

伏見市の京都市編入（京伏合併）過程における政治主導*

Political decision of the incorporation of Fushimi city into Kyoto city between 1926 to 1931

林 夏樹** 小野芳朗***

By Natsuki HAYASHI, Yoshiro ONO

概要

1931（昭和6）年の京都市・伏見市合併は市の合併としては我が国最初の例であった。その合併に至る理由について刊行されている史書は異なる見解を示し、その事実認識に差がある。本論では、合併に関わった京都府、京都市、伏見市の主体の政治的背景に関して、各々京都府庁文書、京都市役所文書の解析を通して明らかにした。合併に至る理由はいくつかの要因が複合的に重なっているが、ここでは独立し周辺町村合併して大伏見市を目指す伏見市の財政を悪化させ、その外堀を埋めたと考えられる宇治川派流の埋立に関わる工事費とその売却をめぐる問題を取り上げた。

20

1. はじめに

伏見は1889（明治22）年に町制を施行し、1929（昭和4）年5月1日の市制施行によって伏見市となったが、1931（昭和6）年4月1日に京都市に編入されて京都市伏見区の一部となって現在に至っている。伏見市の面積は約0.2平方里、1930（昭和5）年の国勢調査による人口は31,541人の都市となっていた。伏見町は1922（大正11）年8月2日に認可された京都都市計画区域に包含され、京都市都市計画事業の実施範囲に組み入れられた（図1）。当時の伏見は京都市近郊の都市として発展していた。

1918（大正9）年に旧都市計画法が公布され、6大都市をはじめとする大都市が、都市計画事業の円滑な推進を目的として隣接町村を編入する政策を進め始めた。京都市は1931（昭和6）年4月1日に近接27ヶ市町村を編入して大京都市を実現した。伏見市はこのときに京都市に編入された自治体のひとつであり、戦前において他都市に編入された唯一の「市」であった。

この伏見市の京都市編入（京伏合併）の要因の説明は、文献によって差異がある。『京都の歴史』では¹⁾、伏見市の事業である、1928（昭和3）年に起工した宇治川派流埋立事業によって発生した負債が京伏合併の原因であるとしている。そしてこの事業の目的は、市制施行に伴う新規事業の企画による財源の確保と拡大を期して実施されたものであり、歳入欠陥の要因は中書島地区の遊郭地指定が不認可になったためであるとしている。これは1929（昭和4）年に新府知事となった佐上信一が、政友会系である伏

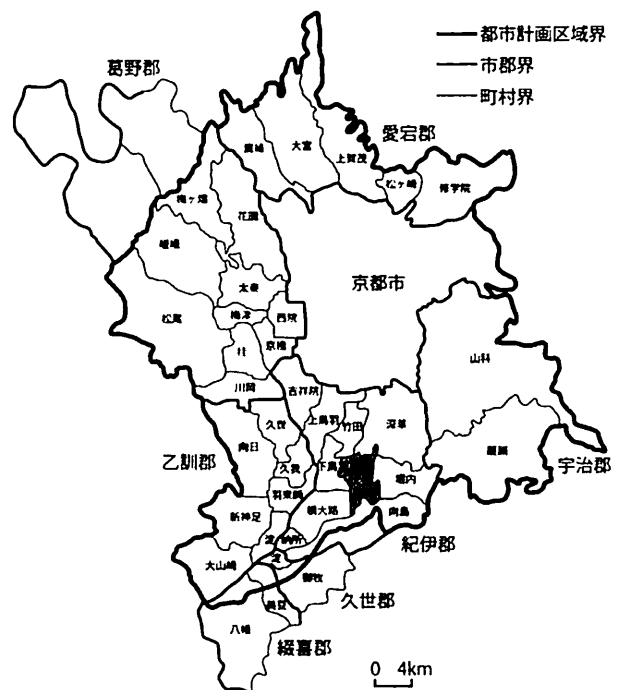


図1 京都都市計画区域と伏見市（筆者作成）

見市長の中野種一郎と相対する民政党系であるために起こった政争の結果であるとの説をとっている。

当時の京都では、京都市近接町村編入問題、郡部における京都市都市計画事業の遅れ、三部経済制度の廃止、経済不況など種々の問題が交錯していたが、『京都の歴史』ではそれらは京伏合併と関連付けられていない。

