

## 「昭和の大合併」再訪

市川喜崇

### 1. はじめに

本稿は、「昭和の大合併」を再検討することを目的としている。

昭和の大合併は、1950年代を通じて実施された中央政府による町村合併促進政策である。国と都道府県の積極的な指導により、町村の自主的な合併を強力に推進する政策であった。一部の欧州諸国で実施されたような中央政府による強制合併ではなかったものの、「国策合併」であったことに違いはない。この結果、合併開始前に約1万存在した市町村数は、およそ3分の1にまで減少した。今から半世紀以上前に実施された政策であり、この合併について言及あるいは分析した文献は膨大な数に上る。また、その後、やはり国策合併である「平成の大合併」（1999年7月—2010年3月）が実施されたこともあり、多くの研究者の関心は、この直近の大合併に移っている。にもかかわらず、ここで敢えて昭和の大合併を再論するのは、主として次の3点について、既存の研究に不満があるからである。

第1は、昭和の大合併の政治過程の評価にかかわることである。昭和の大合併の政治過程に関する研究としては、町村合併促進法の制定過程を分析した河中（1956）が、現在でもなお高い評価を与えられている。当時としては珍しい、利益集団（地方六団体）や省庁等、この問題にかかわるアクターの利害と動向を捕捉しつつ、政治過程を克明に描写した優れた研究である。

町村合併促進法は議員立法であった。この法律は、全国町村会と全国町村議会議長会による積極的なロビイングが実って制定されたが、その最初のきっかけを作ったのは、当時の既合併町村であった。

後述するように、政府による積極的な合併促進策の展開に先立って、一部の都道府県において、自主的な町村合併を模索する動きがあった。そして、その結果誕生した合併町村の一部が、自分たち自身に対する財政措置を求めたのが、運動の発端である。既合併町村によるこの動きは、全国町村会と全国町村議会議長会が取り上げるところとなり、さらに

当時の自治庁がこれに全面的に関与するようになっていく。この過程で、法の制定目的は、当初の既合併町村に対する財政措置から、政府による町村合併の促進へと「質的に転化」していった。河中（1956）は、この「変貌」過程を描き出している。

当時の主流派の行政学者らは、「変貌」を問題視している。行政学研究会（代表：辻清明）（1960：116）は、河中論文を参照しつつ、次のように論じている。「政府は、合併した町村に対する国の財政援助を要望する町村側の運動を利用し、地方制度改革の一環としての町村合併を強行するため、合併の阻害要因を除外する特例を設けるための特別法を制定することにした。これが、昭和28年の第16国会において参議院議員提案という形で成立した町村合併促進法である」<sup>(1)</sup>（傍点は引用者）。

彼らが「変貌」を問題視したのは、政治過程それ自身もさることながら、むしろその帰結——全国各地で生じた町村合併にともなうさまざまな混乱など——に批判的であったからであろう。しかし、昭和の大合併に対するこうした規範的な評価からいったん離れて考えれば、「変貌」は、ある意味で当然である。既合併町村から運動を引き継いだ全国町村会と全国町村議会議長会は、本論で詳述するように、合併そのものの必要性を、さらに言えば、政府による合併促進策の積極的推進の必要性を、強く感じていたからである。運動が、少数の既合併町村による要望という範囲を大きく超えて、多くの未合併町村をも含む全国町村会と全国町村議会議長会の手がけるところとなったときに、そこに目的の変容が見られたとしても別段不思議なことではない。確かに、成立した町村合併促進法は、自治庁の意向を強く反映したものとなった。というよりも、議員立法といいながら、後述のように、自治庁は立案過程に実質的に深く関与しており、基本的に、自治庁の意向に沿った法律であった。とはいえ、町村側の利害を代表する2団体が町村合併促進法の制定を積極的に推進し、また、法の施行後も、政府による合併の推進に——ときに注文をつけることはあっても<sup>(2)</sup>——終始協力の態度をとり続けたことも、また事実である。したがって、行政学研究会（1960）の先の記述は、不正確とまでは言わないまでも、誤解を招く表現で

(1) なお、河中（1956）自身は必ずしもここまで直截的な表現を用いておらず、もう少し穏当で丁寧な評価をしている。

(2) 例えば、全国町村会の1955年1月31日の定期総会の決議にともなう要望書では、「町村数の減少を急ぐのあまり、ときにその規模適正を欠くものもあり、ために合併町村内の有機的連絡を欠如し、しかも政府の助成措置乏しきため、財政に困窮せるもの多く、合併に対する住民の失意を醸成し、あるいは今後の合併意欲の減退となり、合併進行にやや停滞の兆も観取せらる。しかれども地方制度改革の前提として町村合併の促進と均衡をえたる適正規模町村の建設は必須の条件である」として、合併町村の整備助成に政府が熱意を示すことを要望している（全国町村会1958：173）。

あるといわざるを得ない。一方的な利用・被利用の関係があったわけではないからである。

実のところ、全国町村会、全国町村議会議長会をはじめとする地方六団体が積極的・全面的に関与したことが、平成の大合併と大きく異なる昭和の大合併の特色であった。昭和の大合併において、地方六団体は町村合併推進本部（本部長：自治庁長官）に名をつらね、政府の推進する合併促進策に協力・協調の姿勢をとり続けた。

昭和の大合併は、地方自治政策コミュニティ（自治庁と地方六団体など）が、結束して国政政治家に働きかけて、法律を制定させ、実現したものである。この点で、国政政治家からの「外圧」によって地方自治政策コミュニティが合併へと踏み切らされることになった平成の大合併と<sup>(3)</sup>、著しい対照を成している。本稿では、両合併のこのような相違を明らかにすることにも努めたい。

次に、不満の第2であるが、既存の研究は、時期的に見て、昭和の大合併の全体像を捉え切れていない。昭和の大合併は、時限立法である町村合併促進法（1953年10月—1956年9月）の下で進められた。この3年間で、市町村数は9,895から3,975へと6千近く減少した。しかし、よく知られているように、昭和の大合併はこれだけでは終わらず、引き続き、新市町村建設促進法の下で進められ、市町村数は、先の3年間に続く約5年間で、さらに500程度減少することになる。しかし、既存の研究の多くは、町村合併促進法の時期を対象としており、新市町村建設促進法の時期については、必ずしも十分な分析がなされていない。例えば、新市町村建設促進法には、内閣総理大臣による市町村への合併勧告の規定がある。これまでも、この規定自体についてはよく言及されており、しばしば合併に対する国の強力な姿勢を示す証拠として取り上げられてきた。しかし、実際にこの規定がどの程度使われ、いかなる「効果」を上げたかについては、ほとんど言及がない。要するに、研究者の関心は合併の「最盛期」に集中し、その後の展開を十分に捕捉できていないのである。その結果、新市町村建設促進法については、その存在自体はよく知られているもの

---

(3) 平成の大合併の場合、国政政治家が大きな役割を果たした。これについては、2000年分権改革の当事者でもあった西尾勝の見解が、現在のところ通説となっている。西尾によれば、1996年12月、地方分権推進委員会の委員らが、第1次勧告について自民党行政改革推進本部に「ご説明」に行ったところ、多くの自民党議員が、分権をやるのであれば市町村合併の推進と首長の多選の制限をすべきであると発言した。そこで、翌年7月の第2次勧告に、当初の構想にはなかった6章「地方公共団体の行政体制の整備・確立」が盛り込まれることになり、その中に、「自主的市町村合併の積極的な推進」や「首長の多選の見直し」などが入れられることになった。この自民党の積極姿勢が、それまで合併に中立的であった自治省の態度を変え、平成の大合併をもたらすことになった（西尾2007：38—40）。西尾は、平成の大合併は、「終始一貫、政治主導で進められてきた」と論じている（西尾2007：124—125）。

の、実際にその下で進んだ（あるいは進まなかった）合併の実態については、必ずしも十分な認識がもたれていない。

第3点目もやはり、時期的な全体像の把握に関することである。これは、町村合併促進法の施行に先立つ、いわば「前史」に関わる問題である。

既述のように、政府による合併促進策の本格化は町村合併促進法の施行によって始まったが、それ以前にも実は、一部の地域で、都道府県独自の合併促進策が実施されていた。また、この時期、地域によっては、都道府県単位の町村会や町村議会議長会が合併推進の決議をしているところもあった。当事者による議決であり、合併が、当初、一定の自発性をもって示唆するものである。この時期の合併のもうひとつの特色は、後述のように、都道府県によって大きな違いが見られることである。この点でも、町村合併促進法の施行（1953年10月）によって国主導の合併の嵐が全国的に吹き荒れることになる時期と大きく異なっている。これまでも、こうした動きがあったことは知られていたものの、いずれも散発的な言及にとどまっており、昭和の大合併の全体像の中に十分な位置を与えられることはなかった。

研究者の関心が合併の「最盛期」に集中し、それ以外の時期を捕捉できてこなかったのは、おそらく次のような単純な理由によるものであろう。それは、合併をめぐる世間の耳目が主として「最盛期」に集中していたからである。「最盛期」、つまり町村合併促進法の施行下、都道府県による強力な指導によって多くの地域が合併への決断を迫られ、その中で、合併の是非や合併相手の選択等をめぐって住民間で対立が生じ、少なからぬ地域で、それは深刻な紛争へと発展していった。しかし、昭和の大合併も後半になると、合併の件数自体が低下したことも手伝って、合併に対する世間の関心も徐々に下火になっていった。それを反映して、研究者の関心も低下していったのであろう。

昭和の大合併についての第一級の資料は、全国の大半の都道府県で刊行された「町村合併誌」<sup>(4)</sup>である。栃木県のように、早いところでは1955年から刊行が始まるが、多くの都道府県で刊行が本格化するのには、本稿末尾の参考文献表のとおり、1957年以後のことである。国の資料としては、自治省行政局が編纂した『町村合併促進新市町村建設促進関係資料（全3巻）』（1962年）——とりわけ第3巻——が有用である。しかし、この頃になると、多くの研究者の関心は合併を離れ、高度成長期の地域政治や自治体政策をめぐる他の諸課

---

(4) 「誌」の代わりに「史」と、また「町村合併」の代わりに「市町村合併」と表記する都府県もある。詳細は、文末の参考文献を参照。

題へと移っていった。その結果、これらの貴重な資料は、残念ながら十分に活かされないままになっている<sup>(5)</sup>。

本稿は、対象を全国レベルと都道府県レベルに限定する。個々の地域の合併の過程やその評価は、本稿では対象としない。合併による地域社会の変貌や各地で起きた紛争などについては、他の研究や著作を参照されたい<sup>(6)</sup>。

## 2. 昭和の大合併の時期区分

冒頭でも述べたとおり、昭和の大合併の最大の特徴は、政府が国策として推進した自主合併という点にある。諸外国のような、また明治の大合併のような強制合併という手法はとられず、あくまでも、市町村自身による自主合併を、都道府県を使って、政府が強力に推進するという手法が貫かれた。しかし、そこに強力な指導がともなっていたことも事実である。したがって、時期区分も、政府の推進策に即して設定することが適当である。昭和の大合併は、次の5つの時期に区分することができる。

第1期は、一部の地域で都道府県の主導による合併が模索される時期である。この時期、合併への動きは地域によって異なっており、ほとんど動きの見られないところも多い。なお、この時期、政府はまだ合併の促進へと乗り出していない。第1期の始点を特定することは必ずしも容易ではないが、最も早く独自の促進策に着手した京都府の場合、早くも1948年には一定の動きが見られる。

第2期は、政府が合併推進に乗り出してから町村合併促進法が制定され施行されるまでの時期であり、1951年1月から1953年9月までである。当時の地方自治庁は、1950年12月の「神戸勧告」を受けて、翌年1月と3月に、市町村の「規模合理化」に関する都道府県知事宛の通知を発している。この段階では、全国的な合併の嵐が吹き荒れる第3期と異なり、政府の指導に対する各地の反応はまちまちであった。他方で、この時期、全国町村会と全国町村議会議長会は、地方自治庁（1952年8月以後は自治庁）と緊密に連携して、町

---

(5) 一般に、昭和の大合併の終焉は、新市町村建設促進法の未合併町村合併促進の規定が失効する1961年6月30日であるとされているが、主要な研究の多くは、いずれもこれを待たずに出現している。例えば、河中（1956）、行政学研究会（1960）、島（1958）、福武（1958）などである。

(6) 行政学研究会（1960）、島（1958）、福武（1958）、全国町村会（1958）、各都道府県の『（市）町村合併誌／史』など。

村合併促進法を議員立法で制定することに成功する。

第3期は、町村合併促進法（3年間の時限立法）の施行期間であり、1953年10月から1956年9月までである。昭和の大合併の最盛期であり、自治庁と都道府県の強力な指導の下で合併が推進され、既述のように、この3年間で、1万弱であった市町村数が4千を切るまでに減少する。

第4期と第5期は、新市町村建設促進法の施行下、いわゆる「未合併町村」の合併促進に関する規定が効力をもっていた時期である<sup>(7)</sup>。このうち、第4期の開始時期は1956年10月1日であり、新市町村建設促進法の下で、いわゆる「未合併町村の解消」が試みられる。第5期の開始時期は1958年12月16日である。この日、「町村合併最終処理方針」が閣議決定される。この「最終処理方針」のもとで、一層の「未合併町村の解消」が進められるが、他方で、これを期に、昭和の大合併は幕引きへと向かっていく。

以上5期のうち、政府による合併促進策が本格化するのは第3期以降である。これまで、「昭和の大合併」といえば、通常、上記の第3期から第5期までを指すというのが一般的な用語法であった。しかし、上述のように、町村合併促進法の施行によって合併が本格化する第3期に先立って、一部の都道府県で独自の合併促進策が見られたし（第1期）、また当時の地方自治庁も一定の指導を行っていた（第2期）。実際、表1からもうかがえるように、第3期に先立つ数年間に、全国の市町村数は600近くも減少している。この減少数は、新市町村建設促進法施行下（第4・5期）のそれを上回っており、「前史」として片付けてしまうわけにはいかない数字である。

以上の認識に基づけば、「昭和の大合併」は、狭義には、従来の用語法どおり、1953年10月から1961年6月のあいだに政府によって強力に推進された合併促進策とその帰結を指すものであるとしても、広義には、一部の都道府県による独自の合併推進策や政府による初期的な合併の指導が行なわれていた時期（上記の第1・2期）も含めるべきだろう。本稿では、第1・2期を初期、第3期を中期（最盛期）、第4・5期を後期と捉えることにする。

---

(7) 新市町村建設促進法の目的は2つであり、ひとつは、町村合併を行なった「新市町村の健全な発展を図」ることであり、もうひとつは、「未合併町村の町村合併を強力に推進すること」であった（第1条）。「未合併町村」とは、町村合併促進法に基づく合併計画において合併が必要とされながらそれをしなかった町村のことである。新市町村建設促進法は、1956年6月30日に公布され、即日施行されたが、「未合併町村」の合併促進に関する規定は、同年10月1日より施行され、1961年6月29日をもって失効した。他の規定については、5年間延長された。

表1 町村合併促進法施行前の市町村数

	1949年3月1日			1950年1月1日				1951年1月1日				1952年1月1日				1953年1月1日				1953年9月30日				増減計	
	市	町村	計	市	町村	計	増減	市	町村	計	増減	市	町村	計	増減	市	町村	計	増減	市	町村	計	増減		
北海道	13	264	277	14	264	278	1	15	262	277	-1	15	262	277	0	15	263	278	1	16	262	278	0	1	北海道
青森	3	161	164	3	161	164	0	3	161	164	0	3	160	163	-1	3	160	163	0	3	160	163	0	-1	青森
岩手	4	223	227	4	221	225	-2	4	221	225	0	4	219	223	-2	5	216	221	-2	5	216	221	0	-6	岩手
宮城	3	193	196	3	193	196	0	4	185	189	-7	4	185	189	0	4	185	189	0	5	182	187	-2	-9	宮城
秋田	2	222	224	2	222	224	0	2	225	227	3	4	220	224	-3	4	220	224	0	4	220	224	0	0	秋田
山形	4	220	224	5	219	224	0	5	218	223	-1	5	218	223	0	5	218	223	0	5	217	222	-1	-2	山形
福島	4	382	386	5	381	386	0	5	377	382	-4	5	375	380	-2	5	375	380	0	5	374	379	-1	-7	福島
茨城	3	365	368	3	365	368	0	4	364	368	0	4	363	367	-1	4	362	366	-1	4	362	366	0	-2	茨城
栃木	5	168	173	5	167	172	-1	5	167	172	0	5	166	171	-1	5	166	171	0	5	165	170	-1	-3	栃木
群馬	5	192	197	5	192	197	0	5	192	197	0	5	191	196	-1	5	191	196	0	5	191	196	0	-1	群馬
埼玉	5	314	319	6	316	322	3	8	315	323	1	8	315	323	0	8	315	323	0	8	315	323	0	4	埼玉
千葉	7	307	314	7	306	313	-1	8	302	310	-3	9	290	299	-11	10	284	294	-5	10	274	284	-10	-30	千葉
東京	3	83	86	3	83	86	0	4	82	86	0	5	79	84	-2	5	79	84	0	5	79	84	0	-2	東京
神奈川	8	106	114	8	108	116	2	8	108	116	0	8	108	116	0	8	108	116	0	8	108	116	0	2	神奈川
新潟	6	386	392	6	382	388	-4	7	378	385	-3	7	377	384	-1	7	377	384	0	7	377	384	0	-8	新潟
富山	2	211	213	2	211	213	0	2	213	215	2	3	209	212	-3	5	172	177	-35	5	153	158	-19	-55	富山
石川	3	175	178	3	175	178	0	3	176	179	1	3	177	180	1	3	177	180	0	3	177	180	0	2	石川
福井	3	164	167	3	163	166	-1	3	161	164	-2	4	148	152	-12	4	147	151	-1	4	146	150	-1	-17	福井
山梨	1	200	201	1	199	200	-1	1	199	200	0	2	190	192	-8	2	190	192	0	2	190	192	0	-9	山梨
長野	6	377	383	6	376	382	-1	6	374	380	-2	6	372	378	-2	6	372	378	0	6	372	378	0	-5	長野
岐阜	4	308	312	4	305	309	-3	5	287	292	-17	5	281	286	-6	6	280	286	0	6	280	286	0	-26	岐阜
愛知	11	283	294	11	283	294	0	11	282	293	-1	12	272	284	-9	12	270	282	-2	12	269	281	-1	-13	愛知
三重	10	211	221	10	209	219	-2	11	208	219	0	12	205	217	-2	13	204	217	0	13	204	217	0	-4	三重
滋賀	7	280	287	7	281	288	1	7	276	283	-5	7	269	276	-7	7	267	274	-2	7	267	274	0	-13	滋賀
京都	3	165	168	3	165	168	0	3	164	167	-1	3	158	161	-6	3	157	160	-1	3	157	160	0	-8	京都
大阪	3	209	212	3	195	198	-14	4	180	184	-14	5	144	149	-35	5	144	149	0	5	144	149	0	-63	大阪
兵庫	15	140	155	15	138	153	-2	16	135	151	-2	17	134	151	0	17	134	151	0	17	132	149	-2	-6	兵庫
奈良	9	354	363	9	354	363	0	11	340	351	-12	13	312	325	-26	14	308	322	-3	14	308	322	0	-41	奈良
和歌山	2	139	141	2	139	141	0	2	139	141	0	2	136	138	-3	2	136	138	0	2	136	138	0	-3	和歌山
鳥取	4	200	204	4	198	202	-2	4	195	199	-3	4	196	200	1	4	196	200	0	4	196	200	0	-4	鳥取
島根	2	168	170	2	168	170	0	2	168	170	0	2	166	168	-2	2	163	165	-3	2	133	135	-30	-35	島根
岡山	3	244	247	3	244	247	0	3	239	242	-5	3	211	214	-28	4	201	205	-9	4	198	202	-3	-45	岡山
広島	5	360	365	5	362	367	2	5	363	368	1	6	353	359	-9	7	321	328	-31	9	268	277	-51	-88	広島
山口	5	342	347	5	341	346	-1	5	342	347	1	5	338	343	-4	5	337	342	-1	6	323	329	-13	-18	山口
徳島	10	160	170	10	163	173	3	10	163	173	0	10	161	171	-2	10	160	170	-1	10	160	170	0	0	徳島
香川	2	129	131	2	129	131	0	2	129	131	0	3	125	128	-3	3	125	128	0	3	125	128	0	-3	香川
愛媛	3	162	165	3	163	166	1	3	163	166	0	3	156	159	-7	3	156	159	0	3	155	158	-1	-7	愛媛
高知	6	233	239	6	233	239	0	6	235	241	2	6	233	239	-2	6	232	238	-1	6	228	234	-4	-5	高知
福岡	1	167	168	1	169	170	2	1	169	170	0	1	169	170	0	1	169	170	0	1	169	170	0	2	福岡
佐賀	11	274	285	11	274	285	0	11	274	285	0	11	251	262	-23	12	250	262	0	12	250	262	0	-23	佐賀
熊本	2	120	122	2	120	122	0	2	120	122	0	2	120	122	0	2	120	122	0	2	120	122	0	0	熊本
鹿儿岛	5	155	160	5	155	160	0	5	155	160	0	5	155	160	0	5	155	160	0	5	155	160	0	0	鹿儿岛
大分	4	318	322	5	303	308	-14	5	305	310	2	5	320	325	15	5	320	325	0	5	315	320	-5	-2	大分
宮崎	5	212	217	5	212	217	0	6	211	217	0	7	189	196	-21	7	189	196	0	7	188	195	-1	-22	宮崎
鹿児島	3	86	89	4	82	86	-3	5	79	84	-2	6	73	79	-5	6	73	79	0	6	73	79	0	-10	鹿児島
計	3	117	120	4	119	123	3	5	116	121	-2	5	117	122	1	6	117	123	1	6	117	123	0	3	計
計	228	10,249	10,477	235	10,208	10,443	-34	252	10,117	10,369	-74	269	9,868	10,137	-232	280	9,761	10,041	-96	285	9,610	9,895	-146	-582	計

