

末端行政と町内会

——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、二〇〇五年)をめぐって

蓮池 穰

一 はじめに

近時、行政分野の課題の一つとして、やや生硬なことばではあるが「社会的セイフティネットの構築」、やわらかな表現をすると「安心安全の街づくり」ともなろうか、がとりあげられるようになった。これとの関連で町内会も、もちろんあまり大きくではないが論じられることとなった。時機を得たかのように昨年未刊行されたのが表題の書である。

この書は、戦後の都市部町内会と末端行政とのかかわりを論述した大著である。長く行政学界で中心的な役割を果

された一人である故高木鉦作氏（二〇〇〇年没）がその晩年、『国学院法学』に一九八六年（昭和六一年）から一九九四年（平成六年）までの足かけ九年間にわたって、同名の「資料」として二二回連載されたものをまとめ、索引、解題などを加えて単行本としたものが本書である。

書名については、若干の説明を加える必要があるだろう。「町内会廃止」は、もちろん占領下の一九四七年（以下、一九〇〇年代については、上二桁の数字を省略する）一月二二日付の内務省訓令第四号をもって町内会が廃止されたことを意味する。「新生活協同体の結成」は、町内会の廃止をうけて、その後の新しい住民団体（仮称「新生活協同体」）を結成しようとし、東京市政調査会が世話役となつて、当時の有識者を集めた町会問題対策協議会をつくり、その構想をまとめようとしたことからきている。この協議会は、占領軍総司令部（GHQ・GS）の「意向」から、同年五月に解散することとなり、わずか三カ月足らずの活動で終わった。しかし、この名称を論文のタイトルに用い続けたことには、高木氏に、新しい町内会の性格を表わすことばとして、「生活協同体」がもつともふさわしいとの、強い思いがあったからであろう。

本書は、「（このテーマを）事実と原典資料を基礎に明らかにする大作^①」といわれるとおり、本文の記述に加えて、詳細な注と厳選された原資料が豊富に盛り込まれている。これには、同氏の最初の出発点が東京市政調査会研究員であり、国学院大学へ移られてからも同調査会との深いつながりが続き、晩年には同調査会評議員なども勤められた経歴もかかわっているよう。このような経緯から、本書の編さん作業などは、同調査会によって行われた^②。この書は、地方自治の分野での古くからの一大資料・研究センターである同調査会の活動を紹介するものでもあろう。

二 本書の構成と内容

(一) 占領開始から町内会の廃止・禁止へ

本書は全十一章からなるが、最後のまとめである第一章を別にして、残りの十個の章は内容(扱われている時期、紙数も含めて)から大きく四つの部分にくくられるであろう。この第一の部分は、第一章「町内会の廃止」からはじまり、第二章「東京都と町会問題対策協議会」、第三章「町会問題対策協議会の活動」、第四章「廃止措置の実情」、第五章「廃止措置後の対策」、第六章「政令第十五号」と進み、第七章「町会問題対策協議会の解散」に至る。

占領軍と内務省の間の町内会・部落会をめぐる交渉は、占領直後の四五年十一月からはじまった。事実問題として、当時の末端行政のかなりの部分を町内会・部落会が担っていたから、この問題は国政にも大きく影響する重大問題であった。内務省は、四七年一月「市町村の補助的下部組織としての町内会・部落会」の廃止の訓令を出したが、占領軍はさらに厳しく禁止をも規定した。ポツダム政令を要求し、同年五月政令第十五号が公布・施行された。前出の協議会の解散は、この政令とかかわることであった。時間的にみれば、この占領軍との交渉開始から禁止までの期間はわずか一年半程度のものであったが、まさに激動の時期でもあり、記すべきことも多かつたであろう。紙数からみても、この部分で本書のほぼ五分の一(約二〇〇頁強)を占める。

高木氏の最初の書き出しによると、前出の協議会の資料を主に用いての、この一年半の間の記述を目標に執筆を始めたようである。本書の標題も、この第一の部分にもっとも適合していたものであった。しかし、ここで執筆を終えることは、氏にとっては全く残念なことであつたらう。

（二） 占領下の末端行政

第二の部分は、第八章「政令第十五号の施行中の変化」であり、同政令公布・施行の四七年から講和発効の五二年までの、ほぼ五年間についての部分である。町内会を禁止されたのち、その担っていた行政事務をどんな組織がどんな形で担うかが問題であった。町内会という包括的な組織をつくるわけにはいかないので、そうではない組織、たとえば防犯組合（東京都区部）、赤十字奉仕団（大阪市）、衛生組合（四八年解散命令）などの機能がある程度拡張して対応した。また、出張所の設置、協力委員、連絡員などの嘱託職員への任命なども行われた。

