

## 地域社会を支える町内会組織

笹川 拓也

### Neighborhood Associations-Organizations Which Support the Community

Takuya SASAKAWA

キーワード：地域社会，町内会

#### 概 要

今日，わが国における高齢者介護，子育て支援，障害者支援といったものは，地域社会全体で支えていこうといった動きがみられ，また福祉施策もそのようにシフトされてきている。さらに，従来，要介護高齢者や障害児・者は福祉施設や医療機関で生活することが普遍的であったが，近年では，在宅で，地域で，といった具合に地域社会での生活を実現させようとしている。そして，子育てにおいても地域社会あるいは地域住民が協同して次世代の育成に取り組む方向である。こうした動向を考えてみると，今日改めて地域社会が見直され，地域社会の重要性が認識されてきたと考える。

そこで本稿は，今日，福祉領域でも教育領域でも，地域社会が叫ばれているが，わが国における地域社会とは一体どのようなものなのかを，町内会といったわが国の伝統的地域集団をとおして考えることにする。

#### 1. はじめに

わが国の伝統的地域集団である町内会は，地域社会のなかで常に中枢的な役割を担ってきた組織である。地域住民の代表集団として，親睦から生活問題まで幅広く対応し，時には行政をも動かす力を有するものである。しかしその反面，町内会は行政の補完的機能を果たす組織であると批判的にとらえられていることも事実である。

いずれにしてもわが国においては，町内会という集団が地域社会のなかで今日でも主導的な立場でさまざまな活動を率先しているのは事実である。こうした点から考えると，町内会が地域住民に最も近い立場から地域社会を支えているのは自然的なものであると考えられる。そこで町内会の機能が戦後，どのように変化してきたかを整理し，今日あるいは今後の町内会の機能を考えることにする。

#### 2. 町内会機能の変遷

一般的に，町内会・部落会などの伝統的地域集団の

原型は歴史的には豊臣秀吉によって政治的支配の観点から意図的に創られ，江戸幕府体制に引き継がれた「五人組」に遡るとされている<sup>1)</sup>。そして明治期に入ると行政機構の再整備によって町内会は，変容・解体されていくが，明治末期には復活運動が進展され，大正中期以後には都市における町内会の創設もみられるようになる<sup>2)</sup>。さらに大正12(1923)年の関東大震災時，神田・和泉町の町内会組織が地域の延焼を防ぐ防災組織として成果を挙げたといった事例を反映し，町内会の組織化が緊急の課題として広く認知されるようになる<sup>3)</sup>。

その後昭和15(1940)年には，内務省訓令第17号，昭和18(1943)年の市制町村制の改正により，町内会は法制度の上で市町村行政の末端組織として組織されるようになった<sup>4)</sup>。しかしこの町内会は戦後，GHQにより強制的に解散を命じられ，昭和22(1947)年に廃止されることになる。また，戦中から戦後の10年間の町内会に関しては積極的と消極的との相違はあるにせよ，権力の末端組織の機能においてのみ評価され，住民の自主的な組織の機能の面は無視されてきたとされている。そして戦後の町内会の解散期においては，町内会以外の地域集団がその機能を代行した。また戦後，町内会に代わるものとして防犯組合，衛生組合，日赤奉仕団などの行政協力のための単一機能集団が結成され，これらの行政補完集団が町内会機能を実質的に継

(平成17年9月29日受理)

川崎医療短期大学 医療保育科

Department of Nursing Childcare, College of Allied Health Professions

承する地域が多かった。

それが昭和27（1952）年の日本独立以後、町内会が復活し、他の地域集団と併存することとなった。町内会を中核に行政補完型の単一機能集団が機能分担をおこない、行政よりオーソライズ（委任あるいは承認）されて地域利害を代表するというコーポラティブ（協同・協力）な体制が成立した。その他に、婦人会、老人会のような年齢集団や商店会のような職能集団もこのシステム下に組み込まれて、そこに「町内会体制」が成立した。昭和40（1965）年代以降は、ボランティア（自発的な・強制されない）な単一機能集団が噴出する時期であり、環境、文化、体育、福祉などに関するボランティアな単一機能集団は、町内会と対抗性ないし拒否性を帯びて形成される傾向があった。そこに町内会機能の衰退に代わる任意集団機能の台頭、任意集団と町内会との葛藤関係においてどちらが優位に立つかが問題視され、地域集団の状況はいつそう多元化し複雑化したのである。そして昭和50（1975）年代以降は、多元化した地域集団がコミュニティ・レベルにおいて再編成される時期であり、町内会をはじめとする伝統的地域集団とボランティア・アソシエーション（自発的組織体）などの現代的な地域集団とが、一つのコミュニティ組織のなかで協調する動向がみられ、そのなかでの町内会機能のあり方が問われている<sup>9)</sup>。

