

## 地方自治法の十年と七十年

牧原 出

### はじめに

一九五七年の地方自治法施行十年を経て、自治庁内では『昭和自治史』の編集が企画された。その編集目的は次のようなものであった。

地方自治法施行10周年を機とし、昭和時代における我が国の地方自治及び選挙に関する制度の変遷の過程及びその運営の実際に関し、従来明らかにされなかつた史実を解明することに留意して広く各方面における資料を収集整理し、もつてその歴史的事実を正確に伝えることを目的とする。

企画段階では、全体を戦後と戦前戦中の二部に分け、それぞれ記述編と資料編とによつてなるものとされた。

うち記述編は、(一)概説、(二)地方行政、(三)地方税財政、(四)選挙の各編をもって構成することとされた。さらに興味深いのは、そのための資料収集である。関係各課及び関係者の保存にかかる文書・記録、他官庁の保存にかかる関係文書・記録、国内刊行物(官報、国会議事録、新聞を含む)、国外刊行物に加えて、関係者の口述記録が一項目としてあげられていることである。しかもその「収集整理の方法」としても、「事件ごとに関係者を集め、座談会方式により関係者の記憶を記録する。当該記録は関係者の再検討を経て、編集室にて整理する。この方法により難しい場合は、関係者個人の口述を記録する」と別記されているのである。<sup>(1)</sup>

こうした企画を仕上げるにあたって、各省庁における「行政史」編纂状況が調べられた。大蔵省の『昭和財政史』、通産省の『商工行政史』・『商工政策史』、農林省の『農林行政史』、経済企画庁の『戦後経済史』である。いずれも現在から見て、各省の行政の正史としての通史であり、まずは参照すべき基本書となっている。この文書には手書きで「類似のもの」と記されており『昭和自治史』の編集のためにモデルとなる各省の事業の実態を調査していたことがうかがえる。<sup>(2)</sup>

そして、『昭和財政史』、『商工政策史』、『戦後経済史』では、現在では関係者の「口述記録」があることが知られている。とりわけ『昭和財政史』については、刊行書でこうした口述記録が引用されたのはもちろんのこと、東京大学社会科学研究所などにその複製版が収蔵されており、その後の時代についての口述記録も一部の個人文書などで部分的にはあるが、収蔵されている。つまり以後も継続して財政史編集のために、口述記録の作成・保存が続けられているのである。同様に、『商工政策史』・『商工行政史』に続く『通商産業政策史』でも章によっては適宜口述記録が引用されており、やはりここでもそうした記録が作成され続けていることがうかがえる。こ

うして、主要省庁では、戦後を振り返る行政史・政策史の編纂に際して、文書保存のみならず口述記録が作成・活用され、そうした作業が継続しているのである。

中でも『昭和財政史』の編纂について、大蔵省大臣官房調査課はこう記している。<sup>(3)</sup>

大蔵省は昭和二十五年十二月二十日の省議決定をもって「戦後財政史」の編さん準備に取掛り、その第一期事業として終戦期に大蔵省に在職し、終戦処理に盡力した関係官の談話をあつめ、財政史編さんの基本的資料とした。財政史は終戦の日から講和発効までの期間を編纂対象とし、したがって同期の各大臣、次官、各局課長その他関係官および関係各省の係官、民間関係者の回想を記録にとゞめ、当時の関係者が如何なる心構えをもって終戦期の財政処理に当たったかを明らかにすることとした。云うまでもなく、占領期の日本財政は有史以来もつとも困難な財政期間であつて、財政処理の衝に当たった関係官は異常な熱意をもってこれに対処したのであつた。終戦後幾星霜、当時の関係官は概ね官に居ない。又官に在る者もその地位を異にしている。この秋に方り、関係官の記憶を呼びもどし、逸散した資料を蒐め、もつて財政史編纂の基礎的資料とするのは意義のないことではない。

