

翼賛体制下の地方の「下情上通」制度の一考察 ——愛知県名古屋市を例に（一）

趙 頤

はじめに

第一節 前史—名古屋市の町総代制度

- 一、大正後期—昭和初期における町総代制度の形成
- 二、日中戦争開戦までの町総代制度の展開—中区町総代会の例
- 三、日中戦争と町総代制度の変容

第二節 名古屋市の常会・市協力会議の整備

- 一、中央部の常会・地方協力会議の整備
- 二、名古屋市の常会・市協力会議の整備（以上本号）

第三節 名古屋市の常会・市協力会議の運用（以下次号）

おわりに

はじめに

本論文では、愛知県名古屋市を具体例に、翼賛体制下の「下情上通」という新しい民意調達制度の地方における整備と運用を考察し、地域住民の意見・希望が政治に反映された状況を明らかにする。昭和十五年（一九四〇）十月、大政翼賛会の発足を期に翼賛体制は成立した⁽¹⁾。翼賛会は人民の不平不満の解消及び総力戦に対する自発性の喚起を主な目標の一つとし、そのために翼賛会は「上意下達」と並び「下情上通」（以下、括弧を省略）を唱え、人民の意見・希望に積極的な姿勢をとった。上意下達・下情上通の機関として翼賛会は常会・協力会議⁽²⁾を設置し、会議の下情上通機能を強調し、会議を通じて表出されたものこそ「国民の真意」とであると宣伝した⁽³⁾。一方、常会・協

(1) 木坂順一郎「大政翼賛会の成立」、『岩波講座日本歴史 20 近代 7』、岩波書店、一九七六年。

方会議の下情上通機能に人民も高い期待を寄せた。戦争協力から配給制度改善、地方利益増進までの各種の上通事項・議案が各級会議で提出された。翼賛会は臣民の権利を否定し、人民の政治参加・意思表出を臣道実践の一環と位置づけ、原則として私益の要求を否定したものの⁽⁴⁾ 実際、これらの上通事項・議案をすべて受理し、処理した⁽⁵⁾。

このように翼賛体制の下で、下情上通という、常会・協力会議を業務機関とし、議会制度と併存する新たな民意調達制度は成立した。下情上通制度の整備と運用は翼賛体制の政治体制を分析する上で有意義な研究課題であると思われるが、これまで十分に系統的に考察されていないと言わざるを得ない。先行研究は概ね中央協力会議の無力化状況を論じ、下情上通制度が有名無実であると結論づけている⁽⁶⁾。一方、地方協力会議は先行研究が皆無に近い。

-
- (2) 常会と協力会議との二つの用語は当時の地方・中央の政治家ひいては社会一般に混用され、例えば中央協力会議が国民総常会とも呼ばれた。用語の選択から会議の性質・機能について統治層の構想の違い、社会一般の認識の変化が見出されるが、それを検討するのは本論文の目的ではない。混乱を避けるため、本論文は隣組から市町村（六大都市は区）までの上意下達・下情上通機関を常会と呼び、郡、道府県六大都市、中央部のそれを協力会議と呼ぶ。
- (3) 「臨時中央協力会議開催」、『大政翼賛会会報』一号、昭15・12・1。赤木須留喜解説『大政翼賛運動資料集成』第一集第一巻、柏書房、一九八八年、一三頁。
- (4) 「協力会議は御奉公のための全国民の家族会でありまして、職能職域各分野における衆知全能を一堂に集め、よりよき翼賛の道を発見せんとするものであります」。「協力会議は（中略）互助相誡め、切磋琢磨（中略）臣道実践の道場ともなるべきであります」（大政翼賛会総務局協力会議部編『協力会議に就て』、大政翼賛会協力会議部、一九四一年、一一頁、一三頁）。
- (5) 昭和十五年十二月十六―十八日の臨時中央協力会議で議員岩本信行（神奈川県代表）は神奈川県民の東京開港反対の意見を大政翼賛会神奈川県支部が「取り扱ったが宜しいか」と質問し、有馬頼寧大政翼賛会事務総長は、「全県に亘る重大問題として居られることを別に我意と申した意味ではございませぬ」と回答した（『昭和十五年十二月 臨時中央協力会議会議録』、大政翼賛会、一九四〇年、一八八―一八九頁）。
- (6) 丸山真男著、古屋旬編『超国家主義の論理と心理 他八篇』、岩波書店、二〇一五年、一一二頁。

常会は教化機関、行政補助機関として詳細に考察されているが、その民意機関の側面がほとんど注目されていない⁽⁷⁾。一九九〇年代以降、地方協力会議の史料を発掘し、基本的な状況を明らかにする研究⁽⁸⁾、町内常会が地方協力会議に議案を提出し、地域の福祉化・工業化を促進したこと、部落常会が地方当局に戦争協力以外の上通事項を提出したことを指摘する研究がなされているが⁽⁹⁾、断片的である。先行研究の成果と不足をふまえて、本論文は翼賛体制下の地方の下情上通制度の整備と運用を考察することを課題とする。

具体的な研究対象として、愛知県名古屋市⁽¹⁰⁾を取り上げる。名古屋市は常会・市協力会議の整備に積極的であり、昭和十六年三月十一日という早い時期に市協力会議を開催し⁽¹¹⁾、初回の市協力会議が大政翼賛会本部に「全国の

(7) 常会について以下の論文・著書があげられる。細谷昂「ある東北農村の戦時体制——山形県東田郡広野村字上中村の『常会誌』から」(『東北大学教養部紀要』三七号、一九八二年)、同「ある『常会日誌』から——山形県飽海郡北平田村大字牧曾根の戦中・戦後」(『社会学研究』四二・四三号、一九八二年)、清水昭典「総力戦下の村常会・町内会・部落会——北海道常呂郡常呂村の場合」(『北大法学論集』三六卷一・二号、一九八五年)、前田寿紀「昭和十五年から同二年における内務省訓令による常会に関する考察」(『千葉県社会事業史研究』二三号、一九九五年)、細谷昂「戦時体制下の村——山形県飽海郡北平田村大字牧曾根の『常会日誌』から」(『コミュニティ・自治・歴史研究会』三号、二〇〇六年)、山本悠三「部落会、町内会と教化常会——国民精神総動員運動開始以前」その1—その3(『東京家政大学研究紀要』四九集一号、五〇集一号、五一集一号、二〇〇九—二〇一一年)、同「部落会、町内会と教化常会——国民精神総動員運動開始以後の展開」その1—その2(『東京家政大学博物館紀要』一五集、一六集、二〇一〇—二〇一一年)。須田将司『昭和前期地域教育の再編と教員——「常会」の形成と展開』(東北大学出版会、二〇〇八年)。

