

# 日本における総合行政の起源

論

北山俊哉

説

## はじめに

拙稿（北山，2015年）では、日本の中央地方関係の特徴は「能力ある地方自治体が総合行政を行っていること」にあると主張した。一体それは何に起源を持っているのであろうか。本稿ではその起源を探る。そして、その拙稿において記された「正のフィードバック」が起これり、この体制が持続性を持つにいたるようになる。

どのようにして、いつ、融合的で所掌事務拡張路線の分権化の中央地方関係、すなわち地方自治体が政策の実施過程で大きな役割を占める体制が成立していったのであろうか。筆者は、それを戦時期と戦後の改革期の2つの時期に求める。もちろん、この時期に一気に成立したものではない。しかしこの時期が画期となり、両方の時期に起こった路線をめぐる対立が解決される中で地方自治体による総合行政を特徴とする体制が導かれてきた。

これに至る背景としては、2つの先行条件がある。まず、第1は政治行政的な制度の整備である。山県有朋を中心とする明治リーダーが当時の先進国的な地方自治制度を導入し、これによって中央の政治行政と地方の政治行政とを遮断しようとした。しかしながらその意図に反して、その遮断は失敗し、むしろ政治化・政党化が進行するとともに中央に対する地方の要求・圧力が高まっていった。

第2に、明治から大正にかけての工業化、都市化がもたらす諸課題に対応するために、政府の仕事が増大していった。さらには、昭和に入って日本は総力戦まで体験し、政治経済のあらゆる側面までも統制しようとした。これによって政府の仕事は急速に膨張した。

この中で、中央政府と地方とでどのように政策の実施の分担を行うかの路線をめぐる対立があった。山県有朋が構築した内務省一府県体制に対して、各省および内閣が代替モデルでもって挑戦した。各省は自らの地方出先機関によって府県（知事）を超えて行政を行おうとし、内閣は府県体制に代えて、道州制を実施しようと考えた。これに対して内務省は、地方からの要求を受けて、補助金を、さらには地方自治体間で財政調整を行う制度を内務省一府県体制に接ぎ木することによって対応しようとした。

どのように政策を実施するかに関する路線をめぐって、この時期に繰り広げられた対立や闘争に注意を払わなければ、日本の中央地方関係の十分な理解が得られることはありえないのであり、その当時の闘争の結果次第で、その後の経路がおおいに違うかたちで終わることもありえたと考えられるのである。

第1ラウンドとしてのこの戦時期の闘争は内務省が勝利したように思われる。内務省一府県体制はなんとか府県や市町村が総合行政を行う体制を持続させた。そしてこの時期の政策と制度のあり方をめぐる闘争の結果は、正のフィードバックを引き起こし、後の時代に大きな影響を引き起こすことになる。すなわち、その後においてはなかなか変更するのが徐々に難しくなっていくのである。地方自治体が多くを事務を、委任事務を含めて実施する構造は変更を加えるのが困難になっていくのである。

## 1 明治大正期の中央地方関係：内務省一府県体制

1867年の明治維新後、廃藩置県や3新法（郡区町村編制法、府県会規48(48) 法と政治 68巻1号（2017年5月）

則、地方税規則)などを通じて中央と地方とのあり方について試行錯誤で進んでいた明治政府は、20年の歳月をかけて、1888年の市制町村制、1890年の府県制郡制によってようやく地方制度を定着させることに成功した。中央と地方の関係は、官治の側面である地方行政制度と、自治の側面である地方自治制度を組み合わせたものである。

明治政府は、徳川家が最大の領主であり、征夷大將軍として幕府を開き、封建領主である大名を支配するという徳川封建体制を一新し、天皇のもとに集権体制を作り上げる必要があった。しかし同時に、欧米諸国のようになんらかの地方自治の体制をも導入して、先進的な立憲国家の外見を形成する必要があった。天皇(君主)と政治と行政との関係について苦慮を続けた伊藤博文(伊藤, 2015年, 瀧井, 2010年)に対して、地方制度に苦心をしたのが山縣有朋(伊藤, 2009年)であった。両者ともに基本的にはプロシアの体制を参考とした(松元, 2011)。

一方では、内務大臣を頂点にして、内務官僚が官選の府県知事として派遣される官治のシステムがある。「内務省-府県体制」と呼ばれることも多い(天川, 1989年, 市川, 2012年)。町村を束ねる存在としては郡が存在し、ここにも官選の郡長が配置された。知事や郡長は国家公務員(官吏)であり、1886年の地方官官制によって規定された。

他方では、明治大正の時期にも自治のシステムがあり、政治的分権化が行なわれた。市町村、府県、郡には議会が置かれており、市町村長については公選ではないものの、市町村議会が関与して選任されていた。満25歳以上の男子で1戸を構え、地租または直接国税2円以上を納めるものを公民と呼び、公民のみが選挙権を有する制限選挙であった。さらに公民を納税額によって2分(町村)あるいは3分(市)し、一票の価値を異にする等級選挙制度も設けられた。議員は名誉職であり、無給であった。町村長は町村議会で選挙され、議長を兼任した。市長は有給であり、市会が推

薦する3人の候補者の中から内務大臣が任命した。

ただし、東京市、京都市、大阪市には市長、助役が置かれず、東京府、京都府、大阪府の府知事・書記官が兼務した。大都市については、府県レベルで直接的な監督を行うとしたのである（1943年には都制がしかれ、東京市および東京市長は廃されて、官選の都長官がおかれた。21世紀になって大阪市を廃するという構想が出てきた）。

