

町内会とは何か

菊池美代志

目次

- I. 町内会のこれまで、これから
 - II. 町内会の機能に普遍性と不変性はあるか
 - III. 地縁を組織化する
 - IV. 諸組織との協同
 - V. 行政と町内会の自治
 - VI. リーダーを育成する
 - VII. 公共施設の運営と管理
 - VIII. 地方分権の時代にあって
 - IX. 伝統としての町内会の継承を考える
 - X. 町内会・コミュニティ・都市
 - XI. あとがき
- 参考文献

1. 町内会のこれまで、これから

1. 注目される町内会・自治会

町内会・自治会の役割が、最近注目されるようになった。それは1995年の阪神・淡路大震災のときに、町内会・自治会のしっかりしていた地域とそうでない地域との間に、震災時の対応やその後の復興の状態について、おおきな相違が見られたからである。

消防車も救急車もこない、救援物資もまだとどかないなかで、町内会・自治会の活動の実績のある地域では住民たちが自発的に消火や救命、生活物資の融通などを行なって危機に対処した。その後の震災調査でわかったことは、瓦礫の下から命あって救出された人はほとんどが24時間以内に助けだされたもので、その救出はどここの町でも隣人によってなされたものであった。つまり地域の人々の連帯が、被災時に重要な働きをしたのである。

しかし地域の連帯は、一日にして成るものではなく長い年月をかけてつくりあげるものだし、つくりあげた連帯を維持していくのは容易でない世の中になってきた。町内会・自治会の人・組織・活動・施設などを創造し、運営し、改革していくためにはどのような「道」がこれまでつくられてきたのか、またこれからどんな道が考えられるのだろうか。

2. 道の発見—ある城下町で—

今から30年ほど前、まだ30代はじめの若い研究者だったころ、岡山県の奥山間部の小さな城下町の町内会を調べた。そこの下町のある商店街の土蔵には幕末から今日までの町内会の記録が残されていた。立春の盆地の冷込みはまだきびしかったが、町内の蔵から火を出してはいけないということで暖房器具もないにもかかわらず、土蔵のなかは不思議に温かく、古い書き付けのたばをほどいて紙しわを延ばしながら見ていくと、そこには町内の人々が何世代にもわたって地域の発展のために努力してきた様子が記されていた。

明治の頃の書き付けでは、余所から転入するものは町内の誰かを保証人にならなくては、誓約書を入れなければいけない。町内で新しく商店を開業する人は、町に礼金を払わなければいけない・・・云々。この町の人々は私財を投じて橋を整備して川向こうの鉄道駅からの通勤客を自町に誘導し、道路はタイル舗装に、上にはアーケードをかけてその費用を各戸から徴収するなど、様々な手段を講じて商業の振興をはかる様子が記されていた。これが日本の伝統的な地域共同体の歩んできた道なのかと、感嘆した。

山の手元武家地だった町内も面白かった。当時話しを聞きに行った藩重役の子孫にあたる町内会長の屋敷は、塀の漆喰がはげて壁土が剥出しになっていた。並びの屋敷はどこも似たようなものでなんとか補修しながら住みつづけている様子だったが、先日JRの時刻表をひらいたら、りっぱな武家屋敷の通りに生まれ変わった写真が載っていて驚いた。

この時の調査で面白いと感じたのは、この町の人たちは市の祭りに参加するため武者行列を作り出したことである。元武士の子孫にあたる地付きの住民が復活させたのではなく、外から来住した人たちが中心になって自分の町のシンボルとして新しく創建したもので、各家の蔵から古い武具がもちだされて、重いから年寄には無理なので若い人たちがそれを着用して町をねり歩いた。そしてこれをきっかけに、リーダーの世代交代がおこった。

町の誇りとなるような文化はこんな風にして古い人から新しい人へと伝承されるのか、文化をテーマとする新しい地域の連帯はこのように形成され、町内会の道はこのように拓かれるのか興味深いものがある。今日では武家屋敷の町なみや武者行列の復活は、マチおこしの事業として各地の城下町にひろくみられるようになった。そんな観念のなかった今から30年前に、この町内はただ自分たちのために文化の伝承と復活を行っていたわけで、こうした価値観とノーハウを現在に継承できないかと思う。

3. 転換期のなかの町内会・自治会

いまから約30年前、つまり1970年前後は高度経済成長と都市化がピーク

に達した時代だった。成長とともに国民の暮らしが豊かになり、経済的ゆとりばかりでなく社会的にも精神的にもゆとりがうまれてきて、人々の社会活動や地域活動がたいへん盛んになった。

戦後解体された町内会・自治会は、1950年代後半から組織化が始まり70年にはほぼ全国に結成されて、婦人会・老人会・子ども会などと提携しながら活動を展開した。豊かな社会のなかで生活の余裕を生かして趣味、体育、文化などの余暇利用型の有志的サークルやクラブが続々と結成された。また70年代には経済成長の歪みが露呈し、工場公害反対、地域開発反対、迷惑施設建設阻止などの住民運動型の組織が活発に活動した。

この高度成長の時代は都市化の時代でもあり、大都市への人口集中によって地域がおおきく変化した。都市では新住民の急増、住民層の異質化と流動化にともなって地域の解体がすすみ、町内会・自治会の形骸化が問題になった。農村では住民の流出による地域の維持の困難化、自治会などの住民組織の形骸化が問題とされた。こうした時代にあつて地域の再編成と活性化をめざして新しく登場したのが、コミュニティづくりの活動であった。

このように1970年前後は、町内会・自治会という地縁組織の展開と変容、余暇利用型や住民運動型の有志組織の拡大、コミュニティという広域的地縁組織の登場などがみられた時代であり、わが国の地域活動の転換期であったといえる。

80年代から90年代にかけては、これらの地縁型と有志型の組織がそれぞれの道をたどって活動を展開し、それらの道は平行したり交差したり時には重複して、道路案内図のようなものが必要になった。またこの時代には、活動の場となるコミュニティ施設の整備が進んだ。いわゆるハコモノづくりだが、その施設の建設と運営に町内会・自治会を始めとする住民組織の参加をもとめて、たんなるハコづくりにおわらせない努力がなされた。

しかしバブル崩壊後の現在、わが国の地域活動は厳しい現実と直面しているように感じられる。企業経営の悪化、雇用の不安定化、生活の緊迫化が、人々の住民活動と住民組織への参加に影を投げかけている。とくに余

暇利用型有志組織の退潮、地縁型組織の活動の停滞が懸念され、行政による地域の組織や施設への支援の縮小などもじわじわ進んでいる。企業と行政の活力が低下するなかで、マチづくりの担い手として住民の活力への期待がたかまりつつある。そこで、これまで町内会・自治会はどんな道を拓いてきたのかその足跡を検討するとともに、どんな未知の領域が待っているのか考える時代にきている。

II. 町内会の機能に普遍性と不変性はあるか

1. 何処にでもある見過ごされやすい機能

わが国は犯罪の少ないことで世界的に有名であり、夜遅く女性がひとりで街を歩いて安心して帰宅できるし、家族旅行で外出するときにも戸締まりさえしっかりしておけば安心して出かけることができる。ところが外国にはそうでない街がある。

オーストラリアのある街でしばらく生活した人の話したが、そこは極端に個人主義の観念が強く、近所つき合いなど真っ平ごめん、近隣の連帯なし、住民の地域活動皆無という所であった。この街で犯罪がふえてきたが野放し状態で、白昼留守の家にトラックを乗りつけ鍵を壊して玄関から堂々と入り、家財道具をすべて盗んでいってしまうのだが、近所のひとはこれを見ている自分には係わりがないということで放置したままだった。これでは盗難だけでなく、殺人や強盗などの凶悪犯罪の増加も心配である。

わが国では窃盗、放火、性的被害などが連続して起こりだすと、町内会・自治会などが中心となってパトロール隊を編成し、地域のなかの危険な場所や不審者をチェックする活動が始まる。こうなると犯罪者は好き勝手なことが出来なくなり、退散するほかはない。ふだんから存在する地域の連帯が、いざというとき機能して即座に危機に対処するだけでなく、犯罪者に発覚を予想させて犯行を控えさせているのである。オーストラリアでも最近これはあんまりだということで、近所同士で防犯グループをつ

くり警察に通報しあうことになったそうだ。

われわれのまわりに当然のように存在している地域の連帯が犯罪の抑制と対処に役立っているなどとは、その連帯が失われてみないと気のつかないことだが、日本でも外国でも同じように「普遍的」に機能していることは興味深い。いくら仕事や買物に便利で教育や娯楽の機会が豊かな街でも、いつ犯罪者に襲われるかわからない不安につきまとわれているようでは、とても住む気にはならないだろう。わが国は豊かさと安全性を両立させているめずらしい国であり、これからも地域の連帯と活動を大切にすることで身体と財産の安全を守っていかねばならない。

