HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	1946年函館市における「市長公選」と町内会
Author(s)	白木澤, 涼子
Citation	地域経済経営ネットワーク研究センター年報, 8, 103-119
Issue Date	2019-03-29
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/73680
Type	bulletin (article)
File Information	100-2186-9359-8.pdf

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

地域経済経営ネットワーク研究センター年報　第 8 号
北海道大学　2019 . 3

＜研究論文＞

1946 年函館市における「市長公選」と町内会

白木澤　涼子

【要　約】戦後まもなくの函館市では，食糧危機をはじめとする，市民の「生命と財産」に関わる危機に対して市では対応ができずにいた。そこで市民自らが，町内会を中心に問題解決に乗り出す。ついては戦時中，町内会長は市長の任命で選任され，町内会が「上意下達」機関であった負の経歴を清算し，新たな「自治」を担う正当性を確保することが必要となった。そこで 1946 年 1 月，町内会で自主的に役員の「公選」が行われ，婦人部が設置される。ここに 1940 年「部落会町内会等整備要領」（以下，「要領」と略す）以来失われていた「自治」が，復活する。復活した町内会の「自治」は，1930 年代の「函館電気争議」において，衛生火防組合（＝「要領」で町内会に統合される以前の，地域共同体）が自ら構築した「自治」である。「自治」の担い手として，新たに青年層・婦人層が登場する。しかし町内会の民主化だけでは，函館市の危機を克服することが出来ず，函館市の民主化へと進む。具体的には，市民が直接市長を選挙し市会が承認する，「市長公選」の方法がとられる。函館市では，GHQ の民主化に先駆けて，自ら二つの「公選」によって民主化の正当性を獲得し，戦後の危機を乗り越えて行く。
【キーワード】「自治」・町内会・市長公選・戦後の民主化・函館市

はじめに

1. 戦後まもなく行われた「市長公選」

1947 年 4 月地方自治法が制定され，第 17 条により都道府県知事・市町村長の公選が明記されるが，1946 年 4 月から 7 月にかけて全国で行われた「市長公選」運動・「市長公選」は，GHQ による「上からの民主化」に先駆けて独自に行われ，各地で「公選市長」が誕生した。「公選市長」は，従来の市議会の推薦を受けて内務大臣が市長を任命するのではなく，市民が直接投票によって市長候補を選び，それを市議会が推薦し内務大臣から任命を受けるという形式である。本稿では，本来の市長公選に対して，以上のような方式を「市長公選」とカギ括弧つきで表記し，市議会ではなく市民自らが市長を実質的に選ぶ状況を「市長準公選」とする。

2. 戦後の「市長公選」に関する研究史整理

全国的な「市長公選」については，功刀俊洋の業績がある。功刀によると全国 24 都市で，「市長公選」が成立した[1]。「各地での事実上の“首長公選”」であった[2]。しかし全体として投票率は低く，過半数を超えない市町村も 4 存在した。功刀は，1946 年 4 月以降に「市長公選」運動が成立する前提として，この時期に市長退陣・「公選」を推進した勢力は，「中央レベルの公職追放・地方制度改正という占領政策に依存，追随して，この運動を展開した」[3] とする。運動の性格として，市長の戦争責任を問う「下からの公職追放運動」[4] であったが，同時にこうした市長を選んだ市議会に対しても同様の運動が展開される可能性があった。そこで「市長公選が当然視されると，下からの公選運動が成立する前に，市会が市長公選を決定し」，「市会総辞職の回避策」としてだけでなく，「戦前以来の市会内部の会派対立，市長と市会の抗争，それらを原因とする市長選考難を回避して，選考責任を市民投票に転嫁する目的」[5] があった

1）功刀俊洋『戦後地方政治の出発－ 1946 年の市長公選運動－』敬文堂，1999 年，13-18 頁。
2）自治大学校編『戦後自治史Ⅱ（昭和二一年の地方制度改正）』自治大学校，1961 年，49 頁。
3）前掲功刀書，307 頁。
4）同前，309 頁。
5）同前，310 頁。

という。しかし市長が退陣して市議会が市長選考権限を市民投票に委任してしまうと，市民の間では，市政[6]と戦争責任の関係や市議会議員・町内会長の責任を追及する世論は，一部を除いて継続・発展しなかったという。これが低い投票率となって表れた。これを「戦争責任追及運動としての限界」[7]とする。また「1946 年 4 月以降に市長公選運動が成立した主要かつ直接的前提は，戦前の運動の経験ではなかった」[8]と戦前と戦後の運動の連続性を否定している。

3. 本稿の課題

本稿は，功刀の以上のような評価に対して，函館市の事例に即して相対化することを課題とする[9]。

函館市における「市長公選」運動については，松山一郎『函館市長公選史概要　1』（葦舎，1993 年）が詳しい。全国的にも「市長公選」運動は，1946 年 4 月から始まり，7 月にはほぼ終息を見る。その中で北海道の 3 市（函館市・釧路市・室蘭市）において，「市長公選」が成立した。功刀も「市長公選」の「典型」[10]とした函館市であるが，函館市が「典型」となる前史として，1930 年代に市議会が市長再任を拒否，あるいは市長不信任決議を行ったのに対して，市民が市長再任・留任を求めて全市的な運動を行い，市長再任・留任を勝ち取った「市長準公選」[11]とも言える状況があった。函館市では，独自の歴史的背景と地域の実情により，終戦後の混乱期において改革の要求が高まり「市長公選」が実現する。特に「市長公選」が実現するにあたり，町内会が大きな役割を果たす。功刀も町内会と「市長公選」との関連を指摘し，戦時中の強制的現代化が，戦後，第二の現代化に進んだ[12]とするが，町内会の「市長公選」との関連については，戦前・戦時・戦後を見通した町内会の実態とその変化についての考察が必要である。

ところで，戦後間もなくから，GHQ の町内会長の公職追放・町内会の廃止までを対象とする研究としては，吉原直樹『戦後改革と地域住民組織 ― 占領下の都市町内会 ―』（ミネルヴァ書房，1989 年），高木鉦作『町内会廃止と「新生活協同体の結成」』（東京大学出版会，2005 年）などが挙げられる。町内会は 1940 年「部落会町内会等整備要領」（以下，「要領」と略す），続く 1943 年の市制中改正法によって市の補助機関として位置づけられ，国家総動員体制の公的な末端戦争協力組織となったとされる。その結果，戦後，GHQ は町内会を戦争協力組織と認定して，1947 年 5 月 3 日にこれを禁止（ポツダム政令第 15 号）し，同日地方自治法の成立で行政上の位置づけもなくなった。しかし地域においては，禁止令下でも町内会は名称を変えた程度で消滅せず，組織の実態としてもほとんど変化がなかったという[13]。町内会の戦時期と戦後における連続性と非連続性をいかに把握するかについては，雨宮昭一の研究[14]以外では少ないといえる。本稿では，函館における事例をもとに，町内会が戦前・戦時・戦後を通して，制度上再編され，担い手（名望家層から青年層・女性へ）において大きく変遷しながらも，「生命と財産」を守るという，戦前において衛生火防組合が果たした地域共同体としての役割は，連続したとする[15]。

函館市においては，「市長公選」に先立つ 1946 年 1 月から 3 月にかけて，町内会役員の「公選」

6）本稿において「市制」は，明治地方自治体制の市制町村制を指し，「市政」は，市長や市議会による市の政治を指すものとする。詳しくは，拙稿「衛生組合連合会と市制」『日本歴史』809 号，2015 年，参照。
7）前掲功刀書，310 頁。
8）同前，304 頁。
9）当該期の函館市における町内会に関する資料は，『北海道新聞（函館版）』，『函館市事務報告書』以外にめぼしいものはなく，町内会自ら編さんした町内会史などは，1950 年代から散見されるが，戦後間もなくのものは皆無に近い。
10）前掲功刀書，314 頁。
11）前掲拙稿「衛生組合連合会と市制」，参照。
12）前掲功刀書　304-307 頁。
13）中田実『地域分権時代の町内会・自治会』自治体研究社，2007 年，58，59 頁。
14）雨宮昭一「第六章　総力戦体制と国民再組織」『戦時戦後体制論』，岩波書店，1997 年。
15）1940 年の「部落会町内会等整備要領」以前の函館市では，衛生火防組合が町内会としての機能を果たしていた。1930 年代の函館市における衛生火防組合については，拙稿「戦前期における地方自治体と電気事業」『日本歴史』751 号，2010 年，前掲拙稿「衛生組合連合会と市制」参照。

