

新市民自治組織にみられる 行政への新しい対応



佐藤俊一

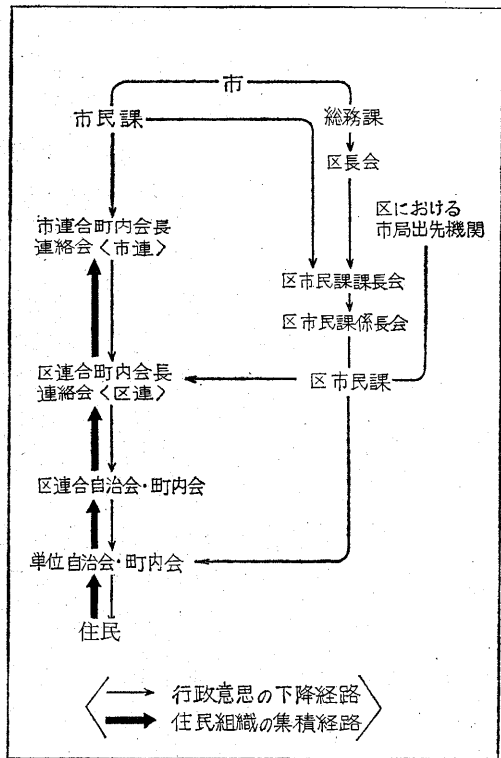
1——はじめに

住民の行政への接触は、通常2つのルートがとられている。1つは市・区への市民相談あるいは街頭巡回相談，市長への手紙というような住民個人と行政との直接的接触であり，他は自治会・町内会組織を媒介にした間接的接触である。住民にとり前者は非組織的関係であり，後者は組織的関係である。そして，その両者が直接性×非組織性と間接性×組織性というかたちで固定的に対峙するならば，発生する問題解決のため，そこから2つの流れが生ぜざるをえないであろう。すなわち，1つは行政効率の点から一方への傾斜と他方の空洞化であり，他は固定性をうち破り直接性×組織性を獲得せんとする運動<新しい住民運動・組織の発展！>である。新しい住民運動の問題は別として，住民と行政のいずれの側からも，それぞれの立場からではあるが，行政効率上自治会・町内会組織が重視されてきたことはいなめない事実である。しかも住民と行政は，自治会・町内会という単一媒介項によって関係しているのではなく，連合自治会やいわゆる市連・区連を媒介に結びついているのである。いままで住民と行政のあいだに介在するそれらの組織に，スポットがあてられることが少なかったといえる。そこで左近山団地<旭区>・たまプラーザ団地・新荏田分譲地<緑区>を調査地点とし，その自治会役員ならびに市・区の関係職員の事情聴取から，間接性×組織性というかたちでの住民と行政の関係，それぞれの段階における媒介組織の機能・性格の一端をあきらかにしたいと思う。

2——タテ割行政における行政意思のルート

タテ割行政については、過去幾度となくのべられてきている。横浜市におけるその問題点については、さしあたり「住民組織と自治意識に関する実態調査」<横浜市総務局調査室、1965・4>や「住民組織はこれでよいのか!」<横浜市従自治研究事務局、1967・6>をみていただくとして、行政意思がどのような下降経路をえて住民に達するかを少しくわしくのべてみるならば以下の通りである。

図1



まず定例的に毎月10日、市総務課のもとに区長会がひらかれ、課がとりまとめた各局の業務・事業の趣旨・方針の大まかな説明が、14区区長になされる。つぎに総務課とは横の連絡をそれほどたぬままに、市市民課のもとに毎月12日定例的に横浜市連合町内会連絡会<以下市連とする>がもたれる。構成メンバーは14区の区連会長で、それに市民課係長以上の職員が参席する。市連はタテマエとしてはあくまで民間組織であるので、座長は市連会長がとることになる。そこでは通常<表・

表-1 通常市連を通過する案件

1. PRを要する物件の配布依頼		
局関係	36件	} 合計 159件 ※
区<出先>	75件	
団体	24件	
県・その他	39件	
2. 業務依頼		
交通協済のとりまとめ		
3. 行政協力員の選出依頼、※※		
教育委員会	— 体育指導員	<1,406人>
経済局	— 消費生活モニター	<300人>
清掃局	— 清掃協力員	<1,370人>
民生局	— 青少年指導員	<1,790人>
	— 老人相談員	<141人>
	— 民生児童委員	<1,157人>

