

我が国の地方自治の成立・発展 第5期

第5期 戦後地方自治制度の創設期（1946—1951年）

松藤 保孝

高崎経済大学地域政策学部教授

財団法人 自治体国際化協会（CLAIR）
政策研究大学院大学 比較地方自治研究センター（COSLOG）

本誌の内容は、著作権法上認められた私的使用または引用等の場合を除き、無断で転載できません。
引用等に当たっては出典を明記してください。

問い合わせ先

財団法人 自治体国際化協会（交流情報部国際情報課）

〒102-0083 東京都千代田区麴町1-7相互半蔵門ビル

TEL: 03-5213-1724 FAX: 03-5213-1742

Email: webmaster@clair.or.jp

URL: <http://www.clair.or.jp/>

政策研究大学院大学 比較地方自治研究センター

〒106-8677 東京都港区六本木7-22-1

TEL: 03-6439-6333 FAX: 03-6439-6010

Email: localgov@grips.ac.jp

URL: <http://www3.grips.ac.jp/~coslog/>

序

(財)自治体国際化協会及び政策研究大学院大学では、平成17年度より「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業」を実施しています。同事業は、現在、海外に対する我が国の自治制度とその運用の実態に関する情報提供が必ずしも十分でないとの認識の下、我が国の自治制度とその運用の実態に関する外国語による資料作成を行うとともに、国内外の地方自治に関する文献・資料の収集などを行うものです。

平成21年度には、前年に引き続き、『自治関係の主要な統計資料の英訳』、『アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料』、『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』、『我が国の地方自治の成立・発展』の作成を行うとともに、比較地方自治研究センターに収蔵すべき国内外の地方自治関係文献・資料の調査を行うこととしました。

本事業の内容などについてご意見があれば、(財)自治体国際化協会国際情報課、又は政策研究大学院大学比較地方自治研究センターまでお寄せいただくようお願いいたします。

平成22年3月

財団法人自治体国際化協会 理事長 香山 充弘
政策研究大学院大学 学長 八田 達夫

はしがき

本冊子は、平成 17 年度より、政策研究大学院大学比較地方自治研究センターが財団法人自治体国際化協会と連携して実施している「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業」における平成 21 年度の成果の一つをとりまとめたものです。同事業は、「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業に関する研究委員会」を設置し、それぞれの細事業ごとに、「主査」、「副査」をおいて実施されています。

同事業のうち、『我が国の地方自治の成立・発展』（全 10 冊）の作成については、我が国の地方自治の成立、発展の経緯、歴史について研究を進めることは、今後の各国における地方自治の発展を考える上で参考になる点が多いとの考えのもと、平成 20 年度からその検討を進めることとしました。以下の委員を中心に検討が進められ、21 年度から 22 年度にかけて、各委員により冊子として順次とりまとめられる予定になっています。

- (主査) 井川 博 政策研究大学院大学教授
上子 秋生 立命館大学政策科学部教授
- (副査) 小西 敦 全国市町村国際文化研修所調査研究部長
小山 永樹 前筑波大学大学院図書館情報メディア研究科准教授
(平成 21 年 3 月まで)
- 中平 真 金沢大学大学院人間社会環境研究科教授 (平成 21 年 5 月から)
松藤 保孝 高崎経済大学地域政策学部教授

本冊子は、『我が国の地方自治の成立・発展』シリーズの No.5 として、1946-1951 年（第 5 期）における日本の地方自治の発展の経緯、歴史について、松藤委員によって執筆されたものです。

第 5 期(1946-1951)は、太平洋戦争による日本社会の壊滅、無条件降伏による連合国軍の占領の中で、連合国軍総司令部の指示と権力を背景として、国民生活に関する中長期的戦略やビジョンよりもアメリカ流を至上として、地方自治をはじめ現在も我が国の行政の根幹をなす様々な法制度が形成されていきました。本稿は、このような時代の地方自治の歴史を時代の流れや国政の動きを踏まえながら紹介しています。

ご執筆いただいた松藤委員をはじめ、貴重なご意見、ご助言をいただいた研究会の委員各位に、心から感謝申し上げます。

平成 22 年 3 月

「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業に関する研究委員会」座長
政策研究大学院大学教授 井川 博

第5期 戦後地方自治制度の創設期(1946—1951年)

高崎経済大学 地域政策学部 教授

松藤 保孝

はじめに

太平洋戦争での敗北とアメリカを中心とする連合国軍の占領統治を経て、日本の政治は大きく変化した。特に、明治憲法の廃止と日本国憲法の制定により、日本の政治は権力の集中排除と民主化が進められ、その中で、地方自治についても、日本国憲法に新たに規定が設けられたことに象徴されるように、住民のための地方政府という地方自治の本格的な導入が大きな課題となった。

この章では、敗戦当時の日本の状況と日本国憲法の制定を始めとする様々な改革、そしてその中で構築された現代の地方自治の根本となる制度の創設について概観することとしたい。

1947年に施行された日本国憲法においては、新たに、地方自治に関する章が設けられ、地方自治が憲法により認められた。また、それに併せて、地方自治法、地方財政法、地方税法、地方公務員法、公職選挙法などが、次々に制定された。また、地方公共団体間が、国が法律で定めた事務を確実に実行できるようにするとともに、各地方公共団体間の財政力の格差の緩和を図るため、地方交付税制度のもととなる地方財政平衡交付金制度も導入された。また、この時期には、地方自治の理念を現実のものとするため、シャープ勧告や、それを受けた神戸勧告などが意欲的な試みが行われたものの、実現にはいたらず、その理想はいまだ実現されていない。

戦後の改革では、国が、法律により多くの事務を地方公共団体に行わせることとし、そのために各業務の所管省庁による各業務ごとの実効的支配従属関係が生じてしまい、国、都道府県、市町村を通じたいわゆる縦割行政の温床となった。また、中央省庁は所管業務に関して各業界・企業の利益を増進する行政を行うという体質が生じ、その結果として地方行政も、住民の立場に立った生活者・消費者視点の行政から遠ざかる要因となった。また、地方自治を尊重するといいつつも、地方公共団体や地方公務員、地方自治への不信などにより、地方税はもとより、各地方公共団体の組織、議会運営、契約、金銭の支払い、地方公共団体の職員の給与や人事管理、地方公共団体の選挙などについて、全国一律に詳細にわたって規定されており、各地方公共団体における地方自治の具体的あり方を、国が画一的に定めてしまった。また、国の出先機関の整理合理化もかけ声だけで行われず、国の出先機関と地方公共団体が併存し、コストと時間の無駄を生じさせている。現在、地方分権に関して日本で色々と議論されているが、その内容は、今もほとんど戦後から変わっていない。総司令部の指示も多分に理想的、理論的な面もあったかもしれず、また、日本においても、国民生活の視点ではなく、大蔵省と内務省、文部省など、霞ヶ関の各省庁間の利害調整や従来の制度や関連制度との理論的美しさなど、いわゆる役所の論理が政府の意思決定に大きく影響をしていたのではなかろうか。国民生活の観点から、中、長期的戦略のもとに議論されたのか、危惧され

る。なぜ、こうした制度になったのか、また、その後なぜ 60 年以上も基本的に変わっていないのか、今後の研究を待ちたいと思う。

1 敗戦と戦後の民主化

1.1 敗戦

1941 年 12 月のアメリカ合衆国への宣戦布告に始まる太平洋戦争は、緒戦の勝利にもかかわらず 1942 年には戦局が転換し悪化するとともに、食料品の欠乏など国民生活も悪化の一途をたどり、1944 年 6 月には、日本本土を爆撃できるマリアナ諸島に米軍が上陸し、本土空襲が激しさを増した。1945 年になると、小笠原諸島の硫黄島の守備隊の玉砕や沖縄への米軍の上陸の中、本土空襲が激化し都市が次々と焼き払われていった。

こうした中でも、政府や軍部は抗戦を唱え、また、戦争終結に向けた国民の具体的な運動も起こらなかった。

1945 年 7 月、米、英、ソ三国の首脳はベルリン郊外、米、英、中の三国の名で、日本に無条件降伏を求めるポツダム宣言を公表した。ポツダム宣言は、日本に対して、軍国主義の除去、領土の制限、戦争犯罪人の処罰、民主主義の復活助長、平和産業の維持、保障占領を条件として示した。日本政府は、広島・長崎への米軍による原子爆弾の投下、ソ連参戦などを経て、その受諾を決定し、8 月 15 日の天皇の玉音放送により国民に知らされた。

当時の日本の支配層の関心事は、天皇制をはじめとする軍以外の旧体制の維持保存にあったようである。戦争には負けたが国体は護持されたというのが終戦の大義名分であった。9 月の臨時議会で、衆議院は、国民が敗戦を天皇に詫びるという趣旨の「蒼生誰か地に伏して慟哭し、忠誠の至らざるに漸鬼せざらんや」という「承認必謹」を満場一致で決議した。

1.2 戦後の民主化

(1) 占領

連合国軍は、日本に進駐し、アメリカ陸軍元帥のマッカーサーを連合国軍総司令官に任命した。實際上、日本の占領を行ったのは、ほとんどがアメリカ軍であり、アメリカの意向が日本の占領政策を実質的に左右した。アメリカの対日占領政策は、日本がふたたびアメリカの脅威となり又は世界の安全と平和の脅威とならないよう保障すること、アメリカの目的を支持すべき平和的かつ責任ある政府をうちたてるべきことの二つを基本とし、政治経済諸分野の非軍事化、日本の弱体化、民主化、統治形態の変更を目指した。戦後成立した東久邇内閣は、占領軍の直接支配を恐れ、日本政府を通じての間接統治を連合軍に認めさせ、その代わり、占領政策には全面的に協力した。

