

經濟論叢

第七十九卷 第五號

町村合併の「都市型」と「農村型」……………島 恭 彦 1

ドイツ帝国主義と財政改革問題……………大 野 英 二 17

「ケットの反乱」について……………松 村 幸 一 43

昭和三十三年五月

京都大學經濟學會

町村合併の「都市型」と「農村型」

島 恭 彦

一、問題の提起

現在の町村合併はその規模の大きさを、明治二年のそれに匹敵するものである。明治の町村合併は一年間に七一、三三四町村を一五、八二〇町村に減少させたが、昭和二八年一〇月に始まった町村合併は九、八九五町村を三一年九月三〇日現在で三、九七三町村にまで減少させた。たんに極めて短期間の中に多数の町村を消滅させたというだけでなく、この二つの町村合併は、その間の六〇数年の歴史にもかかわらず、比較さるべき何ものかをもっている。ことに現代の町村合併の歴史的、社会的意義を究明しようとすれば、まず明治の合併が比較上とりあげられることは当然である。

いま簡単に二つの町村合併を比較して、明治の合併は、自由民権運動の廢墟の上に天皇制の中央集権機構とその地方支配機構、市制町村制とが確立される時期に相応する、これに反して現代のそれは新しい地方自治法とその下における民主的な地方自治の發展という事態に照応する、だから明治の合併は專制的であり、現代のそれは民主的であるというような結論を引出すとすれば、それはあまりに粗雑である。まづ明治の合併との表面的な比較からで

も出てくる一つの共通点、即ち極めて短期間に六〇%余の町村の消滅をとまう大合併、自治庁の役人が「静かなる革命」と呼称した合併を強行した力は決して人民のものでなく、戦時から戦後へ継承發展させられた強大な中央集権機構のもつ力である。戦後の民主的地方自治の發展は疑うべくもないが、われわれは町村合併に関する限り基本的にこの力を無視すべきではないと思う。この点についてはまた後で立入るであらう。

他方では明治の町村合併が専制的、中央集権的であつたにせよ、その中に「地主的自治」（以下「地主的自治」と略）の要素をふくんでいたことを無視すべきではない。明治の合併が明治政府の末端につらなる強力な行政村の確立をめざして、徳川期よりつづく旧村、農民の共同体を破壊して行く政策であつたことは、町村合併について幾多の行政村確立の措置や部落有財産の統一政策が精力的に打出されて行くことから明かである。その限りでは自由民権運動につらなる農民的所有や商品生産の發展によつて共同体を解体させ、民主的な自治体をつくり出すコースに対抗して、上から寄生地主制の發展の方向に新町村を建設して行くコースであつたと云える。その意味で、明治の町村合併は寄生地主の所有とその勢力圏に自治体の規模を拡大する政策であつたと云えるのである。事実大正八年の等級制選挙方式の撤廃にいたるまで所有財産による公民権の制限によつて農村住民の何分の一かが、村の政治行政を掌握していたのであつて、明治の地方自治とは要するに地主達が彼等の利益になるような土木灌溉事業や入会地の売買や地方の起債等を「公共事務」として議決し、この事業のための費用を農民に地方税や夫役として賦課することを「公法化」する手段であつたと云えよう。「地主的自治」の第一の意味はこれである。

しかし他方で寄生地主制を基礎とする行政村の確立は、この地主制に固有な性格の故にまた不完全にしか遂行されなかつた。寄生地主制はそれに従属する多数の零細農民をもつ。この零細農民は彼等のおくれた農業生産を補完

