

第二章 高度成長期

第一節 県行政と市町村の再編

一 町村合併の社会的背景

合併前史

神奈川県における市町村の再編の歴史をさかのぼれば、一八八九（明治二十二年）の市制、町村制の施行に先立って行われた町村合併にまで及ぶであろう。この時の町村合併によって、従来の農村共同体としての自然村が行政村に統合され、神奈川県各市町村の原型がつくられたのである。こうして、市制・町村制の施行時には、県下の町村数は一市二十六町二百九十四村に再編された。

ところで、それ以降、戦後の町村合併前までの約五十年に及ぶ県下の市町村の変遷を追うと、激しい統合再編の動きがあったことがわかる。いま、それを整理して統計表であらわせば、第一表のようになる。一八九三年の「三多摩分離」で町村の数が一挙に一市二十町二百九村に減少したが、それ以後は横浜・川崎・横須賀の三市が、京浜工業地帯の発展にともなって周辺町村を逐次併合している。ことに昭和期に入って、横浜市が行った二度にわたる市域の大拡張と、川崎・横須賀の十年代の拡張とによって、これら三市はほぼ現行の行政区画を確定するに至っている。このほかに同じく昭和期に入って、平塚（昭和七

第1表 市制・町村制施行より町村合併直前までの県下における市町村数の変遷

年次	1889	1893	1897	1907	1916	1927	1936	1945	1953
市	1	1	1	2	2	3	4	7	8
町	26	20	22	18	22	31	35	35	35
村	294	209	206	197	176	146	132	84	73
計	321	230	229	217	200	180	171	126	116

『神奈川県町村合併誌』から作成

年)、鎌倉(同十四年)、藤沢(同十五年)、小田原(同十五年)、茅ヶ崎(同二十二年)が次つぎと市制を施行し、京浜の衛星都市として、市域の拡張と周辺町村の合併にのり出している。

これらの合併町村の中には、逗子町や座間町のように、戦時下の軍都建設を理由に合併を強制されたところもあり、これら二町は戦後には合併の相手であった横須賀と相模原から分離独立している。

このように、神奈川県各市町村の再編統合は、戦後の町村合併以前にも相当の進展を示しており、市町村の数は明治の市制・町村制の施行から戦後の町村合併直前までに、一市二十六町二百九十四村(三百二十一団体)から八市三十五町七十三村(百十六団体)へと、約三分の一に減少している。その結果、戦後の町村合併は、全県域の三分の一を占める横浜・川崎が施行対象から外れ、残る県央・県西の三分の二の地域が対象とされるにとどまった。また、合併対象地域においても、衛星都市の存在は合併運動の求心力として働き、合併の促進に大きく役立つこととなった。

シャウプ勧告

敗戦にともなう戦後の民主的変革は、地方制度の面でも画期的な改革をもたらした。戦前まで官治団体にすぎなかった市町村は、固有の自治権を保障され、地方分権のもとで大幅な行政権限を与えられた。この強化された権限を遂行する上で、当然それに見合う必要な財源が保障されねばならなかった。

ところが、当時の地方財政は戦災による財源難に加えて、戦災復興とインフレ、新制度による教育・警察の財政負担等で困難にあえいでいた。さらにそれにつづくドッジ・ライン下の超緊縮

財政は地方財政の困難を一段ときびしくした。こうした時に、戦後の地方行政全般にわたって画期的な勧告を行った、シャープ税制調査団が来日したのである。

一九四九(昭和二十四)年五月から、約三か月に及ぶ調査の結果に基づいて作成されたシャープ勧告は、今後の地方制度について、一 中央集権を排して地方(市町村)優先主義をとること、二 中央と地方公共団体の事務区分を明確にすること、三 行政事務の能率化、の三原則を示した。そして市町村がもし、教育・警察等の新しい行政分野で独立した活動ができない場合には、隣接地域との合併を図るべきであると述べて、町村合併に関する最初の提起を行った。

そこで、政府はこの勧告に基づいて、同年暮れ地方行政調査委員会を設置し、翌五〇年十二月同会議から「行政事務再配分に関する勧告」(神戸勧告)を受けたが、その中で行政事務再配分後の地方行政事務を能率的に処理するため、地方公共団体の規模の合理化が必要であるとして、町村合併についてより具体的な提起があった。すなわち、地方公共団体の適正規模について、人口七、八千人程度を標準として、それを目安に合併を行うべきであるというのである。また、その実施に当たっては、府県単位に委員会を設け、地方の実情に沿った合併方法を調査研究するよう提案している。

この勧告を受けた政府は、一九五一年一月、自治庁長官の名で全国の都道府県に対し、知事の主宰下に市町村長、市町村議会、県議会の代表、学識経験者で構成する協議会を設けて合併の気運を促し、ついで三月には、合併の事務処理の迅速化と関係市町村に対する十分な配慮とをよびかけた。さらに翌五二年には、政府は地方自治法の一部を改正し、合併促進のための法的措置をとった。すなわち、同法二条で「地方公共団体は常にその組織及び運営の合理化に努めると共に、他の地方公共団体に協力を求めて、その規模の適正化を図らねばならない」とし、また同八条で、知事に合併計画を定め勧告する権限を与えた。

