

特別市制運動の基層と今日的意義

—横浜市の神奈川県からの分離独立史の検証を通して—

2014（平成26）年3月

弘前大学大学院地域社会研究科

橘田 誠

特別市制運動の基層と今日的意義
—横浜市の神奈川県からの分離独立史の検証を通して—

序 章	研究の視点	1
第1章	都道府県の地方自治二層制に対する姿勢	7
第2章	我が国における大都市制度改革の系譜	23
第3章	特別市制問題をめぐる先行研究の論点	36
第4章	特別市制をめぐる神奈川県と横浜市	46
第5章	指定都市制度の成立と第4次地方制度調査会「地方制」答申 の未実施	143
第6章	諸外国の大都市制度と我が国の地方自治制度の比較検討	175
終 章	総括—特別市制運動の基層と今日的意義	188

参考資料

1	大都市制度創設運動と神奈川県・横浜市の動向	197
2	内山日記抜粋（特別市制関連記述）	213
3	主要参考文献	228

序 章 研究の視点

2011（平成 23）年から 2013（平成 25）年にかけては、久しく地方分権改革議論の俎上に上がることがなかった我が国における大都市制度のあり方の議論が再燃した。その結果、「大都市地域における特別区の設置に関する法律」が議員立法により 2012（平成 24）年 8 月に成立した。この法律は、人口 200 万人を超える指定都市を含む大都市地域に東京都に設置されている特別区を設置できるようにする手続法である。1）具体的には、大阪市を廃止し、市内に特別区を設置することを想定したいわゆる「大阪都構想」を実現するための法律でもある。2）時期を同じく大都市問題を審議中の地方制度調査会をバイパスしてまで、地方制度の根幹となる制度決定が議員立法でなされたのである。3）この動きは戦前の「六大都市（五大都市）ニ特別市制実施ニ関スル法律案」が衆議院に議員提案で提出された先例を彷彿させるものであるが、前者が速やかに法律として成立したのに対し、後者の特別市は、再三にわたり議員提案で法律案が議会に提出されたものの、成立せず、戦後の地方行政民主化により地方自治法に明文化されながらも、大都市特例 16 項目の五大市への移譲、すなわち指定都市制度創設と引き替えに施行されることなく条文が削除された。

このような経過から妥協の産物とも指摘される指定都市制度であるが、制度構想から半世紀以上が経過しても、これまで地方制度調査会など国レベルの大都市制度議論の中で、指定都市制度の見直しについては、正面からは取り扱われず、東京都区制度の見直しや中核市、特例市などの特例制度の設置など制度の微修正に留まってきた。4）

大都市制度である特別市は、全国画一的な都道府県と市町村という二層制の普通地方公共団体の制度のもとで、市か府県のいずれかの自治体を基本として、それに対応する府県と市との間で特別の制度や行財政の特例を定めたもので、普通の市とは異なった大都市の自治体の特別制度である。5）しかし、府県の反対によって特別市制度廃止の引き換えに制度化された指定都市制度は、特別市制運動が挫折したのではなく、特別市制の自壊を回避しつつ、普遍主義的自治制度のもとで、実質的な「特別市」を達成するための、巧妙に開発された制度であるという指摘もある。6）

指定都市制度は普遍主義的バイアスのある自治制度のもとでの普遍制度としての道府県・市町村の二層制を前提とし、精巧な「暫時休戦協定」であった指定都市制度が妥協の産物といわれながら、長期に安定し、かつ適用ないし適用希望の自治体が増大し、「平和的」に周辺市町村合併の促進要因となってきたのは、制度変遷の過程が生み出したものである。7）大都市制度を見直す議論は、このように安定化した指定都市制度を見直し、普遍制度として地方自治二層制を前提とした都道府県のあり方そのものを問う課題でもあることから、正面から議論する対象とされて

こなかったのである。

都道府県制は明治初期の廃藩置県後、1888（明治 21）年に至って、1 道、3 府、43 県という府県の境界と名前が確定したが、1943（昭和 18）年に東京府が東京市を吸収合併して集権的な東京市になった経緯があるだけで、それ以来 120 年余も変わらずにきている。市町村が合併など変化が著しかったのと比較すれば国と市町村の間にある都道府県は驚くべき安定性を示してきた。8)

かつての特別市は、国の機関である府県からの自立の側面を持っていたが、戦後は、自治体である府県からの自立の側面に転換しただけでなく、個別の府県と大都市の関係も、規模、歴史、国や広域自治体との関係性や地域での役割など、特別市規定が削除され指定都市制度が創設された当時とは比較することのできない変化がみられる。さらに、人口減少化にあっても経済を持続可能なものとして、人々が全国で安心して快適な暮らしを営んで行けるようにしていくためには、大都市等の果たすべき役割は、今後更に増大する。人々の暮らしを支え、経済をけん引していくのにふさわしい核となる都市やその圏域を形成していくことが必要である。特に、三都市圏においては、これまで比較的緩やかであった高齢化が今後急速に進行するとともに、高度経済成長時期に整備した社会資本が一斉に更新期を迎える。三大都市圏では、このように増加する行政課題に対応しつつ、経済の成熟化、グローバル化の進展など、構造的な転換期を迎える中で、引き続き我が国の経済をけん引する役割を果たすことが求められる。9) ここでの課題は、基礎自治体（市町村）と広域自治体（都道府県）の区別を前提に議論ができるのか、基礎自治体に焦点を当てるとしても、人口面でだけとってみても、多様な現実に、制度としてどのような対応ができるかであり、基礎自治体である指定都市は効率と自治という相反する二つの命題を背負い、大都市という人口集積は、日本が少子高齢化・人口減少という潮流に入ったなかで、これまでとは異なる意味を帯びる点にも留意する必要がある。10) このような新たな視点に立った大都市のあり方を模索することが求められている。

これまで、大都市制度改革の議論は、戦前からの特別市制運動から始まり、1956（昭和 31）年の指定都市制度創設後、指定都市や指定都市を包括する道府県からは指定都市制度を見直す問題提起は継続して行われてきているが、そこで主張されている制度構想は今日的な新たな問題提起ではなく、戦前の大都市と府県が対立する特別市制運動論争の延長線上のものである。

このような背景をふまえ、本稿は戦前期からの大都市自治拡充運動の成果として、1947（昭和 22）年に地方自治法によって制度化された特別市制度が施行されることなく廃止された過程や背景について、横浜市の神奈川県からの分離独立の歴史的経過に焦点を当て、考察することによって、制度が実現しなかった要因の一端を明らかにしようとするものである。

従来の特別市制運動論の分析は、五大都市と五大府県との対立という枠組みで論

述されることが多かったが、本稿では、これまで必ずしも詳細に整理されてこなかった個別府県と個別市の関係性を、具体的には神奈川県と横浜市の論争に焦点をあてて、考察しようとするものである。

そこで、まず、大都市制度の見直しが地方分権改革の俎上に上がってきた 2011(平成 24)年 3 月に、都道府県を対象とした大都市制度など地方自治制度に対するアンケート調査を実施し、現在の都道府県の姿勢を明らかにしておくことを試みた。

現行の大都市に係る制度である指定都市制度も都と特別区の制度も、府県制を基本にしたもので、都と区の制度は 1889(明治 22)年に制定された三市の「特例」、指定都市制度は、1922(大正 11)年に制定された「六大都市行政監督ニ関スル法律」による仕組みを、地方自治法のもとで新しい形にして制度化されたものであった。11)したがって、都道府県は市町村を包括する広域の地方公共団体であり、そのもとでの仕組みである特別区も指定都市も地方自治二層制を前提とするものである。

このような経緯の中で、普遍制度としての地方自治二層制を見直すことに繋がる可能性がある大都市制度のあり方について、都道府県がどのような問題認識を持ち、改革の動きに対しどのような姿勢を示しているのか。大都市制度の見直しの対象となる指定都市を包括する道府県と他県に認識の相違があるのかといった点を明らかにしていくものである。大都市における課題を解決する新たな仕組みを地方自治制度の改革によって対応することは、明治時代以降、基本的な枠組みを継承している都道府県という区域や広域自治体である都道府県そのものの議論につながっていくものである。

この結果をふまえ、特別市制問題の基層を分析することを試みた。今般の大都市制度のあり方議論の中で制定された「大都市地域における特別区の設置に関する法律」が想定する大都市制度は、一般制度である特別区制度を東京都以外の地域に適用するものであり、都と特別区の普遍制度を前提とした制度設計である。

地方自治二層制の安定をもたらした大きな契機は、地方自治法に規定された特別市条項の廃止とセットで、法制上、市町村を基礎的地方公共団体、都道府県を市町村を包括する広域的な地方公共団体であると地方自治法に明文化したことである。

特別市制運動は、五大市にとっては特別市制運動挫折の歴史であり、五大府県にとっては大都市の分離・独立を阻止した成功の歴史でもあると言われる。12)特別市制度を求める大都市側とそれを阻止する府県側の主張には、半世紀上経過した現在と当時に大きな差異はなく、対立する論点も基本的に一致している。特別市制度の創設はGHQを背景とした戦後改革の時期と一致したが、戦前からの運動論の延長線としての結果でもあった。

1947(昭和 22)年に地方自治法で規定されながらも、日本国憲法第 95 条の地方自治特別法に基づく住民投票範囲の変更により、直接的に特別市の実現を阻んだと指摘される要因には、GHQの存在がある。その中でGHQの政策決定に影響を与

えた有力人物の一人が、必ずしも地方自治制度に精通していなかった外交官出身の神奈川県知事であった内山岩太郎である。

内山の主張は、GHQの意向を踏まえた、府県知事公選や地方分権といった地方自治改革の基本的な考え方を論拠としたものであり、その主張が功を奏したと思われがちであるが、一方で横浜市の位相がこれに影響を与えた可能性もある。神奈川県と横浜市の対立のみならず、横浜市と川崎市の関係が時代背景の中で輻輳し、その遠因となったことを史料により明らかにする。

さらに、占領時の地方自治改革が講和独立以降のいわゆる逆コースにより、特別市制度そのものが廃止されていく過程と、これに続く第4次地方制度調査会で答申された府県を廃止し、いわゆる道州である「地方」を置くことが実施されなかったことにより、我が国の地方自治二層制は安定化・継続化することとなった。この過程においても特別市制度の残像が影響したことを明らかにする。

我が国の地方分権改革の動向や地方自治制度改革の一形態として主張される道州制議論などでも、広域自治体と基礎自治体が共存する地方自治二層制が前提となっている。戦前からの特別市制運動は、官治・集権へのアンチテーゼである大都市自治の拡充運動であり、市民に最も近接した自治体が求める究極の地方分権の姿でもあった。しかし、一層制地方自治制度を志向した基礎自治体である大都市と二層制地方自治制度の堅持を志向した広域自治体である府県の軋轢で制度が成立しなかった歴史的動向をふまえた上で、今日的な意義を明らかにしていきたい。

序章註

- 1) 「大都市地域における特別区の設置に関する法律」（平成 24 年 9 月 5 日法律第 80 号）は、第 1 条で「道府県の区域内において関係市町村を廃止し、特別区を設けるための手続並びに特別区と道府県の事務の分担並びに税源の配分及び財政の調整に関する意見の申出に係る措置について定めることにより、地域の実情に応じた大都市制度の特例を設けること」を目的とし、第 2 条で、「関係市町村」とは、「人口（地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第二百五十四条に規定する人口によるものとする。以下この項において同じ。）二百万以上の指定都市（同法第二百五十二条の十九第一項の指定都市をいう。以下同じ。）又は一の指定都市及び当該指定都市に隣接する同一道府県の区域内の一以上の市町村（当該市町村が指定都市である場合にあっては、当該指定都市に隣接する同一道府県の区域内のものを含む。）であって、その総人口が二百万以上のもの」と定義し、「特別区の設置」とは、「関係市町村を廃止し、当該関係市町村の区域の全部を分けて定める区域をその区域として、特別区を設けること」と定義している。
- 2) いわゆる「大阪都構想」は、大阪府と指定都市である大阪市、堺市を解体し、複数の特別自治区と大阪都を新設するもので、2010（平成 22）年 1 月に当時の大阪府知事によって提唱された。
- 3) 大杉覚 2013 年「都市制度再編の背景と行方」ぎょうせい『ガバナンス No.142』17 頁。
- 4) 指定都市制度が創設された 1956（昭和 31）年以降の地方制度調査会における主な大都市制度に関する答申は次のとおりである。まず、第 8 次地方制度調査会が、1962（昭和 37）年 10 月 1 日に「首都制度当面の改革に関する答申」（高橋雄豹副会長から池田勇人首相に答申）で「都及び特別区の制度の合理化」を答申している。第 14 次地方制度調査会は 1970（昭和 45）年 11 月 20 日に「大都市制度に関する答申」（高田元三郎会長から佐藤栄作首相に答申）で「当面の改革として、東京および大阪の大都市圏における地方制度は、計画機能および広域・狭域の 2 種類の行政実施機能が適切に営まれるようなくみでなければならない。」という内容の答申をしている。第 15 次地方制度調査会は、1972（昭和 47）年 10 月 26 日に「特別区の制度に関する答申」（三好重夫会長から田中角栄首相に答申）で「特別区の区長公選」を答申している。第 21 次地方制度調査会は、1988（昭和 63）年 5 月 18 日に、小委員会報告の中で、「大都市制度のあり方をどう考えるか。指定都市が府県の事務の一部を処理していること、行政区の制度について、どう考えるか。」といった問題提起をしているが、答申には盛り込まれていない。第 22 次地方制度調査会は、1990（平成 2）年 9 月 20 日に「都区制度の改革に関する答申」（柴田護会長から海部俊樹首相に答申）で「住民に身近な行政で移譲が可能なものは、できるだけ特別区の仕事とするとともに、大都市の行政の一体性確保の要請に配慮しつつ、特別区の自主性、自律性を強化する方

向で都区制度の見直しを行うこと。住民に最も身近な地方公共団体という意味において、特別区は、都の特別区の存する区域における基礎的な地方公共団体である」と答申している。第23次地方制度調査会は、1993（平成5）年4月19日に「広域連合及び中核市に関する答申」（柴田護会長から宮澤喜一首相に答申）で「中核市制度の創設」を答申している。第27次地方制度調査会は、2003（平成15）年11月13日に「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」（諸井虔会長から小泉純一郎首相に答申）で「指定都市については現行制度の大枠の中で、その機能を強化するという方向を目指すべきである。」と答申している。第28次地方制度調査会は、2005（平成17）年12月19日に「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」（諸井虔会長から小泉純一郎首相に答申）で「中核市の指定要件の見直し、面積要件の廃止」を答申している。また、第28次地方制度調査会は引き続き、2006（平成18）年2月28日に「道州制のあり方に関する答申」（諸井虔会長から小泉純一郎首相に答申）で「道州との関係において大都市圏域にふさわしい仕組み、事務配分の特例及びこれに見合った税財政制度等を設けることが適当である」と答申している。このように大都市制度の議論はされつつも、指定都市制度の見直しについて正面からの議論は第29次までの地方制度調査会の中では行われてこなかったといえよう。なお、地方制度調査会の答申全文は、総務省自治行政局編2013年「地方制度調査会答申集（第1次～第30次）」に収録されている。また、1991年以前の地方制度調査会の分析については、大杉覚1991年「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）を参照。

- 5) 高木鉦作 1993年「特別市制の制定と実施」東京市政調査会編『大都市行政の改革と理念』日本評論社 3頁。
- 6) 金井利之 2007年『自治制度』東京大学出版会 149頁。
- 7) 金井利之 前掲『自治制度』229頁。
- 8) 大森彌 2012年「都道府県制流動化の気配」、公職研編『地方自治職員研修』45巻8号、12頁。
- 9) 第30次地方制度調査会 2013年「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」
- 10) 岩崎美紀子 2012年「カナダの大都市制度（上）」『地方自治』第769号 15－16頁。
- 11) 高木鉦作 1989年「大都市制度の再検討」、日本行政学会編『地方自治の動向』、ぎょうせい、4頁。
- 12) 天川晃 2001年「特別市制をめぐる大都市と県の対抗—横浜市と神奈川県を中心として」天川晃・増田弘編『地域から見直す占領改革 戦後地方政治の連続と非連続』山川出版 246頁。

第1章 都道府県の地方自治二層制に対する姿勢

－地域主権改革と都道府県のあり方に関するアンケート調査からの分析－

第1節 地域主権改革と都道府県のあり方に関するアンケート調査の趣旨

(1) アンケート調査の趣旨

1956（昭和31）年の地方自治法改正によって、市町村は基礎的な自治体、府県は市町村を包括する広域自治体と規定し、それぞれの地位、機能を明確にすると同時に「特別市」の規定が削除され、新しく「大都市に関する特例」、いわゆる政令指定都市の制度が設けられた。それは、戦前から問題になってきた大都市自治体が府県から分離、独立する「特別市」制度の実施を主張する制度上の根拠を消滅させたことである。そして、他の市町村と同じく、政令指定都市も府県に包括される市であることをはっきりさせ、制度的に府県の地位を明確にしたことである。さらに、政府や大都市が企図した根本的な改革とされた府県制度改革が見送られ、知事公選制と府県制度が存続することになったことである。1)

1995（平成7）年から2000（平成12）年にかけてのいわゆる第1期地方分権改革が、機関委任事務の廃止など、一定の成果を収めたのは、地方自治二層制を前提とし、ひも付き財源の縮小や義務付け・枠付けの廃止など自由度拡充路線を中心に進んできたからでもある。2) これを逆説的にとらえるならば、所掌事務拡張路線を前提とする地方分権改革の限界を示すものである。3)

平成の大合併によって、基礎自治体である市町村数は、1999（平成11）年3月に3,232団体であったものが2010（平成22）年3月には1,730団体に減少している。同時に、政令指定都市、中核市、特例市の増加に代表される基礎自治体の行政基盤の強化によって多様化し、広域自治体である都道府県については、都道府県の範囲を超える広域的な課題に対応していく手法としての広域連合や道州制の必要性も指摘されている。一方で、行政基盤の弱い小規模市町村への支援という観点からは、現行都道府県制度の枠組における広域自治体の補完機能も重要であると考えられる。

さらに、2010（平成22）年1月に当時の大阪府知事が「大阪都構想」を発表し、2010（平成22）年5月には指定都市市長会が「特別自治市構想」を発表するなど、都道府県のあり方にも影響を及ぼす大都市制度改革の議論も進展してきた。

そこで、広域自治体である都道府県と基礎自治体である市町村の役割分担のあり方や都道府県の将来の方向性について47都道府県を対象にアンケートを実施したものである。4)

本章では、広域自治体である都道府県側が大都市制度改革や道州制などの議論など、地方自治二層制に影響を及ぼす改革志向の台頭もふまえ、都道府県のあり方に対しどのような認識を持っているかをアンケート調査により把握・整理することを

試みた。

(2) アンケート調査の概要

アンケート調査の概要は以下の通りである。まず、調査は2011(平成23)年2月から3月にかけて実施した。調査対象は47都道府県で、知事あてのアンケート調査依頼文と調査票を都道府県の地域主権改革担当課に送付した。これに対し、38都道府県から回答があり、回答率は80.85%である。

調査主体は、弘前大学大学院地域社会研究科檜楨貢研究室で、担当者は筆者である。調査項目は、①地方分権一括法の施行や平成の合併を経た市町村の自主性・自律性拡大の有無②市町村の自主性・自律性拡大のための特に重要と思われるもの③市町村の自主性・自律性拡大のための都道府県の役割④都道府県から市町村への権限移譲のため最も効果的な取組⑤都道府県の市町村への関与、義務付け・枠付けでの改善の余地の有無と具体的事務⑥都道府県と市町村の重複取組の有無と具体的事務⑦都道府県と市町村の連携(共同実施)により、高い効果が得られたと考えられる事務・事業⑧市町村への権限移譲が進展した場合の都道府県の役割⑨地方自治制度の多様化(一国多制度)の認容有無⑩指定都市等の事務配分の特例制度適用市の増加の認容有無⑪大都市制度としての指定都市制度見直しの有無⑫「特別自治市(仮称)」構想の評価と理由⑬都構想賛同の有無と理由⑭道州制導入の賛同の有無⑮都道府県合併必要性の有無⑯その他地域主権改革への自由意見の計16項目である。

第2節 大都市制度、地方自治二層制に対する都道府県の姿勢の分析

ここでは、16の調査項目のうち、大都市制度や都道府県—市町村という地方自治二層制に関連する質問を対象を絞って、都道府県の姿勢の分析を試みる。

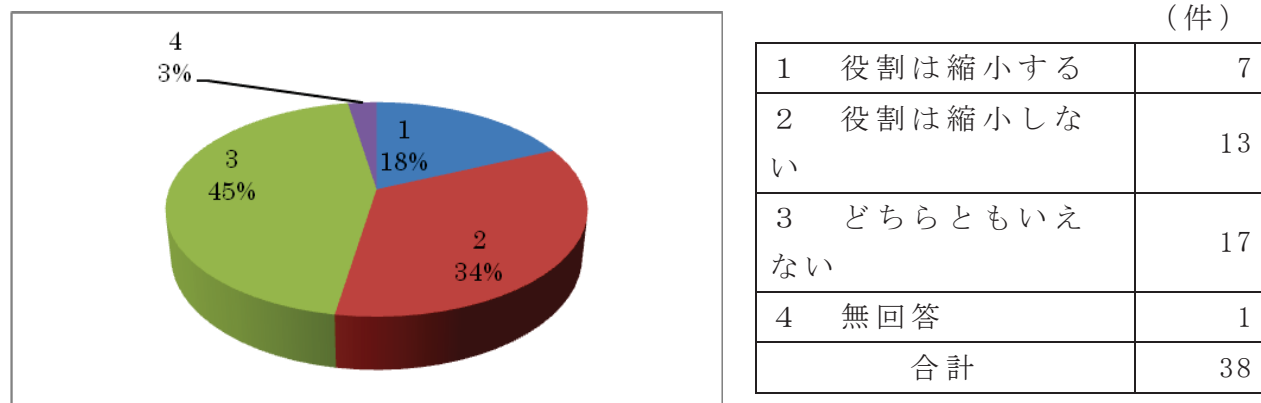
(1) 市町村への権限移譲と都道府県の役割

まず、地方自治二層制を前提として、広域自治体である都道府県から基礎自治体である市町村へ権限移譲が進んだ場合に、都道府県の役割が縮小するかどうかをたずねた。市町村への権限移譲が進んだとしても、その結果、都道府県の役割の縮小については、「どちらとも言えない」という回答が最も多く45%(17件)を占めた。次いで「縮小しない」が34%(13件)で、「縮小する」は18%(7件)であった。都道府県から市町村への権限移譲が進んだとしても、それに伴う役割の縮小を考えている都道府県は2割弱という結果である。(図表—1—1参照)

指定都市を包括する道府県に限定してみると、「縮小する」、「縮小しない」のいずれもが33%で拮抗している。「縮小する」という回答が増えていることは、(9)の「道州制導入の評価」でも分析するが、指定都市を包括する道府県は、現行の都

道府県制度を見直す道州制の導入について、積極的であることが一つの要因として考えられる。(図表－１－２参照)

図表－１－１ 市町村への権限移譲と都道府県の役割



図表－１－２ 市町村への権限移譲と都道府県の役割(指定都市包括道府県との比較)

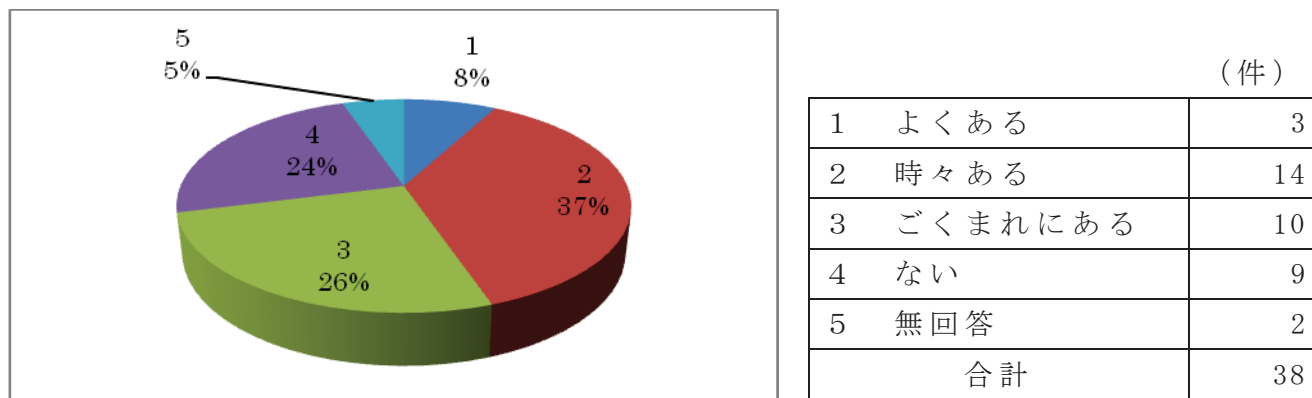
	全体	指定都市包括道府県
縮小する	18% (7件)	33% (4件)
縮小しない	34% (13件)	33% (4件)
どちらともいえない	45% (17件)	25% (3件)

(2) 都道府県と市町村の重複取組の有無

都道府県が所管している施策・事業において、都道府県と市町村で、役割分担が明確でない重複した取組の有無をたずねたものである。都道府県と市町村の役割分担が不明確になることで、いわゆる二重行政の弊害が指摘されており、大都市制度改革の必要性の中でも道府県と指定都市における二重行政の解消が訴えられている。

本調査の設問は、役割分担の対象を指定都市等に限定せず、全市町村としてたずねたものであるが、「時々ある」が37% (14件) で最も多く、「ごくまれにある」も26% (10件) でこれに続き、全体では6割を超える都道府県が重複取組について「ある」と回答している。一方で、重複取組が「ない」という回答は約4分の1の都道府県にあたる24% (9件) であった。広域自治体と基礎自治体の間で、施策・事業の役割分担が不明確になっている傾向がうかがえる。(図表－１－３参照)

図表－１－３ 都道府県と市町村で役割分担が明確でない重複した取組の有無



(3) 一国多制度への認識

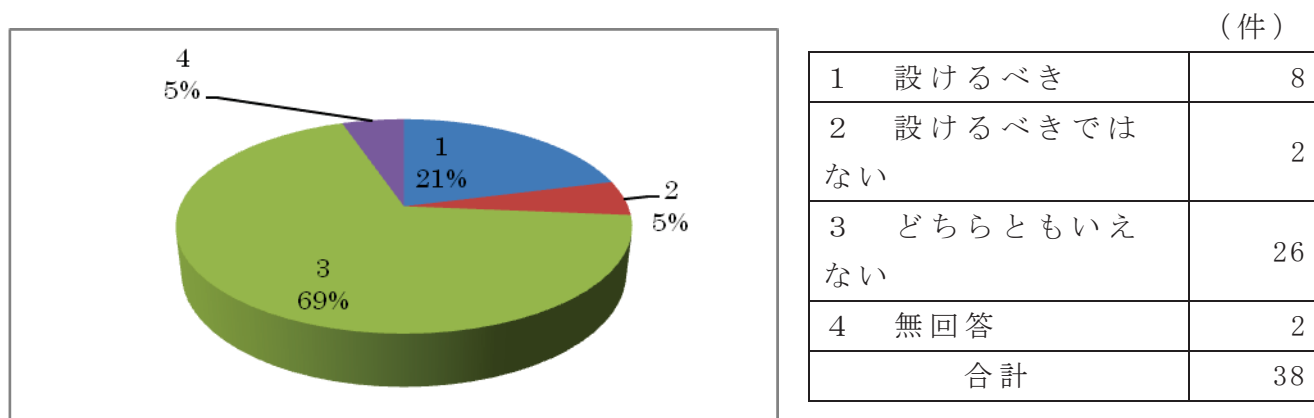
市町村については、指定都市、中核市、特例市制度など、事務配分の特例が認められているが、市町村全体を見渡せば、さらに多様化が進んでいる。また、これに伴い都道府県の役割も多様化している。広域的な役割や市町村への補完事務にも差異が生じている。そこで、広域自治体である都道府県や基礎自治体である市町村について、それぞれの役割によって地方自治制度の多様化（一国多制度）を認めていくことに賛同し事務配分などの特例を設けるべきかどうかをたずねたものである。

結果は、「どちらともいえない」が69%（26件）で最も多かった。次いで「設けるべき」が21%（8件）で、「設けるべきでない」は5%（2件）であった。現行の都道府県、市町村制度を画一的にとらえるのではなく、役割に見合った多様化を認容する一国多制度については、これを肯定する都道府県は約2割にすぎない。（図表－1－4参照）

しかし、この設問に対しても、指定都市を包括する道府県に限定してみると、半数（50%）が「設けるべき」と回答している。指定都市を包括する道府県が、画一的な都道府県という枠組みに対して疑問を持っている表れであると考えられる。

（図表－1－5参照）

図表－１－４ 一国多制度への認識



図表－１－５ 一国多制度への認識（指定都市包括道府県との比較）

	全体	指定都市包括道府県
設けるべき	21% (8件)	50% (6件)
設けるべきではない	5% (2件)	0%
どちらともいえない	69% (26件)	41% (5件)
無回答	5% (2件)	9% (1件)

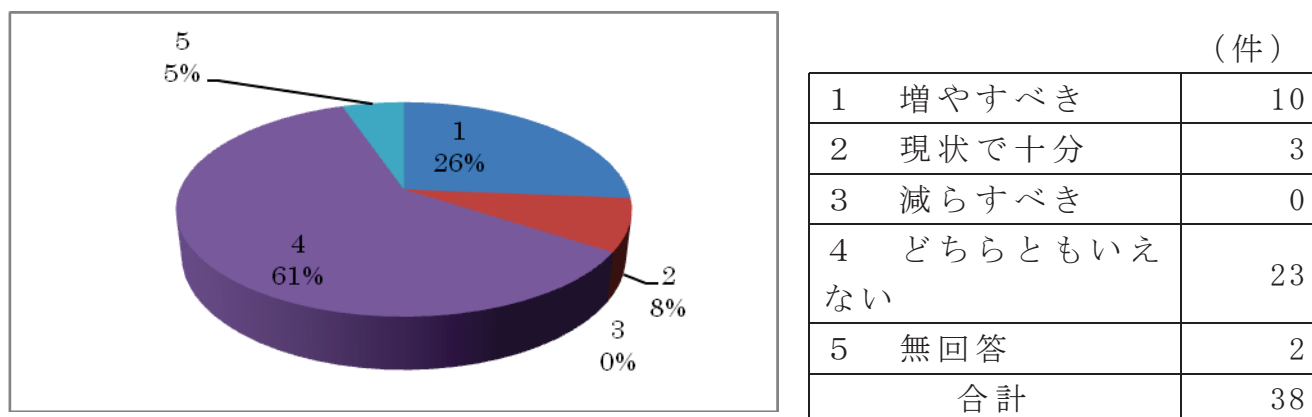
(4) 事務配分特例制度の適用市拡大の認容

大都市等に関する地方制度は、1956（昭和 31）年に特別市制度に代えて指定都市制度が創設された後、指定都市に準ずる規模の都市に規模・能力に応じた事務移譲を進めるため、1994（平成 6）年、1999（平成 11）年にそれぞれ中核市制度、特例市制度が創設され、現在指定都市、中核市、特例市に指定されている市の数は、それぞれ 20、42、40 に増加している。5）このような状況をふまえ、指定都市、中核市、特例市など事務配分の特例を設ける制度について、適用市を増やすべきかどうかをたずねたものである。その結果、積極的に「増やすべき」と回答した都道府県は 26% で、全体の約 4 分の 1 強である。

全体の回答としては、「どちらともいえない」が 61%（23 件）で最も多く、「現状で十分」は 8%（3 件）であった。なお、「減らすべき」という回答は皆無であった。（図表－１－６ 参照）

しかし、この設問に対しても、指定都市を包括する道府県に限定してみると、事務配分の特例の適用市を「増やすべき」という回答が 41% に増加する。指定都市を包括する道府県は、指定都市などの事務配分の特例という枠組みそのものには肯定的であるととらえることができる。（図表－１－７ 参照）

図表－１－６ 事務配分特例制度の適用市拡大の認容



図表－１－７ 事務配分特例制度の適用市拡大の認容（指定都市包括道府県との比較）

	全体	指定都市包括道府県
増やすべき	26%（10件）	41%（6件）
現状で十分	8%（3件）	0%
減らすべき	0%	0%
どちらともいえない	61%（23件）	50%（5件）
無回答	5%（2件）	9%（1件）

（５）指定都市制度見直しの認識

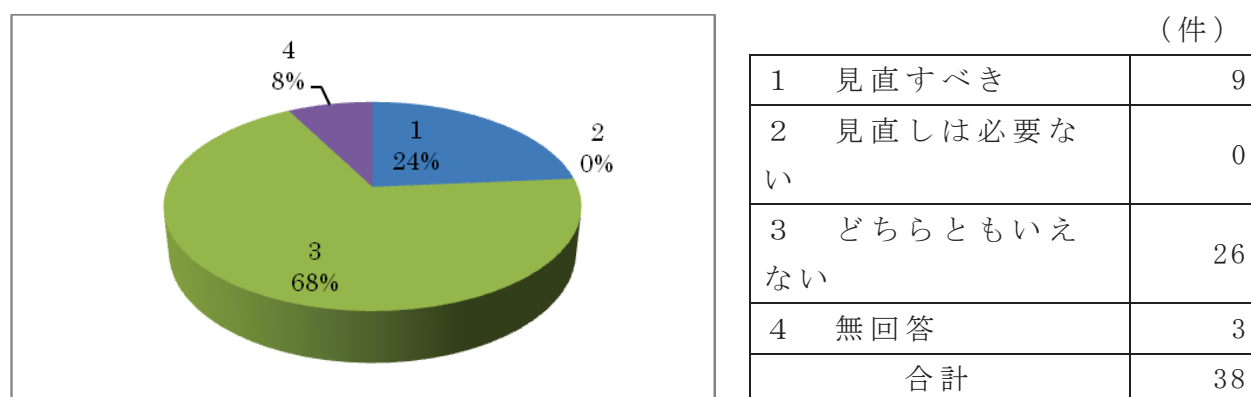
当初５大市を対象に創設された指定都市制度が、その後、指定要件の緩和などもあり、20市まで増加したことなどを踏まえ、大都市制度としての指定都市制度について、制度見直しの有無についてたずねたものである。具体的には「指定都市制度は、昭和31年に旧５大市（大阪、名古屋、京都、横浜、神戸）に適用する予定であった特別市制度を廃止し、暫定的な大都市制度としてスタートしたと言われていますが、2010（平成22）年度現在で、19市に増加しています。大都市制度としての指定都市制度は見直すべきと考えますか」という設問である。

大都市制度としての指定都市制度を「見直すべき」と回答した都道府県は約４分の１にあたる24%（9件）であったが、「どちらともいえない」という回答が最も多く、68%（26件）を占めた。また、「見直しは必要ない」という回答は皆無であった。（図表－１－８参照）

この設問に対しても、指定都市を包括する都道府県に限定してみると、半数（50%）が大都市制度としての指定都市制度を「見直すべき」と回答している。前

述した事務配分の特例については、適用市を増やすことに肯定的な傾向がある一方で、大都市制度としての指定都市制度は「見直すべき」という考え方が強い。（図表－１－９参照）

図表－１－８ 指定都市制度見直しの認識



図表－１－９ 指定都市制度見直しの認識（指定都市包括道府県との比較）

	全体	指定都市包括道府県
見直すべき	24%（9件）	50%（6件）
見直しは必要ない	0%	0%
どちらともいえない	68%（26件）	41%（5件）
無回答	8%（3件）	9%（1件）

（６）特別自治市構想の評価

指定都市市長会が2010（平成22）年5月に発表した新たな大都市制度である「特別自治市（仮称）」構想についての評価をたずねたものである。「特別自治市」構想は、特別市制度の系譜を引き継ぎ、大都市を都道府県から分離独立し、都道府県と市の権限を併有する自治体を創設する構想を指すものである。6）

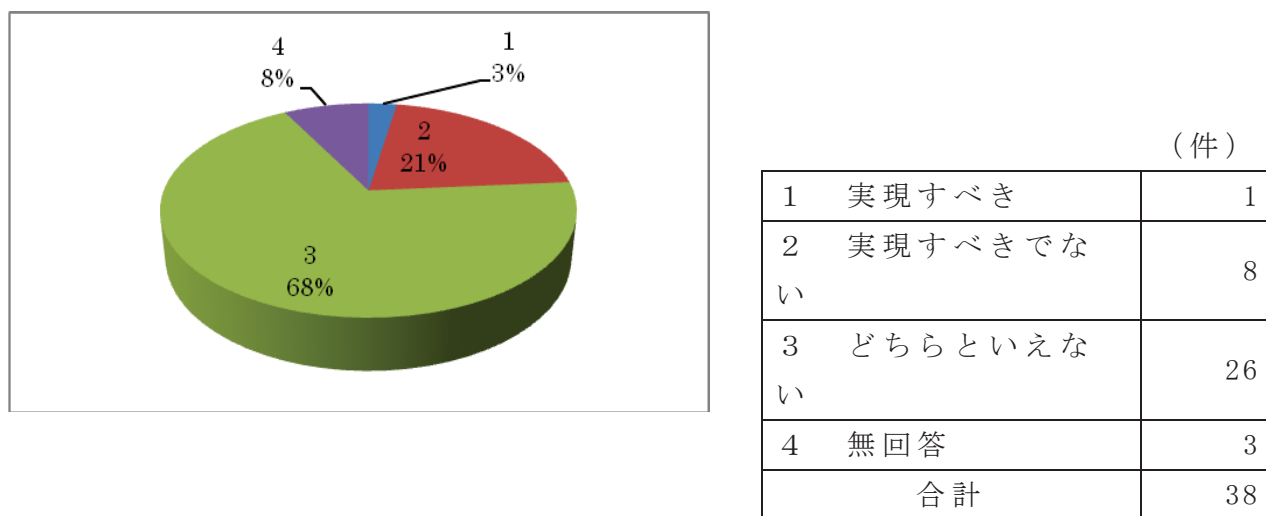
府県の反対により実現できなかった特別市制度の系譜である都市構想に対し、都道府県の約2割（21%）が「実現すべきでない」と明確に反対の意向を示している。

しかし、賛否を明確にしない「どちらともいえない」という回答が最も多く68%（26件）であった。前問の指定都市制度の見直しの認識で「どちらともいえない」の回答と（同数）であった。次いで「実現すべきでない」が21%（8件）で「実現すべき」はわずか3%（1件）であった。（図表－１－10参照）

この設問に対しても、指定都市を包括する道府県に限定してみると「実現すべきでない」という明確に反対を示す道府県が 58%（7件）で最も多くなっている。次いで「どちらともいえない」が 25%（3件）で、「実現すべき」は 8%（1件）となっている。（図表－1－11 参照）

指定都市を包括する道府県は、大都市制度としての指定都市制度は「見直すべき」としながらも、見直しの方角として指定都市を府県から分離独立させる「特別自治市」には反対であると見ることができる。

図表－1－10 特別自治市構想の評価



図表－1－11 特別自治市構想の評価（指定都市包括道府県との比較）

	全体	指定都市包括道府県
実現すべき	3%（1件）	8%（1件）
実現すべきでない	21%（8件）	58%（7件）
どちらともいえない	68%（26件）	25%（3件）
無回答	8%（3件）	9%（1件）

（7）特別自治市構想を実現すべきでない理由

特別自治市構想を「実現すべきでない」と回答した道府県に対し、実現すべきでない最も大きな理由をたずねると、「指定都市が広域自治体から独立すると広域行政ができない」が最も多く 37%（4件）、次いで「指定都市が広域自治体から独立すると行政が非効率になる」が 27%（3件）で、「指定都市が広域自治体から独立すると残存する地域へ財政調整ができなくなる」が 9%（1件）であった。

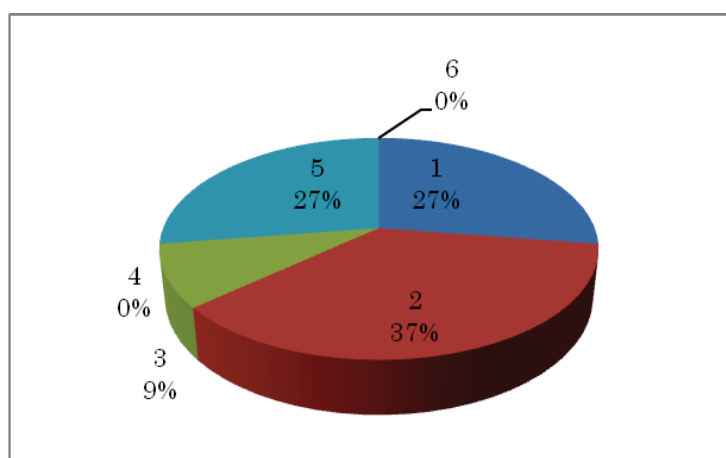
「その他」の意見としては、「大都市と周辺市町村との広域調整が困難になるなど、解決すべき課題が多い」、「指定都市が独立し市内の地方税を独占した場合、広域

自治体による総合的・一体的な取組が阻害されたり、広域自治体が提供する行政サービスの財源確保が困難になる」、「①（特別自治市は）基礎自治体として適した規模なのか疑問②住民自治の観点から「区」のあり方を検討する必要があること③広域防災対策など広域的な行政ニーズに対応が難しい④特別自治市とその他市町村との税財源格差が拡大すること」といった理由があげられた。

なお、「指定都市が多様化しており、全ての指定都市を広域自治体から独立させるべきでない」という選択肢は皆無であった。（図表－１－１２参照）

図表－１－１２ 特別自治市構想を実現すべきでない理由

(件)



1	指定都市が広域自治体から独立すると行政が非効率になる	3
2	指定都市が広域自治体から独立すると広域行政ができなくなる	4
3	指定都市が広域自治体から独立すると残存する地域へ財政調整ができなくなる	1
4	指定都市が多様化しており、全ての指定都市を広域自治体から独立させるべきではない	0
5	その他	3
6	無回答	0
合計		11

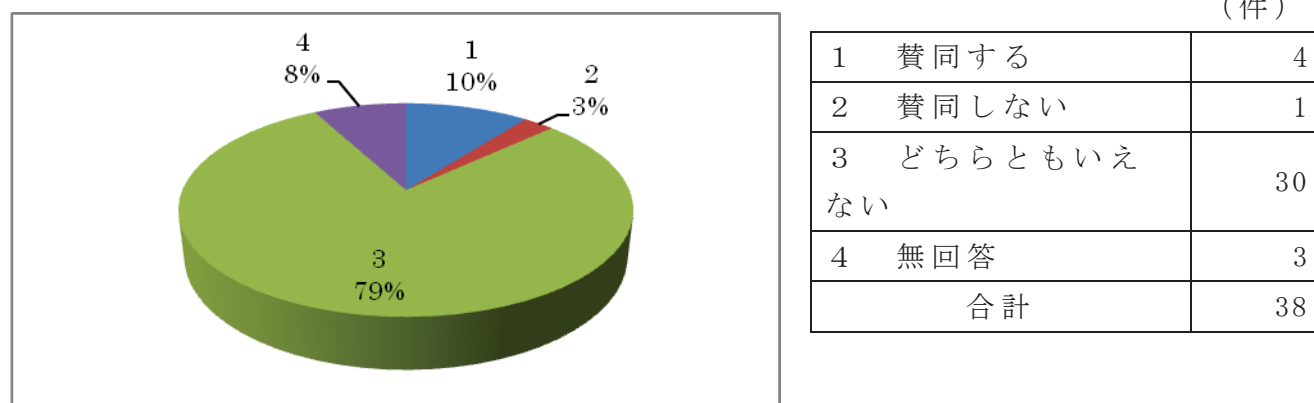
(8) 都構想の評価

大阪府・市が実現を目指す基礎自治体である大都市を分割して特別区など区自治体を設置する都構想については、「どちらとさえない」という回答が約8割(79%、30件)で圧倒的に多い。それに対し、「賛同する」は10%(4件)、「賛同しない」

が3%（1件）であった。積極的に「賛同する」とした都道府県の割合はわずかに1割である。（図表－1－13 参照）

しかし、これについても、指定都市を包括する道府県に限定してみると、3割以上（36%）が「賛同する」としており、賛同の割合が増加する。さらに、1972（昭和47）年までに指定都市となった5大市、北九州、札幌、川崎、福岡の9都市を包括している道府県に限定すると、半数（50%）が「賛同する」とし、「都構想」への評価が大きく変わる。（図表－1－14 参照）

図表－1－13 都構想の評価



図表－1－14 都構想の評価（指定都市包括道府県との比較）

	全体	指定都市包括道府県	指定都市包括道府県（6道府県）
賛同する	10%（4件）	33%（4件）	50%（3件）
賛同しない	3%（1件）	0%	0%
どちらともいえない	79%（30件）	58%（7件）	50%（3件）
無回答	8%（3件）	8%（1件）	0%

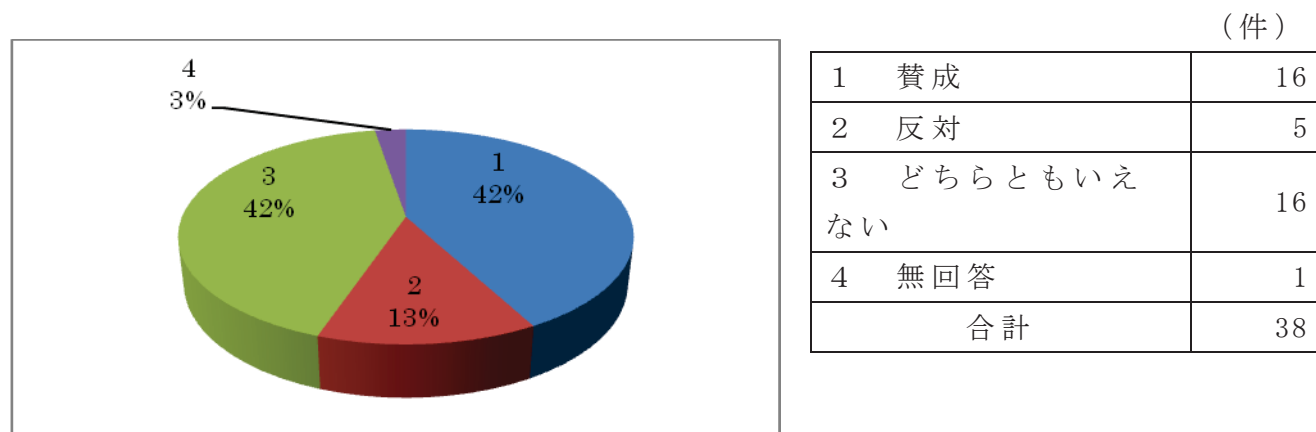
（9）道州制導入の評価

広域自治体である都道府県を広域化していく手法の一つである「道州制」の導入の賛否をたずねたものである。「賛成」と「どちらともいえない」がいずれも42%（16件）の同数で最も多かった。「反対」は13%（5件）であった。このように、都道府県の道州制導入への賛否は一律ではない。（図表－1－15 参照）

これについても、指定都市を包括する都道府県に限定してみると、7割以上（75%）が「賛成」としている。さらに、前問と同様に1972（昭和47）年までに指定都市となった旧5大市、北九州、札幌、川崎、福岡の9都市を包括している道

府県に限定すると、8割以上（83%）が道州制に「賛成」としており、指定都市を包括する道府県とそうではない都道府県との間で道州制導入への評価が大きく変わる。（図表－1－16 参照）

図表－1－15 道州制導入の評価



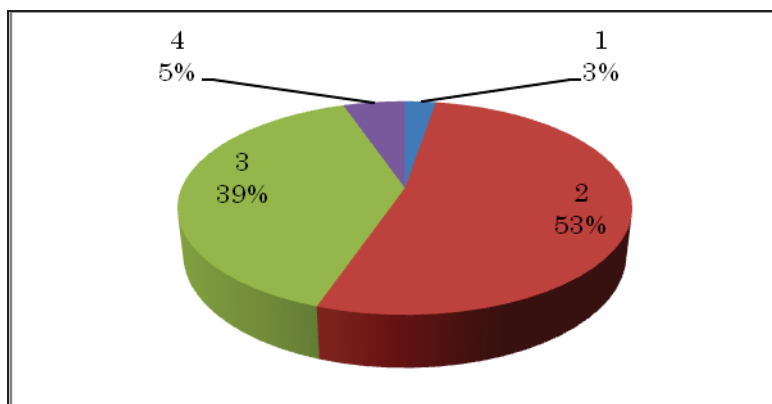
図表－1－16 道州制導入の評価（指定都市包括道府県との比較）

	全体	指定都市包括道府県	指定都市包括道府県（6道府県）
道州制導入に賛成	42%	75%（9件）	83%（5件）
道州制導入に反対	13%	8%（1件）	16%（1件）
どちらともいえない	42%	8%（1件）	0%
無回答	3%	8%（1件）	0%

（10）都道府県合併の必要性

「道州制」の導入に至る経過措置として、都道府県合併の必要性の有無についてたずねると、「必要性がない」が半数を超える53%（20件）で最も多かった。次いで「どちらともいえない」が39%（15件）で続き、「必要性がある」という回答は1件（5%）であった。かつて、道州制への移行と同時に議論があった都道府県合併については、道州制の導入に比して、その前段としても否定的な見解が多く、道州制などの制度改革は一律に進めていくべきという意見が多数であった。（図表－1－17 参照）

図表－１－１７ 都道府県合併の必要性



		(件)
1	必要性はある	1
2	必要性はない	20
3	どちらともいえない	15
4	無回答	2
合計		38

第3節 まとめ

今回のアンケート調査(以下「本調査」という)から浮かび上がってくることは、都道府県のあり方を検討する中で、都道府県－市町村という地方自治二層制という枠組みの変更を伴う大都市制度改革である特別自治市構想や都構想については、直接的に利害関係がある都道府県以外は賛否を明確にしない傾向であった。言い換えれば、大都市制度改革は大都市を抱えない都道府県にとっては喫緊の課題とはなっていないと言える。その傾向は、道州制の導入の評価についても同様の傾向がみられる。大都市を包括しない県にとっては、道州制や都道府県合併など都道府県制度の見直しに否定的であり、現行制度を肯定する姿勢が顕著にみられる。

一方で、大都市を包括する道府県については、特別自治市構想や都構想への賛否は、本調査の前後に新聞社・通信社が実施したアンケート調査とほぼ同様の傾向が見られた。

以下では、特別自治市構想、都構想、道州制の3点に絞って、本調査の結果と新聞社・通信社が実施した調査との比較検証を行う。

(1) 特別自治市構想について

本調査の結果では、「どちらともいえない」と賛否を明らかにしなかった回答が最も多く68%(26件)で、「実現すべきでない」と特別自治市構想を否定する回答が21%(8件)であったが、指定都市を包括する道府県に限定してみると「実現すべきでない」という明確に反対を示す道府県が58%(7件)となり、次いで「どちらともいえない」が25%(3件)で、「実現すべき」は8%(1件)となってい

る。

2011（平成 23）年 12 月に共同通信社が指定都市を抱える 13 道府県知事を対象に行った緊急アンケートと比較をしたものが、図表－1－18 である。本調査は、首長充ての依頼文を、地域主権担当課に送付したもので、首長本人の回答を求めたものでなく、共同通信社のアンケートと単純な比較はできないが、首長を対象とした共同通信のアンケートでは特別自治市を実現すべきでないとしていた一部道府県が「どちらともいえない」という賛否を明確にしない回答へ変化している。共同通信の調査時期が都構想の実現を公約に掲げた首長が大阪に誕生した時期と重なったことも影響したと思われるが、特別自治市構想を支持する知事は 1 県のみで、賛同する知事はほとんどないことは言うまでもない。7)

図表－1－18 特別自治市構想への賛否（指定都市を包括する道府県の意向）

	本調査（2011 年 3 月）	共同通信調査（2011 年 12 月）
実現すべき	8 %（1 件）	8 %（1 件）
実現すべきでない	58 %（7 件）	31 %（4 件）
どちらともいえない	25 %（3 件）	61 %（8 件）
無回答	9 %（1 件）	—

（2）都構想について

本調査の結果では、「どちらともいえない」という回答が約 8 割（79%、30 件）で圧倒的に多かった。指定都市を包括する道府県でみても、「どちらともいえない」という賛否を明確にしない回答が約 6 割（7 件）で、朝日新聞、読売新聞、共同通信の調査でも、6 割から 7 割を占めている。また、明確に「賛同する」という回答も約 3 割で特定の道府県に限定されている。この傾向は全ての調査結果で同一である。2010（平成 22）年 12 月の朝日新聞の調査で「その他」として回答した 4 件が、2011 年 3 月の本調査以降に「賛同する」と「どちらともいえない」に分岐している。

指定都市制度は見直すべきという回答は、本調査において、都道府県全体で 4 分の 1、指定都市を包括する道府県では約半数であった。しかし、この見直しの方向性は指定都市の権限を拡充して府県から独立する一層制の自治体である特別自治市ではなく、むしろ、指定都市を分割し府県へ指定都市の権限を府県に吸収し、地方自治二層制を堅持する都構想の方が、特別自治市よりも賛同比率は高まる。しかし、本調査では、指定都市を包括しない道府県で都構想に「賛同する」という回答は皆無で、多くの都道府県が大都市制度改革としての「都構想」にも距離を置いている傾向が高いとみることができる。（図表－1－19 参照）

図表－１－１９ 都構想への賛否（指定都市を包括する道府県の意向）

	本調査（2011年3月）	朝日新聞調査（2010年12月）	読売新聞調査（2011年12月）	共同通信調査（2011年12月）
賛同する	33%（4件）	20%（2件）	23%（3件）	30%（4件）
賛同しない	0%	0%	8%（1件）	8%（1件）
どちらともいえない	58%（7件）	40%（4件）	69%（9件）	62%（8件）
無回答（その他）	8%（1件）	40%（4件）	—	—

*朝日新聞調査の「その他」は「詳細な情報がない」「地域自ら判断すべきだ」など（「朝日新聞」2012年12月15日から）

（3）道州制について

本調査では、「道州制」については、全体では、「賛成」と「どちらでもない」が同数の約4割で拮抗している。反対は13%（5件）であった。指定都市を包括する都道府県に限定してみると、75%と圧倒的多数の道府県が道州制の導入に「賛成」している。（図表－１－２０参照）

2012年1月に実施された毎日新聞の首長を対象としたアンケート調査では、全体で「賛成」が36%、指定都市を包括する道府県で「賛成」が73%と、概ね本調査の結果と傾向は同一と考えられるが、道州制への「前のめり感」はなく、毎日新聞が2006年に実施した前回調査と比べ、「賛成」する知事が6年間に10人も減っている。さらに同調査では、政令指定都市20市の市長のうち12人が「賛成」で8人が「どちらでもない」と回答しており、知事とは逆の傾向になっている。（8）

これは、第8章で取扱う第4次地方制度調査会での議論を通し、全国知事会が道州制反対を明確にする一方で、五大市が道州制の導入を要望し、大都市の自立を求めた考えと同一の基軸になっている。

第4次地方制度調査会では、「地方」制案や少数意見として3～4府県統合案が答申されたが、本調査で、府県統合案にあたる都道府県合併の必要性については、「必要性がない」が最も多く半数を超えた。（53%（20件）「必要性がある」という回答は1件（5%）にすぎず、都道府県全体では、現行の地方自治二層制を前提とした現行制度の容認が主流となっている。

指定都市を包括する都道府県は、現行制度を見直す大都市制度改革や道州制の導入が必要であるという認識に立っており、都道府県間で二極化している。

図表－１－２０ 道州制導入への賛否

	本調査（全体）	本調査（指定都市包括道府県）	毎日新聞（全体）	毎日新聞（指定都市包括道府県）
賛成	42%（16件）	75%（9件）	36%（17件）	73%（11件）
反対	13%（5件）	8%（1件）	13%（6件）	7%（1件）
どちらともいえない	42%（16件）	8%（1件）	49%（23件）	20%（3件）
無回答	3%（1件）	8%（1件）	2%（1件）	－

※毎日新聞の調査は2012年1月実施（出典：「毎日新聞」2012年1月20日）

第1章註

- 1) 高木鉦作 1987年「戦後の地方自治と府県制度改革」『月刊自治研 29巻(2)』26頁。
- 2) 西尾勝 2013年『自治・分権再考』ぎょうせい 82-83頁。
- 3) 西尾勝は前掲書の中で、「自由度拡充路線」が一番分権型社会に相応しく、穏当で、リスクの少ない方策だったと指摘し、さらに「自由度拡充路線」を追求する流れについては、国と自治体との全面对決になるだけでなく、広域自治体と基礎自治体との全面对決になる。地方六団体の足並みは全くそろわなくなる、国に対する結束力など望むべくもない。そのような状況に突き進むことが、地方分権改革にとってプラスに働くのであろうかと疑問を呈している。
- 4) 本アンケート調査の集計結果詳細は、国立大学法人弘前大学大学院地域社会研究科檜楨研究室『地域主権改革と都道府県のあり方に関するアンケート調査〈集計結果概要〉』(2012年2月)を参照。
- 5) 第30次地方制度調査会『大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申』(2013年6月25日)4頁。
- 6) 伊藤正次 2012年「大都市制度改革と警察制度－補完と相克」『地方自治』No. 777 8頁。
- 7) 特別自治市構想を実現すべきと回答したのは、静岡市、浜松市を包括する静岡県と思われる。2011年12月の共同通信社及び読売新聞社の実施した政令指定都市を抱える13道府県知事のアンケートで静岡県知事は特別自治市構想を支持すると回答している。(「読売新聞」2011年12月10日、「神奈川新聞」2011年12月11日を参照)
- 8) 「毎日新聞」2012年1月20日。

第2章 我が国における大都市制度改革の系譜

前章でも示した大阪都構想や特別自治市構想は、今日的な大都市制度改革として新たに提起されたものではなく、いずれも戦前から提起されてきた制度論を継承したものである。そこで、本章では、我が国における大都市制度改革の系譜を辿ることとする。

まず、大都市制度改革運動が提起される前提となる、明治維新以後の主な地方自治制度の歴史をみておこう。

第1節 三新法から市制町村制の制定

1871（明治4）年の戸籍法の制定により全国に区（行政区画）が設置されて以降1890（明治23）年の府県制、郡制の制定までの概要は、図表－2－1に示すとおりである。

図表－2－1 明治期の地方自治制度の歴史

年月	地方自治制度
明治4年 （1871）	<ul style="list-style-type: none"> ● 戸籍法 全国に区設置（行政区画）、戸長・副戸長配置 ● 廃藩置県 知藩事の職を免じ、全国に3府302県を設置 ● 府県官制 府県に知事・県知事（その後、県令）を置く
明治11年 （1878）	<ul style="list-style-type: none"> ● 三新法（郡区町村編制法・府県会規則・地方税規則） ○ 郡区町村編制法⇒大区・小区を廃し、府県の下に郡区町村を設置、郡長・区長・戸長配置 ○ 府県会規則⇒府県に公選議員からなる府県会を設置し、地方税により支弁すべき経費及びその徴収方法についての議定権付与 ○ 地方税規則（府県税及民費ノ名ヲ以テ徴収セル府県費区費ヲ地方税ト改メ規則ヲ定ム）⇒3種の地方税及び地方税をもって支弁すべき12の経費設定、会計手続を規定
明治14年 （1886）	<ul style="list-style-type: none"> ● 三府神奈川県区郡部会規則 ● 三府神奈川県ノ外区制ヲ設ケタル諸県ニ於テハ政府ノ裁可を経テ此規則ヲ施行スル事ヲ得

<p>明治 21 年 (1888)</p>	<p>●市制町村制</p> <p>○市町村に独立の法人格を認め、公共事務・委任事務を処理するものとし、条例・規則の制定権付与</p> <p>○市町村会は公民の等級選挙制に基づく公選名誉職議員で構成し、市町村に関する一切の事件及び委任された事件を議決</p> <p>○執行機関は、市にあつては市長及び市参事会（市長・助役・名誉職参事会員で構成）、町村にあつては、町村長とし、市長は市会から推薦のあつた者のうちから内務大臣が選任、他は市会・町村会で選挙</p>
<p>明治 22 年 (1889)</p>	<p>●大日本帝国憲法発布</p> <p>●市制中東京市、京都市、大阪市二特例ヲ設クル件</p>
<p>明治 23 年 (1890)</p>	<p>●府県制、郡制</p> <p>○国の行政機関としてではなく、地方公共団体としての府県・郡について規定</p> <p>○府県会は、府県内郡市の複選制選挙による名誉職議員で構成し、予算決定、決算報告認定等を議決</p> <p>○府県参事会は、知事・高等官・名誉職参事会員で構成し、府県会の委任事項・急施事件等を議決、知事諮問事項等につき意見陳述</p> <p>○府県の執行機関は知事（国の機関）、府県会及び府県参事会の議決を執行、財産を管理、府県費支弁工事を施行</p> <p>○郡会は町村会選出議員と高額納税者互選議員で構成し、郡参事会は郡長と名誉職参事会員で構成</p> <p>○郡は課税権を持たず、他は府県と同様</p>

*本図表は、総務省ホームページ及び指定都市事務局「大都市制度史（資料編）Ⅰ」を基に作成。

（１）三新法と三府神奈川県区郡部会規則

まず、1878（明治11）年7月22日に、郡区町村編制法、府県会規則、地方税規則の三法規を総称する「三新法」が公布される。これは我が国の統一的な地方制度の根幹をなすものであった。郡区町村編制法は、全文が6条で構成され、第1条で「地方ヲ画シテ府県ノ下郡町村トス」とし、府県の下に郡と町村を設置している。また、第4条では「三府五港其他ノ民輻湊驛ノ地ハ別ニ一区トナシ其広闊ナル者ハ区分シテ数区トナス」と規定された。三府は、東京、京都、大阪で、五港は、明治維新当時対外貿易の港として開港した横浜、神戸、長崎、函館、新潟である。後の六大市についてみると、東京府は麹町区、神田区、日本橋区、京橋区、芝区、麻生区、赤坂区、四谷区、牛込区、小石川区、本郷区、下谷区、浅草区、本所区、深川区の15区、京都府は上京区、下京区、伏見区の3区、大阪府は東区、西区、南区、

北区の4区、神奈川県横浜区、兵庫県神戸区、愛知県名古屋区である。1)

府県会規則では、第1条で「府県会ハ地方税ヲ以テ支弁スヘキ経費ノ予算及ヒ其徴収方法ヲ認定ス」とし、第5条では「凡ソ地方税ヲ以テ施行スヘキ事件ハ府県ノ会議ニ付シ其議決ハ府県知事県令認可ノ上之ヲ施行スヘキ者トス」というように府県会に地方税により支弁すべき経費及びその徴収方法についての議定権が付与されている。さらに第10条では「府県会ノ議員ハ郡区ノ大小ニ依リ毎郡区ニ五人以下ヲ選フ」と、第13条で「府県ノ議員タルコトヲ得ヘキ者ハ満二十五歳以上ノ男子ニシテ其府県内ニ本籍ヲ定メ満三年以上住居シ其ノ府県内ニ於テ地租拾円以上ヲ納ムル者ニ限ル」と、第14条では「議員ヲ選挙スルヲ得ヘキ者ハ満二十歳以上ノ男子ニシテ其郡区内ニ本籍ヲ定メ其府県内ニ於テ地租五円以上ヲ納ムル者ニ限ル」というように、府県に公選議員からなる府県会を設置し、地租5円以上を納付する満20歳以上の男子に選挙権が、地租10円以上を納付する満25歳以上の男子に被選挙権が与えられた。

また、地方税規則（府県税及民費ノ名ヲ以テ徴収セル府県費区費ヲ地方税ト改メ規則ヲ定ム）は、第1条で「地方税ハ左ノ目ニ従ヒ徴収ス」とし①地租五分之一以内②営業税並雑種税③戸数割の3種の地方税を定め、第3条で「地方税ヲ以テ支弁スヘキ費目左ノ如シ」とし①警察費②河湾道路堤防橋梁建築修繕費③府県会議諸費④流行病予防費⑤府県立学校費及小学校補助費⑥郡区庁舎建築修繕費⑦郡区吏員給料旅費及庁中諸費⑧病院及救育所諸費⑨浦役場及難破船諸費⑩管内限り諸達書及掲示諸費⑪勸業費⑫戸長以下給料及戸長職務取扱諸費という地方税をもって支弁すべき12の経費、会計手続を規定している。

三新法は、当面の対策として制定された暫定的なものであったが、政府の意図とは別に、一応国民の要求を若干でも自治という形で採り入れた一つの独自の目的があり、その意味では地方自治として本質的なものを持っていた。2)

府県会との関係で、大都市（区）を持つ県会で議会運営上の特別規則として1881（明治14）年2月14日に制定された太政官布告第8号「三府神奈川県区郡部会規則」に触れておく。第1条で「三府及神奈川県ニ於テハ府県会ヲ分テ区部会郡部会トナシ区部郡部ニ分別シタル事件ヲ議定セシム」と規定されているように、三府と神奈川県が、府県会を区部会と郡部会に分け、各部会に分別された事項を議定するものである。さらに、第6条では「区部に係ル営業税雑種税ハ区部会ノ決議ヲ経テ府知事県令ヨリ内務大蔵両卿ニ具状シ政府ノ裁可ヲ得テ其制限ヲ殊ニスルコトヲ得」と定め、区部の営業税、雑種税の制限の変更があるときは、区部会の決議を経て、府知事、県令より内務、大蔵卿に具申し政府の許可を得て実施するものというものである。この特例は、翌月（明治14年3月19日）には太政官布告20号「三府神奈川県ノ外区制ヲ設ケタル諸県ニ於テハ政府ノ裁可を経テ此規則ヲ施行スル事ヲ得」と規定した「三府一県区郡部会規則中追加」によって三府一県の他に、神戸、名古屋、広島という大都市を含む兵庫、愛知、広島などの県に適用されること

となった。これは、戦前期の府県行財政制度として三府である東京、京都、大阪と四県（神奈川、兵庫、愛知、広島）で採用された「三部経済制」を制度的に位置付けていくものであった。3）「三部経済制」は特別市制問題にも密接に関連するものであるが、特別市制運動が提起される前に、区部会は大都市の代弁者としての役割を担うこととなったのである。「三部経済制」と特別市制の関係性については、次章で扱う。

（2）市制町村制

市制町村制は、1888（明治21）年4月に公布され、翌1889（明治22）年4月から施行された。市制町村制の公布には、「上論」が発せられ、長文の「市制町村制理由」が添付された。上論には「朕地方共同ノ利益ヲ発達セシメ衆庶臣民ノ幸福ヲ増進スルコトヲ欲シ隣保団結ノ旧慣ヲ尊重シテ益之ヲ拡張シ更ニ法律ヲ以テ都市及町村ノ権義ヲ保護スルノ必要ヲ認め茲ニ市制及町村制ヲ裁可シテ之ヲ公布セシム」と記されている。

市制部分は、全7章の構成となっており、第1章の総則で、市及其区域、市住民及其権利義務、市条例が、第2章では、市会ノ組織、選挙などが、第3章の市行政では、市参事会員ノ組織選任、市参事会及市吏員ノ職務権限及処務規程、給料及給与が、第4章の市有財産ノ管理では、市有財産及市税、市ノ歳入出予算及決算が、第5章では特別ノ財産ヲ有スル市区ノ行政が、第6章では市行政ノ監督が、第7章では附則が規定されている。

「市制町村制理由」では、制度の理由が次のように示されている。4）

① 制度の趣旨は、自治及び分権の原則を実施することにある。② 人民が自治の団結をなし、政府がこれを統一して機軸をとることは、国家の基礎を固めるためである。地方は、府県、郡、市町村の三階級の自治体とする。③ 地方の制度を改めるのは、政府の事務を地方に分任し、また人民をこれに参加させることによって、政府の繁雑を省き、併せて人民の本務をすることにある。④ 分権の主義により行政事務を地方に分任し、国民に事務を負担させ、自治を高める。それを担当するのは地方人民の義務であり、国民への本務である。⑤ 町村長は公選とするが、地域の実情に応じて官選あるいは派遣もありうる。⑥ 市町村は、最下級の自治体であるが、市と町村との区別はない。このような趣旨から、政府の地方自治制度の設立の意図は、国家の建設の前提として、その基礎固めのための地方自治があり、自治や分権をその一つの手段でしかなかったという見方もある。5）

次に市制で規定された主な事項をまとめると、次のとおりである。

まず、①市の行政組織として、市長のほか執行機関として市参事会が、議決機関として市会が設置される。市参事会には市長、助役、名誉職参事会員で組織され、市長は任期6年の有給の吏員で、市長の選任は、内務大臣が市会の推薦した3名から、上奏認可される。②市会議員は、市内の選挙権を持つ者が直接選挙する。議員

は名誉職で任期6年とし3年ごとに半数を改選する。市会の議決事項は条例、規則の制定や改正など11件があったが、内務大臣や府県参事会の認可が必要など、中央統制の枠内であった。

市制に続き、1890（明治23）年に府県制、郡制が成立することで、大日本帝国憲法下の我が国における地方自治制度が確立していくことになる。

このように明治維新以後の地方自治制度は、府県と市区町村という二層性を基本に形づけられてきたわけである。市制町村制、府県制、郡制の成立については、我が国の中央集権体制を確立する意味あいから整備されたものである。そのような意味からも、新しい地方制度は地方行政のためだけに作られたのではなく、この点からいえば、制度そのものとしては不備な三新法の方がまだしも自己目的的であり、純であったという指摘につながるわけである。（6）

第2節 三市特例の施行と廃止運動

我が国における大都市制度創設運動の起点は、1889（明治22）年に市制・町村制施行に合わせ、「市制中東京市、京都市、大阪市二特例ヲ設ク」という、いわゆる三市特例の制度が施行されたことである。

「市制中東京市、京都市、大阪市二特例ヲ設ク」（明治22年3月23日法律第12号）は8条構成で、次のように規定されている。

第1条は「東京市京都市大阪市ニ於テハ市長及助役ヲ置カス市長ノ職務ハ府知事之ヲ行ヒ助役ノ職務ハ書記官之ヲ行フ」と、第2条では「東京市京都市大阪市ノ市参事会ハ府知事書記官及名誉職参事会員ヲ以テ組織ス」と、第3条では、「東京市京都市大阪市ニ於テハ収入役書記其他ノ付属員ヲ置カス府庁ノ官吏其職務ヲ行フ」と、第4条では「東京市京都市大阪市ニ於テハ従来ノ区ヲ存シ毎区ニ区長1名及書記ヲ置キ有給吏員ト為シ参事会之ヲ選任ス但書記ノ人員ハ市会ノ議決ヲ以テ之ヲ定ム」と、第8条では「東京市京都市大阪市ニ於テハ区ヲ以テ市会議員選挙区ト為ス」と規定している。

これらの規定を整理すると、①三市には市長・助役を置かず、市長の職務は府知事・書記官が行うこと。②三市の参事会は、府知事・書記官・名誉職参事会員で構成すること。③収入役・書記その他の付属員を置かず府の官吏がこれに当たる。④三市には従来どおり区をおき、市参事会選任の有給の区長と書記をおく⑤区を市会議員の選挙区にする、という内容であった。

これは、大都市の自治を拡充する観点からの特例ではなく、大都市への国の関与を一般市町村よりも強め、大都市自治に制限を加えようとするものであった。

市制町村制は1889（明治22）年4月から施行されたが、この施行の直前の3月23日に、「市制中東京市、京都市、大阪市二特例ヲ設ク」が公布、同時施行された。

この2つの法律の施行は、我が国の地方自治制度上極めて重要な意味を持つ。すなわち①このとき市制町村制という集権的な戦前の地方制度の基礎固めがなされたこと、②三市特例によって大都市制度にかかわる問題が顕在化し、大都市の地位確保の運動が始動することになったことであるとも指摘される。7)

