論　説

1946年の市長公選運動

切　刀　俊　洋

目　次

序章　課題、仮説、分析対象
1　議員選挙と首長選挙
2　戦後50年の中の首長直接公選制
3　戦後改革（地方政治民主化）の下からの契機――本稿の課題
4　市長公選運動の研究史
5　下からの公職追放運動――本稿の仮説
6　市長辞任と後任人事
7　市長公選運動都市の概観

第１章　敗戦直後の首長公選論
1　戦前の首長公選論
2　地方団体の全国組織
3　新聞―全国紙と新興紙「民報」
4　革新政党
5　第90回帝国議会―保守系議員
小　括
略年表

序章　課題、仮説、分析対象

1　議員選挙と首長選挙

戦後地方自治制の下で、地方自治体の選挙は一般住民による議員選挙と首長選挙の二種類の選挙が実施され、それによって議決機関と執行機関の機関対立

主義、住民意思の二元代表制、地方政府形態としての首長主義などと呼ばれる独自の制度の下で地方政治が展開されてきた(1)。そして、今日戦後50年を回顧してみると、この二種類の選挙は、同一の住民構成の下で実施されながら次のような異質の代表機能を果してきたことを確認できる。

地方議会の議員選挙は、市町村会議員選挙の場合、狭域の共同体利益政治や個々の階層・業界の経済的利益政治の場となり、府県会議員選挙は中小都市や郡部の選挙区が一人区であることも影響して、郡市レベルの地方的経済利益をめぐる政党競争政治の場となり、地縁・血縁・業縁および土建屋選挙運動による草の根保守・保守党優位が体制として維持されてきた。そこでは、個別的地方的利益以外の問題をめぐる住民の意思が問われることは少なかったし、当選した候補者の縁者・後援会以外の住民と地方議員とのコミュニケーションはきわめて弱く、議会の立法・意思決定過程は多くの住民には見えなかった。

他方、首長選挙は、争点が不鮮明で主に既存の大政治勢力の地盤によって投票動員がおこなわれる日常型（土の選挙）の場合は、政党や派閥、大圧力団体の連合・対抗政治の場となるが、地域全体の争点あるいは全国的争点が鮮明で主にマスコミを媒体とした世論によって投票がおこなわれる非日常型（風の選挙）の場合は、地方的経済利益だけではない様々な争点をめぐる非政党・ポピュリズム政治の場となり、一種の住民投票制の機能を果してきた。地域社会の争点が首長の権限にかかわる機関委任事務をめぐって、立法過程でなく執行過程で可視的となり、住民にとって交渉相手は地方議会ではなく首長であったから、首長選挙が住民から注目されるようにもなった。都市大衆社会と情報化社会の進展を背景とした1960～70年代の革新首長の当選、最近年の予想外の自民・社会連合知事候補の敗北や無党派候補の当選は、非日常型選挙によって実現した。そして、いうまでもないことだが、この議員選挙と首長選挙の異質性をもたらしているのは、首長が地方議会によってではなく一般住民の直接選挙によって選出されているためである。

2　戦後50年の中の首長直接公選制

戦後50年を経た今日、住民の間には首長直接公選制は当然の地方制度として定着しているといってよいだろう。しかし、1950年代から60年代の前半にかけては、学界、官界、財界を通じて重化学工業化と広域行政の推進の視点から道州制や府県合併を伴う形の知事公選廃止論が主張されていた。また、市町村長公選制も含めて直接公選制批判も存在した。おそらく、その最終期の論文として吉村正「首長公選の政治的考察」をあげることができる(2)。吉村は首長直接公選制を批判して、現代的積極・給付行政と合理的な自治体経営の要請に応じるためには、行政権を強化し、行政の専門家を首長に選出して行政の安定化、効率化をはかることが重要であり、他方、立法府と行政部が対立し、素人首長が選出されうる首長直接公選制ではそれに対応できないと主張していた。つまり、首長選挙が人気投票になり衆愚政治に陥ることを憂慮したのである。

しかし、そのような主張をおさえて、首長直接公選制は1960～70年代にかけて住民運動と革新首長の時代の中で定着していったといえる。高度経済成長期の都市化と都市問題の深刻化、都市有力者保守支配の動揺のなかで、首長選挙が地域社会の争点をめぐる住民投票制の機能を発揮し、その結果、住民多数の代表として議会多数に基礎をおかない革新市長や知事が相次いで当選し、首長主義が地方政治を活性化し、住民自治と団体自治の発達に大きな役割を果すようになった(3)。東京都内の特別区長準公選運動と公選制を復活した地方自治法の改正は、首長主義の定着を確認するものであった。行政権への民主的統制の手続きを議会主義に求めるか首長主義に求めるかは、各々長所と短所があり意見の分かれる所だろうが、地方議会の低調な実態と草の根保守主義の存続を前提にすると、戦後日本で首長主義はもう一つの住民代表制として有効だったと考える。

また、吉村の前述の主張とは逆に、首長直接公選制は地方議会内の個別的で多様な利害から独立した強力な地方行政権の確立の手段としても、当初から期待され、実際にも機能してきたといえる。戦前の官選知事職が中堅内務官僚の

昇進人事のワン・ステップとなり、政権交替時の政党人事の獲物となって短期の異動をくりかえしたこと、また議会選出市長職が中央官僚の天下り先、政党および議会内各派の対立抗争劇の焦点、あるいは地域ボスの代弁役となって交替と動揺をくりかえしたことと比較すると、戦後の首長は任期制と住民多数の直接的支持という政治的資源によって強力で安定した行政権を確保してきたといえよう。それが逆に多選批判をうむ事態をもたらしているが。そして、住民運動と革新自治体の時代を経験することによって、地方有力者による保守政治も現代的専門行政も、住民多数の直接的支持を獲得した首長によって統合されることで安定を確保する時代、さらに個別の重要問題を住民投票によって解決しようとする動向が登場し注目される時代になったといえよう。

3　戦後改革（地方政治民主化）の下からの契機――本稿の課題

この首長直接公選制が日本に導入されることになったのは、戦後改革期の地方制度改正（第90回帝国議会）によるものだが、従来は、天川晃、高木鉦作の両氏の研究に代表されるように、改革の過程は中央レベルでの法制改革の主要な推進力であった内務省とＧＨＱ、つまり上からと外からの契機の対立と妥協の関係として把握されてきた(4)。それは制度改革研究として当然であった。戦時体制と治安維持法体制から解放され、立ち上がったばかりの革新勢力と民衆運動は、未曽有の食糧難、生活物資不足、インフレーションに直面してその中心的課題を生存を確保する食糧危機突破闘争と経済利益を追求する労働組合、農民組合、消費組合などの社会運動組織の再建、結成に置かなければならなかった。

しかし、ＧＨＱと内務省による先制的かつ専制的改革によって、結果的には制度改革に受動的、副次的役割しか果さなかったとしても、当時の第一に中央レベルの地方団体、新聞、政党や、第二に地域レベルの世論や諸勢力の運動が、この地方制度改革をどのように受けとめていたのか、改革の前半の焦点となった首長公選に対して下からの首長公選論・準公選（以下公選と記す）運動はど

のような契機と条件の下で成立し、どのような意味で公選を主張したのか、を解明することは、重要な課題であろう。戦後地方自治制の成立過程の外来性と内発性との関連、および体制の上からの改革と運動による下からの改革との関連をどう評価するかにかかわるからである(5)。