(2) 民主化の開始

支配層の願いにもかかわらず、天皇制をはじめとする旧体制温存の努力は報われなかった。占領軍による民主化指令と、国民の自覚が高まり自由の回復を求める声が強まったことによ

る。1945年10月、連合軍総司令部は、日本政府に対し、「政治的、市民的及び宗教的自由に対する制限の撤廃に関する覚書」を手交し、天皇を自由な論議の対象にすること、全政治犯の釈放、治安維持法などの自由抑圧法令の廃止などを要求し、さらに山崎内務大臣ら警察首脳部の罷免を要求した。

東久邇内閣は、天皇に対する自由な討議を許すことはできないとして総辞職した。次期首相には、宮廷の天皇側近たちが、親米派として有名だった幣原喜重郎を選んだ。幣原総理は、先の指令に従い、治安維持法の廃止などを実行した。

(3) 五大改革の指令など民主化の指令や公職追放

10月、マッカーサーは幣原首相との最初の会見で、選挙権付与による婦人の解放、労働組合の結成奨励、教育の自由主義化、秘密警察の廃止、経済機構の民主化の五大改革を指令した。

また、この一般的な五大改革指令に続き、財閥解体、農地改革、神道と国家の分離、皇室財産の凍結、天皇の神格化の禁止、修身・歴史・地理の教科書の改訂などの具体的な指令が次々と出された。

1945年暮れの帝国議会で、衆議院議員選挙法が改正され、婦人参政権と普通選挙の実現、選挙権・被選挙権年齢の引き下げ、労働組合法の制定、農地調整法改正（第一次農地改革）などが行われた。

この間に、戦争犯罪人の逮捕が行われたが、昭和21年1月1日、天皇は自らの神格化を否定する人間宣言を行い、また、1月4日には、軍国主義指導者の公職追放指令が出された。

(4) 公職追放

1945年10月、政治犯の釈放と山崎内務大臣以下特高警察関係の警察首脳部約6000人が一斉に罷免された。10月22日には、日本の教育界から軍国主義者及び極端な国家主義者を直ちに追放すること、また、復員将兵その他軍籍にあった者が教育に従事することは一時停止すべきことが総司令部から指令された。続いて、1946年1月4日、軍国主義や極端な国家主義の主張者であった者などは、すべて中央の政界、官界から追放され、帝国議会の議員に立候補する資格も剥奪された。その後、大政翼賛会の非推薦議員や、都道府県知事、市町村長、地方議会議員、地方公務員、町内会長などの地方の公職、経済界も含め追放の適用範囲が拡大し、総司令部の好ましからざる人物が一掃された。

(5) 農地改革と財閥解体

政府は、農地改革が必要であることは認めていたが、基本的には、地主、農業従事者などの関係者が自主的に改革すべきものと考えていた政府は、自主的農地改革を推進するため、農地の譲渡価格の引き上げ、農地提供地主に対する国の奨励金の公布等を行うこととし、そのための農地調整法の一部改正法案を国会に提出した。しかし、審議中の1945年12月、総

司令部は、農地改革に関する覚書を発表し、日本農業をむしばんできた害毒を列挙し、改革のためには、自主的改革に任せず、政府自らが指導的立場に立ち、責任をもつことを要求し、不在地主等を一扫し、自作農を保護し、農家の経済的地位を向上させることを主眼とする農地改革計画を政府自らが作成し、総司令部の承認を得るよう要求した。農地調整法の一部を改正する法律は、1946年2月から施行された。これが第一次農地改革である。総司令部は、さらなる農地改革の徹底を要求し、農地調整法の一部を改正する法律が1948年11月から、自作農創設特別措置法が1948年12月から施行され、政府が、自ら直接、農地の所有者から農地を強制買収し、これを小作人その他の者に売り渡すという、第二次農地改革が実施された。

また、創業者一族と持株会社による財閥も解体させられ、経済の民主化という名のもとに、資本や生産手段、経営資源の分散化が進められた。

(6) 民衆の民主化を求める動き

空襲により生産設備が壊滅し敗戦とともに工場は生産を停止し、また、焼土と化した都市に復員兵や失業者があふれ、政府支出の増大によるインフレーションも進み、厳しい食糧難、生活難となった。1946年には、インフレがさらに急速に進み、食料事情もさらに悪化し、食料の配給の遅配、欠配が一般化し、餓死者も出ていた。こうした中で、労働組合や農民組合の結成が進み、解雇反対、賃上げ要求、職場の民主化要求などの争議に発展した。また、政治犯の釈放により出獄した共産党の指導者は、活動を再開し労働運動の主導権を握った。また、戦前の合法無産政党の三派は合同して日本社会党を結成した。

既成政党についても、旧政友会系の党人による日本自由党や、翼賛政治会の代議士などによる日本進歩党の結成がみられた。インフレに追いつかない賃金の引上げを求める労働運動も活発化し、全官公庁の労働者260万人を中心に、昭和22年2月1日からゼネストに突入することが宣言されたが、マッカーサーの命令により中止された。

(7) 戦後初の総選挙と第90帝国議会の開会

1946年4月、戦後初の総選挙が行われた。初めて女性が参政権を持ち、20歳以上の男女による普通選挙により大選挙区制で行われた。この選挙の結果、幣原首相の実質的な与党である進歩党の惨敗、自由党・社会党の伸長、共産党の議席獲得、無所属議員や女性議員の大量当選となった。幣原内閣は、少数党を与党として首相の座に留まったが、民衆の反対運動の盛り上がりなど、議会内外での倒閣運動の高まりの中で、4月22日に総辞職した。

その後、5月1日に行われたメーデー、5月19日に行われた食料危機突破国民大会（食料メーデー）には大多数の民衆が参加し、食料メーデーの夜には、マッカーサーが、大衆的暴力に対しては必要な手段をとるとの警告声明を発するような状況であった。

こうした中で、五月下旬、吉田茂を首相とする自由党と進歩党の連立内閣が成立した。

そして、この吉田内閣のもとで、憲法、農地改革、地方制度改革などの重要課題を審議す

る第90臨時議会が招集され、この第90帝国議会で、憲法改正が成立し、また、東京都制、府県制、市制、町村制の一部改正という形式で、都道府県知事を公選に改めるなどの新しい地方自治制度が成立した。

2 日本国憲法の制定

2.1 憲法改正の提起と憲法改正草案

マッカーサーは、幣原内閣成立2日後の1945年10月9日、幣原総理に対し、憲法改正を指示した。これを受けて、政府は、10月17日、松本内務大臣を委員長とする憲法問題調査会を設置し、改正内容の検討を開始した。10月4日には、マッカーサーは、東久邇内閣の内務大臣であった近衛文麿に、憲法改正の必要性を示唆し、それを受けて近衛文麿と佐々木惣一の二人が内大臣府御用掛に任命され、憲法改正の検討が密かに開始されていた。政府が憲法改正調査会を設置すると、政党、学者、言論界等でも憲法改正論議が強まり、それぞれの憲法改正案を掲げた。この中で、地方自治について憲法に規定することを主張しているのは佐々木草案のみであった。総司令部は、これらの草案を検討したが不満であった。不当な司法権の発動に対する保護規定の欠如、選挙権の拡充強化が不十分であること、地方自治の保障が欠如していることを、その主な理由として挙げている。

2.2 憲法改正草案における地方自治

総司令部は、地方自治の保障に強い関心を持っていた。1945年11月3日付け連合最高司令官あて統合参謀本部基本命令では、次のように地方行政に関する基本的方向を示している。①国家政策の地方における執行振興に対し地方が責任を持つよう奨励するものとする。②選挙制による地方政府の自由なる選挙は、できうる限り速やかに執行されるものとする。③リージョン段階及び国家段階の自由なる選挙は、貴官の勧告を考慮して統合参謀本部の発する命令に基づき行われるものとする。そして、後に連合総司令部民政局が発行した報告書「日本の政治的再編成」によれば、民政局の考えとして、次のような趣旨を述べている。

「代議政治制度は、住民により選挙され、かつ、住民に対して責任を負う公務員を媒体として、住民が地方公共団体の政策を決定し、事務を管理するときに、最大限にその機能を発揮する。このような状況においては、住民の生活や権利に対する権力的な侵害は行われ難いし、また存続し難い。そうして政府は、住民の意思によって動き、かつ、住民に奉仕するという固有の性格を失わない。さらに国全体として強力にして健全な代議政治制度を維持するためには、まず、地方公共団体が代議政治制度を有し、活発に活動し、自ら責任を有する団体とならなければならない。占領開始当時の日本における地方行政組織は、地方自治とはおおよそかけ離れたものであった。その性格は極めて権力的なものであり、地方公共団体は中央政府の手足に過ぎなかった。地方的な事情とか、必要とか、要望等に応じる特殊性は、地方行政の執行上かえりみられなかったし、また、そうすることは許されなかった。すべての重要な問題は、東京で解決されるか、又は、東京から権限を与えられ、かつ、東京に対して責任を

