

# 日本城市中的地域集团

## ——町内会的沿革

潘 若 卫

### 一、序

生活在社会中的人必须依赖集团的存在而存在。人一降生便立即与集团产生了联系，比如家庭集团和地域集团。从一定意义上讲，社会学可以说是在研究集团的行动、结构中发展而来的。社会集团的结构异常复杂，从规范和控制的角度进行分类，一般可分成自律性集团和他律性集团。前者是由集团内部成员的共同维持而产生的集团，集团的秩序和目标由成员的意志和参与来确定。后者一般指在外部的强制下形成的，目标主要取决于集团外部的规定的集团。

日本城市中的各类地域集团，也可分为自律性集团和他律性集团。前者主要包括修养、文化集团、青年会、母子会、家庭等，后者包括学校、政府机构、企业等。其中既有自律性又有他律性特征的集团是町内会。町内会具有“自治”的一面，也具有“行政末端”的一面。这种町内会实际上是日本最重要的城市集团。这一组织形式普遍存在于几乎所有的市镇，居住区的所有居民都是它的成员。它是日本地域集团的典型。其他地域集团的组织形式和规定内容与町内会一脉相承，有些集团甚至规定是由町内会直接派生出来的。

日本社会学界有人认为町内会是日本城市中出现的独特集团形式。然而，在菲律宾、南朝鲜以及我国都存在着与之相似的组织，对它们进行对比研究是今后的重要课题之一。本文将从回顾町内会的历史入手来探讨町内会在历史上所起的作用和具有的功能，以求找出町内会的一贯性质，并通过对比町内会的解析为我国居委会的研究提供某些启示。

### 二、町内会的前身

关于町内会的起源众说纷纭，小森隆吉等人认为：大化革新时期的五保制度标志着町内会的创始，近世的五人组制度，如今的町内会与之同出一辙，这已成定论。

中川刚认为虽然町内会的名称到昭和时代才出现，但是这种以地貌为基础的邻保集团应追溯到五保制<sup>①</sup>。那么，什么是五保制呢？

“五”通“伍”，指军队编成的最小单位。在中国典籍《周礼》中有这样的记载：“五人为伍，五伍为两，五两为卒，五卒为旅，五旅为师，五师为军。以起军旅，以作田役，以此追胥，以令贡赋。”

“五保制”相当于《周礼》中提到的“六乡制”。实际上，秦汉时代也有这种制度。

<sup>①</sup> 中川刚《町内会——日本人的自治感觉》，中公新书，第141—157页，昭和55年。

《史记》中记述了商鞅使民组什伍、并相互连带，如《管子·立政》：“五家为伍”等。隋朝，五保为一闾，四闾为一族，并且各设其“长”。唐承隋制，没有大变化。日本的五保制是四户为“邻”，五户为“保”。“保”中成员相互监视，保里的成员犯了罪，其它成员则受到连带，这种制度是直接模仿唐制而建立的。

在《日本书记》中对日本的五保制有如下描述：“是月造户籍，凡五十户为一里，每里设一长，五户相保，一人为长，相互监而察之。”可以看出五保制是律令制下的行政末端组织，起着警察的作用。“户令”规定了它的机能：造籍、征税、互相监督、揭发罪犯、检查旅行者和留宿保内的外来者。另外还包括寻找失踪者、收养孤儿、处理遗产等。

从平安中期开始，律令制走向崩溃，五保制随之变得徒有其名了。但由于社会的动乱，使得统治者感到五保制这种行政末端机构的必要性。于是，五保制又得到了普遍的推行。从862年的大政官符、867年3月及899年6月的官符中都可以看到这一点。尽管如此，五保制还是未能维持多久。到了江户时代，在领主的积极扶植下，它以“五人组”的名义开始出现。1597年，丰臣秀吉将“五人组”置于行政和政治权力的末端位置上。从结构上看，“五人组”也是五户为单位组成一组、每组设一组长。从功能上看，它包括：防盗防犯，传达贯彻国家法令，取缔基督教徒，相互监督、揭发检举、交纳税捐等等。由此可以看出五保制与五人组一脉相承，只不过后者组织更完备，功能更多样。