1945～47年の地方制度改革の核心は、首長直接公選制の採用と知事公吏化による府県の完全自治体化であった。前者が住民自治権（地域内民主主義）の拡充、後者が府県レベルの団体自治権（地方分権）の拡充を意味していた。そして、後者については、第90回帝国議会、地方制度調査会、地方自治法制定の過程で、なお官吏案に固執したかった内務省に対して、各界代表の要求によって公吏化が実現していったことが確認されており、内発的改革の側面が強かったことがすでに知られている。それに対して、首長直接公選制の採用は、より早い段階でＧＨＱの要請によって幣原内閣の憲法改正草案要綱の中に明記された。そのため、国内の各勢力の間で、あるいは地域社会の中で公選論議がほとんど展開されないままに、公選の内容は堀切内相の間接公選論、三土内相の公選延期論から直接公選論へと暗転し、第一次吉田内閣発足直後の地方制度改正案が当然のものとして与えられてしまった面を否定できない。しかし、だからこそ、第一次地方制度改革が実現した第90回帝国議会に先立って、国内の諸勢力が首長公選についてどのような主張を述べていたのか、あるいは逆になぜ述べていないのかを解明しておくことが重要であろう。

もうひとつ、この課題は地域民主化の内実の評価にかかわっている。敗戦直後の都市政治社会は、食糧危機突破闘争、消費組合や労働組合の結成、地域民主戦線の結成、町内会民主化などの社会運動が革新勢力と市民によって展開され、かつ憲法と地方自治法によって民主的地方制度が導入されたにもかかわらず、戦前の旧体制との連続性を強く残存させた保守的地域支配構造が継続し、戦後改革の中で、天皇制や家族制とともに、精神革命なき政治制度改革にとどまった分野といわれている(6)。それでは、この地方政治の民主化における制度改革と意識・構造改革の大きなずれは、改革の過程ではどのような内実で存

在していたのだろうか。また逆に、一時的、部分的ではあっても、戦後改革期に下からの地方政治民主化の契機はどのような内容で存在していたのだろうか。

この課題に応えるために、地方政治民主化の実態を検討する場合、①諸社会運動、②首長・議会・町内会などの地方政治行政機構と地域共同体、③選挙、の三者の各々と住民との関係が分析対象となるだろうが、1946年４～８月に各地に成立した市長公選運動を研究対象とすることは、二つの意味で有効であろう。一つは、この市民運動が内務省が地方制度改革案を検討している過程で成立し、また地方自治体や保守勢力が直接公選という改革プランを持っていなかったという点で、地方制度改革や地方政治民主化に対する下からの契機の先進的事例であると予想されることである。二つは、日常的には地方新聞でさえ記録されることが少なく、容易にその実態が表面化しない地方政治において、前述の社会運動、地方政治機構、選挙と住民との関係が、この市長公選運動の成立によってようやく顕在化し、地域社会の政治構造と住民の政治意識の一側面が可視的になった貴重な経験であったと予想されることである。

4　市長公選運動の研究史

従来の研究、新聞などで確認できる市長公選実施の10市、市長公選運動成立の14市は以下のとおりである(7)。全国の地方新聞を調べれば、もっと多くの市で市長公選運動が成立していたことが確認できるだろう。

公選実施

1　塩　釜　7　宇治山田
2　石　巻　8　八　戸
3　仙　台　9　川　崎
4　函　館　10　室　蘭
5　釧　路
6　浜　田

公選運動成立

11　福　岡　17　松　戸　23　栃　木
12　高　知　18　松　本　24　岐　阜
13　新　宮　19　多治見
14　下　松　20　佐世保
15　川　越　21　半　田
16　小田原　22　小　倉

この市長公選運動については、次に列記するように地方自治運動史や地方制度改革史に関する概説書や研究論文の叙述の中で、その存在がよく指摘され、一定の評価が与えられてきたが、個々の都市の運動実態については一度も実証的な分析が加えられてこなかった。他方、近年ようやく市史や市議会史が戦後編も含めて刊行されるようになったが、その場合でも、公選運動にふれていないものもあり、あるいは地方制度改正を先取りした選挙として公選の経過が簡単に記述されているだけのものも多く、運動の性格にまで言及していない。

A）自治大学校編『戦後自治史II』自治大学校、1961年、49～50ページ
B）清岡真理・平田哲男「戦後民主主義革命期の住民運動研究ノート」『歴史評論』第251号、1971年７月
C）平田哲男「住民自治運動の進展」平田編『戦後民衆運動の歴史』三省堂、1978年
D）東京歴史科学研究会編『日本現代史の出発』青木書店、1978年、67～69、134～135ページ
E）松野光伸「革新自治体と地域統一戦線」増島宏編『日本の統一戦線下』大月書店、1978年、180ページ
F）鳴海正泰『戦後自治体改革史』日本評論社、1982年、40～41ページ
G）佐藤俊一『戦後期の地方自治』緑風出版、1985年、68～69ページ
H）三輪　隆「日本国憲法体制の発足」歴史学研究会・日本史研究会編『講座日本歴史11　現代１』東京大学出版会、1985年、59ページ
I）平田哲男「戦後民主主義と地域住民」『大原社会問題研究所雑誌』第339号、1989年２月

これらの文献の中では、Hまでのものはこの運動を「一般市民の地方制度民主化の意欲も急速に高まり」（A）を見せた事例として、「地方自治の確立に積極的貢献をなしたにちがいない動向」「戦後の住民自治運動の直接の出発点」

（C）として、また、「首長直接公選制への移行は、止めることのできない時代の流れであった」（F）ことを全国各地の市民がしめしたもの、市長リコール運動を伴った直接参政と地方自治制の拡大運動（H）として、あるいは、内務省の地方制度改正を（内務省がこの運動に対抗し抑制するために）急がせた要因（G）として、いずれも積極的に評価してきた。

また、運動の性格については、Cは宇治山田（現在の伊勢市）、八戸、室蘭の例をあげ市長公選運動は、地域民主戦線運動によって促進されたものと指摘し、DとEは食糧獲得運動が配給機構と町内会の民主化、首長らの隠匿物資摘発の運動を経て、市長公選運動に発展したと規定していた。

ところが近年のＩでは、その評価に変化がみられる。早くから一貫してこの運動に注目してきた平田哲男氏は、Ｉで首長公選運動と民主戦線運動が戦後地方自治運動の原形をかたちづくったという点では、Ｃと同様の積極的評価を維持しているが、その性格についてはCの指摘を取り下げて、首長公選運動は民主戦線運動とは「その要素という点ではむしろ別個のもの」という新しい指摘をしている。そして、室蘭、福岡、川崎、高知を例にあげ、首長公選運動はごく一部の地域に限定された住民自身というよりも市会主導型の運動であったと、やや消極的な評価を与えている。このように、1946年の市長公選運動は一部の都市の限定的動向とみなされたためか、また個別の実証分析がなく評価も不安定なためか、近年の社会運動史の叙述では、わざわざ「地域民主化の機運」という項を立てながら、この首長公選運動に全くふれていないものもある(8)。

以上の研究史から市長公選運動をめぐる論点を整理しておく。第一は、地方制度改革（首長直接公選制）との関連である。従来、概説的叙述ではこの運動が市長直接公選という制度を要求して形成・展開したかのようにも理解されてきた。しかし、本稿の仮説は次項で述べるように、この運動の当事者たちは、制度改正を支持していたのは当然だが、制度改正とは別の契機と論理で市長の辞任と選出をめざし運動を形成し展開したというものである。市長公選運動は、首長直接公選制をめざす制度改革運動という性格は弱かったように思われる。

