

# 第一〇章 昭和期（終戦前）の地方制度

## 第一節 昭和初期の地方制度

昭和二年（一九二七年）の金融恐慌、同四年（一九二九年）の世界恐慌、さらに同五年の農村恐慌によって、既に慢性的危機に立っていた我国の資本主義経済は完全に行きづまり、打開の道を大陸に求めたため昭和六年（一九三一年）の満州事変がおこり、政党と軍閥とが激しく対立した。しかし七年の五・一五事件、一年の二・二六事件を経て軍閥は完全に政権を握り、遂に一二年七月泥沼戦争とも言うべき日華事変をひきおこした。

この時期の地方制度の改正では昭和四年および同一〇年の改正があり、また地方税制についても根本的な改正が行われているが、いずれもその当時の社会情勢に応じて微妙な変化をみせている。

### 一、昭和四年の制度改正

**改正の概観** 大正一五年（一九二六年）の改正後僅か三年にして、再び地方制度全般に大改正が行われた。昭和四年四月一日法律第五五号——五七号で公布された府県制・市制・町村制中改正と、第五八・五九号の北海道会法・北海道地方費法中改正がそれである。この改正も大正一五年の改正同様自治権拡張を主とし、前回改正の趣旨をさらに拡充したものと考えられるが、一面僅かに新思想の芽生えとみられるところもある。その点からは修正の意味も含まれていると考えられる。

大正一五年の改正は国民と公共団体の両面の自治権の拡充を目的としたが、今回の改正では団体自治の拡充に重点を置いている。例えばこれまで市町村に比べて自治体としての色彩の薄かった府県に、市町村と同

じ権能を与えていることなどである。改正内容の要点は次の四点にまとめられる。

- (一) 団体自治権の拡充
- (二) 議決機関の権限拡充
- (三) 執行機関の権限拡充
- (四) 事務処理方法の改善を目的とする改正

**団体自治権の拡充** この点では府県に関する改正が主となっている。まず府県に条例および規則の制定権を認め、これまで府県会の議決を経ず府県が定めることとされていたものや、府県知事が単独に定めることのできたもので、府県条例をもって定めることに改められたものも出てきた。次にこれまでの規定では、内務大臣が府県予算中不適当と認めるものがあればこれを削減することができたが、改正法ではこれを削除した。

さらにこれまでも何回か緩められてきた許可事項の範囲を一段と緩め、また許可権をなるべく府県知事に委任するようにした。従来の規定では使用料の新設・増額・変更、府県税の不均一賦課および一部賦課、継続費の設定・変更は内務大臣の許可を要し、軽易なものだけが勅令の定めるところにより許可を要しないことになっていた。それを今回は府県行政監督上特に国家に許可権を留保する必要がある特別の事項に限り、例外として勅令で内務大臣の許可を要すると定めることができることとされ、前回と立場が全く逆になっている。解散後初の府県会の会期についても、府県条例の制定についても内務大臣の許可が不要となった。

この許可事項については市町村に対しても大幅に緩められ、市町村の寄附または補助行為、手数料や加入金の新設、増額、変更については府県知事の許可を要しなくなり、これまで内務大臣・大蔵大臣の許可を必

要とした市町村条例の制定、変更、市町村債・特別税・間接国税附加税並びに使用料の新設・変更は、原則として府県知事に許可権を与え、主務大臣の許可事項は勅令で指定することとした。

また、これまでは国・府県・その他公共団体が市町村吏員に事務を委任するためには、省令以下の行政命令で定めることもできたが、改正法は必ず法律・勅令で委任しなければならぬことに改めたので、市町村自体に対する団体委任や、市町村に経費負担を命ずる場合と同じ扱いとなり、地方自治体の独立が一層認められることとなった。

**議決機関の権限拡充** これまで各種地方自治団体を通じて議員側には発案権は認められなかったが、改正法では歳入出を除いて、府県会議員・府県参事会員・市町村会議員・市参事会員に発案権を認め、議員三人以上で文書をもって提出せねばならぬと定めている。また地方議会が公益に関する意見書を提出出来るのは、府県知事または市町村長および監督官庁に限られていたが、今回広く関係行政庁に提出できるように改められた。

いわゆる原案執行権についてもその範囲が縮小された。従来の規定では議決が公益を害するとき、または収支に関し不相当なときはこれを再議に附し、なお議決を改めない時に上級監督者の指揮を乞うて原案を執行することになっていたが、改正法では「明に」公益を害すると認められた場合と改め、また収支不相当という漠然とした表現を廃して「収支に関し執行すること能はざるものありと認むるとき」および「法令に依り負担する費用、当該官庁の職権に依り命ずる費用其の他の府県の義務に属する費用」並びに「非常の災害に因る応急または復旧の施設の為に要する費用、伝染病予防の為に要する費用其の他の緊急避くべからざる費用」と改め、このような費用を削除したり減額したりした場合にのみ原案執行ができることにした。

次に、府県会議員に府県会の招集請求権を認め、議員定数の三分の一以上によって請求し、会議に附すべき事件を示すことをその要件とし、

従来認められていた府県参事会の請求権も議員請求権同様拘束力のあるものに改めた。この点は市町村会および市参事会についても同様である。また府県会や府県参事会の議決が越権・違法の場合、従来は知事が直ちに取消してもよいし、また再議に附した後取消しもよいとされ、府県会や府県参事会の選挙が違法・越権の場合も知事は直ちに取消すべきものと定められていたが、改正法では議会の意志をなるべく尊重して原則として必ず再議または再選挙を命じ、なお反省しない場合に取消すべきものとした。

また、府県知事の府県会停会権を削除して市町村と同様にし、市参事会の構成員から助役と市参余を除き、名誉職参事会員の定数を一般の市は一〇人、勅令指定の大都市は市条例で一人まで増加できるように改めた。なお府県参事会の代議決権は、これまで府県会の権限に属する事件で臨時急施を要し、知事が招集する暇なしと認める場合に限られていたが、市参事会の代議決権は既に拡張されているので、歩調をあわせるために、府県参事会の代議決権を拡張した。それは次の四つの場合である。