東京、京都、大阪の三大市は特例の廃止を求めたことは言うまでもない。まず、1889(明治22)年3月に、京都府区部会が京都市を法律から除く建議を内務大臣及び府県知事に提出、翌1890(明治23)年には京都市会が「特別市制ニ係ル建議」を内務大臣に提出した。1890(明治23)年には東京市参事会・府県知事名で貴族院・衆議院に請願を提出し、1891(明治24)年には京都市参事会・京都府知事名で貴族院、衆議院へ提出、1893(明治26)年には大阪市会が府知事へ、市制特例の撤廃を求めた。1894(明治27)年には東京市会が請願書を衆議院議長に提出している。

このように三大市は①三市は人口、富、知識、経験の点で他の小市に優っているにもかかわらず、同一の自治の権利を得られぬ不合理②知事が市長の職にあることは、監督者が被監督者であり、懲戒者が被懲戒者であるなど不合理③大都市として都市整備が求められている状況において、市政が府の官吏によって執行されるために、権限と責任の錯綜などを理由に反対運動を展開したのである。

その結果、三市特例の廃止を求める三大市の反対運動は帝国議会における審議にも反映され、市制施行以来、10年余を経た、1898(明治31)年9月に「三市特例廃止法案」が成立し、三市は一般市同様に市制が施行されることとなった。8)

また、三市特例廃止と同時に「市制中追加」法案(明治31年法律第20号)が10月1日より施行された。この内容は、①三市は従来のを区を存置し、財産・営造物に関する事務その他法律命令により区に属する事務を処理する。②区を市会議員の選挙区とする。③市会の議決により区に収入役を置くことができる。収入役は職員の中から市参事会が任命するというものである。9)

第3節 東京市区改正条例の五大市への準用

東京市区改正条例は、勅令第62号として1888(明治21)年8月16日公布、1889(明治22)年1月1日から施行された。全文16条で、東京市を対象としたわが国最初の都市計画法制で、その後の都市計画法の前身となったものである。10)

東京を除く大都市である大阪、京都、名古屋、横浜、神戸の五大市は明治時代から街路、水道などの都市整備を行っていたが、対象とはならなかった。そこで、1911(明治44)年に大阪市が市区改正に関する意見書を政府に提出したのを皮切りに、名古屋や横浜なども同様の意見書を決議した。その結果、第40議会(大正7年)に大阪、京都両市に東京市区改正条例準用の法律改正案が提出された。これを受け、

名古屋、横浜、神戸の3市も運動を展開した結果、1918（大正7）年6月に、京都、大阪に準用され、同年9月には名古屋、横浜、神戸にも準用されることとなった。

五大市に対する市区改正条例の準用は、初めて東京、大阪、名古屋、横浜、神戸、京都の6市を大都市として位置付け、大都市制度を適用した端緒となったものである。11)

都市計画法は1920（大正8）年4月4日法律第36号として、公布される。都市計画法第2条は「前条ニ規定する市ハ勅令ヲ以テ之ヲ指定ス其ノ市ノ都市計画区域ハ関係市町村及都市計画委員会ノ意見ヲ聞キ主務大臣之ヲ決定シ内閣ノ認可ヲ受クヘシ」と規定しているが、附則第29条の「東京市区改正条例及東京市区改正土地建物処分規則ノ適用又ハ準用ヲ受クル市ハ第2条ノ規定ニ依リ指定セラレタルモノト看做ス」という規定に基づき六大都市限りに適用されることとなった。

さらに、1920（大正8）年4月10日法律第58号として公布された道路法（施行は大正9年1月1日）は、第17条で「国道ハ府県知事、其ノ他ノ道路ハ其ノ路線ノ認定者ヲ以テ管理者トス但シ勅令ヲ以テ指定スル市ニ於イテハ其ノ市内ノ国道及府県道ハ市長ヲ以テ管理者トス」と規定した。これに基づき「道路法第17条但書ノ規定ニ依ル市ノ指定ニ関スル件（大正8年11月4日勅令461号）」で、東京市、京都市、大阪市、横浜市、神戸市、名古屋市が指定され、道路法施行日より施行することが附則で定められた。

第4節 六大都市行政監督特例

都市計画法や道路法が六大都市に対し特例を設けたことを契機に、1922（大正11）年3月には「六大都市行政監督ニ関スル件」（大正11年3月22日法律第1号）が公布された。

「六大都市行政監督ニ関スル件」は「市ノ公共事務及法律ノ定ムル所ニ依リ市又ハ市長ニ属スル国ノ事務ニ関シ府県知事ノ許可又ハ認可ヲ要スル事件ニ付テハ東京市、京都市、大阪市、横浜市、神戸市及名古屋市ニ限り勅令ノ定ムル所ニ依リ其ノ許可又ハ認可ヲ受ケシメザルコトヲ得」という内容の法律で、公布の日から施行された。要旨で、「本法ハ第44議会（大正9年12月召集）ニ提案サレ衆議院可決貴族院審議未了トナリ第45回議会（大正10年12月召集）ニ更ニ提案両院可決セルモノナリ」と経過を示している。さらに、提案の理由を「都市発達ノ趨勢ニ伴ヒ六大都市ハ戸口、経済力、事務処理ノ能力遙ニ他ノ都市ヲ凌駕ス之ヲ他ノ都市ト同一ニ取扱フハ実情ニ適セサルノミナラス事務ノ煩繁ヲ招クヲ以テ特例ヲ設ク云云」としている。12)

このように「六大都市行政監督ニ関スル件」は、東京、大阪、京都の三大市に加え名古屋、神戸、横浜の六大市が行う公共事務や委任事務の一定の部分については、

府県知事の許可を受けなくてよいという趣旨の法律で、内容と形式において違いがあるが、現在の指定都市に特例を認める制度と類似した制度であった。この制度が成立した背景には、東京市をはじめとした特別市創設の制度要求もあった。

1920（大正9）年7月22日には第43議会に、「東京市、大阪市、京都市、神戸市、名古屋市及び横浜市特別市制ニ関スル建議案」が各別に衆議院に提出され可決された。翌1921（大正10）年3月12日には第44議会に「特別市制促進ニ関スル建議案」及び「六大都市特別市制速施ニ関スル建議案」が提出されている。両案とも六大都市を内務大臣の直接監督となし二重監督を除こうとするものであったが、前者は衆議院で可決、後者は審議未了となった。13) ちなみに、第44議会に提出された「六大都市特別市制速施ニ関スル建議案」は「東京市、京都市、大阪市、神戸市、横浜市及名古屋市ハ帝国ノ所謂六大都市トシテ近時商工工業ノ発達ト共ニ諸般ノ施設著シク膨張ヲ来シタルニ拘ラス其ノ市政ハ依然トシテ他ノ小都市ト同一制度ノ下ニ置キ同ク府県長官ノ二重監督ニ委スルハ行政上煩瑣ナルノミナラス頗ル其ノ敏活ヲ欠キ市政運営上多大ノ障害ヲ来スモノト認ム、曩ニ第四十三回議会ニ於テ以上六大都市ニ対スル各特別市制ニ関スル建議案ノ大多数ヲ以ツテ通過シタルニ鑑ミ政府ハ速ニ以上六大市ニ対シ特別市制ヲ制定シ内務大臣直接監督ノ下ニ立タシメ以テ市民ノ繁栄発展ノ実ヲ挙げラレムコトヲ望ム 右建議ス」が全文である。14)

「六大都市行政監督ニ関スル法律」は三市特例の考え方とは反対に六大市に府県知事の権限を移譲していくものであり、これを契機に、六大市は既存の府県から独立した一層性の自治制度である特別市を目指す運動論を展開していくこととなったわけである。

第5節 六大都市による特別市制運動と東京都制の施行

大正期から昭和期にかけ、六大都市による大都市制度創設運動は、六大都市の市長と市会の両輪が主体となって展開された。

1918（大正7）年10月には六大都市の市長会である大都市事務協議会が開催され、特別市制問題に一致して取り組むことを決議し、「特別市制案要綱」を議決し内務大臣に建議した。

1922（大正11）年11月には六大都市議長会議が開催され、同様に特別市制問題に取り組む運動体となっていく。

この背景には政府の大都市制度に関する認識と六大都市の意図に温度差があったことも影響している。すなわち、東京都制をめぐる問題である。政府は1923（大正12）年7月に内務大臣を会長とする臨時大都市制度調査会を設置し、大都市制度に係る調査を行っているが、東京市の制度をどうするかが主眼であり、1924（大

正 13) 年 4 月には都の区域は都市計画区域を基に府から独立する、都長を官吏とし、警察権の一部を都長に与えることなどとする東京都制案に関する答申を出している。

六大都市の運動論に呼応するように、昭和期にはいると、政友会の田中内閣のもとで、1927(昭和2)年6月に行政制度審議会が設置され、地方分権方策の検討策の一つとして六大都市に特別市制度を適用する件を付議した。

続く浜口民政党内閣も1929(昭和4)年12月に大都市制度調査会を設け、1930(昭和5)年1月には「大都市に付改正を要するものありや」の諮問を發した。この調査会には当事者たる六大市市長と六大府県知事が委員となったが、最終的な結論は出されなかった。

1930年代に入ると、東京市は5郡82町村を合併し、市域が拡大し35区の大東京市になっていく。これを契機に、東京市会は従来通り公選の長を持つ特別市制を求めたが、新しく東京市に加わった20区を中心に都制促進連合委員会が發足し、都制実現の政府案に異議を唱えない動きが出始めた。

1932(昭和7)年頃からは、戦時体制による帝都機能強化の観点から、政府、内務省が官選都長による東京都制案を發表するなど、六大都市による大都市制度創設運動論は、一都と五市に分断されることとなる。

そして、1943(昭和18)年1月には太平洋戦争が決戦段階となり首都行政を一元化し能率化するという、国家的要請からの官治的な東京都制案が提案され、1943(昭和18)年10月に東京都制が發足した。

第6節 地方自治法の成立と特別市制度の創設

戦前において、未解決であった特別市制の創設に向け、五大市は1945(昭和20)年11月には大都市制度創設運動を再開し、五大都市市長連名の陳情書をまとめた。これは終戦後における大都市の情勢に鑑み緊急実現を要する重要事項をまとめたもので、①主食糧確保ニ関スル件②市民生活確保ニ関スル件③燃料確保ニ関スル件④住宅確保ニ関スル件⑤戦災復興ニ関スル件⑥戦後財政ニ関スル件⑦大都市制度ニ関スル件を要望したものである。大都市制度ニ関スル件の内容は、①府県ヨリ独立セル自治的特別市タルベキコト②市民生活ノ福祉ヲ確保スルニ足ル十分ナル権限ヲ有スベキコト③十分ノ財産ヲ有セシムベキコト④大都市ノ日常生活圏ヲ包括スルニ足ル十分ノ市域ヲ有スベキコトという内容である。

続いて、1946(昭和21)年2月には「大都市制度確立ニ関スル要望」をまとめた。要望の内容は、まず、大都市制度確立に関する要望理由として、①序説②大都市並に大都市行政の特質と特別市制③大都市行財政の現状④現状制度の不備欠陥⑤結語の構成となっている。大都市制度確立に関する要望事項として①行政上の要

望事項②財政上の要望事項③法制上の要望事項という構成で体系的に取りまとめられた要望書となっている。

戦後の民主化の機運のもと、まず府県制度の抜本改革としての知事公選が実現し、GHQが第2次地方自治改革を求めたことも追い風となり、衆議院で「五大市に速やかに特別市制を実施すること」が付帯決議された。

政府は、1946（昭和21）年10月に地方制度調査会を設け、内務大臣がこれを諮問し、1946（昭和21）年12月には「五大都市はそれぞれの市の区域により特別市として所属府県から独立させる」旨の答申がなされた。特別市制度は、府県の区域外に特別市を独立させる制度で、市の事務のほか府県と同等の事務権限を持つ制度である。

特別市制は地方自治法の規定に反映され、1947（昭和22）年5月に日本国憲法と同時に施行された。

第7節 特別市制度廃止に至る五大市と五大府県の対立

特別市制運動における五大府県と五大市間の対立構造については、1947（昭和22）年5月に、日本国憲法と同時に施行された地方自治法に特別市制度が法定化されるまでの1946（昭和21）年から1947（昭和22）年にかけての前期の対立構造と特別市制度が廃止の方向に向かう1951（昭和26）年から1952（昭和27）年にかけての後期の対立構造に大別することができる。

前期における構造と後期における構造には、体制に微妙な変化がみられる。前期における構造では、五府県側は組織的な結束力において、五大市と比較すれば、地方制度調査会における議論をみても、脆弱であったことが指摘される。内山神奈川県知事が五府県側の立場を代表し、いわば孤軍奮闘であったことも伺い知れる。さらに、特別市制の実施の可否にGHQの影響力が極めて高かったことも特徴的であろう。

これに対して、後期においては、五大市が、1951（昭和26）年10月に「特別市制理由書」を公表し、特別市制の必要性を訴えたことに対して、対して五大府県も神奈川県知事を中心に1952（昭和27）年2月に「特別市制反対理由書」を公表し反論するなど、前期とは異なり五大府県が結束した行動がみられる。いわば、公選知事となった府県と大都市という地方公共団体間の対立構造が明確になり、大都市と郡部の国会議員を巻き込んだ対立構造に変化する。

五大市が1946（昭和21）年2月に「大都市制度確立に関する要望」をまとめたことを受け、政府は1946（昭和21）年10月に地方制度調査会を設置し、大都市制度について改正要綱を示すことを諮問した。

この地方制度調査会における五大市委員と五大府県委員の議論などで、五大市と

五大府県間の対立が顕著となった。1946（昭和 21）年 11 月に出された地方制度調査会の答申案は「五大市の特別市制については、関係府県と市との円満なる協調を行うよう、政府において善処されたい」という附帯意見を付して決定した。これを受けて調査会に特別小委員会が設けられ、1947（昭和 22）年 2 月に次のとおり報告がなされた。①大阪市及び名古屋市の特別市制の実施につき目下格別の支障がないと認められる。②神戸市は兵庫県地域合併協議会の答申を尊重し、その市域を拡張し特別市制を実施して差し支えないものと認める。③京都市は、郡部に反対があるが知事もできる限り、特別市の円満な実現に努力する旨の意見を述べている。④横浜市については反対の意見が強い状態と認める。このように、五大府県側の反対が強かったと言われているが、横浜市を除く 4 市については、この時点では大きな障害がなかった状況もうかがえ、神奈川県と横浜市の関係が特別市制の実現を困難にした極めて大きな要因であったともいえる。

外交官出身の内山神奈川県知事は、地方制度の細部には必ずしも明るくなかったが、大都市側が主張する特別市制が導入され、横浜市が特別市になれば神奈川県に大きな影響が出ることを直感的に把握し、県内外でこの制度実現に対する反対運動を組織化していった。

特に、外交官としての語学力を生かし、地方制度の決定に大きな権限を持っていたGHQに対する積極的な働きがけによって、特別市指定にかかる住民投票の範囲を五大市の市民ではなく、五大府県の県民に変更させ、特別市廃止の道筋をつけた。

「内山日記」をみると、内山の特別市実現阻止への並々ならぬ思いと五大市側に先んじてGHQに対して交渉を行っている経過をうかがい知ることができる。15)内山を中心とする神奈川県と横浜市の関係性については、第 4 章以下で詳細に検証することとしたい。

当時の五大市と五大府県の対立構造は、純粋な法律論の議論でなく、政府が特別市指定にかかる住民投票の範囲の解釈をGHQの圧力により変更したことから明らかなように、特別市制度の創設という新たな地方制度の枠組みをつくることが、国と地方という国内問題における収束というよりもGHQによる政治的運用として決着が図られたともいえる。

1947（昭和 22）年 12 月に地方自治法が改正され、特別市の指定に関する法律は、関係都道府県の選挙民の賛否の提案に付さなければならなくなったことにより、特別市制運動は一時沈静化した。

しかし、シャープ勧告を契機に、1950 年代に入り特別市制運動が再燃することとなる。五大市は、1951（昭和 26）年 10 月に「特別市制理由書」を発表し、特別市制の必要性を訴えた。これに対して五大府県も 1952（昭和 27）年 2 月に「特別市制反対理由書」を発表し反論した。

ここでは、公選知事となった府県と大都市という地方公共団体間の対立構造が明確になるとともに、大都市選出の国会議員による五大市を特別市に指定することと

「府県民投票」の規定を「市民投票」に変更する地方自治法の一部改正案の提出と五府県の郡部選出の国会議員による特別市制の条項の削除を求める地方自治法の一部改正案が同時に1952（昭和27）年4月の国会に提出されるといった政治問題に発展していく。

この段階ではGHQの実質的影響力はなく、代わりに自由党をはじめとした政党が影響力を持つこととなったが、自由、民主、社会各党の大都市関係者と郡部関係者がそれぞれ議員立法で二つの法案が国会に提出されることとなった。この間、政府は静観する態度をとり、吉田首相も特別市制問題の紛糾が特別市制施行後の残存府県の扱いにあることから、道州制導入を検討することを示唆するなど論点が拡散することとなった。この結果、両法案は審議未了で廃案となったのである。

第2章註

- 1) 大都市制度史編さん委員会編 1984年『大都市制度史』18頁。
- 2) 前掲『大都市制度史』4頁。
- 3) 三部経済制については、金澤史男 1981年「日本府県財政における「三部経済制」の形成・確立」(1)(2)『神奈川県史研究』第43, 44号等を参照。
- 4) 前掲『大都市制度史』35頁。
- 5) 前掲『大都市制度史』36頁。
- 6) 亀卦川浩 1967年『明治地方制度成立史』柏書房1-2頁。
- 7) 前掲『大都市制度史』47頁。
- 8) 例えば、京都市のホームページでは、三市特例について、1889年(明治22年)市制施行により京都市が誕生したが、市長は東京・大阪とともに特例により知事が兼務(明治31年に特例廃止)。1898年(明治31年)初代市長就任・市役所開庁(10月15日)。東京・京都・大阪3市の市制特例が撤廃(毎年10月15日は自治記念日：昭和33年から)と記されている。
詳細は、<http://www.city.kyoto.lg.jp/sogo/page/0000015579.html> を参照。(2013年12月25日確認)
- 9) 前掲『大都市制度史』54頁
- 10) 前掲『大都市制度史』80頁
- 11) 前掲『大都市制度史』90頁
- 12) 指定都市事務局編 1975年『大都市制度史(資料編)I』81頁。
- 13) 指定都市事務局編 1972年『大都市制度年表』明治・大正編31-33頁。
- 14) 前掲『大都市制度史(資料編)I』135頁。
- 15) 内山日記は、横浜市総務局市史編集室編 1993年『横浜市史II 資料編3 占領期の地方行政』として、1946(昭和21)年から1967(同42)年まで21年間にわたって神奈川県知事をつとめた内山岩太郎の日記のうち、1946年から1952年にいたる7年分8冊が収録されている。

第3章 特別市制問題をめぐる先行研究の論点

地方自治制度研究の中で、特に大都市の制度に特化した研究として、特別市制の制定と廃止に至る過程についての先行研究がある。本章では、特別市制問題をとらえて行く上で、先行研究でも指摘される主な論点を整理する。

第1節 三部経済制と特別市制の関係

「三部経済制」とは、前章でもとりあげたように、大都市を包含する府県において、都市部と郡部を分離し、「市部会」、「郡部会」の設置を認め、警察など共通する行政についてのみ「連帯部会」で財政運営することを保障する制度のことである。1)

この制度は、戦前日本の府県行財政制度の例外措置として、三府（東京・大阪・京都）及び四県（神奈川・愛知・兵庫・広島）にのみ実施されたもので、三府四県では、その行政区域に、東京市、大阪市、京都市、横浜市、名古屋市、神戸市、広島市といった大都市が存在しており、これらの大都市の存在こそが、「三部経済制」採用の根拠であり、1879（明治12）年に東京府における「郡区地方税分離条例」にその端を発し、1940（昭和15）年までの60数年間に及んだものである。2)

「三部経済制」と特別市の関係性についてみると、「三部経済制」は1940（昭和15）年に廃止されることになるが、「三部経済制」の欠陥も、府県および市という二重の行政機構によって大都市行財政が行われていることに起因するものであり、大都市には「特別市制」を設置して、大都市実態に即した行政制度をとるべきであるというものである。3)

高橋誠は「特別市制運動が十分に成功を収めることができず、結局、東京都制という内容で、中央集権的な『特別市制』が形成されたのは、「特別市制」運動自体の弱さ、とくに大都市における住民運動の限界を示しているが、大都市側において、「三部経済制」の欠陥を補うものとして『特別市制』を提起したことの意義は積極的に評価されてよいであろう」と指摘する。4)

高木鉦作は、大都市制度を「全国画一的な都道府県と市町村という二層性の普通公共団体の制度のもとで、市か府県のいずれかの自治体を基本として、それに対応する府県と市とのあいだで特別の制度や行財政の特例を定めたもので、普通の市とは異なった大都市の自治体の特別制度」とであると定義した上で、特別市制を「大都市の自治体が府県の区域から分離・独立し、それ以外の府県の区域を一つの独立した府県にするという構想であった、そのことを「三部経済制」の仕組みと関連させていえば、特別市制というのは、連帯経済の制度を廃止して、市部と郡部を別々に扱うという府県の「三部経済制」の趣旨を徹底させようとしたもの」とし、

大都市と府県の間で制度化された「三部経済制」との関連を整理している。5)

このように、1879（明治12）年に端を発した「三部経済制」と1947（昭和22）年に制度化された「特別市制」は、大都市行財政制度として連続性をもったものであり、「特別市制」は「三部経済制」の趣旨を継承した制度であるとみることができる。このことは、府県と大都市の二重行政を解消するため、大都市を府県の行政区域から独立させるだけでなく、府県の税財政と大都市の税財政を独立させることを指すものである。

第2節 憲法95条（地方自治特別法）との関係

日本国憲法は、第95条で「一の地方公共団体のみ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はできない」と規定している。

これは、アメリカ合衆国でホームルール制登場前にミシガン州などでみられた特別法拒否権制度にならったものとみうけられるもので、国の立法権を制限する“連邦制”的な性格の規定である。また、「一の地方公共団体のみに適用される特別法」の意味するところは必ずしも明確ではないが、一般には特定の（「複数の」に対する「一の」ではない）地方公共団体の本質にかかわるような不平等・不利益な特例を設けることを防止するところにその趣旨があると解されている。6)

この憲法規定が、特別市が制度化されたにもかかわらず、五大市への指定がされずに廃止することに至る大きな要因となった。それは、1946（昭和21）年10月24日に地方制度調査会に諮問された特別市制の議論の中で、内山岩太郎委員の問題提起を契機に、この憲法規定を根拠に、住民投票範囲が五大都市の市民から五大府県の府県民に変更されたことにつながる。図表-3-1にあるように、地方自治法第265条第2項で、「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」と規定されており、この規定に基づく法律が憲法95条の「一の地方公共団体のみ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はできない」という規定に抵触することになる。図表-3-2は当時の五大市と当該府県の人口割合を示したものであるが、市の人口が当該府県の過半数を超えているのは、京都市のみであったことから、住民投票の範囲が府県民になることは、五大市の全てが特別市に指定されることを事実上困難とするものであった。

この点について、高木鉦作は「特別市制の制定と実施をめぐる手続きの検討を通じて、例えば憲法が施行される前に特定の市を特別市に指定する法律を制定していれば、実現の可能性はあった。また、憲法制定後でも住民投票における住民の範囲を府県ではなく市とすれば特別市制が実現していた可能性があった」と指摘する。

7)

図表－3－3は日本国憲法と地方自治法の制定過程を示したものであるが、地方自治法の制定は日本国憲法の施行前であり、高木が指摘するように、特別市指定法を地方自治法の制定と同時に制定していれば、この問題を回避できた可能性はあった。

また、和田英夫は「地方自治特別法は、地方自治法1条の2に関連していえば、地方公共団体につき、各段階およびその個々の段階内部において、種別が設けられている場合は、同一段階、同一種類に属する地方公共団体一般について適用される法律に対して、そのうちのある特定の地方公共団体に適用される特別の規律を内容とする法律を意味する、随って、相互に種別の異なる地方公共団体について、それぞれ異なった規律を設けることは、右にいう特別法の問題ではない。この意味で、かつて構想された特別市に関する規定が問題とされよう。すなわち、旧地方自治法の右条文によれば、特別市制を定めるさい、これを地方自治特別法と解し、特別市の廃止について住民投票を要する旨を定めていたが、その理由は、おそらく特別市を指定する法律は、地方自治法の一般的・共通的な市という同一段階・同一種類の制度に対する特別な例外的なものを定める法律とみたからであろう。しかし右の考え方に立たず、特別市制を、一般の市町村とは異なった独特な地方公共団体の段階・種別とみるならば、それは地方自治特別法には該当しないともいえよう」と指摘する。8)

このように、国の地方自治制度の設計意図によって、特別市施行の可能性が左右したとも考えられるのである。

図表－3－1 地方自治法における特別市の規定

第264条 特別市は、その公共事務及び法律又は政令により特別市に属する事務並びに政令で特別の定をするものを除く外、従来法令により都道府県及び市に属する事務を処理する

第265条 特別市は、都道府県の区域外とする

2 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

第271条 行政区に区長及び助役を一人を置く

2 区長はその選挙権を有する者について選挙人が投票によりこれを選挙する

出典：(財)東京市政調査会編「大都市のあゆみ」26頁

図表－３－２ 五大市と当該府県の人口割合 ※人口の単位：千人

	大阪	京都	名古屋	横浜	神戸
人口（A）	1,293	914	719	706	502
当該府県人口（B）	2,976	1,621	2,919	2,019	2,826
A/B（％）	43.4	56.4	24.6	35.0	17.8

出典：（財）東京市政調査会編「大都市のあゆみ」27頁

図表－３－３ 日本国憲法・地方自治法施行までの経過

年月日	内容
1946年10月7日	日本国憲法成立
1946年10月24日	地方制度調査会第1回総会（「特別市」諮問）
1946年11月3日	日本国憲法公布
1947年1月7日	地方自治法要綱案閣議決定
1947年2月28日	地方自治法草案完成
1947年3月28日	地方自治法成立
1947年4月17日	地方自治法公布
1947年5月3日	日本国憲法・地方自治法施行

第3節 特別市制度の挫折の背景と評価

地方自治法の制定により制度化された特別市制度は、実施されることなく、廃止され、特別市に指定されることを想定された五大市は、1956（昭和31）年に指定都市になる。このことについて五大都市側は「特別市という制度が地方自治法上規定されていながら、実施されていなかったときと比べれば、一步前進のようにもみえるが、府県の存在を前提とし府県の区域内に位置される指定都市の制度は、一步後退した自治制度にほかならぬ。大都市特例を返上しても特別市条項削除に反対しようとした一部の大都市の意向もここにあった。しかも、指定都市の指定は、法律によるのではなく、行政官による政令の形で決定されることになった。実施されてはいなかったが、府県から独立し、しかもその指定は法律によっていた特別市の方が、大都市制度としてふさわしい」9）という意識を持っていた。

このことから指定都市制度は、五大市側の特別市制運動が頓挫して、大都市特例制度に押し込まれたものと見られ、五大市側と府県側の妥協の産物といわれる。10)

特別市制廃止の過程について、水谷三公は「戦後の大都市行政について語る場合、ほとんど常にといいてよいほど論及される問題の一つに、現行政令指定都市制度発

足に至る『妥協』の経緯がある。まず、敗戦一年を経ずに衆議院が、五大市の府県から独立を事実上意味する特別市早期実現の決議案を可決したこと、これをうけた地方制度審議会も、六人の府県代表を含む部会において特別市制案を 11 対 3 で可決決定したこと、この決定を基礎とする特別市制が 1947（昭和 22）年の地方自治法に明文規定され、あとは指定手続きのみが残されているに過ぎない状態であったこと、五（六）大市による特別市運動には戦前からの積み重ねがあったこと、これらにも拘らず実際の指定は行われず、法律からも関連規定が完全に削除された上で、限定された事務・権限の委譲のみを認める暫定措置が打ち出されたこと、しかも結果論ではあるが、この一時的措置とされた方式が、その後 30 年以上にわたり大きな変化なしに維持されたのみならず、むしろ当初ほとんど予期されていなかった五大都市以外の都市に順次拡大適用され、実質的には制度の定着性が増したかに見られること。これらが『妥協』、或いは『挫折』の強調される主たる事情であろう。この『妥協』乃至『挫折』の経験、あれほどの努力にもかかわらず乏しい成果で我慢せざるを得なかったという記憶と記録が、時として現在の大都市行政に関する議論にもつきまとっている。その意味では、今日から振り返って『妥協』の背景を再整理していくことも有益であろう」と指摘する。11)

船越英一は、特別市制の廃止を地方制度調査会の答申や現実政治との対比の中で、「大都市問題にさしあたり関連をもつものは、1953（昭和 28）年及び 1957（昭和 32）年の地方制度の改革に関する答申である。まず、1953（昭和 28）年の答申は、地方公共団体の種類としては、従来通り市町村と府県の二段階制をとり、大都市については特別市制ではなく、差し当って事務及び財源の配分に依り大都市行政の運営の合理化を図るものとする」と述べていた。ついで「1957（昭和 32）年の答申では、いわゆる道州制の促進をめざすものであった。大都市の主張する二重行政の弊は、事務配分の適正化によって解決すべきであり、それは 1956（昭和 31）年の地方自治法の改正によって、ほぼ解決済みである。その上、もしあくまでも二重行政の排除を主張するのであれば、むしろ実現可能な特定の道府県においては、道府県と大都市との行政の一元化による都制によって解決すべきである、というのである。その間、現実政治の上では、答申にしたがって 1954（昭和 29）年 6 月に警察法が改正され、国家地方警察と自治体警察の二本建て制度が廃止され、都道府県警察が設置されるようになり、また、1956（昭和 31）年 6 月には、地方自治法が改正され、特別市制に関する条章の削除と引き替えに、『大都市に関する特例』が設けられ、政令で指定する大都市に対して、府県から 16 項目の事務移譲が行われることとなった。地方制度調査会の答申は、特別市制を認めることなく、事務再配分によって大都市問題を解決しようとする点において、府県側の主張をいれとともに、他道府県の存続ではなくて、それに代わるものとして道州制を認めた点において、市側の主張をいれたものであった。特別市制が中央集権体制にたいして、大都市の自治を要求するものであるとするならば、その運動の高揚と挫折は、日本

の地方自治の辿らざるをえなかった運命を典型的に現わしている」と指摘する。12)

金井利之は特別市制の廃止については、「特別市制度は適用されないまま廃止され、ある意味で、普遍主義が自治制度で優位したことを示している」ことを指摘する。13)

このように先行研究においては、戦前からの五大市の特別市制創設運動の成果として、戦後、特別市制が、1947（昭和 22）年制定の地方自治法に明文規定され、指定手続きのみが残されているに過ぎない状態であったにもかかわらず、実施されることなく、1956（昭和 31）年 6 月には、地方自治法が改正され、特別市制に関する条章の削除と引き替えに、「大都市に関する特例」が設けられ政令指定都市制度が成立したことを「妥協」「挫折」としてとらえられ、特別市制が中央集権体制に対して、大都市の自治を要求するものであるとするならば、その運動の高揚と挫折は、日本の地方自治の辿らざるをえなかった運命であり、このことは今日の大都市制度の状況から、あるいは今後の在るべき大都市制度を確立する視座からは、きわめて重要な課題であろう。

第 4 節 特別市制問題をめぐる個別府県と市の関係

五大都市と五大府県の個別の関係についても、特別市制問題の大きな論点である。五大都市と五大府県の関係は、共通項がある一方で、地域差が歴然としている。その中で、歴史的な動向を辿って見たときに、特別市制問題に大きな影響を与えた一つは、神奈川県と横浜市の関係である。このことは、前章でも記述した 1947（昭和 22）年 2 月の地方制度調査会での報告にも指摘された大阪市、名古屋市、神戸市、京都市が格別の支障がない、あるいは条件付きで特別市問題を解決する方向であったのに対し、横浜市については反対の意見が強い状態と認めるとされた点に顕著に表れている。

特別市制問題をめぐる神奈川県と横浜市の関係については、天川晃の先行研究がある。14) まず、天川は、特別市制問題をめぐる内山神奈川県知事の行動を中心に検討している。「横浜市の分離・独立に危機感を抱いた内山は地方制度調査会での活動と並行しつつ自ら先頭に立って特別市制反対の組織化に積極的に動いたこと。また、『知事公選問題』では、知事選出馬にあたっては、神奈川県議会議長経験者で内山に同調した自由党で相模原出身の岩本信行代議士や川崎市の自由党も支持し、さらに進歩党横浜支部に赴いて『特別市制実現に対して横浜市と協力し県市相互利益を図るべく処理する』と釈明しこの支持をとりつけた。進歩党の檜橋渡、自由党を出て民主党を結成した芦田均らが応援し、投票結果がこの後の内山の行動に影響を与えたこと」を明らかにしている。

特に内山の活動で最も大きな意味をもったのは、「地方制度調査会で特別市制の

実施に際しては憲法 95 条に基づく住民投票が必要だという問題提起をしたことで、仮に内山でなく別の神奈川県関係者が参加していたとすれば、特別市制問題は異なる展開を示していたかも知れないだろう」と指摘する。

「住民投票は府県民によるべしという民政局の憲法解釈は「涉外行政」に長けていた内山の影響力の成果であると指摘されることもある。しかし、内山の働きかけが民政局を動かしたと考えるには無理があるだろう。五大都市側も民政局に働きかけていたからであるとも指摘する。とはいえ、文書による外交に長けた内山の提出した「意見書」が民政局の内部意見を統一する一つの拠り所を与えたことは指摘できるかもしれないとし、民政局の要請にも拘らず五大都市側は特別市制問題に関する具体的文書を提出していなかった」ことを指摘している。

「内山は、戦後再建における県と横浜市の協調を理由に特別市制反対を主張しながら、結果として両者の協調を困難にしたことは否定できない。特別市制問題の一応の終息が民政局の裁断によって行われたことは不幸な結末である。なぜなら、これによって大都市制度のあり方が根本的に解決された訳ではなく、特別市制問題は暫時「凍結」され、一種の「政治的休戦」期間を迎えたに過ぎなかったのである」と指摘している。

さらに、「戦後の大変化を背景に登場した内山側に感情的ともいえる反発や石河横浜市長の登場後に党派的対立が起こったことや特別市制問題は県市民にとっての利害得失が必ずしも明確でない県と市の無用な対立と映っていたようであり、県の側は積極的に反対世論の喚起に努めたが、横浜市は市民への広報で立ち遅れていた。特別市制運動は広範な市民の間で共感を得る問題として展開することなく、県と市の当局者の間に潜在する対立構想をあらためて市民の前にさらけ出すだけの意味しか持たなかったようである」と指摘している。

最後に、天川は、「府県と市の対立のありようには五大府県ごとに何らかの差異はあったのであろうか。横浜市と神奈川県の記事だけからは簡単に結論を引き出すことは困難ではあるが、個別の府県の政治リーダーの組み合わせや府県の経済社会事情の違いを考慮すれば何らかの差異があったことは予想することができる」と指摘する。「京都市は『府民投票』に訴えても特別市制を実現出来るだけの人口を有していたにもかかわらず『単独投票』に走らず『五大市協調』を優先させたのはどうしてなのかなど五大市での特市運動の比較は今後の検討課題である」とも指摘する。

さらに、「府県側も大都市を府県内にとどめる『都制』方式は許容していた。そもそも地方自治法制定時に内務省がその制度を導入したのはなぜであろうか。特別市制の実現が可能と判断していたのか。二度にわたる特別市制をめぐる県市の対立の経験を経て出されてきたのが府県の統廃合を行う道州制構想であったが、道州制の構想は地方自治法制定前後にも議論がなされていた。地方自治法制定時の内務省の制度選択の意味が改めて問い直されるのであり、地方制度調査会による検討を経

ても道州制の採用は見送られた。指定都市制度は特別市制をめぐる大都市と府県の対立の妥協を図るための制度である。21世紀の「分権型社会」における大都市制度の選択は今なお残された課題なのである」と指摘している。

天川が指摘する京都市は「府民投票」に訴えても特別市制を実現出来るだけの人口を有していたにもかかわらず「単独投票」に走らず「五大市協調」を優先させたのはどうしてなのかという提起に対し、北村亘は「1950年2月の（京都）市長選挙で、特別市制実現を最優先課題とした保守系候補の田畑磐門が敗北して、社会党と共産党が推す高山義三が勝利したことによって歯車が狂ってしまった。吉田茂率いる民主自由党を中心に結成された自由党が、革新市政の下にある京都市の特別市移行を全面的に支持することは期待できなかった」と指摘する。15)

第5節 特別市制度の今日的様相

特別市制度を、今日における大都市制度改革議論に結び付け、あるいは、大都市の実態や税財政面から指定都市制度を見直す観点からの論点もある。

大森彌は「政令指定都市は今でも半ば独立しており、47プラス17が実態に近い（統計、国の扱いなど）。権限移譲していけば、ますます道府県に近い存在になる。大都市は実質的には一層制に近い。だから、政令指定都市を選挙区として選出されている道府県議会議員の役割は曖昧になっている。また、大都市と周辺市町村の関係や広域的な計画・調整の問題は道府県の処理能力を越えているとあってよい。しかも、道府県と政令指定都市間の財源配分は検討課題であり続けている。大都市側は、事務事業の大都市特例や大都市固有の財政需要に見合う税制の導入が必要であると主張している。しかし、現状のような曖昧な二層制のもとで、税源の再配分は進むだろうか。本格的に大都市独立化の議論を再開すべきだと考える」と指摘する。16)

植田政孝は「特別市制運動は二層制の地方制度の枠組みに風穴をあける大きな影響力をもってはいたが、結局大都市の特例措置として処理され、地方制度の全体構造を変革する契機にはなり得なかった」と指摘した上で「政令指定都市には多様な制度的欠陥をもっており、それは制度の成熟化と大都市機能の中枢化、国際化に伴って表面化してきており、現行の政令指定都市制度の改革の必要に迫られていることは言をまたない」と指摘する。17)

本田弘は、特別市制が実現しなかった当時の状況と今日を対比させ、「地方自治法においてひとたび規定された特別市制がなにゆえに実施されなかったのか、そして、なぜ指定都市制に変えられたのか。この事は、今日の大都市制度の状況から、あるいは今後の在るべき大都市制度を確立する視座からは、きわめて重要な課題となる。昭和25、26年当時のわが国の政治・経済・社会の諸事情からすれば政府が

地方制度に、それも特別市制を中心とする大都市制度に真っ向から対応する余裕はなかったと解釈せざるをえない。戦後期の初期においては国家の構造における地方制度の重要性が認識されていなかったことを物語るものであり、しかも、このことは現在においても払拭されていないわが国の特徴ともいえよう。なぜならば、地方分権が制度化されつつある今日でも大都市制度の本格的検討への動向を見ないからである」と指摘する。18)

また、真淵勝は特別市を税財政面からとらえ、「最近は、道府県も域内から政令指定都市が誕生することにむしろ積極的になった。しかし、かつてのような特別市を認めることにはなお否定的である。それは、大都市域で実際に事業を展開したり、大都市に実際に関与したりすること自体に関心があるというよりも、大都市域から道府県税収が得たいがためである」と指摘する。19)

さらに、西尾勝は特別市と近年の指定都市市長会が提唱する特別自治市を対比し、「特別自治市構想については、戦前以来の特別市構想の焼き直しにすぎない。戦前の特別市構想は、地方交付税制度のような財政調整制度がまだ取り入れられなかった時代の所産であって、状況が全く変わってしまっているいま、改めてこの制度構想に回帰するのは、いささか安直すぎるのではないであろうか」と指摘する。20)

第3章註

- 1) 金澤史男 2010年『自治と分権の歴史的文脈』青木書店 26-27頁。
- 2) 高橋誠 1966年「三部経済制の研究(1) - 日本地方財政史の一節 -」『経済志林』34巻4号、1-2頁。
- 3) 高橋誠 1966年「三部経済制の研究(2) - 日本地方財政史の一節 -」『経済志林』34巻5号、41頁。
- 4) 前掲「三部経済制の研究(2) - 日本地方財政史の一節 -」42頁。
- 5) 前掲「大都市制度の再検討」前掲「特別市制の制定と実際」等を参照
- 6) 佐藤幸治 1990年『憲法(新版)』青林書院 256-257頁
- 7) 前掲「大都市制度の再検討」(1989年)前掲「特別市制の制定と実際」(1993年)等を参照
- 8) 和田英夫 1992年『基本法コンメンタール憲法(第3版)』日本評論社 320頁。
- 9) 前掲『大都市制度史』565頁。
- 10) 前掲『自治制度』149頁
- 11) 水谷三公 1988年「大都市行政論 - 歴史の教訓と展望 -」自治省編『自治論文集』123-136頁
- 12) 船越英一 1988年「日本における特別市市制運動 - 戦後期に高揚と挫折 -」『大阪経済法科大学論集 16号』3-28頁。
- 13) 前掲『自治制度』200頁。
- 14) 神奈川県と横浜市の関係性と内山岩太郎の役割についての先行研究としては、天川晃 1992年「内山知事と特別市制問題」『郷土神奈川』第30号と前掲の天川晃 2001年「特別市制をめぐる大都市と県の対抗 - 横浜市と神奈川県を中心として」がある。なお、これらの文献も含め 1982(昭和57)年から 2001(平成13)年までの占領下の神奈川県政の動向に係る天川の論稿は、天川晃 2012年『占領下の神奈川県政』現代史料出版の中に収録され、体系的に整理されている。天川の論稿は、本稿を執筆する際の重要な拠点となった。
- 15) 北村亘 2013年『指定都市制度 百万都市から都構想へ』中央公論新社 33頁
- 16) 大森彌 2008年『変化に挑戦する自治体 希望の自治体行政学』第一法規 202-203頁。なお、プラス 17の17は、本書出版当時の指定都市は17市で、2013年4月現在の指定都市は20市である。
- 17) 植田政孝 1996年「地方分権改革と大都市行政システム」大阪市立大学経済研究所、松澤俊雄編『大都市の社会基盤整備』東京大学出版会 97-107頁。
- 18) 本田弘 2002年「特別市制の制定過程と実施問題」『政経研究第39巻第3号』443-482頁。
- 19) 真淵勝 2009年『行政学』有斐閣 392頁。
- 20) 前掲『自治・分権再考』194頁。

第4章 特別市制をめぐる神奈川県と横浜市

第1節 特別市制制定までの神奈川県と横浜市の関係

本節では、特別市制度運動における五大府県と五大都市の関係性のモデルとして、神奈川県と横浜市の歴史的動向を扱うこととする。特に、戦前における神奈川県と横浜市の関わり、五大都市による特別市制運動への横浜市の関わりを中心に再検証することとしたい。

1-1 神奈川県知事・横浜市長の系譜

まず、戦前における神奈川県知事と横浜市長の系譜を辿ってみよう。就任時期を整理すると図表-4-1のとおりである。

□

図表-4-1 歴代神奈川県知事・横浜市長の就任時期

神奈川県知事（官選）	横浜市長
沖守固：1886年（明治19年）7月 浅田徳則：1889年（明治22年）12月	増田知：1889年（明治22年）6月 佐藤喜左右衛門：1890年（明治23年）
内海忠勝：1891年（明治24年）4月 中野健明：1893年（明治26年）3月	梅田義信：1896年（明治29年）6月
浅田徳則：1898年（明治31年）5月 周布公平：1900年（明治33年）6月	市原盛宏：1903年（明治36年）1月 三橋信方：1906年（明治39年）9月 荒川義太郎：1910年（明治43年）9月
大島久満次：1912年（明治45年）1月 石原健三：1914年（大正3年）4月 有吉忠一：1915年（大正4年）8月	安藤謙介：1914年（大正3年）7月 久保田政周：1918年（大正7年）8月
井上孝哉：1919年（大正8年）4月 安河内麻吉：1922年（大正11年）10月 清野長太郎：1924年（大正13年）6月 堀切善次郎：1925年（大正14年）9月 池田宏：1926年（大正15年）9月	渡辺勝三郎：1922年（大正11年）11月 有吉忠一：1925年（大正14年）5月

山県治郎：1929年（昭和4年）7月 遠藤柳作：1931年（昭和6年）12月 横山助成：1932年（昭和7年）6月 石田馨：1935年（昭和10年）1月 <u>半井清：1936年（昭和11年）3月</u> 大村清一：1938年（昭和13年）12月 飯沼一省：1939年（昭和14年）9月 松村光磨：1940年（昭和15年）4月 近藤壤太郎：1942年（昭和17年）1月 藤原孝夫：1944年（昭和19年）8月1日 内山岩太郎：1946年（昭和21年）1月 渡辺広：1947年（昭和22年）3月	大西一郎：1931年（昭和6年）3月 青木周三：1935年（昭和10年）8月 <u>半井清：1941年（昭和16年）2月</u>
---	--

* 下線は神奈川県知事を歴任後、横浜市長に就任。

（1）特別市制運動期の神奈川県知事の特徴

横浜市が六大市による特別市制運動に参加していた昭和初期から終戦時までの神奈川県知事をみると、内務官僚で後に横浜市長となる半井清が1936（昭和11）年3月13日に就任後、1938（昭和13）年12月23日に後に内務大臣となる大村清一、1939（昭和14）年9月5日に飯沼一省、1940（昭和15）年4月9日に松村光磨、1942（昭和17）年1月9日に近藤壤太郎、1944（昭和19）年8月1日に内務官僚の藤原孝夫が就任している。ほぼ1年から2年という短期間で離着任を繰り返していた。

横浜市が六大市と連携した特別市制創設運動に参加した大正末期以降、内山岩太郎の前任者である藤原孝夫までの神奈川県知事の略歴を整理すると図表－4－2のとおりである。

（2）特別市制運動期の横浜市長の特徴

戦前の横浜市長の特徴をみると、1889（明治22）年の市制施行から日露戦争までの時期は、公吏や地方官吏、教育者などが市長に就任している。さらに日露戦争後は、内務省系の官僚で、横浜築港に関係した市長、大正期後半期以降は生粋の内務官僚でしかも経歴が高い有力官僚が就任するなど、当初の地元型で多様な経歴を持つ市長から中央の内務省を中心とする有力官僚出身者へと推移している。1)

大正末期から戦前までの歴代横浜市長の系譜は、図表－4－3のとおりである。有吉忠一、大西一郎、半井清は生粋の内務官僚出身でしかも経歴が高い有力官僚で

ある。青木周三は逓信省出身であるが、市の助役を経て市長に就任している。さらに、有吉、青木、半井らは、内務官僚出身で警視總監、台湾総督、東京市長を歴任し枢密院顧問官となった伊沢多喜男の推薦によって就任したとされる。

半井は、横浜市長就任の経過について、「内務省の大元老で枢密院顧問官までされた伊沢多喜男氏が、非常に強くこの話を推してこられ、最初私は、前に神奈川県知事をやったので、この話を持ち込んで来たのであろうと軽く考えており、なぜ伊沢さんがそんなに強く言われるのかわからなかったのですが、大分経ってから、当時の横浜財界の大元老で原三溪氏と並び称されていた中村房次郎氏が、強く伊沢さんに働きかけたためだということがわかりました」と語っている。2)

図表－４－３のとおり、横浜市が六大市による特別市制運動に参画した大正末期から内山神奈川県知事が就任するまでの間の歴代神奈川県知事をみると、1925（大正14）年に就任した堀切善次郎から1944（昭和19）年に就任した藤原孝夫までの12名で、高等文官試験合格後、朝鮮総督府勤務や三重県知事、衆議院議員を経て1931（昭和6）年に神奈川県知事に就任した遠藤柳作を除く11名は内務官僚である。各知事の平均在籍期間は約1年半である。

一方、横浜市長についてみると、図表－４－３のように、この時期は内務官僚が中心であるが、経歴の高い有力官僚で、1941（昭和16）年から市長を務めた半井のようにかつて神奈川県知事を経験した上で、横浜市長に就任している例もあり、知事・市長間の政治的均衡は、当時の県と市の一般的な関係と同様であったとは考えにくい。

図表－４－２ 戦前の特別市制運動期の神奈川県知事（1925年～1946年）

知事名	在任期間	主な略歴
堀切善次郎	1925（大正 14）年 9 月 16 日～1926（大正 15）年 9 月 28 日	1884 年生まれの内務官僚。内務省土木局長を経て 1925 年に 41 歳で神奈川県知事。19 その後、復興局長官、1929 年には東京市長、1932 年法制局長官。
池田宏	1926（大正 15）年 9 月 28 日～1929（昭和 4）年 7 月 5 日	1881 年生まれの内務官僚。1920 年内務省社会局長、後藤新平東京市長の下で東京市第二助役。1923 年に後藤新平が帝都復興院を設立すると、計画局長に就任。1924 年に京都府知事、1926 年、45 歳で神奈川県知事。
山県治郎	1929（昭和 4）年 7 月 5 日～1931（昭和 6）年 12 月 28 日	1881 年生まれの内務官僚。神奈川県警察部長などを経て、1922 年に都市計画局長、同年に石川県知事。広島県知事、兵庫県知事を経て 1929 年に 48 歳で神奈川県知事。
遠藤柳作	1931（昭和 6）年 12 月 28 日～1932（昭和 7）年 6 月 28 日	1886 年生まれ。朝鮮総督府勤務。1920 年以降、東京府、千葉県部長、青森県、三重県知事を経て、1928 年に衆議院議員、武蔵野鉄道会社社長。1931 年、45 歳で神奈川県知事。1936 年貴族院議員、1943 年東京新聞社長、1944 年、朝鮮総督府政務総監。
横山助成	1932（昭和 7）年 6 月 28 日～1935（昭和 10）年 1 月 15 日	1884 年生まれの内務官僚。1923 年に岡山県知事就任後、石川県知事、広島県知事、京都府知事を経て 1932 年、48 歳で神奈川県知事。1937 年東京府知事、1937 年、警視総監、1939 年に貴族院議員。
石田馨	1935（昭和 10）年 1 月 15 日～1936（昭和 11）年 3 月 13 日	1885 年生まれの内務官僚。1929 年宮崎県知事。千葉県知事、内務省神社局長を経て、1935 年 50 歳で神奈川県知事。
半井清	1936（昭和 11）年 3 月 13 日～1938（昭和 13）年 12 月 23 日	1888 年生まれ内務官僚。1913 年に 1931 年に佐賀県知事、栃木県知事、宮城県知事を経て 1935 年に内務省社会局長官。1936 年に 48 歳で神奈川県知事。その後、北海道庁長官、大阪府知事を経て、1941 年から 1946 年 11 月まで横浜市長。

大村清一	1938（昭和13）年12月23日～1939（昭和14）年9月5日	1892年生まれ。1917年に内務省に入り、長野県知事を経て、1938年に46歳で神奈川県知事。第一次吉田内閣で内務大臣
飯沼一省	1939（昭和14）年9月5日～1940（昭和15）年4月9日	1892年生まれの内務官僚。内務省に入省後、埼玉県知事、静岡県知事、広島県知事などを経て、1939年に48歳で神奈川県知事。1946年に貴族院議員。内務次官を務めた後、1947年に東京都長官
松村光磨	1940（昭和15）年4月9日～1942（昭和17）年1月9日	1894年生まれの内務官僚。1918年に内務省に入る。1936年に栃木県知事。1937年に内務省都市計画局長を経て、1940年に46歳で神奈川県知事に。その後、1942年に東京府知事。1944年に広島県知事。
近藤壤太郎	1942（昭和17）年1月9日～1944年（昭和19）8月1日	1894年生まれの内務官僚。1920年に内務省入り。1940年に滋賀県知事。1942年に48歳で神奈川県知事。
藤原孝夫	1944年（昭和19）8月1日～1946（昭和21）年1月25日	1896年生まれの内務官僚。1920年に内務省入り。1937年に山梨県知事。千葉県知事などを経て、1944年に神奈川県知事。

※近代史究明会編「日本歴代知事総覧」（2001年）等を参考に作成

図表－4－3 戦前の特別市制運動期の横浜市長（1925年～1946年）

市長名	在任期間	主な略歴
有吉忠一	1925（大正14）年5月7日～1931（昭和6）年2月26日	1873年京都府生まれ。1915年に42歳で神奈川県知事。「有吉堤」と呼ばれる多摩川堤防工事に、内務次官の反対をおして県費補助をおこない、県民本位の立場をつらぬいた。1919年4月兵庫県知事、1922年6月朝鮮総督府政務総監歴任し、1925年に52歳で横浜市長。1927年4月に鶴見・保土ヶ谷等9町村を合併し大横浜実現に尽力。1933年、横浜商工会議所会頭に就任。
大西一郎	1931（昭和6）年3月3日～1935（昭和10）年7月18日	1887年香川県生まれ。内務官僚として兵庫県勤務時代に当時の有吉知事に目をつけられ、有吉の朝鮮総督府政務総監就任に

		際し内務部長として引き抜かれ、以後東京市助役を経て1929年に横浜市助役を務め1931年3月に横浜市長に就任。横浜市初の助役から市長に昇格。
青木周三	1935（昭和10）年8月3日～1941（昭和16）年2月10日	1885年山口県生まれ。逓信省に入り、1921年横浜市電気局長、1923年には横浜市助役になり、震災復興に尽力。その後二度にわたり鉄道次官を務め、貴族院議員から1935年8月に横浜市長に就任。
半井清	1941（昭和16）年2月10日～1946（昭和21）年11月30日	岡山県生まれ。1913年に内務省に入り。1931年に佐賀県知事、栃木県知事、宮城県知事を経て1935年に内務省社会局長官。1936年に48歳で神奈川県知事。其の後、北海道庁長官、大阪府知事を経て、1941年に退官。1941年に横浜市長。神奈川県知事時代に第6次市域拡張を支援。戦後は、公職追放解除後、1952年に横浜商工会議所会頭、1959年に横浜市長に当選（1期）。

※横浜開港資料館編1990年『波乱の半世紀－横浜市の誕生から戦後復興まで－』、高村直助2006年『都市横浜の半世紀－震災復興から高度成長まで』有隣堂、大西比呂志2004年『横浜市政史の研究－近代都市における政党と官僚－』有隣堂等を参考に作成

1-2 「大横浜」の実現過程と特別市制問題

（1）横浜市の市域拡張

戦前における六大市による特別市制運動の中で、東京市に隣接した横浜市が「大東京」に対抗し市域拡張を進めたことが大きな特徴である。

横浜に限らず第1次大戦後の大都市は、「大東京」「大大阪」などを合言葉に、より大きな都市を目指す機運が高まっていた。3)

1920（大正9）年に施行された都市計画法で、既存の行政範囲を越えて都市計画を立てることが可能となり、横浜では都心の吉田橋から1時間半で到着可能な範囲という原則で計画区域の設定を提案し、1922（大正11）年4月に内閣の認可を受け、横浜市・川崎町・保土ヶ谷町と11か村を横浜都市計画区域とすることが決定した。4)

このような背景を受け、1927（昭和2）年には有吉市長の「三大事業」の一つとして第3次市域拡張が実現し、1936（昭和11）年から1939（昭和14年）にかけては、第4次から第6次までの市域拡張が行われ図表－4－4のように、六大都市の中で東京に次ぐ第2位の市域に拡張し、「大横浜」が実現することとなった。

図表－4－4 六大都市の市域（単位：平方キロ）

年次	東京	横浜	名古屋	京都	大阪	神戸
1930（昭和5）	81.24	133.87	150.74	60.45	185.13	81.90
1935（昭和10）	550.85	135.63	151.10	288.65	187.33	83.06
1940（昭和15）	572.81	400.97	161.05	288.65	187.44	115.05
1945（昭和20）	578.65	400.97	161.73	288.65	187.44	115.05

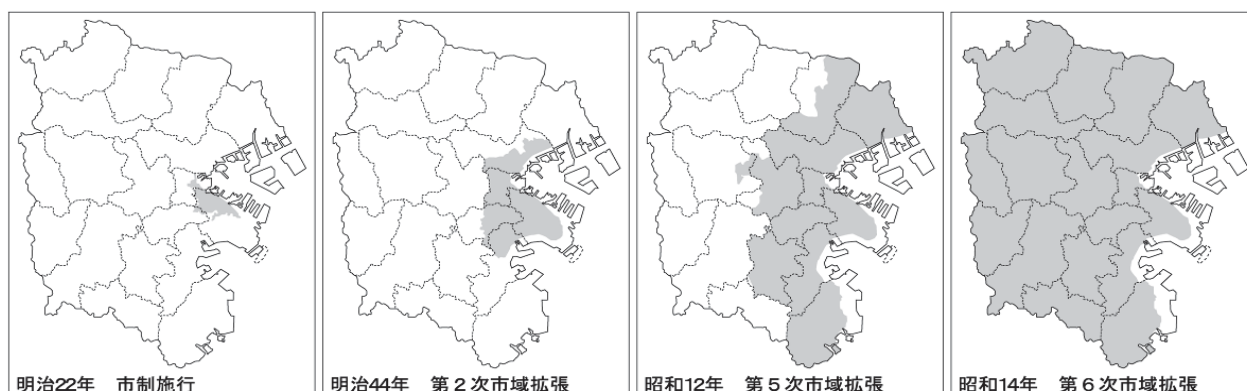
出典：「横浜市史Ⅱ 第1巻（上）」20頁

図表－4－5 六大都市の人口（単位：人）

年次	東京	横浜	名古屋	京都	大阪	神戸
1930（昭和5）	2070913	620306	907404	765142	2453573	787616
1935（昭和10）	5875667	704290	1082816	1080593	2984874	912179
1940（昭和15）	6778804	968091	1328084	1089726	3252340	967234
1945（昭和20）	2777010	624994	596745	866153	1102959	378592

出典：「横浜市史Ⅱ 第1巻（上）」24頁

図表－4－6 横浜市の市域拡張の状況



出典：「横浜市市政記録」（2014年）

「大横浜」の実現に向けて、横浜市は 1889（明治 22）年の市制施行以来、6 次にわたる市域拡張を行っている。まず、1901（明治 34）年の第 1 次市域拡張では、横浜市中心部に隣接した橘樹郡神奈川町、久良岐郡戸太町・中村・本牧村・根岸村を編入し、1911（明治 44）年には、その周辺部にあたる橘樹郡子安村の一部、久良岐郡屏風浦村の一部・同郡大岡川村の一部を第 2 次市域拡張として編入した。その後、1927（昭和 2）年には、第 3 次市域拡張で川崎に隣接する橘樹郡鶴見町をはじめ、保土ヶ谷町・旭村・大綱村・城郷村、久良岐郡屏風浦村・大岡川村・日下村、都筑郡西谷村を編入し、同時に区制を施行し、鶴見、神奈川、中、保土ヶ谷、磯子の 5 区を設置した。1936（昭和 11）年の第 4 次市域拡張では、久良岐郡金沢町・六浦荘村を磯子区に、鎌倉郡永野村を中区に編入した。1937（昭和 12）年の第 5 次市域拡張では、橘樹郡日吉村の一部（大字駒林、駒ヶ橋、箕輪と矢上、南加瀬の各一部）を神奈川区に編入した。そして、1939（昭和 14）年には、横浜市最後の市域編入となる第 6 次市域拡張で、都筑郡都岡村・二俣川村を保土ヶ谷区に編入。同郡川和町・新治村・田奈村・中里村・山内村・川和町・中川村・新田村を新たに設置した港北区に編入し、鎌倉郡戸塚町・中川村・川上村・豊田村・本郷村・中和田村・瀬谷村・大正村を編入し、戸塚区を新設している。

このように 6 次にわたる市域拡張を経て、図表— 4 — 6 のように現在の横浜市の市域が確定した。5)

当時、京浜工業地帯の発展と軍需景気のもとで横浜市は工場・住宅用地を求めており、また周辺農村は戦時体制に伴う行政事務の急増に悩んでいた。旧市域の 1.3 倍もの面積の西部地域を一挙に取り込んだ 1939（昭和 14）年の大合併は、前年の自治制度施行 50 周年を期して神奈川県（当時の知事は半井知事）が戦時体制下の行政能力強化を目指して町村合併を促進したことに端を発して具体化し、内務省は、農村地域が大半でこのような市域編入は前例がないと渋ったものの、ぎりぎりになって認めたものであった。6)

1930 年代後半においてこのような大幅な市域拡張を実現したのは、六大都市の中で横浜だけであり、横浜は一挙に東京市に次ぐ市域を擁するに至り、「大横浜」が実現したのである。7)

「大横浜」の実現過程は、近接する大都市である「大東京」を意識したものである。1934（昭和 9）年 5 月の市会で、大西市長は「大横浜プラン」について、「横浜ハ矢張り東京ト云フモノト往々ニシテ物ニ依ツテハ競争ヲ致サナケレバナラヌコトモアリマスガ、此ノ東京ト云フモノヲ利用スルト云フコトニ努メルト云フコトガ必要デアル、アノ大ナル人口ト云フモノヲ横浜ノ経済ニ結ビ付ケルト云フコトガ必要ト思ヒマス。ツマリ貿易、工業、東京市ニ對スル住宅其ノ他ノ商賣關係一斯ウ云フコトデユク外ニハ横浜ノ行ク所ハナイヤウニ考ヘルノデアリ

マス」と答えている。8)

(2) 川崎市の市域拡張と横浜市の市域拡張の関連性

川崎市の母体となった橘樹郡川崎町は1920(大正9)年の人口が2万4千人、予算額が87万円と郡内でも群を抜き工業都市化が進行していた。ちなみに、同時期の橘樹郡内第2位の保土ヶ谷町が人口2万人で、予算額が24万円であった。

川崎町では工業都市化に伴い水道の設置が大きな課題であった。1912(大正元)年には神奈川県に対し水道の敷設許可申請書を提出したが、川崎町の財政状況などから取り下げとなり、1919(大正8)年2月になりようやく許可が下り、1921(大正10)年7月に通水の運びとなった。隣接町村も水道給水を要望し、1922(大正11)年には大師河原村・御幸村への町外給水を行うこととなった。9)

1923(大正12)年9月の関東大震災を契機にまず川崎町と御幸村の間で郡長・県知事の支持も受け、1923(大正12)年12月に両町村の合併が町村会で可決され、直後に大師町も参加し、1924(大正13)年1月に合併と市制施行の承認を求める理由書が内務大臣に提出された。しかし、内務省側は市街の形成が不十分として不許可の内示がなされ、地元出身の当時の鈴木喜三郎司法大臣に依頼し、1924(大正13)年7月の市制施行にこぎ着けた。横浜、横須賀に次ぐ県下3番目の市が誕生した。10)

その後、1927(昭和2)年に橘樹郡田島町を編入、1933(昭和8)年に橘樹郡中原町を編入。1937(昭和12)年に橘樹郡高津町及び日吉村の一部と橘樹郡橘村を編入。1939(昭和14)年に都筑郡柿生村及び岡上村を編入し、川崎市の市域が確定した。

市制施行後、川崎市は工業都市としての発展に伴い、1928(昭和3)年4月から都市計画法が施行されことになるが、1929(昭和4)年の「川崎市都市計画区域ノ件」では「川崎市域は大正7(1918)年より昭和2(1927)年までの9年間に今日的な発展を遂げ、人口は4万5222人から8万5831人への約190パーセントの増加を示し、さらに会社工場数は昭和2(1927)年末には52を数え、1か年間の生産額は1億3000万円に達していた。そして、将来の川崎市の発展の地域は砂子町を中心とした東方6キロメートル・西北8キロメートルの範囲で交通機関を利用して約60分の範囲にあたる橘樹郡中原町と日吉村にあるとした。この過去9年間の統計の検討によって、川崎の人口は昭和45(1970)年で29万1445人となって飽和状態に達すると断定し、この点からも中原町と日吉村の1町1村を川崎市都市計画区域に包含することが妥当であると結論付けていた。11) 1939(昭和14)年の最後の合併となった都筑郡柿生村及び岡上村は、都筑郡の残存町村が一丸となって横浜市へ合併したのに対し、川崎市への合併を希望したため、これを合併したものであった。

図表-4-7は、川崎市が市制施行後の昭和期に、横浜市と川崎市が隣接町村

を次々に合併、市域拡張を図り、1939（昭和 14）年に両市の市域が確定するまでの変遷をあらわしたものである。1939（昭和 14）年には、都筑、橘樹両郡が消滅するなど、東京市に隣接した神奈川県東部区域の町村を横浜、川崎両市が事実上全て併合する状態になったのである。

図表－４－７ 横浜市・川崎市の市域拡張の変遷

年次	横浜市	川崎市
1889(明治22)年	市制施行	
1901(明治34)年	第1次市域拡張(橘樹郡神奈川町、久良岐郡戸太町・中村・本牧村・根岸村を編入)	
1911(明治44)年	第2次市域拡張(橘樹郡子安村の一部、久良岐郡屏風浦村の一部・同郡大岡川村の一部を編入)	
1924(大正13)年		橘樹郡川崎町・御幸村・大師町が合併して市制施行
1927(昭和2)年	第3次市域拡張(橘樹郡鶴見町・保土ヶ谷町・旭村・大綱村・城郷村、久良岐郡屏風浦村・大岡川村・日下村、都筑郡西谷村を編入) 区制施行(5区)	橘樹郡田島町を編入
1933(昭和8)年		橘樹郡中原町を編入。
1936(昭和11)年	第4次市域拡張(久良岐郡金沢町・六浦荘村を磯子区に、鎌倉郡永野村を中区に編入)	
1937(昭和12)年	第5次市域拡張(橘樹郡日吉村の一部(大字駒林、駒ヶ橋、箕輪と矢上、南加瀬の各一部)を神奈川区に編入	橘樹郡高津町及び日吉村の一部を編入。日吉村の一部は横浜市に編入。橘樹郡橋村を編入。
1938(昭和13)年		橘樹郡稲田町、向丘村、宮前村及び生田村を編入。橘樹郡が消滅。
1939(昭和14)年	第6次市域拡張(都筑郡都岡村・二俣川村を保土ヶ谷区に編入。同郡川和町・新治村・田奈村・中里村・山内村・中川村・新田村を編入し、港北区を新設。鎌倉郡戸塚町・中川村・川上村・豊田村・本郷村・中和田村・瀬谷村・大正村を編入し、戸塚区を新設)。【市境確定】	都筑郡柿生村及び岡上村を編入。都筑郡が消滅。【市境確定】

(3) 川崎市の都市計画区域との関係

我が国における最初の都市計画法規は、首都東京の改造を目的とした1888(明治21)年の東京市区改正条例であり、1918(大正7)年に六大都市への準用により、横浜市に適用されることとなった。そして、1919(大正8)年に都市計画法、市街地建築物法が策定・公布された。1923(大正12)年の関東大震災の復興事業として、東京、横浜で行政庁施行による土地区画整理が実施されたが、これが最初の本格的な都市計画事業であった。

後藤新平の片腕ともいわれ、都市計画法案を起草した池田宏(内務省初代都市計画課長)は1926(大正15)年、神奈川県知事に着任した。池田は横須賀、川崎の両市に都市計画法を適用することを推進した。当時、川崎は横浜都市計画区域に含まれていたが、池田は川崎都市計画区域の分離独立を実施した。12)

池田は川崎市の都市計画区域の分離独立について次のように述べている。13) まず、川崎市の発展と横浜市からの分離独立の経緯について、「鶴見等横浜市の隣接町村と共に横浜都市計画区域の一部に偏入した所以のものは川崎として独自の発展を遂げるといふよりも寧ろ横浜市と東京市との中間に位する両市郊外の一町村として孰れかの都市計画区域の一部に編入しないと京浜両市の緊密なる連繫の中断する虞あるに依り其横浜に近き事は自然横浜市の発達を遂ぐるにつれて発達するものと看做すを相当とされたからである。換言すれば川崎は全く横浜市に従属して発達する町であると言ふ風に考えられて居ったのである。時勢の進運に伴ひ大工場を迎ふる毎に著しきを加へ遂に能く今日の如き発展を遂げて自然に市制も施行すれば田島町の併合ともなり一躍人口十萬に近き大都市と為り此発展の趨勢は将来も変る事無きを語っておる。併からも過去に於ける発展の状況は決して川崎が横浜市の従属地として横浜市の発展の延長として付随的發展し来れるものなることを示すものではない。川崎市は川崎市として独自の地位に於て市民の力克く独自の運命を開拓しつつ本然固有の発展史を作つて居る事を見遁す事は出来ない。決して東京横浜の間に在る為に両市の発展する所其餘勢を我川崎市の発展に及ぼしたるものと見る事は出来ない。」と述べ、さらに都市計画適用に至るまでの池田が関与した経緯について、「川崎の要求に応じて其使命を果すに善処して呉れるものは健全なる都市計画あるのみであるが、其大事な役目を有つた仕事が、横浜とか、東京の事のみを中心として考へる機関に依つて左右されると云うことは何んとしても忍ぶ可らざる所であると思ふ。是れ即ち余が川崎に都市計画の独立を図つた所以であるがよく今迄川崎市民は無関心で黙つて居られたものと思ふのである。一昨年之を石井市長、横山助役に相談すると素より大賛成で是非早く実現する様に致したいと云う事であったから爾来川崎市に独立したる都市計画を適用される様連りに政府に情を具して稟請したる処折衝に一年を費して漸く政府の諒解する処と為り昨年末に至り本年4月1日依り川崎市に都市計画法を施行されることになったのである。」とし、さらに、「翻つて我川崎市を觀察すれば川崎市は其固有の地位に

頼り独自の自治体としての発展を遂げ来れるものにして川崎市の将来も亦然りといふ事を了解しなければならぬ。市制施行以上に祝賀すべき事と思ふ。当市出身にして最もよく当市の事情に精通せる鈴木前内相決裁の賜なりとして余は当市の都市計画の首途に先以て市民諸君と共に永く鈴木前内相に感謝したいと思ふ」とし、市制施行にも尽力した鈴木喜三郎の影響にも触れている。

このように、池田の尽力や鈴木の前内相の政治力で成し遂げられた川崎市の都市計画区域の独立は、その後の川崎市の市域拡張や日吉村との合併にも大きな影響を及ぼすこととなった。

(4) 日吉村分割合併を巡る横浜・川崎問題の経過

川崎市は1929年(昭和4年)6月に中原町、日吉村とともに川崎市都市計画区域として認可されるのと平行して、両町村に合併を申し入れている。13)

1933年(昭和8年)に東京横浜電鉄が日吉村日吉台へ慶応義塾大学校舎の誘致条件として横浜市からの市外給水を実現しようとした。これを契機に、日吉村内を始め川崎・横浜両市は激しい対立と政争の渦中に巻き込まれた。14)

1933年(昭和8年)6月10日、横浜市は日吉村に対し正式に合併の申し入れをし、同年7月13日には川崎市も日吉村合併交渉委員18名を選任し、合併を申し入れた。このことにより日吉村民は4年の歳月にわたって議論し、紛糾を重ねることになる。15)

横浜市が「合併問題に付て村民各位の御判断に訴ふ」という税金の負担や水道問題など7項目にわたり、その有利性を強調したパンフレットを村民に配布したのに対し、川崎市も「日吉村合併交渉川崎中原聯合委員会」の名の下、「日吉村民各位ニ申上ゲマス」という文書を配布するなど、激しい運動が行われた。

「日吉村民各位ニ申上ゲマス」の中では、「先ヅ横浜市当局ガ横浜市ト日吉村トノ合併ヲ有利ナリトシテ挙ゲテ居ル最モ重要ナルニ三ノ点に付き、各位ノ充分ナル御検討ヲ煩ハシ度イノデアリマス」として、横浜市との対比となる重要な3点を主張している。その中で、第1の水道については、日吉の中心地である役場に近接した鉄道省官舎、操車場に川崎市が水道を給水しており、要求があればいつでも給水できるとしている。第2の瓦斯については、東京瓦斯会社の幹線が中原町からいつでも元住吉住宅地区に供給できるようになっているので、容易に供給できるとしている。第3の税金については、横浜に合併すれば村民の負担関係が川崎に合併するよりも有利であるという横浜市や日吉村理事者の説明に反論している。さらに、横浜と「合併シタガ最後、各位ハ一戸当千七百円ノ借金ヲ引受ナケレバナラヌ」とし、横浜港整備の経費に関して、「日吉ノ各位ハ恐ラクハ横浜市長公舎ニ於テ外国ノ美シイ領事ノ婦人ト、相抱イテ踊ルコトハ有リマスナイト思ヒマス。又海岸ノ山下公園デ、涼風ニ心ヲ慰メルヤウナ機会モ恐ラクハ甚ダ少ナカラウト思ヒマス。」と記し、合併により横浜市は市民の負担が累進的に漸増するのに対し、川崎市は累減的