が行われた。この時期の町内会役員の「公選」に関し，研究史では「町内会長・部落会長等の公選制度は，現実には，一度も実施されたことはない」[16] とする見解があるが，町内会自らの発案による町内会長などの「公選」は，函館市をはじめ複数の県で行われていた（後述）。部落会長・町内会長の選任について「要領」では，「（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尠クトモ市町村長ニ於テ之ヲ選任乃至告示スルコト」としていたが，戦時中の函館市において，町内会長は「市長任命」であった。「市長任命による戦時中の御用町会役員が真に町民の総意によつて推される役員に替へるべく町会民主化の第一歩に役員公選制が実施され」[17] た。町内会役員の「公選」が自主的に，「町民の総意」でおこなわれたこと自体は，函館市の「町会民主化」として評価されるべきことであると考える。「公選」によって新たに選ばれた町内会長は，戦時中，町内会が「上意下達」機関であった負の経歴を清算し，新たな「自治」を担う正当性を確保したとみなされたと考える。函館市においては，町内会長の「公選」が，のちの「市長公選」と不可分に結びついていた。本稿では，戦前･戦時･戦後における町内会の変遷から，函館市における「市長公選」を位置づける。終戦後の混乱に対し，函館市はそれに十分対応することが出来ず，市制そのものの危機を迎える[18]。一方，町内会も，戦時体制を市の下部組織として担ったことから，その存続をめぐって大きな危機に遭遇する。函館市では二つの「公選」で，危機からの脱却を果たす。それは，函館市の人びとが，終戦後の「生命と財産」に関わる，さまざまな困難を乗り越える営みと重なる。

16）地方自治百年史編集委員会編『地方自治百年史　第二巻』地方自治法施行四十周年・自治制公布百年記念会，1993 年，83 頁。
17）『北海道新聞（函館版）』，1946 年 3 月 6 日付。
18）前掲拙稿「衛生組合連合会と市制」では，市制と衛生火防組合連合会が対峙し，連合会が市制に取って代る危険性があるものであることを論じた。戦後，市制としての函館市は，再びその存在意義を問われることとなる。

Ⅰ　前史としての戦前と戦時

函館市においては，戦前，特に 1930 年代に「自治」をめぐる地域の取り組みが展開していた。すなわち，函館市の衛生火防組合[19] を中心とした取り組みのなかで，市制の地理的枠組みの下で，地域の利害に係る問題（函館市については，電気料金問題・電力の公営化など）を通じて「愛市」観念が醸成される一方で，市政が地域利害に反すると考えられた場合は，衛生火防組合は市制・市政に対峙する存在となっていた。衛生火防組合長が衛生火防組合を選挙基盤として市議会議員に当選していくという構造を持つ一方で，市議会で衛生火防組合長＝市議会議員が衛生火防組合の意向に背く動きを見せた場合，衛生火防組合長＝市議会議員は，衛生火防組合員から排斥されかねない状況があった。つまり地域利害に対して，地域共同体である町内会が自らの意思をもってこれを解決しようと運動（具体的には，1930 年代の「函館電気争議」）をおこし，またこの問題を解決するにふさわしい市長を市議会ではなく，自らの意思によって直接選び取ろうとしたのが，1930 年代に函館市で培われた「自治」であった。

函館市の衛生火防組合は，町内会の前身にあたるものであったが，戦時期になると，「要領」のもとで組織としての性格を変えることとなった[20]。すなわち，もともと明治地方自治体制のもとでは，府県や市町村が「国家によつて承認し創造せられたもの」[21] であるのに対し，部落[22] と町会[23]

19）衛生組合は，1879 年のコレラ大流行，翌年の「伝染病予防規則」（太政官布告第 34 号）を受け，衛生に関する自治組織として，自主的な衛生組合や衛生会が多数設立されたことを起源とし，法律第 36 号伝染病予防法（1897 年）により整備された。地方によっては，衛生組合は地域共同体として発展し，町内会としての機能を併せ持つ場合があった。前掲拙稿「衛生組合連合会と市制」参照。
20）拙稿「「部落会町内会等整備要領」再考 ― 明治地方自治体制の法制化なき変容 ―」（『日本歴史』843 号，2018 年。
21）荻田保『地方税法 上（総論）』良書普及会，1943 年，112 頁。
22）「一八八九年の町村合併と町村制施行によって成立した新町村は行政村と呼ばれ，この町村合併によってその行政的側面を剝奪されて新町村の大字（区）＝部落とされた旧町村（ほぼ徳川時代の藩政村）は自然村と呼ばれ，近代

は，自然発生的に成立し「国家によつて承認し創造せられたもの」ではなく，「現行自治制に於て何等法律上の根拠のないもので」[24] あった。ところが「要領」により部落･町会が，新たに「要領」で設立された部落会・町内会に統合され，明治地方自治体制の下部組織として位置づけられていった。都市においては，任意団体であった町会が，市制町村制の下の強制加入の地域団体として，新たに構築された町内会に統合・再編成され，市町村の統制下に入り，市町村を支えていったのである。

Ⅱ　終戦後，函館市の危機的状況

戦後，函館市は多くの戦災者（495 世帯，人員 1,779 人）が存在する一方, 他からの戦災者（1,039 世帯その人員 4,266 名）の転入を受け入れ，さらに疎開者と樺太からの引揚者，合せて 534 世帯，人員 3,028 名 [25] を抱えて（1945 年 11 月 10 日現在の調査），人口が膨張し，その数はますます増える傾向にあった。

人口の増大は，食糧・住居・屎尿・塵芥の問題を先鋭化させていった。

1945 年の北海道の農作物は, 凶作であった。「表 1　北海道における 1945 年度の農産物の生産量見込概算」によると，平年作を大きく下回っているのが見て取れる。そのため食糧配給の遅配が続き，食糧危機が深刻化する [26] が，特に函館市は道内各都市の中でも，厳しい状況にあった。

函館市民は，終戦後の 10 月ですでに「配給だけでは生命を保てず」「函館市民は辛うじて一千百カロリーを摂取し得る程度で一日摂取量一千三百カロリーと比較してなほ二百カロリー不足であり終戦後一般国民が最低の生活を維持するため必要だといはれてゐる一千八百カロリーよりも七百カロリーを不足してゐる。正に飢餓線上を辿る」[27] 状況であった。

食糧危機に加え，さらに 11 月からは冬場における石炭不足が問題となってきた [28]。

12 月，1 月に入り，食糧事情はさらに悪化した。道内の凶作に加え道外からの食糧の移入も悪天候に阻まれ，食糧配給は遅配がちとなり [29]，10 日以上の未配給が日常化する [30]。その結果，「函館市民の全般が半ば栄養失調症　現下の配給状況では予防法なし　馬場函館病院長談」[31] と，函館市民は飢餓線上に陥った。食糧問題を始め，石炭配給など全て身近で切実な問題であるだけに，問題解決は急務であった。しかもその配給の最前線に

表 1　北海道における 1945 年度の農産物の生産量見込概算

単位（石）	米	薯類	豆類	馬鈴薯	蕎麦	燕麦	計
平年作に対する歩合	43%	68%	37%	70%	50%	85%	
総生産量（米換算）	1,007,707	307,611	363,260	1,109,013	88,000	412,300	3,289,891
自家消費量	650,000	126,000	231,800	516,250	72,430	172,280	1,790,780
供出見込量	337,707	181,611	111,460	592,763	15,570	240,020	1,499,111

出典：『北海道新聞（函館版）』1945 年 10 月 29 日付。

日本の町村は「行政村と自然村の二重構造」として捉えられてきた。」（大石嘉一郎・西田美昭編『近代日本の行政村 ― 長野県埴科郡五加村の研究 ―』日本経済評論社, 1991 年, 2 頁）本稿もこの通説に従い，部落を自然村とする。

23）東京市では，町内会を町会と呼び，「要領」制定後も町内会ではなく町会と呼びならわしている。本稿では，便宜上，全国的には「要領」以前の町内会を町会，「要領」以後の全戸加入となる町内会を町内会と区別して呼ぶこととする。ただし, 函館市においては, 衛生火防組合に代わって成立した町内会を，町会と呼んでいた。戦後の資料中における「町会」は，すべて「要領」以後の全戸加入となる町内会を指す。

24）穂積重遠（法学博士）「町会と自治制」東京市編纂『町会規約要領』東京市社会局社会教育課，1924 年，（近現代資料刊行会『日本近代都市社会調査資料集成 1　東京市社会局調査報告書 11　大正十三年(3)』SBB 出版会，1995 年，所収），6 頁。

25）『北海道新聞（函館版）』1945 年 11 月 17 日付。

26）「供出が完遂しても明春２月で皆無　爾後配給の見通しなし　本道食糧事情に赤信号」同上紙　1945 年 10 月 29 日付。

27）同上紙 1945 年 10 月 23 日付。

28）「石炭　予想以上の深刻さ　最悪の場合一戸一嚬で我慢か」（同上紙 1945 年 11 月 17 日付）,「石炭は何故出ぬか！　役人の机上プラン　これが第一原因　主食五合配給も空宣伝」（同上紙 1945 年 12 月 30 日付）。

