、組織文化を組織成員によって主観的に構成されたものであり、成員の「意味世界」と捉える。ここでは、文化がどのように生成してくるかに関心が寄せられ、組織成員の行動や業績への文化の影響という因果論を主眼とせず、したがって文化のマネジメントには目くばりされることは少ない。このように両者の差異はかなり大きいといえる。確かに、両方の要素が重要であり、アプローチの統合を検討することも不可能ではない（小原 2007）が、組織の変革とかマネジメントという観点から文化をとらえるならば、機能主義的なアプローチを基本とすることが有効だと思える。

さて、機能主義アプローチを基礎とした場合の組織文化の定義を検討しておかなくてはならない。機能主義論では最も包括的な定義を与えているシャイン（Schein 1985）を参考にしておきたい。シャインは、「所与の集団が外部的適応と内部的統合の諸問題を処理することを学習するにつれて、その集団によって生み出され、発見され、展開された基本的仮定の1つのパターン」を組織文化と定義している。また、シャインはこの定義に基づいて組織文化を3つのレベルに区分けしている。第1のレベルは、「目に見えるものだがときに把握しづらい」、「人工物」である。組織の構造とか、技術、そして行動パターン等が該当する。第2のレベルは、第1のレベルを規定する「より高い知覚」としての「価値」である。このレベルはメンバーが知覚していて、また文書や社訓、言葉等として明示的に把握することは可能である。そして、そうした第1と第2の基礎として、第3の「当然視され、目に見えない無意識的」な、深層レベルの「基本的仮定」がある。この基本的仮定は、パラダイムと言い換えることもできる。これらのレベルは、一方のレベルが他方に影響を与え合い、互いに弱めたり強めたりしあうという関係にある。ある価値に基づいた行動や構造が問

題を解決した結果、成員にとってその価値に基づく行動・構造が当たり前のものとして認知されるようになり、それが基本的仮定を形成していく(葛西 2004)。逆に既成の基本的仮定は、今度は価値と行動・構造に影響を与えるのである。

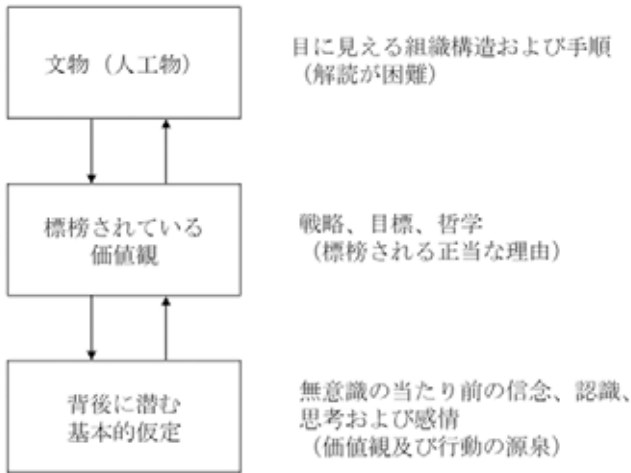


図2 組織文化のレベル (Schein 1985; Schein 1999)

組織文化論を見渡すと、行動や構造など直接記述できるものを文化と位置づける適応主義派 (adaptationalist) と、集団で共有されている仮定や価値という抽象レベルを文化とする観念主義派 (ideationalist) にわけることができるが、大部分は観念主義を採用する傾向がある (松尾 1994)。こうして仮定と価値という深層レベルを文化ととらえるとして、具体的に文化を解明する方法をどのように検討すべきなのであろうか。実に組織文化研究には膨大な蓄積があるのだが、文化に接近する方法に関しては多様な議論が続けられてきた。そこで本稿は、組織風土という概念に着目して、

組織文化への接近について若干の検討を行いたい。

組織風土も組織文化の概念と同じく、定義も意味も論者によって多様である。ただ、これまでの諸論考を参考にすると、組織風土とは、組織メンバーに「共有された知覚」であり、「組織の方針、実行と手順に関して共有された概念」(Reichers and Schneider 1990) という定義がよく用いられている。

ここで組織風土に改めて注目するのは、組織風土が組織文化理解の手がかりになると考えられるからである。そこで組織風土と組織文化の関係性について検討してみたい。アシュフォースは、組織風土は組織文化が顕在化したものだとし、文化は風土を包摂しつつ両者が相互に影響しあうのだとする (Ashforth 1985)。さらには桑田と田尾は、組織風土として組織の方針や実行等についての共有知覚が形成されれば、それが次第に一定の価値を帯びることになり、文化が形成されていくというのである (桑田・田尾 1998)。これらを参考にすれば、組織文化は組織風土の上位概念に位置づけることができようし、しかも風土のありようが文化の方向と内容を規定する余地をもつということを指摘できるのではないだろうか。

組織風土が、組織の方針や実行・手順に関する組織成員の知覚であり、キャンベルがいうように、「組織が成員と環境に対処する仕方から帰納される個々の組織に特定の層性集合」(Campbell et al. 1970) であるとすれば、それは組織方針と実行として具体的に観察されることになる。その意味では、組織風土を具体的な行動レベルの事象と同一視することが可能であろうし、言い換えれば、風土を組織の行動から捉えることができるのではないだろうか (松尾 1996; 福間 2006)。となれば、シャインの文化レベルでは、第1の人工物レベルの一部に風土が位置づけられよう (松尾 1996)。従って、風土が文化の表明であるとすれば、行動レベル (シャインの第1レベル) から文化を理解し、定義するということが全く不可能ではないことを意味する。

こうした接近方法については、すでに組織文化研究でも一定の議論がなされているところである。例えば、加護野は、組織文化は「組織構成員に

よって共有された価値、信念、規範」であると定義しつつも、「このような観念を直接調査することは不可能ではないにしても、容易なことではない」といい、そうした制約を前提とすれば「組織のなかのさまざまな行動や制度を測定し、それをもとに組織文化を探るという方法」を用いるとして、具体的な行動レベルから文化を抽出するアプローチの可能性を指摘している（加護野 1993）。また、ホフステードは、組織文化の中核となる価値観は、人々の行動様式から推論できるだけであるといい、組織文化の違いは、具体的な事象としての「慣行」の違いと大きく関連しており、慣行が組織文化にとって重要な意味を有しているというのである（Hofstede 1991）。

こうした理解と接近方法を参考にすれば、組織慣行、組織行動から組織文化を抽出し、整理することは意義の薄い作業ではないことは明らかである。

2. 2. 自治会文化とAGILモデル

本稿は、組織文化を慣行（行動ないし制度・構造パターン）から捉えるアプローチに立とうとするのだが、そのアプローチに基づきつつ文化を抽出する作業をここから行っていくことにしたい。ここでは、自治会の行動（活動）に焦点を当てることにする。そこで議論の手始めに、あまねく浸透していると思われる「自治会像」を示すことにしたい。地域や時代によって自治会の特徴には差異があることは事実だが、戦後の自治会についていえば、その活動内容上の共通点の多さが自治会の特徴として指摘されるべきである。いわゆる自治会については、「住民と行政の間を仲立ちしての要望・陳情、広報配布や国勢調査など市町村の代行、集会所の維持・管理、広報活動、美化／清掃活動、街路灯や防犯灯の設置・管理、防災・防火・防犯活動、募金、お祭り、盆踊り、運動会などの年中行事、旅行などの親睦活動などなど」（町村・西村 2000：183）を行うという描き方が一般的であろう。