- (一) 府県会が成立しないとき
- (二) 府県会が招集に応じないとき
- (三) 議員が自己または父母等の身上の事件に関し除外されたために、会議を開くことができないこと
- (四) 府県知事が府県会を招集する暇がないと認めるとき

さらに府県参事会の権限に属する事件で臨時急施を要するものにつき、府県知事のなした専決処分に関して、従来救済の方法がなかったが、今回新たに訴願訴訟の途が開かれている。これも市制には従来からあった規定である。

**執行機関の権限拡充** 今回の改正は団体自治権の拡充に主眼を置き、加えて議決機関の権限拡充を行ったものであるが、他面僅かながら執行権の強化をはかっているところに一つの特色を見出すことができる。

これは議決機関第一主義に対する修正であつて、行政の民主化と能率化の両面にも注目したことのあらわれであろう。

まず従来は、府県会または市会の権限に属する事項の一部を、府県参事会または市参事会に委任することができ、また府県参事会または市参事会の権限に属する事項の一部をその議決により知事または市長に委任し得る途を開いていたが、改正法では府県会や市町村会の権限に属する事項の一部をその議決により直接知事または市町村長に委任し得ることとした。また前述した通り、従来公益を害する議決につき原案執行を行う場合、必ず一応再議に付する必要があつたが、今回は特別の事由ある場合は直ちに指揮を請うることに改めた。

府県会については、従来会期延長が認められなかつたので、会期満了のため審議未了となつて、知事が内務大臣の指揮を請うことも稀ではなかつた。そこで改正法では知事の権限で三日以内会期を延長することが出来るように改めた。市町村の場合は原則として会期を付さずに招集するきまりであつたが、例外として会期を定めて招集することもあるもので、その場合は日数に制限なく会期を延長し得ることとしている。

また市会・町村会の議決が公益を害したり収支不適當であつたり、会が成立しなかつたり、議決が行われなかつた場合、町村における原案執行その他の場合の指揮権は知事にあつたが、市における原案執行その他の指揮権は府県参事会に与えられていた。このような一般監督権の範疇に属すべき事項について、一般監督機関でない府県参事会の権限に属することは不適當であるばかりでなく、府県についても同種の事件は内務大臣に、町村の場合は知事に指揮権を与えてあるので、これらを統一するために市長は知事の指揮を請うて事件を処分することに改めた。これは知事の権限の前進で、府県参事会の権限が一步後退したわけである。もう一つの選挙人名簿に関する異議の決定と名簿の修正も、従来市町村会の権限であつたが、これも改正法では市町村長に移し、衆議院議員選挙人名簿と同じ取扱いに改めている。

**事務処理方法の改善** 事務の簡捷を図つたり事務の改善を目的とする改正、或いは従来法文の不備により解釈上疑義を生じたものに関する改正では次のようなものがある。

第一に市町村会議員の補欠選挙について、これまでは市町村会議員の中に欠員を生じ、しかも同点者の繰上補充をなすべき者がないとき、または繰上補充をしてもなお欠員があるときは、ただ一人の欠員の場合でも三か月以内に必ず補欠選挙を行わなければならないかつた。しかし、その手数と実際上の利害とを比べてみて改正法では、同点者を繰上補充してもなお欠員がある場合、その欠員数が定数の六分の一をこえない場合は、必ずしも補欠選挙を行わないでよいこととし、その採否は市町村長もしくは市町村会に一任することとした。

第二に府県会・市町村会で行う選挙は、従来一人毎に無記名投票をし、有効投票の過半数を得た者を当選者とし、若し過半数得票者のない場合は、最多数二人につき決戦投票をすることになつていた。但し参事会員の選挙の場合だけは一人ごとに選挙せず、会員数を一つの選挙で選出し、当選者たるには選挙すべき員数で有効投票の総数を除して得た数の五分の一以上の得票のあることを必要としていた。改正案ではこの参事会員の選挙方法を全体に採用し、指名推薦にもきびしい制限を設け、出席全員が異議のない場合に限り(従来は過半数で決定)、その当選も出席全員の同意を必要とした。また市町村会において行う選挙についても、従来はその議決によつて連名投票によることが認められていたが、改正法はこれを削減した。

第三は懲戒解職者の就職制限をさらにきびしくしたことである。従来は懲戒によつて解職された府県吏員は二年間その府県の公職に、また市町村吏員は二年間その市町村の公職に選挙されたり任命されたり出来ない規定であつたが、改正法はすべての地方団体を通じて二年間公職につけないこととした。また市長の解職には勅裁を要せず知事が専行出来ることとし、同時に市長の解職処分についても内務大臣に訴願出来ること

になった。

第四に市町村長その他市町村吏員の選挙、選定および就職についての改正が行われた。市町村長の在任中に行う後任者の選挙については従来何も規定がなかったが、今回任期満了または退職の日前二〇日以内に限ることとし、当選者は告知から二〇日間の中に可否を申立てること、並びに官吏が当選承認を与えるについては所属長官の許可を必要とする旨規定された。この規定は市参与・助役・正副収入役・名誉職区長およびその代理者並びに委員の選挙または選定に関しても準用されることになった。

第五には市長を名誉職とする途を開いたことである。市長を有給吏員とすることは自治制発布以来変わらなかったが、改正法では市条例をもって名誉職市長を置くことができると定め、適材を得る途を開いている。

第六には国税および府県税に対する市町村の附加税に制限を加え、国税については直接国税附加税のみを認め、府県税については直接税・間接税ともに附加税はすべて均一の税率をもって徴収すべきことを規定した。

最後に府県会の解散について、これまで内務大臣が府県会の解散を命ずる時は勅裁を受けねばならなかったが、改正法はこれを不要としている。

**施行令中改正** 昭和四年六月一九日勅令第一八〇号で府県制施行令中改正、同第一八六号で市制町村制施行令中改正が公布され、勅令第一七九・一八四・一八五号で改正府県制・市制・町村制の施行期日を昭和四年七月一日と定められた。その後府県制施行令は昭和八年一〇月二四日に一部改正され（勅令二八二号）、市制町村制施行令は昭和六年八月一日（勅令二二二号）と同八年一〇月二四日（勅令二八六号）の二回に一部分ずつ改正されている。