に漸減するとし、川崎との合併の優位性を訴えている。16)

川崎市は1933(昭和8)年7月の市会で、矢上川の東側4つの大字を川崎市に、西側の4つの大字を横浜市に合併する分割合併論を示した。これは、図表-4-8の日吉村略図にあるように、村内のほぼ中央を流れる矢上川を境に東西に字が大きく分かれている。川崎市に接する東部は、鹿島田、小倉、北加瀬、南加瀬の四字からなり、稲毛・ニケ領用水組合によって水利灌漑なども同一で、歴史的にも川崎市と密接な関係があったのに対し、西部の矢上、箕輪、駒林、駒ヶ橋の四字は、大部分が丘陵地帯で川崎市との結び付きもあまりなかったためである。17)

日吉村川崎市合併期成同盟会が横浜市会議員あてに送付した要請文に添付された全区民投票結果によると、北加瀬は、川崎合併賛成45票、横浜合併賛成31票、小倉は、川崎合併賛成88票、横浜合併賛成29票、南加瀬は、川崎合併賛成54票、横浜合併賛成69票、鹿島田は全会一致で川崎合併に賛成となっていた。18) 区民投票の結果、南加瀬が15票差で横浜に合併することになったため、事態は一層紛糾することとなった。1933(昭和8)年9月には、神奈川県知事が中心となり、両市長を知事公室に招致し、日吉村合併は分割合併案で実施する旨の方針を明示し、両市は諒承することとなったが、村内はなおも動揺を続けた。19)

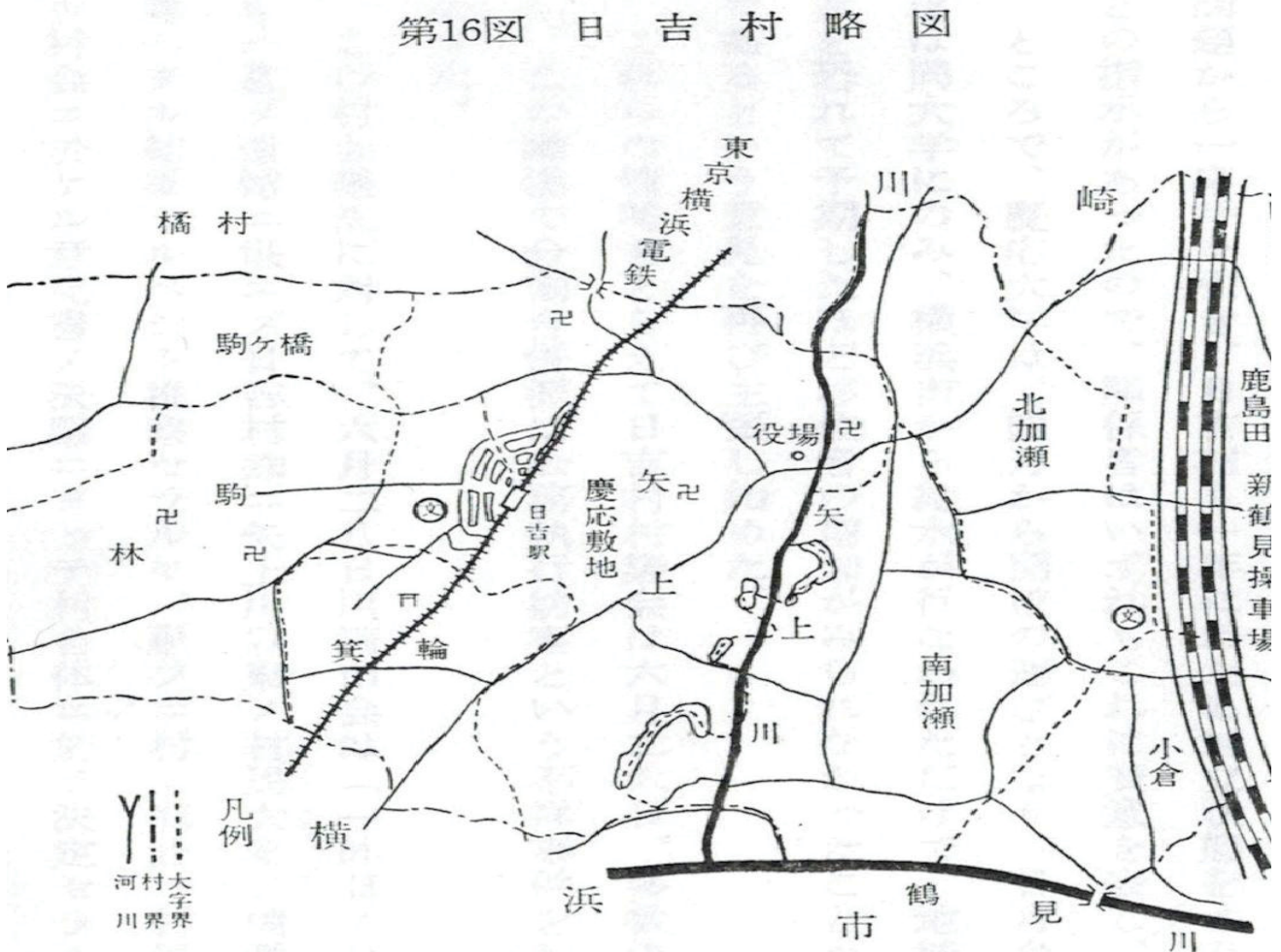
横浜市へ全村合併か、分割合併かで日吉村会は割れ、1934年(昭和9年)6月26日の臨時村会で全村横浜市へ合併する意見書が可決されたが、この議場で分割合併派は公務執行妨害という不祥事を起こす結果となった。川崎市会は、この2日後の6月28日に「川崎市日吉村合併ニ関スル意見書」を提出した。意見書で「一昨日ノ日吉村会議場ニ於ケルガ如キ不祥事ヲ起スルに至リタルハ甚ダ遺憾」とし、「神奈川県知事閣下ニ於テハ国家及地方公共団体ノ政治ノ公明ト動議ノ重キニ鑑ミラレ最モ実情ニ即シタル適切公正ナル御処置アランコト」を求めたのである。20)

これに対して、日吉村議会は横浜市との合併促進を図り、横浜市会も7月17日に日吉村編入の件について上申書を提出するが、川崎市会は7月20日に「日吉村合併ニ関する第二意見書」を提出し、県知事に再度分割合併を強く要求した。日吉村も横浜市との全村合併の陳情書を再度にわたり、県知事に提出したが、これは実現せず、日吉村と川崎・横浜市は激しい対立の末、知事の斡旋により、1937(昭和12年)4月に日吉村が横浜市と川崎市に分割合併されることになったのである。この顛末について、当時日吉村会議員であった栗原謙次は「日吉村全体が一丸となって合併するのに賛成、一方原村会議員が中心となって分割合併をとらえて対立した。村会12名のうち10名は一丸合併、反対派は原、佐伯の両氏だけだったが、実際の内部は半々で、当時の村長は秋本氏であり、私が緊急動議を出して村会を押し切った。役場はその頃矢上河岸にあり、川崎側から原文氏を先頭に傍聴に入ろうとして大騒ぎとなった。日吉の唐沢俊樹氏が当時の警保局長なので、心配してくれて、川崎の警察署長も飛んで来た。結局一丸合併ではなく、現在のように矢上川を境として、分割合併となった」と語っている。21)

分割合併に至る経過を詳細にみると、図表－4－9のとおりであるが、日吉村分割合併に至る間、村民の意向や村会の動向は、必ずしも川崎市に有利ではなかったが、県が横浜市の動きを抑えて一貫して川崎市側に立ち折半を主張し、形勢を逆転させたことになったのである。22)

神奈川県が中立的な立場をとり、横浜市が日吉村全村合併を果たしていれば、1939（昭和14）年に至る横浜、川崎両市による橘樹郡、都筑郡の町村合併やさらに、横浜市による川崎市合併の動向にも異なる結果を及ぼした可能性もある。

図表－4－8 日吉村略図



出典：「川崎市史」（1968年）445頁

図表－４－９ 日吉村分割合併に至る動向

年次	横浜市	川崎市	日吉村
1929年6月		都市計画区域編入	
1933年6月	合併申し入れ		全員協議会開催
1933年7月		合併交渉委員選任し、合併申し入れ 分割合併論提示	
9月	川崎市長らと協議 分割合併を声明	横浜市長らと協議	
1934年	慶應義塾大学へ特別給水		
1934年3月	横山知事の合併問題打切り通達了承	横山知事の合併問題打切り通達了承	横山知事の合併問題打切り通達了承
1934年6月26日			臨時村会、全村横浜に合併する意見書緊急動議可決
1934年6月28日		県知事あて「川崎市・日吉村合併に関する意見書」議決	
1934年7月17日	日吉村編入上申書議決。県知事に提出		
1934年7月20日		「川崎市・日吉村合併に関する第二意見書」議決、知事に提出	
1937年3月22日		日吉村分割合併に関する意見書を知事に提出	
1937年4月1日	日吉村矢上川西側編入	日吉村矢上川東側編入	日吉村分割で横浜、川崎に合併

(4) 横浜市の川崎合併論とその顛末

横浜の特別市制運動の中で、地勢的にも隣接した川崎市との関連性は無視することはできないが、この時期における横浜市の特別市制論の一つの特徴となっていくものに「川崎合併論」がある。23)「川崎合併論」の直接の契機は、日吉村の横浜市合併問題時に、日吉村合併の動きが停滞した状況で唱えられ、日吉村の川崎市編入の動きと絡んで複雑化していたときである。

日吉村との合併に係る市会議戦の中で、三宅馨議員は「川崎市モ亦横浜市ニ併合シテ、帝都ニ隣接イタシマスル所ノ大横浜市ヲ建設イタスト云フコトガ横浜市ノ将来ノ為ノミナラズ、日本ニ於ケル横浜市トシテノ使命ヲ達成スル上ニ是亦必要ナリ」と発言している。

横浜市北部の名士であった民政党の飯田助夫（衆議院議員・市会議員）は 1935（昭和 10）年 11 月に、横浜・川崎両市は、「地勢」「両市が市政の重点たる工業市是」「港湾利用」「財政共通助成」の上から、また「港湾、道路、上下水道等」の点からみて合併すれば「港都の威容を整へ、商業経済の連絡、工場地帯の発展進運に資す」と述べたのをはじめに、翌 36 年には飯田を中心に横浜商工会議所、川崎商工協会、県会議員、横浜市会議員を巻き込んだ議論に発展した。川崎合併論は、横浜を中心に川崎・横須賀三市連携論や鎌倉合併論へ多様化した但横浜市が重視したのは「川崎合併論」であった。24)

1937 年（昭和 12）1 月 19 日の「横浜貿易新報」は「横浜市の将来の発展性と特別市制の実現を有力化するには最も有望な川崎市も包含した一大工業都市を建設することが肝心だ」と記した。これは、1 月 15 日に政府が開催した五相会議での議論を踏まえた報道である。五相会議は、地方行政機構・議会制度に関しての内務、司法、商工、拓務、農林の会議で広田内閣時に設置したものである。この会議で、東京府市合併による都制案を帝国議会に提出することを決定しそうになれば、神奈川県と横浜・川崎両市に影響が出るとを報じた中で、横浜市が神奈川県から独立すると県は県域が狭くて行き詰まるため、一つは三多摩を再び神奈川県へ熱海や伊豆諸島とともに復帰させるか、それが困難とすれば五大市中（人口が）最下位の横浜市としては川崎工業地帯を包含する必要があるという主張である。25) また、特別市制問題と「川崎市との合併」との関係は、特別市制により市の格式を高めて、川崎との併合を促進するからであるとされた。川崎合併論は、東京開港が現実性を帯びるようになる 1938（昭和 13）年には、横浜と川崎の連携により「工業港」を完成して東京開港に対抗する方針として唱道される。しかし、1939 年には日中戦争による軍需景気の高揚などで、川崎の発展が目覚ましくなったことや日吉村合併問題での感情的齟齬などもあり、川崎市は合併に消極的であった。横浜市が 1939 年（昭和 14）年 4 月に都筑、橘樹郡の 17 ケ町村の編入を行うことになるが、1939 年（昭和 14）年 1 月 14 日の「横浜貿易新報」は「横浜川崎の合併やがて時が解決将来はさうあるべし 現在末し 先づ 十七ヶ町村を」と記している。

このような状況の中、1940年（昭和15年）2月には、横浜経済界の「一業倶楽部」は大東京に対応した大横浜を建設のため、横浜・川崎の合併を「萬難を排して実施せよ」という陳情を、大村清一県知事、青木周三横浜市長、芝辻一郎川崎市長、両市会議長に行った。

1940年（昭和15年）5月、川崎市長が村井八郎に代わると、青木横浜市長、赤尾彦作、平沼亮三が中心となり合併工作を行い、市所有の水源を元にした水道の統合や港湾行政の統一を提唱したが両市の見解は一致せず、合併工作は頓挫した。²⁷川崎市は1939年（昭和14年）に市域が確定し、これ以上の市域拡張に限界があったが、横浜市との合併なくとも、工業都市としての成長が望めた上に、神奈川県当局も県財政への影響を考慮して、横浜、川崎の合併に反対したこともあり、「どの点よりみるも一自治区を為すべき運命を負ふ」にもかかわらず、両市は一体とはならなかった。

1942（昭和17）年10月に横浜で開かれた特別市制問題に関する市選出貴族院・衆議院議員との懇談会で、小串清一市議は「横浜、川崎、横須賀位が一緒ニナツテ特別市制ニイクデアロウガ」と発言し、半井市長の「大阪ハ市ヲトツテシマウト百二十萬位ノ縣ニナル」という発言に呼応し、田島助役が「川崎ヲ横浜市に入レタラ神奈川県ハ百萬ヲ缺ケル」と発言している。²⁸

このことから、合併工作の頓挫後も、横浜市の特別市制運動と連動して川崎市合併の議論がされていたことがうかがえる。川崎市の工業化に伴う発展によって、川崎との合併のみならず横須賀などとの合併も実現することなく、川崎合併の頓挫は結果として戦後における神奈川県と横浜市の特別市制の論戦にも大きな影響を与えることになるのである。

1952年（昭和27年）3月の自由党の特別市制調査特別委員会で、内山は横浜が特別市になることの反対理由の一つとして、「神奈川県は川崎市、横浜市と他の部分という風に三つに分割されるので、横浜市の上に長い橋でもかけねば県が一つにならない。」と主張している。一方で、横浜市も1951年（昭和26年）10月の五大市の「特別市制理由書」の中で、特別市の区域について、「横浜市と川崎市その他周辺地域も入れて特別市を形成するということも考えられるのであるが、この問題は政治的にも経済的にもいろいろな関係が複雑化することが予想される」ことから、「取敢えず横浜市の現在の区域をもって横浜特別市の区域とするのが適当」としている。

このように、横浜市が特別市として神奈川県領域から外れることは、新たな神奈川県が横浜を挟んで川崎市と横浜市以外の市町村に地勢的に分割される事態となるという課題については、神奈川県も横浜市も共通の認識を持っていたわけである。

1 - 3 戦前における横浜市の特別市制論

(1) 六大都市特別市制運動と横浜

横浜市を含む六大都市において、六大都市を府県から独立した特別市とする特別市制運動をはじめたのは 1919（大正 8 年）であるが、横浜市が、特別市制運動に本格的に取り組むことになるのは、1930（昭和 5）年である。29)

1930（昭和 5）年 4 月 19 日には横浜市会で特別市制促進実行委員 15 名が選出された。実行委員の選出は内務大臣を会長とした大都市制度調査会が設置されたことに対応したものであった。

昭和初期以降、特別市制運動は活発になり、議員提案による法案が衆議院で可決されていくことになる。1936（昭和 11）年 1 月には六大市は東京都制並びに五大都市特別市制実施要望理由書を発表している。

東京都制問題が浮上した事を契機に、横浜市は 1933（昭和 8）年に特別市制に関する見解を集約し運動の基本方針を確定した（横浜市「昭和 8 年特別市制問題」）。これは特別市制大綱というべき基本文書の策定である。また、当時の特別市制についてのほとんどの側面を網羅した体系的な見解であったと評価されている。30)

「特別市制問題」は、「(1) 所謂特別市制問題」「(2) 特別市制問題の重点」「(3) 特別市制実現後に於ける大都市の地位」「(4) 特別市制と残存郡部の存立問題」の 4 章構成である。31)

まず、「(1) 所謂特別市制問題」の中では、「大都市の為に特別の制度を樹立せむとするものであって、十数年来解決を見るに至らぬ重要懸案である」としている。「(2) 特別市制問題の重点」では、(イ) 大都市を府県の区域より分離すること、(ロ) 大都市の二重監督を撤廃すること、(ハ) 大都市の権限を拡張することであると、(イ) では、負担の不公正、事務事業の重複、市部郡部の抗争の 3 点を不合理な点として挙げている。(ロ) では、府県知事の監督は事務を煩鎖にし大都市の敏活なる活動を妨ぐるの結果を来しつつあるとしている。(ハ) では、不合理なる結果を生ずる事例として、教育行政事務、産業行政事務、土木行政事務、建築行政事務、保健、衛生、行政事務、公益企業の特許及び経営、財政権をあげて、大都市の権限拡張は特別市制問題の一要目であるとしている。また、「(3) 特別市制実現後に於ける大都市の地位」では、大都市は自治事務に付いて府県と対立した自治団体とし、国政事務に付いては府県知事と対等な行政機関となるとしている。最後に「(4) 特別市制と残存郡部の存立問題」では、「附表として『六大都市及び府県面積人口歳出並税収調』を添付し、残存府県が一府県として存立出来ないことはない筈である」とし、「過渡時代に於ける郡部民の負担激増に付いては大都市側に於て何等か緩和の途を講ずると云ふ方法も考へらるるであらう要するに之を以て特別市制阻止の理由とするが如きは本末顛倒の議論と謂はなければならぬ」としている。

(2) 東京都制案と特別市制促進

1932(昭和7)年10月の東京市域の拡張により、東京「都制」の実施が現実問題化した。翌1933(昭和8)年1月六大都市選出代議士は衆議院に「六大都市ニ特別市制実施ニ関スル法律案」を提出。可決されたが、貴族院で審議未了となった。斎藤実内閣は都制実施後に、五大都市にも「特別市制」を適用する方針を明らかにしていたため、六大都市側は運動の焦点を都制案の成立においていた。32)

1941(昭和16)年12月の太平洋戦争の開戦により、政府は帝都防衛の観点から、都制法案の準備が加速することになった。1942(昭和17)年7月の第27回六大都市市会議長会議で、飛鳥田喜一横浜市会議長は、六大都市が主張してきた都長公選を前提とした「自治の本義に悖らざる都制案」に対して「『自治の本義に悖らざる』を固執せば都制実現は頗るむずかしい」と、都長官選の都制論に方向転換する発言を行い、以後、横浜市は都長官選論を主導することになる。33)

同年10月19日の六大都市市長・市会議長会議では、「六大都市ハ此ノ際一体トナッテ先ヅ東京都制ノ実現ヲ期スル為来議會提出ヲ要望シ、速カナル機会ニ於テ他ノ五大都市ノ特別市制ノ実施ヲ要望スルコト」も決定した。その際、横浜市の半井市長・飛鳥田市会議長は、「都制問題ニ関して『自治ノ本義ニ悖ラザル』との公選都長論は都制促進運動に『ブレーキヲカケル』ものだ」と方針転換を主導した。

1942(昭和17)年11月24日、政府は東京都制案要綱と市制・町村制改正法律案要綱を閣議決定し、翌43(昭和18)年1月18日、政府は第81議会に法律案を上程し、衆議院・貴族院両院で可決された。新市制は3月公布、6月施行、都制は6月公布、7月施行された。

政府は官治的な都制を実施し、特別市制は実現しなかった。横浜市は特別市制の実現を急ぐあまり、都長官選の実施を主導したことになる。しかし、横浜市の行動は、結果として歴史的には官治的市制の実現に手を貸したことを意味した。34) さらに、それは、結果として東京市と五大市の分離による特別市制運動の政治的パワーの減退を招くことにもなった。

1-4 特別市制問題に対する神奈川県知事の見解－神奈川県会の論戦から－

戦前における特別市制運動は、横浜市が六大都市と連携した運動を中心に展開し、横浜市と神奈川県の間で相克関係が顕在化することは、少なかった。

本節では、横浜市の特別市制問題に関連して神奈川県会での主な論戦から、横浜市の特別市制運動に対する神奈川県会の姿勢を明らかにする。

まず、1933年(昭和8年)11月の神奈川県会において、郡部出身の府川庄次郎議員が「東京都制案ガ通過シマスレバ、不可分ノ関係ノ六大都市ノ特別市制案ガ通過スルコトハ必然ノ結果デアルト思ヒマス、(中略)神奈川県ト云フモノガ独立シ

テ行ケルモノデアルカ、之ニ対シテノ対策、並ニ長官ノ御所見ヲ御伺ヒシタイ」という質問をしている。これに対し、横山知事は「国家全体ノ上カラサウ云フ点ニ付テ御互ガ研究シテ行キタイ」と答弁している。35)

これは、同年横浜市が「特別市制問題」を発表したことを受けての論戦である。郡部議員からの質問に対する知事の答弁は、特別市制には必ずしも積極的ではない。しかし、その前年にあたる1932年（昭和7年）11月の県会では、横浜市選出の小泉由太郎議員の質問に対し、横山知事は「将来日本ノ自治体ニ於テ特別市制ノ必要ガアルデアラウ、又其ノ実現ハ私ハ希望シタイ」というように特別市制実現を希望する答弁をしている。36)

さらに、1936年（昭和11）年7月の神奈川県会において、後に国会議員として特別市制を推進する三浦寅之助県議の「今ヤ将ニ特別市制ノ実現ト云フモノハ確定的ノ事実ト思ヒマス、唯時日ノ問題ト思ヒマス、然ラバ特別市制ノ促進ニ神奈川県知事トシテ、一体ソレニ対シテ賛成デアルトカ、促進運動ニ対シテ御援助ノ意思ガアルカドウカ承ツテ置キタイ」という質問に対し、後の横浜市長で1936（昭和11）年から2年間神奈川県知事を務めた半井知事は「六大都市ガ他ノ都市ト特別ノ取扱ヲ国ガシナケレバナラスト云フヤウナ意味ニ於テハ私ハ特別市制ト云フ問題ハ結構ナコトデアルト思ツテ居ルノデアリマス」と答弁している。37)

1945年（昭和20年）11月の県会では、横浜市選出の小泉由太郎議員が「従来五大都市の特別市制問題が議論されており戦争のため中断されたが、戦争の終結により民主運動が行われ、地方制度においても民主制・自主性がとりいれられて、ここに再び特別市制問題が叫ばれている状態にあるが、長官はこれが実施運動を再開するようになった場合の将来の対策について考えておられるか」という質問に対し、藤原知事は「特別市制については中央政府において、知事公選の問題と関連して検討されるものとする。特別市制の実施にはまず問題として県の今後の財政の運営に支障がないよう方策を立てたうえでなければ解決することは適当でないと思うので、今後の問題として、特に研究したい」と答弁した。38) これは、特別市制そのものに反対するのではなく、解決に当たり、県の財政運営に支障が出ないよう方策を立てるべきことを指摘している。

このように、内務官僚中心の知事の時代にあつては、知事個人として多少の温度差はあるにしても、横浜の特別市制運動に対し、必ずしも知事が主体的に異議を唱えるということにはなかった。むしろ、国の動向に合わせ、特別市制の実現を希望していたとも思える。また県会も、特別市制（横浜市の県域からの分離独立）運動については、従来直接的に意見表明や反対運動をしたことはなく、時に応じて知事に所信を聞くにすぎなかったのである。39)

第4章-第1節註

- 1) 大西比呂史 2004年『横浜市政史の研究－近代都市における政党と官僚』有隣堂 29頁。
- 2) 半井清 1979年『半井清 わが人生』神奈川新聞社 82頁。
- 3) 高村直助 2006年『都市横浜の半世紀－震災復興から高度成長まで』有隣堂 206頁。1904年創刊の横浜の月刊誌「実業之横浜」(1904年創刊)が1919(大正8)年1月号から「大横浜」に改題している。
- 4) 前掲『都市横浜の半世紀－震災復興から高度成長まで』26頁。
- 5) 図表－3の白地部分は海岸部の埋め立て地域を示している。
- 6) 横浜市総務局市史編集室編 1993年「横浜市史Ⅱ第1巻上」22頁。
- 7) 前掲『都市横浜の半世紀－震災復興から高度成長まで』52頁。
- 8) 横浜市会編 1988年『横浜市会史第4巻』656頁。
- 9) 川崎市編 1968年『川崎市史』5頁。
- 10) 前掲『川崎市史』10－11頁。
- 11) 川崎市編 1991年『川崎市史資料編4上』17頁。
- 12) 神奈川県編 1985年『神奈川県都市政策史料』1頁。
- 13) 前掲『川崎市史』130頁。
- 14) 前掲『川崎市史』132頁。
- 15) 横浜市港北区編 1986年『港北区史』416頁。
- 16) 前掲『川崎市史資料編4上』144－147頁。
- 17) 前掲『川崎市史』445－446頁。
- 18) 前掲『川崎市史資料編4上』148－149頁。
- 19) 前掲『川崎市史』446－447頁。
- 20) 川崎市議会編『川崎市議会史資料編』670頁。
- 21) 齊藤増次郎編 1967年『われらの港北30年の歩み』横浜港北新報社 6－7頁。
- 22) 川崎市議会編 1991年『川崎市議会史通史編第1巻』283頁。
- 23) 横浜市総務局市史編集室編 1996年『横浜市史Ⅱ第1巻下』385頁。
- 24) 前掲『横浜市史Ⅱ第1巻下』386頁。
- 25) 前掲『川崎市議会史通史編第1巻』284－285頁。
- 26) 前掲『横浜市史Ⅱ第1巻下』392頁。
- 27) 多摩川を水源として一日最大配水量3,320立方メートルを供給する川崎町の水道は、相模川を水源として大正四年の拡張で一日最大給水量が89,000立方メートルとなった横浜市の水道に比べると、比較にならないほど小規模だった。そのため、川崎市制施行(1924年)の直後には早くも拡張事業を計画せざるを得なくなり、工業都市としての発展にともなって次々と拡張事業に追われることとなった。(前掲「川崎市史」6頁)という事情もあり、横浜市は周辺市町村との合併にあたり、周辺市町村への水道の供給が大きな要因となっていた。

- 28) 横浜市会事務局編 1985 年『横浜市会史第 5 巻』891 頁。
- 29) 前掲『横浜市史Ⅱ第 1 巻(下)』380 頁。
- 30) 前掲『横浜市史Ⅱ第 1 巻(下)』382 頁。前掲『大都市制度史』191-193 頁
- 31) 横浜市編「昭和 8 年特別市制問題」の全文は、指定都市事務局『大都市制度史資料編Ⅰ』(268-273 頁)に収録されている。
- 32) 前掲『横浜市史Ⅱ第 1 巻(下)』381 頁。
- 33) 前掲『横浜市史Ⅱ第 1 巻(下)』395 頁。
- 34) 前掲『横浜市史Ⅱ第 1 巻(下)』397 頁。
- 35) 神奈川県議会編 1959 年「神奈川県会史第 6 巻」209 頁。前掲『大都市制度史資料編Ⅰ』274 頁。
- 36) 神奈川県議会編 1957 年『神奈川県会史第 5 巻』1009 頁。前掲『大都市制度史資料編Ⅰ』275 頁。
- 37) 前掲『神奈川県会史第 6 巻』278 頁。前掲『大都市制度史資料編Ⅰ』784 頁。
- 38) 前掲『神奈川県会史第 6 巻』931 頁。前掲『大都市制度史資料編Ⅰ』1005 頁。
- 39) 神奈川県議会編 1979 年『神奈川県議会の百年』112 頁。

第2節 特別市制指定に係る住民投票範囲確定に至る神奈川県と横浜市の論争

戦後改革の中で戦前からの積み残し課題の一つであった特別市を制度化する方向性は、特別市制導入に消極的であった内務省や貴族院が持っていた政治力学の変化によって、五大都市によるアプローチや衆議院における制度化の動きに合わせ、課題解決に向けた扉が開きつつあった。その成果として、衆議院が主導し地方自治法に特別市を規定する条文が整備されていくことになる。

特別市制はGHQの指示した戦後の地方自治改革項目ではなかったが、戦後民主化の流れで、GHQも戦前からの積み残し課題である特別市制の実現を容認するであろうという認識が、五大市をはじめ衆議院や政府にも少なからず共有化されていたのではないかと推測される。

そのような社会情勢の中で、戦後民主化の象徴ともいえる新憲法の条文を根拠とした内山知事の主張がGHQに与えた影響をどのようにとらえるべきなのだろうか。先行研究の中でも引用されている「内山日記」や「神奈川新聞」の記事などを基に、官選知事として神奈川県に赴任した内山が、支持政党を持たない中で、初の公選知事選に出馬するまでの行動を、当時の政治情勢からどのようにとらえることができるのであろうか。また、知事選で横浜市の特別市制移行に反対しないと表明した内山が自由党、社会党単独候補に圧勝したことは、特別市制問題にどのような影響を及ぼしたのか。さらに、当時の横浜市の政治リーダーが何故、県知事との協調路線を維持しようとしたのか。本節では、これらの論点を史料により再整理することとしたい。

2-1 内山岩太郎の神奈川県知事就任

第2章でも概観したように、特別市制運動の歴史的動向の中で大きな役割を演じた一人が、内山岩太郎神奈川県知事である。1946（昭和21）年から1947（昭和22）年にかけての地方制度調査会での調査・答申の中で、五大府県と五大市の中で、唯一、神奈川県と横浜市の対立関係が支障事例として顕在化したことを考えれば、神奈川県と横浜市の事例だけからは簡単に結論を引き出すことは困難ではあるが、個別の府県の政治リーダーの組み合わせや府県の経済社会事情の違いを考慮すれば何らかの差異があったことは予想することができる。1）少なくとも、内山の政治行動がGHQの裁定に強い影響を与えたことに疑義はないであろう。一方で、五大市側も、GHQへの働きかけをしており、1945（昭和20）年11月7日には中井一夫神戸市長がマッカーサーに会い、3週間後には五大市市長との会見に成功している。また、中井はアイケルバーガー第八軍司令官にも特別市制支援協力を求めているのである。2）このことから、仮に内山の行動がなかったならば、あるいは内

山が神奈川県知事に就任していなかったならば、特別市制の実現可能性は高まっていたことも推測される。

まずは、内山が神奈川県知事に就任した経過を辿ってみよう。内山は、1890（明治23）年に群馬県前橋市で生まれ、1907（明治40）年に東京外国語大学に入学した。外務省留学生試験に合格して、1909（明治42）年から5年間スペインに滞在したが、祖母の死を契機に1914（大正3）年帰国。1917（大正6）年に外交官領事官試験に合格し、官補となり、チリに赴任したが、翌年、パリの講和条約実施事務所に出向し、ここで吉田茂一等書記官、芦田均二等書記官らの知遇を得た。3）

1937年（昭和12年）に大使館参事官としてパリに着任、ここで檜橋渡に知り合った。同年秋にアルゼンチン公使に任命されたが、1940（昭和15）年11月、松岡洋右外務大臣の人事政策により罷免された。1941（昭和16）年秋に復官し、仏印大使府サイゴン支部長となったが、1943（昭和18）年3月で外務省を退官し、南方農林協会理事長、ラテンアメリカ中央会理事などを務めた。このような経歴から伺えるように、内山はいわばたたき上げの外交官であり、主としてスペイン語圏に在勤し、帝大出の英語圏を中心とするエリート外交官とは異質の存在であった。4）

内山が、内務官僚が任命されることが多かった神奈川県知事に何故任命されたのであろうか。内山はこのことについて自ら次のように記述している。「21（1946）年1月、招かれて内務省の大臣室に時の内相三土忠造氏を訪ねた。『こんど幣原内閣で内務行政刷新のため部外から知事をいれることになりました。特に横浜・神戸・長崎には外務畑の人をあてたいと考えています。まず神奈川県知事にあなたを推薦したいと思う。これを受ける気持がありますか』という話があった。（中略）内相に「いつ決まるのですか」と聞いてみた。『いや、現内閣の閣僚中にはあなたを知っている人はたくさんいる（旧知の檜橋渡氏が内閣書記官長として強く推薦してくれた）。あなたさえ、ウンと言えば、いますぐ決まるのだ。ただ本決定は次の金曜日の閣議できまる』ということだった。私は即座に受諾の返事をした。そのあとで家族や仕事関係の人の了解を求めた」5）

また、菅原通済は、寄寓していた芦田均（厚生大臣）を内山が訪ねてきた折り、菅原が「神奈川県知事向きだと推薦し、それに対して芦田は『もったいないよ、それでも浪人しているらしいから話してみようか』といった」と回顧している。当時、神奈川県は占領軍の主要機関が存在しており、外交官として培われてきた対外折衝能力が買われたものといえよう。なお、兵庫県知事は電力業界の民間人岸田幸雄、長崎県知事には土木官僚の杉山宗太郎が任命されており、結果的に外交官知事が誕生したのは神奈川県だけだったのである。6）

2-2 内山知事の3つの戦略

1946（昭和21）年1月25日、内山は神奈川県官選知事に任命された。外交官出身で、内政に弱いという評価があった内山だが、知事就任後の9か月後には地方制度調査会の場で終始特別市制反対の論陣を張ることになる。これと並行してGHQへの働きかけという渉外知事としてのアプローチのみならず、反対運動の動きが鈍かった五大府県に積極的に働きかけを行い、五大府県による反対運動の主導、県内世論の喚起として県下市町村長会議の招集し、横浜の特別市制反対決議を成立させる。さらに、1947（昭和22）年2月には「大都市制度について」という全文61頁のパンフレットを関係各方面に配布しているのである。（7）

知事就任後の僅か1年余という短期間の中で、内山の戦略は特別市制実現を阻止する大きな流れとなった。以下では、内山の特別市制反対の戦略を①地方制度調査会での論戦②県内世論の形成③占領軍への働きかけの3点から「内山日記」などを基に整理していく。

「内山日記」に特別市制問題が初めて記されるのは1946（昭和21）年11月4日である。11月4日の日記では、3つの戦略についても記している。まず、地方制度調査会と五大府県連携について、「地方制度委員会の部会。横浜特別市政、分離か又は県内で特別扱いか。議会人及び内務大臣に特別市制とは決定的の型があるのかと質問した。大臣は型は未だ決定してゐない、別にするか県の中に置くか委員会の意見を質し度いと云う。これで問題が非常に明になった、と大臣に云ったら政府がやると官僚がやるからと問題にするが委員会で大にもんで貰へば自分の方もやり易いと言ふ。地方制度調査会第二部会の討論と票決に依って捲起された特別市制是か否かの問題は県市分裂是非となり果然関係府県民の対立抗争と化して来た。府県分離の不合理と其の手段に就て真正面より反対の態度を表明したる上関係各府県に呼びかけGHQに意向を質し政府の態度を監視し同時に之に警告する態度を執り遂に横浜市民に訴ふの声明を發する迄前後三回の声明發表を敢えてし断然輿論指導、謀略政治ボス政治の排撃を行ふ。五市当局者連合同会議に於て神奈川県知事排撃の声明などあり混戦となったが、各府県内務部長会議、県会全員協議会、各府県会議長会議、県選出代議士懇談会、府県知事会議、全県市長村会議等茲一週間の動きは猛烈である。二十二日の県代議士の会合で衆議院の附帯決議は分裂を意味せざりしこと、新憲法下新自治法制定の結果二重監督の弊は除去せられ市の言分は必要なくなりたること、新憲法の精神は民意に問ひこれを決定すべきこと、地方分権、地方自治の行はれんとする際其の決定実施後將に是非を決して宜しきこと等議論出で分離論は問題とならずなりたり。次いで半井市長を呼び出し分離論は止めよと要求した。近藤知事の時に此の問題が起きたらいざ知らず今の知事さんの時代にこんな問題が起きたのは市の為にだめだと或る議員は云ふ。いやこれは個人の問題ではない県民の為日本の為に正道を行かねばならぬ」と記している。また、占領軍

への働きかけについては、「此の日朝GHQ、に Hussey 氏を訪ねたが不在なので Kades 氏を求めた。これも不在なので、Tilton 中佐に会った。話は要領を得是非又来て呉れと云って居た。」さらに、横浜市との関係については、「横浜市の当局が五日の朝市制問題で諒解を求むる為経過説明に来た。田島助役同伴。県は部長を集めて聞いた。自分は市の完全独立は不合理だと強く主張する積りだ。新聞記者は自分を横浜市長にと云う者がある。自分は気が進まぬ」と記している。8)

2-3 地方制度調査会での論戦

地方制度調査会において、特別市制案が可決決定していく段階で、内山が果たした大きな役割は、地方制度調査会で特別市制の実施に際しては憲法 95 条に基づく住民投票が必要だという問題提起をしたことである。9)

内山は、地方制度調査会の臨時委員として第二部会に属することになるが、1946（昭和 21）年 10 月 24 日の第 1 回総会の場で、内務省当局に対し、「大都市制度の改革に関し総司令部に何か特別の意向でもあるのか」「衆議院の付帯決議には、特別市制を実施することを掲げているが、特別市制の内容はすでに決まっているのか」と質問した。これに対し郡幹事（内務省地方局長）は「総司令部は、一般的に地方団体に自主性や自立性を与えなければならないという点は力説するが、特別に大都市制度が必要であるという点については、格別の示唆はなかった。むしろ、総司令部は、二重監督とか二重行政という特殊事情のあることが理解できないのであろうか」また、「付帯決議の時には、いわゆる特別市制なるものの内容は具体的には決まっていなかった。内務省としても何ら決った案を持っていたわけではない」旨を明らかにした。10) 1946（昭和 21）年 10 月 25 日の地方制度調査会第二部会（第 1 回）では、松平委員（貴族院議員）の「東京市域は横浜市というものに対する特別市制の問題を府県知事として研究になったことがあるのか」という問いかけに対し、内山は「最近に部長、課長を集めて研究するという事で、そういうことについては今から一つ研究しなければならぬという問題。市の方で今までいろいろ書類を作ったという経過はないようです」と答え、「私共は特別市制というものは、従来の情勢によって出て来た特別市制論を、たまたま民主化或いは地方分権ということで、何か具体化したのではないか、そこで特別市制というものそれ自体についても、具体的に五大都市というものを、どれを一体どの程度にやって行くと云うのか、その点については根本の問題をお聴きしたいと思います。特別市制というものが既に確実にできてしまったという観念の下に議論するのでなしに、もう少し多少他の意見も一つお考えになってはどうかという気がする」と述べている。11)

1946（昭和 21）年 11 月 4 日の地方制度調査会第二部会（第 2 回）では、内山は、大村内務大臣に対し「議会の付帯決議に、五大都市に速かに特別市制を実施するこ

ととあります。また内務大臣のお話の中に、大都市の特殊性に即応する如き大都市制度を確立することとあります。この特別市制、大都市制度、この二つは、五大都市の代表の方々がつくられた大都市制度要綱第二条即ち「市は従来の区域により、之を府県の区域外とする」この完全独立するということを意味するものでありますか」と質問し、大村内務大臣から「新事態に即して五大都市の性格に合ったような特別制度を考えるという場合には、必ずしも従来の特別市制で言われておりますような、府県と完全独立をした市制のみを目途としておるものではございません」という発言を引き出している。12)

1946（昭和 21）年 11 月 5 日の地方制度調査会第二部会（第 3 回）では、「実は本朝初めて横浜市の当局から問題の経過について打ち合わせと申しますか、経過を報告して諒解を求められるということがあったのでありまして、これに基きまして、県もこれに対する態度を出来るだけ早く決定しなければならぬというので、ここ二三日の間に少くとも県庁としての考え方をどうすべきかということを一応纏めまして、なにかの御参考に致したいと考えておる」と発言している。13)

1946（昭和 21）年 11 月 11 日の地方制度調査会第二部会（第 5 回）では、内山が特別市制に対する意見を開陳している。ここでの内山の発言は「特別市制案に対する意見」として明文化されているものとほぼ共通の内容であり、11 月 21 日に第八軍司令官アイケルバーガー充てに提出した「特別市制に関する意見」（英文）とほぼ共通の内容でもある。14)

11 月 11 日の地方制度調査会第二部会での内山の意見陳述は、11 月 5 日の発言を受けたものである。内山は新憲法により地方分権が確立し、知事も市長も公選になるという時代背景を述べ、11 月 4 日の会議における大村内務大臣の発言を引用し、五大都市草案の大都市制度要綱は参考資料にすぎず、府県からの完全分離は賛成できないとしている。さらに、特別市制を非とする理由を五大都市の主張する人口、面積、経済力などから根拠見出せず、このような中で特別市制を実施することは、民主政治、地方自治拡張の必然的発展方向でなく、大都市の府県からの分離は地方制度の根底を覆す大問題で、同数の府県的存在の創設であり、財政上の見地からも実現性はないと主張する。さらに、横浜市を例として、食糧、戦後経済再建、戦災復旧、教育文化、勤労行政、治安維持、衛生、渉外事務からも支障があることから、大都市を府県から分離せずに、必要最大限の監督権を排除し、県民税を除く 8 種目の独立税移管を提案している。結論として、「大都市は此の際府県の中に於て、そうして出来るだけ広範囲な権限を委譲される、併しながらどこまでも府県の知事が其の府県内の行政上の調整を執る、是が一番よいのであって、若しそれでも満足が出来ないというのであれば、思い切って東京都制の方に進むべきである。万一どうしても別れなければならぬというならば、宜しく県民の投票に問うべきである」と述べている。この発言は、府県内における事務権限の委譲か都制方式を求めるもので、これまでの地方制度調査会での議論や特別市制度そのものを否定するものであ

った。15)

これに対し永江部会長は「内山委員の御意見を結論に於て多少間違えて居る、後から内山委員に御説明によりますれば、兎に角区域内に於いてやるということで、東京都制の方式によらない、こういう御意見である。そこで、第一の諮問に付ては、大都市制度の内容はどうか知りませぬが、大都市制度としては、東京都制の方式によるという御意見は、一つも此の委員会では出ない、結局所謂特別市制の方式によるという点は大体皆様の御意見が一致して居るように思います。そう了承して差支えありませんか」という発言に押され、内山知事は「ハア」と答え、特別市制の方式によるという点については、部会として了承されたのである。16)

さらに、内山は「府県を代表する方が出席になっておられないのであります。何だか私一人が代表者の如き観を呈しておきまして、甚だ心許ないのであります。私は根本的に特別市制というものが、必ずしも県と別個な独立したものでなければならぬという形式に嵌まったものでなくても宜しいという立脚点に立って申上げたのであります。」と発言するが、これに対しても永江部会長は「更に私から今御発言になりました内山委員の御発言に関して申上げておきます。前回の委員会におきましても、また当初の部会におきましても、五大都市の關係の市県会の方の關係の人が御出席になりました席上におきまして、いろいろ御意見はありましたが、本日とにかくこの会を開きまして、それで逐条的に意見を交換する、そのために京都の府会議長であります藤井委員からの御希望もありまして、若干日にちをあけまして、本日開いたよう次第であります。(中略) わざわざその間、数日あけまして、これらの關係府県の御意見を、できるだけ承ろうとして、本日まで延ばしたのであります。御覧の如く、御出席がありませんので、どうしてもそれを待つわけにいかぬので、本日御約束通り、逐条審議に入ったのでありますから、この点一つ悪しからず御諒解願いたいと思います」と答えた。永江部会長の「大都市に原則として道府県の制度を適用するということの御意見が多いようであります」の発言に対しても内山は「私は不賛成であります」と抵抗するが、永江部会長は「反対はお一人で、大多数は賛成ということで進行致しまして、原則として道府県の制度を適用することにお決め願ったものと諒承致します」と発言し、とりまとめを行った。17)

1946(昭和21)年11月12日の地方制度調査会第二部会(第6回)でも、内山は「例えば従来帝国議会の代議士でありました岩本信行氏、小此木氏、鈴木憲一氏、いろいろな代議士諸君もおりますが、この方々も昔の横浜であったならば、或は特別市制も宜しかろうが、現在においては、新しい地方制度が出来るのだから、その場合には財政的に見て、今と昔とでは違うから、必ずしも特別市制と云うものは、今急に考える必要もないという意見も出しています。又昨晩は県の県会議長、副議長並びに主要世話人と申しますか、約十人です。そのものが集まりまして、そういうような会合では、まず県会としては大部分が反対である。尚この問題は非

常に重要なことであるから、自分たちはこれは横浜の市会議員ともよく話して、そうしてお互いに納得するような方法で、この問題を解決したい。近く市側にも交渉致しまして、県の委員と市の主要議員が、膝つき合せて会合するという段取りになっている。これから神奈川県は本格的にこの問題を取上げて、慎重に審議する」と述べた。18)

さらに、「若し具体的な考えがなくして、ただ一人市が独立さえすれば、それでよろしい。そういう意見であるならば、私はこれを以て無責任の決議と言わざるを得ないのであります」と発言する。

これに対し永江部会長は「内山さんに申し上げますが、これは参考意見としてしばしば申し上げて、五大都市側としては、若し五大都市が府県から独立致しました場合、急激に財政的な利益になる変化を与えると云う事で、地方の円満な自治制の運営上障碍があるということを考えられて、五大都市側に於いては、そういう場合、府県市組合のようなものを置いて、そうしていろいろな共同に処理する必要があるものは、財政的にも、事業的にも処理をしたいという御意見が出ているのですから、この御意見が出ているものと思って御相談しているのです、そうでなければもう一度市側から御説明願ってもよろしい」と発言した。これに対し内山は「私は五大都市が組合を作ってどうかするという工合なことで、そんなに簡単に府県が何十年、何百年の歴史を持ったものを、二つに分けられるものではないと信ずるのであります。この問題が、当然法律化される場合に、これは議会で論ぜられていると思っておりますが、その場合には、当然この問題は帝国憲法第 95 条の条文にはっきりと出て来るのであります。ここに読み上げますが、第 95 条にはこう書いてあります。私はこの憲法を作った方々は、如何にも思慮永遠な考え方があったということをお認め」と発言し、永江部会長は「内山委員にたびたび申し上げて恐縮ですが、議事進行上申し上げます。私も部会長の責にありまして、若し審議致します結果が、満場一致でお決め願えれば結構であります、中には満場一致でお願いの出来ない点があるかもしれません。地方自治に関する憲法の条章が、その自治体というものが、今内山委員さんの御見解では、かりに神奈川県なら神奈川県というものが、そういう御見解であるか分かりませんが、しかし横浜市というものは自治体である。これが独立するかどうかということが、横浜市民によって議決されるというようなことに、私は解釈をしているのであります。しかしこれは日本全国どこでもないが、横浜だけに特殊な法規を作る場合に、この憲法の条章に照し、一般投票によって決めるべきものでありまして、ここで議決を昨日御願ひ致しましたことは、原則として横浜市なら、横浜市は近く改正せられまする地方制度の府県制として、府県に準ずる訳でありますから、横浜だけが特殊の規定を全国的に持つということには私は解釈していない。横浜が他の府県並みの法規の適用を受ける。それが憲法の条章には背反していないという考え方で、昨日までの議事を進めたのです」と答えた。19)

1946(昭和 21)年 11 月 26 日の第 3 回総会では、第二部会の決定についての永江

部会長報告後、内山は、ここでも特別市制の採用に反対する陳述を行った。「第二部会の採用した特別市制なるものは、やり方が非常に杜撰であり、無責任である。そこには何ら深い研究がなされていない。もし、研究があったとしたら、極めて利己的な、一方的な、市会議員とか市長さんとかが今日までに、でっち上げたものである」と発言し、中島会長の注意により、「もし、研究があったとしたら、極めて利己的な、一方的な、市会議員とか市長さんとかが今日までに、でっち上げたものである」という内山の発言は取り消された。さらに、本多委員が、「採決の際、欠席していたので意見を述べる」と前置きをして、「五大都市を府県から独立させることは、行き過ぎであると思う」と発言した。小野委員が動議を提出し、本日は決をとらないで散会するよう提案したところ、賛成多数で、この日の総会は解散となった。内山の発言がきっかけとなり、総会での議決が延期となったのである。20)

この間のやりとりを、1946（昭和21）年11月26日の「内山日記」では、「特別市制問題にて午後一時より総会開かる。1 特別市とは何ぞや。2 部下の多数意見は多数を代表せず。3 所謂特別市制を強行せば国家並に住民は莫大なる損害を蒙る。4 若し之を執行せんとせば宜しく慎重に調査研究を遂げ住民の意向をも斟酌して後之を為せ。日本は現在、新憲法下において外国の軍隊が駐屯し三千年の歴史は書き直されつつあり。賠償問題は未解決にして産業再建も新国土計画に依らねばならぬ。強度国防国家もない日本であり戦争放棄を断行したる日本である。世界をリードする気魄を以て新構想に従って百年の計を樹つべき時何の必要ありて欺くの如きことを急ぐや。願くは本会は議会に大問題を持越さしめず民論を静められよ。此のままに推移せば国家一千万以上の住民が迷惑するであろう。賢明なる帝国議会人に信頼するか此際よろしく調査会に於て融和し得る結論を生ましめよと大声叱呼したのであった。之を反駁する者は部会長自身で部会構成は正しく委員会は政府の任命による権威あるもので無責任ではないと。併し衆議院議員の発言は非独立論。次で討論中止、翌日は延期の動議成立四時半閉会す」と記している。21)

1946（昭和21）年11月27日の第4回総会では、岩本委員から実施には慎重なる考究を遂げられたいとの意見が述べられ、中島会長から、付帯決議を付して、第二部会の決定を認めることとする旨の提案が行われた。付帯決議は「五大都市の特別市制については、関係府県と市との円満なる協調を行うよう、政府において善処されたい」というもので、中島会長は、この付帯決議を付し、さらに特別市の法制の構成その他については、必要あれば小委員会を設けて研究することを表明し、第二部会の答申案は、正式決定となった。

1946（昭和21）年11月27日の「内山日記」では「内務省地方制度調査会総会に於て特別市制の問題が昨日から持ち越されて居た。憲法95条の完全適用、調査研究の上地方住民の意思を尊重して善処せよ。猶市制を考ふる場合現在の地域に就ても変更を考慮せよ等実に我輩の主張してゐることが其のまま中立の識者から述べられ頗る有利に転回、右の意味の付帯決議を以て調査会の議決となった。大成功、

新憲法の発足に当り正に憲法を有効に活かすことが出来た。一千万人以上の日本人の為に全日本人の為に正しきを述べ得たことを喜ぶ。自分は愉快に東京を引き揚げた。二時半であった」と記している。22)

内山知事は、11月29日の「神奈川新聞」で「27日の地方制度調査会において附帯決議として私の主張が通ったことは喜ばしい」という談話を発表している。

さらに、この場面について、内山は後日談として「小委員会をやっているうちに、私は偶然にも自分の手帳にのっている新憲法の条文をみて、その95条に特別法の住民投票という項目のあるのを見つけた。私は百万の味方を得たように、これをタテに猛然と反撃し、「この委員会で決めるのは憲法違反だ」ときめつけた。小委員会は動揺した。その中で山田三良委員（国際私法学者）が「新憲法はまだ施行されていないので違憲ではないが、新憲法の精神に反することになります」という発言をした。しかし、決をとってみると賛成13、反対3で「特市法案」は総会に付議されることになった。

総会で委員長の報告がすむと、私は反論した。「いま委員長から小委員会の議決の結果が報告されたが、いったいこの小委員会とは何物であるか。全国的に見て政治・経済の最も重要な地位をしめる五大府県を分断しようとする重大問題に、びょうたる小委員会の意見がいかにどの価値を持つか。住民投票に依らず、この総会でこのようなものを採決するには断固反対する」そうすると、あちこちから異論が出て、岩本信行氏（当時、自由党代議士）なども憲法95条を適用すべきではないかと言いだした。結局、この総会では時期尚早ということで特市問題は一応流れてしまった。この運動の末期には賛成派がGHQに働きかけたりしたが、私は第八軍のアイケルバーガー中將に長文の意見書を出し、GHQの地方行政部とも密接な連絡をとり彼らの意図を粉碎した。すなわち昭和22年9月23日GHQにおけるチルトン中佐の説示によって五大市の連中も完全にあきらめざるをえなくなり、一時は熱病のように猛威をふるった特市運動も終幕となった。あとになって、吉田茂氏、檜橋渡氏、故芦田均氏などが「よくやったね」とねぎらってくれたが、そのときは全くのめくらへび的孤軍奮闘だったのだ」と述べている。23)

さらに、「特市委員会の採決は11対3となって、惨敗で、まっしぐらに特市実現への走ったのでありましたが、同委員会の討議の途中、11月12日、私は突然新憲法95条の精神に反するとの発言をして委員長以下をあわてさせたのでありました。今日から考えればこれはまったく私のポケットにあった手帳に載っておった新憲法を会場で見るとっさに思いついた発言でありましたが、総会において委員長、副委員長その他多数の特市賛成論者のうち、特に特市委員会の委員長と以下絶対大多数をもって決議した特市実行委員会の決定を爆破し、総会における討論を翌日に持ち越させ、さらに27日の総会においては特市実現には新憲法第95条の適用を必要とする旨の附帯決議をなさしめることに成功したのでありますが、当時神奈川県選出の国会議員であった岩本信行氏の協力を深く感謝しております。特別市制問題に

ついて従来門外漢であってわずかに知事の経験十ヶ月の私が国家のために、一般県民のためと懸命の努力と何ものをも恐れぬ勇気をもって日本政界の大軍と戦闘を交え、ついに勝利の栄冠を勝ち得たことは全く至誠一貫滅私奉公の結果と確信するものであります」とも述べている。24)

このように地方制度調査会の論戦の中で、内山は孤軍奮闘し、特別市制反対の論陣を張っている。特別市制に係るこれまでの議論を前提としない都制方式の提案や憲法 95 条に基づく住民投票が必要だという問題提起が、特別市制実現を前提とした委員会の議論とかみ合わず、永江部会長の苛立ちも窺える。

また、内山は地方制度調査会での論戦と並行して、五大府県との連携を進めている。1946 年（昭和 21 年）11 月 16 日には、神奈川県庁で五大府県内務部長会議を開催、11 月 19 日には五大府県会議長会議、11 月 23、24 日には箱根で五大府県知事会議を開催した。11 月 19 日には五大府県議会議長連名で、所謂特別市制の急速な実現は時局の現段階に照し時期尚早なりと信ずるという「大都市制度問題に関する陳情書」を採択し、11 月 24 日は画一的なる特別市制の急速な実現は時局の現段階に照し時期尚早なりと信ずるという「大都市制度に関する進言書」を採択した。陳情書、進言書という形式を変えているものの、内容はほぼ同一のものである。25)

この間の動きについて内山は「各府県内務部長会議、県会全員協議会、各府県会議長会議、県選出代議士懇談会、府県知事会議、全州市町村会議等茲一週間の動きは猛烈である」と述べている。26) 11 月 16 日に開かれた五大府県内務部長会議は、大阪府は地方課長、京都府は総務課長、兵庫県は地方課長、愛知県も地方課長で、内務部長は神奈川県だけの出席で特別市制そのものに対する批判は別として、ガッチリ組んだ五大市側に比べ、府県側は立遅れの感があるものだった。11、12 日の地方制度調査会第二部会においても県側代表として敢然反対意見を述べたのが内山知事のみであった。他府県は知事が表面に立たないのは知事公選を間近に控えて慎重な態度でこの問題に臨んでいたためと思われる。27) このように、知事公選の問題は特別市制に大きな影響を与えたファクターの一つとなっていたのである。

1946（昭和 21）年 12 月 11 日の第 5 回総会では、第二部会の扱った大都市に特別市制を施行する問題につき、政府を援けてその円滑な実施をはかるために、五大都市特別小委員会を設け、委員長には会長の中島守利がこれにあたることとなった。

このような曲折はあったが、12 月 25 日には、地方制度調査会の答申が正式に内務大臣に対して行われた。答申の内容は、概ね次のとおりである。「五大都市は、（1）夫々その市の区域により特別市として現在所属している府県から独立させること（2）特別市には、原則として道府県の制度を適用すること（3）特別市における国政事務（警察事務を含む）の処理は、原則として、道府県に準ずることとし、（4）下部組織については、（イ）区はすべて行政区とすること（ロ）町内会及び同連合会等について、なるべく煩瑣（さ）な規定を設けないこと（5）財政については、（イ）国税の一部を移譲すること（ロ）独立税種を創設すること（ハ）公企

業の経営権を拡張すると共に或る程度収益主義を認めること（二）事務の担任区分を明らかにし、国費、地方費の費用負担区分を是正すること（ホ）起債許可の手続を簡易化すること（ヘ）各種の国庫補助金を整理統合してこれを一般財源として賦与すること。残存郡部については、（六）独立の府県として存置し、五大都市との関係は、府縣市組合を組織させる等の方法によりこれを調整すること（七）その他として（イ）区長の選任は、次のいずれかによるものとする。（甲）市会の同意を得て市長が選任する（乙）市長が任免する（丙）選挙人が直接選挙するものとする（ロ）残存郡部を独立の府県とした場合の名称、府県庁の所在地は一応従来通りとし、残存郡部の意思により適宜決定するものとする（ハ）実施の時期は、なるべく速かならしめること（ニ）復興に伴う人口激増の趨勢に鑑み、市会議員の定数を特例により増加する方法を講ずること」とした。最後に、諮問第三に対する答申の取扱に関しては、「五大府県及び五大都市が円滑な協調を遂げられるように、政府の善処を要望する」という附帯決議を示している。

答申の附帯決議に関連した五大府県と五大都市の調整の場である小委員会が1946（昭和21）年12月24日に神奈川県、横浜市の代表者を招いて意見聴取を行った。この間の経過について、内山は「地方制度調査会の小委員会が二十四日午後県市の代表者を招いて懇談させた。然しそれは単なる市側と調査会長等の陰謀策動に過ぎなかった。県会議長も知事も既に県民の反対決議したることを勝手に妥協する余地はないと云って別れた。猶永江委員は外の府県は賛成だがと全く謀略的なことを云った。自分は県民の反対を押さえて居るのだが若し此の問題が再燃するなら手を離し自由にすると放言した。中島と云う老政治家が盛に舟をこいであるが許されないことである」と、中島委員長や永江第二部会長を批判している。28)中島委員長は知事に県市共同組合を作って処理行い川崎市を併合して特市の実現を求めたが、内山の反対は強く県と市の見解の溝は埋まらなかった。ちなみに、金刺川崎市長は賛成論だったといわれるが、川崎商工会議所・川崎工業倶楽部は横浜特別市制の意図は「川崎の横浜への併合にあることは想像に難くない」として反対決議をしていた。29)

内山は12月24日の懇談の内容も含め、12月25日には、地方制度調査会での議論や横浜市の動向に対する批判を「県民への報告」という文書にして作成し、県内市町村長らに配布している。「県民への報告」の中で、「本月24日僅に24時間の予告で知事と県会議長が県の代表として此の小委員会に呼び出されて見ますと小委員会は十名の委員中出席者は委員長の外僅に二名で其処には前横浜市長及び市長代理、横浜市会議長及び一市会議員の外多数の市関係者が見へましたが前市長や一市会議員が私共と同列で堂々と意見を開陳する光景を見て全く阿然たらざるを得なかったのであります。殊に現在横浜市の代表者とは思われないそして政治運動は慎むべき辞職後の半井前市長が委員長に対し此の問題は是非本年中(残す所は僅一週間です)に何とかして呉れと要求して居りましたことは如何に民論を無視し独立

市制に遮二無二強行せんとするかの市側の動向を察知するに余りあるものがあつたのであります。委員長からは個人的意見として私共に県市間融和に尽力せられ度旨申出があつたのであります。私にしても県会議長にしても此の問題に就ては既に神奈川県内六市の外百余の町村長の明確なる反対決議ありたる次第なれば我々一存にては如何とも致し難き旨答へて会見は終わったのであります。猶此の席上他の府県は既に大体賛成してゐるかの如き言辞を漏した委員がりましたが聞く処に依れば或る県からは知事の代わりに一課長が出席した由であります。前記の如き空気の小委員会席上で一課長が如何なる応答をされたとしても之に依つて一府県二、三百万の住民の重大なる利害が左右されるが如きことは民主的新日本には断じて相容れないことだと思はれます」と主張するなど、半井前横浜市長や中島委員長らを痛烈に批判している。(30)

このように内山と横浜市との溝は埋まらず、1947年(昭和22年)2月17日の地方制度調査会第6回総会で、中島五大都市特別小委員会委員長は「特別市制に関する件」を報告した。五大都市の状況についての報告の中で、「横浜市については、反対の意見が強い状況と認める」と答申されることになる。

2-4 県内世論の形成

内山は地方制度調査会での発言と並行して、県内世論の形成にも積極的に関わつていくことになる。1946年(昭和21年)10月31日の「神奈川新聞」で、横浜特別市制は明春施行が予定されているが、これが実現すれば、神奈川県との関係はどうなるかという記事の中で、内山は29日記者団に「横浜市が県から離れることになれば県の衰微は火を見るより明らかで、この際、県市民は横浜特別市制について充分研究し検討しなければならぬ」と語っている。さらに、内山は「来月20日までに横浜特別市制施行の適否について中央に答申しなければならぬが此の際同問題について県市民の忌憚のない意見を聴きたい」と語り、「知事あてに投書でもどんな形式でもよいから送ってもらひ度い」と要請し、「その輿論をそのまま調査委員として中央に答申する」と述べている。これに対し、半井横浜市長は、「特別市制問題は二十年前からの懸案であり今度の地方制度の改正に伴つて、地方分権の線に沿つて行われるようになったのは、まことに喜ばしいことだと思ふ。外国の制度を見ても、日本のやうに大都市と中小都市を同一機構で進んでゐる所はないのであつて、私は大きい目で見れば、むしろ常識であると思つてゐる」と談話を発表している。

前述したように、1946(昭和21)年11月4日の日記で内山は、「府県分離の不合理的と其の手段に就て真正面より反対の態度を表明したる上関係各府県に呼びかけGHQに意向を質し政府の態度を監視し同時に之に警告する態度を執り遂に横

浜市民に訴ふの声明を發する迄前後三回の声明發表を敢えてし断然輿論指導、謀略政治ボス政治の排撃を行ふ。12日の県代議士の会合で衆議院の附帯決議は分裂を意味せざりしこと、新憲法下新自治法制定の結果二重監督の弊は除去せられ市の言分は必要なくなりたること、新憲法の内容は民意に問ひこれを決定すへきこと、地方分権、地方自治の行はれんとする際其の決定実施後將に是非を決して宜しきこと等議論出で分離論は問題とならずなりたり。次いで半井市長を呼び出し分離論は止めよと要求した」と記している。31)

1946(昭和21)年11月の地方制度調査会での議論は新聞紙上で広く報道されているが、この間に集中して内山は多くの談話、主張を新聞紙上で発表している。

内山は1946(昭和21)年11月15日に、特別市制について民論無視の独断だとして次のような反対意見を表明している。「特別市制の実施は関係府県を細分し更に同数の府県的存在を創設するが、府県の区域は歴史的産物であり法令を超越した存在である。財政上の見地から、昭和21年度における諸税収入中横浜市よりの徴収見込み額は約2000万円であり、横浜市の区域内における施設の経営並びに事業遂行に要する経費は約4500万円である。以上の如く横浜市区内の税収額は総て市に移管せられたりとしても到底その所要経費の半ばをもまかないきれぬ実態であり、加えて特別市制実施に伴ふ必然的な職員の増加、県営施設の買収、債務の引継等財政負担額を見越すとき市財政の極度の逼迫は火を見るより明らかである。この貼、大都市制度要綱が特別市制の実施は市財政を豊かに市民の負担を軽くするといつてゐるのは甚だ了解に苦しむところである」と主張している。32)

さらに、11月19日には「横浜市民諸君に訴ふ」という談話を発表した。これは、「神奈川県を分割するなどという重大な政治問題に悩まされつつあることを残念に思うが、これは私共の如き微力をもってしては阻止し得ない、中央においては漸次これが具体化されつつあることを諸君に警告し、自主的に諸君の御判断を煩わしたいのである」「若し諸君が放任すればここ数カ月のうちに県は三つの飛び地に分断され互に気まずい思いをすることになり市民の負担は断然重くなる。県民が納得した上の分離ならば敢て反対するものではない。もとより横浜市民を愛すればこそ問題を俎上にのせているのである」という内容である。33)

次に11月24日には、特別市制案を議題に県下市町村長会議を内山は白井県会議長とともに招請した。参集した市町村長は約70名で、それに内務省への陳情途上の大阪府会議員代表と京都府町村長代表も臨席し、金刺川崎市長が座長となって特別市制問題の討議を行った。この会議では、現在のままで特別市制を強行するのは時期尚早であるとの意見で一致、決議文を可決し金刺川崎、佐藤小田原、飛嶋藤沢の三市長らが内務大臣に陳情することを決定した。決議文では「府県の細分するが如きは地方団体の運営に支障を来すを以て絶対反対、大都市の異常不健全なる膨張を助長することとなり適当と認め難い、残存部民にこれがため不測の不利益を蒙らしめるが如きことは断じて許されない、以上の理由により次の帝国議会に特別市制

法案を提案せらるるは時期尚早にして府県の廃置分合、大都市の将来の輪郭、戦災復興、第二次地方制度改正の成果、背後地たる農山漁村間における地方的諸懸案の総合調整等が十分に検討せられ、関係住民の円満なる諒解が成立する迄は我等は絶対するものである」とした。34) しかし、この決議にも拘らず、各都市の思惑は異なっていたという指摘もある。金刺川崎市長は、県の心配は「杞憂にすぎない」としており、飛嶋藤沢市長は「川崎・横浜を包含して将来大貿易再開に備えることが理想的」と賛成論を唱えていたというものである。35)

地方制度調査会第二部会で答申案が確定していく 11月29日に内山は、「県庁記者室19名を招き特別市制の問題で協力して呉れたことを感謝し我方目的達成之祝賀宴を催した。」と報道機関への内山の働きかけの成果を日記に記述している。36)

さらに、12月25日には、前述したとおり、地方制度調査会での議論や横浜市の動向に対する批判も含めた「県民への報告」を公表し、県内市町村長らに配布している。「県民への報告」では、前節で触れたように半井前横浜市長や中島委員長らを痛烈に批判するとともに、『特別市制』の問題に就ては曩に11月12日地方制度調査会第二部会に於て五大都市当局の用意せる『独立市制』案を殆ど其のまま採択したるに対し反対の声強く同月27日の調査会総会は『特別市制』に就ては府県と市との融和を計る様政府に於て善処せられ度しとの附帯決議を可決したる外内務当局より「独立市制」を法規化する場合は特別法に依ると一般法に依るとを問わず府県の分合を実施する時は新憲法第九十五条に該当すべき旨極めて明快なる言明ありたる為本問題は神奈川県に関する限りに二百万県民の諒解なくしては実現不可能なるを確かめたるを以て県は一応独立市制反対の運動を停止し此の際全県民は融和して専ら国家の復興再建に邁進致し度きものと考へ其の線に沿ひ県民各位にも御諒解を得て参った積りであります」と経過説明し、横浜市などの動きに対し、「然るに市側に於いては県の沈黙を奇貨とし其の後も陰に陽に独立分離の猛運動を続けて居りますことは新聞紙上にも散見する通りであります。一方前記地方制度調査会去12月11日第5回総会に於て特別市制に関し更に小委員会を設置することとなり十名の委員は会長に依り指名され其の顔触れに就ては必ずしも我々より反対の理由はなかつたのであります。併し乍ら其の後同小委員会の活動状況を見るに過日毎日新聞紙上に報道されました通り五大府県市の代表者を府県毎に招致して意見を質し更に其の妥協方を懇望したのであります」と記している。最後に、「右の如く大都市側の運動は凡ゆる部面に亘り執拗であります故今後の成行に就ては決して樂觀を許さざるものがあります。今後起り得べき新事態に就ては成るべく時機を失せず御報告申上げ各位の御考慮を煩はす所存であります但皆様にかかれても事態を重視し此の問題が真に民主的に全県民の福祉の為に解決せらる様夫々の分野から御研究御善処下さる様御願する次第であります。猶御参考の為此の問題が去十一月初め県の問題として取り上げられてから後約一ヶ月に亘る経過の概要を摘記し別添(欠)御送附申上げますから御一読下さる様御願申上げます」と結んでい

る。37)

このように、1946年（昭和21年）11月から12月にかけて内山知事は特別市の実現を阻止するため、猛烈な行動をしたのである。このことは結果として、知事公選後の特別市制論争の動向にも大きな影響を与えることになる。

2-5 占領軍への働きかけ

内山は外交官出身の渉外知事として占領軍への働きかけも活発に行った。前述したように、「内山日記」では、「昭和21年11月4日、此の日朝GHQにHussey氏を訪ねたが不在なのでKades氏を求めた。これも不在なので、Tilton中佐に会った。話は要領を得是非又来て呉れと云って居た」をはじめに、特別市制に関する意見書と説明書簡を第八軍司令官のアイケルバーガー充てに「特別市制案に対する意見」を11月22日に送付し、検討を求めている。

「特別市制案に対する意見」で内山は、地方制度調査会の部会で、多数を以て五大都市作成の特別市制要綱の如く府県から市を完全に分離する意見を採用したこと、府県を代表して反対意見を述べ得た者は神奈川県知事内山岩太郎一人であったこと、神奈川県の場合は縣市分離案に絶対反対すること、この問題は日本国新憲法第95条に正に該当する問題と思われること、市当局者は憲法の効力発生時期が、1947年（昭和22年）5月3日になる為、その効力発生前に於いて遮に無に之を強行せんとするものと思われるが、現に本年11月3日に之が公布を見た以上我々は新憲法を尊重することが民主日本建設の基底をなすものと信じると主張している。

縣市分離案反対の理由として、①所謂大都市の所属府県よりの分離は地方制度の根底を覆す大問題であること、②所謂特別市制の実施は財政上の見地から見て実現性なきこと、③食糧事情の極度の逼迫が予想されること、④特別市の府県よりの分離は戦後経済の再建を著しく阻害すること、⑤特別市制の実施は益々地方割拠主義の弊を助長せしめること、⑥戦後復旧に重大な支障を来たすこと、⑦教育文化の面に於て重大な支障を来たすこと、⑧勤労行政の運営上致命的な困難を伴ふこと、⑨治安維持の見地から難点があること、⑩衛生部面に於て重大な支障があること、⑪所謂特別市と残存府県との区域の分割が理想的に行はれぬこと、⑫渉外事務に重大な支障を及ぼすことを列挙している。最後に、特別市制案は絶対に排除すべきものと断ぜざるを得ないが、大都市と他の市町村との差異を考慮し従来の慣習並に最近の地方分権の趣旨に顧み此の際所謂五大都市に対して他の方法に依つて特別の地位を与えんとすることは決して無益な試みでないとし、具体策として「大都市の区域を府県から分離せずに当該市に対し必要最大限の監督排除之措置を講じ之に伴ふ財源を府県から移譲すること」を提起している。なお、監督権排除の拡張の事項

や市に移管すべき県税の税目は県民税を除きたる八種目の独立税全部が適当としている。このような長文の文書をGHQに提出したことは、民政局の要請にも拘らず五大都市側は特別市制問題に関する具体的文書を提出しなかったことから、外交に長けた内山の提出した「意見書」が民政局の内部意見を統一する一つの拠り所を与えたことは指摘できるのである。38) 1946(昭和21)年12月23日に内山は「午後三時アイケルバーガー中将に会見クリスマスの挨拶をした。特別市制之問題で將軍は強くno!と云われた。五つの新県を作ると云うことか、然り、然らばno!と云うのであった。政府現在之政治力を以てしては此の運動を止め得ず、結局將軍之断によらねばならないか」と日記に記しているように、翌年のGHQの裁断を予期するものである。39)

