

# 地域自治団体と政治過程

小林 久 高

Local Authority and Political Process

Hisataka KOBAYASHI

## 1 生活と社会

### 1.1 生活とは何だろう

地域団体と政治という問題を考えるに際して、少々遠回りになるが、まず、生活ということについて考えておきたい。「生活者主権」「生活主義」「生活重視」などということばが、最近ではよく聞かれるが、生活とはいったい何なのだろうか。このことを考える際に役にたつ議論として、社会学には生活構造論という分野が存在する。

生活構造論の議論は、通常社会学とは少々異なった視点をとる。通常社会学において考察されるものは、集団であり、個人はそのなかで役割従事者としてとらえられている。すなわち、役割の体系としての集団が議論の中心になるのである。それに対して、生活構造論が問題とするのは、個々の集団ではなく、さまざまな集団にかかわりあう個人（や世帯）である。少し説明しよう。社会のなかにはさまざまな集団がある。家族も存在するし、職業集団も存在する。集団そのものに焦点を当てるならば、これらの集団は役割の体系として把握でき、その構造や機能が分析の対象とされる。しかし、それらの集団の成員を見ると、各成員は生活のすべてを1つの集団のなかで過ごしているわけではないということがすぐにわかる。たとえば、ある人の日常

が、朝起きて、食事をして、職場に行き、仕事をして、帰宅し、食事をして睡眠をとるというものだとすると、彼は、家庭と職場という2つの集団の間を行ったり来たりしているのである。この場合、家庭や職場を個別的に、彼以外の諸成員も含めた役割体系から把握していくという方法をとらず、その個人を中心に家庭や職場を見ていくことも可能である。そして、これが生活構造論の方法なのである。一口でいうと、生活構造論は、生活主体のかかわりあう社会集団を、いわば串ざしにするような形で、生活主体の生活の全体構造を把握しようとするものである。

### 1.2 職業・居住・余暇

生活構造論の方法には、このような基本的な同一性が認められるが、何を生活の要素とするかという点に関しては、さまざまな立場が存在する。労働・休養・余暇が生活の要素であるとする者もいるし、生命と生活手段の生産と消費から生活をとらえる者もいる（籠山, 1943; 副田, 1971）。それぞれのとらえ方は、それぞれの目的のためには合理的であると考えられるが、私は、一般的に次のように生活をとらえたいと思う。すなわち、生活全体を、（1）職業生活、（2）居住生活、（3）余暇生活からなるものとする。第3の余暇生活については説明は不要だ

ろうが、職業生活と居住生活については若干、説明しておきたい。第1の職業生活は、家計が外部から収入を得るための労働を意味する。家族経営の場合でも、その労働が外部から収入を得るためのものであるならば、職業生活に含まれることはいうまでもないが、自給的な作物栽培も職業生活に含めて考えることにする。第2の居住生活とは、「住む」ということを中心とした生活の一領域である。そこには休養が含まれることはもちろんであるが、さまざまな家事労働もまた含まれている。子どもの養育や老親の扶養なども、居住生活の一部である。生活は居住生活だけを含むものではないし、職業生活こそが生活というわけでもない。もちろん余暇生活が生活というわけでもない。それらを包括する全体が生活なのである。

では、このように整理された生活は、いったいどこでなされているのだろうか。歴史の流れをふりかえってみると、生活の各領域がおこなわれる場が統合から拡散へと変化していることは疑いえない事実である。すなわち、一般的にいえば、近代以前において統合されていた、職業・居住・余暇の場が、近代化の進展とともに拡散していくという事態が成立しているのである。都心部で職業をもち、郊外の自宅に住み、余暇を遠くの保養地で過ごすという生活のありようは、現代においては何の驚きも引き起こさないあたりまえのことである。

生活の場の分断ということについて強調したのだが、分断の程度は、社会のすべての人びとにおいて同じではないということにも注意が必要である。すなわち、現代社会においては、職業・居住・余暇の場は分断される傾向にあるのだが、それでも、ある人びとは、比較的同一の場で、3つの活動をおこなって

いるのである。たとえば農村部などは都市部にくらべると、この近代化がもたらす分断の影響から比較的自由であるといえるだろう。もちろん、それは程度の問題にすぎないのであるが。

### 1.3 集団とコミュニティ

次に、これらの生活の行われる場である集団・社会・コミュニティの概念について考えよう。これらの概念は、研究の長い歴史のなかで多様な意味を担わされており、整理することは非常に困難であるが、ここでは、価値的なニュアンスを排除して、次のように一般的に把握しておくことにする。

まず、人びとが共通の関心をもって相互作用を行っているとき、そこに集団（社会集団）が存在すると考えよう。そして、この集団が一定の地域的基盤のもとに存在しているならば、それを社会（society）という。そこで、人びとはさまざまな活動をおこなっているが、それらの活動は前述の生活との関連でいえば、職業生活、居住生活、余暇生活に分類できる。これらのうち、最低限、居住生活について内部で自足できる社会をコミュニティ（community）という。すなわち、コミュニティとは、そこに人が居住している社会のことであり、夜間人口がいないようなところは、社会であってもコミュニティではない。コミュニティは社会に含まれるが、すべての社会がコミュニティとよばれるわけではない。

このように社会とコミュニティは定義されるが、日本語では、コミュニティを社会（狭義の社会）と表現する場合もあることに注意が必要である。地理的な範域から、コミュニティを地域社会（local community）、国民社会（national community）、国際社会（international community）といった広が

りをもつものにとらえることがあるが、ここで述べられている「社会」の概念はコミュニティを意味する。何らかの社会において、成員の居住生活だけでなく、職業生活や余暇生活も含めた生活全体がその社会の内部で自足的におこなわれているような場合、その社会は全体社会（total society）と名づけられる。全体社会は、現在のところ、国民社会の水準で成立すると考えられている。