**改正法と熊本県** この改正によって直接変更を生じたのは市参事会の

構成で、七月一日熊本市では名誉職参事会員四名を増員した。これは選挙によらないで議長指名によって定められたので、新规定による全員一致で決定された訳である。四名の新参事会員には永田岩八・松石鶴次郎・椿陸奥雄・松原象雲が選ばれた。また熊木市会議員の定数は三十六名であったが、国勢調査の基準により、次回選挙より四〇名に増員と決定された。選挙は普通選挙法による第一回の選挙として昭和四年一〇月一日執行された。有権者数は二六、五〇九名で、大正一四年の旧法による有権者一七、七七七人に比して約九〇〇〇名の増加を見ている。なお投票率は八五・一％であった。一〇月一日に行われた初市会で議長に山隈康、副議長には平野竜起がえらばれ、一〇名の参事会員も選挙で選出された。この同時に後任市長銓衡委員が指名任命され、候補を立てたがまともならず、在京先輩の結論によって、翌五年山田珠一を名誉市長に選出した。名誉市長制はこの改正法によって制定されたものである。

## 二、昭和一〇年の制度改正

**改正の経過** 昭和九年（一九三四年）衆議院議員選挙法が改正されたので、地方制度にもとづいてこれに応ずる改正が必要となり、政府は第六七議案に府県制・市制・町村制中改正案を提出した。この提案理由として次のように説明している。

（府県制）衆議院議員選挙法の改正に照応し、且地方議会の実情に顧み、議員選挙に関する規定の改正を試したる外若干の整備を為したり。其の主なるもの左の如し

- 第一 直接衆議院議員選挙法に関係するもの。
- 一 成るべく投票の場所を創設し得る途を開きたること。
- 二 選挙人の年令は名簿の確定の期日に依ること。
- 三 繰上補充の途を設けたること。
- 四 所謂連座の訴訟の手續を改めたること。



## 第二 其の他の選挙に関する規定の改正。

- 一 不在投票の制度を設け選挙に多数の選挙人を出来得る限り参加の機会を与へんとせること。
- 二、人口の著しく少なき郡は隣接の都市と併せて一選挙区と為し得る途を開き議員配当を公平ならしめんとせること。

## 第三 其の他自治制度の整備

- 一 府県会の権限に属する事件にして軽易なるものは予め其の議決を以て参事会に於て議決し得ることとし、事務の便宜と簡捷を図らんとせること。
- 二 地方議会の選挙は予見し得るを以て、屢々生じ得る弊害を防止する為、同数の得票者二人以上の時は直ちに抽籤を以て定むることとしたること。
- 三 臨時府県会は必ずしも其の要なきを以て、七日より短かき会期を定め得る途を設けたること。

(市制) 今回の改正は主として衆議院議員選挙法の改正の趣旨に照応すると共に地方議会の実情に鑑みて改正せんとしたるものにして其の要点左の如し。

- 一 成るべく容易に得票所を創設し得る趣旨を加へたること。
  - 二 選挙人の年令を名簿確定の期日に依り算定すること。
  - 三 繰上げ補充制度を設けたること。
  - 四 連座の訴訟の手續を改めること。
  - 五 市の全部に亘り議員候補者届出制度を採用せられたること。
  - 六 不在者投票の制度を採りたること。
  - 七 租税滞納者が公民権を行使するは妥当にあらざるを以て之を停止せんとしたること。
  - 八 市会の権限に属する事項にして軽易なるものは予め其の議決を経て其の閉会中、参事会に於て議決し得ること。
  - 九 市会等の内部に於て行はるる選挙に於て得票数同数者二人以上の時は直に抽籤の方法に依ること。
- (町村制) 市制とほぼ同じ

衆議院の特別委員会では原案で町村制の第八条に「町村公民租税滞納処分中ハ其ノ公民権ヲ停止ス」とあるのを、納税のために失格条件が増加するのは普通選挙の立前から穩当でないとして単に「町村ノ名譽職ニ

就クトヲ得ズ」と修正し、市制第一〇条も同様「市ノ名譽職ニ就クトヲ得ズ」とし、府県制第六条には「租税滞納処分ノ者ハ被選挙権ヲ有セズ」の一項を加えることとし、本会議および貴族院もこれを可決した。

こうして昭和一〇年七月三日法律第四四・四五・四六号として府県制・市制・町村制中改正法律が公布され、同日勅令第一七三号で七月一五日より施行の旨が達せられた。但し本法中議員選挙に関する規定は次の総選挙より施行されることとなつていたので、この年の秋一〇月の総選挙で早速適用されることとなつた。

**熊本県と改正法** この法律公布の翌日の九州日日新聞は改正法と本県について次のような記事を掲載している。

改正地方制度は、今秋十月五日執行の県会議員選挙より適用さるるわけであるが、之によると選挙人の年令は、選挙人名簿確定の期日により算定することとされたので、改正制度ならびに施行令の公布とともに暫行特例を設けて、来年の選挙に便することになるはずである。すなわち選挙有権者は、居住年限二ヶ年以上にして満二十五才に達したものを、九月十五日現在により名簿に登録し、十二月二十五日をもって確定しておつたが、今回の改正により十二月二十五日の名簿確定日までに二十五才に達するものは、九月十五日の名簿調整当初よりこれに登録することとなるのであるが、昨年の名簿は既に旧法により確定されており、今秋の県会議員選挙には、新法により、昨年九月十六日より十二月二十五日まで資格発生者を調査して、これに追加登録することとなる。而して熊本県の昨年九月十五日現在十二月二十五日確定の名簿による選挙有権者は二十七万七千三百三十一人で、郡市別は左の通りであるが、制度改正により、これが増加すべき有権者は全然未知数で、県当局でも大した増加はあるまいと見ている。(以下略)

この年の県会議員選挙では球磨郡に一名の増となつて議員定数は四一名となり、有権者の総数は二六九、四九三人であった。当時の選挙干渉と腐敗は甚しく、昭和六年の県会議員選挙の時のときは、本山知事の

