



Title	敗戦直後の地方制度改革の動向 : 知事公選制採用の背景
Author(s)	小倉, 裕児
Citation	一橋論叢, 108(2): 257-275
Issue Date	1992-08-01
Type	Departmental Bulletin Paper
Text Version	publisher
URL	http://doi.org/10.15057/12398
Right	

敗戦直後の地方制度改革の動向

— 知事公選制採用の背景 —

はじめに

敗戦後、日本の地方制度は大きな転換をみせた。一九四六年九月には都制、府県制などいわゆる地方制度法が改正され、知事の直接公選が実現した。さらに翌年五月には地方自治法が施行され、都道府県の完全自治体化が確定した。このような敗戦後の地方制度改革の流れの中で、その発端となったのが一九四五年一〇月、当時の幣原内閣による知事公選採用の決定であった。この決定によって地方制度改革の動きは第一歩を踏み出した。

本稿の課題は、敗戦以降この知事公選の採用が決定

される一〇月初旬までの動向を整理し、知事公選が採用されるに至る背景を考えようというものである。

小 倉 裕 児

明治以来敗戦直後まで知事は国の任命官吏であり、官治的地方制度の要としての役割をはたしてきた。このような任命官吏制に対しては政党政治の展開とともに批判が高まり、一九二〇年代には知事公選論が一定の広がりを見せた。しかしファシズム体制への移行とともに知事公選論も後退し、戦時下の一九四三年には地方制度法が改正され、官治的中央統治の強化が図られた。このような状況の転機となるのが敗戦であった。幣原内閣が知事公選導入を決定した際、公選の方法や知事の身分をどうするか（官吏のままにするか官吏に

変更するか)は明確ではなかったが、公選導入の決定は、天皇制特権官僚の主導による官治的⁽¹⁾地方制度の動搖を示すものであった。

本稿が前記のような課題を設定したのは、次のような問題関心による。一般に地方自治法制定に至る地方制度改革に対しては、占領軍の役割が評価され、占領政策の産物としての側面が強調されてきた。その一方で国内の対応は内務省に代表され、占領下の地方制度改革は、占領軍と内務省の対抗関係のなかで把握されてきた。⁽²⁾しかし国内政治の面では、内務省を除くと他の国内諸勢力がこの改革にどのように関わったかはこれまでの研究でも比較的看過され、その位置づけは不明確なままであるといつてよい。さらに占領下に制定された地方自治法が講和後も存続し、知事の直接公選と都道府県の完全自治体化を中心とするその基本的性格が維持されたことを考えると(この点は講和後に全面改正された一九四七年警察法などと異なる)、その制定過程に内務省だけでなく、国民全般がどのように関わったかを明らかにすることは一定の意義をもつ。

のと考える。要するに占領下の地方制度改革の過程の多面性を明らかにし、その国内的な内在性を考えようというのが、本稿の基本的関心である。このような視角は憲法制定過程の研究ではみられるものの、地方制度改革の分野ではあまりみられない。ただ本稿では紙幅の制約もあり、地方自治法制定に至る過程の全般を論じることはできないので、さきに述べたような課題を設定し、対象時期を限定した。本稿で取り扱えなかった地方自治法制定過程の分析は今後の課題としたい。この時期を対象とした研究は多くない。敗戦直後で国内の史料が少ないことが要因であろうが、そのようななかでまとまったものとしては『戦後自治史II』がある。そのほかこの時期に言及した研究に、高木鉦作「知事公選制と中央統制」⁽³⁾がある。

まず『戦後自治史II』について検討してみると、この研究は自治省が保存している旧内務省史料を利用したもので、実証的研究としてのメリットをもつが、ただ旧内務省史料を中心に考察しているせいか叙述が内務省の動向にかたより、内務省の役割を過大に評価し

ているのではないかと思われる。例えば敗戦直後に成立した東久邇内閣の時期については、地方制度改革の世論は「殆どなかった」(二頁)とする一方で、山崎巖内務大臣や内務省は、そのようななかでいわば先取りのな形で民間人の知事登用策などを推進したと評価している(六頁)。また幣原内閣による知事公選採用の背景については、「(堀切善次郎内相の)戦時中指導的地位にあった知事、市町村長等は皆この際交代するのがよいという気持と、内相自身が東京市会の選挙によって東京市長に選ばれた経験」(八頁)を指摘している。すなわち、堀切内相の知事一新論とその個人的経歴にその背景を求め、この時期の地方制度改革に対する内務省のイニシアチブが強調される。しかし以上のような点については、山崎や堀切が生粋の内務官僚上がりの政治家であったことを考えると、なぜこのような内務省の権限を削減する改革を自ら進めたのか明確ではない。

また高木論文でも、知事公選の採用については「要するに、政界の一新と同じく、官界刷新の手段として

知事の公選を考えたもので、地方制度自体の分権化や民主化を目指したものではなかった」(二六三頁)としている。すなわち知事公選の狙いは知事の刷新であり、この時期の国民の分権化、民主化要求とは無関係であったことを強調している。このような高木の指摘は『戦後自治史Ⅱ』と同様、知事公選の採用が内相や内務省によって推進されたという認識で共通している。

