

地域政治における町内会・自治会の機能（下）

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、2月号）
第4章	「町内会論争」の断片化	（以下、本号）
第5章	地域再生と町内会の「再登場」	
	参考文献	

第4章 「町内会論争」の断片化

第1節 コミュニティ政策の始動

1969年9月、国民生活審議会・コミュニティ問題小委員会は、『コミュニティ——生活の場における人間性の回復——』と題する報告書を公表した。そこでは、「近年における日本経済の急速な成長は、産業構造変化および地域構造変化を通じて生活の場に対しても重要な影響を与え、これを激しく改変しつつある……（中略）……その上に生じた新しい生活においては、まず過去の桎梏から脱却することが必要となった。かつての農村社会に普遍的に存在していた生産構造および生活構造を軸とする村落共同体や都市の内部に存続して来た伝統的隣保組織は、新しい生活の場に対して適合性を欠くことが漸次明らかと

なってきた⁽⁵⁸⁾」とし、これに代わるものとして「コミュニティ」の形成を提唱した。

この政府機関による状況認識は、1970年代以降の地域政治における町内会の立ち位置を捉えるにあたって示唆的である。すなわち、この報告書では、「住民一般—町内会群—議会議員集団」の枠組みにおける町内会の従前からの作動様態の問題性が指摘され、「町内会群—NPO・機能団体」ルートにおける両者の交代、および行政サイドからの教導を前提とした「住民一般—NPO・機能団体」ルートの開拓が指向されている。議会議員も、「本来的機能の中における民意のくみ上げ機能にはかなり問題があるといわねばならない。即ち地域住民の意向や要求についての下からの形成機構が不備である上に積極的にこれを探り出す努力も多くの場合不十分で、議員と一般の住民の間には大きな断絶が存している場合が多い⁽⁵⁹⁾」とされたのである。地域政治において、「住民一般—NPO・機能団体—行政機構」の枠組みを積極的に強化していこうとする意図が読み取れる。

そして、この頃より、都市社会学分野では「前近代的遺制説」の脈流と「文化集団説」の脈流が、それぞれ問題関心を異にしなが、独立の研究系譜として個別に議論されていくようになっていく。一方、政治学・行政学分野や政治社会学分野では、高度経済成長政策へのアンチテーゼとしての住民運動の高まりや革新自治体の大量出現をもって地域政治のステージにおける町内会の立ち位置を捉え直そうとする研究が進められはじめる。

第2節 「文化集団説」の継承

近江・中村の立論によって一応の定式化をみた「文化集団説」の系統に属する研究は、この頃から2つのベクトルに問題関心を移していく。なぜわが国固有の文化として住民一般の集団形成が町内会という方式に帰着するかという点と、町内会は地域政治においてどのような役割を担っているゆえに永続的にプレゼンスを維持できているのかという点である。社会学分野全体の問題関心としては、前者の議論に力点が集まったように思えるが、ここでは本稿の問題関心との関連から後者の議論を整理する。

(58) 国民生活審議会調査部会編『コミュニティ — 生活の場における人間性の回復（コミュニティ問題小委員会報告）』1969年、p.1引用。なお、この小委員会の委員長は地理学者の清水馨八郎、委員は経済学者の伊藤善市、政治・行政学者の佐藤竺であったが、専門委員3名は奥田道大・倉沢進・安田三郎と社会学者で占められていた。

(59) 前掲、国民生活審議会調査部会編1969、p.17引用。

(1) 「町内会自治体説」の提唱

まず、「文化集団説」を批判的に継承し、町内会の特質を自治体との類似性から捉える「町内会自治体説」の主唱者として、安田三郎が挙げられる。安田は、「前近代的遺制説」と「文化集団説」がともに社会構造の変化に対応し続ける町内会の特質を的確に捉えてこられなかったのは、町内会を「地方自治体としてではなく、単なる地域集団として考えて問題提起した⁽⁶⁰⁾」点に陥穽があったと指摘する。町内会を捉える視座の“パラダイムシフト”を提起したものと捉えられる。

安田は、町内会の特質をめぐる中村の5類型のうち、②と③は地方自治体の特徴そのものであり、④については「町内会が地方自治体であるならば、より上級の地方自治体と密接に協力し補完し合うことは理念上では極めて自然である⁽⁶¹⁾」ことを中央地方関係に準えて捉える。一方、⑤については「その後、新興住宅地などで逆に革新勢力の地盤となっている町内会（自治会）も数多く出現し、指摘そのものが無意味になりつつある⁽⁶²⁾」として町内会の特質から除外する。

そして安田は、この「町内会自治体説」が日本的文化に根ざしたものであるという点について、①の世帯単位加入制から説明する。安田は、町内会が多数の構成員を擁しながらも決議機関を持たない点は、後進国の自治体との類似性から日本固有とまでは言えないとする。その上で、世帯単位での加入が日本社会論・日本人論で言及される集団主義と情緒主義の結合に根ざしたゲマインシャフト的性格の残存として現出している点を強調する。「町内会の世帯加入性は、個人よりも家（又は世帯）を優先させる集団主義の一つの現れであり、決議機関としての非合理性も町内会を個人に優先させることに外ならない⁽⁶³⁾」という指摘は、このことを如実に示している。「町内会群—住民一般」ルートにおける共同体結合機能の源泉を集団主義・情緒主義という感性レベルに求めた議論と捉えられる。

