

地方事務所の設置と再編 ——郡制廃止後の郡域行政問題——

森 邊 成 一

はじめに

- 1 郡制・郡役所廃止前後の郡域行政
- 2 戦時動員体制と地方事務所の設置
- 3 戦後改革のなかの地方事務所
むすびにかえて——地方事務所の存続・再編・廃止——

はじめに

本稿は、府県と市町村の中間に位置する、県の「中間行政機関」たる地方事務所の成立、存続、再編・廃止を概観するものである。地方事務所は、一九四二（昭和一七）年戦時体制下で設置され、戦後地方自治改革のなかでも存続し、やがて一九五五（昭和三〇）年頃の各都道府県における行財政改革のなかで存続・再編・廃止など、各都道府県毎に多様な対応がとられ、今日に至っている。¹⁾

県と町村との中間に位置する「中間行政機関」としては、地方事務所に先立ち、郡長・郡役所が存在していた。周

知のように、明治地方制度においては、中央―地方関係は、国―県―郡・市―町村との四層の構成をとり、地方行政は、内務大臣―府県知事―郡長の三次の監督によって行われ、特に府県知事の町村自治行政に対する監督は、郡長による第一次的監督を通して行われていた。こうした構成は、戦前期政党政治の地方自治改革の中で、一九二二(大正一二年)の郡制廃止、一九二六(大正一五年)年郡役所の廃止により、再編され、地方行政は、府県知事の直接の監督の下におかれるようになった。

この中間行政機関たる郡制・郡役所の廃止は、「中央集権的官治機構の末端としての郡の制約的存在が、県治の能率化と町村自治の伸張を妨げているという政党内閣の認識があった」が故に、行われたものであった。²⁾しかし後述するように、一方で、太平洋戦争時の戦時動員体制下において、「国政ノ滲透徹底」と県庁行政事務の「適実敏活ナル処理」を期するために、中間的行政監督指導機関としての地方事務所が設置され、他方では、自治の本格的拡充をもたらした戦後地方自治改革においても、郡制・郡役所が辿った経緯とは大きく異なっており、地方事務所は存続させられることとなった。

このことは、地方事務所制度が、国家行政の浸透およびそれを担う県行政の能率化と町村自治の伸張という、時として相反する二つの課題の結節点に存在するものであったことを示すものである。そして、このことはまた、戦時動員体制下の地方自治再編成が、その戦時合理化と現代化という内容に媒介されて、戦後の民主化と分権自治改革の中でも継承されたということを意味している。本稿は、こうした地方事務所制度の考察を通じて、戦前・戦後を通じてわが国の地方自治体制の特質とその継承関係、さらにまた、県と町村との中間にある広域的な地方行政問題の一端を、明らかにしようというものである。

以上のような関心から、以下では、まず郡制廃止前後の郡域行政を概観し、次に戦時動員体制下の地方自治再編の

中で地方事務所が設置される経緯を述べ、続いて戦後地方自治改革の中で地方事務所が存続したその理由を検討し、最後に一九五五年前後に地方事務所の再編・廃止が俎上に登るに至る経緯を、概括することにしたと思う。

1 郡制・郡役所廃止前後の郡域行政

上述のように中間的な行政監督指導機関としての郡制・郡役所は、一九二〇年代の地方自治改革の中で廃止されるが、郡域を範囲とした行政問題が無くなったわけではなかった。まず、郡制下では、内務省の地方長官会議―県の郡市長会議―郡の町村長会議というルートを経て、国の施策と法令・通牒の浸透・伝達が図られた。特に、県の郡市長会議で指示された内容は、各郡の郡長により郡町村長会議で、訓示・内訓・示談・諮問というかたちで徹底せられ、諮問事項に対して郡内の町村長は答申する事を以て下情の上達が行われた。^③ こうした郡長の召集にかかる郡町村長会議と重層するかたちで、郡の町村長会が存在していた。郡町村長会は、「職務上ノ打合及研究」^④あるいは、「諸般事務ノ協議」^⑤を行うための一応自治的な組織として運営され、郡内の日常的な行政上の協議組織として存在していた。こうした郡町村長会については、広島県高田郡のように郡の訓令をもつて町村長会の開催を義務づけ、その上で、会議内容の厳しい報告義務を規定するものもあり、^⑥また、愛知県海東郡のようにその事務を郡役所に委託するものもあり、^⑦むしろ郡の町村長会議と町村長会が、郡長の監督の下で一体的に運営されていたと見るべきであろう。

このような郡の町村長会議と町村長会は、一九二〇年代の郡制・郡役所廃止によって、再編成が迫られる。義務教育費の国庫負担を要求する請願運動を直接の契機として、一九二二（大正一〇）年全国町村長会が設立され、一九二〇

(大正九)年を前後して、各道府県の町村長会も設立をみていた。そして、全国町村長会は、義務教育費国庫負担と並ぶ、二大要求の一つとして、郡制廃止を、その廃止後は郡役所廃止を、要求した。そうした要求への、原敬政友会内閣に始まる政党内閣の対応として、郡制・郡役所は廃止される。この結果、県の郡市長会議は廃止され、代わって、県の市町村長会議が開催されることになった。