在此阶段，尽管町内会的名称尚未出现，但是这时产生的五保制、五人组无论从组织形式或是作用机能都与之有相近之处。

五保制和五人组是居民间的基层组织，但其组成不是自发的，而其自治性功能较之行政功能要小得多。本该成为居民们的自治组织的五保制和五人组为何不具有自治性呢？这主要是由于封建的中央集权制度的强大，使得居民的基层组织难以产生自治力。

### 三、战前的町内会

战前的町内会（区）与五人组之间几乎没有什么本质上的区别。它作为维系居民与行政当局的地域性组织处于行政的末端。

自藩政期到郡区村编制期（1878年）和市町村制时期（1888年），几乎所有地区的町内会或其组织本身就是作为一个行政组织而存在或是起着辅助行政事务的作用。它的自制性功能非常弱。然而，行政当局却将这种组织标榜为“自治之源”。如东京市告谕（昭和13年4月17日发布）中便有这样一段话：

本市町内会应尊重祭祀，崇尚亲睦，重视卫生。警戒奸细，严防犯人。此事变之秋，更当充当战争大后方，专心于谋求町内之安宁与福利，保护市民。此乃发扬我国古代邻保互助的群风良俗的自治之源。

事实上，作为“町村如根基，国家犹房屋”的明治地方制度中一环的町内会很难具有自治的职能。它不过是完善政府体制的一个工具。

昭和15年，町内会摇身变为日本法西斯专政的统治工具。同年9月11日，日本内务省发布的《关于部落会、町内会整备的训令》中对町内会做出了种种规定。诸如町内会“作为国民经济生活的基本统治单位，必须在运用专制经济政策稳定国民生活等方面发挥应有的作用”，对町内会的地位、功能做出了规定。另外，对其目的也有明确规定：

一、以邻保团结的精神为基础，组织市町村的居民，以“万民翼赞”为宗旨，完成本区所担负的任务。

二、该组织为基层组织，以教养国民的精神道德，保持思想一致为目的。

三、部落会、町内会由该地区的全体住户组成。

四、部落会、町内会以町内居民为构成基本单位，它是市町村的末端机构及行政当局的基层辅助组织。关于町内会长则必须是在“町内”负有一定责任、热心执行贯彻当局下达的各项任务的人。除此之外，训令中还规定町内会、部落会要设常务会，町内各种组织要置于其指挥下。常务会的任务包括贯彻“万民翼赞”和对居民进行教化。训令还对邻保班做了规定。具体条款如下：

- (一) 部落会、町内会之下，每10户左右设一邻保班；
- (二) 邻保班要尽量保持“五人组、十人组”的特点；
- (三) 邻保班是部落会、町内会的邻保执行组织；
- (四) 邻保班须常设班长等；
- (五) 邻保班要召开常务会；
- (六) 必要时邻保班可设置联合组织。

可见训令对町内会的组织构成和功能、目的都作出了详尽的规定。在这个训令及“町内会指导要领”的推动下，随着作为法西斯统治的基础——国民总动员的完成，町内会在东京等六大城市基本完备。具体见下表。

| 城市   | 町内会 | 近邻组    | 户数      | 人口      |
|------|-----|--------|---------|---------|
| 大阪市  | 264 | 65069  | 733615  | 3252340 |
| 名古屋市 | 129 | 26455  | 283088  | 1328084 |
| 京都市  | 143 | 25383  | 242825  | 1089726 |
| 神户市  | 80  | 27448  | 219862  | 990374  |
| 横滨市  | 98  | 21351  | 205759  | 968691  |
| 总计   | 714 | 165756 | 1685150 | 7628615 |

资料出处：东京市政调查会《关于五大都市町内会的调查》，昭和19年2月10日发行。

不仅在六大城市而且在日本全国，作为“万民翼赞”的根基和对国民统治的基础组织——部落会、町内会的组建已基本完成。特别是城市中的町内会，其末端机构的地位和有效性已经登峰造极。但是，其“自治”功能几乎荡然无存。它已成为日本法西斯的一元化专制制度的重要一环和国民总动员的工具。

与此同时，“新体制运动”开始展开，昭和15年（1940年）10月大政翼赞会成立，其总裁便是当然的总理。昭和17年（1942），东条英机举行了翼赞选举，结成了翼赞政治会。而议会不过是举手赞成军部提案的空架子，随着战争的扩大和政党政治的终结，町内会更倒在翼赞会的怀抱中。

