

# 日本的居民自治组织“町内会”的特点与研究的意义

[日]中田·实

目前,日本正处在由中央集权型社会向地方分权型社会过渡的阶段,本文首先论述了在这种情况下重新评价居民自治组织的意义、地方自治与居民自治组织的关系、社区居民组织的特点与类型,然后详细介绍了日本的居民自治组织——町内会的形成与历史沿革,并且预言,在日本未来的地方分权型社会中,居民自治组织将在共同管理社区方面发挥更大的作用。

作者:中田·实,男,1933年生,日本爱知学泉大学教授,日本名古屋大学名誉教授。

## 一 日本向分权型社会的过渡与居民自治组织的再评价

### 1. 地方自治的两种类型

什么是国民,具体而言即生活在一定社区内的居民。他们受到法律的保护,享受国民的权利,同时也要履行国民的义务。然而,在很多情况下,国民权利的实现都受到社区环境的限制。例如,法律上保障国民教育机会均等,而社区内如果没有可以上学的学校,国民就很难享受这一权利。国民权利在生活中的实现程度,取决于其所居住地区的就业条件和生活基础设施的完备程度,同时又为该地区的社会结构(内部结构包括人口结构、产业结构、政治结构、社会关系、文化结构等,外部结构包括该地区在全国及地方的经济地位、政治地位等)所制约。在现代化的城市社会中,生活的一些基本条件,如电力、煤气、上下水道、垃圾处理等社会公共设施均已完善,人们居住在任何一个地区都不会有显著的差别。但是,如果打算在上述基础上进一步完善城市的社会公共设施,就需要地区政策多样化,即各个地区自己制定政策并付诸实施。目前,由于国家财政的窘迫,一直以集权型行政体制而著称的日本的政治和行政已开始向分权型的行政体制过渡。地方自治正在对该地区的居民的生活和人生选择造成决定性的影响。对于现在的日本人来说,居住地点虽然是个人的选择的结果,但是可以选择的范围又是有限的。因此,以主人翁的态度积极促进自己所生活的地区的发展,便成为居民的一项重要工作。

迄今为止,人们一直把地方自治划分为两种类型,即盎格鲁撒克逊型和大陆型。这两种类型的划分均以欧美社会为对象,并未考虑地方自治水平低的欧美以外的社会的状况。然而目前的情况是,在亚洲等地区的社会中,地方自治也有了一定程度的发展。

以日本为例,第二次世界大战以前的地方自治属于大陆型,具有分担国家事务的性质,参与自治则被看作国民的义务。当时,府、县知事均由政府任命,地方政府不过是国家的一级组

织。市、町、村的自治虽然有一定程度的发展,但是反映民意的作用极为有限。正是这种政治体制招致了战争大祸。第二次大战以后,人们认识了这一体制的弊病,在宪法上确立了地方自治的地位,并规定要按照地方自治的原则处理地区问题。由此,日本的地方自治由大陆型过渡到盎格鲁撒克逊型。不过,要使这种自治作为居民的权利固定下来,还必须拥有维持自治的主体。日本直到 60 年代经济高速增长时期,因地区内部矛盾的加剧而出现了居民运动的主体,居民才拥有了实行地方自治的权利。

## 2. 日本社会基础结构的变化与地方自治和居民组织

第二次世界大战以后,日本经过经济复兴阶段,在技术开发的基础上进入 60 年代的经济高速增长时代。与此同时,在分散的土地上生产和生活的农村型、分散型社会结构开始发生变化,人口迅速向城市集中,而城市的生活基础设施建设却远远落后于资本和劳动力进入城市的速度,由此引发了各种社会问题。当时,个人收入不断增加,各个家庭所拥有的耐用消费品迅速增长,然而,人们却找不着保育所,学校里学生人满为患,城市里的电车和公共汽车经常超载。面对这一现实,居民们逐渐认识到,只有依靠全体居民的共同努力才能使这些社会问题得到解决,从而掀起了全国性的居民运动。运动的宗旨在于反对企业或中央政府武断地决定地区的生活条件,要求实现居民自治。居民运动推动了日本行政体制的改革,同时也使日本宪法所规定的“地方自治”变为现实。但是另一方面,经济规模的扩大带动了经济圈的扩大,居民的地区性流动更为频繁,町村合并也使行政单位所管辖的区域不断扩大,当时的自治体制已不适应社会发展的需要。