もとに警察は駐在巡查まで選挙干渉に乗り出すという有様で、岡田内閣の下に新官僚後藤文夫が内務大臣に就任してはじめて選挙粛正運動の実があることとなった。昭和一〇年の選挙前に政府は選挙法を改正して取締を厳にするとともに、各府県に選挙粛正委員会を設置させてその徹底を期した。本県でも関屋知事は告諭を發して「真ニ徹底セル肅正ハ選挙民各自ノ立憲的自覚ニ俟ツノ外ナキヲ信ス」と述べ、県民の蹶起邁進をうながし、各市町村の肅正委員会の指導によって各種行事が行われ、各団体が直接運動にかり出されている。そのため肅正の実は或る程度上ったが、投票率は低下し、県当局も「棄権者ノ激増ヲ看タルハ遺憾ノ義」であると表明する程であった。なお当選者は政友会二一・国民同盟一八・民政党二という勢力分野になっている。

## 第二節 軍国主義下の地方制度

昭和一二年（一九三七年）におこった日華事変は延々として終わることなく、国民生活は日に日に窮迫を加えてきた。政府は戦争目的完遂のために経済統制・産業奨励・銃後後援・国民精神総動員など物心両面からの統制を強化し、また戦費を中心とする国家財政の急激な膨張を地方財政の緊縮によってカバーさせようとした。そのため府県・市町村とも自治活動を行う余裕はほとんどなくなってしまうが、皮肉にも国が強制する戦争関係費用の激増によって地方自治体の財政もまた大膨張を見るに至った。

昭和一五年（一九四〇年）日独伊三国軍事同盟の成立以後、連合国対枢軸国の対立は激化し、遂に一六年末の日米開戦となり、昭和二〇年（一九四五年）八月に至って敗戦の憂目を見るに至った。その間政府は思想の統制、産業・経済の統制をきびしく実施し、国策の推進を地方に強制し、特に昭和一八年の地方制度の改正以後は地方自治の精神などは意にも介しなかった。従って地方行政組織は完全に中央の出先機関と化し、

上意下達の機関にすぎなくなってしまう。国民が重くとざされた唇を開くことができるようになったのは昭和二〇年も一〇月頃からのことである。

### 一、地方税法の改正

**地方財政の窮迫** 昭和初期の全国的不況には本県も例外ではなかった。昭和五年（一九三〇年）の国勢調査によれば全国の失業者数は三二二、五〇〇人、熊本県は四、三九四人、内熊本市は一、四七四人であった。熊本県の負債は二、〇〇〇万円に達し、県下町村の小学校教員の俸給未払いや、一部強制寄附・初任給引下げが相つき、町村債も併せた負債は一戸当たり約一二二円、一人当たり二二円にものぼった。

昭和四年の浜口内閣以来の緊縮政策によって、それまで膨張を続けてきた地方財政も同六年には一時縮小されたが、その影響による経済界の沈滞は、租税滞納の増加となってあらわれた。政府も徒に緊縮政策を踏襲することでは救済出来ないと考え、昭和七年以降三年間にわたり公共土木事業を中心とする時局匡救計画を実施し、地方自治体も積極的にその政策に応じて住民生活の救済に乗り出すようになった。そのため租税の滞納も昭和七年以降漸減しつつあり、国庫補助金の増額も行われてきたが、今度は国政委任事務の増加が地方自治体に対する重圧となつてのしかかるようになった。しかし熊本県では昭和一一年に至つてようやく赤字を解消することができた。

昭和一二年日華事変の勃発により、政府は地方予算の抑制を実施させ、その節減は一三年・一四年と続いた。この間政府は特別税法によって国税の増徴をはかったので、地方財政は極度に窮屈となつてきた。この状態に鑑みて、昭和一一年政府の創設した臨時町村財政補給金は、翌一二年には臨時地方財政補給金と改められ、財政困難な府県や市もその恩恵に浴することとなったが、これは地方経済発達の地域的不均衡に対応す

る新形態であるとともに、地方財政の国庫依存度を強めるものともなつた。

**新地方税法の制定** 昭和十五年三月二十九日、法律第六〇号で地方税法が全面的に改正され、第六一号で地方分与税法が制定された。地方分与税はそれまでの臨時地方財政補給金の改称されたものである。

右の税法改正に伴って府県制・市制・町村制にも部分的な改正が行われたが、税法改正に伴う条文改正であるから、県徴収の使用料および手数料の引き上げや、「府県費ノ分賦」と呼ばれていた徴収金を「負担金」と改称するなどの小部分改正にとどまっている。しかし新地方税法は大正一五年の新地方税制をさらに大きく改革しているので、歳入の經常部を例示しておくことにする。

- 第一款 国税附加税（地租、家屋、営業、鉱山の各附加税——但し家屋の分は一七年より実施）
- 第二款 独立税（段別、船舶、自動車、電柱、不動産取得、漁業権、狩猟者、芸奴の各税及び家屋税金——但し家屋税金は一六年までで以後国税に移る）
- 第三款 目的税（都市計画税、水利税）
- 第四款 地方分与税（還付税、配布税）
- 第五款 分担金
- 第六款 財産収入（不動産、動産各収入）
- 第七款 使用料及手数料（使用料、手数料）
- 第八款 国庫下渡金（警察費、義務教育費各下渡金）
- 第九款 雑収入（納付金、懲罰及没収金、弁償金、作業益金、物品売払代金、其他）

この新地方税法の改正は予告されていたので、熊本県では三月二十八日に「地方税改正が昭和一五年より実施の見込につき」と前置きして「地方税改正に伴フ経過的措置ニ関スル件」を地第一二五八号で布達し、四月一八日「県税徴収細則中改正」を行い、八月二十九日「熊本県県税賦課徴収条例」を公布している。

## 二、大戦中の改正地方制度

**地方事務所の設置** 昭和一七年（一九四二年）六月二日、勅令第五七三号で「地方官官制中改正」が公布され、府県地方事務所の設置が決定した。これは大正一五年に廃止された郡役所の復活と見ることができ、郡役所廃止のとき、この廃止に絶対反対を唱えた少数官僚の保守的思想は当時の世論に対抗出来なかつたが、今や戦時中の軍閥と組んだ保守官僚達の手によつて議会にはかることもなく、勅令として公布されるに至つた。

