

上越教育大学大学院学校教育研究科
教科・領域教育専攻 社会系コース
中能登町立鹿島中学校 教諭 前 正人

研究主題 **戦後日本の制度改革と地方自治**
— 一国の地方出先機関を中心に —

要約： 第二次世界大戦の敗戦によって、わが国の地方制度は根本的に転換を迫られることになった。総司令部の「知事直接公選」導入の要求に対し、日本政府は地方制度改革によってこれを制度化し、また、「知事の身分変更」とそれに伴う国政事務の処理問題に対応した。そして、その過程において国の地方出先機関の問題が取り扱われ、国政事務を都道府県へ委譲し、出先機関を整理統合する内務省の方針に対し、中央各省は、広域的地方行政の統一性・一貫性の確保の視点からこれに反対して、出先機関の設置及び存置を主張した。戦後改革期における出先機関の設置及び存置は、地方の視点による「自治」と国家全体の視点による「広域行政」の調和・バランスをいかに維持するかという課題に対するひとつの対応であった。

キーワード： 出先機関，知事公選，官選知事，知事の身分，国政事務，地方自治

I はじめに

大日本帝国憲法下の地方制度は、官選知事を、府県の地方及び国家行政一般を総括的一元的に所掌する普通地方官庁として位置づけていた。中央各省は、所掌する事務に関して府県知事を指揮監督する権限を有し、戦前の府県知事は、いわば国の総合的な地方出先機関とも呼べる存在であった。また、中央各省は、現在の地方出先機関あるいは地方支分部局にあたる特別地方官庁（以下、出先機関と記す）を個別に設置することは、特殊な事務を所掌させる例外的場合をのぞき、原則として認められていなかった。

このような官選の府県知事や特別地方官庁を含め、戦前の地方制度は、第二次世界大戦の敗戦によって根本的に転換を迫られることになった。憲法改正過程において、総司令部より「知事直接公選」導入が日本の地方制度改革に強く要求されたのである。では、「知事直接公選」導入の要求に対し、日本政府はどのように反応し、また地方制度はどのように改革されたのであろうか。そして、これら一

連の過程で戦時体制機関として増加していた出先機関の問題はどのように議論され、どのような経緯で戦後多くの機関が存置されるという結果に至ったのであろうか。

こうした問題意識のもとで、本論文は、戦後改革期（1945年-50年）における憲法改正過程とそれに伴う地方制度改革において、「地方自治」規定の「知事直接公選」導入に関する経緯及び地方制度改革（第一次，第二次）における「知事公選とその身分」に関する議論を考察し、「知事直接公選」導入による地方制度の改正過程で、出先機関の問題はどのように取り扱われたかを明らかにすることを目的とする。

II 研究の概要

本論文は、総司令部の「知事直接公選」導入の要求に対して、日本政府がどのように反応し、地方制度がどのように改正され、またそれらの過程で出先機関の問題がいかに議論され、そして存置されたかについて考察を加えた。

まず、第1章では、戦後改革期の地方制度改革の前提である、戦前の地方制度と制度改革及び国の出先機関について考察を行った。戦前の地方制度では、府県知事（官吏）は、広域的な地方行政を担当し、軍事・警察、教育、徴税など一切の権限を掌握する国の総合的な地方出先機関（行政区画の長）としての性格をもっていた。また、「府県制（1890年公布）」によって、府県知事は、地方団体の長としての性格も併せもつ存在となった。一方、府県は、「府県制」の制定過程において元老院の反対によって自治体的要素が削除されるなど、自治体としての性格よりも広域的な地方行政を担当する国の行政区画としての性格を強く付与されていた。このように、府県知事が広域的な地方行政を広範に担っていたことから、国の出先機関は、中央各省が個別にこれを設置することは特殊な事務を所掌させる例外的場合をのぞき、原則として認められていなかった。しかし、戦時体制への移行に伴って物資調達・統制経済が強化されると、中央各省はこれに対応する出先機関の新設、再編・強化を行うとともに、これまで府県が処理してきた事務を出先機関を通じて直接処理するようになったのである。

第2章では、第1章で考察したわが国の地方制度に対し、総司令部はどのような地方自治改革構想をもっていたのか、また、日本政府はどのような地方自治構想をもっていたのか、考察を行った。日本の降伏後、アメリカ国務省では、ディコーヴァーがわが国の地方制度改革について「知事公選制」を提案し、その理由として、第一に「民主的な手続きについてより多くのことを教える手助けになるだろう」、第二に「現在の体制の欠点を取り除くことになるだろう」という二点をあげ、「知事公選制」の重要性を指摘した。これを受けて、総司令部民政局において「都道府県知事の直接公選」が主張され、ティルトンは日本の地方制度について、「第一に、日本の行政は

