

（1）片岡寛光『責任の思想』（早稲田大学出版会、二〇〇〇年）は「人間の尊厳の一つの要素は、主体的に自分の意志を持つことにある」（九頁）という。

- (1) 中川剛・前掲書二一八頁。
- (2) 同右・一九頁。
- (3) 山崎丈夫『地縁組織論』(自治体研究社、一九九九年)六頁。
- (4) 参照、渡邊榮文「行政における補完性の原理」(熊本県立大学総合管理学会『アドミニストレーション』第三巻三号、一九九六年)八九〜一〇八頁。

五 おわりに

以上の考察結果は、今日の市町村合併問題の一つの論点を明らかにするようにおもわれる。

市町村は団体自治を、地縁団体は住民自治を担う団体と把握でき、そしてこの理解が補完性の原理にも合致するものであるならば、市町村合併は住民自治を侵害するものではない。市町村が団体自治を担う以上は、当該市町村内の事務を処理することのできる規模と能力を備えなければならない。個人にせよ団体にせよ、その存立に必要な課題は他から干渉を受けず、自らの能力と責任において処理されること[↓]によって初めて個人、団体はその尊厳を保つことができる。合併は団体の尊厳に深くかかわっている。団体とくに市町村はその存立に必要な課題を自らの能力と責任において処理するとき、個人と同様に、その尊厳を保持することができる。しかし、その課題が広域化し一市町村のみでは処理することができない場合、その尊厳を保つことができない。合併は市町村の尊厳を保つために行われる。すなわち、市町村の尊厳が己の存立に必要な課題を自らの能力と責任で処理することにあるならば、当該市町村が既存の体制でその課題を処理することができないとき、当該市町村はその体制を再編しなければならぬ。それによって当該市町村はその尊厳を保つことができるのである。

られたし、現在位置づけられており、将来位置づけられるであろう。

市町村が団体自治を担う組織であるならば、団体自治の拡充のための市町村の再編は正当である。市町村の再編は、団体自治の観点からの処理に他ならないのである。

2 住民自治としての地縁団体

統治団体としての市町村には団体自治の論理が働くので、住民自治は原則間接民主制となる。その例外は直接請求制度等である。しかし、住民自治はその性質上直接民主制的なものであるから、己が実現される団体を探し求めることになる。住民自治が実現される団体が地縁団体である。最近の研究は、地縁団体を「住民自治的發展方向」のなかに位置づけている。³⁾ 地縁団体のかかる方向での位置づけは、その歴史に徴しても、またその法制化からしても、さらにはその実態からしても、正当であろう。

3 市町村（団体自治）と地縁団体（住民自治）の関係

地方自治の本旨である団体自治と住民自治が市町村という一つの地方公共団体では実現されず、それぞれ別の団体において実現されるならば、市町村と地縁団体の関係はいかに把握されるであろうか。

地縁団体はその構成員に身近な、したがって固有な課題を処理しているから、市町村は地縁団体に横断的な課題を処理することになる。地縁団体がそれに横断的な課題を処理することは、その規模、能力からして不可能である。地縁団体に処理不可能な課題を処理するために登場するのが市町村である。この関係は補完性の原理にかなっている。

補完性の原理は一九三一年、ローマ教皇ピオ十一世の社会回勅のなかで規定された概念である。それは、小さい下位の団体の処理可能な事務をより大きい上位の団体が吸収してはならないことを意味する。⁴⁾

- (1) 中川剛・前掲書八八頁。
- (2) 石井良助編『明治文化史』(第二巻・法制、一九八〇年)三五二頁による。
- (3) 中川剛・前掲書一七一頁による。
- (4) 同右・一七一〜一七二頁による。
- (5) 同右・一七二頁による。
- (6) 『地方自治百年史』(第一巻)七三八頁。
- (7) 同右・七二六頁。
- (8) 同右・七三八頁による。