県市町村長会議においては、国の施策・法令の伝達、県知事による訓示・指示注意がなされ、国及び県の施策方針の徹底がはかられた。さらに選挙や予算編成などの重要事項に対しては、県下の町村をいくつかのグループに分けて、市町村長会が開催され、県庁の方針の徹底方が図られる場合もあった。^⑧ しかも、これとならんで、山田公平が紹介した愛知県の事例のように、県は、県令を発して「市町村委任事項改正」を定め、旧郡長事務の市町村長への委任を規定するとともに、訓令を発し「市町村巡視規定」を定め、県庁がおこなう市町村行政事務の巡視要項を定め、町村に対する県の監督指導体制を再編した。^⑨ また、県庁と町村役場との連絡を緊密化するため、「町村電話」の架設が、全国的に計画された。一九二六(大正一五年)年一二月に、内務・通信次官の通牒で、翌年度から向こう五カ年の計画で県と町村役場を結ぶ直通電話(町村電話)の開設が進められようとした。^⑩

さらに、この時期から、各道府県では、県庁による長期短期の講習を通じて、町村吏員の再訓練や養成が、本格的に開始される。実際、群馬県では、一九二六年「群馬県自治講習所規程」を定めた。前年の群馬県議会において県は、「近く郡制廃止——郡役所廃止カ(引用者)となるので町村吏員たるものを養成鍛錬しようとする、期間三ヶ月で年に三回、一回に三五人を対象」と説明していた。そして、講習期間には、県は講習生に対し毎月「補給金」を給付した。^⑪ さらに、県の地方課や担当部局は、町村の収入役・議事・財務・勸業・兵事・学務の各担当係を召集して担当吏員に対する講習を強化するようになった。^⑫ 以上のように、郡制・郡役所廃止後、県の市町村長会議の開催、県の市町

村監督指導体制の整備と、町村の行政能力向上のための県庁による町村吏員の養成と指導が、積極的におこなわれるようになったのである。

ところで、全国町村長会とその傘下の各府県町村長会は、圧力団体として郡制・郡役所廃止を要求し実現させながら、他方で、自己の末端組織として郡の町村長会を維持しようとしていた。府県町村長会の多くは、会則で、正副会長を県下全町村長を会員とする大会で選出すると規定するが、他方で評議員を各郡町村長会選出(各郡二―四名)と規定するものがあつた。⁽¹³⁾特に、岩手県町村長会では、一九二六年の臨時総会で郡役所廃止後の前後措置を協議し、「現各郡町村長会ハ郡役所廃止後之ヲ持続スルコト」と協定している。また、広島県町村長会では、会則第五条に「通常総会ニ提出スル議案ハ各郡町村長会ノ審議ヲ經」て提出するものと規定し、他の府県の総会でも、各郡の町村長会が議案提出を行つてゐる。このように、いくつかの県の町村長会は、郡役所廃止に伴い、郡長主催の郡町村長会議は消滅させる一方で、郡レベルの町村長の協議組織である郡町村長会を、県町村長会の末端に位置づけ、圧力活動の要求集約の場とするともに、郡域の行政問題に対処するものとしていた。おそらく、こうした方針は、全国の府県町村長会に共通するものであろう。

国や府県庁に対する府県町村長会の利益要求は、一九二五年の岩手県の例を挙げれば、第一に義務教育費国庫負担金の増額に代表される補助金要求であり、これには、町村農会技術員に対する県費補助や国税事務の遂行や徴収に対する国税徴収交付金の増額、小学校災害復旧工事および国有林野所在地の市町村への国の交付金要求などが含まれてゐた。第二に全国町村長会でもしばしば取り上げられた町村吏員の待遇改善に関する要求があつた。第三に不動産登記事務や町村支弁に属する消防事務の町村への移管など事務の再配分に関する要求。第四に郡・町村内の無格社神社や赤十字、愛国婦人会など団体の管理運営に対する要求。第五に交通機関の整備という地方利益に関するもの。第六

に郡農会の廃止であった。こうした要求が、郡の町村長会を経て、県町村長会、さらには全国町村長会へと集約されていったのである。

そうした利益要求と並んで、郡域のいわば日常的な行政にかかわるものとして、郡内の各種団体に対するものがあった。郡内には、郡農会に代表される系統農会組織があり、また郡を単位とする畜産組合、養蚕業組合、茶業組合などの系統農業団体が存在する場合もあった。これら機関は、独自の全国的上部組織を持つとともに、国や県からの補助金に依存するものでもあり、農業の保護奨励を要求する郡内各町村が、これら団体に如何にかかわるかは重大問題であった。特に郡農会の廃止は、各県の町村長会で取り上げられるとともに、千葉県のように県内でも存続と廃止との意見の鋭い対立が惹起される場合もあった¹⁷⁾。また、郡を単位とする教育会、青年団、尚武会、神職会、仏教会などの管理運営も郡町村長会の課題であり、特に、半官的社会的自治団体である郡の教育会や尚武会は、その経費の拠出も含めて、郡町村長会が決定する事例が存在する¹⁸⁾。郡の町村長会は、国や県に対する利益要求を集約するとともに、郡内の各種社会的自治団体の管理運営を協議する機関となっていた。以上のように「郡役所廃止後の県―町村間の行政監督指導関係が急速に再構築されていき、その中で県・郡町村長会の行政補完の役割が再定置されていった¹⁹⁾」のである。

2 戦時動員体制と地方事務所の設置

郡制廃止後、県―市町村関係はこのように再編されたが、郡制・郡役所廃止を押し進めた政党内閣による政党政治

に終止符が打たれるや、齊藤拳国一致内閣のもとで、早くも内務省や地方長官会議からは、郡制にかわる府県と町村の間の「中間機関設置」が提起される。まず、一九三二（昭和七）年中央報徳会が「地方中間行政機関設置についての建議」を提出し、地方長官会議においても、その設置についての意見書の提出を見た。⁽²⁰⁾これに対して、全国町村会や県町村会は、いち早く反対を表明し、この時点での設置は先送りされた。⁽²¹⁾

