

大都市の地域住民組織とコミュニティの構造

——地域住民組織の近代性と伝統性——

倉 田 和 四 生

1 はじめに——分析枠組

近代化のプロセスの中で「基礎社会」は次第に衰退の一途をたどっていくものと考えられている。高田保馬は「基礎社会衰耗の法則」としてこれを法則化した。したがって基礎社会の一種としての地域社会もまた次第に衰退していく。

前近代社会においては職場と住居がほぼ重なり合っていたが、近代社会、殊に大都市とその周辺においては職場と住居が大きく分離し、人々の関心は両方に分裂せざるを得ない。

ところで近代社会においては職場をめぐる組織は合理化された生産活動に専念するようになる。これに対して居住地社会においては消費の機能が残されたにすぎず、職場と居住地の統合をはかる積極的な契機は失なわれてしまったかにみえる。

しかしながら、戦前・戦中の日本においては、行政・統治のために地域社会にたいして行政下請と組織化をおこなっていたため、むしろ一般的傾向とは逆に農村だけではなく都市においても極めて強固な地域社会が形成され、戦時中に大きな力を発揮した。

しかしこのような事情は敗戦と占領によって破壊されることになる。占領軍は日本民主化の重要な柱として地域組織の解体を指令した。この政令15号によって、さしも強固な日本の地域住民組織も消滅したはずであった。

ところが実際には決定的な打撃をうけたわけではなく、いろいろな形で温存され、昭和27年の平和条約締結以降は公然と復活したところが多い。今日、大都市においても、自治会・町内会ほぼ8割から9割ぐらまで組織化されていると思われる。このように組織が予想以上に温存された理由の一つは、おそらく、当時の「きびしい生活条

件」にあると思われる。敗戦後、価値体系の崩壊にともなう道徳心の低下による犯罪の日常化、生活環境の極端な悪化というきびしい条件のもとで生きのびるために、市民は以前にも増して協同を必要とした。町内会が強制的に解散させられても、自警団や衛生組織なしには人々の生活が維持出来ない事情が逆に組織を必要としたため、名称を変えただけで従来の組織をほとんどそのまま温存させることになった。

したがって高度経済成長の結果として生活水準も高まり、生活環境も改善された今日の方がむしろ地域組織を必要としない時代であるといえよう。

しかし現代は終戦後とは違った意味で地域住民組織が重要になってきたといえよう。それは産業公害などの生活環境の破壊から地域の生活を防衛するための組織化である。総力戦に大きな力を発揮した町内会組織はやや装いを改めながら、今日、住民運動の一つの核を形成している。

ともあれ、このように紆余曲折を経ながら存続して来た日本の大都市の地域住民組織は一方において「伝統のカラ」をひきづりながら、他方、民主化の洗礼を受け新しくよみがえった筈である。

戦後30年を経た今日において、大都市の住民組織はどの程度まで、「伝統性」を残し、どの程度まで「民主化」されたのかを問うてみることは極めて重要なことであると思われる。

大都市の地域住民自治組織には、いろいろなものがあるが、それらの自治組織の関連性、すなわち、コミュニティの構造を明らかにするのが本稿の目的である。そのため自治組織の中でも最も重要な役割を担っている「自治会・町内会」を中心に据え、他の組織との関連を明らかにするとともに、一方において、自治会の「伝統性」を明らかにし、他方、これとは対照的な、「近代化や民主

化」の原理にもとずいて、戦後に創設された「社会福祉協議会」の現状を自治会との関連においてとらえてみよう。

分析枠組

1) 社会変動の方向

地域社会の変動の方向としては、テンニースの「ゲマインシャフトとゲゼルシャフト」の類型にもとずいて「ゲマインシャフトの支配的な社会」から「ゲゼルシャフトの支配的な社会」へという変化の方向が示されている。この類型に対応して、日本では「共同社会と利益社会」、「基礎社会と派生社会」といった用語が用いられて来た。したがって変化の方向としては「共同社会が支配的なものから、利益社会が支配的なものへ」及び「基礎社会が支配的なものから派生社会が支配的なものへ」と考えることが出来る。

このような変化の方向を明確に定式化した例はさきにのべた高田保馬の「基礎社会衰耗の法則」にみられる。血縁・地縁等の自然的鞆帯の上に立つ基礎社会は、その結合の強度において、また機能の数や範囲において次第に衰耗するものである。派生社会の成立と増加にともなう、基礎社会は結合の強度も、機能も減少していくものと考えられる。

次に社会変化の具体的な姿としては、社会的分化 (social differentiation) がある。これはすでに H・スペンサーの社会有機体説の中にみられるが、今日的な意味としては社会がいくつかの部分に分化し、単純なものが複雑なものになっていく過程である。このことは同時に機能の分化に対応していることはいうまでもない。

住民組織についても、包括的な機能を担うものから単一の機能を担うものへ分化していく過程を考察してみよう。

2) 住民組織の特性

次に住民組織の特性を考える場合に必要分析軸を設けておく必要がある。

① 加入の意思という見地から「強制(全員)加入か自由意思か」という区別がある。居住によって必然的に加入するものと考えられるような加入の仕方であれば加入が全く自由意思になって決められるような場合もある。

② 加入の単位については「世帯単位の加入か

個人単位の加入か」の区別がなされる。家族が主要な社会構成の要素である社会では世帯主の加入が家族全員の加入とみなされる場合もあれば、家族の成員もそれぞれ別個の資格で加入することが要請される場合もある。

③ 機能の数については「多くの機能を担うものと単一機能を担うもの」とが区別される。

④ 成立の時期については、「戦前からある古いものか戦後に出来た新しいものか」によって区別される。

⑤ 運営のあり方については、「伝統的(慣習的)かそれとも合理的か」,

⑥ 成員の加入について「特定の条件のものだけの閉鎖的なものかそれとも開放的なものか」

⑦ 成員の評価について「生得的なものを重視するか、本人の努力を重視するか」の区別がなされる。

住民組織の特性については以上の七つの軸によって分析することが出来る。

以上、ここに示したような「社会変動の方向」および「住民組織の特性」の軸によって住民自治組織を考察してみよう。

2 神戸市における地域住民組織の変容過程

(1) 地方行政と住民自治の伝統

戦前の日本における地方行政と住民自治組織の関係についてはよく知られているように、住民自治組織の行政下請的あるいは行政補助的な役割が指摘されている。勿論このような性格は古く五人組や町人自治組織の伝統にひそむ体質であることはいうまでもないところである。このような住民自治組織の行政下請的性格は第二次大戦中の「町内会」によってその極点に達した。すなわち昭和15年には隣組・町内会が全国的に整備され、行政の末端機構として制度化された。町内会は物資の配給や精神的な統合にいたるまで、あらゆる機能を遂行した。これが総力戦に大きな役割を果たしたことはいうまでもない。

