シリーズ　新たな公共私の連携－地域の発意に基づくソーシャル・ビジネス－

自治会・町内会と社会的企業 ―地域創造の過程でどう機能するか―

江戸川大学名誉教授　**大内　田鶴子**

自治会・町内会は地縁に基づく組織、NPO や社会的企業は理念（またはミッション）に基づく組織だ。自治会・町内会は、その組織が上に載って活動している土地と結びついている。NPO は事業目的中心の企業と類似の経営体だ。食料や、医療・衛生、保育・教育など、生存の根幹に関わって日々の住民の営みを助ける組織の形態が、協同組合が良いのか、NPO か、社会的企業か、市町村による行政サービスか、時代や社会環境、危機の内容変化とともに試行錯誤されてきた。現代の地域社会には、制度化されていない経済活動の曖昧領域が存在し、この中で住民のニーズに対応して、新しい商品やサービスが生み出される。曖昧領域の重要性と、自治会・町内会及び社会的企業のそれぞれの特徴と役割を考察する。

1　社会的企業：生活危機の中に生まれる

今「新常態」や「新しい生活様式」などの言葉が唱導されている。緊急事態宣言によって経済活動が改変を余儀なくされると、その後の「新しい生活様式」が必要だと一般にも認識されるようになる。しかしそれは言葉だけかもしれないし、管理的な性格を持つものになりやすいことを歴史が教えてくれる。1940 年頃の地域社会を見ると自治会・町内会自身がソーシャル・ビジネス的な役割を帯びていたことがわかる。以下本稿ではソーシャル・ビジネスを社会的企業と言い換え、NPO、協同組合など非営利組織を含んだ意味で用いることにする。

筆者の居住する地区の町会が興味深い実例となっている。第二次世界大戦末期の空襲と焼け野原のなかで、生活の立て直しのために町会の中に協同組合（=社会的企業）の思想が持ち込まれたのであった。

戦争突入直前の昭和 16 年頃には、浅沼稲次郎が白河町会の町会長になっている。なお、東京都の資料では、「深川区白河清砂町会長」と記されている（高木 2005：19）。昭和 20 年 3 月の東京大空襲で近隣住民は四散し、焦土の中であらゆる秩序が無に帰したが、戻ってきた人や新規来住のひと数人で白河三丁目町会を立ち上げた。それまで同潤会アパートの住人は周辺住民とは別の「アパート

Copyright 2020 The Authors. Copyright 2020 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

自治会」に組織されていたが、この時にはアパートと1戸建ての住民の区別はなくなっていた。ところで、昭和22年、GHQの命令により、内務省訓令17号が廃止され、さらに、町内会長まで公職追放され、町会・部落会と類似する団体はすべて禁止された。しかし、現実には近隣組織なしには配給も受けられないので、あちこちで、名前を変えて存続している。白河三丁目町会は、「白河三丁目倶楽部」と改めた（大内2014b）。これが2020年現在、筆者が所属している町会の設立時の姿である。

清砂通り（同潤会）アパート住民は、敗戦直前の、1945年5月に生活用品不足に対応するため、浅沼の勧めにより、生活協同組合を結成している。この空襲直前に結成されていた生活協同組合が、いち早く周辺住民から資金を集めて、焼跡の中に銭湯「鶴の湯」を再開させた（白河三丁目市街地再開発組合2005）。浅沼稲次郎は、東京市政調査会が事務局となって、1947年（昭和22年）2月12日に発足した町会問題対策協議会の委員になっている。GHQは占領統治政策として、町内会・自治会を廃止したが、それに先立ち東京都は、廃止される町内会に代わる新しい組織の性格や事業、その具体化の方法などを討議していた（高木2005：39）。東京市は戦時体制下の市民生活を秩序立てるために、すでに1938年（昭和13年）から町会整備を継続しており、この時重要な役割をはたした都庁の地方事務官を再び会議に参加させて、町内会廃止後の近隣組織の在り方について検討し始めた。浅沼はその会議に町会代表委員として加わっており、「新生活協同体の結成」という構想案を、町内会に代わる新たな近隣組織モデルとして提言を試みたメンバーの一人であった。その構想内容は、自治会・町内会と生活協同組合との協力関係を示唆するものとなっている。しかしまた、戦時体制下の上意下達型の組織観念を引きずったものとなっている。なお、この提言は活かされなかった（大内2014a）。

食料や、医療・衛生、保育・教育など、生存の根幹に触れる日々の活動を助ける組織については、協同組合が良いのか、NPOか、社会的企業か、市町村による行政サービスか、時代や社会環境、危機の内容変化とともに試行錯誤が繰りかえされてきた。今では市町村が担っている都市行政サービスを、大正から昭和戦中は自治会・町内会が自ら担ってきたのだが、それが廃止された時の新たな担い手が必要になった。

