

町村合併の功罪

恒松 利治
熊谷 利一郎

はし が き

資本主義經濟の發展の過程に生ずる地域經濟力の不均等な發展、社会構造ないし社会分化の相異なる發展、そして住民の社会意識の相異なる段階、これらの地域性はその段階に応じて新しい地域社会の設定を要求する。かかる新しい地域社会の設定が町村合併であると理解してよいであろう。したがつて、町村合併に伴う諸問題は、「市制ブーム」という汚名とともに漸く世の認識を高めているという意味で、ただ単にアップ・ツー・デイトな問題たるに止まらない。地域社会の基本的問題を提起する重要な問題である。

町村合併は決して新しい問題ではない。既に明治二十二年の町村制施行に先立つて、七一、四七八の町村数は、一五、七七九に廢置分合せられた例をみることができる。その後、經濟の發展に伴つて自然發生的に行われた合併及び勸奨による合併は、今日の町村数を九、七六一（昭和二八・一・一現在）に減少せしめている。

かように自発的にしろ、強制的にしろ、実施せられてきた既往の町村合併の中で、何故に今回の町村合併が大きな問題として世の注目を集めるに至つたか。その理由の一つは、第二次大戦後民主主義の基盤としての地方自治の要請

が地方住民の政治・社会に対する認識を昂揚させた結果に帰せられるであろう。町村を自治団体とする主観的・客観的認識の確立は重要である。政治を、そして行政を自らのうちに理解するという個人の認識は看過することのできな重要性をもっているからである。理由の第二は、かかる戦後における住民意識の傾向にもかかわらず、町村合併が「法」——町村合併促進法——を強力な推進力としているということである。経済・社会の分化発展と共に必然的に変化するべき地域共同体の領域が、何故に法という権力によつて変更されなくてはならないかという疑問こそ、正に町村合併に対する批判の基底に横わるものであらう。そして、町村合併が地方制度全般に亘る変革の礎石をなすという点においてクローズ・アップされる理由をもっている。

町村合併に対する関心を盛り上げるこの二つの理由は、そのまま町村合併を理解する手段として二つの側面を形成する。即ち、町村合併のもつ意味と効果に対する客観的科学的評価と、町村合併が現実に行われる過程における諸問題とがこれである。

本稿においては、前者(一)を本所研究員恒松がこれを担当し、後者(二)を駐村研究員熊谷がこれを担当した。

町村合併は、その有する問題領域が余りに広く、余りに深いことを、思考過程において痛感し、当初に企てた「分析」の域に遙かに及ばず、単なる問題点の提起に終らざるをえなかつたことをお断りしておきたい。

一、町村合併の意味と問題

町村合併は「法」を強力な推進力として実行に移されている。町村合併促進法は昭和二八年第一六国会において成

立をみた議員立法である。

本法による町村合併の目的は、いうまでもなく、小規模町村を合併せしめることによつて、町村規模の適正化をはかり、地方行政を簡素化ないし合理化し、地方自治の基盤を強固にすることにあり。

人口八千未満のいわゆる小規模町村は現在、八、二四五、全町村の約八五%を占めている。これら町村のうち、主として地理的条件による合併不可能とみられる五%の町村を除き、七、八三二の町村を、あるいは吸収合併、又は新設合併により、三、三七二町村に減少せしめようというのが中央における計画である。即ち、一、五〇〇町村を市又は人口八千以上の町村に吸収合併せしめ、残りの六、三三二町村を平均四カ町村毎に新設合併せしめようとするものである。

そしてこの促進法は昭和三十一年九月末日迄を有効期間とする時限法である。即ち、この期間内における合併町村に対しては種々の特例的恩恵が与えられるのである。その内容については触れない。しかし、このことは、もしかかゝる勸奨的恩恵がなければ町村合併は行われぬものであるか、換言すれば町村合併には果してその内在的必然性は存在しないことを示しているであろうか。そして、かかる法による町村合併は果して地方自治の将来を保証するものになるであろうか。この二つの観点は町村合併に横たわる大きな問題点でなくてはならない。以下この二つの点を中心とし、項をおつて、町村合併の諸問題点を提示してゆきたいと思う。

I 町村合併の必然性

明治二十二年の町村制施行に先立つて遂行せられた町村合併以来、合併の大部分は中央政府の強制ないし勸奨による

ものであつた。かかる政府の権力に基づいて町村合併が強行せられたということは、町村合併という地域社会の領域の変化の必然性を否定することになるであらうか。

人口が増加し、経済的分業が発達し、文化の進歩に伴い、地域社会における成員が機能的に分化するにつれて、種々なる社会の結合が地域から解放せられることは社会分化の必然の結果といわれている。一般に地域団体と相い即しえられる基礎社会のうち最も大きいものは国家であり、最も小なるものは家族であると考えてよからう。一方、経済文化の発達に伴う社会結合はそれぞれその社会的機能の周辺に集中せしめられる。したがつて、かかる社会発展の過程は、社会的機能が分化し、錯綜するにつれて、そこにおける個人の結合をして基礎社会の最大なものと最小なものに分解せしめてゆく傾向を有する。

かかる社会結合における地域からの解放の傾向は、最大と最小との基礎社会のあいだに存在する他の基礎社会——地域社会——即ち地方団体の存在を漸時否定する傾向を内包していることになるであらう。しかしながら、かかる機能の分化は急激に起るものではなくて、社会の発展段階に相応じて行われるものである。したがつて、その段階に相応する中間的基礎社会の存在は肯定されるのであつて、それこそ正に地方団体の領域の自然的変化を意味するものである。しかのみならず、国家にしる、地方団体にしる、それが団体的単一体として存在する以上、そこにおける空間的統一——領域の統一——ということは重要な要素として存在する（尾高朝雄著『国家構造論』八八—九〇頁参照）。したがつて、一切の社会は何らかの程度において地縁より制約せられ、社会結合の完全なる地域的解放ということは永遠に達しえざる標的としてのみ存在せざるをえないことになる（高田保馬著『国家と社会』）。この意味において、機能的社会分化による地域からの解放の不完全から完全への過程において発生するのが町村合併、換言すれば地域社会

の領域の変更であるということが出来る。

かように町村合併には内在的な必然性が存在するにもかかわらず、何故にそれが自発的なものとして実現されえなないのであろうか。

その第一の重要な原因は、我国におけるいわゆる町村という地域社会における産業構造に占める農業の比重の高さである。換言すれば、産業としての農業のもつ基本的性格にその原因を求めよう。労働力にしろ、生産物にしろ、我国の農家はその大部分を自給する。商品化による経済財の交流部分は小さい比重しかもたない。したがって、町村という地域社会における社会的機能は、他の産業を基盤とする地域社会とは著るしい隔たりをもつて、未分化の状態を維持してきた。このことは地域社会の結合の要素を家族という血縁に限定せしめた。未分化の社会における血縁による結合は、そのまま地縁による結合に連なる。かかる血縁なし地縁による類似的結合は他の社会——異質的社会——との交流を妨げ、排他的結合の性格を有する。こうした町村という農村社会の特殊性は、機能の分化による地域的解放そのものを否定すると同時に、たとえ機能の分化が行われても他の社会との結合を拒否する傾向を生んだのである。

第二の理由は我国の地方公共団体の歴史的性格による。即ち我国の地方団体は、国民社会の有機的構成要素として、その出発点において既に国家の行政遂行の一つの手段としての役割を担われてきたということが出来る。元来、地方公共団体という地域社会は、国家とは異つて、自らに内在する始源的な支配者権力を有してはいない。地方団体は、一方においては、自然法的に自治権の所有を認められながら、他方においては国家権力の下に派生的に支配の機能を営むに過ぎない。この後者の性格は我国の地方団体において特に顕著であつたということが出来る。

したがつて、我国においては、国家は地方団体に対して、その行政の代行機関として、常に従属的な地位を与えてきたことになる。その上、行政機能の遂行に際しては常に補助交付金等の財政的援助を与えることによつて、益々地方団体の隷属的地位を強固にし、国家行政の浸透を容易且つ効果あらしめた。町村合併を自治体みずからの力で行いえなかつた第二の理由をここに見出しうる。

然らば、戦後民主主義の基盤として要請せられた地方自治制度の確立と、国民経済の構造の変化に伴う農村経済の姿貌を来した現段階において、何故に町村合併が戦前と同様に国家権力によつて遂行されなくてはならないか。これにも亦二つの理由を考へることが出来る。