自治体財政の危機

シャープ勧告をふまえた地方行政調査委員会議の勧告は、本来国と地方との行政事務の再配分に関するものであった。つまり勧告でいう町村合併は、基本的課題である行政事務再配分を実施したあとの町村の課題として提起されていたのである。ところが政府はこの勧告の本旨である行政事務再配分は全く無視し、勧告の一部にすぎない町村の規模の適正化・合理化のみを先行させることにしたのである。そのため、市町村優先の原則のもとに、「中央と地方の行政責任の明確化」を求めたシャープ勧告の精神は歪曲され、地方自治の拡充という基本理念が、町村の規模の拡大による行政能力の強化と能率化という政策に矮小化されていったのである。そこに戦後の町村合併に関して一部の識者から、「地方自治の問題であるよりも行政機構の再編と合理化問題であり、また町村自身の行政の強化よりも国政委任事務の遂行機関としての町村行政の強化の問題である」（島恭彦編『町村合併と農村の変貌』）という批判が生ずるわけである。

以上のような批判と関連して、町村合併前における地方財政の危機に触れておかねばならない。つまりこの財政危機が、政府をして町村合併政策を一段と緊急ならしめたといえるからである。戦後の地方財政は、シャープ勧告が実施された一九五〇（昭和二十五）年以降も好転せず慢性的な財政難がつづいた。とくに朝鮮戦争の終わった一九五三年には、経済不況と重なって地方財政は破綻し、赤字団体が続出した。都道府県では四十六のうち三十六、五大市では四、市では二百三十一、町村では千四百四十九の地方団体が赤字団体に転落した。この財政危機は翌五四年には最大の規模に達し、政府は遂に地方財政再建促進特別措置法の制定にふみ切るのである。この財政危機の原因は、基本的には地方自治の拡充にともなって、国が地方自治体にも多くの行政事務を義務づけながら充分の財源を保障せず、そのため特に財政力の弱い農村や地方都市に矛盾が集中するところに起因している。さいわい、神奈川県は一国の経済力が集中する首都圏にあるため、県当局の健全財政の努力と相まって、辛うじて赤字団体への転落をまぬがれることができた。しかし、県内の市町村の中には、赤字に陥りその対策に四苦八苦すると

第2表 1953年度実質赤字額の市町村

市名	横浜, 横須賀, 平塚, 鎌倉, 藤沢, 小田原, 茅ヶ崎
町村名	三浦郡南下浦町, 愛甲郡高峰村, 津久井郡川尻村

『市町村財政概要』第3集から作成

ころがあい次いだ。例えば一九五三年度には、実質収支で十団体（七市三町村）が八億円の赤字を出し（第二表）、翌五四年度には、さらにこれが十七団体、十七億円に増加している。

これらの赤字団体は主として都市部に集中し、市ではほとんどの団体が赤字に転落した。しかし、県内の赤字団体は、財政再建法の適用を受けることなく、自主再建によってこの苦境を脱することができた（『神奈川県行政の推移と現況』）。

町村合併の前年に当たる、一九五二年から深刻化した以上のような地方財政の危機が、市町村の財政基盤の強化をめざす町村合併を一段と切実なものにし、その促進剤となったことは明らかである。同時にまた、この財政危機が町村合併の個々のケースに微妙な影響を与え、合併をめぐる紛争や争論の一因ともなったのである。

町村合併促進法の成立

さて、以上のような歴史的経緯と社会的背景のもとに、町村合併が現実の政治日程に上るの進法の成立は、一九五三（昭和二十八）年の町村合併促進法の制定によってであった。この法律ははじめ、全国町村長会及び同町村議長の自治庁への働きかけによって、参議院地方行政委員会で取り上げられ、第十六国会に議員立法の形で提案された。そして、両院における審議を経て同年八月八日に成立し、九月一日公布、十月一日から施行されることになった。

この法律は第一条で、「町村が町村合併によりその組織及び運営を合理的且つ能率的にし、住民の福祉を増進するように規模の適正化を図ることを積極的に促進し、もって町村における地方自治の本旨の十分な実現に資することを目的とする」とうたっている。つづいて二条以下で合併の規模を人口八千人を最低の標準とすること、合併促進のために都道府県に町村合併促

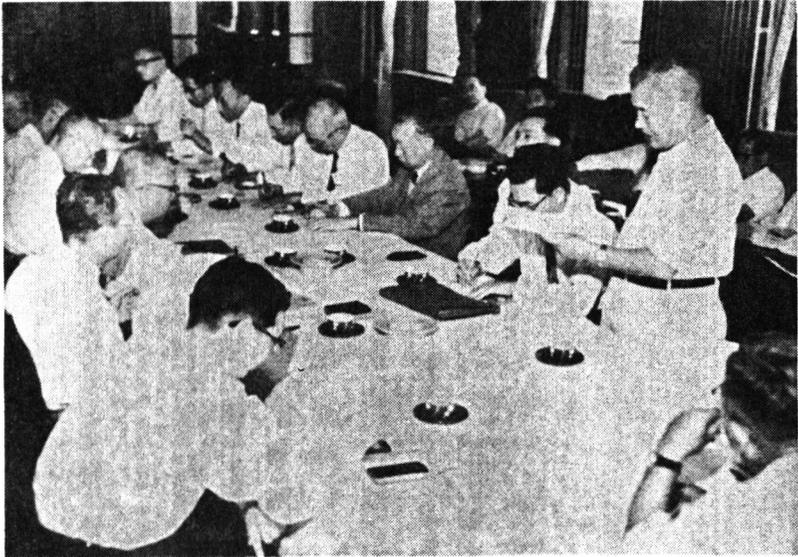
進審議會を、町村に町村合併促進協議会を置くこと、合併に際しては当該町村は新町村建設計画を策定しなければならないこと、また計画策定に当たっては合併町村の住民が相互に融和し、進んで新町村の建設に協力するようにしなければならないこと、等々と定めている。その他この法律の制定にともなう措置として、地方議員の任期、定数、地方税、平衡交付金、起債、国有財産などについて、合併の障害にならないように関係法令の特例を設けている。

