

タイトル	北海道における市町村行政(五)：北海道芦別(市)の百年を事例として
著者	蓮池，穰
引用	北海学園大学法学研究，39(3)：493-512
発行日	2003-12-30

北海道における市町村行政（五）

— 北海道芦別（市）の百年を事例として

蓮池穰

北海道における市町村行政（五）

目次	
第一章	戸長役場時代まで（第三〇卷第三号）
第二章	二級町村時代（第三二卷第一号）
第三章	一級町村時代（第三四卷第三号、第三五卷第三号）
第四章	戦後町制期（一九四五年—五三年）
一	戦後の芦別
二	人口急増と町役場
三	町内会・部落会の廃止
四	出張所、駐在員の配置
五	駐在員制期の地区と町行政
六	町内会・部落会の「復活」（以上 本号）

一 戦後の芦別

芦別の百年余に及ぶ歴史は、純農村であった地に炭鉱が次つぎと出現し、やがて去っていった歴史であった。三菱合資の芦別炭鉱が市内ではじめて出炭を開始したのが一九一四年であり、市内に最後まで残った三井石炭鉱業の芦別鉱業所の閉山は、三菱の開鉱からほぼ八〇年を経た一九九二年であった。芦別の人口も、これら炭鉱の盛衰を如実に表わすものであった。

戦後三年目である一九四八年、芦別町（当時）の町章が定められたが、その星形の五角は、当時の町内の主要五炭鉱を意味していたといわれる。芦別で炭鉱の存続した約八〇年間のなかで、この五炭鉱の揃っていた一九四七年から一九六三年までの一七年间が、芦別の炭鉱の全盛期といえるであろう。芦別の人口のピークは、国勢調査人口では一九五五年（六八、〇九一人）であり、住民登録人口では一九五八年（七五、六五二人）であった（表1）。空知郡芦別町が芦別市となったのも、このピークの直前である一九五三年のことであった。

わが国の産業の戦後復興に大きく貢献した石炭鉱業は、まことに皮肉なことであるが、復興の結果として大きくなった

保有外貨による輸入石油の増加によって、次第に後退を余儀なくさせられることとなった。市内主要五炭鉱も、早くから合理化による生産コストの低減につとめてきたが、エネルギー転換の大勢に抗すべくもなかった。一九六三年からのわずか五年間に、採炭条件の格段に恵まれていた三井芦別を除く四炭鉱が次つぎと姿を消すに至った^①。このため、一九六〇年の六七、一三七人の人口が、一〇年後の一九七〇年には四二、七三〇人と、三分の二まで減少した。この時期は、芦別にとって転換期ともいえる時期であった。

表1 芦別の人口推移

年	国勢調査人口	増減率(%)
1940	17,011	
1947*	38,784	128.0
1950	58,547	51.0
1955	68,091	16.3
1960	67,137	▲ 1.4
1965	52,123	▲22.4
1970	42,730	▲18.0
1975	36,520	▲14.5
1980	32,946	▲ 9.8
1985	30,017	▲ 8.9
1990	25,078	▲16.5
1995	22,931	▲ 8.6
2000	21,026	▲ 8.3

▲はマイナス。

*は、臨時国勢調査。

市は、他の道内産炭地市町村とともに「石炭需要の消長について、一地方自治体の如何とも為し得ないところであるが、政治的な配慮によって」石炭鉱業の存続を求める運動を進めた。しかし、他方において市は、ポスト石炭鉱業の将来像を求めなければならなかった。一九七〇年策定の市総合開発計画は、既存農業の振興とともに、産炭地域振興事業団（当時）からの国の財政投融資の助けをかりての閉山地区への工場誘致、観光開発による「農工観光都市」を旨指すとした。もともと、芦別の置かれた地理的条件（北海道の中心から離れた山間部）もあって、これも容易な道とはいえず、以後も人口の漸減をくい止められずに現在に至っている。だが、炭鉱離職者の相当数を市に留めえたことから、市のそれ相応の努力の成果を認めてよいであろう。

戦後芦別の行財政は、（一）終戦直後の地方自治制度改革と炭鉱地区への人口急増への対応の時期、（二）炭鉱全盛期と（三）その衰退期の、大きく分けて三つの時期を経験したといえる。（一）の時期は、ほぼ市制施行（一九五三年）までの町制の時期にあたる。まずこの時期の芦別を町役場の変化を概観し、次いで本稿の主題である役場と住民のかかわりを、町内会・部落会問題への町役場の対応を中心として記したい。

職住一体ともいえる炭鉱地区をかかえている点でも、この問題における芦別の独自性がみとれるであろう。

二 人口急増と町役場

芦別の人口増加は、戦中期からはじまっていた。芦別の主要五山のうち、三井、明治、高根の三炭鉱は戦中に出炭を開始し、軍需生産のための規模拡大を続けていた。戦後も石炭生産が経済復興の要と位置づけられ、一九四七年に油谷鉱業所が開鉱し、また一九三三年以来操業を休止していた三菱が操業を再開して、主要五山がそろふこととなった。

戦後の炭鉱への人口流入は、大きな戦災をうけた交通機関の復旧とともに一挙に増加した。特に終戦の翌年の一九四六年からの四年間の増加は目ざましく、この間に三万人弱の人口が一挙に倍増した（表2）。この時期の町内炭鉱へは、北海道内外の広い範囲から人口が流入していたが、これには、炭鉱が高賃金であったのに加えて、そこへ就職することによって、当時深刻であった住宅難や各種物資の配給量の不足が解消されるという大きな魅力も働いていた。

この時期の流入人口のうち特に大きな部分を占めたのは、旧樺太の三井、三菱系炭鉱関係者が大半である樺太引揚者で

表2 終戦前後の町人口

年	町人口	増加率(%)
1940	17,011	
1942	19,682	15.7
1944	23,315	18.5
1946	29,426	26.2
1948	49,355	67.7
1950	58,547	18.6
1952	67,392	15.1