こうした「異常な熱意」とともに戦後の再建に関わつた官僚たちの記録が作成されたのは、大蔵省に限らず、自治庁をはじめ他省庁に共通するところである。自治庁の企画した『昭和自治史』は、『戦後自治史』として「記録編」のみ編纂されて公刊された。口述記録は、長く自治大学校に所蔵されたままであつたが、近年資料集とし

て編纂され公開された。そこには、二十一の座談会が開催され、記録が保存されている。一九五七年三月二日から一九六八年二月九日までの期間にこれらの座談会が開催された。それはちょうど自治庁が自治省に組織変更を遂げた時期をはさんでもいる。

しかし、先に挙げた大蔵―財務省、通産―経産省と比べると、その後の自治―総務省は、口述記録を含めた行政史への関心が薄いように見受けられる。あるとすれば地方自治法の解説ないしは本書のような地方自治法の記念論文集である。他方で、地方自治体では、自治体史・自治体議会史が編纂され、そこでは口述記録の作成もまた並行して行われている。これと比べても、内政総括省庁たるはずの自治―総務省で組織と政策を内省する機会が少ないのは残念なことである。そこで本稿は、地方自治法施行十年を機に行われた記録編纂の中で、口述記録がどのように行われたのかを振り返ることで、地方自治法七十年の幾星霜をかえりみるための方法とは何か探る。

## 一 座談会記録の作成

『戦後自治史関係資料』における座談会記録の保存状況は次の表の通りである。

地方自治法制定当時の思出を語る

第一次 地方制度改正（昭和21年東京都制、府県制、市制、町村制改正）について

地方自治法の制定をめぐって（一）

地方自治法の制定をめぐって (二) (三)
地方自治法第一次改正 (昭和二十二年十二月) をめぐって
地方自治法昭和二十三年改正をめぐって
内務省解体についての座談会記録
連合国総司令部と地方制度の改革について
部落会、町内会の廃止をめぐって
参議院制度について (一) (二)
昭和二〇年一月衆議院選挙法改正と昭和二十二年四月総選挙をめぐる座談会
山崎内務大臣時代を語る座談会
「占領下の地方税財政」(一) (二)
植原内務大臣時代を語る座談会
公職追放をめぐって
大村内相時代を語る
警察制度の改革について
六・三制及び教育委員会制度の発足と改革

このうち「参議院制度について」は資料集に収録されておらず、存否は不明である。残されたものを見渡すと、地方自治法制定・改正についての座談会が最初に集中的に行われ、内務省解体、部落会・町内会、国会・選挙制度、公職追放、警察制度、教育制度、内務大臣への聞き取りといった個別テーマをもとに当時が回想されている。いずれも五名から八名程度の出席者による座談会ではあるが、主たる語り手は限られている。地方自治法関係については、林敬三と鈴木俊一、選挙法関係については堀切善次郎、地方財政については萩田保、奥野誠亮、柴

田護、警察制度については齋藤昇、加藤陽三といった当時の主たる担当者であり、後にも枢要なポストを歴任した人物たちが多くを語る。

最終的には、この一連の企画は『戦後自治史』の公刊として結実した。各巻を開くと、本編で地方自治法制定をはじめとする占領改革の過程が叙述され、こうした談話記録は、注でその意図や実態について発言を引用しつつ叙述を補完するという形で活用されている。

『戦後自治史』公刊後も、この占領期については、要約的な短い回顧談や、ライフヒストリーとしてのオーラル・ヒストリーが多数公表された。また自伝を執筆したケースもある。そうした記録と比べると、この座談会記録は、もつとも早い段階での回顧談と位置づけられる。しかも、省での現役職員を含めて、存命中の多数の関係者が集まった本格的な記録であった。したがって、以下では、主たる発言者に着目しつつ、その後のオーラル・ヒストリーや自伝などと比べて、いかなる特徴と意義があるかを検討してみたい。

## 二 座談会記録の内容的特徴

### (一) 終戦と占領の間

前節での編集過程から、この座談会記録の特徴は、第一にもつとも早い段階での証言として当事者としての経験が生々しい段階での記録であること、第二に集団で事実確認を行っていることである。また、概ね発言は長いとはいえ、冗長ではない。それは他の出席者との関係であまり長く話さないように配慮されている面もあるであ