70 年代初期,随着生产过剩体制的弊病和两次“石油危机”的出现,日本经济进入低速发展时期。产品的出超不久便转化为资本输出,引发了地区经济的空洞化、税收的减少和财政危机。与此同时,日本逐渐进入高龄化社会,而福利国家政策的紧缩则使完善地区福利提到议事日程。环境问题也发生了变化,过去的污染源主要来自企业型公害,现在则是城市型、生活型的污染源愈益严重,从而使企业、行政乃至居民均认识到保护地区环境的重要性。此外,人口稠密城市因地震等灾害而引发的社会问题,也是值得注意的重要课题。日本最近发生的阪神大地震显示,直到今天,人们仍很难预测这种灾害的发生,而且,即使通过预测最大限度地减少了人身伤害,也无法防止建筑物、道路、桥梁、电力、水道等生活基础设施遭到破坏和庞大受灾难民群的产生。同时,阪神大地震时日本政府反应的迟钝,也向世人昭示了行政的软弱无力。这些事实表明,地区这一单位并没有丧失其所具有的意义,随着经济和环境问题的全球化,地区的重建已成为愈来愈重要的课题。这不仅要求我们完善地方自治,而且也显示了日本由集权型社会向分权型社会过渡的必然性。

在这种形势下,在新的发展阶段中实施分权政治的主体的问题,再次成为人们关注的焦点。人们在研究分权型社会中的自治体的形态的同时,也在研究以家庭和社会为轴心的市民生活方式的当否。因为日本现在所进行的公职选举的投票率非常低,对国家政治漠不关心的市民能否成为地区自治的主体,不少人对此表示怀疑。同时,人们也深刻地认识到,塑造一种与 60 年代的要求——反对型的居民运动所不同的居民形象,已经成为今日日本的当务之急。要完成这一任务,仅靠各个居民的个别努力是不够的,还必须依靠居民的共同努力和居民组织的力量。这就需要居民正确地把握地区的现状,齐心协力地参与行政政策的制定与实施。如果说这就是共同管理地区事业的话,那么,培养能够承担这一事业的主体则是地区社会和生活十分重要的课题。

## 二、居民组织的类型与特点

### 1. 居民组织的基本分类——社区组织与两种类型的团体

人是“社会性动物”，不管意识与否或相识与否，每个人都生活在复杂多样的社会关系之中。这些社会关系蕴藏着各种契机和内涵，其中既有与生俱来的由命运所决定的血缘关系，也有因职业或兴趣相同而产生的选择性关系。从社会范畴来看，“居民”是指因地缘而结合在一起的人群。在共同体社会中，人们只能生活在某一特定的地区内，与此相比，在现代社会中，居住地点则基本上个人选择的结果，人们的地缘意识相对比较淡薄。不过，即使在现代，人们一旦开始在某一地区居住，就会与居住在这一地区的其他人组成一个共同的世界，与他人共享该地区的道路、公园等公共设施和空间使用权以及垃圾处理服务和路灯照明等利用权，空气污染等生活环境和条件也与他人别无二致。这种社会关系的结成是一种无意识的产物，但有时又是如反对噪音骚扰运动等偶然因素的产物，因此，又不能说地缘关系纯粹是一种个人选择的结果。换句话说，人们即使能够选择居住地点，也很难按照自己的意志选择该地区地缘关系的性质。就概念的内涵而言，地缘关系与地缘群体相差较大，与社区较为接近。在这个地缘社会中生活的居民，会因为拥有相同的生活环境而密切相互间的关系，尽管这种关系并不是由个人的人格关系所结成的。例如，在日本地震后的避难生活以及重建住宅的过程中，居住在同一地区的居民间的关系就变得很密切。