(注) 1940年、1950年は国勢調査人口。他は、町役場調。

あり、そのほとんどが三井芦別、三菱芦別の両炭鉱に入った。この樺太からの引揚者は、一九四九年一〇月末までに九、五七八人を数え、さきの四年間の人口増約二九、〇〇〇人のほぼ三分の一を占めていた。³⁾これには、旧樺太の開発が三井、三菱系企業の主導で進められたという歴史的事情がかかわっている。これら引揚者の多くは、芦別に血縁者をもっていただけではなかったが、多くは第二の故郷として芦別に定着していった。

大量の町内転入に対応する戦後当初の町役場の行政機構は、戦中期からの総務、経理、産業の三課制で、四五年末現

在の有給吏員数も、町長はじめ二五名という少なさであった。町内の各炭鉱がその従業員世帯の生活面の大半の業務を行っていたとはいえ、人口約三万人を抱える町としては、きわめて小規模な体制であった。

こうしたなか、占領軍の指令によって四六年から、地方制度をはじめとする国内の各方面における大幅な変革が進められた。四六年九月二七日公布の市制町村制などの大幅な改正は、第一次自治制度改革といわれ、翌年の地方自治法の大枠を形づくるものでもあった。この改革によって、地方自治法施行前の四七年の地方選挙における選挙権、被選挙権の拡大（女性参政など）、市町村長の直接公選、市町村会の権限強化（議長を議員から選出するなど）、選挙管理委員会、監査委員の新設などが制度化された。また、同時に始まった農地改革もまた、町内に大地主といえるほどのものがなかったとはいえ、町にとっては画期的な事態であった。

町での戦後改革は、まず公職追放からはじまった。公職追放は、わが国が降伏時に受諾したポツダム宣言第六項（国内の民主化）の具体化として占領軍から指示されたものであり（第一次、四六年一月）、次第に追放の範囲が拡大された。大政翼賛会市町村支部長、在郷軍人会市町村分会会長就任者まで

それが拡大されたのは四七年一月のことであったが、この拡大は早くから確実視されていた。特に、大政翼賛会市町村支部長には、ほとんどの場合市町村長が就任していたため、戦時期の市町村長のほとんどが追放対象とされた。町でも、大政翼賛会芦別町支部長だった野々瀬恵一郎町長と、在郷軍人会芦別町分会長だった永田数太郎収入役が、追放直前の四六年一月に辞職し、いわゆる町三役のうち二役を欠くこととなった。町長代理には助役駒井利明が、収入役代理には経理課長根井長蔵がそれぞれ就任した。

四七年四月の統一地方選挙によって新制度下の町長に選ばれたのは、四年前町会の町長詮衡で野々瀬氏に敗れた元町助役の中西太次郎であった。中西町長はこのとき五三歳であったが、以後の八年間町・市行政のトップを勤めた。また同氏は、出生の翌年富山県から両親とともに芦別に移った人物で、芦別にとって初めての地元出身首長といつてよいであろう。

新しい選挙制度のもとでの初めての町会議員選挙（定員三〇名、前回は二四名）も、町長選挙と同時に終わった。この選挙では、現職者の当選はわずか二名にとどまり、町政のリーダーがほぼ完全に交替したことになった。また、この選挙で炭鉱地区からはじめての当選者（九名）が出たことも注目さ

れた。しかも、この九名のうち六名までが三〇歳台の炭鉱労働組合関係者であった。四九年の統計では、炭鉱地区と市街・農村地区の人口比はすでに六対四であり、以後徐々に炭鉱地区出身の議員が増加した。五五年の市長選挙で、炭鉱地区を降したことは、この傾向を象徴的に示す出来事であった。また、この町会議員選挙によって、年齢的にも議員が画期的といつてよいほど若がり、最年長当選者が五九歳であったこともまた注目された。このときの三〇歳台、四〇歳台の当選者のなかから、以降長く町政のリーダーとなる人物が多数出たこともまた、特記されるべきことであった。五一年の統一地方選挙で道議会議員（空知支庁管内選出）に当選し、以降道政の場で活躍した土山宇三郎も、このときの町会議員当選者であった。

一方町役場も、担当事務の増加、町人口の激増をうけて、四七年一二月課設置条例を定め、戦中期から続いた三課体制を改めて、庶務、社会、土木、産業、財務の五課体制とした。また、同時に吏員定数条例を定めて、戦中期からの二九名を改めて四〇名（吏員のみ）とした。しかし、このときすでに四万人に近づいた町人口に比して、きわめて「小さな政府」

料であることに変わりはなかった。当時の役場にとつての最大の問題は、町内会・部落会の負っていたきわめて大きな事務をどうするかであった。

三 町内会・部落会の廃止

町内会・部落会の問題は、戦後現在に至るまで「イデオロギーの問題」として論じられることが多かった。このため、現在でも「近年の近隣自治論の多くは、日本の圧倒的多数の地域社会に現存している地域自治会との理論的関係の究明を『迂回』しながら論じられているように筆者には思われる⁽⁴⁾」という状況が続いている。本稿の最初に記したように、ここは事実を忠実に記す場として記しているが、この芦別を含めて戦前の市町村が、よかれあしかれ住民の地域組織の活動を前提として行財政の体制をつくってきた、そのことは否定できないように思われる。この体制を大きく改めることは、一朝一夕にできることではなかった。「小さな政府」は、地域の住民団体あつてはじめて可能なものであった。このため、町内会・部落会の廃止をめぐるの芦別町での議論は、もっぱら事務処理の問題に集中した。