データ出所：『地方財政概要』各年度版、1953年9月のみ『地方自治百年史 第2巻』438頁

### 3. 初期（第1期と第2期）

本節は、昭和の大合併の初期にあたる第1期と第2期を扱う。ここでは、3つの重要な動きがある。

第1に、政府による本格的な合併促進策の推進に先立って、京都府など、いくつかの都道府県レベルで一定の自主的な合併推進の動きが見られることである。京都府の動きは1948年に始まっている。

第2に、1950年12月の「神戸勧告」を受けて、当時の地方自治庁は、翌1951年1月と3月の2回、都道府県知事宛に市町村の規模合理化の促進を図る通知を発している。これに対する各都道府県の対応は、まちまちであった。

第3に、町村合併促進法の制定の動きが起こり、それが議員立法として実現することである。京都府内で早期に合併をした町村は、1951年に、政府による財政措置を求める運動を開始した。この運動は、やがて全国町村会と全国町村議会議長会が取り上げるところとなり、さらに、この2団体は、地方自治庁と緊密な連携をしつつ、町村合併促進法を議員立法として制定することに成功する。

以下、項を分けて、(a)都道府県レベルの動きと、(b)国レベルの動きを叙述する。

#### (a) 都道府県レベルの動き

昭和の大合併が本格化するのには町村合併促進法が施行される1953年10月のことであるが、表1の示すように、それに先立つ約4年半のあいだに、市町村数は全国で582も減少している。注目すべきは、都道府県によって減少数に大きな違いが見られることである。まったく増減のない都道府県が見られる一方で、2桁の減少を数える都道府県も15に及び、中には、50を超える減少数を記録しているところも見られる<sup>(8)</sup>。

---

(8) 一部の都道府県で市町村数が増加しているが、その中には、戦時中に国の方針で合併した市町村が分離したものが含まれている。1948年の地方自治法改正（昭和23年法律第179号）では、2年間の時限措置として、戦時中の合併について住民投票による分離の規定が設けられた（附則第2条）。「昭和12年7月7日から同20年9月2日に至るまでの間において、市町村の区域の変更があつたときは、その変更に係る区域の住民は、第7条の規定にかかわらず、従前の市町村の区域でその市町村を置き、又は従前の市町村の区域の通りに市町村の境界変更することができる」というものである。この規定について、また、この規定のその後の改正については、牛山（1995）、宮澤（1955）などを参照のこと。



それは、概略、以下のような事情による。

町村合併促進法の施行によって合併が本格化する以前に、一部の地域で、都道府県独自の合併促進策が行なわれていた。後述のように、その態様も効果も都道府県によって大きく異なっていた。そして、1951年になると、前年12月の「神戸勧告」（後述）を受けて、当時の地方自治庁は1月と3月の2度にわたり、市町村の規模合理化を促す通知を都道府県宛に発する。既述のように、これに対する都道府県の対応は、まちまちであった。

以下、本項では、都道府県の動きをいくつかの類型に分けて叙述する。事例として取り上げるのは、町村合併誌を発行している都道府県のうちで叙述が比較的充実しているところであり、なおかつ、各類型の特徴が明瞭に現れていると筆者が考えたところである。

## (1) 1951年の地方自治庁の通知に先立ち、独自に合併促進策をとっていた府県

### ア) 京都府の場合

京都府は、千葉県などとならび、最も早くから合併促進策を進めていた府県である。

『京都府市町村合併史』の記述の中に京都府における合併推進へつながる最初の動きが現れるのは、1948年のことである。この年、府議会で財政難打開のための合併の必要性が唱えられ、府議全員よりなる京都府自治制度調査委員会が、合併の必要性を打ち出している。翌49年の1月には、委員会の要請により、府の地方課が合併の意向を各町村に照会するとともに、地方事務所長の意見を徴している。これを受けて、委員会は、地方課の資料をもとに、府町村会と連絡をとり、町村合併試案をまとめている。2月になると、委員会は、府内の町村に、合併勧奨状を試案とともに送付している。地方課もまた、「町村合併の手引」を5月に各町村に配布している。同じ月、府の町村会は、総会で決議を採択しているが、この9項目の中の1つが「町村合併を促進し自治の基礎強化を期する」というものであった。府町村会は、翌年5月の総会でも決議をあげているが、やはり、6項目の1つに「適正規模による町村合併の実現を期する」が含まれていた。また、時期は前後するが、府の町村議会議長会も、49年11月の創立総会決議の6項目の1つに、「町村合併の実現を期する」を掲げていた（京都府1968）。

このように、京都府では、府議会と府の地方課と町村会が連携して<sup>(9)</sup>、独自に町村合併を進めていた。他方で、少なくとも『京都府市町村合併史』の記述を見るかぎり、1951年に発せられた既述の地方自治庁の通知に府が積極的に反応した形跡は見られない。実際、表1を見ても、やはりこの時期（本稿の第1・2期）に市町村数が大きく減少している岡山や富山など他県の場合と異なり、京都府の合併は1949-51年に集中しており、52年1月-53年9月は市町村数の減少は見られない。

#### イ) 岐阜県の場合

『岐阜県町村合併史』によると、県は、1950年3月、各地方事務所に対して「町村強化に関する指導要綱」を発し、合併推進に乗り出している。これは、前年8月に出されたシャープ勧告（後述）の中で市町村合併の必要性が唱えられたことが、重要な契機となったようである。要綱は、冒頭で、「地方自治の発展強化を図るには、現在の町村の状態は、あまりにもその規模が小さく、かつ、財政的基礎が薄弱であることは否定し得ない。シャープ勧告は、この点を指摘し、画期的税制制度の改革を企図し、もつて地方自治の自主性を一層強化せんとしたものである。県は、これを契機として地方の実情に即した行政組織の再編成を考慮に入れつつ、ここに町村強化に関する指導を行うものとする」と謳っている。要綱は、合併の必要性を、合併によって得られる財政効果などの具体的な数値をあげながら説いている。（岐阜県1961：489-501）

こうした指導の結果、岐阜県では、1950年から51年にかけて23の市町村数の減少を見ている（表1）。しかし、合併の動きはここで止まっており、京都府と同様に、1952年から53年9月までの間、市町村数の減少は見られない。また、やはり京都府と同様に、少なくとも『岐阜県町村合併史』の記述を見るかぎり、1951年に発せられた既述の地方自治庁の通知に県が積極的に反応した形跡は見られない。1953年になって、町村合併促進法の成立が確実視されるようになった段階で、先の指導要綱を改訂しているが、それまでは県の特段の動きは見られない（同：617）。

次に、岡山県と鳥取県のケースを見ることにする。この2県も、京都府や岐阜県と同様に、地方自治庁の通知に先立ち独自に合併促進策を進めていたが、これ

---

(9) 河中（1956：59）によると、府議の長岡巻太郎（社会党）が重要な役割を果たしたとのことである。

ら2府県の場合と異なり、通知後に促進策を加速させており、また合併件数も、京都府などと異なり、52年1月以降に集中している。

ウ) 岡山県の場合

『岡山県市町村合併誌 総編』によると、県は、1949年に、地方事務所を通じて68町村を選び重点的に合併の指導をしている。また、50年3月には、冊子「町村は合併して大きく致しましょう」を作成し、研究資料として頒布している。

51年になると、前年12月の「神戸勧告」と同年1月の地方自治庁の通知を受けて、合併に関する5項目の指導方針を決定している<sup>(10)</sup>。そのうえで、同年3月には合併促進の総務部長通知を発している。さらに同年11月には、知事による「合併勸奨状」を、県議、市町村長、市町村議、農協組合長、消防団長、青年団長、婦人会長、商工会長など約6千人に送付している。また、同じ月、備前、備中、美作から1箇所ずつ合併促進モデル地区を指定し、同地区の町村長、町村議、農協組合長など地域有力者に知事書簡を送付するとともに、ひろく啓発用リーフレット「町村合併を実現いたしましよ!!」を配布している。そして、52年になると、合併に対する指導は一層積極的になっている（岡山県1960）。

岡山県では、1951年から合併が進展し始め、この動きは、1952年になると急加速する（表1参照）。

エ) 鳥取県の場合

『鳥取県町村合併誌』の記述によると、県は、町村規模適正化の必要性を独自に啓発している。具体的には、人口2千人以下町村と人口5千人以上町村の比較（行政経費や吏員の事務担当状況等）の資料を配布している。時期は必ずしも明記されていないが、1949年か50年のことと推測される。

地方自治庁による通知後の1951年9月になると、県は、「町村規模の合理化に関する要綱」を策定している。この中で、人口5千人未満の町村を主たる対象とする規模合理化を図ること、各郡（地方事務所単位）に町村合併促進審議

---

(10) 5項目とは、①啓蒙宣伝・気運の醸成、②強制合併にならないよう注意してあらゆる協力援助をする、③合併可能地区を調査して重点的な指導斡旋する、④合併に対する調査・資料提供、⑤合併後の育成・援助である（岡山県1960）。

会<sup>(11)</sup>を置くこと、関係町村に合併協議会または合併研究会を置くこと、原則として中学校事務組合構成町村の合併を第1次の目標とし、これによりがたい場合は他の条件によることなどが確認されている。

翌52年の3月6日に、知事は、上述の各郡町村合併促進審議会に合併計画に関する諮問を行ない、翌日に、総務部長は、各地方事務所に答申にあたっての考慮事項を通知している。6月には各審議会の答申が得られ、7月、知事は答申内容にほぼ沿ったかたちで勧告をしている（鳥取県1964）。鳥取県では、1951年以後、合併は徐々に進展し、1953年になると急加速することになる（表1参照）。

以上のほかに、例えば、当時「合併先進県」の一つとして知られていた千葉県では、早くも1949年4月22日に各地方事務所宛総務部長通牒を発し、以後、一貫して積極的な合併促進策を展開している。また、その動きは、1951年初頭の地方自治庁の通知後に加速している<sup>(12)</sup>。また、福井県も、シャープ勧告を契機に、1950年1月から県独自の合併促進策を開始し、翌51年初頭の地方自治庁の通知にも積極的に対応している（福井県1961）。熊本県も、1950年から独自に合併促進策を開始している（熊本県2012：314－337）。福岡県では、シャープ勧告と神戸勧告を契機として、地方自治確立運動を展開し、その一環として町村合併による規模の適正化をとりあげ、啓発活動に努めている。その結果、1951年3月に8件の市町村合併が実現し、23に及ぶ町村数の減少を見たが、「その後は、同年4月に行なわれた市町村の首長、議会議員の改選もあって、実現を見たところは一カ所もなかった」という（福岡県1962：352－359）。このほか、茨城県も、1950年8月の町村適正規模調査結果報告書の配布を皮切りに、この時期、積極的な啓発活動を行なっている（茨城県1958）。表1を見るかぎり、茨城県のこの時期の市町村数の減少はきわめて限定的であるが、これらの啓発活動の結果、「漸くその気運が醸成されつつあったとき、町村合併促進法が制定公布されたので、引続き関係機関協力のもとにたゆまない啓発宣伝を行い、報道機関の熱意ある協力により予期以上の成果を挙げ得た」として、町村合併促進法施行後の合併の素地を作ったことが強調されている（同：185）。

(11) 構成員は、町村長、町村議・議長、県議、農協・漁協役員、学識経験者などである。

(12) 河中（1956：61）、峯岸（1954）、山野（1954：20）。千葉県（1957下：第7章）。

## (2) 1951年以後に合併促進に乗り出した県

### ア) 長野県の場合

既述のように、1951年の1月と3月、地方自治庁は町村規模合理化に関する通知を発している。いくつかの県では、この通知を受けて合併促進策へと転じている。

『長野県市町村合併誌 総編』の記述によると、同県は、1951年1月の地方自治庁の通知を受けて、直ちに合併促進に乗り出し、「市町村規模の適正化促進に関する運動要領」を定めている（長野県1965）。2月には、同要領に基づいて、市長会、町村会、市・町村議会議長会、県総務部長、県教委委員長などを構成員とする「市町村適正規模に関する調査委員会」を発足させている<sup>(13)</sup>。

その後、県は、この委員会に諮ったり、各地方事務所に調査させたりして、「市町村規模の適正化に関する指針」や「町村適正規模に関する試案」（合併の組合せ案）を発表しているが、合併が進展することはなかった（表1参照）。長野県のほか、埼玉県などもこの類型に属する。例えば、埼玉県では、1951年3月に、町村の適正規模に関する冊子を作成、各市町村に配布し、合併の指導を開始している（埼玉県1960：402）。

### イ) 兵庫県の場合

兵庫県は、やや特異なケースに属するように思われる。表1によると、町村合併促進法施行前の数年間における兵庫県内の市町村数の減少は41を数え、岡山、京都、富山などに次いで全国で5番目に多い。しかし、兵庫県の場合、他の「合併先進府県」の場合と異なり、必ずしも県の積極的な政策によるものとは思われない。また、兵庫県のもうひとつの特色は、市域拡張による合併と市への昇格を目指す合併が多かったことである。京都府のような町村の規模拡大を目指す合併は必ずしも多くなかった<sup>(14)</sup>。

『兵庫県市町村合併史』の記述によると、兵庫県では、敗戦後、町村合併促進法制定までのあいだに22件の市町村合併が起きている（そのうち16件が表1

---

(13) 同委員会は、1952年12月に、同年8月の地方自治法改正を受けて、新条例が制定されたことにともない、「市町村規模適正化審議会」となったが、内容はほぼ同じである（長野県1965）。

(14) なお、敗戦後から町村合併促進法施行前の時期に市域拡張による合併が進んだケースとして、兵庫県のほかに新潟県がある。新潟県では、市域拡張にともなう合併は見られたものの（長岡、柏崎、三条など）、この時期に町村同士の合併は進展しなかった（新潟県1962上）。

の対象期間)。1946年3月1日の姫路市による周辺7市町村の吸収を皮切りに、洲本、神戸、尼崎、伊丹、明石、西宮などが市域拡大を行なっている（神戸市は1947年から51年のあいだに合計4度）。このほか、豊岡町、加古川町、龍野町、赤穂町、西脇町が、周辺町村と合併して市に昇格している（兵庫県1962上：218-219）。小規模町村同士の合併も見られ、1951年の3月から4月にかけて、三木町と久留美村の合併により三木町が、新宮町と4村の合併により新宮町が、1町2村の合併により太子町が、3村合併により揖保川町、御津町と室津町の合併により御津町が誕生している。しかし、『兵庫県市町村合併史』を読むかぎり、この時期に県が積極的な合併促進策をとっていた形跡は見られない。

自主的な合併が進む一方で、県は、1951年初頭の地方自治庁の通知に積極的に反応し、合併促進策に乗り出すことになる。この通知を受けて、県は直ちに各市町村長あてに町村合併の促進方について要請するとともに、県内町村の人口・面積・財政規模・行政事務等について調査研究に着手し、また、各市町村長、議員などに対して合併思想の普及に努めている。52年度になると、市町村適正規模推進資料として「合併読本」を作成し、啓発にあたっている。同年6月には、兵庫県適正規模調査委員会を発足させるとともに、第1回兵庫県適正規模調査委員会の決定に基づき、8月には、各地方における具体的な町村合併の推進方法の調査を行なう機関として、地方事務所長を委員長とし、県議・町村長・町村議会議長などの委員より成る地方自治制度調査会の設置を要請している。地方自治制度調査会は、同月21日の加西郡地方自治制度調査会の設置を皮切りに、以後各郡で設置されている。『兵庫県市町村合併史』によれば、こうした啓発・指導の結果、「各市町村においては、これらの動向に刺激され漸く町村合併について真剣に考究するようになり」、いくつかの地域において「合併等の機運が醸成され、町村合併の意欲は全県下に昂揚するに至った」という（兵庫県1962上：218）。

#### ウ) 広島県の場合

長野県と兵庫県の場合、1951年初頭の地方自治庁による通知に直ちに反応し、合併促進策に転じている。これに対して、通知に直ちに積極的に反応することなく、通知からやや遅れて合併促進策に乗り出している県も存在する。ここでは、そうしたケースの1つとして広島県をとりあげることにしたい。

『広島県市町村合併史』の記述によると、同県では、当初は合併の気運に乏しく、目立った進展も見られなかった。それは、1951年1月と3月の2度にわたる地方自治庁の通知が出されても、基本的に変わるどころがなかった。同史の記述からは、この通知を受けて県が直ちに積極的に合併促進に乗り出した形跡は見受けられない。

地方自治庁の1月の通知は、同年4月に第2回統一地方選挙の実施が予定されていることを意識し、「地方選挙を今春に控えたこの際、町村の廃置分合等により市町村の規模を合理化し、強力な基礎的地方公共団体の態勢を整備することが特に緊要である」と述べている。しかし、実際には、選挙の時期は、合併の議論に適さなかったようである<sup>(15)</sup>。

ところが、広島県においても、1952年4月以後、次第に合併の気運が台頭し、県町村会と町村議会議長会が合併推進の決議を採択することになる。県も合併促進に積極的に乗り出し、各地方事務所長に対して、管内の合併気運のある町村を奨励指導するように指示を発するとともに、本庁では、規模合理化に関する諸資料の蒐集を行なっている。同年10月には、この蒐集資料と地方課員の実態調査をもとに町村合併計画を策定している。これは、当時県内に337あった町村を、合併によって196町村にすることを目途とするというものであった。県は、合併計画のうち、合併気運が醸成されつつあるものや客観的にみて合併すべき必然性を有すると認められるもの23件（67町村）を選び、合併推進を図っている。これら23件について、各地方事務所に指示して、一件ごとに「合併のしおり」<sup>(16)</sup>を作成させている（広島県1961）。広島県における合併は、1953年になって加速することになる（表1参照）。

広島県のほか、青森県、宮城県、石川県などもこの類型に属する。例えば、

---

(15) この点について、『広島県市町村合併史』は次のような記述している。「通達では各市町村長および議会議員の任期満了を機会に町村合併を極力奨励し、町村規模の合理化を推進する方針が明示されていたが、時期すでに遅く、町村当局者はもとより住民一般においても選挙に対する気構えが濃厚にみられ、合併に耳を籍すものもすくないありさまで、広島県下においても、（昭和）26年4月1日、ようやく3件の合併をおこなったにすぎなかった。さらに選挙後においても、町村合併が新しく当選した人々の地位に大きな関係を有するところから、ただちに合併に同調するものはすくなく、政府の意図に反して、町村規模の合理化は、しばらく停滞的な状態にとどまった」（広島県1961：120）。（括弧内は引用者）