人们把这种共同的关系或社会叫作社区(**community**)。在今天的日本，社区虽然不是人生所有阶段的生活领域，但至少是人的幼年时期和老年时期的重要生活领域，同时也是个体经营者、家庭主妇等社会阶层的重要生活领域，对于夫妻两地分居的职工来说，则是家庭生活的根据地。个人的纳税以及政治参与，也是以社区为据点进行的。社区这一概念具有相对性和累积性的特点，既可以指市、町、村这种行政区划，也可以把市、町、村内部的具体认知世界及经验世界如町内社会或农村社会叫作“町内社区”或“农村社会”。在这个意义上，社区即麦克弗(**R. M. Maclver**)的所谓人类共同生活场，其范围和重要性虽然因时因地而异，但是却一直存在于人类社会之中，今后也不会消亡。

随着社区规模的扩大，建立一种机构(组织)以处理社区共同事务(进行社区管理)就成为必需，另一方面，居民关注焦点的多样又会产生各种正式或非正式的团体。这两者均为社区居民组织，但是其性质及其与社区的关系则有所不同。前者类似国家的政府机构，以管理社区为宗旨，是一种全民性的组织，后者的各种正式或非正式的组织，则基本上是根据居民的兴趣结成的由居民任意参加的组织。不过，如果将前者所担当的管理社区的功能详细划分的话，每一种功能都可以成立一个单独的组织，与后者并无显著的区别。但是，从其所发挥的功能的具体内容来看，前者显然是以社区全体居民为对象，而后者仅与一部分居民有关。这两者都可以称之为麦克弗所谓的团体(**association**)，但两者又有区别，一种为参与社区共同管理的团体，另一种为任意型团体。

前者，即参与社区共同管理的团体为本文研究的主要对象，在日本，这类团体大都被叫作町内会或自治会。它们存在于市、区、町、村等地方公共团体之中，为没有法律根据的任意型组织，同时又是担当社区共同管理的全民性组织，具有社区公共组织的性质，所以不能把它看作一种私人性的组织。

## 2. 世界各国居民组织的共性与类型

长期以来,日本的町内会一直被看作“特殊的日本式”组织,其主要根据是西欧社会不存在这样的组织。我对这种观点抱有疑问。首先,我认为这种观点的立论存在问题。持着这种观点的学者认为,将一部分公共行政事务转嫁给民间组织和全体居民加入制是日本町内会的主要特点,并从官民分离和现代性的个人主义组织原则的角度对日本的町内会进行了批判。我认为,这种论点忽视了日本地方自治组织发展的特殊性以及近年官民合作领域的扩大和组织化倾向,只强调了日本社会的落后方面。其次,在对西欧以外的国家的居民组织没有进行认真调查和研究的情况下就简单地把日本的町内会定义为“特殊的日本式”组织的做法,不过是一种西欧中心主义的表现而已。

今天,经济的国际化需要具备两个条件,一是市民社会原则的全球化,二是地区自立更生的内在发展。地区自治虽然已成为世界性潮流,但是仅依靠国家和地方政府的努力无法实现地方自治,更重要的是作为自治的载体的居民及居民组织的努力。我们要建设日本的地方自治的主体,就需要了解世界各国的居民组织的特点及其发展动向,以从中汲取有益的经验与教训。目前在日本的居民组织研究中,克服以往的偏重意识形态的倾向,采取更加客观的方法从事研究工作的条件已经成熟。1995年4月至1997年3月,在日本文部省的资助下,我们对英国、美国、法国、意大利、德国、瑞典、中国、韩国、泰国、菲律宾等10国的居民组织进行了调查和研究。在进行调查之前,我们首先从以下三个方面对居民组织做了定义:

- a)排他的社区性:在与接邻社区组织无关的社区范围内组织起来的团体。
- b)社区共同管理性:组织居民共同参与社区生活各种事务的管理。
- c)社区代表性:该组织代表社区居民的身分已得到居民及行政的认可。

