

第二次大戦後における民主主義制度の受容

—府縣制度改革の場合—

天 川 晃

- | | |
|-----------------------|---------------|
| I. はじめに | V. 府縣の完全自治體化 |
| II. 府縣制度はどのように改革されたのか | VI. 新制度の擔い手 |
| III. 府縣制度と道州制 | VII. 特別市制問題 |
| IV. 憲法制定をめぐる葛藤と調和 | VIII. 府縣制度の定着 |
| | IX. おわりに |

〈英文要約〉

Since the early Meiji period, the Japanese local government system has been constructed as a two-layer system comprised with prefectures (*fukun*) and municipalities (*shi, cho, son*). All local government served two function. Local governments, while directly responsible for the affairs of local communities, were also expected to perform national administrative functions within their areas. Japanese local governments were *interfused* with the central government in the sense that they worked for the central government as well. This *interfused* type of local government is quite different from the American type of local government, where functions of government are clearly *separated* between federal, state and local governments.

Distinctions between prefectures and municipalities were made by their

major functions. Prefectures were primarily constructed as a comprehensive local branch of the national administration, while being allowed to perform some autonomous functions for their communities. Governors of the prefectures were national officials appointed by the Home Minister. Municipalities, on the other hand, were constructed as independent local entities, while performing national administrative functions delegated to them. Mayors were selected by the local assemblies which were elected by the community. As a local government, municipalities were "complete" local entities and prefectures were "incomplete." As a national administrative branch, prefectures were "complete" and municipalities were "incomplete."

All local governments were under the general control of the Home Minister. Just as the local governments had dual functions, so did the Home Ministry. While the Home Minister was the supervisor of local governments in executing national functions, he was also the protector of local governments, interests at the Cabinet's decision making level. The Home Minister, as a coordinator of domestic policies, acted as a go-between for the central and local governments.

In this essay the local administrative structure with the Home Ministry at the central government level and prefectures at the local level is named as H-P(Home Ministry-Prefectures) model. The Meiji local government system was established on this H-P model.

After the introduction of the local government system in 1890, both municipal and prefecture governments demanded an expansion of their autonomous powers and the Home Ministry responded to these demands as long as it does not endanger the H-P model. The prefectural system became similar to that of municipalities, however, its basic character as a national administrative branch was not changed.

After the 1930's, the main theme of local government reform was not to "strengthen local government" but instead to limit their autonomous powers. A drastic reform plan for the national administrative system was proposed to respond to wartime administrative needs.

Different from the H-P model, the plan proposed a strong Cabinet at the central level and with regional governments at local level. Since prefectures were too small in size to force wartime planning and control, prefectures were to be replaced by regional governments as being a national administrative branch. In the 1940's government reorganizations along this plan, hereafter named as C-R (Cabinet-Regional Governments) model, were partly realized with a support of the military.

Just before the end of the war, the problem of prefectures was whether they should be replaced by regional governments, and their reorganization as "complete" local entities was not on the agenda of the Home Ministry.

Guided by the American occupation policy to strengthen democracy in Japan, the Government Section (GS) of SCAP in 1946, initiated drastic institutional reforms, including constitutional reforms, along democratic lines.

To make the Japanese political system more democratic, GS took up decentralization as an important measure. The GS included a chapter on "Local Government" in its model constitution and demanded the direct popular election of chiefs of local governments. The GS demanded that the Home Ministry reform local government laws to accord to the spirit of the new constitution. New Local Autonomy Laws (LAL) were enacted and carried into effect in May 1947. The LAL designated prefectures as "ordinary public entities" and also ended the Home Ministry's power to control local governments because of the strong pressure from the GS. After the enactment of the LAL, the GS further demanded a reorganization of the Home Ministry, which finally led to the dissolution of the ministry at the end of 1947. In the end of these reforms, the traditional H-P model was partly destroyed.

Occupation-led reforms were not done without serious conflicts with Japanese Government which stuck to traditional Japanese practices. The Home Ministry was not prepared to make prefectures into "complete" autonomous entities. Reform plans proposed by the ministry, including

the new LAL, were drafted based on the H-P model. Different conceptions of "democracy" and "local autonomy" was the major source of conflicts between Occupation authorities and the Japanese Government. After the Occupation was over in 1952, the Japanese government began to rectify the excesses of Occupation-led reforms in order to make readjustments based on Japanese traditions. After these readjustments, however, the basic democratic framework of the political system was left intact.

The new prefecture system started with some problems. Its relationship with municipalities was not clearly defined in the LAL. As a "complete" local entity, a prefectures became an "incomplete" local administrative branch, since its size was not reorganized into larger one. Thus the new prefecture system became the focal point of the readjustment process which began in early 1950's.

There were three models for this readjustment process; first, the Shoup Report recommended in 1949 a transformation of the *interfused* local government system into a *separated* one; second, the new H-P model under the LAL; third, the new C-R model to abolish prefectures. The first model was discarded after being used to make municipalities stronger. The third model was rejected because of its association with wartime militarism.

Rejecting drastic readjustments proposed in models first and three, the second model became part of the readjustment process. The revised H-P model was composed of the Local Autonomy Agency at the central level and new prefectures at local level. Compared with the original H-P model, this new model links between the central and local governments weaker and assures stronger local government. With these new changes, however, the traditional *interfused* structure was preserved.

The Japanese people accepted democratic ideas to replace wartime militarism. This was the reason why the new C-R model was rejected. Thus, drastic prefectural reforms in terms of size has not been made. Postwar prefectures are not supported by the LAL alone. They were

supported by the new constitution and also by new recruits for the new prefectural system.

Japanese experiences under the Meiji Constitution also support the new prefectures. To “strengthen local entity” was a major trend by the 1930s. The prewar H-P model allowed these trends to some extent. Although the basic relationship between the central government and local governments, the *interfused* type of local government system is familiar to the Japanese people. Under the more democratic constitution, they selected to continue this model even it leaves many problems to cope with.

I. はじめに

第二次大戦の敗戦の結果、日本は連合国の占領下に置かれアメリカ人を中心に構成された占領軍總司令部の指導のもとに政治・経済・社会制度の全面に及ぶ大改革を行った。こんにち研究者が「戦後改革」と総稱するこれらの改革の基本的理念の一つは「民主主義」であり、現在の日本の政治制度の骨格はこの時に形成されたといつてよい。¹⁾

「民主主義」を志向する諸制度の改革が容易になされたものではなかったことはいうまでもない。戦勝國と敗戦國、豊かなアメリカと貧しい日本、外來の思想・制度と傳統的思想・制度等々のさまざまな要因が、これらの制度改革の性格轉換は一擧になされた譯ではなかった。地方制度に關するいくつかの改革の積み重ねの結果、それが實現したのである。府縣の完全自治體

1) 「戦後改革」の概要については、東京大學社會科學研究所編『戦後改革』全8巻（東京大學出版會，1974～75年）を参照。また、占領下の政治改革の全般については、Robert E. Ward, Sakamoto Yoshikazu eds. *Democratizing Japan: The Allied Occupation*, (University of Hawaii Press, 1987) を、地方制度改革全般については、同書所収の、Amakawa Akira, “The Making of the Postwar Local Government System”を参照。同書の日本語版は、坂本義和・R. E. ウォード編『日本占領の研究』（東京大學出版會，1987年）。

革の過程で葛藤を生みだし、改革された制度のあり方にも影響を與えた。

「戦後改革」においてさまざまな制度がどのように改革されたのかという問題を焦點に据えれば、戦勝國を代表する占領軍と敗戦國を代表する日本政府の葛藤を基本の對抗軸に設定し、これに外來の制度と傳統的制度とを重ね合わせながら制度改革の過程を描くことは可能である。しかし、「戦後改革」によって導入された制度がどのように受容されたのかという問題を焦點に据えれば、單に制度改革の過程の葛藤のみに注目するだけでは不十分であろう。制度改革に先行する日本社會の條件と制度改革以後の日本社會の條件が、改革された制度を受容し變容させる要因となるからである。新たな制度の維持と定着は一時の改革によって恒久化するものではないからである。

19世紀後半の開國以來、日本は西歐の「近代的」な政治・行政制度を導入その枠組みの下で制度の運営を進めてきた。これらの経験は占領下の制度改革の受容にどのような影響を與えたのであろうか。さらにまた、1952年に占領が終結し日本は主權を回復した。その後、占領下で改革された多くの制度について「是正」が行われた。このような過程があったにも関わらず「戦後改革」の枠組みが維持されているのである。「戦後改革」における民主主義制度の受容の過程を見てゆくためには、占領期間中の改革の過程だけでなく、それ以前の日本社會の状況と占領終結後の日本社會の状況をも含めて検討する必要がある。

