

市町村における「公民関係」の歴史の変遷 ——町内会自治会との「行政協力制度」を中心に——

日 高 昭 夫

- 1 はじめに
- 2 行政協力制度の現状と分析視角
- 3 市制町村制の特徴——「大市町村主義」の起点として
- 4 市制町村制における「区長」制度
- 5 区長制の変遷と町内会自治会への連続性の検証——浜松市の事例
- 6 戦時体制下の町内会部落会とその廃止への対応
- 7 おわりに

1 はじめに

日本の行政の特徴については、これまで様々な分析や考察が加えられてきた。政府と民間との関係（公民関係）に着眼して、伊藤大一は主として中央の行政官僚制を念頭におきつつ「底が抜けた官僚制」とよび、村松岐夫は自治体も念頭に入れて「最大動員のシステム」と表現した。

マックス・ウェーバーの官僚制論と対比しながら日本官僚制の特徴を抽出しようとした伊藤大一は、行政指導のような日本特有の行政現象に着目しながら、「官僚制内部の制御関係と、その外部=社会に対する制御関係とが分化せず、むしろ、これらの両者の間に、相互移行の関係がみられる」とする命題から、「官僚制の自己完結性」の弱さを論じた。中央省庁の最高幹部が政策の選別という象徴機能（儀式）を独占する一方で、実務を担

う一般官僚は、民間人と分有あるいは「共働」して実務を進め、その結果、「官僚制の外延が著しく不明確」となる。そのため、「日本では、官僚制が行政という相対的に閉鎖的な活動体系の組織化ではなく、むしろ、民間人まで含む、その意味で底が抜けた——という表現が悪ければ、開放的な——組織としての性格を強くもつことになった」。そういうわけで、「日本社会には、正規の官僚制と並んで、必要に応じ、不正規の官僚制が現れるという一種の“dual hierarchy”が存在していることになろう」と指摘してきた¹。こうした日本行政の特性は、地方行政を含めて、村松岐夫によって「最大動員のシステム」²として集約され理論化されている。村松は、「官僚制は自らの組織拡大によってではなく、同時に『手足』を拡張することによって仕事をこなしてきた」ことを指摘し、国の手足としては地方行政や外郭団体、業界団体があり、地方レベルでは町内会や防犯協会などがあることを挙げている。これは行政側からみると「少ないリソースを補うべく、特別の工夫をする」最大動員のシステムの現れである。

また、国と地方の関係に着目して、天川晃は「集権・分権」に加えて「融合・分離」という分析軸を提示し、西尾勝はその下での国の市町村に対する政策的位置づけを「大市町村主義」³とよんだ。西尾は、日本の行政システムの特徴について、行政サービスの提供業務を広く自治体に分任させる高度に分散的なシステムであったが故に高度に集権的なシステムにならざるを得なかった側面が否定できないとして、「政府間の事務配分を設計するに際して市町村優先主義を採用してきたが故に、この大市町村主義に耐えうる市町村を育て上げなければならないと判断され、明治以来三度にわたって大規模な市町村合併を敢行せざるを得なかったという側面があることも否定できない」と述べている。その意図は、「地域総合行政の主体」として市町村を位置づけ、そのために国県の権限をさらに移譲して、市町村にできるだけ広い範囲の行政サービスの提供業務を担わせることが、

果たして「分権的」と言い切れるのかどうか。そのことの問題提起をするという文脈での議論である。

合併によって規模拡大を図り、それを通して市町村に多くの事務事業を義務づけようとする政策を「大市町村主義」とよぶならば、戦前と戦後を通じて、日本の地方自治制度は「大市町村主義」という連続性によって貫かれているといえよう。

日本において特異な「大市町村主義」が成立している制度的要因は何か。

近代化の過程で採用され市制町村制において確立し戦時体制と戦後の高度成長期を通じて定着した「集権=融合型」⁴の国・地方関係の制度化とそれを担保するための市町村合併を抜きには十分な説明ができないと思われる。地方分権一括法が施行されて以後、制度上、機関委任事務制度が廃止され「集権」から「分権」に軸足が移ったかのような今日においてもなお、いわゆる平成の大合併にみる「大市町村主義」への志向の動きは止まらなかった。この政策志向が「融合」型の国・地方関係と不可分の関係にあることを示唆していよう。

筆者は、基礎的自治体において、こうした「融合型」の国・地方関係と「底が抜けた」公民関係とが交差する界面上に展開されてきた「行政協力制度」に着目し、とりわけその典型である市町村と町内会自治会との間に構築され制度化されている「協働」関係について分析・考察してきた⁵。こうした「協働」関係は、戦後の地方自治法上では非公式の事実上の制度として展開されてきたものである。しかしながら、同様の制度実態が現在の市区町村のおよそ8割にみうけられるという事実⁶は、そこに何らかの全国規模での共通要因が作用した結果であることを強く示唆するものであろう。

本稿では、こうした問題関心の下で、市町村と町内会自治会との間に構築されている「行政協力制度」のうち、現状で最も普及している「行政区

長型」及び「行政協力委員型」とよんでいる制度類型に着目し、その制度的原型と思われる市制町村制における「区長」制に遡及して検討する。そのことを通して、法制度と事実上の制度との連続性の如何を検証することとしたい。

まず、行政協力制度の現状と分析の着眼点を示す。次に、遡及して検討する市制町村制の特徴について、「融合型」の国・地方関係及び「底の抜けた」公民関係という観点に主眼を置いて整理を行う。これは二つの節に分けて検討する。一つは、「明治の大合併」を前提として成立した、国政事務を委任しうる市町村の創出という側面である。いわば「大市町村主義」の受け皿としての市町村制度の形成過程を法改正に照らして再整理する。その際、市町村の現場の状況についての事例も検討することとする。二つめは、本論であるところの、市町村における「底の抜けた」公民関係を制度的に担保する仕組みとしての市制町村制上の「区長」制度（名誉職区長制）の特徴とその変遷についての検討である。併せて、そうした区長制度が、市町村の現場でどのように対応されたか、それが後の町内会自治会といった地域運営組織とどのようにつながっているかについて、事例の検討を行う。最後に、戦時体制下の町内会部落会制度の全国化とその廃止後の状況について若干の考察を加える。おわりに、検討結果をとりまとめ考察を加える。

2 行政協力制度の現状と分析視角

基礎的自治体と町内会自治会を中心とした地域コミュニティ組織との間には、様々な地域的事務や公共的サービスに関する多様な行政協力関係がみられる。しかし、多くの自治体において構築されているのは、包括的、総合的な事務・サービスについて、当該行政区域内のほぼすべての町内会

自治会を網羅的に対象として、恒常的組織的に行われている「行政協力制度」である。2008（平成20）年11月時点で全国の市区町村1,805の町内会自治会担当課を対象として筆者が行ったアンケート調査の結果によれば、「行政区長型」と「行政協力委員型」は、合わせて47%の市区町村で採用されている主要な行政協力制度である⁷。これに財政的な支援（包括補助金、一括交付金、委託料など）を行っているケースを含めると、約8割の市区町村において何らかの「行政協力制度」が構築されている。

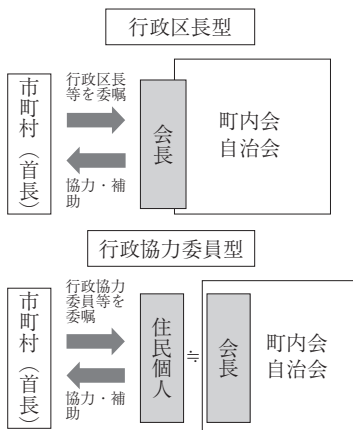
「行政区長型」とは、町内会自治会の会長を直接行政委嘱員として任命するものであり、「行政協力委員型」は、地域から推薦された住民「個人」を行政委嘱員とする建前であるもののその実態はほとんどが町内会自治会の会長などの役員が就任するものである。いずれも、町内会自治会の会長や役員を非常勤特別職の地方公務員に位置づけた上で、行政情報や住民要望の伝達など包括的な行政事務の補助・補完・協力を依頼するという「最大動員」の機能を期待された共通の制度手法といえる。この両者は、委嘱形式において異なるとはいえ、その期待されている機能においては、市町村の首長の委嘱を受け包括例示的な幅広い事務の補助を行わせる点に類似性があること、しかも、その関係があたかも国と地方の間に採用されていた機関委任事務制度に類似した関係であることから、筆者はそれらを「機関委任事務関係モデル」と呼んできた⁸。そのイメージは図1のとおりである。

この両者の関係は、同一の市町村で両制度を同時期に採用することは基本的にないという意味において相互に排他的であるが、時系列で見ると、最初に「行政区長型」が生まれ、その後、その代替案として「行政協力委員型」が考案されるという順序を考慮すれば代替的である。

また、行政協力制度には、これらの人事管理的手法による以外に、時としてそれと併用しつつ、交付金、補助金、委託料などの名目の財政的手法

により行政協力を調達する制度も含まれる。しかし、これらの多様な行政協力制度の歴史的由来を検討するためには、最も古いタイプの「行政区長型」に着目し、その原型の形成過程を辿ることが最も合理的であるといえる。

図1 行政区長型と行政協力委員型のイメージ



同時に、この行政協力制度は、形式的には市町村（首長）と町内会自治会の長との、いわば「機関」間の関係を制度化するものであるが、実態的には市町村（行政）と町内会自治会という地域運営組織が代表する地域コミュニティとの「協働」関係を含んでいる。そのため、行政協力制度の「連続性」を検証する場合、この「協働」関係を支える「地域コミュニティ」の連続性にも留意する必要がある。裏返せば、行政協力制度を可能ならしめている社会システム側のレセプターである町内会自治会の「地域」の連続性が重要な意味をもつ。町内会自治会が依って立つ地域コミュニティの「区域」とその「地名」の継承性に着目することが重要である。「区域」及び「地名」には、当該地域をめぐる歴史的堆積物が重層化されているからである。

このことは、都市社会学などの研究成果として周知の町内会自治会の特徴の一つである、地域占拠性（排他的地域独占）に照らして考えると一層その意義が明確になる。都市社会学者の倉沢進⁹が強調した、一つの町内（集落）には一つの「会」しかないという地域占拠性は、町内会自治会の歴史的由来を考察する上で、最も重要な指標の一つである。地域占拠性は、全世帯加入や世帯単位での加入原則の前提条件であり、その逆ではない¹⁰。そうであるからこそ当該地域内の「共益」や「共同」の利害得失にかかわる普遍的課題に対して包括的に対応する機能（包括機能性）が備わっていると考えられる。

加えて、行政の末端機構としての役割機能の意義についてである。もちろん、この性格は、町内会自治会にのみ当てはまるわけではない。戦後の社会福祉行政の現場を担ってきた民生委員や社会福祉協議会などの役職や団体の例にみられるように、民間において行政機能の補完あるいは代替の役割を果たしてきたものは少なくない。しかし、町内会自治会の場合には、上に述べたような諸機能と相まって、地域住民の「網羅性」を担保しうる公正な行政執行の補助システムとして、また、地域住民の「代表性」を担保しうる行政参加システムとして、とらえうる点に特徴がある。

これらの町内会自治会の特徴、すなわち地域占拠性を基点とし、加えて市町村行政とのつながりが伝統的に強いという特徴は、町内会自治会という組織に重層的に堆積されてきた「地域」の歴史の産物以外のなにものでもない。それは、名和田是彦の言い方を借りれば、国家化されなかった「民間領域団体」¹¹に他ならないからである。

1875（明治7）年から開始され、1889（明治22）年の市制町村制施行に先だって実施された、いわゆる明治の大合併をピークとする町村合併は、幕政時代の旧町村を統合し、近代的行政の担い手たるべき市町村制度を創出する「大市町村主義」政策を実行に移すものだった。その大規模な合併

によって、自治体としての「町村」の地位を失った「地域」、これが今日の町内会自治会の依って立つ区域を構成している場合が少なくないと思われる。自治体がその管轄する行政区域を「占拠」し、そこで単一の「政府」という統治機関の設置と運営を「排他的に独占」するのは当然であるが、一民間組織がその所有する私有地でもない「地域」全体を管轄し、そこに単一の地域運営組織を「排他的に独占」というのは、通常では考えられない。しかしながら、民間団体である町内会自治会の場合にはこの「地域占拠性」が当たり前のようにして了解されている。その由来は、町村合併の歴史を介してしか説明しえないのではないだろうか。

したがって、町内会自治会の由来を検討する際には、かつて「自治体」であった時代の「地域」の連続性がきわめて重要となる。その「会」のメンバーシップのあり方や活動内容、運営方法は時代とともに変化する部分が多いが、しかし「区域」やその「名称」という点では、新興住宅街や団地、マンション・アパートなどの場合を除き、歴史的連続性がみられる場合が少なくないからである。

3 市制町村制の特徴——「大市町村主義」の起点として

1888（明治21）年4月17日法律第1号として制定・公布された市制町村制は、その翌年4月以降の施行となるまでの間に行われた、いわゆる「明治の大合併」と相まって、近代日本の市町村制度の確立を宣言するものであった。

まずは、1889（明治22）年から1945（昭和20）年までの市及び町村の数と市部及び郡部の人口の推移を表1で確認しておこう。

表 1 市町村数及び市部郡部別人口の推移 (明治22年～昭和20年)

年 月	市	町	村	市町村の計	市の構成比 (%)	総人口	市部人口	郡部人口	市部人口構成比 (%)
明治22 (1889) 年	39	15,820		15,859	0.25%				
明治31年12月	50	14,163		14,213	0.35%	45,403,041	5,334,563	40,068,478	11.7%
明治41年12月	64	12,388		12,452	0.51%	51,741,853	8,299,744	43,442,109	16.0%
大正7年12月	77	12,121		12,198	0.63%	58,087,277	10,842,857	47,244,420	18.7%
大正11 (1922) 年	91	1,242	10,982	12,315	0.74%				
昭和5年4月	107	11,628		11,735	0.91%	64,450,005	15,444,300	49,005,705	24.0%
昭和12年4月	139	11,221		11,360	1.22%				
昭和18年4月	200	10,476		10,676	1.87%	73,114,308	27,577,539	45,536,769	37.7%
昭和20 (1945) 年	205	1,797	8,518	10,520	1.95%				

1) 明治31年は、「日本帝国人口統計」明治31年版により市部郡部を算出。明治36年以降大正7年までは「日本帝国人口動態統計」各年版の人口(甲種現住人口)。「甲種現住人口」とは、戸籍簿による本籍人口に、入寄留者・出寄留者等移動を加減して算出した人口。)大正9年以降は国勢調査による各年10月1日現在の内地に現在(昭和25年は常住)する人口。

2) 昭和18年欄の人口は昭和15年国勢調査の内地外に出征・駐在する軍人・軍属等を含めた人口。
 (出典) 市町村数は、日高昭夫2015: 5-6頁、表1市町村合併の推移より、また人口は、総務省統計局日本の長期統計系列人口動態「2-7都道府県・市部・郡部別人口、人口密度、人口集中地区人口及び面積 (明治31年～平成17年)」より作成。http://www.stat.go.jp/data/chouki/02.htm

明治21年時点で、7万1千余の町村が、大合併の実行により、翌年には1万5千余に激減した。その後も敗戦時までほぼ間断なく町村合併が繰り返され、昭和20年の時点で1万余になっていた。他方、人口は明治31年時点の4500万人余から昭和18年時点には7300万人余に増加している。ただ、市町村数全体に占める市の割合は、明治22年の0.25%から昭和20年の1.95%程度に過ぎず、たしかに市部人口の割合でみると、11%台から37%台へと都市人口の増大がみられるとはいえ、本稿が対象としている時代においては、まだまだ地方自治制度全体の動向における町村・郡部の影響力が非常に大きかったであろうことが確認できよう。

本稿で論じる「行政協力制度」の前身である「区長」制度も、主として町村部を中心としてスタートし普及していったと考えられるが、その背景には新制町村の抱える地域課題が広く共有される実態があったと考えられる。次第に人口が増加し、また合併等により、市制の要件を備えて町村から市へと「昇格」した自治体の場合でも、町村時代に採用した制度の影響が様々な形で継承されていったと考えられる。

ともあれ、そうした状況下でスタートした市制町村制に戻ろう。

市制町村制の公布に当たっては、次のような異例の上諭が発せられた。すなわち、「朕地方共同ノ利益ヲ發達セシメ衆庶臣民ノ幸福ヲ増進スルコトヲ欲シ隣保團結ノ旧慣ヲ存重シテ益之ヲ拡張シ更ニ法律ヲ以テ都市及町村ノ権義ヲ保護スルノ必要ヲ認メ茲ニ市制及町村制ヲ裁可シテ之ヲ公布セシム」(旧漢字は新漢字に置き換えた。以下同じ。)しかも、この公布に際して、詳細な立法の背景と理由、重要な条項の解説等を兼ねた「市制町村理由」(以下、「理由」とよぶ。)が付されている¹²。

その中で、「自治及分権ノ原則ヲ実施セント」するため、「自治区ハ法人トシテ財産ヲ所有シ之ヲ授受売買シ他人ト契約ヲ結ビ又其区域内ハ自ら独立シテ之ヲ統治スルモノナリ」と述べ、市町村が独立した公法人として市

町村区域内の自己統治をおこなうという自治の原則を唱えた。しかしその一方で、「然リト雖モ其区域ハ素ト国ノ一部ニシテ国ノ統治ノ下ニ於テ其義務ヲ尽サ、ルヲ得ス故ニ国ハ法律ヲ以テ其組織ヲ定メ其負担ノ範囲ヲ設ケ常ニ之ヲ監督ス可キモノトス」と述べ、市町村を国家統治の基礎として位置づけ、常時国による監督対象とすることを明示した。また、「町村長、助役、市参事会及市長ハ皆是市町村ノ機関ニシテ國ニ直隸スル機関ニアラス」としながら、同時に「然レトモ市町村ハ国ノ一部分ニシテ市町村ノ行政ハ一般ノ施政ニ関係ス及ホシ従テ国家ノ利害ニ関セサルコトナシ且市町村及其吏員ニ委任スルニ国政ニ属スル事務ヲ以テスルコトアリ」と強調した。ここに、国政事務の分任者としての市町村行政への期待が明確に述べられている。