しかし、日中戦争が行き詰まるとともに対米関係が険悪化する中で、第二次近衛内閣は、行政機構改革を提起し、その一環として一九四〇（昭和一五）年一月の全国道府県総務部長会議に於いて「府県中間機関設置の要綱案」が提示された。⁽²²⁾それは、以下のようなものであった。

組織

一、郡単位の現地実行機関の長は奏任官（仮称、地方補導官——〔中略——引用者〕）としてなるべく地方民間の人材を簡拔する。

二、現地実行機関に総務、経済等必要な分課を設ける。

三、現在の府県内の勤業、徴税等の各種出張所及び駐在員はなるべく現地実行機関に統合する。

権限並びに性質

原則として独立官庁とせず、それ自体としては独自の法令上の権限は有せしめず、府県庁の出先実行機関として行政の実行に属する部分を担任し実情に即した世話係を以て任じせしめる。

取扱事項

一、部落会町内会等の整備指導その他自治振興に関する事項 二、国民生活の指導、国民貯蓄の奨励等 三、軍事扶助其

その他応召軍人遺家族の援護 四、統制経済の遂行 五、生産力拡充の実行 六、軍需品の供出督励 七、各種産業の指導
奨励 八、其の他府県及び町村間の事務の連絡及び一般指導に関する事項。

これによれば、設置が予定される「中間機関」は、郡単位に設けられ、ここに、必要な分課を置き、各種府県の出先機関を統合することが計画されていたことが分かる。さらに、この機関が、牧民官的選良意識に支えられた内務官僚が過剰な町村行政への介入を行った、旧郡長・郡制と異なることを示すために、民間人の抜擢をいい、その性質を「法令上の権限」を有しない、「行政の実行に属する部分を担任」する「世話係」と規定した。しかし、その長の仮称、「地方補導官」には、地方町村に対して「補導」の必要を認めるパターンリスティックな、内務官僚の本音が現れていたといえよう。

さらに、この「中間機関」が取り扱う事務の内容を見れば、部落会町内会の指導・国民生活貯蓄指導・軍人扶助遺家族援護・経済統制・生産力拡充・軍需品供出など、そのほとんどが戦争遂行のための戦時動員にかかる行政であったことが分かる。まさに、この「中間機関」は、戦争遂行のために必要とされていたのである。

このような、「中間機関設置」に対しては、全国町村会は、反対の立場をとった。日米開戦の前夜とも言うべきこの時期に、公然たる反対運動は組織できなかつたものの、機関誌『自治公論』は、批判論文を掲載した。²³また、兵庫県町村長会会長太田剛太郎は、内務省案に代えて、「現在の郡町村長会に直接且必要の権限を付与し、有能の吏僚を配して所謂中間機関に期待せんとする事件の処理にあたらしむる」ことを提案した。²⁴郡長村長会の権限拡張と、実行機関化を逆提案したのである。

しかしながら、内務省は「郡役所の復活じゃないのだ、地方事務所というのは町村長と府県の連絡機関だ、何ら権

限がないのだ⁽²⁵⁾」と各町村会長を個別に説得し、また町村長会側も民間人の抜擢に期待するところがあつて、日米開戦を経て、一九四二(昭和十七年)にはいると閣議決定がなされ、三月には、内務省により府県に対する現地実行機関に対する説明会が開かれた。地方事務所は、ほぼ四ヶ月で準備を整え、七月には、開庁することになる。⁽²⁷⁾

さて、それに先立つ昭和十六年六月九日付内務次官依命通牒は、地方事務所設置目的を、「時局ノ推移ニ伴フ地方行政ノ現状ト其ノ趨向ニ鑑ミ国政ノ滲透徹底ト行政事務ノ適実敏活ナル処理ヲ期スルニ在ル」とし、時局の要請する国政の地方への浸透と適実敏活なる行政処理を重視していた。そして、「本機関設置ノ為ニ重行政ノ弊ヲ来スガ如キコトナキ様留意セラルルハ勿論南方建設ノ為多数ノ行政人員ヲ必要トスル折柄内地ノ行政組織ハ出来得ル限り簡素トシテ之ヲ補フニ能率ノ倍加ヲ以テスルヲ当面ノ要請トスル」として、南方占領地域支配のための占領行政要員の確保の必要から、地方事務所設置後の内地行政にかかる「行政総要員ハ之ヲ倍加セシメズ」とした。

そして、同通牒は「設置要項」を添付し、その中で地方事務所の「設置ノ目的」を、具体的に「重要農産物資ノ増産、生活必要物資ノ配給等各般ノ経済統制ノ事務、部落会、町内会ノ自治的活動ノ指導事務、貯蓄奨励等ニ関スル事務、軍事扶助、軍事援護其ノ他軍事ニ関スル各般ノ事務」と列挙し、これら事務の「時局下重要ナル行政事務ノ適実敏活ナル処理ヲ図ルヲ目的トスルコト⁽²⁸⁾」とした。

さらに、同次官依命通牒に加えて、内務省地方局長は、知事に対し通達を発している。それは以下のようなものであつた。⁽²⁹⁾

一、地方事務所ノ設置ハ全国一率ニ七月一日トシ同日付ヲ以テ事務所長ノ任命可相成候ヘトモ事務所ニ於ケル事務ノ開始ハ必ズシモ同日タルヲ要セス 事務ノ移管開始ニ伴ヒ事務ノ擬滞ナカラシムル如ク万全ノ準備ヲ整ヒタル上之ヲ行ハレ度キ