四 市町村と地縁団体の関係

市町村と地縁団体の変遷を経年史的に概観したから、つぎにこれらに基づいて市町村と地縁団体の関係について検討したいとおもう。

1 団体自治としての市町村

市町村変遷史に徴すると、今日の市町村は地縁団体としての江戸時代の町、村を合併して統治団体として人為的に創り出されたものである。したがって、市町村は「自然に形成されたコミュニティではなかった」⁽¹⁾ので、市町村がコミュニティと一致することはないのである。⁽²⁾市町村創出後も、地縁団体は市町村内で存続し、否顕在化しているので、市町村は地縁団体の連合体である。このことは、地方自治の本旨を規定する日本国憲法下においても何ら変わるものではない。否むしろ、地方自治の本旨の実現のために昭和の大合併、地方分権一括法にみられるように団体自治の拡充が図られたのである。それは、市町村が近代国家建設のための下部の統治団体として人為的に創り出されたため、その再編は団体自治の論理によって衝き動かされる。このように、市町村は団体自治を担う組織として過去位置づけ

3 地縁団体変遷史の総括的評価

地縁団体変遷史を第二次世界大戦の前と後に時期区分し、それぞれを経年史的に概観したので、これらに基づいて地縁団体変遷史の総括的評価を行いたいとおもう。

まず、戦前の地縁団体変遷史を図式化すれば、それは地縁団体の否認↓公認である。明治初期は地縁団体を否認した。それは区制、大区小区制にみられた。地縁団体の否認は、近代国家建設のための団体自治の強化策であったが、しかしながら住民自治にも配慮しなければならなかった。そうでなければ、団体自治が危うくなった。明治中期の市制町村制において、特別の財産を有する「部落」に法人格を認めたのは、その例である。昭和期になると、戦時体制と相まって地縁団体の整備が国家事業となった。それは戦争遂行のために地縁団体を市町村行政の末端補助機構化するにあつたが、地縁団体を公認しなければ団体自治そのものが機能しなかったからである。

ついで、戦後の地縁団体変遷史を図式化すれば、それは戦前と同じく地縁団体の否認↓公認である。

GHQは、戦前の地縁団体が日本の戦争遂行に重要な役割を果たしていたので、これを徹底的に否認した。しかし地縁団体を否認する政令が失効すると、地縁団体は全国各地で復活した。そして市町村境界、都道府県境界を越える経済の高度成長による地域社会の崩壊は地縁団体の公認をもたらした。

このように、地縁団体の歴史は、戦前においても戦後においても、等しくその否認から公認のそれであった。このことは、地縁団体がわが国にとって必要なものであることを物語っている。人間は一人では生存不可能であるから、これを可能にする社会的生活の単位が地縁団体である。それゆえ、地縁団体においては、その構成員全員の意味が反映される組織形態（直接民主制）がとられることになる。

定めた。

ついで、昭和二二年一月二日、内務省訓令第四号によって昭和一五年の内務省訓令第一七号「部落会町内会等整備要領」が廃止された。この訓令は昭和二二年四月一日から部落会等の廃止を定めていた。

最後に、昭和二二年五月三日、政令第一五号「町内会部落会又はその連合会等に関する解散、就職禁止その他の行為の制限に関する政令」が公布施行された。この政令は、町内会等がその廃止にもかかわらず存続していたので、その絶滅のために制定されたものである。この政令は昭和二七（一九五二）年一〇月に失効する。これによって町内会等は全国の市町村において復活した。その際の組織名称は自治会とするところがあつた。これは、地縁団体が住民自治の要素の強いものであつたことを示唆するものであろう。

(二) 平成三年地方自治法における地縁団体

経済の高度成長に伴って地域社会の崩壊がみられるようになったので、昭和四〇年代に入って地域社会を再生するためのコミュニティ政策がとられるようになった。この政策は小学校区の規模で実施されるので、当該校区内には複数の地縁団体が含まれていた。コミュニティ政策の実効性を確保するためには当該校区内の地縁団体を必要とした。このため、平成三年の地方自治法の改正によって地縁団体が法制化された。

地方自治法第二六〇条の二第一項は、地縁団体を「町又は字の区域その他市町村内の一定の区域に住所を有する者の地縁に基づいて形成された団体」と定義する。この地縁団体が「その区域の住民相互の連絡、環境の整備、集会施設の維持管理等良好な地域社会の維持及び形成に資する地域的な共同活動を行うことを目的とし、現にその活動を行っている」と認められること（同条二項一号）等の要件を充たすと、この地縁団体は当該市町村長によって認可され、その規約に定める目的の範囲内において権利を有し義務を負うことになる（同条一項）。

