

## 第八章 改正地方制度下の熊本県

(明治三二年 — 大正二年)

### 第一節 新府県制・郡制

明治三二年(一八九〇)に制定された府県制・郡制は一〇年目になっても全府県に実施されなかった。旧制の施行がこのように遅れたのは郡制に問題があったからで、その改正案は幾度も衆議院に上程され、一度も日の目はみなかったけれども、しだいに強力な意見に成長していった。そこで政府もその危険な波が郡長公選に迫らぬうちに自らの手で改正する必要を認め、同三二年(一八九九)の帝国議会に改正案を提出して可決され、この年より施行することとなったのである。この新府県制・郡制は大正三年の大改正まで一四年間施行された。この間に地方官官制も二回にわたる手直しを受けている。

#### 一、府県制・郡制の改正と熊本県

**旧制の弊害と改正への動き** 明治三二年三月一六日法律第六四号で府県制の全面改正が、第六五号で郡制の全面改正が公布された。旧制公布以来一〇年目であったが、未施行府県は東京・京都の二府と神奈川・広島・香川・岡山の四県があり、施行してまだ一・二年しか経過していない府県は大阪府の外一五県を数えている。

旧制の施行がこのように遅延した根本原因は郡制にあった。比較的小地域の市町村や、府県会という組織を持つ府県とは違って、郡という名の中間組織を、西欧の制度にならって無理矢理に自治体として構成させようとしたことが蹉跌のもとであったのである。実施の遅れた府県は、既に実施した府県の実体を見ては逡巡し、帝国議会における廃止案

や改正案の審議状況や一般の廃止世論を聞いてますます躊躇していたものと思われる。

郡制の問題点は既述の三本の柱、すなわち大地主特権制・複選制・郡長官選制であった。まず大地主特権制は急造の大地主の簇生をうながし、本県においても当初推測の三倍以上の大地主がつくり出され激しい選挙戦と地主争奪戦が行われるという苦い実例を示した。また複選制によつて、各政党が自党の県会議員を出すためには郡会議員を確保せねばならず、郡会議員を確保するためには町村会議員を一名でも多く自党から当選させなければならなかった。県から市・郡・町村末端までの政党化をまねき、中央の党争を地方に浸透させる結果を将来していた。

既にこれらの弊害については「自治新誌」をはじめとして野党派の新聞雑誌がこぞつてその非をならしたが、政府側報道機関の中にもその弊を論ずるものがあらわれていた。しかし内務官僚としては、折角築きかかった中央集権の体制を、いかに強い反対があるからと言つて簡単に廃止説に屈服するわけにはいかなかった。そこで地方の意見を聞いた上で最小限の手直しをして急場を切り抜けようと考え、明治二九年一〇月二三日付で、各府県行政上の得失に関する意見を上申するよう県治局長名で知事宛に通告を出した。

右の通告に対して熊本県でも「行政事務整理意見書」をまとめて提出しているが、その中郡制に関しては

郡ヲ以テ公共自治体ト為ス制度ノ如キハ、従来ノ慣習・現今ノ民度ニ照シテ、大ニ事理ニ適合セザルノミナラス、之レカ為ニ往々法制ノ形式ニ拘泥シテ實際ノ施設ニ効益ヲ与ヘサルモノナリ

と述べ、具体的に郡制実施の実情・郡視学制、土木・勸業・衛生に関する町村補助費、財産管理処分及営造物維持、形式的施設についてその必要のないことを詳述した後、

郡ヲ自治体ト為スハ不必要ニシテ、徒ラニ地方制度ヲ複雑ナラシムルニ過キサル事亦更ニ反覆弁説スルヲ要セサルヘシ。即チ郡ヲ以テ従前ノ如ク單純ナル行政区画ト為シ、郡長ハ一方ニ於テハ町村ノ監督官トシ、更ニ国ノ行政及ヒ府県ノ行政上知事ノ命令ヲ町村ニ伝達スルノ地位ニ立タシメ、郡役所ヲ以テ恰モ府県ノ出張所ノ如クスル事、恰モ仏国ノアロンジスマンノ制度ノ如クスヘシ。

と結んでいる。郡は従前の單純な行政区画に戻せという郡制廃止の上申である。

翌三〇年二月（第一〇回帝国議会）に衆議院にまたまた郡制改正案が提出され、しかも郡長公選を除く二件は可決された。但し、この改正案を回付された貴族院では、未施行府県の多いことを理由にして否決した。（三〇年三月一日現在、郡制施行二三県、府県制施行一七県）しかしその貴族院においてさえ、第一二回帝国議会では、大地主簇生防止のための郡制改正法律案が提出されている。

**府県制・郡制の改正** このような改正案の波状攻撃は政府にとつては危険な事態の切迫である。さすがの山県有朋もこの波が郡長官選を押し流さぬ中に、残りの二つの柱を切り捨てる決心をした。明治三二年一月、第一三回帝国議会に対して山県首相は「郡制」の改正案を提出した。提案の理由を首相は同二四日の貴族院で次の如く説明している。

抑々大地主に特権を与へられた訳は、郡内にいて独り名望を有するのみならず、郡の費用を多く負担し、又郡内の事業につきましても其利害の關する所少からざるために、特別に地方制度發達の上にをきましても著しき成績を見るであらふ、且つ郡の公益になるであらふと云ふ考でした。然るに郡制の制定が慥むらくは時期に後れたために、早くも党争の弊を蒙りまして、選挙に際し往々党争の具たるの有様に立至りました。加之、之を本制施行以来十年の間の成績

に照して見まするに、時勢の変遷に伴ひまして、大地主必ずしも郡内の名望家と云ふ訳ではありません。故に折角予想の効果を見るであらふと云ふことに反しまして、却つて弊があると云ふ訳であります。故に寧ろ之を廢するが宜しいと云ふ考であります。

是に次いで複選制のことであります。此複選制は其選挙人が知識、経験を有する人でありまして、且つ又選挙の手續至つて簡單であります故に、本制を定められたのであります。然るに其の結果は是れ亦予想の外に出まして、此複選制に依りますと云ふと、府県會議員、郡會議員の選挙に関する勝敗は、一に市町村會議員の選挙に係りますから、競争の熱度は延いて市町村自治の行政に波及致しまして、市町村自治制度の發展を害するに立至つたと云ふ訳であります。

大地主必ずしも名望家にあらず、知識・経験者必ずしも議員たらず、市町村自治は最も激しい党争の渦に巻きこまれたと説明して、改正案を提出しているのである。この改正案中、郡制についての主な改正点は次の通りである。

- 1 複選制は町村會議員選挙の競争を激化するため、これを廢止して直接無記名の選挙とする。（選挙権は郡内公民、被選挙権は直接国税五円以上）
- 2 大地主は必ずしも議員の適任者でないため、大地主議員の制度を廢止する。
- 3 郡が法人であることを明示する。
- 4 選挙人名簿を据置き制度とする。
- 5 選挙の効力・資格等を明らかにする。
- 6 郡の行政および吏員の条項を明確に設ける。
- 7 財務に関する規定を整備する。

これに対して衆議院は、記名投票を採用することと、半数改選の廢止とを可決して貴族院に送つた。貴族院は半数改選の廢止には同意したが、記名投票を無記名投票に再修正して衆議院に回付し、衆議院もこれに同意して郡制の改正案は成立した。

一方「府県制」の主な改正点としては次の項目があげられる。

- 1 複選制は延いて市町村会議員選挙の競争を劇烈ならしめ、地方自治を阻害するため、これを廃止して直接選挙、無記名制にする。(選挙権は府県内の市町村公民で直接国税三円以上、被選挙権は一〇円以上)
- 2 選挙の資格、効力等を明らかにする。
- 3 県の法人たることを明示する。(従来も事実上は法人として扱ってきたが、これを成文化する。)
- 4 府県会に通常会を設け年一回とする。(従来は「毎年一回秋季ニ於テ通常会ヲ開ク」とあり、事実上通常会は一会しか開かれていないが、今回は「通常会ハ毎年一回之ヲ開ク」と修正している。)
- 5 府県税に関する規則を設ける。
- 6 府県の実情に鑑がみ、府県吏員を置く途を開く。
- 7 会計規則を明瞭にする。

衆議院の審議では主な修正として議員数の増加(原案は人口七〇万未満三〇人、七〇万以上一〇〇万未満は五万人一人増、百万以上は七万人加うるごと)に一人増とあつたのを、五〇万まで三五人、五〇万以上一〇〇万まで三万人一人増、一〇〇万以上五万を加うるごと)に一人増と修正)、記名投票、半数改選の廃止の三件を可決して貴族院に送付し、貴族院は前二件を政府案に復し、第三件には同意して衆議院に回付した。衆議院は郡制と同様に貴族院修正案に同意したので、両改正案は三月六日に成立し、同一六日に法律となり、旧制を施行している府県に関しては七月一日より施行させ、旧制未施行府県に関しては府県知事の具申によつて内務大臣が定めることとなつた。

