

# 公務住民側面から見た自治体・空間の関係

金 井 利 之

## はじめに

### (1) 自治体・区域・住民

地方自治では、自治体、区域、住民が、三位一体の構成要素として、通常は理解されている。この三者が常に一体的に存在することは実は自明ではないことは、別稿において触れたところである（金井2015 a）。しかし、仮にこの三要素を前提としても、さらに考察すべきなのが、住民というものである。「住民自治」が地方自治の本旨の一つを構成するように、「住民」という概念は、ある意味で、地方自治での当然の前提となっている<sup>(1)</sup>。

しかし、東日本大震災、特に、原子力発電所苛酷事故に伴い、住民が長期・広域に避難をする事態の発生は、こうした当然の前提に問い直しを迫っている。すなわち、従来の区域が居住禁止になるなどにより、従前の区域に、長期間にわたって居住できないという事態が発生したのである。その意味で、「住民」なるものも、決して自明の存在ではない。「住民」という、地方自治にとって前提となっている概念自体についても、改めて、自治体<sup>(2)</sup>や区域・空間との関係で、検討することが求められているよう。

### (2) 住民の三側面と公務住民

住民をどのように捉えるかは、難しい問題である。本稿では、自治体行政学の観点

- 
- (1) いわゆる自治体の人的構成要素としての住民である。自治体の構成要素には、そのほかに、場所的構成要素としての区域、制度的構成要素としての自治権（の国からの分与）があるという（松本2002：93）。なお、自治権の代わりに、法人格という理解もある（宇賀2015：29-30）。
- (2) 自治体に着目すべきか、自治権に着目すべきかは、記述様式の問題である。注(1)では、自治体＝住民＋区域＋自治権と記述される。本稿では、地方自治＝住民＋区域＋自治体であり、自治体とは、自治権を有する統治機構（政府）と記述する。

から、すなわち、自治体行政の存在を前提にして、自治体行政との関係から住民を捉えるという意味で、以下の3つの側面に区分して捉えるのが簡便であると考えている<sup>(3)</sup>（磯崎・金井・伊藤2014）。

第1は「対象住民」である。機構あるいはマシーン（機械）として、自治体（地方自治体・地方政府・地方公共団体・地方当局・地方団体・自治団体など名称は多様）があるときに、それが何らかの作用を及ぼす相手方としての住民である（原島2012）。いわば「行政される住民」ということができる。これは、地方自治法制で言えば、役務の提供を受ける権利を有すとか、あるいは負担分任の義務を負うという形で、位置づけられている。いわば、地方自治法制における住民の定義に、かなり近い位置づけである<sup>(4)</sup>。

第2は「公務住民」である。行政という機構・機械の担い手となる行政そのものとしての住民である。行政そのものとしての住民という側面は、公私区分を前提にすると、ほとんど理解不能である。しかし、簡単に言えば、「自分達住民の身近なことは自分達住民でやろう」というときの住民である。役割としてみれば、行政職員と同じような実働機能を果たしている住民である。公務員と同じような機能を果たしていることから、公務住民と命名している。いわば「行政する住民」である。

この側面は、いわゆる協働を位置づけるときに、非常に重要である（新川2004）。住民が行政と何故、対等に協働できるのか、と原理的に考えたときに、結局、同じ立場だから対等に協働できるというのが、最も自然な位置づけと考えられる。公務・公共役務あるいは公共サービスを担う「担い手としての住民」である（金井2004a）。

第3は「市民住民」である。行政の主人（プリンシパル・本人）としての住民であり、政治的な統制者である（ラムザイヤー＝ローゼンブルース1995：3－8、曾我

---

(3) 自治制度上は、参政権、公共サービスの享受、負担分任という3つの要素を三位一体的に把握する（山崎2011）。つまり、住民は、参政住民、受益住民、負担住民の3つの側面で理解される。参政住民は本稿の市民住民の側面とほぼ一致するが、受益住民・負担住民は本稿の対象住民よりはかなり狭い部分集合である。受益者と負担者の一致は、経済学的な観点からの自治とも整合的である。しかし、受益と負担が一致しないのが財政の論理である以上、受益住民と負担住民の一致は、むしろ存在しないこともあると考えるが、政治学・行政学・財政学的な観点からの自治体である。

(4) 現行地方自治法は、戦前以来の市制町村制を引き継ぎ、団体の規定を冒頭に置き、その後に住民が規定されるという消極的・受け身的な住民規定をしているため、住民は土地に従属する第二の構成要素として、行政客体と位置づけられた、という理解がある（佐藤2002：238－243）。

2013：17-32)。いわば「行政させる住民」である。但し、行政させる役割は、第一義的には、代表民主制のもとでは、通常は、公選職政治家である首長・議員に信託がされて具現化されている。但し、このような公選職政治家も、市民住民そのものではなく、「公務員」として法制上は位置づけられている。後述のように、公選職政治家は二面性を有しており、行政職員に対しては市民住民の役割を果たすが、市民住民に対しては、公務住民の役割になる。

このうち、本稿では、紙幅の関係から、公務住民に焦点を絞って考察することしよう<sup>(5)</sup>。近年では、上述のように、自助・公助でなく共助として、また、「地域自治・住民自治組織」などと称して、「自分達でできることを自分達でする」ことが「自治」あるいは「住民自治」である、という言説がしばしばみられる。また、厳しい財政事情から、自治体行政や行政職員だけでは、公共サービスは充分には手が回らない、という議論もある。さらに、住民の実感からも、言うことを聞かない他人（行政職員・公選職政治家・企業・団体など）に指示してやらせるくらいならば、自分でやったほうが、早くて安上がりである、という面もある。

## 1. 行政する者

### (1) 近代官僚制と素人行政

公務住民とは、すでに述べたように「行政する住民」のことである。もちろん、近代的な公私分離を前提にすれば、あるいは、専制的・絶対主義的な主権国家を前提にすれば、「行政する住民」は存在しないはずである。「行政する者」は、「行政される住民」ではなく、国家または君主の僕である官吏である。

市民革命あるいは民主化は、近代的な地方自治の進展と並行すれば、治者と被治者の一致が期待され、「行政させる住民」としての市民住民を生み出す<sup>(6)</sup>。しかし、論理的には、依然として「行政する者」は国または自治体の官僚制である。勿論、住民から分離された「行政する者」は、公共サービス提供の担い手という立場を独占することから、市民住民の指揮命令に罷業する交渉力を持ち、かつ、対象住民の生殺与奪

