

知事公選制と第一回知事選挙(一)

石 上 泰 州

一 知事公選制の導入

本稿の課題は、知事直接公選制が導入されて最初の知事選挙⁽¹⁾の動向を整理・検討することにある。知事選挙の動向を整理するにおいては、おもに候補者に対する政党の支援状況や候補者の人材選抜に焦点が当てられてきたところであるが、これらの分析は五十五年体制の成立以降の動向を対象とするものが多く、それ以前の全国的な動向については必ずしも十分な整理・検討が加えられてきたとは言えない。本稿では、これまで執行されてきた知事選挙の全体像を整理する作業の一環として、先の二点を中心に第一回知事選挙のアウトラインを描いていくことにしたい。はじめに、この知事選挙が持つ意義を確認する観点から、戦前にさかのぼって知事直接公選制が導入されるまでの経緯を振り返っておこう。

(一) 戦前における知事の任免

旧憲法下において、知事⁽³⁾は閣議を経て天皇に任命される国家の官吏であり、その任免に一般の地域住民が関与する余地はなかった⁽⁴⁾。知事の任用は明治時代の半ばまで中央の主要な官職と同様に藩閥の様相を色濃く示していたが、政

党勢力が政府内に地歩を確保するようになるにつれ次第にその影響を受けるようになる。すなわち、知事は勅任官であり、当初勅任官には自由任用が認められていたことから、内務大臣らの意向で知事に政党員を抜擢することも制度上可能だったのである。

まず、日清戦争後に伊藤内閣は自由党との提携に踏み切り、自由党党首の板垣退助が入閣するが、内務大臣となった板垣は二県の知事に自由黨員を起用し、⁽⁶⁾ ついで大隈重信の進歩党と提携した松方内閣においても愛媛、福井、山形、埼玉などで進歩黨員らが登用された。⁽⁷⁾ そして最初の政党内閣である大隈内閣(板垣内務大臣)においては、東京、大阪をはじめ十数名の自由・進歩両党の黨員が知事に任命されたのである。⁽⁸⁾ 後を受けた第二次山県内閣はこうした動きに危機感を強め、政党勢力が官僚制へ進出するのを防止する観点から、一八九九(明治三二)年に文官任用令を改正して勅任官(大臣等の親任官は除く)の任用を原則として官吏たる奏任官からの昇格に限定した。⁽⁹⁾ これにより政党員を知事に登用する道は閉ざされることとなり、以後、知事職は文官高等試験に合格して奏任官を経た内務省の官吏によって占められていくようになる。⁽¹⁰⁾

しかし一九二〇年代の政党勢力の最盛期においては、政党員の知事化ならぬ、内務省官吏たる知事の政党化という現象が進行していった。すなわち、知事の任免に政権党の意向が反映されるようになり、⁽¹¹⁾ 政党的考慮にもとづいた知事の異動が政権交代の度に繰り返されるにつれ、知事が政党性を帯びるようになったのである。当時、官僚の政党化は必ずしも内務省に限られた現象ではなかったが、同省は選挙行政および警察行政を担当していたこともあってその傾向が強く、なかでも知事の政党化は特に著しかった。知事の政党化は桂園時代にはじまって田中内閣から浜口内閣、犬養内閣の頃に最高潮に達し、当時の知事の多くは否応なしに政友会系、民政党系というような政党性に染められていった。⁽¹²⁾ しかし五・一五事件により犬養内閣が倒れ政党内閣が崩壊してからは、文官分限令の改正を通じて官吏の身分保障が強化され、特別任用の範囲も縮小されるなどして官吏の政党化には終止符が打たれていく。⁽¹³⁾ いずれにせよ旧

憲法下において、官吏として位置付けられた知事の任免は内閣、実質的には内務大臣に委ねられていたので、そこに政権党、あるいは政権党の地方組織の意向が影響することはあっても、一般の地域住民の意思が反映されることはなかったのである。

しかしこうしたなかにおいても知事公選制の導入を求める議論は、特に一九二〇年代において一定の広がりをみせていた。当時、知事公選論が提唱された背景には「知事の政党化」があり、「内閣の更迭毎に地方官の不合理な異動が行われ、その結果生ずる選挙干渉の弊、官吏の不安を除く」との⁽¹⁴⁾が公選論の主たる根拠であった。当時の知事公選論はおおむね三つに分けられる。一つは現職の知事や法・政治学者らによって主張された間接公選論で、知事の選任に公選制と任期制を導入することで、国政レベルの政党政治がもたらす「党弊」から地域の官僚機構を切り離し、地方行政を安定させることをねらいとするものであった。⁽¹⁵⁾第二も同じ間接公選論であり、政友会や全国町村長会などの政治勢力による主張である。政友会は知事公選制を明確に支持していたし、⁽¹⁷⁾全国町村長会も知事公選論の主要な担い手であったが、これは地方名望家層を中心に構成される府県会などの地方機関が、中央の統制に対抗していわゆる「団体自治」の拡充をめざす動きの一環であったと理解される。⁽¹⁸⁾第三は直接公選論であり、いわば「住民自治」の拡充をねらいとする主張であったが、これは主に無産政党および無産政党系の知識人らによって主張されるにとどまっていた。⁽¹⁹⁾ただし、当時の公選論には一定の限界があり、知事は自治事務を処理する府県の執行機関ではあるものの、一方で国政事務を処理する国家の官吏であったため、その二重の性格に変更を加えることなく公選制を導入することは事実上不可能であった。⁽²⁰⁾そのため当時の公選論においては「国の行政に属することと自治行政に属することを画然区別し」「国の行政に属する警察権や自治体の学校権の如きは地方行政庁と別個の官庁を置」く⁽²¹⁾などの必要も認識されていた。⁽²²⁾こうした限界を内包しつつも地方分権あるいは自治権拡充が政党を中心に主張される時代においては知事公選論もそれなりの広がりをみせていたのであるが、その後の戦時体制の強化にともなう集権化の進行によって、

