

戦後の町村合併

——日本における地方自治体の形成

藤田武夫

目次

- 一 問題の所在
- 二 戦後の町村と地方行財政
- 三 町村合併促進法の制定と実施
 - 1 自生的町村合併と合併促進法の立案
 - 2 町村合併促進法の内容と実施
- 四 町村合併の実態と役割
 - 1 町村合併の実態
 - 2 町村合併の役割
- 五 結び

一 問題の所在

特定の国における地方団体の行政や財政の歴史を追求し、その地位と役割を究明するためには、まずその国の地方自治体の地位と機能を明らかにせねばならない。しかも、地方自治体は、その形成の過程において、その地位、性格および機能を大きく規定され、その後の変遷においても、この過程で形成されたものが、いろいろの変化をうけながらも、永く基底をなすことが多い。

数年前から戦後の日本地方財政史の研究を志す私は、本稿で、日本において、戦後町村自治体が、どのような社会、経済、政治の条件の下で、どのようにして形成されたかを、昭和二八年の町村合併促進法を中心に検討し、町村が、それによってどういう地位、性格および機能をあたえられたかを捉えたいと考える。この場合、町村は、後述するところから明らかのように、地域住民との関係からは、「自然町村」ではなく、むしろ「行政町村」といった方が適切であろう。しかし、いうまでもなく地方自治制や地方行政制度の対象となっているのは、この「行政町村」であり、「行政町村」が、国や府県との関係において、また地域住民の生活にたいし中心的な地位を占めている。本稿で「町村」という場合は、この「行政町村」を指す。

明治以来の日本の町村合併の歴史は、明治二一―二二年の自治制定時の合併、明治末期から大正期にかけての合併、昭和中期戦時下の合併並びに戦後昭和二八年以後の合併の四つの時期に区分することができる。各時期の町村合併は、それぞれ日本資本主義の各発展段階に応じたものであり、昭和中期以降のそれは、国家独占資本主義下の町村合併であるということができらるであろう。もっとも、日本の場合、資本主義の特殊な発達にもとづく明治以来の強大

な中央集権、地方自治の未成熟、民主主義の未発達などにより各時期を通ずる町村合併の特異な共通性がみられるが、右の各時期の合併には、それぞれの特徴と意義が認められる。⁽¹⁾昭和二八年の町村合併促進法による町村合併は、農地改革後の農村の変化、二二年の地方自治法実施、戦後の新法令による地方行政領域の拡大、シャウプ勧告、地方財税制度の改革、二六年以後の独占資本の復興と逆コース体制への転換および地方財政の窮迫など、めまぐるしい諸情勢の変化をうけて、実施されたものである。それだけに町村合併は、複雑なコースを経て進められ、またそれによって日本の町村は、特異な地位と機能をもつことになり、その後の日本の地方自治と地方行政財政の発展を強く制約したのである。

(1) 各時期の町村合併の究明については、島恭彦編、町村合併と農村の変貌(昭三三、三) 吉岡健次、現代日本地方財政論(昭三八、六)に詳しい。

二 戦後の町村と地方行政

第一次世界大戦以後凋落しはじめた日本の地主制は、昭和二一年末からの農地改革によって崩壊し、寄生地主は、支配力を失い、農村の支配機構は、大きく変化した。地主の力は、弱まり、経営規模の大きい自作や自小作農と肩を並べることになった。しかし、これは、農村社会が、一挙に民主化されたことを意味するものではなく、貧農層は、依然浮び上がれないままにとり残され、部落や町村の支配機構は、少数の地主支配が崩れて平均化されたが、中富農層が部落の古い規制を利用しながら、部落や町村を支配することになった。かつての大地主の一部や中富農層のうちには、農協、農地委員会などの委員、職員、町村長、町村会議員や役場吏員になるものも多く、かれらは、食糧供

出、徴税、町村政、金融などにわたり国家独占資本主義的な諸政策を地方において実施するためのエージェントになった。栗原百寿氏の指摘にあるように、「この戦後の新しい農村支配者は、戦前の地主が多かれ少なかれ自らの権勢によって直接的に農民層をおさえていたのとはちがって、国家独占資本主義の単なるエージェントとして、その『虎の威』をかりて間接的に農民層をおさえているにすぎない」「これらのエージェントは特別に中富農層にもとづくのではなくて、むしろ、あらゆる農民階層から出身しながら、中富農層をもふくめた全農民層に対立して一握りの特権的農村ボスのグループをなしているのである」。

しかし、このような農地改革後の農村支配層の変化と町村政との関係を明らかにするためには、当時の町村（行政町村）の性格と機能を究明する必要がある。

明治二一年の町村制施行以来、町村は、制度上自治体として六〇余年の歴史を重ね、地域共同体としての成長も、多かれ少なかれ認められる。しかし、部落の割拠的な団結が強く、町村会議員に部落の利益代表としての性格が濃く、町村長も、多くは部落の勢力の均衡の上にたち、何よりも部落の利害を調整することに力を注ぎ、独自の町村政を積極的に展開することは少なかつた。まして部落の障壁を打ち破り、町村区域にわたる社会的な統一体を築き上げて、町村役場が、自治行政の機関としてその機能を發揮することは、稀れであった。もともと、自足的農業も商品経済の深い滲透をうけ、部落の封鎖性は破られ、その成員の結合関係は弛緩してきたが、なお町村への社会的統一体の結成を促す内在的要因は、乏しかった。農地改革が、農民を地主の支配から解放すると同時に、農民に土地所有意識をもたせ、個人意識を目ざめさせ、また新憲法による家族制度や学校教育の改革、選挙権の拡大などで個人意識が次第に成長してきたが、真に個人意識に目ざめて、社会的な活動に参加する者は、民主的教育をうけた少数の青年層、

一部の知識人、農民組合員労働組合員の一部、少数の商工業者にかざられた。町村の主要な構成員である農業世帯主は、激変する社会情勢の下で、家族主義的体制の崩壊を惜しみ、部落のうちに安住して、革新的な動きにたいし警戒をつづけた。また青年層や農民組合員、労働組合員も地元の町村政に眼を向け、これを民主化する努力を払うことは、ほとんどなかった。従って、当時住民の個人意識にもとづく町村政への参加は、一般的には発展せず、町村政は、保守的な中富農層に握られ、各部落間の利害の調整の上になつて実施されていたのである。^②もともと住民の自治行政機関としての性格よりも、むしろ政府や県庁の下級行政機関の性格が強く、行政町村の共同体として成長してきた町村は、終戦後も、このようにして個人意識をもつ住民とその生活に結びつかなかったために、町村政は、栗原氏のいう「国家独占資本主義のエージェント」としての支配層の手に容易に承握されたのである。事実、町村長や町議会議員は、地域住民全体の要求にもとづく行政よりも、国や府県の行政を重視し、国や府県の支援をうけることによつて、その権威を保ち、町村内の統制を維持することができた。^③また国や府県は、かれらを通じて町村の国家的機能を増大し、効果的にこれを遂行することができた。このような性格をもち、役割をはたしてきた町村であればこそ、昭和二八年の上からの町村合併によつて容易に再編成されたのである。

次に、右のような農村の支配機構の下で、終戦後の地方行政財政制度の諸改革によつて、町村の行政や財政が、具体的にどのようなように変化したかをみてみよう。

昭和二年九月の第一次地方自治制度改革によつて、選挙権の拡張、住民の直接請求権の設定、地方議会の権限強化、選挙管理委員会・監査委員会の創設などの自治的民主的改革が行われ、翌二二年四月の地方自治法で、内務大臣・知事の一般的監督権、強制予算、代執行その他の中央集権的統制が撤廃されて、制度上、町村は、府県と同じ地位