昭和20年の敗戦とともに、戦前・戦中の価値体系は一挙に崩壊し新しい地方自治の理念が取入れられたが、住民の意識には依然として住民組織を

行政の下請機関かその補助的なものと見なす考え方が残されている。

(2) 戦前・戦中の地域住民自治組織

神戸市は新しい開港場として外国人を居留させることになったため、公衆衛生については特に留意する必要があった。明治12年には町村衛生委員が発足したが、明治25年になると、神戸衛生組合が町毎に設立された。これは伝染病予防、予防接種、清潔保持、衛生思想の敬発など衛生行政の補助協力の機関であった。昭和8年になると、この団体は伝染病予防法によって法的権限を与えられ、全市に普及、整備された。この衛生組合は町内の住民の衛生を守るため市から委任された行政団体であった。やがてこの組合は、時局の推移にともなって、衛生以外に組合内の公共的事務、氏神の祭典、壮丁の入営、演習軍人の宿営のあっせんなどを受持つようになり、さらに昭和12年日支事変が始まるとさらに一般市政の協力機関に変質した。昭和15年12月には内務省の訓令、「部落会・町内会等の整備要領」にしたがって町内の衛生組合も町内会に編入された。

戦時中の町内会の機能は

1) 政府の訓令や指令の伝達 2) 配給・公債の割当 3) 防空・防護 4) 物資の供出 5) 貯蓄の増強 6) 勤労奉仕 7) 税金のとりまとめ納入 8) 休閑地の利用 9) 妊婦の届出など生活の全般にわたるものであった。

(3) 戦後の経過

昭和22年5月、政令15号によって町内会は解散させられたが、衛生組合はそのまま残存し、町内会の代行機関として活動した。しかし翌23年には衛生組合もついに解散した。ところで敗戦後から23年にかけての神戸市の状況は古い価値体系の崩壊、食糧危機、物資の欠乏などのため、環境衛生は極度に悪化し、道徳水準もいちじるしく低下していた。

ところで行政当局は戦災復興に追われ、末端各地のサービスを向上させる余力がなかったから、各地で問題が頻発した。

このような問題は結局のところそれぞれの地域で解決する以外に方法がなかった。このように自治組織が最も必要な時期に生じた組織の空白は、そのまま放置することが出来なかったので各地に

は、自警団など各種の自治組織が結成された。

自治組織が形成されていった契機と経過は次のようなものである。

1) 防犯関係 すでに述べたように敗戦後の混乱と食糧危機のなかで道徳水準は極度に低下したため各種の犯罪が頻発した。しかし警察力はきわめて貧弱で、あまり頼りにならなかったから、勢い自警団を結成して自主防衛をせざるを得なかった。そこで各地に防犯組織が作られた。やがてこれは警察の協力団体として統合され今日の防犯協会に発展していった。今日でもなお自治組織のなかに防犯という名称（例えば文化防犯協議会など）が残っているのはこのような事情による。

2) 環境衛生関係 敗戦後の環境衛生は今日想像することも出来ないほど劣悪なものであった。そこで住民はこれに対処するため組織活動の必要が生じたため、「衛生自治会」を結成した。また薬剤散布をおこなうため、保健所は衛生自治会の結成をすすめた。

3) 募金関係 敗戦によって神社にたいする国家の支援がなくなった後もこれまで祭って来た神社を放置するわけにはいかないため、神社奉賛会などをつくって、寄付をあつめた。また戦後、共同募金など各種の社会福祉的な目的の募金が始められた。そこで以前は町内会で一括して集められていた募金が、それぞれ別個に集められることになったが、これが面倒であったり、また問題をひきおこすこともあったので募金を町内で一括して集めるため組織化しようという動きが出た。

4) 行政補助 もともと日本の自治組織は行政下請的な性格をもち、行政もまたこれを必要とした。しかし自治組織がなくなったため、むしろ困ったのは行政の側であったといえる。神戸市においては G.H.Q. と行政のアドバイスにもとづいて昭和25年ごろ婦人会を結成した。それ以降、行政広報などの配付や各種の行事、催物の協力は婦人会が中心になって実施している。

5) 親睦 町内会や隣保組織は行政の末端機構としての役割も果していたが、同時に基本的には親睦の機能を果していた。戦に敗れたとはいえ、この機能の重要性にかわりはないのでそのための組織を必要とした。町内会は解散させられた筈であったが、「共親会」や「共助金」といった名称で

実質的にはそのまま存続したところも多い。

このような事情で、敗戦を契機にして、かつて包括的であった町内会の機能は分化し、それぞれの機能に応じて組織が形成された。

ところが昭和27年のサンフランシスコ平和条約の締結によって政令15号も効力を失うことに成ったところから、自治会・町内会は全国的に復活し始めた。

例えば大阪市においては、旧町内会組織を昭和22年11月から日赤奉仕団に組織がえしたため、実質的にはそのまま温存され、現在でも組織率は90パーセントを超えている。また横浜市、名古屋市、京都市においてもほぼ同様である（大阪市民組織研究会「市民組織」に関する調査研究報告書(1)、昭和49年1月）。

設立の時期についてみると、東京都台東区では戦前から昭和27年までに設立されたものが94.3パーセントもあり、実質的には旧町内会が完全に存続していたことがわかる。同豊島区の場合にも56.8パーセントがこの時期までに結成されている（東京都企画調整局「東京における地域社会組織 昭和45年度」）。

