



Title	地域自治組織の現状と課題 - 調べてみて、こんなに独特 いろいろ創意工夫、沖縄の自治会 - :2009年度「自治講 座：私たちが創る、沖縄の自治」最終報告書(終章 自 治会・町内会を考える)
Author(s)	琉球大学国際沖縄研究所; 島袋, 純; 前城, 充; 大城, 武秀; 島仲, 徳子; 太田, 浩一; 饒波, 正博; 嘉数, 学; 濱里, 正史; 比 嘉, 俊雄; 金城, 満; 仲宗根, 亨; 大宜見, 洋文; 新垣, 光栄; 中 村, 優介; 宮里, 大八; 佐藤, 学; 中村, 任子; 宮地, 順子
Citation	2009年度「自治講座：私たちが創る、沖縄の自治」最終 報告書
Issue Date	2010-02-05
URL	<a href="http://hdl.handle.net/20.500.12000/25815">http://hdl.handle.net/20.500.12000/25815</a>
Rights	





# 琉球大学

University of the Ryukyus

Title	終章 自治会・町内会を考える
Author(s)	佐藤, 学
Citation	地域自治組織の現状と課題 - 調べてみて、こんなに独特 いろいろ創意工夫、沖縄の自治会 -: 133-140
Issue Date	2010-02-05
URL	<a href="http://ir.lib.u-ryukyu.ac.jp/handle/123456789/25777">http://ir.lib.u-ryukyu.ac.jp/handle/123456789/25777</a>
Rights	

琉球大学学術リポジトリ  
University of the Ryukyus Repository



琉球大学学術リポジトリ  
University of the Ryukyus Repository



## 終章 自治会・町内会を考える

### 1. 私たちの調査から明らかになったこと

このプロジェクトを始めた時点で、私たちは、沖縄における「地域自治組織」の「あるべき姿」を構想しようと考えた。市町村の内部で、より小さな地域での、真の住民による自治の営みを運営するためには、新たな「地域自治組織」が必要であるとの了解から、県内の既存自治会・自治公民館組織を、なるべく多く調査することで、その構想を立てるための材料を見つけ出すことが目的であった（なお、以下、自治会という用語を、一般的に代表するものとして用いることとする。）

本報告書に収められた自治会は、全部で22に上るが、他にも調査はしたものの、諸事情により、結果を報告書に掲載出来ないところもあった。「自治講座」に参加した沖縄自治研究会メンバーが、中南部に多く居住しているために、中南部中心になったが、沖縄島以外にも調査すべきとの考えから、二度にわたる八重山地区での調査を実施した。

2009年10月から、調査結果を順次、「自治講座」の後期ワークショップで報告していく作業を始めたが、それは、それぞれのグループが調べてきた、自治会の多様性に圧倒される過程となった。詳細は本報告書を読んで頂きたいが、一つの自治体の中でも、自治会のあり方が異なる。また、自治体により、自治会の組織や自治体と自治会の関係が大きく異なる。更に、自治会のあり方は、自らの組織のあり方が「普通」であると、当然考えるために、自治会相互に、大きな相違があることは、これまで広く認識されてこなかったようである。

このような多様性を持つ自治会の実態から、沖縄に共通する地域自治組織の「あるべき姿」の構想を立てることは無理ではないか、あるいは意味が無いのではないかという議論になった。結果として、本年度のプロジェクトは、「あるべき姿」の構想を立てることから大きく転換し、沖縄の自治会の事例集、実態調査報告書の作成に、目標が変わった。

なぜ、沖縄の自治会のあり方が、複雑怪奇と言うべき程に多様であるのかは、それぞれの組織の歴史や地域性が理由である点と、沖縄の自治制度そのものが他県と異なる歴史を経ていることが理由である点の、両方の背景から説明できよう。各自治会の推移については、それぞれの調査報告を参照して頂くとして、本章は、他県と異なる沖縄の自治制度史が原因となっている特異性に関して考察を加え、この自治会調査報告書を、今後の「地域自治組織」構想に繋げる一助となることを願う。

