

自治組織としての『町内会』と草の根の地方自治

——日本における伝統的自治組織についての考察——

山  
根  
改

目次

はじめに

——草の根の地方自治をめざして——

一 見捨てられた『町内会』

——占領政策と『町内会』——

- 二 日本国憲法制定と地方制度  
——新しい地方自治の下での『町内会』——
- 三 欧米における地方自治制度について  
——契約型の地方自治——
- 四 日本における地方自治制度について  
——伝統的な地方自治としての『町内会』——
- 五 地方自治団体の近代化と『町内会』の役割
- 六 我が国の『町内会』組織の変遷  
——治安組織としての『町内会』から自治体組織としての『町内会』へ——
- 七 日本人と『町内会』  
——日本人の自治的な感覚としての『町内会』——
- 八 今後の展望として  
——フィリピン共和国のいわゆる町内会『バランガイ』制度と我が国の『町内会』——

はじめに

——草の根の地方自治をめざして——

近年、地域社会の変貌、解体の傾向はさらに深刻化し、それと同時に様々な都市問題ないし社会問題が次々と発生していることは私たちの承知するところでもある。そうしたなかにおいて、地域社会に対して非常に強い関心が寄せられ、そして、地域社会におけるその役割に対して、今までになく期待が非常に寄せられているのも事実であろう。

そこで、注目しているのが、日本のどこの地域にも存在する町内会あるいは自治会である。<sup>(1)</sup>（以後、本論文では町内会という。）

今日、地方自治の単位として、市町村が最も基本的単位であることは、疑う余地もないところではある。しかしながら、社会的事実として、この市町村の単位は、アメリカ型の自治の積み上げというかたちにはすぎないのである。<sup>(2)</sup>しかし、この市町村という単位よりもさらに小さな単位として、先程述べた、町内会が存在している。この町内会は、古くから存在した住民の自治単位であったが、近代化という理由により、制度としては存在しないが、任意に今なお存在しているのである。

さて、目をアジア諸国に向けた場合、日本の町内会の類いのものが確認される。例えば我が国に最も近い国、韓国では、班<sup>(3)</sup>とよばれる住民の伝統的集団の単位が存在する。あるいは、中国には、郷、鎮、街道<sup>(4)</sup>というものが存在している。

フィリピンでは、市町村の下に《バランガイ》とよばれるものが存在する。<sup>(5)</sup>これは、日本の町内会をいくつか組み合わせたぐらいの規模である住民集団であり、憲法により、地方自治の最小単位として明確に定められているのである。<sup>(6)</sup>

こうしてみていると、アジアの住民自治組織、町内会の類型はそれぞれの伝統であるとか時間というものを経て、継続し、発展してきたものであり、しかも次のような共通点を有していると考えられる。

- (一)、近代的地方自治制度の枠の外にあったものである。
- (二)、市町村の制度よりも古い。
- (三)、日常的な接触の可能性を基本として、それらの集団は存在している。
- (四)、共通な生活感というよりも住んでいる土地によって結び付いている。
- (五)、行政の末端の組織であると同時に、自治組織でもあるという歴史を有している。
- (六)、(五)のような歴史をもちながら、発展してきている。

そこで、筆者は第二次世界大戦後、いわゆるアメリカ型の地方自治制度を導入した、日本とフィリピンの地方自治の制度の比較、そして町内会とバラングイの比較検討をするものである。ただし、この両者は、制度内のものであるか、制度外であるかというかという相違はあるが、前述のような共通点も存在するものである。ここでは、町内会について検討をくわえていくものである。

## 一 見捨てられた『町内会』

### —— 占領政策と『町内会』 ——

第二次世界大戦後、連合軍総司令部の占領政策の下、日本は民主化に熱心であった。しかし、日本的とも言える小手先だけの自己改革を行うとしたのである。すなわち、大日本帝国憲法の一部を改正することで民主主義の実現を

計ろうとするものであった。<sup>8</sup>そこでいよいよ、総司令部は、公職追放<sup>9</sup>、財閥解体<sup>10</sup>をし、さらには、憲法の草案<sup>11</sup>まで用意して、農地改革<sup>12</sup>や婦人の参政権を与えるという具合に大鉈を振るった改革が行われていったのであった。

こうした状況の下、法制や制度<sup>13</sup>についても大幅な改革と排除が実行されたのであり、日本をアメリカやヨーロッパのような民主国家に建築していこうとしたのが、総司令部の意図であった。そして日本政府の側には、それを受け入れるしかなかった。これは敗戦国だからという事実だけではなく、これは筆者の私見だが、日本には元来、その場その場凌ぎのことにする習性があったからであろう。民主化を押し付けられても、日本は抵抗をしても、結局は、時代の流れには逆らえないということを受け入れるのである。このことは町内会についても同様である。

町内会はそもそも江戸時代には、キリシタンの発見に大いに貢献したという歴史的事実もあり、また、昭和一七年には閣議決定により、大政翼賛会による指導下におかれることとなり、<sup>14</sup><sup>16</sup>戦争遂行の末端組織となってしまう事実から総司令部はこの町内会を廃止しようと考えたのであろう。なぜならば、占領が間接統治であった以上、自主的で公正な選挙こそが民主化を実現させる要件であったからである。したがって、総司令部は、親方が支配しているような封建体制は何がなんでも廃止しなければならない。そこで、軍による支配、財閥の支配、封建的な土地所有者の支配や家制度による支配、男による女の支配は、すべて改革しなければならず、それを成し遂げた後、それでもなお残ってしまうのが、町内会と言われている住民組織であった。これを無きものとすることで、一人一人の個人が柵から解放され、個人の自由意思に基づいた投票ができると総司令部は考えたのであろう。つまり、地縁社会に拘束された個人が、相互の監視により自由に意思決定ができないと思われるのである。