2-6 横浜市側の対応

内山の動きに対し横浜市側は、市長だけでなく、市会も主体的に対応している。(図表-4-10参照)

まず、1946(昭和21)年9月24日に市会全員協議会が開かれ、半井市長はこれまでの運動の経過について「従来五大都市持回りでやっていたが、横浜が是非幹事役をやってくれというので続けてきた。8月30日最終の委員会に於いて中島委員長が代表質問をした際、大都市制度の確立、国政事務の地方委譲等思い切って根本的に大改正をやると言っているがまだまだ厄介な問題が起って来ると思う。安心はできないので今後調査会ができればそれを中心に運動を続ける必要がある」と報告している。40)

さらに、1946(昭和21)年11月9日の市会全員協議会で半井市長が特別市制に関連し「御承知のように議会の附帯決議に基づいて地方制度調査会が内務省において開会されていたが、これは議会関係の人が半数、あとは学識経験者並びに五大都市の市長、議長の中どちらか1名がはいることになっていた、しかしいろいろな事情で人選がおくれ本市としては田島助役がごく最近委員として決定した。此の会長は中島守利、副会長は青木大輔、五大都市関係は二部会に属しているが、新会長が永江一夫代議士で議会開会中から非常に努力していただいていた方々である。今まで抽象的に議論してきた特別市制も愈々目の前に実現が近付いてくると残存府県側の注目が非常に激しくなり本県でも新聞紙上でご覧のような状態となって来た。調査会においても関係府県知事から活発な議論が出ているが、殊に本県知事の如きは強硬である。そこで調査会に対し運動方法として先般色々相談の結果五大都市市長議長が11月5日には三大政党等の幹事長を招き懇談をして懇請をした。6日には調査会の委員長、副委員長、第二部会長並びに委員になっている五大都市関係代議士を中心に今後の進め方について相談した。尚市会の実行委員の方に経過報

告と共に今後の運動についてご相談したがその際目的の実現はどこまでもやる必要があるができるだけ県と摩擦を避けるように、それにはもう一度知事にあつて懇談をしてもらいたいというご意見であつたので、実は印刷物として送つてはあつたが親しく話したことがなかつたので、11月5日に田島助役とともに知事及び部長、課長まで集めてもらつて詳細に話をした。所が知事は寝耳に水といった印象で受けられたようで二十数年来の懸案であることを説明した。そこで最後に別れる時には大分この問題については自分も色々考えているので一つの対策に辿りついたような気がするということを一寸漏らしていたがその後調査会における発言も穏やかになつたそうであるが、知事の考えとしては神奈川県内の枠内で出来るだけ不自由のない機構、権限でやっていけないかということのようであると思う。各府県知事の見解はばらばらで研究が十分でないが自分の見るところでは府県の枠内で特別市制と云うものを考える余地があるのではないかとする所で府県知事の見解は集まってくるのではないかと考えられる」と述べている。

市会議員の間には今後の対応への強硬な意見も少なくなかつたが、半井市長は「市民運動まで行くと県を刺激して対立の形になるおそれがある。そうなるとう惑を受けるのは結局は市民である。市民に出来るだけ熱をもって貰ふことが必要だが、同時に余り摩擦を起こさないよう方法をとることが必要でその纏についてはむしろ皆さん方のご意見を伺つて進めて行きたいと思う。人口七十万の都市で而も更に発展力を持っている市が二重監督の下にいるという不合理を考え又外国の大都市の制度を考えて見れば府県から離れて別個の機構、権限をもつということは極めて常識であると思う。それで若し財政力が不足であれば国家も考えなければなるまいし、又地方税制の改革も必要であると思う。それから特別市制の案の中には府県と市との組合という制度を取り入れてある。だから別になつても相当共通関係のものが残ってくる。例えば道路、水道、師範学校、農事試験所、警察等設備の大小に於いて費用分担等も考えていけばいいと思うのでこれは色々考え方があつたと思う。ただ成るべく摩擦は避けたいと考えている。それから輿論の問題だが、今まで日本の政治常識が薄いので外国でやるような本当の輿論はでてこないと思う。手遅れでも今後特別市制に関する認識を深めることが必要だが、世論に依つて結論を出す程県民一般の政治常識は固まつていないと思う」という見解を示した。41)

1946年(昭和21年)11月15日に神奈川新聞で報道された内山の特別市制は民論無視の独断だとした反対意見表明に対して、半井横浜市長は、「これは単に横浜市だけの問題ではなく大都市制度として取上げ当然自治制度改革の上からいふ問題である。故に中央の第三者をまじへた調査会で多くの史料をもつて結論を出す性質のものであると考えている。内山知事は憲法問題について調査会でもあのような発言をした事を間接的に聞いているが、これに対して内務当局からも意見を述べているので、今更、同席で結論を出した現在、言つても仕方がないことだと思ふ、また一般民論の喚起といつても具体的には、どんな方法で聞くのか、特別市問題につ

いて市民の声を聞くとしても賛成が大部分である、私はどこを捕まえて民論を聞くと言うのかさっぱり分らない」と見解を語っている。42)

1946（昭和 21）年 11 月 19 日には横浜市会が、総理大臣、内務大臣、内務政務次官、内務次官、地方局長、中島地方制度調査会長、永江同第二部会長あての「特別市制促進ノ決議」を可決した。決議の内容は、「特別市制ノ実施ハ本市多年ノ懸案ニシテ今ヤ七十万市民一致ノ要望ニ依リ其ノ実現ヲ見ントシツツアリ然ルニ大都市市政ニ対スル誤マレル認識ノ下ニ輿論ヲ無視シ自治ノ根底ヲ危殆ナラシムル一部ノ反対説アルハ誠ニ遺憾ニ堪ヘザル所ナリ。横浜市会ハ茲ニ本市百年ノ大計ヲ樹立シ健全ナル自治ノ発達ヲ期スル為メ多年緊密ナル連繫ヲ以テ運動ヲ継続シ来リタル他ノ四大都市市会トノ結束ヲ愈々強固ニシ飽クマデソノ実現ニ最大ノ努力ヲ傾注セントス 右決議ス」というものであった。当日の本会議で決議案上程の際に、田辺議長自ら登壇し、「特別市制は皆様御承知の通り本市多年の懸案でありまして、我々市会に就任致しまして以来この問題は毎年必ず運動した問題であります。而して今日に至りまして漸くその実現をみんとする秋に際しまして、一部に反対のあることは洵に我々として遺憾に堪えないのであります。その反対の主なる理由として私等が最も考えねばならぬことは即ち残存地区の問題、それから本市に特別市制を布いた場合における租税過重の問題であると思ひます。而して残存地区の問題は、今まで承知の通り横浜市が戦災を受けて郡部は比較的戦災を受けない場合に於きまして、残存地区の問題は何等懸念がないのであります。而も本市は此のたび更に復興をせんとする際しまして、横浜市が税金を非常に過重するという議論は、この間もある一部の新聞に出ております説によりまして、その誤謬であることを発見することができるのであります。何れ理事者が詳細に之を調べて発表してその蒙を解きたいと考えております。三万五万の小都市と五十万以上の大都市とが同じ制度の下にあつて発展をすることができないことは是は明瞭なる事実でありまして、（中略）我々はこの実現をすることがむろん国家を再建する一番の道筋であると信じております。（中略）併しながら一部の反対論と抗争して互いにこれを論駁するということは本旨でありませぬので、我々はよく懇談して互いにその誤れる所を指摘して共存共栄の立場からこの目的を達することが極めて必要であると私は考えてあります。随いまして横浜市会はこの意見を闡明して、そしてよく協調の誠を保ち、県と市とが一致してこの問題解決の実現にあたることが一番肝要であると存じましてこの決議を致す次第であります」と趣旨を説明した。43)

5 年 10 カ月の長期にわたり温厚篤実な性格と積極的な実行力に、横浜市民の信望を一身にあつめ、また今度の特別市制の生みの親でもある第 16 代横浜市長半井市長は 16 日の横浜市会全員協議会の席上で、特市問題について地方制度調査会における経過報告を行ったのち辞任挨拶を述べ、辞表を内務省あてに提出した。44) 16 日の市会全員協議会で田辺議長は、半井市長、田島助役に「この微弱なる市長の権限をもってしては到底横浜市を復興することは困難である、随つて之を実現す

る為には所謂特別市制というものを實現して市長の権限を拡大し所謂大都市制度というものを確立しなければいかんというご信念の下に、今日特別市制というものに非常に熱中されまして、皆さん御承知の如くその實現を近く見んとするに至りましたことは洵に市長さんに御尽力の賜ものでありまして、我々としましては洵に感謝感激にたえないのであります」と述べた。これに対し半井市長は「我々兩名はこの職を去りまして或いは市内に、或いは市の郊外に落ち着きまして今後とも特別市として発展し又復興していく横浜市を眺めまして将来の隆盛を祈念いたしますると同時に、又一市民としまして何かお役にたつことがあれば今後ともお盡しを致したい」と述べた。45)

1946(昭和21)年11月20日には箱根で五大都市参事会協議会が開かれ、市長、助役、市会議長、参事会役員4名が出席し、決議文をとりまとめた。この内容は、「新生日本の興隆を期し国民の幸福を招来する主権在民の新憲法は公布された、地方自治の強化せずして日本の民主化はあり得ない、地方自治の強化は地方分権にある、五大都市の特異性を認めた自治の強化は特別市制の実施より他に途はない、特別市制実施促進に反対するが如きは新憲法制定の趣旨にもとるものである、政府は万難を排し速やかに特別市制を実施されたい」というものである。

半井市長は11月21日の市政記者団との会見で談話を発表した。談話では、「最近この問題についてたびたび知事の談話が発表され、これによって市民諸君の一部に誤解を生ずることを懸念する意味から一言申し述べておきたい。第一に特市は何のために実施を必要とするのか、それは市民のためである。市民として何か一つ許可を受けるにしても一か所では片づかない、結局それによって迷惑を受けるのは市民諸君である、二重行政、二重監督といふのはこれを指すのである、特市制になれば、市は県から独立し警察事務も市に移るから、あらゆる行政が市一本で解決することになる、第二に市民の負担の問題であるが、県の発表によれば特市制を実施すれば市税が二倍にも三倍にも激増するといっているが、これはどういう計算によるのか甚だ了解に苦しむものがある、県発表の中に配分税4500万円のうち、横浜市の分を人口割で見積っても1500万円あるがこれが計算から抜けている、この他にも多くの収入、支出の見積りに誤りがある、またかりに同一事業分量を行ふ場合、特市が実現すれば二重行政による人件費が事務費だけでもむしろ節減することが出来ると思ふ、特別市として横浜が独立した場合においても神奈川県とは、もつとも深い関係があり、あらゆる方面で相協力してゆかねばならぬことは勿論であり、なほ縣市共同事業については縣市組合によって互いに手を取り合って運営して行くのであるから、横浜市は決して県と対立するものではなく、どこまでも県と協力して縣市双方の発展を念願している次第である」とし、県知事が発表した特別市移行に伴う市民負担の増加することなどへの反論を行っている。46)

さらに、11月21日に市参事会室で、市内選出の三浦寅之助代議士らを囲んで特市促進懇談会開いている。47)

1946年（昭和21年）11月26日の半井市長最後の声明では「いままでに出るだけの反対論は出つくしたようだ。新憲法第95条に反するという意見も出たが之は「一地方公共団体のみに適用される特別法」について規定されているので、特市のような共通法には適用されないことが明瞭になった。又市民の負担の激増や特市実現後残存府県が面積、人口、財政の上から立ちゆかないという意見もあるが、そんなことは絶対はない、県の反対論の中には、特別市制を阻止するためなにもかも取りあげてならべたという感がある。県市民の輿論に問うべしという説だが民主的にいつて元より結構だが、どんな方法でやるのか、市民には特市支持者が多く、残存地域には比較的反対論が少なくないということも大体想像されるが、大阪、京都のように大都市市民の数が絶対多い府県と、そうでない府県とでは異った結果が出る。このことは該当府県人口配置の偶然の事実であつて、これによって制度の可否を批判することは不合理である。したがって世論に問うということは市民の意思に反して特市が実施されないようにする政策だと思う。「大都市の区域から府県を分離せずに、市に対して必要最大限の監督権排除之措置を講じ、これに伴う財源を府県から移譲する」ということは、反対論というより妥協案である。しかし特別市制の眼目とするところは、二重監督の排除ではなく、大都市の自主的活動を阻害している二重行政の撤廃にある、警察制度審議会でも五大市には全警察権を委譲することに決定したときいている。大都市が府県と同様の権限が与えられた場合、府県から分離せず、区域内に残すことは法制の上では考えられない、故に此の際五大都市が国力発展の上に占める重要な位置を認識し、二重行政などの不合理な制度を排除し、その旺盛な活動力を十分発揮させるため大所から完全な特別市制が実施されることを望む次第である」としている。48)

横浜市では暗礁に乗り上げた特別市制問題について市民に「特市の誤解を解く」と題し今日（11月26日）から隣組に回覧をまわし、県との関係はどうなるか、特別市実現後の税金問題などにつき、分かりやすく解説して一般市民に特市必要性を徹底させるなど、市民世論の形成を目指すことを決めた。49)

1946（昭和21）年12月24日の横浜市会全員協議会では、特別市制問題の重大性に伴い、特別市制促進実行委員は全員とすることが認められ、田辺議長は「結局地域問題が残ると思うが、全力を尽くしたい。やはり全市民の固い決意が必要である」と述べた。同日（12月24日）の定例会では山崎市長代理が「一には懸案であります特別市制の問題を控え、是が実施に當りまして最大の準備の完成をせねばならぬということをございまするし、又議員、市長、知事等の各種選挙続続と行はれるのでありまして、之に対します措置に於きましても萬遺漏なきを期さなければならぬ次第であります」という挨拶を行っている。50)

1947（昭和22）年2月17日、地方制度調査会が「特別市制に関する件」をとりまとめ、植原悦二郎内相に答申した。これには、大阪、名古屋両市については格別の支障はなく、神戸市は市域拡張によって、京都市は郡市に反対があるものに、実

現の見込みはあるが、「横浜市については反対の意見が強い状況と認める」とあったが、これに対し、2月21日の横浜市会全員協議会で、山崎市長代理は調査会の経過を報告し、「我々としては制度上からも横浜のみが取り残されるとは考えられぬという希望的考察として陳情を続けているが、楽観はできない」と述べた。上条議員は、県会の状況を報告し、県会でも現議員29名中21名ぐらいは特別市制に賛成で、陳情書にも署名していると述べ、陳情を続けることになった。51)

図表－４－１０ 特別市制に係る横浜市会関連動向（昭和 21～22 年）

時期	横浜市会の動向	備考	
21.1.25		内山知事就任	
9.24	全員協議会（特別市制促進運動の経過報告）		
11.9	全員協議会（特別市制について：県市の権限錯綜事例説明）		
11.16	全員協議会（特別市制について：五大市特市促進実行委員の内務大臣陳情報告、地方制度調査会の経過を同委員の田島助役が説明）		
11.19	臨時会（特別市制促進を決議）		
11.30	半井市長、田島助役辞任		山崎助役が市長代理
12.24	全員協議会（特市促進実行委員に市会議員全員の就任を決定）		
22.2.21	全員協議会（特別市制問題について）		内山知事が当選 地方自治法公布
3.11	全員協議会（特別市制問題について）		
4.5	石河京一が市長当選		
4.17			
6.13	定例会（横浜市を特別市に指定する法律案の提出要望意見書）		
7.11	市特別市制実施準備委員会規程の制定		
7.22	全員協議会（特別市制問題について、経過報告の後「特別市制普及宣伝運動要綱」の説明）		
7.30	全員協議会（特別市制実施対策本部規約の決定）		
8.8	臨時会（特別市制即時実施要望の意見書） 全員協議会（特別市制問題の経過：地方		
9.20	制度調査会では法律案を決定したが、GHQは県民投票が必要との意向を報告（協議の後、法律案の国会上程を求める決議を行う）		
9.30	全員協議会（特別市制問題の経過：GHQとの関係、五大都市市長、議長連名での9.26共同声明を報告）		

12月に内山が地方制度調査会を始めとした議論の経過と特別市制の反対を記述し、県内市町村などに配布した「県民への報告」などの動きをふまえ、1947（昭和22）年2月の神奈川県会では、横浜選出の県会議員が内山と論戦をしている。

神奈川県会での論戦（2月15日から24日までの定例会会期中であるが正確な日は不明）の中で、横浜市選出の上条治議員は、特別市制は横浜市民の望むところ、知事の反対は遺憾という観点から「近く帝国議会に提案される地方制度改革法案のうち特別市制について、新聞紙上では県内に反対意見が強いため横浜市は除外されるとみえているが、市民はこの制度に対して多年研究、陳情を重ねて一日も早く特別市制の実施されることを要望していた。しかるに内山長官は委員会の答申に対して「自分は満足せぬ」という新聞記事を見たが、誠に遺に思っている。また長官は「特別市制に関する県民への報告」という印刷物を作り配布された模様であるが、如何なる方面に配布されたか県民の代表である県会議員に対してなぜ配付されなかったのか」と質問したのに対し、内山は「配付したが、当時は非常に忙しく印刷もできなかったもので、配付した部数は限られたもので、大体町村長程度であったと思う。県会議員に配布しなかった理由は協議会その他で話す機会があるので、あえて詳細に報告する必要もないと考えた」と答弁した。さらに上条議員が「我々県会議員を招集されましたのは昨年11月23日で、たった1回協議会をお開きになったのみであります。その間は新聞に長官の反対理由或いは前横浜市長半井市長のそれに対する答弁的、積明的報道があつて、私どもはその新聞紙の報道によってのみ承知しておつたのであります。11月23日四大府県知事を箱根に招待協議県内六市のほか百余の全町村の明確な反対決議ある次第。新聞紙上にうかがう所によりますれば、内々藤沢方面で御協議をなさつたさうでございますが、これは六市長或は百余の町村長のみのものであつて、決議したからと云つて明快な反対決議ではないと私は思いますが、これはいかなるものでございましょうか」の質問に対し内山は「なにしろ非常に事を急ぐ時でありまして、こういうような場合に一々町村民の決議を取つて貰つて、それを全部集めるといふような手段を執ることは難しい、したがつて大体に於て町村民の意向を知り得る町長なり村長なりの意見を徴するといふことが常識的に見て決して不都合はないと思つております」と答弁している。

また、堀内萬吉議員が「特別市制は時代の要求であつて、国家の方針として日本再建のためやむを得ないものである。そこで他府県はどのような意見をもつてゐるかについて、さきに県参事会が県外視察をした結果は、どこの府県においても此の問題については、結局独立したいものには独立させ、各々の立場で日本再建の一翼をになうといふ行き方であることを報告しておいた。内山長官が特別市制に反対される当初の意見は、戦災後の復興に対しては横浜市だけでは困難なので、県の力を得て復興させ、単独できるよふになつてから独立したら良いといふ意見を再三聞いている。ところが逆に本県から横浜市が離れると県の運営に支障をきたすとも聞い

ている。特別市制が県民に及ぼす影響について知事の考えを示されたい」と質問した。これに対し内山は、「横浜を現在の地域において県から分離独立することに反対している。なぜ反対するかについてはこれをいちいち述べることは際限がなく個人のためというのでなく本当に国の為県民の皆さんのためにと思っているのであって、私の信念には変わりはない、私の申し上げたことは大体中央の方でもわかっておるし、又五大府県の方々もだんだんこの点わかってくれると思う。この問題はすでに中央政府で案を審議作成のうえいずれ帝国議会で裁断されるものと考え」とし、「これは本県 200 万以上の住民及び日本全国に関係するきわめて重大な問題である」と答えた。52)

内山は、1947 年（昭和 22）年 2 月 11 日の日記の後に、県会の論戦をふまえ、次の記述を挿入している。「2 月 20 日の県会は特市問題で市側議員が建議案を出す虞ありと見て定足数を欠く会議に持ち行くと云ふのが議長の策戦、結局全員協議会を開き一般的質問を為すことになった。上条氏質問、知事は欺く欺く述べているが事實は如何、若し相違した点があったら取消すかと云ふ。相手の列挙した事実を其の通りだと認め且つ相違した事が確實であれば悦で取消すと応酬、又知事は余計なことをしてゐると云ふから諸君の乗ってゐる自動車に変な道に行くから其の道は危険で先は誰も知らない、用心せよと旗を振ってゐるのだ、其の車の中には同行を希望しない者や我等の友人、財産迄あるのだから注意するのは我輩の義務であると返答した。次で堀内と云ふ人が質問して来たがこれも一々答弁、敢て議論はしないが藤沢の市町村会議と全会一致の決議があったのだから県民が多数反対してゐると思った。茲に多数と云ふのは絶対多数を意味せぬ many であって majority ではない majority は住民投票をやって見なければ分らない」という内容である。53)

1947（昭和 22）年 4 月の横浜市長選挙では、これまで横浜市政を攻撃する側にあった社会党の石河京市が保守系の山崎次隆前市長代理を破り当選した。しかし、特別市制問題については、石河は保守系の小沢市会議長と連携した取組を継続して進めた。54)

1947（昭和 22）年 7 月 30 日には市会全員協議会の結果に基づき、特別市制促進実行対策本部を市会内に設置、委員長に小沢市会議長、副委員長に小杉副議長、上条市議及び民間から 1 名を決定、陣容を強化、さらに 8 月 10 日頃から各区で特市促進の区民大会を開催するなど下からもり上る市民の熱と力を強化し県側に対抗し、特市促進運動に拍車をかけることになった。55)

2 - 7 特別市制指定に係る住民投票範囲の確定

特別市の指定については、内山の地方制度調査会における問題提起によって、憲法 95 条の特別法として住民投票が必要という流れになったが、その際の範囲を五

大市市民とするか、五府県民全体とするかが大きな課題となった。なぜなら、府県内の6割の人口を抱えていた京都市を除けば、他の四大市については住民投票を府県民とすることは、特別市成立阻止の最大の決め手で、それも住民投票という民主的方法で特別市制への外堀を埋めることができたわけである。56)

地方自治法の施行後、衆議院治安及び地方制度委員会も、住民投票の範囲を当該市住民と解していたが、五府県側の働きかけなどにより1947年(昭和22年)7月26日の閣議で従来の見解を改め、「特別市制施行に関する地方公共団体住民の一般投票はその府県全般の住民投票によることが妥当である」と広く解釈することに決定した。57)

この件について、内山は、1947年(昭和22年)7月22日の日記に「7月26日の閣議で憲法95条は特市実施の場合全県民の投票に依ることに定義された。内務大臣大村氏は成功でしたな、T氏が頗る強硬になったのは大方神奈川県知事の明快なコンバーセーションの結果だと皆云ってゐますよ、と云ふ。兎に角GHQが今度両院委員長を呼んで此の問題を持ち出し政府側に注意を与へる等相当力を入れてゐることは確かで現在の日本では是を押し切る人はゐない、それが善い事であっても。殊に悪い事に於ておやだ。今度中央が動き出し朝日読売の論説、参議院特市委員長が全県住民の投票に依ることが妥当だと云ふ空気から市側の主張が通ることは殆ど絶望的となった。併し今度は最後迄追詰めねばならぬ。断じて途中で止めてはならぬ」と追記している。58) 1947(昭和22)年8月14日には坂東衆議院治安及び地方制度委員長はGHQのチルトン中佐から「特別市指定法案中に府県民投票に付することを明記する」よう指示を受けている。また、8月21日に五大市市長がマッカーサー元帥と会見するが、特市問題についてはホイットニー民政局長と協議するよう指示され、同民政局長はチルトン中佐旅行中につき、同氏帰京後相談再考慮すると言明していた。59)

1947(昭和22)年9月20日の横浜市会全員協議会では、石河市長が最近の経過について「一般情勢が最近に至り急に變化し、特市に極めて不利となって来た。19日の五大市市長会議においてGHQのウィリアム大佐のあっせんで来る23日に東京に於て、衆参議員代表、五大府県知事、同市長の四者会談を行い、県民投票で行くか、このまま押し切るか、その他何らかの妥協点を見出す最後の懇談会を行うことになった」旨を説明している。60) また、内山は9月23日の日記に「総司令部の要望に依る由にて五府県知事及県会議長は衆議院に集会の後十時司令部に行く。ウィリアム大尉の招集に依る会合と云ふので種々の噂となり五大都市側の策動に乗ったものとし最悪の場合に備へて緊張した気持で臨む」と記し、五大市側のGHQに対する動きを気にしていたことがうかがえる。61)

しかし、1947(昭和22)年9月23日に五大市長、五大府県知事、衆参両院の治安及び地方制度委員会委員、各政党政調会委員に対しチルトン中佐からGHQの意向が示されることになる。内山は9月23日の日記で「然るに此の会合は県、市、

衆議院、参議院等の代表者を集めたもので其処に現はれた人はウ大尉に非らず、『チルトン』中佐であった。全く想像外のことで直に事件の完全好転を思はせると同時に既に問題は最終的な段階に達したと云ふ感を与へた。『チ』は厳肅な態度で講演とも説教とも執れる様な一時間半に渡る陳述を始めた」と記し、さらに当日の日記に、チルトンの言明した内容を挿入している。すなわち、「特別市制の問題は1年半も前から自分の研究した所で、それは1946年5月正式に取上げた。爾以来慎重に考へて居るが問題は縣市分離と云ふ約一千万の住民の生活に直接の關係を持つことで、これは当然全県の問題である。従つて其の決定は県民の投票に依るべきであることは余が既に3回に亙つて公式に通達した所である。抑々新自治法は中央政府と縣市町村を分離するものであつて内務省の解体の如きも其の現れに過ぎない。此の法律が整備される時は特市を叫んで居る論者の要求する二重行政打破の如きは其の90%は意義なきこととなる。又秩序は社会生活に欠くべからざるものであるが大都市と雖もそれは県の完全なる一部である。従つて其の分離は政治的に見れば国家として大なるものでないかもしれぬが是を経済、社会の各観点から見た場合実に一千万人以上に及ぶ住民の死活に関する重大問題で占領政策の上からも決して等閑視得ざる問題である。而して私が茲に指摘し度いことは、市は独立を要求して居るが分離後の事に就ては何等考量の様子がない。本年1月から市の分離を必要とし又分離後の財政其の他に就て具体的説明を求めてゐるが何の返事もない。特市設定に就て思出されることは、日本は余りにも少数独裁の国であつた。其の危険を避ける為には先づ、境界を如何に定めるか。課税は如何なる程度のものか。不動産の処分を如何にするか。交通、通信、道路、衛生、教育、食糧等々の問題に就て予め充分なる規定と研究を必要とする。大体に於て市長に就て政治的方面を重要視すぎるが市長の仕事は事務が主である。米国には子供の生まれた時にキスして廻る義務丈を持つ市長もゐる。委員会とか支配人で市政を運営してゐる所もある。市長は仕事として見れば実に沢山の仕事がある筈である。

今後は市、町、村共に殊に県と同様独立性を持つのであるから自力で生きて行ける様に準備する必要がある。自分勝手な特市問題等議論してゐる時ではない。今は全国民が一丸となり一致協力国家再建を計る時ではないか。水泳を習ふのに底知れぬ水に初めから飛んで死ぬ人もあらふが、自分の体の高さを考へ溺れぬ場所で練習することが賢明である」「以上の説明と説教で特市問題の峠は越した。上下両院は司令部から強く此の点を指摘され衆議院の治安及自治委員会は引込のつかぬ立場に置かれ頗る閉口の体裁なり。我方は注視を怠らず自治研究会を設置して総合対策を講ずることとなつた」と記し、さらに、日記には「私は元來横浜市民を含む神奈川全県民の幸福と日本の再建をモットーとして日夜心胆を砕いてゐる。特市の問題に就ても大体此の線に沿つて解決されるものと確信してゐる。何れにしても我々は現在の日本は全国民が一致協力万難を排して国家の再建を計らなければ（なら）ないと考へてゐる。国内の相克は強力避けるべきだ」という新聞への声明文も記

している。62)

G H Qによる裁定によって、衆議院の治安及び地方制度委員会は五大市を特別市に指定すること、さらに住民投票の範囲は当該市民に限定することを明文化する法案の上程を断念するとともに、五大市市長は連名で特別市指定法案の実現が不可能になったことを遺憾とする共同声明を發した。63) 1947(昭和22)年9月30日の横浜市会全員協議会で、9月26日の五大市市長が決議した共同声明書を協議会の承認を得て發表した。石河市長は協議会で、「23日の四者会談で今後6か月後に府県から警察、財政、教育など広範な権限が各都市に委譲されることから、結局実質的には県から独立したことになり二重行政の問題は解決するとの案が持ち出された。これに対して五大市側の態度として県民投票にも強硬だったのは横浜、京都両市だけで、大阪、神戸、名古屋3市は情勢を考慮し国会地方制度調査委員会の態度に従うと足並みがそろわず、そのまま共同声明になった」と報告した。64) このことにより、内山が日記で記述したように、特別市問題の峠を越し、事実上、特市の実現性が潰えることになったのである。

第4章-第2節註

- 1) 前掲「特別市制をめぐる大都市と県の対抗—横浜市と神奈川県を中心として」247頁。
- 2) 福永文夫 1991年「占領文書にみる都市問題—特別市制度をめぐる—」『都市問題研究』43巻2号84頁。
- 3) 内山に関する文献としては、山上貞 1972年「内山岩太郎小伝」内山岩太郎先生を偲ぶ会記念出版刊行委員会編『光あらたに』、花井清二良 1960年「神奈川県知事内山岩太郎論」近代出版社「現代知事論」編集室編『神奈川県知事内山岩太郎論』、内山岩太郎「私の履歴書」1964年、日本経済新聞社『私の履歴書第21集』、内山岩太郎 1962年「神奈川県政十七年を顧みて」などがある。
- 4) 横浜市総務局市史編集室編 1993年『横浜市史Ⅱ 資料編3 占領期の地方行政』386—387頁。
- 5) 前掲『私の履歴書第21集』60～61頁。
- 6) 前掲『横浜市史Ⅱ資料編3 占領期の地方行政』388頁。
- 7) 指定都市事務局編 1973年『大都市制度年表昭和編Ⅱ』45—46頁。
- 8) 前掲『横浜市史Ⅱ資料編3 占領期の地方行政』41—42頁。
- 9) 前掲「内山知事と特別市制問題」31頁。
- 10) 前掲『大都市制度史（資料編）Ⅰ』1022-1023頁。本文は、自治大学校「戦後自治史Ⅴ」（1963年）4頁以下の記述内容である。
- 11) 前掲『大都市制度史（資料編）Ⅰ』1025-1026頁。本文は、内事局「改正地方制度資料第三部」（1948年）、220頁以下の記述内容である。
- 12) 前掲『大都市制度史（資料編）Ⅰ』1036—1046頁。本文は内事局「改正地方制度資料第二部」（1948年）227頁以下の記述内容である。
- 13) 前掲『大都市制度史（資料編）Ⅰ』1057—1058頁。本文は内事局「改正地方制度資料第三部」（1948年）、250頁以下の記述内容である。
- 14) 天川晃 1985年「地方自治制度の再編成—戦時から戦後へ—」日本政治学会編『近代日本政治における中央と地方』岩波書店、226—227頁。また、「県知事内山岩太郎の特別市制案に対する意見」は、神奈川県編『神奈川県史資料編12』226を参照。
- 15) 前掲『大都市制度史（資料編）Ⅰ』1068—1073頁。本文は内事局「改正地方制度資料第三部」（1948年）、303頁以下の記述内容である。
- 16) 前掲『大都市制度史（資料編）Ⅰ』1074—1075頁。本文は内事局「改正地方制度資料第三部」（1948年）、303頁以下の記述内容である。
- 17) 前掲『大都市制度史（資料編）Ⅰ』1085—1088頁。本文は内事局「改正地方制度資料第三部」（1948年）3030頁以下の記述である。
- 18) 前掲『大都市制度史（資料編）Ⅰ』1100—1101頁。本文は内事局「改正地方制度資料第三部」（1948年）337頁以下の記述である。

- 19) 前掲『大都市制度史（資料編）Ⅰ』1107-1108 頁。本文は内事局「改正地方制度資料第三部」（1948 年）337 頁以下の記述である。
- 20) 前掲『大都市制度史（資料編）Ⅰ』1130 頁。本文は、自治大学校「戦後自治史」（1963 年）51 頁以下の記述である。
- 21) 前掲『横浜市史Ⅱ資料編 3 占領期の地方行政』42 頁。
- 22) 前掲『横浜市史Ⅱ資料編 3 占領期の地方行政』43 頁。
- 23) 前掲『私の履歴書第 21 集』70-71 頁。
- 24) 前掲「神奈川県政の回顧（速記録）」11 頁。
- 25) 前掲『大都市制度史（資料編）Ⅰ』1144-1145 頁。
- 26) 前掲『横浜市史Ⅱ資料編 3 占領期の地方行政』41-42 頁。
- 27) 「神奈川新聞」 1946（昭和 21 年）11 月 17 日。
- 28) 前掲『横浜市史Ⅱ資料編 3 占領期の地方行政』44 頁。
- 29) 前掲『特別市制をめぐる大都市と県の対抗—横浜市と神奈川県を中心として』224 頁。
- 30) 「特別市制に関する県民への報告」は、神奈川県編『神奈川県史資料編 12』205 の文書が全文である。
- 31) 前掲『横浜市史Ⅱ 資料編 3 占領期の地方行政』41-42 頁。
- 32) 神奈川新聞 1946（昭和 21）年 11 月 15 日。
- 33) 神奈川新聞 1946（昭和 21）年 11 月 20 日。
- 34) 神奈川新聞 1946（昭和 21）年 11 月 26 日。
- 35) 前掲「内山知事と特別市制問題」25-26 頁
- 36) 前掲『横浜市史Ⅱ資料編 3 占領期の地方行政』43 頁。
- 37) 前掲『神奈川県史資料編 12』518-520 頁。
- 38) 前掲「内山知事と特別市制問題」32 頁。なお、1947（昭和 22）年 9 月 23 日に五大市長、五大県知事、衆参両院の地方制度委員会委員らに対し、チルトン中佐が GHQ の意向を伝達した際に、チルトン中佐は、本年 1 月から市の分離を必要とする具体的な説明等を五大市側に求めていたが返事がなかったことを言明している。前掲『横浜市史Ⅱ資料編 3 占領期の地方行政』74 頁参照。
- 39) 前掲『横浜市史Ⅱ 資料編 3 占領期の地方行政』44 頁。
- 40) 前掲『横浜市会史第 5 巻』782-783 頁。
- 41) 前掲『横浜市会史第 5 巻』789-790 頁。
- 42) 神奈川新聞 1946（昭和 21）年 11 月 16 日。
- 43) 前掲『横浜市会史第 5 巻』792 頁。
- 44) 「神奈川新聞」1946（昭和 21）年 11 月 17 日。
- 45) 前掲『横浜市会史第 5 巻』795-797 頁。
- 46) 「神奈川新聞」1946（昭和 21）年 11 月 22 日。
- 47) 「神奈川新聞」1946（昭和 21）年 11 月 22 日。

- 48) 「神奈川新聞」1946（昭和21）年11月26日。
- 49) 「神奈川新聞」1946（昭和21）年11月26日。
- 50) 前掲『横浜市会史第5巻』798-799頁。
- 51) 前掲『横浜市会史第5巻』807頁。
- 52) 前掲『大都市制度史（資料編）Ⅰ』1146頁。本文は、神奈川県議会事務局1959年『神奈川県会史第6巻』985-986頁。
- 53) 前掲『横浜市史Ⅱ 資料編3 占領期の地方行政』56頁。
- 54) 石河市政時の1949年には日本貿易博覧会が県と横浜市の共催で行われているが、内山知事と石河市長の関係について石河市長夫人は「県とは初めはあまり行き来しなかったようでございます。そのことで相当苦労したのではないのでしょうかね。」と語っている。「社会党市長の誕生－石河京市夫人志づ江氏に聞く－」『市史よこはま』第10号 1997年 49頁参照。
- 55) 「神奈川新聞」1947（昭和22）年8月2日。
- 56) 前掲『大都市制度史』318頁。
- 57) 指定都市事務局編1973年『大都市制度年表（昭和編Ⅱ）』55頁。当時、制度設計に携わった内務官僚で、後に東京都知事となる鈴木俊一は、「私も当時は、特別市制という制度をつくるからには出来るようにしなければ本当は意味はないと思い、中島さんにある程度同調していたのですよ。ですから特別市の区域である大阪市の区域だけで投票するというのも1つの案だと思っていたのです。どういうふう立法するかで府県単位でも市単位でもどっちにも持っていったわけなのです。」と述べている（内政史研究会『鈴木俊一氏談話速記録』第213-216集、1977年、179頁）。なお、記述の中の中島は自由党の衆議院議員で地方制度調査会会長の中島守利である。
- 58) 前掲『横浜市史Ⅱ 資料編3 占領期の地方行政』68頁。なお、原文では内務大臣大村氏となっているが、木村小左衛門内務大臣であると思われる。木村内相は1947年6月から12月まで内相を務めている。また、T氏はチルトン中佐であると思われる。
- 59) 前掲『大都市制度年表（昭和編Ⅱ）』61頁。
- 60) 「神奈川新聞」1947（昭和22）年9月21日。
- 61) 前掲『横浜市史Ⅱ 資料編3 占領期の地方行政』73-74頁。
- 62) 前掲『横浜市史Ⅱ 資料編3 占領期の地方行政』73-74頁。
- 63) チルトン演説の要旨、内山知事のGHQ折衝結果は前掲「大都市制度史（資料編Ⅰ）」1187頁。五大市市長の共同声明書は前掲「大都市制度史（資料編Ⅰ）」1181頁参照。
- 64) 「神奈川新聞」1947（昭和22）年10月1日。

第3節 特別市制廃止への道程と神奈川県と横浜市の論争

本節では、民主化された地方自治制度の改革が、1950（昭和25）年以降のいわゆる逆コースの方向に転換し、地方自治法に明文化された特別市制条項の廃止に至っていく道程と1951（昭和26）年4月に誕生する平沼横浜市政と内山神奈川県政の協調路線が進展する時期における神奈川県と横浜市の論争を扱うものである。

3-1 五大府県と五大市の対立

1947（昭和22）年9月のGHQの裁定によって、12月には地方自治法が改正され特別市の指定をする法律は、関係都道府県の選挙人の賛否の投票に付さなければならない旨が規定されることになった。さらに、1948（昭和23）年3月には警察法及び消防組織法の施行により、五大市に市町村自治体警察と市町村消防が設置され、1948（昭和23）年7月には教育委員会法の施行により、教育委員会の設置が義務化されるなど、地方分権が進展することになる。さらに、1949年（昭和24年）12月にはシャープ勧告に基づき、地方自治を充実強化して国政の民主化を推進するため、政府及び国会に対して行政事務の再配分を勧告することを目的とした地方行政調査委員会が設置された。

地方行政調査委員会議の要請に基づき、五大市は1950（昭和25）年3月に「行政事務再配分に関する五大市の意見」を提出し、1950（昭和25）年12月には「行政事務配分に関する勧告」が出され、さらに、1951（昭和26）年2月に五大市市長・議長等は「大都市制度確立に関する意見書」を提出し、これを受け同年9月の「行政事務配分に関する第二次勧告」では、「大都市行政の特殊性及び大都市の行政能力の優越性は、事務の再配分にあたり、十分に考慮されるべきであり、他の市町村との画一的な取り扱いは避けなければならない」として、五大市の事務とすべき13項目の事務を列挙し、特別市制によらずとも大都市の区域における二重監督、二重行政の弊害は除去できるという考えが示された。

これに対し、五大市は、1951（昭和26）年2月23日に開催された五大都市市長・議長・特別市委員長会議は、五大市特別市制期成同盟を設置し、住民投票範囲を市民とする地方自治法改正に向けた運動を展開することを申し合わせた。1）さらに、1951（昭和26）年10月に「特別市制理由書」を公表し、特別市の必要性を主張した。1951（昭和26）年12月には自由党内に大都市制度調査特別委員会（本多市郎委員長）が設けられた（12月8日に名称を「特別市制調査特別委員会」に変更された）。

五大府県側は、1952（昭和27）年2月に「特別市制理由書」を反論する「特別市制反対理由書」を公表し、五大府県と五大市の対立が激化していくことになる。

なお、シャープ勧告から、地方行政調査委員会議、地方制度調査会の設置に係る動向については、第5章で改めて取扱うものとする。

3-2 内山知事の動向

1951（昭和26）年3月3日に開かれた横浜市会全員協議会の席上、石河市長が五大市合同会議で地方自治法第7項削除を期するなどの決定事項の報告を行い、15名程度の常任実行委員を定め、市会、選挙者一体となって特別市制実現へ邁進することを申し合わせた。自由党の佐藤安蔵議員の「選挙という問題が飛び出してくるが、選挙後この運動をやるのか、今直ちにやるのか」という質問に対し、石河市長は「明日からでも運動を展開すべきと思う。対国会運動を考えると一日もむだにすべきでない」と答弁している。同志会の上条治議員は「選挙に拘らず、市民永年の宿題に応じてやるべき」さらに、社会党の平山伊三雄議員は「市会は小異を排し、全力をあげて邁進すべき」という意見が出された。2)

これに対して、内山は1951（昭和26）年3月3日の日記に、横浜の特別市制の動きに対し、「特別市制の問題を横浜で石河が出した。これはわが陣営攪乱策である。相手にならぬこと、問題にせぬことが大切だ」と記している。3)

4月に行われる横浜市長選、神奈川県知事選を控えての石河横浜市長の動きに対して反応したものである。4年間協調市政をとにかく続演した石河現市長は根強く、広範な層に食い込んでいただけに断然強味を発揮し、保守統一のホープとして目下出馬を期待される横浜商工会議所会頭平沼亮三氏（民主系）と四分六で寄せつけずと報道されるように、特別市制実現のため協調市政を進めた石河京一が再選を狙っていたのである。4)

しかし、4月の神奈川県知事選では内山が再選され、横浜市長選は、保守派が一致して推した平沼亮三が現職の石河京市を破り当選した。内山は、4月5日の日記に「平沼氏が盛んに運動に出初めたのは心強い」とも記していた。5)

内山と平沼は、選挙後の1951（昭和26）年7月3日に知事・市長として初会談を行っている。会談終了後、「講和をひかえ新態勢樹立が考えられるが、米軍や国連に対し県市も全幅の協力をしたい。しかし、これにともない今後の恒久的横浜市のあり方につき、この際十分手をつくして対策を立て、横浜の生きる道を確立する必要があるので、県市一体となって各方面の協力を求めこれに邁進することに意見の一致をみた。このための必要な機構ならびにその運営についても話合ったが、その内容についてはさらに細部を研究したうえ追って発表したい」という内容を共同発表した。特に、「横浜の生きる道を確立する必要があるので、県市一体となって各方面の協力を求めこれに邁進することに意見の一致をみた」という表現は、県市連携を協調し、県市間で対立する特別市制問題についてもなんらかの解決策を探る

とも解釈できる内容の発表であった。

さらに、同日、横浜市の特別市制期成同盟が発足したが、これに対し、内山は「特別市制について県としての意見をまだ話すべき段階ではないと思っている」と、これまでとは異なり冷静なコメントを出している。6)

このように、横浜市は保守市政の奪還により、神奈川県と県市協調路線が進むことになる。しかし、これらの内容の詳細については、内山は日記に記していない。

1951（昭和26）年8月14日には、岸田兵庫県知事の要請で、五大府県知事・議長会議が開かれ、地方自治法から特別市制の規定を削除することを求める「大都市制度に関する意見書」を政府、国会に提出することになる。内山はこのことについて、日記で「東京では全国知事会議が地方財政逼迫の為に開催され14日から24日迄継続開会。自分は副会長だが東京が逃げる為に会長を引き受けさせられて困る。」とも記している。7)

さらに、1951年（昭和26年）9月4日の県議会で、上条勝議員（社会党）が県会で「横浜の特市問題は3、4年前の運動の動き、またこの1、2年後の府県の廃合を考える時、相当の刺激を受けるであろう。このときにどの程度の決意をもって横浜と協力するか、また指導するのか。聞くことによれば、五大都市の長は特市実現同盟なるものを結成、猛烈果敢な運動を期し、2年以内に特市を実現すると言っているが、知事は特市に対してどのような考えを持っているか。その見通し、その間の提携の方法等を聞きたい」と質問したのに対し、内山は、「横浜の復興は、別に裏から深い考えをめぐらす必要もなく、国、県、横浜市としても立派に復興しなければならないと考える。したがって特別市制の場合にどうするかとの話があったが、私はそういうものはできないと考えており、その信念のもとに積極的に横浜復興に努力したい」と答弁している。さらに上条議員は「特別市の問題について明確に知事が所信を発表されたが、特市がいいの悪いのと、あらためて申上げることは避けたい。ただ単に横浜市が特市となり、年間税額3億6千万円もうかるから、二重監督を受けずに済むからというだけでは、賛意を表するのはちゅうちょする。日本全体の一つの府県の廃合、地域の再配分、そういう動きに合わせて県が横浜市と提携、特市運動を推進すべきであろうし、県として手を打つべき点があるかもしれない。知事が特市に反対であり、またそのようなことはすべきでないとの決意を表明されたことは当然であろうが、自分の所信、信念のいかんにかかわらず、世界の流れ、日本の行政再配分等々、シャープ勧告に基づく税制の再編成はただ単に税制だけではないと考えられる。横浜市の特市が今年にも実現されるならば、数億の利益があるなど、横浜市が目の色を変えているこの事実を私たちは掌握し、どういう方法で横浜市民も神奈川県民もお互いに提携できるか論じ合って前進したい」と再質問の形式で所信を宣明している。8)

このことについては、内山は9月4日の日記で「上条と云う社会党の二期議員が特別市制や国連の問題で攻めて来た。特市では自分が横浜の復興の為に働いている

のは全く日本、神奈川、横浜と云った考え方から動いているので特別市制等眼中にない。又自分は特別市制など県を分裂させる様なものが出来るとは思わない、と確信した」と記している。9) また、9月14日の日記に「特市反対の五大府県会合あり座長幹事を勤めさせられ閉口である」10) と記し、10月20日の日記には「五時からの衆議院地方行政委員会、招待。実は特別市制問題の為に招待したのだがそんなことを露骨に出したのでは品が悪いので全く触れず大都市を持つ五大府県の特異性に関連し色々と御世話になり又将来も御迷惑をかけるが何分よろしくと挨拶したが、これが却って評判がよく特市など云はないでも来賓はちゃんと知っている、大丈夫だと云ふ」さらに、「岸田兵庫、桑原愛知、蜷川京都、大阪は府会があると云ふので副知事が代理。赤間は議会に対しては特市に関し態度を明にしていなとか。田舎政治家らしくこすい行動ではないが、目下議長問題でもめているとか、何処でも役員問題が一番うるさい、底級である」と記述している。11) 内山は、このように、7月の県市協調から、9月議会での発言を経て、特別市制反対を再び鮮明にし、五大府県の中心的な役割を果たす方向に転換していく。

1951(昭和26)年12月には、特別市制で県を分断することは、「恰も心臓を五体より抽出分離」するような「大都市のエゴイズム」であるとし、地方自治法から特別市の規定を削除することを求める「特別市制に対する本県の意見」を発表している。この中の付記で、内山は「21年から22年の特市反対の先頭に立ったこと、22年の公選に際し、特市擁護者である横浜市出身の有力者を破ったことをあげ、間接的に特市反対は県民の支持を得ていること」を仄めかしている。12)

内山が1951(昭和26)年12月に自由党が設置した「特別市制調査特別委員会」の委員長である本多市郎委員長を訪問した際の記述では、1952(昭和27)年2月28日の日記に「先日五大府県のものを持って本多委員長宅を訪れたが、同氏は早朝一同を引見し往時を思出し、内山さん一人反対されましたね、私も当時誰だか知りませんでした。議会では私が反対しましたよ、今度でも大丈夫御心配はいりませんよ、只一方があまり騒ぎますから放って置く訳にも行きませんと本音を吐露されていた。僕も大丈夫と思っている。只近所が余り騒ぐので或程度御伴をする」と記している。13) さらに、「此の日特市関係の公聴会が自由党で行はれると云うのであったが都合で延期して貰った」ことも記している。14)

内山が出席した自由党の聴聞会について、1952(昭和27)年3月5日の日記には「特別市制の問題が再燃してうるさい。今度は大したことはないがそれでも放って置く訳には行かない。行懸上僕が先頭に立たされる。議会の方も適当に動いているので心配はなさそうだ。5日のhearingに出席、総括的意見として自分が最初に30分間話した。全体で3時間半を要した」と記すとともに、「謹啓 本当に又しても特市の問題が起き心外でなりません。往時一度行く処まで行きましたので今度は現行法で府県民投票に訴へ解決すると云うのなら結構ですが市民までの投票でやり度いと無理を云い出し、それに国会の或者が動いて不都合千万の提案が行はれる

と云う所まで来てしまったのは遺憾であります。元来放って置いても大したことは出来ないものと自重して参り県市民を騒がせ貴い税金や努力を浪費すまいと考へて参ったのですが、何分にも何をするか見当もつかない世の中であり輿論政治の世の中である為若し私共が余り消極的な態度を執っていたのでは無関心とか無責任とかの批難も起り得るので、今度も土俵に上るなら上って真剣に問題と取組む気持になりました。終戦後県内問題としてこれ程大きな且つ厄介な問題はないと思ひます。冷静に考へれば甚々明白な問題で県を分断するのに一方丈の投票でよい等云ふ議論は成立しない。特市が善いとか悪いとか云ふ前に相談せず自分丈で相手に損害を与へても構はないと云ふ様なことを平気で云ふに至っては困ったこと。これは是非此の際それは悪い事であると明白にして置き度いと思ふ。民主々義は社会の他の部分の利益を尊重して自分を主張することであつて我儘を許さるべきはないと思ひます」という文章が挿入されている。15) さらに、本文の前に10の論点が箇条書きに挿入されており、これらは内山の意見陳述の項目であると推定される。この中には、「府県は歴史的産物で有機体人体の如し。首府は頭、心臓、胃、切り離すべからず。私の身体を半分に切っても二人の人は出来ない。我儘の為に県は細分する丈。後は海となれ山となれ。地方自治法から特市条項削除すべし」という記述もある。

自由党の特別市制調査特別委員会では、五大府県側の特別市制反対の陳述および質疑応答がなされ、内山が五大府県を代表して一般的な反対理由を陳述し、他の府県知事が府県の特許事業を陳述した。内山は「神奈川県は川崎市、横浜市と他の部分という風に3つに分割されるので、横浜市の上に長い橋でもかけなねば県が一つにならない。前回の知事選挙には特市反対を声明して出馬したが、特市賛成の反対候補に対し横浜市内においてすら3倍の得票があつた。今回においても同様市内の私の得票が多い。特別市制は横浜市民の支持をすら得ていない。」と主張した。16) さらに、「若し国会がこの特市問題を取りあげるならば、五大府県内に居住する一千数百万人の住民が紛争に巻き込まれるという、好ましくない事態」も懸念という発言が報道されている。17)

1952(昭和27)年3月9日の神奈川県議会での論戦では、蔵原年光議員(自由党)の「五大市の動きをどうみるか」という質問に対し、内山は「市の動きは十分に承知していた。ただ日本人の常識から推して実現すべきでないと考えていた」と答え、八木邦継議員(民主党)の「この問題と今後の横浜市の発展性について市当局と根本的に話し合われたことはあるか。今後問題を残して市とあつれきを生ずる恐れはないか」という質問に対し、内山は「横浜の市長より私が横浜市民から得た票のほうが多い。横浜市が県と分離することは横浜の発展にならぬ。市長や市会議長と特市制について話し合ったことはない」と答弁している。18)

1952(昭和27)年3月14日の県会特市対策委員会三日目では、内山が冒頭「特別市は県を三分するもので不合理極まりなく絶対に承服できない」と語った後「私

の身体の中には特市に賛成する血もなければ一片の肉もない」と発言した。19)

1952(昭和27)年3月15日の県会特市対策委員会が特市制の可否について採決の結果、賛成6、反対9で特市反対の態度を決定、3月16日の全員協議会へ報告することになった。結局党派を超え、横浜市選出議員は概ね賛成、郡部議員が反対という色分けになったのである。この中で、後に横浜市長となる飛鳥田委員(左派社会党)は「賛成、府県の上から与えられたものとしての官治的な性格は拭い得ざるものである。民主主義推進の立場に立つとき府県の再編成を考えねばならぬ時期に来ていると思う。府県制再編成の方向には社会的、経済的生活圏へ広がる方向(例えば道州制)と、これを構成する各単位を強化しなければならぬという二つの方向があり、特市制はこの二つの問題の一つに手を染める進歩的な方法と考える。府県側の主張する行政上の非能率は官僚の独善主義とセクト主義の立場に立っての議論である」と述べている。20)

この間の神奈川県会での動きについて、内山は日記で「県会本会議の日。特別市制のことで全員協議会を開いた。本会議の開会は午後1時が4時過ぎに開会となった。質問は月曜10日に延期し特市対策特別委員会の組織丈纏まった」(3月8日)「数日来特別市制反対に就て神奈川県会の態度決定を中心に色々と運動があった。此の問題は既に5年前に一度結末がついているのだが、市側で問題を再提起し県民投票の現行制を市民投票に変更せんとする運動を国会に提起せんとしているので之を阻止せんとするものである。今更問題ではないのだが市側の運動が盛んなる為若し之を放任して置いたのでは片手落の結果となる虞もあるので思切って運動を表面化することにした。此の運動の結果横浜市との協力にヒビが入ったのでは大変で僕を投票した市民に対しても此の点に就いて充分注意する必要があると思ふ。日曜日であるが全員協議会を開き決戦投票をやった。其の結果は、34-19で反対が勝った。此の日議長(飯田横浜選出)除き出席53名うち郡市部31横浜22であったので市から3票が流れたことになる。横浜市の選出県会議員としては大局から見て特市反対に出づべきだが何等信念もなく只市選出なるが故に何とか市会の肩を持つ程度で誠に心細いものである」(3月16日)と記している。21)

さらに、1952(昭和27)年4月に入ると、日記にも特別市関連の記載が増え、「急に特市問題がうるさくなり電報で2日東京で会議を開くことにした。参会者も比較的多く知事は大阪丈、代議士は相当数出た。岩本、岡崎、井上、青木等。3日衆議院議員会館第1号に正午参会して、1.特市反対署名運動を展開すること2.必要に応じ自治法から特市条項を削除する提案をなすこと3.対策本部を設け九段自治会館に置くことにした。大阪が焦点になるが故に大阪を責任者として本部の仕事を行はせることにした。危険はないと思ふが何せようるさい問題である。吉田総理に直訴して特市問題を片付けろと云う人もあり、神奈川県知事と議長が会いに行くこととした」22)また、「大阪の希望で五大府県の知事会議を大森に聞き特市の問題を扱った。30人近く集まった。10日も議員会館に集まることにした。此

の問題は比較的に火が点いてしまった」23) さらに、「九段で会議。午後議員会館で国会議員を交へて会議す。午後3時会議より抜けて吉田総理に面会、特市に就いて話す。日本の如く小さな国では昔の八道にでも直すことを考へる時、今頃県を分断するが如きは自分も反対である。自由党がどうなっているか聞いていないが調べてみる。君の方からも官房長官と幹事長に話して置いて呉れと云ふ。議員の方は連盟を結成して活動することになった。結局両方の案を対立させ地方制度調査会に持ち込むことになるだろうと。政治的解決である。官房長官に話す。若手の人物元氣一杯の様に見へる人。僕は知らない人だが旧知の如く先方で挨拶をした。仲々人を食っているし少し位のことでは困った様子を見せない。自分で引受けると云ふよりは弁護士的に第三者として物事を見ているらしい。直接の責任を感じない。何とかせにゃならんと云ふ所」24) と、吉田総理ら国会・政党関係者に精力的に面会したことも記している。4月11日には、全国市長会会長であった金刺川崎市長を訪ねている。25) 内山は、「零時半川崎市役所に市長を訪ねた。府県の統合をやるべきだとの意見があるから府県を分割するが如き案には賛成し得ない。但し市長として同じ仲間であるから特市反対の先頭に立って働く訳には行かない。市長会で賛成の決議などは絶対にしないとのこと」と日記に記している。ちなみに、五大市市長はこれに先立つ4月4日に金刺川崎市長に協力要請をしている。26)

さらに、内山は4月11日と14日にGHQを訪問している。内山は日記で、「11日午後3時半頃GHQを訪ね Dr. Williams 又は Mr. Rizzo 氏に面会を求めた。事務所は模様替されていた。会議中と云ふので婦人書記に話す。相手の小柄若い夫人非常に知己の如く相手になって呉れ、我々3人の希望は Rizzo 氏に伝へる、案は何も出ていない、案が出れば内報する、相手の案をOKする場合は我方の対案も出して貰い度い、万事承知の由で引揚げた」と記し、4月14日は、「9時半にGHQと Rizzo 氏の副官少佐を訪ね特市問題に付話す。紐育市でも同じことがあるとのこと。但しそれは出来ない、無理をすれば内乱になると云ふ」と記している。さらに、15日には全国町村会にもアプローチをしている。27)

3-3 横浜市側の対応

(1) 平沼市長の就任と特別市提案

1951(昭和26)年4月の横浜市長選で、保守系の平沼亮三横浜商工会議所会頭が現職で社会党の石河市長を押え当選した。平沼は、横浜の平沼新田で知られる旧家の出身で、野球、柔道などスポーツに関わりを持ち、1932(昭和7)年のロサンゼルス、1936(昭和11)年のベルリンオリンピックで日本選手団団長や大日本体育協会会長、全日本陸上競技連盟会長を務めるとともに、政界では横浜市会・神奈川県会・衆議院・貴族院議員を務め、経済界でも玉川電気鉄道、第一ホテルの社長

を務めた。公職追放解除後に横浜商工会議所会頭を務めていた。そして、平沼の生涯最後の仕事が横浜市長の職であった。

平沼は4月26日の市長就任のあいさつで、「県と円満を期したい、特別市制では県と反するかも知れぬが、この実現に邁進する」と述べている。28) 石河前市長は社会党人市長であったが、市会保守系議長らと連携し特別市制運動を強力に進めてきた。

平沼は県との協調路線を掲げつつ、特別市制の実現に向け、現実的な提案をまとめていくことになったことを発表している。これは、現在県に払って横浜市以外に使用されている3億5千万円については当分県に分担金として出してよいという妥協案である。

1951(昭和26)年6月26日には、横浜選出の衆参両院議員四名、市会特市促進委員を一丸とした合同協議会を開き、「特市期成同盟」を結成し、国会並びに市民に対しても運動を展開しようとしたものである。国会方面に働きかける最大の問題は住民投票にあり、五大市中県民投票で勝てる自信のあるのは横浜をはじめ3市しかなく、地方自治法に規定された「県民投票」の項を「市民投票」に改訂する必要にせまられており、財政を背景とした政策上の二重行政撤廃に重点がおかれ、「税の無駄使いをやめよう」「大人におむつはいらない」といった具体的な題目についても言及されている。29)

また、平沼市長は「横浜市としては県民投票でもいいと思っているが、五大市の歩調がそろわぬので市民投票でゆく、市長就任前からの年来の希望であり一にも早く実現したい。内山知事との関係も減収になる県の税金収入については平衡交付金制度がはっきり決まるまでは払うと言っているのだから妥協してくれるに違いない、なにも対立感情をまじえて争う必要はあるまいと信じている」と語るなど、知事に妥協を期待する発言もしている。30)

その後、前節でもふれたように、1951(昭和26)年7月3日に、知事と会談し、縣市協調路線を推進する一方で、五大市特別市制期成同盟など、五大市連携による特別市制運動を展開することになる。しかし、内山は平沼の期待とは正反対の行動をとることになる。

平沼は、湯沢三千男元内務大臣の斡旋で、元佐賀県・香川県知事で、岐阜県から衆議院議員出馬準備中であった田中省吾を追放解除の翌日に助役に内定し、1951(昭和26)年8月14日に市会で承認された。31) その後、田中は高齢の平沼に代わり、五大市協調の特別市制運動にも参画していくことになる。

1951(昭和26)年9月11日に神戸で開催された五大市特別市制期成同盟各党世話人会では、各市の所管局長から各市の情勢等の報告があり、横浜市は「五大市協調の線で何等積極的な働きかけはしていない。県知事が県会で特市に関して実現絶対不可能と放言したので、市会は放言の慎重を申入れた。県としては、県会の反対決議とか、県下市町村への反対の呼びかけは、今までのところ全然やっていない。

特市以外の面では県市密接な協調関係を推進せしめているので無用な対立は避けている。市部選出県議員には個人的に接しように当り賛成の諒解をえるという特市委員長の方針である」と報告し、県議会での知事発言に言及している。32)

各市の報告の後、三世話人（自由党田中伊三次、民主党岩木哲夫、社会党松沢兼人）だけで協議し、今後の運動方針として①現行地方自治法の改正を加味して、次の臨時国会に議員提出法案（特市指定）として提出することを決意する。②右の方法として、三世話人が各党最高幹部、地方行政委員長及び委員、議会運営委員長及び委員、両院議長への働きかけを極秘裡に行う。必要ある時は市長、議長にも動いてもらい。③右によって、党内、院内の態勢が確立した時は一斉に各国会議員に対する働きかけ、地元運動の展開など一大攻勢繰り展げる。党内、院内の諒解運動は、三世話人に一任し、必要な連絡は共同事務所長にする。④完全な見透しがつくまでは事は全然極秘とし、府県等を刺激するあらゆる運動は中止することが決定した。

（2）特別市制理由書と特別市制実施後の横浜特別市及び新神奈川県 of 構想

1951（昭和26）年10月に、五大市は「特別市制理由書」を公表し、この中で横浜市は、残存部について、「決して横浜市のみ有利な地位に立ち、残存部はどうなってもよいというのではなく、特別市と残存郡部は共々財政的破綻を招くことなく、相互に独立し、その間の緊密な協力をしていくことはいうまでもない」とし、神奈川県についても「全国の中位に近い財政力を有する立派な一県として存続できる」としている。区域については、「横浜市と川崎市その他周辺地域も入れて特別市を形成するというこも考えられるのであるが、この問題は政治的にも経済的にもいろいろな関係が複雑化することが予想される」ことから、「取敢えず横浜市の現在の区域をもって横浜特別市の区域とするのが適当」としている。最後に「特別市制こそ、現在の大都市の持つ行財政の矛盾と困難を解決する唯一の方策」であり「地方自治法が施行されて既に4年余を経過した今日、未だ全国に一つの特別市も実現されていないことの裏面には、理論でなくして政治政策の面における原因があると思われる」と結んでいる。

1951（昭和26）年12月に設置された自由党「特別市制調査特別委員会」は、1952（昭和27）年2月25日に五大市関係者から意見聴取した。塚本名古屋市長、中井大阪市長、高山京都市長、原口神戸市長、田中横浜市助役が出席した。

塚本名古屋市長が概略説明した後に、横浜市の田中助役は①五大市国家的重要性②行政上から見た必要性③財政的に見た必要性④地方自治の本旨から見た必要性⑤横浜市の特殊性⑥財政上から見た特殊性の6点について陳述し、特に⑤横浜市の特殊性の中で、内山の発言に対し、「横浜市が神奈川県の扇の要であり、横浜市を特別市とすることは、これをバラバラにすることであり、また首と胴を断ち切るものであるという説もあるが、かかる説は、極めて非科学的な論である」とし、「横浜市の水道事業においてこれを見ると、その水源たる道志川は山梨県及び神奈川県

下の十数市町村にわたっておりその利害関係は相当複雑であるけれども長年にわたり円満な相互援助の関係を保って来ている。今後とも大小凡ての問題について県の内外を問わず関係市町村と協力していくべきは当然であるから横浜市が特別市になっても何等支障は起らない」と主張した。33)

この席上で、一委員から特市実現後における残存区域の構想、各特別市の行財政の実態及び協力関係に付き質問があり、五大市側は後日、資料を提出すると返答した。横浜市は、1952（昭和 27）年 3 月に「特別市制実施後の横浜特別市及び新神奈川県の構想」という文書を作成している。34）これは、2 月 27 日の自由党特別市制調査特別委員会の席上での質問に対し後日、資料を提出するという返答に基づき作成されたものと思われる。

ここでは、「特別市制実施後の横浜特別市及び新神奈川県の構想」の内容を概括しておこう。

全体構成は 3 章立てで、第 1 章は、「特市分離後の新府県の構想」で、①一般的条件、②財政③行政の 3 節からなり、第 2 章は「特別市」の構想で、①一般的条件②財政③行政④二重行政の合理化とその節約額の 4 節からなり、第 3 章は、新府県と特別市との協力関係となっている。

この資料のベースには、1951（昭和 26）年 10 月に五大市が発表した「特別市制理由書」の 7 にあたる「各市の事情」がある。「特別市制理由書」は 7 章立てで、第 1 章「序説、特別市制を要望する」第 2 章「大都市の発達と大都市行政」第 3 章「大都市と府県」第 4 章「特別市制の必然性」第 5 章「特別市制運動の沿革」第 6 章「特別市制実施上の諸問題」そして、第 7 章に大阪市、京都市、名古屋市、横浜市、神戸市の順に各市の事情を掲載している。35）各市の事情では、市勢の状況、市政の概況、関係府県との比較、関係府県との関係、特別市になった場合といった内容を各市の実情に合わせて整理して記載している。「特別市制理由書（横浜市の事情）」と「特別市制実施後の横浜特別市及び新神奈川県の構想」の構成要素の比較は図表－4－11 のとおりである。

「特別市制実施後の横浜特別市及び新神奈川県の構想」の中でも、神奈川県、横浜市、新神奈川県の人口、世帯、面積、産業別人口構成、工業統計、財政などの数値をそれぞれ提示している。

第 2 章では、横浜特別市の財政規模を、神奈川県及び横浜市の昭和 25 年度一般経済決算額によって推定し、横浜特別市が、現在神奈川県が、横浜市域内で行なっている事務事業をそのまま踏襲するとすれば、年間 4 億 5 千万円弱の財政上の余裕ができ、市民へのサービスが増すことになるとしている。また、横浜特別市は従来の府県と市との行政を合わせ行うので、新たにそれに要する機構、人員等の拡充増加を来すことになる。新たに加わる部門の主たるものは労働、渉外労務の事務、農林関係事務等である。人員については、市の区域内にある県の施設の従事職員は、一応現在のまま引き継ぐものとし、さらに県庁の本庁関係職員を事務量比等によっ

て按分した数を併せ計 1,769 人が現在の市職員より増加し市職員数は 1 万 5,045 人になるとしている。二重行政の合理化とその節約額については、特別市は、従来府県の執行していた事務事業を継承するため、量的な増加を来すことになるが、全ての執行が市において一元的に運営されるため、所謂二重行政、二重監督が排除されるので行政の合理化と効率化が促進されて、経費の面においても相当の節約ができるとしている。具体的には 1,769 人のうち、1,331 人は市内の施設の付随する人員であるので、一応そのままとしても本庁事務関係者 438 人については、その 2 分の 1 の 219 人は合理化によって縮減されると思われるので、人件費のみについても年間 6,600 万円が縮減できるとしている。

第 3 章では、新府県と特別市の協力関係の中では、横浜市の主張は、「決して横浜市のみが有利な地位に立ち、残存地域は、どうなってもよいというのではない。横浜市は、ひとり神奈川県横浜市ではなく、日本の大都市として、その盛衰は、国の運命にかかわる重要な役割を持つ」としている。新神奈川県に対しては「今後もお互いに依存し、相協力して行かなければならない。このような関係は、交通、水道、警察、消防当の事務事業には率先協力するとともに、病院、農事試験所、衛生研究所等の施設の共同利用とか共同管理などの形式によって特に緊密に協力関係結ばれ、これが運営のために、神奈川県と横浜特別市との間に、縣市組合、縣市協議会などの協力方式がとられることになろう。なお、県下各市町村に対しては、特別市実施後といえども、従来と何等変わりはない。即ち、特別市の実施によって影響を受けるのは、直接には所在府県（新神奈川県）の行政であって、県下の市町村は、そのために何等の影響をうけるものではなく、特別市との協力関係においても、従前通り進めていくことができる」としている。五大府県側からは五大市が府県から分離独立すると、残存府県は自立できないという主張がされていたことから、横浜市が分離独立した際の新神奈川県の姿を提示することに、力点が置かれ、行財政改革効果の数値も提示されている。

「特別市制理由書」では、特別市制は大都市行政の自治と能率の要求によって、府県、市町村という二階級制度の例外を設定しようとするものであるから、現状維持の側からは当然強烈に反対があるが、反対理由は消極的な現状維持論が多く、特別市制自体の批判は少ないとしている。消極的現状維持の立場からの反対理由を 4 点あげている。第 1 には、大都市を中心として発展してきた地方の社会的、経済的実情と地方住民の生活、感情を無視し、一体的に発達した諸関係を断絶するもので、大都市にも、残存府県、市町村にも不幸である。第 2 には、残存府県は自立できないという。第 3 には、特別市制の実施は結果において弱小府県を作ることになり、行政区割りのだいぶんであって、時代の要求に反する。第 4 には、府県の機能から府県を廃することはできないというものである。府県は、国と市町村の間に立つ中間団体として、①広域行政②補完行政③連絡行政④調整行政を行う。②の補完行政と③の連絡行政は大都市の場合は、大都市に委ねてもいいが、それ以外に府県の本

質的機能として、広域行政特域内市町村の不均衡を行政的、財政的に是正する調整機能が存する以上、大都市と雖も外に出ず特別市制を認め難いと主張するのである。
36)

図表－４－１１「特別市制理由書（横浜市の事情）と「特別市制実施後の横浜特別市及び新神奈川県の構想」の構成要素比較

特別市制理由書（横浜市の事情） －昭和 26 年 10 月－	特別市制実施後の横浜特別市及び新神奈川県の構想 －昭和 27 年 3 月－
<p>1 市勢の状況</p> <p>（１）横浜市の沿革</p> <p>（２）位置及び地勢</p> <p>（３）面積及び人口世帯</p> <p>2 市政の概況</p> <p>（１）大都市としての特殊行政</p> <p>①教育</p> <p>②民生</p> <p>③衛生</p> <p>④清掃</p> <p>⑤経済</p> <p>⑥建設</p> <p>⑦港湾</p> <p>⑧警察消防</p> <p>⑨区役所</p> <p>⑩公企業</p> <p>（２）横浜市の行政組織</p> <p>3 横浜市の財政</p> <p>4 神奈川県と横浜市との比較</p> <p>（１）県市の予算比較</p> <p>①県市予算比較表</p> <p>②普通経済予算比較</p> <p>（２）県市の行政機構比較</p> <p>（３）県市の人口面積比較</p> <p>（４）県市の有業者別人口比較</p> <p>5 神奈川県との関係</p> <p>（１）残存神奈川県と横浜市の相互関係</p> <p>（２）残存神奈川県は成立するか</p> <p>6 特別市になったら</p> <p>（１）横浜市の区域</p> <p>（２）市民の負担</p> <p>（３）特別市制実施による市財政</p> <p>*冒頭にはしがき、最後にむすびあり</p>	<p>1 特市分離後の新府県の構想</p> <p>（１）一般的条件</p> <p>（２）財政</p> <p>（３）行政</p> <p>2 特別市の構想</p> <p>（１）一般的条件</p> <p>（２）財政</p> <p>（３）行政</p> <p>（４）二重行政の合理化とその節約額</p> <p>3 新府県と特別市との協力関係</p>

(3) 神奈川県会、神奈川県町村会の動向

1952（昭和27）年3月6日に開かれた横浜市会では、「特別市制と縣市協調」についての質問に対し、平沼市長は「縣市協調をやったからとて特市がウヤムヤになるなどという馬鹿なことはない。むしろ協調によって急先鋒だった内山知事のホコ先がにぶったともいえる。特別市制が実現して一番苦痛なのは内山知事、県庁の役人であり、県民には何の不利益にもならないものである」と答えている。37)

