

# 対日占領期における地方自治体制の形成

芳 井 研 一

## はじめに

第二次世界大戦に敗北した日本が、どのようにして、どのような戦後地方自治体制を形成したのかを再検討する。ポツダム宣言は日本に非軍事化・民主化の義務を課したが、総司令部による間接統治のもとでそれをどのように実現するかは占領期の最重要課題であった。小稿では、新憲法制定や財閥解体・農地改革などに象徴される諸改革のうち地方自治改革の帰趨を、選挙制度・議会制度・地方機関制度の三側面に注目しつつ整理する。

第一に、アジア太平洋戦争期に検討されたアメリカの戦後構想において、日本の地方自治改革がどのように位置づけられたかを跡づける。東北アジアにおける日本の立ち位置が、地方自治のあり方に大きな影響を与えることになる。第二に、占領体制の下での最も大きな地方制度改革である府県知事・市町村長の直接選挙制度の導入と地方議会の権限をめぐる問題を追跡する。総司令部民政局・内務省・帝国議会・地域住民のそれぞれの思惑が交錯するなかで改革が実施された。第三に、地方分権制度導入の足かせとなった政府機関の出先機関廃止問題について考える。補助金の分配権を握る各省の地方に対する権限が、結果として確保・維持されることになった推移をたどる。

占領期の地方制度改革については、ウォードや天川晃による一連の精密な研究のほか、当事者の回想など資料的にも重要な内容を含む『戦後自治史』がある<sup>1</sup>。進藤栄一や五十旗頭真、袖井林二郎などの占領研究においても地方制度問題が検討されている<sup>2</sup>。ただ地方自治体制が再編される際に地方議会がどのように制度的に位置づけられたかの推移や、地方自治権を大幅に制約することになる出先機関や委任事務問題については、これまでほとんど言及されてこなかった。そこでこれらの点に注目して対日占領期の民主化政策の一つの柱であった地方自治改革の推移をたどることで、今日住民にとってどのような地域の自治体制が求められているかを考えるための手がかりとしたい。

## I アメリカの戦後構想における地方自治

### 1. 地方分権論の位置

アメリカが戦後の日本をどのように再編しようとしていたかについて、主として国務省の地方分権論をめぐる議論に即して探ることにしよう。

ワードによると、最も早い時期に日本の戦後対策が議論の俎上にのぼったのは、1943年3月10日の戦後対策対外政策諮問委員会の政治問題小委員会であった<sup>3</sup>。このとき審議事項としてはじめて提案されたのは、アメリカが戦後の日本に対して軍事力を制約させ代議制政府の発展をはかり公民権の拡張や行政権力の分権化を求めるという目的を実現させるために、日本による政治機構改革を支持すべきかどうかということであった。行政権力の分権化をめぐる具体的な議論があったかどうかは記されていない。問題提起以上の、何らかの結論がまとめられた形跡もない。

日本に対する戦後政策をめぐる議論は、アジア太平洋戦争が日本の敗北によって終結するという見通しが次第に明瞭となる1943年秋から1944年夏にかけて深められた。戦争の帰趨が東北アジアの戦後秩序にどのような影響をもたらすか、アメリカにとって戦後日本がどのように改革されるのが望ましいかが模索された。議論の前提となったのは、戦後ソ連が東北アジアにどのようなプレゼンスを示すかであった。

国務省の政治分析グループは1943年9月以降ソ連の対外政策の分析を進め、PGナンバーの文書を作成している。そのうち極東部のバランタインなどにより10月2日付で作成されたPG28は、東北アジア情勢を検討したものである。この「極東問題に対するソ連のありうる態度」は、次のようにソ連の東北アジアへの進出を懸念し、アメリカの立場の弱さを認めるものであった<sup>4</sup>。ソ連は第二次大戦が始まって以来ドイツとの戦争で多大の国力を消耗した。他方東北アジアにおける日本の侵略に対しては、アメリカやイギリスが中国を支援しつつ対抗した。ただソ連は、極東での戦争が終末を迎えるに際して、日本が戦争終結のためにソ連を利用することを通して戦後の東北アジアにおける影響力を拡大しようとするかもしれない。中国共産党の運動が強まることも、ソ連に有利な情勢をつくりだす。それに対しフィリピンや日本の信託統治領につくられるアメリカの基地は、ソ連の進出に効果的な力を発揮し得ない。イギリスの中国やシンガポールでの地位もどうなるかわからない。日本はもはや東北アジアで影響力を発揮することは出来ない、と。ここから見えるのは、この時点で国務省の政治分析グループが、ソ連の戦後東北アジアへの影響力拡大を懸念し、日本の決定的弱体化がアメリカの利益にならないのではないかと予測していたことである。東西冷戦の極東版たる東北アジアにおける戦後の米ソ対立のシナリオのなかに日本を位置づけようとする枠組みが端緒的に示されていたといえる。

戦後計画委員会（PWC）は1944年1月に発足したアメリカの戦後政策を総合的に検討する委員会であった。同委員会が対日政策についての具体的検討を進めたのは、マーシャル群島やトラック島など南太平洋の戦線でアメリカ軍の攻勢がはっきりした1944年3月から5月の頃である。まず3月9日の戦後計画委員会では、「大政翼賛会が出来た結果、占領軍が有効に取引できる政党は存在しない、現政体の政策決定には深く関与したことの無い人々を動かすべきだ」と、旧勢力の一掃を提言した<sup>5</sup>。3月22日作成の「日本：政府権力の一時的剥奪」は、より具体的に「内閣、議会などの権力行使の一時停止」を求めるとした。さらに地方組

組織については、次のような措置を求めた。すなわち、府県知事および彼らの属僚は排除されるべきである。地方政府の位置にCAAの監督官を指名し、地域監理官の下で地方政府が運営される。日本で1943年7月1日に設置された九つの地方行政当統監部は適宜廃止する、とした<sup>6</sup>。日本を間接統治するために、中央政府と共に地方政府の旧勢力を排除し、占領軍の監督官がそれを監理する必要があるとした。

