
特集：市区町村は少子高齢社会に対応できるか

日本における中央－地方関係の展開と福祉国家

市川 喜崇*

抄 録

福祉国家の進展はいわゆる新中央集権化をもたらしてきた。しかし、従来、明治以来の集権体制の残存を主張する温存説の影響が強かったため、日本で現実に起きた新中央集権化現象について、理解が不十分であった。集権体制は、占領改革にもかかわらず「温存」されたのではなく、占領改革の結果、戦前とは別の「機能的集権体制」に「変容」したのである。「変容」は、①占領期における旧集権体制の終焉過程（分権化過程）と②戦時期から占領期にかけて進行した機能的集権化過程の2つの合成によってもたらされた。連合国軍最高司令官総司令部は、この両者にも関与することで、機能的集権体制の形成を推し進めた。そして、昭和期に形成されたこの体制は、福祉国家に適合的な中央－地方関係であった。機関委任事務制度を廃止した2000年分権改革は、明治以来の集権体制を解体したのではなく、昭和の機能的集権体制を維持しつつ、それを改良したものであった。福祉国家の分権改革にとって必要なことは、地域の自己決定権という地方自治の要請と、ナショナル・ミニマムの確保という福祉国家の要請の兼ね合いを、それぞれの事務の性質に応じて、適切に探っていくことである。

キーワード：分権改革，機関委任事務，生活保護，占領改革，戦時行政

社会保障研究 2017, vol. 1, no. 4, pp. 797-812.

I 福祉国家における中央－地方関係

はじめに、福祉国家における中央－地方関係について、簡単に確認しておきたい。

行財政の研究者にとってはひろく知られた認識であるが、福祉国家の進展は、中央－地方関係を大きく変容させてきた。福祉国家の成立時期についてはいくつかの有力な説が存在しているが、その中で最も一般的なものは、英米独などの先進諸国において、両大戦間のいわゆる戦間期に成立し

たというものであろう。そして、福祉国家の成立と発展は、中央－地方関係を集権化させてきたのである。

この福祉国家の進展にともなう中央集権化は、近代主権国家形成期の中央集権化——近代主権国家による封建割拠の克服と地方の土地と人民に対する支配権の貫徹——と対比する意味で、一般に、新中央集権という。

福祉国家が新中央集権化をもたらしたのは、次のような理由による。

第1に、そもそも福祉国家は危機の時代の産物

* 同志社大学法学部・法学研究科 教授

であったからである。両大戦後の混乱や大恐慌などの状況のなかで、適切に対応する能力があったのは中央政府や連邦政府であり、決して州や地方自治体ではなかった。第2に、財政的に言えば、福祉国家は、所得再分配機能や経済安定化機能を果たしていくことになるが、これらの機能を積極的に果たそうとすれば、財政の一定の中央集権化が不可避だからである。第3に、本稿にとってこれが最も重要な理由であるが、いわゆるナショナル・ミニマムの確保を国家が自らの責務とするとき、中央政府は、個々のサービスごとに基準を設定し、それを自治体に守らせ、そのための補助金などを交付するようになる。あるいは、英国の公的扶助の分野で実際に起きたように、場合によると、公平性をよりよく担保しようとする観点から、それまで自治体を実施を委ねていた事務を引き上げ、自らの出先機関を整備して直接実施するようになっていく。居所の如何にかかわらず最低限度の生活が保障されるべきだという福祉国家の理念を徹底させていけば、地域による多様性の保障という地方自治の理念を、何らかの意味で制約せざるを得ない。そして、後に再論するように、福祉国家における中央－地方関係の最大の課題は、この相互に矛盾する理念を、どこでどう折り合いをつけていくかということである〔市川(2012), p.212-217〕。

地域の自己決定権という地方自治の理念は、画一性よりも多様性を重視する。地域に存在する個々の自治体がサービス給付の手法や水準を決められることこそが地方自治ではないかという論理である。他方で、国家が国民に等しく最低限度の生存権を保障するという福祉国家の理念は、地域による多様な政策の展開を、少なくとも一定程度、制約せざるを得ない。例えば、たまたまある地域に住んでいたばかりに、他地域の住民に比べて極端に低い生活保障しか得られなかったということになれば、それは福祉国家の理念に反するからである。矛盾する理念とは、このような問題を指す。

そして、この問題は、社会保障以外の分野でも、例えば義務教育などでも同様に当てはまることで

ある。憲法の保障する教育を受ける権利と、その要請する等しく最低限度の教育水準の確保という命題が一方にあり、他方で、個々の自治体による、地域に応じた多様な教育政策の展開の保障という要請がある。ここでも、一方は画一性の要請であり、他方は多様性の要請である。この両者の折り合いをどうつけるかという問題である。要するに、ナショナル・ミニマムの確保という要請がある行政領域で、なおかつ、その実施を国の出先機関が直接行わず、地方自治体という国とは別個の主体に委ねている場合に、この問題は起こりうるのである。

II 日本の中央－地方関係はどのように理解されてきたか

1 「温存説」による認識の制約

さて、前節で確認したことは、次の2点であった。ひとつは、福祉国家の進展は一定の中央集権化をもたらすということである。もうひとつは、福祉国家の理念と地方自治の理念は、根本のところでは矛盾せざるをえず、両者をいかに調整し、その兼ね合いをどう保つかが重要であるという点である。

筆者は、行政学という学問を専攻している。集権と分権は、一国内に存在する複数の統治主体、すなわち中央政府、都道府県、市町村の関係をいかに律するかという問題であり、政府の機構や権限の諸関係をめぐる学問である行政学の最重要なテーマの1つである。上で確認した2つの事項も、ともに集権と分権に関することであり、したがって、本来であれば、行政学者はそれに精通していなければならないはずのテーマである。しかし、日本の行政学は、残念ながら、これまで、この課題を十分に取り扱ってこなかった。

さて、たった今、「十分に取り扱ってこなかった」と述べたが、一般的な意味に限っていえば、福祉国家の進展が中央集権化をもたらすという認識は、これまででも、行政学者のあいだで広く共有されてきた。ここで、「一般的な意味では」というのは、欧米などの先進国で一般的に起きる現象と

して、という意味である。

ここでの焦点は、先進国に一般的なこの現象の、日本における発現をめぐる問題である。

もし福祉国家の進展が一定の中央集権化をもたらすという命題が先進国に一般的に成り立つとすれば、日本も（その水準はともかくとして）福祉国家である以上、日本でも福祉国家の進展に伴う集権化が歴史のどこかの時点で起きていたはずである。しかし、日本の行政学は、これまで、この問題にほとんど関心を示すことはなかった。結論から先に述べると、後述のいわゆる温存説の存在が、それを阻害してきたのである。温存説とは、明治以来の集権体制が、占領改革の試みにもかかわらず、それを潜り抜け、温存されてしまったという歴史認識に基づいて、戦後の地方自治と中央－地方関係の実態を理解しようとする理論のことである。温存説という支配的な通説が存在し、「古い集権体制の残存」という理解が圧倒的であったなかで、福祉国家の進展にともなう現代の新しい中央集権化がいついかなる要因で起きたのかというテーマが省みられることは、これまでほとんどなかったといってよい。

