



## 「昭和の合併」の受容過程

——滋賀県彦根市の事例——

岡 田 知 弘

**概要** 本論文は、1950年代初頭の日本において、政府が強制的に推進した「昭和の合併」が、地域でどのように受容されていったのかを明らかにすることを課題としている。研究対象は、滋賀県彦根市である。彦根市は、「昭和の合併」をはさむ前後にも周辺町村を合併しており、この時期の「合併の受容条件」を探るには格好の素材である。本論文を通して、中学校の建設・運営費の見通しが立たない小規模町村が彦根市に合併せざるをえない状況にあったこと、彦根市側でも、財政危機に陥るなかで、合併によって人口増加や企業誘致をはかり、税収及び交付税の増額を期待する事情があったこと、そして合併後には行財政改革によって、周辺部を中心に行政サービス機能を低下せざるをえなかったことが、明らかとなった。

**キーワード** 昭和の合併, 地方財政危機, 彦根市

**原稿受理日** 2009年7月1日

**Abstract** The purpose of this paper is to clarify how the “Merging of municipalities at the Showa era” was received in the region in Japan of the 1950s. The research object is Hikone City in Shiga Prefecture. The following points are conclusions. First, for small-scale towns and villages there were financial matters about the junior high school. Secondary, Hikone City expected an increase in revenue by a population increase under financial crisis. Thirdly, after a series of amalgamates, Hikone City should decrease the administrative service in the surrounding area of the city by conducting administrative and fiscal reform.

**Key words** Merging of municipalities at the Showa era, Local financial crisis, Hikone City

## はじめに

第29次地方制度調査会は、2009年6月18日に答申をまとめ、「平成の合併」に「一区切り」つけることを提言した。もっとも、道州制論議があるなかで、さらなる「自主的合併」にふくみを残した内容となっていることに、留意する必要がある。ところで日本の基礎自治体は、この「平成の合併」にいたるまで、二度にわたる政府による合併推進政策を経験してきた。すなわち「明治の合併」と「昭和の合併」である。

この2つの合併の歴史的な性格については、島恭彦による古典的な規定が存在している。島は、「明治の合併」と「昭和の合併」の歴史的位置を、資本主義の発達との関係で特徴づけ、前者を資本主義体制の下に7万の小農村を引きずり込むもの、後者を独占段階の資本主義が地主勢力消滅後の農村支配網を再編するものと、端的に表現したのである<sup>(1)</sup>。島は、戦前の農村秩序を維持していた地主制が農地改革によって解体される一方、役場事務の著しい増加と職員給与の急増のなかで農村行財政の官僚化が進行し、複雑で非効率、かつ金のかかる中央集権機構が戦前から戦後にかけて形成されてきたことに注目し、この矛盾を新たな中央集権化によって「行政整理」するものとして小規模町村の集約化と府県制を含む地方制度の改革をとらえるのである。

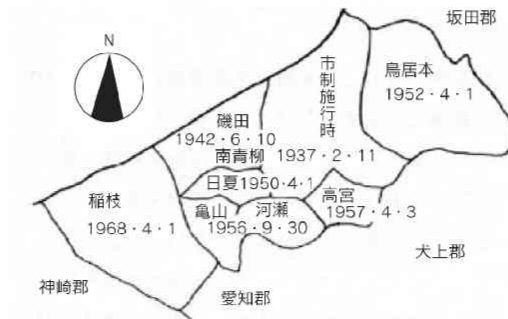
一方、3つの合併の政策形成過程を、国家体制の変革との関係で歴史的に分析した山田公平は、戦後憲法と地方自治法体制が発足してまもない時期に、地方自治強化の方向で市町村優先の事務配分原則などを提起したシャープ勧告（1949年）の路線が、占領政策の転換を背景に、1951年頃から「行政能力の適正化・簡素化のための町村規模適正化」としての合併政策に転化していくことに注目する。とりわけ、国の財政支出削減論のなかで、1953年に市町村合併促進法が制定され、9,622町村を3,373町村にするという画一的な町村合併推進政策が、国の積極的指導の下で行なわれたとする<sup>(2)</sup>。

この「昭和の合併」の目標達成率は、3年間の時限立法の期限内に実に98%に達した。これに対して、「平成の合併」の目標達成率は、合併特例法期限切れ時点において63%に留まったのである。「昭和の合併」は、なぜ、このようにスムーズに展開したのだろうか。それは、単に、国家による半ば強制的な合併政策の側面を強調するだけでは不十分であろう。地域内部において、合併を受け入れる受容条件が形成されていたことに注目する必要がある。これについては、すでに島や山田も指摘しているように、戦後の中学校教育の義務教育化のなかで中学校の建設と運営が必要になり、そのために一定の人口規模が必要になっ

たこと、それとの関係で自治体財政の窮乏化があったことが、一般的な条件として存在していた。しかし、市町村合併をする際には、ある具体的な地理的領域での統合が必要であり、その場合、個々の自治体の抱える特殊な歴史的、政治的、社会的、経済的条件によって、具体的な合併枠組みが決まることになる。「昭和の合併」の推進過程を明らかにするためには、そのような特殊な条件も加味したなかで、どのように地域において政府主導の合併政策が受容されていったのかを明らかにしていく必要がある。これが、本論文の課題である。

研究対象としたのは、滋賀県彦根市である。彦根市は、1937年に、彦根町と周辺5村が滋賀県の強い勧告によって発足した都市であり、戦時中の1942年には、やはり県の計画にしたがって隣接する磯田村と南青柳村を編入合併する<sup>(3)</sup>。この時点での面積は、32平方キロメートルで、人口は4万2千人余りであった（地図）。その後、「昭和の合併」に先立つ1950年に日夏村、52年に鳥居本村を合併し、「昭和の合併」によって56年に河瀬村と亀山村、その直後の57年に高宮町と合併している。すなわち、「昭和の合併」をはさむ前後に合併を行っており、この時期の「合併の受容条件」をさぐるには格好の素材となっている。しかも、彦根市は、この間に二度にわたって国から財政再建勧告を受けるほどの財政危機に陥っており、それを了解したうえで、なぜ彦根市や周辺自治体が合併を選択することになったのかが明らかにされなければならない。つまり、当時の中心市及び周辺の小規模町村の財政危機と合併推進条件との関係が問われるのである。

なお、彦根市は、その後1968年に稲枝町を合併、さらに2007年に琵琶湖における市町界（99平方キロメートル）が確定し、2008年10月1日時点で面積197平方キロメートル、人口11万2千人弱の都市となっている<sup>(4)</sup>。産業的には、戦前から近江絹糸や鐘紡の大規模工場が立地していたほか、パルプ産業や仏壇産業が集積しており、市街地の商店街を中心に近郊農村の住民を顧客とする小売業の集積も見られた典型的な地方小都市である。



