

地域政治における町内会・自治会の機能（上）

新 垣 二 郎

第1章 目的と視角	
第2章 「前近代的遺制説」の形成	
第3章 「文化集団説」と「自律偽装集団説」	(以上、本号)
第4章 「町内会論争」の断片化	(以下、次号)
第5章 地域再生と町内会の「再登場」	
参考文献	

第1章 目的と視角

本稿では、一般に部落会・町内会・区会・自治会などの名称で知られる地縁団体（以下、町内会に統一表記）が戦後日本の地域政治⁽¹⁾のなかでどのように位置づけられてきたかを、主に社会学・政治学・行政学分野の先行研究から検討する。本章では、本稿の課題について概説し、どのようなアプローチからこの課題に接近するか簡潔に述べた上で、全体構成を示す。

(1) 地域政治という用語については、管見の限りで未だ統一的な語法がない。本稿では基本的に市町村内部でのアクター間関係により形成される諸問題への対応の枠組みを想定しているが、後述するように、それは必ずしも同構造を近隣市町村や都道府県、あるいは国政レベルでの政治状況から隔絶して存在する閉鎖系として捉えているわけではない。

第1節 本稿の課題

(1) 松下圭一の「町内会」観

かつて松下圭一は、1960年前後の日米安保条約をめぐる国民的反対運動の高揚を、朝鮮戦争の勃発・サンフランシスコ講和条約の締結という「戦後第1の曲がり角」に続く「戦後第2の曲がり角」と捉え、戦後民主主義に代わる地域民主主義の確立を提唱した⁽²⁾。その問題意識には、当時約30万人とも言われるデモ隊が国会を包囲する状況が創出されながらも、この運動が地域社会を「素通り」している状況があった。

「戦後民主主義は市民的な新中間層と組織労働者によってになわれ、その裏面に旧中間層によって掌握されている広汎なムラ状況の厳存という、戦後民主主義をめぐる政治的問題状況の二重構造が露呈した⁽³⁾」という松下の表現は、このことを如実に物語る。

ここで松下のいう「ムラ状況」とは、市町村内部において町内会を主たる結節点とする政治行政の運営状況を指す。その具体的な定義は定かではないが、農村社会学・村落構造論では概ね以下3つの文脈から言及されることが多い。第1に、町内会が住民一般に対して村落共同体的な凝集力を残存させている点である（共同体結合機能）。第2に、町内会が選挙時に候補者の選定・擁立・後援機関として作動している点である（議員輩出機能）。第3に、町内会が市町村行政の末端実施機構としての役割を担っている点である（行政末端機能）。

松下は当時、東京都杉並区を事例とした地域政治構造をめぐる調査⁽⁴⁾への参加経験もふまえながら、町内会こそが「ムラ状況」を固定化・再生産する保守勢力の地域末端組織であり、地域民主主義の確立に向けて対峙・変革すべき対象と否定的に捉えるに至る。

(2) 町内会論争の焦点と課題

さて、本稿の課題は、戦後日本の地域政治において町内会が実際に果たしてきた機

(2) 松下圭一「大衆社会論の今日的位罫」（『思想』第436号所収、岩波書店、1960年）、同「地域民主主義の課題と展望」（『思想』第443号所収、岩波書店、1961年）参照。

(3) 前掲、松下1961、p. 514引用。

(4) 『大都市における地域政治の構造——杉並区における政治・行政・住民』（都政調査会、1960年）。なお、この調査をまとめたのは阿利莫二・高木鉦作・松下圭一・小森武・鳴海正泰の5名である。

能に鑑みた場合、このような松下の「見立て」がどのように評価できるかを検討することにある。後述するように、1950年代から地域政治に着目していた松下を含む多くの研究者は、当時の町内会が徐々に時代的使命を終えて地域政治のステージから退出していく方向にあると予測し、また退出すべきことを論じていた。しかし、数の上から見れば、町内会はむしろ増加の一途を辿り、現在では30万団体ほどに膨れ上がっている⁽⁵⁾。戦後70年を経てなお、町内会が全国的に存続している事実は、町内会が時代ごとに変化する地域政治上の要請に適応し続けてきたことを示唆していると言えよう。

ただし、当然ながらこの数字だけを見て地域政治における町内会の影響力を捉えることはできない。当時の松下のように、町内会が保守勢力の地域末端組織であり解体すべきと主張する学説は、現代においてはほぼ皆無である。しかし、町内会を含む地域政治の全体枠組みの作動様態が、松下の提唱した「地域民主主義」の実現度合いに影響をおよぼしたことは首肯されよう。ここに、戦後の地域政治の動態をめぐる学説を町内会に焦点を当てながら整理することの意義が見出される。

第2節 分析視座

(1) 先行研究における地域政治への視座

では、翻って、町内会が作動する地域政治の時系列的推移は、どのような視座から捉えることができるだろうか。この点について、本稿では政治学・行政学分野の先行研究において示されてきた以下3点が重要と考える。

第一に、地域政治をめぐるアクター間関係の「構造的把握」である。寄本勝美は、市町村レベルの政治が制度的には首長と議会という2極間の相互作用を機軸としつつも、「実際の意味においては、これら2機関にはいうまでもなくほかの主体要因やそれらを含む環境要因が絡んでくる⁽⁶⁾」とし、これに住民と職員組合を含んだ「4極

(5) http://www.soumu.go.jp/main_content/000307324.pdf 参照。なお、1956年に自治庁が実施した調査（「町内会部落会についての調査」）によれば、当時の地縁団体の数は約17万団体であったとされる。

(6) 寄本勝美「自治体政治の構造と実態」（西尾勝・大森彌編著『自治行政要論』所収、第一法規、1986年）p.125引用。なお、寄本は別稿でもこの4極構造を用いている。寄本勝美「四極構造による政治化——革新自治体のディレマ」（大森彌・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』所収、東京大学出版会、1986年）

構造」を提示した。これは、寄本が1980年代までにおける住民一般の権利要求の高まりと住民参加・住民運動の浸透、および行政機構執行部に対する職員組合の交渉力や政策提起能力の高まりを重視したことによる⁽⁷⁾。この捉え方を敷衍しながら、戦後の地域政治の大枠の構造として4極構造を想定し、その1極に公務員組合ではなく町内会を配置することにさほどの違和感はないと思われる。

