

# 滋賀県甲賀市K団地を事例とした戸建住宅団地における住民自治の研究

——自治会報を用いた自治会沿革の描写——

笠井賢紀

- 一 はじめに
- 二 戸建住宅団地の現状
- 三 自治会の捉え方と団地自治会
- 四 多角的調査法とローカルメディアへの注目
- 五 滋賀県甲賀市K団地の創設から現在まで
  - (一) 調査の手法と対象
  - (二) K団地沿革
- 六 結びに

## 一 はじめに

本稿に始まる一連の研究では戸建住宅団地を事例として、住民自治組織の分析を中心に住民自治やコミュニティの変遷を辿る。

住宅団地は、既存の地縁コミュニティが存在しない地に一斉に多くの人が住み始めることでコミュニティが新たに立ち上がり、生活のための住民自治を一から作らなければならない。このことから社会学が強い関心を寄せてきた。ただし、一九五〇年代後半から一九六〇年代に団地自治会など住宅団地の住民自治やコミュニティに焦点をあてた研究が対象として扱ったのは主に集合住宅・共同住宅が立ち並ぶ団地（以下、「集合住宅団地」と記す。）であり、戸建住宅団地への注意は十分に払われてこなかった。

一九六〇年ころに憧れの的ともなった「サラリーマン」の「団地族」は、集合住宅団地に住む人たちのことであり、新しい時代のライフスタイルを代表した。近年では高齢化問題、外国籍住民の生活にかんすること、あるいは住宅団地の再生といったテーマで研究や実践が行われており、ノスタルジィの高まりや再評価が見られる。このうち、特に高齢化とそれに伴う空き家・空き地などの諸問題は、集合住宅団地に限らず住宅団地全体に共通し、かつ全国平均よりも住宅団地において早く進展している問題である。

そうした中、国土交通省は「住宅団地の再生のあり方に関する検討会」を設置し議論を進めた。そして、二〇二〇年一月五日施行の改正地域再生法により地域住宅団地再生事業が創設された。同事業は入居開始から一定の年数が経過した住宅団地を対象とすることで既存ストックを活用することが特徴である。なお、同検討会は議論においてマンシヨンワーキンググループと戸建てワーキンググループにおいて議論を進めてきた。

同じ住宅団地内に戸建と集合住宅が混在する場合も少なくないが、その場合においても戸建住宅部における住民自治やコミュニティが本研究の対象であり、その部分をもって戸建住宅団地と称する。新規分譲地に造られた戸建住宅団地においては、集合住宅団地よりも住宅の外観、間取り、面積の多様性が一般的には高く、特に外観は所有者の裁量が大きい。庭や駐車場も住宅と隣接して同一区画内に置かれている。これらの点は集合住宅団地と異なるためコミュニティの特性においても違いが見られる可能性がある。他方、開発期ごとの同一時期入居者

が多いのは集合住宅団地と同様である。この特徴により集合住宅団地もまた、初期には、コミュニティや住民自治を一から作る必要性、後には高齢化や居住者不足の問題が生まれる。また、開発当初において所得が安定して比較的高い給与所得者が家族と共に入居するという特徴も集合住宅団地と同様であろう。

以上の認識に基づき、本研究は集合住宅団地にかんする先行研究を活用しつつ、とりわけ近年の住宅団地をめぐる状況において重要度が高い戸建集合住宅団地を対象とする。住宅団地としての共通特性によってもたらされる共通の知見だけでなく、戸建集合住宅団地ならではの特性によってもたらされる知見もあるものと考えられ、本稿を始めとする一連の論文で個別テーマを設定し論じていく。

嚆矢となる本稿の構成は次の通りである。第二節は、国土交通省の資料を整理することで戸建住宅団地の全体像を示す。第三節は、代表的な住民自治組織である自治会にかんする基本的な議論と、団地自治会など住宅団地の住民自治やコミュニティにかんする議論をまとめる。第四節は、自治会会報や団地新聞などローカルメディアに焦点をあてた研究の意義を論じる。第五節は、本研究が対象とする事例の戸建住宅団地の沿革をローカルメディアと生活史から描く。以上の作業を通じ対象事例の住民自治を三期に区分し今後の連なる研究の基礎とする。

## 二 戸建住宅団地の現状

住宅団地について国土交通省が「全国の住宅団地リスト」（以下、「団地リスト」と記す。）を作成しており、本稿では最新版の二〇一八年度版を用いる。住宅団地の捉え方がさまざまであることを理由に、市区町村へのアンケート調査によって、市区町村が住宅団地と捉えているものをリスト化するという方法が採られている。アンケートに際して、同省が示した「住宅団地のとらえ方」には、「土地・建設産業局の提供する全国のニュータウ

ンリストにある住宅団地」と「計画的に開発された市街地であって一斉入居等住宅団地特有の要因によって課題が顕在化している一定規模以上（おおむね五ヘクタール以上を想定）の住宅団地」が示されている。このうち「全国のニュータウンリスト」（以下、「NTリスト」と記す。）については、一九五五年度以降に着手された、計画戸数一〇〇〇戸以上または計画人口三〇〇〇人以上の増加を計画し地区面積一六ヘクタール以上の、事業開始時にDID外であった郊外の事業を指す<sup>1)</sup>。団地リストと同年度版のNTリストを照合したところ、NTリストで複数に分かれている団地が団地リストでは一つに統合されている例もみられた。NTリストは二〇二二件掲載、団地リストは二九〇三件掲載、両者で同一と思われる団地が一八〇〇件あった<sup>2)</sup>。

入居開始時期、面積、開発主体、主な住宅種別について団地リストを用いて整理する。

入居開始時期は不明・未定を除いた一九三四件が一九四二年から二〇三〇年までにわたっている。一九六〇年代から急激に増加し、一九七二年の八三件をピークに件数が減ってきた。一〇年ごとにまとめると、一九六〇年代が二四四件（二三パーセント）、一九七〇年代が六八六件（三五パーセント）、一九八〇年代が四四一件（二三パーセント）、一九九〇年代が三三三件（一七パーセント）、二〇〇〇年代が一六一件（八パーセント）、その他の年代が六九件（四パーセント）である。団地リストの入居開始時期とNTリストの開発開始年のデータが揃っている団地一一〇件について確認すると開発開始から平均約六年後に入居が始まっている。