コト

二、官制ニハ地方事務所長ニ知事ノ権限委任スベキ規定無キヲ以テ事務所長ヲシテ許可認可等ノ処分ヲ行ハシムルハ専決(所謂代決)ノ方法ニ依ラシメラレ度キコト

三、郡ノ名称境界変更ノ勅令案ハ当分留保ト相成タルニ付地方事務所ノ管轄区域ト郡ノ区域ノ一致セザル向ニ有リテハ郡ヲ区域トスル各種団体ハナル可ク地方事務所ノ管轄区域ニ依ラシムル様逐次指導ヲ加ヘラレ度キコト

これは、第一に、四ヶ月という短期間での地方事務所開設に無理があることを、内務本省も追認し、事務の開始が、開庁よりも遅れることを、やむなしとするものであった。第二に、最も重要な点として、地方事務所長は、「独自の法令上の権限は有」しないとされたものの、知事の許認可権を事務所長が「専決(代決)」することで、事実上、知事を持つ権限を行使するものと位置づけられた。そして第三に、従来の郡域行政問題の中心が、郡を単位とする各種団体の統制指導にあつたことを踏まえ、戦時動員にとつて不可欠の郡を単位とする農業団体の指導を重視し、それら団体を地方事務所の指導の下におこうとしたものであった。

こうして、一九四二年七月一日開庁された地方事務所は、設置数四二七と、郡総数五一四よりやや少ないものの、概ね各府県とも各郡に設置された。³⁰⁾ その内部には、事務所長の下、総務課・兵事厚生課・経済課の三課を基幹に、府県によつて学務課、土木課等を設置して三〜六課を置いた。³¹⁾ そして、上述のような戦時行政の指導監督にあつたのである。なお、その際、千葉県や福井県では、各一名の村長が、民間からの特別任用で事務所長に任命されている。おおよそ、各府県においても各々一名程度の「民間人」の任命があつたと思われる。³²⁾

続いて各府県では、各府県の訓令を以て、「地方事務所処務規程」を定め、同じく訓令を以て、「地方事務所長処務

規程」または「地方事務所長代決事項」を発し、概ね一一〇項目にのぼる事務所長の専決（代決）事項を定めた。³³これにより、実質的に、知事の許認可権限の少なくない部分が、事実上、事務所長に移管された。愛知県の場合、その内容は、事務所長の地方事務所内の職員・文書管理に係るもののほか、金属類回収、国民学校等の人事・教科など一四項目、神社関係一二項目、寺院教会等宗教関係八項目、国費補助金管理、青年学校等社会教育一三項目、戦時災害保護・救護・医療保護・方面委員等に係わる一〇項目、軍事扶助・徴用・傷痍軍人・戦没者遺族等一一項目、農会関係一七項目、漁業組合・水産法関係八項目、木炭薪炭配給関係二項目、砂防指定、養蚕実行組合の設立等認可に及んでいる。³⁴

ところで、この時期、「行政村が、戦時動員という国策遂行の執行機関に特化していく」³⁴ことが、指摘されている。例えば、これを村の財政構造から見た場合、長野県埴科郡五加村の事例では、一九四二年には、戦争関係経費は村財政支出の二三％に達し、従来行政村の支出の大半を占めてきた教育費の同三四・九％に次ぎ、役場費の一九・六％を超え、土木費一一・二％の約二倍となっている。また、戦争関係経費の内訳を同村の一九四三年で見た場合、防空関係費が全戦争関係経費中九・七％、軍事援護施設費一七・五％、職員臨時給与費四〇・二％、労務対策・物資対策・物価対策・重要物資増産・重要資源回収費が七・九％、常会指導費等の国民運動費九・八％、国民保険緊急対策費四・五％、満州開拓費一〇％となっている。また、これら事務の多くには、零細で事務経費の全体をカバーするものではなかったが、職員臨時給与手当等を含む多種にわたる国や県からの補助金が支給されるようになっていた。³⁵

地方事務所は、このように戦時動員という国策遂行の執行機関に特化した町村の行政を、まさに画一的に指導監督する機関として設置されたのである。なお、一九四二年一〇月前後に、一定の府県では、地方事務所長の諮問機関として、知事が各種団体の長や学識経験者の中から選任する「地方事務所参与委員」を設置した。この参与委員は、「官

民協力之趣旨ニ則リ求ニ応ジテ意見ヲ開申シ其ノ他行政ノ円滑適正且協力ナル運営ニ強カスルモノトス³⁶⁾とされた。例えば、広島県の場合、参与委員の定数は、郡の人口に比例して、一〇名から一八名が割り当てられていた。³⁷⁾ 地方事務所が、強力な戦時国策遂行指導・監督機関となったが故に、ある種の緩衝材として、下情上達の諮問機関たる、地方事務所参与委員制度が設けられたと言ふべきであろうか。

さらに一九四三(昭和一八)年三月に入ると、地方自治制度の全面的な改定が行われ、市町村(長)への国政事務の委任を各種命令でも出来るように簡便化し、他方当該事務に必要な財源については、所用の措置を講ずることが義務化された。また、市町村長に市町村内の各種団体に対する必要な指示をなす権限を与え、また市長の任命は市会の推薦に基づき内務大臣が選任するものとされ、町村長の任命は町村会の選挙に基づき府県知事の認可を受けるものとされた。その他、戦時下に於いて、地方公共団体は、その自治を著しく制限され、国家の戦争動員機関化していった。さらに、農業団体が公布され、系統農会・産業組合を中心とし、養蚕業組合・畜産組合・茶業組合を含んで農業関係団体の統合が行われ、全国農業会―都道府県農業会―市町村農業会の系統農業会が設立された。³⁸⁾ 農業会は食糧増産・供出・配給の担当機関として、設立されたのである。特に、市町村農業会は、その第一線の機関として、市長村を監督する地方事務所の指導・監督の下におかれることになった。