(16) 広島県（1961：121）に、「因島市設置の葉」が一例として掲載されている。

青森県では、1952年2月に啓発用パンフレット「町村合併の手引き」を作成し、指導を開始している（青森県1961：185）。また、宮城県でも、1952年から首長、議員を対象とした説明会の開催や、資料の作成などを行なうとともに、翌53年になると町村合併計画試案を作成している（宮城県1958：158-164）。石川県では、当初は「町村合併の気運も別段なく、却って分村、境界変更が行なわれる状況であり、また、県としても特に町村合併の指導はしていなかったが」、後述の1952年8月の地方自治法改正を受けて、同年11月頃から啓発と指導に乗り出している（石川県1962：147）。ただし、青森県と石川県については、この時期、市町村数の減少はほとんど見られない（表1）。

なお、各県の町村合併誌から、この時期、少なからぬ県が、京都、千葉など当時の合併先進府県の動向を注視していたり、視察などを行っていたことがうかがえる。第2期においては、国による垂直的な指導だけでなく、他府県への水平的な参照（伊藤2006）も、重要な役割を果たしていたのである。

### （3） 町村合併促進法の成立前に促進策をとっていた形跡が見られない都府県

各都府県の町村合併誌の記述を読むかぎり、独自の促進策をとっておらず、また、1951年の地方自治庁通知後も積極策に転じた形跡が見られないところが多い。岩手県、山形県、群馬県、神奈川県などがこの類型に属する。その他、町村合併誌における促進策の具体的な記述が町村合併促進法施行時より始まる多くの都県の場合も、おそらくこの類型に属するものと考えてよいだろう。ただし、これらの中には、町村合併促進法の成立を待たずに、同法の成立を見越してやや早く啓発や指導に着手したところも見られる。例えば、神奈川県は、法案が国会に上程された段階で啓発に乗り出している（神奈川県1958：174）。岩手県も、法案可決前の1953年7月の段階で啓発活動を開始している（岩手県1957：128）。他にも、1953年10月の施行を待たず、法案が可決した8月の段階で啓発・指導を開始しているところが見られる。

### （4） 小 括

以上、昭和の大合併後に大半の都府県で発行された町村合併誌などを手がかりにして、第1期と第2期における都道府県レベルの動きを素描した。ここから言



えることは、この時期の各地の対応は実にさまざまであったということである<sup>(17)</sup>。

占領改革による市町村事務の増大と当時の財政難の中で、多くの町村が行財政運営に苦慮していた。そうした中で、少なからぬ府県が独自の合併促進策に乗り出していった。1951年初頭の地方自治庁の通知以前に、すでいくつかの府県で積極的な合併促進策が展開されていたことが注目される。府県の中には、町村会や町村議会議長会が合併の決議をあげているところもあるように、一定の自発的な気運も見受けられる。指導をする府県の側も、当初はゆるやかな啓発に努め、合併の気運の醸成を待ってから積極的な促進策に乗り出すところもあれば、必ずしもそうした過程を踏んだ形跡が見られないところもあり、まちまちである。ただし、町村合併誌の叙述は都府県によってかなりの精粗があり、記載内容のみからは一概に判断できないところもある。

国からの垂直的な影響としては、すでに述べたように1951年初頭の地方自治庁の通知が一定の重要な役割を果たしているが、これについても、積極的に反応した府県とそうでないところが見られる。このような国からの垂直的な影響に加えて、多くの府県が先行する府県の動向を注視しており、水平的な影響も認められる。そして、何よりも、これらの積極的な促進策が功を奏し、合併の進展に大きくつながったところもあれば、そうではなかったところもあり、政策の効果という観点においても、その落差は激しかった。

---

(17) なお、都道府県の中には、必ずしも本文で示した諸類型にきれいに当てはまらないものも見られる。例えば、山口県の場合、「この時期は、……全国的に漸次市町村規模適正化に対する気運が醸成されつつあったとはいうものの、本県においては市町村平均人口規模が全国的に必ずしも少なくない等のことから、一部の市町村を除き未だ切実な声とまでにはならず、従って、県としても全県下を対象としての積極的な合併促進措置を講ずるまでは至らなかった。しかし、六・三制の実施に伴う財政の逼迫から設けられた学校組合等を母体に一部の町村に合併論が唱えられるようになったので、県としても、促進の重点をこれら町村におき、積極的な指導を加えた結果佐波郡右田村の防府市編入等3件の合併を見た」という（山口県1958：87）。

また福島県の場合、1950年の神戸勧告で合併の必要性が謳われたことを受けて、町村規模の再編成を予想し、県下全市町村の行財政状況を調査分析する等、町村合併に対応する基礎資料の整備を開始した。そして、資料の検討が終わり一応の結論を得た1952年2月になり、パンフレット「町村合併の道」を配布している。53年5月になると、「福島県自治確立推進協議会」を発足させ、また「町村合併促進要綱」を決定し、合併すべき町村の具体的な組合せを示した「町村合併促進計画」を提示するなど、促進策を加速させている（福島県1958：45-50）。

## (b) 国レベルの動き

この時期の国レベルの動きを概観すると以下のとおりである。1949年のシャウプ勧告と翌50年の神戸勧告において市町村合併の必要性が唱えられ、それを受けて、1951年の1月と3月に、地方自治庁による市町村の規模合理化に関する通知が発せられる。他方で、やはり1951年には、京都府の既合併町村による財政措置要望が起り、それは、法制定を求める運動に発展していく。この動きは、全国町村会と全国町村議会議長会が取り上げるところとなる。これら2団体は、地方自治庁（1952年8月以後は自治庁）と緊密な連携をとりつつ、1953年、議員立法による町村合併促進法の制定に成功する。また、この間、1952年8月に、第13国会において、地方自治法が改正されている。この改正によって、新たに、地方公共団体に「規模の適正化」を図る義務が課されるとともに、都道府県知事は、市町村の廃置分合等に関わる計画を定め、これを関係市町村に勧告できることになった<sup>(18)</sup>。

### (1) シャウプ勧告と神戸勧告

はじめに、シャウプ勧告から神戸勧告を経て、地方自治庁の通知が出される過程を確認しておきたい。

シャウプ勧告は、コロンビア大学教授であったカール・S・シャウプを団長とする税制使節団が、日本に恒久的な租税体系を確立することを目的として占領下の1949年8月に行なった勧告である。シャウプ勧告は、地方自治の確立を直接の目的としたものではないが、よく知られているように、地方自治について多くの言及や提言をしている。それは、ひとつには、一国の租税体系を確立するには、個々の税目を国、都道府県、市町村という3つの階層の政府に割り振らねばならず、そのためには地方自治に関しても一定の言及をせざるをえないという事情によるものであるが、勧告は、そうした範疇をはるかに超えた地方自治に対する積極的な関心を示している。シャウプ勧告は、「強力なる地方団体の必要」という項目を特に設けており、その中で、地方団体はその事務が国民と密接な関係をも

---

(18) 「地方公共団体は、常にその組織及び運営の合理化に努めるとともに、他の地方公共団体に協力を求めてその規模の適正化を図らなければならない」（2条8項、現2条15項）、および、第8条の2の「都道府県知事は、市町村が第2条第8項の規定によりその規模の適正化を図るのを援助するため、市町村の廃置分合又は市町村の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。」以下の規定である。

つこと、民主的な生活様式に貢献する可能性をもつこと、市民教育の強力な手段を提供することなどの理由をあげて、地方自治の強化を唱えている（巻ⅢA 1－2）。

さて、本稿の主題にとって重要なことは、勧告の中に、地方団体間の連携や合併に関する提言が含まれていたことである。具体的には、例えば、「市町村または府県の合併が行政の能率を増すために望ましい時にもまたこれを奨励すべきである。」（巻ⅢA 8）のような一節である。

しかし、市町村合併についてより詳細な提言を行ない、またその後の政府の動きにより直接的な影響を与えたのは神戸勧告であった。神戸勧告は、シャープ勧告に基づいて設置された地方行政調査委員会議（通称：神戸委員会）が1950年12月に行なった勧告である。

シャープ勧告は、国、都道府県、市町村の3段階の政府のあいだに複雑に入り組んだ事務の現状を問題視し、それを再配分すべきことを提言した。そして、事務の再配分に関して国会に勧告を行なうべき審議会の設置を提言した（巻ⅢA 4－6）。こうして設置されたのが、神戸委員会である。シャープ勧告は、この委員会が依拠すべき3つの原則、いわゆるシャープ3原則を提示している。行政責任明確化の原則、能率の原則、地方公共団体優先および市町村優先の原則である（巻ⅢA 6）。

さて、神戸勧告は、この3原則に依拠しつつ、その「各論」で、具体的な事務再配分の提言をしているのであるが、それとともに、「総論」において、いくつかの重要な提言をしている。その中のひとつが、「地方公共団体の規模の合理化」であった（「総論」第三―二）。少し長くなるが、引用することにした。

行政事務の再配分を実施するにあたってつぎに考慮すべきことは、再配分後の行政事務を能率的に処理するために地方公共団体の規模を合理化することである。

府県の規模についても、行政事務の合理的能率的処理の観点からその合理化を図ることは必要であるが、今回の行政事務再配分の方針が、府県よりも市町村に優先権を認め、強力な市町村を造ることをめざしたので、当会議としては、まず市町村——特に町村の規模について一応の標準を提示することにした。

町村は数にして約1万2百、平均人口は5千人（この平均人口に達しない町村が全体の約66%）にすぎないのであって、現状においても、既にその事務処理

が円滑に行われているとはいいいがたいものが多い。当会議としては、諸種の資料を総合的に判断した結果、規模の著しく小さい町村については、おおむね人口7、8千人程度を標準として更に次のような点を検討の上その規模の合理化を図るべきであるとする。その実施にあたっては、府県単位に委員会を設けて、地方の実情に即した具体化の方法を調査研究することが適当であろう<sup>(19)</sup>。

冒頭の段落で「能率的な処理」の必要性が、次の段落で「市町村優先」の方針が確認されている。要するに、先のシャープ3原則のうちの第2原則と第3原則が再確認され、市町村合併の方針が導き出されているのである。つまり、市町村優先の事務再配分を進めようとしても現状の市町村の規模では能率的な事務処理ができないので、合併が必要だという議論である。分権の「受け皿」として規模合理化を求めるいわゆる「受け皿論」の論法である。

しかし、より重要なことは、上記引用箇所にも明らかなように、神戸勧告が、「町村は……現状においても、既にその事務処理が円滑に行われているとはいいいがたいものが多い」と断定していることである。つまり、合併は、来るべき分権の受け皿としてのみならず、現状の事務処理の円滑性の確保のためにも必要であるとされ、その拠るべき基準として、「おおむね人口7、8千人程度」という数字があげられているのである（傍点は引用者）。そして、よく知られているように、神戸勧告の事務再配分の提言（分権の提言）は棚上げにされたが、町村合併の必要性を提唱したこの部分は、昭和の大合併に重要な根拠を提供することになったのである。

神戸勧告を受けて、地方自治庁は、1951年1月13日に通知を発する。「地方行政調査委員会議の行政事務再配分の勧告に関する件」（各知事宛地方自治庁長官）と「行政事務の再配分及び町村の規模の合理化に関する件」（各知事宛地方自治庁次長）である<sup>(20)</sup>。この中で、勧告の事務再配分が実現すると市町村の地位と責任が高まるので、統一地方選挙を今春に控えたこの時期に、市町村の規模合理化を通じて強力な態勢整備をすることが緊要であること、そのためには、関係市町村が都道府県当局者の適切な助言により自主的な措置を採ることが望ましいこ

(19) 勧告は、これに続いて、町村合併を進めるにあたって考慮すべき5点の留意点をあげている。

(20) とともに『自治研究』27巻2号掲載。後述の「別紙」も。

と、都道府県ごとに関係者による委員会などを設けて気運を促進し、実施の円滑化を図ることも適当であることなどが述べられている。

なお、この通知には、別紙「町村の適正規模について（第1次試案）」が添えられていた。「当庁においては、従来当庁が行ってきた実態調査等に基づき、第1次試案として別紙の如き資料を作成したので、右措置を採られるに当たっての参考とせられたい」との位置づけであるが、その内容は以下のようなものであった。

まず「第1 町村の規模の現状」で町村の人口、人口密度、面積などに関する現状が確認された後、「第2 各事務の分析」で、事務ごとの適正規模の割り出しが行なわれている。例えば、中学校一校を維持するのに適当な規模は人口7、8千人以上、小学校の場合は4千人程度、生活保護の場合は7、8千人程度、国民健康保険事務は3、4千人以上、衛生事務は5、6千人以上、戸籍事務は7、8千人程度、勸業事務は4、5千人以上というような数字が導き出されている。そのうえで、「第3 むすび」において、この資料は神奈川県、埼玉県等の町村の実態調査の結果に基づくものであり、決して観念の産物ではないこと、とはいえ、平坦部の農村の検討を中心としたものであり、全国1万有余の町村の実態からすると抽象的、一般類型的なものであること、さりながら、町村の適正規模を考えるにあたっての基本的、一般的考え方は十分に提示しており、各自治体はこれに立脚して現実の町村の実態を分析検討すれば、ある程度妥当な結論を引き出し得るものであると思われることなどが述べられている。

地方自治庁は、さらに、同年3月にも通知「市町村の規模合理化の促進について」（各知事宛地方自治庁次長）<sup>(21)</sup>を発して、市町村の規模合理化の必要性を述べている。

いずれにしても、すでに前項で確認したとおり、この段階における都道府県の対応はまちまちであり、積極的に呼応したところもあれば必ずしもそうでないところもあった。また、一定の対応が見られたところでも、それが実際の合併の進展に果たした効果は、やはりまちまちであった。

## （2） 町村合併促進法の制定過程

### ア）既合併町村による財政措置要求運動

---

(21) 『自治研究』27巻4号掲載。

次いで、町村合併促進法の制定過程を概観することにした。

前項でも確認したように、当時、いくつかの府県で早期の合併促進運動が展開されていた。また、そうして合併した町村は、地方財政平衡交付金の減額に悩まされていた。

地方財政平衡交付金は、シャープ勧告に基づいて、1950年度より導入されていたが、この制度は、地方財政調整制度としての性質からして、規模の利益が得られにくい団体に手厚く交付されるものである。したがって、合併後の新団体の交付額は、合併前の複数の団体が存在していたと仮定した場合の交付額の総和よりも減ってしまうことになる。1951年度になってこの問題に直面した合併町村は、いくつか府県の事務当局と結びついて、陳情活動を開始することになる。具体的には、特別平衡交付金による調整を求める要望を展開し、さらに、起債の特例枠を設けて合併後の役場の建設費を認めることを要求するなど、積極的な活動を展開していった（河中1956：57）。この動きの中心を担ったのは京都府の合併町村であった。そして、やはり京都府出身の参議院議員である岡本愛佑の呼びかけで、これらの動きは糾合され、全国合併町村協議会（通称：世話人会）が、全国町村会内に組織されることになった。世話人会は、1952年11月、市町村合併促進法案（第1次案）をまとめている。また、それは、一定の修正を経た上で、市町村合併促進法案（第2次案）として、同年12月の合併町村全国大会にかけられている<sup>(22)</sup>。平衡交付金の減額緩和措置や、議員の定数・在任特例などがその主な内容であるが、ほかに「合併奨励金」なども盛り込まれている。

当時の全国町村会の会報が、世話人会の11月の会合の様態を報じているが、この記事から、当時の彼らの要求の力点を窺い知ることができる（全国町村会1952）。この会合には、岡本参議院議員、全国町村会事務局長、全国合併町村協議会世話人の町村長らが出席したが、彼らは次のような発言をしている。

合併町村の1951年度の平衡交付金は、当初減額されていたが、「猛運動」によって復活し、旧町村が存続しているものと仮定した場合の算定基礎となると

---

(22) 河中（1956）の末尾に、資料1として第1次案が、また資料2として第2次案における主要な修正点が載っている。

ともに、一町村あたり30万円の育成費が交付されることになった。52年度分の平衡交付金は、現在のところ20%減額される情勢であるが、昨年度並みを実現したい。町村合併促進法の制定を自治庁に働きかけ、合併算定替と育成費30万円のそれぞれにつき5年間継続を要求していきたい。

イ) 町村側2団体による法制定運動

その後は、世話人会の親団体である全国町村会、および全国町村議会議長会が、運動を主導していくことになる。この過程で、運動の力点は、合併町村への財政措置要求から、財政的裏づけ措置をともなった町村合併の促進へと変わっていった。全国町村会は、1952年12月16日に、町村合併の促進と、合併町村に対する財政措置の拡充を求める次のような要望書を政府に提出している（全国町村会1958：136）。

町村の行財政能力を充実し町村自治の強化をはかるためには規模の合理化を促進すべきであつて、これに伴う財政需要に対する財源につき特別の措置が講ぜられなければ、その促進の障害となるものあるをもつて政府は町村規模の適正化とこれにもとづく新規需要に対して特別の財源措置を認めるとともに従来認められた平衡交付金の逡減措置を改め、少くも5カ年は据置とせられる等の助成的措置を要望する。

この要望書も示しているように、当時最も問題となっていたのは、合併町村に対する平衡交付金が5年間で逡減されることであつた（全国町村会1958：136）。すでに1951年度中に、先の既合併町村の陳情活動が実って合併算定替が実現していた<sup>(23)</sup>。しかし、ここにあるように、全国町村会は、5年間の「逡

---

(23) 町村合併促進法の審議において（参議院地方行政委員会1953年7月13日）、「自治庁が合併町村に対しまして平衡交付金を交付する場合に、昭和26年度におきましては、合併のなかりしものとして、個々の町村につきまして予算した額の合計額と、それから合併後の町村につきまして計算いたしました額との差額を交付し、更に別に町村あたり50万円の特別平衡交付金を交付したわけでございます」と、常任委員会調査員であつた法貴三郎は補足説明をしている。当時は、「合併算定替」という用語はまだ定着していなかつた（自治省行政局1962第一巻：136）。

減」措置<sup>(24)</sup>では不十分であると考え、これを5年間の「据置」措置に切り替えるよう要望をしていた。そして、この町村にとっての最重要の要求は、後述のように、町村合併促進法によって実現することになるのである。

さて、こうした流れを受けて、自治庁は、町村合併促進法案の策定に着手することになるのだが、各省との調整に難航し、見通しが立たない状態であった。合併町村への財政措置として国有林野の払い下げなどの項目を盛り込もうとしていたが、所管の省庁との合意が得られなかったからである。

そこで、全国町村会は、全国町村議会議長会とともに、議員立法としての制定を目指すこととなった。町村会は、自治庁案を参考としつつ、また自治庁と緊密な連携をとりつつ、1953年2月、「町村合併促進法案」<sup>(25)</sup>を作成した。しかし、当時開会中であった第15国会は3月14日のいわゆる「バカヤロー解散」により閉会となったため、提案を果たせず、総選挙後の国会で成立を期することになった。

各省との調整は、農林省、林野庁、大蔵省、建設省、文部省、厚生省、消防本部、国警本部など多岐に及び（河中1956：68-69）、中でも、町村側が求める合併町村への国有林野や国有財産の払い下げ等について、林野庁と大蔵省が反対したという<sup>(26)</sup>。既述のように、そもそもこうした各省との調整の難しさが、政府提案による上程を断念させ、議員提案による上程を目指した理由であった。全国町村会は、国会閉会中に参議院法制局、地方行政専門調査室、全国町村会ならびに全国町村議会議長会などによる条文の検討と調整を終えており、総選挙後の第16特別国会への提出を目指した（全国町村会1958：146）。