第二に、地域政治の「外部」との関係性への意識である。横山桂次・大原光憲は、「かつては地域社会の特殊利害を中心に回転し、その地域に付着する共通の物質的条件を整備するという大義名分をかかげてその無党派性を誇ってきた地域政治は、今日では、巨大企業ならびに政府政策の滲透をうけて、その地方的特色を消滅させ、特殊利害の貫徹を許している⁽⁸⁾」と、地域政治の渦中に放り込まれる課題が必ずしも当該地域政治に内在的なものでなくなっている状況を指摘した。これは、上述のような構造を基底として作動する地域政治の後景には、政党や国会、中央省庁、都道府県知事、都道府県議会、企業、業界団体、利益団体などの様々なアクターが潜在しており、地域政治の主要アクターは「外部」との関係性によって行動が規定される側面があることを示唆している。

第三に、主要アクターである住民一般の地域政治からの「離脱」傾向である。石田雄は、住民一般の行動原理を「同調」と「競争」という概念から論じる⁽⁹⁾なかで、戦後における住民意識の特徴的な変化として、経済的価値の比重の増大を挙げた。すなわち、石田は、戦前では天皇制を頂点とした国家体制への忠誠が全ての価値に優先したのに対し、戦後は「国家的忠誠が崩壊して約十年くらいの間、狭められた忠誠の範囲が『組織』（会社、組合等々）という形で定着」しつつあることを指摘し、この経済的価値の追求と消費指向の高まりが「政治的無関心を育てるという意味で間接的に大きな政治的効果を持って⁽¹⁰⁾」いたことを問題視した。この石田の指摘からは、地域政治の主要なアクターである住民一般が政治空間と経済空間の狭間でゆらぐ存在であり、常に地域政治の枠組みから容易に退出する誘因を抱えていることが分かる。地域政治の俎上にあがる課題が住民一般の生活利害に関係するものと認知されない限

(7) 前掲、寄本1986、p. 125-133参照。

(8) 横山桂次・大原光憲『現代日本の地域政治』（三一書房、1966年）p. 10引用。なお、引用部分は大原の執筆による。

(9) 石田雄『日本の政治文化——同調と競争』（東京大学出版会、1970年）参照。

(10) 前掲、石田1970、p. 45引用。

り、住民がアクターとして顕在化しにくいという基本構図を確認する上で重要である。

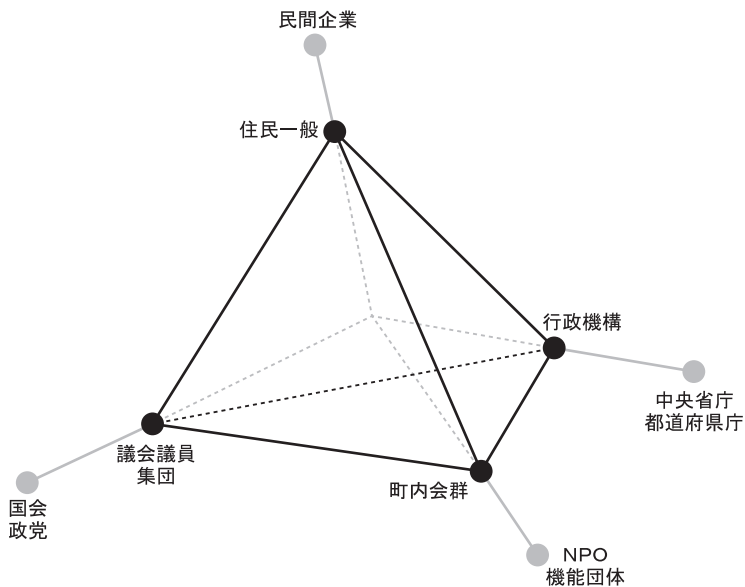
(2) 補助線としてのモデルの提示

本稿では、これらの知見に着想を得ながら、地域政治をめぐるアクター間の相互作用について以下図1のようなモデルを提示し、これを補助線としながら町内会の動態をめぐる学説の整理を試みる。

このモデルでは、「住民一般」「行政機構」「議会議員集団」「町内会群」の4者を地域政治の主要アクターと措定し、この4極から構成される三角錐の内部空間を地域政治の領域と捉える。この領域において4者は、個別政策テーマをめぐるそれぞれ自己の利益の最大化のために他アクターとの調整をおこなうと想定する。そのルートは三角錐の辺の数と同様6ルートとなる。

ただし、この4者がそれぞれ独立した意図を持って地域政治に参入していたと捉えるのは妥当ではない。周知のように、市町村議会を構成する議会議員集団は国政政党からの系列化という誘因・圧力に晒される一般状況にあり、行政機構もまた都道府県庁・中央省庁という縦型に連なる実務的階層関係を意識しながら自らの立場を規定する状況が長く続いてきた。町内会群は、個々の町内会が市町村の一部区域の住民意思

図1 地域政治をめぐる相互作用モデル



※筆者作成

を代表する地縁団体として他区域の地縁団体と潜在的な対立関係にあると同時に、現在ではNPOという名称に包括される様々な目的型機能団体との潜在的な対立関係にあることも考慮しておく必要がある。住民一般も、帰属意識レベルにおいて政治空間そのものから企業社会が織り成す経済空間へ退出しがちな誘因を常に抱えている。図1で三角錐の重心から各アクターに向かうベクトルの延長線上にそれぞれ「国会・政党」「中央省庁・都道府県庁」「NPO・機能団体」「民間企業」を配置したのは、この事情を考慮している。

第3節 本稿の概要と全体構成

周知のように、いわゆる「町内会論争」として括られる議論は、社会学分野における圧倒的な先行研究の蓄積の下に展開されてきた。政治学・行政学者が地域政治における町内会の位置づけを論じる際も、基本的にこの社会学分野の知見が下敷きとなっている。本稿でもこのスタイルを踏襲し、社会学分野での学説整理の方向性に依拠しつつ、そこに政治学・行政学分野の議論を適宜加えながら地域政治のステージにおける町内会の作動様態をめぐる立論を整理することとする。

なお、管見の限りで、社会学分野での議論において町内会の機能をめぐる諸学説の祖型は、1990年代中盤頃までにはほぼ出尽くした感がある。そのため、本稿の射程も基本的には2000年代前半までに留まることを予め断っておく。

さて、本稿の構成は以下の通りとなる。

第2章では、松下が町内会に対して上述のような否定的見解を出すに至る前までの1950年代の学説を整理する。ここでは、主にサンフランシスコ講和条約の締結以降の町内会の急激な復活と「昭和の大合併」による地域政治の構造的変動という2つのトピックについて展開された議論を「前近代的遺制説」として括りながら、その内容を追う。

