地域開発と広域都市圏(IV)

——岡山県南広域都市圏——

竹　下　昌　三

1. 問題の所在
2. 広域都市圏構想の背景と問題意識
3. 広域都市圏の範囲（以上第7巻第2号）
4. 広域行政の方法
5. 広域合併に対する岡山・倉敷両市長の反応
(1) 寺田岡山市長の態度
(2) 水島開発における高橋と大原の関係
(3) 水島開発における三木と大原の関係
(4) 水島開発における高橋の立場（以上第7巻第3・4号）
6. 合併推進運動と阻止運動の展開
(1) 知事と岡山市長の立場の相違
(2) 岡山市長の反対理由
(3) 知事と倉敷市長の立場の相違
(4) 倉敷市長の反対理由（以上第8巻第1号）
(5) 合併議決への働きかけ
(6) 議決不執行の動き（以上本号）
7. 瓦解以後の経過
8. 新産業都市の指定
9. 倉敷・玉島・児島3市の合併
10. 岡山市への周辺市町村の編入
11. 広域生活圏構想における県南圏域
12. 岡山県南広域市町村圏振興計画
13. むすび

6. 合併推進運動と阻止運動の展開（つづき）

(5) 合併議決への働きかけ

合併推進決議[(1)]の段階で岡山・倉敷両市長の反対の態度が明らかになった結果，県は両市については市長提案による合併議決は期待できず，議員提案[(2)]による合併議決を俟って，その議決の執行を市長に迫る以外に合併を実現することはできなくなった。こうして県知事の三木と岡山市長の寺田，倉敷市長の高橋は真っ向から激突することになった。議員提案によって合併議案を議会に上提しその議決を得るには過半数[(3)]の賛成を得なければならない。岡山・倉敷両市を中心とする県南部の7市20町6村の一挙合併による広域都市建設構想は，新市の面積[(4)]がほぼ大阪府や香川県に近く，当時岡山，倉敷，玉野3市の中心部以外に都市的景観を備えている地域はなかったから，多くの住民に33カ市町村が一つの都市として受け入れられるわけではなかった。水島工業地帯の発展に期待した人々や広島市に対抗し得る大岡山市建設の必要性と可能性を信じる人々はこの構想に関心を寄せたが，広域都市の未来像が直ちに多くの人々の共鳴を得られるわけではなかった。賛成者の中にはこの構想を理解し高く評価して実現を期しただけでなく，三木に対する尊敬もしくは信頼に基づく人々が多かった[(5)]。構想或は計画の内容によるよりもむしろ三木

---

(1) 児島市議会では推進決議は行われなかった。37年9月11日に岡山市議会が推進決議を行った段階で，児島市を除く32市町村議会と岡山県議会が推進決議を終っていた。（岡山県南広域都市建設推進本部の記録による）

(2) 37年12月26日の児島市議会の合併議決によって33カ市町村の合併議決が完了したが，岡山，倉敷，児島の3市のみが議員提案であり，他の市町村は首長提案であった。（岡山県南広域都市建設推進本部の記録による）

(3) 合併議決については「特別多数の同意」を要求されていないから地方自治法第116条によって，出席議員の過半数の賛成で決定されることになる。

(4) 合併予定の7市20町6村の面積は1,468.73平方キロメートル，大阪府の面積は1,850平方キロメートル，香川県の面積は1,866平方キロメートルである。

(5) 三木と中学校以来の友人であり当時国会議員であった山崎始男は筆者に次のように語った。「三木君から百万都市の話をきいた時はびっくりした。私自身は二つの核（岡山・倉敷）にわけた合併がよいと思っていたが，親友の三木君が切角一生懸命になっているのに頭から水をかけるような事をしたくなかった。社会党の会合で賛成をぶったら『統制委にかける』というから『かけるならかけろ』といって席を立った。」　当時自治省の大臣官房参事官であった長野士郎は筆者に次のように語った。「三木さんの百万都市構想は何をねらったものかわからなかった。おそらく誰にもわからなかっただろう。森君はわからないのにがむしゃらにやっていた。今で

の人間的魅力に惹かれての賛成者ではその範囲は限定されるから，関係市町村議会のそれぞれの過半数の議員の賛成を得るには何らかの手段が必要となる。合併を促進するために用いられる手段が議員任期の延長であることはいうまでもない。合併によって新市が誕生した場合は，公職選挙法第33条第3項の規定によって新市設置の日から50日以内に議会議員及び長の選挙が行われるのが原則であるが，37年5月10日に公布された「新産業都市建設促進法」の第24条の規定，或は同日に公布された「市の合併の特例に関する法律」の第3条第1項の規定により，市町村合併に際し関係市町村の議会の議員の任期及び定数は「町村合併促進法」の第9条の規定の例によることとされ，さらに町村合併促進法第9条第1項第1号中「1箇年」とあるのは「2箇年」とすることとされたから，合併市町村の協議によって①「合併市町村の議会議員数を新市の議会議員定数とし合併後2箇年をこえない範囲で，合

も三木さんが何故あんな馬鹿でかいものを作ろうとしたのかわからない。三木さんにはほんとうの都市のあり方というものがわかってはいなかったと思う。」当時岡山市長であった寺田熊雄は筆者に次のように語った。「三木さんは女性問題についても金銭問題についても清潔な人で，その点では立派だった。合併の範囲が非常識に大き過ぎて住民のためにならぬことは誰の目にも明らかなのに合併を強行しようとしたのは，三木さんの名誉欲によるものだ。三木さんは常にマスコミで話題になることを望む人だった。全国で誰もやった事のない百万都市を自分が最初に作りたい一心で，百万の人口にこだわり範囲を滅茶苦茶に広げた。」民間人(三菱重工水島自動車製作所の下請工場の社長）でありながら百万都市実現に奔走した小田敏夫は筆者に次のように語った。「36年の暮から37年の春にかけて高橋さんに水島ライオンズクラブに来て百万都市の話をしてくれと何度たのんでも来てくれなかった。三木さんにたのんだらすぐ来てくれた。三木さんの話は決して自分に有利な都合の良い話ではなかった。視野がマクロ的でこれ程説得力のある話は今迄きいたことがなかった。三木さんは誠実で行政に対して愛情がありその人柄にうたれた。三木さんの話を聞いて反対する者は誰もなく，水島ライオンズクラブは支持を決議し他のライオンズクラブにも働らきかけることになった。私は倉敷の情報を伝えに毎日のように知事室に行った，時には日に二度も行った。私が一生懸命やるので，三木さんが『小田君わしに何かたのまんか』といった程だった。」倉敷市議会の推進派議員の中心人物であった雨宮茂は小田について筆者に次のように語った。「県はわれわれ推進派に運動資金を1銭もくれなかった。われわれが歳費の中から月月出したが，それは微微たるもので運動費の殆どは小田さんが一人で出した。小田さんは百万都市構想に共鳴したというより三木さんに惚れ込んで一生懸命やっていた。」

併市町村の議員が引続いて新市の議員として在任するか或は，②合併後最初に行われる選挙による議員の任期に相当する期間地方自治法第91条第1項に規定する定数の2倍に相当する数をこえない範囲で議員の定数を増加するかいずれかの方法を選ぶことができることとなった。①の方法をとれば合併市町村の議員は引続いて2年間新市の議員となることができるが，新市の議員定数は第16表に示すように722人に達する。また②の方法によれば，33カ市町村の35年10月1日の国勢調査による人口は896,140人であるから地方自治法第91条第1項の規定に基づく議員の定数は60名でありその2倍120名が新市の設置選挙による議員の定数となる。

33カ市町村の同時合併を実現するに当ってできるだけ障害を除却するという考え方に立てば，地方自治法上の定数の2倍の定数で設置選挙を行うよりも，現議員をそのまま2年間新市の議員とする方が効果的である。前述（7

