

Title	町内会の組織と機能
Sub Title	The function and structure of the ward associations
Author	山岸, 健(Yamagishi, Takeshi)
Publisher	三田哲學會
Publication year	1965
Jtitle	哲學 No.46 (1965. 2) ,p.391- 414
JaLC DOI	
Abstract	In this paper I would like to analyze the function and structure of the ward associations, the cho-nai-kai in Japan. This is one of the groups in a city life of Japan. These associations played an important role in our daily urban life, especially in the war. Today this group has many aspects, for example it is characterized by a subsidiary group of an administrative organization. On the other hand it has some aspect of the pressure groups. The group is a locality group and in general has a large number of households. These households associate in certain activities. Generally speaking the household is the unit in most Japanese community organizations. So it is in the case of the ward associations and the tonari-gumi which is a sub-group of the ward associations. In summary, these groups have formal and informal functions. To be sure there are many gaps in the city and borough administration. These functions are intimately connected with several services to fill gaps. Without these groups it is almost impossible to perform the municipal administration. The point to be noted is that the above conditions are reflected in the inclusive character of the function and structure of the ward associations.
Notes	橋本孝先生古希記念論文集
Genre	Journal Article
URL	<a href="https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00150430-00000046-0399">https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00150430-00000046-0399</a>

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

# 町内会の組織と機能

山 岸 健

- 1 序
- 2 町内会研究の問題点
- 3 都市生活と町内会
- 4 結 語

## 序

町内会の組織と機能の特徴は、包括的性格に要約される。ここでは、町内会の性格を明らかにしながら、町内会研究の問題点を指摘し、都市生活と町内会の関係について具体的な事例をあげて考えてみたい。

まず、町内会<sup>(1)</sup>を、特定の地域を単位とし、その地域内の世帯（事業所などを含む）を構成員としつつ、当該地域及びその地域をこえたより広い地域と関連する一般的な諸事業をおこなう自治的組織と規定しよう。特定の地域とは、町とか丁目をさす。このような町内会は、行政上の末端補助団体と化しつつあるが、その状況は、別な表現をすれば、町内会の圧力団体化への傾向とみることもできるだろう。町内会には、今あげたような行政の末端補助団体という性格と自治組織としての性格とがみられるのである。都市及び農村の地域的組織を支える一つの基本的な関係は、近隣関係であるが、町内会は、そのような近隣関係を基礎とする近隣集団の一種である。

農村では、町内会にあたる組織として部落会が存在していたが、それは、今日でも、住民が地域社会の日常生活を営むために重要な機能を果している。町内会の機能は広範囲に及んでおり、住民は町内会を媒介として地域

社会の生活に参加し、自治体とのつながりを結んでいる。町内会と部落会を分離しないで、地域社会の生活と組織という視点で両者を交叉させながら、その組織と機能を考察する必要がある。本稿では、町内会に焦点を絞るが、もともと町内会、部落会の研究<sup>(2)</sup>には、共通する問題が少なくないことは、いうまでもない。

町内会を構成する下部組織として隣組<sup>(3)</sup>がある。また、近年、各地で町内会連合会<sup>(4)</sup>が結成されている。これらの点についても、以下で述べてみたい。

註(1) 町内会の名称は、都市により、また、各々の組織によつて異なっている。東京都下、町田市には、例えば、次のような名称の町内会がみられる。カッコ内は、世帯数と隣組数を示す。

小川町内会(180, 15), 芝好園自治会(102, 8), 住宅公団高ヶ坂住宅自治会(849, 100), 境川都営住宅いずみ会(284, 30), 原町田四丁目第2町内会(370, 35)町名改正前は、ここは、原町田五丁目町内会とよばれていた、森野一丁目協力会(400, 40)。

町田市では原則として150世帯以下の町内会は準町内会とよばれている。以下は準町内会である。

小田急金森自治会(106, 21), 高ヶ坂親交会(43, 7)……

北海道帯広市の町内会(昭和37年4月1日現在、旧市内の町内会数は275)の名称は、地区名を冠して一般に町内会とよぶ例80%, 親睦会と称する例12.4%, 親交会と称する例7.6%という数字が出ている(関清秀著「都市の青少年」誠信書房、昭和38年、285頁)。

町内会長の名称は、ところにより、区長(長野市、諏訪市)とか町惣代(江南市)とよばれている(後掲第1表参照)。

(2) 部落会、町内会は、基礎的な地域住民組織である。ここであげた町内会の規定の仕方は、部落会についてもあてはまるだろう。町内会、部落会研究の例としては、次の文献があげられる。

生活科学調査会編「町内会・部落会」生活科学調査会、昭和37年、この巻末には、東京都総務局行政部による「町会自治会等実態調査報告書」(昭和31年3月)が添えてある。

「日本近代法発達史6—資本主義と法の発展—」勁草書房、1959年所収論文、阿利莫二、地方制度—部落会町内会制度—。

- (3) 隣組については、かつて諸集団との比較をしながら述べたことがある。拙稿「隣組、旧組、隣家」慶応義塾大学大学院社会学研究科紀要第1号1962年。今回の町内会の組織と機能の問題は、一方においては、上記の論文の内容と関連する点があり、他方では、数年前から実施されている東京都中央区佃島に関する共同研究とつながるものである。なお、上記の論文は、数年来おこなわれている諏訪市湖南区南真志野に関する共同研究の一部である。
- (4) 町内会連合会は、近年、各地で結成されている。新潟県長岡市では、旧市内にはこのような組織はみられないが、新市域では、結成され、活潑な活動を展開している。註(1)で示した帯広市では、横断的組織としての連合町内会又は連絡協議会というような連合体を結成している町内会は、町内会総数の29.5%である(前掲書、285頁)。町田市においても、連合町内会がみられる。

