一九五〇年代における道州制構想の形成

——町村合併政策との関連で——

小倉裕児

はじめに

一九五七年一〇月、第四次地方制度調査会は、府県制度改革案として「地方案」を答申した。「地方案」は府県を廃止して、代わりにブロック単位に「地方」を置き、「地方長」を任命制にしようとするものであった。全国を数ブロックに分ける行政単位は「地方」と名付けられたものの、これが道州制構想であったことは言うまでもない。道州制構想の具体化への政治的模索は、講和条約が発効した一九五二年前後から始まったが、「地方案」の答申は、このような試みがようやく実現したことを示すものであった。そして「地方案」の答申によって、府県制度は一九五〇年代における最大の政治的危機を迎えることになった。

府県制度が改革の対象とされたこの時期は、市町村においても大きな変化が生じていた。それは大規模な町村合併政策が展開されたことで、当時一万弱だった市町村数がわずか三年間で三分の一にまで激減するほどの進展を見せた。

本稿の課題は、「地方案」に示される府県制度の危機の形成を、この町村合併政策との関係を中心に検討しようとするものである。その際分析の中心となるのは、町村合併政策の展開が道州制構想をめぐる政治的対抗関係にどのような役割を果たしたかを明らかにすることであ

る。講和・独立以降の地方制度改革においては、中央政府、都道府県、市町村という三層の行政主体が果たす政治的役割は小さくない。道州制構想の具体化の過程においても、それは例外ではなかった。ただ従来の研究[1]では、この時期の地方制度改革は、中央―地方（府県・市町村）間の対抗関係で把握されることが少なくない。本稿では、単に中央――地方間の対抗というだけでなく、地方間（府県――市町村）の対抗関係にも注目して、地方制度改革に果たした地方側の役割をも明らかにしたい。

I　道州制構想における町村合併政策の位置づけ

占領下に改変された府県制度を中央政府の主導権のもとで再検討しうる政治的条件を形成したのは、一九五一年五月のリッジウェイ声明であった。リッジウェイ声明が出されると、吉田内閣は政令諮問委員会を設置して講和後の国内体制構想の具体化に着手した。同委員会は八月、「行政制度の改革に関する答申」を出し、そのなかで地方制度について「再検討を要する根本問題が少なくないから、別に強力な機関を設けて改革案を検討すること」と勧告した。ここに地方制度の根本的改革と、そのための「強力な機関」設置の意向が表明された。

府県制度の改革構想が具体化されるのは、講和条約が発効する時期（一九五二年四月）であった。四月二三日の新聞各紙は、吉田首相が府県を廃止し、道州制採用を決意したこと、地方自治庁が府県制度の根本的改革について具体案を検討していることを報じた。ここに表面化した道州制構想の狙いは、単に府県の区域の広域化をはかるというだけにとどまるものではなかった。それは「都道府県の性格をどうするか、あるいはそれに関連をして道州制というような問題をどう考えるか[2]」（鈴木俊一地方自治庁次長）というように、府県の性格再検討を内包するものであった。府県の区域は一八八八年以来変化はなかったが、府県の性格は一九四七年に制定された地方自治法によって、市町村同様に完全自治体と規定され、その上で知事の選任方法も公選制が採用された。それまでの府県が地方団体の性格とともに、官選知事に示されるように中央政府の行政機関としての性格を強く持っていたことからすると、地方自治法の規定は府県の性格に大きな転換をもたらすものであった。政府が道州制構想を明らかにしたのは、府県制度をその区域と性格の

両面から再検討する意向を示すものであった。府県の完全自治体化と知事公選制が占領下の地方制度改革の最大の眼目であったという点では、道州制構想は占領政策の根幹部分の再検討を意味していた。このような政治課題は講和・独立をまって初めて着手しうるもので、道州制構想が講和条約発効を前後して明らかにされたのは偶然ではなかった。

講和・独立とともに道州制構想が具体化されたことについては、この時期、町村合併の気運が形成されたことと関係していた。岡野清豪地方自治庁長官は、道州制の実施が町村合併を前提とすることについて次のように明らかにしていた。

市町村の規模を拡大強化し、町村の規模を人口七千から一万ぐらいとし、現在の町村数を約三分の一ぐらいにしたい。そのために市町村合併の特別立法の措置を講じたい。市町村の規模拡大にともない都道府県の規模は狭小過ぎることになり、道州制論が出てくる。(3)

