

第3回 地方自治や地方自治体は、 そもそもいつからあったのか②

京都橘大学教授 岡田 知弘

「戦争ができる国」と学問の自由、 大学の自治のはく奪

前回、大正デモクラシーのなかで普通選挙制度が1925（大正14）年に導入される一方、治安維持法も制定され、民主主義をめぐるせめぎ合いの時代に入ったと書きました。その後の日本は、残念ながら後者の反民主主義、弾圧、そして戦争への道へと暴走していくことになります。

その際のターニングポイントになったのが、1928（昭和3）年に起きた京都帝国大学経済学部の河上肇教授ら、各帝国大学のマルクス経済学者の大学からの追放事件だったといえます。京都大学では、この河上事件のあと1933（昭和8）年に瀧川事件が起きます。河上肇に続き法学部の瀧川幸辰教授も「左傾教授」として、文部大臣が京大総長に圧力をかけて辞めさせようとしたのです。残念ながら法学部教授会を除いて、京都大学はこれに屈服してしまいました。その後、京都大学は戦争協力を強めていくことになります。医学部では731部隊の生物化学兵器開発、理学部では原子爆弾の基礎研究、そして経済学部でも植民地経営のための基礎調査をしたり、学生たちを数多く戦場に送り出して、戦争に協力したのです。

戦争を遂行するためには大学教員の「学問の自由」や「大学の自治」、文化人やジャーナリストの表現・言論の自由が大きな障害であり、戦前の政府はこれを真っ先に奪ったのです。

この史実を考えると、菅政権の下で実行に移された日本学術会議の会員任命拒否事件が、いかに重要な意味をもっているかがわかります。私には戦前の河上事件と瀧川事件とが合わさった事件のように思えます。だからこそ、いま、声をあげる

ことが大事なのです。

戦争と地方制度改革、東京都の誕生

一方、「戦争ができる国」のためには、兵士を動員したり、「銃後」を守る女性や子ども、高齢者にも動員をかけて、軍需工場で働いたり、食糧増産のために農地を拓いたり、あるいは金属類の回収や食料はじめ生活必需品の配給をするための業務を、道府県や市町村が行う必要があります。

そこで、戦時体制が深まるなかで出てきたのが道州制導入論でした。府県をまたいだ広域「ブロック」ごとに物資の調達や配給、軍需工場の立地を計画的に行うための国土計画の策定も始まります。1943（昭和18）年には、全国を9ブロックに分けて、そのエリアの知事と国の出先機関の長が集まり、とくに食料や軍需物資の調達や配給、軍需工場の立地について協議する地方行政協議会が発足します。

この年から施行された地方制度改革では、東京府と東京市が統合されて、「東京都」が発足します。この改革は、戦時体制が深まるなかで、東京都と東京市の併存が弊害を生み出しているため、「帝都」としての東京都を他の地方団体とは別格の存在とし、戦争遂行のために効率化を図ろうとしたものでした。これも、現代において、大阪維新の会が、大阪市と大阪府の「二重行政」が大阪の経済成長を阻んでいるとして（実は、この議論自体間違っているのですが、これについては別の機会にお話ししてみたいと思います）、大阪市を廃止し大阪府に行財政権限を移して、「大阪都」をつくるべきだと主張していることと酷似しています。

それはともあれ、戦時下での道州制の歩みは、最終的に1945（昭和20）年6月に地方総監府を設

置することで完成します。各都道府県や国の出先機関だけでなく、陸海軍の軍管区も統合した事実上の道州政府がブロックごとに設置されたのです。モノも人も欠乏するなかでの「決戦体制」の一環だとされています。また、このころ、軍需工場が立地した都市では人口が急増したり、道路や港湾などの広域開発が必要になったために戦時下の市町村合併もすすみました。三重県四日市市や京都府舞鶴市などがその典型です。

併せて、1943（昭和18）年には、地域のなかにある部落会・町内会も行政の末端機構として制度化され、防空、配給、転出・転入などの事務や役所の伝達などの業務代行を行うことになります。つまり、上は政府から、足元の地域の町内会、隣組にいたるまで国の機関として中央集権的な戦時統制国家が完成したのです。そこには住民の自治はありませんでした。

戦後憲法と地方自治・地方自治体の誕生

1945（昭和20）年8月15日、長い戦争が、日本軍の敗北によって終わりました。日本軍は、15年間続いたアジア太平洋戦争によって、海外で2000万人以上を殺戮ころりくしました。また、約230万人の兵士が戦死しただけでなく、民間人の海外死者数も30万人に及びました。さらに、東京はじめ大都市部での空襲、広島及び長崎の原爆によって50万人以上が亡くなりました。とりわけ沖縄では、民間人12万人を含む約20万人もの人々が犠牲になりました。しかも、米軍の占領政策のなかで、1972（昭和47）年まで日本への復帰ができないという悲劇が待っていました。

日本を占領した連合軍・米軍は、ドイツやイタリアでの直接占領方式と異なり、言語の問題もあることから、戦時中から存在していた官僚機構を活用する間接占領方式をとりました。そして、連合軍は日本の非軍事化と民主化を最大目標にした占領政策＝戦後改革を、遂行していきます。

軍隊の解体、戦争犯罪人の逮捕、軍国主義者の公職追放をしながら、戦争を推進したり、戦時体制を支えた財閥や寄生地主制度を解体するとともに、民主団体の再生及び育成にとりくみます。これにより、戦時中、非合法であった労働組合を合

法化するだけでなく設立を推奨していきます。これらの改革の集大成となったのが、1947（昭和22）年に制定された日本国憲法であり、その一環として制定された地方自治法でした。

戦後憲法では、まず主権者は、天皇ではなく国民であると明記しました（国民主権）。その主権は、男性も女性も対等であるとされました。そして、国民の基本的人権、生存権、幸福追求権を認めるとともに、学問の自由、思想・表現の自由も明確に書き込みました（人権尊重主義）、さらに憲法9条によって戦争放棄を明言しています（平和主義）。そして、明治憲法にはなかった地方自治に関わる第8章を新設し、地方自治体の首長、議員はすべて主権者が選挙で選び、国や地方自治体の公務員は「全体の奉仕者」でなければならないとしています。実は、これらのことは、安倍前首相やその先輩にあたる森元首相が、憲法改正論議をするときに、最も敵視した条項です。彼らは、「戦争ができる国」にするために、何が障害であるかを、明確に自覚しているといえます。

とりわけ、明治憲法には、地方自治の規定がありませんでした。地方公共団体は国の出先機関にすぎなかったため、政府が戦争に向かって暴走することに歯止めがかからなかったのです。この点に、明治憲法の根本的欠陥がありました。戦後憲法では、これをあらため、いかに小さな自治体であろうとして国と対等な法的な関係にあるという「団体自治」を認めます。また、その主権者は国民主権論に基づき住民であるとされ、住民が都道府県や市町村の首長や議員を選挙で選んだり、住民投票などの直接民主主義を行使できる「住民自治」を制度化します。そして地方自治法では、団体自治と住民自治を明確化し、この二つが地方自治の両輪であるとしたのです。

戦後改革によって、制度上は、植木枝盛らの国民主権論や地方自治の理想像に近づく形になりました。けれども、実態面、とりわけ行財政権限の側面で中央統制が維持、強化される時代が続きます。まさに、憲法にあるように「不断的努力」によって、私たちは自らの権利だけでなく、平和国家を維持しなければならないということではないでしょうか。