

### 中央政府の「地方自治の責任部局」はなぜ存続するのか：「代弁・擁護」機能の効用・補完・代替

TANIMOTO, Yumiko / 谷本, 有美子

---

(発行年 / Year)

2018-03-24

(学位授与番号 / Degree Number)

32675乙第227号

(学位授与年月日 / Date of Granted)

2018-03-24

(学位名 / Degree Name)

博士(公共政策学)

(学位授与機関 / Degree Grantor)

法政大学 (Hosei University)

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00014636>

## 法政大学審査学位論文の要約

中央政府の「地方自治の責任部局」はなぜ存続するのか  
— 「代弁・擁護」機能の効用・補完・代替 —

谷本 有美子

## 序章

戦後日本の中央政府におかれた「地方自治の責任部局」が、2000年の地方分権改革を経ても、なぜ存続したのか。本稿は、戦後日本で中央政府の「地方自治の責任部局」が存続してきたメカニズムについて、戦後半世紀の歴史を手掛かりに解明しようとする試みである。

日本の地方自治制度の企画立案権は、現在総務省にあり、「地方自治の責任部局」として地方自治を所管し運用のチェックを担っている。2001年1月の中央省庁再編以前に地方自治を専管していたのは自治省だが、その系譜は、戦前の内務省地方局に所在する。

本稿で、中央政府において地方自治を所管する組織について「総務省」ないし「自治省」という表現ではなく、「地方自治の責任部局」という表現を用いる意図は、自治省について「地方自治の責任部局」という表現を用いた天川晃の先行研究から、戦前の地方制度に由来する中央地方を通じた融合型の事務処理体制が、中央における「地方自治の責任部局」存続メカニズムを明らかにする際の一つのキーファクターとなることが推察されるためである。

ただし、その前提とされる中央地方を通じた行政体制が占領期においては、不安定な状態におかれていたこともある。戦後改革で民主化・分権化を企図したGHQは、中央政府と地方政府との分離を当然視する米国流の地方自治観に立脚し、地方自治を所管する中央の行政機構は不要と判断した。そうした環境において、地方自治法が施行された1947年に内務省は解体され、地方局はその残務処理を担う組織として設置された内事局（のちに総理府官房自治課となる）と、地方自治の強化を目的として新設された地方財政委員会という2つの暫定組織に分散される。その2つの組織が占領後期の1949年に統合、地方自治庁が新設される。ついで地方自治の「分離型」モデルを提唱したシャウプ勧告で、地方自治庁は廃止の提案をされたが、1950年に地方自治庁・地方財政委員会の分立体制が形成されることとなった。講和期に入った1952年には中央集権化の国家的要請もあり、両者は全国選挙管理委員会との統合で自治庁が新設、その後1960年に自治省へと昇格に至るとというのが、戦後の「地方自治の責任部局」の組織変遷である。

そのように戦後の中央政府における「地方自治の責任部局」は、内務省地方局に系譜を有する組織を核とし、その態様を変化させながら、地方自治を所管する単独の省として再興されるに至った。その後約40年の間、自治省は地方自治を専管する「省」の形態を安定的に維持してきたところで、21世紀を目前にして橋本行革における省庁再編という大改革の波にのまれた。しかし、自治省は総理府・郵政省と統合され、新設された総務省において、自治省時代の3つの局を維持する形で「地方自治の責任部局」の生き残りを果たした。

「地方自治の責任部局」が、旧内務省地方局の DNA を受け継ぐ官僚機構を核としつつ、戦後改革で分離された組織との有機的な分立や統合を図りながら、一つの省庁として地方自治を専管する安定的な地位を獲得し、さらに 2001 年の中央省庁再編を経た今日まで、存続してきているのはなぜなのか。天川の先行研究で、中央地方の「融合型」行政体制がその根底に所在することは明らかであるが、本稿の問題関心はさらにそれを深化させ、「地方自治の責任部局」の組織変容と機能特性に着目して、戦後の「地方自治の責任部局」の存続メカニズムを明らかにしていくことにある。見方を変えればそれは、戦後日本の地方自治を所管する省庁の機能面からの合理性を明らかにすることでもある。