1952（昭和27）年3月13日には、神奈川県会特市対策委員会が開催され、横浜市から田中助役らが出席し、県会議員の質問に答えている。まず、特別市が大都市のエゴイズムではないかということについて、田中助役は「若し大都市のエゴイズムから出発したものであれば良心が許さない」と答え、都制については、「都制は官治行政に地方自治体が吸収された形態で地方自治の理念からは逆である」と主張、京浜地帯の行政区画については「横浜と川崎が一つになることは理想だが一朝一夕には困難であり、先ず横浜が特市になることが現実的な道だと考える」といった答弁をしている。38)

1952（昭和27）年3月15日には、神奈川新聞が「特市の実現機運の濃化に刺激され、神奈川県中郡町村会を中心に特市反対運動」と報道している。これに対して平沼市長は「13日の県会の特市特別対策委員会で説明したとおり、決して横浜の利己主義を主張するものではない。さきほど藤沢市役所においてみたら県庁移転予定地を指定してあった。ところが平塚市も小田原市もみんな予定地をもっていることで、県下各地とも県庁移転は当然のことにように予想している。そんなところから、県民投票で十分特市は実現すると信じているわけだが、一部には先入観から誤解しているところもあるかと思う。したがって中郡にとどまらずこんどもあちこちから県側に同調した反対運動がなされることは或る程度予期している。しかし、特市は県民のためにもなることなのだからよく説明すれば納得してもらえると信じている」とコメントしている。39)

しかし、それから10日後の1952（昭和27）年3月25日には、神奈川県町村議会議長会評議員会が県庁会議室で開かれ、横浜市の特別市制実現運動について検討の結果、「横浜市の独善行動は、県下住民の感情を無視し、特市が仮に実現すれば、残存地域の市町村は困窮し、存立の基礎に脅威を受ける。地理的にも残余市町村区域は、川崎市が飛地となり、行政施策に著しい困難を派生する」という反対決議を行い、横浜市当局の自重を要望することとなった。40)

さらに、4月に入り、県下町村長の特別市制絶対反対署名運動のため、町村長署名用に「特別市制絶対反対書」が作成された。この反対書の内容は「特別市制度は、文化、経済、社会、行政その他凡ゆる面において府県の中枢をなす地域を府県から分離し、独立しようとするものであって、社会経済圏と行政区域とを一致させようとする時代要請にもとるところの府県濫立を来すものであるのみならず、府県内の他市町村を犠牲にして自己の利益のみをはかろうとする大都市の利己主義的主張

であって残存区域市町村の自立性にも重大な脅威をもたらすものである。われわれは、新生民主国家の一員として早急に再建独立すべき重大なときに当り、県市町村の強力なる連携協調による地方自治の確立を心から要望する。ここにわれわれは、大都市と残存郡部農村との対立相剋を激成せしめるような特別市制に断乎反対するものである」というものである。41)

地方自治庁は、1952（昭和 27）年 3 月 28 日、自由党特別市制特別調査委員会に対し 1952（昭和 27）年度発足の地方制度調査会で同問題を含む地方制度全般の抜本的改革がなされるまでの暫定措置として、現行組織の上で府県事務の五大市への大幅移譲、府県と五大市の二重行政、二重監督の除去及びこれに伴う財源措置を講ずるという「妥協案」を提示した。42)

妥協案の要点は次の通りである。第 1 は「行政事務の再配分」で、大都市行政の特殊性と大都市の行政能力の優越性を考慮し、法的措置により府県の事務を大幅に五大市に移譲する。これらの事務としては、例えば①教員給与の負担②衛生、社会福祉、建築行政等における各種認可である。第 2 は「二重監督、二重行政の除去」で、①五大市区域内における府県営の学校（高校）、住宅、病院、社会福祉施設、防潮堤などを二重行政除去のため行政措置によりできるだけ市営に移す。②五大市またはその市長が行う国の事務に対する府県または知事の各種許認可権限を二重監督除去のため『五大都市行政監督特例』（大正 15 年 6 月公布）の改正により大幅に整理するということである。第 3 は、「財源措置の特例」で、以上に伴う大都市の行政支出の増加に対処して、次の 2 種の財源措置のいずれかを採用する。①入場税、遊興飲食税または事業税（いずれも府県税）の一定割合を法的措置により五大市に還元する。②府県から五大市に行政措置として一括交付金を支給するというものである。

「妥協案」は 3 月 28 日の自由党特別市制調査特別委員会の席上で、鈴木自治庁次長が趣旨を説明し、同日の委員会ではこの案の取扱いにつき最終的結論を得なかったが、自由党首脳部内にはこれを支持する意向が支配的であり、同問題は結局この方向で今国会中に解決されることになることになるとみられると報道されている。43)

五大市出身議員を通じた法案提出について、地方自治庁では、「この問題をめぐる五大市側と五大府県側との対立が微妙な関係にあるとの理由で去る 9 日同問題には何等干渉しないことに決定した模様である」と 1952（昭和 27）年 2 月 15 日の朝日新聞が報道している。さらに、同年 3 月 14 日の神奈川新聞には、3 月 13 日の衆議院地方行政委員会で、岡野国務大臣が特別市制について、「五大市を含む人口 50 万人以上の市の中に相反する意見があるので、まだ成案を得ていない。特別市設けることは市が自主的に決めるもので政府がこれを押付けるのは反対である」と述べている。44)

これは、五大市五大府県間の対立で特別市の実現可能性が低く、その解決策として、特別市の採用ではなく、五大府県から五大市への事務配分等により、妥協を促

す案である。

平沼市長は、これに対し「妥協案とやらは行政事務の再配分、二重行政、二重監督の除去、財源措置の特例設置の3点に解決を求めているようだが、これでは特市実施の目的からしても満足できない。われわれはあくまで根本的解決に努力をつづける。第一これでは民主主義にもとづく地方自治行政のあり方についての根本とはほど遠いではないか。ただしこの妥協案が出されねばならなくなったということは特市論の正しいことを認めざるを得なくなった証拠で、一歩前進したとは思っている」と表明している。45) 1952(昭和27)年4月1日に五大市特別市期成同盟常任委員会が開かれ、各政党の情勢報告ののち、「五大市特別市指定法律案並びにその関係法律案を即時今国会に提出すべき」という決議をしている。

図表－４－１２ 特別市制に係る横浜市会関連動向（昭和 26 年～昭和 29 年）

時期	横浜市会の動向	備考
昭和 26. 3. 3	全員協議会（特別市制の行政事務再配分について）	
4. 2 3		平沼亮三横浜市長当選
4. 3 0		内山岩太郎知事再選
5. 2 1	定例会（特別市制促進実行委員会設置）	
6. 1 5	五大市特別市制期成同盟結成	
7. 3	五大市特別市制期成同盟常任委員会委員を決定（三浦寅之助衆議（自）、門司亮衆議（社）、松尾トシ子衆議（社）、小串清一参議、平沼市長、嶋村議長、上條特市委員長）	
9. 2 2		地方行政調査委員会議第 2 次勧告
10. 3 1		五大市「特別市制理由書」発表
27. 2		五大府県「特別市制反対理由書発表
3. 1 2	全員協議会（電話・電報で招集通知）（特別市制問題の経過報告（内山知事の「横浜市民は特市に賛成でない」発言報道問題）	
3. 2 4	全員協議会（特別市制促進運動について：横浜特別市制実施対策本部規約を決定、市民運動展開が目的、事務所は市会事務局）	
4. 1 7	全員協議会（特別市制促進運動について）	
4. 2 8	全員協議会（特別市制運動について）	
5. 1 5		「五大市を特別市に指定する法律案」「地方自治法の一部改正法律案」衆議院で正式受理

		(五大市選出国會議員が提出)「地方自治法から特別市制の条項を削除する法律案」を衆議院に提出(府県選出国會議員)7月31日に何れも審議未了。
5.16	横浜特別市制実施対策本部発会式(田中助役が特市関係法案の衆院提出などの経過報告)	
6.26	五大市特別市制期成同盟常任委員会第18回(2月14日の第5回以来しばしば開催)	
7.5	全員協議会(特別市制問題について)	
28.3.2	全員協議会(地方制度調査会その後の経過)	
7.30	全員協議会(特別市制の経過報告)	
9.9	全員協議会(地方制度調査会答申について:横浜市地方制度調査委員会の設置を決定)	
9.14	市地方制度調査委員会第1回(正副委員長の互選)	
10.15	全員協議会(地方制度調査会の答申審議経過について)	
12.19		五大市「大都市制度確立に関する要望」
29.1.9	大都市警察存置を決議(五大市市長、市会議長連名)	
29.6.8		警察法(法律第162号)が公布(7月1日施行)

3 - 4 両法案の審議未了

1952（昭和 27）年 4 月 1 日の五大市特別市期成同盟の決議などをふまえ、1952（昭和 27）4 月 3 日、神奈川一区選出の三浦寅之助議員（自由党）ら超党派の五大市関係議員が五大市の特別市指定法案と県民投票を市民投票に改める地方自治法の一部改正案を衆議院に仮提出した。同日の午後には、超党派の五大府県関係議員が地方自治法から特別市制を削除する法改正案を衆議院に仮提出した。これには神奈川三区選出の岩本信行議員（自由党）らが名前を連ねていた。46)

国会に提出された五大市を特別市に指定する法律案は次の内容である。まず、「五大市を特別市に指定する法律案」は「地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 265 条の第 2 項の規定により五大市（京都市、大阪市、横浜市、神戸市、名古屋市という。以下同じ。）をそれぞれ特別市に指定する」というもので、「附則」として「①この法律は、昭和 28 年 4 月 1 日から施行する。②この法律は、地方自治法第 265 条第 7 項の規定により五大市のそれぞれの選挙人の賛否の投票に付するものとする。③前項の投票において、その過半数の同意を得られなかった市があったときは、その市は、五大市のうちから除かれるもの」とする。「五大市は、いずれも人口 50 万以上を有し、地方自治法により特別市に指定する必要がある。これが、この法律案を提出する理由である」という内容である。さらに、住民投票の範囲変更のための「地方自治法の一部を改正する法律案」は「地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）の一部を次のように改正する。第 265 条 7 項中「関係都道府県」を「関係の市又は特別市」に改める。第 271 条第 2 項を削り、第 3 項中「区助役」を「区長及び区助役」に改め、第 3 項を第 2 項とし、以下順次 1 行ずつ繰り上げるとし、「附則」では、「この法律は公布の日から施行する」とし、「法律で特別市の指定があったとき、又はその法律を廃止するときは、関係の市又は特別市の選挙人の賛否に付さなければならないものと改正する必要がある。又特別市の区は行政区であるので、区長を公選とするのは適当でなく、市長の任命制に改める必要がある。これが、この法律案を提出する理由である」としている。47)

特市法案の国会提出により、横浜市は賛成議員の獲得に乗り出すとともに、県下 7 市の抱込み戦術に出ることになり、4 月 4 日早朝には平沼市長が全国市長会会長である金刺川崎市長に協力を懇請した。また、横浜市会特市実行促進委員会は、4 月 3 日午後緊急会を開き、市民から国会議員に陳情するために 7 万枚のはがきを配るとともに、7 日から各議員が手分けして県下 7 市へくりだすこととなった。これまで以上に市民啓蒙運動を大々的に展開していくこととなった。48) このような陳情合戦もあり、昭和 27 年 4 月 26 日には衆議院議院運営委員長の石田博英名で平沼亮三横浜市市長あてに次のような文書が送付されている。「五大市特別市制実施並びにその反対及び地方自治法の改正等について関係地方公共団体から本人に対する陳情が最近特に著しく増加しておりますが各派においては既に陳情の本旨は充

分諒解致しておりますのでこの上この陳情を重ねておりますことは院内の静ひつ保持の上からも又これに要する費用が各地方公共団体の住民の負担に帰する点からも慎重に考慮すべきものがあるとの観点から本日本人議院運営委員会において右につき協議の結果関係地方公共団体に自重を要望する旨の決議を致しました。ここにこの申入を致し今後の御配慮を御願ひ致します」という内容である。五大市及び五大府県に陳情が激しくなったことを踏まえ、発出されたものと思われる。

1952（昭和27）年5月14日、自由党及び改進黨、社会党は衆議院に五大市の特別市制設置に対する賛否両法律案をそれぞれ提出した。議員提出法案として両法案とも衆議院地方行政委員会に付託、審議されるが、各党とも今国会では審議未了とする方針であった。49)

その結果、衆議院の地方行政委員会で両法案の提案理由の説明書が配付されたのは、国会最終日の1952（昭和27）年7月31日で、両法案とも審議未了となった。

1952（昭和27）年8月31日の横浜市会全員協議会で田中横浜市助役は「今迄運動してきた特市問題については実質面に於いては取る事が出来なかったが形式的には取る事ができた」とし、今後は地方制度調査会で特市問題を取り上げていくと報告した。50)

五大都市側にとっては、五大市の特別市指定法案と県民投票を市民投票に改める地方自治法の一部改正案は成立しなかったものの、地方自治法には特別市規定が明文化されている状況に変化はなく、地方制度調査会の議論など、今後の政治情勢に対応した形での特別市制運動の継続していくを前向きにとらえていたのである。

第4章-第3節註

- 1) 横浜市総務局市史編集室編 2000年『横浜市史Ⅱ第二巻(下)』207頁。
- 2) 「神奈川新聞」1951(昭和26)年3月3日。
- 3) 前掲『横浜市史Ⅱ資料編3 占領期の地方行政』214頁。
- 4) 「神奈川新聞」1951(昭和26)年1月5日。
- 5) 前掲『横浜市史Ⅱ資料編3 占領期の地方行政』216頁。
- 6) 「神奈川新聞」1951(昭和26)年7月4日。
- 7) 前掲『横浜市史Ⅱ資料編3 占領期の地方行政』239頁。
- 8) 神奈川県議会編 1974年『神奈川県議会史続編第二』233-235頁。
- 9) 前掲『横浜市史Ⅱ資料編3 占領期の地方行政』241頁。
- 10) 前掲『横浜市史Ⅱ資料編3 占領期の地方行政』242頁。
- 11) 前掲『横浜市史Ⅱ資料編3 占領期の地方行政』247頁。
- 12) 前掲『大都市制度年表(昭和編Ⅱ)』122頁。
- 13) 前掲『横浜市史Ⅱ資料編3 占領期の地方行政』285頁。
- 14) 自由党の「特別市制調査特別委員会」は五大市に対して2月27日、五大府県に対しては3月5日に聴聞会を開催している。『大都市制度年表』(昭和編Ⅱ)』128-129頁を参照。
- 15) 前掲『横浜市史Ⅱ資料編3 占領期の地方行政』285-287頁。日記の中では、本文の前に10の論点が箇条書きに挿入されており、これは内山の意見陳述の項目であると推定される。この中には、「府県は歴史的産物で有機体人体の如し。首府は頭、心臓、胃、切り離すべからず。私の身体を半分に切っても二人の人は出来ない。我儘の為に県は細分する丈。後は海となれ山となれ。地方自治法から特市条項削除すべし。」という記述もある。
- 16) 指定都市事務局編 1976年『大都市制度史(資料編)Ⅱ』895-897頁。
- 17) 「神奈川新聞」1952(昭和27)年3月6日。
- 18) 前掲『大都市制度史(資料編)Ⅱ』927-928頁。
- 19) 前掲『大都市制度史(資料編)Ⅱ』929頁。
- 20) 「神奈川新聞」1952(昭和27)年3月16日。前掲『大都市制度史(資料編Ⅱ)』930頁。
- 21) 前掲『横浜市史Ⅱ 資料編3 占領期の地方行政』287-289頁。
- 22) 前掲『横浜市史Ⅱ 資料編3 占領期の地方行政』290頁。
- 23) 前掲『横浜市史Ⅱ 資料編3 占領期の地方行政』291-292頁。
- 24) 前掲『横浜市史Ⅱ 資料編3 占領期の地方行政』292頁。
- 25) 前掲『横浜市史Ⅱ 資料編3 占領期の地方行政』292頁。
- 26) 前掲書指定都市事務局編『大都市制度年表』(昭和編Ⅱ)』142-143頁。
- 27) 前掲『横浜市史Ⅱ 資料編3 占領期の地方行政』293頁。
- 28) 「神奈川新聞」1951(昭和26)年4月27日。

- 29) 「神奈川新聞」1951（昭和26）年6月17日。
- 30) 「神奈川新聞」1951（昭和26）年6月17日。
- 31) 前掲『横浜市史Ⅱ第2巻下』151頁。
- 32) 前掲『大都市制度史』395頁。
- 33) 前掲『大都市制度史（資料編）Ⅱ』890-892頁。
- 34) 前掲『大都市制度年表（昭和編Ⅱ）』128頁。なお、本文は横浜市市史編集室蔵。
- 35) 前掲『大都市制度史（資料編）Ⅱ』に全文が掲載されている。全文で230頁の冊子である。
- 36) 前掲『大都市制度史資料編Ⅱ』183-186頁。
- 37) 「神奈川新聞」1952（昭和27）年3月7日。
- 38) 前掲『大都市制度史資料編Ⅱ』928頁。「神奈川新聞」1952（昭和27年）3月14日。
- 39) 「神奈川新聞」1952（昭和27）年3月15日。
- 40) 「神奈川新聞」1952（昭和27）年3月26日。
- 41) 神奈川県編『神奈川県史資料編』565頁。この文書は、神奈川県津久井地方事務所「特市対策書類」（昭和27年）神奈川県庁蔵とされている。
- 42) 前掲『大都市制度史資料編Ⅱ』934頁。
- 43) 「毎日新聞」1952（昭和27）年3月29日。前掲『大都市制度史資料編Ⅱ』934頁。
- 44) 前掲『大都市制度史資料編Ⅱ』934頁。
- 45) 「神奈川新聞」1952（昭和27）年3月30日。前掲『大都市制度史資料編Ⅱ』934-935頁。
- 46) 前掲「占領下の神奈川県政」213頁。
- 47) 前掲「大都市制度史資料編Ⅱ」948頁。
- 48) 「神奈川新聞」1952（昭和27）年4月5日。
- 49) 「神奈川新聞」1952（昭和27）年5月15日。前掲「大都市制度史資料編Ⅱ」948-949頁。なお、特別市条項抹消案は「地方自治法の一部を改正する法律案」で「地方自治法（昭和22年法律第67号）の一部を次のように改正する。地方自治法目次第3編中「第1章特別市」を「第1章削除」に改める。第1条第3項中「特別市、」を削る。第3条第2項及び第3項中「及び特別市」を削る」等の内容である。
- 50) 前掲「占領下の神奈川県政」217頁。

第4節 小括

神奈川県と横浜市の特別市制に係る歴史的論争の中で、いくつかの着目すべき論点が浮かびあがってくる。本節では特別市制実現への隘路となった4点に絞ってまとめてみよう。

まず、第1は、戦後の民主化動向の中で、神奈川県知事に任命された外務官僚であった内山岩太郎が地方自治制度改革の主体になったが、戦後民主化の象徴でもある初の知事公選の時期と重なり、官選と公選の狭間の中で内務官僚をはじめとした多くの官選知事と外務官僚であった官選知事の内山が議論の舞台に立ったが、地方自治一層制である特別市制の根本的な議論がなされなかったことである。また、神奈川県知事選挙の結果が、1951（昭和26）年以降の五大市と五大府県間の特別市制議論にも大きな影響を与えたことである。さらに、内山の特別市制に反対する主張は、府県制度を前提とした地方自治二層制の必要性を土台とした戦後の都道府県側の主張と同一基軸となったことである。

第2は、特別市制問題をめぐる神奈川県と横浜市の相克の中で、横浜市に隣接した川崎市との関係性である。特別市制問題は府県と大都市の相克としてとらえられる傾向にあるが、地勢的条件や歴史的動向から見た両市の関係と神奈川県の対応が、横浜市の特別市制問題にも大きな影響を及ぼしたことは、神奈川県における特徴的な事象である。

第3は、特別市制問題と市民広報、世論動向との関係である。特別市制問題は五大府県と五大都市がそれぞれの主張を、当該府県民、市民へ訴えかけていたが、必ずしもそのことが、当該市民には浸透していなかった事実をどのように捉えるべきかという論点である。

第4は、GHQの裁定により、五大市の特別市指定が事実上棚上げとなった。その後の特別市制施行の是非が、府県と大都市間での議論がかみ合わなかったばかりでなく、国会の場で議論の遡上となったにも関わらず、政党内の大都市部と郡部議員の政争に明け暮れ、国策として特別市制の是非を政府も政党も判断せず、戦後民主化の逆コースの影響もあり、大都市自治論が喪失したことである。

4-1 内山知事の位置と公選問題

(1) 内山知事の位置

知事公選に向けた内山の戦略は、結果として横浜市の特別市制問題に大きな影響を与えた。内山は五大府県の中でも特別市制反対の急先鋒であった。京都府の木村知事や兵庫県の岸田知事が官選から、公選をにらみ引き続き知事職を継続したことから明らかなように、五大市を抱える五大府県知事が特別市制に明確に反対する

ことは、五大市市民の投票行動に影響を及ぼすことが予測され、内山を除く知事の動きにも少なからず影響があったと思われる。

内山も、1947（昭和 22）年 2 月 11 日の日記で、「一時自分の知事は問題にならぬ程の人気であったが特別市制などのことがあって横浜の者が騒ぎ人气が悪いとの印象を与へ又知事公選の問題は忘れられた」と書いているように、特別市制が知事公選に影響を与えていることを意識している。1）この後、内山は目前に迫った知事選に向け特別市制反対の動きを封印するとともに、特別市制を容認するとも取れる行動に出る。具体的には、選挙直前の 1947（昭和 22）年 3 月 10 日に内山知事と山崎横浜市長代理との間で、「特別市制に関して県市が長く対立していることは、県政市政の円満なる運営上支障をきたすことが少なくない、よってこのたび県市共同委員会を設けて本問題の解決点を見出すことに努力したい」という覚書が締結された。2）さらに、3 月 26 日には進歩党横浜支部を訪問し、「既に特別市制も法案に出た以上あえて反対しない、今後は特市実現に対して横浜市と協力県市相互の利益を計るべく公平な立場から処理する」と釈明し、同党横浜支部の支持をとりつけることに成功する。3）

このことによって、横浜市の特別市制問題は、選挙争点として必ずしも明確にはなくなっていく。自由党から出馬した横浜市出身の小此木歌治代議士は、「特別市制か死か」をスローガンに横浜の特別市制実現を争点にしようとしたが、自由党内でも岩本代議士や横浜が地盤で、4 月の選挙で参議院議員に当選する小串清一などが内山を支持するなど、自由党、進歩党（民主党）の保守勢力の足並みが乱れ、横浜における保守票の多くが内山に流れる結果となった。さらに、熱狂的な特市論者であり、横浜市会特市実行促進委員長を務めた上条治市議までもが内山支持に回ったことで、小此木の主張する特別市制実現が選挙の争点として有権者に伝わらなかったと言える。しかし、選挙の結果は横浜の特別市実現の芽を摘む大きな転換点となった。4）

内山は、投票結果を既成政党に対する人物の勝利であると考え、横浜市民を含めて県民の支持が得られたことで、その後の内山の行動に影響を与えたことは間違いない。5）

特別市の時代は昭和 20 年代の約 10 年間である。その 10 年の前半は G H Q 主導による日本国憲法をはじめとする諸法制の整備と公職追放などを中心とする民主化政策強行の時期であるが、こうした政策は、1950（昭和 25）年の朝鮮戦争を機に大転換を遂げ、その後半の 5 年は、また時計の針が逆戻りする方向に進んだものであった。6）前半の 5 年における特別市をめぐる動きは、内山の G H Q に対する影響力の成果であると考えられる。7）

さらに、神奈川県知事公選の結果が、後半の 5 年間においても、五大市に対する特別市制の実現を左右する影響を与えたと言える。このことは、後に内山が選挙結果を、特別市反対を主張する民意の反映であるとし、特別市反対の重要な論拠とし

て使うようになっていったことから明らかであろう。8)

(2) 知事公選と特別市の関連性

次に、初の知事公選との関連性を改めて整理してみよう。

官選知事として就任した内山であるが、知事が公選になっても自分の存在は神奈川に必要であると考え、密かに知事選挙に出馬する決意を固めていたが、一方で、横浜市の特別市制実現後の初代市長としての下馬評にもあがることになる。1946(昭和21)年11月9日の神奈川新聞は「地方制度調査会第二部会でもつて大綱的な結論をみるに至り、いよいよ来る二十日最終的答申案が決定することになった。多年の懸案であった横浜特別市制もこれで始めて脚光を浴びつつ明年7月ごろから新機構によつてスタートを切るものとみられる」とし、「横浜初代特別市長の有力な候補に挙げられているのは現知事の内山岩太郎氏で横浜に相当強固な地盤を持つ自由・進歩両党を背景に出馬するといふ気運も濃厚に動いており、内山知事の行政的手腕については多少危ぶまれてゐるが、一番確実な候補であろう」と報道している。内山は日記に「新聞記者は自分を横浜市長にと云う者がある。自分は気が進まぬ」9)と記している。しかし、地方制度調査会などにおける内山の横浜の特別市制反対発言が活発になるに従い、11月14日の神奈川新聞は、「特別市制必至の憶測から早くも初代特別市長は誰に落ちつくかが市民の話題となってきたことを報じ、自由、進歩両党が市長候補に動くのではないかという噂の横浜市政の長老である赤尾彦作は「内山県知事の進退が注目の的、かつて彼が自由党に加入して立候補するといふうはさもあるさうだが、特別市制に強硬な論戦を試みている知事が、就任するのめをかきな話で反対を唱えてゐる以上彼は特別市長への野心を断念したものと考へうる」というコメントを報じている。さらに、初代横浜特別市長に関連しては、政党関係者の発言では、自由党県支部長小此木歌治が「赤尾彦作氏の市長就任は短期間でもよいが、少なくとも二、三年はつとめてもらい、市の振興に努力してもらいたいと考えている。なお、特別市制の実現には自由党としては大賛成である」と発言している。10)また、進歩党県支部長田辺徳五郎、横浜支部長飯田助夫氏は「昭和9年以来実行委員として実現に努力して来たが、今は特別市制の培養期が熟して結実の秋となった。内山知事の一石は相当に波紋を起しているようだが、県民と市民が一体となり協賛共営の立場から、横浜も郡部も戦災後の復興へ邁進の秋であると思う。財政的にみると、従来横浜は県の6割を負担していたが、戦災後は4割に低落しているので、横浜が特別市となっても残存郡部はさほど財政的に困るとは思えない。特別市制実施は時の問題であつて次男が分家するようなものだから本家も分家もともに栄えることを祈りたい。平塚以西あたりでは県の中心部とし、将来の発展があるので、横浜の独立を期待しているものもあるようだ。市長選挙でも自由進歩両党は提携したい、官僚の古手は不賛成だが、多少見劣りがしても経歴のある人物の中から市民市長を選びたい」というなど、横浜の特別市賛同

の立場から発言しており、内山の横浜特別市長就任の芽がなくなっていく。11)

11月26日の内山日記では「弟栄昌来訪、選挙費の問題を話す。十時過ぎ三谷部長来訪、選挙の問題に付懇談す」と記し、知事選挙を話題にするなど、初代公選知事への野心を高めていくことになる。「内山日記」では、1947（昭和22）年に入ると「大磯に榎橋氏を訪ねた。病後全快に至らず。政治問題殊に特市問題、公選問題等に付話す。自分は大方決意してゐるが完全に決意するのは本月末位になると思ふ。

（1月4日）」「六日午後内務省に大臣、次官、局長等を訪ね、年始の挨拶の外特市問題に就て諮す。公選に就ては最後迄公言せぬことが賢明だと話してゐた」（1月7日）、「横浜市長に赤尾、青木両氏が候補者として登場」（1月11日）、「公選は四月末か五月かと大部先のことであるが一時騒いだ候補者問題が暫時沈黙状態に入った。神奈川に何か是れと思ふ人物が出て来るかと思ふが仲々現はれない」（1月26日）、「総理から別に話があった。特市の問題、立候補の件も話した。大体现地で立候補を薦めてゐた」（1月27日）、「本年は事務に慣れ目前大した問題もないのだが唯選挙と云う厄介なものがある。一時自分の知事は問題にならぬ程の人気であったが特別市制などのことがあって横浜の者が騒ぎ人气が悪いとの印象を与へ又知事公選の問題を忘れられた。然るに今度は資格審査の問題から又騒ぎ出し各政党共慌て気味である。十日の午前白井県会議長来訪添田副議長と同行の筈であったがと前置きして、僕の真意を知り度いと云う。御希望とあらば出馬の決意はある。但し今から飛出したのでは現職が勤まらぬ。一日の空位も許されぬ現知事の地位は成るべく其のままに働くことが国家の為に忠なる所以だ。本年は大切な年である。自称自選の候補者が沢山に出ることを希望する。而して選挙は絶対に公平に執行し度い。自分が出る時は自進協同の推薦の上社会党の応援も欲しい。尤も誰の応援がなく共最後になれば中立で立候補するかも知れぬ、と答えて置いた。明後日位に自由党の相談会があるらしい。午後になって川崎の市長が来た。どうかと云うから何も考へてゐない、自由に任せると云ふたら、此の問題は県会が取扱ふべき問題で外で決定したものを押付けられる様なことがあってはならないと。其の通りである。横浜の市議で県議を兼ねる人々は反感を持つが横浜出でも県議は現知事を押してゐると云ふ。西城記者が来ての話で、自由党の話では到底纏らぬ、さんざ騒いだ後で結局貴下の処へ来ますよ、それを大に騒ぐことにしますと」（2月11日）というように知事公選に対する記述が増え、立候補の意思を明確にしていくことになる。この中で、「自分の知事は問題にならぬ程の人気であったが特別市制などのことがあって横浜の者が騒ぎ人气が悪いとの印象を与へ」という記述のように特別市制反対の自らの言動に対する焦燥も出ている。12)

内山は1947（昭和22）年4月の選挙を間近に控え、特別市制反対の言動を微妙に変化させていくことになる。3月10日には前節で触れたように、特別市制問題に端を発した県市の対立を打開するため、県会市会の議員による県市合同委員会が設置された。内山知事と山崎横浜市長代理との間で、特別市制に関して県市が長く

対立していることは、県政市政の円満なる運営上支障をきたすことが少なくない、よってこのたび県市共同委員会を設けて本問題の解決点を見出すことに努力したいという覚書が締結された。13) 覚書では、「県市対立の解決点を見出す為に努力したい。ついでには県市合同委員会の協議決定する方針を採用することを了承する」というもので、同月 15 日には委員会が「特市の制度がきまり、他の大都市が特別市に指定される情勢になれば、横浜市においても特別市の実施を認める」としたものである。

横浜市会の特市実行促進委員長を 9 年間務めた上条治横浜市議は「内山さんがなぜあんなに強く反対するかの原因は内山氏が知事に任命されてはじめて地方制度調査会に出席したとき、特市制度が採用されようとしていたが、一体特市とはなんだと聞いて今ごろ知事にして知らんのかと笑われたことがある。それがくやしかったからだ、その後、いよいよ公選と云うことになり選挙に立つ段になってさあ困った。特市に反対したため横浜の票が得られないからだ。ションボリ知事室で後悔していたところを私が訪ね『それなら県市の調停委員会をつくれればよい』といったらすぐ賛成し、あの覚書ができたのだ。当選したらとたんに態度を一変したからこの覚書をどうするとつめよったら、毎日二十も三十もハンを押しているから一々覚えていないと平然たるものだ。まったく内山さんの良心のほどが疑わしい」と述べている。14)

内山は上条議員に対し「上条議員は内山さんにはかなわない。外国で鍛へた腕で肝所を押へられてしまうので戦は負けました、と。十九年来自分は此の仕事をやっているのだから是非やらして呉れと云ふ、子供らしい事を云ふ。(昭和 22 年 8 月 15 日)」と記している。15)

さらに、内山は 3 月 26 日に進歩党横浜支部を訪問し、「既に特別市制も法案に出た以上あえて反対しない、今後は特市実現に対して横浜市と協力県市相互の利益を計るべく公平な立場から処理する」と釈明し、同党横浜支部はこれを諒とし、内山を同党の全員が推すことになった。16) このように、内山はこれまでの特市反対の言動を封印し知事公選を迎えることになった。

選挙の結果は、自由党の小此木歌治、社会党の橋中一郎を大差で破る内山の圧勝で、初代の公選神奈川県知事となる。17) 最初の知事公選では、全国 46 知事のうち 24 名の元・前知事が当選し、多くは官選知事からの横滑りで、この背景に天皇に任命された地方長官を初めて選挙できるという住民感情があったとされる。内山も天皇の地方巡幸の皮切りとなった 1946 (昭和 26) 年 2 月 19 日、20 日の横浜、川崎、横須賀市への行幸を案内した姿は市民・県民の記憶に新しいところで、高い人気選挙の結果に表れたものである。18)

1947 年(昭和 22 年) 4 月の選挙で内山知事と石河横浜市長が共に当選したのは、横浜の特別市制問題が焦点となったというよりも、古い地方行政からの脱皮を訴える両者に支持が集まったと見ることができるという指摘にも繋がるのである。19)

内山は、特別市制反対の障壁を乗り越えるばかりでなく、選挙に圧勝することにより、横浜市民の信任を得たとし、横浜の特別市制反対の態度をより明確にしていくことになる。知事公選を前に、公選出馬の思惑も含め五大府県側の特市反対気運が沈静化していた中での選挙結果は、1951（昭和26）年から1952（昭和27）年にかけての特別市制運動再燃の際にも、五府県側の反対運動に大きな影響を与えることにもなった。

（3）内山知事の地方自治論と果たした役割

内山の地方自治論は新憲法の本質を活かすという意味で、府県を地方自治体として評価し、その下に市町村を置く地方自治二層制を前提とした考え方が基本にある。20)

1957（昭和32）年に発表された「府県行政の実態」の中で、内山は「府県について、制度的にはともかく現実的には果たしてこの新憲法の本質が実現されているだろうか。」と疑問を提示し、「事務面では、府県に移譲されることなく、依然として従前のおり国が留保し、自ら実施するか、府県若しくは国の機関としての府県知事に委任して行わしめているものが多い現状で、委任事務の大半は現在の府県の行政能力をもってすれば十分処理可能なものであるとし、組織面においては、個々の法令により、あるいは補助金等の手段により地方の実情を無視し、府県の自主性を犯し干渉している事例が少なくないとし、職員面では、一定の資格を有する職員の設置を強制し、その異動に際しては事前に所管省庁の許可を受けさせたり、国家的事務を処理させるため国家公務員たる地方事務官、地方技官を置き同一組織内において職員の身分を二元的かつ変則的なものとしていることである。すべての府県職員は、知事の指導監督の下にその担任する事務を処理すべきであるとしている。財政面においては、自主財源はきわめて脆弱で、税収入の面から見ると、その歳入総額中に占める割合は、国の81%に対し地方のそれは33%となっており、特に府県税においては全国平均25%という低率を示している状態である。このことは、社会の進展につれ府県財政中に占める義務的経費の膨張と相俟ってますますその度を強め、府県財政事情の逼迫と事業執行の抑制による行政水準の低下を招来している」その上で、「府県行政における地方自治の伸長範疇に題目たるに止まり、今日ではむしろ逆行の傾向すら見える。すなわち、府県制度の改革にあたって一部の人から主張されている府県を廃止して官治的な道州制を設けようとする論の如きはその最たるもので、このような考え方は絶対に容認できない」としている。今後の府県のあり方については、「府県は国と市町村との中間に位し、市町村を包括する広域地方公共団体とし、これに完全自治体としての性格を認めることである。地方公共団体間に於いては、府県は市町村を包括する広域地方公共団体であり、市町村は基礎的地方公共団体であるというそれぞれの性格に着目して、市町村には住民に直接関係ある事務を重点的に配分し、府県には市町村の区域を超えて処理しなけれ

ばならない事務、市町村相互間の総合調整に関する事務、市町村に対する援助、協力、指導に関する事務、国と市町村の連絡にかんする事務、比較的広域な地域において統一を保持する必要がある事務、比較的大規模な施設を要する営造物の設置又は事業に関する事務、対象が普遍的でない事務を配分する」としている。このように、地方自治二層制の中で、国と市町村の間にある府県へ国からの権限、財源の移譲を求めている。

さらに、「道州制の問題について」の中で、内山は、「近頃地方制度を論ずる者は誰でも道州制について云々するが、それが何であるかについては全く定義もなければ例もない。今日行われている町村合併が主として人口を基準に進められ三万あるいは五万以上を市とする等の制限から相当無理な合併が行われ、合併の利益はあるにしても他面に幾多の難問題を残していることは見逃せないことである。この人口数による町村合併の思想が県の人口を 200 万以上に押さえようとする試案に現れているが、8 千以下の村を合併して有力な町村を組織しようとする考え方を発展させて 200 万以上の有力な県を作ろうとする運動には賛意を表するが、人口 200 万以下では県の資格がないということには賛成し難いのである。またそこにでき上がった地方公共団体はやはり県であって道でも州でもないと思う」と主張している。²¹⁾

さらに、「全国道府県を九つ程のブロックに分け、それに州とから道とかいう名をつけようとする思い付き論者がある」と道州制を批判し、市町村の合併とその効果についても、「この合併は一面において自治の伸長となることは疑わないが、その半面において非常に多くの難問題を蔵し、これによって日本の自治体がただちに強化され、府県の必要がなくなるなどと考えるものがあつたとすれば、それはあまり甘い考え方で市町村間の混乱は当分かえって多く、府県の仲介援助を要することが案外多くなるのではないかと思っている。民主政治は区域とか人口とかいう外形的な問題ばかりではなく多分に精神的な問題を含んでおり、一般市民個々の政治的訓練の問題でもある」と、市町村の合併にも課題があり、府県の役割は継続するとしている。国と県と市町村の関係については、「最近政治家の中に試に現在の府県を廃し、自治体は市町村だけにしたいという意見があるようである。しかしその希望するところが真に民主政治を行いたいためか、それとも弱肉強食的にある者がわがままをしてみたいためなのか私は分らない。そしていかに人口的に数を揃えようとしても大小強弱の市、大小異同の町村を無くすることはできないであろう。この多数雑多な市町村を中央政府と直結せしめて良き政治ができると考えることはあまり単純な考え方ではないであろうか。この際あまり軽率な機構いじりは厳に戒むべきである」とし、府県を廃止する一層制の自治制度に疑問を呈している。

さらに、「今さら道州制など珍しいことを考えずに、現に新しい村作りを実行しているごとく新しい県を作るべきではないかと思う。従来のは、その区域や財政力において決して最上のものではない。自動車や無電の発達した今日、できることならもう少し大きな財政的にも力のある県にした方がよいと思う。もつとも小さく

て貧弱な県でも独立してゆきたいというならそれも排除すべきではない。現在の府県はよろしく統合して財政的により有力な県を作る方がよいと主張したいが、その実行はすこぶる困難である」とし、結論として、「われわれが民主政治の実現を欲するなら、市町村も協力して新しき県を作り、自主性を持つより強き県たらしめよ。これを廃することは政治の中央集権化を招くべく、また数個の有力市町村はわがままができて、決して自治の伸長にも一般の市町村の利益にもならないであろう。したがって道州制のごときはおよそ意味のないことであるということである。今、もし現在の数県を統合して一州を組織したと仮定すればその性格をいかにすべきかが大きな政治問題であるのみならず、下部組織として現在の県庁を地方事務所のごときものに改組するとすれば、その結果屋上屋の機構いぢりに脱すること必然で行政費においても市民の受ける便宜においてもなんらの利得が予見されないのである。新しき日本が国際社会に伍して将来限りない発展を念願する場合、市町村の自治強化のため町村合併はよいことであると思う。ただしそれとともに自治的性格を持つ府県を一挙に廃止せんとする運動は絶対に行き過ぎであると思う」とし、道州制ではなく、現行の府県制度、市町村制度を前提とする地方自治二層制の維持を強く主張している。そして、「数個の有力市町村はわがままができて、決して自治の伸長にも一般の市町村の利益にもならない」という表現で、当時、道州制導入を支持していた五大市などを批判している。

内山のこのような主張は、特別市制に反対する考え方にも道筋がつながる。それは、国全体の統治構造の中で、国と市町村を繋ぐ府県の役割論の展開であり、府県による補完の必要性がない特別市の反射的否定である。内山の考え方は、1956（昭和 31）年の地方自治法の改正によって、特別市条項の廃止とともに、都道府県を市町村を包括する広域の地方公共団体として初めて明記されることになるのである。

4-2 横浜市と神奈川県の間克と川崎市との関係

地方制度調査会五大都市特別小委員会（中島守利委員長）が 1947 年（昭和 22 年）2 月 17 日に「特別市制に関する件」を答申した内容は前述したが、ここで改めて確認する。答申内容は、以下のとおりである。まず、「この委員会は、12 月 18 日第 1 回会合以来、4 回の会議を重ね、五大府県及び五大都市の代表者を招致し、その意見及び実情をも聴取して慎重審議を遂げたが、特別市制の実施については、各市の実情は次の通りであるから、その実情を考慮して措置せられたい」とした上で、各市の具体的実情については、「大阪市及び名古屋市については、特別市制の実施につき、目下格別の支障がないと認められる。神戸市については、1 月 27 日兵庫県地域合併協議会の答申を尊重して神戸市の地域を拡張し、特別市制を実施し

て差し支えないと認められる。京都市については、郡部に反対があるが、木村京都府県知事もできる限り特別市制の円満な実現に努力する旨の意見を述べている。横浜市については、反対の意見が強い状況と認める」というものである。このように、神奈川県と横浜市の相克が五大市に特別市制を施行する上での支障事例として明確になったのである。前節で触れた知事公選を直前に控えた中で、地方制度調査会五大都市特別小委員会は、特別市制の実現に向け、一定の解決策を示していくための機会であったが、横浜市については支障があると明記せざるを得ない結果となったのである。

1946年（昭和21年）12月24日に開催された地方制度調査会五大都市特別小委員会のやりとりについて、内山は日記で「地方制度調査会の小委員会が24日午後県市の代表者を招いて懇談させた。然しそれは単なる市側と調査会長等の陰謀策動に過ぎなかった。県会議長も知事も既に県民の反対決議したることを勝手に妥協する余地はないと云って別れた。猶永江委員は外の府県は賛成だがと全く謀略的なことを云った。自分は県民の反対を押さえて居るのだが若し此の問題が再燃するなら手を離し自由にするからと放言した。中島と云う老政治家が盛に舟をこいでゐるが許されないことである」と記している。さらに12月25日に、地方制度調査会での議論や横浜市の動向に対する批判も含め、県内市町村長等に配布した「県民への報告」の中でも、地方制度調査会五大都市特別小委員会のことについて、「本月二十四日僅に二十四時間の予告で知事と県会議長が県の代表として此の小委員会に呼び出されて見ますと小委員会は十名の委員中出席者は委員長の外僅に二名で其処には前横浜市長及び市長代理、横浜市会議長及び一市会議員の外多数の市関係者が見へましたが前市長や一市会議員が私共と同列で堂々と意見を開陳する光景を見て全く阿然たらざるを得なかったのであります。殊に現在横浜市の代表者とは思われぬそして政治運動は慎むべき辞職後の半井前市長が委員長に対し此の問題は是非本年中（残す所は僅一週間です）に何とかして呉れと要求して居りましたことは如何に民論を無視し独立市制に遮二無二強行せんとするかの市側の動向を察知するに余りあるものがあつたのであります。委員長からは個人的意見として私共に県市間融和に尽力せられ度旨申出があつたのであります。私にしても県会議長にしても此の問題に就ては既に神奈川県内六市の外百余の町村長の明確なる反対決議ありたる次第なれば我々一存にては如何とも致し難き旨答へて会見は終わったのであります」と記している。22)

2月の答申内容をみても明らかなように、永江委員の発言は概ね正確であつたであろうし、中島委員長は、五大都市側から神様のように言われていたように、特別市の実現に尽力していたが、それは中島委員長の独断といえるものではなかつた。23)

内山の特市反対論は、知事公選後、占領軍への働きかけ、平沼市長誕生後の県市協調路線の中であつても、終始一貫しており、五大府県による特別市制阻止の原動

力になっていったのである。

このような内山を中心とした神奈川県と横浜市の相克は、顕著な事象となり、その後、特別市制が廃止されるまでの間、同様の関係が維持されることになる。

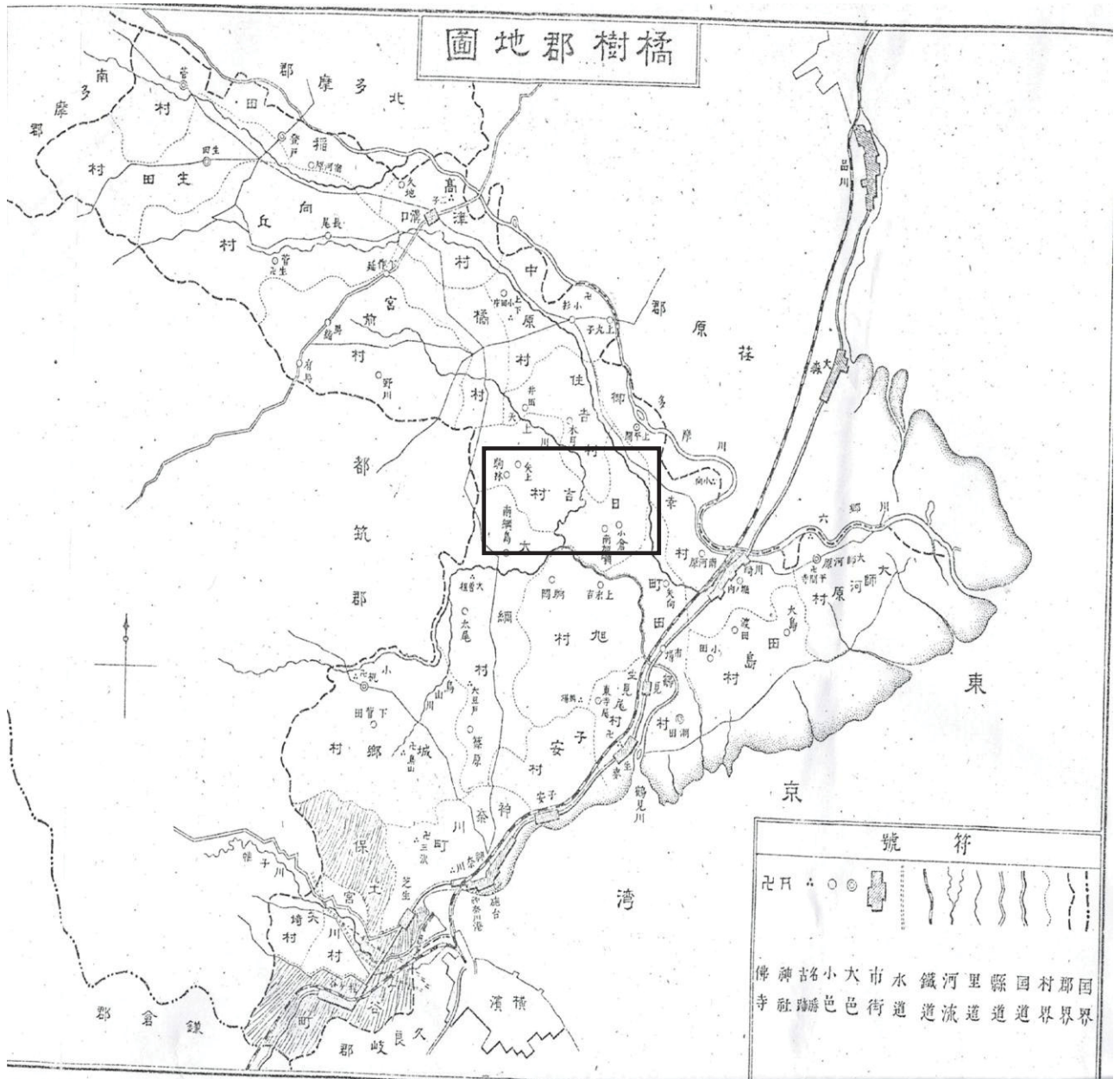
これは、内山が知事に就任した後の神奈川県と横浜市の特別市制運動に係る関係性であるが、この伏線として注目すべき事象が、戦前からの横浜市と川崎市の特別市制運動に係る関係性である。戦前における横浜市の特別市制運動の特長の一つに、第4章で扱った「川崎合併論」がある。「川崎合併論」の台頭の一つの契機となったのが日吉村との合併経緯である。特別市実現を意図に展開した「大横浜」の実現過程は、川崎市の市域拡張とも時期が重なることとなったが、日吉村との合併の遠因となる歴史的な綾が、池田宏知事時代の神奈川県が主導した川崎市の横浜都市計画区域からの分離独立である。これは、1929（昭和4）年6月に川崎市の都市計画区域に中原町、日吉村が編入されたことである。このことが、日吉村が村会で全村横浜市への合併を決議しながらも、神奈川県の裁定で、川崎市が熱望した分割合併に至り、これを契機に横浜市による「川崎合併論」も実現が不可能になったのである。

1937（昭和12）年には、東京都制の実現が現実的になってきたことから、五大市は特別市制の実現にも向かい、そうなれば、神奈川県は三多摩や熱海、伊豆諸島を編入する県域の拡大や横浜市は川崎工業地帯を包含して行く必要性が指摘されるようになる。さらに、1940（昭和15）年2月には横浜一業倶楽部が川崎市に、両市の合併は横浜市民全体の要望として、横浜都市計画区域に包含されるべきであり、両市はいずれ東京に併合される運命にあるが、その前にまず両市が合併すべきだという陳情をしている。24)

1940（昭和15）年3月には「横浜貿易新報」が『川崎ハマ併合論』という特集記事を6回にわたり連載している。25) この特集では、横浜が震災で大都市だったために大きな被害を受けて膨大な借金を負い、政府は新規事業を許さず鶴見は道路や橋一つできず、独立独歩でここまで来た以上、（川崎市が横浜市と合併するのは）横浜の借金が減少してからでも遅くないとして指摘し、また合併により市議の数も減り、人口の点で川崎側の発言権が弱いと報じられるなど、この時期における川崎市側の合併機運は高まらなかった。我が国の工業化進展の中での京浜工業地帯の発展に合わせた将来性と川崎の地勢が複合的に大きく影響したのである。

図表－4－13は橘樹郡の位置図である。日吉村が橘樹郡内の中心に位置していることがわかる。橘樹郡の日吉村以南と隣接する都筑郡の多くが横浜市と合併したことから、歴史を辿れば、日吉村の全村合併が横浜市の意図したとおりに進めば、その後の両市間の市域拡張や横浜市による「川崎合併論」にも影響し、仮に川崎市との合併により市域が一体化できていれば、神奈川県は東京都に近接した横浜特別市と残存区域に明確に二分され、特別市制の実現にも大きな影響を及ぼした可能性を指摘できるであろう。

図表 - 4 - 13 神奈川県橘樹郡位置図



出典：山本頼輔、岡野欣之助編 1896年「神奈川県橘樹郡地誌」。□囲みは、概ね日吉村の位置で、筆者が加筆した

横浜市と川崎市との相克は、戦後の特別市制問題にも影響を及ぼす。1946年（昭和21年）の公選で川崎市長に就任した金刺不二太郎は、全国市長会の会長としても一貫して府県制に対しては廃止論の立場をとり、その理由として府県が官治団体

であり、市町村を完全自治体として自治を確立して中央集権を打破するためには二重行政の克服をめざして、府県を昔のような単なる連絡・国の出先機関にした方がよい。あるいは、権限の少ない執行者の下に補完行政だけやらせる、府県を改革すれば財源が市町村に付与されるといった点を主張していた。そして、府県の改革については、1955（昭和 30）年 2 月市議会の代表質問の答弁において四年後には廃止の見込みと説明していた。一方、議員の間から、二重行政打破、再軍備・集権体制に対抗して全国自治体を結集せよといった主張のほか、特に逆コース傾向に対して自治の独立の観点から特別市制を川崎市でも真剣に考えよとする発言もあった。26) また、特別市指定の憲法 95 条に基づく住民投票の範囲についても「市の区域」ということを主張している。27)

このように金刺は、地方分権、市町村自治の拡充に対しては積極的であり、府県に対しては官治団体だという認識を持っていた。

横浜市の特別市運動にも理解を示したとも言われていたが、金刺は、知事公選を控えた 1947（昭和 22）年 2 月 11 日には、内山を訪問し、知事に立候補の意思を確認するとともに、「この問題は県会が取扱うべき問題で、外で決定したものが押し付けられるようなことがあってはならない」と発言をするなど、知事との関係もよかった。さらに、1947（昭和 22）年 8 月 21 日には、川崎市議会が「横浜特別市制反対意見書」を議決し衆議院議長、参議院議長、内務大臣、神奈川県知事に提出している。意見書では「若しも横浜市を神奈川県より分離独立せしめるに於ては、面積狭隘なる県域を更に二分し、横浜市を圍繞する諸衛生都市並に経済圏との相互連関性を切断し、残余市町村を畸形的行政区域たらしめ財政的にも不可なるのみならず、我が川崎市は神奈川県の高飛地となり、行政、経済、産業上全く孤立化し、住民の不利不便は少からず、地方自治運営上一大暗影を投ずることは必至である。我々果してこの窮乏せる国家の現段階に於て独り大都市のみによる地方分権の徹底化を叫び、所謂特別市制の実現を妥当なりと信ずるであろうか、断じて否である」と横浜の特別市反対理由を明確に示したうえで、「独り横浜市の身の分離独立に対しては、諸般の実状を総合して反対せざるを得ないのである。依而川崎市議会は、茲に全員一致の決議を以って横浜特別市制実現の問題に対しては反対の意志を表明し、意見書を提出する次第である」と主張している。28)

1946（昭和 21 年）11 月に神奈川県下市が特別市は時期尚早という決議をした際に、金刺市長は「県の心配は杞憂にすぎない」としていたが、内山知事が 1946（昭和 21）年 12 月に「県民への報告」を県下市町村長らに配布し、啓蒙したことなどを経て、川崎市議会が意見書を提出することにつながることになる。

また、1949（昭和 24）年の 8 月 31 日に政府の「港湾運営計画書」の決定を受け、横浜、川崎両港を含む京浜港管理権をめぐり、横浜市と川崎市は神奈川県を巻き込み対立する。横浜市会は 9 月 9 日の本会議で単独管理を決議したことに対し川崎市は反発し、9 月 17 日の市議会で、「川崎港の管理主体に関する決議」を議決した。

この内容は、京浜港の管理主体は政府の閣議決定のB案（関係地方公共団体の協議により、管理主体を新たに設立する案）に賛成する決議で、その理由は川崎市が工業都市・港湾都市として、京浜港においても重要な地位を占めており、もし港湾管理主体が川崎市以外の一市（たとえば横浜市）の手に帰着するならば、川崎市は京浜港の管理運営に対し発言権を失うことになり、いわゆるA案（単独管理主体案）を拒否しB案を支持するものであった。神奈川県は共同管理案を持ち、国際港実現という大きな構想で発展するためには、横浜市のみによる管理には不相当として反対の態度をとっていた。29)

1952（昭和 27）年3月の川崎市議会においては、横浜特別市が川崎市にどんな影響があるのかとの質問に対し、金刺川崎市長は「全国の都市が二重行政から離れて自治の確立が出来るというならこれほど結構なことはない。しかし五大都市だけが特市になるということは川崎市に有利をもたらすことにならない。おそらく特市問題は今議会にはとりあげられないだろう」と反対と賛成とかいう言葉を使わない巧みな答弁をしている。30)

さらに、1952（昭和 27）年4月に国会に両法案が提出される時期には、内山の訪問を受け「府県の統合をやるべきだとの意見があるから府県を分割するが如き案には賛成し得ない。但し市長として同じ仲間であるから特市反対の先頭に立って働く訳には行かない。市長会で賛成の決議などは絶対にしない」と発言するなど、個人的親交もあった内山知事との関係に配慮が見られるとともに、府県の分割につながる特別市には反対の意向を明確に示している。31)

横浜市は、石河市長時代の1947（昭和 22）年に特別市指定の住民投票範囲が府県民とされた際にも、府県人口の過半を超える京都市とともに、県民投票も辞さないという態度をとり、平沼市長もこの考え方は一貫していた。その論拠に、県庁移転などの思惑で郡部の市町村の支持が得られると目論んでいたが、川崎を始めとした県内市町村への理解促進は内山を中心に神奈川県の方がはるかに進んでおり、県内市町村には横浜の行動が独善であると映っていたようである。32)

このように、個別の基礎自治体間での横浜市と川崎市の相克が、横浜の特別市制問題に大きな影響を与えたことが歴史的な動向からも示唆されるのである。

4-3 市民広報・世論の動向

戦後、神奈川県と横浜市の対立関係を生み出した特別市制問題については、県民市民にとっては利害得失が明確でない県と市の無用な対立と映っていたようであり、県の側は積極的に反対世論の喚起に努めたが、横浜市は市民への広報で立ち遅れていたということも指摘される。33) 戦後の復興期にあり、戦災や接収の影響を受けた横浜市にあっては、市民各層にこの問題が浸透していたとは考えにくい。

公選の石河市政になり、県市間の対立が表面化した 1947 年(昭和 22 年)夏以降、例えば、1947 年(昭和 22 年) 7 月 30 日の横浜市会全員協議会の結果に基づき、小沢市会議長を委員長とする特別市制促進実行対策本部を市会内に設置し、8 月 1 日には区長会議を開き、10 日頃から各区で特市促進の区民大会を、さらに今月中に市民大会を開催する計画を協議し、下からもり上る市民の熱と力を強化し県側に対抗し、特市促進運動に拍車をかけることになった。34) そして、8 月 6 日には磯子区特別市制促進実行委員会(委員長赤尾彦作氏)主催で、区民大会を開催し、松尾代議士などが出席し横浜特別市の速やかな実現方を決議している。35) さらに、8 月 11 日には港北区で区民会議・公聴会を開催し、自由討議の形式で衆議院地方制度委員の門司亮代議士から特市の説明と質疑応答後、参会者 1,900 名の特市実現決議をすることになる。また同日は西区でも区民 1,000 名が参集し、門司代議士や小沢市会議長が熱弁をふるい、特市実現を決議している。36)

1 区あたり約 1000 名の市民を動員したこれらの取組は、石河市長が半井市長時代からの町内会組織を動員する上からの市民運動を継続したという指摘もあるが、当時の時代背景や市民に難解な自治制度という政策課題であったことを考えると、市民啓発を図る上での現実的な取組であったともいえる。

この時代の背景と地方自治に対する市民の意識を考える素材の一つとして、1951(昭和 26)年に神奈川県下で実施された「地方自治に対する世論調査結果」がある。この調査は、総理府国立世論調査所において「地方自治に対する住民の認識の態様を把握し、もって今後の行政施策の参考」とするため、一般住民が地方自治をいかに認識し体得しているか、一般住民は地方自治に対しいかに批判し何を希望しているかを調査の課題として市町村を対象とし層化無作為抽出の方法で満 20 才以上の男女について行ったものである。サンプル数等の詳細は不明であるが、この調査の中で、いくつか興味深いデータがある。

まず、「地方自治」という言葉を聞いたことがあるかどうかをたずねた結果は、「聞いたことがある」が 54%、「聞いたことがない」46%で、賛否が拮抗している。また、税金がどのように使われているか、市町村の経費の大筋を知っているかについては、「全然知らない」53%、「多少知っている」43%、「よく知っている」4%である。さらに、多くの仕事を国がやるのとできるだけ市町村に委せるのとどちらがよいかという問いに対しては、質問が事務再配分の問題ということがわからないものが 89%で、明確に事務再配分の問題と答えたものはわずか 1%であった。最後に、公聴会、説明会へ出たり、掲示板を見たりすることはあるかという問いに対しては、「出ない」が 87%、「出た」が 13%であった。37)

この調査結果からは、住民の地方自治への関心や税金の使われ方については、約半数の住民は充分理解しておらず、特別市制度と直結する事務再配分の問題については、約 9 割の住民が理解していない。また、公聴会等への参加意向も約 1 割に止まっていた。このように考えると、府県を刺激せずに特別市制に対する市民広報を

進めることは、きわめて難解な作業であったとも推測される。しかし、その一方で内山は、特別市の主張に対し、大都市エゴであることを前面に打ち出すとともに、知事公選や復興などの具体例を示しながら新しい時代を意識して県内市町村長や県民に直接語りかける文書を発出するなど積極的な広報を行ったことは明確である。38)

横浜市が市民向けに、特別市に対する積極的な広報を行ったのは1950(昭和25)年以降である。その一環として1951(昭和26)年11月に『特別市制早わかり』という市民啓発用のパンフレットを作成している。39)

このパンフレットの構成は、①「特別市制とは何か」②「横浜市はなぜ特別市が必要か」③「特別市と残存地域の問題」④「特別市制運動の経過」⑤「特別市制の実現を要望する」の5章構成である。まず、①の「特別市制とは何か」では、「横浜市のような大都市が、府県の行政区域からわかれ、府県の監督から離れて、市とはいいますが国と直接つながった、府県都市の合わさった特殊の地方団体となる制度」で「現在、市町村は、制度の上では、人口百万もある横浜市も、人口4、5万程度の市も、あるいは数百人、数千人の人口の町村も全部一律に取扱われています。これはだれが考えても不合理でありましょう。横浜市について申しますと、横浜市は、昔から国際的な港都として発展し活躍を続けてきたわけであって、単に、神奈川県横浜市としてのみでなく、全国的にみて大都市であり、更に、国際的な大都市としての地位と実力とをもっているのです。この横浜のような大都市に対しては、その実力に応じた機能を与え、必要な組織を持たせて、横浜市の個性を生かした、自主的な活動を存分に行わせることが必要であり、そういう制度を定めることが、真の民主主義であり、地方分権であり、地方自治権の尊重であると思われまます。そのため横浜のような大都市に対して特別市の制度を認められたわけでありまます」と記述している。次に「特別市になる条件」として、「第1には、現在五十万以上の人口を有する大都市であることであり、第2には、特別市の指定と住民投票という手続が必要とされていることであり、横浜市を特別市にする場合には、「横浜市を特別市にする」という指定の法律がまず国会でつくられなければなりません。この特別市指定の法律は普通の法律とちがって、国会の議決だけでは成立しないで、特別市を包括している府県(横浜の場合は神奈川県)民の賛否の投票にかけて、その投票の半数以上の賛成があったとき、その指定の法律は初めて法律として成立する」と説明している。「特別市になると」では、「横浜特別市は、神奈川県から分れて独立し、もはや神奈川県の中の横浜市ではなくなります。神奈川県が横浜市の区域内で行なっていた事務や事業をあわせて行うことになります。これによって、今まで県と市の二重の行政や、国と県の二重監督などというわるいところが一掃されて、行政が統一され、横浜市のことば横浜市でいっさい処理し、真に横浜市民のための姿勢が行えることになるのですから、事務や事業が簡素化され、むだな費用や手数もはぶけることになるわけです。市民の税金も増すのではないかという御心配

も出てきましようが、御安心下さい。仕事といっしょに収入もついてくるのです。例えば、税の如きも、それまで県税であった事業税、遊興飲食税、入場税などが、特別市の税となります。横浜市には市税、神奈川県には県税を納められていたわけですが、横浜市が特別市になると、税金の個々の名前はいままでどおりですが、その収入の全部が横浜市の収入となるのです。特別市になったから、横浜市民の税負担が、重くなるということも起りません。この点、変な宣伝もおこなわれていますから御注意下さい」としている。

②の「横浜市はなぜ特別市が必要か」では、「横浜市は大都市としての性格を持っていること」とし、「横浜市は、現在人口百万を超える大都市であります。横浜港は安政6年6月2日開港され、以後わが国貿易通商の大中心地として発展し、幾多の変遷を経て、名実ともに国際港都として輝かしい歴史を持ち、神奈川県の横浜市でなく、国家的に、世界的に名声を博している。『横浜国際港都建設法』ができ、諸事業が始まろうとしている。おびただしい人数が集中居住している大都市としての共通的な性格は、行政面における大量性、複雑性及び高度性にある。大都市の行政は非常に程度の高い、そして複雑な、大量なものとならざるを得ない。従って、これに従事している職員数も極めて多く、昭和26年当初に於いて、神奈川県の職員数6,248人に対し、横浜市の職員数は13,276人となっているほどです。このような大都市としての性格を多分にもつ横浜市を、他の中小都市と同じように取扱っていることは、まことに不合理であり、また不自然でもあります。大都市は、その規模、能力にふさわしい権能をもち、地位にあるべきであって、それでこそ、始めて大都市としての自治権が確立されるわけにあります」と必要性を説明している。

③の「特別市と残存地域の問題」では、事項や税収でも「残存地域は一県として独立して行ける」とし、「横浜市が特別市になったからといって、何も遠い所に行ってしまう訳ではありません。又、横浜だけが有利になって、神奈川県の残りの部分はどうなってもかまわないというのでもありません。今後も相互に協力して行く」としている。

④の「特別市制運動の経過」では、「終戦後、日本の制度や組織について、大きな改革が行われましたが、地方自治制度も、民主主義、地方分権、地方自治の尊重という方針の下に、大きく変わって、新しく地方自治法が制定されました。この地方自治法で、多年要望してきた特別市の制度が認められました。ただ、この特別市に生れ変わるためには、指定の法律が国会で議決になってから、関係府県民の住民投票によらなければならないのです。この住民投票は、地方自治法制定当時は、政府も、学者も、ほとんど全部の者が、特別市に指定される「市民の投票」と解釈していたのでありますが、府県側の横車的な運動等によって変更が加えられ、後になって「府県民の投票」というように法律が変えられたのであります。まだ実現をみないのはどういうことかと申しますと、第1に、大都市に対しては、その地位と実力に対応した事務事業を与え、自主的な活動を行わせ、その独立性を保障すべきであ

るのに、その観念が、政府、国会並びに市民に充分徹底していなかったこと、第2に府県当局の官僚的な支配力が強くて、反対もまたなかなか強力であったからです。更に住民投票については、関係府県民の住民投票というように変更された点などが特別市制の実現をはばんでいる原因であります。特に、府県当局側の反対運動は、今もって根強く行われていることは、まことに遺憾に堪えないところです」と市民へ訴えている。

⑤の「特別市制の実現を要望する」の最後に、府県民の住民投票に言及し、「特別市の制度は、横浜市にとって有益であるばかりでなく、神奈川県のためにも決して不利な制度ではないことを深く認識されて、横浜特別市の速やかな実現のために、絶大な御協力をお願いする次第であります」と記載し、特別市は大都市エゴでないことを強調している。

大阪市は、この時期に約1億円の費用を投じて市民運動をしてきて、特別市制が今国会で実現しそうにないため、知事のリコール期成同盟を作り、市民運動をそのまま活用するという動きもみせていた。これに対し、横浜市は復興問題を目前に県市協調を破れないという態度でもあった。40)

横浜市は、下からの市民運動よりも、五大市協調による国への要望に力を注ぎ、特別市の実現を目指すことに注力していた。また、県市間の無用な対立は市民に悪影響を及ぼすことを危惧し、協調を模索したことが、結果として、市民への理解促進を浸透できない要因ともなったのである。

4-4 両法案審議未了に至る大都市自治論の喪失

1952（昭和27）年5月に五大市関係議員が五大市の特別市指定法案と県民投票を市民投票に改める地方自治法の一部改正案を、五大府県関係議員が地方自治法から特別市制を削除する法改正案を国会に提出した。特別市を実現するための法案と特別市を廃止する法案という正面から対立する二つの法案が衆議院地方行政委員会に付託、審議されるが、審議未了となり廃案となった。

これに先立ち、地方自治庁は、1952（昭和27）年3月に、自由党特別市制特別調査委員会に対し、1952（昭和27）年度発足の地方制度調査会で同問題を含む地方制度全般の抜本的改革がなされるまでの暫定措置として、現行組織の上で府県事務の五大市への大幅移譲、府県と五大市の二重行政、二重監督の除去及びこれに伴う財源措置を講ずるという「妥協案」を提示するなど、二つの法案に対する賛否を明確にしなかった。

1952（昭和27）年4月2日の衆議院地方行政委員会で、岡野国務大臣は「五大市と府県側の争いについては両方ともに言分があるようだが、自治庁としては白紙でまかせてくれれば、人口200万以上の都市（大阪）」だけに特別の措置をとるこ

とも考えているが、その内容はいえない。また、この問題は今年度に設けられる地方制度調査会で根本的に検討する予定である。しかし、それまでに紛糾を生じている五大市とその府県から白紙の調停依頼があれば、これに応ずるべく準備はしている。」と答えている。これに対し島村横浜市会議長は「五大市側国会議員は3日中にも特市法案を提出する意気込みであったが、私としては見透しを立てた上で出してもらいたいと思っている。岡野国務相のいう大阪市だけ特市とする案はわれわれの主張が一步前進したという意味で、必ずしも不賛成ではない。また大阪だけ特市にしたいような政府の意向は正式なものではないが、相当市にプラスになることだから反対する理由はない。いっぺんに五段とびできないとすれば、一段ずつ上る外ないからだ。いずれにせよ政党のかけ引きばかりで特市問題を決めることはこの際さけるべきで、一応政府案なるものの成行きを注視する以外にないだろう」と語っている。41)

本来は、我が国における大都市自治のあり方を国会の場で議論できる機会であったが、両法案が提案されようとする中で、吉田首相は、1952（昭和27）年4月21日、独立後のわが国の地方制度の在り方として現在の府県を廃止して道州制を採用すべきという意向を表明し、現在、五大市と関係府県との対立で政治問題化している特別市設置問題に就いて道州制への方向に逆行するものであるとし、強い反対意向を表明した。政府は本年度内に首相の諮問機関である地方制度調査会を設け、現行地方制度の根本的再検討を行わせるが、岡野国務大臣は道州制創設問題を付議する方針であった。また、道州制創設の論拠は、①地方自治体を二重に認めることは徒らに行政を複雑化させるのみである市町村は基礎的地方団体として今後も其育成に努めるべきであるが、府県を自治体として存続させることは適当でない②現在の府県の区域は明治21年以来のものであり、国土の総合開発その他広域的行政の円滑な運営を確保するには余りにも狭いことの2点に注がれている。42)

このことは、現下の課題であった大都市自治論の議論を回避し、大都市制度である特別市とそれに対立する府県の両方を廃止し、道州制という新たな地方制度に移行しようという主張である。

また、国会での議論だけでなく、五大市側も五大府県側も、特別市制の賛否のみの議論に傾注し、例えば、横浜市側が主張した「県が残存区域に使用している3億5千万円については、当面横浜市が分担金で負担することや広域行政に支障があると指摘される交通、水道、警察、病院等については県市の組合設置や協議会設置する」という提案に対しては、県側も明確な回答はせず、大都市エゴや府県の分割反対という感情的な対応に終始していた。

1952（昭和27）年4月19日の讀賣新聞の社説は、「各党内はいずれも二派に分れて対立し、遂に党としての結論を出すことが出来ず、結局二つの相反する法案が議員提出法案として提出されるという醜態を演ずることになった。市部選出議員は全部特別市制に賛成し、郡部選出の議員はこれまた、いわゆる大物小物を通じて全

部反対し、一人として、日本の行政制度全般の見地から、敢て是を是、非を非と主張し得る議員が見当らない。どの党もこの問題に関して党としての方針を決定できない状況である。ことに政府とその与党たる自由党が、昭和 22 年 3 月、地方自治法成立以来の懸案を解決し得ず、結局、この問題を再度地方制度調査会の答申を待つ、という名目で回避しようとしている態度こそは、最も無責任極まる。特別市制の要求は日本における近代資本主義の経済の発展と大都市の役割、並びに終戦後本格的軌道に乗った地方自治の高揚という点をあわせ考えれば、これが歴史的必然性をもっていることは理解出来るはずである。これを阻止しようというのは、何事にも改革を躊躇する停滞的保守主義者と府県庁にまだ根強く残っている官僚的ナワ張り根性である。特別市制の合理性と必然性は既に議論の段階を過ぎているのである。問題は、前記のような議員の選挙の関係などからくる摩擦を排除して、これを断行するだけの勇断が出来るかどうかの点である。」と指摘する。