占領軍は、占領当初から日本政府に対して、戦中期の戦争協力団体であつたとして町内会・部落会の解散を求めていた。日本政府は、それらがもともと戦争協力のためにつくられた団体ではないこと、市町村の行政にとつて重要な役割をもつ団体であることを理由に占領軍と折衝を続けたが、占領軍の意向はきわめて固かつた。町内会・部落会に関する最初の勅令は、町内会長、部落会長の選挙に関する勅令第四号（四七年一月四日公布、同日施行）であつた。⁽⁵⁾この勅令は一条のみのものであり、その二項で「昭和二十年九月一日以前から昭和二十一年九月一日まで引続き町内会部落会又はその連合会の長の職に在つた者は、前項の規定により初めて行われる選挙において、又はその選挙の日から四年間、町内会部落会又はその連合会の長の被選挙権を有しない」とあつた。ここでの「前項の規定」とは、「市町村の選挙管理委員会の定めるところにより、成年者による普通選挙」（第一項）であつた。この「普通選挙」を、占領軍が要求する三カ月後に迫つた統一地方選挙までに実施すること、これが町内会・部落会の存続のために受け入れた日本政府のぎりぎりの条件であつた。しかし占領軍は、この選挙に隣組の長を含めることを要求し、日本政府がそれを時間的に到底不可能であると答えたため、

町内会・部落会の存続は断念せざるを得なかった。四七年一月二二日「昭和十五年内務省訓令第十七号は、昭和二十二年一月二十日よりこれを廃止する」との簡単な内務省訓令第四号によって、町内会・部落会は制度としては廃止されることとなった。

町内会・部落会の存続を前提とした四七年一月四日の勅令第四号の二週間後に、その廃止の内務省訓令第四号が出されたことから、占領軍と日本政府の間の交渉の難航の度合がうかがえよう。内務省訓令第四号についても「この措置は、善後措置の定まらないままに連合国総司令部の要求に従って、取りあえず行われた⁽⁶⁾」といわれる。ともあれ、町内会・部落会の問題は、この前後たびたび閣議でとりあげられ、当時のわが国の内政上の重要な課題の一つであったことがわかる。なお、勅令第四号は、なんら実施されることなく、同年三月三日公布（同日施行）の勅令第六七号によって廃止された⁽⁷⁾。

占領軍が町内会・部落会の廃止を強く求めていることは、芦別にも早くから伝わっていた。戦後半年を経た四六年二月の町会で「町内会部落会の今後の運営方針について伺いたい」

との議員の質問に対し、町（黒沢主事）は「現在の処、今後の行き方が明示せられてゐないので、判然せぬ」と答えていた⁽⁸⁾。町としても、中央での情況の推移を待つしかなかったであろう。

次いで、勅令第四号が公布された直後の四七年一月の町会で「公職追放令の拡大に関連する町内会部落会長の更迭期は何時か」との質問が議員から出された。これに対して町（駒井助役）は、勅令第四号を説明するというかたちで「部落会長等の更迭は、公職追放と云ふ取扱ひでなく、所謂終戦後の人心の刷新と云ふ面からの取扱ひで、九月二日（四六年―注）以前から引続き其の職にあるものは、今後一期（四年）間其の職に就くことを遠慮して貰ひ、九月二日以後の就任者が就任するに至った選任のされ方が、成年男女の公選であった場合以外は選任替を要する。但し、其の場合、再選を妨げないことになつてゐる。其の時期は、追放関係勅令が公布になつて施行せらるるに至つた時からの扱ひと考へる」と答えている。この答弁からも、町が当時まだ町内会・部落会の解散を予想していなかったことがうかがわれる。

四 出張所、駐在員の設置

町内会・部落会の廃止は決つたが、次の廃止後の措置についてもまた、占領軍と日本政府の間の交渉が難航した。その交渉の妥協の産物が、四七年三月四日の内務省次官通牒であつた。⁽⁹⁾これは、町内会長、部落会長らの行っている行政事務は、四月一日をもつて市区町村に移管すること、必要な場合は駐在員の配置、出張所の設置が可能なることを通知するものであつた。また、これと同時に⁽¹⁰⁾出された内務省地方局総務課長の通知によると、町内会長、部落会長の行っている行政事務で市区町村に移管すべきものとして、(一)世帯票の整理、(二)転出入の証明、(三)配給通帳の検印、(四)無所得の証明、(五)居住証明、(六)配給(物資分配方法の通知、物資分配、代金の徴収、購入票の配布)、(七)市区町村よりの通知の伝達(回覧板)、(八)納税告知書の配布、税金の徴収、査察(大掃除等)、(九)各種調査報告、(十)消毒剤の撒布、の一〇種に及ぶ業務があげられており、町内会・部落会がいかに広汎かつ重要な事務を処理していたかがわかる。

町内会・部落会の突然の廃止は、この問題を「終戦後の人

心の刷新」(前出・駒井助役)程度にとらえていた町を驚ろかせたであろう。町は、その後の中央の状況がどうあれ、早急に対応策を考えなければならなかつた。

芦別の町内会・部落会問題は、他の通常の市町村にはない特異な部分をもつていた。それは、全住民の半数以上が、「炭住街」といわれる職住一体の、他の住民とも離れた地区に居住しており、各「炭住街」は一括して一町内会として、町内会業務のすべてを炭鉱の事務機構に委託していたからである。このため、町は経費負担の問題などを含めて、まず各炭鉱と交渉を進めなければならなかつた。また、町内会・部落会の管理していた火葬場などの各種施設の町への移管についても、維持費用などのかかわりで、財政上も厳しい問題であつた。制度上は町内会・部落会とは別の組織であつたが、実質的には一体であつた各地区の警防団の取扱いもまた、むずかしい問題であつた。

まず最初に町の取りくんだ対応は、四七年三月一日の西芦別出張所の設置であつた。西芦別地区は、町内最大の炭鉱、三井芦別の「炭住街」であり、町人口の三分の一を超えるこの地区に、町としてははじめての出張所が設置された。同年二月の町会で「西芦別に役場出張所を設ける際の配置吏員数、