さらに平成の時代に入ると町内会を取り巻く環境の変化に伴い、伝統的地域集団としての役割・機能が見直されている。とりわけ、市民活動としての非営利組織（NPO）が制度化され、その活動が社会の注目を浴びている時代では、住民（市民）の自発性を基盤とした、地域集団としての活動のあり方が求められている<sup>6)</sup>。

### 3. 町内会と行政との関係

戦後、昭和27（1952）年に町内会は名実ともに復活を遂げるが、昭和29（1954）年には広域開発行政の補完として自治庁により町内会等の長を行政末端の特別職公務員として委嘱することが指導されるようになり、この流れの中で町内会の行政下請的特質は補強されるようになる<sup>7)</sup>。

また、敗戦によって解散に追い込まれた町内会であるが、昭和27（1952）年に講和条約の発効により、日本は独立し町内会も再び結成されることになった。6大都市においても町内会は蘇ったが、町内会と行政の関係にはいくつかの型があるとされている。倉田和四生によると、大阪市の場合、昭和23（1948）年11月、

地域組織の真空状態を埋めるため、社会連帯の思想に基づく赤十字奉仕団の名の下に、大阪軍政部の了解を得て再組織したものであるとしている<sup>8)</sup>。また吉原直樹によれば大阪市は、制令第15号による町内会廃止後それにかわるものとして、市は赤十字奉仕団の結成を奨励し、旧町内会が日赤奉仕団に統一されていたとしている。さらにこの日赤奉仕団が事実上町内会の疑似組織であり、日赤奉仕団は旧町内会にそのまま負う形で活動していたと指摘している<sup>9)</sup>。

これに対し神戸市では、占領軍の指示による町内会の廃止がよく守られ全般的な解体に向かったが、その後いくつかの必要から単一機能の組織として復活した。その組織結成の契機となったのは、①親睦会として残ったもの、②防犯上の組織、③衛生保持、④各種募金のための組織であったが、やがてこれらが総合され自治会となった。さらに行政との関係では、神戸市の場合、自治会ではなく婦人会が行政との協力関係にあり、行政に対する影響力は婦人会の方が自治会よりはるかに強い状況であった<sup>10)</sup>。

また戦後の町内会と行政の関係性について、他の指定都市の多くが伝統的な町内会が復活して出来た自治会への「業務委託」か、行政から行政協力員に業務委託を行い、実質的には自治会がこれを遂行するという状況であったが、神戸市では他の都市の行政下請機制的なものとは異なり、住民主体の立場を守り、行政との対話によって、相互に協力関係が形成されていったと指摘している<sup>11)</sup>。

このように行政と町内会の関係は、都市によってさまざまなタイプが存在しているが、行政と町内会との関係はその時々で相互に補完し合いながら成り立ってきたと言える。そしてこれからも町内会は存続し、地域住民の生活にかかわる多様なニーズに対して、地方自治体や行政機関などと連携・共同を図りながら、コミュニティ活動のなかで役割を果たしていくと考えられる。

そして町内会が、住民のための生活集団としての機能と行政のための権力集団としての機能という二重の機能をもつところから、両者の関係はくり返し論議されてきた。町内会は、ある時代には国家権力のための末端集団としての性格が極度に強化され、その影響が生活集団の性格のなかにも浸透し住民支配の手段に利用されたことがあった。また逆に、ある時代には地域住民のための生活集団としての性格が強化され行政や企業に抵抗する住民運動のための主力集団として利用

された。つまり官優位か民優位か、いずれの性格をもつかによって行政と住民との関係が規定され、それが行政と町内会との関係にも反映するのである<sup>12)</sup>。

#### 4. 町内会と福祉活動

今日、町内会の多くは地域の福祉活動を担っており重要な役割を果たしている。例えば共同募金や日赤募金活動、さらには高齢者や児童に関する活動も担っている。

周知のとおり、町内会は住民の親睦その他の自治の機能と行政補完や行政下請の機能をあわせもつ存在である。ほとんど実質的には活動していない町内会であっても、町内の親睦の催しや慶弔はおこなっていることが多く、また自治体は末端行政の実施にあつては町内会に依存しその協力を求める。他方、町内会も行政に協力することによって自らの存在意義を確証し、あわせて公共性を誇示することが可能になるところから行政には進んで協力する姿勢をもっている<sup>13)</sup>。

さらに末端行政の補完業務は町内会に対する委託業務のように明確な形をとるものだけにとどまらず、行政が関与する地域のあらゆる問題に関連しており今日でも行政と町内会の関係はきわめて緊密である<sup>14)</sup>。このように町内会は地域社会のなかで、ある意味、行政機関の一部のような役割を果たしているが、それが時代の流れのなかで福祉活動にまで関わってきたのである。その時期が1960年代の住民運動と重なり、またこの頃コミュニティが見直され、コミュニティ行政が展開されるようになった時期でもある。