さて制度としては廃止された町内会だが、しかしながら、任意の団体としては存続することとなったのである。

町内会もしくは自治会は、強制力を全くもたないが、それでも全加入を前提とした団体として、今日に至るまで活

動し続けている。

ところで、欧米の社会では、強制力をもつもの、つまり、政府を有する法人となるもの、したがって、市が普通は最小単位である。全加入の団体とする限り、全員の同意に基づくものでなければならず、そのためには、規模の程度に違いがあれ、小さくあれ、政府というものが存在する。だから、市町村というものが最小単位となる。そこで、総司令部は、この最小単位で足りると考えたのであろう。

いずれにせよ、町内会は制度としては廃止されたが、任意団体として、制度外で自由に存在することには誰も何も言わなかった。そのことが、地域生活の中で地域住民に根づいた生活習慣の中で、町内会が維持されるという結果をもたらしたのである。

町内会が戦後、廃止されたことは、戦時中のように、個人の自由に干渉したりすることがなくなったという点では評価できる。しかしその一方で、国にしても地方自治体にしても、町内会というものに何ら関心を示していなかった。これが住民組織として発展していくことはなかったのである。つまり、これを自治を実現する制度として成熟させる機会を失わせたのである。しかし、日本政府の頭の中には、行政上の効率の面では有効であると考えていたのであろう。だから、回覧板を廻したりする場合、これを今日でも利用している。

## 二 日本国憲法制定と地方制度

——新しい地方自治の下での『町内会』——

日本政府から提出された「憲法改正要綱」<sup>(16)</sup>やまた、各政党から提出されていた憲法案<sup>(17)</sup>あるいは民間から提出された

私案<sup>18</sup>のどれを見ても、「地方自治」の規定を定めた条項は見当たらない。世に言う、一週間で出来上がったマッカーサー草案の中にはじめて、「地方政府」の条項が付け加えられたのである。<sup>19</sup>この時（というよりももうすでに決まっていたのだろうが）地方政府についての改革を余儀なくされたのである。

元来、日本人の意識の中に地方自治体というのは非権力的な事務を行うという姿が本来であり、権力的事務は国がすべきであり、委任によって遂行されるという日本人の自治感覚は、総司令部の意識との間で隔たりがあったということは、容易に想像できる。だから日本人は町内会を、行政機関の下部組織として、容易に、そして、ごく自然に取り入れることができたのである。アメリカ人にとってガバメント (Government) とは、権力事務を処理できることは当たり前のことであり、当然ながら、自治の単位であるならば権力事務を処理できるものでなければならぬのである。<sup>20</sup>したがって、統治機能を有していない団体など自治体とは考えられず、町内会などは戦争遂行という国策の過程の中で認められていたにすぎないと総司令部は判断していたのであろう。

さらにシャープ勧告<sup>21</sup>では、占領政策を実施するにあたり、地方自治においても、占領政策を定着させようとしたのである。

ところで、確かにシャープ勧告というのは、地方自治の観点から構築されたものであったのであろうが、実現化には至っていない。なぜならば、まず、一つめとして、各自治体に財政力をつけさせるために、市町村合併を絶えず行い、そのために、巨大化した市が誕生してしまったのである。<sup>22</sup>二つめとして、自治体が大規模化してしまい、市が自治体の機能を失ってしまっている。言い換えるなら、自治体としては、機能していないのである。そのため、政令指定都市では行政区<sup>23</sup>を設置している。しかし、それでも機能していない。

当然のことながら、住民からの行政需要が増大すればするほど市町村は巨大化してしまうのである。行政需要が自

治体の財政能力をはるかに追い越すことは、はっきりとしている。すなわち、住民の要求が増せば増すほどそれに応えるために、機構や権限も強化しそして巨大化しなければならなくなる。その結果として、住民が自立的に問題を処理することが困難になってくる。そして、さらに行政需要が高まり、いよいよもって、自治体としての性質がどんどん失われていってしまうのである。この悪循環に対する対策として登場したのが、先ほど述べた政令指定都市の行政区の設置である。しかし、この程度では、やはり巨大で、まだ機能しない。そして、さらに細分化した機能が必要とされる。したがって、筆者は町内会のような単位に注目する訳である。確かに、町内会というものは、自発的なものであり、それにもかかわらず、殆どの地域では全加入である。このような矛盾やまた、町内会の行政能力というのは未知である。このように検討を加えるべき事柄は、たくさんあるが、ともかく、現実に現在の市町村という単位では不適切であると考える。現在のところ、町であつてもどんどん都市化すれば、市と同じ問題を抱えることとなり、また、市は政令指定都市へ昇格しようとするのである。

そもそも、総司令部が構想としてもっていたアメリカ型の地方自治と民主化という路線は、日本やフィリピンあるはアジア諸国の自治の原理とは異なるものであり、そのことが、前近代化という理由だけで町内会を捨て切ることができないのである。

### 三 欧米における地方自治制度について

#### —— 契約型の地方自治 ——

欧米における近代化の倫理とは、個人の自発的な信条が社会で意味をもつということである。したがって、統治と



は、人民の同意に基づくものでなければならぬ。人民の同意の表現として法があり、そして、その下に権力が行使されなくてはならない。<sup>25</sup>

欧米の近代の人と人の結び付きとは、個人の同意が基本である。その意味で、契約の論理<sup>26</sup>である。その同意は個人の正直な信条に基づくものなので厳格に遵守されるべきものでもある。そうすると、ここで信条と社会規範とは一致したものであるはずである。つまり欧米における政治では、契約というものがその根底にある。このことが、個人の自発性や創意というものを最大限に政治の中に活用することができるのである。