そして、戦局も行き詰まった一九四四(昭和一九)年に入ると、前年の地方制度改革を承けて、地方事務所の権限はいつそう強化された。県知事の町村に対する監督・指導の権限は、地方事務所長の代決事項の拡張により、地方事務所に移された。愛知県では、一月二五日訓令第六号を公布し、新たに三七項目の代決事項を加えた。その中心は、町村会の議決・選挙に関する事項に始まり、町村長・助役・収入役の事務分掌、吏員の給与待遇、町村条例、町村財務に及び、水利組合の管理に関する事項も地方事務所長の代決事項に移された。³⁹⁾ 地方事務所(長)は、文字通り市町村の

監督官庁となった。

同年四月、愛知県では、さらに一層の権限委譲が、地方事務所に対してなされた。新たに一一項目を地方事務所長の代決事項に追加したのである。この権限委譲に際しての、愛知県知事の談話は、以下のようなものであった。⁽⁴⁾

決戦地方行政ノ運営ヲ敏速化シ国策ノ滲透徹底ヲ期スル為ニ本年一月地方公共団体ノ監督指導事務ノ大部分ヲ地方事務所ニ移管シテ以来、中央権限ノ地方委譲ヲ促進スルト共ニ、他方引続キ県庁各部面ノ事務ニ付努メテ地方事務所ニ移管スベク準備ヲ進メテ来タノデアルガ、今回農業団体、水産団体、国民健康保険組合ノ監督指導事務ヲ始メ重要ナル農林水産業ニ関スル事務、厚生、学事等ニ関スル事務合計百十一件ノ大幅ナル移管ヲ行フト共ニ更ニ食糧増産、物資配給、貯蓄奨励、国民精神指導等刻下最モ緊要トスル指導事務ノ大部分ヲ移管スルコトニシタノデアルガ、之ニ依ッテ一昨年七月設置セラレタル地方事務所ガ名実共ニ第一線機関タルノ内実ト力トヲ備ヘ県庁ノ分身肢体トシテノ機能ヲ遺憾ナク發揮シ得ルコトナリ愈々決戦々局ノ現段階ニ対処スル敏速適実ナル行政ニ依リ地方人民ノ利便ニ役スルコト僅少ナラザルモノアリト信ズル次第アル。

戦時体制下での、市町村の監督と農業・水産・健康保険等各種団体の指導監督は、ここに挙げて地方事務所の所管するところとなった。最末端に位置する部落会町内会の指導はもちろん、戦時行政という点では、府県や市町村は經由されるものの、実際には、国—地方事務所—部落会町内会という指導ルートが浮かび上がり、まさに、「地方事務所ガ名実共ニ第一線機関」とされたのである。

3 戦後改革のなかの地方事務所

戦争行政遂行と戦時国策滲透とを担うべく設置され、拡充強化を重ねてきた地方事務所は、一九四五年、日本の敗戦によりその設置目的を解消させられた。しかし、地方事務所は、戦後改革の中で存続し、さらなる拡充さえ必要とされたのであった。以下ではこの経緯を検討しよう。

一九四七年四月地方自治法の制定によって、日本の地方制度は、民主化と分権化改革が本格的に実現し始めた。同法により、国の機関たる知事の下にあつて官治的性格が濃厚であつた府県が完全な自治体となるとともに、市町村は府県と同格の地方自治体となつた。それ故、地方事務所は府県の出先機関として町村に対する監督機能を果たすものではなく、単なる県執行機関の行政執行を補助するにすぎないものとなつたのである⁽¹⁾。しかし、括弧書きにて、続けて、「(但し県と町村との連絡、管内町村間の連絡調整、町村の指導の機能に於ては変りはない)」と述べている。前段に於ける地方事務所 성격の変化にもかかわらず、後段但し書きで町村指導の機能に変化はないと説明するところに、後述するような、戦後地方事務所の本質を見ることが出来る。

また、地方自治法は、第一五五条で、条例をもつて地方事務所を設けることが出来るとしたため、各都道府県では、あいついで地方事務所設置条例の制定が行われた。そして、この間、地方事務所の処務規程の改正が行われ、概ね一九四八年までに、金屬回収事務や兵事事務、軍事扶助や援護事務の削除が行われ戦時行政の払拭が進むとともに、厚生行政でいえば民生委員、生活保護や海外引揚者援護などへの改訂が進められた⁽²⁾。

さて、一九四八年に入ると、愛知県では「地方事務所機構権限強化案」⁽⁴³⁾が策定され、地方事務所の機構・権限の改正が行われた。同様に他の県でも、同時期に地方事務所の処務規程の整備改廃が行われている。その愛知県の改正は、早くも一九四七年七月地方課長発で庁中各課長宛に、地方事務所処務規程及び所長代決事項等の改正点につき照会がなされている。その際、地方課長は「地方自治法の施行、六三制の問題其の他各種法令等の改廃もあり、地方事務所は益々強化する要があるので、庁中事務で地方事務所にて処理するを適当とする事務は委譲し、一面現在の地方事務所は事務により相当の人員不足を来しているので此の際出来得るだけの人員を地方に出し地方住民の便宜を図る」⁽⁴⁴⁾ことを改正の目的としている。地方自治制度改革や六三制の導入という義務教育制度の全面的改革が、地方事務所の拡充を必要としているというのである。