しかし、町内会連合会は、近年になつて初めて結成されたものではない。東京都世田谷区では、昭和8年4月、町会連合会の設立がみられた。その理由の一つは、町内会が単独で存在する場合には、強制力を生み出さないから、この不都合を解消するために町会同志の連絡をはかる、ということであつた。かくして結成された町会連合会は、町会相互間の連絡、統制、融和、親睦、自治の達成、改善を意図していた。同会の規約は第1条から第43条にわたるが、その目的事業は、次のとおりである。1. 町会の統制 2. 町会の設置及改編の承認 3. 町会の指導 4. 自治の研究 5. 其他の必要と認めたる事業。

この町会連合会の会計は、区からの三百円の補助金、各町会からの分担金、其他有志の寄附金などによりまかなわれていた(「世田谷区勢総攬」昭和9年による)。

ところで、大阪府下においては、昭和15年9月11日の内務省訓令第17号、同年10月23日付の大阪府訓令第23号により、府下市町村に町内会の組織編成が命じられた。豊中市では、このため、規程、準則の設定を急ぎ、その大綱をまとめ、同年12月24日、区長会を開き、旧区制を廃して連合町内会を設置した。この会は庶務部、経理部、教化部、経済部、厚生部、防護部、援護部、婦人部、青少年部から構成され、その下部組織として町内会と隣組が置かれたのである。およそ100戸を標準として組織された町内会の内部には、連合町内会の各部にあたる各班があり、町内会の下部組織として10~15世帯からなる隣組が結成された結果、市一連合町内会一町内会一隣

組、という制度が確立し、「上意下達」「下意上通」という言葉で示される連絡機関となる一方、いろいろな機能が、これらの組織によつて担当された。戦時体制下の町内会の姿が、ここにみられる。町内会連合会が、このようなかたちで結成された例もある点に注目したい(「豊中市史」第3巻を参照)。

## 2 町内会研究の問題点

戦後、町村合併により、いわゆる新市が多数、成立した。既存の都市が周辺の町村を合併し、市域の拡大がみられた例も少なくない。その場合には、部落会が、そのままのかたちで、あるいは多少かたちをかえて、市行政の末端組織としての機能を果たすようになった。住民の生活を統合していた村行政と村自治の組織であつた部落会を基盤として、新市域にも町内会が設置されたのである(後掲第1, 2表参照)。このような状況においては、旧市内の町内会と新市域の町内会は、その利害、関心において一致しない点が多かつた。町内会の規模(第2表, 長岡市の例)と機能にも差異がみられた。このような性格を異にする町内会をいかにして統合し、住民生活の末端まで行政を浸透させて行くためには、どのような方法をとればよいか、市行政の立場から当面する課題となつている。いふならば、現在の都市町内会は、町内会と部落会の寄合雑居状態を示しているといつてもよいだろう(第5表, 愛知県江南市の例を参照)。

住宅地の開発による近郊都市の著しい発展にともない、各地に新しい町内会が次々に生れている。新たに一定地域に居住した人々が日常生活を円滑に進めるためには、町内会を結成して、市行政と結びつきながら、住民の自治活動をおこなう必要に迫られる。こうして結成された新設町内会が、周辺地域の既存の町内会とどのような関係を結びつつ、その機能を果たして行くかということが、注目される。特に最近では、地区町内会連合会という

連合組織を結成して、各級の行政機関及びその他の諸団体などとの折衝にあたる例が多いから、町内会相互の関係が問題となるのである。

町内会の一つの特色は、行政上の伝達、住民の生活の統合、互助関係の維持などにみられる、機能の複合的、包括的性格である。このような町内会は、住民が生活の安全と保障を得るための砦となつている。ここで指摘した町内会連合会のような組織には、住民の生活を守る自治活動の確立という性格がみられ、圧力団体へ傾斜する町内会連合会の姿を指摘できる<sup>(1)</sup>。かくして、政治、行政過程に組込まれた町内会という問題が生じてくる。

ところで、しばしば指摘されるように、町内会は保守政治の温床といわれる。日々の政治、行政、あるいは選挙などの際、町内会がどのように動くかに注目し、政治の社会的基底としての町内会の構造と機能を研究する必要がある。それとともに、町内会の役職にどのような人々がついているか、町内会の役職者がほかにどのような役職を兼ね、どのような諸団体と関係しているかを考慮して行かなければならない<sup>(2)</sup>。これらの分析は、政治、行政のパイプとしての町内会の性格を明らかにするために役立つであろう。

町内会のなかでも、団地で結成された町内会は、住民の階層や居住形式などの面で、ほかの例と性格を異にしているから、その組織と機能を考えて行く必要がある<sup>(3)</sup>。

なお、最近では、町名改正などにより、都市内部の地域再編成がおこなわれているが、その際、既存の地域組織がどのようにかわつて行くかが、問題となる。町内会が、地域の再編成や町名改正に対し、どのような姿勢をとるか、注目される<sup>(4)</sup>。町内会研究の問題点は、このように、現在、実際に生じている諸問題を含めて多方面にわたるが、そのほか、町内会の財政面の分析とか町内会に対する住民の態度などを、町内会研究の問題点としてあげることができるだろう。さらに次に述べるような町内会の系譜のなかに、多くの問題が含まれているのである。

町内会の系譜は、規模の点からみれば、ある意味で隣組の系譜とみた方が自然である。五人組をこの系譜の流れに位置づける例は、ひろくみられるが、さらにさかのぼり、大化改新の時代にあらわれた五保の組合をこの系譜の最古の例と考えることもできるだろう。また、京都市でみられた公同組合<sup>(5)</sup>を、町内会、隣組の前身としてとりあげることも可能である。いずれにせよ、これらの組織と機能を、時代時代の政治構造との関連でとらえ、これらの組織と町内会や隣組がどのようなかたちで結びついているか、この系譜の基調として流れるものは何かを考える必要がある。

