

日本における総合行政の起源

——占領改革期の中央地方関係——

北 山 俊 哉

本稿は、拙稿（北山2017）を受けて、戦後の占領改革期を扱う。そこでの議論をまずまとめてみよう。

明治時代に大日本帝国憲法と同時期に作られた「内務省一府県システム」は、中央財政と地方財政との遮断、そして中央の政治と地方の政治との遮断を意図して作られていた。しかしながら、急速な近代化を突貫工事のように行う中で、当初のシステムにはストレスがかかってきた。同システムに埋め込まれた、自治のシステムが官治のシステムに徐々に影響を及ぼしてゆく。官選知事が中央地方間のテコとなるシステムに、政党勢力が知事を任命することで浸透をしてゆく。中央と地方の間で事務が融合していることを背景に、町村会を中心とする地方の勢力が中央にも影響を及ぼしてゆく。

この「政治化」に、急速な近代化による「事務の増大」が加わる。財政を遮断することは困難となり、義務教育費を中心に、補助金・負担金の体系が整備されていった。1930年代前半には、高橋是清による時局匡救事業が始まり、不況対策としての公共事業が世界的にもいち早く始まる。ケインズよりも、ニューディールよりも前の時代である。ここにおいても地方の事務事業の増大があった。福祉国家の原型もまたこの時期に始まる。1938年に内務省から衛生局と外局の社会局に文部省の体育運動関係の事務が統合されて、厚生省が新設され、同年、国民健康保険法が成立して、

市町村を範囲として国民健康保険組合が全国に組織されていく。1940年には地方分与税という恒久的な財政調整の制度化が行われた。

43年には府県制，市制，町村制の改正が行われ，「国家と市町村との一体不可分の関係を強化し，市町村をして国策遂行の第一線機関」とすることが図られた。具体的には，市町村と市町村長に対する国政事務の委任をより容易にする方法がとられた。また市町村長に地域内の各種団体に対する指示権を賦与し，市町村を綜合団体として捉えようとしたのである（天川2017，44ページ）。このようにして総力戦を戦う戦時期には地方自治体の重要性が格段に増すことになったのである。

この戦時期には，政党勢力に代わって，軍部の勢力が国政を左右するに至っていた。政党化ではない意味の政治化（軍部勢力の増大）が，「内務省—府県システム」という行政システムを揺さぶることになり，「内閣—道州制システム」という対抗的なシステムが構想されたが，取って代わるということにまでには至らずに敗戦を迎えた。

急速な，追いつき型の近代化を行った国は多くある。しかしながら，「総力戦」を経験した国は世界史の中でも絞られてくる。さらには，この総力戦に敗北し，無条件降伏を行い，戦勝国による徹底的な「占領改革」を経験した国はさらに少なくなる。日本はそのような国なのであり，比較を行おうにも対象国の数（N）が限られ，スモールNの事例となるのである。

もちろん以下に見るように，占領軍が全てを思い通りに成したわけではないし，占領が終了した跡にいわゆる「逆コース」の時代があった。しかしながら，憲法体制は変更させられ，国会が国権の最高機関となり，市町村長，知事ともに公選の地方公務員と変化し，そして何よりも，警察，選挙，地方行政を対象としていた内務省が解体させられた。これについての再変化はいまだ行われていない。占領軍による変革なしにこのようなこと

が、行われていたかは疑問である。

日本は、総力戦を経験し、さらに占領改革を経験した国である。この2つがともに、本稿の対象である地方自治体のあり方に影響を与えているというのが素直な観察であろう。筆者は2017年にデンマークで在外研究を行ったが、当然あると考えた1930年代から40年代にかけて地方制度の変化があまりなかったことに衝撃を受けた。

戦時期における日本の政治行政経済体制の変化に着目するのが野口悠紀雄の1940年体制論である。これは占領改革が重要であったという議論に対して polemical な議論を展開している。本稿においても、戦時期の変化に大きな着目はする。しかし同時に、占領改革もまた同様に重要であるという、いわば平凡な主張を行わなくてはならない。

1 占領改革による分権化：概説

戦後における占領改革は、軍国主義を廃止して自由化・民主化を進めるため、新憲法の制定を含む政治行政制度の一新、産業経済における改革、教育改革等が実施された。

占領改革による分権化については、近年研究者による検討が進んでいる（例えば、天川2017、市川2012、稲垣2015）。本稿は、天川晃氏が戦後の地方自治制度の発展を2017年にまとめられた遺作に依るところが大きい。

まずこの時の分権化は、いくつかの段階を経て行われた。このことは多くの研究でも取り上げられているが、本稿ではその順番（sequence）に着目したい。ポール・ピアソンの『ポリティクス・イン・タイム』（ピアソン2010）以来、何が起こったかだけではなく、いつ起こったかも重要であること、どのような順番で起こったのかも重要であることが指摘されてきた。ここでは、知事の公選化の決定、地方自治法の制定、内務省の解体がこの順番で行われたことの重要性を主張する。敗戦後、既存の秩序が

一気に崩壊したわけではなく、市制、町村制、東京都制、地方官官制は現行の法体系として生き残っていた。内務省も47年12月の解体までは存在しており、それまでの分権化の過程では旧来の「内務省—府県システム」をなんとか続行、あるいは修正しようとして、総司令部や他省庁と折衝にあたって、影響力も有してきた。明治期の地方制度に代えて地方自治法が日本国憲法と同時に施行された段階では、いまだ内務省が存在していたのである。そして最後に他ならぬ内務省が解体され、残存をはかっていた内務省による地方自治体に対する一般的監督権が消滅した。