このような安田の立論は、地域政治における町内会の役割を行政機構の相似形として捉えている点や、町内会の議員輩出機能を考察の対象外としている点で、近江・中村らの立論の修正説に位置づけられる。また、町内会を自治体の一種として捉える視

(60) 安田三郎「町内会について — 日本社会論ノート(5)」(『現代社会学』第7号所収、講談社、1977年) p. 176引用。なお、この安田の論稿は1965年の日本社会学会での口頭報告「町内会をいかに理解するか」を文章化したものようである。

(61) 前掲、安田1977、p. 176引用。

(62) 前掲、安田1977、p. 177引用。

(63) 前掲、安田1977、p. 179引用。

点は、後述する1990年代以降の町内会肯定論と響き合う形になっていると言えよう。

(2) 「地域共同管理集団説」の提唱

この安田による議論とほぼ同時期に、町内会を地域共同管理集団と捉える説が中田実から提唱される。中田の立論は「文化集団説」を基本的に評価しつつも、町内会の文化的性質を静態的議論に収斂させるのではなく、「このような組織がなに故に生まれ、なにに支えられて存在しえたのか、さらに現在の日本社会の構造的変動のなかで、それ自身がどのように変化しつつあるのかを明らかにしていくことが必要⁽⁶⁴⁾」との問題意識から展開されている。

中田の立論の特徴は、町内会が社会構造の変化に応じて段階的に「共同体型」「所有型」「共同管理型」という順序で移行してきたという捉え方にある。すなわち、町内会は原初的には生産・生活の共同秩序から組織原理を形成していくが（共同体型）、生活基礎条件の所有者・非所有者の分化と地域空間を単位とした移動の停滞により、町内会が個人に対して圧力を有するようになる（所有型）。しかし、日常生活の行動範囲が町内会の空間を越えるようになると、地域空間内部の伝統的な支配・被支配関係が相対化され、住民一般は町内会を主軸としながら相互に対等な共同生活者として地域資源の管理権を分有するようになる（共同管理型）と捉える。

そして中田は、「高度成長期の『地域開発』がもたらしたような地域破壊から自らの生活を守るためには、住民が主体的に地域管理に参加していかなければならなかった⁽⁶⁵⁾」と、地域資源の管理主体としての自覚が芽生えてきたことを積極的に評価する。その上で、1970年代のコミュニティ政策が主に町内会の空間を越えた小学校区単位で取り込まれていることを「旧来の町内会・自治会の範囲で管理しうる生活条件がなくなってきたことの反映である……（中略）……旧来の町内会の『自治』が相互の不干渉の名のもとに結局相互に分断され、支配される弱さをもっていたことからすれば、このより広域における町内会・自治会の連帯・協力は重要な成果である⁽⁶⁶⁾」と肯定的に捉える。

このような中田の議論は、「町内会群－住民一般」ルートの共同体結合機能の作動

(64) 中田実「町内会自治会の理論と歴史」（東海自治体問題研究所編『町内会・自治会——理論と実際』所収、自治体研究社、1978年）p. 17－18引用。

(65) 前掲、中田1978、p. 24引用。

(66) 前掲、中田1978、p. 37引用。

を問題にしていない点や、「町内会群—議会議員集団」ルートにおける議員輩出機能に言及がない点、および「町内会群—行政機構」ルートでの両者の接近を役割分担の問題として中立的に捉えている点で「文化的集団説」の系統に位置づけられる。ただし、中田の立論自体が多分に運動論的であり、町内会の変化を歴史発展段階的に捉えている点や、個別の町内会間の分断・摩擦によって地域政治が行政中心主義に傾倒していくことを問題視している点などからは、「前近代的遺制説」の視点にも一部立脚しているように見て取れる。

第3節 「自律偽装集団説」の継承

一方、「前近代的遺制説」「自律偽装集団説」の脈流では、1970年代以降も一貫して「町内会群—行政機構」ルートにおける行政末端機能のあり方が問題視し続けられた。その中核的な論点は、町内会役職者層が、依然として行政協力委員・行政連絡員としての委嘱、あるいは各種協議会・審議会メンバーとしての参入という形に多元化しながら再編成・継続されている点にあった。この議論を「行政末端機構説」として括るならば、その代表的な論者として秋元律郎が挙げられる⁽⁶⁷⁾。

秋元は、町内会の前近代性をめぐる議論について、「この問題は、けっして飲みかけのコップの水を前にして、『もうこれだけ減ってしまった』『いやまだこれだけ残っている』といった争うほど単純な性質のものではない。ここではどれだけ変わったか変わらないか、といった量的な評価が問題になるのではない。変化の過程のなかで、どの部分が変わり、どのような問題が残されたのか、そしてそこにどのような力が働いているのか、ということが重要なのである⁽⁶⁸⁾」と指摘する。この問題意識自体は、ほぼ上述の中田と同じである。