(5) 対象住民および市民住民に関しては、別稿（金井2015b、2015c）に譲りたい。

(6) なお、市民革命または民主化が国レベルにおいてのみ進行し、そうした国が地方団体を集権的に統制する場合には、論理的には、市民国民は登場しても、市民住民は登場しない。

の権力を持つわけであり、常に市民住民及び対象住民の潜在的な敵である。したがって、民主化の進展は、住民とは別個の「行政する者」を、住民が統制するか廃止しようということになる。

前者は民主的公務員制度の確立である。後者は、行政するような仕事がない牧歌的な共同体、老荘思想的な小国寡民の統治、自由主義的・立憲主義的な消極国家、または、共産主義的またはリバタリアン的なユートピアを前提にすれば可能かもしれないが、それでも多少の公務の必要性は発生する。すると、住民とは別個の「行政する者」を排除する以上、素人住民が行政をせざるを得なくなる。その意味で、「行政する住民」が発生することになる。

## (2) 「行政する者」の流動性

ただし、特定の住民が「行政する者」＝公務住民となって、他の市民住民・対象住民との乖離が固定化・身分化しないようにしなければならない。そこで、公務住民を任期制・輪番制にして、流動的に入れ替え可能にする必要がある。そして、入れ替え結果自体が固定化しないように、選挙制<sup>(7)</sup>や抽選制が考えられる。

このようにしてみると、任期制・選挙制で選出される首長・議員は、直接的には、民主的公務員制度を前提にすると「行政する者」としての公務員を、市民住民になり代わって指揮監督する「行政させる者」の役割（＝市民住民の受託・代行者）を負ってはいるが、実は、「行政させる者」である市民住民から見れば、「行政する者」＝公務住民そのものである。従って、行政職員と首長・議員という公選職政治家が<sup>(8)</sup>、「公務員」として一括されることがあるのである<sup>(9)</sup>。こうした首長・議員が、二世・三世化・家業化したり、世襲・閥閥や家格・資産などで固定化することは、「行政する者」の固定化・身分化であって、市民住民・対象住民の潜在的脅威となる。

---

(7) 論理的には選挙制では連続多選による事実上の「身分化」があり得るから、多選制限が必要になってくる。

(8) 議員には住民要件が課されているから、住民性が強く期待されている。首長には住民要件はないから、首長は公務住民というよりは、単に「行政する者」（シティ・マネージャーなど）の役割が期待されているのかもしれない。

(9) 現行憲法では、「公務員」とは、行政職員と公選職政治家とを区別していないで一括している（第15条）。国レベルの行政職員に関しては、「官吏」と表現されている（第73条4号）。

## 2. 公務住民

### (1) ムラ仕事

「行政する住民」すなわち公務住民は、近代主権国家の集権化が進行する前にも存在したので、特に新奇のものではないという歴史的叙述もある。近世村落共同体においては村人全員で道普請やムラ仕事をした、などといわれる。あるいは、住民が順番・輪番で「行政する住民」になることが求められることもある（高村2012：131－202）<sup>(10)</sup>。最近の協働の議論や政策文書でも、そのような公務住民像が望ましいものとして、語られることがある（紙野2008）。

もともと、住民によるムラ仕事や番が、牧歌的で素晴らしいものとは限らない。例えば、稲作村落共同体において用水管理は非常に重要なムラの公務であり、専門の「行政する役人」がいるわけではないから、村人である住民が共同して交代して番をする。そこでどうなるかという、村人は「公務」に従事するときに、文字通り我田引水をする。当然、他の村人はそのような「私務」では困るから、当番の村人が我田引水しないように、見張りをする。ということで、交代番どころではなく、お互いに一晩中寝ないで用水の番をすることになる（宮田他2012：8）。道普請なども同様である。公務とは利害配分に関わる以上、私的利害の追求たる「私務」の舞台であり、麗しい醇風美俗であったかどうかは疑わしい。しかしともかく、専門の役人がやってくれない以上、公務住民がやらざるを得ない。

### (2) 行政職員と行政委嘱員

現代国家のもとの自治では、公租公課による財源をもとに公務を担う行政職員を雇用（任用）する。いわば、住民が金銭負担面での対象住民になることによって、公務労働を担う公務住民としての役割が縮小していく。こうして、「行政する者」として、いわゆる公務員あるいは行政職員が発生する。行政職員が公務労働のみをするようになれば、職務専念をした専門職業となり、さらに、仕事の手段も自弁することもなくなり、近代官僚制化する。そのうえ、終身雇用により人的に固定化すれば、「身分保

---

(10) 近世東日本の村落共同体における「番」などが、その典型である（福田1997：121）。類似したものとして、例えば、マンション管理組合の理事が区分所有者間で順番に、あるいは、町内会自治会の役員が各戸ごとに、2年任期などで回されていく現象は、現代でも見られる。

障」のされた「公務員身分」が住民から分化する。論理的には、公務員制度の発展または膨張とともに、公務住民は死滅することになる。

もともと、近現代日本の自治体において、現実には、行政職員が全ての公務実働を担ってきたわけではない（名和田2007：165）。例えば、自治会・町内会や福祉ボランティアが、軽易・身近な公共サービスを担ってきた。消防団や民生委員など、実際上の行政機能を担っている。したがって、公務住民は長く存在している。

例えば、消防団員の場合は、法制上は非常勤特別職地方公務員に位置づけられているが、世間的な意味での行政職員ではなく、住民による志願的な非常備消防である。しかも、消防団員は市町村等条例によって細かい資格は異なるが、住民票を有する住民だけでなく、在勤者からもなれる<sup>(11)</sup>。消防活動は現在地でなければ効果的にできない以上、属地主義・現住所主義の住民概念ではなく、現在地主義を想定している。このように位置づけなくても、公務員的に活動している人はたくさんいる。

### 3. 公務住民・公務員・公務企業・公務団体の機能的代替性

#### (1) 公務企業・公務団体<sup>(12)</sup>

近代官僚制の成績主義（メリット・システム）を前提にすると、素人住民ばかりを集めて公務をしても困るので、資格・能力のある人物を公開競争試験で採用することになる。しかし、前述のように、このような「行政する者」は、常に支配者として振る舞う可能性がある。特に、素人住民では公務が担えないとなると、習熟性・執務知識や専門性・専門知識をもとに行政職員は独占的・非代替的立場を持つから、暴走をする可能性がある。そこで、公務住民による公務実働の代替・回収可能性が、行政職員の専横を防ぐためには、不可欠にもなる。ところが、その前提としては、公務は素人住民でも担えるような定型的または単純なものでなければならない。しかし、それでは熟達した、または、専門的な公共サービスは期待できない。ここに公務住民の隘路がある。