2. 三つの機能の不変性

町内会・自治会の特色のひとつに「多機能性」「包括機能性」をもつことがあげられている。町内会・自治会のばあいには、ひとつの組織が、防犯、防災、資源回収、お祭りなどの沢山の活動を同時に行なっていることをさして多機能性とよんでいる。わずか数十、数百軒の構成員しかいない小さな組織がこんなにも沢山の活動を担っているのは、類例のない存在だということで町内会・自治会の特色とされてきたのである。組織が多機能化した原因は、地域の多様な問題に対処しようとして次々と活動を追加し累積してきた結果で、地域問題解決の「よろず屋」「便利屋」となった。

これらの多くの活動をただ多機能的という言葉でひとくくりにしておわらせるのではなくて、よく似たもの同士をまとめ何種類かのグループに分けることで、もっと踏み込んだ詳しい機能の分析がおこなわれてきた。わたしたちは四年ほど前に全国の120地区の町内会・自治会長にアンケート調査を実施し、現在行なっている活動を答えてもらった。その回答を主因子分析という統計的な方法を使って、関連の強い活動同士をまとめていったところ、次の三種類のグループを見つけることができた。

第一のグループは地域の問題の解決に関する活動で、交通安全、防犯・非行防止、青少年育成、防火・防災、消費者・資源回収、福祉、生活改善であり、これを「問題対処機能」と名付けることにした。第二は地域の施

設と環境の維持・管理に関する活動で、施設の維持・整備、環境・美化、清掃・衛生であり、「環境・施設維持機能」と名付けた。第三は地域の人びとの交流と親睦の促進に関する活動で、祭礼・盆踊り、運動会、文化祭が含まれ、「親睦機能」と名付けた。

全国の各地で行なわれている活動を取りあげ、現実の中にある関連をありのままに抽出したところ、これらの三種類の活動が発見され、またひとつひとつの活動では隣り合っているもの同士が関連が深いという結果がえられた。こんにちの町内会・自治会の機能といえば問題対処、環境・施設維持、親睦の「三つの機能」につきるといってよい。

いまから30年ほど前に、内閣総理大臣官房広報室というところが全国約1000の町内会・自治会長を対象に行なった町内会活動の調査がある。この調査結果を使ってある論文を書いたが、そのなかで町内会・自治会の機能には共同防衛機能、環境整備機能、親睦機能、その他が存在すると述べた。この時は他人の行なった調査の単純集計結果を見て、頭のなかで考えて三つの機能を提示したのだが、こんかいは自分で調査したものを統計的方法で分析したところ、問題対処機能、環境・施設維持機能、親睦機能の三つがえられたわけで、30年の間隔をおいて行なわれたふたつの調査からほとんど同じ機能がみつかったことはたいへん興味深い。各地に普遍的に存在している町内会・自治会を調査して、そこから機能の「不変性」と永続性を確認できたのである。

それではこれらの問題対処、環境・施設維持、親睦の三つの機能は、じっさいにどのように実行されてきたのだろうか。まず、この三十年間に地域の問題は時々刻々と変化したから、時代ごとに各機能への比重のおきかたや優先順位のつけ方が違ってきることがいえる。つぎに、こんにちの時点でも、地域の実情に応じて町内会・自治会ごとに比重や順位に違いがある。

しかしこの三種類のすべてを多機能的に地域の実情に応じてバランスよく実行するところに町内会・自治会の「存在意義」があって、仮にもこれらのなかのどれか一つの機能に特化するようなことがあれば、それはたん

なる社会運動組織や親睦組織にすぎない存在となり町内会・自治会とはいえなくなるのではないか、ここに独自の「道」があるのではないかと考えている。

3. 21世紀に向けて第四の機能を

これからのマチづくりというと、「安全で安心なマチ」「便利なマチ」「快適なマチ」づくりがいられている。町内会・自治会の三つの機能は、こうしたマチづくりの各部分に大いに貢献できる。とくに町内会・自治会は、このマチづくりを住民自身の手によって自治的に行うところに独自の存在意義をもつ。ここに町内会・自治会の第四の機能として、政治的意味を持つ「自治機能」を追加できる。これまで行政の制度論のなかでは「地方自治」と「住民自治」の観念がとりあげられてきたが、21世紀に向かっては自治体と住民の中間に、町内会・自治会による新たな「地域自治」の展開が期待される。

III. 地縁を組織化する

1. ことわざにみる地縁

地縁にちなんだ諺はおおい。「世界ことわざ大事典」(大修館書店)という本をひらいたら、「お隣さんなしの家は買うな」(マケドニア)、「隣近所は半分親戚である」(スイス)、「隣の人に雨が降れば、自分にもしずくがかかる」(アフリカ)のようにたくさんのことわざがでていた。そしてそれらは、しばしば地縁の意義や教訓を説いていた。

マケドニアのことわざは、近所付き合いと助けあいのない生活は考えられないという相互扶助の意義を語っている。なにか急に困ったことがあったとき、即座に物、金、労力、情報の支援を提供できるのは、すぐそばにいる近所の人である。スイスのことわざは、親睦の意義を示している。いつも喜びや苦しみをわかちあえる親戚同様の付き合いのできる人がすぐそばにいてくれると、感情や心の面でおおきな支えとなる。信頼のできる、

温かい、隠し立てのない人間関係は、現代人の孤独を癒すはたらきをしてくれる。

アフリカのことわざは、文字どおりに受けとると隣同士で住むということとは同じ環境を共有することをのべているようだが、意味としてはある家に慶事があれば隣家にも余慶がおよぶということだそう。敷衍するならば近隣ではお互いがお互いにとって環境となること、良い環境を創造したり維持するためには隣人同士の努力と協力が必要なことをあらわしている。

江戸時代の俳句の「秋深き隣は何をする人ぞ」（芭蕉）、「隣までまず行きて見ん衣がえ」（鼎二）などは、いかにも日本人らしい淡泊な人間関係をあらわしている。近所隣とは交際が薄いようでいて、時にはその在りようが気になるという付かず離れずの関係をあらわしている。

むかしならばこうした地縁は、長い時間をかけて隣同士のあいだで自然につくられたものだが、今日人の出入りのはげしい都会では町内会・自治会が、人工的に地縁を組織し維持しなければならなくなった。その際に町内会・自治会は、「地域単位」と「自動参加」というふたつの原則によって地縁を組織化してきた。

2. 地域単位で組織する

わが国は北は北海道のはてから、南は沖縄の島々まで隈なく町内会・自治会が組織されている。人間の体を細胞がおうように、国土全体が町内会・自治会とこれに類似する組織によっておおわれ、その数は293,227（平成8年、自治省調査）である。ひとつの地域にはひとつの町内会・自治会しか存在せず、その地域に住む人だけが加入でき、隣の地域の人は別の会に加入しなければならない。同じ地域に住む人が同じ組織に入るという地縁によって結ばれているのである。

ひとつの地域に複数の町内会・自治会が累積して存在することが稀にあるが、それはなにか紛争があって住民が分裂して生じた例外的なもので、一地域一組織という地域単位が原則である。こうして隣の地域とは一線を

画することで、内部の地縁が強化される仕組みになっている。

中部地方のある市役所の地域振興課の人が作成した自治会の境界地図には、人の住む市街地から無人の山野にいたるまで全市域もれなく自治会の縄張りが記入されていた。人の住まない周辺部までどうして精密に境界線を引くのかとたずねたら、公共工事を行うとき会長に連絡する必要がある、どの土地がどの自治会に属するのか明確にしておくのだとのべていた。

たんに地域のなかの人間を組織するだけならそれは属人的な存在であって、厳密な意味で地域単位の組織とはいえない。町内会・自治会のばあいは、地理的な縄張りがあって、そのなかに存在するものならば人の住まない田や畑、山や川も自分の組織の対象になっている。その意味で「属地的な地域単位の組織」として、地域のなかの人と暮らしばかりでなく、面としての環境全体にも責任をもって活動する存在となっている。

3. 自動参加で組織する

よその町から引越してきた人がいると、町内会・自治会への加入を勧誘するため役員が訪問する。勧誘を受けた人は、ごく自然に加入を承諾し地域の一人となる。参加を勧めるほうも勧められたほうも、当然のことと考えて加入儀礼が進められ、地縁のなかに組み込まれていくことを「自動参加」制とよんできた。そしてこの原則によって「全戸加入」という地域制が維持されてきた。

この自動参加という制度は、新しい人が地域のなかで孤立してしまわないで、誰でもごく自然の形で地域のなかに溶け込んでいける「入り口」としての役割をはたしてきた。日本の大都市が急激な人口増加にみまわれたにもかかわらず、バラバラになってしまわないで地域の連帯を維持し続けることができたのは、この制度のおかげだとあるイギリス人の日本にくわしい研究者はのべている。

むかしは青年団、婦人会などの組織もこの地域単位と自動参加の原則によってつくられ、町内会・自治会と同じような組織の性格をもち、地縁の組織化に貢献していた。しかしこんにちでは非加入者が増えて、地域制も

