

## 神戸市における地域住民組織（自治会・町内会、婦人会）の成立と展開

### 1. 自治会・町内会

#### （1）衛生組合の成立と普及

- ・京都や東京では町会が早くより整備され、明治以後の町内会となっていくのに対し、幕末に新たに開港され、都市形成が急速に進んだ神戸や横浜においては、主として衛生行政のために地縁的隣保組織の整備が進んだ。
- ・日本では 1854 年の開国以後、伝染病の流行に対して本格的な予防・防疫態勢の確立が要請され、1890（明治 23）年の内務省の訓令により江戸時代の五人組制にならって隣保単位での衛生組合の設立が行政指導により奨励された。神戸市においては、1891（明治 24）年に市条例で衛生組合ならびに衛生委員の設置方法を定めて以後、法律や兵庫県令の影響を受けながら、衛生組合が徐々に増加。（1924 年には 395 組合）
- ・衛生組合は伝染病予防のための消毒や清潔維持をめざして隣保単位で相互に協力する、注意し合うのみならず、相互監視も重要な機能とし、同時に通報も重視された。さらに、衛生組合の普及とともに衛生関係以外の業務、とりわけ行政との連絡や補助業務が増大。それとともに衛生組合の運営について、衛生組合が選挙運動に利用されていることや役員の特権が増大し不適切な指導が見られること等、組合員からの不満も高まった。
- ・こうした状況から、兵庫県は 1933（昭和 8）年に衛生組合に関する規定を含む「伝染病予防細則」を改正し、世帯主の組合員化の義務付けや役員の選出方法、組合の業務内容を規定した。業務内容はもっぱら衛生関係業務に限定され、行政当局による監督・統制も明記された。
- ・この改正は組合側からの反発を招き、単に衛生関係だけでなく、行政の補助的機関としても重要な役割を担っている衛生組合の現状からはあまりに窮屈な規定改正であるなどといった声があがった。そこで打開策として、従来衛生組合が行っていた衛生関係以外の業務を受継ぐ町会（町内会）の結成が進められることとなった。
- ・町内会は 1934（昭和 9）年に結成されるが、その組織は衛生組合の区域を単位とし、役員も衛生組合の役員との兼務が多かった。さらに衛生組合の組織体制に対応して、連合組織もつくられ、行政との協力・補助業務を遂行することとなった。このようにして、形式的に衛生組合から分離した町内会が形成されていった。

#### （2）町内会の整備

- ・神戸市では行政の側から衛生組合の組織化が進められた一方、全国的には町内会や部落会といった地域住民組織は準隣保的団体にとどまり、その組織形態や普及度も地域によりまちまちであった。
- ・ところが 1930・1931（昭和 5・6）年頃からの農村経済更生運動と 1935（昭和 10）年

の選挙粛清運動をきっかけに、町内会・部落会は市町村の末端行政機構として、また行政への協力団体として再認識され、積極的活用がはかれるようになった。そしてとりわけ日中戦争の拡大のため、政府は戦争遂行に向けて国民生活の安定確保と施策の周知徹底をはかるため、町内会・部落会組織を活用しようとした。

- ・神戸市においてもその普及に乗り出すこととなり、1938(昭和13)年の「神戸市公報」では社会教育課が隣保組織要綱を作成し、積極的に育成に取り組むことになったと伝えている。
- ・町内会・部落会が公的な行政機構に組み入れられるのは、1940(昭和15)年の内務省訓令第17号「部落会町内会整備要領」の通達からである。この訓令を受けて神戸市でも町内会組織の整備がめざされ、同年12月に「神戸市町内会等設置規程」が公布された。
- ・この結果、町内会は市民の日常生活のほとんどすべての面に関与し、かつ行政と密接に連絡し、そして国策遂行に協力することになった。

### (3) 戦時下の町内会

- ・1941(昭和16)年12月8日、政府は日米開戦にふみきり、そして戦時体制をさらに強化し、国策遂行のための統制も拡大した。1942(昭和17)年に入って、町内会・部落会・隣保等は大政翼賛会の下部組織としての面をもつことも決定された。
- ・さらに、戦争の長期化とともに、政府が町内会組織を利用して生活物資の配給業務を実施するなど、市の町内会は住民生活に不可欠な消費物資の供給にも関与。町内会の任務及び負担は増大した。

### (4) 町内会の解体

- ・1945(昭和20)年8月15日に戦争は終結し、占領統治が開始された。占領目的は非軍事化と民主化であり、日本の政治・行政機構の検討の中、地方制度においては町内会・部落会の存在に早くより注目。連合軍総司令部は1947(昭和22)年には隣組ならびに町内会・部落会およびその連合会を速やかに廃止するよう命令。政府は廃止を閣議決定、昭和15年内務省訓令第17号を廃止するとの訓令を発した。
- ・神戸市でも町内会・部落会廃止の決定を受けて、廃止後の措置が定められた。町内会で扱っていた事務は各区役所・地区事務所で扱うこととなり、配給についてはおおむね従来の町内会単位で構成する自治的任意組織としての配給組を組織することとなった。

