

町内会と NPO ——転換期における地域社会集団の展開——

築山 秀夫*

Neighborhood association and nonprofit organization
——The development of the locality-based groups during a transition period
of local communities——

Hideo TSUKIYAMA*

This article aims to analyze the change of organizations in Japanese local communities through comparison between neighborhood association called "chonaikai" and nonprofit organization (N.P.O.). They were organized after two large earthquakes, Kanto Earthquake (1923) and Hanshin-Awaji Earthquake (1995) respectively. First, I describe the organizing process of chonaikai and N.P.O. Secondly, I describe some significant features of chonaikai in comparison with N.P.O. to point out the differences between these two organizations. Thirdly, I point out the fact that the principle of chonaikai is altering into that of nonprofit organization in process of the change of community structure. Finally I indicate the importance of partnership between these different types of organizations in local communities.

1. NPO と町内会の成立

——関東大震災と阪神大震災を契機として——

日本では、阪神・淡路大震災（以下、阪神大震災）以降、市民セクターの重要性への認識が増大した。震災においては、行政が麻痺し、実際の救助・援助に多くのボランティアが活躍し、これらの活躍を通して、市民セクターの特性が、一般に認知されるようになった。そして、「震災を機に、NPO というもう一つの（オルタナティブな）公共サービスの担い手の存在が広く認識されるようになった」[早瀬 1998: 21] のである。

阪神大震災を契機として、NPO は頻繁にマス

コミにも登場するようになる。例えば、朝日新聞記事データベースで見出しとして掲載されたものを検索してみると、1992年11月にNPOという言葉が初めて見出しとして登場する¹⁾。そして、1994年までの3年間では僅かに2件の見出し記事件数を数えるだけであったが、1995年1年間だけで12件、1996年には前年約4倍の49件、1997年にはさらに前年約2倍の100件、1998年にはさらに前年約3倍となり309件となっている²⁾。

阪神大震災は、戦後における初の大都市地域の大災害となったわけであるが、戦前における大都市地域の大災害としては、関東大震災（1923年）がある。前述の通り、阪神大震災を契機としてNPOは認知されるようになったのだが、関東大震災において、それを契機としてその重要性を認知され設立された組織に町内会が挙げられる。そ

*〒380-8525 長野市三輪8-49-7 長野県短期大学
*Nagano Prefectural College, 8-49-7 Miwa,
Nagano 380-8525, Japan.

図1 朝日新聞の見出し掲載頻度(年度別)

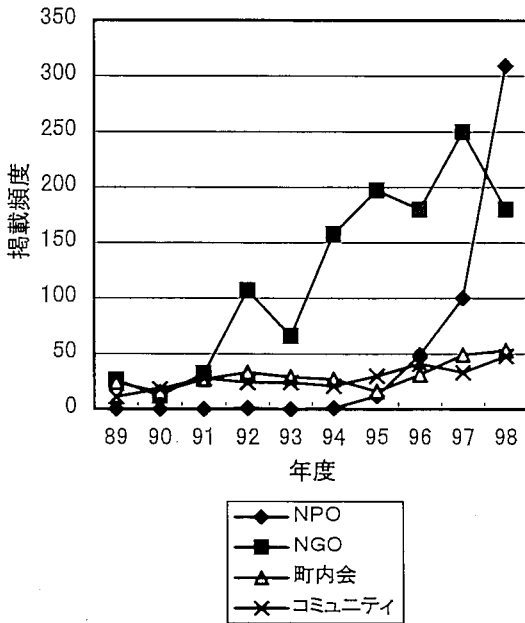
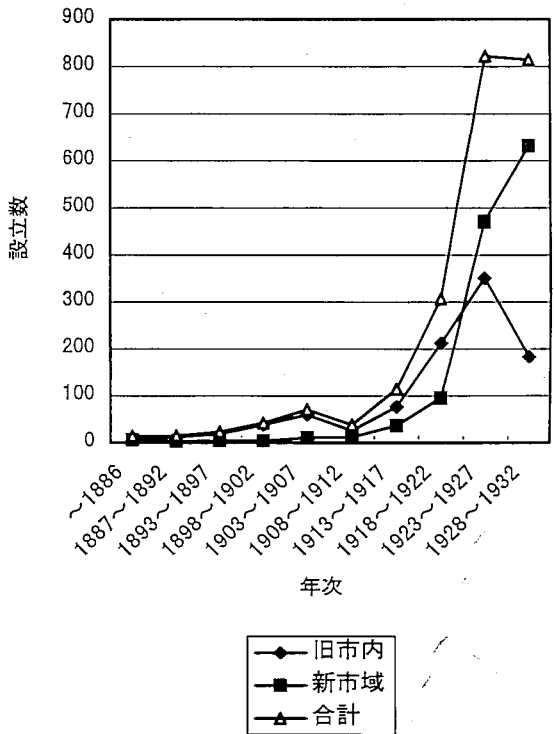


図2 東京市における町内会設立数(5年毎)



これは東京市役所の調査 [東京市役所 1934: 10-11] による組織設立年次を示した図2をみると「(東京市各区の町内会住民の間に、従来『町会』或いは『町内会』と一般に呼称されてゐる自治団体がある。)これ等の団体は殊に過般の大震災に依って著しくその数を増加した」[東京市政調査会 1925: 1] ことが分かる³⁾。また、中村は、戦前の東京市内各区が編纂した区史において震災時に町内会が果たした役割や、震災が新町内会設立の契機になったことが示されていると分析し、「関東大震災の経験から一中略一町内会の必要性を痛感したのは(町内会の)防災組織としての有効性を認めたからであろう。」としている [中村 八 1983: 68-77]。関東大震災と阪神大震災の間には約70年という歳月があり、その間、日本の地域社会も大きく変容した。震災という地域社会を崩壊させる事態を経験して、関東大震災時には町内会が組織化され、阪神大震災時にはNPOの重要性が認識されたのである。日本の地域社会を語る上で欠くことのできない町内会と、今後更なる

重要性を増してくると考えられるNPO、この二つの組織を比較しながら、今後の地域社会集団の展開について考察したい。

2. 町内会とNPOの成立の背景

(1) 町内会の成立—その起源に関する論争—

町内会は、関東大震災を契機として成立したと東京市調査のデータから読み取れるとしても、日本における町内会の多くが関東大震災の経験を通して、住民が必要性を感じ自発的に設立したと普遍化することは到底できない⁴⁾。