ろう。また、研究者によるオーラル・ヒストリーでの編集では可能な限り発言をそのまま残すのに対して、実務家同士の会話であるため、簡略を心がけ、編集でも内容を簡潔に整理している面もないではない。

話題となっている新法制定や改革それ自体は、現在から見ると様々な文書を検討した上での研究が蓄積されており、特にこの早い段階の口述記録が貴重な情報を含んでいるとまでは言えない。むしろ、当時とらえた時代状況や、内務省・自治庁という組織のあり方が浮かび上がる点が重要なのである。

その特徴が最も端的に表れているのは、終戦直後の状況である。第一回の座談会冒頭で、林敬三は、「虚脱状態」であったのではないかとという質問を打ち消して、こう鮮烈に回顧している。<sup>(4)</sup>

虚脱状態でもない。終戦直後はただ連合軍を受入れることに全精力を注いだ。それを如何にしてスムーズに受入れるかに全力を使ったので、地方行政をどうかいふところまでは終戦直後に深くは考えなかつた。しかし地方行政は大きな変革を遂げるだろう、知事公選の声は強くなるだろうという見透しはあつた。各府県知事は全部責任を負つてやめるということを当時熱心に本気で言つていた時代ですから、全部切替えないばならん。今までの政治をやつた者に、この百八十度転換した行政のできる筈はない。大きな変換が必要だということは皆見透していた。だけどそれがどうなるのかということより、占領軍を如何に受入れるのかということに全精力を使い、その点では虚脱というよりはむしろ本気になって働いた。そのため終戦直後の負けたあとのほうが忙しかつた。その前は空襲になると、地方行政には手が出せず、地方に任せきりで、情けないなあという状態だつた。

この発言では、前半の「虚脱状態でもない」という弱い否定から、後半では「ずいぶん本気」になったとより強い否定に変化している。座談会の口火を切るところで、徐々に記憶が蘇っている様子がうかがえる。<sup>(5)</sup>この簡潔な発言を、一九七四年に林に対して行われた内政史研究会による談話速記録と比べるとニュアンスは相当に異なる。戦争が終わったときに、直接統治となるか間接統治となるか話し合ったという指摘の後、林はこう語っている。<sup>(6)</sup>

しかし、そんなことを論議して遊んでいたのではなく、終戦の日から、いよいよ米軍が厚木へやってくる八月三十日、でしたか、それまでの間は毎日毎日がみんな実に忙しい日ばかりでした。……（中略）……米軍の上陸をいよいよ受入れる、その日が迫ってきたのですが、その受入れの準備を、どの官庁が主体となってやるかとなるとやはり、地方の総合官庁である都道府県がやるほかないです。そこで自然と内務省と地方庁がこれを引き受けるということになった。仲間と冗談に言い合ったのですが、内務省は、戦争が終つてからのほうが忙しくなってしまった。戦争が終つてからのほうが忙しいなんて、どうも世の中はおかしいな、といったのですが、事実そうでした。

この後、林は、終戦直後の内務行政では、中央の事務の多くを地方に分任し、府県は県内をいくつかの地方に分けてそこに書記官級の者を知事代理の格で置いて警察事務もその統制下にするなど、末端へと事務を委譲していたため、「中央部ほど仕事はひまになってきていた」と述べている。その点では、内容的には座談会記録をよ

り詳細に述べている形になっている。しかし、虚脱ではないことから一気に事態が変わったことを述べる切迫感がある談話速記録とは異なり、一九七四年段階では淡々と、ときに「冗談に言い合った」と振り返る。ここに時代の変化を読み取ることができる。それはまた一人で記憶を語る内政史研究会の談話と、集団で振り返り同時代を共有しつつ語る記録との差異でもある。一九七四年に行われた談話記録は詳細ではあるが、ある一部を切り取る鮮烈さに欠ける。時代が過ぎて記録が、情報の塊と化しているのである。