「地方自治の責任部局」の組織変容の特徴の一つとして、戦後改革の時期に必要なとされた地方の「代弁・擁護」という組織目的が大きく転換したのが、自治庁が設置されたタイミングであり、そこで「地方の運営指導」という任務が明文化されたことにより、「監督・統制」の必要性が高まったことが挙げられる。行政学の教科書では、自治省には自治体の「代弁者・擁護者」の側面と自治体に対する「監督者・統制者」としての 2 つの側面があると説明され、地方の「代弁・擁護」と「監督・統制」という役割のパラドックスから「自己否定官庁」とも指摘されてきた。しかし、それを中央における「地方自治の責任部局」の存在意義という側面から捉えると、前者は大蔵省との交渉の足場として、後者は内閣を構成する省庁の任務として、いずれも不可欠な要素となっていることが看取できる。

それら「代弁・擁護」「監督・統制」という機能に加え、霞が関における「調整」という役割も、自治省の機能特性として挙げられる。中央地方間の調整活動が中央レベルでの各省との調整活動という形で出現する傾向を捉えた先行研究の指摘からも、「地方自治の責任部局」の機能を扱うには既述の「代弁・擁護」と「監督・統制」に加え、もう一つそれらとの関連で各省との「調整」に対する視点が欠かせないということになる。

ただし、自治省による実際の調整活動については、自治官僚が「連絡折衝」と説明していたように、明確な組織的意思の下で個別行政に関与する様相が見て取れる。そこで、「調整」という行為を鮮明化するため、明示的に「牽制」ないし「干渉」の表現を用いて、自治省が霞が関で行う調整を、本稿では「牽制・干渉」機能と呼ぶ。それは、地方の「代弁・擁護」と「監督・統制」という二面性のディレンマを抱える自治省が、「地方自治の本旨の実現」という組織目的に照らし、その時期の社会経済環境に適応する形で「程よい」と判断した状態をめざして、主体的に発揮する機能である点を明らかにする意図もある。

以上のような自治省時代に指摘された地方の「代弁・擁護」「監督・統制」、そして、これら 2 つの機能と関連性を有しながら各省に対し発揮される「牽制・干渉」という 3 つの機能を「地方自治の責任部局」の組織存続に有用な要素と

して着目し、その分析を試みる。具体的には、戦後の「地方自治の責任部局」の歴史において、これら3つの機能が特徴的に出現した局面を抽出することから始め、その局面の観察を通じ、それぞれの機能が出現する際の環境条件の共通性を浮かび上がらせることにより、「地方自治の責任部局」の存続メカニズムを解明していく。

本稿が主題としているような組織と政策との関係性を扱った先行研究には、公共政策と行政組織との相互関係に着目した西尾隆による行政史研究があり、本稿ではまず、歴史を手がかりに「地方自治の責任部局」の組織変容の様相を明らかにするため、西尾隆による「組織の構築」(＝制度化)とする分析枠組みからアプローチを試みる。西尾は、行政の歴史的発展において組織が政策を媒体として環境と融合していくプロセスに焦点を当て、それを「制度化」という概念で定義した。この「制度化」の視点から、戦後の「地方自治の責任部局」の組織変容の時期を捉えると、特定の時期において自治省の組織特性である3つの機能、つまり「代弁・擁護」「監督・統制」「牽制・干渉」という各機能が発動し、それぞれの機能に呼応する形で政策が展開されていくという事象を抽出する。

そこで、西尾の分析枠組みを援用しながら、地方自治の戦後から地方分権の推進が打ち出された時代までを「地方自治の責任部局」組織変容のタイミングで4つの時期に区切り、既述の3つの機能に対応する政策をクロスさせながら分析・考察を進めて、「地方自治の責任部局」存続のメカニズムを明らかにする、というのが本稿の分析視角である。

## 第1章 『代弁・擁護』機能の必要性和官僚機構の存続

第1章では、GHQ 民政局により一時は「不要」と判断された「地方自治の責任部局」が、その後の占領下で「代弁・擁護」機能の必要性を是認させながら、組織の再生をめざしていく経過を検証していく。