秋元は、この「飲みかけのコップの水」に例えた前近代性の残存の原因を、地域政治における行政機構の台頭に求める。すなわち、町内会の共同体結合機能や議員輩出機能が都市化の進展によって弱められた一方で、行政機構への公的権力の集中が町内会の行政末端

(67) ここでは、秋元律郎「地域社会の権力構造とリーダーの構成」（『社会学評論』第16巻第4号所収、日本社会学会、1966年）、同「地域社会における権力媒体とリーダーの構成」（『社会科学討究』第11巻第1号所収、早稲田大学アジア太平洋センター、1965年）、同『現代都市の権力構造』（青木書店、1971年）、同『地域政治と住民』（潮新書、1972年）参照。なお、本稿では前2つの論文について『現代都市の権力構造』に収録されている第4章部分を参照。

(68) 前掲、秋元1972、p. 83—84引用。

機能の再編成という形に帰着しようとしていることを、秋元は強調する。「行財政の枠組をつうじて下降するリーダーシップが、自治体の機構のうえで執行部に定着し強化されていく過程は、わが国では住民の政策決定過程への参加にくらべれば、問題にならぬほど強力であり、その点ではむしろ地元リーダーは、政策決定の参加者であるよりも、既定の政策の追従者、もしくは受益者として位置づけられ、包摂されているということさえできる⁽⁶⁹⁾」という指摘は、この秋元の問題意識を端的にあらわしている。

また、秋元は「行政機構—町内会群」ルートにおける町内会の行政末端機能が行政サイドから再編成され強化されていく原因の一端として、地域社会の空洞化を挙げる。すなわち、「権力媒体としての地域集団の衰退は、既存勢力の弱体化をもたらす重要な要因であっても、それじたい権力関係の変動をしめすものではない⁽⁷⁰⁾」ものの、実際には「これまで地元統合の母体として機能してきた地域集団が衰退したのち、これにかわる新たな住民組織の多元的な形成が、けっして一般にいわれているように、図式どおりには約束されていない⁽⁷¹⁾」ために、行政サイドの主導による地域社会の再編成という方向性がなし崩し的に是認・許容されていると捉えている。この指摘は、1970年代以降のコミュニティ政策が、地域社会における町内会の位置づけを「one of them」化させる方向を指向していたにもかかわらず、結局は町内会を中心としながら地域住民を包摂するベクトルへと回帰したことを考えると示唆的である。

以上のような秋元の立論は、河中や川口が提示していた地域政治における行政中心主義への傾倒という基本的な構図が、「ムラ状況」を一定程度払拭されたと見なされていた1970年代でもなお行政機構自身によって加速させられている側面を切り取った点で、奥田の立論を発展させたものと位置づけることが出来る。

第4節 議会議員の「安定化」と町内会の「復活」

さて、社会学分野において町内会をめぐる新しい学説が提唱されてくる一方で、政治学・行政学分野でも、地域政治を単に中央政治の鋳型に当てはめて捉えるのではなく、独自の作動様態を有するものとして捉え直そうとする姿勢が生まれてくる。この流れから、地域政治における議会議員の立ち位置の安定化と、町内会のプレゼンスの復活という2つ

(69) 前掲、秋元1972、p. 109引用。

(70) 前掲、秋元1971、p. 178引用。

(71) 前掲、秋元1971、p. 169引用。

の傾向を捉える研究が提出されるようになる。

(1) 議員輩出構造の残存と国政政党による系列化の進行

既に見てきた通り、「前近代的遺制説」の文脈では、議会議員は地域政治において町内会の共同体結合機能の弛緩と行政機構の高度化、議員間の異質性の増大等の影響を受けて徐々に孤立し、行政中心主義に迎合せざるを得ないという一般状況が生まれることが指摘されていた。しかし、1970年代になると、このような捉え方が必ずしも正鵠を射ていないという指摘が出されるようになる。

三宅一郎は、「住民一般—町内会群—議会議員集団」の枠組みにおける町内会の共同体結合機能が地方周辺部を中心に維持されており、これが議員輩出機能を残存させる形で作動していた点を指摘する⁽⁷²⁾。三宅は、公明選挙連盟のサンプル調査を用いながら、1967年の統一地方選挙の際に町内会による候補者推薦があったとする回答者が全体の41%、1975年の選挙の際も38%とほぼ横ばいになっており、旧来の町内会による議員輩出機能が一定程度残存していること、およびこの傾向が郡部では55%に上りつつも東京都区でも22%あったことを捉える。そして、1967年選挙の際にこの候補者推薦を「迷惑に感じなかった」という回答者の投票先について、32%が自民党候補、38%が隠れ保守としての無所属候補、野党候補には18%であったことを以て、「地元意識が動員可能な限り、有権者の職業構成の変化などの社会変動の影響は吸収されるであろう。保守政治地盤は弾力性に富んでいる⁽⁷³⁾」と指摘する。

