

# 全国町村長会の成立と町村長

植山 淳

はじめに

本稿は、大正一〇（一九二一）年成立を見た全国町村長会（現・全国町村会）の成立、及び初期の組織と活動について分析を行おうとするものである。本会の成立については、既研究によって、当該期町村財政の危機的状况に対応し、義務教育費の国庫負担金増額や、地租及び営業税の地方委譲（両税委譲）、郡役所の廃止等を求めることにより、町村財政の建て直しを図ると共に、郡制廃止を含む町村長の権限強化を目指したものであるとされている。この背景には、日清・日露の両「戦後経営」期を通じて、有力税源が集中的に国税へ動員され、構造的に町村財政への圧迫を余儀なくされたことがあり、さらに第一次世界大戦以後の物価の急騰と「都市」の成長によって、とりわけ農村部町村において財政の硬直化が見られたことがある。その上、大正九年から始まった反動恐慌とそれに伴う米価暴落・農業不況の深刻化の中で、町村経営への危機感をつのらせた町村長たちは本会に結集し、町村長の権限拡大をはじめとして、義務教育費国庫負担金増額などを要求していくことになる。<sup>(1)</sup>

本稿では、当該期町村の財政構造をふまえた上で、同会の創立期及び初期の活動や、その基礎となる町村長たちの要求を検討することにより、当該期町村経営の実態、ひいては戦前期の「地方自治」のありように迫りたい。

なお検討に先立ち、ここで研究史の整理と共に、本稿における二つの論点を提示しておきたい。

まず本稿では、全国町村長会の組織そのものについての考察を試みたい。この全国町村長会については、注(1)に掲げた宮崎隆次論文や金澤史男論文においても、国、県、郡といった上位組織に対し、町村の意向を代表するものとして、重要な位置づけを与えているにもかかわらず、この会がいかなる性格を持つ組織であり、どのように町村の要求を取りまとめたのかという視点を欠いている。これは『全国町村会五十年史』においても同様である。後述するが、大正一〇年設立を見た全国町村長会は、全国の町村長を会員とする組織ではなく、道府県町村長会によって組織される連合体であった。これは全国町村長会は、その前年、中央報徳会の指導のもと開催された全国町村長会議とは性格を異にするものであることを示しており、その視点から、あらためて全国町村長会の成立について検討を行う必要があるだろう。本会に関して、これまでその組織構造が分析されてこなかった背景として

は、この組織が、道府県町村長会の連合体であることから、実質的論議の場が道府県町村長会にあったことがあげられよう。すなわち全国町村長会は、道府県町村長会から出されてきた政治的要求を取りまとめ、請願など運動を行う組織に他ならなかったのである。

その意味から全国町村長会は、一面、義務教育費国庫負担増額運動に代表されるように、圧力団体としての対外的側面が強調されることは否めなかった。そのため宮崎隆次論文では、本会の運動を中央政府（「明治農政」）対地方町村長という図式で理解し、本会を地方からの圧力団体としてのみ捉えることとなり、そのため本会と内務省（さらには府県）との親密な関わりを説明できていない結果となっている。本稿では、道府県町村長会の組織と活動をも含めて検討することで、全国町村長会組織の解明につなげたい。

本稿で検討したい二つ目の論点は、初期の全国町村長会活動の目的を明らかにすることである。これについては宮崎隆次論文では、本会の運動目標について「町村財源充実と町村長権限拡大」にあったとし、この両者は「元来別々の要求」であり、初期には「緊急を要する財源充実要求を優先させ」という理解を示している。<sup>(2)</sup>

これは当該期の深刻な町村財政状況の中で、義務教育費国庫負担増額運動や兩税委譲問題など、町村財政の安定化あるいは町村負担の軽減といった「財源充実要求」が前面に押し出され、当該期の町村の抱えるその他の問題が見えにくいこと、さらに後述するが、組織の問題ともからんで「町村長権限拡大」要求は大きな運動になりにくかったことが背景としてあげられる。

しかし、そもそも本会が成立初期に全力を挙げて取り組んだ義務教育費国庫負担増額問題、兩税委譲問題、戸数税規則に対する対応など、前者にあた

る問題も、それぞれに温度差があり、実際、これらの運動に関しては、全国町村長会においても激論が交わされており、町村長の意向は一枚岩的なものではありえない。また同会での議論を詳細に見れば、「財源充実要求を優先」させるどころか、郡役所廃止運動や町村長の権限強化など後者にあたる要求も常に提起されており、さらに町村長の権限拡大要求に留まらない多様な要求が提示されている。ここからは町村長たちの、町村経営についての強烈な危機意識をかいま見ることがができる。この視点からあらためて全国町村長会での議論の再検討を試みたい。

## 第一章 大正期の町村財政と町村長

全国町村長会設立の前提として、まずは当該期町村の状況について考察しておく必要がある。ここでは財政を中心に検討を加えておきたい。

当該期の町村財政を考える際、最も注目すべきは、国と地方との税源配分の問題である。日清・日露の両「戦後経営」期を通して、我が国の税体系は、有力財源が集中的に国税へ動員されてきた。明治二九年、營業税が府県税から国税に移管され、自家用醬油税、砂糖消費税、骨牌税、相続税、石油消費税等多くの新税が創設された。<sup>(3)</sup> さらに地租増徴、所得税法全面改正、日露戦争期の非常特別税法など既存国税の増徴も行われた。<sup>(4)</sup>

それは一方で、地方団体による国税付加税に対する厳しい制限を伴っていた。国税付加税には、府県制、市制・町村制によって、地租などの付加税課率等の上限が規定されていたが、明治三十七年四月一日公布の非常特別税法（法律第三号）第二二条で、包括的な規定が定められ、日露戦後、同四一年

三月三〇日の地方税制限に関する法律で若干緩和されたものの、翌年の第二次租税整理、明治四三年三月二六日の地方税制限に関する法律改正でも制限は基本的に継承され、地方税を制限する租税政策が恒常化していた。

この税源配分における徹底した国税優先という特質は、日清・日露戦争の遂行と、列強に対抗しうる軍事費の確保、さらに資本主義確立の梃子としての「戦後経営」遂行に伴う財源確保を図るためには、やむを得ない選択といえるであろう。これは日本資本主義の後進性を示すものということもできよう。しかしこの結果、地方税はより非力な担税源への依存を求めていかざるを得なかった。「つけ」はどこかが負担しなければならなかった。それは、結局地方であり、ことに町村財政に他ならなかったのである。

町村財政はとりわけ深刻であった。そもそも町村制においては、町村はその不動産・積立金穀等をもって基本財産とし、その財産より生ずる収入及び使用料等で、その歳出をまかなうこととされており、それで不足の場合、町村税を賦課徴収することが出来るという規定であった。ところが実際には、誕生したばかりの新しい町村に基本財産があるはずもなく、徴税は不可避であった。にもかかわらず町村には、大正一五年まで独立税源は与えられず、厳しい制限の付された国税・府県税の附加税に頼らざるを得なかった。

そのような中で、町村税においては戸数割附加税を中軸とした税体系が定着する<sup>(5)</sup>。そもそも戸数割は戸主の資力を基準とした人頭税で、府県税ではあったが、その賦課は市町村に委ねられていた。しかもその賦課は大正一〇年の「戸数割規則」制定までは統一的な基準も無く、各町村では、それぞれ所得、資産、納税額などを斟酌して「見立て」で納税額を配分する状況であった。この決定は、結局、町村内の「名望家秩序」の反映であり、明治以来、

常に町村内での対立の温床ともなっていた。ただし未だ選挙は等級選挙、町村議員には町村内名望資産家が就任するという状況においては深刻な問題ではあり得なかった。しかし大正中期中、殊に米騒動以降、村内に小作争議が起こり、普選の動きが広がってくると、この戸数割の課税配分は困難を極め、その附加税に頼る町村財政は不安定化を免れなくなってくる<sup>(6)</sup>。

表一 全国町村歳出総括内訳表 (単位 円)

	大正2年		大正9年	
	金額	比率	金額	比率
役場費	22,873,098	18.8%	94,944,510	24.5%
会議費	986,808	0.8%	2,511,580	0.6%
教育費	47,586,392	39.1%	158,809,798	40.9%
土木費	12,997,512	10.7%	30,523,900	7.9%
衛生費	4,060,635	3.3%	14,640,885	3.8%
勸業費	1,028,341	0.8%	5,009,523	1.3%
社会事業費	124,213	0.1%	1,132,724	0.3%
電気及瓦斯事業費	290,409	0.2%	1,363,430	0.4%
警備費	1,338,639	1.1%	4,377,266	1.1%
町村債費	4,889,619	4.0%	5,200,715	1.3%
諸税及負担	8,174,105	6.7%	27,504,646	7.1%
積立金及基本財産造成費	9,350,049	7.7%	21,050,340	5.4%
其他諸費	8,016,593	6.6%	20,809,477	5.4%
合計	121,716,413		387,878,794	

【明治大正財政詳覧】(東洋経済新報社、1929年)

