

## 岩手県釜石市における地域住民組織 —釜石市町内会等実態調査報告書を資料として—

### Neighborhood Associations in Kamaishi city, Iwate prefecture

築山 秀夫 Hideo TSUKIYAMA

#### 1. 釜石調査と本論稿執筆の経緯

まず、今般の3.11における地震及び津波によって、被災された皆様に心よりお見舞いを申し上げますとともに、亡くなられた方々のご冥福をお祈り申し上げます<sup>1)</sup>。

被災に遭われた東北地方のなかでも、岩手県釜石市は、筆者にとって、調査に参加した地域であり、大学院生時代から数度、訪れている地域である。私の指導教授である田野崎昭夫中央大学名誉教授は、東北大学大学院特別研究生であった1958年に、東北大学新明正道教授の指導の下、釜石市民を対象とした面接調査（第一次釜石調査）に参加された。その調査結果は、新明正道ほか「産業都市の構造分析—釜石市を手がかりとして—」『社会学研究』（東北社会学研究会、第17号、1959年8月）他に結実している。そして、その20年後の1978年に、田野崎教授が中心となり、釜石調査（第二次釜石調査）が実施された。その調査結果は、田野崎昭夫編『企業合理化と地方都市—釜石市における対応と展開—』（東京大学出版会、1985年）にまとめられている。そして、さらに、その20年後の1998年に、第三次の釜石調査が実施され、その調査結果は、中央大学社会科学研究所編『地域社会の変動と社会計画—釜石社会と釜石製鐵所—』（田野崎昭夫責任編集、中央大学社会科学研究所研究報告第25号、2007年3月）にまとめられている。一つの地域を継続的に、調査した研究は、日本の地域調査のなかでも極めて珍しいものである。これら調査は、東京大学社会科学研究所の希望学においても、「釜石地域の長期的な社会構造変化を、一貫した問題意識のもとで追跡してきた功績は大きい」（中村2009：12）と評価されている。

さて、前述したように、私は大学院生時代から、釜石市を訪れているが、最初に、釜石市を訪れたのは、1993（平成5）年7月であり、既に18年の歳月が流れている<sup>2)</sup>。次に訪れたのは、1996（平成8）年7月、この訪問も、来る第三次調査のための訪問であり、釜石製鐵所、SMC株式会社などの訪問を行った。そして、その翌1997年7・8月には、翌年

の調査の準備のために訪れ、1998年10月21日～26日には、第三次釜石調査を実施、調査員として参加した。しかしながら、私は、第三次釜石調査において、調査員として参加することはあったが、その調査結果を分析し、執筆するメンバーとはならなかった。そのような立場で参加したこともあり、調査員として調査に参加しながらも、個人的な研究関心で、調査資料の収集や、聞き取り調査を行うことを並行して行うことができた。私は、地域住民組織に関する研究を進めていたので、釜石市においても、それらの調査を進めた。そして、それらの資料を用いて、調査結果を分析、報告する機会を設けないまま、現在に至っていた。その調査のなかには、釜石市のなかでも、今般の震災後の津波の最も大きな被害地域であった鶴住居上地区町内会会長の倉田氏への聞き取り調査も含まれている。

今回、震災を契機に、これらの資料をまとめ、釜石市における地域住民組織の特徴を詳らかにしておく必要を痛感し、ここに、本稿を執筆することとしたものである。

本稿執筆の資料として用いるのは、以下のものである。

- ①釜石市民生部市民課「平成16年度町内会等実態調査報告書」A4・9頁
- ②釜石市民生部市民課「平成10年度町内会等実態調査報告書」A4・11頁
- ③釜石市民生部市民課「平成9年度町内会実態調査結果報告書」（平成10年1月21日）A4・9頁
- ④釜石市民生部市民課「平成8年度町内会等実態調査結果報告書」A4・23頁
- ⑤釜石市民生部市民課「平成7年度町内会等実態調査結果報告書」（平成8年3月）A4・11頁
- ⑥釜石市民生部市民課「平成7年度町内会等実態調査結果一覧表」B3・14頁
- ⑦釜石市民生部市民課「平成6年度町内会等実態調査結果報告書」（平成6年3月）A4・19頁、B3・8頁
- ⑧釜石市民生部市民課「平成5年度町内会等実態調査報告書」（平成5年4月）A4・32頁
- ⑨釜石市民生部市民課「平成4年度町内会等実態調

査結果報告書」A4・11頁

- ⑩釜石市「町内会等調査報告書」(平成3年7月10日)B4・1頁
- ⑪釜石市「釜石市町内会等代表者名簿」(平成2年8月)B5・8頁
- ⑫自治省行政局行政課「平成2年 自治会、町内会等の住民自治組織に関する調査」(岩手県釜石市調査回答)B4・9頁
- ⑬「中妻町1丁目北町内会設立総会資料(中妻町1丁目北町内会会則案含)」(平成6年11月18日)B5・6頁
- ⑭「町内会設立総会のご案内(中妻町1丁目北地区)」(平成6年11月)B5・5頁
- ⑮「町内会設立についてお願い(中妻町1丁目5番地)」(平成7年7月)B5・1頁
- ⑯「岩手東海新聞 釜石市自主防災組織化へ本腰」(平成7年3月18日)
- ⑰小川地域福祉推進協議会『おもいやりとふれあいの町・小川 地域福祉10年のあゆみ』(平成5年1月10日)B5・66頁
- ⑱『小川町町内会20周年記念誌 ふれあいの里 20年の足跡』(平成4年8月)B5・34頁
- ⑲鶴住居上地区町内会『創立15周年記念誌 拓く』(昭和61年7月12日)B5・199頁
- ⑳『釜石市行政連絡員名簿』(平成9年4月1日)A4・9頁、

以上のうち、①は震災後の本年9月に、釜石市役所市民生活部市民課生活安全係において頂いたものである。それ以外は、1998年の第三次釜石調査時に釜石市各所において入手したものである。

## 2. 釜石市における町内会等実態調査開始の経緯 —自治省調査への協力を端緒として—

釜石市において、平成2年から平成16年までの15年間、町内会等実態調査が実施された。この町内会等実態調査が当初、どのような経緯で始まったのかを確認することはできないが、その端緒となったのは、おそらく次のような経緯からだろうと推測できる。平成2年7月に、岩手県総務部地方振興課長から、岩手県内各市町村長宛てに、「自治会、町内会等の住民自治組織に関する調査について」という照会がなされた。文書には、「標記について、自治省行政局行政課長から照会がありましたので、別添え回答表に記入の上、8月10日(金)までに2部提出願います。(担当 行政係)」<sup>3)</sup>とある。「自治会、町内会等の住民自治組織に関する調査」の目的

には、「自治会、町内会との住民自治組織(以下単に「住民自治組織」という。)は、住民の自主的な活動を行う地域住民組織であり、その形態、活動内容等は地域によって種々のものがあると考えられるが、今般、住民自治組織に係る事項を内容とする地方自治法の一部を改正する法律案の提出に際し、最近の住民自治組織の実態を調査しようとするもの(アンダーラインは筆者)である。」と書かれている<sup>4)</sup>。調査対象については、「自治会、町内会等の町又は字の区域その他市町村内の一定の区域に住所を有する者の地縁に基づいて形成された団体で、その区域の住民相互の連絡を行う等良好な地域社会の維持及び形成に資する多様な活動を行うことを目的とするものとする(婦人会、子供会、青年団等の団体は含まないものである)。なお、単位自治会、連合会というような複層構造となっている地域については、特に断りのない限り、単位自治会について回答すること。」とあり、「本調査は、全市町村を対象とする悉皆調査」であった。調査主体である自治省行政局行政課は、町内会等の自治組織がどの程度存在しているのかを知り得ず、必然的に悉皆調査となったのである。