---

(11) 例えば、東京都「特別区の消防団員の定員、任免、給与、服務等に関する条例」によれば、消防団員になるには、当該消防団の区域内に居住し又は勤務する者（第3条Ⅲ）でなければならない。他の要件は、年齢18歳以上（同Ⅰ）、志操堅固、身体強健（同Ⅱ）である。

(12) 以下、両者を含むときには「公務企業等」と一括することもある。

20世紀末からの新自由主義の潮流では、税金によって行政職員を雇うことに限界が付されてきている。租税負担に限界が生じ、これ以上の行政職員を増やすことはできない、という理屈である。また、行政職員は必ずしも専門性・能率性が高いわけではない、という批判としばしばセットである。そこで、より専門性・能率性の高い民間企業に請負・委託にすることにより、税金で行政職員を直接に雇うよりも、税負担を抑制・制限し、公共サービス水準を維持・向上させる余地がある、ということである。つまり、公共サービスを担うのは民間企業・団体なのであり、いわば、公務企業・団体が出現している。公務員に公務を任せないということは、必ずしも公務住民を要請するわけではない。しかも、このような公務企業・団体は、複数存在して競争原理が作用すれば、企業・団体間で代替・回収可能性が発生し、特定企業・団体による暴走の危険性も減殺できる余地がある。

新自由主義のイギリスでは、公務企業に公務を外注する自治体（council）を、「授権自治体（enable council）」という。国・自治体を通じて一般的に言えば授権者（enabler）である（大田2012：17）。もっとも、このような公務企業が、新自由主義の直営から民間委託・民営化という潮流を受けた新規のものであるかということ、必ずしもそうではない。例えば、建設事業は、近世村落では公務住民による道普請で行われていたとしても、近代自治体では税金によって民間業者に請負に出すことになった。日本の場合、基本的には自治体が行政職員からなる建設直営部門を持つことは、ほとんどなかったのである<sup>(13)</sup>。公務住民から、いきなり公務企業へ転換していた。つまり、公務企業自体は決して新しい現象ではない。

## （2） 住民要件の不存在

いずれにせよ、現在の自治体では、多様な人間が公務の実働作業を担っている。「行政する者」は住民かも知れないが、非住民かも知れないし、民間営利企業や民間非営利団体でもあり得る。そして、公務の担い手は、住民であるか否かは、「行政させる住民」がきちんと管理できれば、問題ではなくなる。

そもそも、公務員たる行政職員は、当該自治体の住民である必要はない。自治体現場では、発注に際しては地元業者優先という慣行があるが、それは官公需に伴う副次効果としての地域経済活性化という目的に資するためであり、公務実働それ自体の遂

---

(13) 国の技師・技術者集団や直轄部門に依頼することはあった。

行の是非にはかかわらない。公務団体も、NPOであれば、必ずしも当該自治体の住民から構成されているわけではない<sup>(14)</sup>。

もっとも、公務企業等も、その個々の構成員の居所・住所や、団体・法人の登記上等の住所がどこであるかはともかく、ある自治体の公務実働を担えば、通常は、当該自治体の区域で活動することになることが多い。例えば、域外企業であっても、請負建設工事現場は当該自治体の区域内になることが普通である。また、子育てNPOも、域外から来た団体であったとしても、公務を受託された場合には、域内で活動するのがほとんどであろう。その意味では、公務活動をしている空間の現在地主義に従って、住民を広く定義すれば、かなりの割合で、公務企業等も公務住民となりうる。

もちろん、全ての場合がそうであるとは言えず、物品の納入や遠隔作業で済む場合には、現在地主義では公務住民とはならない。しかし、受注・受託という関係性で属人主義的に住民を広く定義する場合は、どの公務企業等も公務住民となり得る。

## 4. 徴用住民

### (1) 徴用という義務公務労働

国家統治機構は対象人民に対して、金銭や労働を求める「暴力装置」であり、国や自治体もこうした性格を持つ。金銭・労働に対する義務の課し方が正統性・妥当性を有しなければ、「ならず者としての国家」「強制連行・拉致国家」であり、暴力団・マフィアと区別がつかない。いずれにせよ、外形的には、国や自治体は、対象住民にカネやカラダを強要する。前者が徴税であり、後者が徴用・徴兵である<sup>(15)</sup>。古代日本では租庸調があったが、原則として、金納の徴税はなかったので、租・調はカネではなくモノで支払ったが、庸はカラダでの支払いだった。「血税」という言い方があるように、カネとカラダは、国家統治機構から見れば、機能的に等価である。

---

(14) いわゆるNPO法人の認証等の所轄庁は、定款に定める「主たる事務所の所在地」＝住所という住所地主義である（特定非営利活動促進法第6条・第9条・第11条）。しかし、役員や社員の居所または住所と、NPO法人の住所は同じではない。

(15) 自治体が「軍隊」を持つことは通常はないので、以下では徴兵による兵役は検討しない。しかし、論理的には、「民兵 (militia)」や「州兵」を組織することはあり得る。「軍隊」ではなくとも、警察的組織＝自警団・警備隊や、あるいは、福祉サービスのための「福祉徴兵制」も、論理的にはあり得る。

徴用された住民は、公務労働に義務的に従事させられる。その意味では、「行政する住民」たる公務住民である。義務的な公務労働であろうと、自発的・任意的な公務労働であろうと、「行政する住民」という機能は同じである。少なくとも、「行政させる者」としての為政者側の視点から見れば、同じことである。だから、そうした発想の人にとっては、「強制連行」も「任意募集」もほとんど区別がつかない。

## (2) 徴用住民の二面性

住民側にしてみれば、強制徴用されるのと、自発的に応募するのでは、基本的には異なる。とはいえ、経済状況から「口減らしのために」「生活のために」、あるいは、社会的文化的圧力と集団虐めから、「自発的に応募せざるを得ない」という語義矛盾状態の場合には、義務も任意も紙一重である。

徴用される住民は、「行政する住民」＝広義の公務住民であるとともに、「行政される住民」＝対象住民でもあるという、二面性がある。つまり、徴用住民は、行政対象としての性格を併有する。逆に、「行政する住民」が、純然たる自発的・志願的なボランティアの場合には、対象住民の性格は持たない。論理的には、徴用住民と志願住民とは質的な差異がある。但し、上述のように、義務と任意は、それを取り巻く社会・経済・文化的環境によって紙一重であり、連続帯に位置することになる。