の地方自治体としての地位と権能をあたえられた。しかし、明治以来各種の地方行政について中央の監督・統制権を規定してきた多数の特別法令は、そのまま継承され、権限の地方移譲は行われず、依然事務・権限の中央集中がつづいた。その上、終戦直後の国民生活の窮迫、衛生状態の悪化などに直面し、アメリカ占領軍の要請もあって、二一年以来、生活保護法、保健所法、職業安定法その他が、公布され、食糧確保臨時措置法が実施され、さらに二二年、六三制義務教育が施行され、二三年には市町村の自治体警察が発足した。このようにして、国からの委任事務を中心に町村の行政領域は拡大され、町村歳出額は、二一年度の四四億五、三〇〇万円から二三年度にその十三倍、二五年度に二七倍へ躍増し、二七年度には四一倍の一、八〇七億円を計上するにいたった（この期間の卸売物価指数は、二・四倍―日銀、明治以降本邦主要経済統計）。町村経費のうちでも委任事務費の強い警察費、教育費、産業経済費の増率がとくに大きかった。⁽⁴⁾

その結果、農林省農業改良局の二四年八月の標準農村六カ村の実態調査によると、昭和二三年度決算による六カ村平均額で、国政事務費が、村費総額に占める比率は八三%で、村固有の事務費は、わずかに一七%にすぎず、同じ六カ村の十一年度決算の場合の七一%よりも国政事務費の比重が、かなりたかまっている。⁽⁵⁾その後シャープ勧告にもとづく二五年の地方財税制度改革で、町村の財源がある程度充実され、固有事務費の比率が大きくなったが、精々三〇%程度にとどまり、町村費のほぼ七〇%は国の委任事務に使われた。⁽⁶⁾實際上、町村役場は、国の下級行政機関として担当する小中学校、児童福祉、警察、供出、食糧増産、統計調査などの行政に忙殺され、道路、橋梁、水利などの土木事業や農業改良など直接住民の生産活動や生活に直結する自主的行政に手を出す余力をもたなかった。そして住民生活に密着するこれらの仕事は、部落におしつけられ、町村は、これにたいする補助金をその予算に計上するにすぎ

ない場合が多かった。⁽⁷⁾このようにして、新しい地方自治法によって制度上町村の自治権が拡充され、シャウプ勧告で財源が強化されたにもかかわらず、町村の行政の実態は、依然国や府県の下級行政機関的なものが、大部分を占めていたのである。

他面、政府は地方経費の躍増にたいして、二一年以後連年地方税制を改正し、地租、家屋税、営業税及び同附加税、住民税を増徴し、また地租、家屋税、営業税、遊興飲食税などを国から地方へ移し、さらに種々の独立税を創設して、税源の拡充をはかったが、依然府県重視の政策がとられた。それでも二一年度の町村税額十一億五、〇〇〇万円は、二四年度には三三三億三、三〇〇万円に著増し、シャウプ勧告にもとづく二五年の税制改革で、国、府県、市町村の税源が分離されるとともに、市町村税源が増強され、二七年度には町村税額は、七三六億四、五〇〇万円を計上し、歳入の三九％を占めた。他方、町村の地方配付税も終戦後年々増額されて、二四年度には一九六億円を計上し、二五年に地方財政平衡交付金に改組され、二七年度には三四九億七、〇〇〇万円を計上して一九％の比重をもった。また国県補助金は、シャウプ勧告により一時減少したが、二七年度には二九七億八、〇〇〇万円を計上し、町村歳入の一六％を占めた。なおこの期間に町村債は、二一年度の八、一〇〇万円から二七年度の一二五億三、八〇〇万円へ躍増し、歳入の七を占めたが、その資金は九九％まで大蔵省資金運用部および簡易保険局に求めていた。⁽⁸⁾その結果、町村は、その歳入の四〇％以上を国や県に依存し、⁽⁹⁾補助金や起債のワクを獲得することが、町村長の手腕を評価する基準とされた。またこれらの依存財源を通じて、国からの委任事務が遂行され、町村の国家機関的機能が確保されたのである。しかも、二七年度の修正後の地方財政計画による地方財政平衡交付金一、四五〇億円と国庫補助金一、五七二億円計の三、〇二二億円は、同年度の修正後の国の予算額の三二％を占めることになり、⁽¹⁰⁾これは、講和安保条約

発効後、防衛支出金、警察予備隊などにより膨張する国家財政からみて、大きな重荷となり、これらの地方団体へ交付される財政資金の合理化、抑制が、財界、大蔵省から強く要請されたのである。

しかし、戦後において地方とくに市町村の行財政を地方自治強化と民主化の方向に改革しようとする企図がなかったわけではない。二四年夏のシャープ勧告は、日本の地方自治を強化するために、市町村優先主義を唱え、地方税とくに市町村税の拡充と独立化、近代化を唱え、下からの積上げ方式による一般平衡交付金を提案するとともに、国庫補助金の大幅な整理を勧告し、行政事務と財源を国、府県から市町村へ降し、これを住民の直接の監視の下にすることを勧告し、二五年の地方財政平衡交付金の設置と地方税制改革によって、財税制に関する勧告は、大部分実現された。⁽¹¹⁾しかし、勧告が、戦後も温存された中央集権的な行政機構を分権化して地方自治を実現するための行政事務の国、府県、市町村間の再配分を、すべて地方行政調査委員会議の審議に委ね、しかも同会議の二五年末の勧告が、朝鮮戦争後のアメリカの対日政策と日本政府の国内政策の転換によって無視されたために、シャープ勧告の地方税増強策も精緻な平衡交付金も、市町村自治の強化によりも、国政事務の完遂に役立ち、また中央政府の地方支配の手段に供されることになった。

他面、ドッジラインによる安定恐慌の下に苦しんだ日本の独占資本は、二五年六月の朝鮮動乱の勃発によって、巨額の収益をあげ、その後二六年三月以後の反動恐慌を経て、講和安保両条約の発効に伴う国家予算の膨張による景気の回復によって、その支配力を強めた。これに伴い二八年八月には独禁法が大幅に改正され、大企業の合同や企業系列化が進み、さらに「日米経済協力」や「新特需」によって、日本経済は急速に成長し、⁽¹²⁾独占資本の支配と発言力は、急速に増大した。一方、国家財政は、二六年度補正予算いわゆる独立準備予算から警察予備隊費、平和回復善後

処理費、出資及投資などの増額を中心に膨張に転じ、二七年度予算は、八、五二八億円となり、二五年度予算に比し、三五%膨張した。地方団体の歳出も、公債費、教育費、警察消防費および社会労働費の増大を中心に、二五年度の五、二二六億円から二七年度の八、四二〇億円へ、わずか二カ年度間に六一%も増大した。かくて、二七年度に国民所得にたいする国、地方の歳出合計の比重は三二%となり、国、地方税合計の負担率は二二%に上り、インフレーションの抑制上、また国民負担からみて、国、地方の財政規模の圧縮が、強く要請された。