*keyword: 京都、伏見、宇治川派流、市町村合併

** 京都工芸繊維大学大学院 博士前期課程造形工学専攻

***正会員 工博 京都工芸繊維大学建築造形学部門 (〒606-8585 京都市左京区松ヶ崎)

伏見市の京都市への合併は、複数の要因が重なることによって実現されたと考えられる。本論では特に宇治川派流埋立事業の詳細について考察し、京伏合併との関連性について再考することを目的とする。

2. 研究事例

宇治川派流埋立事業とは、伏見の南部を流れる宇治川派流の公有水面埋立を主目的とした事業である。この事業では造成した埋立地の中書島遊郭への売却が計画されていたが、これが実現できなかったため、大きな負債が発生した。

宇治川派流埋立事業と京伏合併を関連させて論述させているのは『京都の歴史』だけである。この文献における論点は「宇治川派流埋立事業の目的が新規事業のための財源確保」であることと、「中書島地区の埋立地の遊郭地指定不認可の原因は政争である」ことの2点である。

また林倫子による論文では²⁾、宇治川派流埋立事業の埋立設計案の変遷が時系列で調査されているが、事業の設計に係わる事実を追っているのみで、その工事の意図・目的については検証されていない。『京都市政史』では³⁾、伏見市が京伏合併に賛成した理由は、京都府市側が強硬姿勢を取ったためとしているが、京都側に伏見市を強制編入する権限はなかったので疑問がある。市制・町村制の法制下において、編入に際して自治体の廃合が必要であり、これに関する市と町村では扱いが大きく異なる。町村では、町村会の議決を経て、その決定権は府県参事会が持っている。しかし市の場合は、市会や市参事会、府県参事会の議決は参考をもって、決定権は内務大臣が有していた。つまり、府県レベルで伏見市の強制編入はできず、伏見市会の賛同なしには京都市を実現できなかった。

『京都市政史』が参考にしたと思われる『京都府市町村

合併史』では⁴⁾、伏見市が合併に賛同した理由には一切触れられていない。京伏合併後に、伏見市長であった中野種一郎と伏見市会議員たちが編さんした『京伏合併記念伏見市誌』でも⁵⁾、合併賛同に至った理由について触れられていない。

以上のように、文献によって京伏合併の要因の記述は異なり、明らかになっていない。本論では京伏合併と、これと深く関連する宇治川派流埋立事業について、京都府庁文書と京都市の伏見市引継文書を資料として、考察する。

3. 宇治川派流埋立事業

宇治川派流埋立事業の背景には、内務省によって行われた淀川改修増補工事によって平戸樋門・三栖洗堰・三栖閘門が築造された宇治川派流の水量が安定したことがあった。そのため従来の川幅の必要がなくなり、護岸改修と宅地造成を目的として計画された⁶⁾。

宇治川派流埋立事業は1928（昭和3）年11月13日に起工し、1930（昭和5）年3月31日に竣工した。この事業では埋立工事に加えて、付属事業として橋梁架設や排水ポンプ設置も含められており、伏見警察署の新築工事にも間接的に関わっている。埋立事業は中書島・弾正・京橋の3区に分かれており、造成する埋立地のうち、有効宅地面積は3,956坪4合9勺5であった。（表1⁷⁾）

表1 埋立土地種別内訳				(単位:坪)
	第1区	第2区	第3区	合計
護岸敷	123.210	55.590	28.640	207.440
道路敷	522.430	467.680		990.110
共同荷揚場			30.310	30.310
側溝敷	49.860	31.670		81.530
乗船場	20.050			20.050
京橋橋梁下			38.110	38.110
有効宅地面積	1,637.930	1,550.795	767.770	3,956.495
総埋立土地面積	2,353.480	2,105.735	864.830	5,324.045