町内会に関する起源については、都市社会学のなかで繰り広げられた町内会論争⁵⁾があるので、この論争について簡単に触れなければなるまい。近代化論者への単線的な歴史観への異議申立てによりこの論争は始まる。前述の中村等のいわゆる文化の型論による反論である。例えば、中村は数人の研究者の言葉⁶⁾を直接批判しながら、次のよ

うに述べる。「町内会に向けられる根強い批判は、その過去において一般に懐かれているイメージに基づく場合が多いようである。しかし批判が強い割には、もとなつてきているイメージの妥当性の客観的検討は殆ど試みられていないのではなからうか。」〔中村八 1983：66〕

さて、町内会論争の中でその中心的問題の一つは、町内会の起源についてである。それは、中村に代表される立場として、町内会を戦時中こそ最末端組織として位置づけられるが、本来は住民が生活の必要から自発的に結成した組織であったという自然発生説と、町内会は歴史的にも五人組などの系譜を引く国家行政の末端機構であり、フェンズム期に強制的に上から組織されたものであり、現在も行政末端事務を任されて維持されているとする官製説という対立のうちに見られるものである。

官製説の立場を取る社会学者に秋元律郎がいる⁷⁾。秋元は、埼玉県秩父市の事例研究により町内会・部落会の前身は、明治地方自治制のもとで旧来の共同体の階層的支配の末端組織である部落を行政の下請け機関として整備した「区」の組織に当たるとする。そして、明治地方自治制によって、官僚制支配を支える行政参与の機関として地方名望家層が位置づけられ、その官治的支配体制が確立したとする〔秋元 1971：136-137〕。さらに、上からの組織化がなく、現存の町内会のような画一的な住民組織が、自然発生的に地域性を越えて全国的に組織化されたとみることに無理があり、町内会官製説を主張する〔秋元 1990：138-139〕。

それに対して、自然発生説に立つ中村は、主に東京を中心に分析し、町内会の前身が、地主・家主組織、若者組、氏子団体、衛生組合、睦会などの必ずしも町内全員を網羅していない組織であることが多いことを指摘する。そして、前述の東京市役所の調査データを示し、衛生組合の設立や関

東大震災による防災意識の高揚、大正デモクラシーによる町内の民主化により、町内会は時代的要請により開放的集団として地域全戸加入の町内会が組織化されたとする〔中村八 1990：72-76〕。

現在では、この両者の論争は次世代の都市社会学者たちによって、終止符を打たれつつある。それは、日本が近代社会に向けて離陸して行く過程に形成されたもので、自然発生説と官製説のどちらの立場にも解はなかったことを示すものである。玉野は「町内会を『封建遺制』とみる通念の誤りは今や明白である。町内会は大正デモクラシーや普通選挙法の成立といった、きわめて近代的な歴史の流れと連動して登場してきたものなのである。」(傍線筆者)〔玉野 1993：41〕また、竹中は「地域集団としての町内会は、確かに地域住民の自発的な意思によって生まれたものであったし、東京市当局や内務省も、ある時期まではその自然発生的性格を侵害しないよう注意を払ってきた。」(傍線筆者)〔竹中 1993：156〕小浜は、戦前期の東京下谷区を事例研究し、「下谷区では、比較的早い時期に衛生組合のような官製の組織を起源とするものと自然発生的な組織が複合する形で町会を結成した点に特徴がある。」(傍線筆者)〔小浜 1995：64〕とする。以上三者がこれらの指摘をする10年以上前に、同様の指摘をした者に田中がいる。田中は町内会が前身に有志団体を持っており、これが全戸加入団体化(=排他性の除去)することで、町内会が成立したとする〔田中 1980：45-46〕。そして、町内会の成立は、「一つの『世間』を成していた「町内」社会が解体の危機に直面した時(大正期・東京という町内社会の崩壊期に)、旧近隣社会が自己防衛する目的から、それまで自然に保たれてきた『地域社会の、たが』を町内会組織の結成という強い人為性によって保持してゆこうとした」とし、きわめて自発的であるとする〔田中 1980：54〕。その一方で、「国民統合の二大勢力である政治と行政との間の、『新たに登場し

た政治主体』獲得をめぐる確執が（町内会設立を）生み出したもの」[田中 1980：63]としている。

これら一連の仕事は、家族社会学における近代家族論研究の如く、伝統的であると思われてきた町内会の特性を近代によって成立したものであると、歴史的アプローチにより分析したものといえよう。そして、彼らが一様に指摘するのは、地区類型論の必要性である[玉野 1993：42][小浜 1995：63][田中 1980：63]。その上に自明のことであるが、歴史的変容についても敏感でなければならないだろう。このことを踏まえると、町内会論争が、地域類型論と歴史的変容を視野に入れてさえいけば、起こり得なかったものではないかと思える⁹⁾。

地域類型論は、小浜が指摘するように、戦前の東京下町といった狭い範囲でも一様ではない[小浜 1995：63]というように、詳細で綿密なものが必要であろう。しかし、ここでは、最も単純に農村地域と都市地域という2類型によって、簡単な分析を試みたい。すなわち、都市地域は、前述した中村及び次世代の都市社会学者達によって実証されたように、大正末期から昭和初期にかけて①国家・行政による地域支配政策と②大正デモクラシーや普通選挙法などによる市民の政治参加の拡大によって形成が促進されたと考えられるだろう。次に、日本社会の広範な領域を占めていた農村地域についてみてみよう。1888年の市制町村制第62条・第64条¹⁰⁾には市町村に区と名誉職である区長を置くことができるという条項があり、市町村では、かつての自然村・大字単位に区を形成することになる。そして、区長は市町村からの委嘱という形を取った。その後、戦中に部落会として組織化されたが、戦後も全く同じ範域で区が継承され、現在も続いているという場合が多い。このような地域は、秋元が対象とした秩父市や長野市¹⁰⁾を始めとして少なくない¹¹⁾。しかしながら、