この終戦直後の時期は、占領改革史を軸とする戦後史では一風景として振り返られることが少なく、『戦後自治史』でも触れられていない。だが、ここでいうように、地方への委任から地方への統制を復活させつつ、占領体制の発足を手がけたのが内務省であり、そこから、パージと改革さらには省解体が進められるという流れもまた戦後史なのである。

## (二)「囲む会」意義

座談会記録の多くは、地方自治法の制定・改正、地方税財政制度などの項目ごとに関係者を組織して開催した会の記録であるが、中には山崎巖、大村清一、植原悦二郎の三内務大臣について「囲む会」が開催されている。ちょうど大蔵省の戦後財政史口述記録が、「一般」と題して歴代大蔵大臣の回顧談と、予算、税といった項目ごとの口述記録とからなるのと同様であり、規模は小さいもののそれに類する記録となっている。

この「囲む会」にはいくつかの特徴がある。第一に、山崎、大村は当時内務次官を経験して内務大臣となっており、大臣就任前から内閣と省とを架橋する役割を担ってきた。植原は政党人であり、選挙法改正の時期の大

として、議会と行政とを結びつける役割をもっていた。

第二に、山崎はGHQから罷免を要求されたことで東久邇内閣総辞職の一原因となっており、大村、植原は占領軍との交渉が厳しくなりつつある局面で大臣に就任していた。いずれも首相・内閣を一方に、占領軍を他方に置いて交渉しつつ、省内で対策を練るという当時の内務省の中核にいたのである。

こうした記録は、様々な項目がある時代に集中的に議論されたことを浮き彫りにする。特に、項目ごとの座談会では当時の大臣が出席しているわけではないので、大臣周辺での意思決定を跡づけるにはやはり重要である。

そして、大臣の対外折衝には概ね次官が同行している。特に政党人の植原大臣時代の齋藤昇次官は、大臣の記憶を裏書きする発言を詳細に述べている。山崎大臣時代の古井次官の場合はやや記憶が曖昧で、人事課長の林がこれを補っている。他方行政経験が豊富な大村大臣の時代は、大臣が精細に発言し、飯沼一省次官はもろんのこと郡祐一地方局長など、発言者も多い。その結果であろうが、時代をまとめる発言が要所で登場する。

当時の大学予定者のうち官庁志願者は内務省が一番多かった。……（中略）……二十年採用の後期というのは山崎大臣の時に入省式をやっていたきました。それが今は県の総務部長クラスになっている。<sup>(7)</sup>

あのころは国会と枢密院とGHQと三つ同時に平分けしていかなければなりませんからね。<sup>(8)</sup>

少くともこの時代というのは、あまり司令部の方でも一つ／＼これにはやかましくいわないかわり、選挙

法、地方制度を通じて、その選挙をフリーでオープンなのをやれとか日本の選挙制度は根本的に直さなければいかんということをだいたい言っておりますね。<sup>(9)</sup>

こうして時代像を浮き彫りにしながら、そのときの内務省の位置を定めていく。そうした記録が残されているのである。

### (三)自治庁再編の中の口述記録

地方自治法制定十年のこの時期にはすでに自民党が結党されており、岸信介内閣から池田勇人内閣の初期の時期にかけて座談会が行われた。自治庁が自治省に昇格して戦後の省庁編成が一度確立する時期である。

まず第一回の座談会が行われた一九五七年三月とは、自治庁と建設省とを統合する「内政省」設置構想が挫折した後であった。座談会の末尾で郡祐一は「内政省を拵えなければいかんですな。われわれ地方制度をはじめから手がけて、ああいう経過を辿った経験から言うと、こんな貧乏な国が細かく分散されるのは好ましくない」と発言した。「細かく分散」とは内務省本来の所管がいくつかの省庁に分かれている状態を指している。これに対して状況を説明したのは鈴木俊一であった。<sup>(10)</sup>

内政省が出来て、それが強力なものになれば、農林関係も一応心配でしょう。平川守氏（当時の農林事務次官——引用者注）の言うておる本当の腹の底はそこにある。やはり建設、農林が張り合っている形だから、

