

論文

日本の政治発展(JPD)からみた地方自治制度 —明治維新から総力戦体制へ—

北山俊哉

(関西学院大学法学部教授)

筆者は、2013年『季刊行政管理研究』141号に「政治行政の発展を時間の中にとらえること：JPDの可能性」という小論を上梓させていただいた。アメリカ政治学界には、合衆国の政治発展を歴史的にとらえて研究するAmerican Political Development (APD) の学問領域があり、この領域での理論的發展をまとめたものとして、Paul Piersonの『ポリティクス・イン・タイム—歴史・制度・社会分析』がある。この日本版であるJPDができないであろうかという問題意識が、拙稿の趣旨である。

Piersonなどが主張するのは、スナップショットとしてではなく、長期間の発展過程の結果を動画としてとらえることの重要性である。政治現象の多くは、ある経路にそって発展が進行し、一定の時間の経過の後には方向転換が困難なものになってしまう。ある時点で何かが起こることには、その前の時点で起こったことが影響を与えている。例えば、政策は公共問題の解決を目指して行われるが、その解決のやり方は後にも影響を与える。政策が影響を与えた場合だけではない。政策が決定されなかったり、効果を生じるのに失敗したりすると、その間に社会経済はそのまま変化していく。次世代は、前の世代の作為不作為によって影響されたものとして存在しているのである。たんに「歴史が重要である」というだけではなく、「決定的岐路」「収穫増増」、「正のフィードバック」、「経路依存」、「タイミング」や「順序・配列」という諸概念を用いて、より厳格に「時間の中の政治」を捉えようとするのである。

これとよく似たアプローチと筆者が考える日本史研究者が、三谷博である。彼自身は複雑系の洞察に影響

を受けたとして、次のように述べている。

19世紀における「日本」というシステムの長期的変化を記述するにあたって、①事後的に見て、決定的な分岐が生じた時点、ポジティブ・フィードバックによって「変化が変化を呼」んだり、新しいルールやデザインが創発した時点に重点的に着目する。②その各々の経緯は、事後的に判断して重要な役割を果たしたとみえる主体や問題に着目し、できるだけ当事者の主観に即しつつ、試行錯誤の連鎖として記述する。③その場でどんな力がいかに相互作用していたかを観察し、それに基づいてシステムの変化、新たな構造やデザインの生成を記述する。④これらの主要な分岐をいくつかの連鎖として、長期過程を記述する。⑤最後に、システムの構造の断面を提示し、他のシステムと比較しつつ、この変化の特徴を示す。(三谷博、2012年、106ページ)。

この三谷氏のアプローチでも、正のフィードバックなど同じ概念が使われていることに注意されたい。分岐点であったと考えられる時点、以前の出来事が同一方向に次々と変化を起こすような時点で、アクターがどのような主観を持ち、どのように相互作用し、どのようなルールやデザインが出現したのか、さらにそれらが長期的にどのような連鎖をたどるのかに着目して、記述するということである。

そしてこのような観点から、地方自治の歴史的発展の過程を長期の動画として眺めてみようとするのが本稿の課題である。

明治維新

明治維新の意義について最近大きな注目を集めているのは、幕末から公議に基づいた政治が唱えられていたことである(瀧井一博、2019年、35ページ)。例えば、三谷博『維新史再考—公議・王政から集権・脱身分化へ』が、このことを強調している。幕末の政争10年の結果として日本の政界に設定されたのが、公議・集権・脱身分の三課題であった。公議とは、徳川時代の身分制的制約にこだわらず、国民の選良が政治に参加すべしという機運である。

各藩から派遣された公議人からなる公議所、諮問機関に過ぎない集議院、執政機関である正院によって任免されるに過ぎない左院などを経て、議会制度の模索は続けられていた。木戸孝充・大久保利通亡き後、伊藤博文と大隈重信との権力争いの中で、国会開設の勅諭が発せられた。

上の三つの課題のうち、集権と脱身分化を成し遂げたのが、廃藩置県である。藩を解体して税と軍事力を東京の維新政府のもとに集中させる。同時に、士族が身分を失い、失業する(さらには被差別身分の廃止なども行っている)。これによって、臣民という形で国民が作られたのである。この過程では不平士族の反乱がおこったが、明治政府はなんとかこれをしのぎ、土佐派は言論を中心とした、自由民権運動による対抗を行うことになった。こうして公議が制度化されることになった。