さて、東京都の町内会の成立過程と変遷を考えてみると、明治33年(1900年)の東京府令第16号による衛生組合の設立、同37年～38年の日露戦争における出征者の送迎慰問、大正12年(1923年)の関東大震災、昭和7年(1932年)の周辺町村の大合併、昭和13年(1938年)に公布された東京市告示第193号「東京市町会規準並に同準則」による町会の整備、隣組の結成、昭和15年(1940年)に公布された内務省の「部落会町内会等整備要領」による町会、隣組の整備、統制、昭和16年の「東京市町会事務員規程」に基く従来の町会責任者の負担の軽減と市の囑託としての町会事務専任者の町会への配属、昭和18年の地方制度の抜本的改正による「町会規程」の実施、同年の都制施行後に定められた「東京都町会規約準則」の実施、昭和22年(1947年)の内務省訓令第4号及び政令第15号による町会禁止、昭和27年のサンフランシスコ講和条約の発効などが、それぞれ一つの頂点として浮び上ってくる。

明治33年の東京府の指示による衛生組合の結成を機として、町会の前身ともいわれる常設的な親睦自治団体が生れた。また日露戦争の際、町内の住民の協力一致による出征兵士の歓送や、出征遺家族間の銃後の親睦、慶弔、慰問がみられ、戦後は一層、隣保団結の強化が叫ばれ、かくして次第に町会のかたちをとる組織が出来るようになった。一方、商業地区の発展策の一環としての地域組織の成立もみられた。大正12年の関東大震災にお

いては避難者の救済や自警の活動が各地域でみられ、町内会の意義が一般の人々に強く認められるにいたつた。

次に昭和7年、東京市が周辺諸地域を合併した際、行政の末端組織としての町内会の利用が確認された点に注目したい。町内会の行政過程への編入は、この時、明確なかたちをとつた、といえるだろう。「東京市域拡張史」<sup>(6)</sup>によると、市郡併合当時の町内会は、荏原郡215、豊多摩郡231、北豊島郡498、南足立郡112、南葛飾郡277で合計1333を数えた。町内会の存在しない町村も相当数はあつたが、それらの町村では、多くの場合、町村制第68条の区が町内会の仕事をかねていたようである。町村の廃止により、この区は廃止された。合併後新設された各区では、旧町村の区を町内会に改編するようにし、町内会の存続したところでは、つとめて町内会設立の方策をとり、町内会の設置が奨励、助長されたのである。広漠とした合併町村の全域にわたり区政を浸透させ、円滑な行政をおこなうためには、町内会の助力を必要としたのであつた。区政の伸張は、まさしく町内会の発展にある、とみられていた。合併後、旧郡の町内会は合計1530となり、197の町内会が増加した。

昭和13年の東京市告示により、町内会は市区の下部組織として整備され、その細胞組織として隣組が結成されたが、戦時体制の確立にともない、これらの組織が国民精神総動員や銃後奉公会、さらに大政翼賛会などによつて利用されたことは周知の事実である。昭和15年の「部落会町内会等整備要領」により、全国的に町内会は統制強化され<sup>(7)</sup>、国民経済の地域的統制単位として国民生活において、この町内会は、配給、債券の共同購入、上意下達、警防など多方面にわたる機能を果たした。昭和15年の内務省訓令により、部落会、町内会の制度化が確定し、町内会は行政過程の中に組込まれた。政府、内務省当局は、こうして、部落会町内会の強化と地方行政の再編を試みた。戦局の進むにしたがい、軍事的集権体制の要請による地方制度の抜本的改正が必要となり、遂に昭和18年、地方制度の全面的改正がお



こなわれ、町内会は、国家の政策を迅速的確に浸透させるための強固な集権体制の機構に編入されたのである。<sup>(8)</sup> 政府—都道府県知事—区市町村長—部落会町内会というかたちが、そのメカニズムであつた。この改正で、市町村長は、町内会部落会及びその連合会の財産及び経費の管理、並びに区域の変更に関し、必要な措置を講じうるものとなり、市町村長の許可を得た場合には、町内会部落会及びその連合会は自己の名により必要な財産を所有できるようになつた。また、市町村長は、町内会、部落会及びその連合会の長に事務の一部を援助させることができるようになった。戦時下の町内会には、庶務、消費経済、貯蓄、軍事援護、防護、健民、婦人、青少年の各部がつくられ、町内会運営の合理化が意図され、当時の町内会事務所は、区の行政機関にひとしく、住民の生活は、町内会組織と深くつながっていたのである。

昭和22年の政令第15号による町会禁止の結果、<sup>(9)</sup> それまで町内会が担当してきた各種の行政事務は、すべて市区町村が直接おこなうことになつたが、配給などの重要問題の解決をはかるため、とくに必要な場合は、市区町村の駐在員を置いたり、出張所を設置したりすることが許された。一般的には、町内会を表面に出さず、その長個人を駐在員、連絡員、嘱託に委嘱して、事務を代行させる方式を踏襲した例が多かつた。東京都では、町会を完全に解散させ、町会のおこなつて来た事務と町会事務員を出張所に引継がせたが、それでもなお、生活環境を整備するために、各種の行政に協力し、行政を代行する地区住民組織を必要とした。住民の自衛の必要と行政上の要請から、都、区の行政部門と関連性を持ちながら、単一の行政機能を補助する団体として、衛生協会、防犯協会、防火協会、日赤奉仕団などが組織された。配給が次第に廃止されて行くにしたがい、町会が復活し始めた。上記の諸団体は、事実上、町内会のごとき機能を果すことにもなつていたのであるから、町内会がすみやかに復活したのは、これらの団体が既に存在し、それが母体となつて町内会に転換したからである。昭和27年頃には、

各地に町内会が軒並みに結成されるにいたつた。<sup>(10)</sup> 町内会の性格を、このようにしてその系譜から知ることができる。町内会の系譜については、別の機会にまとめることにして、ここでは詳説をさける。