こうして政府は九月十一日、合併促進の基本方針を定めて促進本部を設置し、十月三十日には町村合併促進基本計画を策定した。それによれば、法律の施行期間である三年間に、人口八千人未満の町村八千二百四十五の九五割を、近隣の市または大町村に吸収するか、あるいはほぼ四町村ごとに合併することによって、全国の町村数九千七百七十四を三千三百七十三（約三分の一）に減らそうというわけである。ついで、促進本部はそのための実施計画として、一 昭和二十八年度中に町村の実態調査を終了すること、二 十一月一日までに町村合併促進審議會を設置し、翌年三月までに合併計画を作成すること、三 二十八年度中に合併に関する啓蒙宣伝を行い、二十九年度から本格的な合併事業に取り組むこと、などを都道府県に指示した。

二 町村合併の推進過程

県下の気運

中央において町村合併促進法が制定施行される前後から、神奈川県の一部の町村では合併研究会を設けるなど、早くもその気運が生じていた。なかでも、箱根町、元箱根町、芦之湯村の三町村は、これまで共同で役場事務を扱ってきた関係もあって、いち早く協議が進み、一九五三（昭和二十八）年十月中に各町村で住民大会を開き、十一月には合併宣言を行い、翌年一月一日を期して新箱根町として発足した。これが県下における合併第一号となった。



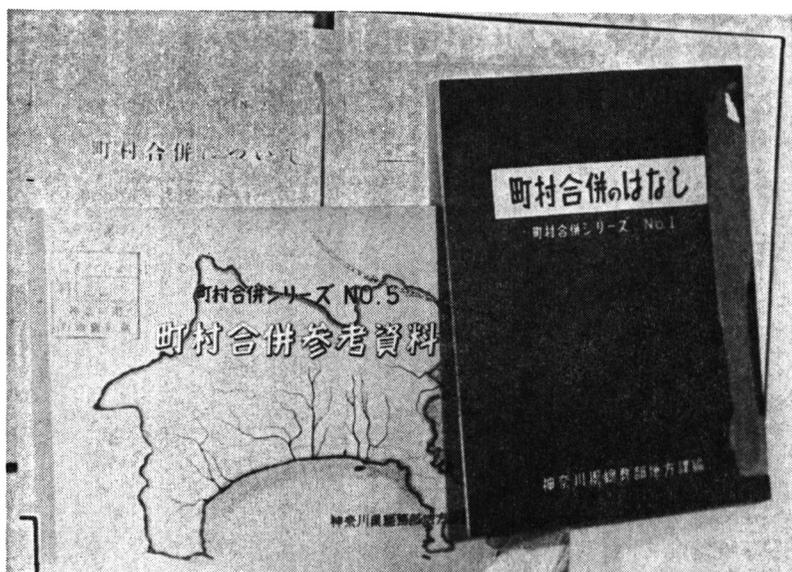
町村合併促進審議会会議状況

『神奈川県町村合併誌』上巻から

また、背後に農村をかかえる平塚、藤沢、小田原、茅ヶ崎の四市は、合併に当初から強い関心を示し、十二月には茅ヶ崎が周辺二町村に、つづいて平塚市が四町七村に合併をよびかけ、県に対しても湘南五市長会として周辺町村との合併について指導あっせんを要望している。

一方、県では町村合併促進法第四条に基づいて、町村合併促進審議会（以下審議会と略称）を設けるため、九月県議会に関係条例を提案し、それに沿って十一月二日、審議会規則を制定した。この審議会は、知事の諮問機関として合併計画の策定をはじめ、その促進について啓発、宣伝、勸奨、あっせんなどの権限をもつ重要な機関であった。審議会の委員は、県議会・町村議会議長会・町村長会の各代表、市議会議長会・市長会の代表、県教育委員、県職員、学識経験者で構成され、会長の佐々木秀雄以下二十名の委員が選任された。以後、この審議会は、最初の会が開かれた一九五四年十二月二十二日から合併促進法の失効する一九五六年九月末まで、五十四回の審議会を重ねることになる。

これより先、県当局は合併促進法が国会に上程され、法案通過が



町村合併関係パンフレット

県立文化資料館蔵

必至と見るや、県下の市町村に対して積極的な宣伝にのり出した。例えば、七月から九月にかけて次のようなパンフレットを作成して、合併についての県民及び市町村当局者の認識を高めることに努めた。「町村合併のはなし」「町村合併について」「市町村合併の沿革」「町村合併促進法」「町村合併参考資料」。

これらの小冊子は、合併の必要性を平易に解説したものであるが、このような広報活動も町村合併の気運の盛り上げに貢献している。

県の合併計画

県と審議会のとりくみは、一九五四（昭和二十九）年に入って本格化した。一月十六日開かれた第二回審議会には、委員自ら町村に向いて、現地の意向を聞いて合併計画を作成する必要性が強調された。これを受けて県は直ちに、町村合併基本方針を立てること、各郡に地方事務所を中心にした合併推進協議会を設置し、全市町村の実態調査を行うこと、さらに県専門委員で東大教授の鶴飼信成に、行政的立場から見た合併試案の作成を依頼することにした。審議会において正式決定を見た県の基本方針とは次のようなものであった。

第2章 高度成長期

第3表 審議会の活動状況

日 時	回 数	場 所
1954年 4月10日	第6回	足柄下郡
4. 24	7	中 郡
5. 26	9	足柄上郡
6. 7	11	高 座 郡
6. 7	12	愛 甲 郡
6. 15	13	津久井郡
6. 15	14	三 浦 郡