倉田によると、昭和40（1965）年頃から盛り上がりを見せた神戸市の住民運動はいずれも急激な産業化・都市化によって生み出された交通公害（丸山）や大気汚染公害（真野）への反対運動から出発している。しかしこの公害運動はやがて住民自身による地域社会の建設、すなわちコミュニティの形成に向かった。住民による環境美化（丸山・真野）が始まり、チビッコ広場づくり（丸山）、長寿村の建設（丸山）、高齢者介護（真野）へと発展したと述べている<sup>15)</sup>。

一方、杉岡直人は、町内会と福祉問題がどのような経緯をもって関わってきたのかを、社会福祉協議会の事業をとおして論じている<sup>16)</sup>。杉岡によると、在宅福祉への取り組みが主要な課題となってきた社会福祉協議会は、地区活動の拠点整備が必要となり、地区社会福祉協議会や区社会福祉協議会（政令指定都市）などを設置してきた。しかし実態は、多くの場合町内会・自

治会を核とした組織づくりに依存せざるをえないというネックを抱えていた。つまり社会福祉協議会は、元来、社会福祉施設や民生委員・児童委員協議会などを中心とする各種団体の協議会としての性格が強く、個々の住民とのかかわりは、せいぜいイベントへの参加を呼びかけたり、ボランティア養成講座を介してのかかわりに留まっていた。そのボランティアも、実際には町内会婦人部や施設ボランティアが中心となって活動するものが多かった。しかし、町内会・自治会は、しだいに行政への要望団体としての活動が低下するにしたがって、住民を引きつける新たな取り組みを必要としていた。そのため、社会福祉協議会と町内会・自治会の両者は、手を結ぶ必然性をもっていたのであると述べている。さらに、民間団体として地域の福祉課題に取り組む社会福祉協議会にとって、町内会・自治会は「小地域福祉ネットワーク」の推進を図るうえで重要な拠点となっており、各地で、社会福祉協議会と町内会・自治会の連携による訪問・声かけ活動、給食活動などの在宅福祉サービス活動、啓発活動や昼食会、会食会などの交流活動などが取り組まれていると指摘している<sup>17)</sup>。

町内会は、地域福祉に結びつく活動を進めるうえで福祉行政とつながりの強い社会福祉協議会の活動を媒介として新たな方向を目指すことになった。つまり町内会「福祉のまちづくり」というスローガンのもとで、住民の各ライフステージに対応するサービスを保障するまちづくりという普遍的な活動課題を受けとめるようになったのである<sup>18)</sup>。

#### 5. おわりに

今日、福祉や教育の分野において、地域社会がキーワードのようにになっているが、現代社会においても町内会という日本の伝統的住民組織が備えている相互扶助機能、あるいはそういった意識は、地域社会並びに住民のなかに生き続けているといえる。そのため地域社会や地域福祉が重要視されているなかで、町内会といった組織を福祉問題のみならず、住民の生活問題全体における相互扶助を機能させる場と位置づけ、さらに地域社会の全体の中核的立場でさまざまな問題に支援することができれば、地域の結束力も増し、地域の力が強化される。

つまり、現在の町内会は、従来のように行政の末端組織として活動するよりは、地域社会のなかのさまざまな問題に対して住民の理解や協力を得ながら活動す

ることが町内会の役割である。したがって地域社会を  
実質的に担う町内会が相互扶助機能を発揮することが  
できれば、町内会を核としたサポートシステムの構築  
につながると筆者は考える。

### 引用文献

- 1) 松野 弘：地域社会形成の思想と論理，京都：ミネルヴァ書房，p. 159，2004.
- 2) 前掲書 1)，p. 161.
- 3) 倉田和四生：コミュニティ活動と自治会の役割，関西学院大学社会学部紀要，86号：67，2000.
- 4) 前掲書 1)，p. 162.
- 5) 菊池美代志：町内会の機能，「町内会と地域集団」倉沢 進，秋元律郎 編著，京都：ミネルヴァ書房，pp. 220—221，1990.
- 6) 前掲書 1)，p. 161.
- 7) 前掲書 1)，pp. 162—163.
- 8) 前掲論文 3)，p. 67.
- 9) 吉原直樹：戦後改革と地域住民組織，京都：ミネルヴァ書房，pp. 97—143，1989.
- 10) 前掲論文 3)，p. 68.
- 11) 倉田和四生：都市コミュニティ論，京都：法律文化社，pp. 136—141，1985.
- 12) 前掲書 5)，p. 231.
- 13) 前掲書 5)，p. 162.
- 14) 倉田和四生：町内会の機能：「町内会と地域集団」倉沢 進，秋元律郎 編著，京都：ミネルヴァ書房，pp. 162—163，1990.
- 15) 倉田和四生：防災福祉コミュニティ：京都：ミネルヴァ書房，p. 129，1999.
- 16) 杉岡直人：地域福祉の基盤，「地域福祉」牧里每治・野口定久・河合克義 編集，東京：有斐閣，pp. 43—57，1999.
- 17) 前掲書 16)，p. 49.
- 18) 前掲書 16)，p. 50.