戦後憲法下での地方自治制度施行日〔1947(昭和22)年5月3日〕を目前に控えた4月30日、GHQ(連合軍総司令部)民政局から終戦連絡部に対し、内務省の改組案を示すよう指示が出された。それは内務省地方局が戦後の地方自治制度において「地方自治の責任部局」としての必要性を問われる交渉の始まりでもあった。

内務省地方局は、GHQが出した内務省改組の指示に対し、「地方自治の責任部局」の必要性を楯に存続に向けた必死の抵抗を試みていく。そこで内務省地方局は解散の道を進むが、地方税財政制度の企画立案を暫定的に担う地方財政委員会と、内務省の残務処理のための内事局が暫定的に設置され、地方自治の責任部局の官僚機構はそれぞれの組織に引き継がれていく。「内務省地方局」という古巣を失った官僚機構が核となり、残務処理組織の内事局から総理庁の官

房自治課という形で組織の一部復活を果たすと、占領末期の1949（昭和24）年5月には「地方自治庁」という形で、総理庁の外局の地位と国務大臣の長を獲得するまでに至る。

戦後改革で内務省改組を指示したGHQ民政局は、戦後改革により戦前の内務省のような「地方団体の監督機能の廃止」による「地方自治の発達」をめざし、内務省地方局では、戦前から継承される「後見的自治観」に基づき、戦後憲法下での「地方自治の発達」をめざしていた。第1章では、そのような「地方自治の発達」をめぐる日米の地方自治観、すなわち地方自治に中央の関与は不要とするGHQ民政局の地方自治観と、それと相克する旧内務省地方局との地方自治観が複雑相互に作用し合う中で、戦後の「地方自治の責任部局」による「代弁・擁護」機能への固執が、組織存続の砦となった過程を探究する。

## 第2章 『監督・統制』機能の体系化と組織基盤の確立

第2章は、占領後期に提起されたシャープ勧告から講和独立後のいわゆる「逆コース」の改革が進められた時期を取り上げる。この時期は、地方自治庁の発足から地方財政委員会との分立体制、自治庁の発足へと約3年の比較的短期間に「地方自治の責任部局」の機構改革が続いた。それら機構改革の過程を検証するなかから、「監督・統制」機能のシステム化が機構改革と一体的に図られていった様相を明らかにしていく。

まず着目するのは、1949年のシャープ勧告から地方自治庁が地方財政委員会との分立体制に至る経過である。地方自治庁は、国地方の「分離型」行政体制を基調としたシャープ勧告を梃子にしながら、地方行財政を一体的に運用する法体系を整備した。その法体系のもと、「地方自治の責任部局」が地方財政平衡交付金の運用管理を通じ財政面から地方を「監督・統制」するシステムが巧みに組み込まれている。

次いで、サンフランシスコ講和条約発効（1951年）から約1年後、内務省解体（1947年）からは約5年が経過した1952年8月1日に自治庁が設置されると、1960年に「自治省」となるまでの約10年の間、地方自治法の大改正（1952年、1956年）をはじめ、町村合併の促進、地方財政平衡交付金法の一部改正や財政再建特別促進法の制定など、地方行財政制度の改革が次々と進められていく。この時期の制度改正は、サンフランシスコ講和条約締結後に日本の自立体制の構築をめざす、いわゆる「逆コース」の改革に裏付けられており、改革の方向性は、以下のように占領下と明らかに異なるベクトルを示した。

中央における「地方自治の責任部局」の組織統合は、その象徴的な出来事である。「逆コース」の改革の基本方針ともいえるべき1951年の政令諮問委員会答申で、地方自治庁、地方財政委員会及び全国選挙管理委員会という、かつての旧内務省地方局に所在した組織の再統合が提言され、1952年に自治庁の設置に

至った。戦後地方自治制度の民主化・分権化推進の原動力となっていた占領体制の終結により、中央政府における「地方自治の責任部局」を不要とした米国型の地方自治観は排除され、地方自治を所管する中央の行政組織問題の不安定要素が消滅したのである。