29）同上紙，1945 年 12 月 25 日付。

30），31）同上紙，1946 年 1 月 19 日付。

立って，具体的な対処を行わなければならなかったのが，各町内会であり町内会長らであった。

Ⅲ　函館市における改革の動き

1. 市長・市議会への批判

終戦後，市長批判が登場する。食糧危機が勃発した 1945 年 10 月，『北海道新聞（函館版）』の市民からの投書欄である「提言」で，登坂良作市長に対する批判が登場する。登坂市長が「誠意と熱意」を持って市民の窮状に取り組んでいないという批判[32]は，その後も続く[33]。『北海道新聞（函館版）』「読者の声」では，「①食糧が全然ないのではない証拠には買出しに行けば入手できる②奥地例へば女満別等ではキャベツ，人参，玉蜀黍等自由販売しても買手がなく，生産者が持て余してゐる事実③買出しを徹底的に取り締まつたとしても買出し人が持ち込むだけの数量が絶対入荷しないこと④生産者と消費者との間にいくつかの中間機関が存在してこれが（判読不能 ― 筆者）搾取してゐる事実に生産者の大きい不満があり供出意欲を阻んである」[34]と，食糧供給地では食糧があるにもかかわらず，消費地に食糧が届かず，両者を繋ぐ中間機関が「搾取」している現状が報告された。また買い出した食糧は，警察官による「買出取締」によって公価で買上げられたが，「買出し人にとつては没収されると同然であり，これに対する怨嗟の声とその没収された品物の行方究明の声が高かつた」。また「読者の声」は，10 月に入り食糧に関する投書が圧倒的に多くなっていることを伝えている[35]。

こうした函館市の状況をうけて，10 月 30 日に開催された食糧対策委員会で生産地へ市議会議員を派遣することが決まった[36]。市議会議員自らの食糧買出しに対して「飢餓線上にある市民から大きな期待」がかけられた[37]が，わずか「薯八千余俵の出荷を確約」したのみで，必要量より 5 万俵も少なかった[38]。また買出し禁止[39]にもかかわらず，配給の遅れ・空配給日が増大し「十一月中は米の配給は僅かに十四日分」，「十二月の配給は二十五日までそれ以後は食糧逼迫を通り越して空配給となつた」[40]。人びとが飢えと貧困にあえいでいる一方，貧富の格差の象徴である闇市場が登場[41]し，ますます市民の怒りを買い，登坂市長をはじめとする市議会・市役所への批判が噴出していった[42]。

2. 町内会改革の動き

(1) 町内会改革論の台頭

町内会の改革の動きは，まず一般市民の中からはじまった。「提言」では，「隣組制度の再検討」と題して「問題はその指導原理と運営形態の再検討である。官庁に対するその隷属関係を打破し，我々の手で平和な社会生活の建設に適し，真の隣組を建設すべきでないか」との意見が出され，そうでなければ「市民の便所は永久に溢れ」[43]たままであると，至急改善が求められた。

特に，食糧危機が深刻化し，配給制度が行き詰まりを見せる中，配給との関係から具体的な町内会の改革案が一市民から登坂市長へ寄せられた。町内会の改革案は，食糧配給・屎尿処理・塵芥処

32）同上紙，1945 年 10 月 29 日付。
33）「提言」同上紙，1945 年 10 月 31 日付。
34）「読者の声」同上紙，1945 年 11 月 1 日付。
35）「十月後半の投書数は二百九十七通　同月前半の分と合して六百二十六通の多きに達した。」同上紙，1945 年 11 月 1 日付。
36）同上紙，1945 年 10 月 31 日付。
37）同上紙，1945 年 11 月 2 日付。
38）同上紙，1945 年 11 月 16 日付。
39）同上紙，1945 年 11 月 21 日付。
40）同上紙，1946 年 1 月 3 日付。
41）「㊗や丸協の値などはおよそ遙かに縁の遠いベラ棒な価格で売買され普通㊗の二十倍からゴム製品に至つては百倍，二百倍のものがザラにありこれが連日物凄い売行きを見せ，ここに蝟集する人は一日約二万人売買される金額は四万円は下るまいと推定されてゐる」。「或る有閑マダムは得意げにおつしやつた ” 松風町に闇市場が出来ましてから金さへ出すと何んでも簡単に手に入るやうになり本当によくなりましたワ ”」同上紙，1946 年 1 月 1 日付。
「石鹸，クリーム，タオル，靴下，手袋，敷布，革靴，ゴム長，鍋，釜，ストーブ，瀬戸物の類から酒，食用油，砂糖と」「何でもある。」「丸井の二階にある日用品交換会の会場である。」「特定の人間達のみの高級闇市場である」同上紙　1946 年 1 月 5 日付。
42）「提言」同上紙，1946 年 1 月 12 日付。
43）「提言」同上紙，1945 年 10 月 23 日付。

理と多岐にわたっており[44]，これは当時の町内会が担っていた，市の下部組織としての業務の内容を反映するものであった。改革案は，すでに機能不全に陥っている市の制度から独立して，独自に町内会単位で行うことを提唱している。また「提言」には，班長自らの声が寄せられた。「誕生の動機が動機だから隣保組織が翼賛会張りの臭味があつて，お題目たる”上意下達　下情上通”も上意下達のみに終始してゐるのは当然だらうが，日本の民主主義化は隣組の根本的革新がまづその基礎となるであらう。」そこに「市民生活と不離不即の隣保班長の重大責務がある。」「婦人が多いだけに婦人に対する政治教育なども常会が大いに利用されていい。」「貯蓄の問題然り，諸物資配給問題然り，汲取問題然り，供出問題然り，寄附問題然り，全市の班長は単なるお取次ぎはこの際一蹴してあくまで自主的に，個人の意見を尊重し，しかも民主主義化へ隣組を前進せしめるやう努力すべきであらう。今次の改選で私も五稜郭町会下部の一班長に選任された。大いにやるつもりである。」[45] これらの投書は，町内会を市役所の下請けではなく，独自に町内会が業務を行うことを提唱すると同時に，班長自らが民主化に貢献する決意が表明されている。しかし，町内会そのものの存否については触れられていない。町内会の存否が問われるようになるのは，マッカーサーの町内会に対する書簡が公表されてからであった。

(2) マッカーサー書簡と町内会の民主化

マッカーサー司令部は，1945 年 11 月 4 日付書簡で終戦連絡中央事務局に対し「一，隣組の活動に関する内務省の総括的方法及び方針」をはじめとする諮問に対する回答を，10 日以内に提出するように命じた[46]。

これに対し内務省は「部落会町内会が一種市町村区役所の出店的役割を果たしてゐる現在今直ちにこれを廃止することは相当な事務的混乱を惹起しひいては地方自治制度亀裂の恐れもある外物資の配給制度が依然存続する限り又残置の必要も認められる」[47] と町内会の存続を表明していた。しかし今後の町内会については，「地方局宇佐美総務課長談」として「市民，共同組合として消費組合化も結構，町会長，役員，公選もまた結構」[48] と従来の町内会組織にこだわらず，新たに消費組合と町内会役員の公選を打ち出した。

マッカーサーの書簡をきっかけとして，道内でも町内会の存否に関わる議論が起って来る。この問題に先鞭をつけたのが，北海道新聞社の調査による「町内会･部落会をどうする」[49] であった。（**表 2　北海道新聞社調査「町内会･部落会をどうする」**参照）調査は，全道各支社，支局，通信所を総動員して，「従来の指導者実際の運営者並に一般会員」から集めたものであるという。

全体として廃止論が 4 割強をしめるが，数で半数を占める都市の動向を反映するものとなった。前述の町内会に対する市民の投書に見られるように，町内会は配給など現実の生活に必要不可欠であるという認識があった。これに対し，農村では都市や漁村に比べて，廃止の意向が強かったといえる[50]。

廃止論では「町内会を廃して消費組合を結成これを以て食糧危機に対する切抜策」とすべきであるとされた。しかし全ての廃止論に共通しているのは，町内会を廃止してもそれに代る組織が必要であるという認識であった。

また「現機構による町内会（部落会）は内務省により事変後急速組織化された官製組織であり，その活動は所謂上意下達の官僚的行政の補助機関に堕」している。町内会が内務省によって戦時下において組織されたものであるから，戦争が終

表 2　北海道新聞社調査「町内会・部落会をどうする」

	都市	農村	漁村	計
廃止	25	15	17	57
	41.70%	44.10%	40.50%	41.90%
存続	35	19	25	79
	58.30%	55.90%	59.50%	58.10%
計	60	34	42	136

『北海道新聞（函館版）』，1945 年 12 月 24 日付より作成。

44）同上紙，1945 年 11 月 3 日付。
45）「提言」同上紙，1945 年 12 月 12 日付。
46）同上紙，1945 年 11 月 7 日付。
47），48）同上紙，1945 年 11 月 24 日付。
49）同上紙，1945 年 12 月 24 日付。
50）このことについては，部落と部落会との関連で，今後，考察の余地があると考える。

わった段階では既にその役割は終えており廃止するのが至当である。代って「各町内会（部落会）単位に「生産消費組合」を整備し市町村毎にその連合組織を作り物的生活面の充実を図り運営の面では男女老若各層の民意を盛つた溌剌たる建設的な「会」を自発的に起し独創的なしかも実際的な活動をなすこと」と，新たに作られる町内会は，世帯ごとではなく「男女老若各層」の構成員全員で構成されるもので，市制町村制の枠内で町内会連合会を作り，「自発的」で「独創的」な活動を行うとする。市町村の枠内で成人全員を糾合した組織ができ，「自発的」「独創的」な活動をすることは，市制町村制の崩壊ないしは，それらとの競合を意味した。