自治会は多種多様な活動を実施していることがわかったが、文化の抽出

作業のために、これらの活動を整理する必要があるようである。そこで、自治会の活動を機能別に整理する方法が論じられてきたので、それらを検討してみよう。菊池美代志は、自治会が生活集団であるということを前提としつつ、次のような機能分類を行っている。①親睦機能（運動会・祭礼・慶弔等）、②共同防衛機能（防火・防犯・清掃等）、③環境整備機能（下水・街灯・道路の管理・維持）、④行政補完機能（行政連絡伝達・募金協力等）、⑤圧力団体機能（陳情・要望）、⑥町内の統合・調整機能、⑦社会教育機能と⑧地域代表機能、くわえて⑨地域文化機能を指摘している（菊池 1990：223）。さらに2006年時点では、地域自治機能を付加している（菊池 2006）。この地域自治機能については、菊池自身はその内容を明確にしているが、これまでの自治会が果たしてきた「問題対処機能」とは違うと述べていることから、眼前に生起する諸問題を払拭するという機能としての「問題対処」を超えた、地域のマネジメント機能（林 2004）が菊池のいう自治機能に該当するものと考えておきたい。いわゆる、単なる問題対処からさらに地域全体の課題解決に向けての事業を企画立案したり、また地域独自の収入を得るような経済的活動を実践したり、また地域の諸団体の活動調整を行ったりといった機能である。ただ、この菊池の整理は大いに参考となるものの、単に羅列的な整理にとどまるといわざるをえない。もう少し各機能の特性とか意味に応じて整理を検討してみる必要があるようである。⁽²⁾

岩崎信彦（1989）は、自治会の機能について、タルコット・パーソンズのAGIL図式に従って、つぎのように整理している。第1は、G機能（goal attainment 目標達成機能）とされる、共同生活の環境・条件整備・保全機能である。具体的には道路や街灯管理、交通整備、防犯・交通安全、地域福祉活動等がある。さらには、菊池のいう「地域自治機能」や林のいう地域マネジメント機能もG機能に該当しようし、コミュニティビジネスのような事業ベースの活動も然りである。共同生活の環境・条件整備活動には、行政から補助金を交付されたり、また行政から依頼されたりして実施する事業も含まれるのだが、中には自治会が自主的に実施する場合も少

なくない（高木 1969）。ここではG機能を使道的に2つに分けておく。1つは、道路や街灯管理、あるいは地域一斉清掃・草刈り、くわえて防犯や福祉活動もあてはまる場合があるが、いわゆる問題対処型G機能である。この場合の問題対処というのは、どちらかというとも毎年起こることが明確に想定できる問題や差し迫る不安を除去するという側面が強い。もう1つは、地域自治機能、すなわちグリーンツーリズムや農産物販売、あるいは景観まちづくり、NPO等との協働事業等のルーティン作業にとどまらない事業活動を実践する場合、これを前者と対比して課題解決型G機能と呼びたい。これはまた別の言い方をすれば、他組織や環境に依存せず自律的に地域問題に対処する機能ともいえる。

第2は、I機能（integration 社会的統合機能）であり、これは成員を特殊な仕方システムの秩序維持の方向へ導く機能である。例えば、葬式の互助、共同購入等相互扶助、子供会や婦人会等への援助、また伝統行事等の保存活動等がある。

第3には、L機能（latency 潜在的機能）であるが、自治会すべての活動が潜在的に有しているもので、活動の前段階での意見の交換と合意形成、活動を通じての個性の交流、共同感情の表出が行われるものである。親睦・交流活動、学習会・研修会、レクリエーション（運動会、親睦会等）活動、また総会・役員会、会誌の発行等があてはまる。

第4には、A機能（adaptation 適応機能）は、外界との交渉を持ち、その過程の中から資源を調達する機能である。具体的には、行政協力活動、行政に対する陳情活動、地域諸団体への支持・援助、そして町内会財産の管理運用（集会所の確保維持、その他財産の管理）もあげられている。主として政府部門がもつ諸資源の獲得活動がA機能として重要である。行政協力活動は、まさに諸資源獲得のための手段として位置づけられる（鯉坂 1989）。なお、集会所の維持・管理等は、建設費用補助の獲得という点では、外界との交渉に位置づけられてもおかしくはないが、総会や学習会・親睦会のための環境整備であり、ここではG機能に該当させた方がよいと考えたい。

さて、組織の行動・機能面から文化を抽出しようとした場合、岩崎が示したAGILモデルを活用してみたい。上田泰は、これらAGIL機能を達成するためのツールとして文化を捉え、中でも、どの機能を促進させる働きが強いかという視点から、AGILを組織文化を類型化する基準に使うことができるとする（上田 1995）。上田に従えば、ある自治会は、政府部門との関係を重んじれば、「A機能を促す文化」を有しているということになる。また、住民同士の交流活動やお互いの学習活動をととても大切にしていれば、その自治会は「L機能を誘発する文化」を有しているということになる。上田の指摘からすれば、AGILのどれを重んじているか、当然としているのかということから、自治会がどのような文化を持っているのかを把握することが可能となる。

ここで、AGILの類型とそれぞれに結びつく文化を考察し、文化類型を抽出しておきたい。ここでは文化の類別基準として、2つの要素を取り上げる。それは、「課業遂行と機会開発⁽³⁾」と「仕事志向と成員志向」である。課業遂行と機会開発は、組織行動・機能のイノベーション（刷新）性に関する軸である。これまでに決められてきた業務をつつがなく遂行することを重んじ、ほどほどに仕事を行うというタイプか、現存の規則等にこだわらず、新しい事業や活動を刷新するといった組織の発展にとっての機会を産出するタイプかという区別である。この意味では、リスクの観点からすれば、課業遂行ではリスク回避、機会開発はリスク受容志向をもつといえる。仕事志向と成員志向は、行動・機能の目的ないし対象に関する軸である。組織が特定の仕事の達成を目指すタイプか、組織は成員に関心を払い、成員同士の交流と社会関係を生成・保持するタイプか、である。

上記作業をふまえて、以下のように文化特性を類型化できる（図3）。第1に、「課業遂行—仕事志向」文化タイプ、つまり、毎回ほぼ同じ業務をつつがなくこなし、一定の仕事達成することを目指すことが自治会の目的だとするタイプである。第3のタイプにもあてはまるが、課業遂行のためにはどうしても、成員行動を相互監視によって統御する側面も出てくる。この文化は、A機能と問題対処型G機能と関連している。第2に、

自治会の組織文化分析 —自治会文化とその変革可能性

「機会開発—仕事志向」文化タイプは、特定の仕事を達成するのであるが、その際に常に挑戦的に新しい問題に対応するために様々な工夫の努力を行ったり、積極的に課題の解決を行ったりすることが自治会の目的だとするタイプである。この文化は課題解決型G機能と関連している。第3に、「課業遂行—成員志向」文化タイプは、成員そのものに資する、コミュニティの維持という課業をつつがなく、ルーティン的に実行することが自治会の目的だというタイプである。特段、新しいものを生み出すということよりもむしろ、これまで培われてきた伝統や社会関係が壊れないように結びとめておくということがこのタイプの要諦である。この文化はI機能と関連している。そして、第4の「機会開発—成員志向」文化タイプは、レクリエーションとか趣味の会とか、また研修・研究、学習会に代表されるように、成員それぞれの能力向上とか、コミュニティの生成を図ることが自治会の目的だというタイプである。1970年代に実施されたモデル・コミュニティ事業では、こうした文化志向を強くもつ自治会（またはそれ以外の団体も含めてだが）の再組織化が想定されたといえよう（園田1984）。この文化は、L機能と関連している。

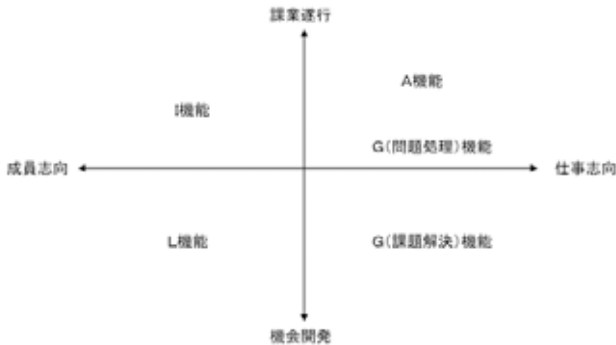


図3：自治会文化の類型（筆者作成）

2. 3. 自治会と組織文化

組織文化研究は、その主たる研究題材として民間営利企業に焦点を当て

てきたが、非営利部門に属する自治会活動も組織文化の影響を受けており、その点では組織文化研究のアプローチは自治会の領域にも十分適用可能なのではないかというのが本稿の立場である。自治会は組織運営を考えて毎年様々な事業や活動を計画し実行するのであるが、成員は自治会という畑で組織生活を行い、自治会内に共有されるものの見方とセンスを身につけていよう。自治会における成員のものの見方・考え方、自治会組織のあり方に関する仮定の仕方が文化と関わっている。