するために共同体的所有（部落有山林等）に依存しなければならない。行政村の確立はすでに述べたように、共同体の破壊と部落有財産の統一を必要とするが、これを極限にまでおし進めて、地主對農民の全村的な對立をひきおこさぬために、共同体を温存させる必要があった。行政村にまで到達した中央政府の行政作用はこうして共同体の濾過作用を通じて、部落内の地主的支配に切りかえられるのである。従つて出来上つた行政村は云はば不透明な内容を持ち、農村行政の平面にあらわれない様々の地主的支配機構、農村行政の補完組織をもつようになった。これが「地主的自治」の第二の側面である。明治の町村合併は、このような行政村を形成し、一方で中央集権制の地方的基盤を、他方で「地主的自治」を保障する機構をつくり出すこととなつたのである。

明治の町村合併の歴史的な意義づけを一応このように行ふとすれば、現代の町村合併はその後数十年の日本資本主義の發展によつて生じた寄生地主制の衰退と「地主的自治」の弱화에照応するものであつたと云えよう。しかし地主制の衰退は他面で農村における民主的自治の成長を約束するものであろうが、この側面だけから現代の町村合併を説明することは出来ないであらう。なぜならば、「地主的自治」の衰退、つまり民主的自治の成長は、農村の共同体から解放された階級對立の全村的な展開をもたらすのであつて、この地主的支配体制の弱화를補強するために新たな独占資本主義の中央集権制の一環である強力な行政村の出現が必要とされるからである。そしてこのことは弱小町村の整理と新たな町村合併を進める力とをつくり出して行くであらう。この過程はおよそ大正の末期からはじまつている。現代の町村合併もこのような歴史的發展の方向で理解されねばならないと思う。従つて本稿では大正期における地主制の危機にはじまる農村財政の變質過程を追求し、現代の町村合併をそういう歴史的過程の總結として分析してみたいと思う。

さて本論に入る前に、農村の「都市化」^{アーバンゼイション}によって他の都市に吸収されるという合併の問題をみておきたい。「町村合併促進法」の第二条にも二つ以上の町村が一つの新たな町村をつくる「対等合併」の場合と、町村の全部又は一部が他の町村又は市に編入される「編入合併」とを区別してとりあつかっている。さらに町村合併計画では、人口八千人未満の八、三三三町村の中一、五〇〇町村が編入合併される場合と、残りの六、八三三町村が平均四ヶ町村づつでもって新たな一町村（計一、七〇八町村）をつくる対等合併の場合とを予想している。法律や政府の計画上の概念と必ずしも同じではないが、ここに云う町村合併の「都市型」というのは所謂編入合併の一部に大体相当するし、他は大体ここの「農村型」であると考えてよい。

町村合併の「都市型」と「農村型」とはその社会経済的な内容で区別されるべきものであるが、「農村型」を主題としてとりあげるためには、「都市型」の特質をはつきりつかんでおく必要がある。町村合併が政府の指導により大規模に強行された明治の合併と戦後の合併とにおいては、当然「農村型」の合併が多かったし、政府の狙いも農村にあったとみてよい。しかしこの二つの大合併をつなぐ資本主義発展の全時期にわたって、町村合併はその件数からみると非常にゆるやかに進み、その内容も「都市型」であることが多かった。このことからして私達は「農村型」合併は上からの指導によって強行され、「都市型」合併は資本主義経済の発展によって「自成的」に進行すると一応みてよい。勿論行政団体の統合である以上上からの指導や干渉が全くないというのではない。また農村に資本主義の発展がないというのでもない。しかし「都市型」の場合には、その地域の資本主義化が急速に行財政の内部矛盾にまで高まってその地域における合併の気運を押し進めて行く。これに対して「農村型」の場合は、地域の資本主義化は個々の農村についてみれば、その行政の内部矛盾をそう急激に高める性質のものではない。むしろ

そういう矛盾が全農村の行政に拡大して終には国の地方行政機構、いな全国家機構の内部矛盾として高まって、国家権力が自らの機構そのものを主体的に再編修正せざるを得なくなつた時に、「農村型」合併は一挙にすすめられる。このような相違が、「都市型」合併を、件数は少いが、資本主義發展の全時期にわたって散在させ、「農村型」合併を日本の政治經濟の歴史上二つの典型期に「静かなる革命」の形で集中させた理由であらうと思う。