#### ウ) 審議の概要と争点

審議経過の概要は以下のとおりである（自治庁1954：187；自治省行政局1962第1巻：29）。1953年6月22日、参議院地方行政委員会に町村合併に関する

(24) 1952年12月17日に全国町村会館で開催された合併町村全国大会に自治庁から出席した岡野、奥野両課長は、「平衡交付金は合併後3年間は合併前町村の合計額、4年目にはその6割、5年目には3割とし、6年目から一般町村と同様に扱う。また合併に努力せられたために要した経費は特別にみるということになり近く総理府令を出す予定である」旨、説明・答弁している（全国町村会1958：135）。

(25) その要綱原案は、全国町村会（1958：137）に掲載されている。

(26) 林野庁の反対を受けて法案が修正される経緯については全国町村会（1958：141-146）に詳しい記述がある。



る小委員会が設置され、翌日から審議が開始された。小委員会では、5回の審議と親委員会（地方行政委員会）との懇談等を経て試案が作成され、7月10日の地方行政委員会で報告されるとともに、衆議院の地方行政委員会へ提示された（自治庁1954：278-279）。参議院地方行政委員会では、さらに、7月13日から5回にわたり審議を重ね、また、この間、衆議院地方行政委員会と合同の懇談や衆議院地方行政委員会に設置された小委員会から提出された「研究事項」（自治省行政局1962第1巻：168-169）などを踏まえつつ、7月20日、成案を得た。この過程で、小委員会による試案から、一定の修正がなされている。最も重要な修正点は、試案では5年間の時限立法となっていたのが3年間になったことである（自治省行政局1962第1巻：118-213）。

いずれにしても、ここで固まった法案は、その日のうちに、全委員による共同提案（石村幸作ほか14名発議）により参議院に提出され、地方行政委員会に付託された。翌21日には、全会一致で議決を得て、22日、参議院本会議において委員長報告どおり可決され、同日、衆議院に送付され、地方行政委員会に付託された。衆議院における審議は、翌23日から開始された。その後、8月6日、自由党両派、改進黨、日本社会党両派の委員共同による修正案が提出され、この修正案は全会一致により可決された。翌7日、衆議院本会議で委員長報告どおり修正議決され、参議院に回付された。翌8日、参議院は全会一致で衆議院の修正に同意し、ここに法案は成立した。公布日は9月1日であった（昭和28年法律第258号）。

次に、具体的な審議の内容を見ることにする。本法案の主要な特徴は、政党間に大きな対立点が見られなかったことである。審議における主要な論点は、主として地方六団体内の立場の違いを反映したものであった。六団体は、いずれも合併の促進については一致して賛成しており、法案の速やかな成立を望んでいたが、合併の進め方については、一定の立場の違いが見られた。そして、審議の大半は、この六団体の中の対立点を調整することに費やされている。そこで、この点を確認するため、7月21日の参議院地方行政委員会に参考人として出席した地方六団体代表の発言を見ることにしたい。

六団体の中に見られた主要な争点の第1は、市を対象に加えるべきかどうかという問題であった。

政令指定都市をも含むあらゆる合併が財政援助の対象となった平成の大合併

の場合と異なり、昭和の大合併においては、合併の促進と援助の対象は町村に限られていた。市については、後述の「準用」類型（小規模都市に限定されていた）を除いて、援助の対象外とされた。そもそも法律名からして「町村合併促進法」であり、小規模町村の解消がその目的であった。

これに対して、全国市長会と全国市議会議長会は、名称を「市町村合併促進法」と変更することを、また、「準用」類型を超えて援助の対象を拡大することを要望していた。小規模町村解消という目的達成のためにも、合併の相手方を規模の大小を問わず援助する必要がある、その点からしても、「準用」類型を撤廃して、ひろく援助の対象を拡大する必要があると、全国市議会議長会は主張していた。また、市長会は、後述の人口8千人を標準として規模適正化を図るという規定についても、その撤廃を求めている。人口基準を外すことによって援助措置の市への拡大を図ったのである。

これに対して、全国知事会と全国都道府県議会議長会は、原案の維持を求めている。準用類型を撤廃して援助対象を拡大すると、「弱小町村の合併という本法の最も重要な狙いが……ぼやけてしまう」のに加えて、「力の強い都市がこれに便乗して無暗と市域拡張を策することに」なり、「合理的な市町村の合併がむしろ妨げられる虞れがある」（自治省行政局1962第1巻：204、全国都道府県議会議長会代表の発言）というのがその理由であった。全国町村会と全国町村議会議長会も、知事会などとともに、市側の求める法案名の変更や適用対象の市への拡大に反対の立場をとった。

第2の争点は、市町村合併の成立要件として知事と都道府県議会の関与を認めるべきかどうかという問題であった。全国市長会は、地方自治法第7条の規定<sup>(27)</sup>を問題視し、知事や都道府県議会の介在がなくても、関係市町村の議会の議決によって合併が成立するようにすべきであると主張していた。全国市長会は、「過去において、府県の議決だけで行なった場合に、しばしばその目的を疑うような、いわばその判断が政治的判断かのごとき実例が見受けられた」（自治省行政局1962第1巻：206）として、都道府県の態度を批判し、都道府県がそのような「政治的判断」をすることができないよう、市町村議会の議決

---

(27) 地方自治法第7条の規定は以下のとおりである。「市町村の廃置分合又は市町村の境界変更は、関係市町村の申請に基き、都道府県知事が当該都道府県の議会の議決を経てこれを定め、直ちにその旨を内閣総理大臣（現行規定では総務大臣：市川註）に届け出なければならない。」

だけで成立するか、あるいは、都道府県が合併を認めない場合は市町村が内閣総理大臣に審査の請求ができるようにする道を開くことを求めていた<sup>(28)</sup>。

これに対して、全国知事会と全国都道府県議会議長会は、地域の実情に基づいて適切な判断を下せるのは、首相や、その下に置かれる審議会ではなく、知事や都道府県議会であるとして、これに反対した。全国町村会と全国町村議会議長会もまた、地方自治法第7条については現行規定のままでよいとしていた。全国町村会は、「本質論から申し上げますと、多少意見もあるかと思いますが、……現実としては（現行規定のままで）誠に結構ではないか」と述べ、「この点は知事会の意見と同感」（自治省行政局1962第1巻：209、括弧内は引用者）であるとしていた。当時の町村が、知事会などとともに、大都市による市域拡張の動きへの警戒心を共有していたことがうかがえる。それは、基本的に次のような理由による。

この当時はまだ、いわゆる特別市制問題が決着していなかった。大阪市などの5大都市は、特別市制の導入によって大都市部に一層制の地方自治制度を適用することを求めて、府県側と激しく争っていた。特別市が実現すると、大都市は、基礎的自治体としての地位に加えて広域的自治体としての地位を有することになり、府県から独立することになる。そこで、府県側は、この動きを牽制する意味も込めて、大都市による市域拡張の動きに抑制的な態度をとっていた。大都市による市域拡張は、もし特別市制が実現すれば、将来における府県の区域の浸食につながってしまうからである。また、特別市制の実現によって財政力の潤沢な大都市部が府県から独立することになると、「残存部」の市町村、とりわけ財政力の脆弱な町村は、その不利益を被る可能性がある。このような文脈で、当時の町村会や町村議会議長会も、知事会などとともに、大都市による市域拡大を警戒していたのである。

主たる争点の第3は、時限立法としての町村合併促進法の施行期間に関する

---

(28) この点に関して当時最も問題となっていたのは、大阪で起きたいわゆる7箇町村編入問題である。当時、豊能郡庄内町をはじめとする7町村は、大阪市への編入を求めていたが、大阪府はこれを認めようとしなかった。1952年12月には、大阪府議会において、7町村を「大阪市に編入することはその時期でないものと認める」旨の議案を可決している。なお、7箇町村編入問題は、その後の曲折を経て、1955年に、7町村のうちの庄内町が豊中市に、他の6町村が大阪市に合併することで決着している。7箇町村編入問題の当事者による記録として大阪市(1957)がある。

ことであった。先に見たように、参議院地方行政委員会小委員会の当初の試案では5年間の時限立法であったが、成案では3年間に変更されていた。

知事会は3年を主張していた。「本法の施行期間を5カ年にいたしますことは、今極めて緊急の要請となっております町村合併を促進せしめるところの熱意と、これに対する努力をむしろ私は消磨せしめる虞れがあると思しますので、むしろこれは3カ年程度に御規定を願ひまして、3カ年間に成るべく急速に本法の実を挙げるように、相共に努力いたしま」すことが肝要というのが、その論拠であった（自治省行政局1962第1巻：203）。これに対して、全国町村会と町村議会議長会は5年を主張していた。「3カ年にして早くこれを促進するということがいいのではないかというような御意見もあったようでございますが、私ども町村会といたしましては、町村では促進はいたしましても、いろいろの事情があるのでありまして、なかなかその速急にということにも行かないような場合が起こりはしないか、こういうことを考えます際に、……5年をもって賛成いたしたい」との立場であった（自治省行政局1962第1巻：209）。

その他の論点として、市議会議長会は、町村合併促進法によって都道府県に置かれることになる町村合併促進審議会に、町村側代表のみならず市側の代表も加えるよう求めていた。また、全国町村議会議長会は、議員の在任特例として、合併後十分な期間が確保される必要を強調していた。

さて、先述のとおり、町村合併促進法案の審議において、政党間の対立はほとんど見られなかった。審議は、主として、上で確認した六団体間の相違点を調整することに費やされた。

既述のように、そもそも町村合併促進法を準備していたのは、全国町村会と全国町村議会議長会である。当初は自治庁が主導して政府提案として法案を提出することを目指していたが、他省庁との調整がつかなかったため、上記2団体が、自治庁と緊密に連繫しつつ、国会議員に働きかけて議員提案として上程したものである。こうした経緯からして、当初案である参議院地方行政委員会小委員会試案は、地方六団体の中の町村側2団体の意向を反映したものになっていた。そのこともあって、その後の審議は、当初案の中に、都道府県側2団体と市側2団体の意向を部分的に取り込んで修正していく過程となっていった。審議経緯を見る限り、この過程で、特定の団体の意向のみが優位になるようなことはなく、いわば「三方一両損」のようなかたちで決着が図られている。

審議は、基本的に、参議院側の用意した当初案が、衆議院側の意向にそって修正されていく過程として進められていく。当初案である小委員会試案は、衆議院側との合同懇談会や衆議院側から提出された「研究事項」などを踏まえて修正されたうえ、法案化されている。そして、参議院先議のこの法案が、さらに、衆議院地方行政委員会において修正され、参議院に回付されたのち、参議院の同意によって成立している。

このような衆参の役割は、基本的に以下の2つの理由によって規定されていたものと思われる。ひとつは、上記の経緯もあって、参議院側の用意した当初案が、地方六団体の中でとりわけ町村会と町村議会議長会の意向をより強く反映したものであったため、衆議院側が、ここに都道府県側や市側の意向を注入して修正していくという役回りを演じることになったということである。これは、代表する利益の違いというよりも、むしろ演じた役回りの違いに由来する問題である。しかし、それだけではなく、全県一区である参議院の場合と異なり、衆議院の場合、選挙区の関係で都市部を代表する議員が現れやすく、相対的に、市側の利益をより反映しやすい構造であったことも指摘できるだろう。

いずれにしても、利益集団（地方六団体）のあいだの利害調整が国会の委員会審議を通じて行なわれ、かつ国会議員自身が法案修正を図っていく。また、そうした活動が、所属会派を横断して行なわれるという、かつて今も、日本ではきわめて稀有な政治過程が展開されたのである。

具体的な修正点は、以下のとおりである。まず、法の施行期間に関しては、既述のとおり、当初案（小委員会試案）では5年であったが、衆議院側の意見を踏まえて、参議院地方行政委員会が法案化する際に「3年」に変更され（自治省行政局1962第1巻：189-191）<sup>(29)</sup>、そのまま可決している。なお、この点に関して、提案者の中心人物であった石村幸作参議院議員は、「（別の問題に

---

(29) なお、鈴木俊一自治庁次長（政府委員）は、この件について意見を求められ、次のように発言している。「衆議院のほうの考え方は、非常に急速とにかく町村合併をやってしまいたい、こういう点が要点のようであります。……ただ反面心配されることは、期間を非常に短くすることによって、合併が余りにも機械的、強制的になり過ぎはしないかという点が、ちょっと心配されると言えば心配されるわけですが、そういう点から原案の5ヵ年というのが一番無難な線だと思っております。併しこの点は私どもといたしましても、5年でも3ヵ年でも、3ヵ年は実情によっては更に延ばすという含みでの3ヵ年でございますならば、いずれでも私は結構じゃないかと考えるのであります。」（自治省行政局1962第1巻：190）。

ついて衆議院側の意見を取り入れないこともあり、この変更は) 衆議院との妥協、一種の取引のような意味で申上げたのです」と述べている(同:190、括弧内は引用者)。いずれにしても、施行期間を5年から3年に変更することは、既述のとおり、全国知事会の要求であり、この件については知事会の意向が通ったわけである。

第2の主要な修正点は、合併の効力発現の過程から都道府県の介在を排除すべきかどうかをめぐる問題に関することであった。衆議院側から提出された「研究事項」は、地方自治法第7条を改正し、都道府県の介在を排除することを求めている。全国市長会と市議会議長会の意向を踏まえた要求であった。

参議院側は、この地方自治法の改正要求をそのまま認めることはしなかった。しかし、衆議院側の要求を一部取り入れ、町村合併促進法の当初案(小委員会試案)を法案化する際に、当初予定していなかった第33条を新たに追加し、町村合併の申請があっても知事が処分をしない場合に、関係町村は内閣総理大臣に審査の請求をできる旨の規定を盛り込むことで妥協を図った(同:171)。

ところが、その後の審議の中で、ここでいう「町村合併」はあくまでも町村合併促進法にいうところのそれであり、本法の適用・準用対象外の町村合併にはこの規定は適用されない旨の参議院法制局の見解が示された(同:194-195)。その結果、大都市や中都市が周辺町村と合併するような場合には、この規定は適用されないことになった。これに不満を抱いた衆議院側は、衆議院地方行政委員会において修正を行ない、大都市や中都市と町村との合併であっても、つまり、本法の適用・準用対象外の合併であっても町村数の減少をともなう合併であれば、33条の適用が受けられることになった(同:93)。市側2団体の要求が一部実現したわけである。とはいえ、地方自治法7条の改正ではなく、あくまでも町村合併促進法内の規定であるため、時限立法である本法がいずれ失効すれば、この規定自体も失効する性質のものであった。また、町村合併促進法適用・準用類型を超えて一般的に適用されることになったとはいえ、あくまでも町村数の減少をともなうものに限定されており、市同士の合併は対象外であった。

いずれにしても、市側2団体は、市町村の合併に関わる都道府県の介在の排除に関しては部分的な譲歩を勝ち取った。しかし、もうひとつの要求である「市町村合併促進法」への法案名の変更や、適用・準用類型を超えて大都市・

中都市との合併もひろく援助の対象とすることについては、その要求が実現することはなかった。町村合併促進法は、あくまでも、「町村が町村合併により……規模の適正化を図ることを積極的に促進する」（第1条）ための法律であった。

#### 4. 中期：最盛期（第3期）

##### (a) 町村合併促進法と促進策の概要

町村合併促進法は、1953年9月1日に公布され、同年10月1日より施行された。3年間の時限立法であり、1956年の9月30日をもって失効した。この法律の下で、自治庁と都道府県による強力な合併の指導が行なわれ、3年間で、市町村数は1万弱から4千弱までに減少した。

町村合併促進法と、その下で進められた合併促進策については、すでによく知られていることもあり、ここでは、平成の大合併との相違の部分に重点を置き、その概略についてのみ述べることにする。

平成の大合併との最大の相違は、人口8千人という基準が法律で示されたこと、また、政府が「町村合併促進基本計画」（1953年10月30日閣議決定）を策定し、その中で町村削減数の目標値を詳細に示したことなどである（表2）。この基本計画に基づいて、各都道府県は、この目標値を達成するため、同年中に管下町村の実態調査を終了するとともに、11月1日までに町村合併促進審議会を発足させ、年度内に都道府県別の町村合併計画を作成することとされた。また、後に詳しく述べるように、国の基本計画は、単に期間内の目標値を示しただけではなく、初年度は何%というように年度ごとの進捗率の目標値を定めていた。

町村合併促進法によって誕生し、現在も存続している制度としては、新町村建設計画（新市町村建設計画）、議員の在任特例や定数特例などがある。ただし、当時と現

表2 町村合併促進基本計画（1953年10月30日閣議決定）

		1953 (10月～)	1954	1955	1956 (～9月)	計
合併進捗率(%)		15	65	10	10	100
減少町村数		937	4,062	625	625	6,249
一府県減少町村		約21	約88	約14	約14	約137
減少町村数の 内訳	市、大町村の合併町村数	225	975	150	150	1,500
	一府県平均	約5	約21	約3	約3	約32
	町村相互の合併町村数	712	3,087	475	475	4,749
	一府県平均	約16	約67	約11	約11	約105

在とでは、その内容がやや異なっている。このほか、地方財政平衡交付金のいわゆる合併算定替は、既述のように、法制定前に部分的にすでに実現していたが、町村合併促進法によって、町村会などの切望する5年間の「据置」措置へと拡張されて、制度化されることになった。

既述のように、町村合併促進法の下では都道府県ごとに合併計画が立てられ、合併が推進されたが、合併計画に基づかないいわゆる「計画外合併」であっても、町村数の減少をとまなう町村合併であり、かつ新町村建設計画を立てれば、同法による支援の対象となった。他方で、市同士の合併は対象外とされた。問題は、町村同士が合併して市になる場合や、町村と市が合併する場合であるが、次の3つの場合について、同法の「準用」対象とされた。①町村同士が合併して市になる場合、②人口5万未満の市に町村が編入される場合、③知事勧告に基づき人口5万以上10万未満の市に町村が編入される場合である（第37条）<sup>(30)</sup>。いずれの場合も、合併算定替などについては「準用」対象とされたが、議員の定数・在任特例については、少なくとも制定当初は「準用」の対象外とされた。要するに、小規模都市との合併は、一定の基準を満たすものについて支援の対象となったが、大都市や中都市への合併は、町村数の減少をとまなうものであっても、対象外とされたのである。ただし、「準用」を定めた第37条

(30) 実際の規定は、いわゆる分市合併のケースが加わっているため、この類型よりも複雑である。本文の記述は、その点を捨象している。



は、その後、大きく改正されているので注意が必要である<sup>(31)</sup>。

このほか、後の市町村合併特例法などと対比した場合の町村合併促進法の大きな特色のひとつとして、同法がいわゆる分村合併（分町合併）にかかわる関係住民の意見提出と住民投票の規定などを置いていたことがあげられるが、ここでは詳細には立ち入らない（第10・11条、およびその後の改正で追加された第11条の3）<sup>(32)</sup>。

また、町村合併促進法には、地方財政平衡交付金のいわゆる合併算定替のほかにも、国有林野や国有財産の払い下げなどに関する規定（第16・17条）など、合併町村を財政的に支援する項目が盛り込まれていた。しかし、実際には、町村側の要望が強かったにもかかわらず、この規定が積極的に活用されることはなかった。既述のように、そもそも本法が政府提案ではなく議員提案となったのは、この部分をめぐる自治庁と林野庁・大蔵省などとの調整がつかなかったことが原因であることを考えれば、この条文がほとんど活かされることがなかったのも、ある意味で当然であったといえよう<sup>(33)</sup>。