实际上,除了上述三点以外,我们还可以从很多方面来比较各国居民组织的异同,如组织的规模(居民人数与社区面积等),构成组织的单位是个人还是家庭户(包括企业),国家或地方政府是否对组织的设置做了法律规定,从事活动的种类,组织功能的范围,组织的负责人属于哪个社会阶层等等。另外,从组织类型来看,我们所调查的10国居民组织又可分为因选举而产生的委员会(协会型:如德国和意大利)、前述的参与社区共同管理的团体(共同团体型:如法国、瑞典和日本)、因社会管理功能的明细化而产生的单一功能组织(单一功能团体型:如美国、英国)、类似地方自治体的团体(公共团体型:如中国、菲律宾、韩国、泰国)等等。有时,这些特点不仅因国而异,而且在一国范围之内还会因地区而异。这意味着,如果我们不了解各国居民组织的共性及个性,就很难进行国际性比较研究。

## 3. 日本的居民组织——町内会的特点

前节所定义的居民组织,在日本指町内会或自治会(以下统称为“町内会”)。在日本,关于町内会的定义也是多种多样,例如,我所主编的《町内会和自治会的新发展》一书对町内会做了这样的定义:“町内会原则上是指旨在把居住在同一社区内的所有家庭户和企业组织起来,共同处理社区中发生的各种(共同的)问题,能够代表社区并参与社区(共同)管理的居民自治组织。”<sup>①</sup>而中村八郎则将日本町内会的典型特征归纳为五点:“(1)加入单位不是个人而是家庭户;(2)在同一地区居住,加入为半强制或自愿;(3)其功能尚未分解,具有多功能性和综合性的

<sup>①</sup> 中出实主编《町内会和自治会的新发展》,日本自治体研究所印行,1996年日文版,第31~32页。

特点;(4)具有基层政权的补充作用;(5)是以旧中产阶级为主的传统保守主义赖以存在的温床”。<sup>①</sup>这两个定义均未涉及我们前面所列举的定义居民组织的三个指标,这是因为,仅就日本国内的情况而言,前述三指标已成为不言自明的前提条件。但是要进行国际比较研究的话,则必须首先确定研究对象的共同特点,否则就会只强调各国的差异。

既然町内会原则上旨在把社区内所有家庭户和企业组织起来,那么就不容许其活动有为特定利益群体谋利的倾向。具体而言,以营利为目的或为某一宗教团体或政治团体而开展的活动,均违反全体居民参加的原则。这一条不仅是日本町内会的组织原则,而且也是以自愿加入为特点的法国居民组织的规约之一。不过,在日本,也有一些町内会并未遵守非营利、非党派、非宗派三原则,尤其是保守政党对町内会的利用,常常引起町内会内部的矛盾与冲突。但是,只要把上述三原则确立为町内会的特点,人们就无法借民主主义的名义否定町内会,同时也会促使人们按照这三原则监督町内会的活动,促进町内会的民主化。从这个意义上说,把握町内会的基本性质十分重要。

另外,在日本,也有的学者认为町内会只不过是任意结成的各种社区团体之一,不具有社区的代表性。这种观点的缺陷是忽略了各种社区团体的功能的差异。目前,社区居民的构成愈益复杂,共同管理社区的工作有时会成为居民的沉重负担,有些学者否认町内会的社区代表性,是想使居民摆脱町内会的束缚和这种工作负担。但是我认为,如果把町内会目前的功能都还给政府,就会加重社区管理的行政色彩和集权色彩。另外,由于近年日本出现的分担社区功能的各种居民组织的活动重复、分散、没有效率,人们正在试图建立一种社区居民团体联络议会式的组织以协调各居民团体的活动,而能够担当此任的只有町内会的基层组织或联合组织。从这个意义上说,町内会是具有社区代表性的组织。

### 三、日本町内会的现状与历史沿革

#### 1. 町内会的现状

日本町内会的具体称呼多种多样,有町内会、自治会、区会、部落会等等。从数量来看,1980年为274,738个,1992年为298,488个。每一团体平均拥有的人口及户数,1980年为426人、130户,1992年为414人、136户(人口和户数根据1990年日本人口普查资料推算)。在1980年至1992年的12年间,町内会的数量增加了23750个,其原因在于1980年至1990年的10年间日本的家庭规模不断缩小、户数不断增加,在此期间,日本的人口数增加5.6%,而家庭户数却增加了53.7%。