あまりに中央集権に過ぎるから徹底した地方分権をはかり、地方のことは全部地方にまかせるべきであり、第二に、知事、市町村長の直接公選制を実施すべきである」という意見を述べた。また、ラウエルは「レポート・日本の憲法についての準備的研究と提案」において、都道府県知事、市町村長などの行政官の公選を提案した。こうした「知事公選制」の考え方は、その後、憲法草案の起草の過程で議論され、「総司令部案（マッカーサー草案）」の「地方自治」規定における第一条項となったのである。

「総司令部案（マッカーサー草案）」（昭和21年2月13日）

第8章 地方政治

第86条 府県知事、市長、町長、徴税権ヲ有スル其ノ他ノ一切ノ下級自治体及法人ノ行政長、府県議会及地方議会ノ議員並ニ国会ノ定ムル其ノ他ノ府県及地方役員ハ夫レ夫レ其ノ社会内ニ於テ直接普通選挙ニ依リ選挙セラルヘシ

第87条 首都地方、市及町ノ住民ハ彼等ノ財産、事務及政治ヲ処理シ並ニ国会ノ制定スル法律ノ範圍内ニ於テ彼等自身ノ憲章ヲ作成スル権利ヲ奪ハルルコト無カルヘシ

第88条 国会ハ一般法律ノ適用セラレ得ル首都地方、市又ハ町ニ適用セラルヘキ地方的又ハ特別ノ法律ヲ通過スヘカラス但シ右社会ノ選挙民ノ大多数ノ受託ヲ条件トスルトキハ此ノ限ニ在ラス

（訳文は、『日本国憲法成立史』第3巻、有斐閣、1996、42-43頁、【付録2】日本国憲法（いわゆるマッカーサー草案の外務省訳）より、引用。）

一方、日本政府は、マッカーサーから憲法改正を検討するよう命じられ、「近衛草案」をはじめ「佐々木草案」、政党その他民間団体などからさまざまな憲法改正案が提案された。しかし、これらの改正案のうち、「地方自治」について規定したものは「佐々木草案」のみで、政府によって設置された憲法問題調査委員会が起草したいわゆる「松本草案」においては、「地方自治」について何ら触れていなか

った。つまり、政府は戦前の地方制度と同様に、「地方自治」を法律レベルの問題と解釈し、中央集権的な地方自治を構想していたのである。以上のことから、憲法に「地方自治」に関する規定を定めること、「知事公選制」を導入することは日本側の意思（民意）によるものではなく、総司令部の主導によるものであったことが明らかとなった。

第3章では、憲法改正過程における総司令部の「知事直接公選」導入の要求に対し、日本政府はどのように対応したのか、また、その過程で出先機関の問題はどのように取り扱われたのか、考察を行った。「総司令部案（マッカーサー草案）」によって「知事直接公選」導入を要求された日本政府は、当初これに抵抗し、議会による間接選挙を模索した。堀切内務大臣は、「今度の異動に際しても実はこの際思いきって知事の公選をやってみてはと考へ、その方法として現在の地方議会で知事を選定させるということを一応検討したのだが、急速を要したため間に合わなかった」と述べ、また、坂内務次官は、「市会、県会なりとの対立を考えると、間接選挙が当時の常識であった。従って、直接選挙を考えた人はあまりなかったであろう」と述べている。つまり、政府は知事の選出を直接選挙とした場合、知事と府県議会の対立、府県政運営の混乱などの不安をもっていたのである。しかし、第一次地方制度改革において政府はこの方針を転換し、「知事直接公選」を制度化した。「知事直接公選」に踏み切った理由について、政府は、「間接選挙の方がより良き候補者を選ぶことができる合理的理由はない」、「真に民意を背景として、『強力なる知事』として施策を強力に推進するには、直接公選が最も適当である」、「候補者を都道府県議会等で推薦する方法は、選挙人の選択を制限する」等をあげている。こうして、都道府県知事は、住民による直接選挙で選出されることになったのである。

政府は「知事直接公選」を受け入れる一方

で、知事の身分は「官吏」とした。その理由について、「都道府県の事務の大部分は国家事務として編成され、形式は都道府県の事務でも、実はその地域内における国家事務の執行にすぎない」、「今後、国家施策、広義な復興計画を強力に推進するためには、一地方の解決に委ねることをえない部分が多く、国家的立場から統一的有機的施策遂行が益々必要である」、「当面の食糧窮迫の状況は当分緩和される見込がなく、知事を公吏とすると勢い地方割拠主義の弊を生じ、食糧供出に重大な障害を招くことになる」等をあげている。つまり、政府は「知事直接公選」導入により想定される地方のブロック化、関連諸法との法的整合性の担保などの諸問題を、直接選挙ではなく間接選挙とすることで対応する対応から、公選知事の身分を「官吏」とする対応に方針を転換したのである。しかし、このような政府の方針に対し、衆議院において各政党から批判の声があがり、また、総司令部からも修正意見が出されるなど、「知事の身分変更」は第二次地方制度改革において重要な問題となったのである。