地図 彦根市域の変遷

## 1. 財政再建団体指定と企業誘致・市域拡大

### 1.1. 財政再建団体への転落

#### 1.1.1. 終戦直後の財政窮乏

戦争直後の彦根市長は、1945年6月に4代目市長に就任していた末原貫一郎であった。末原は、鳥取県総務部長などを歴任して内務省を退官後、敦賀市長を一期勤め、退任していた。しかし、占領軍による軍国主義者の公職追放政策がすすめられるなかで、末原市長は1946年11月に退職する<sup>5)</sup>。

1947年5月、日本国憲法と同時に地方自治法が施行され、同年4月には成人女性の参政権を認めた上で、初めての市町村長、滋賀県知事の公選選挙、県議会・市町村議会選挙、そして衆参両議院選挙が連続して行なわれた。ところが、初代の公選彦根市長となったばかりの安居喜八も、公職追放の対象となってしまう、4ヶ月足らずで辞職し、同年8月の市長選挙で小林郁が市長に当選する。このほか、1946年に、市会議員の若林末雄、田中耕太郎、尾田隆明も公職追放によって、議員辞職している<sup>6)</sup>。

地方自治体制度や公職者の民主化がすすんだとはいえ、終戦による経済混乱と激しいインフレーション、それにとまなう職員人件費の高騰は、彦根市をはじめ市町村財政を厳しい状況に追い込んでいた。他方では、引揚者に対する住宅の手当てや、失業者や「戦争未亡人」に対する仕事の確保（授産事業）、食糧をはじめとする生活物資の安定的確保と公平な配給等、地方自治体が行なうべき行政サービスは山積し、しかも急を要するものばかりであった。戦後初めて開催された通常市会で、1946年度予算の提案説明を行なった末原市長は、「明年度予算の編成に付きましては戦後における社会及び経済の秩序維持、国民生活の安定等を目途とする政府の予算編成方針の指示に従い、既定経費に付いては厳正なる較量を加え、新規経費に付いては市民生活安定上緊要であり且つ実行可能なものにして、本市の現状より見まして真に緊急必要なるもののみを計上」<sup>7)</sup>したと述べている。

このような財政窮乏の状態は、1948年度予算の編成時点で、いっそう悪化した。同年2月市議会で、48年度予算案を提案した小林郁市長は、地方自治法施行に併せた地方財政改革が確定していないなかで、「物価の昂騰、その他経済情勢の激変に伴い、未曾有の危機に直面しているといっても過言ではないのでありまして、自主的財政の確立は至極困難な状態にある」と述べ、「編成方針といたしましては社会及び経済秩序の維持、経済の再建、民生の安定等国の基本方針に従いまして、既定経費につきましては厳正なる較量を加え、

新規経費につきましては経済的効果、事業の緊急性等を充分勘案し、市民生活安定上緊要であり且つ実行可能なるもので、本市の現状よりいたしまして真に緊要を認めるものを計上いたしたものでありますが、御承知の通り人件費の膨張と著しい物価の昂騰によりまして、新規事業等はほとんど抑制のやむなきに至った次第です」としている<sup>8)</sup>。

### 1.1.2. シャープ勧告前の市財政

そこで、当時の財政状況を表1で見てみよう。1947年度から49年度までの彦根市の歳出を主要費目ごとにみると、まず、歳出合計額が、この間に6倍以上に急膨張していることが注目される。これは、戦後のインフレーションによるところが大きいですが、費目別にみると、人件費が多くを占める市役所費に加え、47年度には臨時給与費が全予算の2割を占めているように、物価高騰にともなう人件費の急騰が大きな役割を果たしていることが確認できる。さらに、中学校の義務教育化にともなう教育費の比重が48年度には29%にも達しているほか、社会保障や労働施設関係の費目の比重も大きい。また、自治体警察制度の導入と消防団制度の確立によって、警察消防費も48年度以降、15%を超えている。逆に、土木費については、47、48年度とも3%台に抑制されており、49年度になってようやく1割を超える水準に達している。予算の投資的な運用がこの時点から可能になったといえる。

他方、歳入予算の方は、表2のように推移した。市税収入は、6倍以上に増加しているものの、その歳入に占める比率は、47年度の62%から49年度には59%に低下している。逆に、市債のウエイトが高まっていることが特徴的である。また、寄付金や雑収入、使用料・手数料を増やすことで、何とか財源確保をしようとしていたことがうかがえる。

ところで、この時期の市税は、図1で示したように、県税附加税と国からの地方財政調整収入である地方分与税が、それぞれ38%と36%と、大半を占めていた。市独自の独立税

表1 終戦直後の主要費目別歳出予算額の推移

単位：千円

	実 額			構 成 比		
	1947年度	1948年度	1949年度	1947年度	1948年度	1949年度
歳出合計	19,126	66,247	121,791	100.0%	100.0%	100.0%
教育費	4,676	18,900	22,469	24.4%	28.5%	18.4%
社会及労働施設費	3,998	11,096	22,096	20.9%	16.7%	18.1%
土木費	709	2,125	13,059	3.7%	3.2%	10.7%
市役所費	1,487	8,973	21,501	7.8%	13.5%	17.7%
臨時給与費	3,890	3,805	0	20.3%	5.7%	0.0%
警察消防費	623	10,410	17,595	3.3%	15.7%	14.4%

資料；彦根市総務課調査広報係『彦根の展望 1951』1951年。

表2 終戦直後の主要科目別歳入予算額の推移

単位：千円

	実 額			構成比		
	1947年度	1948年度	1949年度	1947年度	1948年度	1949年度
歳入合計	19,126	66,247	121,771	100.0%	100.0%	100.0%
市 税	11,858	41,325	71,481	62.0%	62.4%	58.7%
使用料・手数料	184	640	2,106	1.0%	1.0%	1.7%
国庫支出金	2,939	10,123	16,476	15.4%	15.3%	13.5%
県支出金	1,421	5,280	9,208	7.4%	8.0%	7.6%
寄付金	1,137	25	1,170	5.9%	0.0%	1.0%
雑収入	1,164	1,631	4,006	6.1%	2.5%	3.3%
繰入金	10	0	0	0.1%	0.0%	0.0%
市 債	350	6,188	8,300	1.8%	9.3%	6.8%