このほか占領軍の動向を対象とした研究では、天川晃「地方自治制度の改革」がある。天川論文によると、本稿が対象とする時期には占領軍内部でも未だ具体的な改革案は作成されず、その準備が開始されようとしていた状況であった(二五八〜二五九頁)。そういう点でこの時期の地方制度改革の動向を明らかにするには、国内の動きにとりわけ注目する必要がある。

本稿では以上のような研究動向をふまえ、次のような観点から考察していきたい。第一は内務省だけではなく、政党人や地方の動きにも注目し、あらためて敗戦直後の地方制度改革をめぐる国内の動向を再構成することである。第二は知事公選採用の背景についても、

単に内相の個人的経歴に起因させたり、内務省の動向を中心に考えるのではなく、もう少し幅広い観点、すなわちこの時期の政治状況から把握することである。

そして最後に知事公選採用に至る主導権がどこにあったのか、その狙いは何であったのかを明らかにしたい。

一 山崎内相、東久邇首相の動向

敗戦直後の八月一七日、東久邇内閣が成立するが、「はじめに」で述べたように東久邇内閣期の地方制度改革をめぐる動きは、従来の研究では内務大臣に就任した山崎、あるいは内務省の対応によって代表されてきた。後に述べるようにこの時期の動向は、山崎や内務省の動きに限定されないが、ここではとりあえず組閣直後の時期について、山崎、内務省の動向からまとめておきたい。

その第一は、戦時下の地方制度を基本的に維持しようとしたことである。山崎は、組閣直後の八月一七日の記者会見で、「今早急の間に機構をいぢることはいかぬ」と語り、地方制度改革に消極的な態度を示した。

また、内閣の交代にともなう知事の刷新についても、

「この際は人を変へることも出来るだけ止めた方がよい」と、消極的であった。第二は、地方総監府につ

いては廃止の意向をもっていたということである。同じ記者会見で山崎は、地方総監府については「その機構や運用については考えていきたい」と、その再検討を示唆した。その理由とされたのは「地方総監府は本土が寸断された場合、中央の威令が徹底しないというのが一つの前提であったが、今日のような事態になれば、中央が地方を強力に握っている必要がある」というものであった。もともと地方総監府は本土決戦、本土の戦場化に備えて設置され(一九四五年六月)、そのため各地方総監には大きな権限が付与されていた。その点で地方総監府は、中央政府を中心とする集権体制を否定する要素を持つ制度であった。山崎が敗戦と同時に、地方総監府の廃止に動き出した背景には、このような制度的問題点があったのである。

以上をまとめると、組閣直後の山崎、内務省は、地方総監府の廃止など敗戦直前の本土決戦体制からの脱

却を図りつつも、基本的には一九四三年に形成された戦時下の中央集権的な地方制度を維持しようとしたといっている。

ところで、以上のような山崎、内務省の地方制度改革に対する消極的な対応を規定した背景は、何であったのだろうか。第一に指摘できる点は、山崎が政治活動の自由化に消極的であったこととの関係である。例えば今後の政治活動の取り締まりについて、八月二十八日の閣議で「言論、集会、結社ノ取扱ニ関シテハ今後治安警察法ノ精神ニ則ル⁽¹⁰⁾」ことを決定したものの、その一方で戦時下の政治活動を制約した言論出版集会結社等臨時取締法は、戦後最初の第八八回臨時議会（九月四日開会）でも廃止せず、温存したままであった。これは「思想運動、政治運動の今後の困難な事態を予想して⁽¹¹⁾」の対応であったが、これと同様に改革についても、それが中央政治の変動をもたらす可能性がある以上、山崎としては消極的にならざるをえなかったと考えられる。また山崎の消極的態度については、実際上の政治・治安取り締まりとの関連も考えられる。東

久邇内閣は八月二十四日に、「警察力整備拡充要綱」を閣議決定し、治安維持のため警察力の強化を図っているが、治安政策の実行にあたるのが都道府県の警察機構である以上、やはり地方制度改革に慎重にならざるをえなかったといえよう。

以上のような山崎、内務省の対応が敗戦直後の地方制度改革をめぐる国内の状況を主導するが、しかしこの時期の動向はこれにとどまらなかった。山崎の方針に対する反応は、まず閣内から現れた。その一つが、東久邇稔彦首相の知事特別任用論であった。⁽¹²⁾ 東久邇は八月二十八日に記者会見を行い、今後の施政方針を述べているが、その際、この知事特別任用論を明らかにしている。その意図するところは、戦時中の知事を刷新し、民間人を登用しようというものであったが、これが山崎の対応への反発であったことは明らかである。東久邇は、知事に民間人を登用することで、より柔軟な地方政治の運用を目指したものと考えられる。このように東久邇が柔軟でありえたのは、やはり彼が政治の自由化により積極的であったからであろう。