また、居安正は、「議会議員集団—国会・政党」ルートにおける議員の国政政党への系列化と専門化の進行が、議会議員の地盤の安定性に寄与していることを指摘する⁽⁷⁴⁾。居安は、町内会の共同体結合機能が情緒主義に基づく全人格的結合から派生しているため、本来的に非政党的な性質を備えているとしつつ、この機能の低下に伴って政党に所属する議員が都市部を中心に増加しつつある傾向を捉える。そして、この政党化とともに議員が政治的地盤を固めつつあることを、選挙での競争率の低下と無投票当選者の割合の上昇データから補強している。これらの動きを捉え、居安は、

(72) 三宅一郎「有権者構造の変動と選挙」（日本政治学会年報『55年体制の形成と崩壊』所収、岩波書店、1977年）p. 293参照。

(73) 前掲、三宅1977、p. 294引用。

(74) 居安正「地域社会と自治」（間場寿一編『地域政治の社会学』所収、世界思想社、1983年）参照。

「地域社会の非政党的性格を反映する無所属当選者は、地域社会の都市化の程度におうじて減少するとともに、日本社会の高度成長にともなう都市化とともに減少し、地域政治の政党化を進行させている⁽⁷⁵⁾」と指摘している。

この政党化と議員の地盤の安定化は、森脇俊雅による研究⁽⁷⁶⁾からも見て取れる。森脇は、1981年の全国市議会議長会の調査で市議会議員の約80%が専門化しており、他方で大都市の90%超の議員、小都市でも50%の議員が国政政党に所属するよう変化していることを統計調査から捉え、「専門化傾向と政党化の進行とが対応している⁽⁷⁷⁾」と指摘している。

(2) コミュニティ政策の進行と町内会の「復活」

一方、住民運動やコミュニティ政策など地域レベルで繰り広げられていた現実動向に対して町内会がどのような形で介在しているかという点については、西尾勝や高寄昇三、岡田彰などの論稿⁽⁷⁸⁾が参考になる。この3者の立論に共通しているのは、「町内会群—行政機構」ルートにおける行政サイドからの町内会利用への批判的視座である。

西尾は、当時の状況について「わが国においては、自治権の確立、市民参加、コミュニティ参加、住民参加といった複数のそれぞれに異質な課題がほとんど同時に提起されているのであって、それぞれの流れを識別することは実態上も困難⁽⁷⁹⁾」としながら、住民運動における町内会の関わり方等から「市民参加」の実態を論じている。まず西尾は、住民運動のタイプを、町内会などの地縁団体を主体とする「作為要求型」と、目的別任意団体を主体とする「作為阻止型」として分類する。その上で、地方自治協会の調査では当時の住民運動は「作為要求型」の運動の割合が高いことに注目し、

(75) 前掲、居安1983、p. 81引用。

(76) 森脇俊雅「地方議員の日常活動」（黒田展之編『現代日本の地方政治家』所収、法律文化社、1984年）参照。

(77) 前掲、森脇1984、p. 44引用。

(78) ここでは、西尾勝「行政過程における対抗運動—住民運動についての一考察—」（日本政治学会年報『政治参加の理論と実際』所収、岩波書店、1974年）、同「自治体の重層構造と市民参加」（『世界』第395号所収、岩波書店、1978年）、高寄昇三「地域住民組織論」（高寄昇三・山崎克明・坂本勝共著『地方政治と市民自治』所収、玄文社、1979年）、岡田彰「町内会・自治会とコミュニティ—隣保共助と地域的連帯—」（『月刊自治研』第27巻第1号所収、自治研中央推進委員会、1985年）参照。

(79) 前掲、西尾1974、p. 71引用。

「住民運動という一見当世風の印象を与える運動も、その大半が既成住民組織に推進されている⁽⁸⁰⁾」実態にあることを指摘する。

そして、この住民運動の展開がコミュニティ政策の推進という現実動向と重なることによって、政治概念としての「市民参加」が保革対立を越えた形でスローガン化し流行しつつある状況について、西尾は懸念を示す。それは、これらの動向の実態が旧来型の「町内会群—行政機構」ルートにおける両者の接合という形で作動しているケースが多々観察されたことによる。「再確認しておきたいのは、町内会部落会体制がいまなお市区町村における地域政治家＝地元有識者の最大の養成源であり、選出基盤であるという一点である……（中略）……町内会部落会等と行政委嘱員等と審議会等とはいわば三位一体の連環構造を形成し、これが『旧来の市民参加』体制の基幹となっている⁽⁸¹⁾」との西尾の認識は、上述の秋元の問題意識と深く響き合っているように見える。

この西尾と同様の問題意識は、高寄の立論からも窺える。高寄は、自治省が1971年に「コミュニティ対策要綱」を策定し、1974年にかけて全国83地区のモデル・コミュニティを指定するなど、行政主導のコミュニティ形成の動きを見せていたことについて、「本来のコミュニティづくりをめざす政策か、それとも町内会等の地域住民組織の復活を狙う伏線であるか論争の的となった⁽⁸²⁾」と指摘する。そして高寄は、「日本のように大都市でも前近代的生活意識が根強い社会にあつて、コミュニティ行政だけが先行するとき、その地域連帯感は“地域的包括性”という逆機能として作用する危険⁽⁸³⁾」を、当時再びの町内会の法制化要求運動のなかに見て取っていた。すなわち、1972年には全国町内会・自治会連合会が結成され、その結成大会で町内会は「公益法人としての資格取得を計り、地域住民の福祉増進を期する」という決議が採択されていたが、この流れから町内会の法制化に向けて1977年に全国市議会議長会・都市行政問題研究会から出された提言案では、全世帯加入・規約整備・表彰制度など、およそ自主的住民組織としては無関係の内容が言及されていた。高寄はこれらの一連の動きについて「少なくとも行政との関係において法律的、画一的関係をもつことは、自治会として権威的包括団体への途をひらくことだけは確かである……（中略）……