事務所其の他の設備等詳細承知したい」との質問が議員から出された。これに対して町（駒井助役）は「吏員は当初男女二名を配置の予定で、将来其の経過に依り増員を行ふ心算である。出張所の庁舎並に吏員住宅等は、会社で提供することとなつて居り、吏員の給料其の他一般経常的経費は町負担のこととなる」と答えている。当時すでに一万人を超え、さらに増加を続けていたこの地区に、二人の職員ということは、会社と町役場との間の連絡役以上のものではなかつた。同じ議員は、続けて「西芦別出張所の設置には賛成であるが、聞くところに依ると、出張所は西芦別鋳業所の労務の外勤の一部で事務を執ると云ふことであるが、役場事務の權威の爲にも、単独庁舎を設置する様手配を願ひたい」と発言した。これに対して町（同助役）は「其の点は会社と交渉を進めることとする」と言葉を濁していた。これもまた財政上の理由からであり、結局独立庁舎の建物はかなり後のことであつた。

町内会・部落会の施設の町への移管は、まず火葬場からはじまつた。同じ四七年二月の町会には、芦別火葬場の移管が「寄附採納について」という議案で提出された。町（黒沢主事）の提案説明は「本件は、芦別聯合町内会外関係部落会等の管

理に係る芦別火葬場がこの程諸施設を完備したのを機会に、町にこれを移管したい意向を有するので、採納せんとするものである」とのことであつた。これに対して議員から「単に芦別火葬場のみでなく、町内各部落が経営してゐる火葬場も、火葬施設の特質に鑑み、町に於て接收し公営施設として管理せられたい」として、隣町富良野町においての先例をあげての主張がなされた。しかし、町（駒井助役）は「御説を尊重致しますが、種々の実情から火葬場施設を町が移管を受けるには、一応設備の完備したことを条件と致し度い次第である」と答えている。ここでの「種々の実情」は、もちろん財政上の理由であつた。

なお、町内の町内会・部落会が建設、管理していた施設は、火葬場のほかにもかなりの数にのぼつていた。たとえば、巡査駐在所の家屋、学校教員の住宅、部落内の道路等々である。これらについては、これもまた占領軍の命令で出されたという四七年五月の政令第一五号では、「町内会部落会又はその連合会に属する財産」は、二カ月以内に処分されなければ市区町村に帰属するとされて¹¹いた。しかし、この政令は、そこでの「属する」の意味が法的に明確でないことなどから、当の政府はもちろん、ほとんどの市区町村で無視されたといわれ

料⁽¹²⁾る。芦別においても、これらの「財産」の町への移管は、四九年以降徐々に進められた。

駐在員についていえば、前出の四七年三月四日付内務次官通牒で「行政的事務を担当させるため必要がある場合は、適当な区域に市区町村の駐在員を配置するとか、市区町村の出張所の如きものを置くとかの措置を講ずること」とあることから、道内のほとんどの市町村で、町内会・部落会に代えて駐在員が置かれることとなった。芦別町も、四七年八月に議会の同意を得て、次のように駐在員設置規則を定めた。

芦別町役場駐在員設置規則

第一条 行政事務処理の為別表（省略）に依り役場駐在員事務所を設ける。

第二条 駐在員は嘱託員とし別表区域内の人口戸数等を勘案して配属員を定める。

第三条 駐在員は所属駐在員事務所に常勤するを原則とする。

第四条 駐在員中主任駐在員を命じ関係事務の総括処理並に役場への連絡に当らしめる。

第五条 駐在員は関係事務を分掌し区域内住民各戸又は個

人に付直接自ら調査、照会、周知等の事に当るものとする。

第六条 駐在員には別に定むる予算の範囲内に於て嘱託給を給する。

第七条 左の特別地区（三井、明治、高根、油谷、三菱の五鉱業所事業区域内）に於ては別に駐在員を置かず其の地域内事業体の主長に依頼して行政事務を処理するものとする。

（施行、四七年八月二〇日）

この規則の施行後二年余を経過した四七年十二月末現在では、駐在員事務所二五、駐在員数二〇七名であり、その事務所ごとの駐在員数と担当地区人口は、表³のとおりであった。⁽¹³⁾四七年一月の廃止時の町内会・部落会数が二三であったのに対し、駐在員事務所数が二五と二増になっているが、これは、炭鉱地区の増加と一部地区の統合によるもので、それを除いて区域の変更はなかった。また、この規則は、市街・農村地区と炭鉱地区とで制度を分け、実質的に規則の適用範囲を市街・農村地区に限定したものであった。

市街・農村地区では、各地区とも駐在員のなかから主任駐在員を一名選び、それが旧町内会・部落会の施設や自宅を駐

表 3 町内駐在員数

事務所	員数	人口
緑町	14	817
幸町	12	1,072
本町	9	880
栄町	13	1,380
宮元町	21	1,486
農区	12	1,102
旭	9	884
常磐	18	1,719
福住	4	284
黄金	9	1,055
豊岡	8	85
新城	13	1,687
泉	2	85
富岡	13	2,904
滝里	9	933
丸山	19	2,640
奥芦別	7	374
川岸	2	163
頼城	7	446
油谷	1	3,691
明治	1	4,184
高根	1	1,424
北日本	1	155
三菱	1	3,946
三井	1	23,922
市街・農村計	201	20,768
炭鉱計	6	37,322
合計	207	58,090

(49年12月末現在)

在員事務所として執務することとなった。また、駐在員は旧町内会・部落会の班ごとに選ばれた。町内会・部落会から駐在員制への移行について、たとえば富岡地区の一住民は、當時を回想して「(町内会・部落会が)解散はさせられたものの、戦後の占領軍による指示、国の再建にかかわる連絡などから、どうしてもこの組織をなくすわけにはいかず、町として一時、町の嘱託員として町内会長を主任駐在員とし、また一般はそれぞれ班に分れて、そこに駐在員をおくという形をとったようです。だから自動的に変ったといった方がいいのではないでしょうか」と記している⁽¹⁴⁾。ここで「自動的に変った」という意味は、実質的にほとんど変りがなかったということであ