東久邇は同じ日の記者会見で「今日まで我国の言論結社がどんな状態であったかということをお我々が反省することが将来言論を活発にし、健全な結社を発達せしめるために必要なことである⁽¹³⁾」と述べ、言論・結社の自由化について積極的な発言をしていた。また特高警察についても「今の特高警察を徹底的に自肅是正されなければならぬ。……内務大臣に命じて、行き過ぎを徹底的に改めさせるつもりである⁽¹⁴⁾」とし、その活動抑制に積極的な姿勢を示していた。ただ以上のような点も既に指摘されているように、東久邇はその内務官僚への依存性から結局、山崎の慎重な対応に押し切られるが、東久邇が山崎と比べるとこの時期、政治の自由化に積極的であったことは間違いなく、このことが彼の知事特別任用論につながったと思われる。しかしこのような東久邇の知事特別任用論も、地方制度の改革構想として評価すると、制度そのものには直接触れず、制度の運用面において若干修正しようというものであった。その点では微温的な改革論にすぎなかったことは留意しておきたい。

二 知事公選論の台頭

ところで山崎内相の方針に対しては、組閣直後からより決定的に対立する動きが台頭しはじめた。それは党人グループ、とりわけ旧政友会系の中島、鳩山グループを担い手とする知事公選論であった。まず中島グループからみてみよう。中島グループは大政翼賛会発足の際には政友会(革新派)を解党してこれになだれ込み、その後翼賛政治会、大日本政治会では旧民政党グループとともに主流を形成した。また敗戦後には領袖の中島知久平が軍需相(後に商工相)として入閣するなど政権の中樞を占めた。このような中島グループの転機となるのは、その後の民主化の動向であった。東久邇首相は先にもふれた八月二十八日の記者会見で「言論・結社の自由、議会の解散、総選挙の実施」を明らかにするが、これにより「早くも全国的ニ新日本建設ノ意図ヨリスル政治結社簇出ノ胎動見受ケラレツ、アル所ナルガ就中、議會勢力ニ与ヘタル衝動ハ蓋シ深刻ナルモノアリ⁽¹⁵⁾」といわれ、国内政治は総選挙をめざ

し、政界再編成へと流動化の様相を示した。これを契機に中島グループは東久邇内閣への批判を強めるが、その一つの争点が知事公選論であった。戦後最初の議会が九月四日から開会されるが、この議会でただ一人質問に立った中島グループの東郷実⁽¹⁷⁾(大日本政治会では政調会長の要職にあった)は、「此ノ際特ニ東京都長官ヲ初メ、地方長官ヲ公選トスルノ英断ハ、国民多年ノ要望タルノミナラス、地方官庁ト国民ノ遊離ヲ防止シ、大イニ国民ノ活動ヲ積極自由ナラシメ、地方自治ノ刷新上……喫緊ノ要務ナリ」と述べ、地方自治の刷新と知事公選の導入を主張した(九月五日)。

中島グループの批判はこれにとどまらない。そのほかには戦時下の政治取り締まりの撤廃をあげることが出来る。東郷は同じ質問で、東久邇内閣の言論出版集会結社等臨時取締法に対する対応を次のように批判し、即時廃止を要求した。すなわち「言論、出版、集会、結社等ノ自由ハ、正シキ議会政治ノ復興ニ当ツテ欠クベカラザル条件タルヤ自明ノ理デアリ、政府ハ是等ニ関スル取締制限ヲ緩和スルト言フガ、何故ニ之ヲ一挙

ニ廃止スルノ勇断ニ出ナイノデアリマセウカ⁽¹⁸⁾」。さらに中島グループの主張は政党政治の復活、戦前の政治体制の改革へと広がっていく。同じ質問で東郷は「衆議院議員選挙法ノ改正、及ビ貴族院ノ改革モ必要デアリマセウガ、殊ニ……立憲的責任政治ヲ、再ビ本然ノ姿ニ取戻スコトコソ、現代ノ国民当然ノ責任ナリト信ジマス⁽¹⁹⁾」と選挙法の改正、貴族院改革に言及し、政党政治の復活を要求した。中島グループの狙いは山崎内相に代表される特権官僚層から政治の主導権を奪い、政党政治を復活させることであった。知事公選論はそのための政治改革の一環であった。

このような政治的背景のなかで知事公選論が主張されている以上、その狙いが単に知事の刷新にとどまるものでないことは明らかである。東郷はさきに引用した議会質問でも「地方自治ノ刷新」に言及しているし、さらに戦時下の地方制度については「戦争中ヲ通ジテ統制其ノ他ヲ最モ安易ナル方法ニテ実施セントシタル為メ、益々強ク行政官庁ノ支配スル所トナ⁽²¹⁾」ったとその中央集権性を批判している。知事公選は単に知事刷

新の手段にとどまらず、地方制度の分権化、民主化の一環として求められたのである。

以上のような中島グループの批判は当然、東久邇や山崎にとって脅威であったはずである。敗戦直後の政界再編成の動きは錯綜しているが、大蔵公望の日記には宇垣一成の政界再出馬との関係で「十二月の総選挙で宇垣さんが……立候補されたら、必ず民政党と政友会の中島派連合の党派は第一党となり……」(八月二八日)という記述がみられ、中島グループが政界の中心グループの一つであることを示していた。さらにもう一つ注目しておきたいのは、東久邇内閣組閣の際、中島知久平が山崎とともに内相候補に擬せられていたことである。細川護貞の日記には、内相の選任経過について「最も難関と思はれたるは、内務、外務の両相にして、前者は始め中島知久平氏を擬し、漸く山崎氏に決定したり」(八月一七日)と記されている。⁽²³⁾山崎は警保局長、警視総監経験の内務官僚で、治安政策、政治取り締まりを実行するには適任の人物であった。一方、中島は党人政治家で、政党政治の復活を望み、山