地方財政と一緒になると建設の方が強くなるということです。大蔵省の期待するのは、内政省になったら、地方をもつと締めつけてくれるだろうというので、思想的に賛成なんです。

その後一九六〇年の日米安保条約改定反対運動が高揚する中、自治省設置法が成立し、七月には自治庁は自治省に格上げされた。一連の口述記録の中で、内務省解体は折に触れて話題となっているが、自治省格上げの前と後で、ニュアンスが異なる。まず一九五九年七月に行われた座談会では、GHQが内務省解体方針を唐突に突きつけたことに対する理不尽さが基調となっている。GHQに内務省に代えて地方政府委員会を設置することを提案した東大教授と行政調査部機構部長を兼任していた宮沢俊義に対して、林敬三は怒りを隠さない。<sup>1)</sup>

宮沢さんが司令部に行ったとき、内務省は要らない、むしろ行政委員会の方がいいということを言ったことがあり、それに対しては怒ったね。宮沢さんに。焼けたあとの総理官邸の前とところで。確かにこっちは怒ったよ。この内務省に相談なくして内務省の廃止というものを勝手に司令部に話されることは、内務省を知らぬ間に抹殺されることだと言ったが、相当ひどいことを言った。いやしくも日本の行政官庁同士は相談してやってしかるべきものだと言った。これは個人の見解を言ったに過ぎないのであるということを宮沢さんは言っておられた。

こうした悲憤慷慨の口調は自治省設置後はやや変化する。もっともそうした発言は地方局の法制系統の官僚か

らではなく、地方財政系統の官僚や、警保局系統の官僚からである。

解体するという考え方は、向うはああいうやさしい文書で寄こしているのだ、それを何ほ抵抗していったつてだめなんだ、ずばりとこっちで、そんなことを言うよと反逆者みたいに言われたことがあるけれども、何ほ言ったつて、向うは内務省のみについていえば革命なんだから、修正主義でいったつて聞きっこないんですよ。ところが内務省をずっとやってきた人たちしてみれば、何も悪いことをやっていたとは思っていないわけだ。国のために一生懸命やっていたわけだ、何もこの組織が民主主義に反しないという気持でいくから、一番忠実な修正主義でいくということになって、向うとちぐはぐなところがあつたのではないですか。<sup>(12)</sup>

総司令部は大蔵省と内務省をつぶそうという気があつたんですよ。それを大蔵省が先にキャッチしてね。主計局が各省から人をとつたのですよ。やはりそれも、それを避けるための一つの手段ですね。そういう努力を、向うはいろいろ続けてきているよ。経済科学局と密接に連絡して、体質改善をやっておつた。内務省はほんやりしておつた。<sup>(13)</sup>

地方局の法制系統官僚とは肌合いが違うからこそ、冷静に内務省解体を見ていた面もあるが、自治省設置後は、やや周囲に気を遣つて「反逆者」と言われた一件を再度持ち出しても、雰囲気や和らいでいる状況であつた可能性も高い。こうして、地方自治法十年から始まつた『戦後自治史』編纂過程からは、自治庁・自治省といった組

織への様々な見方もまた表明されている。その意味でも貴重な記録なのである。

### 三 オーラル・ヒストリーによる回顧

雑誌『地方自治』は、第一次地方分権改革を終えた後、有識者と当時の関係官からなる座談会「地方分権の二〇年を振り返って」を七回にわたって連載している。<sup>(14)</sup> これもまた直近の制度改革に対する貴重な口述記録である。このように集中的に関係者が集まり記憶を共有する作業は、地方自治制度にとって不可欠であり、こうした作業は今後も機会があれば続けるべきであろうが、『戦後自治史』編纂のための座談会記録から見ると、そこには課題もある。

第一に、『地方自治』誌上の座談会は公開された記録であるが、『戦後自治史』の記録は長期間非公開の記録であり、「極秘」の印が表紙に押されている。本来比較するならば、『地方自治』座談会の原本である。