その順番であるが、まず問題となったのは、知事をどう選ぶのか、知事の身分は官吏（国家公務員）なのか公吏（地方公務員）なのか、府県は市町村と同じように完全自治体になるのかという点である。これは日本国憲法において地方自治に関して、どのような記述がなされるのかに関する議論とともに進んでいった。内務省としては、できるだけ「内務省—府県システム」を維持したいという考えであり、府県会による間接選挙で、身分は官吏という考えであったが、戦後の世論、新聞論調・マスメディアの動向、そして何よりも占領軍の強い影響力の中でどれだけそれが通せるのが課題であった。

第二に、明治以来の地方制度の多元的な法体系をどのように改革して、どのような地方制度を構築するかが問題となった。これは地方自治法という一元的な法にまとめ上げられた過程である。ここでは、知事が直接公選で公吏であることが決まった中で、内務省が中心となって行われた。公吏である公選知事が今までと同様に国政事務を管理できるのか、その場合どのように指揮監督が行えるのかという課題があった。同省は内務大臣の一般的監督権を残そうとし、しかも他省庁が地方出先機関を設置して府県を迂回することを防ごうとする中で、立法過程が進行した。総司令部の強い反対から一般的な監督権は消滅したが、もう一つの内務省の選好である、

出先機関による分離的な行政回避にはある程度成功した。その結果が、府県や知事に対する委任であり、団体委任事務、機関委任事務であった。都道府県に国政事務は残された。出先機関ではなく、府県が国政事務を執行するという意味でのみ「内務省—府県システム」は継承された。

そして最後に、その内務省自体が解体されるという過程が生起した。ここに明治以来の「内務省—府県システム」は消滅するに至る。

これらの過程は、本稿でいう自由度拡充型の分権化である。他方では、「所掌事務拡大型」の分権化が行われたことも、占領改革の特徴である。中心となったのが警察・消防と教育の分野である。戦前の集権的な制度が改革の対象となり、警察・消防と教育の権限が地方政府に移された。本稿の最後にこの点を論じよう。

選挙法の改正と地方総監府廃止問題 1945年後半

45年8月の敗戦以降の、分権化の過程をたどると、45年後半はまず選挙法改正についての議論が中心に行われていた。内務省は選挙も管轄となっており、この対応に迫られることになった。衆議院の選挙法改正が急がれて、12月17日に公布され、18日に衆議院は解散した。これについては、占領当局者からの強制も干渉もあまりなく、国会での改正もあまりなかった（天川2017、87ページ）。

地方総監府廃止問題

拙稿（北山2017）では、明治期に成立した「内務省—府県システム」、そしてこれに対抗して戦時期に模索された「内閣—道州システム」の対抗のなかで成立していた地方行政協議会（1943年）、地方総監府（1945年）について論じた。府県の区域が狭すぎ、また内務官僚による知事が専門性を欠いていること、政府内部での集権化を図る必要があることを理由とし

て、ブロック単位で設けられたものであるが、道州制が成立したわけではなかった。これらの展開においても、府県の実在は前提とされ、他省庁の出先機関との連絡調整を強化しようとするものでしかなかったのである（天川2017）。協議会所在地の府県知事や都長官が、協議会会長、および地方総監となっていたことからそのことが読み取れるであろう。

戦後すぐの1945年は、この地方総監府をどうするのかということが問題となった。戦後の混乱の中で東久邇宮首相はこれの重要性を説いたが、内務省としては、戦時機構であるとして廃止し、代わって地方行政協議会に近い、地方行政事務局を設置する意向であった（天川2017）。この当時は、内務省がいまだ存在しており、「内務省一府県システム」の路線か「内閣一道州システム」の路線で行くのかはまだ不明の時期であり、そのなかで内務省が動いたのである。1945年11月4日総司令部が、総監府の廃止と地方行政事務局の設置に同意した。ひとまずは、府県が解消され、地方総監府から道州制に至る経路は回避されたのである。しかし道州制を望む声はこの後も消えることなく続くことになる。

2 知事公選化と府県のある方

上に述べた三つの論点のうち、最初に問題となったのが、「内務省一府県システム」の要であった知事の公選問題である。この問題については、総司令部からも、および当時の新聞論調においても、公選を要望する声は強かった。

結果的には市町村長も知事も直接公選で選ばれるようになり、市町村のみならず、都道府県も完全自治体となった。市川喜崇が「機能的集権化」と対比させる、「包括的分権化」が行われた（市川2012）。この分権化は、本書でいう「自由度拡充型」の分権化であり、戦前と比べて人事統制が弱められたことがその中心内容である。内務大臣による知事の任命がここに

終了するのである。

この過程はどのようなものであっただろうか。本稿の関心はもっぱら総合行政の起源にあるが、知事の直接公選が、後の府県の総合行政の発展に与えた影響をみるという観点からこれを考えることになる。

45年末からはまず知事の公選問題について議論が始まっている。45年末までの内務省の考えは、選挙方法は、府県会による間接選挙で行い、従前と変わらず、知事の身分は官吏、すなわち府県は完全自治体とはならない、であった（天川2017、92ページ）。46年になると1月4日に公職追放があり、内務大臣が交替する。新内相もまた、公選には否定的であったが、内務省の官僚だけでなく、他省の官僚や民間人を新知事として登用するということを行っている。

知事公選問題は、この後、日本国憲法の制定とリンクして進むことになる。憲法制定にあたっては、民政局が大きく関与しながら行われた。45年12月8日に松本烝治国務相が「松本四原則」を発表し、同時期には政党を含む民間でも憲法草案がさかんに公表されている。