この照会に対応して、釜石市生活課市民生活係は、市内の町内会等会長に宛てて、「町内会等調査表の作成について」の依頼を送付している(平成2年7月31日)。依頼文を紹介すると、「当市行政につきましては、日頃よりご協力をいただき深謝申し上げます。さて、当課において町内会等の活動状況を把握し、行政運営の参考にしたいと考えております(アンダーラインは筆者)ので、ご多忙とは存じますが、別紙調査票<sup>5)</sup>にご記入のうえ同封しております封筒で返送して下さるようお願い申し上げます。なお、今後会長等に変更があった場合には、お手数でもお知らせくださるよう併せてお願いいたします。」とある。住民には、自治省調査の基礎資料を収集するという目的を伏せ、町内会等の活動状況を把握するための調査として協力を依頼している。提出期限は8月6日に設定しており、約一週間での提出期間となっている。岩手県への提出は、8月10日であり、釜石市は、4日間の集計日を設定していたということになる。国家レベルでのコミュニティ調査をするために、国(自治省行政局行政課)→都道府県(総務部地方振興課)→市町村(生活課市民生活係)→各町内会・自治会という流れで、正に縦割りで実施がなされたのである。そして、いつも最も負担の重い組織体は、最前線の自治体なのである<sup>6)</sup>。

この町内会等実態調査の報告書全体(但し、平成

11年～平成15年は除く）を通して、釜石市における地域住民組織の特徴を把握するのが、本稿の目的である。

### 3. 釜石市における行政と地域住民組織

先の釜石市生活課市民生活係が、市内の町内会等会長に宛てた「町内会等調査表の作成について」（平成2年7月31日）という照会文書で確認することができるのは、釜石市における行政と町内会等地域住民組織の関係である。前述の通り、その文書の後段には「今後会長等に変更があった場合には、お手数でもお知らせくださるよう併せてお願いいたします」という文言が記されている。それは、つまり、従来、釜石市では、町内会等の会長が交代しても、行政に連絡がされないこともあり、それ故、行政もそれを完全には把握していなかったという事実である。町内会との距離の置き方は、行政によって様々であるが、連合町内会の事務局を役所内に設置し、役所の職員がその事務にあたっているという自治体も少なくはない。そして、毎年、連合町内会の総会を役所内で開催し、町内会長名簿も改訂する。さらに、勤続年数の長い町内会長が表彰される等、行政と町内会、町内会長との距離がとても近いところも多く、町内会なくしては、行政の細かな対応は難しいという実態もある。そのようななかで、町内会長を完全に把握していないというのは、かなり珍しいことと言えるだろう<sup>7)</sup>。釜石市も、この自治省調査をきっかけにして、町内会の把握をすすめることになっていったと思われる。

第一回の調査を実施するに当たり、平成2年8月に、釜石市町内会等代表者名簿が作成されている。本庁地区35団体、中妻地区16団体、小佐野地区25団体、甲子地区12団体、鵜住居地区19団体、栗橋地区9団体、唐丹地区7団体の合計123団体の代表者がそこに登録されている。

地区別の組織名称とその数を確認してみると、本庁地区（町内会34、振興組合1）、中妻地区（町内会6、互助会2、親交会2、睦会1、むつみ会1、協力会1、厚生会1、新生会1、親和会1）、小佐野地区（町内会15、親和会2、互助会1、団地の会1、隣交会1、町友会1、親睦会1、互友会1、親交会1、十一会1）、甲子地区（町内会7、自治会2、親交会1、部落会1、振興会1）、鵜住居地区（町内会11、部落会3、宿舎自治会2、振興会1、親交会1、道路愛護会1）、栗橋地区（部落会5、共正会1、部落振興会1、町内会1、郷土振興会1）、唐丹地区（町内

会7）となっている。

地域住民組織の名称は、それぞれの地域特性を表している。歴史的な経緯を確認すれば、1940（昭和15）年9月11日の内務省訓令第十七号によって、全国に町内会・部落会が整備された。この訓令における整備要領を示した「部落会町内会等整備要領」によれば、町内会・部落会には「部落又ハ町内ノ住民ヲ基礎トスル地域的組織タルト共ニ市町村ノ補助的下部組織」という性格が与えられ、「第二 組織 一 部落会及町内会 （一）市町村ノ区域ヲ分チ村落ニハ部落会、市街地ニハ町内会ヲ組織スルコト （二）部落会及町内会ノ名称ハ適宜定ルコト」とあり、市街地には町内会を組織し、村落には部落会を組織することとなった。また、部落会及び町内会の名称は、適宜定めることとなった<sup>8)</sup>。敗戦後、占領軍は、占領政策の一環として、町内会・部落会を地方政治の民主化を妨げる組織と見做し、町内会・部落会・隣組長の公選を要求、これが不可能であるとわかると組織の廃止命令を出し、町内会・部落会に関する内務省訓令第17号は廃止された。これ以降、町内会は公的な組織としては解消されることとなった。ポツダム政令は、1952年に失効したが、それまでに町内会・隣組は、名称を変えたものを含めて、何等かの形で復活していた。

自治省行政課が1980（昭和55）年12月に、「自治会、町内会等の住民自治組織の実態調査」を実施している。その調査目的は、「自治会、町内会等のいわゆる住民自治組織は、戦後、住民の自主的な意思に基づいて組織される住民の自主的な活動を行う地域住民組織として位置づけられているところであるが、戦後三〇有余年を経過した今日、社会経済情勢の変貌と相俟って住民の地域連帯意識、行政に対する住民のニーズ等も多様化しているようである。これとともに住民自治組織の形態、活動内容等は地域によって千差万別であり、市町村行政との関係もまた地域によって異なっているようである。本調査は、市町村行政との関係を含めこのような住民自治組織の実態を調査したものである。」とある。そこでは、第一に、住民自治組織の名称と数を調べている。その結果は以下の通りである。

この調査では、自治会と町内会が54.5%と過半数を占め、それに、部落会、区を含めると9割を占めることになる。その結果と比較すると、釜石市の地域住民組織の名称の多様性は、かなり特別のように思える。

平成2（1990）年時点の組織名称を市全体で集計してみると、町内会が81（65.9%）と最も多い。

表1 住民組織の名称と数

名称	自治会	町内会	部落会	区(区会)	親和会	親交会	親睦会	振興会	その他	合計
数 (%)	79,454 (28.9)	70,424 (25.6)	47,525 (17.3)	50,553 (18.4)	566 (0.2)	448 (0.2)	502 (0.2)	1,219 (0.4)	24,047 (8.8)	274,738 (100.0)

出典：自治省行政課 1981『自治会、町内会等の住民組織の実態調査結果の概要』（自治省行政課）

唐丹地区が100%、本庁地区が97.1%とほぼ100%が町内会という呼称であるが、小佐野地区が60%、甲子地区58.3%、鵜住居地区57.9%と約6割、一方で、中妻地区が37.5%、栗橋地区が11.1%と4割に満たない。その多くが、市町村合併後に設立された(表5参照)にもかかわらず、旧村単位の特徴があることが分かる。一方で、その名称は多様であり、多い順に見てみると、部落会9(7.3%)、親交会5(4.1%)があるが、一割に満たない。そして、互助会3、親和会3、自治会2、宿舍自治会2、振興会2、以下、一団体しかない名称は、五十音順に、郷土振興会、共正会、協力会、厚生会、互友会、十一会、振興組合、新生会、親睦会、団地の会、町友会、道路愛護会、部落振興会、睦会、むつみ会、隣交会と16種類もある。合計すると何と24種類の呼び方で、地域住民組織が呼ばれている。このような地域は極めて珍しい。表1が示すように、日本全国で「その他」に分類される割合は8.8%であるのに対して、釜石市では、それがその2倍にもなる。これは住民による自由な呼称選択が行われており、行政からの一元的な統制がおこなわれていない結果とすることができよう。