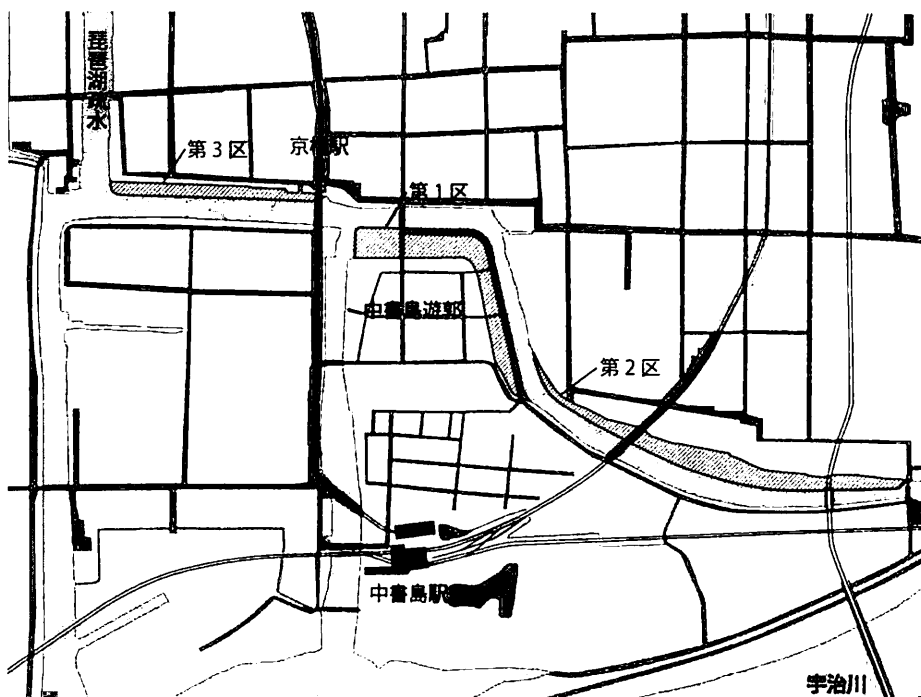


図2 宇治川派流周辺地図（筆者作成）

事業の主な事柄は『京伏合併記念伏見市誌』に詳記されているが⁸⁾、事業費の内訳や埋立地の売却状況などは記述されていない。

宇治川派流埋立事業は、1927（昭和2）年2月26日に伏見町会で設計案を議決し京都府へ出願し、同年6月16日に予算を議決した。このときの予算は埋立工事費198,295円と土木費161,216円の計359,511円を計上していた⁹⁾。翌1928（昭和3）年1月25日に埋立工事を継続事業として予算を計上し、同日中に昭和大典記念事業として議決認可した。同年5月5日に京都府から公有水面埋立の免許が下されると、同月30日に伏見町会は埋立事業の予算を改めて議決した（表2¹⁰⁾）。予算では埋立事業の総支出が429,115円であるのに対し、埋立地売却による事業収入も同額に設定されていた¹¹⁾。宇治川派流埋立事業での収入は、他事業の財源とするのではなく、事業費の償還が目的であったと判断できる。新規事業のための財源確保という面から見るのであれば、宅地造成による人口増と遊郭地拡大による税収増が目的であったと考えられる。

表2 埋立事業二関スル諸費予算

支出	
項目	予算額(円)
埋立工事費	232,295.00
伏見警察署建築費寄附金	110,000.00
宇治川支流悪水路排水ポンプ設備費	30,000.00
道路橋梁費	33,573.00
第三尋常高等小学校舎移転費	11,200.00
郡農会事務所敷地寄附金	2,500.00
巡査派出所建築費	2,800.00
公債利子	6,747.00
計	429,115.00

収入	
府交付地及埋立地売却代	429,115.00
計	429,115.00

上記収支差引	0.00
--------	------

1928（昭和3）年の予算には「伏見警察署建築費寄附金」という項目が現れた。これは京都府が計画していた伏見警察署新築工事の事業費に対する寄附金であり、中書島地区の埋立地の遊郭地指定と深く関係している。

1928（昭和3）年5月4日に中野種一郎伏見町長は大海原重義府知事へ「伏見警察署改築寄附金二関スル件」という通信を発した。この内容は、伏見警察署建設費を埋立地の土地売却代から府へ11万円寄付することと、新築する伏見警察署の敷地を提供する代わりに、元伏見警察署敷地と元紀伊郡役所敷地・建物の無償払い下げと中書島地区の埋立地の遊郭地指定を要望するものであった¹²⁾。これらの要望に対して、大海原府知事は好意的な態度をとっていたが、1929（昭和4）年7月5日、府知事の佐上信一への交代後、遊郭地指定は不認可となってしまった。しかし伏見町の11万円の寄付や伏見警察署敷地の提供、元伏見警察署敷地と元紀伊郡役所敷地・建物の無償払い下げは履行された。