遂行」する組織になった。部落会、町内会は上意下達、下意上達の機関ではあったが、その意思決定は全戸で組織される常会で行われるなど住民自治組織でもあった。団体自治としての市町村と、住民自治としての地縁団体の分化とみることも可であろうか。

（三）昭和一八年市制町村制改正における地縁団体

戦時における政策遂行には市町村行政が必要不可欠であったから、昭和一八年の市制町村制の改正に際し、部落会町内会は「市町村行政の末端補助機構として、市制・町村制に採り入れられることとなった」⁶⁾のである。それは、具体的には市町村長の権限のなかに見いだされる。すなわち、市町村長は部落会町内会等の財産、經理、区域変更に必要な措置を講ずることができること、部落会町内会等の財産取得に許可を与えることができること、部落会町内会の長にその事務の一部を援助させることができることである。⁷⁾

地縁団体の末端補助機構化は、しかしながら、地縁団体が住民自治組織としての性格を喪失することを意味するか、内務省は昭和一九（一九四四）年二月地方局長伝令通牒で地方長官に対し「一層隣保自治ノ本義ヲ徹底セシムル」⁸⁾ことを要請している。この要請は、国が地縁団体に固有の住民自治を認めていたことによるものであろう。

2 戦後の地縁団体変遷史

（一）連合国総司令部における地縁団体

連合国総司令部（以下「GHQ」という。）は、戦時中の部落会町内会等の組織が日本による戦争遂行に重要な役割を果たしていたので、終戦直後これらの組織の解体に着手した。

まず、昭和二二（一九四七）年一月四日、GHQの意向を受け勅令第四号「町内会部落会又はその連合会の長の選挙に関する勅令」が発せられた。この勅令は町内会等の公選制、その職に在った者の一定期間の被選挙権の制限等を

考えられる。

(二) 昭和一五年部落会町内会等整備要領（内務省訓令一七号）における地縁団体

昭和一二（一九三七）年七月七日、蘆溝橋事件に端を発した日中戦争は、わが国を戦時体制へと向かわしめた。戦時体制化の進展により、地縁団体がクローズアップされるようになった。すなわち、昭和一五（一九四〇）年、内務省は訓令第一七号「部落会町内会等整備要領」（以下「要領」という。）を発し、地縁団体の整備に乗り出した。

まず、要領は地縁団体の整備の目的として四つを挙げた。すなわち、「隣保団結ノ精神ニ基キ市町村内住民ヲ組織結合シ万民翼賛ノ本旨ニ則リ地方共同ノ任務ヲ遂行セシムルコト」、「国民ノ道徳的鍊成ト精神的団結ヲ図ルノ基礎組織ヲラシムルコト」、「国策ヲ汎ク国民ニ透徹セシメ国政万般ノ円滑ナル運用ニ資セシムルコト」および「国民経済生活ノ地域的統制単位トシテ統制経済ノ運用ト国民生活ノ安定上必要ナル機能ヲ發揮セシメルコト」³である。

ついで、要領は市町村の区域を分けて村落区域には部落会を、市街地区域には町内会を組織した。部落会および町内会の概要は次のとおりである。すなわち、部落会および町内会はそれぞれの区域内の全戸で組織されること、地域住民の組織であること、市町村の補助的下部組織であること、会長を置き会長は区域住民の推薦その他適当な方法で選任されること、職員を置くことができること、常会が設けられることなどである。⁴

最後に、要領は隣保班を設けた。その概要は次のとおりである。すなわち、隣保班は部落会および町内会の下に置かれること、一〇戸内外の戸数から成ること、五人組・一〇組等の旧慣が復活したこと、代表者が置かれること、常会が開かれること、隣保班の連合組織を設けることができることなどである。⁵