ここで契約の論理に立って社会生活や政治生活が営まれている限り、規範に該当するものは明示されていなければならぬ。法が権力でなく、同意によって保持されているところに、欧米の民主権国家が成功している原因<sup>27</sup>である。つまり、憲法やあるいは立法者たる議会により国民が自発的に結束する統治原理が成功したからである。憲法その他法律は目に見えるであり、未知の人間を結び付けることができる。そればかりか、類のない正統性をもって、権力を行使する根拠となる。なぜなら、権力行使の根拠となる法令は、社会契約によって、あるいは代表制によって、同意しているものだからである。

かくして国家ができるし、自治体ができるのである。作り出す精神構造は同じである。国民あるいは国家は、憲法と議会を持つことで、国民の同意に立脚したものととなり、自治体は自治を形成することで住民の同意を得たことになる。そして同意を得た以上は、契約に拘束される。いかなる民主的で自由な国家でも自治体でも憲法や法律を否定することは許されないのである。

市が市民を構成員とする法人となるには、生活様式を同じくする地縁団体でなければならぬ<sup>28</sup>。そして欧米の場合には、生活様式だけでなく生活様式が同じという基礎ともなる信条がいっしょでなければならぬ。このようなコミュニ

ニティ<sup>29</sup>であってはじめて、自分たちの規範を憲章という形にし、そして同意を得て、自治を行う政府をもつことができるのである。つまりそこには契約が存在していることとなる。だから、近代的意味におけるコミュニティとは、社会契約にもとづく住民団体ということになる<sup>30</sup>。そこでの自治には政府としての仕事を含んでいるために、権力的なもので含んでいる。さらに、歴史的概念により近代的コミュニティは経済的な自由と都市化により独自の政府をもつことになる<sup>31</sup>。そして中央政府からの干渉を逃れ、自主的になんでも決定していく。つまり、個人主義を基盤とした住民自治の団体である。そして、この自治内での争いは自ら処理し、自ら自己の生活を守ることが必要となり、そのために市が創設され維持されることとなる<sup>32</sup>。

ところで、近年、欧米の大都市では市民の行政への要求に対処できなくなっている。

今まで考えてきたことから承知できるように、民主主義の中心は自発的な同意があることで、だから自治体の成立にさえ契約という精神が働いていた。しかし、それは、今崩れているのではなからうか。都市への人口流出は、生活の便利さを求めてという理由である。そして行政参加という意識までも阻害している。

おそらく、これからこの問題の対処策が考えられることであろう。

#### 四 日本における地方自治制度について

——伝統的な地方自治としての『町内会』——

日本人には、元々個人的信条と社会規範が一致するということが、少ないのではなからうか。だから、「ほんね」と「たてまえ」とを区別しているなどと、よく言われるのである。

見える規範が存在すると、それによって人と人とがつながることを期待できる。欧米では信条を同じくする者同士の団結というのは、根回しを常とする日本と比べて好対照のものである。

このことは、地方自治においても例外ではない。

日本人の意識の中に、憲法をはじめとして各法律や条例は、地方自治がある結果として存在しているのだという意識は薄いのではないかと思う<sup>33</sup>。このことは、民主政治が自分達で獲得したものでないからだと言ってしまふのは、容易いことである。しかし、もう少し考えるに、欧米のような自治の形を日本の地方公共団体に見出すことはできないから、このような意識となるのである。地方あるいは地域に自治というものが存在するには、人間関係の場<sup>34</sup>が存在しているからである。これが日本の自治である。

日本ではあくまでも人間関係をもとに、自治が実行されるのである。したがって、日本では、自治が成立するのは、あくまでも、人の顔が見える程度の人間関係の場である。そしてこのような単位は町内会あるいは自治会とよばれるものである。だから、これらのものが、今でも存在しているのは承知できるところであろう。

地方自治体というのは、地域を基礎とする統治活動のための法人である。法人であるから、法令上はあたかも一個人格として活動する。しかし実在するのは、一人一人の人間である。

日本の市町村は政策によって構築されたものであり、財政力をつけるために合併されることもしばしばある<sup>35</sup>。したがって、自然発生的に形成されたものではない。だから、町内会が成立するものであり、それが市町村に吸収されることはないだろう。つまり、規模の小さい単位である地域生活を基盤とした町内会と制度上の自治体との関係は、深く係わりながらも別のものとして共存していくのである。

町内会などの集団は、伝統的な生活様式の結果であって、制度とは別個のものである。つまり、日本人の生活様式が

激変しない限り、消滅することなしに、存続するのである。一方で、自治体は制度上のものであり、住民集団ではないから政策をもち、権力を行使するものである。このような点から、町内会が行政機構の下部組織として取り入れられるのは、元々、無理である。

イデオロギーを持たないことは、近代市民社会の地方自治の原理には適合しないと考えるのが当然であろうが、しかし市民が自立的でないような大衆社会では、町内会はむしろ適合するのではなからうか。<sup>36</sup>

私達日本人に適合した地方自治を考える場合、日本人に最も親しみのあるものが、最も適したものであるに違いない。

## 五 地方自治団体の近代化と『町内会』の役割

町内会というのは、社会的活動をしようとするれば、民主的なものでなければならない。そして、加入者が多くなり、事業の拡大が大きくなればなるほど、無視できないし、また社会の許す範囲内であればならない。したがって、その活動には、公共性がなければ成長もしないし、成熟もしない。

ところで、一部には町内会だとか自治会を評価する意見もあるが、一般に、住民自治が強調されている今日において、町内会のような地域の組織に対しての注目は低いのではなからうか。

占領政策で、町内会というのは非近代化という理由で不要とされたのである。さて、ここで疑問が生じる。では、はたして、市レベルでの自治は機能しているのか。住民の自治意識はどうか。市民参加の地方自治を実現させることができるのか。どれも十分ではない。近年確かに、住民運動は盛んにはなっている。例えば、ゴミの処分場建設反対