このようにして、官治と自治は組み合わせられた。等級選挙によって選ばれた地方名望家が議員となり、他方では帝国大学を終え、試験によって選ばれた高級官僚（清水，2013年）が内務省に入って、知事や郡長として地方に派遣されることが構想されたのである。

### 遮断体制

この体制の形成にあたり中心となったのが内務卿山縣有朋である。彼は自治制度が中央政局と地方行政を切り離すことによって、すでに盛んになっていた自由民権運動が地方に影響を及ぼさないように配慮した。制限選挙によって公民である地方の名望家のみが国政選挙および地方選挙に参加できる制度を作り、無給の名誉職議員が自治に参与するというのがその配慮のうちの一つである。

また、複選制の採用も、中央と地方の連動の否定を意図としていた。県会議員と郡会議員を直接公民の選挙とせず、前者を郡会議員と市会議員からの選挙とし、また後者を町村会議員による選挙としたのは、幾重にもクッションを置くことを狙っていたのである。

ところが実際には、公選である市町村会議員選挙次第で郡会議員や県会議員の構成が決まっていくことになるので、政党勢力はここに精力を傾ける結果となった。そのため複選制は廃止されることになった。このように、意図されざる結果がもたらされることになるが、中央と地方とを遮断しよ

うとした構想が存在したのであり、金澤は、この内務省—府県体制のことを「遮断型自治」（金澤，2010年）と呼んでいる。この遮断は，単に中央と地方との遮断のみではなく，中央においても地方においても政治と行政の遮断を狙っていた。

### 明治大正期の中央地方関係：融合された事務 遮断された財政

この明治の体制においては，政府の事務や事業のあり方はどうであっただろうか。市制町村制では市町村は2種類の事務を果たすべきものとされた。ひとつは「自治体共同の事務」である。これは自治事務とも固有事務とも呼ばれるようになる。もう一つは，市制町村制理由にある「一般ノ行政ニ属スル事ト雖モ全国ノ統治ニ必要ニシテ官府自ラ処理スベキモノヲ除クノ外之ヲ地方ニ分任スルヲ得策ナリトス」という表現に現れている事務のことである。後に言う機関委任事務のことである。この機関委任事務こそが天川モデルでいうところの融合路線である。国が自ら地方支分部局（出先機関）を設けて処理する場合は分離戦略であるが，明治の中央地方関係が整備された時から融合路線が組み込まれていたのである。

しかしながら，現在と異なる点が財政のあり方である。この時期の中央政府は，地方政府に対して財政的な支援をほとんど行わなかった。自治体共同の事務は当然のこととして，分任された（機関委任）事務についても自治体自らの財政で賄うこととされたのである。また，戦後のような独自の地方税の財源というものも考えられてはいなかった。したがって地方では，国税に対して付加税を取ることしかできなかった。またこの付加税の税率も中央政府によって制限されている状態であった。したがって，事務の側面から見ると融合的な要素が組み込まれていたが，もっぱら財政面で中央と地方は遮断されていたのである。

ここで留意すべきことは府県もまた，国の総合出先機関という特徴も持つ

ていたことである。知事が国政事務を府県レベルにおいて総合して実施していた。府県は、府県会という議会をもつ自治の側面もあるものの、国の行政機関でもある。同時に、国の出先機関が分立するという分離的事務執行ではなく、内務官僚である知事が各省の事務を総合的に管理していたのである。

そしてここで例外的に分離的に事務を執行していたのが国税の徴収体制である。明治維新後に国税の収納はどのように行われていたかという点、府県が税金を徴収し、大蔵省へと納めていた。市制町村制の制定される前の1884年、府県に収税課が設置され、大蔵省の下部機関であった租税局出張所の事務が引き継がれたのである（税務大学校研究部、1996年）。ついで1889年に、国税徴収法が制定され、市制町村制が実施された時に、国税の徴収事務の責任が郡区長から府県に移った。実務を行うのは府県と市町村の間に介在する徴税機関として新たに設置された、府県収税部出張所（後に、収税署）であった。

しかし1896年、収税機関が府県から切り離され、大蔵省の直轄機関として全国各地に20の税務管理局、その下部組織として504の税務署が設けられた。府県収税部と収税署の人員及び業務は、この両組織に引き継がれた。このように、大蔵省は市制町村制が実施されてから10年を経ずして、自前の出先機関を各地に設けたのである。大蔵省は、天川モデルという分離モデルを、早い時期に採用することに成功したのである。大蔵省は、少なくとも徴税体制においては、内務省－府県体制からは脱していたのである。

## 2 遮断体制の変化（政治化、事務の増大、財政的融合）：

### 1900年代～1920年代

日露戦争が終結し、さらに大正・昭和と時代を経るにつれ、政治の変化、  
52(52) 法と政治 68巻1号 (2017年5月)

社会経済の変化が加速化する。政治の領域においては徐々に選挙権の拡大が実現され、政党勢力の影響力が強まっていった。これらの勢力が自治権の拡大（自由度拡充型の分権化）をさらに求めていくのであった。さらには列強への道を、戦争を通して進んでいき、軍部の力が増大していくと同時に、徐々に総力戦の体制を必要としていくことになる。社会経済の領域においても農業社会から徐々に工業化が進むと同時に都市化も進行した。このことは労働問題、都市問題が生じることを意味した。