第16表　33カ市町村議会議員数及び報酬　　37年10月現在

区分／市町村	議員数	報酬月額	区分／市町村	議員数	報酬月額
岡山	40人	50,000円	興除	22	4,500
倉敷	35	45,000	藤田	13	5,000
玉野	29	43,000	吉備	16	5,500
児島	29	31,000	茶屋	16	5,500
玉島	29	25,000	早島	18	6,000
西大寺	29	28,000	妹尾	16	6,000
総社	24	18,000	庄	17	5,000
市計	215		福田	12	5,000
御津	26	6,000	清音	16	2,917
一宮	22	4,500	山手	16	2,200
津高	22	4,500	船穂	16	6,000
瀬戸	24	5,500	金光	16	7,000
山陽	22	3,500	鴨方	21	7,000
牛窓	22	6,500	高松	24	5,000
邑久	26	8,000	足守	21	5,000
上道	15	4,800	真備	26	6,000
灘崎	20	4,500	町村計	507	
東児	22	3,000	総計	722	

巻2号19ページ註20) のように三木は36年5月6日に関係町村長との懇談の席で「2年後の統一地方選挙を一応の目途として合併することが望ましい」と発言し，さらに37年2月28日に県議会において「選挙以前に大同合併を行うのが最も適切である」[6]と述べているから，三木は当初から，現議員の任期延長によって合併議決を得ようと考えていたのであろう。37年5月16日に岡山県南広域都市建設協議会市長部会市会議長部会の連合会議が開かれたが，その席で岡山市議会議長の花岡太郎が，議会議員の身分の取扱について質問し，それに対して副知事の曽我与三郎が「全員引き継ぐ場合の歳費の問題については自治省に照会している。」[7]と答えていることからも，県は当初から33カ市町村の現議員をそのまま新市の議員とする腹案を持っていたものと思われる。しかし表面は法律上可能ないくつかの代替案を参考資料として呈示し，岡山県南広域都市建設協議会において市町村の協議によって決定するという建前をとった。33カ市町村を合併する場合に生じると予想される各種の問題について自治省は岡山県の見解を求めているが，37年7月26日に岡山県が自治省に提出した回答書[8]によれば，議員の定数及び任期については，2倍

(6)　昭和37年2月定例岡山県議会会議録第1号，16ページ。

(7)　岡山市議会議長　マスタープランも必要だが，合併を前提としての問題点として，職員の身分の取扱い，議会議員の身分の取扱いが研究課題の第1番の問題ではないか，これを早急に解決しなければならないのではないか。

副知事　議員の身分は新産都法の特例により二つの方法がある。全員引き継ぐ場合の歳費の問題については自治省に照会している。しかしこれらは協議会で自主的にきめていただくものである。(37年5月16日岡山県南広域都市建設協議会市長部会・市議会議長部会連合会会議録による)

(8)　37年5月16日に岡山県地方課長が自治省行政局振興課長宛に「岡山県南広域都市の建設に伴う関係市町村の合併について（要請）」と題する公文書を提出したところ自治省行政局振興課から「岡山県南広域都市合併に関する問題点」が提起され，これに対し岡山県では各項目毎に県の見解をとりまとめ，37年7月26日に岡山県南広域都市建設推進本部から自治省行政局振興課宛に「岡山県南広域都市合併に関する問題点」と題する回答書を提出した。この文書には，議会の議員の任期，定数，選挙区，報酬について次のように記してある。「新産業都市建設促進法の特例による(イ)旧市町村議会議員の2カ年以内の期間の在任か，(ロ)1期間法定数の倍の数の設置選挙かのいずれかを合併協議会で決定。ただし後者の場合は選挙区を設けなければならぬと考える。報酬については前者に限りおおむね各議員が旧市町村において受けていた額とする。」

の定数による設置選挙か，或は現議員の任期の２年延長かのいずれかによるとしている。また岡山県総評の公開質問状に対して37年７月24日に公表した県の回答[9]でも自治省に対すると同様な見解を示している。合併に伴う種々の問題に対して，市町村から県の見解を求められて37年６月７日に岡山県南広域都市建設推進本部長（副知事）が関係市町村長・市町村議会議長宛に送付した回答書[10]には，現議員を引き続いて在任させた場合の報酬格差についてのみ記載してある。回答を求める市町村の側にあっても関心は専ら現議員の引続いての在任の可能性にあったと思われる。県は37年10月に一般向けのピーアールのパンフレット「新しい都市づくり」を発行したが，その中で「改選前

（９） 岡山県労働組合総評議会は37年５月30日に「百万都市に関する公開質問状」を県に提出していたが，これに対し37年７月24日に岡山県知事三木行治から岡山県労働組合総評議会議長塩田秀一宛に文書で回答した。議員の定数と待遇については次のように記してある。「合併が行われた場合における新市の議員定数については，新産法で２通りの特例を認めておりますが，双方とも一長一短があり，いずれを採るかは合併協議会での決定にまつほかはありません。なお現議員を引き続き新市の議員として在任させる場合における議員報酬は，その在任のしかたが暫定的，変則的であること，その他諸般の事情からしてある程度の差を設けることもやむを得ないものと考えます。もちろん設置選挙を行う場合は，新たに選出された議員の報酬は同一であるべきが本筋であり，その額は新市において自主的に条例できめるべきものであります。」

(10) 37年６月７日に岡山県南広域都市建設推進本部長から，関係市町村長・関係市町村議会議長宛に，「岡山県南広域都市建設に関する市町村の質疑要望等について」と題する文書が送付されたが，その前文には「去る５月16日及び５月18日に開催された岡山県南広域都市建設協議会の市長部会，市議会議長部会及び町村長部会，町村議会議長部会の連合会議において協議の参考資料として配布した標記のことについては関係市町村の協議によって決定されるものが多いのであるが，県としては大要別紙のとおり思料いたしますので御承知おき願います」と記しており，議員報酬について次のように記してある。「問12　新産業都市建設促進法に定める特例を適用して市町村議会議員を新市の議会議員として引き続いて在任させた場合各市町村間の議員報酬の格差はどうなるか」「答　かりに関係市町村の議会議員を新市の議会議員として引続いて在任させるとして議員報酬の決め方については，あくまで暫定的措置であり，それは新市の条例で規定さるべきものであるが相当の財政負担を伴うものであるので，関係市町村の協議会で十分協議され，おのずと良識ある適正な報酬額が決定されることを期待している。暫定的には，従来の受けていた報酬額を下らない額を新市の議員として受けることとし，順次調整を行えばよいと考える。」

に合併するのが何かと好都合です」[11]と述べている。

新市の議会議員の定数及び任期等については37年11月20日の岡山県南広域都市建設協議会第2委員会[12]で審議された。その際建設協議会事務局行政部から協議事項の参考資料が提出されたが，それには議会議員の任期及び定数については，通常の設置選挙を行う場合，法定数の2倍の定員の設置選挙を行う場合及び全議員を引き継ぐ場合の3案についてそれぞれの長短が述べてある[13]。そして12月7日の第2委員会の協議事項審議結果報告書によると，議会