知事の身分を「官吏」から「公吏」に変更した場合、どのような法的対応が必要となるかを検討するため、政府は地方制度調査会（以下、調査会を記す）を設置した。調査会では、従来、官吏の府県知事が処理してきた国政事務をだれが、どのように処理するかが最大の問題となり、答申では公吏の府県知事でも国政事務を処理することができるとした。これによって、国政事務は公吏の府県知事が処理することになり、広域的地方行政の統一性・一貫性を確保することが困難になる可能性が生じたのであった。そして、これらの過程で取り扱われたのが、出先機関の問題であった。

この問題は、調査会において審議され、中央各省は「全国的に統一ある施策の施行の必要性」、「府県という小さな地域では処理できない」、「府県の区域をこえて行われている国

政事務である以上、地方へ委譲することは問題にならない」などの理由をあげて出先機関の整理統合に反対し、存置を主張した。こうしたことから、調査会は具体的に整理統合する出先機関を明示するには至らず、「出先機関は極力整理する」という答申にとどまった。そして、この問題は、地方自治法の制定過程であらためて議論されることになったのである。

1947（昭和22）年1月、内務大臣から「地方自治法案要綱」が提案され、出先機関の問題について、国政事務を原則的に都道府県へ委譲し、出先機関を整理統合する方針が示された。この方針について、国費、地方費の負担区分の問題から大蔵省と内務省が対立し、大蔵省は出先機関の存置を主張して内務省の同法案要綱に反対した。その後、物価庁、農林、厚生などその他の省も内務省案に反対し、出先機関の存置を主張する大蔵省案が閣議決定された。中央各省が出先機関の存置を主張した理由について、物価庁では「物価統制には公正な立場が必要であり、物価は一地方だけの問題でなく、全国的全種類の関連性があり、物価は地方の立場からでなく、国の立場から統制すべきである」、大蔵省では「全国的統一運用の必要のある財政金融政策の執行に属するものである」、農林省では「食糧需給の逼迫する状況を鑑み、集荷配給事務は、全国の見地の下に統一された国家機関によって運営されることが必要である」、厚生省では「勤労署、社会保険出張所は、厚生省所管の独立地方行政官庁とすること。これらの官庁における事務は、技術的性格と全国一貫的性格から、その下部機構は、国の機関とすべきである」ことをあげている。つまり、中央各省は国家行政の全国的統一性・一貫性の確保を主張したのである。また、厚生省は「技術的性格」を理由にあげ、「知事公選制」導入による公選知事、完全自治体となった都道府県の行政能力に対する不安を示している。以上

のことから、戦後改革期における出先機関の設置及び存置は、中央各省の既得権の確保や権限拡張欲だけではなく、「知事直接公選」導入に伴う都道府県行政への不安を前提に、国家の広域的地方行政の統一性・一貫性の確保と都道府県行政に対する補完機能への対応であったといえることができる。

Ⅲ まとめ

憲法改正過程における「知事直接公選」導入は、わが国の地方制度に根本的転換を迫り、日本政府はさまざまな制度改正を通じてこれに対応した。政府は「知事直接公選」導入の要求に対し、当初、議会による間接選挙の対応を模索し抵抗したが、第一次地方制度改革において「知事直接公選」を制度化した。しかし、知事の身分は「官吏」とし、政府は「知事直接公選」への対応を、「議会による間接選挙」から「知事の身分を官吏」とする対応へ方針を転換したのであった。この方針転換について、各政党は一斉に批判の声をあげ、また、総司令部も修正意見を出すなどした結果、知事の身分は「官吏」から「公吏」へ変更されることになったのである。

「知事の身分変更」は、国政事務の処理問題と関連し、これまで官吏の府県知事が処理してきた国政事務を公吏の府県知事が処理することになり、広域的地方行政の統一性・一貫性を確保することが困難になる可能性が生じた。この過程において出先機関の問題が取り扱われ、中央各省は、広域的地方行政の統一性・一貫性の確保と都道府県行政に対する補完機能として出先機関の設置及び存置を主張したのであった。以上のことから、戦後改革期における出先機関の設置及び存置は、「知事直接公選」という状況を前提に、「地方の視点による『自治』と国家全体の視点による『広域行政』の調和・バランスをいかに維持するか」という課題に対するひとつの対応であったといえることができるであろう。