この時、明治に作られた「内務省－府県体制」、 「遮断体制」はどのように対応していったのであろうか。あるいは変貌を迫られたのであろうか。本稿では、3つの変化に着目する。第1に、中央地方関係の政治化（政党化）であり、第2に、地方自治体の事務の増大であり、第3に国と地方間の財政的結びつきの強化である。この結果、地方と中央の結びつきが濃密化するに至った。市町村がたくさんの事務を行なうことが可能となるように対応がなされていく。

### 政党化、政治化

地方政府の能力に注目する本書からは、まず地方行政の政党化を防止しようとする動きが重要である。1898年には憲政党を与党とする大隈重信内閣が成立した。これは、旧自由党系の板垣退助を内務大臣に迎えて組織された日本初の政党内閣（隈板内閣）である。この時には各省の幹部職員に政党员が任用された。これに対して、後を継いだ山縣内閣はさっそく1899年に文官任用令を改正して勅任官の任用を一定の有資格者に限定することで官僚の政党化を防ごうとした。

しかし、桂園時代（1901年～1913年）を迎えて、西園寺内閣において立憲政友会の原敬が内務大臣となり、内務省－府県体制は変化を被らざるをえない。官選知事の任命権をもつ内務大臣原敬が知事に任命した官僚が

政友会の党勢拡張のために地域開発を進める。しかし桂太郎内閣となれば、また知事の交替が行われることになった。このような知事の頻繁な更迭による知事の政党化が一方では進行していったのである。これは1918年の原敬内閣の成立後もますます続いた。明治の地方自治制度である、内務省—府県体制の重要な連結点である知事の性格が変わることによって遮断体制は変容していく。その変化の第1は、地方から中央に対する要求の増大であり、第2に自治権の拡大（自由度拡充型の分権化）であった。

### 地方からの政治的要求

町村は、後述するように教育費の負担の重さに苦しめられていたために、義務教育費国庫負担金増額運動を行った。まず1918年には市町村義務教育費国庫負担法の公布に成功した。これを契機として、1920年には全国町村長会議を開催し、翌21年2月には全国町村長会を発足させた。いわば圧力団体として中央政府に対して主張を始めたのである。

彼らの主張の一つに郡の廃止がある。明治の地方自治制度では、市とは異なり、町村は郡に属しており、郡長という役人、郡会という議会が府県との間に存在していた。郡費は町村財政にとって次第に重い負担となっており、町村は郡制の廃止を要求し始めた。プロイセンの Kleis に習って制度化されたものの、郡は自治体としては実績に乏しいという評価もあった。

この主張を受けて、原敬内閣のもとで1921年4月に郡制廃止の法律が公布された。23年4月をもってまず自治体としての郡が廃止され、郡会はなくなった。1924年にはさらに全国町村長会は郡役所廃止を決議し、26年6月には勅令により地方官官制の全面改正があり、郡長および郡役所は7月をもって廃止された。以後、郡は単なる地理的名称のみの存在となったのである。

このような地方政府の側からの要求活動、政治活動もまた「遮断体制」  
54(54) 法と政治 68巻1号 (2017年5月)



からの変容である。中央の政治と地方の政治を遮断する試みは徐々に有名無実となっていった。また、補助金の増加は、財政的な遮断の終わりの始まりを意味したのである。

### 自治権の拡充：

政党の影響力の強化，地方の影響力の強化が進行した大正デモクラシーのなかで，自由度拡充型の分権化も進展した。1929年には府県制，市制，町村制などが改正され，府県にも条例・規則を制定する権限が与えられた。また内務大臣の府県予算削減権が廃止され，内務大臣等の許可が必要な事項の範囲が縮小されるなどの改正もあった。また，議員に予算を除く議案の発案権が認められ，知事・市町村長の原案執行権の制限，知事の府県会停止権限の廃止などがあった。

これらは中央政府の統制を弱めるものであったが，このような自由度拡充型の分権化はこの時が最後となり，次の時代には集権化へとシフトすることになる。他方では，所掌事務拡大という観点からすれば単なる集権化というだけではない側面がみえてくることを以下では示すこととなるだろう。

### 地方政府の事務の増加

この時期の第二の変化は，所掌事務拡大型の分権化，すなわち，地方自治体の処理する事務の増加である。井川（井川，2010年）の整理に従うと，第1に，以前から実施されてきた教育行政や治山・治水行政に加えて，1920年頃からは道路行政が積極的に行われるようになった。第2に，日本経済の発展に伴い，戦争関連産業の保護育成や第1次世界大戦後の深刻な経済不況への対策も行なわれた。第3に，結核予防法や精神病院法の制定などにより衛生行政が進展し，上下水道の整備や都市計画行政も行なわ

れるようになった。第4に、工場法や健康保険法などの制定により、労働行政や社会福祉行政も進められるようになった。

教育は戦前の市町村の政治行政にとって重要な割合を占めた。義務教育の就学率が上昇していくにつれて、1907年には義務教育の就学年限が4年から6年へと延長となった。しかしながら基本的には、地方は自分たちで校舎の建設や教職員の給与を負担しなければならなかったのである。すでに述べたように、1918年には市町村義務教育費国庫負担法の公布があり、財政面での遮断体制に変化が見られることになる。この法律によって、小学校経費の市町村負担の原則が修正され、国の負担責任が明確にされたのである（井深、1999年）。

鉄道などに比べて遅れていた道路行政が本格的に進展するのは1919年の道路法の制定によっている。そしてこの道路法により、国道、府県道、郡道、市道、町村道の区分や内務大臣、府県知事、市町村長による認定などが規定された（武藤、2008年）。