第一は本質的な理由である。先に基礎社会における機能の集中は社会結合の両極分解を生み、中間的な地域社会の存在理由を稀薄ならしめる傾向を有することを述べた。そして、この過渡的段階としてのみ地域社会の領域の変更に必然性が存在すると考へた。かかる社会結合の地域的解放の傾向は他方において、同時にそして全く逆に、中間的地域社会組織の存在を必要ならしめる要因を形成する。即ち、最大の地域社会 \parallel 基礎社会である国家の機能が増大すると共に、社会的機能をめぐつて国家における機能集結の程度が強化され、国家と個人との距離——空間的及び社会心的距離——が益々拡大される傾向が生ずるからである。いわば、国家における団体的単一体としての統一性の要求は、国家と個人との間の地域的組織体の存在を必要とするのである。より具体的には、自治体としての地方団体は経済的・社会的機能の分化と錯綜によつて、漸時その存在理由を喪失せしめる傾向があるに反して、国家行政の代行機関としての地方団体は国家と個人との益々拡大する間隙を埋めるものとして、その重要性を増大してくるのである（シャップ勧告が一九世紀的の地方分権論として批判された理由もここに見出される）。換言すれば、中央行政の個人への浸透を

より容易にする便宜的手段としての中間的組織体の性格が地方団体においてより濃厚に認められる。そして、恰も家族数が少い時ほど一つの家族への結合が強くなると同じ論理によつて、地方団体の数の少いことが国家としての統一をより推進するという点に、町村合併、ひいては地方制度全般に亘る改革に対する国家の積極性を認めることができるのである。

第二の理由は現実的である。戦後における地方自治の要請は、既に機能的により高度に分化した社会を対象としながら、以前と同じ領域を場として行政を行わざるをえない。即ち、地方団体の地域と機能との間に、大なり小なりギャップの存在を認めざるをえない。したがつて、社会的分化に対応する行政機関としての地方自治団体がその行政機能を遂行することには多くの困難が伴う。そして、かかる困難さは行政機能の量とその機能の実現に要する費用、換言すれば行政機能に要する財政需要と地域の経済力との間の不均衡ということによつて代表的に顕現する。かようにして、地域間の行政水準の平準化の要請と財政力の不均衡とは、多くの地方団体の国家への依存を増大し、国家財政の負担を加重ならしめる。この不均衡、即ち行政需要と経済力との不均衡の縮少による財政負担の軽減は、したがつて、地方団体自体よりはむしろ国家においてより強い要求となるのである。国家が、地域と行政機能との調和を図る手段として、町村合併の促進に積極的になる理由の一つをここに求めることができるであろう。

然らば、かかる必然性をもつ町村合併は果して地方自治の側からいかなる問題を含んでゐるであろうか。

II 町村合併と地方自治

前項に述べたように、町村合併という一つの地域社会の領域の変更に、社会の機能の分化と錯綜によつて生ずる発

展段階における必然的の過程である。しかも、その現実への要請はむしろ国家の統一性の要求によつて促進される必然性を有している。このことは町村合併の問題が町村の自治体としての性格よりは、むしろ国家の行政組織の一分肢としての性格をより強く浮び上らせる結果を導いている。

一般に地方自治には二つの概念的要素を有している。一つは、国民が国民としての立場で政治に参与するということ、いわゆる人民自治と称せられる概念である。他の一つは、一定地域の住民がその居住地域を共通にするということから生ずる社会心理もしくは利害を基礎にして、自己の団体を組織し、独自の団体意思を構成し、その公共的事務をみずから処理すること、いわゆる団体自治と称せられる概念である。

国民が国民としての立場で参画するということは、具体的には、多数決によつて決定せられた政治意識を構成することである。したがつて、もし自治ということを経めて厳密に解釈するならば、統治の主体として考えられる国家又は地方公共団体が、統治せられる自我と同一の自我であらねばならないであろう。もしそうであるならば、自治はその社会を構成する個人が最も同質的である場合に最もよく達成されることになるであろう。町村合併、いわば地域社会の領域の拡大は社会の同質性を減少せしめ、成員数の増加に伴う個人接触の場の拡大によつて社会の拘束力を減少せしめる。かかる現象は、一方において社会の同質性の減少による自治の阻害要因を形成すると共に、個人を社会の拘束力から解放することによる自治の促進要因を形成するのである。

さらに重要なことは、多数決によつて構成された政治意思が個人に伝達される場合にはその立法化を通じて權威をもつてくるということである。しかも、この權威の強さは個人と国家ないし地方公共団体との距離が拡大すればそれだけ大になるのである。社会的機能の分化が進み、派生的社会の錯綜が著しくなると、最小の基礎社会たる家族と最

大の基礎社会である国家との社会心理的距離が拡大することは前述の通りである。かくして権威は益々強化される。即ち、自己の決定した政治意思にデモクラシーが行政機構にニューロクラシーを通じてはねかえつてくるとき、それは権力への服従として意識され受けとられるのである。そして、かかる服従の意識の強化は個人と国家、地方団体と国家との間だけに作用するばかりでない。地域社会の領域の拡大によつて、個人と地方団体との間においても発生するものである。かようにして、人民自治の側からみると、少くとも形式的には、町村合併は自治を阻害する要素を内包していると言えよう。しかし、實質的には、自治は地域社会における住民の社会意識としての自治が根底になくしてはならない。そしてかかる自治意識こそ人民自治の前提でなくてはならない。もしそうだとすれば、社会意識としての自治は、地域社会の領域の拡張ないし縮小によつて直接に、強弱のいずれかの方向に向うものでないことは明かである。したがつて、かかる自治意識の存在を前提とするならば、むしろ町村合併の自治との関係は団体自治の側面から検討されなくてはなるまい。

団体自治の側面から提起される町村合併の功罪は経済の成長発展、社会の機能分化に伴う領域と機能との乖離の調整という問題として提起されるであろう。中央にしる、地方にしる、政府の果す機能の究極の目的がそこに居住する個人の社会的福祉の向上、より具体的には生活水準の向上とその地域間における平準化に求められなくてはならないこと、いうまでもないことである。したがつて、地方団体の領域はおのずから経済圏としての領域、社会圏としての領域、及びそれらを綜合したものである。この三者の關係は、経済の發展と社会分化の進展が経済圏ないし社会圏としての地域社会の領域の拡大を必然的に推進せしめるにもかかわらず、従来の行政圏としての町村は、中央行政の浸透を容易にする手段として領

域拡大への必然性を阻止してきた面を多分にもつていたといえよう。したがつて、町村合併としての行政圏の拡大が経済圏ないし社会圏の拡大に合理的に追隨せしめられる限りにおいて、町村合併は自治への基盤を形成するものと考へてよからう。

Ⅲ 経済圏・社会圏の拡大と行政圏の調和

経済の発展は経済的分業を細分化し、その相互依存関係を複雑にしてゆく。かかる経済的分業の進展は資源の配分の地域差及び経済立地の優劣による生産要因の移動の制約によつて、地域間における経済水準及び経済構造の差を造り出してゆく。

第一に地域間における産業構造の差はそのまま地域間における所得水準の差を表わす。即ち、第一次産業人口率が高ければ高いほど所得水準は低いという関係——ピーンの法則——は国民経済内における地域経済の場合にも妥当する。したがつて、町村合併による地方団体の領域の変更に、経済力の弱小な町村の経済水準を引き上げる可能性をもつ。しかし、他方では高い水準の経済力をもつ町村のそれを相対的に引き下げることにもなる。町村合併によつて、直接的に地域社会の経済力の相対的向上という結果を期待することはできない。

第二に地域間の産業構造の差は商品の需要と供給をめぐつて強い地域間の相互依存関係をつくり出す。即ち、個人ないし家族の消費と生産の両面性は商品の流通市場を通じて、それぞれ地域間の相互依存関係を強化し、一つの経済圏の形成を促す。かかる経済圏の形成はそのまま町村合併の内在的推進力と考へてよいであろう。しかし、他方では産業間における経済的利害の対立が、みずからの経済活動を保護せんが為に、却つて地域社会の領域の拡大を妨げる

要因ともなりうる。この相反する傾向を調整し、市場を媒介とする依存関係を強化し、個人の経済的福祉を図るところに行政圏の拡大の必要を見出さねばならない。

第三に、経済機能の分化は生産要因の相互依存関係による経済圏の形成が行われる。生産要素のうちでも資本の移転は、自発的にしる強制的——中央地方政府の租税徴収を通ずる——にしる、極めて広い領域に亘つて行われる。これに比して労働力の移動は比較的狭い領域において行われる。この労働力の需給は経済圏の形成の一因をなす。それは、ただ単に第一次産業人口の第二、第三次産業への流出を意味する許りではない。屢々大都市にみられるように、住宅地域と生産地域の分化が発生するという意味においてより重要な意味をもっている。即ち、生活圏と生産圏とは経済主体を媒介として密接不可分の関係として存在する。かかる同一の経済主体の異なる経済的機能による経済圏の拡大も亦、町村合併の内在的推進力になりうる。

かような経済圏の拡大の必然性が存在するにもかかわらず、町村という名称の地方公共団体における農業の支配的地位は、農業という産業のもつ特殊性によつて、合併への進展を鈍化させる。即ち、農産物にかぎらず、農業における生産要因の自給度が相対的に高いこと、したがつて家計と事業との不可分離という農業ないし農家の特殊性がこれを示している。換言すれば、農村の経済生活は市場からの影響より自然からの影響をより強く受けるということである。町村における経済圏の拡大化の困難の一をここに見出しうるであらう。

