

# 自治会・町内会と住民自治

伊藤 修一郎

近年、市町村合併や地方制度改革などを契機に、住民自治組織をめぐる議論が盛んである。日本で住民自治組織といえば、まず自治会、町内会、区・区会、部落会等と称される地縁に基づいた団体（以下「自治会等」、一部で「町内会等」と呼ぶ）が思い浮かぶ。一方で、自治会等をどう評価し、戦後の民主化の中にどう位置づけるかは、いまだに議論がある。改めて本稿では、具体的な事例を吟味しながら、自治会等が住民自治を担う存在たりうるのか、地域の課題解決に寄与する力を有するののかについて検討を加えることとする。

論文の構成は以下のとおり。第1節で日本の住民自治に関する制度的枠組みと自治会等の現状及び歴史を概説する。第2節で自治会等が民主化され地域の課題解決に寄与し得ることを「自治公民館」の例に見出す。更にそれが特殊な例でないことを先行研究の検討を通じて示す。第3節で自治会等が住民自治に果たしうる可能性と限界について論ずる。

## 1. 住民自治に関する制度的枠組みとその歴史

### 1.1. 制度的枠組み

日本国憲法で保障された地方自治を担う自治の単位は、都道府県と市区町村であることが地方自治法で定められている。基礎自治体である市区町村よりも小さい単位については、法令にほとんど定めがない。平成の市町村合併を契機に狭域の自治が検討され、2004年の地方自治法改正によって地域自治区が設置できるようになった（202条の4～8）。これは住民自治を強化する観点から、市町村の区域を分割してそれぞれに事務所を置き、区域ごとに地域共同的事務を住民の意見を反映させつつ処理するための制度である。議会のような位置づけの地域協議会が置かれ、市町村長等から諮問された事項について審議し、意見を述べる権限が与えられている。その構成員は市町村長が多様な住民意見を反映するように配慮して選任する<sup>1</sup>。今後どのような活用がされるか不明だが、合併で失われる旧市町村を単位に設置される合併特別区が一般化されて地域自治区の運用がなされていくとすれば、自治会等よりは相当に規模が大きい、ミニ役場的な組織になるように思われる。

後述するように、戦前には、町内会、部落会といった名称で自治会等が公的な制度として組織されていた。しかし、戦時中の動員体制の一翼を担ったとして、占領期に

廃止されて以来、戦前のような形での法定化・制度化は行なわれていない。戦後、市町村政を担当する当事者や町内会役員が自治会等の法制化を要望してきたが実現しなかった（高木 1959）。ただし、1991年に自治会等が認可地縁団体として法人格を取得する途が開かれた。市町村長による認可の要件は次のとおりである（地方自治法 260 条の 2）。

- 1 その区域の住民相互の連絡、環境の整備、集会施設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、現にその活動を行っていることと認められること。
- 2 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。
- 3 その区域に住所を有するすべての個人は、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。
- 4 規約を定めていること。

この制度は財産管理上の便宜を図るものだが、民主的で自主的な活動であること、構成員の差別的な取り扱いをしてはならないこと、公共団体その他の行政組織の一部とすることを意味するものと解釈してはならないこと、特定の政党の活動のために利用してはならないことなどが注記されている。2004年までに認可を受けて法人格を取得した認可地縁団体は 22,050 団体あり、急速に増加している。総務省の定期的な調査が始まっており、ある意味では国による制度化の足がかりができたと見るべきかもしれない。

もうひとつ忘れてならない「制度」として、市町村の関与がある。後述するように、自治会等が市町村にとって欠くことができない存在である一方で、市町村から支出される助成や支援は自治会活動に不可欠である（高木 1963）。戦前に町内会・部落会等が制度化されたのも、占領期に廃止されたにもかかわらず形を変えて存続したのもこのためであり、自治会等の淵源が行政との関わりの中にあるとする説も唱えられるほどである（鳥越 1994）。もちろん現在では、自治会等は住民が任意に自発的に結成するものであって、行政が働きかけて結成するものではない。しかし、市町村は行政の仕事を委嘱する行政協力員や区長といった役職を設置し、自治会等の長と同一人を任命することとし、区長等の設置及び報酬の支払いの根拠として条例、規則、要綱等を制定する機会が多い（例えば、日高 2003）。また、自治会等の連合組織や行政との懇談会に関する条例等が制定される場合もある。これらの条例等は自治会等そのものに関して何ら規定するものではないが、間接的に自治会等の存立を強固にする制度となっている。なぜなら、住民の間では——そして区長等たる本人にとっても——自治会等の長と行政の役職としての区長等とが明確に区別されることは少ないし、連合会は自治会等の存在を前提とするものだからである。

このほか、広島県安芸高田市（旧高宮町）の地域振興会、庄原市の自治振興区、新

潟県柏崎市（旧高柳町）のふるさと開発協議会といった、その市町村独自の住民自治組織が各地にみられる（吉川 2006、鈴木 2005、小田 2004、辻駒 2004、井川 2004、小嶋 2004 など）。これらを紹介した文献によると、集落や自然村、合併前の旧村、旧町を単位としたものが多く、本稿で扱う自治会等又はその連合体のバリエーションに収まるように見える。中には地域住民の多くが加入する NPO 法人など、明らかに自治会等とは一線を画す組織もあるが、これらが新たな住民自治組織の形態として一般化できるものかどうかについては、体系的な研究がない。今後の研究の進展を待ちたいと思う。

## 1.2. 自治会等の現状と特質

自治会等は全国に広く存在する。2002 年の総務省調査によれば、自治会等（総務省調査では地縁団体）の総数は 296,770 団体である（望月 2004）。過去の調査結果を図 1 に示すと、戦後から 1990 年頃までは増加し（定期的な調査でないので途中経過は不明）、1990 年代以降は頭打ちとなる（杉田 1981、篠宮 1997、日高 2003）。都道府県別では、多い順に北海道、茨城県、大阪府、愛知県、岡山県となり、必ずしも県の人口規模とは一致しない。

名称は多い順に自治会（38.5%）、町内会・町会（28.1%）、区・区会（16.3%）、部落会（5.3%）、その他（11.6%）<sup>2</sup>であり、自治会が主流であるが、県別にみると、高知県では部落会が最多であり、また、群馬県、山梨県、長野県、福岡県、佐賀県、熊本県で区・区会が最多となっている。これに町内会・町会を加えると、現在でも半数近い道県で「戦前に起源をもつと思われる伝統的名称を踏襲している」（日高 2003：66）。

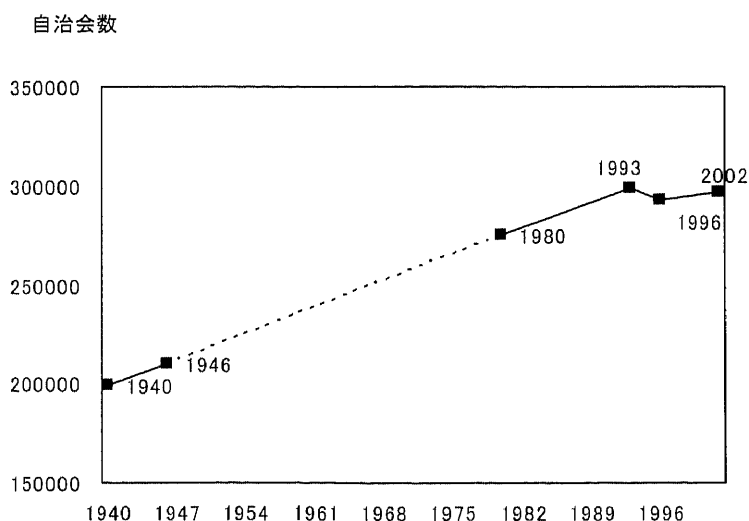


図 1 自治会等総数の変遷

これだけ数が多く全国に遍在する団体の特徴を一口に要約するのは困難だが、先行研究でいわれてきた自治会等の特質には、1) 世帯単位制、2) 地域占拠制、3) 全世帯加入制、4) 機能の包括性、5) 行政の末端機構性などがある（遠藤 1992、鳥越 1994）。第1に世帯単位制とは、個人でなく世帯を単位として加入がなされることを意味する。これを旧来の戸主中心主義という封建的な性質を引き継ぐものだと批判する立場もあるが、地域の活動には世帯単位で参加する実態があり、受益や負担の面からも合理的だとみる見解もある。前述のとおり、地方自治法は認可地縁団体に個人単位の加入を認めるよう求めている。

第2に、地域占拠制とは一定の地区の居住者（世帯）を構成員とし、その地区には同種の団体は存在しないことを意味する。後述のように、この特質をもって自治会等には「領土」があるとみる見解もある。また、鳥越（1994：182）が「部落や町内には境界を設定して内と外を区切る発想があり、石碑などに示された社会的境界によって明らかにされてきたと指摘するのも、同様の特質を歴史学・民俗学的観点からみたものといえよう。部落や町内が住民の不動産の移動に関与する慣行についても<sup>3</sup>、部落などの集団が土地を「共同占有」（鳥越 1994）していたことに由来する。

第3に全世帯加入制とは、当該区域に居住する住民は自動的に構成員となること——少なくともその資格を取得すること——である。この特質は自由なメンバーシップを基本原理とする近代的なアソシエーションの原理に比して前近代的だと批判される。これに対して、玉野（1993：15-16）はこれと地域占拠制とを併せたものを全戸加入原則と呼び、以下のように肯定的に評価する。この原則をもった組織が成立するのは日本では戦前昭和期に国家の地方政策として町内会が整備された時期以降である。これは大正から昭和にかけて一部の地区で先駆的に行なわれていたものが取り入れられたもので、それ以前の地域住民組織は、土地・家屋敷所有者に限られるなど全戸加入を原則としない<sup>4</sup>。「封建的な身分制度が崩壊し、地方名望家による支配が動揺する近世以降の時期に」「ある一定の空間的範囲に居住する人々をすべて一律に『住民』として捉える観念が成立」してはじめて全戸加入原則をもった住民自治組織が成立した。大正から昭和の時期にかけて一部の地域で町内会が自発的に結成されたのは、急激な都市化による地域社会の危機に対する共同防衛の必要からであり、従来の封建的な身分制度を前提とした名望家層を中心とする閉鎖的体制では対処できない課題に対して、居住者全員を一律に住民として組織する開放的な組織が求められた。従って、「町内会体制」は明治地方自治制のもとでの「名望家支配体制」に代わる新しい地域社会の統合形態なのであり、全戸加入原則は、前近代的どころか非常に開放的で大衆的な基盤をもった近代的な特質だと評価するのである（玉野 1993：18、277-8）。

このように自治会等の中心的特質とされる全世帯加入制であるが、近年は揺らぎもみられる。例えば中核市のうち自治会等の加入率を把握している 29 市についてみる

と<sup>5</sup>、表1のとおり大多数で依然加入率は高いものの、70%を割り込んで「全世帯加入」と言い難い市もある。また、図2で横浜市を例にとって経年変化を見ると<sup>6</sup>、加入率は1980年の94.9%をピークに徐々に低下を続け、2004年に86.2%となっている<sup>7</sup>。ただし、自治会数も加入世帯数も一貫して漸増しているため、加入率の低下は新たに増加する世帯が自治会に組織されないことから生じていると考えられる。こうした状況をどうみるかについては、第3節で議論したい。

