

「部落会町内会等整備要領」(1940年9月11日、 内務省訓令17号)を読む

—地域社会の「負の遺産」を理解するために—

平川毅彦

新潟青陵大学看護福祉心理学部福祉心理学科

A Bibliographical Introduction of Home Ministry Instruction No.17 Issued in 1940, Japan (the Burakukai and Chonaikai)

Takehiko Hirakawa

NIIGATA SEIRYO UNIVERSITY DEPARTMENT OF SOCIAL WELFARE AND PSYCHOLOGY

キーワード

部落会、町内会、内務省訓令第17号

Key words

Burakukai, Chonaikai, Home Ministry Instruction No.17

I はじめに

地域社会研究において日本の近現代史を遡る時、避けて通ることの出来ないもの、それが1940(昭和15)年9月11日に通達された「部落会町内会等整備要領」(内務省訓令第17号)¹⁾である。「隣保団結ノ精神ニ基キ市町村内住民ヲ組織結合シ万民翼賛ノ本旨ニ則リ地方共同ノ任務ヲ遂行セシムル為左ノ要領ニ依リ部落会町内会等ヲ整備セントス仍テ之ガ実績ヲ挙グルニ努ムベシ」(原文は縦書き、旧漢字は新漢字にて表記、以下同様)という前文で始まり全二条、官報の紙面で一頁足らずの訓令に基づき、地域社会を構成する中心組織としての部落会・町内会は国家体制に組み込まれた。敗戦後の1947(昭和22)年1月22日、内務省訓令第4号²⁾によりこの要領は廃止、次いで日本国憲法が施行された同年5月3日、「政令第15号」により部落会・町内会には解散措置が下された。戦争協力組織としてのレッテルを張られ、財産の処分や役職者の就職禁止措置³⁾がなされた。

福祉や医療の文脈で地域社会がとり上げられる場合、生活施設(収容施設)や病院が持っている「全制的施設」⁴⁾の対極にあるものとして描かれることが少なくない。「施設から地域へ」「地域で自立した生活を営む」等々の表現には、支援を受ける側である当事者が主体的に日常生活を営むことができる場として、地域社会への期待が込められ、その組織化について様々な議論がなされている⁵⁾。しかし、地域社会を形成している歴史的な地層には、国家戦時体制下における地域社会の組織化という事実がある。

サンフランシスコ講和条約締結後の町内会復活を巡る論争⁶⁾と町内会再評価⁷⁾、高度経済成長期とその反省を背景とするコミュニティ形成論⁸⁾、要支援当事者個人を中心として専門的サービスの提供と地域住民による間接的支援からなる「福祉コミュニティ論」⁹⁾、そして今日、社会福祉法の基本理念にうたわれた「地域における福祉の推進」¹⁰⁾へと至る道筋で、「部落会町内会等整備要領」は常に亡霊のようにまわりついてきた。この問題をどのように

清算したら良いのか。本論においてこの整備要領を地域社会の「負の遺産」とする所以である。「生活全般にわたる支援」は、「全生活上の管理」「地域社会の施設化」へと容易に転化しうる。¹¹⁾「負の遺産」を清算することは容易ではない。しかし、少なくとも亡霊の姿は明確にしておく必要がある。

II 部落会町内会等整備要領を読む

1940（昭和15）年9月11日、部落会町内会等整備要領（内務省訓令第17号）が通達された。¹²⁾第1条でこの目的は以下のように記される。

第一 目的

- 一 隣保団結ノ精神ニ基キ市町村内住民ヲ組織結合シ万民翼賛ノ本旨ニ則リ地方共同ノ任務ヲ遂行セシムルコト
- 二 国民ノ道徳的錬成ト精神的団結ヲ図ルノ基礎組織タラシムルコト
- 三 国策ヲ汎ク国民ニ透徹セシメ国政万般ノ円滑ナル運用ニ資セシムルコト
- 四 国民経済生活ノ地域的統制単位トシテ統制経済ノ運用ト国民生活ノ安定上必要ナル機能ヲ發揮セシムルコト