(11)　岡山県南広域都市建設推進本部「新しい都市づくり」37年10月，11ページ。

(12)　岡山県は7市20町6村の同時合併による広域都市建設を推進するため37年3月1日に県庁内に「岡山県南広域都市建設推進本部」を設置した。推進本部は副知事を本部長とし，総務部長と企画室長を副本部長とし，そのもとに総務班，計画班，行政班をおいた。職員数は41名であった。一方関係市町村は県の呼びかけに応じ37年4月28日に開催した岡山県南広域都市圏内関係市町村長並びに市町村議会議長の会議において，7市20町6村をもって「岡山県南広域都市建設協議会」を設置し，市町村長及び市町村議会議長を委員とするとともに，その内部組織として，市長，市議会議長，町村長，町村議会議長の4部会を設けた。37年10月17日に開催された建設協議会第4回会議において，具体的な合併協議事項について協議するため5つの専門委員会が設置され，同時に県及び関係市町村の職員によって建設協議会の事務局を設置することが決定された。37年11月5日に開催された建設協議会拡大世話人会において，県の推進本部計画班長を建設協議会事務局長に決定した。事務局には局長及び次長，そのもとに総務部，行政部，財政部，公営企業部，建設部がおかれた。事務局次長に牛窓町助役が決定し，部長は7市の課長クラス，部次長は推進本部の主査，係長，班長は町村の役付職員及び推進本部の職員であった。推進本部の職員は事務局の職員をかねた。こうして建設協議会事務局は県と関係市町村の職員によって発足した。岡山，倉敷，児島の3市は市長が建設協議会に出席せず，市職員を事務局へ派遣しなかったが議会事務局職員が出向した。（岡山県南広域都市建設協議会『岡山県南広域都市建設の概要』37年12月による。）

(13)　37年11月20日の岡山県南広域都市建設協議会第2委員会に提出された参考資料には議員の任期及び定数について次のように記してある。「イ　任期及び定数決定の3方式　(A)法定数（地方自治法91条）……60人　(B)法定数の2倍（新産都法24条，町村合併法9条）……120人以内　(C)全議員の引継（新産都法24条，町村合併法9条）……722人（2年以内）　ロ　3方式の長所，短所　(A)60人の場合……議会運営の能率化と財政負担の軽減を図る上からは好ましいが，合併の過渡的事情を考慮した場合，地域住民の意思の反映について問題がある。また現議員の身分保障に欠けるきらいがある。　(B) 120人の場合……(A)の長所と短所を定数の倍増によって相殺する方式であり，これにより(A)の利点は或程度減殺されるが，反面欠点は幾分緩和される。　(C) 722人の場合……(A)(B)に共通する合併の過渡期における民意の反映の問題，現議員の身分保障の問題が解決するばかりでなく，協議会において策定さ

議員の任期及び定数については，「関係市町村の現議会議員722名を新市の議会議員として2箇年在任させるのが適当である」としている。[14] 37年12月17日の建設協議会第8回会議で関係市町村の現議員を引続いて2カ年間在任させる方式が決定された。[15]

議会の運営[16]については，「旧各市町村を代表する正副2名の地区代表議員

れた新市建設計画等の着実な実施を担保することができるといった利点があるが，また反面において議会運営，財政負担の面で検討を要する問題が伏在する。」

(14) 37年12月7日に作成された岡山県南広域都市建設協議会第2委員会所管協議事項審議結果報告書には，議会議員の任期及び定数について次のように記してある。「議員任期及び定数の決定に際しては，新市発足の過渡期において，地域住民の意思を充分に反映させるとともに，合併に際し策定され又は協定された新市の建設基本計画その他，行財政運営の基本的な事項について，その着実な実施を担保し，地域住民の福利をひとしく確保すべく，その方途につき充分留意すべきものであり，それがためには，新市の議会議員を関係地域から広く，かつなるべく多数吸合すべきであり，更にまた，議会議員には合併に際し，直接又は間接に新市の建設基本計画等の策定又は協定に参画した者をもって充てるのが最も望ましいものと思われる。新産業都市建設促進法第24条において，議会議員の任期及び定数につき特例を認めている法意もここにあるものと解すべきであり，同法同条の趣意に基づき，関係市町村の現議会議員722名を新市の議会議員として，2箇年在任させるのが適当である。

(15) 岡山県南広域都市建設協議会第8回会議議事録による。当時岡山県南広域都市建設協議会事務局行政部行政第2班長であった片山菊次郎は，議員の任期について筆者に次のように語った。「上の方では，すべて現状で引継ぐということが大原則としてきまっていたし，合併の障害になっては困るので現議員の引き続いての在任が誰の頭にもあった。聞かれた時には困るから事務屋としてはA案もB案もC案も考えられると一応メニューは用意していたが説明する方も，聞く方も肚の中は現議員の引続いての在任だった。事務局ではどの案にするかということではなく，現議員全員を引き継いだ場合どうするかという事を議論していた。だから建設協議会で現議員の引き続いての在任がきまった時も市町村に押し切られたという印象はなかった。」

(16) 当時岡山県南広域都市建設協議会事務局長であった藤田義次は新市の議会について筆者に次のように語った。「当初から現議員全員を引き継ぐ考えだった。なにぶん722人にもなるのでどうするかが問題で，議場としては当時県庁の東隣にあった市の公会堂も候補の一つになった。議会の運営は国会の予算委員会を真似て，地域割りと土木とか商工という行政割りで適当な人数の委員会を設け実質的にはそこで審議して貰うことを考えていた。」

岡山県南広域都市建設推進本部が作成した『岡山県南広域都市合併基本構想試案』には，合併関係市町村の議会議員全員を引き継ぐ場合の議会運営について次のように記してある。「議員多数のため次のような特例的な議会運営を行って円滑を期す必要がある。(イ)議会の招集を重大事項に関するもののみとし，可能な限り招集

を選び正議員をもって代表議員会を設け，さらに6つの常任委員会をおき，議案等の審査の重点は各常任委員会及びその小委員会に移す[17]」こととされた。

福島県常磐地方も新産業都市建設をめざして5市4町5村が合併し，333名の市議会議員を擁する「いわき市」が誕生した[18]。しかし33カ市町村を一挙に合併することも前代未聞であり，722人の議員からなる市議会も空前絶後であろう。猿は木から落ちても猿であるが，議員は選挙に落ちると政治家ではなくなるという議員心理からすれば，2年間議員任期が延長される特例は特典[19]として受け入れられる一面もあるが，2年間が経過し選挙が行われる際は議員定数が722人から一挙に法定数の60人に激減するから，議員にとって合併賛成は苦戦を結果する一面もあった。さらに広域都市建設はその中心となる岡山市と倉敷市では受け取り方が若干異なった。

回数の減少をはかる。(ロ)市長に対し専決処分の権限を大巾に付与する。ただし市長専決に当り比較的重要な事項については事前に関係常任委員会の役員会（当該常任委員会及び小委員会の委員長及び副委員長をもって構成）或は代表議員協議会（従前の各市町村から互選により選出した代表議員をもって構成）に諮るものとする。(ハ)議会運営の円滑化をはかるため，議案等の審査の重点を各常任委員会に移す。常任委員会は法定限度数の6種類が適当と思われるので，各委員会の委員数は平均120名となり，その運営に支障をきたす懸念も生じてくる。これが対策については各常任委員会にその内部的運営組織として数個の小委員会を置き，実質的な審議は各小委員会に分担して行わせ，その結果に基いて常任委員会の態度を決定することとする。」『同試案』76ページ。

(17)　「岡山県南広域都市建設協議会第2委員会所管協議事項審議結果報告書」37年12月7日，2ページ。

(18)　岡山県南部の33カ市町村を合併して岡山県南広域都市を建設する計画が瓦解した後の41年10月1日に福島県常磐地方の平市，磐城市，勿来市，常磐市，内郷市，四倉市，遠野町，小川町，久之浜町，好間村，三和村，田人村，川前村，大久村が合併し人口333,881人，面積1,227.45平方キロメートルの「いわき市」が誕生した。いわき市誕生の際も旧市町村議会議員がそのまま新市の議会議員となり，議員定数333人のマンモス市議会が出現した。（いわき市総務部文書広報課『いわき市誕生の記録』42年3月，43ページ，64ページ，78～79ページ。いわき市議会事務局『いわき市議会のあらまし』42年3月，4～11ページ。）

(19)　当時保守系の岡山市議会議員で革新系議員とともに合併に反対投票した道垣内正一は，筆者に次のように語った。「選挙をくぐりぬけて当選しても任期は4年だから，合併に賛成しさえすれば2年延びるということは大きかった。」