第3章では、松下の否定的見解以降での1960年代の町内会の捉え方をめぐる新たな学説を扱う。この時期は、町内会が当初の見立て通りに地域政治のステージから退出せず、むしろ圧力団体化する傾向や、革新勢力の選挙基盤として作動した事例などが諸研究から捉えられる。このような状況から、町内会を日本固有の文化に根ざした集団と捉える学説が登場する。ここでは、「前近代的遺制説」への対抗仮説を「文化集団説」、「前近代的遺制説」を批判的に継承した修正説を「自律偽装集団説」として括り、その具体的な議論内容の対立構図を整理する。

第4章では、1970年代から1990年頃までにかけての町内会をめぐる諸学説や新しい研究上の知見を扱う。この頃は、住民運動や革新自治体の出現、コミュニティ政策の推進など、地域政治の作動様態を捉えなおす契機となる動向が次々と表出する。この動きに対して、社会学分野では、「文化集団説」を基礎として町内会の機能を自治体との類似性から捉える「町内会自治体説」や、行政機構との分業関係として捉える「地域共同管理集団説」、あるいは「自律偽装集団説」に視点が近いが行政機構の下請け機関化を強調する「行政末端機構説」などが錯綜する。同時に、政治学・行政学分野でも地域政治を構成するアクター間関係の再考が試みられるようになる。ここでは、これらの研究上の文脈が微妙に響き合わない形で展開されていく様子を捉える。

第5章では、1990年代以降の町内会をめぐる立論を整理する。1990年代の議論は、阪神淡路大震災の発生や地方分権改革の進展などを重要な契機として、地域政治における町内会の存在を所与としつつ、その活用が積極的に主張されるようになる。この一連の議論が、基本的に「町内会自治体説」を基盤としながら、その派生系として修正・精緻化が図られたものであることを整理する。

第2章 「前近代的遺制説」の形成

第1節 町内会の復活への注目

周知のように、戦後、町内会はポツダム勅令第15号により1947年4月頃から逐次廃止されていったが、1952年4月のサンフランシスコ講和条約発効とほぼ同時期に同勅令が失効したことにより、再び結成されていくようになる。一般的には、この5年間も従前の町内会の多くは名称や役職者を替えただけで実質的に存続していたと見られている⁽¹¹⁾が、この「逆コース改革」と呼ばれるGHQ改革の修正・反動期というタイミングで町内会が地域政治のステージへ公式に復帰してきたことについては、マスメディアや学界は総じて批判的であった。

社会学分野において、地域政治における町内会の位置づけが注目される契機となったのは、このポツダム勅令の失効に伴い、わずか3ヶ月以内で従前の町内会の約80%が再結成

(11) さしあたり、鳴海正泰『戦後自治体改革史』（日本評論社、1982年）p. 58参照。

された点であった⁽¹²⁾。この動向に際して、町内会を前近代的な遺制と捉える議論の嚆矢をなしたのは、東京市政調査会の機関誌『都市問題』の1953年10月号の特集「市民組織の問題」に寄せられた奥井復太郎・磯村英一・鈴木栄太郎ら3名の論稿⁽¹³⁾である。

各論者の論稿の主張は、若干ニュアンスの違いがあるものの、いずれも町内会を地域集団論の文脈から捉え、これを前近代的遺制と否定的に捉えた点で一致している。その端的な表現を引用すれば、「その性格上身内集団的に偏狭・狭量で身びいきで好悪がはなはだしく公理公論の通らない、まことに厄介なもの⁽¹⁴⁾」「従来のままの町会・隣組の復活は日本の都市社会の前近代的性格に執着し過ぎる見解と称しても過言ではあるまい⁽¹⁵⁾」「町内会のごとき制度の強制的施行は文明の方向とも都市発展の方向とも逆行する⁽¹⁶⁾」などが挙げられる。

彼らの立論を本稿のモデルに即して眺めてみると、その問題意識は「行政機構—町内会群—住民一般」の枠組みにおける町内会の共同体結合機能の強靱さにあったと捉えられる。議会との関係にはほぼ触れられていない。そして、町内会のこの機能を前近代的とア prioriに見なす立場から、「町内会群—住民一般」ルートにおける両者の断絶と「町内会群—NPO・機能団体」ルートにおける両者の交代によって、町内会が地域政治のステージから退出する（すべきである）ことが主張される。

「町内会群—住民一般」ルートにおける両者の断絶について、奥井は都市化に伴う職住の空間的分離からこれを自明視している。奥井は、町内会を中心とした地域住民の結合の基礎を経済活動と消費生活の同一性に求めながら、「商売的活動と生活の場とが結びついている場合には、生活の場は商売のその固定性に拘束されて凝着化する……（中略）……大企業的ないし会社形態のビジネス化に伴って、ますます多くの人々が職場と生活居所との分離を蒙り、勤人・労働者化している現代大都市において近隣社会の壊滅が原則的である⁽¹⁷⁾」と指摘する。都市社会においては、町内会の存立基盤となる共同体的紐帯

(12) 自治庁『地方自治世論調査—町内会・部落会・隣組について—』（1952年）参照。

(13) 奥井復太郎「近隣社会の組織化」、磯村英一「都市の社会集団」、鈴木栄太郎「近代化と市民組織」（いずれも『都市問題』第44巻第10号所収、東京市政調査会、1953年）参照。なお、この『都市問題』第44巻第10号の特集「市民組織の問題」は第44巻第9号の特集「公務能率の向上」と併せて第15回全国都市問題会議の参考資料という位置づけであった。両号の「編集あとがき」参照。

(14) 前掲、奥井1953、p. 32引用。

(15) 前掲、磯村1953、p. 44引用。

(16) 前掲、鈴木1953、p. 22引用。

(17) 前掲、奥井1953、p. 27—28引用。

が日常生活のなかから生まれ得ないことを強調した立論と位置づけられる。

「町内会群—NPO・機能団体」ルートにおける両者の交代は、上述のルートの変化を前提としながら語られる。磯村は、「大都市の社会において地域的・近隣の結合集団が再検討される余地があるとするならば、それは従来の町会隣組の亜流ではなくして、あくまでも別個の意味におけるコミュニティの集団である⁽¹⁸⁾」としている。社会集団が都市化に伴いゲマインシャフトからゲゼルシャフトへの質的転換を遂げるという近代主義的な捉え方が、彼らの立論の基底にあることを如実に物語る指摘となっている。