二、「都市型」合併について

既にのべたように、町村数の七八%を消滅させるという明治二二年の大合併から今度の大合併の直前の昭和二五年に至る六一年間の町村減少数は五、〇七一、したがって一年当り八三件となり、毎年一道府県当り一ないし二町村の減少となるにすぎないのだが、この期間の中で「都市型」合併の行われた時期をとれば、明治末期から大正期をばさんて昭和の初期までである。もともと昭和一〇年以降は軍需産業の發展による地方都市の増加、市制施行と市域拡張が激増してくるのだが、これは戦争經濟という特殊な事情があるので除くことにする。この時期の市制施行と市域拡張とを明治二二年の大合併の行はれた直後の時期との比較において示してみると第一表のようである。大正一〇年は中間団体である郡の廃止された年で、郡制廃止は町村合併促進の契機となつたのであるが、その時期にもやはり市域拡張による合併の方が、件数よりみても關係町村数よりみても多かつた。この「都市型」合併を支えているものは、いうまでもなく人口の都市集中である。これをこの期間における人口段階別市町村の人口移動についてみると第二表の通りである。即ち五千人未満段階の小規模町村の人口は絶對的に減少しているが、中規模の町村の人口は人口總数の通増よりもやや高い割合で増加する。然るに五万以上の都市の人口はこの期間に二倍以上に

第一表 市制施行及び市域拡張状況

年 次	総市数	市 制 施 行		市 域 拡 張	
		市 数	関 係 町 村 数	市 数	関 係 町 村 数
明22—明31	48	9	3	5	41
明42—大 7	77	13	7	25	86
大 8—昭 5	106	29	35	62	189

(地方行政調査委員会議編、町村合併の理論と実際)

市部郡部の大きな経済発展上の不均衡の实情に対応し得るように、両者の経済を区別し、それぞれ府県制上市部会、郡部会を分ち、負担の均衡を計るようにしたものである。明治一四年には東京府、大阪府、京都府、神奈川県に三部経済制をとり入れ、明治三二年には兵庫県、

なり、特に大正七年—昭和五年の期間の増加が著しい。このような資本主義の発展に基づく人口の都市集中を基礎にして、第一表のような市制施行、市域拡張による町村合併が行われていることは、この期間の合併が「都市型」合併であることを物語っている。

この時期に特徴的なことは、大都市の発展とその市域の拡張である。名古屋市、大阪市は大正十年と十四年にそれぞれ拡張を実現した。京都市東京市はややおくれて昭和六年と七年に実現した。大都市の発展は、その周辺の農村を住宅、商業、工場地帯に急激に変貌させ、同時に経済構造の急激な変化による矛盾を累積させて、その地帯を市域に編入せざるを得ないような事態を生み出す。こういう大都市の膨脹と農村の「都市化」は、この時期にさらにいわゆる府県三部経済制を次々に撤廃させていった。府県三部経済制とは大都市所在の府県において

第二表
人口段階別市町村人口の推移 (単位千人)

年 次	明治41	大正 7	昭和 5
人口段階			
人 口 総 数 指 数	51,742 (100)	58,087 (112)	64,450 (124)
5 千 未 満 指 数	28,106 (100)	27,069 (96)	25,684 (91)
5千以上5万未満 指 数	16,743 (100)	21,440 (128)	22,879 (136)
5 万 以 上 指 数	6,888 (100)	9,573 (138)	15,884 (230)

(帝国統計年鑑に拠る)

愛知県、広島県にも適用された。（藤田武夫、日本地方財政發展史、三三二—三三三頁）ところが大正期における上述のような市域拡張と農村の都市化の勢いは、まづ大正一四年大阪市の市域拡張の行われた年に同府の三部經濟制を廢止させ、つづいて昭和一〇年まで神奈川、広島、京都、東京等の府県のそれを消滅させた。私達はこの時期の「都市型」合併が府県制の一部の變革を招来したことに注意する必要がある。