そして、四八年七月から八月頃、庁内の意見集約を経て策定された先の「地方事務所機構権限強化案」は次のようなものであった。

一、次長を置くこと。

所長の下に次長を置き、総務課長を兼務せしめむること。

二、左記の課を新設すること。

1 税務課

2 教育課 (現在の視学室の名称変更)

3 民生課

4 農地課 (愛日、中島、海部、知多、碧海、各地方事務所のみ)

三、権限の拡充

別紙事項を新たに所長代決事項とすること。

なお、同案別紙の新規代決事項は、六九項目に及んだ。さらに、同案は職員の増員案を添付し、現在員数六七五名に加えて、さらに二四六名の増員、率にして三六%の増、一地方事務所当たり、平均一八名の増員を計画として示していた。

ここに至る過程で、地方税徴収の必要から、「国税だった地租、家屋税、営業税、鉦区税、遊興飲食税が地方税に委譲され、税務事務は急に其の量が増加したので、各地方事務所の総務課分掌事務中から、税務関係事務を分離し、新たに税務課を設置する様⁽⁴⁵⁾」求められた。また、既に農地部は、「農地改革事務については、…〔中略〕…各市、地方事務所〔が〕市町村農地委員会の指導に当って来たのであるが、農地買収、売渡計画の進行、農地の交換分合、農地の登記、争議の調停等今後急速に処理すべき事務の増大するに伴ひ現在の職員配置では到底これが円滑なる進捗は至難なるものと認められるので別紙の通り本庁職員を主要なる地方事務所に転出せしめ農地課を設置の上、之等の事務並市町村農地委員会の運営、地方住民の応接等に万全を期するは極めて緊要なるもの⁽⁴⁶⁾」としていた。

以上のように、戦後地方自治改革の根幹をなす地方自治法の施行、六三制導入を中心とする教育改革、税制改革そして農地改革が、地方事務所の拡充と強化を必要としたのであった。その結果、そうした行政執行に必要な地方事務所長の代決事項は、戦中にもまして、二八七項目にのぼったのである⁽⁴⁷⁾。

なお、こうした地方事務所の拡充強化こそが、地方行政の民主化であると主張されていた。「官庁の民主化即ち地方行政の民主化は地方住民の便益を図る行政機構にすること」、「地方住民の便益を図る行政機構は、現在の地方事務所

を拡充強化することである。即ち県庁まで行かなくても地方事務所へ行けば万事用件が充足できるという組織にしなければならぬ。これなくしては地方行政の民主化はあり得ない」と。県の許認可権限はそのままにしつつ、許認可を受ける際の事務の簡便性を以て民主化と主張する愛知県当局の姿勢には、まことに興味深いものがあるというよう。実際、兵庫県の場合、知事がその処理を地方事務所長に委任した二七六項目中、地方事務所所員・庁舎等の管理に關する事項等一一項目を除く、二六五項目について見たところ、八一項目を除く一八四項目、すなわち所長決事項の六九・四%が、国が明示的に法律に基づいて知事や県に委任した事務にかかわるものであった。

結局、戦後の民主化あるいは戦後改革それ自体が、上からの画一的改革であつたことから、地方事務所はそうした改革を監督指導する機関として、民主化の名の下に、存続したのみならず拡充強化された。そして、地方事務所長の行政権限項目の内、約七割が国の機関委任事務であつた。戦後改革もまた、県行政を委任された地方事務所によつて監督指導される機関委任事務を通して、行政執行されたというべきであらうか。この点は、なおも今後の検討を必要としているように思われる。

むすびにかえて——地方事務所の存続・再編・廃止——

このように戦後改革の中で拡充強化されてきた地方事務所も、一九五五(昭和三〇)年前後に大きな転機を迎えた。この時期、地方事務所の廃止ないしは大規模な統廃合を行った県は、三五県にのぼつた。この昭和三〇年前後の各都道府県の地方事務所に対する廃止・再編・存続等の経緯については、安達勇論文⁽⁵⁰⁾が詳細に論じているので、それに譲

り、本稿はあまり立ち入らないこととしよう。

ただし、この時期に地方事務所の廃止を含む再編が全国化した背景には、占領改革及びその後のいわゆる逆コースもしくは占領体制の自主的改革を含む制度改革が、この時期までに、一応の終息を迎えていたことを指摘しておきたい。その上で、安達が指摘するように、一九五三(昭和二八)年に町村合併促進法が制定され、市町村の合併が進み、とりわけ市が増加したことによって、町村の監督指導機関としての地方事務所の意義が薄れたこと、また、朝鮮特需の終了に伴う不況下で地方財政危機が到来し、財政再建のための行財政改革の一環として地方事務所の整理・廃止が進行したのである。

この点、町村合併の促進にあたっては、地方事務所が、「指導の第一線にあつてまとめ役を演じ」た。戦後内務官僚によつても、この「地方事務所の功績は高く評価せらるべき」とされた。地方事務所は、戦後の再集権化改革の中でも、第一線の指導機関として活動し、そのことが逆に、自己の存在意義を低下させることとなつたのである。