## 5. 公務の担い手の類型論

### (1) 4つの軸

「行政する者」としての公務員、公務住民、公務企業、徴用との区別は相対的ではある。①公務に従事する契機が自発か義務か、②報酬または反対給付水準が市場価格かそれ未満か、③「行政させる者」との関係が上下内部関係か水平外部関係か、④住民限定か否か、という4つの軸で分類すれば、公務員、公務住民、公務企業等、徴用という4類型は、表のように、さらに細分化して、整理することができる。

4つの軸があるから、論理的には16類型が存在する筈である。住民に義務公務を課しても、正当な市場価格の報酬を支払えば、徴用ではなく、公用負担・国家補償という類型になり得る。しかし、現実には、強制できる側の「行政させる者」に、そのよ

【表】

	公務に従事する契機	報酬水準・反対給付水準	「行政させる者」との関係	住民に限定か否か
公務員	自発	市場（公民均衡）価格	上下内部関係、指揮命令労働関係	非限定
地元採用枠または地元居住義務の公務員	自発	市場（公民均衡）価格	上下内部関係、指揮命令労働関係	限定 違法か
公務住民Ⅰ （減私奉公住民）	自発	なし、または費用弁償等 低価格＝奉仕価格	下請、上下関係、名誉 奉仕・貢献・報公活動	限定
公務住民Ⅱ （ボランティア 住民）	自発	なし、または費用弁償等 低価格＝ボランティア価格	対等・協力、協働 非営利・公益活動	限定
公務企業	自発	市場価格（営業価格・競争 価格・談合価格など多様）	水平外部関係、契約関係 受注者債務＝公務遂行義務	非限定
地元優先 公務企業	自発	市場価格（営業価格・競争 価格・談合価格など多様）	水平外部関係、契約関係 受注者債務＝公務遂行義務	限定 違法か
公務団体Ⅰ （下請型公務 団体）	自発	なし、または費用弁償等 低価格＝奉仕価格	下請、上下関係、名誉 拝命・貢献・篤志活動	非限定
公務団体Ⅱ （ボランティア 団体・NPO）	自発	なし、または費用弁償等 低価格＝ボランティア価格	対等・協力、協働 使命・非営利・公益活動	非限定
徴用	義務	マイナス、ゼロ、または、 現物給付や低価格 （行政からの給付という よりは、行政への負担）	上下内部関係、指揮命令	限定
域外徴用	義務	マイナス、ゼロ、または、 現物給付や低価格	上下内部関係、指揮命令	非限定

うな市場・適正水準で報酬を支払う誘因はないので、このような類型は生じない<sup>(16)</sup>。また、義務公務を課しておいて、「行政させる者」と対等関係になることもあり得ない。従って、義務的な公務従事の場合、その下位類型は4つではなく1つである。住民限定でない場合も、下位類型は4つではなく1つである。

## (2) 自発型

公務に自発的に従事する場合は、下位類型が8つあり得る。

自発的に従事しながら、無・低報酬の上で、さらに上下関係という類型は、奇異と

(16) 例えば、懲役刑では所定の刑務作業を強制させられるが、そのときには、労働の対価は支払われず、「作業報奨金」が一人月平均で約4,700円が予算化されている。

[http://www.moj.go.jp/kyousei1/kyousei\\_kyousei10.html](http://www.moj.go.jp/kyousei1/kyousei_kyousei10.html)、2014年12月15日参照。「労働」と見るならば、最低賃金よりはるかに安価である。なお、ILO条約では、強制労働は禁止されている。

言えば奇異であるが、現実の公務住民・公務団体は、伝統的にはむしろこのタイプである<sup>(17)</sup>。つまり、伝統的・旧来的な公務住民とは、行政の下請けとしての「滅私奉公住民」（公務住民Ⅰ）である。逆に、こうした上下関係を脱却しようというのが、今日的な意味での「協働」の名の下でのボランティア住民（公務住民Ⅱ）である。公務団体でも同様であり、旧態的なものが下請型の公務団体Ⅰ（自治会・町内会・各種団体）であり、新たに模索されつつあるのが、協働型（「協働」型）の公務団体Ⅱ（ボランティア団体・NPO団体）である（金井2004b）。

また、公務員は上下内部の指揮命令関係にサービスし、公務企業は水平外部の双務契約関係に入るので、公務員の方が公務企業に比べて、「行政する者」の立場が弱いように推論され得る。しかし、現実の権力関係は状況・環境条件次第である。

公務員は、かつては特別権力関係と考えられていたし、現在でも「パワハラ」は存在する。しかし、内部関係であるがゆえに、「行政させる者」に管理業務が発生し、管理運営がうまくいかない場合には、公務員の方が事実上の対抗権力を持つこともある。また、公務員として働くことも、公務員側の自発的意思に依存する一種の労働契約的なものであり、労使関係による団体交渉や職場協議による対等関係もあり得る。行政と公務企業の関係も、行政が公務企業をあたかも都合の良い便利屋として使う場合もあれば、行政が公務企業の言いなりになってしまうことある。

## 6. 徴用の公務性・私事性

### (1) 徴用の公務性

対象住民にカラダを要求する「暴力装置」にとっては、縄張りが非常に重要である。これは、「暴力装置」同士の抗争を避けるために必要である。その意味では、対象となる徴用住民にとっては、どうしても良いことともいえる。もっとも、二重・多重にカラダを求められるのは、徴用住民としては過重負担であるという点から見れば、縄張りの仕分けのために自治体間の調整の連帯または談合をすることは、有難いことでは

---

(17) 後藤新平が「自治宗の信者たれ」と教示した「自治三訣」（1925年）の「人のお世話にならぬよう、人のお世話をするよう、そして報いを求めぬよう」（自主的自治・社会奉仕・国家奉仕）はその典型である（後藤他2009：194-207）。もっとも、「人のお世話をする者」と「人のお世話にならぬ者」が一緒に暮らす社会が自治なのかは、筆者の理解力を超える。

ある。

カラダを要求する「暴力装置」としての国家（国・自治体）は、苛政を行う。当然に対象住民から反発を受ける。「代表なければ課税なし」というように、対象住民に税負担を強制すると、市民住民としての決定への関与を要求されることがある<sup>(18)</sup>。同様に、対象住民に徴兵などの労働負担を強制することは、同様またはそれ以上の要求に繋がり得る。古典古代世界の「重装歩兵民主主義」にせよ、近現代の国民皆兵や総力戦からの「戦後民主主義」の展開にせよ、カラダを要求することは非常な反発を招く。対象住民として徴用されることは、市民住民の一つの起源になっている。