ろう。

明治期に芦別と同じ村に属していた近隣の町村である砂川、奈井江、赤平について市町史をみると、きわめて簡単な記述ではあるが、次のように駐在員について記している。まず砂川では「砂川町では、行政機構としての町内会・部落会は廃止するが、自主的な住民組織については関与しないという形で、行政連絡は従来の町内会・部落会の会長を町の非常勤職員である『駐在員』に委嘱し、一定額の報償金を支給することとした」とある⁽¹⁵⁾。奈井江では「本村(当時)は自主的な住民の組織として従来の町内、部落の区域のまま認め、会長を駐在員とし、新体制による立ち直りに努力した」とある⁽¹⁶⁾。

砂川と奈井江は、ほぼ同趣旨といえそうである。赤平では「町内会・部落会等解散後の措置については、従来の町内会・部落会の区域毎に赤平町役場嘱託事務員を置くことにした」とある。⁽¹⁾

赤平、奈井江はともに「炭住街」をもっていたが、炭鉱地区の駐在員についての記述はない。芦別では、当時住民の六割強を占める炭鉱地区について、各鉱業所長を主任駐在員に委嘱しただけで、その下の駐在員を委嘱しなかつた。つまり、これは駐在員の業務を鉱業所の機構で代行することであるが、このように市街・農村地区と制度を異にすることについて、町議会でも異論の出されることもあった。たとえば、四八年三月の町議会で議員から、炭鉱地区も市街・農村地区と同じ扱いにすべきで、また鉱業所長を主任駐在員とするのは封建的な考え方だとの意見が出された。これに対して町(駒井助役)は「炭鉱地帯については、一つの会社としての経営上の組織をもつてゐるので、主任駐在員等を多数配置することによって、それを統合する機関が必要となりますので、それよりも炭鉱の場合は、地区の如何を問わず一人として所長さんに御願ひしてゐる様な訳であります。そうすることにより、あらゆる機関を通じて役場からの御願ひ等を同時に連絡

することが出来ると云ふことでありますから御了承願ひます。又補助員の費用については、会社側の理解ある処置により、町からは支払っておりません」と答えていた。また、町の駐在員制度のありかたについても、検討していく旨、続けて答えている。

五 駐在員制期の地区と町行政

町の駐在員制度は、町内会・部落会の解散を定めた政令第一五号が五二年一〇月二四日の独立によって失効した後も、ほぼ一年半の間続き、五四年四月一日廃止された。この駐在員制度の時期はほぼ七年間あったが、この間の地区と町役場とのかかわりはどうであったか。当時のこの町は、住民の圧倒的多数を占めていた炭鉱地区、次いで農村地区、芦別本町の市街地区と大きく三種の地区からなっていた。この三つの地区で駐在員制度の機能もかなり異なっていた。

炭鉱地区については、駐在員規則の対象から事実上除外されていたし、もともと過去の町内会自体もきわめて形式的なものでしかなかった。この時期の「炭住街」においては、各種選挙の結果などに現われていたように、炭鉱労働組合の居住地組織の影響が大きかったといえよう。駐在員制度の廃

止後も、「炭住街」では町内会の結成をみなかった⁽¹⁸⁾。町役場とのつながりも、鉱業所を通してが圧倒的で、町との費用分担や出張所の設置などが主な問題であった。

芦別本町の市街地区についていえば、住民はもともと多種多様な職業に従事しており、この種の資料に乏しい。ただ、戦後の経済状況が落ちつきをみせはじめ、配給や統制が解除されるとともに、各種の同業者の組合や団体、商店会などが次々と結成されてきた。これらの団体を通じての住民と町役場とのかわり方が、新たに生れてきたといえよう。

農村地区についてみると、新たに結成された農業協同組合の役割が大きくなったが、駐在員制度のもとにあっても、地域的なまとまりを維持し続けていたようにみえる。もともと、戦後社会の安定化にもなつて、農家の間でも作付品目の多様化、有畜農家の増加などから多様な農業団体が生れるなど、地域の一体性に影響を与える事情も発生しつつあった。これら各種の団体を地区でどう統合するかは、各農村地区に共通する問題であった。また、町との費用分担の問題も地区としては依然として大きな問題であった。

芦別は、部落史の比較的多くある地といえようが、このな

かで駐在員の時期を新城地区の部落史についてみたい⁽¹⁹⁾。この地区は、本町地区より北へほぼ二・三キロの地にある純農村で、隣町（現深川市）との境界に接する地区である。この地区の人口は約一、七〇〇人（四九年）を数え、町内でも三番目に大きな農村地区であった。旧新城部落会は、第一農事組合を第一班とし、以下第九農事組合までの九班で構成されていた。駐在員規則のもとで主任駐在員（一名）を置き、各班ごとに駐在員（九名）を置いた。のち、隣接する豊岡地区の一部が住民の希望でこの地区に入り、農事組合も一三となったため、駐在員も一三人に増員された。主任駐在員事務所には、当初町農業会新城支所があてられたが、四九年の町の新城出張所の設置とともに、ここへ事務所を移した。このとき、当時の主任駐在員が同出張所長（町職員）に就任した。

部落会解散後は、戦時体制下で部落内の諸団体が統合される前に近い状態も生じ、各種の団体が機構上独立することとなった。特に部落全体にかかわる団体としては、消防後援会、衛生組合（四九年衛生協力会と改称）、防火組合、遺族後援会などがあった。これらの団体を統轄するものとして、農事組合ごとに一名（大組合は二名）の常設委員を選び、新城総合委員会が設けられ、その事務局は主任駐在員事務所の場所に