翌46年2月1日には毎日新聞が「松本案」のスクープを行った。民政局ではこれに基づいて検討が行われ、これは「極めて保守的な性格」のもので受け入れがたいものと捉えたようである（天川2017、143ページ）。これが民政局の草案起草への「引き金」になった。

こうして2月4日から民政局の総動員で、起草作業が行われた。ハッシー海軍中佐やティルトン陸軍少佐が中心となって地方自治に関する第八章が起草された。ハッシーが書いたとされる最初の草稿では、「知事、市町村長、その他の吏員の直接公選（direct popular vote）が存在していた。

この民政局の憲法草案がさっそく2月13日には松本国務相ら日本政府に手交された。22日の閣議で総司令部案の受容が決定され、ここからこれに基づいて、日本側での改正案の起草が始まる。この過程では、政府草

案の策定は法制局の担当者である佐藤達夫が中心となり、内務省に対しても「極秘」裡に進められた（天川2017，148ページ）ので、内務省の関与はない。この結果、現行憲法に見られるような条文が整備されていく。日本側草案について3月4日から5日にかけて民政局側とのやり取りがなされた。ここでも、民政局から、知事や市町村長などについて、「直接選挙にすべし」との確認があった。3月6日には、「憲法改正草案要綱」が発表された。

内務省はこれに対して、憲法要綱にある「地方公共団体の長」の「直接公選」をたんなる「公選」にできないか、と法制局に交渉するように要望した。しかし民政局は、これは重大な課題であるとして、修正はされなかった。こうして知事直接公選の方向は確定していく。内務省としては、次に、知事の身分の問題で争うこととなる。知事が直接公選であろうとも、当時の食糧問題（産地の県から都市部へと米を摩擦なく供出させること）があるとし、国政の統一を保持するためには知事を官吏とすることが必要であるという議論を行うこととなった（金丸1946）。

これと併行して、内務省では地方制度に関する検討も始められていた。3月18日に市制町村制の4月1日に府県制の改正案の要綱が出来上がった。これに対して、民政局では、ティルトンが覚書を書いており、民政局と内務省のやり取りが行われているが、6月19日に出来上がった法律案に対して、ティルトンが、民政局は承認も不承認もしないということで、国会への提出が認められた。これは地方自治法の制定以前に行われたもので、これを一般に第一次地方制度改正と呼ぶ。

6月24日に府県制、市制町村制、東京都制の一部を改正する法律案が閣議決定され、7月2日に第90帝国議会に提出された。なお、この議会は、憲法改正が中心審議となったものである。この改正案では、直接選挙で選出された知事を「官吏」とするとなっていた。さらに予定される新憲
68(68) 法と政治 69巻1号 (2018年6月)

法の施行後においても知事を官吏とする予定であった。府県の性格が国家的な要素を含むからという理由である。

しかしこれに対しては、民政局が修正意見を数次に分けて提出してきた。「必ず改正スベシ」という要求の中には、「府県知事ハ官吏デアツテハナラナイ」というものがあつた（天川2017，168ページ）。さらに新聞論調も、帝国議会でも知事官吏案には批判的であつた。この結果、46年8月30日になって修正が行われて、「改正憲法施行の日までは官吏とする」ということになった。附帯決議には、政府は都道府県の首長及びその部下を全て公吏とするように、次の通常議会に法律を提出することなどの要求が掲げられた。

この決議に対して内務大臣が、さらに第二次的の地方制度の根本的改正を図る必要があると考えていることを表明した。こうして46年9月27日に第一次地方制度改正の法律案が公布された。こうして知事は直接公選となった。

3 地方自治法の制定

地方制度調査会での検討

この第二次地方制度改正のために設置されたのが、現在までも続く地方制度調査会である。10月24日に第1回の総会が開かれ、内務大臣からの四項目の諮問事項が提出されて、検討が行われた。

第一 地方自治制度についてさらに改正を加える必要があると認められる。これに対する改正の要綱を示されたい。

第二 府県知事等の身分の変更に伴って、地方における国政事務の処理を如何にするか。その要綱を示されたい。

第三 大都市の現行制度について改正を加える必要があると認められる。

これに対する改正の要綱を示されたい。

第四 府県知事等の身分の変更に伴って、地方団体の吏僚制度をいかにするか。その要綱を示されたい。

既に述べたように、知事の直接公選、そして公吏になることは既定のものとなっていた。この段階でとくに問題となったのが第二の諮問事項であった。公吏たる公選知事に国政事務の処理をさせるのか、どのようにさせるのか、だれがどのようにコントロールを行うかが、内務省にとっても各省にとっても重要な課題であった。

それまでに官吏（国家公務員）である官選知事が管理していた国政事務を公吏である公選知事が処理するのか、どのような監督が可能かの問題については、4つの方法があった。第一に委譲である。現在ではより分権的な言葉として、移譲という言葉が使われることが多いが、これは所掌事務を地方のものとする分権化である。

第二は、地方団体への委任であり、これは団体委任事務と呼ばれるものである。第三が府県知事という機関に委任するというものであり、いわゆる機関委任事務である。これらは天川モデルという融合の方式である。

この3つの方法では、地方自治体が実施することになるが、もう一つの方法が天川モデルの分離の方式であり、各省庁が地方出先機関を設けて、自ら実施するというものである。公選知事や都道府県には委任も委譲もせず、国政事務は国が管理執行する。