しかのみならず、「分権ノ主義」とは、「行政事務ヲ地方ニ分任シ国民ヲシテ共同ノ事務ヲ負担セシメ」ることにほかならなかった。そのため、「自治ノ実ヲ全カラシメントスルニハ技術専門ノ職若クハ常職トシテ任ス可キ職務ヲ除クノ外概ネ地方ノ人民ヲシテ名誉ノ為メ無給ニシテ其職ヲ執ラシムルヲ要ス」と述べて、「自治」の担い手として、いわゆる「名誉職」という形での私人の公的動員を期待したのである。

以上のように、市制町村制の当初の基本設計の中に、すでに「融合型」の国・地方関係と「底の抜けた」公民関係のDNAが組み込まれていたのである。

この節では、市制町村制の特徴のうち、まずは「大市町村主義」の制度的手立てが初期からビルトインされるとともに、法改正に伴い、その特徴が次第に鮮明になる様を描くことにする。

国政委任事務の担い手としての市町村行政の明文化

「融合型」の国・地方関係を担保する国政委任事務に関する市制町村制

の条項及び「理由」の説明するところを改めて確認しておこう。

まず、町村制である。

町村制では、後述する市制と異なり、町村の統括者である町村長は「特任制」（今日いうところの独任制）が採用されている。ただし、現代と違い、町村長は町村会における選挙で選出される¹³。

町村制第69条 町村長ハ法律命令ニ従ヒ左ノ事務ヲ管掌ス

- 1 司法警察補助官タルノ職務及法律命令ニ依テ其管理ニ属スル地方警察ノ事務但別ニ官署ヲ設ケテ地方警察事務ヲ管掌セシムルトキハ此限ニ在ラス
- 2 浦役場ノ事務
- 3 国ノ行政並府県郡ノ行政ニシテ町村ニ属スル事務但別ニ吏員ノ設ケアルトキハ此限ニ在ラス

右三項中ノ事務ハ監督官庁ノ許可ヲ得テ之ヲ助役ニ分掌セシムルコトヲ得

本条に掲載スル事務ヲ執行スルカ為ニ要スル費用ハ町村ノ負担トス

これについて、「理由」には次のような詳細な説明がある。やや長いが重要なのでそのまま引用する。ただし、文と文の間に便宜上一文字分の空白を入れた。

「町村制第六十九条ニ列記シタル事務ニ関シテハ町村長ハ全ク前述ノ場合ト異ナリタル地位ヲ有スルモノトス 已ニ前章ニ記述シタル如ク国ハ町村ヲシテ国政ニ関スル事務ニ参与セシムルコトアル可シ 之ヲ参与セシムルノ法ニアリ 国政ニ属スル事務ヲ以テ町村ニ委任シ其自治権ヲ以テ之ヲ処弁セシムルモノアリ 又其事務ヲ町村ニ委任セスシテ直接ニ町村長其他町村ノ吏員ヲ指定シテ之ヲ委任スルモノアリ 此區別ノ緊要ナル点ハ第一ノ例ニ拠レハスル事件ノ議決モ亦町村会ノ職権ニ帰シ町村長若クハ当該吏員ハ此事件ニ関シ町村会ニ対シテ責任ヲ帯ヒ且常ニ其監視ヲ受クルモノトシ

第二ノ例ニ拠レハ町村長ハ直接ニ官命ニ依テ事務ニ従事シ町村会ト相関セズ此事務ニ関スル指揮命令ハ直ニ所属官庁ヨリ之ヲ受ケ特ニ其官庁ニ対シテ責任ヲ帯フルモノトス 元來甲乙二例ヲ比較スルトキハ互ニ得失アリト雖モ今日ノ情況ニ照シ事務ノ挙行ヲ期スルニ付テハ乙法ヲ行フニ如カス故ニ本制ハ乙法ヲ採リテ之ヲ第六十九条ニ明言セリ（中略）此乙法ヲ行フニ至テハ委任ノ職務ニ付キ生スル所ノ費用ハ何レノ負担ナルカヲ明言セサルヲ得ス 依テ同条末項ニ之ヲ掲ク（後略）」

要するに、町村への国政事務の委任方式について、自治体（団体）としての町村への委任とする、いわゆる団体委任事務方式か、それとも町村長その他の吏員を指定して委任する、いわゆる機関委任事務方式か、その得失に言及しつつ、結局のところ「今日の情況に照らし」機関委任事務方式を採用した旨が、比較的懇切に説明されている。ただし、引用最後の下りの「費用負担」については余りにもそっけなく委任事務執行に伴う費用が町村の負担とされている。

次に、市制について確認しておこう。

市制では、市行政は、「特任制」の町村長と異なり、「集議制」である市参事会制が採用された。市参事会は、「其市ヲ統括シ其行政事務ヲ担任ス」（市制64条）るものとして、市長、助役、名誉職参事会員の三者（吏員）をもって構成される（同49条）。当初、市長は、市会で候補者3名を推薦し、府県知事を介して、それを内務大臣が上奏して天皇の裁可を得るという手続きで選出された。

さて、市長への国政委任事務についても、町村長の場合とほぼ同様、次のように規定されている。

市制第74条 市長ハ法律命令ニ従ヒ左ノ事務ヲ管掌ス

- 1 司法警察補助官タルノ職務及法律命令ニ依テ其管理ニ属スル地方警察ノ事務但別ニ官署ヲ設ケテ地方警察事務ヲ管掌セシムルトキハ

此限ニ在ラス

2 浦役場ノ事務

3 国ノ行政並府県ノ行政ニシテ市ニ属スル事務但別ニ吏員ノ設ケアルトキハ此限ニ在ラス

右三項中ノ事務ハ監督官庁ノ許可ヲ得テ之ヲ市参事会員ノ一名ニ分掌セシムルコトヲ得

本条に掲載スル事務ヲ執行スルカ為ニ要スル費用ハ市ノ負担トス

「理由」では、次のように説明している。

「市長ハ固有ノ事務ヲ処理スルト委任ノ事務ヲ処理スルト各別段ノ地位ヲ占ムルモノトス（中略）市制第七十四条ニ列挙スル委任ノ事務ニ就テハ参事会ノ参与ヲ受ケスシテ専行スルモノトス此區別アルハ即前述ノ乙法ヲ取り之ヲ市ニ委任セスシテ特ニ市長ニ委任シタルニ依ル」

かくして、国政事務の担い手としての市町村行政の位置づけが法制度上明示されることとなった。市長村長への機関委任事務制度の明文化である。ただし、この1888（明治21）年の時点では、市制第74条及び町村制第69条にみられるように、司法警察補助吏としての犯罪捜査などの職務及び法令によりその管理に属する地方警察事務、船舶碇泊の記録、難破船の取扱い、難破証明書などの浦役場の事務、国税・府県税・郡費の徴収、徴兵、在郷兵召集・徴発、戸籍、衆議院選挙事務などの国の行政、府県の行政にして市町村に属する事務、に限定されている。すなわち、この時点ではまだ、規定の形式は「限定列举方式」による委任に近いと思われる。

市制施行直後の甲府市の事例

市制町村制が施行された市町村の現場はどのような状況におかれていたのだろうか。

甲府市の事例を検討してみよう。甲府市は、この法律に基づき、1889

(明治22)年6月10日の市制施行告示により、同年7月1日に、岐阜市とともに市制が施行された。同年に行われた全国39の市制施行地の一つである。市制は人口2万5千人以上の市街地に施行されるものとされたが、甲府市の人口は、急きょ2村(稲門、飯沼両村)の合併が行われた結果、市制施行直前の甲府総町・上府中組をあわせて、26,165人から31,128人に増加した。

甲府においては、市制施行の是非をめぐる賛否両論があった¹⁴が、市制施行当初は、市政、市行政ともに混乱の渦中におかれていた。

市政の混乱は、市会の党派対立によるもので、市制施行の是非もからみ、長く県令・知事を務めた藤村紫朗の側近らを中心とする東派と、藤村に対抗してきた自由民権の流れをくむ西派との、激しい対立が繰り返された。県知事と若尾逸平市長が両派議員の和解を図るも不調に終わり、市会の空転が続き、議員や市参事会員の辞職が相次いだばかりか、ついには若尾市長も辞意を表明して、市政は完全に空白状態に陥った。そのため、1888(明治22)年9月の洪水被害への対応も滞り、1889(明治23)年度予算案の議決もできなくなるなど、異常事態が続いた。そこで、内務大臣は、1889(明治23)年3月24日、市制第120条(内務大臣ハ市会ヲ解散セシムルコトヲ得)により甲府市会の解散を命じた。しかし、その後もしばらく混乱が続き、市会の審議が正常化するのには、ようやく明治26年以降になってからである¹⁵。

一方、そうした市政をめぐる政治的混乱に加えて、市行政の混乱も著しいものがあつた。それは、市会、市長、市参事会といった議事・執行機関がともに「欠損シテ一時之カ運転ヲ停止」したからであるが、加えて「市制創業以来各般ノ事務停滞シテ此ニ輻湊シ、紛擾錯雑未タ全ク整理ノ条緒ニ就ク能ハス」といった混沌の状況を呈していたがためである¹⁶。

その混乱の要因の一つが、市制第74条による、国政委任事務である。少

し長い⁶が、内務大臣の解散命令後の市会に報告された「甲府市第1回事務報告書」により、該当部分を引用しよう。

「元來市ノ事務中ニハ市ノ固有ニ属スルモノト国又ハ県ノ事務ニシテ法律命令ヲ以テ特ニ委任サレタルモノト二様ノ種別アリト雖モ、同一ノ人ヲ以テ同一ノ所ニ於テ管理シ且ツ之ニ従事スル吏員ノ如キモ市ノ事務ト国若クハ県ノ事務ト分課ヲ設テ担任ヲ定ムルコト能ハス、殊ニ市制創設以來日淺ク從來法律命令若ハ慣例ニ依テ執行スル事務ノ中ニハ、全ク市ニ属スルモノト国若クハ県ニ属スルモノトノ區別判然タラサルモノ往々之アリ、且ツ仮令国若クハ県ノ事務ト雖モ其取扱ニ関スル費用ハ総テ市ノ負担ニ属ス、故ニ今此報告ニ於テ強テ事務ノ區別ヲ立テス多クハ之ヲ混同シテ其實況ヲ示スヲ要トス」¹⁷

要するに、事務区分には、市の固有事務と国又は県の委任事務との別がある建前だけれども、実際にはこうした事務区分ごとに担当者や課を設けて執行しているわけではなく、その上、どの事務区分であれ、すべて市の財政負担により行われている。ゆえに、事務区分ごとではなくそれらを「混同」して報告せざるをえない、というのである。

具体的な例示として、国税・地方税（県税）に関する事務と市税に関する事務を同一の吏員が担任していること、地方税の土木事務と市費の土木事務を同一の課が管理していること、などである。たとえば、甲府市中心部を流れる荒川の堤防は県の所管であるが、直接の利害・災害の当事者は市であるので、水防などの保安事務にかなりの費用を負担しているのみならず、地方税の負担に属する堤防工事に対して、近隣町村と同様、市は人夫の動員の義務を負っている、などの実態が詳細に報告されている。

ただ、市役所開設設当初は2課で事務分掌を行っていたが、上記のような問題があるので、事務分掌と執務の標準化を図るべく、3課1係（第壹課、第貳課、第三課、文書係）への増設とあわせて甲府市事務章程及び処

務概則を設置する旨を報告している。

ちなみに、総務系の第壹課、徴税系の第三課、文書管理系の文書係を除く、主として事業課に相当する第貳課の事務分掌を列举すれば、次のとおりである（六の欠落はママ）¹⁸。

- 一 戸籍並兵事ニ関スル事項
- 二 教育並衛生ニ関スル事項
- 三 救育並済貧ニ関スル事項
- 四 墓地並埋葬ニ関スル事項
- 五 社寺及其境内ニ関スル事項
- 七 警備並水火防ニ関スル事項
- 八 戸籍印鑑等ノ証明ニ関スル事項
- 九 各種統計材料報告ニ関スル事項
- 十 他課ノ主掌ニ属セサル事項

これらの多くが、市制第74条第1項第3号の「国ノ行政並府県ノ行政ニシテ市ニ属スル事務」に相当していると考えられる。

例示したような市制施行当初の甲府市の混乱ぶりは、ひとり甲府市だけの例外ではなかったと思われる。

明治44年市制町村制の全文改正から昭和18年改正まで

市制町村制（以下、必要に応じて明治21年法とよぶ。）は、時代を経るに従い、幾度かの改正が加えられている。なかでも1911（明治44）年の改正（以下、明治44年法とよぶ。）は、新市制・町村制と称されるように、明治21年法の全文改正であり、また、旧法が一本の法律であったものが、「市制」と「町村制」の二本建ての法形式に変更された。

この改正の理由について、法施行後20数年が経過して、行政機関と議決機関の関係、国府県との関係など様々な疑義や実態との齟齬などが生じて

いると指摘したのち、次のように述べている。

「市町村ハ共ニ最下級ノ自治体ニシテ自ラ団体ノ福利ヲ図リ其ノ事務ヲ処理スルノミナラス併セテ国府県ノ行政区画トシテ法令ノ範囲内ニ於テ其ノ特ニ委任セラレタル事務ヲ執行スルモノタリ従テ其ノ制度ノ得失ハ惟リ市町村行政ノ張弛ニ関スルノミナラス延テ其ノ影響ヲ国府県ノ政務ニ及ホスヤ言ヲ俟タサル所ナリ」¹⁹

本稿に関連する点に限定して整理すると、次のような変更点が注目される。

まず、市町村の事務についての規定の明確化である。

新たな市制及町村制の第2条では「市（町村）ハ法人トス官ノ監督ヲ承ケ法令ノ範囲内ニ於テ其ノ公共事務並従来法令又ハ慣例ニ依リ及将来法律勅令ニ依リ市（町村）ニ属スル事務ヲ処理ス」と規定し、いわゆる「公共事務」と「団体委任事務」を市町村の事務とした。

次に、市長及び町村長の独任制執行機関としての位置づけの明確化である。

町村制について、「町村長ハ町村ヲ統轄シ町村ヲ代表ス」（町村制第72条）とされた。旧法では、町村会に「代表」権が付与されていた（旧町村制第32条）こととの対比で、町村長の「統轄代表」権が明示されることとなった。

市制については、市参事会が「其市ヲ統轄シ其行政事務ヲ担任ス」（旧法第64条）とされ執行機関に位置づけられていたが、新法では「市長ハ市ヲ統轄シ市ヲ代表ス」（第87条）とされ、市長が旧法の市参事会の権限を担うこととされた。市長も町村長と同様の独任制に変更された。それに伴い、市参事会は副次的な議決機関の役割に変更された。

また、第64条第2項では、市参事会の従来構成員である市長、助役、名誉職参事会員の外に、原則名誉職である「市参与」を置き、それを有給

吏員とする道も開いた。市参与は、特に大都市における水道、築港、電車、市区改正のような大規模事業の経営を想定した組織対応であった。

以上のように、明治21年法に比べて明治44年法では、首長を中心とした行政執行体制の強化と行政の専門化への対応がみられる。

さらに、注目すべき明治44年法の重要な改正点は、国及府県の事務の執行者としての市長及び町村長の地位を明確にしたことである。すなわち、機関委任事務の明確化である。

明治21年法では、上記のとおり、「市長（町村長）ハ法律命令ニ従ヒ左ノ事務ヲ管掌ス」（市制第74条、町村制第69条）として、1～3号の職務を（限定）列挙していた。これが明治44年法では、「市長（町村長）其ノ他ノ市（町村）吏員ハ法令ノ定ムル所ニ依リ国府県其ノ他公共団体ノ事務ヲ掌ル」（市制第93条、町村制第77条）とされ、包括的な規定に変更された。また、旧法では市参事会員と町村助役に限定されていたものが、一般吏員にも委任できるよう拡大された。これにより、法令の定める所に依り「国府県ノ行政区画トシテ法令ノ範囲内ニ於テ其ノ特ニ委任セラレタル事務ヲ執行スルモノ」としての市町村長の位置づけがより明確になった。

ただ、こうした改正は、国が省令以下の命令をもって自由に市町村吏員に国政事務等を委任する傾向を助長し、しかもその委任事務に要する経費は市町村の負担であったので、地方の負担を一層増大させる結果となった。これに対する地方の反発を反映して、1929（昭和4）年の市制・町村制の改正により、市町村吏員に対する国政事務等の委任は必ず法律勅令をもって行うこととされた。すなわち、「市長（町村長）其ノ他ノ市（町村）吏員ハ従来法令又ハ将来法律勅令ノ定ムル所ニ依リ国府県其ノ他公共団体ノ事務ヲ掌ル」（市制第93条、町村制第77条）とされた。

内務省が1934（昭和9）年度予算により調査した結果によれば、国政事務費（委任事務費、費用負担、吏員委任事務費を含む）は、道府県では経

費総額の74%、市町村では42%を占め、地方全体では52%になっていたという²⁰。また、こうした国政委任事務の増大等に伴う地方経費の増大は地方財政の窮乏化と過重な住民負担をもたらし、国政と同様、地方議会の男子普通選挙の実施・定着とも相まって、大きな政治問題となる。こうした状況を背景として、地方財政調整制度の創設が行われ、国庫補助を通して市町村財政の一層の国依存が強まる結果をもたらす。

こうした一定の民主化や分権化の方向は、大正デモクラシー下の政党政治の本格化を背景として、1926（大正15）年の市制・町村制の改正に反映されている。市町村の公民の要件を大幅に緩和し、帝国臣民にして2年以上の住民で25歳以上の男子としたほか、市長村長の選任についても、市町村会での選挙によるものとし、従来の裁可・認可を不要とした。すなわち、市制第73条第2項の「内務大臣ハ市会ヲシテ市長候補者三人ヲ選挙推薦セシメ上奏裁可ヲ請フヘシ」を、「市長ハ市会ニ於テ之ヲ選挙ス」に改めた。