自動制もくずれてしまい地縁組織とはいいがたく、町内会・自治会は有力なサポーターを失うことになった。

4. 地縁から脱落する人への働きかけ

町内会・自治会も似たような状況に直面している。大都市では加入を拒否する人がでてきて、地域の全体での地縁の確保がむずかしくなった。加入はしないし、会費も払わず、各種の当番も担当せず、地域の義務は負わないで、しかし町内会・自治会のサービスだけは受けるというフリーライダー（只乗り人間）が問題になっている。役員が積極的な勧誘を行わなくなると、人の出入りの激しい地域ではどんどん組織率が低下する。こうなると従来加入していた人のなかからも脱会者がでて、さらに会員が減って活動が困難になる。

地縁からこぼれる人にたいしては、全戸加入をめざした積極的な働きかけが必要となった。以前「あしたの日本を創る協会」がおこなった調査では、都心の千代田区で組織率八割以上を維持する町内会・自治会が八割近く存在していた。都心にありながら高い加入率を維持してきたのは、全戸加入を目標に役員が勧誘に努力してきたからである。移動性が高まる地域にあって地縁を維持するためには、新しく来住した人に何度も訪問を重ねて加入を説得するなど、自動参加制を補完する仕組みが必要である。

IV. 諸組織との協同

1. 組織の協同のかたち

ある郊外の新興住宅地では、そこは1500ほどの戸建の分譲住宅がひとつの自治会をつくっていたが、自治会行事のたびに地元のいろいろな組織が協力しあっていた。夏の盆踊りといっても参加者があまりに多いもので十数名の自治会役員だけでは実行できず、老人会、育成会、地区体育協会、文化団体、商店会などに事前の準備・当日の進行・後日の整理などの仕事を分担してもらって、楽しい夏祭りを実施していた。秋の体育祭や文化祭

も同様であった。いくつもの組織が協同して活動するときには、中核となる存在が必要である。地域の活動では町内会・自治会がその役割を担って各種の組織に協力をもとめ、全体のまとめ役や牽引の役を果たすことがおおい。

町内会・自治会を中心として組織が協同するときには、いろいろな形がみられる。第一は、いまのべたように地域行事のたびに実行委員会を結成し、各種の組織がそのつど協力するかたちがある。第二は、諸組織が連絡協議会のようなものを結成し、定期的に会合もつかちがある。ある町内では毎月一回地元の集会所で諸組織の代表が会合を開き、それぞれの活動の様子を報告したりこれからの予定を相談しあっていたが、その席には町内会の班長までが出ていてずいぶん徹底したことをするものだったと思った。

第三は、何人かのひとが町内会・自治会の役員と他の諸組織の役員を兼ねるかたちをとるもので、いわば人脈をとおして常時提携をおこなう。どの組織とどの組織をだれをキーパーソンとして結合するか、とくにそれにふさわしい人を得ることが大切である。第四には、町内会・自治会の予算から諸組織に補助を行うかたちがある。組織の中には脆弱で集金能力に欠けるものがあり、町内会費として集めたものを再配分するもので、金脈をとおした提携といえよう。そしてこれらのいくつかを組合せた形が第五に存在するが、このほかにもいろいろな提携のかたちがあると思われる。

地域の諸組織は、第一や第二のような結合によって公式に関係をもつと同時に、第三や第四のような非公式の関係によっても結ばれている。町内会・自治会を中核とするこうした諸組織の関連の全体を、コミュニティとよぶことができる。また組織の協同化というと、ふつうは同種の組織が連合体をつくって共通の利益を追求する活動をおこなうことが多い。しかし地域における協同化では、町内会・自治会を中心にして異種の組織がゆるやかに結合しながらひとつのテーマで活動するものである。悪くすると同床異夢のままに、せっかくの協同化がかたちだけでおわる危険がある。したがって協同の形のつぎには、地域のため住民のためという協同の精神が必要である。

2. 活動の移譲と受取り

町内会・自治会のなかはいろいろな専門部に分かれているが、この部というのも味のある存在だとおもった。新興地域で地域組織の整備にまだ手のまわらないところの例だが、町内会・自治会のなかにとりあえず婦人部、老人部、体育部、福祉部、商業部などを設けていた。そして時間をかけてそれぞれの部を、婦人会、老人会、地区体協、地区社協、商店会へと独立させていった。町内会は諸組織の母胎としての役割をはたしながら、自己の機能を新しい組織へと移譲していくことができる。

また逆にある組織が自分を維持できなくなったときに、解散と消滅のままに放置しないで引き取ることがある。青年会や婦人会が解散したとき、町内会・自治会に青年部や婦人部を設けてその活動を存続させることがある。最近では地域のなかに居住する外国人が増えてきたが、婦人部や老人部があるのだから、外人部というのを新設して彼らのニーズを受けとめたり、その生活を支援したりしてみたらどうだろうか。

町内会・自治会の活動が、そっくり他の組織に移譲されたことがある。終戦直後占領軍の指令で町内会・自治会が解散を命じられ全国から消滅したとき、地域の中核を不在のままにはしておけないということで、各地ではその活動を他の団体がしばらく代行したことがあった。町内会とは反対に当時さかんに結成が奨励されつつあった防犯、衛生、奉仕関係の協会が活動を継承し、町内会は名目では消滅したが実質的には存続するという時代があったことを記憶しているひとは多いだろう。こうした名目と実体との使い分けという不自然な事態は、占領終結後町内会・自治会が正式に復活する中で解消されていったので良かった。このように町内会・自治会と他の地域組織とは、地域の実情におうじて柔軟に活動を譲渡したり引受けたりという相互交換を経験してきたのである。

3. 他の地域との協同

これまで地域の活動の担い手として、自治会・町内会のような小単位の住民組織が主役として活躍し成果をあげてきた。しかし今日ではそれだけ

では対処しきれない地域の問題が登場し、いくつかの自治会が提携して活動する必要が出てきた。その理由としては地域問題の広域化がある。たとえば震災時の火災に対処するためにはひとつの自治会だけが防火につとめても、周辺の人たちがパニックに陥り火災を放置したまま避難してしまえば延焼をまぬがれない。ひとつの問題に多数の人が当事者として関与する場合には、いくつかの自治会が協力することが重要で、そのためにはふだんから協同態勢をつくっておかねばならない。こうした広域の多数者による対処を要する問題が増えてきた。

また少数者の人々の問題にとりくむ際には、かえって広域で対処したほうが有効である。たとえば在宅老人への給食サービスの活動をおこなう地域の場合、サービスを必要とする老人は少数で広い地域に散在しており、労力を提供するボランティアも少数で分散して居住しているのがふつうである。こうした時には自治会・町内会のような狭い組織範囲に、需要者と供給者が一緒に住んでいるとは限らないわけで、クライアントもサポーターも少数で散居という状況では複数の町内会・自治会が提携して活動するのが妥当だろう。今年から介護保険制度がはじまり、在宅老人に対しては各種の専門的サービスが提供されるようになるが、それだけで支援が十分とは考えられない。制度外のボランティアな支援も多数必要になるはずで、町内会・自治会の活動にたいする今後の期待はおおきい。

なにか問題がおこるごとに関係する自治会がその都度提携しあうということが繰り返されるならば、恒常的な連合体の結成へと進む道もある。かくしてより大きなコミュニティがつくられていくわけだが、その場合には「学区」のような地域を単位として連合体をつくるのが自然であると思われる。

V. 行政と町内会の自治

1. いそがしい季節

毎年三月から四月にかけては、いそがしい季節である。新しい年度の準

備として事業計画をたてたり、予算を検討したり、役員を決めたり、会則を改訂したり、会員の名簿を整備したり、また旧年度の事業報告や決算報告を作成する仕事がある。このために何回も会合がひらかれ、町内会・自治会の役員はたいへん多忙である。婦人会や老人会をはじめほかの地域の組織も事情はおなじで、地区の集会所では毎晩のようにこうした会合がもたれ、そこに地域の活力の盛んな様子を感じることができる。

一般に自治共同体の条件として、住民が自分たちの手によって地域の共同の問題に対処すること、地域の秩序を維持すること、首長や役員を選任することがあげられる。いつも春先になると自治会は役員会や委員会の会議をかさねて一年の計をたて、みずからを自治共同体として維持しようと努力しているわけで、この意味で「地域自治機能」をもっている。問題は国や地方自治体の行政サイドが、これをどのように認知しているかである。

2. 行政と町内会・自治会との三つの関係

行政と町内会・自治会との関係には、下請け関係、要求達成関係、協働関係という三種類があるといわれてきた。第一は行政が町内会・自治会に各種の協力を依頼するもので、下請けと補完の仕事をおこなう。行政から依頼されて文書の配布、募金のとりまとめ、労務の提供、イベントへの人の動員などをおこなうもので、これらを町内会・自治会に依頼すればわりあい容易に実現できるところから自治会は「漏斗」のようなものだといわれた。こんにちではこうした行政協力の業務がいちじるしく増加する傾向があつて、自治会本来の自主活動と抵触するようにまできてきたことが問題である。