12月25日に提出された地制調の答申は、「国政事務は、原則としてこれを府県に委譲し、事務の性質上委譲することが困難なものは、府県又は府県知事に委任する」という答申内容であった。官選知事が管理していた国政事務をできるだけ委譲、ないし委任することを求め、ひき続いて府県で処理を行うことを求めた。分離の方法について答申は、「特別地方官衙は、
70(70) 法と政治 69巻1号 (2018年6月)

極力これを府県に統合すること」として、否定的であった。これらの点は、内務省にとっても受け入れられるものであった。内務省として困るのは、戦前の場合と同様に、各省が個別に特別地方官衙（地方支分部局，地方出先機関）を設けて、府県を迂回することである。

さらに事務委任・委譲の形式については、事務の種類に従って法律又は政令によって委任すること，委譲した国政事務に対する国家の統制は、各法律中に規定するとしており，一般的な監督権限を認めるものとはなっていないかった。中央官庁が個々の法律に基づいて個別に監督するという形式は内務省にとってはあまり望ましいものではなかったと言えよう。「内務省一府県システム」においてと同様に，一般的な監督権を持つというのが内務省の志向であった。

また，都道府県が市町村と同じような完全自治体となった場合に，知事あるいは都道府県が，市町村がそれまでに行ってきた国政事務（機関委任事務）についてコントロールができるのかという問題も存在した。

これについて答申は，道府県と市町村との関係について，現在の通り，道府県を「上級自治団体」とすることとした。これによって府県知事が市町村に対して監督権を持つことが可能としていた。

この答申では，現行の多元的な地方制度に関する法に代えて，単一の地方自治法（仮称）を制定することとされ，これ以降，内務省では地方自治法の法案準備が始まる。

内務省による地方自治法草案の立法過程

1946年12月25日の地方制度調査会の答申の後，これに基づいて，内務省において地方自治法案の策定が進むこととなった。内務省が策定する法案に対して，各省庁が反応し，そして民政局がまた修正を求めるという過程が47年になって続くことになる。

天川によると、1月7日に「地方自治法案要綱」が閣議で説明されたが、大蔵省から反対があり、2月8日に草案を完成させたが、これに対しても各省から反対があった。このような行政過程を経てようやく3月11日に地方自治法案が閣議決定されたのである。

本稿の関心である、地方自治体の総合行政という観点からは、国政事務をどうするのが重要である。1月段階では、府県と特別市が、「現在の官制により地方長官その他特別行政機関の所管している警察その他の国政事務を処理する」としており、別表を設け、廃止すべき8つの特別地方行政官庁をあけて、その所管事務を都道府県と特別市に処理させるとしていた。

これに対しては、各省から、国政事務を府県に委譲したり、国の出先機関を廃止したりすることに強い反対が出てきた。そこで2月段階になると、「各省と折衝の結果地方特別官衙はこれを府県に統合せず、都道府県知事がこれを指揮監督することとした」という言い方に変ってきている。都道府県知事は条例で「警察署、消防署、食糧事務所、食料検査所、営林署、木炭事務所、勤労署及び社会保険出張所を設けなければならない」として、出先機関の処理を都道府県の管理の下に置こうとしたようだが、これにも他省からの反対が強く、3月段階になると「警察署その他の行政機関を設けるものとする」というように大幅に修正されている。

監督の方法については、地方自治体の長の権限に属する国の事務の処理について「都道府県にあっては主務大臣、市町村にあっては都道府県知事及び主務大臣の指揮監督を受ける」としている。ここでは内務大臣ではなく主務大臣となっている。内務大臣は「都道府県知事が著しく不適任であると認めるときは、政令の定めるところにより、公聴会を開いて、これを解職することができる」としていた。

このように国政事務の府県委譲は断念したものの、内務省は、国政事務
72(72) 法と政治 69巻1号 (2018年6月)

の府県での処理を継続する方法を探ろうとしていた（天川2017, 215ページ）。内務大臣や主務大臣、知事、市町村長への監督体系という、戦前の「内務省—府県システム」に類似したものを構築しようとしていたのである。

国会審議とさらなる修正

3月11日に閣議決定された法案は15日に最後の帝国議会に提出された。衆議院、続いて貴族院での審議の段階へと移された。ここでもまた多くの修正が行われたが、天川によると、この背後には民政局の存在があった（天川2017, 219ページ）。総司令部からの修正案が再三寄せられ、これが国会での修正に反映されていたのである。246条には内務大臣の地方自治体に対する一般的監督権が残されていたが、これが削除された。他方で、150条の主務大臣の指揮監督権が残されたことと対照的である。内務大臣が知事を、知事が市町村長を解職できるという規定も、弾劾裁判所を経ることが必要となった（146条）。貴族院における修正では、255条にひそかに忍び込ませていたという、内務大臣の一般的な監督権をも削除された。さらには、地方自治法施行令の166条にも一般的監督権を書き込んでいたが、これも総司令部が修正したという。内務省の一般的な監督権に対するすざましい執念を感じるエピソードであるが、こうして、新しい地方自治法には、内務大臣の地方自治体に対する一般的な監督権は制度上は消滅したのである。これとは対照的に、民政局も、知事に対する機関委任事務に関する主務大臣の指揮監督権は排除しようとしなかったし、むしろ積極的に容認した（市川2012, 144-145ページ）。一般的な監督権とは全く異なる扱いを行ったのである。

他方で衆議院の附帯決議には、「中央行政官庁の出先機関は、原則として都道府県知事の下に移管すること」というものがある。このように内務

省の志向と一致する、分離方式への反対はこのような形で残されていったのである。出先機関ではなく、府県が国政事務を執行するという意味での「内務省—府県システム」は継承されている。しかし、内務省の一般的な監督権はなくなり、そして都道府県知事は、直接公選の公吏（地方公務員）となる大きな変化があった。