町村歳出総括表だが(表一)、ここからはまず、何よりもその間わずか七年間で三倍以上にも及ぶ財政規模の飛躍的な膨張と、町村歳出中、教育費が絶対的な割合を占めていること、さらにその比率は上昇傾向にあることを確認しておきたい。このような当時の町村財政について、埼玉県豊岡町長繁田武平は、以下のよう

に述べているが、この発言からは、町村財政の実状と共に、町村長の苦しい立場が浮き彫りになるだろう。

農村自治の財政が年々膨張する予算に対し、財源の意の如くならざるの時にあたり、翻つて農村現時の施設を見れば、甚しく世の進歩に副はないものが多いのが、そら恐ろしく思われる。先づ学校の設備にしても、伝染病院の経営にしても、不完全極まる上に一般村民の保健、衛生、交通、慰安、修養の機関等に思い至れば寔に寒心の他はない。而して差当り是等の必要欠ぐべからざる施設を整へる丈でも、現下の農村経済ではとても思ひもよらぬ事である。<sup>(8)</sup>

この様な厳しい町村財政と共に、当該期の町村経営は大きな変革期を迎えていた。大正八年七月、原敬内閣の下で設置された臨時財政経済調査会<sup>(9)</sup>、大正一一年七月二〇日の總會において、この調査会設立当時の内務省地方局長で、当時調査会委員となつていた添田敬一郎<sup>(10)</sup>は、「税制整理に関する根本方策」の諮問に関して、以下のように述べている。

殊ニ近来御承知ノ如ク農村ニ於ケル地主ト小作人間ノ紛争デアリマス、此ノ紛争ノ起ツテ居ル場合ニ町村制ガ改正ニナリマシテ殆ンド町村ニ於テハ普通選挙ニ近イ選挙法ニナツタノデアリマス、其ノ結果小作争議ノ影響ト致シマシテ町村ニ於ケル所ノ行政ハ漸次作り変ヘラレツ、アル今日ニ於テハ既ニ其ノ町村ノ議員ハ全部小作人ヲ以テ之ヲ占メルト云フヤウナ町村モ少ナクナイ、(中略)今後ハ此ノ傾向ト云フモノハ段々増シテ行クモノト思ハナケレバナラス、而シテ其ノ地主对小作人ノ関係ハ行政上ニ於テ何ヲ争フカト申セバ戸数割ノ問題ニナルノデアラウト思フ、従来ノ戸数割ノ賦課ハ必ズシモ富者ト貧者トノ間ニ公平ニ行ツテ居ラス、

之ヲ一ツノ種ト致シマシテ、多クノ小作人ガ従来ノ処置ニ対スル一ツノ復讐的観念ヲ持チマシテ、有産階級ニ向ツテ特ニ重イ課税ヲシヤウト試ミルコトモ、是ハ予想シナケレバナラヌ事デアリマス、(中略)此ノ戸数割ト云フモノハ見立割ガ多クナレバナル程、斯フ云フ争議ノ種ニナルト云フコトハ免ルベカラザル一ツノ問題デアルト思フ、<sup>(11)</sup>

この議論を通して添田は、この直前、大正一〇年四月公布された「町村制」改正によつて小作層の発言権が増大し、小作争議の高揚が農村政治に不安定を招いており、零細な税源に依存した地方税負担がそれに拍車をかけていることを指摘した上で、とりわけ町村の「見立」で税額が決定される戸数割は、村内の安定にとつて最大の問題であり、農村政治安定化のためには、戸数割に替わる明確な税源保障が必要であるという認識を示している。

このことを現場の町村長は、より直接的な問題として受け止めていたことは言うまでもない。広島県賀茂郡西條町長吉井常夫は、すでに町村制の改正に際して、等級選挙の廃止は「果して然るに於ては、民度の発達未だ十全ならざる今日、甚だ尚早に過ぎ、為に或は町村自治の円満と進行を阻碍」し、「町村自治が根底から打破」される危険があるとまで述べている。<sup>(12)</sup> また栃木県足利郡足利町長川島平五郎は、さらに等級選挙廃止を戸数割付加税の徴収問題と絡めて、以下のように述べている。

(戸数割付加税は)多い人は一箇年一千元以上も納め、少い人は五十銭か三十銭で済むといふのが今日の状況である。是を現に異議を唱へずに納付して居るのは、つまり資産階級が円満にやつて居るから、町村が発達して行くのである。若し之を打破して普通選挙のやうにしたならば、戸数割付加税は今日の状況を以て徴収し得るであらうか。<sup>(13)</sup>

ここには、明治以来の名望家層による町村自治が、転換を余儀なくされていく姿が見えるだろう。

長野県埴科郡五加村での研究によっても、この時期、町村内の村落共同体的機能が低下し、町村長には、旧来の伝統的な部落体制に立脚した町村運営が維持できなくなってきたてきており、農会や青年会、衛生組合など、それを補完する各種の機能団体が設立されていく状況が見られる。当該期町村は、財政的な問題だけではなく、町村経営の構造的な危機を迎えていたのである。

## 第二章 全国町村長会の成立

### 一 全国町村長会議の開催

上述のような苦しい財政状況の中で、大正期以降、義務教育費膨張による町村財政の困窮を除く主旨から、町村長は個別に教育費国庫補助を請願するようになった。各政党もこれに同意、大正七年第四〇議会において、寺内正毅内閣は「市町村小学校俸給国庫負担法」を提出、法案はわずかな修正を受けただけで「市町村義務教育費国庫負担法」として成立をみた。<sup>(15)</sup>

この制定に伴い、政府は負担金として一千万円を支出することとなった。この額は、当時の教員給与全体の約二七%を占め、町村財政の負担軽減に一定の意味を持たせ得るものであった。ところが文部省は、大正七年三月二七日、小学校令施行規則を改正して（文部省令第四号）教員の月俸額を引き上げ、さらにその後の物価高騰もあって、この一千万円は、町村財政の健全化にとってはほとんど無意味なものとなった。とりわけこの物価高騰には、教員待遇改善に消極的であった内閣総理大臣原敬も、教員増俸を図らざ

るを得ず、大正八年七月一二日、勅令第三四〇号「市町村立小学校教員ノ俸給旅費其ノ他ノ諸給与ニ関スル件」により、教員増俸の権限の一部を地方長官にゆだねる一方、翌九年八月二〇日には、小学校令施行規則を再度改正し（文部省令第一九号）、教員俸給を大幅に増した。このため国庫負担法の成立に当たり、その立法意図が教員俸給の半額を国家が負担するというものであったにもかかわらず、現実には、この一千万円では、教育費全体の一割以下の負担というものとどまってしまうたのである（後述）。

しかし財政難の原内閣は、町村財政の困窮に対して、教育費国庫負担額の増額など、財政援助によらず、国庫附加税の制限率緩和という方針で臨まざるを得なかった。大正八年第四一議会で成立した「時局ノ影響ニ因ル地方税制限拡張ニ関スル法律」や翌第四二議会で「明治四一年地方税制限ニ関スル法律改正」などがそれである。

こうしたなかで、最初の全国町村長会議<sup>(17)</sup>は、大正九年五月二一、二二日の両日、東京赤坂溜池の三會堂において、中央報徳会の主催で開かれた。これには長崎、奈良、沖繩の三県を除く、全国二〇三名の町村長が参加した。この時点では、未だ一部府県を除き、大半の府県では府県町村長会の組織は出来ておらず、各府県からの約五名宛の出席者は、各地方長官の推薦によって報徳会が選定したものであった。

この最初の全国町村長会議の開催は、事実上、内務省の広報団体であった中央報徳会の主催であり、出席者の選出には各地方長官が関わるといいうように、内務省が、全面的・直接的に指揮したものといっていだろう。開会式には内務大臣床次竹二郎自身が臨席、訓辞を述べ、内務省の取り組みである「民力涵養運動」に町村長も協力するよう要請を行っている。この会議開催

について、中央報徳会はどう捉えていたのだろうか。これについては中央報徳会講師で、開会式の司会を務めた村田宇一郎が下記のように述べていることを忘れてはなるまい。

全国一万二千の市町村の管理者たる市町村長が、(中略)如何にして自己が管理せる市町村自治体を健全に指導発展せしむべきかと云ふことにつき、攻究をなすべき機関を設置すると云ふことは、当然起つて来なければならぬ事柄である。<sup>(18)</sup>

この発言からは、この会議を、運動機関ではなく、町村長の研究機関と位置づけていることは明らかだろう。<sup>(19)</sup> 開会式に続く協議会の冒頭、その議事規則として、議長には中央報徳会理事が就くことと、「本協議会に於ては自治振興、民力涵養に関する問題に就き研究協議をなすものとす。」とあらためて研究機関であること確認した上で議事に入った。議長には中央報徳会理事で、前文部大臣の岡田良平が就いた。