有する官吏によって解決されていた。住民は、地方行政について、何等積極的に関与することはなかった。住民にとって地方庁は遠く離れた彼方にある権力によって操られた一つの機関に過ぎなかったが、その圧力はことごとく住民の生活の上に加えられていた。この制度を改革することは、占領軍が日本国民に示した民主化の計画に必要な欠くべからざるものとして盛られた。」

明治憲法は、地方自治に関して何等の規定も設けておらず、地方公共団体は、中央政府の指揮監督のもとで、その末端機構として中央集権体制に組み込まれていた。

日本国憲法の制定にあたっては、政府はじめ、様々な草案が発表されたが、地方公共団体の在り方については、ほとんどが何らの規定も設けないものとなっていた。

総司令部では、「改革及び債権に関心を持つ人々の考察から、どうしてかかる重要な事項がもれたのか、考えがたいことである、・・・・・・・・・・彼らが中央集権の理念をあまりにも深く教え込まれていたのか、あるいは、地方自治は国会に委ねることができる小さな事項にすぎないと考えられていたか、いずれかである」とコメントしていた。

中央集権体制に馴れきっていた当時の人々にすれば、地方自治のあり方を検討すること自体が相当に現実感のないことであったのかもしれない。

2.3 総司令部草案の提示

1946年2月1日、政府は、憲法問題調査委員会の検討を踏まえ、憲法改正の要旨を総司令部に提出した。総司令部は、政府が提出した要旨に対し、地方自治について何等の規定を設けていないこと、憲法に基づかない国家機関を設けないという保障がないことから、不満であった。マッカーサーは、2月3日、総司令部が自ら憲法改正案を作成し、これを日本政府に提示する方が適切であると判断し、民政局に作業を指示した。総司令部は、2月13日、総司令部案を日本国政府に渡し、総司令部案を政府自らの案として政府の名において改正案を国民に公表するよう要求した。政府が拒否するならば、マッカーサー自らが日本国民に示すであろうと告げられた。この案は、天皇を単なる象徴とし主権は国民にあるとの原則を明記し、国民の民主的権利を保障したこと、また、戦争を放棄することを規定したほか、地方自治については、次の規定をおいた。

第86条 府県知事、市長、町長、徴税権を有するその他の一切の下級自治体及び法人の行政長、府県議会及び地方議会の議員並びに国会の定むるその他の府県及び地方役人はそれぞれその社会内において直接普通選挙により選挙せられるべし

第87条 首都地方、市及び町の住民は、彼等の財産、事務及び政治を処理し並びに国会の制定する法律の範囲内において彼等自身の憲章を作成する権利を奪われることなかるべし

第88条 国会は一般法律の適用せられ得る首都地方、市又は町に適用せらるべき地方的又は特別の法律を通過すべからず。但し、右社会の選挙民の大多数の受託を条件とするときはこの限りにあらず

2.4 憲法改正草案の確定

総司令部が示した案に対しては、政府部内にも強い異論はあったものの、1946年2月22日、原則的に受け入れることを決定した。その後、政府と総司令部との間で、字句の整備や、翻訳の綿密な調整などが行われ、3月5日の閣議で憲法改正案が確定した。

2.5 憲法改正の審議と公布・施行

憲法改正案の内容は、旧憲法とは全く異なるもので、実質的には新しい憲法の制定であった。しかし、形式上は、旧憲法の改正として、大日本帝国憲法に定められた大日本帝国憲法の改正手続きに則って改正され、枢密顧問への諮詢、帝国議会への付議後及び特別議決を経た後に、天皇の裁可を得て、1946年11月3日公布された。翌4日、吉田内閣は、教育制度の刷新、行政機構・公務員制度の改善、産業経済の再建、労働問題と民生安定、憲法の普及徹底、地方自治の独立を、内閣の当面の重要施策とする6大政綱を発表した。新憲法は、1947年5月3日に施行され、同日、国会法、内閣法、裁判所法などのほか、地方自治法も施行された。

一方、現実には、日本国憲法を審議した第90帝国議会においても、地方公共団体を所管する当時の大村清一内務大臣は、「憲法92条は・・・自治をどうしても認めなければならぬ、また、大いにこれを推進させなければならぬというような意味はない」、「現在の地方制度の建前は、・・・憲法改正後（日本国憲法の制定）におきましても、これを維持していった方が適当であるという結論に達している・・・今後の地方行政の組織も、根本的には、現状とあまり建前を変えないでやっていく」としていた

2.6 日本国憲法における地方自治の保障

日本国憲法では、次の、地方自治に関する1章を設け、4か条を規定している。

第8章 地方自治

第92条（地方自治の基本原則）

地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める。

第93条（地方公共団体の機関、その直接選挙）

地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。

地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。

第94条（地方公共団体の権能）

地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。

第95条（地域特別立法の住民投票）

一の地方公共団体だけに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共

団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。

3 第一次地方制度改革

3.1 知事、市区町村長の直接公選制

1871年の廃藩置県以来、都道府県知事は、基本的に内務省の官吏の中から、政府が任命していたが、1946年9月に公布され府県制等の改正により、都道府県知事を住民が直接選挙により選出することとなった。1946年3月に政府が憲法改正草案要綱を発表すると、総司令部は、政府に対し、憲法改正を待つまでもなく、東京都長官、北海道長官及び府県知事の公選制度を実現するための地方制度改革案を提出するよう求めてきた。当時、内務省では、地方長官への民間人の登用は反対すべきものではないと考えており、市町村長の選任方法と同様に地方議会における間接選挙の方法によることができないかと考えていたようであるが、総司令部は、間接選挙を受け入れなかった。

1947年4月5日、北海道長官、東京都長官、各府県知事を住民が公選する初めての選挙が、市区町村長選挙とともに執行された。なお、46人の新知事のうち、官吏の前歴を有するが32人、前知事や元知事は28人だった。市区町村長については、横浜市と大阪市に社会党の市長が誕生し、長野県に6人の共産党村長が生まれたほか、若干の共産党村長が生まれたほかは、概ね、前市長村長、助役等の経歴をもつ者が当選した。続いて、同年4月30日に、都道府県議会議員選挙と市区町村議会議員選挙が行われた。

1950年5月1日、これまでの各種選挙法規を統合した、衆議院議員、参議院議員、地方公共団体の議会の議員及び長並びに教育委員会の委員の選挙について適用される公職選挙法が施行された。

3.2 第一次地方制度改革

都道府県知事、市町村長の公選制の導入その他大幅な制度改革を行うため、政府は、東京都制、府県制、市制及び町村制を改正する法律案を作成し、1946年7月に帝国議会に提案され、同年9月に成立し、公布され、同年10月から施行された。

第一次地方制度改革の主な改正点は次の通りである。①東京都長官、北海道長官、府県知事は、市町村長、東京都の区長は、住民による直接選挙により選任するものとした。②地方議会の議員の20歳以上の男女への選挙権の拡充と被選挙権の拡張、③条例の制定・改廃、首長と議員の解職に関する住民の直接請求制度の創設、④監査委員を設置し、住民が監査委員に対し監査すべきことを請求できる直接請求制度を創設、⑤選挙事務を行う独立した選挙管理委員会の設置、⑥議員には報酬を支給することとし、地方議会の議決事項その他議会の権限を拡充、⑦地方議会は長に対して不信任議決をすることができ、首長はこれに対して解散することができる、⑧住民は、内務大臣に対し地方議会の解散を要求する権利を有する。

3.3 隣組、町内会、部落会の廃止

都市や農村における住民の自治的組織である、隣組、町内会、部落会は、自然発生的な古い沿革を有するものではあったが、日中戦争以降戦時体制が強化されると、市制町村制に規定が盛り込まれ、国の行政の末端を担う市町村の下部機構としての機能を拡充していった。総司令部は、町内会などが、思想警察の手先になっているとか自由な選挙運動を妨げているなど、地方の民主化には有害な存在と考えており、連合軍総司令部の要求に基づき、市町村の下部機構としての町内会などは、1947年1月に閣議決定により廃止を決定し、4月に廃止された。ただ、町内会などは、元来、生活に根ざした自然発生的な住民組織として生成発展したものも多く、住民の自発的な自治の組織としての町内会や部落会は、3ヶ月以内に80%が、4年後には97%あまりが再び組織されたとの報告もある。

4 地方自治法の制定—第二次地方制度改革

4.1 地方自治法の制定

1946年の第一次地方制度改革は、総司令部との間に十分な調整が行われぬまま提案されたものであり、総司令部はかなり不満であった。政府が、次の帝国議会に総司令部の要求事項に対応した地方自治制度の改正案を提出することを約束して第一次地方制度改革に対する総司令部の理解を得られた。1946年9月、政府は内務大臣の諮問に応じて地方行政に関する事項を調査審議するため、地方制度調査会を設置した。同年12月に内務大臣に行われた同調査会の答申を基に、政府は、地方自治法案を1947年3月に帝国議会に提出した。総司令部の意見を受けた衆議院の委員会での検討などを経て、修正可決され、同月28日に成立し、同年5月3日に新憲法とともに施行された。

4.2 新地方自治制度の概要

地方公共団体の種類

地方公共団体は、普通地方公共団体である都道府県及び市町村、特別地方公共団体である特別市、特別区、地方公共団体の組合及び財産区である。都道府県と市町村という二層構造は従来通りである。

