

町内会の可能性

京都、千里ニュータウンの地域コミュニティの分析から

2002 年 1 月 31 日 松田律子

はじめに

人間は、地域におけるコミュニティ（共同体）と切り離して考えることができない。近隣との関係が密であるといわれる農村部であっても、近年ますます人間関係の希薄さを取り沙汰される都市部であっても、やはり、人々は何かしらの地域のコミュニティに組み込まれているものである

本稿では、京都の伝統的地区「山鉾町」と大阪「千里ニュータウン」の 2 つの地域を比較することにより日本における地域コミュニティをその機能や形態を分析し、差異や共通点からコミュニティ・人間関係の地域性を考えていくものである。近年では、経済、教育、福祉などの様々な方面からそのあり方を問われ、様々な政策の対象になっている地域社会ではあるが、そこで、地域コミュニティ（本稿では町内会、第 1 章参照）についてはないがしろにされているように思われてならない。町内会とは、日本独自の地域コミュニティの形態であり、社会の基盤だと思われる。今、町内会は日本の社会において、一つの可能性を握っていると考えられる。その、可能性を地域分析を通して探求していきたい。

1. コミュニティの性質

現在では、様々な分野において「コミュニティ」という言葉が使われている。社会学においてのコミュニティの概念は、R・M・マッキーバーにより「共同生活の相互行為を十分に保証するような共同関心が、その成員によって認められているところの社会的統一体」¹と規定されている。しかし、近年の社会の多様化、情報化などにより、コミュニティはマッキーバーの規定を本質としてもちながらも、様々なあり方を見せているといえる。本章では、近年の様々なコミュニティについての論争を基に、日本における町内会について考えていきたい。

1.1 地域コミュニティとしての町内会

コミュニティが、その成員となる人員の空間的な範囲を限定しないのに対し、地域コミュニティとは場所がその制約となるものである。言い換えれば、地域コミュニティとは、

¹ 岩崎信彦他『町内会の研究』お茶の水書房、1989 年、8 頁。

地域の特色を持ち得るもの - 地域性があるもの - であり、つまり、そこに住まうことに根差しているがため、その地域の歴史をふんだんに反映するものである。そして、地域社会の基盤となっているのがこの地域コミュニティなのであり、人と社会の間を繋ぐものといえる。

日本においての地域コミュニティは、「町内会」を中心に議論がされている。町内会は日本独自のものであり、それを研究することで日本における地域集団と人との関係を知ることができると考えられている。もちろん、「町内会」といった名称で呼ばれるようになったのは明治時代からであり、かつては「ムラ」「くに」「町」「部落」などが地域コミュニティだといえる。

町内会は、地域によって部落会、自治会などと呼ばれたりもする。しかし、いずれも、ある地域に生活する人々が、近所付き合いを通し、その個々の生活や地域社会全体の向上を求め、共同して地域内・外に働きかけを行う組織である。現代になり団地やマンションという住居が現れ、かなり大きい規模のものもあるようになってきたが、日本の伝統的な町内会は、日常的な生活の中で情報が伝わる程度の規模で成立している。また、やはり高度成長を経てその機能や性質は多様化しているが、町内会の性質としては、(1) 加入単位は個人ではなく世帯である、(2) 加入は半強制的、または自動的、(3) 機能的に未分化のままであり、親睦、行政補完、自衛活動、環境衛生、伝統文化維持など全てを包括的に担う、(4) 地方行政における末端事務の補完作用を担う、(5) 旧中間層の支配する保守的伝統温存基盤となっている²、といった5つが大きくあげられる。