### (5) その後の町内会組織

- ・町内会・部落会・隣保組織は戦後改革の中で廃止されることになったが、配給組の設置にもみられるように、隣保共同組織は末端行政機関としての性格を失うものの、そ

の後も根強く存在し、今日に至っている。

- ・神戸市においては、1947（昭和 22）年の町内会廃止決定後、従来の町内会が行ってきた機能をそれぞれ受継ぐ住民組織が形成された。防犯関係は自警団組織に、環境衛生関係は衛生自治会に、親睦は共助会といった組織になど、かつての包括的な町内会の機能は分化していった。
- ・その後、1952（昭和 27）年の講和条約の調印と占領の終結に伴い、各地で町内会・自治会が徐々に再建されていった。各市区町村ではこのような組織の有用性を認識し、様々な行政協力業務を依頼するようになり、また、そうした必要性の認識から積極的に町内会・自治会の育成を図るところも多く見られた。
- ・しかし、神戸市では、町内会・自治会がかつてのような行政の末端組織や下請け機関であってはならないという反省から、戦後ながら町内会・自治会とは公的にほとんど関係を持たなかった。そのため、神戸市における町内会・自治会の再建のスピードは遅く、1968（昭和 43）年には組織率は 43.2%という低さにとどまっていた。行政協力団体としては、むしろ社会教育団体である婦人会等を市が育成してきた。
- ・こうした状態は昭和 40 年代の後半から徐々に変化し、住民との対話を図り、地域の活性化をめざすために行政と町内会・自治会との協力関係の必要性の認識が高まる。そしてきわめて間接的ながら町内会・自治会の結成や活動に側面的支援をするようになった。
- ・その結果、次第に組織化が進み、1972（昭和 47）年に 70%、1979（昭和 54）年に 90%に達し、ようやく全国的水準になった。（その後、時代の変化に伴い組織率は低下している。）また、各区での連合自治会の結成も進み、1988（昭和 63）年には自治会の連合会が全市的に整備され、現在に至っている。

## 2. 婦人会

### （1）婦人団体活動の経緯

- ・占領統治下において連合軍総司令部は憲法改正に着手する前に、基本的人権に関する 5 大改革を日本政府に要求した。その後、次々の改革が要求されていったが、重要な柱の一つが婦人の開放であり、それはまず婦人参政権として実現した。
- ・兵庫軍政部も社会教育関係の一環として婦人開放策を推進し、神戸市では軍政部の指導のもとに戦時中の軍国主義的な団体を解体し、新たな婦人団体の再組織化がめざされた。このようにして戦後改革の流れの中で婦人団体の活動は開始されたが、全市的には婦人の組織化は十分なものとはいえなかった。
- ・兵庫軍政部は、やがて区役所に直接働きかけ、婦人の組織化のために区単位で婦人会づくりを推進。1951（昭和 26）年には全市的組織としての婦人団体協議会が結成された。

## (2) 婦人の市政参加

- 昭和 30 年代の後半から、婦人団体は主体的に市政の諸問題に取り組むようになった。1964（昭和 39）年からは、婦人団体協議会は新聞社と協力して、「みんなでみんなを考える集い」を実施。各区別に問題を整理し、会員と市役所の局部課長を集めて論議し、結果は新聞に掲載された。このようにして婦人たちの市政参加への意欲が高まるなか、市は告発型集会ではなく全市の視野から市政の重要課題を建設的に討議する場として、市政懇談会の開催を決めた。
- 1968（昭和 43）年、第 1 回の婦人市政懇談会が「よりよい明日の神戸のために」という全体テーマを掲げて開催された。婦人市政懇談会の一連の流れは、次のとおりである。毎年 6～7 月から単位婦人会が各会員の意見を収集して開かれる地域集会や区総括集会を積み重ね、小学校区単位婦人会の連合体である神戸市婦人団体協議会が、市当局との話し合いの中で市政への要求や意見を煮詰め、施策へ反映させるべき要望書としてまとめ、12 月に開催する全市総括集会にて市長に提出する。そして予算編成への反映状況は 4 月に記載する報告集会で市長から報告される。この婦人市政懇談会は現在も継続的に開催されており、2023（令和 5）年度で第 56 回を迎える。
- なお、婦人市政懇談会の成果の一つでありかつ婦人団体協議会のパワーを全国的に印象づけたのが、1975（昭和 50）年の市債購入運動であった。当時、不況とインフレの中で税収が悪化し、神戸市でも財政難に苦しんでいた折、区総括集会にて市の苦しい財政状況が説明された。婦人団体協議会は、市の予算に占める市債の利払いが多いことや市債の利子が銀行より高いことに着目し、市民参加の新しいスタイルとして市債購入運動を決断。婦人団体が窓口になって市債を引き受けることは全国的にも例のないことであり、しかも 8 億円近い巨額に達したことから、婦人団体協議会の力量が再認識されることとなった。
- このように、婦人市政懇談会という組織的な姿勢への要望や提言を伝える制度が実現し、かつ安定的に運営されてきており、それに伴い婦人会による市政参画・地域活動が活発に行われてきたことが、神戸市の特徴と言える。

## 参考文献

「新修神戸市史 行政編 I 市政のしくみ」  
編 集 新修神戸市史編集委員会  
出版社 神戸市  
刊行年 1995（平成 7）年