### 2. 私たちの調査の方法論と限界

このプロジェクトでは、主として自治会長、区長、といった立場の方々に、聴き取り調査をお願いし、参加者が議論して作成した、共通の質問要項に従って、それぞれの自治会

についての実態を伺った。聴き取り調査の調整をする上では、多くの場合、自治研究会の参加者が、地域での繋がりを通じてお願いできる方々を調査の対象とした。

自治研究会参加者は、社会調査法を専門に学んできたわけではなく、あくまでも市民が、自分の地域の課題を調べるといった基本的姿勢で調査に臨んだため、私たちの聴き取り調査には、専門性という点で不備な点が多々あることは、あらかじめお断りしておかねばならない。

私たちの調査の不備な点を明らかにするため、ここで具体的に直面した限界を挙げておきたい。まず、各自治会の調査は、前述のように、自治会長等の立場の方への聴き取り調査が基本である。それに加えて、自治会規約や、会計報告等を頂けたところでは、それらを補足資料として使い、自治会のあり方を記述することに務めた。しかし、当然のことながら、自治会運営当事者の視点は、それ以外の住民とは異なる。社会調査として十全を期すならば、多角的・多面的な聴き取り調査をすべきであり、一つの自治会について、自治会長以外の方たちからも、聴き取り調査をする必要がある。しかし、甘えている訳ではないが、私たちの研究会は、研究者ではない普通の市民が、自分の時間と資源を使って調査するのであり、おのずから出来ることには限界がある。あくまでも、ここでの調査報告は、今後の調査や考察への一つの材料提供であることをお断りしておきたい。

この点に関連し、例えば、一つの自治会の活動を他の自治会関係者がどのように評価しているかを、聴き取り調査の中で、意図せぬ形で知ることがあった。当事者の自己評価とは全く異なる外部からの評価を知ると、自分達の調査の限界がはっきり見えたのだが、今回のプロジェクトとしては、そこは仕方のないものとして、更なる調査は残念ながら今後に託すしかない。一方、このプロジェクトは、小数の自治会を深く多面的に調査することではなく、なるべく多くの、多様な自治会を調べることを志したことから、個々の自治会について集中的な調査研究を行うことは、もともと予定していなかった。

加えて、幾つかの対象とする予定であった自治会では、聴き取り調査そのものを断られたり、報告書への掲載を断られたりする例もあった。その理由は、概ね自治会の財産管理に関わると考えて良いであろう。

また、学術研究としての完成度を高めようとするれば、先行研究や、各字誌、市町村史等の文献を調査しなければならない。この点では、いくつかの重要な資料を発掘する成果はあったが、学術論文として通用するような文献調査は、私たちには不可能であり、その点においても不十分であることを自覚するものである。<sup>\*1</sup>

このプロジェクトを開始した時点では、自治会を、存在する自治体により、四類型に分類して調査にとりかかった。それは、①都市部、②郊外、③基地所在地、④沖縄島以外、の四類型である。①都市部と②郊外では、地域社会のあり方に違いがあり、それが自治会のあり方にも影響を与えているであろうとの想定から、また、③基地所在地の自治会は、

---

<sup>\*1</sup> 先行研究では、社会教育分野の公民館に関する研究、社会学分野での地域組織に関する研究や共同店に関する研究、行政法分野での自治会に関する研究等に蓄積がある。

軍用地料収入が組織や運営を規定しているはずと想定したための設定である。また、④沖縄島以外の地域に関しては、参加者で、かつて竹富町西表島で、長期にわたる地域調査を経験している島袋純氏から、八重山における「自治公民館」が、他地域とは異なる組織、運営であることを教示され、調査対象として選んだ。