第二は町内会・自治会が行政にたいしてさまざまな要望を提出し、説得や圧力をもちいて住民要求の達成をはかる関係である。地域の環境や施設の改善、活動への補助、各種の権利の主張などの要求を行うもので、これこそが住民自治の本旨にかなう関係とされた。

問題がおこるごとにそのつど住民が行政に要望を提出するかたち、行政と町内会・自治会の代表者が定期的に懇談会をもち問題を提起して回答を

えるかたち、地域カルテの作成のようにやや体系だてて地域の問題を提示し解決の道を検討するかたちなどがある。

第三は町内会・自治会と行政が、特定の活動にかんして対等の立場で協力しあう協働関係である。たとえばコミュニティ施設の公設民営方式のように、行政が施設建設費や維持経費を負担し、住民が労力と知恵を提供するかたちで公共施設を運営するものである。

両者が対等の立場で、それぞれの独自性を尊重しながら、役割を分担したり補完したりして協力しながら活動するもので、これからの望ましい関係のありかたとして注目されている。このほかに両者が相手を無視する公私無関係のケースも若干あるようだ。

3. 錯綜する両者の関係

行政にたいする自治会の立場をみると、下請け関係では従属的立場、要求達成関係では支配的立場、協働関係では対等的立場にあって、この三者は公私の異なる関係をあらわしているようにみえる。しかし地域自治の観点によれば、どの関係においても町内会・自治会と行政の立場は支配的でもあり従属的でもあるという両面性をもつことが指摘できる。

下請け関係における文書の配布や労力の提供のような行政の業務を補完する活動にしても、それを町内会・自治会からの支援活動と考えれば、そしてこうした協力がなければ行政の業務の遂行もままならない現状を考えれば、むしろ行政が自治会に依存している側面を含んでいる。要求達成関係における圧力団体行動も、住民の支配性が発揮されているようにみえて、しかし行政にたいする一方的な要求活動にとどまるかぎり、実践活動への参画にとほしいところからかえって行政依存に陥る危険をとまなうことになる。

また下請け関係と要求関係は別ものではなくて、下請け活動への協力の見返りに要求活動に応えることが多いから、両者はギブアンドテイクという交換の関係でひとつに結ばれているようなものである。行政と住民組織との関係は、つねに従属性、支配性、対等性の三要素を含んだ複雑な存在

で、その中からできるだけ対等的な関係を取りだすように双方で努力することが重要となる。

まえに町内会・自治会の機能を取りあげたとき、問題対処機能、環境・施設維持機能、親睦機能という三大機能があるとのべた。この三つにふくまれている具体的な活動は町内会・自治会がむかしから必要をみとめて日常的に遂行してきたが、同時に行政サイドにおいても重要な事業として独自の立場から施行してきたものである。この日常的な活動・事業をテーマとして行政と町内会・自治会が対等な協働関係を結ぶことができると考えられるが、そのためには前者が後者の存在をどのように認知して接していくかが問題である。

4. 自治組織として認知する

これまで行政が民間に業務を委託するときは、市政・区政・行政協力委員という制度をもうけて依頼することがおおい。住民の自治組織としての町内会・自治会と行政の協力組織としての各種協力委員をひとまず制度上分離する。そして実際には町内会・自治会の会長を協力委員に任命することで自治会組織を利用して協力業務をおこない、住民の行政への要望もこの協力委員をつうじて吸い上げる仕組みになっている。

各種協力委員の制度を媒介に、自治会の自主組織としての建前は尊重しつつ利用をはかる。それは町内会・自治会を下請け化しているという批判を避けるためにとられた現実的な処置の方法であるが、実際には町内会・自治会の存在を行政が正式に認知したり、そのように接したりすることを避けてきたことも意味している。

町内会・自治会は地域の共同性＝地縁をもとに組織され、はじめののべたように自治機能をもち、公益性＝社会的有効性のおおきい活動をおこなっている。この意味できわめて公共性の強い存在である。行政はこのことを認識し、町内会・自治会と正面から協働の関係を結ぶことがこれからの「地域自治」にとって必要だと考える。そのばあい地方自治のなかに町内会・自治会をどのように制度上位置づけるかが問題であるが、国の法律

によるのではなく、各自治体が条例により独自に位置づけることがのぞましい。地縁による認可団体、第三セクター、NPOらに準じるなどいろいろな道が考えられよう。

VI. リーダーを育成する

1. 変わるリーダー

町内会・自治会のリーダーにはどんなタイプの人が多いだろうか。岐阜県下の城下町の伝統をもつ人口15万人ほどの都市で自治会調査をしたとき、リーダーを三種類に分けて、あなたの自治会はどのタイプのリーダーによって運営されているかたずねたことがある。少数の発言力の大きい人がたいていの問題で指導力をもつ「全体型リーダー」が一割強、活動分野ごとにそれぞれ定まった人がいる「分業型リーダー」が四割弱、いろいろな人が交替で出てきて指導力を発揮する「不特定型リーダー」が五割強という結果だった。

同市ではリーダーが短期で交替する不特定型が最もおおく、各部の部長をまじえてみんなと協議しながら運営にあたる分業型がそれにつき、率先してみんなを引っ張っていく全体型は少なかった。市連合自治会長に感想をきいたところ、全体型がもっと多いと自分では思っていたようで、自治会のトップの気のつかないうちに、リーダーが変化していたのである。ほかの都市で調べても似たような傾向がみられるところから、わが国の地域のリーダーのタイプにはおおきな変化がおこっているようだ。

町内会・自治会が当面している最大の悩みを会長たちにあげてもらうと、地域リーダーをどう確保するかという問題をあげる人がおおい。役員が高齢化し組織に活力が失われてきた、世代交代が必要だが若い後継者がいない、役員選挙のたびに候補者をさがすのに苦勞する、役員が短期で交替するので活動に進歩がないなどの悩みである。

最近はとくに高齢化が深刻になってきたようだ。昔と今の町内会・自治会長の年齢構成をいくつかの調査からみると、このことが明らかである。

とくに市部の自治会の会長のなかで60歳以上の人の比率をみると、昔の調査では50%程度だったものが、最近では80%をこえている。たとえば、1968年内閣総理大臣官房広報室調査では52.3%、1982年新生活運動協会調査では50.1%、1994年成蹊大学江上渉助教授大垣市調査では80.7%、1995年東北大学吉原直樹教授仙台市調査では84.4%。

2. 伝統社会におけるリーダーの育成装置

現在の高齢の自治会長たちは、伝統的な地域社会にセットされていたリーダー育成装置の中でさまざまな経験を重ねて、トップの地位にのぼった人である。幼い頃は子ども組に入り、やがて青年団に移り、そして成人後は地域諸団体や消防団・行政協力団体の役員を経験し、町内会・自治会においても各種役員から副会長をえて会長の地位についた「地域人」といえる人びとである。

この人たちは出生から今日にいたるまでに地元の諸組織を遍歴し、そのなかで地域の人物・組織・環境にかんする豊かな知識を蓄積した。その活動歴をみると、地元の組織同士の協同活動の歴史そのものが体現されていて、また行政機関との豊富な交渉体験もあきらかである。こうした自然の育成装置によって、活動に情熱を燃やし率先垂範して事にあたる人材が形成され、みんなの信望をえて会長の地位につき、ときにはカリスマ的人物が現われて傑出した活動を展開したものである。次の世代の人びとも同じような育成のコースをたどってリーダーの補給がなされてきたというのが、これまでの地域の状態であった。

しかし今日のとくに都市部では、地域のなかに自然に備わっていた伝統的なリーダーの育成装置が崩壊し、後継者の自然補給の道が断たれてしまった。都市で子ども組、青年団が解体してから久しいものがある。つまり現在60歳前後の会長たちが、伝統的な制度により補給された地域リーダーの最後の世代になるのではないかと思われる。

むろんその後もこうした装置は細そほそと存続を続けてきたが、地元で生まれ育った二世たちでさえ従来の訓練を十分得られないままに今日の成

人期を迎えるにいたっている。従来の自然供給装置に委せては後継者の確保は期待できず、新しいリーダーの育成装置が必要となっている。

3. 都市社会のリーダーたち

今日の都市の住民の大多数は外から転入してきたもので、地域に馴染みのない新しい人びとの中から適格性のある人材を選抜して、リーダーを人工的に育てていく時代となった。この新しい人の大多数は企業人として活躍してきたもので、地域とはほとんどかかわりをもたないで生涯をすごしてきたが、その現役と退役にある人たちがリーダーとして活動するようになった。