面積は五ヘクタールから二八六一ヘクタールまで幅が広いが、一〇〇〇ヘクタールを超えるのは多摩ニュータウンやつくば市の研究学園など全国で六件に留まる。これらも含んだ平均値は六六ヘクタール、最頻値は五ヘクタールである。面積と入居開始時期との間には特段の関係が認められない。

開発主体は、都道府県、市区町村、公社、都市機構、その他公的、組合、一人施行、民間、不明の九種類がある。不明を除くと二八六二件のデータがあり、うち三五件は複数主体の組み合わせによる。民間を含むものが九

三一件（三三パーセント）と約三分の一を占め、組合（土地区画整理組合）を含むものが七八〇件（二七パーセント）、市区町村を含むものが五四一件（一九パーセント）、都市機構（都市再生機構）を含むものが二九四件（一〇パーセント）と続く。民間主体の開発件数にのみ入居時期の年代による差が顕著に見られる。一九七〇年代が入居開始時期であった六八六件のうち三〇四件（四四パーセント）の開発主体が民間であり、同年代の件数を大きく引き上げている。他方、二〇一〇年代には五一一件のうち開発主体が民間であるのは二件（四パーセント）に留まる。

主な住宅種別は、戸建、公賃（公的賃貸）、民賃（民間賃貸）、共分（共同分譲）、不明の五種類がある。このうち、共分とは分譲される住居が共同住宅の場合を指す。戸建と共分は持ち家であり、公賃と民賃は借家である。不明を除くと二八七七件のデータがあり、うち一二五八件（四四パーセント）は二つ以上の種別が混在する団地である。戸建を含むものは二六八九件（九四パーセント）ときわめて高い割合で住宅団地の主な住宅種別となっている。うち一四八八件（五五パーセント）は戸建のみが種別として選択されている。公賃は四九九件（二七パーセント）、民賃は九八八件（三五パーセント）、共分は五五六件（一九パーセント）であった。主な住宅種別と入居開始時期のデータには一定の関係が認められる。戸建が九割を超えたのは一九七〇年代以降のことであり、一九六〇年代には七九パーセントであった。同年代には公賃が三八パーセントと比較的高かったが、公賃の割合はその後減少した。他方、同年代に二五パーセントだった民賃は、徐々に割合を増し二〇〇〇年代には四〇パーセントに達している。つまり、戸建と民賃とを組み合わせた住宅団地が増加していることがわかる。

国土交通省はアンケート調査の結果のうち、一〇〇ヘクタールを超えるものを中心に四七一団地を大規模住宅団地としてさらなる調査を行っている。たしかに大規模住宅団地は人口の面で大きな政策的インパクトをもち、団地あるいはニュータウンを代表するイメージがあるが、住宅団地全体の件数から見ると約一六パーセントであ

る。また、このうち開発主体が民間であるものは約一七パーセントであり、全体の三三パーセントと比べて明らかに割合が少ない。

以上の基礎情報を整理すると全国の住宅団地について、(一) 七割以上が一九九〇年より前に入居開始されたものである、(二) 面積平均は約六六ヘクタールである、(三) 開発主体の三分の一は民間である、(四) 九割以上の住宅団地は戸建住宅を主な種別として含んでいるという特徴がわかる。一九六〇年代の先行研究が集合住宅団地の事例に偏っているのは、当時は公賃の集合住宅団地が一定の割合を有していたことも関係していると思われる。だがその後、戸建住宅団地の割合は急激に増しており、研究対象とするのは自然である。ただし、面積基準において大規模住宅団地だけに限定する妥当性は見いだせない。

### 三 自治会の捉え方と団地自治会

近年、組織率や加入率の低さ、負担の重さ、役員のなり手不足などが問題になっているものの、日本全国に自治会や町内会の名称による住民自治組織がある。日高昭夫は自治会を次のように定義した。

個別レベルでみれば、特定の地理的範域の地縁社会において近隣関係を基礎とした全世帯を構成員とする建前で独占到に組織されている任意の住民自治組織であり、総体レベルでみれば、全国ほぼ全ての基礎的自治体の管轄区域内にそれらが重複なく網羅的に組織され、当該自治体と一定の相互依存（もしくは「協働」）関係を有する非公式の地方自治システムである。（日高 二〇一八、一七頁）

あるいは、自治会に一般的にあてはまる性質として、世帯単位制、地域占拠制、全世帯加入制、地域課題への

包括的関与、行政協力機能などが挙げられる。地域占拠制により同一地域に自治会が重複しないが、同時に全国の一定程度をカバーする網羅性や、全国的に似通った組織が見られる遍在性も特徴として挙げられる（同、一七八頁）。

自治会にかんする現行法がない中で、一定の妥当性をもつ定義や一般的性質が説明可能なのは、自治会成立の歴史的背景による。その歴史を大別すれば、(一) 明治期の町村制における協議費にかんする自治組織（鳥越一九九四、松沢 二〇一三）、(二) 戦時の翼賛体制の部落会・町内会（中田 二〇一七）、(三) 戦後のGHQによる禁止とその後（高木 二〇〇五、吉原 一九八九）の三時期に分けられるだろう。現行の自治会はその前史として明治期の町村制における協議費運営体としての自治組織があったものの、組織のあり方は多様だった。しかし戦時翼賛体制下で部落会・町内会が作られ、自治組織が組み替えられていくことで、全国的な統一性を有するようになる。戦後、GHQに禁じられても食糧配給の実施等の生活上の必要もあり自治組織は連綿と残ってきた。ただし、現在の自治会をもって戦時体制を連想するのはほとんど根拠のないことである。現在の自治会も、住民自治の組織としての側面と、行政協力組織としての側面との二つの側面を有している。