なお、一九三〇年代の地方制度変容の研究、翼賛体制の成立・展開の研究も常会の整備と運用に触れている。枚挙に暇がないが、ここで阿利莫二「地方制度(法体制崩壊期)」(『講座 日本近代法発達史6』、勁草書房、一九五九年)だけを記しておく。

(8) 須崎慎一「解題」、同編・解題『大政翼賛運動資料集成』第二集、柏書房、一九八九年。
 (9) 雨宮昭一「総力戦体制と国民再組織」、安田浩ほか編『シリーズ日本近現代史3 現代社会への転形』、岩波書店、一九九三年、三七二—三八四頁。鳥越皓之『地域自治会の研究』、ミネルヴァ書房、一九九四年、一五五頁。

模範」と褒められた⁽¹²⁾。名古屋市の状況から、地方の下情上通制度の状況を相当の程度で把握できると考えられる。また、名古屋市は多数の関連資料を保存している。

本論文は分析視点として、常会・市協力会議の縦の繋がり、常会・市協力会議と市会との横の繋がり注目する。本論文は以下の構成と内容で展開する。第一節では、前史として名古屋市の町総代制度の形成・展開を考察する。第二節では、中央部の常会・地方協力会議の整備過程を整理し、名古屋市の常会・市協力会議の整備過程を考察する。第三節では、常会・市協力会議の運用を考察し、上通事項・議案が会議で提出され、大政翼賛会名古屋市支部及び名古屋市当局によって処理され、実現された状況を明らかにする。

第一節 前史—名古屋市の町総代制度

一、大正後期—昭和初期における町総代制度の形成

1、大正後期における町総代の制度化

名古屋市の町総代制度⁽¹³⁾は藩政時代の町代、庄屋、五人組を前史とし、その近代における起源が不明である。明治十六年（一八八三）頃、町総代という用語が定着した。明治二十二年の市制施行を期に、各町に町総代が慣行的

(10) 近代以来の名古屋市について通史として新修名古屋市史編集委員会編『新修名古屋市史 本文編』第五—六巻（名古屋市、二〇〇〇年）があり、研究成果として小林賢治著、塩沢君夫・伴野泰弘編『近代日本地方制度の研究』第十二章（二〇〇八年）、羽賀祥二・名古屋市蓬左文庫編著『名古屋と明治維新』（風媒社、二〇一八年）などがある。

(11) 名古屋市よりも早く地方協力会議を開催した地域が熊本県だけである。「第二表 地方協力会議の経過並に結果概観表」、『地方協力会議実施概要（昭和16年6月）』（須田慎一編・解題『大政翼賛運動資料集成』第二集第六巻、柏書房、一九八九年）。

(12) 「名古屋協力会議は全国の模範だ」、『新愛知』（夕刊）、昭16・3・14。

(13) 町総代制度について遠城明雄「1920年代の都市社会の変容に関するノート—福岡県の都市社会事業と町総代制を事例として」（『金沢大学文学部地理学報告』八号、一九九七年）、高岡裕之「町総代制度論—近代町内会研究の再検討」（都市史研究会編『年報都市史研究3 巨大城下町』、山川出版社、一九九五年）などがある。

に設置された⁽¹⁴⁾。

大正後期に名古屋市当局は町総代制度を整備し始めた。大正後期に名古屋市
市の発展につれ市政は複雑化した一方、市民が政治意識に目覚め、市役所に
意見・希望を提示していった。市当局は、市政運用の円滑化と民意の調達の
ため、町総代の制度化を図った。大正十二（一九二三）、十三年に市当局は連
続して主に町総代を集め、市政懇談会を開いた。会議で川崎卓吉市長は市予
算の使用、市当局の施政方針を説明しつつ、町総代から地域住民の意見・希
望を聴取した⁽¹⁵⁾。

大正十五年に市当局は「町二関スル制度草案要領」と「町規約準則」⁽¹⁶⁾を
制定し、町総代制度の整備を指導・促進した。「要領」は「町規約ハ自治ノ精
神ニ則リ自発的ニ規約ヲ制度セシムル為メ規約準則ヲ定メタリ」（第一条）、
「町総代ノ職務ヲ一般ニ周知セシムルト共ニ町総代ヲシテ其ノ職務ニ一層励
精セシムル手段ヲ構シタリ」（第二条）と、町自治役員の町総代の設置を述べ
ながら、「町総代及町副総代ノ異動ハ区長ヲ経テ市長ニ届出（中略）市トノ関
係ヲ密接ナラシムル」（第五条）と、町総代・町副総代を区・市当局の統制下
に置いた。「準則」は「要領」を具体化した。「準則」は「役員は町内ニ於ケ
ル世代主ノ互選ニ依ル。町総代及町副総代ノ異動ハ区長ヲ経テ市長ニ届出」
（第四条）、「町総代ハ他ノ役員ヲ指揮シ町務ヲ総理ス（二項）町総代ノ執行ス
ヘキ職務ノ概目左ノ如シ 一、総会及役員会ニ於テ議決シタル事項 一、法
令諒解周知ニ関スル事項 一、其ノ他慣例ニ属スル事項」（第五条）、「副総代
ハ町総代ヲ補佐シ町総代事故アルトキ之ヲ代理ス」（第六条）と、町総代・町

(14) 『町総代制度概要』、名古屋市役所、一九四〇年、八—一四頁（名古屋市政資料館所蔵）。

以下、特に断りがない限り、名古屋市関連の未公開資料はすべて名古屋市政資料館所蔵のものである。高岡裕之氏は、名古屋市の町総代が明治十七、十八年頃と明治二十二年との二段階を経て成立したと指摘している（高岡論文、一一九頁）。