岡山市にとっては合併の中心は水島を抱え込む倉敷市にあった。倉敷市を含めた広域都市圏が形成されその中心地が岡山市となれば，周辺町村をどの範囲まで含めるかは副次的な問題といえよう。百万都市建設に反対した岡山市長の寺田ですら倉敷との合併は望んでいた。[20] 共産党県委員会，社会党県連，県総評，自治労県本部等が反対決議を行ったが，岡山商工会議所，岡山経済同友会等の経済団体が推進を決議し，地元紙の山陽新聞，夕刊新聞さらに山陽放送，西日本放送が県の広域合併を支持した。特に山陽新聞は前述（第7巻第2号9ページ）のように32年6月に「大岡山市の設計図」を連載し，35年5月30日と36年元旦に社告を掲載して「岡山県南百万都市の建設」を提唱し，37年にはいると，解説記事，知事・関係市長・各界代表者の座談会記事等を連載して県の基本計画及び合併スケジュールを報道し，38年1月合併は統一地方選挙を考えタイミングという点でチャンスであると支持した。[21] 天領意識のある倉敷市に比較すると岡山市では県のピーアールやマスコミのキャンペーンがよく滲透し百万都市建設が市民に支持されているかに見えた。[22] ところが

---

(20) 第8巻第1号，20ページの註（7）を参照のこと。

(21) 山陽新聞社『山陽新聞90年史』44年，152～155ページ。山陽新聞は同紙の百万都市キャンペーンについて次のように述べている。「岡山，倉敷を中心とする大都市造りは，この地方繁栄の超党派的目標と考えこれを提唱したものであり，特定の党派の立場に立ち特殊的な利益を追求する意図はまったくありません。したがって弊社は社会の進歩と発展に役立つ正しい方向であれば，その方向へ世論を導くよう活動することを否定いたしません。むしろそれを使命としており，明治15年当時の山陽新報が岡山県令の懐柔に負けず，敢然と国会開設運動の先駆をなしたといういわゆる『是と信ずる立場をとって世論に訴える』伝統は80余年後の今日においてもなんら変わることなくたくましく生きていることを自負している次第です」山陽新聞社編集局「岡山百万都市と 山陽新聞――推進 キャンペーンの 推移と 問題点――」『新聞研究』38年9月号，2ページ。

副知事で岡山県南広域都市建設推進本部長をかねていた曽我与三郎は次のように述べている。「倉敷市長は知事には迷惑はかけない。議会の意思は尊重するといいながら，議会が方向決議をすると今度は民意を聞くといって自分の主観を交えてピーアールしているがだんだんと市長の反対が表明されてきた。この段階で県が直接運動をするのは都合が悪い，県は大所高所から新聞ラヂオテレビを通じて指導していく。」（岡山県南広域都市建設協議会町村長部会会議録37年10月2日）

(22) 共産党所属の岡山市議会議員で百万都市建設に反対した河合徹は当時の議員心理について筆者に次のように語った。「百万都市建設計画は 722人の市町村議員を60

倉敷市民にとっては倉敷を含む広域合併は，県主導による岡山への併合と受けとられた。[23] 倉敷市としては金の卵を生む水島を百万都市に献上する必要はないから，大規模償却資産にかかる固定資産税課税問題だけでも合併反対の理由となり得た。山口県玖珂郡和木村は隣接の岩国市から合併の申し入れを受け32年3月には知事勧告を33年9月には内閣総理大臣勧告を受けたが，日本紙業，興亜石油，三井石油化学工業等の各社からの固定資産税によって裕福なため合併を拒否してきた。また広島県佐伯郡小方町も三菱レイヨンからの

人に減らして官僚統制的な行政をやろうとする陰謀だったが議員の心理として人口規模が市の格差を示すという意識があり，革新を含めて百万都市の市会議員にあこがれを感じていた。百万都市になっても2年たてば議員定数は大幅に減り不利になるのだが，議員任期が2年延びる間に時を稼ぎ選挙運動をすれば，百万都市の議員定数が減っても，旧岡山市からは相当多数出られるからなんとかその中に入れるだろうという考えの人が多かった。県が猛烈にピーアールし，マスコミが県を支持した上，各種の団体が百万都市建設を決議したから，選挙民の90パーセント位が百万都市に賛成しているような雰囲気になり，これに反対したら選挙に落ちるように感じられた。保守系の議員の中に反対する人があったのは，38年1月に合併するのは時期が切迫していて無理だということと，県があまりに強引にやるのに反発したからだった。」

(23) 倉敷市議会で合併議案が議決された37年12月18日に合併反対派議員は「三木県政に反省を求める決議案」を動議として提案した。その際反対派議員の柏真一は次のように発言している。「いわゆる反対派が出しておりますところの4つの議案はいずれも私は重要な議案であると思うわけでございます（「取り下げてもいい，いうたじゃないか」と呼ぶ者あり）特に動議の第1の三木県政に反省を求める決議案と申しますのは，いわゆる地方自治と申しますのは，憲法第92条によりまして，住民自治が原則となっております。（「関係のないことを発言している」と呼ぶ者あり）ところが現在の三木知事のやっております言動をみますならばです，まさにこれは地方自治を破壊する，民主主義を否定するといういい方をしても決して過言ではないと思うわけでございます。特に（「決議に関係ないです」と呼ぶ者あり）新聞紙上に伝えられておりますように，過ぐる日三木知事が一月合併に反対をいたしております倉敷市民に対しまして，あるいは議会の議員に対しまして，あるいは市長に対しまして，狂人呼ばわりをしている。しかもこれに対して，ほこをたて，鼓を鳴らしてせめたてるといっているわけでございます。（傍聴席騒然）このような非民主的な県政に対して反省を求めなければいけないと私どもは考えているわけでございます（傍聴席騒然）発言中，（「関係がない」と呼ぶ者あり）ここに出しておりますところの動議は民意を尊重する決議でございます。御承知のように当倉敷市におきましては 100万都市の問題をめぐりまして，市民の中に賛否両論がまき起っております。私の見解では少くとも8割，9割の市民がこの合併に反対をしておるというふうに考えるわけでございます。」（『第4回定例第8回倉敷市議会会議録

税収により流血の惨事まで引き起こして大竹市との合併に際して反対した。[24]

722名の議員によってどのような議会運営を行うかは大きな問題であったが，それと同時に，岡山市や倉敷市のような都市の議員と人口2,600名[25]に過ぎない小村の議員が合併によって同時に新市の議員になった場合にどのように待遇するかも重要な問題であった。33カ市町村の議員報酬は第16表のとおりである。37年11月20日の第2委員会に協議会事務局行政部から提出された資料には，従前の報酬額による場合，報酬月額を5,000円とし従前の額がこれを上廻る者は従前の額とする場合及び最低月額を5,000円とし最高額を50,000円としてその間に従前の市町村の人口規模に応じて段階を設ける場合の3案を併記していたが，[26] 37年12月7日の第2委員会所管協議事項審議結果

第3号』79～80ページ。）

倉敷の地場企業の経営者で百万都市建設に反対した鴨井正夫は筆者に次のように語った。「水島開発をやるのに都市を大きくした方がよいというのでは賛成できなかった。倉敷モンロー主義，地域エゴといわれるかもしれないが，岡山と一緒になる考えはなかった。倉敷の利害，伝統，住民感情を考えずに三木さんが合併のスケジュールを独断的にきめて強引にやったのが倉敷市民として不愉快だった。山陽新聞や夕刊新聞が三木さんの尻馬に乗って書き立てた。政治権力とマスコミの力で，うむを言わさず倉敷をローラーにかけるという感じであった。合併そのものの善悪より合併に反対するのを国賊扱されたので出来る限りの抵抗をした。」民間人でありながら三木に傾倒し，倉敷市議会の推進派議員の世話役を務めた小田敏夫は推進派議員について筆者に次のように語った。「私が呼びかけて有志懇談会を作った。推進派の藤原議員の事務所を本拠にして推進派の議員に集まってもらい私も毎日事務所に顔を出した。推進派の議員をふやすどころか，反対派にあの手この手で切り崩されるのを防戦する一方だった。推進派議員の懸念はもし百万都市が失敗したら政治生命が無くなることだった。」事務所を推進派議員の本拠としていた倉敷市議会議員の藤原千代太は筆者に次のように語った。「岡山の方は合併議決の見込があったから皆倉敷がどうなるかを注目していた。」