六大都市の中では神戸市は組織化がおくれ、昭和29年までの設立が29%にとどまっている（神戸市相談部「住民自治組織の実態調査、昭和47年4月」）。

3 主要な地域住民組織の機能

次に神戸市における主な住民組織の機能について検討してみよう。

(1) 主な住民組織とその機能

まず「伝統的な組織」の第一は「氏子組織」があげられる。これは伝統的な神社維持の組織であったが、戦後、敬神の気風がうすれたことと、都市化によって地域への関心が弱まったため、神社を崇拝する人が少なくなるという事情や強制的な寄付集めが困難になり、奉賛会など組織や名称の変更がみられたが、実質的な変化はない。

第二は「財産区管理会」（又は財産区協議会）がある。これは町村合併を促進するため、旧来の自治体が所有していた財産を合併後も管理することを認められたものである。財産としては入会山

や溜池などが多いが、なかには海岸の地先の埋立地などを所有するものもある。これらの管理会は役員を選び、その管理に当たっている場合が多い。これについては後で詳しく述べる。

第三は「消防団」である。従来、日本の町村においては一般住民によって消防団が構成されて消防や警護活動に当たっている。しかし大都市においては消防が専門化し、市の専任職員によって構成された消防署が配置され、これが消火活動に従事している。そこで町村合併によって市部に編入されたところでは市の消防署と伝統的な消防団が併存することが多い。ここでは伝統的な消防団に注目している。

第四に「青年団」は地域共同体の世代グループとして重要な役割を果たして来た。しかし就学年令が延長したことや都市化の進行にともなって、地元出身の青年が少なくなり、逆に外部からの来住者がふえるにつれて青年団の構成や役割も大きく変化していく。

以上が、「伝統的な組織」であるが、次に戦後に形成された比較的、「新しい組織」について検討してみよう。

第一は「婦人会」である。神戸市においては G. H. Q. および市役所の助言によって昭和25年ごろ、P. T. A. の婦人役員をもとに形成されたものである。主な活動としては親睦、学習活動、行政協力の機能を果たしている。

第二に「防犯協会」は警察に協力する組織であり交番所の範囲で形成されている。犯罪の防止や少年非行の予防など警察への行政協力的な機能を果たしている。

第三に「民生委員（協議会）」は地区および市の推薦にもとづいて厚生大臣から任命されるものであるが、委員は協議会を構成して組織として地域の社会福祉についての活動をおこなっている。

第四に「社会福祉協議会」は、戦後、新しく日本の地域の民主化という重要な使命を担って形成されたものである。民間の福祉活動として最も重要なもので、地域内の福祉団体、福祉施設、福祉行政の関係部署を網羅した協議会である。これについては、あとでもう少しくわしく取扱うことにしよう。

以上四つが、戦後あたらしく形成された組織で

あるが、最後に自治会・町内会をとりあげなければならない。ところでこの自治会・町内会は戦後新しく発足したものではあるが、現実には町内会の体質をかなり残しているところから、伝統的組織と近代的組織の両面をもち両者の中間に位置するものである。

この組織は地域住民組織のなかでも特別に重要な意味をもつものであるから、別に取上げて少し詳細に論じてみよう。

(2) 自治会・町内会の特性

自治会・町内会は戦後に再生した地縁による集団であるが、基礎社会的な特質をかなり残しているユニークな集団である。自治会は、その普及率においてもまた機能においても主な地域組織の中でも特別な意義をもつ集団であるからその特性について、さきにあげた分析枠組にもとづいて検討してみよう。

1) 会員の網羅性

自治会は地縁集団であるが、まず第一の特色はその網羅性にある。ある地域に居住するものは自動的にメンバーとなることが期待されており、自由意志による加入とは考えられていない。したがって自治会のサービスも原則的には、地域の全住民に及ぶもので、加入者だけに限定されることはない。(しかし加入していない者がいる)

2) 加入の単位

加入の単位は世帯であって個人ではない。したがってサービスも個人に対するものというより世帯を単位になされる。自治会主催の慰安旅行や運動会では世帯員も参加することが期待される。

この点からみても自治会は近代的な機能集団ではなく、前近代的な性格をもっている。

3) 機能の包括性

自治会はその機能の包括性においてもきわめて特徴的な存在である。近代的機能集団は限定された機能を営むのが原則であるが、これに反して自治会は数多くの機能を抱えこんでいる。

① 自衛的機能 第一の機能は防火・防犯あるいは防災の機能である。今日ではこの機能は行政の役割とされているから、これらの行政サービスへの協力という形をとるのが普通であるが、独自の自警団や年末警戒、消防隊を組織し活動している場合もみられる。いずれにしてもこれは自治

会にみられる普遍的な機能である。

② 環境衛生活動 第二に自治会にみられる普遍的な機能は環境衛生や美化の活動である。ゴミの集蒐に協力することから、溝、河川の清掃や消毒などの機能はいずれの自治会にもみられるところである。

③ 募金活動 自治会にとって各種の募金活動はきわめて重要なものである。さきにふれたように日赤募金、共同募金、神社の寄付などを一括して集めるために自治会がつくられた例もある。

④ 親睦 自治会の本質的機能は親睦にあることはいままでもない。敗戦後、町内会が解散を命じられたにもかかわらず、その意図は地域住民の親睦活動までも圧殺しようとするものではないと解釈し、町内会を「共助会」や「共親会」という名称に変え、組織を実質的に温存したところも多い。また實際上、バス旅行や運動会などリレーションを実施している町内会はかなり多い。

⑤ 伝統維持 自治会のなかには会の運営を円滑におこなうため政治的中立性や宗教活動に関与しないということを標榜しているものもあるが、直接・間接に神社やお寺および伝統行事などの保存維持に盡力している自治会も多い。殊に自治会の役職者で、神社の氏子組織の中心になっている例が多い。自治会は日本の伝統を維持するために大いに役立っている。

⑥ 環境整備運動 最後に自治会は生活環境の整備について重要な役割を果たしている。上水道や・電気・ガスなどが未整備である場合には、その整備のために努力する。あるいは交通公害や工場公害が発生した場合には、行政や発生源と交渉するのも自治会の役目である。今日各種の住民運動の実質的な扱い手も自治会であることはよく知られた事実である。