公選論は終戦まで影をひそめることになる。

(二) 知事公選制導入の経緯

戦争終結後、知事公選制の導入が本格的に議論されるようになるが、その背景には戦時中の官僚独善・専制に対する反感と不満があった。⁽²³⁾ また、ポツダム宣言の受諾により「民主化」が不可避の流れとなったこと、かねてより知事の多くが異動を頻繁に繰り返していた上に着任地の実情に疎いことに対して地元から根強い批判があったこと等が公選を求める主たる論拠となっていた。こうした風潮のなかで、終戦後発足した東久邇内閣（山崎内務大臣）においては、戦時中に集権化された地方制度の民主化を図るべく、知事と市町村長の選任方法を改正する必要性が認識された⁽²⁵⁾が、まずは官界人事を刷新する観点から知事に非官僚の民間人を特別任用することが検討されていた。⁽²⁶⁾ このときは現職の衆議院議員であった綾部健太郎、中村梅吉の両氏らが候補に上がり、彼らの内諾を得るにまで話は進んだが、⁽²⁷⁾最終的には辞退され、その後山崎内務大臣の罷免、東久邇内閣の総辞職と続いて実現をみずに終わった。

次いで発足した幣原内閣の堀切内務大臣は、就任直後の記者会見で「知事公選論をどう思うか」との質問に対して「考え方は全く同感」と答え、知事公選制の導入に前向きな姿勢を示した。⁽²⁸⁾ さらに、一〇月二〇日の毎日新聞は一面トップで「知事公選を断行 内相決意」と報じ、堀切大臣が公選を求める世論に応じて知事公選の断行を決意するに至ったと伝えた。⁽²⁹⁾ そうしたなか、特高警察関係者が一斉罷免された後を埋める人事異動に際し、四名の民間人（木村惇・京都、谷川昇・山梨、千葉三郎・宮城、小池卯三郎・和歌山）⁽³⁰⁾が知事に登用されて注目を集めた。ただしこのうち、木村は外務官僚、谷川は東京都幹部の経歴が長かったので、純粹に民間人と呼べるのは千葉と小池の二名であった。⁽³¹⁾

こうした部分的な人事刷新を図る一方、堀切内務大臣はこの時の記者会見で「知事公選を出来るだけ速やかに実行

すべきと思う」として、議会に「公選案を提出」する方針であることを明らかにした。⁽³²⁾ ただしこの段階で念頭に置かれていた公選制は、あくまで府県議会等を通じた間接選挙制であって住民による直接選挙制ではなかった。⁽³³⁾ しかし一方で、当時毎日新聞が全国規模で行った世論調査の結果においては、知事公選のあるべき方法として「直接公選」⁽³⁴⁾を可とする者が回答者の五五%を占めており、直接公選を求める世論が一定の広まりをみせていた様子がうかがえる。こうして知事公選制導入へのルールが徐々に敷かれていくことになるが、この時点では知事の選任方法に関する総司令部の具体的な指示は政府側に伝えられておらず、公選制導入の動きは内務省の主導により進められていたとみられている。⁽³⁵⁾

こうしたなかで、総司令部の民政局では地方制度改革に向けての研究が始められ、⁽³⁶⁾ 内務省でも一〇月の下旬頃から地方制度改革案の作成に本格着手する。⁽³⁷⁾ なお知事公選問題は、内務省においては地方制度改革の一環として、すなわち法改正レベルの問題として扱われるのであるが、結果的にはそれにとどまることなく憲法改正レベルの問題としても扱われることになる。知事公選問題が憲法マターになることを内務省が全く予想していなかったかどうかは不明であるが、総司令部側における地方制度問題の優先順位は比較的高く、これを憲法マターとして扱うべきという見解は内部において早い段階から主張されていた。⁽³⁸⁾

まず、当時の内務省では公選制導入そのものは避けられない事態として認識されていたが、既述のようにその具体的方法としては府県会等を通じた間接選挙が想定されており、一九四五年の末に内務省が固めた方針では「府県会による間接選挙が最も妥当」とされ、⁽³⁹⁾ 地方局が翌年の初め頃に作成したとみられる改正案の要綱においても「府県会が推薦した候補者の中から勅命により任命する」とされていた。⁽⁴⁰⁾ 一方で政府内の憲法改正作業においては、一九四六年一月に松本国務大臣の手による試案、いわゆる松本試案が作成され、これにもとづいた憲法改正要綱とその説明書が翌月、総司令部に提出されたが、要綱は明治憲法と同じく地方自治について一切ふれていなかった。この段階での政

府内における憲法改正作業は明治憲法の部分的手直しの域を出ず、地方自治に関する条項、いわんや知事公選に関する規定を憲法にとり入れることはほとんど考慮されていなかった。⁽⁴¹⁾

しかしこの要綱を総司令部は拒否し、みずから憲法草案を用意することとなり、二月一三日にホイットニー民政局長から吉田外務大臣、松本國務大臣に対して総司令部の憲法草案、いわゆるマッカーサー草案が手交される。そこでは「地方政治 (Local Government)」の章が設けられるとともに、「府県知事、市長、町長……夫レ夫レ其ノ社会ニ於テ直接普通選挙ニ依リ選挙セラルヘシ」として、知事直接公選制の導入が明確に求められていた。⁽⁴²⁾ これを受け政府は三月二日までに草案(日本案)を作成し、⁽⁴³⁾ 四日に総司令部に提出したが、そこでは「地方公共団体ノ長……当該地方公共団体ノ住民ニ於テ之ヲ選挙スベシ」となっていた。⁽⁴⁴⁾ 「直接普通」の部分を選挙とすることで間接選挙の可能性を残そうというねらいがあったようである。⁽⁴⁵⁾ しかし総司令部は直接選挙にこだわったため、翌五日に作成された「憲法改正草案要綱」においては再び「直接」の文字が付け加えられた。⁽⁴⁶⁾ この条項は後にそのまま新憲法の第九三条となるのであって、ここに知事直接公選制の導入はひとまず確定したと言える。⁽⁴⁶⁾

