

明治地方自治制と町村合併

——町村合併の研究(二)——

宮 本 憲 一

一 課題と方法

- 二 明治初期町村分合の史的素描
- 三 自治制制定直前の地方財政の状況
- 四 明治地方自治制と町村合併
- 五 町村合併反対論と反対運動
- 六 町村合併をめぐる二つのコース

——大正期への展望——

一 課題と方法

昭和二八年一〇月にはじまった町村合併は予想以上の進展をみて、国の合併基本計画の九八%を達成し、本年九月三〇日をもつて一段落した。この間に約九、八九五（合併法施行直前）を数えた市町村は三、九七三にまで減少した。この合併によつて、二一三の新市が誕生し、一町村の平均人口数は五、三九六から一五、八七一にまで増大した。新町村の人口の増大や新市の増加は、それ自体何らかの経済構造の変化を示すものではないが、戦後の地方自治制の変化に対応し、とくに合併の主たる対象である農村の変化と密接な関係をもつていふことはうたがいをいれない。

もとより、町村合併は政府の手によつて半ば強制的に行われたものであつて、農村の内部から自然発生的に行われたものではないが、それが大規模な抵抗を生むことなく終了をつげたという事実の中に、それを許した条件が農村の内部にあつたことが想像されうる。また、新しい市町村の成立はこんごの経済、政治の上に、これまでとちがつたえいきようを与えるだろうという予想もされうる。

さいきん、農林省農政課が発表した「合併市町村基本調査資料」（昭和三年三月）には、合併のもたらした変化のおおまかな特徴が示されている。すなわち「合併が一般に人口稀薄な山間部よりも平坦部町村において一層促進され、その結果、新市町の人口密度は高くなり、一方耕地面積特に水田面積の拡大と第三次産業人口の増大を著くした」（前掲書二三頁）こと、新市は資本主義的都市の典型であつた産業都市とはちがつた田園都市が多いこと、また一方、これらの変化に対応して政治面ではこれまで農業者出身の議員が議会の七一・五%をしめていたものが六四・六%にへり、とくに新市では合併以前の六四・三%から一挙に四二・〇%にへつたこと……などが示されている。水田面積がふえたことと第三次産業人口がふえていることはまったく矛盾したあらわれかたであり、また田園化した都市の出現などというのは論理矛盾であるが、実はこの矛盾の中に、こんどの合併の基本的性格の一つがひそんでいるのである。すなわち、これまで、都市と農村の間にみられた経済力の不均等、そして対立は、ある程度各級段階の行政制度の対立としてあらわれていたのだが、いまでは同一行政区劃内の矛盾あるいは対立となつてゆくことが理解されるのである。同時に、このような行政区劃の変化は、当然これまで共同体あるいは自然村問題として農村行政をうごかし、いた諸問題にも変化を及ぼすであろう。合併が平坦部でより一層すすんだことや農業者出身の議員の後退などもその一つのあらわれといえよう。

ここでは、そのようないまの町村合併による市町村制の変化、ひいては地方行政の変貌を分析するのが課題ではない。^(注) また性急に判断を下せるほど、その変化は明かではない。いままでのべたことはいくつかの兆候にすぎない。

しかし、たとえ兆候にせよ明治二二―三年に施行されて以来の市町村制がおわりをつけようとしていることは明かである。

(註) このたびの町村合併をどう理解するかということについて、地方行政政学者の研究はいちぢるしく立ちおくれれている。わずかに官僚の合併理論を批判してこんごの研究の課題をあきらかにしたものととして、島恭彦「町村合併についての一考察」、『季刊法律学』第二号所収)をあげることができる。また、山口武秀氏がすぐれた農民運動の経験から、町村合併を農村における支配・収奪機構の改編としてとらえておられることは注目される。「ひとことではいへば、町村合併は、町村役場のもつ地方自治体の役場であるという一面の本質をよわめ、町村役場を官僚化することにある。町村役場を町村民のてちかなところからひきはなして、政府のがわにひきよせ、農民にはうごかしがたいものにし、政府とは密接したものにししようというのである。…町村合併は独占資本が農民支配を強力におこなう町村役場をつくるためのものである。…このたびの町村合併は農村の階級関係の変化地主勢力の弱化にもなつておこなわれたものである。」(山口武秀「農民運動」昭和三年、大月書店、七九―八〇頁)。

こうして、いまや、おわりをつけようとしている旧市町村制はこのたびの町村合併によつてのみ変化したのでない。旧市町村制はもともと明治地方自治制の一環であつて、長年の動搖をへた後、戦後の新地方自治制の成立によつてその性格を大きくかえたのである。町村合併はその新地方自治制の上に遂行されたのであつた。このように戦後の新地方自治制とこんどの町村合併の間には密接な連関があるが、とはいへ、その性格の上でいくつかのちがひがある。これをまつたく同じものときめてかかるのは早計である。新地方自治制と町村合併がどのような関係にあるか、そしてどのようなズレがあるかをたしかめることは重要なテーマであろうが、ここではそれも次の機会にゆずらねばならない。さしあたつては、このたびの町村合併を明治の市町村制とは性格のちがつたものであることを前提として考えておくにとどめたい。以下分析をこころみようとする明治二二―三年の町村合併(町村分合ともいう)は、明治地方自治制成立の不可欠の一環としてなされたものであつて、その性格を究明することは明治地方自治制の一つの側面

を明かにすると共に、戦後の町村合併の基本的性格を理解する上の手がかりとなるであろう。

明治地方自治制の成立過程については、すでに「自治五十年史」(昭和十五年、東京市政調査会)、亀井川浩「明治地方自治制度の成立過程」(昭和三十年、東京市政調査会)をわたくしたちは手にすることができ、またそれを地方財政制度の面から分析した先駆的な業績として、中島信虎「大日本地方財政史」(大正四年、宝文館)、藤田武夫「日本地方財政制度の成立」(昭和十六年、岩波書店)をあげることがができる。これらの研究のおかげで、わたくしたちは制度の歴史過程についてはほぼまちがいのない知識をうるることができる。しかし、明治地方自治制を制度史としてではなく、日本資本主義発達史の重要な側面として理解するということになると、これらの業績も不満足な点が出てくる。^(註)

(註) 藤田武夫教授はこの点について次のようにことわりをされている。「日本資本主義の発展との関係に於て地方財政の発達を把握すべきことは言ふを俟たないが、結果に於て右の関係が充分に表現されなかつたのは、問題が地方財政と言ふ極めて特殊な領域にあるためと、論述の焦点を曖昧ならしめることを避けたためである。」(藤田武夫前掲書、三頁)。

明治地方自治制を日本資本主義の地方制度として理解するためには、それは主として寄生地主制との関係および天皇制との関係、そして自由民権運動をはじめとする民主主義運動との関係が主要な課題となる。そのような課題に正面からとりくんだ、さいきんの業績として、大石慎一郎氏の寄生地主制と地方自治に関する諸研究および石田雄氏の「近代日本政治構造の研究」(昭和三年、未来社)をあげることがができる。大石氏の研究は福島自由民権運動を中心にして、明治初期地方行政の性格を明かにされたものである。すなわち、民権運動は「農民的土地所有・農民的貨幣経済」の発展していた地域でつよかつたが、その農民の要求は第一に「萌芽的な剰余価値を確保するために金納地租及び諸地方税、雑税の軽減要求」であり、第二に貨幣経済に対応して市場を確保すること、すなわち道路開発、鉄道開発における人民組織の要求、第三には生産費とくに共同体に足をおく生産手段と労働力を確保するための戸長民選・普選など農民による共同体の把握排棄という地方自治の要求であつた。すなわち、この場合、地方自治の要求が

自由民権の要求の一つとして、民主的な小ブルジョア・農民の経済的要求とはなれがたくむすびついたものであったことが示されている（福島大学経済学会編「寄生地主制の研究」昭和三〇年、お茶の水書房、二三〇—四頁参照）。しかし、自由民権運動を代表する富裕な農民・小ブルジョアも政府の原簿過程の遂行によつて、いちはやく資本主義の軌道にのつた寄生地主・商人資本に圧倒され、それ自らも寄生地主・商人資本に転化するか、零細小作農・賃労働者へ転落するかの道しかえらばれなくなつてしまふ。こうして、かつての地方自治の要求は明治政権内の地方自治に姿をかえ、寄生地主制が明治地方自治制の基底に根をおろすというのである。

一方、石田氏は前掲書において、明治地方自治制が明治憲法の立憲体制の前提であり不可欠の基礎であつたのは、これが下からの権利要求の政治的エネルギーを中間的に阻止し転換し乃至濾過することによつて、地方政治―国民議會という連続性をたちきる役目を果たしたからであると述べている。このような地方自治制の濾過機能は共同体的非政治化作用によつて保証されている。いいかえれば、この地方自治制の安定は「……幕藩体制下の村落共同体の動揺が共同体の完全な崩壊の方向をとらずに地主制の下における共同体的秩序に再編されたこと」（石田雄前掲書、一二三頁）によつて可能になつたのである。

以上みてきたように大石氏も石田氏も明治地方自治制を寄生地主制と関連づけて理解しておられる点では一致している。明治地方自治制を寄生地主の地方政治体制としてみることにについてわたくしも同意見であるが、それだけで説明する場合にはいくつかの疑問を生じてくる。明治地方自治制とくに町村制は成立以後、今日まで一貫して安定していたわけではなかつた。たえざる動揺、変容がつづいたが、その場合危機をきりぬける手段としてとられたのが、いつも町村合併であつた。町村合併は明治地方自治制の成立の際の大分合以来、その後の発展過程においても何度も問題となつたのである。だから、もしも町村制を寄生地主制との関係だけにおいてみるならば、共同体的秩序の枠をこえて町村を合併することは説明しきれない。なるほど寄生地主が市場を独占し、他の農民は寄生地主を通じてのみ貨幣

経済につながるといつた制約をもっている場合、町村制が共同体の区域をこえて成立しても農民が共同体の秩序の枠をこえることにはならないであろう。しかし、町村合併による行政区劃上の共同体の否定は、一面では寄生地主制にとつて自らを否定する危険をとまなつていたのであつて、そのいみではこれは寄生地主制それ自体の要求としてでてきたのではない。^註

(註)こゝでは大石、石田両氏の著作の紹介と批判を行うのが目的ではない。この両氏の理論には、共同体の理解について相当ちがいがあるようであり、そのようなちがいにまで言及して、このすぐれた二氏の論文を紹介し批判することは、いまのわたしの能力をこえている。こゝでは以上のように町村合併をふくめて考えた場合の明治地方自治制の性格について、若干の意見の相違を提出しておくにとどめる。なお、石田氏の著書について、かなり適切な批判が島恭彦教授の「地方自治擁護の論理」(「経済論叢」第七八巻第三号)によつてなされている。