対象住民は、役務提供を受ける側面よりは、負担分任して規制を受ける側面が、統治体制の側からは重要である。対象住民に課す負担の代表的なものが義務である。明治憲法の場合は、カラダとカネ、兵役と納税を義務として臣民に課し、そうした徴税と徴兵という賦課を容易にするために地籍や戸籍を整備する。勿論、軍隊を持たない自治体に徴兵はない。しかし、憲法に規定される以外、法律その他によって、様々な義務的実働を課されるので、徴用は兵役だけではない。明治国家における自治体の公務機能も、こうした住民からの徴用によって賄うことができれば、非常に好都合として設計された。これが、無給の名誉職による公民義務としての自治体行政である。対象住民が義務として自治体行政の公民義務を担うとき、そこには市民住民も、固有の意味での公務住民も、登場しない。自治体に関わる住民は、全て負担を分任する対象住民である。

## （2） 私事的徴用

戦後憲法においては、国民は、勤労と納税と教育を受けさせるという三大義務を課されている。兵役が消滅し、それに代わる義務公務が規定されていないので、国・自治体に対する公務的な徴用としてカラダで支払う必要はなく、納税というカネの負担のみに「近代化」されたようにも見える。しかし、物事は単純ではなく、依然としてカラダで払う私事的な徴用が付きまとっている。私事的徴用は、公務そのものではな

---

(18) 自治体の場合には、居住の移転の自由があれば、徴用によって苛政をする自治体から流出するという選択肢がある。地方圏から大都市圏に人々が流出するのは、雇用機会など様々な要因もあるが、地方圏に見られる様々な事実上の「徴用」負担の忌避という要因もあろう。退出・流出という「足による投票」の可能性があれば、自治体間は徴用に関しても競争状態に置かれ、苛政には一定の制約に係る。逆に言えば、自治体間で徴用に関する談合がされることは、こうした可能性を阻害し、全体としての徴用負担を増やす。

いが、公務性・公共性を帯びる。

第1に、勤労義務として、国・自治体の行政に対する公務労働とは限らないが、カラダを実働させることを強制されている。大半の住民はカラダが資本であるから、納税義務を果たすためには働いて稼ぐしかない。いわば、勤労義務は納税義務の前提となる。無産者を前提にした国民・住民像である。であるからゆえに、福祉国家として完全雇用政策により雇用保障する義務が、国家の側に発生する筈である。

第2に、「その保護する子女に普通教育を受けさせる義務」という教育義務が、保護者である国民には課されている。これは、国民にはすべからく「保護する子女」が居るのが「当然」であるという当時の社会・文化・家族状況を背景に、さらに、保護者というのは子育てサービスをするという義務を憲法で明文化するまでもなく「当然」に課されているという当時の前提の上で、普通教育を受けさせる義務のみを明示的に規定している。従って、普通教育を義務教育と称する。

保護者に義務だけを課しても、「我が家は貧乏で子どもに教育を受けさせる余裕がない」と抗弁するものが出てくるので、国家として無償提供する義務を負うことになる。普通教育を所掌する自治体において重要なことは、保護者に子どもの教育を受けさせるという義務を負わせるという形で、既に事実上の公務住民として、間接的に保護者たる住民を動員・徴用していることである。「行政する者」として、専門の教育公務員が自治体に任用されているが、その公務労働の一部を保護者に肩代わりさせているわけである<sup>(19)</sup>。

### (3) 衰退社会への情勢変化と私事的徴用～介護・限界集落・少子化～

教育義務が明文化されたのは、戦後憲法の制定時が、まだ子どもが多いベビーブーマー世代の成長社会だったからである。また、当時の社会的規制は伝統的家族観が濃厚であり、結婚すること、子どもを持つこと、子どもを扶養すること、老親を扶養すること、などが事実上の社会的義務であった。しかし、社会情勢が変化し、結婚することも、子どもを持つことも、子どもを扶養することも、老親を扶養することも、必ずしも自明のことではなくなった。このような衰退・無縁社会に転換すると、私事と公務の再編という問題が浮上し、関連して、私事的徴用への圧力が発生し得る。私事

---

(19) これを反対側から記述すれば、学校教育＝公教育とは「私事の共同性」として、保護者の子どもへの教育という私的事務を、集合的に自治体の教育公務員に肩代わりさせている、と位置づけられる(堀尾1992)。

としての私的サービスが、社会的に見て不可欠サービスであると公共性を認定されると、その私事は国家によって徴用されることになる。

高齢化の進展として、まず、最初に再編問題が登場したのが、老人介護である。戦後の伝統的家族観からは、形式的・外見的には子供または「長男世帯」が、実態においては「(長男の)嫁」が老親介護する義務を私事として負わされていた(大熊2010)。しかし、これが機能しなくなると、「介護の社会化」という要請が発生し、介護は公務に再編される。この象徴が、「家族と介護の分離」をある程度実現した市区町村介護保険制度である(和田2007:32-153)<sup>(20)</sup>。

とはいえ、介護という公務労働を担うのは、市区町村の公務員というよりは、介護事業者という公務企業等である。しかし、完全に在宅介護が公務化したのではなく、「介護の手間」が要介護認定で重視されるように、認定されない手間に関しては、「家族介護者」の介護義務が暗黙の前提である(荒見2015:248-250)。その意味で、介護労働への私事的徴用が、制度のネガとして再確認されたのである(竹信2013:148-172)。

限界集落を維持する義務も、同様である。私事的徴用が推奨され、さもないと、「消滅」と脅迫される(増田2014)。これまで暗黙のうちに果たされてきた各種の私事が後退するなかで、仮に集落を維持するとすれば、各種の協働活動が必要であり、それを公務員が担う余力がないとすると、公務住民や私事的徴用が期待されるわけである。もっとも、集落住民が私事として担う余力がなくなっている以上、住民に過度な負担を押しつけることは、集落の持続という点からは逆効果であり、集落支援員のような「公務員」や公務企業による代替・補完が求められてはいる。

さらには、少子化が表面化すると、「産めよ殖やせよ」までが、強制される可能性も否定できない。勿論、論理的には、「女王蜂」「働き蜂」のように、出産や子育てに特化した「公務員」を雇用すれば、国民・住民を私事的に徴用しなければならない