農村地域において、明治以降一貫して区の組織に変容はないかというそうではない。リーダー層を検討すると、ちょうど関東大震災前後の時期(1920～30年代)は、寄生地主・名望家層による支配から自小作層の支配へと変容を見せた時期であり、農業集落においても民主化がおきた時期に該当する。つまり、それ以前の名望家支配による区と、自小作層により運営されるようになる区という断絶が存在している。このような農村におけるリーダー層の変容は、実は都市地域と同様の理由によって起きたと考えられる。それは、①国家・行政による地域支配政策[中村政 1980：328]¹²⁾と②大正デモクラシー・小作争議や普通選挙法・農民運動などによる政治参加の拡大である[大門 1994：363]¹³⁾。つまり、明治期より区は存在していたし、江戸時代からある程度同じ範域において村落共同体が存在していたわけであるので、近代以前からの連続性を一方では指摘できるようなのであるが、内実をみると、関東大震災前後の時期にリーダー層及び組織それ自体の質的変容が見られたと考えられるということである。

以上、地域類型別に都市部と農村部を見てみたが、どちらも関東大震災時期に、都市部では、有志団体から地域全世帯加入の組織としての町内会が設立し、農村部では、リーダー層の変容による断絶と再生が起きたということになり、地域を二つの類型で見ても、同時期に設立されたか質的な変容をしていたかということになる。したがって、都市部・農村部どちらにおいてもこの時期を町内会の起源の一つであると措定することができるのではないと思われる。つまり、近代化のプロセスで、都市部・農村部とも、国家的政策という「上からの働きかけ」とともに住民の「下からの動き」により町内会が設立したということができるのである。

(2) NPOの成立とその背景

NPOは、前述の通り、阪神大震災を契機として認識が深まり、マスコミにも登場するようになる。しかしながら、その成立の背景には、もっと大きな時代の要請があると言えよう。震災時に、公共セクターの機能不全状況が露呈し、NPOの活動が顕在化したというに過ぎないのである。

高度経済成長を前提とした福祉国家が、その財政基盤を失うなかで、新自由主義の時代とも呼ばれた1980年代は、アメリカにおけるレーガノミックス、イギリスのサッチャリズム、日本の中曽根臨調行革などにみられるような小さな政府の志向、そこでは市場による均衡を追求する政策がとられた。しかしながら、その市場の失敗は、例えば日本では、バブル景気の発生と崩壊、その後の平成の大不況といわれる現在が証明してみせたし、世界的にも環境問題や都市問題などをさらに深刻化させる事態となったのである。つまり、国家か市場かという二項対立を超えて、我々はオルタナティブを志向する必要があるという段階に現在立っているのである。

近代社会において、公共セクター（国家）と民間セクター（市場）は整然と分離され、公共機能は一元的に国家に集中された¹⁴⁾。そして、現代は大きな物語としてのモダンの終焉と捉えられ、国民国家というフレームの中での公共セクターと民間セクターの二元構造がゆらぎ、前述のような政府の失敗と市場の失敗〔藤井 1997：178〕をいかに克服するのかという共通の認識、いわばモダンの脱構築とポストモダンへの志向を持たざるを得ない状況となってきている¹⁵⁾。このような状況の中で現れてくるのが、国家と市場という従来の原理とは違う、NPOを含むところの第三セクターなのである〔Anheier and Seibel 1990：7-8〕。第1セクター（国家）、第2セクター（市場）、第三セクターという編成原理は、C・オフフェの用語を用いれば、それぞれ平等・自由・互酬あるいは友愛となり、K・ボランニーの用語を用いれば、

再分配・市場交換・互酬ということになるろう。

一方で、運動論的視点に立てば、機能システムの逆機能により発生した新しい社会運動〔Luhmann 1996〕の文脈の中でNPOはとらえることができるだろう。それは、かつての階級問題を克服するための運動とは違う文脈つまりは、ベック的にみれば危険の生産と分配を巡る不安による連帯による運動であり〔Beck 1986〕、メルッチ流に言えば、それ自体がゴールであるものであり、それ自体が生活スタイルの表現であり、その時々を自己を再帰的に定義しながらアイデンティティを維持する装置なのである〔Melucci 1989〕。

また、行政学的視点でみれば、少子高齢化社会を迎えて、国家や市場による公共サービス提供の限界及び日本型福祉論の文脈におけるNPOによる公共政策機能代替推進（行政負担の軽減）要請といういわば「上からの」の働きかけがあろう¹⁶⁾。

そして、政治学的視点で見れば、分権型社会の創造と住民参加型行政の推進が挙げられ、ジェンダー的視点に立てば、男女共同参画社会に向けて家事・育児・介護労働からの女性の開放が挙げられ、エコロジック的視点に立てば、生産性を追求する市場や中央集権的・硬直的な国家では対応できない環境保全などに対する重要性が増大してきたことなどが挙げられよう。

以上をまとめてみると、国家行政サービス機能代替要請という「上から」の働きかけ¹⁷⁾と公共サービスへの期待低下及び市民社会の成熟による市民活動の拡大という「下から」の動きによって形成が促進されたということができよう。

3. 町内会とNPOの比較

NPOは、非営利で活動する組織である。そうであれば、日本に存在する約29万組織の町内会などの地域住民組織はその非営利であり、出自は違えどNPOとしていいのではないかという疑問が存在している。そこで、町内会とNPOの組織を

比較する前に、町内会がNPOであるのかに関して考察したいと思う。

(1) 町内会はNPOなのか①

—各種NPO調査の調査対象による分析—

町内会がNPOであるか否かに関して、各種NPO調査の調査対象選定からみると明確とはいえない。例えば、各種NPO調査において、町内会を調査対象とする例とそうでない例が見られる。しかしながら、「これまで行われてきたNPOに関する各種調査では、自治会・町内会は、原則として調査対象から除外されてきた。むしろ、NPOの発展を期待する立場からは、自治会・町内会は、前近代的な存在として、否定的にとらえられる傾向がある。」[松下 1998: 17] というように、一般的には、調査において、NPOに町内会を含めないで行われることが多い。例えば、Johns Hopkins大学によるComparative Non-profit Sector Projectにおいて1990年に実施された第一次推計作業で、米・英・仏・日本をはじめ12カ国について非営利セクターの範囲・役割を分析しているが、次の6つを民間非営利団体の要件としている。すなわち、①非営利(Not For Profit)、②形式性(Formal)、③非政府性(Private)、④独立性(Self-Governing)、⑤自発性(Volunteer)、⑥非党派性(Not Party)である。そして、地縁団体は②の組織としての体裁を整えていないという理由として対象外となっている[経済企画庁国民生活局 1998: 10-11]。また、国民経済計算(SNA, System of National Accounts)¹⁸⁾における対家計民間非営利団体の定義においては、民間非営利団体の定義を①非営利②「非商品」の提供③非政府性④組織形態としており、定義上は範囲内であるとしながらも、統計の制約から事業所を構えている認可地縁団体のみを対象としている[経済企画庁国民生活局 1998: 9-11]。