- 
- (31) まず、本法施行後まもない1953年12月14日公布・施行の改正法で、上記①の類型について、つまり町村同士が合併して市になる場合について、それまで対象外であった議員の定数・在任特例が新たに「準用」対象とされることとなった。この規定がないばかりに、従来は、合併によって先ず町を設置し、然る後に昇格するという煩瑣な手続きがとられていたという（長野1954：57）。また、同じ改正で、新たな類型が追加され、人口5万未満の市と町村が「対等合併」する場合でも、本法の「準用」対象となり、合併算定替や定数・在任特例の対象となった。
- さらに、新市町村建設促進法制定にともなう最末期の改正（1956年6月30日公布・施行）で、上記②の類型も議員の定数・在任特例の対象となった。また、同じ改正で、③の類型が変更され、新たに人口10万未満から15万未満に範囲が拡大された（ただし、定数・在任特例は対象外）。なお、②と③について、この時期に制度改正を行なう理由について、国会審議に際して自治庁が用意した「想定問答」は、次のように述べていた。すなわち、合併の最終段階に入った現在、未合併町村の中には近隣の市に編入する以外に方法のないところも少なくないので、合併の総仕上げを図るうえで、これらの類型にかかわる障害を除去し、合併を推進するために、この規定が必要であると（自治省行政局1962：第1巻347-348）。
- (32) 分町・分村については、新垣（2010）参照。
- (33) 昭和の大合併については、財政措置が不十分であったことを問題視する見解がある。たしかに、全国町村会などが強く求め続けていた国有財産や国有林野の払い下げは不十分に終わった。しかし、本論でも触れたように、この部分の政府内での調整がつかなかったことが町村合併促進法が議員提案になった最大の理由であることを考えれば、この部分が不十分であったとしても、そのこと自体、町村側にとって、ある程度は織り込み済みであったと考えるべきであろう。そもそも、町村会や町村議会議長会が、町村間の偏在が大きい国有林野や国有財産の払い下げを最大の要求事項として合併促進に踏み切ったとは考えにくい。熱心に要求していたことは間違いないにしても、全体から見れば副次的な要求であったと考えるべきである。本論で触れたように、合併算定替の5年間の（「逡減」措置ではなく）「据置」措置が最大の財政要求であった。

## (b) 町村合併促進法下の合併の進展

さて、実際の合併はどのように進んだのであろうか。

まず、推進体制であるが、1953年9月11日の閣議決定に基づいて、政府に「町村合併推進本部」が設置された。本部長は自治庁長官であり、他の委員は、政府からは、官房副長官、大蔵・文部・厚生・農林・郵政・建設の各事務次官と自治庁次長、地方六団体から各2名ずつ、学識経験者として学者、ジャーナリスト、官僚OBなどの総勢29名による構成であり、町村合併基本計画およびこれに基づく基本対策の協議、各省庁および自治体間の連絡調整を図るものとされた。地方六団体の代表が名を連ねていたことが注目される。平成の大合併の場合と異なり、昭和の大合併は、当事者である地方六団体自身が、合併の推進に深く関与したのである。ちなみに、平成の大合併の場合、「市町村合併支援本部」が設置され（2001年3月27日閣議決定）、合併について国民への啓発を進め、関係府省間の連携を図るものとされたが、地方六団体の代表が加わることはなかった<sup>(34)</sup>。昭和の大合併は、地方自治政策コミュニティ（自治庁と地方六団体など）が自ら着手し、推進したものであった。国政政治家から催促され、追い込まれるように合併促進策を加速していった平成の大合併との大きな違いである。

次に、「町村合併促進基本計画」（1953年10月30日閣議決定）を見ることにしたい。

「基本計画」は、当時8,245あった人口8千人未満の町村（1953年9月1日現在）の95%にあたる7,832町村について、①1,500団体については市または人口8千人以上の町村との合併によって、②残りの6,332団体については平均4箇町村ごとに合併して1,583町村にすることによって、「解消」を図るというものである<sup>(35)</sup>（表2）。

国の基本計画の中では、前述のように、減少数の目標値だけではなく、年度ごとに進捗率の目標値も定められた。注目を要するのは、その設定である。表2の示すよう

(34) 本部長は総務大臣、副本部長が内閣官房副長官（政務）と総務副大臣、本部員が他府省の副大臣であった。

(35) 平成の大合併の場合、町村減少数の目標値がこのように明示されることはなかった。しかし、数値がまったく示されなかったわけではない。よく知られているように、2000年12月1日に閣議決定された行政改革大綱の中に、「与党行財政改革推進協議会における『市町村合併後の自治体数を1000を目標とする』という方針を踏まえて、自主的な市町村合併を積極的に推進し、行財政基盤を強化する」という記述が盛り込まれた。高島（2002：53）によると、当時の自治省は、野中広務自民党幹事長らが数値目標の明記を求めたのに対して、「自主的合併の推進」という趣旨にそぐわないとして難色を示し、結果的にこのような表現に落ち着いたとのことである。

に、3年間の施行期間のうち、前半の1年半で80%の達成を目指すという、かなり前掛かりな目標設定が行なわれた。これは、1955年4月に第3回統一地方選挙が予定されているので、その前に目標の大半を達成してしまおうという意図によるものであるが、こうした無理な目標設定が、後に見るような「混乱」のひとつの原因となったのである。

都道府県別の合併計画と実際の達成率は表3のとおりである。国の合併計画の目標値の98%が、都道府県合併計画の目標値の89%が、総計で達成された。個別の都道府県を見ても、概ね8割以上の達成率を記録しており、バラツキも少ない(表4)。もっとも、表3の実績値は、町村数の減少を単純に示したものにすぎないので、都道府県の合併計画によらない組合せなどによる合併、いわゆる計画外合併も含まれている。その意味で、「達成率」を厳密に解すると、こ

表3 町村合併促進法下の計画達成率

	減少予定町村数	減少町村数	計画達成率
国の合併計画	6,273	6,154	98.1
北海道	82	49	59.8
青森	103	94	91.3
岩手	171	158	92.4
宮城	128	109	85.2
秋田	170	154	90.6
山形	172	170	98.8
福島	270	264	97.8
茨城	275	277	100.7
栃木	127	115	90.6
群馬	138	111	80.4
埼玉	242	224	92.6
千葉	210	186	88.6
東京	48	40	83.3
神奈川	77	81	105.2
新潟	267	253	94.8
富山	116	108	93.1
石川	143	127	88.8
福井	109	104	95.4
山梨	146	128	87.7
長野	243	201	82.7
岐阜	204	179	87.7
静岡県	196	166	84.7
愛知県	131	114	87.0
三重	216	191	88.4
滋賀	117	106	90.6
京都	105	98	93.3
大阪	109	91	83.5
兵庫	222	208	93.7
奈良	105	70	66.7
和歌山	156	130	83.3
鳥取	92	84	91.3
島根	143	131	91.6
岡山	206	175	85.0
広島	229	212	92.6
山口	123	113	91.9
徳島	87	64	73.6
香川	122	110	90.2
愛媛	172	150	87.2
高知	130	104	80.0
福岡	163	149	91.4
佐賀	98	77	78.6
長崎	80	72	90.0
熊本	229	207	90.4
大分	145	132	91.0
宮崎	29	21	72.4
鹿児島	63	47	74.6
計	6,909	6,154	89.1

(出典) 『地方自治百年史 第2巻』地方財務協会、437頁

の数値とは異なるものになる。端的にいえば、この「達成率」は、合併計画の対象となりながら合併に反対・躊躇・失敗した未合併の町村の残存と、大規模化志向による想定外の町村数の減少が、相殺された上での数字である。

3年間の市町村数の減少状況を見ておこう。表5の示すように、前半の1年半で大半の合併が実現している。政府が基本計画で思い描いたとおりの前掛かりの「進行管

理」が達成されたことがわかる。1年半と言っても、ここには、都道府県が合併計画を策定する期間も含まれている。それを考えると、多くの町村は、かなり短い期間での対応を迫られたことになる。既述のように、そもそも、法の施行期間が参議院地方行政委員会小委員会試案（当初案）の5年から3年に短縮されたが、それに加えて、統一地方選挙前に合併の大半を実現してしまうという目標設定がなされ、町村は、きわめて短い期間の中での判断を余儀なくされたのである。

なお、このように、全国的に見れば、政府の求める前掛かりの進行管理が実現したが、表5を仔細に眺めると、都道府県によって合併の進み具合にかなりのバラツキがあることがうかがえる。最初の半年間で相当数の市町村数の減少を見ている県がある一方で、減少数ゼロの都道府県も12を数える。富山や大分のように、全国的な傾向よりもさらに前掛かりなところがある一方で、大阪、奈良、和歌山のように、全国的傾向に反して後半に大きく合併が進展したところもある。

繰り返し語られてきたように、昭和の大合併は各地に多くの紛争を生じさせた。ここではその詳細に踏み込むことはしないが、山野（1954）などを手掛かりにその原因を類型化すると、①都道府県の合併計画に無理があったもの、②町村長や議員と住民との意思疎通や合意形成が不十分であったもの、③隣接市町村の「介入」が混乱の引き金になったものなどがあげられる。

平成の大合併との大きな違いは、いわゆる分村問題をめぐる紛争が多く見られたことである。山梨県旧上九一色村の合併が分村合併の唯一の事例であった平成の大合併の場合と異なり、昭和の大合併では、多くの分村合併が行なわれ、分村の実施と挫折をめぐる混乱が見られた。分村（分町）合併とは、ある村（町）が合併を決める際に、

表4 計画達成率別の都道府県数

0	—	10 (%)	0
10	—	20	0
20	—	30	0
30	—	40	0
40	—	50	0
50	—	60	1
60	—	70	1
70	—	80	4
80	—	90	16
90	—	100	22
100	—	110	2
(以上)		(未満)	46

表5 町村合併促進法施行前後の市町村数

	1953年9月30日			1954年3月31日			1955年4月1日			1956年9月30日			増減計				
	市	町村	計	市	町村	計	増減	市	町村	計	増減	市		町村	計	増減	
北海道	16	262	278	16	262	278	0	20	227	247	-31	21	213	234	-13	-44	北海道
青森	3	160	163	3	160	163	0	6	75	81	-82	6	66	72	-9	-91	青森
岩手	5	216	221	5	215	220	-1	11	83	94	-126	11	58	69	-25	-152	岩手
宮城	5	182	187	5	182	187	0	6	93	99	-88	6	73	79	-20	-108	宮城
秋田	4	220	224	7	202	209	-15	8	97	105	-104	8	66	74	-31	-150	秋田
山形	5	217	222	5	214	219	-3	9	58	67	-152	9	47	56	-11	-166	山形
福島	5	374	379	11	316	327	-52	12	137	149	-178	13	110	123	-26	-256	福島
茨城	4	362	366	9	334	343	-23	14	120	134	-209	15	85	100	-34	-266	茨城
栃木	5	165	170	8	147	155	-15	10	69	79	-76	10	50	60	-19	-110	栃木
群馬	5	191	196	5	191	196	0	10	92	102	-94	10	80	90	-12	-106	群馬
埼玉	8	315	323	9	309	318	-5	18	121	139	-179	18	91	109	-30	-214	埼玉
千葉	10	274	284	12	234	246	-38	17	111	128	-118	17	88	105	-23	-179	千葉
東京	5	79	84	5	79	84	0	8	42	50	-34	8	39	47	-3	-37	東京
神奈川	8	108	116	8	106	114	-2	13	56	69	-45	13	27	40	-29	-76	神奈川
新潟	7	377	384	13	348	361	-23	19	163	182	-179	19	124	143	-39	-241	新潟
富山	5	153	158	6	97	103	-55	8	45	53	-50	8	45	53	0	-105	富山
石川	3	177	180	4	146	150	-30	5	68	73	-77	5	50	55	-18	-125	石川
福井	4	146	150	4	131	135	-15	7	51	58	-77	7	42	49	-9	-101	福井
山梨	2	190	192	2	182	184	-8	7	86	93	-91	7	62	69	-24	-123	山梨
長野	6	372	378	6	367	373	-5	13	224	237	-136	13	171	184	-53	-194	長野
岐阜	6	280	286	6	280	286	0	12	128	140	-146	12	101	113	-27	-173	岐阜
静岡	12	269	281	15	240	255	-26	16	153	169	-86	16	104	120	-49	-161	静岡
愛知	13	204	217	14	203	217	0	21	124	145	-72	21	90	111	-34	-106	愛知
三重	7	267	274	8	261	269	-5	12	110	122	-147	12	76	88	-34	-186	三重
滋賀	3	157	160	4	151	155	-5	6	70	76	-79	6	51	57	-19	-103	滋賀
京都	5	144	149	5	144	149	0	7	67	74	-75	7	46	53	-21	-96	京都
大阪	17	132	149	17	130	147	-2	21	97	118	-29	23	41	64	-54	-85	大阪
兵庫	14	308	322	14	301	315	-7	19	176	195	-120	19	101	120	-75	-202	兵庫
奈良	2	136	138	3	127	130	-8	4	106	110	-20	6	66	72	-38	-66	奈良
和歌山	4	196	200	4	195	199	-1	6	136	142	-57	7	66	73	-69	-127	和歌山
鳥取	2	133	135	3	110	113	-22	3	68	71	-42	4	49	53	-18	-82	鳥取
島根	4	198	202	5	186	191	-11	8	106	114	-77	8	67	75	-39	-127	島根
岡山	9	268	277	10	234	244	-33	12	110	122	-122	12	93	105	-17	-172	岡山
広島	6	323	329	10	272	282	-47	11	173	184	-98	11	111	122	-62	-207	広島
山口	10	160	170	13	144	157	-13	13	67	80	-77	13	47	60	-20	-110	山口
徳島	3	125	128	3	118	121	-7	3	76	79	-42	3	61	64	-15	-64	徳島
香川	3	155	158	4	148	152	-6	5	86	91	-61	5	45	50	-41	-108	香川
愛媛	6	228	234	6	206	212	-22	10	99	109	-103	10	78	88	-21	-146	愛媛
高知	1	169	170	3	139	142	-28	6	89	95	-47	6	65	71	-24	-99	高知
福岡	12	250	262	12	250	262	0	18	123	141	-121	19	101	120	-21	-142	福岡
佐賀	2	120	122	2	115	117	-5	7	59	66	-51	7	43	50	-16	-72	佐賀
長崎	5	155	160	5	155	160	0	8	100	108	-52	8	83	91	-17	-69	長崎
熊本	5	315	320	5	315	320	0	9	158	167	-153	9	108	117	-50	-203	熊本
大分	7	188	195	9	133	142	-53	11	60	71	-71	11	56	67	-4	-128	大分
宮崎	6	73	79	6	73	79	0	7	59	66	-13	7	52	59	-7	-20	宮崎
鹿児島	6	117	123	7	136	143	20	12	100	112	-31	12	89	101	-11	-22	鹿児島
計	285	9,610	9,895	336	8,988	9,324	-571	488	4,718	5,206	-4,118	498	3,477	3,975	-1,231	-5,920	計

データ出所：『地方財政概要』各年度版、1953年9月のみ『地方自治百年史 第2巻』438頁

全村（全町）が一致せず、町村内の一部の地域（大字など）が別の合併相手を選択することである。このような場合、町村内の地域間対立が先鋭化しやすく、分村合併が実現した場合も、またそれが阻まれた場合も、事中に、また事後に大きなしこりと混乱を引き起こすことになりがちであった。全国町村会（1958：169）によると、当時約600の町村がいわゆる分村問題で紛糾していたという。また、当時の政府の調査によると、1955年末の段階で計231件の分村要求があり、うち32件が合併前の町村に係るものであり、199件が合併後の市町村に係るものであったという（自治省行政局

1962第2巻：335—336)<sup>(36)</sup>。

一般に、合併の問題は、やる・やらないという二択を超えて、合併相手（組合せ）に関する多様な選択肢があり、それをめぐる自治体内の、また自治体間の複雑な駆け引きが生じがちなため、時として深刻な混乱を招くことがある。ここにさらに、「分村」という選択肢が加わると、複雑さと深刻さの度合は倍加されることになる<sup>(37)</sup>。いずれにしても、分村合併という選択肢がごく普通のものとして意識されていたこと、またそのための規定が置かれていたことが、平成の大合併と異なる昭和の大合併の大きな特色のひとつであった。

わずか3年間の時限立法であったが、町村合併促進法は、頻繁に改正された。主要

(36) ここに『宮城県町村合併誌』の記述をそのまま引用すると、「地域住民が分離を希望する主な理由は、町村合併によって小・中学校の児童生徒の通学、日常生活上の交流、交易、役場との距離等で不利不便をきたすおそれがあるというのであって、これらの従来の町村の地理的な面における行政圏の不合理およびこれに対する不満を解消しようとする意図がその大半であった。しかしながら、その純粋な意図に基く分離運動も、特定の人々が自己の立場を顕現する手段として利用し、あるいは町村理事機関に対するいやがらせ的な行動の道具とする等、住民の真意が歪曲されて表現された地域も少なくなかった」と述べ、具体的な問題として、「村八分的な人権問題、児童生徒の通学拒否、あるいは作物に対する妨害、暴力行為等の不祥事」をはじめ、「自治村」「自治郷」の自称、賛否両派の数十名、数百名の住民がバスを連ねて数次にわたり県当局、県議会、町村合併促進審議会等に陳情合戦を繰り返すなどの行為が見られたという（宮城県1958：401—402）。このほか、各県の町村合併誌には、生々しい個別の紛争事例が載っている。

(37) 全国町村会（1958：168—171）によると、分村問題をさらに深刻化させたのは、政府と都道府県が事前処理ではなく事後処理によって分村問題を解決しようとしたことであったという。

合併先をめぐって村内の地域間で対立がある場合、合併前の問題解決、すなわち、地域間の対立を解消し、それぞれの地域が事前に意思決定を済ませ（合併先を決め）、それぞれの相手と合併をしていくというのでは時間がかかってしまい、期間内の目標達成が覚束なくなる。そこで、とりあえず全村による合併をし、問題解決は合併後に先送りするという手法である。

この点で重要なのは、法施行後約7箇月後の町村合併促進法の改正（1954年4月30日公布・施行）によって新たな規定が追加され、合併後に、知事勧告などの手続きを経て、住民投票によって分村をすることが可能になったことである（第11条の3）。この規定によって、村内の合併推進派や指導をする都道府県の側は、事後の問題解決手段があることを説得材料に、反対派を合併に同意させることができるようになったが、実際には、事後の問題解決は、必ずしも容易ではなかった。住民投票そのものが「血の雨を降らさんばかり」（全国町村会1958：170）の殺気立った中で行なわれることが多かったことに加え、分村に必要とされる票数を獲得することは必ずしも容易ではなく、分党派が敗北するケースが多かったという。

なお、住民投票の成立要件にかかわる票数については、1954年12月16日公布・施行の法改正によって、「選挙人の5分の4」から「有効投票の3分の2」に改められている。また、同じ改正で、住民投票に至る手続きが簡素化されている。

なものだけをとっても、1953年12月14日公布・施行の改正（昭和28年法律第287号）、1954年4月30日公布・施行の改正（昭和29年法律第79号）、同年12月16日公布・施行の改正（昭和29年法律第226号）、1955年4月1日公布・施行の改正（昭和30年法律第11号）、および、新市町村建設促進法の附則10項による改正（1956年6月30日公布・施行）である。それにともない、枝条の発生や条項番号の移動なども生じている。

頻繁な改正を繰り返したのは、合併促進策を進めていく渦中で、合併の進展を阻む要因の除去や、分村問題など合併にともなう紛争への対処等の課題が生じ、法改正による対応の必要性が生じたからである<sup>(38)</sup>。他方で、合併の基準、推進手法等の根幹部分に関しては、当初の方針が変更されることはなかった。

### （c） 「8千人＝新制中学基準」説について

これまで、しばしば、明治の大合併は300戸～500戸を標準としたが、これは単独の町村で小学校を適切に維持できる規模であり、また、昭和の大合併が標準とした人口8千人は、町村が単独で新制中学校を適切に維持できる規模であった、と解説されてきた。果たして、そのとおりであろうか。この項では、この問題について論じることにした。

明治については措くとして、昭和の大合併について言えば、既述のように、町村合併促進法は、第3条で、「町村は、おおむね8千人以上の住民を有するのを標準」とするものとされている。しかし、国会における提案理由説明、答弁、あるいは自治庁が都道府県に宛てた通知などの中に、人口8千人という合併基準を新制中学校と関連させているものは、実はまったく見当たらない。