以上列举的町内会规模只不过是全国的平均值,实际上并不是所有的家庭都加入了町内会,特别是由年轻人、学生构成的单身户和经常调转工作的公司职员的加入率很低。但是,从1980年的调查来看,居民加入率为90%以上的社区占社区总数的95%,加入率为2/3以下的社区不到1%。从町内会的实际规模来看,会员户不足50户的町内会占町内会总数的44%,会员户不满100户的累计占67%,同时也有拥有1000户以上会员的町内会,但是比例很低,不足总数的1%。总的来看,町内会是一种小规模的组织。

町内会的活动内容主要有三项:(1)代表居民与政府进行联络,向政府转达居民的要求,作

<sup>①</sup> 森冈清美等编:《新社会学辞典》,有斐阁1993年日文版,第1016页。

为居民的代表参与社区管理；(2)在打扫公共卫生、治安管理、公共设施管理等方面协助政府工作；(3)组织节日庆祝活动，开展敬老会、儿童会等活动，密切居民之间的关系。过去，协助安排居民的葬礼也是町内会活动的内容之一，现在随着安排葬礼的商业公司的增加，町内会只要参加居民的葬礼、敬香祭奠就可以了。出版町内会会报虽然是一项受到称赞的活动，但实际上只有16%的町内会出版了会报。另外，由于历史的原因，不少町内会拥有不动产，据1992年调查，有113606个町内会拥有不动产，占町内会总数的38%。关于町内会是否有资格作为社区集会场等不动产的所有者，过去曾争论不休，1991年地方自治法的修订，使町内会作为社区不动产所有者的身份得到了确认。

从町内会的组织性质来看，基本上为没有法律根据的任意结成的组织，其活动费由会员负担，会员交纳的会费即町内会的主要财政收入。会费的金额全国各地不一，一般而言，城市社区的公共设施较为完善，居民交纳的会费也较少，农村社区要管理田间道路和农业用水，其居民所要交纳的会费也比较多。据横滨市调查，1990年，横滨市町内会的月额以交纳201~300日元者为最多(38%)，其次为交纳101~200日元者(31%)，交纳501日元以上者占8%，交纳100日元以下者占5%。过去，町内会的会额分有若干等级，是按照各个家庭的资产、收入、家庭成员构成(有无寡妇或老人)和健康状态等确定的。现在，随着隐私权观念的增强，已很难准确了解各个家庭的具体情况，加之町内会会员权利义务平等思想的普及，所有会员交纳同额会费已成为多数町内会的制度。

町内会虽为任意结成的组织，但是因其具体功能是参与社区共同管理，所以其活动不仅具有公共性，而且不少活动与政府的工作内容一样。如前所述，有9成以上的町内会充当着市、区、町、村政府与居民之间的联络人，并且协助政府向各户分发各种有关材料和文件、实施各种调查。对于町内会的协作，政府方面也支付一定的报酬，支付额大多是根据町内会的会员数确定的金额再加上定额部分。有些地方为了促进地方自治的发展，也对町内会提供一定的资助。但是这样的做法遭到了一部分人的反对，认为有背于居民自治的原则。

町内会在日本虽然有着根深蒂固的基础，但是1960年以后，随着人口流动的加剧，只关心企业或只关心个人小家庭生活的人越来越多，热心于町内会活动的人明显减少，使町内会的活动出现了不少困难，如参加组织活动的人越来越少、很难选出组织负责人、无法保持活动的连续性和制定新的活动计划等等。尽管如此，在今天的日本，町内会仍然是全国规模最大的居民组织，许多社区都以轮流坐庄或抽签等方式每年选出新的负责人，维持着町内会的活动。