一方で、NPOとして町内会を調査対象としている調査もある。経済企画庁国民生活局による調査[経済企画庁国民生活局 1998]がその例である。この調査では、対象である民間非営利活動団体を①非営利性②経済価値の創出性③非政府性④自発性を持つ団体と定義している。そこで、町内会は、①は、団体構成員の間で団体の利益(剰余金)を分配しないということで合致しており、②は、広く社会に対して経済的価値を生み出していることが必要で、団体に属していない者にも活動のサービスを提供している団体を対象とするということであったが、議論の末に範囲を幅広く考えるということによしとされ、③は、運営面・資金面で政府による支配を受けていないことが必要で、これについては合致、④は、活動者に参加の自発性があることが必要で、実際の活動への参加には自発性が認められるとして、最終的には調査対象とすることになっている。一方で、集合住宅における住宅管理組合は、町内会と類似する活動を行っているが、自発性が低くサービスの受け手も居住者に限定されていて外部性が低いという理由で、調査対象から除外されている[経済企画庁国民生活局 1998: 7-8]¹⁹⁾。また、東京都のNPO調査[東京都生活文化局消費生活部流通対策課 1998: 4-5]によると、市民活動団体として町内会も他のワーカーズコレクティブ、消費者団体、生協、リサイクル団体、PTA、NGOと並列されて、調査対象となっている。そして、調査の分析では、それぞれの団体がどのような実態であるのかについて検討がなされており、町内会はその他の団体と全く同列に扱われている。これには、東京都が町内会を市民セクターの一集団として各種団体と同列に位置づけて行こうとする政策的意図があるのではないと思われる。

(2) 町内会はNPOなのか②

—活動内容による分析—

松下によれば、町内会がNPOといえるかどうかについては、次の3つが論点となる。それは、①公益性②民間性③自己統治性・自発性である。まず、公益性については、町内会が行っている活動内容は、地域社会系NPO、教育・文化・スポーツ系NPO、まちづくり系NPO、社会福祉系NPOなどと重複しているし、アドボカシー機能も持っている。民間性に関しては、行政補助事務を行っていても、それは受託事務としてであって、町内会事務の一部である。自発性については、市民で構成される組織を強制だけで維持することは困難で、少なくとも市民の潜在的な合意と支持がなければ、組織の維持は出来ないということから町内会の自主的側面は軽視できないとしている。そして、町内会をNPOととらえ、支援についてはNPOと同様に、NPO条例のルールを適用すべきであるとする [松下 1998: 17-20]。

また、山岡は、町内会がNPOであるか否かを決めるのは、活動内容であり、普段は回覧版を回すくらいで時々寄付を集めるという町内会活動であれば、NPOと呼ぶ必要はなく、老人会や子供会、あるいは環境を守る運動やまちづくり協議会などができ、そのような活動を始めた町内会はNPOの枠に入るとする [山岡 1998: 6]。

(3) 町内会はNPOなのか③—地方自治法第260条と特定非営利活動促進法の比較—

1991年4月に公布・施行された改正地方自治法第260条の規定により、当該市町村長の許可によって町内会は、法人格を得た「地縁による団体」(以下認可地縁団体)になることが可能となった。認可申請の条件の一つとして目的と活動実績があり、具体的には「その区域の住民相互の連絡、環境整備、集会所の維持管理等良好な地域社会の維持及び形成に資する地域的な共同活動を行うことを目的とし」とある。また、一方で、区域を「その区域が、住民にとって客観的に明らかなも

のとして定められていること。」とある。そして、構成員の資格と現況では「その区域に住所を有する全ての個人は、構成員となることができるものとし、その相当数の者が現に構成員となっていること。」とある。

一方で、1998年3月に公布された特定非営利活動促進法の第1章第2条の定義によれば、「この法律において『特定非営利活動』とは、不特定多数のものの利益の増進に寄与することを目的とするものをいう。」とあり、一方で、「社員の資格の得喪に関して、不当な条件を付さないこと」とある。さて、以上の認可地縁団体と特定非営利活動法人における目的と構成員を比べてみると、認可地縁団体は特定非営利活動法人にはなり得ないことがわかる。前者の目的は特定の区域の利益を追求しているのに対して、後者は不特定多数の利益である。また、前者の構成員は「特定区域に住所を有している者」に限られるのに対して、後者の構成員は、「不当な条件を付さない」とあるからである。この二つの法律の規定を充足する集団を構成することは不可能であり、法律上は、地縁団体を非営利活動法人とすることが出来ないことは明白である。そこで、本論稿では、町内会とNPOは、活動や非営利的側面など組織として共通する点はあるものの、その出自とその性格よみて、別組織であるとしよう。

(4) 町内会とNPOの特質の比較

町内会とNPOを別の組織と考えて、その異同についてさらに検討してみよう。それを項目別に示したものが表1である。分かりやすくするために、当為概念としてのコミュニティ(あるいは行政用語としての)²⁰⁾についても同時に表に示した。

第一に、町内会とNPOとの最も大きな違いは、会員単位である。町内会は世帯単位が基本であり、NPOは個人単位である。また、町内会・コミュニティは個人がその地域で住んでいることで、所