なおこの審議に際して複選制の利害に関する意見が出されているので列挙してみよう。

(複選制の弊害―直選制の長所)

- 1 複選制は直選制の如く一般選挙人の意志を代表すること能はずして唯問題

に反映するのみなり。

- 2 市町村会議員の多数を占むる必要ある為、市町村会議員選挙競争劇烈となり、延いて党派の軋轢を地方自治に波及するに至る。
- 3 市町村会議員の任期間は数回議員選挙を行うとも、同主義の者の選挙に依る為、選挙現時の選挙人の思想と一致せざるの虞あり。
- 4 複選制の結果、地方議会の主義は自ら一方に偏倚して、各種の意見を適当に代表し得ざるの虞あり。
- 5 政府の郡市町村に対する監督も、参事会の郡市町村会よりの選挙なるを以て、勢ひ励行し得ざるの虞あり。
- 6 郡会・市町村会の不成立の結果に伴ひ、屢々選挙を結了せざることあり。(複選制の長所―直選制の弊害)
- 1 一般選挙人は選挙区域の大なるに従ひ、其の事情に通ぜざるに反し、複選制となれば事情に通じたるものが選挙するを以て公正なる選挙を為すことを得。
- 2 複選制は名誉職にある者選挙人となるを以て、暴行・脅迫等に動かさるることなく、選挙の弊害行はれ難し。
- 3 地方議会に於ける党争は、複選制の如何に係らず。
- 4 直接選挙を屢々行ふときは、無用の混雑を生じ、競争の結果は市町村民間に於て敵視するの状態を生ず。
- 5 現行複選制は、市町村の等級選挙を基礎とするを以て、社会各級の意見を適当に議会に反映することを得。

#### 本県における施行

政府は新府県制・郡制に関する説明のため、四月一七日から地方官会議を開催した。五月二〇日には内務省令第一七・一八号をもつて「府県会議員配当令」「郡会議員配当令」が発せられ、熊本県の分は県会議員総数は旧制と同じ三七名であったが、阿蘇郡の二名が三名に、上益城郡の三名が二名に改正されている。郡会議員は各郡増減があるが、一郡一五名以上三〇名までと定められており、総数では旧制下に比して二名の増である。(次表)

市郡	県議	有権者	被選挙権	(市)郡議	有権者	被選挙権
熊本市	二	一、二四五	五〇一	三六	二、三八一	四八七
飽託郡	四	六、〇九五	二、八六五	三〇	六、〇六二	四八七
宇土郡	二	二、〇八〇	八六七	一五	二、〇八〇	一、五七二
玉名郡	四	七、三六六	二、三八四	三〇	七、三六六	五、三三三
鹿本郡	三	五、三七七	二、〇三四	二五	五、一五五	四、〇四四
菊池郡	二	五、〇四三	二、一四二	三三	五、〇四三	三、九六六
阿蘇郡	三	二、九七四	一、〇三九	二四	二、九七四	二、一三三
上益城郡	二	五、四九四	二、五八五	二四	五、四九六	四、三三九
下益城郡	二	四、五三九	二、〇五七	二四	四、四九二	三、六〇七
八代郡	三	二、三四五	一、二三元	二六	二、四六六	二、〇七六
葦北郡	二	一、八八三	四七五	一九	一、八八三	一、八八五
球磨郡	二	四、二二七	九九五	三三	四、〇五五	二、六三三
天草郡	六	三、七七一	一、五九九	三〇	三、七九八	二、五三二
計	三七	五、一七二	二、〇七二	二九四	五、〇八三	三、八二七

七月一日より新制の施行が達せられたが、改正の具体化は四年ぶりの郡議・県議の直接選挙にあつた。郡会議員の選挙は九月三〇日に実施され、国権・憲政両党の華々しい選挙戦の後、飽託・上・下益城・宇土・鹿本などでは国権優勢、八代では憲政が圧倒的優勢を示したが、全県的にはもちろん国権党の勝利に終つた。

県会議員の選挙は一〇月五日であつた。(九月一三日告示二五六号)国権党・憲政党は互いに中立派を抱きこんで選挙を争い結局国権二〇名、中立四名、憲政一三名が当選した。この選挙の前七月九日に県令で「祭礼供養ノ為メ人民群衆ヲ禁止スル件」が発せられていたが、一〇月一六

日廃止された。これも選挙の激しさを予想した県側の対策であつたのであろう。一〇月三〇日に臨時県会が開催され、議長に値賀盛純、副議長に菊池淡水が選ばれ参事会員も決定し、県予算の執行も知事処分から参事会の審議に移つた。実に四か月振りであつた。なお郡会も補欠選挙や資格問題、参事会への異議訴願などで年内には役員選出のみが行われ、翌三三年一月から二月にかけてようやく開会されている。

**府県制・郡制の一部改廃** 新郡制に関してはその廃止案が屢々衆議院で可決されながら貴族院の反対で実現しなかつたため、明治期には部分的な改正は行われていない。僅かに明治三五年四月五日に郡費分賦の割合決定に関する件が法律第四〇号で決定されただけである。

しかし新府県制に関しては必ずしも然らずで、まず施行前の六月七日に島嶼に関する二つの勅令(一三八条関係)、六月二日に市部会・郡部会の特例に関する勅令(一四〇条関係)が発せられ、六月二十九日には勅令第三一五号で「府県行政及郡行敬ニ関シ、主務大臣ノ許可ヲ要セサル事項」九項目を示し、府県知事の決裁のみでよい旨を示している。

- 一 其ノ府県・郡ニ於テ從來徴収シタルモノト同種類ノ使用料、手数料及其ノ細則ニ関スル件
  - 二 其ノ府県内ニ於ケル教育・勸業・衛生・土木若ハ慈善ノ事業ニ対スル補助、其ノ他其ノ府県ニ於テ從來補助シタルモノト同種類ノ補助ニ関スル件
  - 三 予定価格五千円未満ノ府県有不動産処分ニ関スル件
  - 四 其ノ府県ニ於テ從來賦課シタルモノト同種類ノ夫役・現品ニ関スル件
  - 五 支出総額十萬円以内ノ府県継続費ニ関スル件
  - 六 其ノ府県ニ於テ從來設ケタルモノト同種類ノ特別会計ニ関スル件
  - 七 府県債ノ元本総額五萬円、郡債ノ元本総額千円ニ達スルマテノ起債
  - 八 地租二分の一以下ノ附加税ノ賦課ニ関スル件
  - 九 警察費国庫下渡金ニ対スル支出金額ノ件
- (注) この勅令については、三三年二月に「一〇、伝染病予防費国庫下渡金ニ対スル支出金額ノ件」が附加され、三五年二月には「一一、府県制第百八

- 条ノ場合ニ於テ関係府県知事ノ協議一致シタルトキ(数県にまたがる營業所ノ營業稅徵收ノ件)が加えられたが、明治四二年四月第八項が「感化院費国庫下渡金又ハ癩予防費国庫下渡金ニ対スル支出金額ノ件」と改正されている。その後大正元年一月二七日勅令第四九号で廃止され、新に一六項目が制定され一二月一日施行に決した。
- 一 各選挙区ニ於テ選挙スヘキ府県會議員數ニ関スル事
  - 二 府県會傍聴人取締規則ニ関スル事
  - 三 府県會議員、府県名譽職參事會員其ノ他府県名譽職員ノ費用弁償額及其ノ支給方法ニ関スル事
  - 四 有給府県吏員又ハ有給郡吏員ノ退隱料、退職給与金、遺族扶助料及其ノ支給方法ニ関スル事
  - 五 国ニ対スル府県ノ寄附ニ関スル事
  - 六 府県ノ教育・勸業・土木・衛生若ハ慈善ノ事業ニ対スル補助、又ハ其ノ府県ニ於テ許可ヲ受ケタルモノト同種類ノ補助ニ関スル事
  - 七 警察費国庫下渡金、伝染病予防費国庫下渡金、癩予防費国庫下渡金、又ハ感化院費国庫下渡金ニ対スル府県支出金額ニ関スル事
  - 八 府県ノ特別會計ニ関スル事
  - 九 支出總額十五万円以内ノ府県繼續費ニ関スル事
  - 十 予定価格一万円未満ノ府県有不動産処分ニ関スル事
  - 十一 元本總額十万円ニ達スル迄ノ府県債又ハ元本總額二千円ニ達スル迄ノ郡債ニ関スル事
  - 十二 府県郡ニ於ケル公会堂・病院・試験場・物産陳列場・種畜場・蚕種貯蔵庫・公園・教員養成所・産婆看護婦養成所・種畜ノ使用料及試験・分析・鑑定・凶案・設計・畜類血統証明・患畜診察手術其ノ他之ニ類スルモノノ使用料又ハ手数料ニ関スル事
  - 十三 府県ニ於ケル前項ノ使用料又ハ手数料ノ細則ニ関スル事
  - 十四 府県制第八條ノ場合ニ於テ、関係府県知事ノ協議一致シタル營業稅附加稅ノ歩合ニ関スル事
  - 十五 府県ノ夫役現品ノ賦課ニ関スル事
  - 十六 郡費ノ特別分賦方法ニ関スル事