しかしその後も政府は直接選挙の条項をめぐる総司令部との交渉を重ねた。内務省は三月六日に草案要綱が公表された後、法制局と協力して「草案要綱」を「草案」に成文化していく過程で再修正を図ろうとしていた。⁽⁴⁷⁾ 四月初めに政府は草案要綱に対する見解をメモにまとめたが、そこでは直接選挙について、まだ政党の基盤の確立が見られない我が国の現状からいって、①選挙運動に多額の費用を要するのでよほどの資産家でない限り立候補できず、立派な人物が選挙に出にくくなる、②(この種の選挙では投票の絶対多数を得た者が当選者とされるべきものと考えられ)、多くの場合において得票が各候補に分散して決選投票が必要となり、煩雑な手続きが繰り返されるという問題点を指摘していた。⁽⁴⁸⁾ 法制局の入江長官、佐藤部長らは総司令部へ赴いてメモの趣旨を申し入れたが、⁽⁴⁹⁾ 総司令部のケーデイス民政局長は、「府県制度の民主化の問題は総司令官から自分らに対する最も重要な課題とされており、また極東委員

会でも各国はこれを重要と認めているわけだから軽々しく即答はできない」とした上で、①費用については運動費の制限や公費支弁で対応すればよく、②からなずしも絶対多数を要件とする必要はないとの見解を示した。⁽⁵⁰⁾しかしなおも政府側は府県会議員らが関わる形での間接選挙を主張したが、条文を修正するには至らず、首長の直接公選制が明記された「憲法改正草案」は四月一七日に発表された。⁽⁵²⁾

こうした憲法の条文をめぐる折衝が進められるなかで、四月一〇日の総選挙を経て五月二二日に第一次吉田内閣(大村内務大臣)が発足する。同内閣は五月二五日に直接選挙導入を盛り込んだ東京都制、府県制、市制、町村制の一部を改正する法律案の要綱を閣議決定したが、ここに至ってもなお内務省は直接選挙をめぐる憲法草案の条文を修正するべく総司令部との折衝を続けていた。この折衝は憲法改正案が審議される第九〇回帝国議会が開会(六月二〇日)される直前まで続き、そこでは吉田首相が自ら折衝にあたる場面もあったが、結局内務省側の主張は認められず、直接選挙制を盛り込んだ憲法改正案は六月二〇日に、同じく地方制度改正の四法案は七月二日に帝国議会へ提出された。⁽⁵⁴⁾ここにおいて、直接選挙をめぐる内務省の「抵抗」は終止符を打ったといえる。衆議院では委員会への付託後、知事の身分を新憲法施行後は官吏としないことなどいくつか重要な修正が加えられたが、⁽⁵⁵⁾直接選挙の規定自体はそのままであった。審議では複数の保守系議員から直接選挙に対する懸念も表明されたが、⁽⁵⁶⁾一部修正された委員会案は本会議で可決され、貴族院、枢密院も通って地方制度改正四法は九月二七日に公布される。なお憲法改正案については、若干の修正が加えられた後、ほぼ全会一致に近い多数をもって可決され、枢密院の可決を経て十一月三日に公布されたが、いずれの審議においても地方自治関係の条文に関して目立った議論はほとんどなかった。

結局のところ、内務省は法制局と協力し、最後は吉田首相を引っ張り出してまで直接公選制の導入に抵抗したのであるが、ついに総司令部の受け入れるとはならなかった。内務省が懸念していたのは選挙管理上の問題に加え、それぞれ独立して選出されることになる知事と府県議会が対立すれば府県政の運営が混乱する恐れがあること、そし

て住民に直接の基盤を置く公選知事では当時最大の課題であった食糧の供出をはじめとする国政事務の執行に支障をきたす恐れがあるという点であったといえるだろう。⁽⁵⁷⁾ こうした経緯で導入された知事直接公選制は、講和後に府県制度のあり方を含めて本格的な見直しの動きがあったものの、⁽⁵⁸⁾ 今日においては完全に定着をみているところである。

(三) 今日の知事選挙との違い

第一回知事選挙の分析に入る前に、当時の知事選挙と今日の知事選挙との制度上の相違にふれておこう。当時の知事選挙は今日とやや異なる制度の下で執行されており、なかでも重要なのは決選投票の制度である。一九五二(昭和二七)年に制度改正されるまで、知事選挙の法定得票数は有効投票総数の八分の三以上とされており(現在は四分の一以上)、これを満たす者を得なかった場合には得票数の上位二名による決選投票(現在は再選挙)が行われることとされていたのである。

ところで、法定得票数に八分の三以上というやや中途半端な数字が採用されたのは若干の経緯がある。総司令部における直接公選のモデルが絶対多数主義(過半数主義)⁽⁵⁹⁾であり、これを理由の一つとして政府側が直接公選に難色を示していたのは既述の通りであるが、一九四六年七月二日に提出された地方制度改革の政府原案では法定得票数を四分の一以上と定め、絶対多数主義を否定していた。政府は法定得票数を低めに設定した理由を、「『強き知事』を得るために」法定得票数として過半数を要件とすることは「理想的であり尤もな主張」であるが、これを採用した場合「現在の政党分立の状況下においては当選者を得ることは非常に困難」であるため再選挙または決選投票が続出し、その結果「多大の経費と労力を要する選挙を繰返す」ことになり、ひいては「独り地方政治を不安ならしめるのみでなく、これによって生ずる行政責任者の間隙は民生に対する重大なる脅威となる虞れがある」からと説明している。⁽⁶⁰⁾

法定得票数の問題について衆議院の委員会審議では若干の議論がなされた程度であるが、解職請求要件とのかねあい

から「少なくとも過半数というような安定した得票を以って決められることが妥当」と述べる議員がいる一方、「四分の一という数字は相当点数が辛過ぎる……是は五分の一とか六分の一とか、もっと点数を緩やかにする方が適切ではないか」と述べる議員もいた。⁽⁶²⁾