2　NPOは自治会・町内会に代われるか

話を現代に戻す。自治会は地縁に基づく、NPOや社会的企業（以下NPOの一語に省略する）は理念（またはミッション）に基づくものである。自治会・町内会は、その組織が上に載って活動している土地と結びついている。地縁団体と言う所以である。現代においては住宅や土地の所有者の組合が代表的な形態である。資産やその周辺環境の管理に十分関心があり防犯・防疫など行政と協力してきた。近代的な私的土地所有者の親睦会であるけれども、ゲマインシャフトの性格を備えており、氏子集団や睦会と兼ねて地域の伝統行事を担う母体となっている。自治会・町内会は歴史や慣習の世界に生きている。

Copyright 2020 The Authors. Copyright 2020 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

これに対して、NPO は活動理念、活動目的で会員が結びついており、また、目的達成のために合理的に経営されている団体である。アソシエーションまたはゲゼルシャフト型の団体である。現在の縦割り行政に適応させる形で法的に裏付けられている。あくまでテーマ別事業の達成を目指している企業の親類である。

自治会・町内会が地理的範囲を存立の基盤としていることを理解してもらうために、以下に昭和 13 年に東京市が示した「町会規約準則」を取り上げる。特に準則の最初の部分は、現代にいたるまで自治会・町内会の定義として取り入れられている。昭和 13 年当時の町会事業に関する規約内容はほとんど市町村の行政サービスと同じものであり、自治会・町内会のオリジンが行政組織であることを明かしている。また、現在の自治会・町内会の組織基準は昭和 13 年から変化していない「1940 年体制」であることも分かる。総則と会員の部分だけをここに抜粋しておく。

町会規約準則(抄)

第一章　　総　則

第一条　本町会ハ何区何町会ト称ス

第二条　本町会ハ何区域内ノ左ニ掲グルモノヲ以テ之ヲ組織ス

一　町会区域内ニ居住スル世帯

二　町会区域内ニ在ル法人、学校、病院、工場、倉庫、営業所、事務所其ノ他之ニ準ズルモノ

第三条　本町会ハ隣保団結シ旧来ノ相扶連帯ノ醇風ニ則リ自治ニ協力シ公益ノ増進ニ寄与シ市民生活ノ充実向上ヲ図ルヲ以テ目的トス

第四条　本町会ノ事務所ハ何区何町何番地ニ置ク

第二章　　会　員

第五条　本町会ハ左ニ掲グル者ヲ以テ会員トス

一　町会区内ニ居住スル世帯主

二　町会域内ニ在ル法人、学校、病院、工場、倉庫、営業所、事務所其ノ他之ニ準ズルモノノ代表者又ハ管理者

前項第一号ノ世帯主会員タルノ権義ヲ履行スル能ハザルトキハ家族中ヨリ之ニ代ル者ヲ選定スルコトヲ以テ会員トス

（以下省略　参考資料参照）

3　地域社会の中で NPO と企業、地方公共団体、自治会・町内会の関係

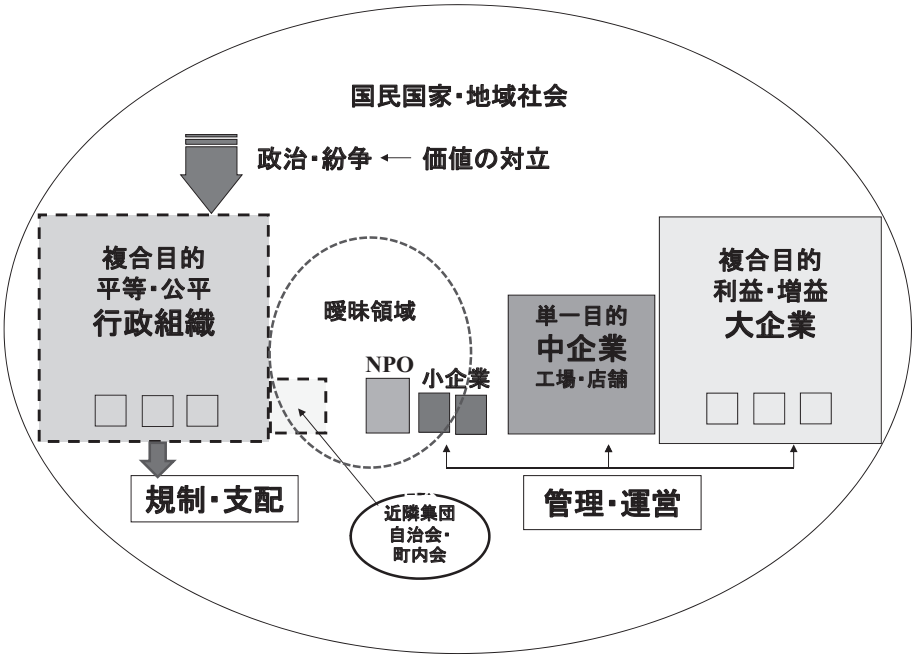
現代地域社会における様々な組織の中で、自治会・町内会と非営利組織・社会的企業等の違いを組織経営の視点から考えてみる。営利か非営利か、複合目的か単一目的か、組織内に価値の対立を含んでいるか、外部環境に対してオープンか、などの観点から分類するとこのような図になる。