この地方自治法が制定され、施行された時、まだ内務省、内務大臣は存在していた。地方自治法にも、都道府県の廃置分合や境界変更をする際に協議が整わないときに内務大臣が登場することとなっていた。しかし、地方自治法が4月17日に公布され、5月3日に日本国憲法と同時に施行された後、この内務省が解体された。

4 内務省の解体

内務省の解体をたどると、まず、地方自治法の公布後で、施行前の1947年4月30日に民政局長ホイットニー名で「内務省の分権化」に関する覚書が出されたことが分かる。6月1日までに内務省の改組案を提出せよという内容であった。これをうけて内務省は省の分権化に着手し、民政局にも真意を問いつけている。この段階では、解体ではなく、あくまでも分権化を考えればよいという感触を内務省は得たようである。

さて、内務省には警察を所管していた警保局が存在していたため、内務省の改革は警察制度の改革と切っても切れない関係にあった。また、行政機構の改革は46年10月に内閣に設置された行政調査部が検討を行っていた。そこで行政調査部と内務省との間で協議が行われ、6月20日になって、「内務省の機構改革に関する件」が閣議了解となった。ここでは、内務省が民生省と改められ、地方局が総務局に、国土局が土木局に、警保局が外局の公安庁となる計画であった。

しかし早速翌日の6月21日には民政局のケーディスから、より大規模
74(74) 法と政治 69巻1号 (2018年6月)

な改革案の提出が求められた。そして、内務省は解体され、地方局が地方自治委員会、警保局と調査局が公安庁、国土局が建設院となり、総理庁の外局となるという構想が準備されていく。そしてこの内務省を解体するこの案が6月27日の閣議で決定された。

次に、警察改革が続いた。これについては、民政局と連合国軍最高司令官総司令部の参謀第二部（G2）の公安課との間で激しい争いが繰り広げられた。警察をどの程度どのように分権化するのか、国家警察が残るののか否かが焦点であった。9月5日になって、マッカーサー、ホイットニー民政局長官、ウィロビー G2 部長達が警察問題について会議を行った。両部局間の調整がさらに行われて、9月16日になって、全市及び人口5000人以上の町村に警察力を分権化する、農村部のために国家地方警察を置く、首相が任命する民間人5人からなる委員会を設置し、国家警察の長を任命する、同様の委員会を各県に設置して、県内の国家警察を管理するという案がえられた（天川2017、255ページ）。いうまでもなく、民政局がより徹底的に警察組織を分権化することを求めて、G2 と対立したのである。

内務省の解体に戻ると、47年8月9日に解体関連の3法案が衆議院に提出されている。この後も、民政局の要請が続いたため、内務省の後継組織のあり方については、さらに時間を要した。9月中旬に、警察の分権改革のあり方が明らかになってきたこともあり、10月になって、仕切り直しが行われた。この結果、新たに法案が11月から12月にかけて国会に提出された。地方行政部門は暫定的な組織としての内事局を経て、総理庁官房自治課・地方財政委員会・全国選挙管理委員会へと改組され、警保局は警察法施行時に国会地方警察へ、土木部門は建設院に引き継がれた。こうして、1947年12月31日をもって、内務省は解体されたのである。

その後の地方自治法改正

内務省解体の決定後も、民政局からは地方自治法改正の要求が出されていた。内務省の解体が決まり、まだそれが実施に移されていない1947年の12月7日に地方自治法の改正が、これらの要求に基づいて行われている。したがって、これには内務省として対応が行われている。これは内務省の消滅の翌日の48年1月1日から施行された。

戦後の自治体の総合行政という本稿の関心からは、地方出先機関に関する改正がある。民政局から156条に関して、「地方出先機関の設置は、国会の承認を必要とし、その承認のないものは知事が否認することができること」、「なお、出先機関が都道府県庁を使用する場合は、当該都道府県の議会の承認を要することとし、承認のないものは国庫の負担」「各省は、法律による場合のほか、地方公共団体に地方行政機関の設置を命じ又は自ら都道府県又は市町村の区域内に地方行政機関を設けることができないこと」などという要求があった。

これを受けて、木村小左衛門内務大臣が提案理由を説明している。

改正時において、特別地方行政機関設置の傾向が逐次強まり、当時、都道府県の区域内に設置されている主要なものの数は約90に達する状況である。このような傾向の馴致されたゆえんについては、当面の経済情勢から見てやむなき事情もある。しかしながら、これら各種機関の運用の実際を見ると、総合的地方行政の一環として広い視野のもとに処理した方が、より一層適切であると認められるものがあり、国政の適切な遂行を図る上からも、地方自治の円滑な進展を明らかにする上からも、今後、出先機関が濫立される傾向を防止することは特に必要である。

今後新たに国の地方行政機関を設置しようとする場合には、国会の承認を要するものとし、国会によって、公正かつ適切な調整が加えられること

とした。(小西2014, 73ページ)。

この提案にも明らかなように、出先機関の存在が、総合行政に与える悪影響への懸念が率直に述べられている。これに対しては、各省からの反対が出されたが、結局法律をもって規制されることとなった。解体の決まっていた内務省の最後の仕事であった。

5 占領改革による地方分権化のまとめ

以上にみてきたように、分権化はまず、知事の選出方法、身分が日本国憲法の草案作りとともに進み、少し遅れて地方自治法の制定が進められ、それらの決着があった後で、内務省が解体され、「内務省一府県システム」は崩壊した。