(15) 「市政上の意見の交換」、『名古屋新聞』、大12・2・1。

(16) 『大正昭和名古屋市史 市政篇』、名古屋市、一九五四年、八八—八九頁。

副総代の選出方法、業務を規定しながら、それに対する区・市当局の統制を繰り返した。「準則」は「役員会ハ必要ノ都度之ヲ開キ町務ヲ協議ス」(第八条)、「総会ハ予算其ノ他重要ナル町務ヲ協議スル為毎年一回之ヲ開ク（後略）」(第九条)と町役員会、総会の開催を規定した。「要領」と「準則」の制定により町総代は町自治役員として制度化された一方、区・市当局の町総代統制も始まった。

2、昭和初期における町総代制度の形成

町総代の制度化の後、各町総代は自ら町総代制度の系統化を図り、連区、区の各級町総代会を結成した。昭和四年五月に西区の町総代は業務の遂行と権限の強化のため、率先して市政懇談会を基にし⁽¹⁷⁾、連区（小学校通学区）ごとに連区町総代会を結成し、さらに連区町総代会の上級機関の区町総代会を結成した。「連区町総代会規約準則」、「町総代会連合会規定」も制定された⁽¹⁸⁾。「準則」は西区各連区町総代会の目的を「各町ノ和親協力自治ノ向上發達ニ貢献スル」（第一条）と掲げた。「準則」は会の役員が会長、副会長、庶務、会計であり、「町正副総代中ヨリ互選」される（第四条）と規定し、毎年一回の総会開催を規定した。「規定」は、西区町総代会が各連区町総代会によって組織され（第二条）、「西区内連区町総代会ノ連絡協調ヲ保チ公共ノ福利増進ヲ図ルヲ以テ目的トス」（第三条）と規定し、「会長ハ西区長ヲ以テ之ニ充テ本会ヲ代表ス」（第五条）と、会に対する区当局の主導権を認めた。西区に次いで東、南、中区の町総代も連区、区町総代会を結び、関連規則を決めた。昭和四年末、町総代－連区町総代会－区町総代会という系統が成立し、系統的な町総代制度は形成された。

二、日中戦争開戦までの町総代制度の展開——中区町総代会の例

1、概況

(17) 水谷礼一『総代と町治』、太陽社、一九三八年、八頁。『大正昭和名古屋市史 市政篇』、九一頁。

(18) 『名古屋市西区要覧』、西区役所、一九三三年、一一一―一一二頁。

ここで、機関誌『自治之中区』を残した中区町総代会を具体例とし、日中戦争開戦までの町総代制度の展開を見ていこう。中区全体及び中区町総代会の状況は以下の通りである。中区は名古屋市の中心部に位置する大区であった⁽¹⁹⁾。中区町総代会は昭和四年九月に結成され、「名古屋市中区連合町総代会々則」⁽²⁰⁾を制定した。「会則」は「本会ハ自治ノ向上発達ヲ図リ公共ノ福利増進ヲ講究スルヲ以テ目的トス」(第三条)と掲げ、「区内各町間ノ連絡ヲ計リ一致共同シテ自治ノ振興ニ努ムルコト」などの会の業務を挙げた。会の業務に「市政ニ対スル希望又ハ意見ヲ提出シ或ハ市区行政事務ニ対シ援助ヲ為スコト」が含まれた。また「会則」は、会の役員「会長、副会長ハ総会ニ於テ選挙ス(二項)評議員ハ名古屋市中区各小学校連区内ノ町総代及町副総代中ヨリ二名ヲ互選ス(三項)理事ハ評議員会ノ同意ヲ得テ会長之ヲ選任ス(四項)顧問ハ評議員会ニ諮リ会長之ヲ推薦スルモノトス」と定め(第六条)、毎年一回の総会開催を規定した(第十条)。

実際の構成・運営状況について、中区町総代会は中区長を会長とした。「会則」は総会での選挙による会長の決定を規定したが、町総代達は中区長を会長と選任し続けた。進んで昭和六年十月の第三回総会で会議員鈴木房之助が、「総代以外の区長を会長に戴いて居ると云ふ事は不合理である」ものの、「種々会の便宜と云ふ様な事を考へ(中略)区長さんを会長に仰いだ方が便利(中略)追って会則の上に^マ本会の会長は中区長を推」そうと提案した⁽²¹⁾。鈴木^マの提案を受けて昭和七年十一月に、「会則」は「会長ハ中区長ヲ以テ之ニ充ツ」⁽²²⁾と修正された。中区はそもそも方面委員制度⁽²³⁾の創設により、各連区を八つの方面に分けたが、会は主な活動として、各方面懇談会及び総会を毎年一回