府県制施行前にもう一つ「府県費ノ分賦及不均一賦課ニ関スル件」三か条が同じ六月二九日勅令で発せられている。

府県制施行後の三二年八月一七日「府県會議員及郡會議員選挙ニ関スル罰則」(勅令第三七七号)全八條が即日施行された。これは第一三議會提出の衆議院議員選挙法が不成立となつたため、緊急勅令として公布されたもので、第一四議會会で同選挙法が可決された後、三三年三月七日(勅令四三三号)廃止された。三三年五月二八日には「府県出納吏及郡出納吏ノ身元保証並賠償責任ニ関スル件」全四條(勅令二四八号)が出され、三九年七月一八日にはその第五條が追加された。

四一年二月には沖繩県に関する事項の追加を行い(法律二号)、翌四二年右に関する特例を勅令二〇号で公布した。

明治四四年には二三年間据置かれた「市制・町村制」の全面改正が行われたので、いよいよ府県制にも再度の大改正の時期が近づいてきた。そしてそれは大正三年に至つて実現するのである。

#### 一、地方官官制の改正

**三二年以後の改正** 明治三二年六月には地方官官制の一部改正によつて、第三課から学務課が独立し、本県では井上參事官が課長を兼任したが、二八日には熊本県高等視学官として住田昇(奈良県師範校長)が任命された。また三三年一〇月一日より監獄署の經費が国庫支弁となつたので、県は會計規則を改定している。明治三六年四月一日、監獄署は司法省管轄となつて新官制が施行され、熊本監獄署では判任官三人、看守三七人を含む五二人の減員が行われた。

**明治三八年の改正** 明治三八年四月一九日、勅令第一四〇号で地方官官制の改正が行われた。新官制によれば知事(勅任)の下に事務官(奏任)四人を置き、事務官はそれぞれ部長として知事の命を受け、部下の官吏を指揮監督し所部の事務を掌理すると定められた。これまでの書記

官・参事官・視学官・警部長は廃止されて第一から第四の部長となったが、第四部長には新職名警務長が当ることとなった。警務長の下には委任の警視、判任の警部があり、警察署長は警視か警部をあてるきまりである。また郡には郡長(奏任)・郡書記(判任)・郡視学(判任)を置くこと定められ、三三年の勅令二四三号は廃止された。

庁内機構は知事官房と四部に分けられ、各部の分掌事務を再編成した。

第一部 議員選挙、府県及都市町村ノ他公共団体ノ行政並ビニ経済ノ監督、賑恤救済、土木、地理、土地収用、府県ニ属スル国庫費ノ会計、府県経済ニ属スル収支出納ニ関スル事項

第二部 教育学芸、学事視察、兵事、社寺及宗教、名勝旧蹟、民籍ニ関スル事項

第三部 農工商、森林原野及水産漁猟、度量衡ニ関スル事項

第四部 高等警察、行政警察、衛生ニ関スル事項

熊本県では、右の改正によって二〇日に四部長の任命が行われ、前事務官森正隆は第一部長に、前視学官浜野虎吉は第二部長、前参事官橋本正治は第三部長に、前警部長六角耕雲は滋賀県事務官に転じ、前大分県警部長添田敬一郎が第四部長となった。また庁内機構は次のようにまとめられた。

知事官房 官吏ノ進退、文書ノ往復及記録編纂、官印・府県印ノ管守、褒賞ニ

関スル事項

第一部 庶務課、土木課、会計課

第二部 学事係、社寺係

第三部 農事係、商工係、林務係、水産係

第四部 警務課、保安課、衛生課

右の第二部・第三部は旧内務部内の第三課、第四課が分離昇格させられたために、部内に課がなく係であり、第一部・第四部に比して

均衡がとれていない。この不均衡是正のためには当然官制の再改正が行われる必要があつた。翌三九年七月には事務官を三人とし、第三部長を第一部長の兼任と定めている。

**明治四〇年の改正** 明治四〇年四月に行われた地方官会議では新地方官制に対する批判が強く、第二部の廃止案が出て可決された。その時の諮問をもとにして、同年七月一三日勅令で地方官制の改正が実施され、事務官の次に事務官補を新設し、府県事務は東京は二部、其他は三部に分ち、第二・第三部は廃止して、第一部長を内務部長とし、第四部長を警察部長と改称した。これにもとづく異動により浜野第二部長は東京に転じ、和歌山県事務官脇田琥一が本県に転じた。県は新官制にもとづいて七月二六日新分課章程を發表し、知事官房・内務部・警察部の三部に各次のような係・課を設置した。

知事官房 秘書係、文書係(主事河地田熊太郎)

内務部 地方課、庶務課、土木課、会計課、学務課、農商課(部長石川啓)

警察部 高等警察係、警務課、保安課、衛生課(部長有川貞寿)

その後県は、明治四二年三月に農商課を農務課と商工課に分けたが、四年九月には本県訓令五四号で郡役所の課を廃して係を置くことに改めている。

## 第二節 新市制・町村制

明治二一年に制定された市制・町村制も、二十数年にわたって施行される間に、部分的修正では弥縫しきれぬ問題が生じてきた。既に第二二議會(明治三八年)以降政府の手によって数回の全文修正案提出が行われながら審議未了となっていたが、明治四四年第二七議會に提出された全文修正案は遂に成立し、同年四月七日法律第六八号・第六九号で公布され同年より施行された。この両法律はその後数次の大改正を経ながら

第二次大戦後の全面改正まで生き残り、地方自治の基本法となったのである。

### 一、市制・町村制の改正とその特色

**第二・二三議会の改正案** 明治三八年の第二三議会に政府は郡制廃止法律案とともに市制改正法律案・町村制改正法律案を提出した。その市制改正案は九章一七六条にまとめられており、旧市制に新たに「市参事会」（第三章）「市町村組合」（第七章）「雑則」（第九章）を加え、「附則」を章外に出して構成されている。この改正市制案の主な改正点は次の通りであった。

- 1 市民の納税資格から地租納入者の優先権と直接国税の金額制限を撤廃し、直接国税の納入者とした。
- 2 市会議員の定数は定期改選の時でなければ増減できないが、著しく人口の増減のあった場合は内務大臣の許可を得て定数をかえることができるとした。
- 3 選挙人名簿の縦覧期日を選挙期日の五〇日前から一週間とし、異議申立より確定までの期間に余裕をとり、確定を選挙前三日（従来は一〇日）とし、一年間の永久選挙人名簿とした。（従来は毎選挙ごとに調製）
- 4 原則として単記制を採用し、投票用紙を市長が一定することとした。（従来は連記制で本人が認めて持参）
- 5 当選については法定得票数の制度を設けた。（各級選挙人を各級議員数で割った数の五分の一以上）
- 6 市会の正副議長任期を定期改選までの期間すなわち三年とし、従来は一年、市会の招集・開閉者は市長とした。（従来は議長）
- 7 市会の定足数を過半数とした。（従来三分の二以上）
- 8 市参事会の行政事務担任を廃して議決機関とし、名誉職参事会員の被選挙権を市会議員のみに制限した。（従来は公民中満三〇才以上の選挙権を有する者）
- 9 市の行政機関は市長単独とした。

10 附近市町村と共同事業を経営し得るために、市町村組合を設けることができるようにした。

このように構成された改正案は、衆議院の審議で選挙人に関する数項の修正と、市会議員の任期を四年とし、半数改選をやめて四年ごとの総選挙とする修正、従って正副議長・名誉職参事会員の任期も四年とする修正が行われて貴族院に送付されたが、会期末のため審議未了となってしまった。

翌三九年の第二三議会に政府は再び郡制廃止案とともに市制改正法律案と町村制改正法律案を提出した。この時の市制改正案は前年衆議院における修正案ほとんどそのままであった。衆議院の委員会では最低得票数五分の一以上の制限のため何回も選挙を繰返すことは繁雑であるからその制限を一回までに限る修正が加えられ、三月九日の本会議で委員会修正通り可決され貴族院に送付された。貴族院では郡制廃止との関連が深いという理由で同じ委員会に附託されたが、三月二一日郡制廃止法律案が否決されたため、政府が二三日にこの法律を撤回して、この時もまた不成立に終わった。