他方、彼らが地域政治上での町内会の退出に際して、「行政機構—NPO・機能団体」ルートでの両者の連携強化に好意的であることは、注目されて良い。奥井は、都市社会では流動性の高さから各種サービスの供給主体と享受主体のバランスが地域単位で保てず不安定化することに触れつつ、公共的なサービスについて「ある種の施設等の一部管理を地元組織に委ねるといような方式は考えられてもさしつかえあるまい……（中略）……結局組織化がプライベートな形式で行われている（例えば商店街あるいは消費組合、地元同好者クラブ等）場合については問題がない⁽¹⁹⁾」と言及している。この点は、後述する1970年以降の議論と共振している部分がある。

第2節 「昭和の大合併」促進論への注目

一方、政治学・行政学分野において、地域政治での町内会の位置づけが意識される契機となったのは、1953年から全国的に展開された「昭和の大合併」であった。この「昭和の大合併」研究から町内会の政治的機能に着目していった論者としては、大島太郎と河中二講が挙げられる。大島や河中らの町内会への着目は、「昭和の大合併」をめぐる現場レベルの動向観察からではなく、「昭和の大合併」促進の実質的責任者としての立場にあった自治庁官僚らによる法整備過程や合併促進論への関心が契機となったように見える⁽²⁰⁾。

(18) 前掲、磯村1953、p. 44引用。

(19) 前掲、奥井1953、p. 31引用。

(20) 河中は「議員立法形成の行政学的考察——町村合併促進法の成立過程」（『自治研究』第32巻第1号所収、良書普及社、1956年）を公表した後に「地方議会の政治構成——自治会組織の政治的機能——」（『都市問題』第48巻第10号所収、東京市政調査会、1957年）や「地域の行政組織と支配構造」（『思想』第443号所収、岩波書店、1961年）を公表していた。大島も「町村合併の論理と問題性(1)(2)」（『自治研究』第34巻第10号・第35巻第1号所収、良書普及会、1958—59年）を公表した後に「自治体政治の構造」（『思想』第443号所収、岩波書店、1961年）を公表していた。

以下では、自治庁官僚による合併促進論の矛盾を突いた大島の議論を取り上げる。

自治庁（地方自治庁）は、サンフランシスコ講和条約の締結によりポツダム勅令第15号の廃止が現実視されていた1951年10月の時点で、次長通知により町内会を戦時中の行政末端機構のような形で復活させる意向がないことを表明していた。この「静観主義」「放任論」路線は、1953年10月に出された第1次地方制度調査会の答申でも踏襲され、以後、自治庁・自治省の基本的スタンスとなる。

しかし、佐久間彊や林忠雄などの自治庁官僚⁽²¹⁾による合併促進論には、この立場からの逸脱が見られた。すなわち、市町村合併促進の正統性を強調する佐久間・林の論稿⁽²²⁾のなかでは、市町村合併の全国的展開の目的に「明治の大合併」以来残存する市町村体制と町内会体制の並存（いわゆる「行政村」と「自然村」の二重構造）の解消が挙げられていた。しかし、合併後の町内会について、佐久間は「部落の機能を見直し、これに新しき生命を吹き込む⁽²³⁾」というレトリックを用いて具体的な説明を避け、林は「住民の欲する所を共同体的機能の営みによって充足するか行政主体としての活動によって充足するかは手段の相異だけ⁽²⁴⁾」と、従前の機能の再編成が示唆されていた。この点について大島は、「部落との切断によって、正に万能で、すべての住民要求を満たしてくれる天国のような近代的町村に入るための讚美歌で合併を讃える半面、その天国を青写真に墮せしめる一つの要因である部落的機能が『手段の相異』による必要な場合には決して排除されぬ抜け道として用意されている⁽²⁵⁾」と喝破する。

この議論を捉えなおすと、佐久間・林の立論はひとえに「行政機構—町内会群—住民一般」の枠組みにおける町内会の共同体結合機能を問題視している点に核心があったと言える。この点は前節の社会学者らの見解と同様である。ただし、佐久間・林の問題意識は、「町内会群—住民一般」ルートにおける町内会の共同体結合機能の「前近代性」ではなく、

(21) なお、佐久間は神戸委員会の事務局を務め、林は「昭和の大合併」当時行政課長補佐の役職についていた。

(22) 大島が具体的に検討の素材としていたのは、地方行政調査委員会議事務局編『町村合併の理論と実際』（全国地方自治振興会、1951年）、林忠雄『町村合併の諸問題と町村合併促進法逐条解説』（柏林書房、1954年）、同「町村の性格の転換」（『自治研究』第30巻第6号所収、良書普及会、1954年）、佐久間彊「町村合併と部落」（『自治研究』第31巻第1号所収、良書普及会、1955年）などである。なお、注釈の表記方法などから見て、大島は神戸委員会事務局の立論を佐久間による立論として捉えている。

(23) 前掲、佐久間1955、p. 48引用。

(24) 前掲、林1954、p. 45引用。

(25) 前掲、大島1958、p. 91引用。

それに裏付けられた「行政機構—町内会群」ルートでの行政末端機能の「使い勝手の悪さ」にあったと捉えられる。それゆえ、佐久間・林の立論には、市町村合併によって「町内会群—住民一般」ルートにおける共同体結合機能を弱体化させることで、「行政機構—町内会群」ルートにおける行政末端機能を再編成しようという意図が透けて見えていた。大島は、この点を突いて、自治庁官僚らの合併促進論が市町村の近代的体制の確立をめざしたのではなく、あくまで「『行政の必要』に基く擬制—枠の設定であって、行政の実態的規制ではないというより仕方がなくなる⁽²⁶⁾」と批判したのである。

第3節 地域政治における行政中心主義への傾倒

さて、「昭和の大合併」が一段落した1950年代後半にさしかかる頃より、政治学・行政学者は「昭和の大合併」が地域政治にもたらしたインパクトの把握に着手し始める。このうち、冒頭で挙げた松下や佐藤竺、星野光男、沖田哲也などは、主に地方選挙での保守・革新という構図を意識しながら、地域政治の実態について分析を進めていく⁽²⁷⁾。他方、大島や河中は、地域政治の全体枠組みを意識しながら、そのなかで町内会がどのような形で作動しているかという点に関心を強めていくようになる。とりわけ、河中が1957年に公表した論文では、本稿のモデルで想定した主要アクター4者全てを視野に含みながら、その全体的な作動様態が多角的に整理されており、示唆に富む。