本稿が注目するのは、その出来事の順番(sequence)である(ピアソン2010, 西岡2014)。内務省は解体までの間、自らの政策志向を実現しようと努めていた。知事については、府県会による間接的な選出、そして官吏のままという身分を望んだが、占領改革のなかでそれらは実現されなかった。次に、地方自治法の制定においては、内務大臣による地方自治体の一般的な監督権を保持しようとしたが、これも全く認められなかった。しかしながら、他方では府県が国政事務を引き続き管理し続けることに腐心し、各省が地方出先機関を作り上げて、そこでの官吏が事務を実施するという天川モデルでいう分離戦略には反対をし、これらは各省からの反対も多かったが、ある程度は、実現されたように思われる。そしてそのような地方自治法が公布、施行されてから内務省が消滅した。

もし、総司令部が、内務省を早い段階で解体していたならば、知事の直接公選も実現していただろうし、当然ながら内務省の一般的な監督権はなくなっていただろうが、各省による地方出先機関はより多く実現していた

であろう（同時期の出先機関の動向については、市川2012、157-166ページに詳しい）。こうすれば、府県による総合行政は難しくなっていたように思われる。このような順番で改革がなされたために、分離ではなく、統合的な方法が取られるようになったと考えられるのである。内務省は死して、府県の総合行政を残したのである。

内務省なきあと、都道府県は総合行政を自らも展開していくことになる。ここで重要な役割を果たしたのが、公選知事主導による企画担当部局の設置（稲垣2007、2015）である。府県庁内の開発行政の専門機関としての確立をめざし、1970年にはすべての府県で企画担当部局の部への移行が行われた。当初は、開発行政を担当していたが、徐々に新規行政需要への対応への機関とされ、企画開発から企画調整へと眼目がシフトした。このような組織の設置が府県における総合行政が形成され拡大していく大きな原因となったと考えられるのである。

では、なぜこのような順番が取られたのであろうか。これについては仮説の域を出ないが、日本の占領が間接占領のかたちを取り、地方分権化に関しては、警戒し、不信感を抱きながらも、内務省を利用して分権化にこぎつけるしか、人的および時間的な余裕がなかったことがあげられるだろう。地方自治法が新たに制定された後に消滅することになったが、内務省はそれまでに総合行政のタネを地方自治体に撒いていたというように考えられるのである。

内務省としては、府県会による選出の、官吏たる知事、内務大臣による一般的な監督権が一番望ましかったであろうが、総合行政を維持する立場から最も望ましくないと戦前から考えていた、地方出先機関が府県に取って代わることはなんとか一定程度阻止できた。そのかわりに得られたのが、主務大臣が個別の法令に基づいて指揮監督権を有する、知事に対する機関委任事務であった。

一般的な監督権限を望めなくなった内務省にとっては、これがセカンドベストであった。金井利之が述べるように、国直轄の出先機関に事務処理をさせないため、府県に国の事務を残すことが重要であり、将来的に自治体に同化させることを目指したのであった（金井2007、17-18ページ）。まさに2000年の分権改革は、機関委任事務を一部は地方に移譲、あるいは法定委託事務に変更することで、占領改革の時に内務省が行おうとしていたことを実現していたともいえる。都道府県が実施することは変わらないまま、機関委任事務のコントロールを弱めることになったのである。もちろん、一般的な監督権はもう戻っては来なかったが。

戦時期においても、戦後占領期においても、国の出先機関による行政、すなわち分離戦略への制度発展の可能性は存在していた。しかしながら、両時期において内務省はそれを可能な限り阻止することを試み、ある程度、それに成功した。しかしながら、内務省は、間接的な選挙による官吏たる知事および、地方自治体への一般的な監督権は実現することができず、ほかならぬ本体である内務省自体が廃止されることになった。こうして戦後は、市町村、都道府県がともに、総合行政を進めていくことになった。一度このことが確立すると、戦後の社会経済の発展において現れてきた新たな行政課題も、市町村、都道府県が実施するということになる。このような正のフィードバックが始まったのもこの2つの決定的な岐路（critical junctures）を経てのことであった。

さて、占領改革という点で重要な位置を占める教育行政の分権化と警察行政の分権化について最後に筆者の観点からはどのように見えてくるのかを簡単に述べておこう。

6 教育・警察行政の分権化

教育行政の改革については1946年8月の段階では、文部省は全国を9

学区に分けて、学区教育委員会を設け、区内の学校教育・社会教育の分権化を行なう方策（「教育行政刷新要綱案」）であったが、米国教育使節団報告書の提案をもととして、教育委員会方式をとることとなった。1948年7月に制定され、同年11月から施行された教育委員会法が、この教育委員会の法的根拠となっており、都道府県と五大都市において教育委員会が発足した。全国の市町村に教育委員会が設けられたのは52年のことであった。

教育委員会制度は、戦前の中央集権的で、官僚統制的な教育制度を改革し、民主化、地方分権、一般行政からの独立を目的とした。教育行政の民主化のために、教育委員の選出方法は公選によって選出される。地方分権のために、文部大臣の教育委員会に対する指揮監督権が禁止され、一般行政からの独立の実現のためには、首長から独立した教育委員会に、一連の権限が与えられた。

ここで重要なのは、教育委員会という行政委員会という形式が取られたことである。教育委員会は首長からは一応は独立しているのであり、これは本稿で議論してきたような総合行政という観点からは若干外れるものである。しかし、アメリカ的な学区の制度が取られず、市町村の単位が学校の教育委員会の単位と重なっている。異なるのは、一部事務組合なので学校を作る場合だけである。アメリカの多くの州では、学区は市町村、郡、州などの一般目的の政府機関とは異なる、単一目的の、課税権を持つ政府機関となっている。州によっては、州や市町村が学区を完全にコントロールしているが、多くの地域では、そうっていない。この場合には、市町村が総合行政を行うことは困難となるのであるが、このような方式は輸入されることはなく、市町村を単位として、しかし首長部局ではなく、教育委員会という行政委員会が市町村および都道府県に置かれることになった。