翌四〇年の第二四議会には衆議院議員選挙法中改正案の一つとして記名投票案が出され、地方選挙にもこれを及ぼそうとして府県制・郡制・市制・町村制中改正案が提出され、衆議院では可決されたが貴族院で審議未了となった。

**改正案の成立とその特色** 明治四三年の第二七議会に、政府は第二三議会に提案した改正案にさらに部分的修正を加え全一〇章に附則を含めて一八一条として提案した。第二三議会改正案との主な違いは、市が必要と認めた時は市条例をもって市参与を置くことが出来―第七四条―市参与は担任意業に關してのみ市参事会員として参事会の議事に参与出来る―第六四条―こととしたこと、市長・助役・収入役の任期を従来六年から四年に短縮したこと―第七三・七五・七九条―第四章市行政を第

四章市吏員、第五章給料及給与に区分したこと、市吏員の給料旅費について内務大臣や府県知事の許可を必要としないことに改めたこと―第一〇五条―非常災害の際他人の土地を一時使用することができるとしたこと―第二二八条―市町村組合を法人とすることを削ったこと（前案の一五二条）市が異議申立や訴願を提起する期限を二週間から三週間に延ばしたこと―第一六〇条―監督官庁が市会の停会を命ずることのできる条項を削ったこと（旧改正案の第一六一條）などである。

この時の政府提案では改正の要旨を次のように説明している。前の改正案の説明と重複するきらいもあるが、最初の市制との重要な相違点を列挙しているので、次にあげてみよう。

市制制定以来二十余年を経過し、その間の実施と時勢の進歩に鑑み、改正を要する点少からざるを以て、之が全面改正を行はんとしたるものにして、其の主な改正要点左の如し

- 一 合議体の行政機関は其の責任の帰趨明かならざるに加へ、事務の敏活を欠くを以て、市長を以て単独の行政機関とし、従来行政機関たりし市参事会を議決機関と為したる事
- 二 市会議員の選挙に付き、今日に於ては半数改選の要もなく、加へて其の煩雑を避くる為め、府県制の例に倣ひ、任期を四年として全部改正とせる事
- 三 市会議員選挙は衆議院議員及府県会議員の選挙との権衡を保ち、且つ弊害少からざるを以て、単記投票の制度を採用せる事
- 四 市長の任期を市会議員と同様四年とせる事
- 五 特殊の事業の為、学識経験ある人物を挙げ、適當の地位を与ふる為、市参与制度を設けたる事
- 六 附近市町村と共同事業を經營し得る為に、市町村組合を設け得る道を開きたる事

この案はまず衆議院委員会で審議され、市参事会が諮問機関になったのは進歩か退歩か、市参与制は官辺縁故者や官吏の古手の侵入により官僚化のおそれはないか、三級制を残す理由と単記制との関連如何などの

質疑があつた後、二十余か所の修正を加えて議決された。政府案の改正要点はそのまま通過したが、大きな修正ではまず公民の納税要件が「市内二於テ直接国税ヲ納ムルトキハ」から旧市制のままの「市内二於テ地租ヲ納メ若ハ直接国税年額二円以上ヲ納ムルトキハ」と修正された。（第九條第一項）、また市に対して工事の請負その他特に關係の深い事業者には被選挙権を与えないことを詳細に規定してあつたものを「市ニ対シ請負ヲ為ス者及其ノ支配人、又ハ主トシテ同一ノ行為ヲ為ス法人ノ無限責任社員、重役及其ノ支配人」に限定して大きく緩和した。（第一八條第三項）これは小都市において原案のように制限すれば、その地方の有力者で被選挙権を失う者が多く出る可能性があるためこれを緩和し、特に法人についてはさらに緩和したと修正理由で説明されている。

また今一つの法定得票数の「五分ノ一」が「七分ノ一」に改められた。これは五分の一ではそれに達せぬ場合がしばしば出てきて、再選挙になることが予想されるので、最初から七分の一に切り下げておくことになつた。また再選挙の際はますます低調になることが予想されるので、第三七條第二項後段の部分を削り、再選挙の際にはこの法定得票数を適用せぬという一項を追加した。以上の三つの他の修正はほとんどが字句の修正で、明治四四年三月一日に衆議院を通過して貴族院にまわり、貴族院でも同二一日衆議院修正通りに可決された。

こうして波瀾に満ちた市制改正案は明治三八年の改正案提出以来六年目に貴・衆両院を通過し、明治四四年四月七日に法律第六八号として公布され、九月二二日勅令第三三八号でその施行期日を一〇月一日と定められたのである。しかし、この大改正も当局者以外には全く関心を持たれず、大新聞は一つもそれについての論説を掲げず僅かに東京日日新聞が数行のニュースを出したにすぎなかつた。

**町村制の改正経過とその特色** 町村制の改正案も市制と同様の経過をたどり、第二二議會・第二三議會に提出されて審議未了となり、第二七議會でようやく可決された。第二二議會に提案された改正案は旧町村制



と同じ八章構成であるが、第一章総則の第三款「町村条例」の下に「及町村規則」が附加され、第三章の第一款「町村吏員ノ組織選任」が「町村吏員ノ組織選挙及任免」に改められ、第二款「町村吏員ノ職務権限」の下に「及処務規定」が加えられ、第四章「町村有財産ノ管理」が「町村ノ財務」と改められている。内容の主な改正点は次の通りである。

- 1 町村が義務の負担に堪えぬ時や公益上必要な時に強制合併をさせ得る条項（第四条第二項）を削った。
- 2 町村の廃置分合、境界変更、境界争論に、郡参事会を関与させる条項を削った。
- 3 町村公民の要件の中から地租納入を削り、又直接国税の税額制限を除いた。
- 4 選挙人名簿の縦覧期間を選挙期日五〇日前から七日間とし、名簿の確定を選挙三日前として、一年間の選挙人名簿とした。
- 5 原則として単記制をとり、投票用紙を一定した。
- 6 当選については法定得票数の制度を設けた。
- 7 選挙に関する紛争に郡参事会を関与させる条項を削り郡長から府県参事会へ直通する形をとった。
- 8 議員の三分の一以上の請求で町村会を招集できることとし、従来は四分の一）定足数を過半数とした。

右の改正案は衆議院の審議過程で名誉職当選者の職務放棄の罰則の一部、定数改正の時期、一級選挙人に関する規定の改正と、議員の任期六年を四年とし半数改選をやめること、議員の欠員補充は定数の三分の一以上に達した時実施すること、町村長を議長とすることをやめ、議員中より選挙し、任期を四年とすること、などの諸点が改められて貴族院に送られたが審議未了となった。

翌年第二三議会に提出された議案は、町村長を議長とする点のみ旧に復し、あとは前年の修正案通りであったので、衆議院では法定得票数五分の一以上の制限を一回までとする修正が行われただけで貴族院にまわった。しかし市制と同様な手順で法案撤回となった。

明治四三年の第二七議会に提案された町村制改正案は旧案の第三章町村行政を町村吏員と給料及給与の二章に分けて全体を九章とし、第二章町村会の第二款と第三章町村吏員の第二款をとともに職務権限のみとして、旧案の「及処務規程」を削っているが、条文は一六一条でかわらない。

衆議院における修正は一七か所及び、市制における修正と同様の部分もあるが、主な改正では町村公民の条件に「直接国税二円以上ヲ納ムル」者という現行法の条文が復活し（第七条第一項）、町村請負者の被選挙権制限は支配人・無限責任社員・重役のみに適用されることとなり（第一五条の三項）、選挙人名簿の縦覧期日を選挙前四〇日よりとし（第一条の二項一従来は五〇日）、法定得票数の最低限を七分の一に改め（第二七条の一項一従来五分の一）、また町村長および助役は知事の認可がないと任期中の退職ができないようになっていたのを、三か月前に申し出れば退職出来ることにした。（第六四条の三項）

三月一四日衆議院を通過したこの改正案は、二一日に貴族院で衆議院修正通りに可決され、四四年四月七日法律第六九号として公布された。

## 二、改正市制・町村制の実施

**内務省通牒まで** 明治四四年四月二一日の九州日日新聞は社説に「市制・町村制の研究會」という標題を掲げて次のように記している。

市町村制の改正は、自治政の整理を為すに於て、最も緊要の機会なりと謂はざる可らず。従来の市町村制度は、種々の点に於て不完全の事ありしが、今回は則ち従来の経験に鑑みて、大に修正する処ありしを以て、自治機関の運用上根本的に変替する処多し、此改革の場合には即ち整理を實行するに於て最も手着ぐるに容易なる者あり。

