HOKUGA 北海学園学術情報リポジトリ
学校法人北海学園
北海学園大学
北海商科大学

タイトル	組織と人事をめぐる府県行政の戦前と戦後 ： 戦後内政・府県行政の変化と「非公式制度」の形成
著者	稲垣，浩
引用	北海学園大学法学部50周年記念論文集：427-464
発行日	2015-03-15

Hokkai-Gakuen Organization of Knowledge Ubiquitous through Gaining Archives.

組織と人事をめぐる府県行政の戦前と戦後
――戦後内政・府県行政の変化と「非公式制度」の形成[1]――

稲垣　浩

1．はじめに

戦前の府県における組織編成や人事は、内務省による一元的な統制のもとに行なわれ、「『人治』型集権制」（黒澤二〇一三：八）とも呼ばれるように、集権的な内政・地方行政機構制度の基盤となっていたとされる。一方、戦後のそれについては、戦前からの「連続」を強調するものと、「断絶」面を指摘するものという、二つの見解が存在してきた。

例えば、「連続」面を強調する議論においては、地方自治法によって組織編成が「規制」されてきたことや、国からの「天下り」人事の問題が指摘されてきた。前者については、地方自治法第一五八条には局部組織の名称と設置数及び事務分掌が規定され、増部の際には自治省との協議が義務付けられていたことが、府県の持つ自治組織権を侵害しているとされた（成田一九七九）。また、この「規制」のために組織編成が全国的に画一化されていることが強調されてきた（入江二〇一二：二三）。後者についても、国からの出向人事（人事交流）が、実際には国からの「押しつけ」であり、戦前における地方官人事の実質的な継続であると指摘されてきた（神一九八六）。

しかし、戦後における府県の組織編成権・人事権ともに、地方自治法や地方公務員法に基づく知事の権限となった。また、組織編成の問題をめぐっては、その実態として法律上の規定通りに組織が編成されていない「空文化」（今村一九八四）状態にあったことが指摘されている。人事についても、府県側によって戦略的に交流人事が行われてきたとする指摘もある（稲継二〇〇〇）。

他方、戦後府県の組織・人事をめぐっては、単なる「連続」「断絶」の議論以上に興味深い問題が浮かび上がってくるように思われる。それは、組織編成・人事交流ともに、公式の制度（法律上の制度）としては極めて曖昧な制度であるということである。

例えば、地方自治法では、組織名称等の規定があるものの、それはあくまでも「標準」であるとされ、一方で「標準」とは必ず守らなければならないものであるのか否か、必ずしも明確にされてきたわけではない。また、人事交流についても、地方官官制のように国による府県人事の統制や派遣人事そのものを規定した公式の制度はなく、「制度化された慣行ではあるが、驚くほどインフォーマルである」ともされるように、地方自治法や地方公務員制度といった関連する公式制度を運用する中で形成される、いわば「非公式制度」として定着してきた（Samuels 1983：50-55）。

周知のように、組織編成・人事交流共に、戦後の府県行政において重要な制度であった（喜多見二〇一〇）。にもかかわらず、公式制度としては曖昧な制度に止まり、「非公式制度」として制度が形成されたのであろうか。以下本稿では、制度が形成される過程を遡ることによって、その原因を明らかにしていくことにしたい。

分析に当たっては、戦前・戦後における内政の「統合」体制の変化に着目する。その理由は、両制度とともに、戦前・戦後における内政の「統合」とその変化と深いかかわりがあると考えられるためである。両制度の直接的な「起源」である戦前の地方官官制や地方官人事は、内務省を中心として内政が「統合」されていた「内務省―府県」体制

（天川一九八九）を前提とする制度であった。しかし、戦中・戦後にかけての「機能的集権化」（市川一九九一）の進展や内務省の廃止によって省庁ごとの「分立」化が進み、戦後の地方制度改革によって知事は公選・公吏となり府県は自治体化するなど、内政の「統合」体制は崩壊することになった。こうした旧制度の前提であった「統合」体制が変化する過程の中で、制度がどのように形成されたのか明らかにしていくことにしたい。

また、こうした制度形成過程を分析するにあたって、地方自治官庁[2]の動きと個別省庁との関係、および知事が官選・官吏から公選・公吏へと変化したことに着目する。

内務省の「嫡流」として生まれた地方自治官庁は、地方行財政制度の所管官庁として戦後の地方制度改革を主導した。同時に、「内政省」問題などにみられるように、「機能的集権化」の抑制と地方自治官庁を中心とした内政の再「統合」を目指していた。一方で、機関委任事務に代表されるように、「集権」「融合」型の国・府県関係下における個別省庁[3]も、政策の安定的な実施体制を確保する面から、府県の組織編成や人事に対する関心は低くなかった。こうした地方自治官庁と個別省庁との立場の違いが、戦後府県の組織・人事制度の形成過程においてどのように影響したのか考察していく。

また、「機能的集権」下の府県にとって、補助金や機関委任事務の執行などを通じた個別省庁との関係は重要である。このため、出向人事の受け入れや関連組織の設置など個別省庁の意向に沿った決定を公選知事が「自主的」に下す場合も想定されよう。また、地方制度の所管官庁とはいえ、地方自治官庁の考える内政の再「統合」から得られる利益が、「機能的集権」下での各省との関係から得られる利益を下回るならば、必ずしもそれを支持しないことも考えられる。こうした「現場」において、公式制度を運用する知事の行動や当時の府県行政の実態は、実際の地方制度改革の過程に知事が参加してきた[4]ことから見ても、制度形成に少なからず影響を与えたことが想定されよう。

加えて、これまでの占領期から逆コース期に至る地方制度改革の研究においては、中央政府レベルの制度改革の過程と当時の府県行政の実態との関係について必ずしも十分に検討されてこなかったように思われる。本稿では、こうした先行研究を補完する点からも、改革過程と府県行政の実態との両面から分析を進めていくことにしたい。

2．戦前府県における組織と人事

(1) 戦前期府県の組織・人事制度

明治憲法下においては、国の地方における事務（以下、国政事務）は府県を通じて執行することが「建前」となっていた。府県行政の一般的監督権をもつ内務省は、「府県知事がおよそ地方において一切の事柄について最大もらさず責任を持つという」「府県知事中心主義」（鈴木一九五七：三）によってこそ、「兎もすれば分派的ならんとする各省の行政を第一線に於」いて、「知事は地方的事情を斟酌しつつ総合的な行政運営を行いうる」とし、府県「総合行政」の利点を強調してきた（井出一九四二、古井一九六六：七五、市川一九九一：一一六）。府県の組織と人事も、こうした「内務省―府県」体制（天川一九八九）に基づいて運用されてきた。

まず、組織については、内務大臣の指揮監督の下で官選知事が総合的に行政を実施することを前提に設計されていた。地方官官制では、当初知事官房に加えて内務部と警察部程度しか置かれなかったが、行政課題が多元化・多様化するようになると内務部から学務部や衛生部、経済部等が独立していった。一九二〇年の改正では、東京府、京都府、大阪府、神奈川県、兵庫県、愛知県および福岡県に産業部を置き、「農工商森林水産」と「度量衡」に関する事務が所管されることになった（今村・辻山編二〇〇四：四〇五―四〇六）。一九二六年には、従来の内務部、警察部に新たに

学務部が加えられ、内務大臣が必要に応じて府県を指定して、土木部、産業部または衛生部をおくことが可能になった（歴代知事編纂会一九八〇：二二―二三、四九―五〇）。

次に、人事については、内務大臣が握る二級以上の官吏（高等官＝勅任官・奏任官）の人事と、知事が握る三級官吏（判任官）の人事とに分けて行われた。前者のうち、知事の人事については内務次官が中心となって内務大臣・地方局長・警保局長・人事課長が相談のうえ決定していた。知事以外の二級以上の官吏の人事については、各省官制通則第七条二項において、内閣総理大臣を経由して内務大臣が上奏することになっていた。地方官官制第八条では、「長官（筆者注：知事）ハ所部ノ官吏ヲ指揮監督シ二級官吏ノ功過ハ内務大臣ニ具上シ」と定められていたが、実際には、内務省の人事課長が前述の関係局長と相談した上で決定していたという。一方、後者の三級官吏の人事については、同条によって知事の専属的権限とされていた（古井一九六六：七五、地方自治研究資料センター一九七七a：一六九）。

(2) 内政の多元化と府県における組織と人事

①府県庁外への「分離」と組織再編

「内務省―府県」体制は、戦前・戦中に進んだ内政の多元化によって、その「総合」性が失われるようになっていった（大霞会一九八〇a：六一〇、六一七、高木一九八六、天川一九八六、市川一九九一）。とりわけ府県行政をめぐっては、個別省庁による出先機関の新設をはじめとした、府県庁外への「分離」（天川一九八六：一三五）が進んだ。

個別省庁は、上述のように府県行政に対する統制を強めながらも、なお内務省が府県の人事権と一般的監督権を掌握していることに不満を持っていた。特に、内務官僚である府県の部長たちが、人事権者である内務大臣（内務省）の意向を優先しがちであり、個別省庁からの通牒や通達を軽視するなど、各省大臣の指揮監督に従わない場合が少な

くなかったという。このため、個別省庁は「所管の行政を強力かつ効果的に実施し難い」として、出先機関などのような、府県や市町村を経由しない「竪の行政機能」（東浦一九三八：一九）を通じて、政策を実施する仕組みを形成するようになった。

こうした動きに対して内務省は、「地方行政庁（府県）ハ各種ノ行政ヲ綜合シテ渾然一体トシテ有機的ニ其ノ機能ヲ発揮セシムルノ要」（カッコ内は筆者）があるとし、「官治行政機関タルノミナラズ自治行政機関」である府県を、その下に持つ市町村とともに「包括セシメテ且立体的ニ綜合シ、一体トシテノ指導監督ヲ為スヲ以テ地方行政ノ要旨トス」と主張した[5]。こうした考え方のもと、内務省は府県を通じた「総合行政」体制を維持・再強化するため、府県庁内における専門部局の新設や増設といった組織再編を積極的に進めた。これにより、府県庁外へと「分離」していく各省の事務を府県庁内に引き留めようとしたのである（天川一九九四：一三六―一三九）。