いずれにしても、町内会は地域社会の生活と深く交叉し、地域社会の生活は、町内会を媒介装置として統合され、各級の行政機関や団体と結びつけられながら、政治行政過程に織込まれているのである。この状況が、町内会の組織と機能に反映している。ただし、町内会は自治体や各級の機関によつて、常に一方的に規制されたり、支配されるとは限らず、むしろ、本来の性格は、住民の自治をたてまえとする点にあることは、町内会の性格をみあやまらないうために注目しておきたい。各級の機関は、その機能を果すにあたり、既存の地域組織である町内会を利用してきた、といえるだろう。町内会の包括的な機能は、このような状況から生れた、とみられるのである。

町内会組織がなければ、市当局は、広報連絡を円滑におこない難い。また、住民は町内会を通じてその要求を打出し、地域生活に対する住民の期待と要望は、町内会に吸上げられる仕組みである。町内会の活動は、隣組に依存するところが多い。今日では、隣組を動員しながら、祭礼の寄附集め、募金、町内の清掃、市からの殺虫剤の配布などがおこなわれている。これは、町内会の機能の一面にほかならない。

註(1) 圧力団体に関する文献の例として、次のものがあげられる。

上林良一著「圧力団体論」有斐閣、昭和38年。

年報政治学1960「日本の圧力団体」日本政治学会編、岩波書店、所収論文、高木鉦作、東京都・区政と町会連合会—行政補助団体化—

(2) 下記の論文では、町内会の指導者層の変質を、戦前の名望家型(地主型)から戦後の役職有力者型(商店主型)への移行としてとらえている。

日本社会学会「社会学評論」55、有斐閣、1964、所収論文、奥田道大、旧中間層を主体とする都市町内会。これは、「日本における政治の社会的基底」をめぐる特集論文の一つである。

三鷹市の農村部の町会役員は、すべて地元民によつて独占されているが、市全体となると事情は異なる。地元民と移住者の問題が、ここにおいてもみられる。「三鷹市—社会生活の諸相—」国際基督教大学農村厚生研究所紀要第1号、1957.

- (3) 団地などでは、生活協同組合的な例もみられる。

団地の町内会についての事例として、多摩平団地自治会、新川公団自治会、牟礼公団自治会についての報告をみると、団地の町内会の性格が従来の町内会の場合と異なるタイプを示しているのではないかと思われる(中村八朗、町内会の性格規定に関する若干の疑問、日本都市学会1964年の報告)。

- (4) 東京都中央区佃島町内会においても、町名改正に対し、さまざまな動きがみられた。

- (5) 明治22年京都市制施行の結果、市内万般の事務が区役所に統轄され、そのために行政上の連絡が徹底し難くなり、市内の各一ヶ町を区域として共同組合が設置された。共同組合は、近隣親睦、相互扶助、災難予防を目的とする隣保自治団体である。

寺尾宏二著「明治初期京都経済史」大雅堂、昭和18年には、京都の五人組と共同組合に関する所説がみられる。

- (6) 「東京市域拡張史」東京市役所、昭和9年、非売品。

- (7) 京都府綾部町では、昭和15年10月4日、京都府訓令第35号により、部落会町内会の整備を指示され、「部落会町内会等整備要領」に準じて「町内会並町常会設置規程」を設定し、従来の町行政区及び区長を廃止し、町内会組織の徹底、整備をはかった。

……第1章町内会、第7条、町内会ノ下ニ隣保実行組織トシテ十戸内外ヨリ成ル隣組ヲ設ク……

昭和18年には、町内会、隣組などの組織の強化にともない、「町内会役員表彰規定」が設定された。また、昭和21年には、燃料の自給と集荷を考慮せざるをえなくなり、木炭の自給生産計画がたてられ、各町内会連合の下に燃料生産消費組合が設立され、地方事務所の無言の了解をえて、全生産量を自家消費にまわすことにして、須知山に炭窯三基が築造され、生産された木炭は町内に配給されたのである(「綾部町史」綾部町史編纂委員会、京都府綾部市、昭和33年)。

戦時体制下の町内会、隣組に関しては「江戸川区史全」昭和30年、「港区史下巻」昭和35年、「豊中市史第3巻」などが参考となる。また、「青野季吉日記」昭和39年も資料として使用できる。

戦時体制下の町内会、部落会、隣組を、ゆがめられた自治、地方自治の基礎の喪失とみる例は少なくない(「新しい都政への歩み」東京都議会議会局法制部編、昭和26年)。

- (8) 亀卦川浩著「地方制度小史」勁草書房、1962年、「日本近代法発達史 6」(前掲)などが、参考となる。
- (9) 政令による禁止の結果、実態としては、それまでの町内会がどうなつたか、新しい方式がどのようにしてうまれたかが、問題となる。
- (10) 昭和27年には、政令が失効となつた。もつとも27年までに、すでに町内会は各地で結成されていた。

### 3 都市生活と町内会

次に町内会の組織と機能を、東京都文京区菊坂町会規約を手がかりとして述べ、町内会の性格について考えてみよう。

菊坂町町会と称するこの町内会は、同町域内の居住者を会員として組織され、町会長宅に町会事務所が置かれている。この町内会の目的は、隣保あいたすけ、自治精神に徹し、共同の任務を遂行するとともに、都民生活の刷新充実を図ることであり、この目的を達成するために次のような事業がおこなわれる(以上第1条～5条)。

- 1 会員の親睦と相互扶助
- 2 防犯、防火及び衛生に関する協力
- 3 街路の照明とその整備の徹底強化
- 4 官公署との連絡協力及び各種団体への協力援助
- 5 会員の保健並びに文化の向上に資する研鑽と実施、その他、共同の福利増進に関する事項
- 6 会員宅に不幸ありたる時は弔慰金を供す