この廃藩置県により、幕府に続いて藩もなくなり、幕藩体制は終焉を迎えた。集権化された明治政府は、公議の重要性を強調しており、国会の開設を約束し、そして憲法を制定していく。他方では、太政官制度を改め、内閣制度を導入し、どのような身分であっても大臣となれることとなった。また官僚制を整備し、その官僚の養成のために帝国大学が設立された。この大学にも身分にかかわらず、全国の有能な人材が集まるものとされた(清水唯一朗、2013年)。

明治の地方自治制度

明治立憲体制はまた、地方制度を必要とした。そしてこれを手がけたのが山県有朋である。1885年の内閣制の施行と共に第一次伊藤博文内閣の内務大臣として

入閣し、続く黒田清隆内閣でも内相を留任し、市制町村制(1888年)、郡制府県制(1890年)の制定に「一方ならぬ熱意を注いだ」(岡義武、1958年、41ページ)。その熱意の理由はなんであったであろうか。岡は、以下のような山県の見解を紹介している(同)。すなわち、地方自治制は、国民の「公共心」を育成し且つ行政に協力するのに必要な「智識経験」を国民に得させ、立憲政の運用に役立つこと極めて大きい。そればかりでなく、「中央政局変動の余響をして地方行政に波及せざらしむるの利益」が少なくない。従って、憲法制定に近い当時としては、立憲政の準備として地方自治制を整備することが急務であった。

この考え方から、町村制においては、二級選挙制を布いて多くの財産を持つ票の重みを大きくし、市制においては三級選挙制とし、第一級選挙人である「財産家」が一人または数人で市会議員の三分の一を選挙し得るようにした。また、郡制においては、郡会議員は直接公民から選挙をするのではなく、町村会から選挙された議員から選ばれる複選制としたばかりか、プロイセンの制度のユンカー同様に、大地主が郡会議員の三分の一を占めるようにした。複選制は府県会も同様で、郡会議員と市会議員から選挙された。

こうすることで、「漫(みだり)に架空論を唱へて天下の大政を議するの弊」を一掃することができると考えたのである。このような地方政治の経験を持つ財産ある、「老成着実の人士」が帝国議会が開設された暁には代議士となり、立憲政体の成果を出すことになるだろうと期待したのである。

しかし、これは山県の意図であって、その思惑通りになったのではないことに注意しなければならない。第一に、複選制は、民党勢力にとって、市町村会選挙が大事であることを意味した。彼らは結局そこで激しい運動を繰り広げることになり、結局、複選制は1890年から1899年まで続けられただけに終わった。「中央政局変動の余響をして地方行政に波及せざらしむる」ことはできなかったのである。

第二に、1890年の第一回衆議院議員選挙以降、選挙では常に、民党が過半数を占め、山県、松方正義、伊藤などの政権担当者は、事態打開のため、何度も解散に踏み切ったが、第一回議会の構造を変えることはできなかった。結局、伊藤は政党自体を掌握しようという戦略を取るにいたり、1900年に立憲政友会を創立し、

初代総裁を務めた。

こうして地方制度の自治の側面では、制度設計者の意図せざる結果を伴いながら、事態は進行した。

明治の地方官治制度

地方の政治代表、自治の側面はこのようなものであったが、官治の側面は、どうであったらうか。

廃藩置県によって、旧藩主が任命されていた知藩事は免職され、東京への移住が命じられ、華族となった。三府には知事が、県には県令が置かれた。この地方長官には身分とは関係なく、その他府県出身者が任命された。これには例外もあり、その一人が鹿児島県令の大山綱良であったが、西南戦争において西郷軍を支援したことにより、敗北後に斬首された。

地方官官制は、市制町村制、郡制府県制より早く、1886年に制定され、ここで府県に関わらず、知事に統一された。この府県知事が官治の扇の要となる。彼らは官選であり、府県制整備以降、内務省の官僚がその地位を占めることとなった。知事は勅任官の待遇であり、地方長官として国の総合出先機関である府県をたばねる役割を果たしていた。また、町村と府県の間には、郡が存在し、郡長と郡役場があった。郡長も官選である。