表1 町内会／コミュニティ／NPOの比較

	町内会	コミュニティ*	NPO
会員単位	世帯及び家単位**	個人および家庭単位	個人単位
参加の意識	半強制・自動的参加	自主的・主体的参加	自主的・主体的参加
地理的範疇	地域限定・占拠	地域限定・占拠	地域非限定・非占拠
紐帯／連結度	地縁／強連結(Strong tie)	地縁／中連結(Middle tie)	選択縁／弱連結(Weak tie)
所属	単一組織所属	単一組織所属	複数組織所属可
コミュニケーション・メディア	対面的	対面的	多様な形態
目的／機能	親睦・相互扶助／包括的	生活問題の解決／包括的	特定問題の解決／単一的
役員・活動層とジェンダー意識	男性中心 or 性別役割分業	男女協働(家庭内の夫婦の対等性が前提)	女性中心 or 男女協働
外部性	閉鎖的	開放的	開放的
他組織との関係	ツリー型	ツリー型	モナド型
組織規模	50世帯以下が最頻	小学校単位	50人以下が最頻
法人化・行政による働きかけ	1991年より法人化	コミュニティ行政の終焉	1998年より法人化

*コミュニティに関しては、国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会委員であった佐藤竺[1980: 58-60]を参考にした。**認可地縁団体においては、会員の単位は、個人である。

属が決定してしまい、半強制ともいえる自動加入であるが、NPOは個人が自主的・主体的(アイデンティティ志向)に参加する。

第二は、「一つの地域には一つの町内会しかない」という地域占拠制[田中 1985: 173][倉沢 1990: 6][鳥越 1994: 9]というものである。これは、コミュニティにおいても言える。社会移動により脱退・新規参加することができるが、非居住地域の集団には原則として加入することは出来ない。それに対して、NPOは、ある地域的範疇内に複数の組織が存在し、選択可能性がある。よって、NPOは選択縁による紐帯であって、前二者は地縁による紐帯である。活動の地理的範疇ということでは、NPOが必ずしも広域であるとは言えない。実際には、一つの市区町村の区域内で活動している団体が全体の67.6%である[経済企画庁国民生活局 1997: 23]。

第三は、紐帯の程度及び連結度であるが、町内会は長期の直接接触に基づく求心的な凝集性の高い同価値の繋がりである強連結であるということができ、NPOはその対極にある弱連結であり、コミュニティはその中間にあるといえる²¹⁾。例えば、福祉活動などにおいて、居住地内で活動することを避けたいボランティアが一方に存在し、居住地内のボランティアに介護などをお願いしたくない受け手が存在し、町内会の福祉活動を越えた部分でNPOが動くことになるのである。

第四は、目的・機能であり、町内会は親睦・相互扶助・合意形成を目的とし、包括的機能を担っているのに対して、NPOは特定問題の解決を指向している。活動分野で分けてみると、社会福祉系が最も多く37.4%、以下地域社会系16.9%、教育・文化・スポーツ系16.8%、環境保全系10.0%、保険医療系4.7%、国際交流・協力系4.6%等とな

っている〔経済企画庁国民生活局 1997：3〕。

第五は、役員・活動層の性別であるが、町内会は男性（世帯主）中心主義で性別役割分業が行われているのに対して、NPOは女性が主体の組織の方が多い。市民活動団体の事務局スタッフの性別をみると、女性主体の団体が46.2%であるのに対して、男性主体の団体が31.8%、男女ほぼ同じが9%となっている〔経済企画庁国民生活局編 1997：30〕。一方で、ジェンダー意識に関してであるが、町内会は、世帯単位の加入ということもあり、世帯内における性別役割分業意識が直接、町内会にも持ちこまれることが多い。一方、NPOは個人単位であるということから、ジェンダー意識は、個人の持つ意識が直接反映され、男女平等意識が高い傾向があろうと推測できる。

第六は、外部性及び他組織との関係である。NPOはオープンであり、他の様々な団体とネットワークを組んで対等関係を結びながら活動していくいわゆるモノド型の関係性を取り結ぶ。それに対して、コミュニティは理念的に開放的であるが、町内会は外部的には閉じている。町内会と他の町内会との関係をみると、単位自治会どうしは、直接関係を持つことは少なく、一段上位の連合町内会の構成町内会としての関係を持つ。広域で解決しなければならない課題などは、連合町内会での解決が行われる。長野市の事例でみると、区（ほぼ町内会と合致、一部数町内会で組織）→地区連合会（連合町内会）→区長会（町内会長会）という組織が存在している。近年、町内会は、市レベルの連合のみならず、さらに上位の連合を組織化している。長野市の上位組織を遡行してみよう。県レベルの連合会である長野県自治連合会（1977年12月17日設立、現在11市の町内会長会で組織）²²⁾、その上に地方レベルの連合会である中部自治会連絡協議会（1984年4月1日設立、現在福井・富山・石川・岐阜・静岡・長野・山梨の7県で構成）、その上に全国レベルの全国自治会連

合会（1985年9月18日設立、現在26県で構成）が存在している。このようなハイアラーキー構造が町内会には存在し、市レベルの連合会ともなると圧力団体化している例が見られる。

第七は、組織規模であるが、町内会は、50世帯以下が43.5%、100世帯以下だと67.4%、300世帯以下だと91.3%と、9割は300世帯以下だということになる。一方、1000世帯以上も0.9%だが存在している〔杉田 1981：40〕。一方、コミュニティは小学校区単位を想定しているわけで、もっと大きくなろう。NPOは、会員制度がある団体（全体の67.3%）の個人会員数で50人未満が44.3%、100人未満が60.1%、200人未満が70.1%である〔経済企画庁国民生活局編 1997：33〕。単純な比較はできないが、単位会員数はほぼ同じくらいであり、町内会が世帯単位であるが故に、その家族成員倍ということになる。

全体としてみても、町内会は世帯単位の半強制・自動的加入の地域占拠集団であり、それに対して、NPOは個人単位の自主的参加の地域非占拠集団であるということである。そこから、表1のような特性がそれぞれ生まれていると思われる。

4. 地域社会の変動と組織原理の変容

(1) 町内会型組織原理からNPO型組織原理へ
前述したように、町内会とNPOという違った組織原理を持つ団体が、それぞれの震災期に設立あるいはその重要度を増したわけだが、そのことを通して、その間の日本の地域社会における集団形成のあり方の一端を知ることが可能であるだろう。つまり、現代の地域社会においては、町内会型の組織原理よりNPO型の組織原理の方がより求められているのではないかということである。しかしながら、これをもって、町内会の終焉とNPOにより町内会の機能代替が全て行われるということをおもうとしているわけではない。後述

