

町内会・部落会の廃止と復活

佐藤 俊一

戦後の町内会・部落会廃止の経緯と理由

内務省は、一九四〇年に部落会・町内会等整備要領（訓令第一七号）を発した。それは、総力戦を遂行するために全国民を網羅する町内会・部落会とその実行組織たる隣組（以下、町内会・部落会等）及び連合会を整備し、市町村行政の補助組織たらしめようとしたものであった。次いで、一九四二年には町内会・部落会が大政翼賛会の末端組織とされ、一九四三年の市制・町村制の改正により町内会・部落会等は法制度化されたのである。そうした町内会・部落会の会長には、政府の調査によると人口、世帯数、住居異動、選挙人名簿作成準備など六〇項目の行政事務と、転入・転出・罹災者、引揚者など二五項目の証明事務の権限が与えられていた。そのため、終戦後、日本政府は食糧の配給などの点からも町内会・部落会等を重視したが、一九四五年一月、連合国軍総司令部（GHQ）は日本政府に隣組に関する詳細な報告を求めてきた。その意図を察した内務省は、町内会・部落会等の自発的協力を促す運営の改善を図るとともに、自治的組織へ転換させようとした。ところが、第一次公職追放後の一九四六年四月に

おける衆議院議員選挙で意外にも自由・進歩党が第一・二党を占めた結果に対し、GHQ・民政局（GS）は町内会・部落会等の地域ボスが選挙に関与したことが一因と捉えたことにより事態は急変した。

GHQ・GSは第二次公職追放を決定するとともに、町内会・部落会長とその連合会長も公職追放の対象にする一方、それらの直接公選を求めた。さらにGSは、隣組が市区町村行政の下請機関や大政翼賛会の末端組織として利用されてきただけでなく、その長の多くには地域ボスが就いて選挙を支配してきたので、地方自治の民主化のガンであるという認識から、一九四七年に入ると隣組長の直接公選か、さもなければ隣組の廃止を求めた。内務省は、全国の隣組長の公選は不可能との判断から一九四七年一月下旬、一九四〇年の内務省訓令第一七号を廃棄する形で町内会・部落会等を廃止した。そして、町内会・部落会長が担ってきた多くの行政・証明事務を市区町村へ移管する代りに駐在員や出張所を設けることが認められたが、廃止の徹底化のため三月下旬に内務次官声明・通牒が発せられた。こうして、一九四七年四月一日をもって町内会・部落会等は存在しないことになったのである。

廃止後の状況と講和後の復活

形式上は四月一日をもって町内会・部落会等は廃止されたが、実態的には後継的団体への看板替えや旧役員による支配などが広くみられた。そのためGSは、町内会・部落会等の解散や旧役員の就職禁止などに関する罰則付きの立法措置を内務省に求めた。内務省は、その指令を受けて一九四七年五月三日に政令第一五号を日本国憲法、地方自治法の施行にあわせて公布・施行したのである。

この政令第一五号により、駐在員制度は廃止するか、別の新しい仕組みに再編することが求められた。これに対して、都市自治体では、駐在員制度を廃止してその行政事務を市・区役所で処理するケースと、駐在員制度を出張所に再編して事務処理するケースがみられた。また、市区町村と住民との連絡は、町内会・部落会等を介することが許されなくなったので、新しく二つの方法がとられるようになった。一つは、町内や部落の居住者個人に連絡員を委嘱する方法と、もう一つは、例えば農事実行組合のような特定の地区組織を連絡に活用する方法である。それに、首長の直接公選化やGHQの指導・奨励もあって、住民への連絡・伝達に広報紙が積極的に活用されるようになっていた。

他方、住民自身も、特に都市地域においては親睦的団体を結成して業務を引継いだり、防火・防犯や災害・伝染病対策など特定の事業を行うことを名目にして睦会・文化会、防火・防犯協会、衛生組合などを結成し、それが徐々に地域の共同生