政府や行政機関の運営プロセスで企業と大きく異なる要素は、組織の中に価値の対立を含むことが前提とされていることだ。企業は利益の確保や増益を目指すが、行政組織は住民の福祉の平等・公平をめざす。企業や個人の利益の一部を税として徴収し再配分する。

その再配分をめぐって、議会が対立する価値の選択や調整を行うという役割を担うこと

Copyright 2020 The Authors. Copyright 2020 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

図１　NPO と企業、地方公共団体、自治会・町内会の位置づけ



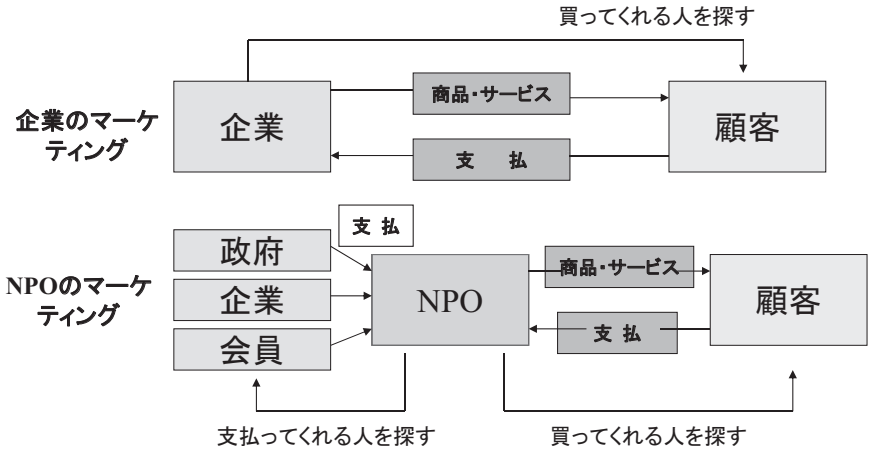
出典：筆者作成

になっている。また、首長や議員は選挙により組織の外部から選ばれる。企業の役員は原則、自社や系列企業の社員から内部的に選定されるが、公共団体の場合は全員が社外取締役ということになる。自治体の経営方針である総合計画では、環境保護とリゾート開発など価値観の異なる内容が盛り込まれている。議会のほかに、パブリックコメントや審議会や評議会など住民の判断を個別にもさまざまに伺いを立てている。これらの価値の対立や、組織の統治が単純ではないという状況が図の破線で表現されている。企業は自社の製品・サービスの購入者である顧客が取引・交渉・お世話の対象であり、自治体のように税も払わないすべての人を包摂しているわけではない。企業内では権力闘争はあるが、あくまで組織内部の問題。しかし地方自治体では、職員以外の外部者が権力闘争を繰り広げる。自治体では喫煙禁止条例のように組織の内部を規制するだけでなく、一般住民や他の地域から訪問している客人迄も規制する。企業や NPO の作るルールはあくまでその組織内に適用されるものだが（管理・運営）、自治体=議会=行政機関が作り出すルールは地域社会全体を規制することもある。コロナ禍による緊急事態宣言はそのよい例であった。

NPO は以上のような比較の観点からみると企業と類似の経営体だ。企業との違いは、NPO は採算の成り立たない事業をあえてする経営に特徴があり、サービス・財を提供する相手方と、お金を支払ってくれる相手方が一致しないところに特徴がある。しかし購入と支払によって経営が完結するので、企業と同じ原理の組織であると言える。この観点から政府・行政機関を見ると、原則、売買関係によってサービスを提供するのではなく、サービスは税によって賄われる。税とは購入の意思を問われない支払いの強制で等価交換

Copyright 2020 The Authors. Copyright 2020 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