一九三五年一月の改正では、内務部の組織を変更して総務部とし、新たに経済部を設け、部局を総務部、学務部、経済部、警察部の四部制とした。この改正の目的は、従来の内務部所管の事務のうち、地方行政関係事務を総務部に入れ、農工商水産関係・土木関係を経済部とすることによって、経済行政を「一本化」することであった。また、これにより「折からの不況打開のための農村漁村更生運動の推進に、地方庁を積極的に当たらしめるために行われた府県の経済行政の拡充」を進めた（大霞会一九八〇a：四一五）。

戦時体制が進むと、府県の行政組織を地方の状況に応じて編成できるよう、全国一律に法定部を設置することを止め、内務大臣の指定する府県については、それ以外の部を設置することを認めた。一九四二年の改正では、政府の行政機構簡素化の方針により内政・警察の二部体制となるが、内務大臣が特に指定した府県では経済部、土木部又は衛生部をおくことができることになり、多くの府県において経済部が引き続き設置された。

一九四四年には、食糧の増産・配給や、軍需動員・経済統制など、経済関係の行政事務が戦局の進展に伴って急増したことから、地方の状況により府県を指定して経済第一部及び経済第二部（一部＝食糧関係　二部＝経済一般）を置き、別に土木部を置くことが出来るようにした。特に、当時「仕事の分量からいうと…農商省の仕事が七分以上、あとは警保局と土木局関係のみであった」（内田一九五一：三一二）といわれていた経済行政の所管部局を府県に置くことは、物資の流通をはじめとした経済政策が重要課題となりつつあった戦時体制の中で、内務省が経済政策に関与するうえで極めて重要な問題であった。

戦後においても、終戦処理や様々な混乱などから規定の変更は続いた。一九四六年には、内政部が内務部に改められ、内務大臣が必要と認める場合に教育民生部を設置することができるようになった（同年一一月に必置部化）。同時に、社会福祉・社会保障関係事務の急増に対処するため、教育民生部を置かず教育部・民生部または衛生部を置くこと、又は、別に衛生部若しくは土木部を置く事が出来るとされた。また、農地改革に関する事務の臨時処理組織として農地部が必置部となり、一二月には新たな労働行政の需要に対応するため、労働部を必要に応じて置くことができるようになった[6]。

②府県庁内における「分離」と幹部人事

このように府県は、組織再編を通じて多様な行政分野を「総合」的に所管するようになったものの、必ずしも知事の下で各行政分野を一元的に統制していたわけではない。

元々、個別省庁の大臣には、所管する行政分野の範囲で知事に対する監督権が与えられていた。また、一部の課長ポストについては、府県行政への専門性の導入を目的として、関係する省庁との交流人事が認められていた（大霞会

一九八〇a：六一〇、六一七）。特に、技術関係の人事には、個別省庁や内務省の所管部局（土木局など）の意向が強く働いていた。例えば、府県の技術課長については、内務省土木局第二技術課長が異動の原案を作ることになっており、衛生関係も、厚生本省の課長の地位にある技術官が地方の衛生課長をはじめとする衛生技術官の人事に当っていた（大霞会一九八〇a：六〇四―六〇五）。

また、こうした専門官庁出身の課長と内務省出身の知事や部長との関係も大きな問題であった（市川一九九三：一二一）。もともと地方局系の内務官僚は、個別行政に対する「技術的方法に依る監督又は統制」の手段や能力をもっていなかった。例えば、一九四三年に宮城県知事となった内田信也によれば、「当時の農商務省関係の人事はことごとく農商省が抑えていて、知事は、その課長達を動かすこともできず、農産課長の如きは無断で東京へ出張する、というような状態」であり、「農林省の中に大御所的存在の勅任技師がいて、後輩農林技師達を手足の如く、指揮命令して」おり、「農林省経済更生部」とまで言われるように、農林省の指揮監督による行政運営が徹底されていた（内田一九五一：三一二―三一三、荻田二〇〇〇：四〇―四一）。

さらに、「総合行政」を推進する側である内務官僚の間でも争いが見られた。もともと、府県に派遣された内務官僚たちは、各府県の意向に関係なく内務省の辞令一本で各府県庁や本省の各部局を、それぞれ短い在任期間で転々とするために、その仕事ぶりは「所謂浮き草稼業」であったという（八木一九九三：六三）。しかし、知事に府県幹部の進退を決める権限はなく、内務省内で人事を決定する際[7]も、知事の意向は原則として聞かないことになっていたため、こうした「浮き草稼業」ぶりを抑制することができなかった。（大霞会一九八〇a：六五二―六五三）。

こうした府県庁の内部におけるセクショナリズムは、それが個別補助金の問題と結びつくことによって一層深刻化し、知事は個別省庁から「命ぜられたままを、与えられた体制で実行」しなければならなかった（読売新聞佐賀支局

編一九六九：一七二―一七三、二一九―二二一）。このように、個別省庁による監督権の強化や各省からの官吏の派遣人事など、府県庁内における「分離」（大杉一九九七：五二―五三）が進んでいった。「総合行政」であったはずの府県行政は「官僚の障壁として割拠主義ばらばら政策で、所謂一環性のある政策は現われ得な」くなっていったのである（大霞会一九八〇a：六三五―六三六、八木一九九三：六三）。

3．占領期の改革

(1) 第一次地方制度改正

①国と府県の「分離」

戦後改革における内務省の基本的な目標は、こうした府県行政をめぐる二つの「分離」状態を解消し、「内務省―府県」体制を維持・再強化することであった。内務省は、個別省庁が出先機関を濫設することに対して、府県における「自治」性と行政の「総合」性の利点を強調し、府県に事務を残すよう主張した。しかし、「自治」性が強調されすぎれば、府県が国から「分離」しかねないことから、「自治」とはあくまでも「国家ノ大局的立場ニ背反シナイ限リ」であり、「内務省―府県」体制の継続が大前提であった（内務省地方局編一九四七：七七、八一、天川一九八九：八八―八九）。

第一次地方制度改正では、知事公選の問題と並んで府県幹部人事の問題が取り上げられた。内務省が知事公選を導入しようとした直接の契機は、頻繁に発生していた政党人事による知事の休職や異動を抑制するためであった（荻田二〇〇〇：一〇〇）。第一次吉田内閣の大村清一内相は、知事公選によって政党人事の「弊害を除去」し「地方政治を

安定し、地方自治団体の明朗にして闊達なる自主的発展を図る」ことや「民意を背景として強力なる施策の遂行」が可能になると述べている（内務省地方局編一九四七：七七―八一）。

一方で、知事の公選化は、知事に対する内務省の統制を弱めてしまう可能性があった。そこで内務省は、これまで通り内務大臣が知事に対する一般的監督権を持ち、幹部の人事権や組織編成への統制等を通じて府県行政を掌握することができれば、実質的に公選知事を統制できると考えていた。坂千秋（当時内務次官）は「副知事には内務省の人間をおいて、行政が円滑にやれるような仕組み」をつくるなど、内務省との人的結合を維持しようとした（大霞会一九七七：四一八―四一九）。また、三土忠造内相も「府県を純然たる自治団体とすることはできない。どんなに改正しても国家事務が残る」ため、知事以下職員を官吏とすることを考えていた（地方自治研究資料センター編一九七七a：一三―一四）。

しかし、地方制度を所管する総司令部民政局は、「分権化」を通じた「民主化」を達成するために、知事以下職員を官吏としてはならないこと、それに徹底した地方分権を推進する上で知事の直接公選が絶対に必要であることを内務省に対して指摘した。

帝国議会においても、内務省が府県との間で人事権を持つことに反対する意見が見られた。ただし、民政局とは異なり、内務省が人事権を持つことによる府県行政の非効率化という点からの批判が多く見られた。例えば、公選知事が官吏であっても、内務省から派遣される「純然タル官吏」が、公選によって選ばれた知事と対立し、結果として府県庁内において知事が浮き上がってしまう可能性や、単なる「ロボット」となる恐れがあることなどが指摘され、知事に部長以下の任免権を与えることが、進歩党や自由党の議員から主張された（内務省地方局編一九四七：一〇三、一〇九）[8]。

これに対して大村内相は、現状において、府県は内務省および各省と緊密に連絡をとっていること、人事も各省の意見を「拝聴」するよう努めているとし、新たに部下の進退についての具情権を知事に与えるとした（内務省地方局編一九四七：九九、八二八―八二九）。それでも内務省から人事権を移すことに反対していたが、総司令部・帝国議会の双方から否定されたことを受け、知事の身分について「根本的に切替えて地方議会及び選挙人に対して責任を持つ公吏」とし、「部下の任免権を完全に掌握せしめるような性格のものとする」とする声明文を発表した。

これを受けて、地方制度調査会が内務大臣の諮問機関として設置され、再び地方制度について検討が進められた（内事局編一九四八：一―五）。内務省は、府県の自治体化や知事の公選化、知事以下職員の公吏化を容認せざるを得なかったが、内務省が府県の組織や人事を実質的に統制できるよう制度づくりを進めた。

②地方制度調査会での議論

・局部組織制度

地方自治法に局部組織制度を導入した理由は大きく二つ存在する。ひとつは、内務省が全国の府県の幹部人事を統制する上で、各府県の組織編成を一定程度画一的に必置させることで、国からの派遣ポストを確保する必要があったためである（内事局編一九四八：四一二、岡田一九九四：六〇）。もうひとつは、機関委任事務制度の導入と同様に、府県に関係部局を設置させることで、個別省庁が出先機関を設置して府県から事務を「分離」することを抑制するためである（地方自治研究資料センター編一九七七a：一三〇）。内務省は、集権的な出先機関の設置に対して、民政局の目指す「分権化」による「民主化」に乗じる形でこれを批判する一方で、府県に個別省庁の関係部局を画一的に設置させることで、出先機関の縮小・廃止と府県への事務の統合を促そうとしたのである。