農村の「都市化」が直に町村合併を実現させるものではない。いわゆる「經濟圈と行政圈との矛盾」が深化した時に、はじめて合併を実現させる条件が生み出される。こういう矛盾の發展過程を一般的に考察してみよう。農村の「都市化」、それはまづ人口の増大、農業人口の減少、農村的な社會關係の急速な解体、地代、家賃その他寄生的所得に依存する階級と賃銀労働者、サラリーマン階級の増大などである。このような住民關係の變化に対応して都市計畫法、借地借家法、救貧法、職業紹介所法、市街地建築法、伝染病予防法、汚物掃除法、其他種々の警察的、行政的規制が拡大される。この都市的法域の拡大は、いままでの農村行政の中に、都市的行政の量を拡大させることになつて、行政の内部矛盾を高めるのである。この矛盾は財政の中に明確にのみとれる數量になつてあらわれるのであるが、いまかつての東京市周辺の一村（志村）の事情を見よう。大正一二年以降の人口の増大は、東京大震災によつて市街地人口が流入したためでもあるが、交通や商工業の發達がそれに伴つてゐる。しかし人口増大の割合よりもはるかに大きく財政規模が拡大した。その結果また人口一人当りの予算額も人口増加率以上に激増している。周辺農村はいまや大都市の矛盾と階級対立をひきうけなければならないが、これに伴う行政力がないうという深刻な矛盾におちいる。この矛盾を打開するために周辺町村より都市編入の要求がおこつてくる。いま東京市域拡張を要望する隣接五郡八二ヶ町村市域拡張を必要とする理由書の一部を引用しよう。「東京市に於ける復興事業の完

町村合併の「都市型」と「農村型」

第七十九卷 三五六 第五号 八

第三表 S村財政、人口の推移

年 度	財 政 規 模	人 口	人口一人 当予算額
大正 七	一六、九一七円	五、八五四人	二・八九
大正一二	五三、三一五	六、六四七	八・六二
昭和 三	一七九、〇〇六	九、八九四	一八・〇九
昭和 四	一五二、六三六	一〇、八七一	一四・〇四

(志村郷土誌)

此種事業の爲め支出する経費は昭和六年に於て僅かに五十万円に達するのみ、之を東京市の一千二百万円の社会事業費総額に比すれば如何に其の県隔の甚しきかを知るべし、……茲に市域を拡張して社会政策の普遍化を図り、社会不安を除去すると共に進んで社会福祉の増進を図り、以て帝都の体面を維持するの要極めて切実なるものあり。」

(東京市役所編、東京市域拡張史、五〇一頁)ここに語られているものは、「行政圏と生活圏との間の矛盾」(林忠雄、

市町村合併の二つの必然性について、自治研究、第六卷、第一三三号)というようなたんなる量的な矛盾ではなくて、農村的行財政と都市的経済構造、さらに農村の行政と都市的行政との間の質的矛盾である。こういう形の鋭い矛盾でなくとも、「都市型」合併について一般的にみられるのは、町村の教育財政の問題である。大都市周辺の農村に都市人口が流れこみ、そこが住宅地帯化するにつれて、小学校児童が激増する、校舎や教育施設を拡充しなければならぬ、ところが農村財政の歳入構造の方は国家の規制をうけてそう急速にこれを改め、歳入をたかめることは出来ない、このような矛盾は大阪市周辺の町村にも郊外電車の発達につれてあらわれてきた。これらの行財政の矛盾が累積して、町村理事者を大都市編入へとかりたてたのである。