図２　企業とNPOのマーケティングの違い



出典：筆者作成

の図式から外れている。町内会費はサービスとの等価交換になく、税に近い。自治会・町内会は行政機関の親類なのである。なお、図１は日本を意識して描いているが、アメリカや国際機関ではこの曖昧領域にあるNPOの各種基金が政府をしのいで大きくなっている。

自治会・町内会は、エリア内のすべての住民を包含しているという点で、公共団体に近い。共通の目的をもって事業に邁進すること、つまりリーダーの指令に基づき一致団結することは苦手だ。マンション建設反対運動にせよ、盆踊りの恒例開催にせよ内部に反対論者、不要論者がいる。価値の対立を含んでいるのが自治会・町内会の自然な姿で、政府・行政機関に近い運営条件の中で活動している。ワンチームになりにくいのがその本質である。自治会・町内会はプロジェクトをやり遂げることよりも、様々なステイクホルダーの異なる思いを立てて調整すること、地理的範囲内の問題にかかわるステイクホルダー（住民）としての総意の表出（統合）に活動の主軸を置く。

NPOは具体的な住民の個々ばらばらのニーズと行政サービスの間に立って、理念に基づきコミュニティの括り（地理的範囲ではない）でニーズを見出して充足することに努める。例えば子ども食堂は、特定のエリアの特定の子供たちのために臨機応変に作られた福祉サービスの一種である。福祉の行政メニューには配食サービスの支援があるが、子供たちが必要なのは配食ではなく、ともに食卓をかこむこと、居場所が重要だ。このように制度化されていてはできない個別対応、待ってはいられない緊急の時に柔軟に対応して、既存の制度を補完している。コミュニティ独自のアイデアを実現する自治の活動であるといえる。自治会・町内会がワンチームになるのは祭りの時と被災の時である。非日常の中で慣習の力を発揮する。

地域社会の様々な組織の中で町内会とNPOの位置づけを考えてみると、住民のリアルな生活を担っている制度化されていない曖昧領域が存在し、この部分で活動している組織が新しい商品やサービスの創造と育成を担っていることが理解できる。資本主義的な大組織と政治関係の限界が見えている今、こ

Copyright 2020 The Authors. Copyright 2020 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

の曖昧領域が新たな方法を試行錯誤するための重要な基盤であることに注目したい。

4　イギリスに見るローカル・カウンシル

近年の自治会・町内会は多くの地域住民に必要だとみなされているにもかかわらず、将来像を見失っている。そこで、日本の町内会と同様に伝統として生きて活動しているイギリスのローカル・カウンシル（=パリッシュ・カウンシル）の例からヒントを得たい。イギリスでも地方自治体の統廃合や制度変更が目まぐるしく行われてきた。そうした中でパリッシュ・カウンシルは150年近く受け継がれている住民主体の行政組織である。まず、制度の概要を見る。

イギリスでは、連合町会ほどの規模の近隣団体であるローカル・カウンシルが次のような仕事をしている。NALC[1]によると、

1）地域コミュニティを代表すること
2）ローカルなニーズに対応した行政サービスの提供
3）パリッシュの生活の質を高めること

具体的には次のような事業を行っている。

・市民菜園（Allotments）や余暇施設などの整備
・バス停の日除け、ゴミ箱整備
・駐車場、電飾飾り
・コミュニティ・センター、公園、オープンスペースの設置・管理

地方自治法の体系に含められ、法が自由裁量を認めていて、パリッシュ内の行政サービスを自由に決めて実行する。国レベルの法でいろいろ縛ることができない町内会同様の小さな行政現場である。例えば日本では高齢者の見守りサービスを実施している町内会と、していないところがあるように、そのエリアの実態に合った住民サービスを行うということである。このように町内会と類似した組織はイギリスにもあり、イギリスでは法制化されているわけである。

ローカル・カウンシルには、「プリセプト（precept）」と呼ばれる財源があり、金額はローカル・カウンシルの行うサービスに見合う形で設定され、上位団体（ディストリクト=日本の市町村）のカウンシル・タックス（=市町村税）と合わせて付加税の形で徴収される。課税額の標準的な例は、1世帯あたり年間30ポンド程度である。この金額は日本の