2 忘れられた「二重の課題」説

このように、圧倒的な理論的影響力をもった温存説であるが、実は、日本の行政学は、敗戦直後から温存説を奉じていたわけではなかった。敗戦直後は、温存説ではなく、直後に述べる「二重の課題」説が主流であった。温存説は、その後、いわゆる「逆コース」期に、当時の反動化の試みに対抗するというきわめて実践的な使命を帯びて、また、「戦後啓蒙」の影響を色濃く受けて、誕生したものである。

ここで、「二重の課題」説を簡単に確認しておきたい。「二重の課題」説とは、当時の日本が近代の課題と現代の課題の双方に直面しているという時代認識のもとに、両者の緊張関係を論ずる議論である〔市川（2012）、p.24〕。

ここでいう「近代の課題」とは、近代自由主義国家にふさわしい政官関係と公務員制度、および中央－地方関係を実現することである。これは、

戦前の日本が不十分な近代国家であったという認識に基づいていた。政党政治が未発達で、官僚集団は、「天皇の官吏」として超然的な態度をとり、選出勢力である政治家による統制が不十分であった。また、中央集権が強すぎて地方自治の発達が阻害されてしまっていた。「二重の課題」説は、戦前の政官関係と地方自治に関して、このような認識を有していた。そして、これらの諸点を改めて、英米のような正しい近代的な政官関係と中央－地方関係を創出することが、ここでいう近代の課題とされた。

しかし、「二重の課題」説は、当時の日本が「現代の課題」にも直面しているという認識を付け加えることを忘れなかった。これは、当時の日本が、欧米先進諸国と同様に、職能国家（service state）としての課題に直面しているという理解に基づいていた。

職能国家という語は、現在ではほとんど死語になってしまっているが、要するに、「安価な政府」が理想とされた近代自由主義段階とは異なり、国家職能の拡大によって社会の諸矛盾の積極的な解決が求められるようになった段階の国家のことであり、福祉国家と基本的に同類の概念であるといつてよい。当時はまだ福祉国家という用語は十分に定着していなかった。

さて、「二重の課題」説とは、次のような議論である。国家職能の積極的な拡大が要請される現代の職能国家では、行政の、また行政官の積極的な役割が求められる。また、近代主権国家形成期の中央集権化とは異なる新しい現代型の中央集権化が必要とされる。とはいえ、こうした要請を無条件に認めてしまってよいのだろうか。官僚はつい最近まで「天皇の官吏」として超然的に振舞っていたではないか。国の強固な集権的な統制のもとで、地方自治はその十分な発達を阻害されてきたではないか。こうした問題を克服するという「近代の課題」の達成がいまだ覚束ない段階で、現代の課題を強調することは、かえって古い官僚制や古い集権体制の温存に手を貸すことになりはしないか。

近代の課題と現代の課題のどちらを重視する

か。この点に関して、当時を代表する行政学者のあいだで、一定の違いが見られた。戦後の行政学の礎を築いた辻清明は、「近代の課題」に重点を置いており、近代の課題の達成が不十分な段階で現代の課題を強調することの危険性を主張していた。しかし、辻と同世代の行政学者であった長濱政壽の場合、むしろ逆に、近代の課題に拘泥するあまり現代の課題への取り組みが疎かになることをこそ恐れていた。

しかし、両者の違いは、端的に言って、力点の置き方の違いであった。当時の日本が「二重の課題」の双方に直面しているという時代認識、また2つの課題の双方ともに重要であるという点について、両者は一致しており、そのうえで、どちらの課題をより重視するかの違いであった。

要するに、敗戦直後の行政学は、旧い中央集権とは異なる新しい中央集権という現象があること、それが福祉国家（職能国家）の要請であること、また、近代的な分権と新しい現代的な中央集権とをいかに調和させるかが重要な課題であること、そのいずれについても、一定の認識を有していたのである。

しかし、このような認識は、その後、急速に失われていく。それは、一言でいえば、その後の時代状況の中で、新しい中央集権の要請に対応することよりも、「与えられた近代的分権」を死守することが重要だと考えられるようになっていったからである。

いわゆる「逆コース」の時代になると、「与えられた近代的分権」を脅かしかねないと当時の行政学者らの目に映った反動的な試みが進行し始める。この時期、警察法が全面改正され、市町村自治体警察が廃止された。また、教育委員会法に代えて「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」が制定され、公選制の教育委員が任命制になるとともに、地方自治体の教育委員会に対する文部省の統制が強化された。これらの制度改正をわれわれが現時点でどう評価すべきかという問題はさておき、少なくとも当時の多くの行政学者にとって、これらは、戦後改革の貴重な成果を奪う反動的な動きとして捉えられた。このほか、挫折

した試みではあるが、戦後民主化の最大の成果のひとつであった知事公選制を廃止し、知事官選制の導入を企てる動きも現れたし、また、やはり挫折した企てであるが、都道府県を廃止して官選の長官を置く道州制を導入する動きも現れた。

これらの動きを目の当たりにして、当時の行政学者の多くは、「与えられた近代的分権」を死守することに、その関心を集中させていったのである。上述の時代状況のなかで、新しい中央集権について論じても、結果として誤解を与え、かえって旧い中央集権の復活に手を貸すことにつながりかねないと考えられるようになっていった。行政学者は、次第に、新中央集権という概念の使用を意識的に封印するようになっていった。そして、いつしか、概念を封印するだけでなく、課題の存在そのものを忘れ去るようになっていったのである。

3 機関委任事務制度への過度の注目

代わって登場したのが温存説である。

温存説は、「戦後啓蒙」の影響を色濃く受けて誕生した。行政学も、戦後期のほかの社会科学の諸分野と同様に、「戦後啓蒙」の影響を強く受けながら発展した。いうまでもなく、「戦後啓蒙」の最大の関心は、「与えられた民主主義をいかに定着・発展させるか」であった。そして、そのための最大の阻害要因と考えられたものは、戦前から連続している要因、すなわち「温存要因」であった〔市川（2012）、p.235〕。

軍隊は解体された。財閥も解体された。農地解放で寄生地主制はなくなった。政治家の多くも公職追放にあった。しかし、そうした中で、官僚制は、戦前からの支配層の中で、相対的に無傷な存在として、依然として残存しているではないか。このような認識のもとに、行政学は、官僚制を批判し、分析する学問として、戦後の政治学のなかで花形の分野の1つとなっていった。温存説は、ある意味で、戦後行政学のアイデンティティですらあったといえる。