鵜住居上地区町内会の『創立15周年記念誌 拓く』（以下『記念誌』）において、町内会の名称を決定するプロセスの一端をみるできるので紹介したい。『記念誌』に掲載されている「上地区町内会ニュースNo.2」（昭和48年4月1日号）によれば、町内会の名称を住民のアンケートにより決定するとあり、現在アンケートで、町名案として、「東北区町内会」「北地区町内会」「みどり会」「鵜住居新興町内会」が示されている。そして、「第一次アンケートは、まだ充分集まっておらず、案も四、五枚しか出ておりません。この件は、もう少し時間をかけて検討していくこととし、とりあえず従来通り、上地区町内会としていくことにしました。」とあり、住民の意見で、町内会の名称を民主的に決定していく過程をみることができる。そこには地域の名称のみならず、町内会という組織名称も、町内会単独、みどり会という町内会を含まない名称、そして、新興町内会という名称まで、住民の思いがストレート

に表現されているのである。

さて、平成2年に123あった地域住民組織は、平成3年に125となり、その後、平成7年には120と増減している。平成7年は、調査結果一覧表に全ての町内会が記載されているので、平成2年と比較して5年間ではあるが、その間に地域住民組織がどのように変容しているのか、そして、組織名称がどのように変容しているのか確認してみよう<sup>9)</sup>。

地区別でみると、本庁地区では、鳥谷坂町内会が解散し、桐の木沢町内会が誕生した。中妻地区では、八雲沢協力会が八雲協力会に、八雲親交会が八雲地区親交会に、礼ヶ口互助会が礼ヶ口町内会に名称変更し、中妻さざなみ町内会と中妻町一丁目北町内会の二組織が誕生している。小佐野地区では、野田団地の会が野田団地町内会に、向定内南町内会が向定内南地区町内会に、向定内西町内会を向定内西地区町内会に、十和町内会が野田十和町内会に名称変更し、市営住宅親睦会と野田市営住宅親和会がともに解散している。甲子地区では、松倉社宅親交会が松倉親交会に、唄貝振興会が唄貝町内会に名称変更している。鵜住居地区では、雇用促進住宅日向宿舍自治会及び雇用促進住宅片岸宿舍自治会、成沢町内会が解散し、新田神ノ沢部落会が新神町内会に、仲地区町内会が鵜住居仲町内会に名称変更している。栗橋地区では、早栃部落会が早栃町内会に、沢部落会が沢町内会に、萩の洞部落会が萩の洞町内会に、太田林部落会が太田林町内会に、青の木中村郷土振興会が青の木中村地区郷土振興会に名称変更している。唐丹地区では変化はない。

市全体でみると、六つの組織が解散し、三つの組織が設立されている。そして、16の組織が名称変更をしている。そのなかで、町内会という呼称へのシフトが若干進んだ。設立された三つの地域住民組織は全て町内会という呼称であり、解散した六つの組織のうち二つが自治会、二つが町内会、そして、親睦会、親和会が一つずつある。また、地域住民組織それ自体の呼称の変容をみると、互助会→町内会、団地の会→団地町内会、振興会→町内会、5部落会→5町内会へと、他の呼称から町内会へ8組織が名称変更し、町内会という名称は90組織となり、全

体の75%を占めることとなった。5年の間に、約10%上昇している。このような変容がなぜ起きたのか、その1つの要因として、行政による町内会調査とその公表が間接的に機能したと言えるのではないかと推測できる。

地域住民組織の名称は、全国的にみると、自治会という名称が最も多く、その名称の割合も上昇している。第二位は、町内会・町会であり、その名称の割合は低下している。第三位は、区・区会であり、割合は低下している。第五位の部落会もその割合を減じている。地域住民組織の名称は、都道府県別でみると、その特徴がはっきりする。東北地方の6県のみをみても、青森県は町内会・町会が最も多く82.0%と8割を超えている。秋田県も町内会・町会が最も多く50.6%、岩手県は自治会が最も多く31.8%、宮城県は区・区会が最も多く35.4%、山形県は町内会・町会が最も多く33.2%、福島県は区・区会が最も多く39.2%と隣接する県であっても、多様性があることが分かる。

一方で、住民自治組織の上部組織に関してみると、平成2年の調査では、旧村単位で4つの組織が存在していた<sup>10)</sup>が、市全体を束ねる連合町内会は存在していなかった。このことを通しても、行政が全市的に地域住民組織を統括する体制がなかった

ことが分かる。

さらに、以上のことは、この調査の回収率から見ても分かる。この調査の報告書の冒頭には、必ず、調査の地区別回収率が掲載されている。地区別に回収率を掲載することで、行政としては、より高い回収率を今後、望みたいというメッセージを発信していたのであろう。回収率は、平成4年が最も低く66.9%で、平成6年が最も高く79.8%である。この回収率は、一般的な調査と比較するのであれば、手放しで高いといえることができるだろう。しかしながら、行政が実施する調査で、しかも一般的に、行政の下請け化している組織として説明される地域住民組織を対象としているにもかかわらず、常に2割以上が回答していないというわけで、そういう観点でみれば、低いと言えるだろう。平成4年の調査では、鵜住居地区及び栗橋地区は、半数の住民組織が回答をしなかったし、また、平成8年の調査では、唐丹地区で半数の住民組織から回答がなかった。この低迷する回収率からも、前述のように、行政の統制が働いていないことを示すことになるだろう。行政の統制が働いていないことは、必ずしも悪いことではない。裏返せば、住民の自治が働いていることにもなるのである。日常的な地域共同管理で忙しい地域住民組織が、行政からの依頼を全て受け入れている

表2 東北地方における地域住民組織の名称別割合（平成14年）

区分 県	自治会	町内会 ・町会	部落会	区・区会	その他	合計
青森県	6.5	82.0	7.7	0.7	3.1	3,353
岩手県	31.8	22.6	15.7	15.7	14.2	3,880
宮城県	11.4	35.0	4.7	35.4	13.5	4,753
秋田県	18.5	50.6	24.5	4.4	1.9	5,805
山形県	17.2	33.2	11.6	14.2	23.9	3,671
福島県	17.2	37.3	2.9	39.2	3.5	6,415
長野県	16.3	13.7	16.2	43.5	10.3	5,116
	23.6	16.2	6.2	40.8	13.2	5,750
全国	32.8	31.6	9.3	16.8	9.5	298,488
	34.1	28.9	7.7	16.7	12.6	293,227
	38.5	28.1	5.3	16.3	11.6	296,770

出典：自治省行政局行政課「地縁団体認可状況等調査結果（平成4年度）」（平成5年3月）、自治省行政局行政課「地縁団体の認可事務の状況等に関する調査結果（平成8年度）」（平成9年1月）、総務省自治行政局行政課「地縁による団体の認可事務の状況等に関する調査結果（平成15年7月）」より作成、長野県のデータは、上段が平成8年、下段は平成14年。全国のデータは、上段に平成4年、中段に平成8年、下段に平成14年データを掲載している。

表3 町内会等実態調査の回収率の変遷（平成3年～10年、16年）

調査年度	対象数	回答数	回収率	地区別回収率（％）						
				本町	中妻	小佐野	甲子	鵜住居	栗橋	唐丹
平成2年	123	93	75.6	74.3	87.5	80.0	66.7	68.4	77.8	71.4
平成3年	125	99	79.2	83.3	73.7	76.5	55.6	84.0	71.4	91.7
平成4年	124	83	66.9	72.2	64.7	72.0	83.3	44.4	44.4	85.7
平成5年	124	90	72.6	69.4	72.2	75.0	83.3	77.7	66.6	57.1
平成6年	124	99	79.8	80.6	84.2	78.3	75.0	72.7	77.8	100.0
平成7年	120	94	78.3	74.3	77.8	82.6	66.7	81.3	77.8	100.0
平成8年	121	88	72.7	71.4	89.4	73.9	75.0	56.2	55.5	42.8
平成9年	121	92	76.0	82.9	78.9	78.3	66.7	68.8	55.6	85.7
平成10年	121	84	69.4	71.4	78.9	65.2	83.3	62.5	55.6	57.1
平成16年	125	92	73.6	69.4 (25/36)	60.0 (12/20)	78.3 (18/23)	76.9 (10/13)	75.0 (12/16)	80.0 (8/10)	100.0 (7/7)