一方、対日講和の機運が成熟した二六年五月、占領政策の逆行的手直しを要請するリッジウェイ声明がだされ、これにもとづいて設置された政令改正諮問委員会は、同八月「行政制度の改革に関する答申」を行った。この答申は、行政事務の大幅な縮少整理と能率化、行政機構の簡素化および人員整理を、改革の基本方針とし、これによって、財政規模の縮少と国民負担の軽減をはかろうとした。⁽¹⁴⁾そして、行政事務縮少に関する具体案を示し、地方への委任事務にたいする中央の指揮監督権を認めるとともに、各種行政委員会の地方自治庁への統合、地方議員定数の半減、府県市町村の行政組織の反民主的な簡素化などを答申した。政府は、この答申をうけて、同月行政簡素化本部を設け、答申の実現に努めた。かくて国内政策は、従来の民主化、自治化から能率化、中央集権化へ急激な方向転換をはじめた。かくて二七年八月、中央官庁として「自治庁」が発足し、同月地方自治法の第四次改正が行われて、法令による委任事務と知事や市町村長が設置すべき機関を地方自治法に列挙し、地方議会の開催数をへらし、議員定数の減少を認めるとともに、内閣総理大臣や知事の地方団体にたいする助言勧告権と資料提出請求権を認めた。さらに、地方の二大行政である警察と教育について、自治権の剝奪が企図され、二八年二月、自治体警察と国家地方警察を廃止して、国家警察的色彩の強い府県警察に一本化し、府県警察の警視正以上の幹部職員を国家公務員とし、中央の閣僚を

兼ねる警察庁長官が、これを統轄するという中央集権的な警察法改正案を、第一五国会に提出し、翌二九年ほぼ同内容の新警察法が成立した。また二七年頃から日教組の政治的進出に脅され、またアメリカの要請もあって、政府は、公選の教育委員会の廃止や教育行政にたいする中央統制を企図したが、二八年二月、教員の政治活動を全面的に禁止するために、教員を国家公務員とする義務教育学校職員法案を国会に提出した。このようにして、二七年以後地方行政は、制度上も能率化、中央集権化の方向へ、急転換してきたのである。

他面、地方財政は、二五年の地方財税制改革後も、年々窮迫の度を加え、町村財政は、躍増する委任事務費の下で、多数の町村が赤字をだした。事業繰越や支払繰延を考慮した実質的決算でみると、二六年度の赤字町村数六〇〇は、二七年度には一挙に二、三八九に著増し、赤字額も一一億五、二〇〇万円から三九億一、〇〇〇万円に激増したが、人口の少ない弱小町村において、財政窮迫は一層顕著であった。

このようにして、行財政上から町村規模を適正化し合理化することが、緊急に要請されたが、朝鮮動乱後の独占資本の支配力の強化と二七年以後の国内行政の能率化中央集権化への方向転換の下で、町村規模の適正化、町村合併は、地域住民の要求を充たすためよりも、中央政府が、上から国政委任事務の遂行を主眼に、中央集権的な能率的な町村規模の再編成を行うことが、目的とされたのである。

(1) 栗原百寿、現代日本農業論一六六―一七頁

(2) 地方自治法実施以後町村会議員選挙に非農家や小作人よりの立候補が増加し、比較的少壮の人物が、当選したが、依然、村民の投票は自主的でなく、部落の拘束が強くて、保守的な中富農層の当選者が多かった。また町村会議員の活動も、部落の地域の代表の色彩が濃く、部落を超えた町村全体の立場からの活動は、少なく、また役場吏員の指導に甘んじているのが、大勢であった(蠟山政道、農村自治の変貌三九六―三九八頁)。

- (3) 福武直編、日本農村社会の構造分析(昭二九・七)四五八―四六三頁、四八七―四八八頁に負うところが多い。
- (4) 自治庁、昭和三一年度地方財政統計年報による。
- (5) 農林省農業改良局、農村財政に関する調査研究報告第三部統計表第七表および第五表による。
- (6) たとえば一般の町村に比べて町税収入が多く、財政力の比較的豊かな兵庫県滝野町でさえ、二六年度決算で固有事務費の比重は、三七％にすぎない(藤田武夫編、農村行財政の諸相一〇三頁)。
- (7) 部落協議費は、戦後の新しい自治制の下でも年々増大し、二六年度には町村の予算の三分の一程度に上り、町村民税に比敵する場合もあった。たとえば神奈川県豊川村では、二六年度に部落協議費合計額が、村歳出額の三六％を占め(拙著、地方財政平衡交付金の実態と問題九五頁)、山形県柏倉門伝村では部落協議費総額が村歳出額の二六％を占め(藤田武夫編、地方財政危機の実態分析(三)七四頁)いづれも村民税に比較あるいは凌駕した。
- (8) 昭和三一年度地方財政統計年報および昭和二六年度地方財政概要による。
- (9) 全国町村会の「町村行財政調査による資料その一」(昭二八、一二)によると、二七年度決算見込において人口七千から一万の町村では、国県へ依存する財源の比重は三三％であるが、三千人以下の町村では五〇％になっている。
- (10) 自治庁、地方財政の状況報告(昭二八、三)および国の予算(昭二八年度予算及び二七年度予算補正)による。
- (11) シヤウブ勧告の地方税制改革案や一般平衡交付金案とその評価並びに二五年の地方財政平衡交付金やシヤウブ地方税制の成立については、都市問題昭和四八、五―七号、昭和四八、一〇―一二号および昭和四九、三―五号に掲載された拙稿九篇を参照されたい。
- (12) 昭和二九年度の「経済白書」によると、二五年を基準として二八年度の水準をみると、鉱工業生産が九割も上昇し(戦前の水準の六割増)、実質国民所得は約三割、実質賃金三割五分、消費水準四割の増大を示している(同書一九頁)。
- (13) 大蔵省主税局調査課編、租税統計資料集(一九五二)および自治省税務局、昭和四三年度地方税に関する参考計数資料により算出。
- (14) 政令改正の諮問のための委員会の「行政制度の改革に関する答申」(昭二六、八、一四)による。
- (15) 自治庁、地方財政の状況報告(昭二九、三)一〇頁

三 町村合併促進法の制定と実施

1 自主的町村合併と合併促進法の立案

六三制義務教育の実施、自治体警察の運営などにより、町村とくに小規模町村の赤字が、表面化した二三年秋頃から、各地で自生的に町村合併が進められ、全国町村会の調では、二四年一月から二八年七月始めまでに、二七府県にわたり総数一三八の合併町村が成立した。⁽¹⁾ 同調査が、八一合併町村について調べたところによると、合併の動機は、財政難打開が六割を占め、施設の共同経営、行政区画の不合理の是正が、これにつづいている。⁽²⁾ 比較的に小規模町村の多い京都、千葉、島根、岐阜などの府県では、合併に関する計画や試案が示されたが、その後町村合併が、全国的に広まり、二七年三月全国合併町村協議会が、京都府を中心に結成され、事務所を全国町村会館内において、自治庁などへの陳情運動を展開した。⁽⁴⁾

市町村優先主義をとったシャープ勧告は、行政事務再配分に関する試案のうちで、市町村が、学校、警察その他の活動を独立して維持することが、困難な場合には、合併することを奨励すべきであると説いた。⁽⁵⁾ しかし、勧告は、同時に市町村税源の拡充、国、府県、市町村間の行政責任と徴税の集中化および必要な平衡交付金の設置を主張したのであり、⁽⁶⁾ 勧告の構想は、住民に直結する市町村へ重点的に行政事務と財源を降し、住民の直接的な監視の下にこれを運営しようとするものであって、町村合併は、このような中央地方を通ずる行財政機構全体の自治的民主的改革の一環として、その必要性が説かれたのである。勧告にもとづいて設置された地方行政調査委員会議は、二五年一二月