この時期は約五年間という短い期間ではあったが、各種生活必需物資の配給制度の緩和（四九年）、解除（五〇年）が進み、市町村による住民登録制度が新設されるなど、かつて町内会の担っていた事務に大きな変革の進められた時期でもあった。本書のこの部分は三〇〇頁をこえ、四つの部分のなかでも最も大きな紙数が費されている。第一の部分とあわせて、占領期の約七年間についての記述が全体の約二分の一を占めるが、町内会にとってそれだけ大きな変動の時期であったのであろう。

（三） 講和独立と町内会の復活

第三の部分は、第九章「講和独立」であり、独立によって「復活」した町内会の出発した五二年から、町内会に大きな影響を与えた新市町村建設促進法の大改正の行われた六一年の前後までのほぼ一〇年間を扱っている。

独立にともなう政令十五号の廃止にあたって自治庁は、禁止対象でなくなった町内会・部落会について、それらを市区町村の下部組織、連絡組織として活用する措置をとらなかつた。これには、占領軍の監視の眼がゆるくなった時点で、すでに「町内会」の実態をもつものが復活していたことも影響していたといわれる。当時の自治庁行政部長も

「実際に動いて行く姿をもう少し眺めていた方がいいじゃないか」と発言していた³⁾。また、当時の新聞等の論調や総理府の世論調査の結果なども、自治庁のこうした判断に影響を及ぼしたといわれる。

この時期に、占領期からの課題となっていた市町村合併が進められ、合併後の「新市町村建設」が自治庁の主導のもとに進められた。全国の市町村を三分の一に減少させたこの「昭和の大合併」（五三年―五六年）は、市町村の規模を大型化させたため、従来よりも住民と役所間の距離を拡げることとなった。ここでとられたのが「連絡員方式」であり、これは、市町村が地区組織（町内会・部落会）の役員を連絡員（非常勤職員）に委嘱して、間接的な形で地区組織を活用しようとするものであった。

なお、第一と第二の部分では、主として東京都と五大市（大阪、横浜、京都、神戸、名古屋）、東京周辺の都市が事例として用いられていた。しかし、この第三の部分と次の第四の部分では、それ以外の地区についても多くとりあげられることとなり、記述の全体の印象にやや変化がみられる。

（四）自治体の近代化と「まとめ」

第四の部分は、第一〇章「地方自治の近代化」であり、ほぼ六〇年から八〇年までの約二〇年間で扱われている。

ここでは、市町村の広報体制の整備、住民登録法に代る住民基本台帳法の制定、役場窓口業務の統合とコンピュータ機器の導入、コミュニティ施策の実施、町内会と町内各種団体との調整など、高度経済成長後の新たな問題がとりあげられている。社会の、そしてそのなかでの市町村役場の大きな変化によって、末端行政と町内会のかかわりもまた大きく変化する。単位町内会の連合組織の役割も大きくなった。

最後の第一章「行政の運営と町内会」は、「まとめ」にあたる部分である。ここで本書では直接的には扱われなかつ

た今次大戦終結前の大都市の町内会についても触れ、「市区町村と町内会や部落会などの地区組織の関係を、制度面からみれば、内務省訓令第十七号（四〇年九月一日公布―筆者注）の施行中と、政令第十五号の施行中の十二年間は、むしろ異例の時期であったともいえる」とされ、間接的なのであるが、今次大戦中の町内会がその「本来の姿であるとする論（これが現在でもかなり有力といえるかもしれない）」を否定するともとられる指摘をされる。「禁欲的」な著者にはめづらしい発言といえそうである。

また、本書全体についての「まとめ」として、「本稿は、主として市区町村が町内会や部落会のような地域的組織を、どのようにして活用し、協力を求めてきたか、その活用の形態や方式、その問題などについて扱ったものとなった。いいかえると、町内会や部落会などの地域的組織に協力を求め、それを活用する市区町村などの行政機関側における対応策を中心にして扱ったもので、町内会や部落会などの地域的組織自体の構成やその運営などを直接の対象としたものではない。（中略）本稿が一九四〇年代の戦時中から戦後の町内会や部落会の廃止、政令第十五号の廃止後における町内会や部落会の整備や活用、市区町村と町内会や部落会との対応関係などについて検討する際の、手掛りを提示することができれば幸いである」とされる。