成後は、市内の細民階級は隣接町村に追出されたる窺あり、不良住宅地域の如きも東京市を圍繞する現状にして、市内の要保護世帯は三万余を維持し十年前と大差なきに反し、郡部に在りて既に其の數四万八千世帯に達せり、而かも隣接町村の社会事業は微々として振はず、隣接五郡八十二ヶ町村を合するも

都市化した農村の理事者や議員の行動と関連して考えられねばならないのは、農村の旧支配者層、特に地主階級の動向である。ところで先にのべた東京市周辺五郡における職員別人口構成の推移を大正から昭和への期間をとって見ると次のようである。第四表、各職業人口の絶対数からみると、農業を筆頭として、鉱、水産業人口の減少が目立ち、商業、公務自由業等のいわゆる第三次職業人口の増加があつて、全体として「都市化」の傾向を示しているが、絶対的にも相対的にも増加の著しい「無職業」とは何か。これは児童生徒等をふくむもので、これが都市周辺町村における人口膨脹の中核をなし、まづ教育財政の矛盾を高める要因になることはすでに述べた通りである。併しこの「無職業」の中には「小作料、地代、家賃、有価証券、恩給年金等により生活を保障せられているもの」(拡張史、三二九頁)を多数含んでいるとすれば、ここで「都市化」しつつある地域の地主層及びそれから離脱し、または離脱しようとしている諸々の寄生的階級が問題になるであらう。一般的に云えば、大正期から昭和期にかけて農村における地価は停滞傾向をたどり、地租その他の土地課税の重圧が訴えられているに反して、都市およびその近郊の地価は暴騰して、公定地価の固定性に鑑み土地増価税や間地税の必要が盛んに論ぜられているという対照

第四表 五郡職業別人口推移

	総数	農業	水産業	鉱業	工業	商業	交通業	公務	其他ノ有業者	家事用人	無職業
大正九	二、七三〇、二〇〇 (一、〇〇〇)	二、六九七、九〇〇 (四、一〇〇)	七、七〇〇 (六)	八、九二二 (七)	四、〇八三 (三〇〇)	二、八二、九四四 (一、五)	六、七六九 (八、二)	一、七六三 (一〇〇)	二、五八六 (四)	三、〇九 (三)	六、六六六 (五)
昭和五	二、六九七、九〇〇 (一、〇〇〇)	六、四一三 (三)	二、二二二 (一)	二、七七一 (〇)	四、〇八三 (三〇〇)	二、八二、九四四 (一、五)	七、七六九 (八、二)	一、七六三 (一〇〇)	二、五八六 (四)	三、〇九 (三)	六、六六六 (五)

(東京市域拡張史より)

をしめしていた。(田中広太郎、地方税研究、神戸正雄、土地増価税論)勿論この地価の昂騰は都市周辺の農村が都市の膨脹にともない住宅地帯、工場地帯となることと関係している。従つてその地帯の地主階級は相対的に不利益な農地をすて、専ら住宅地帯、建築地代の取得者となり、土地売買による寄生的利得の取得者となるばかりでなく、さらに自らかかる都市圏拡大の推進者ともなるのである。さきに引用した「東京市域拡張史」は次のように語っている。「……価格の低廉なる田畑地を所有していた地主階級は、地価の騰貴により十数年を出でずして資産家の位置に列する様になった。即ち東京市内に比して僅かに低廉である程度の地価を以て郊外進出者に分譲し、或はそれと同程度の地代を以て賃貸し、相当多額の利益をあげるに至った。勿論かかる土地を耕作することによって生ずる農作物の収益よりも、これを宅地として賃貸して得る地代の方が遙かに有利なることは云う迄もない。或は会社組織を有する土地売買業者の出現を見、益々土地処分の營業化を見るに至ったのである。……此等の収益は理の当然として投資となり、地主及び資本家は更に空地に住宅を建築して、郊外に住居を求める人々に提供し、又一方に於て土地の發展を計らんが爲め下水、道路の施設を施し、或は又郊外移住者にして小資本を投じて貸家を建築する者の輩出するを見るに至ったのである。」(同書三二四—三二五頁)また同書には郊外電鉄の發展に伴い沿線の地主が会社の株主となり、会社が沿線に住宅地を経営したり、その他沿線地域を開発することを援助したことが記されている。(同書八五頁)同様な例は名古屋市近郊稲沢町の地主の設立した地方銀行についても報告されている。同銀行は一方で土地建物を担保とする貸付から次第に有価証券投資へと向うとともに、他方で土地から離脱しつつある地主の資本を集めて増資する。大正末期に同銀行は地主層とくんで稲沢土地住宅株式会社と稲沢田園住宅株式会社とを設立する。その目的の一つは地主小作の対抗關係を、会社対小作の關係に切換え、地主の抵抗力を倍加することであり、