市においては、市長及び市参事会（市長・助役・名誉職参事会員で構成）が執行機関であり、市会から推薦のあった3人のうちから内務大臣が市長を選任する。町村では町村長が執行機関であり、町村会で選挙が行われて決められた。

集権化の中の分権化

三谷がいうように、公議・集権・脱身分が明治維新の三課題であったとするならば、維新の元勳達は、封建的な身分制を脱して集権化すると同時に、その集権のシステムの中に、脱身分を維持しつつ地方自治の制度を作り上げ、そこにおいても公議のシステムを作り上げる必要があったということであろう。もっとも地方制度を作り上げた山県は自由民権運動には敵対的であり、地方制度をもって自由民権運動の防波堤の役割を果たすことを期待していた。その山県であっても市町村議会、郡会、府県会を開くことを否定するもので

はなかったし、二級選挙、三級制度は見方によっては、票の価値を軽くするけれども参政権をより広く与えるものだと言えないことはない。

比較の中での明治地方自治制度

ここで明治の地方制度が比較政治学的にみて分権といえるものかどうかをラテン・アメリカの分権化を近年の比較政治学の観点から研究したTulia Fallettiの著作を参考にして論じてみたい（Falletti, 2005, 2010）。彼女は、ラテン・アメリカ諸国の分権化の観察を行って分権化を、行政的分権化、財政的分権化、政治的分権化の3つの過程に分類している。

行政的分権化とは教育や保健、社会福祉や公的住居などのサービスの管理運営や提供を地方政府に委譲することである。意思決定権限の移譲は必ずしも必要条件とはしない。次に述べる財政的分権化がこれに伴うこともあるが、地方政府だけがコストを負担する場合もあり得る。

財政的分権化とは、地方政府の歳入や財政的自律性を増大させる政策である。中央政府からの移転支出の増大、地方税の創設、国税の税源移譲のように多様な制度形態がありえる。

最後に、政治的分権化とは、政治的権限や選出能力を地方のアクターに移譲する制度変化である。それまでは任命されていた市町村長や知事を公選化したり、地方議会を創設したり、地方政府の政治的自律性を強化するような政策がその例である。

彼女の研究はラテン・アメリカの1970年代以降の分権化を実証的に論じたものであり、理念的な立場から分権化を論じるものではない。第一に、行政的分権化において所掌事務が地方自治体に移るだけでも分権化という判断をしている。決定権限の移譲がなくても一応の分権化とみなしているのである。

第二に、財政的分権においても、移転支出の増大も分権化としている。多くの分権化に関する議論においては、補助金が移転財源であり、中央政府が地方政府を統制する手段ととらえることが多い。例えば、Ethan Scheinerによる日本政治の研究、Democracy without Competition in Japan: Opposition Failure in a One-Party Dominant Stateでは、日本が集権的な国であるため、政権党が補助金をクライエントリスティッ

クな方法で分配することによって、自民党が単独優位を占める「競争のない民主主義」となっていたという議論を行っている。しかしながら補助金はそのような機能を果たすだけでなく、財政力のない地方に対する再配分機能をもちえる。財政移転により、その地方でも所掌事務が実施されることになり、行政的分権化を支えることになる。

この分類で、明治の地方制度の行政的分権の程度はどうか。地方は小学校の建設や徴兵の事務を扱い、国政の委任事務を果たすべきものとされ、たくさんの所掌事務を担当させるものであったといえる。明治新政府は国制づくりに多忙であるばかりか、外交、軍事などの難問を早々に抱えており、多くを地方にやらせざるを得なかった。山県らはプロイセンのやり方を参考にしたのであるが、プロイセンでは法律をもって委任するのに対して、監督官庁の命令でも行わせることができることとなった（1926年になって機関委任事務は法律または勅令によらなければならないとした）（松元崇、2011年、106ページ）。

明治時代にも、マラリア、コレラ、赤痢、腸チフス、天然痘の流行があり、市町村が衛生行政の担い手とされた。1897年の伝染病予防法では、市町村に伝染病院または隔離病舎設立の義務が課せられた。

他方、財政的分権化では、明治の地方制度は不十分なものであった。市制町村制は、市町村の第一義的な財源を、財産収入、営造物使用料、手数料とした。足りないときにのみ地方税を課税するという立場であった。しかし実際には財産収入はわずかなものであり、税収に頼らざるを得なかった。その地方税も、国税、府県税への附加税を第一とするという規定が置かれ、独立した税源を持たなかった。この財政的な困難から町村の合併が導かれた。明治の大合併である。