議会での審議はこの程度であつて強く修正を求めるほどのものではなかったが、総司令部はこの点につき修正意見を申し入れ、「府県知事ノ選挙ハ五一%以上ノ得票ガナケレバ当选シ得ナイモノトスベシ」として、あらためて絶対多数主義の採用を求めた。⁽⁶³⁾しかし内務省はこれに反対して譲らなかつたので、結局ケーデイス民政局長の裁定により両者の中間、すなわち総司令部の主張する二分の一と政府の主張する四分の一の中間をとつて八分の三以上という数字で決着するに至つた。⁽⁶⁴⁾同時に、政府原案では法定得票数を満たす者が得られない場合には再選挙を行うものとされていたが、総司令部は決選投票制度の導入を求めたので、⁽⁶⁵⁾政府はこれを受け入れた。こうして総司令部の意向を一部受け入れる形で政府原案は改められ、衆議院の委員会修正の段階において法定得票数の引き上げと決選投票制度の導入が盛り込まれることになった。内務省が法定得票数にこだわつたのは政党の分立という現実を前にして再選挙または決選投票の続出を避けたいという選挙管理上の問題もあるが、その他に、ただでさえ直接公選によつて地域住民に直接的な基盤を築いて国への対抗力を持つことになる知事が、絶対多数という高いハードルを超えることにより、地域住民の過半数の支持を背景にした真の代表者として国に対峙する事態を避けたいという事情もあつたのかもしれない。

こうして「八分の三」と「決選投票」のルールによつて最初の知事選挙が行われることになったが、この選挙では四六の知事の座をめぐつて最終的には二〇七名もの候補者が出馬したため、平均競争率は四・五倍という高率になつた。⁽⁶⁶⁾加えて、有力とみられた候補者が三名以上出馬する地域も多かつたので、得票が分散して「八分の三以上」を満たす者を得られない選挙が多数生ずるのではないかと予想されていた。⁽⁶⁷⁾しかし投票の結果、実際に法定得票数に達す

る者を得なかった選挙は全体の約六分の一にあたる八道県(北海道、茨城、千葉、新潟、奈良、和歌山、高知、宮崎)にとどまった。⁽⁶⁸⁾ そのうち、奈良と宮崎では最多得票を獲得した候補者がいずれも選挙直後に公職追放(非該当決定の取り消し)となったため決選投票は行われず、二位の候補者が無投票当選となった。⁽⁶⁹⁾ その他の道県では四月二五日(北海道のみ一六日)に決選投票が行われ、北海道、茨城、千葉、新潟では一回目の投票における最多得票者が決選を制し、和歌山と高知では二位の候補者が逆転で勝利をおさめた。⁽⁷⁰⁾

以後、知事選挙で決選投票が行われたのは、一九五一年四月の第二回統一地方選挙時における愛知、徳島、宮崎の三選挙であり、延べにして九選挙にとどまった。その後この制度は公職選挙法の改正によって改められ(一九五二年九月一日に新制度施行)、法定得票数が有効投票総数の四分の一以上に引き下げられるとともに、決選投票制度そのものが廃止され、法定得票数を満たす者を得ない場合には再選挙を行うものと改められた。⁽⁷¹⁾ 結局のところ、一九四六年七月に帝国議会へ提出されて総司令部により修正を強いられた当時の政府原案の内容が「復活」したわけである。なお、この改正後今日にいたるまで、知事選挙で法定得票数を満たす者を得ずに再選挙にもつれこんだ例はない。⁽⁷²⁾ ちなみに、この制度改正後の知事選挙で当選者が「かつての」法定得票数(有効投票総数の三七・五%)に満たなかった例もそれほど多くなく、一九六二年滋賀県選挙(三二・八%)、一九七一年島根県選挙(三三・四%)、一九九五年東京都選挙(三六・六%)のわずか三例である(括弧内は当選者の得票率)。

その他の違いとしては、最初の知事選挙では、立候補するにあたって事前に中央公職適否審査委員会による資格審査を受ける必要があったこと、(実質的な影響はほとんどなかったが)現職の国会議員がそのまま立候補できたことなどがあったが、これらについては必要に応じて後にふれることにしたい。⁽⁷³⁾

- (1) 地方自治法が施行される一九四七年五月三日まで北海道と東京都の長は「長官」であったので、両都道においては知事選挙ではなく長官選挙であった。よって一九四七年四月五日執行の第一回「知事選挙」は、正しくは四四の知事選挙と二つの長官選挙であるが、以下では便宜上すべてを知事選挙と表記する。
- (2) たとえば、大森彌「革新」と選挙連合」(大森彌・佐藤誠三郎編「日本の地方政府」東京大学出版会、一九八六年)、片岡正昭「知事職をめぐる官僚と政治家」木鐸社、一九九四年、前田幸男「連合政権構想と知事選挙」『国家学会雑誌』第一〇八巻第一・一二号、一九九五年。
- (3) 実質的な知事の任免権は内務大臣にあった。内務省高官であった後藤文夫、堀切善次郎らの述懐によれば、彼らの在任中、知事の任免について、他の関係から意見が出ることも時々あったが、内務大臣の意向が閣議で覆されるようなことはなく、また首相に対して事前の相談をすることもほとんどなかったという。大蔵会内務省史編集委員会編「内務省史」第四巻、地方財務協会、一九七〇年、一八〇―一八三頁。
- (4) 明治初期、地方長官の名称には権令、県令、権知事、知事などが用いられており、「知事」に統一されるのは一八八六(明治一九)年に地方官制が制定されたときである。なお北海道および東京「都」においては地方自治法の施行まで「長官」である。
- (5) 廃藩置県直後の最初の地方長官人事では、旧藩統治を廃絶し中央集権を実現するため他府県出身の士族を任命するという原則がとられていたが、当初の段階では藩閥勢力の優位はそれほど認められず戊辰戦争功勞藩を中心に多くの藩への配慮が優先されていた。大島美津子「明治国家と地域社会」岩波書店、一九九四年、二三頁。しかし次第に藩閥勢力の優位が進み、明治三〇年代の末まで薩長土肥の四藩出身者だけで知事の半数程度を占める時代が続いた。國岡啓子「明治初期地方長官人事の変遷」『日本歴史』第五二〇号、一九九一年。明治期の知事の任用については、右の他に、國岡啓子「明治期地方長官人事の変遷」(伊藤隆編「日本近代史の再構築」山川出版社、一九九三年)を参照。
- (6) 群馬県知事に石坂昌孝、山梨県知事に櫻井勉が起用された。『内務省史』第一巻、二三三頁。石坂は神奈川県議時代に自由党に入党、第一回衆議院議員選挙から四期連続で当選していた。櫻井は内務省の地理局長や山林局長を務めた後徳島県知事に就任するが、その後衆議院議員に転じて自由党に入党していた。歴代知事編集会編「新編日本の歴代知事」一九九一年。
- (7) 『内務省史』第一巻、一三五―一三六頁。
- (8) 『内務省史』第一巻、二三八頁。『内務省史』第四巻、二四一―二四二頁。大島によれば、政党内閣の知事への任命は「県政が中央