議題は「町村自治の精神を普及徹底せしむる方法如何」というもので、中央報徳会の側で用意されたものであった。議題の趣旨について、村田は、世界大戦以後、デモクラシーの思想が盛んに唱えられ、普選論や労働問題などが喧しく論議されている中で、「我々はよく社会の状況を了解し、刻下の問題たる各個人の独立自営を図ると同時に、自治体の堅実なる発展を図ることが尤も大切である。」と述べた。

しかし、議論は、研究機関としての枠を遙かに超え、内務省の地方行政に対する町村長の不満が噴出することとなる。

町村に於て事業を起す場合、内務・大蔵両大臣の認可を要し、又細かなことは郡長の許可を経るが如きことは、時代錯誤の甚しいものではな

らうか。  
(静岡県磐田郡中泉町梅原村組合長 川島瀧蔵)

監督官庁の干渉及事務の多端なること今日の如くであつては、十分に自治を発展せしむることは出来ない。(中略) 町村長は名譽職なればこそ勤めて居るので、物質の待遇は望まないけれども、精神的の待遇を求めらる。  
(熊本県宇土郡松合町長 河野又次郎)

監督官庁に於て、監督と干渉を混同されないようにといふことである。町村制第三百三十七条に於て町村の監督権を、同第四十一条に於て命令権を、認めてあるが、此二条項を、監督官庁は適用し過ぎていないかと思ふ。  
(富山県氷見郡仏生村長 岩間尚剛)<sup>(20)</sup>

これについて傍聴していた埼玉県南埼玉郡書記川瀬宇吉は、次のような感想を述べている。

各町村長諸氏の論鋒の迸しるところ、殆んど異口同音に、郡の監督振りに向ひ、何れも自治の干渉圧迫を叫ぶの声頗る大にして、強き閃きの抑ゆべからざるものゝあつた一事である。之れも時代進歩の反映と申せば、甚だ喜ばしい象徴なるが、併し中には現時の自治なるものは、総ての解放、総ての自由なるが如き、見解の結果にあらざるなきやを疑はしめたものもあつた。<sup>(21)</sup>

このように、当該期の町村長は、郡長、府県知事、内務大臣という三重の監督を受けることによる事務の繁雑さ、とりわけ郡の監督に対して大きな不満を有していたことがわかる。そしてこの全国町村長会議の場を通して、この声が初めて全国的なものとして示された意味は小さくなからう。

なおこの議事のなかで、「町村の発達健全なる国民精神に俟たねばならぬが、遺憾ながら健全なる国民精神を養成する国民教育に於て欠ける所があ

る。今日の急務は、国民教育の振興を策することである。<sup>(22)</sup>」という意見が出されていることも注目に値する。町村財政において教育費が大きな負担となつているにしても、町村長は、町村自治の責任者として教育充実の必要性もまた、痛感していることも無視するわけにはいくまい。

協議会二日目は、議論の整理のため、自治、教育、産業の三部に分けた調査委員会を設置して前日の議論をまとめ、さらに協議を行い、議題の「町村自治の精神を普及徹底せしむる方法如何」に関して、

一、全国各町村の連絡を図るの目的を以て、府県を区域とする町村長会を組織し、自治精神の普及徹底方法を攻究すること。

二、町村行政上繁縷なる監督方法を省略し、町村長裁量の範囲を拡張すること。

三、自治精神を根本的に教養するの目的を以て、小学校及び補習学校教科目に公民科を加ふること。

という決議を行った。この第一項では組織される町村長会は研究機関とされていたし、第二項も、監督官庁は自治体の自助的精神を尊重すべきという趣旨とすれば、これらは決して内務省⇨中央報徳会の意向とかけ離れたものではないはなかつたらう。

しかし全国町村長会議の議事は、議題から飛躍し、さらにいくつかの決定事項をとりまとめた。その主なものをあげると以下の通りである。

一、町村長の権限を拡張し、町村吏員の優遇方法を設けること。  
一、町村税中地租附加税の課率を宅地に対するものと、田畑其の他に対するものとの差別を廃して平等額とし、其課税並に営業税及所得税に対する附加税制限を更に拡張することに改定方主務大臣へ上申す

ること。

一、小学校教員給料を国庫の負担となすことに、全国町村長一致の行動を以て、その筋に請願すること。

ここにおいて、この会が単なる研究機関ではあり得ないことは明らかであった。そこで当然、この協議会の性格が問題になった。記録には一会員として記されていないが、ある町村長は以下のような発言を行っている。

私は此会の性質に就て疑がある、先づそれを明かにして置かないと、如何に決議しても実行の機関もなく、実際甚だ困難を来しはせぬかと思ふ。

これで此会は報徳会の肝煎で、我々町村長の会合する機会を作つて下さつたのであるか、或は報徳会が其の事業の遂行に必要な手段として、

我々茲に出席して居ても、県を代表した者ではないので、我々有志が報徳会主催の下に会合したものであるといふならば、其考を以て、此議題に就て意見を述べよう。<sup>(23)</sup>

この時、岡田議長は、「報徳会としては、単に主催をして諸君の御会合の便を図るに過ぎない」と述べた。このことは、この会が、中央報徳会（⇨内務省）の手から離れたことを意味しよう。この時点において、町村長達は、中央報徳会の指導から離れた独自性を持つ町村長会を結成していく可能性を持つたといえよう。実際、翌年の全国町村長会創立総会は、中央報徳会とは関わりなく挙行されることとなる。

これに対する内務省・官僚側の反応を見ると、一木喜徳郎がこれに関して意見を述べている。この意見は、一木が滋賀県自治協会発会式に中央報徳会理事として演説したものであるが、ここで一木は政府の自治体に対する監督には「後見主義」と「公益主義」があるという。一木は、その例として特別税、

制限外課税の許可問題をとりあげる。そのような許可申請を受けたとき、

「果して其町村の利益であるか否か、といふ様な点に就き、政府が其町村の爲に考へて判断するのが所謂後見主義の監督である。併乍ら又監督官庁の見る所は、単に斯様な事に止らぬ、斯くの如き税を課する事は、国家の財源を涸渇せしめないか、一般産業の施設、或いは社会組織の上に悪影響を及ぼしはせぬか、是等の点を考慮しなければならぬ。詰り町村各自の利害のみならず、一般の公益から判断しなければならぬ。全国若くは国家の大部分、又は社会全体の利害を本として判断を下し、監督をする之即ち公益主義の監督である。」とし、如何に自治が発展しても、この「公益主義の監督」は必要であるとする。さらに一木は、「現に町村が或る場合には自治の働きを為し得ず、監督官庁より官吏を派遣して、其の自治事務を扱はねばならぬやうなこともある、夫故に是後見的監督も全然廃することは出来ない<sup>(24)</sup>」とも述べ、全国町村長会における自治権拡大の主張に釘を刺している。

このように初めて全国の町村長が集まった全国町村長会議は、町村長の強い自治権拡大要求により盛り上がることとなったが、これは自治の研究機関、内務省「民力涵養運動」の協力機関として捉えていた内務省の意図とは異なるものであった。これについて当時の内務省地方局の事務官であった田中広太郎は、のちに以下のように述べている。

全国町村長大会がはじめてできて大会を開きました。そのときに、僕は局長からよび出されておられたのですよ。君はそういう全国町村長会というものの結成に助力しているが、之は政治上支障をきたしている。

町村長なんていうものは、郡長に意見を集つて陳述し、郡長から知事を経て内務省へ（意見具申＝筆者）すればいいのに、それを中央へ来てや

ららしいが<sup>(25)</sup>：

このような「時に或は行政の系統の紊るものなりとして、監督官庁に喜ばれざるの風<sup>(26)</sup>」があるなかで、初めて全国の町村長が一堂に会した意味は決して小さくなかつた。実際この会議の決議により、これ以降、続々と府県町村長会が創立され<sup>(27)</sup>、さらにこの会議は、翌年の全国町村長会創立へ繋がっていくこととなる。

## 二 義務教育費国庫負担増額運動と全国町村長会の成立

上述のように、全国町村長会成立に際しての最も大きな問題は、義務教育費国庫負担金増額問題であつた。まずは、この問題の概要と、この問題と関わる中で全国町村長会が成立してくる状況、そして成立後の同会のこの問題に対する取り組みについて見ていこう<sup>(28)</sup>。

大正七年三月二七日成立・公布された義務教育費国庫負担法は、「市町村立尋常小学校ノ正教員及准教員ノ俸給ニ要スル費用ノ一部ハ国庫之ヲ負担ス」(第一条)るもので、その金額は「毎年度千円ヲ下ラサルモノ」(第二条)とされ、交付方法は基本的に「其半額ハ：市町村立尋常小学校ノ正教員及准教員数ニ、他ノ半額ハ：就学児童数ニ比例シテ市町村ニ交付ス」(第三条)るものとされた。

しかし法案の成立に際しては、厳しい市町村財政状況を踏まえ、本法が市町村財政の救済を目指して施行されるものなのか、あるいは教員の物質的待遇改善を行い、ひいては有能な人材を教育界に引き入れようとする教育の改善を目的とするものか、という法の理念に関わる実質的議論については、あえて詰められることはなかつた<sup>(29)</sup>。