出典：釜石市民生部市民課『平成2～10年・16年 町内会等実態調査報告書』より作成

と、自らの地域のために活動することができなくなることもある。行政からの依頼に対して、自らが優先順位を決めて、選択的に対応することは、地域住民組織の自律性を担保することになり、むしろ望ましい状態であると言えるだろう。

一方で、釜石市には、地域住民組織以外に、「釜石行政連絡員」制度の存在がある。『釜石市行政連絡員名簿』（平成9年4月1日）によれば、釜石市を、釜石地区1、釜石地区2、中妻地区、大橋地区、甲子地区、小佐野地区、鵜住居地区、栗橋地区、唐丹地区と9地区に分類し、それぞれ、31名、21名、23名、7名、17名、33名、22名、12名、9名と合計175名に委任がされている。地域住民組織は125程度であるので、50名ほど多い。そして、名簿をみると、町内会長との兼任は見られない。行政連絡員は、町内会・部落会がGHQにより廃止されたことで、町内会を制度的に利用することができない状況の中で、行政連絡に特化する形をとり、制度化したものであり、地方公務員法第3条3項3号の特別職地方公務員に当る（森2001：318－319）。例えば、長野市は、昭和30年、各町・各部落の平均70戸に一人ずつの連絡員を委嘱した。連絡員は、各地区の有力者で、区長の経験者や後に区長となったものが多かった。ところが、各区に数名の連絡員がいて混乱を生じたので、翌年に各区に1人の連絡員を依頼することになった。そして、「長野連絡員設置規則」が施行され、のちこの規則が「長野市区長設置規則」に改められていった（長野市区長会1976：

82－91）。行政連絡員は、町内会長と兼務する場合、別々の場合等多様であるが、地域住民組織の長と行政連絡員が並存することで、地域住民組織の長に過度な負担がかからず、その自律性を担保することになる場合もあると思われる。

また、釜石市の町内会長名簿には、その名前から判断して、女性が一人もいないが、行政連絡員には、同様に名前から判断して、女性が、釜石地区1：17名、釜石地区2：12名、中妻地区：13名、大橋地区：5名、甲子地区：7名、小佐野地区：10名、鵜住居地区：10名、栗橋地区：1名、唐丹地区：4名と合計79名おり、45.1％の割合となっている。行政が委託する委員として、これほどの女性占有率は大変珍しい。日本の自治会長に占める女性の割合の平均4.1％からすると大変高い（内閣府男女共同参画局2011）。その地域の一部を代表するような、行政連絡という仕事にこれだけの女性が配置されていることは、男女共同参画という点からも、全ての住民が地域政治に参加するという地方分権という点からも、たいへん望ましいことである（築山2007）。

今回、東日本大震災後に、釜石市役所を訪ね、この地域住民組織の実態調査についてお訊ねすると、この調査は、平成16年度で終了したということであった。終了した理由は定かではないが、地域住民組織が制度化され、ほぼ例年同じ構造に収斂してきたことで、一つの役割を終えたと判断されたとも考えられる。

#### 4. 町内会等実態調査報告書にみる釜石市の地域住民組織

町内会等実態調査は、実施年度によって、その設問が少しずつ変容している。まず、それぞれの調査でどのような設問がなされているか確認してみよう。平成2年の調査項目は、自治省調査に対応し、初めて行われたものである。基本的な設問があり、自治省調査の設問に、廃品回収と市に対する要望が独自に加えられたものとなっている。平成5年から平成7年には、それぞれ特徴的な質問が加えられている。平成5年では、「防犯部の有無、財政状況、

会費の徴収状況、活動への参加状況、町内会連合会の必要性」、平成6年では、「全戸加入か希望加入か、活動上の問題点、今後の活動の重要事項、活動上で必要なこと」、平成7年では、「第一の支出、第二の支出、第三の支出、会報の発行」についての質問項目が追加されている。また、平成8年以降は、町内会が管理している街灯（防犯灯）に関する設問が追加されている。最後の調査となった平成16年には、「防犯協会への加入の有無、町内会代表者名簿の公開」についての設問が追加されている。それぞれの年度の設問項目は、表4の通りである。

表4 町内会等実態調査の設問項目の変遷

調査年	調査項目
平成2年	①組織名称、②会長住所・氏名、③事務局住所・氏名、④設立時期、⑤加入世帯数、⑥会費、⑦規約の有無、⑧年間予算額、⑨主たる収入、⑩主たる活動、⑪不動産所有、⑫婦人部の有無、⑬廃品回収の実態、⑭市に対する要望
平成3年	①町内会費、②規約の有無、③主たる収入、④主たる活動、⑤不動産所有、⑥婦人部の有無、⑦廃品回収の有無、⑧市に対する要望
平成4年	①加入世帯数、②会費、③規約の有無、④主たる収入、⑤主たる活動、⑥不動産所有、⑦婦人部の有無、⑧廃品回収の有無、⑨市に対する要望、⑩設立年
平成5年	①加入世帯数、②会費、③年間予算、④主たる収入、⑤規約の有無、⑥主たる活動、⑦婦人部の有無、⑧防犯部の有無、⑨不動産所有、⑩財政状況、⑪会費の徴収状況、⑫活動への参加状況、⑬町内会連合会の必要性、⑭市に対する要望、⑮設立年
平成6年	①加入世帯数、②加入率、③全戸加入か希望加入か、④会費、⑤年間予算、⑥主たる活動、⑦活動上の問題点、⑧今後の活動の重要事項、⑨活動上で必要なこと、⑩市政懇談会の開催希望、⑪市に対する要望
平成7年	①加入世帯数、②加入率、③会費、④年間予算、⑤第一の支出、第二の支出、第三の支出、⑥主たる活動、⑦会報の発行、⑧市政懇談会の開催希望、⑨市に対する要望
平成8年	①加入世帯数、②加入率、③会長任期、④会長改選月、⑤管理街灯数、⑥管理街灯電気料金（月額、年額）、⑦管理街灯維持費（年額）、⑧管理街灯修理費（年額）、⑨市政懇談会の開催希望
平成9年	①加入世帯数、②加入率、③会長任期、④会長改選月、⑤管理街灯数、⑥管理街灯電気料金（月額、年額）、⑦管理街灯維持・取替費（年額）、⑧管理街灯修理費（年額）、⑨市政懇談会の開催希望
平成10年	①加入世帯数、②加入率、③会長任期、④会長改選月、⑤管理街灯数、⑥管理街灯電気料金（月額、年額）、⑦管理街灯電球取替経費（年額）、⑧管理街灯修理費（年額）、⑨市政懇談会の開催希望
平成16年	①加入世帯数、②加入率、③防犯部の有無、④防犯協会への加入の有無、⑤会長任期、⑥会長改選月、⑦年間予算、⑧会費、⑨管理街灯数、⑩管理街灯電気料（年額）、⑪管理街灯修理費（年額）、⑫集会所の電気料（年額）、⑬集会所の修理費（年額）、⑭主たる活動、⑮町内会代表者名簿の公開について