基本的には、組織ごとの文化は、それぞれ固有に形成されるものと、加えて、ホフステードも指摘するところだが、業界文化ともいべき単独の組織を超えた、同種の組織に共通する一種のモデルとに、厳密に区分できる（佐藤・山田 2004）。自治会の場合、重要なのはいわゆる業界文化である。その理由として、ペッカネンがいうとおり、政府部門によって自治会の組織化が介入を受けてきたという歴史経緯と、その経緯から個々の自治会における文化、それに依拠する機能発揮のパターンはどうしても政府部門の動向の影響を受けやすくなっていることを指摘しておきたい（西尾 1981；Pekkanenn 2006a;2006b）。実際、自治会ごとの構造と機能、運営方法が、全国レベル、市町村レベルでも、驚くほど近似していることが多い。つまり、自治会というのは、政府部門の公共政策（団体政策）の影響を受けて、共通した行動仮定や価値を形成し得ると考えられるのである。言い換えれば、自治会の組織文化は、個別組織の文化でありながらも、同時に“業界”全体に共通した文化としての側面を有していることが想定されよう。

組織が生存し、活性化していくためには組織が持つ制度、行動パターン、それらと関係する文化を変化させ、内外の環境変化に対応していかななくてはならない。とくに、これまで強固につくられてきた文化に対する妥当性が組織内外で失われつつある状況が生じたとしたら、当該文化は危機状態に陥っていることになるのであり、組織の存続が危ぶまれることを意味する。そうした場合文化の変革は組織にとって避けられない課題となる。冒頭に記した各自治体の自治会への問題意識と期待は、これまでの自治会が

有してきた存在意義と役割に一定の変更を加えるということを意味しようし、同時に、旧来の文化から新しい文化への移行が目指されていることを意味するものである。この問題は、組織外部の環境変化の局面にとどまらない。自治会の伝統的文化を当然として受容してきた成員（内部環境）の側面も検討しなければならない。典型的には「加入率の減少」という社会動向は、はじめに示したとおり、全国的傾向となっているが、このことは明らかに旧来の自治会文化の妥当性・正当性喪失と表裏一体なのであり、旧来の文化に基づく自治会のあり方が多くの人にとって、リアルではなくなっている⁽⁴⁾のである。このような旧来の自治会文化の妥当性の弱まりと変化を通じて、自治会は外部内部の環境を熟慮しつつ、新しく文化を構築し、それに見合った機能発揮をしようとしているのか、または文化の妥当性喪失に対応できずにいるのであろうか。

本稿のはじめにでも論じたとおりであるが、今後の自治会が地域自治組織として、一定の自律性と地域における課題解決主体としての役割期待を無視し得ないとするならば、そこでは自治会はG機能、とくに課題解決型G機能を強め、十分に機能発揮し得るように組織文化を変革し、全体をその方向へ仕向けていかなければならないだろう。いわゆる機会開発―仕事志向文化が自治会文化として形成されてきているのであろうか。

3. 自治会機能の現況と変化

3. 1. 自治会の機能パターン

ここから、自治会が実施する活動・機能の傾向から自治会の文化の特徴と傾向について明らかにしていこう。先に示した4つの文化タイプのうちの文化が多くの自治会に共有されているのだろうか。ちなみに今回は、自治会個別の文化を精査するのではなく、自治会文化の業界文化としての側面に注目している。つまり、自治会の組織文化の中でも、業界文化として各单位自治会に共有されているのは、どのような文化なのかを明らかにすることに焦点を当てている。ある行動が共有されているということは、業

界としてその行動に関する基本的仮定＝業界文化が生成されていることの証左であろうし、自治会というものが当該文化を当然のこととして普遍的に受け入れているということも含意しよう。

ここでの問題は、自治会に関する全国的な情報が体系化されていないことである。国が全国調査を実施することもまれにあるが、基本的には調査者がそれぞれの関心に応じて調査項目を作成し、調査結果を蓄積してきた。だから、自治会の活動に関する地域間比較やパネルデータ分析が困難な状況にある。特に、自治会活動についての設問はどの調査でも必須のポイントであるものの、その項目は、往々にして時代背景や自治会に対する調査者自身の期待を反映してしまう傾向があり、各々の調査ごとに項目が多様であるとせざるをえない。

さて、そうした困難を前提として、これまでに実施されたいくつかの自治会調査の結果を寄せ集めて使用するのであるが、とりわけ本稿の関心である、自治会の地域自治機能・地域マネジメント機能＝課題解決型G機能を想定した2000年以降の調査を紐解いてみたい。その前に、旧来の文化の継続性と変化を知るため、1980年代に実施された調査結果を確認しておきたい。

3. 1. 1. 1980年代の自治会活動

まずは、先行の自治会活動調査の結果を紐解いてみる。長野県上田市の自治会調査から得られたデータである（安井 1989）。このデータは、他の論考にも紹介されることがあり、またこれまで実施されてきた自治会活動に関する調査項目をだいたい押さえている点で有効であると判断した。

それぞれ活動内容ごとにAGILの機能類型を付加し、実施率（実施していると回答した自治会の割合）の順に並べたものが、表2である。上田市という地域特性を斟酌しなければならないが、最も実施率が高いものは、「街路灯の設置・管理」(G)、「溝・河川・道路の清掃」(G)、「広報誌配布・お知らせ閲覧」(A)、「子ども会の育成・援助」(I)、「募金の協力」(A) とつづく。この時代には、課題解決型G機能が明確に項目化されて

いないようである。

表2 1980年代の自治会活動

現実的に調査項目を作成するほど地域自治機能、地域マネジメント機能を発揮する団体が少なかったという理由を想定することは可能であろう。

結果から見ると、8割以上の自治会で実施されているのは、AとG機能、いわゆる共同生活の環境整備、そして行政補助の機能である。くわえて、他団体への援助=I機能、お祭り=L機能もある。多くの自治会がAGILをともに発揮し、その包括性を指摘し得るが、上位3位は、AとG機能で占められている。街灯管理や溝、河川、道路清掃の作業は、9割を超えていて、8割以上を基準に見ると主と

活動内容	累型	実施率	重視率
街路灯の設置・管理	G	91.9	28.2
溝・河川・道路の清掃	G	91.1	45.2
広報誌配布・お知らせ回覧	A	89.5	16.1
子ども会の育成・援助	I	89.5	26.6
募金の協力	A	87.1	10.5
お祭り・盆踊り	L	85.5	32.3
住民生活に関する陳情	A	84.7	31.5
防火・防犯・防災活動	G	84.7	32.3
公民館の建設・管理	G	83.9	13.7
老人会の育成・援助	I	83.1	11.3
ゴミの不法投棄防止	G	81.5	28.2
運動会・スポーツ大会	L	79.0	21.7
各種サークル活動	L	75.8	24.2
道路の維持・改修・舗装	G	71.0	38.7
交通整理・安全対策	G	69.4	12.9
地区の財産管理	A	58.9	9.7
水道・電気料・税金のとりまとめ	I	54.8	3.2
慶弔の世話	I	54.0	3.2
婦人会の育成・援助	I	51.6	0.0
児童公園・公園の建設・管理	G	39.5	6.5
薬剤散布	G	39.5	1.6
研究会・研修会	L	39.5	0.8
旅行・施設見学	L	31.5	1.6
地区内のもめごとの調停	I	30.6	0.0
会報の発行	L	26.6	5.6
議員の推薦・支持	A	25.0	2.4
青年会の育成・援助	I	24.2	3.2
不用品の回収・交換	A	23.4	0.0
花壇づくり・植樹	G	21.8	0.8
共同購入	I	8.1	5.6
その他		6.5	4.0