昔は町内会・自治会長といえば地つきの商工業の自営業者が多かったが、今日ではサラリーマンの出身者がずいぶん多くなった。会社員・官庁職員・警察官・教員・鉄道員などとしてひろく各地で勤務し、そして当地で退職を迎えたところで地域の活動に入った人たちである。こうした自治会長たちをみると、なかなか切れのよい活動をしているなという印象をうけることがおおい。

彼らは企業人から地域人へと転換したものだが、企業の中でリーダーとして活躍した人は地域のなかでもリーダーに向いているようだ。理由は企業と町内会・自治会が「組織」としての共通性を持ち、企業の中でリーダーとして身につけた統率力・交渉力・環境調整能力・企画力などを地域組織のなかに活かすことができるからである。ながいことタテワリの組織の中で働いてきたから、さしあたりはその人の個性や経歴に合った専門部の部長などを担当して、分業型リーダーを務めながら地域人の体験を積み、ときにはハウツーもののリーダー講習などを受講し、やがて地域活動全体を総覧する全体型リーダーに成長してもらうコースが大切である。

4. 新しい活動の展開とリーダー

これまでの町内会・自治会の活動といえば、男性が主役となる活動が多かった。防犯・防火・交通・施設管理などは男の強健な体力を必要とし、

祭りや運動会には威勢や意気がつきもので、商工業などの地域経済の振興に指導力を発揮する経済活動は男性の縄張りだったから、地域のリーダーは当然のように男性の役割とされてきた。

しかし最近では、女性の活躍を必要とする仕事が増えてきた。たとえば各地で盛んになりつつある在宅老人への支援・ゴミの減量とリサイクル・環境の保全・子育て支援などの活動は、従来家庭のなかで女性の仕事とされたものが、外部化されて自治会活動の分野に新しく登場したものである。やさしさ、繊細さ、柔軟さを必要とするこれらの活動では女性のリーダーの登場が期待される。べつに女性でなくてもよいので、ようするに従来のタイプとは異なる資質をもった新しいリーダーが期待されているということである。これからは連合自治会などが中心となって、町内会・自治会リーダーの新しい育成装置を工夫する必要がある。

VII. 公共施設の運営と管理

1. コミュニティライフの向上のために

日常生活圏のなかで住民生活のために利用される公共施設、いわゆるコミュニティ施設には生活道路、公園、花壇、街路樹、地域集会所、老人憩いの家、児童館、体育館、グラウンドなどがあげられる。ほかに最近地域開放がすすんできた学校もふくまれる。

これらの施設は、住民が地域活動に利用したり、地域生活の安全・安心性、利便性、快適性の向上に役立っている。町内会・自治会をはじめとする各種団体の会合や活動、地域の行事やイベントの開催の場、ひとびとの憩いや交流のための場として利用され、また災害時の避難場所として期待されている。

コミュニティライフの向上のためには、町内会・自治会が中心となって新たな施設の整備を推進するとともに、既存の施設の有効利用をはかることが大切である。そのための手法として、コミュニティ施設の計画・設計・管理・運営の段階に住民に参加してもらうことが盛んになってきた。

2. ある公園をめぐる

小さな公園の話がある。その児童公園は市が管理していたときは、いつもゴミらだけで利用する気がおこらなかった。清掃の担当者が掃除にきたときだけはきれいになるが、すぐまた汚れてしまい子どもや母親に敬遠されていた。ある時期から地元の自主運営に切り替えたところ、自分たちの公園だということで気のついた人がすぐにゴミを拾ったり、落葉を掃いたりするようになり、いつもきれいな状態になった。四季折々の花を植えて世話をする人もあらわれて美しい公園に変わり、沢山の子どもの遊ぶ姿がみられるようになった。やがてこの地域では少子化がすすみ、公園を利用する子どもがいなくなると、自主管理の労も大変だということで市に管理を返上したところ、たちまち草ぼうぼうの荒地になってしまった。

都市の貴重な施設がこうして機能しなくなるのはもったいないことである。少子・高齢化に対応して地域の施設全体を見直す必要がある。利用者のなくなった児童公園は、改装して老人向けの公園に転換し地元の老人たちが管理したらどうだろうか。コミュニティ施設は、外部からみてその地域の様子が一目でわかる地域のシンボルであり、ひとびとの精神の表現ともいえる存在で、地域を大切する団体は施設や環境を大切にしてきた。

3. 公共施設と市民形成

コミュニティ施設の計画・設計・管理・運営に、住民参加のシステムを導入する自治体は多い。コミュニティセンターなどの施設の設計にあたって、行政の担当者と住民組織の代表者が協議して図面を作っていくもので、利用者の意向を反映させて使いやすい施設を工夫する。やがて施設が完工した後はその管理・運営を町内会・自治会等に委託し、地域のニーズに合わせて柔軟に使用しようという趣旨で行なわれてきたものである。

はじめに計画段階で住民組織の代表者たちが計画委員会をつくり、つぎに同じメンバーが設計委員に転換し、やがて管理・運営委員会に衣替えるものである。最初の段階ではもっぱら要求や権利の主張に熱心だった住民たちが、作業を進めていくうちに、自ら考え汗を流す市民に成長してい

く。最初は住民要求をかわすことに窮々としていた行政担当者が、最後にはみんなから信頼されるパートナーとなるのである。

最近つくられたコミュニティセンターをみると、驚くほど豪華で立派なものがおい。こんな大規模な施設をしろよとの住民が自分たちの力だけで管理したり、運営したりできるのだろうか心配する向きもある。むろん単独の住民組織の力では無理で、複数の町内会・自治会が提携して運営協議会を結成して仕事にあたるわけで、広い地域の中から人材を求めると、適任の委員がけっこう見つかるようだ。

コミュニティセンターがつくられると地域の活動が活気づく。町内会・自治会をはじめ各種の住民組織がよく利用するようになるし、とくに会合や練習の場所さがしに困っていたサークルやグループの利用が盛んになる。老幼男女がなんとなく集まってくる。ともかく自治体が施設を建設するところから、コミュニティづくりは始まるといってよい。

むろん自治体だけではない。神奈川県湘南地方の市では、マンションの建主にたいして集会所を併設することを要綱により義務づけていて、地域離れをおこしがちなマンション住民の組織化に効果があるようだ。

4. 資産管理と地縁による団体の認可

地縁による団体が法人格を取得できる制度が発足して、そろそろ10年になる。これにより町内会・自治会は、市町村へ申請することによって土地・建物・立木などの不動産および国債などの資産を保有する権利能力を認められることになった。すなわち「地縁法人」ないし「自治会法人」の登場である。しかしこれまで認可を受けたものは、平成8年自治省調査によれば全国の地縁団体のうち約3%であって、この低い状態は問題だから今後の活用が望まれるとされたが、現在はどうなつたろう。法人の権利能力を、資産以外の分野にも拡張できないものだろうか。

こうした国の制度が発足する以前に、自治体の中には独自の制度をつくって町内会・自治会の保有資産の安定化をはかる市があった。神奈川県下の人口120万人のある市は昭和54年に市民自治財団を設立し、町内会・

自治会の所有する土地・建物など不動産を寄付として受け入れ、財団名義で登記し、そのまま町内会・自治会に貸し付けるという制度を発足させた。現在は150町内会・自治会から資産を受け入れており、それは全自治会数595のうちの25%に達していて、最近でも毎年数件の受け入れがあるそうだ。

地縁による法人では登記後の権利は各町内会・自治会に属し、自分の財産として運用するが、この市の場合は権利を市財団に委せて、会館や土地の管理と運営だけを地元が責任をもって行なう。また法人格を取得するためには複雑な手続きや組織の整備が必要だが、こうした手続きなしに現行の組織のままで資産の安定した利用の道が開かれているわけで、このあたりに需要の秘密があるのではないかと思われる。都市における町内会・自治会の資産保障の選択のための道のひとつとして、一考に値しよう。

VIII. 地方分権の時代にあって

1. 地縁・コミュニティ・町内会

年末から年始にかけてテレビの家電製品のコマーシャルで、吉永小百合さんが21世紀に持っていきたいものを手にとるシーンがあった。ただしワープロやポケベルのことを考えるとあの機械はこの先いったい何年ぐらい使われるのだろうか、どうも気になった。町内会・自治会もまた、新しい世紀に持っていきたいもののひとつだが、いったいどれくらい長持ちするものだろうか。

町内会・自治会は永遠ですとさえいえないこともない。地縁というものは、農耕時代になって人間がひとつの地域に定住して生活を始めたときから延々とこんにちまで続いてきたわけで、将来われわれがカプセルにでも入って空中を浮遊して生活をするような時代がくれば話は別だが、人間が地に足をつけて暮らすかぎり「地縁」はいつまでも続くと考えてよいだろう。

アメリカの学者は地域性と共同性を備えた社会を「コミュニティ」とよ

んだが、地域＝地、共同＝縁という言葉におきかえれば、コミュニティとは地縁のことだと理解できよう。さて、コミュニティつまり地縁のもっとも素朴な形態は、近隣すなわち向こう三軒両隣という人びとのネットワークである。次に地縁の明確に組織化された形態が、町内会・自治会という存在である。最近はそのをさらに広域に組織して、学区や住区の住民組織がつくられるようになった。そんなわけで町内会・自治会は、地縁の一形態であるあから、地縁が続くかぎり町内会・自治会も存続すると考えることができる。