すなわち、特別法を制定して大規模な町村合併を推進し、それをテコに道州制を実現しようとするものであった。

町村合併が中央レベルの政策として提唱されるのは、シャウプ勧告（一九四九年）からであった。シャウプ勧告が町村合併に言及したのは、市町村の行財政能力を強化し、行政事務再配分を推進するためであった。シャウプ勧告をうけて設置された地方行政調査委員会議も一年後の「行政事務再配分に関する勧告」で「おおむね人口七、八〇〇〇程度を標準として……その規模の合理化を図るべきである」と大規模な町村合併を勧告した。行政事務再配分自体は、中央省庁の反対で進展しなかったものの、町村合併は戦後の地方自治強化策と町村財政の窮乏という町村をとり巻く環境のなかで、一定程度進展をみた。そして一九五二年頃よりは町村関係者によって、町村合併を優遇する運動が高まり始めていた。(4) 道州制構想はこのような町村関係者の動向を背景に打ち出されたものであった。

それでは、道州制構想にとって町村合併はどのような意味をもつものであったのだろうか。鈴木俊一は道州制と町村合併の関連性を次のように述べた。

かりに府県の廃合または道州というようなことを考えるにしても、今のように行政責任が増大した以上、まず町村の合併によって、市に相匹敵するくらいな行政

能力を備えるようなことにならないというと、その上にこれらの市町村を包括するところの第二次的な地方団体である府県または道州というようなものを考えてもそれは空中楼閣に終わるであろう。であるから町村の合併によって……強力にして鞏固な町村を造成するということがすべての地方制度改革の前提であるとも言えるのではないか。(5)

道州制を実現するためには、町村合併によって町村の行財政能力の強化を図ること、すなわち「強力にして鞏固な町村」を形成することが必要とされたのである。これは道州制のもとに相応の行財政能力を持つ市町村を位置づけようとする構想であり、道州制の実施と市町村の強化を同時に実現しようとするものであった。

講和条約が発効すると、吉田内閣は地方制度調査会設置法を国会に提出した。政令諮問委員会の答申で示された「強力な機関」を設置し、地方制度改革の検討の場を設定するためであった。地方制度調査会では、委員五〇名のうち、一二名が地方六団体(6)に配分されるなど府県、市町村に大きな政治的役割が与えられた。これは敗戦以後の府県、市町村の政治的地位の上昇に対応するものであった。新憲法の制定と本格的な政党政治の確立によって、政党の手足となる自治体の首長、議員の政治的役割は強まっていた。府県、市町村の政治的影響力の大きさは、特別市制問題に端的に示されていた。第一三国会(一九五一年一二月召集)で特別市の指定をめぐって、五大府県と五大市が対立した際、与党自由党だけでなく、改進党、左右社会党など野党までが五大府県と五大市に分かれて、対立を繰り返した。地方制度調査会は、単に中央政府の意向を代弁するにとどまらず、府県、市町村の利害をも調整することが期待されていたのであった。

第四次吉田内閣発足後の一九五二年一二月、地方制度調査会が発足し、府県制度改革を対象とした審議が始まった。これに対して、地方六団体は地方制度調査会発足を前後して改革案を公表し(7)、府県制度改革、あるいは道州制実施をめぐる政治的な立場を明らかにした。道州制が府県の性格、知事公選制を再検討しようとするものである以上、最も激しい抵抗の姿勢を示したのは府県側であった。地方制度調査会では知事会、府県議長会がそれぞれ完全自治体としての府県の維持を主張した。また道州制については、道州がたとえ自治体の性格を持つとし

ても、住民の自治意識が存せず、真の自治体として発展することは期待しがたい、あるいは国の総合出先機関となって自治体としての機能を果たしえない、などの理由をあげて反対した。このような主張は、府県側の立場からすれば当然であった。

これに対して、府県制度改革に最も積極的なのは都市側であった。特に特別市の実施をめぐる大都市と府県の対立は戦前以来のものであった。また都市全体としても、一九五〇年一一月には市長会が、一九五二年五月には市議長会が府県制度廃止の決議をあげていた。その理由は二重行政、二重監督の弊害を排除しようとするものであったが、府県制度に対する反発は、地方行財政の配分をめぐる府県側と都市側の対立を反映するものであった。とりわけ、シャウプ勧告をうけて実施された地方税制改革によって、事業税、入場税、遊興飲食税など都市的財源が府県税とされたことは、都市側の反発を強めていた。(8)地方制度調査会では市長会、市議長会はいずれも府県制度廃止を主張し、府県が担当する補完行政の市町村への移譲を求めた。しかし、国と市町村を直結させるのは不可能であるとして、広域行政機能などをもつ特別地方公共団体の設置を主張した。ただ区域は、府県の現行区域にとらわれないとして、道州制論とは一線を画するものにとどまった。