## 2. 町内会的形成与发展

名称不一的町内会组织是怎样发展成为遍布日本全国的组织的呢？从历史上看，其形成与行政有着密切的关系，但又不单纯是在行政的指示或强制命令下形成的。尽管在某个历史阶段町内会的活动曾受到国家意志的支配，但是居民并未仅仅把町内会看作国家统治的手段。从日本町内会的历史变迁来看，大体可以分为下述五个阶段。

### (1) 町内会形成时期(1889~1925年)

1889年，日本明治政府在总结种种经验教训的基础上实施了“市制、町村制法”，奠定了以加强国家统治为目的的地方制度的基础。在设置市、町、村的过程中，明治政府为了提高行政工作的效率，将过去的町村进行了合并，扩大了行政规模和行政区域，使町村的数量一下子减少了1/5。当时，由于住在“自然村”的居民远离村公所，过去的“自然村”管理组织仍然担负着一些共同管理社区的功能，所以并没有因町村合并而被居民解散。而且，地方政府方面也经常

利用过去的“自然村”管理组织协助政府工作。明治末期,在再次实施的町村合并过程中,各地出现了不少新的居民组织。在这个阶段,藩政时期以来一直作为一个行政单位并以生活和生产单位为核心的居民组织,逐渐演变为民间性的组织。

### (2)町内会的官办化时期(1926~1947年)

如前所述,日本最初制定的地方制度是一种大陆型自治体制,其特点是居民自治意识淡薄。进入大正时期(1912~1925年)以后,随着国民民主主义意识的高涨,居民的权利也有所扩大。在明治时期,社区居民中只有少数土地或房产所有者有资格参与政治,因此,当时的地方自治又被称为地主自治。大正时期不受财产限制的普选制的实施,使所有的成年男性均获得了参与公职选举的权利。与此同时,社区居民组织也演变为所有居民均可参加的组织。从这个意义上说,目前町内会所实施的全民加入制,是民主主义发展的结果。1926年以后,政府为了进一步利用町内会为行政服务,开始用统一的要求规范各地的居民组织,具体而言即按照政府提出的标准方案重新整顿居民组织。1940年发布的内务省训令“部落会町内会等整顿纲要”明确指出,国家这样做的意图在于利用居民组织对国民进行总动员以进行战争。在这个时期,居民组织的名称被统一为町内会或部落会,并且成为贯彻执行内务省指示的基层机构。在战争白热化的1943年,国家修订了“市制、町村制法”,使町内会的存在有了法律根据,其对行政的协助作用被制度化,与此同时,町内会还被纳入以动员国民进行战争为目的的政治组织——大政翼赞会的基层机构。当时的町内会的活动已涉及到国民生活的方方面面,影响与作用越来越大,并且成为受到国家全面控制的行政基层机构。在战败初期的混乱时期,町内会负责食物的配给和监视居民的异常动向,作为政府的基层机构发挥了重要的作用。

### (3)町内会被禁时期(1947~1952年)

战后初期,联合国占领军对日本町内会的性质和作用进行了研究,为了清除日本社会中的国家主义和军国主义因素,1947年命令日本政府解散町内会,然而日本政府并未认真执行这一命令。为此,在日本国新宪法及在此基础上制定的新地方自治法实施之日,占领军亲自下令禁止町内会活动。对于当时的町内会来说,这一禁令既是一个严重的打击,又是摆脱国家的政治利用,成为真正的居民自治组织的一个契机。实际上,在町内会被禁时期,町内会的名称和活动内容虽然有所改变,但是其组织却一直存在,活动也一直未停止。因为对于当时的日本政府来说,没有居民(组织)的协助几乎无法开展工作,例如,为重建城市而收买私有土地使之变成公共用地等等,都需要居民的合作。同时,町内会的权力结构也未发生大的变化,仍然以社区内的有产居民为核心,加之日本社会中地方自治思想的不成熟,从而使町内会成为保守主义赖以生存的温床。