(80) 前掲、西尾1974、p. 76引用。

(81) 前掲、西尾1978、p. 71引用。

(82) 前掲、高寄1979、p. 63引用。

(83) 前掲、高寄1979、p. 76引用。

自治会が末端行政を分担しているのは、地方団体のあまりにも安易な行政執行方法にある⁽⁸⁴⁾」と批判的に総括していた。

一方、岡田は上述と異なる視点から「町内会群—行政機構」ルートにおける両者の関係性を捉えていた。岡田は、「行政当局にとっても、町内会・自治会等の協力が絶対に欠かせないという事業は殆どない。直営化への転換が可能な事業が大半である。つまり、行政協力は、仕事の中身よりも仕事を頼むこと自体に意味があるのではないか⁽⁸⁵⁾」と指摘する。そして、1974年に中野区が町内会への事務委託を廃止しようとした際、この措置が町内会役職者層から“町内会つぶし”と解釈されて反発を招いた例を紹介しつつ、「町内会へ仕事を頼まないことが、町内会をつぶすと解されたのは、仕事がこなくなればつぶれてしまうという理解があったからである⁽⁸⁶⁾」と指摘する。行政サイドからの行政末端機能の再編成がいかに町内会役職者層との繋がりに特化していたかを示す好例である。

そして岡田は、新生活運動協会の調査ではコミュニティづくりを不要とする市区町村の約8～9割がその理由として従前の町内会が十分に機能していることを挙げている点や、自治省のモデル・コミュニティ活動状況調査では施策の成果として全地区での集会施設の完成や地区協議会等の組織化が約9割に達したこと等が挙げられている点を捉え、「『コミュニティ——生活の場における人間性の回復』というスローガンが実際の事業化では、集会の場と協議組織の設置に傾斜していることが窺われる」とシニカルに指摘している。

第5章 地域再生と町内会の「再登場」

第1節 「町内会群—行政機構」ルートの“非争点化”傾向

これまで見てきた通り、1970年代以降の町内会の地域政治における位置づけをめぐる議論の焦点は、「町内会群—行政機構」ルートにおける両者の関係性をどのように捉えるかという点にあった。この点について、「前近代的遺制説」の脈流では、都市化や高度経済

(84) 前掲、高寄1979、p. 79—80引用。

(85) 前掲、岡田1985、p. 56引用。

(86) 前掲、岡田1985、p. 57引用。

成長に伴い共同体結合機能・議員輩出機能を弱めた町内会に対して、行政サイドが行政末端機能の再強化という形でこれを従属的に利用しているという捉え方が一貫して支配的であった。一方、「文化集団説」の脈流においては、「町内会群—行政機構」ルートでの両者の接近はある種の緊張関係を内在させているものの、住民一般に果たしている機能としては類似的であるためさほど問題視しないという捉え方が、これも一貫して支配的であった。

恐らく、この地域政治における町内会の作動様態をめぐる見解の相違が長らく続いてきたのは、ひとえにどちらのケースも現実社会において観察されたからであろう。このことは、既に1980年代において藤田弘夫が、社会学者は町内会を自己の思想的立場との関連で先見的にイメージを形成してしまっているため、「自己の社会学的主題に合わせて研究対象を取捨選択することによって、かなりの程度まで思いのままの結論をひきだせるといっても過言ではない⁽⁸⁷⁾」と喝破していたことから窺える。

しかし、このような論争状況は、1990年代になると一変する。すなわち、この頃より社会学分野では町内会に関する書籍が単著・共著を問わず立て続けに出版されるようになる⁽⁸⁸⁾が、そこでは「自律偽装集団説」「行政末端機構説」などに見られた問題意識はかなり後景に退き、「町内会自治体説」「地域共同管理集団説」などの立論を踏襲した捉え方が主流になっていく。そして、その立論内容についても、大きな変化が出てくる。端的に言えば、町内会を“制度化されていない自治体”と捉える視座が定着するとともに、「町内会群—行政機構」ルートにおける両者の関係性を、政治学・行政学分野の知見を援用して解きほぐそうとする方向性へ傾斜していくのである。

まず町内会を自治体と捉える立論について眺めてみる。倉沢進は、町内会が全国的に区域の重複がなく結成されている点を「領土権」、会費・寄付を集める権利を「徴税権」、人々を動員する権利を「徴兵権」と捉えれば自動的加入原理もクリアでき、「町内会が国家や自治体と同じ性質、アンシュタルト原理をもつ⁽⁸⁹⁾」と、安田の立論を発展させる形