以上、六つの主な機能をみると自治会は基礎社会の性格をもち、親睦や福祉を求めるゲマインシャフト的な集団であることがわかる。しかし同時に地域の共通の利益を求めるゲゼルシャフト的な集団でもある。

4 自治会(町内会)の伝統性

— 財産区との関連性 —

さきに自治会の特質や伝統性について指摘した

が、その伝統性について神戸市東灘区を例にいま少し詳細に検討してみよう。

伝統性を検討する素材としては自治会と「財産区管理会」との関係を取りあげてみよう。

(1) 東灘区の財産区

財産区は市町村及び特別区の一部で、財産や公の施設を所有しているもの、および町村合併に際し市町村の一部で所有することが決められたもの(地方自治法第29条)であるが、これは明治22年の市制・町村制実施に際し、一方では入会利用の慣習を尊重しながら、他方では法制近代化の一環である町村合併を促進するため、市町村の下位にある旧村に特別の公法人格を認めたものである。

東灘区における財産区は昭和25年、神戸市との合併に際して、旧町村(又は旧大字)単位で所有することが認められたものである。財産区(1)、財産区管理会(7)、評議委員会(6)、財団法人(1)などの形態がみられる。

財産の内容は入会山林、原野、墓地、溜池、建造物、その他である。

(2) 自治会と財産区との関係

次に自治会と財産区の関係について、いくつかの例をあげて検討してみよう。

① 住吉学園

旧住吉村は神戸市との合併に際して、旧村の財産を財団法人に寄贈した。これが住吉学園である。したがってこれはいわゆる財産区ではないが、旧村の財産を管理運営している組織である。しかもこれは旧村の行政区毎に協議会が設けられその代表の理事は選挙にもとずいて選出され、この理事会が、実質的な責任を負っている。

(役員の選出と構成) 理事は合計25名、総務委員会(8名)、不動産委員会(8名)、事業委員会8名の三部門に分かれている。役員の投票権はすべての有権者に与えられているが被選挙権は昭和26年6月に住吉村に在住した人に限られる。

(財政事情) 「収入」の主なもの宅地、山村保安林の貸地料及び基金の利息が年間、約1億円(昭和48年ごろ)ぐらいになる。これによって学園が運営されている。

「支出」の主なものは、①理事の費用弁償約1,000万円、②町内の教育関係助成約650万円、③町内の協議会助成約550万円、④消防団、青年団、

婦人会など、町内の各種団体への助成などである。

住吉学園の場合には、九つの協議会(これが普通の自治会に当る)を下組織とし、一定の比率で理事を選出しているところから、町全体の統合にも役立っている。

ここでは自治会と学園が一体化しており自治会活動は学園の財政的支援によって、会費を徴収することなく、地域住民の福祉の向上のために活発な活動をおこなっている。

② 深江連合自治会

旧本庄村には三つの大字毎に連合自治会が組織され、これが財産区と結びついている。その一つは深江連合自治会である。

戦後、環境衛生はいちぢるしく悪化していたため、昭和33年ごろから薬剤の機械撒布を始めたが、機械の効率的な利用をはかるためいくつかの自治会で共同で利用することに成った。これを契機に連合自治会結成の動きが生まれ、昭和37年7月に深江連合自治会が結成された。

(連合自治会の活動) 連合自治会は成立の契機が薬剤撒布機械の共同利用から出発したので、生活環境衛生の改善に主力をそそいでいる。最初は保健所から借用した機械を利用していたが、昭和38年5月に三台の新しい機械を入れて薬剤撒布をおこなっている。

連合会の活動分野は地域全体にわたる問題、殊に公害などの反対運動は連合会として行動し、成果をあげている。

(財産区管理会との関係) 連合自治会と財産区の関係は極めて密接である。深江連合自治会と深江財産区管理会はその範囲が同じであり、連合自治会長は財産区管理会の副会長を兼ねている。昭和38年5月にサニター3台を寄贈したのも財産区管理会である。この外にも、防犯協会費5万円、年末警戒費3,000円、薬剤撒布機械購入資金の補助および各自治会への補助(各1万円)などを受けている。

このような事情からみて財産区管理会と連合自治会(したがって各自治会)との関係は極めて密接である。

③ 青木自治連合会

青木地区にも昭和42年自治連合会が結成された。環境衛生の改善を効率的に遂行すること、お

よび深江地区に連合組織が結成されたことが刺激に成ったものと思われる。

（役員の構成および選出方法） 役員は地区内の六つの自治会から成っており、会長1名、副会長1名、理事は自治会長（6名）と青木区協議会（財産区管理会）から3名が選ばれる。その他、顧問を若干名おくことがある。会長選出の方法は自治会長および青木地区協議会の三名によって理事会を構成し、この理事会によって会長を互選する。

（財政事情） （収入）（昭和48年度）の主な収入は、市長保管金の受入れ約632万とその他50万円の合計682万円である（支出）では文化センター建設費の494万円が大きく、その他、助成金14万円、福祉費3万円、環境衛生費6万円など自治活動の費用に当てられている。

（活動内容） 主な活動としては、①環境衛生、公害の浄化、②各自治会の事業計画の後援ならびに協力、③衛生思想の普及ならびに防犯活動、④関係官庁との連絡ならびに交渉となっている。財政事情から明らかなように、この連合会の当面の活動は財産区の基金をもとに地区内の文化施設を建設整備することに置かれている。

（自治連合会と財産区の関係） この連合自治会の特徴は財産区と一体となって運営していることにある。財産区協議会から三名、理事に選ばれることに成っており、さらに規約の第九条には「本会の経費は青木区協議会（財産区）より支出する」となっているから両者は完全に一体化しているといえよう。

④ 西青木連合自治会

公害反対運動をすすめるため「青木をすみよくする会」が結成されたが、これを恒常的なものに発展させるため連合会を作ろうという動きが出て、昭和45年ごろ結成された。

（役員の構成） 単位自治会の会長と副会長がこの連合自治会の役員となる。連合自治会の役員としては会長1名、副会長2名、会計1名、監査1名が設けられている。

（活動内容） 活動としては、①春、子供中心の大運動会を開催する。この中には町内対抗レースも含まれている。②夏の盆おどり、8月18日、19日には多数の提灯が飾られてにぎわう。③秋の

