

2000年4月20日  
衆議院・憲法調査会

憲法第8章「地方自治」をめぐって  
—その制定経緯と当時の状況—

天川 晃  
(横浜国立大学)

1. はじめに

2. 憲法第8章制定の経緯

1) 日本側改正案と「地方自治」

- ・佐々木惣一案。第7章「自治」を新設。

「蓋シ自治ハ民意主義ニ依ル国ノ統治ノ基礎地盤ニシテ自治ノ健全ニ発達スルコトハ民意主義ニ依ル国ノ統治ノ実ヲ挙グルガ為ニ必要ナリ。然ルニ現憲法ニ於テハ自治ニ関シテ全ク規定スル所ナシ。此ノ如キハ従来既ニ法制上ノ一欠典ナリシノミナラズ今後一層強度ニ民意主義ヲ実現スベキ国家統治ヲ行ハントスルニ当タリテハ殊ニ然リトス。是レ憲法案ガ新ニ自治ノ一章ヲ設クル所以ナリ」

2) 総司令部草案「ローカル・ガバメント」の背景

①アメリカの占領政策：「非軍事化」と「民主化」

- ・SWNCC 228

「都道府県の職員は、できるだけ多数を、民選(popular election)するかまたはその地方庁で任命するものとするものとすれば、内務大臣が都道府県知事の任命を行う結果として従来保持していた政治権力を、弱めることになるであろう。同時に、それは、地方における真の代議制の発達を、一層助長することにもなる」

②ラウエルの研究：「準備的研究」

「憲法が改正される際には、都道府県および市町村に一定の範囲内で地方自治を認める規定を置くべきである」

③総司令部案

1) 日本政府との折衝：3月4—5日 (資料①)

①第8章新設への態度

②日本の経験との連続性—「地方自治の本旨」

③「地方公共団体」の新設

④長の直接公選

3. 憲法草案発表のインパクト—「長の直接公選」を中心に

1) 敗戦直後の時代状況

①「戦時体制への反動」

②「新日本の建設」

③ 占領政策とのギャップ

・「自主的即決的施策ノ緊急樹立ニ関スル件」(45. 10. 9) (資料②)

2) 地方制度をめぐる動き

①戦時下の動き

イ) 地方制度の中央集権的再編：43年改正。

ロ) 道州制導入への動き：地方行政協議会、地方総監府。

②戦後直後の動き

イ) 地方総監府の廃止。地方行政事務局の設置。

ロ) 「自治権拡張」の復活—知事公選論。

ハ) 知事の間接公選案。

・『毎日新聞』世論調査「知事公選の方法如何」(45. 11. 12)。

	全体	男	女
直接選挙 (一般投票による)	55%	54%	60%
間接選挙 (都道府県会による選挙)	25	23	30
その他の方法	20	22	10

3) 憲法草案発表のインパクト

①知事の直接公選制

## ②事実上の首長公選

(補)「政権の空白」と食糧危機。

## ③公選知事官吏制の修正と地方自治法

## ④道州制問題との関連

### 4. おわりに

#### 1) ミクロからのアプローチ。

「人々は憲法制定について、当時日本国民がどんなに真剣であったか、苦心努力したかを忘却しかけた。そして憲法を鬼子として取り扱うような傾向が強まったらしい。それも一つの見識であるが、私はたまたま議会の速記録や当時の新聞紙も読み、苦難の条件の下で国民が如何に心血をそそいで考慮を尽くしたのかを察し珍しく緊張した。私にとっては大抵の文学書を読むよりも興奮した。民族発展の前途を考えて、国民は真に血みどろの苦心をした。そして、政治上の稀な記録を残したのである」(金森徳次郎)

#### 2) 憲法起草者と時代感覚

「憲法改正調査委員会の試案を見て、今更のことではないが、あまりに保守的、現状維持的のものにすぎないことを失望しない者は少ないと思う。つまり憲法改正という文字に拘泥し、法律的技師の性格を帯びた仕事しかできないので、新国家構成の経世的熱意と理想とに欠けていたからである。今日の憲法改正は単なる法律的問題でない。それは最高の政治である。しかるに法律家の松本國務相を中心とし、恰も民法とか商法とかの改正調査会のようなものを作ってこれに原案を作らせるという考え方が、すでに革命的時代感覚とは凡そかけ離れたもので、現行憲法でさえとにかく伊藤公を中心として作られたことを思うべし」(『毎日新聞』「硯滴」、46. 2. 2)

◎参考文献

1. 憲法制定関係

- ・入江俊郎『憲法成立の経緯と憲法上の諸問題』（1976）
- ・江藤淳編『占領史録 上下』（講談社学術文庫、1995）
- ・憲法調査会『憲法制定過程に関する第29回小委員会』（1959年10月22日）
- ・憲法調査会『憲法制定の経過に関する小委員会報告書』（1964）
- ・佐藤達夫「憲法第八章覚書」自治省編『地方自治論文集』（1954）

2. 地方制度関係

- ・荻田保『地方財政とともに一五十年の回顧』（1984）
- ・功刀俊洋『戦後地方政治の出発—1946年の市長公選運動』（1999）
- ・小林與三次『私の自治ノート』（1966）
- ・小早川光郎ほか編『史料 日本の地方自治 2』（1999）
- ・自治大学校『戦後自治史 1（昭和21年の地方制度改正）』（復刻版、1977）
- ・鈴木俊一『官を生きる—鈴木俊一回顧録』（1999）
- ・内務省『改正地方制度資料 第1部』（1947）

◎参考人（天川晃）の関連論文等

1. 憲法制定関係

- ・「新憲法の成立—制定過程とさまざまな構想」（古川純氏との対談）袖井林二郎・竹前栄治編『戦後日本の原点—占領史の現在』（1992）
- ・「三つ目の『偶然』—憲法制定史研究ノート」松田保彦ほか編『国際化時代の行政と法』（1993）

2. 地方制度改革関係

- ・「戦後地方制度改革における民政局と内務省の態度」『季刊 行政管理研究』56（1991）
- ・「『地方分権』の時代—戦後の制度改革の残したもの」中村政則ほか編『戦後日本 占領と戦後改革 4 戦後民主主義』（1995）
- ・「『民主化』過程と官僚の対応」中村政則ほか編『戦後日本 占領と戦後改革 2 占領と改革』（1995）
- ・「占領下の知事」北岡伸一・五百旗頭真編『占領と講和—戦後日本の出発』情報文化研究所（1999）