ただし教員給与の実態は、第一次大戦後の物価高騰の中で大きく低下しており、教員の待遇改善とは、極度に窮乏した教員の生活の維持に他ならないものであった。そこで文部省は、大正七年三月二〇日「小学校令施行規則」を改正して（文部省令第四号）教員給与の増俸を図り、結果として一千万円中約八五〇万円は、教員増俸に充当されることとなってしまった<sup>(30)</sup>。

さらに大正八、九年と物価の高騰は続き、政府は大正九年八月二〇日、再度小学校令施行規則の改正（Ⅱ教員俸給の引上げ）を余儀なくされたが、今度は、その財源はすべて市町村側で負担せざるを得なかったのである。

そもそも小学校教員は国の官吏で、その人事権は府県知事にあり、その俸給のみ市町村が負担するというようになっていた。このことは厳しい町村財政下、町村吏員には増俸の可能性が全くない中で、教員増俸だけが決定され、その遣り繰りに追われる町村の担当者Ⅱ町村長にとって、何らかの改善を求めざるを得なかったことは、想像に難くない<sup>(31)</sup>。

大正九年一月二二日、三重県町村長会の主唱により、小学校教員俸給国庫支弁請願運動に関する町村長の協議会が開かれ、ここでは運動強化のため、常設機関として、本格的に全国町村長会を組織することが決定された。その際、参集した二四名の町村長が創立委員となり、二月一二日に創立総会、同一三日に発会式を挙行することとし、会則草案を議定した<sup>(32)</sup>。準備委員は以後、全国に檄を飛ばして、各府県町村長会長から代表参加の意を得て、予定通り開催されることとなった。

創立総会は、二月一二日午後、帝国教育会の大講堂において、全国各地より六百余名にもなる出席者を得て開催された。まずは三重県町村長会副会長大瀬東作による本会開催までの経緯説明がなされた。

ここでは、大正八年以来、三重県町村長会が中心となって小学校教員俸給国庫負担に関する請願を行ってきたこと、それ以後、この運動が各府県町村長の賛同を得ながらも、全国的運動になってこなかったこと、前年の五月の中央報徳会で開催された全国町村長会議において全国町村長会の結成が議されたことを述べ、その上で小学校教員俸給国庫負担問題を解決するには、一日も早いこの会の実現が求められ、今日に至ったという旨の説明がなされた。ここからも明らかとなり、全国町村長会の創立は、まさに義務教育費国庫負担金の増額要求を直接的契機として誕生したものであり、前年の全国町村長会議とは明らかに性格を異とするものであったことを確認しておく必要があるだろう。

議事に入り、東京府品川町長漆昌敏を議長として、会則案の議定、役員を選出が行われた。漆を会長、神奈川県藤沢町長金子角之助及び三重県七保村長大瀬東作の両名を副会長、さらに各道府県一名の幹事と、九名の常任幹事を選出した。また内閣総理大臣原敬、内務大臣床次竹二郎、貴族院議長徳川家達、衆議院議長奥繁三郎、東京市長後藤新平、帝国教育会長沢柳政太郎、中央報徳会理事長早川千吉郎、枢密顧問官一木喜徳郎を顧問とした。

本格的な協議は、二日目に行われたが、「本会は国民教育の改善、自治体振興の目的を以て小学校教員俸給国庫支弁の徹底的解決を期す」とする決議を採択した上、さらに一八にも及ぶ議案が提出され、常任幹事に附託され、うち一〇案を可決した。

この決議事項は、多岐にわたるが、大まかに見て、郡制廃止、町村長の衆議院議員や県会議員への被選挙権の付与、煙草元売の町村移管といった問題を含む町村及び町村長の権限強化に関するもの、選挙名簿作成を「必要に応

じ」調製すること、地租条例改正、戸数割賦課標準規定の制定など町村事務軽減を図るもの、そして町村吏員優遇に関するものに分けられよう。<sup>(33)</sup>

なお、この創立総会が帝国教育会の大講堂で催された背景には、一方で、教育サイドから、教育の充実に当たって町村長会を利用しようとする動きがあったことを示している。一三日午後の創立総会終了後、町村長たちの参加を得て帝国教育会主催の別の会議が開かれた。これについて、全国町村長会としては以下のように説明している。

昨年一二月創立委員会を開いた際、帝国教育会に於て、別に全国町村長を東京に集めて、小学校教員俸給国庫負担の問題に就て会議をしようとの企てがあると聞いたので、帝国教育会の幹部と打合せた所が、それではその発会式に引続いて帝国教育会の相談会を開かして貰ふ、といふことになつたのである。全国町村長会の目的は教育のみではないが、差し当たり此重大問題を解決しようといふ点に於て、両会の意志は全く合致したから、帝国教育会の相談に喜んで応じたのである。<sup>(34)</sup>

帝国教育会は、これ以前から義務教育年限延長（六年→八年）実現のために、義務教育費国庫負担金増額を企図していた。<sup>(35)</sup> 同会理事野口援太郎は、そのための戦術について、当時地方財政のエキスパートであった内務事務官田中広太郎に相談した。その際、田中は、以下のように述べたという。

どうしたつて義務教育費国庫負担をます以外にないといつたら、（中略）どうするかというからわけないことだ、（中略）当時漸次諸府県で町村会が結成されつゝあるが、之を統合して全国町村会というのにして、大運動をおこしたら、政治家もそれでもつてひきずられるだろう。<sup>(36)</sup>

この示唆を受け、帝国教育会は、最終的な目的が全く異なることを知りつ

つも、義務教育費国庫負担増額という共通目的の前の大同団結として、全国町村長会創立に全面的に協力をすることとなつたという。

ただし、町村長の視点から義務教育費国庫負担金増額運動を見ると、この運動は単純な問題ではありえなかつた。町村長にとって、小学校教員の扱いは、単に財政的な問題だけではなかつた。全国町村長会議の席上、千葉県千葉郡幕張町長大須賀常信は「学校の教師が地方の理事者と協同一致の態度に出ることが必要であるが、今日の制度に於ては町村長は学校の教員に対して監督権がない、町村制施行以来三十年も経過し、町村長の知識も相当進んで居ることであるから、今日監督権を与えて貰ひたいと思う<sup>(37)</sup>」と述べ、町村の小学校教員に対する監督権要求を提起している。

実際、この様な意見は町村長会の中で強まっていき、大正一五年一月の第六回定期総会では「教員ノ任命、転任、増俸、配置等ハ町村長ノ意見ヲ聴クコトニ改正方其筋ニ建議スルコト」と決議がなされ、さらに翌昭和二年の第七回総会以降は「町村立小学校長及教員ノ進退ニ関シテハ町村長ノ内申ニ依リ決行セラルルヨウ改正方其筋ニ建議スルコト」を決議。昭和四年第九回定期総会においては、小学校教員、補習学校教員に対して「進退ニ関シ町村長ニ内申権ヲ与ヘラル、」様に建議することが決議されるなど、<sup>(38)</sup> 小学校教員に対する町村の監督権要求は、徐々にエスカレートしていくこととなる。

一方で、この運動を全国町村長会と共に、中心的に支えた帝国教育会の会長・沢柳政太郎は、大正九年の初めての全国町村長会議の感想として、

国庫の負担となれば、教員は恰も町村の使用人の如く、土地の有力者、名譽職等の一顰一笑によりて動かさるゝが如きことを免れ、其地位を鞏固ならしむることは言う迄もない。（中略）又近来に至り教育者が地方

の有力者により左右さるゝことが甚しくなつた訳ではなからうが、之を訴ふる者多きを加へ、見識ある者は、経済界の好況なるに乘じ、続々教職を去つて実業界に転じたのである。<sup>(39)</sup>

と述べており、ここには教育界からの、教員の待遇を改善し、教育の質的向上を図る立場と、町村長の、町村経営の一貫性、合理性を考える立場とが明確に異なっていること、その上で、町村財政の困窮状況を踏まえ、義務教育費国庫負担金増額を、共に期待している姿が窺える。<sup>(40)</sup>

こういった複雑な事情を抱えながら、この運動こそが全国町村長会を誕生させる契機となり、その誕生の場所は帝国教育会となつたのである。この運動は、教育の充実と町村財政の健全化という両側面を持つことから、町村長会としては、広い支持を得られる可能性を見出し、ここに町村財政の健全化の為の突破口と考へたのである。全国町村長会の結成に際して、この問題がクローズアップされた理由は、ここにあつたといつていいだろう。

これに対して原内閣は財源難を理由に、義務教育費国庫負担増額には消極的で、とりわけ義務教育年限延長には反対の態度をとつていた。それどころか三学年二教員制や二部教授といった教育費の節減を主張したのである。<sup>(41)</sup> 教育関係者はこれに反発、帝国教育会は大正一〇年三月教育擁護同盟を組織して、教育費整理反対運動を展開した。<sup>(42)</sup> この教育費整理は、理論的には町村長にとつて義務教育費国庫負担金増額の代案たりうるものであるはずであつた。しかし全国町村長会は、一月一〇日の臨時大会で「国民教育は国家興隆の淵源、地方自治の根底にして、其振否は直に国運の消長に關す」と、帝国教育会との共闘の継続を宣言した。<sup>(43)</sup>