資料：表1と同じ。

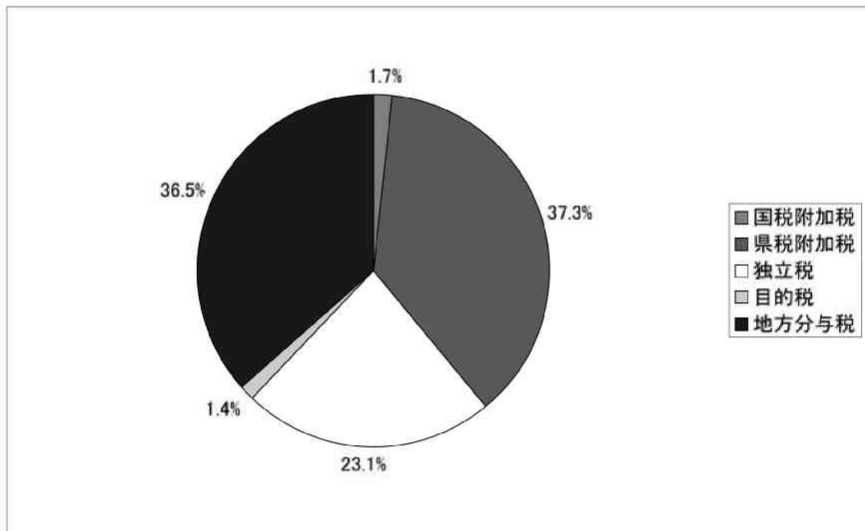


図1 市税の構成 (1947年度)

資料：彦根市役所『彦根市勢要覧 昭和24年度版』1949年。

については、わずか23%であった。この独立税は、市民税のほか、舟税、自転車税、荷車税、金庫税、接客人税、広告税、犬税、扇風機税など、雑多な税によって構成されていた。県税附課税についても、地租附課税をはじめ30を超える税目があり、税体系の複雑さとともに、安定的な地方財源としての限界は明らかであった。

### 1.1.3. シャウブ勧告後の市財政

戦後インフレーションの収束と日本経済復興をめざしたドッジラインの一環として、

「昭和の合併」の受容過程（岡田）

1949年と50年の2回にわたって、シャウプ勧告がGHQ側からなされた。同勧告による地方財政制度改革は、従来の明治憲法体制下での地方財政構造を大きく変更し、とくに地方自治体に独立財源を与えることで、地方自治の経済的基礎をすえるものであった。具体的には、従来の附加税主体の税源構造ではなく、地租等を固定資産税とし基礎自治体である市町村の財源としたうえ、地方財政調整については地方分与税（地方配布税）に代わって地方財政平衡交付金によって行なうこととなった。同時に、国庫支出金や県支出金を抑制するとともに、地方債の発行についても制限がなされた。このため、シャウプ勧告にともなう地方財政改革は、彦根市をはじめとする市町村の財政逼迫を解決するものではなかった。

表3は、シャウプ勧告前後の彦根市の歳入構造の変化を比較したものである。この間、後述するように日夏村を1950年に編入合併しているため、厳密な比較はできないが、歳入に占める市税の比重が低下していること、地方財政平衡交付金が創設されたものの国庫支出金よりも低額であること、県支出金が絶対額としても減少していること、市債への依存が高まっていることがわかる。しかも、彦根市の財政は、1951年度決算見込みにおいて2,600万円近くの赤字を計上し、政府によって財政不健全都市の指定を受けることになった。

彦根市の財政状況を市民に公表した『彦根の展望 昭和27年版』は、全国都市の7割近くで赤字決算の見込みであるとした上で、「昭和26年度に行なわれた地方税制度改正は、市町村の税財政面に大きく潤いをもたらすものと一般に理解されていました。しかし事実は

表3 シャウプ勧告前後の彦根市主要科目別歳入予算額

単位：千円

	実 額			構 成 比		
	1949年度	1950年度	1951年度	1949年度	1950年度	1951年度
歳入合計	121,771	161,448	212,878	100.0%	100.0%	100.0%
市 税	71,481	88,653	120,357	58.7%	54.9%	56.5%
地方財政平衡交付金	—	23,290	24,500	—	14.4%	11.5%
公企業及び財産収入	415	978	370	0.3%	0.6%	0.2%
使用料・手数料	2,106	2,767	3,799	1.7%	1.7%	1.8%
国庫支出金	16,476	30,387	37,206	13.5%	18.8%	17.5%
県支出金	9,208	5,251	5,197	7.6%	3.3%	2.4%
寄付金	1,170	720	980	1.0%	0.4%	0.5%
繰越金	7,830	0	0	6.4%	0.0%	0.0%
雑収入	4,006	1,631	4,425	3.3%	1.0%	2.1%
繰入金	0	398	194	0.0%	0.2%	0.1%
市 債	8,300	6,188	14,850	6.8%	3.8%	7.0%

資料：彦根市総務課調査広報係『彦根の展望 1951』1951年及び同左、1952年版。

逆に、市財政は次第に歳入不足、即ち赤字決算の傾向を表面化して、昭和26年度（決算見込）の如きは、その窮迫の度がいよいよ深刻になってきておる現状であります」と述べている。同時に、彦根市の特殊要因として、「消費的性格を多分にもつ都市」であるため、「相次ぐ物価高騰による需用費の増加、ベースアップに伴う人件費の増額は、国の施策による市経費の支出の加重、また、市政の現状と市民生活の現実からみて不可欠の公共及単独事業の支出等、避けることが出来ない経費ばかり」であることを訴えている。同書では、「財政上特に著しい影響を及ぼした事業費」として、消防用タンク車購入費200万円、道路新設改良費371万円、都市計画事業費400万円、小学校営繕費294円、東及び南中学校建設費1,624万円、東及び西保育園新設費608万円、庶民住宅建設費515万円をあげたうえで、歳入面では「地方財政平衡交付金、国庫支出金の政府の削減緊縮策あるいはまた、起債許可枠の縮小による著しい収入減を挙げることが出来ます」としている。

1.1.4. 財政再建勧告とモーターボート競走条例

1952年6月18日、政府の地方財政委員会（のちの自治庁）は、彦根市に対して財政再建勧告を行なう。同勧告は、「昭和24年度以降毎年赤字を生じ、而もその額は累増しており、27年度に於ても現状を以てすれば、前年度を超える赤字を生ずるものと見込まれる」とし、財政運営方針の「根本的是正」を求めた。1952年度決算見込みは、表4のように、3,500万円を超える見通しであった。勧告では、歳出中心の予算編成をしており、歳入見通しを過大に見積もっていること、第二に予算の執行にあたって財務当局の統制力を欠くことを問題視し、とくに人口・面積の割に一般職員や警察職員が多く人件費が高んでいるので、人件費の節約を強く求めた。ただし、表を見ても明らかなように、臨時的経費における歳出超過が目立っていた。これらは老朽校舎の改築費や、養老院、母子寮の補助金交付決定にともなう市の財政負担であり、校舎改築予算については起債許可内示額が予想を遙かに下