自治会のような組織についての研究者の捉え方もさまざまであった。一方では「公共的に組織化を云々すればこの状態の凝固を進めることになり近代性の追放となる」とした奥井（一九五三、三二頁）のように乗り越えるべき封建遺制と捉える考え方があった。他方では、日本国民の「型の一つであり、人々が集団を結成し維持していく際の原理をこの『原型』に求めるため」にこうした組織が存在していると述べ、自治会的集団主義が民主主義に資する可能性をもつ「文化型」であると捉える考え方（近江 一九五八、二二五頁）がある。これらとは別に鳥越（一九九四）は自治会について、通俗道徳を各家庭に及ぼすような公との関係をもつこと（権力論）、居住による地域の共同占有権を有していること（所有論）、機能別に専門分化した組織を作ったりそれらを統合したりす

る地域自治の軸としての機能と地域における公的代表性を有していること（住民主体性論）によって説明する地域自治論の立場をとっている。

本研究においては、近江哲男の「国民のもつ基本的な型」という原理的な提案は留保せざるを得ないものの、「町内会が現在も全国普遍的に生き続けて活動している事実をわれわれは否定しえない以上、客観的にその存在理由を探り、またこんにちにおける望ましい在りかたを考えることが必要」という立場（近江 一九六九、五七―五八頁）には首肯できる。また、鳥越の指摘した地域自治の軸としての機能や地域における公的代表性は、地域によっては近年では地域内分権組織や都市内分権組織と呼ばれる自治会より広い地域を対象とした組織も同様に担っていることを指摘できる。

祐成（二〇一九、一四〇頁）は「一九六〇年代、社会調査が描く団地像は劇的に変化した」と述べる。一九五〇年代の研究においては団地居住者の近隣への態度は「孤高型」が多くプライバシーが優越するものとして描かれていたのに対し、一九六〇年代には「団地で、住民による自発的なコミュニティが形成されつつあることを明らかにしたのは、やはり社会学者だった」（同上）という。たとえば中村八朗は東京都日野町で四つの自治会を比較し、団地自治会には「地域民主主義的志向」があり、合理的運営や行政機関からの自主性といった特徴をもっていることを論じ、近江哲男に応えて自治会の文化型論を發展させた（中村 一九六二）。

文化型論について、佐藤（一九九三、一六二頁）は一定の批判力を発揮したものと評価しつつ「集団の型の伝統という仮説からその継続性に注目するあまり、多様な展開の可能性をも同時に説明しうるような構造構築への潜勢力を見落としていった」と指摘する。他方、北原竜二は「団地自治会を町内会などと対極的な位置にすえ、「民主的な自治組織」の典型とみなせようとするような見解」について、何をもって市民的とするかも曖昧であると批判する。<sup>(4)</sup> その上で、大規模な団地における組織の活動は社会運動として位置づける必要があると主張し、あ



る団地自治会の形成過程において共産党グループが果たした役割を、域内新聞の分析を通じて描いた（北原 一九六七）。

地域社会が形成されていない団地の自治について祐成は次のように述べている。

同じ企業の従業員とその家族が住む社宅とは違って、団地には、もともと縁がなかった人たちが住む。一定の条件のもとで、共通の問題が認識され、共同での解決が模索されるようになった。一般の団地の自治組織の運営に、社宅や労働組合での経験が援用された可能性もある。社会調査はこうした変化を捉えた。（祐成 二〇一九、一四三頁）

また、岡村（二〇二〇、二四頁）は、「地縁血縁によって、または自然発生的に成り立つ旧来のコミュニティ概念を再考するうえで、新たなタイプの都市的な地域コミュニティの事例としての団地はまさにうってつけの事例だった」と述べている。藤田（一九八〇）が「最近の団地や新開地では、戦前の町内会には必ずみられた氏子組織や祭祀機能を欠いた町内会が出現してきている」「一方で、従来みられなかったような新しい町内会が出現してきた」と論じていることも、岡村の見解と符号する。

以上、本節では自治会の捉え方にかんする代表的な先行研究を整理した上で、団地自治会への社会学の強い関心について紹介してきた。ここで対象となっている主な団地は集合住宅団地であるが、同様の議論は戸建住宅団地にも十分成り立ちうるものだろう。戸建住宅団地について、住民自治やコミュニティに焦点をあてた社会学的研究の蓄積が十分でない状況を踏まえ、まずは一事例について数十年間の過程を分析するようなモノグラフ研究が適切であると考える。

#### 四 多角的調査法とローカルメディアへの注目

シカゴ学派社会学に代表されるモノグラフ研究では一つの集団や地域について多角的調査法を用いる。多角調査法は「あらゆる調査技法を組み合わせて調査対象に迫る手法」であり「利用できるものは何でも利用して調査対象に迫るやり方である」(中野 二〇二二、八四頁)。そうした中、本稿では特に自治会報を中心とするローカルメディアに注目する。

岡村圭子は「団地や郊外といった空間は、土着性や歴史性、その土地らしさ(ローカリティ)に乏しいと思われがちだが、そうともいい切れない」と論じ、「ローカルな領域への愛着」が育まれていく可能性を示唆した(岡村 二〇一一、二八五頁)。その上で、岡村は「団地研究のもうひとつの側面として、ローカルな記憶や情報の蓄積・記録という点に関心を寄せ」、「地域にまつわる個人的な記憶は、あまりに身近で日常的であるため記録されにくい」と指摘し、自ら書籍化によって記録化、ローカルメディア化の一端を担う(岡村 二〇二〇、二二―三頁)。しかし本研究の目的は、本稿を対象事例の記録として位置づけることではなく、あくまでそれを調査対象として用い分析することにある。

自治会は多くのローカルメディアを有している。たとえば回覧板は、古典的に地域コミュニティが用いてきたブッシュ型配信のツールであり、情報を取りに行くことなく同一の情報が域内で広く共有される優れた仕組みである。その他、防災無線の全戸設置やコミュニティラジオの活用が挙げられる。回覧板よりも強力なブッシュ型配信の方法が、回覧とは別に行われる全戸配布である。全戸配布は労力が掛かるが、全戸配布された媒体を手元に残しておいたり書き込みを加えたりできる。手元に残せるため、重要な情報を伝えるために適切な手段である。そこで、本稿では全戸配布を原則とするローカルメディアに注目する。本稿の対象事例においては自治会報を中