出典：釜石市民生部市民課『平成2～10年・16年 町内会等実態調査報告書』より作成。

## 4-1. 釜石市の地域住民組織の設立時期

平成2年、平成4年、平成5年の調査においては、町内会の設立時期の設問がある。この設問は、その他の設問と違って、町内会の歴史を遡って回答する必要がある。それ故、同じ地域住民組織の設立年度が、回答年によって異なっていることがある。中には、大幅に違う場合もある。そこで、ここでは、最も古い平成2年の調査の回答を検討したい。回答によれば、昭和20年以前の設立された組織が3組織、昭和20年～29年が10組織、昭和30年～39年が17組織、昭和40年～49年が29組織、昭和50年～

59年が22組織、昭和60年以降が2組織、不明が9組織、回答のなかったのが31組織である。但し、鶴住居上地区町内会は回答がなかったが、『創立15周年記念誌』を調査時に頂戴しており、表に掲載した。昭和30年に、釜石市、甲子村、鶴住居村、唐丹村、栗橋村の1市4村が合併しており、合併前に組織が設立されたのは、13組織、合併年が2組織であり、そのほとんどが、昭和の大合併以降に設立された地域住民組織ということになる。設立年度の古い順に、地区を示しながら掲載したのが表5である。

表5 釜石市の設立年度別地域住民組織

設立年度	設立数	設立組織名（地区名）
大正7年	1	砂子畑共正会（栗橋）
昭和15年	1	沢田部落会（栗橋）
昭和18年	1	駒木町内会（本庁）
昭和20年	1	仮宿部落会（鶴住居）
昭和23年	4	大渡町内会・鈴子町内会（本庁）、横内町内会（栗橋）、大石町内会（唐丹）
昭和24年	1	源太沢親交会（中妻）
昭和25年	1	室浜町内会（鶴住居）
昭和26年	2	港町日の出通り振興組合（本庁）、山谷町内会（唐丹）
昭和27年	1	源太沢むつみ会（中妻）
昭和30年	2	嬉石町内会（本庁）、八雲沢協力会（中妻）
昭和31年	1	佐須町内会（本庁）
昭和32年	2	松原町内会（本庁）、八雲親交会（中妻）
昭和34年	1	小白浜町内会（唐丹）
昭和35年	1	野田町友会（小佐野）
昭和37年	3	尾崎町町内会・大平町内会・港町町内会（本庁）
昭和38年	3	浜町3丁目第2町内会（本庁）、五葉親和会・野田十和町内会（小佐野）
昭和39年	4	大町町内会（本庁）、向定内町内会・南野田隣交会（小佐野）、大町町内会（甲子）
昭和40年	3	桜木町町内会（小佐野）、片岸町内会（鶴住居）、沢部落会（栗橋）
昭和41年	2	千鳥町町内会（中妻）、野田団地の会（小佐野）
昭和42年	1	源太沢新生会（中妻）
昭和43年	4	日ヶ沢団地町内会（本庁）、弥生会町内会（中妻）、日向振興会・成沢町内会（鶴住居）
昭和45年	3	定内町内会（小佐野）、砂子渡町内会（甲子）、太田林部落会（栗橋）
昭和46年	5	大只越町町内会（本庁）、住吉町町内会（中妻）、中小川町内会・上小川町内会・野田中央町内会（小佐野）
昭和47年	3	小佐野互助会・小川町町内会（小佐野）、大洞自治会（甲子）、
昭和48年	4	市営住宅親睦会（小佐野）、松倉町内会・大畑町内会（甲子）、鶴住居上地区町内会（鶴住居）

昭和 49 年	4	富士見台町内会・新町親和会（中妻）、北野田町内会（小佐野）、外山町内会（鵜住居）
昭和 50 年	1	大畑団地自治会（甲子）
昭和 51 年	2	望洋ヶ丘町内会（本庁）、向定内西地区町内会（小佐野）
昭和 52 年	4	橘団地親交会・仲の会町内会（小佐野）、日向雇用促進自治会・両石町内会（鵜住居）
昭和 53 年	1	向定内南町内会（小佐野）
昭和 54 年	3	只越町町内会（本庁）、一の渡町内会（甲子）、青の木中村郷土振興会（栗橋）
昭和 55 年	4	上平田ニュータウン町内会（本庁）、洞関町内会（甲子）、鵜住居仲地区町内会・箱崎町内会（鵜住居）
昭和 56 年	3	只越中央通り町内会（本庁）、上中島 4 丁目町内会（中妻）、荻の洞部落会（栗橋）
昭和 57 年	2	天神町第 2 町内会（本庁）、川原町内会（鵜住居）
昭和 58 年	1	天神町第 3 町内会（本庁）
昭和 59 年	1	箱崎白浜町内会（鵜住居）
昭和 61 年	1	大只越町 2 丁目町内会（本庁）
昭和 63 年	1	只越町 1 丁目東町内会（本庁）
不明	9	浜町 1 丁目町内会・浜町 3 丁目第 1 町内会・尾崎白浜町内会（本庁）、八雲町互助会・新町町内会（中妻）、野田互助会（小佐野）、川目部落会（鵜住居）、片川町内会・本郷町内会（唐丹）

出典：釜石市「釜石市町内会等代表者名簿」（平成 2 年 8 月）

町内会設立の経緯について、その一つの事例を、鵜住居上地区町内会『記念誌』を参考にみてみよう。1998 年に調査を快く引き受けて頂いた倉田昭二会長が、巻頭に書かれている挨拶文を引用する。「私達の住んでいる旧鵜住居村、鵜住居区が昭和 30 年釜石市鵜住居町となり、やがて、新釜石市勢発展のなかでベットタウン化し、在来の住民と転入した新しい住民が入りまじり、都市化現象を生み、その変貌ぶりは予測をはるかに超えるところとなりました。私達の上地区も当時の農道、畦道を辿るように宅地化が進み、生活基盤の社会資本は全くないに等しい状態であり、加えて、知らない他人同志という孤立した人間関係におかれていました。そうした矢先に、昭和 47 年 9 月、台風 20 号による鵜住居川の溢水は瞬時にして上地区に大水害をもたらしました。被災住民が一人一人ではどうにもならない水害対策が動機となり、対策協議会から町内会へと発展したことは、けだし当然のことです。」とある。そして、第一回結成準備会が昭和 48 年 1 月に開催され、3 回の準備会を経て、昭和 48 年 3 月 3 日に結成総会が開催され、設立に至っている。これを拝見すると、市町村合併とその後の混住化、さらには水害による対策協議会の設置とその後の町内会組織化への希求という流れを読み取ることができる。次に、もう一つ同じ時期に設立した小川町町内会について、『小

川町町内会 20 周年記念誌 ふれあいの里 20 年の足跡』（平成 4 年 8 月）を参考にみてみよう。小川町町内会についても、1998 年に直接、当時の会長であった佐々木兼吉氏にお話をお伺いしている。巻頭の佐々木会長の挨拶文から引用したい。「小川町は、新日鐵釜石製鐵所の小川社宅の住人と、商店会の人達そして古くから小川に住んでいる人達で形成されておりました。昭和 44 年、従業員の持家制度促進の一環として、小川社宅の全て 330 区画が従業員並びに協力会社に分譲されました。分譲に合わせて、当時小川郵便局長で初代会長となった、故佐藤豊三郎氏が町内会組織の必要性を訴え、町内会結成のため奔走しました。一中略一分譲後の慌ただしさも一段落し、地域の諸問題に関心を示し始めたのが前述の昭和 47 年ごろでした。市内最大の会員数を擁するマンモス町内会が『明るく、住みよい街づくり』をスローガンに、会員の親睦と生活環境の二本柱を立て、内外に対して活発な運動が展開されました。」とあるように、釜石の社宅が分譲化されたことを契機に、それらを含むより広い範囲での町内会組織の立ち上げが、住民の発意で行われたのである。これらをみると、まさに、釜石の地域住民組織は、上からの要請ではなく、下からの必要で設置されていたことが分かる。