表2 長野市の認可地縁団体における加入率（構成員数／区域内住民総数）

加入率	～70%	70～80%	80～90%	90～100%	100～110%	110～120%	120～130%	130%～	合計
団体数	2	5	6	22	5	1	2	2	45

するように、町内会の組織原理を内包する組織によってしか可能とならない機能も存在するのである。しかしながら、大きなトレンドから町内会の持つ特性の幾つかが変容して行かなくてはいけない時期に来ていることは事実である。

塩原勉は、家族と地域社会における人々の社会的結合のあり方が、次のようにシフトすることが現在進行形で起きていると指摘する。それは、①閉鎖的集団のなかの同質者の勢揃いから、開放的集団のなかの異質者の出会いへ、②強連結から弱連結へ、③緊密な統合から緩やかな統合へ、④資源動員型組織から情報編集型組織へ、⑤縦結びの組織連関から横結びの組織連関へという5つのトレンドである[塩原 1993: 158-160]が、このトレンドの特性は、前者が町内会が持つ特性であり、後者がNPOが持つ特性をほぼ示しているといえる。地域社会構造が大きな変容過程にあることがわかる。

このような変容の原因を探ることは重要なことであるが、ここでは紙幅の都合から、上からの働きかけの一つを紹介するに留めておこう。町内会型組織からNPO型組織への転換には、自治体からの動きも大きく影響している。例えば、東京都は、1980年代以降展開してきたコミュニティ施策を1997年度末をもって終了した。これは、施策が軌道に乗ったという判断だけではなく、都の施策が、町内会あるいはコミュニティ・レベルから広域的な活動に取り組む「市民活動団体」=NPOとのパートナーシップ形成に重点を移動させたからであり、それはNPO法成立に向けた対応といえる[渡戸 1998: 17-18]。具体的には、東京都は1996年度に「ボランティア・非営利団体の活動促進に関する懇談会」を設け、1997年度には「総

合的ボランティアセンターに関する円卓会議」で具体化を探り、1998年度より東京ボランティアセンターが改組拡充された。そして、前述の調査に示されているように、町内会は市民活動団体の1エージェントとして位置付けられるようになるのである。このような施策の転換の背景には、現実の地域社会の実態に対応して、従来の生態学的な範域を基礎とし共通の価値観を持つ一元的なコミュニティ像から複数の価値を持つネットワークが重層的に存在しているようなコミュニティ像へと自治体の地域社会認識が変容したからであると考えられよう。

(2) 町内会の変容と地域集団のパートナーシップ

このような状況のなかで、町内会もその質的な変容をせざるを得ない状況となっており、実際、町内会も変容してきている。まず、一つは上からの制度的変更という働きかけによる影響が挙げられよう。町内会の法人化は、既に様々な問題点が指摘されているが、その問題点を超えて、この制度が新たな町内会の変容を促進する可能性を持っているということが出来る。町内会の構成単位は従来世帯であり、世帯単位で会費を納め当番や役職を決める。しかしながら、認可地縁団体の条件では個人が構成単位とされたのである。これはとても大きな影響を町内会に与えることになる。例えば、従来構成単位が世帯であったことで男性中心の運営がなされてきた町内会²³⁾に男女共生の可能性が出てきたのである²⁴⁾。さらに、認可地縁団体の構成員資格はその区域に住所を有するすべての個人とされているが、実際にはかなり柔軟な認可がなされている。長野市では、平成8年8月ま

で45の地縁団体が認可されているが、構成員数を区域内住民総数で除した加入率を見てみると表2の通りである。加入率が100%を超える団体も10団体あり、全体の22%となっている。

ここでも、従来の町内会の特徴であった地域内居住がイレギュラーではあるが、実質的に変容してきていることを示しているか、あるいは従来からイレギュラーに存在していた地域外居住者の町内会加入の実態をフォーマルに認めたという意味でも大きな影響を持つと考えられる。例えば、かつてそこに住んでいた人、その地域に土地を持っている人などが、その町内会への加入を認められていくと、その地域には住んでいないが、その地域に愛着を持ち、あるいはその地域の活動に関心を持つ人であれば加入することが可能となるような、従来の町内会を超えたネットワークへの志向を予感させるのである。

また、インターネットはNPOの重要なコミュニケーションメディアと位置付けられるが、そのようなメディアやツールの発達は、町内会の持つ閉鎖的の性格を変容させるきっかけともなっている。例えば、町内会においても、独自のホームページを持ち情報公開していこうという団体が増加してきている。従来であれば町内会だよりは、町内の各世帯にのみ配布されていた。しかしながら、ホームページを作成するということは、内部のみならず外部にも情報を発信していこうとするものであり、外部との多様なネットワークの形成を志向するものであるということができ、町内会の閉鎖性も変容してきている。

また、担い手層についても、退職した後、町内会役職に就く男性に代わって、地域社会において具体的に活動している女性達が町内会を変容させてきている事例も出てきている。長野県松本市の蟻ヶ崎西区町会は、福祉活動を町会の中心的機能の一つとして位置づけ、会長・副会長・公民館副館長・総務副部長・会計副部長・婦人部長・保健

補導員代表などを女性が担い、町内会のジェンダーフリー化を推進している。

阪神大震災において、特にNPOは注目を浴びたが、その一方で、町内会を中心とした日常の近隣同士の付き合いが、その後の救援活動に大きな役割を果たしたということも高く評価され〔西堀喜久夫 1996: 181-191〕〔阪神復興支援NPO 1995〕、町内会が地域共同管理の一つの主体であることが再認識されたことも事実である。地域住民が半強制的であれ全て加入していること、地域占拠的であるということが持つメリットも多い。自然災害に対する自主防衛、少子高齢化に対応した福祉コミュニティの形成、ゴミ減量・リサイクルのための分別収集など、地域住民の組織的協力がないと進まない事業が山積みしている。今後は、地域社会において、町内会も質の変容を遂げながら、NPOなどの各種団体とともに重層的に存在し、時々に応じて、パートナーシップを持って活動していくという構図が考えられるだろう²⁵⁾。