ところが、アジア太平洋戦争下の1943（昭和18）年になると、戦時体制を色濃く反映した改正が行われることとなった。

まず、市町村長の選任への国府県の関与が復活した。「市長ハ内務大臣市会ヲシテ其ノ候補者ヲ推薦セシメ其ノ者ニ就キ勅裁ヲ経テ之ヲ選任ス」（市制第73条）「町村長ハ町村会ニ於テ之ヲ選挙シ府県知事ノ認可ヲ受クベシ」（町村制第63条）

また、市町村のいわゆる公共事務や団体委任事務に関する市制・町村制の第2条のうち、「並従来法令又ハ慣例ニ依リ及将来法律勅令ニ依リ」が「及法令又ハ従来ノ慣例ニ依リ」に改正された。

さらに、機関委任事務に関する条項が「市長（町村長）其ノ他ノ市（町村）吏員ハ法令ノ定ムル所ニ依リ国府県其ノ他公共団体ノ事務ヲ掌ル」（市制第93条、町村制第77条）として、明治44年法の規定に戻された。同時に、同条第2項の「前項ノ事務ヲ執行スル為要スル費用ハ市（町村）ノ

負担トス但シ法令中別段ノ規定アルモノハ此ノ限ニ在ラス」が削除された。

以上、市制・町村制の主な改正の推移を、市長村長の独任制化と市町村への国政委任事務、特に機関委任事務の制度化に着目して記述してきた。大正期から昭和初期までの期間は、次第に拡張される「公民」とその戦後における到達点である25歳男子普通選挙の実現を背景に、市町村会の影響力が強まり市長の間接公選制が実現するなど、一定の地方自治の充実が図られるようになった。その一方において、とりわけ日露戦争後の資本主義の急速な進展と経済不況を背景に都市化と農村の疲弊が次第に深刻化するなかで、社会政策や都市計画、経済産業振興などのより専門性を要する行政課題も増大するようになる。そのため、市長村長の名誉職から有給吏員化が進むと同時に市町村職員の行政専門職化も進み、市町村行政組織体制も次第に整備されるようになる。そうした行政の専門化を一層加速したのが、特に機関委任事務を中心とした国政委任事務の増大である。この期間に、市長村長及び市町村吏員に対する国の事務の委任をより容易ならしめる制度改革が行われたが、それが昭和に入って戦時体制化が進むに従い、「国家総動員」の下で遂に国の下請け機関と化することになる。このようにして、「大市町村主義」に対応した国・地方関係の制度化が進められてきたのである。

市町村役場における事務分掌の推移——旧武蔵野村・旧武蔵野町の事例

この項では、現在の東京都武蔵野市の前身である、武蔵野村及び武蔵野町を事例として、明治後期から1943（昭和18）年までの事務分掌の変遷を検討してみよう。

武蔵野村は、1889（明治22）年4月1日に町村制施行に伴い、吉祥寺村・西窪村・関前村・境村の4か村連合と井口新田飛地が合併して、神奈

川路北多摩郡武蔵野村として村制が施行された。その後、1893（明治26）年に東京府の管下に入り、東京府北多摩郡武蔵野村となった。また、「武蔵野村ノ過半ハ市街地ヲ形成シ郊外住宅地トシテ（中略）府下他町ニ比較スルモ（中略）遜色ヲ認メザルノ状勢ヲ示シ」との理由をもって、昭和天皇即位の礼の1928（昭和3）年11月10日に町制が施行され、東京府北多摩郡武蔵野町となった²¹。1889（明治22）年の村制施行当時、人口1558人、450戸の村が、町制施行時には人口1万3500人、戸数2550戸となり、開村当時に比べて勤め人の家が増加し、農家戸数は450戸から350戸に減少し、逆に商業戸数が549戸ある郊外住宅都市へと変貌しつつあったという²²。そして、終戦後の1947（昭和22）年11月3日に市制が施行され、今日に至っている。

さて、この武蔵野村及び武蔵野町における役場業務の変遷を「役場処務規程」等で検討してみよう。

表2に整理したのは、1909（明治42）年6月7日公布「東京府北多摩郡武蔵野村処務規程」（M42と略す。以下同様。）、「昭和3年町勢一覧」（S3）、1937（昭和12）年6月20日公布「武蔵野町役場処務規程」（S12）、1939（昭和14）年9月1日改正（S14）、そして1943（昭和18）年8月1日改正（S18）である²³。

表2 武蔵野村及び武蔵野町における役場業務の事務分掌の変遷

M42.6.7	庶務	兵事	会計
	他ノ分掌ニ属セサル一切ノ事務	徴兵、召集、召募、其ノ他兵事	諸税賦課徴収及滞納者
		戸籍	課税ニ関係アル営業及物件
		身分及印鑑等証明	土地台帳及名寄帳等
			歳入出予算決算
			營繕
			収支命令

					物品購入
					村役場内ノ取締
S4	庶務		戸籍		兵事
		庶務		戸籍寄留	兵事
		議事			
		社寺			
		勸業			
		就学			
		衛生			
		税務	会計		
		徴税事務		出納会計	
S12.6.20	庶務係		戸籍兵事係		勸業統計係
		機密		戸籍	農産品其他改良及普及
		文書收受発送		寄留	副業奨励
		吏員進退服務		人口動態調査	主要品ノ購入販売
		公印管守		犯罪人名簿	病害虫駆除予防
		予算其ノ他財政		埋葬認許証	水利組合
		選挙		身分身元	農会及産業組合
		町会委員会其ノ他議事		衛生	度量衡
		教育		伝染病予防	産業及工業統計
		社寺宗教		救護	其他勸業統計
		社会施設		徴兵召募	
		陪審員		召集徴発	
		国勢調査		航空防空	
		証明		軍事扶助	
		他係ノ主管ニ屬セサル事項		入営及召集旅費	
				在郷軍人	
				其他戸籍兵事	
	土木係		税務係		会計係
		道路路線ノ認定変更廃止		諸税ノ賦課徴収及滞納整理	町有財産ノ保管出納
		道路橋梁ノ新設改築維持修繕		課税関係ノ営業及物件ノ調査	決算

	道路ノ占用		土地台帳並公図及土地名寄台帳		法令委任ノ金品収支
	其他土木		家屋台帳及同名寄帳		物品ノ購買売却及修繕
			税外収入金		當繕
			其他稅務		収支命令
					使丁給仕其他備人
					庁中取締
					其他會計
S14.9.1	庶務課	戸籍学事課	土木課		
	庶務係	戸籍係	土木係		
	町長職印公印ノ保管	戸籍	道路路線ノ認定變更廃止		
	職員ノ進退身分及服務	埋葬認可	道路橋梁ノ新設改築維持修繕		
	文書ノ受発	身分印鑑恩給扶助料	道路ノ占用		
	町会其他會議	寄留	其他土木		
	賞勲褒章	兵事係	庁舎学校修理		
	社会宗教	兵事	都市計画係		
	予算其他財政	在郷軍人	都市計画		
	隣保班	国民徴用	稅務課		
	宿直	学事係	不動産係		
	各種選挙	学事	地租及附加稅ノ賦課徴収		
	防空	社会教育	土地		
	警防団	学務委員会	家屋稅及附加稅ノ賦課徴収		
	他課ノ主管ニ属セサル事項	會計課	不動産取得稅及附加稅ノ賦課徴収		
	社会時局係	會計係	家屋ノ賃貸價格調査		
	兒童保護	出納	建物		
	精神病者監護	保証金其他担保	地代家賃統制令		
	行旅病人及行旅死亡人	諸貸下金	臨時農地管理令		
	災害	支払	徴稅係		
	救護法ニ依ル救護	決算	所得稅ノ賦課徴収		

	社会事業団体	用度係	営業税及附加税ノ賦課徴収
	社会調査	物品購買売却棄却修理及出納保管	地方税法第7条第8条ニ依ル調査
	社会事業寄附	郵便電信ノ發送	府税独立税及附加税ノ賦課徴収
	其他社会ノ福利	人夫其他劳力ノ供給	町民税ノ賦課徴収
	伝染病予防及消毒	庁舎管理	整理係
	衛生	庁中取締	課税漏調査
	国民精神総動員	給仕使丁	徴収金ノ囑託及受託
	軍人援護	町有財産ノ保管出納其他各係ニ属セサル会計	納税督励
	各種団体		滞納金ノ徴収
	度量衡		滞納処分
	統計並調査		税外収入
	国勢調査		納税組合其他納税施設
			主管ニ係ル統計
S18.8.1	庶務課	経済課	会計課
	庶務係	産業係	会計係
	奉送迎	産業需給	出納
	公印管守	農商工奨励	保証金其他担保
	町公職者	会社工場其他実業団体	諸貸下金
	職員ノ進退服務	主管ニ係ル統計	支払
	儀式及交際	度量衡	決算
	褒章及表彰	企業許可令等	用度係
	機密文書	其他農商工勸業	物品購買売却棄却修理及出納保管
	当宿直	経済係	郵便電信ノ發送
	退隠料其他給与金	統制物資ノ配給	人夫其他劳力ノ供給
	令達	物資配給ノ調査及施設	町有財産ノ保管出納其他各係ニ属セサル会計
	公告式	経済委員会	税務課
	条規規則規程	主管ニ係ル統計	不動産係

	法規図書整備		配給相談		地租及附加税ノ賦課徴収
	町有財産及営造物	厚生課			土地
	町有建物等ノ使用等	社会係			家屋税及附加税ノ賦課徴収
	庁中取締	社会事業			不動産取得税及附加税ノ賦課徴収
	給仕使丁	社会調査			家屋ノ賃貸価格調査
	予算其他財政	社会福利			建物
	各種議員及陪審員選挙	社会事業団体			徴税係
	収支命令	社会救護保護			所得税営業収益税及附加税ノ賦課徴収
	事務引継	方面委員			営業税及附加税ノ賦課徴収
	会計検査	主管ニ係ル統計			国税附加税ノ賦課徴収
	賞勲褒章	職業指導並転業等			雑種税及附加税ノ賦課徴収
	商工統計	生活改善			整理係
	国勢調査	公益質屋			課税漏調査
	会社統計	精神病者監護			徴収金ノ囑託及受託
	労働統計	行旅病者及行旅死亡者			納税督促
	農林統計	労務動態			滞納金ノ徴収
	打字器	労務動員等			滞納処分
	他課ニ属セサル事項	隣保事業等			税外収入
	振興防衛係	授産所等			納税組合其他納税施設
	大政翼賛会	健民係			主管ニ係ル統計
	翼賛壮年団	救護保護看護救療救助			
	貯蓄奨励及国債消化	保健衛生			
	廃品回収	伝染病予防			
	他課ニ属セサル団体	体力検査			
	其他振興	主管ニ係ル統計			
	町防空計画	国民健康保険			

	防空ノ訓練及実施	乳幼児検査
	防空施設資材整備	婦人会
	常備消防	医療団
	警防団	医師歯科医師薬剤師 獣医師産婆看護婦
	隣組防空群指導	清掃
	警防後援会	兵事係
	庁中防空	兵事
	防空非常災害	在郷軍人会
	水火災害	軍人援護
	会議文書係	兵役関係者ノ公葬
	文書ノ收受発送	国民徴用
	文書ノ保存廃棄	銃後奉公会等
	公示揭示	馬籍
	町広報編纂発行	戦没将兵ノ葬儀等
	訴願訴訟及異議申立	土木都市計画課
	社寺宗教及祭祀	工務係
	名勝史跡等	道路路線ノ認定変更 廃止
	各課ノ事務予定表作 製	道路橋梁ノ新設改築 維持修繕
	町史編纂	道路ノ占用
	町内会係	町営建物及営造物ノ 維持修繕
	町内会ノ振興	其他土木建築
	常会ノ指導	工事資材配給申請並 経理
	町常会	工事用材料購入
	町内会回覧板	災害防止
	町内会ノ連絡	都市計画係
	戸籍教育課	都市計画
	戸籍係	土地区画整理
	戸籍寄留	主管ニ係ル設計報告
	埋葬認許証	経理係
	証明	土木課所属の予算経 理

	統計小票		主管ニ係ル備人ノ取締
	人口動態統計		土木都市計画関係事務
	改姓名		工事用材料保管出納
	教育係		
	国民学校ノ学級等		
	学齡児童		
	学務委員会		
	青少年団		
	主管ニ係ル統計報告		
	学校施設計画		
	授業料		
	教育会其他教育団体		
	国民学校ノ管理衛生		
	其他学事		
	社会教育並社会教育団体		

(出典) 武蔵野市百年史資料編 I 上第 1 章第 3 節「役場業務の変遷」より作成。

1889 (明治22) 年の開村当時は、それまでの連合戸長役場である「関前村外三ヶ村戸長役場」が置かれていた関前の延命寺に引き続き役場が置かれることになり、村長・助役・収入役各 1 名と書記 1 名、それに使丁 1 名の計 5 名で執務に当たった。その後、庁舎新築計画が検討されるようになり、1915 (大正 4) 年に書記 2 名が増員され、計 7 人となった。寄附を募って建設した庁舎が完成し移転するのが、町制施行の翌 1929 (昭和 4) 年 6 月である。その際、村長・助役・収入役・吏員と備人を加えて計 18 名の常勤職員が執務していたと推定される²⁴。1889 (明治22) 年から 1929 (昭和 4) 年までの 40 年間に役場役員数は 5 名から 18 名へ 3.6 倍に増加した。

M42では、村役場の業務は、庶務・兵事・会計の 3 係 (主任) で、住民サービスの直接関わる業務としては、兵事・戸籍・身分証明・印鑑証明・

税の賦課徴収などの事務を処理するに過ぎなかった。S3は、町勢一覧によるものとされ事務分掌の詳細は不明だが、M42に比べて、業務の専門分業化が進んだことを反映して、庶務・戸籍・兵事・税務・会計の5係に増えている。係員の人数は、それぞれ3名、2名、1名、5名、1名（ただし、書記と雇員の合計）である²⁵。「税務」の事務量の大きさと、内部管理だけでなく勤業や教育などの業務の未分化状態にある「庶務」の事務量の大きさが推察できる。特に、後者の業務は、後に分課して専門的な行政分野として独立化していくことになるが、この時点では未だその兆候は係員の人数を通して見受けられるのみである。

しかし、その後の昭和初期から戦中期にいたる過程で、職員数と事務量が一気に増大し、事務分掌と事務分掌組織の専門分化が加速するようになる。

まず、職員数の増加である。1928（昭和3）年の18名（4、11、3）が、1937（昭和12）年33名（4、23、6）、1939（昭和14）年49名（4、37、8）、1943（昭和18）年88名（4、71、13）、敗戦前年の1944（昭和19）年には109名（4、90、15）となった。（人数の（ ）内はそれぞれ幹部、吏員、傭人の内訳を表す。）²⁶。このわずか15、6年の間に、役場職員数は5～6倍に、まさしく「ウナギ登りに上昇した」と推察できる。しかも、各年の役場常勤職員に占める「吏員」の割合をみると、それぞれ1928（昭和3）年61.1%、1937（昭和12）年69.7%、1939（昭和14）年75.5%、1943（昭和18）年80.7%、1944（昭和19）年82.6%となり、吏員占有率が上昇していることがわかる。このことは、町役場の業務量の増大が、単純なルーチン業務だけの増大ではなく、一定の専門行政化を伴っていたことを示唆している。

次に、事務分掌の複雑化、専門分化である。日中戦争の始まる前年の1937（昭和12）年6月に、M42に代わる新たな処務規程（S12）が制定さ

れた。S12では、庶務、戸籍兵事、勸業統計、土木、税務、会計の6係になる。勸業統計と土木が新設されている。その後、1939（昭和14）年3月の改正で庶務、時局、産業、社会、戸籍学事、土木、税務、会計の8つの課が設置されるも、同年9月の改正（S14）では庶務、戸籍学事、土木、税務、会計の5課に一旦縮小され、それが1941（昭和16）年4月改正で再び拡大されるなどの多少の紆余曲折を経て、1943（昭和18）年8月の改正（S18）では、2部7課18係という本格的な役場事務体制が整備されている。すなわち、第1部に庶務課、戸籍教育課、税務課、会計課の4課が、第2部に経済課、厚生課、土木都市計画課の3課が、それぞれ整備される。

これをS12とS18とで事務分掌を比較すると、戦時色の強い、いわゆる「時局」関係の部署や事務が追加的に増大していることがわかる。S18の庶務課の振興防衛係（大政翼賛会、防空、警防団など）と町内会係（常会、回覧板など）、経済課の経済係（統制物資の配給など）、厚生課の健民係（体力検査など）などである。

このように戦時体制下で役場事務の一層の増大と複雑化、専門分化が加速したことはあきらかである。その主たる要因が、上に例示したような戦争遂行に関連した国策、国政委任事務の増大であったことも明白であろう。

しかし、そのことに加えて、たとえばS12で戸籍兵事系の事務分掌の一つに「救護」とされていた社会福祉業務が、S18には厚生課「社会係」として独立の係となり、その中で「社会事業」「社会調査」「社会福利」「社会事業団体」「社会援護保護」「方面委員」「職業指導並転業等」「生活改善」「精神病者監護」「授産所等」の業務の細分化が行われている点にも、十分に留意しておくべきだろう。これらは、必ずしも「時局」的業務というわけではない。1932（昭和7）年の救護法の施行に伴う救護委員（方面委員）制度、1937（昭和12）年の母子保護法の制定、さらに1938（昭和13）年には内務省から衛生局及び社会局が分離される形で厚生省が設置さ

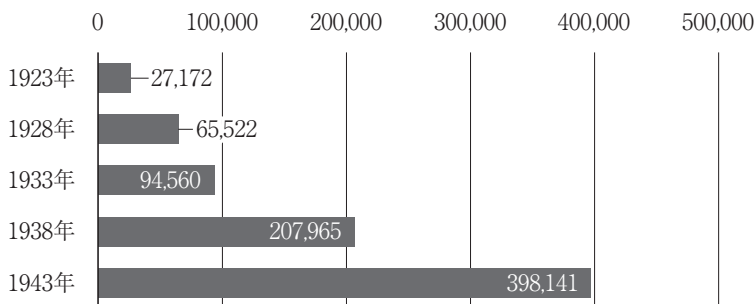
れるなど、国の社会政策の変化に伴い、市町村に社会福祉行政の事務が増えてきたことを反映していると思われる。