地縁団体は明治二一年制定の市制町村制においては「特別ノ財産ヲ有スル部落」として認められるに過ぎなかったが、昭和一五年になると「隣保団結ノ精神ニ基キ市町村内住民ヲ組織結合シ万民翼賛ノ本旨ニ則リ地方共同ノ任務ヲ

（16）同右・三三一頁。

（17）中川剛・前掲書は「住民自治よりも団体自治に重点を置いた制度改革が目指されてきた」（七七頁）という。

三 地縁団体変遷史

わが国市町村の戦前戦後史は団体自治とのかかわりの歴史であったので、住民自治とのかかわりは希薄であった。しかし、日本国憲法が地方自治の本旨を謳っているから、住民自治への関心は高まっていった。近年、市町村における住民自治の組織としての自治会、町内会、部落会などの地縁団体がクローズアップされているのは、この証左である。そこで、本節では地縁団体の変遷を辿ってみたいとおもう。

1 戦前の地縁団体変遷史

（一）明治二二年市制町村制における地縁団体

江戸時代の自然発生的な地縁団体としての町村は、明治時代に設けられた区、大区小区などの制度のなかに埋没していった。新たに設けられた団体は「政治的生活単位」として、地縁団体は「社会〔的〕生活単位」として、それぞれ機能分化していった。¹⁾

しかし、新制度に埋没した地縁団体は明治二二年の市制町村制において出現する。市制町村制理由は「大市町村ニ於テハ、現今既ニ特別ノ財産ヲ有スル部落アリ、現今ノ小町村ヲ合併スルトキハ、更ニ又此ノ如キ部落ヲ現出ス可シ、其部落ハ即独立ノ権利ヲ存スルモノト謂フ可シ」と²⁾いって、特別の財産を有する部落に法人格を付与している。明治二二年の市制町村制施行に先立って行われた大規模な町村合併については既述したが、この明治の大合併は団体自治を目ざすものであったので、特別の財産を有する部落に限定されてはいるが、その「現出」は住民自治への配慮とも

下部機関化または下請機関化せしめられる傾向にあった。このような状況において、市町村が国の下部機関または下請機関から脱却し自立するためには、まず団体自治の確立が必要であった。前述したように、地方分権推進委員会が地方分権を進めるにあたって、まず団体自治の拡充を図ったのは、このためである。

以上を要するに、わが国における戦前戦後の市町村の歴史は団体自治のそれであったということができ¹⁷⁾る。すなわち、団体自治パラダイムであった。それは、市町村が国の一定地域において統治団体として存立するためには、まず団体自治が必要となるのである。この意味で地方自治は、まず団体自治、ついで住民自治ということになるか。

- (1) 地方自治百年史編集委員会『地方自治百年史』(第一巻、一九九二年)三四六頁による。
- (2) 同右・三四五頁。
- (3) 同右・四〇一頁。
- (4) 同右・六一一頁。
- (5) 同右・六一二頁による。
- (6) 同右・七二四頁。
- (7) 地方自治百年史編集委員会『地方自治百年史』(第二巻、一九九三年)四三八頁の「市町村の増減数調」による。
- (8) 参照、阿部齋、今村都南雄、寄本勝美編『地方自治の現代用語』(新版第一次改訂版、二〇〇〇年)三八頁。
- (9) 地方分権推進委員会『地方分権推進委員会最終報告』(『地方自治』第六四四号、二〇〇一年)による。
- (10) 中川剛『地方自治制度史』(学陽書房、一九九〇年)二〇八頁。
- (11) 同右・二〇八頁。なお、久世公堯『地方自治制度』(第二次改訂へ全訂版、学陽書房、一九九一年)は、戦前の地方制度の特徴として「住民自治がきわめて稀薄な存在であった」(二七頁)という。
- (12) 『地方自治百年史』(第一巻)三三一頁による。
- (13) 同右・三三一頁による。
- (14) 同右・三三一頁による。
- (15) 同右・三三一頁による。