菊坂町の役員は名誉職であり、任期は各々一年で再任を妨げない。役員は、次のとおりである。

## 町内会の組織と機能

町会長 1 名，副会長 2 名，常任理事若干名，理事若干名，会計 2 名，監事 2 名

町会長は、町会総会の協議により、町会構成員中から推薦された適任者につき、総会の承認を得て決定される。その会長は理事を指名し、理事は、副会長、常任理事、会計、監事を互選する。また、理事会の推薦により相談役が置かれる場合もある。相談役は会長の諮問に応じ、常任理事会及び理事会に出席して協議に加わる。この町会の会議は、総会、常任理事会、理事会の三種で(以上、第 6 条～11 条、第 13 条)、町会の経費は、会費、助成金<sup>(3)</sup>、寄附金、その他の収入でまかなわれ(第 17 条)、入会及び退会は、口頭又は書面の申込みと届出によるのである(第 19、20 条)。役員は、防犯、総務、衛生の各係にわかれて仕事を担当する。通常、隣組には任期一年、輪番制の隣組長がおり、隣組長は、町内会の運営に参加している。

ところで、町内会の特色は、その組織と機能の両面にみられる包括的性格と、その運営にみられる自治的性格にあるといえるだろう。町内会の構成単位は世帯であり、一定地域内に居住する世帯は、その地域の町内会への加入を社会的に期待されている。組織の包括性は、こうして生ずる。機能の包括性は、いいかえれば、町内会には明確に限定された機能がないことを裏書きしているといえよう。町内会の機能には、当該地域内で完結するものと、上級機関や諸団体と関連するものが含まれ、前者は一般に私的機能であり、後者は公的機能である。

公的機能 地域内の清掃，衛生管理，広報連絡，各種の募金，街灯の維持管理，ゴミ処理代金の徴収，防犯防火活動

私的機能 親睦互助，出産，死亡時などの祝金，香奠のとりまとめ，物資の共同購入

以上は一例にすぎないが、機能の包括性は、これをみても明らかである。町内会が祭礼時の寄附、援助をおこなう例は多い。屋根のぬりかえを町内会単位でおこなつたり<sup>(5)</sup>、不幸の際に町内会が葬式の手伝いをする場合もあ

<sup>(6)</sup> 広報連絡の内容は、単に地方自治体からの広報のみにとどまらず、P. T. A. や婦人会からの連絡をも含むが、このような各種の団体の連絡機関として町内会が日常、活用されている点に注目したい。

農村部では、隣組がほかの村内の組とならんで、いろいろな機能を果しているが、隣組の果す葬式時の協力は、特に大きな意味をもつていた。<sup>(7)</sup>

さて、町内会活動の実態をみるために、次に事例をあげてみよう。<sup>(8)</sup>

昨年末、郵政省の年末年始郵便業務運行中央対策本部では、小包郵便物については、特定局を前進基地として、これまでも協力を依頼してきた氷屋、炭屋などのほかに、町内会の人達をアルバイトにやとい、配達を依頼することになり、町内会の回覧板や切手うりさばき所などを利用してこの趣旨を知らせることになった。かくして、町内会は小包郵便物の配達業務をおこなうにいたつた。<sup>(9)</sup> また昨年暮から連続放火の発生をみた町田市では、本年1月6日同市役所に町田警察署、消防署、消防団、各町内会の代表が集まり対策を協議した末、7日から町内会員の夜間巡回などをおこない、全市をあげて組織的な警戒をおこなうことになった。約40の町内会では、2人一組の自警団をつくり、消防団に協力することにし、一方、火災を防ぐために町内会単位で自家用トラックを使用して、各家庭から紙屑を回収するようにした。<sup>(10)</sup> 台東区地区町会連合会では、本年5月10日、台東区の婦人部連合会、青年会、観光連盟と協力し、東京美化運動の一環として、上野公園一帯の清掃をおこなつた。<sup>(11)</sup> 八王子市では市内の各町会の協力を求めて五輪競技の沿道にカンナを植えることにした。5月10日午前6時頃から同市の犬目檜原西部の町会では、住民約250人が参加して除草をおこない、三千個の球根を植え、町内の下水掃除をもおこなつた。<sup>(12)</sup> 以上は、町内会活動の例である。

町内会は、住民と自治体を結ぶコミュニケーションの回路となる。自治体当局が町内会の意向を汲みとつて行く場合もあるし、町内会が住民の要望をみたすために動き出す例もあつた。

F 105 D 戦闘爆撃機移駐問題に関して示した町内会の動きをみると、まず、都下瑞穂町では、本年1月18日正午から、町当局、議会、各自治会代表の合同会議を開き、最終的な要望事項を決め、関係当局に提出することになった。<sup>(13)</sup> 一方、昭島市では、1月20日までに市内83の町内自治会長や関係者から移駐反対の署名を集め、それを関係方面に提出する旨決議した。<sup>(14)</sup> 東京都渋谷区南平台町会(岸信介会長)では、ボーリング場開設に反対する660人の署名を集め、関係官庁へ陳情するとともに業者との折衝をおこなった。<sup>(15)</sup>

八王子市では、くみ取り料金は公共料金に準ずるというたてまえから、この件を議会にはかり、市内の婦人会、町内会などの民間団体に諮問してその解決をはかることになった。<sup>(16)</sup>

地方政治の町内会組織への依存の度合は少なくない。だが、町内会そのものは、政治の目付役のごとき性格を持たないわけではなかつた。昭島市で続いて起きた不祥事件に対し、昭島市自治会連絡協議会(小林嘉平会長、84自治会加盟)は、6月28日午後、同市役所別館会議室に市長ら市三役と議長ら市議20人を招き、不祥事件を追求し、出席した約70人の自治会役員からは厳しい批判が次々に提出された。<sup>(17)</sup> 町内会が市議選出の母胎となっている例は少なくない。昭島市でもこのような例があつたから、自治会役員の態度と議会側の反応は注目された。