しかし、本報告書の章立てから明らかなように、この四分類は、自治会調査の上で、必ずしも有用ではなく、途中でこの類型を捨て、市町村別に、分類せずに事例報告を並べることに決めた。それは、例えば、①と②に関して言えば、都市部と郊外の自治会のあり方というくくりで見える対比よりも、個々の自治体の独自性の方が、はるかに鮮明であるためである。また、③に関しては、幾つもの、「非」基地所在地の自治会が、軍用地料以外の財産の管理をめぐって、基地所在地と同様な自治会のあり方を示している事実が調査から分かった。すなわち、使用目的が基地以外であっても、土地からの収入がある自治会では、誰が自治会の正規会員となれるかという重大な要件において、共通して排他的な傾向を示している実態が判明したのである。要するに、基地所在というよりは、自治会の所有資産があるかどうか、それがどのように管理されているかによって、自治会の「メンバーシップ」＝誰が自治会に加入できるのか、が大きく異なることが分かったのである。その結果、この四類型は、分類上の有用性が低いと結論付け、ここにあるように、市町村別に並べ、事例を提示するやり方を選択した。

以上のような限界はあるが、このような、県内多くの自治会を同時並行で調査し、それらのあり方を事例として報告する試みは、過去にあまりなく、その点で、自治会の現状報告集として、市民による調査という性格に加えて、一定の価値はあるのではないだろうか。序章に展開されたように、今後の沖縄の地域自治組織の構想を考える材料として、本報告書が利用されれば幸甚である。

### 3. 沖縄の自治会・他県の自治会：概観

本報告書で取り上げた自治会、および、報告書には含められなかった自治会の実態調査から、沖縄の自治会は、次のような性格を帯びていることが明らかになった。

- \* 神事・祭事を中心とした、伝統行事を継承する組織
- \* 市町村行政の末端組織
- \* 地域の住民による、共有する課題を解決するため、あるいは、生活をより良い（より楽しい）ものにするための営みのための場
- \* 共有財産管理のための組織

各自治会の詳細を見れば、これらの要素が混在し、自治会により、どの要素が大きいかが、全く異なっている様相が分かる。

伝統行事を中心とする自治会のあり方は、沖縄では一般的なものであり、それが地域の

結束力を強めるという見方が通説になっているのではないだろうか。伝統行事としての「祭」がない自治会においても、人々が集まる契機としての、新たな「祭」を作り出すことが普通に行われており、この点が、沖縄の自治会の特色の一つと言えるだろう。

自治会・町内会の、「宗教」との関係については、米軍施政下の沖縄では、他県で実施された改変がなく、それが現在の自治会のあり方に一定の影響を与えているのではないだろうか。この点については、後述するが、沖縄県以外では、戦後のGHQ政令により、一旦は完全に町内会と「神社」との関係が断たれた。当該政令が廃止された後、各地の自治会と「神社」「氏神」との関係は復活するが、少なくとも都市部においては、この関係は、決定的に弱まったと考えられるのではないだろうか。

しかし、自治会が宗教的活動に携わる＝神社への寄付を自治会・町内会が集めることに關して、近年の判例があるように、決して沖縄以外では存在しないということではない点に留意されたい。<sup>\*2</sup>

この鳥栖市の自治会をめぐる裁判でも審理されたのが、自治会は「公的」な存在であるかという点である。任意加入組織であっても、一つの地域に一つしか無い排他的組織であり、また、特に農村部においては、自治会が行政の末端を担う実情があること、すなわち、自治会長、区長という職に対して、委託契約がなされたり、給与が支払われたりして、自治体が支えている状況は、沖縄に限ることではない。

この点についても、1947年のGHQ政令第15号は、町内会・部落会の廃止と、役員の公職追放という形で、戦前の隣組からの根本的な改変を行っている。

しかし、それが、行政の末端としての役割を担うようになった背景には、その次に挙げた役割である、地域の課題解決の場という性格が、自治会には消し難く存在しているためであろう。防犯、衛生、といった政策分野での自治会の活動が、今で言えば、いわば自発的な行政との「協働」として行われていた状況が、この性格が続いている理由である。

財産管理組織としての自治会については、序章に詳しいが、そもそも、自治会は、一定地域の住民が参加できる組織であるという前提で、地域自治組織の構想を作る前提の一つとして依拠できるのではないか、という私たちの問題意識に照らすと、加入についての道が閉ざされ、排他的な運営が行われている「自治」会は、住民自治の基盤たりえず、地域自治組織の構想とは無縁の存在であるのではないか。