春日神社例祭に奉納芸能大会を開く。④花づくり運動を推進するため、花の種の銀行制度を始めている。⑤花のつくり方講習会。⑥花鉢を問屋から安く共同購入して会員で分ける。

（財政事情） 収入としては各自治会から会費の一部を連合自治会に納入する。またモデル地区の助成金も貴重な財源である。さらに春の子供運動会、夏の盆おどり、秋の春日神社例祭の奉納芸能大会の運営費は「財産区」から助成金が出される。年間約70～80万円ぐらいで運営されている。

（財産区との関係） 連合自治会と財産区の役員には会長はじめかなり兼任がみられる。また両組織は極めて密接な関係にあるといえよう。

この連合自治会の場合にはもともと公害反対運動から出発したものではあるが、現在では町内の親睦に重要な役割を果たしている。

5 自治会と社会福祉協議会

次に自治会の「近代性」を検討するため、自治会と「社会福祉協議会」の関連性を明らかにしてみよう。

（1）社会福祉協議会の目的と組織原則

社会福祉協議会は地域住民が主体となって地域社会の福祉を改善し向上させ、市民参加をはかる民間の自主的な組織である。

この組織は第二次大戦後、アメリカの占領行政にともなって、日本の地域社会の民主化を推進するため、伝統的な町内会が果たした役割に代るべく、意図的に創設されたことはいうまでもない。またこの協議会は、同じく戦後、アメリカから翻案輸入された「共同募金」の実質的な推進者であり、同時に管理運営の主体でもある。両者は一体となって地域の福祉の向上につとめている。

市町村段階の社会福祉協議会が共通にとりあげる問題としては

- ① しあわせを高める運動、心配ごと相談
- ② 老人クラブの育成、敬老思想の普及
- ③ こども会の育成、遊び場づくり、事故防止
- ④ 心身障害者援護活動 等がある。

次にこれを神戸市についてみてみよう。

（2）神戸市における社会福祉協議会の活動

神戸市には「市社会福祉協議会」のもとに各区

毎に「区社会福祉協議会」が組織され、各区ともそれぞれ独自の活動をおこなっている。

兵庫区の協議会は兵庫区における社会福祉事業の能率的運営と組織的活動を促進し、社会福祉の増進を図るため、つぎの事業をおこなっている。

① 社会福祉を目的とする事業の連絡ならびに総合的計画

② 社会福祉を目的とする事業の調査研究ならびに指導

③ 社会福祉奉仕者との連絡調整

④ 市社会福祉協議会との連絡調整

⑤ 社会福祉事業施設との連絡および育成

⑥ 社会福祉を目的とする事業の広報宣伝

⑦ 共同募金への協力

⑧ その他、目的達成に必要な事業

さらにその具体的な活動としては

① 各種の会議、研修会等への参加、社会福祉施設の見学、各種調査の実施

② 低所得者、老人及び児童等の福祉増進のため民生委員協議会等に助成金を交付する。

③ 区内社会福祉団体に助成金を交付してこれらの指導育成をはかり、自主的活動を推進する。

④ 共同募金運動に協力する。

⑤ 老人福祉を推進する。

⑥ 小地域福祉推進事業の実施

⑦ 保健福祉地区組織活動推進事業の実施

⑧ 歳末愛の持寄り運動、被保護世帯に対する歳末援護および歳末施設慰問等の実施

⑨ 世帯更生資金、助け合い資金および緊急援護資金を活用し困窮世帯の更生に寄与する。

⑩ 心配ごと相談所を開設し、困ったこと、心配ごと等の話し合いを行う。

⑪ 善意銀行を運営し、区民の福祉向上に寄与する、となっている。

(3) 自治会(町内会)と福祉活動

自治会(町内会)はほとんど例外なく地域の社会福祉活動のためにきわめて重要な役割を果たしている。後で述べるように自治会は共同募金や日赤募金にきわめて重要な役割を果たしているし、そのほかに老人福祉や児童福祉に大きく貢献している。自治会の集会所は同時に老人ホームの機能をも果たしているところが多い。また自治会は子供の遊び場をつくるためにも積極的に活動している。

自治会はほとんどあらゆるところに結成されているので、民生委員もこれと協力することなしには十分にその任務を果たすことが出来ない。必ずしも十分に理解されているとはいえないが自治会の地域福祉にたいする貢献はきわめて大きい。

そこで「自治会」と「社会福祉協議会」の関連について検討してみよう。一つは社会福祉協議会の役員選出と役員の構成、次に共同募金の仕方からみてみよう。

(4) 社会福祉協議会の役員構成

神戸市兵庫区の社会福祉協議会においては役員は次の関係者から選ばれている。

①民生・児童委員、②社会福祉関係団体、③社会福祉施設関係者、④社会福祉奉仕者、⑤関係行政機関職員、⑥その他、協議会の趣旨に賛同するもの。

このような範囲から選ばれた役員は理事20名、(理事長1名、副理事長3名、監事2名、理事14名)と評議員23名から成立っている。ところで理事20名のうち11名は民生委員で、福祉関係団体代表6名、行政関係2名、施設関係者1名となっている。自治会の役員は会の代表として選ばれていない(婦人会は会長が婦人会長の資格で選ばれている)が、理事のなかには、副理事長をふくめて8名の自治会長が他の資格で含まれていることに注目しておこう。

評議員23名のうち民生委員協議会の理事6名、関係行政機関9名、自治会代表3名(これは昨年から加わったもので神戸市のなかでは須磨区とここだけにみられる)、福祉関係団体3名、福祉施設代表2名となっている。

すなわち自治会は福祉関係団体とみなされていないにもかかわらず、実質的には理事20名中8名も自治会長が社会福祉協議会の理事に選ばれ、その中には副理事長の要職を占めている人もいることを考えると、形式的にはともかく、実質的には社会福祉協議会の中で自治会の代表がきわめて重要な役割を果たしていることが理解される。

神戸市の東灘区においては①民生委員代表幹事5名、②共同募金委員5名、地区委員推薦者7名④民生委員協議会総務1名、⑤社会福祉施設代表1名の計19名が選ばれることになっているが、現在は役員16名である。この16名を実質的な役職別