---

(20) なお、介護労働を社会化して公務とするか、私事のまま放置するか、社会化しないまま必要不可欠の義務として私事的徴用とするかという本文の論点の他に、本論文の主題から重要なことに、家族介護・在宅介護・施設介護という空間・区域に関する論点もある(辻2012:110-111)。在宅介護は、どこの区域かはともかく、個人が決定した住居に応じて、その区域でのゾーン・ディフェンス方式を目指す。これに対して、施設入所は、個人にとって必要なサービスを提供させる施設を対応させるマン・ツー・マン方式であり、区域(ゾーン)とは切り離される。施設入所がマン・ツー・マン方式に立つ以上、施設所在地の自治体が、ゾーン・ディフェンス方式で、入所者への介護保険給付をする謂われはなくなる。これが住所地特例制度である。

必要性は下がる。あるいは、代理出産のように、「公務企業」化すれば、徴用される公務住民は少なく済むかもしれない。しかし、社会像として恐ろしいものとなる。

このように、私事と公務の境界は自明ではなく、徴用の可能性は論理的には際限がない。国・自治体の為政者あるいは受益者から見れば、住民とは人的資源に過ぎず、常に労働を強制する徴用対象としての公務住民として、狙われ得るということである。

## 7. 公務の担い手と空間分割

### (1) 地元要件

カラダで払わせるべき相手方を、自治体間でどのように決めるのかというのが、公務の担い手の空間分割の問題である。

公務の担い手としての公務企業等の場合には、公務企業等が自発的意思によって応札してくるわけであるが、そこに、地元企業要件をつけるかどうかという問題である。また、公務員の場合にも、採用に際して地元要件を課すか、ということである。職員採用試験で、明示的な居住要件を設定することは、公開平等試験の観点から許されないという可能性はあるが<sup>(21)</sup>、現実には、地元住民ならば誰でも知っている地域の地理・歴史・政治経済・文化・言語（方言）・慣習などを出題すれば、事実上の排除は可能である<sup>(22)</sup>。

いずれも、地元であるか否かではなく、「行政させる者」の指示通りに、つまり、契約での仕様書や、法令・条例規則や上司の指揮監督に従って、公務を担えばよいの

(21) 地方公務員法は、「すべて国民」についての「平等取扱の原則」を定めている（第13条）。さらに、競争試験の受験資格は、「人事委員会の定める受験の資格を有するすべての国民に対して平等の条件で公開されなければならない」とされている（同第19条①）。しかし、「人事委員会は、受験者に必要な資格として職務の遂行上必要な最少且つ適當の限度の客観的且つ画一的要件を定めるものとする」とされるので（同第19条②）、「地元要件」がこれに該当すれば違法ではなくなる。

(22) 自治体公務員たる者、読み書き計算（パソコン）などの一般知識や、法律・財政・福祉などの専門知識と同様、地元の言語（「方言」）や地理・歴史・社会・文化や人脈の知識がなければ、仕事を遂行することはできない。その意味では、採用試験において、「地元知」を問うことは、必ずしもメリットシステムに反することではない。もっとも、「地元知」は、採用後に修得すれば済むし、OJTで自然に身につくのであって、採用前に問うことではないとする見解も可能である。実際、法令の専門知識が市町村レベルの採用試験で問われることは普通ない。採用後に修得するからである。

であるという機能主義的な見方で言えば、地元要件は不要である。それどころか、優秀な域外企業、有能な外部人材を活用する道が閉ざされるのであって、公務遂行には阻害的であるともいえる。しかし、「行政させる者」に「行政する者」が完全に統制下におかれることはなく、公の意思形成や公権力の行使をはじめ、「行政する者」の裁量は小さくないから、「行政する者」が外部者である場合には、住民が自治から疎外される面はあろう。

また、地元要件は市場競争を歪めるという意味では、一種の経済障壁であって、国民経済的にもマイナスであるともいえる。もっとも、自治体から発注される資金が域外に流出することは、地域経済の有効需要という意味からは問題かもしれない。とはいえ、この面は、受注後あるいは採用後に、当該自治体域内で活動すれば問題はなくなる。つまり、事前に地元企業要件や地元住民要件を課さずとも、事後的に域内での活動拠点の設置、域内からの人員・物資の調達、域内での従業員の居住、または、域内での行政職員の居住などを求めることで、充分かもしれない。

## (2) 公務住民の地元住民性

公務住民も、自発的意思に基づいて、ある自治体の公務を担うのであるから、住民であってもよいが、必ずしも住所を有する住民でなくてもよい。「まちおこし」の三要素の「若者、馬鹿者、余所者」のうちの「余所者」は、こうした類型である。その意味では、そもそも用字的には、「公務住民」ではなく、「公務民」とすべきものといえる。もっとも、活動を当該自治体において担っていれば、「活動する人」として広義住民に含まれるのが一般的である。つまり、公務に参画するや否や、由来が余所者であろうとなかろうと、自動的に公務住民になってしまう。むしろ、出自として、域外から自発的に志願する公務住民を集められるかどうか、自治体にとっては重要である。

しかし、旧来型の公務住民（Ⅰ）は、地縁を前提にして奉仕・報公活動を期待するものであるから、どちらかという、狭義の地元住民であることを暗黙の前提とする。むしろ、住民であっても、さらに、特定の住民にこそ、こうした公務住民（Ⅰ）の役割が期待されていよう。とはいえ、上述の通り、消防団員のように、奉仕活動は当該自治体の区域内で実在して公務を担うことが必要である場合、住民登録していても夜間定時制住民では意味がない。逆に、住民登録がなくとも、昼間定時制住民である場合には、公務の担い手としての期待が膨らむ。つまり、実働が区域内での活動を要求

する場合には、属地主義的な住民登録による自治体（団体）所属ではなく、現在地主義的なゾーン・ディフェンス方式が作用してくる。

### （3） 徴用の地元住民性

近現代日本の自治体の空間分割は、空隙と重複のない一義的な画定が特徴であり、このように区域分割で画定された相手方住民に対して、自治体は潜在的には、公務住民としての期待を持つ。これをさらに地域内で空間エリアを細分化していった、管轄を分けることもできる。これが町内会・自治会であり、戦中期の総動員体制における隣組も、町内会の末端細胞となる（高木2005：3-15）。今日でも、地域自治組織なるものに期待がいくのは、この地縁型団体が、公務住民を動員する管路になると考えられているからである。その意味では、住民地位は住民にとっては有難い話ではなく、徴用の機縁になりかねない、できれば逃れたい呪縛となり得る<sup>(23)</sup>。

徴用は、対象住民として義務を課される対象である観点からすれば、基本的には自治体間で空間分割をすることが求められる。そうしなければ、6.(1)で上述の通り、自治体間でどの人間に徴用を強要するのか調整がつかないし、対象人間の側にとっても、二重三重の重課となるからである。基本的には、自治体は域外からの徴用を導入することは有り得ない。しかし、家族などに「教育を受けさせる義務」や「介護する義務」が課される場合、子どもや要介護者の所在地と、保護者・介護者の所在地が異なる場合があり、この場合の義務労働は、子どもや要介護者のいる自治体を起点とし、人間関係の紐帯で属人的に繋がることになる。