2. 制度疲労で大丈夫か

戦後、日本の社会はしばらく混乱が続いた。まず企業が立ち直り、つぎに家族が落ち着き、そして町内会・自治会のような地縁の集団が全国各地で再組織された。しかし戦後確立されたわが国の経済、政治、教育、家族などの制度は、こんにち「制度疲労」をおこして破綻しつつある。町内会・自治会もまた、戦後約50年の歳月を経てかなりの制度疲労の状態にある。こんにちの世の中では、すべてのものが変わってゆく。そのなかで存続をつづけようと思えば、みずからを変えていくほかはない。

今日の地域における高齢化、少子化、商工業の衰退、廃棄物の増加、環境の破壊の進行はすさまじいものがあり、行政の力だけでは手にあまる実情にある。住民サイドの自助と共助の力が必要で、町内会・自治会が取り組まなくてはならない課題が増えている。情報化や国際化も徐々に地域に浸透しつつあって、住民なりの対応の道を考える時代にきている。

新しい世紀にあっては、現代のニーズに合わせて町内会・自治会の制度の見直しと更新が必要である。活動の拡大と充実、組織と連帯の再編成、役員の世代交代、住民の信頼と支援の強化、行政や他団体とのパートナーシップの確立などを目標に、制度の再構成が期待される。

3. 新しい世代に応じた運営と活動の更新

町内会・自治会の再構成が必要になった理由として、住民層の世代交代

と新しい価値観をもつ人びとの登場がある。そして、これに対応しないと住民の支持がえられない時代となった。

いま50代の住民は「団塊の世代」といわれて、戦後民主主義のなかで生れ育ち、明朗で合理的な自治会運営を望んでいる。平等な権利と参加、規約に則った運営と役員を選出、みんなの意見にもとづいた活動の実施、ガラス張りの会計処理などである。これらに不透明なところがあると、組織は人びとの支持を失ってしまうので、運営には細心の注意が必要である。団塊の世代が30代に地域に戸を構えてすでに20年になり、この間に町内会・自治会は運営の民主化と合理化に努力してきたしてきたが、十分だったろうか。

とくに最近では、「新人類の世代」といわれるユニークな住民が登場した。いま30代の人たちで、生れたときから豊かな社会のなかで恵まれて成長し、高学歴の、都市生れ都市育ちの新しい世代である。この人たちは自己本位で、要領がよく、ドライで、スマートな生き方をしてきたといわれる。かれらが小学校に入学したとき、近ごろは子どもらしくない生徒が増えてきたと先生たちは異様な感じをいただいた。さらに会社に就職したとき、最近はやった新入社員が入ってきたと先輩や上司をおどろかせ、そして今日地域にあって、付き合いにくい人が増えてきたと古い人たちを嘆かせる存在となっている。

町内会・自治会は、如何にして新人類世代の共感と支持をえることができるだろうか。こうした人たちには、一方的な奉仕とか義務とかいう観念は通用しない。しかし町内会・自治会の活動が自分の利益になると納得してくれれば、ギブアンドテイクの観念に従いその存在を受け入れてくれるのではないか。新しい世代のニーズにあった活動の発見と展開から、支持と信頼の獲得が始まるだろう。

しかし自分の利益や生活に役立つから、そこに町内会・自治会の意義を認めるというだけでは、その存在を単なる手段として、モノとして受け入れる段階にとどまってしまう。さらにすすんで地域に対して愛着心や一体感をいただいてもらい、地縁を自分の心身の一部として受け入れてもらうの

にはどうしたらよいだろうか。このあたりを戦前世代の人びとに考えてもらいたいところである。

4. 地方分権と住民参加

いよいよ地方の分権と自治の時代がはじまった。地方自治の時代とは、つまるところ住民自治、住民参加の時代の到来を意味する。こんにち住民参加の方法として、直接請求、住民投票、情報公開の制度の整備などが注目されているが、ここでは日常的・定期的・継続的な住民参加の方法としての官民の共働、つまりパートナーシップによる地域づくりの意義を強調したい。

パートナーシップによる地域づくりの試行は、全国の各地でいろいろな活動分野で始まっているが、こうした試行に積極的な自治体と住民たちが今後の模範となるような制度を立ち上げてほしいものである。とくに町内会・自治会には、これまでの実績をふまえて分権の時代にふさわしい住民参加の制度をつくる役割が期待されている。そのためには官に対して平等のパートナーとしての役割をになうことのできる力量をそなえた、自立した存在として自己を再組織化していく道を開拓することが期待される。

IX. 伝統としての町内会の継承を考える

1. 町内会は古いか

町内会は封建社会の遺物だから悪いもので、コミュニティは現代社会で新しく作られたものだから良さそうだという人がある。しかしこれは物事の新旧と善悪を恣意的に解釈した見方で、まことに困ったものである。歴史的にみれば、コミュニティは古く町内会は新しい存在なのである。

コミュニティの伝統を論じたイギリスのある研究者は、同質的・参加的・土着的な意味でのコミュニティの存在はギリシャのポリスにまでさかのぼると述べているが、古代ギリシャの時代どころかもっと古く人間が農耕時代に定住生活をはじめた時代にまでさかのぼることができよう。

わが国でも事情は同じでコミュニティは農耕時代に始まり、時代によってさまざまな形態を取りながら今日まで存続してきたもので、町内会はこのコミュニティという存在の一形態、すなわち「近代」という時代のなかに生まれた一形態なのである。この意味でコミュニティは古く、町内会は新しい。

2. 伝統的なコミュニティとしての「町内」

アメリカの研究者は、ある地域がコミュニティとよばれるためには、「地域性」と「共同性」という二つの条件が必要だといっている。地域性とは、その社会が一定の地域的ナワバリをもつことで、共同性とは、その地域内に住む人がなんらかの社会的結合をもつことを指している。こうした二つの条件をもつとき、そこは単なる地域ではなく、「地域社会」とよばれることになる。

コミュニティとか地域社会という言葉をおこのように使うと、江戸時代の城下町の「町内」が、わが国の伝統的な都市コミュニティの代表的存在といえよう。明治以前の日本の都市には町内という社会が存在し、ひとつとは町年寄を中心に町内の運営を行っていた。たとえば町の人たちは自分たちの手で道路・橋・木戸などを管理し、祭礼・生活の相互扶助・治安の維持などの活動を行ない、その費用は自分たちで負担をした。町内は、多面的な生活機能をおこなう共同社会を形成していたのである。

だが明治時代になると、この古い町内に変化と解体がおこった。とくに都道府県や市町村の行政機構が整備されるにつれて、これまで住民が自分たちで行ってきた活動のうち、土木や治安などの重要な活動が行政当局へと移管され、町内の機能が縮小がすすんだ。この明治時代に始まる行政への町内機能の移行は、その後今日まで一貫して続くことになる。しかし行政機関から見て重要な機能は移管したが、住民生活から見て重要な機能は依然町内に残されたから、その後もコミュニティとしての働きは存続していった。

3. 町内会の誕生と全国的普及

「町内会」の結成を東京の場合で調べてみると、明治半ばごろに始まり大正期にさかんになったことがわかる。この時代には、地方から新しい人口が都市に大量に流入し、サラリーマンが増加し、職場と住居の分離が進んで、「都市的な状況」が色濃くなりはじめた。それにともなって伝統的な町内が解体し、自主的な住民の連帯が弱まっていったが、この新しい都市的な状況を再組織するために登場したものが「町内会」である。

昔からのしきたりと慣行によって運営されていた伝統的な町内と異なり、町内会は成文化された規約、明示された組織と事業、選挙と会計の諸規定をもつ制度化された機構として組織された。また町内では持ち家層にだけ限られていた成員資格が、町内会では店子層をふくめて全住民にまで拡大された。こうしてしっかりと整備された新しい機構を結成することによって、バラバラになった都市の住民を再統合しようとしたのである。

大正時代に行なわれた東京市の町内会調査から当時の町内会の機能を見ると、(1) 慶弔、(2) 衛生、(3) 兵事、(4) 祭事、(5) 自警、(6) 救済、(7) 交通、(8) 商事、(9) 官公庁交渉布達、(10) 学事、(11) 人事、(12) 表彰、(13) 金融、(14) その他が列挙されていて、ずいぶんたくさんの活動を行っていたことがわかる。

昭和時代になると15年戦争が始まり、戦時下で国家資源の総動員がおこなわれた。町内会も総力戦遂行のための銃後の手段としての重要性がまし、昭和16年には国家によって法制化されて、全国に結成が義務づけられた。それまで各地で異なった組織や活動をしていた町内会は、全国一律の規定によって画一的なかたちに編成された。その機能は、防諜・防空・配給・国民精神動員などの戦時活動を追加することによって異常に膨張し、国家の末端組織としての役割をはたすことになった。