この時期は、特に大都市を中心に衛生行政が発展した時代でもあった。まずは1914年に国庫補助金とともに公立結核療養所を東京市、大阪市、神戸市が設立することを命じられた（井川、2010年）。結核が当時の大きな社会問題であったことがわかる。さらに1919年に結核予防法が制定され、人口5万人以上の都市などにおける結核療養所の設置義務、療養所設置に対する国庫補助が規定された。

このような事務のわりつけは今後も続くことになる。一般の市や、ある程度の人口規模以上の市が国によって指定されて、義務づけがされるのである。このようにして所掌事務が拡張していった。例えば、現在の例をとれば、市になれば生活保護を行なう福祉事務所を、中核市になれば保健所を、設置することを義務づけされることになるのである。事務を自由に決定するという地方の自由度は減っているが、所掌事務は拡大していくこと

になる。

また上下水道が地方政府（市町）によって徐々に整備されていくのもこの時代である。水道の施設は公営の他に民営のものもあった。1911年には内務省が水道事業に対する国庫補助制度を拡充している。下水道は1900年の下水道法に基づいて実施が行われ、市町村による公営となり、内務大臣の認可が必要であった。公営の電気事業や交通事業もこの時期に発展し、1911年の市制の改正で、特別会計制度を設けることが可能となった。

大阪市を例にとると、市電の開業が1903年、市営バスの開業が1927年、そして地下鉄の御堂筋線の梅田・心斎橋間の開業が1933年である。

労働行政が進展するのもこの時期の特徴である。1921年には職業紹介法が公布された（澤邊，1990年）が、この分野は、地方政府の所掌事務の変遷に関心をもつ本書の観点からは興味深い分野である。まずはこの時の労働紹介法によって、職業紹介事業は内務大臣および職業紹介事務局長の監督の下に、市町村が運営することになった。職業紹介は6条によって無料で行うこととなっており、第9条と第10条には、経費についての規定があった。市町村営の職業紹介の経費は市町村が負担し、国庫はその支出額に対し、その2分の1以内を補助するというものである。

こうして天川モデルでいうところの融合戦略で職業紹介事業が始まった。今後もこの行政分野は天川モデルでいう融合戦略でいくのか分離戦略でいくのかで揺れ動くことになるが、この時は融合戦略で、すなわち国が直接実施するのではなく、地方政府に委任するという事になった。

井川博はこうして、1909年から1929年にかけての変化について以下のようまとめている。

日本経済が大きく発展し、都市化が進展する中で、地方団体の事務が増大し、その役割が拡大した。日本経済（国民所得）は、この時代に4.2倍

と大きな成長を遂げたが、地方団体の歳出規模は6.4倍とこれを上回る拡大を見せた。また、国（中央政府）の歳出規模に対する地方団体の歳出規模の割合も1909年度の0.5から1929年度の1.0へと大きく拡大した。これは、日本の社会経済が大きな変化を遂げる中で、新たに必要となった行政サービスの多くを、国の統制・関与の下、地方団体が実施し、その事務を拡大していった結果であると考えられる（井川、2010年、27ページ）。

このようにすでに日露戦争後、第一次世界大戦を経て、そして昭和期に入って地方政府の事務は拡大していた。特に、産業、交通、教育、衛生、警察、社会政策の分野で重要性を増していた。

このように地方自治体の所掌する事務は拡大していった。山縣有朋が思い描いたような、名望家・大地主による自治とは異質な状況が、経済社会の発展の結果として生まれていったのである（伊藤、2009年）。もう一つ、事務の拡大と密接に関連する市町村内の行政機構の変化があった。

### 市長権限の強化

1911年には市制町村制の全文改正が行われ、これで市制と町村制の2本の別個の法律となった。このなかの一つの改正に、市が総合行政を行うようになる上で重要な一歩である改正がある。町村では、町村長が執行機関となっていたのであるが、市では合議体の参事会（市長、助役、名誉職参事会員などから構成されていた）が執行機関となっており、ここでの調整が大きなコストを要するものとなっていた。そこで、円滑な事務の執行と責任の明確化のため、これまでの市参事会を副議決機関とし、執行機関を市長の独任制としたのである。

またこの改正では、議会との関係における市町村長の立場の強化、国の事務の執行者としての市町村長の役割の明確化、市の経営する事業を担当

する市参与の制度の創設など、市町村の執行機関に関する改正が行なわれた（井川、2010年）。こうして市長を中心とした総合行政を可能にするような制度発展も進んでいた。

### 財政的な遮断の変容

この時期の第三の変化は、財政である。事務を増大させてきた地方政府に対して、中央政府からの財政的援助はないままであったが、それは限界に近づいていた。まず、地方政府にとって、財政的に苦しかったのは教育であった（高木、2004年）。そしてまさにこの教育の領域において、補助金や法定の国庫補助が始まり、遮断状況が変化をしていく。

義務教育小学校の経費は基本的には市町村が設置者として7割以上を負担し、残りを授業料・寄付金などでまかっていた。ここでは国の補助金はとるに足りない額であった。教育費が地方財政の4割に達しており、特にその6割を占める教員の給与を市町村が支出しなければならないという負担が財政にのしかかっていた。明治期にも国庫補助が若干行われたが、ほとんど取るに足りない額であった。

そこでまず義務教育費国庫負担金制度が始まる。帝国議会には義務教育費の国庫負担を要求する建議案や請願が提出された。地方の政治化を論じた際にみたように、特に負担の厳しかった町村は活発に行動を起こした。1917年、臨時教育会議が設置され、小学校教員給与の国庫負担に関する答申が出された。そして1918年、初めて公立義務教育学校教員給与の一部の国庫負担を法定した「市町村義務教育費国庫負担法」が成立した。