第四には同一産業内における生産要因の共通性に基く経済圏の拡大である。その極めて明瞭な事例は農業用水による経済圏の拡大形成である。溜池灌漑地帯において、一つの溜池による被灌漑地域が一つの経済圏ないし封鎖的社会圏を形成することは、日本農村の部落形成の大きな要因をなしていることは周知のことである。このことは、溜池よ

り遙かに広大な領域を含む河川灌漑にも妥当する。地方団体間における行政事務の共同処理方式として認められてゐる地方公共団体の組合の制度において、昭和二五年度の一部事務組合の総数二二〇五五のうち用治水の事務組合は二七六を数え、学校組合に次ぐ多数を示している。しかも、事務組合のうち、純粹に経済的機能を果している唯一のものであることは、用水による経済圏の拡大の必然性を示しているといつてよゝ。さらに、農業生産力の向上を目的とする土地改良事業の施行主体としての土地改良区の設定のごときは正に経済的機能と領域の乖離を示すものであり、その調和への接近を意味するものと解してよい。

かような経済圏の發展に伴う経済主体の機能の分化及び経済財の交流の複雑化は、当然に個人の社会的結合の場を拡大し、社会的接触の範囲を拡大する。社会的機能の分化による個人結合の地縁よりの解放の過程については第一項で既に述べたところである。しかし、経済圏の拡大はそのまま同じ程度において社会圏の拡大を導くものではない。特に、地方制度上の「町村」における農業の圧倒的比重は、その産業の特殊性から、経済の交流、市場の拡大にもかかわらず、社会圏の拡大を促さない性質を有している。それは農業が最も同族的職業階級——父子相伝的職業——であることにより、職業上の移動が極めて制約せられてゐることによる。この非移動性は地域間においてもそうであると共に、世代間においてもそうである。この非移動性は町村領域における個人を社会心理的(socio-psychical)な面においてより一層同質的たらしめ、住民の社会的な接触組織の面積をより狭隘にするのである。かように農村における社会圏の拡大は経済圏のそれに追隨しないとはいへ、個人の社会的結合の態様は複雑になり、その場は拡大し、地縁よりの解放は進むのである。

しかし、かかる社会結合の地縁よりの解放を抑制せしめるものとして、我々は、農業という職業に内在する特質以

外に、地方制度上の従来の行政区域が存在したことを見送すことはできない。これは我国における特殊な現実であるかも知れない。明治以降の地方制度は、近代国家としての秩序の確立と経済的發展を期するに急なる余り、常に国家の統治に最も有効であり且つ便宜なものたらしめられた。即ち、国家行政の個人への浸透は農村の封鎖性を利用することによつて極めて有効になつた。時には法人格を有しない部落を、その封鎖性の強いが故に、利用することも多かつた。農村における封鎖性、あるいは外部の経済的圧力に対抗する爲の自己防衛的保身性は逆に国家権力の個人への徹底を一層容易ならしめる性格でもある。一度封鎖性という壁を超えた行政は、封鎖的なるが故に強い地域社会の拘束力によつて、極めて容易に個人を把握することができるからである。

かうした方向によつて生じた経済圏ないし社会圏と行政圏との間の地域的ズレは戦後の自治制度の成立によつて顕在化するに至る。それは地方団体の性格が、国家行政の一分肢としての行政機関としての性格から自治機関としての性格への転換による必然の結果である。そして地方自治を前提とする行政事務の地方への委譲は、その財力の地方への委譲を遙かに超え、年々の財政負担を増加せしめてきた。地方及び中央財政の負担の増加の一つの原因が経済圏ないし社会圏と行政圏とのズレに求められる限り、地方公共団体の廢置分合、いわば町村合併にその一致という解決の緒口が見出されざるをえないのである。ここに地方自治の側面からみた町村合併の問題が存在すると考えられる。然らば町村合併による地域と機能の調整は果して行政事務の能率的処理を可能ならしめるであらうか。

IV 行政事務能率化の可能性

経済圏ないし社会圏の拡張に伴う行政圏の拡大は、地方自治団体の公共的事務の合理的遂行能力の可否にとつて重

要な問題を提起する。したがつて、この側面からの町村合併の功罪は、行政の能率的遂行という意味における技術的観点から考察されなくてはならない。

經濟の發展と社会分化の進展が、中央にしる地方にしる、政府の行政機能の範圍を拡大し、その内容を多岐ならしめ、行政機能と地方団体の領域との間にギャップを生ぜしめること、既に繰りかえし述べてきたところである。かかる經濟圏ないし社会圏と行政圏との区域のズレによる行政事務処理の非合理性を除去するために、地方自治法は次のような便宜的手段を許している。即ち、先にもふれたように、地方公共団体の組合の設置がこれである。そして昭和二七年秋の地方自治法の一部改正は、組合の設置の他に、(1)地方公共団体の協議会の設置による行政事務の共同処理、(2)機關の共同設置、(3)行政事務の委託の三方式を制度化している。地方公共団体の行政事務の一部ないし全部を組合組織によつて共同処理する方式は行政事務の能率化のために従来多く採用せられてきた。そしてこの場合の全部組合こそは、形式的には、町村合併と同じ性格をもつものである。しかし、かような行政機能と行政区域の調整のための便宜的手段は、あくまでも地方団体を国家行政の一分肢として認識し、その上で行政事務処理の能率化を規定したものに過ぎない。昭和二五年における一部事務組合の総数二、〇五五のうち、主なものは学校組合の約一、〇〇〇、用治水の約二七六、伝染病院一六〇、隔離病舎一四〇、道路一四八等であり、その他一般病院、火葬場、上水道、山林等がある。これによつても判るように、「従来の事務の共同処理方式である地方公共団体の組合は、専ら、施設なり造営物なりの管理及び運営をその事務としていたということが明かとなるのであつて、……、執行権の行政に係る事務についての組合の設立は数えるにも足りないものであつた」(宮沢弘稿「事務の共同処理と町村合併」、『自治時報』昭和二八年九月号)。したがつて、かかる共同処理方式は自治団体としての行政事務の能率的処理とはならないし、そ

のまま町村合併につらなるものとはならない。即ち、「公共的事務をみずから処理する」という団体自治の側面に於ける公共事務とは、中央政府の末端機関としての行政事務ではなくて、自治団体としての行政事務でなくてはならない。しかし、ここにおける自治団体としての行政事務というのは、従来の地方行政論が屢々用いてきたようないわゆる委任事務及び固有事務の区別における固有事務を指すものではない。何故なら、国民社会と地域社会との有機的関係の下では、行政事務における委任事務と固有事務の区別は無意味であるからである。即ち、地方団体の全ての行政事務が委任事務であるとも言えようし、又固有事務とも観じえられるのである。この区別は行政事務そのものの内容による区別というよりは、地方公共団体の性格のいかんによる区別と考えられるのである。

かような意味における地方公共団体の行政事務が、その質において複雑になり、その量において増大するのは経済社会の必然の結果である。したがつて、その合理的な処理能力、換言すれば同一の行政水準を最も少い費用によつて遂行しうる可能性は地方団体の規模のいかんにかかっていると見えよう。人口規模の増大は領域の拡大と直接の関係をもつ。

この問題に対して二つの方向からの検討が必要である。即ち、一つは規模の拡大による財政力水準の相対的向上であり、他の一つは行政需要の相対的減少である。何故ならば、行政機能と行政区域の乖離ということは同時に行政需要と財政力の不均衡という問題に還元できるからである。

しかしながら、第一の財政力の相対的増減は領域の変化によつて直接の影響を受けないと考えてよいであろう。吸収合併にしろ新設合併にしろ、合併による新町村の経済力は旧町村の経済力の和であり、単位当り経済力水準の変化は直接には生じない。新らしい経済力の附加は新町村それ自体の経営のいかんにかかっているのであつて、合併それ

自体によつて生ずるものではない。即ち、合併前の貧弱町村の単位当り経済力水準は合併によつて相対的に向上するが、富裕町村のそれは合併によつて従来の地域の単位当水準に比して低下する。したがつて、合併した新町村の財政収入額が旧町村の財政収入額の和に等しいとすれば、貧弱町村の住民の税負担は相対的に軽減されるに反して、富裕町村の住民のそれは重加される結果を生む。かかる結果の可能性による町村合併の抑制作用を防止するために、促進法は合併後三年間の旧町村毎の不均一課税を許容しているほどである。かように町村合併による地域経済力の變化は直接には生じないものと考えて、行政需要の相対的減少について若干の検討を加えてみよう。