同様な意見は，「内務省訓令及び北海道庁令等に基き官製的色彩濃厚で未だこれ等の下部組織なるかの如き錯覚が残つて居ることは致命的な欠陥である」と，戦時下で行政の下部組織であったことは，「致命的な欠陥」であり，町内会は「改良さるべきものではなくこれを廃止し全然新たなる組織が生まれなければならない」とする。町内会に代る組織は「地域的協同組合」で「消費組合の性格を帯びると同時に国民の政治，経済等万般の文化水準を昂揚する性格」を持ち，「法的な協同組合の他に政治，経済そ他（ママ）の各種各様の目的を持つ倶楽部式な自由な会合を全市を横断して結成」するものとする。そして「市民総会或は公開討論会の如きものが定期的に開催されねばならぬ」[51]。

「全市を横断して結成」され，消費組合としてだけではなく，政治，経済，文化に関する機能を持ち，定期的に「市民総会或は公開討論会」が開かれ，それが市の行政を左右するものとなるならば，そこに行政・議決機関としての市や市議会が存在する意義は稀薄になる。町内会の廃止と，それに代る「会」または「地域的協同組合」の設立が，市制町村制を否定ないしは崩壊へと導く虞れがあった。戦前において，部落や町会（函館市においては衛生火防組合）などの存在が，明治地方自治体制における市制町村制を揺るがしかねない状況があった[52]が，戦後，同様な状況が町内会の存続をめぐって，再現したのである。

一方，存続論においても「総てが改革存続者でまづ第一に旧幹部の総退陣を要求し機構の問題では経済部と社会部の強化策があげられ経済部，消費組合を設置せよ」[53]と形の上では町内会を存続するものの，役員の総入れ替えを想定していた。

廃止論・存続論いずれも，戦時中に市長の任命による「上意下達機関」として戦争遂行の末端を担った町内会は否定され，新しい町内会や消費組合では，「町会長は居住者の公選により選出し，官庁又は町村長の許可又は承認を必要」[54]とすべきではないとされた。

『北海道新聞』の記事「町内会・部落会をどうする」は，現在の町内会に代る機構として消費組合の結成と町内会長の公選を掲げているが，公選された町内会長によって市町村の行政区域内に町内会連合会や「会」が出来た場合，市制町村制と対峙する可能性があった[55]。

(3) 町内会役員「公選」と婦人部の設立

1945 年 12 月末，「町会部落会の設置要綱と運営方針の改正」が，町内会常会で自ら提出され，1 月 10 日から新要綱で運営，再発足することが決定された。「町会部落会を純然たる自治組織として運営させ，下部組織の強力なる発展を期するため設置要綱と運営方針を総て町会自体で運営できるよう改め，特に下部組織における婦人に関する種々の事柄を担任協力させるため婦人部を設置」[56]するという。特に「従来町会役員の選挙形式は間接選挙で班長は班員が部長は班長が選任し正副町会長は部長が互選して市長に内申，市長がこれを任命し選任権は市長にあつたが新規定では班長は班内の正副部長は部内の正副町会長は町会区内の世帯主が選挙又は総意によつて選任」さ

51）同上紙，1945 年 12 月 24 日付。

52）拙稿「衛生組合法案と町内会」『日本歴史』781 号，2013 年，前掲拙稿「衛生組合連合会と市制」，「「部落会町内会等整備要領」再考 ― 明治地方自治体制の法制化なき変容 ―」参照。

53）『北海道新聞（函館版）』，1945 年 12 月 24 日付。

54）同上紙，1945 年 12 月 13 日付。

55）前掲拙稿「衛生組合連合会と市制」，参照。

56）『函館市事務報告書』昭和 21 年，65 頁（函館市中央図書館蔵）。

れる「直接選挙の公選形式」となった。市長からの任命方式でなくなったことに対応して，町会常会は「従来市長の招集によることを建前としたが町会長側の自主的開催を建前とすることに改め」，「常会開催系統の変更 ― 現在町会長常会，町常会，部常会，班常会の順序で開かれてゐる常会開催系統は民意伸暢を主とし毎月二十日班常会，二十二日部常会，二十三日町常会，二十五日町会長常会，二十六日部落会常会と逆に開催する」[57] と，戦時下の町内会に対する批判の対象であった「行政の下部組織」，「上意下達」から脱却することが目指された。全体として，町内会が行政の下部組織から脱却し，市制とは別に独自の運営を目指し，「公選」と婦人部の創設で，新しい時代に対応しようというものであった。

「町会部落会の設置要綱と運営方針の改正」を受けて 1946 年 1 月から 3 月にかけて，班長･部長･町会長などの役員の「公選」が行われた。その結果，「各町会役員が任期満了となつたのでそれぞれ改選されたが」，「再任三五名，新任二二名」[58] であった。

3. 消費組合問題

1946 年に入り，食糧危機は深刻の度を深めていた。そうした中，1946 年 2 月に起った消費組合問題は，市に対する決定的批判となる。

当初は町内会ごとに消費組合を設立し，買出し班が組織されていた。そこで市と町内会が食糧危機突破策について協議を持ち，町内会単位の買出しを市が援助することとなった[59]。「任意であるが物資を獲得した場合は市から承認証をその組合に発行して統制の紊乱をある程度阻止する，また獲得物資が貨車一台以上に達する場合は市の配給を遠慮してほしい，買付出張，物資輸送のための便宜は今のところ乗車券は一日四枚まで斡旋，輸送は日通に交渉便宜を図る」[60] と，消費組合の買出しは市の承認証によって遵法としての体裁を整え，買出しの際の移動・物資の輸送についても市が請負うとされた。この結果，町内会単位の「有志町会に消費組合が結成されてそれぞれ資金を準備し目ざす土地へ買付けに出掛けたが，生産地で折角現物を手にしながらそれを引取ることが出来ず空しく引返して来るものが多い一例は新川町会の消費組合で東鷹栖町と精米百四十俵の購入契約を結びいざ引取る段となつてから生産地側では市が町会に与へた町会消費組合たる証明書だけでは主食糧を譲渡することは出来ないと言ひ出し，一方士別町で交渉成立した澱粉三十袋も日通が申合せ程度の町会消費組合あてには輸送受諾出来ないと固辞する有様で，其他二，三町会も同様の御難を蒙つて戻りその都度市に対して約束が違ふと強談判に及」ぶ結果となった[61]。

「主食の管理強化で金縛り」となり，「買出は事実上不可能」で結局，消費組合は解散の憂き目にあった。食糧危機打開のために組織された消費組合であったが，町内会員から資金を集めながら，食糧を結果的に調達することが出来ず，「かへつて市民の負担を加重せしむる結果に陥つてゐる実情」となった[62]。

消費組合の失敗は，市に対する不信の増大と，新たに「公選」で再出発した町内会の限界を露呈することとなった。町内会のみの改革（町内会長の「公選」）では，函館市の危機を突破することが出来ず，市政そのものの改革（市長の「公選」）が必要であった。

Ⅳ　函館市における「市長公選」運動

1.「市長公選」の決定

(1) 登坂市長の任期満了と市長詮衡方法

登坂市長は，1946 年 5 月 31 日で任期満了となる[63]。これに先立ち，5 月 1 日付で内務大臣より函館市議会に対し市長推薦命令が発せられた。市政協議会では，5 月 4 日，市議会民主化のために従来の銓衡委員会方式を排して，この際，無記名三名連記投票を決行すべきとの動議が提案され，

57）『北海道新聞（函館版）』，1945 年 12 月 26 日付。
58）前掲『函館市事務報告書』，66 頁。
59），60）『北海道新聞（函館版）』，1946 年 1 月 20 日付。
61）同上紙，1946 年 2 月 2 日付。
62）同上紙，1946 年 2 月 15 日付。
63）同上紙，1946 年 5 月 3 日付。

交渉員をあげ候補の諾否を求めたうえ資格審査を請求することを決定し，8 日に公表が行われることとなった[64]。

従来とは異なる市長詮衡に対して，革新政党・労働団体などが動き出す。5 月 7 日，社会党函館支部が「市長公選」を決議した。5 月 13 日，市政協議会に函館地区労働組合協議会，社会党函館支部，共産党函館地区委員会，民主主義実践連盟，函館文化連盟の代表者 30 名が市役所に押しかけ，「公選」を要求した。「町会も市会の専横的行為を非難し，公選に向つて動きつつ」あった。結局，市政協議会は 13 対 9 で「公選」に決定した[65]。

(2) 革新政党・労働団体の動き

5 月 13 日の市政協議会における「公選」決定を受けて，各革新団体は町内会長に対して圧力をかけ始める。函館地区労働組合協議会･文化連盟･民主主義実践連盟などは町内会長に対して，「市長公選」への町内会長の積極的な関与を希望すると同時に，それがなされない場合，「町民の意思を蹂躙し種々政治的な問題に関与した責任を追及する」と，町内会長の戦時下における戦争責任を追及する姿勢を示した[66]。また 13 日，社会党函館支部，共産党函館地区委員会，民主主義実践連盟では，市長候補者詮衡協議各層代表者会議に「町会長も加つてゐる，これは町民の意思を端的に表明させるため町会長を適任者と看做したものとして一応納得」したが，「市長問題等について町民の意思を代表するが如き行動とるものがあれば断じて許難いとの見地から」，「全市民に対して町会長の独断的行動を厳重に監視し，あくまでも勤労大衆の基点に立つて町会長が行動せしむる方向に町民が積極的に働きかける」よう呼びかけることとした[67]。