にみると民生委員9名、自治会長4名、婦人会長1名、防犯協会1名、施設代表1名となっている。さらに民生委員9名のうち自治会長を兼務するのが4名いるところから、役員16名中8名は自治会長である。自治会は福祉関係団体と認められていないため、その代表を社会福祉協議会役員に送ることができないにもかかわらず、実質的には社会福祉協議会の中で極めて重要な役割を果たしていることが理解される。

(5) 募金活動と自治会

共同募金の募金活動は、すでに述べたように、各地区で募金推進委員会を結成してなされるが、その主力は民生委員である。厚生白書(昭和49年度版)によると共同募金の方法の内訳は戸別募金62.9%、法人募金26.8%、街頭募金3.3%となっている。圧倒的に大きな割合を占める戸別募金は必ずしも民生委員や募金推進委員が各戸に訪問して集めるわけではない。むしろ戸別訪問によるものは少なく、一般には募金委員から自治会に募金目標額が割当てられ、自治会は会の予算から一括して募金委員会に納入するという形式をとっている。したがって個々人の意思とは無関係に募金がなされていることに注目する必要がある。

以上、みてきたところから明らかなように、自治会(町内会)は戦後、必ずしも正当に評価されていないにもかかわらず、実質的に、地域の福祉活動にとって極めて重要な役割を果たしている。また福祉関係団体の扱いを受けていないにもかかわらず、役員(兼任の形で)にも多数選ばれている。

(6) 社会福祉協議会の問題点

社会福祉協議会は設立されてから20余年、比較的恵まれた社会的条件のもとにあったにもかかわらず、今日なおいくつかの問題をかかえている。

まず第一に、協議会は社会福祉への住民参加を促進するために設けられたものであるから、その構成は住民全体でなければならない筈である。しかし実際には、その構成員はごく限られた地元有力者や福祉団体や行政関係者で占められ、一般会員はほとんど存在していない。活発な住民参加の理念とはうらはらに、ごく限られたメンバーの閉鎖的な機関に墮している。

第二に社会福祉協議会は財政的にも極めて深刻な事情にある。最も基本的な財源とされるべき会

費収入は無にひとしく、共同募金の配分金も行政勧告以来、運営費に充当することが困難になったため、公費に頼らざるを得ないのが実状である。

第三に民間の自主的な組織であると規定されているにもかかわらず、実は非常に主体性を欠いた存在である。例えば神戸市の区社協についてみると、市費によってまかなわれている職員2名は庶務的な仕事に追われ地域の福祉活動を企画し遂行する能力はほとんどない。これを補うものは区役所の福利課および福祉事務所の職員である。区社協のレベルでは独自の空間をもたず福祉事務所に同居しているような状態であるから、住民主体の理念とはうらはらに、きわめて「官制的」な性格をもっている。

第四に、組織の構成が実質をとまなわない協議会であるため、住民要求を組織し、これを実現するための運動体に転化し、活動することもほとんど不可能である。

要するに近代的な組織としての協議会は自主性をもち主体性を発揮するほど十分に日本の地域社会に土着化していないといえよう、土着化する以前に、日本的な原理によって侵蝕され変質してしまったものと思われる。

6 住民組織とコミュニティの構造

これまで主要な住民組織の成立過程とその機能について述べたあと、住民組織のなかでも特に重要な役割を果たしている自治会の「伝言性」と「近代性」について検討して来た。そこで最後に、主要な住民組織の関連性を検討することによってコミュニティの構造を分析してみよう。

ここでコミュニティの構造という場合、構成要素としての住民組織の関連性を明らかにすることおよびその機能関連をみることによって全体としてのコミュニティの社会構造を分析しようとするものである。研究の対象としては神戸市東灘区(特に旧本庄地区)をとりあげてみよう。

(1) 主要な住民組織の機能

主要な住民組織の機能については、第三節ですでに述べたが、ここでは論述の都合上、もう一度簡単に述べておこう。

① まず「自治会」は地域の保健・衛生・防火

・防犯および福祉の向上と住民の親睦を目的として作られた組織であって、地域の望ましい状態を目指して活動する組織である。したがって「自治会」は、主として「目標達成の機能」を担った組織であるといえる。

② 「連合自治会」は単位自治会の連合したものであり、自治会の範囲よりも広く、東灘区においてはほぼ旧町村の範囲で成立している。また財産区との関係が深い。自治会と同じく目標達成の機能を果しているが、また同時に統合の機能も果している。

③ 「財産管理会」は旧町村の行政単位で所有していた遺産を管理運営するための組織である。したがって地域の伝統的な自治組織と密接な関係をもっており、現在でも一部で自治会や連合自治会と関係が深いのはその為である。「財産区管理会」は自己財源をもっているもので自治会はじめ、地域住民組織の助成機関の役割を果している。したがって「財産区管理会」はこのコミュニティの中では適応の機能（財源をもつという意味で経済機能）を果している。

④ 「消防団」は旧町村単位に組織され、消火活動の援助協力および災害時の警戒などにある。したがって適応機能をになっている。

⑤ 「青年団」は旧町村単位に形成された青年層の組織である。今日では、その役割は小さくなったが、「社会化の機能」を担っている。

⑥ 「防犯協会」は警察の防犯活動にたいする協力組織であり、地区から区全域で組織されている。犯罪防止の活動をしているから「統合の機能」を果しているといえよう。

⑦ 「社会福祉協議会」は地域の社会福祉を向上させるために広く住民参加を促す組織であり、地域の福祉団体の連絡調整をはかっている。したがってこれは主にコミュニティの「統合の機能」を担っているといえる。

⑧ 「婦人会」は婦人の学習活動と親睦を主な動機にして戦後形成されたものであり、同時に行政協力の役割を果している。したがって「社会化の機能」を担う組織である。

⑨ 「連合婦人会」は単位婦人会の連合体で区全域におよぶ範囲に形成されており、市婦人協議会と単位婦人会をつなぐ役割を果している。

（２）新しい組織と伝統的組織

これら主要な住民組織を整理する分析軸として先にあげた「新しい組織」と「伝統的組織」の区別がなされる。すなわち、主に伝統的な慣行にしたがって組織され、運営されているものか、あるいは戦後、新しく組織されたもので、伝統的な慣行とは無関係に地縁にもとづいて生じる各種サービスのためのものであるかによって区別される。