以下の行論の理解をはやめるために、一つの仮設を先にのべるならば、町村合併問題にこそ、資本主義社会に共通の生産単位と行政単位の分離、日本の地方行政をめぐる資本制と寄生地主制の矛盾(農村内部では生産と市場の分離)、権力の形式的近代化と内容のふるめかしさ、行政と財政のたえざるズレが集中して表現されているのである。町村合併というのは日本資本主義に特有の諸性格のあらわれであつて、その発展史全体を色どる問題である。いわばこのように日本資本主義の問題として考えなければならぬ町村合併を内にふくんだ明治地方自治制の理解は、寄生地主制の動搖に照応する共同体の再編過程としてのみ理解されてよいものではないのである。

二 明治初期町村分合の史的素描

「経済上より論ずるときは小町村を合併し又は他町村を併属せしめて新なる大町村を作るを以て利ありと為すべし」と雖、頗て将来果て能く和睦の關係を保ち得べきや否やを思うときは一概に大町村組織説に左袒すべからざるものあ

り。聞く所に拠れば、某々県の如きは人民只管有力なる大町村の組織に熱心し、習慣風俗の異なるものあるを問はず、人情生計の殊なるものあるを問はず、又地形の相合併すへからざるものあるを問はず、唯之を合併して大町村を作るに汲々たりと思はざるの甚きなり。例えば漁村と農村との如し。此二種の村落はその生計の模様を別にしてその利害関係を異にし、到底漁村は漁村たるざるを得ず、農村は農村たらざるを得ず、従令強てこれを合併することあるも猶ほ水と油を同器にするか如く終に混和の期なかるへし。」（『自治新誌』第二号、明治三年三月一日刊。原文通り、ただし句読点のみ筆者付す、以下の引用文についても同じ）。

これは『自治新誌』の論説「市町村地域論」の一節であるが、まこと明治二二―三年の町村合併はただただ一定の人口数をもつ大町村をつくるに専念し、経済構造、人情、習俗を無視し「水と油を同器にした」合併であつた。後にのべるごとく、この強制的な合併は人民にとつて手痛い衝撃を与えたが、これまで、どのようなドラスタックな政策にも旧慣を尊重して来た（それは共同体的秩序の擁護ということであつたが）明治政府にとつても一つの危機であつた。時の内務大臣山県有朋はこのことを回想して次のようにいつている。「次ニ苦慮シタルハ、町村制ノ実施ニ伴フ当然ノ準備トシテ、町村ノ合併ヲ行フコト是レナリ。抑々町村ノ自治ハ、隣保團結ノ旧慣ヲ基礎トシ、其ノ上ニ行ハルルモノナリ。故ニ従来ヨリ存在セル町村ノ区域ヲ、濫リニ変更スヘキモノニアラス。恰カモ数家ヲ合併シテ、団欒タル一家ヲ造成スルノ不自然ニシテ、好結果ヲ奏シ得サルカ如ク、町村ニハ各其ノ特別ナル名称、沿革及風習ノ存スルモノアルニ因リ、数箇町村ヲ合併シテ、一町村ト為ストモ、其ノ町村民相協同シテ、能ク自治ヲ為スコト極メテ難カルヘシ。是レ寧シロ当然ノ懸念タリ。」（『国家学会編』「明治憲政経済史論」四二二頁）。この山県の懸念こそは天皇制藩閥官僚として正当な危機であつた。にもかかわらず、それを強行しなければならなかつたのは、後にのべるごとく当時の資本主義経済の未熟さと跋行性を反映して、地方財政が貧困をきわめており、老大な官僚機構をとまぬ明治地方自治制の物質的基礎をつくりだすためには、貧弱な町村財政を算術的に足し算するより方法がなかつたからに他な

らない。

(註) 明治三十二年の町村合併を取扱つた論文として、わたくしの知るかぎりでは、亀卦川治「明治三十二年町村大合併とその沿革」(『都市問題』第二八巻第六号)と同著「明治三十二年の町村大分合の回顧」(『都市問題』第四一巻第一号)があるかぎりである。この兩論文は前掲「明治地方自治制の成立過程」同様、明治一年の三新法(郡区町村編成法、府県会規則および地方税規則の三法律の俗稱)前後が大変よく書かれているので、とくにこの節の史的素描を書くに當つて、藤田武夫教授の前掲書と共に参考とさせていただきます。

もともと、行政にみあう財政を生みだす町村合併という「魔術」は資金を生みだすテクニクとしてはまことに初等なようにみえながら、その及ぼす影響は財政技術論の領域をこえる複雑なものである。そこで、これまでにも政府はその取扱いに當つては一定の方針がなく、その時々々の政治経済情勢に応じて積極的に賛成したかと思えば、次には反対している有様であつた。第一表のごとく、明治地方自治制制定前の町村数の変化には相反する二つの傾向があらわれている。すなわち、明治一〇年までの状態では合併がすすみ、四年間で約六千の町村が減少している。ところが明治一二年を転機として以後はむしろ分離がふえ、とくに一三〇五年では町村数がふえている状態である。すなわち、これによれば亀卦川氏の前掲論文の指摘のごとく、三新法を前後として時期区分が可能なようである。しかし、これは第一表の町村数の増減を外側からみただけの場合にのみいえることであつて、初期の町村合併政策に少し立入つて考えてみると、明治六年地租改正前後、明治一一年三新法の制定前後、明治一七年の区町村会法改正前後の三つの時期に区分される。

(1) 地租改正と町村合併 地租改正が寄生地主制の法的容認とその積極的保護をいみしていたことについて、ここで説明する余裕をもたないが、当時の租税頭陸奥宗光によせた兵庫県令神田孝平の「税法私言」には、しばらくは地券税法によつて徴税を行い、小作がふえ地主の増加するをみて、始めて資本主義的租税制度たる所得税法に移行すべ

第1表 明治初期町村分合の状況

年次	合 併			分 離			差 引 増 減	町村現在数 (年末時)	
	旧 村	町 数	新 村	町 数	差引減 町村数	旧 村			町 数
明治 7	205	71	134	1	2	1	△ 133	78,280	
同 8	3,347	982	2,365	17	35	18	△ 2,338	75,942	
同 9	4,216	1,534	2,682	13	35	22	△ 2,655	73,287	
同 10	1,926	726	1,200	22	57	35	△ 1,157	72,130	
同 11	754	270	484	22	87	65	△ 419	71,711	
同 12	527	211	316	75	330	255	△ 47	71,664	
同 13	134	57	77	41	167	126	51	71,715	
同 14	274	99	175	106	333	227	66	71,781	
同 15	152	63	89	95	337	242	160	71,941	
同 16	304	88	216	67	207	140	△ 56	71,885	
同 17	53	25	28	15	42	27	3	71,888	
同 18	247	91	156	26	71	45	—	71,888	
同 19	1,029	158	871	24	69	45	△ 821	71,067	
合 計	13,168	4,375	8,793	524	1,772	1,248	△ 7,346		

<註>1.△はマイナスをあらわす。以下同じ。

2.大森文書による。

きことがのべられている。^(註)これは為政者の頭の中に地主制を安定して後、資本主義化のコースをすすむことがいみじくも予定されていたことをしめしている。地租改正は一方で、いまのべた寄生地主制の育成保護と矛盾しながら不可分の関係であつた租税による資本の本源の蓄積の役割をはたした。この点についても、ここではふれることができない。以上の地租改正の性格は地方財政の上にも反映した。

(註)「……地租ハ所得税ノ法ヲ以テ最モ善トスルナリ、三問所得税法如斯善美ナレハ何ソ直チニ之ヲ行ハスシテ却テ迂遠ナル地券税法ヲ行ヒ玉フニヤ、曰ク是レ時勢民俗ニ依ルコトナリ方今小作ノ徒頗ル多シト雖モ自田自耕ノ徒更ニ多キカ故ニ未タ小作証文ノミヲ以テ一概ニ税額ヲ立ツ可ラサルナリ。尙々案スルニ我國従来ノ經濟家總テ均田ノ説ヲ主張シ豪富ヲ殺キ貧民ヲ助クルノ政行ハレシ故ニ地主多ク凋落セシカ方今ノ政体ハ之ニ反シ才智勉勵ノ徒ヲ進メ昏愚懶惰ノ徒ヲ斥クル主意ナレハ此末日ヲ追テ地主ノ増加スルコトハ的然タリ。若シ増加シテ七八分ノ度ニ至ラハ小作証文ニ就テ税額ヲ定メ所得税法ヲ行フコトヲ得ヘキナリ」(「地租改正基礎資料」上巻補遺六頁)。

藤田武夫教授は前掲「日本地方財政制度の成立」において、地租改正の地方財政におよぼした影響について次の三点をあげている。第一は部落有林野の処分、その官有地への移譲問題である。政府は当初、部落有林野を公有地と規定したが、後にこれを第二種民有地に改めた。この際、民有地の認定は従来、入会の慣習あるをもつては認めず、簿冊の徴証と比隣郡村の保証(八年六月二日地租改正事務局乙第三号、八年七月八日日本局議定出張官員心得書第四条参照)を必要とした。ところが、多くの入会地は証拠とする簿冊をもたなかつたために官有地にくみいれられてしまつた。「部落有林野の処分こそは、地租改正が町村財政に与えた最大の影響であつた。……明治二十一年の町村制には町村の第一次的財源として財産収入、使用料及び加入金等の税外収入が掲げられたが町村は既に地租改正に際して、これ等の収入を齎すべき物的基礎の多くを失つて居たのである。」(前掲書二六一七頁)。この際入会地について私有がゆるされたことも忘れてはならない。第二の影響は、地方の土地課税を地価割に統一し、それを国税たる地租の一定割合に制限する

ことによつて、地方財政を国家財政の体系の中にくみ入れる道をはじめてひらいたことである。第三の影響は、この地租改正の費用約三、七一一万圓中、二、九一〇万圓（七八・五%）が民費（主として町村費）の負担となつたことである。当時の一年間の民費は約一、八〇〇万圓といわれているので、この額の巨大なことは自明であろう。こうして、明治政府は自らの物質的基礎を確立し、その権力のよつてもつて立つ寄生地主制を育成する事業を町村財政の負担においてなしとげたのであつた。このような国家財源の確保と町村財政の上からの統制緊縮の一つの手段として町村合併がすすめられた。

明治五年四月一〇日の大政官第一一九号達は「旧米一町内分界ヲ立テ諸事調理シ米ル分ハ、以来区分ヲ廢シ合併一村トスヘキ意見ヲ具シ大藏省へ稟議スヘシ」として一村内の統一をすすめているが、すすんで地租改正と共に村市の分合がとりあげられている。すなわち、明治六年六月一七日大藏省第九九号達は「村市ヲ改称分合スルトキハ先ツ其人民苦情ノ有無ヲ審糺シ四隣村市ノ境界ヲ記入セシ図面及び反別・戸口ヲ調査シ、改称ノ分ハ該村市障得ノ有無ヲ審査シ稟白スヘシ。……」と分合についての調査項目と条件をのべている。さらに、同年一二月二五日の大藏省第一八六号達では「五年太政官百十九号ヲ以テ達セラレシ一村内区分ヲ廢シ合併一致ノ処置遷延今日ニ至リ仍ホ旧慣ニ仍リ事一齊ナラス不都合ニ付速ニ提查スヘシ。其他従来独立村ト雖トモ、地積狹隘戸口稀少ナルモノハ無用ノ公費アル必然ニ付、漸次合村ノ意見ヲ具シ、本年本省第九十九号達ノ順序ニ由リ稟議スヘシ。」とのべ、先の部落有林の没収とならんで、町村合併がすすめられたことがわかる。