国家の戦時協力体制を地域社会の末端まで浸透させ、住民一人一人に至るまで部落会及び町内会という地域組織を用いて把握しようとする意図を、ここから読み取ることができる。日常生活としての地域社会は、国家戦時体制の末端組織としての部落会・町内会として再編成されることになったのである。

次いで第二条の「組織」は、1. 部落会町内会の組織形態について、2. 下部組織としての隣保班について、3. 市町村行政との関係性について、という三項から構成されている。全体を通じて、住民生活の末端にいたるまで国策への協力体制が明確に示されている。

第二 組織

一 部落会町内会

- (一) 市町村ノ区域ヲ分チ村落ニハ部落会、市街地ニハ町内会ヲ組織スルコト
- (二) 部落会及町内会ノ名称ハ適宜定ムルコト
- (三) 部落会及町内会ハ区域内全戸ヲ以テ組織スルコト
- (四) 部落会及町内会ハ部落又ハ町内住民ヲ基礎トスル地域的組織タルト共ニ市町村ノ補助的の下部組織トスルコト
- (五) 部落会ノ区域ハ行政区其ノ他既存ノ部落的団体ノ区域ヲ斟酌シ地域的共同活動ヲ為スニ適当ナル区域トスルコト
- (六) 町内会ノ区域ハ原則トシテ都市ノ町若ハ丁目又ハ行政区ノ区域ニ依ルコト但シ土地ノ状況ニ応ジ必ズシモ其ノ区域ニ依ラザルコトヲ得ルコト
- (七) 必要アルトキハ適当ナル区域ニ依リ町内会連合会ヲ組織スルコトヲ得ルコト
- (八) 部落会及町内会ニ会長ヲ置クコト会長ノ選任ハ地方ノ事情ニ応ジ従来ノ慣行ニ従ヒ部落又ハ町内住民ノ推薦其ノ他適当ノ方法ニ依ルモ形式的ニハ少クトモ市町村長ニ於テ之ヲ選任乃至告示スルコト
- (九) 部落会及町内会ハ必要ニ応ジ職員ヲ置キ得ルコト
- (十) 部落会及町内会ニハ左ノ要領ニ依リ常会ヲ設クルコト
 - (イ) 部落常会及町内常会ハ会長ノ招集ニ依リ全戸集会スルコト但シ区域内隣保班代表者ヲ以テ区域内全戸ニ代フルコトヲ得ルコト
 - (ロ) 部落常会及町内常会ハ第一ノ目的ヲ達成スル為物心両面ニ亘リ住民生活各般ノ事項ヲ協議シ住民相互ノ教化向上ヲ図ルコト
 - (ハ) 部落会及町内会区域内ノ各種会合

ハ成ルベク部落常会及町内常会ニ統合スルコト

二 隣保班

- (一) 部落会及町内会ノ下二十戸内外ノ戸数ヨリ成ル隣保班（名称適宜）ヲ組織スルコト
- (二) 隣保班ノ組織ニ当リテハ五人組、十人組等ノ旧慣中存重スベキモノハ成ルベク之ヲ採リ入ルルコト
- (三) 隣保班ハ部落会又ハ町内会ノ隣保実行組織トスルコト
- (四) 隣保班ニハ代表者（名称適宜）ヲ置クコト
- (五) 隣保班ノ常会ヲ開催スルコト
- (六) 必要アルトキハ隣保班ノ連合組織ヲ設クルコトヲ得ルコト

三 市町村常会

- (一) 市町村（六大都市ニ在リテハ区以下同ジ）ニ市町村常会（六大都市ノ区ニ在リテハ区常会以下同ジ）ヲ設置スルコト
- (二) 市町村常会ハ市町村長（六大都市ノ区ニ在リテハ区長）ヲ中心トシ部落会長、町内会長又ハ町内会連合会長及市町村内各種団体代表者其ノ他適当ナル者ヲ以テ組織スルコト
- (三) 市町村常会ハ市町村内ニ於ケル各種行政ノ総合的運営ヲ図リ其ノ他第一ノ目的ヲ達成スル為必要ナル各般ノ事項ヲ協議スルコト
- (四) 市町村ニ於ケル各種委員会等ハ成ルベク市町村常会ニ統合スルコト