つまり現実問題として「市長公選」については，これらの団体は直接関与することが難しく，結局は町内会長を通じて「公選」制を間接的にコントロールすることが意図されたのであった。実際に「各層代表者の半数を占めてゐる町会長の態度は依然あいまいなものがあり，中には町民大会を開き町の総意を結集した上で代表者会合に臨み，町民の意思を強硬に反映せしむるといふ」[68] 町内会長もいるが，過半数の町内会長は「未だに町民の意思を無視し単独で臨むかまたはその後に来るべき責任を追究される等の周囲の事情を考慮し欠席するといふ考えを有」[69] している町内会長もいるという。そこで，町内会長は，町民の世論を聴取することとなった[70]。

社会党函館支部，共産党函館地区委員会，函館地区労働組合協議会，民主主義実践連盟の 4 団体は，5 月 17 日に「われらの市長はわれらの手にて選べ」と「市長公選市民大会」を開催した[71]。大会では市議会議長あての決議文の他に，22 日の代表者会議に向けて町内会長宛の決議文が採択された。

「市長の選任は民主主義の原則により絶対公選の方式に依るべし
理由
1. 市政の完全民主化のため銓衡会議の事前に町民大会を開くべし
2. 町会長は町民大会の決議即ち町民の総意を結集反映すべし
3. 責任回避的口実を以ての欠席は民意尊重上留意されたし
昭和二十一年六（ママ）月十七日 市長公選市民大会」[72]

以上から，革新団体の町内会長に対する以下の姿勢が読み取れる。新しい市政は，「市長公選」によってのみ実現可能であり，そのためには，町内会は，町民の民意を反映すべきである。むしろ，町内会長は「市長公選」の推進役たることで，戦時期の「行政の下部組織」であった汚名を払拭できる。町内会長が，もし「未だ町民の意志を無視し単独で臨むか，またはその後に来るべき責任を追及されるなどの周囲の事情を考慮して欠席す

64）同上紙，1946 年 5 月 5 日付。
65）同上紙，1946 年 5 月 8，14 日付。
66）同上紙，1946 年 5 月 14 日付。
67），68），69）同上紙，1946 年 5 月 15 日付。
70）同上紙，1946 年 5 月 17 日付。
71），72）同上紙，1946 年 5 月 18 日付。

る」のであれば，逆に，戦後町内会長「公選」がなされても，中身は旧態依然であり戦時期の戦争責任が問われるというのである。

この間，日本世論調査会函館支部（この団体の詳細は不明）の街頭での調査結果は，市民投票選挙にするが第一位で 433 票, 次に（市議会がか？）新市長候補を選び市民投票選挙をするが 203 票，現市議会議員に一任するが僅か 3 票であったという。更に新市長を選ぶか再選かでは，新市長を選びたいというのが 151 票，再選支持は 86 票，最後に現市議会議員は市民の代表たる資格ありやでは，資格なしが 596 票，資格ありは 102 票であったという [73]。

5 月 22 日，各町内会の世論の調査結果が『北海道新聞（函館版）』によって発表された。（**表 3**　各町内会における「公選」支持調査　参照）

全体として圧倒的な「公選」支持であった。特に「公選」支持比率 100％の千歳町は，戦前の坂本森一市長留任（1935 年）の際，衛生火防組合長をはじめとする役員全員が署名をし，坂本市長留任運動を支えた町内会であった。ここに「市長公選」と坂本が結びつく [74]。

以上のような市民の意向を受けて，5 月 22 日次期市長候補者選考に関する各層代表者会議が開催された。

(3)「市長公選」の決定

「市長公選」の問題は，「市長公選」のみに止まらず，市政そのものへの批判となって行く。次に掲げるのは，市民の投書欄「論塔」に記載されたものである。

表 3　各町内会における「公選」支持調査

町会名	「公選」支持	市会推薦支持	「公選」比率
弁天	308	46	83%
相生	350	230	60%
東川	448	68	86%
鶴岡	330	40	90%
海岸	951	175	84%
千歳	570	0	100%
五稜郭	2158	508	81%
中島	792	243	76%
八幡	930	170	84%

出典：『北海道新聞（函館版）』1946 年 5 月 22 日付。

「市会議員諸君，諸君は市民の代表を以て任じてゐたのではないかそれが市政に定めてある議件を決し得なくなつて代人を集めて開かなければならぬと自分で決めた。若しさう御悟りになつたら … 協議会の結果はさう明かに示してゐる諸君は須く市会議員を辞任すべきであらう。それでなければ諸君の行動は市民に対する冒涜であり市会の自殺でしかない」「公選論者，特に市会協議会に公選を迫られた社会党函館支部幹部，其他諸団体幹部諸員，諸君は真面目に公選を主張せらるることと存じる。就ては公選の方法を具体的に明示する事，特に選挙人の範囲，選挙方法，被選挙者，当選定数，現行法規との矛盾なくすること，選挙における罰則，公選せる候補を市会が拒否したる場合の取扱等を具体的に提供する義務を果さなくてはならない。諸君にしてそれが出来ずしてそれは技術的だから市会になどといふのであれば，諸君のいふことは空念仏を叫ぶのみとの批評を甘受しなければならぬ。一歩吾々の理想に近づいたなどそんな処で妥協すべき事ではない。」（弁護士）[75]

市議会への批判は，市民に問題の丸投げを行い，議決機関としての機能を果たしていないことにあった。前述の「町内会・部落会をどうする」で展開された「会」ないしは「町内会連合会」が，市議会に代って市民の意向を反映し決定権を持つのであれば，市議会の議決機関としての存在意義はない。「諸君は須く市会議員を辞任すべきであろう」「諸君の行動は市民に対する冒涜であり市会の自殺でしかない」とは，こうした状況をついたものである。また社会党などに対しても，「公選」を行うことの意義と義務につき注文がなされた。市議会は，存亡の危機に立ち，社会党などももし「市長公選」が成立しなければ，市議会同様に責任放棄との批判を受ける可能性があった。

5 月 22 日の各層代表者会議には，市議会議員，

73）同上紙，1946 年 5 月 19 日付。
74）『坂本市長再選運動仕末』（函館市中央図書館蔵）。
75）「論塔」同上紙，1946 年 5 月 19 日付。

町内会長，労働組合，政治結社，経済・文化その他諸団体，婦人部委員などの各代表者を網羅する 322 名の出席が予定されていたが，実際の出席者は 160 名であった。ここで町民の世論を調査した町内会の発表が行われた。町内会 59 のうち，公選支持が多数の町内会は 53，市会に一任するが多数を占める町内会は 1,「調査未終了」の町内会は，5 町内会であった。これを受けて，函館市長の後任は「満場一致で " 公選 "」が決定され，具体的な方法は委員会に一任された [76]。次期市長候補者選考に関する各層代表者会議の決定を受け，5 月 25 日 第 1 回公選準備委員会が開催された。出席委員は, 町内会側（4 名）, 労働側（3 名），政党関係（3 名），市議会議員（4 名），婦人側（2 名），その他団体（1 名）の計 17 名で構成された。この日，13 項目が内定された [77]。

このうち特筆すべきは,「2 立候補する被選挙人の資格は満二十五歳上の男女で履歴書と身分証明書を選挙事務局に提出すること」「12 選挙の結果有効投票の二割に満たざる得票のものは市長候補失格とす」「13 選挙費用は全市民で負担する」である。2 の「市長候補者は自由立候補の域まで拡大したのは既に公選制を実施した塩釜市等にも見られない全国類例のない方法」[78] であった。

その後，さらに検討が加えられ,「得票総数が町会名簿による有権者総数の 5 割以下となった時は選挙を無効とすることとしたことは，仙台市の公選結果に鑑みこのような事態が生じた場合は公選時期尚早として更に再考するための規定」[79] が決められた。

棄権が多かった場合,「市長公選」そのものの意義が問われるとともに,「市長公選」をあえて行った責任が問われる。「もし無効を宣する場合は市民の責任もさることながらそんな無駄なことを仕出かした政党，労組の提唱者，市会議員は自らの責任を痛感して，総退陣すべきであらう」[80] と, 棄権率が高く,「市長公選」が成立しなければ，市民・市議会をはじめ，政党・労組に至るまで失敗の責任が問われるというのである。

こうして 6 月 16 日に投票日が設定され，投票者名簿は, 6 月 10 日まで各町内会において作成し，経費は各町内会において負担すること（1 戸当り約 25 銭，総額約 1 万円）となった [81]。

2. 市長選の開始

(1) 市長候補者の立候補

函館市の「市長公選」への立候補者は，次の通りである。

坂本森一，元函館市長
（日本社会党函館支部，その他より推薦）
登坂良作　前函館市長
（市議会議員その他より推薦）
沼武夫　　富岡鉄工所常務取締役
（日本共産党函館地区委員会，その他より推薦）
高橋忠春　雑貨商　　（自薦）[82]