出典：安井（1989）

して問題対処型G機能そしてA機能が共有されていることが明らかとなった。面白いのは、純然たる行政補完活動である広報紙の配布とか募金協力といった行政補助業務の共有度は高いものの、それらを重視する自治会が少ないという事実である。対して、同じA機能でも、要望陳情に関しては、その重要度が高いことがわかる。

3. 1. 2. 近年の自治会活動

次に、最近実施された自治会調査の結果に移りたい。ここでも体系的な資料はなく、データの入手可能性の制約を前提として、いろいろな調査結果から自治会文化の特性を推し量ってみたい。

日本都市センターが実施した市区（担当課）を対象にした調査結果をまず見ておく。日本都市センターの調査は、いわゆる「近隣自治」制度の設計という基本的関心に沿って調査を行っているので、最近の自治会に対する政治的社会的役割期待を反映した項目をとりあげている。

多かったのは、「環境美化、清掃、リサイクル」(G)、「住民相互の連絡」(AないしL)、「イベント」(L)、「広報紙の配布等」(A)、「防災・安全」(G)、そして「集会施設、道路、街灯の管理」(G)等である。項目が異なるので、一概に比較はできないが、先に見た上田市の自治会活動とその実施率とはそれほど大きな変化はないといえよう。ちなみに、「住民相互の連絡」には、回覧版回付と会報回付とが一つにまとめられているが、その位置づけの違いから「A/L」と併記しているが、実際には回覧版回付の該当数が多いものと推察できる。

これに対して若干気になるのが、課題解決に直結するG機能である。近隣自治・コミュニティ自治を展望する中で、自治会が果たしていく機能としてこのG機能が重要な位置を占めると想定され得るが、全体として実施率は低いといわざるをえない。まちづくり機能や地域づくりの政策提言は、他の機能に比べて実施率は高いとはいえない（3割の市区でそうした機能を発揮する自治会が存在するということではあるが、厳密に自治会数にしてみればもっと割合は少なくなろう）。学校教育支援もその実施率は高く

はない。地区計画やコミュニティ計画等への参加は実施している自治体数が少なければその影響を受けるものと思われ、実施率が少ないことはやむを得ないだろう。

市区についての全国的傾向が明らかになったが、2000年代において自治会はどのようなことを良く話し合っているのだろうか。とりあげられる話題・課題によって自治会がどのような活動ないし機能をパターンとしているかを検討してみたい。参考にするデータは、東北都市社会学研究会が2005年に実施した仙台市の自治会調査結果である(表4)。

表3：自治会の活動内容(%)

活動内容	類型	実施率
区域の環境美化、清掃活動、リサイクル活動	G	93.5
住民相互の連絡(回覧板、会報の回付等)	A/L	93.3
盆踊り、お祭り、敬老会、成人式等のイベント開催	L	87.5
市・区の広報誌等の回付等行政からの連絡	A	84.8
防災活動・地域の安全確保	G	84.2
集会所施設、生活道路、街路灯等の計画づくり、維持管理	G	76.7
スポーツ・レクリエーション活動	L	74.2
行政機関・議会に対する要望、陳情等	A	71.0
芸術・文化活動	L	37.3
地域福祉・介護・保健・医療活動	G	36.3
児童・生徒に対する学校教育支援	G	33.5
地域のまちづくりへの参加、地域づくりなどの政策提言	G	32.9
地区計画・コミュニティ計画の策定への参加	G	14.6
その他		1.5
無回答		1.2

出典：日本都市センター(2002)

設問は、「自治会の役割として議論されたこと」として複数選択肢を選ぶ様式である。「防犯消防等地域安全確保」(G)、「市からの事務連絡、行政協力」(A)、「社協や民生委員への協力」(A)、「運動会、スポーツ大会の開催」(L)、「高齢者や障害者の世話」(G)が上位5位である。高齢者・障害者の世話という福祉活動が特徴的だが、防犯消防、行政協力、運動会・スポーツ大会は、概ねの自治会の活動として80年代と共通するところである。

2005年段階でも、自治会の役割は、上田市の自治会調査で上位を占めた

活動とそれほど大きく変化していないということができると思われる。これまでと同じく事務連絡等の行政協力については、自治会の役割として頻りに話し合われるようである。

ところで、「NPO等組織との連携」は明確に課題解決型G機能として考えることができようが、あまり自治会の中で議論されることはないようである。

横浜市は、2004年に市内自治会に対して、これから重視する活動と、他方で縮小、停止していききたい活動についての調査を行っている。この結果（表5）を見ると、これから重視してい

きたい活動として、「防犯活動」(G)、「ゴミ、リサイクル」(G)、「防災活動」(G)と、「親睦（お祭り）」(L)が4割近くあげられた。これから重視される活動として、圧倒的にG機能が多いことが分かる。一方、「まちづくり」に関する活動は、0.7%とほんのわずかしかない。福祉等の事業が課題解決的に実施される可能性もなくはないが、まちづくりという、より直接課題解決に結びつくと考えられる活動については、それほどふるわない結果となった。

そして、縮小、停止したい活動については、ないという回答が圧倒的であったことにまず着目すべきであろう（65.4%）。現在の活動でも基本的

表4 自治会の役割として議論されたこと

活動内容	類型	
防犯消防などの地域安全確保	G	86.0%
市からの事務連絡や行政協力	A	66.1%
社会福祉協議会や民生委員への協力	A	61.9%
運動会やスポーツ大会の開催	L	48.8%
高齢者や障害者の世話	G	47.8%
困りごとの解決や行政等への陳情	A	47.6%
いざというときの世話	I	47.6%
青少年の健全育成	G	44.2%
町内会連合会役員の推薦	A	29.0%
コミュニティセンター運営協力	L	28.9%
町内の精神的まとまりの促進	I	28.2%
冠婚葬祭	I	24.7%
都市計画やまちづくりへの積極的協力	A	23.1%
市民センターへの協力	A	22.2%
NPO等組織との連携	G	3.8%
市議会へ代表者を送るための相談等	A	1.7%
その他		3.1%

出典：東北都市社会学研究会（2006）

に問題はないということの証左である。縮小したいものを見てみると、全体を通じてA機能が多かった。委員委嘱の推薦、広報物の配布、掲示・掲示板の管理、会議・イベントの動員、分担金、募金活動と、いわゆる行政協力業務は自治会長にはあまりよく思われていないようである。お祭り等のレクリエーション（L）もここに含まれている。

3. 2. 自治会と課題解決への姿勢

以上、結果を見ると、自治会は、主たる機能内容を大きく変化させてこなかったし、概ね行政協力にも対応していることが分かった。自治会には主としてG機能とA機能を実行するパターンが形成されてきたといっていよい。ただ、横浜市の調査結果を見ると、G機能またL機能をより強める方向の一方、A機能の縮小が目指されている傾向（縮小を考える自治会は全体からすれば一部ではあるが）も認識しなければならないだろう。

自治会がとりわけG機能を中心に設計されていくとすれば、そのときより注目されざるを得ないのは、単なるルーティン作業のみならず、むしろ何度も繰り返して述べてきた課題解決型の活動・事業である。同じG機能であっても、それはときに単なる「問題対処」であることも、ときには「課題解決」であることもありうる。例えば、火事が起こったときに、消火活動をしたりとか、溝から水があふれて応急処置をすとかいったような場合は、問題対処的であろうが、防火または水防に関して対策会議を設置したり、きちんと対策活動を予算化して実施したりする場合には限りなく課題解決的な活動に近づく。環境美化といっても、川縁の草刈りであれば問題対処的であるが、リサイクル事業を企業やNPOと実施するような場合は課題解決的である。実はその意味では、これまで見てきたAやG機能の活動の中には課題解決的に実施されてきたものが含まれている可能性は否定できない。