今日各処に自治政素乱の批難あるを聞けるが、為にする処ある中傷的の攻撃に出る者尠からざるべきも、併も今に於て其内容を整頓して自治政の効果を挙

ぐるは、最も励精すべき処たるなり。而して自治政不整理の原因は、故意に悪辣手段を弄して之を潰屑せしめたる者は姑く論外とし、間々制度の精神を了解せず若くは制度の施行方法を審にせざる等にて、知らず識らず不整理の状態にある者尠しとせず。前者の最も匡正を要すべきは勿論、後者も亦速に之が改善の道を講ぜざる可らず。然らざれば則ち人民の不利不便を如何ともする能はざるなり。

殊に新制度の施行に就ては、尚一層此法制の細目を研究するの必要あり。然らずんば則ち之を準用して完全なる施行を為すを得ざるべき也。今日各郡に於ては、兵事事務の講習あり、若くは徴稅事務の講習ありと雖、併も自治制研究の講習会あるは未だ是れあるを觀ず。今日各町村に於て是が研究を為すに至らば、其裨益する処必ず多大なる者ある也。是に由て從來事務の渋滞を来し居たるの弊を刷新し、明快簡捷の取扱を為すに至れる等直接に得る処多かるべき也。是れ吾人の新自治制の研究を開くと云ふ所以なり。

而して此研究は単に之を町村事務に關係ある公吏其人のみに止らず、一般公民の公共の事に志ある者をして、出来得る限り講習せしめたく思ふ也。自治政は公民全体の自ら治むる政治なる以上は、公民たる者は何人も自治制の大体觀念を有して、事に之に従はざる可らず。今日各所に自治政紊亂の批難を聞くが如きは、当局者の失態に出づるの責は之を寛宥するを得ずと雖、併も亦公民の自治に熱心ならず、当局者を監督するの力足らざる者、又一原因たらずと謂ふ可らず。果して然らば一般公民をして自治制の研究に従はしむるは適切なる政治思想を涵養せしむる所以にして、又た明快の思想を以て当局者を監視せしむる所以なり。是れ吾人が今に於て新自治制の研究會を、到る処の町村に開催せんことを主張する所以なり。

ここで九州日日新聞は新市制・町村制の内容を広く一般に知らしめ、その知識によつて直接自治制の担当者を監督し得るようにさせたいと望んでいる。しかし直接担当者である町村長および町村吏員の知識の向上が事務能率向上の急務であるとして、同年七月四日の紙上に「町村長の講習會」と題する論説を掲げた。

凡て事業の進歩は之を担当する人の智徳の向上と正比例する者なり。町村自治機關の發達も亦然り。町村長を初め其局に當る人の修養如何は最も密接の關係あるは之を言ふを待たず。是れ町村長及び町村吏員の、職員其他に就て講習會を為すの最も肝要の事たる所以なりとす。

吾人の識る処を以てすれば、今日町村の事務は決して整頓せりと稱するを得ず、所謂模範村なる者ありて、百般の施設に遺憾少き処なきにあらざるも、併も多数の町村に於ては其事務は随分幼稚なる処あるが如し。此の如きは當時者の識見余りあらざると、又研究向上の精神を欠ぐとに由る。殊に自治政紊亂の風説を聴くが如き町村は、一層其當事者の識徳を欠ぎ其修養を欠ぐに基かずんばならず。間には事務上の取扱に暗く、為めに往々法例違反の行為をなす如きものの到る処の町村に是れなしとせず。是の如きは速に匡正して整善に勉むるを肝要なりとす。

中央に於ては全国の郡町等を集めて自治の講習會を開けり。是大に可なり。併も是よりも更に肝要なるは、一県若くは一郡に於て、町村長を集めて講習會を催すこと也。上級官衙の取締や督責や如何に嚴密なりとも、其衝に當る実務者にして事務に暗熟し道理に明かならずんば、何を以てかよく自治の効果を奏せんや。町村長の多くは地方に徳望ある有力家なるを以て、自治政の研究をなし又は經驗を積める者の如きは決して多しと謂ふ可らず。何れもその常識により事務を処理しつつある。されば嚴密なる法令の解釈や繁鎖なる事務の取扱やに就ては、往々未熟の点あるを免れず。講習會を催して自治制に關する知識を養はしむるは、益々其必要を觀るなり。

曩きに飽託郡に於て町村長の講習會を開き、好結果を収めたる者の如し。是の如きは他の諸郡に於ても必ず実行すべきの事なり。飽託郡の如きは其位置の熊本市に接近するを以て、町村長の出席に便利なるは勿論、殊に講師の招待に多大の便利を有するを以て、他の各郡に於ては直に之に倣はんとするの頗る困難なる事情なしとせざるも、併も相当の経費を投じ相當の経営を施さば、此困難を排除する事又決して為し難きにあらず。飽託郡の如く學者を各方面より招聘することは、他郡に於ては或は不可能ならんも、相当なる郡費の支出を為し、県よりも亦た自治政に熟練なる官吏を派遣して講師たらしめば、講習の目的を達するは決して為し難きを憂へざるなり。抽象的なる學者の講話も無論自治政

経営の基礎として必要なるに相違なきも、併も勸業、教育、兵事、衛生等に就きて実際の事務を講習するは更に一段の裨益あるを得ん。此の如きは県と郡との奮発によりて之を為さんこと、必ずしも難事とせず。是れ吾人が各郡に於て、町村長の自治講習会を開催せんことを勧誘する所以なり。(碧天生)

同年九月二二日政府は勅令二三八号で市制および町村制の施行期日を同年一〇月一日と定め、同じ九月二二日に「市税及町村税ノ賦課ニ関スル件」(勅令二四二号)と「市税及町村税ノ徴収ニ関スル件」(勅令二四二号)とを公布した。前者は二か所以上の市町村で営業を営む個人・法人の附加税と、鉦区税・鉦産税に対する附加税および二か町村以上にわたがる営業以外の収入に対する市町村税の賦課について規定し、後者は市町村税徴収は国税徴収法を準用することを示している。

また同二二日、「市制・町村制ノ施行ニ関スル件」(勅令二四三号)全一六条を示し、新制実施にともなう旧制との調節事項を公布した。二五日には「市制第六條ノ市ノ区ニ関スル件」(勅令二四四号)で六大都市の区に関する規定を示し、「市町村吏員ノ賠償責任並身元保証ニ関スル件」(勅令二四五号)で公用財産に与えた損害賠償を規定した。

**内務省令と内務省通牒** この年九月、内務省は省令一五号・一六号・一七号をもって新市町村制に関する規程規則を發した。一五号は「市町村財務規程」、一六号は「市町村吏員服務規則」で、これは「官吏服務規則」に準じて制定されている。一七号では「市町村吏員事務引継ぎニ関スル件」が新たに制定された。これは従来町村における事務引継ぎが慣例としてしか行われていなかったもので、交迭の際に引継ぎをこぼむ者があつても強制出来ず、そのために事務が渋滞した実例があつたために設けられた。この規程では引継事項を列記するとともに、引継を拒む者のある場合には、知事・郡長が二五円以下の過料を課することができると定めている。

九月二八日、内務省は地方局長名で新制実施に関する最終通牒を各地

方長官宛に發した。

一 市町村制施行の際現に町村助役、同収入役、区会の選挙したる区長、市の臨時又は常設の委員(市参事会員より出たる者を除く)の職に在る者は、其選挙又は選任の方法に付改正ありたるも、其資格要件に抵触なき者に限り其在職を妨げらるることなきものとす。現に東京市・京都市・大阪市・名古屋市の区長・同区収入役・同区附属員・市町村書記其他附属員の職に在る者亦其在職を妨げらるることなきものとす。

二 従前一郡事務の為に設くる町村組合会議員の任期は其組合規約の定むる所に依るべきものなるを以て、町村制施行の際現に其の職に在る者の任期に付ては別に影響を及ぼすことなきものとす。

三 市町村基本財産収益の為にせざるものは市町村制の規定に依り之を基本財産と為すべきものにあらざるを以て此の際整理すべきものとす。

四 旧市町村制中監督官庁の許可を要するの規定事項にして、市町村制施行前市町村会に於て可決したるものは、市町村制施行後に於ても仍て許可を要せざるものとす。

こうして、明治四四年一〇月一日、新市制町村制の実施日を迎えたが新制の実施により形の上に顕れた事象としては、市の参事会員が自然退職となつたことだけで、熊本市ではそのため一〇月七日に臨時市会を開催して参事会員六名の選挙を実施した。市会議員は当時なお三年ごとの半数改選であり、参事会員も二年ごとに半数改選の形をとっており、明治四二年三月に野田市兵衛・佐々布遠・林千八、同四四年三月に山田彦太郎・清永宇蔵・大野慎作が再選されていたが、その内には市会議員は一名もいなかったもので、新参事会員は全くの新顔となつた。「新制では市会議員の互選となる」