最後に政治的分権化であるが、市町村には少なくとも議会があり、市町村長も民選の議会が選ぶものであった。知事は「内務省—府県システム」の結節点であり、昭和20年まで公選知事はあり得なかったが、それでも府県議会は設置された。Fallatiの基準では、府県においてさえ政治的分権化は行われたことになるであろう。

ラテン・アメリカ諸国とは異なり、日本では1880年代に政治的分権化が行われ、行政的分権化も行われていたが、財政的な分権化はまだ行われていなかったと

いえよう。明治維新の課題であった公議・集権・脱身分は、着実に実現されていき、封建制を集権化すると共に、地方においても公議を成し遂げる政治的分権化をも同時に行ったのである。

分権化の順序理論

Tulia Fallettiはさらに、分権化の順序理論（sequential theory of decentralization）を展開し、行政的分権化、財政的分権化、政治的分権化が生じた順序によって、後の分権化の程度、特に市町村長や知事が有する権力の程度が異なってくるという主張を行っている。彼女はこの理論をラテンアメリカ諸国に適用し、何が行われたのかだけではなく、どの順番で行われたのかを政治的結果に大きな影響を及ぼしたのではないかと議論を行っているのである。すなわち、コロンビアで1986年から1994年にかけて行われた分権化は、政治的分権化→財政的分権化→行政的分権化という順番で行われ、アルゼンチンにおいて1978年から1994年にかけて行われた分権化は、行政的分権化→財政的分権化→政治的分権化の順番で行われた。その結果コロンビアでは地方アクターの自律性が強い体制となり、アルゼンチンでは逆に地方の権限がほとんど増えない結果となったのではないかとこののである。

この議論もまた、発展過程を長期にわたって観察するポリティクス・イン・タイムの見解である。この観点からは日本の明治時代はどのように見えてくるだろうか。前述したように、市制町村制、府県制郡制は、政治的分権化を広く認めたものであった。市町村には議会が置かれ、市町村長は議会を基礎として選ばれた。郡長、府県知事は官選であり、公議を経たものではない。しかしながら、郡にも府県にも議会が置かれた。はじめは、府県会議員は、市会と郡会の議員に選ばせるものであったが、10年を経て、選挙民が直接に郡会議員、府県会議員を選挙することになった。

もう一つ注意に値するのは、これらの選挙が制限選挙で行われたことである。19世紀の文脈では、多くの先進産業国であっても財産や納税額の多寡によって選挙権の有無や軽重を決めることはノーマルなことであった。20世紀において分権化を行う諸国にこのことは困難であろう。先進国において普通選挙権が規範として確立した後は、同じルートを通っていくことは

難しくなってしまう。後発国には別のルートが敷かれているのである。

そして行政的分権化もほぼ同時期に行われていた。これに対して、財政的分権化は遅れていたといえよう。特に果たすべき事務と比べると、財産収入や附加税だけでは地方財政が苦しいものがあった。

しかし、日本においても政治的分権化が先に生じていたことが大きな意味を持った。市町村に対して所掌事務、委任事務が増加し、行政的分権化が進む中、1920年には、全国町村長会議が開催され、翌1921年には全国町村長会が設立された。この全国町村長会が政府への圧力団体となり、町村にとっては目の上のたんこぶであった郡制度の廃止を強く要求し、政友会内閣はそれに応えていくことになる。

より重要なのが財政移転の拡大である。財政が困窮した町村への補助金が質量ともに増加していった1900年には市町村立小学校教育費国庫補助法、1918年には市町村義務教育費国庫負担法が制定・公布され、市町村立尋常小学校の正教員および準教員の俸給の一部は、国庫がこれを負担することとなった。1936年には、窮乏町村の応急的な救済を目的として、新たに臨時町村財政補給金制度が設けられ、37年には臨時地方財政補給金制度となった。Falletiのいう財政的分権化は移転支出の増大をも含むことに注意されたい。これらの政策の背後に全国町村長会の圧力があつたのである。政治的分権化が先行したことによって、財政的分権化がもたらされたと考えられるのである。