(2) 三新法と町村合併 このように合併をすすめてきた政府の方針は明治一〇年を契機に大きく転換する。取扱う官庁も大藏省から内務省へとかわつている。すなわち、明治一〇年九月一八日乙内務省達第八三号では「民費賦課之節略ヲ為スニハ自ラ地方区劃之制置ニ関涉スヘキ儀モ可有之候得共追テ一般御達有之迄ハ何等之事情有之共区劃ノ改正及ヒ郡町村ノ分合等ハ都テ不相成候条此旨相達候事」として分合を禁じている。これは地租改正以降の政府の原

普過程の修正と自由民権運動へのある程度の譲歩が大区小区の廃止、旧来の町村の容認、戸長民選というかたちで三新法の中に実現されたことと軌を一にするものである。

このような三新法によつて政府が譲歩した道は「明治十三、四年頃から明治十七、八年頃にいたると……諸般のことすべて政府に反抗することをもつて能事となし、つねに攻撃的の挙動にでて往々紛擾をかました」（大森鐘一の自治制度の回顧談、亀井川治前掲「明治地方自治制度の成立過程」六三頁による）。三新法が旧慣尊重という枠をもうけていたにせよ、従来人民の反感をこうむつていた入会地のはくだつ—町村合併という地租改正に附随したコースをやめたこととは注目してよい。この際、従来公的強制力をもたなかつた府県税および府県費区費は地方税となり、その運用について府県会の議決を必要とし、従来の私法的なものから公的強制的なものへと近代化したのであつた。その反面、従来民費の主体であつた地価割と戸数割が府県の税源となり、町村の税源が枯渇したことは小町村への分離傾向とらみあわせて注意せねばならない。

(3) 明治一七年度区町村会法の改正と町村合併 明治一四年から一九九年にかけて、いわゆる松方デフレはインフレを終熄させ、日本財政史上最大の國家による資本の本源の蓄積を行うことによつて、流通過程を整理し産業資本を再生産軌道の上のせる仕事をやりとげたのであつた。この時政府はデフレーションを遂行するために国費の大節減を行う必要にせまられ、官業の資本への払下を行うと同時に國家財政の一部を地方費に転嫁させるための強力な措置をとらざるをえなくなつた。また、同時に國家行政を地方へ移譲するために地方行政機関の強化と地方人民の地方自治に對する制限を必要とした。一方、明治一二年度約一、三〇〇万円だつた区町村協議費は一五年度には一、八〇〇万円をこえ、増加の一途をたどつていた。これに対し土木、教育費に對する国库補助は減少し、当時の穀價暴落（明治一四年一石一二円二〇銭から一五年八円九三銭、一七年には更に五円一四銭）と相まつて、増加する地方費の負担は人民にとつてはたえがたいものになつた。自由民権運動はこの負担に苦む地方人民とむすび暴力化しつつあつた。

明治一七年区町村会法の改正は前述のようなデフレーションにとまらう国の政策を完遂し、自由民権運動を圧伏して「天皇の憲法」制定の道をきりひろくために、地方統制を再強化する役目になつたものであつた。その内容とする戸長の官選、区町村費忘納の強制処分の採用は三新法の枠の中で実質的にその民主的な側面を反古にし、明治地方自治制成立へとすすむ役割をもつたものであつた。しかし、戸長の官選、高級官吏の採用ということは著しく財政負担をます。そこで町村の区域を従来のままにとどめ、行政区域たる戸長役場区域を拡大することによつて、強力な地方官僚機構をむりなく設置させようとした。その所割区域は「凡ソ五百戸以上、五町村以上に及フヘカラス」と定めた。これによつて、戸長役場数は一一、六五四となり、その内訳は五町村未滿が五、六三九、五町村一〇町村が四、二一一、一〇町村以上が一、八〇四となつた。また戸数五百戸未滿が五、〇五一、五百一十千戸が五、三三三、一千戸以上が一、二二〇となつた（大森文書による。年代不明であるが、地方自治制制定直前と推定される）。これによつて明治一六年度一、七九五万円を数えた区町村費は一八年度以降一、三七〇万円以下に著減するが、この中、国の仕事たる教育費は約六〇〇万円、戸長役場費は二三〇―三五〇万円と変らず、そのしめる割合はむしろ増大した。この事實は一七年の改正による財政堅縮と国費の地方への転嫁のある程度の成功をものがたつてゐる。かくして、「明治十七、八年頃からは、議員も、おおむね会議の性質に通じ、議事に慣れたので協同して事を謀るでなければ一般の利益を増進することのできないことを悟り、もつぱら当局翼賛の地位に立たんことを努めるにいたつた」（大森鐘一談 亀井川浩前掲書同頁）。

明治一七年の反動はこのままで完結はしなかつた。というのは自由民権運動は退潮期にはいつたが、地方自治地方制度の民主的改革の要求は消えたわけではなかつた。たとえば、産業資本・小ブルジョアの代弁者であつた『東京經濟雜誌』第二九九号（明治一九年一月一六日号）は「地方制度の改正を望む」という一文を發表し、府知事県令以下の地方官吏を地方人民の選挙にまかすべき旨の提案を行つてゐる。このように、地方自治の要求が人民の間から消

えなかつただけでなく、政府自体も憲法制定を目前にし、また条約改正という国際政治の上の問題から地方制度を近代化する必要にせまられ、一七年の改革によつて、いびつになつた三新法の地方制度を排棄せねばならなかつた。区町村においても、従来のように町村区域とはなれて設定された戸長役場区域はまつたく便宜的なもので、何らかのあたりでそれを一致する必要があつた。明治地方自治制と町村合併はこのような起伏をへて登場したのである。

(註) まもなくして発表された同じ趣旨の講演筆記「地方制度の改正を望む」(同誌第三〇七号)をみると、筆者は田口卯吉と推定してよさそうである。

三 自治制制定直前の地方財政の状況

明治地方自治制はまつたく高価な制度であつたが、この負担をせおうべき地方の財政は当時どのようなものであつたのだろうか。明治一九年内務省は「各府県ノ財力ト負担ノ比較」(大森文書所収)という注目すべきパンフレットを発表している。これは、財産(地価、公債証券、物産価額、資本額)、租税(国税、地方税、区町村費および後二者の細目にわたる内訳)、駅遞局貯金予高などの統計を府県別に人口割で比較し、地域差を明かにしたものである。このパンフレットはそれ自体としても紹介の価値があるので、詳細にわたる紹介は別の機会にゆずり、ここでは統計の中の二、三を摘出すると、第二表のとおりである。これによつてわかるように、一人当り財産額の最大は東京府の一四四円六八錢で全府県平均の二倍強、最低の長崎県はその約四分の一で三四円九四錢余にしかない(絶対額では、東京府と宮崎県の間には約七倍のひらきがある)。それに対して、一人当り租税負担の最高は滋賀県で三円六八錢で平均の約一・四倍、最低は鹿児島県の一円五一錢でこれは滋賀県の約四割にすぎない(絶対額でも五〇〇万円をこえる大阪府と八六万余円の宮崎県では、いちぢるしい差がでている)。この財産額における貧富と租税負担の軽重とは必ずしも一致しておらない。これを比べて実質負担率をみると地域差の問題は更にはつきりする。すなわち、これによれば、実質負担率の最大は青森県で最低の東京府の約四倍である。

第2表 明治10年代末期各府県の財産・租税負担比較

(単位以下四捨五入)

府県	財 産		租 税 負 担					実質負担率 B/A
	金 額	一人に付 割合 A	国 税	地方税	区 町 村 費	合 計	一人当 り B	
	(千円)	円	千円	千円	千円	千円	円	%
東 京	150,522	145	1,180	899	198	2,277	2.2	1.51
京 都	45,598	54	1,328	599	311	2,238	2.6	4.91
大 阪	107,612	66	3,442	788	1,238	5,468	3.3	5.08
神奈川	43,836	53	1,710	422	340	2,472	3.0	5.64
兵 庫	95,358	65	3,652	722	898	5,271	3.6	5.53
長 崎	24,757	35	726	288	178	1,192	1.7	4.81
新 潟	80,906	50	2,357	685	770	3,813	2.3	4.71
埼 玉	70,296	70	1,946	528	547	3,021	3.0	4.30
群 馬	45,350	72	1,184	346	408	1,938	3.1	4.27
千 葉	61,757	55	1,800	423	175	2,399	2.1	3.93
茨 城	53,082	56	1,742	499	273	2,464	2.6	4.64
栃 木	35,043	56	1,235	381	217	1,833	2.9	5.23
三 重	67,201	76	2,024	488	486	2,998	3.4	4.46
愛 知	85,774	62	2,838	612	581	4,031	2.9	4.70
静 岡	60,360	60	1,599	501	564	2,664	2.6	4.41
山 梨	22,416	53	643	271	213	1,126	2.7	5.02
滋 賀	59,245	91	1,568	379	460	2,408	3.7	4.06
岐 阜	53,706	60	1,505	395	617	2,517	2.8	4.69
長 野	57,033	54	1,658	533	813	3,004	2.8	5.27
宮 城	30,754	47	930	395	383	1,708	2.6	5.55
福 島	52,812	61	1,523	494	465	2,482	2.9	4.70
岩 手	24,479	39	803	332	175	1,309	2.1	5.34
青 森	21,866	43	742	290	269	1,300	2.6	5.94
山 形	42,360	59	1,245	400	472	2,117	3.0	5.00
秋 田	33,662	52	960	314	330	1,604	2.5	4.76
福 井	32,191	54	945	274	385	1,604	2.7	4.98
石 川	38,971	52	1,161	350	496	2,008	2.7	5.15

富山	43,064	60	1,178	363	188	1,728	2.4	4.01
鳥取	26,548	69	750	180	175	1,106	2.9	4.16
島根	33,724	49	953	282	272	1,506	2.2	4.47
岡山	66,464	64	2,176	616	580	3,372	3.2	5.07
広島	56,881	44	1,856	481	367	2,703	2.1	4.75
山口	24,768	38	1,064	373	249	1,687	1.9	4.85
和歌山	35,529	57	1,061	303	323	1,686	2.7	4.75
徳島	29,914	46	932	289	272	1,493	2.3	4.99
愛媛	70,153	46	2,289	648	581	3,517	2.3	5.01
高知	31,582	57	804	286	288	1,379	2.5	4.37
福岡	70,744	62	2,086	537	617	3,240	2.8	4.58
大分	34,016	45	1,191	351	401	1,943	2.6	5.71
佐賀	36,073	69	968	243	241	1,453	2.8	4.03
熊本	49,622	49	1,373	429	286	2,088	2.1	4.21
宮崎	21,620	56	587	171	105	863	2.2	3.99
鹿児島	37,675	40	949	287	172	1,408	1.5	3.74
総計	2,157,328	58	62,662	18,399	17,380	98,441	2.6	4.52