(19) 「附録 区の概要」、『自治之中区』一号、昭5・12、一頁。

(20) 『自治之中区』一号、三一-三三頁。

(21) 『自治之中区』三号、昭7・2、二〇頁。

(22) 『自治之中区』五号、昭8・12、二頁。

(23) 遠藤興一「方面委員制度史論序説」、『明治学院論叢』二一九号、一九七四年。

の頻度で開催した。これらの会議に会議員の町総代のほか、地方官、市会議員も出席した。『自治之中区』に基づき昭和十一年まで、会の活動は確認される。

2、運用

中区町総代会の各方面懇談会、総会の主な内容が各町総代の民意代弁であり、会は民意機関の機能を果たした。各町総代は意図的に会を民意機関のように運用し、各方面懇談会、総会で参会者の地方官、市会議員に地域住民の意見・希望を積極的に提示し、地方官、市会議員と質疑応答を行った。会の民意機関としての運用における町総代達の意図的な姿勢を語ったのは、以下の事実である。昭和八年十二月の第五回総会で来賓の太田吉太郎は発言しようとし、理事小出春吉は「今日の主なることで参考になるお話は結構であります（中略）町総代各位が腹藏なき御意見を発せられ、今日の熱心振りを見て戴」くことこそが重要であると述べ、太田の発言要求を拒否した。小出の主張に「名理事と呼ぶ者あ」った⁽²⁴⁾。各町総代が提示したのは主に社会資本整備などの住民の権利・利益要求であり、たとえば昭和五年十二月の第二回総会の懇談事項が以下の11件であった。「名古屋駅改良工事ニ伴ウ高架線工事ノ土盛式設計ヲ『スラブ』式設計ニ変更シ其実行ノ達成ヲ期ス可キ事」、「本市ノ既定計画ニ係ル横三藏町線ヲ西部ニ延長セシメ牧野町地内柳街道へ連絡セシム可キ様本会ノ決議ヲ以テ市当局ニ建言相成度シ」、「大井町通以東島退電車停留所ニ至ル中間路線改修工事期成ノ件」、「九丁堀線、葛町線（米濱町線）ノ貫通道路ヲ速カニ開通セシムルノ件」、「中央線ヲ移転又ハ（高架、地下）線ニ変更方請願ノ件」、「西部発展促進ノ件」、「交通ノ便ヲ新市部方面ニモ充実セシムル件」、「下水敷設促進ノ件」、「青年訓練所指導員ヲ優遇スルノ件」、「簡易ナル届出事項ハ区ニ於テ代書ノ便ヲ図ラレタシ」、「南区町総代会長ヨリ通牒事項ニ関スル件」⁽²⁵⁾。なお、昭和八年から会は民意の提示を超え、

(24) 『自治之中区』六号、昭9・10、三二-三三頁。

民意の実現を強く求めていった。昭和八年十二月の第五回総会で今堀辰三郎副会長が「何分市の当局、市会議員の方々、実現に万進せられんことをお願いひします」と発言した⁽²⁶⁾。昭和九年十二月の第六回総会で村瀬健次郎副会長が「総代会に対して屢々御提出になりました議案を本市に於かせられては(中略)御実行になりました事は甚だ少ない」と批判し、「本会で決議せられたる事は(中略)市が之を成るべく実行せられるが当り前だ」と強調した⁽²⁷⁾。

以上に見られるように、中区町総代会は民意機関の方向で運用された。中区の例からみると、町総代制度は区・市当局に統制されながら、主体性を有する民意調達制度として展開していった。名古屋市市区は純粋な行政区であり、区会が設けられなかったため、町総代制度は市会制度を補足し、地域住民の意見・希望を政治に反映する重要な回路となった⁽²⁸⁾。

ところで、昭和六年に満州事変が起こると、中区町総代会が軍部の指導を受けて事変意義の宣伝と住民の輿論喚起を務め、一面において対外戦争への住民動員の役割を演じるようになった⁽²⁹⁾。昭和六年九月に満州事変が起こった。十一月に会は評議員会に小泉歩兵大佐、持永憲兵大佐を招請し、演説の聴取の上、「輿論喚起の件」、「事変の性質を徹底せしむる件」を決議した。その後、中区は連区ごとに連区民大会を開き、陸軍、満鉄関係者などの演説を聞き、事変支持を宣言・決議していった⁽³⁰⁾。

(25) 『自治之中区』二号、昭6・10、一一一一二頁。

(26) 『自治之中区』五号、三九頁。

(27) 『自治之中区』七号、昭10・12、一一頁。

(28) 『大正昭和名古屋市史 市政篇』、九二頁。

(29) 満州事変をめぐる名古屋市の住民動員、及びその中での各級町総代会の活動について、江口圭一「満州事変と民衆動員—名古屋市を中心として」(古屋哲夫編『日中戦争史研究』、吉川弘文館、一九八四年)が考察している。

(30) 「満州事変と本会」、『自治之中区』三号、二四頁以下。なお、遠城明雄氏、高岡裕之氏は、町総代の民意代表機能と町総代制度の民意機関化を指摘している。高岡氏は、名古屋市の町総代制度の具体的な考察も行っている(遠城論文、三三頁以下。高岡論文、一二七頁以下)。

三、日中戦争と町総代制度の変容

昭和十二年七月に日中戦争が開戦した。日中戦争中、名古屋市の町総代制度はさらなる発展を遂げつつ変容した。昭和十三年に市連合町総代会が各区町総代会によって組織され、系統的な町総代制度は完成された⁽³¹⁾。それと同時に、戦争協力を中心に町総代の業務が膨張し⁽³²⁾、市当局は、国民精神総動員運動⁽³³⁾の徹底、戦争協力事項の遂行のため、新しい行政補助機関の常会の設置を指導した。常会は明治九年以降の報徳社の例会に起源し、国民精神総動員運動中、運動の実践網の単位とされたものである⁽³⁴⁾。名古屋市では、昭和十二年十一月から各町は町内常会を設置し始めた。昭和十三年に市当局は「名古屋市連区常会基準」を制定した。「基準」は、連区常会の機能を「国策ニ即応シ、隣保団結ノ精神ニ則リ、市民ニ周知実行ヲ要スベキ事項ニツキ、連区内各種団体並諸機関ノ連絡協調ニヨリ其ノ徹底ヲ期スルヲ目的トシ、兼ネテ市民生活ノ向上ヲ図ル」と規定した（第一条）。「基準」は連区、町、組の各級常会の設置を規定し（第二条）、連区常会が「連区内ノ町総代、社会教育委員会及各種団体代表者等ヲ以テ組織シ（中略）連区常会ノ目的達成ニ関スル事項並連区内各種団体行事ノ打合ヲ行」い（第三条）、町内常会が連区常会の打合事項の「周知実行ヲ図」り（第四条）、組常会が「町内常会申合セ事項ノ実行ニ一層之ガ徹底強化ヲ図ル」（第五条）と規定した⁽³⁵⁾。「基準」の制定は常会の設置を促進し、昭和十五年に連区常会、町内常会、組常会数がそ

(31) 水谷礼一『総代と町治』、二頁。

(32) 「町総代依託事務ニ関スル調（事変関係モノ）」、「町総代依託事務ニ関スル調（事変関係以外ノモノ）」、「或町総代ノ町事業報告書」（「町総代関係綴」）。

(33) 長浜功『国民精神総動員の思想と構造——戦時下民衆教化の研究』、明石書店、一九八七年。同編『国民精神総動員運動——民衆教化動員史料集成』第一—三巻、明石書店、一九八八年。