とはいえ、自治庁官僚は、地方事務所について、「漸次縮小の形で存続を認めざるを得ない」と、その在続は必要であるとの認識を示していた。その理由として、地方事務所に代わる「個別の事務毎の出先機関によつて処理する方式に否定的である」とし、さらに、「町村を対象としないで直接に県民や各種団体等を対象として行う事務については、町村が合併したからといって直ちにその必要度が低下するものではない」とした。しかも、府県が「国の行政機関の一環としての役割を課せられている限りは、直接住民を対象として行う行政で、実施機関として出先が必要なものがない」ということは考えられない」と続けていた。ここでは、地方事務所による町村指導の意義が低下したことを認めつつも、国の機関委任事務で直接住民を対象とするものの存在を前提とし、地方事務所の存続の必要性が語られているのである。

こうした見通しを裏付けるように、地方事務所を廃止した諸県に於いて、地方事務所の復活が、その後見られるようになる。さらに、安達の整理³³によれば、昭和四〇年前後からは、高度成長の地方開発志向の中で、地域開発に寄与すべく本格的な総合出先機関を復活した諸県が現れた。そして、一九七二年以降には、高度成長に伴い公害対策や水問題など新しい地域の行政課題に対応するために、縦割りの行政組織に代わって住民と直接接触しつつ新しい行政課題を請け負い、それを先導的に処理しつつ新しい行政手法を開発するような企画部門を持つ地方出先機関が新設されるようになった。

このようにして、府県の地方事務所または総合事務所は、今日に至っているのである。おわりに、今次の「地方分権化改革」、国の機関委任事務の「廃止」、中核都市や広域連合などへの一層の事務権限の移管、さらには再度の市町村合併と都道府県制度それ自体の見直しの中で、そうした地方事務所等が、どのように統廃合・再編もしくは廃止されていくのか、その分析とあるべき展望の提示が今後の課題となろう。

註

(1) 各都道府県における地方事務所の成立から、とくに昭和三〇年代の存続・再編・廃止にいたる全般的な経緯とその分析については、管見の限り、唯一にして網羅的な研究として、安達勇「府県の出先機関」『出先機関の実態と課題 年報行政研究16』一九八二年を挙げるができる。本稿もまた、この論文に多く依拠している。

(2) 山田公平「一九二〇年代愛知県における地方自治改革——県・郡・市・町村関係の再編を中心に——」『愛知県市研究』第二号 一九九八年三月 一九頁。

郡制・郡役所の廃止を含む一九二〇年代における地方自治改革については、愛知県の事例をもとにその実態を提示したこの山田論文に、本稿は多くを依拠している。また、同論文の末尾に示された展望（「むすびにかえて——改革後の動向」）にも本稿は多大

の影響を受けている。

- (3) この点については、同前山田「一九二〇年代愛知県における地方自治改革」二三―二五頁を参照されたい。
- (4) 「明治三十八年八月一日広島県高田郡訓令第九二一号 高田郡町村長会及同分会規則」の第一条、広島県町村会『広島県町村会五十年史』一九七一年 一二頁。
- (5) 前掲山田「一九二〇年代愛知県における地方自治改革」二四頁。
- (6) 註(4)の高田郡訓令第九一号の第二条は、「会長ノ任ニアリタル町村長ハ開会中ノ事項ヲ詳記シ、閉会後五日以内ニ郡長ニ報告スベシ」と定める他、町村長会規定の郡長への届出(第三条)、臨時会開催の郡長への事前の届出(第五条)を規定し、同会への郡長による厳しい監督を規定している。
- (7) 註(5)と同じ。
- (8) 福井県町村会『福井県町村会六十年史』一九八二年 二二七、二七四、三二二、三八九および四二二頁等を参照。
- (9) 前掲山田「一九二〇年代愛知県における地方自治改革」三〇頁。
- (10) 群馬県町村会史編纂委員会編『群馬県町村会史』一九八九年 二〇八頁。福井県では、一九二八(昭和三年)より「町村電話」の架設に対して県費の補助が始まっている、福井県町村会編『福井県町村会六十年史 上巻』一九八二年 一九八・一九九頁。
- (11) 同前『群馬県町村会史』二〇九頁。また、愛知県の事例については、前掲山田「一九二〇年代愛知県における地方自治改革」三一頁を参照。
- (12) 前掲山田「一九二〇年代愛知県における地方自治改革」三一頁。
- (13) 千葉県町村長会については、千葉県町村長会編『千葉県町村会七十年史』一九九二年 二三頁。岩手県のそれは、岩手県町村会事務局長鎌田敏人編『岩手県町村会五十年史』一九七三年 二七頁。以下、前掲『広島県町村会五十年史』四頁。群馬県は各郡に「支部」を置き、評議員は支部が選出する、前掲『群馬県町村会史』二二・二三頁。
- (14) 前掲『岩手県町村会五十年史』五〇頁。
- (15) 前掲『広島県町村会五十年史』三頁。
- (16) 前掲『岩手県町村会五十年史』四六―四八頁。なお第一―第五までの区分は、同書から本稿著者が整理したもの。
- (17) 前掲『千葉県町村会七十年史』六三・六四頁。