集団には、場合によって、管理主体が存在する。ここで、管理（management）は「何らかの事態をもたらすため、集団の多くの成員の行動を制御すること」と定義され、管理主体とは管理を担う主体のことである。管理主体の存在する集団のことを団体（association）という。国家（state）は、しばしば、国民・領土・主権を要素とする団体と定義されるが、それは、管理主体まで含めて国民社会をとらえた概念と把握できる。国民社会はコミュニティであるが、国家は団体（アソシエーション）である。国民社会も国家も、国民全体を成員とする集団であるが、管理主体を含めてとらえられているか否かという点で、両概念には水準の違いがあることを忘れてはならない。

## 2 地域社会と地域自治会

### 2.1 地域社会と地域集団

国民社会に国家が対応するように、地域社会にもある種の団体が対応する。すなわち、地域社会に管理主体が存在する場合、その管理主体まで含めて地域社会をとらえることができるのである。このような団体をここでは地域自治団体（local authority）とよぶことにする。国家が、国民・領土・主権をその要素としたのと同様に、地域自治団体は、住民、地域、自治権を構成要素とする団体と定義さ

れる。地域自治団体には、都道府県、市町村などの地方自治体が含まれる。国家が国民社会とは概念的に異なる水準の集団であるのと同様、地域自治団体も地域社会とは概念的に異なる水準の集団である。

ところで、地域とかかわりの深い集団は、都道府県や市町村といった地方自治体だけではない。地域社会の内部には、さまざまな機能集団が存在するのである。すでに整理した生活の要素から考えると、職業生活に関連して、農協・漁協・商店会といった同業者団体が存在する。労働組合もまた職業生活に関連した集団である。居住生活に関しては、消防団、防犯協会、婦人会、老人会、子供会、PTAなどが存在する。また、余暇生活に関しては各種の趣味のサークルなどが存在する。これらの諸集団は、職業生活の一部、居住生活の一部、あるいは余暇生活の一部といった比較的限られた機能を担う集団と考えられる。これらに対して、居住生活全体を対象とした、かなり包括的な機能をもつ集団が存在する。それは町内会や部落会とよばれてきた地域集団であり、場合によっては、居住生活だけではなく職業生活や余暇生活に関する機能まで担っていることがある。そして、この集団こそ、地域生活を考えるうえで、もっとも重要な集団である。

### 2.2 町内会の性質

この包括的機能をもつ地域集団のうち、とくに町内会に関しては、かつて町内会論争といわれる議論がなされたことがある。その内容は多岐にわたるが、かなり単純化すると、町内会は民主主義にとって悪玉かという点、ならびに、包括的機能をもつ町内会がなぜ日本で強力に存在しつづけるのかという点が問題とされた。最初の論点に関しては、次の節

で扱うので、ここでは2番めの論点だけについて触れよう。

町内会は、ふつう次のように特徴づけられる。(1) 加入単位は世帯であること、(2) 全戸の自動または強制的加入であること、(3) 活動目的が多岐にわたり包括的な機能をもつこと、(4) 行政の末端補完機能を果たすこと、(5) 1つの地域には排他的に1つの町内会しかないこと(倉沢, 1990)。このような特徴をもつ町内会というものは、その存在自体、不思議でないわけではない。というのは、「都市化の進行に伴い、包括的な機能をもつ集団は衰退して、種々の異なる関心に基づく機能集団が発達する」という定説から判断すると、町内会は衰退に向かうはずであるが、現実には決してそうはなっていないからである。現在でも、この種の組織をもたない地域はほとんどない。「自治省行政課の1980年12月の調査によれば、全国3278市区町村(うち未解答5)の対象のうち、町内会・自治会がまったく組織されていないものは8市区町村で、これを除くと全国で組織されている町内会・自治会は27万4738組織」である。市区町村での組織率については、「すべての区域で組織されていると答えた市区町村が87.8%を占め、次いでほとんどの地域で組織されているという答えが9.1%」となっている(秋元, 1990)。町内会・自治会は、日本のどこでもほとんどの住民を組織化しているのである。

町内会のような包括的機能をもつ「前近代的」集団が今なお強力に存在するのはなぜか、問題ごとにボランティアな集団が形成される欧米とは異なり、包括的機能をもつ町内会のような団体がさまざまな地域の問題を処理するのはなぜか、ということに対する1つの説明は、それが、日本文化の型であるからとい

うものである。その提唱者である近江哲男は「わが国では町内会のほかに集団の型を知らない、といえば極端であるが、ボランティア・アソシエーション形式の集団を作っても、いろいろな点でその集団原理になじまないであろう」と述べた(近江, 1958=1984)。

### 2.3 地方自治体としての町内会

近江の説は、中村八郎(1964)にも支持されたが、このような説に部分的には同意しながらも、少々異なった観点から問題をとらえたのが安田三郎である。安田の主張の骨子は、町内会を単なる地域集団ととらえるのではなく、地方自治体としてとらえなおすべきだということである。近江も町内会の自治的側面には若干言及していたのだが、その側面こそ、町内会を考える際の中心的なポイントだというのが安田の立場である。町内会を地方自治体と考えればその特殊性格に関する疑問は大部分氷解すると安田はいう。すなわち、地方自治体は西欧でも全戸加入制であり、いかに近代化しても多機能的であり、上級自治体との補完は理念的には当然ということになるのである。安田は述べてはいないが、前述の、1つの地域には1つの町内会という特徴も、町内会を地方自治体と考えれば納得がいく。安田自身、文化の型としての集団主義から説明する世帯加入制を除いては、疑問の多い町内会の性格はすべて説明できるのである。そして、自治体という性格を中心に考えれば、それは、都市化によって弱体化するとは限らず、民主化とともに、かえって強化される側面をもつとされるのである(安田, 1977)。