<注>1.財産額は物産価格(米、茶、生糸、繭、海産物の価額)、資本額(諸銀行の株金高)、公債証書及び地価の総計であり、日本帝国第三、第四統計年鑑によつた。

2.国税は明治15~17年度3ヶ年度の予算平均高、地方税は同15~17年度3ヶ年度の各府県予算平均高。区町村費は同14~16年度精算平均高である。

3.人口は明治18年1月調戸口表による。

4.この表は本文前記「各府県ノ財力ト負担ノ比較」(大森文書)より作成した。

(註) このパンフレットの前置は次のようである。「全国ヲ通覽スルニ、三府四十県其産業耕田ニ一ナルアリ、蚕桑製茶ヲ専ラトスルアリ、都市港湾ノ便ニ依リ商業ヲ主トスルアリ、貧富同カラス、冷熱一ナラスシテ經濟上ノ狀況異同アリ。然シテ其人民カ負担スル所ノ地方税區町村費ニ至テハ、土地ノ狀況ニ随ヒ其額稍均シカラサルモ、其貧富ニ由テ輕重アルニアラス。殷富ナル府県ノ負担スル所必シモ重カラス、貧寒ナル府県ノ負担スル所必シモ輕カラス。是レ政事法律ノ都鄙ニ画一ナルト、其地勢ノ難易広狭ニ由テ止ムヘカラサル工事アルト、其地ノ貧富ニ随ヒ増減スヘカラサル費用アルトニ原因スルモノニシテ、現行地方ノ政制經濟ノ組織上ニ於テ免カルヘカラサルノ数ナリトス。」(内務省前掲「各府県ノ財力ト負担ノ比較」)。

これを地方税および区町村費の中味にまで立入つてしらべてみよう。繁雜をさけるために、主として東北、北陸の農村地帯から六県と比較的早く都市の發展していつたとみられる六府県をえらびくらべたのが第三表である。土地に賦する諸税の全国府県中最重は長野県、同じく戸数に課するものは福島県でいずれもAグループに属する。この二つの税種はいずれもAグループがBグループをはるかに上まわつてゐる。すなわち、土地に関する諸地方税の地租に対する割合では約一・三倍、戸数に関する諸税の戸当り割合では約一・六倍である。これに対して營業税、雑種税はBグループの約八割にしか当らない。しかし、これもBグループにおける營業の状況からいへば軽い負担ではない。地方財政において都市と農村の対立がはつきりしてくるのは日露戦争前後であるが、すでにこの時期にその萌芽があらわれていたことは注意する必要がある。

明治一六年度から一八年度にかけて、地租及び土地に係る地方税及び区町村費の不納者は第四表のごとく三年間で一挙に三倍にふえている。またこの不納者の公売処分にあつた耕地地は一・七倍に山林原野は二・五倍にふえている。不納者の半分は地方税及び区町村費のみの不納で、不納者の急増に対して金額がふえていないのは納税額の少い貧民の不納がふえていることを示している。これは不納の理由の八割までが貧困を理由にしており、その増加率が最も高いことにもしめされている。これらの不納者を府県別にみると、ほとんどいまいとみてよい東京府から全体の一割以

第3表 地方税・区町村費負担の地域別比較

府県	各種税	地租割地価割反別割		戸数割戸別割		営業税雑租税	
		総額	地租(円)に対する割合	総額	一戸に付割割合	総額	人口一人に付割合
A グループ	青森	241,015	52.97	149,971	197.58	74,822	14.81
	宮城	374,632	63.03	243,667	253.62	89,172	13.65
	福島	403,264	38.84	430,719	291.04	142,929	16.57
	山形	585,114	69.94	214,954	191.87	86,179	12.08
	長野	785,973	81.23	278,812	128.37	164,178	15.54
	石川	430,743	55.41	254,739	156.84	62,122	8.26
	合計	2,820,741	60.24	1,572,862	203.22	619,402	13.46
B グループ	東京	239,943	44.04	404,533	134.54	204,317	19.64
	大阪	973,968	46.33	526,709	148.37	301,339	18.45
	京都	398,777	51.95	362,222	185.50	216,405	25.44
	神奈川	415,566	54.97	120,922	74.58	108,189	13.05
	兵庫	791,872	39.32	426,548	138.45	173,289	11.85
	愛知	639,113	35.87	221,975	70.30	155,831	11.21
	合計	3,459,239	45.41	2,062,909	125.29	1,159,370	16.60

<註>1. いずれも明治17年度予算による。

2. 前記「各府県ノ財力及負担力」より作成。

第4表 明治16~18年度地租及び土地に係る地方税区町村費不納者

事 項		年 度		
		明 治 16	同 17	同 18
不納税の人員内訳		33,845	70,605	108,055
(1)	地 租	16,025	34,228	56,869
(2)	地租及地方税区 町村税及費	5,344	9,184	17,635
(3)	地方税区 町村税及費	12,169	26,479	32,865
(4)	不 詳	307	714	686
不納の理由	(1) 貧 困	24,048	54,508	86,690
	(2) 怠 慢	9,318	14,887	19,816
	(3) 不 詳	479	1,210	1,549
不納金額総計(円)		25,889	30,533	26,423
(1)	地 租	19,900	19,511	15,998
(2)	土地に係る 地方税	3,506	7,467	4,528
(3)	同上 区町村費	2,483	3,555	5,897
公 光 処 分	(町) 耕 宅 地	2,200.53	3,116.98	3,403.51
	山林・原野・積 雑 計	1,281.88	1,410.31	2,499.18
	合 計	3,482.42	4,527.29	5,902.69

<備考> 「日本帝国第六統計年鑑」により作成。

上一万八千人をこえる山口県まで大きな差がでている。第三表で示したように、性質のちがう府県を二つのグループにしめくくつてみたのが第五表である。これで見ると、あきらかにAグループの方が不納者が多い。もし、これに両グループの納税人員を考慮すればその差はさらにはつきりするのである。不納者の激増によつてしめされる町村財政の窮乏は、一方で負債の増加となつてあらわれている。当時、負債ある町村は岩手県をのぞいて全府県におよび、その数は七、七五〇町村と全町村数の一・一%、その金額は二、五九九、六六四円余で区町村費収入の一八・一%にもお

第5表 地租及び土地に係る
地方税区町村費の不納状況の地域別比較

(明治18年度)

府県		不納金額	人員
A グループ	青森	1,012	348
	宮城	118	335
	福島	796	4,643
	山形	244	885
	長野	243	954
	石川	408	10,980
合計		2,821	18,145
B グループ	東京	19	4
	大阪	378	598
	京都	1,113	2,959
	神奈川	134	149
	兵庫	746	2,494
	愛知	72	131
合計		2,462	6,335

<備考> 「日本帝国第六統計年鑑」により作成。

よんだ。これは当時の町村財政としてはまことに容易ならぬ事態であつた（「明治十八年度各府県町村現在負債高調査」大森文書による）。

同じ頃、明治一八年五月、農商務省は東京商工会へ不景氣の原因及び救済策について諮問を行つたが、その復命書は当時の「我国ノ農商工一般衰境ニ陥リタル」原因について多くの統計を引用しながら次のように述べている。「其原因ニ至リテハ固ヨリ一ニシテ足ラザルモノアリ。今本会ノ審案スル所ヲ以テセバ、近來我政府ニ於テ幣制釐革ノ為メニ勉メテ紙幣ヲ減額セラレ、政事改良ノ目的ヲ以テ漸ク政費ヲ増加セラレタルヨリ、農産ノ収利俄ニ減縮シ農民ノ困厄ヲ被リシモノ之ガ主因ナリト謂ハザルヲ得ス。……夫レ農ハ我国人民中ノ最多數ヲ占ムルモノナリ。而シテ其衰頽スル年一年ヨリ加ハリ、偶々余資アル者モ危懼戒心シテ以テ其資ヲ有利ノ途ニ使用スルヲ得ズ。無資ノ細農ニ至リテハ或ハ産ヲ破リ家ヲ亡シ妻子離散シテ道路ニ呻吟スルモノ亦尠シトセズ。願フニ二、三年ノ交ニ在リテハ僻陬ト雖モ農夫ヲ貸スル尚且得難シトセンガ、今日ハ然ラズシテ一村挙テ雇夫ヲラント欲スル者アルヲ見ルニ至レリ。是ヲ以テ農家大ニ購買力ヲ減シタルノミナラズ、其生産上ニ於テモ又或ハ昔日ヨリ退縮セシモノナクンバアラズ。農民ノ

情態既ニ此ノ如クナレハ商工モ安ゾ独リ繁盛ナルベケンヤ。』(『東京經濟雜誌』第三一〇、第三一一号所収による)。

このように國と地方を通ずる租税負担の増大が農民を窮乏におとし、ひいては商工業の衰退をまねいたという説は東京商工会のみの意見ではなく、「老練着実を以て名ある會議所」が「殆んど皆期せずして一致した」意見であった。

「誠に之を左に挙示せんに、東京商工会は其の原因の第一に於て曰く政費増加の事、大阪商法會議所は其の原因第三に曰く近來國税地方税區町村費の増加したる事、高松商法會議所は其の原因の第二に曰く政費増加、大津商法會議所は原因を分て遠因近因のことに為し其の近因の第三に地方税増加と記せり。而して京都、福岡の二商法會議所の意見には明に其の原因中に政費増加の事を載せざれども、救済策には共に土地に課する諸税の増加は不景氣原因の一に居ることを認めたるならん。原因既に此の如くにして其の救済策如何を視るに、皆悉く政費を節減して租税を減少すべきことを掲げざる者無きなり。之に由て之を觀れば租税輕減を以て不景氣挽回の一策と為すことは独り蕃業書生の机上論に非ずして実業家の輿論たるを知るべきなり。』(『不景氣諮問の結果如何』、『東京經濟雜誌』第三一二号より)。

四 明治地方自治制と町村合併

租税輕減こそが当面の課題であつたその時、明治地方自治制の施行が迫つていたのであつた。「此法律(町村制)筆者註)ヲ施行スルトキハ町村費ノ頓ニ其額ヲ加フルコト固ヨリ言フ俟タス。果シテ然ランニハ今日人民負担ノ輕カサルニ猶一層ノ重キヲ加ヘ為メニ自治ノ制度ヲ厭忌セシメ終ニ良法モ徒法ト為ルニ至ラントス。」(『町村分合ニ關スル訓令案』大森文書収録の時の内務書記官荒川邦蔵自筆の稿による)。では一体どれくらい新制によつて負担が増加するのであるうか。明治二〇年一月から翌年一月にかけて元老院が町村制について論議した際、主なる反対理由の一つは町村費の増加にあつた。同じ頃、大蔵省も町村制に対して意見を發表した。^(註)この意見は、元老院の論議でもとり上