#### 4. 沖縄の自治会・他県の自治会：制度史から

以下、前節で述べたことを、やや踏み入って見てみたい。

##### ①戦後制度の改変

沖縄の自治会が、複雑怪奇な様相を示している理由の一つは、沖縄が第二次世界大戦後

---

<sup>\*2</sup> 「鳥栖市自治会神社関係費訴訟」佐賀地裁平成14年4月12日判決 判例時報1789号113頁。この判決では、自治会を公的な組織として認め、自治会が神社への寄付を集める行為を、信教の自由を侵すとした。上告がなく、この判決は確定した。

に、他県で実施された、自治会を大きく変えた二つの変革を経験しなかったことと言えよう。本節は、高木鉦作『町内会廃止と「新生活協同体の結成」』（東京大学出版会）に全面的に依拠して、日本における自治会・町内会のあり方と、沖縄県内のあり方を比較するものである。<sup>\*3</sup>

1947年1月の、内務省訓令第四号による隣組、部落会、町内会、部落会・連合会という、四機関の解散命令と、同年5月のポツダム政令第十五号による、町内会等四機関の解散後に結成されていた「新生活協同体」構想を目指す類似団体も含む解散、および、四機関の長の公職追放という、いわゆる「町内会の廃止」である。

もう一つの変革は、1953年10月の「町村合併推進法」施行後、3年間に全国で町村数を6,152減少させた、「昭和の大合併」である。

第二次世界大戦後に、米軍の施政下に置かれた沖縄では、「町内会の廃止」「昭和の大合併」という、二つの契機を経ずに、今日まで至っている。沖縄県の自治会は、その意味で、戦前、隣組として整備された形が、他県に比べて、より色濃く残っている部分があると考えられる。<sup>\*4</sup>

町内会廃止等を命じたポツダム政令第十五号は、1952年4月28日のサンフランシスコ講和条約発効の180日後の、同年10月24日に、「ポツダム宣言の受諾に伴い発する命令に関する件の廃止に関する法律」の規定通りに廃止された。この法律は、サンフランシスコ講和条約発効直前に、第13国会で制定されていた。<sup>\*5</sup>

町内会・部落会等が廃止されたのは、それが、1940年の内務省訓令第十七号により、全国的に整備され、「市町村ノ補助的下部組織」として位置付けられ、また、全戸加入組織とされたことをうけている。行政の末端として、戦争遂行上の大きな役割を果たした町内会、部落会、隣組等の組織は、1942年以降は、同時に大政翼賛会の下部組織としても活動した。そのため、戦争協力のための組織として、GHQが廃止を命令するに至ったのである。<sup>\*6</sup>

GHQは、1945年12月の「神道指令」により、神社に対する公的な資金による援助を禁止しているが、町内会・部落会による神社への寄付割り当て等が行われていたことから、政令第十五号により、町内会・部落会を公的な存在として位置付け、神社と切り離している。また、神社の維持には、町内会とは別な団体を設ける必要があり、すなわち、町内会

<sup>\*3</sup> 本書は、高木鉦作先生の2000年の没後、2005年に出版された、本文だけでも1000頁を超える大著である。生前、8年間に亘り『國學院法學』誌に連載された論考をまとめたものであるが、町内会・自治会の、行政学における数少ない専門家としての高木先生が、信じ難い程の資料・史料を織り込んで書かれた集大成というべき研究である。著者が長らく疑問に思っていた、「防犯灯」の設置・管理が、なぜ自治会の責任になっているのかということから、今回の調査で出てきた、自治体広報誌の配布業務の由来まで、およそ考えられるだけの疑問に対して、本書は史料を以って解答を用意している。驚くべき研究というべきであるかもしれないが、大学院修士課程において、高木先生の厳しい御指導を受ける幸運を得た身としては、これが高木先生の当然の論文集であると考えられる。自治会・町内会の歴史的経緯について、これ以上の書は存在しえないであろう。