以上が第二条の全文である。ここで着目すべき点を条項に沿って示すと次のようになる。

- ① 農村部に部落会、都市部に町内会という名称を与えていること。
- ② 一定区域の居住世帯全てを組織していること。
- ③ 市町村といった自治体の下部組織とし

て部落会・町内会を明確に位置付けていること。

- ④ 部落会・町内会ともに行政区域を前提としているものの、それ以外に勘案する要因として、前者では「地域的共同活動」が、後者では「土地の状況」といった表現から理解できるように、農村部と都市部それぞれの社会構造上の違いを考慮したものになっていること。
- ⑤ 部落会長・町内会長選任にあたっては地元の意向のみならず、所属する自治体の長による意向が反映されること。
- ⑥ 区域内にある各種団体は部落会・町内会に統合すること。
- ⑦ 部落会・町内会の下部組織としての隣保班が置かれ、生活の隅々までの管理体制が意図されていること。ただし、「旧慣中存重スベキモノハ成ルベク之ヲ採リ入ルルコト」と記されているように、必ずしも伝統的組織をそのまま組み込もうとするものではないこと。

このようにして、農村部と都市部との差はあるものの、国家戦時体制の末端組織として部落会・町内会は組織され、生活全般への管理手段として地域社会は位置づけられた。そして部落会・町内会は、地域社会運営にあたっての長い歴史をそのまま背景としているのではなく、戦時体制という歴史の局面において整備・形式化されたものとして理解されるべきものである。

Ⅲ まとめ

以上が部落会町内会等整備要領の全文、及びその要領についての解題である。本要領についてはしばしば言及されるものの、第一次資料としての「官報」を直接参照し、その全文について解題を試みるという作業は、これまで1950年に公刊された自治大学校によって

編集された「教科書」に収録されたもの以外には存在していない。しかも、その解題が収録されているテキストを容易に入手することはできない。地域社会を研究する者であれば誰もが知っているものであるにもかかわらず、整備要領そのものについて言及することはほとんどなかった。第一次資料の所在場所を明示し、こうした解題作業を行わなければならない意義がここにある。

全ての地域社会が、この訓令に従って組織化されたのか否かについては検証の余地がある¹³⁾。また、こうした戦時体制下の課題に基づいて行われた部落会町内会の組織化・制度化を、地域社会の「1940年体制」¹⁴⁾としてとらえ直し、地域社会運営の連続性として今日に至るまでの意義について考察する必要もある。しかし、ポツダム宣言受諾による戦後処理の一環として、こうした地域社会の組織化のあり方が、「負の遺産」として位置づけられている歴史上の事実を拭い去ることは出来ない。今日における地域社会への安易な期待の戒めのため、「部落会町内会等整備要領」は読み込まなければならない。

【注・引用文献】

- 1) 「官報」. 1940年9月11日;4106. 資料解題にあたっては自治大学校編,1950も参照した。
- 2) 「官報」. 1947年1月22日;6005.
- 3) 「朕は、ここに昭和20年勅令第五百四十二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政令を交付する」. 「官報」. 1947年5月3日;号外(独立行政法人国立印刷局官報情報検索サービス. <https://search.npb.go.jp/kanpou/>2010年11月14日閲覧。なお、このサービスで検索可能な官報は、1947年5月3日の日本国憲法施行日以降である)。
- 4) Goffman,1961.