市町村変遷史を第二次世界大戦前とその後に時期区分し、それぞれを経年史的に概観したので、これらに基づいて市町村変遷史の総括的評価を行いたいとおもう。

まず、市町村変遷史に関する知見は二つである。

一つは、市町村変遷史の戦前の図式は団体自治∨住民自治である。確かに、戦前の一時期に普通選挙制が実施され、住民自治が市町村変遷史上登場する。これは市町村を「国家の支柱」、「国政の基礎」たらしめようとしたためである。¹⁰すなわち、「住民による意思決定が内容となる住民自治さえ、団体自治の発達のために認められてきた」¹¹のである。

なぜ、戦前は団体自治が住民自治に優ったのであろうか。明治二二年制定の市制町村制には「市制町村理由」が付されている。「本制〔市制町村制〕ノ趣旨ハ自治及分権ノ原則ヲ実施セントスルニ在」¹²るから、市町村は「其区域内ハ自ラ独立シテ之ヲ統治スルモノ」¹³である。しかし、市町村の「区域ハ素ト国ノ一部分ニシテ、国ノ統轄ノ下ニ於テ其義務ヲ盡ササルヲ得」¹⁴ないから、「今地方ノ制度ヲ改ムルハ即チ政府ノ事務ヲ地方ニ分担シ、又人民ヲシテ之ニ参与セシメ、以テ政府ノ繁雜ヲ省キ、併セテ人民ノ本務ヲ盡サシメントスルニ在」¹⁵る。

このように、戦前の市町村制度は国家統治の基礎を確立することにあつたので、その自治は必然的に団体自治とならざるを得なかつたのである。

いま一つは、市町村変遷史の戦後の図式は団体自治∨住民自治である。日本国憲法は地方公共団体の長、その議会の議員等を住民の直接選挙にかからしめたので、戦後一時期、住民自治が高揚した。しかし、その後の変遷史が明らかにするように、それは団体自治にシフトした歴史である。戦後においても、市町村の歴史は団体自治へのシフトであつたが、それはなぜであらうか。

日本国憲法が地方自治を保障したにもかかわらず、戦後の日本は中央集権国家であつた。そこでは、市町村は国の

昭和三八年の改正は、団体自治の拡充にある。

(六) 平成三年の改正

住民の日常生活圏が拡大し広域化するに伴って、地域住民相互の関係が希薄化していった。これは地域社会、近隣社会といわれるコミュニティの崩壊現象である。昭和四〇年代に入ってコミュニティの育成策が講じられるようになり、小学校区程度の規模のモデル・コミュニティ地区の設定が行われた。このコミュニティ施策は自治会、町内会等に目を向けさせることになった。⁸⁾そこで、平成三(一九九一)年に地方自治法が改正され、「町又は字の区域その他市町村内の一定の区域に住所を有する者の地縁に基づいて形成された団体」⁹⁾「地縁による団体」が創設された。

平成三年の改正は、住民自治の強化にある。

(七) 平成六年の改正

多様化し広域化した住民の行政需要に対応するために平成六(一九九四)年、地方自治法が改正され、特別地方公営団体として広域連合が制度化された。また同年には政令指定都市に準じる権限を有する中核都市も制度化された。

平成六年の改正は、団体自治の拡充にある。

(八) 平成一一年の改正

地方分権を推進するために平成一一(一九九九)年、地方自治法が大幅に改正された。主な改正点は機関委任事務制度の廃止、関与の法定主義、国地方係争処理委員会設置等である。また、この年には特例市制度も創設された。

平成一一年の改正は、平成一三(二〇〇一)年六月一四日の『地方分権推進委員会最終報告』¹⁰⁾がいうように、地方自治の本旨とくに団体自治の拡充にある。

3 市町村変遷史の総括的評価

五二）年に地方自治法を改正した。その主な改正点は昭和二一年から行われていた東京都特別区長の公選が廃止されたことであった（ちなみに昭和四九年公選制復活）。これは住民自治が後退していく第一段であった。続く第二段は教育委員会法で教育委員会委員の公選制が実施されていたが、昭和三一（一九五六）年の「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」により教育委員の公選制が廃止され、地方公共団体の長の任命制になった。また、この年には町村合併のために地方自治法に新項目が追加された。さらに昭和二八（一九五三）年、町村合併を推進するため特別に立法措置がとられた（「町村合併促進法」）。その結果、昭和二八年九月末現在九、八九五の市町村の数が、昭和三一年九月末現在三、九七三になった。⁷⁾