しかし、法律で画一的に組織編成を規定することについては、府県の自治組織権や効率性といった点からの批判が見られた。この局部組織制度について審議した地方制度調査会第三部会では、小野眞次委員（衆議院議員、元和歌山県議、のちに和歌山県知事）が「各府県に依って事情が非常に違」うことから「その範囲に於て知事が適当に按配する…自由に知事の裁量に任す」よう求めた。また、稲本早苗部会長（衆議院議員・進歩党）も「今日のように非常に権限が拡大されてまいってきて居るのですから、府県が条例で決めるのが妥当」であるとした。議論の結果、部会としては条例で定めるとの結論に達した（内事局編一九四八：一二、四二四―四二五）。調査会での議論を受けて作成された政府草案では「地方自治法において規定する基本的局部の外都道府県は、条例の定めるところにより、局又は部を置くことができるものとすること」とし、法律によって規定された部だけでなく、府県の事情に応じて部を設置することを認めた（地方自治研究資料センター編一九七七b：七七、八八）。

これに対して個別省庁は、府県による自由な組織編成の禁止と、関係部局の必置や増設を求めた。例えば厚生省は、衛生行政で一部を設置することを要求し、建設省は終戦後の住宅整備問題を挙げ建築部を設置させるよう働きかけを行っている。こうした意見をもとに内務省において再度検討が行われた結果、当初政府原案において「左に掲げる局部を設けなければならない」とされていた規定は、「左に掲げる局部を設けるものとする」という表現に修正された（地方自治研究資料センター編一九七七b：二三二）。

これらの審議や意見を受けて地方自治法案が作成された。その提案理由の説明において植原内務大臣は、現在の官選知事の事務は公選知事にそのまま移管されるため、現在の「都道府県の部局の組織のまま、これを新しい都道府県の部局」とする旨が述べられた（地方自治研究資料センター編一九七七b：一二〇）。また、地方自治法では「必要に応じて」条例による局部の分合や事務の配分の変更を認めたが、施行と同時に、各府県知事に対して（内務省発第一

一一号）「都道府県の局部の組織は、中央各省に関係するところが極めて広く且つ深く、又或程度全国で均斉を保持する必要もある」ため「その廃止、変更等の条例は内務大臣の許可を要すること」と通達し、府県による自主的な組織編成は地方自治法と内務大臣によって規制されることになった。

・人事制度

府県の知事以下職員の公吏化と、任免権を知事に与えることを前提に、新たな吏僚制度（公務員制度）についての審議が地方制度調査会第三部会において進められた。会議の冒頭、第三部会の幹事であった小林與三次内務省地方局職員課長は、審議の対象は「差当り」知事の身分変更に伴う都道府県であるとし[9]、国・府県間および府県相互間の人事交流の必要性から、吏僚制度を同一にすべきであると述べた。

小林幹事は、人事交流が必要である理由として、国との間の交流を通じた府県職員の能力の向上や府県間での人材の融通などの理由を挙げつつも、人事交流の確保が個別省庁による府県からの「分離」を抑制することにもつながると指摘した。小林は、府県職員が公吏となると、公選知事が人事権を持つようになることから、公選知事に不信感を持つ個別省庁が府県から事務を出先機関に移管することで府県の事務が「狭められる」とした。そのうえで、個別省庁が事務を「府県に任し切る」ために、府県に官吏を送り込めるよう、官公吏の人事交流制度を作る必要があると考えていたのである（内事局編一九四八：四一七）。

こうした人事交流を行うために、内務省は府県について身分法と組織法に分け、そのうえで「官公吏法」を制定し、国と都道府県の職員の吏僚制度を一本化することを考えていた。府県の自治体化に伴って、身分に関する規定が都道府県の組織法の一部に取り込まれれば、自動的に官公吏の間での身分が分断されてしまうため、法律を分けることで

これを避けようとしたのである。また、「官公吏法」によって、国と府県で任用条件や恩給を共通化することで、交流を容易にしようとした。「官公吏法」に基づいて、国・府県間の人事交流を内務省が主導して行うことで、実質的に内務省による地方官人事を維持することを考えていたのである（内事局編一九四八：四一三―四一四、四八六）。

審議では、府県職員の能力向上や人事の停滞などの問題から、人事交流そのものについては委員間で一定の合意が見られた。しかし、任免権のあり方をめぐって議論が分かれた。澤田竹治郎委員（内務官僚・行政裁判所長官）や飯沼一省委員（内務次官）らは、公選知事による情実人事を防止する上でも任用条件の共通化は必要であるとした。一方で、小野員次委員は、公選知事の人事権の制約になることや、将来的に地方分権が進めば交流は減るとしながらも、当面は内務省と「知事会議」との間で交流人事のための機関を設置して交流を進める必要を述べた。また、高石孝三郎委員（地方代表、川口市長）も、府県が国あるいは他府県との間で自由に対等な交流が行われる必要を指摘した。

審議では結果として具体的な交流制度について結論は出なかったが、任用制度について内務省から、地方公務員を一級・二級・三級に分け、一級と二級については個々の府県ではなく国で任用する案が提示された。この案について澤田委員らが賛成したが、浅井清行政調査部公務員部長（のち人事院総裁）が強く反対した。浅井は「下級の公吏は、府県自ら決めることができる。上級の公吏は国家によって支給せられるということは、自治の精神からみてどういうことになるか」と批判した。そのうえで、任用制度を共通化するとしても「全国的な一つの自治的な組織」によって運用されるべきであると主張した（内事局編一九四八：四六九―四七〇）。

しかし、部会としては国・地方の一本化を求めることとなり、「公務員委員会（仮称）」を中央および地方に設置して試験や任用等に関する事務を所掌させること、組織法と別個に公務員法を制定し、「官公吏を通じた公務員」に統一すること、官吏と公吏との相互交流と必要な機関の設置などを答申した。これを受けて内務省が策定した「公務員法

案要綱」では、同要綱の適用範囲は「国並びに都道府県五大市及びそれらの複合地方団体の公務員」とされ、一級官吏の銓衡および二級以上の公吏の任用事務については中央公務員委員会が、三級の公吏の銓衡および任用事務については地方公務員委員会が行うこととされた。また、二級以上の官公吏の交流は中央公務員委員会の「助言」によるとした（天川・岡田編一九九八：五七四―五八一）。このうち中央公務員委員会については、内務省が所管することが想定されており、実質的に「助言」を通じて内務省が人事を操作することが可能な仕組みとなっていた（岡田一九九四：五五―六四、稲垣二〇〇四：五五〇―五五一）。

この「公務員法案要綱」は、国家公務員法の制定が先送りされたため実現しなかった（岡田一九九四：六六）。結果として公務員法は、国家公務員法と地方公務員法の二本立てとなり、公選知事が府県職員の人事権を持つことになった。

4．戦後府県における組織と人事

(1) 公選知事と組織編成

①公選知事と企画担当部局

戦後の地方制度改革と内務省の解体によって、内務省が組織編成や人事を通じて府県行政を統制する仕組みは無くなった。公選知事は、内務省に代わってこうした権限を一元的に運用することで、自身の意向を行政に反映させようとした。こうした公選知事の動きの一つとして、企画担当部局の新設を挙げることができよう（稲垣二〇〇六）。

当時、最重要課題であった復興開発行政を中心に、企画担当部局を通じたトップダウン体制を確立しようとする府

県が多くみられた。しかし、企画担当部局には、人事や資金の配分権がない為に関係部局との間で軋轢を起こし、計画が画餅に終わってしまうことが少なくなかった。また、企画担当部局は、設置した知事の在任中は重用されるものの、ひとたび選挙によって知事が交代すれば廃止や改組に繋がりやすく、所管する事業の結果によっては、担当職員が左遷させられるなど、知事の動向や影響力が露骨に組織運営や人事に反映しやすい組織でもあった（青森県企画史編集委員会編一九八二：一五―四八、五一―五三五八）。

②組織編成をめぐる国・府県関係

このように、公選知事の政治的な意向を反映しすぎることや、各部局によるセクショナリズムの発生、あるいは開発行政の失敗などによって、企画担当部局を通じた公選知事のトップダウン体制は必ずしも安定しなかった。こうした要因もあって、一九五〇年代に入ると第一回知事選挙で当選した知事の多くは、相次いで選挙で敗れていった（新川一九九五）。「後ろ盾」を失った企画担当部局は、多くの府県において整理・縮小が進んだものの、企画担当部局の組織そのものが無くなっていったわけではない。例えば青森県では、いったん企画室が廃止されたものの、実質的にほぼ同様の組織として総務部知事室調査課[10]が直ちに設置されている。

このように、企画担当部局が「定着」した要因として、国との関係が構築されるようになったことが指摘できる。国土総合開発法によって、国レベルの開発行政の体制が構築されると、府県の企画担当部局は、補助金や開発計画の策定などを通じて、経済安定本部や建設省など開発関係の省庁と結びつくようになった。また、開発行政をめぐっては、地元選出代議士などを通じた政府への要望活動などが多く、これを知事に近い企画担当部局が所管することも多かった。企画担当部局は開発行政の「窓口」として、府県庁内にその存在を確立していったのである（青森県企画史

編集委員会編一九八二：一七―一九）。

一方、企画担当部局のように、国との関係によって組織が安定化する場合がある一方で、国との関係によって組織が不安定化する場合もあった。例えば島根県では、一九五二年の地方自治法改正や財政状況の悪化から大規模な機構改革を行い、その一環として衛生部と民生部を統合した衛生民生部を設置した（島根県編一九五六：一）。これに対して厚生省が「容喙」し、島根県はこの衛生民生部を一九五四年に衛生部、民生部に再び分離している。こうした個別省庁による府県機構改革への「容喙」の影響について自治庁の小林行政部長は、「県として（機構改革を）やろうといたしましても、いろいろ中央各省の関係があったりなどいたしまして、実情はなかなかできがたい」[11]と指摘している。