そのことは、昭和10年代に入ってから、新しい予算決算の費目が多数出てくることからわかる。1943（昭和18）年度の決算で見ると、その一つが戦時体制にかかわる費目である。たとえば、町自治活動費20,298円（町内会助成金など）、厚生事業費2,991円（出産祝い金1人当たり2円）、防空費14,603円（ポンプ費など）などである。その総額は71,729円で、歳出決算総額747,817円に占める割合は9.6%となる。

もう一つは、保健衛生福祉に係る費目である。保健衛生関係では、社会事業費420円（医療保護費など）、衛生諸費2,612円（健康相談所費、体力章検定費等）、社会福祉関係では、救護費1,133円（生活保護費など）、母子保護費677円、で総額4,842円である。これらは、歳出決算総額747,817円に占める割合はわずか0.65%にすぎないが、費目の多様化は役場事務の多様化を意味していて、たいへん興味深い²⁷。

武蔵野町の歳出の増加傾向を確認しておこう。

図2 武蔵野町の経常歳出額の推移
大正12年度～昭和18年度（円）



関東大震災の1923（大正12）年度から1943（昭和18）年度までの歳出のうち、臨時歳出を除く経常歳出の推移を決算額によってみると、図2のよ

うである²⁸。この20年間に、経常歳出額が15倍近く増大している。特に、1933（昭和8）年度以降の戦時体制下に急激な増加を見たことがわかる。昭和14年度までは経常歳出の大半は小学校費と役場費が占めている。小学校費及び役場費の経常歳出額に占める割合をみると、それぞれ1925（大正14）年が59.3%と32.3%（合計91.6%）、1937（昭和12）年が54.7%と21.2%（合計75.9%）である。昭和15年度から、小学校教員の給料が東京府の支出となったため、1941（昭和16）年度は小学校費31.0%と役場費37.5%（合計68.5%）、1943（昭和18）年度は国民学校費22.8%と役場費45.6%（合計68.4%）と逆転している。しかし、その一方で、消防・防空関係の「警防費」の割合が、1941（昭和16）年度12.7%、1943（昭和18）年度11.9%と増大している。

いずれにしても、市町村に課せられた最大の国政委任事務であり、その費用負担の大きさでも終始議論の絶えなかった小学校（国民学校）の教育費と、市町村事務の増大と多様化に伴う職員数の増加等を含む役場費とを中心として、各種の歳出費目の多様化と経常歳出額の増加が進んだことがわかる。戦時体制はその歳出増を急加速したのである。

かくして、国家的事務を分担する「大市町村主義」政策の制度的基盤は、明治21年の市制町村制を起点としその制度運用の下で確立されたのである。

4 市制町村制における「区長」制度

次に、融合的な公民関係を前提として成り立つ「底の抜けた行政官僚制」あるいは「最大動員のシステム」の構築を地方行政上で促進しえた制度要因の一つとして、市制町村制の下での「区長」制度に着目し、その形成と展開を跡づけてみよう。

明治期の町内会自治会の前身ともいうべき地域自治の仕組みの成立と展

開について、鳥越皓之は次のように述べている。「明治22年の町村制施行は末端地域組織整備のうえで、たいへん大きな意味をもった。江戸時代から続いていた町や村がいくつか合併して、新しくより広域の行政町や行政村が生まれることになった。ところが、住民の地域生活の範囲は旧い町や村の単位で完結していることが多かったから、地域生活をまとめあげる組織として、地域自治会（当時は区と呼ばれることが多かった）がしなければならないことが急増した。そのため、この組織の強化整備が全国的に行われた。」²⁹ こう指摘したうえで、鳥越は次のように主張している。すなわち、「地域自治会は地域住民（町内、部落）の共労組織、祭祀組織、親睦組織など、何らかの地域共同組織の累積のうえにできあがってくるものとししばしば指摘されている。そのこと自体は誤りではない。（中略）だが、現在の地域自治会の性格（特に行政の末端機構）を決定したのは、この明治期の地方自治制の混乱期に形を整えながら成立したやや“歴史の古い”自治会によるところが大きい。（中略）近代国家の地方自治制に見合うように、戸長役場が公的な行政機関化する過程で、戸長役場から枝分かれしてきたものである。したがって、地域自治会の発生母体は行政機関といってもおかしくないのである。」しかも、「両者の役割分担がきわめて不明確なままに枝分かれしていった。（中略）この分担の境界線の不明確さが、爾後の地域自治会のあり方を決定したといっても過言ではない」³⁰

この鳥越の主張の根拠を、具体的に整理しておこう。

まず、明治維新から1878（明治11）年のいわゆる三新法を構成する地方税規則の発布まで、「官費」に対する府県管内費はすべて「民費」とされていた。ところが、地方税規則の制定により、従来の「民費」が、地方税とそれ以外の協議費とに区分される。協議費については、「各町村限及区限ノ入費ハ其区内町村内人民ノ協議ニ任セ」（地方税規則第3条）ることになった。すなわち、協議費は、区町村費＋区町村費以外の協議費、とな

る。その後、区町村の担任すべき行政機能をより明確化するため、1884（明治17）年の内務省訓示により、「区町村費目ハ戸長役場費、会議費、土木費、教育費、衛生費、救助費、災害予防及警備費トス」とし、この「区町村費」とそれ以外の地域共同活動にかかる共労、祭祀、親睦等の「協議費」とを区別した。ただし、神社祭典のような「人々ノ申合セニ任スヘキモノ」を除いて、「各区町村ノ情況ニ依リ区町村会ノ評決ヲ取り之ヲ取捨スルコトヲ得ヘシ」ともした。鳥越はこの点、すなわち「各区町村ノ情況ニ依リ」として現場の裁量にまなせることとしたことに着目して、「この境界線のきわめて曖昧模糊とした政府の項目決定こそが、区町村費と協議費との間の項目内容の不明確さを生み出し、それはとりもなおさず、それを受けて立つ役場と地元住民との間の役割分担の不明確さを生み出すことになった」³¹、と指摘する。

そこで、生活や産業に起因する一定の地域共同活動が存在し、そこに住民間で一定の費用負担の配分を行うための協議費の運営を担当する地域自治組織を再生維持することが不可欠となる。その具体的な形態は、地域ごとにきわめて多様であったと想像される。鳥越の検証事例によれば、四谷村（現東京都府中市四谷地区）では、伍長を最末端の責任者として協議費を徴収し、その上に1か月ごとに責任者の代わる月番で運営されたという。

しかし、上記のように「区町村費」と「協議費」との区分が不明確である以上、具体的な事業の企画実施やそのための費用負担のあり方について、常に役場と地域との継続的な協議や調整の仕組みが必要になったことも容易に想像できる。

そこで、こうした「地域との継続的な協議や調整の仕組み」として活用された制度の一つが、1888（明治21）年制定の市制町村制における「区長」制であると思われる。

市制町村制における「区長」制度

1888（明治21）年の市制町村制は、いわゆる明治の大合併を前提とした「大市町村主義」の実現を施行の条件としていた。そのため、1888（明治21）年6月13日内務省訓令第352号「町村合併標準提示」に則り、教育、土木、救済、戸籍等の行政上の事務処理を遂行するため300～500戸の標準規模の町村を実現する目標が掲げられた。こうして、1888（明治21）年時点で7万1千余あった町村が翌1889年の法施行時には39市15,820町村に統合されたのである。単純平均すれば、4～5町村が合併して新町村となった計算になる。ただし、「明治の大合併」が忽然として立案実行されたわけではないという点にも留意すべきである。それ以前の明治前期に既に一定の町村合併や町村の連合化（連合戸長役場等）が試行錯誤され、いわばその「集大成」がこの大合併だったと考えられる。換言すれば、大市町村主義政策は、既に明治初年から試行錯誤されるようになり、その実現の見通しと延長線上に遂行された「明治の大合併」と市制町村制の施行は、大市町村主義政策の確立を宣言する出来事でもあった³²。

今日の市町村合併においてもそうであるように、当時の町村合併においても、当該町村の重大な関心事の一つが、合村した旧町村の扱いであったことは容易に想像できる。それまで郡区町村編制法の下で、1880（明治13）年太政官布告第18号「区町村会法」³³により、曲がりなりにも当該町村内の公共に関する事件やその経費の支出徴収方法を議定する町村会を設置できる（同法第1条）ようになっており、あるいはその評決を戸長が執行する（第4条）といった「自治体」としての公共的機能を旧町村が有していたことからすれば、当該地域住民にとっては、「合併」そのもの以上に、その扱いが重大問題であったことは当然であろう。地名については、新町村の行政区画である「大字」あるいは城下町などの都市部では「町」

として残す場合が多かったが、問題はその「公共的機能」をどのように制度化するかという点であろう。

市制町村制上でその制度を担保する役割を担ったものが「区」と「区長」の制度であった。すなわち、市制第60条「凡市ハ処務便宜ノ為メ市参事会ノ意見ヲ以テ之ヲ数区ニ分チ每区区長及其代理者各一名ヲ置クコトヲ得区長及其代理者ハ名誉職トス」、町村制第64条「町村ノ区域広濶ナルトキ又ハ人口稠密ナルトキハ処務便宜ノ為メ町村会ノ議決ニ依リ之ヲ数区ニ分チ每区区長及其代理者各一名ヲ置クコトヲ得区長及其代理者ハ名誉職トス」、との規定である。分区の仕方は、市参事会の意見により、また町村会の議決により定めるもので、町村について「区域広濶ナルトキ又ハ人口稠密ナルトキ」という一応の基準がある以外、各市町村の裁量に任された。また、区長及び区長代理の選任についても、基本的にはその地域の公民中選挙権を有する者から市町村会が選挙するものとされ、各市町村の裁量とされた。

他方、区長及び区長代理の法的性格については、市制第72条「区長及其代理者（第60条）ハ市参事会ノ機関トナリ其指揮命令ヲ受ケテ区内ニ関スル市行政事務ヲ補助執行スルモノトス」、町村制第73条「区長及其代理者ハ町村長ノ機関トナリ其指揮命令ヲ受ケテ区内ニ関スル町村長ノ事務ヲ補助執行スルモノトス」、定めて執行機関である市参事会及び町村長の事務のうち当該区域内の「事務ヲ補助執行」する行政機関であることを明示している。

これについて、市制町村制理由では、次のように述べている。

「区ハ市町村内別ニ特立シタル一ノ自治体タルニ非ス区長モ亦其固有ノ職権アルニ非スシテ単ニ町村長市参事会ノ事務ヲ補助執行スルノ便ニ供フルニ過キス故ニ区長ハ市町村ノ機関ニシテ区ノ機関ニ非ス区ハ法人ノ権利ヲ有セス、財産ヲ所有セス、歳計予算ヲ設ケス又議會若クハ其他ノ機関ヲ

存スルコトナシ蓋区ヲ設クルトキハ施政ノ周到ナルヲ得可ク、一市町村内ノ各部ニ於テ利害ノ軋轢スルヲ調和シ、市町村費賦課ノ不平衡ヲ矯メ又能ク行政ノ労費ヲ節略スルヲ得可シ要スルニ区長ヲ設クルハ更ニ自治ノ良元素ヲ市町村制中ニ加フルモノニシテ旧制ノ伍長組長等ノ例ヲ襲用セルナリ」

この法律の起案に深く関わった大森鍾一は、合併により広域化した町村において、従来独立町村にして一町村の形を失うなどの現状に対して、「正当ニ享有スル利益ハ一概ニ之ヲ無視シ去ルヲ得ス」として町村制64条の規定を設けたことを述懐しつつ、「本制ノ主意ハ町村内ニ於テ更ニ小機関ヲ組織スルヲ欲スルノ意ニアラス」、畢竟「已ムヲ得サルノ便法タルニ過キス市ニ於テモ亦此意ニ同シ」、と主張している³⁴。

「理由」や大森の述懐からも感得できるように、当時の明治政府にとって、区長制度の法制化は、市町村形成の経緯と現状にかんがみて「已ムヲ得サルノ便法」に過ぎなかった。したがって、その制度の普及を積極的に推進する政策意図も少なかったといえる。

しかし、その後の法改正の過程で、区長制度に変更が加えられるようになる。

区長制度及びそれに関連する主な条項の新旧対照を、表3-1及び表3-2に掲げる。

まず、1911（明治44）年4月には市制町村制の全面改正が行われたが、その際には町村制において従来の「区域広濶ナルトキ又ハ人口稠密ナルトキ」という区設置要件が撤廃されている。これは、例えば1908（明治41）年12月時点で町村数が12,388町村となり、1889（明治22）年当時比して3,432減少し、引き続き町村合併が進められ、町村規模が大きくなりつつあることに加えて、次項で見ると、町村において区長制度が普及定着してきたためだと推察される。裏返せば、市町村における区長制度の「一

表 3-1 区長及区長代理に関する市制の新旧対照表

市制明治21 (1888) 年 4 月17日法律第1号	市制改正明治44 (1911) 年 4 月 6 日法律第68号	市制中改正昭和18 (1943) 年 3 月10日法律第80号
<p>第60条 凡市ハ旭務便宜ノ為メ市参事会ノ意見ヲ以テ之ヲ数区ニ分チ毎区区长長及其代理者各一名ヲ置クコトヲ得区長及区長代理者ハ各名譽職トス但東京京都大阪ニ於テハ区長ヲ有給吏員ト為スコトヲ得区長及其代理者ハ市会ニ於テ其区若クハ隣区ノ公民中選挙権ヲ有スル者ヨリ之ヲ選挙ス区会 (第百十三条) ヲ設クル区ニ於テハ其区会ニ於テ之ヲ選挙ス但東京京都大阪ニ於テハ市参事会之ヲ選任ス東京京都大阪ニ於テハ前条ニ依リ区ニ附屬員並ニ使丁ヲ置クコトヲ得</p>	<p>第82条 第六条ノ市ヲ除キ其ノ他ノ市ハ旭務便宜ノ為区ヲ画シ区長及其代理者一人ヲ置クコトヲ得前項ノ区長及其代理者ハ各名譽職トス市会ニ於テ市民中選挙権ヲ有スル者ヨリ之ヲ選挙ス内務大臣ハ前項ノ規定ニ拘ラス区長ヲ有給吏員ト為スヘキ市ヲ指定スルコトヲ得 (下報部が、大正15年6月24日法律第74号「市制中改正」により、「市公民中選挙権ヲ有スル者ヨリ市長ノ推薦ニ依リ市会之ヲ定ム」と改正) (昭和4年4月15日法律第57号「町村制中改正」により、上記「町村会之ヲ定ム」の下に「此ノ場合ニ於テハ第73条第4項乃至第7項ノ規定ヲ準用ス」を追加)</p>	<p>第82条 第六条ノ市ヲ除キ其ノ他ノ市ハ市会ノ議決ヲ經テ旭務便宜ノ為区ヲ画シ区長及其代理者一人ヲ置クコトヲ得前項ノ区長及其代理者ハ各名譽職トス市長之ヲ選任ス内務大臣ハ前項ノ規定ニ拘ラス区長ヲ有給吏員ト為スヘキ市ヲ指定スルコトヲ得</p>
<p>第72条 区長及其代理者 (第60条) ハ市参事会ノ機関トナリ其指揮命令ヲ受ケテ区区内ニ関スル市政事務ヲ補助執行スルモノトス</p>	<p>第100条 名譽職区長ハ市長ノ命ヲ承ケ市長ノ事務ニシテ区内ニ関スルモノヲ補助ス 名譽職区長代理者ハ区長ノ事務ヲ補助シ区長故障アルトキ之ヲ代理ス</p>	<p>第100条 名譽職区長ハ市長ノ命ヲ承ケ市長ノ事務ニシテ区内ニ関スルモノヲ補助ス 名譽職区長代理者ハ区長ノ事務ヲ補助シ区長故障アルトキ之ヲ代理ス</p> <p>第94条第3項 市長ハ町内会本部落会及其ノ連合会ノ長ヲシテ其ノ事務ノ一部ヲ援助セシムルコトヲ得</p> <p>第88条 市長ハ市内ニ於ケル各種施策ノ綜合的運営ヲ図ル爲必要コト認ムルキハ市内ノ団体等ニ對シ必要ナル指示ヲ為スコトヲ得此ノ場合ニ於テ其ノ指示ニ從ハザルキハ市長ハ当該団体等ノ監督官庁ノ措置ヲ申請スルコトヲ得</p> <p>第88条ノ2 市長ハ町内会本部落会及其ノ連合会ノ財産及經費ノ管理並ニ区域ノ變更ニ関シ必要ナル措置ヲ講スルコトヲ得市長ノ許可ヲ得タル場合ニ於テハ町内会本部落会及其ノ連合会ハ自己ノ名ヲ以テ財産ヲ所有スルコトヲ得</p>

般化」が追認されたとも読める。

次に、1926（大正15）年6月の改正では、区長及び区長代理の選出方法に大きな変更が加えられている。すなわち、市制、町村制とも、区長及び区長代理の選任は、市町村会による選挙とされていたものが、「市長（町村長）ノ推薦」により市町村会が定める、と変更された。これは、上述した市町村長の権限強化と国政委任事務の増大への対応と軌を一にした改正であろう。すなわち、区長制度は、市長村長の「補助執行機関」としての側面をより明確にする制度改革である。言い換えれば、区長制度が特に町村においては一般化された制度として定着化したことを前提としつつ、なおかつ、先に述べたように国政委任事務を始めとした市町村事務の増大に伴う市町村長の権限の拡大と軌を一にした、市町村事務の補助執行体制の地域的受け皿としての区長制度に、より積極的な意義が見いだされたことを反映していると考えらるべきであろう。

そのことが一層明確になるのが、1943（昭和18）年3月の市制・町村制の改正である。市制82条及び町村制68条において「区長制」の設置を市町村会の議決事件とした一方において、区長及び区長代理の選任は市長村長の権限となった。