さらに、地方自治の制度についても占領が解除され、戦前の内務省地方局時代からの伝統的な自治観に立脚した制度改正を可能とする環境条件が整った。占領下で進められた地方制度改正は、常に GHQ 民政局の監視下に置かれ、原則的に GHQ 民政局の承認を得ることが条件とされていたが、第 1 章で詳述したように、そうした中でも「地方自治の責任部局」のスタンスは一貫していた。それが、米国型の地方自治観にもとづく民政局の指示は、旧内務省地方局の伝統的な自治観にはなじまず「わが国の現状にそぐわない」という主張である。

そのように「地方自治の責任部局」の基調にあった「わが国の実態に即」した地方自治制度への改革のベクトルが、講和期に入り顕在化した中央集権化のベクトルと重なり合うように制度改正が展開されていく。自治庁が発足した 1952（昭和 27）年の地方自治法改正では、自治体の「簡素化・合理化・能率化」に主眼に置いて諸規定が整備されたが、自治庁は、それとともに地方を「監督・統制」するためのシステム再構築にも着手した。地方自治制度の「運用の指導」を新たな任務とされた自治庁は、地方官官制（府県）と委任事務制度（市町村）を基軸に構成されていた戦前の地方行政体制を、戦後憲法が規定する地方自治制度へと適合させる作業にも着手していくのである。

戦前の地方行政は、「官制」による地方の人的統制、すなわち内務大臣が任免する府県知事を通じ全国画一的に事務を執行する体制に支えられていたが、戦後改革で知事公選制が導入され、そうした地方長官たる府県知事を核とした「官制」が崩れた。官制の廃止に伴い分断された国・地方関係をつなぎ、地方行政を内閣の行政権の下に接続させた。戦後改革でいずれも普通地方公共団体と位置づけられた都道府県と市町村については、事務配分を再整理し、府県に連絡調整事務を付与して、二層制を明確化した。戦後改革・シャープ勧告を通じ基本方針とされた市町村優先主義と、戦前の府県を核とする内政とでは根本的な違いがある中で、シャープ勧告が提唱した「市町村優先主義」の事務配分を基本としつつ、府県による「監督」を戦後型の「非権力的関与」へとアレンジして覆い被せる手法を採っていく。

第 2 章では、こうした地方に対する「監督・統制」のシステムが形成される過程とともに、戦後の「地方自治の責任部局」の組織基盤が確立していく事象を観察している。

### 第 3 章 『牽制・干渉』機能の定型化と地位の安定

第3章では、自治省が高度成長・安定成長の時代に、地方意見を代弁する立場から各省「個別行政」との調整を図るに当たり、協議や意見具申等といった手段を活用して実質的な「干渉」行為を行いながら、霞が関における組織のポジションを安定化させていった過程を取り上げる。

中央の「地方自治の責任部局」が自治省となった1960年代は、国土開発の進行とともに府県の区域を超えた広域行政需要が指摘されるようになり、開発計画や事業を所管し、開発事業主体と位置づけられてきた府県の行政機構を見直す動きが目立ち始める。それは、「府県合併」論議という形で浮上し、とりわけ中部や関西の財界からの提言が活発化した。地方制度調査会でも府県合併の問題が検討の俎上にのぼり、府県合併手続きを定めた法案が国会提出されるにも至った。

他方で、各省縦割りの「個別行政」で中央集権化が進行する。特に建設省や農林省がそれまで知事に委ねていた権限を大臣に引き上げ、地方支分部局の権限強化を図るなどの集権化を積極的に進めた。さらには、企業誘致や大規模プロジェクトの実施などの開発政策において、自治省－府県の事務処理体制を迂回する形で、公社・公団などを通じた事業実施体制も整備されていった。

自治省は、戦後改革以来そうした各省縦割りの「個別行政」に対する関与策についての模索を続け、1952年の地方自治法改正で機関委任事務拡大への対策を講じ、各省に対する牽制は行っていたものの、知事権限の大臣への引き上げや公社・公団の活用といった縦割りの中央集権体制構築への対策は十分ではなかった。そこで自治省が試みたのは、高度成長期に進行した過疎と過密の問題を背景に「地域格差の是正」という理念を前面に打ち出し、府県レベルで個別行政に干渉しうる手段の導入であった。それらを具体的に挙げれば、府県の区域を超えた広域行政機構の構想、総合行政主体としての府県の提唱、府県の総合計画の法制化構想である。構想の中には、地方行政連絡会議のように具現化されたものもあるが、とりわけ個別行政の総合化を目指した府県の総合計画の法制化については各省の強い抵抗に阻まれ、自治省の描いた府県レベルで個別行政の一元化を図ろうとする総合計画の法制は、幻に終わる。