げられたように四百万円以上にのぼる戸長以下給料旅費の支弁のために町村費がふえることをのべ、次のようにいつている。

(註) この意見は全文が藤田武夫前掲書一五三―七頁に紹介されている。

町村費がふえても、実際の人民の総合負担には影響がない(内閣委員白根専一の言)という者もあるが「此言や実ニ地方ノ実ヲ知ラサルモノトス」ときめつけている。何故なら「地方税ハ其税源甚タ広ク其収入ハ之ヲ各種ヨリ得、其分賦スル所ハ町村役場ノ数ニ応ズルモノナレハ、町村ノ出ス所ハ少クシテ得ル所多キモノアルナリ」という如く、地方税でとつて町村へ分配すればある程度前述の財政の不均等の是正が行われていたのが、町村費負担となればそれが不可能なのである。しかも、従来は数町村を合して戸長役場があつたのが、こんどは戸長役場は毎町村に設けよとあるのだから、此費用の増加はもつと著しいであろう。これに対して小町村は連合して組合をもうけてもいいと書いてあるが、なかなか自発的にそれが行われるという保証はない。もし上から強制して組合をつくらせるならば、これは、「自治ノ精神ヲ害スヘシ」である。「何レニモ此制ノ発令ハ町村ノ迷惑ヲ讓成スルモノト謂フヘキナリ」というこの意見の趣旨は次のような根拠をもつている。明治一七年度の統計で区町村費は一、六二〇万七千円であるが、これを仮りに新制後増減なきものとして、此費用に充るための新町村制の収税法による収入は一、二二八万円、差引四〇六万四千円の赤字さらに新に四一〇万円の戸長以下給料が加わつて八一六万四千円の不足をまねく。もし国税中酒、醤油造石税、菓子製造税などの間接税に五分の一の附加税をみとめたとしても、それが三〇〇万円でなお差引五一六万四千円の不足を生み出すことになる。しかも国税間接税や府県營業税などのとれるところは市街地が主で村落地はとれない。町村制の原案では、不足分は夫役をもつて補えというがそれは区町村土木費四〇〇万円余の一部分を補うにすぎず、又特別税は税源乏き村落に於ては之を施すに由なしといわねばならない。このような検討の後、意見は次のようなことばで結んでいる。

「右ノ如ク町村經濟ニ不足ヲ見ルカ儘ニシテ、本制を単行スルハ太ク危險ノ恐アルノミナラス、之ヲ施行スルモ決シテ効用ヲ見サルヘシト信ス。依テハ此際地方稅ヲ改正シ併ニ國庫以下ノ負担區域ヲ明ニシ、各自治區ノ財源ニ余裕アラシメ、而シテ之ト同時ニ町村制ノ施行アラン事ヲ要ス。」

同じ政府部内で生じたこの反対意見は事実上無視された。だが大方の意見がこれ以上、町村費を重課することの危険を説いていたことに内務官僚自体も苦慮していたのであつた。大森文書に収録されている「改正地方制度実施後ノ地方經濟取調案」は新制の実施によつて地方稅の名称がなくなり府県稅と郡稅の二稅となり、また区町村費が市町村費となるにさいして、従來にくらべてその費用が増減するかどうかをしらべたものである。その結論をいへば、府県、市町村は旧慣の枠をいはず、郡についても新に事業を加えることもないので、新制による財政上の影響は少いといえる。また同じ大森文書の中に明治二十二年二月稿と書入れのある「市町村制実施ニ付町村經濟調」（以下「町村經濟調」と略す）がある。これは新制実施以後の町村財政の検討を先の取調案よりも綿密に行い、大方の批判に答えていゝるので、当時の内務官僚の考え方を明かにすると思われるので簡単に紹介してみよう。

（註）この案の成立の時期は不明であるが、前後の事情からたぶん明治二十二年であらう。

「町村經濟調」は先の「地方經濟取調案」の結論と同じく、新制はこれまで区町村費がまかなつてきたものを「法文ニ明定セル迄」であつて「自營ノ事業即土木教育ノ事等之ヲ町村制ノ実施ニ依テ改ムル所アルコトナシ」といつてゐる。ただし、變動をみるのは従來地方稅と区町村費の双方から支出していた戸長役場及び戸長以下の給料等の費目が町村のみの負担となることである。これは殆んど二倍となるだろうが、町村の負担がふえただけ地方稅が將來減るので、もともとである。さらにすすんで「地方稅ヨリ支出スルトキハ町村ノ貧富ヲ平均シテ相補フノ利益アレトモ之ヲ各町村ノ負担ト爲ストキハ多少貧村ノ負担ヲ重クスルノ患アリト雖モ町村自治ノ費用ニ屬スルハ是亦已ラ得サルモノトス」と先の大藏省の意見の一部を無視している。しかし各町村が戸長役場をおくことによつてもたらされる費用の

増加は無視できない。そこで「町村経済調」は明治一七年に戸長役場区域を拡大した経験をかえりみる。第六表のように明治一六年と一八年では役場数は一八、一六〇減り、管轄平均人口は二・六倍、民有地反別は一千町歩をこえ、

第6表 明治17年の改正前後の戸長役場の状況

項目	年度		
	明治16 (A)	同 18 (B)	B/A
役場数	29,574	11,614	0.39
管轄平均人口	1,247	3,250	2.60
民有地(町)	411	1,126	2.74
其地価(円)	55,637	141,804	2.56

<備考>「市町村制実施ニ付町村経済調」(大森文書)による。

その地価は二・五倍以上になつてゐる。この経験から次のように「町村合併の必然性」がでてくる。「今町村制ヲ施行スルニ付テハ旧来ノ町村ヲ独立セシメ、敢テ分合セサルヲ原旨ト為スト雖モ、七万余ノ町村中能ク独立シテ負担ニ堪ヘサルモノハ殆ント十ノ七八ニ在ルヲ以テ到底町村ノ多数ハ之ヲ合併シ若クハ聯合セシムルノ必要ハ十六年前後ヨリ今日ニ至ルマテノ経験ヲ以テ已ニ明ナリ。然レトモ今日ノ組合ヲ以テ直ニ合併スルコトヲ得ザルハ勿論ナリト雖モ、多少ノ合併ヲ為シ以テ有力ノ町村ヲ造出スルヲ要スルカ故ニ、先キニ其標準ヲ定メテ更ニ地方官ノ実地調査ヲ為シタリ。今其内申スル所ニ依レハ町村数凡ソ一万四千九百余トナレリ。即現今ノ数一万二千二百余ノ役場ニ比シ凡ソ二千七百余ヲ増加スルノ割ナリ。之ニ依テ人口の平均ヲ見ルニ凡ソ二千乃至三千ノ間ニ在リテ殆ント一七年ノ数ト大ナル差異ナキモノトス。」

(註)これと同じ趣旨のことを山県は次のようにいつてゐる。「然レトモ当時全国町村ノ数七万余リ小町村ニ至リテハ僅カニ三十戸又ハ四十戸ヲ有スルニ過キス。今之ニ対シテ新町村制ヲ適用スルトモ其実効ヲ奏スルハ炭火ヲ擁シテ涼風ヲ求ムルノ類タルヘシ。」(前掲「明治憲政経済史論」四二三頁)。そして、その解決策として同じく一七年の戸長区域に準ずることを考へていたのである(同書四二三—四頁参照)。

このような町村合併を前提として、新制を施行した場合、戸長役場費、戸長以下給料旅費に一体どのぐらい増減があるのだろうか。

第7表 市町村制実施に伴う戸長
役場費・戸長以下給料旅
費増減調

<増加分>		
役場費 (その数3割増)		1,558,323円
<減少分>		
1. 役場費 (1役場費当り $\frac{1}{2}$ 節減)		186,570
2. 町村長以下給料 (名誉職・無給その他有給でも従来より減少するとみて $\frac{1}{2}$ 減)		540,715.83
3. 筆生の人員減 (委員・区長をおき無給の助役の事務分任により各役場1人減)		715,200
減少分合計		1,442,484.83
<差引増加分>		115,838.17

<備考> 典拠は第六表と同じ。

第七表のごとく、それは約一萬五千八百余円の増加と考えられる。「町村経済調」はこの増加は経費節減や国費補助を考えると町村にとつてほとんど負担をますことはないとなつてほつとに結んでいる。其ノ他法律規則ノ整備スルニ從テ事務簡明ナルヲ得、分權自治ノ制ヲ施スニ依テ無用ノ手数ヲ節約スルコトヲ得可シ。又租稅徵收等ノ事務ニ關スル費用ハ漸次国庫ノ支弁ニ歸スルコ

トアルトキハ、將來ハ其町村ノ負担ヲ減スルコト甚少カラサル可シ。又土木補助費及教育補助費トシテ地方稅ヨリ支給スル所ノ金額 (即土木補助費二〇年度予算五二萬三、〇五七四五三錢六厘、教育補助費同上七萬一、五九五五〇銀七厘) ハ尚従前ノ如ク之ヲ町村ニ補助スルコトヲ得可キモノトス。是ヲ以テ見レハ町村ノ經濟上町村制ヲ施行スルカ為メニ、將來ニ向テ甚シキ變動ヲ起シ、負担ヲ重クスルコトナキヲ知ルニ足ル可シ。若シ別ニ法律上ノ義務ヲ負ハシムルコトアルハ別段ナリト爲シ (例へハ學校ノ設立ヲ命令シ又ハ國県道路ノ修築ヲ町村ノ義務ト爲スノ類)、自治ノ制ヲ施行スルカ為メニ其負担ヲ重クスルコトナキハ、以上述フル所ヲ以テ明白ナリ。而シテ若シ法律上義務ヲ負担セシメ果シテ町村ノ資力ニ堪ヘサルトキハ国庫ヨリ補助金ヲ下付スルコトアルモ亦自治ノ精神ニ背クモノニ非サルナリ。」

(「市町村制実施ニ付町村經濟調」大森文書)。

(註)この経費は明治一六年度七〇三万円、一七年度六三三万円、一八年度五一九万円、一九年度四一八万円、二〇年度四一〇万円となつてゐる。

かくて判然とすることく、新制実施にあつたつての財政にたいする切札は、さしあたつては町村合併、将来においては国庫補助金であつた(これは地域的不均等を内にふくんだ財政危機を解決する手段として、その後も登場する)。内務官僚のこのような計算から町村合併は新制を執行するための「最重要ナル事業」(「町村合併標準」第一款)としてひきだされてきたのである。だが、政府はこの町村合併を無条件にすすめたものではなかつた。無条件にすすめることは、当時のような資本育成策においても寄生地主制とさいごには妥協し、また共同体的秩序を地方支配の基底においてきた明治政府にとつては不可能なことであつた。