他はこの地域へ鉄道の誘致をし、名古屋市郊外に住宅地帯をつくり、地主を耕作地代取得者より建築地代取得者に転身させることにあったと云われている。（渋谷隆一、地主的地方銀行の性格と機能、農業綜合研究、第九卷、第四号）

以上何れの例も相対的に不利な農地の所有から更に寄生的な階級へと転身して行く地主階級の動向を物語っている。そうしてこの地主の行動が同時に「都市型」合併の経済的な基盤を形成して行くものであることをも示している。名古屋近郊の例では地主をこの行動にかりたてる要因の一つに地主对小作の対立関係のあることが明確にされている。東京近郊の例では、この点が特に明確にされてはいないが、その代り都心部から農村部へと安価な生活を求めてあふれ出したサラリーマンや無産者の大群が寄生的階級に対する圧力になっていることが暗示されている。「……中産階級及び中産階級以下の新たな移住者は担税力に乏し人々なるに拘らず其反面に於て却つて社会的施設を要求すること切実なものがあつた……」（東京史拡張史 三三三頁）こうして近郊農村では施設はしなければならず、税はとれないという矛盾に陥り、合併の直接的原因である財政的危機が深化するのである。以上の例はそれぞれ特殊性をもっているが、何れの場合でも農村の経済構造と階級関係は変化し、「地主的自治」が完全に破れ去つた事実を物語っているのである。ここで私達ははじめて「都市型」合併と「農村型」合併をつなぐ一つの根本問題に到達したのである。

三、「農村型」合併について

近郊農村ではすでに述べたように、資本主義の外圧によって地主制や「地主的自治」は急速にくづれさつて、都市に編入される条件がつくられる。しかし一般農村の間では、それぞれの内部の変化や矛盾は徐々に進行し、各

農村はある程度の自足性を残しているのに、矛盾が個々の農村の行財政から国家行政の内部に内攻するのでなければ容易に合併は行われないことを述べた。けれどもすでに述べた地主制の危機や衰退は、「都市型」合併の件数がたかまつた大正期に、一般の農村にも存在していたのである。ここに二つの合併を結ぶ共通な基盤がある。近郊農村で地主が土地を所有したままで、あるいは土地を売却することによって、様々な形の「資本家」になつて行つたとすれば、一般の農村ではあだかもこの時期に地主は徐々に土地を売却しようとしていた。一つには米価や土地による収益がこの時期に下落してきたためであり、二つには小作争議の激化のためである。大正期からはじまる自作農創設と維持の事業は、政府の力によつて地主が地価を維持したままで農民に土地を買取らせるための政策であつたとさえ云われている。