第4に、機能の包括性については、前述の総務省調査にも表れている。認可団体の規約に限っても多様な目的が定められていて、全体の8割を超える団体が目的としているものを挙げると、回覧板の回付等の住民相互の連絡、集会所の建設維持管理や共有財産管理<sup>8</sup>、区域の環境美化・清掃活動である。このほか、祭祀、スポーツ大会などの住民の親睦をはじめ、街路灯の設置管理や防犯防火などの環境整備・共同防衛活動、道路の維持補修等の交通・土木、子供会、老人会など地域集団の育成や統合など、多岐にわたっている。規約にない機能として、広報紙配布・回覧、募金、陳情、公共用地買収・公共事業への協力などの行政補助、市町村議会議員選挙における地域代表の選出機能があり、選挙や市政連絡会への動員機能、そして合意形成機能もある<sup>9</sup>。

このように自治会等が包括的機能を果たすことは、包括的機能組織から機能分化した個別機能のアソシエーションへ近代化が進むとする社会学理論における命題に照らして、自治会等の後進性を

表1 中核市の自治会等加入率

加入率	市数	割合(%)
90%～	6	20.7
80-90%	11	37.9
70-80%	9	31.0
60-70%	3	10.3
合計	29	100.0

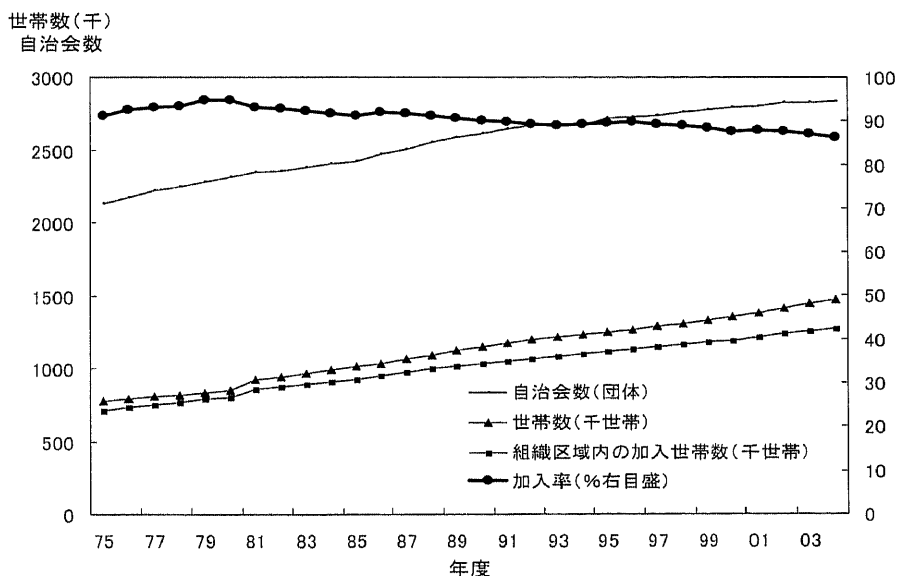


図2 自治会加入率

主張する立場の論拠となる。一方で、包括性は地域生活に伴って発生する課題に対処するために当然求められる性質だとする立場もある。特に、中村（1979：29）は、社会学の理念図式とは正反対に、自治会等が陸会や衛星組合など単一機能集団から包括機能集団へと発展したのは、都市生活に新たな問題が発生する都度、新しい単一機能集団をつくって対応するより効率的だからだとしている。

第5に、行政の末端機構であるというのは、多くの市町村で自治会長等を行政協力委員とし、文書配布や行政協力を委託し手当を支給している実態に端的に表れている。これを反映して、自治会長に対する様々な調査では、行政から委嘱される事務が多すぎるとする結果が出ている。また、自治会等の連合組織の役員（自治会長から選出される）と首長、行政幹部、議員等との懇談会を通じて住民の要望を行政が把握し、行政の意図を住民に伝える重要なパイプとしても機能している。市町村によっては、連合自治会組織は議会と並ぶ意思決定機関だとされるほどで、自治会長が市議員に匹敵する権威をもつ地域もある（中川1989）。一方で、自治会等への委託費や補助金を支出する市町村も多く、自治会が行政に活動費を依存する関係が生まれることにもなる。

こうした特質をもって自治会等の非自律性の根拠とし、自治組織となりえないとする見解もあるが、逆に行政・政治に参加するルートを開き、担い手層たる新興の自営業者層の地域リーダーとしての成長を促したとみる立場もある。玉野（1993）は、全戸を一律に住民として網羅する全戸加入原則のもとで、身分的な共同体秩序から近代的で民主的な傾向をはらんだ組織へと転換した町内体制に迎え入れられた都市自営層が、個人的な手腕や人望を成員に認められて新たなリーダーとなり<sup>10</sup>、住民の総意を代表するとともに行政の末端機構に食い込み、それまで名望家層によって独占されていた行政や地方政治への参加の道を拓いたとする（同旨、中村1990）。国際比較の観点からは、むしろ日本の自治会等は他国の同種の組織に比べて国家からの独立性が高いとする見解もある（Pekkanen2006：119）。

これに関連して選挙との関わりも述べておきたい。自治会等は市町村議会選挙において、候補者に地区推薦を出し、集落内の強い規制力をもって執行すると言われてきたが、最近でもこうした慣行は観察される。谷口（2003）が1999年に実施した静岡市内58の連合町内会へのアンケート調査によれば、定数48の市議会に自らの代表を送って予算調達に役立てようと、政治的動員を行なっている。国政選挙においても連合町内会単位で運動員が置かれ、「学区選挙」とまでいわれる。ただし、町内会推薦を受けることは、必ずしもその候補者の得票を増加させるとはいえないという。また、中村（1990：69）は、選挙において一般に自治会等は草の根保守の強固な地盤だとされるが、地域によっては革新の地盤になり、政党から距離を置く場合もあることを例示している。

### 1.3. 自治会等の歴史

住民自治組織という観点からいえば、自治会等の起源を中世に発達した惣村や町・町組などに求める立場もあるが、ここでは明治期以後の歴史のみを概観する<sup>11</sup>。また、自治会等の発展は地域によって様々な経緯をたどっていて一般化が難しいため、全国的に影響を及ぼした事件や制度改革を中心に叙述するにとどめる<sup>12</sup>。

自治会等の起源については、明治期以後に限っても、区や農生産の単位となる村落共同体・部落、更には農事実行組合などが引き継がれたとされるものから、衛生組合や親睦団体などが母体となったとされるものまで多様である。区というのは、1889年（明治22年）の市制・町村制施行に際して設置が認められた行政区（区長）である<sup>13</sup>。明治維新後、草創期の混乱を経てようやく整備をみた地方制度のもとで、江戸期から生活の地域単位となってきた旧村が公的な制度から外れる不都合——生活の便宜上及び部落有財産管理上の不都合——を緩和するため、いわば半官半民的な性質をもつ区の設立が認められたのである。区長は選挙や持ち回りで就任し、不定期の集会をもち、出席が規約で義務づけられていた。政府・県は例外的なものとする方針をとったが、区は日本の各地で設置されていった（上田1989、吉原1989）。鳥越（1994）によれば、区、部落会・町内会、自治会と名称を変えて旧幕政村以来の集落の自治組織が存続し、水利、教育、消防・防犯、祭祀、土木<sup>14</sup>などを担った。これらの仕事は生活上不可欠なもので、行政と自治組織との境界線上にあり、地方行政機関の財政が確立していない時期には、自治組織の側で実施していたが、昭和期に向けて徐々に行政で予算化されるようになり、両者の間を揺れ動きながら、実質的役割は行政に移行し、自治会等は補助的役割を担うようになったのだという。

こうした流れが主として農村部を対象とした研究で語られるのに対して、都市部では、大正から昭和初期にかけて町内会等が結成され普及したことが観察されている。例えば東京では、中村（1979）がこの時期に一部の地域で衛生組合、睦的団体などが母体となって町内会が先駆的に設立されたと指摘しているし、田中（1990）は明治中頃から大正初期にかけて叢生した町内有志団体が大正中期から昭和10年ごろにかけて全戸加入団体化して町内会が完成したと述べている。横浜市、神戸市などの大都市でも、衛生組合等を母体とした同様の動きがあり（鳴海1969）、金沢市でも昭和初期に急激な都市化による危機的状況に住民が対処するため、町内会が次々と結成されたという（玉野1993）。

こうした動きには行政も呼応していて、東京市では1929年（昭和4年）に「町会に関する制度調査委員会」を設置し、町会の整備に乗り出している。他の大都市についても規定や準則を定め町内会整備に乗り出した（鳴海1969）。昭和初期には他の地域にも同様の動きがみられ、1932年（昭和7年）の農山漁村経済更生運動の開始や

教化運動の進行、1935年から始まる選挙粛清運動などが関係したが、こうした運動が部落会・町内会の普及を促したのか（古谷1953、山本1979：198）、逆に町内会等の普及によってこうした運動が担われるようになったのかは（阿利1959：176）、ここでは断定するだけの材料がない。

内務省は昭和10年代に入るまで町内会等の法制化には消極的だったが（阿利1959：195）、1940年（昭和15年）に「部落会町内会等整備要領」（訓令第17号）を発し、町内会等を公認し、国防体制に動員した。村落には部落会、市街地には町内会を組織し、会長は住民の推薦等によるも市町村長が選任すること、常会を設けること、区域内の各種会合は町内常会等に統合することなどを定めた（地方自治研究資料センター編1977）。1943年（昭和18年）の市制・町村制改正によって町内会等が法制化され、市町村長の監督を受け、市町村の事務を援助させられることが法定された。前述の区も廃止され、更に、大政翼賛会町内会部落会指導委員が設置され、町内会等は教化、軍事援護、自警、節約、物資配給などの機能を果たし、経済生活を統制する権限までも与えられた（鳥越1994）<sup>15</sup>。このことが戦後の自治会等を論難する立場の大きな論拠となっている。

敗戦後の1947年に、戦時対応組織とみなされた町内会等は、連合国総司令部の指示によって解散を命ぜられた。内務省は、町内会が自治的組織であり、配給などに必要だとして維持を求めたが容れられず、内務省訓令第4号及び政令第15号によって禁止された。しかし、地域における生活のために不可欠であることから、多くの自治体が迂回手段を工夫した。例えば東京都は町内会・部落会の事務員を市区町村の駐在員として囑託し、箕面市は名称を部落会から自治会に変えて存続させた（鳥越1994）。京都市は町内会連合会の区域に区役所駐在員事務所を設置し、元町内会長には事務連絡囑託の地位を与えた（上田1989）。後述のように、公民館と名を変えて存続させた地域もある。総理府国立世論調査所の調査結果を分析した吉原（1989）によれば、禁止期間中に町内会組織を温存させたのは、青年会、警防団、共同利用組合、日赤奉仕団、衛生組合などの単一機能を果たす個別組織であった。

1952年に講和条約が発効し政令第15号が失効したのに伴い、自治会等が復活し、再編成された。解除に対して、マスコミ、学識者は反対したが、世論調査では賛成が6割を超え、反対は2割に満たなかった（生活科学調査会1962）。その後自治会等は、市町村から補助金を受け、大多数が市町村の仕事の委託を受けるなど、行政との関係を強めるとともに、住民生活に深く関わってきた。上田（1989：111）によれば、京都市では事務連絡囑託が市政協力員に切り替えられ、前述した明治期以来の自治組織の単位である学区単位に自治連合会の整備が進んだ。これらは市政とのパイプ役として位置づけられ、行政が町内会役員を掌握するための制度でもあった。