ただ、菊池の議論からは、自治会は伝統的にいわゆる問題対処行動をメインとしてきたといえようし、それは、おそらく基本的パラダイムとして自治会にすでに染み付いたものとなっていよう。課題解決は、それとは異

なり、一定の積極性と計画性を付随していなければならぬ。問題対処をパターンとしてきた自治会は、課題解決に向かうことができるのだろうか。ここでは、名城大学都市情報学部福島研究室と岐阜県可児市が実施した調査結果を参考にしてみたい。自治会長に対して、自治会の諸地域課題への「取り組み姿勢」のあり方を訊ねている（表6）。「発生した問題にはできるだけ対応」といういわゆる問題対処志向と符合する姿勢をとる自治会は94.3%、「今まで通りのことを行う傾向がある」とする問題対処でもより消極的な自治会は86.7%、親睦を重視するという自治会は74.2%とつづく。そして、肝心の「より住みやすいまちづくりのために積極的に取り組む」という課題解決志向と符合する姿勢をとるとした自治会は、73.3%であった。全体的な傾向としては、第1には、親睦活動を重視するという姿勢よりも、

表5 重視したい活動、縮小したい活動（%）

これから重視する活動	類型	重視率
防犯活動	G	50.0
ゴミ、リサイクル	G	48.2
防災活動	G	42.1
住民同士の親睦（お祭り等）	L	38.2
環境美化活動	G	23.3
高齢者向け福祉事業	G	20.9
子ども・青少年交流	L	18.0
高齢者同士の交流	L	7.3
（単に）福祉事業	G	3.2
交通・道路	G	2.3
自治会広報、PR、参加促進	L	1.1
子ども・若者向け福祉事業	G	0.8
まちづくり	G	0.7
上記以外の自主的活動		0.6
世代間交流	L	0.5
支え合いの風土・啓発	I	0.4
その他		2.8
とくにない、無回答		12.8
縮小、停止していきたい事業	類型	比率
委員委嘱の推薦	A	18.6
お祭りや季節のイベント、旅行会等レクリエーション事業	L	9.2
広報物の配布	A	8.1
回覧	A or I	6.1
掲示・掲示板の管理	A	2.9
会議・イベント等への出席、動員	A	1.0
美化、防犯・防災活動（含む消防）	G	0.7
分担金、募金活動	A	0.6
その他		1.3
ない、無回答		65.4

出典：横浜市市民協働推進事業本部（2004）

何らかの問題には対処するという姿勢がとられようとしていること、ただし第2には、課題解決に向けた積極的な活動を展開しようとする姿勢は、7割以上あったといえるが、その積極性は強いとはいえない。とくに気をつけたいのは、この設問は4段階評価方式をとっているのだが、「あてはまる」とした回答の差異である。問題対処の姿勢が「あてはまる」としたのが65.7%、対して課題解決の姿勢は23.8%であった。十分課題解決型で行動しうる自治会は、全体からすれば少なめであるということが窺えよう。

表6 自治会の取り組み姿勢 (%)

	あてはまる	ややあてはまる	ややあてはまらない	あてはまらない
発生した問題にはできるだけ対応	65.7	28.6		
今まで通りのことを行う傾向がある	40.0	46.7	8.6	
地域の親睦活動を重視	39.0	35.2	11.4	8.6
より住みやすいまちづくりのために積極的に取り組む	23.8	49.5	21.9	
新しいことは反対する意見が出やすい	17.1	40.0	31.4	10.5

出典：可児市における自治会活動と「可児市市民参画の協働のまちづくり条例」に関するアンケート調査の報告書（2008年）。空欄部分は数値不明。

4. 自治会文化の規定因

さて、上記してきたように、結論としては、自治会というのはこれまでA機能とG機能（とくに問題対処機能）を発揮するパターンを形成していること、おそらくお祭りや交流行事を実施するものの、それは共有度としては少し劣る活動ということがいえそうである。また、将来的な方向としては、一部の調査結果からすべてを言い尽くせる訳ではないということを前提として、A機能よりもG機能を発揮していこうという方向が窺えるようである。横浜市の自治会は、G・Lモデルの自治会をつくっていく方向

が模索されているといえよう。とはいえ、自治会にとって肝心の、課題解決のG機能を十二分に発揮するには少し心もとない状況も確認された。

さて、自治会のA機能と問題対処型G機能の共有度からいえることは、自治会というものは押しなべて、「課業遂行—仕事志向」の文化を有していることである。「課業」には、自前の課業もあるが、行政から依頼された様々な業務も含まれる。仕事志向であるものの、リスク回避と規則遵守が基礎となり、あくまでこれまでの手続きや過程を踏まえることが前提とされる。勿論、IやLを志向する自治会もあり、数多の自治会がある中で文化にはバリエーションがあろうし、複数の文化を同時に有しているケースもありえることは断っておく。ただ、この課業遂行—仕事志向文化は、いわゆる業界文化として形成されているといえ、各々の自治会のものの見方、行動の仕方に影響するものと考えられる。こうした文化に基づいて、AとかG機能が志向されているし、またAとかG機能の発揮を通じて、文化が形成・強化されるという回路もあろう。

そして、このような文化のもとで重んじられる価値というのは、誤解を恐れずにいえば、課業遂行をつつがなく行うために、関係住民みんなで力を出し合うこと（「みんな主義」）がある。みんなで力を出すといっても、それはときに動員的な協力でもある。くわえて、とりわけA機能からは「役所準拠主義」ということになろうか。

さて、このような文化が普遍的であるとして、それはどのように規定されるのかということについて検討しておきたい。組織文化が形成される要因、文化の特質を規定する要因とは何かということについて、最後に考察することにしたい。

4.1. 組織文化の規定要因

これまでの組織文化論、また組織風土論を振り返ると、文化あるいは風土が、職務態度、モチベーションであるとか業績といった組織の要素にどのような影響を与えるのかを解明するアプローチが主流であったといっただよいであろう（Saffold 1988；福間 2006）。こうしたアプローチにおいて

は、文化や風土は独立変数として検討されることになる。その一方で、文化・風土の特質を規定する要因、つまり文化と風土を従属変数と考える局面にも、研究全体ではそれほど目立たないのだが、一定の関心は払われてきた。

先行研究を紐解くと、従属変数アプローチは主として風土研究に散見される。まずは議論の手始めに、フィールドとエーベルソン（1982）の論考を紐解いてみよう。彼らは、組織風土がどのような要因によって規定されるのかについて、3つの要因を列挙している。第1は、外的影響（物質的環境、社会文化的環境）である。第2は、組織的影響（規模、構造、技術等）である。第3は、個人的影響（リーダーシップ等）である。フィールドたちが示した諸要因を参考にして、その他の研究をレビューしてみると、とりわけ組織構造の要因に着目することが有意味であるといえそうである。たとえば、ペインとピュウは、組織風土は、外部環境、組織のコンテキスト（組織目的、規模、資源、記述等）、組織構造の従属変数であることをモデル化し、意思決定構造が風土形成に影響することを明らかにした（Payne and Pugh 1976；松尾 1994）。

組織文化論においても、直接組織構造に関して検討している論考は、管見の限りいくつか見受けられる。先述のシャインは、文化変容のメカニズムを次のように言及している。まず重要なのがリーダーシップを中心とする一次的メカニズムである。そして、さらに二次的メカニズムとして、組織のデザインと機構、組織のシステムと手続き、物理的条件等を指摘している。このことは組織構造が一定に文化形成に寄与することを含意している（Schein 1985）。ただ、櫻井はシャインのような構造要因の位置づけの弱さを批判しつつ、文化も構造も「ともに行為の秩序の形成因として働き、密接な関連性を持っている」のであり、組織文化と構造を一緒に論じなければ意味がないとする。とりわけ、組織構造のもとに組織文化（非公式構造）が現れる（構造に対して順機能的な文化があれば、一方で逆機能的な文化もありうる）というメカニズムの重要性を提示しているのである（櫻井 2008）。ホフステードも、組織の慣行は構造やシステムといった