表4 1952年度決算見込み財政状況表

単位：千円

	歳 入						歳 出			
	税収入	平 衡 交付金	国 県 支出金	起 債	その他	計	支 出	前年度繰 上充用金	計	差 引 過不足
経常的経費	119,000	18,550	18,557		15,901	172,008	153,404		153,404	18,604
臨時的経費			18,983	16,100	5,104	40,187	68,459		68,459	▲28,272
前年度へ繰 上充用金								25,974	25,974	▲25,974
	119,000	18,550	37,540	16,100	21,005	212,195	221,863	25,974	247,837	▲35,642

資料；彦根市『昭和27年10月 彦根市財政再建計画案』



回るものであったための負担増であった。しかも、緊急を要する事業として、①老朽校舎の改築、②城山天守閣の修理、③滋賀大学夜間部設置、④道路改修、⑤上下水道施設整備、⑥国民健康保険等が山積しており、財政再建は当初から厳しい道のりを強いられていた<sup>(9)</sup>。

彦根市は、1952年4月に鳥居本村を編入合併していたが、職員の希望退職を募り、人件費が大半を占めた市役所費については、52年度から53年度にかけて、4,776万円から4,754万円へ減額予算を計上する。また、緊急を要する小学校校舎の営繕や、鳥居本村との合併条件であった中学校の建設資金を得るために、市民から募集した約3,000万円の「教育預金」をファンドに市内金融機関から借入れを行なうなど苦肉の策を講じた<sup>(10)</sup>。同時に、市税の完納を促すために「完納奨励金」を設けて、徴税率の向上に努めた。さらに、財源を確保するために、1952年にモーターボート競走条例を市議会に提案、成立させる。国のモーターボート競走法の施行にともない、地方自治体が条例を定めて、財源確保することが可能となった。滋賀県では、県の指導もあって、彦根市、大津市、長浜市の3市が、大津市の琵琶湖競艇場で公営のモーターボート競走を行い、財源の確保をねらったのである。しかし、同事業は、即効性が期待されたものの、52年度から400万円の赤字を計上し、むしろ財政の重しとなってしまふ<sup>(11)</sup>。

#### 1.1.5. 工場設置奨励条例と商店街美化奨励条例

彦根市は、同じく1952年、将来の財源確保をねらって2つの産業振興条例を定めた。工場設置奨励条例と商店街美化奨励条例である。前者は、「産業の興隆に寄与する工場を新たに本市に設置または増設する場合」に、敷地の斡旋、その他必要な事務に協力するほか、一定の奨励金を交付するという内容であった。条例では、具体的な奨励対象として、輸移出産業、重要基礎産業、その他市長が本市産業興隆のため適当と認める事業で、投資額500万円以上、常時使用工員30名以上のいずれかひとつに該当する工場に絞られていた。奨励金は、投資額が大きいほど優遇され、例えば5億円以上の新設工場であれば、土地建物及び償却資産に対する固定資産税ならびに電気ガス税の100%相当分を5年間にわたり交付したのち、その後2年間は50%相当分を交付するというものであった<sup>(12)</sup>。

後者は、商店街からの強い要望で制定され、条例の第一条には、「本市は、商業興隆並びに商店街の美化に寄与する目的を以て、ネオンアーチ、ネオン広告燈、ネオン看板、統一看板を新設する場合」に、補助金を交付するものと記されていた。補助金は、商店街ごとに、総工事費の30%以内を限度として支出されるという内容であった<sup>(13)</sup>。

こうして外部企業への誘致政策と並行して、市内商店街への支援策を同時に行なうこと

になったのである。さらに彦根市は、5万人都市をめざし、隣接する日夏村、鳥居本村、高宮町との合併交渉を展開していく。以下では、1953年の町村合併促進法を機に開始された「昭和の合併」に先立つ、1950年代初頭の合併過程を見ておきたい。

## 1.2. 日夏村・鳥居本村の編入合併

### 1.2.1. 日夏村の編入合併

まず、1949年12月24日、犬上郡日夏村の村長らが小林郁市長を訪ね、彦根市への編入合併を申し入れる。日夏村が合併を必要とした理由は、地方自治法の制定とシャープ税制改革によって、「特に健全なる財政の裏付けを必須の要件とされ」、「戸数僅かに四百余戸、人口千九百台を上下する程度の小村」では、「完全なる自治の確立と円滑な運営を図るにはより強力なる団体となることが望ましく、ここに統合の必要が生じるのであって、最早や小自治体の存続は許され難い運命にある」と認識したことと、「地理的にも、人情風俗その他産業経済的にも、真に密接な関係を有し」ていることであった。日夏村では、各集落ごとに村民大会や協議会を開催し、ほとんど100パーセントの住民が彦根市への合併に賛同したという<sup>④</sup>。

彦根市と日夏村は、翌年1月に両首長による合併懇談会を開催し、合併交渉委員会の設置を確認するとともに、合併条件のすりあわせを開始する。合併交渉委員会のなかで協議された日夏村からの合併条件は、①村基本財産中の山林については財産区を設定し、かつその管理処分権については財産区に属するようにすること、②普通財産中いずれの建物も本村地区外に移転させないこと、③次期改選まで地区農地委員会、地区農業調整委員会を設定すること、④民生委員を現在数のままとし本村地区に民生委員会を組織すること、⑤現日夏村役場に支所を設け相当部門の事務を処理せしめ、かつ囑託員を現在どおり各字ごとに置くこと、⑥小学校の通学区を現在のままとし、その内容を充実すること、⑦中学校舎を甘呂町地先に速やかに建設すること、⑧市政参画の暫定措置として本村住民中の適任者を相当機関に採用する等特別の考慮を払うこと、⑨職員を現在のまま市職員に引継ぎかつ日夏村における勤続年数は市職員としての勤務年数に通算すること、⑩消防施設はすべて現状のままとし、これが活動に遺憾のないよう道路水利の改善をすること、⑪土地改良事業を継続すること、⑫本年度供米完遂に伴う保有量の不足に対しては地方事務所と連絡の上特に考慮を払うこと、⑬彦根市に国民健康保険が実施されるまで現在実施中の本村国民健康保険は組合組織に変更継続するにつき、その専任職員は市吏員を充当させること、⑭宇曾川地先を観光地に指定し適当な施設をすること、⑮公民館の内容を充実し文化の向