地方公共団体の事務

普通地方公共団体は、その公共事務、並びに、従来法令により及び将来法律又は政令により普通地方公共団体に属する事務を処理することとなった。なお、内務省の原案では、特別地方行政官庁等は、廃止すべきものは廃止し、所管していた事務は、都道府県及び特別市に処理させるというものであった。しかし、大蔵省が、数府県にまたがっている国の特別地方行政機関はすべて存置することを主張し、他の各省も、その直轄地方行政機関の存続を主張したことから、政府としては存置することになった。

議会の解散の直接請求

1946年の第一次地方制度改革では、住民は、内務大臣に地方議会の解散を要求する権利を

有することとされていたが、総司令部の意向に基づく議会での修正により、議会の解散を直接請求する権利が住民に認められた。

議員の兼職禁止

従来は、都道府県議会の議員のみが衆議院議員との兼職を禁止されていたが、市町村含め普通地方公共団体の議会の議員はすべて国会議員と兼職できないこととした。

地方議会の調査権

従来は、地方議会には、当該地方公共団体の事務を調査したり、関係人に出頭を求めたり、証言や記録の提出を請求する権限はなかったが、地方議会は、当該地方公共団体の事務に関する調査を行う権限が認められた。

地方議会への常任委員会制の導入

国会にならって常任委員会制を導入し、議会閉会中でも、議会の権能に属する事項について、調査や陳情の審査などを行うことができることとされた。

都道府県の首長の名称

従来は、東京都長官、北海道長官、府知事、県知事とされていたが、すべて知事という名称にした。

都道府県知事、市町村長の解職

従来、都道府県知事は国が任命する官吏であり、市町村長に職務違反や職務懈怠等があるときは、知事が懲戒審査会の議決を経て、停職、解職などの懲戒処分を行った。都道府県知事や市町村長は、国の事務も担任していることから、都道府県知事が著しく不適任であると内務大臣が認めるとき、また、市町村長が著しく不適任であると都道府県知事が認めるときは、それぞれ法律の定めるところにより、弾劾裁判所に罷免の訴追をすることができることとされた。

都道府県の副知事の設置

都道府県に副知事を置くこととされ、知事が議会の同意を得て選任することとされた。なお、人口 200 万人以上の都道府県は 2 人、300 万人以上の都道府県は 3 人まで増加することができることとされた。

内務大臣の一般的監督権の廃止

従来、都道府県行政については内務大臣が、市町村行政については都道府県知事そして内務大臣が、一般的監督権があり、それぞれ監督上必要な命令を発し、又は処分を行うことができた。従来通りとする地方制度調査会の答申もあり、政府は、「監督」を「所轄」と変えて政府案を作成した。しかし、総司令部の意向を受け衆議院の審議段階で削除修正され、所轄行政庁は、必要があるときは、普通地方公共団体に事務の報告をさせ、書類の提出や事務の視察などを行わせることができることにとどめられた。

強制予算及び代執行制度の廃止

従来、市町村で必要な予算を計上しないときは、都道府県知事は、その費用を市町村の予算に加えることができ、市町村長その他の職員がその執行すべき事件を執行しないときは、

府県知事又はその委任を受けた職員は、市町村の負担で、これを執行することができることとされていた。今後は、政党の関係などから、都道府県でも国の事務を執行しないこともありうることから、まれに起こるべき事例のための特例措置として、政府原案では、国の所轄行政庁は「普通地方公共団体が法律もしくは政令により負担し、又は法律の規定に基づき当該行政庁の職権により命ずる経費を予算に計上しないときは」、「理由を示してその経費を予算に加えることができる」とされた。また、「普通地方公共団体の長及びその補助職員たる職員、選挙管理委員会又は監査委員が法律又は政令により執行すべき事件を執行しないときは、所轄行政庁又はその委任を受けた者は、当該普通地方公共団体の負担において、これを執行することができる」こととされた。しかし、総司令部の意向に基づき、衆議院の審議段階で関係条文が削除され、強制予算及び代執行の制度は廃止された。

特別市の創設

横浜市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市の五大都市では、戦後の民主化の波に乗って、行政的には実質上都道府県から分離独立する特別市制度の創設を目指した運動がさかんとなった。必要性が明確でない、経済地理的に見て現在の都道府県の区域程度のエリアの一体性が必要などという理由で、都道府県側では反対の意見が強かった。政府は、「民主政治の要諦は、各地方公共団体をしてその区域、人口、産業経済等の能力に応じその組織を定め、権能を賦与し、もってその創意を發揮せしめ、旺盛なる活動を促進するにある」、「大都市は、その区域、人口及び産業経済等において、概ね府県と同等の実力を具有するのみでなく、その文化的地位及び通商上に占める地位は、単に全国的であるのみならず、国際的意義を有しており、かつ大都市の特質上その経営する事業は、一般府県より広汎にして複雑多岐にわたり、また、その事務機構及び職員組織も整備されていて何等府県と遜色がない」、「従って、府県と実質上、同等の機能を営み実力を有する大都市に対して、単に府県の区域内に存在するという理由をもって府県の監督下に置くことは、既に大都市の自由澁刺たる活動を制約し、その発動を阻害し、形式行政に墮するのみであって、監督事項は整理されているが、なおその活動は、種々の面において掣肘を受けている」、また、「二重行政の弊がすくなくなく、市を独立せしむるときは、事業及び施設の無駄を省き、経営費を節約することができ、各種の施設及び事業が統一的に行われ行政の合理化を確実に行うことができる。」などの観点から、政府原案に特別市制度を導入した。地方自治法には、「地方自治法第 265 条 特別市は、人口五十万以上の市につき、法律でこれを指定する。その指定を廃止する場合も、また、同様とする。」との規定を設けた。道府県庁と市役所という行政組織やそこに働く公務員の感情や、理屈上の整合性が先行して議論され、住民の視点や、市民も県民であるといった観点からの議論は不在であった。また、都道府県と市との関係を、国が法律で決めるという考え方も、市民の自治の高揚などと言いながら、国が一々介入し決定しようとする現在と同様の考え方である。こうした考え方は、地方分権を唱えながら、分権時代の地方公共団体のあり方について、全国一律に政府で議論し規定しようとする現在の政府のあり方と変わるものではない。

5 第三次地方制度改革（1947年の地方自治法改正）

5.1 地方自治法の改正

地方自治法は、総司令部との十分な詰めが行われずに公布・施行された。総司令部は、地方自治法の施行後も、政府に改正意見を示しながら検討を続けていたが、1947年7月に40項目の具体的な改正意見が出そろった。その後も、内務省と総司令部との交渉が続けられ、さらに法案が国会に提出された後も、総司令部との交渉などにより修正され、同年12月5日に成立した。この改正は、1948年1月1日までに順次施行され、戦後の新しい地方自治制度が本格的に成立した。

5.2 改正の概要

(1) 行政事務処理権の拡充

従来、普通地方公共団体は、公共の福祉を増進することを目的とする事務と、国又は都道府県から委任された委任事務を処理する団体とされてきた。政府案では、変更するものではなかったが、総司令部からの意見を踏まえた衆議院での修正により、地方公共団体は、住民の自由に対する制限又は禁止することについて、包括的に、法令（市町村にあっては、加えて都道府県の条例）に違反しない限りにおいて、条例を制定し、行うことができることとされた。このため、地方自治法第2条2項は、「普通地方公共団体は、その公共事務並びに従来法令により及び将来法律又は政令により普通地方公共団体に属するもののほか、その区域内におけるその他の行政事務で国の事務に属しないものを処理する。」と改められた。

(2) 条例制定権の拡大と罰則

従来、都道府県と市町村は、法律の範囲内でその事務に関し条例を制定することができ、また、法律若しくは政令により都道府県に属する国の事務に関する都道府県の条例に違反した者に対しては、法律の定めるところにより、国が刑罰を科することがあるものとされていた。総司令部の強い意向により、普通地方公共団体は、条例中に、条例に違反した者に対し、2年以下の懲役若しくは禁錮、10万円以下の罰金、拘留、科料又は没収の刑を科する旨の規定を設けることができる（地方自治法第14条第5項）こととされた。

(3) 都道府県知事・市町村長に対する職務命令執行訴訟制度の採用

都道府県知事又は市町村長が著しく不適任であると認められる時に罷免の訴追をするための弾劾裁判所の制度について具体的な検討が進められたが、問題点も明らかとなってきた。そのため、弾劾裁判制度をやめ、代わりに、国の機関としての都道府県知事及び市町村長に対する裁判所による職務執行命令、主務大臣の代執行、裁判所の確認に基づく内閣総理大臣（市町村長にあっては都道府県知事）による都道府県知事又は市町村長の罷免の制度を設けた。

(4) 都道府県の行政組織の整備

都道府県庁の組織においてどのような部を作るかは、地方自治法で定められていた。ただ、必要があるときは、条例で、法定の部局を分合し、所管事務を変更することができることとされていた。このため、部が多く設置され、所管事務が細分化されていた。また、都道府県の組織を全国的に統一し、各省庁が安心して国政事務を委託できる状況にしなければならない事情もあった。このため、必置の部として、総務、民政、教育、経済、土木、衛生及び農地の7部が、条例により設置することができる任意設置の部として、農林又は林務、商工、水産、労働、公共事業の5部（北海道は開拓部を加えて6部）が、法律により定められた。

(5) 地方債の許可制度

地方自治法は、地方公共団体が起債をする時は、一定のものは所轄行政庁の許可を要することとされていた。しかし、自由に借り入れられるようにすべきとの意見も強かった。一方、国全体の資金が枯渇している状況で地方公共団体が自由に資金調達できる状況になかったこと、無駄遣いを抑制する必要があること等から、起債は原則自由としたものの、当分の間、所轄行政庁の許可を要することとした。