官庁、ひいては藩閥官僚の掌握下から、一変して政党ひいては地方の地主・ブルジョア的意思によって主導される情勢が展開していった」ものである。大島、前掲書、二六五頁。

- (9) 翌年、文官任用令の改正は枢密院への諮詢を要する事項に改められたので、以後、文官任用令の改正は事実上不可能になり、同時に知事公選も実現困難になったと言える。高木鉦作「知事公選制と中央統制」(溪内謙他編『現代行政と官僚制』下、東京大学出版会、一九七四年)二六二―二六三頁。升味準之輔『日本政党史論』第二巻、東京大学出版会、一九六五年、三二一―三二六頁も参照。

- (10) すべての知事が文官高等試験に合格した内務省官吏となるのは、第一次西園寺内閣で原内務大臣が知事の刷新人事を行ったところからである。『内務省史』第一巻、六〇八頁。

- (11) こうした「政党人事」の端緒は第一次西園寺内閣の原内務大臣による地方官更迭であった。小原隆治「戦前日本の地方自治制度の変遷」(西尾勝編『自治の原点と制度』きょうせい、一九九三年)六三頁。ただしこのときの人事は、出身地の偏重を脱して藩閥の基礎を切り崩すとともに、老朽者を淘汰して近代教育を受けた若手官僚を登用するという色彩が強く、昭和初期の露骨な党派的利害にもとづく政党人事とは性格を異にするとみられている。國岡、前掲書、一二二頁。『内務省史』第一巻、三九〇頁。『内務省史』第四巻、一八二、一九四頁。栗林貞一「地方官界の変遷」世界社、一九三〇年、九三―一〇三頁。山本四郎「原敬と知事」、『史窓』第四八巻、一九九一年。当時は知事に限らず政党的考慮による官吏の更迭が行われていたが、それは文官分限令の休職事由である「官庁事務ノ都合ニ依リ必要ナルトキ」の規定を用いることで可能となっていた。官吏は休職を命ぜられると、休職期間(二年)満了時に退官となるので、事実上、時の政権は反与党的な官吏を自由に罷免できた。秦郁彦「戦前期日本官僚制の制度・組織・人事」東京大学出版会、一九八一年、六六五頁。

- (12) 栗林は浜口内閣の地方官大更迭を評して、「政友組と民政組といふか、A組とB組といふか……内閣の変る毎に一方の組は職を離れ、一方の組は官に就くといふ自然の制度が、劇然と定められ、地方官の政党化ますます熾烈となった事を痛感せしめた」と述べている。栗林、前掲書、四六八頁。また大島によれば当時の知事には二つのタイプがあり、一つは変転する政党内閣のいずれの意をもそこなわぬような「ぬえ」的な知事で、そこでは危険な争点を回避して事態を弥縫する事なかれの形式主義がみられたという。もう一つは有力政党の片方に結びつくことによる昇進を望む札付きの政友知事、非政友知事であり、そこでは知事派による極端な県政壟断がみられたという。大島、前掲書、二七二―二七三頁。当時の内務省および知事の政党化については他に、升味準之輔『日

本政党史論』第五巻、東京大学出版会、一九七九年、二七五―二九〇頁。『内務省史』第一巻、三八九―三九九頁。伊藤金次郎「地方官生活と党人氣質」大阪毎日新聞社、一九三二年。

(13) ただし奏任官については特別任用の範囲が大幅に拡大されて終戦にいたっている。秦、前掲書、六六五頁。

(14) 美濃部達吉が新聞に寄せたコメント。鈴木武雄「知事公選問題の経過」『都市問題』第五巻第二号、一九二七年、一二二頁。

(15) 一九二七(昭和二)年の地方官会議において内務大臣の諮問事項である「地方行政の刷新に関する件」のなかで知事公選問題が議論されたが、そこでは少なくとも六名の現職知事が公選賛成論を述べており、概して公選賛成論が多かった。鈴木武雄、前掲論文、一一七―一九頁。栗林、前掲書、三六二―三六三頁。

(16) 小路田泰直「日本近代都市史研究序説」柏書房、一九九一年、三一〇―三一一頁。

(17) 政友会は一九二五(大正一四)年に新政策を発表するが、そこでは「地方自治の発達の爲め、万難を排して出来得る限り近き將來に、知事の公選を達成したい」として、知事公選制導入を公約している。山本悌二郎「政友会の新政策」『政友』二九六号、一九二五年、一三頁。また、一九二八(昭和三)年に政友会の政務調査会理事会は政治制度の民主化をめざす政策が入った調査項目を決定したが、そこには市町村長の直接選挙制の導入などと並んで知事公選制導入も掲げられていた。伊藤之雄「大正デモクラシーと政党政治」山川出版社、一九八七年、二二六―二二七頁。さらに、田中政友会内閣は地方分権策を中心に検討する行政制度審議会を設置したが、そこでも知事公選制がテーマとしてとりあげられている。小路田、前掲書、三一〇―三一一頁。

(18) 功刀俊洋「戦後地方政治の出版」敬文堂、一九九九年、二二頁。

(19) 社会民衆党、労働農民党などの無産政党は政綱のなかで知事直接公選を掲げていた。また、大山郁夫は一九二一年に雑誌「我等」で、高橋亀吉は一九二五年の政治研究会での無産政党綱領案で直接公選を主張していた。功刀、前掲書、二二―二三頁。