<注>※昭和44年度段階における全市の平均値であり、地区によって増減はある。

※※昭和45年11月段階における人数

1>のような案件が市側から提示される。広報は市民局の依頼で各自治会・町内会に日本通運が直接配達している。その他のポスター・チラシ等のPR物件も市連の承認をえて、広報と同じ取り扱いをすることになっているが、配達費用の不足から多くは市・区が送付せざるをえないという。また随時に各局から業務・事業の依頼があった場合は、市連に局担当者のお席を願い、趣旨・方針の説明がなされる。その他募金業務の依頼や防犯協力員、保護司等数えきれぬほどの行政協力員の選定依頼があるが、それらは市連を通らず、直接区連合町内会長連絡会<以下区連とする>にもちこまれるのである。そして市連と同じ議題が、毎月14日定例的に開かれる区市民課課長会にかけられ、趣旨・方針の説明がなされるのであるが、区市民課は実際の業務を担当することになるので、単にそれだけでなく費用の問題や事務上の技術的な点まで論じられる。ついで区市民課係長会がもたれ、課長会の論議が一層詳細にされる。さらに毎月16~21日のいずれの日にか、区連が定例的にひらかれる。この区連会長が自動的に市連メンバーを構成するように、地区連合自治会・町内会長が自動的に区連メンバーを構成し、そこに区長と

区市民課職員が参席するのである。そこでは区連会長が議長となり、市連から送付されてきた案件や区ならびに市各局の出先機関が独自に計画した事業などについての説明を区市民課からうけるのである。ここで了承された案件は、各連合自治会・町内会長の手により地域にもちかえられ、単位自治会・町内会長により構成される地区連合自治会にかけられることになる。しかし実態は必ずしも地区連合自治会会議がもたれているわけではなさそうである。美しヶ丘連合自治会は、後述するように非常に特殊な事態にあるので、左近山連合自治会を例にとると、①単位自治会長は、それぞれ職をもちかつ自治会の仕事にたずさわっているため、単に区連の報告をうける連合自治会会議には出席する時間的余裕がない、②行政協力員選定事項以外は、区連での区の説明よりもより詳細に直接単位自治会に連絡があるので連合自治会から単位自治会へというルートで報告する必要がない場合が多い、③区連での説明や論議が形式的であるので、連合自治会長自身も区の話にそれほど責任があるとは感ぜず、多くは会長自身の腹におさめておく、ということで連合自治会会議が区連の報告のためもたれることは滅多にないという。それが独自にもたれるのは、むしろ単位自治会から地域の問題を提案された時や、地域で事業を行なうという関係が催さざるをえない時で、その時点での会合が区連の報告会にかえられているという。

このようにしてみると、行政意思のルートは大きく2つに分れることがわかる。1つは実際上の行政事務を本来担当しかつ依頼した場合も実質的にそれを担う組織へのルートであるところの市市民課・総務課→<区長会>→区市民課<課長会・係長会>→単位自治会・町内会という経路である。今これを実質的行政意思のルートとよぶなら、他方の市市民課→市連→区連→地区連合自治会→単

位自治会・町内会というルートは、行政意思の側からみれば儀礼的あるいは触媒的ルートとよびうるであろう。

ところで横浜における「町内会組織の3段階制<一般自治会・町内会—地区連合町内会—区連合町内会長協議会・市連>は強力な組織として、他の大都市では例をみないほどである。」<調査季報No.10, P.64>とされているが、たしかに一般的には過去における地縁的な町内会組織が、選挙母体として機能したり、天下りのタテ割り行政の下請機能を果たしてきたといえる。そうした事態を打破しようとする試みがなされたにもかかわらず、それらの組織はあいもかわらず市行政の下請機能を果たしているという市職員の意見の根拠は、すなわち行政改革をはばむものは何であるかというならば、①行政の多様化と機能分化、そこからくる行政意思の分化はそのまま真に末端の個人までには貫徹できないということ—それがなしうるには相当暴力的に社会が再編されねばならぬであろう—から、いずれかの段階で分化した意思の集約が必要となり、それが市・区市民課の<住民対策総務課・雑務課>化を促すと同時に、住民組織の発生を触発し、しかも包括的な下請機能を営ませる契機となっていること、②現在自治会・町内会組織は圧倒的に住民を把握していること。「自治会・町内会実態調査報告書」<横浜市民局, 1970・3>によれば、自治会・町内会およびそれに類する団体は1642で、それへの加入世帯は508,949である。そしてそれは加入率にすると、区域内で90.7%、全市では86.2%にあたる。また連合町内会数は128で、それへの単位自治会の加入率は98.7%である。③一方で行政が機能分化し、他方で住民組織がこれほどの人間を把握している時、行政効率上この組織の利用に魅力を感じないとすればうそであろう。だから住民組織は非公式の行政補完組織、利用手段であると語る市職員の意識

は、長い間の行為の結果であり、そうした意識が沈澱して利用するという行為を行政が自明のものとしていること、④その他いわゆる3割自治のなすえぬ面を住民組織がその経済力や組織力でもって自給自足していることなども下請機能を強める契機になっているであろうが、いずれにしても以上のようなことが行政の第1のルートによる住民との結びつきを強め、行政意思の実質的経路たらしめているといえる。