佐上府知事が遊郭地指定を許可しなかった明確な理由が記述された文献は見当たらない。遊郭地指定が不認可となった理由は、『京都の歴史』では田中義一内閣から浜田雄幸への交代に伴う政争が原因としていたが、佐上府知事は民政党系ではなく、不偏不党を称する純粋な官僚であった。事実、佐上が知事として就任することが決まった際に、府会の民政党系議員が就任に反対の立場をとっていた。また、昭和5年度予算議決の際に、政友会系議員の要望を丸呑みしていた¹³⁾。そのため、佐上が遊郭地指定を不認可にした原因は政争ではなく、京伏合併が遠因であると考えられる。または、浜口内閣が緊縮財政を奨励していたため、宇治川派流埋立工事の事業縮小を促すために遊郭地指定を不許可にした可能性も考えられる。

中書島地区の埋立地が遊郭地に指定されなかったことに加え、昭和恐慌による地価下落が起こったため、造成した埋立地をすべて売却することができなかった。当初予算では埋立地売却による収入は429,115円と見込んでいたが、実際には75,277円しか得られず、353,538円の歳入欠陥を発生させてしまった。（表3、4¹⁴⁾）

この歳入欠陥を補填するために、積立金の流用や207,800円の起債発行などを行った。伏見市はこれ以前に学校校舎改築事業のために、1927、28（昭和2、3）年度に計25万円の起債を発行しており、そのほとんどをまだ償還していなかった。起債総額は457,800円となり、償還計画も1936（昭和11）年度から1942（昭和17）年度に延期されることになり、その利子を含めた償還総額は630,195円31銭の多額にのぼってしまった¹⁵⁾。この金額は昭和5年度伏見市決算の市税収入である272,994円99銭の約2.3年分にあたる¹⁶⁾。これにより今後の伏見市運営に大きな足かせが生じることとなり、京伏合併を決断させる大きな要因となってしまったと考えられる。

表3 埋立事業二関スル諸費決算

支出	
	決算額(円)
埋立工事費	199,259.99
伏見警察署建築費寄附金	110,000.00
宇治川支流悪水路排水ポンプ設備費	29,836.00
道路橋梁費	17,372.51
第三尋常高等小学校舎移転費	6,692.00
郡農会事務所敷地寄附金	2,500.00
巡査派出所建築費	322.00
公債利子	18,769.63
救済事業費積立金	54,764.00
基本財産及積立金運用利子	1,350.00
一時借入金利子	4,110.00
計	444,977.33

収入	
府交付地売却代(S4年度収入)	6,681.00
埋立地売却代(S5年度収入)	68,596.00
S4年度一般市費の節減	16,162.33
計	91,439.33

上記収支差引	353,538.00
--------	------------

表4 歳入欠陥補填方法

歳入欠陥補填方法	支出(円)
基本財産・特別基本財産及積立金ノ繰入額	93,591.00
基本財産・特別基本財産造成費ノ更正減少額	1,355.00
救済事業費積立金その他積立金ノ更正減少額	56,976.00
運用金利息(積戻金)ノ更正減少額	3,175.00
予備費ノ更正減少額	18.00
公債額	207,800.00
計	362,915.00

歳入欠陥補填に伴う欠損	支出(円)
公債利息	7,879.00
財産繰入に伴フ財産収入ノ減収額	1,498.00
計	9,377.00

4. 京伏合併

京伏合併、いわゆる伏見市の京都市編入は1931(昭和6)年4月1日に実施された京都市近接27ヶ市町村編入によって実現した。この編入は、下図に示すように京都市計画区域の過半を京都市域に包含するものであった。京伏合併を含むこの近接市町村編入は、大正末期ごろから京都府市がそれぞれ京都市近接町村編入案を作成しており、京伏合併はその核であった。