戦後計画委員会は1944年4月になって、日本とその信託統治領、韓国、タイ、「満州」の軍事政権について考察している。アメリカは日本の占領に主要な責任を果たすべきだが、その期間は出来るだけ短くすること、軍事的考慮が許す限り現存の地方政府機構を用いることが賢明であるとした<sup>7</sup>。間接統治のもとで、旧来の地方機関を利用することにより、出来るだけ早い時期にアメリカの占領軍を撤退させるという方針が戦後計画委員会で確認されたのである。

しかし戦後計画委員会の内部では、それをどのように実行するかをめぐる鋭い対立があった。1944年4月27日のボートンからブレイクスルーに宛てた「〔極東地域委員会〕についてのメモランダム」には、同日の戦後計画委員会において、以下の議論があったことが記されている<sup>8</sup>。ここで初めて地方分権化問題がとりあげられたという意味でも重要なので、論点を訳出しよう。

バラントイン極東局長によると、戦後計画委員会が今朝開かれた。ロング国務省次官補が日本の地方分権化の条項についてCAC116aの目的を修正することを主張した。バラントインは次のようにつけ加えた。日本の地方分権化は、希望は達成されるだろう戦後日本の問題である。ロングはさらに言った。CAC112の日本政府権力の一時停止の範囲に、民主化に貢献しない貴族院・衆議院・内閣の廃止を加えるようにすべきである。ホーンベックは言った。もしそれらの組織を廃棄すると、勧告がむづかしくなるだろう。バラントインはさらに言った。バーリ次官補はわれわれの提案内容に軍国主義から健康的な民主的生活に向けての明確な方法を描いた構図を求めている。そこでボートンは、そのようなペーパーを準備するよう求められた。

バラントインは、翌水曜日の戦後計画委員会に出席するグルーとの相談し、彼が提案した分権化に反対する議論を示す文書を読みあげた。そこには多様な日本政府組織を廃棄するだろうという我々が採る行動の結果が強調されていた。以下の三つの異なる問題に答えなければならない。1. 地方分権化 2. 政府組織の放棄または停止 3. 軍国主義の放棄。

ロング国務次官補は日本の軍国主義を排除するためには主要な中央機構の廃止と地方分権の徹底を求めた。彼の地方分権化の主張には、侵略戦争を起こした日本の中央権力に対する懲罰的な意味が込められていた。それに対しグルーやバラントインは、中央権力を解体してしまうと、日本は戦後の困難な状況に対処できなくなると深い危惧の念を示した。バラントインらが困難な状況として懸念していたのは、さきにふれた極東情勢であり、戦後における

ソ連の東北アジアへの関与の問題であった。つまり地方分権化問題は、ここでは戦後東北アジアの国際環境においてアメリカの立場をどう維持していくかという問題に密接に関わって議論されていたことに留意したい。

こうした論議を受けて5月1日に開かれた極東地域部局委員会で決定されたのが「日本行政機構の分権化」(PWC153)である。ウォードはこの文書を「日本の地方レベルの政治をとりあげた最初の優れた文書」と評価した<sup>9</sup>。進藤栄一も、地方自治体を強化することによって真の民主化が実現されることを基本原則としたとして高く評価した<sup>10</sup>。

たしかに日本の地方分権化が民主化に果たす役割を盛り込んだ文書として先駆的な意味があることは認められる。しかし分権化に触れているからといって、手放しにこれを評価するべきではないだろう。同文書の次の一節を見よう<sup>11</sup>。

(地方分権)に向けて何事がなされようと、それは日本の強力な軍勢力を削減するのに役立つだろう。だが一方地方分権は、日本人が直面することになる戦後の状況下で生きていく場合に、そこで不可欠となる体制の維持にとっては不利に作用することも間違いない。中央集権化された政府のみが与え得る体制の維持や規律がなければ、日本人の立場はほとんど絶望的なものとなるにちがいない。…行政上の分権を提案する目的は、もちろん立派だが、日本政府の機能の分散とわれわれすべてが不可避とする日本政府内部における政治権力の分散とが混同されているように思われる。…われわれは、政治権力を広く日本国民の間に分散させる基礎作りをする方向に努力することが、われわれの目的を最も効果的に達成できると信じている。

この文書をよく読むと、必ずしも地方分権が政府による中央集権に対して優先されるべき政策であるとは述べていない。そこで以下これまで訳出されていなかった部分も挙げる。

日本の政治機構における根本的な改革は、日本人によって適切に採択される日本国憲法やその他の法律を替えることによって達成されねばならないだろう。すなわちそれらは、地方日本人政府の創設と認定、支持に連関してもたらされるだろう。現在の軍事政府によってはもたらされないだろう。実際明確な外部による手段を通した急激な変化を強要する試みは、我々の目的を失敗に導くだろう。…日本の行政組織の分権化を実行する大きな潜在的危険は、日本の官僚制に固有のある特有の要素に由来する。たとえばささいな嫉妬や陰謀、個人的名声や金銭による行動などである。行政官僚は概して彼ら自身の機構を妨害する陰謀がなされることに腹を立てるし、他の官僚との効果的な協業はしばしば欠けている。…戦後日本への我々の最も根本的な目的のひとつは、出来るだけ早急に秩序ある過程を打ち立てることであろう。

ここでは旧来の日本の行政官僚への批判が述べられている。それらを排除して日本の民主化のために政治機構の分権化が行われなければならず、あくまでその手段として新しい地方政府の創設が語られていた。このことは、同じく5月1日付で作成された「日本－政府権力の停止」(PWC112)でも示される<sup>12</sup>。ここでははっきり、旧来の日本政府機関は廃止される

が既存の官僚機構の大部分は市町村単位の末端にいたるまでそれを温存し利用する、と記されている。やはりロング国務次官補のいう地方分権化ではなく、親日派のグルーなどが構想していた、戦後東北アジアの新情勢に対応しうる新しい日本の政治権力をつくるために必要な限りにおいて分権化が用いられようとしていた。