「行政事務再配分に関する勧告」で、行政事務を市町村に優先的に配分する具体案を示すとともに、再配分後の行政事務を能率的に処理するために、市町村規模を合理化する必要を説き、人口七、八千程度を標準に町村合併を行うことを提唱した。⁽⁸⁾この場合、同勧告は、市町村が全責任を負って自主的に行政事務を処理し、国や府県の権力的な関与や監督を排除すべきことを強調し、⁽⁹⁾また町村合併を進めるにあたっては、府県単位の委員会を設け、各町村の実情を充分調査し、これに即した合併を研究すべきであると主張し、⁽¹⁰⁾決して住民の利害を無視して、上から画一的にこれを強行しようとするものではなかった。二六年一月地方自治庁は、知事宛に「行政事務再配分及び町村の規模の合理化に関する件通知」をだし、その別紙に「町村の適正規模について」標準を示したが、⁽¹¹⁾これも単なる参考資料として提示するにとどまった。この頃までは、政府は、積極的に画一的な町村合併を推進する意図はなかったようである。⁽¹²⁾

二六年八月、政令改正諮問委員会も、市町村の規模の適正化を目的としてその統合を勧奨することを答申したが、この場合の規模の適正化、合併は、前述のようなこの委員会の基本姿勢からして、民主的な市町村自治の強化を目的とするのではなく、委任事務を中心とする行政事務の能率化と行政機構の簡素化中央集権化を狙いとするものであった。翌二七年八月の第四次地方自治法改正によって、新たに知事は、市町村が規模の適正化をはかるのを援助するため、関係市町村、当該府県の議会、その府県内の市町村議会または長の連合組織などの意見をきいて、市町村の廃置分合または境界変更の計画を定め、これを関係市町村に勧告することができるという規定を設けた。政府は、いよいよ町村合併の促進に乗りだし、その任務を知事に課したのである。

全国合併町村協議会の世話人会は、二七年一月、合併町村育成のための財政的援助措置その他を法制化するための市町村合併促進法案を作成し、⁽¹³⁾これが、全国町村会の町村合併促進法案に修正を加えて継承された。政府では種々

の障害を除去して、短期間に大規模の町村合併を進めるためには、特別法を制定する必要があるとし、二七年末に一応の草案をえたが、当時発足した地方制度調査会との関係上、法案を直ちに国会に提案することを躊躇した。しかし全国町村会および全国町村議会議長会から、三〇年の地方選挙をひかえて、町村合併促進法の早急な成立が熱望され、結局この両団体が、イニシアチブをとって、議員立法として国会に提出することになった。二八年二月から全国町村会と自治庁が、法案作成の共同作業に入り、両者の案を調整し、二八年七月、町村合併促進法案が、参議院地方行政委員会提案の形で、第一六国会に提出され、これをめぐっていろいろの論議が闘わされたが、一部修正の上、八月成立し、一〇月から実施されることになった。全国合併町村協議会世話人会の合併促進法案から全国町村会の法案、さらに自治庁と全国町村会の共同作業による合併促進法となつて、国会に提出される過程において、法案の目標に質的な変化がみられた。当初の全国合併町村協議会世話人会の法案では、第一条に「合併市町村に対して財政的援助の措置を講ずるとともに、合併の障害となるべき事項につき、特例を開くことにより、市町村の規模の適正化を促進し」と定めたが、国会提出の町村合併促進法案の第一条では、財政的援助や特例措置の文字は削除され、単に「町村が、町村合併によりその組織及び運営を合理的且つ能率的にし、住民の福祉を増進するように規模の適正化を図ることを積極的に促進し¹⁴⁾」と規定している。これは、法案の目標において、「合併町村の育成強化」が、次第に軽視され、「行政の組織と事務処理の合理化能率化」に重点が移ったことを物語るものであり、ここに今回の町村合併策の本質が、露呈している。¹⁵⁾

(一) 全国町村会、町村合併に関する資料(昭二八、九)一一二頁。この資料には、府県別に合併前後の町村名と合併年月が詳しく掲記されている。

- (2) 全国町村会、前掲書一三頁
- (3) 永井暉、町村自治の現状と合併問題六四—六八頁
- (4) 全国町村会、全国町村会史一二六—一二七頁
- (5) Report on Japanese Taxation by the Shoup Mission, Vol. III. Appendix, p. A 8.
- (6) Report, vol. I, p. p. 30—31, p. 23.
- (7) 地方行政調査委員会議、地方行政調査委員會議資料二—三〇頁
- (8) 前掲資料一〇頁
- (9) 前掲資料七—八頁
- (10) 前掲資料一一頁
- (11) この添付資料は、永井暉、前掲書五〇—五七頁に紹介されている。
- (12) 政令改正諮問のための委員会の「行政制度の改革に関する答申」による。
- (13) この市町村合併促進法案は、河中二講、議員立法形成の行政学的考察（自治研究三二の一）の資料二に掲載されている。
- (14) 改正地方制度資料十部一八九頁
- (15) 町村合併促進法の成立過程におけるこの変化については、河中二講、前掲論文（自治研究三二の一）で究明されている。

2 町村合併促進法の内容と実施

町村合併促進法は、町村の規模、合併促進の組織、合併の実施、新町村建設計画の策定と実施、合併促進のための行政上財政上の特例措置並びに内閣総理大臣、知事の助言勧告権その他にわたり詳細に規定した。いまその骨子をあげると、次のとおりである。(1) 町村の規模は、人口概ね八千人以上を標準とし、地勢、人口密度、経済事情などに照らし、行政効率を最も高くし、住民の福祉を増進するようにその規模をできるかぎり増大する。(2) 都道府県は、知事

の諮問に依じて町村合併計画の策定について、調査審議するため町村合併促進審議会を設置し、また合併しようとする町村は、合併促進に必要な調査を行い、新町村建設計画の策定その他を協議するため町村合併促進協議会をおく。

(3) 町村は、合併しようとするときは、予め知事の意見をきき、町村議会の議決を経て、新町村建設計画を定め、これを知事に提出しなければならないが、知事は、これに意見を附して内閣総理大臣に提出しなければならない。(4) 町村合併計画について知事が関係町村にたいし意見を求めたときは、町村長は直ちにこれを告示公表し、この告示があったときは、その町村の選挙権者は、町村内の町、字に属するその総数の五分の三以上の連署で、その代表者から町村長に意見を提出することができ、町村長は、意見を附して、これを知事に提出せねばならない。住民の下からの要求によって町村合併を進めようとするのではなく、上からの知事の計画について住民の意見をきくという姿勢である。

(5) 合併事務の処理、合併町村への財産・营造物の管理引継について詳しく規定した。(6) 町村合併の障害の一部を除くため、町村会議員の任期、定数について特例を認める。(7) 合併関係町村は、協議により、合併時に在職の一般職員が、引きつづき職員の身分を保有するようにしなければならない。(8) 町村合併を促進するため、四カ年度あるいは六カ年度間地方債、地方税の不均一課税、地方財政平衡交付金について特例措置を講じ、また国、府県は、合併促進のため予算の範囲内で、町村および府県に補助金を交付することができる。(9) 国は、新町村建設計画の実施上必要な場合、国有財産や国有林野を、合併町村に譲渡または貸付けることができる。(10) 国は、新町村建設計画に掲げる諸施設にかかる財政上の援助について、合併町村を優先的に取扱ひ、また道路建設、河川改修などを合併町村のため優先的に実施する。反面 (11) 知事は、毎年度初めに、前年度中の町村合併および新町村建設計画の実施状況を公表するとともに、総理大臣に報告せねばならない。(12) 総理大臣は、町村合併促進のため、町村および府県にたいし助言、勧告