1 2 町内会をめぐる論争

以上に述べてきたような性質をもつ町内会であるが、近年ではその成り立ちと、機能の面について、社会学の分野において議論が成されている。

まず、町内会の成り立ちについては、伝統的にあり続けたものか、近代になり上からの支配機構として成立させられたものか、という二つの意見がある。それは「文化型」論と「近代化」論で討論されている。前者は、町内会を日本における独自の基本的、伝統的な集団の型とみなすものであり、「アプリアリに町内会形式の『構造的継続性』を強調する」³立場とされている。一方後者は、町内会を「近代化＝都市化に逆行するもの」と見なし、「存在形態が常に国家の意思の上からの浸透に適合的であったことを強調」⁴するものである。町内会の継続・存続を「共同(文化)」、「支配」のどちらに根拠を置くものかと考えるかがその論点である。

次に、町内会の機能についての議論については、「コミュニティ」と「アソシエーション」

² 倉沢進・秋元律郎編『町内会と地域集団』ミネルヴァ書房、1990年、頁。

³ 吉原直樹「地域住民組織における共同性と公共性——町内会を中心として——」『社会学評論』第50巻4号、574頁。

⁴ 同上、573頁。

の概念が用いられる。コミュニティについてはすでに触れたが、アソシエーションとは「社会的存在がある共同の関心を追及するための組織体」⁵であり、単一的な目的をもち、それに関心を持つ人のみから構成される。つまり、アソシエーションは、地域住民の活動組織ではあるが、その目的が単一であるものであり、消防団や婦人会、同業組合などがそうである。この二つの概念から見る地域社会とは、コミュニティ（町内会）がいくつものアソシエーションを内包するものである。それぞれの機能のあり方、交わり方によってその地域社会は形作られるものと考えられる。

これらの、論点を参考に地域分析をしていきたい。

1 3 町内会の歴史

また、この町内会の論争において、重要視されているのが成立に関する歴史分析である。この歴史分析をすることにより、「文化型」論のイデオロギー的な性格に論拠を与え、また、「近代化」論においては権力が町内会を作るプロセスを明らかにすることができるとされている。以下からは、その2つの視点から町内会の歴史について述べていきたい。

(a) 江戸時代～大正時代

現在の町内会の原型は江戸時代の「町内」にあると考えられている。各町内は治安の維持、祭礼、共同空間の管理、生活扶助などの活動を行い、多様な機能を未分化のままに遂行していたとされている明治時代に入ると、江戸時代からの伝統的町内は行政機関としての機能を行政組織に移管することとなる。このため町内の機能縮小化が進み、都市化の進行と相まって、伝統的町内は変容していく⁶。

そして、都市化の中で行われた「町内会」の組織化を、「近代化」論は「上からの組織化」⁷と見なすのであるが、「文化型」論は「個々の地域社会のおかれている条件を超えて、共通した力が働いたからこそ町内会が叢生した」⁸とし、様々な地域性があるにせよ、地域社会構造の下、住民に町内会を結成させる力が継承されるからこそ「町内会」は組織することができたと考える。

(b) 昭和期⁹

昭和に入り、戦時下の町内会は国家権力により法制化され、あらゆる地域集団が「町内会」の名において国家の末端組織として機能させられた。ここにおいては、町内会はその地域性、自主性を否定され、国家統制の末端機能を果たすことが第一義とされていたので

⁵ 岩崎信彦他、前掲書、9頁。

⁶ 倉沢・秋元、前掲書、頁。

⁷ 菊池美代志「町内会の機能」倉沢・秋元、前掲書、頁。

⁸ 田中重好「町内会の歴史と分析視角」倉沢・秋元、前掲書、頁。

⁹ 吉原、前掲論文、頁。

ある。戦後になり、町内会は解散させられるのだが、ここでも二つの論の歴史分析は異なっている。「近代化」論では、占領政策下の町内会は一切の機能が停止させられ、そのため、様々な単一機能集団がその機能を代行したと考える。青年会、婦人会、商店組合、同業組合といった団体が代行した地域もあるが、防犯組合、衛生組合、日赤奉仕団などの行政協力のための単一機能集団が結成され、これらの行政補完集団が町内会機能を継承する地域が多かったとしている。また一方「文化型」論においては、占領軍による禁止にもかかわらず、町内会は存続していたと考えている。いくら上から禁止されたとはいっても、町内という社会単位は、その伝統性と地域に密着した機能を持つが故に必要な不可欠な存在であり、それを支える地付き層も根強く町内社会を継承していたと考えられている。