町村合併促進法の施行に関する要領は合併町村の最低規模を人口八千と規定している。人口八千を規準とした根拠については、地方行政調査委員会誌——『町村合併の理論の現実』——が示したと言われるが、その詳細は不勉強にして未だ知らない。又自治庁次長鈴木俊一氏は『ジュリスト』誌上で、「能う限りの地方分権を行つて、自治の内容を強化するためには、一人では少く、むしろ二万位が一応の単位であつていい」(『町村合併の功罪』『ジュリスト』五七号、一九五四・五・一)と言つているが、その根拠はもとより示されておらない。しかし、かかる最低八千、適正規模一万ないし二万という人口規模がいかなる地域にも妥当するものとは限らない。産業構造を異にし、経済交流の進歩、したがつて交通の便否を異にする地域社会に対する一律の規準の適用が、果して全ての地方団体に行政事務の合理的処理能力を付与しうるものであるかどうかは極めて疑問とされるところであろう。しかし法という強制秩序の性格は常に、個人差とが地域差の消去の上に設定されうる。したがつて、実行の主体である町村が人口八千という絶対的數字に拘束されることなく、みずからの経済的社会的諸条件の上にその規模を決定しなくてはならない。

然らば、第一に八千という人口規模は果して行政事務の合理的処理能力を持ちうるであらうか。筆者が愛知県下二

百町村の昭和二五年における財政を対象とした分析によれば、八〇九千という人口規模は、町村間の行政水準にして等しいという仮定を設ける限り、住民一人当りの行政費を最も小さくする（拙稿「町村財政の構造分析」『農業総合研究』八巻一号）。したがつて、行政事務の処理能力という点からみた町村の人口規模の八千という最低規準は、少くとも愛知県に關する限り、実証的に正当化されうるのである。しかし、このことは同時に経済構造を異にし、交通事情を異にする他の地域において必ずしも妥当する規準にはならないことをも示している。しかも、最低八千という規模は、前記鈴木氏の所論にもうかがえるように、平均一萬二二万の人口規模が前提されていると考へてよい。私の前掲分析は八〇九千の人口規模が同時に行政内容の質的な変化を来す規模でもあることを示している。即ち、それ以上の規模においては、住民一人当りの行政費は逆に増加し、さらに再び人口増加と行政費が負の關係を示す段階に入るのである。かかる傾向は、同質的な行政内容をもつ町村においてのみ、人口規模の増加は行政費の相対的節減を結果するのであり、人口八千の規模は正にその転換点をなすことを知りうるのである。

第二に、観点をかえて、人口規模を異にする町村においてその経費の内容がいかに変化するかをみよう。経費の内容の相異は行政内容の相異を意味し、地方公共団体の性格を顯著に示すからである。前掲の拙稿における愛知県町村の財政分析は次のことを示している。即ち、住民一人当費目別支出額の人口規模別にみた変異係数の最も小さい経費、換言すれば人口規模のいかにかわらず最も必要と看做される。いわば義務的色彩の濃い経費——役場費及び教育費——の支出総額における比重は人口八〇九千の規模の町村において相対的に高い。したがつて、財源の余裕によつて選択可能な経費——土木費及び産業経費等——の比重は相対的に低いことを知りうる。即ち、八〇九千の人口規模は一人当支出総額こそ相対的に減少するけれども、義務的な経費に充当される部分が相対的に多く、他の直接

住民の経済的厚生に支出される部分が圧縮せられるという現象をみる事ができる。そして、この傾向が逆になるのは人口規模が九千を超え二万に至る町村の段階であることを同時に知りうる。この限りでは、地方団体を国家行政の一分肢と考える場合、即ち、純粹に行政圏として考える場合には人口八〜九千の段階は最も效率的段階であると言えらる。これに対して地方公共団体を経済圏と考える場合には一〜二万の人口規模が相対的に優れた規準となりうる。促進法の実施要領が町村の人口規模の最低規準を八千と定め、前掲鈴木氏の所論が自治団体の適正規準を一〜二万と考えられたのは故なしとしない。しかし、ここでもまたこれが愛知県という地域経済に関する限りにおいて妥当するものであり、他の経済条件を異にする地域社会に妥当するものとは限らないことを注意しなければならない。

第三に産業構造の相異の示す財政支出の変化を考えてみよう。町村合併は、程度の差こそあれ、旧町村との間に産業構造の変化を招来する。自然的状態においては、人口規模と第一次産業人口率との間には負の相関関係を発見することができるからである。いいかえれば、地域社会における第一次産業人口率が相対的に低下するとその人口規模が増加する。経済発展に伴つて相対的に第一次産業人口は減少し、第二、第三次産業人口が増加するという法則——ペティの法則——が作用するからである。前掲の実態分析によると、愛知県における人口九千の段階は第一次産業人口率——拙稿では農業依存度と呼んでいる——が五五〜六五%の段階である。いわば半商半農的町村であるということができる。勿論、今回の促進法による町村合併が経済の発展に伴う自然発生的のものでない限り、必ずしも産業構造の變化の上にこれと同じ結果をもたらすとは限らない。即ち、農業依存度の一樣に高い町村のみによる新設合併においては、人口規模は八〜九千に増加しても農業人口率は五五〜六五%より大きくなるであろうし、農業依存度の極めて低い町村にその高い町村が吸収される合併の場合には、新町村の農業依存度は五五〜六五%以下になることも考えられ

るからである。しかし、人口八〇九千における町村が一応半商半農の町村であるという経験的事実によつて、その支出構造をみれば次のように示すことができる。即ち住民一人当りの行政費は、行政水準にして一定であるという仮定を設ける限り、五五〇六五%の農業依存度を有する町村において最も小さいことを知りうる。もつとも、この事實は産業構造の差を反映するというよりは、偶々九千という人口規模に一致したことによるものであろう。経費の構成、即ち農業依存度別の町村における費目別経費の支出総額に占める比重は、この半商半農の段階を境にして、より農村的町村では義務的色彩の濃い経費の比重が極めて大きく、地域経済に対して積極的役割をもつ経費の比重は小さい。これはより都市的町村において逆になる。

これを要するに、愛知県における町村財政の分析は、人口規模を指標とするにせよ、地域経済構造を指標とするにせよ、人口八〇九千の町村規模が行政団体として最も效率的であることを示している。そして、それを超える一〇二万の町村規模は一般行政費に要する経費の相対的節減分を、地域経済に対して積極的役割を果すべき経費に向けうることにより、経済団体としての合理的運営を期待することができるであらう。現在進行中の町村合併はかかる検討を根底に、上述のごとき方向を有しなくてはならないであらう。

V 町村合併のその他の諸問題

以上、極めて広汎な問題領域に対して極めて乏しい思考能力を以て、町村合併に関する主な問題点を列記した。問題はこれだけではない。合併促進の対象外に残された町村、即ち人口八千以下の町村のうち五%に当る町村の運営をいかにするかも亦重要な問題である。地勢上取り残される貧弱町村は常にその弱小なるままに非合理的な町村経営を

余儀なくされるであろう。いまはこの問題にはふれない。本項ではさらに三つの重要な問題を提起し、むすびにかえたいと思う。

(1) 町村合併と府県の地位。戦後の地方自治制度は、シャープ勧告においてもそうであるように、地方自治団体として市町村を優先的に考え、多く行政事務を市町村の自治事務として住民の身辺におくべきことを規定している。そして、地方財政法もまた、この線にそつて、地方税の主なる部分を市町村の独立税として与えている。かように市町村における自治としての地位の確立は府県の地位を著しく曖昧なものにしている。同時に府県の財政、特に農業的府県における財政はそのかなりの部分を国庫に依存せしめる結果に導いている。したがつて、府県の地位は自治団体というよりは国家行政の執行上に必要な中間機関としての性格が現実的に強いというのが実状である。しかも、中間機関としての府県の必要性は、町村規模が小さくその数が多い場合により強くなる。経済の発展と社会分化の錯綜が地域社会の拡大の必然性を増すことは、町村の場合のみにかぎらず府県の場合にも妥当する。そして、もし町村合併が計画通りに進捗するとすれば、合併前の三分の一の町村と国家との間における府県の必要性は極めて小さくなると言えよう。それだけではなく、自治団体としての町村の確立は自治団体としての府県の性格をも稀薄にする。

かように町村合併は、自治団体としても行政執行の中間機関としても、現在の府県の地位を弱化せざるをえない。そして、中間機関としての組織は町村数の減少に応じてその数を減少せしめるであろう。町村合併による自治団体としての町村の基礎の強化が府県の統廃合を帰結するという所以もここに存する。その場合、統廃合せられた新しい府県あるいは道州が自治団体となるか、又は国家行政の中間機関となるかはさして大きな問題ではない。何故なら、たとえ後者としての性格をもつたとしても、前提となる市町村における自治の確立は民主主義の根底をゆるがすもの

にはならないであろうからである。したがつて、もし逆に国家行政の地方に対する統一的掌握の容易といふことが道州制の方向を必要とし、その前提として町村合併の促進が企図せられるものであるならば、民主主義はその成長の芽を摘みとられることになるであらう。