「戦後改革」による制度の受容を見るに際しては、長い時間的展望のなかで見ると同様に廣い社會的文脈のなかで見ゆく必要がある。一つの社會制度は孤立して存在するのではなく相互に他の制度との關連のなかで存在し、また制度のあり方はその制度の擔い手によって規定される。戦後の制度改革が受容されたのも、相互に關係する制度との調整がなされる、それを支える擔い手があったからといってよいであろう。

この論文では「戦後改革」のなかの府縣制度の改革という一つの事例を取り上げるに過ぎない。しかし、このようなミクロな事例を通じて、「戦後改

明らかになるであろう。

Ⅱ. 府縣制度はどのように改革されたのか。

明治維新以来、日本の地方制度は府縣と市町村の二層制をとっており、その区域はほぼ明治中期に確定されたものを現在も継承している。この限りでは日本の地方制度の骨格は「戦後改革」を経ても何も変化していない。にも関わらず、地方制度に関する「戦後改革」の成果として、府縣制度の改革が第一にあげられることが多い。一體、府縣制度の改革とは何であったのか。

明治憲法下での府縣は、基本的には中央政府の総合的の地方行政区画面であった。その意味では中央政府の一部として考えられていたのである。知事は内務大臣によって任命される地方長官として、中央政府の官吏であり中央政府がその區画において行う行政の統括者であった。知事の配下には中央政府から官吏が赴任し、その責任は内務大臣、ひいては天皇に對して負うものであった。同時に、明治の地方制度は府縣を地方自治體としてその區域内である程度の「自治」を許容していた。府縣には議會が置かれていたが、府縣に許容される「自治」の範圍は「完全自治體」とされる市町村と比較すれば限定的であり、議會の議決を執行するのは官吏としての知事であった。「自治體」として見た場合、府縣は「不完全自治體」と考えられていたのである。

府縣は「戦後改革」によって名稱や區域の規模の改革はなされなかったが、制度としての府縣の性格が根本的に轉換され、市町村とならんで「普通地方公共團體」とされ完全自治體となったのである。²⁾

2) 最新の行政學教科書である西尾勝『行政學』（日本放送出版協會，1988年）は、地方自治に関わる戦後改革のなかでもっとも重要なこととして「都道府縣が完全自治體に改められたことであった」と指摘している。また、内務省で戦時・戦後の地方制度に関わった官僚も同様の評價をしている。小林興三『私の自治ノート』（帝國地方行政學會，1966年）、『續・私の自治ノート』（帝國地方行政學會，1970年）を参照。

化への動きを決定的なものとしたいくつかの要因をあげれば、第一に、1946年3月に發表された「憲法改正草案要綱」が地方公共團體の長を住民の直接選舉によって選ぶことを規定していたこと。第二に、1946年10月の地方制度改革が知事の直接公選を制度化するとともに、新憲法施行後は知事の身分を官吏ではなくすることとしたこと。第三に、日本國憲法と同日に施行された1947年の地方自治法が府縣を「普通地方公共團體」と位置づけ、内務省による地方公共團體に對する一般的監督權を削除したこと。最後に、同年の末に内務省が解體されたことをあげることができる。これらの一連の改革によって新しい府縣への性格轉換が圖られたのである。

日本國憲法の制定から内務省の解體までの制度改革は、占領軍總司令部の民政局と日本政府の内務省の對抗と葛藤という基本的構圖のなかで進められた。そして民政局と内務省との間の折衝の最大の争點は府縣の完全自治體化の問題であり、府縣の完全自治體化は民政局の壓力なしには不可能であったのである。

1952年に占領が終結し、占領下で進められた改革に對して日本の傳統という觀點からの「反動」の動きがとられ始めた。地方制度についての最大の論點は完全自治體化された府縣制度のあり方であった。府縣廢止論や道州制導入論が繰返し出されたものの、府縣は明治以來の規模と「戦後改革」によって變革されたその基本的性格とを維持しつつ現在に至っている。府縣制度は、問題を残しつつも、定着したとってよいのである。それは一體どのように定着したのであろうか。

Ⅲ. 府縣制度と道州制

「戦後改革」の説明に先立ち、敗戦前の府縣制度論の概略を検討しておこう。「草」における民主主義制度の受容に伴う葛藤と調整の複雑な過程の一側面は

これによって府縣の完全自治體化の意義がそれまでの歴史のなかで明らかになる。

明治憲法期にも自治體としての府縣の「自治權強化」への方向の動きは存在した。1940年に自治制50年を記念して出版された龜卦川浩の『自治五十年史』は、自治制度50年の歩みを總括して三つの傾向を指摘していた。國家の監督・統制的色彩が次第に希薄となり自治權擴張の傾向が漸次濃厚になってきたこと、自治制が複雑より單純に、多様性より面一性への傾向を迎ったこと、そして外國模倣から次第に我が國獨自性を發揮してきた自主的立法への傾向の三つである。そして画一化の傾向としては「保守より進歩へ」「制限より自由へ」を思想の根底とし、「市・町村制が府縣制に近づくことよりは、寧ろ府縣制が市・町村制に近寄ることが多い」ことが指摘された。このように明治憲法下においても府縣の「自治權強化」は進められており、府縣知事の公選を求める動きも存在したのである。³⁾

しかし1930年代以降、軍部の勢力が伸長するにつれ、戦時體制に即應した強力な指導を可能にする國內の政治・行政制度の抜本的な改革が考慮される始めた。戦時體制での國內行政制度改革構想の骨子は、三點に整理できる。一つは、内閣における内閣總理大臣の指導力を強化し、そのために總理大臣の他の大臣に對する指導力の強化を圖るとともに内閣部門の機能を強化すること。二つは、國務大臣と行政長官とを分離し中央政府機構を再編成（省廳の統廢合）すること。最後に、より廣域的行政に對應できる地方行政区面として道州制を導入すること。これらを骨子としていたのである。⁴⁾

このような基調の下での府縣制度の改革論は、「自治權強化」はおろか自治

3) 龜卦川浩、『自治五十年史』（良書普及會，1940年，文生書院・複製版，1977年）pp. 624～633。また、明治以降の最近に至るまでの地方自治制度の概説として、Kurt Steiner, *Local Government in Japan* (Stanford University Press, 1965)、都丸泰助『地方自治制度史論』（新日本出版社，1982年）がある。

4) 當時の行政機構改革論全般については、吉富重夫『行政機構改革論』（日本評論社，1941年）、内閣制度改革については、山崎丹照『内閣制度の研究』（高山書院，1942年）を参照。

體としての府縣を廃止し道州制を導入するという方向がむしろ主流であった。一方で、明治中期以來變更がない府縣の規模は地方行政區面としては小さきに過ぎ、より大きな行政區面が必要であるという認識があった。他方で、府縣の自治體としての性格は「不完全」であるのでこれを廃止して、自治體としては市町村を中心に構成する地方制度を考えるべきであるという構想である。⁵⁾

中央政府において内閣を強化し地方行政機構として道州制を導入する構想をここで〈内閣道州制〉モデルと呼ぶこととすれば、この〈内閣一道州制〉モデルを志向する改革が軍部を背後の推進者として次第に進められたのである。〈内閣一道州制〉モデルに基づく制度改革は、内務省を「内政の總務省」と考へ府縣を「地方行政の本位」とする傳統的な地方行政の構圖（これを〈内務省一府縣〉モデルと呼ぶことにする）を抜本的に轉換するものであることはいうまでもむ。ここに「抜本的改革」と既存の〈内務省一府縣〉モデルとの葛藤が出てくるのは當然のことであった。

1940年から敗戦直前までに行われた地方制度改革の方向は、龜封川が指摘していた「自治權擴張の傾向」を大きく逆轉し自治權の制限を主眼とするものであった。1943年の市制町村制の改正は、市長の選任を従來の市會による選舉に加えて内務大臣の承認を必要とし場合によっては解職を認めたことに見られるように、市町村をも中央行政と一體化し戦時行政の強力で能率的な遂行を圖ろうとするものであった。内務省は同時に府縣の機能を強化する改革をも進め、〈内務省一府縣〉モデルを維持しようとしたのである。