ただし、この昭和18年法改正は、事実上は、後述する部落会町内会への再編がほぼ完了した時点であり、区長制の規定そのものの実質的意義は大きくない。それよりも、「市長（町村長）ハ町内会部落会及其ノ連合会ノ長ヲシテ其ノ事務ノ一部ヲ援助セシムルコトヲ得」（第94条第3項及び町村制第78条第2項）、とした新规定にこそ重要な意味がある。

この規定は、市制第94条、町村制第78条にそれぞれ追加された条項である。

煩雑を避けるため、町村制の改正についてのみ示そう。

第78条 町村長ハ其ノ事務ノ一部ヲ助役又ハ区長ニ分掌セシムルコトヲ

得但シ町村ノ事務ニ付テハ予メ町村会ノ同意ヲ得ルコトヲ要ス

町村長ハ町内会部落会及其ノ連合会ノ長ヲシテ其ノ事務ノ一部ヲ援助セシムルコトヲ得

第1項の「但し書」が削除され、第2項が追加された。基本的には、市制改正も同様である。これらは、市長村長の事務の「分掌」を規定した条項であるが、そこに、区長への事務分掌に加えて、新たに町内会部落会等への市町村長の「事務ノ一部ヲ援助セシムル」規定を置いたのである。

こうした法改正は、実態的には、それまで各市町村の任意設置であった区長制から、全国一律に設置されることとなった部落会町内会制度への制度的「移行」あるいは制度的「橋渡し」を意味するものであろう。もちろん、市長村長の補助執行機関という建前の「区長及其代理者」と、任意の住民団体という建前の「部落会町内会」とは法制度上の意義が異なるとはいえ、後に浜松市の事例についてみるように、実態的には「連続性」を担保する制度的仕掛けであるといえよう。

区長制度の普及状況

ところで、区長制度の全国的な普及状況は、どのようになっているのだろうか。

内閣統計局編『日本帝国統計年鑑』に記録されている「市町村吏」のデータを使って、明治22年～昭和8年までの「区長及び代理」の人数の推移を示すと、表4のとおりである。人員数は、区長とその代理者各1名の合計人数であるので、区長を置いた区の正確な数は把握できないが、多くの区で代理者も置いたと想定すれば、総数の2分の1を区の設置数の目安とみることはできるかもしれない。

制度創設当初の1888（明治22年）末の時点で、すでに市339人、町村39,944人が区長職と代理職に就いている。市町村合わせて2万近くの区が

表4 区長及び区長代理の人数の推移(人)

	市	町村	市町村合計
明治22年	339	39,605	39,944
明治28年	259	69,844	70,103
明治32年	421	79,629	80,050
明治37年	396	91,227	91,623
明治42年	451	106,626	107,077
大正5年	1,111	138,585	139,696
大正10年	1,516	152,636	154,152
昭和元年	2,856	157,118	159,974
昭和5年	4,170	164,111	168,281
昭和8年	5,214	162,227	167,441

(出典) 内閣統計局編『日本帝国統計年鑑』各年に基づき作成。

(注) 市は名誉職のみ、町村は明治28年～明治42年まで「本務」と「兼務」の合計を、それぞれ示す。

設置されたと推察できる。通常、法制度が普及定着するには一定の時間を要する 경우가少なくなく、しかもこの制度は「已むを得ざるの便法」であったことから推察すれば、合併後の旧町村の扱いに苦慮していた新制市町村が、この「便法」に活路を見出したというえるだろう。

実際に、その後の制度

普及は、まず町村部で急速に進んだようである。20年後の明治42年には、10万人を超え、町村で2.69倍、市でも1.33倍に増えている。その後、日露戦争や関東大震災などをはさむ、大正期から昭和初期にかけて、町村だけでなく、市においても急速に増加するようになった。明治22年を基準年とすれば、1916(大正5)年で市3.28倍、町村3.5倍、1933(昭和8)年で市15.38倍、町村4.09倍へと増加している。都市において、都市問題への対応の必要から、地域コミュニティの組織化の要請が高まったことが、その背景にある。同時に、こうした組織化への行政の関心や関与の強まりを反映したのもあろう。これらは、次第に大都市における町内会の組織化へとつながることとなる。

ちなみに、市町村数は、明治22年で39市、15,820町村、明治41年で64市、12,388町村、大正11年で91市、12,224町村である。おおまかにこれらと突き合わせてみると、この間に、市では1市あたり7～8人程度から16～17

人程度へ、また町村では1町村あたり2～3人程度から12人程度へと、それぞれ設置率が高まっている（府県別状況は別稿で検討予定）。

5 区長制の変遷と町内会自治会への連続性の検証——浜松市の事例

この節では、区長制度から町内会自治会に至る「連続性」の実態について、静岡県浜松市の事例を検討してみよう。

現浜松市は、2005（平成17）年に浜松市、浜北市、天竜市、舞阪町、雄踏町、細江町、引佐町、三ヶ日町、春野町、佐久間町、水窪町、龍山村が合併し、2007（平成19）年7月1日に政令指定都市に移行した。その中心をなす旧浜松市においても、1889（明治22）年の町制施行、1910（明治43）年の市制施行の後、大正から昭和の年間を通して合併を繰り返し、現在の姿に至っている。

ここでは、旧浜松市の原型となっている1889（明治22）年4月1日の町制施行から、1910（明治43）年7月1日の市制施行を経て、太平洋戦争の敗戦前後までの期間を対象として、区長制の変遷とその後の町内会自治会への連続性の如何を検討する。

浜松町の区長制

浜松城の城下町として発展した浜松では、1889（明治22）年1月に町制施行準備として、従来の32か町村のうち浜松沢村を富塚村へ、浜松寺島村・浜松八幡地を白脇村へそれぞれ分離し、また馬込・八幡地・寺島・浅田・海老塚の各字の一部を編入、さらに三戸長役場を構成していた紺屋町・伝馬町・田町を合し、これを浜松町役場と称した。そして、同年4月1日に町制が施行され、敷知郡浜松町（郡制施行に伴い、1896（明治29）

年4月1日に浜名郡浜松町に変更)が発足した。戸数2684戸、人口13,630人であった。

浜松町の区長制度は、1891(明治24)年9月、町会の議決により、町を31区に分けて、各区に区長及び代理者を各1名をおいたとされる³⁵。ただ、同年9月に初代と思われる区長・区長代理者が就任している地区は、馬込、新町、板屋、田町、鍛冶、八幡地、肴町、神明、連尺、紺屋町、元城、池町、早馬、常盤、利町、大工町、元魚町、下垂、栄町、三組、高町、松城、元名残、伝馬、旅籠、後道、平田、塩町、成子、菅原、の30区が確認できる。また、1897(明治30)年11月に名残、1906(明治39)年4月に浜松八幡地、浜松寺島、龍禅寺、1908(明治41)年10月に東鴨江、伊場西(大字伊場の区域)、浅田、同年12月に元目、1910(明治43)年2月に伊場東(大字伊場の区域)、がそれぞれ確認できる。1910(明治43)年時点で38区である³⁶。その後、市制施行後にも地区数は漸次増えていき、1918(大正7)年7月時点では47区となった。

区長制の成文化は、1902(明治35)年1月31日、町会の議決による「浜松町区長規則」の制定に遡る。それによれば、「施政ノ便ヲ計リ処務ノ宜キヲ図ル為メ町村制第六十四条ノ規定ニ依リ本町ヲ左ノ三十一区ニ分チ毎区ニ区長及其代理者各一名ヲ置キ之ヲ名誉職トス」(第1条)と定めている。概ね法律の規定通り、その職務は「町長ノ機関トナリ区内ニ関スル町長ノ事務ヲ補助執行」(第2条)し、「町会ニ於テ公民中選挙権ヲ有スル者ヨリ之ヲ選挙」(第3条)することとされた。法定外の独自規定は、町会議員と区長・区長代理者の兼職を禁止する規定を設けている点である。すなわち、「町会議員ハ区長及其代理者ヲ兼ヌルヲ得ザルモノトス又区長及其代理者ニシテ町会議員ニ当選シタルトキハ区長及其代理者タル資格ヲ失フモノトス」(第5条)。また、区長の報酬について「其報酬額ハ区内戸数ヲ標準トシ毎年町会ニ於テ之ヲ議定ス」(第6条)と定め、戸数割を標準

としている点も非常に興味深い³⁷。というのは、町長の「事務補助執行機関」という位置づけにもかかわらず、その業務の実態が、地区内への行政情報の伝達、地区内の意思形成や各種の調整等を含む、各担当区の戸数の多寡を反映する業務であることを示唆しているからである。

市制施行と区長制の廃止、町総代制への移行

浜松町は、1888（明治21）年9月1日に鉄道院による浜松・大府間の官設鉄道線開通によりその終端駅として浜松駅が開業し、翌年には後の東海道本線が静岡まで延伸して新橋まで直結されることになるなど、その後著しい発展を遂げる。それに伴い周辺地域が編入されて次第に町域が拡大するようになる。1910（明治43）年には人口の市制施行条件が整い、大字40、戸数6,940、人口3万6,782人で、同年7月1日市制が施行され浜松市となった。その後、1912（大正元）年から1939（昭和14）年にかけて、近隣5町村との合併を繰り返し、人口も1925（大正14）年に8万8,580人、1940（昭和15）年国勢調査で16万6,346人、と急激な人口増加を経験した。

こうした人口増加と区域の拡張に伴い、都市計画と広範囲な耕地整理が施行されることとなった。これらの区画整理事業は、都市計画決定に基づいて国費・県費の補助を受けて施行される事業であるが、耕地整理組合の中には地元住民の受益者負担金や住宅移転をめぐる紛糾が生じる場所もあったという。こうした区画整理事業に伴い、複雑に入り組んだ地籍の整理も不可避となる。明治22年の町制施行以来採用されてきた行政区としての大字制度は、「地籍からみると大字といっても必ずしも一か所のみ集中しているわけではなく、各所に散在していたりその境界が頗る錯雑し実際に不便の点がすくなくなかった。」³⁸そこで市は、1922（大正11）年地籍整理委員を設け、1925（大正14）年5月1日より地籍整理を実施し、大字の名称をなるべく残しつつ、これを廃止して「町」名を以て呼ぶことに

改めた³⁹。

かくして、大字制度の上に構築されてきた区長制度も、浜松市の都市的発展の過程で、次第に地域の実態にそぐわない側面が生じてきた。そこで、1919（大正7）年8月、旧来の区長設置規程が廃止され、区長制を廃止することとなった。「区長は町制時代より行政上の補助員として之を設置し、兼ねて其の区従来慣行の事務及び之に伴ふ区協議費等を掌理し来りしが、大正七年八月市会の議決に依り区長設置規程を廃止し、区長制度を廃す。是より各区は尚従来慣行上の事務に対し、便宜総代なる名義を以て主務者を立て、其の事務を掌理せしむる事となれり。」⁴⁰

この新たな「町総代」制について、次のように説明されている。「総代は其区に於て公選し、其の交迭毎に之を市に報告す。其の職務は従前区長の取扱ひ来れる幾多の事務及び慣行の常務を掌理す。元來我が浜松は、古くより各町分立して庄屋年寄を置き、一町に係る公務を処理し来れる慣行あり。而して各町、営業其他の状況より往々慣行の異なるあり。隨て一区限りの協議費に須すべき事務亦少しとせず。是等皆総代の主管に係るものとす。」⁴¹

この町総代制により、1918（大正7）年から地籍整理が行われた1925（大正14）年の間に総代が選出された町（合併等で廃止されたものを除く。）は、次のとおりである。

船越町、馬込町、松江町、新町、板屋町、紺屋町、田町、鍛冶町、旭町、砂山町、北寺島町、寺島町、龍禅寺町、肴町、神明町、連尺町、元城町、元目町、北田町、池町、尾張町、早馬町、常盤町、元浜町、野口町、八幡町、下池川町、中沢町、上池川町、利町、山下町、大工町、栄町、中山町、三組町、高町、松城町、亀山町、名残町、広沢町、追分町、和知山町、伝馬町、平田町、千歳町、旅籠町、塩町、成子町、元魚町、菅原町、鴨江町、伊場町（伊場東）、伊場町（伊場西）、森田町、海老塚町、浅田町、木戸町、

相生町、佐藤町（佐藤一色）、天神町、中島町（上中島）、領家町、向宿町、名塚町、福地町⁴²

新町名の多数の出現はこの間に市域の拡張が行われてきたことをうかがわせるが、同時に、旧来の大字がそのままの名称で町名に引き継がれ、したがって「区長」もまた「総代」に引き継がれたことがうかがえる⁴³。また余談であるが、この新町名の中には、「下垂（しもだれ）」を「尾張町」へ、「元名残（もとなぐり）」を「亀山町」へ、「後道（うしろみち）」を「千歳町」へ、のように旧地名にまつわる負のイメージや混乱を払拭するかのような町名変更もうかがうことができる⁴⁴。

ともあれ、以上から、次のようなことを読み取ることができよう。

第1に、町村制や市制が施行される以前の旧町村の単位で、「従来慣行の事務」やそれに伴う「協議費」（費用負担）の配分が行われていたことである。

第2に、町村制の施行により、「其の区従来慣行の事務及び之に伴ふ区協議費等を掌理」してきた旧町村と新浜松町との新たな協議・調整の仕組みの必要が生じることとなる。そこで、町村制上の「区長」制を活用し、「行政上の補助員」を兼ねるという体裁をとることにより、この協議・調整の仕組みの制度化を図ったということである。

ところが、第3に、この「区長」制は、次第に実態にそぐわない問題に遭遇するようになった。特に、市制施行後は、人口や産業の発展と繰り返される町村合併による市域拡張に伴い、旧来の大字制度と生活の実態とのかい離や「区長」制に内在している画一性のひずみが生じるようになり、各地区の多様性と自律性に対応するために、遂に大正7年に区長制を廃止せざるをえなくなったことである。

しかしながら、第4に、区長制に代わる地域運営組織として「総代」制が採用され、制度上、地区の自律性を担保する形で継承されるようになって

たことである。「一区限りの協議費に須すべき事務亦少しとせず」、それらを「掌理」する地域組織の必要には変わりがなかったからである。自律性の最大のポイントは、「総代は其区に於て公選し、其の交迭毎に之を市に報告す」として、その選任に関する市（市会）の関与を廃止して、地域自治に委ね、その結果のみ報告せしめることとしたことである。

同時に、この町総代制には、各町から選出された総代からなる連合会である浜松総代会（以下、総代会という。）が設けられた。この総代会は、各町間の利害や意見の対立を土台にして内紛を引き起こしたり、上水道建設などの公共サービスの費用負担問題をめぐり市・市会との対立を引き起こしたりするなど、市政運営上での影響も小さくなかったようである⁴⁵。

町総代の組織運営——名残町の事例

浜松市の総代制は、1918（大正7）年から1940（昭和15）年までの22年間続いた。

この間の町総代の活動を推察する資料として、1935（昭和10）年の「名残町規約」⁴⁶を参照してみよう。名残（なぐり）は、前記のとおり、1891（明治24）年9月に初代区長が設置された30地区の中には確認できず、やや遅れて1897（明治30）年11月になって区長が選任されたようである。初代区長が設置された「元名残」（後の亀山町、現在の鹿谷町の一部）とは別の地区である。1936（昭和11）年度の「浜松各町戸数」⁴⁷によれば、名残町の戸数は536戸とある。この名残町には、後にみるように20名の組長が選任されていることから、少なくとも20の組が存在したようである。1組当たりの平均戸数は26.8戸という計算になるので、今日の時点からみてもかなり大きな規模の町といえる。

名残町規約にその目的が次のように記されている。「本町ハ自治ノ円満ヲ期スル為メ市・町・村制ニ準拠スルノ外、本規約ニ依リ和衷協同公共事

業ヲ処理スルモノトス」(第1条)すなわち、市制・町村制に準拠して「自治の円満」を図るだけでなく、地域内の親睦と協同、公共サービスの処理を行うことを目的としている。

「本町在住者」に本規約の遵守義務(第5条)を課すとともに、「本町一戸ヲ構フル者ハ町費分扱ノ義務ヲ有シ同時町有財産ヲ共有スルノ権利ヲ有ス」(第6条)としている。総代制の基盤が「町」内という範囲であり、その町内の「在住者」全員にこのコミュニティ・ルールの遵守を求めると同時に、「一戸ヲ構フル者」に対して町費の負担を義務として課しているシステムであることがわかる。総代制が、単なる「町総代」という役職に留まるものではなく、地域コミュニティおよび地域住民の「代表」システムであることに留意しておく必要がある。

この町費(従来から「協議費」とされてきたもの)の負担配分について、規約には「本町ニ要スル経費トシテ各戸ヨリ徴収ス」(第26条)と規定され原則全戸徴収であるが、その但し書において「徴兵トシテ入営中ノ者ハ戦時事変ノ為応召中ノ者ノ家族ニ対シテハ免税スルコトヲ得」として兵役に服している家族を免除できるとしている。加えて、規約の中に「町費負担等級表」「町費ノ負担等級」などの文言があることから、この町費の負担配分には等級制が採用されていたようである。その詳細は不明であるが、近隣世帯10数戸からなる「組」(後の隣組)単位で等級表が作成され、それをもとに町全体の負担等級が決定されていたと推測される。「組長ハ組内ノ町民名簿及ヒ町費負担等級表ヲ整理シ町費徴収ノ責ニ任シ万般ノ実務ヲ行フモノトス」(第17条)、また、「評議員ハ予算ノ議決、決算ノ承認、町費ノ負担等級ヲ定メ其他必要ナル事項ヲ協議決定スルモノトス」(第21条)、と規定されている。大変興味深いことは、この町費の性格が町内の原則全戸徴収を義務づけているように、減免税を含む一種の「戸数割」⁴⁸を模した「税」制と理解(あるいは了解)されていたと推測される点であ