組織上の特徴に左右されているとしつつ、組織文化というのは慣行に関して成員に共有されているものだからこそ、その変革のためには、組織構造等の組織の客観的条件を変化させる必要があるとするのである（Hofstede 1991）

さらには、組織の外部環境が組織構造形成と文化形成に影響するという指摘も可能である。ゴードンは、認知的制度論や組織エコロジー論に依拠しつつ、産業の特質が個々の企業の組織文化に強く影響し、ある産業に属する組織は、生存のために必要とされる文化的要素を共有しているのだという（Gordon 1991）。ゴードンによれば、構造といっても個別組織に焦点をあてるだけではなく、それらに影響をもたらしている外部環境にも目配りしなければならないということが分かる。外部環境が各組織単位の構造を規定するという部分があるからである（Powell and DiMaggio 1991）。このことは、前出のフィールドらの外的影響という要因ともつながる議論である。

こうしてみると、組織文化を規定する要因として組織構造とそれに関わる外的環境に着眼しておく必要があるようである。それでは、自治会の文化規定因について検討しておくことにしたい。

4.2. 自治会文化の規定要因

越智昇（1990）は、自治会の自己保存原理として「順番制リクルート」の慣行を指摘している。各地域の自治会を一つひとつみていくと、それぞれ規模も異なれば、活動の仕方も多様である。ただ、どの自治会も一定の共通性もっている。それが第1には、会長を頭とした三役がいることである。第2には、特に注目されるのが、班とか組という下部組織が形成されていることである。越智は、自治会が集団として保障されるのは、リーダーの力量によるところも大きいのが、この固有の班・組制度によるものと考えべきだとする。班や組というのは単なる地理区分ではなくて、自治会の組織を維持している重要な仕組みであるというのである。これら会長等役員や班長や組長を選出するときに、「順番制リクルート」が登場する。つ

まり組織内の要員の地位と役割の割当が自動的に決まるという手続である。典型的なのは、班長や組長の各戸輪番制である。中には、会長や副会長職でも輪番で1年交替制が採用される自治会も増えてきている。輪番制でなくても、一般役員から会計とか、副会長から会長とか、役員リクルートを自動化している場合も含まれる。長期にわたり特定の人物がずっと10年以上会長職にある場合もあるが、それは全体から見れば比較的少ないケースである。

越智によれば、自治会というのは企業等に比較すれば組織目的がそもそも曖昧であり、進んで役割をとりその地位を確保しようとする自発的な会員も少ないという。そうである以上、自動的に役を担う人を選出する仕組みを有しておく必要が出てくる。この順番制リクルートは、短期間に役員を交代させて、より多くの成員がその負担を強制的に分任するという様式として具体化されている。強制的に分任するわけであるから、自治会は常時人員を確保することが可能となるのである。このリクルートシステムにおいては、1年きりのことであれば頑張ろうというインセンティブをメンバーに与えることにはなるが、人によっては人並み（平等）に、また例年どおりに行動すればよいという経路依存型の行動を誘発しかねないといえよう。いずれにしても、組織的安定性は強制によって保たれる。

このことは、自治会が「共益（集合財）実現のコスト負担公平化のシステム」（日高 2003）であるという見方と表裏一体をなすといえよう。日高は、自治会を「『排他的地域独占』に基づく一定区域内の共同利益（共益）の実現を図るための自治組織」として、特定のサービスを提供するようなテーマ型組織とは異なるとする。この共益は、防災防犯、共有地（共有施設）であれ冠婚葬祭であれ、便益が個人に特定されるものではなく、構成員全員に共有されざるを得ない。そうならば構成員全員でその費用を負担する必要が出てくる。そこで構成員に必要な共益を維持する負担を全員で公平に分担する仕組みとして自治会が存在するというのである。全員の公平分担の実現という点では「全戸加入」原則はある意味合理的根拠を持ってくるだろう。つまり、全戸加入を通じて短期間に役を順々に回すことで、

共益負担を公平にするのである。この公平負担の仕組みを担保するのがメンバー間の「相互監視」であり、「忖度の心理」による強制力であると日高は⁽⁵⁾いう。

こうしたリクルート様式を採用すれば、その活動は毎年のルーティン作業の繰り返し（あるいは物理的環境の保持）が主軸とならざるを得ず、他方、例えば新規に自治会事業を起こして継続的にマネジメントして⁽⁶⁾いく等といったことは必然的に困難となってしまう。日高はこの点についても参考となる指摘を行っている。先に見た自治会のリクルートシステムは、一種の強制システムであり、あくまで個人の自発性によるボランタリーの原理とは性質を異にするといえる。相互監視が参加動機の基本にあれば、参加者は消極的肯定を前提とするだけである。その意味では、ボランタリー経済的な「コミュニティソリューション」や「自発する公共圏」（下川辺・松岡・金子 1998）が自治会を通じてそのまま実現するとは考えにくい（日高 2004）という。つまり、負担公平と強制の原理、くわえて短期間での交代制システムのもとでは、どんどん自発的自律的に内発行動を生み出すことは本質的に困難であるといわざるをえないのである。きわめて短期間に役員が交替すれば、その分組織として知識の継続的蓄積は難しくなるし、しかも活動に積極的なメンバーを毎年リクルートできる保障はないからである。

このような自治会がもつ構造特性という文脈にくわえ、政府という外部環境の影響を指摘しておかなければならない。現在、私たちが目にする自治会に大きな影響を与えているのが、1940年以降に全国的組織化が始められた「部落会・町内会」である。ベッカネンの言辞を既に確認したが、自治会は少なくとも政府部門からの何らかの作用を受けやすく、部落会町内会として再編されてきた経緯からも、政府部門の意向の影響を少なからず受けることになる。先に見た組織構造も一定に政府部門の影響を受けているといえる。部落会町内会とはどのような組織であったのか。そのエッセンスは、①丁目や集落を単位として、全戸参加で、しかも全地域に組織すること、②地域的共同活動とともに、様々な行政事務の下請協力実施を担

うこと、③10戸前後を軸として隣組（隣保）を形成すること、④隣組、部落会町内会に常会を設置すること、の諸点である。また、『部落会町内会等の整備指導に関する件（依命通牒）』には、部落会町内会の活動として、「産業、経済（の統制）、教化、警防、保健衛生、社会施設その他時局関係事務等住民の共同生活に関係する各般の事項」と「各種団体の統合」が明記されていた。つまり、町丁目と集落という標準規模、全戸参加体制、組織内下位単位としての組の存在、活動の包括性という現在の自治会と基本的には共通する部分が多い。加えて、その機能として共同生活の環境整備と行政補助機能が主目的と位置づけられていたのである。

1950年代に入ると、各市区町村はともに自治会の組織化を進め、準則や標準組織モデル、自治会規約例等を作成していくことになる。その際にも、土台となっているのが部落会町内会であり、これらが戦後の自治会のモデルとして用いられていったとあって差し支えないだろう。自治庁が1956年に実施した全国の自治会（部落会町内会）の調査結果を見ると、何らかの形で名称の変更はあったとしても、7割強の団体が、部落会町内会と同じ機能を引き継いでいると回答している⁽⁷⁾のである。

制定年代が不明であるが、埼玉県加須市の「加須市何何区(町内会)規約(準則)」を見ると、区の設置目的として「この区(町内会)は、地区内住民の親睦を図るとともに市の行政に対する協力及び住民福祉の増進に寄与することを目的とする」(第3条)、区の事業として「(1) 市役所の区民の連絡に関すること、(2) 祭礼及び慶弔に関すること、(3) 保健衛生に関すること、(4) 公共的事業に関すること、(5) 募金、寄附金等に関すること」と規定されている。また、内部組織として、連絡班と隣組を設置することとされている。連絡班には班長、そして隣組には、班長を補佐する隣組長をおくことになっている。こうして行政との関係様式、区（自治会）の仕事が明示されるのである。準則はあくまでモデルの提示であり強制力を伴うものではないが、それでもガイドラインである以上、自治会役員層が抱く自治会認識に対して、一定の影響力を持ちえることは無視できないだろう。