地方自治体として町内会をとらえるならば、同様の性格をもつ団体が海外にも存在するのかが問題となる。このことに対して菊地美代志は、「アメリカの市町村がコミュ

ニティをベースに成立した存在だとしても、その拡大とともに住民ないしコミュニティとの間に乖離が生じうる。その場合には、わが国の町内会と同じような全戸加入制と多機能性をもつ包括的な近隣集団が形成されることは注目に値する」と述べ、「こうしたことは洋の東西を問わない面がある」とする（菊地、1990）。

#### 2.4 地域自治会の概念

ここでも、安田にならって、町内会や部落会などを地方自治体ととらえる方向で論をすすめることにしたい。しかし、法制度上の地方自治体との混同を避けるため、地域自治会とよぶことにする。地域自治会は、地方自治体と同様、すでに述べた地域自治団体の重要な要素なのである。

ところで、町内会などの地域自治会については、概念的な混乱が生じやすい問題が存在するので、ここで若干整理を試みておこう。まず、第1に注意すべきことは、地域社会と地域自治会の間に概念的な区別が必要だということである。それは、町内会の場合でいえば、町内と町内会の区別に対応する。地域社会とは、すでに述べたように地域的基盤に存在する社会集団のことであり、そこには管理主体は必ずしも必要ではない。そこに管理主体が存在する場合、その管理主体まで合わせて地域社会をとらえた概念が地域自治会である。第2に、両概念はこのように区別されるが、地域自治会が存在する場合、地域社会の成員と、それと範疇を同じくする地域自治会の成員とは、原理的には等しいということにも注意が必要である。すなわち、地域自治会の構成員は、その地域社会に住む全世帯（および間接的には全個人）なのである。このことは、国家の構成員が国民社会の構成員である

のと同様である。全戸（全員）加入ということはこのことを示しているにほかならない。このことに関連して、第3に、地域自治会とその議決機関とを明確に区別しておく必要がある。地域社会の管理主体には、議決機関（総会など）と執行機関（役員など）が含まれるが、この議決機関はしばしば地域自治会そのものと混同される。たとえば、「自治会の構成員は世帯主である」といった表現がされるが、そのような表現は、多くの場合、議決機関への参加資格を意味しているにすぎない。自治会の構成員は、議決に参加できる住民の一部ではなく、決議に拘束される住民全体と考えるべきである。

#### 2.5 地域自治会の機能

地域自治会は包括的な機能を果たしている」と述べた。その活動には、各種の親睦活動、行政への協力、防火・防犯活動、環境衛生活動、募金活動など、さまざまなものが含まれる（表1）。ところで、この包括性の大きさは、どの地域自治会でもまったく同じというわけではない。各々の地域社会や地域自治会の歴史的要因だけでなく、成員の生活構造、年齢構成、成員が流動的か否か、ということが包括性の範囲に影響を与えるのである。非常に一般的にいうならば、都市住宅地の地域自治会の機能に対して、農村の地域自治会の機能はより包括的であることが多い。それは、農村地域においては、職業生活と居住生活、ときには余暇生活までもが、同一あるいは近接地域においてなされることが多く、人びとの共通関心、共通の利害は単に居住生活だけでなく生活全体に広がっているからである。そこでは、水利や共有地の管理といった生産にかかわる事項なども地域自治会で処理されることがある。

表1 町内会の活動

| 地域名               | 大阪市   | 千代田区  | 埼玉中高<br>層団地 | 相模原市  | 大津市   | 茂木町   | 上中町   |
|-------------------|-------|-------|-------------|-------|-------|-------|-------|
| 回答自治会             | 506   | 67    | 29          | 281   | 308   | 92    | 39    |
| 1 道路・河川・街灯等の維持・管理 | 34.2% | 31.3% | 31.0%       | 84.1% | 62.3% | 72.8% | 84.6% |
| 2 祭礼・盆踊り          | 46.8  | 70.1  | 89.7        | 91.6  | 73.7  | 67.4  | 81.6  |
| 3 運動会・スポーツ活動      | 30.4  | 50.7  | 86.2        | 86.7  | 70.8  | 40.2  | 82.1  |
| 4 文化・学習活動         | 9.1   | 31.1  | 62.1        | 35.4  | 31.2  | 14.1  | 56.4  |
| 5 緑化・自然保護等の活動     | 11.3  | 19.4  | 27.6        | 16.4  | 52.6  | 9.8   | 33.3  |
| 6 防犯・防火・衛生活動      | 50.0  | 73.1  | 65.5        | 96.5  | 72.7  | 42.4  | 79.5  |
| 7 防災講習・訓練活動       | 33.0  | 68.7  | 44.8        | 81.9  | 49.4  | 6.5   | 51.3  |
| 8 消費者活動・奉仕活動      | 19.6  | 23.9  | 55.2        | 22.1  | 31.8  | 14.1  | 59.0  |
| 9 地域内広報活動         | 42.7  | 55.2  | 79.1        | 81.9  | 59.7  | 17.4  | 53.8  |
| 10 地域総意の取りまとめ     | 32.8  | 41.8  | 65.5        | 63.3  | 61.7  | 41.3  | 71.8  |
| 11 コミュニティ協議会への参加  | 26.9  | 26.9  | 34.5        | 30.5  | 32.1  | 17.4  | 64.1  |
| 12 募金・献血協力        | 64.4  | 70.1  | 79.3        | 97.8  | 76.9  | 56.4  | 61.5  |
| 13 行政連絡の伝達        | 68.4  | 73.1  | 82.8        | 84.0  | 86.4  | 77.2  | 84.6  |
| 14 行政への陳情・要望      | 39.5  | 52.2  | 82.8        | 96.9  | 75.3  | 65.2  | 87.6  |