その結果として起きたのは、次のようなことであった。戦前からの連続的な要因が、分析上の焦

点として好んで選ばれたことである。温存説の認識において、連続的な要因は、民主主義や地方自治の発展を阻害する要因であった。したがって、これを分析・批判することが最優先課題とされた。そして、そのように、当初は分析者が意図して選んだはずの「焦点」であったものが、そればかりを論じていくうちに、やがて、あたかも「全体像」であるかのように誤認されていくようになっていった。その最大の例のひとつが、機関委任事務制度である。

機関委任事務制度は、2000年分権改革によって廃止された制度であり、その起源は明治期にまで遡る。占領改革を経てもこの制度が残存したことが、明治期の集権体制が温存されたことの最大の証左であると、かつては考えられてきた。また、この制度が残存したために、戦後の地方自治は初めから大きな桎梏を負ってスタートしたと理解されてきた。

たしかに、この制度は、機関委任事務の管理・執行において、知事や市町村長ら自治体の執行機関を主務大臣の下部機関と擬制するものであり、問題の多い制度であった。戦後の地方分権の理念にそぐわないものであり、本来、占領改革で廃止されるべきものであった。その意味で、2000年の分権改革でこの制度が廃止されたことは、高く評価されるべきである。

しかし、だからといって、機関委任事務制度が、戦後の地方自治のすべてを覆い尽くすようなものであったとも、また、これが残存したことによってほかの占領改革の成果が台無しになってしまうようなものであったとも考えにくい。

もし温存説がいうように、機関委任事務制度が戦後の地方自治にとっての最大の制約要因であったとしたならば、2000年分権改革によってこの制度が廃止されたことによって、その後の地方自治は、地殻変動的な大変革を遂げていなければならないはずである。しかし、改革後すでに10余年を経ているが、そのような変動は観察されてい

ない。温存説は、中央－地方関係史を大きく見誤っていたといわざるをえない〔市川（2012）、p.206〕。日本の中央－地方関係史は、温存説ではなく、後述の変容説によって理解されるべきである。そして、やはり後に再論するように、機関委任事務制度は、明治生まれの制度であるが、しかし、変容した戦後の中央－地方関係（後述の「機能的集権体制」）の中で、それを支える支柱のひとつとして機能してきたのである。

念のために断っておくと、筆者は、「戦後啓蒙」を批判するつもりも、また、当時の行政学が「戦後啓蒙」の影響のもと、戦前から連続的な要因を分析のひとつの焦点としたことを問題視するつもりもない。問題は、そうして形成された問題意識や認識枠組みが、その後も長く行政学者の思考を制約し続けたことである。その結果、日本の行政学は、極端にバランスの悪い歴史認識を維持し続けることになってしまった。

Ⅲ 日本における集権体制の変容

1 占領改革による旧体制の終焉（第1の過程）

日本の中央－地方関係は、占領改革を生き延びて「温存」されたのではなく、占領改革の結果、戦前とは別の集権体制へと「変容」したのである¹⁾。

変容は、それぞれ別々に起きた2つのプロセスの合成によるものであった。

ひとつは、占領改革によって、明治以来の古い集権体制が終焉したことである。連合国軍最高司令官総司令部（以下、総司令部）は、古い集権体制の存続を許さなかった（第1の過程）。

もうひとつは、戦時期から占領期にかけて、筆者のいう機能的集権化が進展したことである（第2の過程）。この過程は、第1の過程とは独立に生じたものである。そして、この2つが相俟って、それまでとは別の新しい集権体制、すなわち機能的集権体制が成立した。

¹⁾ 中央－地方関係の学説史は、本来、村松岐夫の「断絶説」も加えた3者関係として描き出すべきところであるが、本稿の叙述は、紙幅の都合もあり、辻清明らの「温存説」と筆者の「変容説」との対抗関係のみに限定している。断絶説については、村松（1988）参照。また、上記3説の関連については、市川（2012）1章1節参照。

第1の過程から見ることしよう。

戦前の集権体制において、国は、知事および府県庁高等官に対する内務大臣の人事権を通じて、府県行政を統制していた。また、市町村に対しても、同様に、内相や知事の人事統制に服する府県の官吏が、市町村行政を監督・指導することによって、国の意向を市町村に浸透させていた。このように、人事統制を中核としつつ、地方議会の解散権、いわゆる原案執行権、強制予算、代議決などといった権力的な事後的矯正手段を設けることによって、地方の反抗や怠惰の可能性に対する担保としていた。他方で、行政の専門分化が十分に進展していなかったこともあって、補助金などによる個別機能別の実施統制手段は十分に発達していなかった〔市川（2012）、p.79〕。

このような、知事に対する内相の人事統制を中核とする戦前の集権体制を、筆者は、天川晃に依拠しつつ、「内務省－府県体制」と名付けている〔天川（1989）〕。よく知られているように、戦前の知事（地方長官）は、国の総合的出先機関（普通地方行政官庁）であり、同時に、府県という自治体の長であるという二重の性格を有していた。現在のように各省の個別的出先機関が発達していなかったこともあって、知事は、内務省所管の行政はもちろんのこと、他省所管の行政についても、国の総合的出先機関として、地方におけるその執行において中心的な役割を担っていた。このように、知事は、国の国内行政の執行において中心的な役割を担うと同時に、他方で、府県という自治体の長として、また、市町村の上級監督官庁として、地方行政においても中心的な位置を占めていた。そして、内務省は、知事と府県庁高等官に対する人事権を握ることによって、国内行政と地方行政における中枢的な役割を担っていたのである。

内務省は、敗戦後も、基本的にこの体制を堅持しようとした。とはいえ、内務省も、敗戦と占領という現実のなかで、戦前の体制を全くそのまま維持できるとまでは考えていなかった。内務省は、総司令部の機先を制して着手した戦後のいわゆる第1次地方制度改革において、知事について、

公選・官吏案を提案し、一時的にそれを実現した。知事を公選とするものの、身分は従来どおり内相の人事統制に服する官吏であり、公選は、知事選任のための任命条件にすぎず、知事に対する一般職務上の監督権と進退賞罰権を内相が握るという体制は存続されるべきものとされていた。また、内務省案では、知事を官吏にするのみならず、府県庁高等官を内相の人事権に服する官吏とすることも従来どおりであり、知事が市町村の上級監督官庁であることも基本的に変わりなかった〔市川（2012）、p.139〕。

しかし、この公選知事・官吏案は、総司令部の民政局からの批判によって挫折する。民政局は、帝国議会上程中の地方制度改革法案に対し、さまざまな修正を求めてきた。その一部は、議会における修正というかたちで取り入れられたが、民政局の修正意見の中には、知事を官吏とすることに対する批判が含まれていた。この批判は、政府案の根幹部分に関わるものであったため、議会における部分的修正で対処しきれぬものではなかった。

結局、内務省の公選知事・官吏案は、今後の変更を条件として、かろうじて認められたものの、それはあくまでも一時的なものであり、内務省は、民政局や議会からの批判に応じて、第2次の地方制度改革を約束せざるをえなくなった。