を叫んでの運動は、何人も承知のところであろう。しかし、それは利害関係者が差し迫った状況に置かれた時、はじめて発生しているものである。そして、この利害関係を有していない者は、ただ黙っているのである。

近代欧米の制度を日本は、積極的に導入してきた歴史的事実は誰しもが認めるところである。地方自治にしる制度的には、欧米の制度を導入した。しかし、この近代的な制度を導入したにもかかわらず、日本では十分機能していない。欧米からの判断でいうと、日本の今日の地方自治は弱体化しているといえるであろう。この近代的制度が上手く機能しないと、日本人は欧米と比べて、民主主義に慣れていないだとか、知識がまだ十分でないというような批判をする人もいる。しかし、欧米の制度を導入すれば、全て上手くいくと考えるのは安易である。町内会のことにしてもそうである。町内会を非近代的だから切り捨てるということに、そもそも偏見がある。

今までに見てきた近代化の論理から考えると、団体への加入には、個人の同意が基本となっていなければならない。個人の権利が最大尊重されていないなければならない。長老支配ではならない。行政は市民に奉仕すべきである。

このような理由で町内会は近代化には馴染まないのだが、しかし、そうであろうか。町内会は全員の加入を理想としているので、強制的もしくは半強制的では町内会の本質である自然発生的なものまで失われてしまうのである。

町内会は、自己の能力で処理できるものは、そうしなければならない。そういう能力を有している自治の単位でなければならぬ。行政の末端組織となってしまうてはならない。町内会というのは民主主義に従って成立し発展していくものである。

町内会というものは、主体性のない団体という判断を下されているのだが、しかし、町内会というのは、元々理念をもった団体ではない。つまり、様々な人間の集団である。もっと適切に表現するのなら、様々な人間の寄り集まりである。そして、そこには同意ではなく縁によって結び付きがある。しかし、この寄り集まりをまとめていくのが政治

であり、そして、この町内会には高度な政治的ものが潜んでいるのではなからうか。

## 六 我が国の『町内会』の変遷

——治安組織としての町内会から自治体組織としての町内会へ——

町内会あるいは町内会のような地縁団体の歴史は、いったいいつの時代から始まったのであろうか。この点に関して、筆者は十分な研究をしていない。しかし、私達日本人ならよく知るところだが、豊臣秀吉は、刀狩りを実施した。そして、治安保持の目的で、五人組十人組の掟を定めた。<sup>37</sup>これは組を組んで、盗賊等をはたらかないということを約束させるものである。

江戸時代になると、江戸幕府の支配の下、犯罪の取締り、キリシタンの制圧などに、五人組が利用されることとなる。<sup>38</sup>時代が進むにつれ、年貢米や治安維持の任務が強化されることとなると、五人で一組とする五人組の制度<sup>39</sup>へと変化する。五人組は最寄りの者で構成されたので、地縁団体である。この五人組というのは農作に協力し、相互に行動を監視したり、旅行は構成員に届け出たり、年貢米の滞納については代納したり、防火、防災のために協力したり、あるいは犯罪を犯した時などは、連帯責任を負うというものであった。<sup>40</sup>治安の保持や安定した日常生活を送るために設けられた制度であったのだが、その機能を十分に発揮した。さらにそれは、地縁化したものであり、それが、今日の日本の日常生活にまでなお残っているのである。日本の治安が、世界的にみても優秀であるとみられているのは、このことが原因となっているのであろう。

明治時代に入ると、欧米の列強諸国と対等な資本主義国家をめざす明治政府は、中央の権力機関の整備とともに、

地方では、地方の統治機関の全国的統一、つまり、中央集権体制の整備を進めていった。<sup>(41)</sup> その一つとして、戸籍の導入に<sup>(42)</sup> 明治政府は強い関心をもったのである。戸籍の設置を実施したのは、当初の目的としては、浮浪者の取締りや治安の維持をするためであったが、後に、徴兵、教育等その行財政面において、国民の掌握を可能とする道具となつていった。<sup>(43)(44)</sup> そして、戸籍事務のために大区小区制の導入を行つたのである。

これは、従来の伝統的な地域集団には全くなかつたものである。都市部においては、区を設置し、郡部でも区に分割された。<sup>(46)</sup> 大区には、区長を一人置き、小区には副区長等が設置されたのである。

この制度は、従来の(町)村に存在していた伝統的で自治的な組織、慣例を否定したものであつたし、統一国家を実現するために、行政が全て政府と官僚によつて行われていたのであるが、このことが、当時の明治政府の頭の中に入つていなかったのであろう。<sup>(47)</sup>

この官僚制の下で行われた明治初期の政策に対して人民の抵抗は、農民一揆という形で現れる。<sup>(48)</sup> また、このことを踏まえて、自由民権運動が生成していったのである。<sup>(49)</sup>

こうした状況に対処するために政府は、地方三新法<sup>(50)</sup> とよばれる地方制度を見直す動きをみせる。今までの大区小区制を改めて、今までに出てきた矛盾を克服して、人民の抵抗を緩和し、これまでのような衝突が起らないようにしていこうとするものであつた。その一つが、郡区町村編成法<sup>(51)</sup> であつた。この法は、官僚的な区画制度である大区小区制を廃止し、従来の郡町村という形にするというものであつた。

ところで、江戸時代からあつた五人組は、明治維新以来、文明開化を追い求めたために、欧米には無いという理由で何処かへ追いやられたのであろう。日本は、例えば、租税<sup>(52)</sup> や警察<sup>(53)</sup> または郵便<sup>(54)</sup> あるいは教育等の面で、次々と中央集権の法制度を整備し、巨大な近代国家を建設していったので、権力と結びつかないと無視されたのであろう。こうし