心とした、住民自治組織が発行する会報がこれにあたる。

自治会のような近隣組織が発行するローカルメディアを分析した例として、カレン・キングの研究がある。キング (King 2004) は、ニューメキシコ州アルバカーキにおいて一九九五年から二〇〇〇年に四五の近隣組織が発行した計一七三のニュースレターを用いた分析を行った。キングの関心は、都市の意思決定過程において近隣組織が重要な役割を担いうるかどうかにあった。その結果、近隣組織は市全体の目標への関心は相対的に低く、自組織の課題に限定した関心を寄せていることが示された。会員向け逐次刊行物であるところの会報の第一義的性は組織内の情報・課題を伝達することにあるが、掲載されている情報が他地区でも同様に起こり得るか、解決を共同で図れるかといった分析が求められる。本稿の対象事例においては、隣接自治会と自治会報がある時期まで交換されており、自治会の会報が他地区でも読まれる前提があった。また、自治会とは別に自治振興会という住民自治組織があり、同会も会報を発行していた。そのため、これらも研究対象として適切であろう。

全国に遍在し類似の機能をもつ自治会などが一般的に有している自治会報や新聞などのローカルメディアを、住民自治研究の調査対象として用いることができるようになることは地域社会調査の方法として重要であり、応用可能性が高い。塚田 (二〇一六) は自治会報ではないが東京都練馬区の光が丘団地周辺のコミュニティペーパー『光が丘新聞』を資料として、パチンコ店出店反対運動により社会形成を描く中で、ローカルメディアの議題設定機能に着目した。方法論としては明示されていないものの原武史が重松清との共著『団地の時代』において、自治会報や団地新聞を多く用いて議論を進めている (原・重松 二〇一〇)。

こうした中、本研究に重要な示唆を与えるのは愛知県春日井市の高蔵寺ニュータウンのローカルメディアをめぐる西川祐子の議論である。西川 (二〇〇九) は「ニュータウンの二世代からせいぜい三世代からなる集合的記憶はたとえるなら、パイのお菓子であるミルフィーユの薄皮一枚にすぎない。ニュータウンの記憶のこの軽やか

な薄さは、他者に記憶の共有をゆるすという次の特徴につながる」などとして、ニュータウンの記憶が「軽やかで、開かれた、持ち寄りの記憶」であるという特徴を論じ、開かれた記憶による開かれたまちづくりを示唆した。自治会報は刊行主体である自治会がアーカイヴしていることがあるものの、逐次刊行物としてある時点における情報を伝達するメディアであり、一時的には手元に置かれても、長期間は保存されないエフェメラとしての性格を有している。だからこそ自治会報は時代性を有しており、自治会報の分析はある時点の当該自治会の時代性を静態的に把握するにも、時代の変化に伴う動態的な分析にも好適な素材である。

## 五 滋賀県甲賀市K団地の創設から現在まで

### (一) 調査の手法と対象

本研究は事例として滋賀県甲賀市の戸建住宅団地であるK団地を扱う。<sup>(5)</sup> K団地の住民自治にかんする研究には笠井(二〇一五、二〇一六a)があるが、二〇一五年前後の自治振興会という住民自治組織に限定して着目したものである。

K団地は団地リストによれば入居開始時期は不明、開発主体は民間、開発時事業手法は区画整理、面積は五三ヘクタール、主な住宅種別は戸建のみである。これらの情報はNTRリストでも異ならない。加えてNTRリストによれば開発の開始年度は一九七六年、終了予定年度は一九八一年、計画戸数は一三三四戸、計画人口は四六〇〇人であった。

本研究が用いる主なローカルメディアはK団地にあるK自治会の会報「きぼう」とそれに連なる会報である。K自治会は途中でK本町自治会と分離するが、ある時期までは連名で会報を発行していた。その後、両自治会が

分かれて会報を発行することになり、会報名称はKとなる。本稿執筆にあたっては分離後のK本町自治会会報は対象とせず、「一自治会→二自治会連名→分離後一自治会」という変遷を遂げたK自治会の会報を対象とする。以下、本稿で個別号に言及する際、「会報一五八（一九九一・一二・二〇）」のように号数と発行日を付して記す。

本稿で対象としたのは会報一（一九七七・五・一〇）から会報五三〇（二〇一五・七・二〇）までの三九年分である。同誌のナンバリングにはやや注意が必要であり、ナンバリング外（号外、PR特集）が六号あり、三〇二から三九三の九二号分は欠番である。この欠番は単純にナンバリングをミスしたものと思われるが、その後も修正されることはなかった。以上より、五三〇号から欠番の九二号を減じ、ナンバリング外の六号を足した四四四号分が本稿の調査対象である。その他、自治振興会会報「K分会だより」も用いた。これらの媒体は自治会長経験者が個人で保管していたものを借用するほか、自治会・自治振興会からの提供を受けた。

これらの媒体は、文字情報だけでなく絵や写真も含まれており、文字情報も本文のほか見出し、表組み、箇条書きなど多様である。また、手書き、ワープロ、パソコンと作成方法も変遷してきた。一媒体のマルチメディアに注目すると、ジョン・ベイトマンが示すように種々の制約条件から文書のジャンルに着目し、レイアウトや意味連関にかんする詳細な分析を行う方法 (Bateman 2008) が有効であるが、本稿ではK団地の沿革を記述するという目的に即し、制約条件から大きな変化のみを挙げる。ベイトマンはキャンバスの制約と制作・消費の制約を挙げる。まずキャンバスの制約として紙面についてみると、会報はB5またはB4サイズの白黒印刷であり、全戸配布にも適した様式である。また、様式は、①縦置・横書・片面→②横置・横書・片面→③縦置・縦書・片面→④横置・横書・両面→⑤縦置・縦書・両面→⑥縦置・縦書横書混在・両面と変遷した。変遷は年度変更の際に行われており、会報作成を担った広報部員の変更が主たる要素だと考えられるが、制作の制約も関連する。①期においては挿絵や表組みも含めてほぼ手書きであり①期終盤の一九八八年にワープロが導入され、す