第二は、運動の推進主体あるいは形成母体は何かということである。当時は旧地方制度の下で、準直接公選という形式をとるしかなかったから、制度上市会に主導権・決定権があったのは当然である。市長公選が実施されるには、

①何らかの理由による現職市長の辞任

②直接公選を求める世論と運動の成立

③市会（全員協議会）による直接公選の決定と選挙方法の決定

④公選準備（選挙管理と候補者擁立）

⑤選挙運動と投票・開票

⑥市会の推薦、内務省の認可、新市長の就任

という過程が必要だったが、問題は実際に世論と運動と選挙の指導権を握った勢力は何かということであり、20余の市の実態を調べてみると、そこには革新勢力を中心とする民主戦線運動や食糧獲得運動が指導したもの、町内会幹部が指導したもの、市会を牛耳るボスが指導したものなどが存在し、推進主体や形成母体は多様であった。

民主戦線運動および食糧獲得・危機突破運動と市長公選運動との関連を考えると、後者の形成・促進要因として前者があったことは一般的に妥当するだろう。しかし、民主戦線の結成と市長公選実施が重複しない例も多いし、逆に最も民主戦線運動が発展したとされる京都市(9)や青森市では結局市長公選運動は成立しなかった。また、革新政党の地域における民主戦線運動の位置づけ自体に、首長公選や地方制度民主化をめざす契機や論理が含まれていなかったと考えられる(10)。

同様に、食糧危機突破闘争と市長公選運動との関係も、前者から後者への発展を一般化できない。市長の配給をめぐる不正や隠匿物資が市長公選運動成立の契機となったのは、八戸、川崎、川越の３市にとどまっていた。そして、東京、京都、大阪、札幌、長野などの食糧危機突破運動を分析した諸論文(11)によれば、食糧獲得運動は配給所や町会役員の不正摘発を契機に町内会民主化（町会長改選）にまでは進むが、首長公選運動には発展しなかった。東京の場

合は、区長公選や都長官退陣・公選のスローガンが一部の区の住民大会や労働組合の大会でかかげられたにとどまり、食糧獲得運動はその批判と交渉の対象を区や都を飛び越して、直接農林省や首相官邸、皇居に向けていき、飯米獲得の要求が反動内閣打倒、民主人民政府樹立の民主革命の課題に直結していった。その他の道府県の市の運動では、市民食糧管理協議会の食糧獲得要求の交渉対象は、やはり市長を飛び越して知事に向けられ、道府県レベルの配給行政への参加がめざされていた。そして、食糧危機突破運動は、さらに関東、関西という広域の食糧確保運動へと発展していった。そこでは、多くの場合知事や市長が民衆運動に柔軟に対応したため、運動側と知事・市長との関係は連携的、協力的であり、必ずしも知事・市長の行政責任が追及されたわけではなかった。

これらの論文から推定できることは、食糧危機突破運動は、第一に市長よりも食糧営団および周辺の農業県、農業地帯の町村当局に米麦の供出・集荷を直接要求できる知事と交渉することが重要であった、第二に農村と提携する必要から、市域を越えて、より広域的に展開された、ということである。したがって、食糧危機突破運動が市長追放・公選運動に連動したのは、市長個人による明白な不正行為が暴露された場合に限定された。

5　下からの公職追放運動

1946年の市長公選運動は、その成立の契機や展開の内容は多様であるが、地域民主戦線や食糧危機突破との関連よりも、むしろ下からの地方公職追放運動および地方議会批判を伴う直接参政運動という共通する性格をもっていたと思われる。つまり、第一に、戦時中の市長が敗戦後も辞任しないで居座っていた場合に、戦争協力行政の指導者としての政治倫理的責任を追及し、その退陣を要求した運動であり、その場合、市長個人が軍国主義者・国家主義者であったか否かということよりも、住民は戦時中の市長や市当局による圧迫に反発し、戦後の犠牲と忍苦の代償が獲得できない事のはけ口を身近な指導者への批判に求めた。市長の失政や私利的行為が退陣要求の契機となった。戦争責任の追及

とは異質な側面が強かった。第二に、市長が辞任した場合、戦時中の翼賛市会が敗戦後も居座りつづけ、なお新市長を選出しようとすることを批判し、市会の総辞職・改選と一般住民による市長の直接公選を要求する運動である。戦時中に権力をふるった市長が辞任し、市会が市長選出権を事実上住民に委任してしまえば、これらの住民の批判は鎮静していくから、市長公選運動が市長公選制度要求運動に発展するのは困難だった。

従来の研究では、公職追放と国民意識の関係については、①国民の中には戦争責任問題を自主的に追及しようとする意識が存在し、公職追放を地域社会レベルでの戦争責任の追及という問題意識で把握していたこと、②ただし、その発現形態は首長や地方議員などの地方有力者の不正を告発するＧＨＱへの投書であって、大衆運動としては噴出せず、ＧＨＱの占領政策（公職追放による行政処分）の枠内に包摂されていたこと、③ＧＨＱへの膨大な数の投書が第二次公職追放の一つの起動力となったこと、が指摘されているが(12)、この市長公選運動は、軍需工場や新聞社での経営者の戦争責任追及・退陣要求運動とならんで、大衆運動として噴出した貴重な公職追放運動であったのではないだろうか。たとえば、川崎市では、敗戦直後から戦時市長としての江辺清夫に対する不信任、批判の世論が強まり、すでに1946年２月には退陣を求める市民大会が実施されていたが、それがメーデー以降の退陣要求世論の高揚と市長の辞任を経過して、市長公選運動に発展していった(13)。また、1946年２月、京都市長が公職追放で辞任した際、京都市の社会党支部と民主戦線は推薦議員が多い市会にもはや戦後の民主化をめざす市民の代表権はないという市会批判の立場から一般市民による市長直接公選を主張していた(14)。

6　市長辞任と後任人事

地方公職追放の全体像については、なお本格的な研究が存在しないが、ここでは1945年８月から47年４月までの知事と市長の辞任の内容を検討することで、1946年４～８月という時期に限定してなぜ市長公選運動つまり下からの公職追

放が成立したのかを考えてみよう。換言すれば、1947年１月から上から実施された地方公職追放にとっての下からの前史の一側面を明らかにすることでもある。

知事と市長とでは、その追放の実態が相当ちがっていた。なぜなら、戦時中知事職をつとめた内務官僚は、すでに敗戦前に免官・転職していた者が多く、また敗戦後も継続して知事職にとどまっていたとしても、人事異動と第一次公職追放の過程で、1946年１月までにほとんど知事職を辞任していたからである。逆に、戦後改革期に部局長から昇任し、あるいは他省や民間から抜擢されて知事に官選された者は、公職追放に該当することなく、第一回統一地方選挙で公選知事として生き残ることができた。したがって、知事の追放は地方政治にあまり影響しなかったといえる。

表１は、この時期の長官・知事の異動数を集計したもので、上段の免職数には他府県知事への横すべりや他官職への転出も含まれている。下段の辞任は免職から免官・死亡・病気による辞任を抜き出したものである。三次にわたる二ケタの大量の辞任の内容は、第一が、1945年10月25日弊原内閣成立に伴う官界刷新・総選挙準備のための、および特高警察パージによる地方長官の辞任。第二が、1946年１月25日ＧＨＱの中央レベルの公職追放令による辞任。両者には自発的引責辞任が含まれている。第三は、1947年３月中旬の公選知事選挙や国政選挙に出馬するための辞任であった。したがって、知事の公職追放は、大