(34) 長浜功『国民精神総動員の思想と構造』、一〇〇頁以下。

(35) 「常会の整備充実に就て 名古屋市」、「常会ニ関スル調」、「総動員部提出」（「昭和十五年度内務省行政及財政監査調査書類 第三分冊」）。

れぞれ 123、1321、6324 に達した⁽³⁶⁾。

昭和十五年に入ると名古屋市当局は、町総代制度を戦争協力の行政補助機関の町内会制度に改組することを検討した。昭和十五年三月に市当局は「名古屋市町総代制度整備綱要（未定稿）」⁽³⁷⁾を作成した。草案は町総代制度を維持しながら、それを「国民精神総動員（中略）等重要国策ノ遂行ニ協力」する「行政運営上ノ重要ナル補助機関」に再整備しようとし（「趣旨」）、「町ノ細胞組織トシテ『隣組』ノ結成」も図った（「整備要項」）。草案は具体的に「何区何町（何町何丁目）規約準則案」、「何区何町（何町何丁目）規約施行細則」、「連区町総代連合会規約準則」を含めた。四、五月頃市当局は区役所役員を全国各地に派遣し、町内会制度を調査させた。調査の結果を踏まえて、市当局は六月に改めて草案「名古屋市町総代制度整備綱要（町内会制）（未定稿）」⁽³⁸⁾を作成し、町内会制度への町総代制度の改組を始めた。六月草案をめぐって市当局は区長協議会を開いた。七月に市当局は六月草案を修正し、草案「名古屋市隣組組織整備綱要（未定稿）」を作成した⁽³⁹⁾。七月草案は以下の内容であった。草案は、「趣旨」に町総代制度の上意下達機能の強化と戦争協力機能の発揮のため、それを町内会制度に改組し、なお「実践網トシテノ隣保組組織ノ充実整備ヲ図ル」と述べた。草案は、「町内会ニ関スル規準」に町内会の目的を「隣保相扶自治生活ノ向上ヲ期シ併セテ市政ノ円滑ナル運営ニ貢献スル」と記し（第一条）、「敬神崇祖及祭祀」、「国策遂行ノ協力」などの会の業務を挙げ（第五条）、また会の役員町の町総代・町副総代の設置を規定し（第六条）、町内総会、役員会、役員常会の開催を規定した（第七条）。「社会的活動ノ実践網トシテ町ノ区域ヲ分割シ隣接スル五世代乃至十五世代ヲ以テ隣保組ヲ組織スル」、「定例又ハ臨時組会ヲ開キ実践事項等ニ付懇談スル」と、隣組

(36) 「現在町区域等ニ依ル常会調」、同前。

(37) 「町総代関係綴」。

(38) 同前。

(39) 同前。

の設置及び組会の開催も規定された（第九条）。さらに草案は「名古屋市連区町内会連合会規約準則案」を含め、町内会の上級機関の連区町内会連合会の設置を規定した。「準則案」は、会の業務が下級機関の町内会、上級機関の区町内会連合会及び各種の社会団体との連絡、区・市当局の委託事務の処理などであり（第四条）、会が会長、副会長、参与、理事を役員とし（第六条）、総会、役員会、常会を開催する（第十四－十五条）と規定した。

町総代制度の改組とともに、名古屋市当局は愛知県当局の指示を受け、町内会制度と整合しつつ常会の再整備・強化を進めた。昭和十五年四月に愛知県当局は県内の市町村に訓令「市・町・村幹部常会要綱」、「部落常会・町内常会要綱」及び「部落会又ハ町内会等隣保共同組織ノ整備充実ニ関スル件依命通牒」⁽⁴⁰⁾を下し、常会の整備を促した。六月に名古屋市当局は、「名古屋市常会ニ関スル事項」⁽⁴¹⁾を決めた。「事項」は、常会の結成を促し（第一条）、「組常会ハ町内常会申合事項ノ実践班トシテ一層活動セシムルコト」を強調し（第二条）、「各常会ニアリテハ所要ノ帳簿（常会記録簿常会出席簿）ハ必ずコレヲ備フルコト」（第三条）と、常会の運営も強化した。

以上のように日中戦争の開戦より名古屋市町の町総代制度は変容し、昭和十五年前半、市当局は町総代制度に基づき戦争協力の行政補助機関の町内会制度を整備し始めた。常会制度も整備され続けた。ところが、昭和十五年九月に新体制運動が起り、中央部に内務省は地方制度の改革と各級常会の整備に動き出した。

ところで、昭和十三年から名古屋市当局は町総代の状況を調べ始め⁽⁴²⁾、昭和十五年に『町総代制度概要』をまとめ上げた。本項の最後に、調査の結果、即ち昭和十五年頃の町総代の状況を記しておく。昭和十五年頃、名古屋市町の町総代は合計 1735 名であり、その中で商工業者が 853 名あり、半分に近かつ

(40) 「常会の整備充実に就て 名古屋市」。

(41) 同前。

(42) 「昭和十三年名古屋市事務報告書」、七頁。

た。具体的には商業者は主に物品販売業を務め、工業者は「金属工業機械器具製造造船運搬用具製造」、「木竹草蔓類製造」などを務めた。商工業者のほか、会社員などの「書記的職業」のものも 180 名あった。

第二節 名古屋市の常会・市協力会議の整備

一、中央部の常会・地方協力会議の整備

1、新体制運動と内務省の常会整備

各級の常会は新体制運動中、内務省によって整備された。内務省は昭和初期から地方制度を改革して自治組織として部落会町内会を新設しようとし、国民精神総動員運動の中で常会の機能に注目した⁽⁴³⁾。昭和十五年八月に新体制運動は起こり、八月二十八日から新体制準備会は開催され始めた。九月三日の新体制準備会第二回会議で昭和研究会の構想を中心とする新体制案⁽⁴⁴⁾が提示された。案には、町村、郡市、道府県の各級自治体及び中央のそれぞれに新体制促進国民協力会議を設置し、上意下達・下情上通を行う、という内容があった⁽⁴⁵⁾。そこで内務省は、協力会議の設置による地方政治の混乱及び自らの地方支配の動揺を危惧した。内務省は、新体制準備会が終わらない九月十一日に第十七号訓令「部落会町内会整備要領」⁽⁴⁶⁾を発令し、同日に内務