## 2. 地方議会と選挙の役割

戦後計画委員会は、県・市町村議会や地方自治体の強化を求めていた。選挙が絶好の国民の意思表示の機会となるとして有用性を強調したが、その主眼は地方の住民に権利と責任を自覚させることにあった。日本では地方自治はなお未成熟だと考えていたからである。したがって地方政府に中央政府の権力の幾分かでも移譲すべきだとは認識していなかった。5月9日付の「日本－軍国主義の除去と民主的手続きの強化」(PWC152b=CAC185b)では、「自由主義勢力の伸長」のために「市町村議会や県議会の広範な利用をはかる」と述べているが、これはあくまで政府の民主化を進めるための手段として考えられていた。選挙も、「国民がなんらの先入観も交えずに将来の政府の形態について自らの意志を表現できる手段を提供する」ためであり、地方の首長などの選挙を想定したものではなかった<sup>13</sup>。同文書は、さきの4月27日の戦後計画委員会の結果を踏まえてボートンが起草したものであった。ボードンなど戦後計画委員会の主要メンバーも、戦後の東北アジア情勢に対応する政権をつくるためには一定の地方分権が必要であると認識していたが、その実施主体をみいだすことは出来なかった。

ただ1944年8月に戦略事務局研究批判部(OSS)が作成した「日本の地方政府」は、日本の地方制度を紹介しつつ、かなり正確に近代日本の地方自治制を描いている。近代日本の市町村では住民が選挙によって地方議会の議員を選出し、議員が首長を選任するというシステムを運用している。第一次大戦後には県や町村で自治権拡張の運動がひろがったが、戦時期には逆戻りの傾向が見られ、高位の官僚が重要な行政権力を持つようになった。地方政府における効果的な民衆参加は、任命された官僚の下でより劣位の地位におちいり次第に限定されるようになった、と指摘した<sup>14</sup>。採り得る戦後地方分権化の方針は、旧来の地方指導者を追放しつつ、選挙により首長を選任し、地方議会の権限強化をはかることであった。

## Ⅱ 首長直接選挙制導入と地方議会の位置

### 1. 占領軍・GHQ民政局の構想

連合国最高司令官マッカーサーが、日本の非軍事化・民主化政策を実施するために最初に着手すべき項目として挙げたのは軍事力の破壊や農民の解放、警察の圧政廃止などであり、代議政治の導入や地方分権も含まれていた。地方分権は、政治権力の集中を排除する手段のひとつとされた。ただ1945年9月22日に公表された初期の対日方針などには、地方分権の項

目は含まれていない。

地方分権が重視されていなかった訳ではない。10月8日付のPR32 Finalは、新憲法問題を取りあげた最初の文書である。戦争末期の1944年12月に設置された国務・陸軍・海軍三省調整委員会（SWNCC）の下で原案の政策立案を担当した極東小委員会（SFE）が作成した文書である。その後憲法案を検討する文書群となるSWNCC228シリーズの素案となった文書で、この間の立案文書のなかで最も重要なもののひとつである。「極東における政治軍事問題：日本の政府形態の改革」と題するこの文書群は、占領権力による憲法改革方針を検討したものであるが、その本文には地方分権に触れた部分はない。Appendix Bとして整理されている事項の7番目に、以下のように女性参政権や市町村議会の強化、選挙制度改革などが盛り込まれた<sup>15</sup>。

結論として項目化されなかった日本政府組織改革として、さらにいくつかの望ましい改革がある。たとえば女性参政権、県市町村議会の強化、不正選挙排除のための選挙法改正などである。女性の選挙権制度の導入は、この国の婦人解放論者のための本質的な手段となり、平和的で進歩的な日本の建設のための絶好の機会となるだろう。地方議会の強化や徹底した選挙制度改革は、さらに効果的だと考えられている。東京の国民代表政府による改革に委ねて主導して貰ってもいい。占領期間に実施される選挙は、占領権力によって適切に監督されるだろう。

同案は微修正されて1945年10月15日付のPR32bとなった後、10月22日にSFE142文書となった<sup>16</sup>。この時点でAppendix Bに、さきにPR32に盛り込まれていたAppendix Bの7の内容が12として示されている。ただ女性参政権への言及はすべて削られ、地方議会の強化と選挙制度改革のみとなった。この変更は11月13日付のSFE142/1にも、11月23日付のSFE142/2にも受け継がれており、この時期の極東小委員会の合意事項となっていたことがわかる<sup>17</sup>。

同文書はさらに国務・陸軍・海軍三省調整委員会に提出され、11月27日にSWNCC228文書「日本政府機構の改革」となった。その結論として、最高司令官が日本の政府当局に求める改革目的として七つの項目があげられた。行政府の権威は選挙民に由来するとされ、国民に対して責任を負うことが明示された。また都道府県の職員の出来る限り多数を民選とするか、または地方機関で選任するとしている。国民による選挙権の行使によって成り立つ政府であることを強調した文面になっているが、地方議会の意義については触れていない<sup>18</sup>。

何故このようなかたちで新しく地方分権問題が位置づけられるようになったかを考えるためには、さかのぼって1945年10月15日付のディックオーバー国務省極東局日本課長から国務省極東部長ヴィンセントに宛てたメモランダム「日本政府改革の示唆」を見る必要がある。ヴィンセントは日本の民主化を切望していた旧ニューディール派の人物である。彼の提案は、天皇制問題と首長選挙問題の二項目のみであった。特に後者については、従来内務大臣が知事を任命していた制度を廃止し、住民による直接選挙により知事を任命することが必要

だと述べている。既存の制度は東京の権力者が地方の警察や選挙の統制を行う知事を統御しているので、これを直接選挙にすることで日本国民が政府に興味を示し民主化に貢献するであろうとした<sup>19</sup>。このような旧ニューディール派の認識が、その後の政策形成に組み込まれることになった。さきに見た国務省における戦時期の立案がそのまま生かされた訳ではないことは、首長直接選挙制や地方議会の強化など、地方分権化を実現するための新しい枠組みがこの時初めて登場したことからわかる。

## 2. 日本側の対応

それに対し日本の内務省が地方制度改革案の作成に着手したのは少し遅れて1945年11月末であった。ほぼ一か月かけて検討された改革方針の特徴の第一は、府県会の間接選挙によって知事公選をおこない、その身分を官吏とする、というものであった。公選制を導入するものの住民による直接選挙ではなく、かつ府県は政府の指揮監督をうけるとされており、戦前の地方制度の枠組みを変更するものではなかった。第二に、市町村自治体を民主化するとうたってはいるが、その中身は窓口事務の迅速化などのみで、民主化の具体策は示されていない<sup>20</sup>。こうした方針は、1946年1月に、公職追放令で退任した堀切善次郎内相に代わって三土忠造内相が就任してからも変わらなかった。