河中は、「議会議員集団—町内会群—行政機構」の枠組みの作動様態から立論を展開する。まず「議会議員集団—町内会群」ルートについては、「地方議員の選出母体としての地域団体——すなわち『町内会』『部落会』が、議員選挙にあつて密接な関連をもっている⁽²⁸⁾」「議員が『地元代表』という性格によるため地元の地域団体である部落会や町内会の“決議”に拘束される⁽²⁹⁾」と、議員輩出機能を通じて町内会優位の体制にあることを確認する。その上で、河中はこの体制が「議会議員集団—行政機構」ルートでの行政優位の体制を導出していることを指摘する。すなわち、個々の議員が地域代表性に拘束され

(26) 前掲、大島1958、p. 91引用。

(27) たとえば、佐藤竺「地方自治の停滞と前進」（『世界』第161号所収、岩波書店、1959年）、星野光男『日本の地方政治——住民自治と保守革新の対決——』（東洋経済新報社、1958年）および沖田哲也・岩間和男・吉田善明「青梅市の自治意識の実態——地方選挙の政党化現象を中心とした調査——」（『都市問題』第52巻第12号所収、東京市政調査会、1961年）など参照。

(28) 前掲、河中1957、p. 21引用。

(29) 前掲、河中1957、p. 22引用。

るということは、議会の運営が常に地域的利害の衝突による分裂の危機をはらんでいることを意味する。河中は、この議会の機関としての凝集力の弱さゆえに、地域政治における公的権力が必然的に「部落や町内にはかならずしも拘束されない単独制の執行機関、すなわち市町村に集中⁽³⁰⁾」する傾向にあると捉える。

他方で、河中は、「行政機構—町内会群—住民一般」の枠組みの作動様態が上述の傾向性を加速させる側面があることも指摘している。河中は、町内会内部での意思決定が一般的に少数の役職者層に独占されることに注目し、彼らの意思決定が「執行機関の行政の末端に組織化されていることによって権威づけられている⁽³¹⁾」ことを重視する。すなわち、「町内会群—住民一般」ルートでの町内会役職者層と住民一般の階層分化は、「住民一般—民間企業」ルートにおける住民一般の大衆化と地域政治のステージからの「離脱」をもたらす。当然ながら、この「離脱」は町内会の共同体結合機能と議員輩出機能の弱体化を含みこむ。そのため、町内会役職者層は「町内会群—議会議員集団」ルートでの町内会優位の体制維持を指向しつつも、「行政機構—町内会群」ルートにおいて行政サイドの有する公的権力への接近を図る必要に迫られる。しかし、そのこと自体、町内会の意思決定に参画できない住民一般からの反発と地域政治のステージからの「離脱」を一層加速させる方向へと働く。このような町内会と議会議員双方の「共倒れ」状況のループにより、地域政治が行政中心主義へと傾斜していく構造にあることを河中は予見していたのである。

第4節 広域化に伴う町内会の弛緩

社会学分野では、「昭和の大合併」が地域政治にもたらしたインパクトの把握に関して、特に農村社会学者が1950年代後半より一斉に着手するようになる⁽³²⁾。なかでも、川口諦

(30) 前掲、河中1957、p. 22引用。

(31) 前掲、河中1957、p. 23引用。

(32) たとえば、新明正道・斉藤吉雄「都市と周辺農村との関係 — 合併による新市形成の場合 —」（『都市問題』第48巻第5号所収、東京市政調査会、1957年）、福武直「合併新市域における社会構造の変容」（『都市問題』第50巻第3号所収、東京市政調査会、1959年）、栗原藤七郎「合併新市と農業問題」（『農村研究』第10号所収、東京農業大学農業経済学会、1959年）、新明正道「市町村合併と地域社会の変貌」（『都市問題』第50巻第3号所収、東京市政調査会、1959年）など参照。

は「昭和の大合併」後の地域政治の構造的変化について多くの論稿を残しているが⁽³³⁾、その考察のなかで上述の河中とほぼ同様の変化を指摘している点が興味深い。

川口の立論は、「昭和の大合併」に伴う市町村区域の広域化によって、町内会と行政機構が地域政治における作動様態を根本から変化させたことを重視している。まず町内会については、合併後に「町内会群—住民一般」ルートでの共同体結合機能の弛緩と「議会議員集団—町内会群」ルートでの議員輩出機能の弱体化という、2ルート同時の危機にさらされていることを指摘する。すなわち、川口はまず「昭和の大合併」によって町村議会選挙の当落ラインが全国平均で100票前後から300～500票前後へと上昇したため、合併後の新町村では町内会単体で議会に議員を送り込むことが不可能になり、幾つかの町内会連合ないしは輪番制によって議員を輩出する体制へと変化しつつあることを指摘する。

そして川口は、この状況で擁立される候補者が「行動様式において部落民と同質的であると認められており、しかも農業者一般からは別格者として取りあつかわれているような元地主、元校長⁽³⁴⁾」などに集中し、戦後新たに台頭してきた中富農層・復員軍人・引揚者などは町内会間の調整能力に欠けるとして推薦されない傾向にあること、および新市町村内部の世論が数的マイノリティによって形成されることの反発として通勤者層や零細農家層の地域政治のステージからの自発的「離脱」が加速する傾向にあること等を捉える。ここから、川口は町内会が「町内会群—住民一般」ルートにおいて共同体結合機能のうちの「濾過機能⁽³⁵⁾」を著しく低下させていくことになると指摘する。

一方、行政機構については町内会とは逆に、域内産業構成の総花化を契機として地域政治におけるプレゼンスを高めていくと指摘する。新市町村における行政機構は、事後の産業政策を進める上で第一次・第二次・第三次産業の全てに配慮するような体制整備を余儀

(33) 川口の研究結果はほぼ同時期に出された幾つかの著作や論文に分散・重複する形で記述されている。ここでは、川口諦「町村合併と農村（一）」（『農業総合研究』第14巻第1号所収、農林水産省農業総合研究所、1960年a）、「町村合併と選挙基盤」（『農業総合研究』第14巻第1号所収、農林水産省農業総合研究所、1960年b）、「町村合併と農村（二）——新市町村建設計画の調整問題を手掛かりにして——」（『農業総合研究』第14巻第3号所収、農林水産省農業総合研究所、1960年c）、「町村合併と農村（三）——新市町村政府の性格変化を中心にして——」（『農業総合研究』第14巻第4号所収、農林水産省農業総合研究所、1960年d）参照。