(2) 町村合併と新町村建設計画。促進法は、町村合併によつて形成せられた新町村の建設計画の樹立を規定している。それは一町村としての一体制の確立を前提とした行政計画であり、経済政策としての財政計画でもあり、地域経済の開発のための計画でもある。そのためには、地方債の制限の緩和、国有財産の譲渡貸付、国有林野の払下げ等の経済の特典が与えられると同時に、中央関係各省の積極的援助が約束せられている。しかし、かかる財政的特例よりさらに大きな問題は農業協同組合のごとき利益社会と新しい地域社会との関係であらう。従来の町村においても歴々みられるように、部落の封鎖的共属意識による農協の分立が、拡大した形で新町村建設計画を阻む要因になりはしないかということである。吸収合併、即ち第二、第三次産業人口率の相対的に高い町村に第一次産業人口率の高い町村が合併する場合には、職業を異にする利害の対立が社会結合の地域的解放を促進し統一的利益社会の結成を容易にし、両者の競争は地域経済の発展を促す要因になりうるであらう。これに反して、第一次産業の同じように高い町村の新設合併は、旧来の地域社会を単位とする結合を却て強固にし、農協の地域的対立を生み、逆に建設計画の樹立を阻み、地域経済の発展にとつてマイナスの効果をもたらすであらう。合併町村は長期的計画の樹立をはかると共に、それに接近すべき短期計画の合理的遂行を行わねばならない。これこそ正に自治の基盤の強化となりうる。

(3) 町村合併と市制。今回の町村合併に対する反対的批判の大部分は、それが市制につらなるものとしてである。確かに町村合併をより推進せしめるものとして市制施行の大幅な認可が利用せられたことは否めない。そして町村合

併が前述のごとき地方公共団体の合理的運営可能な規準を超えて強行せられた例も少くはないであろう。その根拠に市制施行が地域社会の経済発展の原因であるかのごとき錯覚があつたことも否定できない。資本主義経済はその発展が市制によつて期待できるほど単純ではないであらう。なるほど「市」という名称が経済的信用を高める上にある程度の役割を果すことは肯定できる。それはそれだけの実質を備えた上でのことであり、一面には稀少価値の原理の上にはじめて可能であつたのである。町村合併による市の濫造はこの稀少価値を減少せしめる。そればかりではなく、戦後における六三制による大学の濫立の結果にみられるごとく、却つて新市の価値をその実質以下に低める要因すら造り出すであらう。

以上町村合併に関する問題点を略述した。これらは全て予想しうる影響であつて結果ではない。全ての事象は「功」と同時「罪」を内包する。功罪いずれかの結果はそれを運営する人にある。町村合併を功ならしめるのも罪ならしめるのも、地方住民の自治意識が決定するであらうし、住民の意思を代表する理事者の良識に俟つところが大きいと言わねばなるまい。

二、農村の立場からみた町村合併 —— 秋田県における一事例 ——

町村合併促進法の副産物として、新しい市が統々誕生しつつあるが、なかには、政治的に無理押しになされたために、いろいろな面で軋轢や紛争を起している。

秋田県における新らしい某市では、新市制をあまりにも強引に実現しようとしたために、組合立中学校の問題や住

民の利害得失をめぐつて複雑な紛糾を捲きおこしたが、どうやら市制施行に到ろうとしているので、これをとりあげて町村合併の功罪を考えてみたいと思う。

I 合併決議までの経過

ここでの町村合併は、第1表にみられる如く、人口約一万九千をもつH町を中心として、殆んど純農村であるとも

いえる周辺六カ村を吸収して市制を施こうとするものであるが、H町は、これらの農村の経済と密接な関係にある商業都市であつて、H町の繁栄はこれらの農村の購買力の如何に依存するといつても過言ではない。それだけに、このH町を中心とする市制の施行は、あらゆる意味で、吸収合併されるこれらの農村にたいして大きな問題を提供すると思われる。

合併協議会で示された合併の利点と不利な点とについて、その内容を示すとつぎの如くである。

一、合併の利点。

(1) 区域の財力を結集することにより、大予算となり、税の軽減も可能となり、学校経営の維持を容易にし、土地改良、水利事業、道路改修なども積極化しうるし、毎年順番で町や村へこの予算を還元し得る。

第1表 合併町村別産業人口

| 町村 | 人口 | 第一次産業人口 | 左比率 | 人口密度 (平方町当り) |
|----|--------|---------|------|-----------------|
| 1 | 19,143 | 695 | 3.6 | 12.6 |
| 2 | 3,438 | 434 | 12.6 | 2.0 |
| 3 | 3,941 | 542 | 13.8 | 0.8 |
| 4 | 2,806 | 394 | 14.0 | 0.9 |
| 5 | 2,726 | 332 | 12.2 | 1.2 |
| 6 | 2,686 | 361 | 13.4 | 1.0 |
| 7 | 3,640 | 485 | 13.3 | 1.1 |
| 計 | 38,380 | 3,195 | 8.3 | 19.6 |

備考 第一次産業人口は有業人口であるために、これと人口との比率は、通例の第一次産業人口率を示さないが、町村間の比較はできると思う。

(ロ) 自治体が強力になれば、国・県の信用を増して、優先的に公共事業の援助をうけられる。
(ハ) 理事者、議員が大巾に縮少され、役場の統合により一般行政費の節約ができると同時に、専任職員の設定により事務能率の向上が期待される。

(ニ) 見識のある有能人を広い範圍から選べるから、責任ある行政が実現する。

(ホ) 区域が大となるから、常設消防や公民館なども大いに活用され、文化的にも進展できる。

二、合併の不利な点。

(イ) 合併当初は、吏員のベースの不公平是正や、希望退職者などで支給金を要し、その他合併条件の履行などで、節約も急速に実現できず、却て経費の増嵩の可能性が生ずる。

(ロ) 旧町村間の感情的対立の可能性が濃し。

以上の利点及び不利な点は、そのまま各吸収される村々の住民に伝えられた。利点の強調によつて、当初は殆んど住民からの反対もなく議会の合併決議となつた。それでも、一部の青年層、政治的にH町と対立的な立場に立つ人々によつて批判がなされた。後にも述べるが、第1表の6及び7の村での組合立中学校、分村問題などが表面化したのは、各町村議会で合併決議がなされ県に対する申請書が提出されようとする前後である。

次に、この合併にさいして、吸収統合される村のうち最も積極的な5の村の合併参加理由を掲げてみると、つぎのことくである。

(一) 面積、人口共に郡内最小の村で、郡中央に位する郡都H町に最も近接し、甚しい所では町村境界も判然としがたい近距離にある。

(二) 歴史的な一貫性を有し、風俗習慣が同じい。

- (3) 住民の日常の生活要件が、不離一体の立場にあり、生産・消費に大なる経済的つながりがある。
- (4) H町農家地帯と、本村の農家に大差のない農業経営が行われている。
- (5) 建村以来森林組合があり、また、近年中学校組合ができ、両町村の一部事務組合による行政の行われている面がある。
- (6) 組合中学校によつて、将来両町村を担う子弟が同一の教育をうけていること。
- (7) 社会教育面にも、その影響が大きいこと。
- (8) 教育長などの人事の交渉が行われていること。
- (9) 警察、消防、その他災害についても、つねに相互扶助の立場にたつていること。
- (10) 農業指導その他農政についても不離の立場にあること。
- (11) 交通、通信、及び国・県の各出先機関その他がH町中心になつており、非常に便利且つ不離の立場にあること。
- (12) 両町村一部組合の会議も、つねに対等の立場にあり、協調的で且つ民主的に運営され、何等の優越感や劣等感によつて事件が決定されることがなく、物事が明朗に行われていることを出席者自ら体験していること。
- (13) 当村が基本財産を多く有していないこと。
- (14) H以外の他町村との合併は、少くとも三カ町村以上を必要とし、当村の立地条件が、非常に不便利であり、当村が蒙る利益が少いこと。

以上は、合併にさいして5の村当局が示した参加理由で、いずれも原文のままのものである。即ち、住民の社会心理的同質性が存在し、経済圏の形成も行われ、既に一部事務組合による行政事務の共同処理が行われている該村にとつては、H町への吸収は自然的である。したがつて、5の村においては合併後における農業政策に関心を寄せ、従来
の青年会産業部と表裏の関係にあつた農協青年部を独立させて、側面的に農業協同組合を充実強化させようとする動

きが積極的である。しかし、他の各町村とも、大体これに類似した参加理由をあげ、且つ、合併についての希望条件を出して協議を行つた結果後述する協定事項その他を決定して、各々町村議会での合併決議となつた。

だが、この間に吸収される農村側に起つた各種の批判及び紛糾などについて触れておくことが、合併にさいしての本質的な諸問題についての理解の糸口ともなると思われるので、これについて若干述べておきたい。

2の村においては、現在の村議が、住民の意志を充分に徴することなしに最も条件の悪い吸収合併に賛同した。これは、単に市会議員と云う肩書欲しさに平和な農村を一部の政治的な野心家に売つたものであるとして、主に青年層の反対運動があつたが、これらの青年層と議会側との数次に亘る会合の結果深刻化せず終つてゐる。

6の村においては、吸収合併されない隣村との組合立中学校問題を解決せず、しかも基本財産問題——部落有地を村の基本財産としたものであるといわれる——を解決せずして合併を決議した村議会及び村長にたいして、リコール運動を展開、有権者の八割以上の署名を行つて紛糾しているが、中学校問題はH市実現にとつて重大な障碍になりつつある。