『神奈川県町村合併誌』から作成

第4表 県会における合併議案の
議決数

議会の名称	件 数
54年9月県会	7 (うち1件否決)
12月	3
55年2月	8 (うち1件審議未了)
6月	3
56年2月	3
6月	1
9月	7

次に同年三月、鵜飼教授が作成した合併試案に触れておこう。いわゆる鵜飼試案は県の正式の合併計画ではないが、県下で初の具体的な案とあって大きな反響をよんだ。この試案は、各郡町村別に地勢、交通、産業等の自然的経済的状況や、住民の人情、風俗、習慣等の歴史的類似性や行政の一体性を考慮しつつ、町村の人口・面積を基本に作成されたものである。のちに実際に行われた合併は、この案とは大きく隔たるが、

一 町村合併促進法は、町村の合理的規模につき、おおむね人口八千人以上とされているが、本県の地勢的、産業的構造から見て、町村の行政効率を高めるためには必ずしもこの標準に拘泥せず、町村の人口が右の標準規模を上回っている場合においても、他の弱小町村を解消し、その行政能力の一層の充実発展を図るために適当と認められるときは、その合併を促進すること

二 町村の合併は、単に個々の町村の個別的な利害を考えるのみでなく、全町村について広く国及び県全体の立場から考慮し、全県的な立場から均衡のとれた町村の適正化を図り、一、二の弱小町村が取り残される等自治行政の将来に禍根を残すことがないように留意すること

三 町村の合併は、専ら関係住民の福祉と町村の規模の適正化を基礎とし、具体的実情に応じて行うべきもので、郡の境界に拘泥しないように配慮すること（以下略）

第5表 合併による町村の年度別減少数

年 度	減 少 数
53.10. 1~54. 4. 1	2
54. 4. 2~55. 4. 1	50
55. 4. 2~56. 4. 1	14
56. 4. 2~56. 9.10	15
合 計	81

第6表 中郡における県の合併計画案
1954年7月

市町村名	合併後の 人 口	面 積 km ²
大磯町 二宮町	34,274	25.7
平塚市 大野町 大神田村 豊田村 金田村 旭村	74,599	41.4
土沢村 金目村 大根村	13,189	27.2
伊勢原町 成瀬村 相川村 大田村 城島村 岡崎村 大山村 高部屋村 比々多村	33,441	68.4
秦野町 南秦野村 東秦野村	30,597	43.4
西秦野村 北秦野村	足柄上郡上秦野村、寄村の二村を含めた合併	

県下の町村に具体的な合併案を示したことによって、合併気運に大きくはずみをつけたのであった。

鵜飼試案の発表で動き出したムードの中で、審議会はこれをたたき台にして各町村長より現地の事情聴取をはじめた。一九五四年四月十日の第六回審議会から、会場を現地に移して各郡ごとに精力的な調査を展開した。その活動ぶりをまとめると第三表のようになる。こうした二か月に及ぶ現地での事情聴取をふまえて、審議会は知事より諮問のあった県としての合併計画の作成にとりかかった。そして、同年七月三日、中郡の合併案をてはじめに、十二日高座、足柄上、足柄下、愛甲、津久井の諸郡、二十四日三浦郡の合併案を知事に答申した。この合併案は、先の合併方針に基づき、鵜飼試案とその反響を参考にして策定されたものであった（第六表中郡の例）。こうして、町村合併はいよいよ実施段階を迎えることになった。

全国一の達成率

神奈川県は、他県に比べて当初大きくおくれた。この原因は一説によれば、横浜市の特別市問題で悩まされた知事ら県首脳部の消極的な姿勢にあったといわれている（『神奈川新聞』）

昭和三十年八月十二日付)。ところが、一九五四年七月、県の合併計画案が出せらうと、同年七、八月にかけて各市町村の合併協議が急速に進み次つぎと合併にふみ切る市町村があらわれた。いまその進行状況を、会期ごとの県会における合併案件の議決数で示せば第四表のようになる。ここで県議会の議決までの合併手続について説明しておこう。

町村合併は法的手続としては、地方自治法第八条第二項に基づいて、合併を希望する市町村が知事に対して合併の請求をする。それを受けて知事は審議会の諮問を経て、当該市町村に対して合併勧告を行う。この勧告をまつて市町村議会で合併の議決がなされ、再び県審議会の承認を得て、さいごに県議会の議決が行われることになる。このようにして正式に合併が実現するのである。

町村合併があくまで町村の自発的意志に基づくものであり、合併手続にかなりの日数を要する点を考慮するならば、上記の進捗状況は極めて速いテンポで進んでいることがわかる。また、この進捗状況を、年度ごとの町村の減少数で表すと第五表のようになる。つまりこの表によれば、初年度を除いてわずか一年間で六割の成果を挙げたことになる。

かくて神奈川県町村合併は、促進法の施行期間である一九五三年十月から一九五六年九月までの三年間に、国の計画の一四割(全国平均九八割)、県の計画の一〇五割(同八九割)を達成し、まさに全国最高の進捗率を記録したのである。そして、この間に県下の市町村数は、八市三十五町七十三村(百十六団体)から十三市二十四町三村(四十団体)へと、約三分の一に減少したのであった。さいごに、合併による市町村の統廃合の結果を、県の当初の合併計画と照合してみよう。第七表は中郡を例にとって合併の結果をまとめたものであるが、県の合併計画の中で促進法失効後に残されたところは、中郡の金目村(第六表参照)と三浦郡葉山町の二町村に過ぎない。しかも金目村も五十七年十月一日には平塚市に吸収合併された。しかし、数字の上では全国一の成績を収めた県下の町村合併も、その内容を見ると県の計画とは大きく食い違い、計画原案が大幅に修正