(24) 佐伯岩男『現代の地方都市』大明堂，51年3月，65ページ。

(25) 山手村は2,621名，清音村は2,913名であった。関係市町村の人口は第1表（7巻2号14ページ）に示した。

(26) 37年11月20日に岡山県南広域都市建設協議会事務局行政部が建設協議会第2委員会に協議事項に関する資料として提出した文書には議員報酬の問題点として次のように記してある。「全関係市町村議員報酬年間支給総額……1億5,200万円，現行最高報酬額（月額5万円）に統一する場合の年間所要額（期末手当を含む）……5億2,900万円，議員定数を722人とする場合において報酬月額を現行の最高額に統一することに伴う問題点 (A)現行報酬額に甚しい格差（最高50,000円，最低2,200円）

報告書によると，議会議員の報酬については，「その在任の方法及び新市の財政事情等を考慮し従前の市町村の議会議員の報酬額を踏襲すべきである」とされた。

(6)　議決不執行の動き

議会議員の任期延長をはかることによって関係市町村議会での合併議決が期待されるようになると，高橋と寺田は合併反対から合併阻止へと態度をいっそう硬化させた。前述（第8巻第1号49ページ）のように37年9月8日に倉敷市議会で方向議決が行われた以後高橋は市民との懇談会を各学区毎に開催していたが，9月25日に西阿知学区会場で市民の質問に答えて，「議決をそのまま執行するとは限らない」[27]と述べた。高橋が公開の席で，議会の合併議決を執行しない，つまり議決があっても合併申請書を県へ提出しないこともあり得ると述べたことは，合併推進派の議員に不安を与えた。県の呼びかけに応じて合併を議決しても合併が実現しなければ合併推進運動を行った議員の政治的立場は極めて不利になる。動揺した議員は真の合併推進者である三木の見解を質すこととなる。岡山・倉敷両市議会の推進派議員と西大寺，玉野，玉島，総社各市の正副議長及び知事，副知事，企画室長，県議会の広域都市建設調査特別委員が37年11月13日に岡山市で会合し当日欠席した児島市議会にも呼びかけ7市の合併推進派議員で協議会を結成することになった。この日の会合で三木は，議決の不執行について発言し，「鉾を立て鼓を打ち鳴らし

があり，これを最高額に統一するとなれば，新市の財政を著しく圧迫するばかりでなく，特例的，暫定的な在任のしかたからして，住民感情の動向が懸念される。
(B)議員退職年金は退職時の報酬額を基準として支給されるので，甚しい不均衡を生じるばかりでなく，退職年金の支給に要する経費は，議員の掛金を充てるほか，地方公共団体が負担することとされているところから財政負担が後年度まで加重されることとなる。」

(27)　新産業都市建設と合併問題について25日に西阿知学区会場で行われた懇談会での市民の質問と市長答弁。議会の賛成派は11月には強引に本決議に持っていくといっているがどうか。　「答弁」　議会の議決が民意を反映していない場合，私は公選の市長として必ずしも議決をそのまま執行するとは限らない。しかしそのような最悪の事態に陥ることはないだろう。（倉敷新聞，37年9月26日。）

て攻めたてる」[28]という態度を示した。三木の強い態度が会合に出席した議員や新聞その他で広く伝わると，高橋と寺田はいよいよ反対の態度を明らかに示すようになった。高橋は37年11月14日の市民との懇談会の席で，「議決されても執行できない，議会の議決を私が執行せぬ場合議会は私を不信任すべきだ」[29]と述べ一段と強硬な態度を見せるようになった。

高橋と寺田は37年11月17日に岡山県南広域都市建設協議会から脱退した。寺田は脱退通知[30]の中で「県の強力な指導のために建設協議会はひたすら合併

---

(28) 「知事と推進派議員団との会合」について，新聞は次のように報道している。「三木知事は，市長が市議会で決めた合併を履行しないとか議会招集に応じないとかいった心配があるようだが，地方自治の建前からみて，そんな破廉恥なことは許されない，もし許されるならばその市は『無法の都』であり，市長は独裁者だ，万一市長が自治をおかし乱心すれば，われわれはホコをたて，鼓を打ちならして攻める，とかってない強い調子で1月合併断行の意思を示した。」（朝日新聞岡山版，37年11月14日。）倉敷市議会の推進派議員を物心両面から応援した小田敏夫は「知事と推進派議員団との会合」について筆者に次のように語った。「私も倉敷の推進派の議員の人達について行った。議員が『議決をせいということだが，市長が印をおさなかったら一体どうなるんだ。知事さんがいうからついてきたのに駄目になったらわれわれは政治生命がなくなる。』といったら会場は騒然となり皆ガヤガヤいいだした。その時三木さんが『これに反対するのは無法者だ。無法者はうたねばならん』といって，あの鉾を立て鼓を鳴らすの言葉をいった。三木さんのこの一言で議員の文句はおさまった。三木さんは実に物のいいようのうまい人だった。」倉敷市議会の推進派議員であった藤原千代太は議決の不執行について筆者に次のように語った。「早く議決せよと三木さんがいうので，議決しても執行せん時はどうするのかと三木さんにいったら，『君達は議決さえしてくれたらよい，それから先は知事の責任だから君達は心配せんでよい』といった。」

(29) 美和町公民館支館で14日に行われた懇談会で市長は「議会の推進派の方方が臨時議会の招集を要求されても，私はそれが合併議決のためのものであれば応じられない。12月には定例会がある。その際緊急動議で議決されても執行できない。住民の意思がかわらない以上私の考えもかえられない。議決を執行せぬような事態の決定的要因は住民の意思そして世論だ。議会の議決を私が執行せぬ場合議会は私を不信任すべきだ。」と語った。（倉敷新聞，37年11月15日。）

(30) 寺田の脱退通知は次のとおりである。

岡企第37号
昭和37年11月17日

岡山県南広域都市建設協議会御中

岡山市長　寺田熊雄

岡山県南広域都市建設協議会脱退について（通知）

岡山県南広域都市建設協議会は，本来広域都市建設に関する調査研究を行なうべ

をめざす県の諸提案に協賛の拍手を送る存在と堕している」と述べ，高橋は「建設について調査研究並びに協議する建設協議会が，合併するための合併協議会に変更された以上参加することはできない[31]」と述べている。協議会に

き機関である。

しかし，この建設協議会はもともと市町村の発意に基づくものでなく，県の提案によるものであるが，県は当初から岡山市ほか32市町村の大合併を1月に行なわしめることを意図し，建設協議会の内外において，この趣旨の指導を強力に行なっているため，建設協議会は科学的な調査研究などはそっちのけにしてひたすら合併をめざす県の諸提案に協賛の拍手を送る存在と堕している。

33市町村の合併は長きにわたり住民の生活に至大の影響を与えるので，選ばれて地方行政を担当する者は，その利害得失を十分に研究し，自らの判断において，真に住民のために善きものであると信じえたときにのみ，これに賛同すべきものである。

33市町村の1月大合併は，あまりにも多くの問題点を持っており，今その調査研究を怠り，住民の理解と納得を得ぬままに強行しようとすれば，合併後の大混乱は火を見るより明らかであり，この混乱は長きにわたって続くものと思われる。