各候補者は立候補にあたって，それぞれ抱負を述べたが，坂本元市長は，他の候補者に比べて具体的な政策はなく，推薦母体である社会党への言及もなかった。ただ,「私の生涯六十四年のうち，函館ほど強く深く私の胸に感銘を刻みつけた土地はありません。八ヶ年の在職期間中受けた函館市民の純真なる御支援に対しては，今尚私の感激は生々しい」[83] と，約 10 年前の「函館電気争議」と市長再選・留任運動の一コマを市民に思い起こさせる文のみであった。

坂本に呼応するように，社会党をはじめとする坂本への推薦文は，自らの政党色を抑え，往年の「函館電気争議」を市民に想起させるものであった。社会党の推薦文は「推薦状　元函館市長坂本森一ノ鉄石ノ如キ信念ト迫力アル実践力ハ往昔ノ水電闘争」,「現下緊急ノ食糧問題ノ解決其他市民大衆ノ生活擁護ノ為函館市長トシテ最適任ト認メマシテ推薦致シマス」[84] と「函館電気争議」時点

76）同上紙，1946 年 5 月 23 日付。
77）同上紙，1946 年 5 月 26 日付。
78）松山一郎『函館市長公選史概要　1』葦舎, 1993 年, 20 頁。
79）同前，21 頁。
80）『北海道新聞（函館版）』，1946 年 6 月 9 日付。
81）同上紙，1946 年 5 月 30 日付。
82）前掲松山書，22 － 24 頁。
83），84）『北海道新聞（函館版）』，1946 年 6 月 14 日付。

の危機を，現在の函館市における食糧危機や生活擁護の問題に重ね合わせて，これを解決できるのは，坂本であるとした。「函館電気争議」と現状の危機を同一視する文面は，他も同様であった。「食糧の危局迫る！これが解決は剛直，廉潔な市民周知の坂本森一氏に待つ以外にないと信じます　日本社会党　林吉彦」[85]，「市長候補ハ坂本森一氏ニ」「充分周知ノ事ト存ジマスガ」「市長候補公選推薦者　小野将造」[86] と，政党色を抑え，坂本個人の資質と「函館電気争議」の際の坂本の活躍にのみ言及している。ところが社会党をはじめとする革新政党は，1930 年代の「函館電気争議」にはほとんど関わることができなかった。「函館電気争議」は坂本市長と衛生火防組合によって闘われ，続く「市長準公選」状況も，衛生火防組合によるものであった [87]。革新政党は 1930 年代の衛生火防組合の「自治」に寄りかかることで,「市長公選」を乗り切ろうとした。また実際の「市長公選」の実務においても，町内会の働きを抜きに「市長公選」は成立しなかった。

(2) 町内会の動き

函館市では学区を中心に投票所が設置され，戦前においては 10 投票所，戦後 18 区を設け追加拡大された [88]。投票を町内会が主体となって行うにあたり，「市長公選」を成功させるための様々な対策が練られた。

「投票に万全　不眠不休の各町会

函館市長の公選は町会単位に実施するだけに選挙人名簿の作成から投票入場券の記入，棄権防止，公選の意義の徹底など各町会事務所員はこの四, 五日繁忙を極めた。…

S 町会－市内で世帯数の最も多い町会だけに有権者数も三千二百余名を数へ投票入場券の日付，町会名等の捺印，氏名，男女別生年月日，番号の記入，これに選挙人名簿の整理，記入，班長届出名簿と現住所調査表の参照等十一日から三日間不眠不休の大努力がつづけられ漸く十四日朝入場券配布を完了した。

T 町会－ここでは一日より十四日までに今度の選挙に関し特別常会も三回以上開催し，回覧板や貼紙で棄権防止を特に強調してゐるが，町会は割合と有権者が少いので名簿の作成は七日で完了。その後は殆ど連日のやうに班長以上部長級の常会，選挙打合会を開催した。棄権防止の対策としてはけふの投票日に委員数名を巡回させ投票を促進させることになつている。

H 町会　一千五百余名の有権者をもつこの町会は書記一人で名簿の作成を引き受け，投票入場券は六人の部長さんが分担で引受け記入，捺印を行つたが案外仕事ははかどりその上この町会では一週間程前から種々選挙対策の案を樹ててあつたので順調に仕事も片附け名簿洩れの調査と棄権防止打合会を開き万全を期した」[89]。

「市長公選」は町内会，特に「公選」によって選任された班長・部長等の町内会役員の強い支援の下，実施された。

3.「市長公選」の成立

(1) 開票結果

開票結果は，以下の通りであるが，坂本の圧勝と言えよう。

坂本森一	45,671 票
登坂良作	8,390 票
沼武夫	2,373 票
高橋忠春	742 票 [90]

しかし投票率は 58.0% で無効を免れたが，当初は「午前十時現在で一万八千二百名といふ低調振りで町会によつて棄権防止投票督励に婦人部がメガホンをもつて隣保班を駆け廻つたといふところもありそれらの熱意」によって，辛うじて成立したものであった。「午後から各町会とも棄権防止の街頭運動に乗出し，隣組を動員して躍起となり

85)，86）同上紙，1946 年 6 月 15 日付。
87）詳しくは，前掲拙稿「戦前期における地方自治体と電気事業」,「衛生組合連合会と市制」，参照。
88）前掲『函館市事務報告書』，14 頁。
89）『北海道新聞（函館版）』，1946 年 6 月 16 日付。
90）同上紙，1946 年 6 月 18 日付。

駆出しをしたのが効を奏し三時頃から出足が軌道に乗り午後五時までには全町の九割までが投票者数五割以上となりここに選挙の有効が確実となつた。」[91]

これを受けて，1946 年 8 月 7 日，内務大臣が同日付をもって坂本森一を函館市長に任命した[92]。

(2) 坂本市長当選の評価

「坂本候補へ投票した六割までは婦人層」で，前述の婦人部による棄権防止の呼びかけといい，「市長公選」成立に女性が果たした役割は大きかった。それは坂本の「水電争議当時の」「精力的な街頭演説」などが「未だに婦人層の瞼底に濃く残つて」いるからであった。また「坂本候補が当選したのは”声援の力”のみではなくむしろそれより候補自身の人気が大きかつたことに思ひを至す要があらう逆説的に直言すれば前記二団体が推さないで自由党が推したとしても当選した」という。坂本に対する「青年，婦人両層の支持が意外に多かつた」こと，「市長在任時代資本閥たる函館水電会社を相手として市民大衆のため戦つたといふことや，時代的条件に恵まれた」ことが，坂本の圧倒的な勝利の要因であるとした[93]。

V　町内会の「公選」と新たな担い手の登場

1. もう一つの「公選」＝町内会役員「公選」

前述したように，1945 年末に町内会常会自らが改正した新規定（1946 年 1 月 10 日実施）により，各町内会では「町会民主化の第一歩」として，1 月から 3 月にかけて，町内会役員の「公選」が班長から順次行われた。こうした中，2 月末 Y「町会に於て行はれた部長選挙による前町会長」の「再選に対して町民側一部から反対の声が上がり全町民の総意によつて町会長を選出すべしという気運が濃化」していた。町内会長の「再任は同町会十六ヶ隣保部の部長が選挙した結果十一対五の多数決で決定を見たものであるがその後」，町内会長が「関連した隠退蔵物資の摘発事件など公開されるに至つて町会長たる資格を欠くものありとする反対意見と全町民の総意によつて選ばれるべき町会長は部長選挙においても満場一致で選挙さるべき性質ものであるとして同氏の再選に強硬反対を示すに至つた」[94] という。町内会長の「公選」は，「全町民の総意」によるものでなければならず，また「町会民主化の第一歩」となるにおいては，その役員の「資格」が厳しく問われたのである。

町内会役員「公選」については，「各町会役員が任期満了となつたのでそれぞれ改選されたが」「再任三五名，新任二二名」[95] であった。選挙は「任期満了」によるもので，従来の町内会の責任の如何を問う選挙ではなかった。また改選の結果，新任は 22 名であったが，氏名については判明できなかった。再任率は，59.2％である。先の北海道新聞社調査「町内会・部落会をどうする」では，町内会存続論でも役員の総入れ替えが多数を占めていたが，実際の町内会「公選」の結果は，急激な変化を伴わないものであったといえる。

班長・部長については，どの程度再任あるいは新任されたのかは分からないが，「市長公選」の具体的な事前の事務作業から組織運営，選挙への棄権防止対策まで，彼らが担った。

ところで戦後における町内会長の名簿はないが，戦前の 1932 年，1933 年，1935 年，1937 年，1939 年，1940 年，1941 年における衛生火防組合長，町内会長の名簿が判明した[96]。1940 年 9 月 11 日「要領」により，衛生火防組合[97] は町内会となったが，