1940年には義務教育費国庫負担法が制定され、定額負担制から実支出額の半分を国庫負担することになったばかりか、給与負担を市町村負担から外し、道府県負担となった。この1940年には恒久的な財政調整制度である、地方分与税が創設された。地方分与税は還付税と配付税に分かれており、前者は国税として徴収した地租、営業税、家屋税を、徴収地の所在する道府県に全額還付するものであり、事実上、この3税を地方税化するものであった。後者の配付税は、地方公共団体の財政能力に応じて国税の一部を配布するものであり、これは地方間の財政調整を行うものであった。

財政的分権化の進展と政治的分権化の後退

その意味では、政治的分権化と行政的分権化がまず

進み、後に財政的分権化を呼び込むという経路は地方分権化を強固に進める経路であるかのように思える。

政治的分権化はさらに加速化して、正のフィードバックをもたらした。1920年には市町村会議員の選挙における納税要件は、直接国税を払うものという規定を廃し、直接市町村税を納める全員に選挙権・被選挙権を与えることにした。1926年には市町村長は市町村会の選挙だけで選任できるように改められた。1929年には、大正デモクラシーの影響を受け、田中義一政友会内閣によって、地方自治の強化が行われている。第一に県会議員、市町村会議員、府県参事会員および市参事会員に対し議案の発案権を認め、第二に、府県に条例制定権を認め、第三に府県会、市町村会の意見書提出の範囲を拡大し、最後に、府県会議員に議会招集権を認めたことである。

さらには、国からの行政監督の緩和も緩和されている。前述したように、市町村に対する機関委任事務については、将来は必ず法律または勅令で規定しなければならないとしたのもこの年である。

しかしながら、政治的分権化の進展はここでストップし、以後は逆転した。この田中義一内閣は治安維持法の最高刑を死刑に引き上げる改正を緊急勅令で行った内閣でもあり、陸軍が満州で張作霖爆破事件を起こしたのも田中義一内閣の時である。しかもその責任者を単に停職処分にしたことにより、昭和天皇の叱責を受けて辞任をしてしまう。31年には満州事変が勃発し、32年に五・一五事件が起こり、政党内閣には終止符が打たれた。

1936年の二・二六事件後に成立した広田弘毅内閣、第一次近衛内閣によって地方制度の改革も行われた。1940年には前述したように、財政的分権化が行われた一方で、1943年には、東京市を廃して東京都制を制定し、市制町村制も改正された。再び、市長は市会の推薦した候補者のうちから内務大臣が任命し、町村長は町村会で選挙し、県知事の認可を経ることとなった。市町村長の解職も容易になり、市町村会の権限も縮小された。国政事務の委任も前のように、省令以下の各種命令をもって委任できることとなった。

このような展開を見れば、「分権化の順序理論」は妥当していないといえるかもしれない（その後の占領改革によって、知事および市町村長公選を含む政治的分権化が進み、その後は政治的分権化は確固たるもの

となったことまでも考えれば別の議論も可能かもしれないが)。

しかしながら、Falletiがもう一つ強調するのは、分権化がすすめられた時点での国家の文脈 (context) である。ラテン・アメリカの諸国の場合は、寡頭制国家 (oligarchic state)、発展志向型国家 (developmental state)、そして市場志向型国家 (market-oriented state) の文脈があり、その状況において分権化の意味は異なってきた。分権化そのものだけを見るのではなく、どの時代であり、どのような文脈であるかにも着目する必要があるという議論も広い意味では、ポリティクス・イン・タイムと整合的な考え方であろう。

彼女の「分権化の文脈理論」を明治期日本に適用した場合、当時の国家の文脈はなんであったのだろうか。これについては、最初に述べた通りであろう。明治日本は公議・集権・脱身分の課題をもち、関税自主権の回復と治外法権の撤廃のためにも、当時の先進諸国に範をとった立憲国家たらんとした。岩倉使節団からはじまり、伊藤と山県が中心となって欧州諸国をモデルとして作り上げたのが明治の立憲国家であった。もちろん、この2人にも重点の違いはあり、大隈を入れるとさらにその差は拡大するであろう。山県の志向はより、寡頭制国家に近いものであったといえよう。しかし、彼においても公議の重要性は共有されていたのである。彼の思惑通りにはいかなかったにせよ、地方にも参加のシステムが取り入れられ、それは除去されることがなかった。