1943年，日本政府进行了地方制度改革，即市町村制的改革。市制第88条、市町村制、町村制第82条第12款中规定：市（町村）长“在执行各项措施政策的综合运营时，如有必要可对市（町村）的有关团体发出要求协作的指示，该团体如拒不执行命令，可报请有关当局以予制裁。”

另外，东京都制105条、市制改正案第94条追加款、町村制第78条追加款指出：市（町村）长“应担任町内会、部落会及其联合会会长，并援助有关事务的执行。”

这些条款在法律上对町内会和部落会给予了正式承认，它们被法制化了。同时，国家——都道府县知事，——市町村长——町内会长这样一种从上至下的、法西斯专制的官治中央集权制也随之得以完善。以强权手段建立起来的町内会成为动员国民进行法西斯战争的军国主义政治体制的急先锋。其主要机能包括：在精神方面鼓吹“万民翼赞”、“尊崇皇室”；在物质方面执行粮食、生活必需品的配给，此外还积极贯彻翼赞会指示，配合战争对国民灌输军国主义思想，动员国民应征入伍充当炮灰，防空防卫及协助政府发放国债和交纳税收、递送邮件等等。这种以“邻组”为细胞的町内会，一步步夺走了人民的自由，成为抹杀民主的凶器。它把日本所有的家庭都置于其严格的监视和统治之下。

这一时期，町内会的名称正式产生了。战争中町内会的组织形式更加完善，作用更加明确，但它已经成为日本法西斯对人民进行专政的工具，并被移植到菲律宾、香港等日本占领区。作为町内会的异名同性组织的维持会、保甲制同样也给日占区的中国人留下了痛苦的回忆。

当时的日本宪法对町内会给予了法律上的承认，其地位也到了登峰造极的地步。但它几乎不具备自治功能。

#### 四、战后的町内会(1)禁止与复活

二次大战日本战败后，由于政治局势的动摇不定，社会治安一片混乱，当局便试借强化町内会末端机构的作用，以应付当时动荡不安的形势。这便是作为大政翼赞会的爪牙的町内会虽然受到了强烈的批判，却能依然如故的原因。

1947年1月，联合国总司令部向日本政府下了解散部落会、町内会的命令。其理由是：“配合军国主义推行大东亚共荣圈战争的町内会同时也是思想警察的爪牙，是个有害于地方民主的组织。”联合国总司令部民政部在报告中指出：市町村的执行机关将邻保组织作为代行组织加以充分利用。这个地方共同体为战争无偿地提供了数百万的人力物力。这相当于对提供劳务的国民上了一笔额外的附加税。町内会长都是一些游手好闲且懂得如何在分配粮食和配给其它公共物资时从中渔利的人。他们欠缺公共道德，对町内会成员的穷困潦倒漠不关心，甚至常常利用其地位权力横行霸道。他们并非只满足于监视别人的行动和强化自己的组织，其多数为了町内会会长的职务而结党营私，他们对地方民主化有百害而无一利。

同年，日本内务省公布了4号训令和15号政令《关于町内会、部落会及其联合会的解散、禁止任职和其它限制的规定》。主要内容是：

- (1) 町内会会长在4年内不得担任类似职务；
- (2) 町内会、部落会、联合会所拥有财产，根据町内会多数成员的意见进行处理；
- (3) 国家公务人员在执行公务时不得擅自利用町内会、部落会、联合会、近邻组等；
- (4) 剥夺町内会会长、部落会会长对居民的役使权；
- (5) 国民不参加特定的组织团体也可领受配给；
- (6) 对上述规定违反者施以刑罚。

由于禁止令的公布，町内会所承担的各种行政事务直接由市町村政府担任。此外，还建立了“出張所”，承担町内会的事务并接收町内会的事务员。除此之外，防犯协会、防计协会、卫生协会等单一机能的集团相继出现。