住民組織をみると、昭和35年4月に広報委員会が解消して連合町内会広報部会が発足している。そのことは逆に自治会・町内会が全市的に組織化されたことを意味している。そして昭和35年度以降横浜市の人口が急増していることは、従来の自治会・町内会組織内の人口流動はゆるやかで、地縁性がいまだ強かったといえる。そのような事態にある底部の自治会・町内会の上に、それを母体としたいくつかの互選代表組織をつみあげればあげるほど、地域ボスの選出経路となるであろう。しかしつみあげられたその組織は、行政意思からみれば実際の業務を担当・遂行する組織体ではないのである。だからといって、母体からのつみあげによる垂直的経路である以上、その頂点を通さずしては事務がスムーズにいかない。だから実際の業務は自分がやるわけでないから市連・区連に頭を下げておいた方がよいという意見が出たり、「仁義を切っておく」〈市労連情報、No. 4、70・10・15〉ということになるわけである。この意味で第2のルートは、行政意思からみれば儀礼的ルートであり、母体たる自治会・町内会への業務依頼がスムーズに行なわれるように利用する触媒的ルートであるといえる。

現在、行政意思はこの2つのルートをとらざるをえぬとしても、問題がないわけではない。例えば募金の側面からではあるが「市内のあちこちには連合町内会の権威に服しない自治会・町内会が現

われている。今後ますますそうした事例は出てくるであろう。35年にできた市連・区連を頂点とした連合町内会組織は、大都市における行政と住民の媒介項として、たぐいなきものだと思われてきた。しかし横浜の激しい都市化は、はやくも、こうした住民組織が万能でないことを示そうとしているようである。」〈調査季報、No. 10、P. 66〉とされ、また住民との対応の一般的側面からも「最近の宅地開発による団地自治会や新開発地域における町内会の誕生は既成自治会・町内会組織と異ったゆき方をとり、連合地域体系の一本化に不安定を与えている。役所には簡単には協力してくれなくなった。」〈同上、P. 22〉としており、区市民課職員からの事情聴取においても全く同様の声がかかれたのである。その住民組織のルートを、新興団地である左近山とたまプラーザを中心とした実態からさらにくわしくみていきたいと思う。

3——市連と区連

市連・区連の構成は、区内の各連合自治会長が区連メンバーとなり、区連会長が市連を組織する。区連役員の任期は2年なので、2年ごとに市連メンバーの変動がみられることになるわけであるが、実際には死亡や老令で出席できないという以外にはほとんど変化はみられず、そのメンバーの多くが横浜での居住年数が長く、戦前からの地域活動家であるという。そして下位組織からの互選形式で市連メンバーが構成されるため、市会議員になるよりむずかしいといわれているらしい。そのことは長くじみちな地域活動が互選への要件となってきたということであろうし、構成メンバーの変化がみられないということは、下位の区連段階においても、その構成上、新旧の量的変化がもたらされてないとみることができる。それは調査

地点の自治会役員に市連・区連について聴取しても、区連にはある程度の知識と理解をもちながら、市連についてはそのような組織が存在することも知らなかったり、知っていても名称だけであるということからもうかがいしることができる。そのことは調査地点の住民がここ4～5年前に横浜に移転し、1～2年前に自治会を結成したばかりであるということにもよるであろう。しかし聴取者が市連について説明しても、格別批判的の反応があるわけでもなく、単位自治会とは全く無関係の組織であり、これから市連が存続しても地域ボス集団でしかならうというつきはなしかたをしていた。そもそも市連・区連は、市が連合町内会を組織する過程で「要はいかなる方法によって役所が地域自治団体を援助し、いかにして役所に協力し易い地域自治団体を育成するか」〈住民組織と自治意識に関する実態調査、P、28〉というねらいでつくられ、その延長として現在あるがゆえに、形式的には民間組織でありながら実質的には行政上の外郭団体としてあるといえる。市連・区連の事務局が市・区にあるのは、その性格をよく物語っている。したがって市連・区連は行政意思の側からは意義づけなくても、住民の側から意義づけることは非常にむずかしい。しかも周辺区を中心に、人口の急増にともない開発新興地域が拡大している現在、市連・区連は行政意思の儀礼的・触媒的機能をはたしているか疑問なしとしない。区市民課職員の「団地や開発地域の住民は行政に非協力的である」という声は、むしろそうした機能をはたしていないという積極的判断を可能ならしめるものであるかもしれぬ。では市連は住民組織との脈絡でどのようにとらえたらよいであろうか。それは区連の実態からその一端をすることができる。