<sup>\*4</sup> 「自治会」という用語は、第二次世界大戦後に一般化した。高木(2005)590頁、注(12)。ここでの「町内会の廃止」における「町内会」は、「自治会」と近似の意味である。

<sup>\*5</sup> 高木(2005)538-543頁

<sup>\*6</sup> 高木(2005)2-6頁

が神社の維持に直接関わるべきではないという原則が作られた。

この「政教分離」が、その後、地域によりなし崩しに復活した状況は、注\*2で触れた通りである。

とはいえ、沖縄の自治体が、現在も神事を執り行うことが一般的であることは、この「神道指令」と政令第十五号による、宗教的活動の禁止が、施行されなかったことに一因があるだろう。宗教との断絶を経験していないことが、大きな意味を持つのではないか。本報告書の事例でも、神事を執り行う自治会が取り上げられているが、伝統的な村落共同体の中心的価値である、神事や祭事が、自治会の責務として継続していることが明らかである。

## ②防犯灯、衛生組合

県内の多くの自治会では、防犯灯の設置と維持管理が自治会の中心的な責務となっている。このことは、全国共通であり、沖縄だけに係ることではない。しかし、なぜ「防犯灯」の設置、維持管理が、自治会の仕事になっているのだろうか。また、なぜ「街頭」ではなく、「防犯灯」と呼ばれるのか。このことに関しては、宗教的活動とは逆に、日本の戦前の制度が、沖縄にも共通して残っているようである。

政令第十五号の後に設立された、町会・自治会の多くは、第二次世界大戦後の治安悪化に、住民が対応する必要がある、設立の理由であった。防犯協会・防火協会として発足した組織も多い。<sup>\*7</sup>

更に遡ると、そもそも、東京において、町内会が街灯の維持管理を行うようになったのは、関東大震災後にまで遡り、また、震災後の自警団が町内会の母体になった例も多かった。言うまでもなく、関東大震災では、朝鮮人に対する、流言飛語が原因の虐殺がおこなわれ、6000人を超える人々が殺された暗い歴史があることは忘れるべきでない。が、住民が自分達の安全を自分達で確保するために、町内会・自治会が「防犯灯」を設置し、維持管理するというやり方は、この時期から始まっていることは記憶すべきである。震災後の自警団が、人を雇う人件費の負担が大きくなったために、活動が低下し、それを埋め合わせるために、街灯の設置、維持管理が町内会により実施された。

街灯＝防犯灯の役割は、戦後の混乱期に、更に増し、自治会の責任の大きな自重を占めることになる。自治会、もしくは防犯協会が、防犯目的の街灯を設置する方式が、今まで続いているのが、自治会による「防犯灯」の設置である。それを、現代においてすら、なぜ自治体が公的な事業として行わないのか、不思議であるが、「地域自治組織」としての活動の大きな部分は、関東大震災後、連綿と続いているのである。

高木（2005）によれば、大阪では、同様の役割を「赤十字奉仕団」なる統一組織が広く担っていた。東京でも、地域住民の問題解決への動員を、異なる仕掛で実施しており、文化会、防火協会等の組織が、政令第十五号以降に見られた。

あるいは、公衆衛生のために、衛生組合が、1897年の伝染病予防法第二三条により設置

---

<sup>\*7</sup>高木（2005）263-264頁



された。当初は、コレラ発生時の対応が急務であったのが、消化器系伝染病や結核が問題となり、一般的な公衆衛生の向上が必要となったため、衛生組合の活動が、平時が中心となり、その結果として、衛生組合が町内会に吸収されることとなる。町内会・自治会の活動には、異なる起源のものが入り込んでおり、どの県の自治会でも、その役割は多様である。

### ③広報

自治体広報誌紙の配布は、沖縄の自治会の多くで、委託業務となっている。これも、客観的に考えてみれば不思議な形態である。自治会、あるいは、自治会長への委託料は、相当額であることが普通であるが、果たして費用と便益を比べた時に、広報誌紙の配布手段として、これが最善なのだろうか。