一方、町村側は「都道府県は沿革現状より主として広域団体としての行政事務並びに市町村に対する補完的行政を行わしむべきである」（町村会）、「府県は広域的、補完的行政を分担する中間的地方公共団体である」（町村議長会）というように、広域行政、市町村に対する補完行政は府県の機能であるとして、府県制度存続の立場をとった。府県が担当する連絡調整業務は市町村に対して権力的関与をもたらすとして、府県制度に対して警戒心を持ちながらも、結局これを支持したのは、町村の府県行政への依然の大きを反映するものであった。このように町村側は府県制度の存廃をめぐっては、府県側の意見に同調することになった。

以上のように、地方制度調査会の発足によって府県制度改革、あるいは道州制実施をめぐる府県、市町村間の政治的な対抗関係が明らかになった。府県側が現行制度の維持を主張し、道州制実施に反対したのは当然としても、市町村側についても、府県制度廃止を主張したのは

都市側に限られ、道州制については、これに言及する団体は一つもない状態であった。このような地方六団体の対応からすると、道州制構想具体化の政治条件は極めて未成熟であった。

地方六団体の改革論議の特色の一つは、当時の市町村の現状が前提とされ、当時その気運が強まりつつあった町村合併について、何ら顧慮されていないということであった。調査会におけるこのような改革論議を、林忠雄(自治庁課長補佐)[9]は次のように批判した。

地方制度調査会が、現在の市町村の規模と行政能力を前提として府県を論じるならば、それは既に前提を誤ったものと云わなければならない。[10]

府県制度の今後のあり方は、町村合併を前提に構想すべきであるというもので、地方六団体の改革案に対する自治庁の失望を示すものであった。

地方制度調査会における審議方針が大きく転換するのは、翌年三月のバカヤロー解散とその後の総選挙を契機としてであった。総選挙後最初の総会(六月)で、自治庁は審議対象を「昭和二九年度から実施することの可能な問題」[11]に限定し、答申することを要望した。これは審議対象から、府県制度廃止や道州制に関わる事項を除外するなど、府県制度を前提とした改革案を求めるものであった。

自治庁は審議方針を転換した理由として、「税財政制度の問題は直ちに予算措置と密接不可分な関係にある」[12]としたように、地方財政赤字の顕在化によって、地方税財政制度の改革に早急に取り組む必要性が生まれたことをあげたが、その他に町村合併促進法の制定など、町村合併政策の進展が遅れたことも関係していた。町村合併促進法の制定は「合併促進の措置を講ずべき時期は、地方制度改革が現実政治の日程に上って来た今日こそ正にその時」[13](長野士郎自治庁行政課長)というように、府県制度改革との関係でも急がれていた。ところが、法案は第一五国会(一九五二年一〇月召集)に提出予定であったが、「法案山積して議員提案のはこびになかなかいたらず、さらにこの法案についての各省の意見がまちまちであるために会期中の成立が危ぶまれ」[14]るという状況であった。そして、結局バカヤロー解散のため上程できず、第一六国会(一九五三年五月召集)にようやく上程されようとするところであった。

このような状況のなかで、自治庁や地方制度調査会内部では、町村合併の進展をまって改めて改革論議に入ろうとする意見が生まれ始めた。自治庁の林は「市町村の平均的規模が定まり……そこに到ってはじめて府県の自治体としての性格論が検討されるべきものではないか」[15]とした。また地方制度調査会委員の坂千秋も「新町村の行財政能力の程度と範囲とを充分に見極めて、これを根柢とし、尺度として、全面的地方制度の改革を考えても遅くない」[16]とした。このような意見は、地方制度調査会における論議が自治庁の思惑通りに進展していないことを反映するものであり、町村合併の推進によって、地方制度調査会における改革論議の刷新を図ろうとするものといってよかった。自治庁が地方制度調査会での審議方針を転換することで、府県制度そのものの改革を対象とした審議は一時的にたな上げされ、町村合併の進展をまって改めて展開されることになった。

II 町村合併の進展と道州制構想の具体化

一九五三年一〇月、町村合併促進法が施行された。促進法が施行されると、政府は町村合併基本計画を決定し、全国的規模で町村合併を推進した。基本計画は一九五六年九月（促進法の有効期限）までに、人口八千未満の町村八二四五の九五パーセントを合併させ、町村数を約三分の一（三三七三町村）に減少させようというものであった。自治庁にとって、町村合併の進展が持つ意味は重要であった。それは「（町村合併が――引用者）成るか成らないかが府県の規模ないし、府県制の道州制への転換を決定する」[17]（鈴木自治庁次長）というように、町村合併の進展に府県制度改革の成否を託したといってよいものであった。

町村合併は順調に進展した。一九五四年四月現在で、合併による減少町村は一〇六〇を数え、計画を上回る実績をあげた。また四月までに九七の新市が生まれ、前年一〇月の二八六市から三八三市へとわずか半年間に三四パーセントが増加し、「新市ブーム」が現出した。