る。上記規約第26条の但し書中にみられる「免税」という表記もその裏付けとなろう。

町費負担以外にも、「本町現住ノ満十八才以上三十八才マテノ男子ハ消防手タルノ義務ヲ有」(第32条) するとしている。浜松市では、1925(大正14)年に浜松市消防組常設部を設置しているが、この「消防手タルノ義務」はこの地域消防システムを各町で支える拠り所だったと推測される。ちなみに、1925(大正14)年11月24日改正の「浜松市役所処務規程」⁴⁹⁾によれば、庶務課が「消防ニ関スル事項」を所掌している。火災その他の災害を予防し発災時に救助に当たる防災組織の維持は、地域公共サービスの要の一つである。

その他、「衛生委員」の役職もみられる。環境衛生も地域公共サービスの重要な課題の一つである。伝染病予防、汚物掃除、飲料水など、先の1925(大正14)年の「処務規程」では市役所の「衛生産業課」の所管となっている。また、1941(昭和16)年5月の市役所の組織と職員でみると、環境衛生行政は衛生課の所管で保健衛生係と清掃係の2係に専門分化している。そして、市吏員の中に、薬剤師や看護婦長などの専門職は別にしても、「掃除監督」1人と「掃除巡視」5人が配置されるようになっている。都市化に伴いごみやし尿の処理等が大きな地域課題になりつつあったのであろう。しかし同時に、これらの環境衛生にかかわる業務は、塵芥や糞尿の処理、溝渠の浚渫、伝染病予防の情報伝達、衛生向上の啓発など地域住民の「協同」によって取り組むべき具体的な課題を含んでいるために、その生活現場での遂行体制を整備することが不可欠であったと思われる。おそらく、この「衛生委員」はそうした市行政の補完的な役割を担い、今風にいえば「協働」の仕組みの一環でもあったと推察される。

町独自の、あるいは氏子の「協同」事業と推測されるものに、氏子総代の他に「地藏堂世話係」と「神具保存係」というものがあるが、その詳細

は不明である。おそらく、今の鹿谷町の三社神社を祀るための氏子組織の一つだと思われる。

ともあれ、以上のような町内の「親睦」、「協同」その他の公共サービスの実施を取り仕切るにあたり、町内のガバナンス（経営）を担当する継続的な組織体が必要となる。その地域住民の組織的仕組みが、1889（明治22）年以来の「区長制」であり、それを事実上継承した「総代制」であった。名残町規約第7条に「本町ニ左ノ役員ヲ置ク」として、総代1名（任期2年、以下同じ）、副総代2名（2年）、組長20名（1年）、会計係2名（2年）、氏子総代6名（4年）、地藏堂世話係4名（2年）、評議員24名（2年）、神具保存係10名（4年）、衛生委員8名（2年）、9種の役職が置かれた。この組織運営体制自体には、まだ戦時体制の直接の影響はうかがえない。

これらの役員の選出方法については、総代・副総代の候補者3名を評議員会で推挙したうえで、各組で選挙しその投票を総代へ差出し、総代が立会人を定めて開票して当選者を決定するとしている（第10条）。また、評議員及び組長はその組で選挙して選出し、その他は評議員会で選出するものとされた（第11条）。実態はともかく、少なくとも建前の上では、すべての役員の選出基盤が、町費を分担する各戸を構成員とする「組」にあることに留意されたい。しかも、その「組」とは、そこで選出された「組長」を責任者として、先に記したように町内の「親睦」「協同」その他の公共サービスの「万般ノ実務ヲ行フ」実施組織でもある。これが、総代制の「代表」性を担保する手続きであると同時に、町総代制の「実行」性を担保しているメカニズムでもある。

また、町内を代表する「総代」の役割について、規約第15条では、「総代ハ本町ヲ代表シ公共団体ノ事務ヲ統轄ス」と記している。対外的な町の代表者であると同時に、町内を基盤とするテーマ型組織である壮年団、青

年団、消防組、愛国婦人会などの各種の公共的団体の調整「統轄」を行うガバナンスの要の位置を占めていた。

町運営組織の連続性——亀山町の事例

町市レベルでの区長制から総代制への制度変更（廃止と新設）は、町（コミュニティ）単位のミクロナ視点からみれば、地域ガバナンスの仕組み（町運営組織）の連続線上に位置づけることができる。上記の名残町に隣接し、その名残地区のそもそも本家であることを企図して「元名残」と称していたが、1925（大正14）年の地籍整理の際に、周辺地域の一部を編入して名称を変更した「亀山町」についてみてみよう。

1964（昭和39）年に発行された『亀山町史』によれば、「町の発展は、町民各位の創意と努力によることは言うまでもないが、町民相互の融和協力と共同の福祉増進を計り、市その他の団体との連絡調整のためには、各種の機関が必要である。（改行）町民を結成しその公選によって、町を代表する長（区長・総代・町内会長・自治会長と時代によって名称は違う）と、之を助ける副長並に各種町役員、及び隣保を代表する組長で組織する機構が其の中心である」と述べ、その功労者である歴代の区長、総代、町内会長、自治会長等を、資料の残る1891（明治24）年9月から1964（昭和39）年まで掲げている⁵⁰。

それを整理し直すと、次のようになる。年月は区長等就任の年月を示す。

（明治22年4月1日町制施行）

町の区長時代

明治24年9月 岩佐道太郎

明治30年3月 津田重義

明治30年10月 川崎勝海（明治42年7月22日死去）（代理者 中根小三治）

(明治35年1月31日浜松町区長規則制定)

明治42年10月 中根小三治

明治43年4月 中根小三治 (代理者 花井ノブ)

(明治43年7月1日市制施行)

市の区長時代

明治43年10月 花井ノブ

明治45年3月 大竹定吉

(大正元年10月31日浜松市区長設置規程制定)

大正2年3月 高橋 武

大正3年6月 松本鯛次

大正5年7月 高橋 武

(大正7年8月、区長設置規程廃止に伴い「総代」制新設)

市の総代時代

大正7年8月 高橋 武

大正12年1月 杉石栄蔵 (昭和14年10月5日死去、同12月まで副総代
代行)

(昭和10年より会計 村松十和吉)

(昭和15年3月市が総代会を廃止。同年12月に町内会設置を公認)

町内会長時代

昭和15年1月 村松十和吉 (総代制廃止により、総代を町内会長と改
称)

(副会長 高山国太郎)

昭和19年4月 高山国太郎

(敗戦)

昭和20年10月 杉浦才次郎 (副会長 野島新作)

自治会長時代

昭和22年4月～昭和36年3月 大村嘉市（副会長 野島新作；相談役
杉浦才次郎）

昭和36年4月 野島新作（副会長 松本直清）

昭和38年4月 松本直清

以上から次のようなことがわかる。

第1に、区長設置以降、ほぼ途切れることなく区長、総代、町内会長、自治会長が選出されている。

第2に、幾度かの制度変更にもかかわらず、人的な連続性を含むものとなっている。町制時代の区長から市制時代の区長への変更時には、町制時代の最後の中根小三治区長の下で代理者を務めていた花井ノブが市制時代最初の区長に就任している。また、1918（大正7）年の区長制廃止に伴う総代制への移行時には、1916（大正5）年7月に旧区長に就任した高橋武が、1918（大正7）年8月以降1923（大正12）年1月に杉石栄蔵に交代するまで、総代をそのまま引き継いでいる。同様に、1940（昭和15）年3月に総代制が廃止され町内会に移行した際には、杉石栄蔵総代の下で1935（昭和10）年から会計を担当していた村松十和吉が初代の町内会長に就任している。さらに、1945（昭和20）年10月に最後の町内会長に就任した杉浦才次郎の下で副会長を務めた野島新作が、1947（昭和22）年4月から自治会と名称を変更した最初の自治会長大村嘉市の下で副会長を務めたばかりでなく、1961（昭和36）年からは自治会長を務めている。また、最後の町内会長を務めた杉浦才次郎は、1947（昭和22）年4月に発足した自治会の相談役を務めている。

第3に、敗戦後、GHQによる町内会の廃止と町内会長等の公職追放のポツダム政令が発せられて以降も、亀山町では町内会から自治会への切り替えが断絶なく連続的に実行されている。敗戦直後の1945（昭和20）年10月から1947（昭和22）年3月までの「期間は戦災後間もない時で、町民の

大部分は疎開して、戸数僅少のため、平常の町運営は全く不可能であったから、きまった役員はなく、会長を中心にして、全員協力そのことに当った⁵¹という。しかし、1947（昭和22）年4月には、上記のように自治会と名称を改めて町運営体制を再構築している。その際の自治会の役員は、自治会長、副会長、顧問、相談役、会計、役員、青年団長、風揚会組長⁵²、婦人会、という構成であった。

6 戦時体制下の町内会部落会とその廃止への対応

かくして、この地域自治の仕組みが、昭和期の「時局」への変化の中で、次第に官製の色合いの濃い町内会部落会制度へと変質していくことになる。

1937（昭和12）年に日中戦争が始まり、次第に戦時色を色濃くしていく。同年8月には国民精神総動員実施要綱を閣議決定し、翌1938（昭和13）年4月には国家総動員法が公布される。その後相次いで、労働、物資、価格、言論等の生活全般にわたる管理統制が強化される。そうした中、東京市では1938（昭和13）年4月に町会整備要項・東京市町会規準等を定め、町内会・隣組の整備に本格着手する。これらの成果を踏まえつつ、1940（昭和15）年9月11日内務省訓令第17号部落会町内会等整備要領が通達される。それを受け、府県及び市町村を通じて、全国的に部落会町内会及び隣組の組織とそれを運営するための常会が整備確立していく。

ただし、こうした国民の再組織化は、日中戦争が開始された前後から国の政策として準備され、その一応の完結型が1940（昭和15）年の内務省訓令第17号であり、1943（昭和18）年の市制・町村制改正であったと考えるべきであろう。

実際、それ以前の1939（昭和14）年6月26日付文部次官より各地方長官に発せられた「常会ノ指導施設ニ関スル件」では、「国民精神総動員運動

ノ実践網トシテ欠クベカラザル機関タルノミナラズ社会教育ノ組織網トシテモ亦極メテ有力ナル施設」である常会について近年各地に設置されつつあるものの「未ダ全国的整備ノ域ニ達セズ又既ニ設置ヲ見タルトコロニ於テモコレガ運営完カラザルモノアル」としてその推進策を指示している。また、同年9月14日付内務省地方局長より各地方長官に宛てられた「市町村ニ於ケル部落会又ハ町内会等実践網ノ整備ニ関スル件」では、部落会町内会を「国民総動員、銃後後援、生産力拡充、貯蓄奨励、金集中、物資物価の調整等重要国策ノ趣旨ヲ徹底シ全国民ヲシテ協力実践セシムルノ機構タラシムルハ極メテ有効ニシテ且緊要ナル」政策課題であるとして、「早急ニ之ガ完整ヲ遂グル」べく各地方において一層の努力をするよう指示している。内務省地方局の昭和14年12月調による「常会普及状況」によれば、常会設置率は、全市に対して40%の市に、全町村に対して52%の町村にとどまっていたという。ただし、部落(174,952件)あるいは町会(48,591件)の総数に対する常会設置率とみると、市部常会35,188件72%、町村部156,178件89%に達していたとみられる。訓令第17号が発せられる前年昭和14年末の時点において、常会設置済みの部落会町内会は、既に191,366件に達していたと推測できる⁵³。

部落会町内会等整備要領

この要領には、部落会町内会の4つの整備目的が掲げられている。①万民翼賛の本旨に則り地方共同の任務遂行、②国民の道徳的成練と精神的団結の基礎、③国策の透徹と円滑な運用、④国民経済生活の地域統制単位、である。

組織の原則として、部落会町内会については、10項目が掲げられている。

要約すれば、市町村の区域を分け、村落に部落会、市街地に町内会を組織するが、その名称は適宜定めること。構成員は、区域内全戸をもって組

織すること。区域の設定は、部落会は行政区その他の既存の部落的団体を斟酌し、町内会は都市の町丁または行政区を原則とし、地域の実情によること。会長を置き、その選任方法は実態に委ねるも、形式的には市町村長が選任ないし告示すること。運営上必要に応じ職員を置くことができること。そして常会を設け、会長の招集による全戸または隣保班代表者の集会とすること。域内の各種会合はなるべく常会に統合すること、である。

また、隣保班（隣組）については、部落会町内会の下に、その隣保実行組織として10戸内外からなる隣保班を置き、五人組、十人組等の旧慣があればそれに沿うこと。代表者を置き常会を開催することなどである。

さらに、市町村常会の設置について、市町村長を中心とした連合組織とし、市町村内の各種行政の総合的運営と必要事項の協議を行うこと。そして、市町村の各種委員会等は市町村常会に統合するようにすること、である。

その詳細な実施方法については、部落会町内会等ノ整備指導ニ関スル件（依命通牒）によることとされた。

その中で、本稿に関連した部分を抜き出せば、「部落会又ハ町内会ノ区域ガ行政区ノ区域ト一致スル場合ニ在リテハ区長ヲ以テ部落会長又ハ町内会長トス」、「部落会町内会ハ市町村ノ補助的の下部組織トシテ市町村トノ緊密ナル連絡ノ下ニ必要ナル任務ヲ遂行セシムルコト」、「部落会及町内会ノ活動内容ハ産業、経済、教化、警防、保健衛生、社会施設其他時局関係事務等住民ノ共同生活ニ関連スル各般ノ事項ニ亘ルモノナルヲ以テ必要ニ応ジ部落会町内会ノ組織ニ部制ヲ設クル等ノ方法ニ依リ区域内各種団体ノ統合ヲ図ルコト」「部落会及町内会ノ会費ノ徴収ハ合理的基準ニ依ルコトトシ徒ニ住民ノ負担ヲ過重ナラシメザルヤウ留意スルコト」、などが注目される（傍点は筆者）。

このような実態を踏まえて、先の市制・町村制の改正が行われたのであ

った。町内会部落会は、それまで内務大臣の訓令を根拠とする行政指導であったものが、ここに初めて法的根拠を得ることとなった。この1943（昭和18）年法改正に伴う「地方制度ノ改正ニ関スル依命通牒」によれば、その中に「町内会部落会等の整備状況ニ応ジ存置ノ要ナキニ至レル行政区ハ之ヲ廃止セシムルコト」とされた。

こうした結果、1940（昭和15）年9月30日までに約120万の隣組と約19万9千の町内会部落会が設けられ、1941（昭和16）年4月には町内会部落会は約21万に増加したという⁵⁴。

町内会部落会の廃止の前後

敗戦後、連合国総司令部（GHQ）の占領政策の一環として、隣組並びに町内会部落会は法制度上廃止され、その設立が禁止されることとなる。

ただ、それについて述べる前に、敗戦後も、内務省は、町内会部落会の存続を前提とした市制・町村制の改正を企図していたことについて触れておく必要がある。

1946（昭和21）年3月18日に政府がGHQに提出した改正案によれば、従来の名誉職区長及び行政区の制度を廃止し、その代わり名誉職区長の処理すべき事務は今後町内会長、部落会長又はその連合会長に処理させることとし、市町村は、これらの長に報酬を与えることができるものとしていた。その理由説明のなかで、町内会部落会は全国の市町村に整備された唯一の普遍的団体であること、都市の生活必需品の配給に不可欠の機関であること、農村では食糧増産、供出、肥料配給など生活・生産の協同体であること、衛生・教育・選挙事務等の行政事務の処理上ほぼ不可欠の組織であること、を指摘したうえで、次のような趣旨が述べられていた。「その本質は、あくまで共同輯睦を基調にした最末端の地域的自治団体であるから、これに対して法律的な枠をはめ、その自主的活動を阻害するべきでは

ないが、部落会、町内会は、今後も普遍目的をもった最末端の自治的組織として、その自治事務及び委任事務ともいふべき国等の事務を処理すべき使命を有するものである。」(傍点は筆者)⁵⁵

この町内会部落会に関する改正についてはそのまま衆議院を通過し、同年9月27日に市制・町村制の一部改正が公布されている。その関連条項は、次のとおりである⁵⁶。

市制104条 市会議員、市会議員選挙管理委員、区選挙管理委員、市参事会員、市会議員ノ中ヨリ選任セラレタル監査委員、参与、委員、選挙長、選挙立会人、投票分会長、投票立会人、区会議員並ニ町内会部落会及其ノ連合会ノ長ニハ報酬ヲ給スルコトヲ得

2 前項ノ者ハ職務ノ為要スル費用ノ弁償ヲ受クルコトヲ得

3 報酬額及費用弁償額並ニ其ノ支給方法ハ市条例ヲ以テ之ヲ規定スベシ

町村制第84条も、市制の区選挙管理委員と市参事会員の規定がない以外は、ほぼ同様の内容である。

これにより、1888(明治21)年の市制町村制以来法制度として明記されていた「区長及其代理者」が削除され、町内会部落会は、名実ともに、従来の行政区とその区長に代わって、市町村の行政事務を補助する組織との位置を得ることとなった。

その当時、町内会部落会が市町村行政において果たしていた役割はきわめて広く、1947(昭和22)年度予算説明のために1946(昭和21)年11月29日に内務省より大蔵省に提出された資料によれば、次のようだったという⁵⁷。

1 町内会長、部落会長に権限を与え処理または調査せしめたる事項

①人口、世帯数、住居異動、国民登録

②選挙資格、選挙人名簿作成準備

- ③農地委員有権者、食糧調整委員
- ④人口調査委員、勤労統計調査員推薦
- ⑤農地、災害耕地復旧、休閒地利用面積
- ⑥食糧増産土地改良事業
- ⑦主要食糧貫収高、同上の割当供出
- ⑧山林措置及び立木価格
- ⑨非常米配給家庭
- ⑩勤労統計、工場、商工業
- ⑪失業者及び就業希望者
- ⑫要援護者及び生活困窮者
- ⑬戦没者、空襲被害不具者、戦災孤児
- ⑭戦災世帯数、外地引揚者
- ⑮復員者及び未復員者
- ⑯軍人遺家族、未復員者留守宅状況
- ⑰壕生活者、遭難船員
- ⑱進駐軍労務確保
- ⑲進駐軍放出物資
- ⑳米国籍軍人軍属
- ㉑外国国籍所持
- ㉒非日本人（朝鮮、台湾、中華、沖縄人）
- ㉓隠匿物資、掠奪物資没収
- ㉔有熱患者報告（疥癬、デング、発疹チブスなど）
- ㉕各種予防注射実施
- ㉖清潔法施行
- ㉗昆虫、鼠族駆除及び汚物焼却埋没等
- ㉘種痘、結核