上を図ることの都合15点であった。

これに対して、彦根市側からは、①六三制整備のために要する税外負担金として金200万円を彦根市に提供すること、②合併までに日夏村の債務は日夏村で処理すること、ただし長期債務は市に引き継ぐこと、③村吏員を整理し、吏員の退職を勧奨し、引継吏員を少なくすること、④現に実施中の日夏村国民健康保険は本市の行政と分離し組合組織に変更すること、したがって組合専任職員については市吏員を充当しないこと、⑤議会議員の総選挙まで日夏村の問題に対して交渉連絡を図るために委員3名を選定すること等が、合併条件として提示された。村役員の削減や支所設置、小中学校の負担金問題、村長や村議会議員の取り扱い方が、主要な調整課題となったが、結局、日夏村の区域を日夏町と設定し、財産区を認めたとうえで、学校整備費を分割で村側が支払い、他の地域と同様に支所ではなく出張所を設け、中学校舎の建設は市に一任することで、合意をみる。こうして、日夏村は1950年4月1日に彦根市に編入合併する<sup>65)</sup>。

#### 1.2.2. 鳥居本村の編入合併

日夏村に続き、小林郁彦根市長は坂田郡鳥居本村と犬上郡高宮町との合併によって5万人都市をめざした。高宮町の方は町内で議論が分かれたが、鳥居本村は中学校建設問題を抱えていたため、当時の西村四郎村長らは、1952年1月の彦根市側からの合併申し入れに積極的に応えた。鳥居本村は、人口は4千人近くであるが、山村部を含め広大な面積に集落が点在しており、独自の中学校建設を村民の多くが要望していた。しかしながら、財政力も乏しく、同じ郡内の米原町に組合立の中学校を設け、そこに通う中学生がいる一方で、彦根の中学校に通う生徒もあり、単独中学校建設が望まれていたのである。

鳥居本村は、米原町に隣接する地域と彦根市に隣接する地域では、住民の意識が異なっており、集落ごとの公聴会開催を経て、合併に関する住民投票を実施する。52年2月18日に実施された住民投票の結果は、（彦根市との）合併賛成1,203票、米原町との合併賛成76票、単独としての現状維持賛成660票、その他及び棄権101票で、彦根市との合併賛成票が過半数を超える。これをもとに、鳥居本村は彦根市に正式に合併交渉を申し入れ、彦根市議会もこれを了解し、同年3月1日に第一回交渉委員会が開催される<sup>66)</sup>。

鳥居本村からは、村有財産および部落有財産は旧鳥居本村で管理し、その収入は関係区の事業費に充てること、鳥居本で独立中学校を建設すること、役場を支所として永久に存置すること、森林組合を市に設置すること、市議会への代表者を4名とすること、村内の道路・河川整備をすることなど、合計7項目の合併希望条件が提示された。交渉委員会で

は、これらの条件を審議し、早くも3月9日には、合併実施方法の合意をみる。懸案の中学校については、鳥居本中学校を建設することとされたが、財政危機のため当面は6学級のみとされた。また、村有財産は市財産に、部落有財産は財産区として市長が管理することとした。森林組合は現状のままとしたが、村役場は支所とし、従来どおり字ごとに事務派出員や農事派出員が設けられた。市議会との関係では、次期市議会選挙まで、村議会議員4人を交渉連絡委員にすることで合意をみた。こうして、1952年4月1日に合併が実施されたのである<sup>7)</sup>。

以上見てきたように、「昭和の合併」以前の日夏村及び鳥居本村との合併が進められた最大の要因は、小規模村側に中学校建設をめぐる財政難があったことに求められる。これに彦根市側の5万人都市構想の思惑が合致し、わずかの期間に一気に合併が決められたといえよう。ただし、合併された2村の方では、村役場の支所機能や職員配置、市議会への代表権等をできるだけ残すことを要求しているものの、彦根市側は財政危機のなかにありその要求に満足に応えることができないという矛盾が横たわっていた。この矛盾は、時間を経て表面化することになる。

## 2. 「昭和の合併」と再度の財政再建勧告

### 2.1. 「昭和の合併」と彦根市

#### 2.1.1. 町村合併促進法と滋賀県合併促進基本計画

1953年9月、町村合併促進法が公布される。政府は、閣議決定で今後3年間に町村数を概ね3分の1(9,622町村から3,373町村へ)に減らすことを目標に、都道府県単位での市町村合併促進体制の強化をはかった。その背景には、市町村においては中学校の建設、維持及び自治体警察設置にともなう財政的負担が大きかったために、彦根市のような財政赤字団体が増加したことがあった。政府は、国の地方財政支出を削減するためにも、人口8,000人未満の小規模自治体の統廃合を強力に推進する体制を整えたのである。これが、「昭和の合併」である。結果的に、町村数は3年後に全国で3,477にまで減少した。

滋賀県は、町村合併促進法に基づき、53年11月に合併促進審議会を設置し、政府が決定した町村合併促進基本計画に基づいて、滋賀県の合併計画の策定を行った。同審議会からの答申を受けて54年3月に公表された滋賀県案は、160市町村(53年11月1日時点)を45市町村に統廃合するものであり、「中央の示した基準よりもかなり規模の大きいものであった」<sup>8)</sup>。そのなかに、彦根市と河瀬村、亀山村、高宮町の合併計画が盛り込まれていた。

同計画に基づいて、滋賀県内の合併は急速にすすめられ、一部計画と異なる合併パターンや合併反対運動もあったが、町村合併促進法の期限が終了した56年9月末時点で、6市41町10村、都合57市町村に集約されることになった。このとき、後述するように彦根市が河瀬村及び亀山村と合併したのである。

なお、町村合併促進法が期限切れを迎えるなかで、未合併町村を解消するために、1956年10月から新市町村建設促進法が施行される。同法に基づいて、彦根市と高宮町との合併がなされる<sup>99</sup>。

### 2.1.2. 河瀬村・亀山村の編入合併

河瀬村および亀山村からは、町村合併促進法が制定される以前から、彦根市に対して合併の希望がなされていた。1951年3月には亀山村村長と河瀬村村長が相次いで小林郁市長を訪ね、合併の申し入れを行った。しかし、市長や市議選が目前に控えていたこともあり、市議会の方は気乗り薄で、合併協議の具体化にはいたらなかった<sup>100</sup>。

1953年12月に入り、再び、亀山村村長および村議会議長から、編入合併への申し入れが、4月に当選したばかりの井伊直愛彦根市長あてになされる。そこでは、「隣村日夏村におきましては貴市への編入により其後着々文化の向上と民生の安定に寄与致されつつありますとき、風俗民情ともに多少相似せる本村も是非此際寛大なる御包含の精神にもとづかれまして、その行政区域を全面的に編入」することを強く要望していた。しかし、このときの井伊市長の回答は、「各々が自主的合併をする場合は、町村合併促進法の適用を受けられ」ず、「現在県において計画中の町村合併計画の勧告に基づかなければ、話を進めても将来において損失を招く虞が」あるので、今直ちに回答することができないというものであった<sup>101</sup>。