調査地点区をみると、現在旭区連は9連自治会、緑区連は10連自治会から構成されている。

両区連とも1～2の連自治会を省いては、旧来からの連自治会で、それにそってメンバーもほとんど旧来から変わっていないという。メンバーの年齢をみると最低は50才前後で最高は80才に手のとどく人もおり、平均70才前後である。そのような区連に新興団地の連自治会長が出席した時の第一印象は〈お客様〉ということであり、横浜に移転してまもない若造が、何が地域のことがわかるかというくよそ者〉扱いの視線を感じるという。それは区連の運営に最もよくあらわれている。会議は市・区に協力するという前提にあり、ほとんどすべての案件がなんらの討論もなく了承されていく。また区の方もそれを前提にし業務・事業の趣旨・方針を提出してくる。だから新連自治会の代表が論議をにつめようとしても、いつこうに進展せずかえって白眼視されるという。この区と区連のなれあいは、「区の職員は旧来のメンバーに対しては了承を求めるという態度で接するが、私には説得しようという態度で接してくる」という、美しヶ丘連自治会長の言葉に如実にいいあらわされている。もう少し運営の実態をみると、区連は各々規約をもち、そこには「会長は、本会を代表し会務を掌握する」〈旭区連規約第4条〉「この会の会議は会長これを招集し議長となる」〈同第8条〉と定められている。しかし必ずしも議長は区連会長がとるようになってはいない。連自治会長にそれぞれ防犯協会長といった地域の任意組織の会長職が分配され、相互の権威を傷つけないため部門別の問題に対しては、その部門の会長職にある者が随時議長の役割をもつという。このように権威の平等が相互承認されているからこそ、会議の論議も是々になるのであろうが、もしそれだけであったならば、区連は長老的地域活動家の定例的なお茶のみ会でしかないであろう。それだけなら、下位の住民組織にとり、区連はあってもなくてもよいものになる。だから左近山連

合自治会が区連に加盟しても直接的な利益は現在ないが、他の地域や自治会の状況を知ることができるというメリットがあるから、いちおう顔を出しているという意見が、区連の存在理由として最も妥当なところになるであろう。だが単に「区内各連合自治会・町内会相互の連絡を緊密にするとともに、区内の発展をはかる」<同第2条>活動に区連の存在基盤があるわけではない。

区連規約には、事業として「1、区内の各連合自治会・町内会の連絡調整並びに区内の他の団体との連絡に関すること、2、各連合自治会・町内会長から提出される広報連絡事項および行政機関よりの広報伝達協力に関すること、3、その他この会の目的達成に必要な事項」<同第9条>と定めているが、その3にかけて市・区のほとんどすべての行政的業務の依頼・事業遂行のための協力事項・行政協力員の選定依頼が区連を媒介するといつてよい。先にのべたように、依頼業務・事業は市連から送付されてきたものや区ならびに市各局の出先機関の独自の案件があるが、それらは協力という前提のもとに、ほとんど反対論議もなしに了承されてゆくのである。そこで残るのは行政

協力員の選定であり、それに区連の存在基盤があるといつてよい。自治会・町内会が市・区に協力している各種団体は<表2>にみるとおりであるが、まずその数の多いのに驚く。その実態については別稿をもうける必要がある。その多くの団体の役員選出に対しては区連が推薦をなし、それがそのまま下位組織にもちこまれて確定するという。だから区連が実質的に選定をなすことになるが、それは区連の長老達がそれだけ地域の人間とその脈絡を把握していることを意味する。行政単独では決して消化しきれないわざである。だからこそ、行政上の業務・事業の依頼・実施についての行政意思の実質的ルートは、区市民課から各单位自治会・町内会へとありながら一その面での住民組織としての市連・区連は儀礼的・触媒的ルートでしかないにもかかわらず一行政意思が市連・区連を排除しえない根拠があるといえる。逆に区連は地域の人脈を把握しているからこそ、単に長老のお茶のみ会ではなく、行政に隠然たる力をもつのである。そして行政との接触により、個々の住民に先んじて情報を仕入れ、しかもその情報を独占する時、区連は下位の住民ならびにその組織

表一 2 町内会・自治会が市・区に協力している主な団体・組織

民 生	◎1	日本赤字社	警 察 ・ 消 防	◎21	保護観察協会		
	◎2	日本赤十字奉仕団		22	青少年補導連絡会		
	◎3	赤十字運動推進委員会		◎23	交通安全協会		
	◎4	社会福祉協議会		◎24	交通指導委員会		
	◎5	共同募金会		◎25	交通安全運動推進協議会		
	◎6	保護司会		26	防犯協会		
	◎7	更生保護婦人会		◎27	防火協会・消防団		
	◎8	民生・児童委員協議会		経 済	28	消費生活モニター	
	◎9	民生委員世話人会			◎29	消費生活対策協議会	
	◎10	老人クラブ連合会			◎30	商店会	
	◎11	婦人団体連絡会			そ の 他	31	都市再開発促進会
	◎12	遺族会				32	住居表示協議会
	◎13	保健指導員総代会		33		市政モニター	
青 少 年 対 策	◎14	体育協会	34	明るく正しい選挙推進協議会			
	◎15	はたちの集い	◎35	納税貯蓄組合			
	16	体育指導員連絡会	36	観光協会			
	◎17	青少年育成連絡会	◎37	国連協会			
	◎18	子供会連絡協議会	38	美化運動実施委員会			
	19	子供の遊び場連絡会					
	◎20	青少年図書館運営委員会					