**熊本県と改正法** 熊本県でも同日県訓令第三三——三五号で知事の訓告を出し、地方事務所処務規程および所長の専決事項などが達せられてゐる。本県下地方事務所の新設地・名称は左の通りである。

鮑託地方事務所	熊本市県会議場内
宇城	松橋町下益城郡教育会館
玉名	玉名町玉名教育会館
鹿本	山鹿町山鹿公会堂
菊池	隈附町菊池衆議所
阿蘇	宮地町元阿蘇郡役所跡
上益城	御船町上益城乾繭販売利用組合
八代	八代市外二一村公益事務組合事務所
芦北	芦北郡教育会館旧館
球磨	球磨郡教育会館

なお天草には郡役所廃止以来支庁が置かれて引続き存在していたが、一月三〇日内務省告示七一一号で、一月一日から天草地方事務所と改称した。

**府県制・市制・町村制の改正** 既に昭和一三年頃から地方行政にも国家統制の手がのびてきているが、昭和一八年にはより一層国家統制を強化する目的で、地方制度全般の逆行的改正が実施され、それとともに教

十年來唱えられながら実現されなかつた東京都制が、国家統制強化の形で立法されるに至つた。これらの法律案は第八一議会に東条内閣によつて提出され、昭和十八年三月二〇日法律第七五号（府県制中改正）・八〇号（市制中改正）・八一号（町村制中改正）・八二号（北海道会法中改正）として、また東京都制は六月一日に至つて法律第八九号で公布された。

この改正は戦争中の改正ではあるが甚だしく復古的で、町内会や部落会の規定を法律で定めたことなどはむしろ江戸時代的な感覚である。

府県制の改正の趣旨も市制・町村制とほとんど同様なので、市制・町村制について改正点を述べてみることにする。

#### 一 市町村および市町村長等に対する国政事務の委任

(1) 市町村および市町村長等に対して国または府県等が事務を新たに委任するには、法律または勅令によらねばならないと昭和四年に改正されたが、これを法律または広く各種の命令をもつても委任し得ると改めた。これは大正期に返つた形である。

(2) 国政事務を委任しようとするときは、それに必要な費用の財源について所要の措置を講じなければならぬものとした。

#### 二 市町村内各種施策の総合的運営に関する事項

(1) 市町村長に対して新たに総合的な指示権が与えられた。市町村長は市町村内における各種施策の総合的運営を図るため必要と認めるときは、市町村内の団体等に対し必要な指示をなすことが出来、またその指示に従ふときは市町村長は当該団体等の監督官庁の措置を申請することができることとした。

(2) 市町村に参与制を設けた。これは従来市に置くことを認められていた参与という地位とは別のもので、市参与は名誉職で市公民中学識経験ある者から市長がこれを選任する。町村参与は町村会議員、町村内の団体の長、その他学識経験ある者のうちから町村長が選任する名誉職で、ともに市町村長の諮問に応じ、市町村内における各種施策における重要事項を審議することを職務とする。

#### 三 市町村会および市参事会に関する事項

(1) 市会議員の定数に定限を設けると同時に、大都市における定数増の基準を上げた。従来は三〇万以上の市では一〇万、五〇万以上の市では二〇万を加えることに議員四名を増加するとされていたが、今回は三〇万以上の市では一五万、六〇万以上の市では三〇万を加えることに議員四名を増し、八〇人をもって定限としている。

(2) 市町村会議員選挙の手續を簡易化した。まず衆議院議員選挙人名簿中関係部分と必要な補充選挙人名簿とによつて行うこととし、町村会議員選挙にも候補者制度を採用して無投票当選の途を開き、また再選挙を行う場合を適当な範囲において補欠選挙に準じ制限することとした。また議員総辞職の場合は総選挙を行う旨を規定し、その他開票の際の総数の計算並びに選挙録および投票録作製の際における朗読の手續を省略するなどの簡易化も図つてゐる。

(3) 市町村会の職務権限につき必要な整備を加えた。市町村会の議決事項を限定し、輕易なる事項は市町村会の議決を要せずとし、市会にも会期制を採用し、通常会および臨時会の区別を設け、市町村会においては予算の増額修正をなし得ないものとし、市町村会の出納等の実地検査の制度を廃止した。また市町村会書記は従来議長が任免したが、今回は市町村有給吏員中より市町村長が命ずることに改めた。

(4) 市参事会の機能を拡充し、市会の権限に属する事項の一部を市参事会に移すとともに、市会閉会中は特に定めた重要事件のほかは市参事会が市会に代わつて議決し得るものとした。

#### 四 市町村長その他に関する事項

(1) 市町村長に適材を挙げ、その責務に専念させるため選任方法を改めた。市長については内務大臣が市会にその候補者を推薦させ、その者について勅裁を経て選任するものとし、もし市会が内務大臣の指定期日までに候補者の推薦をしないときは、勅裁を経て内務大臣が選任できるものとした。また町村長については町村会において選挙し知事の認可を受けるものとし、これもまた大正時代に逆行した。

(2) 助役はこれまで市長の推薦により市会が定め、市長が在職しないときは市会が選挙することになつていたので、知事の認可を受け市町村長が選任することに改められた。



(3) 内務大臣の指定する市には審査役を新設し、市営事業の管理や市の出納その他市吏員の掌理する事務の執行を審査させ、また決算の審査を行わせる。審査役は市会にはかり市長が選任する。審査役を置かない市では市長が市会にはかり市吏員の中から審査役の職務を行う者を定めることとした。

(4) 収入役および副収入役は市町村会の同意を得て市町村長が選任するものとした。

(5) 市町村長、審査役、収入役または副収入役につき著しくその在職を不相当とする事由あるときは、監督官庁はこれを解職し得るものとした。また助役につき同様の場合は市町村長が知事の認可を得て解職し得るものとした。

(6) 市に出納員を置くことを認め、収入役の命を受けて出納事務を掌るものとした。

(7) 市町村有給吏員の給料額、旅費額およびその支給方法は市町村規則をもって定めることとし、その市町村規則を設けまたは改廃しようとするときは、知事の許可を受けるべきものとした。