て、町村にしても、人々の事実上のまとまりとは、別個のものが、出来ていってしまったのである。

近代国家の建設と機能強化そしてそれにもなう、市町村制の確立という政府の基本方針は、明治、大正時代と時代が移っていても変化はなかった。

第一次世界大戦後、日本は対外的には、帝国主義による大陸進出、対内的には国家総動員という戦争体制へ自ら歩むこととなった。このような状況下、国民一人一人を統治していき、国民の精神統一を図るには地域的な統制のとれたものとしなければならない。そこで復活してきたのが、町内会である。

町内会を国策遂行の機構とするためには、全国的な統一された機構にしなければならない。つまり、全国一律に制度化される必要があった。

町内会の整備は昭和一五年九月に発せられた、内務省訓令第一七号、「部落会町内会等整備ニ関スル訓令」<sup>(60)</sup>によって行われたのである。これにより、村落には部落会、市街地には町内会を設置し、さらにその下に、十戸内外で置かれる隣保班<sup>(57)</sup>を設置し、また、それぞれの常会、並びに、市町村常会を整備するように命令が下された。<sup>(58)</sup>

これを基本として、「常会ノ社会教育的活用並指導ニ関スル件通牒」<sup>(59)</sup>や「隣保班ト家庭防空隣保組織トノ関係ニ関スル件通牒」<sup>(60)</sup>などが発せられた。さらに、昭和一五年には、常会定例日<sup>(61)</sup>が決定され、昭和一七年には、町内会は配給事務を取り扱うようになった。<sup>(62)</sup>そして、昭和一八年の地方制度改正では、町内会などが、市町村の事務を援助し、さらには、国税と地方税の納付をする機関まで設置して納付が、容易かつ確実にできるようにしたのである。<sup>(63)</sup>

元来あった町内会のような組織に着目し、整備したことは鮮やかであったのだが、しかし、これらの政策はただ町内会を義務と課しただけで、自治そのものは、ほとんど皆無であった。

第二次世界大戦後、日本で行われた占領政策の一つとして、町内会などの隣保組織は廃止された。しかしながら、



間もなく、町内会は各地で復活していたようである。町内会というのは、確かに、戦時中には、戦争遂行のための組織であったことは、否定できない。しかし私達が、ここで忘れてならないのが、この組織は、地域生活に根ざしたものである点だ。だからこそ、政治政策とは逆行して、というよりもむしろ、政治とはかかわりなく生き残っていったのであろう。そして、町内会は行政の立ち遅れに対して、住民は生活の防衛のために、あるいは行政の補助的な機関として、日本全国に再び復活していったのであろう。さらに行政の側にも、行政の種類によっては、行政効率をよくするために必要と考えて、これを利用していったのだと考える。

## 七 日本人と『町内会』

——日本人の自治的な感覚としての『町内会』——

これまでの検討からみると、近代的自治というのは、市町村を自治の基本単位としていることは、何人も疑う余地のないところである。

しかし、欧米から導入してきたこの市町村の制度が政策的には完成したとしても、日本の伝統的社會の中に存在している自治と、果たして合致するものなのか疑問である。

本論文で筆者が着目している町内会は、明治維新後は、近代制度の導入という理由で、完全に無視され、第二次大戦中は、行政の遂行の道具として用いられ、そして、戦後は、日本の民主化という理由でまたもや切り捨てられたという経緯を辿ったのである。つまりこれまでの日本の地方自治とは、自治の面では無視されていて、行政の面では活用されていたという図式が浮かび上がる。

日本で、「市民参加の地方自治」<sup>65</sup>が叫ばれてから、いく久しい。そして、今日、ようやく、少しづつではあるが、しかし、一步、一步確実にその芽は芽生えている。

ここで少し考えなければならぬのが、なぜに、「市民参加」が叫ばれるようになったのかという理由である。そもそも、市民社会というのは、議会主義を基本として、市民の利益が損なわれないように、議会を通じて行政統制を行うのである。だから議会は、市民の代表で構成される。このことは、日本国憲法の骨格である。すなわち、日本国憲法は、国民主義と代表制民主主義から構成されているのである。

ところが、今日、議会の代表制は機能しなくなっているのが、実情である。市民生活が発展していき、議会では、市民の生活要求を掴み切れなくなっている。そして議会主義は後退していき、その代わり、行政機関が、統治の面で、主導権を握ることとなる。そしてますます、議会は衰退する。そこで、市民は行政において、意思決定に参加しようとするようになる。これが、「市民参加」が叫ばれている原因である。

行政主導では、市民の自治など実現しなくなる。これを実現するためには、市町村では大きいのである。もっと小さな単位で市民の連帯が築かれなくてはならない。これの規模として、適切な範囲となると、対面可能な町内会が適切であると考ええる。

したがって、自治を高めるには、住民集団によって実現可能となり、そして生活要求を満たすものとしては、行政にという考え方が、現実には避けられないのである。

ところで、町内会は市民的な連帯感という意識面において重要な基盤をもっている。だから、町内会単位で、例えば、盆踊り大会などの行事を実行する。これは、そのためである。したがって、町内会の活動というのは、住民の負担になってはならないし、義務的なものであってもならないはずである。さもないければ、町内会の重要な機能である、

自治の芽生えが全てなくなってしまふからである。確かに、任意の団体である町内会は、その行政機能がごく僅かなものかもしれないが、住民の自治意識が芽生えれば、それを基本として、自己の手に負えるものは、自分たちで処理し、自己の手に余るものは、行政へ投げかけることができる。

市町村、都道府県の自治への参加は、代表制に頼らざるを得ないが、自治意識が町内会のレベルから芽生えることで、市町村の行政または県の行政へと反映されるものとなるのではなからうか。