<注> これは、旭区と緑区を中心にみたもので、他の区と比較してみると増減がでてくる。番号に○印がついているものは、外郭団体で、○印のないものは市・区の付属機関である。なお◎になるものは、市・区の職員が外郭団の役員になっているものである。

に対して、情報操作と地域人事の調整というく元老の性格をもつことになるのである。しかしそうした元老政治による地域の支配がそれほど強固であるとは即座にはいえない。なぜなら、①地域の人口移動が非常に流動的になっていること、②地域内に、地縁関係のまったくなくかつ非常に閉鎖的な、それゆえ同化しにくい団地が多発していること、③左近山団地の自治会役員のなかには、市・区が多く行政協力員を設けることは、住民の行政参加として評価する声もあるが、それは自治会が行政協力員の受け入れを取捨選択しているからであろう。また受け入れた場合でも、団地内の人脈がつかめてないので、多くは自治会組織の専門部役員が行政協力員を兼任しておりかつあまり機能してない事態ができてきていること、④行政上の連絡事項・情報は、広報等によって住民に直接知らされるようになったこと、以上のことは、元老の地域人事の把握と情報操作への障害物をうみだしつつあるといえる。その結果どのような変化が、市連・区連にもたらされるかについては今語りえないとしても、開発新興地域のメンバーが加わってきたことにより、新旧のずれができたことは注目すべきである。だが現在機能している市連・区連は、いずれにしても地域住民の共同事業の主体や共同利害の調整・代表組織とはいえないであろう。むしろ後述するように、その性格が逆に強い新興団地を母体とする連合自治会と区連のあいだは一線が画されているように思う。したがって、単位自治会→連合自治会→区連→市連という経路は、新興団地住民の意思の行政意思への代表・反映ルートとはいえないであろうし、そこには住民と行政との関係における既成の間接性×組織性は成立していないといえる。住民の日常的な要求を行政に反映させる既成のルートたる直接性×非組織性と間接性×組織性のいずれもが機能してない時に、住民のとるべき方向は何か。先にも

のべたように直接性×組織性という新しい住民運動が、とるべき方向の1つであろう。しかし一般に住民運動が形成される場合は、問題の緊迫性が要求され、そこで人的関係が流動化し再編される時である。したがって速断はなしえないが、日常的な要求を吸収・代表し、いちおうの人的関係もできあがっている既成の自治会・町内会が、そのままの姿で住民運動の主体として登場してくることは少いであろう。むしろ組織の力を背景にして、市・区の関係機関と直接折衝をしたり、有力者・有力議員を媒介とするルートをとるであろう。調査地域内の自治会役員の多くは、それが良きルートとは思わぬが、問題解決には最もてみじかな方法であって、通常はそのルートを使用していると答えている。ただ注意しておかねばならぬことは、そのルートの有効性は、単に組織力だけでなく、リーダーの社会的知名度や顔の広さにもよることである。いずれにしても、以上のことからすれば自治会・町内会ならびに連合自治会組織は圧力集団の性格をもつといえる。ことに団地は、保育・教育問題、通信・交通問題と最も日常的であるがゆえに最も基本的な問題を、ネガティブな緊迫性をもって集団的にかかえているため、そこに成立する自治会は要求集団とならざるをえない。そして団地自治会が解決集団として機能する時には、組織がネガティブな人間関係を基盤にしているため、圧力集団の性格をもたざるをえないのである。このような性格をさらに調査地点における連合自治の実態からさぐってみる。

4———地区連合自治会

単位自治会や連合自治会の結成過程についての詳細は、筒井、宮本論文をみていただくとして、簡単に連合自治会の結成にふれてみる。美しヶ丘連

合自治会の中心はたまプラーザ団地にある。43年3月たまプラーザ団地に住民が入居を開始すると同時に、分譲住宅であるため管理組合が結成された。初代管理組合理事長は単に財産管理だけでなく、郵便局・交番の誘致、学校問題解決のために奔走するのであるが、そのようなたぐいの活動は組合規約上管理組合名ではなしえず、また対外折衝においても個人名やたまプラーザ団地名だけでは関係機関が相手にしないため、別途組織の結成が要求された。そこで組合理事長は自治会づくりをはじめ、まず地域の社宅・寮に自治会結成をはたらきかけた。その際、地域に面識がないごとと早急に自治会を結成する必要にせまられていたため、それぞれの社宅・寮の本社に交渉したのである。だが社宅・寮の住民は、内部に厚生施設が整っていたこと、当地に永続的に居住する意思がなかったことにより、自治会組織の必要性をもたなかった。にもかかわらず組合理事長の本社役員への個人的面識による圧力が、社宅・寮の社員への圧力に転化してきたこと、郵便局・交番誘致等の問題に正面きって反対しえぬことにより、非常に消極的ながら社宅・寮の住民は自治会結成の旗上げをしたのである。そしてそれはそのまま連合自治会結成にむけられた。いってみれば単位自治会から連合自治会結成の要求があったのではなく、当初から連合自治会結成のために単位自治会結成がはかられたとってよい。ところが中心になるはずだったたまプラーザ団地においては、管理組合が実質的に自治活動を代行してきたため住民が自治会組織をつくる必要性を意識しなかったこと、管理組合費の上にさらに自治会費をおさめることやそれまでして地域に奉仕することへの反発があったため、今もって名称だけのたまプラーザ団地自治会になっているのである。組合理事長が理事長の座にあった時はまだよかったが、昨年理事長が辞任して以来は彼一人が自治会を代表して