(8) 市町村有給吏員の制度の整備をはかるために必要な規定を設けた。

(9) 委員はひろく学識経験ある者等から市町村長が選任し、市町村長の委託を受けて必要な事項を調査し、および町村長の事務を補助するものとした。

(10) 従来の市の参与制度を廃止し、市町村長および助役の退職手続を整備し、助役および第六条の市の区長の事務分掌手続の簡捷化などに関し必要な改正を実施した。

#### 五 町内会・部落会に関する事項

(1) 市町村長は町内会・部落会およびその連合会の財産および経費の官吏並びに区域の変更に関し必要な措置を講ずることができ、

(2) 市町村長の許可を得た場合、町内会・部落会およびその連合会が自己の名をもって必要な財産を所持し得るものとした。

(3) 市町村長は町内会・部落会およびその連合会の長にその事務の一部を援助させうるものとした。

#### 六 事務処理の簡素化に関する事項

(1) 異議の決定および訴願の裁決に関する手続を簡易化し、異議の決定は市町村長が行い、訴願の裁決は知事が行い、その期間を三〇日以内（従来三か月以内）と定めた。

(2) 使用料の新設・変更および継続費の設定・変更に関しては許可を要しないこととした。

(3) 市町村の廃置・分合および境界変更、市町村組合の設定等に関する手続を簡易化した。

#### 七 その他

(1) 市町村はひろく市町村の事務につき市町村規則を設け得るものとした。

(2) 市町村は区域外で関係市町村との協議により営造物を設けうるものとした。

(3) 市町村は神社の経費を供進し得ることを明示した。

(4) 北海道に町村制を、樺太に市制・町村制を施行した。

### 三、県庁機構の変遷と知事の更迭

**昭和初期の機構改革** 昭和初期には県庁機構にはほとんど変化はなかった。昭和六年現在では次の通りである。

知事官房（秘書・文書・統計の三係）

内務部（庶務・地方・土木・会計・農務・林務・耕地・商工水産・蚕糸各課）

学務部（学務・社寺兵事・社会教育各課）

警察部（警務・保安・衛生・高等警察・刑事・特別高等警察各課）

ただし警察部に関しては、大正初期に警務・保安・衛生の三課であったものが、大正九年二月に高等警察課が新設され（政治・思想関係を担当）、同年一月には保安課の一係から刑事課が独立し、昭和三年七月には特別高等警察課（右翼・左翼・言論・宗教・争議・出版などの取締りを担当）が創設され、昭和七年現在では健康保健課も加わって七課になっていたが、昭和一〇年三月建築工場課が設けられ、六月には高等警察課が選挙肅正上好ましくからぬとして廃止され、その事務は新設された警

察部長書記室および警察課が担当することになった。

なお昭和一〇年には内務部から經濟部が独立して四部制となった。

**日華事変以後の変化** 昭和一二年に日華事変がはじまると、政府がさまざまな戦時政策を次々に打出してくるために、県庁機構もまたそれに応じて絶えず改変されるの止むなきに至った。

昭和一二年一〇月防空法の施行により、県にも防空委員会が設けられ、それが発展して一四年四月には警察部に警防課が新設されて民間防空を指導することとなり、昭和一三年四月に職業紹介法が改正されて国営になったので、同年六月県庁内でもこれに応じて学務部の中に職業課を増設し、「職業紹介法実施ニ関スル事項」など四項を分掌することとなった。同年六月には軍事援護相談所が設置されたので、本県でも熊本県中央軍事援護相談所規程がつけられた。

昭和一四年には土木部が設けられ内務部は総務部と改称され庁内の大異動があった。また熊本県総動員事務局も設けられ、同年七月には警察部長書記室は情報課に改組された。翌一五年一月には警察部に経済保安課が新設され、四月には建築工場課が工場課と改称され、また県条例で「三角港使用条例」が制定されたので三角港務所が設けられた。七月には総務部に総動員課が設置されて総動員事務局の仕事がわりした。

一六年一月中央で大政翼賛会の組織が改正され、新体制運動が盛んになると、二月五日県庁機構にも新体制化が実施され、これまでの地方課の事務を大幅に削って庶務課と振興課（総動員課を改称する）に分掌させ、税務課・改正課の分掌事項を追加し、また經濟部の商工課から物価資料課を独立させ、八月には庁内内部課室の移転を実施した。三月には警察部の情報課はまた部長書記室と改められ、工場課が労政課と改まり学務部職業課から拓務課が分離独立した。

一七年六月には地方事務所の設置がきまり、これに伴って県機構はまたまた改正され、税務課と地方課が廃止されて庶務課と振興課の分掌事項が増加し、健康保健課は保健課と改称された。この年一月本県は製

材部を置く府県に加えられ、土木部を置く府県から削られたため、庁内全部の部課の改正と大異動が行われた。これまで一官房・五部（総務・学務・経済・土木・警察）、三〇課一係であったが、このとき一官房・三部三課に編成された。新組織は次の通りである。

知事官房——総務・予算・会計・統計・営繕

内政部——神祇兵事・地方・教学・厚生・拓務・衛生

警察部——警務・特高・保安・経済保安・刑事・警防・労政・職業・保健

經濟部——食糧・農務・畜産・林務・耕地・商工・物価資料・水産・蚕糸・土

木・計画

**戦争末期の機構** 昭和一八年三月には經濟部食糧課が廃止され、一九年二月には警察部保安課が廃止されて輸送課が置かれ、三月には職業課が勤労働員課となり、七月には内務省告示によって製材部を第一部（水産・農林）と第二部（商工）とに分つこととなった。

一八年七月に勅令で発せられた地方行政協議会令により、九州地方協議会は福岡県に附置せられ、各県知事はその委員となって行政の総合連絡調整を計ることとなった。二〇年六月政府はさらにこれを強化しようとして地方総監府に改めたが、頹勢を挽回するには既に遅かった。