この法律では、義務教育学校教員給与の一部を国が負担し、その半額は教員数、半額は生徒数に比例して市町村に交付し、一部は財政力の弱い町村に特別交付するという内容であった。これは、中央政府から地方政府への国庫補助のあり方を大きく変化させる画期的なものであり、また10%

は財政の弱い地方に対して特別に配慮することが法定されているなどの財政調整的な要素も組み入れられていた。

この結果、1918年度の国庫負担金が大幅な増額となり、その後も着実に引き上げられていった。また23年には財政調整機能がさらに強化された。

このようにして、財政的な遮断はまず、教育の分野で大きな変化・突破があり、この後には、財政補助および財政調整が教育にとどまらない、より一般的なものになっていくのである。増大した事務を実施するために、補助金が重要となり、とくに町村部に対して財政調整の必要も増していった。明治の初期の遮断の体制は変容していった。

ここで注意を要するのは、内務省－府県体制は、本稿で述べた3つの変化に対して、遮断を断ち切り、適応したことである。政治化が進んだことによって、中央と地方との関係が深まり、地方から中央への圧力が増大した。地方自治体が発する事務が増大したことに対して、国から地方への補助金を増やし、市町村が持ちこたえる道を作ったのである。

しかし次の戦時期になると、質的にも量的にも国、地方共に事務が増大していき、内務省－府県体制への変化が求められ始めたのである。日本はここで総力戦を体験した。ここで提案された重要な代替モデルが、国の省庁がみずから出先機関を設置して、あるいは市町村内に知事や市町村とは別に団体を作り、そことの結びつきを深めて事務を実施していく、分離モデル的な方法であった（天川、1989年）。

### 3 戦時期の中央地方制度（1931年から1945年まで）

厳密に戦時期をどの年から始まるとするかは難しい論点である。本稿ではこの点は厳密には考えず、もっぱら中央地方関係の観点から、31年に犬養毅内閣が成立し、高橋是清が大蔵大臣となってそれまでの民政党若槻  
60(60) 法と政治 68巻1号 (2017年5月)

禮次郎内閣の経済政策を根本的に変更させて、公共事業を活用して景気回復を試みた時期以降を戦時期と考えて以下の議論を行いたい。戦争という観点からも同年の満洲事変以降を捉えていると言ってもよいだろう。

本稿はこの時期を、分離戦略と融合戦略の構想が抗争を繰り広げた時代と考え、第一の画期と考える。まずは事務の拡大、国と地方の財政的結びつきが更に変化を遂げていった様子を見ていこう。

### さらなる事務の増加

さて、1930年代に入ると、一方では大不況の影響、他方では金解禁・緊縮財政の影響で特に町村部は大きな打撃を受けることになった。この中で1932年の高橋是清大蔵大臣によって開始させられたのが、時局匡救事業である。ジョン・メイナード・ケインズの業績が明らかになる前から公債を積極的に発行して公共事業を行い、不況対策を実施していったのが、高橋であった。それまでの井上準之助蔵相による緊縮財政から積極財政に転じ、国家財政からも地方財政からも投入が行われ、歳出の規模は増加していった。この時の経験は、戦後にいわゆる「土建国家」として引き継がれる（北山、2003年）。

他にも、政府と産業間の関係も変化し始めた。日本の政治経済を「発展志向型国家（developmental state）と名づけて英米の「規制志向型国家（regulatory state）と比較してみせたチャルマーズ・ジョンソンの著名な著書、『通産省と日本の奇跡』は、農商務省が分割され、商工省と農林省が設置された1925年から分析を始めている。いわゆる産業政策がその後展開されていき、その画期となった重要産業統制法が公布されたのが1931年である（北山、1990年 a）。1934年には石油業法など一連の事業法が整備されていっている（佐々田、2011年）。1949年には通商産業省、2001年には経済産業省と形態を変え、これまた世界的に著名となった行政指導に

よりながら、民間の経済活動に広範に介入していったとされる。発展志向型国家が外見上は成立し、産業政策は多いに立案されていったものの、執行過程を射程に入れれば、その実効性が非常に限られていたものであることを、筆者は別稿（北山，1985年）で述べたことがあるが、本稿の関心である地方の事務という観点からは、地方に置かれた公設試験研究機関（公設試）が重要となる（北山，1990年 b）。明治の時代から農林水産業系の機関が先に設立されていたが、1999年に府県農事試験場国庫補助法が制定され、助成を行い始めた。日本で最も古い工業系公設試は1902年創設の福井県工業技術センター（現在の名称）とされるが、大阪市による公設試（大阪市立工業研究所）は1916年、大阪府による公設試は1929年に創設されている。

また、1930年代になると、社会労働行政が進展する。また衛生行政も本格化する。1938年に国民健康保険法が成立し、市町村を単位として国民健康保険組合が医療保険を提供し始めた（北山，2011年）。国民健康保険組合の立ち上げには市町村長の役割も大きく、戦後1947年には市町村公営で国民健康保険が行われるようになる。

生活困窮者の公的救済は、1874年の恤救規則から始めるが、本格化したのは、1929年の救護法である。ここでの救護機関は、救護を受けるべき者の居住地の市町村長であるとされ、これが戦後の生活保護法に続くことになる。この財政は、原則として居住地の市町村の負担であるが、国庫はこれらの費用の1/2以上を、道府県は市町村の負担の1/4を補助することとされた。地方自治体の所掌事務がここでも増加していることが分かるであろう。福祉政策や衛生行政の実施の中央地方関係については、ある程度はすでに述べた（北山，2011年）が、より一般的には別に論じることとしたい。