(43) 長浜功『国民精神総動員の思想と構造』、一二二頁。

(44) 昭和研究会の基本的な資料には昭和同人会編著『昭和研究会』（経済往来社、一九六八年）、大久保達正ほか編著『昭和研究会資料』第一―別巻（『昭和社会経済史料集成』第三―三八巻、大東文化大学東洋研究所、二〇〇四―二〇一一年）などがあり、先行研究には馬場修一「1930年代における日本知識人の動向―第一部 昭和研究会の思想と行動」（『社会科学紀要』一九号、一九六九年）、伊藤隆『昭和十年代史断章』第二―三章（東京大学出版会、一九八一年）、山口浩志氏の一連の論文、マイルズ・フレッチャー『知識人とファシズム―近衛新体制と昭和研究会』（井上義和・竹内洋訳、柏書房、二〇一一年）などがある。新体制案の作成について、山口浩志「昭和研究会と新体制準備会幹事会試案」（『日本歴史』五九八号、一九九八年）を参照。

(45) 「八、新体制建設国民協力組織図解並説明」、「新体制準備会及び大政翼賛会に関する件」（国立公文書館所蔵）。

次官が「部落会町内会等ノ整備指導ニ関スル依命通牒」⁽⁴⁷⁾を各地方長官に送った⁽⁴⁸⁾。「要領」は地方制度を改革して隣組、部落会町内会を新設し、その運営機関として隣組、部落・町内常会を整備し、さらに市町村常会の整備も規定した。「通牒」は常会を含めて地方制度改革の注意事項を述べた。

「要領」は、基本的に常会を戦争協力の行政補助機関と位置づけた。但し「要領」は、限定の程度で市町村常会の自治体運営の総合協議機能を認めた。「要領」は地方制度改革の目的を「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」、「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」、「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」、「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」と述べた（「第一 目的」）。「要領」は「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」と規定した上で（「第二 組織」、「一 部落会及町内会」、第一条）、部落会町内会に常会を設置し、「部落常会及町内常会ハ会長ノ招集ニ依リ全戸集会スル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」、「第一ノ目的ヲ達成スル爲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」と規定した（同前、第十条）。「要領」はまた、部落会町内会の下級機関として隣保班を設置し、「隣保班ノ常会ヲ開催スル」と規定した（「第二 組織」、「二 隣組班」、第五条）。一方、「要領」は「市町村常会ハ市町村長（中略）ヲ中心トシ部落会長、

(46) 『法令全書』昭和十五年十二月、内閣法制局、一六—一七頁。

(47) 『部落会・町内会等の整備方針』、自治中央振興会、二九—三三頁（「町内会部落会に干する資料」、国立公文書館所蔵）。

(48) 内務省の地方制度再整備の先行研究は多く、一九九〇年代以降の研究には新里孝一「『内務省訓令第十七号』の政治的背景」（『大東文化大学紀要』三五号、一九九七年）、池田順『日本ファシズム体制史論』第二編第三章（校倉書房、一九九七年）、白木澤涼子「『部落会町内会整備要領』再考—明治地方自治体制の法制化なき変容」（『日本歴史』八九三、二〇一八年）などがある。

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當ナル者ヲ以テ組織スルコト」と市町村常会の設置を規定し、「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」と、その業務を規定した（「第二 組織」、「三 市町村常会」）。大政翼賛会の発足後、内務省は「市町村常会は（中略）市町村の総合協議機関であるから、法律上の権限に基づき市町村の意思決定の議決機関たる市町村会とは、自らその性質と任務を異にする」⁽⁴⁹⁾と、地方議会と並存する自治機関という市町村常会の性質を明確にした。

「通牒」は、以下の常会整備の注意事項を記した。「部落常会及町内常会ヲ区域内隣組班代表者ノミノ集会トスルハ区域内ノ戸数多数ニシテ全戸ヲ集合セシムルニ適セザル場合ノミニ限定」し、「少クトモ毎月一回之ヲ開催スルコト」。「市町村常会ノ構成員ハ市町村長（中略）ニ於テ之ヲ選任」し、「部落会長、町内会長又ハ町内会連合会会長及各種団体代表者以外ノモノヲ成ルベク少数トスルコト」。「市町村常会ハ市（中略）町村内各種行政ノ総合的運営ニ必要ナル企画及実行上ノ連絡、市町村及市町村内各種団体相互間ノ連絡調整竝ニ市町村ト部落会又ハ町内会トノ緊密ナル連絡ヲ図ルニ之ヲ活用」し、「少クトモ毎月一回之ヲ開催スルコト」。

2、大政翼賛会の発足と地方協力会議の整備

大政翼賛会は、発足とともに地方協力会議を整備した。昭和十五年十月十二日に大政翼賛会の発足と同時に「大政翼賛運動規約」⁽⁵⁰⁾が決められ、地方・中央協力会議の設置を規定した。地方協力会議の設置が「道府県、郡市、町村其ノ他適當ナル地域ニ本会ノ支部ヲ置キ各協力会議附置ス（後略）」（第十三条）と規定された。その後、翼賛会は「大政翼賛会地方支部設置要綱」、「大政翼賛会支部規程」⁽⁵¹⁾を作成し、地方協力会議の組織・運営を具体的に規定

(49) 「部落会・町内会等の整備について」、『週報』二二二号、昭15・10・30、四七頁。

(50) 「大政翼賛運動規約其他規程」（国立公文書館所蔵）。

した。

地方協力会議は地方官に支配される、大政翼賛会地方支部の附属機関となった。「要綱」、「規程」の地方協力会議の関連規定は大分同じなので、「規程」の規定を見ていこう。「規程」は第六、七条に大政翼賛会道府県六大都市支部の事務局に庶務部を設置し、「支部ノ庶務及協力会議並ニ国民生活ノ指導宣伝等ニ関スル事項ヲ掌ル」と規定し、第九条に「支部ニ協力会議ヲ附置ス（二項）但シ市（六大都市ヲ除ク）市町村ノ協力会議ハ市区町村常会ヲ以テ之ヲ充ツ」と、郡、道府県六大都市の各級の翼賛会地方支部に協力会議を設置することを規定し、常会に協力会議の地位を与えた。「規程」は以下のように、地方協力会議の組織・運営を規定した。地方協力会議は下級協力会議の議員、各種団体代表者、地方議会議員、ほかの適当者を会議員とし、会議員が翼賛会支部長、即ち地方官の推薦に基づき、翼賛会総裁に指名される（第十条）。「協力会議員ノ定数ハ道府県及六大都市ニ在リテハ三十名乃至六十名トシ郡ニ在リテハ二十名乃至六十名トス（二項）但シ町村数五十以上ノ郡ニアリテハ七十名迄之ヲ増スコトヲ得」（第十一条）。翼賛会支部長の招集で地方協力会議は毎年二回以上、二三日以内で開催される（第十三条）。