二〇年四月もはや有名無実となった拓務課を廃して地方課に事務を併せ、六月には空襲頻々たる有様を見て警防課を防空課と改めたが、防ぐ手段もなく、七月一日の夜間空襲で県庁も焼失し、市公会堂を仮県庁と定めた。二〇年八月一五日の終戦により、県庁機構はまたもはや大変革を行わざるを得なかった。軍需課を廃して商工課に併せ、防空課を警備課と改称し、さらに保安課と改め（九月）、国民動員課を勤労課と改称した。いずれも戦時色を払拭するためである。一〇月には特別高等警察を削り、一二月には涉外課を新設し、神祇教学課を教学課に、兵事厚生課を厚生課に改め、社会教育課を新設し、労政課・勤労課・保健課の分掌事項を大幅に改正した。しかし、これらはいずれも一時的な弥縫策にすぎず、根本的な機構改革は翌二一年の府県制の改正をまつて行なわれる

のである。

**知事の更迭** 昭和初期の知事もまた政党政派の動きに完全に左右されてきている。昭和二年田中政友党内閣の成立とともに斎藤宗宜が知事として来任したが、四年七月浜口民政党内閣の成立とともに辞職して大森吉五郎が新知事となり、大森が五年七月辞職すると本山文平が交替して民政党に忠勤をぬきこんでたが、六年二月の犬養政友会内閣の成立で本山は辞職し、山下兼一が新知事に任命された。

しかし、七年五月一五日の所謂五・一五事件で政党政治に終止符が打たれ、斎藤挙国一致内閣が成立すると山下は休職となって民政党系の内務官僚鈴木敬一が新知事となり、一〇年一月広島県知事に栄転した。ここで久し振りに前知事が休職にもならず辞職もせずに転任するという当時の事態に復帰した。鈴木に代わった関屋延之助は一年三月広田内閣が成立すると新潟県知事に転じ、藤岡長和が新知事となった。藤岡は弟も香川県知事で温厚の君子として県民に親しまれ、一四年四月平沼内閣の時に辞職して郷里に帰ったが、その時熊本県の社会事業に私財一万円を贈って県民に名残りを惜しまれた。代わって来任した近藤駿介は一五年四月米内内閣の時に南洋庁長官となって南方に向い、岩手県知事雪沢千代治が本県知事となった。雪沢は二年二か月現在したが、官僚臭が強すぎて県民にはあまり好感を持たれなかった。しかし東条政府の気に入ったとみえて一七年七月愛知県知事に栄転し、代わって岡山県から横溝光暉が赴任した。横溝は一九年八月職を辞し代わって農商省生活物資局長であった曾我梶松が新知事となり、一年後に終戦を迎えたのである。

### 第三節 昭和期の町村合併

昭和初期には、政党内閣もようやく町村合併に対する無の政策から脱皮して、町村合併や町村組合を設けることを奨励しはじめた。これは一面には市町村長の合併運動に対処するものであるが、他面には国家の広

域行政政策の整備段階とも考えられるのである。このような市町村長の意図とは少し異なった政府の政策ではあったが、昭和初期の世界的不況の嵐の直中に置かれた弱小町村は、財政上の立場から合併に踏み切らざるを得なかった。

昭和一〇年頃から町村合併がまた急速に進展してくるが、大正期と同様な形で大都市の周辺町村合併がしきりに行なわれるようになる。他方組合村に対する合併の奨励も行なわれるが、この方は全部事務組合を設けていて実際上合併と同様な形なので中々進展しない。しかし日華事変が長引くと国策的な立場からの町村合併が積極的に奨励され、各府県では組合村の解消に力をそそいでいく。さらに太平洋戦争突入後は冗費節減・効率増大という名目で、自治体の国家統制を強化する全くの戦争協力体制としての法改正が行なわれ、町村合併も強力に推進されたため、強制的合併まで実現して、戦争に至って分離するような例も少なくなかった。

#### 一、昭和初期の町村合併

**この期の町村合併政策** 郡役所廃止後の町村合併政策については様々な意見があった。復古主義的な官僚は明治三九年から四一年にかけての町村合併政策を地方制度改正に関する政府の最大失策と考えていたから、いかなる町村合併にも反対であったが、郡役所廃止後の町村合併は必然の勢であることを渋々認めている。これに対して都市行政の立場からは都市周辺の町村合併促進の要求が強く、議会においても都市隣接町村の合併に関して便法を設けたらという要求も出されているが、政府はこれに対して干渉までして合併させるという意向は持たないと言明している。しかし市町村会の意向は町村合併を政府が積極的に命令し、合併促進費を支出すべきであるとまで論ずるに至っている。

昭和二年九月六日、内務省地方局は「町村合併及町村組合ニ関スル件」

という通牒を出し、経費節減及び福利施設の完備のために貧弱町村を合併すべく、もし適切でない場合には組合を組織せしむべしと述べている。これは先の市町村長の要望にこたえているようであるが、必ずしもそれのみでなく、ここに出てくる新しい政策には、これまでと違った理念すなわち、国家の広域行政政策の基底として農村に官僚機構を整備しようとする気持ちが入ってきているのである。

しかし、この後間もなく金融恐慌・世界恐慌の時代となり、全国各地方公共団体は財政上の危機に陥り、その打開策としては合併による規模の拡大と国の補助援助に期待する以外に策がなくなり、政府の合併政策にいやおうなしに従わねばならなくなっていくのである。

**熊本市の発展** 大正期に一二町村を合併して、一躍大熊本市の実現を見た熊本市は、その後も着実に進展を続けていった。まず昭和六年六月一日熊本駅の南部に接続する白坪村を合併した。この年は大熊本誕生一〇周年に当たり、同日公会堂でその記念式典も挙行されている。この年には画図村の合併の話も持ち出され、一〇月には市長と村長の会見も行われたが進捗せぬままに年を越した。しかし翌七年一月一日画図村は遂に熊本市に合併吸収された。

昭和一〇年水前寺区画整理地域を借用して開かれた新興熊本博覧会は五〇日間の会期に入場者百万を突破する大成功を収めたが、翌一一年九月の臨時市会に健軍村の吸収合併問題が上程された。合併については早くから地元の要望があり、県でも合併を奨励している時代であったので、側面から幹旋の労をとり、市側も詳細調査の上で同年一〇月一日合併は実現をみた。こうしてこの年熊本市の人口は二二〇、三三〇人に達した。