在联合国占领军的强硬命令下，日本政府被迫下了解散町内会的训令。然而它并没有得到很好的贯彻，调查表明87%的人对此训令一无所知。并且在1947年这一训令公布3个月后，80%的町内会只是在名称上稍加改动后（改为自治会或亲睦会）便重新出现了。这说明当时的内务省并不是真正想废除町内会，而是企图仍旧利用町内会的“行政辅助”的机能。比如内务省行政部长便认为禁止町内会是多此一举。他说：“如果有谁问我是否该消灭、禁止町内会，我的回答是否定的。确实，我们按照占领军的命令，发布了禁止令，但它是否会被禁止呢？我觉得是无法禁止的。它是不会被消灭的，这点你们尽管放心。”在他看来，町内会没有什么可指责的，因为它“作为有普遍意义的最末端的自治组织，负有处理自治事务的使命。”（昭和21年第20次帝国会议上的政府答辩资料）

之后，随着波茨坦条约失效，自治厅便开始着手准备复活町内会。昭和27年9月18日自治厅行政部长发出了如下通告：“关于町内会、部落会、近邻组，我们目前既没有积极奖励再建的意图，也不打算长期禁止。鉴于波茨坦条约的解除，町内会、部落会、近邻组将恢复到作为行政末端组织被利用之前的状况（即训令公布之前），关于今后的措施，则需进一步研究。”自治厅虽然并未拿出具体方法，但复活町内会的方针可以说已明确确立。随后，自治厅又通过法务省向内阁提交了《建议废除政令15号——关于町内会、部落会及其联合会的解散，禁止任职及其它行为的限制的规定》的意见书。意见书在承认町内会曾是法西斯统治的末端机构并阻碍了民主的同时，强调町内会是个传统的自治团体，在翼赞会这种上层机构不复存在的条件下，在地方自治业已确立的条件下，它不会重新成为国家的末端行政机关。

这种鼓吹复活町内会的论调立即遭到了各界的强烈反对。从几个中央大报中的社论标题便可以清楚地看到这种情况：《强压统治令人担忧》（《朝日新闻》昭和26年10月）；《反对町内会复活》（《读卖新闻》昭和27年5月）；《反对近邻组复活》（《日本经济新闻》昭和27年5月）；《看复活中的近邻组、町内会》（《朝日新闻》昭和28年5月）。代表性的意见还有：“企图复活町内会、近邻组，这真是无稽之谈。这意味着民主的倒退，轻松愉快的个人生活将付之东流。不能让近邻组复活。”（《朝日新闻、天声人语》昭和27年5月）。还有人指出：复活町内会“这种行为是对国民的背信弃义的行为。”（《读卖新闻·编集日志》昭和26年10月）。

那么当时的社会学家是如何看待这一问题的呢？第15次全国城市问题会议的议题之一是《关于市民组织的问题》。社会学家高田保马、奥井复太郎、铃木荣太郎、矶村英一等受大会委托提交了报告。这标志着战后町内会研究的开始。<sup>①</sup>

铃木荣太郎在《现代化与市民组织》这篇论文中指出：严格地讲，市民组织代表着城市构造，而城市构造是城市社会学的中心课题。他从城市的社会构造入手，提出城市中不仅存在以“家庭”、“工场”、“学校”等为代表的基础集团，而且还存在“生活扩充式集团”、“地区集团”等以余暇生活为主的二次性集团，而町内会、近邻组则属于以家庭为构成基本单位的前近代式的村落型集团。它的构成特点是地区性的、参加方式是半强制性的。他认为随着现代化的发展，社会也在发生着巨变。家族、近邻等集团的机能在弱化，有的区域集团已开始衰亡。集团分化的倾向逐步增强。因此，町内会、近邻组的强制行为是与文明发展方向相逆行的措置。町内会是传统的、封建式的地域集团。铃木对复活町内会持否定态度。

<sup>①</sup> 吉原直树《地域社会与地域居民组织》，八千代出版，第85—96页，昭和55年。

奥井复太郎也对当时的政府一味提倡重建町内会的意义何在提出了疑问。战争中的町内会拥有极大的社会威力，它监视着人们的一举一动。它带有无视人权、压制民主的性质。奥井指出：象征着近代产业社会的大城市中，人口流动性大，人们的活动范围加大，他们已不只局限于狭小的町内集团圈内。这使得町内集团的凝结性不复存在，町内集团表面上的“近邻互助”的招牌也失去了意义。他指出在重建町内会式的近邻集团时必须在本质上与过去的町内会完全不同。他提出三点建议：(1)必须尊重个人的基本权利。(2)（町内会式的）近邻集团必须克服偏激和狭隘，否则将与现代化背道而驰。此外，根据地区不同、居民的思考方式不同，近邻集团组织方式和目的不得强求一致。(3)町内会式的狭小集团的运营方式很容易导致个人专权。因此，必须注意警惕与前近代的意识形态发生瓜葛。