三 解題一について

本書のいま一つの特徴は、力のこもった作といえる三篇の「解題」を巻末に付していることである。「解題」となっているが、また「書評」でもあり、本書の理解、位置づけのために大いに有益であろう。それぞれの評は、この大きな労作を高く評価するとともに、町内会の今日的意義と展望にまで及ぶ。

「町内会部落会の行政機能に関する執念の労作」（西尾勝氏・行政学）は、政治学系統の町内会部落会研究が、政治に及ぼした影響に焦点をあててきた政治学の分野でのものと、「基礎的自治体である市区町村が、その事務事業の日常的な執行に際して町内会部落会をどのように活用してきたか」に焦点をあててきた行政実務家や行政学の分野でのものと大きく二つに分けられるとし、高木氏の一連の業績が「（後者の）潮流の波頭に位置している」とする。そして本書が「市区町村行政と町内会部落会との日常普段の関係については、真に執念深く原資料を探索し、微に入り細を穿った実証と考察を行なっている」とする。⁶ この文の表題にある「執念の労作」も、これとのかかわりで出たことばでもあろうか。しかし、政治学でとりあげられてきた町内会部落会の問題にあまり触れられていないこと、「戦時中の隣組と常会の仕組みの弊害面について詳しく語ろうとしていない」ことなどが惜しまれると指摘している。⁷

町内会の将来については、「町内会部落会の協力を必要とする」事務事業については、近年は公私協働の領域として論じられ、ボランティア活動が増え、NPOも続々と叢生してきているので、町内会部落会への依存の度合は次第に低下していくものと期待できる」とし、「社会・経済・政治・行政の発展にしたがって、両者（町内会部落会と政府体系）の関係はしだいに希薄化していくはずだ」とする。⁸ そして、「裏を返せば、町内会部落会は日本ではしだいに過去の遺物になっていくかもしれないが、多くの開発途上国では現下の喫緊の課題であり得るということになる」とし、途上国に関心を寄せている人々にこそ読まれてほしいものと、この文をしめくくる。⁹

四 解題二について

次いで「町内会研究の意義と課題―高木鉦作氏の大作を読む」（倉沢進氏・社会学）は、その専門分野が異なるせい

もあろうが、西尾氏とかなり対称的な論を展開する。この論は、「町内会は長い歴史を持ち、日本の社会構造の基底を形作る組織」であるとのことばかりははじめられる。

そして、高木氏が本書の最重要な論点としてとりあげる行政末端補完機能について、「町内会は本来一種の自治的機能を果してきたが、行政水準の向上にともない、いわば事志と違い行政末端補完機能のみを果すように変質してきた」とする。¹⁰「行政組織を離れた町内会そのものへの視点が見られないこと、これが高木氏の慎重にして禁欲的な執筆態度に対する畏敬の念とともに、筆者がいささか不満とする所である」と述べる。¹¹しかし、高木氏の心情についての想像として、「敗戦後、戦時下の町内会から」本来の隣保相扶の地域集団へと、地域社会の核となる社会組織としての町内会へと「変革」を自ぎして「新生活協同体の結成」にとりくんだ人たちに對する「重い思いと強烈な使命感なしには、一切の価値判断を排除して、事実の因果関係をひたすら資料に忠実に追うこの二二篇の論文が、九年間にわたって書きつがれることはなかったと信ずる」という。¹²

倉沢氏は、「町内会は、人々の価値判断が極端に分かれる性質の対象」であることとのかかわりで、本書に「望蜀の念を覚える」こととして二つをあげる。一つは、前段にもあるように町内会そのものをもとりあげてほしかったことである。もう一つは、戦中と敗戦直後の町内会の重要な役割であった配給制度に、立ち入った考察がほしかったことである。

倉沢氏の文は、「町内会が（後発国である）日本独自の組織という理解は情報不足による誤りであり、世界にさまざまな形態・機能の地域住民組織の存在することが、次第に明らかになりつつある」とし、「その中で高木氏の戦後町内会組織とその行政末端機能の変遷に関する研究は、町内会廃止という壮大な社会的実験の克明な観察記録として、大きな意味を持つであろう」としめくくられる。¹³