〔注〕

- 1) 1992年11月24日の朝刊に「米国の民間非営利団体(NPO)に学ぼう 新しい運動方法模索」という見出しで登場し、アメリカのNPOについて紹介がされている。
- 2) NPOとNGOは、曖昧に用いられていたが、現在では、NGOは、民間非営利組織のうちで、主として国境を越えて活動する団体に用いられている。国際連合憲章第71条に、「経済社会理事会は、その権限内にある民間団体(non-governmental organizations)と協議するために、適当な取り決めを行うことができる」と定められており、NGOはこの国際連合憲章に由来している。
- 3) しかしながら、「町会設立の時期という場合、それは町内会といわれるもの(近隣間の親睦組織や類似組織など)が初めて設立された時期を指すのか、あるいは調査当時の性格・形態の町会が設立された時期を指すのか、という問題」が調

- 査上の問題として存在する。[高木 1985 : 148]
- 4) 町内会論争との関連で指摘するのであれば、関東大震災後に著しく増加・発達した主要因の一つとして「東京市が助長政策を採れること」だという官製説が、震災3年後の時点で既に指摘されている。[吉川季治郎 1926 : 27]
 - 5) 藤田は、「研究者は『町内会』を研究対象として取り上げた時、自己の思想的立場との関連で先験的に町内会に対するイメージを形成してしまっていることが多い」と町内会論争を分析している。[藤田 1982 : 335]
 - 6) 具体的には、松下圭一、山上定也、秋元律郎、倉沢進氏の言葉である。
 - 7) 社会学者以外では、行政学の阿利莫二が、「大正末から昭和にかけての部落町内会問題は正にそのような歴史的段階に即応した、すなわちわが国資本主義の独占段階への移行と、そこにおける危機行政=現代行政の展開のなかで生み出された地方行政上の矛盾の処理策として発生したもの」[阿利 1959 : 168-169]と明確に述べている。
 - 8) 町内会の起源を探ることは、日本人の共時的多様性を蒸発皿にかけ、純粋なもののみを抽出する作用が一面には見られるものの、その過程によりさらなる多様性の源泉を見ることに繋がることもある。[西澤 1996 : 54]
 - 9) 第62条「凡市は処務便宜の為市参事会の意見を以て之を数区に分ち每区区長及び代理者各一名を置くことを得、区長及びその代理者は名誉職とす(後略)」第64条「町村の区域広潤なるとき又は人口稠密なるときは処務便宜の為町村会の議決に依り之を数区に分ち每区区長及び代理者各一名を置くことを得、区長及びその代理者は名誉職とす(後略)」
 - 10) 長野市では、現在でも区という名称で地域住民組織が存在し、区長は委嘱されている。[長野市区長会 1976 : 126]
 - 11) 平成8年の自治省調査によれば、区及び区会という名称を持っている組織は、全地域住民組織のうち16.7% (49,081団体)であった。[自治省行政局行政課 1997 : 2]
 - 12) 大正末期の小作争議以降、寄生地主を中心とした地方名望家層の権威は低下し、地主層を通じた間接的な統治は不可能となり、農村経済更正運動以降は、自作・自小作層まで支配の底辺を下降させた。[中村政 1980 : 327-328]
 - 13) 1920・30年代を通じた社会変動の特徴は、普通選挙制と農民運動の展開によって、地主的秩序の交代と小作農民の社会的地位上昇が現れ、小作農民を含めた地域的公共性が定着したことである。[大門 1994 : 363]
 - 14) 例えば、日本においては、明治維新期に行政村と自然村が分離されたことなどが挙げられる。その後、国家が権限を付与する形で自治が行われるが、それ以外の団体からは公共機能を剝奪する方向をとった。
 - 15) この状況は、グローバリゼーションとローカリゼーションという二つのベクトルによって進行した。グローバリゼーションによって、公共セクターは、例えばEUなどの超国家的機関に移譲されていく方向と、ローカリゼーションによって、もっと小さな領域のローカルな機関に分権化されていく方向を取る。民間セクターは、公共セクターの多元化・分節化によって、境界が曖昧になり、協同組合的な事業主体が誕生してくる。
 - 16) 中野は、国家が市民の自発性や自立性を逆用して、ボランティアを動員していると指摘し、ボランティアの自発性をただ称揚する市民社会論が、システム動員という事態の隠蔽に寄与しかねないとする。[中野 1999 : 76]
 - 17) NPO法(特定非営利活動促進法)は、1998年3月に成立したわけだが、阪神大震災から約3年で曲折はあったが成立したことは、政府側の積極的な働きかけがあったと考えてもいいたろう。
 - 18) 国内総生産といった一国経済全体の動向を伝えるマクロ経済指標が統一的に整理されている基礎統計資料。
 - 19) 実際には、③など、補助金や事業委託金などにより、全くの支配がないということではないが、予算から見てそれらの比重がそれほど高くない現状を考慮すれば、非政府的であるといえるだろう。また、②及び外部性に関して、会員のみを対象とした親睦活動は別としても、町内会

で行っている地域・公園清掃や緑化運動などに代表される地域共同管理は、その地域に居住していない人達にとっても、開かれているといえる。

- 20) コミュニティ概念を提起した、当時の国民生活審議会に課せられた課題は、「郊外の新興住宅地などの既成の住民組織が存在しない地域に新たな秩序を確立することに置かれていた」[竹中 1998: 37] わけであり、それは革新自治体が誕生する中でその支配体制にゆらぎが表れはじめていた自民党により提唱された政策であったのである。コミュニティは佐藤がいうような理念的な地域共同体のあるべき姿（Sollenとしてのコミュニティ [松原 1978: 35]）として示されただけで、現実としては町内会そのものを対象としていたという矛盾がこの30年間のコミュニティ行政のありようを示しているといえる。[竹中 1998: 31-32]
- 21) M・グラノヴェッターは、転職情報が弱連結のネットワークによって提供されていた事実を調査により発見、その重要性を指摘した。連結の強度は、接触時間量、感情表出の強さ、親密性、相互扶助量などから測定できるとした。[Granovetter 訳 1999]
- 22) 長野県自治連合会に加入していないのは、長野県という南信地域（南信 6 市が現在未加入）であって、長野市を中心とする北信地域が会の中心となっている。
- 23) 東京都の町内会調査によれば、女性役員の役員全体に占める比率は31.5%であった。[東京都生活文化局コミュニティ文化部 1997: 23]
- 24) 長野市の認可地縁団体 N 町自治会の役員名簿を見ると、夫婦それぞれが役職に就いているという事例が見られる。[平成10年度 N 町役員名簿]
- 25) 長野県下高井郡山ノ内町の星川地区のように、町内会とはほぼ同じ範囲の人達が母体となって、NPO を申請している地域もあり、旧来の地縁的な繋がりを持ちながら、町内会ではできない多様な活動を NPO として行おうという動きも存在している。