彦根市では、1954年1月に隣接町村合併調査委員会を設け、高宮町、河瀬村、亀山村だけでなく多賀町との合併の可能性も検討していく。高宮町では、彦根市よりも同一水系となる多賀町との合併を望む声が強かったが、多賀町の方は大滝村および脇カ畑村との合併をいち早く成し遂げる。こうして町村合併促進法の期限切れが近づく中で、56年8月上旬、あらためて河瀬村村長、亀山村村長が、別々に彦根市長を訪問し、合併を申し入れることになった。これを受けて、8月20日以降、彦根市と両村との合併交渉委員会が個別に開催され、合併条件のすり合わせがなされていく。河瀬村からの要望事項として、市議会への代議員を5名とすること、支所をできるだけ長く残すこと、河瀬、亀山両村に校舎がある組合立犬上西中学校を市立中学とし「最近において最も理想的な場所に建設するこ

と」、環境改善事業を行なうこと、河瀬駅の発展策として工場誘致等を図ることが、提起された。このことは、税収拡大をねらう彦根市にとっても利害が一致するところであった。また、亀山村からも、支所の設置や、村農業委員会の存続、中学校の校区を南中学校区とすること、現在建設中の村道の工事を継続し、宇曾川改修を促進することなどが合併条件として提出された。彦根市側は、財政再建過程にあることから、市議会への代議員数の縮減や、支所の設置については当面は行わないものの将来的には廃止もありうること等の厳しい回答がなされる<sup>22</sup>。

交渉がまとまった直後の8月29日には、彦根市では臨時市議会が召集され、「彦根市、河瀬村、亀山村合併推進協議会」の設置が承認される。同協議会は、町村合併推進法に基づいて、新市建設計画の策定その他町村合併に必要な調査と協議を行なう組織であり、委員は市町村長が議会の同意を得て選定された。9月1日に、県から高宮町を含む3町村と彦根市との合併勧告がなされるが、高宮町の同意が得られないため、彦根市と河瀬、亀山両村との合併枠組みが決定し、9月2日に第一回の合併推進協議会が開催される。協議会では、中学校校舎の「新築」、「整備」等の表現をめぐる一部紛糾したが、結局「教育の機会均等を尊重し、老朽校舎等の整備については充分なる考慮を払うと共に将来、新彦根市を一丸とした理想的学校配置の早期実現に努める」という表記で合意にいたる<sup>23</sup>。これに加え、市議会代議員数を河瀬村3名、亀山村1名とし、支所は現村役場に「できる限り永く」設けることなどを盛り込んだ合併協定が、9月4日に調印され、8日には「犬上郡河瀬村及び亀山村の廃止編入について」の議案が、3つの議会でも可決をみ、森幸太郎滋賀県知事に9月末日付けでの彦根市への両村編入処分が申請され、これが認められる<sup>24</sup>。

### 2.1.3. 高宮町の編入合併

すでに述べたように、高宮町は町村合併推進法にもとづく合併が困難な状態に追い込まれていた。古くから麻布産地として商工業が自律的に発展していた同町では、町政指導層において合併反対派の発言力も強く、合併推進派との対立が激しかった。町村合併推進法が期限切れを迎え、新市町村建設促進法が施行されるなかで、1956年10月、高宮町議会では外村茂町長に対する不信任決議案が可決され、町長の手によって町議会の解散がなされる。12月に町議会の改選が行なわれるなかで、合併推進体制が固まっていった。57年1月、滋賀県は再び彦根市と高宮町との合併を勧告するにいたり、3月初旬に両市町による合併交渉委員懇談会が開催され、以後3回にわたる交渉を経て、3月22日に高宮町議会、23日に彦根市議会で編入合併議案が議決されるにいたる。この後、合併交渉委員会は地方

自治法にもとづく合併促進協議会に切り替えられ、合併協定書の調印もなされて、滋賀県に合併を申請する。この結果、4月3日付で犬上郡高宮町は廃止され、彦根市に編入合併されることとなった<sup>59</sup>。

彦根市と高宮町との合併協定書においても、町役場において支所を設置すること、市議会代議員を2名とすること等が盛り込まれたが、最大の懸案事項である小中学校の施設整備については、「小中学校老朽校舎の増改新築並びに諸施設の整備については、新市教育行政の一環として考慮する必要があるので、新市諸般の状況を検討し逐次実施するとともに理想的学校配置の早期実現に努める」という抽象的表現に留まった。しかも、付帯の「覚書」においては、「現高宮町立高宮中学校校舎の転用を必要とする場合、指定寄附された校舎については寄附者の意思を尊重して転用を図るものとする」とされ、後に教育委員会が、高宮中学校と河瀬中学校の廃止と南中学校への統合案を提起した際に、同盟休校が起こるほどの強い反対運動が高宮地区で生じた問題の火種となる<sup>60</sup>。

以上の過程からわかるように、「昭和の合併」とその後処理ともいえる町村合併促進法の下で、第一に県による合併推進が、合併協議をすすめていくうえで大きな役割を果たしていたこと、第二に各町村内部では、やはり中学校の建設あるいは小学校の建替え問題が決定的に重要な要因となっていたことが、確認できる。また、彦根市側も、人口5万人構想をすすめるために、財政再建過程ではあるものの、あるいはそれを理由に支所の存続や職員配置に難色を示しながら、合併に応じたことがわかる。

## 2.2. 再度の財政再建勧告と自主再建

### 2.2.1. 再度の財政再建勧告

彦根市は、前述したように1952年に地方財政委員会から財政再建勧告を受け、財政状況の改善に取り組んでいた。しかし、合併にともなう中学校建設費など必要な出費に加え、53年には台風13号による災害復旧費が重なり、財政赤字はむしろ増加することになった（図2）。この結果、1954年12月に、再び自治庁（のちの自治省）から、財政再建勧告を受ける。これは、彦根市だけのことではなく、1954年度の実質赤字自治体は、360市に達していた。政府による地方財政支出の抑制策と、市町村合併にともなう交付金削減によるところが大きかった。このため、政府は、55年12月に、地方財政再建促進特別法を公布し、地方財政の立て直しに着手する。

彦根市では、政府の政策動向を見ながら、1955年度を初年度とする自主再建6カ年計画を策定するが、55年12月に地方財政再建促進特別措置法が公布されたことにより、政府の