(34) 前掲、川口1960a、p. 22引用。

(35) 当時の町内会は、地主—小作農間の階級対立を顕在化させないための「中和機能」と、住民一般からの要望を非政治的な形で汲み上げる「濾過機能」、及び上部構造からの権力的結合と精神的服従をリンクさせる「転換機能」を有していたとされる。石田雄『近代日本政治構造の研究』（未来社、1956年）p. 103、128—130、270—277参照。

なくされるため、その所掌事務は増加・多元化の一途を辿る。これに旧町村から引き継いだ多様な職員群の適正配置という側面も加わり、課制の導入と事務分掌の明確化が進められることとなる。川口は、この行政機構の巨大化と内向きの作業体系の整備というベクトルが、徐々に外部からの要請・干渉を極力排除する流れを形成していき、「役場とその行政は、町村民に対して中央集権化され、画一化され、文書化され、非人間化された機構を介して、一方的に迫ってくる⁽³⁶⁾」と指摘する。この行政機構の変化自体、直接的には「行政機構—住民一般」ルートにおいて住民の心理的距離を遠ざけるという意味で、地域政治からの「離脱」を促進させることになる。

ただし、この変化がより重要なのは、「行政機構—議会議員集団」ルートへの影響である。すなわち、名望家層を中心とした議会議員は、自らの具体的経験を通じて直接的に問題を解決することは慣れているが、専門知識を持つ行政職員の抽象的な文書や統計資料の理解と説明を通じて自らの意見を表明することを最も不得意にする傾向にある、と川口は捉える。それゆえ、彼らは「行政機構—議会議員集団」ルートでの劣勢をカバーするために、日常的に行政機構や各種経済団体との連携を図って、その動向を把握する必要に迫られる。川口は、この行動様式が定着していくことによって、議会議員が「合併後の新市町村政に有力に参画しうるためには、多かれ少なかれ専門化して、いわゆるプロ政治屋となることを運命づけられ」ていることを指摘している。

そして、川口はこの議会議員の変化が「行政機構—町内会群」ルートにも影響を及ぼすことについても言及する。すなわち、町内会の議員輩出機能の動揺と議員間の異質性の増大によって孤立する議員個人は、それまで町内会が担ってきた共同体結合機能を積極的に代替しようとするよう変貌しつつある、と川口は指摘する。議員らは、「議会人たる自己の特権的地位を効果的に地元を示して、仲介請負業者たるの能力を誇り、地元の住民を自己の傘下に服せしめる手段として行政を活用する⁽³⁷⁾」ことで、議会内あるいは地域政治上における自らの役割・地位を安定的に確保したいという誘因を持つようになる。この意味でも、町内会は地域政治における存在感を危うくしつつあると捉えられる。

(36) 前掲、川口1960 a、p. 14引用。

(37) 前掲、川口1960 d、p. 63引用。

第3章 「文化集団説」と「自律偽装集団説」

第1節 町内会の日本特殊性への注目

1950年代初頭の復活当初から、社会学者によって前近代的遺制と位置づけられた町内会は、「昭和の大合併」という地域政治の構造的変動を経て徐々に地域政治のステージから退出していくことが想定されていた。しかし、1960年前後になってもなお、町内会は地域政治において枢要な地位にあり続ける。この状況下において、町内会は単に前近代的な代物ではなく、地域政治のステージで“自生”し得る機能を本来的に有しているのではないか、という議論が展開されるようになっていく。「町内会論争」のスタートである。

1960年代より本格化していくこの「町内会論争」は、近江哲男が1958年に発表した論文⁽³⁸⁾を契機としていた。この「文化集団説」の嚆矢とされる近江の立論については、「アメリカで社交クラブを作るとき、わが国では町内会を作る。アメリカでコミュニティセンターの活動を行うとき、わが国では町内会を結成する。アメリカでネイバーフッド・プランニングを行うとき、わが国では、やはり町内会によって処理しようとするのである⁽³⁹⁾」という象徴的な表現が多く、先行研究で引用される。当時の都市社会学がアメリカ社会学で発展してきたアーバニズムの議論を日本に「直輸入」しようとする姿勢への皮肉とも取れる。この論稿のなかで、近江は奥井・磯村・鈴木の論稿を素材としながら、町内会の特質を組織率や設立目的、活動内容などの側面から考察し、これを「遺制としてよりも、文化の型の問題として捉える方が、より適切ではあるまいか⁽⁴⁰⁾」と問題提起する。

近江の議論の特徴は、地域政治における行政機構と町内会の役割をほぼ「同一視」している点にある。すなわち、近江の立論は、町内会を「住民一般—町内会群—行政機構」の枠組みから捉えており、議会との関係にほぼ触れられていない点では奥井らと同一線上にある。決定的に異なるのは、「住民一般—町内会群」ルートにおける町内会の共同体結合機能の存在と作動を、ほぼ等閑視している点である。町内会の「市行政の協力機関として

(38) 近江哲男「都市の地域集団」（『社会科学討究』第3巻第1号、早稲田大学アジア太平洋研究センター、1958年）参照。本稿では、本論文が収録されている『都市と地域社会』（早稲田大学出版会、1984年）参照。

(39) 前掲、近江1984、p. 117引用。

(40) 前掲、近江1984、p. 119引用。

の活動も、前述の自主的な自治も、内容的には区別できない。何故なら、公共団体の行政と町内会自治とが相補関係にあるからである⁽⁴¹⁾」と近江は指摘する。住民一般から見た場合、行政機構と町内会はサービスの供給主体という点で同列にあり、「サービスの能力の大きな大都市では、自治体が直接処理する部面が大きく、中都市、小都市と自治体の規模が小さくなるに従って町内会に依存する面が多くなる⁽⁴²⁾」という補完関係にあると捉えているのである。

このような捉え方は、近江が、論稿のなかでしばしば町内会の相互扶助活動が停滞していることを強調していることと無関係ではあるまい。つまり、「前近代的遺制説」を提起した奥井らの立論のなかでは、「住民一般—町内会群—議会議員集団」の枠組みでの「ムラ状況」が所与とされているがゆえに、「町内会群—議会議員集団」ルートにおける議員輩出機能についての言及がなかった。それに対し、「文化集団説」の端緒となった近江の立論では、この「ムラ状況」が解消しつつあることを敢えて強調するために、町内会の議員輩出機能に触れていないと捉えられる。