このような町村合併の進展ぶりは、府県制度改革推進の立場を強化するものであった。長野士郎（自治庁振興課長）は町村合併によって市町村の行財政能力が強化され、府県への依存が弱まり、その結果、府県は機能的に純化され、このことが府県の規模、性格に変化を与える

であろうとし、「町村合併の進行は府県制度再検討を必然ならしめる重大な因子となってきた」[18]と強調した。町村合併の進展は自治庁に対して「今後の地方制度及び国政の大変革の前提を築いた」[19]（鈴木）との確信をもたらし、地方制度調査会における府県制度改革論議の再開に自信を与えた。

このような事態の変化のなか、一九五四年七月、第二次地方制度調査会が発足した。第二次地方制度調査会に対し、政府は「地方制度の根本にふれる事項についても検討を加え、抜本的な改善を図る必要を痛感」[20]しているとして、府県制度改革案の答申を求めた。

第二次地方制度調査会の発足を前後して、地方六団体は改めて府県制度改革案を明らかにした。[21]町村合併の進展は、改革論議にどのような影響を与えただろうか。まず都市側から見てみよう。市長会は従来、府県に代わる特別地方公共団体の設置を主張していたが、第二次調査会ではこの特別地方公共団体の区域がブロック単位の道州制であることを初めて明らかにした。また市議長会は、特別地方公共団体とは別に国の総合出先機関としての道州庁の設置を主張した。これは「町村合併促進法の施行により、市町村の規模が全国的に適正化され、自治運営能力が一段と充実強化される」（市長会）というように、町村合併にともなう市町村の行財政能力の強化を背景とするものであった。市長会の道州制は、議員を公選とするなど自治的な性格のものであり、市議長会の道州制は国の出先機関であるなど内容は異なるが、いずれも府県制度廃止を前提に、道州制の採用を認めるものであった。

町村会の主張にも変化が生まれた。すなわち、町村合併の進展によって府県の役割は変わったとし、基本方針に(一)府県と市町村の二重構造をすみやかに解消する、(二)市町村を唯一の基礎的地方公共団体とする、と規定したため、都市側の主張と基本的な相違がなくなった。ただ当面は「市町村の現実の行財政力を考慮して」府県制度の存続を認め、そのうえでブロック単位の国の行政官庁としての道州庁の設置を主張した。そして「市町村の行財政能力の進展に即応し、府県は……道州庁的性格に転移せしめる方針をとる」とした。これは府県を一過的存在とみなし、府県制廃止と道州制への移行を構想するものであった。

一方、町村議長会は「町村合併の進行に伴って町村規

模が増大するとしても、なお町村で実施することの不可能な行政の分野が存在し、かかる行政はなお地方公共団体たる府県において実施することが憲法の保障する地方自治の本旨に沿うゆえんである」と市町村四団体の中では、唯一府県制度を是認した。町村会と態度が分かれたのは、町村がもつ行財政能力と府県制度に対する評価の違いに基づくものであった。

府県側も府県制度維持の立場を変えることはなかった。町村合併が府県制度に及ぼす影響については「町村の合併が計画通り実現したとしても……その能力には自から限界があるので、府県に肩代わりし得る程度の向上は事実上あり得ない」(知事会)と否定し、引き続き府県が広域行政のほか、市町村に対する補完行政、連絡調整行政を行なうよう主張した。ただ「町村合併等を考慮するとき、府県規模の適正合理化は特にその重要性を加えつつある」とするなど、府県規模の拡大について更に主張を具体化させた。府県規模の拡大については、府県側は第一次地方制度調査会の時から、その必要性を認めていたが、更に一歩進め、調査機関の設置、具体案の作成など手続き面にまでふれるようになった。

町村合併の進展は、市町村側に大きな影響を与えた。市議長会と町村会が国の総合出先機関としての道州庁を認め、市長会も自治的性格の強い道州制を示すなど道州制への支持を明らかにした。この結果、市長会、市議長会、町村会は府県制廃止、道州制実施で政治的立場が一致することになった。一方、知事会、府県議長会、町村議長会の三団体は、府県の区域について町村議長会の統合論を含め、政治的に柔軟な対応を示したものの、府県制度維持の立場に変化はなかった。このような結果、地方六団体は道州制を支持する都市を中心としたグループ(市長会、市議長会、町村会)と、府県制度の維持を主張する府県を中心としたグループ(知事会、府県議長会、町村議長会)とが対立することになった。町村合併の進展によっても、府県を中心とするグループの対応は変わらなかったものの、道州制をめぐる政治条件は好転した。