政府が示した「町村合併標準」では「従来ノ関係ハ可成保存スヘシ」(第一項)とし「各町村大凡ソ三百戸以上ヲ常例」としながら、次の場合には特例をもうけた。すなわち、第一は「富有ノ町村ニシテ町村ノ治務ヲ十分ニ奉行シ得可キ力アルモノ」。第二は「町村ノ地形タル若シ之ヲ他町村ト合併スルトキハ其町村人民相互ニ協同戮力スルヲ得ス且ツ其共用物ヲ共用シ能ハサル事情アルモノ」。第三は「旧穢多村ニシテ他町村ト平和ノ合併ヲ為シ得サルモノ」。このような従来からの封建的な秩序に対する譲歩は、財産処分にあつても、同じようにはあらわれた。すなわち、できるかぎり旧町村の財産を合併し「平均ヲ得セシムルコトニ尽ス」べきであるが、協議が成立しない場合は次のような条規によつて合併すべきであるといつてゐる。先ず「私法上ノ関係ハ町村合併ノ為ニ影響ヲ受ケサルモノトス、即チ、旧町村ニ於テ町村タル資格ヲ以テ共有スルニ非スシテ或地所ノ所有主等相共同シテ所有設立保存若クハ共用セシ營造物例へハ用水悪水路溜池又ハ原野山林田畑等従来一町村ノ共用ニ属セサルモノハ合併ノ為ニ変更セサルモノトス」とした。第二は「町村ノ共有ニシテ従前町村人民ノ共用若クハ其收穫ヲ共分シタル地所(例へハ流瀬場採藻場山林入会山林場遊藝場物揚場物干場等其他甲ニ掲ケタル種類ニシテ従来町村ノ共有ニ属シタルモノ)ハ其所有權ヲ新町村ニ移スト雖モ(官有物ハ此限ニ在ラス)其共用權及收穫ハ従前ノ通り旧權利者ノ専有ト為ス」。第三は「經濟財産即チ従来町村ノ殖利財産

(第二) 田畑宅地家屋等町村人民ニ共用ヲ許サスシテ町村ノ為ニ収益ヲ生セシ地所建物(第二) 瓦斯水道溜池等代価ヲ徴收シテ共用シタル营造物(第三) 蓄藏金穀ハ其所有權ヲ新町村ニ移スト雖モ其收穫ハ旧町村ノ為ニ使用ス可シ就中旧町村ニ負債アルトキハ其元利ノ支払ニ充テ又負債ナキトキハ旧町村ヨリ徴收スル町村費ニ充テ又ハ旧町村ノ為ニ起ス营造物ノ費用ニ充ツ可シ」と定めた。この規定はより抽象的な表現であるが、明治二十一年六月一三日内務大臣訓令第三五二号第八條の趣旨と同じであり、これによつて旧町村有財産は新町村に統一されず、いわゆる区の財産としてとどめおかれ、後に部落有林野統一の問題にまで發展するのである。中でも入会権は、すでに町村制実施の直前に公法上の使用權に転化されており、前述した第二の規定のように私法上の權利と區別されていた。しかし、事實はこれは民法上で私有財産として保証されているように、あくまで私法上の權利を主張してよいものであつた。このように町村制や合併標準の上では公法的なものとして扱われながら、その性格からすれば民法で扱うべき財産であるという關係こそが、入会権あるいは後の財産区をめぐる問題として、紛争をつづけてゆく原因となつたのである。

(註) この問題は、このたびの町村合併にさいしてもとりあげられている。詳細は、福島正夫、渡辺洋三共著「入会権の法律的問題——地方行政、とくに町村合併との関連」(『法律時報』一九五六年七月号 参照)。

それはともかく、このように合併の規定は、いくつかの留保条項をつけ、「町村制」自体も区域の変更を要する時は町村会及び地主の意見を聞くべきであると譲歩しながらも、その同じ第四条において「町村ノ資力法律上ノ義務ヲ負擔スルニ堪ヘス又ハ公益上ノ必要アルトキハ關係者ノ異議ニ拘ハラス町村ヲ合併シ又ハ境界ヲ變更スルコトアル可シ」と強制的な行政処分をみとめたのである。^(註)

(註) モツセは町村合併を町村制の最も要用なるものとして考えているが、特別に法律を設けることはのぞましくないとしている。これは地形上合併困難な場合があるので、画一的に法律で規定するのはよくないと考えたのであるが、合併を政府が強制することに反対したわけではない。彼は法律では合併計画について諮問を行うことのみを規定し、合併処分の権限については諮問

の内容にかゝりわりなく、上級官庁に一任すべきだと考えていた。(伊藤博文編「憲政資料」上巻昭和九年、憲法資料刊行会一六〇—一五頁)。これに従ひ合併についても別段の法律はもうけず、一応各府県独自の計画と判断にまかす形式をとつたが事実上は県の町村に対する諮問は有名無実で、予定の施行日にまにあわずように強制合併の処分を「町村制」第四条によつておこなつたのであつた。

こうして、寄生地主制や共同体的秩序と妥協をしながらも、結局は行政処分を行つて町村合併は強行されたのであつた。まさに山県有朋の回想どおり「日夜殫思シ、終ニ意ヲ決シテ百艱ヲ排シ新町村制ノ実施以前ニ於テ、先ツ町村併合ノ処分ヲ断行スルコトトシタ」(前掲「明治憲政経済史論」四二—三頁)のである。

五 町村合併反対論と反対運動

さて、わたくしはこれまで主として新しい行政制度とそれを裏づける財政的基礎の間に存在した矛盾を追つてきた。ここではそのような支配者相互の矛盾、支配機構内のあつれきといつた問題から、もう一つの町村合併問題の側面である地方人民との関係にふれてみよう。ここでは合併にたいする当時の世論や人民のうごきをもつとも伝えている。「自治新誌」の論説、寄書及び時事欄によつて、ほほ年代順に紹介することにする。

「……町村分合に就ては往々人民の苦情あり。其苦情たる一にして足らず、或は可成丈け大なる町村を造成せんことを欲し、或は町村負担の如何に拘らず従來の儘に存立せんことを冀望し、或は戸長役場の関係又は將來町村長たるべき人物の關係其の他種々言ふへからざる事情より県庁の諮問案に苦情を唱へたる者ある由なり。然れとも翻て他の方を観るに、県庁の調査も其当を得ざるに之なきにあらざるか如し。例へば有力なる町村を作らんとする單純な目的を標準として分合案を作りたるが爲め、各町村に於ける旧來の歴史・人情・習慣相互の利害關係等に至ては却て調査を欠く所あり。従て如何すれば、則ち其自治体をして大に失せず、又負担力に乏しからず、將來能く親和せる一団体と

して繁榮せしむるを得べきやの点に就ては、一々熟慮を加ふるに違あらざりしやの疑あるもの亦之なきに非ざるか如し。若し果して然らんに市町村制は従令一先施行せらるるも、後に到りて再び町村分合の論大に起り、其論議の爲めに町村人民は其公共の利益を図るに意を用ひず、終に公共事務の整理及公共事業の發達を障害するに至らんも亦知るべからず。……要するに将来一団体として生活繁榮すべき自治体を作らんと欲すれば宜く利益の異なる数町村を合併すべからず。又其区域をして広潤に過ぎしむべからず。農村は宜く農村と合併し、漁村は成べく漁村と利害を共にする町村と合併し又都府に接近して農業の傍に商工業に従事し、恰も半農半商工の姿をなせる町村は宜く其類の町村と合併せんことを勉むべし。…余輩は有力の町村を造成せんことを欲する者なりと雖も到底親睦混化するの見据へなきものを強て合併して区域広潤なる大町村を作らんとするは、決して自治制を布く所以の意に適せざるものと信するなり。」（『自治新誌』第一号、明治三年二月一日刊、時事欄「町村分合」）。

少々引用がながくなつたが、これは當時としてはまことに卓見であつた。事實は筆者の懸念どおり、この合併は個別の町村の特殊性や人民の利害について一々熟慮を加えた末のものではなかつた。むしろ政府が「百方説諭して人民の好まざる分合をなさしめ」或いはまた「強迫し或は欺騙して分合せしめた」ものであつた（前掲誌第一七号、同年八月三日刊）。このため青森県下では町村分合に不平を唱ふるものが地方新聞紙に多く見えはじめ、「町村分合に付き彼是の苦情あるは独り此県下に止らず各地に往々ある事なるべし」（前掲誌第二号）といわれた。しかしながら、まだ多くの人民は町村分合に対して無関心^(註)であり、またあやまつた理解をしていた。たとえば分合に関して「県庁から諮問がきても、県庁の諮問は命令の旨意なりと思ひし、仮令異議あるも敢て陳へず。諮問案の通にては到底新組織町村をして将来親和の一団体たらしむべき見込なきも忍んで之を執行せしめ、甚きに到ては町村の總代なるもの撤に其意見を以て町村一般の利害に關することを独決し、以て県庁の諮問に答ふる者ありと云ふ」有様であつた。このような無関心あるいは總代のような一部有力者の専断に対して「町村分合の事は将来自治制の施行上誠に重要な關係を及ぼす

へき事なるに、町村人民にして恰も泰人越人の肥瘠を見ると一般の感あるは痛敷にも余あるなり」という意見は当然であつた(前掲誌第二号)。

(註) 明治二年一月一七日付の東京日日新聞は千葉奥南岩館郡矢切村、同郡北方村の分合について紛争がおこつてゐることを報じている。当時としては、これはまだ異例であつたとみてよい(「新聞集成明治編年史」第七卷一六五頁)。

このような状況も四月一日を期して、各府県で市制町村制が施行されるようになってくると、各地で紛争がおこりはじめた。中でも熊谷駅に隣接する埼玉県大里郡石原村の騒動は典型である。この村は県の諮問により二一年八月二四日独立村たることと確定していたが、郡役所は「百万説論の上同年二月二日将来両地(熊谷、石原両村)―筆者註)より撰出すべき町村会議員を同数にするの約束を立て、以て合併の事を承諾せしめ、其約条書を県庁に差出」した。ところが二二年二月二日、郡長は知事の命を以て達し、この規約書による議員同数は法律に抵触するのでみとめられないが、折角合併したのだから分離はのぞましくないとした。石原村民は約束違反のため合併は無効であるとして同月二五日郡長に申出たが、兩三日おいてこの申出は却下された。そこで再び三月五日を以て書面を呈し、それは一応受理されたが同月二五日付県令甲第七号は、合併して四月一日より熊谷町と称する旨達した。「石原人民は大に愾り是を以て越権の処分なりとし、六名の總代を上京せしめ、遂に同月(三月―筆者註)三〇日を以て東京控訴院に起訴し、併せて該件終局迄町村制実施仮差留の命令を発せんことを求め」又一方四月一日、町村制第一三〇条の規定に基いて更に内閣に訴願をおこしたが、内閣は翌二日を以て其願書を却下した。このような政府の不誠意をみて石原村民は隊をなして郡役所に迫らんとしたが、警察官に説諭され、一先ず引上げた。控訴院は訴旨を受理し、告訴された吉田同県知事代理もこの件について上京した。その後五月一四日、この事件は控訴院で開廷、約一ヶ月の後、被告の行為は町村制にそつた適法のものとして、原告たる石原村民は敗訴となつた(以上前掲「自治新誌」第六、第八、第一〇、第一四号、明治三年四月一日、五月一日、五月二日、七月三日刊による)。