地方制度改正と並行して戦時行政の名の下に廣域行政化の方策が採られたが、これは〈内閣一道州制〉モデルに基づく構想を下敷きとしていた。そして、1943年には現行の府縣制度との調和を圖りつつも府縣の區域を超える廣域行政の制度として地方行政協議會が發足し、45年春には本土決戦に即應するも

5) 註4)の文獻の他に、東京市政調査會編『自治制發布五十周年記念論文集』（東京市政調査會、1938年）に収録された、入江俊郎「府縣論」は代表的なものである。

のとして地方總監府が設置されたのであった。廣域行政化の過程は、當初は兩モデルが併存する折衷の形態で始まり、次第に〈内閣—道州制〉モデルに傾斜してゆく方向が見られたとあってよい。⁶⁾

戦時體制下で「自由權強化」を主眼とする地方制度改革は背後に退き、「自治權」が問題になるのは府縣よりも市町村が中心であった。府縣制度改革の中心課題は府縣の廢止と道州制の導入という課題であった。日本が敗戦を迎えた時、府縣の「完全自治體化」の課題は正面舞臺には上っていなかったのである。

IV. 憲法制定をめぐる葛藤と調和

降伏文書の調印が終わり、戦後日本の非軍事化と民主化を基調とするアメリカの初期の對日政策が公表され、これに従って占領軍による占領政策が展開され始めた。ワシントンの政策では民主化のなかで分權化が必ずしも最優先の課題とされていた譯ではないが、東京の總司令部で政治改革を擔當した民政局では日本の政治制度の分權化を民主化を達成するための一つの重要な核として考慮していた。民政局では、憲法改正を行うとすれば「地方に責任を與えること」を重要な課題として考慮していたのである。⁷⁾

非軍事化と民主化への流れの中で、國內では「自治權強化」の考えが復活し、當然に府縣の民主化と「自治權強化」も問題になってきた。軍人・官僚などの戦時の指導者に對する批判が強きなかで、任命制の官僚知事に對する批判も強まり、内務省は知事の異動に際して内務官僚だけでなく民間人の知事登

- 6) 道州制をめぐる論議については、天川晃「變革の構想—道州制論の文脈」大森彌・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』（東京大學出版會，1987年）所収，を参照。
- 7) 民政局の活動全般については、Government Section, Supreme Commander for the Allied Powers, *Political Reorientation of Japan, September 1945 to September 1948*, Government Printing Office, 1949, を参照。民政局と憲法改正問題については、高柳賢三・大友一郎・田中英夫編『日本國憲法制定の過程』2卷（有斐閣，1972年）が詳しい。

用をも行った。しかし、世論は知事の公選問題を論議するところまで進んでいった。

これと並行して現行の府縣制度をそのままとした知事公選論よりも道州制の導入こそが急務とする議論もあった。たしかに地方總監府は軍事的目的から生まれたものではあるが、その軍事的目的は否定されてもそれを必要とした地方行政區面の再編成の必然性があったのであり、その基盤は敗戦後といえども依然存在するという主張である。民主化の文脈のなかで知事公選制が論點として浮上してきたが、府縣制度問題を道州制との関連で論議するという戦時中の基本の構圖は敗戦後も引き継がれており、必ずしも府縣の完全自治體化には直結していなかったのである。⁸⁾

敗戦直後、政府は戦時の行政體制を清算し平時體制へ復歸する方向を打ち出した。内務省は戦時行政機構としての地方總監府を廢止することを決定したが、これは道州制の設置という抜本的な改革は當面は不可能であるとの判断からであり、〈内務省一府縣〉モデルを基本として繼續するというものであった。

1946年3月6日の「憲法改正草案要綱」の發表は、こうした國內の状況を大きく變えて府縣知事の直接公選問題を正面に押し出す直接の契機となった。よく知られている様に、總司令部民政局は1946年2月13日に自ら起草した憲法改正草案を日本政府の代表者に手交した。この民政局草案の取り扱いをめぐる曲折を経た後に、日本政府はこの民政局草案を基礎として憲法改正草案を作成することとしたのである。3月4・5日の兩日に民政局で徹夜の折衝を行って發表されたのが3月6日の「憲法改正草案要綱」であった。⁹⁾

8) 關口泰「州廳制斷行の好機 地方總監制を擴充せよ」(『朝日新聞』1945年10月23日)、長浜政壽『知事公選制の諸問題』(有斐閣、1946年)などは、道州制論を主張している。官僚のなかでも、この際に、〈内閣道州制〉モデルに従って中央行政機構の抜本的改革を進めべきであるとの提案が散見される。

9) 憲法改正問題の経過については、田中英夫『憲法制定制定過程覚え書』(有斐閣1979年)を参照。

戦後の民主主義制度の受容をめぐる葛藤という観点を重視すれば、1946年2月13日から3月6日に至る總司令部民政局と日本政府当局者との折衝過程に焦点を当てて一つの論文を書くことができるであろう。3月7日に「斯の如くしてこの敗戦最露出の憲法案は生る『今に見ている』と云う氣持抑え切れずひそかに涙す」と記した当事者の記録は、敗戦國日本の指導者の一つの氣持ちを代表するものでであろう。¹⁰⁾しかし、民主主義制度の受容をめぐる傳統との適應化という観点から見れば、緊張を孕んだこの短期間の折衝過程にも憲法の受容のために日本の傳統との適應化の努力が拂われているのである。

實際、2月13日の民政局草案と3月6日の「草案要綱」とを比較して見ると、その基本的原則と構成は繼承されているが、極端な時間の制約のもとで不十分とはいえ、民政局草案に対して日本政府が多くの修正を加えているのである。2月13日の會談で日本側が問題視した一院制の議會は二院制議會に改められ、土地等の天然資源の権限が國にあるとの條文が削除されているほか、條文の数の整理や法的表現については多くの變化が見られるのである。¹¹⁾

民政局草案にあった第8章「地方政治」(Local Government)も、「草案要綱」では表題が「地方自治」(Local Self-Government)と改められたほか、條文も民政局草案の3條文が4條文に増えている。憲法第8章についての化變を

10) 田中英夫は憲法改正過程を「異なる法化の衝突」という角度から取り上げている。Tanaka Hideo, "The Conflict between Two Legal Traditions in Making the Constitution of Japan," in Ward & Sakamoto, *ibid.*

引用した回想は、白洲次郎のもの。江藤淳編『占領史録 ③憲法制定過程』(講談社、1982年)より。

11) 3月4・5日の總司令部との折衝を回想した佐藤は「両方つき合わせていただければ、徹夜の苦心による違いは…相當私は出ていると思います。……マッカーサー草案を日本語に翻譯するだけなら、2・3時間あればできますけどね。向こうで翻譯したのは日本側で持ち込んだ案なので、それを總司令部案とぶっつけて議論したわけですから」と述べている。この徹夜の作業で夜明けになった時について、「ちょうど、國會の章をやっていますね、その時に窓の外が白々と明けてきたんですよ。まことにセンチメンタルな言い方ですけども、これこそは新日本の夜明けではないかという感じがしました」という。引用は、東京12チャンネル報道部編『登言私の昭和史 ⑥ 混亂から成長へ』(學藝書林、1969年)より。

検討してみれば「地方自治」の制度に關連して憲法草案を受容し適應化を圖るに際して日本政府の當事者が考えた問題點をより鮮明に明らかにすることができるであろう。¹²⁾

3月6日の「草案要綱」を起草する過程で最も大きな役割を果たしたのは内閣法制局の佐藤達夫であった。佐藤の回想によれば、「この司令部案第8章について先ず感ぜられたことは、府縣とか市・町とかいうような團體の種別を憲法で固定してしまうことは、いささか窮屈ではないかということ、及び、この章の頭初に總則的の條文があった方がよくはないかということであった」という。そして佐藤は總則的の條文として「地方公共團體の組織及び運営に關する規定は地方自治の本旨に基づき法律を以て之れを定む」を追加した。

「この章の起草については、最初の條文の表現方法にいちばん苦勞した」といい、また「私は、第8章はむしろこの條文だけで足りるのではないか、といえるくらいに、それは大きな意義をもつものである」とも記しているのである。

佐藤がこの總則的の條文によって期待したのは、従來の日本の傳統的な地方自治制度との適應化であった。「地方自治の基本精神」を的確に現すために「明治21年の市制町村制の上論などを引っぱり出したりして、隣保協同の精神というような角度からの表現も考えたけれども、結局『地方自治の本旨』ということになった。その實體は自明のことであろうという前提にたったわけである」としている。「地方自治の本旨」という法的表現は必ずしも完璧ではないけれども、これが「一般にいわれている團體自治と住民自治と、この二つを根幹としていることはおのずから明らかであると思う」という。佐藤が日本の「地方自治」の傳統との連續性のなかで考慮していたことが、この回想