けれども近郊農村ではすでにみたように地主が「資本家」に転身する道は色々ひらけているが、一般の農村において、特に在村の中小地主に対してはそうではない。彼等は昭和の農村恐慌が激化する時期でも小作争議の矢面に立つて頑張らなければならなかつた。彼等にどういふ転身の道が残されているか。それは相対的に低下する地主所得を国庫の農林補助金によつて埋合せつつ寄生化して行く道である。ここに阪本氏によるこの時期の日本農業のすぐれた研究から第五表を作成する。同表によれば、大正の中期から昭和一年までの期間に農林補助金は会社利益よりはるかに早いスピードで増大し、小作料所得にくらべてその七〇%にも相当するようになったことが一目瞭然である。後にもくわしく考察するはずであるが農林補助金が増加したばかりではなく、昭和一年頃には補助金が多様化しつつ国から村へ直接来る割合が多くなつたのである。かくて地主階級が寄生化するばかりでなく、また村そのものが国家財政に従属する「寄生的行政村」になつて行くのである。ところで「農村型」合併の条件をつくり

第5表 地主所得と農林補助金との比較

	地主所得			国及道府県 道農林補助金 (C)	社会 利益	C A
	小作料 所得 (A)	山林 所得 (B)	小計 (A+B)			
大正6	百万円 130	百万円 23	百万円 153	百万円 11	百万円 879	% 8
昭和11	291	82	373	204	3,073	70
昭和11 大正6	倍 2.2	倍 3.6	倍 2.4	倍 18.6	倍 3.5	

(阪本補彦、日本農業の経済法則 148頁)

出すものは、国家行政の内部にまで農村行財政の矛盾を内攻させるところのこの「寄生的行政村」の発展である。

すでに述べたように明治二十二年の町村合併以来「行政村」の確立が期せられていたのであるが、それは「地主的自治」を内包する不完全なものであった。

「地主的自治」の衰退期になって、農村内部の矛盾の激化に対応して「行政村」の強化がはかられるが、それが上述の国家財政に従属した「寄生的行政村」の強化であったのである。戦後の「民主化」政策は農村における民主的地方自治の発展を助長したけれども、「寄生的行政村」の趨勢を喰いとめなかつたばかりでなく、戦後農村の危機に対応するため「地方自治」の強化という掛声で、実は「寄生的行政村」を大いに拡大してしまつたのである。これが大規模な町村合併によって国家機構自体を再編成しなければならなくなつた原因である。

いまこの「寄生的行政村」の成長過程を明治期の「行政村」と比較しつつ、觀察してみよう。その場合、一応村役場の事務組織の拡大傾向が指標になる。た

よるべき資料は各村の「村史」であるが、「村史」の記述に共通な不完全さをおぎないつつ述べてみよう。「明治二年開設した戸場役場は民家を買取し、青羽根一四一番地に移したものである。草屋根に紙の障子をはめた建物で三十数年間村政がとり行われ、村民に親しまれて来た。始めて戸長と補助の吏員によって扱はれた村政も、町村制の実施によって役場に村長、助役、収入役と二名の書記がおかれ自治体として行

政機構が確立するに至ったのである。」（中狩野村史、昭和二八年）明治の「行政村」はこれで一応事務組織の形をそなえたが、明治の三〇数年間草屋根と紙障子という役場の体裁で「村民に親まれてきた」というから、いかにも「地主的自治」の牧歌的風景を物語っている。勿論この「行政村」の水面にあらわれない部落機構が存在したことは忘れてはならない。さて年代は不明であるが、恐らく大正から昭和期へかけて「役場の事務は会計、税務、庶務、議事、選挙、学事、戸籍、土地、兵事、社寺、勸業、土木、衛生等に分れ……大平洋戦後は社寺、兵事は廃止され、新たに厚生が加えられた。町村制実施当初の頃事務は極めて簡易なものであったが、村政の伸張と時代の進運は次第に事務量の増加を来し、終に終戦後発布された新憲法の精神に基いて制定された地方自治法の実施により……村政は議決、施行の二機関に確然と分離されて、面々あいまって村政の運営に当ることとなったのである。昭和二七年五月には村内有線放送を開始し、各区と役場、農協を結ぶ私設電話をも架し、弘報の一課を設けて村政の徹底を期することとなった。従ってその事務量は著しく増加し、現在は村長以下一三名の職員が執務している。更に森林組合、林業吏員派出所、食糧吏員派出所、狩野地区農業改良普及事務所等も役場内に設置され、夫々の職員が吏員と協力して村の産業経済の面に活動している。」（前掲書）