置かれた。この委員会は駐在員制度施行の同年に設けられ、委員長には旧新城部落会長が就任した。五〇年からは常設委員の全員が総務、土木、文化の三部に分れて、それぞれの専門委員として活動することとなった。この委員会を部落史は「これは町行政の末端を担っているとともに、今日における町内会組織の前身に当たるものである」と記している。⁽²⁰⁾ 地区内の団体としては、このほか戦前から続いている道路愛護組合、森林愛護組合があり、駐在員時代になってから新設された団体として、四八年に新城の全戸に電力が入ったことから、四九年に結成された街灯組合がある。五二年には、新城の中央を流れる班溪幌内川の氾濫を防ぐために河川愛護組合が結成された。これらの団体のなかには、たとえば、町からの奨励交付金を受けて集落内の道路の改修を行うための団体である道路愛護組合のように、町や営林署といった行政とのかかわりで結成されたものもあった。

一方、純農村であるこの地区の農業の分野でも、多くの農業関係団体の地区での連携が問題となっていた。五三年に結成された新城農業団体連絡協議会は「当時各農事組合は、町、農協等各関係機関よりいろいろな調査、報告書が送付されても農事組合長各自の考え方で書類の提出を行い、又所得税等

の場合も説明不能の為、正しい課税がされず各農家より不満の声が高まり、これが発端となり（中略）各農事組合長が相談した結果、農事組合長を主体とした各農業団体の役員を迎えて⁽²¹⁾ つくられた。この役員には、町農業委員会、町農業協同組合、町農業共済組合、町農民協議会、町森林組合の新城地区代表者と区内農事組合長が就任した。このほか、酪農振興会（五二年）、種子用馬鈴薯組合（四八年）など各種の農家ごとの団体、組合が次々とつくられるようになったのも、この駐在員の時期の特徴であった。

全体としてこの新城地区は、芦別本町から距離的にも離れた純農村として、地域のまとまりがとりやすかったという利点があったことは否定できず、すべての農村地区が同様であったかどうかは速断できない。しかし、全体として町内の農業地区では「部落の住民組織や代表者の名称は数次にわたって改称されたが、組織そのものは明治以来実質的に変わらず、永い伝統をもっている⁽²²⁾」との感想を抱いていたようである。

町と地区の費用分担も、この時期の大きな問題で、町議会でもこの問題がたびたび取りあげられていた。町内会・部落

会が廃止されたとはいえ、当時の窮迫した町財政のもとで、町の行政のかんりの部分は、依然として地区に依存せざるを得なかった。

たとえば、従来の町内会・部落会の警防部（制度的には、町警防団の分団）は、町消防団の地区ごとの分団とかわったが、分団の費用のかんりの部分は、依然として地区が負担していた。四八年四月の町議会で「消防の外に囚人逃走等頻繁で、その都度消防団員が警備にかりたてられるので、これらの費用も将来考慮して貰ひたい」との意見が議員から出された。もちろん、ここでの消防団員は地区の住民である。これに対して町（中西町長）は「消防費は町費で賄ふことが建前ではあるが、町の財政上仲々至難で、大半部落毎で負担して貰つてゐる有様であり、地元で出来る丈御援助願ひたい」と答えていた。

また、同じ会期の会議で、新城部落で建てた学校教員住宅について、町がその建築費を負担するかどうかが問題になっていた。このことは新城だけではなく、黄金など多くの地区でも同様であった。新城では、町の出張所の設置にあたって出張所庁舎を寄付していた（五一年）。なお、当時町へ提出された要望書などには「○○部落代表」の名称が用いられてい

たが、新城の「部落代表」は前出の新城総合委員会委員長であった。

五一年十一月の町議会でも町（中西町長）は、学校の敷地については「古くからのしきたり」で部落が寄付することになっていたので、その寄付をまっして学校の建築をはじめたいと答えていた。町道の改修も、各地区の道路愛護組合が行い、各組合の事業の実績をみて、事業費の一定部分にあたる奨励交付金を町が組合に交付するという方式がとられていた。たとえば五〇年度についてみると、一〇月末現在のこの交付額は、一二組合へ一〇八万円余であった。各地区の各種の組織のうちのかんりの部分は、道路愛護組合のような負担、寄付、労力提供のための団体であった。地区の負担を、だれがどの程度負うかを決めることは、地区の大きな問題であった。しかし、このようなきわめて具体的で切実な問題の存在が、地区の結合ないしは求心力を強める方向にも働いていたともいえる。町の、いや大きくいえば地方の財政の規模拡大は、地区の結合を必要としなくなる、という効果をもったであろう。⁽²³⁾

町の出張所もまた、駐在員と同じく地区と町役場をつなぐ役割をもつものであった。出張所の設置は、四七年の西芦別

料 出張所(炭鉱地区)からはじまり、五四年の野花南出張所(農村地区)に終って、あわせて七カ所となった。出張所は、最初の西芦別での設置の目的は、炭鉱地区での駐在員の事務を鉱業所に一括して委任したため、鉱業所と町役場との連絡役として設けられたものであった。しかし、徐々に駐在員の事務についても取扱うこととなり、炭鉱地区以外にも設置されることとなった。たとえば、四九年八月の町議会で、油谷鉱業所からの要望によって設置されることとなった盤之沢出張所について町(駒井助役)は「(業務の)開始時期は、鉱業所で事務所を設置した後とし、大体九月下旬となる見込みである。事務所は、油谷鉱業所の配給所に隣接して設置する計画であり、担当事務は、戸籍及寄留事務、衛生事務、配給事務

其の他町長が軽易と認めて委任した事務を取扱い、職員は専任一名、助手一名、計二名である」と説明していた。なお、建物は「配給所の裏側に増築、別に玄関をつけて間仕切をしたものであった。七出張所の担当区域をみると、炭鉱地区四(西芦別、頼城、高根、盤之沢)、農村地区二(新城、野花南)、炭鉱プラス隣接市街地区一(上芦別)であった。これら出張所は、六八年までほぼ二〇年間続いた。なお、出張所の開設のための建築にかかる費用は、すべて現地の寄付による