#### 4-2. 釜石市の地域住民組織の加入世帯数

加入世帯数に関しては、平成3年以外の全ての調査において、調査項目となっている。ここでは、最も古い平成2年の状況と最も新しい平成16年のデータを比較してみよう。まず、平成2年においては、100世帯までの組織が51.7%と過半数を占めている。さらに200世帯までになると79.8%と約8割を占めることになる。最大加入世帯の組織は、小佐野地区の小川町内会で770世帯、最小加入世帯の組織は、鵜住居地区の外山町内会で15世帯である。全体の人口減少、世帯数の減少が進むなかで、さらなる組織加入世帯の縮減がおき、平成16年には100世帯までが56.7%と5%増加し、200世帯までは、83.4%と8割を超えた。地域住民組織の範囲の変化がほぼない状態のなかで、世帯数減少が直接的に地域住民組織の世帯規模に影響していることが分かる。一方で、釜石市の地域住民組織の規模は、全国的な水準からみると、やや規模の大きな組織が多いということが分かる。表6の最下段の全国データ（1991年）をみると、100世帯以下の割合は61.8%と釜石市のそれより平成3年で10%も高

い。全国的にみると、地域住民組織の世帯数は6割が100世帯以下なのである。また、300～499世帯までの組織割合も、全国が、5.7%に対して、釜石市は7.9%と高くなっている。しかしながら、この数値は、平成16年には4.4%と全国水準となったと思われる。

#### 4-3. 釜石市の地域住民組織の会費と予算額

地域住民組織の運営には、行政からの補助金が支出される場合もあるが、その多くは加入世帯からの会費によって成り立っている。

まず、平成4年のデータを確認しよう。とりあえず、全データをみてみよう。月額200円以下：16、200円：17、250円：4、300円：21、330円：1、333円（年額4000円）：2、350円：2、360円：1、400円：4、500円：5、583円（年額7000円）：1、600円：1、700円：2、800円：1、1,000円：3、そして、鵜住居地区の仮宿部落会が唯一会費の徴収をしていない。最低額は年額1,000円（月額83円）、最高額は年額12,000円（月額1,000円）、最頻値は年額3,600円（月額300円）であった。次に、平成

表6 地区別地域住民組織の加入世帯（上段：平成2年、下段：平成16年）

地区	0～49	50～99	100～199	200～299	300～399	400～499	500～
本庁	6	7	4	3	3	1	1
	17		5	0	1	1	1
中妻	3	6	4	0	0	0	0
	8		3	0	0	0	0
小佐野	5	3	8	2	0	1	1
	9		5	2	1	0	1
甲子	1	0	4	1	0	2	0
	3		5	1	0	1	0
鵜住居	3	5	3	2	0	0	0
	4		3	5	0	0	0
栗橋	3	1	1	0	0	0	0
	7		0	0	0	0	0
唐丹	1	2	1	1	0	0	0
	3		3	1	0	0	0
合計	22(24.7%)	24(27.0%)	25(28.1%)	9(10.1%)	3(3.4%)	4(4.5%)	2(2.3%)
	51(56.7%)		24(26.7%)	9(10.0%)	2(2.2%)	2(2.2%)	2(2.2%)
※	28.9%	32.9%	21.8%	7.4%	5.7%		3.3%

出典：釜石市「釜石市町内会等代表者名簿」（平成2年8月）、釜石市民生部市民課『平成16年度 町内会等実態調査報告書』、築山秀夫1996「地域住民組織と行政」田野崎昭夫編『地域社会計画の研究』学文社

16年の調査結果をみると、最低額は年額1,200円、最高額は年額13,000円、平均値は4,091円となっており、この12年間で会費の変動がほとんどなかったことが伺える。

次に、地域住民組織の予算額であるが、収入のほとんどが会費によっていることから、予算額は、世帯規模の大きな組織ほど収入も多く、予算額も大きくなる。平成5年の調査結果では、最高額が3,880,000円、最少額が24,000円、平均額709,269円で、50万円以下が55.6%、51～100万円が22.2%、101～150万円が11.1%、151～200万円が4.9%、200万円以上が6.2%であった。一方、平成16年の調査結果では、最高額3,817,700円、最少額57,000円、平均額799,016円で、50万円未満が45.5%、50～100万円未満が27.3%、100～150万円未満が16.9%、150～200万円未満が3.9%、200万円以上が2.5%であった。収入のほとんどを会費によっていることから、予算額もこの間、ほとんど変動がなかったといえることができる。

次に、平成16年度の町内会の活動内容について、上位から順にみておこう。第1位「環境衛生（清掃含む）活動」90.7%、第2位「親睦活動」47.7%、第3位「交通安全・防犯活動」45.3%、第4位「スポーツレクリエーション活動」34.9%、第5位「社会福祉活動」32.6%、第6位「文化活動」22.1%、第7位「自主防災活動」19.8%、第8位「祭典等の実施」18.6%、第9位「街灯、集会所整備」17.4%、第10位「町内会報の発行」14.0%、第11位「花いっぱい活動」11.6%、第12位「陳情活動」8.1%、第13位「物品販売斡旋」1.2%。少子高齢化とともに、社会福祉や文化活動が進んできている。

#### 4-4. 釜石市の地域住民組織の主要な活動

調査では、地域住民組織が行っている主な活動を複数回答で問うている。まず、平成5年調査の結果をみてみよう。割合の高い順にみると、第1位「町内清掃・美化」95.5%、第2位「住民相互の連絡」87.6%、第3位「街路灯・防犯灯の設置」73.0%、第4位「市に対する要望・陳情等」・「交通安全・防犯」67.4%、第6位「慶弔」59.6%、第7位「盆踊り・祭り」・「敬老会」56.2%、第9位「集会所等の維持・管理」51.7%、第10位「防災・防火」43.8%、第11位「道路の維持・補修」37.1%、第12位「スポーツ活動」32.6%、第13位「慰問等社会福祉活動」15.7%、第14位「その他」11.2%となっている。菊池は、町内会の多様な機能を分類するに当たり、生活集团的性格に立脚し、次の6種

類①親睦機能（運動会・祭礼・慶弔など）、②共同防衛機能（防火・防犯・清掃など）、③環境整備機能（下水・街灯・道路の管理維持）、④行政補完機能（行政連絡伝達・募金協力など）、⑤圧力団体機能（陳情・要望）、⑥町内の統合・調整機能を挙げ、さらに、現代的状況に対応するために、⑦社会教育機能、⑧地域代表機能、⑨地域福祉機能、⑩地域文化機能を付け加える必要があるとする（菊池1990：223）。釜石市のそれを第1位から菊池の類型に当てはめれば、第1位は②、第2位は④・⑥、第3位は③、第4位はそれぞれ⑤、②、第6位は①、第7位はともに①、第9位は③・⑦、第10位は②、第11位は③、第12位は①、第13位は⑨となろう。

さて、これらの活動の変容を時系列でみたいのであるが、選択項目が違うので、同じ基準でみることはできない。平成7年の調査では、町内会活動で特徴的な活動を自由回答で訊いており、それをアフターコーディングしている。特徴的な活動ということで、多様な活動状況を知ることができるので、表7にまとめ、ご紹介したい<sup>11)</sup>。

#### 4-5. 釜石市の地域住民組織の構造

##### 4-5-1. 地域住民組織への加入形態

一般的に、地域住民組織への加入は全戸自動加入、あるいは全戸強制加入と言われている。しかしながら、釜石市では、平成6年の調査によれば、回答97団体中、全戸加入は71団体（73.2%）で26団体（26.8%）は、希望者のみの加入となっている。地区別に希望加入組織数をみると、本庁地区6団体（16.7%）、中妻地区10団体（52.6%）、小佐野地区5団体（21.7%）、甲子地区3団体（25.0%）、鵜住居地区1団体（5.6%）、栗橋地区0団体（0.0%）、唐丹地区1団体（14.3%）と、中妻地区における比率が高いことが伺える。中妻地区は、希望者のみの加入となっている組織が半数以上であるが、加入率は、最低でも80%であり、加入率が低いわけではない。つまり、参加の自由を担保した上での参加が成立している。