(87) 藤田弘夫『日本都市の社会学的特質』（時潮社、1982年）p. 335引用。

(88) たとえば、主要なものとして、岩崎信彦・鯉坂学・上田惟一・高木正朗・広原盛明・吉原直樹編『町内会の研究』（御茶の水書房、1989年）、倉沢進・秋元律郎編著『町内会と地域集団』（ミネルヴァ書房、1990年）、玉野和志『近代日本の都市化と町内会の成立』（行人社、1993年）、鳥越皓之『地域自治会の研究 — 部落会・町内会・自治会の展開過程 —』（ミネルヴァ書房、1994年）、東海自治体問題研究所編『町内会・自治会の新展開』（自治体研究社、1996年）、吉原直樹『アジアの地域住民組織』（御茶の水書房、2000年）など。

(89) 前掲、倉沢・秋元編1990、p. 23引用。

で捉えている。鳥越皓之も、「町内会群—行政機構」ルートにおける両者の密着性を「歴史的にみると、常に両者の間に、役割の受け持ち（たとえば、道路掃除はどちらの役割か、など）が振り子のように動いている⁽⁹⁰⁾」として、近江の立論のように行政機構と町内会を同一線上に置く形で捉える。その上で、中田の提唱した「地域共同管理集団説」についても、地域住民が外部からの恣意的な介入を防ぐために「“戦わねばならない”実情をふまえ⁽⁹¹⁾」たものとして積極的に評価している。

次に、政治学・行政学の知見の援用である。遠藤文夫は、自治体と町内会の関係性を天川晃による「分離・融合」概念（いわゆる「天川モデル」）を用いて区別しながら大都市を対象として両者の関係性を調査したり、行政連絡員制度を「機関委任事務制度」の類似システムとして捉えながら立論を展開したりしている⁽⁹²⁾。「地域共同管理集団説」の主張者である中田も、「住民自治組織が、その生活地域での共同管理をなしうる力量を備えていく……（中略）……ことは、土地利用のもつ公共性および重層性という特質から、自治体の役割の基底の一部を共同で担う（分権化）ことを意味する。それは『生活地自治体』と位置づけうる、より公共性をもつ地域組織に発展していくことになるであろう⁽⁹³⁾」として、「町内会群—行政機構」ルートにおける町内会の行政末端機能の増大を「分権」と捉えるようになる。また、吉原直樹も、辻清明と村松岐夫の間で展開された戦前戦後連続論・断絶論をモチーフとしながら、「町内会論争」が基本的に戦後における町内会の「機能」の変化を重視するか「構造」の継続性を重視するかという点に集約されるとし、「もともと<近代化>論と<文化型>論は、『構造と機能』という枠組でみれば響き合っている⁽⁹⁴⁾」と指摘している。

第2節 「ガバナンス」論と「町内会地方政府説」の提唱

このように、町内会の位置づけをめぐる議論がある意味で「非権力的」な形に収斂する傾向にあったのは、1970年代から地域社会の再結合をめざした一連のコミュニティ政策が大部分において見るべき成果を挙げなかったことについての反省と危機感が社会学者に共

(90) 前掲、鳥越1994、p. 26—27引用。

(91) 前掲、鳥越1994、p. 29引用。

(92) 遠藤文夫「自治会、町内会等の住民自治組織と市町村行政との関係(1)(2)」(『自治研究』第68巻第5・6号所収、良書普及会、1992年) 参照。

(93) 前掲、倉沢・秋元編1990、p. 213引用。

(94) 前掲、吉原2000、p. 17引用。

有されていたことを示唆している。ただし、直接的には、1990年代における現実社会の動向が大きく影響を及ぼしたように思われる。すなわち、1991年の地方自治法改正により町内会の「認可地縁団体」化の途が開かれたこと、1995年の阪神淡路大震災の発生に伴う政府機関の対応の遅れとボランティア団体の活躍が注目され、地域社会の結束がより喫緊の課題として住民一般に意識されたこと、および1999年に地方分権一括法として結実する地方分権改革の進行などである。これらの公共空間の再編に際して登場してきたのが、いわゆる「ガバナンス」という概念であった点に鑑みれば、町内会を支配・被支配の系統から捉えること自体、学問的に「タブー視」されるようになったとも捉えられる。

そして、この「ガバナンス」論を背景としながら、町内会を都道府県、市町村に続く「第3の政府」と捉える説を提唱したのが、日高昭夫である⁽⁹⁵⁾。日高は、上述の倉沢や鳥越の立論への支持を表明しながら、「地域的、歴史的に多様な形態やパターンを有していたにもかかわらず、それらが常にその時々統治者あるいは政府と密接な関係におかれてきたのは、『町内』や『部落』の自治機構であると同時に、それ自体がそもそもミニ『政府』だったからである……（中略）……その性質が『地域閉鎖的』であったり、その手法が『規制的』であったりするの、宅地開発指導要綱などによって自治体が乱開発の規制をするのと同様、『政府』一般の本質による⁽⁹⁶⁾」と捉える。安田の提起した“パラダイムシフト”をそのまま踏襲した議論といえる。