矶村英一也指出，在标志着近代解放的现代化城市中，尽管存在着地域共同体存续的基点，但是居民的生活半径已不局限于居住区内。因此，町内会、近邻组这类地域性社会集团的形态显然与城市的自然发展趋势相背离。战争中，町内会、近邻组活跃一时，其原因是国家阻止着职能集团、文化集团和利益集团的发展。町内会集一切社会关系于一体。因此，如果说有在城市中建立近邻集团的可能性，那也绝对不应成为町内会的亚流，而应是与其社会性格截然相反的“社区”。总之，他认为“组织”的形成应按照社会集团的自身规律和性格而不该是由来自外部的压力而成。町内会、近邻组等集团，至少在大城市存续的必要性是无法从理论上找到依据的。

以上三名社会学家都反对町内会复活。而自战前便久负盛名的高田保马却和他们的意见有所不同。高田承认近邻组起到了在“物资”和“思想”方面对国民进行配给，辅助强权政治迅速有效地运转的作用，但是他否认近邻组破坏了民主主义、加快了法西斯战争的步伐。另外，他从社会进化论的角度出发，指出大城市中人与人的关系变得越来越短暂而频繁，社会关系也由“情谊”型转向“利害”关系型。在这种背景下，战后改革也开始了。这使传统的“家”的概念开始发生动摇。对日本民族来说，“家”、“血缘”是共同生活的基础。在城市和农村，“家”都是人们所依赖的社会单位。在这种社会基础逐步弱化的情况下，建立超越“利益”关系的、基于“血缘”和“地缘”关系的近邻组织便成为当务之急。因此，他赞成町内会的重建。

实际上，高田保马代表了相当一部分人的意见。根据1952年1月自治厅《地方自治舆论调查——关于町内会、部落会、近邻组》的调查报告，赞成复活町内会占总数41%，主要的理由是“町内会本身并没有什么可挑剔的，问题出于其组织方式上。”这说明一般民众的旧意识、旧观念没有得充分的否定与更新。

此阶段，当局利用一部分民众的这种意识迅速重建了町内会。据1956年自治厅的调查，70%的町内会已经重建并发挥着与战前同样的功能。这完全是行政当局出于对町内会“行政辅助”功能需要的结果。松下圭曾尖锐地指出：町内会战后政治上的重建是政府出于行政上的需要，它的复活带有浓厚的官方意识和极少的自治因素。

## 五、战后的町内会(2)——重建过程

那么当局是如何重建町内会的呢？昭和28年自治厅指示：行政当局可委托町内会长为行政末端事务的担任者，从而开始对町内会进行间接利用。

此后，日本全国开始重新起用町内会长并将町内会当作一个单纯的工具控制居民的言行。值得注意的是这正是15号政令中明确加以禁止的。

在政府的大力培植下，町内会终于复活了。昭和27年全国77.9%的市町村、昭和31年98%的市町村重建了町内会。参加人数占总数的85%。此时的町内会已不去配给急需“物资”和军国主义“思想”，也不再具有法律地位。而从其性格和组织方式来看，只能说换汤没换药。从机能上看，自治性（自发性）机能比战前明显增多，但行政辅助的机能仍占很大比重。

一般居民对重建起来的町内会持什么态度呢？自治厅昭和30年8月的《全国町内会调查》表明：“大多数居民已经认同町内会作为一种地区行政的协力团体，承认了町内会目前存在的价值。城市与村落居民的态度有所不同，但多数都采取了合作的态度。”

潮见后隆认为：民众对町内会持这种态度的原因在于旧时代的社会基础和传统观念仍旧存在市场。也就是说，“世界独一无二的专治制度”这一社会基础和“上情下达”、“唯命是从”的观念在人们头脑中仍占据着一定位置。

值得注意的是以下几点对此时期町内会性格的改变起到了一定的作用和影响。(1)一部分町内会是由“卫生协会”、“防犯协会”等单一功能集团发展而成。这使町内会的自治性增强。1983年自治厅行政课的调查表明，从战前的町内会发展而来的有90276个，战后到昭和29年之间组成的有45807个。(2)地方自治制度的改革使自治的可能性加大。(3)町村合并。