12) 以下については、天川晃「地方自治法の構造」中村隆英編『占領期日本の經濟と政治』（東京大學出版會、1979年）で詳しく分析した。なお、佐藤の回想は、佐藤達夫「憲法第8章覺書—その成立の經過を中心として」自治廳編『地方自治論文集』（地方財務協會、1954年）より。佐藤は、1928年に内務省に入省し地方勤務の經驗をも持ち、32年から法制局に勤務していた。

によく現れている。

佐藤は、府縣・市・町村という團體の種別を憲法で固定することに代えて「地方公共團體」という概念でこれを一括し、民政局草案にあった3條文を再構成した。この再構成に際して、新たに「地方公共團體にはその議事機關として議會を設ける」という條文を追加した。議事機關としての議會と執行機關としての長という構造は、傳統的な日本の地方自治制度の根幹をなすものであった。

總司令部との折衝過程で、これらの修正案についてはとりたてて問題になることはなかった。兩者の間で問題となったのは、地方公共團體の長の「直接選挙」の問題であった。民政局草案では長・議員・その他の吏員を「直接選挙」によって選出するという條文があったが、佐藤は「その他の吏員」を削除するとともに単なる「公選」に修正していたのである。「民主主義的」な選挙という意味であれば、中央政府の場合と同様に、議會が長を選出することで可能であると判断して単なる「選挙」としていたのである。しかし、民政局はこれを認めず原案通りの「その他の吏員」をも含めた「直接選挙」を要求し、「草案要綱」ではその表現が復活させられたのである。民政局が憲法定定の據り所としたアメリカの政策指令には、「都道府縣の職員はできる限り多數を民選するかまたはその地方廳で任命するものとする」と指示されていたからである。

この知事の「直接公選」の規定が府縣の完全自治體化につながっていったのである。

V. 府縣の完全自治體化

「憲法草案要綱」が發表されたとき、内務省は既に「自治權強化」の方向で地方制度改革の準備を進めていた。内務省は知事公選問題もとりあげ、府縣議會による知事の選出という方法を考慮していたのである。「草案要綱」の發表

後、内務省は憲法條文の「直接」公選規定を修正する要求を民政局に對して行ったが拒否された。

内務省が直接公選問題にこだわった理由は、知事の直接公選が府縣の完全自治體化の争點を含んでいたからである。府縣を「地方行政の本位」と考える従來からの〈内務省—府縣〉モデルを前提とすれば、知事は内務省の指揮と統制の下にある必要があった。このモデルを基本として地方行政制度を構成する限り、内務省と知事との關係を確保しておく必要があったのである。知事の直接公選によってこの關係が切斷されることを回避したいと考えたのである。

46年5月、内務省が提案した地方制度改正案では「公選知事官吏制」という構想が打ち出された。新憲法草案に盛り込まれた知事の直接公選制と従來からの地方行政区畫としての府縣という地方行政制度とを調和させるためのものであった。新憲法の審議と並行して進んだ帝國議會での地方制度改正審議の最大の争點は、公選知事官吏制をめぐるものであった。内務省は公選知事官吏制を採る理由として、現下の食糧政策などの遂行のためにはこれを擔當する知事や市町村長を眞に民意に基づくものとさせる必要があるとする一方で、現行の明法憲法下の國家制度を前提とすれば官吏とするのが妥當であるとこれを正當化したのである。しかし、〈内務省—府縣〉モデルを基本に考える内務省は、新憲法の施行後も公選知事官吏制を繼續する意圖をもっており、府縣の完全自治體化についての用意は無かったのである。¹³⁾

公選知事官吏制は世論の強い批判を浴びただけでなく民政局からの強力な壓力もあり、議會で「改正憲法施行の日まで」とその期限を設定するように修正された。民政局は、内務省が姑息な手段によって抜本的な改革を避けよう

13) 知事公選問題の論點については、高木鉦作「知事公選制と中央統制」溪内謙他編『現代行政と官僚制 下』（東京大學出版會、1974年）、地方制度改正の經過については、赤木須留喜『行政責任の研究』（岩波書店、1978年）、天川晃「地方自治制度の改革」東京大學社會科學研究所編『戦後改革 3 政治過程』（東京大學出版會、1974年）などを参照。

臣が約束する旨の聲明を出させたのである。

内務省は民政局の要求がなくとも第二次の改革に着手せざるを得なかった。公選知事官吏制は府縣を従来通りの中央政府の地方行政区畫とする前提で考えられた構想であったが、これが崩れたために1947年5月の新憲法の施行以後は知事を公吏とした地方制度の設計をせざるを得ない状況に追込まれたからである。これは府縣を完全自治體とした地方制度の設計をすることにほかならない。これを新憲法施行以前の短期間に完了する必要があったのである。

1946年11月に設置された地方制度調査會が新しい地方制度の青寫眞を作ることとなった。調査會の審議は日本人の關係者によって行われ、直接に總司令部からの壓力があったわけではない。調査會は、これまでの府縣と市町村という二層制の地方制度は自明のものとしており、二層制が維持され道州制の導入は回避された。その上で調査會は、従来地方團體別に府縣制・市制・町村制として異なる法律があったのを一本化して地方自治法に統合せよとの答申を出した。「自治權強化」の觀點から見て、戦前にも市制町村制の内容と府縣制とが近似していたことを想記させる。こうして、憲法が一括して「地方公共團體」とした具體的中身が府縣と市町村を含むものとなり、新しい地方自治法では府縣と市町村はともに「普通地方公共團體」として規定されたのである。しかし、府縣と市町村の基本的性格の異同については不明確なままであった。

地方自治法の制定に關して内務省の最大の關心は、「自治權強化」の名の下に進行する府縣の完全自治體化と府縣がこれまで擔ってきた地方行政区畫としての機能とをどのように調和させるのかという問題であった。内務省は「普通地方公共團體」としての府縣に従来通り地方行政区畫としての機能を維持させようという方策を編み出した。「公吏」である府縣知事に中央政府の地方行政機關としての機能を果たしうるよう、いわゆる「機關委任」の方式を府縣にも導入することとしたのである。完全自治體の長に中央政府の機關としての役割を演じさせるこの方式は、従来から市町村長に對して行われてお

りそれを府縣にも適用したのである。内務省は、府縣が性格を轉換した後にも〈内務省—府縣〉モデルを前提として地方自治法の立法化を圖つたのである。

戦時から戦後にかけての府縣制度論議の文脈で内務省のこの對應を考えると、府縣の完全自治體化が内包する問題が明らかになってくる。府縣制度問題の一つは、地方行政制度としては府縣が狭きにすぎるといふ規模の問題があった。いま一つの問題は自治體としての府縣は性格が「不完全」な自治體であるということであった。地方自治法は、府縣を完全自治體化することによって後者の問題に一應の解決を與えたが、前者の問題には答えるものではなかった。現行の府縣の規模を前提としてその性格の轉換を圖つたからである。このような解決が新たに國內での葛藤を生みだす要因となつたのである。

府縣の完全自治體化とは府縣が中央政府の地方行政區畫ではなくなることであり、中央政府による府縣に對する指揮監督が弱體化することに他ならない。いいかえれば地方行政區畫としての府縣の「不完全化」といってよい。地方自治法の原案を内務省が作成した段階で、地方行政に關わる中央政府の各省廳と内務省との間で新たな葛藤が露呈し始めた。内務省は府縣本位の地方行政を繼續するためには、公選知事に對して従來通り各省廳からの指揮監督と内務省による指揮監督を繼續することとした。府縣と市町村は「普通地方公共團體」として一括されたものの、府縣は市町村よりも強く中央政府からの指揮監督を受ける形が維持されることとなつた。このような措置が採られたものの、各省廳はより「完全」な地方行政區畫を求めて、廣域あるいは府縣單位の独自の地方出先機關の設置を始めて直接に地方行政を行ひ始めた。出先機關が亂立すると府縣が行うべき行政機能の内實がなくなるため、内務省は出先機關の事務の府縣への委讓を要求したが十分には行われなかつた。地方自治法によって内務省と他の省廳との葛藤が激化したのである。

一方、民政局は地方自治法において地方團體に對する中央政府の監督を排除することを求めた。そして、地方自治法案に規定された内務省の地方團體に對する一般的監督權を削除することを強く要求しこれを強行した。しかし