表 1 戦後期の部落会町内会の移行状況

	全国	六大都市	中小都市	郡部
町内（部落）会という名称の団体で、旧来の町内（部落）会の機能を果たしていると考えられるもの	35.8	31.0	36.6	36.8
親睦会、自治会等町内（部落）会では別の名称の団体であるが、旧来の町内（部落）会と同じ機能を果たしていると考えられるもの	35.3	39.5	39.5	29.7
とくに団体の名称を用いていないが、地域的な自治組織ないしは制度を持っている区域	19.5	7.0	16.3	27.5

出典：自治庁（1956）『町内会部落会についての調査』

政府部門は、部落会町内会を地縁的住民団体の準拠モデルとして自治会を組織化してきたといつてよい。そこにおいて強調されてきた役割期待は、そもそも自治会の構造特性の活用を前提としたものであったのであり、その典型が行政業務への協力機能（A機能ないしG機能の一部）なのであった。翻つていえば、そのことは、自治会の構造特性が政府部門によって尊重され、温存されてきたことを含意しよう。自治会にとっては、負担公平リクルートシステムを保守しているからこそ、自治体からの広報紙配布や募金徴収等の業務依頼を受託することが十分可能になる。特に重要なのが、班や組である。行政から委託ないし依頼された事務作業の大半は、会長が請け負うとしても、実際の作業は、班長や組長が行うのである⁽⁸⁾。会長一人ですべての膨大な委託・依頼事務を実施することは不可能であり、自治会組織全体を通じて実施せざるを得ない。強制的にメンバー間で役を回すリクルートシステムがある以上、この事務作業を請け負う組織力が担保されるのである。こうした組織形態を活かしつつ、自治会は行政協力関係を通じて自治体と密接な関係を作り上げることができたのであり、特別の地位を有する組織として政府部門から公的地位を付与され、その正当性を是認されてきた（森 2009）。その結果、自治会には政府にさまざまな要望を提出する地域代表性が独占的に認められたり、団体補助という形で補助金等

が交付されたりしてきたのである。

これまでの議論からは、自治会文化にとって、自治会の組織構造と政府の団体政策が重要な規定因であることがわかる。自治会の場合、個別組織内部のみならず、政府部門との関係を組織文化形成の要因として考えておくべきである。その意味では、自治会文化というのは、自治会組織一般に対する政府の期待や価値を前提条件として、自治会どうしに共通した性格を帯びることになる。だからこそ、自治会の組織文化は、個々の組織文化としての側面と業界文化としての側面を持ち得ると考えることができる。

上記を翻っていえば、政府の政策が変化すれば、自治会文化も変化する図式を想定することができる。しかし、昨今の政府サイドの期待に関わらず課題解決型 G 機能を積極的に追究する自治会は少数派であるという調査結果をどう考えるべきだろうか。この点に関しては、フィールドらが捉えた個人的影響の要因を検討すべきであろう。1つは、成員が構成する内部環境である。外部環境がどうあれ、内部環境の状況も自治会にとって無視できない。外部環境が課題解決型を要求しているとしても、成員における課業遂行志向が強ければ、要求に適應することは困難となる。ここには文化の固着性、安定性が影響している。歴史的に定着した自治会文化は当然視され続け、簡単に変更が利くものではないのだろう。自治会組織構造とそれに影響を与え庇護する団体政策は、自治会の「課業遂行—仕事志向」文化形成に寄与してきたが、成員の多くはそれを当然のこととして受け継いでいるからこそ、旧来の文化が持続しているのである。その一方で、2つ目には、自治会長の重要性を考えなくてはならない。それは、自治会長は構造を含めて自組織のあり方を変更しえる立場にあるからである。成員に旧来の文化が沈着しているとしても、リーダーが外部環境の事情を読みとり、当該環境において自組織が有利となるように内外に働きかけ、とくに組織内部においては、構造を変えたり創造したりして文化変容を講じていくことは組織生存上の重要な条件である。ただし、リーダーが外部環境の変化や文化が抱える課題を知覚しえなければ、構造変容や成員の行動変容を通じた文化変革は困難なものとなる。

こうして、外的影響、組織的影響は勿論のこと、成員やリーダーシップのあり様も文化の規定因として作用する余地があるのである。

5. おわりに

自治会を取り巻く政治的社会的環境の変化は著しい一方で、そこに適応していくために組織変革、つまり文化的基礎を大きく変化させていくことはやはり一足飛びにはいかないのかもしれない。組織文化論が論じてきた通り、文化は外部環境解釈のフィルタとして作用し情報淘汰上の混乱を回避することが可能であるし、なによりも慣行の定着によって組織が安定するという効果をもたらす。ところが、一旦形成された文化を変化させることはきわめて困難となるのである。大半の自治会はその構造である「負担公平リクルートシステム」、そして部落会町内会モデルの影響を直接間接に受けた諸慣行をいまも継承し続けている状況にある。

ただし、積極的にまちづくりに取り組んでいくというような意見をもつ自治会も少なからず存在していることも確かである。長らく培われてきた自治会文化はあまりにも沈着性という点で「強い文化」というべきなのであろうが、一方でこの「強い文化」は人々のニーズとのギャップを生じていて、必ずしも地域全体の共有度（共感度）という点では「強い文化」ではないというべきである。自治会にとって、コミュニティ自治の担い手としての政治的社会的期待があるとすれば、自己改革と文化のリニューアルという形の環境適応は不可欠とならざるをえない。

そのとき、文化変革に重要な役割を果たすのが、自治会長等の役員層であろう。とりわけ自治会長の存在は大きい。シャインは、先述の通り、文化を植え付け・強化していくためには、組織のデザインや機構、手続や建築物等の「二次メカニズム」も重要だが、「一次メカニズム」、つまり組織リーダーの信念や行動が肝腎だという（Shein 1985）。自治会長が環境の変化を読みとり、適切な適応法を検討しつつ、自らの組織の生存と活性化について戦略的なマネジメントに取り組んでいく必要があるようである。

もはや、ルーティン作業を維持保守すればよいという状況にはない。自治会長の役割・機能再編については、これまで自治会研究の領域でも、組織論においてもあまり着目されてこなかった。これは今後の重要な研究課題である。

【付記】

本稿は、平成18年度－平成19年度科学研究費補助金（若手研究（B））『自治体機構・地域住民組織（町内会）との関係変容―市町村合併を題材に』で得られた研究成果の一部を活用している。

注

- (1) 例えば、北九州市自治基本条例検討委員会（2007～2009年）の議事録を見ると、自治会町内会を条例の中でいかに位置づけるのか、それが地域統治の中でいかなる役割を果たすべきなのかということが議論されている。北九州市公式サイトを参照。
- (2) 菊池はこのような分類は羅列主義にとどまるという批判があるとして、自治会の機能を対内機能と対外機能とにわけ、再分類を行っているが、本稿でももう少し整理を再検討する余地があると考えた。
- (3) 概念については、梅澤（2003）を参考にした。
- (4) こうした事情については、日本経済新聞夕刊「見知らぬ町内会」シリーズ（2008年～）に描かれている。伝統的な自治会のありように実感と必要性を感じられなくなっている人々が多くなる反面、人々がリアルさを感じるような形で自治会が再編されているケースが紹介されている。
- (5) こうした強制力による負担システムと全戸加入原則からして、自治会はNPOなどボランティア組織の原理と相容れないものなのであり、自治会が政府的な局面を有する、つまり「第三層の地方政府」として位置づけられることを論じている（日高 2003；2004）。
- (6) 2008年の総務省『地縁による団体の認可事務の状況等に関する調査』によれば、認可地縁団体が実施する活動の中で、「回覧板等住民相互の連絡」（88.7％）、