1950年代の市町村合併で市町村は約9,800から3,400へと減少した。明治の大合併



時と同様に、旧村の生活基盤と利害の維持のために自治会等が利用された。例えば津山市では、連合町内会が結成され、旧村域に対応して支部が設けられ、議員数の減少に対応するため、議員を区政地区協力委員といった役職に任命した（吉原 1989、鯉坂 1989）。合併による新市町村建設が課題となり、新市町村としての一体性を確保するために広報紙の発行とその配布体制の整備——行政連絡員や自治会等の活用方式の整備——が全国的に行われたのがこの時期である（高木 2005：687、712-749、795-797）。ただし、釜石市のように革新市政が自治会等への不介入姿勢をとり、行政の末端機関として用いることを避けたところもある。広報の配布は町内会とは無関係に選ばれる行政連絡員によって行なわれた。このため自治会等の組織化の動きも遅く、昭和 40 年代以降にずれ込んだ（兼田 1989）。

1971 年に自治省はコミュニティ対策要綱を定め、全国 83 地区のモデル・コミュニティを選定して生活環境施設の整備と住民活動のモデルづくりを推進した<sup>16</sup>。コミュニティ施策は全国に広がり、施設の建設・管理に関わる自治会等の住民組織の役割が大きくなり、その不動産管理をめぐる問題への対応の必要から、前述の認可地縁団体制度が導入された（高木 2005：877-893）。他方で、前述のとおり都市化が進んだ地域では加入率が低下し、地域を網羅して行政の仕事を補助する組織としての役割を果たせず、広報の配布を町内会等ではなく新聞折込にせざるを得ない地域も増えてきたといわれている。こうした状況の中で平成の市町村合併が進み、市町村と住民との距離がますます遠くなったため、住民自治の拡充方策として地域自治区が導入されたのが現状である。

## 2. 住民自治組織と地域の課題解決

本節では、自治会等を民主化して住民自治を担う組織とする試みの具体例として、自治公民館運動を取り上げ、それが地域の課題解決にいかなる関わりをもったかを事例に即して検討していく。まず、自治公民館運動の広がりを概観し、続いて筆者による沖縄県竹富島の調査結果を中心に、先行研究にみられる事例の幾つかも加えて検討する。

### 2.1. 自治会組織の民主化：自治公民館運動を例として

自治会等が戦後の一時期に禁止されたにもかかわらず名称や組織形態を変えて存続したことは前述した。そのひとつに「公民館」があった。例えば宮崎県諸塚村では、戦後解体された部落会に替わる組織として、部落公民館に名称を変えて再出発した<sup>17</sup>。壮年会、婦人会、青年会を公民会の部会とし、建物は戦前からあった公会堂を増改築して充て、1949 年までにすべての部落に公民館が完成した（神田 2002：64）。こうし

た方策は他地域でも見られ<sup>18</sup>、公民館が自治会の機能を吸収して拡大したが<sup>19</sup>、多くは1952年の講和条約発効に伴う自治会等の復活により自治組織としての機能を縮小して、社会教育施設に逆戻りした(水谷1996)<sup>20</sup>。しかし、その中には単に自治会生き残りの便法としてではなく、組織や運営を民主化することを意図した試みもあった。「自治公民館」はそうした例の一つであり、市町村の公的な制度に採用されたものである。

宇佐川・朝倉・友松(1964:はじめに,80)によれば、自治公民館とは、「部落公民館<sup>21</sup>と住民の自治組織である自治会との一体的地域活動をねらう」方式であり、慣例や形式的決議で実施されてきた町内会の事業と住民の学習活動とを直結し、民主的な住民自治を推し進める狙いをもつとされる。自治公民館は鳥取県倉吉市の取り組みをモデルとして全国に広がったが、宇佐川・朝倉・友松(1964)や田辺(1972)によれば、倉吉市で自治公民館が発祥した経緯は以下のとおりである。

1953年に合併して倉吉市になる前の旧村では、部落公民館を足場とした公民館活動を展開し、部制をもって運営していた。1950年前後に、ある部落で区の活動に公民館と同じ部制を取り入れ、両者を一体として運営したところ、多くの住民が参加したため区長の負担も軽くなり、住民の意見も出しやすくなって、集落の運営が変わった。これを他の部落も見習って取り入れた。これが合併後の倉吉市全域に広がり、区長は館長と呼ばれるようになった。その結果、公民館は社会教育法の公民館には収まり切れない、産業振興や衛生などの仕事も担うようになった。1958年には市長が住民の声を受けて、この方式を正式な市の制度として取り入れることを自治会連合会総会に提案した。当初、市長の提案に対しては、既に実施していた農村部で賛成が多く、市街地では批判的だったが、研究会を重ねた結果市街地も賛成に変わった。教育委員会の社会教育課や自治会連合会で研究会が繰り返され、組織の基本構想がまとまった。その内容は次のとおりである。まず区長に集中していた権限を部制によって分散する。組織の基本を班と呼ばれる小集団とし、各班からそれぞれ各部会に部員を出す。班及び部会では徹底した討議と学習を実践する。学習の主体は個人であって家ではないとされる。自治公民館という名称は、市の総務課と教育委員会が検討し、新しい組織にふさわしいものとして名付けたという。

自治公民館の活動状況であるが、1960年及び62年に市民自らが実施した調査で、市内に160前後の自治公民館があることが確認された。館長は大幅に若返って、40代以下が半数近い。班の集まりは年5回程度、部会は3回程度、総会の開催数は年6-7回程度で、出席率は大多数の館で50%を超え、半数の館で出席率70%以上である。賦課(会費のこと、後述)は均等割、所得割、資産割等を組み合わせている。一方、田辺(1972)の調査では、公民館長に仕事が集中し、多忙を極めていることが確認され、忙しいことによって、住民本位の運営が形骸化しがちであることも示されている<sup>22</sup>。成果とし

ては、河川の浄化運動が例示される。厚生部長会で川をきれいにする運動が提案され、行政の肩代わりをすることがよいかどうか活発な討議を経た後、隣接地区にも呼びかけ、行政を巻き込んで町ぐるみの大運動を展開した。その結果、浄化だけでなく、関連する行政の対応の不備に住民が気づき、申し入れて改善させたという。また、60年当時の倉吉市の国民年金加入率が82%と県内他地域と比べて突出して高かったことも引き合いに出される。公民館組織を通じて発足当初の国民年金のメリットが住民に浸透したのである。ただし、これは同時に自治公民館が行政支配の道具となるという批判の根拠ともなった。

倉吉市の「自治公方式」は発足当初から学界や関係者の間で賛否両論を巻き起こした。自治性を評価する意見と行政の意図が貫徹しやすくなることを危惧する意見が対立したのである。前者は学習活動を通じた民主的な住民自治が自治公民館によって狙いどおりに実現していると主張するが、後者の自治性を疑う論者は、自治公民館方式の導入が市長の発言を契機とした行政の要請に応じた改革であった点や参加が形骸化している点を問題とし、自治公方式は民主的勢力に支えられているというよりも行政組織の合理化の意図に動機づけられていると批判した（小川1963、小川・花香・藤岡1965）。

この論争によって、倉吉市の自治公民館は全国から注目されることとなり、この方式に学ぶ市町村が現れた。例えば、京都府久美浜町では、倉吉市を視察し、1960年から自治公民館制度に徐々に移行し、町内のほぼ全域に導入した（宇佐川1964）。町の社会教育主事だった友松（1966）は、自治公民館の導入によって村共同体の実態が変わったと主張する。自治公民館の専門部の設置は権力分散を促し、役員権限が平等化され、区費が近代化され、民主的決議のルールは行政末端的支配構造の基盤を崩し、ボス支配を困難にしたという。

岡山県美星町でも1961年頃から倉吉市の実践を研究し、1966年に自治公民館を発足させた（宮元1983）。美星町の自治公民館は4～5の自治会を東ねており、倉吉市よりも若干広域のレベルに置かれている。星野（1994）によれば、自治公民館では自由に意見が言える雰囲気があり、農家間の利害調整が図られ、地域的合意が形成される。人材育成にも有用で、主事や部長などの役員を経験しながら能力を磨き、その中から住民の信頼の厚い者が館長に選任される。役員までは多くの住民が経験する。昔の農村リーダーは家柄のよい者や地主などの顔役だったが、自治公民館の導入以後は、仕事ができ信頼の厚い人物が選ばれる。館長の力量によって地域の発展に大きな差が出ることを住民が理解したためである。この結果、自治公民館は地域整備事業の住民側の受け皿組織となり、星の郷づくりや景観づくりなどの運動が農水省や自治省の優良事例に選ばれるほどの実績を上げたという<sup>23</sup>。

部落会の活動を戦後、部落公民館として再編成してきた宮崎県には2200の自治公

民館がある（原 2002）。前述の諸塚村はその先駆けともいえる存在だが、1972 年に同和対策の一環として、名称を部落公民館から自治公民館に変更した<sup>24</sup>。ここには明治期の部落から生産と生活の共同機能が引き継がれている。以下、神田（2002：74-84）によれば、その重要な基盤として民有林があるが、これを官有林に引き戻す動きに対して強い抵抗運動を行い、民有林を維持し振興する活動が行われてきた。村には土地村外移動防止対策要綱があり、村外の資本に林地が渡らないように努めているが、部落の地縁組織の強制力が有効に働いている。林道整備も自治公民館ぐるみの「みちづくり」によってまかなわれている。自治公民館では、社会教育はもちろん、共同製茶工場の設立運営など産業振興、生活改善、産業研修所の設立運営などが行なわれ、産業振興を重視した組織構成となっている。産業部には椎茸、造林、茶業、畜産、一般農業の五つの専門部が置かれている。1997 年から自治公民館が計画したモデル事業に町が 300 万円を補助する事業を始めた。公民館によっては、製茶事業や山の管理事業などで 100 万円単位の特別会計をもっており、2000 万円近くの予算を組むところもある。

このほか宮崎県内の自治公民館では綾町が有名である。綾町は「夜逃げの町」（郷田・郷田 2005:28）と言われる状態から、照葉樹林と有機農業を活かしたまちづくりによって綾ブランドを確立し、共同通信社や内閣府などの調査で、全国からモデルとされる自治体の常連となるまでになった。このまちづくりの基盤にも 1965 年に郷田實町長が導入した自治公民館がある（池田 2003）。町長初当選時の施政方針で区長制廃止・自治公民館運動によるまちづくりを打ち出し（白垣 2000）、議会や区長の反対を押し切って 1966 年に実現し、これを拠点に営林署の照葉樹林伐採計画の阻止、一坪菜園、自然生態系農業の推進に関する条例等々の施策を住民参加によって実現した。郷田町長の自治公民館導入の意図は、かつての住民自身による自助（ユイ）の習慣が失われ、行政に寄りかかる傾向が顕著になってきていた状況を憂いて、住民の議論と学習と参加によって自治の心を取り戻そうとするものであった（郷田・郷田 2005）。これが地域に定着し、公共事業や重要な政策決定では、まず公民館で地域の同意を得てから実施する手順がとられ、今では「公民館が場合によっては町議会よりも強い影響力を及ぼすこともあり得る」と指摘されている（原 2003）。

このほか、自治公民館は京都府、山形県<sup>25</sup>、栃木県で採用され、長野県、群馬県、岡山県、広島県などでも類似のものがみられる（田辺 1972：155、194-7、日本社会教育学会 1999：371-9）。鹿児島県には 6500 の自治公民館が存在するし<sup>26</sup>、後述する沖縄県にもみられる。

以上、自治会等を民主化する取り組みとしての自治公民館運動をみた。その成果の評価は分かれるとしても、少なくとも住民の主体的な関与を促し、住民自治の実質を生み出す意図をもって各地で取り組まれたことは確認できたと思う。引き続いて自治