大正一一年以降、全国町村長会は、第二代会長・神奈川県藤沢町長金子角

之助のもと、あらためて帝国教育会等と義務教育費国庫負担増額期成同盟会を組織し、各地で集会を行う一方、陳情活動を積極的に行い、ついに一月八日の閣議に於いて三千万円の国庫負担金増額を勝ちとることとなる。<sup>(44)</sup>

ここで、全国町村長会は、一二月四日、常任幹事会を開催し、来年度より増額される国庫負担金の配当に關する協議を行い、「資力薄弱町村」に多く配当することを求めた。さらに「資力薄弱町村」といつても、その認定は困難であることから、その査定基準をも示した上、「義務教育費国庫負担金増額の使途は政費節約、国民負担軽減の時勢に鑑み主として町村経済の緩和を計り、妄りに他の方面に使用せざるものとす」との声明書を決議した。<sup>(45)</sup> これは帝国教育会との訣別を意味するものであるといつていいだろう。

そしてこの三千万円の配分は、結局、田中広太郎によれば、うち一六〇五万円余が、戸数割附加税を中心に町村の負担軽減に用いられたとされ、一方で義務教育年限延長はついに実現されなかつたのである。<sup>(46)</sup>

### 第三章 全国町村長会の組織と活動

#### 一 全国町村長会の組織

このようにして成立を見た全国町村長会であるが、その組織を会則に沿つてみておこう。<sup>(47)</sup> まず会員は「道府県ヲ区域トスル町村長会並之ニ準ズベキ団体ヲ以テ組織ス」(第一条)とし、また会の目的については「全国町村長ノ統一連絡ヲ計リ町村行政ニ關スル諸般ノ事項ヲ研究協議スルヲ以テ目的トス」(第二条)とした。さらに第一条には「本会ニ要スル経費ハ各府県町村長会ノ負担トシ各府県内町村数ニ応シ賦課ス」とあり、全国町村長会總會

への出席者は、各府県の町村長会長及びその選定者とするなど、全国町村長会は、府県町村長会の成立を前提としており、各府県の意向を取りまとめる場として位置づけられていた。役員についても、基本的には各府県町村長会長を幹事（幹事数四七）とし、会長、二名の副会長のほか、全国を九つのブロックに分けて、各ブロックから一名宛の常任幹事を選出、この総計一二名でことに当たることとした。また事務スタッフは、大正九年は一名の書記のみであったが、一一年度には一名の主事が、一三年度には参事一名が加わり、若干名の書記と共に事務を行うようになった。また大正一四年一月二六日、初代会長漆昌巖ほか一三名を相談役に委嘱している。

会則は、大正一三年の第四回定期総会で改正を見たが、ここで第二条を「全国道府県町村長会ノ統一連絡ヲ図リ町村行政ニ関スル諸般ノ事項ヲ研究シ地方自治体ノ向上振興ヲ期スルヲ以テ目的トス」とし、あらためて町村長の連絡機関から道府県町村長会の連絡機関と明記した上、研究協議機関ではとどまらず運動体として位置づけ直している。その上で、上記の参事の設置のほか、会長・副会長の任期を二年とした。また政務調査強化の必要性が叫ばれ、会長の下に政務調査部の設置を明記した。<sup>(48)</sup>

会の経費については、各府県町村会ごと、町村数に応じて町村数あたり三〇銭ずつの会費により賄われ、府県毎に取りまとめて納入された。このことから全国町村長会は、各道府県町村長会の連合体として理解されるべきであろう。なお大正一〇年度には、義務教育費国庫負担増額運動のための臨時大会実施や義務教育費国庫負担期成同盟会の発足に伴い、早くも不足をきたし、同年途中、各町村あたり一円ずつの臨時寄付という名の追加徴収が行われ、大正一一年度から、会費は各町村あたり一円、さらに大正一三年度から

各町村あたり一円二〇銭となった。しかし当初から、全国町村長会は、決算額が予算額を下回るという、活動の停滞が続いている。これは会費滞納によるものと考えられるが、既述のように、会費は各府県町村長会ごと取りまとめて納入されることから、当初は各府県町村長会の活動そのものも停滞しており、会費徴収が困難であったことが推測できる。

会の具体的活動は、年一回の総会のほか、必要に応じて臨時総会が開かれた。また昭和二年、福岡で「東亜博覧会」が開催されるのを期に、同県町村長会が臨時総会の開催を企図したことから実施され、以後毎年各地で行われることとなった「全国町村長大会」<sup>(49)</sup>があった。それらの準備と、そこで採決された事案の請願運動<sup>(50)</sup>などは、会長を中心に常任幹事会で進められた。また議案の調整等は常任幹事会で行われ、大正一二年六月の政務調査部設置以降は、議案の基礎となる政務調査活動が全国町村長会活動の大きな軸とされた。<sup>(51)</sup> また幹事会、道府県会会長も必要に応じて開催されている。

当初は道府県町村長会が創立されていない府県もあり、第一回総会では出席町村長による自由な議論が展開されたが、徐々に道府県町村長会、さらには全国九ブロックの連合町村長会を取りまとめられた議案のみが提出され、賛否を決する場となっていた。その中では大正九年、中央報徳会で開催された全国町村長会議に見られたような、内務省の地方行政に対する批判的な議論は姿を消し、より実現可能な要求項目が提出されるようになってくる。そこには総会提出議案を常任幹事会が審査し、常任幹事会の、ひいては会長<sup>(52)</sup>のリーダーシップが大きな位置を占めていくこととなる。

一方、その基礎となる各府県町村長会の様子を見ておこう。各府県町村長会は、明治末から大正初期に創設された高知、徳島、香川の四国三県を除き、<sup>(53)</sup>

すべて大正七年以降に創立している。とりわけ全国町村長会議での府県町村長会結成に関して決議が行われ、大正九年から一〇年にかけて、その組織化はピークに達した。大正一一年一月の第二回総会開催日までに創立できなかった道県は、八つのみである。これらもほとんどが大正一一年中には創立を済ませ、最後に大正一三年一月九日、長崎県に町村長会が結成されたことにより、全国の道府県レベルの組織化が完了する。

それぞれの会則をここで確認する余裕はないが、ほぼその目的として、「本会は町村自治の振興民力の涵養を図り其の福利を増進するを以て目的とす」(山口)<sup>(54)</sup>、「本会は町村自治の発展を図るを以て目的とす」(福岡、沖縄)<sup>(55)</sup>、「本会は町村自治に関する諸般の事項を研究協議するを以て目的とす、但し監督官庁其他に対し陳情請願又は建議をなし若くは其諮問に答申することあるべし」(東京)<sup>(56)</sup>等と、運動機関として位置づけるものから研究機関として位置づけるものまで様々である。また埼玉県、滋賀県は、それぞれ埼玉県自治協会、滋賀県自治協会、和歌山県は和歌山県自治会が、大阪府は大阪府市町村長会が、町村長会の代わりを果たしている。

具体的に神奈川県を中心に見ておこう<sup>(57)</sup>。神奈川県町村長会は大正九年九月二四日、県会議事堂で創立総会を開催し、設立された。この際、同会は、藤沢町長金子角之助を会長に選出するとともに、神奈川県内務部長、同地方課長を顧問、各郡長を相談役とし、県庁舎に事務局を置いた。具体的な活動を大正一〇年の第二回総会以降について見てみると、五月八日の第二回総会では、知事の訓示の後、「町村吏員を養成するため小学校教員を養成すると同様の特殊学校を開設するか又は吏員教習所を開設して町村吏員に一定期間事務を講習せしむることをその筋に建議すること」などといった各町村から

の提案を可決、翌一一年一月一四日、全国町村長会の総会を前に幹事会を開き提出議案を決定、あわせて県選出の代議士への運動方針を決定している。三月四日、再び幹事会を開き全国町村長会総会の報告があり、第三回総会について議論を行っている。

総会には、各府県とも例年、知事、内務部長等が来賓として出席し、議事は県内町村長からの提出議案の審議だけでなく、知事からの諮問に答申するといったこともあった<sup>(58)</sup>。広島県では、総会の席上、知事が議長席に就くといった事例も見られるなど、道府県町村会には、道府県知事の指導力が大きかったといえよう。

これは経費の側面にも見られる。大正一一年度の神奈川県町村長会の決算を見ると、神奈川県には一七三の町村があったが、一町村五円宛、八六五円の会費収入の他、県からの九〇〇円の下付金を中心として運営されている<sup>(59)</sup>。県から会費収入以上の下付金を受けていることは注目に値する。なお支出は全国町村長会負担金(一七三元)のほか、総会・役員会費に約八〇〇円、事務費に約三八〇円(書記一名)、事業費として講習講話会、事務研究費に約五三〇円といった内訳である。神奈川県の場合は、講話会の中身は分からないが、他県の例を見る限り、内務官僚の講演などが多く行われていた<sup>(60)</sup>。また事業としては、愛知県で町村吏員のための実務講習会の実施が見られる<sup>(61)</sup>。