崎と比較すると政治活動の自由化をより優先する立場にあった。結局、組閣にあたっては治安政策、政治取り締まりが優先され、山崎が内相に選ばれたと考えられるが、このような経緯を視野に入れると、中島グループの批判はとりわけ山崎にとっては厳しいものであったはずである。

一方、中島グループとともに知事公選論の中心的担い手となったのは、後に日本自由党に結集する鳩山グループであった。周知のように鳩山グループは、敗戦前後の時期から新党結成にむけ活動を再開し、綱領、基本政策の策定を急いでいたが、九月半ばには彼らの地方制度改革に対する基本方針も固まりつつあった。鳩山一郎は、『朝日新聞』(九月一五日付)の「新党結成の構想」と題したインタビューで今後の政策を明らかにし、そのなかで地方自治の確立を挙げ、「知事の公選は絶対必要だ」として知事公選の必要性を強調した。鳩山グループの知事公選論も、政治的な狙いは中島グループとほぼ共通していた。鳩山は同じインタビューで知事公選とともに婦人参政権の実現、選挙法の改

正、貴族院の根本的改革などを主張し、政治改革に積極的な立場を示した。当時の鳩山グループは戦争責任をめぐって、旧日本政治会系の中島グループとは対立していたが、政治体制の改革プランでは、国体護持を前提に知事公選、選挙法の改正、貴族院改革など幾つかの点で共通している。

敗戦後の政界再編成のなかでの鳩山グループの動きは、いまふれた戦争責任問題、あるいは戦前の政友会内部の対立もあって中島グループとは重ならない。しかし鳩山グループの当時の勢力については「現議員ノ数必ラズシモ大ナリトハ謂ヒ難キモ非推薦ニ依ル落選議員ヲ糾合シ、来タルベキ総選挙ニ臨マント企図シ居レルヲ似テ選挙後ニ於ケル同派ノ勢力ハ相当見ルベキモノアリ」と評され、中島グループと同様に、この時期の新政運動の中心に位置していた。その点で鳩山グループから知事公選論が唱えられた政治的意味も大きい。

ところで敗戦直後に中島、鳩山グループから相次いで知事公選論が唱えられたのは、やはり戦前、彼らの

所属した政友会が知事公選論に積極的であったからであろう。政友会は一九二五年に知事公選を党議決定し、知事公選は政友会の「表看板」と評された⁽²⁶⁾。とりわけ田中義一内閣のときには、行政制度審議会で「州庁設置案」が立案され、府県の「執行機関の長は公選」と明示されるなど、知事公選の機運は盛り上がった。しかし田中内閣期の地方制度改革は、両税移譲問題にみられるように貴族院の抵抗もあってあまり進展せず、知事公選も法案化に至らなかった。敗戦後、中島、鳩山グループから相次いで知事公選が要求されたのは、戦前の政党内閣期に実現できなかった政治課題をあらためて採り上げようというものであったのである⁽²⁸⁾。

ところで敗戦直後の動向でもう一つ注目しておきたいのは、地方からも知事公選論が出てきたことである。例えば熊本県町村長会は九月一八日、東久邇内閣に「戦後対策ニ対スル建議」を提出しているが、その中で「地方行政ニ於テ民意ヲ暢達シ官僚政治ヲ打破シテ沈滞セル国民ノ空気を一新スル為ニハ地方長官ノ公選ヲ以テ施策ノ根幹ナリト信ズ」と知事公選を主張した。

熊本県町村長会の上部組織である全国町村長会は、このあと十一月の臨時総会で「知事公選」と「府県の完全自治体化」を決議し、その後の自治権拡充運動に中心的役割をはたしていくが、熊本県町村長会の動きはその先駆けとなるものであった。このように国内体制の最末端に位置した町村長レベルにも、知事公選論は広まる様相を示しはじめた。

このような地方からの知事公選要求は、勿論中央政界と孤立的に建議されたものではない。熊本県内の動きは明らかではないが、香川県の事例を見てみよう。

香川県では鳩山同様、戦時下に反政府的姿勢をとった三木武吉(後に日本自由党結成に参加)が九月二〇日、県下の政治結集を企図し会合を開催しているが(県会議員ら一六名出席)、その際、三木は今後の政策の一つとして「地方自治権ノ確立強化(地方長官選挙制)を挙げ、県議たちに訴えている。⁽³⁰⁾この事例は知事公選要求が、中央政界の党人政治家と地方政治家が連携しあうなかで生まれていることを示している。このように九月の時期には、中央、地方の政界で知事公選を柱に