ものであった。

戦後第二回の地方統一選挙の市町村分は、五一年四月二三日行われ、町長選挙では現職の中西次郎が次点者を大きく引き離して再選された。町議会議員選挙(定数三〇名)では、炭鉱地区住民の大幅な増加を反映して、炭鉱地区から一三名(前回比四名増)の当選者を出し、定数の半数に近づく勢いであった。選挙後の町議会で炭鉱地区の議員がはじめて副議長に選出されたことも、町の変化を象徴することであった。また、この統一選挙で前町議会議長の土山宇三郎(市街地区)が、道議会議員(空知支庁管内)に当選(保守系無所属)し、芦別からはじめての道議会議員となった。

町役場も、五一年部課制をとり、職員数も一四〇名となった。四七年の四〇名(吏員)に比して大幅な増であるが、地方自治法の改正で吏員、雇傭人の区別が原則として廃止され、雇傭人も含めた数であり、正確な比較は困難である。町の職員としては、このほか町立病院(五〇年厚生病院を町営移管)五九名、警察署(警察法により四八年道から町へ移管)四七名があった。なお、警察署は五四年の新警察法施行によって、同年七月をもって北海道警察に移管された。町立病院は、現

在もなお市の最大の施設であり続けている。

六 町内会・部落会の「復活」

町内会・部落会の解散を定めた前出の政令一五号は、講和条約の発効、占領終結の六カ月後の五二年一〇月二四日をもって失効となった。国（自治省）は「町内会、部落会及び隣組については、目下のところ積極的にその復活を奨励する意図もないし、また、恒久的にこれを禁止する考えもない⁽²⁴⁾」と無干渉、放任の姿勢を示した。全国的な傾向については「禁止令失効に伴って、町内会は公然と復活しはじめ、自治体によっては積極的に推進したところもあった。（昭和）三二年八月の自治庁の調査では、再建されたものうち七〇%以上が、実質的には従来とあまり変わらない機能を果していた⁽²⁵⁾」といわれる。

芦別町の場合、ここでいわれるような「町内会・部落会の復活を」積極的に推進⁽²⁶⁾することはなかったようである。町では五一年六月以降月二回刊の広報紙『町のあゆみ』を発行しているが、駐在員の廃止を伝えた五四年五月の号まで「町内会・部落会」に触れた記事は全く見あたらなかった。また、市内の多くの部落会も、部落会史ではその復活の日を駐在員

廃止の日（五四年四月一日）にあわせている。たとえば新城部落では「駐在員制度も（昭和）二九年四月廃止されて、町内会、部落会が自主的に設置された。新城部落会は二九年四月にスタートした⁽²⁶⁾」と淡々と記されている。しかし、町内会・部落会の復活は、地区にとって大きな問題であり、駐在員廃止の日に、ほとんどの地区で一斉に整然と行なわれたとは考えにくい。

もつともこの場合、「復活」の意味も問題であろう。少なくとも農村部の各部落史を見る限りでは、新城地区の「総合委員会」にあたる、地区をまとめるものが必要であったし、そのための仕組み（「機構」とまでいえないとしても）が、ほとんどの部落ですでにつくられていたようである。各部落史の「歴代部落会長」の項では、駐在員制度の時期について主任駐在員か「部落総代」などの名を記入しており、それらが連続したものとして扱われている。駐在員の廃止は、もはやそれが必要としなくなったことを見きわめて実施されたといえようである。この芦別での「復活」は、単に「表札のかけかえ」程度のことであったようにみえる。

もつとも、四七年から五四年までの駐在員のほぼ七年間の時期は、芦別の地区と行政にとって激動の時期であった。住

料 民組織に直接的にかかわる事項にしても、終戦直後からの大きな業務の一つであった配給が、五四年までには大半が廃止され、寄留の届出も五二年七月一日からの住民登録法の施行によって、役場が直接取扱う業務となった。住民をとりまく状況についても、大きな変化がみられた。

このため、四七年の町内会・部落会廃止前の八町内会（本町市街地六と三井鉱業所区域二）、一五部落会（農村地区）が、ほとんどそのままの区域で「復活」したわけではなかった。もともと名目的なものでしかなかった三井鉱業所区域の二町内会を別としても、「復活」の前後に部落会を細分化したものの、部落会を町内会に改めたものもあつた。たとえば、富岡地区（のち上芦別と改称）では「昭和二十八年四月の定期総会に於いて、富岡部落会を五つの町内会に編成替えしたため、一足先に駐在員を返上して、些かの物議をかもした事もあつた」と記されている。ここでは、富岡部落会が富岡町内会連合会となった。また、野花南地区（旧丸山）でも「昭和二九年より、市街地区の発展と農村と市街の特殊性を生かして総合的な発展を期待するため、農区、市街にそれぞれ町内会制をと⁽²⁸⁾り、その上に連合町内会を設置する事が決定された」と記されている。この野花南地区では、五四年二月二一日付の市出

張所設置の要望書を、野花南部落会長の名で市に提出しているから、連合会への移行の前であつたらうか。また、町内会・部落会の内部の機構についても、廃止前とはかなり異なつたものとなつた。名称についていえば、市制施行後地名を都市的なものに改めたいとの声が高くなり、五五年字名廃止、町名採用が行われ、部落会はすべて町内会と改められた。「復活」後の町内会については、次稿を期したい。