戦後第2次地方制度改革、すなわち地方自治法の制定過程においても、内務省の意図は総司令部によって阻まれることになった。先の過程を経て、内務省は、知事を内相の人事統制に服する官吏とする体制については放棄せざるをえなくなっていたので、この段階における焦点は、内務省が地方団体に対する内相の一般的監督権を維持し続けられるかどうかであった。内務省は、旧来の規定そのままでは総司令部の承認が得られないことを見越して、「監督」を「所轄」という概念に変えてその温存を図った〔天川（1979）〕。しかし、このような迷彩を施したにもかかわらず、総司令部から修正意見が寄せられ、結局、内務省の試みは挫折することになる。このほか、「所轄」行政庁による強制予算や代執行の規定についても、内務省

は地方自治法案の中に盛り込もうとしたが、いずれも、総司令部によって阻まれている。

内務省は、確かに旧体制の温存を意図した。これは温存説が指摘するとおりである。しかし、官僚が総司令部の監視の目を掻い潜って旧体制を存続させたという温存説の認識とは異なり、内務省の意図はことごとく挫折している²⁾。知事の身分は官吏ではなくなり、内務省は、知事に対する人事権を喪失した。知事は、国の総合的出先機関ではなくなり、それにともない、府県は、自治体としての性格に純化することになった（都道府県の完全自治体化）。内務省は、地方団体に対する一般的監督権を喪失し、最終的に、その存在自体を総司令部から否認され、解体の憂き目に会うことになった。そして、次節で詳しく述べるように、戦時期から占領期にかけて、戦前とは別の側面における集権化が進み、その結果、本節で確認した旧体制の終焉と相俟って、集権体制の「変容」が起きることになるのである。

2 戦時・占領期における機能的集権化（第2の過程）

次いで、第2の過程を見ることにしよう。こち

らの過程は、第1の過程よりもはるかに複雑である。第2の過程とは、戦時期から占領期にかけて、筆者のいう機能的集権化が顕著に進展したことである。

機能的集権化とは、個別行政機能別の国による実施統制手段の増大である。それは、この時期に生じた政府機能の拡大と機能分化を背景とし、それらの機能分化した個別の行政を、専門的に、標準的に地方に実施させる要請から生じたものである〔市川（2012）、p.11〕。

機能的集権化は、社会保障の分野でも生じたが、それ以外の分野でも起きている。この時期、機能的集権化を推し進めたひとつの要因は、いうまでもなく福祉国家であった。しかし、福祉国家は、機能的集権化を推し進めた要因のひとつではあったが、すべてではなかった。むしろ、より直接的には、福祉国家という理念的な要請よりも、この時期に増大し、専門分化した新規の大量の行政を、標準的に、どの地方にも満遍なく実施させるという実務上の要請が、機能的集権化の推進力であった。

さて、いま述べたように、機能的集権化とは、個別機能別の中央統制手段の増大のことである

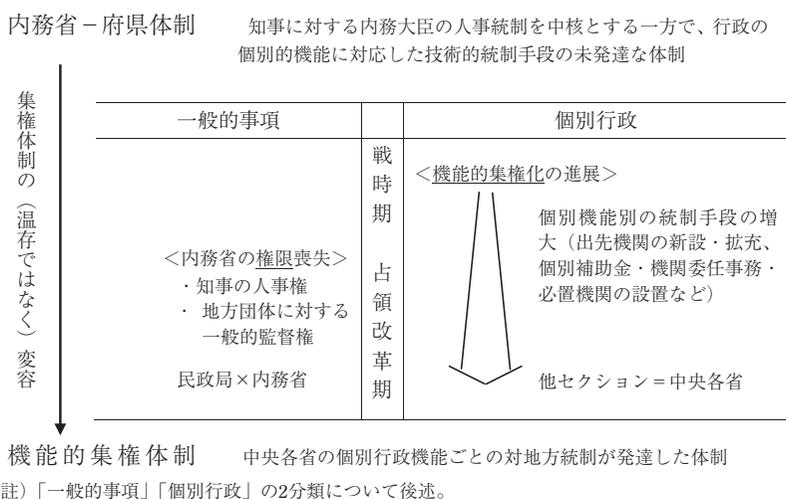


図1 集権体制の変容

²⁾ 本稿では紙幅の都合で詳しく論じることができないが、温存説は、辻清明の「間接統治仮説」という占領期の政治過程に関する認識に依拠している。間接統治仮説とそれへの反論については、市川（2012）1章5節参照。

が、具体的には、中央各省の地方出先機関の新設・拡充、個別補助金の設置、機関委任事務の設置、必置機関・必置職員の設置等がこれに当たる。これらの機能的集権化の要素のひとつ一つについて言えば、いずれも、行政の役割の変化にともない通時的に起こりうる現象である。しかし、戦時期から占領期にかけて起きたのは、そのような意味での漸進的な変化ではなく、構造的なそれであった。昭和恐慌、総力戦および占領改革を契機として、この時期、中央政府の主導による積極行政の全国化が大規模に進展し、そのことが、機能的集権化の著しい進行をもたらしたのである。

占領期になると、これとは別個の過程として、先に見た総司令部の主導による古い集権体制の終焉過程、すなわち、内務省の権限喪失過程が起こる。そして、この2つの過程が相俟って、従来の集権体制は、それとは別の、新しい機能的集権体制へと「変容」したのである。このことを図示したものが、図1である。

3 戦時期における社会経済行政の増大と機能的集権化

それでは、なぜこの時期に機能的集権化が顕著に進展したのであろうか。一言でいえば、戦時期から占領期にかけて、社会経済行政の増大が起こり、それを地方に首尾よく実施させるために、従来は未発達であった個別機能別の実施統制手段が顕著に整備されていったからである。

最初のきっかけを与えたのは昭和恐慌であった。未曾有の経済危機に見舞われ、いわゆる高橋財政の下、主として農村部を対象とした一大土木事業である時局匡救事業が実施されていく。また、やはり昭和恐慌を契機として、政府主導による農山漁村部の自力更生事業である農山漁村経済更生運動が展開されていく。1935年の地方官官制の改正で府県に経済部が設置されたことに象徴されるように、この時期、地方行政における経済行政の比重が増大していった。