このような変化を背景に、第二次地方制度調査会でようやく道州制構想の具体化がはかられた。道州制論は三好重夫、坂千秋ら旧内務官僚によって主導された。それは官治的な道州制論であったが、一方で町村合併の成果を取り入れようとするものであった。三好は(府県の

――引用者）仕事の大部分をできるだけ現在の市町村に移してしまう」[22]と述べ、府県行政は市町村へできるだけ移譲し、道州はもっぱら国家行政を処理するとした。三好の主張は、町村合併が進展をみせる前に鈴木次長が語っていた構想と軌を一にするもので、旧内務官僚と自治庁幹部の思想的同一性を示すものであった。

このような道州制論の主張は、一方で府県統合論を台頭させた。府県統合論の主唱者は、田中二郎（東大教授）であった。田中は府県の性格、知事公選制はあくまで現状を維持することを主張し、府県の規模については、四六府県を一八府県に統合する府県統合案を示した。[23]これが府県を中心とするグループを政治的に代弁しようとするものであったことは言うまでもない。

第二次地方制度調査会では翌年三月、学識経験委員を中心に小委員会が組織され、答申案作成に入るまで審議は進展したものの、最後になって、答申案作成を見送った。答申見送りの大きな理由は、吉田内閣を引き継いだ鳩山内閣が答申間際になって府県制度改革に消極姿勢を示したからであった。鳩山首相は自ら国会で「目下のところ、知事公選制をやめることは考えていない」[24]「現行地方自治制度を変更する意志はない。知事官選は吉田前首相がその論者であったが、なかなかの難事である」[25]と吉田内閣と異なる政治姿勢を強調し、府県制度を維持する意向を示した。このような鳩山内閣の対応は、その退陣まで変わらなかった。このため、鳩山内閣下において地方制度調査会は第三次、第四次と回を重ねたものの、再び府県制度改革の審議に入ることはできなかった。ただ鳩山内閣は、このように府県制度改革に慎重姿勢を示しながらも、改革の動向まで否定することはしなかった。それは吉田内閣を引き継いだ保守党内閣として、自治庁や市町村を中心とした改革要求まで無視することができなかったからである。このため、府県制度改革論議は保守党内閣のもとで先送りされる形となった。

III　道州制構想の答申化

府県制度改革を改めて政治課題として取り上げたのは石橋内閣であった。一九五七年一月、田中伊三次自治庁長官は府県制度改革に取り組む意向を表明した。[26]石橋内閣が府県制度改革に積極姿勢を示すと、第四次地方制度調査会はそれまで検討していた郡制問題を切り上げ、府

県制度改革の審議に入った。石橋内閣を引き継いだ岸内閣も、府県制度改革に取り組む意向を示した[27]。府県制度改革に積極的な保守党内閣の出現によって、道州制構想は答申化に向った。

第四次地方制度調査会では、第二次調査会での対立がそのまま引き継がれた。道州制論と府県統合論が対立し、道州制論は三好、坂ら旧内務官僚、府県統合論は田中によって代表された。第四次地方制度調査会では、道州制論として「地方案」、府県統合論として「府県統合案」が作成された。「地方案」の骨子は、㈠府県を廃止して、国家的性格と地方団体的性格を併有する中間団体「地方」を設置する、㈡「地方」の区域は七ないし九ブロックとする、㈢「地方長」は内閣総理大臣が「地方」の議会の同意を得て任命する、㈣「地方」に国の総合出先機関「地方府」を設置し、その長に「地方長」をあてる、というものであった。これに対して「府県統合案」は、府県の性格について現行制度を維持し、規模だけを三、四府県単位に統合しようとするものであった。

第四次地方制度調査会は一〇月一七日、採決の結果、「地方案」を答申として決定した。（「地方案」支持一七名、「府県統合案」支持一二名）。学識経験委員の多数（九名）が「地方案」を支持したが、学識経験委員の選任が自治庁によってなされる以上、「地方案」が自治庁の意図する改革案であったのは明らかであった。また地方六団体については、市長会、市議長会、町村会が「地方案」を、知事会、府県議長会、町村議長会が「府県統合案」を支持した。地方六団体の態度は、第二次地方制度調査会で形成された対抗関係をそのまま反映するものであった。そのうち、市町村三団体が「地方案」の答申決定に果たした役割は重要であった。その活動については「この三団体の代表者が『地方』案を支持し、むしろ先頭に立ってこれを主張した[28]」（田中）と評されるほどのものであった。とくに「地方案」の支持が過半数をわずかに一名上回るだけのものであっただけに、市町村三団体の役割は一層決定的であった。このように「地方案」は単に中央政府＝自治庁の政治力だけでなく、市町村側の政治的協調があって初めて実現しえたものであった。このような政治的協調関係を形成したのが、町村合併の進展であったことは、すでに述べた通りである。