1951 年の日本独立以後、町内会の禁止も解かれ、各地で続々と「町内会の復活」がみられるようになった。これは、「文化型」論によれば、「町内会」という名称の「復活」であって、実質的な町内会組織の復活ではなかった。また、「近代化」論によれば、町内会を中核に前述の単一機能集団が機能分担を行い、行政により公認され、地域利害を代表するというコーポラティブな体制が成立したとされている。このように、町内会の復活は、「近代化」論が行政による編成を強調するのに対し、「文化型」論は地付き層の存在が町内会を継承したことを強調する。

2 . 現代のコミュニティ比較

この章では、京都の山鉾町と大阪の千里ニュータウンの地域コミュニティについて分析してゆく。京都はかつての都であり、都市として、古くから人が集い、何らかの共同体が形成されていたと考えられる。また、大阪のニュータウンは、日本で初めてのニュータウンであり、近年では各地にニュータウン、学園都市などの人工都市があるが、その先駆けである。その、二地区を比較することにより、地域コミュニティについて考えていきたい。

なお、各地区における町内会分析においては、行政末端機能、衛生対策など、一般的に遂行されている活動については省いて記述している。

2-1 山鉾町のコミュニティ - 伝統的町内のコミュニティ -

山鉾町は後述の元学区でいう「明倫」「格致」「成徳」「豊園」の4地区にあたる。この「山鉾町」という名は、祇園祭で鉾や山を奉る町内の通称である。付近が四条烏丸の商業・オフィス街ということもあり、近年の山鉾町の町内会は、近代化の波が、好むとも好まざるとも押し寄せている。そのため、32 ある町内会でもその様相は多様である。しかし、本稿においては、伝統的町内会としての本質を比較的保っている町内に焦点を当てている。

2-1-1 京都の町内会の歴史

『成熟都市の研究 - 京都の暮らしと町』¹⁰に基づき、京都の町内会の歴史について見ていきたい。

室町時代よりはじまる京都の「町組」は、自衛と自治の機能をもつ町々の連合組織であった。幾度かの再編成を通して、明治時代にはその「町組」は65の「番組」となり、各学区はそれぞれの地区に小学校を建設した。この学区が現在の「元学区」といわれる、京都の地域をとらえるのに最も利用されている区分地区名の原型なのである。その町組の特色とは、明治時代において学制の公布をまたずに全市域の各番組がそれぞれ小学校を建設したことである。当時の小学校は教育教授の場所であると同時に施政の場所としても利用されていた。この共同の場により住民と学区は強く結びつき、小学校を中心とした市民社会が形成され、自治単位としての機能を果たすことを可能とした。

明治30年になると、この学区毎に住民自治組織の連合体が設置されることになった。この住民自治組織の連合体とは、「公同組合」と呼ばれるものであり、後に町内会となるものである。公同組合は、行政事務の末端機能を果たすものとして、また、町レベルでの住民自治組織として設置された。このことで生活自治組織は任意団体となったのである。明治後期から昭和初期の公同組合の活動は不明なところが多いが、町内行事としての御千度参りや地蔵盆や町内不動産を管理するなど、住民に密着した組織となっていた。

戦時中は、京都においても他の地域と同様に、戦時体制が公同組合の組織を利用して進められた。さらに、昭和15年には町内会は官製化され、配給制などによりその統制力を強化した。

戦後の町内会禁止期は、京都においては元町内会長がその機能を継続することが多々あり、その意味において町内会は存続していたといえる。それだけではなく、遺族会、小学校育友会、日赤奉仕会、民生委員会、消防分団、婦人会といった各種地域団体も学区を単位に生まれつつあった。その後、町内会が解禁されると、京都は市制協力委員制度によって町内会との結合を計るなど、その育成と行政協力化を図ったのである。