### 財政の変化：補助金から一般的な地方財政調整制度へ

義務教育に対する国庫補助制度の開始については既述した。昭和初期の不況が農山村の苦境を招き、特に町村財政の窮乏をうけて、補助金の整備、さらには地方財政調整制度の検討が進んでいった。1932年には地方財政調整交付金要綱案が立案されたが、実現に至らなかった。しかし、1936年に臨時町村財政補給金制度ができ、翌年には臨時地方財政補給金制度へと拡大され、恒久的制度への模索が続く。

そして1940年に戦後にも大きな影響をあたえることになる地方分与税制度が創設された。この分与税は、還付税と配布税にさらに分けられた。国が国税として徴収した地租、営業税、家屋税の3税を、徴収地の所在する都道府県に全額還付するのが還付税であり、地方公共団体の財政能力に応じて国税の一部を配付するのが配付税である。還付税は、政友会などが主張していた地租の地方税化（税源移譲）を実質的に実現したものであり、配布税はまさに地方自治体間の財政調整を行うものであった。この制度が、戦後の地方交付税の前身となるのである。これによって地方政府が国政委任事務の増大に耐えられるようにしようとしたのである。

また、義務教育の補助についても制度発展が続いた。1932年には、市町村間の財政力格差を調整するため、市町村立尋常小学校費臨時国庫補助法が制定されている。さらに地方分与税制度と同じ1940年には義務教育の補助も恒久的制度となった。義務教育費国庫負担法が制定され、教員の身分は、府県の職員となり、その給与は府県が支弁し、その2分の1は国庫が負担するという制度である。これもまた戦後へと続くものとなった。

### 政党の凋落と軍部の台頭のなかでの路線の対立

満州事変、満州国の創設などで欧米列強との対立が深まり、日中戦争から太平洋戦争へと戦争が全面化していった。地方自治論や中央地方関係論

では、この時期を単なる中央集権化の進んだ時代、政党の凋落、軍部や新官僚の影響力増大の時代と捉えがちであるが、実はこの時代においても、天川モデルで言う融合・分離戦略のどちらの戦略が取られるかが重要なアジェンダの一つとなっていた。

戦時体制が強化されていくにつれて、市町村の国政事務が増大して、財政的な基盤の充実が課題となってきたことは既に述べた。地方自治体に事務を担わせるという融合的な体制を支えることが必要となってきたのであり、国庫補助金や財政調整制度がそのための手段であった。内務省はこのようなかたちで内務省－府県体制を守ろうとした。

この時、これに対して対抗的な戦略が各所から出てきた。府県においては、行政事務の増大・複雑化に対応して、行政機構の分化が見られてきた。府県の行政機構では、例えば経済部関係では、農林関係と商工水産関係との2つに分かれていたものが、耕地、林業、蚕糸、畜産、産業組合、経済更生などの各課が独立してきた。

他方では、農林省は1932年から農山漁村経済更生運動に着手し、産業組合に期待をする。これより前から存在していた農会（1907年より帝国農会）もまた農林省系の団体であった。このような団体が町村内に創設されていき、専門分化の方向で、すなわち分離的な戦略で内務省－府県体制を脅かすようになった（斎藤，2012年）。これらは各官庁が出先機関を設立して事務を行わせるというものではないものの、他ならぬ市町村内で官庁と独自の団体とが結びつくという意味で、内務省－府県体制に風穴を空けるものと、内務省には警戒されたのである。

内務官僚である市来鐵郎は、当時の『自治研究』誌でこれらの動きに対して、「地方行政に於ける総合化の動向」という論文を執筆している。異なる目的をもった団体機関の間の横の連絡関係が、府県、郡、町村のそれぞれにおいて構築されなければならない、各種の団体機関が緊密な連携を

保ち、町村役場を中心として住民の物心両面にわたる生活の向上を究極目的としなければならないという議論を展開している（市来、1937年）。

### 地方出先機関の新設拡大

さらには同時期に、特別地方官庁、すなわち官庁の地方出先機関を新設拡大の動きが出てきていた。内務大臣—府県体制は、府県および知事を介することによって地域の行政を行っていかうとするものであるが、各省が独自の特別地方行政官庁でもって地方行政を行おうとする動きである。

前述した、大蔵省の出先機関である税務管理局は1902年に税務監督局と名前を変えていたが、この機関には所掌事務を拡張させる正のフィードバックが働き始めた。すなわち、1922年の国有財産法施行により国有財産行政を担当するようになり、1932年には税務署の建物中に大蔵省預金部の地方支部である預金部支部の出張所が設置され、市町村に対する資金の貸付を担当した。

1940年には、会社経理統制令が制定され、大蔵大臣が会社の利益配当、積立金、役職員の給与についての許認可の権限を有することになり、この事務の執行機関として税務監督局の中に会社経理部が設置された。さらには翌41年に、税務署は維持したままで税務監督局を廃止し、大蔵省の総合出先機関として財務局が設置された。

いわば、大蔵行政においては、内務省—府県—市町村に対抗すべく、大蔵省—税務監督局（財務局）—税務署の体制が構築されていったのである。しかも、税務から財務への事務拡大も進んでいた。

他にも、1920年には鉄道省が鉄道院から昇格すると同時に、全国に6つの鉄道管理局が鉄道局と改名された。鉄道省が、1938年の陸上交通事業調整法、40年の陸運統制令により陸運全般にわたる統制を強化すると、鉄道局は、39年に管内の地方鉄軌道、自動車の免許および認可、運賃お