なお、「解題」のうちの三「自治体行政史—資料をして語らしめる」（岡田彰氏・行政学）は、紙数の関係もあり省略した。

五 末端行政と町内会——現在と将来

高木氏がこの書の表題とした「町内会」は、都市部のそれを主にとりあげてことを示したものであるが、全国でも相当数あり（四五五年十月で二〇五）、そのすべてをフォローすることはもちろん不可能である。中央にあって地方をみる場合、当然対象を限定してみるしかない。北海道に住むものとして、北海道の事例にほとんど触れられていないことは、きわめて残念であるがやむを得まい。第一と第二の部分では東京都と五政令指定市が中心に扱われているが、札幌市がようやく政令指定市となったのは、この書の扱う時期のおわり八〇年の少し前（七二年）のことであった。もちろん、地方について長く研究された高木氏は、地方によって大きく異なる場合が多いことは、重々承知のことであつたに違いない。

この北海道という一地方をとつてみただけでも、たとえば町内会禁止に対する市町村の対応にはかなりの差があつた。地方軍政部所在地であつた札幌市では、たしかに解散命令を厳格に守つて出張所の設置に追われた。しかし、占領軍の眼のとどかない中小市町では、名前だけを変えた例も多かつたようである。高木氏の大作を手掛りとして、地方のものはその地方を考える必要がある¹⁴。

次に、末端行政について若干触れたい。市町村の末端行政では、保健、医療、福祉といった対人サービス行政のもつウェイトが、財政的にも労力的にも大きくなつてゐる。住民の高齢化の進行によつて、それはますます増大するで

あろう。対人サービスの場合、家族のつながり、近隣とのつながりがどの程度かによって、コストは大きく異なってくる。財政力のある市町村であれば、それはカネである程度解決できようが、そうではない市町村はかなり苦しい状況に置かれることになる。北海道の市町村は、東京周辺の市町村に比して財政力ではかなり低位にある。介護保険制度の新設（二〇〇〇年）は、構想時にあまり意識されていなかったこの問題を顕在化させることとなった。¹⁵

西尾氏は、町内会に代るものとして「公私協働（パートナーシップを指すものと思われる）の領域として論じられ、ボランティア活動が増え、NPOも続々と叢生してきている」ことをあげる。¹⁶しかし、東京のことはよく知るところではないが、北海道ではそれらが町内会にとって代るほどになるには、かなりの時間がかかるように思われる。公私協働も、一部大都市で論議されている程度であり、ボランティア活動も、町内会と同様に安定的な参加者を得ることが困難である。NPOも「続々と叢生」には程遠い。二〇〇四年十一月末現在で、NPOの認証数が道内で七三七に達し（全国で一七八四〇）、都道府県別で東京、大阪、神奈川、千葉に次いで第五位と報じられたが、かなり特殊な領域のものが多く、町内会のような日常的、継続的、包括的な領域にかかわる、しかも「ゆるやかな結合」はまだ耳にしていない。¹⁷

たしかに町内会が、特に都市部では「空洞化」していることは、日常実感されるところである。それはまた、町内会にかかわる人たちが共通して認めるところでもある。それを文章で表わしたものとして、たとえば中田実氏は、「町内住民のうち、若い単身者などは町内会・自治会に加入もせず、通勤の勤労者は、子どもの関係でもなければ、町内会の会合や行事に参加することも少ない。結局、地元にいる自営業者か職業から引退した無職の高齢者が、この組織をになわざるをえない状況になってきている」という。¹⁸町内会を実質的に担っているのは、「地域のボス」どころではなく、高齢者の「地域ボランティア」である。このような傾向は、かなり早くから見られており、加藤富子氏は一九

七一年ですでに「中田氏の記する）このような傾向に依拠して、次第に地域住民組織に対する市町村の依存度は低くなってきている」という¹⁹⁾。

このような状況を改善しようとする試みもみられる。それは、現在全くの任意団体である町内会を制度化したものととして、その活性化をはかろうとするものである。本書でも扱われているが、自治省の「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱」による施策が、七〇年代に入って進められた²⁰⁾。それから約三〇年が経過したのを機に、この間についての総括を行うとともに、新しい提言を行おうとするものであった。全国市長会に近い日本都市センターが世話役となり、有識者、行政実務家からなる市民自治研究委員会がつくられ、ここでの検討結果として提言が出された²¹⁾。これは、町内会を含めた地域住民組織を結集して市町村内に「近隣政府（仮称）」をつくろうとするものである。このなかで、地域の環境、ごみ、安全などについて、ある程度の拘束力をもつルールが必要であり、そのための制度的主体がつくられるべきだとする。もともと、この提言はかなり思い切ったものであり、現行法制のなかでの実現には、かなりの困難も予想される。