(2) 府県人事をめぐる問題：人事の『停滞』と交流

①戦後「府県職員」の原初形態

内務省による地方官人事はなくなったものの、戦後府県における人的リソースは多様であり、幹部にする人材がいなかったわけではない。

例えば、身分の切り替えによって府県に「取り残された」旧官吏の多くは、引き続き公選知事の下で「地方公務員」として勤務した。例えば、後に長野県知事となる西澤権一郎は、東京高等蚕糸学校（現・東京農工大学）卒業後、蚕糸学校教員を経て、一九三三年に高等文官試験行政科に合格した。合格後、地方農林主事（のち地方事務官）として引き続き長野県庁で勤務し、岡山県と戦災復興院を経て一九四七年三月に長野県に戻り、民生部長、総合開発局長（総務部長兼任）を歴任している（西澤権一郎回想録刊行会一九八四）。

こうした旧官吏のほかに、府県の「生え抜き」として長年にわたって勤務してきた職員の存在が挙げられる。戦前

の府県職員には、全国的な異動のある高等文官試験合格者や普通文官試験に合格して県庁（地方庁）に配属されたたもののほかに、給仕や雇員などから昇進したもの、同じ県内の郡役場や町村役場などを経て入庁したものなど、地元採用の職員も含まれていた。

例えば、高知県の総務部長であった林壽良は、高知県中村町（現四万十市）出身で、高等小学校卒業後、郡役所給仕として入庁し軍需課長など五つの課長職を勤め上げたのち、労働兼民生部長を経て一九四九年に総務部長となった[12]。また、宮城県では、総務部の人事、庶務、税務、地方第一兼第二、調査、渉外、広報の七課長のうち、人事、庶務、税務、広報の四課長が地元生え抜きの職員によって占められており、うち庶務・税務の両課長は高等小学校卒であった【別表1】。このほか府県によっては、高文合格組と地元生え抜き組が争う場合も見られたという[13]。

②「知事人事」の開始

公選知事は、様々な出自を持つ「府県職員」を活用したものの、必ずしもそれは円滑なものであったわけではない。民間出身者が知事となった府県を中心に、幹部との軋轢がみられた。知事が「官僚的組織と風習に不慣れ」であったために、「府県庁の官僚勢力に取り囲まれ、官僚的な習慣、七めんどうな手続、「ハンコ」と書類に包囲」されたほか、「部下の官僚は、長い間事務を扱い、手慣れていたから、民間から飛び込んできた行政の素人たちの『思いつき』や『計画』を、巧みにつぶし」、「自分たちに都合のよい知事に仕立て直そう」とする場合もあった（永江一九五五：三七―三八）。

特に、高文合格者の部長たちは四〇歳前後とまだ年齢的に若いにも関わらず、府県庁内では「上がり」ポストであり他府県への異動も難しかった。このため、次期選挙に出馬する目的で、意図的に知事の対立勢力との関係を強める

など、知事との間で軋轢[14]を起こすことも少なくなかった（住本一九五五：三八、松野一九八九：七八―八一、津軽一九五九：八七―一〇〇）。

公選知事は、こうした軋轢に対して人事権を盾に対抗したが、それは政治的な人事・情実人事につながることになった。このため「知事選挙のたびに県庁内が二派に分かれ、中立さえ許されない。選挙後に人事の全面的な異動が行われ、この後はしばらく落着くが、首長選挙が一、二年後に近づくとまたざわめく」という状況になった（福田一九五三：四二―四六）。

このように、府県庁内部における人事が混乱する中、外部に人材を求める府県も少なくなかった。例えば、旧拓務省（大東亜省）や朝鮮総督府や関東州庁、満州国政府など、戦前・戦中に外地において勤務していたものが、省の廃止や引き揚げなどによってそれまでの勤務を続けることができず、戦後府県に幹部職員として就職する場合があった。こうした職員の採用は、多くの場合、かつての上司や同僚あるいは出身県など様々なコネクションを通じて行われた（久世一九五七：九二、沢田二〇〇六：四二）。復興開発や農業政策など重要政策を抱えていた当時の府県にとって、旧植民地での行政経験を通じて培った実務的・専門的な能力をもつ彼らの獲得は重要であり、知事自ら採用に当たる場合も少なくなかった。

例えば、戦後富山県の副知事・知事室長として復興開発を担当した成田政次は、出身地であり、関東局勤務時代から知己のあった高辻武邦が副知事（のち知事）を務める富山県に入庁している。成田は、高文合格後、拓務省を経て在満州国日本大使館関東局行政課長となり、関東州全般に亘る戦時政策の企画立案や予算配分の仕事に従事していた。こうした経験をもとに、富山県の開発行政に取り組んだという（成田二〇〇四：一五二―一五四）。また、熊本県の初代公選知事であった櫻井三郎は、引き上げや疎開などで県への入庁を希望する者の中から、開発行政や計画行政に関

する専門能力を持った人材を自ら積極的に採用した。このように外地からの引き上げ後に府県に着任した者たちの多くは、行政職員としての基礎的な教養や知識を身に着けていることや、満州や朝鮮などでの農林行政や開発行政などの豊かな経験を持っていたことから、府県行政の中枢で活躍するようになった（南一九九六：五〇―五五、岸本一九八五）。

この他に、他府県や中央省庁との人事交流も重要であった。例えば、小作官や農業技師、土木技師など農林省や内務省の土木関係の技官人事は、前述のように、本省によって全国的な人事が行われており、農業や土木関係の課長の多くは戦前・戦後を通じて複数の府県での勤務を経験している【別表1、2】。例えば、島根県で水産課長であった喜多村勇は、一九四六年に島根県水産試験場に勤務したのち、熊本県水産課長を経て一九五三年に島根県に帰り水産課長に着任している。

こうした技術系の職員は、産業政策や開発政策などにおいて重要な知識や能力をもっていることから、公選知事は特に重視していた。同じく島根県の水産商工部次長であった重田芳二は、まき網問題など当時島根県で重要な問題であった水産行政にあたらせるために、当時の恒松安夫知事が水産庁に派遣を懇望し迎え入れられたという[15]。また、農林省や京都、福岡、香川の各県の小作官を務めたのちに宮城県に赴任し、農地部長と経済部長を経て総務部長に就任した山尾三千雄などのように、彼らの中には自身の関係分野以外の重職に就く場合もあった[16]。

こうした中央省庁との人事交流は、戦前において「主流」であった内務省地方局系統の組織との間でも続けられていた。例えば、旧内務省地方局から分離した地方自治庁、地方財政委員会、全国選挙管理委員会の三機関は、一九四八年ごろから共同で職員の採用試験を行い、これらのほとんどを「見習」として府県に派遣していた[17]。また、これらの機関では、府県からの要請に応じて職員を府県に派遣していた。例えば、のちに広島県知事となった竹下虎之助は、

京都帝大法学部卒業後、島根県総務部勤務を経て終戦後の一九四七年に高文合格。同県の秘書課長を経て、一九五一年に同県企画室主査（課長級）に就任した。その後、島根県副知事から当時の自治庁選挙局長に移った兼子秀夫の仲介により、自治庁からの派遣として香川県総務部に地方課長・財政課長として三年弱勤務した後、自治庁から派遣されていた田中守総務部長と自治庁の仲介により広島県に異動し企画室次長や副知事を歴任した（竹下二〇〇六）。

このように、公選知事下の府県では、府県庁の内外から個別に人材を集めることで、戦後における新しい「府県職員」が形成されていたのである。

5．逆コース期の改革

(1) 局部組織制度の改革

地方自治法の制定以降、局部組織制度の修正を求める動きは、府県や個別省庁から上がっていた。府県側からは、前述の企画担当部局を法定部とすることや、府県の事情に合わせて地方自治法に定められた事務分掌を変更するよう求める場合があった[18]。個別省庁からも、関係部局の増設と法定化を求める動きが見られた（岩切一九七四a：三八）。地方自治庁も、一九四九年の第五回国会において、出先機関の都道府県への移管に合わせて地方自治法第一五八条を改正する予定であったが、移管が見送られたことで法案の提出は中止された[19]。

いわゆる「逆コース」期に入ると、他の様々な地方制度と同様に、地方自治官庁の主導により制度の見直しが進められた。

局部組織制度が見直される直接のきっかけは、一九五一年の政令諮問委員会において、国地方を通じた行政機構の

簡素合理化が指摘されたことであった(行政管理庁行政管理二十五年史編集委員会編一九七三：一二)。また、地方行政調査委員会議の勧告では、府県の自主性に配慮して組織編成の「標準」を「法定」することや、六部以内で自主的に組織を定めることも指摘されている(地方行政調査委員会議編一九五二：三六―三七)。一九五二年二月には「地方行政の簡素化に関する件」について閣議了解があり、「(1)　地方議会の議員の定数及び都道府県の局部は、簡素化の趣旨に従い、その標準を法定し、条例でその特例を定めることができるものとすること」とされた。これらを受けて、一九五二年と一九五六年に制度改正が実施されている。一九五二年の改正では、以下の三つの事項が提案されている。

第一に、人口段階別に府県を三つに分け、それぞれの局部の名称や分掌事務、局部数を示し、従来「法定」とされてきた局部組織の編成についての規定を府県の「自主性」を確保するために「標準」(標準局部例)とした。これらは、前述の答申や勧告を受けたものであったが、提案した自治庁としては必ずしも府県が自由に組織を編成することを認めていたわけではない。自治官僚による逐条解説では今次の改正が「何ら積極的な理由のない局部の変更、増減を防止しようとするものである」(長野一九五二：一〇三)とされ、改正と同時に府県に対して「局部の数の増加については、行政機構の簡素化及び合理化の趣旨並びに標準局部制の本質にかんがみ、特に慎重な配慮を加えられたい」と通達している(自甲第六六号)(自治庁編一九五三：一八三―一八四)。