1　NALC
イギリスには日本で言う市町村レベルよりも下位の議会である地域議会（Local council）の全国組織として、National Association of Local Council（以下ナルク NALC と略する）という団体がある。NALC は地域社会における草の根レベルの最も小さい議会がイングランド全体で連携している組織で人材育成や上位レベルの議会への意見集約、国政へのロビー活動などを行っている。NALC に加盟している草の根議会として、現在イングランドには約9000の地域議会があり、8万人の地域議員がいる。その多くはパリッシュ・カウンシルやタウン・カウンシルと呼ばれる。イギリスでは総称して、タウン・カウンシルも含めてパリッシュ・カウンシルと呼ばれることがある。近年これらの最小議会は法律に定められ、政府（Government）の一つに数えられるようになった。ただし、パートタイムの事務員2～3名が事務局であり、議員は無報酬である。このような側面から、政府という位置づけを顧慮しなければ、アメリカのネイバーフッド・カウンシルや日本の町内会・自治会、地域自治組織などに匹敵する存在であり、また類似した機能を果たしているといえる。政府（Local authority）の一種である、公法上で整備されているという意味でパリッシュ・カウンシルは先進国のトップを走っている。本稿ではそのイギリス的方法について注目してみた。
NALC は、イングランドとウェールズでパリッシュ設立を推進している。パリッシュ・カウンシルのウェブサイトを充実させるために NALC は年間470万ポンド（約6億5800万円）の補助金を小さなカウンシルの IT 設備の導入を目的に配分している。NALC はまた最新の組織の作り方や運営方法についてウェブを利用して助言し、刊行物をダウンロードできるようにしている。

Copyright 2020 The Authors. Copyright 2020 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

町内会費の一世帯の年間支払額に近い。ただし、ローカル・カウンシルは、自ら徴税は行わず、カウンシル・タックスの徴税団体であるディストリクト等に課税徴収命令（これを「precept」と呼ぶ）を発行し、税収の配分を受ける。

1894 年の地方自治法による教会行政区との分離以来、イギリスでは教会由来の行政区パリッシュ・カウンシルの公の設置が認められていなかった。1972 年の地方自治法下ではディストリクトより下位の行政権力が認められなくなった。2007 年の地方自治法によって、自治体によるパリッシュ・カウンシル設置権が復活した。近年、大都市ロンドンでも、コミュニティ及び区（borough）の発案によるローカル・カウンシルの設置が認められ（住民投票が必要）、ウエストミンスター区（City of Westminster）のクィーンズ・パーク（Queen's Park）地域で、2014 年 5 月にロンドンで最初のパリッシュ・カウンシルが設立された。（自治体国際化協会 2015：17-18）

写真 1　19 世紀歴史遺産のタウンホールと広場の定期市

出典：筆者撮影

写真 2　マーチタウンのパリッシュ・チャーチ

出典：筆者撮影

写真 3　マーチタウンのカウンシラー

出典：マーチタウンホームページ
町の要人を表す中世的装束（ローブ）は 2007 年にパリッシュ・カウンシルの設置権が英国政府から地方自治体に移譲されたときに新調した。マーチはタウンであるのでメイヤーがいる。

5　マーチタウン・カウンシルの概要と日常業務

マーチ・タウンの人口は、全体で 22,000 人、選挙権有り 17,000 人、不動産所有を基準にした課税ベース人口 7,000 人である。外国籍の移民が多いため人口の数え方が複雑になっている。

1974 年の地方自治法改正でフェンランド・ディストリクト（Fenland district）とマーチタウン・カウンシル（March town council）になった。本稿で地域議会と表現してきたマーチタウン・カウンシルの会議は各週で 1 か月に 2 回開催される。総会は 4 月に行われる。議員は選挙で選ばれる。議員は無報酬である。マーチタウン・カウンシルにはフェンランド・ディストリクトの職員が 1 名、議員として兼任されている。

マーチタウン・カウンシルの年間予算額は約 4,200 万円でそのうち約 2,900 万円がプリセプト、レート、レビーズ（Precept, Rate, Levies 199,500-ポンド）の税に基づき交付される。有給事務員の人件費は約 490 万円（2

Copyright 2020 The Authors. Copyright 2020 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

図３　マーチタウンの行政区域

出典：マーチ・タウンホームページ

名分 32,657 ポンド）で、2016 年の調査時、事務局のクライブ・レモン氏（写真３後列右端）がその一人であった。彼は元メイヤーである。

タウン・カウンシルの事業を列挙すると、上位計画と連動させた近隣計画（Neighborhood Planning）、Fenland district（市町村）と Cambridgeshire County Council（県）の計画への協力、郷土資料館（March Museum）の運営、住民菜園（Allotments）６か所の運営である。菜園の空き待ち希望者が 31 人もいる。1898 年に荘園領主から当時の行政権力となったタウンが買い取った、市場、消防署、タウンホールなどの歴史遺産の管理を行う。３か所の公衆トイレの管理を行う。