公民館と地域の課題解決との関わりについて、沖縄県竹富島を具体例として検討する。

## 2.2. 課題解決と住民自治組織：竹富島を中心に

竹富島は沖縄本島の南西約400km、石垣島の南西5kmに位置し、人口約300人の小さな島である。西表島や小浜島など、他の6島とともに竹富町を構成する。筆者がこの島に注目したのは、島外企業による土地の買占めと開発計画に反対して住民が立ち上がり、伝統的建造物群保存地区制度（伝建制度）による赤瓦の町並み保存を成功させたためである<sup>27</sup>。伝建制度は罰則を伴う許可制度によって強力で歴史的建造物を保存するが、その分、住民の合意を得ることが難しい。竹富島の自治公民館は、住民自治組織として合意形成や伝建制度の運用に力を発揮している。

竹富島の住民自治組織は、それまでの長老を中心とした伝統的組織から民主的組織へと移行するため、1917年（大正6年）に同志会として創始された（西山・池ノ上2004）。1940年から部落会と呼ばれるようになり、1963年から公民館に改称した。2001年の総会決議で、全島民を構成員とする地縁団体として法人化し、町長の認可を受けた。

公民館には執行部、議会及び総会が置かれ、祭事・行事の実施、地域社会の運営、住民の合意形成、町役場との調整などの役割を担っている。観光資源保護財団の報告書によれば、行政が住民の暮らしを支える度合いが低いため、それに代わるものとして、島民の自助と民主的な自治が行われてきたという（西山・三村1976）。公民館関係者からの聞き取りによれば<sup>28</sup>、かつて公民館は電力供給や簡易水道を担い、幼稚園も運営していた。更に、積立金を用いて資金の貸付もしていた。電力は琉球電力に移り、水道は76年に石垣島からの海底送水が始まって町の水道課の仕事となり、幼稚園も町立となった。資金貸付も貸し借りに不明が出るので一切やらないこととした。しかし、こうした歴史に培われた自助の精神は、現在も引き継がれている。その中核を担ってきたのが、公民館である。

執行部は館長1名、主事2名及び幹事1名で構成される。公民館長は、執行部の他の役員とともに、祭事・行事の中心となり、島の代表として行政と折衝し、他の島々との横のつながりの取りまとめ役ともなる。行政から委託される区長は、制度上は別の役職だが、竹富島では公民館長が兼任する。島によっては公民館長と区長に別人が就くが、竹富島の公民館長は集まりの主宰、祭事、まちなみ保全に関する活動など、仕事量が多いため、片手間でなく仕事に専念してもらおう工夫として、区長を兼務することになっている。これにより、両者を合わせて10万円前後の収入を確保でき、公民館長の仕事に専念できるのである。区長の仕事には、行政の調査や徴税への協力、町政情報の伝達などがあるが、公民館長の仕事と重なる部分も多いため、兼務するメリットはある。かつては町長選挙の論功行賞として区長が任命されていた時期があり、住

民間の対立を生む原因となっていた。このため公民館が推薦する者を任命するよう要望を続けて実現したという。

館長の選出は、過去に1度、選挙になった例を除いて、選考委員会が候補者1名を推薦し、総会の同意を得て決定される。残りの公民館役員の選出は、島の東、西、仲筋の3集落にある「支会」と呼ばれる自治会から同数を推薦する。主事2名については、館長を出さなかった支会の長が兼任し、これによって三つの支会が執行部に参画することになる<sup>29</sup>。公民館は三つの支会の連合体であり（玉城2000）、対抗と協力のダイナミクスの中で意思決定がなされる（家中2006）。

公民館議会は、意思決定機関であるとともに執行機関でもある。各支会から3名ずつ「議員」が選出され<sup>30</sup>、老人クラブ、婦人会、青年会の代表各1名と合わせた12名で構成される。学校長、郵便局長、島選出町議会議員がオブザーバーとして参加する。このほか、旧体制の名残の長老格として、顧問が各支会から1名ずつ選ばれる。議会の会合は、定例会が年6回、臨時会が随時開催される。定例会は、4月の初議会と3月の年度末議会、それに祭事等の予算及び決算に関するものである。この定例会の最も重要な議題は、後述する賦課の決定である。臨時会は重要案件がある場合に館長が召集する。2003年度は2回開催された。過去の議題には御嶽（うたき）前での芸能をユネスコ代表団に見せるために特別に上演することの可否、農振地域の除外、ビジターセンターの位置決定、周回道路の建設などがある。

議会の下には、2004年現在で、財産管理委員会（6名）、まちなみ調整委員会（12名）、機構改革委員会（6名）、環状道路建設委員会（3名）が設置されている。これらの委員会が集まって案を作り議会に諮る。財産管理委員会は、島の共有地を中心とした財産を管理する。島の周囲を取り巻く保安林等を公民館名義で登記したもので、過去から受け継いできた大きな財産である。まちなみ調整委員会は、景観保全に関する業務を行っている。町の条例に規定された組織ではなく、公民館議会在が制定した憲章によって設置された委員会であるが、伝建地区等における建築行為等の届出・申請は、竹富町役場に送られる前に、すべてこの委員会を經由し、景観形成マニュアルに沿って審査・調整がなされる。行政の決定に住民の意見を反映させ、届出行為に対する指導を実効あるものとするために不可欠の役割を果たしているのである。こうした委員会の委員を合わせると、住民の相当数が公民館の運営に関わることになるが、人選は各支会からの推薦を基に、できるだけ若手に割り振られるよう配慮される。

総会は年1回3月に開催される。島の住民は議論好きで、総会でも相当に意見が出る。主な議題は集落定例会や公民館議会であらかじめ話し合われているが、それでも意見が続出して結論が出ないものがあり、それらは執行部の預かりとなる。総会ではないが、景観保全をめぐる住民集会の様子を描いた次の引用から、住民の議論の様子を垣間見ることができる。「理念に基づく主張も、技術に依拠した主張も、利害のからん

だ主張も、主張自体がこぼまれることはない。住民同士が実にねばり強い話し合いの中で、立場の異なる主張を『島の合意』に収斂させていくのである」（備瀬 2003：66）。

現在、竹富島の人口のうち約 100 人は、父祖も竹富島と無関係のいわゆる I ターンの外来者である。古い集落と新しい集落が混在し、I ターン移住者が公民館に組織されないことが課題とされる。島に溶け込もうと努力する若い移住者からの聞き取りでは、島で意見を聞いてもらうには実績を積むことが必要だが、公民館や支会の仕事を任されるためには、島の習慣を理解してさえいれば、必ずしも島に長く暮らしていることは求められないという。地域に溶け込もうと努めてきた I ターン移住者が、主事を務め祭りの運営を担ったケースもある（与那原 2004）。

公民館の予算は、国の重要無形民俗文化財に指定されている種子取祭の費用だけで 270 万円（2004 年度現在）に及び（家中 2006）、年々規模が拡大している。島内の住民だけでこれを支えるのは不可能であり、島出身者で結成された竹富郷友会の援助や一般寄付などを受けて維持している。これを島で維持するためには、人口を 500 人に増やす必要があるとされるが（西山 2000）、竹富島憲章には島の土地や家などを島外の者に売ったり、無秩序に貸したりしないと定められており、安易な人口増加策はとれない。このため公民館に収益部門をつくる計画が提案され、NPO「たきどうん」を設立するに至った<sup>31</sup>。

予算の収入の部は、祭事・行事等にかかる費用を住民に割り当て徴収する「賦課」と呼ばれる仕組みで賄われる。賦課には、等級割、生産割及び平等割がある。等級割は世帯に課すもので、世帯主の性別と年齢に応じて、18 歳から 65 歳までの男性が A ランク、66 歳から 69 歳までの男性が B ランクという具合に割り当て金額を決める。生産割は個人に割り当てるもので、やはり性別と年齢を基準に男性を上・中・下、女性を上・中の段階に分けて金額を決定する<sup>32</sup>。これら一定の基準に従って一人一人負担額を決めていくことが公民館議会の大きな仕事である。筆者の聞き取りでは、賦課の仕組みは戦前からあり、現在でも議会で意見を聞きながら決めていくので、議決されれば皆従うとのことであったが、一方で新しく移住した人の中には、こうした仕組みを理解しようともしない人がおり、そうした人に周知する仕組みの構築が課題とされている。この点については次節で検討する。

公民館が賦課するのは、祭事の費用以外にも、公民館協力費やゴミの収集と処理の費用（塵芥処理費）などがある。公民館協力費は、道路の維持補修を主目的として徴収されるもので、自動車所有者や民宿経営者に応分の負担を求めている。まちなみの美しさを目玉とした観光によって、道路が傷むからである。また、これは観光により利益を得ている者とそうでない者との格差を緩和する意味もあるという。まず公民館予算の一定部分を協力費として観光業に携わる人から徴収し残りを全住民に賦課する

と、観光業に携わる人は二重取りとなり、年間10万円単位の負担となるケースもある。一方、観光に携わらない人は負担が軽くなる。これが観光の恩恵を住民に還元する工夫なのである（上勢頭1996）。

ゴミの収集については、多くの自治体で有料化が課題となっているが、公民館の役員たちは、竹富島では1975年から有料化していると胸を張る<sup>33</sup>。しかも、役場ではなく、公民館が実施している。このための塵芥処理費は、個人は1世帯あたり150円が基本料で、構成員1人当たり月50円が加算される。乳幼児も例外ではない。紙おむつを使うので、「おぎゃあと生まれたときから」月50円が課されるのだという。これとは別に、民宿・商店に対しては、ランクに応じて300円～1000円を、自販機の所有者には200円を課している<sup>34</sup>。竹富町住民福祉課からも、公民館に15、6万円の塵芥処理費助成金が出ている。これを併せてゴミ処理の原資とし、ここから公民館が各支会の担当者に手間賃を出して収集する。担当の選び方は固定制や持ち回りなど各支会に任されている。処理は島内の塵芥処理場に埋め立てる。目下の課題は、住民、観光客を含めて埋め立て処理を徹底することだという。

賦課はこれ以外にも随時行われる。例えば、2000年に新築された公民館の周囲の石垣は、住民が自ら10日間かけてサンゴ石を積み上げた。公民館が成年男性に3日間の賦役を課し、参加できない人からは過怠金を徴収したのである。この建物はまちなみ保存の拠点施設（まちなみ館）を兼ねており、10年かけて基金を積み立てた住民の熱意に担当官が動かされて文化庁の先例を破る新築物件への補助が実現したとされる（上勢頭2000）<sup>35</sup>。

こうした労役の賦課と提供には、長い歴史がある。西山らによれば、終戦直後まで「ウツグミ」という互助精神のもとで、ユイによって家造りや農業活動が行われてきた。戦前は毎月海岸から砂を運んで道路に敷きつめていたというし、茅葺屋根の葺き替えや「山番」と呼ばれる材木の伐り出しも、ユイで共同して実施していたものである。現在でも、春と秋の年2回、公民館による全島挙げての清掃があり、毎月2回、1日と15日を清掃の日と決めて各戸が道路の雑草駆除などを行っている（西山2000、高口・西山2000）。全島挙げての清掃は「清掃検査」と呼ばれるが、これは公民館長などが各家を検査して回るためである（上勢頭1996）。この際に公民館協力費賦課の基礎調査が行われる（家中2006）。