講和・独立を契機として提起された道州制構想は、

「地方案」という形で五年ぶりにようやく具体化された。それでは「地方案」という一九五〇年代における道州制構想の特質はどこに見い出すことができるだろうか。第一は、道州制が「地方」という中間団体を基盤に構想された点である。すでに述べたように、「地方」には単に国の行政官庁というだけでなく、議会が設置されるなど地方団体としての性格が与えられた。そしてこの二つの性格のうち、より重視されたのは国の行政官庁としての性格で、それは「地方長」が国家公務員として内閣総理大臣によって任命されることに示されていた。「地方」にこのような性格が与えられたのは、地方における行政を国の立場から、総合的に調整しようとするためであった。「地方長」が「地方府」の長を兼ねるとしたのも同様の見地からであった。このように国の立場から地方行政を統制するため、国と市町村の中間に、国家機関と地方団体の性格を併有する中間団体を設置しようとするのは、旧地方官官制と旧府県制によって運営された戦前の府県制度と共通の原理に立つものであった。このような構想が旧内務省の系譜をひく自治庁に政治的復権をもたらすのは明らかであった。

また「地方」を中間団体とする構想は、府県を完全自治体とした占領政策の批判の上に立つものであった。坂は「当初の占領政策がすべて国家権力の分散に重点を置き、政治行政の全体がバラ〳〵の政治、バラ〳〵の行政になった」[29]と占領下の地方制度改革を批判した。すなわち、戦前の地方行政は、知事によって総合調整化が保障されていたが、敗戦以後は府県の完全自治体化、中央省庁による地方出先機関の設置、行政委員会制度の採用などで「行政の総合化ということがことごとく破壊された」[30]とした。この点で「地方案」は講和・独立以来推進された占領政策再検討の具体化を意味した。もちろん、「地方案」が志向したものは、単純な戦前への復帰ではない。「地方長」が内閣総理大臣によって任命されることに示されているように、戦前の絶対主義的官僚制を保障した天皇大権は完全に否定されていた。「地方案」は国民主権、議院内閣制など新憲法がもつ一定の政治原則を受け入れ、これを基礎に構想されたものであった。

第二の特質は、大規模な市町村への行政事務移譲を構想している点であった。「地方案」は、「現在府県又はその機関が処理している事務のうち、市町村又は、その機

関に移譲することができるものは、極力市町村又はその機関に移譲すること」、あるいは「現在国家処理している事務についても、できるだけ市町村への移譲を考慮すること」と市町村への行政事務再配分を強調した。「地方案」執筆者の三好によれば、「廃止後の府県の事務は、大部分市町村に移される」[31]という規模のものであった。「地方案」に対して、市町村を中心に三団体が賛成したのは、このような側面においてであった。このような大規模な行政事務再配分論が前提としているのが、町村合併の進展であった。「地方案」は「市町村の行財政能力が……町村合併のめざましい進捗により近時画期的に充実されてきた」として、町村合併によって市町村の行財政能力が拡充したことを強調した。「地方案」の行政事務移譲案は、このような町村合併の進展によって初めて構想しうる性質のもので、その意味で「地方案」の形成にとって、町村合併は不可欠の前提をなすものであった。

このような市町村への行政事務再配分論の背景となるのが、「中央は企画し、地方は実行する」[32]（坂）、すなわち、現業的な行政事務の執行は地方にまかせ、中央は企画調整を中心に担当するという考え方であった。市町村への行政事務移譲は、このような中央から地方全体への行政事務移譲の一環をなすものであった。ただ、中央政府から「地方」への事務移譲については、「地方」を中間団体として中央政府との一体化を強めるなど、制度的に保障された構想であったが、市町村への事務移譲については、このような保障は存在しなかった。

このような市町村への行政事務移譲案は、「府県統合案」支持者から額面通り受け取られなかった。「府県統合案」の執筆者田中二郎は、町村合併によって行財政能力の強化をみたとはいえ、それは著しく不均衡であり、事務再配分に耐えられない貧弱な市町村も少なくないとして、「地方案」が示す構想は、「単なる夢想にすぎず、また、何の合理的根拠もない」[33]と厳しく批判した。田中のこのような批判は、「地方案」の事務移譲案が、市町村側の政治的支持を獲得するためのデマゴギーにすぎないことを指摘しようとするものであった。それにもかかわらず、市町村三団体が「地方案」を支持したのは、町村合併による行財政能力の向上という裏付けがあったからである。その意味で「地方案」の答申実現に果たした町村合併の役割は決定的意義を持つものであった。この