これが逆転するのが、1930年代以降である。ここに至って日本は大規模な総力戦を経験した。それを推進したのは、山県閥の旧エリートではなく、新興勢力であった (三谷、2019年、103ページ)。ここで日本は、総力戦のための総動員体制の国家の文脈に入ったと考えられる。そこでは、政治的分権化は後退し、行政的分権化と財政的分権化は進展した。

1940年体制

ここで現れたのが、総力戦向けの政治経済体制である。冒頭にあげた拙稿では、JPDとして考えられる研究の例として、野口悠紀雄『1940年体制—さらば戦時経済』(1995年、2010年)を挙げた。

その書物においては、多くの日本的な特徴といわれ

る制度や仕組みが、実は1940年前後の戦時期に始まったものが多いという主張、さらに第二次世界大戦後もそれが継続しているという主張がなされている。終身雇用や年功賃金を特徴とする企業制度、銀行が融資をする間接金融を中心とした金融制度、経済社会を統制しようとする官僚制度、所得税と法人税を基幹税とし、地方への移転支出の比重を高めていく財政制度、弱者保護的な土地制度などは、日本の遠い昔の文化的遺産なのではなく、たかだか数十年の歴史しか持たないという刺激的な議論である。野口によると、この1940年体制は総力戦遂行のために作られた。「戦時経済体制に向けての諸改革は、1940年前後に集中してなされた。この時期は日本が太平洋戦争に突入する直前であり、総力戦を戦うために様々な準備が必要だったのである」(野口、2010年、7ページ)。

野口はまた、財政制度を論じるさいに、国民健康保険法や職員健康保険法、労働者年金保険法などの社会保険制度も、総力戦を戦うために整備されたと論じているが、これもまた基本的には継続されている。

著者もまた、『福祉国家の制度発展と地方政府』のなかで、被用者に対する健康保険とは別に、農民及び自営業者を対象に国民健康保険制度が1938年に市町村を単位として始まったことを取り上げた。これは軍部の強い後押しによるものであった。病弱な兵隊では戦争にならないのである。

これが戦後には市町村を保険者として発展していき、被用者保険を有していない国民に対して全市町村が保険事業を行うことで、国民皆保険を可能にした仕組みとなったことを論じた。さらに、国民健康保険に限らず、市町村が老人保健制度、介護保険制度、後期高齢者医療制度の保険者・運営者となり続けるというかたちで制度発展をしたことで、現在もまだ「ロック・インされて」いることを論じた。健康保険、介護保険行政の実施の中で行政的分権は進化し続けた。

日本の健康保険制度は、全国民を対象とする国民皆保険とはなっているものの、国民は単一の保険者のもとにいるわけではない。健康保険組合、協会けんぽ、各種共済組合、国民健康保険があり、高齢者になると国民健康保険に入るものが増えるが、75歳の後期高齢者になると、そこから抜け出て、後期高齢者医療制度の対象となる。

年金もまた、1940年体制に起源を有している。「労

働者年金保険法」の公布は1941年である。1944年に労働者年金保険法は厚生年金保険法と改称され、事務職員・女子および5人以上使用事業所の従業員を新たに強制被保険者とし、保険給付を拡大した。こちらも国民皆保険と同時期に、国民皆年金を実現している。こちらも他の年金制度に入っていないすべての国民が国民年金に加入する方式であった。ただ、地方自治体が被保険者になっているわけではない。

こちらもまた同様に分立している。しかし80年代の年金改革で、国民年金制度に日本国内に住む20歳以上60歳未満のすべての人が加入することになった。しかしながら、加入者は3種類に分かれる。20歳以上60歳未満の自営業、農林漁業、自由業、フリーター、学生、無職の人などは第一被保険者と呼ばれ、厚生年金や共済組合などに加入している会社員、公務員などの第二被保険者とは区別されている。さらに、第三被保険者という20歳以上60歳未満の厚生年金や共済組合の加入者に扶養されている妻(夫)というカテゴリーもある。

「国民総動員の戦争」が政治経済社会に大きな変化をもたらすのは、特殊日本的な現象ではない。公共支出が戦時に増大し、戦後も高止まりをするという「転移効果」の概念が抽出されたのは、イギリスの戦時体制の分析からである。その意味では、第二次大戦の参戦国には多かれ少なかれ1940年体制が存在することにもなる。この意味では北欧諸国が世界大戦に、積極的には関わっていないことが重要である。徹底抗戦をしたノルウェーを除くと、デンマークは短時間で占領され、スウェーデンは中立を保った。この北欧諸国は欧米列強とは違う経路での発展を取るに至る。