いるだけで、しかも組織的実体をなんらもたぬたまプラーザ団地自治会代表が美しヶ丘連合自治会長を兼任しているのである。美しヶ丘連合自治会は、組織として、当初郵便局・交番問題解決のための関係機関と折衝を行うということで存在証明をもっていたようであるが、現在は夏に地域の盆祭り大会をやるだけの機能しかもてないのである。活動してないのではなく、単位自治会から会費が徴収しえぬため資金不足で動きがとれないのである。そのため区からおろされてくる地域振興費<1世帯180円>のうち半分は、盆祭り大会の費用に使用するという名目で連合自治会が天引している事態なのである。このように要求集団を構成するにたりうる要因を当初具備していたにもかかわらず、上から強引に操作的に連合自治会が結成されたため、宙にうき機能しなくなった美しヶ丘連合自治会にくらべて、左近山連合自治会の形成はスムーズにいったといえる。単位自治会をつくる段階では、自治会づくりの考え方の相違による住民間の抗争や管理組合との対立がなかったわけではないが、入居時に応じて単位自治会づくりが始まり「2街区、小高、1街区と相次いで自治会が結成され、これら3自治会の間では、月1回の定例連絡会議、その他臨時連絡会議がもたれてきました。更に本年<昭和45年>5月、市沢自治会が結成されましたが、それに際し、共通の問題を持ち、共通の利益を求めるこれら4自治会は、早急に連合自治会を結成し、諸問題の解決にあたることを確認して」<左近山連合自治会結成総会議案書、P.2>スムーズに連合自治会が形成されたのは、単位自治会の構成地域が美しヶ丘ほど拡散してなかったこと、ほぼ同一の経済力をもつ社会層が入居して内部に社宅・寮などが存在しなかったこと、単位自治会のみではどうしても解決しえない日常生活の基本的な共通利害にかかわる問題をかかえていた、などの客観的条件がある。しかし

単にそれだけでなく主体的条件として、単位自治会がすでに何程かの活動実績をもっていたこと、連合自治会結成準備委員の自治会活動に対する基本理念が、居住者の話しあいで生活環境を改善し、団地生活をエンジョイすることにあつたと同時に、それら活動家が労働運動関係者や自治会活動の経験者であつたため、具体的なプランニングの作製が緻密になしえた、などということがある。そのプランニングを「左近山連合自治会結成議案書」の活動方針案にみても、

<2> 団地の環境改善に努力しましょう

イ、医療機関の充実・拡大と公立病院の配置を関係機関に要望していく。とくに日常、保健所との連絡を取り医療機関の不備を補っていく。ホーム・ヘルパーを団地に配置させるよう県・市に要望する。ロ、バスのラッシュ時の増発・始発時の延長について改善する。ハ、バス路線を分散路線にするように積極的に関係機関に働きかけ、実現を期す。ニ、防犯・防火施設の充実及び交通安全対策を関係機関に要望する。

<3> 教育環境の改善

イ、第1小学校にプールの建設を要望する。ロ、新街区の第2小学校の建設を促進するように要望する。ハ、中学校の建設を要望する。ニ、公立幼稚園の建設と保育所の増設を要望する。

<4> 荷物の集配達の実現

イ、左近山団地も荷物の集配達地域に入れるよう関係機関に強く要求する。ロ、当面は、自治会において一括配達を受けるようにし、各戸に連絡する。具体的な方法は役員会において緊急に結論を出し、近く実現させる。ハ、郵便物の配達についても適正配達ができるように働きかける。

<5> 消費物価について考えよう

イ、団地内の商店街と日常的に意見の交換を行う。ロ、自治会が共同で物質の紹介、斡旋を行うことにする。ハ、横浜市の協力により団地牛乳冷蔵庫

の建設が本年度中実現することになりました。この冷蔵庫の運営に当っては、連合自治会が責任と義務を負っていく。事業部を中心に具体策を検討し結論を出す。

<6> 文化<サークル> 体育活動に参加しよう
イ、文化<サークル>活動を充実しよう。ロ、体育活動を活発に行いましょう。ハ、文化・体育活動の行事計画は各専門部において早期に検討する。
ニ、青少年対策問題について、PTAなどと連絡をとりながら対策を促進してゆきましょう。ホ、団地内の学校を解放校<体育館その他学校施設>にするように働きかける。