島の人々は、種子取祭を始め、120以上の舞踊・狂言、300以上の歌謡を伝承する。竹富公民館祭事・行事表によれば、2004年度は24の祭事行事が開かれた。玉城（2000）には、「1年が種子取祭を中心に回っている」という住民の言葉が引用されているが、島の生活は祭りとともにあり、祭りと公民館組織は互いに支え合う関係にある。島の最大の祭りである種子取祭は、公民館の組織、三つの支会の協力と競争、それに各支会と連携した郷友会によって、複合的・重層的に支えられている。逆に、祭りを



通じて各支会の凝集力が強化され、公民館組織も強固になる作用もあるという（玉城2000）。また、家中（2006）は住民が祭祀への参加を通じて「職分（しきぶん）」——皆がそれぞれの役割を精一杯つとめることで全体をいかし、同時に全体の中で埋没することなく自らも輝くという考え方——を体得し、ウツグミ、すなわち社会的協力の精神を養っているとしている。

金子（1999：203-4）はコモンズの悲劇を解決する知恵としてユイに注目し、そこには参加者の多様なニーズと能力を生かすための様々な選択肢と役割が用意され、楽しみが盛り込まれていることを指摘した。竹富島公民館の活動と行事の間にも、同様の知恵が観察される。毎月15日に各集落で定例会が開かれ、そこで集約された意見が公民館議会に上がるが（上勢頭2000）、この他にも楽しみとしての頼母子（ムエー）があちこちで開かれ、この際に、集落の行事の計画や公民館議会の決定事項に関する情報交換が行われるなど「公民館議会と部落住民とのパイプとしての機能」も果たしている（玉城2000）<sup>36</sup>。

以上、祭事・行事の楽しみと、そこで育まれた集落単位のネットワークが、自治組織としての公民館を支えていること、そしてその公民館が地域の諸々の課題解決に中心的な役割を果たしていることが確認された。ただし、沖縄の自治公民館は旧来の部落・区会制度の上につくられたもので、支配統制機能と地域民主主義的機能の二面を持つとする見解（神田2002：161-165）があることに留意しておきたい。例えば、与論町では1984年に町長が区長制を廃止して、区長と自治公民館長の兼務から、自治公民館長に一本化したのが、行政の末端組織として機能するとともに、ムエーなどの互助共同の組織化がなされた（神田：133-139）。読谷村では、米軍基地の存在によって旧字集落に帰れない人に伝統文化と拠り所を提供してきた。このことは、地域開発の住民動員に役割を果たし、財政援助によって金銭で住民を支配する機能をもつ一方で、住民運動の学習の場となる可能性もあるとされる（神田：19-23）。

### 2.3. 先行研究にみる自治会等と課題解決

竹富島は沖縄本島からも遠く離れた離島であり、伝統的社会からの慣習を色濃く引き継いでいるため、既にそうした伝統が失われた日本の多くの地域の住民自治組織について考察するための事例としては特殊すぎるという批判があるかもしれない。観光で主たる生計を立てる島であり、人口の約三分の一は外来者によって構成されるのであるから、他の地域と大きく異なるわけではないと筆者は考える。また、本稿の目的は、因果関係の特定や何らかの命題の提起・検証にあるのではなく、自治会等が住民自治・地域の課題解決に果たす役割の可能性と限界を検討することにあるので、竹富島が理念型に近い極端な例だとすれば、かえって好都合だともいえる。とはいえ、少数の事例だけでは偏った結論を導く危険もあるので、以下で先行研究に扱われた事例

の幾つかを加えることとする。

先の自治公民館の例でみたとおり、地域における課題の解決に当たっては、自治会等は住民合意を取り付け、解決策の採用を促す役割を果たす。同様の例を挙げれば、群馬県水上町谷川区ではリゾートマンション建設計画に反対する住民が町に対応を求めたが、結局町役場では有効な解決策が打ち出せず、区長が中心となって対応した。観光協会会長とともに住民協定を発案し、区の各班長と区長が各戸を回って同意を取り付け、計画地の地権者を除く全戸が協定を締結した。その結果、建設計画は中止された（伊藤 2006）。

こうした事例は都市部でも観察される。多田（2003）によれば、鎌倉市の七里ガ浜地区では、無秩序な開発が問題になり、1996年に建築協定を結んで敷地分割や建築階数を規制した。この問題には1970年代から住民有志が取り組んできたが、ほぼ一貫して自治会が論議の舞台となった。ここの自治会は世帯数1599、人口4232人で、小さな村に匹敵する規模と組織をもつ。総会の下に理事会があり、意思決定を担う。7の部会があり、商店会も位置づけられる。事務局に専従職員2人を抱え、広報誌の発行、人材バンク、福祉サービスの供給まで行う。地区を基本単位とし、地区懇談会で住民のニーズを吸い上げる。自治会は規制には慎重姿勢をとってきたが、1987年に五つの小ブロックが独自に住民協定を締結したことが突破口となり、理事会が推進に転じて全戸に協力要請や説明会を行って署名者を増やし、1996年に市が受理するレベルまで締結率を上げて住民協定地区となった。

景観・開発をめぐる紛争以上に端的な地域社会の危機として災害があるが、そこでも自治会等は力を発揮する。倉田（1999：序論）は阪神・淡路大震災における四つの地区の対応を比較し、日常の自治会活動が活発だった地区は、そうでない地区に比べて、はるかに効果的な救援活動を住民主導で展開したことを明らかにした。自治会が存在するだけでほとんど日常活動を行っていなかった地区では、災害時にも自治会は機能せず、個人の献身的な働きによってどうにか最小限の情報提供などがなされたが、自治会のまちづくり運動が積み重ねられてきた地区では、自治会が鎮火活動を組織して被害を最小限に食い止め、独自の対策本部を設置して、町ぐるみで総力を挙げて救援物資の配布、災害弱者の救護、復興などにあたった。一見防災とは無関係な祭や婦人会、老人会といった親睦活動が盛んなだけでも、そのネットワークが災害時に生きてくることも示された。

自治会等の全戸加入原則から由来する地域代表としての正統性は、行政との交渉において効果的である。自治会等が、合意形成を担う正統のエージェントとみなされるのである。この点について鳥越（1994：4）は、自治会が一致して公共事業等に反対すればそれをおして実施されることは通常はありえず、自治会から市議会に出された請願も採択されることが多く、住民運動団体がこれらのことを行なった場合と大きく

異なると述べている。

神田（2002：52-60）は産廃施設反対運動における自治公民館の役割に関する興味深い事例を報告している。鹿児島県串良町では県が首都圏からの産廃受け入れを承認したのに対して、自治公民館を拠点とした住民が実力で中身を検査し、違法な品目が混入している証拠を突き止め、検査機関の調査結果を覆し、町を動かし、県の中止命令を引き出した。一方、鹿児島県鹿屋市では、産廃施設予定地の上流と下流で反対運動が起きたが、上流では地元の産廃施設建設業者の力によって町内会ぐるみの運動にはならず、むしろ町内会が住民運動を条件闘争に抑え込む機能を果たし、下流では町内会婦人部が町内会の重要性を認識して運動を展開し、議会に建設反対の陳情を採択させることに成功した。

このように自治会等は課題解決に寄与するだけでなく、特定の解決策を推進する勢力と対立する場合もあり、課題の顕在化自体を抑圧する場合さえある。そして、推進勢力と抵抗勢力のせめぎ合いは、自治会自体の変革や分裂に結びつく。広原（1989）によれば、藤沢市辻堂南部地区では、区画整理事業に反対する新住民が運動組織を結成し、旧農家地主層や商店主が主導する自治会と対立した。反対運動は市との交渉で主導権を握り、自治会を空洞化させ、民主化を実現した。更にこの運動を基盤として革新市政を成立させ、区画整理や都市施設整備に関して、住民の要求を市に認めさせることに成功した。民主化された自治会は反対運動と協力関係にある。また、鳥越（1994：8章）には、関西のある地区における、近隣緑地の開発をめぐる自治会内の反対派と条件付賛成派の葛藤が描かれている。反対派は一部の会員を基盤として新たに結成された「守る会」を拠点とし、他方、条件付賛成派は自治会長のポストを押さえることによって、あたかも自治会を代表するかのように振る舞い、市や開発業者と交渉した。結局、バブル崩壊によって開発計画は中止されたが、反対派が新たな自治会を結成し、同一地区に二つの自治会が生まれることとなった。

神戸市真野地区では1959年に自治会連合会が運営方法をめぐって分裂した。民主的運営を主張する池尻自治連合会がまちづくり運動組織に発展し、反公害、児童福祉、老人福祉、などの活動を展開した。ボスの運営を排し、直接民主主義的な運営を貫き、きめ細かな組織づくりと住民の学習活動を基礎に運動を推進してきたところに特徴がある。行政とも協力関係を保ち、数多くの公共施設整備、緑化、環境整備を実現した（広原1989）。

行政との関係において自治会等の限界が際立つ場合もある。例えば森（1996）には、逗子市において池子米軍住宅建設に反対する「民主主義の実験」と呼ばれるほどの住民運動が展開された過程が描かれているが、その運動の核となり、情報を媒介し、参加者を動員して運動の拡大に寄与したのは、ボランティア団体や生協などのアソシエーション型の組織であって、自治会等ではなかった。行政が反対運動と同一方向を

向いていた運動の初期段階でこそ、自治会等は地区の公的な意思決定の場として運動組織の募金活動などに寄与していたが、行政が住民運動と対立する立場をとるにつれて、行政に従う役員の動きが鈍り、運動の前面に出ることはなくなった（森1996：103-108）。

龍ヶ崎市の区長制度を調査した大塚（2001）は、区長に行政が報酬を支払うことが住民の自助の精神や自発的な課題解決の意識を低下させると指摘している。龍ヶ崎市内にも住民組織としての自治会等が存在していたが、条例に基づく非常勤特別職である区長はまとまった報酬を得られるのに、地域の仕事をボランティアで担うのは馬鹿らしいとの意識が住民に芽生え、衰退した自治会等は区の活動の一部へと統合された。区長報酬や長期勤続表彰などを目当てに在職期間が長期化し、行政への圧力活動は強力だが、住民の要望は区長を介してのみ受理され、市は一般住民の意見を直接には聞くともしないという。

玉野（2005）には、東京のある地区で母親たちによって展開された子どものための施設建設請願運動が、自治会役員を巻き込んで展開し行政化されていく過程で変質した過程が描かれている。運動の発端は、地域文化センターという社会教育施設で学習した母親たちが発案し署名運動を始めたことである<sup>37</sup>。町会長の協力を得て署名を集め、議会での請願の採択に成功した。これが行政化される過程でコミュニティ政策の一環として位置づけられ、「住民参加」によるコミュニティ施設づくりが行われたが、その決定過程に関与できた住民代表は町会長らが中心で、初期の請願運動を担った母親たちのグループはほとんど締め出された。行政から見れば、地域を代表し、日頃から行政の業務執行に協力を惜しまない町会長を重視するのは当然である。町会長の側から見ても、「町内を代表し、行政に協力をしてきたという実績によって首長とも定期的に直接懇談の機会をもつことのできる行政協力員の地位を得」、「自ら保守系の議員の個人後援会を支えることで、政治的な意思決定にまで影響を及ぼしうる議員とのコネクションを育み」、融通がきかない行政の顔を立てながら住民の要求を実現するノウハウを獲得してきたのであるから、自分たちの意見が尊重されるのは当然だということになるが、運動を主導してきた母親たちには理解しがたく、受け入れがたい展開であった（玉野 2005：186-189）。

以上の事例によって、自治会等には地域住民の代表として自らの手で、又は行政のリソースを引き出して、課題解決に寄与する側面がある一方で、逆に課題解決を含む変革を阻害する側面もあることが示された。次節では、これらの事例も踏まえながら、自治会等と住民自治の関係について検討してみたい。

