

## 町村制の構造

阿利莫二

阿利氏から先ず、報告は概括的な紹介にとどめ、内容的な検討はむしろ討論に期待したいとして、配布された資料に沿って大様次のような説明がおこなわれた。

### 一、戦前と戦後の町村制、その比較

- ① 日本の町村制は、戦前・戦後において、かなり変化して来たが、戦前と現在との大雑把な相連点は、
- a 住民の権利が平準化し、完全普通選挙制となつた。公民・住民という差別が無くなつた。
  - b 議決機関（議会）と執行機関（町村長）の選出過程が二元化された（議院内閣制的構造から大統領制的構造へ）。
  - c 直接民主制の大幅な採用。
  - d 行政委員会制の大幅な導入。
  - e 町村内部の「区」の制度が、法文から消えた。
- ② 都道府県と国（中央という意味での国）との関係。
- 戦前は、郡制時代を除くと、内務大臣—知事—町村長という段階的な監督構造を確立していたが、戦後は、都道府県と市町村はたてまえのうえでは同格になり、監督権限が緩和され、ハイアラ

一キーは後退した（しかし、それが実質的に残っているところに、現在の地方自治の問題がある）。

(3) 村落という観点から

- a 維新政府は成立当初、国内の行政体制確立に専念した。戸籍法によって戸長・副戸長制ができ、それが混在しながら大区・小区制に移行した。この過程では、中央集権的な維新政府の権力を末端に官僚的に下ろしてゆくという性格をもつていたが、これは革命的なムードに結びついたものだと思う（第何大区第何小区と背番号制にしたり、鹿児島などでは、第一大隊・第何小隊という軍事的な制度にまでなっている）。その制度に対する、地方の反発を考慮して、三新法政策が展開する。これは、旧慣と妥協し、村落を新しい行政体制へ抱えこむものだ。それが整備されて明治地方制となるが、その制定が行なわれるなかで、町村合併が行なわれ、二重構造とか、行政村と村落の矛盾とかの問題が起きる。そして、明治四四年、市制町村制の全文改正で制度が整備される。
- b 日本資本主義の発展のなかで、政治的・社会的変動が一齊に起ころるが、大正デモクラシー期における村落と行政との関連は重要と思う。この点について、資料は少ないが、地方の社会構造の変動を重視すべきだと思う（商品経済の浸透、漁業資本の発達など）。村報の内容にもかなり進んだものもあつた。大正デモクラシーから昭和初めにかけて、大都市制度論など、今日われわれが問題としているようなことが、この

時期にはほとんど出つくしている。町村合併による大市町村主義、このうえに道州制をつくる。町村合併の後には、今日でいう「コミュニティ」を再構成するという思想。これが昭和の農村自治制改正要綱に流れ込む。

c 昭和恐慌—経済更生運動—選舉肅正運動のなかでの部落会・町内会の制度化。地方制の改正。

部落会・町内会の整備は、明治末期から始まるが、京都のような都市の方から発生しているのは、都市では分解しやすいからだ。特に明確なのは東京市。大正末期～昭和初めにかけて、多様な基準ができる整備される。農村では、地方改良運動、經濟更生運動における農業団体の整備というかたちで部落会が起用されているが、昭和一〇年の選舉肅正運動で初めて、内務行政の観点から、町村内部の集落組織の全国的な整備が決断される。内務省の示達ではうまくいかず、昭和一五年に、部落会町内会の整備訓令がでて、詳細な成文的指導が行なわれる。

- d 昭和一八年の地方制改正は、戦時改正だが、戦後にあとをひき、行政面での中央集権的な体制が却つて強化された。戦後、内務省廃止により、明治以来の中央集権的な地方自治制度は破壊されたが、明治末期、特に昭和恐慌期を境にして発展した、各省別あるいは各行政別の集権的な行政は、むしろ強化された。これは日本の中央集権を考えるうえで重要な事だ。昭和になってからは、中央集権的な行政構造は二重構造—内務省系統と各省の割拠的系統—を以て展開した。内務省と違つた

かたちの集権という意味あいで、最も内務省に対抗的な政治的地位をもつたのが農商務省・農林省だったが、最近この両者間の融和が進行しているかのようだ。（MSA協定の頃からか？）

e 戦後、新制度ができたが、朝鮮動乱を契機として大きく転換していく。

あまりいわれていない点を二つだけあげると、ひとつは、昭和二十四年の、府県民事部の廃止。軍政部による間接統治が廃止

されるが、単独講和の為の重要なステップとして評価される変化だった。もうひとつは町村合併。明治時代の町村合併も、戦

後のそれも、村落を考える場合に無視できない。重要なことは、町村合併が展開するなかで、自治省が事実上の指導をして、自治会・町会・部落会の活用を促進したこと。準則を出したり、昭和三〇年には、史上最大の調査をしている。戦後、都市・農村を通じて、町内会・部落会はたてまえとしては廃止される。温存されたとしても、町村の積極的な対応関係で存続していたかというと疑問である。町村側の動きとしては、昭和二六年の地方選挙で全国化する。パブリックなたちで整備が展開するのが町村合併だ。