菊地美代志「町内会の機能」倉沢進・秋元律郎編『町内会と地域集団』ミネルヴァ書房、1990年、224-225頁より

同様のことは、都市でも商業を営んでいる町においていえる。居住生活と職業生活が密着した商店街を構成する町などでは、共同でアーケードを作るという問題もまた、町内会の問題となりうるのである。

それに対して都市住宅地域における成員の共通関心は比較的限られている。そこは、職業生活の場ではなく、年齢階層的に限られた住民しかおらず、余暇も各家庭でおこなうといった生活スタイルが一般化していることが多いからである。そこでは、地域内に自分たちの雇用の場を作るといった問題が生じることはまずない。もちろん、それでも町内会の機能は包括的であるには違いないのだが、このように、生活の場の分断ということが、町内会の機能に影響しているのである。

## 2.6 地域自治会と地域機能集団

地域社会には地域自治会と地域的な範囲を同じくする多様な機能集団が存在する。たとえば、消防団、防犯協会、婦人会、老人会な

どはその例である。これらの機能集団と地域自治会の間には「オヤコ関係」があるというのが鳥越皓之の説である。彼は次のようにいう。「自治会内のある機能がその地域でたいへん重要であるにもかかわらず、それを行政機関が引き受けない場合は、コである機能集団がその機能のうち実質的部分をたずさえて、オヤである地域自治会から飛び出してしまふ。最近の例でいえば、環境保全や祭の復活をしようというときに、自治会は後から援護する役割をもち、それ固有の機能集団（たとえば、幸町祭り振興会というように）を形成する」。このように、コである機能集団はオヤである地域自治会から独立するのであるが、独立以後の行く末は多様である。コが強力に存在しつづける場合もあるし、オヤのもとにもどる場合もある。コが消滅してしまうこともある（鳥越、1994）。

オヤである地域自治会とコである機能集団との間に緊密な協力関係があるかどうかは、それぞれの地域によってことなる経験的な問

題であろう。しかし、一般的に言えば、地域自治会による機能集団への強力なバックアップが期待できるのは、その機能集団の扱う問題が、地域社会の成員全体にとって重要な共通の関心事である場合に限られるだろう。そして、いかなる問題が共通の関心事となるかは、成員の生活構造、年齢構成、成員が流動的か否かといった、その地域社会における人びとの生活のありように関連している。地域自治会の機能の包括性を説明する要因は、地域自治会とほかの機能集団との連携関係を説明する要因でもある。

### 3 地域自治会と政治

#### 3.1 町内会のマイナスイメージ

町内会論争のもう1つの論点は「町内会は民主主義にとって悪玉か」というものであった。ここではこの問題について考えてみよう。町内会が悪玉と考えられた由来は、戦時体制下における諸活動によるところが大きい。その時期、町内会は、防諜・防空・配給・国民精神動員という諸活動をおこなっており、ファシズム体制の末端組織としての機能を果たしていた。戦争の終結とともに、このような町内会は「国家組織の民主化」のため、占領軍の政策のなかで禁止されたのだが、そのなかでも名称を変えたりしながら密やかに活動をつづけ、1952年の講和条約発効以後、次々と公的に復活していった。そういうなかで、この「封建的なファシズム協力制度」の復活について懸念する声があがったのである。町内会は、当初、地域民主化の阻害要因としてその保守性が問題とされた（松下、1961）。しかし、それに対して、かならずしも民主主義に反するものとはいえないという議論もまた現われた。すでに述べた近江哲男の文化型説などは後者の立場からの説である。また、町

内会が圧力団体として機能しているという議論も登場した（高木、1960）。

町内会と民主主義の関係だけでなく、一般に、地域自治会と政治との関係を考える際には、2つの水準を区別して考えるほうがよい。すなわち、地域自治会内部における政治を分析する水準と、地域自治会と外部の政治の関係をとりあつかう水準の区別である。両者が密接に関連していることはいうまでもないが、その区別は、地域自治会と政治の関係についての議論を整理するのに役立つ。ここではまず、政治の一般的な図式を明らかにし、次に、地域自治会と政治の関係について議論していくことにしよう。

#### 3.2 政治の一般図式

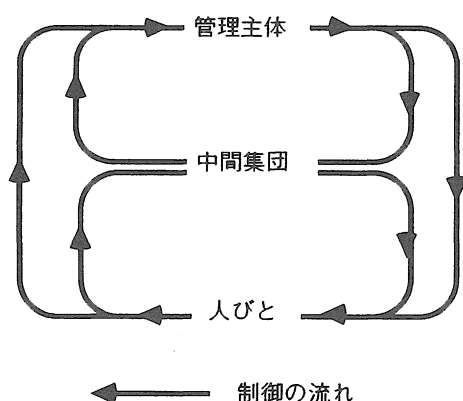
「政治」を非常に一般的な水準で定義するならば、「社会成員の多くを拘束するような決定を行うこと」とでもなるだろう。政治の定義の核心は、何よりも「決定すること」にある。この決定を担う機関を議決機関という。議決機関の構成員は成員全体であることも、成員の一部であることもある。決定を実効的なものとするために、議決機関だけでは不十分な場合、様々な執行機関が設けられる。

政治現象をとらえる際には、これら議決機関・執行機関といった管理主体によって、どのように集団成員の行動が制御されるかを見る必要がある。しかしそれだけでは十分ではなく、成員の管理主体に対する制御もまた考慮しなければならない。成員の管理主体に対する制御は、要求の表明など、さまざまなスタイルをとるが、議決機関の構成員を成員から選んだり、自らが構成員になったりすることも、管理主体に対する制御を意味している。政治現象は、結局、成員の管理主体に対する制御と管理主体の成員に対する制御といった、