ぐ②期へと移行した。①期の二段組から②期の四段組(途中から三段組)になり掲載情報の種類が増えていく。一九九九年度に始まる③期は挿絵が多用され賑やかな紙面になり、パソコンが導入されたと思われる。しかし、二〇〇一年度からの④期では様式が大幅に変わる。紙面を観察する限り、記事ごとにワープロかパソコンで入力したものを印刷して切り取り、用紙に並べて貼付した後、手書きで記事ごとに枠線を付したようだ。二〇〇四年度からの⑤期は再びパソコンに戻る。手書きからコンピュータ利用、片面から両面という移行は伝える情報の量が増えていくことを示す。両面移行には複写機の性能も関係があると思われる。

発行頻度についても、①期は最長で一年半の間が開いており、それ以外でもばらつきが大きい。②期の半ばから毎月二〇日に発行されるようになり安定する。①期は会報で伝える内容が未確定だった時期であるとともに、手書きによる発行であったため作成の負担がきわめて大きかったものと思われる。①期は内容の確定に向けた動きも見られ、一九八〇年度までは毎号掲載されていた「定期役員会報告」が一九八一年度からはなくなり、代わって自治会会員数が毎号掲載されるようになった。その後、分析対象となるすべての期間で——つまり三五年にわたり——自治会会員数が載っている。毎月刊行が常態化すると、月ごとに内容の固定化も見られる。そうした平時の情報発信も重要だが、本稿では次項において、そうした固定化された情報とは異なる何らかの出来事を抽出していくことでK団地の大きな変化の時期を捉え沿革史を構成することを目指す。

以上見たように、様式面の変化から会報は六期に区分でき、このことは時期によって均質な情報を得られないという当該資料の限界を示す。しかし、会報構成や内容が上に挙げたような種々の制約条件のみによって既定されるのではなく、消費の制約——すなわち、読み手である地域住民の興味関心——も反映したものと捉えるとき、会報の変化は当該資料の可能性も同時に示すとと言えるだろう。

なお、本稿では会報のほか、筆者が二〇一五年に行った住民への生活史調査の結果も用いた(笠井 二〇一六

a 参照)。

## (二) K 団地沿革

K 団地がある甲賀市は滋賀県湖南地方の自治体で、人口は約九万人である。二〇〇四年に当時の甲賀郡を構成する水口町、土山町、甲賀町、甲南町、信楽町の五町が合併して成立した。K 団地は合併前の甲南町に属した地域であり、K 区、K 本町区という二つの区から構成されてきた。

区とは甲賀市行政区設置規則に定められた組織としての行政区を指す。区の目的は「行政区及び本市政の簡素化と円滑な運営を図」ることであり、行政との連絡調整にあたる性格が強い。他方、K 団地にはK 自治会とK 本町自治会もある。市が設置する区と、自主的に結成される自治会という大きな違いがある。なお、自治会は入会した者のみはその会員になるが、区については区民の会員としての性質は規則からは明らかではなく、行政サービスを行き渡らせるために、便宜的にはある地理的空間に居住する者あるいは世帯のすべてを区の構成員と考えることになる。

区と自治会の性格が異なるにも関わらず、文脈によつてはまったく同義で用いられているが、住民自治を検討していくにあたり、自治関連制度の確認は重要であるからこの点について補足する。一九七八年に制定され、その後数次の改訂を経ることとなるK 自治会の「区会規約」は「甲南町第二四行政区、K 自治会」のものである。つまり、ここで区は自治会と等しいものと扱われている。同規約は町より委嘱のある役職について自治会から委員を選出することとしている。つまり、域内全住民(世帯)を自動的に構成員とする区と、入会の意思をもって自ら加入したものを会員とする自治会とは異なるが、区としての性格をすべて自治会が受け入れたのである。当時の自治会役員が保管していた、一九八二年に同規約を改訂する際のノートでは「町行政の末端としての

「区」としてだけでなく、会員が力を合わせ、Kを住みよいところにしようという自主性をもった組織運営のため「区会規約」が制定」されたと述べられている。

ここから自治会報に加えK自治会が一九八八年に出した『二〇年のあゆみ（K自治区一〇周年記念誌）』を基に、適宜、甲南町立（当時）K小学校が一九九六年に出した「創立十周年記念誌」<sup>6)</sup>に基づき沿革をまとめる。<sup>7)</sup>

K団地は一九六八年に当時の深川区に東陽開発によって造成が開始された地域であり、第一期工事の造成地は一九七二年一〇月から翌年八月に掛けて分譲され、一号入居者は一九七四年九月であった。つまりN Tリストにある開発開始時期の一九七六年は誤りと思われる。現在のK本町自治会にあたる区域が先に造成され、現在のK自治会にあたる区域は一丁目が一九七五年、二丁目が一九七七年、三丁目が一九七八年、四丁目が一九七九年、五丁目が一九八〇年に完成を迎えた。

開発当時の様子について、会報一五八（一九九一・一二・二〇）では深川区に住む当時一〇一歳の住民が寄稿して「昔のKは菱尾という地名で松林が多く竹林もあり松茸が多く取れました」と述懐しており、山中を切り拓いた地域であることがわかる。金子（二〇一五）はニュータウン開発前にかんする住民の意識を分類したが、K団地では開発前の歴史がなく忽然と団地が姿を現した「出現モデル」が主流であり、開発前の山林や周辺地域との連続性はほとんど意識されない。

一九七六年五月にK団地住民が行政に要望し、同年七月に深川区を構成する組の一つとなるが、協議費納付算定基準の問題などあり、独立区としての自主運営を目指した。会報一四七（一九九一・一・二〇）に「昭和五一年当時一二世帯で自治会組織を発足し」たとあるのが当時の状況であろう。協議費については、農業を主な生計手段とする深川区では所得に応じた自治会への拠出が求められており、サラリーマンを中心とするK団地の住民にとっては受け入れやすいものではなかった。<sup>8)</sup>