4. 町内会の解散と復活

敗戦後町内会は、占領軍によって戦争協力組織とみなされて強制的に解散させられ、日本中から消滅することとなった。戦後新しく選挙を行なっ

てみたら、古い指導者たちがぞくぞくと当選し、町内会を彼らの選挙地盤、旧勢力の温存基盤、民主化に逆行する存在と占領軍が敵視したこともある。

しかし町内会が消滅したのは、法律上の建前のことであって、実際には町内会以外の地域集団がその機能を代行したことは、記憶に残るところである。同業組合・青年団のように戦前から存続した集団が代行した地域があった。また町内会に代わる組織として、防犯組合・衛生組合・日赤奉仕団などの行政協力のための集団が新たに結成され、それらが町内会機能を代行する地域がおおかった。こうして国家権力と行政機関の末端組織としての町内会は消滅したが、住民生活のための共同組織としての機能は、実質的にどれかの集団によって継承されたのである。

やがて、昭和26年に講和条約によって日本が独立したあと、各地に町内会が一斉に復活した。復活した町内会・自治会は、これまでに結成された数多くの地域集団と併存することになった。町内会・自治会を中心に行政協力型の諸組織が機能を分担しあい、婦人会・老人会・子供会のような集団も協同して、比較的統制のある地域活動を行う街があった。逆に、町内会や各種の組織が提携を行なわずにてんでんばらばらに活動し、地域全体として混沌状態になった街があった。さらに、町内会への根づよい不信感からその復活を長く見合わせ、婦人会などの他の組織に生活共同機能を委せる街もあった。

5. 町内会と拡大するコミュニティ

昭和40年以後の高度経済成長と都市化の時代には、町内会をはじめとする伝統的な集団が形骸化したり、機能を衰弱させる事態が起こった。またこの時期は、伝統的な集団の枠にはまらないグループが噴出してきた時代であった。たとえば、趣味・体育・文化・福祉・環境などの特定の目的で活動する自主的なサークルやグループは、広い地域の人びとが集まって仲間をつくり、町内会とはいっさい係わりをもたないで、自分たちだけで独自に活動を行なった。また、学区や住区のように町内会よりもさらに広い

地域を活動の範囲とするコミュニティ協議会のような新しい地域組織が各地に結成されていった。

学区や住区のような広域のコミュニティの活動が盛んになった理由としては、地域の生活問題が広域化し、これに対応するためにはより大規模で強力な住民組織が必要となったことがある。それとともに町内会にたいしては、こうした広域のコミュニティの一部として、より大きな地域の利益のために奉仕をする意欲と能力が期待されるようになった。この新しいコミュニティ組織の牽引車としての役割を遂行できる組織は、わが国の地域の現状を見渡したところ町内会において他に存在しないところから、その責任は重大である。

6. 伝統文化としての町内会を継承する

明治から大正の時代にかけて古いコミュニティとしての町内が解体したときに、この町内の多様な共同生活機能をそのまま継承するためにつくられたものが町内会だった。町内会の前身は五人組であるという説があるが、五人組の治安機能を含めた多様な町内の組合の機能を引き継いだと考えるべきであろう。この意味で町内会は、町内コミュニティという「伝統」の後継者である。

しかも町内会は、この伝統を保持しながら、日本の全国に万遍なく存在しつつ今日まで長い命脈を保ってきたということからして、日本人に共通する「文化」のひとつとして評価することができる。わが国の伝統文化といえば、歌舞伎や相撲などがあげられるが、これらは昔つくられたものをそのまま保存することで今日まで命脈を保ってきたのではない。形式は伝統によりながらも、内容は時代のニーズに合わせて変化させることで、長く国民から愛され支持されてきたものである。

伝統があって、しかも地域の人びとのみんなから支持されていれば地域文化といわれるし、国民みんなから愛され普及していれば国民文化といわれる存在となる。町内会もまたそのような文化的存在として今日まで続いてきたと歴史をふりかえって断言できれば良いのだが、それほどの自信を

持ち合わせていないのは残念なことである。

むしろ戦時下での権力機関としての役割や、今日では政治や選挙とのからみで、人びとから好かれてきたとはいえない事実がある。たとえば町内会が選挙の時に地元推薦候補をたてたり、特定候補者を支持することをもって旧勢力の温存基盤のごとく非難する人がいる。しかし今日では、候補者を擁立できるだけの力をもつ町内会のごく一部になっているし、そうした町内会も選挙の時以外はふつうに生活共同機能を果たしているわけで、一事をもって万事をきめつけて町内会の存在を全面的に否定するのは、近視眼的である。今日の町内会に欠陥が多々あるのは事実であって、旧態を修正することで伝統を現代に生かす道を探るべきだろう。

町内会は、わが国の貴重な伝統的文化資源のひとつとして、今後も地域社会のために貢献することが期待される。今日のコミュニティづくりにおいては、まったく新しい組織を立ち上げるよりも既存の組織を生かすことから始め、徐々に更新をすすめる道が有効であろう。そのためには町内会は地域性と共同性というコミュニティとしての形式は維持しつつも、地域性のことでみればより広い地域と提携をはかり、個人の自由や権利と両立しうるような柔軟な共同性の在り方を開発していく必要があるだろう。

X. 町内会・コミュニティ・都市

1. コミュニティの成長と成熟

戦後のわが国でコミュニティづくりの活動が始まってから、ほぼ30年になる。この間にわが国は、成長社会から成熟社会に入ったといわれる。それでは成熟社会のなかのコミュニティとは、どのような姿をしているのだろうか。これを知るための早道は、「先進的」な実践活動を展開しているコミュニティを調査することである。そしてそこからさまざまな示唆を引き出すことであろう。

いまから6年ほど前に、日本の各地ですぐれた実績をあげたコミュニティ地域を選定して実態調査を行なった。さまざまな方法ですぐれたコ

コミュニティづくりを行っている団体を抽出し、そこのリーダーにアンケートを郵送し活動状況をきいたところ、わが国屈指の地域である真野や埜山などをはじめとして293組織から回答をえることができた。回答を寄せたのは各地の自治会、学区・住区協議会、有志組織などである。

これらの組織が実践している活動を検討してみると三種類のものがあり、どこの組織でもそれらをまんべんなく実施しているところからコミュニティの「三大活動」とよぶことにした。すなわち、地域の諸問題を解決するための「問題対処活動」、人々の交流と連帯をうながす「親睦活動」、地域の施設や環境を維持し管理する「施設管理活動」の三種類である。さらにこれらの活動を住民が主体的に行っていることに注目して、四種類目に「自治活動」を追加した。

この四つの活動の量的拡大化をコミュニティの「成長」、地域への定着化を「成熟」とよぶことができる。そしてわが国のコミュニティ活動は、前者から後者の段階へと移行しつつあると考えられるところから、この成熟期の特徴を町内会や都市全体と関連させていくつか述べたい。

2. より大きな活動に向かって

これまでコミュニティ活動の担い手としては、自治会・町内会のような小単位の住民組織が主役として活躍し成果をあげてきた。しかし今日ではこうした組織では対処しきれない地域の問題が登場し、そこにより大きいふところの深い組織が必要となってきた。すなわち学区を単位としたコミュニティ組織の結成であり、その背景には成熟段階における都市の地域問題の新しい展開という事情がある。

ひとつは地域問題の広域化がある。震災時の火災に対処するためにはひとつの自治会だけが防火につとめても、周辺の人たちが火災を放置したまま避難してしまえば延焼をまぬがれない。いわば点としての防御は困難で、いくつもの自治会が協力して面として対処するためには、ふだんから協同態勢をつくっておかねばならない。

駅前の放置自転車への対処も同じである。駅前の自治会だけが不法駐輪

の整理を行なっても、周辺からつきつぎに自転車が集まってくればきりが
ないわけで、自転車圏内にある周辺の自治会と提携してその利用をコント
ロールする必要がある。他の自治会と共同して魅力のある歩道を整備し駅
前まで徒歩で来るようにながすとか、居住地において利用者に駐輪のマ
ナーを周知させてもらう必要がある。こんにちではこうした広域の組織で
対処を必要とする問題が増えてきた。

また少数者の人々の問題にとりくむ際には、広域での対処が有効である。
たとえば在宅老人への給食サービスの活動をおこなう地域の場合、サービ
スを必要とする老人は少数で広い地域に散在しており、労力を提供するボ
ランティアも少数で分散して居住しているのがふつうである。こうした時
には自治会・町内会のような狭い組織範囲に、需要者と供給者が一緒に住
んでいるとは限らないわけで、学区ぐらいの広い組織で両者を結合するほ
うが実現性がある。住民の全員に共通する問題であれば自治会・町内会で
対処できるが、クライアントもサポーターも少数で散居という状況では学
区や住区の協議会のような組織がこれを直接担当したり、支援したりする
のが妥当だろう。