ように「地方案」は単に中央政府だけでなく、市町村の権限をも強化しようとするものであった。このような構想がこれを支える政治勢力に対応していたことは言うまでもない。

まとめにかえて

以上のように、講和・独立を契機に提起された道州制は、ほぼ当初の構想通りに「地方案」として実現をみた。その際、町村合併政策がはたした役割はすでに述べた通りである。ここでは「地方案」がその後、政治的にどのように処理されたかを述べておきたい。

「地方案」が答申後、直ちに実行されることはなかった。その理由は、自民党内に府県制度を支持する勢力が根強く、その着手には大きな政治的抵抗がともなったからであった。答申が出された際、三木武夫自民党政調会長が「地方制などという官僚機構の復活は反対だ、マジメに取り上げようとは思わない」[34]と批判したのは、党内の反対意見の強さを示すものであった。このため、岸首相自身も地方制度改革については軽々に決すべきではないと答申前に言明し、答申が出されても、政府として直ちに着手する意志のないことを表明していた[35]。第四次地方制度調査会で答申を採決する際、自民党選出委員が退席したのも、「地方案」をめぐる党内対立を反映するものであった。

「地方案」を取り巻く政治状況は、その後も変化がなかった。その要因の第一は、一九五八年五月総選挙に示されるように、五五体制が定着の度を強めたからであった。第二は、自民党の派閥連合体的性格が変わらず、その絶対多数にもかかわらず、警職法問題に見られるように内閣の政治基盤が脆弱であったことである。第二次岸内閣の青木正自治庁長官が「事を荒だててまでやる気はない」[36]と当面実行の意志のないことを表明したのも、政治状況に変化のないことを示すものであった。

一方、自治庁では「地方案」が当面実現の見込みがないため、府県制度審議会を設置し答申を基礎に府県制度改革の準備に入ることを企図した。そしてこの審議会の発足と同時に、地方制度調査会は休会に入るというものであった[37]。しかし、岸内閣はこのような審議会の発足を認めず、また地方制度調査会も一九五八年八月、第五次調査会として再発足した。

このように一九五〇年代後半にかけて「地方案」が政治課題として取り上げられることはなかったものの、地方制度調査会内部では府県制度改革案として正統的地位を保った。第五次調査会以降、首都制度改革が議題として設定されたが、これは「地方案」を前提に審議されたからであった。[38] このように一九五〇年代後半にかけての地方制度改革審議は「地方案」に制約されることになった。また自治庁内部では「地方制案を実現する時期についての一つの目安としては、四年後の昭和三八年前後をあげることができる」[39]（岸昌自治庁行政課長）というように、「地方案」の実現にむけてその政治的機会をうかがっていた。

ところが、一九五〇年代後半に始まる高度経済成長は、「地方案」の実現を否定する方向で機能した。それは経済成長が地域開発を政治課題として押し上げ、府県の役割を強化したためであった。またこのような経済発展は、府県と市町村の一体感を強めることになった。とくに一九五〇年代後半から、地方六団体は共同して中央政府に予算措置を求めるようになった。「地方案」に賛成した市議長会も、その実現を要求したのは一九五八年五月の総選挙までで、総選挙後にこの要求を取り上げることはなかった。このように「地方案」を支えた自治庁と市町村三団体の協調関係は、経済成長の進展の中で、急速に崩れていった。

一九六〇年代に入ると、府県制度の改革問題としては、道州制論よりも府県合併論が中心的な課題となった。代表的な例は一九六三年頃から表面化した東海三県、阪奈和三県などの合併問題で、その推進の中心となったのは、中部経済連合会、関西経済連合会などの経済団体であった。府県合併論が府県制度を前提とするものであったのは当然であった。第一〇次地方制度調査会は一九六五年九月、「府県合併に関する答申」を出したが、答申は「府県の性格及び府県と市町村との二重構造は、これを変更しないものとする」ことが明記された。これは「地方案」を「調査会として公的に放棄したもの」[40]であり、これをもって「地方案」はその政治的可能性を名実ともに否定されることになった。

（1） この時期の地方制度改革を取り上げているものに、島恭彦他編『日本の地方自治と地方財政』有斐閣、一九六八

年、藤田武夫『現代日本地方財政史（中）』日本評論社、一九七八年、都丸泰助『地方自治制度史論』新日本出版社、一九八二年、鳴海正泰『戦後自治体改革史』日本評論社一九八二年などがある。また「地方案」を論じたものとしては、岡崎長一郎・高木鉦作「『地方』制の区域と組織㈠㈡」『立命館法学』二八、四九号、一九五九年三月、六四年一月がある。「地方案」が単に府県制度の改革にとどまらず、地方制度全般を変革しようとするものであることを論じ、示唆的である。