6 行政整理

政府は、行政機構を能率化するため、1948年1月の閣議で、行政整理に関する件を決定した。その主な内容は、①不要不急の事務を廃止し政府機構を簡素合理化する、②各省庁間の権限の重複を排除し中央官庁の権限を地方に移譲するとともに国の地方出先機関を徹底的に整理して地方公共団体へ統合する、③予算定員の二割五分を削減する、等が主な内容であった。そして、その具体化を図るため、2月16日に臨時行政機構改革審議会が設置された。さらに、1949年2月の閣議で、行政機構刷新及び人員整理に関する件が決定され、各省庁の部局を3割程度縮減すること、非現業の場合は予算定員の3割を、国鉄、専売公社など現業の場合は2割を削減することとされた。同年5月には、行政機関職員定員法が公布され、翌6月から施行された。その結果、各行政機関の職員数は、同法に定める定員を超えないよう、約29万人が整理された。また、地方公共団体に対しても行政改革の推進が図られた。政府は、1949年4月の閣議で、地方公共団体における行政機構改革要綱を決定し、都道府県及び五大都市の機構はその規模の3割程度を、その他の市町村はその規模の2割程度を縮減することとした。さらに、同年5月の閣議で、政府は、地方公共団体における人員整理を勧奨することを決定し、都道府県及び五大都市では非現業職員の3割と現業職員の2割を、その他の都市では非現業職員の2割と現業職員の1割を、同年9月末までに整理するよう、地方公共団体に勧奨した。

7 第4次地方制度改正（1948年の地方自治法改正）

7.1 地方自治法改正

1948年2月、総司令部は、地方自治法の改正案を内示局に示した。具体的かつ詳細な指令であり、例えば、地方公共団体に委任すべき事項として120の項目を列挙していた。政府は、総司令部との折衝を続け、4月に政府原案が確定し、国会に提出された。政府原案は、国会での修正を経て6月に成立し、8月1日から施行された。

7.2 改正の概要

(1) 地方公共団体が処理する事務の例示

地方公共団体の事務は、地方自治法に包括的に規定されていたが、具体的にはどんな事務を地方公共団体が行うのかが地方自治法上は明確ではなかった。実際に事務を処理するうえでも、また、一般の住民に地方自治に対する理解と関心を深めさせるためにも、地方公共団体が処理する事務の内容を法律上明確にすることとし、地方公共団体が処理すべき事務の具体的事例を、地方自治法第2条に、21項目に区分して例示した。また、併せて、地方公共団体が処理することができない国の事務の範囲を命ずるため、同条第4項に、地方公共団体が処理することができない国の事務を具体的に8項目に分けて例示し、これらの事項については地方公共団体の権能が及ばない旨を法律上明確に示した。

しかし、実質的には、多くの国の事務を機関委任事務として地方公共団体が行うこととなっていた。

(2) 条例の制定改廃請求権の制限

地方自治法は、住民に対し、条例の制定又は改廃を直接請求する権利を認めていたが、地方税、分担金、使用料及び手数料の賦課徴収に関する事項を、直接請求の対象から外した。

(3) 長又は議員の兼職禁止の範囲の拡大

地方自治法では、普通地方公共団体の長又は議員は、それぞれ、国会議員、当該普通地方公共団体の議員、当該地方公共団体の有給の職員との兼職が禁じられていた。総司令部との調整の結果、普通地方公共団体の議会の議員は、当該普通地方公共団体以外の地方公共団体であってもその有給の職員と兼ねることができないものとされ、また、普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体以外の地方公共団体であってもその議会の議員と兼ねることができないこととされた。

(4) 地方議会の議決事項の追加

①違法に賦課徴収された地方税等の払い戻しに関する事、②条例で定める財産の取得又は処分及び造営物の設置又は処分をすること、③負担附寄付又は贈与を受け取ること、④条例で定める契約を結ぶこと、⑤地方公共団体が当事者である斡旋、調停及び仲裁に関するこ

と、⑥法律上地方公共団体の義務に属する損害賠償の額を定めることの6項目が、議会の議決事項として追加された。

(5) 住民監査請求制度の創設

地方公共団体の長その他の職員について、公金の違法若しくは不当な支出若しくは浪費、財産の違法若しくは不当な処分、違法な債務その他の義務の負担、財産若しくは営造物の違法な使用又は違法若しくは権限を超える契約の締結若しくは履行などがあると認められるときは、地方公共団体の住民は、その事実を証する書面を添えて、監査委員に対し、監査を行い、当該行為を制限又は禁止する措置を講ずべきことを請求できることとされた。

(6) 戦時中の市町村合併等の解消

1937年から1945年までの戦時中に行われた市町村の境界変更や隣接市町村の吸収合併については、その変更に係る区域の住民の投票により、元に戻すことができることとされた。

8 内務省の解体

8.1 内務省の解体

1947年4月30日、総司令部は、政府に「内務省の分権化に関する件」を渡し、中央集権的統制の中心と総司令部が考えていた内務省の改組案を6月1日までに総司令部に提出するよう求めていた。総司令部との折衝のうへ、同年6月27日の閣議で、内務省を廃止し、地方局の事務を行う地方自治委員会を、国土局及び戦災復興院の事務を行う建設院を、警保局及び調査局の事務を行う公安庁を設けることとする内務省解体案を決定し、関連法案が8月に国会に提出された。なお、新たに考えられた地方自治委員会は、地方公共団体の長が選考したその代表者、国会で選考した者及び国務大臣の3人で組織する合議制の委員会として考えられていた。しかし、9月になって、総司令部から、地方自治委員会は全体としてその思想が地方分権の思想に合わないものであり不要であるとして、地方自治委員会を設置する案を廃止するよう求めてきた。こうしたことから、政府は関連法案を撤回した。地方自治を監督する中央政府の機関は不要である、また、地方自治関係の立法は国会が行えばよいなどというのが総司令部の考えであったようだ。1947年12月31日、内務省は消えた。

8.2 内事局等の設置

その後継として、1948年1月1日に、内事局及び建設院が発足した。建設院は、旧内務省国土局と戦災復興院を合体して総理庁の外局として設けられ、地方支分部局として、地方建設局、建設出張所及び特別建設出張所が設けられた。また、1月3日には、全国選挙管理委員会、1月7日には、地方財政委員会が設置され、旧内務省地方局が所管していた地方税財政制度について企画立案する独立の機関となった。地方財政委員会は、内閣総理大臣を補佐するものであり、国務大臣1人、国会議員の中から衆参両院議長が指名した者1名、知事、

市長、町村長の各代表者 1 名ずつを内閣総理大臣が任命した者の計 5 人で構成され、事務局に 12 人以内の職員を置くこととされた。

1948 年 3 月、内事局が廃止され、総理府官房に自治課が置かれ、その事務を引き継いだ。その後、1949 年 6 月 1 日、総理府官房自治課と地方財政委員会が統合され、総理府の外局として地方自治庁が設置された。さらに、1950 年 6 月、シャウプ勧告に基づき、総理府の外局として地方財政委員会が設置されたが、地方税財政制度全般の企画立案や法案の提出等は、引き続き、地方自治庁が所管した。

9 地方財政

9.1 インフレの進行

終戦当時、戦争による労働力の不足や空襲による工場の破壊、海外からの原材料が輸入されないなどにより、日本の各産業は、活動停止の状態にあった。また、農業生産も滞っている中で、海外からの兵隊の復員や、在外邦人の帰国などにより、食料事情は極度に悪化し、失業者も増加していた。終戦後、インフレーションが爆発的に進行し、政府の金融措置にもかかわらず、さらに昂進し、国民生活をさらに窮乏させた。また、戦争によって、日本の都市の大部分は破壊され、産業活動の停止とあいまって、地方公共団体の税収は激減していた。これにインフレーションが加わった。

9.2 財政需要の増大

地方財政は、空襲によって破壊された各種の土木施設、庁舎、学校等各種施設の復旧、激増する生活困難者の保護、食糧増産などに膨大な費用を必要とした。

(1) 失業者の救済と緊急公共事業

戦後の日本は、国土の荒廃と喪失、空襲による生産設備の損壊と、失業者の大量増加という状況にあり、混乱状態にあった。このため、1946 年 2 月に「緊急就業対策要項」が閣議決定され、5 月からは公共事業計画が作成され、8 月には簡易公共事業が実施され、さらに肉体労働だけではなくホワイトカラーの失業救済を目的とした「公知事業」が 9 月から実施された。これは、1947 年度、1948 年度にも実施されたが、経費の 3 分の 1 が地方公共団体の負担とされた。

(2) 生活保護法の制定

生活困窮者の急激な増加により、政府は、生活困窮者に対し、宿泊、求職、救療、衣料、寝具その他の生活必需品の給付、食料品の補給等の生活援護を行うこととし、1945 年 12 月、「生活困窮者緊急生活援護要綱」を閣議決定し、1946 年 4 月から実施された。実施当初における対象人数は、126 万人（国内総人口の 1.7%）であった。その後、「生活保護法」が制定され、1946 年 10 月から実施された。この法律は、要保護者の生活保護に対する国家責任の