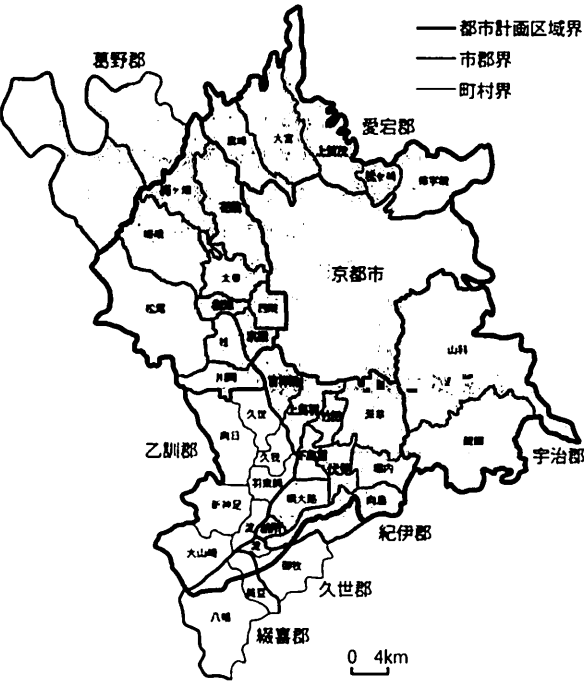


図3 大京都市(筆者作成)

京伏合併の構想は、伏見市制施行の運動とともに明治30年ごろより起こっていた。京都市にとって京伏合併とは、海港を持たないために遅れてしまっていた近代化・工業化を、京都伏見双方の力を合わせて推進することであった。大正末期まで京都市は、酒造業が発展し、琵琶湖疏水と宇治川の舟運の中継地であった伏見を、工業地域そのものとして認識していた。京伏合併と伏見市制施行は、積極的になりきれない歴代の京都市長や、伏見周辺町村の反対によって、大正末期までさまざまな計画や構想が実現すること

なく消えていった¹⁷⁾。

1929(昭和4)年に伏見が市制施行できた原因は、郡制が廃止されたことによって、伏見周辺の町村が強く反対しなかったこと。京都市が伏見を編入範囲に含めない編入案を作成していたことが挙げられる。

このころの京都市は、京伏合併を実施する意図を持っていなかった。これは1931(昭和6)年度をもって三部経済制度の撤廃が決定したために、今後の支出拡大は必定であり、京伏合併によるさらなる財政規模拡大を避けたものと思われる。実際に土岐嘉平京都市長は伏見の市制施行を歓迎する立場をとっており、伏見市による京都市南部開発を期待していた。また土岐京都市長は、「もし京伏合併を実現しても、京都と伏見の中間にある深草町に駐屯している第16師団の施設を移転させないと、京都伏見が一体化した都市を形成できない」と述べ、早期の京伏合併を否定し、師団移転を先行するべきという意見を持っていた¹⁸⁾。

これに対して、1930(昭和5)年に京都府が作成した編入案には伏見市が編入範囲に包含された。これは1929(昭和4)年7月5日に京都府知事に就任した佐上信一が町村合併推進論者であったためである。佐上は論文で「能力ある町が発展し、能力のない町が衰えるのは自然の趨勢である。積極的に町村合併を実施して発展を図るべきである」と述べていた¹⁹⁾。さらにこの論文をパンフレットとして、京都市近接町村編入問題の関係者へ配布し、編入問題の円滑な実施に努めた²⁰⁾。京伏合併を推進したのはこの佐上であった。佐上府知事は伏見編入の理由を「京都市南部における工業発展のためには、京都市の関門である伏見市の市域編入が必要である」とし、伏見市を「水陸運輸の関門」「京都市の咽喉」と例えて、伏見市の交通機関、特に伏見港を重要視していた²¹⁾。

京都府市における京都市南部とは、大京都市の将来の工業地域であった。京都市は都市計画事業を実施するにあたって市是を作成した。これは「京都市の東・西・北の山に近い地域は遊覧都市・住宅都市として、南部や川に近い地域は工業都市として、それぞれ発展させる」という折衷案であった²²⁾。この市是は京都市近接町村編入問題でも基礎とされ、京都市南部の工業開発の構想とともに考えられていたが、工業開発の具体的な計画まではできていなかった。この時点での京都市都市計画事業は、京都市内の事業だけで手いっぱいであり、郡部ではほとんど手を付けられていなかった。伏見市域では1924(大正13)年に京都市計画用途地域に指定されたほかには、都市計画事業は実施されていなかった²³⁾。