この指摘にあるように、1947（昭和 22）年の地方自治法成立以来の懸案であった大都市自治論については、国会や政府で結論を促す本質的な議論はされなかったのである。

第4章－第4節註

- 1) 前掲『横浜市史Ⅱ資料編3 占領期の地方行政』54頁。
- 2) 「神奈川新聞」1947(昭和22)年3月11日。
- 3) 「神奈川新聞」1947(昭和22)年3月28日。
- 4) 前掲『横浜市史Ⅱ第二卷(下)』205頁。前掲『横浜市政史の研究－近代都市における政党と官僚』275頁。
選挙構図をみると、長く県議会議長の職にあった自由党の岩本信行が吉田茂に近づき河野一郎らが推す小此木の公認に最後まで反対し、「小此木が不適格だ、と言わぬが、現状において、だれが適任かといえば内山以外に人はない。内山は神奈川を再建するために養成されたような人間だ」と語り、知事選挙が目前に迫った3月初め、自由党は岩本の反対を押し切って小此木公認を決めたが、岩本や横浜地盤の小串清一の一派は党議に服さず、除名覚悟で内山支持に回った。また、国民協同党の鈴木憲一(元参議員議員、県教委)や萩原寿雄(元衆議院議員)が最初から内山支援に動き、進歩党(選挙後半に民主党へ改組)も終盤に入って内山推薦を党議で決め、親友の芦田均(民主党総裁)や檜橋渡が来援した。選挙戦の当初は“特市反対”にはふれないという約束で、熱烈な特市論者である上条治(元県議、市会議員)や進歩党横浜支部の応援もとりました。(山上貞「反骨七十七年 内山岩太郎の人生」神奈川新聞社 1968年、186-192頁参照)
- 5) 前掲『占領下の神奈川県政』178頁。
- 6) 前掲『大都市制度史』275頁。
- 7) 内政史研究会「鈴木俊一氏談話速記録」179-180頁。鈴木俊一は「チルトンに対して、内山神奈川県知事がずい分いろいろと働きかけていまして、チルトンはかつてこういうことを言ったことがあるのですね。「その48州に紐育などの5つの大都市を州にして53の州にするなんていうのはナンセンスではないか、アメリカでは、到底そんなことは考えられんよ」ということを、ぽかっと言ったことがあるのですよ。彼も、はじめは何もそんなことを言ってはいなかったのですが、だんだんいろんな話が彼の耳にはいつて来て、彼も遂に以上のような考え方を固めてきたのですね。彼(内山知事)が一番働きかけたでしょうね。八軍が地元にありますしね。強気に働きかけたと思います」と語っている。
- 8) 自由党の特別市制調査特別委員会の席上で、内山は「前回の知事選挙には特市反対を声明して出馬したが、特市賛成の反対候補に対し横浜市内においてすら三倍の得票があった。今回においても同様市内の私の得票が多い。特別市制は横浜市民の支持をすら得ていない」と主張するなど、選挙結果を特市反対の民意であると結び付けている。前掲『大都市制度史(資料編Ⅱ)』895-897頁。
- 9) 前掲『横浜市史Ⅱ資料編3 占領期の地方行政』41頁。
- 10) 「神奈川新聞」1946(昭和21)年11月17日。
- 11) 「神奈川新聞」1946(昭和21)年11月20日。

- 12) 前掲『横浜市史Ⅱ資料編3 占領期の地方行政』49-56頁。日記に登場する白井佐吉県会議長（日本自由党・後に衆議院議員）は内山に「立つ気があるなら自分に言ってくれ、党に取り次ごう」と言っている。（前掲「反骨七十七年 内山岩太郎の人生」182-183頁。）
- 13) 「神奈川新聞」1946（昭和22）年3月11日。
- 14) 「神奈川新聞」1952（昭和27）年4月6日。
- 15) 前掲『横浜市史Ⅱ資料編3 占領期の地方行政』70頁
- 16) 「神奈川新聞」1947（昭和22）年3月28日。
- 17) 知事選の横浜市内の得票数は、内山が106,418、橋中（社会党）が65,199、小此木（自由党）が36,799票で、内山の得票率は横浜市内でも50%を超えた。内山は日記にもこのデータを記述している。前掲「横浜市史Ⅱ資料編3 占領期の地方行政」59頁。
- 18) 前掲『横浜市政史の研究—近代都市における政党と官僚』275頁。
- 19) 前掲『占領下の神奈川県政』206頁。
- 20) 内山は道州制や府県制度について、「道州制の問題」1954年『都市問題』95巻11号、「府県行政の実態」1957年『地方自治』18号等で自説を発表している。
- 21) これは、戦後、新制中学校の設置管理、市町村消防や自治体警察の創設の事務、社会福祉、保健衛生関係の新しい事務が市町村の事務とされ、行政事務の能率処理のためには規模の合理化が必要とされた。1953（昭和28）年の町村合併促進法（第3条「町村はおおむね、8000人以上の住民を有するのを標準」）及びこれに続く1956（昭和31）年の新市町村建設促進法により、「町村数を約3分の1に減少することを目途」とする町村合併促進基本計画（昭和28年10月30日閣議決定）の達成を受け、約8000人という数字は、新制中学校1校を効率的に設置管理していくために必要と考えられた人口であったことを受けた主張であろう。（「市町村数の変遷と明治・昭和の大合併の特徴」総務省）
- 22) 前掲『神奈川県史資料編12 近代・現代（2）』518-520頁。
- 23) 鈴木俊一氏は中島守利氏のことに関連し「中島さんは五大都市側の神様のようにならされておったのです。私も、当時は、特別市制という制度を作るからには出来るようにしなければ本当は意味ないと思い、中島さんにある程度同調していたのですよ」と語っている。（内政史研究会編「鈴木俊一氏談話速記録」179頁。）
- 24) 前掲『川崎市市議会史通史編第1巻』284-285頁。
- 25) 1940年3月の「横浜貿易新報」の特集では、3月1日の第1回の副題は落日と新進の駆引戦、3月2日の第2回は青木横浜市長の大合併論、3月3日の第3回はあたら好機を逸せり。3月4日の第4回は稍ともすれば感情的、3月5日の第5回は工業港へ転換的大躍動、3月6日の第6回は両市の共栄福利に精進、3月7日の第7回は虚心坦懐の提携を望むという標題である。
- 26) 川崎市議会編1986年『川崎市議会史 第2巻』132頁。

- 27) 「当初は中井光次とか金刺不二太郎という市長の意見が強く働いて、当時の国会答弁では「市の区域だけ」という市側の意見に立っていた」(「全国知事会自治制度研究会報告書「都道府県制度論」1995年(平成7)年3月 98頁)という指摘からも明らかなように、金刺は、特別市指定の住民投票の範囲について、府県ではなく市の区域を主張していた。
- 28) 川崎市議会編 1984年『川崎市議会史資料編Ⅰ』692頁。
- 29) 川崎市編 1997年「川崎市史通史編4下現代産業・経済」284-285頁。この件については、岩本信行衆議院副議長が調停し、25年12月27日に京浜港のうち横浜市地先を横浜市が、川崎市地先を川崎市が管理することで決着した。前掲「川崎市史通史編4下現代産業・経済」286-287頁参照。
- 30) 「神奈川新聞」1952(昭和27)年3月16日。
- 31) 前掲「横浜市史Ⅱ資料編3占領期の地方行政」292頁。「神奈川新聞」1951(昭和26)年1月5日。
- 32) 「神奈川新聞」1952(昭和27)年3月26日。
- 33) 前掲『占領下の神奈川県政』206頁。
- 34) 「神奈川新聞」1947(昭和22)年8月2日。
- 35) 「神奈川新聞」1947(昭和22)年8月7日。
- 36) 「神奈川新聞」1947(昭和22)年8月13日。ちなみに、1949(昭和24)年9月の横浜市人口では、港北区は約18000世帯、人口は92000人、西区は約18000世帯、人口は78000人である。
- 37) 前掲『神奈川県史資料編12 近代・現代(2)』507-514頁。
- 38) 内山が発出した「県民への報告」「横浜市民諸君に訴ふ」などの内容は神奈川新聞でも報道されている。
- 39) 「特別市制早わかり」は全体で表紙、目次を除き本文が8頁の市民向け小冊子である。(原本は横浜市市史資料室蔵)
- 40) 「神奈川新聞」1952(昭和27)年4月27日。
- 41) 前掲『大都市制度史(資料編)Ⅱ』935頁。
- 42) 「毎日新聞」1952(昭和27)年4月23日。

第5章 指定都市制度の成立と第4次地方制度調査会「地方制」答申の未実施

我が国の戦後地方自治改革は、日本国憲法に「地方自治」の章が設けられ、府県知事などの地方自治体首長や地方議会議員の直接公選、特別市制度の制定、市町村警察や教育委員の公選など、警察行政や教育行政の民主化が図られた。それらには「民主革命」の息吹が感じられるものだったのである。1)

しかし、1950(昭和25)年6月に突発した朝鮮戦争に続く1952(昭和27)年の日米講和条約の発効という経過を経ての5年間は、いわゆる逆コースの道をただ一途に歩むことになる。前の5年で実施された民主化時代の制度の手直しが行われることとなったのである。公職追放者の解除から始まり、解体された内務省は、全国選挙管理委員会・地方財政委員会・地方自治庁を経て、1952(昭和27)年8月にはこれを統合し自治庁に再編された。市町村自治体警察の廃止、教育制度の改定など、地方の自治に任されていた権限も引き上げられることになったが、この逆コースの中で最大の事象の一つが、特別市制度の廃止である。2)

本章では、これら逆コースの流れの中で、特別市制度との関係で重要なファクターである①シャープ勧告と地方行政調査委員会議②市町村自治体警察の廃止③特別市条項の削除と政令指定都市制度の成立④第4次地方制度調査会「地方制」案の未実施の4点について取扱うものである。

これらのファクターは、特別市制度の廃止過程と連動するものであり、我が国に国を頂点とした都道府県一市町村という地方自治二層制を前提とした自治制度が完成する過程でもある。さらに、知事は公選であるものの機関委任事務方式が国から都道府県を経由して市町村へ下降する行財政運営の構造が温存されることになったのである。3)

また、市町村自治体警察の廃止と地方自治法に規定されていた特別市条項の廃止によって、広域自治体である都道府県と基礎自治体である市町村を地方自治法に明確に区分することとなった。さらに、第4次地方制度調査会の答申につながる地方制(道州制)議論の中で、五大市をはじめとした基礎自治体が政府主導の「地方制」の採用に賛同した論拠についても検証し、第4次地方制度調査会答申の未実施が、地方自治二層制の定着・安定に大きな決定的な要因を与えたことを整理する。これらの構造は、この後の半世紀にわたり我が国の地方自治制度の枠組として継続して行くこととなるものである。

第1節 シャープ勧告と地方行政調査委員会議の発足

(1) シャープ勧告の概要

1949(昭和24)年5月にシャープ博士一行が来日し、4か月にわたる全国的な

調査を行った結果、「行政責任の明確化」「能率」「地方団体優先、市町村優先」の原則にたつて、2次わたる勧告を行った。使節団はカール・S・シャープ（コロムビア大学、商学部教授兼政治学部大学院教授）を使節団長に、ハワード・R・ボーエン（イリノイ大学商業および経営経済学部長）、ジェローム・B・コーエン（ニューヨーク市立単科大学、経済学部教授）、ローランド・F・ハットフィールド（ミネソタ州、セント・ポール収税庁、税制調査局長）、スタンレー・S・サリー（カリフォルニア州、パークレー市、カリフォルニア大学法学部教授）、ウィリアム・C・ヴィツクリー（コロムビア大学、政治学部、大学院教授）、ウィリアム・C・ウオレン（コロムビア大学、法学部教授）の7名で構成された。使節団は、9月までの間、納税者、税務職員（国、都道府県および市町村）らのヒアリングや実地調査を行い、1949（昭和24）年9月15日に一次勧告をしている。地方税制に関する主な点は次の通りである。

①地方財政の充実を図るため、独立税主義を強調し、府県では事業税、入場税、市町村では住民税、地租、家屋税とに分割した。②市町村の財源たる右の三税は、大幅な増額を期して地方財源を充実する。③地方税では、従来の事業税に加えて、付加価値に対する新事業税を設ける。④現在の多様な交付金の代わりに一般平衡交付金制度を設ける。⑤国・府県・市町村間の新しい関係を調整するための地方財政委員会を設けるの5点である。特に、④の平衡交付金制度によって地方団体は中央政府のひも付き交付金による拘束から解除され、⑤の地方財政委員会は総理大臣の管理の下に、国务大臣1名、国会議員1名、府県、市、町村各1名で構成され、地方財政の自主権確立強化という点から民主的な機関となった。4)

勧告の内容は、税財政の改革に並行して、その第3編に「付録A地方団体の財政」を設け、国・府県・市町村の事務再配分に触れ現行の国・地方の関係の複雑性を指摘し、事務配分の明確化による各段階の政府の責任の明確化と独立性を持たせるため再配分検討を示唆している。府県と大都市の関係する項目ををあげてみると、「付録A地方団体の財政」の「A節地方財政の問題」の中では、「市町村、都道府県および中央政府間の事務の配分および責任の分担が不必要に複雑であり、また重複している」「三段階の統治機関の間における財源の配分が若干の点において不適當であり、また中央政府による地方財源の統制が課題である」と指摘し、「B強力なる地方団体の必要」の中では「国の支配を減じ、地方団体の独立を増すことである。次の段階は、明らかに、地方自治の形成に実質を加えるために、地方団体に適当な独立財源を与えることである」と指摘している。さらに「D職務の分掌」の中では、まず、「三段階の統治機関に対する事務の配分は複雑で、且つ次の数個の理由から地方自治および地方的責任にとって有害」と指摘し、その理由として「①現在の配分は、行政機関のどの単位に責任があるかを知ることが難しい②現在の事務配分の複雑性は税金が如何にして有益かつ貴重な形をなして帰ってくるかを理解することは不可能である③中央政府が市町村の活動に余りにも多く関与するので、

地方自治が損なわれている④特定の事務がそれを有効且つ能率的に遂行するには適しないような行政単位に割当てられることがあるとし、各種の段階の行政機関における事務の配分を詳細に研究して、事務の再配分を行うことを勧告するとし、この研究は、この目的のために特別に創設され且つ内閣に対して勧告する権限を持つ特別な国の委員会によって行われなければならないとしている。

この委員会の一般的原則を3点示している。すなわち、「①三段階の行政機関の事務は明確に区分して、一段階の行政機関には一つの特定の事務が専ら割当てられるべきである②規模、能力及び財源によって準備の整っているいずれかの段階の行政機関に割り当てられるであろう③市町村の適当に遂行できる事務は都道府県または国に与えられないという意味で、市町村には第一の優先権が与えられるであろう。その上で、若干の試案を示しているが、六、三、三制全体に対する財政上及び運営上の責任は市町村が引き受けることができるであろうとし、警察に対する全責任は、国家地方警察に規定されたものを除きあらゆる程度の市町村に割当てることができるであろう。市町村が学校、警察、その他の活動を独立して維持することが困難な場合には、比較的隣接地域と合併することを奨励すべきである。さらに同一境界内において道路、保健行政および高等学校のための都道府県と大都市の活動の間の重複及び競合をなくすために特別な努力が払わなければならない」と指摘していた。5)

(2) 五大府県側の動き

シャープ勧告によって、事務の再配分のための委員会が設置されることも想定されたことから、五大府県側からの対応も現れた。

まず、大阪府地方自治研究会が『都制か特別市か』という冊子を公表した。この冊子によると、「大阪府のようなところで大阪市が独立してしまったのでは、残った府下の衛星都市や町村が大変な迷惑をする。大阪市と衛星都市や町村とは古来からの歴史的なつながりを持ち、相共に発展して来たばかりでなく、地勢交通、産業経済等の関係からしても切り離せない間柄にある。大阪市とその他の市町村とを切り離してしまうという考え方よりも、むしろ大阪府と大阪市との二元的な行政のやり方を一つに纏めて、大阪府下全体を、より一体的行政組織の下に置くべきであるという考え方が生まれてくるのであって、これが都制の思想である」としている。さらに、「大阪市に都制を実施するか、特別市制を実施するかは、要は大阪市の実情に照らして、大阪府市をいずれの制度に当て嵌めたならば、全体として無理なくうまく当て嵌められおさまって行くかという観点から考えさえすればよいのであって、それ以上神経質な議論をする必要は毛頭ない」とし、「いずれ都制か特別市制かの問題は、住民投票に問われる時機があるかも知れないと思うが、その際にこそ大阪府市民は、三百年の名誉と伝統とに生きてきた大都大阪の永久的な繁栄と発展に想いを致し、各自の認識と自覚において、自らの態度を決定しなければならな

い」と結んでいる。

五大府県知事、議長は、1949（昭和 24）年 10 月から 11 月にかけて「特別市制の再検討について」という陳情書を吉田首相、増田官房長官、松村自治庁長官らに提出している。この陳情書では「行政事務の再配分が行われるならば府県一市町村の事務の限界が明確となり、従って、両者間に二重監督の弊は存在する余地がなくなる上、市町村の自主性はこれにより確立し、これ以上さらに大都市のみに対し、特殊の地位を与える意義は消失する」とし「特別市制実現の運動は、シャープ勧告による三者間における再配分が完全に実施されるまでの間、一時これを停止する適当な措置を講ずるとともに、現行特別市制度は再検討せられたく要望」というもので、なお書きで「特別市制を全面的に削除するか、困難ならば少なくとも「特別市は、都道府県の区域外とする」の規定の削除を希望する」としているもので、シャープ勧告とそれに続く地方行政調査委員会議に向け、改めて特別市制度の再検討を求めたものである。

（3）地方行政調査委員会議（神戸委員会）の勧告

地方行政調査委員会議は、シャープ勧告によって設置されることになった委員会、「地方自治を充実強化して国政の民主化を推進するため、地方自治を基底とする市町村、都道府県及び国相互間の事務の配分の調整等に関する計画につき調査立案し、その結果を内閣及び内閣を経由して国会に勧告する」（地方行政調査委員会議設置法（昭和 24 年法律第 281 号）第 3 条 1 項）もので、この計画は、「①市町村、都道府県及び国相互間の事務の配分の調整②地方公共団体の機関に委任して行う事務の調整 ③前二号に掲げる調整に照応する国庫補助金等に関する制度の改正④前三号に掲げるものを除く外、市町村、都道府県及び国相互間の事務の配分の調整に伴い必要な事項」に関するものである。（同法第 3 条 2 項）

地方行政調査委員会議の議長には神戸正雄京都市長がついたことから、いわゆる神戸委員会と呼ばれるものである。（6）

地方行政調査委員会議は 1950（昭和 25）年 1 月から活動を開始し、1950（昭和 25）年 10 月 14 日に「国庫補助金制度等の改正に関する勧告」を出す。これは翌年度の予算編成を控え、国庫補助金制度、災害復旧費国庫負担制度及び地方債制度について、さしあたり 1951（昭和 26）年度に実施すべき事項を内容としたもので、同会議の勧告といわれるものは、第一次勧告としての「行政事務再配分に関する勧告」（昭和 25 年 12 月 22 日）と、第二次勧告としての「行政事務再配分に関する第二次勧告」（昭和 26 年 9 月 22 日）である。（7）

①第 1 次勧告と「行政事務再配分に関する五大市の意見」

地方行政調査委員会議の第 1 次勧告は「地方分権の方向を堅持しつつ、今日のわが国の社会経済情勢及び各種の行政事務の実態に即して、中央と地方との間に新た

なる共同関係をうち建てることをめざして、ここに市町村、都道府県及び国相互間における事務配分の調整についてその計画の大綱を勧告」したものである。8)

第1次勧告では、シャープ勧告の事務再配分の三原則を明らかにし、国の事務として、(1)外交に関する事務(2)幣制に関する事務(3)国の組織及び財政に関する事務など、29の事務を列挙し、国の事務に配分されるもの以外のすべての事務は、地方公共団体の事務とすべきとした。地方公共団体の中で府県と市町村との間の事務配分ということでは、(1)として市町村優先の原則を掲げ、(2)としては府県に配分される事務として「市町村の区域をこえて処理しなければならない事務」「市町村で処理することが著しく非能率又は著しく不適當である事務」を配分すべきものとし、(3)として大都市などについては引き続き研究するとした。9)

五大市は1950(昭和25)年3月9日に「行政事務再配分に関する五大市の意見」を提出している。この意見において、次の5原則を提示した。(1)地方住民、公共福祉に密接な関係にある事務、例えば産業、経済、保健衛生、民政、教育、土木建築、上下水道、市街地交通に関する行政事務は警察、消防の如くこれをすべて地方公共団体の自治事務とすること。(2)地方公共団体の自治事務の処理については、原則としてこれを市町村に掌らしむべきであり、とくに大都市においてはもっぱら市に掌らしむべきである。(3)事務の性質上国政事務として国に留保し、執行の権限を地方に委譲する場合には、いわゆる機関委任の形式は極力これを排し、団体委任の形式をとるべきであり、都市においては市の委任事務とすべきこと。(4)前項の国政事務の処理については、国家は主として地方公共団体の処理すべき事務の基準を定めるにとどめ、委任事務に対する監督は極力これを廃すること。(5)事務再配分に応じて財源の適正配分を行うべきことである。

これに対し全国知事会が1950(昭和25)年7月に「行政事務再配分に関する意見」を提出している。この中で「若し都市が県市の外に独立したり、府県の行政干渉を否認するが如きことになれば、地方の行政が割拠主義の弊に陥り、跛行的なものとなって地方の円満なる発展を望み難いのみならず、これが為府県の弱体化を来たし遂には府県の所在を否定する結果ともなり一部が全体を破壊する一方的な主張であると断ぜざるを得ない。しかして五大都市の行政簡素化については今回の事務配分に際し適正に解決すべきである」と主張している。10)

②第2次勧告と「大都市制度確立に関する意見書」(昭和26年2月23日)

五大市は「大都市制度確立に関する意見書」を調査委員会議に提出した。この内容は、第1に「事務配分と大都市制度の確立」として、第1次勧告で府県の処理すべき事務も明確にされたことから、府県をしのぐ力の大都市はこれと同じ位置にすることなどを提示し、第2に「残存府県の問題」として、残存部分の一県として力のあること、それと大都市との関係は協調関係にあること、及び府県の規模の合理

化の検討などを提言し、「結語－地方自治法の改正」として、次のようにその理由を示し、住民投票の範囲を決めた法の改正を求めた。11) 結語の部分については、「大都市制度の確立は大都市の府県からの完全なる独立を意味し、大都市の現行行財政のもつ矛盾と困難を解決するための唯一の方途と考えられる。その制度としては大都市市民の数十年來の要望によって、すでに現行地方自治法において「特別市」として一応確立されている。しかるに現在に至るまで、その実施をみていないのは、その実現の方法において府県民投票という不合理な立法が存在しているからである。従って、府県民投票の規定である地方自治法第 265 条第 7 項は直ちに削除するような改正がされるべきである。その理由は「①特別市を指定する法律が憲法第 95 条にいう「一の地方公共団体のみに適用される特別法」なりや否やについては議論の余地がある。地方自治法において一般的な制度としての特別市なる地方公共団体を認め、これに該当する地方公共団体を創設することは一定の条件の下に市を創設するのと同様に特別法に該当しないと解すべきものである②仮にこれに該当する特別法と解するとしても、特別市指定の法律は五大市のみに適用される法律であって、所在府県に適用される法律でないことは明らかである。従って同法第 261 条による住民投票は「特別市の指定を受ける市」の住民投票と解するのが憲法及び地方自治法の精神に合するものと信ずる」というものである。

第 2 次勧告では、「大都市に関する特例」について勧告されている。この部分の具体的な内容は「大都市行政の特殊性及び大都市の行財政能力の優越性は、事務の再配分にあたり、十分に考慮されるべきであり、他の市町村との画一的な取扱は、避けなければならない。既に、第一次勧告において高等学校、児童相談所、卸売市場及び道路に関する事務につき特例を設けたが、同勧告において府県の事務とされたもののうち、更に次に掲げるものは、これを大都市の事務とすべきである。これらの事務を除いたもの、たとえば、地方計画、職業安定、農地調整、自動車運送等に関する事務は、大都市の区域において行うことを適当」とするものであるとし、①の生活保護施設の設置及び管理並びに公益法人の設置する生活保護施設についての監督に関する事務から⑬の中小企業協同組合、農業協同組合、土地改良区、農業共済組合、森林組合及び水産業協同組合に関する事務」までの 13 事務が列挙された。さらに「大都市における事務の再配分に関連して、大都市の区域における特別市制の実施が問題とされている。従来、大都市に特別市制を必要とする主な理由として、その区域における二重監督及び二重行政の弊害が指摘されて来たのであるが、当会議は、事務の再配分が勧告通り実施されることにより、これらの弊害は、ほとんど除去されるものと考ええる。また、大都市における自治行政を更に積極的に推進する制度を考えるにあたっては、各都市は、それぞれ人口、面積はもちろん、文化的、社会的経済的諸条件において特殊の事情を存しておるから、これら諸般の事情を考慮すべきであり、且つ、ひとり大都市の事情ばかりでなく、大都市と残存区域との関係及び残存区域における自治行政を進展させる方途を考慮する必要が

あるので、現行の特別市制が適当か、その他いかなる制度が適当であるかは、各都市について具体的に扱うべきである」というものである。12)

第2節 市町村自治体警察の廃止

(1) 市町村自治体警察の設置

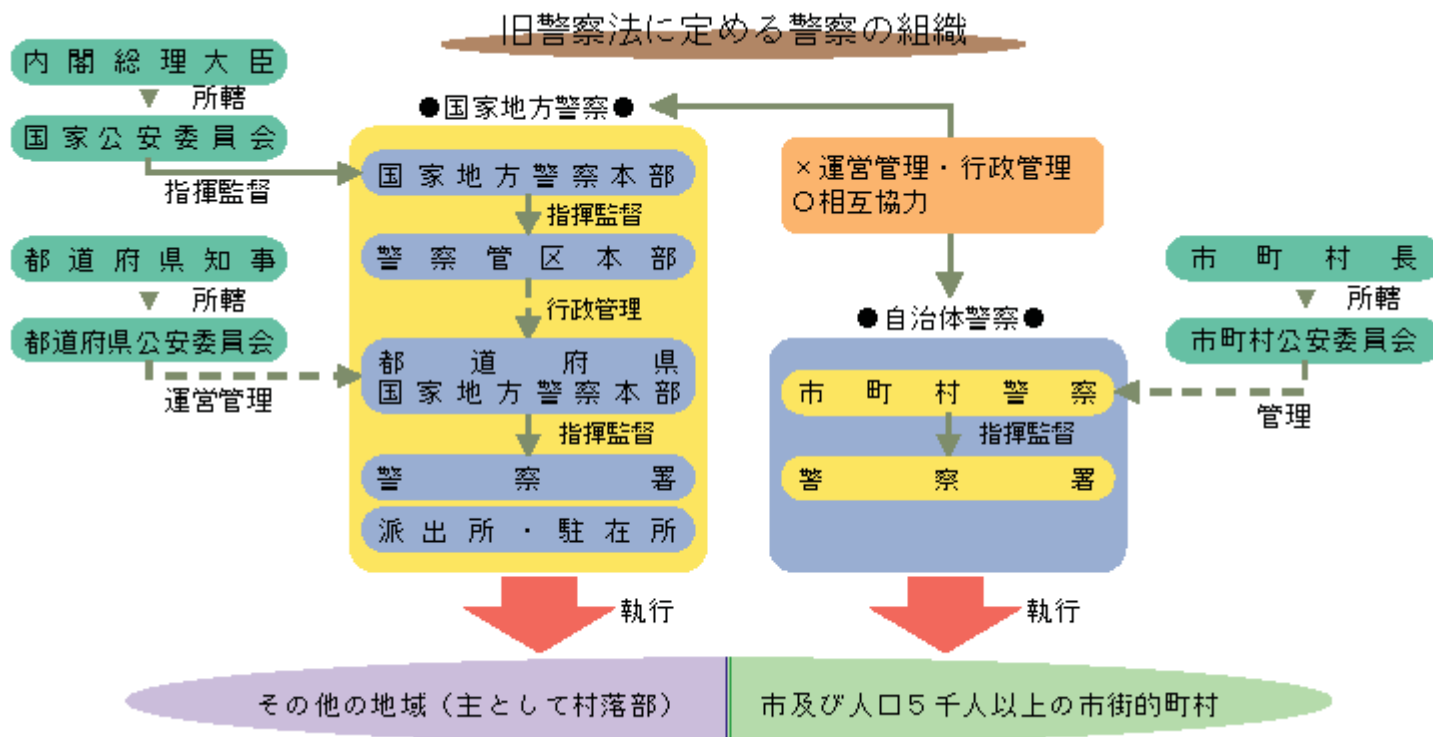
戦後日本における地方制度の民主化の中で、行政権限強化という点で最も重要なものは、警察・消防・教育の3点があげられる。

我が国の警察は明治以来、中央集権的な国家警察として内務省の支柱となってきたものであったが、1947（昭和22）年12月17日に旧警察法が制定され、新しい警察が発足した。この制度では、市町村自治体警察と国家地方警察の二本だてとなった。（図表－5－1参照）

旧警察法の理念と特徴は3点があげられる。13) 第1には、警察の地方分権である。それまでの国家警察制度を改め、市町村の自治体警察を基本とした。すべての市及び人口5,000人以上の市街的町村は自ら警察を維持する一方、その他の地域（主として村落部）は国の機関である国家地方警察の管轄とした。市町村警察は、国家非常事態の場合を除いて、国家地方警察の指揮監督を受けず、また、都道府県の国家地方警察は、知事の所轄の下に置かれる都道府県公安委員会がその運営を管理した。第2には、警察の民主的管理である。警察を民主的に管理し、かつ、その政治的中立性を確保する制度として、公安委員会制度を採り入れた。公安委員会は、市民の代表者たる委員によって構成される合議体の機関であり、国、都道府県及び市町村に置かれ、内閣総理大臣、都道府県知事及び市町村長から独立して職権を行使した。第3には、警察の責務の限定である。警察の責務を、国民の生命、身体及び財産の保護に任じ、犯罪の捜査、被疑者の逮捕及び公安の維持に当たることとし、警察の活動は厳格にその責務の範囲内に限られるべきことを明らかにした上、権能の濫用を戒める旨を特に規定したことである。

自治体警察の数は、1950（昭和25）年12月末日現在で、235市（全市）、1283の町、78の村及び市町村による24の組合警察で、合計1620の市町村警察となった。この民主的警察が身に付くにつれ、しだいに有効に機能するようになり、1950（昭和25）、1951（昭和26）年ごろから検挙率も上昇の一途をたどるようになったといわれている。14)

図表— 5 — 1 旧警察法に定める警察の組織



出典：「平成16年警察白書」（平成19年9月）

(2) 横浜市の事情

地方制度改革、地方自治権拡大の動きの一環として発足した自治体警察について、横浜市の反応をみると、1947（昭和22）年10月9日に発表された警察権の地方委譲に対し、石河横浜市長は「意外に早く実現をみたことは地方行政のために真によろこびに堪えない。地方行政の大きな障害となっていた警察権がいま地方に移譲されることが示され、おそらく近く続いて財政、教育その他の大幅な権限が地方に渡されると思うが、そうなれば知事の権限は頗る縮小されいよいよ本当の意味の自治体が確立出来ることになることは、地方諸都市と共によろこびに堪えない。然しこの実現がこんなに早く行われる事になったのは何としても今までの特市問題の論議が当局に強く反映した結果だと思う」という特市問題と関連付けた談話を発表した。(15)

このように、地方自治の民主化に向け、警察権限の移譲を教育やその他の移譲に続けていき、特別市制への動きが加速していくことに対する期待感も垣間見ることが出来る。横浜市にとっても市警の設置は、特別市に向けた第一段階としてとらえていたわけである。

市警発足に先立つ1953（昭和28）年1月20日の横浜市会全員協議会では公安委員候補者3名（「勤労大衆」代表近藤武雄、「中小商工業者」代表葛谷寛治、「学識経験者」代表吉沢忠兵衛）の選任が了承された。また、初代の警察局長（警察

本部長)には神奈川県警察本部に10年間の勤務経験のある内務省の小林正基を充て、1948(昭和23)年3月7日に自治体警察である横浜市警が発足した。

横浜市警発足前の1948(昭和28)年3月1日の横浜市会は「政府におかれては、全額国庫負担の方途を確立し至急交付せられるよう特段の御高配を賜り」という財政面への配慮を求める意見書を採択している。国費の不足については、近藤公安員会委員長が、1948(昭和28)年4月26日の市会全員協議会で、「取り敢えず三千万円の目標を定め、全市民を対象とし一戸あたり百円以上の寄付を求める。さらに、5月25日には、行政に関係する市内各種団体を横浜市治安協力会として組織し、広く一般から財源不足を補うことへの了解を得ている」と述べているように、市警発足時から財源不足の問題を抱えていたわけである。16)

財源問題を抱えつつも横浜市全体で1939名の警察官は国家権力を離れ、自治体横浜市民のための市民ポリスとなって再誕したわけである。17)

横浜市警察本部はとりあえず県庁に置かれた後に、横浜駅東口前に新設された庁舎に置かれ、4部12課、警察署12、派出所124、駐在所43、出張所13という体制でスタートした。また、警察改革に伴い警察の一部門であった消防も分離独立し、消防組織法で自治管理方式の消防組織となった。設置された消防局は6課、1訓練所、8消防署、22消防出張所がおかれ、定員1978人、消防車82台、消防艇4隻、救急車2台の体制であった。18)

さらに、横浜市警察は、自治体警察のメリットを活かすため、1949(昭和24)年6月に全国に先駆けて警ら課を新設し、アメリカ式の巡察制度(パトロール)を取り入れ、1950(昭和25)年には内勤を減らし外勤に振り分ける「警ら第一主義」の方針で外勤警察の強化を図り、1950年末には無線自動車警ら隊が発足した。この結果、1951(昭和26)年以降の検挙率は全国一であった。19)

(3) 大都市警察の存置運動

シャープ勧告でも指摘されたように、戦後地方制度改革で市町村へ権限移譲をしつつも、それに見合う財源については移譲されない傾向があったが、警察についても例外ではなかった。そのため、財政基盤が弱い町村などは、警察を維持していくことが困難になった。

政府は1951(昭和26)年6月に「警察法の一部を改正する法律」を公布・施行した。この法律では、自治体警察については、小自治体が警察を維持することが財政負担、人事管理、警察活動の能率等の観点から議論されて来たことに鑑み、現に警察を維持する町村は、住民投票によりその存廃を決定し得ること等を定めた。現在自治体警察を維持している町村は、住民投票によってこれを廃止することができ、一旦廃止した後再び維持することもできることとするものである。20)

1951(昭和26)年7月から9月までの3か月間で、自治体警察を持つ町村1,314のうち1,028町村(議会議決によるもの1,019、住民の請求によるもの9)におい

て住民投票が行われ、秋田県鷹巣町、三重県木本町、和歌山県九度山町、兵庫県西脇町の四町村（77.9%）は自治体警察の廃止を決定した。

神奈川県内の町村の例では、21ヶ町村17署の廃止が決定し10月1日をもって国警に切り替えられた。住民投票の結果は図表－5－2のとおりである。投票率は低く、住民の警察制度に対する関心の薄さを示すものであるが、賛成が78.8%、反対は21.3%という比率であった。21) 神奈川県内における町村の自治体警察維持に関する住民投票については、神奈川県史に収録された「自治体警察維持に関する住民投票について」の中では、「松田町の住民投票（9月1日）を皮切りに21ヶ町村が投票し寒川町（9月29日）を最後として一応の結末を告げた。すなわち逗子町、相模原町の二署を除く17署が国警に編入され新たな機構の下に発足したのである。さらに、町村における大多数の自治警が廃止の運命に至ったことは、関係町村はもとより少くとも地方自治確立に関心をもつ者として反省してきることがあるのではなかろうか。警察法制定の目的は「国民のために人間の自由の理想を保障する日本国憲法の精神に従い、又地方自治の真義を推進する観点から」というにあった。国際情勢の変化に伴う国内治安維持の強化、町村財政危機の深刻化という二点から改正が要望された。しかしながら存廃を決するに当っては真に町村民の自由な自発的判断によるべきことは当然である」と記述している。

町村における自治体警察廃止の推進は、大都市を含む全市町村の自治体警察廃止への道を開いたものとして重大な意味を持つものであった。22)

図表－５－２ 神奈川県における自治体警察維持に関する住民投票結果

(昭和 26 年 10 月)

町村	有権者	投票者数	投票率%	投票総数	有効投票	無効投票	賛成	賛成率	反対	反対率	廃止存置	投票日
葉山	8501	1571	18.3	1571	1531	40	1206	78.8	325	21.2	廃止	9.27
三崎	10772	3228	29.9	2228	3145	83	2034	64.7	1111	35.3	〃	9.21
座間	5880	2531	43.0	2531	2489	42	2012	80.8	477	19.2	〃	9.5
寒川	5692	3333	58.6	3333	3227	106	2419	74.9	808	25.1	〃	9.29
大和	9229	2719	29.4	2716	2661	55	1814	68.2	847	31.8	〃	9.18
渋谷	4787	2704	56.5	2704	2630	74	2117	80.5	513	19.5	〃	9.18
大磯	8444	2554	30.2	2554	2485	69	1993	80.2	492	19.8	〃	9.25
二宮	6501	1573	24.2	1573	1543	30	1305	84.6	238	15.4	〃	9.25
国府	3044	1037	34.1	1037	1033	4	952	92.2	81	7.8	〃	9.25
大野	5559	2264	40.7	2264	2198	66	1852	84.3	346	15.7	〃	9.10
伊勢原	3879	1978	51.0	1978	1949	29	1646	84.5	303	15.5	〃	9.15
秦野	8440	3368	40.4	3368	3322	46	2735	82.3	587	17.7	〃	9.33
南秦野	3973	2453	61.7	2453	2429	24	2137	87.9	292	12.1	〃	9.25
松田	3966	2313	58.3	2313	2276	37	2067	90.8	209	9.2	〃	9.1
山北	5674	3110	54.8	3110	3062	48	2166	70.7	896	29.3	〃	9.15
南足柄	3685	1610	43.7	1610	1580	30	1081	68.4	499	31.6	〃	9.25
国府津	4140	1481	35.8	1481	1433	48	1096	76.5	337	23.5	〃	9.20
酒匂	4062	1182	29.1	1182	1149	33	755	65.7	394	34.3	〃	9.20
真鶴	3354	1433	42.7	1433	1413	20	1150	80.3	263	19.7	〃	9.22
湯河原	5290	2095	39.6	2095	2061	34	1697	84.2	364	15.8	〃	9.28
厚木	5847	2608	44.9	2608	2492	116	2064	82.8	428	17.2	〃	9.20
合計	120719	47142	39.1	47142	46108	1034	36298	78.7	9810	21.3		

出典：神奈川県編「神奈川県史資料編 12 近代・現代（2）」1977年 515頁

自治体警察は、警察の民主化を図るものとして画期的な意義を有するものであったが、我が国の国情が十分に加味されていない面もあり、「平成 16 年警察白書」の中では、次のような問題点が指摘されている。

それは、第 1 には、警察組織の細分化による問題で、市町村警察制度を採り入れた結果、1,605 にも上る自治体警察が置かれ、警察活動の単位が細分化された。このため、集団的又は広域的な犯罪等に対して、効率的かつ的確な対応をすることが困難となったことである。第 2 には、市町村警察の経費をめぐる問題である。自治体警察の経費は、特に小規模の自治体にとって重い財政負担となった。その一方、国家地方警察の管轄とされた人口 5,000 人未満の町村では警察経費が全額国費負担となり、均衡も失っていた。また、警察機構を二本立てとし、組織も細分化したことで、組織の複雑化と施設、人員等の重複が生じ、不経済で国民に大きな財政負担を強いるものとなったというものである。第 3 には、事務の性格に関する問題である。警察事務は、国家的性格と地方的性格を併有するものであるにもかかわらず、単なる地理的な区分によって、国又は地方のいずれかの性格に偏った組織により分担されることとなった。しかも、それは、首都警察として国家的性格の強い事務を処理する警視庁に対しても、国の関与は全くなく、経費も自治体の負担とされる一方で、国家的性格の弱い事務を処理する村落部の警察が、国の予算によって維持され、地方公共団体の議会の監督が及ばないなど矛盾のある分担であった。第 4 には、公安委員会制度と政府の治安責任の問題である。公安委員会制度は、新しい警察管理方式として高く評価されたが、反面、国家公安委員会の内閣に対する独立性が強かった。そのため、治安に関して内閣が政治責任を十分に果たすことができず、こうした観点からの民主主義の要請に反するとの疑問が呈されたというものである。

このような理由のもとに、1951（昭和 26）年 6 月の町村の自治体警察は住民投票で廃止を可能とした一部改正に続き、1953（昭和 28）年 2 月の第 15 回国会に根本的な改革案が提出された。改正案の内容は、国家公安委員会を諮問機関に改め、自治体警察と国家地方警察を廃止して、国家警察的性格の強い府県警察を置き、五大市には任意設置することなどを規定した。全国知事会はこの改正案に対して、1953（昭和 28）年 2 月に「警察制度改革に関する要望」の中で「自治体警察と国家地方警察を統合して府県単位の自治体警察を置き、府県公安委員会をしてその管理に当たらしめる」ことを基本に、大都市警察の特例についても反対した。

一方で、五大都市は、法案提出に先立ち、1953（昭和 28）年 1 月に「五大市自治警存続に関する陳情書」を提出している。これによると「五大市の治安は、首都東京の相並んで、我が国全体の焦点たる地位にあり、又大都市特有の複雑高度の警察問題を有するものでありまして、五大市は現在までに、質量ともに大都市警察行政特有の要請に応え得る有力な近代的警察組織を、市民連携の下に民主的且つ能率的に建設し、これを保有しているのであります。従って、五大市の自治警察は、改

革の府県自治警察と同列に置き、そのまま政府機構に直結し、その国家的警察制度の中核として、そうして民主的能率的な運営を確保することが最も現実に即せる良案と信じるものであります。われわれ五大市は、政府が今後の成案及びその実現に際し、首都東京と相並ぶ大都市警察行政の重要性及び独自性を認識せられ、五大市警察を独立単位として存続し、その自治的運営を確保するよう処置せられることを切に要望して止まらない次第であります」としている。これに対して、五大府県議会治安常任委員会は五大市が同法を特別市制の足がかりにしようとしている、ということで五大市自治体警察存続に猛反対することとしている。23)

1953（昭和 28）年 10 月の地方制度調査会の答申では、「警察事務の配分に関する事項」の中で「現在の国家地方警察及び市町村自治体警察を廃止して、府県及び大都市単位の自治体警察を設け、公安委員会の下に置くものとする。この場合においては、中央機関を設け、警察相互の連絡調整及び教育、鑑識、通信等の施設の維持管理に当らしめるものとする」とし、府県自治警察との併存は五大市自治体警察までに限定していた。

この警察法改正案は、1953（昭和 28）年 3 月の吉田内閣不信任案可決と衆議院解散により廃案となった。

しかし、1954（昭和 29）年 2 月に、政府は第 19 通常国会に再び警察法改正案が提出されることになった。この案では、第 15 国会に出された案で「人口七十万人以上の大都市は市議会の議決により、都道府県警察に準ずるものを置くことができる」とした規定を削除し「都道府県に都道府県警察を置き、国家地方警察及び市町村自治体警察を廃止する」と規定するなど、五大市自治体警察を廃止する集権的のものになっていた。24)

政府・自由党の態度変更の事情として、1954（昭和 29）年度緊縮予算編成に関し、自治庁関係で五大市の自治警も残さないことで歳出削減を図ったことなどが要因とされていた。25) 五大都市市長、市会代表者等と各市選出の国会議員が法案提出に先立つ 1 月 13 日に大都市警察存続要望の決議を行った。横浜市は「警察は原則としてその地区住民のもので、横浜市警の検挙率は 51 年以降は全国一であり、市から県に統合されても負担は市税から県税に代わるだけだ」とし、官僚化・権力化に反対の態度を表明している。26)

法案は国会内でも激しく対立したが、五大市の市警察廃止は 1 年延期するという保守三党の修正案が 5 月 15 日の衆議院で可決、参議院でも 6 月 7 日に可決し、7 月から施行されることになった。

五大市はこの改正案に納得せず、1954（昭和 29）年 5 月に「五大市警存続要望」を、1 年存続に伴い、1954（昭和 29）年 8 月に「財源措置に関する要望」、1954（昭和 29）年 10 月に「警察財源の臨時措置に関する要望」を提出した。

横浜市会は、6 月 27 日に、「7 月 1 日より施行されんとする警察法は、過去 6 年間の民主的都市自治警察の精神を根本から破壊するおそれあるものとして、我等の

断じて承服出来ざるものである。殊にその法律の成立に多大の疑惑あり、市会はこれに関連する条例等の審議に当っては、慎重なる態度を以て臨むものである。ここに我が横浜市会は、あくまで地方自治の基盤を擁護し、真に民意に基く都市警察存置の初志の目的を貫徹するとす」と決議した。

さらに、横浜市会は国会の決議に対し決議無効の立場をとり、警察関係条例の審議については、審議未了に持ち込み、三人の公安委員は8月2日「旧警察法に基く公安委員の地位確認並に新警察法不執行請求」を東京地方裁判所に提訴するなどの抵抗を示した。27)

(4) 市町村自治体警察の廃止と特別市制の関係性

政府は、地方分権の一環として設けられた自治体警察について、財源保証を拒みつつ、警察力強化と運営の能率化を唱えて自治体警察の廃止を目論んだ。

五大市市長は連名1953(昭和28)年1月「五大市自治警存続に関する陳情書」を發表し、「五大市は現在までに、質量ともに大都市警察行政特有の要請に応え得る有力な近代的警察組織を、市民連携の下に民主的且つ能率的に建設し、これを保有している」ので、五大市の自治体警察は、改革後の府県警察と同列に存続を要望した。前述したとおり、1953(昭和28)年2月には警察法改正案が提出され、自治体警察と国家地方警察は廃止し、国家警察的性格の強い府県警察を置くが、五大市は市議会の議決で府県警察に準ずるものを置けるという規定であった。しかし、同年3月の吉田内閣不信決議案可決と衆議院解散で廃案に終わった。

翌1954(昭和29)年2月、政府は五大市の特例を認めない警察法改正案を上程したが、横浜市は1954(昭和29)年1月に「警察制度改革問題の経過と大都市警察の存置理由書」をまとめている。27) 14頁の冊子の最後のむすびとして「要するに五大都市は市民の利益のためにも、国民の利益の立場からも、大都市警察は残さねばならぬと主張してきました。この主張を貫徹するものは、ただ一つ国民の世論のみです。正しく深く考え、公正な判断に基いて積極的に運動し、これを国会に強く反映させることです。今こそ私達は立ちあげらねばなりません」としているように、国民世論へ訴える意味合いをもっていたと考えられる。問題の経過や大都市警察を存置する必要性を簡略にまとめているので、改めて概観してみよう。

まず、「1. 警察制度改革の今までの経過について」では、「(1) 去年の国会に上程した政府の警察制度改革案の骨子は、現在四百いくつかの独立市町村自治警察と、その他区域を管轄する府県単位の国家警察の二本建てをやめて、都道府県一本に統合した警察と、五つの大都市警察(横浜、名古屋、京都、大阪、神戸)に改めようとしたものであった。(2) 地方制度調査会は、一昨年12月発足以来、総会と調査審議会を重ねて、最後の結論として各委員採決の結果「現在の市町村警察と、国家警察との二本建警察を改めて、府県一本の自治体警察とし、特に五大市には独立の自治体警察を置くのが一番よろしい」という移管の答申をなされた。(3) 政

府の昨年未までの動きは、犬養法務大臣をはじめ、要路の人々の意見は、大体地方制度調査会の意見を中心として考えを練っていた模様で、大都市警察に対しては何人もこれを置くことに異論はなかった。29年度の国家予算の中でも、都道府県警察と、五大都市警察に纏めた改革案を基にして、予算の構成がなされていた。(4)政府の突如たる方針の変更として、1月14日の閣議では、五大都市警察をも、この際府県の中に統合してゆくといい案が決定されてしまった。突如政府が方針を急変した原因としては、①国家公務員72万人の一割、即ち7万2千人を天引行政整理することの計画をたて、その具体案をつくって、関係の各省と折衝の結果、その目的の数字が次第に縮小され、予定の目標が達成できなくなってきたので、そのできない部分を、警察制度の徹底した改革で、整理目標の数字を生み出したいと考えたこと②正月2日に、二重橋事件が突発し、その原因が、二重橋より中の皇居内は国家警察で担任し、二重橋より外は東京の自治警察である警視庁が担任している関係上、両者の連絡が悪く、あの場合、適当な緊急措置がとれなかったということ等が考えられる」としている。「2. 今回閣議で決定した政府改正案の主要目的」では、今回強力に政府が行わんとする警察制度改正の目的、方針は(1)国警と市町村自治警の二本建は、それぞれ重複した警察官と、二重の施設、装備が必要となるので、全国では非常に大きな経費の無駄がある。(2)同一の県下で、一方には市町村独立警察があり、他方に主として農山漁町村区域を担当する国家警察があり、それぞれの命令の系統が違うので、責任の分かれ目がハッキリしない。また、常にゴタゴタして、警察全体としての能率的な敏速な活動ができない。(3)一国の治安を乱すような、国家的な犯罪に、中央の一本の指令で、これに対応できるようにしなければならない。以上の観点に立って、これを改善することによって「金のかからない」「能率のよい」警察にしようというのが、そのネライである」としている。「3. 政府改正案の大きな欠点」では、「五大都市をはじめ全国(280余都市)市長会並びに同議長会は、それぞれの立場と理由で、強くこの政府案に反対しており、その主張は、第1は、民主主義の理念からみた欠点で、地方自治行政の実権は、これを市町村の上に憲法が保障している。市町村は常に府県に優先して地方自治行政の主体性をもっているものである。従って、警察行政も、また本質的に地方行政の重要な部分であると同時に市町村の行政であり、決して国家行政や府県行政ではない。第2は、警察行政の本質から、民主政治の基礎を、おびやかすという欠点である。警察と云うものは、市民の手から遠いところに離せば離すほど、その警察は、官僚化し権力的になってくることは間違いありません。正しい公正な市民までが怖れるような、昔の「コワイ」警察になってはならない。都市市民の警察を県警察にもってゆくと、この点が非常に現在と違って来る」としている。「4. 都市警察と府県警察の調整意見」では、「全国市長会や議長会、又、全国自治体警察公安委員会連合会等では、全国で五大都市と人口が15万人以上ある33都市に都市警察を必置して、その他の区域は府県(44都府県)に統合して合計70程度の地方警察隊に

統合し、それぞれ市民、県民から選出された公安委員の管理統制下に運営されることが、一番実情に合うのではないかという意見をたてました。五大都市側も勿論大賛成であります」としている。

「5. 警察制度改革の最後の一線」では、「政府の方でこうした理想の警察制度を持ち得るように、国力が充実するまでの暫定の期間、国家財政の立場からどうしても今一段の行政費の節約をし、将来健全警察制度が延びるための一時の屈折で止むを得ないというのであれば、その最後の線は、五大都市と府県警察という全快政府が提案したり、また、地方制度調査会がした答申になる。この一線は、五大都市市民の立場からは勿論、国民全体の利益のためにも、絶対に譲ることのできない最後の一線であります」としている。

「6. 何故でしょうか。以下、五大都市警察を存置しなければならない国家的な理由を、次に簡単に述べてみましょう」の中では3点の理由をあげている。「第1は、大都市は、日本の特別地帯であり、特別な都市性をもっていること。五大都市は百万以上の人口が集中し、特別特殊の地帯であり、日本経済を維持し、国民の生活を確立する骨格的な中枢地帯で、一国の治安の乱れる焦点をなす特別な地帯であること。第2は、大都市警察は、この大都市の特性に対処できる特別性格の警察でなければならないこと。特別な装置と専門化された警察知識と、高度の訓練を積んだ特別の組織運営を保障される特別な警察をもたなければならないが、横浜市は現にこれを持ち、今後もますます程度の高い使命を立派に果たすことのできる警察を育てようとしている。第3は、大都市警察の特性は、府県警察の中では確保できなくなる。今回の政府案のように全国的に少しの特長のない、程度の低くて足りる府県一本の警察組織の中に入れてみると、そのトタンに大都市警察に必要な特性は、抹殺されてしまう。6か年間、市民が育ててきた、この質度の高い、しかも、最も民主的な警察を何故無くさなければならぬか、それは国民の利益にも市民の利益にもならない」としている。

「7. 大都市警察の規模は、府県に一本化された警察より遥かに大である」では、「横浜市の警察官は現在3,400人で44都府県に一本化された場合の警察官の数字を比べてみると、横浜市警察よりも大きな警察となるのは、福岡県の4,800人だけで、次に続くものは静岡県警察が2,700人で、五大都市で一番少ない神戸市警察の2800人より小さい。五大都市警察は、そのままで全国の府県警察のどれよりも大きな規模と内容を持っている」と説明している。

「8. 大都市警察を府県に移しても経費は別に大して減額されない」の中では、「警察が市から県に統合されても、市税が県税に変わるだけで、警察の経費が市民の負担から全部なくなったり、また減額されたりいたしません。政府は29年度予算で市民税の一部を県税に移したり、その他平衡交付金並びに交付税等の市と府県との配当を入れかえています」と説明している。

「9. 五大都市の警察は、今回の政府の方針に従えば、約15億円程度は確実に節

約できます」の中では、「横浜市は昭和 23 年市警発足以来、その機動性強化と運営の合理化により、漸次能率を高度化し、年々警察官を減員して参りましたが、最初 3,800 人であった定数が現在では 3,400 人になっており、今回の政府方針に基く 4 年間縮減計画に従えば、その計画完成の暁には、確実に 1 ヶ年約 2 億円以上を節約できる。五大府県側が、此の上更に統合すると 25 億円節約できると言っておりますが、大変無責任きわまる無茶な誇張数字です」としている。「警察制度改革の問題の経過と大都市警察の存置理由書」が示す大都市への警察存置の主張は、五大都市への特別市制の必要性の主張と類似するものであった。

このように具体的な考え方を示した世論への訴えかけをし、「警察は原則としてその地区住民のもので、横浜市警の検挙率は 1951 年以降、全国一であり、市から県に統合されても負担は市税から県税に代わるだけだ」とし、官僚化、権力化に反対の態度を表明したが、五大都市警察は 1 年延期する修正のみで、警察法は 1954（昭和 29）年 6 月 7 日に可決され、市警は解消されるととなった。国家警察的性格の強い府県警察の設置は、市町村から府県への権限、財源の移譲に直結するものであり、五大都市に特例を認めないことにより、中央政府を頂点とし、都道府県—市町村という垂直的な地方自治二層制を形成していく大きな流れとなったのである。

五大都市警察を廃止する警察制度改革と特別市制との関連性については、伊藤正次は「1954 年の警察制度改革は、特別市制度の帰趨に大きな影響を与えることになった。そもそも 1953 年 10 月に提出された第一次地方制度調査会の答申では、国警・自治警を廃止した上で、府県および大都市を単位とする自治体警察を設置することとされていた。しかし、当時の吉田茂内閣は、行政整理を進める観点から、大都市には警察を設置せず、都道府県警察に一本化する方針を固めた。こうした方針に対しては、人口 30 万以上の都市の警察を存置することを主張していた改進黨のみならず、与党自由党の五大市選出議員からも批判が寄せられたが、結果的には自由党・日本自由党・改進黨保守三派の妥協が成立し、衆議院では法案修正が行われた」と整理した上で、「現在提案されている二つの大都市制度改革論—「特別区」設置構想と「特別自治市」構想—は、府県と大都市の対立を政令指定都市制度で縫合した「1956 年体制」に変革を迫るものである。大都市制度の「1956 年体制」は、警察制度の「1954 年体制」に先導され、両者が相互補完関係に立ちながら都道府県—市町村の二層制自治構造を支えてきたという経緯がある。それゆえ、大都市の「1956 年体制」を変革するに際しては、警察制度の「1954 年体制」が桎梏として作用する」と指摘する。29)

市町村警察が出来る以前における特別市制運動の際にも、市が府県から完全に独立することになった場合の警察業務が最大の問題であったことから、市町村警察の廃止は、単に警察事務の都道府県警察への集約というだけでなく、地方自治制度の根幹に結びつく改革であったのである。30)

第3節 特別市条項の廃止と地方制度調査会の審議と指定都市制度の成立

(1) 地方制度調査会の設置と審議

五大府県と五大都市の対立は、特別市制に代わる制度構想を希求することになった。それは、1952（昭和27）年に自治庁が設置され、同時に設置された地方制度調査会で検討することになった。

地方制度調査会は、1952（昭和27）年12月に第1次地方制度調査会が設置されたのを皮切りに、2013（平成25）年時点で、第30次までの地方制度調査会が設置され、「日本国憲法の基本理念を十分に具現するように現行地方制度に全般的な検討を加える目的」に従い、「地方制度に関する重要事項」を審議する機関である。30)

第1次地方制度調査会は、1953（昭和28）年10月16日に「地方制度の改革に関する答申」を提出している。この中では、「市町村については、基礎的な地方公共団体であるということで意見は一致しているが、府県については、様々な理由により検討すべきことが多く、現在の府県は区域が狭小にすぎ、性格的にも地方自治体なのか国の出先機関なのかはっきりしない」といった意見が多数出され、「府県の規模の合理化については、その実態に即応し、道州制等の問題と併せて考慮するものとする」とされた。31)

さらに、大都市制度については「差し当って事務及び財源の配分により、大都市行政の運営の合理化を図る」とし、「①大都市に関する府県知事の許認可権を整理する②大都市の区域内において行う府県の補完行政とみられるものは大都市に移管③法令による委任事務で、広域的または統一的処理を必要とする事務以外のもは原則として大都市に移管。営造物、施設の設置等サービス行政に属するものについては、府県、大都市の協議によりその範囲を決める④府県の区域内での大都市とその他市町村との連絡調整は府県が行う」というもので、警察事務については、「現在の国家地方警察及び市町村自治体警察を廃止して、府県及び大都市単位の自治体警察を設け、公安委員会の下に置くものとする」としている。教育については、「義務教育に従事する教職員は、府県及び五大市の公務員とし、教職員に係る行政及び財政上の責任は、府県及び五大市が負うものとする。府県及び五大市の教育委員会は、現行どおり存置する」というものであった。このような答申に対し五大府県は側からの反対は激しく、繰り返し「反対意見」が提出された。32)

答申に対し、内山神奈川県知事、友松茨城県知事、松岡神奈川県議会議長らが少数意見を提出している。（図表－5－3）出席者38名に対し地方行政制度については賛成者8名、地方財政制度については5名と賛同者は少なかったが、大都市への事務配分も各論においては、反対を明確にしている。

図表－５－３ 第１次地方制度調査会答申（大都市制度関連部分）と少数意見

地方制度調査会答申本文（抜粋）	少数意見（内山知事らが提案）
<p>第１ 地方行政制度の改革に関する事項</p> <p>３ 大都市制度に関する事項</p> <p>（１）差し当って事務及び財源の配分により、大都市行政の運営の合理化を図るものとする。</p>	<p>「及び財源」を削る。</p> <p>【出席委員 38 名中賛成 8 名】</p>
<p>（２）右に関しては、左の方針によるものとする。</p> <p>１ 大都市に対する府県知事の許認可権を整理するものとする。</p>	<p>次の但書を加える。「但し、府県知事が広域的且つ総合的見地に立って処理を期待して賦与されたものについては、これを府県知事の権限とすること。」</p> <p>【出席委員 38 名中賛成 8 名】</p>
<p>２ 大都市の区域内において府県が行う補完行政に属する事務とみなされるものは、大都市の事務とするものとする。</p>	<p>次の但書を加える。「但し、広域的且つ総合的処理を必要とする事務は、府県の事務とすること。」</p> <p>【出席委員 38 名中賛成 8 名】</p>
<p>３ 法令による委任事務で広域的又は統一的処理を必要とする事務以外の事務は、原則として大都市の事務とするものとする。</p>	<p>前段「統一的処理を必要とする事務」の下に「(大都市内における道路、河川、港湾等に関する事務を含む)」を加え、後段に次の但書を加える。</p> <p>「但し、広域的利用又は総合的処理を必要とするものについては、この限りでないものとする。</p> <p>【出席委員 38 名中賛成 8 名】</p>
<p>第２ 地方財政制度の改革に関する事項</p> <p>７ 大都市制度に関する事項</p> <p>警察制度及び教育制度の改革その他大都市財政の実情に鑑み、左の措置を採るものとする。</p> <p>（１）大都市の存する区域に係る道府県税について左の特例を設けること。</p> <p>１ 大都市の区域に係る償却資産税、煙草消費税及び自動車税は、当該大都市に</p>	<p>削除すること。</p>

移譲すること。

2 道府県に配付すべき遊興飲食税及び入場税のうち、大都市の区域に係る部分は、当該大都市に配付すること。(

2) 地方交付税の交付基準について特別の配慮を加えること

(3) 地方債の配分について特別の配慮を加えること。

【出席委員 38 名中賛成 5 名】

出典：総務省自治行政局編 2013 年「地方制度調査会答申集」を基に筆者作成

五大市側は「地方自治法中に特別市制の定めがあり、この答申は現行の府県の枠内において、大都市行政の一元化、合理化を図るもので、府県と大都市の間を調整しつつ大都市の特殊性をいかすものとして速かなる実現」を求めて五大市長・議長連名の「大都市制度確立に関する要望書」(昭和 28 年 12 月 29 日)を提出した。33)

しかし、1954 (昭和 29) 年 2 月に国会に提出された新警察法では「人口 70 万以上の大都市は市議会の議決により、都道府県警察に準ずるものを置くことができる。」としていた規定を削除し、府県警察だけにし、五大市の特例をなくしたものであった。五大市関係者の反対運動により、五大市警察を 1 年間存続させる修正したものの、昭和 29 年 7 月に自治体警察を都道府県警察に一元化され、五大市警察も昭和 30 年 6 月 30 日をもって廃止されることになった。このように 1954 年の警察制度改革は、特別市制度の帰趨に大きな影響を与えることになった。34)

さらに、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」が 1956 (昭和 31) 年 6 月に施行されることになるが、5 大都市の特例は教育長の任命や教職員の任命権が 5 大都市教育委員会に属することになったが、5 府県と同様の給与費負担を前提とした税源移譲もされなかった。

1955 (昭和 30) 年 6 月 3 日には、事務配分による大都市特例を規定した地方自治法改正法案が国会に提出されたが、5 府県側はこの法案に反対し、大都市特例を規定するのであれば、特別市条項の削除を求めた。特別市条項の削除により、1956 (昭和 31) 年 6 月に地方自治法が改正され、特別市条項削除の代わりに、16 項目の事務移譲と府県の監督権の緩和等を柱とする「大都市に関する特例」が設けられた。自治庁の見解では、指定都市の範囲は、人口 50 万以上の市であるが、人口 50 万人以上の市はいわゆる 5 大都市のほかに福岡市がある。しかし、今回の大都市特例の主旨は、かねてからの懸案である 5 大都市問題について、一応のケリをつけることになる。したがって、指定都市としては福岡市を除く 5 大都市のみを対象とするというものであった。35)

このように、1956 (昭和 31) 年春の逆コース的地方制度改革・地方自治法改定

に直接関連し、特に五大市の念願であった特別市制条項廃止・指定都市移行の法文改訂に至らしめたものである。36)

(2) 昭和31年の地方自治法改定までの経過

指定都市制度は特別市条項の削除により成立することになるが、五大市は事務配分による大都市特例と特別市は次元が違うものと考えていた。

1955(昭和30)年11月に保守合同により自由民主党が結成されることとなり、自治庁が地方自治法改正法律案要綱を、1956(昭和31)年1月27日に公表した。自民党の五大市・五大府県選出議員懇談会が、2月16日、17日には小委員会(関係府県から各1名の国会議員)が開催された。小委員長は「①18項目の移譲は、府県側も大体可の空気である②特別市制条項は、当分の間停止することを附則出法文化する意見が多かった③右法文化のため起草委員(4名)を選任した。2月21日の五大府県当局との会談の結果、特別市制条項を削除決定したが、22日の小委員会の結論は「①18項目については、行政上府県に残すことが適当である1,2のものを除き大都市に移譲する②特別市制条項は、別に法律で定める日までその適用を停止する」というものであった。

特別市制条項の「削除」と「適用停止」することの間に大きな違いがあると考えたのが、五大市側であった。37) 五大市側は、事務配分による大都市特例と特別市の廃止はセットになるものではなく、当面の措置としての取扱いであるにとらえていたわけである。自民党政策審議会では2月29日に満場一致で小委員会案を承認するが、自民党総務会では結論出ず(3月2日)、党三役、総裁代行委員(鳩山、三木、大野、松野)に一任することになった。その結果は18項目の移譲を認め、特別市条項の削除を決定するものであった。

五大市市長・議長は、岸自民党幹事長と3月3日に面会し、特別市条項の削除は承服できぬと申し入れを行ったが、岸幹事長は「特別市はこの機会に廃止する」と回答したが、「このことは今後引き続いて行われる府県制度の改革、それに伴う大都市制度の改革の場合に特別市の行き方を再び取り上げないというのではなく、その機会には必ず再検討する」と答えたのである。

1956(昭和31)年3月には、五大市議長が連名で脱党届を提出する事態となった。内容は「特別市制に関する条項が、我が自由民主党の手によって地方自治法上から削除されんとするに際しては自由民主党に籍を有する五大都市市会議長として市民に対する責任を果たすことが出来ない。よって、ここに連結して脱党を決意するのやむなきに至った。右御届けする」というものであった。38)

(3) 指定都市制度の成立と地方自治法の改正

1956(昭和31)年6月3日地方自治法の一部を改正する法律案が成立、6月12

日法律第 147 号として公布された。これにより、7 月 31 日に地方自治法の一部を改正する法律の施行期日を定める政令、地方自治法施行令の一部を改正する政令及び地方自治法第 252 条の 19 第 1 項の指定都市を指定する政令が公布され、横浜、名古屋、京都、大阪、神戸の各市が指定された。

指定都市制度は政令で指定する人口 50 万人以上の市が大都市の特例扱いを受けることになったが、五大市問題を解決する手段であったため、法律上の人口要件を満たしていた福岡市は指定されなかったのである。

特別市制度が地方自治法上規定されていながら、実施されていなかったときに比べれば、一步前進のようにもみえるが、府県の存在を前提とし府県の区域内に位置される指定都市制度は一步後退した自治制度で、大都市特例を返上しても特別市条項削除に反対した一部の大都市の意向がありながらも制度が発足したわけである。
39)

第 4 節 第 4 次地方制度調査会「地方制」案の未実施

(1) 第 4 次地方制度調査会の設置

1956 (昭和 31) 年 10 月 30 日に設置された第 4 次地方制度調査会は、第 1 回総会で、第 3 次からの申し送り事項である①公債費などの当面の地方財政に関する問題で未解決なもの②郡の問題③府県制度などの根本的改革の順に取り上げることを選定した。39)

1956 (昭和 31) 年 12 月 24 日に「地方財政に関する当面の措置についての答申」を行った後、府県制度を中心とした地方制度の根本的改革についての議論が行われたが、事務局である地方自治庁のリードが指摘される。1957 (昭和 32) 年 7 月 5 日の第 7 回特別委員会では、鈴木俊一自治庁次長が、「現行制度の不便不都合、欠陥として、①広域行政の要求に即応していない②現行府県の力が不均衡である、③町村合併などの進展により、市町村の実質的な力が非常に高まり、二重行政という面が強まってきた④行政経費の節減乃至行政の近代化の要求、などを列挙し、積極的な府県制度の抜本改革支持」を示唆したのである。40) このような中で、特別委員会、小委員会等の議論を経て、1957 (昭和 32) 年 10 月 18 日に答申を行ったのである。

第 4 次地方制度調査会の答申の内容は、基本方針として「府県制度は、区域の点においても、また、性格及び組織の面においても、幾多の欠陥を有しているので、これら欠陥を是正し、前述の要請に応ずるため、根本的改革を行うことが必要である。以上のような見地において、基礎的地方公共団体たる市町村の充実強化を図ることによって、日本国憲法の基本理念たる地方自治の本旨の実現に資するとともに、現行府県はこれを廃止し、国と市町村との間には、いわゆるブロック単位に、新たな中間団体及び国の総合地方出先機関を設置する」としている。具体的方策として、

「現行府県は廃止し、中間団体として「地方」（仮称）を置き、「地方」は地方公共団体としての性格と国家的性格をあわせ有するもの」としている。また、「地方の区域は全国を7ないし9ブロックに区分した区域」としている。さらに、大都市制度については「大都市行政の運営の合理化を図るため、事務配分の特例その他事務処理上の特例を考慮すること」としている。

この答申は、委員数 53 名中総会に出席したもの 41 名であったが、採決時に 8 名退席（うち 6 名は自民党代表委員）、残り 33 名中 4 名（社会党代表委員と会長）は賛否の態度を示さなかったため、17 対 12 で「地方制案」が採決されたが、実際には一票差による決定であった。こうしたことから答申書には「府県統合案」も少数意見として添付された。41)

これは、「地方制案」は形式上、一応「地方」の自治体的性格を認め、地方住民の代議会たる「議会」を置くことにしているものの、実質上は、国家公務員たる「地方長」が支配する国の総合出先機関的性格が強く、現行府県制度とは根本的に異なり、行政の中央集権化を目指し、地方自治の根底を揺るがす改革であるとして、その審議の過程においても、根強い反対を受けざるを得なかった。その結果、「府県統合案」が少数意見として、あわせて答申されることになったものである。42)

最終答申案への採択結果は図表－5－4のとおりである。

図表－5－4 第4次地方制度調査会最終答申案採択結果

	所属	氏名	経歴
地方案賛成	全国市長会	金刺不二太郎	川崎市長
	〃	中井光次	大阪市長
	全国町村会	山本力蔵	小見川町長（千葉）
	〃	水島計次郎	美作町長（岡山）
	全国市議会議長会	津村峯男	横浜市議会議長
	〃	山本竹司	山形市議会議長
	政府委員	森永貞一郎	大蔵事務次官
	〃	岡松進次郎	行政管理庁事務次官
	学識経験者	河合良成	小松製作所社長
	〃	松隈秀雄	日本専売公社総裁
	〃	坂 千秋	弁護士
	〃	狭間 茂	元内務次官
	〃	三好重夫	公営企業金融公庫理事長
	〃	高橋雄豹	読売新聞社副社長
	〃	野村秀雄	国家公安委員
	〃	汐見三郎	京都大学名誉教授

	〃	高田元三郎	日米通信社社長
三・四府県 統合案賛成	全国知事会 〃 全国都道府県議会議長会 〃 全国町村議会議長会 〃 学識経験者 〃 〃 〃 〃 〃	赤間文三 友末洋治 上条 貢 米山恒治 岡田徳輔 須川勝造 湯川元威 井藤半弥 近藤 操 田中二郎 安芸皎一 時子山常三郎	大阪府知事 茨城県知事 東京都議会議長 鹿児島県議会議長 蕨町議会議長（埼玉） 佐賀関町議会議長（大分） 元農商次官 一橋大学学長 産経時事論説委員 東京大学教授 東京大学教授 早稲田大学教授
両案反対	国会議員 〃 〃	北山愛郎 加瀬 完 松浦精一	社会党衆議院議員 〃 〃
採決時退席	政府委員 国会議員 〃 国会議員 〃 〃 〃 学識経験者	鈴木俊一 古井喜実 額額弥三 床次徳二 徳田与吉郎 小幡治和 佐野 広 長浜政寿	自治庁事務次官 自民党衆議院議員 〃 自民党衆議院議員 〃 自民党参議院議員 〃 京都大学教授