ともあれ、五四年五月一日の市広報は「住民組織による町内会部落会発足、駐在員制度は廃止さる」の見出しで、次のように記していた。「過般開催された主任駐在員会議の結果、主任駐在員制度が廃止され、新しく町内会部落会制度が生れ四月一日より発足、今後市行政事務について御協力を願うこととなりました。制度の改正により、今までは市長が主任駐在員及び駐在員を委嘱していたものを、住民組織である町内会、部落会に委嘱することとなつたわけです。又三井、三菱、明治、油谷、高根の五山は、鉱業所長に委嘱することとなりました。尚制度は変わりましたが、市の行政事務は駐在員制度のときと同様に御協力を願うこととなつたのですが、一部の点が変りました。

一、配給移動証明事務は、直接市役所で扱う。

二、出生死亡証明についても、直接市役所が扱う。

各地区の町内会長、部落会長については、すでにそれぞれ選出されております⁽²⁹⁾。

なお、芦別近隣の市町村史をみると、駐在員の設置まではある程度記述があるものの、その廃止と町内会・部落会の「復活」についての記述はほとんどみられない。わずかに深川市史に「町村役場では、これ（町内会・部落会）に代わる末端のしくみとして、駐在員をおいたり、職員が直接住民をたずねるなど、一般事務が急激に増したうえに仕事を重ねた。町村役場では新しいしくみとして、広報の発行や有線放送などをとり入れるなど試みているうちに講和条約が結ばれ、末端の組織は、自治体の裁量でそれぞれ地方の実態にあわせて定めることになった⁽³⁰⁾」と一般論が記されているだけである。町内会・部落会が公的・制度的な組織でなくなったことが、以降の市町村史から急速に姿を消した理由なのであろう。町内会・部落会の問題は、行政学の問題から社会学、文化人類学などの問題に移った、といえるのかもしれない。

註

(1) 三井が芦別にこののちも残ったことが三井にとってプラス

であつたかどうかは、また別の問題であろう。三井グループの最長老といわれた江戸英雄氏は、三井、三菱、住友の三大グループのうちで、戦後三井グループの著しく地盤沈下した大きな四つの理由の一つとして、グループが全体として石炭に固執し続けたことをあげ、主に三池を念頭に置いてであるが、次のように記している。「なまじ優良炭層を保有していたことから、他社のように思い切ったエネルギー革命対策がとれず、石炭に固執する形となった。いくら優良炭層を保有しているといつても、とうとうたるエネルギー革命の波には勝て」なかつた。江戸英雄『私の三井昭和史』（東洋経済新報社、一九八六年）二三四、五頁。

(2) 芦別市産炭地振興計画、一九六四年。

(3) 『芦別町開町五十年史』（空知郡芦別町、一九五〇年）三六五頁。

(4) 日高昭夫『第三層の地方政府』としての地域自治会（『季刊行政管理研究』一〇三号、二〇〇三年、所収）七〇頁。

(5) 勅令第四号の法令名は「昭和二十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の長の選挙に関する勅令」であつた。町内会、部落会をめぐる中央での動向については、自治大学校編『戦後自治史Ⅰ（隣組及び町内会、部落会の廃止）』（同大学校、一九五〇年）を主として参照した。

(6) 右同、六八頁。

(7) 勅令第六七号の法令名は「昭和二十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き昭和二十二年勅令第四号の廃止に関する勅令」であった。
- (8) 昭和二十一年町会議事録。これは当時は要点筆記であったが、すべての町会の分が残されている。町会の資料としては、この他に町会議決綴がある。以下、町会での発言はすべて町会議事録によったが、読みやすさを考えて若干の句読点を加えた。
- (9) この件名は、昭和二十二年三月四日内務省発地三九号、内務次官発、各地方長官あて「町内会部落会等の措置について」であった。
- (10) この件名は、昭和二十二年三月四日、内務省地方局総務課長発、都道府県内務部長あて「町内会部落会等の措置の実施について」であった。
- (11) 政令第一五号の法令名は「昭和二十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の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」(昭和二十二年五月三日公布、同日施行)であった。
- (12) 前出・戦後自治史 I、一〇四、五頁。
- (13) 『芦別市史』(芦別市、一九七四年)二八三、四頁から作成。
- (14) 『かみあし風土記』(東芦別小学校開校二十周年記念協賛会、一九七〇年)四一頁。
- (15) 『砂川市史』(砂川市、一九七一年)二九八頁。
- (16) 『奈井江町史』(空知郡奈井江町、一九七五年)二〇五頁。
- (17) 『赤平八十年史』(赤平市、一九七三年)四三六頁。
- (18) 「炭住街」というコミュニティの特別な性格もまた、町内会とのかかわりで興味あるテーマではある。小川晃一『教養政治学』(一九七四年、木鐸社)四四―六頁参照。
- (19) 『開拓五十年記念新城部落史』(新城部落総合委員会、一九五〇年)、『開基七〇周年記念』(新城町開基七〇周年記念協賛会、一九七〇年)、『新城八十年史』(新城町開基八十年記念協賛会、一九八〇年)。
- (20) 右同、八十年史、三七頁。
- (21) 右同、七〇年史、二二頁。
- (22) 『開基八十五周年史』(黄金町内会、一九八五年)三七頁。
- (23) 長野県の農村の事例であるが、五二年前後の集落の様子も描かれている。堀越久甫『村の中で村を考える』(日本放送出版協会、一九七九年)は、芦別との比較の上でも興味深かった。町役場と地域とのかかわりの変化は、かなり芦別とも共通するものをもっているようである。
- (24) 五二年九月一日付自治庁通達。
- (25) 『地方自治総合年表』(ぎょうせい、一九七九年)一七五頁。
- (26) 前出、新城八十年史、三七頁。
- (27) 『上芦別八十年史』(同史編集委員会、一九七七年)四一頁。
- (28) 『七十年の歩み』(野花南開基七十年記念協賛会、一九六六年)一〇二頁。
- (29) 『弘報あしべつ』六九号、五四年五月一日。
- (30) 『深川市史』(深川市、一九七七年)四一〇、一一頁。