現在のところ、町内会の活動が、行政の面からみると、能力は知れたものである。そして、任意の団体であるから、規模や規則もまちまちである。しかし、任意団体であるが故に、自主的な結成が可能成らしめ、自治意識を高める。町内会の活動は、現在のところは相当程度、生活共同体としての町内会内の連帯意識あるいは絆を深めることに向けている。だから、何らかの行事が企画される。これは町内会に限ったことではなく、例えば、会社では新入社員歓迎会が企画されたり、花見が企画されている。つまり、このことから考えても、これらは帰属意識を持たせるためのもので、そのために、何らかの行事が必要とされる。

話を町内会に戻すが、筆者は以前から町内会の活動に関心をもち、その一環として、愛知県犬山市にある「日の出自治会」で行われている『芋煮の会』へここ数年、見学を兼ねて、参加した経験をもつ者である。この地域一帯は、名古屋市内より電車で約一時間程度の距離にあり、二〇数年前に住宅地として、開発された所である。そしてここでの行事の一つである『芋煮の会』は、今まで論じてきた、まさに、住民の自主的に結成された組織であり、自主的運営により、企画実行されている。ここに集まってくる住民は、老人から子供まで世代を越えて集まり、そして集まってきた人達は、芋汁を口にしながら、酒を飲みながら、集団の構成員を知り、結び付きを深めている。現在の日本で、市民参加を可能にするのは、このような文化活動ではないかと考える。文化活動というのは、歴史的にみても、自由

な風土がなくては盛んにならない。そしてまた、これは人を平等にする<sup>(66)</sup>。そのことが人間同士の結び付きを深め、自治意識を高めるのであると考える。

## 八 今後の展望として

——フィリピン共和国のいわゆる町内会『バランガイ』制度と我が国の『町内会』——

### (一)我が国の『町内会』

一言に町内会と言っても、その活動の内容は様々である。例えば、盆踊りのような祭りのようなものや、旅行などの親睦活動、講演会などの文化活動、助け合い募金など公益事業の下請け的なものや行政の下請け機関として、回覧板などによる行政連絡などがある。また、その一方で、道路清掃、あるいは、住民生活についての陳情など共同体の自衛の手段という具合に、多種多様に及ぶのであるが、整理してみると、行政機関の末端組織としての町内会と、日本の伝統的な自治の基本単位としての町内会という性格の二面性をもつものである。また、町内会の現状をみる限り、これが任意団体という性格上、町内会の役員は高齢者である場合が多く、若者の参加が少ない。これは高齢者でないと、地域に注ぐ時間が少ないという実情からくるものでもある。しかし、このことは、町内会自体の問題ではないはずである。これは政府や地方自治体の政策、つまり、現在の労働政策や地域開発あるいは、地域振興政策に問題があるのではないか。この政策を立案する過程で、日本の伝統的な自治の基本単位を考慮していないからではないか。ここでは、行政主導による町内会の振興などを提案するものではない。私達日本人の生活様式に調和し、それを保持するような地域開発計画や地域新興政策が必要とされるのである。そうすることで、自治の芽が芽生えて、

生長していくのではなからうか。

これまで、地方分権についての主張は、市町村制にしる都道府県制にしる、はたまた道州制構造など、巨大化した、現代の日本の地方自治組織の行政効率を高めるための主張であったように思われる。つまり分権が単なる効率化と読みちがえられていたのである。住民の生の声や意見は届いていなかったためである。

近代国家においては、町内会のような地縁による団体の意義は評価されてこなかった。しかし、自治の原点は、やはり、この地縁に始まるものである。「顔」の見える、<sup>67</sup>「豊かな人間関係」が築ける範囲が自治を形成するのである。<sup>68</sup> 伝統的な自治である町内会には、近代化と折り合わなければならぬという課題があたえられている。そうすることで日本型の自治が実現する。

## (二) フィリピン共和国の『バラングイ』制度について

地縁団体から成長したフィリピンにおける「バラングイ」制度は、きちんと確立された制度として、地方自治の基本的単位として、欧米型の契約型の制度と共存している。日本の町内会は、地方自治制度としては確立されてはいないが、しかし、これも欧米の制度の中に生き続けている。そして、今日注目されるようになっていく。

フィリピンのバラングイ制度は、フィリピン憲法第一〇条第一項に明記されている。<sup>69</sup>

バラングイは最も基本的な政治単位として自らのコミュニティ計画を行い、政府の開発計画や事業その他の活動を行うものであり、そして、住民の集合的な意思が形成される所である。このバラングイには、まず、住民の意思を決定する機関として、バラングイ総会 (Barangay Assembly) がある。これは、一五歳以上の住民によって構成され、年二回の定例総会と臨時総会が開かれる。なお、現在は、一バラングイは二千人以上の住民で構成されるが、首都圏

や都市部では、五千人以上で構成されている。そして、ここには、各役員が存在している。

このバランガイ政府の長（バランガイ・キャプテン）は、住民より選出され、任期は六年である。

バランガイの立法機関としては、バランガイの長を議長として、バランガイ議員と青年バランガイ議長を構成員とするバランガイ議会が設置されている。

バランガイには、バランガイの長によって任命される、バランガイ出納官、バランガイ書記や、その他必要によって様々なバランガイ役員が任命される。各役員は、互いに協力し、バランガイの長の指導の下、バランガイ内の住民の社会秩序、社会福祉の維持、促進に務めなければならない。さらに、バランガイ役員は国や地方自治体の各機関とも協力し、また、行政機関の末端組織ともなり、例えば住民票の管理や選挙人名簿の作成、教育や文化活動の促進、環境保護の推進、税金の徴収や募金活動を行い、道路の清掃活動、交通整理、そして青少年の非行防止の呼びかけ、防犯、防火活動、また、郵便配達業務の協力も行うなどその活動範囲は多岐に渡っている。そして、必要な場合には、各種委員会（例えば、人権委員会、青少年育成委員会、環境保護委員会、女性と家庭に関する委員会等）を設置し、あるいは、住民参加の討論会も実施している。<sup>70</sup>このことが、フィリピンでは、住民の積極的な政治参加を容易にしているのである。