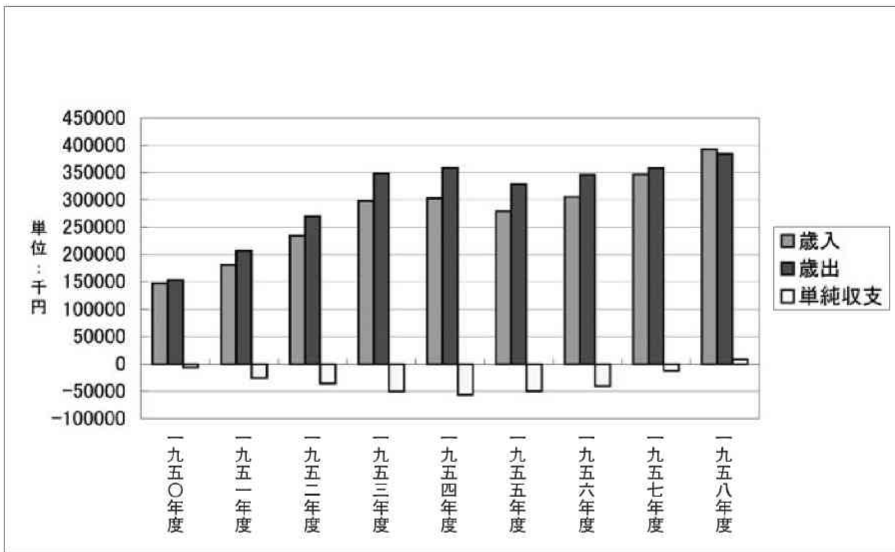


図2 彦根市一般会計の財政収支

資料：『彦根 1959』彦根市役所，中村直勝編『彦根市史』下。

管理下における財政再建か，あるいは自主再建かの選択が迫られることになった。井伊市長は，56年5月開催の市議会において，これまでどおり自主再建の方針で自治長官に申し出ること（法第二十二条にもとづく自主再建団体）を提案し，議会の了解をえる。自主再建方針をとった主な理由は，政府の管理下に入る財政再建団体になった場合，地方債の発行や短期借入金等について政府の統制や監督権限が働き，地方自治体としての自主性が失われてしまう危険性があることと，財政収支の見通しが好転し，市民の福祉向上のためにある程度の財源を運用することが可能になったと判断したからであった<sup>70)</sup>。

### 2.2.2. 自主再建の完了と住民の負担増

こうして，同年9月に，彦根市の財政再建構想は，自治庁の承認を得ることになる。その再建構想の主要な内容は，以下のとおりであった<sup>71)</sup>。

- ①市議会議員の定員を30名から24名にする。
- ②戸籍課を庶務課に統合し，財務課を新設し，支所の事務を逐次本庁に移す。
- ③希望退職を募り，人員を整理する（1955年度3名，57年度34名）。
- ④消費的経費は必要最小限に切り詰め，投資的経費については継続事業，緊急事業のほかは極力抑制し，かつ財源を確保した後執行する。例えば，工場設置奨励条例，商店街美化奨励条例等を廃止するなど極力補助金事業を抑え，単独



「昭和の合併」の受容過程（岡田）

事業については地元負担を求める。その他の補助金、寄付金、負担金の削減。職員の定期昇給期間繰り下げ、文具手当ての廃止、旅費の節約と出張規制強化。⑤一時借入金をできるだけ回避する。⑥市税を確保するために、徴税率と法人均等割税率の引き上げを行う。⑦使用料当の料率を引き上げ、不要財産を処分する。例えば、保育料月額、幼稚園400円を500円に、保育園500円を640円に、証明手数料等を1件30円から50円に引き上げる。

以上のような行政組織、議会、住民サービスに関わる行財政改革の結果、1958年度には単純収支の黒字化が実現する。表5は、財政収支の改善状況を費目ごとの増減額を比較しながら示している。歳入面では、地方債発行を極力抑制し、代わって市税や各種手数料・料金の引き上げ、そして寄付金などの「その他」資金に加え、国・県の支出金、地方交付税の増額によって、9,642万円余りの増収を得た。これに対して、支出面では周辺町村との

表5 財政再建計画遂行時の年度別決算

単位：千円

		1956年度	1957年度	1958年度	増減額	増加寄与率
歳 入	市 税	190,254	209,235	222,788	32,534	34%
	地方交付税	1,121	7,297	10,468	9,347	10%
	国県支出金	60,089	57,436	80,538	20,449	21%
	地方債	9,000	17,500	6,500	▲ 2,500	- 3%
	その他	57,895	75,840	94,487	36,592	38%
	歳入合計 A	318,359	368,308	414,781	96,422	100%
歳 出	消費的経費	173,673	200,827	203,657	29,984	57%
	人件費	81,389	109,913	103,579	22,190	42%
	基本給	54,892	67,635	66,730	11,838	23%
	その他	26,497	42,278	36,849	10,352	20%
	物件費	46,741	43,244	52,616	5,875	11%
	その他	45,543	47,670	47,462	1,919	4%
	投資的経費	90,756	122,994	169,945	79,189	151%
	普通建設事業	70,489	105,423	142,134	71,645	137%
	補助分	41,480	38,630	88,928	47,448	91%
	単独分	29,009	66,793	53,206	24,197	46%
	災害復旧事業	3,178	0	3,329	151	0%
	失業対策事業	17,089	17,571	24,482	7,393	14%
	公債費	31,761	17,328	17,769	▲13,992	-27%
	その他	56,184	33,335	12,885	▲43,299	-83%
	歳出合計 B	351,834	380,484	404,256	52,422	100%
単純収支 A-B		▲ 33,475	▲ 12,176	10,525	44,000	

資料：中村直勝編『彦根市史』下、630ページ。

注；増減額は、昭和31年度と33年度の差額を指し、増加寄与率は、この間の歳入、歳出増加額合計に対する各費目の増減額の比率を示している。

合併によって中学校建設等の普通建設事業費が大きく増額したものの、公債費や各種団体補助金等の「その他」支出を大幅に削減したうえで、1957年度から58年度にかけて人件費や物件費を極力抑制し、歳出総額の伸びを5,242万円に留めたことが大きな要因となっている。

とはいえ、財政再建に関わる住民負担の増大に対しては、市議会において反対意見も表明された。1958年3月議会において、宮下勉議員は、国民健康保険税の3割値上げと都市計画税の新設に対して、明確な反対討論を行なった。前者については均等割の税率引き上げによって、収入の少ない一番苦しい階層の市民が倍以上の値上げになる可能性があること、後者については新規の都市計画事業がないにもかかわらず新税を課すのはおかしいというのが、その理由であった。しかし、これは少数意見であり、市提案内容は認められ、財政再建が粛々と進められたのである。この結果、1959年3月の市議会において、井伊市長は、58年度末をもって、財政再建の「宿願を達成できる状態に到達」したことを報告するとともに、1959年度予算もこれまで以上に緊縮し、重点配分を行なう姿勢を表明した<sup>29</sup>。