表１　知事の辞任（沖縄県を除く）

年月	45					46												47				合計
	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	
免職	4	3	28	0	0	29	1	0	2	0	6	9	0	0	6	0	1	1	8	36	43	176
辞任	1	1	13	0	0	24	1	0	1	0	2	1	0	0	3	0	1	0	2	13	0	62

（出典）秦郁彦『戦前期日本官僚制の制度・組織・人事』東京大学出版会、1981年より作成

半が1946年１月で結着しており、46年４月25日留岡幸男（北海道）、６月８日竹内徳治（香川県）、金井正夫（和歌山県）、７月23日松井春生（東京都）と知事の公職追放の事例はつづいたが、大衆運動による批判・退陣要求の対象となることは少なかった。

表２　市長の退任数とその理由（前職再任を除く）

年月		45 8	9	10	11	12	46 1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
辞退数		5	6	9	12	16	10	9	24	6	12	6	3	2	2	16	75	11
退任理由	戦争責任		1	3	2					2	1							
	公職追放				1	2	2	3	6	1						3	18	1
	人心刷新				1	1												
	任期満了	1	1	1	1		2	1			1		1			1	2	
	死亡・病気	1				1	2				2							
	選挙立候補					2		1	1									

年月		47 1	2	3	4	45 46 8～3	46 4～9	46 47 10～4	合計
辞退数		9	10	10	13	91	31	144	266
退任理由	戦争責任					6	3	0	9
	公職追放	3	3	1		14	1	29	44
	人心刷新					2	0	0	2
	任期満了					7	2	3	12
	死亡・病気					4	2	0	6
	選挙立候補			3	2	4	0	5	9

＊小川省吾編『日本の歴代市長』全３巻（歴代知事編さん会、1983年）より作成。沖縄県内、名瀬市、飾磨市を除く。北九州５市、布施、倉敷、高田、平は各々の「市史」で補足した。

他方、敗戦時に沖縄県と名瀬市を除いた日本の市は205存在していたが(15)、その市長の辞任数、辞任理由、公職追放の影響を確定することは容易ではない。表２は、『日本の歴代市長』全３巻で当時の月別退任数を確認したが、同書で退任理由が読みとれるものは約三割にすぎず、この表は概略的傾向を推定するためのものにすぎない(16)。この表によると、市長についても、敗戦直後の21か月を退任数と理由によって三つに区分できる。第一局面は、1945年８月から

46年３月までで、91人の退任のうち７人の任期満了を除いて84人の市長がすでに辞任している。彼らの中には、戦前・戦中に高級軍人(17)、植民地・占領地司政官、知事、中央政官界での要職といった経歴をもつ者が多く含まれ、戦争責任を問われての自発的辞任、あるいは上からの公職追放に影響されて辞任したものである(18)。幣原内閣の公職適否審査委員会（楢橋渡委員長）が２月28日に発表した公職追放令該当規準によれば、まだこの段階では現職の市長で追放令に該当する者は直ちに辞任する必要はないが、次回の選挙で市長となることはできず、その進退は本人の自由、と規定されていた。それで、残留した市長の進退が４月以降に各地の市会や市民から問題にされていくが、まだ３月までは下からの公職追放の世論は弱かった。市長辞任が３月に集中したもう一つの理由には、市会で予算が成立し、敗戦以来の市政の責任を一応果したと、多くの市長が認識したことがある。

第二局面は、1946年４月から９月までで、自発的辞任や上からの公職追放の気運が一段落し、新年度になってなお居座っていた市長のなかから31人が任期前か再選されずに退任している。つまり、地方政治行政に内在するなんらかの失政や政治責任を追及されて、市民運動や市会の圧力によって辞任を余儀なくされた市長がこのなかに多く含まれていたと推定できる。市長公選運動は、この市長辞任の第一局面から第二局面への移行に対応して形成されたものであった。

第三局面は、1946年10月から47年４月までで、ＧＨＱと内務省の第二次公職追放の方針が内定し、戦時中の市長すべてが新地方制度の下の公選市長になれないことが明白になると、該当する多くの市長が追放処分の前に一挙に辞任していった。吉田内閣が「地方公共団体の公職に対する追放令の適用に関する件」を決定したのは、11月８日であった(19)。また、1947年３～４月には、知事選挙や国政選挙に出馬するため辞任した市長もいた。この市長の大量辞任に対し、ほとんどすべての市では47年４月の公選までの期間新市長の選出を見送り、助役を市長臨時代理として市政を担当させた(20)。

表3　市長の退任と後任者選考（前職再任を含む）

退任月	前職再任①	新人新任（公選運動成立せず）②	公選運動成立③	公選実施④	退任市数
45. 8		長岡　津　大阪　広島　○m松江			5
9		秋田　m八王子　熱海　春日井　金沢　○福井			6
10	○松阪　○長崎　○延岡	○酒田　沼津　高槻　伊丹　m岡山　山口　直方　m大分　m日田			12
11	○上野	能代　会津若松　足利　m桐生　熊谷　船橋　瀬戸　m防府　坂出　諫早			13
		○都城　布施			
12	○半田	帯広　弘前　鎌倉　高岡　大垣　m舞鶴　豊中　奈良　小野田　尾道	多治見		17
		m米子　m荒尾　m宮崎　鹿児島　川内			
46. 1		銚子　柏崎　m豊橋　貝塚　○呉　宇部　高松　○大牟田　m中津	m小倉		10
2	○名古屋	北見　甲府　京都　泉大津　西宮　下関　○佐伯　人吉　都城			10
3	○島原	鶴岡　浦和　大宮　館山　藤沢　福知山　岸和田　姫路　福山　m松山	栃木　松戸　松本	m石巻　宇治山田	
		今治　宇和島　八幡浜　新居浜　熊本　延岡　若松	半田　m下松		25
4	○川口　○長野	水戸　千葉　西条	小田原	仙台　浜田	8
5	○田辺　○出雲	釜石　豊川　堺　泉大津　津　岩国	福岡　佐世保	○函館　室蘭　八戸	
				塩釜	14
6	土浦　○四日市　○玉野	鈴鹿　三原	▲岐阜　新宮	釧路　川崎	9
7		○▲丸亀　大村	▲高知		3
8		和歌山	川越		2
9		▲敦賀　池田			2

＊『日本の歴代市長』より作成。沖縄県内、名瀬市、飾磨市を除く、布施、小倉、若松は市史で補足した。半田、泉大津、津、都城、延岡は1945年8月～46年9月に2回市長が退任している。

＊都市名の左肩の印は、○が任期満了による退任、×が死去、病気による辞任、mが軍人市長の辞任、▲が新市長選考中止、臨時代理をおいた都市（便宜上②、③の中に記入した）

表３は、第一、第二局面に市長が退任した市を、前職再任も含めて、年月順と後任者の選考形態別によって列記したものである。市長公選運動と市長の辞任および後任市長の選考形態との関係を明らかにするため、これに分析を加えてみる。