これらの改正は、団体自治を強化するものである。

(四) 昭和三二年の改正

大都市の行政を総合的に遂行するために昭和三二年、地方自治法が改正され、指定都市制度が創設された。政令で指定都市に指定されると、一般の市とは異なって事務処理権限の拡大、区の設置等が認められた。

昭和三二年の改正は、市町村の団体自治の拡充にある。

(五) 昭和三八年の改正

日本経済が高度に成長するに伴って、大都市に人口および産業が過度に集中することを防止し、地域格差の是正および雇用の安定を図るため昭和三七（一九六二）年、地方に新しい産業都市の建設を進める「新産業都市建設促進法」が制定された。しかし、新産業都市の建設は地方自治に大きな影響を及ぼすことから、昭和三八（一九六三）年に地方自治法が改正され、地方開発事業団が特別地方公共団体として創設された。なお、昭和三七年には新産業都市の建設を一体的に進めるために「市の合併の特例に関する法律」が制定された。

昭和一八年の改正は、昭和四年の改正で拡充された団体自治を縮小するものである。

2 戦後の市町村変遷史

(一) 昭和二二年の地方自治法

日本国憲法は第八章を「地方自治」と題し四条の規定を置いたので、これらの規定を具体化するために昭和二二(一九四七)年に地方自治法が制定され施行された。その内容は市町村を普通地方公共団体としたこと、市町村長は住民の直接選挙としたこと、住民に条例制定改廃・議会解散等の直接請求権を認めたこと、議員の兼職を禁止したこと、議会に調査権・関係人出頭請求権等を認めたこと、参事会を廃止し常任委員会制を採用したこと、行政委員会制を導入したこと等であった。

昭和二二年制定の地方自治法は憲法規定の地方自治の本旨としての団体自治と住民自治を拡充するが、従来の国の下請機関であった地方団体を自立させるために団体自治の拡充にシフトするものである。

(二) 昭和二三年の改正

日本国憲法に定める地方自治を更に充実させるために昭和二三年、地方自治法が改正された。その主なものは普通地方公共団体に「行政事務」を処理する権限を与えたこと、議会に予算の増額修正権を与えたこと、条例制定権の範囲を拡大したこと等であった。昭和二二年には警察法が制定され、市および人口五千以上の町村に自治体警察が設けられた。また、この年には消防組織法が制定され、市町村は消防行政を遂行することになった。

昭和二二年の改正は、団体自治を拡充するものである。

(三) 昭和二七年の改正

サンフランシスコ平和条約により主権を回復した日本は、これまでの占領政策の見直しにかかり、昭和二七(一九

(七) 市町村における普通選挙制の実施

衆議院議員選挙において普通選挙制が実施されるようになったので、大正一五（一九二六）年、市町村会議員選挙にも納税要件等を撤廃した普選制を実施するために市制および町村制が改正された。また、この改正によって市町村長は市町村会が選挙することとし、内務大臣による選任と裁可、知事による認可が不要となった。

大正一五年の改正は、団体自治とともに住民自治も拡大することになる。

(八) 市制および町村制の改正

「地方分権を党の主義政綱に掲げ」⁴ていた政友会が内閣（田中義一）を組織すると「自治権ノ拡充ヲ図リ、地方自治体ノ堅実ナル発達ヲ遂ゲシメンコトヲ期」⁵すために昭和四（一九二九）年、市制および町村制に関する法律が改正された。その主な改正点は国または府県の許可を必要とする事項を整理縮小したこと、市町村会議員に予算を除く議案の発案権を認めたこと、公益に関する事項について国に意見書を提出できるようにしたこと、市参事会の構成員を変更したこと（市長、助役を非構成員としたこと）、市町村長の原案執行権の範囲を縮小したことなどであった。