東灘区においては、伝統的な組織として「財産区管理会（又は協（評）議会）」が多数存在している。その外にも消防団、氏子組織などがある。

新しい組織としては婦人会、防犯協会、防火協会、民生委員（協議会）、社会福祉協議会などをあげることが出来る。

これにたいして自治会は、戦後、新しく組織されたものであるが、かなりの程度まで、戦前の町内会の体質を受けついでおり、氏子組織や神社祭礼とも関係が深い。さらに自治会や連合自治会は財産区と密接な関係をもっているため、伝統的な慣行の維持にも協力的である。

（３）地域的ひろがりのハイヤーキー

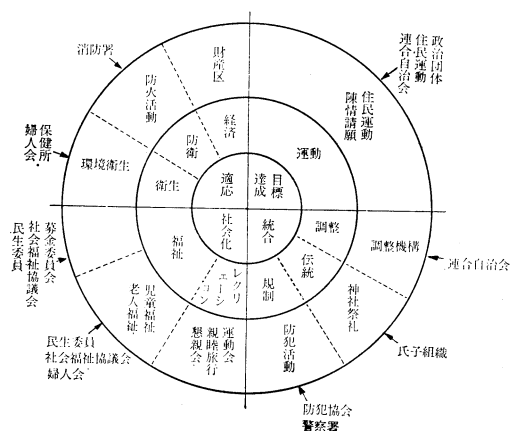
組織の関連性をみる場合のもう一つの軸は、組織が形成される範囲のハイヤーキーである。

町毎又はいくつかの町で形成される「地区」と「地区」がいくつか集まったもので「旧町村範囲」、さらに「旧町村の範囲」が集まって出来る「区全域」の三段階に分けることが出来る。

（４）住民組織の関連性

以上の二つの軸をかみ合せてこれら組織の関連

自治会の機能と行政および他の組織との関連



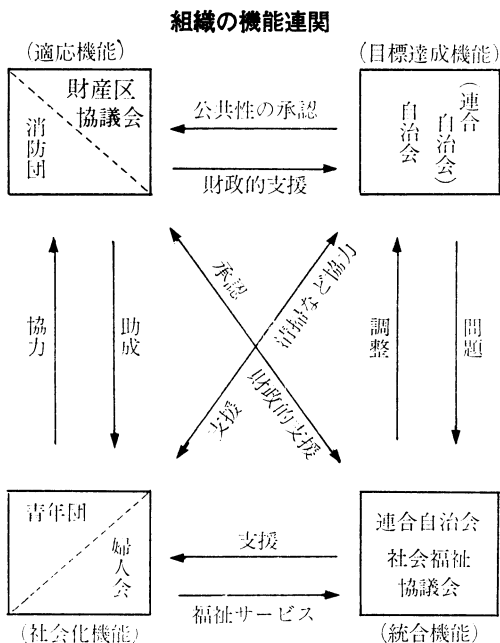
性をみると次のようになる。

このような組織の関連性をみると「新しい組織」と「伝統的な組織」にはきわだった違いがみられる。まず「伝統的な組織」は連合自治会および財産区管理会を中心に密接な関連がみられることである。これは、その実質的な担い手が居住歴の長い人に限定され、そのメンバーにかなりの重複がみられることによる。つぎにその地域的なひろがり「地区から旧町村の範囲」にとどまっている。

これに反して「新しい組織」は、地域のひろがり「地区から区全域」まで段階的にひろがっているが、相互の連関性はそれほど強くなく機能的に分化している。

(5) 組織の機能連関

主要な組織の機能連関は次のようなものである

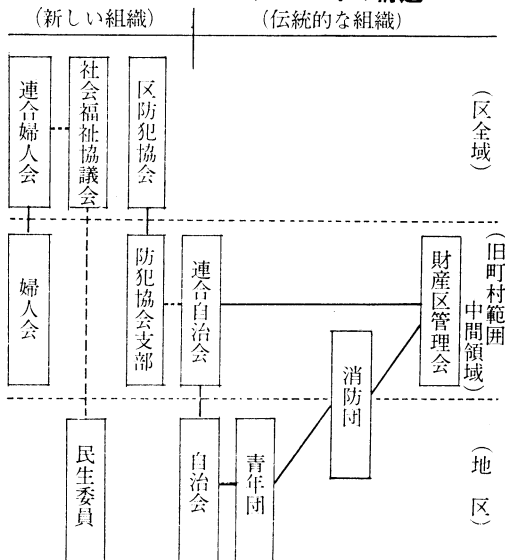


むすび——コミュニティの内容

最後に、これまでのべて来た戦前から今日にいたるまでのコミュニティの変容過程を分析軸によって整理してみよう。

すでに述べたように戦時中の町内会は市民の生活のほとんどすべてにかかわる極めて包括的な行政の下請機関であった。敗戦後これが解散させら

神戸市東灘区のコミュニティの構造



れることによって、地域社会には組織の空白が生じたが、これを放置することが出来ず、生活の必要に応じてそれぞれ機能集団が形成されることになった。

しかし昭和27年ごろになると再び町内会型の自治会が次第に復活して来た。すなわち「包括的機能をもつ集団」が分化して「機能集団」が成立したが、やがて再び「包括的集団」に再統合されたことになる。

このようなコミュニティの変容過程は社会変動論の図式に照していえば、明らかに一種の逆行であるといわなければならない。日本の社会には何故このような逆行がおり、自治会がなぜ普遍的に存在し、存続していくのであろうか、この問題は論じつくされているようにみえるが、尚われわれが問いかえさなければならない日本の地域社会構造の本質的な問題である。

ここで十分に論じる余裕はないが三点を指摘しておこう。

まず、今日の行政サービスは現実に住民の協力なしに維持することが出来ないし、また近い将来このような協力を不必要とするような状況を想定することは不可能である。要するに地方自治体の行政能力がなによりも自治会の援助を必要としているのである。