政府の発した文書等の中で、町村の適正規模について最も詳細に述べているのは、本稿3(b)(1)でも論じた「町村の適正規模について（第1次試案）」である。既述のとおり、これは、神戸勧告を受けて当時の地方自治庁が初期的に合併促進策に乗り出した時の通知（1951年1月）に、「別紙」として付されていた文書であった。この中で、事務ごとの適正規模として、中学校の場合は人口7、8千人以上、小学校の場合は4千人程度、生活保護の場合は7、8千人程度、国民健康保険事務は3、4千人以上、衛生事務は5、6千人以上、戸籍事務は7、8千人程度、勸業事務は4、5千人以上という数字が、一定の留保条件付きで示されている。確かに、単独で中学校を

---

(38) 例えば、註(31)および註(37)参照。

維持できる規模として「人口7、8千人以上」が提示されているものの、ここにあるように、あくまでも他の多くの項目の中の一つとして扱われており、これのみがクローズアップされているわけではない。

町村合併促進法の審議過程に目を転ずると、8千人という人口基準は、議論の争点になりはしたものの、それは、この基準の根拠を問いたすような種類のものではなかった。既述のように、市側の団体やその利益を代弁する国会議員が、そもそもこの人口基準を撤廃し、市域拡大のための合併もひろく援助の対象にすべきだという趣旨の議論を展開しているが、そうした議論を除けば、8千人という人口基準は、議論の焦点にはならなかった。

法案の提案理由説明の中では、8千人の根拠についてまったく触れられていない。また、それに先立つ小委員会試案の説明の中では、触れられてはいるものの、簡単な言及にとどまっている。提案者の1人である石村幸作参議院議員は、この基準を採用したことについて、「神戸報告にも7、8千と謳っており、町村の住民1人当りの役場費、町村税に対する役場費の割合等を調査してみましたが、8千が最も適正であるとみなされます」と述べている。しかし、しばしば言及される「単独で中学校を維持できる」という根拠については、まったく述べられていない（自治省行政局1962第1巻：120）。また、やはり参議院地方行政委員会の審議の中で、政府委員の鈴木俊一（自治庁次長＝当時）が、質問に答えて、「（社会福祉、衛生、産業、経済などの）各種の行政で専門的な1人の職員をおいて処理をさせて行くというのには、やはり最小限度8千程度のものであるほうがいい」と述べ、神戸報告に言及しつつ、「勧告の線に副って、おおむね8千以上というこの基準は、私は適切なる案ではないかというふうに考えておる」と答えている（括弧内は引用者）。しかし、ここに見られるように、「各種の行政」の例の中に社会福祉、衛生、産業、経済などは入っているものの、義務教育や中学校維持に関することは述べられていない。以上からすると、少なくとも、法案作成者たちのあいだで、8千人＝新制中学維持という数字が、一般に言われているほどには強く意識されていたわけではなかったことは、間違いないところである。

それでは、「8千人＝新制中学基準」説がまったくの俗説かということ、必ずしもそうとは言えないところがある。

当事者である町村自身にとって、新制中学の問題が重く意識されていたことは間違いないだろう。戦後になって、市町村行政は大きく拡充した。そうした中で、六三制の施行が教育費を、食糧増産などの必要性が産業経済費を、生活保護法をはじめとす



る福祉三法等の施行が社会労働施設費を、自治体警察の新設が警察消防費を、それぞれ増大させたが、小規模町村にとって、六三制の導入をめぐる負担はとりわけ大きなものであった。新制中学の建設・維持をめぐる混乱等で、少なからぬ町村長が辞職したり、心労で自殺する町村長まで現れ、「六三制は町村長の命取り」とまで言われた。その後、生活保護については、1950年の生活保護法の全面改正で、町村部について事務権限が都道府県に引き上げられており、また、自治体警察については、1951年の警察法の改正で、町村は住民投票によって自治体警察を返上することが可能となり、実際に多くの町村で返上が実現していた。町村自身が8千人という人口基準をどこまで新制中学との関係で意識していたかどうかはともかくとして、少なくとも昭和の大合併の背景事情として、この問題が最重要な要素であったことは間違いない。

実際、各県の町村合併誌にあたると、いくつかの県において、この問題が強く意識されていたことがうかがえる。1948年の六三制の施行にあたって、単独で中学校を維持できない町村が多くあり、一部事務組合を設立して、複数町村で組合立中学校を設立するというケースが多く見られた。各県の町村合併誌を見ると、組合立中学校の解消を合併の目的としたり、あるいは、合併計画の作成にあたって、学校組合の設置単位をもって新町村の区画としたりするなどの対応をとっている都道府県が見受けられる。

以上をまとめると、「人口8千人＝新制中学校基準」説はやや単純すぎる理解であるにしても、他方で、六三制の導入が昭和の大合併の重要な背景事情であったこと、また、指導をする側の都道府県にとっても、新制中学校の問題がひとつの重要な要素であったことは指摘できそうである。

## 5. 後期（第4期と第5期）

後期は、新市町村建設促進法の下でいわゆる「未合併町村」の「解消」が進められる時期であり、1956年10月1日から1961年6月29日がそれに当たる。この時期はさらに、当初の町村合併計画と知事勧告に基づいて合併が進められた第4期（前半）と、町村合併最終処理方針（1958年12月16日閣議決定）に基づいて、各都道府県で最終処理計画が立てられ、合併が進められた第5期（後半）に分けられる。

### (a) 新市町村建設促進法の成立とその概要

町村合併促進法は、当初の予定どおり、1956年9月30日をもって失効した。しかし、合併後まもない新市町村の育成支援、なお残るいわゆる「未合併町村」の合併促進、さらには、各地で起こった合併をめぐる紛争解決などのために新たな立法が必要とされた。町村合併促進法の失効を睨んで、第24国会に新市町村建設促進法が上程され、参議院における一部修正を経て、1956年6月2日、可決成立した（昭和31年法律第164号）。同月30日に公布され、即日施行されたが、未合併町村の合併促進にかかわる条項（第28・29条）については、町村合併促進法の失効後の同年10月1日より施行された。5年間の時限立法であり、紛争処理と「未合併町村」の合併促進に関する規定は、当初の予定どおり、1961年6月29日をもって失効したが、他の規定については、5年間延長されて、1966年6月29日をもって失効した。

議員立法であった町村合併促進法と異なり、今回は政府提案であり、自治庁が法案を作成した。町村合併促進法のとく同様、参議院先議であった。参議院では全会一致で可決されたが、衆議院では、社会党が反対に転じた。社会党は、新法制定ではなく町村合併促進法の1年延長案を主張した<sup>(39)</sup>。また、全国町村会は、政府提案に賛成であったが、新市町村の建設期間が10年間が必要であるとの立場から、法の有効期間を政府提案の5年ではなく10年とすることを主張し、具体的な政策としては、交

---

(39) 社会党の法案には、このほか、地方交付税の合併算定替の期間を5年から10年に延長することなどが盛り込まれていた。社会党の主張は、次のようなものであった（衆議院地方行政委員会における北山愛郎の趣旨説明）。

この2年余りのあいだ、町村数は大きく減少したが、法の目的とする町村規模の適正化、行政能率の向上、住民福祉の増進が実現したとは言い難い。この間、合併にともなう多くの混乱、紛争を生じ、建設計画の実施は停滞し、赤字団体が続出し、住民の不満と失望を招いている。その原因は、第1に、政府が町村数の減少のみに重点を置き、無理な計画を立て、都道府県を督励して拙速な指導を行なわせた結果、合併の趣旨が住民に浸透しなかったこと、第2に、都道府県の計画が合理的基準を欠いていたこと、第3に、財政措置が冷淡であったこと、第4に、国の地方行政政策が当を得ないため地方自治体の全面的財政窮乏を招き、合併市町村が新市町村建設よりも財政再建の窮境に追い込まれたことなどである。今回の政府提案の骨子は、新市町村建設計画の調整縮小と未合併町村の半強制合併の強行である。内閣総理大臣の合併勧告と、それに従わない場合に国の財政援助が行なわれないこともある旨の脅しの規定は、地方自治の本旨に違反するものである（自治省行政局1962第2巻：102-104）。なお、内閣総理大臣の合併勧告と財政的な「脅し」の規定について、本文で後述する。

これに対して、衆議院本会議における自民党の討論者（丹羽兵助）は、衆参で法案への賛否を翻した社会党の態度について、「明らかに党内の不統一を暴露されたもので、……何らの定見を有することなく、全く支離滅裂と断ぜざるを得ない」と批判していた（同：276）。

付税の合併算定替などの援助措置を5年間ではなく10年間とすべきであるとしていた（全国町村会1958：202）。なお、参議院で付帯決議が全会一致で可決されているが、その内容は、政府に、新市町村育成のための十分な予算措置を講ずること、合併については関係市町村の意見を尊重し、中央の一方的計画に基づき、これを強行するようなことを避けること、など4項目を求めるものであった（自治省行政局1962第2巻：280）。

新市町村建設促進法は、主として次の3つより成っていた。第1に、新たに誕生した合併後の新市町村の育成・発展のための規定であり、第2に、町村合併促進法失効後もなお残るいわゆる「未合併町村」の「解消」のための規定であり、第3に、合併をめぐる紛争処理のための規定である。本稿では、これらのうち、主として「未合併町村」の「解消」の部分に焦点を当てるが、他の2つについても、簡単にふれておきたい。

はじめに、新市町村の発展・育成の部分であるが、前法の町村合併促進法との関係で重要なものとして、新市町村建設計画の調整または変更のための規定が置かれていた。

新市町村建設促進法は、第3条で、新市町村は、一体性の確立、組織および運営の合理化、健全な財政運営などに努めるべきことが示されていたが、第5条で、この趣旨に適合するため、必要があると認めるときは、新市町村建設計画の調整または変更をするものとされており、さらに、第6条で、そのための手続きが定められていた。法施行後に各知事あてに発せられた自治庁次長通知（1956年7月16日付）は、慎重な言い回しを用いているものの、新市町村建設計画は、合併前の各市町村の個々の要求を盛り込んだ一体性に欠けるものや、また財政力の観点から見ても不相応なものがあるので、再検討の必要があるという趣旨のことが述べられていた（地方自治百年史編集委員会1993第2巻：477）。新市町村の育成・発展に関しては、このほかに、支所・出張所・学校・公共団体等に関する統合や国の各種支援措置などにかかわる規定が盛り込まれていた。

また、合併をめぐる紛争処理に関しては、名称、役場の位置、財産処分等の争論を解決するためのあつせん、調停および裁定の規定が、また、境界変更に関する争論を解決するためのあつせん、調停および住民投票などの規定が置かれていた。

ところで、新市町村建設促進法は、一般的な意味での合併促進法ではなかった。本法は、あくまでも町村合併促進法のフォローアップのための法律であり、そのため、

政府による「指導」や「支援」の対象も、次のように限定されていた。

まず、「指導」の部分であるが、本法は、一般的な意味での合併促進法ではなく、いわゆる「未合併町村」の解消を目的としていた。本法でいう「未合併町村」とは、町村合併促進法のもとで都道府県計画によって合併すべきものとされながら、合併しなかった町村のことである（2条5項）。当時約千のいわゆる「未合併町村」が存在していた<sup>(40)</sup>。これに対応するため、本法は、「都道府県知事は、未合併町村の規模が適正を欠き、……（町村合併が）必要と認めるときは、昭和32年（1957年）3月31日までの間において、新市町村建設促進審議会の意見をきき、内閣総理大臣に協議して、あらたに当該市町村に係る町村合併に関する計画を定め、これを関係市町村に勧告しなければならない」（28条）との規定を用意していた（括弧内は引用者）。つまり、前法である町村合併促進法の失効後、半年以内に、都道府県は「未合併町村」の解消のための合併計画を定め、合併勧告を行なうとともに、これに基づいて市町村を指導するというのが、本法の合併促進の手法であった。詳細については後述することにする。

ついで、合併市町村に対する「支援」の部分であるが、町村合併促進法のフォローアップのための法律であった本法は、その対象を次のように限定していた。①町村合併促進法に基づいて合併をした市町村、および②本法で上記の知事勧告等を受けて合併し、かつ新市町村建設計画を定めた市町村、の2類型である。前法の町村合併促進法の場合、いわゆる計画外合併であっても、町村数の減少をとまなう「町村合併」（既述の「準用」類型も含む）であれば支援の対象となった。これに対して、本法の下では、上記のように支援の対象が限定されていた<sup>(41)</sup>。

支援の具体的な中身であるが、前法と同様に、地方交付税のいわゆる合併算定替が盛り込まれた。また、実際に適用事例がどの程度あったかは別として、やはり前法と同様に、国有林野払下げ等の優遇措置が盛り込まれた。ただし、前法にあった議員の

(40) 「町村合併の進捗状況等について（1956年10月1日、自治庁）」による（自治省行政局1962第3巻：64）。

(41) その後、1958年12月1日公布・施行の法改正で、新たに30条の2が追加され、すでに本法による支援対象の市町村が新たに町村数の減少をとまなう合併をした場合、それが知事勧告に基づかない合併であっても、本法の支援の対象とすることになった。すでに支援の対象となっている市町村が新規の町村合併によって既得の利益を失うことがないようにとの配慮によるものである。しかし、いわゆる合併算定替の起算日は、新たな合併の日ではなく、当初の合併の行なわれた日とされた。

在任・定数特例は、本法では除外された。

さて、既述のように、知事勧告に基づいて合併を進めるといのが新市町村建設促進法における「未合併町村」の合併促進のための手法であったが、勧告に従わない町村があることを想定して、次の2つの規定が用意されていた。

ひとつは、住民投票の規定である（28条2項）。知事勧告を受けた町村が、それから90日以内に合併申請を行なわない場合、知事は、新市町村建設促進審議会の意見を聞いて住民投票を請求できるというものであった。この規定が想定していたのは、町村長や議員は合併に不熱心であるものの住民が合併に前向きであるケースであった<sup>(42)</sup>。

もうひとつは、内閣総理大臣勧告の規定である（29条）<sup>(43)</sup>。内閣総理大臣は、知事勧告を受けた町村がそれから4箇月以内に町村合併を行なわない場合について、知事の申請があった場合、中央審議会の意見をきいて関係市町村に合併勧告をすることができるというものである。これについては、さらに、財政的な「脅し」の規定まで用意されており、内閣総理大臣勧告があっても当該町村がなお合併しない場合、「小規模町村であることにより行われる国の財政上の援助措置は、当該町村については行われぬことがあるものとする」（29条2項）とされていた。当時の自治官僚の「逐条解説」によると、「小規模町村であることにより行われる国の財政上の援助措置としては、地方交付税の算定に当って行われる段階補正による小規模町村の財政需要の割増計算等がある」とのことであった（内山1956：97）。ただし、この規定が実際に発動されたかどうかは不明である。このように、少なくとも規定上は、かなり強力な推進策が用意されていたのであるが、直後に述べるように、「未合併町村」の「解消」は、必ずしも国の期待するようには進まなかった。

---

(42) 鹿谷（2008）によると、各府県の町村合併誌の記述などから、本法による住民投票は、少なくとも102件（72市町村）の実施が確認できるという。ただし、この数字は本法27条に規定されている境界変更（分村）に関する住民投票も含んだ数字である。筆者の認識では、合併の是非をめぐるものよりも分村関連の住民投票の方が数が多かったように思われる。ちなみに、同論文によると町村合併促進法に基づく住民投票は、少なくとも64件（45市町村）確認できるとのことである。

(43) 当時の自治庁は1960年7月1日に自治省に昇格しているが、これにともなう改正で、29条の「内閣総理大臣」は「自治大臣」に改められた。もっとも、後に表9で見ると、「勧告」は、最も遅いものでも1960年4月14日までに行なわれており、したがって、すべてが「内閣総理大臣勧告」であった。

## (b) 「未合併町村」の「解消」は進んだか

それでは、新市町村建設促進法の下で、「未合併町村」の「解消」はどの程度進んだのであろうか。表6から、1958年12月1日時点における「未合併町村」の状況を知ることができる。新市町村建設促進法による知事勧告は、1956年10月1日から半年以内に行なわれている。したがって、1958年12月1日は、すべての知事勧告が出揃ってから1年8ヶ月ほどが経過した時期である。知事勧告をつきつけられた861の「未合併町村」のうち、37%にあたる319が合併により減少したが、6割以上の542団体がこの時点でなお未合併のままである<sup>(44)</sup>。町村合併促進法の下で都道府県の強い指導があっても合併しなかった、あるいはできなかった町村を、合併へと導くことは、必ずしも容易でなかったことがわかる。

そこで、なお残る「未合併町村」の問題に対処するため、新市町村建設促進法が一部改正され、新たに29条の2の規定が追加された(1958年12月1日)。これにより、知事は、1959年3月31日までの間に、新市町村建設促進審議会の意見をきき、内閣総理大臣と協議して、旧計画を変更するとともに、これに基づき関係市町村に勧告できることになった。改正前の法律では、既述のように、知事の合併勧告の期限は1957年3月31日までとされていたが、この法改正によって、その後の状況の変化等に対応した合併計画の見直しを踏まえ、新たな勧告ができるようになった。ここから、昭和の大合併の最終盤にあたる第5期がスタートする。

この改正を受けて、政府は、1958年12月16日、「町村合併最終処理方針」を閣議決定した。「最終処理」という言葉には、なお残る「未合併町村」の合併促進を図るという意図とともに、いつまでも合併問題を引きずっていくわけにもいかないの、この辺りで区切りをつけるという意図も込められていた。

そこで、町村合併最終処理方針の中身であるが、次のようなものであった<sup>(45)</sup>。すなわち、各都道府県において、「未合併町村」の合併が行なわれない事由を詳細に検討し、当該町村の諸事情を十分に考慮して、従来の合併計画を再検討する。そのうえで、未合併町村を以下のように分類し、それぞれの分類に応じて必要な措置を講ずるとともに、必要に応じて、上記29条の2の規定による合併計画の変更を行なうものと

(44) この表は、「未合併町村」に対象を限定したものである。対象を町村一般に拡大すると、計画外合併や単独市制施行などにより、この期間の町村減少数は366に上るといふ(内山1956:44)。

(45) 自治省行政局(1962第3巻:172)掲載。

表6 新市町村建設促進法下の知事勧告とその後の状況

(1958年12月1日時点)

	知事勧告		うち合併		未合併	
	件数	対象「未合併町村」数	件数	減少「未合併町村」数	件数	残存「未合併町村」数
北海道	12	24	2	5	10	19
青森	11	17	3	4	8	13
岩手	9	15	3	7	6	8
宮城	8	13	2	4	6	9
秋田	10	9	2	2	8	7 (2)
山形	7	7	6	6	1	1
福島	12	13	2	4	10	9 (9)
茨城	9	6	7	5	2	1 (1)
栃木	8	9	3	5	5	4 (2)
群馬	20	30	9	11	11	19 (2)
埼玉	20	23	10	12	10	11 (3)
千葉	7	8	1	2	6	6
東京	4	9	1	5	3	4 (1)
神奈川	1	1	1	1	0	0
新潟	34	38	12	14	22	24 (10)
富山	15	17	6	5	9	12
石川	6	12	2	7	4	5 (1)
福井	7	12	3	4	4	8
山梨	12	20	0	1	12	19 (6)
長野	39	81	13	24	26	57 (6)
岐阜	15	16	3	3	12	13 (3)
静岡	22	40	15	24	7	16 (1)
愛知	5	10	2	3	3	7 (1)
三重	17	22	6	8	11	14 (5)
滋賀	6	6	3	4	3	2 (2)
京都	7	10	2	2	5	3 (3)
大阪	12	19	2	5	10	14 (2)
兵庫	10	20	8	19	2	1 (2)
奈良	13	31	6	21	7	10
和歌山	12	19	7	10	5	9
鳥取	14	17	4	6	10	11 (5)
島根	10	19	7	13	3	6
岡山	16	26	1	1	15	25 (1)
広島	12	13	6	7	6	6
山口	8	6	1	2	7	4 (5)
徳島	8	22	3	7	5	15 (3)
香川	7	6	5	5	2	1 (2)
愛媛	11	23	3	7	8	16
高知	11	30	5	10	6	20 (6)
福岡	9	20	4	7	5	13
佐賀	7	11	2	2	5	9
長崎	17	25	3	5	14	20 (1)
熊本	20	30	8	9	12	24
大分	2	3	0	0	2	3
宮崎	6	8	4	6	2	2
鹿児島	24	42	3	5	21	37 (1)
計	552	861	201	319	351	542 (86)