村役場の事務組織の拡大は村々によって相当事情が異っているが、一般的な趨勢は右の記述によってうかがわれないことはない。次に二つの村の歴史から行政組織の拡大と人口の増大とを比較したものをあげてみよう。村史の記述は精粗の別はあるが、一般的な傾向を数量的に確認することが出来ると思う。

ここに掲げた両村とも大正期および昭和戦前期の事務組織の記録を欠くので、甚だ不完全ではあるが、およそ村役場が一般的にみて大正末期から昭和期に入って増員を行ったばかりでなく、様々の外廓団体の事務をもせおいこ

第六表 村役場事務組織と人口の推移

	T 村		H 村	
	事務組織	人口	事務組織	人口
明治期	村長	1,686人 (明治41)	村長	1 2,807人 (明治20)
	助役 庶務、学事 1		助役	1
	収入役 衛生、土木 1		収入役	1
	書記 国税、村税 1		書記	2
	戸籍、兵事 1		計	5
大正期	計 4	1,968 (大正19)		2,705 (大正9)
昭和期 (戦後)	村長	2,901 (昭和25)	村長	1 3,442 (昭和25)
	助役		助役 庶務、土木 1	1
	収入役		耕地、日赤 1	1
	書記 庶務、戸籍 1		収入役 税務、議会 1	1
	選挙、消防 1		書記 戸籍、厚生 1	1
	議会		選挙	1
	" 統計、学事 1		" 土地、税務 1	1
	" 勸業		" 消防	1
	" 農業		" 衛生、配給	1
	" 衛生、弘報 1		" 戸籍、受付 1	1
	社会福祉		" 教育 1	1
	" 税務 2		" 農業 1	1
	" 税務、土木 1		計	9
	建築			
	" 配給登録 1			
	計 12	(昭和27)		

(備考) 両村とも三役、書記以外に雇員或は使丁数名。
(玉幡村誌、本郷村誌に拠る)

んだ事実から、町村制施行後大正期までのかなり長い期間を事務組織の規模を変えないでやってきたことは推定出来る。さてこの両村とも五〇年乃至六〇年間に人口が一・三乃至一・七倍しかふえていないのに、役場の人員が二倍乃至三倍にふくれ上っている事実注目しなければならない。しかもこれはまだ事の表面だけであつて、官僚機構の膨脹をあらわすものとしてこの他に戦後の様々の委員会の成立があげられる。T村の如きは、農業委員会二〇人、民生委員会七人、耕地配水委員会二二人、消防委員会一〇人、地方病撲滅委員会一三人、固定資産評価委員会四人、税務協力委員会一七人、選挙管理委員会八人等をもっている。もつともさきの第三表に示されたS村（近郊農村）では大正七年から昭和初期までのわづか十年間に人口は二倍、財政規模は一〇倍になっているのであつて、ここにあげた「農村型」に比較して、はるかにけしい矛盾の累積をあらわしているのである。しかししも村役場の事務組織の拡大を昭和戦前から戦後へ観察してみると、農村人口の緩慢な増加趨勢に対比して農村官僚機構の相当急激な膨脹ぶりが明かになってくるだろう。戦後の町村合併で村の「消費的経費」の節約が強調されるゆえんである。

後記、本稿は三〇年度、三二年度にわたり交付をうけてきた試験研究費による「町村合併の研究」の一部である。本研究は第一部、明治、大正期における町村合併政策、第二部、町村合併と農村財政の変貌、第三部、町村合併と公有林野の変遷、に分れる豫定である。本稿は筆者の担当した第二部の序説に当るものである。其他のものについては何れまゝとめて発表する計画である。