②9 尿尿汲取要世帯、尿尿自家処理世帯

③0 自警団組織

③1 兵器、刀剣類提出

③2 余裕住宅

③3 家賃値上

③4 貸家所有

③5 元職業士官

③6 新入学児童

③7 出生、死亡手続改正

③8 善行者

③9 成年男子数

④0 乳幼児体力検査該当者

④1 家畜飼養者及び飼養数

④2 自転車、荷車

④3 納税者及び物件所有者等

④4 町村民税基礎賦課資産

④5 納税資格判定

④6 臨時財産申告

④7 戦災給与等申請

④8 風水害被害

④9 食糧疎開勸奨

⑤0 非常米配給

⑤1 米穀通帳更新

⑤2 魚類、野菜類配給改善委員推薦

⑤3 罹災者物資購入票

⑤4 疎開衣料品引渡

⑤衣料切符交付

⑥水道料金徴収

⑦保険料徴収

⑧金融通帳交付

⑨罹災者貯蓄能力

⑩罹災者物資購入券

2 町内会長、部落会長の証明により実施した事項

①罹災者、引揚者、復員軍人、抑留未帰還者

②要援護者、扶養家族、身元、通名

③住居、滞在、旅行、所在

④転入、転出（抑制措置令以外も含む）

⑤金融措置令による無収入者、指定事業者

⑥個人及び事業金融通帳再発行

⑦事業、経営、職業の改廃

⑧農家、非農家

⑨農家の耕作反別

⑩土地地目及び地類変換

⑪還元配給（保有米消費）

⑫道路敷の使用

⑬冠婚、葬祭

⑭出生、死亡

⑮右に対する特殊物資受給

⑯盗難、紛失事故

⑰家庭燃料通帳異動

⑱妊産婦手帳再交付

⑲各種必需物資購入通帳再発行

- ⑳乳幼児及び妊産婦栄養品の受給者
- ㉑服及び繊維製品の受給者
- ㉒清潔法の施行済
- ㉓自転車の新調及び紛失
- ㉔家屋の破壊及び取毀
- ㉕水道料及び衛生料金

もちろん、ここに掲載された業務のすべてを全町内会長、部落会長が所掌したわけではないだろうし、省庁の予算要求資料であるので、実態は割り引いて考える必要もあるだろうが、それにしても今日の時点からみると、およそ想像の付き難い膨大な規模の業務リストであり、また中には理解し難い事柄も含まれている。

個々の業務内容までは詳細にわからない部分もあるが、あえてこれらの業務を分類すれば、(1) 住民や地域状況の把握や事務手続きの代行や補完に関する業務、(2) 事務連絡や情報伝達等の行政とのパイプ役の業務、(3) 公共的サービスの実施に関する業務、の三つに区分することができる。下線を引いた業務が(3)に該当すると思われるものである。その他の大半は(1)と(2)が占めている。すなわち、住民把握や行政窓口業務の代行と行政とのパイプ役がこの時代の業務の主たる内容であったことがわかる。

日本の政府の期待に対して、GHQは、これらの存続には隣組長の公選制を条件に課し、それが不可ならば町内会部落会は廃止すべしとの意向を示した。これには各省とも反対したが、1947(昭和22)年1月17日、GHQは、隣組並びに町内会、部落会及びその連合会をすみやかに廃止するよう、政府に命じた。かくして、内務大臣は同年1月22日付で、昭和15年内務省訓令第17号を同年1月20日より廃止する訓令(内務省訓令第4号)を発することとなった。ただし、この措置は、行政事務の末端組織と

しての性格を持つ隣組等をやめるのであって、隣組等の組織自体を廃止するのではないから、今後自主的な組織を作って防犯、防疫等を行うのは望ましいというスタンスに立つものであったという⁵⁸。

この措置により、従来町内会部落会が補助していた行政事務の執行について、各市町村は、必要な場合には適当な区域に駐在員や出張所を配置する等の新たな対応を迫られることとなる。

しかし、その後GHQ（民政局）は、町内会部落会の根絶を求めるさらに厳しい措置を要求するようになり、ついに昭和22年5月3日、日本国憲法の施行と同時に、「昭和20年勅令第542号ポツダム宣言の受諾に伴い発する命令に関する件に基く町内会部落会又はその連合会等に関する解散、就職禁止その他の行為の制限に関する件」いわゆるポツダム政令第15号を発して、町内会部落会等の解散と公職追放を命じた。その中には、「官公吏は、旧町内会、旧部落会等及び類似団体を利用してはならず、利用すれば退職せしめること」といった内容も含まれていた⁵⁹。

こうして市制町村制時に「区長」制度として誕生し、その後「町内会部落会」に引き継がれた「底の抜けた官僚制」は、その底蓋を閉じられることとなった、かに見えた。

町内会から自治会へ——浜松市の事例

その後の経緯については、高木鉦作⁶⁰が最も詳しいので、そちらを参照されたい。

ここでは、浜松市における、その後の「移行」を検討してみよう。

浜松では、訓令第17号が発せられる前の1940（昭和15）年3月に総代会を廃止し、同年7月ごろにはすでに町内会が発足している。隣組の組織も成っていたが、市が公式に設置を認めたのは同年12月であった⁶¹。隣組には組長がおかれ、毎月1回各戸から出席者を出す常会が開かれ、また回覧

板を回して連絡の機関とした。住民の登録・物資の配給・国債の割当消化・貯蓄奨励・金属回収・国防献金・出征軍人の歓送・防空活動などが町内会・隣組を通じて行われた。1941（昭和16）年には町内会99を算したので、同年7月に町内会の連合会を組織したという⁶²。ちなみに、1942（昭和17）年4月現在の「人口5万以上都市町内会整備状況」によれば、浜松市には、100の町内会と4,063の隣組、それに13の連合会があったことが記されている⁶³。

敗戦後、昭和15年内務省訓令第17号の廃止を受けて、浜松市では1947（昭和22）年3月17日に各町内会長を市会議事堂に集め、「町内会の廃止に関する件」を協議している。その協議結果を受けて、同年3月25日、浜松市長代理助役名で、各町内会長あてに「町内会の廃止に伴ふ措置に関する件」を通知している。その内容は、次のとおりである⁶⁴。

- ① 選出方法は各町で任意だが当月31日までに総代を選出すること
- ② 4月1日より新総代が町政事務の運行に当たること
- ③ 新総代は4月5日までに市役所に報告すること
- ④ 従来の町内会事務所の看板は4月1日より何々町事務所と改めると
- ⑤ 総代の任期は2か年が適当と考えるが新総代会会議で決定する申合せであること
- ⑥ 当月末日までは現町内会長が事務の遂行を図るべきこと

この時点での市側の対応は、以上のとおり、とりあえず「町内会」の名称をすべて廃して、それをかつての「総代」に置き換えるというものだったようである。ただ、それが各町においてどの程度周知徹底されたかは不明である。先に紹介した亀山町の場合には、「総代」への復帰のいかんは特に記載がなく、1947（昭和22）年4月の段階ですでに「自治会」と称したようである。

浜松市自治会連合会の取りまとめた資料によれば、浜松市では、ポツダム政令の失効する1952（昭和27）年4月28日をまたずに、すでに1948（昭和23）年ごろには、「ほぼ市内全域に組織が結成され」ていたという。それは、「町内会は解散されても配給制度が廃止されたわけではなく、又、本来的には国・県・市町村の行政上の問題である防犯・防火その他の災害に対する防止策・環境衛生の問題など、地域住民の利益と相互扶助につながる活動をするため、何らかの組織を作ろうという声が住民の間におこり、昭和二十三年には『伝馬町協和会』のように、様々な名称で現在の自治会組織の前身である団体が町を単位として市内各所に続々と産声をあげた」からであった⁶⁵。

以上のような過程を経て、今日の自治会へと連続しているのである。

表5は、市制施行時の旧浜松市の行政区と現在の自治会名との対応を一覧にしたものである。40の旧行政区のうち、現在の自治会名と完全に一致するものは29か所、継承率72.5%である。当該町域が人口増加などで複数の自治会に分区されるなどしているものの、その町名自体はそれぞれ受け継いでいる一部一致の菅原と浅田の2件をこれに加えると、継承率77.5%である。これに、1925（大正14）年の地籍整理で変更した町名と一致もしくは一部一致するケースまで含めれば、継承率は実に100%となる。

参考までに、市自治会連合会の経緯を時系列に整理すると、次のようになる⁶⁶。

1950（昭和25）年 個々の組織だけでは解決できない問題への対応の必要から、各組織の代表が集まり、住民組織の連合体を結成。名称を「自治研究会」とした。

1951（昭和26）年 浜松市自治会連合会に改称。当時、15の地区自治会連合会を組織。

1974（昭和49）年 自治問題及び自治会のあり方を研究討議する「自治

表5 浜松市における自治会名の継承状況

市制施行時の行政区の名称	町制施行時の大字の地名継承と区長設置	大正14年地籍整理による町名変更	現自治会名と名の一致状況	現自治会名	市制施行時の行政区の名称	町制施行時の大字の地名継承と区長設置	大正14年地籍整理による町名変更	現自治会名の一致状況	現自治会名
馬込	◎	馬込のうちの北馬込を山下町と馬込町に改称分町。	○	馬込町	利町	◎		○	利町
新町	◎		○	新町	大工町	◎		○	大工町
板屋	◎		○	板屋町	栄町	◎		○	栄町
田町	◎		○	田町	三組	◎		○	三組町
鍛冶	◎		○	鍛冶町	高町	◎		○	高町
八幡地	◎	旭町	×	旭町	松城	◎		○	松城町
浜松八幡地	M39.4	砂山町	×	砂山町第一～第六	元名残	◎	亀山町	×	亀山
寺島	?	北寺島町	×	北寺島東町・西町・本町	名残	M31.11		○	名残
浜松寺島	M39.4	寺島町	×	寺島町	伝馬	◎		○	伝馬町
龍禅寺	M39.4		○	龍禅寺町	後道	◎	千歳町	×	千歳町
肴町	◎		○	肴町	平田	◎		○	平田町
神明	◎		○	神明町	旅籠	◎		○	旅籠町
連尺	◎		○	連尺町	塩町	◎		○	塩町
元城	◎		○	元城町	成子	◎		○	成子町
元目	M41.12	元城の内の元目町	○	元目町	元魚町	◎		○	元魚町
池町	◎		○	池町	菅原	◎		△	菅原町東・西菅原町
下垂	◎	尾張町	×	尾張町	東鴨江	M41.10	鴨江町	×	鴨江東町・西町・南町・北町
早馬	◎		○	早馬町	伊場	*	東伊場町	×	東伊場
常盤	◎		○	常盤町	海老塚	M41.10		○	海老塚
紺屋町	◎		○	紺屋町	浅田	M41.10		△	浅田町東・西浅田町・南浅田

(注1) 町制施行時の大字の地名継承の欄の◎印は、明治24年9月に初代区長・区長代理が選出された30地区を示す。また、M・年月は、それ以降に初代と思われる区長就任が確認できる地区の明治の年月を示す。ただし、*印の「伊場」は、明治41年10月に「伊場西」、明治43年2月に「伊場東」として、それぞれ区長が選出されている。また、「元目」も元城の一部を構成する区域で「大字」には当たらないが行政区が設置されている。さらに、「寺島」(町制施行当初の戸数6戸)には区長就任が確認できない。復刻版浜松市史大正15年142-154頁に基づいて作成。

(注2) 明治44年7月1日の市制施行時点の「区名」を基準として、現自治会名を○：一致；△：一部一致；×：不一致、に区分。ただし、市制施行当時の区域と現在の区域とは、途中で地籍整理等が実施された結果、必ずしも完全に一致しているわけではない。浜松市史1980年175-7頁；354-7頁及び浜松市自治会連合会HP <http://www.hamajitiren.jp/index.html> (2017年3月20日現在) に基づき作成。

研究委員会」を設置。

1975（昭和50）年 新しい自治会連合会規約、標準地区連合会規約、標準自治会規約を決定。

最後に、市行政と自治会との関係、特に市の自治会への依頼業務のあり方について触れておきたい。

1975（昭和50）年度まで、浜松市は、自治会連合会の行政協力に対して自治会運営費補助金を交付してきた。しかし、上記の「自治研究委員会」において、関係機関・関係団体とのかかわりについても見直しを行った結果、1976（昭和51）年度から「業務委託契約」方式が採用されることになったという。「市との関係については、とかく『市の下請機関』とか『自主性のない団体』などの誤解が一部にあったので、自治会の立場を明確にし、任意の団体である自治会の本旨をそこなわない範囲で、活動の余力を利用し、先にあげたような、会員の利益と地域の福祉向上につながる業務を受託し、その労務の対価として委託料の支払いを受けると言う『業務委託契約』を昭和五十一年度から市との間に締結し今日に至っている」旨が説明されている⁶⁷。この方式は、政令指定都市となった現在でも踏襲されている。

7 おわりに

本稿では、基礎的自治体と町内会自治会との間に全国的に類似した「行政協力制度」が広く採用されているという制度実態に着目した。それは全国規模での共通要因の作用を前提としなければ説明が付きにくい制度現象である。本論では、その主要な要因を、「大市町村主義」に立つ国の制度選択の歴史、とりわけ大合併を経た明治22年の市制町村制施行を起点とする、それ以降の対市町村政策の展開に求めた。市制町村制に当初からビル

トインされていた「機関委任事務」制度の萌芽が、時代状況と呼応しつつ、次第に開花していく様子を確認した。市町村の所掌する事務事業は、その固有事務に加えて国や府県の委任事務の増加によって、拡張の一途を辿った。

その一方で、この「大市町村主義」政策は、大合併前の旧町村を「行政システム」の一部に取り込むという「便法」を採った。すなわち、「区長」制度の採用である。それは当初は「已ムヲ得サル」ものであったとしても、実際には国の「期待」に反して町村を中心として広く全国に波及する結果となった。なぜなら、合併によって「自治体」としての地位を失った旧町村は、その地域固有の「共同」事務を運営していただけてはならず、新制市町村の行政サービスの実施を補助・補完あるいは調整する役割をも担っていたために、新制市町村は、その行政区域内の旧町村（町や集落）との間に一定の継続的・組織的な連携の仕組みを構築せざるを得なかったからである。筆者は、こうした仕組みを「地域協働体制」⁶⁸と呼んでいるが、こうした構造的な課題は、市部と郡部とを問わず、広く全国の市町村に共通していたと考えられる。

戦時体制下の町内会部落会の整備は、こうした構造的な課題を国の集権的な手法によって一気に全国化すると同時に、そこに全国画一性の刻印をも記す契機となった。しかし、敗戦によって町内会部落会の廃止と禁止が告げられた後も、ほぼ同時に様々な形態で再生し、それが今日の町内会自治会に連なっている。しかも、戦前の「区長」制度や「部落会町内会」制度のような一定の法的根拠をまったく失ったにもかかわらず、戦後の再出発にあたって、当該地域コミュニティ内の親睦団体であるばかりか、市町村との間に「行政協力制度」を構築し、それを通じて「地域協働体制」の維持を図ってきた。こうした事実は、一定の「地域協働体制」を必要とする構造的な課題が、今日なお多くの市町村に共有されていることを、強く

示唆しているのである。

本稿では、その歴史的由来を検証してきた。

今日、地域コミュニティへの関心が再び高まる中で、自治体においても多様な形態の「地域協働体制」の再構築が議論され、企図され、あるいは実践されつつある。それ自体は必要かつ喫緊の課題である。しかしながら、そうした検討を加える際に、ともすれば現行制度の来歴や現状の十分な分析を置き去りにして、新奇性や理念性だけを求めたがる傾向もなきにしもあらず、である。それぞれの地域の特性にマッチした、かつ、持続可能な「地域協働体制」とするためには、過去・現在・未来を見通した堅実な分析と考察の上に立って、衆知を集めて制度の再設計に挑戦すべきではないだろうか。

参考文献一覧

- 秋元律郎, 1974, 『戦争と民衆——太平洋戦争下の都市生活』学陽書房
- 天川晃, 1983, 「広域行政と地方分権」『ジュリスト増刊総合特集 N.29 行政の転換期』有斐閣120-126頁
- 池田宏編纂, 1930, 『大森鍾一』
- 伊藤大一, 1980, 『現代日本官僚制の分析』東京大学出版会
- 大森鍾一・一木喜徳郎共編「市町村制史稿」明治史料研究連絡会, 1957, 『明治史料第三集 市町村制史稿 維新以来町村沿革史』
- 神谷昌志, 1988, 『はままつ町名の由来』静岡新聞社
- 倉沢進, 1990, 「町内会と日本の地域社会」倉沢進・秋元律郎編著『町内会と地域集団』ミネルヴァ書房
- 甲府市市史編さん委員会, 1989, 『甲府市史史料編第6巻近代』
- 甲府市市史編さん委員会, 1990, 『甲府市史通史編第3巻近代』
- 小早川光郎・天川晃・磯部力・森田朗・斎藤誠編, 1999, 『史料日本の地方自治第1巻近代地方自治制度の形成』学陽書房
- 鈴木嘉一, 1940, 『隣組と常会——常会運営の基礎知識』誠文堂新光社
- 高木鉦作, 2005, 『町内会廃止と「新生活協同体の結成」』東京大学出版会
- 玉野和志, 1993, 『近代日本の都市化と町内会の成立』行人社