旧制度を出来るだけ維持しようとする姿勢は、日本側が作成した憲法草案でも示されていた。1945年11月の佐々木惣一案は国の統治のために自治団体を設置する必要があるとしており、旧地方組織を継続しようとしていた。憲法研究会や諸政党の改正案には地方自治について触れられていない。1946年1月に憲法問題調査委員会に提出された松本烝治案にも、同委員会案にも、さらに2月1日に総司令部に提出された政府案にも地方自治に関する事項は一切盛り込まれていなかった<sup>21</sup>。

## 3. 首長直接選挙制をめぐる相克

マッカーサーおよび総司令部のスタッフが日本側の憲法草案に難色を示し、自ら立案に当たった理由のなかに、日本側草案には地方自治の項目が含まれていないことが含まれていた。1946年2月3日以降総司令部内の専門委員会で検討された案の一つは、地方公共団体に対して一定の権限を付与する地域統治権を採用することであった。一週間後に作成された総司令部の案には、地方政府に関する第8章が新設され、そのうちの第86条には府県と市町村の首長・議員・官僚を住民が直接選挙する規定が挿入された。

同案を受けて日本政府側が3月4日に作成した案は、第8章の名称をLocal GovernmentからLocal Self Governmentに修正する一方で、選挙対象から官僚を除き、かつ直接選挙の直接を削ったものであった。佐藤法制局次長が担当した同案は、前年末の内務省案以来保持されていた府県知事を間接選挙で選任するという方針のままであり、総司令部側と真っ向から対立していた。その日の夜に開かれた日本側と総司令部側との会談で、総司令部は間接選

挙の維持について強く反対した。その結果3月6日付の要綱では、選挙対象に法律で定めるその他の吏員を加え、それらすべてを直接選挙により選任することとした<sup>22</sup>。

日本政府側は4月に入って、改めて間接選挙に戻すよう主張した。総司令部民政局次長ケーディスは、マッカーサーがそれを「最重要課題」としており、極東委員会の連合国各国も「均しく本問題を日本民主化の重要課題と看做」していると述べ、この項目は譲れないとつっぱねた<sup>23</sup>。また府県知事は政府の官僚である官吏ではなく、府県の公吏として位置づけるべきだとした。憲法草案要綱の直接選挙の部分は、そのまま維持された。そこで憲法改正に先だって、内務省が主導して進めていた地方制度改正案も、この憲法草案要綱の趣旨に沿って直接選挙を導入することで進めざるを得なくなった。

1946年5月22日に第一次吉田内閣が発足して大村清一が内務大臣に就任してからも、日本側は直接公選をはずすよう申し入れたが、変更は受け入れられなかった。しかしこの間に法制度が整っていないにもかかわらず、表1に示したように、事実上首長を直接選挙で選ぶ自治体が日本の各地で登場した。こうした住民の動向は、首長直接選挙制導入の正当性を地域から支援する役割を果たした。

表1 首長直接選挙実施例（1946年4-7月）

実施月日	市 名	有権者数	投票者数	投票率%	当 選 者
4月28日	塩釜市	不明	13,525	不明	桜井辰治
5月12日	石巻市	19,420	14,263	73.4	酒井たけし
5月19日	仙台市	136,675	57,029	41.7	岡崎栄松
6月16日	函館市	99,266	57,622	58.0	坂本盛一
6月18日	八戸市	41,258	28,184	68.3	夏堀悌二郎
6月30日	宇治山田市	35,395	13,231	37.3	阿竹齊次郎
7月13日	釧路市	27,820	19,838	71.3	菊池三之助
7月14日	川崎市	121,143	62,210	51.3	金刺不二太郎

注. 「選挙概況」(『戦後自治史』第1巻、50頁)より作成。

6月に入って、地方自治をうたった第八章が盛り込まれた憲法草案が第九〇回帝国議会に提出された。地方制度改正案もそれに沿って直接選挙の結果市町村長に当選するためには選挙者の四分の一以上の得票が必要である等の具体的な規定が挿入され、衆議院本会議に提出された。この時点で自由党をはじめとする四党が地方制度改正についてどのような態度をとっているかを整理したのが表2である。自由党を除く三党が知事を政府の官僚である官吏ではなく、地方公共団体に属する公吏とすることに賛成していた。修正要綱は公吏とされた。その結果衆議院は、府県知事については憲法施行までは官吏とすると修正可決した。こうして戦前の府県制や町村制を改正するための第一次地方制度改革案は、総司令部の意向や地域住民の動向と各政党のイニシアチブによって修正された案が議会を通過したことになる。同案は1946年10月から施行された<sup>24</sup>。



表2 地方制度改革をめぐる各党修正案（1946年8月）

	自由党	日本進歩党	社会党	協同民主党	修正要綱
知事の身分		公 吏	公 吏	公 吏	公 吏
知事・市町村長解職	一般投票	一般投票	一般投票	一般投票	一般投票
地方議会解散	首 長	知事市町村長	首 長	知事市町村長	首 長
行政警察			地方移管	市町村長管轄	
地方事務所		将来廃止	廃 止	廃 止	
地方財政				国税委譲	

注.『戦後自治史』第1巻（77-84頁）より作成。

第一次地方制度改革の具体的内容について、直接立案にあたった鈴木俊一は、議会の権限を条例によって自主的に拡張することができるようにしたこと、市町村長と市町村会がともに市町村住民に対して政治的責任を持っていることを明確にしたことであるとし、これらにより戦前とは異なる民主主義的地方制度が整備されたと自賛した<sup>25</sup>。

#### 4. 地方議会・首長の権限と解職・解散権

地方制度第一次改正で首長直接選挙制の導入が決まったが、総司令部はなお制度を円滑に実施するための具体的項目を詰めるよう求めた。1947年5月の新憲法施行に合わせて地方自治法を施行するための準備が始まった。地方制度調査会を発足させ、法案を準備した。議会と首長の権限、首長の罷免権、議会の解散権などを詳細に規定する作業が進められた。