東京都墨田区の全町会長で結成されている墨田区政刷新同盟(宇津野和彦会長)は、5月23日、同区議会全員と区長、選挙管理委員長などに「区議会議員や区的首脳陣は、旅行や冠婚葬祭などの場合、区民への過剰なサービスを自粛してほしい」との要望書を送り、お手盛りの報酬引上げ防止のため、先制攻撃の手を打った。<sup>(18)</sup> 報酬引上げにからみ地方議員のあり方が問題になっている時、墨田区議会議長が、区長の名前と区議会議長、町会長としての自分の名前を並べて公印をおした感謝状を、選挙地盤であり、自分が会長をつとめている同区中睦町会の創立10周年に際し、約80枚も乱

発し、町会の役員、旧役員、功労者などに配布し、その時、区長の公印を偽造した事件は、町内会と政治の一側面を示している。<sup>(19)</sup>

三鷹市牟礼の井之頭町会では、5月10日、井之頭文化会館で同町会の創立10周年記念祝賀会を開き、公明選挙町会宣言と完全防犯町会宣言を採択した。<sup>(20)</sup>これは、地方政治の町内会への依存という状況と、政治の社会的基底としての町内会の性格を考えれば、了解されるだろう。以上は、政治、行政に関連する町内会の活動の一端である。

金銭にかかわる町内会の動きとしては、町内会で清掃員に対し心付けを渡す例があるし、<sup>(21)</sup>交番の暖房を町会費でまかなっている町内会もみられる。<sup>(22)</sup>藤沢市では、遺族会が平和の像を建てるため、町内会長を通じて一口百円の一般募金を始めたが、「町内会組織を通じて寄附集めをする趣旨がわからない」といつて、募金をことわつた町内会長もいた。<sup>(23)</sup>

祭礼の寄附は町内会などでまかなわれているが、議員の寄附を辞退することを決めた、東京都板橋区大山金井町の“すみよし会”のような町内会もみられる。<sup>(24)</sup>これらの動きの背景には、無駄な出費の節約、歳費引上げの抑制、清潔な選挙と明るい政治という住民の要望がある。

ところで、保育所不足は、これまで団地の悩みであつた。ひばりヶ丘自治会では、有志の人々が保育の会を結成し、分散した形態の共同保育をおこない、そのかたわら保育新聞を発行して世論をあおり、また2年余りにわたり、市役所、市議会、議員宅などに請願、陳情をおこない。その結果、公団が団地内の敷地を市に貸して収容定員60人の公立「そよかぜ保育園」が設立されたのである。<sup>(25)</sup>本来、このような施設は、団地建設の際、公団によつて同時につくられてよいものであるが、それがおこなわれず、自治会が肩代りとなつて設置につとめたことは、政治の貧困とか矛盾といえるだろうし、税外負担の吸上げ装置といわれる町内会の性格の一端を物語っているとみられよう。以上のような町内会活動をみると、もともと他の機関が受持つべき仕事を、町内会が補助的に担当している点に気付くのである。



町内会が行政の補助機関と呼ばれるのは、そのためである。

なお、今までの例から、町内会が住民の自衛の組織であることも明らかであろう。本年6月26日、東京都文京区東片町の上町会で「輸血互助会」が発足したが、<sup>(26)</sup>これは、汚れた血の被害という不安を、少くとも町内ではなくし、町内の人達の清い血を輸血するために考え出された自衛組織である。

第1表 都市と町内会

都市	町内会資料の調査年月日	町内会長の名称	町内会数		計	市制施行年月日	面積	住民登録人口	世帯数
			旧市内	新市域					
長野市	昭和39	区長	109	86	195	明治30.4.1	158.94	164,674	37,716
長岡市	昭和39.5.19	町内会長	181	196	377	明治39.4.1	259.45	149,591	31,691
諏訪市	昭和39.8.1	区長	60	33	93	昭和16.8.10	104.85	44,663	11,341
江南市	昭和39	区長, 町総代		97	97	昭和29.6.1	30.86	56,234	10,475
町田市	昭和39.5	町内会長, 準町内会長		78	78	昭和33.2.1	73.17	85,606	20,963

※ 町田市では、78名中、14名が準町内会長である。

面積、住民登録人口、世帯数は、昭和37年10月1日現在。これらの数字は、「日本都市年鑑」昭和38年版による。

ところで、町内会長、区長の名簿をまとめてみると、町内会の実態の一部が明らかになる。<sup>(27)</sup>第1表から第6表までの統計は、これらの名簿を基礎にして作成したものである。町内会長の呼称は、都市によつて異なり(第1表)、町内会の規模は、同一の都市においても各町内会によつて相違し、最大と最小の規模は、著しいちがいを示している(第2, 3表)。新潟県長岡市の場合、新市域の町内会の規模は、旧市内のそれより小さい。長岡市の新市域の町内会は、合併前の村の大字、小字を単位としている。都市

域は地区にわかれ（第4、5表）、長野市のように一地区内の町内会が各地区毎にまとまり、地区会長、副会長が任命されているところもある。長岡市の新市域では地区毎の町内会の連合がみられるが、これは、合併前の町村が、今なおまとまりをみせているからで、新市域に山積した問題を解決するために結束する必要が少なくないからである。第6表をみると、町内会長の任期の新旧がわかる。町田市では、連続して町内会長の役につく例

第 2 表 町内会の世帯数による規模

世 帯 数	町 田 市		計	長 岡 市		計
	町内会	準町内会		旧市内	新市域	
0～49	1	4	5	39	87	126
50～99	0	8	8	55	72	127
100～149	11	2	13	44	21	65
150～199	5		5	29	10	39
200～249	6		6	9	3	12
250～299	12		12	3	2	5
300～349	5		5	1		1
350～399	5		5			
400～449	7		7	1		1
450～499	1		1			
500～549	2		2			
550～599	1		1		1	1
600～649	2		2			
650～699						
700～749	3		3			
750～799	1		1			
800～849	1		1			
850～899						
1456	1		1			
計	64	14	78	181	196	377