第二に、国や他府県との「権衡」の明文化である。同じく逐条解説では、「国や他の都道府県との権衡」とは、「例えば、農林省の所掌事務となっている事務は、おおむね都道府県においても農林部又は経済部の所管とし、その局部の名称もその所掌事務を総括したものであると同時に国の各省の名称とも関連のあるものを択ぶべきであり、また、都道府県相互間においても、その局部の名称、所掌事務をなるべく統一あるようにすべきことをいう」としている(長野一九五二：一〇三―一〇四)。

第三に、自治庁は、増部の場合の内閣総理大臣との事前協議である。その理由として「都道府県の部制を如何に編成するか」ということについては、関係する個別省庁が「都道府県知事によつて如何ように処理されるか、如何なる部局において処理されるかということについては、非常に深い関心を持つて」いることから、「内閣総理大臣が府県の窓口になりまして、関係の各省との間の調節も図りつつ、一面又行政の簡素化というような見地から都道府県の部局を更に増設をして行くという場合につきましては協議をあらかじめ受けるようにしたい」[20]とされ、「協議」が成立しない場合は、組織の設置が認められないと説明している（尾兼一九八一：六六）。

ただし、この協議制については、府県による自主的な組織編成権を制約するものであるとして、国会での反対に遭う。例えば、参議院地方行政委員会において質問に立った高橋進太郎委員（自由党）は、自治体の自主的な組織編成権を侵害するものであると批判した[21]。この他にも、旧内務省出身者や地方自治関係者が反対[22]し、協議制は届出制に修正された。

この協議制は一九五六年の改正[23]で再び提案され実現した[24]。自治庁は、提案理由として、府県の自主性を重視する形で局部編成の「標準」規定が施行されたものの、「届出制」となったために、府県による「自主的」な局部組織の簡素合理化が進まなかったことを指摘し、局部組織の整理に自治庁が関与する必要性を主張した（自治庁編一九五七：三八九）[25]。

同年の改正と共に出された通達では、今次の改正地方自治法の施行時点で法定局部の数を超えているものは、施行の日から起算して三ヶ月以内（同年一一月末日）までにその存置について内閣総理大臣と協議を行なうものとし、協議が整わない場合は、施行の日から六ヵ月以内（一九五七年二月末日）までに局部の数を減らさなければならないとされた。また、法定数を超えた設置は「原則として認めない方針」であるとし、やむをえない「特別の事情」がある

場合に限り「一局部に限って協議に応ずる」とした。改正と同時に出された通達（自甲第六六号）においても「局部の数の増加については、行政機構の簡素化及び合理化の趣旨並びに標準局部制の本質にかんがみ、特に慎重な配慮を加えられたい」とし、たとえ設置が認められた「任意」局部であっても、事実上増部を行わないよう指導している（自治庁編一九五三：一八三―一八四）。

これに加えて、局部に準ずる組織に対する規制が強化された。同年の改正では、地方自治法第一五八条第三項において「局部（室その他これに準ずる組織を含む）」と明記された。同改正での想定問答集では、「局部」の定義について、「室等の下に課を設けるか否かはその室等が局部に準ずるものであるか否かの最も大きな目安で内部に分課組織のあるものは局部に準ずるものと考えてよい」（岩切一九七四b：四七）とした。ただし、「逆に分課がなければ部に準じないかといえば必ずしもそうではなく、多数の職員を擁し、その処遇、格、事務処理の実際、内部の組織等が局部に準ずる場合には局部に準ずる組織とみてよいであろう」とし、状況に応じて規制する意向を示している。この規制により、多くの府県において公選知事の権力基盤となっていた企画担当部局が、地方自治法に基づく設置規制の対象となった。府県における「局部に準ずる」組織は著しく減少し、一九五六年に一五府県で設置されていた内部に分課を持つ「知事室」（知事公室等を含む）は、翌年には大阪府[26]のみになっている。

このように、局部組織制度は引き続き地方自治法上に規定されたものの局部組織の編成は「標準」となった。また、実質的な「規制」かどうかは明文化されず、通達等や「協議」に委ねられることになった。

(2) 人事交流をめぐる制度の改革

内務省の廃止・府県の自治体化後も国と府県あるいは府県間の人事交流は続けられていたが、必ずしもスムーズに

であったわけではない。例えば、神奈川県では、議会と対立した総務部長を、他府県などに当時の内山岩太郎知事が異動させようとした際、旧内務省関係者に掛け合うなどしたものの、内務省による地方官人事のようにうまくいかず、実際の異動には半年以上かかったという（横浜市総務局市史編集室編一九九三：七五、八一、地方自治庁編一九五二：二七六）。

前述のように、国と府県あるいは府県相互間での人事交流が行われていたが、条件が整わないなどの要因から、交流がうまくいかない場合は少なくなかった。このため、府県は自身の希望に合った人材を獲得できる人事交流の制度を検討するようになった。一九五一年五月の全国知事会議では、全国知事会から、「人事交流連絡協議会」の設置が提案されている[27]。この人事交流連絡協議会では、個別省庁、地方自治庁[28]、全国知事会事務局が参加し、人事交流について府県と個別省庁が対等な立場で交流人事について協議することが予定されていた。

また、公務員制度が国と地方で分かれたことも、交流を阻害する要因となっていた。例えば、府県職員が地方公務員法の適用を受けることになったことから、恩給法の適用を受ける職員（国家公務員）と都道府県退職年金条例の適用を受ける職員（府県の地方公務員）との間で身分変更を伴う異動が行われた場合、年金の支給基準となる在職年限が通算されなくなった。これは、実際に府県間で異動する職員にとって深刻な問題であった[29]。

一方、地方自治官庁も自身の問題関心から人事交流の制度化を模索していた（岸一九五二：一二六―一二七）。一九五一年には、地方自治庁が当時人事院で検討されていた国家公務員の新恩給制度に都道府県職員を包括加入させることを各府県に通知している。これに対して、府県は恩給の問題は認識しながらも国が強制的に加入させることに反対した。また、人事院も「地方自治法の精神」から強制的に適用することに反対している。社会保障制度審議会も、制度は別個とし相互の通算措置を取るよう勧告したことから、府県の包括加入は中止となり、一九五二年の公務員制度

調査会での議論を経て一九五六年の地方自治法改正によって通算措置が取られることになった（稲垣二〇〇四：五六二―五六六）。

また、任用制度が国と府県で異なることも人事交流を阻害する要因と考えられており、地方自治官庁は地方公務員法の改正を模索していた。具体的には、試験制度を国と地方で統一し、府県の上級職には同試験を受験し自治庁が行う研修等を経て合格したものを任用する制度を構想していた。この案は、一九五二年に開かれた公務員制度調査会に小委員会案として提出されたが、府県側の反対に遭う。同調査会の公聴会に知事会代表として出席した大沢埼玉県知事は、「都道府県で公正なる選考委員会を設けて、その選考に合格した者の中から任命権者が採用することに定められたいのであります」と強く反対した(30)。東京都も知事名で「試験制度は、中央、地方を通じて統一的な制度が予想されているが、これは、地方の自主性に適しないので、賛成しがたい。中央、地方を通じて人事交流を考える場合は、中央及び地方の選考委員会に合格したものから任用するよう措置すること。任命権の帰属は現行通りとする」との意見を提出し、試験制度や職員の任用の統一に強く反対した。答申では、「府県の自主性を尊重すべきであるが」と前置きしつつ試験制度の共通化が盛り込まれたが、実現には至らなかった。

これに加えて地方自治庁は、一九五二年二月の世話人知事会議に、『昭和二十七年度定期人事交流斡旋要領』を提示した。この『要領』では、各府県が転出希望者調書及び後任者採用希望調書を地方自治庁次長宛に提出し、地方自治庁次長がこの調書に基づいて候補者を定めることになっていた。松村清之（当時自治庁官房調査課長）は、自治庁があくまでも人事交流の斡旋主体とならなければならず、「地方団体との間に人事を交流する各省庁の協力体制をつくりあげなければならない。各省庁は、地方団体からの受け入れ、地方団体えの（ママ）送り出しについて自治庁に申し出て自治庁はこれに基づいてその実現を図るという方式を確立しなければならない」とした（松村一九五四：三一一―三二一）。

しかし、地方自治官庁が一元的に人事を統制するしくみは、公選知事からの反発に遭う。例えば山形県は「人事の刷新、一般行政職員の練磨の機会賦与」という点で人事交流の必要性を認めながらも、「唯、昔の内務省人事に見る様な人事の一元的中央統制によって中央官庁が一方的に地方に君臨する形は困る」と指摘した[31]。また、知事会は交流制度の緊要性を認識しながらも「地方公共団体の代表者である首長の意に反してまでも、これを強制することは人事面から中央統制を強化することとなるから、これはあくまでも地方の自主性においてなされねばならない」とした。実際にも、この自治庁による斡旋はあまり効果を挙げなかったという（稲継二〇〇〇：五八、福田一九五三：五一―五二）。

この結果、人事交流はこれまで通り各府県と関係各省との個別交渉を通じて実施されることになり、地方自治官庁による人事交流の統制とその制度化は挫折することになった。

6．結語

(1) 公式制度と非公式制度

このように、戦後府県の組織編成と人事交流の制度をめぐっては、「公式制度」（法律上の制度）の形成に一定の限界が見られた。局部組織の編成と府県への地方官人事は、地方官官制に定められたものであったが、戦前・戦中の社会変化に伴う内政の多元化によって、戦前から個別省庁は徐々に関係部局に官僚を送り込むようになり、府県は状況に応じて組織を再編するなど、「公式制度」（地方官官制）が本来想定していなかった「非公式制度」が形成され、その実績が蓄積されていった。

一方、戦後の内務省や地方自治官庁は、新たな「公式制度」によってこうした現状を修正し、かつての「内務省―府県」体制に基づく組織編成や人事に戻そうとした。しかし、府県が状況に応じて自主的に現地で行政課題に対応する仕組みや、個別省庁と府県との多元的な関係を、大きく変更することになる制度の形成は困難であった。結果として、局部組織制度は府県側に裁量の余地のある「標準」や「協議制」となり、のちに公式制度としては「空文化」（今村一九八四）する。人事交流も、関連の公式制度は整備されたものの、地方自治官庁による斡旋の公式制度化は実現しなかった。