石原村の紛争と前後して、同じ埼玉県の北足立郡中尾村人民一三四名は吉田知事を相手取り、四月六日合併不当処分取消を東京控訴院に起訴したが却下された。また同郡常光村外三村総代も知事を相手に、同月一三日町村区域変更不服の訴訟を東京控訴院あてにおこしたが直に却下された。その頃、群馬県西群馬郡白井村字中野人民、同郡長尾村字横堀人民はそれぞれ総代を立て内務省に分合の件につき上申を行い、横浜の野毛町外六町の地主は分町を計画していた。こうした地方のうごきにたいして、『自治新誌』はその第八号（二年五月一日刊）に社説「法律ハ果シテ死物ナル歟」を發表した。これは町村制第四条に従えば、町村の公益に反するような場合には境界の変更をしようはずであるが、實際は町村が要求しても一旦合併したものは分離をゆるしておらない。このように境界の変更が法律で保証されているにもかかわらず、一旦合併した場合には責任地方官の体裁にしばらくして、町村制の施行を急ぎ、合併以外どのような変更もゆるさない。これでは法律は死物ではないかとくいきがつてゐる。しかも、いま起つてゐる分合についての不平や紛争は、たまたま合併の際の協議が綿密でなかつたか、地方の姑息なる感覚より起つたもので、これは要するに地方官吏が巧くあつかへばすむ問題だといわれているが「是其謬見ノ域ニ大ナルモノニシテ國家ノ基礎タル町村ヲ誤ルノ一大事トス」と反駁している。何故なら、政府は小村では自治能力がないというが「要スルニ自治団体タルモノハ主トシテ現在ノ經濟ヲ維持シ又ハ發達スルニアルヲ以テ、富町貧村ヲシテ其所ヲ得セシムルヲ要ス。然ハ則チ部落大ニセサレハ其費用ニ堪ユル能ハストイヘルハ蓋シ妄想タルノミ。」というのである。同じ号にY・Aという匿名で「町村制実施ニ遭テ一憂ヲ生ス」という寄書が掲載されている。「読者説君は我國未曾有の地方自治制に遭て必ず雀躍の思をなしたるへし。余輩も亦漫に酒を沽て囊中既に銭なきを忘れたり。余輩は實に地方自治制の実施を喜て祝盃を傾けたるなり。然るに一喜あれば必ず一憂の相伴ふは凡そ事物の數なるにや。余輩竊て町村組織の模様を看一看し來るに莞爾たる醜顔を翠して、退て額を燈めざるを得ざるものあり。何そや余輩は我國新町村の組織概して其大に過くるものあるを憂るなり」。

第8表 町村分合をめぐる紛争の府県別月別一覽

年月	明治22年3月	4月	5月	6月	7月	11月	12月	明治23年1月	合計
青森	1			1					2
福島		1							1
栃木		1							1
群馬		1							1
埼玉	1	3		1					5
千葉			1						1
神奈川		1		1					2
新潟					1				1
愛知						1			1
大阪								1	1
奈良				1					1
滋賀							1		1
和歌山						1			1
島根		3							3
山口				1					1
徳島						1			1
合計	2	10	1	5	1	3	1	1	24

<註>1. 紛争の年月のたしかでないものは「自治新誌」掲載年月日により推定。

2. 紛争長期にわたるものは控訴院又は上級官庁へ出訴の年月による。

3. 資料は「自治新誌」第1～30号より。

明治地方自治制は町村分合をもつて、ますさいしよのつまずきをした。明治二二年三月から二三年一月まで町村分合に関する紛争中、「自治新誌」に掲載されたものを各府県別に統計してみると第八表のとおりである。ここにかかげられたものは、いずれも表面化した大規模なもので、この他にも多数あつたものと思われる。二二年八月東京控訴

院のみで町村分合に関する出訴が二〇余件あつた（前掲誌第一八号、二三年八月一八日刊）といふことでもその数のおおかつたことは想像されうる。この表にあらわれたはんで判断すると、町村制施行をした四〜一月に全国的に紛争が集中したようである。この中には、一郡が一齊に立つて郡長を退職せしめんとしたもの（福島県安積郡人民）、警察の鎮圧をおして隊伍をなして郡長や県庁へ迫り「殆ど一揆を起したるが如き挙動をなしたるもの」（先の石原村、愛知県北設楽郡上津具村、新潟県蒲原郡島原村人民）など、自由民権運動の敗退以後、たえてひさしくなかつた農民一揆の変形とみられるようなものさえ出ている。

（註）「市町村実施に付第一は接々たる紛議の階を為したる者は、實に市町村の分合及疆域変更の事にて在りき。故を以て余輩亦当時各地の通信に接手するに従ひ、其紛議の模様をば逐一本紙に掲げ以て之を読者諸君に報道せんと欲したりしに、豈知らんや、其紛議は殆ど各府県に於て之あらざるはなく、一々之を紙面に細録するは一ヶ月三回發兌の自治新誌、到底之を能くすべからず。遂に重要な報道とは知りながら忍んで之を略し、……唯だ其最も著きもののみを采録せり。」（「町村分合の苦情各地に再燃するを聞て郡制府県制の久しく発布せられざるを憾む」『自治新誌』第二号、明治二三年六月一日刊）。

政府当局は合併を強行した知事、郡長など内務官僚の名譽を尊重して、市制町村制を予定期日に強行するため、かかる人民の反対運動をとりあげず、むしろ抑圧する方向へむかつた。反対運動のもつともはげしかつたと思われる八月の『自治新誌』はこのような事態に対して、かかる町村分合は地方自治を破壊し、町村制は永続の見込みはないと次のように断じている。

「余輩の見る所にては市町村自治政は四月一日より実施せられたるにもせよ、恐くは好結果を得へからざる者の往々にして之あらん。或は現組織を破壊して町村組織の仕直をなす歟。否、されば紛々たる苦情を忍て君々自治政の害を増長するの外なかるへし。蓋し町村組織は今の儘にて永続し得るものにあらず。今日の自治区中には人民の苦情を抑えて組織せるものあり、即ち、強制組織に係る者あり、此種の自治区は未だ親和なる真正なる完全なる自治政

の何物たるを知らざるものなり。思て此に至れば疾首蹙眉！髮竦然。」（「町村組織果して永続の見込ある歟」前掲誌第一七号、明治二年八月三日刊）。

（註）「…知事たる者往々其処分を変更することを好まず。力を極めて一旦分合を舉えたる儘の町村を維持せんと勉め、之か爲め知事と人民との間に於て言ふに忍びざる軋轢を生じ、其の甚しきものに至ては爲めに一部の人民挙て町村費を出すを欲せず、遂に郡長に於て旧一村人民の土地を悉皆公売処分し附せんとするもの之れ有るやに聞く。」（前註と出典は同じ）。

だが、このようにして激越をきわめた反対論や反対運動も、明治二三年にいたるや急速に下火になつてしまふ。それが如何なる原因によつてであるのか、一つ一つの紛争の資料が不足で判然としないが、きわめて客観的に、また大雑把にいうならば次のような点にあつたのではないだろうか。

これまでにも述べた如く、町村合併に反対する地方人民の要求は多くは旧慣の尊重であつた。そのかぎりでは、町村分合に心よしとしない寄生地主の要求と同じものようである。しかし、他の場合もそうであるが、旧慣尊重という要求には二面性があり、経済構造のちがう村と合併しない、入会権を従前どおり確保したいという経済的要求や公租公課をふやされてはこまるといつた財政的要求がふくまれていたのだから、必ずしも寄生地主の共同体的秩序に旧慣による政治経済的支配体制をまもることと同一ではなかつた。それにせよ、旧慣尊重という枠にとどまつたかぎりでは、その要求はあくまで個々の町村に個有のものであり、反対運動を全国的に統一し組織することに事欠いた。これが民権運動以来はじめての相当にはげしい町村合併反対運動がおこつたにもかかわらず、火花のようなあつけない運命をたどり、反対論もその激越な調子に似ず現実化しなかつた理由の第一である。

第二は、この時期、資本主義的生産関係が確立し、産業資本家層の地方自治にたいする要求は旧慣尊重—合併反対ではなく、この点では中立または政府側にあつた（明治地方自治制の他の面については後述のように反対の意見もでていた）。また明治地方自治制は町村分合のような異質のものをふくんでいたが、全体としてみれば、郡制に集中してあらわれた

ような寄生地主の利害を代表するものであつた。このため、寄生地主も旧慣尊重という立前からは町村合併に不満をもちつつも、反対運動をつよめることによつて、明治地方自治制全体の存立をも危くすることはできなかつた。このような、町村合併をめくつての支配者相互の妥協が政府の抑圧政策を強固ならしめ、合併がすすんだ原因の第二である。

反対運動の没落の運命はその反面として町村合併の成功—明治地方自治制の物質的基礎—地方財政の確立となつたであろうか。町村合併とならんで当時財政緊縮策がとられつつあつた。中には全くゆきすぎてこつけないものさえあつた。「摺附木を以て堅炭の用に易へ、妻湯を以て煎茶の代に為すは冗費節減として勢力ある方法なり。近頃経費節減の盛にして祝箱を自弁にし筆墨料に制限を立て、其太甚に至ては柱時計を全廃し鼓鐘を拍て時を報するものあり。」(前掲「自治新誌」第六号)という状態であつた。

このような「冗費節減」もそして町村合併もある程度財源を保証し、負担の平均化に貢献したとはいへ、新制は前述の当局者の推算(「町村経済調」など参照)をうらぎつて、それ以上に経費を増大した。明治二二年度一、二〇〇万円台にまで下つていた区町村費は、二二年度になると一、七〇〇万円をこえ、二三年度以降市費をのけて町村費のみで二、〇〇〇万円をこえ、わずか五、六年で一挙に二倍にまでその規模を大きくした。このため、大阪府下では町村制実施によつて、二割以上町村の負担がふえ、また福島県下耶麻郡堂島村のような山間の小村でも公売処分がふえ、一方これまで五、六名の吏員が新制で一挙一〇余名となつたと報告されている(前掲「自治新誌」第二二、第二九号参照)。

全国の区町村費一人当りの賦課額においても、二二年度は二七銭であつたものが、二二年度三五銭となり、町村費のみで二三年度は四〇銭と急増している。いま、第九表によつて、明治一八年度と二五年度の町村財政を比較してみよう。まず、その才出規模においては、一八年度を一〇〇とすると一五九(市区の才出約四〇〇万円をいれると一八八)と六割近くもふえている。中でも目立つのは戸長役場費で一挙に約三倍にふえ、その才出総額にしめる割合も三〇・六%

く、前節でのべたさしあつたつては町村合併、将来は国庫補助金という政策のうち、その将来のそれが早くも必要になつたことをしめしている。それでも、一人当りの賦課額においては、四〇銭へと二割ちかくふえている。さらに注意すべきは、地価割が二割方減少し、その分だけ戸数割が約六割もふえ、才入中の三割にもたつしていることである。これは不景気の影響もうけず、地価割のごとく制限もないという理由で珍重されたのだが、「貧富同一税」として著しく不公平であり、従来から批判があつたものである。^(註)