した地方制度改革の要求が高まりつつあったのである。

三 山崎内相と幣原内閣の対応

それでは次に以上のような状況に対する山崎の対応をみてみよう。第一は、知事公選論に言及せざるをえなくなつたことである。九月二十九日の記者会見で、山崎は「知事公選は相当一般に論議されているようである。……今後重要な課題として研究したい」と述べ、⁽³²⁾

知事公選論議の高まりを認め、知事公選が今後の課題であることを言明した。この点では、山崎は一定の譲歩を強いられたといつてよい。しかし、このことは内務省が地方制度改革に直ちに着手することを意味しなかった。山崎は同じ記者会見で、地方制度改革の今後の見通しについて「先に昭和十八年地方制度の全面的改正をやつたのは地方行政の実績と時代の要求に応じた地方行政の根本的刷新強化と高度の能率化を図つたもので、戦争が終結したからといつて直ちに旧の制度に帰すべきものではない」と述べ、⁽³³⁾一九四三年の地方制度改革の正当性を主張し、直ちに改革に取り組む意

志のないことを明らかにした。山崎は知事公選に言及しながらも、当面の課題としてはこれを拒否したのであった。

そしてこのような方針を前提に、山崎が推し進めたのが民間人の知事登用策であった。内務省では九月下旬から民間人の知事登用にむけた人事の準備を進め始めた。⁽³⁶⁾ さきに述べたように山崎は当初、知事の刷新には消極的で、これに対して知事特別任用を唱えたのは、東久邇であった。ところが、知事公選論の高まりを背景に、これに対処するためにも山崎は東久邇に歩み寄らざるをえなかったのである。知事候補に上げられた民間人のうち、政党人は綾部健太郎、中村梅吉であった。⁽³⁵⁾ 綾部は旧政友会岡田忠彦系、中村は旧民政党町田忠治系の人物であった。⁽³⁶⁾ 山崎の狙いは、知事公選に消極的な非中島、鳩山グループの政党人を知事に取り込み、知事公選要求を牽制しようとしたのであった(この民間人の登用計画はこの直後の政変のため、東久邇内閣のもとでは実現しなかった)。このように山崎は戦時下の地方制度を基本的に維持しながら、民間

人の知事登用策など運用面の修正で対応しようとしたのであった。

山崎がこのように地方制度改革に対する態度を實質的に変更しなかったのは、やはり彼の政治の自由化に対する態度に基本的な変化がなかったからであろう。同じ二九日の記者会見で山崎は「特高警察は秘密警察のようにみられているが、そうではない」と述べ、⁽³⁷⁾ 政治活動に対する抑制姿勢を崩していなかった。山崎の地方制度改革に対する対応は、このような政治取り締まり策に引き続き規定されていたのである。

以上のように九月下旬になっても、山崎は知事公選を早急の政治課題として取り組むことには否定的であった。しかしその一方で山崎が、いま述べたように民間人の知事登用策を推し進め、あるいは知事公選論の高まりを容認せざるをえなくなったことはやはり注目に値する。山崎をこのような状況に追い込んだものは、一つには前節で述べたような国内での知事公選論の高まりであったが、いま一つには総司令部の動向も関係していたと考えられる。九月一五日にマッカーサーは

東久邇と懇談しているが、その際マッカーサーは東久邇に婦人参政権付与を指示していた。³⁸これに対して東久邇内閣は、二八日に議会制度審議会の設置と選挙法等の根本的改正を決定するなど、その対応を余儀なくされていた。³⁹九月半ば以降、総司令部の民主化助長策は明白になり、日本政治はその渦に巻き込まれつつあったが、このような状況のなかで、山崎は国内の知事公選論にも柔軟な対応を余儀なくされたのであろう。ただ総司令部は地方制度改革について直接に指示していたわけではなかった。このため山崎の対応には限界がともなっていた。

しかしこのような山崎の対応に対し、批判は一層強まる。『朝日新聞』は一〇月五日付の社説で「府県を自治体化すべしといふのも識者の均しく強調するところである」として、都道府県の自治体化に言及するとともに、「内務行政機構そのもの、根本解決にまで遡らなければならない」と地方制度の抜本的改革を主張した。また一〇月一日付の『毎日新聞』などに、東久邇内閣が山崎を更迭し、鳩山を内相に入閣させるのに失

敗したという記事が掲載されていることも注目される。この記事については山崎と親交があった矢部貞治(東大教授)も着目しており、この時期における山崎に対する批判の広がりを示すものといっておかろう。⁴⁰以上のように、東久邇内閣が退陣する直前の一〇月初旬の時期には、山崎に対する批判は相当の広がりをもつにいったと考えられる。

このようななか一〇月四日、総司令部から出されるのが「政治的市民的及宗教的自由に対する制限の撤廃に関する覚書」(以下、一〇・四民主化指令と記す)であった。次にこの指令と地方制度改革との関連をまとめておこう。一〇・四民主化指令は、山崎ら警察幹部と特高警察官を解職し、治安維持法等の廃止と、政治犯の釈放を命じるものであり、これは山崎の政治自由化抑制策と治安政策を否定するものであった。同様のことは地方制度改革にもあてはまる。上述のように山崎の地方制度改革方針は、政治自由化の抑制、治安政策の実行と密接に結びついていた。中島、鳩山グループをはじめとする知事公選論の高まりにもかかわらず、