し、情報資料を提供するなどの措置を講じ、また町村合併の申請があつてから六ヵ月以内に知事が処分を行わないときは、関係町村は、議会の議決を経て総理大臣に審査を請求することができ、審査の結果、知事の未処分が、規模適正化の趣旨に反すると認めるときは、総理大臣は、自らその処分を行うことができる。

町村合併促進法の右の内容からみて、今回の合併が、一応町村の意見をきく姿勢をとりながらも中央権力をバックにして、行政の能率化のために上から国策として画一的に行われるものであることは、明白である。

政府は、町村合併促進法の公布後直ちに二八年九月、総理府に自治庁長官を本部長とし、各省庁次官、地方団体代表者および学識経験者を委員とする町村合併推進本部を進け、精力的に合併推進に乗りだした。合併推進本部が決定し、一〇月に閣議を経た「町村合併促進基本計画」によると、三一年九月末までに小規模町村（人口八、〇〇〇未満）を合併し、町村数を約三分の一に減少することを目的に、二八年九月一日現在の全国町村数九、六二二のうち小規模町村八、二四五の九五％七、八三二町村を、次のように合併解消しようとした。(1)一、五〇〇町村は、市又は人口八、〇〇〇以上の町村に合併し、(2)残りの六、三三二町村は、平均四ヵ町村ごとに合併して、一、五八三町村とし、差引四、七四九町村を減少する。(3)(1)および(2)により減少する町村数は、六、二四九となり、合併計画完了後の町村数は三、三七三となる。政府は、この大規模な町村合併を二八年度一五％、二九年度六五％、三〇年度一〇％、三一年度（九月末まで）一〇％という割合で推進しようとした。そのために各都道府県は、二八年一月一日までに町村合併促進審議会を設置し、二九年三月末までに町村合併計画を作成するとともに、二八年度中に合併の啓発宣伝に力を注ぎ、二九年度中に本格的な合併を実施するものとした。³⁾ これらをもみても、政府がいかに大規模にかつ短期間に町村合併を強行しようとしたかがわかる。

町村合併促進本部は、右の基本計画とともに、「町村合併基本方針」「新町村建設計画の取扱要領」および「新町村建設計画の作成要領」を定め、さらに「町村合併促進の広報宣伝実施計画」「町村合併促進の啓発宣伝に当って主眼とすべき事項」まで示したが、これは、今回の町村合併の天降りの官製的性格を如実に現わしている。「町村合併基本方針」において、町村の合併は、「単に個々の町村の個別的な利害を考えるのみでなく、全町村について広く国及び都道府県全体の立場から考慮し、全般的に均衡のとれた町村の規模の適正化を図るべきである」と述べているのは、今度の町村合併が、個々の町村の立場からでなく、行政能率の向上を主目標に国策として画一的に行われるものであることを示している。また「新町村建設計画の作成要領」でも、「現下の地方財政の実情に即し、経費の効率的な使用に意を用い（中略）行政の能率的効率的な運営を図るものとする」とし、役場の支所出張所の廃止、小中学校、消防施設、衛生施設その他の統合を指示するとともに、新町村建設計画には、附属書類として昭和二八年度および爾後五カ年度の財政計画を添付することを求めた。⁽⁵⁾ なお「町村合併促進の啓発宣伝に当って主眼とすべき事項」のうちで、町村合併の利点として、町村については、(1)財政力の強大化と財政運営の強力性の増大、(2)消費的経費にたいする投資的経費の比重の著増、(3)施設の統合による資金の効率的使用と事業の集中的実施による独自の事業力の増大および(4)職員組織の合理化をあげ、また府県と国を通じて、(1)町村との連絡調整事務の簡素化、(2)補助金行政の合理化、(3)国全体を通ずる経費の大幅節減をかかげた。⁽⁶⁾ これらをもみても、今回の合併が、もっぱら国、府県、町村を通ずる行政の効率化を目的とし、地域住民の福祉の向上を直接目標とするものでないことを知りうる。さらに利点の一つとして、「町村の規模の拡大に伴い府県の制度的合理的な改革も可能となり、国政全般を通ずる行政合理化に資すること多大である」としているのは、政府の町村合併構想に、府県合併その他の府県制の改革が、意識されていた⁽⁷⁾

ことを物語るものとして注目に値する。政府は、今次の町村合併をシャープ勧告や地方行政調査委員会議の構想と異り、国、府県、市町村を通ずる中央集権的行政機構の再編成の一環あるいは土台として構想していたものとみることができるとする。

町村合併促進法は、施行後三ヵ年後の三一年九月末に失効するものとされたが、この時までには、町村数は九、六二二から三、四七七に激減したが、なお人口八千未満の小町村一、三四三が残存した。⁽⁸⁾ しかも、未合併町村については、合併について障害が多く、さらに合併を促進するとともに、合併による新市町村建設を推進するため、政府は、三一年六月新市町村建設促進法を公布実施した。本法の内容は、未合併町村の合併推進に関するものと、新町村建設促進に関するものから成るが、知事および内閣総理大臣の権限を一段と拡大強化した。知事は、(1)新市町村にたいし新市町村建設計画の調整実施について助言勧告し、また新市町村建設促進審議会の意見をきき、建設計画の調整実施に必要な基準を定めることができ、(2)未合併町村にたいし、必要と認めるときは、三二年三月末までに新市町村建設促進審議会の意見をきき、総理大臣に協議して、合併計画を定めて、これを関係市町村に勧告しなければならない。(3)この勧告後九〇日以内に市町村から町村合併の申請がないときは、町村合併に関し有権者の投票を請求し、その過半数が賛成したときは、関係市町村の合併申請があったものとみなす。(4)知事は、町村合併に伴う争論の解決のため町村合併調整委員の⁽⁹⁾あつせん、調停に付することができる。また総理大臣は、(1)新市町村建設計画の調整、実施に関して新市町村、府県に助言勧告し、また新市町村建設促進中央審議会の意見をきいて建設計画の調整実施に必要な基準を定めることができ、また(2)知事の合併勧告をうけた町村で、勧告後四ヵ月以内に合併しない場合は、知事の申請により、中央審議会の意見をきき、関係市町村にたいし合併を勧告し、なお合併を行わないときは、小規模町村にた

いする国の財政援助を行わないことがあり、さらに(3)知事の合併勧告をうけた市町村が、合併の申請後四ヵ月以内に知事の処分がない場合は、総理大臣が、中央審議会の意見をきいて、合併処分を行いうる。政府は、早急に合併計画を実現するために、強権力をもって臨んだが、新市町村建設にたいする財政援助は、ただ地方交付税の基準財政需要額算出のための補正に新たに「合併補正」を加えるにとどまり、町村合併促進法の規定を継承した。新市町村建設の財源は、主として行政事務の効率化と経費の節減により捻出さるべき自己財源に求めさせたのである。