- 5) 例えば、仲村・板山編,1984を参照。
- 6) 都市問題,1953;44(10),の特集を参照。なかでも高田保馬の論考は、戦争協力組織としての部落会・町内会と、現代の都市社会・大衆社会状況克服のために必要とされる部落会・町内会とを社会学的に峻別している。町内会再評価,「望ましい地域社会としてのコミュニティ」という発想へと至る転換点になっている。
- 7) 中村,1965を参照。
- 8) 国民生活審議会調査部会編,1969;奥田,1971.
- 9) 岡村,1974.
- 10) 「この法律は、社会福祉を目的とする事業の全分野における共通の基本事項を定め、社会福祉を目的とする他の法律と相まって、福祉サービスの利用者の利益の保護及び地域における社会福祉(以下『地域福祉』という。)の推進を図るとともに、社会福祉事業の公明かつ適正な実施の確保及び社会福祉を目的とする事業の健全な発達を図り、もつて社会福祉の増進に資することを目的とする」(「社会福祉法」第1章第1条,2000年改正)。
- 11) 林は以下のように記す。「最近の社会学の研究で、戦時下のこうした地域組織を戦後の高度経済成長を支えた大衆社会の実現の基礎になったものとして一定の評価を与えた論文を読んだことがあるが、しかしもしその基礎が人間性への猛烈なまでの圧殺によって築かれたのであれば、どのような評価も与えてはならない」(林, 2001,5)。また、フィクションの世界ではあるが、オーウェルの『1984年』には以下のような記述がある。「<地域住民センター>での夕べの集いを休むのはこの三週間でこれが二度目だった。無分別な行為と言うべきだった。センターでの会合への出席回数が入念にチェックされていることは間違いないのだから。原則として党員に余暇というものは存在せず、ベッドに入っているときは別として、一人だけであることは許されない。工作中、或いは食事中や睡眠中であるとき以外、党員は地域住民とのレクリエーションに参加することになっていた。何で

- あれ孤独趣味を暗示しそうな振舞いを見せるのは、一人で散歩に出かけることでさえ、つねにいささか危険だった…」(新訳版,126).
- 12) 日独伊3国同盟がベルリンで調印されたのが1940年9月27日、同年10月12日には大政翼賛会の発会式が挙行されている。
- 13) 上田,1988;林,2000;庄司,2007;同,2009.
- 14) 野口,1995.
- 庄司俊作. 戦時下部落会の成立過程(下):主体形成、村落形成の視点から. 社会科学. 2009;83:33-72.
- 高田保馬. 市民組織に関する私見. 都市問題. 1953;44(10):1-12.
- 上田惟一. 戦時下の京都町内会—昭和17・18年の事務機構強化の経緯—. 関西大学法学論集. 1988;38(2):125-162.

[文献一覧]

- Goffman,Erving. *Asylum;Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*. Anchor Books ; 1961 (石黒毅訳. アサイラム—施設被収容者の日常生活—. 東京:誠信書房; 1984).
- 林淑美. 戦時下町内会と小説「吉野さん」. 創文. 2000:1-5.
- 自治大学校. 戦後自治史1 (隣組、町内会及び部落会の廃止);1950 (地方自治研究資料センター復刻. 東京:文生書院;1977).
- 国民生活審議会調査部会編. コミュニティー生活の場における人間性の回復—. 東京:大蔵省印刷局;1969.
- 中村八朗. 都市町会論の再検討. 都市問題. 1965; 56(5):69-81.
- 仲村優一・板山賢治編. 自立生活への道:全身性障害者の挑戦. 東京:全国社会福祉協議会;1984.
- 野口悠紀雄. 1940年体制:さらば「戦時経済」. 東京:東洋経済新報社;1995.
- 岡村重夫. 地域福祉論. 東京:光生館;1974.
- 奥田道大. コミュニティ形成の論理と住民意識. 磯村英一他編. 都市形成の論理と住民. 135-177. 東京:東京大学出版会;1971.
- Orwell,George. *Nineteen Eighty-Four*;1949 (高橋和久訳. 1984年 [新訳版]. 東京:早川書房; 2009).
- 庄司俊作. 戦時下部落会の成立過程(上):「町村—むら」関係の視点から. 社会科学. 2007;79:31-58.