原則が明文化され、費用の8割を国庫負担とした。

(3) 戦災復興と特別都市計画法の成立

1946年11月、戦災復興院が内閣に設置され、1946年に、戦災都市の土地区画整理事業に関する特別都市計画法が施行された。戦災都市は、重大な財政難の状態にあり、戦災復興等の費用をどうするかが大きな課題であった。国庫補助、起債、臨時特別分与税の創設などに措置された。

(4) 教育改革と6.3制の実施

総司令部は、男女同権に基づく婦人の解放と学校教育の民主化・自由主義化を強く指示した。政府は、1945年12月の閣議で、女子教育刷新要綱を決定し、女子に対して高等教育機関を解放し、女子中等学校の教育内容を男子中等学校と同程度にすること及び大学における男女共学を実施することを決定した。総司令部は、日本の教育改革路線を検討させるため、米国教育使節団を招いた。この使節団は、1946年3月に来日し、関西地方や実際の教育現場の視察等を行い検討し、同年3月31日、総司令部に報告書を提出した。報告書は、学校教育制度として、6.3.3制を提案し、6.3の部分は、義務制とし授業料を徴収せず男女共学とする旨を勧告した。また、高等教育については、必ずしも4年制大学に統一する必要はなく、高等教育を門戸開放し拡大すべきであると主張していた。初等中等教育行政については、中央集権的の制度を改め、新たに、公選制の教育委員による教育委員会を都道府県及び市町村に設け、地方分権的な制度にするよう勧告した。政府は、順次この内容を立案し、実行した。1947年3月に、教育の基本理念を定めた教育基本法とともに、学校教育法が公布され、6.3.3.4制の教育制度が導入され、財政上の理由による大蔵省や内務省の反対を押し切って、翌4月から施行された。

空襲により多くの校舎が焼失・破損しており、また、教職員の人件費も増大した。各地で市町村財政が破綻し、市町村長や議会議員の辞職者や解職請求の数はたいへん多かった。

(5) 教職員給与費の取り扱い

1940年に制定された義務教育費国庫負担法により市町村立小学校教員の給与費は、その実績の二分の一を国庫が負担し、残り二分の一を府県が負担することとされていた。義務教育となった中学校の教員の給与費についても同様とされた。1947年、義務教育費国庫負担法が改正され、盲学校、養護学校の義務教育制の実施に伴い、それに従事する職員の人件費が負担対象に加えられ、1949年からは、従来の実績に対する国庫二分の一負担から、定員定額方式による二分の一負担に変わった。定員定額方式とは、国庫が負担すべき教職員の範囲、定員、給与の額を政令で定めることとなった。実態との乖離を生じ、府県財政を圧迫することとなった。特に、1949年度の国の教育費の削減による実態との乖離がさらに進み、定員定額方式は大きな問題となった。1950年5月地方財政平衡交付金制度の導入に伴い、義務教育国

庫負担金制度は廃止され、地方財政平衡交付金制度に統合された。一方、文部省は、教育費を確保するため、地方財政平衡交付金制度の中で教育費として算定したものは教育費として使用しなければならないとする法案を作成し、閣議決定されたものの、総司令部の承認が得られず廃案となった。こうした文部省の運動が、1952年の義務教育費国庫負担法の制定につながった。

(6) 警察制度の改革

日本の警察制度改革を検討するため、マッカーサーの招聘により、1946年3月、アメリカから二つの調査団が来日した。また、政府も、1946年10月の閣議で、警察制度の改革案を検討するために警察制度審議会を内務省に設置した。併せて、地方制度調査会でもこの件について検討がされた。1947年9月、総司令部は、様々な議論の末、「日本警察の改組に伴う日本官吏の態度の決定に関する件」と題する覚書を発し、市及び人口5000人以上の市街的市町村に自治体警察を、それ以外の地域には国家地方警察を設けることとした。

1948年3月7日から警察法が施行され、自治体警察と国家地方警察が設けられ、公安委員会制度が発足した。その特徴は、警察から、消防や保健衛生等を分離し警察の権能を縮小したこと、地域ごとに警察組織を分断したこと、公安委員会制度を設け民主的管理運営を図ったことである。自治体警察を設ける市町村は、市町村長の下に市町村公安委員会を設置し、警察職員又は職業的公務員としての前歴のない者から、市町村長が議会の同意を得て委員3人を任命した。自治体警察の経費は市町村が負担した。また、各都道府県に都道府県国家地方警察の運営を管理する都道府県公安委員会が設けられ、国では、内閣総理大臣の所轄の下に委員5人の国家公安委員会が設けられた。自治体警察はいかなる点についても国家地方警察の指揮監督を受けることはなく、また、国家地方警察は、その実際の警察事務の執行については、都道府県の住民を代表する都道府県公安委員会の管理に属するものとされた。全国で、1605の自治体警察が発足したが、うち1386が町村の自治体警察であった。義務教育の6.3制実施による負担と併せて、地方財政を大きく圧迫する要因となった。

(7) 消防制度の改革

1948年3月、消防組織法が警察法と同時に施行され、消防は警察から分離し、国家公安委員会の下に国家消防庁を設け、市町村は消防の義務を負い、自らの責任と負担で、それぞれ各自の市町村消防を設け運営するものとされた。なお、東京都の特別区は、連合して特別区の区域全体の消防の責務を負うものとし、東京都知事が官吏することとされた。また、火災予防のため、1948年8月、消防法が施行され、建物の建築や危険物の取り扱いなどに対する法の規制による火災予防の徹底が図られた。

9.3 地方財政委員会による地方税財政制度改革要綱の作成

1948年に設置された地方財政委員会は、同年3月6日までに、地方財政の根本的再建と自

主権強化を図るための地方税財政制度改革に関する法案を国会に提出することを義務づけられていた。地方税財政制度については、依然として中央集権的な色彩を残したままだった。インフレーションの進行に伴い増大する財政需要を充足することのできる弾力性のある税財政制度と、地方自治にふさわしい自主的・地方税財政制度の確立が緊急の課題とされていた。

地方財政委員会は、1月、地方財政制度改革の目標を、①地方財政の自主化を徹底すること。②現在の経済情勢に即応する地方税財政制度を確立することとし、改革の方針とし、次の7項目を決定した。①国家財政と地方財政、国税体系と地方税体系相互の関連をできる限り遮断すること。②委任事務よりする地方財政の圧迫を完全に排除すること。③災害に起因する地方財政の窮乏化を防止する方途を講じること。④地方税制の自主化を図るとともに、地方財政調整制度は、最小限度存置すること。⑤インフレの進行に応じて直ちに増収のあるような税の種類を拡充をはかること。⑥地方公共団体金融の円滑を期すること。⑦地方税財政に関する国家の監督を縮減すること。地方財政委員会は、各省庁からの個別問題に関する相当強硬な反対意見との調整などを経て、3月地方税財政制度改革要綱（案）を決定した。

9.4 地方財政法の制定

地方財政委員会は、発足当初から、国費・地方費の負担区分の原則を確立するとともに地方財政の運用の基本方針を明確にするために、新たに地方財政法を制定する必要があると考えていた。1948年6月に地方財政法案が決定され衆議院に提出され、地方配付税法とともに、同年7月、公布施行された。

9.5 地方配付税法の制定

1948年6月、地方分与税を廃止して地方配付税制度を導入するための地方配付税法案が国会に提出された。地方自治の見地から、「分与」という言葉が不適切なので「地方配付税」と改称したほか、各種制度の改正による財政需要に即応するとともに、地方財政の窮乏を打開するために総額を増額し、配分方法を若干改めたものであった。

9.6 ドッジ・ライン

1949年2月、連合国軍最高司令官財政金融顧問・特命全権公使ジョセフ・ドッジ（デトロイト銀行頭取）らが来日した。冷戦の激化の中で日本経済を立て直したい米国政府は、インフレの収束と経済の体質改善を急務とし、インフレの鎮静を第一とし、歳出を徹底して削減し、増税により購買力を吸収しようとするデフレ政策を迫った。1949年度の国の予算では、地方配付税の配付率が、33.14%から16.29%に半減され、地方債の発行額も対前年比3分の1程度とされた。また、6.3制の実施に基づく校舎整備費は全額削除され、市町村財政に重大な影響を与え、市町村長の辞職やリコール要求が相次いだ。

そして、この地方財政の穴埋めは、賦課率の上昇、超過課税、法定が独立税等の地方税の増税や、事業の打切り、繰延べなどの結果を招いた。

9.7 シャウプ勧告

(1) シャウプ使節団の来日と勧告

地方財政の窮乏が激しくなる中、総司令部の要請で、1949年5月、コロンビア大学のシャウプ博士を団長とする7人の財政学や税法の学者を中心とするアメリカの使節団が来日した。

一行は、西日本方面に調査旅行を行い、税務署、県庁、市役所などの職員や一般の市民から直接話を聞くことに努めた。こうした研究の結果同年8月に勧告を発表した。

(2) 勧告の概要

勧告における考え方は、「日本における問題は、依然として国の支配を減じ、地方団体の独立を増すことである。」「地方団体の発達上、強化を必要とするのは、都道府県よりも市町村であり」、「地方団体の財政力を強化し、これとともに、富裕地方と貧困地方間の財政力を更に均等化することなくしては、地方自治の完成を望むことは困難である。」という根本方針の下に、改革の一般的な方針として継ぎのことが概説された。①国・地方の事務の再配分を行うこと。②地方財源の充実を行うこと。③地方税制の自主性を強化するため、国税、道府県税、市町村税の3体系を独立させ、税に対する権限と責任を統一する。④地方自治に対する国の干渉を排除するため、普通国庫負担金を廃止し、公共事業費に関するものは災害費を全額国庫負担とする以外は現状を維持すること。⑤地方財政の均衡化を徹底するため、地方配付税を廃止して地方財政平衡交付金制度を設けること