2方向からなる制御の流れととらえることができるのである<sup>1)</sup>。

国家や地方自治体といった比較的広い範域での政治を考える場合、成員、管理主体とならんで、中間集団とよばれているものも同時に考慮する必要がある。いかなる集団が中間集団に含まれるかは、どの水準の政治現象をとらえるかによってことなるが、国家レベルの政治を考える場合には、さまざまな経済団体や職業団体、労働団体などがここに含まれる。ここでは、これらに限らずマスコミや政党なども中間集団に含まれるものと考えよう。国家レベルで考える場合には、地域自治団体もまた中間集団に含まれると考えてよい。中間集団まで含めて考える場合においても、一般的な図式と同様、各主体間は制御関係で結ばれている(図1)。多元主義の政治理論にしたがえば、多数の中間集団が行政(管理主体)から自律して機能しているかどうかが民主的国家の存立に大きくかわる。

図1 中間集団を含む政治図式



### 3.3 地域自治会と外部の政治

地域自治会は、外部社会との関連のなかでは中間集団として位置づけられる。そして、ここにおける問題は、中間集団として位置づ

けられた地域自治会が、民主主義が前提としているような自律性を獲得し、成員の要求を十分に吸い上げる通路として機能しているかどうかということになる。この問題に関しては、それが行政の末端機構にすぎないのではないかという町内会論争での批判がある。つまり、住民の要求を吸い上げる通路という役割よりも行政の管理を貫徹する際の機構としての役割を、町内会はより多くもつという批判である。

このような批判は根拠のないものではない。ファシズム体制下において、地域自治会の重要な機能はこのことにほかならなかったし、歴史のさまざまな時点で、地域自治会が整備される際には国家的な方針が大きく作用していることは明らかであるからだ(鳥越, 1994)。現在においても、ほとんどすべての町内会が行政の補完機能を果たしていることはよく知られている(表1)。

地域自治会は外部の政治活動の動員基盤になるといってもいわれている。その典型は、地方選挙における「地区推薦」という現象であろう。町内会・部落会・自治会が会として特定の議員を推薦する「地区推薦」は、今でも、一部の地域においてはよくおこなわれていることである(居安, 1983)。このこともまた、しばしば問題とされてきた(表2, 表3)。

しかし、では、地域自治会が外部の影響のみをうけ、外部に対して何の影響ももちえないのかというと、まったくそうではない。鳥越皓之は、生活環境破壊をくいとめる一番の力は地域自治会にあることを強調し、「高速道路建設などの大規模・広域のプロジェクトを除き、生活に身近な近隣範域の事柄に対し、自治会が一致してあることがらをノーといえ、それをおして乱開発などが行われること

表2 地区推薦を受けた議員の比率  
(鳥取県1984年)

|   |     | 受けた   | 受けない  | NA    | 計      | N   |
|---|-----|-------|-------|-------|--------|-----|
| 県 | 議   | 43.5% | 21.7% | 34.8% | 100.0% | 23  |
| 市 | 議   | 64.7  | 14.7  | 20.6  | 100.0  | 68  |
| 町 | 村 議 | 53.7  | 22.6  | 23.7  | 100.0  | 270 |
| 全 | 体   | 55.1  | 21.1  | 23.8  | 100.0  | 361 |

居安正ほか「鳥取県の地方政治家」『ソシオロジ』30巻1号, 1985年, 61頁

表3 地区推薦を受けた議員の政党別比率  
(鳥取県1984年)

|   |       | 受けた   | 受けない  | NA    | 計      | N   |
|---|-------|-------|-------|-------|--------|-----|
| 自 | 民 党   | 57.9% | 15.7% | 26.4% | 100.0% | 140 |
| 社 | 会 党   | 50.0  | 31.8  | 18.2  | 100.0  | 22  |
| 公 | 明 党   | 25.0  | 56.2  | 18.8  | 100.0  | 16  |
| 民 | 社 党   |       |       | 100.0 | 100.0  | 1   |
| 共 | 産 党   | 20.0  | 40.0  | 40.0  | 100.0  | 10  |
| 保 | 守系無所属 | 60.3  | 17.7  | 22.0  | 100.0  | 141 |
| 革 | 新系無所属 | 50.0  | 40.0  | 10.0  | 100.0  | 20  |
| 純 | 無 所 属 | 60.0  | 10.0  | 30.0  | 100.0  | 10  |
|   | NA    |       |       | 100.0 | 100.0  | 1   |

居安正ほか「鳥取県の地方政治家」『ソシオロジ』30巻1号, 1985年, 61頁

は通常はありえない」と述べる(鳥越, 1994)。すでに述べた地区推薦も、動員としてではなく「代表選出」という側面からとらえるならば、外部社会への影響力の行使と考えられなくもない。

では、地域自治会は行政の管理を貫徹する機構なのだろうか、それとも住民の要求を吸い上げる組織なのだろうか。両方とも正しいというのがここでの答えである。そして、いずれが優位となるかは経験的に開かれた問題である。行政の管理組織となるか、住民の要求の通路となるかは、そのときの一般的な政治状況や地域自治会の内部構造、人びとの意識などによって決定されるのである。

しかし、そうというものの、次のことにも注意が必要である。中間集団を自身の支配下におくことは、短期的に見れば、支配の貫徹にとって非常に都合のよいところである。それゆえ、日本の戦時下やナチ統治時代には数々の中間集団が禁止されたり、行政機関として再編されたりしたのである。このことは、地

域自治会のような全戸加入の包括的機能を担う集団についてはとくにあてはまる。それを支配下におくことによって、末端にいたるまで支配を貫徹できるからである。戦時下においてはまさにそのことがおこなわれた。地域自治会はつねにこのような性格をもつわけではないが、このような可能性を論理的にもつ団体であること、別の表現をすれば、行政が触手を伸ばしたくなる団体であるということは、経験的研究をする際にも見のがしてはならない。