このとき、協議費問題だけでなく深川区中心部とK団地との距離や今後のK団地の拡大等も独立の根拠となった。一九七七年四月には深川区の準区として甲南町第二四行政区としてK区が誕生した。この場合、区の誕生と自治会の誕生は同様である。発足当初は会員一一〇名であったが、その後、宅地の造成に伴い人口は増え一〇年後の一九八七年末には六〇七名を数える。各年における自治会の加入率に関する明確なデータは無いが、裁判記録等や人口の推移から、おおよそ常に八割を超えていたと考えられる。

当時はまだK地区に小学校はなく、児童は三から四キロメートル先の甲南第一小学校に通学していたが、児童の増加に伴い小学校新設の気運が高まり、一九八四年着工、一九八五年四月には甲南町（当時）五番目の小学校として開校された。校長・教頭ほか教職員一五名が着任し一一学級三〇八名の児童を迎えた。その後児童数は増え、一九八七年には三七七名、二〇二〇年六月現在では五一一名である。

K区・K自治会は一九八九年度に同区・自治会をKとK本町に分割する協議を繰り返し行っている。会報一三七（一九九〇・三・一八）によれば、町には一九八九年一〇月に自治会分割を要求し、翌年二月には自治会総会で承認を得ている。実際に一九九〇年四月からは二つの自治会となり、K本町自治会は新しく設置された甲南町第二五行政区を担うこととなった。ただし自治会報は一九九〇年四月からも連名で発行された。

K自治会とK本町自治会の関係は常に良好だったわけではない。自治会が分かれた後、「水道や選挙でバラバラになってしまった」という述懐もある。このうち、水道とは水道事業移管問題であり、開発事業者から自治体である甲南町（途中から甲賀市）へと水道事業の移管を進めるかという議論であった。一九九〇年に濁り水が発生したことに端を発し、移管をめぐる新たに加入金を要するかという論点が生じた。結果、K自治会は移管反対、K本町自治会は移管賛成でK団地としての結論が出せずに膠着し、特に二〇〇二年度の自治会報はほぼ毎号でこの問題を取り扱っている。そして大津簡易裁判所により自治体、開発事業者、住民間の調停が進められ、二〇〇

四年の議会で二〇〇八年の水道事業移管が可決されることで議論は一時収束する。議会可決翌月の自治会報でK自治会長は「過去を顧みまずと、K・本町双方の自治会が加入金問題で合意せず意見が対立した時期もありました」と振り返る。K自治会とK本町自治会との賛否が事なり、自治会報上でも一方の自治会に向けて強い言葉での意見が掲載されるなど一定の緊張感が走る。このことが直接影響したかは不明だが、賛否結果が掲載された半年後の会報二六九(二〇〇一・四・二二)から「合同の会報では、紙面が狭く、細かいニュースを伝えられない」として自治会ごとに会報を発行することになった。

また、両自治会間の問題だけではなく、自治会と自治会員との間での対立も経験した。特に大きいのは二〇〇六年に自治会報で二回にわたる号外が出された自治会費改定問題である。これは、自治会費とは別に寄附金・募金を依頼し集金する従来の方法は班長・組長の多大な負担であるとし、自治会費を増額し寄附金・募金として用いるという方法をめぐる議論であった。会報号外(二〇〇六・二・一五)での全戸への説明を経て、会報四一八(二〇〇六・三・二七)では執行部案がK自治会の定期総会で可決されたことが報じられる。しかし、これを憲法違反と主張した五名の自治会員が自治会を訴えた。一審(大津地裁)は原告の訴えを退け原告が控訴し、このことは会報号外(二〇〇六・一二・二〇)で報じられた。二審(大阪高裁)は自治会の決議が思想、信条の自由を侵害するとし、いわゆる逆転判決を下した。これを受け自治会が最高裁に上告したことは会報四三六(二〇〇七・九・二〇)で報じられる。その後、最高裁は自治会の上告を棄却し、自治会側の敗訴が確定した(会報号外(二〇〇八・四・二〇))。これを受け、二〇〇八年の臨時総会で自治会費の減額と募金・寄附金の集金方法が決められた(会報四四四(二〇〇八・五・二〇))。

自治会費改定問題の中、K自治会とK本町自治会との間にも再び軋轢が生じていた。自治会費改定問題一審勝訴を伝えた翌月の会報四二八(二〇〇七・一・二〇)では、自治会長の年頭挨拶で二審での勝訴に向けて戦うと

の意思表明が見られるが、同挨拶には別件でK本町自治会との関係についても言及されている。挨拶文によれば、両自治会が共催してきた納涼祭、文化祭、区民運動会などを今後個別開催とすると告げられたことを問題と考え、K本町自治会でも回覧されていたK自治会会報に共同開催中止申出の情報を掲載したところ回覧もされなかったという。これを受け、自治会報の交換はやめることになったとし、「どうしてこのような事態になったのか全く理解できません」と訴える。しかし、翌年の会報四四〇（二〇〇八・一・二〇）の同会長年頭挨拶での経過報告によると、二〇〇七年度の年頭挨拶に誤りがあるとしてK本町自治会がK自治会長個人を大津地裁に訴え、「地裁の和解勧告により双方の代理人弁護士が協議した結果、和解文を双方が認め事態収拾となりました」とある。つまりこの時期、K自治会は自治会費改定問題で上告手続をし、K自治会長はK本町自治会からの訴えに応じて和解交渉をしていたことになる。

住民自治に関連してきわめて大きなこととは、K学区自治振興会の設立である。区ごとにある自治会とは異なり、おおむねより大きな範囲である小学校区ごとに自治振興会という分権組織を設置するものだ。二〇一二年四月一日に施行された「甲賀市自治振興会等規則」に基づいて運用されており、学区ごとに地域市民センターという活動拠点を設け、市内で二三の自治振興会が生まれた。K学区のK区とK本町区は人口が大きいことを理由に一つの学区内で分会を作った。つまり、K自治振興会の中に、K分会とK本町分会ができたわけである。ここに、行政区Ⅱ自治会Ⅱ自治振興会分会と三つの組織の空間的な境界が同一になるという事態が両区で発生した。これは、単に規模の問題ではなく、K自治会とK本町自治会との間の軋轢にも原因があることかもしれない。さらに自治会と同じ範囲で自治組織ができることは屋上屋を架すことになり、混乱を生みかねない状況であった。それでも、自治振興会を設立することは多額の交付金を甲賀市から得るためにも必要なことであった。