このように、道府県町村会の実態は、その経費面から議事内容に至るまで、道府県知事の指導と協力を受ける形で運営されていたといえることができる。それ故、それを基礎とする全国町村長会の議論が、内務省の地方行政に対する批判とはならず、実現可能な要求項目の提出になってくることは、当然というべきであった。

## 二 初期の諸要求

全国町村長会は、上記のような諸活動を通して、町村長の持つ様々な要求を吸い上げ、政府や議会、政党などに陳情・請願を行うものであった。初期の本会の決議事項及び政府への陳情事項については、昭和四年七月、同会発行「宣言及決議事項並経過要覧」<sup>(63)</sup>及び「金子角之助関係文書」所収「政府へ陳情セル事項調」<sup>(64)</sup>がある。これは非常に多岐にわたり、また町村の事務処理に関わる技術的な要求も多く、ここでは主要なものの紹介にとどめたい。

### (郡制廃止・郡役所廃止問題)

郡制廃止問題については、日露戦争中の第二一議会以来、郡制廃止法案が提出されており、特に原敬は、西園寺内閣の内務大臣時代以来、度々郡制廃止法案を提出して来ていた。<sup>(65)</sup>そもそも上述の、大正九年全国町村長会議においても見られたように、郡長による町村の監督に対して、町村長は「三重監督」と称して、事務の支障を強く感じていたこと、その上、郡費は町村の負担となっており、その経費も急激な拡大を見ていたことから、全国町村長会創立当初、義務教育国庫負担増額運動と並ぶ強い要求項目となっていた。

全国町村長会は、大正一〇年二月の創立総会において「今期議会ニ郡制廃止案ヲ提出スヘク政府当局ニ要望スルコト」を決議した。これを受ける形で原内閣は、大正一〇年第四四議会で郡制廃止法案を提出、短時日の間に両院を通過し、大正一二年四月一日を以て、郡制はその姿を消すことになった。ただし郡制廃止によっても郡役所そのものは依然として残り、郡長の監督からも、郡費負担からも解放されることはなかった。

全国町村長会は、すぐさま郡役所廃止の方針で積極的な運動を展開し、大正一一年一月、大正一二年一月の第二、三回定期総会及び大正一三年八月の臨時総会で郡役所廃止の稟請を決議している。さらに同臨時総会では、あわせて郡長廃止と町村長への権限委譲を求めている。

「金子角之助関係文書」には、大正一四年中作成と見られる「現行制度ニ於ケル郡長所管事項中重ナルモノ調(全国町村長会)」があるが、これには(一)町村監督ノ件、(二)兵事ニ関スル件、(三)町村農会ノ監督ニ関スル件など大きく一六のジャンルに分け、八〇にも及ぶ項目が記載されている。

大正一五年一月第六回定期総会では、郡役所の廃止を要求する理由として「中央集権ノ弊ヲ矯メ地方分権ノ確立」、「町村自治権ノ拡充」、「行政事務の簡捷」、「郡部民ノ負担軽減」と整理し、出張所を設けないことを求めた。また郡役所廃止に伴い「小町村ノ合併」「行政区画ノ拡大」を断行し、「町村ノ権能ヲ拡張スルコト」を主張している。

大正一五年七月一日、ついに郡役所は廃止されることとなった。この決定を受け、全国町村長会では四月二一日、盛大な祝賀会を催している。

ただし政府は郡役所の廃止後、そのほとんどの権限を府県に引き揚げ、町村への権限委譲は行わなかった。府県では町村監督の事務にあたるため、従来全国で一三九名であった地方事務官の総定員を三七〇名に、二、一八六名であった属の総定員を二、七八七名に大幅に増加させ対応することとなった。<sup>(66)</sup>

### (町村吏員優遇・地位向上問題)

全国町村長会の諸要求の中で、特に目を惹くのは、町村吏員の待遇改善に関するものである。第一回定期総会において「市町村吏員優遇位置向上ノ目

的ヲ以テ文官任用令ノ改正並ニ退隠料扶助法ノ制定ヲ政府当局ニ建議スルコト」と決議して以後、「市町村吏員ニ対シ国库ヨリ恩給ヲ支給スルノ制度ヲ設ケラレンコトヲ其筋ニ建議スルコト」（第四回定期總會決議、第八回定期總會で再決議）、「退隠料退職給与金遺族扶助料条例ヲ制定シタル町村ニ対シ其ノ基金トシテ国費及地方費ノ交付金ヲ交付スルノ途ヲ開カル、様其筋ニ建議スルコト」（第九回定期總會決議）といったものである。

日露戦争以降、官吏については明治四三年、各種官等俸給令を全面的に改正し、平均三〇パーセントの増給を行い、さらに第一次世界大戦後の、急激な物価騰貴に対して、大正九年ふたたび各種官等俸給令の大改正を行って大幅な増俸を実施している。これは当然、府県庁官吏にも及んだし、上述のように教員の増俸も図られている。しかし町村吏員（公吏）の給与水準は、緊縮財政を余儀なくされる中で、大きく落ち込むこととなった。

とりわけ町村長会での決議からは、俸給額そのものとはかく、退隠料扶助料法や市町村吏員恩給法の制定要求など吏員の退隠後の生活を心配する意見が大変強かったことがわかる。一村長は「国家は恰も小学教員の恩給基金法に準拠して之を設定し、町村吏員を保護する責任ありと信ず<sup>67)</sup>」と述べ、京都府町村長会は、市町村吏員への国库支弁による恩給制度の適用を国に請求することを決議している<sup>68)</sup>。全国町村長会でも大正一四年第五回定期總會以降は、「全国町村吏員互助組合法案」という具体的な法案を掲げ、この実施請願を毎年のように總會決議して、その促進を図った。しかしこれは、第五六回帝國議會においては衆議院通過を果たすものの実現を見ず、その実現は戦時下<sup>69)</sup>に持ち越される。

町村吏員の待遇改善要求は、俸給や退隠料の側面だけではない。より名目

的な待遇改善、すなわち「叙位叙勲ノ途」も度重ねて要求している。町村長の叙勲は、原敬内閣で道が開かれたものの、初叙は勲八等、昇叙も勲七等までと、市長と比較しても大変低いものであった。これには、第一次世界大戦後、町村業務の飛躍的な拡大、国家委任事務の大幅増大のなかで、官吏との差別を痛感するようになってきたこと、さらには町村吏員の町村内に於ける地位が、経済的にも社会的にも低下していく現状があげられよう。

#### （戸数割課税標準問題）

大正一〇年の「戸数割規則」の制定、さらにはその運用に関する事案も、全国町村長会として真剣に取り組んだ問題であった。

上述のように戸数割は、明治一一年の「地方税規則」以来、賦課標準が明確にされておらず、各町村で、旧慣に基づく見立てにより課税を行っていた。それは常に村内対立を助長するものでもあり、全国町村長会でも、当初から町村の税法系の整理を要求し、第一回の定期總會以来、戸数割賦課標準規定の制定を求めていた。大正一〇年、市制町村制の改正が行われることとなり、町村においては等級選挙制が撤廃されることとなったことから、町村の秩序維持のためにも戸数割の課税標準を明確化することを貴族院から求められ、それを契機として、ついに明治以来の懸案であった「戸数割規則」が大正一〇年一〇月勅令によって制定されたのである。

翌年二月、その施行細則が公布されると、各町村では早速、その施行準備に取りかかったが、その過程で、新制度は手続きが煩雑な上、それまでの負担配分に激変が余儀なくされることが明らかとなり、町村長会では、戸数割規則及び施行細則に対して多くの注文が出されるようになってくる。

全国町村長会では、とりわけ第三回総会において、この問題が最重要の議題として議論され、以後総会のたびに、その施行細則の納税者の資力算定方法について、注文を出しつづけることとなる。この具体的要求は多岐に渡り、本稿では割愛せざるを得ないが、その特徴は二点に集約できよう。まずは例外規定の追加要求であり、「町村ノ状況ニ依ル」<sup>(69)</sup>「斟酌」の余地を増やすもので、旧来からの負担配分の変化に対してソフトランディングを図ったものといつていいだろう。

他方、資産が占める比重の増加、国債利子の編入、下層俸給所得者の控除額増大など、総体としては資産家への重課を求めるものであったことである。<sup>(70)</sup>米騒動以後の地域社会の現場では、「社会政策的減税」の必要性について、なにより町村長が、その必要性を認識していたのである。要するに全国町村長会の要求は、戸数割について負担率を資産重課にシフトさせつつ、国庫負担金などを充てることでその総額の減少を図るものであった。<sup>(71)</sup>