而も，この大合併の基礎をなす県の基本計画は，願望の提示と見るべく財政的の裏づけを全く欠いているが，合併促進を唱える人々は，この基本計画がそのまま実現せられうるものと盲信している。

しかしこの基本計画をそのまま実現しようとすれば，住民負担は現在の数倍にも及ぶであろう。

今建設協議会は，このような問題点の検討を怠り，事実上の合併協議会に移行し，短時間のうちに県の準備せる合併条件を審議決定しようとしている。これは地方自治の破壊であり，責任ある政治家の採るべき態度ではない。

私はこのような状態の下にこれ以上建設協議会に留まることはできないので，市長としての責任と権限とにおいて，この建設協議会から脱退することを通告する。したがって，岡山市は本日以降この建設協議会の構成員ではないが，将来大方の市町村が1月合併の企図を離れ，冷静に，科学的に，そして亦自主的にこの問題を検討するようになった場合は，再び建設協議会に復帰することを考慮したい。

(31)　高橋の脱退通知は次のとおりである。

倉企画第99号
昭和37年11月17日

岡山県南広域都市建設協議会御中

倉敷市長　高橋勇雄

協議会脱退について

岡山県南広域都市建設協議会は本来広域都市の建設について調査研究ならびにこれらに関する協議を行うために設けられた機関であります。

合併に関する具体的事項の協議は別に合併協議会を設けて行なわれるべきものであって，このことは建設協議会発足の際，県から提示された広域都市建設推進日程によっても明らかなことであります。

しかるに建設協議会は今般の専門委員会の発足に伴って，名称は従事どおりであ

出席し意見を述べても周辺市町村の数で押し切られるとみて，協議会を骨抜きにするため，寺田と高橋は共に脱退したものとみられる。高橋は11月17日に建設協議会からの脱退を発表した記者会見[32]でも強気の発言をしている。寺田も11月18日に社会党岡山県連中央委員会で議決の不執行を表明した。[33]

高橋と寺田の「議決の不執行」表明によって，地方公共団体の首長が議会の議決を執行しないことが果して可能であるか否かが議論されることになった。この議論は地方自治法第138条の2にある「自らの判断と責任において誠実に管理し及び執行する義務を負う」の解釈をめぐって行われた。138条の2は27年8月の地方自治法の1部改正において新しく設けられた規定で，執行機関がその任務を遂行してゆくうえの極めて当然の心構えを明らかにしたものといわれていた。[34] 当然の心構えを明らかにする規定を設けた理由は，執行機関が自己の職務権限を誠実に執行することを怠ったり或は執行機関が

るにかかわらず，実質的には明年1月に33市町村が合併するための具体的な協議を行なう機関に変更されるに至ったものと考えられます。

当職としては合併の必要性，合併の時期，範囲，方法等については，なおよく調査研究を要する問題であって，いまだ具体的な合併協議を行なう段階には至っていません。ついては建設協議会が前述のようにその設立の趣旨を逸脱し，実質的な合併協議会に変更された以上爾今協議に参加することはできないので，この際協議会を脱退いたしますから右お届けします。

(32) 37年11月17日付けの倉敷新聞は記者会見の模様を次のように報じている。「議会の正式の議決があっても執行せぬかどうかはまだ仮定の問題だが執行せぬ肚だ。自治法で定めた執行の責任は議会の議決があったからということでなく，その議決の執行を責任をもってやるという意味だ。私が今まで議会の議決を執行しないことはなかったが，それは殆どの議案が市長の提案によるものだからだ。合併などのような最重要議案は当然市長が提案すべきものでそれを議員提案でることが法の盲点をついた措置だ。行政指導の立場にある県がそのような事を教えるのがおかしい。議決されればするというのなら市長はいらない。市長は議会がきめればよい。市長が直接投票で議員とともに選ばれるゆえんのものは執行権と議決権があるためだ。これをもって独裁というのなら堂々と市長を不信任すればよいし，市民にはリコールの権利もある。」

(33) 山陽新聞は37年11月19日の記事で社会党県連中央委員会における寺田の発言を次のように報じている。「議会が合併を議決しても執行しない。議員も市長も直接投票で選ばれ対等の関係にある。重大問題を議会だけできめることができて市長の意思をさしはさむ余地がないのであれば市長公選の意義を失う。」

(34) 長野士郎『逐条地方自治法』学陽書房，第6次改訂版，37年，397ページ。

自己の権限を自らの判断と責任とにおいて執行する勇気と良識を欠く傾向があるためといわれていた。[35] 衆議院地方行政委員会で自治庁次長が述べた[36]ように第138条の2を設けた趣旨は執行機関が議会に責任の一半を負わせる形で事務を執行する弊を改めることにあった。ところが地方自治法の1部改正が行われると，立法の趣旨とは異なる条文の解釈が行われるようになる。寺田も高橋も第138条の2の条文を自己に有利に解釈し，「自らの判断と責任において執行しないこともあり得る」と主張した。寺田や高橋が自己に有利な解釈[37]を主張すれば当然三木はそれに反論を加えることになる。さらに自治省

(35)　宮沢弘・岸昌「改正地方自治法解説」『自治研究』27年9月臨時増刊号，63ページ。

(36)　27年5月26日の衆議院地方行政委員会において地方自治法第138条の2について門司委員が質問しそれに対し自治庁次長鈴木俊一が答弁した。

門司　この最後に「義務を負う」となっておりますが，特別にこういうものを入れなければ今まで執行機関の責任の所在が明確にならなかったので入れられたのか。この条項はなる程明確に書いてあるようであるが今までそれなら責任を負っていなかったかというと，私はそうではなかったと思う。要するに地方議会の議決に基く事項について，理事者が必ず責任を負わなければならぬということはわかり切っておる。私はこの条文はいらないものと思うのだが，どういうわけで入れられたか，もう1回聞いておきたいと思います。

鈴木俊一　この点は議会の常任委員会制度というものが導入されて参りまして，ただいま門司さんからもちょっと常任委員会の問題に関連して御発言がございましたが，とかく議会の常任委員会と執行機関の当該部局との関係におきまして，相互に円満に協力し合っていると申せばそう申せるわけでございますが，時といたしましては，本来執行機関の責任に属しますようなことに関しましても，常任委員会が関与する，あるいはむしろ今度は執行機関の側から，あらかじめ常任委員会の方に相談して責任を常任委員会にかぶせたような形において執行する。こういうような運営が行われている例が少くないのでございます。そういうことの結果といたしまして，やはり執行機関の側におきましては自己の責任について明確にこれを意識せずして行なうということになりましてどうも執行機関としての本来の職責を果すという点において欠ける事例も間間見受けるのでありまして，そういうような見地から執行機関は執行機関としての立場から団体の事務を誠実に管理し，これを執行しなければならないと明確に規定し，そういう心構で執行の任に当ってもらうこういう考え方であるのであります。（第13回国会衆議院地方行政委員会議録第37号4ページ）

(37)　地方自治体で広く活用されている長野士郎著の『逐条地方自治法』第6次改訂版37年，398ページには，次のように述べてある。「『自らの判断と責任において』処理するとは，普通地方公共団体の議会と執行機関は，それぞれ相互に独立対等の関係にありまた各執行機関相互間においても，その権限の範囲内にあっては相互に独立の関係にあるから，管理及び執行に当っては，議会の議決及び他の執行機関と

が三木に有利な解釈を示し寺田や高橋の行為は違法な行為であると断定したとしても，寺田や高橋に議決を執行させることはできない。議決を執行しなくとも罰則がなく逃げ切れることを寺田や高橋は知っていたものと思われる。(38)