昭和二七年の改正は、逆コース的な要素を含み、また内務行政の念願していた方向が積み重ねられるというふたつの側面があつた。昭和二年の改正は、それがさらに進められ、町村の立場が戦前の方に向かってかなりひきもどされた。戦前とのもうひとつ大きな違いは、市制・町村制・府県制が地方自治法に一本

化され、かわりに、地方財政法・地方公務員法・地方税法といふかたちに分解されたことである。

高度成長のなかで起きた問題としては、広域市町村圏の問題が大きい。予想以上に全国に整備されている。大正から昭和にかけて議論された大市町村主義・道州制論という考え方、コミュニティー作りということがモダナイズされた形で展開される過程にあると理解できる。

## 二、現在の町村の組織と仕事

① 戦前もそういう傾向はあったが、戦後は特に、町村によって組織が変化してきている。町村の規模や地域特性により、課の名称や数もかなり変化している。その意味では自治の強化かもしれない。労働課は地域によってかなり特性があるが、長野県を中心として、勤労協というものがかなり動いており、住民自治体論として興味ある問題をだしている。地域集落を住民自治体として民主的に再興し、それを勤労者が握って町村政の民主化を図る。そのための町村の機関として、労政係などを置くということもある。

② 市町村が権限を有する仕事は、国との関係でかなり制限されている。最近広島県で見られるような、県が市町村に権限を下ろすような動きのは是非はまだわからない。市町村の事務は、法上、固有事務・（団体）委任事務・行政事務の三つだが、問題になるのは機関委任事務である。それは、市町村長・市町村

の吏員が、国の委任を受け、國の官吏としての権限において行動することだが、拒否すれば裁判を経て罷免の制裁を受ける。

これはプロシアの制度どころか、戸長制以来の考え方で、戸長は國の代官・人民の代表という二つの性格を持っている。知事

・市町村長以外の機関に直接機関委任することもある。この場合もその機関は國の機関となる。但し罷免制度はない。また、

知事は、町村長に対しては執行委任をし、町村の吏員に対しては執行を補助させる（補助執行）。戦前は、町村長が区長に対して仕事の委任ができた。戦後、たてまえは変わったが、運用のメカニズムはかなり残っている。

### ③ 現在、町村で問題になつてゐる行政内容

最近の農村においては、都市化の進行によつて農政以外への関心が強まつてゐる（とくに福祉・教育関係などへの関心）。

昭和三〇年頃までは、農林補助金の八〇パーセントくらいまでは都道府県經由で、あとは農業団体を通じて流れていたが、四〇年頃から、農政関係での市町村の事業が増え、市町村を經由する補助金が増えた。そして、市町村の単独事業が増えた。

最近、自治省から「地方自治の動向」が出たが、このなかで、政策的な関心動向について詳しくふれられている。

現在、各町村の施策上の課題としてとりあげられているものから、おもなものをかいづまんで挙げると次のようなものである。

- 行財政運営の健全化（補助金の整備統合、手数料・使用料の有料化・引き上げ、事務の共同化、民間委託。）

○コミュニティの育成（青少年の健全育成、老人福祉、コミュニティ施設の整備、学校施設の開放、町内会・ボランティア団体等の育成。現在のコミュニティづくりは、各都道府県で町村を指導しているが、大体の基盤は現在の部落会・町内会を中心となつてゐるというが一般的的評価。）

- 社会福祉（老人問題、障害児（者）問題、保育所の整備、町村で取り上げられてゐるのが非常に多い。）
- 保健医療
- 生活環境の整備（廃棄物処理、上下水道等。）
- 環境保全（畜産公害、ビニール公害等。）
- 産業の振興（請負・共同化・機械化等、土づくり運動、農業と観光の結合、企業誘致。）
- 教育・文化・スポーツ
- 後継者づくり

地域開発を規制・促進する根拠法は沢山あり、その競合・矛盾する法律のなかで、町村は地域振興に苦労している。最近は、集落社会においても役職の分化が進んだが、それでも人手に苦しんでいると思う。行政との関係において、村落の問題は難しいので、結論は出していないが、部落会・町内会の問題を考える場合、行政からの働きかけを無視して考へるのは無理なのではないか、特に第一次大戦以降の段階においてはそうなのではないかと思う。

（以上は、阿利氏の報告の要旨を、中央大学大学院和智博雄が要

約したもので、一応阿利氏に目を通していただいています。村研宿  
題委員会。)