そしてボランティア団体への補助と寄付（2,000 ポンド：１£150 円で約 300 万円）の配分を行っている。その内訳は、ボーイ・ガールスカウト、青年団、ライオンズクラブ、図書館の読み聞かせボランティアなどである。

以上見てきたように、マーチタウン・カウンシルは住民に最も近いレベルの行政組織であり、住民ニーズの取捨選択や調整を行い、ボランティア団体への補助金の配分を行っている。地域コミュニティを代表すること、ローカルなニーズに対応した行政サービスを提供すること、パリッシュの生活の質を高めることを行っている。

イングランドではマーチ・タウンのように荘園時代からの歴史遺産を引き継ぎ、アイデンティティを継続してきた地域議会がある。イングランドに見習うべきは伝統の継続ということである。

6　イギリスの地域議会はどのように伝統と創造を結び付けてきたか

地域議会が地方自治体と企業の間にある曖昧領域としてどのように活動しているのか NALC の研究から理解を掘り下げてみたい。

Copyright 2020 The Authors. Copyright 2020 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

NALC による地域議会（ローカル・カウンシル）の定義を整理すると、その名称は、パリッシュ、タウン、コミュニティ、ネイバーフッドのカウンシルなど様々であり、総称してローカル・カウンシルと呼ばれる。本稿でローカル・カウンシルを地方議会と訳さなかった理由は、日本の市町村議会をイメージしないようにしたからである。ローカル・カウンシル（パリッシュ・カウンシル）とはディストリクト（district）、バラ（borough）、ユニタリィ・カウンシル（unitary council）の下位の組織である。イングランドに約 9,000 団体存在し、イングランドの 25％のエリアをカバーし、1,600 万人の市民を代表している、最もローカルなレベルの政府である。

パリッシュ、タウン、コミュニティ、ネイバーフッドという名前による議会の違いは特にない。これらは同等の権能を持ち、同等の行政サービスを行っている。唯一の違いは、タウン・カウンシルだけがメイヤー（町長）を持っていることである。

以下において、NALC 理事ミーラ・ターマラヤ（Meera Tharmarajah）のローカル・カウンシルについての考え方を参考にする。

ミーラによると、ローカル・カウンシルは地方自治体（local authorities）の一種である。これらのカウンシルは法律に基づく行政サービスを行っていないが、ネイバーフッドの住民福祉に全面的な責任を持っている。

例えば市町村は法制度の枠内の立法と事業執行によって存在を認められている。法律はすべての地方自治体に決められた基礎的な仕事・役割を課しているが、地域議会は例外である。地方自治体に課せられた業務とは、例えば、ゴミ収集、高速道路・鉄道の規制、行商・販売許可、住宅供給、教育、開発規制などで、カウンティ議会がこれらを行っている。それとは異なり、地域議会はこれらの法定の業務は負わされない。

法律は地域議会に「ある範囲の自由裁量の法的権能を、地域議会が実施の意思を持ち実行する場合に限り与えている」（“Legislation has conferred on local councils a range of specific yet discretionary statutory powers which they may exercise if and only if they wish to.”）。もしも、地域議会が法によって認められた自由裁量の活動を行うときは、限定された法的権能として、上位の法的枠組の範囲内においてのみ実施されねばならない（Meera 2013： 6 ）。

ミーラ・ターマラヤによる地域議会（Local council）について述べた要件を列挙してみる。

○ローカル・カウンシルは一種の自治体であるが、イングランドとウェールズのすべての地域にあるわけではない。
○団体の仕事として、何をどう行うかの政策を法によって（statutory、その対語は common である）行う自治体の一種である。
○年次会計を備え、外部監査されねばならない。
○個人の情報を持ち利用する。それゆえ、1998 年の情報保護法に従う。
○公共団体（public authorities）であるので、1998 年の人権法（The Human Rights Act）や 2000 年の言論の自由法（The Freedom of Information Act）に従う。
○ 2010 年の平等法に従う。

Copyright 2020 The Authors. Copyright 2020 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

○地域議会は雇用主であるので雇用法に従う。
○不動産の所有者であり占有者であるので、関連する法的義務に従う。
○契約の能力のある法人である。
○法的手続きの当事者でありうる。
○議員（Councilor）により構成されている。議員はカウンシルの代表として住民を指導し、財政や利害に関することを法規にしたがわせる。