第2節 「前近代的遺制説」の動揺

(1) 町内会の「圧力団体化」と「革新政党基盤化」

ただし、上述の近江の立論それ自体は、奥井らの「前近代的遺制説」に対して疑問を呈するレベルに留まっており、それが日本に特殊な文化集団であることの詳細な検討をおこなったものではなかった。しかし、当時の研究状況としては、町内会を単に前近代的遺制と捉えることが妥当でないことを示唆する研究が提出されてくる。その主なものとしては以下2点が挙げられる。

第一に、町内会が「圧力団体化」する傾向についての指摘である。これは「町内会群—行政機構」ルートの変化と捉えられる。高木鉦作は、東京都特別区における町内会の動向を分析する論稿⁽⁴³⁾のなかで、1959年の東京都町会連合会の結成と町内会の法制化要求の動向を捉え、その背景に町内会の運営費の大部分が行政機構への協力・補完事業に消費されていることや、実質的に行政補助団体として機能しているにもか

(41) 前掲、近江1984、p. 90引用。

(42) 前掲、近江1984、p. 91引用。

(43) 高木鉦作「東京都・区政と町会連合会 — 行政補助団体の圧力団体化 —」（日本政治学会年報『日本の圧力団体』所収、岩波書店、1960年）参照。

かわらず「任意団体」と扱われている等への不満があったことを指摘する。高木自身は、「右にのべた公認・法制化の主張が、結局は行政の下部組織化を意味する以上、実質的な現在の形式的な町会の自主性を自ら放棄するという矛盾した内容をもっている⁽⁴⁴⁾」とこの動きに懐疑的であったが、町内会が自治体サイドに政治的圧力をかけざるを得ない状況にこそ、地域政治の構造的な問題が現出しているのではないかと指摘している⁽⁴⁵⁾。上林良一も、同時期の大阪府内で町内会が市議会議員の減員運動を牽引していた点を捉え、「新しい地方自治制度の確立とともに、政治過程が拡大され、町内会等の地域的市民団体が政治集団的性格をおび、ここに圧力団体化の現象が見られる。いわば下意上達のパイプとしての役割を果たすものである⁽⁴⁶⁾」と指摘している。

第二に、町内会が革新系議員の基盤となっている事例の発見である。これは「町内会群—議会議員集団」ルートの変化を捉えたものである。家坂和之らは、「一般的通念として、よくいわれるところの『保守系議員は地域住民と密接な関係にあり、他方革新系議員は地域住民から遊離している』ということの現実理解⁽⁴⁷⁾」のために、仙台市を対象とした事例研究を実施し、保守系議員27名のうち24名、革新系議員15名のうち13名が町内会等の役職に就いている実態を捉える。家坂らは、この点から「居住地を拠点とする地域的集団の複数の役職をもっている議員は、保守・革新を問わず、かなり多い。つまり、役職のうえからみて、現在地域の住民と直接かかわりをもたないのは、ほとんどいない⁽⁴⁸⁾」と指摘する。ただし、家坂らは、保守系議員は議員になる以前から町内会の実質的リーダーであった場合が多く、自民党籍者が党籍のない議員と比べて地域有力者層と安定的な関係を構築している点、革新系議員は議員になってから役職に就くケースが多く、比較的生活環境が未整備な周辺団地を地盤とする傾向が強い点、および民社党系議員と自民党系議員の地域との関わり方は大同小異

(44) 前掲、高木1960、p. 158引用。

(45) この指摘は、東京都町会連合会の事務局長であった有馬悌三の主張と重なる。有馬悌三「東京都における町会・自治会の実態」（『都市問題』第60巻第6号所収、東京市政調査会、1969年）p. 84—86参照。

(46) 上林良一「地方自治と市民団体——町内会・日赤・婦人会の実態」（『都市問題研究』第15巻第6号所収、都市問題研究会、1963年）p. 34引用。

(47) 家坂和之・佐藤勉・高橋勇悦・八木正・佐藤嘉一「地方都市における市会議員の活動と住民組織」（『日本文化研究所研究報告 別巻1』）所収、東北大学文学部日本文化研究施設、1963年）p. 49引用。

(48) 前掲、家坂ほか1963、p. 63引用。

である点なども併せて指摘している。

(2) 「前近代的遺制説」への批判

このような研究が出されるなか、「前近代的遺制説」を正面から問題視する立論が中村八朗によって展開される。中村の立論は、町内会と行政機構をサービス供給主体として相互補完的に捉えていた近江の立論とは重点の置き方がかなり異なっている点特徴的である。

中村は、まず先行研究で捉えられていた町内会の特質を以下5点に整理する。すなわち、①加入単位は個人ではなく世帯であること、②加入は一定地区居住に伴い自動的であること、③機能的に未分化であること、④地方行政における末端事務の補完作用をなしていること、⑤旧中間層の支配する保守的伝統の温存基盤になっていること、である⁽⁴⁹⁾。これらの特質について、中村はまず自身の三鷹市・日野町を対象とした調査では、町内会が必ずしも行政サイドに対して協力的ではないケースや、選挙に際して町内会の選挙利用を厳格に排除していたり革新系につながっていたりするケースが確認できたとし、少なくとも④と⑤については全面的に観察されるものではないとする。

そして中村は、「前近代的遺制説」がその立論の核心部分にあたる④と⑤を町内会の特質と見なしてきたことについて、「特質セット主義」と「独立変数と従属変数の逆設定」という思考レベルのミスと捉える。すなわち、中村は、「前近代遺制説」が捉えていた町内会の5つの特質を無意識のうちに「相互に内的連関があると考えられていたのではないだろうか……（中略）……多機能集団では目的が曖昧で参加の動機が不明確なため自主性が生れず従属的となり、ひいては体制側の利用を生むという連関が前提されていたと思われる⁽⁵⁰⁾」と指摘する。町内会の観察から得られた個別の知見を精査せず、包括的に特質と捉えたため、新しいタイプの町内会の出現に対応できていないという批判である。そして、このような視座は、本来ならば「町内会構成員の意識や態度」が独立変数で「町内会という集団形式」を従属変数とすべきところを逆に設定してしまった点に端を発していたのではないかと、中村は指摘する。