総力戦の進展による戦時行政の増大も、社会経済行政の拡大につながった。戦時行政といっても、軍事と民生の区分の曖昧な総力戦の時代を反

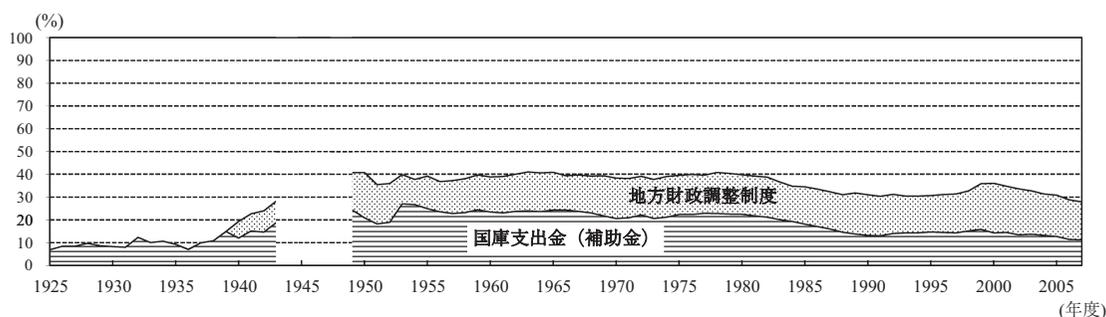
映して、必ずしも純粋な軍事行政というわけではなかった〔市川（2012）、p.92〕。

例えば、1938年に、陸軍の肝煎りで、「国民体位の向上」を最重要な目的として厚生省が設置されている。そして、このような健兵健民政策の流れのなかで、この時期、現在にもつながる保健所、国民健康保険、妊産婦手帳などの制度が整備されている。また、社会事業では、応召軍人家族や遺族に対する扶助事業や授産事業が実施され、これらは、当時の地方財政における戦争関係経費のなかで少なからぬ比率を占めていた。総力戦期には、さらに、戦時統制経済の必要性もまた、地方行政に占める経済行政の比重を増大させた。

さて、このような社会経済行政の増大は、地方行政に占める内務省以外の各省の比重を増大させることになった。ところで、明治期以来の集権体制である内務省－府県体制は、既述のように、知事に対する内相の人事統制を中核とする一方で、行政の個別的機能に対応した技術的統制手段の未発達な体制であった。内務省も、それ以外の各省も、府県に、また市町村にその事務を実施させていたが、知事の人事権を握る内務省と、それ以外の各省とでは、地方に対する統制の度合を異にしていた。そのため、地方を十分に統制できない各省にとっては不満の大きい体制であった。地方行政に占める内務省以外の各省所管の行政の比重が小さいうちは、不満も限定的であったが、昭和恐慌以降の社会経済行政の増大によって、各省所管の行政の比重が増大すると、各省の側の不満も大きなものになっていった。

このような事情を背景として、戦時期に、2つの側面において機能的集権化が進展していった。ひとつは各省による出先機関の新設・拡充であり、もうひとつは、個別補助金の増大である。

このうち、前者の各省出先機関の新設・拡充は、本稿の主題である社会保障行政と直接の関係が薄いので、ここでは簡単に触れるにとどめておく。戦時統制の出現により、食糧そのほか重要物資の需給統制、労務需給調整、日常物資の配給、輸送計画などの新たな事務が、府県行政のなかに加わるようになったが、これらの行政を所管する農



出所：市川（2012，p.22）より転載。原資料は『昭和財政史 第14巻』（1954年），『昭和財政史——終戦から講話まで 第19巻』（1978年），および『地方財政統計年報（各年度版）』より作成。1944-48年度はデータの一部分が不備のため省略している。また，1954年以前は，「純計」のデータがなく「単純合算額」に占める比率である——具体的には都道府県と市町村の重複分が一部調整されていない——が，図上では大差ない。

図2 地方歳入に占める補助金額などの比率の推移

林，厚生（労働局），商工，鉄道などの各省は，府県の知事に対する職務上の指揮監督権は有するものの，人事上の進退賞罰権をもたず，そのため，これらの事務の実施を十分に統制できない不満を抱いていた。加えて，府県の知事や高等官の大多数を占めていた内務官僚は，土木局などの技官を別として，事務官については非専門官的な性格が強かったこともあり，これらの行政を所管する各省からすると，これらの事務の実施を府県行政から切り離し，それらを専門的に実施する独自の出先機関を設置したい意向が強かった。こうして，職業紹介所（1938年府県庁より厚生省の出先機関へ），食糧事務所（農林省，1941年米穀事務所より改組），商工省工務官事務所（1941年新設）などが設置され，また，鉄道局（鉄道省）の権限拡充（1939年）などが実現した。知事は，従来どおり国の総合的出先機関であったものの，上記のように，各省の個別的出先機関の設置はもはや例外的ではなくなり，地域における国内行政の実施の大半が知事をつうじて行われるかつての体制は，大きく変質していった。そして，これらは，直接的には戦時統制をきっかけとしているが，より普遍的な文脈で見ると，現代行政における経済行政の比重の増大を反映したものであり，したがって，この時期に始まった出先機関の新設・拡充の動きは，後述のように，敗戦をまたいで戦後にまで継続していくことになるのである。

4 補助金の整備と財源保障主義への転換

各省による出先機関の新設・拡充の動きが，内務行政ルートからの離脱による機能的集権化であったとすれば，個別補助金の増大は，府県-市町村という内務行政ルートの枠内における機能的集権化であった。図2に示すように，昭和初頭までは，地方歳入に占める補助金の比率は限定的なものであった。それが，昭和恐慌対策で一時的に微増し，次いで総力戦期に再度増加して，戦後へと連続していることがわかる。

この時期に個別補助金が増大している理由として，ひとつには，既述の内務省とそれ以外の各省との関係がある。知事に対する人事権をもたない各省は，その所管の行政について，地方団体を統制する手段をもたなかった。補助金の整備は，地方団体に対する統制手段を各省に与えるという意味で重要であった。この時期に補助金が整備されていくことの一つの背景にはこのような事情がある。

しかし，それとならんで重要なことは，この時期から，地方行政の標準化が進んでいったことである。補助金という中央政府による財源付与が限定的であった時代は，財政力の弱い地域は，それなりの行政しかできなかった。明治・大正期は，一部の大都市ではすでに相当程度の地方行政が営まれていたが，農村部のそれはきわめて限定的であった。しかし，他方で，そのような地域は，家

族や近隣共同体による相互扶助が機能しており、地方行政に期待される役割もそれほど大きなものではなかった。

ところが、昭和期になると、農工間の生産力増大の格差を反映して、地域の財政力格差もまた、抜き差しならないものとなって行き、農村部の財政は窮乏を極めていった。他方で、昭和恐慌対策が必要な地域は、このような財政力の貧弱な農村部であった。また、総力戦期の戦時行政は、その性質上、全国隈なく、一定水準を保って、標準的に実施される必要のあるものであった。つまり、この時期になると、かつてと異なり、無いところは無いなりの行政、などといっていられなくなってきたのである。