ミーラ・ターマラヤ（Meera Tharmarajah）は地域議会が実施しているまたは可能な活動内容について根拠法との関係を調べた。67 項目にわたって、自由裁量の内容と、根拠法を示した。その中の注目される一部を取り上げる。最も古い根拠法は 1875 年の公衆衛生法（Public Health Act 1875）で、運動場・散歩道・オープンスペースの所有と管理をパリッシュに任せる趣旨の内容である。次いで、1908 年の小土地と菜園法（Small Holding and Allotments Act 1908）で、家庭菜園用の用地、共同牧草地などコモンズの所有と管理を任せる趣旨の内容である。1972 年の地方自治法では、閉鎖された教会の敷地の管理をパリッシュ・カウンシルに任せる趣旨の規定が置かれた。これなどは最近の日本における廃寺・廃社問題の参考になる。プリセプトという地域議会税については 1992 年の地方財政法で認められている（Tharmarajah 2013：18-27）。

このように、地域議会は 150 年にわたって地域社会に生じた、公衆衛生、健康・スポーツや土地管理などの新たな住民サービスの必要性に応えてきた。パリッシュ教会の行政区をオリジンとする地理的範囲を継承し、時代とともに新たに生じる問題に対応策を実施してきたのである。今日ではそれをローカル・カウンシルが自ら行うか、NPO やボランティア団体、全国規模の慈善団体に分担してもらうか選択肢が増えているといえる。

自治会・町内会を現在の行政制度の中に位置付けることの意義は、地域の歴史や伝統、慣習などの個別性の強い社会条件と最新の構想による政策判断とニーズへの対応を接続する意味がある。尖鋭な問題意識による先進的な政策アイデアは特区など国のプログラムとして行われているが、イギリスのローカル・カウンシルのように現地主体で行う法的枠組みの中に、もっと広範に現地に即した新たな住民サービスが生みだされる道もあるのではないだろうか。

おわりに

日本の現在の町内会の性格は、慣習法（Commons）の社会であり、伝統行事を支えている。イギリスのローカル・カウンシルのような法意識で活動してはいない。伝統行事は共同体（ゲマインシャフト）意識から行われ、再び共同体意識を醸成している。

これに対して、街づくり協議会・地域自治組織・マンション管理組合・NPO などは、NALC の言葉を用いると「制定法」（statutory）による集団である。規約・会計帳簿・議事記録・投票があるのは、西欧的合理主義の運営方法が採用されているということである。私たちは、この二種類の組織運営法をどうにか使いこなしている。

今新たに自治会・町内会が求められている能力は、異質な人とのコミュニケーションを上

Copyright 2020 The Authors. Copyright 2020 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

達させることだ。このような移行期のコミュニティ現場では、一方でツーカーの家族的人間関係を醸成する努力と、他方で秩序を乱すものには厳しく対処する法律型、契約型の人間関係の両方を用いる必要があるが、それは地域コミュニティの範囲で最もやりやすい。

とはいえ、自治会・町内会の長所であるゲマインシャフトの側面、つまり地域の伝統と慣習を決して手放してはいけない。そのことをアメリカのコミュニティ・コーディネイターが民主主義のベンチャー組織と言って、次のように説明している（Smock 2004: 261）。

民主主義のベンチャー組織は、

・地域社会で小さい規模で始まる
・自分の労働、又は活動資金が僅かですぐ始められる
・慣習（伝統）・信頼の土台がある
・それぞれの地域に合った代議制と異なる仕組みを発見できる

日本人の得意は輪番制と地縁観念である。ここに新しいノウハウとして付け加えるべき知識として米英の慣習である討議の集会（いわゆる会議）を付け加えたい。会議は異なる価値観を戦わせる平和的手法として、グローバリズムの世界でも最も重要なコミュニケーションの手法である。

米・英では政府（Legislative body）も討議の集会の一種として考えられている。これは、日本の政治学で扱われない欧米の慣習レベルでの出来事である。政府とは法によって（契約によって）統治される政体、それはイコール討議の集会であるとみなされている。ここに飛躍が感じられるが、これは理論ではなく欧米の文化・慣習・暗黙の前提である。

ロバート議事法[2]によると、討議の集会とは

・自由に発言し、自由に決定し、それを実践することを妨げられない人々の集まり
・一つの部屋の中、一つの地域など同じ状態の下で、全員が口頭による会話で同時にコミュニケーションするための集まり
・自分の判断で、集会の中で自由に参加し発言することのできる人々による集会
・すべての参加者が同じ重さで発言でき、投票できること
・合意に失敗しても、集まりを取り消さないこと（大内 2017：190）

とされる。スポーツのルールのように話し合いの規則を定めている。ゲームにはルール・ブックがある。町内会の話し合いもゲームと割り切って、フェアプレイで腹を割って話し合えるようになりたい。