### 3.4 地域自治会内部の政治

地域自治会が住民の要求の通路となるか否かということは、自治会の組織構造によっても影響されると述べた。地域自治会が外部社会に何かを要求する際、実際に要求を提示する主体は地域自治会内部の管理主体にほかならず、したがって、地域自治会の管理主体が成員の要求を汲み上げていることが、地域自治会が住民の要求の通路となる基本的条件になるからである。

この点に関して、かつての町内会論争では、「町内会は旧中間層の政治的立場を代弁するものにほかならない」という指摘がなされたことがある(奥田, 1964)。しかし、その後の多くの自治会の研究によって、必ずしも政治的な保守主義の温床として地域自治会をとらえるべきでないことが明らかになってきた(中村, 1964)。地域自治会は革新的な運動の拠点である場合もあるのだ。

地域自治会が保守的か革新的かということより、より重要なのは、地域自治会の意志決定システムが住民全体の意見を反映するものになっているかどうかという運営制度上の問題である。このことに関して、安田は次のように述べている。「町内会が多数の成員を擁し

ているにも拘らず代議制をもたず、役員会にあっては定足数の規定もなく多数決はめったに採用されず、事実上のボス支配を制度そのものが許容していることは、何人も認めることであろう。これは要するに議決機関としての町内会が全く近代合理性をもたないことを意味しており、これは後進国の極めて頻繁に見られるところであって日本に特有のものではないが、経済面での先進性に比較したときのこの集団の後進性は、日本において特に目立つものではある」(安田, 1977)。

安田の主張は当時の町内会について述べられたものなので、現在の時点からするとかなり割り引いてとらえなければならない。しかし、代議制の明確な地方自治体とはかなり異なった方法で、地域自治会が運営されているということは、現状においてもそのままいえる。地域自治会はおおむね、会長を先頭とした役員と下部組織としての班(組)をもっている。班長は通常、選挙ではなく「順番制リクルート」という方法で選ばれる。そして、この「順番制リクルート」は役員の選出に採用されることさえあるのである。この場合、特定階層の成員で役員が順番に決まっていくということもあるようだ(越智 1990)。

ところで、このような変則的なシステムは民主的ではないので廃止されるべきだという意見があるかもしれない。しかし、このシステムが廃止されるならば、多くの地域自治会は早晚崩壊することになるだろう。地域社会の問題に深く関心をもち、進んで役を引き受けるという自発的会員は、一般に、決して多くはないからである。であるならば、地域自治会などはもはや不要であるという考えも成り立つかもしれない。しかし、人びとの多くは、現在もその必要性を主張するのである(表4)。そこで、このような方法にもとづい

て自治会は維持されつづけることになる。政治的無関心という問題は、何も国政レベルにかぎった問題ではなく、地域自治会といったレベルにおいても成立している問題なのである。

表4 町内会があったほうがよいか

|              | なくては<br>ならない | あったほ<br>うがよい | ないほう<br>がよい | わからな<br>い | 無答 |
|--------------|--------------|--------------|-------------|-----------|----|
| 釜石市 (173人)   | 17%          | 65%          | 5%          | 6%        | 6% |
| 東京都港区 (129人) | 12           | 64           | 7           | 14        | 3  |
| 上田市 (193人)   | 21           | 66           | 6           | 4         | 3  |
| 豊田市 (161人)   | 20           | 69           | 4           | 4         | 3  |
| 京都市 (151人)   | 12           | 78           | 2           | 5         | 3  |
| 寝屋川市 (149人)  | 15           | 65           | 7           | 10        | 2  |
| 津山市 (183人)   | 16           | 72           | 6           | 4         | 1  |
| 山口市 (180人)   | 15           | 69           | 7           | 7         | 2  |
| 鹿児島市 (142人)  | 12           | 76           | 6           | 6         | 0  |
| 計 (1461人)    | 16           | 69           | 6           | 7         | 3  |

岩崎信彦ほか編『町内会の研究』御茶の水書房、1989年、415頁

## 4 地域社会への関心と無関心

### 4.1 コミュニティ意識

もちろん、すべての地域自治会において参加意欲が低いわけではない。そこにはさまざまな偏差が存在する。そして、地域自治会への関心の程度は、その地域に住む人びとの地域社会への意識、すなわちコミュニティ意識によってかわってくると考えることができる。コミュニティ意識のとらえ方にはさまざまな方法があるが、それをモラルとノルムからとらえるという鈴木広の方法はなかなか示唆に富む(鈴木, 1978)。コミュニティ・モラルとは、人びとのコミュニティに対する同一化の程度を示す概念であり、望ましいコミュニティ状態を維持し創出しようとする人びとの態度から把握されるコミュニティ意識の大きさである。それに対して、コミュニティ・ノルムとは、コミュニティはどうあるべきかという意識を中心とした質的概念で、基本的には、自己のコミュニティの利益を中心に考える志向性をもつのか、それとも、ほかのコ

コミュニティや全体社会の利益も同時に考える志向性をもつのかということをはっきりさせる(鈴木によるモラルとノルムの本来の意味はより広く、社会学上の重要な論点を含んでいるが、ここではかなり単純化してとらえている)。

コミュニティ意識の研究史のなかでは、新しく、かつ望ましい意識は、地域優先主義に陥らず、主体的に地域の問題を解決していくというコミュニティ意識であるとされてきた(奥田, 1971=1983)。しかし、その考えには疑問もまた存在する。望ましいコミュニティを維持しようとする態度は、ある程度の地域優先主義をとまなうのは当然と考えられるからである。

#### 4.2 コミュニティ意識の形成因

これらのモラルとノルムをもったコミュニティ意識によって、地域自治会への参加意欲は決定される。モラルが高ければ、通常、参加意欲も増大するだろう。では、このコミュニティ意識は何によって決定されるのか。ここでも、われわれは地域社会における人びとの生活のありよう、すなわち、成員の生活構造や成員が流動的か否かといったことに注目する必要がある。