かつては例外的な存在であった補助金がこの時期から積極的に整備され始めたのは、このような事情によるものである。補助金が本格的に整備され始めたことは、この時期に、日本初の本格的な地方財政調整制度である地方分与税制度が導入されたことと相俟って、国が地方団体に積極的に財源を交付して、全国遺漏なく、一定水準の標準的な行政を実施させる体制が萌芽的に形成されたことを意味している。つまり、戦時行政を契機として、この時期、地方財政に関して、かつての地方団体による財源の自力調達主義から、国による財源保障主義への転換が図られたのである〔市川(2012), p.135〕。そして、戦時体制期に始まったこの流れは、敗戦を跨いで、戦後にそのまま継続していくことになる。全国遺漏なく、一定水準の標準的な行政を実施させるという戦時行政の要請は、行政目的こそ異なるものの、その構造は、戦後の福祉国家にそっくりそのまま当てはまるものであったからである。

5 占領改革と機能的集権化

戦時期に始まった機能的集権化の動きは、敗戦をまたいで、占領期に本格化する。具体的には、各省による出先機関の新設・拡充の動きや、個別補助金設置の動きが進行していく。従来は、通説

の温存説のもとで、これらの動きは、旧体制の温存を図り、総司令部の分権化の意図を骨抜きにする官僚勢力による策動として理解されてきた。しかし、この見方は、以下に見るように、まったくの誤りである。

総司令部は、たしかに分権化の意図をもっていた。Ⅲ章1節で見たように、総司令部は内務省による旧来の集権体制の存続を許さなかった。しかし、同時に、総司令部は、集権化（機能的集権化）も推し進めた。占領期は、分権化と集権化が、それぞれ別々の側面において、同時に進行した時代であった。このことの意味を理解するため、ここで、地方自治の〈個別行政〉と〈一般的事項〉という分類枠組みを提示しておきたい³⁾。

〈個別行政〉とは、教育、福祉、農政、公共事業など、地方政府が実施している個別の事務、およびそれに関する中央－地方関係のことである。地方政府は、個々の具体的なさまざまな施策や事業を、多くの場合、教育なら文部科学省、福祉なら厚生労働省、農政なら農林水産省、公共事業なら国土交通省というように、特定のいわゆる事業官庁と一定のかかわりをもちながら実施している。

しかし、他方で、地方政府に関する事項は、そうした個々の特定の事務や政策分野に解消され尽くしてしまうわけではない。例えば、長の選任方法を官選にするか民選にするかとか、地方税の税目や税率をどうするかなどという問題のほか、地方議会、地方交付税制度などに関わる諸事項は、いずれも、個別の行政事務を直接の対象としていない〈一般的事項〉である。こちらに関係するのは、地方自治の制度官庁である、かつての自治省、現在の総務省である。

総司令部は、〈一般的事項〉の側面において分権化を推進した。具体的には、知事直接公選制を実現し、内務省によるさまざまな監督規定を廃止させた。端的に言えば、それが日本の民主化にとって不可欠であると考えたからである。他方で、総司令部は、〈個別行政〉においては、警察

³⁾ この枠組みは、高木鉦作による「包括的自治体」と「個別行政」という2分類を踏襲したものである。本稿では、包括的自治体に代えて〈一般的事項〉という表現を用いるが、内容は同じである〔高木(1986)〕。

や教育などの一部の例外を除いて、集権化（機能的集権化）を推進した。その主要な理由は、やはり、それが日本の民主化にとって不可欠であると考えたからである。つまり、総司令部にとって、分権化は、あくまでも民主化のための手段であった。分権化と民主化は必ずしもイコールではなかった。彼らの占領目的にとって集権化の方が好ましいと判断されれば、そちらが選択されたのである。

占領期には、各省による出先機関の新設・拡充が進んだ。これについて、かつての通説であった温存説と、本稿の主張する変容説では、その解釈がまったく異なる。官僚勢力の策動による集権体制の存続を主張する温存説は、公選となった知事に実施を委ねることを嫌った中央各省が、都道府県から事務を切り離し、自らの出先機関によって事務を実施することを選択したからであると解釈した。しかし、Ⅲ章3節で見たように、各省による出先機関の新設・拡充の動きは、知事が官選の官吏であった戦時期からすでに始まっている。温存説では、この点を説明できない。

占領期に各省による出先機関が新設・拡充されたのは、ひとつには、総司令部の経済民主化政策の推進のためであり、もうひとつは、戦時期以来の経済行政の拡大を反映している。いずれ場合も、総司令部の関連部局は、日本の中央各省による出先機関の新設・拡充の動きを指示ないしは支持している。温存説の想定と異なり、日本の官僚制が総司令部の監視の目を掻い潜って集権的な統制手段を整備したという事実は見当たらない。

6 占領期社会保障行政と機能的集権化

このように、占領期の機能的集権化は、ひとつには、各省による出先機関の新設・拡充という形態をとって進行した。これは、中央各省が、都道府県－市町村という地方自治体によるルートとは別の独自のルートをもつことで、実施に対する統制を確保しようとしたものであった。他方で、機能的集権化は、都道府県－市町村という地方自治

体によるルートの内部でも進行した。それは、機関委任事務、個別補助金、必置機関、必置職員などの手段によるものであった。そして、こちらの形態の機能的集権化においても、やはり、日本の中央各省と総司令部の関連部局は、連携関係にあったのである。生活保護行政における総司令部の公衆衛生福祉局と厚生省の関係は、その好例を提供している〔市川（2012）、p.166〕。

総司令部は、1946年2月27日、指令SCAPIN775 ‘Public Assistance’ を発し、公的扶助の3原則——①無差別平等、②国家責任、③必要充足——を示すとともに、同年4月30日までに救済福祉計画の実施体制を決定するよう日本政府に指示したが、このなかに、「単一ノ全国的政府機関ヲ設立スベキコト」という文言があった。当時の厚生官僚の述懐によると、これは、「国がその出先機関を府県、市町村まで置いてやれというふうにも読め」たが、「あの混乱かつあの虚脱状態の時に、そんな大規模な機構を新たに設けることは、とても出来ないし、国民に一番身近な市町村長にやってもらうほかないとの結論」が得られたという⁴⁾。総司令部は、「単一ノ全国的政府機関ヲ設立スベキコト」と指示したように、集権的な実施体制を求めており、分権的な実施体制を求めたわけではなかった。その結果、従来の救護法と同様の機関委任事務による実施体制が、(旧)生活保護法においても維持されることになった。

次いで、個別補助金の設置についても簡単にみておきたい。総司令部の指示により救済福祉計画を立案していた厚生省は、これを予算化すべく約30億円という見積もりを出した。総司令部もまた、「それ位はかかるだろうという顔をしていた」という。厚生省としては、この数字はやや大雑把な見積もりであり、大蔵省の査定の結果、実際は8億円くらいに収まるだろうと予測して、その線で各都道府県に内示を出していた。ところが、大蔵省の態度は予想以上に厳しく、2億円に値切られ、政府予算案は閣議決定されてしまったが、生活援護の経費は要求どおり30億円にすべしという