2-1-2 山鉾町の町内会

(a) 規模

山鉾町の町内会は、京都においては応仁の乱以降、道路を挟んだ家同士が1つの町を形成する「両側町」を町内会の基本単位としている。これは、江戸時代の「町内」の伝統を引き継ぐ町の形態である。一般的な地域においては「向こう三軒両隣」といわれる近所づきあい優先され、町内はその次とされるのに対して、京都ではまず町内があり最優先される。すなわち、町外れに住む世帯にとっては、たとえ隣同士の住民であっても、それが自分の町内外であればほとんど交流関係を築かないのである。

そして、人口は、マンションの増加が著しいところは200～300人ほどにもなっているが、

¹⁰ 佛教大学総合研究所編『成熟都市の研究 京都の暮らしと町』法律文化社、1998年、頁。

マンションの介入が少ない、比較的伝統的町内をたもっている地区は、30 から 80 人程度のところが多い（平成 12 年、京都市、住民台帳より）。

（b）機能

この山鉾町の町内会の機能として特筆して挙げられるものは、祇園祭の運営であるといえよう。祇園祭は平安時代より続いており、日本の三大祭の一つでもある。日本のみならず海外からも観光客を呼び寄せるような規模の祭にもかかわらず、国や市による主導ではなく、前述のようなわずかな人口の各町内会がその運営のほとんどを担っている。7 月全体をその開催日とするこの祭は、町内会にそれ相当の準備を要させる。半年を掛けて、お囃子や踊りの練習に町内会をあげて取り組むところもある。練習以外にも、山や鉾の維持・管理、祭に関連する儀式も暦上の節目ごとに行わなくてはならない。

そして、これも伝統的なものであるが、自衛・防災としての夜警を行う町内もある。露地（ロージ）と呼ばれる細く入り組んだ道が多く、消防車が入り込めないような所に密集している家も多くあるため、この、現代では合理性に掛けた行為も必要なのであろう。

（c）性質

歴史が長く、伝統的地区に位置するこの町内会は、それ故に、成分化されていないいわゆる「しきたり」のようなものがいまだ少なからず残っている。年を通しての町内一丸となる伝統的行事の運営、そして、その人口の少なさも併せて、山鉾町の町内会は閉鎖性をもっているといえる。何か問題が起こったとしても、先のことを見通して曖昧に過ごすような、「出る杭は打たれる」人間関係が成り立っているといえる。

また、祇園祭はそのものが伝統といってもいい行事であるため、町内における資金面・精神面における負担は相当なものであると考えられる。そして、日本の三大祭の 1 つであるこの祇園祭を自らの手で運営するため、その祭に対する町民の誇りと責任は相当なものである。祇園祭はそこに暮らす人間に多大な影響を与え、地域とそこに住まう者の繋がりはとても強いといえる。このような場所性とは、つまり、住民の暮らしは地域社会の歴史や伝統と結びついたところに成り立っているということを意味する。住民は通年の行事や生活を通して郷土愛や死生観までも育むことができると考えられる。いわば、この山鉾町は精神的中核ともいえる祭とともにコミュニティが培われてきた地域なのである。

この地区を 1 章にて触れた論説と併せて見ていくと、まず、第一に「文化型」論にいわれる、伝統的に自然発生した町内会であり、その継続・存続も文化的な要因によるものだと考えられる。山鉾町においては、祭の運営などの、保守的伝統温存基盤としての性質が強い。そして次に、「コミュニティ」としての機能的未分化な色合いが強い。人為による、単一の目的をもったアソシエーションが、一般的な町内会のように生まれているとは考え難い。