文献・資料

赤木須留喜『東京都政の研究』1977 年、未来社
大内田鶴子「都市の共同居住：同潤会アパートの住民自治と共同はどこから来たか？清砂通りアパートと浅沼稲次郎」『まちむら』127 号 2014 年 a
大内田鶴子「都市の共同居住：同潤会アパートの住民自治と共同はどこから来たか？白河三丁目市街地再開発事業」『まちむら』128 号 2014 年 b

2　ここでは Robert, Sarah Corbin, Robert Ⅲ Henry M. , Evans William J., Honemann, Daniel H., Balch, Thomas J. 2011, *Robert's Rules of Order Newly Revised* (RONR(11th-ed.)), Da Capo Press を参考にしている。初版は 1876 年で 100 年以上にわたり改訂されながら議長のマニュアルとして用いられている。

Copyright 2020 The Authors. Copyright 2020 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

大内田鶴子『都市近隣組織の発展過程　コミュニティ・ガバナンスの日米比較論』2017年、春風社
高木鉦作『町内会廃止と「新生活協同体」の結成』2005年、東京大学出版会
白河三丁目市街地再開発組合「心紡ぐ街」2005年
一般財団法人自治体国際化協会「英国の地方自治（概要版）」2015年
Meera Tharmarajah, NALC, *Local councils Explained*, 2013
Smock, Kristina, *Democracy in Action: Community Organizing and Urban Change*, 2004 Columbia University Press
Robert, Sarah Corbin, Robert Ⅲ Henry M., Evans William J., Honemann, Daniel H., Balch, Thomas J. 2011, *Robert's Rules of Order Newly Revised (RONR (11th-ed.))* Da Capo Press

（参考資料）

規約の第三章以下は、戦後発足した市町村に移管されたと考えられる内容である。以下昭和13年の町会規約準則第三章以下。

第三章　事　業
　第七条　本町会ハ第三条ノ目的達成ノ為左ノ事業ヲ行フ
　　一　敬神及祭祀ニ関スル事項
　　二　教育ニ関スル事項
　　三　兵事ニ関スル事項
　　四　土木ニ関スル事項
　　五　保健衛生ニ関スル事項
　　六　交通ニ関スル事項
　　七　火防警備ニ関スル事項
　　八　敬老ニ関スル事項
　　九　慶弔ニ関スル事項
　　十　篤行表彰ニ関スル事項
　　十一　矯風ニ関スル事項
　　十二　修養ニ関スル事項
　　十三　公共心ノ涵養ニ関スル事項
　　十四　慰安ニ関スル事項
　　十五　納税ニ関スル事項
　　十六　勧業ニ関スル事項
　　十七　慈善救護ニ関スル事項
　　十八　官公署トノ連絡ニ関スル事項
　　十九　各種団体ノ援助協力ニ関スル事項
　　二十　其ノ他共同ノ福利ノ増進ニ関スル事項
（中省略）
第七章　隣　組
　第三十一条　本町会区域ヲ分割シ概ネ標準ニ依リ隣組ヲ設ク
　　一　隣接スル五世帯及至二十世帯
　　二　五世帯以上ヲ収容スル「アパート」
　　三　貸事務所其ノ他ニシテ五世帯以上ヲ収容スルトモノト看做シ得ルモノ
　第三十二条　隣組ノ配置分合ヲナサントスルトキハ関係アル隣組ノ意見ヲ徴シ町会之ヲ定ム
　第三十三条　隣組ハ何々組ト称ス
　第三十四条　隣組ハ隣保親和ノ精神ニ則リ交隣相助共同警防其ノ他組内利益ノ増進ヲ図リ細部的町会事業ノ実践ニ当タル
　第三十五条　隣組ノ重要事項ハ組会ヲ開キ又ハ回状ヲ以テ申シ合ハスベシ
　第三十六条　隣組ニ組長ヲ置ク
　　組長ハ各般ノ世話ヲナシ町会其ノ他ヨリノ通知照会等ヲ組員全般ニ通達スルモノトス
　　組長ハ組会ニ於テ適宜選定ス
　　組長ノ任期ハ一ヶ年トス
　第三十七条　組長ヲ補佐スル為組番ヲ置クコトヲ得、組番ノ任期ハ六ヶ月トシ組長ノ指名ニ依ル
　第三十八条　隣組ハ組長ヲ決定シタルトキハ直ニ町会ニ報告スベシ
　第三十九条　町会ハ其ノ連絡上数個ノ隣組班ヲ組織スルコトヲ得

出典：赤木須留喜　『東京都政の研究』1977年、未来社

Copyright 2020 The Authors. Copyright 2020 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.