さらに、このバランガイには、青年バランガイというものが存在する。これは、日本で言うなら、青年団のようなものである。しかし、この青年バランガイは地方自治法典により定められている。青年バランガイは、一五歳以上二一歳以下の者で構成され、役員は青年バランガイ議長と七名の議員、出納官、書記が一名づついる。さらに、青年バランガイ議長はバランガイ議会の構成員の一人として議会にも出席しなければならない。つまりこのことで、若い時から、政治参加の道が開かれ、また政治参加の訓練を受けているのである。

このバランガイには、特徴的なものとして「バランガイ裁判所」<sup>(71)</sup>というよりも「調停委員会」のようなものが存在している。バランガイの長により、これは構成され、だいたい構成委員は一〇人から二〇人程度である。ここで取扱われる事件は、民事事件の場合、あくまでも個人対個人の事件に限られ、労使紛争、当事者が政府や公務員あるいは企業の場合は除外される<sup>(72)</sup>。また、刑事事件の場合は、三〇日以下の拘禁または二〇〇ペソ以下の罰金を命ぜられる事件に関して、その管轄権があり、示談による解決が目的である<sup>(73)</sup>。この制度は、フィリピンの伝統的な社会の中で存在していたのだが、今日では、法律家をできるだけ廃除し、紛争当事者と地域住民で、納得のいくように解決することに重点を置いている。したがって、バランガイというレベルで市民参加による紛争解決が試みられ、それにより、住民の連帯感が増し、さらには、住民の正義感が達成できるという点は、大きく評価できるものと思う。

### (三) 今後の展望

このように、フィリピンの社会というのはスペインや米国の決定的な文化的な影響を受けたにもかかわらず、フィリピンのコミュニティは、部族集団であり、教区の単位等に求めている。市町村はこの単位の上に存在している。つまり日本同様にフィリピンでも、近代的な地方自治の確立をめざしていたのだが、市町村のような自治体とこのようなコミュニティの範囲は一致していないのである。したがって、行政の単位と自治意識の単位が一致していないというのが、日本とフィリピンの特徴であり、したがって、両者を比較の対象と考えたのである。

地区としてのバランガイはどちらかというと、行政の補助機関であり、市民集会としてのバランガイは、世論形成のための市民の参加機関である。フィリピンのように制度化されていないし、また、多少の形は違うが、日本の町内会は、このような二つの機能を十分に果たしてきている。

両国の行政制度を論じないまま、いきなり、『バラングイ』制度と『町内会』の比較をするのは、少し乱暴であつたかもしれないが、しかし、この二つの制度は、両国で草の根の地方自治を実現するのに大きく役立っているし、また、ますます、そうなる可能性を有している点に、注目していきたいのである。そして、今のところ、日本では『町内会』、フィリピンでは『バラングイ』のような住民集団のほかに、地方自治の究極的な拠点は無いと考えているだけに、この両者の比較を今後も続けたいのである。

註

- (1) 高橋勇悦「町内会・自治会とコミュニティ」『都市問題研究第四九巻第一号』(都市問題研究会 一九九七)一五頁。
- (2) 拙稿「『バラングイ』制度について——フィリピン共和国の地方自治制度とその組織について——」(中京大学大学院生法學研究論集「第一八号 一九九八)四頁。
- (3) 森田郎編『アジアの地方制度』(東京大学出版会 一九九八)六六頁。
- (4) 森田、前掲書二八頁以下。
- (5) 詳しくは拙稿、前掲論文にて検討している。
- (6) F. G. AYSSON, J. P. ABLETEZ『BARANGAY-ITS OPERATIONS & ORGANIZATIONS』(National Book Store, INC. 1993) P. 21.
- (7) 中川剛『行政評論——地縁・文化と法感覚』(三省堂 一九八二)二六頁。
- (8) 「憲法改正要綱」松本昌悦編『原点日本国憲法資料集』(創成社 一九八五)二一九頁所収。
- (9) 「好ましくない人物の公職より除去に関する覚書」松本、前掲資料集二〇五頁。増田弘「公職追放の衝撃」(『占領と改革』戦後日本占領と戦後改革2巻 岩波書店 一九九五)七九頁以下参照。
- (10) 広田四哉「旧資産階級の没落」(前掲書『占領と改革』)一一三頁以下参照。
- (11) 「憲法改正草案要綱」松本、前掲資料集二六〇頁参照。