新興熊本博覧会跡地を囲む地域が次第に市街化したので、熊本市は昭和二年七月二七日大江新町を分離設置し（大江町より）、翌一三年一〇月二九日には出水町国府より岡田町・白山町・水前寺通を独立町とし、昭和一五年八月一〇日には博覧会跡地に東水前寺町・西水前寺町・北水前寺町・水前寺本町を新設した。このため広大な地域を占めていた出水

町国府は新設の町に分断されて点在する状態になってしまった。

昭和一三年に入ると今度は市北部の清水村の合併問題がしきりに話題に上り、市議会での質問にも取り上げられて真剣に考慮され、翌一四年八月一日付で清水村もまた熊本市に合併された。

**県下町村の異動** 昭和三年六月二八日千丁村大字昭和を千丁村から分離して昭和村を新設した。この干拓新地は大正一五年に出来上ったもので、同年七月二六日千丁村に編入され、総面積五七〇町四反五畝三步であった。

昭和八年四月には球磨郡大村が人吉町に合併された。国鉄肥薩線の人吉駅は大村にあるので、人吉市街が駅に接続していく関係上、その合併は当然であった。

昭和一〇年四月一日には阿蘇郡北小国村が小国町と改まり、また同日天草郡木戸村は本渡町に編入され、一二年四月一日には八代郡の太田郷村が町制を施行している。北小国は多くの温泉によって湯治客を送り出し、熊本県側よりもむしろ大分県側からの出入者が多く繁昌していたし、太田郷は八代の工場地帯に接続して発展しつつあった。

同一一年一〇月一日には天草郡の下津深江と小田床の組合村が合併して下田村となり、翌一二年四月一日には球磨郡の免田村と湯前村がともに町制を施行した。湯前線の開通以後両村とも次第に町並を整えてきたことによるものであった。

## 一、戦時下市町村の統制強化と合併

**市町村財政面の統制** 日華事変以来、市町村財政に対する制限は年々きびしさを加えていくばかりであった。昭和一五年一月に県が出した通牒を見ると、前年度予算を踏襲し、物価騰貴による割増しを二割以内を抑え、市町村総予算を前年度の一四六〇万円の二割増まで認める方針をとっている。この頃すでに政府では地方制度の改正を考えており、府県



と市町村の中間機関として郡制の復活またはこれに代わるものの設置を考慮している旨議会で発言している。これが一七年の復古的改正となって地方事務所の誕生をみるわけである。

一五年四月県は重ねて緊縮財政の徹底を市町村長に指令し、爾後毎年繰返されていく。しかし市町村は各種の経済統制によつて税収が次第に減少し、国税附加税の税率を引上げるより他には財政救済の方法がなくなったので、政府は第三種分与税を設けて附加税率の引下げを実施させた。以来分与税はインフレ傾向とともに漸増したが、市町村予算もまた増大し、附加税の税率据置きすら不可能であった。このインフレと予算増の悪循環は戦争による物資不足と紙幣増発による貨幣価値の下落によるものであったから、戦局不利を加えるにつれて悪化の一途をたどり、二〇年二月に至つて政府も遂に分与税による救済をあきらめるに至つた。

**市町村の合併** 日華事変の継続には膨大な人員と物量の動員を要し、国内のあらゆる面で物質と人員を調達するため国内消費を押さえ、人的資源の確保のためにも事務の簡素化が要求された。昭和一五年国策として町村合併の必要が叫ばれるようになったのも、戦力確保の目的からであったのである。政府はまず組合村の合併を強力に奨励し、ついで都市を中心とする合併も奨励した。

熊本県の場合特に小町村が多く、一五年現在で市町村数は一市三四一町村もあり、人口のほぼ同じ長崎県が三市一七三町村であるのに比べると合併の進捗は著しく遅れていた。ことに九州の他県には最早残っていない組合村が県下に一一も存在しているので、県はまずこの合併から強力に指導を行った。その結果一五年四月一日付で上益城の滝尾村と水越村の組合村がまず勸奨に応じて滝水村となったので、天草支庁でも管内八組合併（四組合）の解消に努力し、その甲斐あって大浦・須子組合などには合併の機運が生じてきた。ところが合併勸奨の行き過ぎであつたらうか、五箇荘の一村が合併反対を表明したことから、高戸・樋島組合には分離独立の気運まで生ずるに至り、組合村合併問題は一時停頓した。

しかしその後一六一年一月一日を期して飽託郡の中島・中原・沖新の三組合村が合併して中島村となったが、残りの九組合は遂に戦後までその形をかえなかつた。

この時期になると、県下の都市は熊本だけではなく、核となる大きな町を中心とした町村合併によつて次々と新市が誕生してくる。一五年九月一日八代町を中心に太田郷町・植柳村・松高村が合併して本県第二番目の市として八代市が誕生し、町名変更とともに市会議員の選挙も行われた。また一七年二月一日には人吉町に藍田・西瀬・中原の三村を合併した人吉市が第三番目の市として名乗りをあげ、同年四月一日には荒尾町に有明・府本・平井・八幡の四村が合併して、第四番目の荒尾市となった。熊本市も一五年二月一日にはかねて折衝中の川尻町・力合村・日吉村を合併して人口二四万を数えるに至つた。

その他この時期には一六二年二月一日に天草郡二江村が町に昇格し、一七年五月二〇日に高瀬町と弥富村が合併して玉名町と改称し、一八年四月一日には八代郡の郡築村が半強制的に八代市に合併され、同年七月一日には玉名郡江田村が町制を施行した。一九年二月一日には熊本市郊外の高橋町と城山村・池上村がこれまた半強制的に合併させられ、三和町と改称したが、三不和町という仇名をつけられる程折合いが悪く、戦後に至つて郡築とともに分離して旧態にもどつてしまふのである。しかし戦局の激しさは最早国内行政いじりを許さぬほどに窮迫し、昭和一九年三月政府は戦時中の暫定措置として、市制施行・市域拡張・町村合併の一時停止措置をとつたので、以後の合併は全く行われなかつた。内務省は翌二〇年四月にも重ねてこの措置を継続する旨の指示を發しており、終戦後九月一七日に至つてこの停止措置は廃止されたが、約半年にもわたる本土空襲によつて焦土と化した日本の都市は勿論、疲弊した町村にも合併への動きは絶えてなかつた。