この後、1956年に公布された「地方教育行政の組織及び運営に関する
80(80) 法と政治 69巻1号 (2018年6月)

法律」は、教育委員会法を廃止した上で施行された。教育委員会法は、教育委員会の委員を住民による公選としていたが、この法律では、地方公共団体の首長が地方議会の同意を経て任命することに改められた。また、都道府県教育長の任命にあたっては文部大臣が承認を行うようになった。さらに2000年にはこの教育長の任命制が廃止され、その後には、教育委員会不要論のようなものも主張されるようになった。実際に教育委員会から社会教育・生涯学習、文化、スポーツなどの行政領域が首長部局に移すことが可能になり、移行している市町村もある。教育の分野においては総合行政が度合いを増していると言えるのである。

他方、警察について、内務省警保局の管轄であった国家警察が解体され、市町村へと移された。人口5000人以下の町村に対してのみ、国家地方警察が置かれた。これによって市の所掌事務が拡張することとなった。自由度ももちろん拡充している。国家地方警察と自治体警察とは指揮監督関係にないことが明らかにされたからである。総司令部のなかでは、民政局と参謀部との間で警察改革案をめぐって応酬が繰り返されたが、自治体警察を主とし、国家地方警察を従とする警察体制の整備が目指されたのである。

警察行政については、独立後、変化があった。1947年の（旧）警察法に対して、1954年に全面改正された新警察法は再集権化を図るものでありとされてきた。

新義務教育制度と自治体警察制度の管理運営を担当することとなり、財政難に直面した小規模市町村は警察行政の返上を願い出た。また多くの自治体警察の間で過度の縄張り争いがあり、広域捜査が困難となっていたといわれる。そこでまず1951年の法改正で、住民投票を行い、自治体警察の存廃、国家地方警察への吸収を決することができるようになった。その後、多くの自治体警察が廃止され、大阪市警視庁を筆頭に、大都市の自治

体警察のみが残るという状態になっていた（小宮2013）。

1954年に施行された新警察法では、都道府県が警察行政の中心となることになった。自治体警察が都道府県警察となり、中央政府に警察庁が設けられた。警察庁には国家公務員たるキャリア官僚が採用され、警視庁及び道府県警察本部においても警視正以上の階級が国家公務員となるという地方警務官制度がとられた。都道府県の警察のトップである警視総監や本部長は、国家公安委員会が各都道府県の公安委員会の同意を得た上で行すが、実質、警察庁による人事によって警察庁のキャリア官僚の中から決まる。金井が指摘するように、これは「内務省一府県システム」の中において官選知事が内務官僚の中から任用されていたのと著しく似た方法であり、地方行政一般ではなく、警察行政の中に「内務省一府県システム」が生き残っていると言えそうなほどである。金井はこれを「官選警察知事（警視総監・道府県警察本部長）」と呼んだ（金井2007、58ページ）。

このようにして行われた自治体警察の消滅は、地方自治研究者たちによって集権化であると捉えられてきた。しかし、自治体が望んだものであったとするならば、これは自由度が存在していたと考えることも可能である。自治体が憲章（チャーター）を作成して所掌事務を決定する権限を与えられるべきであると考えるのであれば、自治体が警察行政を返上するの、自由により自己を組織することができるということであり、自由度拡充型の分権となっていると理解することが重要である。筆者が行ってきた区別でいえば、中央の警察庁に強い権限のある都道府県警察に自治体警察が再編されたのは、所掌事務縮小型の集権ではあるが、自由度拡充型では分権的であったといえるのである。

これに比較すると、消防では、1948年に消防組織法が施行され、市町村の所管となった（永田2014）。所掌事務拡張型の分権化が行われたのである（同法第6条には、「市町村は、当該市町村の区域における消防を十
82(82) 法と政治 69巻1号 (2018年6月)

分に果たすべき責任を有する」と明記されたので、同法の改正によらずして、返上はできないという意味では、自由度は減少しているとも言える)。都道府県や国の役割は非常に限定的であり、実行部隊である消防本部や消防団のある市町村ではほぼ完結するという、融合的な中央地方関係の中では例外的な行政分野となった。

1948年に中央政府の国家公安委員会には国家消防庁が設置され、1960年に改組されて、旧自治省（現在の総務省）の外局として消防庁となった。消防庁長官が存在しているものの、消防庁は実戦部隊を持たず、まったく市町村および例外的に東京都が設置している東京消防庁に依存している。もちろん、都と市町村の消防のトップに対する人事権を自治制度官庁の消防庁が持っているわけではない。このように本稿の関心からみて、内務省警保局に属していた警察行政と消防行政の戦後史は、非常に異なる経路を進んでしまってきているのである。

参考文献

- 天川晃「地方自治制度の再編制—戦時から戦後へ」1984年、『年報政治学 1984 近代日本政治における中央と地方』Vol. 35
- 天川晃「変革の構想—道州制論の文脈」大森彌・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』1986年、東京大学出版会
- 天川晃「昭和期における府県制度改革」日本地方自治学会編『日本地方自治の解雇と展望』敬文堂、1989年
- 天川晃「地方自治制度」西尾勝・村松岐夫編『講座行政学第2巻 制度と構造』有斐閣、1994年
- 天川晃・田口一博『総務省自治大学校所蔵戦後自治史関係資料集 第一集地方制度改革』丸善、2011年
- 井川博「第3期 旧地方自治制度の発展 [1909-1929年]」自治体国際化協会：政策研究大学院大学比較地方自治研究センター『我が国の地方自治の成立・発展』（http://www3.grips.ac.jp/coslog/public_html/activity/01/05/index.html）2010年
- 市川喜崇『日本の中央—地方関係—現代型集権体制の起源と福祉国家』法律