そして、そのようなことを踏まえた上でこの町内会について述べるのなら、「伝統的」で「コミュニティ」としての色合いが強いこの町内会は、それだからこそ、「人為的」な介入を必要としているように思われる。つまり、近年における社会の変化、人口の減少などにより、山鉾町は様々な場面で新しい対応が求められている。それは、景観問題に代表されるものであったり、町内だけでは手が行き届かなくなりつつある祭の運営だったりするのだが、今まで守り続けていたものを変革させ、新しい方法を見出さなければならない時期にあるのである。そこで必要とされるのが、伝統の重みに捕われすぎない外部の手、「人為的」な介入なのだ。しきたりに捕われ、曖昧な意見交換だけでは、もはや町内会の存続は危ういのである。

伝統的地区の町内会は、近年ではその伝統にのみ依存するのではなく、外部の（行政など、支配的なものの）介入が不可欠なのである。

2-2 千里ニュータウンのコミュニティ - 集合住宅のコミュニティ -

本節はホームページ「財団法人大阪府千里センター」¹¹及び、論文「ニュータウンの課題と再生への動き」『関経連四季報』¹²を参照している。

2-2-1 千里ニュータウンの歴史

戦後復興期から高度成長期にかけての都市の人口増加は、都市部での膨大な住宅需要を生み、そのことにより、ニュータウン開発の発端となった。政府は住宅不足に対応するため、1955年に日本住宅公団を設立し、公営住宅を団地方式で計画的に供給するようになる。1963年には、地方自治体などの事業主体が、土地を強制買収することを可能とする、「新住宅市街地開発法」いわゆる「ニュータウン法」が制定された。

千里ニュータウンは、1960年にその開発計画がスタートし、これは、住宅建設のみにとどまらない、道路、公園、上下水道、教育、医療、商業等の諸施設を総合的、計画的に建設する「まちづくり」であったといえる。このニュータウンは吹田市・豊中市にまたがり、予定収用人数は15万人であった。その基本的コンセプトは「大阪付近に勤務する中低所得層を主要な対象とし、一部高額所得層を加えた安定した住宅地域で、独自の文化をもつまち」とされている。

2-2-2 千里ニュータウンのコミュニティ

(a) 規模

千里ニュータウンは日本で最初のニュータウンであり、そこには集合住宅と戸建て住

¹¹ <http://www.senri.or.jp/index2.html>

¹² 濱田浩一・松尾知子「ニュータウンの課題と再生への動き」『関経連四季報』夏号、頁。

宅、商業施設や公共施設、学校などが計画的に配置された、日本の人工都市の先駆けである。千里ニュータウンの設計計画は、それ自体のみを視野にいた、周辺地域から独立したものであり、実際にも、千里ニュータウンは緑地帯により旧吹田市域から物理的に遮断されていた。その敷地面積は吹田市と豊中市にまたがり、1,160 ヘクタールもある。人口は、ピークの昭和 50 年には 129,809 人であったが、平成 11 年には 97,261 人にまで減少している。

ニュータウンにおける町内会は「自治会」という名で呼ばれている。巨大な集合住宅が主な住居であるため、ニュータウンにおける人口密度は非常に高い。そのため、ニュータウン内でいくつもの自治会が結成され、連合自治会も結成されている。詳細な人数は不明ではあるが、集合住宅一棟などによって一つの自治会は結成されると考えられるため、一つの自治会の構成人数は一般的な町内会よりも多いものである。

(b) 機能

ここでの自治会は環境整備や防犯、親睦目的の「盆踊り」などに取り組む一方で、幼稚園・保育所等の建設の要求を明確な課題として活動したことが多かった。これは、千里ニュータウンの入居当時の住民構成が、世代的・階層的にも同質性が高く、その意味で地縁組織である自治会が機能組織の役割を果たしていたためといえる¹³。周辺地域とは隔離され、計画的に建設されたニュータウンではあったが、それ故に、実際に人間が生活するようになり、様々なニュータウンならではの問題が多発した。それに対応せざるを得ない状況からも、ニュータウンにおける自治会は、町内外とも交流するような積極的な活動を要されるものであった。