<7> 本年度の大きな行事として、①8月に盆祭り大会を開催する。②秋に団地体育祭を開催する。③少年ソフトボール大会、少女ドッチボール大会を8月に開催する。④大人のソフトボール大会、ママさんバレー大会も開催する。

<8> 広報を定期的に発行しましょう

以上のうち、<7><8>は各単位自治会費100円のうち1世帯20円の割合で上納されてくる連合自治会費をもとに、すでに実施されており、<4><5>も連合自治会の活動となっている。また<2><3>の問題に対しては、各単位自治会段階ですでに市・区に要望書を出していたが、さらに連合自治会としても陳状をなしている。そればかりでなく、現在保土ヶ谷バイパス建設による騒音問題に対しては、環境対策部を設置し、二重窓とりつけ等について市・公団・建設省と直接折衝を行い、解決までとはいかなくとも一定の効果をあげ、着々と実績をつみあげている。運営上の問題点としては、組織的に、連合自治会役員と各単位自治会役員が二重化し、連合自治会の運営委員会は実質的には各単位自治会役員の拡大会議となり、敏速な活動をもてなくなったり、あるいは運営委員会の席場で各単位自治会の問題が話されたりして、連合自治会としての独自性に欠く面をも

っているという。そのため活動の中心は、会長・副会長・事務局長・婦人代表の三役が担っている。また連合自治会は、内部的には調整機関であり、決定はあくまで単位自治会への答申であって強い拘束力をもたぬため、連合自治会決定が単位自治会段階で実行される時に足並みがそろわぬ場合もあるという。

いずれにしても、左近山連合自治会は内部的には非常にゆるいワクをもった調整機関であり、団地内の文化・娯楽事業の主体でもあるが、対外折衝においては上の活動方針案を一見すればわかるように、関係機関に〈要望する・要求する・働きかける〉という要求集団の性格をもつ地域利益の代表機関であることを強く示している。そのことは連合自治会の役員は毎年交代するより、一定期間専従の方がよいという役員の見解にも表われている。それによれば、連合自治会が対外的に折衝するような問題は、左近山団地だけでなくその周辺も含めた地域的広がりをもつ問題が多く、地域が広がれば地区が特殊性をかかえているため調整に時間がかかること、そして問題を先どりして住民に具体的政策をもった展望を示す必要があること、したがって役員には時間的余裕と政策形成能力・指導力が要求されているからであるとする。このような代表機能に連合自治会の独自性があるとすれば、現在の行政意思にとり、それはまことに扱いにくい組織であろう。団地住民は行政に対して非協力的であるという言葉の裏には、連合自治会や自治会・町内会という住民組織は、前提的に行政の補完団体であるから、したがって行政意思の承認機関であるから、協力するのは当然であるという考え方があり、他に市・区に要求するならばその代償行為として当然行政にも協力すべきという考え方がある。前者の意識は、長年の市・区の住民組織への対応が慣習化した行為の結果であることについてはすでにふれた。後者について

は、左近山団地では行政に非協力的であるとは思っていないし、むしろ積極的に協力していると言明しているのである。その落差が最もあらわれてくるのは募金業務についてである。通常、業務依頼は区市民課から各単位自治会に連絡されるが、左近山団地全体にかかわる大口業務や募金関係業務は連合自治会が窓口になり、そこで協力・非協力の選択がなされている。例えば観光協会分担金は当地に無関係であるし、共同募金・赤十字募金等は住民各自が職場で寄付しており、そもそも福祉行政は個人の浄財に依存すべきではなく、国や自治体でやるべきだという判断なのである。しかもこの判断は、行政側は連合自治会役員の独自の判断であるとみているが、必ずしもそうとはいえない。しかし争点は募金の性格にあるのである。行政と募金団体との関係は、任意の行政協力ではないのであるし、目標額を割当てられた自治会・町内会は自治会費から募金額を上納している一だから地域振興費は実質的に払いもどされる一という実態をみれば、むしろ行政側に反省が求められるべきである。それに会費形式をとる体育協会費・防犯協会費などは、実質上募金と同質のものになるので、住民にとってみればそんなに募金に応じたら税金の二重取りにおうじるようなものだというのは自然の感情であろう。逆に団地住民にしてみれば、何も市・区におねだりしているわけではなくて、日常生活がまんすればできないこともないという意味で消極的な問題ではあるが、それが日常的にかかわる問題であるために要求しているので、現在の地域開発に対する市・区の対応が問題発生の一担をになっている以上当然の行為であるとしているのである。結論的にいえば、行政側の非協力的であるという考え方のいずれもが、自分達はパブリックの主体であるという自負を無意識的に肯定しており、住民組織ことに団地の自治会や連合自治会の側は、自治体をサービ

ス機関と把握しているのである。ここにこそ協力と非協力のみぞがあり、行政意思と半ば一体化し半官半民の組織となっている市連・区連と自治会・連合自治会との微妙な差異があるといえるだろう。