その結果、議会の解散権、議員及び長の解職権、副知事・助役その他の主要職員の解職請求権、条例制定改廃請求権、監督請求権等が挿入された。また地方公共団体のみに適用される特別法の制定についての住民投票権も認められた。住民が、地方公共団体の組織、立法、行政の運営等に対して、直接コントロールを及ぼすことができるような制度をつくることになった<sup>26</sup>。

鈴木によると、総司令部と内務省の主要な対立は、議会が知事の不信任決議権をもち、知事は辞職するか、議会を解散できるとした部分だったという。総司令部側はアメリカにない制度だとして導入をしぶったが、結局内務省の主張を受け入れた。この規定は、政策実施をめぐる首長と議会の相互監視、緊張関係を保つための新たな枠組みであったが、それまで首長直接選挙制さえ反対していた内務省側がはからずも発案して推進したことは注目に値する<sup>27</sup>。こうした改革によって直接選挙によって選任された議員によって構成される地方議会の地位と機能が高まった。

なお地方公共団体が条例で二年以下の懲役もしくは禁固、十万円以下の罰金、拘留、科料または服役の刑を科することができるようになったことも、その地位を高める措置であった<sup>28</sup>。その一方で全国町村会は1949年8月に至り、町村長と都道府県会議員との兼職ができるようにする、首長の解職および解散の請求の濫用を防止するための法的措置を講ずる、直接請求の制度の再検討を求めている。これは鈴木ら内務省担当者の民主化のための地方制度

改革の趣旨を越えて、一方的に首長側の権限を高めようとする主張であった<sup>29</sup>。

### Ⅲ 出先機関をめぐる攻防

#### 1. 各省の先行行動

地方自治制を新たに整備するにあたって、県市町村の権限がどの程度拡大されるかは、もう一つの重要な焦点であった。その推移について出先機関問題を中心に検討する。

戦前期には内務大臣が府県知事を任命し、地方に関する基本的な権限を握っていた。1920年代からは政府補助金を軸にした各省の地方への影響力も強まった。農林省による土地改良事業や自作農創設事業の実施がその典型である<sup>30</sup>。

総司令部は占領体制の下で地方分権を重視し、選挙制度改革や自治体警察の設置など数々の施策を実施したが、実は政府から地方への権限移譲問題については十分に対応できなかった。中央と地方の権限問題は複雑で、必ずしも分権化になじまないものもあり、間接統治のもとで具体策を練り上げるのは困難だったという事情がある。

各省は、こうした状況を利用した。1947年5月3日の地方自治法施行直前に、多くの各省出先機関を新設した。それまで税務局や営林局・鉱山監督局・鉄道局などに限られていた出先機関は、同年9月時点で、出張所などを含め膨大な機関数を数えるに至った。その多くは駆け込み設置であった。佐久間彊によると、その理由は「中央官僚の公選知事に対する不信の意思表示で…我国始めての公選知事ということになると、どんな人物が出て中央政府の施策が曲げられるかもしれないという危惧の念から、国政事務の統一の処理に名を籍りて、各省が重要な事務を知事の権限からひきあげることになった」からである<sup>31</sup>。農林省は農地部をつくり、1946年11月、全国六カ所に先機関として農地事務局を新設した。商工省は八カ所に商工局を設置した。経済安定本部も八カ所に地方経済安定局を発足させた<sup>32</sup>。

#### 2. 内務省の対応

日本政府は地方制度の第二次改正に向けて地方制度調査会を設置し、1946年11月に答申を受けた。ここでは国政事務を大幅に地方公共団体に移譲して、地方分権の趣旨を徹底させると述べている<sup>33</sup>。担当者だった鈴木は、「徒に戦時中にすらも見なかった官僚統制機構をこの際地方に新設するが如きことは絶対にこれを回避すべきである。また公選知事不信の考え方に立脚する官僚的機構の維持に至っては、選挙乃至政党政治という民主主義組織、日本国憲法の基本原理からいって、この際は到底容認し難い」と記した<sup>34</sup>。内務省側は出先機関問題についても、一転本格的整理に着手しようとした。税務署や税関、鉄道局などはそのまま置くが、地方商工局や地方専売局は簡素化し、地方行政事務局、地方農地事務局、土木出張所などは廃止するという方針案をつくった。しかし大蔵省など他省庁は、それに対抗して農地事務局、土木出張所などを存置し、地方商工局を国の機関とするなどの案を作成した。内

務省案は各省の抵抗に直面して実現が阻まれた<sup>35</sup>。

そこで対抗措置として1947年5月3日の新憲法制定に合わせて施行された行政官庁法12条の但し書きに、地方特別官庁の設置と廃止を、従来の勅令ではなく法律で定めるとする案を盛り込んだ。さらに12月の地方自治法の改正の際に、第156条第4項を新設し、駐在機関を含む国の地方行政機関の設置は国会の承認を得なければならないとした。たしかにこれらの措置によって出先機関の新設は抑制されたが、さかのぼって適用されるものではなかったので、多くの出先機関を減らす効果はなかった<sup>36</sup>。

### 3. 全国町村会の出先機関廃止要求

各省の出先機関の拡大に一貫して最も強く反対したのは全国の首長の協議組織である全国町村長会や全国市長会であった。さきにふれた1944年8月のOSSの報告書が言及した自治権拡大の活動に取り組んでいた組織である。戦前期に義務教育費国庫負担や雪害救済などの実現を求めて活動していたことを跡づけた拙稿を参照されたい<sup>37</sup>。

総司令部は首長の直接選挙制を導入するのとセットにして、1947年1月に戦時期地方の公職に在任していた主な人々を公職追放としたが、その頃から戦後の町村長会の活動は本格的に再開した。同月に開かれた全国町村長会総会では「地方中間行政官庁の設置に反対する決議」が採択された<sup>38</sup>。首長の直接選挙制が導入されたのだから、その権限をあらゆる機会をとらえて拡張する必要がある。地方に置かれている既設の政府出先中間行政機関は廃止整理し、新設を認めるべきではない。その権限を性質に応じて都道府県やその他の地方公共団体に移譲すべきである。またこうした中間行政機関の設置や改廃はすべて国会で審議し法律によって規制すべきである、と。翌2月、全国町村会は、「第二次地方制度の改正に際し地方特別官庁の設置及存置に対する反対意見上申の件」を政府に提出した<sup>39</sup>。