(20) たとえば渡辺宗太郎は「この場合公選せらるべき知事は自治事務を行う知事に関するものであって、現在の知事をそのまま直ちに公選にすることでないことは、知事公選論が自治機関に関する問題であることからいうをまたないこと」であり「従って知事公選論と同時に国家事務を処理する知事に関する行政組織の変更の問題を生じる」と述べている。渡辺宗太郎「自治制度論」日本評論社、一九三一年、二四七頁。

(21) 一九二七(昭和二)年の地方長官会議での公選賛成知事の発言要旨。ただしこれに対しては「形式の上にて國と地方の行政を区分し得るとするも、之が為に経費を増大し、却て財政的に行詰るおそれがある」という反論も有力であった。鈴木武雄、前掲論

文、一一八頁。

- (22) こうした発想の延長線上に、田中義一内閣の行政制度審議会が参考案として付議した「州庁設置案(仮称)」がある。これは府県知事を公選とするかわりに、国政事務を処理する国の行政機関を道州単位に設置するというものであった。高木、前掲論文、二七四頁。

- (23) 一九二〇年代の政党内閣期において、政友会は「地方分権」の一環として知事公選に前向きな姿勢を示していたが、憲政会・民政党も公選自体には慎重なものの「自治権の拡充」を看板に掲げており、両党ともに地方行財政の改革には積極的な姿勢を示していた。『内務省史』第二巻、一九〇一―一九一頁。

- (24) 長浜政壽『知事公選の諸問題』有斐閣、一九四六年、一頁。

- (25) 鈴木俊一『回想・地方自治五十年』ぎょうせい、一九九七年、一六頁。

- (26) このときの民間人登用策については小倉裕児「敗戦直後の地方制度改革の動向―知事公選制採用の背景―」、「二橋論叢」第一〇八巻第二号、一九九二年を参照。この民間人登用策は山崎内務大臣がたてた計画であったとされているが(自治大学校「戦後自治史Ⅱ」大蔵省印刷局、一九六一年、六頁、小倉によれば、全国町村会の第二六回臨時総会の議事録に「東久邇首相殿下ニハ八月二八日……地方長官ノ特別任用モ真ニ果敢ニヤラナケレバナラヌコトノ一ツト考エテ居ルト仰セラレタル由ナリ」とあることから、発案者は東久邇首相とするのが妥当ではないかと述べている。小倉、前掲論文、二七二頁。一方で、後年山崎大臣は「地方官の大異動をやる。いつも恒例ですが、そこで緒方さんと相談して、今度は思い切って民間人を入れるように、こういう構想を立ててね。」と語っており、当時の緒方内閣書記官長も関与した構想であったと述べている。大霞会編『内務省外史』地方財務協会、一九七七年、五二頁。

- (27) 「毎日新聞」一九四五年一〇月四日。綾部氏は福岡県知事、中村氏は福島県知事への起用が予定されており、さらに「三菱(銀行)の部長クラスの人」も就任を打診され、これを承諾していた。彼らの他にも、東大教授の末広巖太郎氏、朝日新聞論説委員の長谷部忠氏とも交渉が進められていた。『内務省外史』五二―五三頁。大霞会編『続内務省外史』地方財務協会、一九八七年、四一八頁。

- (28) 「朝日新聞」一九四五年一〇月一〇日。

- (29) 「毎日新聞」一九四五年一〇月一〇日。

- (30) もっとも新聞各紙は「僅か四名」との見出しで報じており、堀切内務大臣も「出来るだけ民間人をとる方針であったが交渉が思うように進まず、一方異動は急を要するという事情から結局純民間人二名、民間人に近いもの二名という少数に止まった」と述べている。「朝日新聞」一九四五年一〇月二八日。
- (31) 千葉も短期間ではあるが技術院の次長を務めていた経験があるので、純粋な民間人とは言えない部分もある。なお、谷川以外の三名は文官高等試験合格組である。「朝日新聞」一九四五年一〇月二八日。
- (32) 「朝日新聞」一九四五年一〇月二八日。
- (33) 鈴木俊一、前掲書、一九一三頁。小林与三「私の自治ノート」帝国地方行政学会、一九六六年、一六四頁。
- (34) 「毎日新聞」一九四五年一月二三日。なお、毎日新聞は全国規模で実施する世論調査の第一弾として、この知事公選問題を取り上げている。同紙は全国紙のなかでは公選制導入について最も積極的な紙面展開をしていた。功刀、前掲書、三四一三八頁。
- (35) 内務省では憲法の改正に先んじて地方制度改革を進めるべきという考え方が支配的であった。「選挙法の改正で味をしめたわけではないけれども、司令部にいろいろな意見はあるが、政府案で早く議会を通してしまおうというのが、みんなの本心だった。」小林、前掲書、一六二頁。また鈴木俊一の述懐によれば、当時の郡地方局長も「地方制度のほうを憲法より先に制定すべきであるとした明治の故知にならない、とにかく地方制度を憲法が出る前に制定しなくてはならない」と語っていたという。鈴木俊一、前掲書、一六頁。なお、小倉の前掲論文によると、幣原内閣が知事公選制の導入に踏み切ったのは、堀切内務大臣や内務省の主導というよりは、これを要求した鳩山一郎や中島和久平ら党内グループに対し譲歩せざるを得なかったという側面が重要だったとしている。
- (36) 民政局は一九四五年の一〇月二日に創設されたが、発足早々に内務省の係官（宇佐美地方局総務課長、金丸行政課事務官ら）および田中二郎東大教授を招致して日本の地方制度の研究に着手した。なかでも田中教授からのヒアリングは三〇回ほどにまで及んだ。このなかで知事の選任方法について、田中教授が日本の実情には間接選挙制が合っているのではないかとの意見を述べると、民政局の担当者であったティルトン少佐はこれに反対して直接選挙制を強く主張したという。自治大学校、前掲書、一〇一―一頁。
- (37) 首長の選任方法については、地方局の金丸氏らがアメリカの制度を中心に調査・検討を重ね、八つほどの案が立案されていた。鈴木俊一、前掲書、一九頁。
- (38) 総司令部において憲法問題担当であったラウレル民政局法規課長が四五年十二月六日付けでまとめた「レポート・日本の憲法についての準備的研究と提案」においては新憲法に設けられるべき規定として三つの項目が提示されているが、その項目の一つは「地