- (註) ・各都道府県別数値と「計」が一致しないところがあるが、原資料のまま掲載した。  
 ・カッコ内の数値は、一度合併しながらなお規模が不適正である等の理由により合併の勧告を受けている「未合併町村」(「未合併町村」の相手方として勧告されたものは含まない)  
 ・知事勧告は1956年10月1日から57年3月31日までに行なわれた。  
 ・掲載にあたり表現の一部を変更した。

(出典) 内山 (1959)

する、というものであった。

分類は、次の3区分であった。「1. 町村合併の必要性が特に顕著なもの」、「2. 町村合併の方向を示し、合併の実現を期待するもの」、「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」。このうち、区分1と区分3については、さらに表7のような下位分類が設けられていた。

都道府県が講ずべき措置としては、区分1については、各都道府県において、合併の障害となっている事情に即して最も効果的な対策を講じ、概ね1959年3月末日までに、また、特別の事情があるものについても、同年9月末日までに、合併の完遂を図ることを目途とするものとされた。さらに、これについては、実情に応じて内閣総理

表7 町村合併最終処理計画

(市町村数は1958年12月1日時点のもの)

区 分	合 併 計 画 数	対 象 市町村数	「未合併 町村」数	(参考)「未合併町村」数 (1959. 4. 1)
1 町村合併の必要性が特に顕著なもの	132	329	207	158
① 当該町村が合併しないため、関係市町村の区域が不整となって、自治運営に支障を及ぼすもの	25	53	26	23
② 当該未合併町村が合併の意思を決定しないため、関係市町村全体の合併の実現が阻害されているもの	20	70	49	36
③ 当該町村の規模が著しく適正を欠く等合併の必要性が特に顕著であるもの	87	206	132	99
2 町村合併の方向を示し、合併の実現を期待するもの（1以外で、当該町村の規模を適正化するために合併を行うことが必要と認められ、実現が望ましいもの）	182	445	270	238
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			71	—
① 当該町村の地勢、交通等の客観的条件からみて、合併を行うことが著しく困難と認められるもの			30	—
② 当該町村の人口規模および財政状況等が他の適正規模町村に比し実質的に遜色がないと認められるもの			41	—
	314	774	548	396

(備考) 最終処理計画の作成にあたり、当初の知事勧告(1956. 10. 1～1957. 3. 31)が変更されたものは計80件に上り、うち解除されたもの(区分3にかかわる)は47件である。

(引用者註)・上記区分1および2における「未合併町村」数は、対象町村数の内数である。

・掲載にあたり表現の一部を変更した。

(出典) 『地方自治百年史 第2巻』483頁、『町村合併促進新市町村建設促進関係資料 第3巻』175頁



大臣勧告を行なうことも考慮するものとされた。区分2については、各都道府県において町村合併に関する広報活動を継続する等、自発的な合併意欲の高揚に努めるものとするものとされた。区分3については、上述の29条の2の規定により、従来の合併計画を変更し、合併の勧告は行なわないものとするものとされた。

これを受けて、1958年12月23日、知事宛の事務次官通達が発せられ<sup>(46)</sup>、上記の「処理方針」に準拠して、都道府県ごとに「町村合併最終処理計画」を作成することとされた。

表7は、都道府県ごとに作成された計画を集計したものである。548の未合併町村のうち71団体については合併促進の対象から外すものの、残りの477団体についてはなお合併を追求することとし、さらに、そのうちの207団体は、「必要性が特に顕著」なものに分類された。

さて、このようにして作成された「最終処理計画」であるが、必ずしも政府の思惑どおりに合併は進まなかった。表8は、都道府県ごとの最終処理計画とその達成率を載せたものである。表中の1961年7月1日というのは、新市町村建設促進法における「未合併町村」の合併促進の規定が失効した直後の時期にあたるが、この時点で、達成率はなお41%にとどまっており、6割近い283団体が「未合併」のまま残存していることがわかる。

以上をまとめると、新市町村建設促進法の下で、前半（本稿の第4期）において、当初計画に計上された861の「未合併町村」のうち4割近い319団体が「解消」され、6割強の約550団体が残存した。後半（第5期）において、町村合併最終処理計画が立てられ、71団体を除外した477団体について引き続き合併促進の対象とすることとし、4割強が「解消」されたが、283の未合併町村が残存したのである。除外された71団体を加えると、当初計画が対象とした861団体のうち、合併に至らなかったのは354団体ということになる。

ここで、新市町村建設促進法を特徴づけ、また批判も多かった内閣総理大臣勧告について見ることにしたい。

表9は、自治省行政局（1962第3巻：75-77）に掲載されている「内閣総理大臣勧告一覧」である。34件が掲載されている。表のタイトルは「勧告一覧」であるが、ここには、申請しながら勧告に至らなかったケースも載っているため、実際に勧告され

---

(46) 自治省行政局（1962第3巻：173）掲載。

表8 町村合併最終処理計画の都道府県別達成率

	町村合併最終処理計画 (1958年12月1日の数値)			左のうち未達成のもの (1961年7月1日時点)			計画達成率	
	合併計画数	対象市町村数	(b)中の「未合併町村」数(c)	合併計画数	対象市町村数	(e)中の「未合併町村」数(f)	合併計画 (a-d)/a	「未合併町村」減少数 (c-f)/c
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)		
北海道	10 ( 5 )	24 ( 12 )	19 ( 8 )	8 ( 3 )	19 ( 8 )	15 ( 6 )	20% ( 40% )	21% ( 25% )
青森	8 ( 3 )	18 ( 6 )	12 ( 4 )	7 ( 2 )	16 ( 4 )	10 ( 2 )	13% ( 33% )	17% ( 50% )
岩手	6	12	8	6	12	8	0%	0%
宮城	5 ( 4 )	11 ( 9 )	7 ( 5 )	4 ( 3 )	9 ( 7 )	6 ( 4 )	20% ( 25% )	14% ( 20% )
秋田	3	6	3	3	6	3	0%	0%
山形	1	2	1	0	0	0	100%	100%
福島	10 ( 4 )	22 ( 9 )	9 ( 5 )	9 ( 3 )	20 ( 7 )	8 ( 4 )	10% ( 25% )	11% ( 20% )
茨城	2	6	1	2	6	1	0%	0%
栃木	2 ( 2 )	6 ( 6 )	3 ( 3 )	1 ( 1 )	4 ( 4 )	2 ( 2 )	50% ( 50% )	33% ( 33% )
群馬	8 ( 5 )	20 ( 13 )	14 ( 9 )	6 ( 3 )	13 ( 6 )	9 ( 4 )	25% ( 40% )	36% ( 56% )
埼玉	7	15	7	6	13	7	14%	0%
千葉	6	14	6	6	13	5	0%	17%
東京	4	8	4	3	6	3	25%	25%
神奈川	—	—	—	—	—	—	—	—
新潟	21 ( 5 )	50 ( 11 )	20 ( 5 )	13 ( 1 )	30 ( 3 )	10 ( 2 )	38% ( 80% )	50% ( 60% )
富山	8 ( 1 )	20 ( 2 )	11 ( 1 )	5 ( 1 )	11 ( 2 )	5 ( 1 )	38% ( 0% )	55% ( 0% )
石川	3 ( 2 )	6 ( 4 )	3 ( 2 )	2 ( 1 )	4 ( 2 )	1 ( 0 )	33% ( 50% )	67% ( 100% )
福井	6 ( 1 )	12 ( 3 )	8 ( 3 )	4 ( 1 )	8 ( 2 )	6 ( 2 )	33% ( 0% )	25% ( 33% )
山梨	12 ( 11 )	35 ( 33 )	18 ( 18 )	10 ( 9 )	29 ( 27 )	14 ( 14 )	17% ( 18% )	22% ( 22% )
長野	23 ( 7 )	69 ( 18 )	51 ( 14 )	14 ( 3 )	37 ( 7 )	25 ( 4 )	39% ( 57% )	51% ( 71% )
岐阜	12 ( 3 )	25 ( 7 )	13 ( 3 )	8 ( 1 )	16 ( 2 )	9 ( 1 )	33% ( 67% )	31% ( 67% )
静岡	8 ( 5 )	22 ( 11 )	17 ( 7 )	2 ( 1 )	4 ( 2 )	3 ( 1 )	75% ( 80% )	82% ( 86% )
愛知	3 ( 2 )	10 ( 8 )	7 ( 6 )	1 ( 1 )	2 ( 2 )	0 ( 0 )	67% ( 50% )	100% ( 100% )
三重	11 ( 4 )	24 ( 8 )	13 ( 4 )	8 ( 3 )	17 ( 6 )	8 ( 3 )	27% ( 25% )	38% ( 25% )
滋賀	3 ( 3 )	7 ( 7 )	2 ( 2 )	3 ( 3 )	7 ( 7 )	2 ( 2 )	0%	0%
京都	5 ( 2 )	13 ( 4 )	8 ( 2 )	3 ( 0 )	7 ( 0 )	4 ( 0 )	40% ( 100% )	50% ( 100% )
大阪	9 ( 5 )	19 ( 10 )	11 ( 7 )	5 ( 1 )	10 ( 2 )	3 ( 1 )	44% ( 80% )	73% ( 86% )
兵庫	1 ( 1 )	2 ( 2 )	1 ( 1 )	— ( — )	— ( — )	— ( — )	100% ( 100% )	100% ( 100% )
奈良	7 ( 3 )	15 ( 7 )	10 ( 5 )	4 ( — )	8 ( — )	5 ( — )	43% ( 100% )	50% ( 100% )
和歌山	5 ( 5 )	15 ( 15 )	9 ( 9 )	2 ( 2 )	5 ( 5 )	2 ( 2 )	60% ( 60% )	78% ( 78% )
鳥取	9 ( 1 )	23 ( 5 )	10 ( 3 )	5 ( — )	12 ( — )	4 ( — )	44% ( 100% )	60% ( 100% )
島根	3 ( 2 )	7 ( 4 )	6 ( 3 )	2 ( 2 )	3 ( 3 )	2 ( 2 )	33% ( 0% )	67% ( 33% )
岡山	15 ( 13 )	40 ( 36 )	26 ( 23 )	11 ( 9 )	28 ( 24 )	18 ( 15 )	27% ( 31% )	31% ( 35% )
広島	6 ( 6 )	12 ( 12 )	6 ( 6 )	4 ( 4 )	8 ( 8 )	4 ( 4 )	33% ( 33% )	33% ( 33% )
山口	7 ( 4 )	14 ( 8 )	4 ( 3 )	7 ( 4 )	14 ( 8 )	4 ( 3 )	0%	0%
徳島	9 ( 4 )	19 ( 9 )	15 ( 8 )	5 ( — )	12 ( — )	7 ( — )	44% ( 100% )	53% ( 100% )
香川	3 ( 1 )	5 ( 2 )	1 ( 1 )	2 ( — )	4 ( — )	0 ( — )	33% ( 100% )	100% ( 100% )
愛媛	6 ( 3 )	17 ( 10 )	13 ( 8 )	4 ( 2 )	9 ( 5 )	5 ( 3 )	33% ( 33% )	62% ( 63% )
高知	6 ( 2 )	26 ( 7 )	20 ( 4 )	3 ( 1 )	13 ( 5 )	9 ( 2 )	50% ( 50% )	55% ( 50% )
福岡	3 ( 1 )	12 ( 2 )	10 ( 2 )	2 ( 1 )	4 ( 2 )	2 ( 2 )	33% ( 0% )	80% ( 0% )
佐賀	5 ( 2 )	11 ( 5 )	9 ( 5 )	5 ( 2 )	11 ( 5 )	9 ( 5 )	0%	0%
長崎	7 ( 3 )	16 ( 6 )	13 ( 6 )	4 ( 0 )	10 ( 0 )	7 ( 0 )	43% ( 100% )	46% ( 100% )
熊本	9 ( 3 )	24 ( 7 )	20 ( 6 )	7 ( 1 )	18 ( 2 )	14 ( 1 )	22% ( 67% )	30% ( 83% )
大分	1	2	1	0	0	0	100%	100%
宮崎	2 ( 1 )	4 ( 2 )	2 ( 1 )	1 ( 1 )	2 ( 2 )	1 ( 1 )	50% ( 0% )	50% ( 0% )
鹿児島	14 ( 3 )	34 ( 9 )	25 ( 5 )	14 ( 3 )	33 ( 8 )	23 ( 3 )	0%	8%
計	314 ( 132 )	774 ( 329 )	477 ( 207 )	221 ( 73 )	513 ( 177 )	283 ( 96 )	30% ( 45% )	41% ( 54% )

(註) カッコ内は最終処理計画において「町村合併の必要性が特に顕著なもの」とされたもの(表7の区分1に該当)。記載ミスと思われる数値は修正して掲載した。掲載にあたり表現の一部を変更した。

(出典) 『長野県市町村合併誌 総編』1965年、1117-1118頁掲載

表9 内閣総理大臣勧告をめぐる状況

		申請	審議会申請	勧告	合併	備考
I	勧告後合併を完了したもの(8件)					
1	岡山県 邑久町、裳掛村	1957. 5. 29	1957. 10. 8	1957. 12. 14	1958. 4. 1	編入 邑久町
2	鳥取県 伯南町、高宮村、多里村、石見村、福栄村	1957. 12. 7	1958. 7. 9	1959. 1. 10	1959. 4. 1	編入 日南町 只見村
3	福島県 朝日村、只見村	1958. 3. 1	1958. 9. 11	1958. 9. 20	1959. 8. 1	編入 新市町村建設促進法28条による住民投票
4	青森県 田名部町、大湊町	1958. 10. 1	1959. 3. 26	1959. 4. 11	1959. 9. 1	編入 田名部大湊市
5	青森県 野内村、青森市	1958. 10. 1	1959. 3. 26	1959. 4. 11	1962. 10. 1	編入 青森市
6	北海道 納内村、一巳村、深川町、音江村	1959. 3. 31	1959. 9. 25	1959. 10. 31	1963. 5. 1	編入 深川市
7	大阪府 水本村、寝屋川市	1960. 2. 20	1960. 3. 15	1960. 3. 26	1961. 6. 28	編入 寝屋川市
8	大阪府 四条畷町、田原村	1960. 2. 20	1960. 3. 15	1960. 3. 26	1961. 6. 25	編入 四条畷町
II	勧告後段階合併をしたもの(2件)*					
9	石川県 大聖寺町、三谷村、山代町、動橋町、片山津町、橋立町、三木村、南郷村、塩谷村、山中町	1957. 8. 5	1957. 10. 8	1957. 12. 14	1958. 1. 1	編入 加賀市 山中町を除く9町村合併
10	岡山県 苫田村、奥津村、羽出村、上斉原村	1957. 7. 4	1957. 10. 8	1957. 12. 14	1959. 4. 1	編入 奥津町 上斉原村を除く3町村合併
III	勧告後未合併(19件)					
11	栃木県 湯津上村、大田原市、小川町、黒羽町	1957. 5. 6	1957. 10. 8	1957. 12. 14		
12	福井県 織田村、宮崎村、白山村	1957. 7. 4	1957. 7. 4	1957. 7. 4		白山村は1959. 8. 1武生市に編入された
13	島根県 広瀬町、布部村	1957. 7. 22	1957. 10. 8	1957. 12. 14		
14	岡山県 加茂町、阿波村	1957. 5. 29	1957. 10. 8	1957. 12. 14		
15	宮崎県 上野村、高千穂村	1957. 12. 13	1958. 7. 9	1958. 9. 3		
16	山口県 和木村、岩国市	1958. 4. 18	1958. 9. 11	1958. 9. 20		
17	高知県 野市町、香我美町、夜須町、赤岡村、吉川村	1958. 3. 6	1958. 9. 11	1958. 9. 20		
18	長野県 駒ヶ根市、宮田村	1958. 3. 17	1958. 9. 11	1958. 9. 20		
19	滋賀県 石部町、甲西町	1959. 4. 22	1959. 9. 25	1959. 10. 31		
20	滋賀県 安土町、近江八幡市	1959. 4. 22	1959. 9. 25	1959. 10. 31		
21	滋賀県 虎姫町、びわ村、長浜市	1959. 4. 22	1959. 9. 25	1959. 10. 31		
22	山口県 玖珂町、周東町	1959. 3. 28	1959. 9. 25	1959. 10. 31		
23	大阪府 田尻町、泉佐野市	1960. 2. 20	1960. 3. 15	1960. 3. 26		
24	広島県 油木町、豊松村	1960. 2. 22	1960. 3. 15	1960. 4. 14		
25	広島県 蒲刈町、下蒲刈島村	1960. 2. 22	1960. 3. 15	1960. 4. 14		
26	広島県 瀬野川町、熊野跡村	1960. 2. 22	1960. 3. 15	1960. 4. 14		
27	宮城県 大和町、富谷村、大衡村	1960. 3. 7	1960. 3. 15	1960. 3. 26		
28	宮城県 一迫町、花山村	1960. 3. 7	1960. 3. 15	1960. 3. 26		
29	宮城県 利府村、塩釜市	1957. 9. 24	1958. 7. 9	1960. 3. 26		
IV	勧告を俟たずに合併を完了したもの(1件)					
30	宮城県 渡波町、石巻市	1957. 9. 24	1958. 7. 9		1959. 5. 15	編入 石巻市
V	勧告申請を取下げたもの(3件)**					
31	長野県 本牧町、布施村、協和村、春日村	1958. 3. 17	1959. 5. 23		1959. 8. 1	合併 望月町
32	長野県 綿内村、川田村、保科村	1958. 3. 17	1959. 5. 23		1959. 4. 1	合併 若穂町
33	長野県 池田町、松川村	1958. 3. 17	1959. 5. 23			
VI	中央審議会の答申のなかったもの(1件)					
34	福島県 塙町、矢祭村	1959. 3. 5				

\*「勧告後段階合併をしたもの」は、原表の表現をそのまま用いた。「段階合併」とは複数回にわたって合併をすること、あるいは複数回にわたる合併の途上にあることである。原表の作者は、勧告から一部の町村が離脱したかたちで合併が行われたものの、いずれ離脱した町村も含めて再合併が行われるであろうとの認識で、この表現を用いたものと思われるが、実際には、山中町も上斉原村も、平成の大合併期まで存続しており、「段階合併」は成立しなかった。いわば未遂に終わった段階合併である。

\*\*取り下げの理由：31と32は、関係町村が合併したため。33は、「町村合併最終処理計画」において「町村合併の方向を示し、合併の実現を期待するもの」(表7の区分2)となったため(長野県1965:1132-1133)。

(出典) 自治省行政局(1962第3巻:75-77)。

掲載にあたって、町村名の誤記と脱漏、および合併日の誤記を改めるとともに、通し番号を付した。また、上記2つの註を加えた。

たものは29件である。

表を見ると、「勧告後未合併」が多く、ここから、「内閣総理大臣勧告」の成功率は、実はかなり低かったことがわかる。また、「段階合併」<sup>(47)</sup>をしたとされる2件についても、実情を調べると、実質的に失敗していることがわかる。それと言うのも、この2件について、県が内閣総理大臣勧告を申請したのは、合併に消極的だった山中町と上齊原村に合併を促すためであったからである。結局、これら2町村が離脱した合併となったのであるから、勧告の目的は達せられなかったといえる。

したがって、表中で、とりあえず勧告申請の目的が達せられたといえそうなものは、Iの8件と、IVの1件、およびVの最初の2件である。34件中11件ということになり、「成功」率は32%にとどまる。さらにいえば、勧告どおりの合併が実現したIの5と6（青森市と深川市）のケースも、表を仔細に見れば、勧告から合併までに数年を要しており、決して平坦な道のりではなかったことがうかがえる。両者ともに、新市町村建設促進法の「未合併町村」合併促進の条項が失効した後の、つまり「昭和の大合併」期間が終了した後の合併であることを考えれば、厳密に言えば、この2つのケースを「成功」率に含めてよいかどうか疑問の残るところですらある<sup>(48)</sup>。