3、大政翼賛会の常会・地方協力会議指導及び内務省・軍の常会・地方協力会議干渉

大政翼賛会は、常会・地方協力会議の運営を指導した。昭和十六年に翼賛会総務局協力会議部は『協力会議に就て』を作成し、地方・中央協力会議の性質を解説し、常会・地方協力会議の運営を指導した。協力会議の性質は「協力会議で最も重要なことは上意下達、下情上通の問題でありまして（中略）下情を上通しては国民の正しき翹望が完全に諒解せられて政治の上に反映実施する所あらしめ、斯くして官民一魂一体となって臣道実践の極致を尽すことによって無限絶大なる国力の発揮を見ることが出来ます」⁽⁵²⁾と解説された。

(51) 同前。

常会・地方協力会議の運営は次のように指導された⁽⁵³⁾。会議は当該翼賛会地方支部長に招集され、支部長が「時の必要によって、その会議の中心題目或は協議事項の範囲を定めて指示」できる。会議に翼賛会の役員も参加できる。会議の議案は会議員によるものと翼賛会によるものとの二種類があり、議員が「協力会議の性格や使命の上に立って予め一般情勢や自己の職域地域の動向や特色を充分研究考慮して適切なる生きた議案を出」すように努力すべきである。なお下級会議が上級会議に議案を提出しようとするれば、上級翼賛会支部經由あるいは会議員個人の議案として提出すべきである。議案は議長による衆議統裁で処理される。会議の形態は総会、委員会、懇談会であるが、郡以下の各級会議は「なるべく懇談会式な進行が望ましい」。議案の処理について「特に重大な問題と認むべきものに就ては、当該支部に此の実行委員とか処理委員を設けて処理する事も（中略）結構」である。

また、常会・地方協力会議の運用は内務省・軍に干渉された。常会は特高警察に監視され、会議員が発言により罰則を課された。昭和十六年七月一日に兵庫県の藤井条次郎が隣組常会で「国民の貯蓄で大砲や飛行機を作るのではない」、「お金を持って居ても持たなくても同じ事であってお金の価値と言ふものは結局ない事になる」と発言し、「刑法第一〇五条違反として七月十四日送局」された⁽⁵⁴⁾。昭和十七年十月九日に山形県の佐藤治兵衛が金属回収の臨時部落常会で「皇族の野郎ベラもサッパリ鉄を出して居ない」と発言し、「十一月五日検挙同月十一日不敬罪に依り送局、同月二十一日起訴公判請求」された⁽⁵⁵⁾。地方協力会議に在郷軍人の参加もあり、軍は会議の状況を把握した。その結果、軍の行動に不平不満を表す議案は取り下げられ、会議員は罷免された。「京都市協力会議では、飛行場設置のため村の土地が収容されることに

(52) 『協力会議に就て』、一二頁。

(53) 同前、一八-二三頁。

(54) 明石博隆ほか編『昭和特高弾圧史』五、太平出版社、一九七五年、二一九頁。

(55) 同前、二六一頁。

たいして村民の苦衷を訴えたある会議員の議案が、軍部の要請によって抹殺され、三重県協力会議でも憲兵隊の要求によって、すでに印刷されていた議案の一部をことごとく破りとした例もある。茨城県協力会議では、食料の配給について警察官が収賄するという事情を具申して、強く当局の反省を求めた一議員がたちまち罷免された」⁽⁵⁶⁾。

二、名古屋市の常会・市協力会議の整備

1、常会の整備

名古屋市の各級常会は、内務省訓令・通牒に沿い、元内務官僚の縣忍市長の強いリーダーシップの下で整備された⁽⁵⁷⁾。市当局は内務省訓令・通牒を接すると、僅か二日後の九月十三日にそれに沿い「名古屋市町内会ニ関スル規程要項試案」を作成した。市当局は内部で二回ほど「試案」を修正し、十八日に「名古屋市町内会ニ関スル規程要項試案」という正式の草案を決めた⁽⁵⁸⁾。その後、市当局は「試案」をめぐる懇談会を数回開催した。懇談会の出席者は主に市役所の役人、各区区長であり、市議員が十月十二日、三十日の懇談会にしか招請されなかった⁽⁵⁹⁾。懇談会の意見をふまえ、市当局は「名古屋市町内会等ニ関スル規程」⁽⁶⁰⁾を決定し、昭和十五年十一月十五日に公布した。

「規程」は九月十八日「試案」とほぼ同文であり、内務省訓令・通牒よりも、戦争協力の行政補助機関という名古屋市の常会の性質を強めた。「規程」は冒頭に「本市民ハ万民翼賛ノ本旨ニ則リ地方共同ノ任務ヲ遂行スル為隣保団結ノ精神ニ基キ本規程ノ定ル所ニヨリ町内会等ヲ整備（後略）」と記した（第一条）。「規程」は町内会の設置を規定し、以下のように町内常会を規定した。