方に責任を分与すること (Local Responsibility)」であった。高柳賢三他編『日本国憲法制定の過程Ⅰ』有斐閣、一九七二年、二二五頁。

- (39) 一九四六年一月四日付けの朝日新聞で、内務省が検討に乗り出した地方制度改革の方向として報じられた内容で、これが前年末の内務省案と同じ内容のものと推測されている。自治大学校、前掲書、一二頁。

- (40) 自治大学校、前掲書、一九頁。

- (41) 政府案だけでなく、当時、各政党や学者らによって発表された各種の改正試案においても、佐々木惣一京大教授、および日本共産党の憲法構想を例外として、地方自治に関する条項を盛り込んだものはほとんどなかった。佐藤達夫「憲法八章覚書」(自治省編『自治論文集』地方財務協会、一九五四年) 三六頁。

- (42) なお、アメリカ本国で知事公選が具体的な文言として使われはじめたのは四五年の一〇月二日であったという。天川晃「地方自治制度の改革」(東京大学社会科学研究所戦後改革研究会編『戦後改革 3 政治過程』東京大学出版会、一九七四年) 二五七頁。また、四五年二月六日付けでラウレル民政局法規課長がまとめたレポートにおいても、すでに知事を一般投票に付すべきことが求められていた。高柳他編、前掲書、二二五頁。

- (43) マッカーサー草案をもとに政府案を起草する作業は松本國務大臣と法制局の佐藤達夫第一部長が担当し、二人が章別に手分けして起草したが、地方自治の章を担当したのは佐藤であった。佐藤、前掲論文、三八―三九頁。

- (44) 小林、前掲書、一六五頁。

- (45) この一連の調整作業は松本國務大臣と法制局の佐藤部長らに委ねられており、これは内務省に対しても極秘裏のうちに進められていたという。天川、前掲書、二六〇―二六一頁。

- (46) 高木、前掲書、二六五頁。

- (47) 天川、前掲書、二六八頁。

- (48) 自治大学校、前掲書、二九―三〇頁。佐藤達夫『日本国憲法成立史』第三巻、有斐閣、一九九四年、三〇八頁。

- (49) 「草案要綱」訂正のための交渉は四月二日、九日、一二日、一五日の四度にわたって行われたが、知事公選の問題は第二回目に扱われた。佐藤、前掲書、三〇―三一―三七頁。

- (50) 自治大学校、前掲書、三〇頁。

(51) 佐藤部長は、「比較多数制では次点の者とわずかに二、三票の差の者が知事となり、あるいは候補者の多いときには全投票の一〇分の一ぐらいの得票者が知事になることもあり得る。したがってそういうことよりも、たとえば、府県会議員又はこれに市町村会議員を加えたものをもって、あらかじめ候補者数名を選出させ、その候補者について一般住民が投票するという方式の方がよいのではないか」と述べた。佐藤、前掲論文、四四―四五頁。なおこの提案に対してケーデイス局長は、純然たる自治体の機関が選挙の仲介になるならば話は別だとして、たとえば住民の選挙で絶対多数を得た者がいない場合、上位数名について府県会議員が選挙して長を決定する方法ならかまわないとの趣旨の意見を述べ、純粋な直接公選から一歩引く考えも示していた。自治大学校、前掲書、三〇頁。なお、このケーデイス局長の提案は実際にアメリカの一部の州の知事選挙で用いられている方法である。

(52) もっとも新憲法は「知事」の直接公選を規定してはおらず、あくまで「地方公共団体の長」の直接公選を規定しているにすぎない。また、憲法は都道府県が地方公共団体であることを規定していない。よって都道府県が地方公共団体ではないとされたならば、憲法上、知事を官選とすることも可能であり、実際、講和後にそうした議論も一部で展開されることになる。

(53) 憲法改正作業が進む一方で、地方制度改革についての総司令部との折衝は、鈴木俊一によれば、「三月に入るとそれまで地方制度の改革を傍観していたGHQは、突然内務省に資料の提出を命じてくる。これに対して内務省は地方局の試案として、三月一八日に市制・町村制の改正案を、四月一日に府県制の改正案を提出。しかし、GHQはこれに大きな関心を示すことなく、また具体的な指示もしなかった」とある。鈴木俊一、前掲書、一七頁。自治大学校、前掲書、三二頁。

(54) 内務省は直接選挙について吉田首相とマッカーサー元帥との直接交渉で折り合いをつけようとし、実際にその交渉も行われたのであるが、交渉を終えた吉田は当時の郡地方局長に対し、「俺の見込みではマッカーサーは何もわからない」「わからない奴(吉田自身も「俺は地方制度は皆目知らん」と言っている)がわからない奴と話をするから、わからないのはあたりまえだ。大抵駄目だからそう心得ろ」と述べている。自治大学校、前掲書、五〇頁。

(55) 公選知事を官吏とするか否かは、都道府県の基本的性格を規定することにもつながる重要問題であった。この経緯については自治大学校、前掲書、一五九―一六二頁、高木、前掲書、二六六―二七一頁、天川、前掲書、二六八―二七五頁を参照。

(56) たとえば、衆議院の本会議で進歩党の本間俊一議員は、「知事が直接選挙に依って其の地位に就くことになりますと、両者は一応絶縁された無関係のものとなり、何れも民意を背景として対立抗争を生ずる懸念がなきにしもあらず……若しも執行機関と議決機関とが相反目し、相抗争することになりますれば、地方行政の円満なる運営を期待することは困難になる」と指摘している。内務

省編『改正地方制度資料』第二部、内務省、一九四七年、一〇三頁。同じく進歩党の官沢才吉議員は、「知事を直接公選で選ぶとすると、所謂煽動的政治家や金権候補者が選出される機会が多くなり、健全なる所の地方行政の発展を期することが出来なくなりかねぬか」と懸念を表している。同右、一二六頁。また委員会審議で協同民主党の駒井藤平議員は「(有権者の)大多数は知事候補者の学識、力量、手腕、総てのことを認識鑑別することに欠けて居ると私は思う」として(各町村民千人に対して一人の選挙人を選挙する)間接選挙を主張している。同右、四〇五頁。