昭和四年改正の特徴は、市町村の団体自治の拡充にある。

(九) 昭和一八年の改正

「時局の急進に伴い・・・国策の浸透徹底と国民生活の安定確保に万全を期」⁶すために昭和一八（一九四三）年、市制および町村制が改正された。その主な改正点は市町村会の議決事項が概括主義から制限列举主義に変更されたこと、市参事会に市会の権限の一部を移したこと、市長は内務大臣が市会の推薦に基づき勅裁を経て選任すること、町内村長は町村会が選挙し府県知事の認可を受けるとしたこと、監督官庁は市町村長を解職することができると、町内会部落会を法制化したことなどであった。

て選任すること、町村長は町村会において町村公民のなかから選び知事の認可を必要としたこと、内務大臣は市町村会を解散することができること、知事は市町村長に懲戒処分を行うことができること、市町村長は市町村の機関であるとともに国の機関でもあることなどである。

市制町村制は市町村に法人格を与えるなど団体自治を前面に出すものである。

なお、市制町村制施行（明治三二年四月一日）に先立って町村合併が行われる。明治一九年末、江戸時代からの町村数は七一、五七三にのぼり、そのうち一町村当たり一〇〇戸以下の町村は全体の六八パーセント弱を占めていた。しかし、市制町村制を実施するには多くの町村が「到底自治体トシテ独立ノ能力ヲ有セサルコト、瞭トシテ曠日ヲ觀ルヨリモ明力」であるから大規模な町村合併、いわゆる明治の大合併が断行された。合併標準を一町村当たり三〇〇戸ないし五〇〇戸として進められた結果、明治三二年末には町村数が一一、八二〇になった。明治の大合併が「社会経済の発展による生活空間の拡大というような自然発生的な要因に基づくものではなく、明治国家の下部機構を担う行政単位としての能力の創出という行政便宜的な要因に基づく」ものといわれるゆえんである。

(六) 市制町村制の改正

「日清、日露両戦争の遂行及び戦後における国政事務の拡大とその執行態勢の整備の要請は、制度的にも実体的にもその担い手である市町村の行財政能力の強化を必要とした」³⁾ので、明治四四（一九一一）年に市制町村制が改正された。その大きな改正点は市制町村制が法形式上市制と町村制に区別され別個に制定されたこと、市長を市の執行機関としたことなどであった。

明治四四年の改正は団体自治、とくに市長の執行機関化に伴ってその権限強化を図ったことにある。住民自治には進展はない。

市)にしたこと、郡に郡長を区に区長を町村に戸長を置いたことなどである。ついで府県会規則は府県会を地方税をもって支弁すべき経費の予算およびその徴収方法を審議する機関としたこと、議案はすべて府知事・県令が提出したこと、議員を公選にしたことなどである。最後に地方税規則は地方税目を定めたこと、地方税をもって支弁すべき費目を定めたことなどである。

三新法において府県がわずかに団体自治を担うものとして制度化されることになるが、住民自治についてはほとんどみるべきものはない。

(四) 区町村会法

三新法の一つである郡区町村編成法には区町村会の規定がなかったので、明治一三(一八八〇)年、区町村会法が定められた。本法によって、区町村の公共に関する事項およびその経費の支出徴収方法を審議する機関として区町村会が設置され、執行する機関として区長および戸長(町村の長)が置かれた。この法は明治一七(一八八四)年に改正され、区町村会の権限が狭められた。

区町村会法においては団体自治の面が強く、住民自治の面(区町村会議員の選挙・被選挙権)は弱い。

(五) 市制町村制

明治二二(一八八九)年の憲法発布、明治二三(一八九〇)年の国会開設に先立って、それらの施行・運営を円滑ならしめるために地方制度を整備する必要から明治二一(一八八八)年、市制町村制が制定された。

その概要は市町村を法人としたこと、住民と公民を区別し後者に選挙権・被選挙権を付与したこと、市町村に条例規則制定権を与えたこと、公選議員から成る市町村会を設けたこと、市参事会(市長・助役・名誉職参事会員)および町村長を市および町村の執行機関としたこと、市長は内務大臣が市会推薦の三名の候補者のうちから上奏裁可を得