政府は、その後新市町村建設促進法によって、強引に未合併町村の合併を進めたが、その進捗率は、低下したので、三三年十二月、新市町村建設促進中央審議会は、「町村合併の最終処理に関する件」を府県に通達し、合併促進の方針を示した。この場合、未合併町村を(1)合併の必要性が、とくに顕著なもの、(2)合併の方向を示し、合併の実現を期待するものおよび(3)合併不可能町村または適正規模町村に準ずる取扱いをするものに三分類し、それぞれに応じた必要な措置を講ずるが、(1)については、三四年三月末までに合併を完遂することを目標に、時には総理大臣の合併勧告、財政援助の打切などを適用して、強引に合併を推進した⁽¹²⁾。かくて、町村合併の推進を打切った三六年六月二九日には、町村合併促進法施行当時九、八九五を数えた市町村数は、三、四七二へ約三分の一に減少し、府県が当初たてた合併計画の九七％の進捗率をあげた。またこの期間に新市が続々誕生し、市が二八五から五五六に倍増したことは、注目される。その結果、二八年一〇月一町村当り平均五、三九六人、平均面積三四・八九平方千メートルであったのが、一町村当り平均人口一一、五九四人、平均面積九七・九一平方千メートルと、その規模を二倍以上拡大した⁽¹³⁾。

(1) この審議会の委員は、その府県の議会が推せんする議員、その府県内の町村議会連合組織と町村長の連合組織が推せんする議長と町村長、その府県の教育委員会が推せんする教育委員、その府県内の市議会の連合組織と市長の連合組織が推せんす

る議長と市長、その府県の職員および学識経験者のうちから知事が任命する。

(2) この協議会の委員は、その規約により関係町村の議会の議長、議員、長並びにその他の職員を充てるが、公共的団体の役員、学識経験者を非常勤の委員として加えることができる。

(3) 自治庁、町村合併促進関係資料(改訂版、昭二九、八)七七—七八頁

(4) 自治庁、前掲資料七八頁

(5) 自治庁前掲資料九七—九九頁、一〇六—一〇七頁

(6) 当時自治庁で、町村合併の目標達成の暁には、国、地方を通じて三三五億円の経費が節減できるといふ試算をだした(荻田保、地方財政からみた町村合併—自治研究三一の一)。

(7) 自治庁前掲資料一一六頁

(8) 自治庁行政部、町村合併三ヶ年の歩みと新市町村建設促進の必要性一一頁

(9) この審議会の委員は、国の地方行政機関の職員、その府県の職員、その府県内の市町村の議会の議員および長、公共的団体などの役員並に学識経験者のうちから知事が任命する。

(10) 町村合併調整委員は、五人以内とし、知事が新市町村建設促進審議会の委員のうちから任命する。

(11) この中央審議会は、総理大臣が任命する関係行政機関の職員、地方団体の議会の議員および長並びに学識経験者など二五名以内の委員で組織される。

(12) 山本明、町村合併のあとを顧みて(上)(自治時報一四の一—二) 吉浦浄真、いかにして町村合併の終止符をうつか(自治時報一一の六)

(13) 山本明、町村合併のあとを顧みて(上)(下)(自治時報一四の一—二および二二)

四 町村合併の実態と役割

1 町村合併の実態

国策により短期間に上から強引におし進められた町村合併は、当然各地に種々の紛争をまき起した。三〇年始めに朝日新聞社が、主として東日本について調べたもののうちに、たとえば岩手県では、県下二一四町村を五八ブロックにまとめる県計画にたいして、合併反対件数が七〇件も持ちこまれ、七三地区では分村署名がとられ、そのうち三八地区が分村に成功した。法律的に困難な分村が、こんなに多く成功したことは、県の計画そのものがどんなに大きな矛盾が内在していたかを示している。また茨城県では、一〇九市町村を三三市町村に合併するという県試案を県議会が議決したが、筑波郡下の合併反対派は、炊き出しをして座りこんだ。⁽¹⁾また大阪府庄内町の豊中市への編入について賛成町会議員の強引な民意無視に反対した町民約二千名が、二九年一月の町議会におしかけたが、約三六〇名の警官隊を動員し、その威圧の下で、豊中市との合併を可決した。反対の町民は、一二月の大阪府会に陳情デモを行ったが、深夜の本会議で合併案が可決された。さらに町民から市町合併取消の訴訟が提起されたが、大阪地方裁判所は、申立を却下した。⁽²⁾なお各地の町村合併をめぐる紛争については、全国町村会史に多くの事例が、あげられている。⁽³⁾

町村合併についての係争理由は、多様であるが、自治庁当局があげたものは、(1)府県策定の合併ブロック計画にたいする反対、(2)合併後の役場や学校の位置、名称についての関係町村の不一致、(3)指導者にたいする住民の不信または住民間の感情の対立、(4)関係町村間の財政状況の不均衡、(5)面積広大または交通不便および(6)ある程度の規模を備

え、自立の意向の強いものなどであるが、⁽⁴⁾(1)が抜群に多かったのは、府県の合併計画自体が、町村の実態からいかに遊離していたことを現わしている。実際上は、これらのほかに、強引な合併にたいする住民の抵抗、分村問題、町村有財産の処理などが、紛争の原因になり、さらに政府が、町村合併促進法で公約した財政上の優遇措置や国有財産などの払下げが、約束どおり実行されず、また中央各省が、協力しなかったことが、合併を妨げ、また新市町村計画の実施を阻む大きな原因になった。⁽⁶⁾かくて、二九年一〇月の合併町村全国大会で、政府の助成優遇措置の実行が決議された。⁽⁷⁾

町村合併をめぐる種々の紛争のうずまきうちで、政府や府県は、起債の許可、補助金の交付、融資などを手加減することによって、⁽⁸⁾合併計画を強行し、また市町村建設促進法に規定する総理大臣や知事の強権を發動して合併を推進した。⁽⁹⁾しかも、「全国町村会史」によると、たとえば二九年度の新町村建設計画として、全国の合併町村が自治庁に提出した総額は、二七六億円を計上したが、自治庁は、これを一六一億円⁽¹⁰⁾(五八%)に圧縮し、これを土台に各省の補助金四八億六千万円、補助事業に伴う起債一五億円を認めたにすぎず、二八年町村合併促進法審議の参議院地方行政委員会で、要望事項として二八年度補正予算から三〇年度予算にわたり少くとも三〇〇億円程度の町村合併促進のための国の予算を計上することを決議したのと、遠くかけ離れた。その上、過少な補助金の交付や国有財産、国有林野などの優先的処分その他について、各省は、合併町村の要求、陳情にたいしきわめて非協力的な態度をとったようである。⁽¹²⁾

(1) 伊知地謙三、町村合併の一年(地方自治資料九三号)による。同稿は、ほかに宮城、福島、岐阜、長崎などの府県の町村合併反対闘争の事例を記述している。

- (2) 小谷義次・杉野明夫、強行される町村合併前掲地方自治資料九三号、および全国町村会史一七二頁
- (3) 全国町村会史一六七―一七三頁
- (4) 吉浦浄真、いかにして町村合併の終止符をうつか（自治時報一一の六）
- (5) 町村合併の紛争については、「岩手県町村合併誌」「栃木県町村合併誌」「東京都町村合併誌」その他にみられるが、「福島県市町村沿革」（昭三一、五）には、町村合併をめぐる紛争の原因について掘り下げた分析を試み、合併についての陳情日誌を掲載している（同書一七五―一八八頁）。
- (6) 全国町村会史一七四―一七五頁、伊知地、前掲論文（地方自治資料九三号）
- (7) 全国町村会史一三一頁
- (8) 宮城県登米郡の四町村では、県の合併計画に従わないという理由で、予定されていた老朽校舎改築の起債を中止された（伊知地、前掲論文）。
- (9) 全国町村会史に町村合併促進法失効時までに総理大臣が関与した町村合併八件、新市町村建設促進法により総理大臣が合併を勧告した町村七件をあげている（全国町村会史一八七頁、二一九―二二〇頁）
- (10) 全国町村会史一七四―一七五頁
- (11) 改正地方制度資料十部三九三頁
- (12) 全国町村会史一七四―一七五頁および二〇八―二〇九頁