しかし、補助金については、生活保護、社会福祉、衛生、労働、農政などに関する相当広範囲なものが行政水準の維持と向上を理由に存置された。また、全額国庫負担金は全廃されたが、多くは委託費の名目で存置された。また、義務教育費などに対する国庫負担金は、一旦廃止されたが、1953年にのきなみ復活された。また、地方財政平衡交付金の総額についても、地方財政にとって必要な額には達しなかった。さらに、行政事務の再配分については、政府はほとんど無視した。このようにシャウプ勧告は、関係省庁の反対などにより不徹底な実施に終わった。

9.8 シャウプ勧告を受けた税制改革

勧告の地方税制改正案には、様々な意見が出されたが、特に地方3大新税と言われた市町村税、固定資産税及び附加価値税の創設をめぐり、難航した。府県と市町村お税目争いや、財界、産業界からの反対も強かった。総司令部の強い意向があり1950年3月、ほとんどシャウプ勧告通りの法案を国家に提出した。国会でも、これに反対する様々な動きがあったが、総司令部は修正に強く反対し、結局、衆議院で可決、参議院で否決となり、審議未了廃案となった。その後、総司令部の強い意向もあり、次の国会に、附加価値税の実施を延期するとともに、固定資産税の税率を下げる案を政府が提出し、7月成立した。

9.9 地方財政平衡交付金制度の創設

シャープ勧告では、地方配付税制度の問題点として、①総額の決定方式について、特定の国税の一定割合を地方配付税の総額としており、地方財源の所要額と必ずしも一意する保障がない。しかも、その配付率も1949年度のように、国の財政の都合により変更され、地方財政の安定を損なっている。また、率が一定だとしても、所得税や法人税は経済状況の変動に極めて敏感であるから地方団体の受ける配付外に大幅な変動を生ずることを免れない。②配分方式について、配付税の半分は課税力に反比例し、他の半分を財政需要に正比例して配分する方式であり、ある程度、各地方団体の財政得と財政事情が考慮されているが、その考慮の仕方は不十分であり、各団体の実際の財政力又は財政需要を必ずしも反映しない、という点があげられた。

また、シャープ勧告は、併せて、国庫負担制度を大幅に整理し、これを地方財政平衡交付金に吸収することを勧告した。地方財政平衡交付金法案は、1950年4月に国会に提出され、成立し、5月に施行された。この地方財政平衡交付金制度は、総額の決定について、国税にリンクせず、各地方団体について算定した財源不足額の積み上げ方式とされたこと、また、配分方式について、各地方団体について算定した財政需要額が財政収入額を超える額、いわゆる財源不足額を補填する方式がとられたこと、が特徴である。

9.10 地方財政平衡交付金制度の課題

地方財政平衡交付金制度の運用については、掲げた理念通りにはならなかった。まず、政府の超緊縮財政のもとで、地方団体が必要とする標準経費の額は極度に圧縮され、また、各地方団体の収支を積み上げるといっても、それを年度開始数ヶ月前にあらかじめ予測することは不可能であり、政府が机上で、しかも国の財政状況を踏まえて計算するということになってしまった。その結果として、地方団体から中央政府への陳情が行われ、財政運営の結末を地方財政平衡交付金の不足のせいにするなど、中央依存体質を生むことにつながった。

9.11 シャープ勧告と現実の地方財政

シャープ勧告に基づいて行われた地方財政制度の改革は、地方税の拡充、平衡交付金の創設、国庫補助金の整理などの大改革であった。しかし、日本の社会経済状況や、国の財政の都合により、期待された結果とはならなかった。市町村では、自主財源が増加されたものの、府県ではほとんど財源の増強はなく、団体間の偏在性の強い税制となったため、多くの府県では、財政的困難を招いた。また、1950年は、多くの大型台風などの風水害に襲われ、地方公務員の給与改定、法令による行政経費の増加、公共事業費の増加による負担の増加、朝鮮戦争の影響によるインフレのための物件費の増加などにより、地方団体の財政はたいへんな苦境におちいった。1950年度の赤字団体数は、都道府県4、市町村352であり、1949年度と比べて、団体数で2倍、歳入不足額で5倍に激増した。これに支払繰延や事業繰越をした実質的な赤字団体は、団体数、赤字額ともに、この3倍に達するとみられた。

9.12 神戸勧告と行政事務再配分

(1) シャウプの事務配分勧告

シャウプ勧告の大きな柱の一つは、市町村優先、市町村に大幅に譲与するという、行政事務の配分に関する画期的なものだった。

シャウプ勧告は、行政事務配分の基準として、①国、府県、市町村の三段階の行政機関の事務は、明確に区別して、それぞれ特定の事務を割り当てること（行政責任明確化の原則）、②能率的に遂行するため、その規模、能力、財源によって準備の整っている段階の行政機関に割り当てること（能率主義の原則）、③市町村には第一の優先権が与えられる（市町村優先の原則）の3点が挙げられ、国優先の考え方から180度の転換を求めるものであった。その考えは、税は、できるだけ身近なところでとって、身近なところで使うことが原則であり、事務も税も市町村におろすというものである。

(2) 神戸勧告

シャウプ勧告を受け、その具体化を調査研究するために、1949年12月「地方行政調査委員会」（委員長であった神戸正雄氏（元京都市長）の名をとって「神戸委員会」といわれる。）が設置された。1950年10月に「国庫補助金制度等の改正に関する勧告」、12月に「行政事務再配分に関する勧告」、1951年9月に「行政事務再配分に関する第二次勧告」が行われた。この勧告は、シャウプ勧告の3原則を一般的な指針とし、その事務配分の考え方は、①その事務の性質上当然国の処理すべき国の存立のために直接必要な事務を除き、地方公共団体の区域内の事務は、できるかぎり地方公共団体の事務とし、②国は、地方公共団体において有効な処理できない事務だけを行う、との見地に立って、国の事務とすべきものとして、①国の存立のために直接必要な事務、②政策上お全国的規模において総合的に行う企画に関する事務、③府県の区域を超える事務で府県において有効に処理できない事務及び地方公共団体の区域に無関係な事務、④全国的見地から地方公共団体の意思にかかわらず統制しなければならない事務、⑤権力的作用を伴わない国民に利便を供するための施設で、地方公共団体の行うことが著しく非能率かつ不適當なもの、等を挙げた。また、「国の関与のあり方」として、①地方公共団体又はその住民のみに関係のある事務については、国は原則として関与すべきでない、②国の関与の方法としての許認可等、権力的な監督は廃止すべきである、とした。さらに、「府県と市町村との間の事務配分」について、市町村は、住民に直結する基礎的地方公共団体であるから、地方公共団体の事務とされるものは、原則として市町村に配分するという方針で、府県は、市町村を包括する関係において、次のような事務を処理するものとしている。i 市町村の区域を超えて処理しなければならない事務、ii 市町村で処理することが著しく非能率又は不適當である事務、とした。なお、個々の事務の配分は、市町村の能力の実際の差異なるものが十分に考慮されなければならないとし、大都市、市町村間の事務配分上の差異が考慮されている。

(3) 神戸勧告への対応

冷戦の激化により総司令部においても地方分権より集権を重視する意見が強くなっており、総司令部は、神戸勧告の推進役にはならなかった。政府の各省庁は完全に無視し、地方公共団体側でも、これを受け入れる体制が整っていなかったなどの理由から、あまり評価されなかった。

9.13 地方税制度の動き

インフレの進行と、戦災復興、義務教育の6.3制や自治体警察の導入など増大する財政需要への対応を行うためとともに、税制度についても地方自治を進めるために、税制改正が行われた。1946年は、地方税の各税目についての税率の引き上げが行われたほか、府県の法定外独立税としての府県民税の創設があり、府県も法定外独立税を課することができることとされた。1948年は、地租、家屋税及び営業税、鉦区税、遊興飲食税を都道府県の独立税とし、市町村が付加税を課することができることとした。また、法定独立税目を拡張し、住民税を増税した。1948年7月には地方税法が公布された。その主な内容は、国税体系に対する地方税体系の分離独立を更に徹底化し、国税から地方税への税目の移譲や新税の設置や賦課率の上昇などが行われるとともに、標準税率超過課税、法定外独立税の新設、変更や営業税における外形標準の採用などの場合の国又は都道府県知事の許可が全廃された。

10 地方公務員制度の確立

10.1 地方自治法の制定

戦後、公務員については、一般の労働者と同じ取り扱いを受けており、一般の労働者と同じように、その労働条件が保護された。1945年には、労働組合法、1946年には、労働関係調整法が制定され、公務員の団結権、団体交渉権、現業職員にあっては争議権が認められ、また、1947年には、労働基準法も制定された。

1946年10月に、第一次地方制度改革が行われ、都道府県知事は公選とされたが、知事以下の都道府県の幹部職員は、そのまま国家公務員である官吏とされていた。

1946年11月に、日本の公務員制度改革のためにアメリカからフーバー氏が来日し、国家公務員制度改革についての調査研究が進められることとなった。地方公務員については、国家公務員制度改革の内容がわからないうちに新しい立法を行うことは適当ではないとの考え方により、1947年3月に国会に提案された地方自治法案の中には、地方自治法制定に伴う最低限度必要な暫定措置のみが定められた。