第3表 世帯数による規模の最大と最小( )内は班数

都 市	最 大	最 小
長 岡 市		
旧 市 内	432 (16)	5 (1)
新 市 域	550 (43)	3 (1)
町 田 市	1456 (150)	31 (5)

※ 町田市の最大は、玉川学園町内会である。

が多いが、長野市では、旧市内と新市域で異なつたかたちであらわれている点に注目したい。ここにも一つの問題がある。また、江南市の例にみられるように、町総代と区長の名称の並存は、町内、部落の別が実際には消えていないことを意味し、町村合併前の町村のまとまりが生きている事実を

第4表 地区と町内会

都 市	旧 市 内	新 市 域	計
長 野 市	9	10	19
長 岡 市	9	19	28

※ 長野市の第1地区には17の町内会(区)がある。第1地区全体をとりまとめて、地区会長1名、副会長1～数名がおかれている。各町内会には区長がいる。長岡市の旧市内の区は、学区とかさなつている。新市域の19の区は、町村合併前の町村を区としている。旧市内の地区連合町内会は結成されていないが、新市域では、1地区内の町内会の連合組織がみられるところもある。

第 5 表 江南市の地区と町内会

町内会長の名称	古知野地区	布袋地区	宮田地区	草井地区	計
町 総 代 (町 内)	23	18			41
区 長 (部 落)	22	20	9	5	56
計	45	38	9	5	97

※ 江南市の地区は、町村合併前の町村を単位とする。ここでは、町内と部落の区別が明瞭で、町内会長の名称も異なっている。

第 6 表 町内会長の任期

都 市	新	旧	記入ナン	計
町 田 市				
町 内 会	15	46	3	64
準町内会	7	5	2	14
計	22	51	5	78
長 野 市				
旧 市 内	32	77		109
新 市 域	73	13		86
計	105	90		195

物語っている。町内会の規模が都市によつて異なることは、第2表に照してみても明瞭である。町田市の玉川学園町内会は1456世帯からなり、150の隣組(班)で構成されている。町内会活動や広報連絡の点からみて、こ

のような規模の町内会は、どんな問題をはらんでいるのだろうか。町内会の適正規模を考えてみなければならない。

区長や町内会長の役割は、どの町内会でも、末端行政の補助という点で一致している。諏訪市では区長は市の駐在員であり、各地域で選出された区長は、市からの委嘱状により駐在員となるのである。長野市でも、区長の民主的な選出と市長による区長の委嘱という方法がとられている。長野市では「区長設置規則」が制定されている。なお、同市には、「長野市区長会規約」に基く区長会が置かれ、市との連絡、区長相互の親睦と融和をはかるため、年一回四月に定例総会が開かれる。長岡市には、このような規則に基く区長会はないが、市長の招集による市当局と町内会長との懇談会が現在、年一回、開催されている。昭和38年度の町内会長懇談会は、昭和38年11月27日に開かれ、午前は旧市内の町内会長が集まり、新市域の町内会長は午後、集合した。この会では、市長が座長をつとめ、各種の事項にわたる討議がおこなわれた。<sup>(28)</sup> 旧市内からは84名の町内会長が出席したが、これは新市域の出席者148名に比較し、出席率の点で劣った。なお、市長は、この日、午前の会合で、市議会にはかつてこのような会を各ブロック別におこないたい、新市域には連合町内会があるが、旧市内でもそのような組織を作つてほしい、と出席した町内会長に要請した。町内会が、時としては、市政区政の出先機関や行政の窓口のような位置を占めてきた点は注目されるだろう。それが、これまでの町内会の性格であつた。

註(1) 新潟県下の都市、町内会の代表者は次のように呼ばれている。例をあげてみよう。町会長(高田)、町内会長(長岡、柏崎…), 区長(新津、燕…), 事務所長(新井)、市政事務嘱託員(加茂、両津)

なお、村上の区長のみ、非常勤の特別職となつており、他では、身分のとりあつかいはない。選出の方法には、町内推薦(例、小千谷、栃尾、新井…)と町内推薦で市長委嘱(高田、糸魚川、両津…)の二通りがある。

(2) 町内会により会費の額は異なる。町田市の小田急金森自治会の会費は月額200円である。

- (3) 助成金は、事務処理に対する町内会報償金(長岡市の例)とよばれる場合もある。長岡市では、報償金は、新市域、平等割640円、平均割一世帯当120円、旧市内、平等割960円、平均割一世帯当40円である(いずれも年額)。
- (4) 入会の際、入会金をおさめる例もある。愛知県江南市古知野地区にこの例がみられる。
- (5) 町田市、小田急金森自治会の例。
- (6) 町田市内の町会の例。
- (7) 前掲、拙稿「隣組、旧組、隣家」を参照。だから、隣組が、葬式組とよばれることもある。
- (8) 以下の事例は、昭和38年7月から本年8月にかけての朝日新聞(三多摩版を含む)の朝、夕刊の紙面にあらわれた例である。昭和38年9月22日朝刊は、日曜版特集で「町内会」をとりあげた。
- (9) 昭和38年12月20日 朝刊
- (10) 昭和39年1月7日 朝刊
- (11) 昭和39年5月10日 夕刊
- (12) 昭和39年5月11日 朝刊
- (13) 昭和39年1月18日 朝刊
- (14) 昭和39年1月18日 朝刊
- (15) 昭和39年5月18日 朝刊
- (16) 昭和39年5月12日 朝刊
- (17) 昭和39年6月29日 朝刊
- (18) 昭和39年5月24日 朝刊
- (19) 昭和39年6月12日 朝刊
- (20) 昭和39年5月11日 朝刊
- (21) 昭和38年7月11日 朝刊、7月13日 朝刊
- (22) 昭和38年10月10日 朝刊
- (23) 昭和38年10月11日 夕刊
- (24) 昭和39年8月29日 朝刊
- (25) 昭和39年4月15日 朝刊
- (26) 昭和39年6月27日 夕刊
- (27) ここでは、長野市、長岡市、諏訪市、江南市、町田市の場合をとりあげた。町内会の輪郭は、これによつても、明らかになる。
- (28) 旧市内の町会長との懇談会では、次のような項目に関する要望や質問が出された。市道の舗装工事、河川の泥さらい、水銀灯の設置、緑地帯や児童