(2) 制度形成過程と正統性

このように、組織編成や人事交流の公式制度化に限界が見られたことは、地方制度をめぐる国と府県の関係構造と制度形成過程における正統性の問題が深くかかわっているように思われる。

伊藤大一が指摘したように、戦後の地方自治官庁による制度形成の正統性は「自治体の首長や立場を有効に代弁しているという了解に基礎づけられ」ている（伊藤一九八三：八―一三）。一方で、機関委任事務や本稿で述べた組織編成制度などの場合、地方自治法に定められた制度であっても、自治体を「規制」する制度の正統性は、個別省庁が府県に事務を委任するということに基礎づけられているということができる。伊藤が指摘するように、地方自治官庁は、内務省時代のように個別省庁と府県に対して一方的に制度を押し付けることはできない。内務省に「統合」されていた制度の形成主体としての正統性は、個別省庁や府県に「分立」したのである。

本稿で取り上げた局部組織と人事交流は、当初内務省によって「内務省―府県」体制を前提とした制度づくりが進められた。その理由は、府県に対する一般的監督権とともに、地方官人事と組織（ポスト）の編成権限を統合的に運

用することができたからこそ、内務省が内政の総括官庁として存在しえたからである（水谷一九九九：一六二）。

しかし、占領改革において「地方自治」が「民主化」の手段として正当化され、「内務省―府県」体制に基づく集権的な組織・人事制度は、その正統性を喪失することになった。局部組織制度は法定化されたが、制度の正統性の根拠は個別省庁と府県のそれぞれにもあることが明確化された。地方官人事の維持をめざす法制度づくりは、公務員制度の一本化の挫折やあっせん機関の問題に見られたように、人事の正統性が府県に移っていたことから挫折することになった。

ただし、地方自治官庁に全く正統性がなかったわけではない。伊藤が指摘したように、「自治体の首長や立場を有効に代弁」する場合や、個別省庁が府県と個別に関係する仕組みを維持する範囲で、地方自治官庁の正統性は確保される。しかし、地方自治官庁の行動が本当に「自治体の首長や立場を有効に代弁」しているかどうかに対する府県の判断は必ずしも明確ではない。

例えば人事交流をめぐっては、府県が「押し付け」と感じれば反対であり、事実上「押し付け」であってもそれによって補助金などのメリットがあれば「賛成」となる。その場合、府県にとって重要となるのは、府県が「自主的」に判断[32]する余地があることであると考えられよう。府県にとって人事交流は、交流自体に反対（あるいは賛成）なのではなく、地方自治官庁が「一元的中央統制によって」「一方的に地方に君臨する」ことに反対するのである。また、局部組織制度も、自主的な判断の余地のある「協議」や「標準」は認めるものの、明確な法制度に基づく「規制」となれば反対したのである。

このように、組織編成や人事交流における公式制度の形成過程は、その正統性が複雑に絡み合う中で一種の「不決定」（大杉一九九一）状況となり、組織編成と人事交流は「非公式制度」を通じて行われることになった。また、こう

した「非公式制度」を変更または阻害する「公式制度」は形成しえなかった。「驚くほどインフォーマルな制度」は、こうした戦後府県行政をめぐる国と府県の関係構造の中で形成されてきたのである。さらに言えば、戦後地方制度をめぐる「非公式制度」は、こうした国と府県（地方）との関係構造に起因する「公式制度」の限界を補完する（あるいは「公式制度」のありようを左右する）ものとして重要であり、こうした側面からの更なる研究が求められよう。

【別表１】宮城県の主要幹部職員（1953）

役職	職級	氏名	出身学校	出身地	高文合格	年齢	入庁年	主な職歴（県庁以外）	主な職歴（県庁内、県内自治体等）
企画審議室長	部長級	直江丙午郎	仙台商業	宮城	昭和10年	47	1948	教員、台湾総督府事務官、経済安定本部企画課	経済部長、企画審議室主査
秘書課長	課長級	北目進	東北大法・経	茨城	×	49	不明	経済調査庁	人事課長、県人事委員会次長
総務部長	部長級	山尾三千雄	北大農業経済	京都	×	50	1946	農林省、小作官（京都、福岡、香川）、農林省農政局	農地部長、経済部長
総務部次長兼人事課長	課長級	伊達安雄	東京農大	宮城	×	44	1936		（生え抜き）
庶務課長	課長級	渡辺秀雄	高等小学校	不明	×	43	1923		郡役所、建築課長、税務課長
税務課長	課長級	高橋彦治	高等小学校	不明	×	40	1939		村役場（13年）、庶務課（10年）
地方第一課長兼第二課長	課長級	山下稔	不明	不明	自23	29	不明	地方自治庁	
調査課長	課長級	早川淳一	名古屋高等工業	愛知	×	45	1946	愛知県、技術院	耕地課
渉外課長	課長級	内海幸悦	東京外語	不明	×	46	1946	京都一中（教員）、軍属（南方）	
広報課長	課長級	餅菊三郎	中学	不明	×	38	1937		調査統計課
民生部長	部長級	坂本晃	京大経済（東大法科中退）	宮城	昭和４年	51	1946	東北大助手、拓務省、朝鮮全羅南道警察部長	登米地方事務所長、産業振興部長、商工部長、
社会課長	課長級	福士賢蔵	福島高商	不明	×	45	1933		出納第一課長補佐、農地課長
母子課長	課長級	富吉利男	日大専門部	鹿児島	×	34	1952	鹿児島県庁→日大→内務事務官、地方自治庁	
経済部長	部長級	青木猛二	東大農業経済	不明	×	46	不明	農林省、物価庁	県人事委員会委員長
経済部次長兼農政課長兼特産課長	課長級	曽根敏夫	宇都宮高農	不明	×	45	1929		（生え抜き）（産業組合の育成・指導）
農業改良課長	課長級	志賀政敏	東大農業実科	不明	×	45	不明	農林省農事試験場	農務課長
蚕糸課長	課長級	山本友之丞	上田蚕糸	不明	×	48	1935	群馬県	蚕糸課
土木部長	部長級	佐藤繁次	東大	山形	×	46	1953	福島県、埼玉県、青森県土木部長、	
土木部次長兼管理課長	課長級	大須賀利清	東大農業実科	東京	×	47	1950	農林省、大阪、長野	
河港課長	課長級	内藤録郎	東大土木	宮城	×	44	1950	（他県）	
衛生部長	部長級	伊吹皎三	東北大医	宮城	×	49	1948	満州国厚生部	公衆衛生課長
公衆衛生課長	課長級	小原幸作	東北大医	宮城	×	47	1943		保健所
農地部長	部長級	近田正夫	九州大農	福岡	×	42	1952	三重県耕地課長	
耕地第一課長	課長級	小野啓介	不明	岩手	×	47	1950	滋賀県	
開拓課長	課長級	佐々木次男	不明	宮城	×	42	不明	満州	
商工部長	部長級	小岩忠一郎	東北大	岩手	×	45	1953	民間会社、青森県商工水産部長	
企業課長	課長級	橋森義松	不明	不明	×	46	1933		土木部（地方事務所等）、陸軍中尉、職業補導課長
観光課長	課長級	安達新平	東大国文	不明	×	43	不明		
水産部長	部長級	小林世紀	水産講習所	新潟	×	52	1949	農林省水産局、福井県、南方、水産庁沿岸漁業課長補佐	
漁政課長	課長級	二瓶保	仙台高等実務学校	不明	×	40	1933		人事課長補佐
水産課長	課長級	裏辻公博	水産講習所	不明	×	42	1946	愛媛県、静岡県、福島県、台湾総督府	気仙沼水産高校教頭
労働部長	部長級	西宗直	東大法	長崎	昭和12年	47	1949	北海道、東京、群馬県、福岡県、長崎県、労働省	民生部長
労働部次長兼労政課長	課長級	齋藤倫一	法政	不明	×	47	1947	満州	地方事務所長
職業補導課長	課長級	針生寿平	高等小学校	不明	×	46	1923		高等小学校卒業後入庁（30年）
林務部長	部長級	吉田潤弥	盛岡高農	宮城	×	47	1930		盛岡高農卒業後入庁（23年）
林政課長	課長級	菅原省三	盛岡高農	不明	×	43	1935		盛岡高農卒業後入庁（18年）、治山課長
施業課長	課長級	石川琹記	不明	不明	×	54	1924		林業施業関係（生え抜き25年）
出納長	部長級	岡信俠助	東大	宮城	昭和２年	51	1946	殖産局属、江原道内務部長	宮城県臨時特別建設本部次長

資料出所：「宮城縣廳の中堅列伝」『公務員』1953年６月号、72-77頁「府県めぐり　宮城県の巻」『公務員』1950年11月号、50-51頁　秦郁彦（1981）『戦前期日本官僚制の制度・組織・人事』東京大学出版会　地方財務協会（2013）『内政関係者名簿』地方財務協会などをもとに筆者作成。