よび料金に関する陸運監督行政全般を所管する地方官署（出先機関）となっている。

このような地方出先機関の重要性の拡大は内務省にとっては脅威であり、井出成三は1942年の『自治研究』において「特別地方行政官庁の拡充傾向に就て」という論文を執筆し、地方行政の総合性の観点から、各種行政が分離して遂行されることの危険性を強調している（井出、1942年）。

### 戦時の集権化：中央政府レベル

さらには中央政府レベルでの集権化が進行した。これは中央地方関係というよりは、中央政府の中での中央統制、すなわち内閣や総理大臣の権限を強化するものである。特に重要なものが企画院である。1935年に内閣総理大臣直属の国策調査機関である内閣調査局が設立され、37年には内閣資源局と統合され、企画院となった。

また、既存の各省庁を再編する動きもあり、1943年には商工省の大半と企画院とを統合して軍需省が設置され、通信省と鉄道省を統合して設置された運輸通信省には、内務省から港湾建設部門が、商工省からは倉庫関係部門が、文部省から中央气象台が分離統合された。

天川がいうように、「全体として、軍が中心に進める行政機構の改革は、従来の内務省－府県を中核とした地方行政制度を内閣－道州制を中核とし、より強力な指導力を発揮できる地方行政制度への転換を志向していたのである。」（天川、1994年、137ページ）

内務省自体も、1938年に外局の社会局が厚生省となった結果、内務省の内政上の相対的地位が低下していた。そして府県に代わって、より広域である行政区画の道州モデルが提示されたのであった。

### 戦時の集権化：中央地方関係

同時に、中央地方関係でも、自由度を制限する集権化も行われた。1943年には、府県制、市政、町村制の改正があった。市町村長の選任は市町村会の選んだ候補者の中から内務大臣や知事が選任することとなった。大正デモクラシーによる分権化によって市会が市長を選べるようになっていたのだが、また元のさやに戻った格好である。そして市町村に対する事務委任を法律勅令に限らず命令によっても行うことができるとした。市町村会の職務権限も縮小され、議決事項はそれまでの概括例示主義から府県と同じく制限列举主義に変わった。

同年には東京都制も実現した。東京市は他の五大市（大阪・京都・神戸・名古屋・横浜）とともに自治権拡大のために、府県から離脱する特別市運動を行っていた。しかしながらこれは、内務大臣－府県体制に大きな打撃を与える制度改革でもあり、内務省としても認められないものであった。逆に、1943年には、東京市、東京府がともに廃され、東京都が置かれることになった。長である東京都長官はもちろん官選であり、東京市長がこれをもって歴史から消えた。

### 総合行政維持へ

他方では、集権とともに、融合路線を内務省としては堅持すべく、努力をしていた。1940年に既存の市町村の財政調整を行うことによって、町村の下支えを行う諸施策がとられたことを既に述べた。内務省は、市町村や府県が総合行政の主体となることでこれに対抗しようとしていたのである。すでに述べたように、『自治研究』誌上での内務官僚による諸論説がその証左である。

さらに1943年には市町村長は域内の各種団体に対する指示権が認められたほか、町内会・部落会を法制化し、これらの団体に対しても一部の事

務を補助させることができるとした。前述した農会や産業組合に対して、市町村が総合行政の主体として調整を行い、内務大臣―知事―市町村長―町内会長という系列を強化して、地方政府が国策を実施していけるようにする動きであった。天川の言葉で言えば、「行政機能の増大とともに中央省庁の地方出先機関や産業・職能団体に<分離>して地方行政が進められる傾向が増えたのに対し、地方行政は専ら地方自治組織に<融合>させようとする動きであったとみることができる」(天川, 1984年, 208ページ)。

さらに、各省庁が特別地方行政官庁を設置する動きに対しては、1943年にはその特別地方行政官庁と府県との間の連絡を図る目的として、地方行政協議会が設けられた。これについては、「従来の府県本位の地方行政という大枠を維持しつつ他省庁の出先機関との間に連絡調整をはかろうとする試み」(天川, 1984年, 209ページ)、「府県の設置を前提しつつ既設の他の行政庁との連絡強化しようとするもの」(天川, 1984年, 210ページ)であったと天川は位置づけている。

45年6月には地方行政協議会を改組し、軍管区と地方行政区画とを一致させるために地方総監府が8府(北海・東北・関東信越・東海北陸・近畿・中国・四国・九州)設置され、地方総監に大きな権限が与えられた。もっともこの地方総監府が機能するには至らず、8月6日には広島に原爆が投下され、内務官僚であった大塚惟精中国地方総監が被爆死した。大塚は45年4月、広島県知事と兼任の中国地方行政協議会会長に任命された後、6月に中国地方総監となっていた。

これらは内務省管轄下のものであり、協議会所在地(札幌, 仙台, 東京, 名古屋, 大阪, 広島, 高松, 福岡)の府県知事や都長官をそれぞれの協議会会長、および地方総監としていた。この区割は戦後におけるいわゆる道州制議論の時に参照されることになる。しかし、内閣―道州制が、内務省―府県体制にとってかわることはなかったのである。

## 終 わ り に

本稿は、明治の市制町村制、府県制の成立時の、中央と地方の遮断を特徴とする体制が、経済社会の変化の中で、変化してきたことを述べた。政治化、事務の増大が一方では進行し、他方では、内務省—府県体制を維持するために、町村に対して補助金による支援を行い始めた。その背後には、政治化を背景とした、町村会に代表される地方からの政治的圧力もあった。