その少し前の自治庁の時代には、中央レベルで内政の総合化を図ろうとする構想も頓挫していた。それは建設省との組織の統合を図り、国土政策と地方自治を一元的に掌握することをめざした「内政省」の設置構想であり、1956年には法案として国会提出までに至ったものの、旧内務省をほうふつさせる組織構想には中央・地方いずれからも抵抗が強く、2年後に法案が撤回されている。

戦後の地方自治制度で地方の「代弁・擁護」のためという正当性を主張しながら、各省個別行政に対する関与のあり方を模索してきた「地方自治の責任部局」は自治省となり、開発の進行とともに顕在化し始めた地域間格差を是正するという問題を突破口にして、「地域政策」という時代適合的な政策分野を開拓

し始める。その結果として確立するのが、財政面から各省個別行政に対し「牽制・干渉」をしかける体制である。地方自治がいわゆる「運用の時代」に入りつつある中で、個別行政に対する「牽制・干渉」という行為それ自体が組織の主要な任務に位置づけられていくことになる。

第3章では、自治省が地方財政を軸にしながらい個別行政に対する「牽制・干渉」体制を定型化し、霞が関における組織のポジションを安定させていく過程を観察している。

#### 第4章「3つの機能の交替局面と組織目的の変容」

第4章では、自治省が霞が関における地位を安定化した1970年代後半以降のいわゆる「地方の時代」からの展開を取り上げる。この時期は、以下に示すように、自治省の「代弁・擁護」「監督・統制」「牽制・干渉」の3つの機能が交替して出現する局面が特徴的に看取できる。そこで、3つの機能が交替する直前の事象も観察しながら、その交替条件の考察を試みる。

第3章で見てきたように、高度成長・安定成長の時代において自治省は、「国土の均衡ある発展」というスローガンを掲げ、伝統的な後見的自治観に立脚しながら、後進地域の「代弁・擁護」の必要性を主張し、各省個別行政に対する「牽制・干渉機能」を積極的に発揮した。つまり、自治体が擁護されるべき状態にあることが、自治省の霞が関における「牽制・干渉」機能を正当化する根拠となる。ところが1970年代入ると大都市部を中心に、そのような自治省の役割を不要とする自治体の動向が目立つようになる。1960年代半ば以降、横浜市飛鳥田一郎市長や東京都美濃部亮吉知事に代表される革新系の首長が登場し、各省との直接的な折衝を厭わずに、独自に先進的な政策展開を図り始め、地方自治の変動ともいえるべき現象が巻き起こっていく。いわゆる「革新自治体」が、自治省の役割を否定しうる存在に浮上したのである。

大都市地域で革新系政党出身の首長を擁した「革新自治体」と称される勢力は、1960年代半ば頃に台頭し始め、福祉や環境の観点から行政サービスの拡充を要請する住民ニーズに呼応した独自の政策を打ち出し、公共施設の整備や社会福祉施策の充実に積極的に取り組んでいった。1970年代には、老人医療費無料化や環境影響評価といった、国に先駆けた政策を展開するなど、地方先行型の政策革新が注目を集め始める。1979年の統一地方選挙の際には「地方の時代」というスローガンも打ち出され、その後は、各地で叢生した革新自治体勢力がけん引して、地方分権をめざす動きへとつながっていく。

それら革新自治体の勢力は、自治省が予定した自治体の「代弁・擁護」の枠を超え、自ら中央省庁に対し直接的な働きかけや抵抗を試みながら先進政策を展開していった。それは自治省の「代弁・擁護」機能の必要性を打ち消す可能性をも内包した行動で、いわば自治省の存在意義を不安定化させる要素である。