その6か月後の1947年8月に開かれた全国町村会では、地方団体の完全民主化のため地方出先機関の即時撤廃を期すことが決議された。福島県代表からは、以下のような出先機関の実態を批判する発言があった<sup>40</sup>。

戦争中から出先官憲が地方にあって地方庁が非常に困っていたのであるが終戦後それが雨後の竹の子のように増えた。地方自治法により出先官憲というものが整理されることを期待していたのであるが、予期に反して最近は何柄調査所というようなものまで出来る始末である。現内閣はこの出先官庁を即刻廃止する意向があるか。

来賓として出席していた平野農相は、出先官庁の即時廃止とその手段を順次方法とっていくことは同感である、と答えた。しかしその段取りがこの時つけられることはなく、逆に地方出先機関が増加することになったことは先に見たとおりである。

1948年5月13日に開かれた全国町村長会ではそうした地方出先機関の濫設は地方自治の伸長を阻害するので、政府はすみやかに整理を断行すべきだと決議した<sup>41</sup>。再度政府に決議内容を要望した。政府からは、特別のものを除き整理する旨の文書回答があったという<sup>42</sup>。

#### 4. 出先機関整理問題の帰趨

芦田均内閣は全国町村長会の決議直後の1948年5月14日、地方出先機関整理案を閣議決定した。ただし同案は、建設院建築出張所、文部省教育施設局地方駐在員等を廃止するのみの限定的な案であった<sup>43</sup>。

芦田首相は5月17日、ホイットニーGHQ民政局長に宛てて「政府の地方出張所再編成案」について検討してほしいと書状で連絡した。少し長くなるが、以下にその内容を引用しておこう<sup>44</sup>。

政府が長らく懸案としてきた地方分野における政府機関の現状を再編成する問題は、すでに貴官の関心を引くこととなりました。ここに同封した「政府の地方出張所再編計画案」をこの際実施することが適切であると、全閣僚が私に同意致しました。…

新憲法に基づく都道府県知事公選と同時に、数多くの各省庁と地方出張所と政府出先機関が加えられ、地方におけるその活動も拡大された。こうした傾向は、経済統制の分野でとくに著しい。例えば、必要な原材料と製品の割り当ておよび配給は大部分が所轄官庁とその出先機関の管轄下におかれ、このような取り決めが必然的に地方において中央政府が機能を増大させるのに大いに手を貸すことになっている。

その結果、地方政府の機能と活動はおのずと制限され、なかには活動が重なり合うといった事例も起きている。世論はこのような実状に終止符が打たれることを望んでおり、政府にはそうした制度全体を再調整・合理化する目的をもって見直すと同時に行政にかかる支出を節約する責任を有するのである。

総司令部では、日本政府の要請に応じて再編成案について各局の意見を求めた。だがこの微温的整理案でさえ、各局から反対の声が上がった。マッカーサーの求めに応じて総司令部の各局が示した意見は、それぞれの立場に応じて違いがあったものの、表3に示されているように廃止方針に反対するものが大部分であった<sup>45</sup>。ホイットニーは、同問題が総司令部ではなく内閣側が処理する事案であると返答せざるを得なかった<sup>46</sup>。

芦田内閣の処理方針は混迷し、結局地方機関整理問題は次の内閣に持ち越しになった。

第二次吉田内閣は、1949年1月に行政機構刷新審議会を設置した。町村長会は「経済安定原則に則る行政機構の刷新に関する要望書」を提出して、出先機関廃止を求めた。同審議会は2月に、県や市町村を管轄区域とする地方出先機関を廃止し、その事務を都道府県に移譲するとする答申を政府に提出した。そこで政府は、4月になって、商工局出張所・道路運送監理事務所・資材調整事務所の三機関を廃止して、その事務を原則として都道府県に移譲することを閣議決定した。同時に特に必要な範囲で分室を設置する経過措置を閣議決定した。ただそれらの実施について、閣議では意見が一致しなかった。そこで7月には全国町村会長が「地方出先機関の整理徹底に関する要望」を提出し、閣議で紛糾している分室問題の検討を進めると共に、他の機関の整理を実施するよう求めざるを得なかった。佐久間によると、この三機関は、すでに役割を終えた組織ばかりで、内容に乏しい整理だったという<sup>47</sup>。

表3 主要出先機関一覧

省 庁	出先機関	設 置 数	衆院整理案	内閣整理案	GHQ部局
総理庁	地方経済安定局	8			
	地方物価事務局	8			
	復員連絡局	4			
	地方復員局	5			
外務省	終戦連絡地方事務局	16			
	同 出張所	7			
内務省	土木出張所	6			
大蔵省	地方事務局	16			
	同 支局	48			
	同 出張所	292			
	税務局	370			
	税関	6			
	同 支局	40			
	同 出張所	42			
司法省	高等検察庁	6			
	地方検察庁	49			
	同 支部	228			
	区検察庁	557			
	監獄	59			
文部省	教育施設局出張所	8			
	地方転任員（駐在員）	46		△	
厚生省	町立病院	112		×	必要
	国立公園管理所（予定）				
農林省	資材調整事務所	46	○		
	農地事務所	6			
	作物報告事務所	46			
	同 出張所	2661			
	食物事務所	46			
	同 支所	493	○		
	同 出張所	6661	○		
	木炭事務所	46	○		
	営林局	14			
商工省	営林署	317			
	地方商工局	8	○		□
	同 出張所	46	○		□
運輸省	地方貿易事務局	4			
	鉄道局	9			
	管理部	45			
	地方施設部	9			
	地方建設部	11			
	道路運送管理事務所	52	○	△	□
逓信省	海運局	7			
	京都事務所	1			
	貯金支局	28			
	郵便局 普通	554			
	同 特定	13145			
	電信局	46			
労働省	電話局	44			
	公共職業安定所	544	○	○	
	労働基準局	46	○	○	
	労働基準監督署	336	○		
	地方労働局（予定）	8		×	
建設院	建築出張所	46	○	△	
	同 駐在員	46		△	
経済安定本部	地方物価安定局		○		
物価庁	地方物価事務局		○		