* 前田多門会長は採決に加わらず。

（出典）大杉覚「戦後地方制度改革の〈不決定〉形成」1991年東京大学都市行政研究会 29頁を参照に作成。

1956（昭和31）年6月には、指定都市制度は成立していたが、1956（昭和31）年5月の参議院地方行政委員会で、太田自治庁長官（国務大臣）は、「差し当っては、大都市の実情に即した事務配分によって大都市問題を解決したい。もっとも、右の事務配分のみによっては、大都市問題は根本的に解決するものとは考えていない。いわゆる特別市問題については、さらに根本的に検討すべきものと考えているが、これは府県制度の根本的改革の問題とあわせて解決すべきものと考えている」と政府の統一見解を述べている。43）このような意味においても、特別市問題とも密接に関連する答申だったのである。

一方で、「地方制案」は官治的道州制を導入するものだという批判も多く、その

後は府県統合案がむしろ課題となる。44) さらに、戦前の地方行政体制に対する郷愁であり、戦前体制への回帰が一面もあるがために、各新聞論調の批判もあり、「地方制案」は議論を呼んだが、実施されることなく消えていくこととなった。45)

(2) 「地方制」答申に至る地方側の意見

第4次地方制度調査会の「地方制」答申に至る経過で、各地方団体が意見を発出している。全国知事会は「府県制度、道州制に関する意見」(昭和29年11月10日)、全国都道府県議会議長会は「府県制度の改革に関する意見」(昭和32年8月15日)、全国市長会は「府県制度改革案」(昭和32年6月24日)、全国市議会議長会は「地方制度改革意見」(昭和33年8月)、全国町村会は「現行都道府県制度に関する意見」(昭和32年7月)、全国町村議会議長会「都道府県制度の改革に関する意見」(昭和32年9月11日)である。また、五大市は五大市長、議長連名で「府県制度改革に伴う大都市制度に関する意見書」(昭和32年8月)を、五大府県は翌9月に五大府県知事名で「府県制度改革に伴う大都市制度に関する意見書」(昭和32年9月)を提出している。全国知事会、五大市、全国市長会、全国町村会の意見の概要は次の通りである。

①全国知事会「府県制度、道州制に関する意見」(昭和29年11月10日)

全国知事会は、1954(昭和29)年11月10日に「府県制度、道州制に関する意見」を決議した。意見は第1「基本方針」、第2「改革の要領」、第3「道州制に関する所見」の3章立てとなっている。46)

まず、「基本方針」では、府県制度の根本的改革に当って6つの方針を示している。すなわち、「①国及び地方を通じてその行政内容を再検討して極力行政規模全体を整理縮小すること②国に留保すべき行政は最初限度に止め、地方の自治事務を最大限に認めてそれぞれの責任を明確にすること③府県については地域的規模の適正化を再検討すること④府県と市町村の行政事務についてはそれぞれの性格機能に応じてこれを適正に配分すべきであるが、市町村が地方自治の基盤であることに鑑み、住民に身近かな行政事務は、市町村に移譲することとし、府県は市町村において処理することが不適當又は不可能なものを処理すべきものとする⑤国の地方出先機関は極力整理統合すること⑥国と府県と市町村の行政事務の再配分に即応し税財源を、適正に配分すること」の6点である。

第2の「改革の要領」では、「①府県の地域的規模の適正化を検討すること②国、府県、市町村の三者間における行政事務再配分を断行すること③国、府県、市町村間の税財源を適正に配分すること」の3点をあげた上で、「道州制論等に関する所見として」は、「府県の区域よりも著しく広大な道州における市町村に対する補完調整の行政は、著しく困難性を増加することとなるので、支所等の設置を余儀なくされる。事務の簡素、能率化の名の下に府県廃止を前提としながら、廃止後にお

ける広域行政及び補完調整行政のため、却って複雑、非能率な機構を構想するもので、地方自治の本旨の実現を弱体化せしめる。」と主張するなど、道州制反対を明確にしている。

② 五大市長・議長「府県制度改革に伴う大都市制度に関する意見書」（昭和 32 年 8 月）

五大市は「調査会が今回の府県制度の根本的改革を策定せられるに際しては、かねて御方針に基き、同時に大都市制度についても適切なる答申をなされるよう切望した上で、①府県制度改革については、現行府県制度はこれを廃止し、道州制を実施すべきものとする。府県の行っている自治事務及び国の委任事務は原則として市町村に委譲する②道州制と大都市制度については、大都市は、総合開発等道州的規模において行う事務を除いては機能的に独立するものとする③二、三府県統合論に対しては、今日の段階で要集されている広域的機能を十分に発揮し得ないし、又、現行府県制度の欠陥を解消することはできない。大都市は府県から独立すべきであり、その際、大都市は再編後の府県の事務の一切を行うものとする」としている。

これに対して五大府県は、「五大市の「二、三府県統合論に対しては、今日の段階で要集されている広域的機能を十分に発揮し得ないし、又、現行府県制度の欠陥を解消することはできない。大都市は府県から独立すべきであり、その際、大都市は再編後の府県の事務の一切を行うもの」という主張に対し、「むしろ実行可能な特定の府県においては新府県と大都市との行政一元化による都制に依ってこの問題を解決すべきとし、地方制案については、いかなる形においても賛成できない」と主張した。

③ 全国市長会「府県制度改革案」（昭和 32 年 6 月 24 日）

全国市長会は、「市町村規模が全般的に適正化されるのを契機として次の方針の下に府県制度の改革を断行し、もつて事務の簡素能率化と国民負担の軽減とを図るべきであるとし、普通地方公団体は、基礎的団体である市町村のみとし、現行府県制度はこれを廃止する。自治事務及び国の委任事務は可能な限り市町村に委譲し、特定の広域的行政事務については、特別地方公共団体であわせて国の出先機関の行う広域事務を処理する中間組織（道州）を存置する。首長は市または町村の連合組織が推薦する者から国が任命するとし、議決機関は市又は町村の連合組織の推薦するものと産業代表等につき詮衡委員会をして推薦する者をもつて構成する」と主張した。

③ 全国町村会「現行都道府県制度に関する意見」（昭和 32 年 7 月）

全国町村会は「現行都道府県制度は根本的にこれを改革するの要があると認める

とし、現行都道府県の広域行政主体として不適合なるにかんがみ、すみやかに地方公共団体としての府県はこれを廃止する方針の下に、新たなる広域行政主体として国家的行政の地方的処理をも可能ならしめるために経済構造、交通、地勢を考慮し全国を数ブロックに分ち道州庁を設ける。市町村の行財政能力の進展に応じて府県は道州庁の支分庁的性格に転嫁せしめる」と主張した。

各団体の地方制に対する考え方は、府県と市町村で見解が大きく異なった。五大市を含む市町村は、府県を廃止する道州制を支持したのに対し、全国知事会は、「府県廃止に関連する各種の構想は、合理的根拠も薄く实际的効果も期待し得ないものであって、かかる観念的な改革論は、実現性のあるものとは考えられない」とし、現行府県の存続と道州制の反対を主張した。

(3) 地方制案と五大市

五大市は、特別市への失地回復ということもあり、五大市長・議長連名で「府県制度改革に伴う大都市制度に関する意見書」（昭和32年8月）を提出して、府県制廃止・道州制採用賛成意見を明らかにした。47)

地方制案は自治庁が議論をリードしたということは、前述したとおりだが、道州制への反対が強い全国知事会や全国町村議長会はもとより、社会党を中心とした国会議員、学識経験者が地方制に対して慎重な姿勢であることは明確であったが、なぜこのような行動をとったのであろうか。この点について、市川喜崇は、「(地方)自治庁が府県を単位としてではなく、道州というより広域的な地域を単位として戦前の府県制度の復活を図ろうとしたかということが問題となる」と指摘する。そして、理由の一つとして、「道州制を特別市制と結びつけることによって、政治力のある五大市を道州制推進の側に引き込もうとしたことがあげられる。当時、横浜、名古屋、京都、大阪および神戸の五市は、大都市行政の特殊性、および大都市の充実した行財政能力を理由に、大都市を府県から独立させ、大都市に市としての財源・権限・地位とともに府県としてのそれをも与える特別市制度の実現を目指して、地元選出国會議員等を動員して積極的な運動を展開していた。地方自治庁は、推進運動と反対運動の加熱化を前にして、どちらか一方の側にくみすることは慎重に避けていたものの、やがて五大市の政治力を道州制の推進に向けて動員するという戦略をとるようになった」ことを指摘する。48)

さらに、地方自治庁は「現在の府県の制度及び規模のもとで直ちに特別市制を実現することは種々の弊害をとめない不適當であるが、今後市町村の自治を推進するに当り、大都市につきその特殊事情に即応するように特殊の配慮を加えることは適當である。したがって大都市については都道府県の性格を改める際に特殊の措置を考慮する」として、特別市制は、都道府県の性格を改める際に、すなわち道州制とともにその実現を図るという方針をとるに至った。これと前後して、吉田首相と岡

野国務大臣も、それぞれ道州制を採用する意向と、特別市制は「道州制と関連させて根本的解決を図る」旨をそれぞれ表明している。(49)

当時、特別市制実現の最大の難点のひとつとして、五大市に独立された後の残存府県が規模的・財政的に立ち行かないといういわゆる残存府県問題が指摘されていたが、これは道州制が実現されれば解決される問題であった。当時五大市の強い影響力下にあった全国市長会と全国市議会議長会は、地方制度調査会において、自治庁と旧内務省地方局OBの推進する道州制に賛成することになる。

このように、五大市の思惑と地方自治庁の思惑が一致し、道州制推進に向け共同歩調をとることになったとみることもできる。

1952(昭和27)年4月21日に岡野国務大臣が吉田首相の意向として現在の府県を廃止し道州制を採用すべきという発言に対しては、内山神奈川県知事が「道州制は屋上屋に形となり、行政の簡素化、能率化、住民の福祉増進に寄与して得るか甚だ疑問である。道州は単なる国の出先機関であるから、現在県が行っているような総合行政ではなく、地方自治の後退を招くと思う。道州制をとる理由として日本の狭い国土に府県の数が多すぎることにあると思うが、数府県を一つにまとめるという安易な考え方は現実的でない。二、三の県を適当に統合し強力な自治体とすることが最もよい解決策であると考えるが、現在の府県の区域はそれぞれ地理的、歴史的な円買うがあって出来たもので、その統合はそう簡単にはいかぬだろう。本県の場合も山梨や伊豆半島の東側を合併しても十分に成り立つし、広域行政の要請にも合致すると思う」と見解を表明している。(50)

一方、田中横浜市助役は「2つの改革が必要である。第一は大都市についてはそれに相応しい特別市制を実施し、国と直結させる。第二は府県を統合して道州制に替え、これを単なる国の出先機関とし、または広域行政を行わせ、弱小市町村はここと連絡し河川や道路など大きな問題は特別市も道州と協力するようにすることである。道州は自治体でないということが理念上重要なことである。我々は道州制実現のためにも特別市制を実現することはその突破口になると信じている。なぜなら特市が実現すれば当然府県制を改革せざるを得なくなるからだ」と見解を表明している。横浜市の田中助役が「道州は自治体でないことが理念上重要だ」と指摘するように、自治庁と旧内務省地方局OBの推進する道州制の方向性と五大市が求める特別市の方向が一致しているのである。(51)

地方自治法に規定されながら施行せずに条項が削除された特別市制度と第4次地方制度調査会が答申した「地方制案」(道州制)の未実施により、道州制はもとより府県統合などの府県制度改革も行われず、我が国における都道府県一市町村という地方自治二層制は、制度として安定し定着することとなっていく。

その後も、市町村の合併、指定都市、中核市、特例市などの事務配分の特例制度の拡大が進行し中間団体である都道府県の空洞化が進行していくにもかかわらず、地方自治二層制を変動させる改革は行われず、道州制議論の中でも、府県に替る道

州と市町村という地方自治二層制を前提とした議論に終始している。

第5章註

- 1) 大森彌 2009年「変転する地方自治の制度と運用」『都市問題研究』61巻4号4頁。
- 2) 前掲『大都市制度史』279-280頁。
- 3) 前掲「変転する地方自治の制度と運用」4頁。
- 4) 前掲『大都市制度史』342-343頁。
- 5) 前掲『大都市制度史(資料編)Ⅰ』1229-1232頁。
- 6) 島恭彦は、神戸委員会について、「民主化と反対の政治コースの下では、およそ真の意味の地方財政の再建とか、改革とかいうことは不可能であることを誰しも認めなければならない。ことに日本の地方行政財政のごとき、中央地方を通じる民主的な改革がなければ、真の再建はおぼつかないであろう。その意味で国と都道府県と市町村とを貫く徹底した民主的な改革を考え抜いた神戸委員会の勧告は、現在でも私達のよりどころとなるものとして高く評価されねばならない」と指摘している。(島恭彦 1957年「民主化政策と地方行政調査委員会議の意義—戦後民主化段階における神戸博士の業績を思う—」京都大学経済学会『経済論叢』80巻4号参照)
- 7) 前掲『大都市制度史』355頁。
- 8) 前掲『大都市制度史』360頁。
- 9) 前掲『大都市制度史』388-389頁
- 10) 前掲『大都市制度史』362頁。
- 11) 前掲『大都市制度史』392頁。
- 12) 前掲『大都市制度史』400-401頁。
- 13) 警察庁『平成16年警察白書』(平成16年9月)参照。
- 14) 前掲『大都市制度史』485頁。
- 15) 「神奈川新聞」1947(昭和22)年10月11日。
- 16) 前掲『横浜市史Ⅱ第2巻下』211頁。
- 17) 「神奈川新聞」1948(昭和23)年3月8日。
- 18) 前掲『横浜市史Ⅱ第2巻下』212頁。
- 19) 前掲『横浜市史Ⅱ第2巻下』213頁。
- 20) 前掲『大都市制度史』488-489頁。
- 21) 前掲『神奈川県史資料編12近代・現代(2)』517頁。
- 22) 前掲『大都市制度史』489頁。
- 23) 前掲『大都市制度史』486頁。「読売新聞」1953(昭和28)年2月14日。
- 24) 前掲『大都市制度史』498-499頁。
- 25) 前掲『横浜市史Ⅱ第2巻下』216頁。
- 26) 前掲『大都市制度史』466-467頁。
- 27) 前掲『横浜市史Ⅱ第2巻下』217頁。

- 28) 横浜市市史資料室蔵。
- 29) 伊藤正次 2012 年「大都市制度改革と警察制度－補完と相克」『地方自治』777 号 3－10 頁。なお、法案修正の経過については、『大都市制度史（資料編）Ⅱ』1059－1072 頁参照。
- 30) 西尾勝 1991 年「地方自治制度の大都市特例」（有馬朗人編集代表『都市（東京大学公開講座）』東京大学出版会 227-228 頁。
- 31) 松谷芙佐子 2006 年「昭和 20・30 年代の道州制議論－地方制度調査会速記録を中心に－」『レファレンス 2006.9』87 頁。
- 32) 1953（昭和 28）年 10 月には、大都市特例に反対を内容とした 5 府県「答申事項に対する要望」が提出され、この中で①実質的に特別市を是認するが如き結果を生ぜしめている点において絶対に容認し難い処であるので、国会並びに政府の善処方を強く要望する②警察事務の配分について、府県自治体警察と並んで大都市自治体警察をも設けることについては反対である③教育事務についても、五大都市のみを府県と同一に取り扱っているが、これについても反対であるという内容である。
- 33) 前掲『大都市制度史』467 頁。
- 34) 前掲「大都市制度改革と警察制度－補完と相克」3 頁。
- 35) 前掲『大都市制度史』564-565 頁。
- 36) 前掲『大都市制度史』441 頁。
- 37) 前掲『大都市制度史』537 頁。
- 38) 前掲『大都市制度史』550-551 頁。
- 39) 前掲『大都市制度史』565 頁。
- 40) 大杉覚 1991 年「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 25 頁。
- 41) 前掲『大都市制度史』585 頁。
- 42) 田中二郎 1970 年「道州制の焦点－再燃する道州制論の批判－」田中二郎、俵静夫、原竜之介編『道州制論』154-155 頁。
- 43) 前掲『大都市制度史』539－540 頁。
- 44) 佐藤克廣 2003 年「道州制の制度設計－地方制度調査会での議論を中心に－」『季刊行政管理研究 No.104』7 頁。
- 45) 前掲「昭和 20・30 年代の道州制議論－地方制度調査会速記録を中心に－」100 頁。
- 46) 前掲『大都市制度史（資料編）Ⅲ』372-376 頁。「府県制度、道州制に関する意見」の全文は、蠟山政道旧蔵審議会関係資料 124（地方行政 2）参照。
- 47) 前掲『大都市制度史』585 頁。
- 48) 市川喜崇 1997 年「日本における現代的集権体制の形成－内務省・府県体制の終焉と機能的集権化の進展」151 頁。

49) 「毎日新聞」1952（昭和27）年5月1日。

50) 「毎日新聞」1952（昭和27）年4月23日。「読売新聞」1952（昭和27）年5月3日。

51) 「神奈川新聞」1952（昭和27）年4月24日。

第6章 諸外国の大都市制度と我が国の地方自治制度の比較検討

これまで、我が国における地方自治制度の変遷と大都市制度である特別市制運動の基層について、神奈川県と横浜市の歴史的動向を中心に検証してきた。歴史的動向の中では、我が国における普遍的制度である地方自治二層制とその例外となる一層制地方自治制度となる特別市制の均衡点が、地方自治二層制の枠組みを前提とした特別市制度の廃止による妥協の産物といわれる事務配分の特例である政令指定都市制度であった。

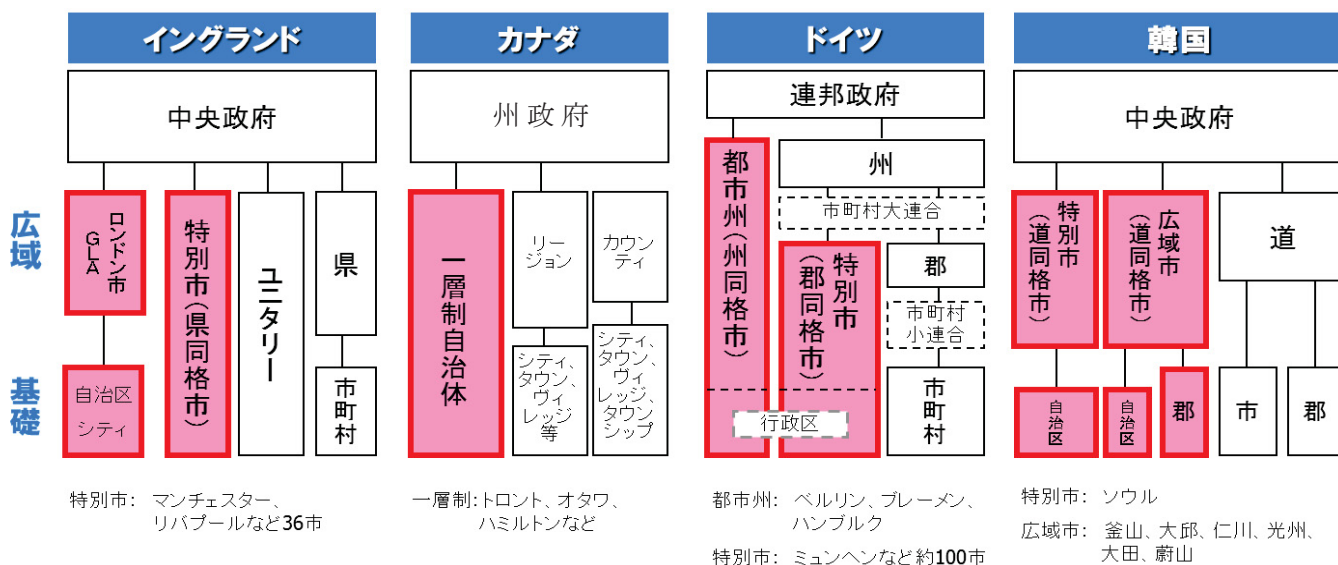
本章では、諸外国が地方自治制度の中に、大都市を制度的にどのように位置づけているのか、その形成過程を検証し、我が国の制度との相違点の比較を試みるものである。1)

第1節 諸外国の大都市制度の概況

諸外国の地方自治制度は一律ではない。都市や国家の成立過程、歴史・文化、国家体制なども様々であることから、一律に比較することは難しい。しかし、国家統治の形態によって地方自治制度も多様な形態を持っている。

したがって、大都市の位置づけも国により異なり、首都である大都市制度とその他の大都市制度の違いもある。イングランド（イギリス）、カナダ、ドイツ、韓国の地方自治制度の骨子をまとめたものが、図表－6－1である。これをみると、我が国のような地方自治二層制を原則としつつも、大都市については一層制を採用するなど、多様な形態になっている。

図表－6－1 諸外国の大都市制度



出典：第30次地方制度調査会配付資料（2012年4月16日）、横浜市編2013年『横浜特別自治市』等を参考に作成

本節では、それぞれの国における地方自治の仕組みと大都市制度を概観してみよう。

(1) イングランドの事例

イングランドでは、我が国のような全国一律の地方自治二層制ではなく、二層制と一層制が混在している。二層制の場合は、県に相当する広域自治体であるカウンティ（County Council）と市町村に相当する基礎自治体であるディストリクト（District Council）で構成される。一層制自治体の例としては、大都市圏では、マンチェスターなど、県と市の機能を持った「特別市」にあたる大都市圏ディストリクト（Metropolitan District Council）や非大都市圏のユニタリー（Unitary Council）がある。

さらに、首都であるロンドン市は広域自治体機能を持ったグレーター・ロンドン・オーソリティー（Greater London Authority、略称：GLA）と基礎自治体機能を持つ33の自治区（ロンドン区：London Borough Council）がある。GLAは道路、交通、警察、経済、消防など幅広い分野の総合的な戦略権限を持っている。しかし、この制度は我が国における東京都区制度とは根本的に異なる。この点については、第2節で検証する。

GLAの設立経緯をみると、1886年まではロンドンには広域自治体としてグレーター・ロンドン・カウンシル（GLC）があったが、保守党政権の政治的思惑などによりGLCが廃止され、ロンドンは広域自治体が存在しない状態となった。1997年の政権交代による労働党政権の下、1998年に住民投票（賛成72%）を実施し、1999年にGLA法が成立し、2000年にGLAが発足したものである。

地方自治を保障する憲法レベルの規定がないイングランド（イギリス）は、法律1本で大都市制度の変更が可能である。1986年のサッチャー政権によりグレーター・ロンドン・カウンシル（GLC）が廃止され、2000年のブレア政権によりグレーター・ロンドン・オーソリティーの（GLA）が創設された。GLAとロンドン区は戦略と実施という相互補完関係ベースに競合と協調している。

サッチャー政権によるGLCの廃止には、2つの側面として政治的・党派的意図と二層制の非効率改善がある。二層制の地方制度そのものが時代遅れで二重行政の無駄と非効率を生んでいる批判は1960年代から根強くあったもので、1970年代からイギリス全土で二層制から一層制への転換が進んでいる。2)

(2) カナダの事例

カナダは連邦制国家であるが、カナダの自治体には、その自治権を保障するものではなく、憲法において自治体に関する条項は、1867年憲法（旧英領北アメリカ法）の中で、州の専管権限としてあるだけであり、連邦と自治体に接点はなく、自治体の存在も権限も全て州が決める。3)

カナダは、独立主権を持つ 10 の州、連邦政府の直轄地である 3 つの準州があり、自治体は、州に委任された範囲内での権限を持つ。各州内の階層構造は、地域により広さや人口密度にも差があるので、自治体は州直轄、郡と市町村の二層、郡のみ、市町村のみなど様々である。この中でオンタリオ州、ケベック州、ブリティッシュコロンビア州では、基礎自治体と広域自治体の二層制が採用されており、広域自治体（上層自治体）であるリージョン、カウンティと基礎自治体（下層自治体）であるシティ、タウン、ヴィレッジなどで構成されている。リージョンはカウンティよりも権限、責任の範囲が大きく警察や幹線道路なども担っている。

また、大都市であるトロント、ハミルトンなどは一層制の自治体の位置づけになっており、広域自治体と基礎自治体の機能を併せ持っている。

（３）ドイツの事例

ドイツでは、州が基本法の規定の枠内で、州、郡、市町村の組織形態を定めることになっている。したがって、州により多様な地方自治単位がみられる。

ハンブルグなどの都市州を除き、各州とも広域自治体機能を持った郡と基礎自治体である市町村の二層制の地方自治制度を採用している。郡独立市は郡の事務も遂行する一層制の地方自治制度になっている。郡は、州の出先機関の性格と地方自治体としての性格を併せ持っている。

3 つの都市州は、1 または 2 の市から構成される都市州で、郡や市町村等の自治体は存在しない。市でありながら州政府の機能を持っている。

また、ドイツでは地方自治体単位の広域的な相互協力が長年にわたって進められており、市町村連合は、市町村の事務のうち特定の事務を実施するために州法で認められた広域行政組織である。郡よりも狭い区域内の市町村で構成される市町村連合組織を市町村小連合という。郡と市町村の間にあって、農村部における行財政力が弱小な市町村を補完する役割を持つ。

（４）韓国事例

韓国は、軍事政権下においては、地方分権は進展しなかったが、1988 年に地方自治法が全面改正され、広域自治体である道、特別市、広域市と基礎自治体である市、郡、自治区が設置された。

韓国における大都市制度としては、首都ソウルに適用される特別市制度と概ね人口 100 万人以上の大都市に適用される広域市制度がある。いずれも広域自治体である道から独立した広域自治体の機能を持った市である。市域内に基礎自治体機能を持つ自治区を設けている。また、人口 50 万以上の大都市に適用される「特例都市」制度がある。広域自治体である道に包含されるもので、日本の指定都市に類似した制度である。なお、済州道は 2006 年 7 月から軍事・外交・司法以外の自治権を付与された一層制の自治体である「済州特別自治道」になっている。

第2節 諸外国の大都市制度の形成過程

本節では、諸外国の大都市制度の中で、特別市制度と類似する一層制大都市制度であるハンブルク市（ドイツ）とトロント市（カナダ）及び地方自治二層制による重複解消の観点から制度の見直しが行われたロンドン市（イギリス）の形成過程と制度の概要を扱う。

（1）ハンブルク市（ドイツ）の形成過程と制度

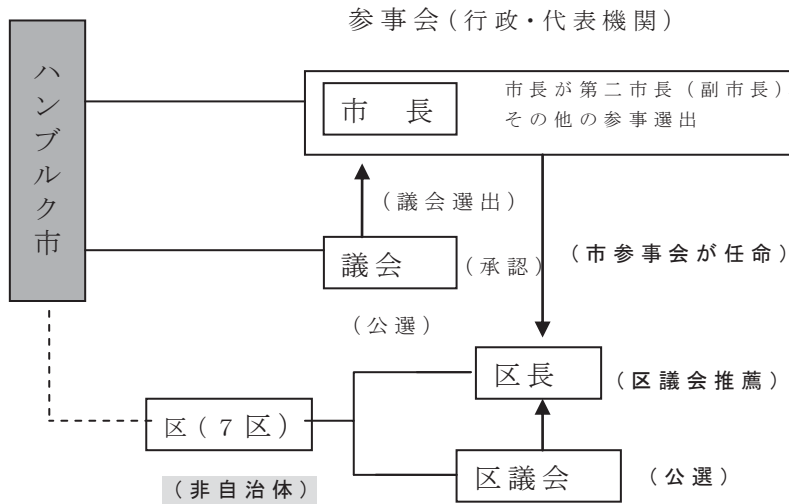
ドイツは16の州で構成された連邦国家であるが、ベルリン、ブレーメン、ハンブルクの3市は、都市でありながら州でもある、「都市州」となっている。特に、ハンブルクとブレーメンは中世後期において自由ハンザ都市として、権力が非常に強い自立した中心都市であり、1871年のドイツ帝国成立時にも、何れの州にも属さず独立を維持した。現在のハンブルク市に都市州として強い権限が与えられているのは、このような歴史的な背景からである。

ドイツでは国家的な権能の行使と任務の遂行については、原則として、まず州に所管権限が与えられ、連邦の権限はドイツの憲法である基本法に列挙され、事務権限の配分についても、州を基本として制度が組み立てられ、裁判所、警察等を含む広範な事務が州の所管とされ、地方自治制度を定めるのも州の権限となっている。4)

ハンブルグ市は図表－6－2のように、基礎自治体である市町村の機能から、州の機能までを併せ持つ大都市である。人口は179万人（2010年）、面積は755キロ平方メートルである。公選の州議会（市議会）があり、議会から市長を選出し、議会の承認のもと、市長が第二市長（副市長）、参事を選出する参事会を組織する。この参事会が行政を執行する代表機関でハンブルク市の政府で、市行政を指導し、監督する最上級官庁であるとともに、外部に対してハンブルク市を代表するものである。参事会は、市長を含む11名で構成されている。5)

ハンブルク都市州内の都市内分権については、非自治体であるいわゆる行政区を7区設置している。区役所は、市参事会により割り当てられた行政事務を執行する。区役所の設置については、区行政法1条①、同法2条では、原則として事務はその重要性又は特殊性の故に統一的執行の必要性がない事務とされる。行政区には公選の区議会（区議会議員は名誉職）を設置し、区長は区議会が推薦し、市参事会が任命しているもので、官吏または職員である。6)

図表－6－2 ハンブルク市の自治制度



出典：第30次地方制度調査会配付資料（2012年4月16日）等を参考に作成

(2) トロント市（カナダ）の形成過程と制度

カナダのトロント地域はトロント市や近郊自治体の境界を超える人の動きが加速したことから、1950年にトロント市議会はトロント市近郊の12自治体の併合合併を決議し、オンタリオ自治体委員会（Ontario Municipal Board, OMB）に提出した。自治体の創設や廃止などを決める権限は州政府にあるからである。

これに対し、近隣自治体は自治体廃止に反対したため、州政府はトロント地域が抱える問題の解決策の策定をOMBに委ねた。1953年、OMBは、トロント市の合併案を退け、トロント市と周辺12市自治体を存続させながら、これら13の自治体の区域を一つの地域として、広域的課題に対応する二層目の組織を勧告した。州政府はこの勧告を受け1954年に、広域自治体メトロポリタン・トロント（Regional Municipality of Metropolitan Toronto）を発足させた。7)

図表－６－３ トロント地域の大都市制度の沿革

	旧トロント市	メトロ政府	新トロント市
面積	97 k m ²	630 k m ²	630 k m ²
人口	66 万人 (1996 年)	239 万人 (1996 年)	239 万人 (1996 年)
自治体の種別	基礎的自治体	6 市広域連合政府	基礎的自治体
階層	二層制	二層制	一層制
設置期間	1834～1997 年	1954～1997 年	1998 年～
根拠法令	オンタリオ都市法 (州法)	メトロ・トロント法 (1953 年、州法)	トロント市法 (1997 年、州法)
構成団体等	・単一の自治体 1954 年から 1997 年までメトロ政府を構成する基礎自治体の一つ	トロント市、ノース・ヨーク市、エトピヨーク市、ヨーク市、イースト・ヨーク市	・単一の自治体 ・旧 6 市は解消 ・旧市域ごとにコミュニティ議会を組織
議会、執行機関	・市長、議会は公選 ・市長は議会で他の議員と同じ 1 票の議決権 ・市役所各部局は議会の下に組織	・構成自治体の長及び公選議員で議会を構成 (1988 年以降) ・議長は議員の互選 ・議長は、行政の最高責任者を兼ねる	・市長、議員は公選 ・市長は議会で他の議員と同じ 1 票の議決権 ・市役所各部局は議会の下に組織 ・コミュニティ議会は区域内の交通、治安等について、市議会に提案など一定の役割
主な事務	・廃棄物処理 ・上水道 (末端給水) ・下水道 (接続部分) ・租税徴収 ・消防 ・公衆衛生 ・その他地域サービスなど	・廃棄物処理 ・上水道 (浄水幹線) ・下水道 (幹線) ・基幹道路 ・公共交通機関 ・警察 ・その他広域的計画など	・旧 6 市と旧メトロ政府の事務を合わせて所管

出典：東京都「行財政改革基本問題特別委員会平成 13 年 12 月 21 日提出資料」を基に筆者作成

メトロ政府は、図表－6－3のように、廃棄物処理、上下水道、基幹道路、公共交通機関、警察などを主な事務とし、構成自治体の長及び公選議員によるメトロ議会が設置された。トロント市は構成自治体の過半数を超える人口をを占めるなど、メトロ・トロントの中心市であった。

1963年にトロント市は再度、メトロ全域合併をOMBに申請したが、州政府はこれを認めず、13の自治体を4つに統合することを勧告した。1967年にメトロを構成する自治体は、図表－6－3のように構成団体は6つとなった。

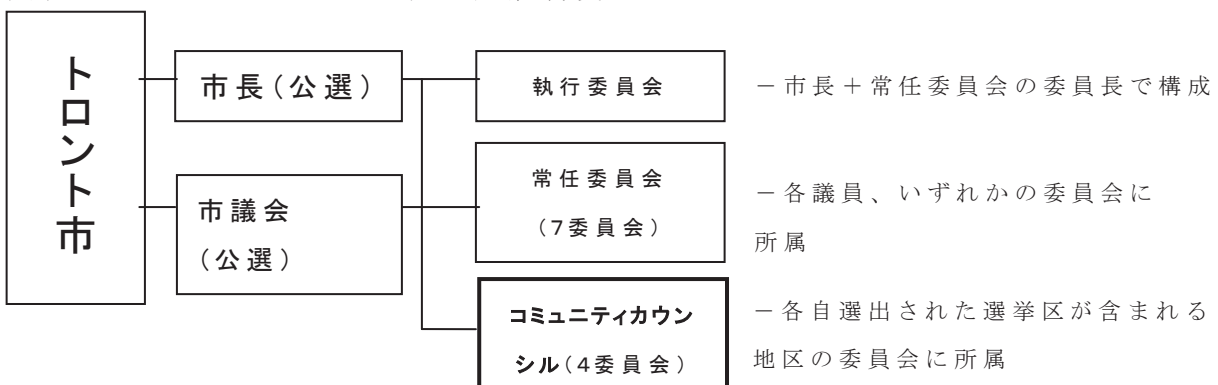
1990年代になると、メトロの境界を越えてトロント大都市圏が拡大し、メトロ・トロントは存在意義を失うとともに、直接選挙となった議会でも廃止論が台頭するようになる。1994年の自治体選挙において、トロント市ではメトロ廃止を問う諮問的投票も行われ、74%が廃止に賛成であった。8) その後、1997年にメトロ・トロントは廃止されることになる。

州政府（ハリス保守党）がメトロ・トロントとその6つの構成自治体の合併を実行する意思を表明すると、経済界は賛成したが、6市長、メトロ・トロント政府（途中から妥協）、さらに住民の反対運動があった。しかし、州議会は合併法案を可決し、1998年1月1日、一層制大規模広域市トロントが発足することになる。9)

トロント市は旧6市の基礎的自治体の機能とメトロ政府が持っていた広域自治体機能を併せ持つ一層制の統合自治体である。公選の市長と議会を持ち、市議会には、7つの常任委員会のほか、市内4地区ごとにコミュニティカウンスルを置き、各地区の特性にも対応できる仕組みを採用している。(図表－6－4参照)

コミュニティカウンスルは「地方自治体の区域内のあらかじめ定義された地域において、公選の自治体議会議員によって構成される地理的な基盤を有する自治体議会の委員会で計画や開発といった市全体の問題、交通、駐車規制、条例の緩和（標識、塀、木の条例）といったコミュニティ問題について市議会に意見表明を行う責務があり、合併法案の修正過程で登場したものである。10)

図表－6－4 トロント市の自治制度



出典：第30次地方制度調査会配付資料（2012年4月16日）等を参考に作成

(3) ロンドン市（イギリス）の形成過程と制度

イギリスでは憲法で地方自治を定める法律がないことから、大都市制度の創設廃止も1本の法律で行なわれる。サッチャー保守党政権による1986年のグレーター・ロンドン・カウンシル（Greater London Council, G L C）の廃止も、2000年のブレア労働党政権によるグレーター・ロンドン・オーソリティ（Greater London Authority, G L A）の創設もその一例で、制度変更が容易なイギリスにおけるG L Aとロンドン区（London Borough）の現状は、首都制度としての側面を持つものの、800万規模の人口を持つ大都市が効率的な制度を模索する壮大な実験の一つとして位置付けることができるものである。11)

1888年以降のロンドンにおける4つの大都市制度の変遷は、図表－6－5のとおりである。1970年代前半には、イギリス全土で二層制から一層制への転換が始まり、1983年総選挙のマニフェストに、サッチャー保守党がG L Cと6つのイングランドの大都市カウンティの廃止を盛り込んでいる。さらに再選後の政府白書「都市の合理化（Streamlining the Cities）」では、二層制は経済成長時代の制度であり、もはや機能しないとされていた。12)

G L C廃止後、1986年から2000年までの14年間は、政府任命組織やロンドン区の合同委員会といった広域的な組織はあったが、ロンドンは広域行政体が存在しない一層制の統治構造となった。しかし、1990年後半から、ロンドンにおける広域行政体の必要性を求める世論の高まりもあり、G L Aの創設につながるが、G L CとG L Aの機能は全く異なる。

第1に、G L Aの長たるロンドン市長は公選となったこと、第2に、G L A創設時にG L Cが行っていた業務をそのまま戻すのではなく、G L Aには、中央政府に移管されていた交通、経済、都市計画等の分野に関する広域戦略を策定する権限が移譲され、ロンドン区へ移譲された具体的な行政サービスは、そのまま区が実施することになった。つまり、G L Aは特定分野について、ロンドン全域に係る企画・調整と戦略策定を担い、その実施はロンドン区が行うという明確な線引きがされたわけである。13)

図表－6－5 ロンドンにおける制度変遷

	G L C 存続時 (1965 年～1986 年)	G L C 廃止後・G L A 設 立前 (1986 年～2000 年)	G L A 設立後 (2000 年以降)
広 域 自 治 体 等	大ロンドン (Greater London Council) (1,579 k m ² , 677 万人(1987 年) ・議会 (定数 92 (1974 年～) 職員約 22,000 名 ・総合的土地利用計画、大規模公園、広域居住計画、首都道路建設、廃棄ぶち処理、首謀、司法事務、文化、スポーツ等 【内ロンドン (旧 L C C = ロンドン県) の区域のみ】教育 (内ロンドン教育庁)、建築規制	〈広域的組織の例〉 【政府任命機関】 ロンドン交通局、技術居幾長、首都警察局、ロンドン年金基金局他 【ロンドン区の合同委員会】ロンドン計画諮問委員会、ロンドン区補助金委員会、ロンドン消防・市民防災局、ロンドン駐車場委員会他	大ロンドン (Greater London Authority) (1,579 k m ² , 783 万人 (2010 年) 議会 (定数 25 名) 市長 (直接公選)、職員約 600 名 ・公共交通、地域計画、環境保全、警察、消防・緊急時計画、文化・メディア・スポーツ、保健衛生等に係る企画調整と戦略策定 ・GLA 本体以外に実務機関 (首都警察局 (最大 23 名の会議体)、消防・緊急時計画局 (17 名の会議体) ロンドン交通局 (職員数 31000 名) を持つ
基 礎 自 治 体	ロンドン区 (London Borough Councils) (32 区) とシティ (自治体) ・区議会 ・区域内開発規制、地区後援、地方道路管理、廃棄物収集、課税徴収、出生・死亡届、墓地・下層条、環境衛生、図書館、文化、スポーツ等 【外ロンドン (旧 L C C = ロンドン県区域外) の区のみ】 教育、建築規制	ロンドン区 (32 区) とシティ ・区議会 ・左の事務に加え、G L A の事務のうち、公園、スポーツ、興業・演芸、司法事務、開発規制、公営住宅、道路等の事務が移譲 ・内ロンドン教育庁の廃止 (1990 年) により、内ロンドンの区にも教育事務を移譲	ロンドン区 (32 区) とシティ (3～172 k m ² , 1.2 万～35 万人 (2010 年) 区議会 (定数：区：48～69、シティ：125) 区によってはリーダーが内閣構成員を選任)、区長 (名誉職又は直接公選職) ・大ロンドン設置に伴い、区の合同委員会で行っていた消防の事務は G L A に移管

出典：第 30 次地方制度調査会配付資料 (2012 年 4 月 16 日) を基に筆者作成

第3節 諸外国の大都市制度からの示唆

我が国における大都市制度改革の処方箋を考えるにあたり、我が国における地方自治制度を前提にとらわれないハンブルク市、トロント市、ロンドン市の大都市制度は示唆に富んでいると言えよう。

ハンブルク市は中世以来の歴史的経過から、市が州の機能をも持つ極めて自立度の高い制度を採用している。ドイツにおいては、経済のグローバル化に伴う地域間競争に勝ち抜くため、より広域を所管する地域政府の再編、すなわち各州の区域改革が連邦制度の改革の一環として議論されてきた。5つないし6つの州を創設するという具体的な提案もなされた。この中にハンブルクやブレーメンといった都市州も対象となったが、実現に至らず、現在では合併機運も低下している。14)

トロント市については、自治体間の思惑から反対運動が生じたが、結局、州政府が自治制度改革を断行して一層制の大都市制度であるトロント市を創設した。

財政制約、経済変化、人口減少、高齢化社会など厳しい現実に加え、災害や非常において、基礎自治体は、現場の政府として、第一線で対応しなければならないが、「効率」と「民主政」は、基礎自治体であればこそ、この二つを両立される可能性は高い。15) トロント市のように基礎自治体の機能を基底に置く一層制の大都市制度はこのような両立の可能性が最も高い制度形態になるだろう。

ロンドン市の例は、ハンブルク、トロントの一層制の大都市制度とは異なる形態ではある。しかし、広域自治体と基礎自治体の二層制を前提とした役割分担のもとに、東京に適用される都区制度とは異なり、ロンドン全域を統治する民主的正当性をもった、しかし命令する権限をほとんどもたないG L Aの存在は、結果的にガバナンスの時代に即したひとつの統治のかたちを示しているのかもしれない。G L Aとロンドン区は、戦略と実施という互いの領域を侵さない範囲で協調してきた。16)

イギリスにおける二層制自治制度が一層制に転換されていく中で、制度が再構築されたG L Aとロンドン区の関係は、基礎自治体に起点を置き、いわゆる大都市圏域内地方政府間における重複行政など役割分担の不明確化さを解消する一つの制度形態かもしれない。

諸外国の大都市制度形成過程においても、地方政府間対立があることはロンドンやトロントでもみられたが、2010年に制度化されたニュージーランドのオークランドカウンシル(Auckland Council)でも同様にみられた現象である。ニュージーランドの地方自治制度は広域自治体(Regional Council)と基礎自治体(Territorial Authorities(City council, District council))の二層制が原則である。2000年代後半にシドニー、メルボルン、ブリスベーンなどのオーストラリアの大都市との都市間競争の観点から、オークランド地域の統治のあり方が議論となった。2007年10月にはニュージーランド政府がオークランド統治のあり方を調査するため、「The Royal Commission on Aucklando goveranance」を設置し2009

年 3 月に広域自治体とオークランド地区の基礎自治体を 1 つの統合自治体 (Unitary Authorities) に転換する報告書をまとめ、2010 年 11 月に、1 つの広域自治体と 7 つの基礎自治体を統合した自治体であるオークランドカウンシル (Auckland Council) が誕生した。

統合の過程においては、オークランドを含むオークランド地域の 4 市の市長が広域の中間自治体を作り、広域自治体から権限を下ろす構想を発表したが、そうすると基礎自治体である 4 市に権限が集中し、広域自治体が弱体化するため、広域自治体はこれに反対していた。17)

二層制の自治制度を一層制に変更することなど、既存の自治体の廃止や見直しを伴う地方自治制度改革については、我が国に限らず諸外国においても自治体間の利害対立や軋轢が生ずることは共通しており、中央政府や州政府が意思決定をしない限り制度改革は行われぬのが現状である。戦前の特別市制度運動を踏まえ、特別市制が一旦は制度化したのは、国会や政府の意思決定の結果である。

第6章註

1) 本章における諸外国の大都市制度の比較検討のため、主として次の文献を参考とした。

- ・日本都市センター編 2013年『欧米諸国にみる大都市制度』
 - ・G L A ウェブサイト <http://www.london.gov.uk/> (2013年12月確認)
 - ・自治体国際化協会編 2011年『英国の地方自治(概要版) - 2011年改訂版 -』
 - ・指定都市市長会編 2010年『諸外国の大都市制度に関する調査報告書』
 - ・自治体国際化協会編 2010年『巨大都市トロントの成立』
 - ・トロント市ウェブサイト <http://www.toronto.ca/> (2013年12月確認)
 - ・岩崎美紀子 2011年「カナダの大都市制度(上)(中)(下)」『地方自治』第769号-771号
 - ・竹下譲編 2008年『よくわかる世界の地方自治制度』イマジン出版
 - ・自治体国際化協会編 2011年『ドイツの地方自治(概要版) 2011年改訂版』
 - ・自治体国際化協会編 2004年『オーストラリアとニュージーランドの地方自治』
 - ・自治体国際化協会編 2008年『韓国地方自治』
- 2) 笠京子「イギリスの大都市制度 - G L A (大ロンドン庁) とロンドン区 -」前掲『欧米諸国にみる大都市制度』80-83頁。
- 3) 前掲「カナダの大都市制度(上)」『地方自治』第769号20頁。
- 4) 片木淳「ハンブルク市の大都市政策と都市内分権」前掲『欧米諸国にみる大都市制度』161頁。
- 5) 前掲「ハンブルク市の大都市政策と都市内分権」163-164頁。
- 6) ハンブルク市においては、市内部の自治構造である行政区の区長を公選するといった現実的な動きはない。前掲「ハンブルク市の大都市政策と都市内分権」183頁。
- 7) 前掲「カナダの大都市制度(上)」23頁。
- 8) 前掲「カナダの大都市制度(上)」28頁。
- 9) 反対理由として保守的な郊外市は豊かな財政力が浸食されるからであり、トロント市が反対であったのは、左派的な福祉施策の実行が困難になるという事情があった。前掲「カナダの大都市制度(下)」45頁。
- 10) 前掲『よくわかる世界の地方自治制度』510頁。
- 11) 前掲「イギリスの大都市制度 - G L A (大ロンドン庁) とロンドン区 -」80頁。
- 12) 前掲「イギリスの大都市制度 - G L A (大ロンドン庁) とロンドン区 -」84頁。
- 13) 前掲『英国の地方自治(概要版) - 2011年改訂版 -』20頁。
- 14) 前掲「ハンブルク市の大都市政策と都市内分権」168頁。
- 15) 前掲「カナダの大都市制度(下)」60頁。
- 16) 前掲「イギリスの大都市制度 - G L A (大ロンドン庁) とロンドン区 -」125頁。

17) Auckland Council についてはウェブサイト参照。(2013年12月確認)

<http://www.aucklandcouncil.govt.nz/EN/Pages/default.aspx>

統合自治体化される前のオークランド市及び周辺自治体と広域自治体との関係については、神奈川県・民主党・かながわクラブ神奈川県議会議員団、公明党神奈川県議会議員団「平成18年度県政調査報告書」を参照。オークランド市の自治体再編は自治体間で調整することは困難であった事案の例である。

終章 総括－特別市制運動の基層と今日的意義

日本の政治・行政は明治以来、都市の発展に対しては、これを権力抑圧する方針で臨んでいるが、地方自治体の中で、特に都市現象は制度としての市の役割を超えて変化し発展している。戦後地方自治は一応の発展を見たが、その後は実質的には後退し続けている。その焦点に特別市制の代わりに指定都市制の実現がある。率直に言って、この取引にも、似たような制度の実現には大都市制に理論的な根拠を欠き、中心だった東京が都制の中に封じこまれたことが響いている。1)

六大都市の特別市制運動に端を発した大都市自治の拡充運動は、戦時下の帝都防衛の手段として国家主導による官治的な仕組みである東京都区制度によって、東京と他の五大市に分岐され、戦後の民主化政策により、特別市制度が地方自治法に定められたものの、1950（昭和 25）年の朝鮮戦争を機に大転換され、特別市制度は事務配分の特例による指定都市制度に転換された。大都市自治の拡充は普遍的な地方自治二層制の中に吸収されたものである。

大都市制度に沈黙を守っていた地方制度調査会だったが、2011（平成 23）年 8 月に第 30 次が設置され、「我が国の社会経済、地域社会などの変容に対応した大都市制度のあり方」が諮問事項の一つとされた。諮問された経緯としては、人口 200 万人を超える指定都市を含む大都市地域に東京都に設置されている特別区を設置できるようにする手続法である「大都市地域における特別区の設置に関する法律」の成立に代表される大阪における大都市制度の問題提起や指定都市市長会が提唱する特別市制度を継承する「特別自治市構想」の発表という外的要因も影響した。

第 30 次地方制度調査会において、大都市制度のあり方の議論が進む中で、全国知事会は 2012（平成 24）年 3 月 29 日の第 30 次地方制度調査会第 9 回専門小員会で、指定都市市長会が提案する「特別自治市構想」に対する意見を取りまとめている。2) これによると、「特別自治市構想」は検討すべき課題が多く、慎重な検討が必要とし、その理由として①現行の道府県の区域が複数の広域自治体に分割される恐れ②道府県全体の広域調整機能が低下する恐れ③一人の長に広域自治体が行う事務まで権限が拡大することで、本来基礎自治体としての機能が十分発揮できなくなる恐れ④税財源が特別自治市市域内に偏在する結果、周辺自治体との財政力格差が拡大する恐れ④の 4 点をあげている。

さらに、全国知事会は、2012（平成 24）年 7 月 19 日に、全国知事会の中に組織した地方行政体制特別委員会が検討状況報告書をまとめ、特別自治市構想に対する考え方をまとめている。この中でも、①特別自治市では、道府県が果たす広域調整機能についての制度的担保がなく、この機能の低下につながる恐れがあるのではないかと②特別市域に集中している道府県の税財源が特別自治市制度の導入によって特別自治市の市税とされた場合に、道府県財源の低下に伴って周辺市町村への行政サービスが低下する恐れがあるのではないかと③住民自治を担保するため区長公選

制を導入すれば、基礎自治体としての「区」と広域自治体としての「特別自治市」が存在することになり、結局は、47 都道府県以外に新たに 20 府県を増やすに過ぎないのではないか。一方、区長公選制にしなければ、基礎自治体が大規模化することにより住民との距離が離れ、その機能が果たせないのではないかという 3 点の理由を示している。また、大都市制度の議論にあたっての留意点として、①大都市制度のあり方は、広域調整機能を担う都道府県制度のあり方と表裏一体なものであるから、全国知事会の意見も踏まえた制度設計とする必要があること②平均的な府県の規模大きく上回る政令指定都市については、住民に身近な行政を展開する基礎自治体としては、災害等危機対応時の責任体制など課題が多く、住民自治の観点から大都市制度のあり方を検討する必要があること③大都市と都道府県の財源配分の見直しに当たって大都市への税源移譲の対象と考えるのか否かについては、地方税と地方交付税等の比率など都道府県の現行の財源構成を踏まえた議論が必要であること④大都市のみを議論するのではなく、制度改正により何らかの影響を受ける周辺市町村への影響も併せて議論し、影響を考慮した制度とする必要があること⑤大都市制度のあり方と併せて、基礎自治体のあり方についても、住民自治の観点から、基礎自治体の適正な規模、行政執行体制等についても検討する必要があることの 5 点を示している。

第 30 次地方制度調査会の議論の中での全国知事会の主張は、1952（昭和 27）年 2 月に五大府県がとりまとめた「特別市制反対理由書」での主張と共通点も多い。

まず、全国知事会が特別自治市に対し慎重な検討が必要とした第一の理由である現行の道府県の区域が複数の広域自治体に分割されるという指摘については、「特別市制反対理由書」では、「特別市制は府県を分割して、規模の小さい府県を設置するに等しい」と主張している。また、第二の理由である道府県全体の広域調整機能が低下するという指摘については、「特別市制反対理由書」では、「残存区域の存立に重大な脅威を与える」としている。さらに、第三の理由である一人の長に広域自治体が行う事務まで権限が拡大することで、本来基礎自治体としての機能が十分発揮できなくなるという指摘については、「特別市制反対理由書」では「大都市が特別市となって府県と同じような権力行政を担当するようになると、本来の市民サービスの行政が行き届かなくなり、結局市民の幸福にならない」としている。最後に、第四の理由である税財源が特別自治市に偏在する結果、周辺自治体との財政力格差が拡大するという指摘については、「特別市制反対理由書」では、「府県税を府県全般のために使うのは、府県当然の任務であって、租税原則からいっても能力がある大都市が郡部のために負担するのは当然である。大都市の税源に依存せずしては、残存区域の自治行政は財政難によって行き詰らざるを得ない。特に重要なのは府県内部の財政調整作用である。財政調整作用は第一次的には国が行うが第二次的には府県が補助金や、事業を通じて行う」としている。このように表現に一部差異はあるもの、基本的な考え方は同一基軸にある。

「府県税を府県全般のために使うのは、府県当然の任務であって、租税原則からいっても能力がある大都市が郡部のために負担するのは当然である。大都市の税源に依存せずしては、残存区域の自治行政は財政難によって行き詰らざるを得ない」という指摘に対しては、第6章でも扱ったように、1951（昭和26）年当時に平沼横浜市長が、現在県に払って横浜市以外に使用されている3億5千万円については、当分県に分担金として出してよいという妥協案を考えていた。平沼市長自身も「減収になる県の税金収入については平衡交付金制度がはっきりするまでは払うと言っているのだから妥協して呉れるに違いない」と語っていた。3）しかし、この提案に対する県からのアプローチはなかった。

横浜市の特別市制に反対した内山は、大都市の自治体に普通の市とは異なった行財政上の特別制度を設ける必要は認めていたが、府県を分割することに反対した。4）内山が提起した大都市の特別制度は、大都市を府県に留まらせた上で、事務配分の特例を認めるか、都制度の適用といった大都市地域に府県（機能）が存続する地方自治二層制を前提とした枠組の中での認容であった。しかし、第5章で触れたように具体的に事務配分や財源配分が例示された第1回地方制度調査会の答申（昭和28年10月16日）では、大都市区域に府県の関与や役割を求めるとともに、財源の配分は認めないなど、事務配分においても各論で反対意見を表明している。

図表－7－1 全国知事会意見と特別市制反対理由書の比較

全国知事会意見（2012）	特別市制反対理由書（1952）	備考（4つの危惧）
○現行の道府県の区域が複数の広域自治体に分割される	○特別市制は府県を分割して、規模の小さい府県を設置するに等しい	○大都市独立による府県分割の危惧
○道府県全体の広域調整機能が低下する	○残存区域の存立に重大な脅威を与える	○大都市独立による残存市町村への影響力低下の危惧
○一人の長に広域自治体が行う事務まで権限が拡大することで、本来基礎自治体としての機能が十分発揮できなくなる	○大都市が特別市となって府県と同じような権力行政を担当するようになると、本来の市民サービスの行政が行き届かなくなり、結局市民の幸福にならない	○大都市が府県機能を併せ持つことへの危惧
○税財源が特別市に偏在する結果、周辺自治体との財政力格差が拡大する	○大都市の税源に依存せずしては、残存区域の自治行政は財政難によって行き詰らざるを得ない。特に重要なのは府県内部の財政調整作用である	○大都市区域の税財源が分離されることによる財源減少の危惧

第1章で扱ったアンケート結果の分析で明らかのように、大阪府・市が実現を目指す基礎自治体である指定都市を分割して特別区など区自治体を設置する都構想については、都道府県全体の賛同は、わずか1割にすぎないが、指定都市を包括する都道府県に限定すると、3割以上(33%)が賛同していた。さらに、1972(昭和47)年までに指定都市となった9指定都市を包括している都道府県に限定すると、半数(50%)が「賛同する」とし、「都構想」への評価が大きく変化する。

全国知事会が全都道府県を対象としたアンケートでは、東京都以外に特別区を設置する制度の法定化については、必要があるとする割合が21%(10団体)で、指定都市を包括する15団体に限定すると、47%(7団体)である。5)この結果は、大都市を包括する府県における大都市制度に対する問題認識は、戦後地方自治制度が70年以上経過した今日においても大きな変更要因はなく、普遍的な地方自治二層制が定着していることを実証する結果と思われる。

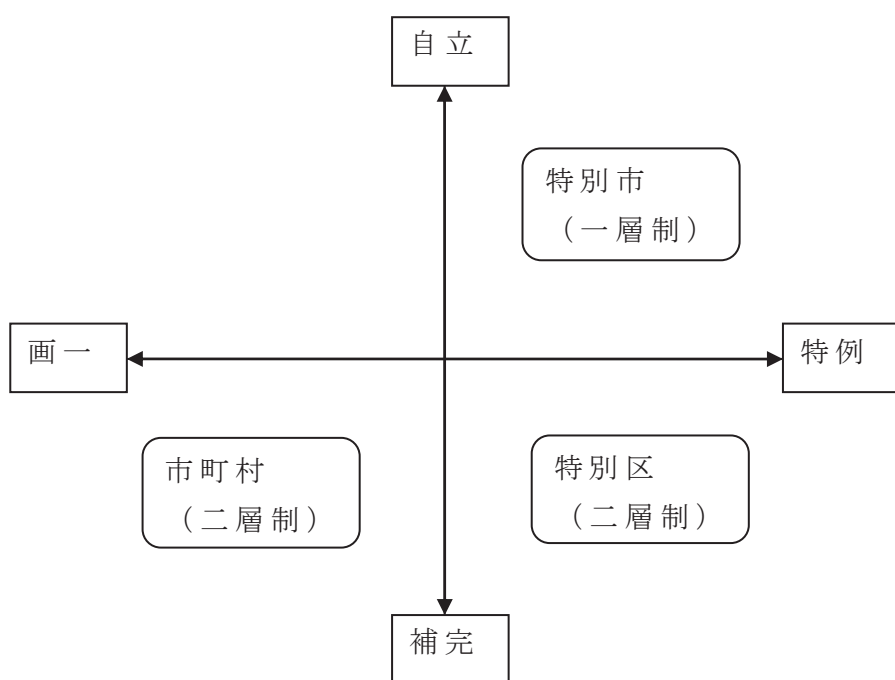
枢密院書記官長、衆議院法制部長等を歴任した諸橋襄は、「我が国の自治団体の体制は、明治の初期以来、全国に亘り画一的に、普遍的に構成され、時代の推移に講じて、自治権の拡張、国の統制強化、民主主義化という各種の段階を経たが、体制それ自身については格段の変更がなかった。府県郡、市町村の三段階又は二段階をもって出発した体制が府県と市町村の二段階となり、不完全自治団体であった府県が完全自治団体となったという変更はあったが、全国普遍的にして画一的な二重段階構成である。然しながら、現下の情勢は、この普遍主義、画一主義をもつては賄うことができない事態に立至っている。特別市の構想は、この事態に対処する一つの方途であったが、実現しない内に廃止された。大都市制度などは、従来の自治団体の範疇を乗り越え、現実の要請に答えて個別的に考究し、実現を期待せらるるところのものである。然しながら、その実現には、法制的にも实际的にも幾多の障碍に直面すべきであって、解決のためには、真に国家的見地に立つところの果敢な愛国的熱意と斬新なる立法的構想と住民が永遠なる国家的及び地方的繁栄を理解し、肝要なる襟度を持つて協力するところがなければならない」と指摘している。6)

諸橋の指摘から半世紀以上が経過したが、普遍主義、画一主義をもつては賄うことができない事態は複雑化しているにもかかわらず、画一的、普遍的な地方自治二層制はむしろ定着してきた。第30次地方制度調査会の答申で示された「人口減少下にあっても、経済を持続可能なものとし、国民が全国で安心して快適な暮らしを営んでいけるような国づくりが必要であり、このためには、人々の暮らしを支え、経済をけん引していくのにふさわしい核となる都市やその圏域を戦略的に形成していくことが必要である」という問題認識は、時代背景の違いはあっても諸橋が指摘した現下の情勢と基軸は同一であろう。

特別市制度が創設された当時の府県との対比でみた市町村の類型を示してみたものが図表一7-2である。7)自治制度の種別を「画一」と「特例」で分類し、

横軸にとり、事務権限に係る府県との関係性を「自立」と「補完」で分類し、縦軸にとった類型である。一般的に市町村は、普遍的な二層制の中で「画一、補完」軸にあり、大都市制度の一類型とされる特別区は、東京都にのみ設置されたもので、普遍的な二層制の中では「特例、補完」軸にある。特別市は「特例、自立」軸にあてはまるが、普遍的二層制を前提としたカテゴリから離脱し、一層制という別のカテゴリに押し込む必要が生じる。

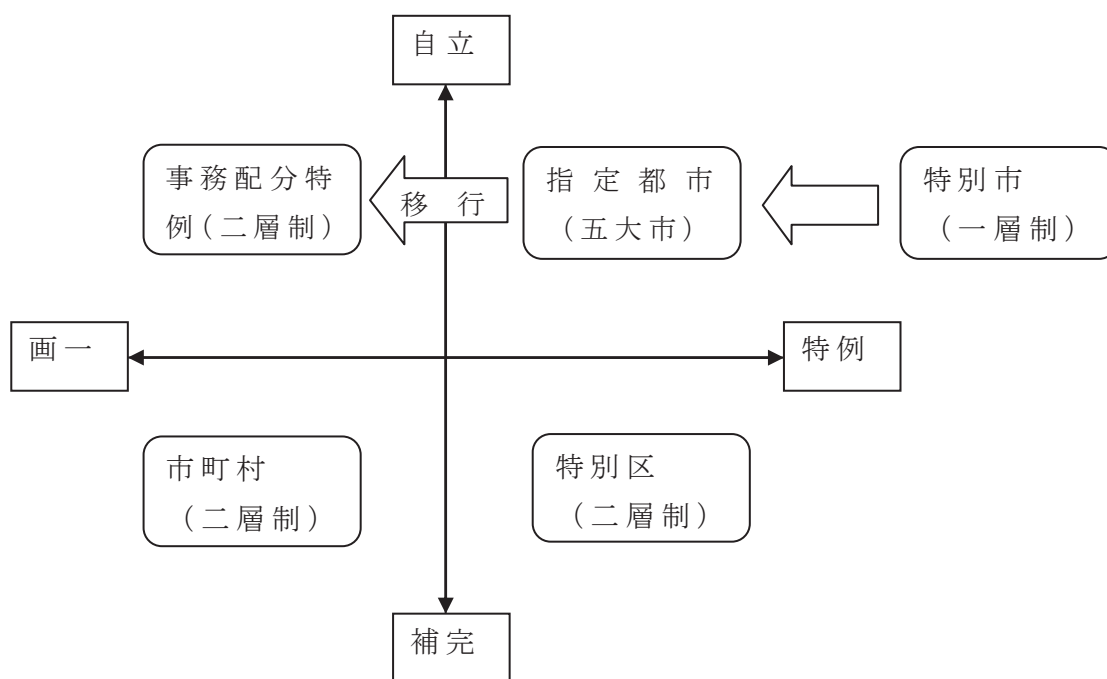
図表－７－２ 広域自治体との対比でみた基礎自治体の類型（当初）



※特別市のみが一層制自治体でその他は二層制で広域自治体とセットになる。
 ※特別区は特例制度で、広域自治体である都とセットで二層制になる。

しかし、特別市制度を廃止し、それに代え事務配分の特例として指定都市制度を五大市に限定して適用したため、「特例、自立」軸の特別市は指定都市に変更され、一層制から二層制のカテゴリーに入ることになる。制度創設当初の指定都市制度は、「特例、自立」軸として整理できたのである。なぜならば、この類型には五大市以外が入ることは想定されていなかったからである。しかし、1963年の北九州市への指定を皮切りに指定都市が普遍的な事務配分の特例制度に転換し、さらに、事務配分の特例制度の枠組みに中核市制度や特例市制度が追加されることになった。このように、指定都市制度の希釈化が進み、事務配分の特例制度は、安定化し普遍的な制度となった。この結果、指定都市制度は、普遍的二層制の枠組の中で「特例、自立」軸から「画一、自立」軸に移行することになる。この変化を表したものが、図表－7－3である。

図表－7－3 広域自治体との対比でみた基礎自治体の類型（現在）



※事務配分特例は、指定都市、中核市、特例市を指す

※指定都市制度は当初、五大市のみを対象

※事務配分の特例は画一ではなく特例という考え方もあるが、制度が安定化し、適用市の増加、昇格も想定しているので、画一・自立のカテゴリーに入れた。

事務配分の特例区分は、金井利之の指摘する「特別市」としての政令指定都市であり、特別区の区分は、「特別市」としての東京都制度ということになる。8)

このように、我が国においては、大都市自治制度を明確に位置づけず、普遍的な二層制自治制度の中に吸収してきた動きが定着化してきたのである。

戦後の地方自治制度の中では、知事公選による都道府県の完全自治体化や2000年の地方分権一括法により地方自治法が改正され、機関委任事務が廃止されたことを起点とする地方分権改革などがエポックとして登場する。しかし、決定権は中央政府が握り、公共サービスの供給は地方自治体が担っている、「集権的分散システム」のままである。9)

総合性と普遍主義による二層制を前提とするゼロ・サム的な理解では、大都市自治制度は自治制度の例外としての周辺に留まる。しかし、大都市自治体には、一般の自治体にはない特殊な大都市事務の必要が追加されるというポジティブ・サム的な理解もあり得るかもしれない。その時には、大都市自治制度が自治制度のもう一つの中軸となるかもしれない。しかし、現行の大都市自治制度はそのような存在ではないのである。10)

特別市制度は、戦前における中央集権的な国家体制の中で、五大市が自治の拡充を進めてきた成果である。府県からの分離独立を求める特別市は、住民に最も近い自治体である市が地方分権を進めた自治拡充の究極の姿でもあった。府県と大都市の間には「三部経済制」の適用など、財政的な自律の仕組みも施行された。

特別市制運動における市と府県の争いは自治団体と官治団体の争い、自治の原理と官治の原理との争いだったのである。11)

現在、大都市制度の焦点となるのは、政令指定都市と都道府県の関係であり、制度を考えるにあたり日本のなかにどっぷり浸ってしまっているのは、近視眼的になりやすい。地方制度は「内政のインフラ」であり中長期的な展望や安定が求められる。海外の諸国が、どのような制度をどのように運用しているかに注目することは、判断の材料を増すことになる。12)

諸外国における自治制度は、我が国のように普遍的な二層制を前提とするのではなく、多様な制度を許容していることは、第6章での比較検討でも明らかになった。そこでは、大都市とは人口が多いという規模だけの問題ではなく、歴史、立地、文化、住民の属性などを軽視することはできないのである。13)

国から地方へ、都道府県から市町村への事務権限の移譲が進んでいけば、移譲先である広域自治体や基礎自治体の規模、あるいは能力の問題は避けて通れない。14)しかし、これまでの地方自治制度の検討は、自治体の規模や能力に着目するよりも、普遍主義や二層制の枠組を超えない範囲での制度設計の呪縛から逃れることができなかったのではないだろうか。地方分権の受け皿の名の下に、市町村合併が推進される一方で、市町村の枠組を超えた大都市には、普遍的な二層制を維持するため、住民自治論や適正規模論を展開することによって、新たな制度を構築する処方

箋を用意してこなかった。従来の特別市制論は、第3章でも触れたように、五大市による特別市制運動の高揚と挫折の結果に着目されがちであった。しかし、特別市制度挫折の根幹は、個別の自治体間の障壁を国政の中で集権化を図る手段として活用されてきたことにある。それは、国政の政治家が「平成の大合併」で無意識のうちに追及したことは、自治体政治の解体であり、中央政党への政治的集権化でもあったという指摘¹⁵⁾にも通じるものである。

地方制度の根幹を変更する特別市制度は、「画一・特例」、「自立・補完」という四類型には、普遍的な二層制を前提とするならば、当然にあてはめることを困難にする。

しかし、本稿が提示した個別府県と個別市の論争の考察からみた、特別市制が施行されなかった過程や背景は、今日において我が国の社会経済情勢の変化への対処策として、地方自治制度の普遍主義を乗り越えて、特殊な大都市事務が追加されるポジティブ・サムの考え方から制度の再構築を模索する素材となり得るのではないかと考える。そして、素材を我が国の制度に転換する処方箋は、諸外国の事例からも十分用意されているのである。

終章註

- 1) 磯村英一 1984年「大都市制度史巻頭文」指定都市事務局編『大都市制度史』所収。
- 2) 第30次地方制度調査会第9回専門小員会提出資料参照。2012(平成24)年3月29日 地方制度調査会HP参照。(2013年12月25日確認)
- 3) 「神奈川新聞」1951(昭和26)年6月17日。
- 4) 前掲「特別市制の制定と実施」56頁。
- 5) 全国知事会「地方行政体制特別委員会検討状況報告」平成24年7月19日、3頁。
- 6) 諸橋襄 1962年「画一的自治団体制と現下の要請」『自治研究』第38巻第7号12頁。
- 7) 中央政府と地方団体の関係整理について、天川晃は第1の軸として地方団体の意思決定の自律性を問題として、〈集権〉－〈分権〉、中央政府と地方団体の行政機能の関係を問題として〈分離〉－〈融和〉という2つの軸を考え、これを組み合わせ、中央－地方関係を〈集権・分離〉、〈集権・融和〉、〈分権・分離〉、〈分権・融和〉の4つの型を提示している。詳細は、天川晃 1986年「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(118-135頁)を参照されたい。特別市は〈分権・分離〉を志向する究極的な自治制度と言えよう。筆者は、地方団体の枠組の中で、自治制度の種別の問題として「画一」と「特例」で分類し、事務権限に係る府県との市町村の関係性を「自立」と「補完」で分類した、類型の提示を試みたものである。
- 8) 前掲「自治制度」142頁。
- 9) 神野直彦 2002年、『地域再生の経済学』中央公論新社 91頁。
- 10) 前掲「自治制度」156頁。
- 11) 前掲「地方自治制度の大都市特例」227-228頁。
- 12) 前掲「カナダの大都市制度(上)」16頁。
- 13) 前掲「カナダの大都市制度(下)」60頁。
- 14) 前掲「自治・分権再考」2013年160頁。
- 15) 今井照 2008年「平成の大合併」の政治学」公人社 vi頁。

【参考資料】大都市制度創設運動と神奈川県・横浜市の動向

時期	国の動向	大都市・府県側の動向	横浜市の動向
S20.8.15	太平洋戦争終結		
S20.11.25		五大市市長は幣原総理大臣に特別市制促進を建議	半井横浜市長が五大市の幹事役として陳情
S20.12.8		神奈川県会で藤原知事答弁 「特別市制の実施は県の今後の財政の運営に支障のないよう方策を立てた上でなければ解決することは適当でないと 思うので、今後の問題として特に研究したい」	
S20.12.25 S21.1.4 S21.2.9 S21.5.22	地方制度調査会答申（五大市を府県から独立させる） 朝日新聞（内務省は大都市制度考慮せず） 第一次吉田内閣成立	5 大市市長・議長会議（大都市制度確立に関する要望。特別市制法案）	
S21.6.2 S21.6.16 S21.6.20	衆議院議員による特別市制促進連盟結成。 第 90 回帝国議会開会（10.22 まで）	5 大市長・議長、特別市制法案提出方要望決議	
S21.8.30	東京都制・府県制・市制および町村制の一部改正法律案が衆議院可決。付帯決議として「五大都市に速やかに特別市制を実施すること」大村内務大臣答弁「特別市制の実施を促進する方向に向かっている」		
S21.9.10	政府は第二次地方制度改正試案要綱発表。5 項で「大都市の特殊性に即応する如き大都市制度を確立する」旨を闡明した	5 大市『大都市制度要綱』作成	
S21.9.20	東京都制・府県制・市制および町村制の一部改正法律案が貴族院で可決、27 日に改正法律公布、10 月 5 に施行		