91）同上紙，1946 年 6 月 17 日付。
92）同上紙，1946 年 8 月 10 日付。
93）同上紙，1946 年 6 月 19 日付。
94）同上紙，1946 年 3 月 6 日付。
95）前掲『函館市事務報告書』，65，66 頁。
96）前掲『坂本市長再選運動仕末』。井上金之助『函館衛生火防組合連合会史』図書裡会，1981 年，158，159，183，184，418，456，457，468 － 470，552 頁。『函館市公報』1933 年 5 月 1 日付，1937 年 9 月 15 日付（函館市中央図書館所蔵），『函館市報』1941 年 2 月 1，15 日，3 月 1 日付（函館市中央図書館所蔵）。
豊川・地蔵町，鶴岡・真砂町の 1941 年の町内会長・副会長については，『函館市報』1941 年 1 月～ 4 月までに記述がない。「廃合された豊川，地蔵町会と鶴岡，真砂町会は最後まで不平を唱え，〔1940 年〕十二月六日代表者が」齋藤市長に膝詰談判したという（佐藤精『齋藤與一郎伝』齋藤先生伝刊行委員会，1957 年，670 頁）。1941 年 1 月から 4 月にかけて，この 4 町に関しては，町の統廃合の問題が尾を引き，町内会長・副会長が選出されていないものと考えられる。

翌年 1941 年 3 月 1 日時点での 51 町の町内会正副会長合計 102 名の総ての氏名は判明している。

1941 年段階で，町内会正副会長は，旧来の町内会正副会長がそのまま留任している場合も多いが，1930 年代まで名前が登場しなかった町内会正副会長が多数見受けられるのが特徴である。戦前の衛生火防組合役員については，伍長・副組合長から衛生火防組合長となる者が多く，衛生火防組合自体としての役員の連続性が顕著であった。また 1941 年時点で町内会長あるいは役員のうち，坂本市長時代に衛生火防組合役員をしていた者は，少なくとも 18 名である。その後，1943 年に改選され，本来なら 1945 年に改選のところ，「戦争完遂のため三年越し改選を行はなかつた函館市の町会役員は終戦により任期延長の根拠が一応消滅」したので，1945 年 12 月から改選が行われた [98]。

1941 年から 1943 年でどのくらい正副町内会長が入れ替わったのかは，判明しない。

次に 1946 年の「公選」において，町内会長の再任率 59.2％をどう評価するかであるが，戦争責任の追及によって，あるいは戦争責任の追及を逃れようとほぼ全員が入れ替わった市町村がある一方，ほとんど役員が変らなかった例もある全国的な動向に比べて，急激な変化とはいえない状況であった [99]。新任が半数であるが，町内会役員全体として，1930 年代の「函館電気争議」と「市長準公選」状況についての体験と記憶は共有されていたと考える。

2. 新たな市政の担い手の登場

坂本市長「公選」を支持したのは，婦人層・青年層であった。

まず婦人層については，1945 年 11 月 28 日の時点で函館市民有権者 9 万 2116 名のうち，「男子四万三百九十三名，女子五万一千七百二十三名で女子が一万一千三百三十名多く，女子有権者の投票獲得如何が候補の当落に大きな影響を及ぼ」[100]

97）厳密にいえば，「要領」以前に，函館市の衛生火防組合は町会に再編されていた。詳しくは，前掲拙稿「衛生組合連合会と市制」参照。

98）『北海道新聞（函館版）』1945 年 11 月 14 日付。

99）終戦後から GHQ の指令によって町内会が廃止される 1947 年まで，町内会については，「はじめに」で述べたように，町内会長の公選がなされなかったという見解があった。しかし，本稿で明らかにしたように，函館市は 1946 年 1 月から「公選」を行っていた。同様の事例は，他の市町村でも見られた。町内会長の公選制は，二種類に分けられる。自ら「公選」を決定したものと，行政による命令などでの公選である。これを町内会における「下からの民主化」（＝町内会自ら決定）と「上からの民主化」（＝行政などによる命令）としたい。

「下からの民主化」の例としては，函館市とほぼ同じ時期（1946 年 1 月から 3 月）に横須賀市（『神奈川新聞』昭和 21 年 1 月 23 日付。横須賀市編『新横須賀市史　資料編　近現代Ⅲ』横須賀市，2011 年，270，271 頁。）と，山梨県の事例「町内会役員公選町内会民主化の火蓋が，上からでなく下から市民達の手によつて行はれつつある」がある。（『山梨日日新聞』昭和 21 年 3 月 6 日付。山梨県『山梨県史　資料編 15　近現代 2』山梨県，1999 年，516 － 518 頁。）これらの市町村では，ほとんどの町内会役員が入れ替わっている。

「上からの民主化」の例では，青森県・東京都・山梨県の例がある。青森県では 1946 年 4 月 2 日，「部落会町内会等整備要綱」を新たに制定し，町内会長などの町内会役員については，「選挙其ノ他適当ナル方法ニ依リ住民ノ自主ト責任ニ於テ之ヲ選任」するものと，公選などを奨励した。（青森県史編さん近現代部会編『青森県史　資料編　近現代 5』青森県，2009 年，28，29 頁）。同様な例は山梨県で 1946 年 11 月から（山梨県『山梨県史　資料編 15　近現代 2』山梨県，1999 年，519，520 頁。）見られた。

東京都では，公的な再編成は 1946 年 1 月に行なわれた。東京町会隣組要綱という規定は，東京都が町内会の任務と構成を民主化するために行った最初の試みであったという。

1946 年 1 月 1 日の再編成以降，何ら大きな変化は起こらなかった。東京都は「人々の自由意思」による選挙の確立とあらゆる町内会長・隣組長の区役所による認可という事態の除去以降 1946 年 11 月 1 日までに，町内会長の 23 パーセント（1807 人のうち 208 人）が代っただけであると公式に述べた。町内会長の交代の理由は，(1) 死亡，(2) 移転，(3) 地方選挙が会計年度の最終日である 1946 年 3 月 31 日に行われたこと，(4) 新たに創設された町内会長の選任，(5) 再選されたにもかかわらず，道義的に参加しない方がいいと考えた戦時中の町内会長の辞職，によるもので，東京都の役員はほとんど変わっていないとする。（吉原直樹『戦後改革と地域住民組織 ― 占領下の都市町内会 ―』ミネルヴァ書房，1989 年，93，94 頁。）

以上，各市町村で町内会役員の公選が行われたが，公選以前に辞職などですでに町内会長をやめているものも多かった。町内会会長全員が入れ替わっている場合がある一方，ほとんど変わらない町内会もあった。その意味で，函館市は中間という存在であった。全国的な町内会役員「公選」についての事例の豊富化と分析については，今後の課題としたい。

100）『北海道新聞（函館版）』，1945 年 12 月 1 日付。

すことが予想された。1946 年 1 月 10 日から，新たに町内会で婦人部が公式に設置された[101]。「市長公選」を実際に行う第 1 回市長候補者公選準備委員会では委員 17 名のうち，婦人代表が 2 名参加した[102]。選挙当日の婦人部による棄権防止の呼びかけや，「坂本候補へ投票した六割までは婦人層」であったことより，「市長公選」成立に女性が果たした役割は大きかった。

青年層については「日本再建へ　青年層の運動漸次活発」にと，「函館市内においても国家再生へとの逞しき意欲に燃ゆる若人達の胎動が至る処に見受けら」れ，「函館愛国青年同志会員」の運動や，「婦人青年層の新しい歩みも見受けられ女学校の同窓会員による婦人解放に伴ふ運動等が真剣に論議されてゐる」状況があった[103]。青年層は，1933 年の「函館電気争議」の際に，以下のような，全市一丸となった「愛市」[104] の状況を経験していた。「散る火花・水電退治，今回の争議を機会に電車には乗らぬ事，中等校生徒諸君に告ぐ」[105]，また消灯戦術のための「街頭（ママ）に未だランプを見た事のない子らまでニコ〳〵しながら「ホヤ」を磨いてゐる」[106]。小学校高等二年生位の児童に自習時間に雑談的に水電問題とは何かをたずねたところ，「水電会社が市民から金を多くとつて自分ばかりもうけてゐるから，多く金をとらないで電灯料を値下げせよ ― 若し値下げしなければ，するまで金を払はない」と答えたものが半数以上に上った[107]。

婦人層にしても，全市における消灯戦術に参加し，『坂本市長再選運動仕末』（1935 年 3 月　陳情書　決議文などの綴り）（函館市中央図書館蔵）では，署名数 2,388 名のうち，女性の署名が 36 名あった。全市民を糾合した運動であった「函館電気争議」を通じて，1933 年，1935 年の市長再選・留任問題では，「坂本市長を護れ　真剣な愛市の叫び」[108] と，坂本市長と「愛市観念」[109] が結びついていく。

戦後，新たな「公選」で選ばれた町内会役員と婦人層・青年層が，坂本市長「公選」を支えていった。それは，1930 年代の「市長準公選」を自らの手で再現することであった。

まとめ－二つの「公選」（町内会長・市長）の歴史的意義－

終戦後の函館市は，食糧危機に代表される，終戦後の「生命と財産」に関わる危機に直面していた。そして，こうした危機に対処できない町内会への批判が，町内会の改革への提言となって行く。当初は，町内会の改善であったのが，GHQ の町内会に関する内務省への書簡をきっかけに，町内会の存否に関わる問題に発展していく。町内会をめぐって，「自治」の模索が行われた。町内会の存続論・廃止論については，両論とも新たな消費組合の創設，町内会役員の「公選」などが共通し，さらに市町村の行政区域を領域として町内会連合会あるいは「会」の創設が提唱された。市町村の行政区域を領域とする町内会連合会あるいは「会」の創設は，議決機関・行政機関としての市議会・市と対峙するものであり，市制町村制そのものを破壊しかねなかった[110]。