としているとの疑念を持っており、より民主主義的な第二次の改革を内務大法案にあった各省廳の地方團體に對する監督の規定は残存し、各省廳からの府縣と市町村に對する監督は繼續することとなった。さらに民政局は、地方自治法の制定後は自治體が十分に獨立するので内務省の役割は縮小するとして内務省の機能の再編成を求めてきた。これまた内務省の豫期せざる要求であった。内務省はこれに抵抗したが民政局の壓力は強く1947年の末に内務省は解體されることとなったのである。「内政の總務省」としての内務省と「地方行政の本位」としての府縣を中核とした〈内務省一府縣〉モデルに基づく明治憲法期の地方制度の骨格は、内務省の解體と府縣の完全自治體化によって大きく姿を變えることになったのである。¹⁴⁾

府縣の完全自治體化は、「憲法草案要綱」に始まる知事の直接公選と地方自治法によって進められた。それを推進したのは總司令部民政局の壓力であったといつてよい。地方行政に關する〈内務省一府縣〉モデルに固執した内務省は、その意圖に反して府縣の完全自治體化に迫込まれ、結果的にこのモデルは崩れたのである。とはいえ、民政局はこれに代わる明確なモデルを提示したわけではなかった。新しい地方自治法の下での地方制度は一貫した體系的な構想に基づいたものではなく、傳統的〈内務省一府縣〉モデルに基づく「地方自治」制度に新しい「民主主義」的制度を接ぎ木した折衷的な制度となっているのである。地方自治法の下で生じた新たな國內の葛藤の調和と適應化が占領後の地方制度の課題として残されたのである。

VI. 新制度の擔い手

1947年4月、日本歴史上初めての都道府縣知事選挙が行われ46都道府縣で最初の公選知事が選出された。知事選挙の立候補者数は205名に及び平均の

14) 内務省の解體経過については、自治大學校編『戦後自治史Ⅷ（内務省の解體）』（自治大學校，1966年）を参照。

競争率は4.5倍、投票率も71.3%であった。内務省による任命知事としての経験を持つ元知事・前知事が数多く公選知事に出馬し、こうした経験を持つ當選者は全知事の過半数の28名を数えた。しかし、数は少ないとはいえこの選挙で初めて社会党の知事が當選したり、地方行政の経験を殆ど持たない新人が當選した例もあった。

たとえいかに不完全な形で設計された制度であっても、一旦それが形成されるとその制度の運用を重ねている間に次第に新たな制度に対する適応化が圖られ、制度の慣性ができてゆくものである。また新しい制度が作られた基本理念が明確である場合には、従来とは異なるタイプの新しい制度の擔い手が登場して次第にこの制度を支えることとなる。新しい地方制度がどのような擔い手によって支えられたかの一つの事例として、神奈川県知事の場合を見ておきたい。¹⁵⁾

初めての知事選挙で神奈川県知事に選出された内山岩太郎も官選知事からの出馬組の一人であった。内山が神奈川県知事に就任したのは1946年の1月であった。内務省出身の前任知事がこの年の始めの公職追放指令に該当し、急遽後任の知事として發令されたのである。内山は内政とは縁の薄い外交官出身の知事であった。元外交官の内山が知事に任命された背景には、占領下という特殊事情の下で神奈川県が占領行政との関係で重要な位置を占めるといふ政府の認識があったと考えられる。当時の幣原内閣は幣原首相、吉田外相、芦田厚相など外交官出身者が樞要な地位を占めていたほか、書記官長の

15) 「戦後改革」と新しい政治リーダーに関しては、篠原一・宮崎隆次「戦後改革と政治カルチャー」東京大学社会科学研究所編『戦後改革1 課題と視角』（東京大学出版会、1974年）が、東京都杉並区長となった新居格の事例を扱っている。鳴海正泰『戦後自治體改革史』（日本評論社、1980年）は、「革新知事」である北海道の田中知事と長野縣の林知事の事例を扱っている。

神奈川県知事の事例については、神奈川県縣民部縣史編集室編『奈川縣史 通史編5 近代・現代(2)』（神奈川県、1982年）の第3編第1章（天川晃・執筆）を参照。また、内山岩太郎の傳記については、神奈川県新聞社編『反骨七十七年—内山岩太郎の人生』（神奈新聞社、1968年）がある。

植橋渡も海外経験の長い辯護士であった。占領下の政府において「涉外能力」が重視されたのである。神奈川県は首都に隣接する重要縣であるとともに、横浜には占領軍の第8軍の司令部、横須賀には米第7艦隊の司令部があり、これら機関との涉外業務が重視されたのである。内山は神奈川県に固有の問題の解決のためよりは、占領下という特殊事情を背景とした「國家的課題」を期待されて知事に任命されたといえるのである。

内山は知事就任後の記者会見で「新日本の建設」の課題への協力を縣民に呼び掛けた。日本が戦争に突入り敗戦の悲哀を味わっているのは國民に國際感覺がなかったからだと信ずる内山は、「國際的信用の回復」をも縣民に訴えている。

「これからの日本はすべてが外交官となり誠心誠意世界の人を友とする気持ちで行かねばならぬ。特に本縣は日本の表門である。縣民は日本の代表的な外交官として大いに世界の信用を博する努力をしなければならぬ。これからは男も女も老人も子供も汗を流して働かねならぬ。衣食住はすべて今は足りないのである。これを出来るだけ公平に分け合って後は眞剣に働くだけだ。そうすれば世界の同情も集まって来よう。自ずと問題は解決するものだ」

内山知事の最初の仕事は、折から來日中の極東諮問委員會の代表團に對して神奈川の實情を説明することであった。食糧事情の説明という地方的問題だけでなく天皇制の問題や政治情勢まで「通譯抜きで」説明をすることは、外交官出身の知事によってなされたことであった。しかし、知事の本來の職務はその地域の問題の解決にある。外交官出身の知事が住民の支持を得るのはその涉外能力を生かして地域の問題解決に資する時であろう。そのような機會は食糧問題をめぐって現れた。この問題の處理を通じて外交官の内山は縣知事の内山へと轉換していったのである。¹⁶⁾

戦後の日本の食糧問題は、東京・横浜などの大都市部において特に深刻で

16) 内山と食糧問題については、天川晃「戦後食糧問題の一断面」神奈川県縣民部縣史編集室編『神奈川県史 各論編1 政治・行政』（神奈川県、1984年）を参照。

あった。配給の遅配・欠配は日常的で食糧問題が政治の最大の課題であった。1946年4月に総選挙が行われたものの後継内閣の組閣までに1ヶ月の政治的空白が続き、深刻化する食糧問題が政治的危機の引きがねになる可能性があった。5月初旬に内務省警保局は政治不在のなかの地方の官吏の状況について次のような報告をしている。

食糧は正に危機寸前である。東京は既に欠配7日、神奈川も略々同様……各地に暴動の前兆ともいふべき事態が現れている。……今にして政局安定せず、眞の具體策樹立せられなければ悔いを千歳に残すであろう。……中央の背景なき地方官吏は窮地に立っている。それは生産地も消費地も同じである。縣民と同胞を如何に救うかの眞の板挟みである。少なくとも政府において此の責任を執らざる以上各府縣が孤立することは明瞭であり、この儘でゆけば各町村各部落が孤立して遂には食糧を通じて國家形態は破壊せられるであろう。

實際、この直後に食糧を求めるデモは宮城に押し寄せ天皇に面會を強要する様な動きまで出てきたのである。

食糧消費縣である神奈川の知事として内山は、食糧問題で農林省に赴くだけでなく直接に東北の生産縣を訪問し米の供出に協力を求めた。中央政府の機能は低下しており、政府の食糧割り當てを待っているだけでは配給の確保ができなかったのである。これに加えて内山は、「涉外能力」を發揮して横浜の第8軍司令官に對して占領軍に對する食糧の放出を懇請した。「政府に對して人民は信用を持たぬ。マッカーサー司令部が云えば信用するであろう。若し今米軍が神奈川に小麥を出してくれれば日本人は米軍を頼りに政府を信頼するようになる」。こうした説得によって、遂に内山は神奈川縣の縣民の爲に米軍から小麥の放出に成功したのである。

放出された小麥は一時凌ぎのものであったが、この経験は内山に知事の職務についての大きな自信と將來の展望とを與えたものと思われる。小麥放出直後の5月26日の内山の日記には次の様に記されている。