## 8. 外部的空間管理活動と公務住民

### （1） 外部的空間管理活動の公務性

公務住民に課されている非常に大きな期待は、自治体区域を前提にした外部的空間

---

(23) 地縁団体と、区域を前提に成立する地域団体である自治体は、この点から、団体として捉える限り、性格の差異が曖昧になる。性格を峻別するには、地縁団体の任意性、地域団体＝自治体の強制性を重視するしかない。ところが、地縁団体を通じる奉仕活動は、限りなく強制に近い任意の動員を、暗黙の裡に想定するがゆえに、両者が識別しがたくなる。そうなると、地縁団体も明快に自治体に位置づけてしまった方が望ましいという見解も出てくる（多田2011：322-336）。

管理活動である（金井1998）。自治体の空間では、公的・私的に様々な活動が繰り広げられているが、その人間諸活動を秩序あるものにするのもまた、人間活動そのものである。つまり、こうした空間管理活動は、空間上の全ての人間活動に左右される。その意味では、全ての人間活動は、私事的な活動を超えて、外部的空間管理としての公務性を、多かれ少なかれ、帯びざるを得ない。

公務性の帯びた人間活動のなかには、健全で望ましい活動と、不健全で望ましくない活動がある。より正確に言えば、国や自治体が外部的空間管理活動の整序者として、各活動の是非弁別を政策判断するとき、人々の私事的活動の是非弁別がされるということである。自由主義とは、できるだけ人間活動の弁別を行政が行わないというスタンスかもしれないが、それでも全ての活動を放置するというわけではない。しかし、公的・私的を問わず、活動の是非を仕分けることは、非常に論争的であり、また、時代・地域・政策指向・意識によって変動する相対的なものである。

## （2）空間整序への政策判断

一般には、スラム街はあまり良いとは思われていないが、スラム・クリアランスすれば済むとは限らない。治安悪化地区とか風俗街・歓楽街は、あまり「健全」とはされてないが、なくせば問題が解消するというものではない。路上生活者（ホームレス）、浮浪者、不法占拠者なども、難しい問題である。逆に、建築主や建築工事業者も、当人は望ましいことを行っているつもりか、または、地権と建築自由に基づき他からとやかく言われる筋合いではないと思っているかもしれないが、近隣迷惑な不適切活動と看做されることはよくある。カルト宗教集団の活動も同様である。

各種活動が、不健全・不適切かどうかは、政策判断の問題である場合が多く、その認定自体は非常に難しい。かつての右肩上がり社会では活動過剰が問題とされることが多かったが、今日の右肩下がり社会では、活動寡少が問題とされることが増えてきた。つまり、住民には、健全・適切と称する経済活動や生活活動を行うこと自体を、期待されるようになってきている。いわゆる、「まちの賑わい」自体を、公務として住民が担うことが役割となっている。かつては単なる私的生活であったものが、「普通に生活」していること自体が、衰退社会では公務住民の大きな任務になりつつある。

観光とは、統治がうまくいっていることであるが、それは、生活がうまくいっていることでもある。こうなると、自治体の為政者からすれば、秩序ある外部的空間管理活動がなされていること自体を、住民に非常に強く期待することになる。そこで、

「地域活動を一生懸命やりましょう」とか、「賑わいのあるまちをつくりましょう」、などという言説や政策方針が出てくる。自由放任主義的に考えれば、これが自治体のなすべき公共性・公益性のある事務なのか、疑問になるかもしれない。しかし、現実には、自治体為政者は、市民住民の要望を反映して、公務住民に対して期待を発する。

このような外部的空間管理活動をする公務住民がいないと、一体どうなるかという、シャッター商店街、空き家・空き地、廃屋・廃墟、ごみ屋敷、耕作放棄地、不法投棄場、ドブ川、荒れた自然、などということになる。

例えば、自由放任主義では、家族経営の自分の商店なのだからシャッターを閉めようとどうでも良いではないか、となろうが、周りの住民社会はそう思わない（新2012：30）。商店街たるもの、何らかの店が連担して開業していて、客が歩いているという状態がなければならない、というわけである。空間固着的に「活性化した商店街の創出」という公務を担うのは、商店主である。それと同時に、他の住民は買い物のために商店街を回遊するという公務も果たされなければいけない<sup>(24)</sup>。このような公務住民の不在自体が非常に問題だとどうも思われている。そこで、住民にはさまざまな公務活動が要求されているのである。

### (3) 公務住民の不在と配置

住民は活動を義務づけられても、活動できるとは限らない。自治体の住民による「健全」な外部的空間管理活動がない空間に関しては、行政が自ら公務員を配置するか、立ち入り禁止にするかしかない。例えば、国は、国立公園に自然保護官（レンジャー）を配置するとか<sup>(25)</sup>、絶海の離島に海上保安庁・自衛隊が巡視・巡回・駐屯するとか、になる。それを回避するためには、為政者は公務住民・公務企業等を配置することによって、実効支配を進めようとする。例えば、離島確保や対外進出に関しては、漁船や船舶を「先兵」として活用する。その次に、海港に商館・マチ（居留民

(24) 地元商店街での買い物に使える商品券などを配布するのは、買い物に行くということが公務だからである。同様に、ローカル鉄道路線の維持のために「乗って残そう」などというのも、同様である。

(25) 環境省ホームページ、<http://www.env.go.jp/park/support/ranger.html>、2014年12月15日参照。なお、「国立公園を支える人たち」には、自然保護官のほかに、アクティブ・レンジャー（環境省非常勤職員）、パークボランティア（研修を経てボランティア登録）、自然公園指導員（都道府県などの推薦による環境省自然環境局長行政委嘱員）、子どもパークレンジャー、公園管理団体（環境大臣指定の一般社団法人・一般財団法人・特定非営利活動法人）があるという。

街)を開設し、鉄道などを敷設し、さらに、商人を活動させ、後背地に農民などを植民させる。さらに、それらの公務住民・公務企業等の安全や利益が侵されたことを口実に、軍隊を派兵したりする。