さらに戦時下においては、都市化・工業化による社会経済的变化によるのみならず、総力戦の遂行のためにさらに事務は増大した。そこで徐々に政党の役割は低下し、軍部の影響が増大していった。集権化が行われたが、市町村が固有事務、委任事務を実施するための財政力を確保する策が導入され、財政調整制度として制度化された。

さらに中央政府内での集権化の動きもあったが、府県は基本的には生き残った。内務官僚の努力もあり、道州制を実施するようなかたちで集権化することは実現しなかったのである。大蔵省を筆頭に出先機関を整備していく方法や、市町村内の団体と直接に結びつこうとする動きはあったが、この分離戦略は基本的に融合戦略（地方が国の事務を実施する）を凌駕するには至らなかった。領域内の各種団体に対する市町村長の権限も増やされた。内務省—府県体制は適応して生き延びたのである。

府県と市町村とは、政府の政策実施の体系にしっかりと位置づけられ、定着した。府県よりも広域の単位を作る動きは失敗し、大蔵省の税務署という顕著な例を除くと、地方出先機関によって、市町村等から権限を奪い取ることはそれほど成功しなかったのである。このようにして府県、市町村が総合行政をおこなう、そして所掌事務が拡大する中央地方関係が確立していった。

しかし、日本は総力戦を経験したにとどまらず、敗戦によって占領改革

を受け入れたという経験をもつ。この時の超法規的な権力による変化が次に分析されなければならない。この中で、他ならぬ内務省が解体された。しかし、内務省が死しても府県—市町村は残ったのである。紙幅も限られているので戦後における変化については、別稿に譲りたい。

#### 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』1989年、敬文堂
- 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』1994年、有斐閣
- 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』2010年、([http://www3.grips.ac.jp/coslog/public\\_html/activity/01/05/index.html](http://www3.grips.ac.jp/coslog/public_html/activity/01/05/index.html))
- 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』2012年、法律文化社
- 市来鐵郎「地方行政における総合化の動向」『自治研究』1937年、13巻1号
- 井出成三「特別地方行政官庁の拡充傾向に就て」1942年『自治研究』18巻2号3号
- 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」』2015年、吉田書店
- 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』1999年、51巻
- 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
- 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』2007年，東京大学出版会
- 金澤史男『自治と分権の歴史的文脈』2010年，青木書店
- 北山俊哉「日本における産業政策の執行過程—繊維産業と鉄鋼業（1）（2）」1985年『法学論叢』117巻5号，118巻2号
- 北山俊哉「産業政策の政治学から産業の政治経済学へ—1930年代の日米政治経済学（重要産業統制法と全国産業復興法）」1990年a『レヴァイアサン』臨時増刊夏号
- 北山俊哉「地域産業の政治経済学」1990年b『法と政治』41巻4号
- 北山俊哉「土建国家日本と資本主義の諸類型」2003年『レヴァイアサン』32号
- 北山俊哉『福祉国家の制度発展と地方政府』2011年，有斐閣
- 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』2013年，ミネルヴァ書房
- 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，2015年
- 黒澤良『内務省の政治史—集権国家の変容』2013年，藤原書店
- 斎藤誠『現代地方自治の法的基層』2012年，有斐閣
- 佐々田博教『制度発展と政策アイデア』2011年，木鐸社
- 佐藤俊一『日本広域行政の研究』2006年，成文堂
- 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」1990年，『三田学会雑誌』Vol. 83, No. 特別号-I
- 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』2014年，御茶の水書房
- 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』2013年，中公新書
- 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』2013年，有斐閣
- 大霞会『内務省史』1980年，原書房
- 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』1986年，東京大学出版会
- 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』2004年，平成16年6月号
- 瀧井一博『伊藤博文—一知の政治家』中公新書，2010年
- 西尾勝『自治分権再考—地方自治を志す人たちに』2013年，ぎょうせい

松元崇『山縣有朋の挫折 誰がための地方自治改革』2011年，日本経済新聞社

武藤博己『道路行政』2008年，東京大学出版会

村松岐夫『日本の行政』1994年，中公新書

村松岐夫『政官スクラム型リーダーシップの崩壊』2013年，東洋経済新報社

## The Origin of Local Governments with Capacity for Comprehensive Administration

Toshiya KITAYAMA

In the last article of mine, I argued that the postwar Japanese local governments could be best characterized as the one with capacity for comprehensive administration. Here I attempt to analyze the origins of it by tracing the historical development of central-local relations.

Influenced by the Prussian central-local relations, Meiji Oligarchs institutionalized its own intergovernmental system in 1880s. The center of the system is the Home Ministry and the centrally appointed Prefects in the prefectures. With the impact of socio-economic changes, the system went under stress and responded so that the more governmental functions could be carried out by the municipalities. Subsidies and fiscal equalization followed along with the demand from towns and villages. Throughout the process, the importance of the municipalities in the implementation of the overall public policies increased.

The system was challenged by other ministries and cabinet. The former wanted to establish its own field agencies in order to avoid the Home Ministries and Prefects. The latter attempted to create regional government institution thereby abolishing the prefectures. Both of these attempts failed and prefectures and municipalities was firmly established.

I argue that this period was a critical conjuncture, which affected the postwar development of the governmental system, in which municipalities and prefectures have been very instrumental in carrying out the important policies. They came to possess the capacity for comprehensive administration. In order to fully understand the development, however, the postwar reforms need to be examined. This is to be done so in the next article.