7の村においては、隣接するK町からの合併呼掛けがあつて、H市への吸収合併にさいしては議長を含む四村議の反対があり、満場一致の議決をなし得なかつた唯一の村であるが、村の中心部落が二分して一方はK町へ、他方はH町へと分村の危機にあつた。この村は地理的に海岸線に沿うてその長さ三里以上と称され、村の一端はH町に、他端はK町に接し、K町名の国鉄駅が村内に存在する。しかも、村の耕地の主要部分がK町に片寄つてゐるので、灌漑用水はK町と共同の貯水池をもつており、河川の下流にあるためにK町との経済的な関係が大である。

さらに、この村は土地面積に比して耕地が極めて少く、第1表にみられる如く、その割に人口密度の高い村である

が、住民の経済は往時から漁業と出稼に大きく依存しているといわれ、敗戦と共に北方漁場をうしなつてからは、村の経済はあまり裕福ではない。しかし漁業に依存する人口は六〇名であつてH町に次いで大きく、現H町長の公約であるH港改修は、この村の経済にとつて極めて大きな影響をもつ。これらの諸点からして、H町への同村の合併には農業と漁業の立場から問題を深刻且つ複雑ならしめる要因を孕んでいる。

3及び4の村においては、住民自体合併についてのさしたる意志表示がなく、概して隣村が合併されるのに自分達の村だけが合併しないわけにはいかないだろうと云う程の無関心さを示している。

ともあれ、これらの七カ町村はすでに合併決議を行い、市制施行についての手續を完了しているが、つぎに合併についての協定事項を掲げてみよう。

(1)合併の形式。……編入合併。

(2)市名。……H市とする。

(3)市役所。……H町に置く。

(4)支所の設置及びその位置。……現在の各町村役場を支所とする。

(5)支所の事務。……戸籍、転出入、配給、税の収納、其他。

(6)議員の選出。……現町村を区域とする小選挙区とする。

(7)議員の任期。……現在の町村議会議員の残任期間を市会議員の任期とする。

(8)村の職員。……合併当時の現給で市の職員とする。

(9)村財産の処分。……財産中、山林、原野、その他で、その取得造成の原因、目的及び維持管理、使用処分についての従来の慣行上、市の財産に帰属させないことが適當であると認められるものは、その村に残して財産区とし、その他のものはすべて市の財

産とする。

各財産区には、財産区の議会を設けることができる。各財産区の財産及びその財産によつて生ずる収入は、市が当然行うべき施設、事業その他のために処分又は使用されないものであること。

(9) 村債。……市がそのまま引継ぐ。

(10) 村の特別会計。……財産区関係以外は市に引継ぐ。

(11) 国有林野の払下げ。……払下げのあつたとき、その林野について地元、旧町村と特別の慣行又は事情のあつたものは市はこれを認める。

(12) 市税について。……二十八年年度の税率を超えないよう不均一課税とする。自転車税、荷車税、木材取引税、入湯税、飢産税は標準税率によつて課税する。法定外独立税のミシン税は廃止する。

(13) 消防団の統合整理。……各町村の現員のまま統合して、H市消防団とし、各町村の消防団を旧町村名を冠して支部とする。

II 合併町村の財政の現状

合併することを決議した七カ町村の財政の現状を分析することは、市制施行後におけるH町と農村地帯との、それによつてうける恩恵と犠牲とを知る一つのバロメーターにもなり得るとみられるので、以下それについてふれてみよう。

第2表をみてみよう。二七年度の歳入決算は、その予算額に比して七カ町村とも例外なく下廻つてゐる。したがつて二八年度の六月末日の予算額では、二七年度予算額に比して、1のH町と、3の村だけが増額され、他の町村ではいずれも減額しているのがみられて、農村経済の苦しさに対応しての歳入減と、それに伴う農村の歳出の引締めとが

第2表 合併町村財政状況

| 町 村 | 27年度 予算額 | 27年度決 算歳入額 | 28年6月 末現計予 算 | 27年決算 に 対 し の 割 合 | 一人当 歳出額 |
|-----|--------------|---------------|--------------------|-------------------------------------|------------|
| 1 | 千円 63,376 | 千円 59,639 | 千円 66,730 | 13.4% | 円 3,089 |
| 2 | 15,684 | 14,504 | 14,119 | 11.4 | 4,218 |
| 3 | 16,566 | 16,159 | 23,391 | 20.0 | 4,089 |
| 4 | 11,354 | 9,455 | 9,524 | 24.6 | 3,000 |
| 5 | 10,052 | 8,905 | 7,961 | 23.2 | 3,128 |
| 6 | 14,502 | 13,664 | 10,485 | 18.6 | 5,085 |
| 7 | 11,100 | 9,698 | 10,650 | 42.9 | 2,659 |
| 計 | 142,634 | 132,024 | 142,860 | 18.2 | *3,609 |

*平均値

みとめられる。

二七年度の入口一人当り歳出決算額では、2・3及び6の村が特に著しく高額であるのがみられる。このことは、これらの村がその行政運営に非能率的であるというよりは、むしろ経済力の大きいことによる行政水準の高いことを示しているといつてよい。何故なら、これらの村は相対的に平衡交付金への依存度が小さいからである。したがつて、特に6の村における合併に伴つた村有財産を中心とする紛争もさることながら、先に示したように、これら経済力の相対的に高い村ほど町村合併に伴う紛争が強く見られることは、合併の困難さの一端を物語るものである。これらの町村の含まれる郡内三〇カ町村の平均では、町村税収入が歳入決算総額の三九・九%、平衡交付金が一七・七%、その他収入が四二・四%となつてゐる。したがつて、七カ町村を合計した新しい合併

併団体の平衡交付金への依存度が一八・二%になるということは、市政施行後においても、財政的にはけつして楽でないことを物語つてゐる。

新市制後における経済力の充実は、したがつて、直ちに期待できない。財政収入の確保が、相対的に補捉し易い固定資産税を対象に行われることも予想され、市制に伴う財政が農業に及ぼす影響も亦少くないであらう。いま第3表によつて、合併町村においての町村税予算を検討してみよう。市街地である日町では、税収入の四七・五%が町村民

第3表 28年度町村税予算百分比

(単位：%)

| 町 村 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 計 |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 町村民税 | 47.5 | 33.1 | 34.9 | 38.6 | 40.2 | 37.3 | 29.8 | 41.6 |
| 固定資産税 | 35.0 | 57.1 | 59.7 | 51.9 | 49.0 | 56.3 | 49.0 | 44.8 |
| 自転車税 | 1.4 | 0.6 | 1.8 | 1.6 | 1.3 | 1.6 | 1.9 | 1.4 |
| 荷車税 | 0.5 | 2.4 | 2.0 | 3.2 | 2.5 | 1.3 | 3.7 | 1.5 |
| 電気ガス税 | 5.5 | 2.1 | 1.2 | 2.5 | 1.8 | 2.4 | 5.0 | 3.9 |
| 木材取引税 | — | — | 0.4 | 1.0 | — | 1.1 | 4.1 | 0.4 |
| 入湯税 | — | — | — | 0.1 | — | — | — | — |
| 鉱産税 | — | — | — | — | — | — | — | — |
| 滞納繰越額 | 10.1 | 4.7 | — | 1.1 | 5.2 | — | 6.5 | 6.4 |
| 計 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

税の収入であり、固定資産税収入が三五%となつてゐるが、農村地帯では一般にそれが逆転して、固定資産税収入が五割以上を占めるのにたいして村民税は三〇四割程度になつてゐる。市街地と農村地帯とで、このような逆の現象を示すのは、農業における所得水準の低さ、ないし生産力水準の低さを示すものといつてよからう。

一方、市制施行後においては各種の大規模な建設事業に関連する財政面からの要請は、前述の市税についての協定事項——不均一課税——が合併促進法第十四条の規定にもとづいてゐるから、その暫定期限である三カ年以後においては、当然農村地帯の固定資産税を重要な財源とするであらう。また、相対的に低い農村地帯の市民税についても、三年後には同一税率適用の可能性も生じることであらうから、こうした面においては農村地帯に対する負担加重の可能性が生じてくると思われる。

所得層の占める比率が大きく、拾万円以下の所得層では、それぞれH町では五五・五%、2の村では四一・六%、3の村では四七・七%、4の村では五〇・二%、5の村では二七・六%、6の村では四九・三%、7の村は実に八七・三%

第4表 28年度所得階層別町村民税割当状況(百分比)

(単位: %)