従って、限界離島や限界集落に人間を貼りつけたいのは、統治する側の非常に大きな欲求である。例えば、ある地域に、そこに誰も「健全」な住民が貼りついていないと、警察に関する住民ニーズも発生しないから警察も不在となる。すると、何か「怪しい」人々が住み始めて、「怪しい」活動をするのではないかと、疑心暗鬼になる。そのようなことは、現在する住民利益のために行動すべき個体自治体にとっては、どうでも良い話かもしれない。しかし、国土の領域支配を目論む主権国家体制においては、自治体は、当該区域を「健全」に外部的空間管理することを、国から要求されるということがあり得る。

例えば、熊本県波野村(現阿蘇市)に、ある宗教団体が施設を作ろうと土地取得をしたとき、波野村自治体と住民は、住民票不受理をはじめとする「排斥運動」を行った。この際、村民と教団とで相容れないとして、分村するという選択肢もあった。すなわち、特定の宗教団体の所在する空間を分割して、旧来の波野村は「平和な暮らし」を維持するという方策である。そして、別自治体になってしまえば、波野村自体は、「健全」な外部的空間管理活動を維持しつつ、波野村から分村された特定の宗教団体がいる区域で、「不健全」な外部的空間管理をしようとする、波野村とは関係がないということである。

しかし、現実には、熊本県庁と一体となって対応した。住民票不受理という戦術は司法判断で敗北するものの、森林法・国土利用計画法という、まさに外部的空間管理法制を「活用」して、刑事事件として立件させていくことになる(野中2004: 47-48)。波野村としては、当該区域における「怪しい」団体に関しては、分村による「逃亡」は認められず、最後まで責任を持たされたのである。そのような外部的空間管理を、国・県から押しつけられるのは、市町村としては迷惑な話かもしれないが、不幸にして、そのような立場に立たされることがある<sup>(26)</sup>。なお、このような対応の取り切れなかった山梨県上九一色村(現富士河口湖町)<sup>(27)</sup>に、同宗教団体の施設が多

---

(26) もっとも、波野村は宗教団体に出て行ってもらうために、同団体に対して9億2,000万円を支払って、土地・施設を買い取ることで和解した。当時の予算規模20億円の約半分である。

(27) なお、同村の一部の区域は、現甲府市に編入されたが、教団施設のあった区域は、現富士河口湖町に編入された。

数設置された。

## おわりに

日常的には、自治体にとっての空間や住民は、深くは問われない、漠然とした混雑物である。しかし、いろいろな限界的な事件が起きると、自治体と住民と空間が乖離や齟齬を来す様々な揺らぎが見えてくる（飯島2011、金井2011）。そのときには、こうした平常時には深くは問われない混雑物を、再構成して新しい、しかし、深くは問われることのない混雑物に整理し直すことが求められることもあろう。

（かない としゆき 東京大学大学院法学政治学研究科・  
公共政策大学院・法学部教授）

キーワード：公務住民／徴用／行政する者／  
私事／地元要件／空間管理

### 【参考文献】

- 新雅史2012、『商店街はなぜ滅びるのか』光文社新書  
荒見玲子2015、「公と私の新たな境界線」宇野重規・五百旗頭薫（編）『ローカルからの再出発』有斐閣  
飯島淳子2011、「国と自治体の役割分担」『ジュリスト』2011年8月1日15日合併号  
磯崎初仁・金井利之・伊藤正次2014、『ホーンブック地方自治〔三訂版〕』北樹出版  
宇賀克也2015、『地方自治法【第6版】』有斐閣  
大熊由紀子2010、『物語介護保険 上・下』岩波書店  
大田直史2012、「イギリス地方戦略協働組織と地方協定」岡村周一・人見剛『世界の公私協働』日本評論社  
金井利之1998、「空間管理」森田朗（編）『行政学の基礎』岩波書店  
金井利之2004 a、「自治体経営」特別区職員研修所『特別区職員ハンドブック2004』  
金井利之2004 b、「戦後日本の自治体行政と住民活動」西尾隆（編）『自治体改革9 住民・コミュニティとの協働』ぎょうせい  
金井利之2011、「『想定外』の地方自治の行方」『ガバナンス』2011年8月号  
金井利之2015 a、「地方治態の三要素 — 住民・区域・自治体 —」宇野重規・五百旗頭薫（編）『ローカルからの再出発』有斐閣  
金井利之2015 b、「対象住民側面から見た自治体・空間の関係」（嶋田暁文他編『地方自治の基礎概念』公人の友社、近刊予定）

- 金井利之2015c、「市民住民側面から見た自治体・空間の関係」（『自治研究』2015年6月号掲載予定）
- 紙野健二2008、「協働の概念と定義の公法学的検討」『名古屋大学法政論集』225号
- 後藤新平・歿八十周年記念事業実行委員会（仮）2009、『自治』藤原書店
- 佐藤竺（編）2002、『逐条研究地方自治法Ⅰ』敬文堂
- 曾我謙悟2013、『行政学』有斐閣
- 高木鉦作2005、『町内会廃止と「新生活共同体」の結成』東京大学出版会
- 高村学人2012、『コモンズからの都市再生』ミネルヴァ書房
- 竹信三恵子2013、『家事労働ハラスメント』岩波新書
- 多田一路2011、「グローバル化のなかでの基礎的自治体のあり方」大津浩（編）『地方自治の憲法理論の新展開』敬文堂
- 名和田是彦2007、「協働型社会構想とその制度装置」名和田是彦（編）『社会国家・中間団体・市民権』法政大学出版局
- 新川達郎2004、「協働するNPO・市民活動組織」西尾隆（編）『自治体改革9 住民・コミュニティとの協働』ぎょうせい
- 野中亮2004、「不気味さのなかの論理——地域社会とオウム真理教」京都大学21世紀COE「グローバル化時代の多元的人文学の拠点形成」『人文知の新たな総合に向けて 第二回報告書 哲学編2』<http://www.hmn.bun.kyoto-u.ac.jp/report/report2-3.html>
- 原島良成2012、「地方公共団体の住民——その法的地位(1)」『熊本ロージャーナル』6号
- 福田アジオ1997、『番と衆』吉川弘文館
- 堀尾輝久1992、『現代教育の思想と構造』岩波書店
- 増田寛也（編）2014、『地方消滅』中央公論新社
- 松本英昭2002、『要説地方自治法 第一次改訂版』ぎょうせい
- 宮田正植他2012、『ゼロからの自治 自治に人あり④』公人社
- 山崎重孝2011、「住所と住民に関する一考察」『地方自治』2011年10月号（767号）
- ラムザイヤー、M. = F. ローゼンブルース1995、『日本政治の経済学——政権政党の合理的選択』弘文堂
- 和田勝（編）2007、『介護保険制度の政策過程』東洋経済新報社