### 3. 自治会等と住民自治

従来の研究では、自治会等が住民自治を担う組織たりうるかどうかについて評価が分かれている。いわゆる町内会論争においては、町内会（自治会等）が近代化に逆行する封建的なものだとする近代化論と日本人の「文化の型」「わが国民のもつ基本的な集団の型」だとする文化型論が対立した。鳥越（1994）の整理によれば、前者にも後者にも、それぞれに町内会が民主化や自治に果たす役割を肯定的にみる立場と否定的に見る立場があって、対立といっても、住民自治という観点からみると単純ではない。これは玉野（1993：34、42）が指摘するように、実証的検討の対象とした地区の性格によって導かれる結論が異なることや、町内会構成員の意識や態度によって町内会が保守的にも革新的にもなりうることに由来するのであろう。筆者もまた、自治会等がその組織の特性によって直ちに自治や民主化の担い手になり、又は逆に抑圧する装置になるわけではなく、何らかの条件によってどちらにも機能しうると考える。そこで以下では、自治会等の可能性と限界について検討したい。その手掛かりとして、行政学で一大関心分野となっているローカル・ガバナンスの議論との関連において、山梨県内の自治会等を行政学の分析概念を用いて分析した日高（2003）の研究を取り上げる。

日高は、自治会等を発生的、機能的にみると、日本の地方自治の第3層を占める「政府」というべき実質を有し<sup>38</sup>、地方政府としての実質が自治会等を地域の課題解決のエージェントたらしめると主張する。これは社会学の研究成果を踏まえている。安田（1977：176）は自治会等を地方自治体と考えるならば、強制全員加入制、多機能性、市町村との協力関係など、自治会等の「特殊な集団的性格」に関する疑問の大部分が氷解すると主張する。倉沢（1990：21-24）によれば、地方政府・自治体としての「町内」は国家と同じく徴兵権（住民を動員する権利）と徴税権（会費・寄付を集める権利）、そして「領土」をもつ。この町内という社会的基盤の中で、高齢者に対応した老人会、主婦に対応した婦人会と同様、町内会は世帯主に対応したエージェントであり、自ら小学校の設立に努力し、道路や橋を建設するなど、かつては地域で唯一の活力ある自治団体として働いてきたとする。

自治会一般が政府であるとまで言えるかどうかは別にして、自治会等が地域における課題解決を目的として結成され、その実質を有していることを主張する論者は多い。玉野（1993）によれば、自治会等は「地区の共同防衛をその本質的な目的とした社会制度であり」「地域住民に共通する生活課題の解決を目標としている」組織である<sup>39</sup>。地域の課題解決という点に着目すれば、中田（1993）もまた、「地域共同管理」を行う組織だとみているし、吉原（1989）も支配の枠組みから自由でないとしつつも、地域生活が住民の共同生活であるがゆえに、町内会等が生活防衛の拠点となる自治組織

の性格を有することを複数の事例の中に見出している。また、自治の担い手、特に地域リーダーの選出と育成の機能も重要である。玉野は「民主的な自治とは政治的な意思決定が民主的に行われるだけではなく、いったん決まったことが人々の参加と協力を得て民主的かつ確実に実行されること」だと定義し、「このいずれにも責任を持って参画するだけの覚悟と行動力」をもつのは自治会役員等の担い手層なのだと主張する。戦後の自治会等を支える都市自営業者層は、社会的身分の上昇を直接の動機としてではあるが、自治会を足場にした行政執行過程への協力の積み重ねによって行政へ影響力を確保し、保守系議員への選挙協力によって行政の執行過程そのものを変更できるだけの政治力を獲得したと評価する（玉野 2005：188）。

自治会等が紛争解決のエージェントたりうるのは、日高（2003：34-8、212-3）によれば、現代社会の課題に共通する社会的ジレンマ状況において、成員から社会的協力を引き出し組織することに、自治会等が最も効果的かつ効率的に貢献できるからである。自治会等は、「共有地（コモンズ）」を維持するコストを公平に負担する仕組みによって地域住民の行動や資源を動員し、フリーライダーに対しては一種の社会的制裁ないしは相互監視のシステムを発動できる<sup>40</sup>。これによって、自治会等は、ボランティアの原理で行動するNPOとも市場原理で行動する企業とも異なる原理で行動する、ローカル・ガバナンスの担い手たりうるとするのである。

現代社会の課題の多くに社会的ジレンマ構造が見出せることは、環境問題でも（船橋 1993）、景観問題でも（大山 2001、伊藤 2006）、建築紛争に関しても（阿部 2002、服部 2003）、多くの論者が指摘するところである。その社会的ジレンマに直面して、解決策の導入をめぐる合意形成を担い、住民の協力を促す役割を自治会等が果たしうることは、第2節の多くの事例で見たとおりである。また、ペカネンも米国の市民団体との比較を通じて、日本の自治会等が日常の交流活動や地域貢献を通じてソーシャル・キャピタル——参加と互酬の規範や評判と信用を重視する心性——の蓄積に寄与し、地域の課題解決や地方政府の効率性の向上に役立つと論じている（Pekkanen 2006：91-91, 121-129）<sup>41</sup>。これらを踏まえれば、日高の所説は的を射たものだといえる。

さて、以上のように自治会等が社会的ジレンマ状況に対する解決策をもたらす潜在力をもつとすれば、その能力の源泉がどこにあるのかについて吟味されるべきであろう。日高が主張するように、政府に準ずる存在として、住民を動員し費用を徴収し、非協力者には制裁を加える権能をもつことが解決をもたらすのだとすれば、その権能はなぜ住民によって承認されているのだろうか。ここでは三つの候補について検討を加える。それらは、第1に伝統的な権威、第2に行政の権威の間接的借用、第3に住民の自発的受容である。

第1の伝統的な権威であるが、「昔からそうだった」とか「ここではずっとこういうやり方をしてきた」というのは、住民に負担を求める際の一番受け入れられやすい

説得方法である。仮に多少おかしいと感じても、やり方を変える手間や煩わしさを考えれば、従来のやり方に従うであろう。しかし、伝統的慣行はどこかで民主主義や個人の自由の原理と衝突する可能性がある。例えば、自治会長には旧家や顔役が代々就任してきたとすれば、ボス支配の批判を免れない。町内会批判の焦点は、まさにこの伝統的支配の慣行を自治会等が温存してきたとされる点である。また、前述の日高のいう公平な負担の仕組みとは、自治会費の等級割や見立割等といった制度や出労、出不足金などを念頭においているが、こうした収入又は資産に応じて会費を負担する制度を、発言力と支配力に結びつく封建的・身分的な制度だと批判する論者もいる。例えば、宇佐川・朝倉・友松（1964：I章）は、等級が役員会において決定される場合、役員の主観に左右され、標準以下に査定された者は村の日常生活で控え目に振舞い、総会では下座で言いたいことも辛抱して承っていないなければならないのだとしている。つまり、伝統的権威は民主主義や個人の自由の原理と必ずしも整合的でなく、現代社会にも通用する自治会等の権能の源泉とはなりえないといえる。

第2に行政の権威であるが、基礎自治体に任命された区長や行政補助員といった地位は、住民を説得するうえで便利であろう。また、行政から補助金や情報などのリソースが得られ、何かあれば議員や行政幹部に話ができる立場は、住民の信頼を勝ち得るために有効であろう。しかしこれは諸刃の剣である。第2節の逗子や龍ヶ崎の事例でみたように、行政の方針に反しない範囲がその活動の限界となり、行政からの補助が自治性や自助の精神を掘り崩すおそれさえある。この点は、日高が行政学の分析概念を用いて論じている点でもある。他方、そもそも行政の権威が必要なのであれば、いっそ住民自治組織を基礎自治体化すればよいという考え方も成り立つはずである。

これら二つが源泉たりえないとすると、残るのは第3の住民が自治会等の有用性を認めて自発的にその権力を受け入れる場合である。確かに日高が主張するように、自治会等の仕組み・特質には地域の課題解決に役立つ側面があり、そのことを住民が理解している——少なくとも何らかのメリットを感じている——ために、不満や批判にもかかわらず、自治会等が受け入れられ、存続してきたということもできそうである。戦後の町内会禁止解除に際して行われた世論調査で6割が自治会等の復活に賛成したことは、この裏づけとなろう。竹富島の例にしても、ゴミ処理等々で住民生活を支え、町並みをめぐる地域社会の危機を解決してきた実績があるからこそ、住民に受け入れられているのだと考えられる。祭祀と結びついた伝統的な側面もあるが、公民館という制度を取り入れていること自体、伝統的権威からの決別とみられるし、賦課にみられる等級割や生産割といった人头税時代の名残とされる仕組みについても、役員が明確な基準なしに賦課する文字どおりの「見立割」とは異なり、性別と年齢に基づいた客観的な基準を設けて（家中2006）、自動車や自販機の所有台数に応じた負担を求めており、その上で議会に諮る手続を踏んでいた。ここまで運用を徹底すれば、前時

代の残滓との批判は当たらず、むしろ日高が主張するような応分の負担を求める新たな仕組みといえそうなのである。

しかしながら、住民の自発的受容という論理構成は矛盾もはらんでいる。住民が自覚的かつ自発的に受け入れることによって、自治会等の権能が成立しているのだとしたら、そのあり方は自由なメンバーシップを基本原理とするアソシエーション型の組織に近づくことになる。すなわち、有用性を認めない者は自治会等に参加しなくてもよいという例外を認めることになり、その分、住民を遍く動員しフリーライダーを防ぐという自治会等の特質が失われてしまうというジレンマを生ずるのである。自治会はすべからず廃止・克服されるべしという批判論も、アソシエーション型の組織に置き換えようという主張であれば、同様の問題に直面するものと考えられる。

先行研究において自治会等の特質の中心とされる全世帯加入原則は、この意味で重要だったといえる。全世帯加入原則が受け入れられている限り、自治会等における合意が住民の総意であると理解され、住民にとっては——仮に決定に参加していなくても——拘束される。すなわち、全世帯加入原則は、メンバーシップの問題を構成員に意識させずに課題解決のための強制力を自治会等に賦与する資源となっていたのである。しかし、未加入者が多くなって、実態と全世帯加入の建前との乖離が大きくなると、住民の総意だとする擬制が成り立たなくなり、自治会等の決定の強制力が失われることとなる。第1節で見た加入率が低い地域では、おそらくこうした問題を抱えているものと予想される。それでは、どこまで加入率が低下すると、課題解決のための自治会等の権能が失われるのだろうか。これは実証的な課題であり、今後の研究を待ちたいと思う。

以上、三つの候補について検討したが、現代社会の紛争解決のエージェントとしての自治会等の権能を支える源泉となりうるのは、住民による自発的受容のみであることがわかった。しかし、この源泉のもとでも、自治会等は全世帯の自動加入というフィクションと自由加入の実態を使い分けて必要なときに強制力を発動しているのであって、その有効性は、自発性と強制力の微妙なバランスの上に成り立っていた。近年、もはや全世帯加入原則が無自覚に受け入れられなくなり、自由なメンバーシップが意識される中で、バランスを維持することが難しくなった。この状況のもとで、自治会等の課題解決のための権能を維持しようとするれば、運営の恣意性を排除し実績を積み重ねて、住民の自発的参加を増やす以外になさそうである。自治会等の組織と権能が失われるに任せるのか、維持・再生を試みるのか、それとも政府としての実質を制度化する方向に向かうのか、これが今後の住民自治の方向を左右する論点になると思われる。