##### 4-5-2. 地域住民組織の規約の有無

規約がある組織は、平成3年の調査で、92.9%、平成4年では82.9%、平成5年では86.6%となっている。回答率や回答組織の関係で変動があるようにみえるが、概ね、規約が作られている。

##### 4-5-3. 地域住民組織の会長の任期

平成8年の調査では、会長の任期は1年が13

表7 町内会における特徴的な活動（平成7年）

活動内容	具体的内容	割合
環境整備	清掃活動（道路・下水・排水溝、薬剤散布など）28.2%、環境衛生活動（環境パトロール等）3.3%、廃品回収活動2.8%、花いっぱい活動2.8%、防潮堤水門の管理・清掃等1.1%、消防後援会1.1%、街灯の設置1.1%、街灯の維持・管理0.55%、リサイクル収納倉庫を子供会に供与助成0.55%、海が荒れている時の船の陸揚げ協働作業0.55%、ワカメ養殖桁張り共同作業0.55%、土地利用に関する特別委員会0.55%	43.15%
親睦活動	各種親睦活動（花火大会、いもの子会、旅行会、新年会、納涼大会、ドント焼き、演芸会、ふれあい活動等）8.8%、各種祭典の実施及び協力7.1%、スポーツ活動（合同運動会等）3.3%、盆踊り大会2.8%、慶弔関係1.1%、宗教的なもの（海難供養、観音講）に対する助成金0.55%	23.65%
交通安全、防犯・防災	交通安全・防犯・暴力追放活動8.3%、小・中学生の非行防止活動（夜間巡回指導等）1.7%、防災・防火活動0.55%	10.55%
町内施設管理	集会所の有効利用2.2%、町内施設の補修・修繕0.55%、集会施設の無料使用0.55%、水道の維持管理0.55%	3.85%
町内統合・調整	住民相互の連絡2.2%、各種団体（老人クラブ・子供会等）への助成1.7%、婦人部の活動1.1%、新成人者への記念品の贈答0.55%、地域活動への協力0.55%、駅前開発活性化イベントの開催並びに協賛0.55%、老人世帯の会費免除0.55%、町内会と子供会の合同レクリエーション0.55%、各種団体との懇談会0.55%、婦人部研修0.55%、地域で功績のあった人・団体に賞状を進呈0.55%	9.40%
地域文化活動	郷土芸能活動1.7%、文化面への活性化0.55%、時事に関する社会研修0.55%	2.80%
地域福祉活動	歳末助け合い募金0.55%、慰問等社会福祉活動0.55%、一人暮らしの方々との昼食懇談会0.55%、物品販売0.55%、3世代交流事業0.55%、毎月一回自主的血圧測定0.55%、葬儀用具及び祭壇を住民に格安で貸与（町内会で取得・管理）0.55%、冠婚葬祭の料理を婦人部で作る0.55%	4.40%
圧力団体	行政への陳情1.1%、下水道工事早期着工のための活動推進0.55%、町内路線の整備・促進0.55%	2.20%

出典：釜石市『平成7年度町内会等実態調査結果報告書』、※尚、一部、筆者がアフターコーディングをやり直して集計した。

(15.2%)、2年が68(80%)、その他に、3年、5年、18年が1組織ずつある。その他は再任を可とし、任期制を採用していないということが出来るだろう。多くが2年任期制を採用していることが分かる。平成9年の調査では、1年が9(9.9%)、2年が78(85.7%)、その他であり、平成16年の調査でも、1年が10(11.0%)、2年が79(86.8%)、その他と2年任期へとシフトしてきている。会長職を長年務めるのは負担が大きい。しかしながら、1年任期だと仕事を覚える前に辞することになり、2年任期が定着してきている。また、会長職を経験する前年には、副会長職に就くことが多く、そこで1年経験を積んだ後、2年間、会長職を全うすることになる。

#### 4-5-4. 地域住民組織の内部組織

婦人部のある組織は、平成3年の調査で、48.5%、平成4年では50.0%と過半数となり、平成5年は50.6%となった。防犯部のある組織は、平成5年の調査で50.6%と過半数であった。平成16年の調査では、55.2%と緩やかに増加している。また、同調査で、防犯協会への加入についても問うており、加入率は63.0%であった。

#### 4-5-5. 地域住民組織運営上の問題点と今後の課題

平成6年の調査から、地域住民組織運営上の問題点として、第1位は「会員の高齢化」73.7%、第2位は「活動への参加状況が悪い」42.4%、第3位は「予算不足」28.3%、第4位「活動のマンネリ化」27.2%、第5位は「会員の減少」26.3%、第6位は

「住民間の協力体制が不備」9.1%であった。一方、今後の課題として、第1位は「町内環境整備の推進」76.8%、第2位は「住民間の親睦」74.7%、第3位は「高齢化等に対応した住民相互援助体制の確立」68.7%、第4位は「市・県等への要望・陳情の取りまとめ」50.5%であった。さらに、町内会活動をする上で必要だと思われることとして、第1位「町内会活動に関する情報取得」52.5%、第2位「市等からの財政支援」48.5%、第3位「他の町内会の活動状況の情報」41.4%、第4位「他の町内会との交流」30.3%、第5位「町内会活動に関する学習会の開催」26.3%となっている。

#### 4-5-6. 地域住民組織のアカウンタビリティ

町内会内の情報を地域住民と共有するためには、会報やニュースレターを発行する必要があるが、釜石市では、どのような状況であろうか。平成7年の調査結果より、町内会報を発行している組織は、回答団体94のうち40団体であり、42.6%が会報を発行している。回数は、年1回が2組織、年2~5回が15組織、6~10回が13組織、11回以上が8組織であった。毎月会報を発行する組織も8組織あり、この様に、住民と地域課題や地域政治の情報を共有することが、主体的な住民自治を進める上でも重要なものとなるのである。

以上、岩手県釜石市の地域住民組織の特徴について、市が実施した町内会等実態調査に基づいて、詳らかにしてきた。今後、3.11の津波による甚大な被害による地域社会の解体、それを乗り越えて、いかなる地域再生があるのか微力ながら検討させて頂きたいと思う。

#### 謝辞

本論稿を結ぶに当たり、本研究を遂行する上で、貴重な調査の機会を与えて頂きました田野崎昭夫中央大学名誉教授に感謝の意を表します。また、ご指導、ご鞭撻、ご援助いただきました以下の釜石市の皆様に感謝の意を表します。尚、肩書きはご指導頂きました当時のもので、敬称を略させて頂きます。

野田武義・釜石市長、析沢芳民・釜石市（以下、市とする）総務企画部企画課長、加藤良司・新日本製鐵株式会社釜石製鐵所（以下、釜鐵とする）総務部総務室部長代理、川島雄幸・釜鐵総務部総務室総務掛長、和田盛雄・釜石商工会議所専務理事、佐々木重雄・市漁業協同組合連合会会長理事、千葉凱