まず、この14か月間に、のべ136人の市長が退任しているが、その中で任期満了を迎えることができたのは21人、さらにその中で前職が再任されたのは14人（表の①）にとどまった。つまり事実上の地方公職追放が始まる46年10月の前に、約６割の市で市長が交替していた。次に、市長公選運動が成立したが公選が無効・中止となるなどの理由で公選による市長は選出されなかった市（表の③）と、市長公選によって新市長が選出された市（表の④）の市長が集中的に辞任した３～８月に着目すると、61市のうち、前職が再任されたのは８市にとどまり、市長公選運動が成立したのは22市におよんだ。この時期に、市長公選運動がかなりのひろがりをもって展開されたことが確認できる。

さらに、この時期の後任市長の選考難の状況を表わす指標として、この136人の市長の退任日と後任市長の就任日の間の日数、つまり市長職空白期間について、前職再任（空白期間なし）の14市と『日本の歴代市長』では退任・就任の日付が確認できない延13市(21)、および選考を中止して臨時代理を置いた４市（表の▲印）を除いた105市を対象に調べ、その平均日数を月毎に計算したのが、表４である。通常、内務省は市長辞任の場合、１か月以内に市会を招集して後任市長を推薦するよう命令していた。これによれば、敗戦以来、後任市長の選考難は継続してきたが、特に1946年３～５月に退任した市長の後任人事が難航をきわめたことがわかる。たとえば、３月に市長が辞任した市で、後任市長が就任するまでに100日以上を費した市には、下松（144日）、宇治山田（130日）、松戸（129日）、姫路（121日）、栃木（116日）、今治（113日）、八幡浜（106日）、新居浜（106日）、福知山（104日）、館山（103日）、若松（101日）があった。そして、市会だけの推薦で後任市長が選考され公選運動が成立しなかった市（表の②）、公選運動が成立したが公選による市長が就任しなかった

表 4　市長空白期間の平均日数

退任月	市数	平均日数	公選運動なし②	公選運動成立③	公選実施④
45. 8	4	42.50			
9	6	35.17			
10	9	30.33			
11	10	38.50			
12	16	73.13			
46. 1	10	46.00			
2	8	45.62			
3	22	89.68	79.87	117.25	113.00
4	4	82.25	160.00	64.00	* 52.50
5	10	87.20	97.25	101.00	* 70.25
6	4	30.00	18.00	−	42.00
7	1	30.00			
8	1	51.00			
9	0	−			

『日本の歴代市長』より作成

市（表の③）、公選実施の市（表の④）に区分して、この３～５月の空白期間を比較すると、意外なことに、４～５月の場合、市長公選を実施した市のほうが、迅速に後任市長を選出できていることがわかる。具体的には、公選を実施した仙台62日、浜田43日、函館77日、室蘭95日、八戸63日、塩釜46日に対し、福岡95日、佐世保107日、小田原64日、釜石242日、西条160日、岩国55日、豊川53日、泉大津39日であり、後任市長の選考難の理由は、市長公選運動以外にも存在したことが推定できる。

市長候補とされた市会議長や各地の官界、業界の有力者は、一方で就任の際の資格審査で追放に該当することを恐れ、また他方で、新地方制度への過渡期に一時的に市長となっても実績を残せないこと、敗戦直後の混乱の中で戦災復興や食糧対策といった難題が市政に山積していること、を考えて就任に消極的であったと思われる。市会は、翼賛議員が多数を占めているために市民代表性

を低下させているのに加えて、従来からの派閥対立を内包し、秋に市会改選が予想されたため市長推薦より自分たちの再選に気をとられていた。このような理由による市長職の空白の長期化と市会の混乱に対して、一方で、市民の間には、直接公選にしたほうがより民主的であるという主張とともに、他方で、市民の支持する市長を早く選出し食糧危機突破に対する迅速かつ強力な市政運営を実現するために、直接公選が必要という主張も存在した(22)。

つまり、市長公選運動は、このような市長後任選考難の状況に対する、市会の市長推薦権否認・市会解散要求運動の面を、居座り市長への下からの公職追放運動の面とあわせてもっていたと思われる。

7　市長公選運動都市の概観

1946年４～８月に市長公選運動が成立した24都市は、地理的には北は北海道から南は高知、西は佐世保まで全国に散在し、人口規模の点では六大都市に次ぐ大都市（福岡、仙台、川崎）から人口３万人台の小都市（浜田、下松、多治見、新宮）までが含まれていた。また、都市社会学による歴史的分類および産業別事業所規模別分類にしたがえば、この24都市にはほとんどすべての分類が含まれている(23)。次に、敗戦前後の都市構造・状況変化の諸要因と考えられる軍需重化学工業化、疎開と空襲、戦後の人口復帰といった点でも、この24都市全体に共通する特徴は発見できない。軍都（佐世保、小倉）として、および軍需工業化（川崎、室蘭、半田、下松）で人口が急増し空襲か敗戦で人口が急減した諸都市、市街地の空襲により人口が急減したが、戦後の移入制限にもかかわらず人口が回復、増加した行政・消費型の諸都市（福岡、仙台、岐阜、高知）、大都市からの疎開や空襲被災者の流入によって敗戦後人口が急増した中小都市（松本、小田原、松戸、川越、石巻、栃木、塩釜、浜田、多治見）など、差異が大きい（表５参照）。空襲の被害について、この24都市は、①米軍の重要攻撃目標とみなされ、焼夷弾爆撃で市街地の相当部分を焼失した川崎、仙台、岐阜、福岡、高知、佐世保、宇治山田、②石油作戦の対象となった下松、③艦

表 5　市長公選運動成立都市の人口変動

市名＼年月	1935. 10	1944. 2	1946. 4	1947. 10
福岡	315千人	325千人	288千人	328,548人
仙台	250	264	255	293,816
川崎	188	381	210	252,973
函館	216	197	187	211,441
佐世保	212	265	163	175,233
小倉	145	192	149	168,119
岐阜	162	175	148	166,995
高知	137	137	125	147,120
室蘭	65	124	90	96,722
八戸	72	77	80	91,405
松本	73	70	79	84,258
小田原	49	57	65	68,911
宇治山田	64	64	63	65,970
釧路	56	58	53	61,421
半田	47	60	57	59,819
松戸	32	37	46	54,513
川越	38	38	48	50,294
石巻	33	35	39	46,745
栃木	31	30	41	42,553
塩釜	29	32	34	42,428
浜田	33	31	37	39,585
下松	28	38	35	38,515
多治見	24	30	34	36,092
新宮	32	29	31	31,437

『日本都市年鑑』1949年版より作成

上機による空襲と艦砲射撃で工場や交通施設、住宅地を焼失し破壊された北海道、東北の中小都市、④気まぐれ、まきぞえ、ゆきずり型空襲をうけたか、空襲の被害がなかった関東以西のその他の中小都市、と分類でき、その態様は同一でなかった(24)。

あえて共通する特徴を指摘すれば、港湾都市が多いことであるが、24都市の中で市長公選実施に成功した10市には東北、北海道の都市が多く、さらに比較的に公選運動が活発で都市内部の政治対立が顕在化した仙台、八戸、函館、室蘭、川崎の５都市に限定すれば、関東以北の臨海商工業大都市がこの市長公選運動の中心地であったといえる。そして、1946年当時、これらの都市に共通する傾向としては、①労働運動や革新政党が早く再建、結成され政治勢力を形成していた、②復員兵、引揚げ者(25)、失業者、戦災者などの生活困窮者が大量に集積していた、③西南日本に比べて1946年前半期には京浜、東北、北海道地方の都市は最も深刻な食糧危機の中にあった(26)、などの点が指摘できる。

しかし、これらの傾向は、市長公選運動の個有の形成要因ではなく、都市の社会運動全体の形成要因であり、また公選運動が活発化した都市に特に強い傾向がみられたわけでもない。