- (12) 広田、前掲論文一一三頁以下参照。
- (13) 樋口陽一「立憲主義の日本的展開」(『戦後民主主義』戦後日本占領と戦後改革4巻 岩波書店 一九九五) 二二九頁以下参照。
- (14) 「翼賛政治会宣言及ビ綱領」松本、前掲資料集一七七頁所収。
- (15) 塩田庄兵衛・長谷川正安・藤原彰『戦後史資料集』(新日本出版社 一九八四) 一三三頁参照。
- (16) 「憲法改正草案要綱」松本、前掲資料集二六〇頁参照。
- (17) 松本、前掲資料集二二四、二三一、二三四頁参照。
- (18) 松本、前掲資料集二三五、二三七頁参照。
- (19) 「マッカーサー草案日本国憲法」松本、前掲資料集二四五頁所収。
- (20) 中川剛『町内会』(中央公論社 一九八〇) 五四頁。
- (21) 太田和也「戦後日本の地方自治制度の変遷」(西尾勝編『自治の原点と制度』(二)二世紀の地方自治戦略1巻) ぎょうせい 一九九三) 八九頁以下。
- (22) 山下茂「自治体の区域・規模」(西尾、前掲書) 一三七頁以下。
- (23) 太田、前掲論文(西尾、前掲書) 一〇二頁以下。
- (24) 中川、前掲書『町内会』九頁。
- (25) 中川、前掲書『町内会』六五頁以下。
- (26) 中川、前掲書『町内会』七一頁。
- (27) 中川、前掲書『町内会』七二頁。
- (28) 中川、前掲書『町内会』七四頁。
- (29) 中川剛「地縁による団体」(法学教室 No. 165 一九九四、六月号) 五一頁。
- (30) 倉沢進「社会目標としてのコミュニティと今日の問題」『都市問題第八九巻第六号』(東京市政調査会 一九九七) 四頁。
- (31) 中川、前掲書『町内会』七八頁。
- (32) 中川、前掲書『町内会』七九頁。

- (33) 中川剛「秩序感覚と行政権に関する四つのノート——契約の論理との対比——」(広島法学第一卷第一号 一九七七) 八〇頁。
- (34) 中川、前掲論文「地縁による団体」五一頁。
- (35) 太田、前掲論文九三頁。
- (36) 中川、前掲論文「地縁による団体」五一頁。
- (37) 横田冬彦「城郭と権威」(『岩波講座日本通史第一卷近世1』岩波書店 一九九五) 二六四頁。岡田章雄『日本の歴史第7卷天下統一』(読売新聞社 一九六三) 一〇七頁。
- (38) 深谷克己『大系日本の歴史9士農工商の世』(小学館 一九八八) 二二二頁以下。
- (39) 深谷、前掲書二一四頁。
- (40) 深谷、前掲書二一四頁。
- (41) 山中永延之佑「明治前期における地方制度の展開——幕藩体制化の村から明治一七年の改正まで——」(山中永之佑編『近代日本地方自治立法資料集成I「明治前期編」』弘文堂 一九九一) 四頁。
- (42) 山中、前掲論文八頁。
- (43) 「徴兵規則」松本、前掲資料集三八五頁以下所収。
- (44) 「学制」松本、前掲資料集一六頁以下所収。
- (45) 山中、前掲論文一〇頁以下参照。
- (46) 山中、前掲論文一〇頁参照。
- (47) 山中、前掲論文一〇頁。
- (48) 田村貞雄「土族反乱と農民一揆」(田中彰編『近代日本の奇跡——明治維新——』吉川弘文館 一九九四) 二〇五頁。
- (49) 「民選議院設立建白書」松本、前掲資料集二八頁以下所収。
- (50) 明治一一年七月二二日「郡区町村編成法」(太政官第一七号布告)、「府県会規則」(太政官第一八号布告)、「地方税規則」(太政官第一九号)が發布された。この三つは、普通地方三新法とよばれている。
- (51) 「郡区町村編成法」松本、前掲資料集六六〇頁所収。山中、前掲論文二〇頁。

- (52) 勝田政治「維新の三大改革」(田中編、前掲書) 一七四頁。
- (53) 石井寛治『大系日本の歴史12開国と維新』(小学館 一九八九) 二五四頁。
- (54) 石井、前掲書一八八頁。
- (55) 「学制」松本、前掲資料集一六頁所収。勝田、前掲書一八八頁。
- (56) これについての資料は、山中永之佑編『近代日本地方自治立法資料集成5「昭和戦前 前編」』(弘文堂 一九九八) 八三五頁以下に収録されている「附録【資料I】」を参考としてまとめたものである。
- (57) 山中、前掲資料八三七頁参照。
- (58) 山中、前掲資料八三七頁以下参照。
- (59) 山中、前掲資料八四三頁参照。
- (60) 山中、前掲資料八三九頁参照。
- (61) 山中、前掲資料八四三頁参照。
- (62) 山中、前掲資料八四六頁参照。
- (63) 山中、前掲資料八四八頁参照。
- (64) これについての資料を見つけたことができなかったが、中川、前掲書『町内会』一五八頁では、本文のように説明されている。これを参考にさせていただいた。
- (65) 池田敏雄「まちづくり条例と住民参加」(関西大学法学論集第四四巻四・五合併号 一九九五) 八頁以下。
- (66) 中川、前掲書『町内会』二〇六頁。
- (67) 中川、前掲論文「地縁による団体」五一頁。
- (68) 倉沢、前掲論文四頁。
- (69) R. B. ARALAR『BARANGAY-THE BASIC LOCAL GOVERNMENT UNIT』(Kalayaan Press Mktg. Ent INC 1993) P. 3
- (70) R. B. ARALAR Ibid P. 43.
- (71) R. B. ARALAR Ibid P. 53.

- (72) R. B. ARALAR Ibid P. 54.  
(73) R. B. ARALAR Ibid P. 53.

その他参考文献

- 中田実「地域社会の変動と町内会・自治会」『都市問題第八三卷第一号』（東京市政調査会 一九九二）  
宮崎伸光「認可地縁団体制度の問題点」（前掲論文集『都市問題』）  
玉野和志「町内会・自治会の担い手層——その歴史的展開と生活史——」（前掲論文集『都市問題』）  
秋月謙吾「地域」をめぐる行政システム——戦後改革における制度形成を中心として——」（京都大学法学論集第一四〇卷三・四号 一九九六）  
木佐茂男「地方自治をめぐる世界の動向と日本」（法律時報六六卷一二号 一九九四）  
中川剛「地方議会史略説（一）」（四）」（広島法学第七卷第一号〜第四号 一九八三〜八四）