つまり、彦根市の1950年代末での財政再建過程では、職員数の削減や支所機能の縮減に加え、議員数の削減もなされた。周辺町村の財源も吸収しながら、行政経費を一気に縮減する一方で、住民の負担を増やすなかで、「財政再建」をやりとげたのである。

支所の廃止や同機能の縮小に象徴される周辺部への行政投資の削減は、その後、とくに目立った投資がなされなかった鳥居本地区などで、長期にわたって住民の不満を蓄積していくことになる。2003年4月の市長選挙を前に、朝日新聞地元版が組んだ特集記事のなかで、「合併のつけ」という3回にわたる連載記事が掲載された。市が鳥居本地区に一般廃棄物最終処分場を建設するという提案したことに対して、同地区の住民が「市は汚いものだけを押しつけようとしている」と反発したのである。自治会連合会会長が合併時を振り返り、「人口が5万人を超すと国からの交付税が増える。それがねらいの合併だった。反対派もあったが、当時鳥居本地区になかった中学校を建てるということで応じた。40年が過ぎたが、この間あまり恩恵がなかった。その不満が、いま噴き出した」と述べている<sup>30</sup>。

## おわりに

以上、「昭和の合併」期を中心とした彦根市と周辺町村の合併過程を検討してきた。シャープ勧告期における日夏村及び鳥居本村の合併、「昭和の合併」における河瀬村及び亀山村の合併、その後の町村合併促進法期における高宮町との合併のいずれにおいても共通して

いたのは、中学校の建設・運営費や小学校の整備費を調達しえない人口小規模町村の財政力の弱さが合併を受け容れる最大要因であったことである。高宮町では、反発があったとはいえ、国や滋賀県の合併推進策の後押しによって合併が進められた形になっていた。

他方で、彦根市側においては、周辺町村を救済するような財政余力はなく、むしろ財政再建勧告を2度にわたって受けるなど、深刻な財政危機にあった。この財政危機が、市町村合併の促進要因のひとつになったことも明らかになった。すなわち、合併によって人口を増やすことで市税や交付税の増収が期待できるほか、企業誘致を行なうための土地の確保が可能になるからである。

だが、財政危機を解決するためには、周辺町村を合併した後に、行財政改革を行なう必要があった。それは、何よりも職員数や議員数の削減、支所機能の縮小などを必然化するとともに、住民の負担の増大を求めることとなった。このことは、合併時の旧町村の住民の要望であった、支所機能の存続や、それに必要な職員の配置、市議会での一定の発言の場の確保といった行政サービスや住民自治機能を削ぎ落とすことを意味した。

そのような旧町村住民の不満は、合併後40年経過したのちも、条件不利地域で行政投資から取り残されてきた鳥居本地区などで根深く存在していることが確認できた。

市町村合併による広域自治体の形成と行政領域の拡大は、確かに、市役所の行財政という狭い範囲で見ると、財政や職員の「合理化」や「効率化」を図り、財政再建に寄与することになったが、住民、とりわけ行政投資から見放された周辺部の住民にとっては行政サービスや住民自治機能の低下という問題を引き起こしたのである。これは、「昭和の合併」期においても、もっぱら行財政の効率化の視点から、「住民の生活領域」を超える「行政領域」の設定がなされたために、その矛盾が表面化していたことを意味した<sup>80)</sup>。

## 追 記

本論文は、著者が関わっている新修彦根市史編纂事業を通して得た史料や知見を基に書いたものである。彦根市史現代史部会の上野輝将先生をはじめとする委員及び編纂室の皆さんにお礼を申し上げたい。思い返せば、私が自治体史の編纂事業に初めて参加したのは四日市市史であった。その折に先達である武知京三先生から多くのご教示をいただき、今に至っている。先生の学恩に改めて感謝する次第である。

## 注

(1) 鳥恭彦編『町村合併と農村の変貌』有斐閣、1958年、3ページ。なお、「平成の合併」

- の歴史的意義については、岡田知弘「『平成の大合併』・道州制論の歴史的位罫」『歴史学研究』第843号、2008年8月を、参照されたい。
- (2) 山田公平「市町村合併の歴史的考察」室井力編『現代自治体再編論』日本評論社、2002年、参照。
  - (3) 彦根市史編集委員会『新修彦根市史』第3巻通史編、近代、2009年。
  - (4) 彦根市『彦根市統計書』平成20年（2008年）版、2009年。
  - (5) 本間正夫『市制五十年の軌跡』近江同盟新聞社、1986年。
  - (6) 彦根市史編さん事務所『彦根百年譜稿』1961年。
  - (7) 彦根市史編集委員会『新修彦根市史』第9巻史料編、近代2・現代、2005年（以下、史料編と略す）、518ページ。
  - (8) 同上。
  - (9) 彦根市『彦根市財政再建計画案』1952年10月。
  - (10) 中村直勝編『彦根市史』下、1964年、623ページ。
  - (11) 同上、624ページ。
  - (12) 史料編、524ページ。
  - (13) 同上、528ページ。
  - (14) 同上、559ページ。
  - (15) 同上、559ページ以下及び彦根市『自昭和二十四年十二月 犬上郡日夏村合併に関する一件書類』。
  - (16) 前掲『彦根市史』下、534ページ、史料編562ページ。
  - (17) 史料編、565ページ、彦根市合併50周年記念事業実行委員会『鳥居本一歴史と文化のものがたり』2003年、による。
  - (18) 『滋賀県市町村沿革史』第一巻、1967年、284ページ。
  - (19) 同上、287ページ。
  - (20) 前掲『彦根市史』下、535ページ。
  - (21) 史料編、567ページ以下。
  - (22) 彦根市議事係長『河瀬村、亀山村合併交渉委員会会議録』綴。
  - (23) 同上。
  - (24) 滋賀県彦根市・滋賀県犬上郡河瀬村・滋賀県犬上郡亀山村『合併に関する申請書』綴。
  - (25) 前掲『彦根市史』下、538～539ページ。
  - (26) 同上、537ページ以下、及び史料編、574ページ。
  - (27) 同上、539ページ以下。
  - (28) 前掲『彦根市史』下、627ページ以下、参照。
  - (29) 史料編、546ページ。
  - (30) 『朝日新聞』2003年4月15日付。
  - (31) 「平成の合併」においては、さらに大きな行政領域をもつ基礎自治体が数多く誕生し、この矛盾が一層広がることになる。詳しくは、岡田知弘『道州制で日本の未来はひらけるか』自治体研究社、2008年、参照。なお、彦根市においても周辺自治体との合併協議が進んだが、住民アンケートの結果、合併協議を断念、市長も交代することになる。