#### (両税委譲問題)

最後に、両税委譲、すなわち地租と国税営業税を地方税に委譲することにより、町村財政を安定させようという要求もまた、初期の全国町村長会の大きな運動であった。これについては、金澤史男前掲論文が詳しく、本稿では、全国町村長会の運動という側面から、これを簡単に紹介するに留めたい。<sup>(72)</sup>

国政レベルで両税委譲論が正式に提起されるのは、臨時財政経済調査会の諮問第五号「税制整理に関する根本方策」<sup>(73)</sup>についての大正十一年六月一五日の特別委員会答申である。ここでは、国税は一般所得税を中軸として、それに新たに財産税を創設して補完税とし、地租・営業税は地方税に委譲するこ

と、道府県は地租・営業税の委譲を受けてこれを中軸とし、補完として新たに定率の家屋税を創りこれにあて、市町村は地租・営業税・家屋税の附加税を中軸として、戸数割はあくまで副次的な税として留めることとした。

この特別委員会の税制整理案について金澤史男は、都市Ⅱ資本家的負担とそれに次ぐ農村Ⅱ地主的負担によって、農村全階層を対象とした戸数割の減額を行い、さらに下層固有の減税をも加味した「社会政策的減税」の一つの理念型を示したものであったという。<sup>(74)</sup>ただしこの原案は、内閣の交替や、資本金家、地主層の財産税創設反対、政党的対応の変化などにより変更を余儀なくされていく。ここに全国町村長会の対応もあり得たのである。

全国町村長会では、大正十一年の第二回定期総会以降、両税委譲の建議を決議している。ただし、これは直接的には府県税に反映されるものだけに、必ずしも積極的なものとはなり得なかった。しかし同会では、営業税はともかく、地租は町村に委譲することを提起し、行動していくこととなる。

なお、この問題は、結局、貴族院での反対と、田中義一内閣倒壊、内閣交替により挫折をみる。両税委譲は、大局的に見れば財政的規模もそう大きいものではなく、効果も限定されていたと考えられるが、そのようなものさえ実現できなかったことは、当該期においては、地方財政問題の根本的解決は、不可能であったということを示しているといえよう。

#### おわりに

本稿では、大正九年頃より、おりからの町村財政窮乏と米価の高騰、そして普選状況を含む新たな社会状況の到来により、明治二二年以来の町村制に

よる町村運営そのものが危機的状況に陥っており、その中から町村長は立ち上がり、全国町村長会が組織されたことを確認した。そしてその裏面には、米騒動・小作争議の勃発など町村内における社会秩序の変化があり、町村経営維持に不可欠であった旧来からの伝統的な共同体の崩壊をもたらし、町村における基軸的税源であった戸数割の徴収にさえ支障を来すなど、町村運営は停滞を余儀なくされていたことがあった。

全国町村長会の運動は、表面的にはたしかに義務教育費国庫負担増額運動や両税委譲問題など、町村財政維持・健全化のための運動であり、郡役所廃止など町村への自治権要求運動に他ならなかった。しかし本稿で見てきたとおり、国に対する対抗的な運動として捉えられるのは本会成立以前、大正九年の全国町村長会議段階だけであり、全国町村長会が組織され、その体制が確立されてくる中では、実質的な、より実現可能な要求が出されるようになってきている。これは全国町村長会が、道府県町村長会の連合体であったこと、そして基礎となる道府県町村長会の実質的運営が、同府県知事の指導と協力のもとに行われていたことによるためであった。

ただしこの運動の本質は、町村長による町村経営の合理化・効率化の希求にあり、さらにいえば町村経営の維持にあった。そのために本会において町村長は、町村財政維持と法体制の確立を求め、さらに町村吏員の待遇改善による人材の確保を図ったものに他ならず、内務省の地方行政に異議を唱え、その中央集権性を批判するものではなかったといえることができる。

実際、自治会の設置といった旧来からの伝統的共同体にかわる新たな町村経営の模索や、町村合併・分合といったより合理的な町村経営の追求が行われるなど、全国町村長会は、より幅の広い運動として検討されるべきである。

う。本稿では全国町村長会の組織と性格づけの解明を目的としたが、これまでに以上に本会の諸要求について詳細に検討を行うことから、なおいつそう当該期町村の実態に迫ることが可能となろう。今後の課題としたい。

注

(1) 全国町村長会について正面から扱った研究としては、全国町村会「全国町村会五十年史」(一九七二年)、宮崎隆次「大正デモクラシー期の農村と政党―農村諸利益の噴出と政党の対応―」(二)〜(三)「国家学会雑誌」第九三巻第七・八号、第九・一〇号、第一一・一二号(一九八〇年)がある。また両税委譲論研究、当該期の地方財政研究の立場からは、金澤史男「両税委譲論展開過程の研究―一九二〇年代における経済政策の特質―」『社会科学研究所紀要』(東京大学社会科学研究所紀要)第三六巻第一号(一九八四年)が参考になる。

(2) 宮崎隆次前掲論文、七三一頁。

(3) 大蔵省主税局「明治・大正・昭和 国の歳入一覽表(附) 地方歳入一覽表」(一九五二、五六、五八年)所収の「主要税法施行期間一覽表」参照。

(4) 大蔵省「明治大正財政史」第七巻(一九五七年)。

(5) 水本忠武「戸数割税の成立と展開」(御茶の水書房、一九九八年)。なお町村歳入総額中、戸数割附加税は、大正二年で四五・八%、大正九年でも四五・五%を占める。以下、本節の地方財政に関する基礎数値は「明治大正財政詳覧」(東洋経済新報社、一九二九年)による。

(6) 大石嘉一郎・西田美昭「近代日本の行政村」(日本経済評論社、一九九一年)等を参照。

(7) この問題については、大正一〇年の「戸数割規則」制定に関して全国町村長会でも大きな議論となっており、後述する。

(8) 繁田武平「自治発展の根本策」『斯民』第一六編第二号(大正一〇年二月)。

- (9) 利谷信義・本間重紀「天皇制国家機構・法体制の再編」『大系日本国家史』五、近代二(東京大学出版会、一九七六年)、金澤史男前掲論文、並びに迎由理男「大蔵官僚と税制改革」波方昭一・堀越芳昭編『近代日本の経済官僚』(日本経済評論社、二〇〇〇年)所収を参照。
- (10) 添田敬一郎は、明治三二年東京帝国大学卒業。各県事務官、内務事務官を歴任し、大正二年以降、埼玉、山梨、山形の各県知事を務め、大正六年から九年まで内務省地方局長。地方局長退任後は昭和初期まで協働会の常務理事として、労使問題や小作争議に意を尽くしている。添田敬一郎君記念会「添田敬一郎伝」(一九五五年)。
- (11) 「臨時財政経済調査会書類・総会議事速記録十三ノ五」(諮問第五号)国立公文書館所蔵。
- (12) 「全国町村長会の記」『斯民』第一五編第六号(大正九年六月)。
- (13) 同上。
- (14) 大石嘉一郎・西田美昭前掲書、第二章第三節、安田浩執筆部分。
- (15) この際、法案提出までの過程でも、議会内での議論でも、この国庫負担が、市町村負担軽減を目指すものか、教員増俸を目指すものかという大きな対立があった。これについては本稿の問題を考える上でも重要なテーマであるが、すでに宮崎隆次論文等において詳述されていること、またこの法案成立後も、同じ問題が繰り返されていることから、本稿では扱わない。
- (16) 「原敬日記」大正六年一月一七日条に「教育費補助は一千万円支出の覚悟なり、文部省は其已上を望むも不可能なり、…余は教育費の補助は国民の負担を減せんとする趣旨なるに、之を教員優遇に使用せんとするは議会の目的に相違なり」と記している。
- (17) 全国町村長会は、大正一〇年の組織成立以後は組織の名称として確定するが、それ以前は会合名として使われた。そこで本稿では、混乱を避けるため、この大正九年の会合を全国町村長会議と呼称することとする。
- (18) 村田宇一郎「全国町村長会の開催について」『斯民』第一五編第六号(大正九年六月)。なお市長会については、既に明治三〇年代より関西各市を中心に組織化され、大正初期には全国規模のものとなっている。
- (19) この発言について、宮崎隆次は、報徳会が農村自治体首長に期待したのは、農村利益の代表ではなく、農村の団結維持であったとし、報徳会は町村長会の対外的活動にはなく、村内活動に期待していたと記している。筆者は、町村長会を立ち上げた町村長たちは、村内活動を軽視したわけではなく、村内活動に行き詰まる中で、対外的活動を余儀なくされたと考えている。
- (20) 「全国町村長会の記」『斯民』第一五編第六号(大正九年六月)。
- (21) 「町村長会傍聴所感」『斯民』第一五編第七号(大正九年七月)。
- (22) 宮城県桃生郡大塩村長矢本平之助の発言「全国町村長会の記」『斯民』第一五編第六号(大正九年六月)。
- (23) 「全国町村長会の記」同前。
- (24) 一木喜徳郎「団体自治と公民自治」『斯民』第一五編第一号(大正九年一月号)。
- (25) 「田中広太郎氏談話第一回速記録」内政史研究会、昭和三八年七月、二三頁。
- (26) 「時事論評」『斯民』第一五編第七号(大正九年七月)。
- (27) 道府県町村長会の創設状況については後述するが、ここでは全国町村長会議以降、翌一〇年二月の全国町村長会創立総会までのわずか九ヶ月間に、一八府県(四七道府県中約四〇パーセント)で創設されていることを指摘しておく。
- (28) この問題については、教育史的視点からの多くの研究がある。  
五十嵐頭「公教育財政における公共性の矛盾」『教育学研究』第二〇巻第四号(一九五三年)、高倉翔「大正後期に於ける義務教育費国庫負担政策の展開―税制整理的役割強化の過程と背景を中心に―」『東京教育大学教育学部紀要』六(一九六〇年)、同「義務教育費削減政策の史的考察」同(II)『東京教育大学教育学部紀要』七、八(一九六一年、六二年)、『日本近代教育百年史』第二巻、教育政策二(一九七三年、同氏執筆)など。