以上、24の市長公選運動都市について概観してみたが、そこに共通する特定の特徴を見出すことは困難である。むしろ、日本全国のどのような都市でも市長公選運動は成立する可能性があったという推定が成り立つだろう。したがって、市長公選運動が成立する共通した前提条件は、都市の性格によるものではなく、前項で仮定したような1946年３～８月に共通した市長の辞任と市会による市長推薦の特殊状況にあったと考える。逆に、全国の都市住民の首長公選を支持する世論状況に大差はなかったと思われるが、早期に戦時中の市長が辞任し追放に該当しない新市長が選出されていた都市と、戦時中からの市長が柔軟に対応しあるいは人望があり上からと下からの公職追放の動向をかわすことができた都市で、市長公選運動は成立しなかったと考えられる。

本稿では、以下、第１章で首長公選論の歴史と敗戦直後の中央レベルの首長公選論を検討し、それらが各地の市長公選運動にどのような影響を与えたのかを確認し、次に第２章以降では、各地で展開された市長公選運動の実態分析を試みる。そして、分析対象としては、地方新聞の保存状況や記事の量と質という資料上の制約から大中都市に限定し、さらに市長辞任の理由、公選運動の展

表6　市長公選運動の概要

市名	前市長	辞任理由	辞任月日	市会の判断	投票日	投票率	選挙、選考の結果	新市長	就任月日
塩釜	守屋　栄夫	病気	46．5．2	公選可　実施	4.28	81.9%	市議（商工会長）が当選	桜井　辰治	46．6.18
石巻	岩崎　弥八	戦争責任	3.27	可　実施	5.12	73.4	医師が当選	堺　武志	7．2
仙台	今村　武志	有権者名簿脱落	4.15	可　実施	5.19	41.7	保守、革新の候補乱立	岡崎　栄松	6.17
浜田	俵　三九郎	有権者名簿脱落	4.23	可　実施	5.22	41.5	保守系候補乱立	岡本　俊人	6．6
函館	登坂　良作	任期満了	5.31	可　実施	6.16	58.0	社会党推薦候補が圧勝	坂本　盛一	8.17
八戸	山内　亮	物資隠匿	5.17	可　実施	6.18	68.3	自由党候補が社共推薦候補に勝利	夏堀悌二郎	7.20
宮治山田	斎藤　真徴	病気、老齢	3.27	可　実施	6.30	37.3	民主統一候補が当選	阿竹斎次郎	8．5
釧路	佐藤　国司	病死	6.14	可　実施	7.13	71.3	市会議長が当選	菊地三之助	7.18
川崎	江辺　清夫	戦争責任、失政	6.10	可　実施	7.14	51.3	保守連合候補勝利	金刺不二太郎	8．1
室蘭	松尾　孝之	病死	5.22	可　実施	7.20	75.9	社共推薦候補勝利	熊谷　綾雄	8.26
多治見	上山　貞治		45.12.25	可「実施」	5.25		隣組長の町内会単位の投票	金子　義一	6.21
小倉	末松　茂治	戦争責任	46．1.25	可　中止	(6．2)		唯一の民主派推薦候補を市会が選出	浜田　良祐	7．4
松本	平山　泰	病死	3.27	否			隣組、回覧板による市民からの推薦	赤羽　幾一	5．8
栃木	大島　定吉	立候補（衆）	3.15	否			市会内で推薦派が公選派を抑制	小根沢登馬雄	7.10
下松	田岡勝太郎	戦争責任	3.18	可　中止			町内会長の推薦候補を市会が選出	武居　謙助	8.10
松戸	門　六郎	戦争責任	3.19	可「実施」	5.23		市会推薦５名を町内会単位に戸主選挙	川井卯之助	7.27
小田原	鈴木　英雄	勇退	4.10	可　中止			町内会長の選挙	佐藤　謙吉	6.14
半田	中埜半左衛門	戦争責任	3.25	可「実施」	不　明		全市の隣組長による投票	足立弥四郎	6.14
佐世保	小浦　総平	戦争責任	5．5	可　中止	(6.30)		候補者が相次いで辞退、市会が残る候補選出	中田　正輔	8.21
福岡	畑山四男美	有権者名簿脱落	5.10	可　無効	6.26	22.8	市会が開票せずに民主派候補を選出	三好　弥六	8.14
岐阜	松尾　国松	勇退(貴族院勅)	6．7	可　中止			５名の候補者が届出たが、市会が延期	東前　豊	47．4．5
新宮	木村　藤吉	戦争責任	7．2	否			市会が民主派候補を選出	杉本喜代治	46．8.20
高知	大野　勇	復興遅延	7.10	可　中止	(8．4)		選挙方法で対立し、市会が代理をおく	山本　暲	47．4.15
川越	河合　正臣	配給不正	8.16	可　中止	(10.6)		県当局の指示で中止	伊藤　泰吉	46.10．7

＊1．氏名、辞任、就任月日は『日本の歴代市長』、その他は地方新聞、市史、市議会史によって作成。
＊2．投票日の（　）は投票予定日とされたが中止された。市会の判断の「実施」は一般住民の直接選挙ではなく、町内会役員や戸主によるもの。

開の時期と過程、選挙結果などの差異に着目して類型を仮定し（表６を参照）、次の５類型10都市を分析していく。

(1)　仙台市……公選運動の先駆的事例、市長候補乱立型

(2)　八戸市……公選運動の発展期の事例、隠匿物資摘発、保守対革新の激突型

(3)　川崎市……公選運動の発展期の事例、市政批判、保守連合・革新分裂型

(4)　函館、室蘭市……公選運動の発展期の事例、任期満了と死去による市長の退任、社会党推薦候補圧勝型

(5)　西南日本の浜田、宇治山田、福岡、岐阜、高知市……公選運動低滞・公選中止型

序章注

(1)　進藤兵「自治体の首長制度」（西尾勝・村松岐夫編『講座行政学第二巻制度と構造』有斐閣、1994年）が首長制度をめぐる戦後50年の学説の変遷を概観している。

(2)　『都市問題』1967年４月号（特集「首長公選と市政」）所収。吉村は中曽根康弘の大統領制・首相公選論を批判していた。

(3)　西尾勝「過疎と過密の政治行政」日本政治学会編『五五年体制の形成と崩壊』岩波書店、1979年、223～253ページ。

(4)　天川晃「地方自治制度の再編成」（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、1985年）など、高木鉦作「知事公選制と中央統制」（『現代行政と官僚制下』東京大学出版会、1974年）など。

(5)　小倉裕児「敗戦直後の地方制度改革の動向」（『一橋論叢』第662号、1992年８月）が、既にこの課題を提起し、地方団体と保守政党の知事公選論が内務省の知事公選論に影響を与えていたことを明らかにしている。ただし、本稿との関連では、この論文は知事公選要求における間接か直接かの重要な区別がされていない。また、同一の課題（つまり地方自治制の内発性と下からの契機の解明）を立てて、戦前の無産政党の地方自治論を検討し、それを戦後改革にとっ

ての「地下水脈」と位置づけようとした研究に、高橋彦博「無産政党と自治体改革」（『社会労働研究』第24巻第３号、1978年）がある。

(6) 中村政則「日本占領の諸段階」（油井大三郎ほか『占領改革の国際比較』三省堂、1994年）、同「戦後改革と現代」（中村編『占領と戦後改革』吉川弘文館、1994年）、佐々木隆爾「戦後史をどうとらえるか」（『歴史地理教育』1987年12月号）。