## 謝辞

本稿を執筆するに当たって、竹富島公民館等の運営に携わる皆様及び竹富町役場の担当者の方々に取材に応じていただいた。ここで改めて御礼申し上げたい。また、坂本治也、玉野和志、家中茂、山本英弘の各先生方からも有益なご助言をいただいたことに感謝したい。本稿は文部科学省特別推進研究「日韓米独中における3レベルの市民社会構造とガバナンスに関する総合的比較実証研究」（辻中豊研究代表）の一環として実施された研究の成果の一部である。

## 注

- <sup>1</sup> ただし、新潟県上越市のように、選挙によって候補者を順位づけし、上位者を市長が選任することとしているところもある。他の地域の多くは、旧市町村議会の議員が主な構成員となっているようである。
- <sup>2</sup> 後述する自治公民館はその他の中にも含まれる。
- <sup>3</sup> 後述する竹富島の憲章や宮崎県諸塚村の要綱を参照。
- <sup>4</sup> 鳥越（1994）によれば、明治期から昭和20年代前半まで、地区で支配的位置を占める者が部落会の会長又は月番に就任し、村税額を指標とした階層をみても、月番が上層に集中している。それが昭和初期から、徐々に中位の階層が部落内で勢力を持ち始め、役職に就くようになってきた。それでも役場組織に直接結びつくような役職は上層の地主が占めていた（鳥越1994：161）。
- <sup>5</sup> 宇都宮市調べ（2003年4月1日現在）を筆者が加工。出典は宇都宮市市民協働推進指針策定懇談会第3回会議資料（2004年5月14日）を宇都宮市ホームページからダウンロードしたもの。なお、算出根拠は市によって異なるため、あくまでも現状を大まかに把握するための資料ととらえていただきたい。
- <sup>6</sup> 基になるデータの出典は、横浜市総務局『横浜市の人口』、横浜市民局『住民組織の現状と活動』。
- <sup>7</sup> なお、更に時代を遡ると、1961年の加入率は76.5%、1967年は85.3%であり（鳴海1969）、行政の働きかけによって加入率が上昇してきたことがわかる。そして、2000年代に入ってから加入率が下がってきたとはいえ、1960年代に比べれば、依然として高率を維持しているといえる。
- <sup>8</sup> 集会施設としての公民館については、安井（1989）によれば、94%の自治会で公民館が所有されていて、地区公民館の分館として位置づけられている。このことは後述する自治公民館運動や日高（2003）の公民館を地方政府としての自治会の庁舎に位置づける所説につながる。
- <sup>9</sup> 自治会等の合意形成機能としては、公共工事の際に担当課が地元の町内会長に説明し、同意が得られると地元の同意がなされたとの擬制が行われ、その後、回覧板で工事予告が行われる。これ以外にイベントへの住民の動員、公共事業の用地確保の下交渉などが行われる。行政要求活動は、行政協力活動の逆のチャンネルで行われる（上田1989）。
- <sup>10</sup> 実際、玉野（1993）の事例研究によれば、この時期、規約の性格も変化し、徐々に民主的な表現が増え、上意下達から住民相互の共通利害が強調され、役員は選挙で選ばれ、家持層への限定から借家人も視野に入ってくる。そこでは台頭した若手の自営業者層が公的な役職を担い、都市官僚のエージェントとして手腕を振るった。
- <sup>11</sup> 一方で中村（1979）は、東京の町内会の前身組織を検討し、五人組等の旧制度・旧慣を前

身とする組織は少数にとどまり、それらも開放的で複合的機能をもつ組織へと変容し、連続性に欠けるとしている。

<sup>12</sup> 実際、自治会等の歴史を描いた文献の多くは、「自治会一般」の歴史ではなく、どこかの町や村の自治会等の歴史を典型例として描き、それを一般化する手法をとっている。しかし、それが本当に典型例かどうかを確認した体系的な調査は行われていないようである。なお、玉野(1993:157)は、「在方」の郊外地区と「町方」のスプロール地区に類型化し、自治会等の起源を統一的に理解しようとしている。

<sup>13</sup> 明治期の地方制度の確立と町内会については、大石(1990)などを参照。

<sup>14</sup> 土木とは道普請が代表的なものであり、区長が差配し、区(部落、町内)の各戸から一人ずつ無償で参加し、集落の農道を整備する。参加できない場合には出不足金が徴収される(詳しくは鳥越1994:120-122)。筆者がたまたま取材で訪れた沖縄県竹富町や群馬県川場村には、こうした共同作業の形態が今でも残っている。

<sup>15</sup> ただし、岩崎他(1989)によれば、これ以前の1931年(昭和6年)の満州事変の勃発以来、慰問のための献金徴収、防空演習や提灯行列への動員など、徐々に戦時色が強められていったという。一方、臨戦態勢に入る以前においては官製の要因はかなり乏しく、行政側の関心も焦点は自治振興に当てられていたという説もある(中村1979:32)。

<sup>16</sup> この政策決定に関わった遠藤(1988)は、不介入のタブーを破って行政も積極的に責任を果たすべきことを提唱したところにコミュニティ対策の意義があったと述べている(高木2005:899)。

<sup>17</sup> 村の資料によれば、1948年にGHQの許可を得たという。

<sup>18</sup> 例えば川崎市でも1947年に行われた(日本社会教育学会1999:205:伊藤長和執筆箇所)。

<sup>19</sup> そもそも、1946年文部次官通牒「公民館の設置運営について」によれば、初期の公民館は社会教育だけでなく、町村自治振興や産業振興も含めた諸機能を兼ね備えた総合的機関(「公民の家」)であることが想定されており(益川2005:73-74)、自治会等の機能と親和的であることは不思議ではない。

<sup>20</sup> 1952年に講和条約が発効し、町内会等が復活した際、公民館イコール自治会という方向にもっていったのが自治公民館であるとする理解もある(水谷1996)。

<sup>21</sup> 部落公民館とは、部落・集落単位に設置された、任意団体としての自治会等所有又は住民共有の集会所・公民館類似施設である。ここで類似施設と言うのは、社会教育法上の公民館は自治体が小学校区程度を単位として設置する「公立公民館」であるのに対して、部落公民館は各部落・集落が住民からの拠出を主な財源として建設した共有の集会施設だという意味である。自治会等の集会、老人会や婦人会など各種団体の集会、サークル活動の会場、子供の遊び場などとして利用されており、地域によっては、公立公民館(地区公民館)の分館や支館として位置づけられている。

<sup>22</sup> 館長が多忙であることは筆者が実施した竹富島の調査でも確認された(伊藤2005)。

<sup>23</sup> 美星町は美しい星空を守るための「光害防止条例」を全国に先駆けて導入したことで知られている。

<sup>24</sup> 神田(2002:19)によれば、部落会という言葉が差別用語だとして自治公民館と名称変更したところが数多くあるという。

<sup>25</sup> 遠藤(2004)によれば、山形県は一貫して自治公民館整備の方針を採ってきたとされるが、朝日町の事例では、82年に部落公民館を自治公民館と位置付け直した際、ここでいう自治公民館とは逆に、それまで未分化だった自治会活動と公民館活動を意識的に分離して取り組み始めた。ただし、2002年現在のアンケート調査でも、公民館総会の半数が自治会総会の一環として

開催されている。

<sup>26</sup> ただし、鹿児島県のケースは、1976年に県公民館連絡協議会が、町内公民館や地区公民館等を「自治公民館」と総称するよう総会で申し合わせたものである（後藤1978）。

<sup>27</sup> この経過については、伊藤（2006）に詳細に記述した。

<sup>28</sup> 以下、事例研究を構成するに当たっては、竹富島公民館及び竹富町役場の関係者11名の皆様にお話を伺い、文献に記載された事項についても確認を行っている。名前を挙げることは差し控えるが、ここでお礼申し上げたい。

<sup>29</sup> 玉城（2000）では、公民館長が部落（支会）の主事を兼ねるとなっているが、筆者がヒアリングした時点では、公民館長を出した支会では別に長を選出しているとのことであった。この長は他の支会と異なり、公民館の主事を兼任しない。

<sup>30</sup> 家中（2006）によれば、うち各1名は執行部役員が兼任する。

<sup>31</sup> 「たきどうん」とは竹富島の古称である。2003年に特別非営利活動法人として認証された。設立の目的は、公民館を収益面から支えることである。公民館の収益部門・観光部門の設置を検討していた際に、研究者など外部の者から提案があり、検討が始まった。同時に、まちなみ館の展示施設、港湾ターミナル、浮き桟橋、前与那国邸など、相次いで整備される公共施設の管理が島に委ねられることとなり、その受け皿としても、NPOの設立が求められた（西山・池ノ上2004）。現在は、環境省から受託した西表国立公園ビジターセンター「ゆがふ館」、県・町から受託した「かりゆし館」の管理運営も行っている。収益部門としては、遺産管理協力費を上乘せした地図の販売を行い、他の商品開発も進めている。将来は島独自の旅行社をつくり、観光エージェントに仲介することで収入を得て、将来の収益源に育てる計画もある。

<sup>32</sup> 賦課の仕組みについては家中（2006）が詳しい。このほか、玉城（2000）を参照。

<sup>33</sup> 有料化については、黒島が最近ようやく始めたが、他の島々ではまったくできていないというので、竹富島は例外なのであろう。

<sup>34</sup> こうしたしくみについては、玉城（2000）に詳しく報告されているが、金額は頻繁に変わっているようなので、筆者の聞き取り調査で補った。更に家中（2006）も参照。

<sup>35</sup> ただし、公民館の建物は通常集落の所有であり、住民が費用を負担することは各地で見られる。

<sup>36</sup> なお、玉城（2000）によれば、各部落の定例会を頼母子が兼ねているとされているが、筆者の聞き取りでは、定例会は村模合（ムラムーヤイ）と呼ばれ、ムエーとは別のものだとのことである（同旨、家中2006）。定例会ではお金も集めるが、これも頼母子ではなく、集落の運営経費に用いられる。ただし、頼母子が住民が集まるための手段として用いられていることは間違いないようである。

<sup>37</sup> 玉野（2005：156）によれば、都市部における社会教育行政の展開は、「戦後民主化の考えにもとづき、新しいタイプの住民を個人の自発的な意思によるボランティアな集団へと組織化していくこと」を念頭におき、「それに対立するものとして、町内会や自治会などの既存の地域組織が想定されていた」。「社会教育行政は、とりわけ公民館というかたちをとらなかった都市部において、このような既存組織には吸収し得ない都市型住民（例えば地方から上京しひとりぼっちで子育てに取り組まなければならなかった母親たち）の要求に応えるものとして展開していった」のだという。地方圏で展開した自治公民館運動と対比されて興味深い指摘である。

<sup>38</sup> その政府の「庁舎」が公民館である。そしてこの論理でいけば、庁舎である（自治）公民館を組織の名称とすることは不思議ではない。

<sup>39</sup> 玉野（1993）の金沢市長町7番丁の研究によれば、町内会は「急激な宅地化にともなう新規業者の流入にたいして強い危機感を抱いた若手の自営業者たちが、自らの存立基盤を共同

して防衛するためにつくった団体」だと解釈される。後に行政が利用したとしても、発端は自発的な結成だったとされる。

<sup>40</sup> 日高はこの背景に第3層の地方政府としての正統性をおき、十分な力を発揮するためには自治会と市町村との間の寄生的相互依存関係や市町村が自治会を最大動員するための機関委任事務に類するシステムを改革する必要があるとしている。しかし、自治会等が歴史的にみて政府としての実質を有していたかどうかについては異論もあるため、ここではこの論理は採らない。自治会等が住民の動員や相互監視、制裁発動の権能をもつとすれば、その実質こそが地域の課題解決に有効であるのであって、政府であったかどうかは問題ではないものと本稿では考える。