- (18) 愛知県海部郡佐織村役場「昭和九年度予算書」『海部郡町村長会案及往復綴』大正一五年。この文書は、同郡町村長会が、同年度に、郡町村長会の会費として一町村金百円を割り当てることに、尚武会費の各町村負担金は最近の国勢調査に依る世帯数に対し一世帯四銭八八とし、同教育会費として同様に一銭二三を割り当て、その経費分担の算定根拠とし(各町村の負担額)世帯当分担当×町村内世帯数、会員割及負担金はその金額を一時に徴収することと、徴収期日は会長これを定むとして、これら団体の財政運営を決定している。
- (19) 前掲山田「一九二〇年代愛知県における地方自治改革」三一頁。
- (20) 久山正義「地方自治と中間行政機関」『自治公論』第一三巻昭和一六年八月号 一四・一五頁。
- (21) 同前。全国町村長会事務局長今吉敏雄編『全国町村会史』一九五八年 一〇八頁。また、福井県における反対運動については、前掲『福井県町村会六十年史』三四〇頁。
- (22) 前掲久山「地方自治と中間行政機関」一三頁。
- (23) 註(20)の久山論文
- (24) 太田剛太郎「中間機関設置問題について」『自治公論』第一三巻昭和一六年八月号 四四頁。
- (25) 前掲今吉『全国町村会史』七〇八頁。
- (26) 同前 一一〇頁。
- (27) 「中間機関設置ニ伴フ準備事務行程一覧」愛知県総務部地方課『県事務所制度』昭和一七年度、愛知県公文書館所蔵A四〇四四一。
- (28) 「地方事務所(府県現地実行機関)設置ニ関スル依命通牒」昭和一七年六月九日同前『県事務所制度』A四〇四四一一二。
- (29) 「地方事務所(府県現地実行機関)設置ニ関スル件」昭和一七年六月九日同前『県事務所制度』A四〇四四一一四。
- (30) 「地方事務所開設ニ係ル新聞情報」同前『県事務所制度』A四〇四四一一七。
- (31) 前掲安達「府県の出先機関」一〇〇—一〇五頁を参照されたい。
- (32) 千葉県については前掲『千葉県町村会七十年史』一一四頁。福井県については前掲『福井県町村会六十年史』四六一頁。なお、地方事務所設置は、内務省が、奏任官たる事務所長ポスト設置により、内務省高等官の昇進人事の停滞を一扫しようとしたものだという、うがった見方もある。この点については、前掲今吉『全国町村会史』七〇八頁。

- (33) 愛知県は、「地方事務所代決事項」を訓令を以て定めた、「地方事務所長ニ対スル代決事項ニ関スル件」昭和十九年一月二五日愛知県総務部地方課「県事務所制度」昭和十七年度～二十三年度、愛知県公文書館所蔵A四〇四五―一八の中にある昭和十七年訓令第七五号。兵庫県は、「地方事務所長職務規程」を訓令甲第三〇号昭和十七年七月一八日を以て定めた、『兵庫県報』昭和十七年七月一八日。尚、代決事項数は、愛知県一〇項目、兵庫県一〇九項目である。
- (34) 大石嘉一郎・西田美昭編著『近代日本の行政村——長野県埴科郡五加村の研究——』一九九一年 五五三頁。
- (35) 同前大石・西『近代日本の行政村』五五三・五五四頁。
- (36) 前掲『群馬県町村会史』二三五頁。また同文が、「広島県告示第八七七号昭和十七年一〇月一日広島県地方事務所参与委員設置規程」の第三条にある、『広島県報号外』昭和十七年一〇月一日。内務省作成にかかる要綱等の雛形が存在するのであろう。
- (37) 同前『広島県報号外』彙報欄参照。
- (38) 農林省農政局編『農業会史』一九五一年 六四―八二頁。
- (39) 『愛知県公報』昭和十九年一月二五日。
- (40) 「地方事務所ノ権限拡充ニ関スル知事談話発表ノ件」昭和十九年四月二〇日、前掲『県事務所制度』昭和十七年～二十三年度 愛知県公文書館所蔵A四〇四五―一二。
- (41) 兵庫県総務部編『兵庫県地方事務所十年史』一九五二年 二編一九頁。
- (42) 同前『兵庫県地方事務所十年史』二編二六頁。
- (43) 「地方事務所機構権限拡充強化案」愛知県総務部地方課『地方事務所制度』昭和二十年～二十三年度、愛知県公文書館所蔵A四〇四六―一三。
- (44) 「地方事務所に対する移管事務等について(照会)」昭和二十二年七月一六日、同前『地方事務所制度』昭和二十一年～二十三年度、愛知県公文書館所蔵A四〇四六―一五。
- (45) 「地方事務所所処務規程中改正について」昭和二十二年八月一前掲『県事務所制度』昭和十七年～二十三年度、愛知県公文書館所蔵A四〇四五―三四。
- (46) 「地方事務所に農地課設置について」昭和二十二年六月二三 前掲『地方事務所制度』昭和二十一年～二十三年度、愛知県公文書館所蔵A四〇四六―一七。

- (47) 「訓令第六十号昭和二十二年九月二日」『愛知県公報』号外第二二五号昭和二十二年九月二日。
- (48) 「自治庁の民主化について」註(45)の文書中に存在。
- (49) 「兵庫県訓令甲第四十号昭和二十五年九月一八日兵庫県支庁、地方事務所職務規程」『兵庫県報』第二七三七号昭和二十五年九月一八日、より著者が算出。
- (50) 註(1)を参照。
- (51) 自治庁行政課長補佐林忠雄「地方事務所存廃論」『自治春秋』五五年八月号、引用は「機構改革案(一)(地方事務所分)」前掲「県事務所制度」昭和一七年度A四〇四四—三二に挿入されている同論文の再録と思われる文書からのものである。
- (52) 同前林「地方事務所存廃論」。
- (53) 前掲安達「府県の出先機関」一一七—一二三頁。

本稿は、平成一〇年・一一年度文部省科学研究費補助金基盤研究(C)(2)研究代表森邊成一「郡制廃止後の郡域行政問題、郡町村長会から地方事務所まで」による研究成果である。