次に第二は、自治会と社会福祉協議会について

示したように、戦後日本の変革にもかかわらず、地域社会のレベルでは、行政下請的な体質は自治会の側でも行政の側でも、まだ十分に払拭しきれていないという点にある。行政の側では、行政サービス水準の低さを住民の奉仕にたよろうとする期待があるだけでなく、自治会の側にもお上の仕事を援助することを誇りとする気風が残されている。

第三に、このような日本の地域社会のもつ体質は、積極的にみれば日本人の集団性の地域的表現であるといえよう。日本人の集団的行動の特性はいろいろな側面で指摘されているが、それが地域生活の面に現われたのが日本特有の自治会という地域社会組織であろう。すなわちこれは日本が生み出した特有の文化パターンである。

最後に、自治会は、本来、目標達成を目ざす運動体であり、圧力団体の性格をもっているから、今日のように環境問題が激発する時期にはきわめて重要な役割を演じることになる。すなわちそれは公害をめぐる反対運動などのきわめて有力な核として活動をするであろう。

参 考 文 献

1 はじめに

- 1) 高田保馬『社会学概論』岩波書店、昭和34年
- 2) テンニース著、杉之原寿一訳『ゲゼルシャフトとゲマインシャフト』岩波書店、1957
- 3) H. Spencer, Principles of Sociology, 1896.
- 4) T. Parsons, The Social System, 1951.
- 5) T. Parsons, Economy and Society, 1956

2 神戸市における地域住民組織の変遷

- 11) 住田馨外編『現代の地域福祉』法律文化社、昭和48年
- 12) 魚崎町誌編集委員会『魚崎町誌』昭和32年
- 13) 御影町編集委員会『御影町誌』昭和11年
- 14) 神戸市『神戸市史』第二輯 本編 昭和12年
- 15) 神戸市『神戸市史』第三集 行政編 昭和37年、社会文化編 昭和40年
- 16) 西灘村『西灘村史』大正15年
- 17) 神戸市民相談部相談課「住民自治組織の実態調査」昭和47年4月
- 18) 神戸市民相談部相談課「住民自治組織実態調査報告書」昭和48年7月
- 19) 神戸市民相談部相談課「住民自治組織実態調査」昭和49年
- 20) 神戸市社会福祉協議会「神戸の住民自治組織」昭和45年6月

3 主要な地域住民組織の機能

- 1) 生活科学調査会編『町内会・部落会』医歯薬出版

社、1962

- 2) 小林綴枝「近隣関係における対応と問題点」、国民生活センター編『現代日本のコミュニティ』8章、川島書店、1974
- 3) 近江哲男『都市における共同体』、勝村茂編著『地域社会』4章、学陽書房、1973
- 4) 安原 茂「社会構造の変動と住民組織」、磯村英一他編『都市形式の論理と住民』第Ⅱ章 第2節、東大出版会、1971
- 5) 中村八朗「町内会・自治会とコミュニティの形式」、中村八朗著『都市コミュニティの社会学』第5章、有斐閣、昭和48年
- 17) 神戸市民相談部相談課「住民自治組織の実態調査」昭和47年4月
- 18) 神戸市民相談部相談課「住民自治組織実態調査報告書」昭和48年7月
- 19) 神戸市民相談部相談課「住民自治組織実態調査」昭和49年
- 20) 神戸市社会福祉協議会「神戸の住民自治組織」昭和45年6月
- 21) 東京都企画調整局「東京における地域社会組織」昭和45年度調査報告
- 22) 横浜市コミュニティ研究会「市民による新しい地域社会の創造」昭和47年2月
- 23) 大阪市民組織研究会「市民組織に関する調査研究報告書」昭和49年1月
- 27) 神戸市企画局調査部『コミュニティ・カルテ（東灘区）』昭和50年3月

4 自治会の伝統性

- 1) 倉田和四生著『都市化の社会学』第8章、法律文化社、1970
- 2) 倉田和四生「大都市の住民自治組織」、『関西学院大学社会学部紀要』26号、1973
- 12) 魚崎町誌編集委員会『魚崎町誌』昭和32年
- 13) 御影町編集委員会『御影町誌』昭和11年
- 14) 神戸市『神戸市史』第二輯 本編 昭和12年
- 15) 神戸市『神戸市史』第三集 行政編 昭和37年、社会文化編 昭和40年
- 16) 西灘村『西灘村史』大正15年
- 17) 神戸市民相談部相談課「住民自治組織の実態調査」昭和47年4月
- 24) 谷田盛太郎編（武庫郡住吉村発行）『住吉村誌』昭和21年12月10日
- 25) 谷田盛太郎編（財団法人住吉学園発行）『財団法人住吉学園』昭和43年12月
- 26) 谷田盛太郎編（財団法人住吉学園発行）『続住吉村誌』昭和47年5月
- 27) 神戸市企画局調査部『コミュニティ・カルテ（東灘区）』昭和50年3月

5 自治会と社会福祉協議会

- 1) 岡村重夫『全訂社会福祉学総論』柴田書店、昭和43年
- 2) 厚生統計協会「厚生の指標——社会福祉の動向」昭和32年～49年
- 3) 厚生省編「厚生白書」昭和40年、45年、49年度版
- 4) 神戸市民生局「神戸の社会福祉」昭和44年～47年
- 5) 神戸市民生局「事業概要」昭和49年度

- 6) 神戸市民生局「昭和50年度民生局予算説明資料」
- 7) 神戸市民生局「社会福祉施設一覧」
- 8) 神戸市「昭和50年度予算における主要施策」
- 9) 全国社会福祉協議会「住民福祉のための社会福祉協議会」
- 10) 全国社会福祉協議会「住民主体の地域福祉活動」
- 11) 住田馨外編『現代の地域福祉』法律文化社, 昭和48年

6 自治組織とコミュニティの構造

- 1) 倉田和四生著『都市化の社会学』第8章, 法律文化社, 1970
- 2) 倉田和四生「大都市の住民自治組織」, 『関西学院大学社会学部紀要』26号, 1973
- 27) 神戸市企画局調査部『コミュニティ・カルテ (東灘区)』昭和50年3月