山崎がこれを退け、民間人の知事登用策にとどめたのも、山崎のこのような政策と関係していた。そのような状況のなかで山崎の治安政策が否定されたことは、高まりつつあった知事公選論を退ける最大の根拠を失わせるものであった。一〇・四民主化指令は直接に地方制度改革に言及するものではなかったが、これが山崎の地方制度改革方針にも致命的な打撃を与えるものであったことは明らかであった。このようななかで一〇月五日、東久邇内閣は退陣するのである。

その後幣原内閣が成立するが、地方制度改革の動きはその直後から急転換する。内相に起用された堀切善次郎が、就任直後の記者会見で「知事公選論をどう思ふか」という質問に対して「考へ方は全く同感だ、……私は東京市長をやってみて官選の都長官は決してよいと思わぬ」と答え、知事公選の導入を表明するからである(一〇月九日)。⁽⁴²⁾

それでは次に、幣原内閣が成立早々、知事公選の導入に踏み切った背景について検討していこう。最初に占領軍がはたした役割の意義と限界から考えておきた

い。まずこの時期、総司令部から知事公選について、何らかの指示があったのではないかという問題については、当時内務省地方局行政課長であった鈴木俊一がこれを否定している。⁽⁴³⁾また当時アメリカの本国政府では、日本の憲法改正に関する立案作業が進められていたが、知事公選という項目が加えられたのは一〇月二日であった。⁽⁴⁴⁾さらに民政局が、田中二郎(東大教授)を呼んで日本の地方制度の研究を開始したのは、広く知られているように一〇月下旬頃からであった。⁽⁴⁵⁾このような点を考慮に入れると当時総司令部が、知事公選について明確な方針を持っていたとは考えられない。確かに一〇・四民主化指令が日本の政変を生み出し、さらにその後の日本政府の政策転換に大きな影響を与えたのは事実であるが、かといってこの前後の総司令部の指示によって知事公選が政府内で浮上したとは考えにくい。

そこで次に注目しなければならないのは、国内的な政治状況であろう。堀切が知事公選の導入を決断した背景について、後に鈴木は「官選知事という方式が通

らない。そのまま持続出来ないだろうというような空気はもちろん当時からあったと思います」。「やっぱりこれ(知事公選―引用者)はもうそうしなければならんということは、それは一般の空気でしたよね⁽⁴⁶⁾」と証言し、敗戦以降の知事公選論の高まりを指摘している。このほか幣原内閣成立を契機とする国内の政治変化にも留意しておく必要がある。幣原内閣は東久邇内閣同様、天皇とその側近の指名で発足するものの⁽⁴⁷⁾、一〇・四民主化指令で特高警察を解体され、かつ警察官僚を大量に解職されることで、否応なくその政治基盤の再編を迫られていた。それがどのような形ではたされたのか、そのことを端的に示すのが閣僚人事であるが、とりわけ注目しておきたいのは、東久邇内閣のもとで知事公選論や政治改革を唱えていた鳩山グループから芦田均、檜橋渡らが入閣していることである。これは幣原内閣が鳩山グループの政策を容認したこと⁽⁴⁸⁾を意味していると言つてよからう。また中島グループも中島自身は閣外に去るが、代わりに中島グループの小笠原三九郎⁽⁴⁸⁾が入閣している。要するに幣原内閣は、

東久邇内閣から山崎など政治改革に消極的なグループを切り離す一方で、政治改革により積極的な中島、鳩山グループを組み込み、彼らの政策に応えることで政権の安定を図ろうとしたのである。そういう点で幣原内閣の成立によって知事公選導入の条件は十分に整ったのである。

まとめ

「はじめに」で述べたように、堀切が知事公選の採用に踏み切ったことについては、これまで次のような点が指摘されている。第一は、その背景を堀切の個人的経歴、あるいは個人的イニシアチブに求めようとするものである。確かに堀切の経歴やイニシアチブも一因であろうが、このことが決定的な要因であったとは考えられない。本稿で述べてきたように、より重視されなければならないのは敗戦以降の知事公選論の盛り上がりである。『戦後自治史Ⅱ』では東久邇内閣期には、地方制度改革の世論はなかったと評価されているが、実際にはその初期の時期から中島、鳩山グループ、

あるいは地方から知事公選論が主張され、山崎を中心とする戦時下地方制度維持論と政治的対立を形成し始めていた。ちなみに山崎による知事への民間人登用計画も、先取りのな政策であったというよりは、高まりつつあった知事公選論に対する牽制策としての性格が強かったのである。そしてこのような時期に出されるのが一〇・四民主化指令であった。この指令は山崎の方針に致命的な打撃を与えるものであったが、さらに注目しておきたいのはこの指令を契機に国内的な政治状況が変化することである。すなわち幣原内閣が成立し、鳩山、中島グループがその影響力を拡大したことである。このようななかで、知事公選の採用が決定されるのである。以上のような状況をふまえると、知事公選採用の決定は、堀切内相の個人的経歴からくる政治決断であったというよりは、敗戦以降の知事公選論の盛り上がりを前提にして、一〇・四民主化指令とそれを契機とする国内的な政治状況の変化によって生み出されたと考えるのが妥当であろう。そういう点で知事公選の採用は内相や内務省の主導であったというよ