千田一十郎・吉永為己・豊永庄三郎・小早川秀雄・橋本伊平・行徳健男

また新制によつて市会議員・町村会議員は最近の定期改選期に於てその職を失うこととなつており、それは明治四六年(大正二年)の半数改

選の時にあたっていた。大正二年五月一日全県下の市町村においてはじめての全員改選が実施され、これ以後四年ごと全員選挙が行われることになった。

### 第三節 明治後期の町村合併

明治後期の全国の町村合併の状況を見ると、次表に明らかのように、明治三三年から三五年の間および明治三九年から四一年にかけて町村数の減少が目立っている。この時期の前者は明治三二年の府県制・郡制の改正の直後であり、後者は三九年から四〇年にかけての郡制廃止論争が激しい政争に発展した時期に当たっていて、その減少が偶然でないことを明らかに示している。

年次	町村数	減少数
明治32	14,702	24
33	14,540	162
34	13,637	903
35	13,487	150
36	13,472	15
37	13,399	73
38	13,398	1
39	12,856	542
40	12,724	132
41	12,387	337
42	12,329	58
43	12,327	2
44	12,319	8
45 (大正元)	12,313	6
大正2	12,279	34
大正3	12,267	12

#### 一、日露戦争前の町村合併

**本県の動きと新聞論調** 明治三三年から三五年にかけての減少は、旧府県制・郡制の未施行府県においても町村合併が急速に進行したものと考えられるが、既施行府県においても新制への移行に伴う手直しが行われ、多少の合併を見ている。本県ではこの期間の合併は二件で、明治三三年三月二日に天草の栖本村と河馬田村が合併して栖本村となり、明治三五年四月一日に河内村と船津村が合併して河内村となっている。但し改称では阿蘇郡宮地村が町に(三三年一〇月二〇日)、葦北郡日奈久村が町に(三四年九月二二日)、宇土郡三角村が町に(三六年三月)、葦北郡佐敷村が町に(三六年一月一八日)いずれも昇格し、また明治三五年の熊本大演習の行幸を記念して、飽託郡の部田村が翌三六年三月二日付で御幸村と改称することを認可されている。また三四年三月天草の下津深江村と小田床村が組合村を構成している。

この期間中の九州日日新聞をみると、明治三五年九月三日号に「町村合併の急」と題して次のような論説を載せている。

町村自治の機関をして円滑の運転をなし顕著の効績を挙げしむるに於て、第一必要を感ずるは町村民自治の精神に富むことなれども、其之に伴ふべき者は町村民の負担力なり。如何に自治の精神に富めばとて、其資力微弱にして町村費の負担に担へざれば、其治政率らず遂に機関の運転を中止せざるを得ざるに至るべし。然るに町村費の負担は頻年次第に増加して止むことなく、今日を以て之を数年前に比すれば、五割若くは十割の増加を見たるの地なしとせず。今第二国民要鑑に拠るに、全国町村税支出の十ヶ年累計は如左

廿二年度	一六、一一七、五四〇
廿三年度	一九、二五七、七九九
廿四年度	二〇、五三一、四七四
廿五年度	二一、五九三、三三一
廿六年度	二二、四五二、四四八

廿七年度 二四、六九六、三五五  
廿八年度 二六、八七五、八二八  
廿九年度 三〇、〇三四、七二四  
三十年度 三〇、三五六、九九一  
三十一年度 三八、二九九、二〇五

更に明治三十三年熊本県統計書に拠りて県下の町村税を見んとするも、該統計書は市町村を合して統計を示しあるを以て、単に町村税のみを見るを得ざれども其年々増加の有様は亦た推想し得べき者あるを以て、左に市町村歳出の決算を掲ぐべし、

廿八年度 六四七、七七八 三十一年度 一、二二三、二七四  
廿九年度 六八五、九二六 三十二年度 一、二六七、六五七  
三十年度 八七七、七七五

想ふに三十二年度以降本年に至る亦た多大の増加を為せるや疑を容れざる所なるが、此の如きは畢竟社会の進遷に半隨する結果にして、実に己を得ざるに出るなり。若其歳出の増加するを苦みて、痛く之を減せんとするときは、遂に社会の範圍外に立つの外なきなり。近き一例を以て之を言へば、彼の流行病の發生するに当たり、旧時衛生思想未だ進歩せざるの時に於ては、之を予防し撲滅する方法を知らず。従つて其予防撲滅の法を行はざるも、人皆安如として敢て顧みず。徒に加持祈禱を以て悪疫を払はんとする位なりしも、今日に至りては然らず。法律の結果と社会の要求は、縦令多額の費用を要するも、忍びて予防撲滅の方法を實行せざるべからざることとなりしにあらずや。此他教育の如き勸業の如き社会の進歩するに從つて其費用を増すに至るは自然の理数なり。独り町村税の増加するのみならず国費及び県費の如きは更に是れより激甚の度を以て増加せるは、統計を挙示するの必要を見ざるなり。而して是れ亦た国勢の發達に伴ひ、社会の進歩に從ふの自然作用にして避けんと欲するも得て避くべきにあらず。然るに支出の増加此の如きも、之を負担する国民の生産力は、必ずしも伴隨して發達すべきにあらず。則ち町村民は年逐うて其加重の負担に苦まざるを得ず。□□□□に□すべきなり。故に此際に処するの急務は、一面には益々勤儉の精神を喚起して其生産力の發達を図ると共に、一面には成るべく町村費の支出を減ずるの方法を考究し、以て之が實行を務むるに在り。而してその方法の一として、吾人町村合併の實行を勧告せざるを得ざるなり。

思ふに今日最も町村に於て維持に苦む者は、学校費・役場費等なるべし。而して戸数多き大町村に在ては、必ずしも然らざるも、小町村に至ては其困難を訴ふる者比々然らざるなし。今此數ヶ町村を合併して一大町村を形成するときは、其村費を減ずるを得ること決して尠少にあらざるべし。是れ有給吏員を減じ、若しくは学校を合併するを得るの利益あればなり。且つ大町村は小町村に比して、町村長を始め吏員に割合に適良の人物を得べきの望みあり。今日大町村の吏員は小町村の吏員に比して、悉く皆卓越せりやと云へば必ずしも然らざる者ありと雖も、而も大町村は小町村に比して幾分か高額の俸給と高尚の位置を給し得るの便あり。則ち理數に於て比較的適良の人物を得るの望みありと云ふ、決して空言にあらざるべし。今や地方に就て親しく町村役場の実際を見るに、其財政紊亂せる者決して尠少にあらず、是其原因多くは町村長適良の人物を得ざるの結果に出でずんばならず。此点より之を見るも、小町村を合併して大町村となす、亦其急要を感ぜざるべからず。況んや其合併の結果、町村の經濟を利すること尠少ならざるに於てをや。

然れども町村合併は善し復たこれを実行せんと欲するや、種々の障碍其前述に横はるを如何ともすることなし。従来町村合併の議所々に起るも、其容易に實行を見るに至らざる者実に此に出づ。而して其障碍や固より種々あり、或は村と村との旧時より持ち伝えたる悪感情あり、或は役場の位置に関するあり、或は村税等級の高下に関するあり、或は町村長の位置若しくは議員の配置の移動に関するあり、或は党派勢力の消長に関するあり、其障碍の程度固より大小ありと雖も、而も合併の實行をして困難ならしむる者、多くは此の内の一・二若しくは二・三に出でずんばあらざる如し。而も冷静の頭腦を以て町村政の前述を觀察するときは、区々の情実を決定して町村の大利害に易ふべからざる者あるを知るべし。若し真に町村の負担年々加重するを見るときは、如上各種の情実を打破して以て合併を爲すに勇断せざらんとするも決して得べからざるなり。則ち町村合併の今日に於て容易に行はれざるものは、其苦痛の程度未だ劇甚ならざるが為ならんか。果たして然らば町村の幸ひ是より大なるなしと雖も、吾人は敢て之を信ずるを得ざるなり。

すなわち、この時点において既に町村經濟の負担加重が町村合併奨励の最大の理由として挙げられているのである。しかし、当時の本県知事は徳久恒範（三二年〜三六年）で彼は憲政党内閣の成立によつて香川県

知事から熊本県知事に榮転し、山県内閣の時期も無事に勤めて、三三年の伊藤政友会内閣成立の時期までその地位を保ち続けた。三四年桂内閣の成立後もなお現職に留まり、三六年六月広島県知事に榮転した経歴を持つ人で、元々官僚出身であるから、此の時期にも政府の政策に順応して、思い切った政策などを打出さずに過したとみえて、町村合併については何等手をうった形跡がない。明治三六年五月の第一八回特別議会で政府は行政財政整理を実施することを公約したので、行政整理の一環として府県統合案を考慮することになった。明治三六年八月の新聞電報によると九州は四県に統合されるという観測が九州日日新聞の記事であり、同月二八日の九州日日新聞は「県の廃合」と題して断行賛成論を述べている。一〇月には東京電報として佐賀県を長崎県に、宮崎県を鹿児島県に合併することは確定し、大分県を福岡県か熊本県に合併するとの説があるとの記事を載せているが、間もなく対露戦争準備開始のためすべては御破算となった。