(56) 下中弥三郎編『翼賛国民運動史』、翼賛運動史刊行会、一九五四年、四八一頁。

(57) 池山弘「縣忍名古屋市長による町内会整備の特質」、『四日市大学論集』二六卷二号、二〇一四年。

(58) 「町総代関係綴」。

(59) 池山論文、一六一―一六二頁。

(60) 「名古屋市公報」号外（五）、昭15・11・15。

町内常会は「第一条ノ目的ヲ達成スル爲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モノ」であり、「常会ハ之ヲ町内常会ト役員常会トニ分チ町内常会ハ全戸集会シ、役員常会ハ役員常会シテ之ヲ開催スルモノトス（二項）町内常会ハ必要ニ応ジ役員常会ハ毎月一回以上之ヲ開催スルモノトス」（第十条）。「規程」はまた隣組の設置を規定し、隣組常会が「毎月一回以上組内全戸集会シテ之ヲ開キ実践事項等ニ付協議懇談スルモノ」であった（第十五条、傍点筆者）。「連区常会ハ毎月一回以上役員集会シテ之ヲ開催スル」（第二十二條）。「区常会ハ区内ニ於ケル各種行政ノ総合的運営ヲ図ル必要ナル各般ノ事項ヲ協議」し、「毎月一回以上区長ノ招集ニ依リ之ヲ開催」し（第三十五條）、「区常会ハ連区町内会会長全員ノ外区内ノ各種団体代表者其ノ他適当ト認ムル者ノ中ヨリ区長ノ選任シタル者ヲ以テ之ヲ構成ス」る（第三十六條）。なお、常会と市当局との連絡について、連区常会までの各級「常会ノ開催」のみは区長を通じて市当局に報告され（第三十一條）、「区常会ノ開催並其ノ顛末」は市当局に報告される（第三十七條）。

ところで、以上の市当局の常会整備の方針を、市会議員が強く批判した。市会議員は常会整備の過程からほとんど排除されたものの、市会及び「試案」懇談会で市当局の常会制度の構想を批判し、常会の下情上通機能の強化を主張した。昭和十五年九月二十一日の昭和十五年市会第十五回会議で議員松永秀則（当選時は政友会、のち市協力会議議員）は、現在の常会制度では「下情上通ノ点ニ付テハ中途ニ於テ是ガ遮ラレテ（中略）此ノ目的ハ達セラレテ居ナカタ」と批判した⁽⁶¹⁾。「試案」をめぐる十月十二日の懇談会で議員横井太郎（当選時は政友会）は「町常会ハ協力会議トナルト思フガ（中略）地方織ニドコマデ順応セシムル積リカ」と質問し、議員横井恒治郎（当選時は政友会、のち市協力会議議員）は「常会ハ（中略）官僚的ダ。上意下達、下意上達ノ機関トシテ連区町総代会長ヲ現在ノ議員ノ如キ者トスル必要ガアリマセヌカ」と指摘し

(61) 「名古屋市会会議録昭和十五年第十五号」、八八二-八八三頁。

た⁽⁶²⁾。十月三十日の懇談会で議員今堀辰三郎（当選時は民政党、のち市協力会議議長）は「常会ハ区常会迄シカナイガ市トハ如何ニ連絡スルカ」と質問した⁽⁶³⁾。

2、市協力会議の整備

名古屋市協力会議は、大政翼賛会名古屋市支部の「大政翼賛会名古屋市支部規程」及び「協力会議運営事項」⁽⁶⁴⁾を以て整備された。「規程」は「大政翼賛会支部規程」と同文であり、第九条に「支部ニ協力会議ヲ附置ス、但市（六大都市ヲ除ク）区町村ノ協力会議ハ市区町村常会ヲ以テ之ニ充ツ」と協力会議の設置を規定し、第十条から協力会議の構成、会議員数、運営を規定した。「事項」は市協力会議が「家族会議の趣旨」に基づき、議長の統制の下で運営されると規定し、「会議員は和衷協議、会議会議員としての職責を尽し、以て臣道実践の実を挙ぐる」と述べた（「一、構成」）。市協力会議は総会、委員会、懇談会の三種の形態を有し、議案が翼賛会市支部による案と会議員提出案の二種であった（「二、会議」、「三、議案」）。会議の日程は議長に定められ、議案議決の方法が議長による衆議統裁であった（「五、議事一般および日程」）。

3、名古屋市当局の常会指導

各級常会の整備の後、名古屋市当局は常会十則及び「毎月常会の系統」を決め、常会指導機関も決めた。常会十則⁽⁶⁵⁾は、「常会は万民翼賛・臣道実践のための毎月例会である」（第一条）と述べ、国策協力、統制経済の運用、生活の安定向上という常会の機能を強調した。「毎月常会の系統」は以下の内容であった。「毎月一日より凡そ十日までに組常会を開催する（中略）之が準備として、凡そ前月十四、十五日頃各区町政課長会議を開き、翼賛会支部とも合議の上、来月分の強調事項を決定し、毎月二十日より二十二、三日頃に開

(62) 「町総代関係綴」。

(63) 同前。

(64) 名古屋市会事務局編『名古屋市会史』第九卷、名古屋市会事務局、一九五五年、一二八—一三〇頁、一三六—一三八頁。

(65) 『町内会の整備と常会』、名古屋市総務部、一九四一年、二五頁。

かれる各区常会に移し、之に引続き各連区では連区常会（連区内役員）町内会役員常会を開き、月末までに役員の方会を完了し、月初めから一齊に組常会を開催し得るやうにしてをります」⁽⁶⁶⁾。区、連区、町内会、組という、上意下達を中心とする常会開催の順序が規定された。市当局は、区・市役所に常会の指導機関を設置した⁽⁶⁷⁾。

さらに名古屋市当局は昭和十六年に『常会の手引』を作成し、常会運営の注意事項を指示した。『手引』は、常会司会者の心構えとして「常会の意見発表から起り易い弊害として、濫りに上や政府を罵る下克上、赤化思想、政治的策動等に陥らぬやう、司会者が実行第一を眼目として、之等の言論を未然に防ぐ心がけが大切です」⁽⁶⁸⁾と述べた。また『手引』は、常会の流れを一同敬礼、開会の挨拶、君が代奉唱、遥拝、黙禱、勅語・詔書奉読、朗詠及常会の誓ひ斉唱、挨拶及通達報告、協議懇談申合せ、講話・研究発表、和楽、朗詠及常会の誓ひ斉唱、万歳奉唱、閉会の挨拶⁽⁶⁹⁾と定めた。

(66) 同前、二五-二六頁。

(67) 同前、二六頁。

(68) 『常会の手引』、一三頁。

(69) 同前、一五-二二頁。