第二に、それでもあえて公開記録と非公開の「極秘」記録とを比べると、前者は、司会と出席者との個別のやりとりの部分しか見えない。おそらくは出席者同士の議論があつたはずであり、そうした部分こそが、後世から見て当時の雰囲気をつかみ取るための重要情報であり得ることである。

第三に、この性格上、有識者中心の発言記録であるが、行政局・自治行政局ではどうであったのか、さらには地方分権推進委員会の事務局ではどうだったのか、といった点を想像するにつれ、行政官の間での座談会記録を望みたくなる。

第四に、『戦後自治史』の座談会記録は、その他の談話記録や自伝などに先駆けて、地方自治法制定十年に際して行われたものであり、その後の諸記録の前提的な談話記録である。以後、これを重ね書きする形で、諸々の記録が作成されていった。占領期については、その後の公文書の公開などにより、ここでとりあげた談話以上に精細な記録もあるが、そうした公文書の意義を深めて読むためにも、基盤的な談話記録はやはり重要なのである。

第五に、部内の記録作成のため、何を目的に出席者を組織し、記録を作成し、それを歴史的公文書として保存するかが問題となる。こうした記録は情報公開請求にかかるとすると、行政官の間のみで記録を作成するのは躊躇されるのが実状である。外部の機関と適切に連携しつつ、やはり十年を節目にした本書のような記念出版作業と並行して行い、しかるべき時を経て公開するという手続が望ましいのではないだろうか。

自治省という組織が誕生してから五七年が経過し、総務省の自治関係部局へと改編されてから一七年が過ぎた。組織史と政策史・制度史の重なりを記録することは、やはり重要である。そうした体制が少しずつでも構築されることを望みたい。

- (1) 『昭和自治史編集要領』（昭和三四年五月改訂）。『昭和自治史編集要領（案）』（昭和三四年三月改訂）と比べると「編集目的」の充実振りが目を引く。なお、以下の編集関係の文書と座談会記録は、『総務省自治大学校所蔵 戦後自治史関係資料集第五集 特別資料編』（DVD・ROM版、丸善、二〇〇〇年）から引用している。本文の引用部分は原則として現代仮名遣いを用いる。
- (2) 『最近における主要官庁の行政史編さんの状況（三三、八、一）』。
- (3) 「はしがき」（大蔵省大臣官房調査課『戦後財政史口述資料第一冊 一般』東京大学社会科学研究所所蔵）。

- (4) 林敬三発言。「地方自治法制定当時の思出を語る」(一九五七年三月二日)、一〜二頁。
- (5) この箇所は、後に摘録された『自治時報』第一〇巻第五号掲載の座談会「地方自治法制定の思出」では、語句が補われた上に、末尾の「情けない」という感慨が削除されたために、より散文調となつて、当初の切迫感が薄まっている。
- (6) 内政史研究会「林敬三氏談話速記録Ⅰ」、二一八〜二一九頁(第四回 一九七四年五月二十日)。
- (7) 林敬三発言。「山崎内務大臣時代を語る座談会」(一九六〇年九月六日)、五九頁。
- (8) 林敬三発言。「植原内務大臣時代を語る座談会」(一九六一年三月二日)、三二頁。
- (9) 郡祐一発言。「大村内相時代を語る(座談会)」(一九六二年六月一九日)、一一〜二二頁。
- (10) 鈴木俊一発言。「地方自治法制定当時の思出を語る」(一九五七年三月二日)、七〇頁。
- (11) 林敬三発言。「内務省解体についての座談会記録」(一九五九年五月一八日)、一七頁。
- (12) 柏村信雄発言。「公職追放をめぐる」(一九六一年五月一〇日)、四七〜四八頁。なおこのとき警察庁長官であつた柏村は、話題の時代には内務省財政課長であつた。
- (13) 奥野誠亮発言。「占領下の地方税財政」(一九六〇年九月三〇日、一〇月一五日)、三九頁。
- (14) 『地方自治』第七九五〜八〇一号、二〇一四年。

(東京大学先端科学技術研究センター教授)