それだけ自治省には、予定枠から突出した革新自治体勢力を抑制ないし弱体化させ、「代弁・擁護」の対象枠へと囲い込む必要が生じていたといえる。そのことは、裏を返せば地方の「監督・統制」者としての立場を遂行することを意味し、内務省解体以来の悲願の「省」たる地位を獲得して間もない自治省にとって、「霞が関」での存在意義をアピールする絶好の機会でもあったのである。こうした状況下で自治省は、革新自治体勢力を標的に定めて積極的に「監督・統制」機能を発動させ、さまざまな対策を講じていく。具体的には、まず地方制度調査会答申に「地方財政の硬直化」というフレーズを初出させると、国の基準を上回る施策展開をすすめる大都市自治体をターゲットに、自治体財政批判と「福祉見直し論」のキャンペーンを繰り広げていった。こうした動きは政府自民党との連携のもとで進行し、ついには1979年の統一地方選挙で、革新系の首長を擁していた東京都と大阪府に自治官僚OBを落下傘候補として投入し、知事に当選させるに至った。

1980年代に入ると国政課題となった「臨調・行革」の要請を後ろ盾とした自治省は地方行革を推進する立場から、自治体に対する「監督・統制」の機能をさらに強めていく。しかし、第二次臨調を契機に自治体の個別指導強化を進むと、マスコミや地方自治関係者からの「行き過ぎた介入」との非難や、「新々中央集権」という問題でのアピールが行われるなど、「中央集権」に対する批判的となった。援軍となるべき地方からの信頼を失いかねない状況に追い込まれた自治省は、「中央集権」批判の矛先を「機関委任事務」の問題に置き換え、各省個別行政における集権化の問題へと転嫁していく。そこで自治省が発揮したのは、各省個別行政に対する「牽制・干渉」機能であった。第二臨調を後継した行革審を活用しながら、地方の要請に即した「国地方を通じた行財政の合理化」という改革に着手し始めるのである。

その改革の対象となったのは、自治官僚にとって戦後改革以来の懸案であった機関委任事務や補助金行政等の問題を中心に取り上げたもので、自治省としては自治体の行政水準が飛躍的に向上したとの認識を示しながら、革新自治体勢力がリードした「地方の時代」の趨勢を改革の推進力に転用し、国地方関係の本格的な見直しに着手していった。臨調第3次答申が示した「国と地方との機能分担の合理化」の観点から、各省個別行政における国地方関係を見直すことを「錦の御旗」に掲げ、同時に自治省の干渉範囲を拡大する改革を積極的に進めていくことになるのである。

第4章、以上のような地方自治の変動期において、自治省の3つの機能が交替していく過程を観察しながら、各機能の出力が切り替わる際の環境条件を考察していく。

第5章（終章）『地方自治の責任部局』存続が意味すること」

終章となる第5章は、第1章から第4章まで検討してきた「代弁・擁護」「監督・統制」「牽制・干渉」という3つの機能の出現環境をあらためて整理・分析する中から、「地方自治の責任部局」の存続メカニズムの核心にある3つの機能の合理的特質を明らかにするものである。

具体的には、本研究で対象としてきた「代弁・擁護」「監督・統制」「牽制・干渉」という「地方自治の責任部局」の3つの機能自体が地方自治の政策展開と直結し、それぞれのベクトルに沿った法制度や予算で具現化されるという特性をもってきたこと。その上で、そうした政策展開が自治体サイドの論理とは別の論理、すなわち「地方自治の責任部局」の官僚機構が組織再興をめざす制度構想に沿って展開してきた姿を浮かび上がらせる。さらに自治省時代に3つの機能が交替的に出現した環境の検討を踏まえて、最後に、これら地方に対する「代弁・擁護」機能と「監督・統制」機能、そして各省に対する「代弁・擁護」機能が、組織の再興をめざす過程で歴史的に発揮されてきた様相を捉えて、「地方自治の責任部局」の存続メカニズムとしての考察を進め、「代弁・擁護」機能の効用とともに他の機能との補完ないし代替の関係があることを説明する。

本研究は、戦後日本における「地方自治の責任部局」の歴史的変遷と、組織の特徴的な機能の形成過程とをクロスさせながら分析と考察を進めることにより、「地方自治の責任部局」の機能間の特質を見出し、日本の省庁研究に一つの視座を提供するものである。