第7表 中郡における合併の実際表

1955年国勢調査人口			
旧市町村名	新市町名	人 口	面 積
大磯町 大磯町 大磯町	大磯町 1954. 12. 1	22, 231	17. 19
二宮町	二宮町	13, 210	9. 25
平塚市 大野町 大神田村 豊田村 金田村 土沢村 金目村 旭村 城島村 岡崎村(一部) 大根村(一部)	平塚市 1957. 10. 1	99, 222	67. 97
伊勢原町 成瀬村 太田村 大山町 高部屋村 比々多村 岡崎村(一部)	伊勢原町 1956. 9. 30	27, 101	55. 74
秦野町 南秦野町 東秦野村 北秦野村 大根村(一部)	秦野市 1955. 4. 15	39, 687	72. 59
西秦野村	足柄上郡上秦野村と合併して西秦野町 1955. 7. 28		
相川村	厚木市に編入 1955. 7. 8		

数字は新市町形成の年月日

されていることがわかる。とくにそれは、小田原、平塚、藤沢、秦野、伊勢原、厚木などの都市周辺において著しい。次にその実態を検討してみよう。

合併の実態

神奈川県の特徴を一言であらわせば、都市主導型の合併だといえることができる。中央において促進法が施行されるや、小田原、平塚、茅ヶ崎、藤沢などの市が、いち早く周辺町村に協議をよびかけ、合併に強い意欲を見せたことは最初に述べたとおりである。一方、町村側も、総じて都市化の指向が強く、合併のよびかけに対して積極的な姿勢を示した。これらの市が合併にかける期待のうちには、例えば平塚市のように、同市が一九三三(昭和七)年の市制施行以来、地域の拡張がなく、この間に同市の人口が都市の全国順位で五十位も落ち込むといったことに対する焦燥感があった。したがって、「合併の立役者」といわれた小田原、平塚、茅ヶ崎、藤沢の四市は、合併を「領土拡大」の好機と考え

第8表 合併の前後における市と町村の人口及び面積比(%)

		市 町 村	
		市	町 村
人 口	前	75.1	24.9
	後	88.3	11.7
面 積	前	35.0	65.0
	後	52.8	47.2

『神奈川新聞』昭和31年9月30日付から

たり、市域の「拡張競争」に利用するといった観があった。他方、内陸農村地帯の中核をなす相模原、厚木、秦野、伊勢原や海浜の三浦、逗子などの町は、合併によって一挙に市制をめざす動きを見せた。このような新市建設の運動は、県が政府の定めた適正規模（人口八千人標準）に「拘泥せず」、それを上回る規模の合併を認めた結果でもあった。しかもこの大型合併の動きは、県の予想を越えて拡大した。ここに、神奈川県町村合併が「市政ブーム」と大町村主義におしまわれ、県の合併計画が大きく崩れ去った」（『神奈川新聞』昭和二十九年八月十二日付）という厳しい評価も生ずるわけである。

こうして、新しく編成された県下の市町村は、第八表で見ると、人口・面積ともにいちじるしく都市化の傾向を帯びることになった。

ところで、都市主導型の合併の動きに対して、二方面から抵抗が起きた。一つはいわゆる富裕町村で、適正規模と合併のメリットのないのを理由に、非協力の態度に出た。たとえば、中郡の大野町、高座郡の寒川町、三浦郡の葉山町、足柄上郡の南足柄町などがそうである。これらの町は、人口・面積ともに適正規模を充たし、また横浜ゴム（大野町）、日東タイヤ（寒川町）、富士フィルム（南足柄町）などの大工場があつて、町政は潤沢であつた。つまりこれらの町は、合併によって財源を相手町村に奪われるなど、利益どころかかえって不利益の方が大きいというわけである。こうして、大野町のように、平塚市との合併に最後まで抵抗するところが現れた。

合併に抵抗したもう一つの町村は、純農村または村内に有力な合併反対派を抱えた町村である。反対派の主力は農業中心の在来の産業構造をあくまで維持していこうという専業の富農ないし中農層であつた。このような町村は中郡金目村のように合併運動からとり残された



清川村の合併祝賀旗行列

『神奈川県町村合併誌』下巻から

り、高座郡渋谷町のように村を二分する激しい争論と紛争をひき起こしている。むろん、合併にともなう争論や紛争は、先のような一般的原因だけでなく、具体的には隣接町村との距離や地形、交通や学校、職業構成や通勤圏などの問題が複雑にからみ合っていた。県審議会の委員たちが、後半にはほとんど現地赶赴いて、説得やあっせん、紛争の調停に当たっているのも、これらの町村における合併問題のむずかしさを物語っているといえよう。

三 町村合併をめぐる争論と紛争

渋谷町の紛争と分村 県下の町村合併運動のなかで、「台風の目」といわれて最後までそのなりゆきが注目されたのは、平塚

とその周辺の合併、高座郡渋谷町に分村、箱根全山の合併、それに県境を異にする熱海市泉地区の四つのケースであった。これら四地区は、いずれも激しい争論または紛争をひき起こし、そのゆくえがあやぶまれたところであった。

一九五四（昭和二十九）年四月、政府は促進法の一部を改正して、

同じ町村内でも「住民投票」によって分村できる措置を講じたが、そのことが場合によっては問題の解決を一層複雑にし、また長びかす結果ともなった。ここでは特に、渋谷町と泉地区の二地区を取り上げて、紛争の経過をたどってみたい。