## 六、经济高速增长时期的町内会

首先让我们看一看东京都。太田区是从昭和27年开始成为区政府隶属协作机构的。昭和29年制定的《新町内会手册》对其组织构成进行了新的规定。对尚未建立町内会的区，东京都作出了如下决定：“可以让町内会去从事与权力事宜无关的活动，诸如联络与合作等。”静冈县规定町内会长是特殊的地方公务员，“起着联系市政府与一般居民的作用。”埼玉县也制定了奖励设置町内会的条例。具体如下：

| 市町村名 | 市町村联络组织的设置政策 | 施行年份  |
|------|--------------|-------|
| 行田市  | 自治会设置奖励规程    | 昭和29年 |
| 岩槻市  | 自治会设置奖励规程    | 昭和30年 |
| 妻沼町  | 区长设置条例       | 昭和30年 |
| 吉川町  | 区设置条例        | 昭和30年 |
| 熊谷市  | 自治会设置奖励规则    | 昭和31年 |
| 春日部市 | 地区长制度        | 昭和31年 |
| 菟蒨町  | 区长制度(纲要)     | 昭和35年 |
| 滑川村  | 区长设置条例       | 昭和35年 |

资料出处：早稻田大学社区形成与地域居民组织调查小组编《町内会·自治会与社区》，昭和55年3月。

进入60年代，随着经济高速增长，町内会开始崩溃。其原因有以下几点：

(1) 城市人口流动在经济高速发展过程中变得更加激烈，人与人的接触趋于瞬时性，人们的生活范围超出了居住圈，造成了町内会约束力的减弱。

(2) 町内会的骨干成员由“旧中间层”的小工商业主转向一般劳动阶层。

(3) 60年代末, 工业发展带来的公害使得居民运动蓬勃兴起。居民由一味服从转向积极要求自己的权利。

在这样的背景下, 1969年, 国民生活审议会调查会、社区小委员会发表了题为《社区生活中的人性复归》的报告书。

这里提到的“社区”与旧时代的共同体不同, 它基于居民的自主性和责任心来实现并满足居民多样化的各种要求及创造意识。也就是说, 这个报告书承认町内会是属于一种旧形式的共同体组织和缺乏自主性的集团。在这一方针指导下, 开始出现与“自治会”这一名称相适合的自治性组织。

下面让我们看一下具体数据。

表 1

| 活动内容(自治性) | 川 口 市 | 埼 玉 县 |
|-----------|-------|-------|
| 防火、防犯、防灾  | 72.3% | 47%   |
| 成人节、敬老会   | 61.5% | 41%   |
| 体育、运动会    | 72.8% | 64%   |
| 文化小组      | 49.4% | 25%   |

表 2

| 活动内容(行政性) | 川 口 市 | 埼 玉 县 |
|-----------|-------|-------|
| 发送文件      | 97%   | 93%   |
| 配合统计调查    | 91%   | 23%   |
| 募捐        | 92%   | —     |
| 献血        | 77%   | —     |
| 收购废品      | 38.7% | 11%   |

资料出处: 早稻田大学长田攻一调查组编《川口市町内会活动调查报告》。

以上两表是川口市和埼玉县的町内会活动情况。表(1)的活动内容主要是自治性的活动, 这些活动在战前是不多见的, 而从表中看多数的町内会在从事着这类活动。由此可见町内会的自治性机能有所增强。然而, 从表(2)中我们可以很明显地发现多数町内会的活动中“行政末端”性质的活动仍旧占很大比例。

那么居民参加这些活动的比率如何呢? 只有弄清这个问题才能真正理解町内会活动的本质。在行政事务中, “募捐赠款”的参加者占町内会成员的80%, 药剂发放占80%。参加比率转低的是趣味性、娱乐性及自主性活动。由此, 可以看出目前的町内会的多数仍带有行政末端的性质, 尽管自治性的活动已较前有所增加, 但从町内会员对这些活动的参加程度来看并不理想。町内会还不能算是真正意义上的自治性组织。

作者工作单位: 国家地震局

责任编辑: 李国庆