(2) 鈴木俊一他「地方制度の中心問題（座談会）」『ジュリスト』一二号、一九五二年六月、一八頁。

(3) 『毎日新聞』一九五二年五月三日。

(4) 宮沢弘「町村合併戦後十年」『自治研究』三一巻一三号、一九五五年一二月、二九頁。

(5) 鈴木俊一「自治の再建」『自治時報』六巻一号、一九五三年一月、八頁。

(6) 本稿では地方六団体の名称について、次のように略記した。知事会（全国知事会）、府県議長会（全国都道府県議会議長会）、市長会（全国市長会）、市議長会（全国市議会議長会）、町村会（全国町村会）、町村議長会（全国町村議会議長会）。

(7) 地方制度調査会発足に備えて、地方六団体は次のような地方制度改革意見を公表した。知事会「地方制度改革に関する意見（その一）」一九五二年一一月、府県議長会「地方制度改革に関する意見（その一）」、市長会「地方制度改革意見」一九五三年二月、市議長会「地方制度改正意見」一九五三年一月、町村会「地方制度改革に対する意見」一九五二年一二月、町村議長会「地方制度改革に関する意見（その一）」、以下の引用はこれらによる。

(8) 岡崎・高木前掲、二八号七一頁。

(9) 地方自治庁は一九五二年八月より自治庁となった。

(10) 林忠雄「大町村主義の示唆」『自治研究』二九巻六号、一九五三年六月、四八頁。

(11) 地方制度調査会第五回総会での自治庁長官（代理）挨拶。

(12) 同前。

(13) 長野士郎「市町村合併促進措置の提唱」『自治研究』二九巻一号、一九五三年一月、一一〇頁。

(14) 河中二講「議員立法形成の行政学的考察」『自治研究』三二巻一号、一九五六年一月、六六頁。

(15) 林前掲、四八頁。

(16) 坂千秋「自治改革私見」『都市問題』四四巻二―四号、一九五三年二―四月、二九頁。

(17) 鈴木俊一「地方制度の改革と町村合併」『地方自治』七〇号、一九五三年一〇月、三二頁。

(18) 長野士郎「町村合併推進の課題」自治庁編『地方自治論文集』所収、一九五四年九月、二二八頁。

(19) 鈴木俊一「新市誕生の意義」『市政』三巻五号、一九

五四年五月、五頁。

(20) 第二次地方制度調査会第一回総会での塚田自治庁長官挨拶。

(21) 第二次調査会での審議のため、地方六団体は、次のような地方制度改革案を発表した。知事会「地方制度改革意見」(一九五四年九月)、府県議長会「地方制度改革に関する意見」(一九五四年九月)。市長会「地方制度改革意見」(一九五四年八月)、市議長会「道州制要綱」(一九五四年八月)、町村会「地方制度改革に対する意見」(一九五四年九月)、町村議長会「府県制度——道州制に関する意見」(一九五四年一一月)。以下の引用はこれらによる。

(22) 『第二次地方制度調査会第七回総会(一九五五年一月一七日)速記録』六四頁。

(23) 田中二郎「府県制度の構想」『都市問題』四六巻五号、一九五五年、田中『地方制度改革の諸問題』有信堂、一九五五年所収、一三七頁。

(24) 『朝日新聞』一九五五年五月二八日。

(25) 『自治日報』一九五五年八月四日。

(26) 『産経時事新聞』一九五七年一月二九日。

(27) 『読売新聞』一九五七年三月二八日。

(28) 田中二郎他『府県制度改革批判』有斐閣、一九五七年、一一一頁。

(29) 坂千秋「地方制について」『自治研修』一四号、一九五八年一月、二六頁。

(30) 『第二次地方制度調査会第七回総会速記録』、六三頁。

(31) 三好重夫「『地方』案批判の批判」『自治研究』三四巻一号、一九五八年一月、五八頁。

(32) 坂前掲「地方制について」二五頁。

(33) 田中二郎「『府県統合』案主張の理由」『自治時報』一〇巻一二号、一九五七年一二月、二〇頁。

(34) 『産経時事新聞』一九五七年一〇月一八日。

(35) 『朝日新聞』一九五七年九月二八日。

(36) 同前一九五八年六月一八日。

(37) 山本成美「『地方制』答申その後」『自治春秋』八巻二号、一九五八年二月、二〇頁。

(38) 高木鉦作「首都制度に関する二つの答申」『都市問題』五四巻三号、一九六三年三月、八〇頁。

(39) 岸昌「地方行政の課題」『自治春秋』九巻三号、一九五九年三月、七頁。

(40) 塩田章「第一〇次地方制度調査会の府県合併に関する答申について」『地方自治』二一六号、一九六五年一一月、三九頁。塩田は当時、自治庁行政課課長補佐であった。

(一橋大学大学院博士課程)