⁴⁾ 葛西嘉資厚生省保護課長（当時）の証言〔吉田＝一番ヶ瀬編（1982）、p.119；小野編（1978）、p.306〕。

指示が総司令部から大蔵省に寄せられ、本当に30億円の予算がついてしまった。当時の担当者の述懐によれば、総司令部としてはソーシャル・セキュリティの金だからこれくらいは当然と考えたのであろうが、当時の厚生省の担当者は社会保障という世界の大勢を知らず、「軍事扶助法や戦時災害保護法に毛の生えたぐらいな知識しかなかった」という。「30億円ではもう使いようがない、それでは国の負担分を8割にしようやということになった」という⁵⁾。こうして、(旧)生活保護法の成立により、機関委任事務を高率の補助金によって地方自治体に実施させるという体制が確立された。

生活保護行政における必置職員・必置機関体制はその数年後、1950年から51年にかけて実現している。当時、民生委員が、生活保護行政に関する市町村長の「補助機関」として、個々人の生活実態にあわせて支給額を決定するという事務を実質的に担っていたが、公衆衛生福祉局はこれを問題視し、これに代えて、「有給の専門職員」による事務の実施を迫った〔村上(1987), p.242〕。これを受けて制度改正が行われ、民生委員は市町村長の補助機関から協力機関となり、「有給の専門職員」による事務の実施を果たすため、新たに社会福祉主事が設けられ、社会福祉主事の活動拠点として、都道府県と市と一部の町村に福祉事務所が設けられることとなった。

以上の結果、高率の国庫負担金によって補助された機関委任事務を必置機関と必置職員を置いて実施するという、戦後社会福祉行政の実施体制が確立されたのである。

敗戦直後の混乱の中で総司令部から救済福祉計画の樹立を求められた厚生省は、機関委任事務による従来の実施体制の存続を決定し、総司令部もこれを承認した。しかも、占領期の福祉行政改革は、単に従来の実施体制を存続させたばかりではなく、高率の国庫負担金と必置機関・必置職員制度という新たな集権的統制手段をも整備した。こうして、福祉行政は、分権化が進むどころか占領

期に著しい機能的集権化を遂げたのである。

7 機能的集権化をめぐる総司令部と中央各省の協調関係

上述のように、占領期は、地方自治の〈一般的事項〉において分権化が進み、かつての内務省-府県体制が終焉した一方で、〈個別行政〉において集権化(機能的集権化)が進展した。そして、以上に見てきたように、総司令部は、この両者とともに推進した。その結果、戦前とは別の集権体制、すなわち機能的集権体制が、占領期に誕生したのである。

ここで注意すべきことは、〈一般的事項〉の側面では、総司令部の民政局と日本の内務省は対立関係にあり、最終的に内務省は解体されることになったが、〈個別行政〉の側面では、総司令部の関連部局と日本の担当省庁は、基本的に協調関係にあったことである。機構改革を担当する民政局にとって、旧い体制の維持を図る内務省の意向は受け入れがたいものであった。しかし、改革が「実施」によって成し遂げられる総司令部のほかの部局と日本の担当省庁とのあいだには、専門分野を共有するテクノクラートの協調関係が容易に成立しえたのである〔市川(2012), p.152〕。上述の公衆衛生福祉局と厚生省との関係はその好例であるが、ほかにも、例えば、農地改革を担当した天然資源局と農林省、労働改革を担当した経済科学局労働課と労働省とのあいだなどにも、それぞれ同様の関係が成立している。そして、改革は、おおむね集権的に実施されている。

このようにして、占領期に機能的集権体制が成立したのであるが、ここで注意を要することは、これは「成立」であって「完成」ではないということである。機能的集権化は、個別行政機能別の国による実施統制手段の増大であり、通時的に起こりうることである。したがって、機能的集権化は、その後も、新たな行政分野の出現などに応じて、引き続き進展していくことになる。例えば、高度成長期に、一部の先進自治体で先駆的に実施

⁵⁾ 葛西嘉資の証言〔吉田=一番ヶ瀬編(1982), pp.109-110; 小野編(1978), pp.282-3〕。なお、生活保護費の国庫負担率は、1980年代の改正で現在は7割5分となっている。

されていた環境政策が国によって取り入れられて全国化する際にも起きているし、2000年の介護保険の導入時にも起きている。こうした行政の拡大や変容を受けて、機能的集権体制も、また、一定の変化を遂げつつ、展開していくことになるのである。

ここで残るひとつの問題は、明治以来の機関委任事務制度が戦後も残存したことを、どのように考えるべきかということである。まず、事実として確認すべきことは、これは総司令部の見落しではなかったことである。機関委任事務制度は、自治体の長を国の下部機関と擬制する制度であったため、地方自治法と国家行政組織法の双方に規定があった。地方自治法制定時に、総司令部は、行政官庁法（国家行政組織法の前身）の第7条にある機関委任事務の規定と整合性をもたせるよう、地方自治法にも機関委任事務に関する規定を置くように指示したほどである〔市川（2012）、p.145〕。他方で、Ⅲ章1節で見たように、内務省が地方自治体に対する監督権限を残すことについて、総司令部は、その意図を見抜き、ことごとく阻止している。総司令部が機関委任事務を容認した理由は定かでないが、総司令部のほかの行動や判断から類推すれば、おそらく、〈個別行政〉に関する統制手段については寛容であった、あるいはその必要性を積極的に認めていたということなのであろう。

もちろん、だからといって、筆者は機関委任事務制度が必要だったというつもりはない。繰り返しになるが、公選の自治体の長を国の下部機関と擬制し、主務大臣の包括的指揮監督権下に置くこの制度は、戦後の地方分権の理念にそぐわないものであり、廃止されて然るべきものであったと考えている。また、同じ理由から、筆者は、2000年分権改革を高く評価している。しかし、温存論者が考えていたように、機関委任事務制度が、占領改革のほかの成果を台無しにしてしまうようなものであったとは考えにくい。機関委任事務体制というものが存在していたのではない。機関委任事

務制度は、明治生まれの制度であるが、個別補助金や必置機関・必置職員などのほかの諸制度とともに、昭和の機能的集権体制を支えたひとつの支柱となっていたのである。2000年分権改革は、機関委任事務制度を廃止したが、決して「明治以来の集権体制」を解体したのではない。明治の集権体制は、本稿が詳しく述べてきたように、占領期に終焉している。2000年分権改革は、昭和の機能的集権体制を基本的に維持しつつ、その不合理な部分を除去し、一定の改善を果たした改革であった。

IV 福祉国家と分権改革：広範な共管領域の存在

さて、以上の歴史過程を踏まえた上で、福祉国家における中央－地方関係を、規範的にどのように捉えればよいのだろうか⁶⁾。

最も重要なことは、福祉国家における中央－地方関係を、分離主義的に捉えることはできないし、また捉えてはならないということである。福祉国家において、中央政府と地方自治体は相互に責任と関心を有している。国は国として、一定水準の生存と生活の保障に責任をもっており、自治体は自治体として、地域住民の福祉にやはり関心をもたざるをえない。両者による広範な共管領域が存在することが、福祉国家の中央－地方関係の特色である。