日高の立論は、日本行政の特徴である「最大動員システム⁽⁹⁷⁾」と中央地方関係を根本レベルで基底していた「機関委任事務制度」の概念を用いて、「町内会群—行政機構」ルートにおける両者の関係性を「寄生的相互依存関係」と捉える点に重点がある。日高は、この関係を「市町村が行政課題の実施を地域自治会に『寄生』する一方で、地域自治会は活動資源を市町村に『寄生』する⁽⁹⁸⁾」形態と定義し、町内会がミニ政府としての正統性とリソースを市町村行政から調達していることを、山梨県御坂町を対象とした事例研究から描き出す。そこで日高は、この自治体と町内会の関係を「天川モデル」における「融合型」と捉え、「こうした政府間に適用される関係が、町と区の間にもなぜ適用可能なのか。町側にも区側にも、区制が『第三の政府』であるという暗黙の前提をおかなければその説

(95) 日高昭夫『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、2003年）参照。

(96) 前掲、日高2003、p. 50—51引用。

(97) 村松岐夫『日本の行政 — 活動型官僚制の変貌』（中公新書、1994年）参照。

(98) 前掲、日高2003、p. 56引用。

明は困難であろう。かくして町行政と区長との関係は、国と地方の行政関係を永らく支配してきた機関委任事務関係モデルそのものである。それは、行政サイドから見れば、少ない行政資源で多くの行政需要をまかなうための社会資源の『最大動員のシステム』の支柱に他ならない⁽⁹⁹⁾」と結論づけている。

第3節 結語 — 現代の地域政治における町内会の機能

最後に、若干の私見を述べて、まとめに代えたい。

1990年代以降の地域政治における町内会の位置づけをめぐる議論に関しては、まだ社会学分野でも評価が定まっていらないように思える。町内会をある種の自治体と捉えながら団体自治的な観点から地域政治を眺める視座は、一方で、「住民一般—町内会群」ルートでの住民サイドの意思を町内会レベルでどのように民主的手続きから集約・具現化するかという住民自治的な観点からの検討を必要とする。しかし、社会学分野でこの点について踏み込んだ議論は、すくなくとも管見の限りで皆無である。

このような議論状況をどう評価するかについては、1970年以降のコミュニティ政策の盛り上がりに対する岡田の指摘が示唆的である。岡田は当時、「コミュニティでは、“地域的連帯”が期待されている。いずれも動員するために、ヒトとヒトの交わりを地域に置換したもので美しく、反対しづらいし、その割に意味が不明である。曖昧なまま、不明確な理解の下で通用している⁽¹⁰⁰⁾」と喝破した。この指摘を現代に準えてみると、確かに、町内会が行政機構（自治体）と協働関係を構築し、地域社会の問題に対処していく（べき）という構図・主張は、理想的であるがゆえに反対しづらい。しかし、果たして町内会が本来に行政機構と対等な協働関係を作ることができるのかという点を考えるにあたって、「前近代的遺制説」の脈流で指摘され続けてきた「町内会群—行政機構」ルートにおける行政末端機能の作動をめぐる問題意識は、今なお重要であると思われる。

ところで、筆者はこれまで、1950年代の「昭和の大合併」を対象とした研究をライフワークとしてきた⁽¹⁰¹⁾。そのなかで、この「昭和の大合併」期における個々の合併政策形成過程ではアクター間調整がしばしば難航し、いわゆる「分町・分村」と呼ばれる市町村

(99) 前掲、日高2003、p. 151引用。

(100) 前掲、岡田1985、p. 62引用。

(101) 新垣二郎『市町村合併の政策過程 — 「昭和の大合併」を題材に —』（博士論文、早稲田大学大学院社会科学研究所、2014年）参照。

区域の分離に帰結するケースが全国的に1,000件以上発生していた⁽¹⁰²⁾ことを以て、町内会を中心とする「ムラ状況」の強さを強制的に指摘したことがある。このことは、半世紀を経て再び2000年代に発生した「平成の大合併」では「分町・分村」に該当するケースが山梨県上九一色村のみであったことに鑑みると、まさに隔世の感がある。そして、この点をいま一度本稿の内容を敷衍しながら考えると、「昭和の大合併」と「平成の大合併」の帰結を相異させたのは、地域政治における町内会のプレゼンスの低下という要因だけではなく、それに代わるものとしての行政機構のプレゼンスの増大という点も検討すべきであるようにも思える。

勿論、ここでは行政機構のプレゼンスが増大する傾向にあることの善悪を問うているわけではないし、筆者にはこの問題を扱う準備もない。ただし、松下が提唱した「地域民主主義」が、「国民統治原理としてしか機能しなかった戦後民主主義による中央集権的行政制度や中央政府の地域政策を否定し、地域生活原理として機能すべきもう一つの民主主義の主張⁽¹⁰³⁾」であったならば、自治の区域を変更するという最も原初的な政策をめぐる地域政治の過程においてさえ、住民一般や町内会が主要なアクターになり得ていなかった（ように見える）ことの意味を、改めて捉え返す必要があろう。