(註)「戸数割税を廢して良稅源を求めざる可らず」(『東京經濟雜誌』第三一〇号)参照。

この自治制制定前後をめぐる町村財政のきわだつた変化は、明治地方自治制の性格とその実施を可能にした町村合併の役割を適確にものがたつていたのである。

六 町村合併をめぐる二つのコース

——大正期への展望——

それから一〇数年。明治三七、八年の日露戦争は日本資本主義発達史上第一期を劃し、国家財政はいわゆる戦後経営と称して、軍備拡張、鉄道国有、電信電話拡張、朝鮮滿洲経営など帝国主義的な性格をおびつつあつた。一方、地方財政も、戦時戦後を通じて国家財政から転嫁された各種産業奨励改良のための費用の増大、教育費の拡大、耕地整理や治山治水等の土木費及び衛生費の増大によつて急激に膨脹した(藤田武夫「日本地方財政發展史」昭和二四年、河出書房、一三六—八頁)。明治三七年度五、〇〇〇万円台であつた町村財政は三九年度六、九〇〇万円、四〇年度には八、三〇〇万円余、四一年度にはついに一億円をこえるにいたつた(中島信虎前掲「大日本地方財政史」による)。

この頃、明治三九年、愛知県において六六六町村を一六四町村とする大合併を始めとして、福岡、岡山、神奈川、

静岡の諸県でふたたび町村合併のうごきはじまつた。神奈川縣知事が明治四〇年五月同縣郡長に訓令した町村合併要領は左の如きものであつた。

「一、新町村は凡そ戸数千戸、地価二十万円以上を以て標準とす。但し地勢人情の異同より標準以下となすも妨げなし。

一、町村を合併するには町村を分割せずして其の全部に付廢置の処分を行ふは其財産事業等の承継上より見て、各般の便宜を得べきは勿論なれども、地理交通其の他の關係上、實際不得已場合に於ては一部の分割をなすも妨げなし。

一、現時町村の事業は其の廢合と同時に無条件にて新町村に之を承継せしむる事、但し其事業の性質緩急等を精査し、其必要渺なきものは此際を機とし断然廢止する事。地上權を設定し部分植樹をなすが如き契約に依るものも新町村に其權義を承継せしめ、若し新町村の一部なる甲旧村が既に巨多の費用を投じたるが爲め其儘之を新町村に継承せしむるときは、甚だしき權衡を失する等特別の事情あるものは従來其事業に關係なき部分より相当の出費をなさしむる等成可權衡を得せしむるの方法を講じざる事、但旧町村甲乙間の所有高に大差ありて甚

だしく權衡を得ざるものに対して、適當の方法を講じ可成財産は新町村に移さしむるものとす」(小松原英太郎述「町村合併に就いて」明治四〇年、民友社、二二―二頁)。

これは財産處分の規定にみるごとく、旧慣に妥協せず、先の二二―三年の町村分合にくらべ一層ドラスチックな合併標準であつた。何はともあれ、このような劃一的な合併が人民の反対にあつたのは当然である。だが、奇妙なことは、かつて明治地方自治制の成立の立役者として町村合併推進論者であつた旧内務官僚も、この時期には激越なる反対論をはいていることである。明治三九年五月の日付のはいつた内務官僚大森鐘一の「町村合併説ニ対スル意見」という毛筆でしたためた草稿(大森文書所収、發表の有無は不明)および、岡山県出身の代表的な士族民権家で自治制制定当

時内務省警保局長、貴族院議員小松原英太郎の前掲「町村合併に就いて」(明治四〇年九月)は、當時の町村合併にたいして、まことにおどろくべきほど論旨を共にした反対論を展開している。それは要約すれば次のとおりである。

(註)内藤正中「山陽自由党の組織過程」(『経済論叢』第七八卷第一号)参照。

かつて、自治制制定當時の町村分合は所謂法律上の義務にたええなかつた町村を分合し、もつて地方自治の基礎をすえようとしたものであつた。だが、いまの町村合併はそれとは「大いに其趣を異にして居る」。合併論者のいうように現町村は資力薄弱にして法律上の負担に堪えぬとは思えない。「町村の経費は逐年増加し町村制施行當時に比すれば、其増加額概ね二倍乃至三倍に上つて居る。ソレデ地方に於て負担に堪えぬとの苦情は動もすれば起るのであるが、事実矢張負担に堪へて居るのである」。社会の進展にともない、こんご負担は一層増加するかもしれないが「各般の施設経営其宜を得て急劇に過大の負担を加重するが如きことがないならば、町村民の実力も亦時勢の発展と共に増加するが故に、従来実験し來つた通り矢張其負担に堪えぬことはなからうと思はる。……又町村は都隣に依り大に其状態を異にするの点に留意し、且町村に大小貧富あることは観念し、一般町村を通じて一律に一定の標準に依て施設の完備を求むるが如き方針を採らぬ様にし、努めて其施設を適実ならしむることが肝要であらう」(小松原英太郎前掲書一三頁)。このように「町村の大小貧富に応じて適度に造つて行けば差支えない。必ずしも大町村たるを要せぬ」(同上、一六頁)。かりに一歩譲つて、いま町村の資力薄弱で事業の発展に支障があるとしても、一体合併することによつて幾ばくの財源を得るといふのか。「合併シテ得ル所ノモノハ倍ニ役場ノ経費等ニ過キズ、学校等ノ経営ニ至テハ合スルモ分ツモ費ス所差異アルコトナシ。土木治水ノ如キニ至テモ亦同シ。況ンヤ役場経費ノ如キ少額ノ節約ヲ為シ得ルモ村民全体ノ不便甚キモノアルヲヤ。又況ンヤ土木治水ノ如キ村域過大ナルトキハ利害ノ關係全村均一ナル能ハスシテ円満ナル治績ヲ挙ケ難キニ於テオヤ」(大森鐘一前掲自稿)。いま、神奈川県のごとく併合の標準を戸数千戸、地価二〇万円としたのは、町村制施行當時における町村の負担額に比して現在の町村の負担額が約二、三倍に上つて

いるので、以前の合併の標準たる三〇〇戸以上のおおよそ三倍、すなわち千戸以上としたようである。このように負担が増加すればすぐにそれだけ町村を大分合するといふのでは「町村合併は底止する所を知らず、自治体の基礎は動揺極りなきのみならず、自治体の実は亡滅して単に行政上又は経済上の一種の区割となつて仕舞ふのである」（小松原英太郎前掲書二三頁）。

こうして、大森ニ小松原理論はその結論として「今日ノ務メハ徒ラニ団体ノ紛擾ヲ起サンコトヲ避ケテ力メテ安固ナル団体ニ依リテ、産業ノ組合ヲ組織シ民智ヲ啓發シ、遺利ヲ開拓シ以テ実力ヲ養成スルニアリ」（大森鐘一前掲稿）とのべている。

歴史はまことに皮肉である。かつての町村合併論者はわずか一〇数年の後、当時在野の「自治新誌」の論説とえらぶところなき反対論をもつに至つてゐる。彼等がここで反ばくしてゐる町村合併理論こそは、まさに一〇数年前彼等が主張し行動してきたものに他ならない。^(註) 明治地方自治制の財政的基礎をつくるためにおこなつた町村合併というその道具こそが、今やその制度をほりくずす武器として使われている。これはまたみごとに歴史の「弁証法」ではないか。かの教訓どおり、わが天皇制藩閥内務官僚は一度目は「百類ヲ排シ」て断をふるつた悲劇の主人公として、二度目は早くも「底止する所を知らざる」動揺におかれた「新制度」を後生大事にまもらねばならぬ喜劇の主人公としてあらわれたのである。だが、一体、彼等をしてこのような立場においこめた力は何であつたのだろうか。

(註) 両者の合併理論には、前述のように財産処分の規定をみても大きなちがひがあるが、合併をすゝめねばならぬ必然性を説いた理論の構成上ではちがひがない。

明治三十九年三月四日、入閣したばかりの原敬内務大臣は、はじめて郡制廃止法案を提出した。もともと、明治地方自治制の中でもプロシヤの制度を模倣してつくり上げた郡の制度は、成立当初から大地主の制度として、とかくの批判がつよかつた。特に「東京経済雑誌」はこの郡制については徹頭徹尾攻撃を加えた。三二年府県制郡制が改正され

た際にも、これに賛成して次のようにいつている。「大地主と云ふが如き新制を郡制に採用したる全く我か内務省か
 独逸制度に心酔し、其の学士を聘して献策せしめたるの結果にして、妄に他国の制度に模倣するの誤謬亦甚しからず
 や、余輩は復選及び大地主制の廃止あるのみにても改正案を歓迎することを躊躇せざるべきなり」(同誌第九六七号)。
 またその後、原敬が郡制廃止の提案をした時にも、双手をあげて賛成している。(同誌第一、三二六号参照)。

原敬の郡制廃止案は地方制度における資本主義的な傾斜を示す大きな指標になると思うが、実は先にのべた町村合併は当時の福岡県知事河島氏の構想にあつたように、郡制廃止をめざすものであつた(小松原英太郎前掲書二頁参照)。
 このような町村合併たればこそ、明治地方自治制の守護者山県藩閥政治のない手、官僚たちは町村合併を契機とする明治地方自治制度の変容―解体をおそれたのであつた。すでにのべたごとく、彼等はいみじくも町村(とくに農村)の経済の安定を当時、部落の組織とむすびついて急速に発展していつた産業組合を育成することにもとめようとしていた。^(註)この産業組合こそは同じく「山県有朋の懐力で山県桂系の藩閥官僚勢力の『参謀総長』をもつて自他ともゆるした」平田東助が指導したものであつた(栗原百寿「人物農業団体史」昭和三十一年、新評論社、一二三頁)。すでに栗原百寿氏があざやかに画きだしているように、この平田東助こそは原敬とともに「一山百文」の東北から出身しながら、それぞれ藩閥と政党、貴族院と衆議院、産業組合と農会というような「相対立する二大勢力の代表的指導者として、明治から大正にかけての日本歴史の歩みにおいて相対立する二大結節点をなしているものである」(同上書一二三頁)。ここでは、この二つの対立を画くことが主題ではない。

(註)この時期の産業組合と部落とのむすびつきについては、馬場啓之助編「農村経営論」(昭和三〇年、東洋経済新報社)三二―四頁参照。

しかし、原敬・床次竹二郎・一部の府県知事・郡長と山県有朋・平田東助・大森鐘一・小松原英太郎(内務官僚の直系)の町村合併をめぐる二大コースは、単に新旧内務官僚の見解の相違を示すものではなく、大きくいつて、地方制

度をめぐる二つのコースを反映したものであつた。すなわち、一方の町村合併―郡制廃止のコースは町村合併反対・産業組合の育成―明治地方自治制の擁護のコースと対立し、いくつかの変転をへながら、大正デモクラシーの地方自治へとすすんでゆくのである。そして、前者のコースの発展こそ、そのにない手が意識せると否とにかかわらず、資本家と「大地主」の妥協の産物たる明治地方自治制の解体のはじまりを示すものに外ならない。

△附記Vこの小論を書くにあつて筆者が田舎にいるせいで、引用させていただいた著者の方々はもとより、とくに高木鉦作氏をはじめ東京市政専門図書館の方々にお世話になつた。記して謝意を表したい。なお、これは昭和三二年度文部省試験研究費および科学研究助成費の報告の一部である。