これらは教育の機会均等の物的基礎を保障するものかどうかという視点が前面に打ち出され、当該期町村長の視点となる、町村財政の問題としての理解は否定されている。

(29) 高倉前掲「大正後期に於ける義務教育費国庫負担政策の展開」参照。

(30) 田中広太郎「地方財政」(日本評論社、一九二九年)一三〇頁。

(31) この町村長による義務教育費国庫負担増額運動について、小学校教員と町村吏員の増俸問題を含む待遇問題という視点から捉えた研究はない。しかし最初の全国町村長会議から義務教育費国庫負担増額運動と町村吏員待遇改善問題がセットで要求されていることを考えると、こういった視点からの検討も必要であろう。町村吏員待遇問題については後述する。

(32) 「斯民」第一六編第二号(大正一〇年二月)

(33) ここで決議されたもので、上記分類に入らないものは議案第一五号「冠婚葬祭其他の冗費節約生活改造の方法を協定し全国一斉に之が実行を期すること。」がある。ただしこれも、各村内における節儉を、全国的に統一性を図りながら進めていこうとするものであり、全国町村長会の性格を考える上で重要な決議といえよう。

(34) 三重県町村長会副会長大瀬東作の説明「全国町村長会記事」「斯民」第一六編第三号(大正一〇年三月)

(35) 帝国教育会「帝国教育会五十年史」一九三三年、二〇三〜二〇四頁。

(36) 前掲「田中広太郎第一回談話速記録」、二二頁以降。

(37) 「斯民」第一五編第六号(大正九年六月)。

(38) 全国町村長会「大正十年二月本会創設以来 宣言及決議事項並経過要覧」(昭和四年七月)。ただし、要求は徐々に直接的な監督権の委譲から進退など人事権に限定されてきていることに留意しておく必要がある。

(39) 沢柳政太郎「義務教育費国庫支弁の急務」「斯民」第一六編第二号(大正一〇年二月)。

(40) この全国町村長会と帝国教育会との共闘について田中広太郎は「狐と狸の

だましあい」といつている。(前掲「田中広太郎氏第一回速記録」、二四頁)

(41) 全国町村長会では、すでに原首相と面談して「全国町村長集會したる結果なりとて、代表者三名来訪に付、教育費問題等は小学校教員の俸給は国庫支弁に相成りたしと云ふに付、余は今日の財政にては如何ともなす事能はざる様に思はるとて其事情を告げ、尚ほ教育費減少の途あらば政府に於て講究中なるが、町村長に於ても此点に協議ある事然るべし、是れ国費町村費は勿論一個人の負担軽減にもなる事なりと注意せり。」(「原敬日記」大正九年二月一六日)と、この意向を確認していた。

(42) 前掲「帝国教育会五十年史」二〇六頁以降。

(43) 「全国町村長会臨時大会」「斯民」第一六編第一二号(大正一〇年二月)、なおこの評価につき宮崎隆次は「全国町村長会が未だ独自の運動の論理に立脚せず、提携していた教育団体の主張にひきずられたもの」としている(宮崎前掲論文七三四頁)。しかし既述のように、全国町村長会議では当初から町村自治振興のため教育の振興が必要との意見があり、注(22)に記した町村長などの立場に見られるように、筆者は、これこそ全国町村長会としての決断であったと考えている。

(44) とりわけこの閣議決定及びその直前の全国町村長会の運動については「義務教育費国庫負担金増額三千万円の決定」「斯民」第一七編第一二号(大正一一年一二月)に詳しい。

(45) 「教育費の使途と農民負担の軽減」「斯民」第一八編第一号(大正一二年一月)。資力薄弱町村認定の査定基準の準備などを見ても、全国町村長会が教育費国庫負担増額運動を通して、独自の運動論理を構築してきていたことは明らかだろう。

(46) 田中前掲書、一三三〜一三四頁。

(47) 大正一一年第二回定期総会において第二代会長に選出され、以後六年間会長職を勤めた神奈川県藤沢町長金子角之助の関係文書が「金子隆氏所蔵文書」として藤沢市文書館に残されており、以下はその史料を中心に用いた。ここで

使用した全国町村長会に関する資料は、いくつかの簿冊に綴られたもので、現在整理中である。なお本稿では、これを「金子角之助関係文書」と表記する。

- (48) 「全国町村長会第四回定期総会報告書」(「金子角之助関係文書」所収)。なおこの改正について、大正一三年五月七日、執行部は府県町村長会長を集めて説明を行った承を受け、政務調査部は六月設置を見ている。「斯民」第一八編第六、七号(大正一二年六、七月)。

(49) 前提「全国町村会五十年史」、七六一頁。

(50) 本稿では具体的な陳情活動の実態については割愛した。

- (51) 最初の政務調査部主任には、前岐阜市視学福井清道が就任した。「斯民」第一八編第七号(大正一二年七月)。

(52) 「金子角之助関係文書」には、全国の町村長会長などからの指示を仰ぐ書簡や、彼等に指示を与えていることを示す書簡草稿などが多数残されている。

(53) 四国では、大正三年以来四国町村長会が開催されるなど、町村長同士の交流が盛んであったと思われる。「斯民」第一五編第一〇号(大正九年一〇月)。

(54) 「斯民」第一五編第二二号(大正九年一二月)。

(55) 「斯民」第一六編第一二号、第二二号(大正一〇年一二月)。

(56) 「斯民」第一六編第八号(大正一〇年八月)。

(57) 「金子角之助関係文書」を参照。

(58) 「斯民」各号「各府県町村長会記事」等に各県の例が紹介されている。

(59) 「斯民」第一六編第二二号(大正一〇年一二月)。

(60) 神奈川県町村長会では大正一〇年度以降、県より下付金を受けている。「金子角之助関係文書」には他県の資料も綴られているが、三重県、静岡県でも県下付金(県補助金)が見られる。ただし長野県では計上されていない。

(61) 「斯民」誌上には地方町村長会の記事が多数掲載されているが、各地で總會の後、内務省地方局長や地方課長などの講演が行われている。

(62) 「愛知県町村長会の活動」「斯民」第一六編第一〇号(大正一〇年一〇月)。

(63) 「大正十年二月本会創設以来 宣言及決議事項並経過要覽」全国町村長会、

昭和四年七月。国立国会図書館所蔵。

(64) 昭和二年第七回定期総会の準備資料と思われる。

(65) この問題については、三谷太一郎「日本政党政治の形成」東京大学出版会、一九六七年、以来、膨大な研究がある。

(66) 大饗会「内務省史」第二巻、一九七〇年、一八六頁。

(67) 岡山県吉野村長河田有広「町村自治の向上」「斯民」第一七編第三号(大正一一年三月)。

(68) 「斯民」第一六編第六号(大正一〇年六月)。

(69) 大正一一年九月の臨時大会でも議論が出されたが、金子会長はこの会は義務教育費国庫負担問題が主であるとして、議論を打ち切っている。

(70) 「第三回定期総会報告書」(「金子角之助関係文書」所収)。

(71) 金澤史男前掲論文参照。

(72) この決定に際しては様々な意見があり、特に大正一一年五月一四日の幹事会や、翌一五日開催されたこの問題の協議会では激論が交わされたこと、その中で金子会長が指導性を発揮していることが読みとれる。「斯民」第一七編第六号(大正一一年六月)。

(73) 金澤史男のこの研究が、この問題について現在の通説といえよう。特にそれまでの一般的な理解であった、義務教育費国庫負担増額要求と両税委譲論とが、民政党と政友会の政治的対抗関係にあつたとする見解を否定し、両税委譲論の挫折が、義務教育費国庫負担問題との対抗軸でなく、金本位制問題との関係で捉えるべきとの視点を提起したことは重要である。特に前者については、全国町村長会の運動という視点からは、評価されるべきものであろう。

(74) 金澤史男前掲論文、一〇七頁。

〔付記〕 本稿執筆にあたり、史料の閲覧、調査に便宜を図っていただいた全国町村会関係各位、並びに藤沢市文書館・高橋浩明氏に深謝申し上げたい。