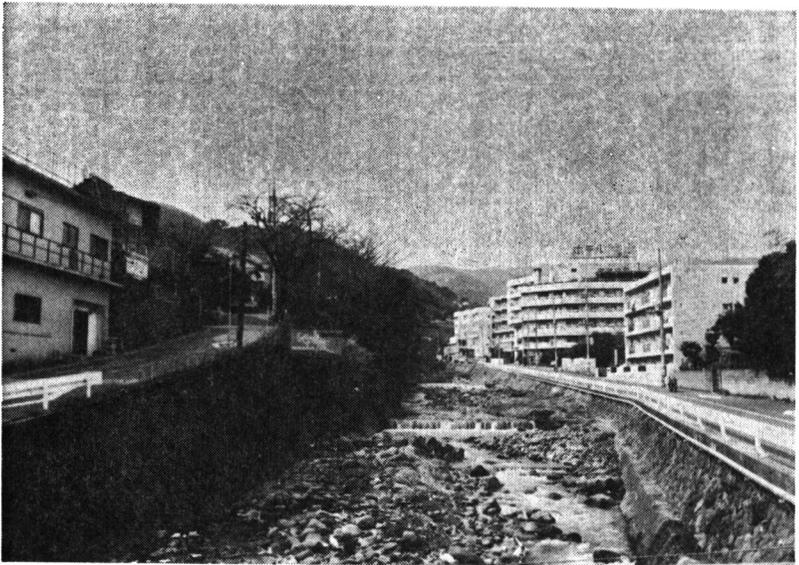
渋谷町が御所見、小出の二村と共に、隣の藤沢市から合併の申入れを受けたのは、一九五四年二月であった。次いで井上金貞町長がこの申入れに条件付きで賛意を示し、藤沢市がその条件をのむに至った交渉経過を、町の広報紙で初めて町民の前に公表したのは、その年の九月であった。

もともと渋谷町では、南部の長後・高倉地区が商店街を形成し、藤沢に隣接する関係もあって合併に積極的であった。それに対して町の中北部にある上和田・下和田・福田・本蓼川の四地区は、農村地帯で合併には慎重な住民が大多数であった。それに両地区の戸数も、千十一戸と九百十九戸でほぼ相半ばしていた。

さて、はじめて町民に提示された井上町長の合併案は、反対派を痛く刺激し憤慨させた。十月になるとかれらは町政刷新連盟を結成して、町長リコールの請求を起こすに至った。他方、合併賛成派は長後・高倉地区を中心に、三千百八十二名の署名を集めて合併請願書を町議会に提出し、反対派に対抗した。十一月に入ると、刷新連盟は二千百九十四名のリコール署名を町の選挙管理委員会に提出したが、これは同町の有権者（五千二百）の三分の一を優にこえるものであった。

町を二分したこのような状況のなかで、井上町長は十一月二十日、緊急町議会を招集し、合併案を賛成十四、反対六で強引に可決した。この抜き打ち議決は反対派を一挙に硬化させた。役場をとり巻いた三百名の町民は、大和署から派遣された警官隊の警戒するなかで、町長に激しく抗議し、議決の撤回を迫った。困った井上町長は、「ひと晩考えさせてくれ、二日朝十時に解答する」と約してその場を逃れたが、翌日から約束を無視して行方をくらました。

渋谷町で合併をめぐる内紛が最高潮に達していた十二月四日、藤沢市議会は臨時会を開いて、渋谷、御所見との合併案を審



泉地区と湯河原町 - 川の左側が泉地区・右側が神奈川県 -

県史編集室蔵

議し、ここでも一部の革新系議員の反対を押し切って合併宣言を行った。そして同月二十一日の定例会では、県あての合併申請を承認して合併に関する手続を完了した。十二月二十日、行方をくらましていた井上町長が町役場にあらわれ、集った反対派住民三百名から、前議会での議決の撤回と町長辞任を迫られ、ついにその場で辞意を表明することになる。

ところでこの間、県側も両派の和解と調停に奔走したが、最終的には分町も止むなしと判断して十二月二十九日、大晦日を期して反対派四地区の住民投票を提案した。この調停案は一応両派の受け入れるところとなったが、翌日から早くも激烈な宣伝戦がはじまり、暴力事件などの不穏な事態が予測されたため、県は三十日、急拠投票を中止した。

結局、渋谷町はさいごは県審議会のあっせんんで、投票ぬきで分村することに決定、約四か月にわたって燃えさかった合併紛争に、ようやく終止符をうつことができた。その結果長後・高倉の二地区は藤沢市に合併し、上和田・下和田・福田・本蓼川の四地区が残留して、一九五六年九月、大和町との合併が実現するまで、渋谷村を名

乗ることになった。

泉地区の問題

渋谷町の分村問題が落着くと、合併紛争の台風の目は静岡県熱海市の泉地区に移動した。県境を異にする泉地区の住民が、本県の湯河原町との合併を望んで運動を始めたのであった。元来泉地区は維新前まで、足柄上郡宮上村の飛地であったが、一八七八（明治十一年）年、静岡県賀茂郡に移管がえされ、その後熱海市に所属することになった。そのため、泉地区と湯河原町との合併運動が大正末期からしばしばくり返されてきた。しかし、合併問題が起ころたに、静岡県や熱海市側から阻止されてきた。ことに、一九二九（昭和四）年には、泉地区の請願が貴衆両院で採択されたにもかかわらず、静岡側の反対で失敗に終わったことはよく知られている。湯河原との合併運動に長い歴史と経験をもつ泉区の住民は、県を異にする合併も可能となった促進法のもとで、三たび悲願達成に挑戦することになったのである。