S21.9.28 21. 10.7	地方制度調査会官制公布 (内務大臣の諮問に応じ地方行政調査) 新憲法成立		
S21.10.24 S21.10.25	地方制度調査会第1回総会開催。大都市に現行制度について改正を加える必要があると認められる。これに対する改正の要綱を示されたい旨諮問(第2部会が担当) 諮問事項3 第2回総会委員、部会長(永江代議士)を決定。第1回審議開始	内山委員「GHQに何か特別の意向あるか。内容はすでに決定しているか」 地方局長「GHQからは大都市制度が必要であるという格別の示唆はなかった。付帯決議のときに内容は具体的に決まっておらず」	
S21.11.4	地方制度調査会第二部会第2回審議。大都市制度として特別市制度をとることを決定(神奈川県知事内山委員が終始特別市制反対の論陣を張る)	「特別市制とは分離かまたは県内で特別扱いかを質問した。この日の朝、GHQを訪ね、チルトン中佐に会った。話是要領を得、是非またきてくれと言っていた。 横浜市当局が5日の朝、特市制問題で諒解を求める為経過について説明に来た。田島助役同伴。県は部長を集めて聞いた。自分は市の完全独立は不合理だと強く主張する積りだ。新聞記者は自分を横浜市長にと云う者がある。自分は気が進まぬ」(内山日記)	
S21.11.19			横浜市会「特別市制促進に関する決議」議決
S21.11.23		五大府県知事は特別市反対を内容とする「大都市制度に関する進言書」決定	川崎商工会議所及び川崎工業クラブは連名で「横浜特別市制案に対する意見書」を知事に提出 (横浜市の特別市制の実施は地方自治の改善、経済民主化の体制に逆行し、京浜間の健全なる

			産業経済発展を阻害するから反対)
S21.11.27	地方制度調査会は「関係府県と市との円滑なる協調を行うよう、政府において善処されたい」との付帯決議つきで特別市制を認める	「(付帯決議について) 大成功。新憲法に発足にあたりうまさに憲法の精神を有効に生かすことができた。自分は愉快に東京を引き上げた」(内日記)	11月に神奈川県が県下有識者から横浜特別市制に対する賛否を問うた結果、賛成43、反対50、中立19計112
S21.11.28		内山知事、これ以上進んで論争しない旨の声明(県史574)	
S21.12.11	地方制度調査会第5回総会で、前回決議を付した関係上、政府を助けるために、調査会に5大都市特別小委員会を設置	内山知事、横浜市関係者と会談し特別市問題を打切り相携えて復興に尽力すべく申入れ	
S21.12.23		「この日は愉快的な日であった。アイケルバーガー中將に会見クリスマスの挨拶をした。特別市制の問題で將軍は強くNOと言われた。5つの新県をつくるということか、然り、然らばNOというのであった。政府現在の政治力を以てしてはこの運動を止め得ず、結局將軍之断によらねばならないか」(内山日記)	
S21.12.25	地方制度調査会は正式に内務大臣に答申 5大都市に関する答申概要は以下のとおり ①□五大都市はそれぞれの市の区域により特別市として所属府県から独立させる ②□特別市には原則として道府県の制度を適用する ③□特別市の国政事務(含警察事務)の処理は原則として道府県に準ずる ④□下部組織としての区は行政区とする ⑤□財政上の措置をとる。		

	⑥□残存郡部は、独立の府県として存置し、五大都市との関係は、府縣市組合を組織させる等の方法により調整		
S21.12.31		「特市問題だ。これは実にいやな問題で相手が古手政治家で、悪賢い。然し自分は最後まで奮闘する覚悟である。内務省を啓発することが第一かもしれない。今後な内務省と議会在が物をいう」(内山日記)	
S22..1.4		「特市も問題は今日内務大臣の裁量に任されているのだから此の方を確かめる必要がある。何れにしても十分に用意して掛るつもりである。」(内山日記)	
S22.2.17	地方制度調査会第6回総会答申(①大阪市及び名古屋市の特別市制の実施二月目下格別の支障がないと認められる②神戸市は兵庫県地域合併協議会の答申を尊重し、その市域を拡張し特別市制を実施して指し支えないものと認められる③京都市は、郡部に反対があるが知事もできる限り、特市の円満な実現に努力する旨の意見を述べている④横浜市については反対の意見が強い状態と認める)	神奈川県会で内山知事は次の事実を確認。 ① 県が主唱して21.11.23に五府県知事会議を開き、反対運動を協議 ② 五府県内務部長会議を招集 ③ 21.11.24 県下町村長会議を招集、知事は反対である旨を主張、同会議で反対決議成立せしめた。 ④ 「特別市制に関する県民への報告」なる特別市制反対の文書を県下市町村長に配布。	
S22.2.28	地方自治法草案が完成		
S22.2		神奈川県は「大都市制度について」というパンフレットを関係各方面に配布し横浜の特別市になることを強く反対	
S22.3.15	政府は地方自治法案を衆議院に提出 植原内務大臣「特別市制については終		

	戦後五大都市の強い要望の決議もあった。現行制度では二重監督、二重行政の弊があり大都市を府県の監督から独立させることは、地方行政の民主化の本義からして特に必要があると認められる。よって今回その多年にわたる懸案を解決すべく制定した。ただ、実施の時期は改正憲法施行後適当な時期にしたい」		
S22.4.17	地方自治法公布。日本国憲法、地方自治法施行（22. 5.3）		県知事選挙
S22.6.20		五大市の市長及び議長は「第1国会に特別市の指定に関する法律案」の提出方を片山総理大臣等に陳情	
S22.7.6		全国府県知事会議の席上、神奈川県知事（内山）等は特別市制に対し反対を表明。また、仮に「特別市制法」が制定される際の住民投票の範囲は府県民にすべきだと主張。木村内務大臣は回答を保留	五府県は「特別市制実施について」という小パンフレット発表し、特別市制に反対
S22.7.26 22. 7.29	政府は臨時閣議において従来の見解を改め「特別市制施行に関する地方公共団体住民の一般投票はその府県全般の住民投票によることが妥当である。」と広く解釈すること決定。 五大市出身衆参両議院銀協議会で閣議に対する方策を協議	「内務大臣大村氏は成功でしただ、チルトン氏が強硬になったのは大方神奈川県知事の明快なコンバセッションの結果だと皆云っていますよ、と云う。兎に角 GHQ が今度両院委員長を呼んでこの問題を持出し政府側に注意を与える等、相当力を入れていることは確かで現在の日本では是を押切る人はいない」（内山日記）注：原文では大村だが木村内務大臣と思われる	
S22.8.7	衆議院治安及び地方制度委員会（委員長：坂東幸太郎氏）に設けられた五大都市特別市制小委員会は五大都市を特別市に指定する法律案を起草し報告書の形で委員長に提出		

S22.8.8			横浜市会は「特別市制即時実施要望に関する意見書」を可決、内閣総理大臣等に提出
S22.8.14	坂東衆議院治安及び地方制度委員長はGHQのチルトン中佐から「特別市指定法案中に府県民投票に付することを明記する」よう指示を受けた		
S22.8.21		五大市市長は、マッカーサー元帥と会見したが、特市問題についてはホイトニー民政局長と協議するよう指示され、同民政局長はチルトン中佐旅行中につき、同氏帰京後相談再考慮すると言明	
S22.8.30	衆議院治安及び地方制度委員会は特別小委員会決定のとおり五大都市を特別市に指定すること、さらに住民投票の範囲は当該市民に限定することを明文化することに修正し、この法律案を議員提出案として本会議に上程することを決定		
S22.9.17	衆参両院の治安及び地方制度委員会委員長は、GHQ チルトン中佐から住民投票の範囲は府県民投票によるべき旨指示される		
S22.9.23		五大市長、五大府県知事、衆参両院の治安及び地方制度委員会委員、各政党政調会員はチルトン中佐に呼ばれGHQの意向として、「特別市制は早急実施の要なし、実施するとなれば府県民投票に付すること」と指示された	
S22.9.25		五大市市長・議長会を開催し、次の方針を決定 ①□五大市は8.30の坂東委員会の決定の線に沿い特市実現を希望する態度を堅持する	

		②□特市問題とは別に、大幅の権限移譲を要求し、これが資料を国会に提出する		
S22. 9.29	GHQ は五大市に対し二重行政二重監督に伴う諸弊害の実例調査並びに知事所管事項中市長へ権限移譲若しくは相当とするものの調査を命じた	五大市は特別市指定法案実現が不可能となったことを遺憾とし、五大市市長連名の共同声明を発し、特市実現への不退転の意思を内外に表明		
S22.12.12	地方自治法の一部を改正する法律公布	五大市共同事務局開設	横浜市は特別市制運動の復活を予想し、基礎調査を開始する旨、発表	
S22.12.31	内務省廃止			
S23.1.1	内事局発足			
S23.1.20				
S24.8.1	総理府外局著して地方自治庁発足			
S24.12.24	シャープ勧告に基づき、地方自治充実強化及び行政事務の再配分を政府、国会に勧告する地方行政調査委員会議（神戸委員会）			
S26.1.29				
S26.2.23	五大市市長、議長等は地方行政調査委員会議へ「大都市制度確立に関する意見書」を提出			
S26.3.4				横浜市会は全員協議会を開き、従来全員が特別市制促進委員になっていたのを改め、常任委員を決め、市会理事者一体となって特市実現に邁進することを申し合わせた
S26.5.30				五大市市長会議を開き、行政事務再配分に伴う地方制度の改正について特別市制を推進することを申し合わせ、地方

S26.6.8		行政調査委員を各市長が個別に折衝するとともに国会方面にも働きかけることになった	横浜市会は特別市制促進実行委員会を開き、今後の運動方針を協議（平衡交付金 10 億円中 3 億 5 千万円を県へ分担金抛出の構えで特市促進）
S26.7.3			横浜市では市内選出国會議員に今般の特市運動について諒解を求めたのち、全国會議員が五大市特市既成同盟の常任委員に就任することの承諾を得る。（県の意見は話すべき段階でなく当分言わぬ（内山知事 7.4 神奈川新聞）
S26.7.20	五大市特市既成同盟常任委員会開催 特市運動の方針を協議決定		
S26.8.15		五府県知事・議長会議で特市反対の態度を正式決定。地方自治法上の特市条項の削除方を要望する意見書を極秘裏に政府、国会に提出	
S26.8.18	五大市特市既成同盟常任委員会開催 各市、各政党ごとに世話人を置くことを決定（自由：田中伊三治、民主：岩本哲夫、社会党：松沢兼人）		
S26.8.20		五大市市長議長会議開催、地方行政調査委員会議へ特市考慮を申し入れ	
S26.8.26		五府県知事・議長会議開催。特市反対の陳情を政府、政党、国会に行う	
S26.8.31	地方行政調査委員会議「行政事務再配分に関する第二次勧告」修正案に特市に関		

S26.9.11	<p>する事項が明記</p> <p>五大市特市期成同盟各党世話人会議開催 次の臨時国会に議員提出で特市制定法案 提出を確認</p> <p>五府県の状況：神奈川県⇒知事は9月5 日の県会で特市は実現絶対不可能と放言 したので、市会は放言につき申し入れ、 現在県としては今までのところこれ以外 になんらの動きはない</p>		
S26.9.14		<p>五大府県郡部選出国會議員と 知事、議長は初の連絡会議開 催。五大市側の法案提出に対 抗する運動展開協議</p>	
S26.9.14		<p>五大市市長・議長及び特市実 行委員長は地方行政調査委員 会議の神戸委員長に陳情要請</p>	
S26.9.22	<p>地方行政調査委員会議は行政事務の再配 分に関する第二次勧告を国会、内閣に提 出</p>		
S26.10.8		<p>五大府県議会議長会は特市反 対申し合わせ</p>	
S26.10.10		<p>五大市特市促進実行委員長会 議で、各市とも行政再配分ニ 依る勧告は不満。今後の対応 を協議</p>	
S26.10.17		<p>三党世話人と五大市市長協議 会開催</p>	
S26.10.20		<p>全国知事会、全国都道府県議 長会、全国町村長会、全国町 村議長会の4団体連名による 特市反対の「大都市制度に関 する陳情書」配布</p>	
S26.10.31		<p>五大市連名で「特別市制理由 書」刊行</p>	
S26.11.3	<p>朝日新聞1面で「特別市制政治問題化」</p>		

S26.11.8	の記事	五府県議長会議開催。特市阻止を協議	
S26.11.9		五大市市長・議長・特市促進委員長会議開催。	
S26.11.15		五大市特別市制期成同盟常任委員会開催。今後の対応協議	
S26.11.17		五大府県知事・議長会議開催。特市阻止を協議	
S26.11		五大府県「特別市制反対に関する意見書」配布	
S26.12.6	自由党大都市制度調査特別委員会（8日に特別市制調査特別委員会に改称）設置（委員長：本多市郎：市8、府県9、中立9名）7日付毎日夕刊（特市疑問：本多）		
S26.12.7		五大市市長会議開催（自由党委員会対策）	
S26.12.12		五大市特市期成同盟常任委員会開催。今後の対策協議（本多氏談話誤伝報告）	
S26.12		神奈川県「特別市制に関する本県の意見」発表	
S26.12.14	第1回自由党特別市制調査特別委員会開催		
S27.1.19		五大市市長会議開催	
S27.1.29		五府県議長会議開催（特市阻止協議陳情）	
S27.1		五大府県は「特別市制反対理由書」発表	
S27.2.9	民主党を母体に改進黨結成		
S27.2.9	地方自治庁は特市問題をめぐる五大市と五大府県の対立が微妙な関係にあるとの理由で藻の問題に介入しない態度決定（新聞報道）		
S27.2.11	自由党特別市制調査特別委員会は鈴木地方自治庁次長から従来の経過を聴取		
S27.2.13		五大市市長・議長・特市促進委員長会議開催。	

S27.2.14		五大市特市期成同盟常任委員会開催（特市指定法案を今国会に提出すべく努力）	
S27.2.20		全国市議会議長会は全国すべての市に特別市制の施行を提唱。	
S27.2.21		五大府県特市対策協議会開催。五大市側が特別市制指定法案を提出したら否決し、自治法の特別市制条項を削除する改正案を提出するよう五大府県郡部選出議員に働きかけを決定	横浜市会特別市制促進実行委員会開催、今後の対応協議
S27.2.22			
S27.2.27	自由党特別市制調査特別委員会の聴聞会に五大市市長が出席。各市の状況説明。残存区域の構想、行財政実態等の質問あり後日資料提出返答。（s 27.3に横浜市が「特別市制実施後の横浜特別市及び新神奈川県の構想」作成）		神奈川県会予算委員会で、県理事者は特市に関しては改選前議会方針（22年特市反対決議）再確認いただきたいと述べる
S27.2.28			
S27.3.3			
S27.3.4		五大府県特市対策協議会は、特市絶対反対態度確認	
S27.3.5	自由党特別市制調査特別委員会の聴聞会に五大府県知事、同議長が出席し、特別市制反対		横浜市会で、大阪、京都両市は現行法によっても特市を実現しようとしているが、両市がやった場合には、横浜はともに特市に邁進するかの質問に、平沼市長は「個人の考えではあるが、やる積りだ。しかし、今まで共に進んできた神戸、名古屋両市の立場も考えなければならない」と答弁
S27.3.6			神奈川県会は、理事者の要請により特市対策委員会設置。知事

S27.3.8			<p>は「五大市選出の議員から特市指定法案が近々提出されるようである」と問題の切迫を強調。五大府県議会開催、特市反対の具体的方策協議</p>
S27.3.10		<p>赤間大阪府知事は府会本会議で、特市より都制がよいとの見解表明</p>	
S27.3.11		<p>全国都道府県議長会は臨時総会を開催。特市運動は現行制度の正しい認識を欠くもので地方自治を破壊するものとの反対決議（田中二郎東大教授はこの席で、特市は大都市のエゴイズムであり法理論的にも認められるべきでない」と講演）</p>	
S27.3.12			<p>横浜市会は緊急全員協議会を開催。今後は内山、平沼の協調を打破する市民運動展開を申し合わせ</p> <p>神奈川県会の特市対策委員会は、初会合。郡部委員、横浜選出委員意見対立。15日に特市反対の態度決定、16日の全員協議会に報告（15日の討議で飛鳥田県議（後の横浜市長）は「府県の上から与えられたものとしての官治的性格は拭い得ざるものである。民主主義推進の立場に立つ時、府県の再編成を考えねばならぬ時期に来ていると思う。再編成の方向には、社会的、経済的生活圏へ拡がる方向（例えば道州制）とこれを構成する各単位を強化しなければならぬという二つの方向があり、特市制はこの二つの問題の一に手を</p>

S27.3.13	岡野国務大臣は衆議院地方行政委員会で「特別市を設けることは市が自主的に決めるもので政府が押しつけるのは反対である」		染める進歩的方法と考える。府県側の主張する非能率は、官僚の独善主義とセクト主義の立場に立っての議論である」内山知事は「特市は県を三分割するもので絶対に承服できない。私の身体の中には特市に賛成する血もなければ一片の肉もない」と発言
S27.3.15			川崎市会で「特市は川崎市にどんな影響があるのか」の質問に対し、金刺市長（全国市長会会長）は「全国の都市が二重行政から離れて自治の確立ができるということならこれほど結構なことではない。しかし五大市だけが特市になるということは川崎市に有利をもたらすことにならない」と答弁
S27.3.16			神奈川県は全員協議会開催 特市反対実行委員会を結成し、 阻止活動を活発に行うことになった
S27.3.18			横浜市会特別市制促進実行委員会で特市実施対策本部の機構、運動の実施要領を決め、24日の全員協議会で同本部を発足させることになる（各区に支部設置）
S27.3.25			神奈川県町村議会議長会は県庁会議室で特市反対の決議、同日町村長会も特市反対声明
S27.3.28	自由党特別市制調査特別委員会で地方自治庁の鈴木次長説明（27年発足の地方制度調査会で地方制度全般の抜本的改革がなされるまでの暫定措置として現行組織		

S27.3.29	<p>の上で府県事務の五大市への大幅移譲、二重行政、二重監督の除去及びこれに伴う財源措置講ずる)</p>		<p>平沼横浜市長は地方自治庁の解決策に不満表明「我々の求めるのはあくまで特別市」</p>
S27.4.1		<p>五大市特市期成同盟常任委員会開催。(五大市特別市指定法律案並びにその関係法律案を即時今国会に提出すべし) 決議</p>	
S27.4.2		<p>五大府県知事と五大府県郡部選出議員は、特市反対対策協議</p>	
S27.4.3	<p>五大市選出与野党衆議院議員により「五大市を特別市に指定する法律案」「地方自治法の一部改正（住民投票範囲を市民投票に改める）する法律案」仮提案。五府県の郡部選出与野党衆議院議員により「地方自治法の一部を改正する法律案（特別視条項の削除）」が仮提案</p>		
S27.4.4	<p>自由党総務会で特市問題賛否両論対立。益谷総務会長に一任</p>	<p>五大市市長は特市運動につき全国市長会の協力を要望するため金刺会長（川崎市市長）訪問</p>	
S27.4.5		<p>全国知事会特別市制に関する意見書発表。4月14日特市反対決議（事務配分での解決）、4月25日特市反対決議（特市条項の削除）</p>	
S27.4.9		<p>五大府県知事、議長会が今後の運動方針協議</p>	

S27.4.14	特別市制問題につき、第1回与野党三党三役級会談(2法案を三派共同提案方針)	関東事知事会議が特別市制に関する反対決議	
S27.4.15		五府県郡部選出国會議員、府県知事と合同会議	
S27.4.16		全国市議会議長会「五大市の特別市問題は速やかにその実現を期す」決議	
S27.4.17			神奈川県下6市長会議(横浜、川崎除)で、横浜の特市運動の賛否保留、当分静観
S27.4.18			神奈川県会特市反対実行委員会が今後の運動方針協議
S27.4.21	吉田総理は地方制度のあり方として道州制採用すべきとの構想表明。特別市制は道州制に移行に逆行するもので反対意向		
S27.4.23		全国知事、都道府県議會議員、町村長、町村会議長代表約250名は政府に特市反対陳情	
S27.4.24	増田自由党幹事長からの申し出により、三党幹事長会談開催。賛否両法案は自由党は提案しない申し出		
S27.4.25	三党幹事長会談(右派社会党は自由党提案拒否。改進黨は第案検討中)	全国町村議会議長会は「五大市の特別市制実施に対する意見」では特別市反対表明	
S27.4.26	石田衆議院議員運営委員長名で関係団体へ自重要望	全国農林、漁業、産業団体の代表は特市絶対反対大会、各政党へ申し入れ	
S27.4.30	地方自治庁は地方制度改革案要綱まとめ、発足予定の地方制度調査会にはかる		

S27.4		五大市は「特別市制反対理由書について」発表	
S27.5.1		五大市特市期成同盟常任委員会	
S27.5.2	改進黨は、特市問題は地方制度調査会に持ち込む。党として両法案の提案せぬが、個人が提案することは認める		
S27.5.9	野党間話し合いで、特市に関する法案は議員提案の形で提出すること決定	全国市議会議長会は総会で府県制廃止決議	
S27.5.14	五大市選出野党衆議院議員連名で「五大市を特別市に指定する法律案」「地方自治法の一部を改正する法律案」が衆議院に提出される		
S27.5.15	五大府県郡部選出衆議院議員連名で「地方自治法の一部を改正する法律案」(特市抹殺法案)が提出		
S27.5.22		全国市長会総会で府県制度の廃止を内容とした「地方制度の改革について」決議	
S27.7.31	第13回国会最終日、特別市制関係法案は審議未了		
S27.8.1	自治庁設置		
S27.8.18	地方制度調査会設置法公布、施行		

※指定都市事務局編 1976年『大都市制度史(資料編)Ⅱ』、横浜市総務局市史編集室編 1993年「横浜市史Ⅱ資料編3 占領期の地方行政」、を基に作成

【参考資料】内山日記抜粋（特別市制関連記述）

年月日	日記の記述
<p>昭和 21 年 11 月 4 日</p>	<p>○地方制度委員会の部会。 横浜特別市政、分離か又は県内で特別扱いか。 議会人及び内務大臣に特別市制とは決定的の型があるのかと質問した。大臣は型は未だ決定してゐない、別にするか県の中に置くか委員会の意見を質し度いと云う。これで問題が非常に明になった、と大臣に云ったら政府がやると官僚がやるからと問題にするが委員会で大にもんで貰へば自分の方もやり易いと言ふ。 此の日朝 GHQ、に Hussey 氏を訪ねたが不在なので Kades 氏を求めた。これも不在なので、Tilton 中佐に会った。話は要領を得是非又来て呉れと云って居た。 横浜市の当局が五日の朝市制問題で諒解を求むる為経過説明に来た。田島助役同伴。県は部長を集めて聞いた。自分は市の完全独立は不合理だと強く主張する積りだ。 新聞記者は自分を横浜市長にと云う者がある。自分は気が進まぬ。</p> <p>地方制度調査会第二部会の討論と票決に依って捲起された特別市制是か否かの問題は県市分裂是非となり果然関係府県民の対立抗争と化して来た。府県分離の不合理と其の手段に就て真正面より反対の態度を表明したる上関係各府県に呼びかけ GHQ に意向を質し政府の態度を監視し同時に之に警告する態度を執り遂に横浜市民に訴ふの声明を發する迄前後三回の声明發表を敢えてし断然輿論指導、謀略政治ボス政治の排撃を行ふ。五市当局者連合同会議に於て神奈川県知事排撃の声明などあり混戦となったが、各府県内部長会議、県会全員協議会、各府県会議長会議、県選出代議員懇談会、府県知事会議、全県市長村会議等茲一週間の動きは猛烈である。</p> <p>二十二日の県代議員の会合で衆議院の附帯決議は分裂を意味せざりしこと、新憲法下新自治法制定の結果二重監督の弊は除去せられ市の言分は必要なくなりたること、新憲法の精神は民意に問ひこれを決定すへきこと、地方分権、地方自治の行はれんとする際其の決定実施後將に是非を決して宜しきこと等議論出で分離論は問題とならざりたり。次いで半井市長を呼び出し分離論は止めよと要求した。 近藤知事の時に此の問題が起きたらいざ知らず今の知事さんの時代にこんな問題が起きたのは市の為にだめだと或る議員は云ふ。いやこれは個人の問題ではない県民の為日本の為に正道を行かねばならぬ。</p>

<p>昭和 21 年 11 月 26 日</p>	<p>○特別市制問題にて午後一時より総会開かる。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 特別市とは何ぞや。 2 部下の多数意見は多数を代表せず。 3 所謂特別市制を強行せば国家並に住民は莫大なる損害を蒙る。 4 若し之を執行せんとせば宜しく慎重に調査研究を遂げ住民の意向をも斟酌して後之を為せ。 <p>日本は現在、新憲法下にあり外国の軍隊が駐屯し三千年の歴史は書き直されつつあり。賠償問題は未解決にして産業再建も新国土計画に依らねばならぬ。強度国防国家もない日本であり戦争放棄を断行したる日本である。世界をリードする気魄を以て新構想に従って百年の計を樹つべき時何の必要ありて欺くの如きことを急ぐや。</p> <p>願くは本会は議会に大問題を持越さしめず民論を静められよ。此のままに推移せば国家一千万以上の住民が迷惑するであろう。賢明なる帝国議会人に信頼するか此際よろしく調査会に於て融和し得る結論を生ましめよと大声叱呼したのであった。</p> <p>之を反駁する者は部会長自身で部会構成は正しく委員会は政府の任命による権威あるもので無責任ではないと。併し衆議院議員の発言は非独立論。</p> <p>次で討論中止、翌日は延期の動議成立四時半閉会す。</p> <p>吉田総理のガーデンパーティに急いだが五時頃なので終り、讀賣、毎日、朝日の各新聞社を歴訪す。本日の印象は悪しからず。</p> <p>弟栄昌来訪、選挙費の問題を話す。十時過ぎ三谷部長来訪、選挙の問題に付懇談す。</p>
<p>昭和 21 年 11 月 27 日</p>	<p>○内務省地方制度調査会総会に於て特別市制の問題が昨日から持ち越されて居た。憲法 95 条の完全適用、調査研究の上地方住民の意思を尊重して善処せよ。猶市制を考ふる場合現在の地域に就ても変更を考慮せよ等実に我輩の主張してゐることが其のまま中立の識者から述べられ頗る有利に転回、右の意味の附帯決議を以て調査会の議決となった。大成功、新憲法の発足に当り正に憲法を有効に活かすことが出来た。一千万人以上の日本人の為に全日本人の為に正しきを述べ得たことを喜ぶ。自分は愉快に東京を引き揚げた。二時半であった。</p>
<p>昭和 21 年 11 月 29 日</p>	<p>県庁記者室 19 名を招き特別市制の問題で協力して呉れたことを感謝し我方目的達成之祝賀宴を催した。</p>

<p>昭和 21 年 12 月 23 日</p>	<p>○此の日は愉快的な日であった。 県会開会中、懇親会。余が一県議之要求に対し率直に取消しますと回答せることが非常に議員の好感をよぶ。群馬に行かず神奈川に残れの声高し。 ○午後三時アイケルバーガー中將に会見クリスマスの挨拶をした。特別市制之問題で將軍は強く no! と云われた。五つの新県を作ると云うことか、然り、然らば no! と云うのであった。 政府現在之政治力を以てしては此の運動を止め得ず、結局將軍之断によらねばならないか。</p>
<p>昭和 21 年 12 月 24 日</p>	<p>○地方制度調査会の小委員会が二十四日午後県市の代表者を招いて懇談させた。然しそれは単なる市側と調査会長等の陰謀策動に過ぎなかった。 県会議長も知事も既に県民の反対決議したることを勝手に妥協する余地はないと云って別れた。 猶永江委員は外の府県は賛成だがと全く謀略的なことを云った。自分は県民の反対を押さえて居るのだが若し此の問題が再燃するなら手を離し自由にするからと放言した。 中島と云う老政治家が盛に舟をこいでゐるが許されないことである。</p>
<p>昭和 21 年 12 月 31 日</p>	<p>○最後に出たのが特市問題だ。これは実にいやな問題で相手が古手政治家で、悪賢しこい。 然し自分は最後迄奮闘する覚悟である。人は云ふ、知事としては既に輿論を喚起する丈はしたのだがこれ以上は政治家と一般民衆に任せばよいと。一応責任は果たしたことになる。然し実際に国を愛し県民の為を思へば斯く簡単に片付ける訳にはいかない。最後迄問題を見てやらなければならない。只策戦からも今後は自分でやる代わりに人をして行はしめる手を選ぶべきだ。不取敢県民への報告として三十頁計りの報告書を印刷県内に配布、東京方面にも送って啓発に資することとした。 内務省を啓発するのが第一かも知れない。今後は内務省と議会が物を云ふ。 (欄外) 神奈川県最初のこと。 二月行幸、食糧、コレラ、特市。</p>

昭和 22 年 1 月 4 日	<p>○仕事始めの式。午前十時。来客多く正午過ぎ退庁。</p> <p>大磯に檜橋氏を訪ねた。病後全快に至らず。政治問題殊に特市問題、公選問題等に付話す。自分は大方決意してゐるが完全に決意するのは本月末位になると思ふ。</p> <p>特市の問題は今日内務大臣の裁量に任されてゐるのだから此の方を確かめる必要がある。何れにしても十分用意して掛る積りである。</p>
昭和 22 年 1 月 7 日	<p>○六日午後内務省に大臣、次官、局長等を訪ね、年始の挨拶の外特市問題に就て諮す。地方局長曰く、特別市制の条項を入れる併し実施は県市に融和がなければ実行しないと。内務大臣には部会、総会及び小委員会の経過を話し八軍々司令官及軍政部経済部の反対意向を明示して置いた。公選に就ては最後迄公言せぬことが賢明だと話してゐた。</p> <p>(後略)</p>
昭和 22 年 1 月 11 日	<p>○横浜市長に赤尾、青木両氏が候補者として登場。</p>
昭和 22 年 1 月 26 日	<p>○二十四日は七時半に出て東京に行き登省前に首相に会ふ積りであったが車の故障で遅れ九時半になったので総理官邸に行き待ってゐたがだいぶ沢山の者が集まって来た。</p> <p>総理は引籠と聞いて早速外相官邸に行き二、三十分待ったが午後か来て呉れと云われたので病気なら致方なしと二十七日長官会議以降に会見を延ばした。</p> <p>二十日の速達で今週中に面会し度い書いてあったので急いで出掛けたのだがスト、特別市制、公選などで一寸話したいこともあるが止めて結構。</p> <p>特別市制と云ふ不愉快な問題が半殺で越年した。然るに本年に入ってから横浜の住人で市会議員とか其の他有力筋で御意見何度しと云って来る者がある。</p> <p>懐疑的になって来たらしい、又血涙主人とか小菅氏とか精神家も自分に同情を表し一役買ひ度しと申し出て来てゐる。これから横浜市民の迷を解く運動が必要である。追々其の運動が展開されると思ふ。松尾嘉右衛門さんや佐藤繁さん等此の点から頼りになる人と思はれる。磯子区の市会議員佐藤など云ふ人も単気な方で前には知事に反対であったが今度は考を変へる由。</p> <p>公選は四月末か五月かと大部先のことであるが一時騒いだ候補者問題が暫時沈黙状態に入った。神奈川に何か是れと思ふ人物が出て来るか</p>

<p>昭和 22 年 1 月 27 日</p>	<p>と思ふが仲々現はれない。</p> <p>○地方長官会議が首相官邸で開かれ、ゼネスト対策を主として考へられた。</p> <p>総理から別に話があった。特市の問題、立候補の件も話した。大体现地で立候補を薦めてゐた。</p>
<p>昭和 22 年 2 月 11 日</p>	<p>○紀元節第二回目を神奈川県に於いて迎へる。昨年は行幸を前にし且つ着任早々のことで仲々気苦労があった。</p> <p>本年は事務に慣れ目前大した問題もないのだが唯選挙と云う厄介なものがある。</p> <p>一時自分の知事は問題にならぬ程の人気であったが特別市制などのことがあって横浜の者が騒ぎ人气が悪いとの印象を与へ又知事公選の問題を忘れられた。然るに今度は資格審査の問題から又騒ぎ出し各政党共慌て気味である。十日の午前白井県会議長来訪添田副議長と同行の筈であったがと前置して、僕の真意を知り度いと云う。御希望とあらば出馬の決意はある。但し今から飛出したのでは現職が勤まらぬ。一日の空位も許されぬ現知事の地位は成るべく其のままに働くことが国家の為に忠なる所以だ。本年は大切な年である。自称自選の候補者が沢山に出ることを希望する。而して選挙は絶対に公平に執行し度い。自分が出る時は自進協同の推薦の上社会党の応援も欲しい。尤も誰の応援がなく共最後になれば中立で立候補するかも知れぬ、と答えて置いた。明後日位に自由党の相談会があるらしい。</p> <p>午後になって川崎の市長が来た。どうかと云うから何も考へてゐない、自由に任貸せると云ふたら、此の問題は県会が取扱ふべき問題で外で決定したものを押付けられる様なことがあってはならないと。其の通りである。横浜の市議で県議を兼ねる人々は反感を持つが横浜出でも県議は現知事を押してゐると云ふ。</p> <p>西城記者が来ての話で、自由党の話では到底纏らぬ、さんざ騒いだ後で結局貴下の処へ来ますよ、それを大に騒ぐことにしますと。</p> <p>横浜在住の県人が訪ねて来た。近く特市区民大会を開く話があるとか。夢を見てゐる連中騒ぐことは勝手なり。</p> <p>十一日箱根に於ける追放町村長の会合。福住旅館にて開催。</p> <p>《挿入》</p> <p>二月二十日の県会は特市問題で市側議員が建議案を出す虞ありと見て定足数を欠く会議に持ち行くと云ふのが議長の策戦、結局全員協議会を開き一般的質問を為すことになった。辟頭上条氏質問、知事は欺く欺く述べているが事實は如何、若し相違した点があったら取消すかと</p>

	<p>云ふ。相手が列举した事実を其の通りだと認め且つ相違した事が確實であれば悦で取消すと応酬、又知事は余計なことをしてゐると云ふから諸君の乗ってゐる自動車が変な道に行くから其の道は危険で先は誰も知らない、用心せよと旗を振ってゐるのだ、其の車の中には同行を希望しない者や我等の友人、財産迄あるのだから注意するのは我輩の義務であると返答した。</p> <p>次で堀内と云ふ人が質問して来たがこれも一々答弁、敢て議論はしないが藤沢の市町村会議と全会一致の決議があつたのだから県民が多数反対してゐると思つた。茲に多数と云ふのは絶対多数を意味せぬ many であつて majority ではない majority は住民投票をやつて見なければ分からない。</p>
<p>昭和 22 年 3 月 10 日</p>	<p>○内務省、斉藤次官に会ひ辞意を洩し今後の事に就て話す。現役知事の退職は GHQ から言われて居ると云ふ。これは社会党の策動である。而かし辞職して選挙を争ふこともよい。部長級が四人前後して転任したこれは現役知事と馴合の選挙が無い様にと云ふことの由。</p> <p>県庁職員の給与問題に付次官、人事課長に話し、行政課長には藤沢と片瀬合併問題に就て話す。大蔵省では今井給与局長を訪ね、約一時間話す。</p>
<p>昭和 22 年 3 月 11 日</p>	<p>○好天気、九時に新聞記者を集め辞表提出を告げ立候補の意を明にした。CIC に立寄り横須賀の高女卒業式に臨む。米海軍の代表者も列席してゐた。立派な学校である。</p> <p>知事三候補では不相変小此木対内山で自由党の幹部は小此木を押してゐる由。</p>
<p>昭和 22 年 4 月 13 日</p>	<p>○若し落選してゐたら如何、選挙戦は水物である。若し敗れてゐたら今頃は？想像するのもいやな事である。至誠奉公、敗ける選挙なら初めから立たない。勝つのが当然だ。併し、立派な勝利、堂々戦つて、此の圧倒的勝利、賀すべし、慶すべし、日本の為に、県の為に、而して我が家の為に。</p> <p>当選して喜んだ者は自分と家族計りではない。自分に応援したもの自分を押した者、進駐軍特に陸軍関係者の全部、民主党、自由党の心ある人、女、子供、心ある人は喜んで呉れてゐる、都会も田舎も同様に。自分の得票成績は都市、田舎、農村、漁村悉く同様である。楽観された地方も苦戦を予想した地域も全く同様に圧倒的優勢を持し得た。是は何故であらうか。</p> <p>自分を当選させないでは困ると信じた社会層が即ち、党派的意欲の旺</p>

	<p>な社会党と自己の基盤を固守する自由党の一部のみが人物を無視し党派的に個人的に横車を押したのである。党あり縁古（故）あって国なく県なき徒輩の行動が欺くあらわしめたのだ。</p> <p>紅葉丘に引移った自分は亡き両親や祖母様に感謝しつつ安らかに第一夜を送る。明日よりは県に善政施すべく固く決意して臨む。</p>
<p>昭和 22 年 7 月 22 日</p>	<p>○朝から忙しい暑い日であった。部長会議では特別市制に就て議し輿論喚起に出ることにし十一時から川崎、横須賀両市長を招いて対策を議し市長が自発的に運動をすることにした。</p> <p>七月二十六日の閣議で憲法九十五条は特市実施の場合全県民の投票に依ることに定義された。内務大臣大村氏は成功でしたな、T氏が頗る強硬になったのは大方神奈川県知事の明快なコンバーセッションの結果だと皆云ってゐますよ、と云ふ。兎に角 GHQ が今度両院委員長を呼んで此の問題を持ち出し政府側に注意を与へる等相当力を入れてゐることは確かで現在の日本では是を押し切る人はゐない、それが善い事であっても。殊に悪い事に於いておやだ。</p> <p>今度中央が動き出し朝日読売の論説、参議院特市委員長が全県住民の投票に依ることが妥当だと云ふ空気から市側の主張が通ることは殆ど絶望的となった。併し今度は最後迄追詰めねばならぬ。断じて途中で止めてはならぬ。</p> <p>小太郎箱根の独逸人送還事務に従事する為箱根に行く。</p> <p>七月末警察署を巡視することにして川崎市から始めた。</p> <p>署員は非常に真面目である。</p> <p>工場の視察も始めたが視察すると其の当座は成績が善くなる由。</p> <p>武徳会関係で多数の追放者を出す危険がある。厄介なことだが到方がない。内務省は本省が解体され地方で追放が盛で非常な災難である。</p>
<p>昭和 22 年 8 月 4 日</p>	<p>○神奈川県会は特別市制の件で全員協議会を開いた。併し特市委員会の報告を聞いた上で、別に正式な県会を開き決定することにし本日は深入りせぬと態度を決することを避けた。自分は余り表に立たぬことにした。友人で斯く勧める人が多い。いざとなれば大にやるが今の処では大体思ふ方向に進んでゐるので、此のままでも大丈夫であらう。</p>
<p>昭和 22 年 8 月 12 日</p>	<p>○特市問題で、九、十日吉川参議院治安地方自治常任委員長と箱根に会し、福住、奈良屋に泊り懇談す。住民投票迄行かないで阻止し度いと云うのである。府県側の活発な運動を希望してゐる。神奈川県会は態度決定を遅延させる策に出てゐたが此の上の遷延を許さず此の日全員協議会に於いて三十対二十三の投票で反対決議をなす。</p>

<p>昭和 22 年 8 月 15 日</p>	<p>○午前午後互に互り横浜では貿易復興祭を催す。第八軍及神奈川地区軍政官も出席、自分は神奈川県知事として祝辞を述べたが胸中横浜の理事者が現在特市問題で騒いで居ることを苦々しく思っている為思はず演説中に之が出た。書いたものを用意してある方がよい場合もある。併し勢いあり聴衆にアピールするのは朗読では出来ない。</p> <p>午後二時から川崎で特市問題公聴会が開かれ当選後始めて特市問題爆弾を落とした。</p> <p>横浜の一青年が面白い発言をした。横浜では一般市民が知らないのに一部の者が問題を決しやうとしてゐる。</p> <p>又未成年の私に迄賛成の連名に加盟させようとしてゐると。</p> <p>上条議員は内山さんにはかなわない。外国で鍛へた腕で肝所を押へられてしまうので戦は負けました、と。</p> <p>十九年来自分は此の仕事をやっているのだから是非やらして呉れと云ふ、子供らしい事を云ふ。</p>
<p>昭和 22 年 9 月 3 日</p>	<p>○ 府県知事が特市問題で陳情に来た。一緒に八軍の軍政官に会ひに行った。投票は県民投票にすることは問題とならないと云ふ。既に GHQ と談合して決定した意見だと云ふ。但し更に部下に命じ諸君を助けると云ふ。午後東京に行く約束になって居るが一昨日の県会の反対決議に対して今日は世話人会があると云ふので行ってみたが僕にも何とか云って呉れと云ふ。馬鹿なことをして置き乍ら依然決議は決議だと頑張ってゐる。子供を相手とする積りでやっ行って行かねばならない。附帯決議で行くことにする。</p> <p>午後二時半大石ヨシエ氏に会ふ約束になって居た。午後二時半にはホイットニー少将に会ふことにして会ふ。特市問題。</p>
<p>昭和 22 年 9 月 23 日</p>	<p>○総司令部の要望に依る由にて五府県知事及県会議長は衆議院に集会の後十時司令部に行く。ウィリアム大尉の招集に依る会合と云ふので種々の噂となり五大都市側の策動に乗ったものとし最悪の場合に備へて緊張した気持で臨む。</p> <p>然るに此の会合は県、市、衆議院、参議院等の代表者を集めたもので其処に現はれた人はウ大尉に非らず、「チルトン」中佐であった。全く想像外のことで直に事件の完全好転を思はせると同時に既に問題は最終的な段階に達したと云ふ感を与へた。「チ」は厳肅な態度で講演とも説教とも執れる様な一時間半に渡る陳述を始めた。</p> <hr/> <p>(挿入)</p> <p>特別市制の問題は一年半も前から自分の研究した所で、それは一九四六年五月正式に取上げた。爾来慎重に考へて居るが問題は县市分離と</p>

云ふ約一千万の住民の生活に直接の關係を持つことで、これは当然全
県の問題である。従つて其の決定は県民の投票に依るべきであること
は余が既に三回に亙つて公式に通達した所である。

抑々新自治法は中央政府と县市町村を分離するものであつて内務省の
解体の如きも其の現れに過ぎない。此の法律が整備される時は特市を
叫んで居る論者の要求する二重行政打破の如きは其の九〇%は意義な
きこととなる。

又秩序は社会生活に欠くべからざるものであるが大都市と雖もそれは
県の完全なる一部である。従つて其の分離は政治的に見れば国家とし
て大なるものでないかもしれぬが是を経済、社会の各観点からみた場
合實に一千万人以上に及ぶ住民の死活に関する重大問題で占領政策の
上からも決して等閑視得ざる問題である。

而して私が茲に指摘し度いことは、市は獨立を要求して居るが分離後
の事に就ては何等考量の様子がない。本年一月から市の分離を必要と
し又分離後の財政其の他に就て具体的説明を求めてゐるが何の返事も
ない。特市設定に就て思出されることは、日本は余りにも少数独裁の
国であつた。其の危険を避ける為には先づ、

境界を如何に定めるか。課税は如何なる程度のものか。不動産の処分
を如何にするか。

交通、通信、道路、衛生、教育、食糧等々の問題に就て予め充分なる
規定と研究を必要とする。

大体に於て市長に就て政治的方面を重要視すぎるが市長の仕事は事務
が主である。米国には子供の生まれた時にキッスして廻る義務丈を持
つ市長もゐる。委員会とか支配人で市政を運営してゐる所もある。市
長は仕事として見れば實に沢山の仕事がある筈である。

今後は市、町、村共に殊に県と同様獨立性を持つのであるから自力で
生きて行ける様に準備する必要がある。自分勝手な特市問題等議論し
てゐる時ではない。今は全国民が一丸となり一致協力国家再建を計る
時ではないか。水泳を習ふのに底知れぬ見ずに初めから飛んで死ぬ人
もあら府が、自分の体の高さを考へ溺れぬ場所で練習することが賢明
である。

以上の説明と説教で特市問題の峠は越した。上下両院は司令部から
強く此の点を指摘され衆議院の治安及自治委員会は引込のつかぬ立場
に置かれ頗る閉口の体裁なり。我方は注視を怠らず自治研究会を設置
して総合対策を講ずることとなつた。

新聞への声明。

私は元來横浜市民を含む神奈川全県民の幸福と日本の再建をモットー
として日夜心胆を砕いてゐる。特市の問題に就ても大体此の線にて沿

	<p>って解決されるものと確信してゐる。何れにしても我々は現在の日本は全国民が一致協力万難を排して国家の再建を計らなければ（なら）ないと考えへてゐる。国内の相克は強力避けるべきだ。</p>
昭和 22 年 10 月 12 日	<p>○五大府県知事会議である。特市問題は片付いたので昔の跡始末と是を機会に将来も大五府県の連絡を密にし度いと云うのが此の会合の狙であった。</p>
昭和 22 年 12 月 23 日	<p>○此の 19 日にアイケルバーガー中將が帰任されたので御祝クリスマスの挨拶に行くべく午前十時頃都合を尋ねたら午後三時半と云ふ。特別市制の問題が片付いたと云ったら誰が買ったかと云ふ。勿論私の方が勝ちました、而し是は大部軍の公正なる理解が役立ちました、従つて大に御礼を申上げると云ひ相共に悦んだ。</p>
昭和 24 年 11 月 11、 12 日	<p>○大阪にて五大府県知事議長会議。特別市制に就て大阪府より提案があり、自治法を改正し特別市制の条章を削除せよ、又行政調査会が出来るから其の結論の出る迄市の運動を止める様に措置せよと云ふのだ。政治運動で止めるのも六敷しいが、自分は自治法の規定で全県民の一般投票に依ることになっているものを変更する如き場合は再び前線に立って運動するが現行法なら相手にならぬ若し投票をやると決すれば其の時に特市反対の運動をやる。それでも決して負けない自信がある。今日敢て騒ぐ必要はあるまいと云ふのが一般論で愛知の青柳は是は一時考へさせて呉れと云った。中央に出すことは一時預りとした。</p>
昭和 25 年 1 月 27、 28 日	<p>○GHQハウギー氏に報告の為神戸、大阪両知事と行く。此の時特別市制の問題が出た。後日更めて御伺いすると約して分れた。</p>
昭和 26 年 3 月 3 日	<p>○特別市制の問題を横浜で石河が出した。これは我陣営攪乱策である。相手にならぬこと、問題にせぬことが大切だ。</p>
昭和 26 年 9 月 15 日	<p>○読売紙が特市を断行せよ、一知半解の論説を掲げた。</p>
昭和 26 年 10 月 20 日	<p>○5時から衆議院地方行政委員会、招待。実は特別市制問題の為に招待したのだがそんなことを露骨に出したのでは品が悪いので全く触れず大都市を持つ五大府県の特殊性に関連し色々御世になり又将来もご迷惑をかけるが何分よろしくと挨拶をしたが、これが却って評判がよ</p>

<p>昭和 27 年 1 月 30 日</p>	<p>く特市など云わないでも来賓はちゃんと知っている、大丈夫だと云ふ。併し用心に如くはなしと。</p> <p>○議会に行つて特市の関係で本多氏に会う積りであつたが旅行不在。</p>
<p>昭和 27 年 2 月 28 日</p>	<p>○此の日特市関係の公聴会が自由党で行はれると云ふのであつたが都合で延期して貰つた。先日五大府県のものを入れて本多委員長宅を訪れたが、同氏は早朝一同を引見し往時を思出し、内山さん一人反対されましたね、私も当時誰だか知りませんでしたよ、今度でも大丈夫御心配はりませんよ、只一方があまり騒ぎますから放つて置く訳にも行きませんと本音を吐露されていた。僕も大丈夫と思つている。只近所が余り騒ぐので或程度御伴をする。</p>
<p>昭和 27 年 3 月 5 日</p>	<p>○特別市制の問題が再燃してうるさい。今度は大したことはないがそれでも放つて置く訳には行かない。行懸上僕が先頭に立たされる。議会の方も適当に動いているので心配はなさそうだ。5日の hearing に出席、総括的意見として自分が最初に 30 分間話した。全体で 3 時間半を要した。</p> <p>(挿入) 別紙のメモ、添付資料</p> <ol style="list-style-type: none"> 1、特市問題の再燃、自由党一慎重、特別委員会設置 2、永年繰返し出来ないのは落第受験生と同様、不適格。 3、理由、二重行政、二重監督。 自由、簡素化、能率』事実なし、老知事市長 警察、消防、教育、建築、衛生、組織ナシ、上下水道、電気、清掃、交通。道路、皆市のもの。 4、財政難、最後の問題。 法律の規定、臨時的で悪ければ直せ。 行政方針やり方に再検討の要(外国の例) 5、無責任、自分さへ良ければ。 残存府県…… 府県は歴史的産物で有機体人体の如し。 首府は頭、心臓、胃、切離すべからず。 私の身体を半分に切つても二人の人は出来ない。 我儘の為に県は細分する丈。 後は海となれ山となれ。 地方自治法から特市条項を削除すべし。 6、昭和 21 年、2 年の混乱時代。

	<p>憲法 95 条、 平和都市、国際港都法とは異なる。 土地を負うて家出するなら至方なし。</p> <p>7、府県の議会は市選出議員も反対。 8、府県の冷静さは国会を信頼。 危険となれば千数百万の大騒動、準備はできている。 9、吾人の目標は日本の再建であり府県民の福祉である。 10、 神奈川県の場合を簡単に。国会は慎重に。</p>
	<p>謹啓 本当に又しても特市の問題が起き心外でなりません。往時一度行く処まで行きましたので今度は現行法で府県民投票に訴へ解決すると云うのなら結構ですが市民丈の投票でやり度いと無理を云ひ出し、それに国会の或者が動いて不都合千万の提案が行はれると云う所まで来てしまったのは遺憾であります。元来放って置いても大したことは出来ないものと自重して参り県市民を騒がせたり貴い税金や努力を浪費住まいと考へて参ったのですが、何分にも何をするか見当もつかない世の中であり輿論政治の世の中である為若し私共が余り消極的な態度を執っていたのでは無関心とか無責任とかの批難も起こり得るので、今度も土俵に上るなら上って真剣に問題と取組む気持になりました。</p> <p>終戦後県内問題としてこれ程大きな且つ厄介な問題はないと思ひます。冷静に考へれば甚々明白な問題で県を分断するのに一方丈の投票でよい等云ふ議論は成立しない。特市が善いとか悪いと云う前に相談せず自分丈で相手に損害を与へても構わないと云う様なことを平気で云うに至っては困ったこと。これは是非此の際それは悪い事であると明白にして置き度いと思ふ。民主々義は社会の他の部分の利益を尊重して自分を主張することであつて我儘を許去るべきではないと思ひます。</p>
<p>昭和 27 年 3 月 8 日</p>	<p>○県会本会議の日。特別市制のことで全員協議会を開いた。本会議の開会は午後 1 時が 4 時過ぎに開会となった。質問は月曜 10 日に延期し特市対策特別委員会の組織丈纏まった。</p> <p>風邪の為に甚だ具合が悪い。県の税収が非常に上昇に来て余裕財源が盛に出てきたらしい。27 年度は追加予算は出さないと云ったが 8 月頃になったら思切つて追加をやることにする。道路、図書館、音楽堂を併設。水産学校、結核病室地方に増設。</p>
<p>昭和 27 年 3 月 16 日</p>	<p>○数日来特別市制反対に就て神奈川県会の態度決定を中心に色々と運動があつた。此の問題は既 5 年前に一度結末がついているのだが、市</p>

	<p>側で問題を再提起し県民投票の現行制を市民投票に変更せんとする運動を国会に提起せんとしているのを之を阻止せんとするものである。今更問題ではないのだが市側の運動が盛んなる為若し之を放任して置いたのでは片手落の結果となる虞もあるので思切って運動を表面化することにした。此の運動の結果横浜市との協力にヒビが入ったのでは大変で僕を投票した市民に対しても此の点に就いて充分注意する必要があると思ふ。</p> <p>日曜日であるが全員協議会を開き決戦投票をやった。其の結果は34-19で反対が勝った。此の日議長（飯田横浜選出）除き出席53名うち郡市部31横浜22であったので市から3票が流れたことになる。横浜市の選出県議員としては大局から見て特市反対に出づべきだが何等信念もなく只市選出なるが故に何とか市会の肩を持つ程度で誠に心細いものである。</p>
<p>昭和 27 年 4 月 2 日</p>	<p>○急に特市問題がうるさくなり電報で二日東京で会議を開くことにした。参会者藻も比較的多く知事は大阪丈、代議員は相当数出た。岩本、岡崎、井上、青木等。3日衆議院議員会館第1号に正午参会して、</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 特市反対署名運動を展開すること。 2 必要に応じ自治法から特市条項を削除する提案をなすこと。 3 対策本部を設け九段自治会館に置くことにした。 <p>大阪が焦点になるが故に大阪を責任者として本部の仕事を行はせることにした。危険はないと思ふが何せようるさい問題である。吉田総理に直訴して特市問題を片付けろと云う人もあり、神奈川県知事と議長が会いに行くと云うことにした。2日の午前10時と話があったが取止めとなった。Ridgway 大将の来訪も延期。</p>
<p>昭和 27 年 4 月 9 日</p>	<p>○大阪の希望で五大府県の知事会議を大森に聞き特市の問題を扱った。30人近く集まった。10日も議員会館に集まることにした。此の問題は比較的に火が点いてしまった。</p>
<p>昭和 27 年 4 月 10 日</p>	<p>○九段で会議。午後議員会館で国会議員を交へて会議す。午後3時会議より抜けて吉田総理に面会、特市に就いて話す。日本の如く小さな国では昔の八道にでも直すことを考へる時、今頃県を分断するが如きは自分も反対である。自由党がどうなっているか聞いていないが調べてみる。君の方からも官房長官と幹事長に話して置いて呉れと云ふ。議員の方は連盟を結成して活動することになった。結局両方の案を対立させ地方制度調査会に持ち込むことになるだろうと。政治的解決である。</p>

	<p>官房長官に話す。若手の人物元気一杯の様に見へる人。僕は知らない人だが旧知の如く先方で挨拶をした。仲々人を食っている少し位のことでは困った様子を見せない。自分で引受けると云ふよりは弁護士の的に第三者として物事を見ているらしい。直接の責任を感じない。何とかせにゃならんと云ふ所。</p>
<p>昭和 27 年 4 月 11 日</p>	<p>○九段に会し新調査委訪問談をきく。県議会人が手分けをして代議士を訪ねた訳。</p> <p>零時半川崎市役所に市長を訪ねた。府県の統合をやるべきだとの意見があるから府県を分割するが如き案には賛成し得ない。但し市長として同じ仲間であるから特市反対の先頭に立って働く訳には行かない。市長会で賛成の決議などは絶対にしないとのこと。</p> <p>午後 3 時半頃 GHQ を訪ね Dr. Williams 又は Mr. Rizzo 氏に面会を求めた。事務所は模様替されていた。会議中と云ふので婦人書記に話す。相手の小柄若い夫人非常に知己の如く相手になって呉れ、我々 3 人の希望は Rizzo 氏に伝える、案は何も出ていない、案が出れば』内報する、相手の案を OK する場合は我方の対案も出して貰い度い、万事承知の由で引揚げた。</p> <p>五時横浜の市長公舎で池田蔵相に会ふ。彼は横浜を視察して行った。佐藤一郎君が同行していた。</p> <p>此度の特市問題には徹底して輿論を動員、民論触発練習をすることにした。</p>
<p>昭和 27 年 4 月 14 日</p>	<p>○九時半に GHQ と Rizzo 氏の副官少佐を訪ね特市問題に付話す。紐育市でも同じことがあるとのこと。但しそれは出来ない、無理をすれば内乱になると云ふ。10時から五大府意見会議、11時から関東知事会議。12時に安井会長去り、自分が議長で特別市制に関する反対決議を行ふ。</p> <p>4時に新喜楽で晚餐を共にした。これは関東の知事を神奈川に招いたことは数年以来ないのでやった。特市の問題も話した。茨城、群馬、千葉、山梨、静岡（総務）春東京副知事、事務局4人、賑であった。</p>
<p>昭和 27 年 4 月 15 日</p>	<p>○部課長会議。部長会議を済ませ一時に東京全国町村会へ特市反対全国運動の為部課長を動員することにした。</p>
<p>昭和 27 年 4 月 16 日</p>	<p>○急に頼まれて東京議会第二会議室へ行く。特市の問題は相反する提案を出し相殺する作戦であったが、議員に立案権ありとの立場から自由、改、社の3党会談で定めかけた提案は両方認めると云ふ問題を改</p>

<p>昭和 27 年 4 月 22 日</p>	<p>進党が党として認めたと云ふので大騒。会議進行中京都府の議員が出席して呉れない人には投票しないと云ふ決心であると云った言葉を発したことから大騒となり、自由党対改進黨、代議士対各県会の対立的空気で困った。自分で陳謝して納まる。代議士連中も殺気立ってきた。つまらない議論で揉んでいる。</p> <p>明 17 日も出掛ける。やり出したら徹底的にやる。朝 9 時に九段に集まること。</p> <p>自由党は二提案を同時に押へ議題とせぬことにする積。懸引は仲々困難。</p> <p>新聞支局長を晚餐に招き特市の問題を論ず。国会方面議案不提出に傾くとの情報あり。</p> <p>人事タイムス 4 月 15 日号。特市関係に手取り上げたもの曰く。特別市制問題の嵐の中に立つ（大阪府と神奈川県）と題す。</p>
-----------------------------	--

* 横浜市総務局編「横浜市史Ⅱ資料編 3 占領期の地方行政」を基に作成

主要参考文献

- ・天川晃 1985年「地方自治制度の再編成－戦時から戦後へ－」日本政治学会編『近代日本政治における中央と地方』岩波書店
- ・天川晃 1986年「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 1992年「内山知事と特別市制問題」『郷土神奈川』第30号
- ・天川晃 2001年「特別市制をめぐる大都市と県の対抗－横浜市と神奈川県を中心として」天川晃・増田弘編『地域から見直す占領改革 戦後地方政治の連続と非連続』山川出版
- ・天川晃 2012年『占領下の神奈川県政』現代史料出版
- ・磯崎初仁 2003年「政令指定都市制度の現状と改革」『年報自治体学』第16号
- ・磯崎初仁 2011年「指定都市制度の検証と改革論」『月刊自治研』第618号
- ・市川喜崇 1997年「日本における現代的集権体制の形成－内務省・府県体制の終焉と機能的集権化の進展」
- ・岩崎忠 2012年「大都市地域特別区設置法の制定過程と論点」『自治総研』第408号
- ・岩崎美紀子 2004年「基礎自治体改革の二つの命題－「民主政」と「効率」」『地方自治』第683号
- ・岩崎美紀子 2007年「地方分権改革の回顧と展望（五）－地方制度調査会」地方自治制度研究会編『地方自治』第710号
- ・岩崎美紀子 2012年「カナダの大都市制度（上）（中）（下）」『地方自治』第769-771号
- ・井出嘉憲 1997年「大都市問題と政治システム（1）（2）」－ロブソン報告にみる総合的アプローチ－『都市問題』88巻第2号、第3号
- ・伊藤正次 2012年「大都市制度改革と警察制度－補完と相克」『地方自治』第777号
- ・内山岩太郎 1954年「道州制の問題」1954年『都市問題』95巻第11号
- ・内山岩太郎 1955年『神奈川県政の回顧（速記録）』
- ・内山岩太郎 1957年「府県行政の実態」『地方自治』第18号
- ・内山岩太郎 1962年『神奈川県政十七年を顧みて』
- ・内山岩太郎 1964年「私の履歴書」日本経済新聞社『私の履歴書第21集』
- ・遠藤文夫 1971年「大都市制度に関する答申－第14次地方制度調査会答申－」『地方自治』第278号
- ・今井照 2008年『「平成大合併」の政治学』公人社
- ・大島美津子 1981年「地方行政史における都市と農村」『都市問題』72巻第1号

- ・大杉覚 1991年『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
- ・大杉覚 2013年「都市制度再編の背景と行方」ぎょうせい『ガバナンスNo.142』
- ・大西比呂志 1995年「伊沢多喜男と横浜市政－歴代横浜市長など書簡集－」『市史よこはま』第8号
- ・大西比呂志 2002年「戦前期市長の就任過程－横浜市長を事例に－」『市史よこはま』第14号
- ・大西比呂史 2004年『横浜市政史の研究－近代都市における政党と官僚』有隣堂
- ・萩田保「地方制度調査会の歩み」『年報行政研究』14号
- ・大森彌 1981年「「特例」市の構想」『自治研究』57巻第11号
- ・大森彌 2005年「自治体の行政と職員⑩大都市制度のゆくえ」自治研修研究会編『月刊自治フォーラム』第544号
- ・大森彌 2008年「道州制議論の基礎自治体」全国市議会議長会編『地方議会人』39巻第5号
- ・大森彌 2009年「変転する地方自治の制度と運用」『都市問題研究』61巻第4号
- ・大森彌 2012年「都道府県制流動化の気配」、公職研編『地方自治職員研修』45巻第8号
- ・大森彌 2012年「都区制度の本質－「大都市行政の一体性」の呪縛－」『都市問題』103巻第4号
- ・大森彌・佐藤誠三郎編 1986年『日本の地方政府』東京大学出版会
- ・萩田保 1957年「府県制度改革についての覚書」日本行政学会編『地方自治の区域』
- ・岡崎長一郎 1957年「大都市圏行政の問題」日本行政学会編『地方自治の区域』
- ・金井利之 2005年「道州制における大都市制度」『月刊自治フォーラム』第546号
- ・金井利之 2007年『自治制度』東京大学出版会
- ・金井利之 2012年「大都市制度という幻像」『季刊行政管理研究』第139号
- ・亀卦川浩 1967年『明治地方制度成立史』柏書房
- ・金澤史男 1981年「日本府県財政における「三部経済制」の形成・確立－神奈川県の場合を中心に－（1）（2）」『神奈川県史研究』第43、44号
- ・金沢史男 2010年『自治と分権の歴史的文脈』青木書店
- ・神奈川県議会編 1957年『神奈川県会史第5巻』
- ・神奈川県議会編 1959年『神奈川県会史第6巻』
- ・神奈川県編 1985年『神奈川県都市政策史料』
- ・神奈川県自治総合研究センター編 1990年『指定都市と県』
- ・川崎市編 1968年『川崎市史』
- ・川崎市編 1991年『川崎市史資料編4上』
- ・川崎市議会編 1986年『川崎市議会史第2巻』

- ・川崎市議会編 1991年『川崎市議会史通史編第1巻』
- ・木村昌人 1998年「横浜経済界の公職追放と選五経済復興－横浜・神戸両商工会議所の比較を通じて－」慶応義塾大学法学研究会編『法学研究』71巻第1号
- ・小西徳應 1999年「第一回知事公選と内務省－旧官選知事大量当選の背景－」明治大学政治経済研究所編『政経論叢』68巻第2号、3号
- ・神戸正雄 1955年「府県制度改正の問題」『都市問題』46巻第11号
- ・河中二講 1957年「府県制－その機能の現状－」日本行政学会編『地方自治の区域』
- ・北村亘 2013年『政令指定都市』中公新書
- ・橘田誠 2007年「成長都市から成熟都市へ－横浜の30年を振り返り大都市制度を展望する」横浜市『調査季報』第161号
- ・橘田誠 2011年「我が国における大都市制度の創設と挫折の再評価」『日本都市学会年報』VOL. 44
- ・栗原利美 2012年『東京都区制度の歴史と課題 都区制度問題の考え方』公人の友社
- ・幸田雅治 2009年「ハンブルク市の市議会と区議会について（1）－（4）－その仕組みと特徴」『自治研究』85巻3号－6号
- ・港北図書館編 1987年『神奈川県橘樹郡案内記』
- ・斎藤増次郎編 1967年『われらの港北30年の歩み』横浜港北新報社
- ・斎藤誠 2012年『現代地方自治の法的基層』有斐閣
- ・塩野宏 1988年「府県制論」自治省編『自治論文集』
- ・全国知事会自治制度研究会編 1995年「都道府県制度論」－新時代の地方自治のために－
- ・財団法人大倉精神文化研究所編 2003年『港北の歴史散策』平河工業社
- ・神野直彦 2002年『地域再生の経済学』中央公論新社
- ・佐々木純一郎編 2013年『地域経営の課題解決』同友館
- ・佐々木信夫 2009年『現代地方自治』学陽書房
- ・佐藤克廣 2003年「道州制の制度設計－地方制度調査会での議論を中心に－」『季刊行政管理研究No.104』
- ・佐藤俊一 2006年『日本広域行政の研究』成文堂
- ・指定都市事務局編 1972年『大都市制度年表』明治・大正編
- ・指定都市事務局編 1972年『大都市制度年表（昭和編Ⅰ）』
- ・指定都市事務局編 1973年『大都市制度年表（昭和編Ⅱ）』
- ・指定都市事務局編 1975年『大都市制度史（資料編）Ⅰ』
- ・指定都市事務局編 1976年『大都市制度史（資料編）Ⅱ』
- ・新修大阪市史編纂委員会編 1991年『大阪市史第5巻』

- ・新修大阪市史編纂委員会編 1994年『大阪市史第6巻』
- ・新修大阪市史編纂委員会編 1994年『大阪市史第7巻』
- ・新修大阪市史編纂委員会編 1992年『大阪市史第7巻』
- ・新修神戸市史編集委員会編 1995年『新修神戸市史行政編Ⅰ市政のしくみ』
- ・新修神戸市史編集委員会編 2002年『新修神戸市史行政編Ⅱくらしと行政』
- ・新修神戸市史編集委員会編 1994年『新修神戸市史歴史編Ⅳ近代・現代』
- ・新修名古屋市史資料編編集委員会編 2012年『新修名古屋市史 資料編 現代』
- ・砂原庸介 2012年『大阪—大都市は国家を超えるか』中公新書
- ・大都市制度史編さん委員会編 1984年『大都市制度史』
- ・高木鉦作 1953年「警察制度改正に対する新聞論調」『市政』2巻第5号
- ・高木鉦作 1956年「府県制度改革の動向と問題点」『季刊法律学』第21号
- ・高木鉦作 1958年「府県制度改革の答申に対する世論—共同通信社の世論調査結果—」『都市問題』49巻第6号
- ・高木鉦作 1958年「地方制度調査会の答申決定とその経過」『都市問題』49巻第1号
- ・高木鉦作 1962年「大都市行政一体性と区政」『都市問題研究』14巻第6号
- ・高木鉦作 1967年「自民党の都市政策と広域行政」『経済評論』16巻第9号
- ・高木鉦作 1976年「区長公選制の復活と特別区の自治」『年報行政研究』第12号
- ・高木鉦作 1987年「戦後の地方自治と府県制度改革」『月刊自治研』29巻第2号
- ・高木鉦作 1989年「大都市制度の再検討」、日本行政学会編『地方自治の動向』ぎょうせい
- ・高木鉦作 1993年「特別市制の制定と実施」東京市政調査会『大都市行政の改革と理念』日本評論社
- ・田中二郎他編 1970年『道州制論』評論社
- ・高橋誠 1968年「三部経済制」の研究(1)(2)—日本地方財政史の一節—『経済志林』34巻第4号、36巻第1号。
- ・東郷尚武 1999年「ロンドンの行政改革—新ロンドン庁(G L A)の発足にむけて」『都市問題』90巻第1号
- ・高木鉦作編 1973年『住民自治の権利』法律文化社
- ・辻清明 1957年「府県制の改廃と地方自治」日本行政学会編『地方自治の区域』
- ・高村直助 2006年『都市横浜の半世紀—震災復興から高度成長まで』有隣堂
- ・中井光次 1952年「大阪市の特別市制問題」『都市連盟』5巻第4号
- ・沼尾史久「「特別市」論の変遷」新藤宗幸『自治体の政府間関係』
- ・中尾正平、藤井貞夫 1952年「特別市制是か非か」『ジュリスト』第3号
- ・長浜政寿 1957年「道州制の行政機構」『都市問題研究』9巻第10号
- ・半井清 1979年『半井清わが人生』神奈川新聞社

- ・西尾勝 1991年「地方自治制度の大都市特例」(東京大学公開講座「地方自治制度と大都市特例」)
- ・西尾勝 2005年「基調講演いまなぜ道州制か―道州制とこれからの大都市制度のあり方―」『都市問題研究』57巻第6号
- ・西尾勝 2013年『自治・分権再考』ぎょうせい
- ・日本都市センター編 2013年『欧米諸国にみる大都市制度』
- ・星野光男 1951年「特別市制の問題点」『都市連盟』4巻第10号
- ・船越英一 1988年「日本における特別市制運動―戦後期の高揚と挫折―」大阪経済法科大学『法学論集』第16号
- ・本田弘 1995年『大都市制度論』北樹出版
- ・本田弘 2002年「特別市制の制定過程と実施問題」『政経研究』39巻第3号
- ・花井清二良 1960年『神奈川県知事内山岩太郎論』近代出版社
- ・福永文夫 1991年「占領文書にみる都市問題―特別市制度をめぐる―」『都市問題研究』43巻第2号
- ・檜楨貢 2008年『市民的地域社会の展開』日本経済評論社
- ・松井望 2001年「政令指定都市制度と大都市制度」『都市問題研究』53巻第9号
- ・松井望 2011年「大都市制度をめぐる諸問題―「二重行政」という問題とその解―」『都市とガバナンス』第16号
- ・松谷英佐子 2006年「昭和20・30年代の道州制議論―地方制度調査会速記録を中心に―」『レファレンス』
- ・松下圭一他編 2002年『自治体の構想2制度』岩波書店
- ・松本英昭 2011年「道州制の検討」『地方財務』第679号
- ・真淵勝 2009年『行政学』有斐閣
- ・水口憲人 1977年「大都市制度論をめぐる」『都市問題研究』29巻第1号
- ・水口憲人 1982年「政令指定都市と政府間関係」『都市問題研究』34巻第4号
- ・水谷三公 1988年「大都市行政論―歴史の教訓と展望―」自治省編『自治論文集』
- ・村松岐夫 1996年「日本における地方分権論の特質―絶対概念から相対概念への分権へ」『年報行政研究』第31号
- ・持田信樹 1994年「特別市制問題の沿革」『岡山大学経済学会雑誌』25巻第3号
- ・諸橋襄 1962年「画一的自治団体制と現下の要請」『自治研究』第38巻第7号
- ・山本公德 2012年「シャープ勧告における地方制度改革構想と現代地方自治」『年報行政研究』第47号
- ・湯浅泰三「海外の地方自治体オークランド市(ニュージーランド)『自治体国際化フォーラム』自治体国際化協会第197号
- ・吉富重夫 1952年「道州制の検討―地方制度改革の一環として―」『都市問題』43巻第4号

- ・ 吉富重夫 1954 年「大都市制度の問題点と解決方策」自治省編『地方自治論文集』
- ・ 吉富重夫 1957 年「道州制と大都市制度」『都市問題研究』9 巻第 10 号
- ・ 吉富重夫 1957 年「道州制について」日本行政学会編『地方自治の区域』
- ・ 横浜市会事務局編 1985 年『横浜市会史第 5 巻』
- ・ 横浜市会事務局編 1989 年『市政 100 周年開港 130 周年横浜市会の百年資料編』
- ・ 横浜市会事務局編 1988 年『横浜市会史第 4 巻』
- ・ 横浜市会事務局編 1989 年『横浜市会の 100 年記述編』（1989 年 4 月）
- ・ 横浜市総務局市史編集室編 1993 年『横浜市史Ⅱ資料編 3 占領期の地方行政』
- ・ 横浜市総務局市史編集室編 1993 年『横浜市史Ⅱ第 1 巻上』
- ・ 横浜市総務局市史編集室編 1996 年『横浜市史Ⅱ第 1 巻下』
- ・ 横浜市総務局市史編集室編 1999 年『横浜市史Ⅱ第 2 巻上』
- ・ 横浜市総務局市史編集室編 2000 年『横浜市史Ⅱ第 2 巻下』
- ・ 横浜市総務局市史編集室編 2002 年『横浜市史Ⅱ第 3 巻上』
- ・ 蠟山政道 1953 年「地方制度改革と特別市制問題」『市政』2 巻第 1 号
- ・ 蠟山政道 1957 年「特別市制問題と「地方都」の構想」日本行政学会編『地方自治の区域』