【別表２】島根県の主要幹部職員（1953）

役職	職級	氏名	出身学校	出身地	高文合格	年齢	入庁年	主な職歴（県庁以外）	主な職歴（県庁内・県内自治体）
副知事兼総務部長	部長級	本山修策	東京帝大	島根	×	53	1951	樺太庁、大東亜省、経済安定本部東京管区経済局物価課長	
秘書室長兼人事課長	課長級	脇坂才夫	不明	島根	×	38	1939		村役場主事、県雇、
広報文書課長	課長級	古瀬禦	島根師範	不明	×	39	1945		公立学校教員、地方課、人事課、企画室主査
財政課長	課長級	伊達慎一郎	東京帝大・満州大同学院	不明	昭和６年	45	1948	文部省、満州国国務院法制局、副県長、経済部	民生課、広報課、漁政課長
地方課長	課長級	篠原幹雄	東大法	不明	自24	29	1952	地方自治庁、京都府	
統計課長	課長級	平井新三郎	島根県立商業学校	不明	×	46	1938		農林主事補、社会福祉課主事
県東京事務所長	課長級	岩田高	朝鮮水原高農	不明	×	50	1945	朝鮮	農地課、農業協同組合課長、美鹿地方事務所長
水産商工部長	部長級	児玉真一	東大農	不明	×	44	1946	兵庫県、福岡県、高知県、愛媛県	農地課長、農地部長、企画室次長、那賀地方事務所長
水産商工部次長	課長級	重田芳二	北大専門部	不明	×	41	1953	農林省水産局、千葉県、鹿児島県、水産庁	
漁政課長	課長級	津森甚三郎	松江農林	島根	×	52	1940		県嘱託、経済部企画課、商工課、庶務課、八束地方事務所長
水産課長	課長級	喜多村勇	水産講習所・東京外語	不明	×	38	1953	熊本県水産課長	島根県水産試験場
鉱工観光課長	課長級	足立真重	不明	不明	×	46	不明		大仁地方事務所経済課長、農務課、農地課、林政課長、中小企業課長
中小企業課長	課長級	竹下虎之助	京大法	島根	自24	29	1947		文書課長、秘書課長、企画室主査
労政課長	課長級	吉岡信	不明	不明	×	43	1925		県給仕、医務課長
農林部長	部長級	大久保清和	東大法	京都	昭和10年	42	1947	朝鮮忠清南道警察部長、大阪府渉外課長	経済部長
農林部次長	部長級	阿部義賢	京大農	大分	×	48	1952	農林省長野営林署長	山林部長
農政課長	課長級	加茂佐重	不明	不明	×	47	1952	農林省島根食糧事務所検査部長	県農政課
農業改良課	課長級	三代良信	岐阜高農	島根	×	43	1948	佐賀県、広島県	島根県農業試験場、農務課技師、改良課長
蚕糸課長	課長級	奥原国雄	京都高等蚕糸	島根	×	52	1951	長野県教員、京都繊維専門教授	
畜産課長	課長級	川島三美	三重高農	三重	×	48	1947	農林省、富山県、長崎県、兵庫県、	
耕地課長	課長級	吉原蔵六	岐阜高農	愛知	×	49	不明	奈良県、愛知県、福井県、福島県	
農地課長	課長級	新見泰三	東大法	山口	昭和８年	45	1946	拓務省、樺太庁、京城逓信局長	教養課長
開拓課長	課長級	梨田精	不明	不明	×	42	1930		土木部
林政課長	課長級	寺戸実雄	不明	不明	×	45	不明		農務課
森林計画課長	課長級	守泰勉	岐阜高農	和歌山	×	50	1943	大阪府農林技手	林務課、森林土木課長、地方事務所
治山課長	課長級	宇津英一	三重高農	島根	×	44	不明		林業技術員
衛生民生部長	部長級	志水清	岡山医大	岡山	×	48	1950	岡山医大助手、軍医、大阪府公衆衛生課長	衛生部長
公衆衛生課長	課長級	浜田彪	京城帝大医	鹿児島	×	36	1948	京城帝大副手、京城公立専門教授、鹿児島県(保健所長)	公衆保険課
薬務課長	課長級	市村孝夫	熊本薬専	京都	×	44	1952	朝鮮総督府衛生試験室、京都府薬務課	
医務課長	課長級	講武亮三	松江中	島根	×	48	1926		(生え抜き)
援護課長	課長級	遠藤房敏	陸軍士官学校	不明	×	55	不明	元陸軍大佐	
社会福祉課長	課長級	小笹荘市	不明	不明	×	48	不明		県給仕、地方事務所長、保護課長、労政課長、医務課長
婦人児童課長	課長級	齋藤守正	東大農実学科	不明	×	47	不明		耕地課、開拓課長、地方事務所長
土木部長	部長級	有馬博雄	名古屋高工	愛知	×	53	1949	関東庁、岐阜県、長野県、石川県	
管理課長	課長級	川田陽吉	京大法	群馬	建23	29	1951	建設省道路局	
砂防課長	課長級	泉谷吉春	東大農	大阪	×	43	1949	鹿児島県土木技師、静岡県	砂防課長、県営三成発電所長
建築課長	課長級	三島義雄	早稲田理工	愛知	×	38	1952	愛知県、戦災復興院	
道路課長	課長級	和田良雄	京大工	不明	×	41	1953	熊本県道路技手、岩手県、山形県	
河港課長	課長級	横山肇	京大工	不明	×	42	1953	大阪市水道部、鹿児島県土木部、海軍省技師、鹿児島土木出張所	
出納長	部長級	富金原義一	不明	島根	×	51	1923	内務省（出向）、群馬県地方課長、岐阜県地方課長、広島県経理課長、広島県議会事務局長、経済調査庁第一部長	迩摩郡書記、
企画室長	部長級	東極良太郎	京大農	不明	×	47	不明		民生部長、企画室次長（生え抜き）

資料出所：「島根県庁の人材一覧」『公務員』1954年２月号、71-77頁　秦郁彦（1981）『戦前期日本官僚制の制度・組織・人事』東京大学出版会　地方財務協会（2013）『内政関係者名簿』地方財務協会などをもとに筆者作成。

〈参考文献〉

青森県企画史編集委員会編（一九八二）『青森県企画史　三十五年の歩み』青森県企画部
天川晃（一九八六）「変革の構想――道州制論の文脈」大森彌・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』東京大学出版会
天川晃（一九八九）「昭和期における府県制度改革」日本地方自治学会編『日本地方自治の回顧と展望』敬文堂
天川晃（一九九四）「地方自治制度」西尾勝・村松岐夫編『講座行政学　第二巻　制度と構造』有斐閣
天川晃・岡田彰編（一九九八）『GHQ民政局資料　地方自治2』丸善
石原信雄（一九九五）『まあ、いろいろありまして』日本法政学会
市川喜崇（一九九一）「昭和前期の府県行政と府県制度（一）」『早稲田政治公法研究』第三七号
市川喜崇（一九九三）「昭和前期の府県行政と府県制度（四・完）」『早稲田政治公法研究』第四一号
井出成三（一九四二）「特別地方官庁の拡充傾向に就いて」『自治研究』第一八巻二・三号
伊藤大一（一九八三）「行政官庁と官僚制」『法学セミナー増刊　官庁と官僚』日本評論社
稲垣浩（二〇〇四）「国・府県間人事交流の制度形成」『東京都立大学法学会雑誌』四四巻二号
稲垣浩（二〇〇六）「戦後府県企画担当部局の形成と展開」『年報行政研究』四一号
稲継裕昭（二〇〇〇）『人事・給与と地方自治』東洋経済新報社
入江容子（二〇一二）「自治体組織と人事」真山達志編『ローカル・ガバメント論』ミネルヴァ書房
岩切孝一（一九七四ａｂ）「都道府県の局部組織について（一）（二）」『地方自治』第三一九・三二〇号
尾兼弘幸（一九八一）「地方自治法逐条沿革　34」『地方自治』三九九号
荻田保（二〇〇〇）『現代史を語る　1　荻田保　内政史研究会談話速記録』現代史料出版
大杉覚（一九九一）『戦後地方制度改革の〈不決定〉形成』東京大学都市行政研究会　研究叢書4
大杉覚（一九九七）「未完成のプロジェクト？　地方分権と改革システムの形成(1)」『成城法学』五五号
今村都南雄（一九八四）「地方公共団体の組織編成」雄川一郎・塩野宏・園部逸夫編『現代行政法体系　第八巻　地方自治』有斐閣
今村都南雄・辻山幸宣編（二〇〇四）『逐条研究地方自治法　Ⅲ　執行機関―給与その他の給付』敬文堂
内田信也（一九五一）『風雪五十年』実業之日本社
岡田彰（一九九四）『現代日本官僚制の成立』法政大学出版局

加藤富子（一九八一）「変貌する地方公務員像」『ジュリスト増刊総合特集22号』有斐閣
岸昌（一九五二）「地方自治の再建（一）」『自治研究』第二八巻一号
岸本清三郎（一九八五）『さきを駆けた地域農政の記録』熊本日日新聞情報文化センター
喜多見富太郎（二〇一〇）『地方自治護送船団』慈学社
行政管理庁行政管理二十五年史編集委員会編（一九七三）『行政管理庁二十五年史』行政管理庁
久世公堯（一九五七）「府県における地方自治の実態（四）」『自治研究』第三三巻六号
黒澤良（二〇一三）『内務省の政治史』藤原書店
小林與三次（一九六九）「自治雑記　56」『地方自治』二六二号
沢田一精（二〇〇六）『風の吹くまま』熊本日日新聞社
全国知事会（一九五七）『全国知事会十年史　資料編』
自治庁編（一九五三）『改正地方制度資料　第八部』自治庁
自治庁編（一九五七）『改正地方制度資料　第一二部』大蔵省印刷局
島根県編（一九五六）『島根県行政機構改革要綱』島根県
神一行（一九八六）『自治官僚』講談社
新川敏光（一九九五）「新潟県における開発型政治の形成――初代民選知事岡田正平とその時代」『法政理論』第二七巻三・四号
鈴木俊一（一九五七）「地方自治の動向（下）」『自治研修』一九五七年一月号
住本利男（一九五五）『地方自治はどこへゆく』学陽書房
大霞会（一九七七）『内務省外史』地方財務協会
大霞会（一九八〇a）『内務省史　第一巻』原書房
大霞会（一九八〇b）『内務省史　第二巻』原書房
高木鉦作（一九八六）「戦後体制の形成―中央政府と地方政府」大森彌・佐藤誠三郎『日本の地方政府』東京大学出版会
竹下虎之助（二〇〇六）『地方自治とは何か　竹下虎之助回顧録』現代史料出版
津軽芳三郎（一九五九）「副知事・助役制度の問題点について」『自治研究』第三五巻二号
内事局編（一九四八）『改正地方制度資料　第三部』内事局