注1. ○は廃止して都道府県に委譲。△は都道府県知事に移管。

×は廃止して都道府県知事に委譲。□は必要だが再検討。

2. 『GHQ民政局資料』第9巻（丸善、1998年、425、462-482、533-549pp）より作成。

## 5. 出先機関問題と地方自治

出先機関問題が地方自治にどのように関わっているかについて、地方自治体や議会との関係に留意しつつ整理しておこう。国の事務は出先機関で処理される団体委任事務と、地方公共団体に委任して処理される機関委任事務がある。後者の事務量は地方公共団体の事務の七割を占めるとされ、そのため「三割自治」と呼称されるようになった。国家委任事務についてもその事務処理経費にみあう財源措置は不十分であった。そもそも委任事務導入の理由のひとつは中央政府の経費節減にあったので、事務経費の持ち出し分は自治体側に重くのしかかることになった。さらに重大な問題は、その七割の事務内容については、国の管轄事項なので、地方の側がその是非について検討できないことにあった。市町村議会では、予算措置や監督権が国にある以上、議題として審議することが出来ないしくみになっていた。佐久間はこの点について「国の事務であるとされているため地方公共団体の議会において審議することが許されず、中央政府の権力的な監督に服し、その執行については一々細かい点まで指図を受けることになって、いわば中央政府の侍女として使われることになった」と指摘し、「機関委任方式は、中央集権的官僚行政を徹底させるための道具として使われた」と述べている<sup>48</sup>。出先機関と機関委任事務が地方自治体の行政権や議決権を大きく制約し、地方自治の前途に大きな壁をつくることになった。

またこの頃各種の公団がつくられた。小林によると、これらは一種の政府機関であるが、その活動内容は府県の経済行政と極めて重大な関係があり、出先機関の問題と同様の問題があると指摘した<sup>49</sup>。

こうした地方自治権をめぐる問題は、1949年8月のシャウプ勧告において再び取り上げられ脚光を浴びることになる。しかしその時も、実行は日本側の政府・各省・国会に委ねられたから、それまでの経緯と同様地方公共団体や全国町村会、一般住民の意向が反映される可能性はなかった。三割自治や出先機関維持、政府各省による補助金行政の枠組みは変わらず、かえって拡大することになる。なおシャウプ勧告の主な狙いは地方財政制度の改革にあり、それも地方分権にとって核心的な問題であるが、ここで検討する余地はないので、別稿を期したい。

## おわりに

アメリカの戦後構想に地方分権化がうたわれたことを高く評価する既説に対し、小稿では東北アジアの戦後秩序に対応しつつ非軍事化と民主化を行うために公職追放をセットにして組み込んだ親日派の妥協案であったことを示した。ただ戦後の首長直接選挙制度の導入や地方議会の権限強化などを制度化した地方制度改革は、その妥協案の延長線上に採用されたのではない。総司令部民政局の旧ニューディール派の立案と、直接選挙を事実上実施した地域住民の地域自治要求と、国会の各会派の地方分権への制度改革要求という三者の協同活動に

応じて、内務省や政府が妥協したことにより実現したことを明らかにした。内務省の担当者が、一転して地方議会の権限拡大や、首長の議会解散権と議会の首長解職権をも組み込んで両者の緊張関係を維持する詳細な仕組みを地方自治法案と第二次地方制度改革案に挿入したことは、理性の狡智であろうか。ただ折角の制度改革であったが、中央各省と政府は出先機関を新增設し、補助金行政を拡大し、公団など新たな組織を作り、地方公共団体に機関委任事務を負担させることにより、地方行政のかなりの部分を首長や地方議会の管轄外に置いた。これには全国町村長会や全国市長会、総司令部民政局も反対したが、変更することは出来なかった。その理由のなかには、中央行政と地方行政の管轄事項の腑分けが全体として合理的に整理されることなく、目の前にある個別事例によりかかって政策判断がなされたことがある。

そこで最後に地方自治問題をめぐって、かつてのG・ラングロッドとK・パンターブリックの論争をふり返っておこう<sup>50</sup>。ラングロッドは「制度というレベルの上からみた場合、地方自治の存在はあの中央集権化された行政的なピラミッドのすべての段階におびただしく見られるばかりか、地方分権化された諸機関の内部にも同様に発生する高度の官僚性というものを排除するために、役立つものではない」と述べて、地方自治が無前提に民主化をうながすものではないとした。パンターブリックは、そのような側面があることを認めつつも、「地方自治は民主主義と歴史的に結合するだけでなく、民主主義に有用な世論を保持することにおいても重要な役割を果たしている」ことが重要だと反論し、さらに次のように述べた。民主主義にとって、地方社会における相互批判の場は不可欠である。中央と地方の政府は互いに協力し合う関係にあり、執行的行為は中央・地方を問わず全体または地方の利益のために行われるものであるから、批判的意見交換の結果お互いが気楽に制約を受け入れることが可能となる、と。

ここでパンターブリックが述べている趣旨は、今日においても必ずしも合意されているとはいえない。とはいえ小稿で整理したように、戦後の地方制度改革の結果、地域社会の課題をめぐって相互の意見を交わし合う場が制度として設定されたこと、見解の違いを政治や行政の場で表現し一致点を見いだすための制度が一応用意されたことに留意したい。ポツダム宣言、東北アジアの国際環境、総司令部や内務官僚の思惑が複雑にからみあうなかで、首長の直接選挙制度と地方議会の権限拡張、相互の監視権限などが導入されたことは重要である。どのようにそれらを利用し、地方公共団体の権限を拡大し、必要に応じて修正・改編しながら発展させていけるかが問われているのだろう。民主化を担保する地方制度が整備されたとはいえ、地域の懸案の全体について住民が知ることができ、議論することができ、反論することができ、多数意見を納得して受け入れたりすることができる過程や環境が保障されないうちは、地方自治の民主化が実現されたとは言えない。

[本研究はJSPS科研費15K02861の助成を受けたものです。]