さらに，「生命と財産」に関する危機に対応できない市長への批判は，市議会や市役所，市制への批判にもつらなっていった。すなわち，市議会議員の食糧買出しが不首尾に終わり，かわって町内会＝消費組合が独自に買出しを行うが，市と中央政府との調整不備から失敗に終わると，市の行政一般に対する不信・不満が増大して来る。そこへ市長の改選問題が浮上する。市議会は「市長公選」については，「次期市長候補者選考に関する各層代表者会議」に一任し，自らの議決権を放棄してしまう。

101）同上紙，1945 年 12 月 26 日付。
102）同上紙，1946 年 5 月 26 日付。
103）同上紙，1946 年 1 月 7 日付。
104）「愛市に迸る熱火の弁，水電膺懲の烽火揚る，けふ市民を打つて一丸とした市民大会盛会を極む」『函館毎日新聞』，1933 年 3 月 16 日付。
105）『函館毎日新聞』，1933 年 4 月 25 日付。
106）同上紙，1933 年 11 月 8 日付。
107）同上紙，1933 年 12 月 4 日付。
108）同上紙，1935 年 3 月 14 日付。
109）同上紙，1933 年 6 月 7 日付。
110）町内会連合会と市制との対峙については，前掲拙稿「衛生組連合会と市制」参照。

こうした状況は，明治地方自治体制における地方自治の制度[111]である市制そのものを，揺るがしかねなかった。

それに対して，函館市では二つの「公選」によりこれを乗り越えて行く。

まず，町内会存続の危機については，自ら町内会役員の「公選」を行うことで市長の任命制から脱し，戦時下における上意下達機関といった汚名からの脱却を果たした。また，新たな町内会の担い手として，婦人層･青年層を迎え入れることで，危機を乗り越えようとした。しかし消費組合の買出しの失敗に見られるように，新しい町内会は必ずしも危機の打開には成功しない。町内会単独では，危機を脱することが出来ず，全市的な対応が必要であった。そこに，「愛市」によって全市が一丸となった「函館電気争議」と坂本市長の「準公選」状況の記憶が呼び戻される必然性があった。

また，市制に対する批判のなかには，市民の投書にみられるように，「市民の苦しみと悩みとをほんとうに代表する我等の市長」になっていないという認識があった。市長が「市民の声」を聞くためには，「市長公選」が必要であり，「市長公選」が実現したならば，民意を反映する市が出来るはずである。

しかし他の市町村の例に見られるように，折角の「市長公選」が投票率の不振により不成立となる可能性があった。したがって「市長公選」による市長は誰でもいいわけではなく，全市がまとまるきかっけとなる候補者でなければならなかった。そこに坂本元市長が担ぎ出される要因があった。事実，坂本当選の要因は，「候補自身の人気が大きかつた」ことや，「市長在任時代資本閥たる函館水電会社を相手として市民大衆のため戦つたといふことや，時代的条件に恵まれた」ことであった[112]。新たな町内会の担い手となった婦人層や青年層の支持も大きかった。彼らもまた，約10 年前の「函館電気争議」と「市長準公選」ともいうべき状況の経験と記憶を共有していたのであった。

町内会を中心とする「市長公選」は，成功裏に終わり，「市長公選」という民意を直接反映した市長が誕生した。また町内会自身も，自ら戦後の民主化を担ったことにより，戦時中の「上意下達」「行政の下部組織」といった批判や戦争責任を回避することとなった。「公選」で選ばれた町内会役員が，市長の「公選」を支え，名実ともに戦後の民主化を担ったのである。

さて，新市長が就任した 1946 年 8 月以降は，徐々に食糧配給が軌道に乗り[113]，函館市の「生命と財産」に関わる危機は，次第に緩和されて行った。その間，連合軍からの食糧船が「相当量の食糧を積んで再三小樽函館に入港し，餓死線上を彷徨してゐた道民もおかげで今日まで事なきを得た」[114]。さらに，1946 年秋の農作物の作柄は順調[115]で食糧危機は去った。

戦後の函館市における「市長公選」の歴史的意義は，以下のようにまとめられる。

戦後の函館市では，「生命と財産」に関わる危機に対して，市が十分な対応ができていなかった。そこで市民自らが，問題解決に乗り出す。ここに，1940 年「要領」以来失われていた「自治」が，町内会を中心に復活する。町内会の「自治」は，戦前の「函館電気争議」において自ら立ち上げていった「自治」であった。戦時中の「上意下達」であった負の経歴を清算し，新たな「自治」を担う正当性を確保すべく，町内会で町内会長の「公選」が行われる。町内会自らで，民主化を成し遂げたのである。しかも，新たな「自治」の担い手として，青年層・婦人層が登場する。町内会の民主化＝「公選」が行われてはじめて，市の民主化＝「公選」が成功する。

111）明治地方自治体制は，府県制・市制町村制をもって成り立っていたが，1940 年制定「部落会町内会等整備要領」で，法制化を経ずして市制町村制の下に部落会・町内会を抱えることで，明治地方自治体制の「地方自治」が，法制化なき変容を遂げる。前掲拙稿「「部落会町内会等整備要領」再考－明治地方自治体制の法制化なき変容－」参照。

112）『北海道新聞（函館版）』，1946 年 6 月 19 日付。

113）「八月分の早食用に新薯，十二万俵配給　渡島二万俵　函館は三千俵」「七月の鮮魚配給七十八％」同上紙，1946 年 8 月 6 日付。

114）同上紙，1946 年 8 月 14 日付。

115）「今後の食糧見通し　伊能経済部長の視察談　五百万石収穫に確信」同上紙，1946 年 8 月 21 日付。

「はじめに」でみたように，功刀は，1946 年 4 月以降に「市長公選」運動が成立する前提として，この時期に市長退陣・「公選」を推進した勢力は，「中央レベルの公職追放・地方制度改正という占領政策に依存，追随して，この運動を展開した」[116] とする。運動の性格として，市長の戦争責任を問う「下からの公職追放運動」[117] であったとする。確かに当初，函館市でも，市長退陣･「公選」を推進した勢力は，上からの民主化に寄りかかる動きを見せ，その中で，市議会も事実上，自ら市長を選ぶ責任を放棄してしまう。ところが，「公選」を推進しようとした革新勢力もまた，自らの力のみでは，「公選」を運営実行する能力に欠けていた。結局，革新勢力が「公選」を成立させるために頼ったのは，1930 年代の「函館電気争議」の際に培われた,「愛市」観念に訴えることと,「自治」の経験を積んだ町内会であった。函館市における「市長公選」の主題は，戦争責任を問うことではなく, 一旦失った「自治」をいかに取り戻し，戦後の「自治」につなげていくかであった。1930 年代の「函館電気争議」と「市長公選」状況のイメージと戦後の「市長公選」を結びつけるために，革新勢力は政党色を抑えた選挙戦を戦わざるを得なかった。

功刀は「1946 年 4 月以降に市長公選運動が成立した主要かつ直接的前提は，戦前の運動の経験ではなかった」[118] とするが，函館市に即して食糧危機などへの対応からみる限り，町内会を中心に「市長公選」が成立するうえでは，戦前の衛生火防組合＝町会における「自治」の経験と記憶が一つの重要な意味を持っていたのである。

116）前掲功刀書，307 頁。
117）同前，309 頁。
118）同前，304 頁。

参考文献

青森県史編さん近現代部会編『青森県史　資料編　近現代 5』青森県，2009 年。
雨宮昭一『戦時戦後体制論』，岩波書店，1997 年。
井上金之助『函館衛生火防組合連合会史』図書裡会，1981 年。
功刀俊洋『戦後地方政治の出発－ 1946 年の市長公選運動－』敬文堂，1999 年。
佐藤精『齋藤與一郎伝』齋藤先生伝刊行委員会, 1957 年。
自治大学校編『戦後自治史Ⅱ（昭和二一年の地方制度改正）』自治大学校，1961 年。
白木澤涼子「戦前期における地方自治体と電気事業」『日本歴史』751 号，2010 年。
――――「衛生組合法案と町内会」『日本歴史』781 号，2013 年。
――――「衛生組合連合会と市制」『日本歴史』809 号，2015 年。
――――「「部落会町内会等整備要領」再考 ― 明治地方自治体制の法制化なき変容 ―」『日本歴史』843 号，2018 年。
高木鉦作『町内会廃止と「新生活協同体の結成」』東京大学出版会，2005 年。
地方自治百年史編集委員会編『地方自治百年史　第二巻』地方自治法施行四十周年･自治制公布百年記念会，1993 年。
中田実『地域分権時代の町内会･自治会』自治体研究社，2007 年。
松山一郎『函館市長公選史概要　1』葦舎，1993 年。
山梨県『山梨県史　資料編 15　近現代 2』山梨県，1999 年。
横須賀市編『新横須賀市史　資料編　近現代Ⅲ』横須賀市，2011 年。
吉原直樹『戦後改革と地域住民組織 ― 占領下の都市町内会 ―』ミネルヴァ書房，1989 年。