## 一、日露戦争後の町村合併

**町村合併の傾向** 明治三七・八年の日露戦争が終わると、国家財政は戦後経営と呼ばれて軍備拡張・鉄道国有・電信電話拡張・朝鮮満州経営などに重点が置かれはじめ、地方財政も戦中戦後を通じて国家財政から転嫁された各種経費の増大によってまたまた急激に膨脹してきた。明治三七年に五、五二三万余円であった町村財政は、三九年度六、九二二万余円、四〇年度八、三一七万余円、四一年度には遂に一億円を超えるに至った。このような急激な膨脹に対して町村が現状のまま負担に堪え得ないことは火を見るより明らかである。政府は地方経費節減の旗じるしとして郡制の廃止をうたい、また町村に対してはその合併を勧奨した。

明治三八年第二一帝国会議に郡制廃止案が提出され、二二議會・二三議會に内務大臣原敬は前案をそのまま提案した。これは勿論貴族院にお

いて強い反対を受けて不成立に終わるのであるが、郡という有名無実の存在をなくして、市町村の發達充実をはかるべきであるという提案理由が一般世論に強くアピールしたため、町村合併が氣運が我然高まつてきた。原内相も郡制廃止法案を通過させようとして議員の買収に力を入れたり、町村合併を府県知事に勧告したりしたため、再びこの期間に全国で千を越える町村合併の実現を見るに至ったのである。

この時期の合併では三九年の愛知県の大合併(五七八町村→一六八町村)をはじめとし、鹿児島県(二五八→一六)長崎県(一一九→一三)石川県(八九→三四)島根(五七→一二)岡山(五七→二七)福岡(五〇→一八)新潟(四七→一三)大分(三三→一二)などに大きな変動がおこっている。このような大規模な合併は勿論知事の勧告によるもので、その知事をせきたてたものは郡制廃止案上提の前に既成事実をつくっておこうとする政友会内閣の原内相であったのである。

石川県では三九年二月一日付け、県の計画した合併案を町村に諮問し、同月二三日迄に意見を上申せよと訓令した。年もおしつまつた頃に僅か一三日間の余裕を与えただけで町村にとっては重大問題である合併を、県の机上プランにもとづいて決定せよという性急さである。この訓令に応じた町村は前期の合併数となつてあらわれた訳であるが、合併を拒否した村も多く、県知事の勧告は必ずしも成功しなかった。

神奈川県でも明治四〇年五月、知事は郡長に町村合併要領を訓令したが、その中で「新町村は凡そ戸数千戸、地価二〇万円以上を以て標準とする」と示し、また「旧町村の事業・財産はすべて新町村に移させる」ことを強調している。

右の二県の例に明らかなようにこの時期の町村合併は、郡制廃止をめざす政友会内閣が地方官を動員して強行しようとしたものであるが、これに対立する郡制擁護―町村合併反対の山県派の官僚は強烈な反対論となえたので、地方官中でも政友会に属する知事は合併を強行しよう

し、山県系の知事は無視しようとした。このような行政官の二つの対立がこの時期の町村合併を全国一率のものになし得なかつたのである。

またこの時期に政友会系知事の勧告によって町村合併の進んだ地域にも二つの型があつた。その一つは寄生地主制が比較的早く成立し、すでにこの時期に農村工業の急速な進展と農業における商品生産化が進んで、知事の勧告に応じて町村の規模を大きくする条件がとつていた先進地帯の型であり、もう一つの型は寄生地主制がこの時期によく成立し、明治二二年の合併が割に不充分で、この時期の知事勧告に応じて町村の行政地域の再編成を行つた後進地帯型である。

こうした町村合併積極政策も廃棄される時期がやつてきた。明治四一年七月四日西園寺内閣は総辞職を執行した。理由は前内閣派と感情の阻隔を来たして、政府内外の諸施策がことごとくその攻撃を受けたのと、財政の行き詰まりをどうすることもできなくなつたためであると言われた。七月一四日に成立したのは桂太郎内閣であつたから、郡制廃止をきつかけとする明治地方自治制の改良は挫折し、町村合併政策のかわりに打ち出されたのは、地方改良運動・部落有財産統一・優良町村運動および地主組合・農家組合の奨励であつた。こうして町村合併の一つの山は明治三九年にはじまり四一年にその終止符を打つことになつたのである。

**熊本県の動き** 明治三九年政友会内閣の原内相が郡制廃止案を議院に提案し、そのための町村合併を強調した時、反対党に属する九州日日新聞さえも郡制の廃止と町村合併に賛成した。もともと九州日日新聞は明治三五年既に地方財政の面から町村合併の要を説いていたので、政府案に同調したというよりも、政府もようやく事の重要性に気づいたという受取り方をしているが、同時にこれは地方自治体の財政難が当時如何に甚しかったかを推測させるに充分である。

この年二月一〇日に「町村に産業組合をつくれ」、三月一日に「郡制廃止」(賛成論)、四月三日に「本県の戦後経営」と論説を載せた九州日日

新聞は、一〇月一日「郡制廃止問題」と題して再び廃止賛成論を展開し、翌一二日には「町村の合併を断行せよ」という論説を掲載した。

今の町村行政の状態は、更に一層の改善整理を加へて人民の福祉を図るの要あり。而して一方には町村費は成るべく之を節約して、人民負担の軽減を図らざる可らず。此江湖の目的を達するの手段としては、町村の合併を断行し、行政区画を拡大するを以て最良最便の方法と爲す也。

第一経費節減の利益より云ふ時は、今日の町村が少きは僅か二三百戸にして一村を組織し、村長を置き助役を置き収入役を置き、書記を置き役場の経費を負担し、避病院を建て、教育衛生土木の費用を支弁しつゝある者に比し、更に数箇村の合併を断行し土地の状態と居民の利害とを考へて、之を二千戸となし三千戸となし、是によりて一役場を組織し以て前記の費用を支弁せんか、曩きに二三百戸に割り当てたる者は是れを二千戸三千戸に割当てる事となり、人民の負担に著しく軽減を来すは言ふを待ず。而して世事益々複雑となり、諸般の設備一層周到を要するの時、人民負担の低減を計るの道は之を捨て殆んど他に適當の方法なき也。殊に近來交通の便益々開けて、区域の拡大は政務の周到の上に左程の障害を現せざるのみならず、従来の町村なる者は、必ずしも自然的事情の断じて動かし難き者ありて、一村を成立したるにあらざるをや。

且つ夫れ今の町村役場に不整頓の処頗る多く、役場員無能の爲めに事務の滞滞を来し、人民の迷惑を感じる者頗る尠からざるは何人も之を自撃する処分なるが、此の如き者は畢竟町村吏員に有能の人物を採用する能はざるに由らざるばあらず。僅少の戸数より成れる町村にして充分の俸給を支出する能はず、何に由てか有能の人物を得て自治の政務を託するを得んや。是を以て今の町村役場の整頓を爲し事務の進捗を図らんと欲せば、充分の俸給を支出して識見手腕ある人物を採用するの外、他に其方法なき也。然るに現在の小町村にては十分の俸給支出を得ざるも、之を合併して大町村となさんか、人民個々の負担は減少しながら吏員の俸給は之を増加し、依て以て有能の材を得るの余地を生ずべき也。小町村にして薄給無能の人物を採用せんよりも、大町村の新組織によりて高級有能の人物を採用する方、何れの点より見ても利益也。経済也。吾人又此の点よりして町村の合併を唱道せざる可らず。

今日町村合併の実行を見る尚甚だ尠き所以の者は、合併の利益未だ一般人に

認められざるが為めにあらず、理論上その利益は認めながらも区々たる各町村の感情が歴史的に蟠居する者あり、為に虚心坦懐を以て互に融和合同する能はざるに由らずんばならず。是れ実に大に遺憾とすべき也。既に町村合併の道理上、事実上之が利益たるを認めば、区々たる小感情・小利害の如きは断々乎として之を排除せざる可らず。之を各郡の實際に於て観る時は、或は二村三村を合併して便利なる者もあらん。或は四村五村尚且つ一區画に包含して不可なき者もあらん。或は又地形上到底現在の状態を變更し難き処もあらんも、要するに各地の現状に觀て出来得る丈の併合を為し、以て負担の軽減と村政の整理とを為すは、大勢自然の促す所たらずんばあざる也。吾人は各村の有志先学の人、速に之が実行に着目行動せんことを希望す。