設立当時について「自治振興会制度の立ち上げにも反対が多かったが、説明会が各地で開かれ、しぶしぶ応じ

た」との、自治会役員経験者の語りもあった。<sup>(9)</sup>この人物によれば、自治振興会立ち上げによって得た自治振興交付金によって自治会が従来していた活動をするといった程度の位置づけで、自治振興会に期待を寄せていなかった。事実、K団地の両自治会は充実した自治会活動を行っていたため、市から自治振興会の行う事業として例示されるものは、いずれも既に自治会として取り組んでおり、独自にどのような活動をすれば良いか困ったともいう。

しかし、K自治振興会K分会は徐々に自治会とは異なる道を歩み始める。K本町自治会との、あるいはK自治会内でのしがらみについて、「K本町とKが分かれているとか合併すべきとかいうのは、自治会の上の方の人たちの話。住んでいる自分たちからすれば一緒。どうしても分かれているのかよくわからない人たち同士で一緒に活動できるのがいい」という声や、<sup>(10)</sup>「自治振興会は自治会のしがらみを気にせず活動すればいい。K分会の活動に、K本町の人が興味を持ってきているようで、一本化したらいと思う」という声<sup>(11)</sup>が上がる。その後、「まちづくり勉強会 K大学」などの両分会の垣根を越えた活動が複数展開され、二〇一六年には両分会はなくなりK団地で一つの自治振興会になった。現在、同会はK自治振興会ではなくK学区まちづくり協議会という名称で活動している。

既に述べたとおり、自治会は本人意思による入会制であり、行政区は意思とは関係なく全員（世帯）が構成員である。自治振興会は行政区同様に意思とは関係なく全員（世帯）が構成員となる制度であり、交付金の算定もこれに従う。そもそも行政サービスのための行政区が、非加入者がある自治会と同一であることは制度的な不一致がある。こうした分析を踏まえ、K団地は二〇二〇年に甲賀市内で初めて自治会Ⅱ区的前提を排し、K学区まちづくり協議会ⅡK学区ⅡK団地の領域で区を設立して市に届け出た。

二〇二〇年七月末日現在、K本町には一丁目から一〇丁目までがあり一二九二世帯三三六九人が居住、Kには

一三〇六世帯三三六一人が居住しており、K団地全体としては二五九八世帯六七三〇名（世帯あたり人員二・六名）となる。二〇二〇年度のK学区まちづくり協議会総会資料によれば、自治会加入率は七七パーセントであり、総会においてはK自治会、K本町自治会、非自治会所属住民それぞれから人口比率に応じた代議員が選出される仕組みとなっており、自治会加入が自治参加への唯一の経路ではない。

## 六 結びに

本稿では戸建住宅団地が、社会学が従来対象としてきた集合住宅団地同様に一斉入居に基づく住民自治萌芽の特異性や顕著な高齢問題を生む、重要な対象であることを論じた。ただし、戸建住宅団地の住民自治やコミュニティにかんする研究蓄積は十分とはいえず、モノグラフ研究を行うことを企図した。そのため、別稿の基礎となるように問題関心を明らかにするとともに、事例である滋賀県甲賀市K団地の創設から現在までの概略を、ローカルメディアと生活史に着目して整理した。

同団地の概略に基づき、住民自治やコミュニティに注目して今後の検討を進めるにあたり、時期区分を設けることができるだろう。本事例の場合、次の三区区分が適切だと考えられる。

〔第Ⅰ期 自治萌芽期〕 第一号入居から自治会分離（一九七四年から一九九〇年）

〔第Ⅱ期 自治混乱期〕 水道事業移管問題、自治会費改定問題など（一九九〇年から二〇一一年）

〔第Ⅲ期 自治転換期〕 自治振興会設立、区再設立など（二〇一一年から現在）

ただし、K団地の住民自治は第Ⅲ期を迎える以前に、既に活動や組織の面で高い水準に達していた。つまり、

第Ⅰ期はわずか一五年ほどであり、第Ⅱ期は訴訟を含む困難な時期であったが、これらの期間に住民自治の成熟があった。第Ⅲ期を迎えてさまざまな軋轢が氷解していくと同時に、K団地も例外なく高齢問題の渦中にいる。今後はこの時期区分を参照しつつK団地の約半世紀をモノグラフとして描いていく。

なお、本稿ではローカルメディア、生活史ともに限定的に用いた。本稿では自治会報を中心とするローカルメディアを主に出来事を抽出するのに用いる中で、議題設定機能が働いていることは示された。しかし、住民同士の公論の場としては十分に機能せず、問題解決は比較的早い段階に訴訟化することで図られている。過去の対立は、コミュニケーションの分析に不可欠だが、記念誌には残りづらく聞きとり取材でも語りづらいことが多いが、自治会報を資料として用いることで記述が可能になる。

とはいえ、自治会報の多くは議題設定にかかわることではなく、K団地の平時を伝えるものであり、それらの分析を通じて高水準の住民自治がどのように形成されてきたかを論じる必要がある。

また、生活史は自治会の歴史ではなく、むしろ生活者である語り手の人生に着目して取材しているものだ。そのため、本稿で用いたのはわずかな部分であり、K団地への入居前の生活や、高齢を迎える不安なども尋ねている。今後のシリーズでも、それぞれのテーマに適切な多角的方法を採用するとともに、本稿では限定的に用いたローカルメディアや生活史を活用する。

(1) 金子(二〇一五、一五七頁)は、NTリスト作成に行政が用いた定義について「いささか粗略に過ぎるくらいがある。リストに掲載されている名称を見ると、「〇〇団地」という単位の方が相応しい物件も多く、ニュータウンという言葉から連想されるイメージとは大きな隔りがある」と指摘する。