2 町村合併の役割

新市町村建設計画は、町村合併促進法および新市町村建設促進法により合併市町村に要請された建設計画であり、この計画とその実施状況は、合併の成果、役割を集約的に示すものといえる。もちろん建設計画自体が、短時日に住民不在のなかで、上からの要請で作られた机上プランという性格を多分にもっているが、その実施や財源の調達は、住民の生活と負担に強く影響するものである。

昭和二九—三三年度の新市町村建設計画の実施状況をみると、別掲の表のとおりである。同表の原表⁽¹⁾によつてみると、五カ年度間の計画事業額累計総額は、四、二六〇億六、八〇〇万円の多額に上るが、実施額は二、七五六億一、〇〇〇万円にとどまり、その実施率は、別掲の表にあるように六五%という低さであり、事業の実施は、計画をはるかに下回つた。そのうちでも、表でみられるようう、道路整備、河川改修、都市計画などを含む土木費の五三%と土地改良、農林道整備、溜池、牧野改良などの産業経済費の五七%が、実施率が最も低い。下水道、塵芥処理場、診療所も五三%またはそれ以下で、保健衛生費全体で六二%にすぎず、社会保障関係費も失業対策、公営住宅などを除け、保育所、公益頼屋は四〇%程度の実施率である。他方、実施率の高いのは、小中学校整備、講堂体操場、給食施設などの教育費七四%および消防自動車、水防施設などの消防費の七七%であり、ほかに庁舎建設費の額が大きく、自動車購入、有線放送施設の実施率がたかい。

要するに、新市町村の建設事業は、その実績からみて、庁舎、学校施設、消防施設、自動車購入など、外見上の新市町村の施設整備に力を注いだが、住民の生産活動に直接つながる農政、道路、河川などの整備が立ちおくれ、下水道、塵芥処理など生活環境設備や保育所などの社会福祉施設は、軽視されたのである。⁽²⁾この現象は、今回の国の町村合併政策が、地方財政窮迫の下で、住民の生活向上や福祉の増進よりも、国政委任事務の完遂を目的とした結果であり、またこれによつて、新市町村を中央集権的な行政の下部機構として再編成するという町村合併の行政目的を達成することができたのである。また市あるいは商工関係の町を中心に町村が合併した場合には、新市町村建設計画は、当初の計画はとにかく、実際上は、市や中心の町本位の事業が、主として実施され、周辺の旧町村民に必要な農業その他の産業施設や道路、橋梁などの交通施設の整備は、進捗せず、町村合併が、商工業の発展に役立った事例が

全国新市町村建設計画の実施状況（昭和29—33年度）

単位 %（実施率）

役 場 費	62%	庁舎建設（60%）その他（自動車購入等）（86%）
消 防 費	77	消防自動車購入（81）防火水漕（73）水防施設（79）
土 木 費	53	道路橋りょう（48）河川改修（37）都市計画（50）港湾整備（51）土木災害復旧（85）
教 育 費	74	小中学校（75）講堂屋内体操場（87）運動場総合グラウンド（52）高等学校（77）給食施設（117）公民館（40）
社会及び労働施設費	77	公営住宅（73）保育所（44）授産所（11）公益質屋（42）失業対策（112）
保 健 衛 生 費	62	上水道（62）簡易水道（79）下水道（43）診療所（53）病院（55）塵芥処理場（48）
産 業 経 済 費	57	土地改良（43）農道整備（46）林道（55）溜池（33）牧野改良（63）開拓（35）農業災害復旧（95）
財 産 費	93	基本財産造成（88）
諸 支 出 金	84	部落電話架設（58）有線放送（100）
合 計	65	

戦後の町村合併

- 備考 1. 昭和29—33年度の各費目の計画事業費総額にたいする実施総額の比率
2. 山本明，町村合併のあとを顧みて（下）（自治時報14の12付表第2表新市町村建設計画実施状況調より作成

(3) 多い。この場合、多くは、合併による町村長や町村会議員などの構成の変化すなわち商工業出身者が、新町村長の座を占め、町村会議員において農業出身者が激減し、商工出身者が著増したことが、この変化の大きな背景をなしている。(4)

次に、財政の面から新市町村建設計画の実施状況を見ると、次のごとくである。(5) 当初建設計画では、補助金、地方債に大きく依存していたが、計画実施の過程でいずれも大削減をうけた。たとえば、昭和三一―三三年度の事業費の財源計画での国庫補助金額は、六八七億二、〇〇〇万円であったが、実施額は、四四八億五、二〇〇万円であり、府県補助金の実施率も五九%にとどまった。そのため一般財源は、計画額一、二七四億一、六〇〇万円にたいし、実施額一、一二四億七、二〇〇万円で、その実施率は八八%とたかく、事業全体の実施率七一%をはるかに超えた。これは、町村合併促進法や新市町村建設促進法にかげられた国や府県の財政援助が、当初の計画に反して、実際上はるかに少なく、その期待を裏切られたことを示すものであり、それだけそれぞれの市町村が、一般財源をもちだすことになった。その結果、事業実施総額の財源構成は、一般財源が五四%まで占め、国庫補助金と地方債が各二二%、府県支出金四%となった。結局、町村合併による新市町村の建設事業は、主として合併市町村の行政の合理化、経費節約、住民への地方税の重課および地方交付税によって賄われたのである。しかも、新市町村の行政の合理化、経費節約は前述のように、農政、道路、河川、下水道、塵芥処理など地域住民の生産活動や日常生活に關係の深いものにしわ寄せされた。また二九年の地方財政平衡交付金の地方交付税への改組によって、一般財源における地方交付税の比重は落ち、地方税の地位がたかまったが、同年の地方税制改正で、市町村税源の一部が府県へ吸収され、府県の入場税が

国に移譲されて、市町村の税源が縮小されるとともに、住民税の増徴やたばこ消費税の新設で、低額所得者の負担が加重されることになった。⁽⁶⁾なお合併促進のための国有財産や国有林野の払下げなども、実際には、公約どおり実施されず、期待に反したことは、前述のとおりである。⁽⁷⁾

右に述べたような新市町村建設事業の財源構成における計画額と実施額の相違と関連して、具体的に合併後の新町村において財源上どのような変化を生じたかを、福武直編「合併町村の実態」(昭三三・五)によってみてみよう。⁽⁸⁾商工業中心の鷺津町を中心に、知波田、入出、新所、白須賀の五カ町村が合併して、三〇年四月誕生した静岡県浜名郡湖西町では、合併前(昭和二九)には、町村税の歳入総額にたいする比率は、鷺津町では七七%と非常に高く、白須賀、入出、知波田の三農村では二三・三二%という低さであったが、合併後、主として固定資産評価額引上による固定資産税の増収によって、町税収入が増大し、湖西町の三二年度の町税の歳入における比重は、合併前の二九年度の五カ町村合計の四八%から七四%へ上昇した。一方、地方交付税は、合併前五カ町村合計額より増加し、三二年度に一の比重をもち、鷺津町は皆無であったが、合併後の湖西町では、合併前五カ町村合計額より増加し、三二年度に一五%となった。しかし、これは、合併町村にたいする六カ年度間の特例措置によるものであり、不交付団体であった旧鷺津町を含む湖西町では、近い将来地方交付税が大幅に減額されることは、必至である。国庫補助金は、二八年度に比べれば、三〇―三一年度は三〇%近くも激減しており、しかも小学校改築、公営住宅、保育所など旧鷺津町中心の事業に大部分が交付されている。かくて合併によって、国の負担である国庫補助金や地方交付税は、合併前より大幅に減少し、合併後の新市町村建設計画の実施は、主として増税による湖西町の住民の負担の増加と多額の町債(合併村の公債合計額一、四八四万円は、合併後わずか二カ年間に六、〇七〇万円へ著増している)によって賅われた。従