左近山団地の場合、連合自治会は解決集団への意向を示しているが、基本的にはやはり要求集団である。そしてこの要求集団は左近山団地に必らず、一般に組織が政治色・宗教色をもつのを極度に警戒・排除している。それは要求集団たることの本来的性格ともいえるが、団地自治組織であることからくる原因を若干さぐってみるならば次のことがいえよう。

①団地は住居形態上、相互のコミュニケーションが空間的<階段>関係になりやすいこと、一挙に大量に相互に未知の人々が集合するので他の棟の人間とのコミュニケーションは機能的関係になりやすいこと<性別・年齢によるちがいはある>、入居した土地への永住意識が、特に賃貸住宅・社宅・寮にすむものはうすいこと、などが組織のワク、すなわち縦横の人間関係をゆるやかにする。一般に政治・宗教組織においては、それに属することが重要な意味をもつにもかかわらず、団地の場合は属さないことが重要な意味をもち、通常そのような人は異常人として扱われていることは団地の組織の特性を示している。そのことは団地自治会役員は職能的には権力的色彩をもつが、構造的には権力保持者とはいえないことを意味するであろう。したがって団地組織はそれほど強力な政治・宗教イデオロギーを必要としないわけである。②団地は一夜にして城がたつように地域住民との接触が全くないままに成立する。したがってどうしても地域への壁ができると同時に、外に対しては城壁内の共通利害を媒介に漠然とした一体感がかもしだされる。<内>意識が<家>意識に転化するのだろうか。家で政治・宗教問題が語

られ、それによって対立することが少い日本の精神構造のようなものが、ライフタウンではなくベッドタウンとして宅地開発がなされた結果、団地にうみ出されているようだ。だから政治・宗教活動は外の世界、つまり各自の職場でやってほしいという意識が強くみられるのである。③団地には社会的・経済的に一定の階層の人々が入居してくるので、当初非常に均等性を持ち、かつ団地全体としての生活上の基本的共通利害をかかえているにもかかわらず、住民個人は必ずしも活動的でもなければ組織化しやすいものでもない。それは入居してくる層がいわゆる小市民層である時、上の団地内の人間関係に規定されて一層強められる。同時に、裏をかえせば社会的な広がりをもつ生活上の問題が、日常生活的であるがゆえに現象的には個人の問題として捉えられやすいこと、団地自体が地域にスプロール化されて存在するため社会化した形で問題を提起しにくいことがある。すなわち大義名文が成立しにくいことである。そのため自治会組織づくりに積極的な人は少数であり、しかも一定の型をもつようである。例えば政党・労働運動に関係している人、社会的自己顕示欲をもつ人、サークルマニア的な人などである。そして団地の人間関係がゆるやかなため、それらのいずれの人が自治会組織・運動のリーダーシップをにぎるかによって自治会の運営・性格が大きく左右されるし、またリーダーのパーソナリティが大きなファクターとなる様相を呈してくるのである。それならなぜ自治会組織が政治・宗教色を公然化できないのか。団地自治会のような組織に直接政治的・宗教的イデオロギーをもちこむと、要求集団から解決集団への転化がせまられ、したがって当然にもイデオロギー上の判定が重要課題となり、その判定をめぐる抗争・対立が、団地が外への広がりをもたぬために沈澱し、固定化しやすくなる。そうすると生活上の基本的諸問題自体

についての内部調整がとれなくなるわけで、団地住民はそのような事態を恐れるのである。

以上が、団地自治会がイデオロギーぬきの、すなわち大義名文ぬきの要求集団にならざるをえない理由のように思われる。またそれゆえに、パブリックの意識をもつ行政からみれば、エゴイステックな集団と映るのであろう。しかし、団地自治会組織は大義名文をもつべきだというわけではないが、やはりパブリックの問題は避けて通ることのできぬものであろうし、それに対しては、連合自治会組織に大きな役割が課せられているように思う。

5 ————— おわりに

要求集団と解決集団という術語は、まだテクニカル・タームとして成熟したものではない。それは既成の組織である市連・区連や旧来の町内会と団地を母体にした自治会・連合自治会のあいだにでてきた微妙な差異を増幅して知るために便宜的に使用したものである。そのかぎりにおいて、調査地点内の団地、ことに左近山団地に要求集団の性格が強く表われていることを指摘したものである。しかしちおう要求集団と解決集団の性格を対極概念でもっていいあらわすならば、前者は他立的・受動的・即物的・契約的・一時的、後者は自立的・能動的・理想的・誓約的・接続的ともいえるであろうか。

なお拙稿は多くの点で市・区の関係職員ならびに調査地点内の自治会役員からの事情聴取によっているが、何分にも短期間で狭い範囲での事情聴取であったため、実態を充分把握したといえない面がある。それについては今後おぎなっていきたいと思う。また文中における被聴取者の発言については、できるだけ正確に表現したつもりである

が、その点についての責任は一切私にあることを明記しておく。

<中央大学大学院博士課程>