(7) 出典は、１～９が『戦後自治史Ⅱ』、10～15が「アカハタ」、16～20が「毎日新聞」、21が「民報」、22が「西日本新聞」、23が「下野新聞」、24が「岐阜タイムス」である。本稿では取りあげないが、町村長公選実施の事例も相当数あり、この24市にかかわる地方新聞と『戦後自治史Ⅱ』、『政治必携（地方篇）』（日本共産党編）で確認できる町だけで、次の12町がある。北海道伊達町、青森県大光寺町、宮城県白石町、宮城県女川町、栃木県鹿沼町、茨城県古河町、神奈川県湯河原町、三重県相可町、和歌山県串本町、奈良町畝傍町、大分県臼杵町、高知県安芸町。

(8) 広川禎秀「大衆運動と民衆」歴史学研究会編『日本同時代史１　敗戦と占領』青木書店、1990年、235ページ、なお、歴史教育者協議会編『戦後史から何を学ぶか』（青木書店、1995年、60ページ）では、市長公選運動が積極的に評価されて取りあげられている。

(9) 松尾尊兊「敗戦直後の京都民主戦線」『京都大学文学部研究紀要』第18号、1978年。

(10) 平田哲男「戦後民主革命の生成」平田『現代日本の形成』校倉書房、1983年。

(11) 藤原彰編『日本民衆の歴史10占領と民衆運動』三省堂、1975年　山本潔「戦後危機における『大衆示威』運動」『社会科学研究』第26巻第６号、1975年　矢部洋三「米よこせ運動」平田哲男編『戦後民衆運動の歴史』三省堂、1978年　松尾尊兊前掲論文注(9)　広川禎秀「敗戦直後の民衆運動と民衆―大阪の事例を中心に―」『人文研究』（大阪市立大学）第42巻第４号、1990年。

(12) 高橋彦博「国民意識の変化と社会運動」日本史研究会・歴史学研究会編『講座日本歴史11　現代１』東京大学出版会、1985年、119～120ページ、なお、川島高峰「マッカーサーへの投書に見る敗戦直後の民衆意識」（『明治大学社会科学研究所紀要』第31巻第２号、1993年３月、22～27ページ）が住民の地方指導者批判の特徴を分析している。

(13)　『川崎市議会史　通史編第一巻』川崎市議会、1991年、1420ページ。

(14)　松尾尊兊前掲論文注(9)。

(15)　敗戦から1947年４月までには、46年３月飾磨市が姫路市に吸収合併される、46年11月守口市、萩市、47年１月新発田市、２月網走市、３月津島市、鳴南市が市制施行という市数の変化があったが、守口市以降は市長を任命せずに第一回統一地方選挙をむかえた。それで、この時期市長を選出できた市数は1946年４月以降204であった。

(16)　『日本の歴代市長』には、戦後合併によって誕生した新生都市の合併前の市長の情報が掲載されていない。それで、次の都市については、市史で敗戦直後の市長の辞任年月を確認した。

・小倉市　末松茂治　1942．４．27～46．１．25
　　浜田良祐　1946．７．７～59．５．１
・門司市　阿部嘉七　1937．12．24～46．11．８
・若松市　柳川精四郎　1938．９．12～46．３．14
　　井上安五郎　1946．６．24～51．４．４
・八幡市　内田　隆　1942．11．22～46．11．21
・戸畑市　鶴田　豊　1933．４．５～46．10．28
　『北九州市史　近代・現代　行政・社会』1987年。
・布施市　大倉三郎　1944．３．22～45．11．19
　　塩川正三　1946．１．11～47．３．10
　『布施市史』長谷川潔編、1949年。
・倉敷市　古屋野橘衛　1937．７．27～46．11．25
　『倉敷市史第11冊』永山卯三郎編、1974年。
・高田市　川上大造　1945．５．30～46．11．20
　『高田市史』1958年。
・平市　伊藤秀吉　1945．７．14～46．11．28
　『平市史』1959年。

(17)　『日本の歴代市長』および本稿で調査した地方新聞と市史によれば、この時期の高級軍人出身の市長は、軍都や西南日本の都市を中心に17人存在し、そのうち14人は1946年１月までに市長を辞任していた。残りの３人（下松市長田岡勝太郎、松山市長越智孝平、石巻市長岩崎弥八）も３月中下旬に辞任している。

(18) 『戦後自治史Ⅵ(公職追放)』自治大学校、1964年、146～150ページ、によれば、第一次公職追放で1946年４月時点で、追放を理由に退職した市長は９人、退職予定は11人であった。

(19) 朝日新聞1946年11月８日「市町村長辞職続出　対策指示」を参照。

(20) 例外として旧制度で新市長をこの第三局面に選出したのは、10月川越、11月別府、12月大津、47年１月釜石の４例であった。

(21) 日付の判明しない市は、45年８月津、11月能代、都城、46年２月下関、３月松本、延岡、４月水戸、千葉、５月堺、津、６月新宮、８月和歌山、９月池田。

(22) 読売新聞（長野版）1946年４月４日、松本市長後任人事をめぐる松本市民の主張。

(23) 倉沢進「日本都市分類の一考察」『都市問題』第54巻第９号、1963年９月、のちに『日本の都市社会』福村出版、1968年、に収録。

(24) 日本の空襲編集委員会『日本の空襲』全10巻、三省堂、1981年、奥住喜重『中小都市空襲』三省堂、1988年、菊地慶一『北海道空襲』北海道新聞社、1995年、平塚柾緒『米軍が記録した日本空襲』草思社、1995年。なお、復興院は1945年11月に119の都市を戦災都市として指定し、５か年継続（結果的に1954年まで継続した）の都市復興事業を指導した。この24都市の中では、釧路、室蘭、函館、八戸、仙台、川崎、小田原、岐阜、宇治山田、新宮、下松、高知、福岡、佐世保の14都市が指定された。

(25) 復員兵、引揚げ者とその運動と市長公選運動には直接的関係はないが、都市生活困窮者の食糧、住宅対策が、共通する市長批判の内容であった。高知市の場合は、戦災者同盟が市長退陣要求を掲げ、公選運動の形成要因となった。なお、博多（福岡）と佐世保は1945～46年の主要な引揚げ者受け入れ港、1947～49年は函館、舞鶴港であった。引揚げ者が多く滞留したのは、北海道、東京、福岡、熊本であった（『引揚げと援護の記録』引揚援護庁、1950年）。

(26) 1946年６月20日の時点での主要都市、地方での米の遅配状況は、北海道平均69.5日　青森市35.0日　東京都22.8日　横浜市16.1日　大阪市9.5日　京都市6.3日　広島市2.5日　福岡市1.7日であった（木木威『片山内閣史論』法律文化社、1982年、41ページ）。また、西日本新聞1946年６月18日によると、６月10日の時点で、函館市42.5日　室蘭市48.0日　川崎市13.3日　青森市30.9日　東京都18.9日　大阪市6.2日　京都市7.6日　広島市0.8日　福岡市1.5日であった。