知事公選その他地方行政に関する改革案が大村〔内務〕大臣によって閣議に報告され、来る議會に提出されこの秋には実行に移るであろう。市町村議會の改選もあり、知事選挙は11月になるらしい。……今後如何なる事態が惹起されるか知れないが、折角内務行政に入りこの難局に處したのだから行く處まで行くことにしよう、何處迄も無偏無黨、住民の幸福、新日本再建、日米關係、進駐軍との融和協力、世界の日本を建設せん、の目標に向かって邁進する。

この記述は、元外交官・内山が食糧放出の経験を経ることによって、外交官の経歴を積極的に活用しつつ「住民の幸福」と「新日本の建設」のため公選知事として働く決意を固めたものと考えられることができる。

公選知事制度は、内務行政の経験の浅い内山の様な人間が新しいタイプの知事として登場することを可能にする仕組みであったのである。

Ⅶ. 特別市制問題

内山が「住民の幸福」のための知事としての職務に目覚めたとしても、現實に内山を取り巻く府縣行政の運営は傳統的な内務省と府縣の關係を基礎に組み立てられていた。しかし、府縣の完全自治體化という環境の變化は、内山に従來とは異なる新たな知事のスタイルと府縣行政の運営を摸索することを可能にした。それだけでない。内山は地方自治法の制定に關與して府縣の完全自治體化に關する新たな問題をも提起したのである。地方自治法の制定にからむ特別市制問題で、内山は渦中の人物となったある。¹⁷⁾

特別市制問題の起源も明治憲法期から繼續するものである。市制町村制の制定の當初から、東京・大阪・京都・名古屋・神戸・横浜などの大都市は、大都市には一般の市よりも「自治權強化」を主眼とした異なる取り扱いを行う

17) 内山と特別市制問題については、天川晃「地方自治制度の再編成」日本政治學會編『近代日本政治における中央と地方』（岩波書店、1985年）でも簡単に觸れた。

べきだと求めていた。府縣の市に對する監督を、大都市に對しては緩和すべきあるとしていたのである。1943年の東京都制によって東京は首都として特別の扱いがなされたが、それは特別市運動が要求していた「自治權強化」の方向ではなく自治をより制限する方向での特別化であった。戦後の「自治權強化」の風潮のなかで特別市運動も勢いを復活し、46年10月の地方制度改革に際して議會は附帶決議で特別市の設置を求めていた。地方自治法の制定を審議した地方制度調査會は特別市制の制度化という課題をも抱えていたのである。

内山は横浜市を含む神奈川縣の知事として特別市問題を扱う地方制度調査會の部會の委員に任命された。調査會には既に特別市側から事實上特別市を府縣から獨立させ府縣と同等の權限を與えるという提案が提出されていた。この提案を特別市を含む府縣の立場から見れば、既存の府縣の中心部分の分割であり府縣としては容認し得案であった。

内山はこの特別市制構想に絶対に反對であった。横浜市が神奈川縣から獨立すれば、神奈川縣の地形から見て縣の3分割に等しいからである。こうした實質上の反實論に加えて、内山が「發見」した最も有力な反對論は新憲法の95條を根據にした議論であった。内山は、憲法95條によって特別市制を指定するための法律に住民投票が必要であり、その場合の「住民」とは特別市の住民ではなくそれを含む府縣全體の住民であるという論議を展開したのである。具體的にいえば、特別市を希望する横浜市の住民ではなく神奈川縣の全住民の投票を必要とするとしたのである。内山の反論にも関わらず特別市制の制度は地方自治法に盛り込まれた。しかし、内山の提起した新憲法に基づく住民投票に關する論點はその後も特別市制問題の進展を拘束し、特別市制は地方自治法に規定されながらも、結局は實現をみなかったのである。¹⁸⁾

18) 憲法95條は（一の地方公共團體のみに適用される特別法は、法律の定めるところに依り其の地方公共團體の住民の投票に於いて過半数の同意を得なければ國會はこれを制定することができない」と規定する。

ここで規定された「住民」の範圍に關しては、1947年の地方自治法改正で關

内山にとって特別市制問題は、直接には神奈川県の存立に關わる横浜市の獨立を阻止することであつた。しかし、その過程で内山は新憲法と地方自治法が舊來の内務行政を轉換させるための武器になりうるとの自覺を深めていったと考えられる。特別市制問題で横浜市と神奈川県が對立する狀況の下で知事選挙に出馬した内山は、横浜市民からも壓倒的な支持を受けて初代の公選知事に就任したのである。

神奈川県最初の公選知事として縣議會に望んだ内山は、次のように公選知事制度の意義を適切に述べる演説をしている。

官選知事と公選知事とは全く別個の存在でありまして、その相違はよつて立つ基盤の相違によるものであります。前者は官に於いて一方的に任命するもの、後者は縣民に於いて自ら作り出すものでありまして、縣民と離れ、縣民と遊離した公選知事の存在は全くあり得ないのであります。

さらに、知事就任宣誓式では新憲法と地方自治法の意義を強調した。

私の理想並びに努力は新憲法の精神にのっとり、地方自治法を育て、もつぱら縣民の幸を實現してゆくことにある。民主政治とはいへ、傳統と因縁で固められた一國の内務行政が、一朝にして理想的な民主政治を具現できるとは思わない。今後適當な方法で縣の職員を再教育し、なるべくすみやかに縣民の公僕たる名譽と自覺を各人に植え付けるため努力する所存である。

公選知事としての内山の初期の縣政運営には從來の内務行政とは異なる積極的なスタイルを見ることが出来る。内山のような内務行政に對する素人であればこそ、新憲法とそれに基づく地方自治法の精神を文字通り新しい府縣

係「府縣」の住民ということが明記され—これには民政局の示唆もあつた—、内山の主張が通つた形となつた。ちなみに、當時の横浜市の人口は、神奈川県の人口の過半数以下であり、特別市を要求する5大都市で、市の人口がそれを含む府縣の人口の過半数を超えるのは京都府のみであつた。

行政の運営の指針として取り上げていったとみる事が可能である。例えば、1947年縣議會では「財政の實態報告」を公表して豫算への賛同を求めている。これは片山内閣が行った『經濟白書』の公表を真似たものかも知れないが、新憲法下最初の片山内閣自體が新たな政治スタイルを摸索していたともいえるのである。また、1950年には「神奈川縣經濟の基本問題」を専門委員に調査させ、これを基本とした縣政の計畫を考慮している。縣レベルの總合計畫は今日では珍しくないが、當時としては先導的なものだったといえるのである。

内山の事例は、新憲法と地方自治法の下で府縣がこれまでの内務官僚とは異なる新たな縣政の擔い手を産み出していった一つの事例を明らかにする。このような擔い手によって新しい府縣制度制度が受容されていったのである。内山が奮闘した特別市制問題は、新しい地方自治法の下で始まる府縣と市町村の間の最大の葛藤要因となっていったのである。

VIII. 府縣制度の定着

地方自治法とともに發足した新しい地方制度は、いくつかの點で再調整の課題を抱えていた。第一に、「自治權強化」という觀點から府縣の完全自治體化が進められたが、特別市制問題に見られたように「普通地方公共團體」としての府縣と市町村との關係は必ずしも安定したものではなかった。第二に、新しい府縣制度は從來の規模を維持したまま性格を轉換させたため、少なくとも中央政府の地方行政機構という觀點から見れば不完全なものであった。これには二つの問題が含まれている。一方で、もともと地方自治法は内務省が<内務省—府縣>モデルを基礎として性格を變えた府縣に「地方行政の本位」としての機能を維持させる目的で設計した制度であったが、これと對になるべき「内政の總務省」としての内務省が解體された不完全な制度であった。他方で、府縣の區域に變更がなかったために、廣域行政の區畫とし

ても不完全なものであった。こうして中央政府の地方行政機構は必ずしも全てが府縣に統合されることなく、各省廳がより應域の出先機關を設置することにもなったのである。占領の後期から占領終結後ほぼ10年間の地方制度の主要な課題は、これらをいかなる方向で再調整するかであり、その際に大きく問題化したのが完全自治體としての府縣制度問題であった。

「戦後改革」による地方制度の再調整は占領後期から既に始まっていた。その一つの契機となったのは1949年初めから明確になってきた日本經濟の復興と再建という大きな課題であった。アメリカは均衡財政によって經濟再建を圖るというドッジ・プランの實行を迫り、國內では行政機構の簡素化が進められるとともに財政をめぐる中央政府と地方團體の對立が激化した。こうしたなかで地方自治廳が設置された。地方自治廳は内務省とは異なるが、これによって中央政府の一角に「内政の總務省」的機能の一部が復活してくる〈内務省一府縣〉モデルの戦後版が形成される手掛かりができたのである。