前の五カ町って、結果的には、町村合併は、弱少町村を有力な町に合併させて、多少財政上のゆとりを生じた場合でも、これによって積極的に建設事業を行うほどの力は生れず、むしろこれに国の財政負担を転嫁し、かつ多額の負債をせおい込むということになったのである。

以上みたような町村合併による財政運営上の変化と、さきにもみた町村合併の行政上の実績を合わせて、町村合併の役割を要約すると、次のようになる。国策としての町村合併を推進するために、公約された財政上の諸優遇措置は、実際上公約どおりに実現されず、結局合併町村が、新町村建設事業の財源を賄うために、その一般財源をもちだすことになり、住民への税負担を加重し、さらに多額の地方債をせおい込むことになった。そしてたとえ富裕な町に合併することによっていくらか財政上のゆとりが生ずる場合でさえ、それは、国庫補助金や地方交付税の減額に役立ち、国の負担の軽減に貢献することになった。しかも、合併町村は、このような苦しい財政のやりくりをしながら、住民の生産活動や福祉のための自主的な行政によりも、国政事務の完遂に力を注ぎ、中央集権的な行政の下部機構として機能することになったのである。

(1) 山本明、町村合併のあとを顧みて(下)の附表第二表(自治時報一四の一二)

(2) 鷺津町を中心に五ヶ町村が合併して三〇年四月に誕生した静岡県湖西町でも、合併後経費が増大したのは役場費諸支出金その他の委任事務費や内部管理費で、他には多額の起債による町立病院の建設費だけであり、農村部の住民に関係の深い産業経済は圧縮されている(福武直編、合併町村の実態三三七―三三八頁)

(3) 商工業中心の鷺津町を中心に五ヶ町村が合併した静岡県湖西町では、町村合併申請の際の新町村建設計画にかかげられた道路などの交通施設の整備や豊川用水、浜名湖埋立などの産業施設は、合併後一向進捗せず、合併後の事業は、小学校改築、町営病院の建設、公営住宅建設などほとんど旧鷺津町中心に実施され、旧町村とくに農村の住民から強い不満が生れた。(福

武編、合併町村の実態三五四―三五七頁、三六七頁。

(4) 静岡県湖西町では地元の鷲津紡績社長が町長になり、町会議員は、全員改選したが、農業出身の町会議員数は、合併前の五三名から一四名に激減し、三〇名の議員のうち一六名までが商工業その他の出身者で占められ、町民の職業別構成の比率（農業五六%、商工業その他四四%）と議員のそれとは逆転することになった（福武編前掲書二七六頁、三〇四―三〇七頁）

(5) 山本明、前掲論文（下）の附表第三表（自治時報一四の一二）による。

(6) 昭和二九年の地方税制の大改正については、拙稿、講和安保条約と地方行政の転換（四）（都市問題昭四九、十一）を参照されたい。

(7) 林野庁の調によると、二九年度から三三年度に国有林野が松下げられた市町村数は、二五五であり、松下げ総面積は二〇、八七〇町歩、松下げ価格は六二億六、七〇〇万円にとどまった（植弘親民、新市町村の建設について―自治時報一二の二〇）。

(8) 福武直編、合併町村の実態三一―三一五頁、三二九頁

五 結 び

終戦後、農地改革、新憲法、地方自治法の実施などにより、一連の民主化政策と地方自治強化策が行われ、また昭和二四年のシャープ勧告、二五年の地方行政調査委員会議の勧告は、民主的地方自治発達のための方策を提示し、その一部は実現された。しかし、明治以来の中央集権的行政機構は、ほとんどそのまま温存され、シャープ勧告にもとづく地方税拡充策も精緻な平衡交付金も、市町村自治の強化によりも、国政事務の遂行に役立ち、また中央政府の地方支配の手段に供されることになった。朝鮮動乱後のアメリカの対日政策の転換と日本の独占資本の復興さらに対日講和の機運の成熟に伴い、二六年八月の政令改正諮問委員会の答申を契機に、日本政府の国内政策は、民主化自治化

より能率化中央集権化へ大きく方向転換した。一方、二七年度以後防衛支出金、警察予備隊費、安全保障諸費によって膨張した国家予算と、国政委任事務費の激増によって急激な赤字の累積に悩む地方財政は、財政上からも緊急に町村規模の合理化、合併を要請した。しかし、右のような政治情勢の下での町村合併は、地域住民の要求を充たすためよりも、中央政府が、上から国政委任事務の遂行を主眼に、能率的な町村規模の再編成を行い、これを中央集権的行政機構の一環に組み入れることを主目的としたのである。

かくて、二八年八月の町村合併促進法により国策として上から画一的に大規模の町村合併が、短期間に内閣総理大臣や知事の強権力をバックに、上述のような各地でのこれをめぐる多数の紛争を抑えて強行された。その結果、合併後の新市町村は、外観上の庁舎、学校などの施設の整備に力を注ぎ、住民の生活や生産活動に直接つながる事業、施設は軽視され、町村合併は、住民の生活の向上や福祉の増進によりも、国政委任事務の完遂に役立つことになった。しかも、町村合併を推進するために、町村合併促進法に規定された財政上の諸優遇措置は、實際上、公約どおりに実現されず、合併町村は、その一般財源とくに住民の税負担を増徴し、さらに多額の地方債をせおい込むことによって、新市町村建設事業の財源を賄った。また富裕な町に合併して財政上ゆとりを生じた場合も、その余裕は、国の補助金や地方交付税を減額し、国の負担の軽減に貢献した。二八年から三六年にかけて強行された町村合併によって、約三分の一に激減した町村は、このようにして、住民の側によりも、国、府県の側に立つものとなり、住民のための地方自治体よりも中央集権的な行政機構の下部組織としての性格をもち、その機能は、住民の生活や生産活動のための自主的な行政の実施によりも国の法令や施策による委任事務の完遂に力を注ぐことになった。

右のように短期間に全国画一的に大規模の町村合併が強行され、中央集権的行政機構の下部組織としての町村が、

形成されたことについては、上述のような終戦後とくに当時の政治情勢が、強く影響していることは、明らかである。しかし、最初にも述べたように、明治以来町村が、主として政府や府県庁の下級行政機関として機能してきた上に、農地改革、新憲法、地方自治法の実施なども、地域住民の個人的意識と民主的自覚を一般的に定着させるにいたらず、住民の町村政への積極的な参加がほとんどなく、かえって「国家独占資本主義のエージェント」としての町村支配層が、国や府県の権威に支えられて、町村政を支配したことが、画一的な町村合併の強行を許し、中央集権的な行政の下部義組としての町村を形成させた根底的な要因をなしていると考えられる。それとともに、朝鮮動乱以後の独占資本の復興と支配力の強化による国家独占資本主義下の中央権力の強大化が、行財政の合理化能率化の名の下に大規模の町村合併を敢行させたことを忘れてはならない。昭和二八年の町村合併と、この町村合併の強行を実現したこれらの要因は、現在、大きな問題となつて行政の広域化問題にとつて、貴重な教訓になるであろう。