成員が流動的か否かという点に関しては次のようなことが指摘されている。すなわち、一定の地域に住む期間の短い「一過性住民」が地域社会に積極的にかわることはなかなか困難である。彼らの地域に対しての愛着は一般に弱く、仮に愛着をもてたとしても、いずれほかの地域に移動することになるので、地域社会への主体的なかわりは強くはないからである。それゆえ、流動的な地域社会においては、概して、コミュニティ意識は強力ではなく、地域自治会への参加のありか

たも低迷であると言われている<sup>2)</sup>。

しかし、過去に流動をくりかえしていても、いったんある地域への定着を志向するならば、そのような住民の地域社会への関与はかなり強くなるとされる。新興住宅地においては、ときに自治会活動が盛んな地域が見られるが、それは、この種のコミュニティ意識に支えられているのである。

成員の生活構造に目を向けるならば、生活全体に占める居住生活の割合、ならびに職業生活と居住生活の場の関係が問題となる。1日のほとんどを職業生活としておくものにとっては、居住生活にさく時間的余裕はほとんどない。居住生活と職業生活が地理的に近接しているならば、それでも、居住生活に対する関心はそう弱くはない。しかし、両者が地理的に離れた地域でなされているとするならば、居住生活への関心は、家庭という空間を越えて広がることはあまりないだろう。地域社会において、主婦層が、地域自治会の活動を含め、さまざまな活動の中心になるということはよく指摘される。それは主婦の生活が居住生活を中心としており、時間的にも意識の上からも、生活全体の分断からまぬがれていることによるのである。

#### 4.3 地域社会の社会問題

生活のありようが地域社会への関心に影響し、それが地域自治会の活動に対する関心にも影響するということを述べてきた。では、このような関心は、そもそも必要なものなのだろうか。地域社会に問題が何もないならばそのような関心は不要だといえるかもしれない。しかし、現在においても、近い将来においても、地域社会はさまざまな問題を抱えているし、抱えることになる予測できる。そのなかでももっとも深刻な問題のひとつは、

高齢化の進んだ過疎村落の問題である。そこでは、都市化にともなう労働人口の流出によってコミュニティ自体の存続さえ危うくなっている。かつては十分に機能していた高齢者に対する親族あるいは地域社会のケア・システムはもはや機能していない。高齢者は行政による不完全なサービスのもとでの生活を余儀なくされている。親族によるケアを求めて、あるいは求められて大都市に移住する高齢者もいる。しかし、そこには長い時間をかけて築かれた社会関係は存在せず、孤独のうちに生活する者も多い。

過疎の村落とは対照的に見える大都市中心部の地域社会にも、ある意味で過疎農村と同様の問題が生じている。大都市中心部は、職業生活の場という性格をますます強め、そこでの居住生活は不可能なものとなりつつある。人口空洞化が進む都市中心部においては、小学校の統廃合にみられるように、過疎農村と同様の事態が成立しているのである。条件にめぐまれた住民たちは地域への愛着を抱きつつも、より生活しやすい郊外の新しい住宅地に移動することになる。

では、彼らの転出先である大都市の新興住宅地には問題がないのだろうか。新興住宅地において、職業に携わるほとんどの人びとは居住地と地理的に離れた場で就業している。そして、生活の多くを職業生活にあてる人びとには居住生活にさく十分な時間はない。しかし、このような生活を送る人もいずれは年をとる。高齢になって、生活のほとんどを自己の居住地域で過ごすようになれば、彼は地域社会への関心をより強くもつかかもしれない。しかし、かつての職業生活を中心にした生活ゆえ近隣関係が築けておらず、不本意にも孤独のうちに生活するのかもしれないのである。新興住宅地の住民は、住宅をほぼ同時に購入

した人びとである。それゆえ、その年齢構成も比較的似通っている。そういう地域では地域内の多くの世帯に同時に高齢化の波がおとずれる。労働人口を対象として考えられた新興住宅地域において、高齢者のケア・システムがコミュニティに備わっているわけではない。新興のコミュニティは、突然の高齢化という問題に対処していかなければならない。

#### 4.4 新しい意識の潮流

このように、高齢化という問題ひとつとってみても、地域社会のかかえる問題は大きい。地域社会はこの問題を含め、ほかのさまざまな問題に十分に対処していけるのだろうか。そして、その対処の際、地域自治会も何らかの役割を果たすことができるのだろうか。問題は大きく、解決は簡単ではない。しかし、この解決に寄与するかもしれない潮流が存在するのをもたまた事実である。それは大きな潮流とはいえないが、無視できない潮流である。

第1の潮流は「生活重視」という人びとの意識である(表5)。生活重視という考えは、職業生活に対して居住生活・余暇生活を重視するという考えにほかならない。このような考えは、かつての「企業の労働戦士」という考えからの離脱を含んでいる。この離脱の可能性は、労働時間の短縮にともなって大きくなってきているといっていいたいだろう。

第2の潮流は「生活の統合」を求める人びとの意識である。それは、職業・居住・余暇の生活各要素の分断を拒否する人びとの意識である。地域主義や内発的発展論などはこれの思想的表現である(玉野井, 1977; 鶴見・川田編, 1989)。思想へと純化されてはいないものの、長時間通勤へのいらだちや「脱都会」「地方志向」「新規就農」といった「ブーム」もまた、生活の統合を求める意識の現わ