永江一夫（一九四六）『新地方制度と地方選挙』日本社会新聞社
長野士郎（一九五二）『改正地方自治法逐条解説：第13国会改正部分』港合作出版社
成田政次（二〇〇四）『県政断章』成田尚武
成田頼明（一九七九）「都道府県の行政組織」全国知事会編『変動期における都道府県政』全国知事会
西澤権一郎（一九五二）「自然と人間生活の一体性」『国土』第二巻一五号
西澤権一郎回想録刊行会（一九八四）『清風自来』第一法規
地方行政調査委員会議編（一九五二）『地方行政調査委員会議資料』地方行政調査委員会議
地方自治研究資料センター編（一九七七a）『戦後自治史　第一巻』文生書院
地方自治研究資料センター編（一九七七b）『戦後自治史　第三巻』文生書院
地方自治庁編（一九五二）『改正地方制度資料　第七部』
内務省地方局編（一九四七）『改正地方制度資料　第一部』内務省
東浦庄治（一九三八）「農村自治制度案批判」『法律時報』第一〇巻九号
福田善次（一九五三）「中央・地方の人事交流　沈滞の原因を衝く」『公務員』一九五三年三月号
古井喜実（一九六六）『古井喜実氏談話速記録』内政史研究会
松野秀雄（一九八九）『県政秘話』川口末広
松村清之（一九五四）「地方公務員の人事交流」『町村合併促進法施行一周年・地方自治総合展覧会記念　自治論文集』地方財務協会
丸山進（一九五二）「総合開発計画作成の問題点」『国土』第二巻一四号
水谷三公（一九九九）『官僚の風貌』中央公論新社
南良平（一九九六）『戦後熊本の県政史』熊本日日新聞情報文化センター
八木康（一九九三）『岩手の開発に挑む　戦後の県総合開発の歩み』熊谷印刷出版部
横浜市総務局市史編集室編（一九九三）『横浜市史　資料編3　占領期の地方行政』横浜市
読売新聞佐賀支局編（一九六九）『知事物語』金華堂
歴代知事編纂会（一九八〇）『日本の歴代知事　第一巻』歴代知事編纂会
Samuels, Richard J. *The politics of regional policy in Japan.* Princeton: Princeton university press, 1983

注

（1）本稿は、二〇一四年五月二五日に東海大学高輪キャンパス（東京都港区）において開催された、日本行政学会における報告論文を基に加筆・修正を加えたものです。当日司会を務めて頂いた市川喜崇先生（同志社大学）、討論者として有益なコメントを頂いた宗前清貞先生（大阪薬科大学）、また会場等にてコメントを頂いた本学の佐藤克廣先生はじめ多くの方々に深く感謝申し上げます。なお、本文中の誤りはすべて筆者の責任です。

（2）本稿では、旧内務省地方局系統の後継機関（地方自治庁、自治庁など）について、地方自治官庁と呼ぶ。ただし、個別の名称が必要な場合はその名称を記す。

（3）本稿では、地方自治官庁を除く、府県行政に関係する官庁（建設省、農林省、厚生省など）を個別省庁と呼ぶ。ただし、個別の名称が必要な場合はその名称を記す。

（4）例えば、地方制度調査会における道州制（「地方制」）の導入をめぐる府県の対応を分析したものとして、大杉（一九九一）がある。

（5）内務省意見（内閣官房総務課資料「昭和十三年以降文官制度改正ニ関スル書類」二A―四〇―資二七二、国立国会図書館蔵）。

（6）こうした一連の制度改正の結果、一九四七年の地方自治法施行直前には、大阪府で九部、宮城県で八部、香川県で六部が設置されるなど、組織が膨張していった（大霞会一九八〇b：八八―九五）。

（7）このため、知事への昇進を目の前にした部長を中心に、主務大臣や知事との調整よりも、人事権者である内務本省の意見を優先するか、あるいはこれを忖度して行動する場合が多く、「ほんとうに県将来の為に官僚の頭が動」かなかったという（大霞会一九七七：一七六、地方自治研究資料センター編一九七七a：一二九、八木一九九三：六三）。

（8）他に、社会党の中村高一議員から、政党人事のように内務省が人事権を握っていることで、「理論的根拠」のない「頻々タル」官吏の更迭を招いてきたことが指摘された。また、自由党の岩本信行議員は、内務省が人事権を持っていることで、個別省庁の専門行政が停滞してしまうと批判している。

（9）なお、大都市（五大市）については、特別市制を前提とし府県と一律の制度を取ることを想定していた（内事局編一九四八：四一八）

（10）同課は、一一係二三名でスタートし、一九五五年には九係七三名へと規模を拡大している。

（11）『第二四回国会衆議院地方行政委員会会議録』第四一号、昭和三一年四月二五日、一六頁。

（12）高知県では、当時民生部長も同様に地元生え抜きの職員であった。「府県めぐり　高知県の巻」『公務員』一九五一年四月号、四〇

一四一頁。

(13) 原正「府県めぐり(13)兵庫県の巻」『公務員』一九五一年八月号、三八頁。

(14) こうした公選知事との軋轢もあってか、府県における高文合格者は徐々に少なくなっていった。例えば、一九五二年には、府県の総務部長(旧内務部長)のうち高文合格者は四〇都府県中二二名、民生部長では一二人、経済部長では一八人にとどまっている。「地方公務員白書」『公務員』一九五二年七月号、八四―八九頁。また、課長級においても、例えば一九五〇年の大阪府では、五八人の課長のうち高文合格者は五名であった。「府県めぐり　大阪府の巻」『公務員』一九五〇年八月号、二六―二八頁。

(15) 「島根県庁の人材一覧」『公務員』一九五四年二月号、七一―七七頁。

(16) 「宮城縣廳の中堅列伝」『公務員』一九五三年六月号、七二―七七頁。

(17) 同制度は一九五二年に「地方公務員幹部候補生試験」として制度化され、合格者は数年間の「下積み」を経た後、各府県の財政課長や地方課長などに着任した(小林一九六九：六四―七一、加藤一九八一：五六―五七、石原一九九五：一〇六―一四八)。

(18) 例えば、西澤(一九五二)、丸山(一九五二)など。

(19) 「地方公共団体の人員整理はいかにして行われるか」『公務員』一九四九年七月号、四五頁。

(20) 『第十三回国会参議院地方行政委員会会議録』第五十一号、四頁。

(21) 『第十三回国会参議院地方行政委員会会議録』第五十四号、四頁。

(22) 自由党・堀末治、同じく石村幸作、岩沢忠恭(もと内務省国土局長、初代建設事務次官)、高橋進太郎(もと拓務省企画課長、宮城県副知事、のち宮城県知事)宮田重文(のち常陸太田市長)、緑風会館哲二(もと内務次官、東京府長官)、民主クラブ林屋亀次郎及び改進党岩木哲夫(もと文部政務次官)の各議員は、一九五二年七月七日の参議院地方行政委員会において、協議制を届出制とする修正案を提案している。

(23) 一九九一年の地方自治法改正によって標準局部例が廃止されるまで、地方自治法第一五八条には大きな改正は見られず、この改正は戦後の大部分の期間における府県局部組織を規定するものとなった。

(24) なお、岩木委員は、提案にあたり、この修正案の要旨として「都道府県の局部の数、名称などは地方の実情に即応し、且つ国の行政組織及び他の都道府県の局部との間に権衡を失しないように定むべきであって、第百五十八条第二項にこの旨を規定した以上、その数を増加する場合にあらかじめ内閣総理大臣に協議させる必要はないので、局部の増減を届出制に改むることといたしたいわけであります」と述べている。『第十三回国会参議院地方行政委員会会議録』第五十九号、二二頁。

(25) 一九五六年一月の時点では、法定局部数を超えて局部を設置している府県は、三五府県にのぼり、法定局部との差が最も大きかったのは、四部超過（一〇部設置）していた宮城県（六部制）であった。また、山梨県のように人口百万人以下（四部制）にもかかわらず七部設置（一九五二年までは九部）していた例もあった。

(26) ただし大阪府は、同時に農地部を廃止したため、知事室を局部の一つと計算すれば全部で九部編成となっており、通達に示された法定局部数（八部）に一部加えた「合法」状況となっている。

(27) 『毎日新聞』神奈川版、一九五一年五月二七日。

(28) 地方自治庁は庶務を担当することになっていた（全国知事会一九五七：五六八）。

(29) 例えば、当時高知県職員で自治労協書記長であった橋田正武は「この自治法の中で、われわれとしてぜひ実現してもらいたい問題が一つあります。それは国と地方自治体、地方自治体と地方自治体間の人事の交流について、恩給を通算するような措置をとる、こういう規定でございます。現在私たちが高知県におりまして、香川県に転勤いたしますと、そこで恩給年限が切れまして、新しく香川県では恩給年限が一年から始まっていく、こういう不合理なことが現実に行われておったわけであります。これはわれわれ将来の生活権の問題でありますので、（中略）ぜひとも恩給の通算ができますような措置を先生方にお願いしたい」と述べている。第二二回国会衆議院地方行政委員会参考人招致における発言。『第二二回国会衆議院地方行政委員会議録』第三八号、一九五五年七月一二日。

(30) 全国知事会は、大沢知事の埼玉県案を中心に、各府県の意見を加えて知事会意見案を取りまとめ、「改革の目途として留意すべき」点として「地方自治体の自主性とその多様性を考慮した諸制度の確立を目途とすべきである」と指摘している。「公務員制度改革要綱案に対する都知事意見」一九五五年九月二六日『全国知事会関係資料綴』東京都公文書館所蔵、三六―〇九五―一四五・一四六。

(31) 山形県「意見書　現行地方制度に関する問題点」一九五三年四月四日『全国知事会関係資料綴』東京都公文書館所蔵、三六―〇八二。

(32) こうした判断が公選知事によって行われる場合、戦後日本の国・府県関係の全体像とともに、府県での政策決定過程とその構造が判断に影響してくるものと考えられる。その問題については、別稿に譲りたい。