1940年体制の地方自治制度

すでにこの1940年体制で戦時の政治的集権化が行われたことをみた。と同時に、総力戦国家の文脈で行政的、財政的分権化は進展した。

しかし、さらに根本的な変革が「内務省一府県システム」に対抗して出現しており、それにとって代わろうとしていた。

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、行財政的な基盤の充実が課題となってきた。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一府県システムと市町村の総合行政を守ろうとした。

これに対して、まず農林省は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、農林省と結びつくという動きがみられた。

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する動きが出てきていた。内務省一府県システムは、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。

例えば、大蔵省の出先機関である税務管理局が、1902年に税務監督局と名前を変え、さらには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。

大蔵行政においては、内務省一府県一市町村に対抗すべく、大蔵省一税務監督局(財務局)一税務署の体制が構築されていったのである。しかも、単なる税務から広く財務一般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。

さらには中央政府レベルでの集権化が進行した。すなわち内閣や総理大臣の権限を強化するもので、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。

天川晃が指摘するように「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。

内務省による総合行政維持戦略

これらの動きに対して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たこととした。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。

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。道州制への動きでもありえたが、府県知事や都長官を地方総監とするものであり、地方総監府が機能する前に、敗戦を迎えた。内閣—道州制が、内務省—府県システムにとってかわることはなかったのである。

このように見ると、地方自治制度においては、総力戦体制の必要から改革が唱えられたにもかかわらず、他の分野におけるような1940年体制の出現は起こらなかったともいえるのである。その中で、総力戦体制の必要から政治的分権化は後退したものの、Falletiの意

味での行政的分権化と財政的分権化はさらに進んだといえるのである。

早くスローだった日本の近代化・行政発展

さて、医療保険が日本では国民健康保険や健康保険組合などで分立していることを指摘した。これはフランスやドイツも同様である。このような分立はどのような理由があるのだろうか。

これを考えるうえで、重要な作品が、羅 芝賢『番号を創る権力：日本における番号制度の成立と展開』である。

彼女によると、日本の行政活動の拡大は意外と早く、住民管理行政は漸進的に発展していった。公衆衛生、教育、社会保障など様々な領域で行政活動が分立して拡大し、その後に統合を求める要請が浮上した。

これに対して後発の福祉国家では、先発国の事例を参考にしながら、福祉国家建設の初期段階から行政機能の統合が可能であった。「先発の福祉国家が19世紀後半から20世紀前半にかけて戦争を繰り返しながら徴税と徴兵のシステムを整えたのに対して、そうした長期のプロセスにおいて行政機能を拡大する機会を得られなかった国々は、住民管理の仕組みを短期間で整備しなければならぬ状況下で、国民番号制度を用いるようになったのである」(羅、2019年、17ページ)。

「アメリカやイギリスなどの欧米列強が第1次世界大戦を契機に軍事支出と社会保障支出の両面で財政支出を増やしていたのに対して、第一次・第二次世界大戦で中立を維持したスウェーデンの福祉国家が本格的な拡大を遂げたのは第二次世界大戦後である。1940年代後半に普遍主義型の福祉国家を掲げて社会保障の対象を大幅に広げたスウェーデンは、それに伴う行政機能の急増での対応を迫られた。そこで導入されたのが、統一的な国民番号制度としての「個人識別番号制度」である。スウェーデンに続いて普遍主義型の福祉国家を導入した他のスカンジナビア諸国にも、同様の番号制度が確立している」(同、18ページ)。

これに比べると、日本の行政の近代化は早く、漸進的であったために、番号制度が分立したままとなり、統一的な番号制度ができないまま現在に至っている。マイナンバー制度も大きな困難に直面している。

彼女の議論もまた、発展のタイミングや速度が、政

治的結果が異なることの原因となることを力強く論じている。JPD、すなわち日本の政治発展への大きな貢献である。筆者もまた、日本的な分権化、具体的には地方自治体の総合行政がどのような時間的な要因によって成立してきたのかを論じていく。世界史的にみても早かった政治的分権化・行政的分権化は後に、財政的分権化を呼び込んだ。日本の地方自治制度の歴史はさらに財戦・占領改革を迎える。これについては、(北山、2018、2020)を参照されたい。