しかし翌四〇年になると、政友会の政策としての町村合併ということで批判的になったのか、態度は急に消極的となり、五月には神奈川県が町村合併の前述を案じ、また町村合併が郡制廃止にからむ政治問題となつたことを述べ、本年の原内相の訓示に基づいて町村合併を指令したのが神奈川県だけであると指摘するとどまっている。同六月七日号でも「町村合併趨勢」と題して合併の必要性を説く内務省局長談を載せ、八月二日には「町村負担の趨勢」という内務省の調査結果を記載しているが、社説とか社の意見を述べなくなっている。

この時期の本県知事は三九年まで円満な江木千之であったが、彼はこの年重病にかかつて片足を切断するという状態で、町村合併に関しては何等意見を述べる機会を持たずに同年末退職した。その後には四〇年一月押川則吉が着任したが、彼は四一年七月の政変で桂内閣の農商務次官に栄転したくらの桂派、つまり山県系官僚であったから、政友会の策する町村合併政策に対しては非協力的であったと考えられる。彼が熊本県知事在任中に市町村に關係して發した訓令としては、四〇年八月一日に市町村巡視後の意見を「市町村自治發達に關して」と題し郡長に出したものと、同日付で發した「市町村巡視規程」があるに過ぎない。

このような状況では本県の町村合併が進行する道理はない。この時期

における本県町村の異動は僅かに次の如くである。すなわち明治三八年一〇月一日に上益城郡の大川村と上島村が合併して大島村（現在の嘉島村）となり、三九年四月に飽託郡春日村と阿蘇郡内牧村が町に昇格した。しかし同年合併交渉の行われていた飽託郡の古町村と白坪村の合併は七月遂に決裂してしまつた。

その後も明治期には、四二年四月七日に八代郡の郡築村がすつたものだの末にようやく独立村となつたが、四五年二月一日には玉名郡の江田・花簇の組合村が分離して各独立村となり、同年四月一日に上益城郡の浜町村が町に昇格し、大正元年二月一日に葦北郡水俣村が町制をしていた程度に止まつている。



(参考) 一の宮町の近現代 合併への胎動 (一の宮町史より)

町村制の施行により行政事務もようやく順調なる動きを見せはじめた明治三十四年(一九〇一)宮地町・坂梨村・古城村・中通村の旧四箇町村では住民の間から町村合併への声が澎湃としてあがってきた。その骨子とするところは、「今日の急は町村を合併し資力を鞏固ならしめ民力を豊かにして住民の福祉の増進を計るの外なし」と真剣に論議されたことであつた。その大きな理由として「宮地町外三村は民情、風俗同じくして区域も甚だ曠漠ならず地勢亦平易にして一町村と為すには最適当なり」と。また、「合併により資力を蓄え人を得て、教育、衛生、勸業、土木等の諸般の事業を着々と整理すべし」と。町村の現状を憂え、これを打破するには合併によるしかない」と将来像を實に見事にとらえている。

このように町村合併論は住民の間で真剣に大きく取り上げられ三十四年から三十五年にかけて熱心に討議された。この合併論について三十五年八月三十一日付け九州日日新聞は次のように一文を掲載している。「町村合併 宮地、坂梨、古城、中通、四町村を合併して有力なる自治団体となさんとする議は、追々有志家の間に聞く所なりしが、去る二十二日、各町村より四名宛の協議員を選出し、阿蘇郡役所に会し種々打合わせする所ありしに各町村とも反対の異議なく更に、数名の委員を選出し合併に関し利害得失を調査することとなり、結了の後再び会合をなす筈なり。」にもかかわらずその後も協議、調査は続けられたが諸般の事情により残念ながら合併には至らなかった。

後年、昭和二十八年(一九五三)町村合併促進法が施行され国家的事業として町村合併が強力に推進されたが、その五十年前に既に旧四箇町村で住民により住民の為の合併論議が大きく展開されたことは特筆さるべきことであろう。

しかも後年国が推進した町村合併推進の「なぜ町村合併が必要なのか」との主旨と当時の四箇町村で取り上げられた合併への目的が大同小異の差こそあれ同一の主旨であつたことは先人の先見の明の深さに頭の下がる思いがする。

なお、合併論の母体となつた宮地町外三村ノ経費増二伴ウ対策(案)全文を左に掲記してみよう。

宮地町外三村ノ経費増二伴ウ対策(案) 全文ノママ

一、経費ノ増加

明治二十二年町村制実施以後、町村税八年ヲ逢ヒ増加シ、去ル二十三年ニ於ケル宮地町外三村ノ経費、三千二十八円ナリシモノ、去ル三十三年度決算額ニ於テハ一万三五六八円トナリ、実ニ、四倍余ノ多キニ達セリ、□テ町村ノ内容ヲ視レバ一同事未ダ不整備勝ニシテ一モ完全ト言フモノナク以後猶経費ハ幾多ノ増加ヲ免レザルノ実況ナリ

町村名	二十三年度	三十三年度	増
坂梨	七四三円三五九	三、〇四八円八二三	二、三〇五円四六四
古城	七三五円二六四	三、〇五六円七八〇	二、三二二円五一六
宮地	一九三円四九二	五、〇一五円六〇八	三、八八二円一一六
中通	六一五円九二一	二、四四七円二三二	一、八三二円三一〇
計	三、二八八円〇三六	一三、五六八円四四二	一〇、二八〇円四〇六

一、町村内部ノ状況

教育衛生ノ設備未タ完全ノ域ヲ達セザル事遠ク、就中避病院ノ如キ人ヲ收容スルニ足ルモノ殆ンド無之、言ヘル有様ナリ。其他勸業ノ如キ町村ノ福利ヲ増進スルニ足ルベキ事業ノ施設一モ見ルベキモノ無之、言ハバ町村ハ以前ノ旧体ニシテ其日々々々ヲ窮境ニ過シツツアルノ有様ナリ。

一、町村吏務

内部ノ状況ハ、前已ニ述ブルガ如クニシテ、之レニ従事スル町村吏員

ハ必シモ勤勉ナラザルニアラザルモ、世ハ断々複雑ニ趣キ唯薄昼ノ間ニ在ツテ当務ヲ処理スルニ過ギズ、永ノ事業ヲ起シ民福ヲ計ルガ如キハ思ヒ至ラザルニアラザルモ、手ヲ着ケ得ベキ余地ナク加フルニ其報酬給料ハ概ネ薄クシテ、執務ニ相当スルモノ少ナク從テ専心事務ニ従事スルヲ得ザルモノアルモ亦止ムヲ得ザルノ勢ナリ

一、吏員ト給料ノ増加

町村吏員数ト其給料報酬額トヲ増シ、十分町村ノ發達ヲ期シ、自治ノ効果ヲ収メ民福ヲ増進セント欲セバ、今日ノ經費ニ幾許ノ増加ヲ来サザル可ラザルハ言フヲ待タザル処ナリ、町村ハ巴ニ今日ノ負担額スラ猶ホ重キニ堪ヘズトシテ、滞納者ハ年々増加シ財政ノ困難ハ一般ノ認ムル処トナリ、居シハ今日ノ俸些細ノ事情ノ為メニ永遠ノ策ヲ立テズ、旧体ヲ維持シ吏員ト給料ホカ増加シ適當ノ人ヲ得テ円満ナル効果ヲ収メント期スルモ到底ナシ難キノ実況ナリ

一、今日ノ急ハ町村ヲ合併シ資力ヲ鞏固ナラシムルニアリ

巴ニ述ブルガ如キ実況ナレバ、進マンカ民力ニ伴ハス、退クカ時勢ノ許サザルヲ如何セン之ヲ処スルノ道口ハ、附近ノ町村、相合シテ資力ヲ鞏固ニナシ、以テ福祉ノ増進ヲ計ルノ外ナシ、宮地町外三村ノ如キハ民情風俗同ウシテ区域甚ダ曠漠ナラズ地勢亦平易ニシテ、一町村ト為スニハ最適當ナルヲ信セリ、而シテ其資力ノ増大セリ、素ヨリ現今各自独立ノキト日ヲ同ウシテ語ル可ラズ、吏員ニハ相當ノ報酬給料ヲ給シテ家事ヲ擲チ専心職務ニ従事スルノ人ヲ得テ教育ナリ衛生ナリ其勸業ニ土木ニ諸般ノ整理ニ着々見ルベキモノアルニ至ルベク仮令經費ハ幾許ノ減少ヲ見ル事ナシトスルモ現今ノ負担額ヲ以テ其収メ得ル効果ハ蓋シ今日ノ比ニアラザルベキナリ、況ンヤ經費ハ實際ニ於テ幾分ノ輕減ヲ見ルニ於テオヤ