表5 仕事と余暇

| あなたはどれがもっとも望ましいと思いますか。      | 男性  |     |     | 女性  |     |     | 全体  |     |     |
|-----------------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
|                             | 78年 | 83年 | 88年 | 73年 | 83年 | 88年 | 73年 | 83年 | 88年 |
| 1. 仕事よりも、余暇のほうに生きがいを求める     | 22  | 23  | 27  | 35  | 38  | 40  | 29  | 31  | 34  |
| 2. 仕事はさっさとかたづけて、できるだけ余暇を楽しむ |     |     |     |     |     |     |     |     |     |
| 3. 仕事にも余暇にも、同じくらい力を注ぐ       | 24  | 27  | 34  | 26  | 29  | 31  | 25  | 28  | 32  |
| 4. 余暇も時には楽しむが、仕事の方に力を注ぐ     | 53  | 49  | 38  | 36  | 30  | 26  | 43  | 39  | 31  |
| 5. 仕事に生きがい求めて、全力を傾ける        |     |     |     |     |     |     |     |     |     |
| 6. その他                      | 1   | 1   | 1   | 3   | 3   | 3   | 3   | 2   | 3   |
| 計                           | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

NHK世論調査部『現代日本人の意識構造（第三版）』日本放送出版協会，1991年，67-68頁より作成

れであるといっていだろう（菅，1993）。

このような2つの潮流は当然のことながら、住環境への関心につながっていく。そして、その意味では地域社会への関心はより強くなっていく可能性がないわけではない。しかし、そういった関心が、直接、地域のなかでの活動、とりわけ地域自治会での活動につながっていくのかどうかという点に関しては、即座に肯定的な答えをするのはむずかしい。生活重視という意識は、「相互主義」にではなく、場合によっては「私生活主義」に結びつき、それは、地域活動を逆に抑制する機能をもたらすからである。

地域社会への参加という問題を、今後、考えていく際には、生活重視という意識や生活の統合を求める意識が、地域自治会の活動、さまざまな機能集団の活動、多くのボランティアな集団活動にどう結びついてくのかを明らかにしなければならない。そして同時にこれらの諸活動を相互にどう関連させると機能的なのかということもまた考察していく必要がある。地域自治会を、どのように住民全体の責任ある意志をまとめあげるものへと再編してゆくのか、という問題も考えなくてはならない。職業生活・居住生活・余暇生活の各個別要素ではなく、それらすべてを含んだ生

活全体をどのように豊かなものにしてゆくか、働くものだけでなく働けないものも豊かに生活できるようにするためにはどのような地域社会が必要か。これらの問いは、今後に開かれた、そしてわれわれが解答しなければならない問いである。

## 注

- 1) 民主的政治制度と権威的政治制度の違いは、これら2つの制御のどちらをより重視するかにかかわっている。すなわち、民主的政治制度では、成員の管理主体に対する制御のほうが管理主体の成員に対する制御よりも大きくなるように制限が設けられており、権威的政治制度はその逆である。
- 2) 「流動的な地域社会においてどのようにコミュニティ活動を作り上げていくのか」という実践的な問題を考えるとき、「一過性住民＝コミュニティ意識の欠如」という経験的關係を、動かしがたい前提としてとらえることは危険である。そこで問われなければならないのは、むしろ、どのような場合には流動層もまたコミュニティ意識を持ち得るのかということである。この問題への回答の1つとして、

小林・堀川(1996) 参照のこと.

## 参考文献

- 秋元律郎, 1990「中間集団としての町内会」  
倉沢進・秋元律郎編『町内会と地域集団』  
ミネルヴァ書房
- 居安正, 1983「地域組織と選挙」間場寿一編  
『地域政治の社会学』世界思想社
- 居安正・春日雅司・依田博・北野雄志, 1985  
「鳥取県の地方政治家」『ソシオロジ』30巻  
1号
- 岩崎信彦, 1989「地域生活と町内会」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
- 籠山京, 1943『国民生活の構造』長門屋書房
- 菊地美代志, 1990「町内会の機能」倉沢進・  
秋元律郎編『町内会と地域集団』ミネルヴァ  
書房
- 倉沢進, 1990「町内会と日本の地域社会」倉  
沢進・秋元律郎編『町内会と地域集団』ミ  
ネルヴァ書房
- 小林久高・堀川尚子, 1996「流動層のコミュ  
ニティ意識—その現実と可能性」『ソシオ  
ロジ』41巻2号
- 菅康弘, 1993「『ソロー』たち」『ソシオロジ』  
38巻1号
- 松下圭一, 1961「地域民主主義の課題と展望」  
『思想』443号
- 中村八郎, 1964「三鷹市の住民組織」『近郊  
都市の変貌過程』国際基督教大学社会科学  
研究所紀要
- NHK世論調査部, 1991『現代日本人の意識  
構造(第3版)』日本放送出版協会
- 越智昇, 1990「ボランティア・アソシエーショ  
ンと町内会の文化変容」倉沢進・秋元律郎  
編『町内会と地域集団』ミネルヴァ書房
- 奥田道大, 1964「旧中間層を主体とする都市  
町内会」『社会学評論』14巻3号
- 奥田道大, 1971「コミュニティ形成の論理と  
住民意識」磯村英一・鶴飼信成・川野重任  
編『都市形成の論理と住民』東京大学出版  
会(奥田道大, 1983『都市コミュニティの  
理論』東京大学出版会 所収)
- 近江哲男, 1958「都市の地域集団」『社会科  
学討究』3巻1号(近江哲男, 1984『都市と  
地域社会』早稲田大学出版部 所収)
- 副田義也, 1971「生活構造の循環式」青井和  
夫・松原治郎・副田義也編『生活構造の理  
論』有斐閣
- 鈴木広, 1978「コミュニティ論の今日的状況」  
鈴木広編『コミュニティ・モラルと社会  
移動の研究』アカデミア出版会
- 高木鉦作, 1960「東京都・区政と町会連合会」  
日本政治学会編『日本の圧力団体(年報政  
治学)』岩波書店
- 玉野井芳郎, 1977『地域分権の思想』東洋経  
済新報社
- 鳥越皓之, 1994『地域自治会の研究』ミネ  
ルヴァ書房
- 鶴見和子・川田侃編, 1989『内発的発展論』  
東京大学出版会
- 安田三郎, 1977「町内会について」『現代社  
会学』4巻1号