最後に、「町内会は、人々の価値判断が極端に分かれる性質の対象である」こと²²⁾についてである。うかがうところによると、社会学の領域では、町内会に対して肯定的である「文化型論」と否定的である「近代化論」とに論者が大別されるようである。そしてこれは、戦時中の町内会をどうみるかに、かなりかかわっているようである。高木氏は、もちろんこうした対立を承知のうえで、あえてそれに触れるのを避けられたのではないかと思われる。しかし「解題」の二人の筆者は、ともにこの問題についての高木氏の説明を求めている。私見によれば、以下の文が高木氏の思いにかなり近いのではなからうか。中村八朗氏の文であるが、「しばしば糾弾される戦時中の戦争協力は、とくに町内会のみがそれに依拠したのではなく、当時の社会全体が協力に大きく傾いたことから、社会の一部である町内会もその傾き

に従ったままで、社会が逆の方向に揺れたときは、町内会も同じ方向に動いた場合もある。戦時中のことに關して町内会がスケープ・ゴートにされるのは、知識層と低学歴層との間の文化葛藤に起因するとも考えられる⁽²³⁾という。北海道では、幸か不幸かとも「知識層」は多くはなく、「文化葛藤」もさほどではなかったかもしれない。

ともあれ、故高木鉦作氏のおかげで、われわれは戦後約六〇年間についての町内会史の大作を手にすることができた。一九八〇年から現在までの二〇年余の間にも、町内会をめぐる状況には大きな変動があつた。故高木鉦作氏のご冥福を祈るとともに、この大作を出発点として、そのあとの時期のまとめを行う人の出ることを、心から期待したいと思う。

注

- (1) 桧楨貢「高木鉦作顧問のご逝去」『年報行政研究』三六号、二〇〇一年、二一六頁。
- (2) 野村振市「刊行の辞」（本書）
- (3) 小林与三次ほか、座談会「部落会・町内会 その一」『自治研究』六〇年一月号、一三九頁。
- (4) 本書、九九六頁。
- (5) 本書、一〇二四―五頁。
- (6) 本書、一〇三一頁。
- (7) 本書、一〇四一頁。
- (8) 本書、一〇四三―四頁。
- (9) 本書、一〇四五頁。なお西尾勝氏には、このほか本書についてほぼ同趣旨の「町内会の研究―高木鉦作著『町内会廃止と』新生活協同体の結成』の刊行に寄せて」『UP』二〇〇五年十二月号、がある。
- (10) 本書、一〇四八頁。

- (11) 本書、一〇五三頁。
- (12) 本書、一〇五七―八頁。
- (13) 本書、一〇六〇頁。
- (14) 拙稿「戦後北海道の地方自治」、清水昭典ほか『地域からの政治学』、窓社、一九九一年、所収、一三〇―一三頁。
- (15) たとえば、「地方から介護保険見直しを問う(バネルディスカッション)」、『北海道自治研究』二〇〇四年十二月号、佐々木寿美「高齢者福祉をめぐる政策過程研究」、『年報行政研究』四〇号、二〇〇五年五月、横山純一「介護保険の大幅見直しと介護財源問題」、『北海道自治研究』二〇〇五年六月号、など参照。
- (16) 注(8)と同じ。
- (17) 『北海道新聞』二〇〇四年十二月三〇日。佐藤隆「NPOの現状と課題について」、『札幌都市研究』第九集、二〇〇二年十二月、など参照。
- (18) 中田実「地域社会の変動と町内会・自治会」、『都市問題』一九九二年一月号、九頁。なお、文中の「子どもの関係」でも、深刻な問題が発生している。たとえば「PTA・役員のみならず手不足深刻・迫られる活動の見直し」、『読売新聞』二〇〇四年五月二三日。
- (19) 加藤富子『行政広報管理』第一法規、一九七二年、一一九頁。
- (20) 本書、第一〇章「地方自治の近代化」の(4)「支所、出張所と集会施設」、八七〇―一九〇二頁。
- (21) 日本都市センター編刊『近隣自治とコミュニティ』(二〇〇一年)、『自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択』(二〇〇二年)。なお、この市民自治研究委員会の委員長は寄本勝美氏、委員長代理は、元札幌学院大学院法学研究科教授の遠藤文夫氏であった。この構想を説明したものとして、遠藤文夫「コミュニティと近隣政府の構想」、『地方自治』二〇〇二年七月号、参照。
- (22) 本書、一〇五四頁。
- (23) 中村八朗「文化型としての町内会」、倉沢進、秋元律郎編著『町内会と地域集団』、ミネルヴァ書房、一九九〇年、所収、八一―一二頁。