町村合併の功罪

| 町村 | 0~5 万円 | ~ 8 | ~10 | ~12 | ~15 | ~20 | ~25 | ~30 | ~35 | ~40 | ~45 | ~50 | 50~ | |
|----|-----------|------|------|------|------|------|------|------|-----|-----|-----|-----|-----|-------|
| 1 | 17.7 | 22.7 | 15.1 | 9.4 | 11.7 | 10.2 | 5.6 | 3.1 | 1.5 | 0.9 | 0.3 | 0.4 | 1.4 | 100.0 |
| 2 | 22.2 | 11.5 | 7.9 | 8.6 | 6.8 | 17.0 | 22.1 | 3.9 | — | — | — | — | — | 100.0 |
| 3 | — | 30.1 | 16.9 | 11.1 | 10.7 | 11.9 | 9.7 | 6.1 | 1.9 | 0.8 | 0.3 | 0.2 | 0.3 | 100.0 |
| 4 | 26.6 | 17.3 | 6.3 | 6.8 | 11.8 | 12.8 | — | 17.6 | — | — | — | 0.8 | — | 100.0 |
| 5 | — | 13.8 | 13.8 | 12.3 | 13.8 | 17.4 | 19.1 | 5.5 | 3.3 | 0.3 | 0.4 | — | 0.3 | 100.0 |
| 6 | 24.3 | 15.4 | 9.6 | 12.3 | 15.4 | 15.4 | 6.0 | 1.2 | — | — | — | — | 0.4 | 100.0 |
| 7 | 63.3 | 18.0 | 6.0 | 3.3 | 4.2 | 2.3 | 2.5 | 0.2 | 0.2 | — | — | — | — | 100.0 |
| 計 | 19.5 | 21.4 | 13.2 | 9.2 | 11.0 | 11.0 | 7.3 | 4.6 | 1.2 | 0.5 | 0.1 | 0.1 | 0.8 | 100.0 |

となつてゐる。このことは、これらの町村における住民の経済力及び担税力の状態などを語るものであると考えるが、他方において、市制施行後の町村民税収入の見透しが尠ならず困難であることを示すと共に、もはや住民の担税力が限界点に達しつつあることを示すものであらうと思われる。そしてさらに重要なことは、合併の中心となるべきH町における低額所得層が7の村に次いで相対的に大きいことである。経済力の低い町を中心とする合併であるところに、紛糾の一つの原因が見出されよう。

さらに、この間の事情を明かにするために、第5表に二八年度における町村民税の所得階層別課税率を示してみよう。課税方法では、2の村だけが単純累進法をとり、他の町村ではいずれも超過累進法をとつてゐる。七カ町村のうち、三万円以下の所得層にまで課税してゐるのはH町だけであるが、その課税率においても各所得層ともに最高を示してゐる。勿論、H町においてのかかる事情は、他町村の如く固定資産税、財産収入などに大きな期待をかけられないためのものであると思われるが、この面においても、市制施行により最も大きな恩恵をうけるのがH町であり、他の農村地帯では寧ろ犠牲の方が大きいように思われる。また、一七年度における町村民税の徴収実績において(第5表)H町の徴収率は七カ町村のうち最低で

第5表、28年度町村民税の課税率

(単位：%)

| 町 村 階 層 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
|------------|---------|--------------|------|------|------|------|------|
| | 課 税 方 法 | 超累 | 単純累 | 超累 | 全 | 全 | 全 |
| 3万円以下 | 4.0 | — | — | — | — | — | — |
| 3～5 | 5.0 | 4.0 | 4.1 | 2.9 | 3.5 | 3.6 | 3.4 |
| 5～8 | 6.0 | 4.6 | 4.7 | 3.3 | 4.2 | 4.1 | 3.9 |
| 8～10 | 7.0 | 5.0 | 5.1 | 3.6 | 5.0 | 4.5 | 4.2 |
| 10～12 | 8.0 | 6.0 | 5.7 | 4.1 | 5.7 | 5.0 | 4.7 |
| 12～15 | 9.0 | 7.0 | 6.1 | 4.3 | 6.5 | 5.4 | 5.1 |
| 15～20 | 9.5 | 8.0 | 6.7 | 4.8 | 7.2 | 5.9 | 5.6 |
| 20～30 | 10.0 | 9.0 | 7.9 | 5.5 | 8.0 | 6.8 | 6.4 |
| 30～50 | — | 30万超 10.0 | 8.8 | 6.2 | 8.8 | 7.7 | 7.3 |
| 50万超 | — | — | 9.7 | — | 10.0 | 8.6 | 8.1 |
| *徴収率 | 81.8 | 88.0 | 97.9 | 95.4 | 94.1 | 86.2 | 87.8 |

*徴収率は27年度。

第6表 市建設新規事業費及び財政計画 (千円)

| 項 目 | 事業費 | 財 政 計 画 | | | | |
|-------|---------|---------|--------|--------|--------|--------|
| | | 年 次 | 自己財源 | 起 債 | 補 助 | 合 計 |
| 庁 舎 | 42,900 | 昭和 | | | | |
| 学 校 | 43,730 | 29年度 | 1,300 | 2,000 | 3,650 | 6,950 |
| 公 民 館 | 13,200 | | | | | |
| 教育住宅 | 31,500 | | | | | |
| 消防施設 | 32,600 | 30夕 | 1,700 | 4,200 | 7,000 | 12,900 |
| 厚生施設 | 190,500 | | | | | |
| 小 計 | 354,430 | 31夕 | 2,500 | 5,000 | 8,600 | 16,100 |
| 道路橋梁 | 417,930 | | | | | |
| バス運行 | 33,030 | 32夕 | 3,400 | 6,500 | 10,150 | 20,050 |
| 小 計 | 450,960 | | | | | |
| 水道施設 | 77,470 | | | | | |
| 簡易水道 | 55,000 | 33夕 | 4,239 | 6,500 | 13,800 | 24,539 |
| 小 計 | 132,470 | | | | | |
| 合 計 | 937,860 | 計 | 13,139 | 24,200 | 43,200 | 80,539 |

あることをみても、少くとも財政に関する限り、合併は農村地帯にとつて必ずしも有利でないことを知ることができよう。

いずれにしても、こうした財政状態のままH市が誕生しようとしているし、すでに自治庁の承認を得て、あとは県

議会の決議を待つばかりになつてゐるが、最後に市制施行後の市の建設事業、之に伴う財政計画、二九年度予算案などについて検討を加えてみたい。

第6表は、市の建設新規事業計画とそれに伴う財政計画であるが、新規事業は総額実に九億三千七百万円に及ぶものであつて、市役所庁舎の整備拡張費、各農村地帯を含めた学校の増築費、整備費、教育者住宅建設費、消防施設費、厚生施設費（市立病院の建設費七千五百万円を含む）などが三億五千四百万円、市の環状道路の新設及びこれに伴う架橋費（鉄橋新設三本、吊橋一本）約四億一千八百万円、市営バスの運行三千三百万円、水道施設費七千七百万円、簡易水道五千五百万円等をその内容とし、二九年度から三三年度までの五カ年間で完成する。この新建設計画にたいする財政計画では、自己財源約千三百万円、起債約二千四百万円、補助金約四千三百万円、計約八千万円となつてゐるが、上述の膨大な新規事業が此の財政計画で賄いうるかどうか多分に疑問があるのはもとよりである。

最後に第7表は、市制が実現した場合の初年度における歳入歳出予算案であるが、これは上述の他の資料と共に合併協議に提出されたものである。

これによると、歳入は二八年と対比して約七百二十万円増の一億二千八百万円となつてゐるが、その増額分を地方財政平衡交付金、国庫支出金、寄附金などに依存しようとしているのがみられる。また、町村税収入は二八年度に比して約四％の減となつてゐるが、町村民税において二・五％の増をはじめとして、自転車税、荷車税、電気ガス税、木材引取税などの増を見込み、固定資産税は三・二％の減収を見込んでゐる。

歳出予算では、議会費において約一・五％、市役所費において四・〇％、土木費において〇・七％、社会労働施設費において〇・五％、公債費において〇・一％とそれぞれ増額をみせてゐるほかは、いずれも減額となり、特に産業

第7表の(1) 市制予算(昭和29年度) 歳入の部

(単位:千円)