本節は市町村の変遷史を取り上げるから、時代区分が必要である。市町村は第二次世界大戦の前と後で大きく変わったので、市町村変遷史の時代区分は戦前と戦後とする。

1 戦前の市町村変遷史

(一) 区制

国民の戸籍を編成する必要から明治四（一八七二）年、区が設けられた。一つの区は四〜五丁または七〜八村から成る規模であった。区には戸長と副戸長が置かれ、政府によって任命された。村とは江戸時代の村をいい、それは一定の区域に住所を有する村民の団体であった。村には名主、庄屋などの村役人がいた。

区は戸籍編成のために江戸時代に自然に発生した村を合併したものであるから、団体自治を優先するものである。

(二) 大区小区制

戸籍編成事務の遂行のために区制が布かれたが、区が一般行政事務をも遂行するようになり、区と江戸時代の村の間に権限争議が生じるようになったので、明治五（一八七二）年、区を大区と改称し、区に包括されていた江戸時代の村を小区とした。大区に区長が、小区に戸長が置かれた。

大区小区制においても戸籍編成事業は行われるが、しかし大区小区制は一般行政事務の遂行のための行政単位へと変貌する。大区小区制は団体自治の始まりでもある。

(三) 三新法

中央集権国家への道を急ぐための区制および大区小区制への反動は旧来の制度への配慮となり、明治一一（一八七八）年、郡区町村編成法、府県会規則および地方税規則、いわゆる三新法が制定された。まず郡区町村編成法は府県の下に郡、区および町村を置いたこと、郡・町村の区域と名称は旧区域と旧名称にしたこと、三府五港を区（現在の

唱のなかで、この問題に焦点を当ててみたいとおもう。

このために、本稿は次のように構成される。すなわち、まず市町村の変遷を地方自治の本旨の観点から経年史的に辿り、ついで地縁団体の変遷をみていき、最後にこれらの歴史的考察から得られた知見に基づいて市町村と地縁団体の関係を検討する。

(1) 市町村とは都道府県に包括される「基礎的な地方公共団体」(地方自治法第二条第三項)をいう。

(2) 地縁団体とは「町又は字の区域その他市町村内の一定の区域に住所を有する者の地縁に基づいて形成された団体」(地方自治法第二六〇条の二第一項)をいう。

(3) それは昭和二七(一九五二)年、衆議院地方行政委員会審議にみられる。市町村合併に際し、市町村とその区域内に存する共同社会生活単位としての町内会・部落会等(地縁団体)の関係如何の質疑に対し、政府(委員)は行政上の必要から合併によって新しく誕生する市町村はその区域内に一〇〇の共同社会生活単位を包括する行政組織と、地縁団体を「それこそほんとうに住民の好きなようにまかしておいたら、それこそ吉凶禍福について相互に助け合うという、本来の意味のいわば原始的な自治」組織と考えている旨、答弁している(村上順「昭和の大合併と市町村の一体性(上)」『自治総研』第二七〇号、二〇〇一年四月、四八〜五一頁)。

二 市町村変遷史

市町村は明治憲法においてはその規範的な存在を見いだすことはできなかったが、日本国憲法においてはその存在根拠として地方自治の本旨を知った。本節は市町村変遷史を経年史的に地方自治の本旨の観点からみようとすることである。明治憲法下の市町村は地方自治の本旨を知らなかったが、しかし本節はこの観点から明治憲法下の市町村変遷史をも検討する。それが地方自治の本旨を知っている日本国憲法下の市町村の現在および近未来の理解に資するとおもわれるからである。

市町村と地縁団体

——市町村合併の一論点——

渡 邊 榮 文

- 一 はじめに
- 二 市町村変遷史
- 三 地縁団体変遷史
- 四 市町村と地縁団体の関係
- 五 おわりに

一 はじめに

「平成十七年三月三十一日」。この元号年月日は、「市町村の合併の特例に関する法律」（昭和四〇年法律第六号）がその効力を失うときである（附則第二条）。少なからぬ市町村は、積極的であれ消極的であれ、この限時法に照準を合わせて何らかの対応をしている。

本稿は、市町村の合併を論議するときの一つの論点とおもわれる市町村⁽¹⁾と地縁団体の⁽²⁾関係を取り上げるものである。この問題はけっして新しいものではないが、⁽³⁾十分に論議されたとはおもわれない。それゆえ、「平成の大合併」の合