青森県下北郡田名部町と同郡大湊町は34年9月1日に合併し大湊田名部市（35年8月1日むつ市に市名変更）となったが，合併に至る間において大湊町の町長が所在不明となり合併が流産した。町議会が町長不信任を議決すると町長は町議会を解散し，改選後の初町議会で町長は辞任したが，町長選挙で再選された。また合併の相手側の田名部町においても町長が町議会の合併議決を執行しない旨を明らかにしたため町議会が町長不信任を議決したが，町長は町議会を解散し，改選後の町議会が再度町長の不信任を議決すると，町長選挙で前町長が再選された。この間両町に対し知事の合併勧告さらに内閣総理大臣の合併勧告が行われ，知事は田名部町長に対し地方自治法第246条の2第1項の措置要求を行ったが，何の効果も挙げ得なかった。田名部町長に合併申請の手続きをとらせたのは同町が要請した起債申請を県が拒否したからであった。(39)

の関係について配慮するとしても，すべて自らの意思決定に基いて行なうべきことを明らかにしたものである。」この解説を寺田や高橋に有利なように「議会の合併議決について配慮するとしても，市長自らの意思決定に基づいて議決を執行するか執行しないかを決定すべきである」と解釈することも可能であろう。

当時共産党所属の岡山市議会議員で合併阻止の立場で行動した河合徹は，寺田の議決の不執行について筆者に次のように語った。「われわれは日頃それ程地方自治法を研究しているわけではなかったから，寺田さんの話を聞いて条文を読み直して見ると，これでゆけるという気もしたが，中央の役人がどう解釈するかが不安だった。」

(38) 倉敷市議会の推進派議員の中心人物の一人であった雨宮茂は議決の不執行について筆者に次のように語った。「青森県で町長が雲がくれしたり，町議会の議決を執行しなかった例があったということは聞いて知っていた。」

(39) 大湊町と田名部町の合併の経過の概略は次のとおりである。大湊町議会は30年7月14日に田名部町との合併を反対派議員退場のまま賛成派12名で可決した。（東奥日報，30年7月15日）30年7月16日開催の大湊町議会は去る14日の合併議決は瑕疵ある議決として再議に対し，「合併には賛成だが市庁舎の位置の点で承服できない」という理由で，反対派13名だけで，田名部町との合併による市政施行の案件を

否決した。これで田名部町が合併を議決したにも拘らず大湊町側が否決したため「下北市」誕生は遂に流産した。(同紙，30年7月17日）大湊，田名部両町合併促進委員会は31年9月25日に協議の結果，市名は「下北市」に，市庁舎は県に一任，9月30日市制施行に一決，26日両町がそれぞれ町議会で合併を議決することになったが，大湊町では26日から佐々木町長の行方が知れず同日中に大湊町議会は合併を議決するに至らなかった。県ではこの日大湊町が議決さえすれば深夜まで県議会を延長しても議決する態勢を整えていたが大湊町長の雲がくれで実現を見るに至らなかった。(同紙，31年9月27日)大湊・田名部両町合併の問題で26日以来姿を消した佐々木大湊町長は4日目も依然行方不明である。これにより町村合併促進法が発効している9月30日までには下北市の誕生は完全に不可能となった。(同紙，31年9月30日)

9月26日から姿をかくしていた佐々木大湊町長は10月1日防衛庁総監部式典に姿を現わし次の通り語った。「両町合併の大湊側第1案は市庁舎は三本松に建設，市名は『大湊市』，第2案は庁舎は田名部，市名は『大湊市』，第3案は市名も庁舎も県に一任であったものが，庁舎が県に一任，市名が『下北』と決ったので合併条件に反した。姿をかくしたことは想像にまかせる。」(同紙，31年10月1日夕刊）大湊町臨時議会は10月4日開かれ，町長不信任の動議が提出されて，不信任が成立した。（同紙，31年10月5日）大湊町議会では10月4日佐々木町長の不信任を可決したが，町長は5日議会を解散した。（同紙，31年10月6日）大湊町議会を解散した佐々木町長は，議員改選後の初議会（12月3日）に12月21日付をもって町長の職を辞任する旨の申出を行ないその同意を得て退職した。（『青森県市町村合併誌』533ページ）大湊町長選挙は1月25日投票，即日開票の結果前町長佐々木氏が当選した。（東奥日報，32年1月26日）新市町村建設促進法第28条等1項の規定により青森県知事は青森県新市町村建設促進審議会の答申を得て，内閣総理大臣に協議しその承認の上で，32年3月8日に田名部，大湊両町の町長及び町議会議長に対して合併を勧告した。これを受けて大湊町議会は32年4月5日に田名部町との合併を議決し，4月8日に大湊町長及び大湊町議会議長は連名で田名部町及び田名部町議会議長宛に，市名「大湊市」，庁舎の位置「田名部町三本松地区」の条件で協議の開始を申し入れた。32年6月6日に大湊，田名部両町の町長，町議会議長の4者会談が行なわれ，佐々木大湊町長から市名は「大湊市」，庁舎の所在地は田名部町でもよいという条件が提示された。これに対し石沢田名部長町は市名「下北市」市庁舎「田名部町役場」という条件はまげられないと対立した。（『青森県市町村合併誌』535ページ）大湊町議会は「市名，市役所の位置」は県に一任する旨を32年11月18日に議決し，田名部町議会は議員提案に係る「市名，市役所の位置」は県に一任する議案を32年12月26日に議決した。これに対し知事は33年5月13日に関係者に「市名は大湊田名部市，市庁舎の位置は市の中央部（三本松附近）とする」案を示した。知事案について，田名部側では一般に「下北市」を予想し，またそれを期待していたものとみられ，大湊側では「大湊市」或はぜんぜん別個の市名となると予想していたものとみられる。石沢田名部町長は33年5月19日の田名部町臨時町議会全員協議会で緊急質問に対し，「知事から示された案は私の意に満たないものであり，同行した常任委員長さんや正副議長さんも承服できないとの意見だったのでお断りした。この線では承服できず提案はしない」と答弁した。田名部町議会は33年6月2日に議員提案によって，知事案は実情とあまりにもかけはなれているとして知事案を修正可決した。一方大湊町側は「知事案通りに議決するのが筋道だし，ま

たこの場合は田名部町と異った議決となるので最終的にはすなおな態度をみせた大湊町側が有利になる」とする町長派と「知事案をのんでも田名部町長が申請しなければ知事も裁定に乗り出す余地はなく早期合併は不可能だが，田名部案に同調すれば県は同一議決だからいやでも両町長に法による早期申請を指示するのでこの方が手っとり早いとする主流派の二つに分れ，33年6月11日の大湊町議会で後者が強くこの案の採決を要望した。しかし佐々木大湊町長は之を容れず知事案通りの合併議案を撤回したため，大湊町議会も議員提案となり13対9で前者が敗れた。こうして両町議会とも議決は町長の意思とは全く対立したものとなった。両町議会は両町長に対してすみやかに県へ申請手続きをするよう働きかけているがもし両町の理事者が合併申請書を県に提出しない場合は町長不信任案を出そうとする動きもあり，その際は再び議会解散或はリコール等の混乱が予想された。このような状態のもとで33年6月27日佐々木大湊町長は県に7月1日を施行日とする市制施行申請書を提出した。ところが石沢田名部町長は6月30日の町議会全員協議会で，合併を県へ申請する意思はない旨を明らかにした為議会側は硬化し辞職を勧告することになり7月1日夜に開催した町民大会の席上で辞職勧告書を石沢町長に手交した。県では副知事が自治庁の意向を打診したところ「相手方が申請の手続きをとりかつ町議会が可決したものを理事者が申請を渋っているのは全国ただ一つのケースである」といわれ，33年9月6日に副知事が石沢町長に対し①町議会が既に合併を議決しているのでそれを尊重して申請書を出してほしい，②自治庁も県も『内閣総理大臣勧告』を予定しておりもはや停滞は許さぬ段階だ，③砂鉄工業がかなり具体化しており，東北開発会社，経済企画庁では来年からの実現を期している。こうした大事業を受け入れるには，町だけでは具合が悪く是非市制が必要だ等の点をあげて9月県議会に提案できるよう自発的に合併申請をするよう要望した。33年9月15日の田名部町臨時町議会において，石沢町長は去る8月の全員協議会で行なわれた町長不信任案を本会議において再確認してほしいと要望したため，議員16名から町長不信任案が提出され16対3をもって可決された。これに対し石沢町長は翌9月16日に町議会を解散した。田名部町議会議員の改選は33年10月24日に行なわれた。石沢町長と同町議12名は11月11日に知事を訪れ，「新市名を『下北市』とすれば合併に応じたい」と申し入れたが知事は「『大湊田名部市』と議決している大湊町が承知しないので問題を混乱させるだけだ」と拒否し，石沢町長に同町議会の議決どおりすみやかに合併を申請するよう勧告した。石沢田名部町長のこのような態度に対して県は事務の執行を怠っているものとして法に基づく措置要求を行うことになり33年11月13日に知事名をもって次の通り合併申請をなすよう示達した。