それでは、数ある「未合併」の案件の中から、どのような場合に、都道府県は内閣総理大臣の勧告を申請したのであろうか。自治省行政局（1962第3巻：77-167）の記述を読むと、各地の状況はさまざまであるが、一般的に言えば、「知事が内閣総理大臣の勧告を申請するような案件は、県内においてあらゆる努力をつくしてなお合併

(47) 表9の註\*参照。

(48) 『青森県市町村合併誌』は、野内村と青森市が合併する前の1961年に発行されているが、その中の記述では、「野内村と青森市の関係については、今なお初期的進捗状況を出ていないものと見られ……」と、悲観的な見通しが述べられている（青森県1961：975）。

のできない」<sup>(49)</sup> ような困難度の高いケースが多かった<sup>(50)</sup>。この点を考慮すれば、先の「成功」率の低さも別段不思議でない数字であるともいえるが、いずれにしても、「未合併町村の解消」が、必ずしも容易な試みでなかったことを、端的に物語っている数字である。

## 6. 結びにかえて

「昭和の大合併」終了後、全国の大半の都道府県で町村合併誌が発行された。「平成の大合併」の場合、すでいくつかの都道府県で市町村合併誌に類するものが発行されているが、未発行、あるいは発行予定のないところが多い。また、発行されている場合でも、昭和の大合併のときのもの比べて、分量的にも、内容的にも、大きく見劣りがする。後世の研究者は、十分な資料や記録が残っていない中で、平成の大合併の研究に取り組みなければならないことになりそうである。

このように、平成の大合併においては、都道府県による合併誌が発行されていなかったり、発行されている場合でも内容的にも分量的にも昭和の大合併のものに比べて大きく見劣りがするのであるが、実は、このこと自体、ある意味で、両者の大合併の違いを端的に

---

(49) 1958年12月1日公布・施行の新市町村建設促進法改正案の審議時に自治庁が用意した想定問答中の表現（自治省行政局1962第2巻：685）。

(50) このほか、注意を引くケースとして、①町村長が議会の合併決議を履行しない、②過去の分村問題解決の際の経緯など、を理由として、勧告が申請された事例がある。

前者に当たるのは、表9中の3番と4番のケースである。

3番のケースでは、両村ともに議会で合併の議決があったが、朝日村長が村民の反対を理由に手続きをしなかったため、また、4番のケースも、両町ともに議会で合併の議決があったが、田名部町長が手続きを進めないため、それぞれ県が勧告を申請したものである。

後者に当たるのは、表中18番と34番のケースである。

18番のケースは、当初、町村合併促進法に基づき、宮田村（当時は宮田町）を含む4箇町村合併の知事勧告があり、いったんは勧告どおりの合併が実現して駒ヶ根市が設置されたが、2年有余にわたる分市運動を経て、旧宮田町は、1956年9月に、57年3月末日までに再合併するとの確約書等を出したうえ、分立して宮田村を設置した。長野県は、宮田村の規模が適正を欠き（当時人口6,236人）、また分立の際の確約もあるので、再合併すべきであるとして、勧告を申請した。なお、宮田村分立の経緯は長野県（1965：1034-1052）に詳しい。これによると、宮田村は、最終的に住民投票（1961年4月6日実施）によって態度を決している。

また34番は、次のようなケースである。埴町と矢祭村は、ともに町村合併促進法の下で合併により新たに誕生した町村であり、両者は隣接している。このうち、埴町において、同町を構成する合併前の旧村の中の一部の地域が、埴町からの分離と矢祭村への移管を求める運動を起こし紛争となった。曲折を経て、自治庁のあっせんにより、将来両町村が大合併を行なうことを条件に、当該地域の求める境界変更（矢祭村への移管）が実現した。ところが、矢祭村は、その後住民の大多数が埴町との合併に反対し、またすでに適正規模（当時人口11,983人）であるとして、合併に応じないため、福島県は、「本件は……境界変更に関する争論の解決の際の条件に端を発したものである」として、勧告を申請した（以上、自治省行政局1962第3巻）。

物語っている。

なぜ「昭和の大合併」では、都道府県は合併誌を発行したのか、あるいは発行できたのか、また逆に、なぜ「平成の大合併」では多くの都道府県が合併誌を発行しないまま終わりそうなのか。

「昭和の大合併」の合併誌を読むと、そこにある種の祝賀的達成感とでもいうべきものが漂っている。「序文」などを読むと、そこには、紛争や混乱などもあっていろいろと苦勞もし、また課題も多かったが、何はともあれ、自分たちはあの困難な偉業を成し遂げたという、ある種の安堵感をともなった祝賀的達成感のようなものを読み取ることができる。同じことは、同時期に発行された『全国町村会史』などにも見受けられる。『全国町村会史』は、昭和の大合併が末期に差し掛かり、大筋でその見通しがすでについていた1958年に発行されている。とりわけ、巻末に収録されている座談会に顕著であるが、そこにはやはり、ある種の祝賀的な達成感が漂っている<sup>(51)</sup>。

本文で繰り返し触れたように、昭和の大合併は、地方自治政策コミュニティが、自らの意思で始めた大合併であった。それは、昭和の大合併の根拠法である町村合併促進法が、全国町村会と全国町村議会議長会による積極的なロビイングによって成立した議員立法であったことに、端的に現れている。昭和の大合併は、当時の自治庁が強力に推進した国策合併であったが、全国町村会はこれに受身に対応したのではなく、終始一貫して推進勢力の側に立っていた。これに対して、平成の大合併の場合、合併を主導したのは国政政治家であった。地方自治政策コミュニティは、これに受身で対応させられた。指導をした都道府県にしても、必ずしもやりたくて始めた合併ではなかった。このことが、平成の大合併後に合併誌を発行する都道府県が少ないことのひとつの理由なのではないかと推測される。

平成の大合併と比較した場合の昭和の大合併の特色は3点であった。1つは、いま述べたとおり、平成の大合併は国政政治家に促されて合併が始められたこと、また地方自治政策コミュニティの内部が必ずしも合併推進で結束していなかったのに対して、昭和の大合併の場合、合併論は地方自治政策コミュニティの内部から生まれ、地方自治政策コミュニティが国政政治家に働きかけて合併促進法を成立させたこと、また、地方自治政策コミュニティは合併に関して基本的方向性において結束していたことである。2点目は合併の推進手法と支援対象である。平成の大合併の場合と異なり、昭和の大合併では人口8千人と

---

(51) 昭和の大合併と平成の大合併に対する全国町村会の評価の違いを知りたければ、全国町村会(1958)と全国町村会(2008)を読み比べることをお勧めする。後者は、町村会内に設置された研究会による平成の大合併についての評価であるが、否定的な見解が述べられている。

いう基準が提示されるとともに、町村の削減数に関する具体的な目標値が、年次ごとの進捗率の目標値も含めて示されたことである。支援対象も、町村同士の合併やその「準用類型」に限定されていた。3点目は、昭和の大合併においては、多くの分村合併が見られたことである<sup>(52)</sup>。

最後に、昭和の大合併が「解消」を目指した人口8千人未満の町村数が、合併の前後でどのように変化したのかを確認し、本稿を終えることにしたい。

人口8千人未満の町村数は、町村合併促進法施行直前の1953年9月末の段階で8,231団体存在していた(表10)。当時の市町村数が9,895であったから(表1)、全体の8割超を占めていたことになる。これに対して、昭和の大合併終了後、約1年半が経過した1963年1月1日の段階で、人口8千人未満の町村数は898にまで減少している<sup>(53)</sup>。当時の市町村数が3,449であるので、全体の約4分の1程度にまで減少したことになる。

2つのことを指摘しておきたい。ひとつは、一定数の小規模町村が残存したものの、全体として市町村の規模が大きく拡大し、また一定の平準化が実現したことである。そして、そのことは、その後の地方自治運営において、事務の共同処理機構に過度に依存することなく、単独の市町村を主体とする運営を可能にする条件を整備したように思われる。もし昭和の大合併を行わず、多数の小規模団体が残存したままであったならば、農村部における市町村運営は、その後の実際の姿と比べて、市町村同士の事務の共同処理機構や、あるいは都道府県による補完機能などに依存する度合いが、はるかに大きなものになっていた可能性が強いように思われる<sup>(54)</sup>。

もうひとつは、とはいえ、やはり一定数の小規模町村が残存し、それは決して無視でき

---

(52) 昭和の大合併と平成の大合併との違いをもう一点あげるならば、平成の大合併の場合、いわゆる西高東低の現象が見られ、市町村数の減少率に関して都道府県間のバラツキが大きかったことである。この点については、市川(2011c)参照。

(53) 人口8千人未満の町村が残存したのは、主として次の3つの理由による。第1に、4節(b)で述べたとおり、国の「町村合併基本計画」は、当時8,245あった人口8千人未満の町村(1953年9月1日現在)の95%にあたる7,832町村についてその「解消」を試みるものであり、初めから400程度の残存を予定していたことである。これは国の計画であるが、都道府県計画においても、最初から275の「合併不可能町村」の存在が見込まれていた(自治省行政局第3巻1962:53)。第2に、合併計画で合併すべきとされながら最後まで合併しなかった「未合併町村」が300程度あったことである。第3に、昭和の大合併の終盤期の合併計画の見直しで70程度の団体が「合併不可能町村」に準じる扱いを受け、計画の対象外になったことなどである。

(54) 単独処理と共同処理、また都道府県による補完機能などについては、市川(2011a)、市川(2011b)、市川(2013)を参照されたい。

るような数字ではなかったことである。たしかに、昭和の大合併の結果、市町村数は約3分の1に減少し、1団体あたりの平均人口規模は大きく増加した。しかし、昭和の大合併が強制合併でなかったことも手伝って、これだけの合併をやっても、なお多数の小規模町村が残存している。合併前の8割超に比べると大きく減少したものの、それでも、合併後もなお全体の約4分の1の市町村が人口8千人未満であった。そして、その後は、農村部における過疎化の進行もあり、小規模町村の比率は、平成の大合併を迎えるまで漸増することになる。

小規模町村は大きく減少したが、解消されたわけでも、また例外的な存在になったわけでもなかった。昭和の大合併は、諸外国と比較して、相対的に大きな規模の市町村を誕生させることになったが（表11）、他方で、無視できない数の小規模町村を残存させた。高度成長期以後の日本の地方自治は、こうした多様な市町村を舞台として展開されていくことになるのである。

表10 人口8千人未満町村数

	1953年	1963年
	9月30日	1月1日
北海道	114	54
青森	128	21
岩手	197	10
宮城	141	11
秋田	202	13
山形	196	0
福島	339	37
茨城	332	7
栃木	118	3
群馬	147	16
埼玉	284	21
千葉	242	16
東京	52	8
神奈川	89	7
新潟	325	24
富山	137	11
石川	170	12
福井	140	14
山梨	183	35
長野	342	73
岐阜	261	54
静岡	218	9
愛知	123	27
三重	258	18
滋賀	149	10
京都	129	13
大阪	100	4
兵庫	280	20
奈良	121	22
和歌山	190	10
鳥取	127	16
島根	194	29
岡山	246	41
広島	292	37
山口	142	14
徳島	107	19
香川	141	7
愛媛	207	20
高知	153	27
福岡	183	14
佐賀	92	8
長崎	105	14
熊本	294	30
大分	171	20
宮崎	32	7
鹿児島	38	15
計	8,231	898

(出所) 1953年は、自治省行政局第3巻(1962:62)  
1963年は、自治省行政局振興課(1963:5)



表11 EU諸国と日本・韓国の自治体規模

	州域自治 単 位	広域自治 単 位	基礎自治 単 位	総 人 口 (百万人)	基礎自治単位の 平均人口(千人)
フランス	26	100	36,679	60.2	1.6
ギリシャ		54	5,921	10.5	1.8
ルクセンブルク			118	0.4	3.4
オーストリア	9*		2,301	8.1	3.5
スペイン	17	50	8,101	39.9	4.9
ドイツ	16*	426	16,068	82.0	5.1
イタリア	20	95	8,074	57.0	7.1
フィンランド	1		460	5.1	11.1
ベルギー	3*	10	589	10.2	17.3
デンマーク		16	273	5.3	19.4**
アイルランド	8	34	151	3.7	24.5
オランダ		12	640	15.7	24.5
スウェーデン		24	286	8.8	30.8
ポルトガル	2	18	305	10.0	32.8
日本 (1999年3月末)		47	3,255	126.7	38.9
日本 (2010年3月末)		47	1,750	127.2	72.7
イギリス		56	481	59.2	123.1
韓国		16	234	48.5	207.3

(註) \*は連邦制の邦。日本の基礎自治単位数は特別区を含む。

(資料出所)

EU諸国：『スペインの地方自治』（財）自治体国際化協会編集・発行、2002年）99頁掲載の

Les Collectivités locales en chiffres 2000, Ministère de l'Intérieur, Parisのデータ

日本：『全国市町村要覧』（平成22年度版）538頁、人口は総務省統計局の人口統計データによる

韓国：『韓国の地方自治』（財）自治体国際化協会編集・発行、2008年）

人口（2007年末現在）は在東京韓国大使館ウェブサイトによる

\*\*デンマークは数年前に自治体再編を経験し、現在の市町村の平均規模は約55,000人

（『デンマークの地方自治構造改革』（財）自治体国際化協会編集・発行、2006年）

※ 自治体国際化協会発行書は同協会ウェブサイトよりダウンロード

（いちかわ よしたか 同志社大学法学部教授）

本研究に対しては、科学研究費助成事業（学術研究助成基金助成金）基盤研究(c)「昭和の大合併と平成の大合併の政治過程に関する総合的研究」（平成24～26年度）の助成を受け、研究上の便宜が与えられた。

キーワード：昭和の大合併／平成の大合併／市町村合併／  
全国町村会／地方六団体／自治省

【参考文献】

- 青森県編纂・発行（1961）『青森県市町村合併誌』
- 秋田県編纂・発行（1960）『秋田県町村合併誌』
- 新垣二郎（2010）「市町村合併政策の形成過程 — 『昭和の大合併』期の分町・分村に着目して —」  
『ソシオサイエンス』16
- 石川県編纂・発行（1961・62）『石川県町村合併誌（上）（下）』
- 市川喜崇（2011 a）「都道府県の性格と機能」新川達郎編『公的ガバナンスの動態研究』ミネル  
ヴァ書房
- 市川喜崇（2011 b）「市町村総合行政主体論と『平成の大合併』 — 市町村自己完結主義の批判と  
『総合性』の擁護 —」寄本=小原編『新しい公共と自治の現場』コモンズ
- 市川喜崇（2011 c）「『昭和の大合併』と『平成の大合併』」『同志社法学』347
- 市川喜崇（2012）『日本の中央—地方関係 — 現代型集権体制の起源と福祉国家 —』法律文化社
- 市川喜崇（2013）「都道府県による市町村の『補完』を考える」『都市とガバナンス』20
- 伊藤修一郎（2006）『自治体発の政策革新』木鐸社
- 茨城県編纂・発行（1958）『茨城県市町村合併史』
- 岩手県編纂・発行（1957）『岩手県町村合併史』
- 牛山久仁彦（1995）「地方政府再編に関する一考察」日本地方自治学会編『現代の分権化』敬文堂
- 内山鉄男（1956）「新市町村建設促進法の成立とその運営 — 新市町村建設促進法逐條解説」『自  
治研究』32（6）
- 内山鉄男（1959）「町村合併の最終処理 — 新市町村建設促進法の改正と合併最終処理方針」『自  
治研究』35（1）
- 大阪市編集・発行（1957）『六カ町村合併記念誌』
- 岡山県編纂・発行（1960）『岡山県市町村合併誌 総編』
- 鹿児島県編纂・発行（1967）『鹿児島県市町村変遷史』
- 神奈川県編纂・発行（1958・59）『神奈川県町村合併誌（上）（下）』
- 河中二講（1956）「議員立法形成の行政学的考察 — 町村合併促進法の成立過程」『自治研究』  
32（1）
- 岐阜県編纂・発行（1961）『岐阜県町村合併史』
- 行政学研究会（代表：辻清明）（1960）「町村合併の実態（1）」『自治研究』36（1）
- 京都府編纂・発行（1968）『京都府市町村合併史』
- 熊本県編纂・発行（2012）『熊本県市町村合併史（三訂版）』（初版は1969年）
- 群馬県編纂・発行（1963）『群馬県市町村合併史』
- 高知県編纂・発行（1974）『高知県市町村合併史』
- 埼玉県編纂・発行（1960・62）『埼玉縣市町村合併史（上）（下）』
- 座談会（1954）「このようにして町村合併を行った」『地方自治』83
- 鹿谷雄一（2008）「住民投票の歴史的展開」日本地方自治学編『合意形成と地方自治』啓文堂
- 静岡県編纂・発行（1963・64）『静岡県市町村合併沿革誌』
- 自治省行政局（1962）『町村合併促進新市町村建設促進関係資料（全3巻）』
- 自治省行政局振興課（1963）『全国市町村要覧 昭和38年版』第一法規
- 自治庁編集・発行（1954）『改正地方制度資料 第10部』

- 市町村自治研究会編（2003）『逐条解説 市町村合併特例法（改訂版）』ぎょうせい  
島高彦編（1958）『町村合併と農村の変貌』有斐閣  
全国市議会議長会編集・発行（1972）『全国市議会議長会40年史——資料編——』  
全国市長会百年史編纂委員会（1999）『全国市長会百年史』  
全国知事会編集・発行（1957）『全国知事会十年史 資料篇』  
全国町村会（1952）『自治特報』142  
全国町村会事務局長・今吉敏雄編（1958）『全国町村会史』全国町村会  
全国町村会編集・発行（1972）『全国町村会五十年史』  
全国町村会・道州制と町村に関する研究会（2008）『「平成の合併」をめぐる実態と評価』  
（冊子版とWEB版あり <http://www.zck.or.jp/activities/201008/201008index.html>）  
全国町村議会議長会編集・発行（1967）『全国町村議会議長会18年史』  
全国都道府県議会議長会編集・発行（1957）『全国都道府県議会議長会史』  
高島茂樹（2002）『市町村合併のそこが知りたかった』ぎょうせい  
千葉県編纂・発行（1957）『千葉県町村合併史（上）（下）』  
地方自治百年史編纂委員会（1993）『地方自治百年史 第2巻』地方財務協会  
東京都編纂・発行（1957）『東京都町村合併誌』  
栃木県編纂・発行（1955—58）『栃木県町村合併誌（全6巻）』  
鳥取県編纂・発行（1964）『鳥取県町村合併誌』  
富山県編纂・発行（1961）『富山県町村合併誌（上）（下）』  
長野県編纂・発行（1965）『長野県市町村合併誌 総編』  
長野士郎（1954）「町村合併促進実施の年に当たって」『自治研究』30（1）  
新潟県編纂・発行（1962）『新潟県市町村合併誌（上）（下）』  
西尾勝（2007）『地方分権改革』東京大学出版会  
林忠雄（1953）「町村合併促進法の解説」『自治研究』29（9）  
兵庫県編纂・発行（1962）『兵庫県市町村合併史（上）（下）』  
広島県編纂・発行（1961）『広島県市町村合併史』  
福井県編纂・発行（1961）『福井県町村合併誌』  
福岡県編纂・発行（1962）『福岡県市町村合併史』  
福島県編纂・発行（1958）『町村合併の記録』  
福武直編（1958）『合併町村の実態』東京大学出版会  
藤田武夫（1978）『現代日本地方財政史（中巻）』日本評論社  
三重県編纂・発行（1959）『三重県町村合併誌』  
峯岸一衛（1954）「千葉県における町村合併促進政策の系譜」『地方自治』75  
宮城県編纂・発行（1958）『宮城県町村合併誌』  
宮崎県総務部地方課監修（1984）『宮崎県市町村合併小史』宮崎県町村会  
宮澤宏（1955）「町村合併戦後十年」『自治研究』31（13）  
山形県編纂・発行（1963）『山形県市町村合併誌』  
山口県編纂・発行（1958）『山口県町村合併史』  
山野幸吉（1954）「町村合併に伴う紛争問題」『地方自治』81