<sup>41</sup> ペカネンは自治会等に代表される日本の市民団体の特徴を「唱道者 (advocates) なきメンバー」と呼び、賛同者から多額の寄付を集める大規模な市民団体が連邦政府に対して効果的にロビイングを行うアメリカの「メンバーなき唱道者」と対比している。その比較から、小規模で専門スタッフをもたない組織が多数存在する日本の市民社会は、時に政府と対立しても政策課題を中央政治のアジェンダにのせる力を欠き、アドボカシーを行うにしても、狭い地域の課題に限定されると指摘するのである。

<sup>42</sup> 見立割の由来については、大島 (1994: 279-281) を参照。

## 引用文献

- 鯨坂学 1989 「地方都市『銀座』街の町内会：岡山県津山市の事例」岩崎他 1989 (後掲)
- 阿部昌樹 2002 『ローカルな法秩序：法と交錯する共同性』勁草書房
- 阿利莫二 1959 「地方制度 (法体制崩壊期)：部落会町内会制度」鶴飼信成他編『講座日本近代法発達史 6：資本主義と法の発展』勁草書房
- 井川博 2004 「地域自治組織と狭域自治の充実」住民行政の窓 272 号
- 池田清 2003 「宮崎県綾町のまちづくり：中山間地域における地域再生と持続可能社会への実験」北九州市立大学法政論集 30 巻 3・4 号
- 伊藤修一郎 2005 「景観政策形成過程における住民組織の役割：竹富島と川越一番街を題材に」年報公共政策研究 5 号
- 伊藤修一郎 2006 『自治体発の政策革新：景観条例から景観法へ』木鐸社
- 岩崎信彦・上田惟一・広原盛明・鯨坂学・高木正朗・吉原直樹 1989 『町内会の研究』御茶の水書房
- 上勢頭芳徳 1996 「町並み保存で何を、何を失ったか」宮澤智士編『竹富島に何が可能か』竹富島喜宝院蒐集館発行
- 上勢頭芳徳 2000 「島人はまちなみ館をどれほど待ち望んでいたか」造景 26 号
- 上田惟一 1989 「近代における都市町内の展開過程：京都市の場合」「京都市における町内会の復活と変動」「行政、政治、宗教と町内会」岩崎他 1989 (前掲)
- 宇佐川満 1964 「再び自治公民館について：施設としての公民館との関連において」月刊社会教育 8 巻 6 号
- 宇佐川満・朝倉秋富・友松賢 1964 『現代の公民館：住民自治にもとづく再編成の構想』生活科学調査会

- 遠藤知恵子 2004 「農村地域における地域づくりと自治公民館：自治公民館重視の朝日町の事例から」北海道浅井学園大学生涯学習システム学部研究紀要 4 号
- 遠藤文夫 1988 『地方行政論』良書普及会
- 遠藤文夫 1992 「自治会、町内会等の住民自治組織と市町村行政との関係 (1) (2)」自治研究 68 巻 5 号・6 号
- 大石嘉一郎 1990 『近代日本の地方自治』東京大学出版会
- 大島美津子 1994 『明治国家と地域社会』岩波書店
- 大塚祚保 2001 「住民と区長制度：龍ヶ崎市における住民自治の回復を求めて」流通経済大学社会学部論叢 11 巻 2 号
- 大山信義 2001 『コミュニティ社会学の転換：持続可能な地域発展に向けて』多賀出版
- 小川利夫 1963 『自治公民館』の自治性：公民館における組織と運営の『近代化』とはなにか』月刊社会教育 7 巻 3 号
- 小川利夫・花香実・藤岡貞彦 1965 「自治公民館方式の発想：公民館の現代的性格 (その 2)」月刊社会教育 9 巻 7 号
- 小田忠 2004 「小さな自治システムの展開：広島県安芸高田市の取組」月刊自治フォーラム 540 号
- 金子郁容 1999 『コミュニティソリューション：ボランティアな問題解決に向けて』岩波書店
- 兼田繁 1989 「斜陽の工業都市における町内会の自然成長的展開：岩手県釜石市の事例」岩崎他 1989 (前掲)
- 河中二講 1961 「地域の行政組織と支配構造」思想 5 月号
- 神田嘉延 2002 『村づくりと公民館』高文堂出版社
- 倉沢進 1990 「町内会と日本の地域社会」倉沢進・秋元律郎編著『町内会と地域集団』ミネルヴァ書房
- 倉田和四生 1999 『防災福祉コミュニティ：地域福祉と自主防災の総合』ミネルヴァ書房
- 郷田實・郷田美紀子 2005 『結いの心：子孫に残す町づくりへの挑戦・増補版』評言社
- 小嶋紀行 2004 「各地で地域自治組織設置の動き：旧市町村単位で住民の声を反映：平成の大合併を契機に」住民行政の窓 267 号
- 後藤逸馬 1978 「成人教育計画：自治公民館とコミュニティづくり」社会教育 33 巻 10 号
- 篠宮正巳 1997 『『地縁による団体の認可事務の状況等に関する調査結果』について』地方自治 591 号
- 白垣詔男 2000 『命を守り心を結ぶ：有機農業の町・宮崎県綾町物語：聞き書き・郷田実 (前綾町長)』自治体研究社
- 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・下」地方自治 407 号・408 号
- 鈴木輝隆 2005 「住民と行政の協働：『平成の市町村合併』における住民自治組織」都市問題 96

巻3号

生活科学調査会編 1962『町内会・部落会』医歯薬出版

高木鉦作 1959「町内会の法制化をめぐる問題」都市問題研究 11 巻 6 号

高木鉦作 1963「地方自治と町内会・部落会」都市問題研究 15 巻 6 号

高木鉦作 2005『町内会廃止と「新生活協同体の結成」』東京大学出版会

高口愛・西山徳明 2000「伝統的景観管理とその変遷：竹富島集落における環境管理能力の発展条件に関する研究その1」日本建築学会計画系論文集 538 号

多田憲一郎 2003「『新しい公共性』と住民自治組織：鎌倉市七里ガ浜自治会を事例として」岡山商大社会総合研究所報 24 号

田中重好 1990「町内会の歴史と分析視角」倉沢進・秋元律郎編著『町内会と地域集団』ミネルヴァ書房

田辺信一 1972「公民館と部落公民館」『現代地域社会教育論・上』ドメス出版

谷口将紀 2003「選挙制度改革と組織票動員：連合町内会を中心に」レヴァイアサン 32 号

玉城毅 2000「竹富島の社会組織：祭祀からみた重層的・複合的な『村落』」沖縄国際大学南島文化研究所編『八重山、竹富町調査報告書(2)』地域研究シリーズNo.28

玉野和志 1993『近代日本の都市化と町内会の成立』行人社

玉野和志 2005『東京のローカル・コミュニティ：ある町の物語 1990—80』東京大学出版会

地方自治研究資料センター編 1977『戦後自治史第1巻』文生書院

辻駒健二 2004「市町村合併と自律型コミュニティ：広島県高宮町は、なぜ『地域自治組織』に成功したか」地域経済 23 集

友松賢 1966「『現代公民館』の批判に答える：本誌7月号『自治公民館方式の発想』における小川利夫氏の批判に答えて」月刊社会教育 10 巻 1 号

鳥越皓之 1994『地域自治会の研究』ミネルヴァ書房

鳥越皓之・家中茂・藤村美穂（近刊）『地方からの景観論：生活環境主義の応用』農山漁村文化協会

中川勝雄 1989「成長する工業都市における町内会の包摂とコミュニティ管理：愛知県豊田市の事例」岩崎他 1989（前掲）

中田実 1993『地域共同管理の社会学』東信堂

中村八朗 1979『戦前の東京における町内会』（人間と社会の開発プログラム研究報告）国際連合大学刊行

中村八朗 1990「文化型としての町内会」倉沢進・秋元律郎編著『町内会と地域集団』ミネルヴァ書房

鳴海正泰 1969「大都市における町内会」都市問題 60 巻 6 号

西山卯三・三村浩史編 1976『竹富島の民家と集落：景観保全と観光活動に関する報告』観光資源保護財団

- 西山徳明 2000 「住み続けられる島の姿を求めて」「伝統的な景観管理とその変遷」「竹富島における現代の景観管理」造景 26号
- 西山徳明・池ノ上真一 2004 「地域社会における文化遺産マネジメントの可能性：竹富島における遺産管理型NPOの取り組み」西山徳明編『文化遺産マネジメントとツーリズムの現状と課題』国立民族学博物館調査報告
- 日本社会教育学会 1999 『現代公民館の創造：公民館50年の歩みと展望』東洋館出版社
- 服部健吾 2003 「制度変化のダイナミクスに関する一考察：林野入会制度の発生と近世における変遷を素材として」法社会学 59号
- 原真志 2003 「四国の自立と連携に向けて：宮崎県綾町の地域振興の取り組みから」香川大学生涯学習教育センター研究報告
- 原義彦 2002 「自治公民館とまちづくりへの課題」月刊公民館 2月号
- 備瀬ヒロ子 2003 「最南端の島しょ地域が自立をめざして取り組むまちづくり：沖縄県八重山郡竹富町」地域政策研究 24号
- 広原盛明 1989 「先進的まちづくり運動と町内会：神戸市丸山、真野、藤沢市辻堂南部の比較考察」岩崎他 1989（前掲）
- 船橋晴俊 1993 「環境問題と地域社会：社会的ジレンマ論の視点から」蓮見音彦・奥田道大編『21世紀日本のネオ・コミュニティ』東京大学出版会
- 古谷敬二 1953 「町内会組織の歴史的考察」都市問題 44巻10号
- 日高昭夫 2003 『市町村と地域自治会：「第三層の政府」のガバナンス』山梨ふるさと文庫
- 星野敏 1994 「地域整備の展開と住民の受け皿組織の役割：岡山県美星町の自治公民館制度を事例として」水と土 98号
- 益川浩一 2005 『戦後公民館の実像』大学教育出版
- 水谷正 1996 「自治公民館・集落公民館の可能性」月刊社会教育 40巻4号
- 宮本工 1983 「人づくりから村づくりへ：岡山県美星町の自治公民館」月刊社会教育 27巻11号
- 望月博 2004 『「地縁による団体の認可事務の状況等に関する調査結果」について』地方自治 675号
- 森元孝 1996 『逗子の市民運動：池子米軍住宅建設反対運動と民主主義の研究』御茶の水書房
- 安井幸次 1989 「整備された全市的町内会体制：長野県上田市の事例」岩崎他 1989（前掲）
- 安田三郎 1977 「町内会について：日本社会論ノート（5）」現代社会学 7（講談社）4巻1号
- 家中茂 2006 「コミュニティ組織の再編にみる開発とのせめぎあい：竹富島の町並み保全を事例に」日本地方自治学会（2006年11月12日・沖縄国際大学）
- 山本恒夫 1979 「大正・昭和初期の社会教育」岡本包治・山本恒夫編『社会教育講座1：社会教育の歴史と理論』第一法規出版
- 吉川富夫 2006 「中山間地域における近隣自治組織による地域経営の可能性 上・下」自治総研 335・336号

吉原直樹 1989 「東京における『新』町内会の叢生過程と活動の実態」岩崎他 1989 (前掲)

与那原恵 2004 「竹富島物語」Esquire18 卷 2 号

Pekkanen, Robert. 2006. *Japan's Dual Civil Society : Members Without Advocates*. Stanford, California : Stanford University Press.