将・市総務企画部長、小岩寛・市総務企画部企画課課長補佐兼統計係長、岡崎貞夫・市総務企画部企画課企画調整係長、長岡直人・市経済部商工観光課商業・工業・労政担当商工係課長補佐、雁部良三・市消防本部庶務係主任消防司令補、中井健・釜鐵総務部総務室室長、守沖敦・釜鐵総務部総務室総務掛長、竹内貞夫・SMC株式会社釜石工場長製造第3部部长、小池直太郎・SMC株式会社製造第3部庶務係主任、金沢勝己・市民生部市民課課長、黒田博子・市民生部市民課課長補佐兼市民生活係長、小野信一・市長、清野信雄・市総務企画部企画課企画調整係長、佐野善次・市総務企画課企画課長青少年女性室長、藤井典身・市民生部市民課市民生活係主事、倉田昭二・鶴巻地区国・県道整備促進期成同盟会会長・鶴巻居地域振興協議会会長、佐々木兼吉・小川町町内会会長、金子親次・市立唐丹中学校校長、矢浦清志・只越町町内会会長・日本善行会岩手県支部支部長、大滝忠和・市市民生活部市民課生活安全係主査、釜石市大町3丁目のビジネスホテル多田旅館以上の皆様。

#### 註

- 1) 3.11について、ナショナルなものを問いなおし、もう一度、ローカルなものを問う必要があることについて述べた拙稿も参考にして頂きたい（築山2011）。
- 2) この訪問は、来るべき1998年の第三次調査のためのものであり、釜石市役所、釜石製鐵所、釜石商工会議所等を訪問し、釜石市の現状について調査を行った。調査者は、田野崎昭夫教授、当時の大学院田野崎ゼミナールの間淵領吾（現関西大学社会学部教授）、田邊浩（現金沢大学人間社会学域准教授）、飯島賢志（現武蔵丘短期大学健康栄養専攻専任講師）と現地で合流した竹村祥子（現岩手大学人文学部教授）と筆者の6名であった。市役所でご挨拶した当時の市長は、第16代の野田武義市長であった。
- 3) 文書には、「自治会、町内会等の住民自治組織に関する調査概要」1頁、「自治会、町内会等の住民自治組織に関する調査表（市区町村分）」9頁（表紙・目次含む）、「回答表記載要領」1頁、「回答表」4頁、合計B4・15頁が添付されている。調査表は、「Ⅰ．住民自治組織の設置状況に関する調」、「Ⅱ．住民自治組織の上部組織（例えば連合会等）に関する調」、「Ⅲ．住民自治組織が所有する不動産を住民自治組織名で登記できないことに伴う問題に関する調」、「Ⅳ．補助金の交付金に関する調」の4部構成となっている。
- 4) ここで法改正と言われているのは、具体的には、地方自治法第二百六十条における認可地縁団体についてのことである。第二百六十条の二では、「町又は字の区域その他市町村内の一定の区域に住所を有する者の地縁に基づいて形成された団体（以下本条において「地縁による団

体」という。)は、地域的な共同活動のための不動産又は不動産に関する権利等を保有するため市町村長の認可を受けたときは、その規約に定める目的の範囲内において、権利を有し、義務を負う。」と定められ、地域住民組織が法人格を持つことができるようになった。従来、町内会・自治会等の地域住民組織は、町内会館等の不動産を所有していたが、それは地域の一部代表者の連名での共同名義とされてきた。それは、町内会・自治会が任意の団体であり、法的には「権利能力なき社団」と位置づけられ、当該団体名義で不動産の登記を行うことができなかったからである。それが、特に、都心部において、バブルを経験し、町内会が所有する土地にも高額の前払地代税がかけられることになり、相続時や名義変更時においてトラブルとなることなどから、それを避けるための法改正であった。

- 5) 自治省の調査に対応するために、釜石市は、B4一枚の調査票を新たに作成し、それを全地域住民組織に配布し、回答を求め、集計した。この調査票において、自治省の調査項目にない、市独自の調査項目がある。それは、①会長の住所氏名電話、②事務局の住所氏名電話、③年間予算額、④婦人部の設置有無、⑤廃品回収の実施有無と、回収回数と回収金額、⑥市に対する要望の6点である。
- 6) 当然、最も負担の重いのは、住民たち自身なのである。自治体レベルでは、其々の縦割りの動きなのであるが、住民たちは、それを一手に引き受けることになるのである。住民生活は縦には区切られていないのである。そして、その調査に回答するのは、多くが会長職であり、対外的な対応の多くを会長職が担うことになり、そのことが、仕事を持つ若い世代や、家事や育児、介護等を担わされている女性たちが、会長職に就くことを阻んでいるのである。
- 7) 辻村らが、全国の町内会調査を実施するために、地方自治体に調査協力を依頼した際に、1843のうち21(うち0回答の市区町村7含む)の地方自治体が、同地域での自治会を行政として把握していないとし、「いくつかの市区町村では行政が関知しないところで自治会が活動しているということであった」と述べている(辻本2009:198)。逆を言えば、地方自治体が自治会の活動を把握していないケースと言うのはきわめて稀であるということなのである。
- 8) 組織については、さらに(三)部落会及町内会ハ区域内全戸ヲ以テ組織スルコト、(四)部落会及町内会ハ部落又ハ町内住民ヲ基礎トスル地域的組織タルト共ニ市町村ノ補助的下部組織トスルコト、(五)部落会ノ区域ハ行政区其ノ他既存ノ部落的団体ノ区域ヲ斟酌シ地域的共同活動ヲ為スニ適当ナル区域トスルコトと続き、(三)は、町内会等の住民組織の特性のひとつである全戸加入制について定め、(四)は、行政の末端機構について、定めている。
- 9) ここでは、平成2年の町内会代表者名簿に掲載されている地区別地域住民組織と、平成7年の町内会等実態調査

結果一覧表に掲載されている地区別地域住民組織を比較して、あくまでも、それらの書面上で比較して判断できる部分について検討した。直接当事者に確認をしていないことから、実際には名称変更が行われていないのに、記載ミスにより名称変更されたように見えるという組織もないとは言えないことをお断りしておきたい。

- 10) 栗林地区、鶴住居地区、唐丹地区、そしてもう一カ所(調査票回答から文字判読不明)に連合町内会があると回答されている。
- 11) 自由回答であるので、項目が挙げられている場合とではかなり回答が異なることも理解しておきたい。

## 参考文献

- 自治省行政局行政課 1981『自治会、町内会等の住民組織の実態調査結果の概要』
- 自治省行政局行政課 1993『地縁団体認可状況等調査結果(平成4年度)』
- 自治省行政局行政課 1997『地縁団体の認可事務の状況等に関する調査結果(平成8年度)』
- 総務省自治行政局行政課 2003『地縁による団体の認可事務の状況等に関する調査結果(平成15年7月)』
- 菊池美代志 1990「町内会の機能」倉沢進・秋元律郎編著『町内会と地域集団』ミネルヴァ書房、pp.217-238
- 小林計一郎・依田康資編 1976『長野市区長会誌』長野市区長会
- 田野崎昭夫編 1985『企業合理化と地方都市』東京大学出版会
- 中央大学社会科学研究所研究チーム 2007『地域社会の変動と社会計画』中央大学社会科学研究所
- 築山秀夫 1996「地域住民組織と行政」田野崎昭夫編『地域社会計画の研究』学文社、pp.141-160
- 築山秀夫 2007「地方分権時代の男女共同参画」『長野県短期大学紀要』第62号、pp.123-135
- 築山秀夫 2011「ローカルの再審—近代の終焉と新しい社会の創造—(上・下)」『長野』(第278・279号)長野郷土史研究会、pp.24-37、pp.13-24
- 辻中豊・ロバート・ベッカネン・山中英弘 2009『現代日本の自治会・町内会 第1回全国調査にみる自治力・ネットワーク・ガバナンス』木鐸社
- 内閣府男女共同参画局 2011『地方公共団体における男女共同参画社会の形成又は女性に関する施策の推進状況(平成22年度)』
- 中村尚史 2009「釜石で希望を考える 希望学・釜石調査の概要」玄田有史・中村尚史編『希望学2 希望の再生 釜石の歴史と産業が語るもの』東京大学出版会、pp.1-23
- 森裕亮 2001「わが国における自治体行政と地域住民組織(町内会)の現状」『同志社政策科学研究』第3号、pp.315-332