- 自治大学校研究部監修, 1977, 『戦後自治史第1巻(隣組及町内会・部落会等の廃止/昭和二十一年の地方制度改正)』文生書院
- 鳥越皓之, 1994, 『地域自治会の研究——部落会・町内会・自治会の展開過程』ミネルヴェ書房
- 内閣統計局編, 各年, 復刻版『日本帝国統計年鑑』(中村隆英監修) 東洋書林
- 内務省地方局行政課編, 1993, 『新旧対照 地方制度法』文化図書
- 名和田是彦, 2017, 「国家されなかった民間領域団体としての町内会自治会」吉原直樹ほか編著『コミュニティ事典』春風社
- 西尾勝, 2008, 「四分五裂する地方分権改革の渦中であって考える」日本行政学会編『年報行政研究43 分権改革の新展開』ぎょうせい
- 長谷部弘, 2009, 『近世日本の地域社会と共同性——近世上田領上塩尻村の総合研究I』刀水書房
- 浜松市, 1974, 『浜松市史復刻版』
- 浜松市, 1980, 『浜松市史3』
- 浜松市, 2006, 『浜松市史 新編史料編4』
- 浜松市, 2008, 『浜松市史 新編史料編5』
- 浜松市自治会連合会, 1981, 『浜松市自治会連合会三十周年記念誌』
- 日高昭夫, 2007, 「市町村と地域自治会との『協働』関係の諸類型についての一考察——ローカル・ガバナンス制御の視点から」山梨学院大学法学論集58号
- 日高昭夫, 2008, 「書評 高木鉦作『町内会廃止と「新生活協同体の結成」』」年報行政研究43号
- 日高昭夫, 2011, 『基礎自治体における町内会・自治会との包括的委託制度の特性』山梨学院大学法学論集68号
- 日高昭夫, 2015, 「『行政協力制度』に関する実証研究——基礎的自治体と町内会自治会との『協働』関係」山梨学院大学法学論集76号
- 水本忠武, 1998, 『戸数割税の成立と展開』お茶の水書房
- 武蔵野市, 1994, 『武蔵野市百年史資料編I上』
- 武蔵野市, 2001, 『武蔵野市百年史記述編I 明治22年～昭和22年』
- 村松岐夫, 1994, 『日本の行政——活動型官僚制の変貌』中公新書
- 村松十和吉編集, 1964, 『亀山町史』亀山町自治会
- 文部省, 1940, 『昭和十四年七月末現在 部落町会常会実施状況』
- 山中永之佑監修, 1995, 『近代日本地方自治立法資料集成3 明治後期編』弘文堂
- 山中永之佑監修, 1996, 『近代日本地方自治立法資料集成4 大正期編』弘文堂
- 山中永之佑監修, 1997, 『近代日本地方自治立法資料集成5 昭和戦前期編』弘文堂

注

- 1 伊藤大一, 1980, 『現代日本官僚制の分析』東京大学出版会vi頁: 26頁: ix頁。
- 2 村松岐夫, 1994, 『日本の行政——活動型官僚制の変貌』中公新書28-30頁。
- 3 西尾勝, 2008, 「四分五裂する地方分権改革の渦中であって考える」日本行政学会編『年報行政研究43 分権改革の新展開』ぎょうせい11頁。
- 4 天川晃, 1983, 「広域行政と地方分権」『ジュリスト増刊総合特集 N. 29 行政の転換期』有斐閣120-126頁。天川によれば、「融合」とは、中央と地方の行政機能の関係を問題としたもので、「中央の機能であっても地方団体の区域内のことであれば地方団体がその固有の行政機能とあわせて分担するというのが、〈融合〉型の考え方である。」121頁。
- 5 日高昭夫, 2015, 「『行政協力制度』に関する実証研究——基礎的自治体と町内会自治会との『協働』関係」山梨学院大学法学論集76号。
- 6 日高2015: 36-7頁参照。
- 7 その詳細については、日高2015を参照されたい。
- 8 日高昭夫, 2007, 「市町村と地域自治会との『協働』関係の諸類型についての一考察——ローカル・ガバナンス制御の視点から」山梨学院大学法学論集58号を参照。
- 9 倉沢進「町内会と日本の地域社会」倉沢進・秋元律郎編著, 1990, 『町内会と地域集団』ミネルヴァ書房を参照。
- 10 都市における町内会の由来について、地主名家家に対抗して近代になって成長してきた都市自営層（旧中間層）の出現とその地域における「共同防衛」の必要の増大という観点から、玉野和志は「だいたい大正から昭和にかけてのこと」であると指摘している。その際、玉野が町内会の成立の主たる指標としているものが「町内の共同防衛」を目的とするがゆえの「全戸加入原則」の採用のいかんである。玉野和志, 1993, 『近代日本の都市化と町内会の成立』行人社参照。したがって、「全戸加入原則」を最大のメルクマールと考えれば、町内会自治会の起源は、早くても大正以降、全国に普遍化するの、部落会町内会の全国整備が国の政策として推進される昭和前期の戦時期ということになるだろう。玉野の見立ては、おおむね旧城下町のような都市中心部における町内会の由来を考察する観点からは傾聴すべき点が多い。しかし、今日の町内会自治会が、浜松市の事例でも示したとおり地方都市及び町村部にも広く分布しており、その前身組織と一定の歴史的連続性を有していることについては、十分な説明になっていないように思われる。しかも、最近の歴史研究によれば、幕政時代から明治にかけて、近代的な町村制度が確立する過程において、旧町村内の五人組等に社会構造的な変化が生じ、家長を中心とするイエ・ムラの同族的関係から、近隣を中心とする地縁

- 的な関係（近隣居住者原則）への組み換えが進行し、女性を含む組内全戸による地縁型組織への萌芽もみられるという。長谷部弘，2009，『近世日本の地域社会と共同性——近世上田領上塩尻村の総合研究Ⅰ』刀水書房第2章「藩政と村落支配行政」、特に59-66頁を参照。
- 11 名和田是彦，2017，「国家されなかった民間領域団体としての町内会自治会」吉原直樹ほか編著，近刊予定，『コミュニティ事典』春風社所収の項目。また、名和田編，2009，『コミュニティの自治——自治体内分権と協働の国際比較』日本評論社では、これを「地域的まとまり」とも言い換えている。2-9頁参照。
 - 12 以下、特に断らない限り、市制町村制及びその後の改正市制・町村制に関する条文等の引用は、小早川光郎・天川晃・磯部力・森田朗・斎藤誠編，1999，『史料日本の地方自治第1巻近代地方自治制度の形成』学陽書房、及び、山中永之佑監修，1995，『近代日本地方自治立法資料集成3明治後期編』弘文堂、同，1996，『同4大正期編』、同，1997，『同5昭和戦前期編』による。
 - 13 明治21年の町村制第53条第1項によれば、「町村長及助役ハ町村会ニ於テ其町村公民中年齡満三十歳以上ニシテ選挙権ヲ有スル者ヨリ之ヲ選挙ス」と規定されている。
 - 14 主要な争点は、「執行部の首長独任（町村制）と参事会制（市制）、町村制の場合は郡長の監督下に置かれるが、市制だと自主性が大きいなどの制度上の問題よりも、“市”の美名を得るかわりに、執行部有給制などによる住民負担増を忍ぶべきかどうかの得失の問題であった」という。甲府市市史編さん委員会，1990，『甲府市史通史編第3巻近代』189頁。
 - 15 甲府市1990：191-203頁参照。
 - 16 甲府市市史編さん委員会，1989，『甲府市史史料編第6巻近代』「甲府市第1回事務報告書 明治23年」64頁。
 - 17 甲府市1989：64頁。
 - 18 甲府市1989：68頁。
 - 19 「市制町村制改正法律案理由要領（明治42年3月5日印刷）」山中永之佑監修，1995，795頁。
 - 20 山中永之佑「(解題) ファシズム法体制の成立と地方自治制」山中編1995：70頁。
 - 21 武蔵野市，1994，『武蔵野市百年史資料編Ⅰ上』8-9頁。
 - 22 武蔵野市1994：17頁。
 - 23 武蔵野市1994：24-66頁の資料に基づく。
 - 24 武蔵野市1994：165-166頁。
 - 25 武蔵野市，2001，『武蔵野市百年史記述編Ⅰ明治22年～昭和22年』831頁表29-2-1より。なお、この表について、「各係の担当事務と係員数をまとめた、『町勢一

- 覧』の表を転載したものである。役場全体の係、ないし課の人員数がわかるのは、敗戦以前ではこのときだけであるが、係員の数からして、事務量の大小がおおよそ推察できる点が興味深い」と指摘されている。同830頁。
- 26 武蔵野市2001：825頁表29-1-1より。「幹部」は町長・助役・収入役をさす。なお、これは実数ではない。予算・決算資料からの推計である。役場の常勤職員の実数を把握できる資料がほとんどないためだという。同824頁。
- 27 同上武蔵野市2001：800-801頁及び表28-1-4参照。
- 28 同上武蔵野市2001：795-803頁参照。図は705頁表28-1-1に基づき作成。
- 29 鳥越皓之、1994、『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61頁。
- 30 鳥越1994：62頁。
- 31 鳥越1994：42-43頁。
- 32 この合併当時の事情について、それに関わった内務官僚の大森鍾一は、「自治制定之顛末」の中で、次のように述懐している。「町村制を実施するのに、従来の町村それ自身に実施するときは、前刻申した通り全国に七八万の町村があつて、僅かに三十戸か四十戸乃至五十戸に過ぎざる小町村に之を実施することになる。併しそれは到底出来ないことである。又将来自治事業の発達に伴ふて益々如斯き微弱なる小町村にては実施が出来ないといふことは、其当時より明らかなことであつた。故に数町村を合併して有力なる大町村を作らねばならぬのである。そこで此合併といふことに就て非常な苦心をした。(中略) 町村制発布の当時は前刻申した戸長役場区域というもの、即ち五ヶ村乃至十ヶ村も合せて一つの役場区域になつて居りましたが、是は元の制度を廃すると同時に戸長役場区域は解けて了ふ、即ち前の小町村になる訳であるから、凡そ元の戸長役場区域位の大きさにも之を合併するより仕方がない、ところが新制度を実施してから合併することは出来ない。之を実施すると自治団体になつてしまふので其自治団体は容易に合併が出来ぬ訳である。夫れ故に新制度の実施前、即ち従来の単なる行政区域である内に之を合併して、然る後に新制度を実施するの順序でなければならぬのであるが之が洵に困難であつた。」「往昔から自然に存在して居つた天然の部落を適宜に分合するといふことは、是れ亦容易ならぬことである。」池田宏編纂、1930、『大森鍾一』321-323頁。
- 33 ただし、府知事県令は「法ニ背ク」と判断すれば中止や解散を命じることができた。また、1884(明治17)年には区町村会法が改正され、戸長の選任方法も公選から官選に変更された。
- 34 大森鍾一・一木喜徳郎共編「市町村制史稿」明治史料研究連絡会、1957、『明治史料第三集 市町村制史稿 維新以来町村沿革史』40頁。

- 35 浜松市, 1980, 『浜松市史3』179頁。
- 36 浜松市, 1974, 『浜松市史復刻版』143-154頁。なお、この復刻版は、大正15年浜松市役所編纂により刊行されたものを原本として昭和49年に復刻されたものである。
- 37 浜松市1974: 54-5頁。
- 38 浜松市1980: 356頁。
- 39 その詳細は浜松市1980: 354-5頁「大字の廃置分合及び大字名改称の概要」の表を参照。
- 40 浜松市1974: 249-250頁。
- 41 浜松市1974: 259頁。
- 42 浜松市1974: 259-276頁。
- 43 実際に、上記の区長名と総代名を対比すると、途中10年弱の欠落があるにもかかわらず、旧区長がそのまま総代に就任していると推定される同姓同名の掲載のある地区のケースも散見される。加えて、同姓で親戚関係を推定される氏名も少なくない。たとえば、新町の田中権次郎は、明治41年2月に区長、大正7年8月に総代に就任しており、また紺屋町の中山善次郎は、明治38年10月に区長、大正7年9月に総代に就いている。浜松市1974: 143; 145; 260-261頁。
- 44 たとえば、「下垂」の由来について、三方ヶ原合戦のとき、敗走中の徳川家康が馬上から鎧の紐を垂らしたままこの地を通り、場内に入ったところから「紐垂(ひもたれ)」という地名がつけられ、それが「下垂」となったという俗説があるという。「後道」は、東海道を沿って南北に延びる伝馬町筋の後側の道筋にあたることから呼ばれるようになったという。また、「元名残」は、現在の鹿谷町の一部をなす地区であるが、その北側に新しい街並みができ、そこも「名残」と呼ばれるようになったため、昔からの名残であるこの地を「元名残」と称するようになったが、大正14年の耕地整理の際に、紛らわしいので「亀山町」と改称した。神谷昌志, 1988, 『はままつ町名の由来』静岡新聞社を参照。
- 45 浜松市1980: 346-8頁; 358-360頁参照。
- 46 浜松市自治会連合会, 1981, 『浜松市自治会連合会三十周年記念誌』7-8頁による。
- 47 浜松市1980: 365頁の表。
- 48 「戸数割」は、1878(明治11)年の地方税規則により当初府県税(市町村は府県附加税として徴収)として創設され、1926(大正15)年の地方税整理により府県税としての戸数割は廃止され、市町村の独立税に移管された地方税である。1920(大正9)年ころまで、各市町村における賦課は、市町村会の議決によるが、その方式は必ずしも同一ではなく、所得額、資産等の何らかの課税標準を設定して

賦課するところと、それを明記・限定しないで賦課する「見立割」とが相半ばしていた。そこで、戸数割の増税を前に、1921（大正10）年に勅令により「府県税 戸数割規則」が制定され、その中で「戸数割は一戸を構ふる者に之を賦課す。戸数割は一戸を構えざるも独立の生計を営む者に之を賦課す」（同規則第1条）と規定され、課税標準が明確化された。1926（大正15）年には市町村税となるも、大規模な地方分与制度が採用される1940（昭和15）年の税制改正により廃止された。水本忠武，1998，『戸数割税の成立と展開』お茶の水書房参照。

- 49 浜松市1974：185-203頁。
- 50 村松十和吉編集，1964，『亀山町史』亀山町自治会8-18頁。ただし、年月等の記述に誤りの箇所も散見されるので、浜松市史等による補正を行った。
- 51 村松1964：14頁。
- 52 浜松では、男児の初の端午の節句に凧を上げて競う風習が明治以前からあったが、大正の初めくらいに練兵場が凧揚げ会場に開放されて以降、「夜は各町、絢爛豪華を競う屋台に、囃子隊を乗せ、大勢の青年や子供が之を曳いて、市中を練り歩く風習が年々盛大となった」。その後戦時中に中止されたが、終戦後、凧揚げと屋台が復活したので、昭和23年5月から亀山町青年団が参加するようになる。「昭和25年5月から、この行事も浜松まつりの一環とされる様になったから、亀山町も町の仕事として、自治会長を始め町役員組長其他町民多数の参加する凧揚げ会を作って。之に参加することになった」と、その経緯が記されている。なお、その際に自治会の「協同」機能を押し量る上で大変興味深い記述がある。「31年2月、町役員会は予め懸案となっておった屋台製作の方針を定め、資金百五十万円を三ヶ年継続毎月分割拠出の方法で、町内各戸へ寄附を求める案をたて、組長会の議決を経、直ちに寄附募集に着手した。…寄附の集金、借入金の返済等、一切の事務が完了したのは34年の末であった。」村松1964：30-32頁。
- 53 鈴木嘉一，1940，『隣組と常会——常会運営の基礎知識』誠文堂新光社、特に、169-179頁の附録其の一及び其の二を参照。ちなみに、昭和14年7月末現在で文部省社会教育局が調査したデータ「道府県ニ於ケル常会ニ関スル調査」によれば、常会を開催している部落会町内会の全国道府県の総数は、129,575件と報告されている。このデータが、上記の内務省のデータと連続性があるとすれば、この5か月程度間に、6万1千余の実施団体が増えたことになり、道府県を介して急速な普及が図られていたことがうかがえる。文部省，1940，『昭和十四年七月末現在 部落町会常会実施状況』参照。
- 54 この項目については、自治大学校研究部監修，1977，『戦後自治史第1巻（隣組及町内会・部落会等の廃止／昭和二十一年の地方制度改正』文生書院2-7頁を参照。

- 55 自治大学校研究部監修1977：37-38頁。
- 56 内務省地方局行政課編，1993，『新旧対照 地方制度法』文化図書、72頁及び157頁。
- 57 自治大学校研究部監修1977：65-67頁。
- 58 当時の内務省地方局の吉岡総務課長の記者発表時の発言趣旨。前掲自治大学校研究部監修1977：69頁。
- 59 同上自治大学校研究部監修1977：98頁。
- 60 高木鉦作，2005，『町内会廃止と「新生活協同体の結成」』東京大学出版社。また、日高昭夫，2008，「書評 高木鉦作『町内会廃止と「新生活協同体の結成」』」年報行政研究43号を参照。
- 61 静岡民友新聞昭和15年12月24日付記事「浜松市総代会けふ解散式 功労者九十三名表彰」によれば、「市補助機関として二十余年間にわたり存続した浜松市総代会は、町内会制実施に際しさきごろ発展的解消を遂げたが、昨二十三日の町内会結成式によりこれが確立を見たので、けふ二十四日午前十時より浜松市公会堂に解散式を執行、これに先立ち多年功労の総代斎藤徳次郎氏（早馬町）以下九十三名の表彰式を行ふ」と報道している。それに先立ち二十三日に行われた町内会結成式には、市長はもとより、知事代理の県総務部長、大政翼賛会の役員などが列席して挙行された。浜松市，2006，『浜松市史 新編史料編4』50-51頁。
- 62 浜松市1980：612-3頁。
- 63 東京市政調査会，1943，『日本都市年鑑，昭和18年用』に基づき秋元律郎が作成したものを参照。秋元律郎，1974，『戦争と民衆——太平洋戦争下の都市生活』学陽書房140頁の表4・1を参照。
- 64 浜松市，2008，『浜松市史 新編史料編5』20-21頁。
- 65 浜松市自治会連合会1981：12-13頁。
- 66 浜松市自治会連合会1981：13-43頁。
- 67 浜松市自治会連合会1981：85-86頁。これについては日高昭夫，2011，「基礎自治体における町内会・自治会との包括的委託制度の特性」山梨学院大学法学論集68号を参照。
- 68 日高昭夫2015：1頁。