地方自治法第246条の2第1項の規定による町長の講ずべき措置の要求について

右のことについて貴町と大湊町との廃置分合による市の設置等に関しては去る6月2日貴町の議会において「市の設置について」（議案第1号）外2件がそれぞれ議決されたが，現在に至ってもその議決に基づく市設置の処分申請がなされていないため，すみやかに地方自治法第7条第1項所定の処分申請をなされたく，同法第246条の2第1項の規定により貴職の講ずべき必要な措置を要求する。

措置要求の理由

昭和33年6月2日田名部町議会においては昭和33年7月1日を目途として「市の設置について」（議案第1号）「財産処分に関する協議について」（議案第2号）及び「新市建設計画の協議について」（議案第3号）の各議案が議決されたのであ

岡山・倉敷両市長が市議会の議決を執行しないことを不当として市議会が市長不信任を議決(40)しても市長が議会を解散すれば，改選後の市議会が再度市長の不信任を議決しなければ市長を解職することができず，こうして解職しても市長選挙で前市長が当選し再び市長の職に着く可能性のあることは，大湊・田名部両町の先例から明らかである。なによりも，不信任議決，解散，再

るが，執行機関たる貴職としては議決された「市の設置について」（議案第1号）に基づき当然に地方自治法第7条第1項の規定により，昭和33年7月1日を目途として下北郡田名部町及び大湊町を廃しその区域をもって大湊田名部市を設置することを申請しなければならないのであってこのことは同法第138条の2においても明瞭である。然るにその後貴職はなお処分申請の手続をとらず現在に至っていることは執行機関たる貴職がその義務に属する事務の管理及び執行を明らかに怠っているものと認めざるを得ない。よって同法第246条の2第1項の規定により前記のとおり処分申請に関し貴職の講ずべき必要な措置を要求するものである。

この県の措置要求について石沢町長からは遂に何らの回答もなかった。（『同誌』537～556ページ。）改選後1カ月目に招集された33年11月24日の田名部町議会において，町長に合併の意思がないとして不信任の動議が提出され不信任が成立，石沢町長の退任が決定した。（東奥日報，33年11月25日）

33年12月25日に行なわれた田名部町長選挙で石沢前町長が再選された。(同紙，33年12月26日）34年4月11日に内閣総理大臣は青森県知事が定めた合併計画に基き町村合併を行なうよう新市町村建設促進法第29条第1項の規定により田名部・大湊両町に対し勧告書を発し，青森県知事が両町長及び両町議会議長宛に伝達した。石沢町長は34年5月27日に田名部町議会全員協議会で「大湊町と合併しなければ町立病院起債の2,000万円をはじめその他の財政問題で影響するところが大きいので合併する」と初めて両町合併の意思を明らかにし，合併申請書を県に提出する際知事に市名「下北市」を要請すると述べた。石沢町長は34年5月28日副知事に「下北市」で申請し9月までに大湊町側と折衝し「下北市」に持って行くから，専決処分した2,000万円の33年度田名部病院の起債を申請してほしいと要望したが，副知事に強い態度で拒絶された。その後同日夜に副知事，地方課長の説得により石沢町長が譲歩し「大湊田名部市」で合併に踏切り34年5月29日県に合併申請の手続きをとった。（『青森県市町村合併誌』558～560ページ。）

(40)　共産党所属の岡山市議会議員で寺田の義兄でもあった河合徹は寺田の態度について筆者に次のように語った。「寺田は元判事であったせいもあって大事なことは自分1人で考えてきめていた，百万都市の問題でもわれわれ反対派に相談せず自分1人で行動していた。私には電話一つかけてこなかった。四面楚歌の中でただ1人でじっと堪えていた。ボクシングでなぐられればなしでじっと我慢しているような寺田の姿を見ているといつかポッキリと折れるのではないかと不安だった。」当時岡山市長であった寺田熊雄は筆者に次のように語った。「新聞，ラヂオ，テレビが私を極悪人のように報道し，いろいろな団体が合併を決議したり，県の森君が市の職員をおどかすので，毎日が針の莚に坐っているような気持で，役所に行くのも足が鉛のように重かった。」

度の不信任議決，市長選挙，再選の過程をたどったのでは統一地方選挙前に33カ市町村の同時大合併を行うことは不可能となる。地方自治法第246の2第1項による「措置要求」は，註39に示した青森県の例のように，「議会の合併議決に基づいて長が当然に合併申請を行わなければならないことは，地方自治法第138条の2の規定から明らかである」との解釈に従って行われている。青森県はこの措置要求を行うに当って当然自治庁の見解を質したであろうから，岡山・倉敷両市長の議決の不執行に関しても，地方自治法第138条の2の解釈は県の側に有利であり，法的には同法第246条の2第1項による措置要求[41]も可能であったであろうが，効果のないことも明らかであった。

岡山・倉敷両市議会の賛否の票読みからすれば議決はほぼ確実視されたが38年1月に迫った倉敷市長選挙，市議会議員選挙を前にして高橋は寺田とともに議決の不執行をほのめかしつつ時を稼ぎ合併を不調に終らせようとしていた。しかし岡山市は県庁所在地の県内最大の都市であり倉敷市はそれにつぐ都市であって人口規模の小さい町村とは異なるから，市議会の合併議決を市長が握り潰すことが果して可能[42]であるのか，合併推進派も反対派も寺田と高橋の行動を凝視しながら37年12月の定例市議会を迎えることになった。

---

(41) 地方公共団体の議会において長の不信任の議決をするには議員数の3分の2以上の者が出席しその4分の3以上の者の同意がなければならない（地方自治法第178条第3項）から岡山・倉敷両市議会において市長の不信任を議決することは困難であったであろう。

(42) 37年当時自治省大臣官房参事官であった長野士郎は地方自治法第246条の2第1項について次のように解説している。「『普通地方公共団体の長が当該普通地方公共団体の条例，議会の議決又は法令の規定に基きその義務に属する事務の管理及び執行を明らかに怠っている』とはたとえば，市町村の議会において廃置分合又は境界変更の議決があったにもかかわらず市町村長が都道府県知事に申請しないような場合のごとく，法律上の義務を明らかに怠っていると客観的に認められる場合をいう。『必要な措置を講ずべきことを求める』権限はいわゆる指揮監督権たとえば国の機関委任事務についての主務大臣の指揮監督権とは異なり，権力的強制的な命令をその内容とするものではない。しかしこの請求は単なる勧告のように相手方がこれを尊重する義務を負うのみのものではなく普通地方公共団体又はその長は請求があった以上はその趣旨に従い是正改善の措置を講ずべき法律上の義務を負うものと解せられる。……本条の是正改善の措置の請求は非権力的な関与の一態様と解すべきものであって行政処分的な強制力を有するものではない。」長野士郎『逐条地方自治法』第6次改訂版，学陽書房，37年，802～805ページ。