10.2 地方自治法施行当時の地方公務員制度の概要

(1) 人事機関として、都道府県には、普通試験委員、普通懲戒委員会及び普通分限委員会が設置され、市町村には、市町村懲戒審査委員会が設置された。(2) 任用は、都道府県の吏員については、官吏任用叙級令が準用され、市町村の吏員については、法令上別段の定めは

なく、市町村の任意とされていた。(3) 給与は、都道府県の吏員については「官吏の例による」ものとされ、市町村の吏員については、「官吏に準じて条例で定める」ものとされた。(4) 分限及び懲戒については、都道府県の吏員については、官吏分限令及び官吏懲戒令が準用され、市町村の吏員について、分限に関する法令の定めはなく、懲戒については、免職、500円以下の過怠金及び譴責の処分が認められていた。市町村では停年制が設けられていた。(5) 服務については、東京都職員服務規律、道府県職員服務規律、市町村職員服務規律の例によるものとされた。なお、警察職員、消防職員及び公立学校の教員は、引き続き、国家公務員の身分であった。

10.3 2.1 ゼネストの中止

労働者の生活を救うための賃上げ、勤労所得税の廃止などの要求に加え、吉田内閣打倒などの政治的要求も加わり、全国の官公庁労働者を中心に、労働運動は盛り上がりを見せ、1947年2月1日、全国労働者のゼネラルストライキが計画されたが、前日の総司令部による命令により中止された。

10.4 国家公務員法の成立とマッカーサー書簡

1947年8月、国家公務員法案が国会に提出され、10月に成立した。地方公務員法案については、翌1948年から総司令部との間で討議が始められた。戦後、日本の官公庁の労働者の労働運動は盛んになってきたが、1948年7月、政府と全官公労働組合との団体交渉が不調に終わり、全官公は、中央労働委員会に提訴するとともに、8月以降のゼネストを通告してきた。これを背景に、7月マッカーサー書簡が発せられ、ストは事前に中止され、また、公務員の団結権及び団体行動権は規制されるべきことが指示された。このため、政府はその指令に基づき、7月31日に政令201号を公布し、即日施行した。

10.5 政令201号と国家公務員法の改正

政令201号は、①公務員は、国又は地方公共団体に対しては、同盟罷業、怠業的行為等の脅威を裏づけとする拘束的性質を帯びた、いわゆる団体交渉権を有しない。②現に継続中の国又は地方公共団体を関係当事者とするすべてのあつせん、調停又は仲裁に関する手続きは中止される。③公務員は何人も、同盟罷業又は怠業的行為をなし、その他国又は地方公共団体の業務の運営能率を阻害する争議手段をとってはならない。というものであった。この政令は、国家公務員法の改正等、国会による立法措置が実施されるまで効力を有するものとされた。そして、これに基づいて、1948年11月、国家公務員法の改正法案が成立し、12月から施行された。

10.6 地方公務員法の制定

1950年12月、地方公務員法が成立した。地方公務員には労働基準法が適用されることと

なり、公営企業従事職員や現業職員は一般の地方公務員と別の取り扱いを受けることとなった。いずれにしても、地方自治の観点から見た場合、その職員の処遇や任用という地方自治の根幹に関わる事項について、全国画一に定め、細部にわたり政府が介入する仕組みができあがった。

11 占領政策の転換と警察予備隊の設置

冷戦の激化の中で、アメリカは、日本を経済的に自立させアジアに生じる共産主義の脅威に対する妨害物にしなければならないと考えるようになった。そのため、日本政府への行政責任の移譲、公職追放の解除、戦後改革の停止、治安確保のための警察力の強化などが必要と考えるようになった。沖縄では、1949年には基地建設のための予算が計上され、軍事基地の建設が本格化していった。また、1950年6月、北朝鮮が39度線を越え、韓国に攻撃を開始した。マッカーサーは、国連軍最高司令官に任命され、在日米軍は朝鮮半島に派遣された。この朝鮮戦争を機に、日本の経済復興は進んだ。また、マッカーサーは、在日米軍の挑戦出動の穴を埋めるため、1950年7月、吉田茂首相あての書翰で、警察予備隊75,000人の創設を指令し、8月には警察予備隊令が出された。隊の訓練は米軍が行い、優秀な隊員確保のために旧軍人の公職追放が解除された。

【参考文献】

大久保利謙編『体系日本史叢書 政治史Ⅲ』（山川出版社、1967年）

坂田期雄『現代地方自治全集 地方自治制度の沿革 第1巻』（ぎょうせい、1977年）

地方自治百年史編集委員会編『地方自治百年史 第2巻』（地方財政協会、1993年）

【参考資料】

表 人口、国民所得、国の歳出、地方歳出、地方税収、消費者物価指数の推移

(単位：千人(人口)、十億円(国民所得)、百万円(国の歳出、地方税収)、億円(地方歳出)、100(消費税物価指数は1960年)、%(増減率))

年(年度)	人口	増減率	国民所得	増減率	国の歳出	増減率	地方歳出	増減率	地方税収	増減率	消費者物価指数	増減率
1946	75,800	-	360.9	-	115,207	-	278	-	3,726	-	14	-
1947	78,101	3.0	968.0	168.2	205,841	78.7	935	236.3	20,198	442.1	30.1	115.0
1948	80,010	2.4	1,961.1	102.6	461,974	124.4	2,591	177.1	77,709	284.7	55	82.7
1949	81,780	2.2	2,737.3	39.6	699,448	51.4	3,915	51.1	142,441	83.3	72.6	32.0
1950	83,200	1.7	3,381.5	23.5	633,295	△ 9.5	5,226	33.5	188,281	32.2	67.6	△ 6.9
1951	84,500	1.6	4,525.2	33.8	749,838	18.4	6,687	28.0	272,264	44.6	78.7	16.4
平均増加率		2.2	-	65.8	-	45.4	-	88.9	-	135.9	-	41.2

注) 以下の資料に基づき著者が作成した。

- 1 人口は『明治以降 本邦主要経済統計』(日本銀行統計局(編))による。
- 2 国民所得は経済企画庁『国民所得白書』(昭和38年度版)による。
- 3 国の歳出は『明治以降 本邦主要経済統計』(日本銀行統計局(編))による。
国の歳出は一般会計の歳出である。
- 4 地方歳出は『明治以降 本邦主要経済統計』(日本銀行統計局(編))による。
地方歳出は普通会計である。
- 5 地方税収は『明治以降 本邦主要経済統計』(日本銀行統計局(編))による。
地方税収は普通会計である。
- 6 消費者物価指数は『明治以降 本邦主要経済統計』(日本銀行統計局(編))による。

年表 第5期(1946-1951年):戦後地方自治制度の創設期

時代の動き・国政の動き	地方自治の動き（地方行政・地方税財政）
1946年 天皇の人間宣言（1月）（時代）	1946年 知事公選（東京都・府県制、市制、町村制の改正）（9月）（行）
1946年 公職追放指令（1月）（時代）	1946年 地方制度調査会の設置（9月）（行）
1946年 憲法改正案閣議決定（3月）（国）	
1946年 第一次農地改革（2月）（国）	
1946年 戦後初の総選挙（4月）（国）	
1946年 特別都市計画法施行（7月）（国）	
1946年 旧生活保護法（10月）（国）	
1946年 第22回衆院総選挙（11月）（国）	
1946年 戦災復興院の設置（11月）（国）	
1947年 2. 1ゼネスト中止（2月）（時代）	1947年 初の知事・市区町村長公選のための選挙（4月）（行）
1947年 隣組、町内会、部落会の廃止（4月）（国）	1947年 還付税制度の廃止と国税（地租、家屋税、営業税）の地方移譲（財）
1947年 6.3制実施（4月）（国）	1947年 地方自治法の施行（5月）と2回の改正（1947年12月と1948年7月）（行）
1947年 日本国憲法の施行（5月）（国）	
1947年 国家公務員法施行（1948年12月改正）（国）	
1947年 内務省解体（12月）（国）	
1948年 行政整理に関する件、閣議決定（1月）（国）	1948年 自治体警察・自治体消防の設置（3月）（行）
1948年 臨時行政機構改革審議会の設置（2月）（国）	1948年 地方財政法、地方配付税法、地方税法の施行（7月）（財）
1948年 第二次農地改革（12月）（国）	
1949年 ドッジ来日（2月）（国）	1949年 シャウブ勧告（8月）（行）
1949年 地方自治庁の設置（6月）（国）	
1949年 行政機関職員定員法の施行（6月）（国）	
1950年 国土総合開発法の施行（6月）（国）	1950年 地方財政平衡交付金制度の創設（5月）（財）
1950年 北海道開発法の施行（6月）（国）	1950年 神戸委員会勧告（10月、12月）（行）
1950年 首都圏建設法の制定（6月）（国）	1950年 公職選挙法施行（5月）（行）
1950年 朝鮮戦争勃発（6月）（時代）	
1950年 警察予備隊設置（8月）（国）	1951年 地方公務員法施行（2月）（行）
	1951年 神戸委員会第二次勧告（9月）（行）

注)「(時)」は「時代の動き」に関する事項を、「(国)」は「国政の動き」に関する事項を、「(行)」は「地方行政」に関する事項を、「(財)」は「地方財政」に関する事項を、それぞれ示している。