町村合併の功罪

| 款 項 目 | 29 年 度 | 28 年 度 | 百 分 比 | |
|-------------|-------------|-------------|---------|---------|
| | | | 29 年 度 | 28 年 度 |
| 1.町 村 税 | 71,023,490 | 71,705,658 | 55.2 | 59.1 |
| 普通税 | 71,022,790 | 71,555,260 | (100.0) | (100.0) |
| 町村民税 | 33,542,130 | 32,018,560 | (47.2) | (44.7) |
| 固定資産税 | 31,774,560 | 34,259,400 | (44.7) | (47.9) |
| 自転車税 | 1,072,100 | 985,900 | (1.5) | (1.3) |
| 荷車税 | 1,170,700 | 1,080,900 | (1.6) | (1.5) |
| 電気ガス税 | 3,138,800 | 2,910,000 | (4.4) | (4.1) |
| 木材取引税 | 320,000 | 295,000 | (0.5) | (0.4) |
| 入湯税 | 4,500 | 5,500 | (0.1) | (0.1) |
| 旧法による税収入 | 700 | 150,698 | | |
| 2.地方財政平衡交付金 | 35,951,000 | 24,175,000 | 27.9 | 20.0 |
| 3.使用料及び手数料 | 1,018,480 | 1,053,340 | 0.8 | 0.9 |
| 4.国庫支出金 | 9,109,327 | 8,258,601 | 7.2 | 6.8 |
| 交付金 | 91,350 | 76,350 | | |
| 補助金 | 8,283,747 | 8,086,401 | | |
| 5.県支出金 | 2,829,073 | 4,002,150 | 2.2 | 3.2 |
| 6.分担金、負担金 | 151,409 | — | 0.1 | — |
| 7.寄附金 | 3,700,000 | 2,418,005 | 2.9 | 2.0 |
| 8.繰越金 | 400,100 | 471,024 | 0.3 | 0.4 |
| 9.雑収入 | 506,121 | 1,779,719 | 0.7 | 1.5 |
| 10.財産収入 | 1,000 | 1,510,602 | — | 1.2 |
| 11.町 村 債 | 3,500,000 | 6,000,000 | 2.7 | 4.9 |
| 町 村 債 | 3,500,000 | 6,000,000 | (100.0) | (100.0) |
| 失業対策費 | 1,800,000 | 1,000,000 | (51.4) | (16.7) |
| 港湾費 | 700,000 | 1,000,000 | (20.0) | (16.7) |
| 道路舗装 | 500,000 | 500,000 | (14.3) | (8.3) |
| 都市計画 | 500,000 | — | (14.3) | (0.0) |
| その他 | — | 3,500,000 | (0.0) | (58.3) |
| 合 計 | 128,590,000 | 121,374,399 | 100.0 | 100.0 |

第7表の(2) 市制予算 歳出の部

(単位：千円)

| 款 項 目 | 29 年 度 | 28 年 度 | 百 分 比 | |
|------------------|-------------|-------------|--------|--------|
| | | | 29 年 度 | 28 年 度 |
| 1. 議 会 費 | 5,902,085 | 3,755,742 | 4.6 | 3.1 |
| 市 議 会 費 | 5,355,085 | 3,724,542 | (4.6) | (3.1) |
| 市 議 図 書 費 | 7,000 | 31,200 | | |
| 2. 市 役 所 費 | 37,377,424 | 30,433,189 | 29.1 | 25.1 |
| 市 役 所 職 員 費 | 32,352,423 | 26,553,691 | | |
| 3. 雑 祭 消 防 費 | 12,851,204 | 13,454,293 | 10.0 | 11.1 |
| 4. 土 木 費 | 14,393,386 | 12,683,778 | 11.2 | 10.5 |
| 道 路 橋 梁 費 | 10,125,354 | 7,714,398 | (7.9) | (6.4) |
| 河 港 | 1,144,200 | 1,608,200 | (0.9) | (1.3) |
| 街 燈 費 | 793,332 | 628,680 | (0.6) | (0.5) |
| 用 悪 水 路 費 | 39,500 | 39,500 | — | — |
| 都 市 計 画 費 | 2,260,000 | 400,000 | (1.8) | (0.3) |
| 電 話 費 | 31,000 | 31,000 | — | — |
| 公 共 事 業 災 害 土 木 | — | 2,262,000 | | |
| 5. 教 育 費 | 29,902,238 | 31,472,639 | 23.7 | 25.9 |
| 6. 社 会 勞 働 施 設 費 | 9,315,610 | 8,181,930 | 7.2 | 6.7 |
| 7. 保 險 衛 生 費 | 3,411,164 | 3,499,574 | 2.7 | 2.9 |
| 8. 産 業 經 済 費 | 8,842,486 | 10,037,764 | 6.9 | 8.3 |
| 農 業 委 員 会 費 | 4,453,186 | 3,647,114 | (3.5) | (3.0) |
| 農 業 費 | 2,627,300 | 5,111,650 | (2.0) | (4.2) |
| 商 工 体 育 費 | 1,762,000 | 1,279,000 | (1.4) | (1.1) |
| 9. 財 産 費 | 759,950 | 1,047,865 | 0.6 | 0.9 |
| 10. 統 計 調 査 費 | 192,820 | 348,250 | 0.1 | 0.3 |
| 11. 選 舉 費 | 799,218 | 797,612 | 0.6 | 0.7 |
| 12. 公 債 費 | 2,120,753 | 1,873,921 | 1.6 | 1.5 |
| 13. 諸 支 出 金 | 2,273,501 | 1,879,104 | 1.5 | 1.5 |
| 14. 予 備 金 | 254,181 | 440,765 | 0.2 | 0.4 |
| 合 計 | 128,590,000 | 121,374,399 | 100.0 | 100.0 |

経済費にあつては農業委員会費が〇・五%の増額、商工体育費が〇・三%の増額となつてゐるのを見るが、農業費では実に半減の憂き目にあつてゐる。

III むすび

以上H町を中心として周辺六カ農村を吸収合併しようとする場合の、市制施行についての実情と、これに関連する農村の内部的な諸問題、市制施行についての協定事項のほか、合併する各町村の財政事情と初年度におけるの予算案などを検討した。

既に述べたように、H町は周辺農村と密接な経済的つながりを持つ商業都市であるから、H町商人の繁栄は殆んどこれら周辺農村の購買力の如何にかかつてゐる。従つて、新たに誕生した市の政策は、基本的には市としての形態を整えるための都市計画も進めねばならないけれども、そのために周辺の農村地区に大きな犠牲を賦課することは許されない実情におかれてゐると思う。それだけに、市制を施行するために、H町に吸収合併という形をとる農村地区に対しては、ただ単に合併による抽象化された利害得失を説くだけでなしに、あらゆる資料に基いた具体的な利害關係を訴えて、住民の十分な理解を得ることに努めねばならないのであるが、実情はその点についての満足すべき努力がなされなかつたようである。

市制は、それにも拘らず一応実現の域に至つてゐるが、問題はなお今後に残されるものが尠くないように思われる。すなわち既にみた如く、市としての財政は住民の担税力において一応の限界点を示しつつも、一、二カ村を除いては大きく町村税収入と平衡交付金に依存せざるを得ない実情にあるのであるから、促進法に規定された暫定期間経

過以後においては、いきおい税収入への依存度を強めることが必至となることが予想される。しかも、その税収入への依存度は、当然H町なみの税率による市民税と固定資産税の増徴の方向を辿るであろうことは、H町における財政の現状をみることによつても容易に推測されるところである。

いずれにしても、市制施行によつて最も大きな恩恵に浴するのが農村地区六カ村を吸収するH町であり、農村地区六カ村は当分の間その支払う犠牲に比して大きな恩恵を期待することは不可能であろう。市の初年度予算案は、その事情を明らかに物語っている。勿論、市制施行に伴う協定事項に従つて、その総数百二十人に及ぶと称される新市会議員の歳費の増額、合併町村役場職員の見給による市職員への任用など、一時的に歳出の増加を伴う面も考慮に入れる必要があるが、それにしても農業予算の大きな減額は、市の将来における農業政策の方向を示して余りあるものがある。

こうした農村への犠牲を最少限度に止めるためには、当然市議会への農村地区の発言権を強化する必要があるが、こうした意味合においても、農村地区の実情に基いて決められたと云われる小選挙区制について充分なる検討がなされなければならない。

勿論、表面的には、その地域性を代表するという観点から、小選挙区制は大いに意義があるようにみられ易いが、農村の現状からすれば、まだまだそうした意義を充分に發揮できる如き代表者を送り出しうる状態にまで至っていない。このことは、恐らくはこれらの農村地区から、現段階においては最も代表的な人物を送つたであろうところの合併協議会においてさえも、提示された各種の資料についての充分な検討がなされず、また、最も大きな関心を寄せべき農業費の削減に対してさえ何等の追及もなされずに合併決議をあげていることなどは、此の間の事情を物語る

ものといひうるであらう。

また、これらの農村地区に存在する基本財産については、地区ごとに財産区を設け、財産区の議会を設けることによつて、その財産及びその財産によつて生ずる収入を市が自由に使用処分し得ない協定を行っているが、合併される六カ村のうちには、すでに合併されることを見透して基本財産の処分を完了した村があると共に、その協定に充分な信頼を置き得ないとする意見がH町のある農村地区に起きていることは注目し値する。かくの如き意見の起きているH町の農村地区というのは、往時において藩を異にし而も一本の河川を境として容易にH町との合併に応じなかつた歴史をもつ地区である。その合併に際しても、今度の合併条件と同じように、基本財産についての財産区を設け財産区には議会を設けてはいるが、議会が基本財産の使用処分について議決を行つても窮局においてはH町長の承認を必要とするとの制限があるために、その議決自体が全く有名無実のものであるとの経験から、このような協定不信の意見が発生しているものといわれる。すでに触れた6の村においての基本財産についての紛争、あるいは5の村の合併直前における基本財産の処分完了など、すべてこうした危惧の念がその原因となつてゐるが、基本財産未処分のまま合併される他の地区においても将来こうした紛争が決して起きないということは保証し得ない。

いずれにしても、この町村合併による市制施行は、農村地区にたいして大きな犠牲を強いる可能性があると共に、困難な問題を尠からず将来に残しているとみられる。

(研究員)

(駐村研究員)