1949年に出された税制に関するシャウプ勸告は地方制度の再調整のもう一つの契機となった。シャウプ勸告は「地方自治」の理念を改めて強調し、その主體として府縣よりは市町村を重點とする方向を打ち出した。これ以後、権限や地方税の配分をめぐる市町村と府縣との對立が一層激化し、特別市制問題も再燃してきたのである。

さらに、1951年5月に出されたリッジウェイ聲明を契機として、總司令部の承認の下に日本政府の中から「占領政策の是正」の動きが出てくることとなった。占領政策で作られた諸制度の再検討を行う政令諮問委員會が作られ、行政機構の能率化と國力に對應した簡素な行政機構という方向を打ち出した。「占領政策の是正」の動きは、傳統的なものに對する郷愁や外來制度に對する反發と同時に、當時の嚴しい財政事情をも反映するものであった。

このような背景の中で占領終結後に地方制度の再調整が進められた。最初に採られたのは、シャウプ勸告にあった自治體としての市町村の強化を現實化するための町村合併である。1953年から54年にかけて進められた町村合併

で、市町村の数は約3分の1に減少した。市町村の規模と財政能力が拡大すると、相対的に府縣の規模と能力が縮小し府縣制度のあり方が問題化し、市町村とりわけ市は府縣の廢止をも提言し始めたのである。

1956年の地方自治法改正は、戦後の地方自治法の下で新しい〈自治廳—府縣〉モデルに基づいて地方制度の再調整を圖ったものであったといえる。この改正は府縣に國家的事務の處理を行わせるという觀點から市町村と異なる地位を明確化し、中央政府の府縣と市町村に對する、また府縣の市町村に對する事實上の監督權の強化を圖る改正が盛り込まれた。府縣の普通地方公共團體としての基本的性格は前提としつつも、中央政府の地方行政機關的な性格を強化するものであった。さらにこの改正では、地方自治法の下での府縣と市町村との對立問題を象徴する特別市制問題を解決するため、地方自治法の特別市制度を廢止しこれに代えて大都市に府縣からある程度の權限を委讓する政令指定都市制度を新設したのである。府縣と大都市との對立を解消すると共に、その指定に際しては住民投票を回避し地方自治廳の主導權を發揮できる政令によることとしたのである。¹⁹⁾

このように戦後の〈自治廳—府縣〉モデルによる地方制度の再編が進む中で、戦後の府縣制度の規模と性格に關する「根本的な改革」を提起したのが、1957年10月に第4次地方制度調査會が答申した「地方」案である。この案の骨子は現行の府縣を廢止し、國と市町村との間に地方公共團體としての性格と國家的性格とをあわせ持つ「地方」という中間團體を置き、その區域は全國を7ないし9に分割するというものであった。「地方」には議會を置き、執行機關としての「地方長」は「地方」の議會の同意を得て内閣總理大臣が任命するというものである。さらに「地方」の區域を管轄區域とする國の總合地方出先機關としての「地方府」を置き、「地方長」がその長となるという

19) この時期の地方制度改正に關する地方自治廳關係者の回想として、小林與三次『續私の自治ノート』、前掲、を參照。都丸泰助の前掲書は、1956年の地方自治法改正を「行政合理化と國の監督強化をめざした改正」と評價している。

内容であった。府縣の規模と性格を一舉に變えようとするこの案は、實質的には戦時中から主張されていた道州制モデルの戦後版と言うべきものであった。²⁰⁾

しかし、「地方」案に對する世論の態度は批判的であった。その焦點は「地方長」の選出方法であり、それが戦前を志向する復古的な改革であるという點にあった。²¹⁾

その首長が議會の同意を前提とするとはいへ總理大臣の任命では、本質的には戦前の任命知事への逆轉である。住民に行政上の責任を負わせない地方府で、はたして自治體といえるだろうか。この制度の根本に府縣自治を否定する思想が流れていることに問題がある(『毎日新聞』)

「(總理大臣の地方長の任命は)本質的に見て戦前の任命知事への逆行であり、地方自治の根本精神に背反するおそれがないとは言えない。」(『朝日新聞』)

「首長を選任制にすればなるほど政府はやりいである。しかしそうならいかに市町村が完全自治體であるといつてみたところで、戦前問題の中央集權の官權自治に逆行する危険が多分にある。……戦前の中央集權の官權自治の復活あるいは舊内務官僚の失地回復ともみられるわけである。(『日本經濟新聞』)

「地方」案の答申が戦前の制度に逆行する復古的なものとするこれらの指摘は、占領終結後の一連の政府の動きを念頭に置いてなされていた。『日本經濟新聞』の社説は、1952年の地方自治法改正による東京都の特別區長の直

20) この時の地方制度調査會の答申は異例なことに少數案である「縣」案をも竝記していた。「縣」案は府縣を市町村とともに完全自治體とした現行地方制度の根本的性格については改革の必要がないとしたうえで、廣域的な行政を効率的に進めるために3-4の府縣の統合を進め新たな「縣」を作るといふ案で、性格は維持して合併による規模の調整を圖るといふものであった。調査會では「地方」案と「縣」案とが對立し、「地方」案の採擇は出席者の過半數を1名超えるに過ぎないきわどい形で決定された。

21) 地方制度調査會の答申が發表される以前から、「知事の官選は賛成できない」(『毎日新聞』1957年9月29日)、「地方首長の官選復活には反對」(『朝日新聞』10月6日)などの社説が出され、答申が行われた10月18日以後は「地方制案の今後の取り扱い」(『日本經濟新聞』10月18日)など各新聞が社説でこの問題を取り上げて批判した。引用は上記の社説より。

接公選の廢止、56年以來國會に提出され實現を見ていない内政省設置案なども併せて指摘しており、地方制度における「戦後改革」の逆轉が現實に進んでいたからである。地方制度だけではなく、當時の岸内閣が憲法調査會を發足させ「戦後改革」のより大きな枠組みの再検討を始めていたことも、世論が復古的改革を一層警戒する背景にあったと指摘してよいであろう。

このような批判にさらされた「地方」案を直ちに實現することは政治的には困難であった。選挙で多數を得た政黨が政權を擔當する「民主主義的」議會制度のもとでは、世論の反發の大きい「根本的な改革」は大きな政治的危険を覺悟せずして不可能だからである。「地方」制案がこうして葬られて以後、完全自治體としての府縣の廢止論は背後に退き、廣域問題の解決のためには府縣合併論が主流になってゆくのである。

IX. おわりに

「戦後改革」における府縣の完全自治體化とその後10年餘りの府縣制度の経過を見て、第二次大戰後の民主主義制度の受容と適應化について何が指摘できるであろうか。

まず、「戦後改革」による「民主主義」的諸制度が占領の終結後も基本的には受容され續けている理由の一つは、敗戦後の日本國內で「民主主義」思想が「非軍事化」との關連で受容されたことである。「民主主義」の思想は、それまでの日本の「軍國主義」に對する反動と反省のなかで、「軍國主義」に代わる新日本再建の基礎をなす思想として受け入れられたのである。將來の日本の再建の希望が「民主主義」の思想によってより所を與えられたのである。講和後もこれが繼承され、「戦後改革」の過度の「是正」は「民主主義」の逆轉、ひいては「軍國主義」への逆行として警戒されたのである。

敗戦後の日本側の指導者は「民主主義」の受容に反對したわけではない。しかし、日本の指導者が理解する「民主主義」は必ずしも總司令部が考える

「民主主義」と同じものではなかった。日本の指導者は「民主主義」をそれまでの日本の歴史の文脈の中で理解し、總司令部の関係者はアメリカの経験をもととして考えていたのである。そこに「民主主義」の制度化過程で両者の間に葛藤があり、總司令部からの強制が働く餘地があった。²²⁾

府縣の完全自治體化も總司令部民政局の大きな壓力なくしては不可能であった。戦後の地方制度の改革に際して、内務省の構想には府縣の完全自治體化はなく、むしろこれをできるかぎり回避するという姿勢をとっていた。地方制度改革は二つの主要な主體である民政局と内務省とが對立する構圖の下に進められ、改革の過程で多くの葛藤があった。新しい地方自治法が従來の制度に總司令部の持ち込んだ外來の思想を接ぎ木した折衷的なものとなっていることの一つの理由は、このような制度改革の過程に由來するのである。