[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, pp. 129-157.
- Anheier, H. And Seibel, W. 1990 "Sociological and Political Science Approaches to the Third Sector", Anheier, H. And Seibel, W. (eds.) The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations, Walter de Gruyter
- 阿利莫二 1959「地方制度一部落会町内会制度一」『講座 日本近代法発達史 6』勁草書房
- Beck, U., 1986 Risikogesellschaft Auf dem Weg in eine andere Moderne Suhrkamp. 東廉・伊藤美登里訳『危険社会—新しい近代への道』1998, 法政大学出版局
- 藤井敦史 1997「市民事業組織の成立基盤—組織環境論の視点から」『(地域・空間)の社会学』地域社会学会年報第九集, 時潮社, pp. 177-197.
- 藤田弘夫 1982『日本都市の社会学的特質』時潮社
- Granovetter, Mark, Getting a Job: A Study of Contacts and Careers, Second Edition, The University of Chicago Press, 1995, 渡辺深 (訳) 『転職—ネットワークとキャリアの研究』ミネルヴァ書房, 1999
- 阪神復興支援 NPO 編 1995『真野まちづくりと震災からの復興』自治体研究社
- 早瀬昇 1998「NPO 法が開く行政・企業と NPO の新たな関係」『都市問題研究』第50巻第12号, pp. 15-26.
- 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)』
- 経済企画庁国民生活局編 1997『市民活動レポート 市民活動団体基本調査報告書』大蔵省印刷局
- 経済企画庁国民生活局編 1998『日本の NPO の経済規模—民間非営利活動団体に関する経済分析調査報告書』大蔵省印刷局
- 小林計一郎・依田康資編 1976『長野市区長会誌』長野市区長会
- 小浜ふみ子 1995「下町地域における町内社会の担い手層」『社会学評論』46 (2): pp. 62-77
- 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, pp. 2-26
- 秋元律郎 1971『現代都市の権力構造』青木書店

- Luhman, N., 1996 *Protest. Suhrkamp*
- 松原治郎 1978『コミュニティの社会学』東京大学出版会
- 松下啓一 1998『自治体 NPO 政策—協働と支援の基本ルール [NPO 条例] の提案』ぎょうせい
- Melucci, A., Nomados of the Present. Keane, J, & Mier, P. (ed.) *Hutchinson Radius*. 山之内靖・貴堂嘉之・宮崎かすみ訳『現在に生きる遊牧民—新しい公共空間の創出に向けて』1997, 岩波書店
- 中野敏男 1999「ボランティア動員型市民社会論の陥穽」『現代思想』1999(5) pp. 72-93
- 中村八朗 1983「防災組織としての町内会—関東大震災を中心として—」『都市問題』第74巻第11号, pp. 65-77
- 中村八朗 1990「文化型としての町内会」倉沢進・秋元律郎編『町内会と地域集団』ミネルヴァ書房, pp. 62-108
- 中村正則 1980「大恐慌と農村問題」高橋幸八郎・永原慶二・大石嘉一郎編『日本近代史要説』東京大学出版会, pp. 311-328
- 西堀喜久夫 1996「大震災とコミュニティ・ボランティア・自治」大震災と地方自治研究会編『大震災と地方自治—復興への提言』自治体研究社, pp. 181-197
- 西澤晃彦 1996「『地域』としての神話」『社会学評論』47(1): pp. 47-62
- 大門正克 1994『近代日本と農村社会—農民世界の変容と国家』日本経済評論社
- 佐野章二 1996「ボランティアからコミュニティへ—阪神・淡路大震災とコミュニティ」自治体学会編『年報自治体学 まちづくりを問い直す—防災と自治—』第9号, 良書普及会, pp. 94-108
- 佐藤竺編 1980『コミュニティをめぐる問題事例』学陽書房
- 塩原 勉 1993「ターミナルとネットワーク—人間関係における結びつきのパラドックス」石川実・大村英昭・塩原勉編著『ターミナル家族—家族のゆらぎと新たな起点』NTT 出版, pp. 149-171
- 杉田憲正 1981「自治会, 町内会等のいわゆる住民自治組織の実態調査結果の概要(上)」『地方自治』NO. 407, pp. 35-48
- 高木鉦作 1985「東京町会の実態—町会整備前(1)」『国学院法学』第23巻第3号
- 竹中英紀 1998「コミュニティ行政と町内会・自治会」『都市問題』第89巻第6号, pp. 29-51
- 田中重好 1980「大都市における町内会の組織化—国家と社会の狭間で—」『論文集 慶応義塾大学大学院法学研究科』慶応義塾大学法学部内法学研究会, pp. 35-66
- 田中重好 1985「町内会と町内社会」地域社会学会編『行政と地域社会』時潮社, pp. 155-197
- 東京市政調査会 1925『東京市町内会に関する調査』東京市役所 1934『東京市町内会調査』東京市役所 東京都生活文化局 コミュニティ文化部振興計画課 1997『東京都内における町内会・自治会の実態調査報告書』
- 東京都生活文化局消費生活部流通対策課 1998『市民団体の経済活動と非経済活動』東京都政策報道室都民の声情報公開課
- 鳥越皓之 1994『地域自治会の研究—部落会・町内会・自治会の展開過程—』ミネルヴァ書房
- 渡戸一郎 1998「90年代後期東京におけるコミュニティ施策の転換—「コミュニティ」と「市民活動」の交錯を超えて—」『都市問題』第89巻第6号, pp. 15-27
- 山岡義典 1998「市民活動の全体像と諸分野」山岡義典編著『NPO 基礎講座 2—市民活動の現在』ぎょうせい, pp. 1-28
- 吉川季治郎 1926「東京市町内会無用論」『都市問題』第2巻第6号, pp. 27-47