### (4)町内会自立时期(1953年~1970年)

1952年10月旧金山和约的签订使占领军关于町内会的禁令失效,当时的町内会与过去相比并无大的变化,唯一变化的是,政府对町内会的利用已采取较为慎重的态度。

50年代初期,正值日本经济经过战后复兴准备进入新的发展阶段,为了奠定经济发展的基础,1953年至1955年再次进行了大规模的町村合并。对于当时的市、町、村政府的工作来说,町内会的振兴已无关宏旨,但是却希望町内会能承担一些基层行政工作,以解地方政府因管理区域的扩大而产生的人手不足之忧。1954年,日本自治厅(现自治省的前身)指示各地方政府任命町内会会长为基层行政机构的非正式公务员,通过间接地利用町内会作为解决政府工作人员不足的权宜之计。这样,很多地方政府一方面利用町内会协助政府工作,另一方面又

不直接管理町内会,从而使町内会走上了自立化的道路。然而,大规模的地区发展和人口流动的加剧引起了社区解体和各种社区问题,使町内会组织的发展出现了危机。当时,力图发展地区经济的地方政府和力图保护生活环境的居民组织之间发生了对立,而被任命为非正式公务员的町内会长则常常夹在两者之间左右为难,要实现居民组织的真正自立,对町内会的组织形式和活动方式进行认真的反省和改革已势在必行。

此后,在对町内会进行改革并获得了成功的社区,居民的权利获得了扩大,町内会组织得到了加强;相反,在居民自治意识及活动薄弱的地区,町内会组织则变得软弱无力、有名无实。

#### (5)社区组织重组时期(1971年以后)

当日本的经济发展到一定程度时,面对着人与人关系的淡薄和惨遭破坏的自然环境,日本人开始重新探讨生活质量问题。日本首相的咨询机构——国民生活审议会 1969 年发表的报告“社区——生活场中人性的恢复”指出,要提高生活质量,就必须关心人们的生活场所,而要重建生活场所,则必须建立新的居民组织。这篇报告后来成为日本自治省等政府部门制定政策的理论根据,自治省于 1971 年发表了“社区组织对策纲要”,并据此开始建设模范社区,之后又相继确定了一些“社区组织推广地区”和“社区组织活动先进地区”,并为社区组织的重组从行政方面提供间接的援助。但是又产生了新的问题,即日本传统的町内会与新的社区组织的关系问题。例如,国民生活审议会的报告认为町内会已不能发挥作用,而现实情况则是,除了一部分城市以外,町内会在大部分地区一直存在,而且一直在开展活动。关于新的社区组织的区域划分,自治省认为应由所在地区居民来决定,而实际上的划分却是多种多样,有的把町内会的区域作为新的社区组织的区域,也有的把町内会的联合组织单位如小学校的学区作为新社区组织的范围,还有一些小的自治体干脆把自治体所辖区域作为新社区组织的范围。另外,关于新的社区组织的功能即活动内容的确定,也是各地不一,没有形成统一的规范。

这一时期的另一特点是,长期以来一直成为悬案的町内会不动产所有权问题得到了解决。如前所述,日本一些成立历史较长的町内会均有自己的集会场所、土地等财产。在 1943 年至 1947 年这一短暂时期,根据当时修订的“市制、町村制法”的规定,町内会曾经具有申请财产登记的法人资格。此后,由于联合国占领军禁止町内会活动,命令处理町内会的财产,町内会财产的登记有的是以町内会会长名义申请的,有的是以町内会负责人共同的名义申请的,但是财产并未被分解。随着日本地价的高涨,围绕町内会财产的使用问题出现了不少矛盾,在这种情况下,1991 年修订了地方自治法,使町内会再次拥有了申请财产登记的法人资格。这次修订地方自治法的目的并不仅仅是为了消除因町内会财产而产生的矛盾,更主要的是给予社区共有财产以正确的评价,鼓励保护社区共有财产。

综上所述,曾经与行政关系密切并且深深介入居民生活的町内会,已经随着时代潮流的变化逐渐建立了自己的公共性基础,走上了组织自立的道路。目前,日本正处在从中央集权向地方分权的过渡阶段,可以预见,在实行地方分权的未来社会中,町内会以及新整合的社区组织将会在共同管理社区方面发挥更大的作用。

(翻 译:张 萍)

责任编辑:张小曼