(57) 自治大学校、前掲書、三七頁。高木、前掲書、二六四頁。鈴木俊一は食糧供出問題について、「食糧供出に全責任を持っていた知事を直接選挙にしてしまったらどうなるか。……直接選挙で選出された知事では、県民と一緒に食糧供出に反対することも予想される。それでは困る。だから、知事を間接選挙による公選にし、同時に、国の官吏としての身分も持たせ、食糧供出などの国家的な緊急の要務に十分応えられるようにしなければならないというのが当時の世論であり、歴代の内務大臣の考えであった。」が、「吉田首相がマッカーサーに直談判し、米国から大量の援助物資がくることとなり、食糧問題のために知事公選ができないということはなくなった。」と述べている。鈴木俊一、前掲書、二〇一―二二頁。なお、官吏たる府県知事が処理していた国政事務のうち、府県に委譲することが事務の性質上困難なものは、機関委任事務方式によって処理されることになる。

(58) 講和後、一九五〇年代の後半まで、占領中に設けられた諸制度の改革を第一環として、知事公選制の廃止が政府内で本格的に議論されている。その根拠の概略は、公選制が府県行政の適正な運営を害して財政逼迫の原因をなしていること、公選知事のもとでは地方行政に対する国家的要請が十分に充たされないこと、市町村と都道府県の二重の地方団体は不要であり都道府県を国の地方機関とすることで地方行政全体の簡素合理化を図るべきこと、などであった。俵静夫「知事官選論について」『自治研究』第三〇巻第九号、一九五四年、三―一二頁。また、政府において採用されなかったものの、第四次地方制度調査会は多数意見として現行府県制の廃止を答申している。

(59) なお、アメリカの州知事選挙における当選要件は州によって異なるが、ほとんどの州は最多得票をもって十分としており、過半数票を必要としている州も存在するもののわずかにすぎない。これらの州で過半数票の獲得者がいなかった場合は、決選投票ではなく、各州の上下両院または下院によって最終決定が行われている。ちなみに、当初アメリカの各州では州知事を州議会による間接選挙で選出するところがほとんどで、直接選挙制がすべての州で採用されたのは一八二五年である。ジョセフ・ツインマーマン(神戸地方自治研究会訳)『アメリカの地方自治』頸草書房、一九八六年、一二二頁。

(60) 政府の答弁資料による。『改正地方制度資料』第二部、一二六三―一二六四頁。自治大学校、前掲書、一六七頁。なお、この答弁資料では「民主政治の健全なる発達によって政党政治が確立され政治分野に画然たる区割が設置せられるに至るならば、或いは過半数を要求することも敢えて排すべきではないが、現下の状況において過半数を採用することは未だ時期尚早であると考え」として、政党制が安定すれば過半数主義を採用することも可能との認識を示唆しているが、後述のごとく、後に法定得票数は引き上げられるのではなく、逆に引き下げされることになる。

(61) 丸山修一郎議員の質問。ただしこれは町村長選挙を念頭に置いた発言である。『改正地方制度資料』第二部、二二二頁。

(62) 後に和歌山県の初代公選知事となる小野真次議員の質問。『改正地方制度資料』第二部、六一七頁。

(63) 自治大学校、前掲書、五八―七六頁。

(64) 自治大学校、前掲書、一六八頁。鈴木俊一は「首長の法定得票数はケーティス次長が半ば勝手に裁定したものである。原案は衆議院議員の選挙を含め有効投票数の四分の一であった。しかし、GHQは首長選挙の法定得票数は二分の一だと主張して譲らない。二分の一といえば絶対当選得票数である。……そこで、我々は二分の一ではおかしいと主張し、ケーティス次長が八分の三という裁定を下した」と述べている。鈴木俊一、前掲書、二九頁。

(65) 自治大学校、前掲書、六二頁。

(66) 最近の統一地方選挙時の知事選挙の平均競争率は三倍強である。

(67) たとえば朝日新聞は事前の情勢調査で知事選挙の半数以上が決選投票にもつれこむ見込みと報じていた。「朝日新聞」一九四七年四月三日。

(68) 同日に執行された市区町村選挙も同様の制度で執行されたが、決選投票に至った例は少なく、市部で一八選挙（八・七％）、町村部で二四選挙（二・二％）であった。なお、市長選挙においては四・八％、町村長選挙においては三二・七％が無投票選挙である。全国選挙管理委員会『選挙年鑑』一九五〇年。

(69) 後に地方自治法が一部改正され、決選投票においてどちらかの候補者が死亡または辞退した場合には、選挙の期日を五日間延長し、次順位（三位）の者を候補者に加えて選挙を行うことになった。

(70) なお、決選投票が行なわれた地域では、落選が確定した候補の支持層をめぐる激しい争奪戦が繰り広げられた。たとえば和歌山県では四名が出馬して一位の前知事（川上和吉）と二位の前衆議院議員（小野真次）の決選投票にもつれこんだが、小野はいち早

く三位の元県農務課長(菅原清六)、四位の社会党候補(石尾市太郎)との間で「官僚打倒」の三派連合を実現させ、大差で一回目トップの前知事に逆転勝利した。菅原と石尾は決選投票を前にした小野の演説会でそろって演壇に立つほどの力の入れようだった。清水敬史「紀州の巨瀾―小野真次伝―」読物わかやま社、一九六七年、九三―一〇〇頁。

(71) この時の公選法改正は、激化する選挙運動を制限することをねらいとしてなされたものであった。当時の主たる関心は選挙運動の制限等が現職有利につながるのではという点におかれており、首長選挙における決選投票制度の廃止と法定得票数の引き下げは、一般にはあまり関心を集めていなかった。この改正について鈴木俊一は、総司令部との妥協で生まれた八分の三ルールは「根拠がない」ということで四分の一に直した」と述べている。鈴木俊一、前掲書、二九頁。

(72) 市町村長選挙も同様の改正が行われたが、これについては一九七九年に千葉県富津市長選、九三年に奈良県広陵町長選で再選挙が行われた例がある。

(73) 本稿執筆にあたり、平成十一年度北陸大学特別研究助成金の交付を受けた。