自治会の組織文化分析 —自治会文化とその変革可能性

「集会所の維持管理」(79.7%)、「環境美化、清掃活動」(85.9%)が圧倒的に割合が高い。いずれも、ルーティン的な維持管理の作業であるといえる。

- (7) 北海道伊達市では、「我が国は戦前、となり組町内会、部落会等がありましたが、戦後の占領軍政策によってこれらの組織の解散を命じられ、一時期全国的にこれらの組織がなくなりました。その後、昭和25(1950)年頃から新しい住民活動の組織化がなされました。当市においても、昭和27(1952)年頃に、部落会ではなく新しいイメージの名称をつけてはどうかということになり『自治会』として再出発したと言われております」(西暦は筆者が挿入)とされている。北海道伊達市公式サイトを参照 (<http://www.city.date.hokkaido.jp/soumu/n96bln0000003xmm.html>)。
- (8) 行政協力業務については、配布物等については会長宅に配布物が届き、仕分けしたうえで班長や組長に配布を依頼する。実際配布作業にあたるのは班長や組長、あるいは行政協力業務を専門に処理する委員であるケースが一般的である。一人で会長がすべて業務を担うという体制ではないから処理可能なのである。ある自治会長によると、この仕分け作業だけでも大変ということである。

参考文献

- 鯉坂学(1989)「行政協力(委員)制度を検証する」『住民と自治』89年10月号
- 出口将人(2004)「組織文化にかんする根本的問題」『オイコノミカ』40(3・4)
- 福間隆康(2006)「組織風土研究の発展の歴史—組織風土と組織文化の比較」『広島大学マネジメント研究』6
- 林泰義(2004)「地域ガバナンスの主体としてのNPOの展開」『都市問題』95(8)
- 日高昭夫(2003)『市町村と地域自治会—「第三層の政府」のガバナンス』山梨ふるさと文庫
- 日高昭夫(2004)「市町村政府のガバナンス—「協働型行政経営」の前提条件の検討を中心に」武智秀之編著『都市政府とガバナンス』中央大学出版部
- 岩崎信彦(1989)「地域生活と町内会」岩崎信彦ほか編著『町内会の研究』御茶の水書房
- 加護野忠男(1993)「組織文化の測定とタイポロジー」加護野忠男ほか編『リストラクチャリングと組織文化』白桃書房

自治会の組織文化分析 —自治会文化とその変革可能性

- 葛西和広 (2004) 「リーダーシップの機能と組織文化」『松本大学研究紀要』 2
- 菊池美代志 (1990) 「町内会の機能」 倉沢進・秋元律郎編著『町内会と地域集団』
ミネルヴァ書房
- 菊池美代志 (2006) 「戦後町内会の機能と構造の変化」『ヘスティアとクリオ』 2
- 桑田耕太郎・田尾雅夫 (1998) 『組織論』 有斐閣
- 町村敬志・西澤晃彦 (2000) 『都市の社会学』 有斐閣
- 松尾睦 (1994) 「組織風土・文化研究の概要と今後の展望」『岡山商大論叢』 30 (2)
- 松尾睦 (1996) 「組織風土の規定因に関する研究」『産業・組織心理学研究』 10 (1)
- 森裕亮 (2009) 「地縁組織と「公的地位」—行政区長制度に焦点を当てて」『北九州
市立大学法政論集』 37 (1)
- 日本都市センター (2002) 『自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択』
- 新川達郎 (2009) 「新たな公共空間における住民自治と地域コミュニティ—地域自治と自治体内分権による新たなガバナンスへの移行をめぐる—」 大阪府地方自治研究会『地方分権時代における住民自治のあり方～住民自治の原点としての新たなコミュニティ～』
- 西尾勝 (1981) 「福祉社会のボランティアズム」『社会保障研究』 17 (1)
- 小原久美子 (2007) 『現代組織文化論研究—経営学における組織文化論の過去・現在・展望』 白桃書房
- 越智昇 (1990) 「ボランティア・アソシエーションと町内会の文化変容」 倉沢進・秋元律郎編、前掲書
- 坂下昭宣 (2001) 「二つの組織文化論：機能主義と解釈主義」『国民経済雑誌』 184 (6)
- 坂下昭宣 (2002) 「組織文化はマネジメント可能か」『国民経済雑誌』 186 (6)
- 坂下昭宣 (2006) 「経営組織論の不連続的展開—組織構造論から組織文化論へ」『国民経済雑誌』 193 (4)
- 櫻田貴道 (2008) 「組織文化の管理可能性—組織文化と組織構造の関係性」『京都大学経営管理大学院みずほ証券寄附講座ワーキングペーパー』 No.2008-J3
- 佐藤郁哉・山田真茂留 (2004) 『制度と文化：組織を動かす見えない力』 日本経済新聞出版社

自治会の組織文化分析 —自治会文化とその変革可能性

- 下川辺淳・松岡正剛・金子郁容 (1998) 『ボランティア経済の誕生—自発する経済とコミュニティ』実業之日本社
- 園部雅久 (1984) 「コミュニティの現実性と可能性」鈴木広・倉沢進編著『都市社会学』アカデミア出版会
- 高木鉦作 (1969) 「都市行政と町内会」『都市問題』60 (6)
- 東北都市社会学研究会 (2006) 『地方中枢都市における変貌する町内会の現状とその行方—2005年仙台市町内会・自治会調査結果報告書』
- 上田泰 (1995) 『組織の人間行動』中央経済社
- 梅澤正 (2003) 『組織文化、経営文化、企業文化』同文館出版
- 安井幸次 (1989) 「整備された全市的町内会体制—長野県上田市の事例」岩崎信彦編著、前掲書
- 横浜市市民協働推進事業本部 (2004) 『横浜市自治会町内会アンケート調査報告書』
- Ashforth, B.E. (1985) Climate formation: Issues and Extensions, *Academy of Management Review*, 10
- Campbell, J.P., M. Dunnette, E.E. Lawler and K. Weick 1970 *Managerial Behavior, Performance and Effectiveness*, McGraw-Hill
- Gordon, G.G. (1991) Industry Determinants of Organizational Culture, *Academy of Management Review* 16 (2)
- Field, R.H.G. and M.A. Abelson (1982), Climate: A reconceptualization and proposed model, *Human Relations* 35
- Hofstede, G. (1991) *Cultures and Organizations*, McGraw-Hill International
(=岩井紀子・岩井八郎訳 1995 『多文化世界—違いを学び共存への道を探る』有斐閣)
- Payne, R. and D. Pugh (1976) Organizational Structure and Climate, Dunnette, D. (ed) *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*, Rand MacNally.
- Pekkanenn, R. (2006a) Local Corporatism: Neighborhood Associations and Public Policy in Japan, *Journal of Public Policy Studies*, 5
- Pekkanenn, R. (2006b) *Japan's Dual Civil Society: Members Without*

自治会の組織文化分析 —自治会文化とその変革可能性

- Advocates*, Stanford Univ Press (=佐々田博教訳2008『日本における市民社会の二重構造—政策提言なきメンバー達』木鐸社)
- Powell, W.W. and P.J. DiMaggio (1991) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, University of Chicago Press
- Reichers, A.E. and B. Schneider (1990), *Climate and Culture: An Evolution of Constructs*, Schneider, B. (ed) *Organizational Climate and Culture*, Jossey-Bass.
- Saffold, I.G. (1988) Culture traits, strength, and organizational perspective: Moving beyond "Strong culture, *Academy of Management Review* 13
- Schein, E.H. (1985) *Organizational Culture and Leadership: A Dynamic View*, Jossey-Bass (=清水紀彦・浜田幸雄訳1989『組織文化とリーダーシップ』ダイヤモンド社)
- Schein, E.H. (1999) *The Corporate Culture Survival Guide*, Jossey-Bass (=金井壽宏監訳2004『企業文化—生き残りの指針』白桃書房)
- (本学法学部准教授)