（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

* 本稿は、2016年度日本政治学会（2016年10月1日 於：立命館大学いばらきキャンパス）分科会B3<「地域民主主義」の現在>において行なった報告をベースに加筆修正したものである。報告の機会を与えてくださった司会の小原隆治先生、討論者としての的確なコメントをくださった進藤兵先生、今井照先生、報告者としてご一緒させて頂いた小野寺研太先生、安藤丈将先生にこの場を借りて心より御礼申し上げます。

(102) 市町村合併のカウント方法については独自の捉え方に依拠しているが、市町村数9,895から3,472までの減少過程で捉えられたのは、「合体」2,007件、「編入」800件、「分裂」766件、「分立」2件、「集立」10件、「境界変更」975件である。前掲、新垣2014、p.140-166参照。

(103) 大学教育社編『現代政治学事典』（ブレーン出版、1991年）p.659引用。なお、この項目の執筆者は横山桂次である。

【参考文献】

- 阿利莫二「地方制度（法体制崩壊期）——部落会町内会制度——」（『講座日本近代法発達史』第6巻所収、勁草書房、1959年）
- 磯村英一「地方自治と市民団体」（『都市問題研究』第15巻第6号所収、都市問題研究、1963年）
- 井出嘉憲『地方自治の政治学』（東京大学出版会、1972年）
- 伊藤光利「地域社会の規模と地方議会・議員」（『都市問題』第72巻第9号所収、東京市政調査会、1981年）
- 王子加寿美「地方行政末端組織の問題点」（『地方自治』第174号所収、ぎょうせい、1962年）
- 奥田道大「癒着を求める“自治”集団」（『朝日ジャーナル』第14巻第22号所収、朝日新聞社、1972年）
- 長田攻一「地域社会の二重構造と都市町内会」（『早稲田大学大学院文学研究科紀要 哲学・史学編』第36号所収、早稲田大学大学院文学研究科、1990年）
- 小滝敏之『市民社会と近隣自治』（公人社、2007年）
- 嘉志麻孝子「町内会と後援会——西洋近代的政治システムに対するアンチテーゼ——」（『レヴェアアサン』第21号所収、木鐸社、1997年）
- 春日雅司『地域社会と地方政治の社会学』（晃洋書房、1996年）
- 河中二講「『地域政策』と地方行政」（『日本政治学会年報 現代日本の政党と官僚』所収、岩波書店、1967年）
- 河中二講「日本の戦後地方自治に関する再検討」（『年報行政研究』第14号所収、ぎょうせい、1979年）
- 斎藤悟郎「町内自治会の運営と財政上の問題点」（『都市問題』第60巻第6号所収、東京市政調査会、1969年）
- 佐藤俊一『戦後日本の地域政治』（敬文堂、1997年）
- 生活科学調査会『町内会・部落会』（医歯薬出版株式会社、1962年）
- 柚正夫「地方政党の構造と機能」（『日本政治学会年報 現代日本の政党と官僚』所収、岩波書店、1967年）
- 高木鉦作『町内会廃止と「新生活協同体の結成」』（東京大学出版会、2005年）
- 玉野和志「町内会・自治会の担い手層——その歴史的展開と生活史——」（『都市問題』第83巻第1号所収、東京市政調査会、1992年）
- 中川剛『町内会——日本人の自治感覚』（中公新書、1980年）
- 中野実「『地方の時代』の地方政治像——わが国地方政治研究の最近動向——」（『レヴェアアサン』第2号所収、木鐸社、1988年）
- 鳴海正泰「大都市における町内会」（『都市問題』第60巻第6号所収、東京市政調査会、1969年）
- 西岡久鞆「町内会・部落会の現況と問題点」（『都市問題』第60巻第6号所収、東京市政調査会、1969年）
- 蓮見音彦・奥田道大編『地域社会論』（有斐閣、1980年）
- 長谷川喜博「自治会と住民参加」（『都市問題』第70巻第4号所収、東京市政調査会、1979年）
- 平岡義和・高橋和宏「地域経済類型と地域権力構造」（『総合都市研究』第31号所収、東京都立大学都市研究所、1987年）
- 三宅一郎・山口定・村松岐夫・進藤栄一『日本政治の座標』（有斐閣、1985年）

宮崎伸光「認可地縁団体制度の問題点 — 改正地方自治法と市町村および自治会・町内会等の困惑 —」（『都市問題』第83巻第1号所収、東京市政調査会、1992年）

柳下勇「市政と協力団体 — 政治・社会学的視点から —」（『都市問題』第61巻第11号所収、東京市政調査会、1970年）

安原茂「地域住民の自治意識と地域住民組織」（高木鉦作編『住民自治の権利』所収、法律文化社、1973年）

横山桂次・佐藤竺・井出嘉憲・大原光憲「共同研究 工業化と地方政治 — 地域開発の政治学 —」（『日本政治学会年報 政治思想における抵抗と統合』所収、岩波書店、1963年）

吉原直樹『地域社会と地域住民組織』（八千代出版、1980年）

吉原直樹『戦後改革と地域住民組織 — 占領期の都市町内会 —』（ミネルヴァ書房、1989年）