民政局と内務省の葛藤の背後にあったのは兩者の間の「地方自治」の觀念の差異であった。民政局が考えた「地方自治」は、地方自治體が中央政府から獨立して意思決定を行うことであり、地方自治體を直接民意に基づくものに強化し内務省からの獨立を重視することであった。これに對して内務省の考える「地方自治」は、府縣や市町村の「自治權強化」を圖っても、地方自治體に中央政府の地方行政機能を<融合>させるのは當然と考えていたのである。府縣や市町村がいかに「民主主義化」されようと、中央政府の地方行政機能を<融合>させる限りは内務省監督の下での「自治」であり、内

22) 日本側指導者は「日本的」な民主主義の確立を考えていた。1945年10月にマッカーサーと會談した幣原首相は次のように語っている。

「民主主義化と稱し自由主義化と稱する意味は如何なるものなりや。民主主義自由主義の適用は各國それぞれ異なる所ありと考ふ。……實下が日本に對し米國と同様の體様の『デモクラシー』を期待せらるるならば其の實現の時期を期すること容易に非らずと認めらる。然るに一般大衆の意思を尊重しこれを反映する政治上の主義を意味せらるるならばこれは既に10數年前に萌芽を見せたることあるものにしてこれが實現を見るは敢えて遠き將來にも非らずと考ふ。日本に於いて『デモクラシー』が成功する以上は日本國民の長き期間置かれ來りたる環境に適合するものならざる可らず。主義の目的とする所は民意の反映にあり、目的はここにあるも形成は日本の『デモクラシー』となるものと考ふ」。江藤淳編、前掲書、p. 110より。

務省と府縣が地方行政の骨格をなすというのが傳統的な内務省の「地方自治」の觀念であつた。地方制度の改革の背後には、このような「地方自治」に對する觀念の基本的な相違があつた。²³⁾

異なる「民主主義」觀と異なる「地方自治」觀とが混在して制度改革が進められたために、戦前の日本の府縣制度が抱えていた問題が改革後には異なる文脈のもとに置かれることとなつた。戦時體制下で部分的に進行していた道州制への傾斜は「非軍事化」のなかで背後に退き、「民主主義」思想の下で戦時體制下では制約された自治體の「自治權強化」の動きが復活した。こうして進んだ府縣制度改革が、府縣の規模を維持したままでその性格を「自治權強化」の觀點で變革する府縣の完全自治體化であつた。「自治權強化」を支持する民政局は、地方行政機能を地方自治體に〈融合〉させる日本の地方制度の型の根本的な變革をすることなく内務省を解體した。

昭和中期以後の日本で地方行政区畫としての府縣の問題の一つは、その區畫の規模が狭きに過ぎるといふことであつた。「戦後改革」が府縣の規模を

23) ここでいう〈融合〉とは、中央政府の機能であっても地方團體の區域内のことであれば地方團體の固有の機能と併せて分擔する考え方で、地方團體の區域内のことであつても中央政府の機能は中央政府の機關が獨自に行ふという〈分離〉の考え方と對比される。天川晃「變革の構想」、前掲、を参照。この概念の批判的検討については、西尾勝「集權と分權」國家學會編『國家と市民』第2卷(有斐閣、1987年)を参照。

内務省の解體が現實化してゆくなかで、「内政の總務省」的機能を廢止すれば一體誰が地方自治制度の設計や地方自治法改正を考へるのかと主張する内務省關係者に對して、民政局當局者は次のように語っている。

「それこそまさに味つてみないと分からないブディングのようなものだ。市町村の再編成というような問題は市町村自身が國會と協力してやればよいことである。……中央政府にのみ頭腦が獨占されていると考へることこそ官尊民卑の考え方である。われわれの推し進めようとしているのは、歴史的にどの民主主義國でもやってきた地方自治である。……諸君が自分の利己的な利益のためにではなく、誠心誠意日本のために良かれと思ふことをやっていることは十分に理解している。しかしそのことこそがまさに占領の哲學と根本的に對立することなのだ。」

“Conference in Government Section on 13 September 1947 at 11:00 a.m.”
National Diet Library, microfiche GS(B)-02209.

不問としたまま性格を轉換したため、地方行政區畫としての府縣は一層「不完全」なものとなり明治憲法期の府縣問題より先鋭な形で表面化することとなったのである。他方で、自治體としての府縣は「完全自治體」とされたものの市町村との適切な關係が形成されなかったため、地方自治體相互間の葛藤が激化した。こうして、府縣の完全自治體化は府縣が抱えていた根本問題を解決することなく、地方自治法の下で明治憲法期以來の問題が形を代えて繼承され新たな國內の葛藤を噴出させる要因となったのである。

「戦後改革」が生み出した地方制度は、占領終結後にある程度の再調整が圖られた。制度再調整の第一のモデルは、中央—府縣—市町村という三層の制度を傳統的な<融合>型からアメリカ的な<分離>型への再編成を提案したシャープ勸告であった。しかし、現實に日本で採られたのは異質なモデルの採用ではなく、市町村を「自治權強化」の主體とするという方向での町村合併であった。第二のモデルは、傳統的<融合>モデルを前提とし戦後の地方自治法の下で<内務省—府縣>モデルに代わる新しい<自治廳—府縣>モデルの修復・再建であり、1956年の地方自治法改正ではほぼ形がとられた。第三のモデルが1957年の「地方」制案に見られる戦後版<内閣—道州制>モデルによる府縣の規模と性格の根本的再編である。²⁴⁾しかし、このモデルも戦前への復古という連想の中で葬られた。實際に進んだのは「民主主義」思想と結合した「自治權強化」は擁護しつつも傳統的な<融合>モデルを基礎とした第二の方向であった。抜本的な制度の再編成はなされなかったのである。

内務省が解體され一旦は破壊された<内務省—府縣>モデルの戦後版がなぜ再生し定着したのであろうか。<自治廳—府縣>モデルの再建の鍵は、民

24) 戦後においてこのモデルが再現する一つの根據が府縣制度問題であるが、もう一つの根據は日本國憲法において總理大臣の他の國務大臣に對する優越性が憲法上で明記され、強力な内閣總理大臣を支える機構が正統化されたことにある。中央政府の行政改革が問題になるたび毎に<内閣—道州制>モデルの戦後版というべき強力な内閣の構想が出されている。

政局が内務省の意圖に反して府縣の完全自治體化を圖ったことにある。性格を變えたとはいえ従來の規模での府縣が存續し、府縣と市町村という〈融合〉型で二層的な地方制度が維持されたゆえに、中央政府でこれと對をなす「地方自治の責任部局」の機構が必要となったのである。「戦後改革」が〈内閣一道州制〉モデルに基づく府縣制度の抜本的な改革でなかったがゆえに、解體された内務省の機能の一部の復活が可能となり、形を變えた〈内務省一府縣〉モデルは今に繼承されているのである。これは「戦後改革」における「歴史の皮肉」の一つの興味ある事例といえる。

府縣制度改革の事例は、新しい制度の改革と受容が單に制度の一部分のみではなし得ないことを物語っている。府縣の完全自治體化も、憲法の制定から新しい府縣の擔い手まで異なるレベルの様々な「民主主義」化の受容と定着によって支えられており、單なる占領軍の權方のみによって定着したものではないのである。府縣制度改革の事例は、さらにまた、「民主主義」の下での制度の「根本的な改革」がいかに困難かをも物語っている。戦時體制下と占領下の強方な軍の權方によって進められた改革でさえもともに、府縣の規模と性格の「根本的な改革」はなしえなかったからである。「民主主義」色彩をより強化した講和後の日本で、「地方」制の採用という「根本的な改革」がなしえなかったのは當然でもあった。

戦後の「民主主義」思想の下で「自治權強化」の思想は復活し、「地方自治」を主張することは憲法上の正統性を獲得した。新しい「地方自治」の制度は、結局は戦前の〈内務省一府縣〉モデルを引き繼ぐ傳統的な〈融合〉型を基礎に作られた制度に收束していったのである。戦後の地方制度も、明治の地方制度と同様に、外壓によって改革が始められたが結局は「外國模倣から我が國獨自性の發揮へ」という歩みを辿ったのである。²⁵⁾

25) 明治期の外來制度の受容については、D. Eleanor Westney, *Imitation and Innovation: The Transfer of Western Organizational Patterns to Meiji Japan*, (Harvard University Press, 1987)を参照。