りは、知事公選を要求した党人グループなどに対する譲歩の結果であったのである。

また知事公選の意図が、地方制度の分権化、民主化ではなく、知事の刷新が目的であったという指摘についても再検討されなければならない。いま述べたように知事公選を主導したのは党人グループであった。彼らの狙いは本稿で述べたように、戦前の政治体制の漸進的な改革の一環であった。そのような点で、知事公選は単に知事の刷新を求めるものではなかったのである。

(1) 戦前戦後の地方制度史については、亀井川浩『地方制度小史』(勤草書房、一九六二年)、都丸泰助『地方自治制度史論』(新日本出版社、一九八二年)を参照。

(2) このような把握は、地方制度改革史の概説書に広くみられる。例えば、鳴海正泰『戦後自治体改革史』(日本評論社、一九八二年)は「戦後の自治体問題の第一ページは、第二次世界大戦のわが国の敗戦と、占領軍による改革からはじまる」(一二頁)と述べ、占領軍の役割を高く評価している。また自治大学校編『戦後

自治史Ⅱ(昭和二二年の地方制度改正)』(一九六一年)、同『戦後自治史Ⅴ(地方自治法の制定)』(一九六三年)も占領軍と内務省の対抗関係を軸にして史料を収録している。

(3) 溪内謙他編『現代行政と官僚制 下』(東京大学出版会、一九七四年)所収。

(4) 東京大学社会科学研究所編『戦後改革 3 政治過程』(東京大学出版会、一九七四年)所収。天川の研究ではこのほか「戦後政治改革の前提——アメリカにおける対日占領の準備過程」(溪内他編前掲書所収)、「占領初期の政治状況——内務省と民政局の対応」(東京大学社会科学研究所『社会科学研究』二六巻二号、一九七五年)を参考にした。

(5) 『朝日新聞』一九四五年八月一九日。

(6) 同前。

(7) 同前。

(8) 同前。

(9) 地方総監府が実際に廃止されたのは一月六日であった。これは内務省内部の調整に加え、総司令部の承認に時間を要したためである。前掲『戦後自治史Ⅱ』二〇五頁参照。

(10) 閣議決定「言論集会結社ノ取扱方針ニ関スル件(一九四五年八月二八日)」(国立公文書館蔵『公文類

集』第六九巻六六「警察門」。

(11) 『朝日新聞』一九四五年八月二九日。

(12) 民間人の知事登用計画については、前掲『戦後自治史Ⅱ』では内務省の発案であったような記述があるが(六頁)、熊本県町村長会「戦後対策ニ関スル建議(昭和二〇年九月一日)」(全国町村長会『第二六回臨時総会議事録』)には「東久邇首相官邸下ニハ八月二八日首相官邸ニ於ケル内閣記者団トノ会見ヲ通ジテ施政方針ノ一端ヲ披瀝遊バサレ……諸種ノ施策遂行ニハ地方政治ノ刷新ガ何ヨリモ大切デ地方長官ノ特別任用モ真ニ果敢ニヤラナケレバナラヌコトノ一ツト考エテ居ルト抑セラレタル由ナリ」とあり、東久邇首相の発案と判断した。