## 注

- 1 ロバート・E・ウォード「戦時中の対日占領計画」（『日本占領の研究』東京大学出版会、1987年）、天川晃「占領と地方制度の改革」（同前、所収）、同「地方自治制度の改革」（『戦後改革』第3巻、東京大学出版会、1974年）、地方自治研究資料センター編『戦後自治史』第一巻（文生書院、1977年）など。
- 2 進藤栄一『敗戦の逆説』（筑摩新書、1999年）、同前『分割された領土』（岩波現代文庫、2002年）、五十旗頭真『米国の日本占領政策』上・下（中央公論社、1985年）、袖井林二郎『吉田茂＝マッカーサー 往復書簡集』（法政大学出版局、2000年、2012年に講談社学術文庫に所収）など。
- 3 前掲、ウォード、69頁。
- 4 POSSIBLE SOVIET ATTITUDES TOWARDS FAR EASTERN QUESTION, PG28, October 2, 1943, Record Group 59, Notter Files, USA National Archives at College Park.（以下RG59と略称する）。
- 5 JAPAN: THE POSTWAR OBJECTIVES OF THE UNITED STATES IN REGARD TO JAPAN, CAC116 (PWC108), March 14, 1944 (RG59).
- 6 JAPAN: SUSPENSION OF POWERS OF GOVERNMENT, CAC110, March 22, 1944 (RG59).
- 7 PAPERS CONCERNING MILITARY GOVERNMENT IN JAPAN, THE MANDATED ISLANDS, KOREA, THAILAND AND MANCHURIA (PWC105), April 10, 1944 (RG59).
- 8 Memorandum, TO: GH Blakeslee FROM: H Borton, Inter-Divisional Area Committee on the Far East, April 27, 1944 (RG59).
- 9 前掲、ウォード、72頁。
- 10 前掲、進藤、2002年、185頁。
- 11 DECENTRALIZATION OF JAPANESE ADMINISTRATION (PWC153), May 1, 1944.『昭和財政史』20巻（東洋経済新報社、1982年）14-16頁。
- 12 JAPAN: SUSPENSION OF POWERS OF GOVERNMENT (PWC112a), May 1, 1944 (RG59).
- 13 JAPAN: ABOLITION OF MILITARISM AND STRENGTHENING DEMOCRATIC PROCESSES (PWC152b), May 9, 1944. Foreign Relations of the United States; 1946 Volume VIII, THE FAR EAST, 1257-1260pp. 前掲、ウォード、73-74頁。
- 14 LOCAL GOVERNMENT IN JAPAN, OFFICE OF STRATEGIC SERVICES RESEARCH and Analysis Branch, August 1, 1944, RG153, USA National Archives.
- 15 REFORM OF THE JAPANESE GOVERNMENTAL SYSTEM (PR32 Final), October 8, 1945, SFE142: Constitutional Reform, T1205-Roll No.8, USA National Archives（以下T1205と略称する）。
- 16 SFE142, October 22, 1945 (T1205).
- 17 SFE142/1, November 16, 1945, SFE142/2, November 23, 1945 (T1205).
- 18 REFORM OF THE JAPANESE GOVERNMENTAL SYSTEM (SWINCC228), November 27, 1945 (T1205).
- 19 Memorandum, TO: Mr. Vincent FROM: Mr. Dickover, Suggestions of Governmental Reform in Japan, October 15, 1945 (T1205).
- 20 「戦後自治史Ⅱ昭和二年の地方制度改正」（前掲『戦後自治史』第1巻）12-13頁。
- 21 同前、22-25頁。
- 22 同前、28-29頁。
- 23 終戦連絡中央事務局政治部「新憲法草案修正ニ関スル会談ノ件」（『現代地方自治制度の確立』学陽書房、1999年）178頁。
- 24 第一次地方制度改正の国会における審議経過については、前掲「戦後自治史Ⅱ」（52-92頁）を参照。



- 25 鈴木俊一「今次地方制度の改正について」(『自治公論』1946年12月号) 8-9 頁。
- 26 小林與三次「いわゆる地方自治権拡充の行方」(『自治公論』1947年7月号) 2-4 頁。
- 27 鈴木俊一「20世紀の証言」(『This is 読売』1998年6月) 275-276頁。
- 28 前掲、小林、16-17頁。
- 29 全国町村会長「地方自治法一部改正要望の件」(全国町村会・自治公論・号外『自治特報』6号、1949年8月) 23頁。
- 30 今村奈良臣『補助金と農業・農村』(家の光協会、1978年) 99-100頁。
- 31 佐久間強「地方出先機関の問題」(『自治研究』27(4)、1951年) 29頁。
- 32 地方自治百年史編集委員会編『地方自治百年史』第二卷(地方財務協会、1993年) 144頁。
- 33 鈴木俊一「地方自治制度の第二次改正について」(『自治公論』1947年4月号) 8-9 頁。
- 34 同前、4-5 頁。
- 35 前掲、『地方自治百年史』、145-146頁。
- 36 前掲、佐久間、30頁。
- 37 拙稿「一九二〇～三〇年代における町村長会の活動」(『佐渡・越後文化交流史研究』第8号(2008年)所収)。
- 38 全国町村長会総会「地方中間行政官庁の設置に反対する決議」(『自治公論』1947年4月号) 34-35頁。
- 39 「地方出先機関 徹底的に整理せよ」(前掲、『自治特報』6号) 24頁。
- 40 「全国町村会臨時総会」(『自治公論』1947年9月号) 18-23頁。
- 41 「全国町村長大会」(『自治公論』1948年6月号) 5 頁。
- 42 「地方出先機関 徹底的に整理せよ」(『自治特報』6号、1949年8月) 24頁。
- 43 前掲、佐久間、30頁。
- 44 前掲、『吉田茂＝マッカーサー往復書簡集』、365-368頁。
- 45 『GHQ民政局資料「占領改革」』第9巻(丸善、1998年) 542-549pp。
- 46 同前、550p。なお同書第8巻所収の天川晃「解説」(xi p)を参照。
- 47 前掲、佐久間、30-31頁。
- 48 同前、35-36頁。
- 49 前掲、小林、2-4 頁。
- 50 G・ラングロッド「地方自治と民主主義」、K・バンターブリック「地方自治と民主主義—ラングロッド教授への反駁—」(『都市問題』45巻11号、1954年) 143-160頁。