このような中村の議論は、現実の地域政治における町内会の立ち位置はケースに

(49) 中村八朗「都市町内会の再検討」（『都市問題』第56巻第5号所収、東京市政調査会、1965年）p. 69参照。

(50) 前掲、中村1965、p. 76—77引用。

よって可変的であることを強調したものであった。つまり、町内会が原初的にはある種の中空的な「装置⁽⁵¹⁾」であり、それが地域政治においてどのように作動するかは個別事例で異なると見ている向きが強い。住民一般の集団形成が町内会という方式に帰着するという点を文化型という「構造」として捉える一方、この集団によって発現される地域政治上の「機能」はアドホックに変化するという捉え方である。町内会構成員の「意識や態度いかんによっては町内会は体制維持的にも反体制的にもなり、さらに政治とは無縁のもの (irrelevant) にもなり得るものと考えねばならない⁽⁵²⁾」という中村の指摘は、このことを端的に物語っている。

第3節 「前近代的遺制説」の修正

さて、このような対抗仮説の提示に対して、「前近代的遺制説」の流れをくむ研究者が手をこまねいていたわけではない。ここでは、「文化集団説」とほぼ同時期に提示された「前近代的遺制説」の代表的な修正説として、奥田道大の議論⁽⁵³⁾を取り上げる。

奥田は、奥井・磯村・鈴木による町内会の捉え方を「“前近代的” 集団と第二次的な“近代的” 集団とをひとつの対立概念でとらえ、“近代的” 集団の成立・発展を、“前近代的” 集団の崩壊・解体という直線的論理だけでかたづけ、以後の研究の余地を残していない⁽⁵⁴⁾」と批判し、町内会の性質は「近代化」という軸だけでなく「都市化」という軸も加えて検討すべきことを提起した。そして、この2つの軸の組み合わせから「自律型地域集団」「偽装型地域集団」「伝統型地域集団」という類型を提示し、当時の町内会の作動態様がどの型に当てはまるかを目黒区や船橋市など一定程度の都市化をみた地域の事例調査から捉えている。

(51) 農村社会学・村落構造論の分野では当時、階級的支配関係を具象化する「装置」として村落を捉える議論があった。新垣二郎「社会学における『昭和の大合併』研究の到達点——『村落—市町村』間関係の分析を中心に——」（『社会学研論集』vol. 14所収、早稲田大学大学院社会科学研究所、2009年）p. 197—199参照。

(52) 前掲、中村1965、p. 80引用。

(53) ここでは、奥田道大「都市化と地域集団の問題——東京都一近郊都市における事例を通じて——」（『社会学評論』第9巻第3号所収、日本社会学会、1959年）、同「わが国における都市住民組織の動向とその問題点」（『都市問題』第51巻第12号所収、東京市政調査会、1960年）、同「旧中間層を主体とする都市町内会——その問題点の提示——」（『社会学評論』第14巻第3号所収、日本社会学会、1964年）参照。

(54) 前掲、奥田1959、p. 83引用。

奥田の立論に特徴的なのは、「町内会群—住民一般」ルートにおける町内会の共同体結合機能が都市化によって弛緩すること自体が、「町内会群—議会議員集団」ルートにおける町内会役職者層の人的固定化と議員輩出機能の独占をもたらし、それが「町内会群—行政機構」ルートの行政末端機能の再強化に帰結していることを指摘している点である。この奥田の視点は、「前近代的遺制説」のように地域政治の「ムラ状況」を前提視していない点、および地域政治の行政中心主義への傾倒という問題意識を有している点で、河中や川口のそれと近い。「住民一般」「議会議員集団」「行政機構」を結節する「町内会群」の影響力をどう捉えるかという点は主要な関心事ではなくなり、「住民一般」「議会議員集団」「町内会群」の関係性を根底で規定する「行政機構」の影響力をどう捉えるかという点に焦点が移ったと捉えることもできよう。

まず奥田は、都市化した調査対象地域では「ホワイトカラーの大多数のものは、自己の町内を単なる“ベッド・コミュニティ”とこころえ、地元からいかなる町内会長なり議員が選出されようと、ほとんど無関心のままでいる……（中略）……町内会との紐帯は、一定額の会費（また祭りの寄付）を通してのみだが、この会費が逆に町内会に対する免罪符的役割を果たしている⁽⁵⁵⁾」との認識を示す。この政治的無関心に根ざした「住民一般—民間企業」ルートにおける住民サイドの「離脱」は、職住が空間的に分離していない自営業者層による町内会役職者層の独占という状況を生み出す。そして、「地元有力者の“役職”は、その前提となる各種機能団体がよりおおくのばあい、いわゆる行政補助、協力団体として中央集権的官僚機構の系列化にある関係から、本筋の業主利益代表者とは別に、行政補助委員なり団体役員という一種の下請的な役職受託者の性格が支配的である。加えて、こうした行政過程と一般住民との媒介機能にあって、有力な“役職”のひとつに“議員職”が容れられ、保守政党の末端活動家としても活躍、地域末端における政治と行政の混淆の一因をなしている⁽⁵⁶⁾」と奥田は指摘する。これらの立論は、都市部においても近代化が進んでいない「偽装型地域集団」としての町内会が広く発生する構図にあること、および、議会議員と町内会役職者層の社会的階層が同化しつつあることを捉えている意味で重要である。

このような状況について、奥田は「結局、偽装型地域集団というばあい、その問題とされる点は、伝統型地域集団に代って生成した、機能的には目的的に分化した地域集団であ

(55) 前掲、奥田1960、p. 84—85引用。

(56) 前掲、奥田1964、p. 10—11引用。

るにも関わらず、実際にはそれは単なる諛い文句にすぎぬことがおおく……（中略）……
こうした地域集団そのものの社会的拘束性が、地域の成員の生活を相当程度規制しつつあることは事実であり、先の伝統型地域集団へ逆行する可能性もまた十分に存在する⁽⁵⁷⁾」
との見解を出す。都市化された地域の町内会であっても、議員輩出機能の残存と行政末端機能の再編成によって再び「ムラ状況」が創出される可能性があることを強調した議論と捉えられる。

（あらかき じろう 公益財団法人地方自治総合研究所研究員）

キーワード：地域民主主義／町内会論争／町内会・自治会／
地域政治／ムラ状況／共同体

(57) 前掲、奥田1959、p. 87引用。