文化社, 2012年

市来鐵郎「地方行政における綜合化の動向」『自治研究』13巻1号, 1937年

伊藤之雄『山県有朋—愚直な権力者の生涯』文春新書, 2009年

伊藤之雄『伊藤博文—近代日本を創った男』講談社学術文庫, 2015年

稲垣浩『戦後地方自治と組織編成「不確実」な制度と地方の「自己制約」』

吉田書店, 2015年

稲垣浩「戦後府県「総合行政」をめぐる国と府県：戦後府県総合開発の展開と「新規行政需要」への対応を素材として」『法学会雑誌』47巻2号, pp. 229-269, 2007年

井深雄二「市町村義務教育費国庫負担政策と全額国庫負担論」『名古屋工業大学紀要』51巻, 1999年

入江容子「自治体における「総合性」の要請をめぐる中央地方関係」真山達志『政策実施の理論と実像』ミネルヴァ書房, 2016年

大杉覚「未完成のプロジェクト？—地方分権と改革システムの形成（一）」

『成城法学』55号, 1997年

金井利之『自治制度』東京大学出版会, 2007年

金澤史男『自治と分権の歴史的文脈』青木書店, 2010年

金丸三郎「地方制度改革の諸問題（三）」『自治研究』22巻6号, 1946年

北山俊哉『福祉国家の制度発展と地方政府』有斐閣, 2011年

北山俊哉「能力ある地方政府による総合行政体制」『法と政治』66巻1号, pp. 59-89, 2015年

北山俊哉「日本における総合行政の起源」『法と政治』68巻1号, pp. 47-73, 2017年

北山俊哉・城下賢一「日本」鎮目真人・近藤正基編著『比較福祉国家』ミネルヴァ書房, 2013年

黒澤良『内務省の政治史—集権国家の変容』藤原書店, 2013年

小西敦『地方自治法改正史』信山社, 2014年

小宮京「大阪市警視庁の興亡 占領期における権力とその「空間」」『年報政治学2013(I)』319-339ページ, 2013年

斎藤誠『現代地方自治の法的基層』有斐閣, 2012年

佐々田博教『制度発展と政策アイディア』木鐸社, 2011年

佐藤俊一『日本広域行政の研究』成文堂, 2006年

澤邊みさ子「日本における職業紹介法（1921年）の成立過程：本格的な労働市場社会政策の登場」『三田学会雑誌』Vol. 83, No. 特別号-I, 1990年

柴田隆行『シュタインの自治理論—後期ローレンツ・フォン・シュタインの

- 社会と国家』御茶の水書房，2014年
- 清水唯一朗『近代日本の官制—維新官僚から学歴エリートへ』中公新書，2013年
- 税務大学校研究部編『税務署の創設と税務行政の100年』大蔵財務協会，1996年
- 曾我謙悟『行政学』有斐閣，2013年
- 大霞会『内務省史』原書房，1980年
- 高木鉦作「戦後体制の形成—中央政府と地方政府」大森彌・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』東京大学出版会，1986年
- 高木浩子「義務教育費国庫負担制度の歴史と見直しの動き」『レファレンス』平成16年6月号，2004年
- 瀧井一博『伊藤博文—知の政治家』中公新書，2010年
- 永田尚三「消防行政における組織間関係史の研究」武蔵野大学政治経済研究年報（8），143-173，2014年
- 西尾勝『自治分権再考—地方自治を志す人たちに』ぎょうせい，2013年
- 西岡晋「政策研究に『時間と呼び戻す』——政策発展論の鉤脈」『季刊行政管理研究』145号 16-30ページ，2014年
- 西岡晋「政策発展論のアプローチ——政策の長期的時間構造と政治的効果」43-59ページ，縣公一郎・藤井浩司編『ダイバーシティ時代の行政学——多様化社会における政策・制度研究』早稲田大学出版部 2016年
- 野口悠紀雄『1940年体制（増補版）—さらば戦時経済』東洋経済新報社，2010年
- 野口悠紀雄『戦後経済史』東洋経済新報社，2015年
- ピアソン，ポール（粕谷祐子 監訳）『ポリティクス・イン・タイム—歴史・制度・社会分析』勁草書房，2010年
- 松元崇『山縣有朋の挫折 誰がための地方自治改革』日本経済新聞社，2011年
- 武藤博己『道路行政』東京大学出版会，2008年
- 村松岐夫『日本の行政』中公新書，1994年
- 村松岐夫『政官スクラム型リーダーシップの崩壊』東洋経済新報社，2013年

The Origin of Local Governments with Capacity for Comprehensive Administration – The Case of the Postwar Reform

Toshiya Kitayama

Following the previous article of mine in 2017, this one examines the postwar reform period. It argues that the sequence of the postwar reforms, which included the democratization and decentralization, has made possible the local governments with the capacity for comprehensive administration. Home Ministry attempted to prevent the field agencies of the other ministries so that the prefectures and municipal governments could pursue comprehensive administration, before it was abolished. This article demonstrates that the sequence of the events (The direct election of governors, the enactment of Local Government Law, and the abolishment of the Home Ministry) was critical for this postwar development of local governments.