この泉地区は、歴史的にもそうであったが、地理的、経済的な面でも全く湯河原の一部であった。熱海とは標高五、六百メートルの急峻な山陵でさえぎられ、住民が熱海市役所まで行くのにも、いったん湯河原まで出て交通機関を利用しなければならぬ。それに比べて湯河原町へは、川幅五、六間の千歳川を渡るだけでよかった。こうした地理的一体性から、泉区の住民は日常の買い物から子どもたちの学校まで、湯河原町にたよっていた。そのほか、衛生、消防、福祉、観光に至るまで、両地区の住民は「一体不離」の関係にあった。このような事情から、泉地区の合併運動は起ころるべくして起きたのであった（神奈川県『泉区問題の真相』）。

一九五五（昭和三十）年二月、泉区長室伏新次郎らは、熱海市長に泉地区の分離を請願したが容れられなかったため、神奈川県の内山知事を訪れ、六百五名の住民の署名をもって湯河原町との合併を陳情した。これに驚いた熱海市は、急拠泉区開発特別委員会を設置し、おこなわれている道路の整備や学校建設を条件に、合併運動の懐柔にのり出した。三月に入ると、室伏区長

ら合併派住民は「泉区会」を結成、住民投票による合併の実現をめざして準備に入った。一方、神奈川県も、内山知事が二月末湯河原を訪問し、「両地区の住民は七十年にのぼる内縁関係。七十年も同棲していれば子どもの結婚に親は文句はつけられないはず」（『神奈川新聞』昭和三十年二月二十三日付）と、言葉巧みに現地住民を激励した。これに対して、熱海・静岡側も県・市当局が現地に対策本部を設け、地元選出の市議を中心に「郷土を愛する会」をつくるなど、活発な妨害工作に出た。かくて、泉地区をめぐる熱海・湯河原両市町の紛争から、静岡・神奈川両県の紛争に発展する雲ゆきを見せた。

このような状況の中で、事態を憂慮した政府は、三月五日、促進法施行令の一部を改正して、学識経験者ら三名からなる自治紛争委員会を新設し、その結論が出るまで署名運動を中止させる措置をとった。これによって現地の紛争はひとまず収まるかに見えた。一方、政府によって調停委員に任命された野村秀雄ら三人のメンバーは、直ちに調停案の作成にとりかかった。

ところが六月に入ると、熱海・静岡側は一方的に紳士協定を破って住民工作を再開した。静岡側は調停不利と見たか、既成事実をつくるべく住民の多数派工作に公然とのり出した。これに対して神奈川県も負けてはいなかった。斉藤静岡県知事の「寸土も譲らず」という言明に対して、内山知事は九月七日の記者会見で、これは「大政奉還以前の大名の考え方だ。静岡側が現地で行ったことは徴税ぐらいで、教育、衛生、消防、道路、観光など、一切合財本県の好意によるものだ」（同紙、昭和三十年九月八日付）と激しく非難した。この間、静岡側が泉区の住民からひそかに分離反対の誓約書を取り、それに一人あたり五千円の買収費を使っていることが暴露され、対立を一段とあおった（同九月二十一日付）。こうして、泉区をめぐる紛争は、両県の威信をかけた全面戦争に発展した。

こうした中で調停委員会は、調停案の提示を前にして、両県に強く自省を促したため、ようやく現地は運動を中止した。さて、十月二十日、両県に示された調停案は次のようなものであった。

第9表 分村合併が問題になった町村

旧 村 名	合併の相手町村	主な事件	結果
中郡大根村	秦野町と金目村	合併無効の訴訟	×
〃 岡崎村	平塚市と伊勢原町	児童の登校拒否	×
〃 相川村	厚木市と伊勢原町	村長辞任	○
足柄下郡曾我村	小田原市と大井町	贈収賄事件	×
足柄上郡岡本村	小田原市と南足柄町	暴力事件	×
愛甲郡荻野村	厚木市と愛川町	県の調停	○
高座郡渋谷町	藤沢市と大和町	町長辞任	×
〃 小出村	藤沢市と茅ヶ崎市		×

結果 ×は分村, ○は分村なし

『神奈川県町村合併誌』および『神奈川新聞』から作成

泉地区の帰属については、各都道府県内における町村合併がほとんど完了し、都道府県の境界にわたる市町村の区域の調整を最終的に措置すべき時期において、更めて考慮するものとする。

つまり調停案は、泉地区の帰属については、「一挙に解決をはかろうとすることは、かえって対立を激化し事態を深刻ならし

める」として、まず当面の紛争を回避することに主眼を置き、帰属問題の解決を一時棚上げしたものであった。

これについて静岡側は直ちに受諾した。もう一方の神奈川側は、当初大きな不満を表したが、最終的には受け入れることにした。かくして約一年間、両県をまき込んだ泉地区の合併問題は、再び問題を将来に残したまま打ち切られることとなった。

その他の紛争 町村合併はそのほかの地域でも、さまざまな争論と紛争をひき起すと分村問題 している。そして渋谷町のように、町村内部が二派に分かれて分村

問題に発展したところは、とりわけ深刻な紛争を体験した。いまこれらの町村を列挙すれば第九表のようになる。すなわち、ここに挙げた八町村のうち六町村までが、紛争の結果または紛争の収拾策として分村合併している。そして残りの二村だけが、紛争を一応解決して一村合併を実現しているのである。ここで若干、上記の町村について、紛争の特徴点をコメントしておこう。