(きたやま・としや)

参考文献

- ・天川晃 (1984)「地方自治制度の再編制—戦時から戦後へ」『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 (1986)「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』東京大学出版会
- ・天川晃 (1989)「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
- ・天川晃 (1994)「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
- ・天川晃 (2017)『戦後自治制度の形成』左右社
- ・井川博 (2010)「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)
- ・市川喜崇 (2012)『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
- ・伊藤之雄 (2009)『愚直な権力者の生涯 山県有朋』文春新書
- ・伊藤之雄 (2015)『伊藤博文—近代日本を創った男』講談社学術文庫、2015年
- ・岡義武 (1958)『山縣有朋—明治日本の象徴』岩波新書
- ・金澤史男 (2010)『自治と分権の歴史的な文脈』青木書店
- ・北山俊哉 (2012)『福祉国家の制度発展と地方政府—国民健康保険の政治学』有斐閣
- ・北山俊哉 (2013)「政治行政の発展を時間の中にとらえること：JPDの可能性」『季刊行政管理研究』141号
- ・北山俊哉 (2015)「能力ある地方政府による総合行政体制」『法と政治』『法と政治』66(1) 59-89
- ・北山俊哉 (2017)「日本における総合行政の起源」『法と政治』68(1) 47-73
- ・北山俊哉 (2018)「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」『法と政治』69(1) 61-85
- ・北山俊哉 (2020)「Two Twists of Fate：大蔵省・日銀王朝と地方政府」『法と政治』71(1) 33-60
- ・佐々田博教 (2011)『制度発展と政策アイデア』木鐸社
- ・佐々田博教 (2018)『農業保護政策の起源：近代日本の農政 1874~1945』勁草書房
- ・清水唯一朗 (2013)『近代日本の官僚：維新官僚から学歴エリートへ』中公新書
- ・宗前清貞 (2020)『日本医療の近代史：制度形成の歴史分析』ミネルヴァ書房
- ・瀧井一博 (2003)『文明史のなかの明治憲法』(講談社選書メチエ)
- ・瀧井一博 (2010)『伊藤博文 知の政治家』(中公新書)
- ・瀧井一博 (2019)「立憲革命としての明治維新」山内昌之・細谷雄一編著『日本近現代史講義』中公新書
- ・羅芝賢 (2019)『番号を創る権力—日本における番号制度の成立と展開』東京大学出版会
- ・野口悠紀雄 (2010)『1940年体制—さらば戦時経済増補版』東洋経済新報社
- ・待鳥聡史 (2020)『政治改革再考—変貌を遂げた国家の軌跡—』新潮社
- ・松元崇 (2009)『大恐慌を駆け抜けた男 高橋是清』中央公論新社
- ・松元崇 (2011)『山縣有朋の挫折—誰がための地方自治改革』日本経済新聞出版社
- ・三谷博 (2012)『明治維新を考える』岩波現代文庫
- ・三谷博 (2017)『維新史再考—公議・王政から集権・脱身分化へ』NHKブックス
- ・三谷博 (2019)「明治維新—通説の修正から革命の政界比較へ」三浦信孝・福井憲彦編著『フランス革命と明治維新』白水社
- ・三谷博 (2020a)『日本史の中の「普遍」—比較から考える「明治維新」』東京大学出版会
- ・三谷博 (2020b)『日本史からの問い—比較革命史への道』白水社
- ・橋本勇 (1995)『地方自治のあゆみ』良書普及会
- ・ピアソン・ポール、粕谷祐子監訳 (2010)『ポリティクス・イン・タイム—歴史・制度・社会分析』勁草書房
- ・西岡晋 (2014)「政策研究に「時間と呼び戻す」—政策発展論の鉅脈—」『季刊行政管理研究』145号
- ・Falleti, Tulia G. 2005 "A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective," *American Political Science Review*, 99 (3), 327-346.
- ・Falleti, Tulia G. 2010, *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*, Cambridge University Press
- ・Scheiner, Ethan 2005, *Democracy without Competition in Japan: Opposition Failure in a One-Party Dominant State*, Cambridge University Press