(2) 団地リストはNTリスト掲載団地を原則として含むが、NTリストの内二〇〇件近くは団地リストに含まれていないことが確認できなかった。団地リストとNTリストの照合にあたっては、団地名、開発主体、面積の三要素から全

件の同定作業を進めた。

(3) 町内会の存続に上からのてこ入れが不可欠であったことをもって「日本独自の文化の型としてとらえ、それなりの存在理由をもつ原理がはたらいっているという見方には反対」した秋元（一九七四、二六二頁）の議論も文化型論を留保する一つの理由である。

(4) 北原の批判対象が具体的にはどの研究であるかは不明だが、同年に倉沢（一九六七）は団地に市民意識あるいはコミュニティ意識の萌芽を見ており、市民団体の結成や市政への要求といった社会運動的な側面も描いた。

(5) 以下、本稿において「K」はすべて同一の地名を置換したものである。注や参考文献中にもこれを適用する。

(6) 甲賀市立K小学校（喜多朱美校長、当時）より二〇一五年提供。

(7) 執筆時点においてK自治会の自治会報は入手済みだが、K本町自治会の自治会報は未入手であり、資料の制約上、本稿ではK団地のうちK自治会の区域について主に扱う。

(8) 二〇一五年八月一九日・十一月一九日、元K自治会会長のA氏に筆者聞き取り。以下、聞き取りの際のイニシヤルは笠井（二〇一六a）と整合させている。

(9) 二〇一五年八月二〇日・十一月一九日、元K自治会副会長のE氏に筆者聞き取り。

(10) 二〇一五年八月一九日・十一月二〇日、元K自治振興会K分会事務局のB氏に筆者聞き取り。

(11) 二〇一五年八月一九日・十一月二〇日、元K自治振興会K分会会長のC氏に筆者聞き取り。

#### 参考文献

秋元律郎（一九七四）『戦争と民衆―太平洋戦争下の都市生活―』学陽書房。

近江哲男（一九五八）『都市の地域集団』『社会科学討究』三巻一号、一八一―二三〇頁。

近江哲男（一九六九）『町内会をめぐる諸問題』『都市問題』六〇巻六号、五三―六四頁。

岡村圭子（二〇一一）『ローカル・メディアと都市文化―『地域雑誌 谷中・根津・千駄木』から考える―』ミネルヴァ書房。

岡村圭子（二〇二〇）『団地へのまなざし―ローカル・ネットワークの構築に向けて―』新泉社。

- 奥井復太郎 (一九五三) 「近隣社会の組織化」『都市問題』四四卷一〇号、二二—三三頁。
- 笠井賢紀 (二〇一五) 「地域内分権組織の類型論を超えて (一) — 甲賀市甲南町K学区自治振興会K分会を事例として —」『龍谷大学社会学部紀要』四七、四六—五七頁。
- 『龍谷大学社会学部紀要』四七、四六—五七頁。
- 笠井賢紀 (二〇一六 a) 「地域内分権組織の類型論を超えて (二) — メタな語りをを用いたCBPRの展開 —」『龍谷大学社会学部紀要』四八、三三—四五頁。
- 笠井賢紀 (二〇一六 b) 「住民自治組織の位置づけと機能 — 政策情報学の視点から —」『政策情報学会誌』一〇卷一、五—一五頁。
- 金子淳 (二〇一五) 「ニュータウンにおける経験の地層と語りの実践」野上元・小林多寿子編著『歴史と向き合う社会学 — 資料・表象・経験 —』ミネルヴァ書房、一五三—一七四頁。
- 北原竜二 (一九六七) 「団地自治会の形成過程」『社会学評論』一八卷一、四一—六三頁。
- 倉沢進 (一九六七) 「団地住民と地元住民」『都市問題』五八卷二、五五—六五頁。
- 佐藤健二 (一九九三) 「コミュニティ調査のなかの「コミュニティ」」蓮見音彦・奥田道大編著『21世紀日本のネオ・コミュニティ』東京大学出版会、一五三—一七六頁。
- 祐成保志 (二〇一九) 「団地と「総中流」社会 — 一九六〇年代の団地の意味 —」渡邊大輔ほか編著『総中流の始まり — 団地と生活時間の戦後史 —』青弓社、一二六—一五一頁。
- 高木鉦作 (二〇〇五) 『町内会廃止と「新生活協同体の結成」』東京大学出版会。
- 塚田修一 (二〇一六) 「ポスト高度経済成長期の首都圏団地における社会形成 — 練馬区光が丘をフィールドとして —」『メディア・コミュニケーション』六六号、九九—一〇六頁。
- 鳥越皓之 (一九九四) 『地域自治会の研究 — 部落会・町内会・自治会の展開過程 —』ミネルヴァ書房。
- 中田実 (二〇一七) 『新版 地域分権時代の町内会・自治会』自治体研究社。
- 中野正大 (二〇一二) 「シカゴ・モノグラフにみる調査法」『奈良大学紀要』四〇号、八一—一〇四頁。
- 中村八朗 (一九六二) 「都市的發展と町内会 — 都下日野町の場合 —」『国際基督教大学学報 2 — A 社会科学研究』八号 (『地域社会と都市化』、七九—一五四頁)。



- 原武史・重松清(二〇一〇)『団地の時代』新潮社。
- 日高昭夫(二〇一八)『基礎的自治体と町内会自治会―「行政協力制度」の歴史・現状・行方―』春風社。
- 藤田弘夫(一九八〇)「日本都市の社会的特質に関する一考察―集権制と町内会・自治会―」『社会学評論』三〇巻四号、二一―二六頁。
- 松沢裕作(二〇一三)『町村合併から生まれた日本近代―明治の経験―』講談社。
- 吉原直樹(一九八九)『戦後改革と地域住民組織―占領下の都市町内会―』ミネルヴァ書房。
- Bateman, John A., *Multimodality and Genre: A Foundation for the Systematic Analysis of Multimodal Documents*, Palgrave Macmillan, 2008.
- King, Karen N., *Neighborhood Associations and Urban Decision Making in Albuquerque, Nonprofit Management & Leadership*, vol. 14, no. 4, 2004.