中郡大根村では村議会の秦野町合併決議に、真田部落を代表する三村議が反対し、議決無効の行政訴訟を起こした。紛争は一時農協預金の取付け騒ぎにまでエスカレー

トしたが、結局真田部落が金目村に分村合併することで解決している。岡崎村は大向・馬渡の両地区が伊勢原町へ、岡崎小学校を含む他地区が平塚へ分村合併したが、大向地区の父兄が児童の通学時間の延長と、校舎の未整備を理由に、伊勢原町への登校を拒否する事件に発展したものである。相川村は合併をめぐる村内が伊勢原派と厚木派に分裂し、議会で多数をたのむ村長が厚木合併を議決しようとしたところ、反対派が議場を占拠、流血させた。そのため一時警官隊が介入する騒ぎとなったが、村長が引責辞職し、そのあと新村長のもとでようやく厚木町への合併が実現している。次の曾我村は小田原派と大井派に分かれたが、小田原派の村長と議員が、合併促進のために小田原市会の有力議員に金品を送るといふ贈賄賂事件を起こしている。また、岡本村では暴力事件が併発しており、さいこの萩野村と小出村の場合は、その解決が促進法の失効後にのばされた。

以上、分村問題を中心に論じてきたが、このほかにも町村合併は種々の事件を生んだ。二宮町では足柄上郡大井町との合併に失敗して町長が辞職に追い込まれ、また、足柄上郡上秦野村と中郡西秦野村の合併は、両村の強い希望にもかかわらず、県会で二度も否決または継続審議とされたため、直接自治庁に請求して内閣総理大臣の告示で合併が実現している。促進法第三条を適用したこの合併は、全国でも珍しい例とされている。この合併問題の裏には、地元の県議会議員の選挙地盤の問題がからんでいたといわれ、町村合併が選挙区の変動をもたらすことから、各地で複雑な問題を生んでいる。たとえば、西秦野町以外でも現職の県議が合併問題に介入した町村として、先の相川村、大根村、渋谷町などがあげられている（『神奈川新聞』昭和三十年八月十三日付）。同紙がこれらの県議の挙動を評して、「町村合併に混乱を残しただけ」と指摘したのも、あながち過言ではないであろう。県の審議会の委員として、県議会から七名の現職議員が参加していたが、そのうち四名が合併後の選挙で落選または立候補を断念しているのを見て、町村合併をめぐる議員と住民の微妙な関係をあらわしているといえよう。

紛争の原因

さいごに、紛争の原因について簡単に触れておきたい。その原因を巨視的に見れば、農地改革以後の農村の變化の傾向、兼業と通勤者の増加、地価の値上がり、さらにこれら全体と関連する農村の政治構造の変動等である。

ところで、神奈川県における合併紛争を特徴づけるものは、近隣の都市との合併をめぐって村内が分裂し、紛争が村を二分して分村問題に発展するというケースが多いことであった。そこで、合併をめぐる諸村の賛否両派の性格を検討してみると、ほぼ次のような共通性を有することがわかる。

合併反対派は自作中農または富農層を主体にする人びとで、かれらは専業農家として農村建設に村の将来をかける層である。反対派の代表たちには、戦後の農村社会で旧地主層に代わる新しい指導者として、村の要職につき村政に大きな発言権をもつ人が多い。かれらは農政本位のこれまでの村政に、自己の経済的利益と社会的地位の保障を見出している。都市との合併はこのような農業社会の崩壊を意味し、また農村の純朴な気風の喪失を招くものとして、強く反対する。

一方、合併賛成派は商工業者をはじめ、サラリーマンなどの通勤者、兼業化または脱農化した農民層等で、日ごろ農政本位の村政に不満と疎外感をもつ人びとからなっている。賛成派の構成は階層・職業ともに雑多であるが、合併によって失うものは余りなく、むしろ自己の勤務地あるいは営業圏にある都市との合併によって、都市化のもたらす何らかの新しい利益と期待を求める層と言える。

町村合併は農地改革以後、農村内部に形成されてきたこのような住民間の利害対立を、一挙に顕在化させたのであった。

(この部分は、横山桂次・小林文児・木暮正義「農村における町村合併問題の展開過程」『自治研究』第三十五卷第一号・三号に負うところが大きい)。

四 町村合併と高度成長

促進法の失効以後

町村合併促進法は一九五六（昭和三十一年）九月末日をもって失効し、合併後の市町村は新しい自治体としての建設段階に入った。これに対応して政府は、同年六月新市町村建設促進法を制定し、その後の小規模未合併町村の合併促進をはかった。この新しい法律は、知事の権限を強化して次のように定めている。すなわち、知事が未合併町村の規模が適正を欠き、地方自治体としての機能の發揮と住民福祉の増進のために合併が必要であると認められた、知事は審議会の意見を聞き、内閣総理大臣と協議して、関係市町村に合併を勧告しなければならない（同法第二八条）。また、勧告後九十日以内に当該市町村から申請がなくても、その合併計画について住民投票を請求できるというわけである（同法同条）。

また、前法（町村合併促進法）で認められた特別措置は、そのまま一九五七年三月まで延長された。すでに述べたように、神奈川県の町村合併は全国一の達成率を見たのであるが、計画中に残った未合併町村としては中郡金目村があり、また合併促進法失効後に解決が持ち越された争論地区としては、藤沢市遠藤南部と厚木市上荻野の両地区があった。この三地区ともそれぞれ複雑な事情をかかえた紛争地区であったが、一九五八年末までには一応の解決に達することができた。

町村合併の功罪

町村合併は政府の説明によれば、基礎的自治体としての町村が財政基盤を強化して、戦後改革による自治体の行政事務の強化と最近の社会経済の進展にともなう行政の複雑化・高度化にこたえうる行財政能力の