佐上が京伏合併を推進した理由のひとつに京阪国道がある。京阪国道は大海原府知事時代になって計画が具体化しはじめ、佐上が京伏合併を推進していた時点では、京阪国道は工事中であった²⁴⁾。京阪国道と伏見市域の交通機関によって工業開発の基盤とする考えが、佐上が京伏合併を後押しした理由と考えられる。京阪国道によって、京都府市から見た伏見は工業地域ではなく、交通機関の結節点として見做されるようになっていた。

伏見市が京都市近接町村編入の区域に包含された時点では、伏見は市制施行から1年強しか経過しておらず、新たな事業計画や今後の市政方針は明確に定まっていなかった。そのため伏見市内では京伏合併に対する賛成派と反対派で意見を二分するようになった²⁵⁾。

京都市外における都市計画事業の遅れや、郡役所廃止による事務負担増加や不景気による財政悪化によって、京都市近接の町村は京都市への編入を望むようになっていた。伏見市周辺の町村も京都市への編入を陳情し、京伏合併に迷う伏見市は徐々に孤立していった。

編入可否の答申を要求された伏見市は、合併可否を決断するために長期の調査を行った²⁶⁾。最終的に伏見市は京伏合併に賛同するが、合併に条件を付した。その条件に学校校舎改築起債と宇治川派流埋立事業の歳入欠陥補填起債の償還引き継ぎや、積立金の積み戻しが含まれていた²⁷⁾。これは宇治川派流埋立事業の失敗による起債が、京伏合併の要因のひとつとする理由である。

5. まとめ

京伏合併の実施によって大京都市が実現した。京伏合併の要因のひとつは宇治川派流埋立事業の歳入欠陥補填起債であった。

- ・宇治川派流埋立事業の目的は、新規事業のための財源確保ではなく、事業費の償還であった。財源確保という面から見るのであれば、宅地造成と遊郭地拡大による税収増であると考えられる。
- ・中書島地区の埋立地が遊郭地指定されなかった原因は政争ではなく、京都市近接町村編入問題であると考えられる。
- ・市制施行以降から新規事業を計画していた伏見市にとって、宇治川派流埋立事業の失敗は、今後の市運営を大きく遅らせるものと判断され、京伏合併に向かうことになった。

16)前掲、『京伏合併記念伏見市誌』

17)前掲、『京都府市町村合併史』

18)『伏見市 町会々議録』、1929年3月2日、京都市役所所蔵

19)『町村合併と其の効果に就て』『自治研究』、第4巻第10号、1928年10月。前掲、『京都府市町村合併史』にも再掲されている

20)前掲、『京都府市町村合併史』

21)『京都市隣接市町村編入ニ関スル調査書』、京都市役所所蔵

22)『京伏合併問題研究所類』、京都市役所所蔵

23)『京都都市計画概要』、京都市役所、1944年

24)前掲、『京都府会史 昭和時代総説』

25)『伏見市 市会々議録』1930年、京都市役所所蔵

26)『伏見市 市会々議録』1931年、京都市役所所蔵

27)前掲、『京伏合併記念伏見市誌』

1)『京都の歴史』第九巻、京都市史編さん所、1976年

2)林倫子「伏見町による宇治川派流公有水面埋立工事計画の変遷」(『土木史研究 梗概集』、土木学会、第31号、2011年、pp.205-210)

3)『京都市政史』第1巻、京都市市政史編さん委員会、2009年

4)『京都府市町村合併史』京都府立総合資料館編、1968年

5)『京伏合併記念伏見市誌』京伏合併委員会編、1935年

6)『公有水面埋立』、昭6-140-3、京都府立総合資料館所蔵

7)前掲、『京伏合併記念伏見市誌』

8)前掲、『京伏合併記念伏見市誌』

9)前掲、『公有水面埋立』

10)『市財政 自彙至六』、昭6-36-1、京都府立総合資料館所蔵

11)前掲、『市財政 自彙至六』

12)前掲、『京伏合併記念伏見市誌』

13)『京都府会史 昭和時代総説』京都府会事務局編、1953年

14)前掲、『市財政 自彙至六』

15)前掲、『市財政 自彙至六』