活に必要な事業や市区町村との連絡・交渉などを行うようになっていった。これは、町内会・部落会等の事実上の復活の流れとなった。

こうした中で、一九五一年九月に対日平和（サンフランシスコ講和）条約が締結されたので、ポツダム政令としての政令第一五号の扱いが問題になった。自治庁は廃止方針を打出したが、世論は賛否両論であった。しかし、一九五二年一〇月、ポツダム命令を廃止する法律によって政令第一五号は失効した。これにより町内会・部落会等は禁止対象ではなくなったが、自治庁は町内会・部落会等を市区町村の下部組織として活用するか否かの法令上の措置をとらず、それを個々の市区町村の判断に委ねた。これを契機に全国で一挙に町内会・部落会等の組織化が進み、事実上の復活組織とあわせ旧町内会・部落会等のような役割を担うようになった。すなわち、一九五三年の全国市長会・東京市政調査会の調査によれば、市に協力・担任している事務は広報・連絡、募金、衛生・清掃、納税、調査、転出入関係、諸証明であった。こうしたことから、研究者においても、一般に町内会・部落会等は世帯単位、自動（強制）加入、包括的機能、行政補完機能という点で封建的な組織と捉えられるようになった。

時代とともに変容した町内会・部落会

このように復活した町内会・部落会等は、時とともに変容することになった。最初に大きな変容をもたらしたのは、町村合併促進法により一九五三年から一九五六年にかけて推進された「昭和の

大合併」であった。それは、市町村会議員を大幅に減少させた。そのため、当選には従来よりも広域からの得票を要することになり、町内会・部落会推薦を融解させるとともに、各町内・部落利害の代理人的な議員の性格や町内会・部落会と市町村行政との媒介という議員の役割を稀釈化した。また、合併は職員幅を拡大し、役場を分課制の近代的な役所へ変容させつつ、町内会・部落会等の行政下請・補完機能への依存を減退させ始めた。しかし、一九五六年の新市町村建設促進法による支所・出張所の統廃合は、住民への行政情報の提供・連絡方法を課題化した。そのために、連絡員制度の整備や広報紙の拡充などが図られた。

「昭和の大合併」の終了時には、既に高度経済成長へ突入していた。それは、民族の大移動といわれた地方から太平洋ベルト地帯への急激な人口移動と全般的な都市化をもたらした。町内会・部落会の呼称も、町内会・自治会に変わった。そして、都市部においては、旧住民の農家型や商店街型の町内会・自治会の他に、新住民の住宅地型や団地型のそれが誕生し、タイプが多様化した。また、町内会・自治会の連合化も進んだ。そうした中で、町内会・自治会の選挙政治的な機能はますます縮減したが、役員を民生・児童委員や各種審議会委員などの行政役職に送り出す供給母体としての役割はむしろ重みを増した。

他方、「昭和の大合併」と新市町村建設促進法による市町村行政体制の整備に加え、高度経済成長による税財政事情の改善があいまって、それまで町内会・部落会等に依存してきた行政事務は、ほとんど市町村行政が担任することになった。そ

れゆえ、一九六八年と一九八〇年の政府調査によると、町内会・自治会の事業（役割）は、市と町村では比重がやや異なるものの、市町村行政との連絡、要望・陳情、募金・献血への協力などの他、街頭・集会所の設置・管理、清掃・美化、防火・防災、交通安全、各種行事（盆踊り、祭礼、運動会、旅行など）、慶弔・成人式・敬老会などの社会的（環境管理、生活共同防衛、親睦・交流）機能が拡充された。さらに、都市化の拡大・深化から一九六九年に政府の国民生活審議会が「コミュニティ―生活の場における人間性の回復」を提唱し、一九七〇年代に入ると自治省が市町村にコミュニティ行政の展開を求めたことにより、市町村は町内会・自治会をコミュニティ形成の母体と捉えるようになった。そして、町内会・自治会を母体にしたコミュニティ形成（まち・むらづくり）の運動もみられるようになった。

こうして、個々の住民（世帯）は町内会・自治会活動に必ずしも積極的にコミットしているわけではないが、町内会・自治会は「あったほうがよい」と肯定的に捉えられているのが現状であるといえる。

へさとう しゅんいち・淑徳大学講師、元東洋大学教授
【参考文献】自治大学校研究部監修・地方自治研究資料センター編『戦後自治史・第一巻（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』復刻版（文生書院、一九七七年）、高木鉦作『町内会廃止と「新生活共同体の結成」』（東京大学出版会、二〇〇五年）、岩崎信彦・上田惟一・広原盛明・鯉坂学・高木正朗・吉原直樹編『町内会の研究』（御茶の水書房、一九八九年）