(13) 『朝日新聞』一九四五年八月三〇日。

(14) 同前。

(15) 信夫清三郎『戦後日本政治史Ⅰ』(勁草書房、一九六五年)一二三―一二五頁参照。

(16) 警視庁「新党結成胎動ノ現況ニ就テ(昭和二十年九月三日)」(栗屋憲太郎編『資料 日本現代史』敗戦直後の政治と社会②) (大月書店、一九八一年)二三頁。

(17) 敗戦直後の東郷と中島知久平の関係は、栗屋編前掲書、一九、二五、二七頁参照。

- (18) 官報号外昭和二十年九月六日『第八八回帝国議会衆議院議事速記録』第二号、一五頁。
- (19) 同前、一四頁。
- (20) 同前。
- (21) 同前、一五頁。
- (22) 敗戦直後の政界再編成については伊藤隆「戦後政党的形成過程」(中村隆英編『占領期日本の経済と政治』東京大学出版会、一九七九年所収)参照。
- (23) 内政史研究会・日本近代史料研究会『大蔵公望日記 第四卷』(一九七五年)三三二頁。
- (24) 細川護貞『細川日記(下)』(中央公論社、一九七八年)一五〇頁。
- (25) 注(16)に同じ、栗屋編前掲書、二四頁。
- (26) 山本悌二郎「政友会の新政策」『政友』一九二五年十一月号)参照。
- (27) 田中内閣下の「州庁設置案」については、鈴木武雄「知事公選問題の経過」(『都市問題』一九二七年八月号)、小倉庫次「行政制度審議会の地方自治権拡充案」(『都市問題』一九二七年九月号)参照。
- (28) 戦前、政友会よりも地方分権化に積極的であったのは無産政党であった(高橋彦博「無産政党と自治体改革」『社会労働研究』二四卷三号、一九七八年参照)。しかし本稿が対象とした敗戦直後の時期に、後に社会党に結集する人々が地方制度改革案をアピールしたという形跡はない。月刊社会党編集部『日本社会党の三十年(1)』(社会新報、一九七四年)にも「(東久邇内閣総辞職に対する声明が)戦後における社会党の最初の政治活動であった」(三七頁)とあり、社会党の政策が具体化するのには幣原内閣成立以降ではなかったかと考えられる。
- (29) 注(12)参照。
- (30) 「都道府県町村長会提出議題可決事項(昭和二〇年一月一五日)」(全国町村長会『第二六回臨時総会議事録』。幣原内閣期の全国町村長会の活動についてはあらためて論じたいが、とりあえず全国町村会『全国町村会史』(一九五八年)二二五～二二六頁参照。
- (31) 香川県警察部長「(内務省警保局保安課長宛)政治結社組織準備状況ニ関スル件(昭和二十年九月二十四日)」栗屋編前掲書、四〇～四一頁。敗戦前後の三木武吉の動向については『三木武吉』(三木会、一九五八年)二三七頁以下参照。
- (32) 『読売報知』一九四五年九月三〇日。
- (33) 『朝日新聞』一九四五年九月三〇日。
- (34) 前掲『戦後自治史II』六頁。
- (35) 同前。
- (36) 敗戦直後の綾部健太郎、中村梅吉の政界における

系列は、粟屋編前掲書二五頁参照。

(37) 『朝日新聞』一九四五年九月三〇日。

(38) 東久邇稔彦『東久邇日記』(徳間書店、一九六八年)二二七頁。

(39) 松尾尊允「旧支配体制の解体」(『岩波講座 日本歴史22 現代1』岩波書店、一九七七年所収)八七頁、自治大学校編『戦後自治史Ⅳ(公職追放)』(一九六一年)四一五頁。

(40) 矢部貞治『矢部貞治日記 銀杏の巻』(読売新聞社、一九七四年)八四五頁。

(41) 山崎更迭の新聞記事については、地方局長入江誠一郎もその日記の一〇月三日の頃で「内相更迭ノ噂サノタメ局長会議モ落付カヌ」と記しており、相当の信憑性をもって読まれたことが窺える。入江誠一郎「終戦より地方局長退官まで(自昭和二〇、八、一五至昭和一一、一、二五)日記抄録」(『入江誠一郎氏を偲ぶ』一九六五年)二九頁。また当時改憲構想を準備していた外務省でも、地方自治強化の声が上がっている。一〇月九日付で作成された「自主的即決的施策確立要綱」では「国民経済ノ諸条件ノ推移ニ応ジタル地方行政区制ノ改正ヲ行ヒ且ツ地方自治制ヲ強化スルコト」と行政区域の変更と地方自治の強化に言及している。江藤淳『占領史録 第三巻 憲法制定過程』(講談社、

一九八二年)六〇頁。

(42) 『朝日新聞』一九四五年一〇月一〇日。

(43) 内政史研究会『鈴木俊一氏談話速記録 第五〇八回』(一九七七年)一一二頁。「すでに終戦直後から内務省は、例えば堀切さん自身は直接選挙じゃないけれども、知事間接公選制度の採用を考えるとという発想があったということですね。……これは連合国側の示唆があったのではなく、——(赤木須留喜)という質問に対して、鈴木は「それはいいようですね」と答えている。

(44) 天川前掲論文「地方自治制度の改革」二五七頁。ちなみに一〇月三日、近衛文麿はマッカーサーと会談し、憲法改正の指示を受けているが、具体的項目としては婦人参政権付与、労働者の権利擁護の二点にとどまっている。「近衛国務相、マッカーサー元帥会談録」(江藤前掲書)一〇一頁。また同月八日、近衛はアチソン政治顧問と会談し、さらに詳しく改憲項目について示唆を受けているが、同席した高木八尺(東大教授)のメモには「警察制度、教育制度の改革、中央集権の弊を除くこと」という項目が含まれているが、知事公選は明示されていない。矢部貞治編著『近衛文麿下』(弘文堂、一九五二年)五九一頁。この会談についてはアチソンの覚書がハッシー文書に含まれているが、

内容は同じである。犬丸秀雄「『ハッシー文書』と憲法制定過程」(『法学セミナー』一九八一年八月号)参照。

(45) 田中二郎述「連合国総司令部と地方制度改革について」(一九五九年)、前掲『戦後自治史II』所収、二三四頁。

(46) 前掲『鈴木俊一氏談話速記録』一二、一三頁。

(47) 幣原内閣成立の経緯は、天川晃「幣原内閣」(林茂

他編『日本内閣史録5』第一法規、一九八一年所収)三三〇三四頁参照。

(48) 敗戦直後の小笠原と中島知久平の關係については常磐嘉治『小笠原三九郎伝』(東洋書館、一九五七年)二二四〜二二五頁参照。

(関東学院大学講師)