公園の整備(除草の費用を町内会で負担するようでは困る)、消火栓の増設、原水爆禁止の募金について(今後は募金を廃止してほしい)、回覧について(回数が多すぎる、計画的に回覧を出せないか)など……。

一方、新市域の町内会長懇談会の話題をみると、新市域の特殊性と積雪地帯の地域性がうかがわれる。非農家の増加にともなう汚水、排水の処理、新市域の無雪化、積雪期間中のゴミ処理、農道にひく砂利の分配、豪雪時の給食パンの調達、新旧両地域の税率……。

市行政の運営にあたって、このような会合の持つ意義は、決して少ない。

## 4 結 語

町内会の組織と機能を、町内会の歴史と実態の交叉点でとらえてみると、次のような町内会の性格が浮び上るだろう。

政治行政の末端補助機関、政治の社会的基底、自衛互助の親睦団体、政治の矛盾と貧困をおおいかくした自治をたてまえとする行政の細胞組織、行政の窓口、自治体と住民を結ぶコミュニケーションの回路、区役所、市役所の出先機関、市民運動の発生源としての地域集団、圧力団体に横すべりするような生活保障の組織、各種の仕事の請負い組織、町内会はこのような性格を帯びた近隣集団の一種である。町内会は一種の苦情処理機関であつたし、都市行政に対する潤滑油でもあつた。町内会は、経費負担、寄附金制度による国家財政資金の補完を意図してつくられた、地方行、財政構造の矛盾を調整するメカニズムであり、国家財源の効率倍增の装置であつた。政治行、財政の貧困は、町内会を媒介装置として、住民の自己負担、それも税外負担というかたちで補われ、町内会は政治行政の下請補完装置としての機能を果してきた。

日常生活の町内会に対する依存は、住民の町内会に対する関心の度合を別としても、今日、決して少なくはない。住民は多かれ少なかれ、町内会を

通じて地域社会の生活に加わりながら、他方では、地方自治体とのつながりを結んでいるのである。自治体や諸団体は、住民を把握するために、臨機応変に地域組織としての町内会を利用してきた。その結果、今や町内会は、防犯協会、婦人会、P.T.A.、日赤奉仕団などの諸団体と合通じたパイプとなつている。町内会には各種団体の機能の集積現象がみられるが、それらの機能は、町内会に統合されているのではない。町内会の機能の包括性は、いかえれば、町内会の機能として限定されるような基本的な機能を明確には指摘しがたいということである。組織の包括性は、町内会に対する住民の無関心や消極的な態度を招きやすい。

住民の要求は、町内会や地域代表としての議員や実力者を媒介として自治体や行政機関へ押出されるが、その場合、政治が介入したり、特定の人物の動きによつてそれらの要求が屈折されたり、組織を通じて溶解されたりして、草の根のデモクラシーの確立がゆらぎ、住民と自治体や各種団体との距離が拡大するおそれもある。政治行政過程に組込まれながら行政の補助団体化しつつある町内会組織に編入されている住民の生活は、ややもすれば、その中に沈没しがちである。住民の政治行政過程への直接の参与が、そのために、抑制されやすい。行政の補助団体化は町内会の再編成、町内会の自治の確立と町内会の公認化という要求、さらに圧力団体化と関連しているのである。いずれにせよ、町内会の諸問題は、政治行政過程に多様なかたちで組込まれながらも(それは時代によつても異なる)、一方では、自治的な地域組織として住民と結びつく、町内会の性格から生じているといえるだろう。地域組織である町内会が、全国的な水準での政治行政の諸問題と深く関連した組織である点は注目される。それゆえ、町内会の組織と機能は、政治行政によつて規制される面と住民の自治によつて支えられる面とに分解される。

都市行、財政の経済基盤の強化と地域組織の強力な再編成化は表裏の関係にある。都市開発や地方開発基幹都市の整備にあたり、行、財政の補助



組織が問題になつてくるのである。

現在の自治体の財政的基礎は弱体化され、中央集権化されながら、企業としての自治体という性格も生じ、自治体内部の事務を細分化して、それを住民組織に代行させる傾向もみうけられる。かくして、事務の下請け化が進み、自治体の機構整備と行政機構への住民の集中化とが、うらはらの関係で進行している。

近隣集団は、人々の共同生活を通じて、いろいろなかたちでつくられている。このような集団の日常生活において占める比重は、決して少なくないから、その組織の仕方、運営のすすめ方、指導者のあり方、他集団との関連性、組織に対する個人の態度が問題になるはずである。

さて、日本の地方行政の一つの課題は、明治以後の状況をみれば、近代行政の最前進基地としての市町村行政の政治的財政的基礎をいかにして確立するかということであつた。町内会部落会の変遷は、わが国の政治、経済構造と密接な関連性を持つている。町内会の問題は、地方行政上の矛盾の解決策として生じてきた、といいうるだろう。ただし、町内会の整備が、既存の地域住民組織を母胎としておこなわれた点は注目される。ここでは町内会の組織と機能の性格及びその社会的背景を、一応、以上のように考えてみたい。(1964年9月)