(c) 性質

ニュータウンでは、福祉や教育のような特定の住民に規定される要求であっても、任意団体である住民運動団体よりも自治会がそれに対応をした。このことは、ニュータウンにおける自治会は、京都の伝統を継承しているような町内会とは異なり、現代的、「住民運動」的な性格をもって結成されたことを意味する。そして、その住民運動的な活動をする自治会とは、行政末端機能を担う町内会としてだけではなく、より一層の外部接触を強いられ、開放的なものであるといえる。

前述のように、その町内を構成する要因がほぼ同じ階級、中産階級に所属していることがこの地域に生活する住民の特徴である。そのため、この自治会では、生活環境を守るためには合理的な組織運営のもとにエネルギーの発揮を惜しまないが、日常的には個別の生活を大事にすることが優先されている。生活の全て、年がら年中に侵食するような大きな影響を構成員に与えないのも、ニュータウンの町内会の特徴である。

¹³ 岩崎他、前掲書、368 頁。

ニュータウンにおける自治会を見ていくと、その結成・存続は「近代化」論のそれにより近いように思われる。そもそもこの都市計画は、大阪府による住宅難を解消するための目的があった。そして、一戸の狭さや合理化の行き届いた近代的設備のせいで、そこに住まう者は、核家族、またはそれに準ずる少数人数の複数世帯であること、若年層であること、などの様々な制約を課せられる。すなわち、集合住宅の自治会とは、人為的な介入を前提条件としているといえる。

そして、そこで行われる住民運動的な活動のため、アソシエーション的な自治会が形成され、その存在が地域全域に刺激を与えているといえる。ニュータウンにおける自治会の運動は、共同関心により結び付けられ、地域における問題に対処するための町内会から、地域的規模のビジョンを基礎に住民の同意を形成し、地域を「つくる」ことにウェイトをおいた運動へと町内会の活動が変化してきたことを示しているといえる。このことは、継承する歴史がなかったからこその変化であり、その意味で、ニュータウンの自治会は、たいへん現代的、アソシエーションの色合いの濃い町内会の形態なのである。

おわりに

本稿では、社会学における町内会のとらえ方に触れ、2つの地区における町内会に焦点を当てて見てきた。「近代化論」、「文化型論」の二つの考え方に当てはめると、千里ニュータウンは前者の、山鉾町は後者の考え方の一例とすることができる。しかし、その各論に当てはまらないような様々な事実も見られた。それは、山鉾町においては、町内会は「文化型論」的な本質をもっているにもかかわらず、そこに外部の介入を必要としているということ。そして、「近代化論」に適応するニュータウンの自治会は、その近代的な社会問題への対処を自治会が担うがために、外部との交流、内部での活発的な交流を通して、文化継承としての機能を大きく持つことになっているということである。

それぞれのコミュニティには本質的なものがあり、時代の要求や、環境要因などによって、多大に影響を受けるものである。山鉾町の町内会は「守る」ことをその活動の本質としており、一方ニュータウンでは「つくる」ことがその本質にあるように考えられる。

そして、このような地域コミュニティとしての町内会は、時代の変化の中で淘汰され、廃れていくものなどではない。その本質を保ちながら、旧来からの閉鎖性を打ち破り外部介入を認めることで、半官半民によるさらなる可能性が生まれてくるのである。

参考文献

岩崎信彦・上田惟一・広原盛明・鯉坂学・高木正朗・吉原直樹『町内会の研究』お茶の水書房、1989年。

倉沢進・秋元律郎編『町内会と地域集団』ミネルヴァ書房、1990 年。

吉原直樹「地域住民組織における共同性と公共性——町内会を中心として——」『社会学評論』第 50 卷 4 号（有斐閣）、2000 年。

奥田道大『都市型社会のコミュニティ』頸草書房、1993 年。

佛教大学総合研究所編『成熟都市の研究——京都の暮らしと町——』法律文化社、1998 年。

濱田浩一・松尾知子「ニュータウンの課題と再生への動き」『関経連四季報』夏号、2000 年。