またより大きい活動力を動員できる効果がある。何かで困っている少数
者にたいして、地域の多数者のもっている資源を動員してより大規模な支
援をおこなうことが可能となる。また複数の自治会が協力して規模の大き
いコミュニティ施設の管理運営をおこなうなど、スケールメリットを活用
するのである。

さらに広域の組織では、新旧の住民組織の提携が可能となる。学区を単
位とした住民協議会には、自治会・老人会・婦人会のような伝統的な組織
の代表とならんで各種のサークル・クラブのような新しい組織の代表も参
加していることがよくみられる。福祉をはじめ、趣味・教養・体育などの
活動を行なうサークルは広域の単位で組織されていることが多いから、単
位自治会ではなくて学区単位ぐらい組織ならば加入しやすい。こうして学
区の協議会が結成され、新旧のあらゆる組織が提携して活動をおこなっ
てきた。

3. 自治体とコミュニティ

町内会や学区協議会は、各種のコミュニティ活動を自主的に実践するために組織を整備したり維持する仕事を行っており、これを自治活動とよぶことができる。役員を決めたり、事業計画を立案し、会則を整備したり、資金を調達したり、会員の参加を促進したり、地域の総意をとりまとめたり、行政機関をはじめとする外部の団体と提携したりする活動である。

さらにこうした自主活動の担い手にふさわしい住民を形成する、すなわち住民自治の主体にふさわしい市民意識の形成を行なう仕事がある。この市民意識の内容としては居住に関する権利意識・連帯意識・参加意識の三種類を指摘できるが、いずれも問題対処・親睦・施設管理・自治の諸活動を実践するなかで形成されるものである。

しかし問題対処活動や施設管理活動などは自治体の行政機関の仕事と重複する場合が多く、ともすれば行政の補完活動と混同されやすいことが問題である。こんにちでは行政の業務の増加にともなって、その実施を住民に委嘱することがふえてきた。防災、開発、福祉などの分野で新たに行政協力のための組織が結成されたり、各種の委員が委嘱されるようになり、こうした組織と委員の種類と数は膨大なものがある。住民の行政への依存がよく云々されるが、他方で行政の住民への依存が進んでいて、今後自治体の業務が増加すれば、こうした事態がさらに強化されそうである。

行政による住民への依存の受け皿となるのはふつう自治会・町内会やその連合体のようなコミュニティ組織であるが、依存がさらに進めば組織のリーダーたちから呆れられて自治体が見放されてしまうことがおこりうる。それ以上に問題なのは、こうした委嘱業務の増加が負担となって住民の自主的な活動を阻害し、コミュニティを押し潰す結果を招来しかねないことである。

コミュニティ活動はあくまでも住民主体の活動であり、主役は住民であって行政は脇役として側面から専門的な支援を行なうものだというコミュニティ行政の原点に立ちもどるべきであろう。そして力強いコミュニ

ティが形成されて、地域の問題の多くが住民の自主活動によって解決され、行政協力のための委員や組織を不用にしてしまう時代がきてほしいものである。

4. 都市の変身のなかで

戦後の50年間のなかで、わが国のコミュニティは大きく成長した。戦後解体された自治会・町内会は、1960年代にほぼ全国的に再建された。70年代には余暇利用型や社会運動型の有志組織がつつぎと結成された。またこの時代には学区・住区協議会のような広域型地縁組織がつけられていった。さらに80年代から90年代にかけては、各種のコミュニティ施設が全国的に整備されていった。わが国のコミュニティは、組織、施設、活動の面でかなりの「成長」を達成したといえる。

このコミュニティの成長は、地域関係以外の団体も含んだ住民団体全体の成長の一環として、もっといえば都市全体の成長の一環としてなされた

表・大垣市の住民団体数の変化

分野	1995	1960
1. 政治団体	16	2
2. 行政関係団体	38	11
3. 消防団	48	32
4. 自治会	427	285
5. 婦人会	19	15
6. 福祉団体	74	21
7. 教育団体	48	6
8. 体育団体	91	6
9. 文化団体	65	8
10. 各種住民団体	77	17
11. 労働団体	8	2
12. 工業関係団体	13	7
13. 商業関係団体	75	41
14. 商店会団体	14	2
15. 農業関係団体	21	24
合計	1034	479

ことに留意する必要がある。戦後の都市の変化を知るため、人口15万人のある標準的な都市を選定してその住民団体の悉皆調査を最近おこなっている。その市は岐阜県の大垣市であるが、いろいろな資料を使って同市にいま存在する団体だけでなく過去の年度にもさかのぼって、その年度に存在した団体の名前を洗いざらい調べた。

表からわかるように1960年度と95年度の団体数を比べると、どの分野でも大変に増加していることがわかる。1-3の政治・行政領域の団体は45から102へ、4-10の生活領域のものは353から801へ、11-15の産業領域のものは76から131へ

と増加している。これらの団体の増加を指して都市の成長現象、また諸団体が提携を深めながらまちづくりを行なってきたことを指して成熟現象とよぶことができる。

なかでもコミュニティに関係の深い生活領域の団体では、その増加のほとんどが60年代と70年代になされたが、80年代以後に増えたものもある。その背景には同市の人口と産業の増加があり、その結果住民の諸活動が盛んとなって団体の結成へと進んだわけで、表の中のコミュニティ関係の団体もこうした流れのなかで成長してきたものであった。

しかし同市の人口は1980年以後急増から微増へ転じ、90年代からは少子化・高齢化・三次経済化・環境戦略転換などが進んできた。つまり都市全体が成熟段階に到達して、新しい「自己組織化」とそれによる「都市の変身」が始まっている。その影響は住民団体の種類や数の面におよぶことになり、成長分野では増加するが成長の止まった分野では停滞または減少がおこっている。すなわち3領域と15分野の構成比に変化が生じていて、これを「住民団体の変身」とよぶが、生活領域団体の比重の増加などは都市が市民生活のための場として成熟してきた証拠のひとつとして指摘できる。

「成熟」というと安定・均衡・充実という言葉がうかぶが、他方で停滞・反復・爛熟というイメージもついてくる。ポストバブル期のながびく不況下と地方分権の時代を迎えて、都市とその団体がさらに変化するなかで、その変身を内側から支える要因として町内会とコミュニティの活動が重要になってきている。

XI. あとがき

こんにち地方分権時代にあって各自治体は住民参加の制度づくりを進めつつあるが、とくにまちづくりにおける行政のパートナーとして町内会・自治会の活躍が期待されている。また災害や犯罪の増加と環境の悪化に直面して、地域の危機管理の活動を強化する必要もある。さらに高齢化や共働き化の進行にともない、老人・子ども・母親への支援活動への期待は大

きい。こうした観点から町内会・自治会の現状を見ると、旧態依然とした活動にとどまる組織があり、地域問題の深刻化と住民の無関心に直面して、会長をはじめ役員たちが自信喪失状態に陥っている会も少なくない。

この小論は町内会・自治会の存在意義と方向性をあらためて強調することで、役員たちが元気で自信を持って活動に取り組んでもらえるように、また住民たちに積極的に参加してもらえるようになることを願って書かれたものである。町内会とコミュニティの研究では抜群の蓄積をもつわが国の都市社会学の成果や、仕事で出会った現場の人たちの意見を参考にしながら、いま述べたような筆者の主観的な意図から記述したもので、論旨のいたらないところをいろいろ指摘いただければ幸いである。

なお各章の初出の文献はつぎのとおりである。ひとつにまとめておいたほうが何かと便利かと考えて今回加筆やら再掲をしたもので、関係者の各位に感謝する次第である。

IからVIIIまでは、(財)あしたの日本を創る協会、自治会・町内会情報誌「まちむら」66-73号(1999-2001)に「町内会・自治会の道」として連載されたものに少し筆を加えた。

IXは、(財)埼玉県県民活動総合センター、県民活動研究 No4(1994)に「町内会とコミュニティの歴史」として掲載されたものに大幅な加筆修正をおこなった。

Xは、(財)自治総合センター、自治だより No135(2000)に「成熟社会とコミュニティ活動」として掲載されたものに大幅な加筆修正をおこなった。

参考文献

- 鯉坂学他編 1989 「町内会の研究」 御茶の水書房
菊池美代志・江上渉 1998 「コミュニティの組織と施設」 多賀出版
倉津進・秋元律郎編著 1990 「町内会と地域集団」 ミネルヴァ書房
玉野和志 1993 「近代日本の都市化と町内会の成立」 行人社

東海自治体問題研究所編 1996 「町内会・自治会の新展開」 自治体研究社

鳥越皓之 1994 「地域自治会の研究」 ミネルヴァ書房

中田実編著 2000 「世界の住民組織」 自治体研究社

山崎丈夫 1999 「地縁組織論」 自治体研究社

吉原直樹 2000 「アジアの住民組織」 御茶の水書房