したがって、福祉国家における中央－地方関係の改革は、単に集権的な統制手段を除去すればそれで足りるということにはならない。そのことは、2000年分権改革の実現に至る地方分権推進委員会（以下「分権委」と略称）における審議過程を思い起こせば容易に理解できることである。当時の分権委において、機関委任事務制度廃止をめぐる審議よりも、機関委任事務であった個々の事務を、制度廃止後に、どのように振り分けるかをめぐる審議に多くの時間が割かれた。そして、その中で、500を超える機関委任事務のそれぞれに

⁶⁾ 福祉国家における中央－地方関係の規範的な理解について、より詳しくは、市川（2012）5章3節を参照されたい。

ついて、国によるその後の適切な関与のあり方が検討されたのである。事務自体が廃止されたものはごく少数であった。また、国の直轄事務になったものも、やはり少数であった。多くの事務は、国の関与のもとに自治体を実施する事務として存続したのである。つまり、国と自治体による広範な共管領域が基本的に維持された上で、その編み直しが行われた改革であった。それは、分権委自身の言葉を借りれば、「相互に複雑に絡まり合っている諸制度の縫い目を一つ一つ慎重に解きほぐし、システムの変革に伴いがちな摩擦と苦痛の発生を最小限度に抑えながら、諸制度を新たなデザインに基づいて順序よく縫い直して、その装いを新たにしていくべき事業」(「中間報告」1章はじめ)であった。分権改革のための検討作業の大半が、膨大な各論の処理に充てられざるを得ないところに、現代の機能的集権体制の特徴を見出すことができるのである。そして、この作業を疎かにする改革は、決して好ましい結果をもたらさないであろう。

現代の分権改革は、広範な共管領域が存在する以上、本来、慎重な作業とならざるをえないものである〔市川(2012), p.230〕。個々の行政分野ごとに、中央政府による統制と地方政府の自律性という2つの要請を比較衡量しつつ、両者の「兼ね合い」を探るといふ作業とならざるをえないからである。2000年分権改革は、分権委に委員・専門委員・参与などの資格で参画した研究者集団が、膨大な時間をかけてこの作業を取り持った。反対に、こうした地道な作業を怠り、せっかちな対応をとろうとすれば、決してよい結果をもたらさない。三位一体改革の折の補助金改革がそれを雄弁に物語っている。三位一体改革における補助金改革は、機関委任事務制度廃止のときのような各論をめぐる丁寧な議論は行われずに、毎年度の予算編成の締切に間に合わせるかたちで、政治的に「決着」が図られるという、きわめて乱暴な改革過程になってしまった。

分権改革が共管領域の編み直し作業である以上、それは、白黒決着をつけるような話にはなりにくい。共管領域は、白地と黒地が鮮やかなコン

トラストを描くような世界ではなく、ライト・グレーとダーク・グレーが境目なく続く緩やかなグラデーションの世界だからである。たしかに、自治事務と法定受託事務という違いは存在する。しかし、自治事務であるからといって国の関与を一切なくせということにはならない。反対に、法定受託事務であるから国の関与の緩和の必要性が一切ないということにもならない。どの事務についてどのような関与の形態が必要であるかは、それぞれの事務の性質に応じて決まることである。

V むすびにかえて

最後に、再び歴史的パースペクティブの中に現在を位置づけることによって、本稿を終えることにしたい。

改めて確認すべきことは、明治以来の集権体制が存続しているというわけではないということである。もし、現代日本の集権体制が過去の遺物であれば、話は簡単である。そのような過去の遺物は一切除去してしまえばよい。しかし、占領改革を経て、明治の集権体制はすでに過去のものとなり、その唯一ともいえる残滓であった機関委任事務制度も、2000年の分権改革で廃止された。上述の歴史過程で確認したように、現代日本の集権体制は、基本的に、現代行政の一定の必然性に基づいて生まれたものである。

もちろん、だからといって、現在あるすべての集権的な統制手段が正当化されるわけではない。仮に、国による関与が必要だとしても、今ある形態の関与でなければならないとは限らない。制定当初は必要であっても、今では不要となっている関与もあるかもしれない。個々の事務の性質に応じて、最もふさわしい関与のあり方が模索されなければならない。

参考文献

天川晃(1979)「地方自治法の構造」, 中村隆英編『占領期日本の経済と政治』, 東京大学出版会, pp.119-176。

———(1989)「昭和期における府県制度改革」, 日本地方自治学会編『日本地方自治の回顧と展望』, 敬

- 文堂, pp.81-96。
- 市川喜崇 (2012) 『日本の中央-地方関係——現代型集権体制の起源と福祉国家——』, 法律文化社。
- 小野顕編 (1978) 『占領期における社会福祉資料に関する研究報告書』, (財)社会福祉研究会。
- 高木鉦作 (1986) 「戦後体制の形成——中央政府と地方府』, 東京大学出版会, pp.47-110。
- 村上貴美子 (1987) 『占領期の福祉政策』, 勁草書房。
- 村松岐夫 (1988) 『地方自治』, 東京大学出版会。
- 吉田久一=一番ヶ瀬康子編 (1982) 『昭和社会事業史への証言』, ドメス出版。
- 高木鉦作 (1986) 「戦後体制の形成——中央政府と地方府——」, 大森彌=佐藤誠三郎編 『日本の地方政

(いちかわ・よしたか)

Welfare State and the Evolution of Central-Local Relations in Japan

Yoshitaka ICHIKAWA*

Abstract

The development of the welfare state normally brings about so-called 'new centralization'. However, predominant 'Remain Theory', claiming the survival of the old Meiji-born centralized regime, hindered the understanding of Japan's new centralization process. This article shows 'Metamorphosis Theory', an alternative interpretation, which argues that the old centralized regime changed during wartime and occupation period. The change was brought about by the combination of two processes: (1) the end of the old centralized regime (decentralization process) in occupation period and (2) 'functional centralization' in wartime and occupation period. The Allied Occupation supported the formation of the new 'functional centralization regime', by promoting the both two processes in its occupation reform programs. This new regime was suitable for the postwar welfare state. The 2000 decentralization reforms, which abolished the form of agency-assigned functions (*kikan i'nin jimū*), should be interpreted as an improvement of the Showa-born 'functional centralization regime', instead of the dismantling of the old Meiji-born centralized regime. What is needed for decentralization reforms in welfare states is searching for and finding out the best balance between the two principles of (1) local self-decision as the requirement of local autonomy and (2) the assurance of national minimum standard as the requirement of welfare state, for each specific function.

Keywords : decentralization reforms, agency-assigned functions (*kikan i'nin jimū*), public assistance, occupation reforms, wartime administration

* Professor, Faculty of Law, Doshisha University