行政の伝達方法として、町内会・部落会の廃止後に、職員が直接、個々の世帯に伝えるか、掲示により伝えることとなった。自治体広報誌紙の配布は、本来、民主的な自治体運営のために、取り入れられた情報伝達手段である。それを、どのように配布すれば、全戸に行き渡らせられるのか。地域のリーダーである自治会長を、この伝達役にすることで、双方向の情報のやり取りが期待された一方、自治会長の恣意により、あるいは、自治会に加入していない住民には配達しないというやり方により、特定の住民には広報が届かない事態も出来る。また、戦時中は、回覧板そのものが、戦争遂行のための国民掌握手段として活用されていたことも、忘れるべきではない。

沖縄でも、近年は、自治会以外の方法を使って、全戸配布する自治体が増加している。広報も、沖縄と他県の自治会のあり方が共通していると言えよう。

### ④「昭和の大合併」

1953年から3カ年の時限立法で実施された「昭和の大合併」は、戦後の公立中学校義務化に備え、中学校の設置を可能とするような規模の自治体を創ることを、とりわけ重要な目的として行われた。教育事務のうち、教育活動において、「一つの中学校の学校経営よりも理想的な規模」を算定している「町村の適正規模について（第一次試案）」という、1951年の自治庁次長文書が、高木（2005）に資料56として引用されている。これによると、12学級以上が望ましく、中学校の科目数、それによる必要最低教員数、一学級当たりの生徒数（「仮に一学級四十人位とすれば」）等の条件に、中学校の生徒数の人口に対する比率6.5%をかけ、40人学級の場合の市町村最少人口を5,538人、50人学級の場合の最少人口を6,923人と計算している。この数値が、特に町村合併の基準として使われたことは広く知られている。<sup>\*8</sup>

こうして実施された「昭和の大合併」は、いわゆる「自然村」に近い存在であった、小規模町村を合併させ、市町村区域を拡大させた。丁度、「平成の大合併」の時と同様の議論

---

\*8高木（2005）、652-653頁

があり、同様の問題が起きた。「平成」では、未だに「昭和の大合併」時の旧町村の対立が解消されていないのに、新たな地域対立を生み出すものである、との批判がなされたほどに、「昭和の大合併」が、地域自治のあり方に与えた影響は深刻なものであった。

町村規模が大きくなり、その後の社会変化で、とりわけ農村部では過疎化が進んだこともあり、旧町村内の町内会・部落会・自治会の機能は弱くなっていった。

沖縄では、「昭和の大合併」が、米軍施政下であるため、当然のことながら施行されず、さらに、「平成の大合併」においても、合併を実施した件数は少なかった。那覇市の合併、沖縄市の合併、名護市の合併という事例が、時期を異にして実施されたことは確かであるが、それでも、沖縄の地域社会は、自治体区域の点において、他県と比べると、大きな変革を経ていないといえよう。それは、とりわけ、現在も存続している小規模町村において、地域のあり方が戦前からの継続性が強いということである。

以上の諸点が、沖縄の自治会が持つ独自性を生み出す背景でもあり、また、沖縄の自治会が、他県の自治会と共通の性質を有する理由でもある。

#### 最後に：地域自治組織の構想へ

自治会のあり方の多様性・複雑性の前に、たじろいだ私たちのプロジェクトであるが、その中で、住民の自発性が生み出した、様々な活動も知ることができた。本報告書に価値があるとすれば、それらの実践例を共有し、各自治会が直面する問題をも共有するところにあるだろう。

地域の濃密な繋がりが、人々の暮らしを豊かにすることは、確かである。しかし、古くから、そのような濃密な繋がりに耐えられない人々を疎外してきたことも、また確かである。地域自治組織が、強制的な組織である必要はなく、無理矢理に活性化する必要もない、しかし、何かを、地域の隣人達とともにやりたくなった時に、そのきっかけとなるような場、組織があるのは、誰にとっても利益になる。

そのような、「あるべき地域自治組織」を考えていくこと、その実践をしている人々の知恵を借りること、そこから、より良い自治を作り出すことが出来るであろうし、本報告書が、その一つの窓口となることを願い、本章を閉じたい。