第１章　敗戦直後の首長公選論

1　戦前の首長公選論

明治地方自治制の施行以来、知事と郡長は官選、そして市町村長は地方議会によって事実上選考されてきた。それに対して、自治制の模索・形成期に対応した自由民権運動のなかでは、郡区長公選論が全国的に普及した。また、自治制の再編期に対応した大正デモクラシー運動のなかでは、政友会や全国町村長会などの地方団体によって知事公選が要求された(1)。しかし、それらは地方議会による間接公選の要求であり、直接公選論とは異質な主張であった。知事・郡長職に対する間接公選論は、地方名望家によって主に構成された府県会や市町村長という地方機関の、中央統制に対する団体自治権拡充をめざす議会主義と地方分権の要求であった。また、法・政治学者や地方長官のなかでは、政党政治による政権交替の弊害を避け、知事任期制によって地方行政権を安定させるために知事公選論が主張された。それで、1920年代の知事公選論の主要な担い手であった全国町村長会は、町村長職に対する住民の直接公選制に対しては「首長と議会との調和」を理由に反対であった(2)。ただし、自由民権期、1920年代、そして本稿が検討する敗戦直後のいずれの場合でも、間接公選論は、それが中下層住民の立場で読み替えられることで直接公選論を誘発する契機にはなりえただろう。

他方、首長直接公選論は、地方議会が普通選挙制施行後も含めて名望家・有力者支配の下に置かれつづけたことを前提にすれば、首長が一般住民の多数意思を直接代表し、住民に対して直接行政責任を負う首長主義と住民自治権拡充をめざす地域内民主主義、人民的自治論の要求であった。首長直接公選を近代日本で最初に主張したのは、近年の研究によれば、トクヴィル『アメリカにおける民主政治』の影響をうけた自由民権家のなかの一部の人々（肥田龍、島田邦二郎）であったとされている(3)。その後、人民的自治論は明治社会主義者に継承されたが、片山潜や安部磯雄の「都市社会主義」論には、首長直接公選

論は含まれていなかった(4)。また、地方議会選挙の有権者がとくに都市できわめて限定されていたから、大正デモクラシー運動が、住民自治権拡充要求について、まず公民権の拡大と等級選挙制の撤廃をめざしたのは当然であった。それで、首長直接公選論は約30年の空白期間を置いて、1920年代に普通選挙論や知事間接公選論が展開されるなかで、まず無産政党系の知識人によって再提起された。大山郁夫が1921年の『我等』掲載論文で、また高橋亀吉が1925年の政治研究会での無産政党綱領案のなかで、知事と市町村長の直接公選を主張していた(5)。

次に、首長直接公選論は結成直後の無産政党の政綱のなかでスローガンとして掲げられた。1927年９月の府県会議員選挙に対しては、社会民衆党は「地方官の民選」、日本労農党は「知事公選」、労働農民党は「一般投票による知事公選」を各々主張していた(6)。この主張は、その後1931年９月の府県会選挙における全国労農大衆党の選挙政策(7)、1932年の社会大衆党都制政策と1937年の労農無産協議会の東京市会選挙政策(8)に継承された。後者は、東京市会がその市長選考・推薦権を都長官官選の都制案によって政府・内務省に奪われることへの抵抗のスローガンであった。

以上の事例が、無産政党中央の選挙時の一時的なスローガンにとどまったと考えられるのに対して、地域で住民の世論とある程度結合して首長直接公選が主張されたと思われるのが、労働農民党による1927～28年の市政刷新運動であった。当時の『労働農民新聞』は、紙面の四分の一を地方政治の報道にあて、「ブルジョア専制市政の暴虐を暴露・監視」するという形で市民の支持を獲得することを重視していた。そして、その紙面によれば1927年４月から28年４月にかけて、松山、仙台、京都、清水、小樽、札幌、函館、東京、旭川、高岡などで、労働農民党地方支部は電車賃・電灯料値下げや家屋税・戸数割の撤廃とあわせて、市長や市会の利権・乱脈・腐敗政治を批判し、市長の辞任と直接公選および市会の総辞職と即時改選を要求して、演説会や市民大会を開催し、市従業員組合や日労党あるいは無党派層を含めた市政刷新同盟と共闘して市政改

革の世論を喚起していた(9)。東京と高岡の場合は、市長公選要求からさらに市民による市会解散権と市長解任権の要求まで掲げていた。

1927～28年に無産政党によって市会改選と市長直接公選の要求を含む市政刷新運動が展開された背景には、次のことが存在したと推測できる。第一は、都市行政上の理由で、1920年代には中小地方都市でも周辺町村合併と街区整理の都市計画や、市街電車、ガス、上水道などの公営事業が都市自治体の手で活発に展開され、それが市民生活に大きな影響を及ぼすとともに、政党・地方ボスの利権の獲物となった。第二は、政党政治上の理由で、政友会と民政党の二大政党による政権交替がくりかえされ、その度に市長職が党勢拡張をめぐる両党の抗争の焦点となった。第三は、選挙制度上の理由で、1926年の市制改正で地方議会に男子普選が導入されたにもかかわらず、依然旧制度下の制限議会が存続しており、かつ制限議会による市長選出がこの時期に相次いで実施されていた。勤労市民や無産勢力から見れば、それは民意を反映しない市長を今後四年間継続させるものであった。労農党地方支部が、市民の市政浄化の世論に呼応して運動を展開できた根拠がここにあったと推定する。ただし、労農党は市町村を中央専制政府の末端機関およびブルジョア階級の搾取機関と位置づけて、地域闘争の目的をもっぱら市町村政の反動性の暴露に置き、将来の革命構想としては、地方機関の民主化（改革・改良）ではなく、工場委員会、農民委員会という別機関を樹立してそれを労働農民大衆の自治機関としていくこと（下からの権力奪取）を掲げていた(10)。その市長直接公選要求は、批判のためのスローガンにとどまるものだったといえる。

無産政党による市政刷新・市長公選の主張と運動は、三・一五事件と労農党解散以降も各地で断続的に展開された。1930年代の大阪市会選挙では、無産政党がスローガンの第一に市長公選を掲げていた(11)。また、中原健次を指導者とする1929年の岡山市政刷新同盟、1930年の倉敷市政研究会、1935年の倉敷市政刷新同盟による市会選挙と市政改革運動のなかで、市長公選要求が掲げられた(12)。これは市長公選のスローガンが市政改革・市民生活要求と結合する形

で、大衆的活動を基盤にして掲げられた点で、画期的な運動であった。このように、戦前の首長直接公選の主張と運動は、無産政党による名望家自治への批判と官治的中央集権化への抵抗の運動のなかに存在したことが確認できる。しかし、当時の無産政党全体の都市政治における力量の微弱と都市自治についての思想の貧困のため、その直接公選論が国民の自治意識に影響を与えたとは考えられない(13)。したがって、1946年に登場する市長公選運動は、戦前の無産政党の主張と運動がそのまま継承されたものではないだろう。敗戦直後に個有の原因によって、独自にかつ新たに形成されたのではないだろうか。以下、敗戦直後の新聞と各勢力の首長公選論の内容を検討して、無産政党の後継者である革新政党中央の政策・方針と各地の市長公選運動とのずれを明らかにしていく。

2　地方団体の全国組織

すでに敗戦直後の1945年９月から、結成途中の保守政党幹部や町村長会の一部によって知事公選が主張されており、幣原内閣の堀切内相の知事公選論は、その影響をうけたものであった(14)。また、東京都議会は10月29日敗戦後初の臨時都会を開催し、「都制改正に関する意見書」を可決し政府に提出した。それは、都長官の公選断行を要望していた(15)。しかし、これらは大正デモクラシー期の間接公選論の延長・復活であり、内務官僚や地方団体幹部の間では「市会なり県会なりとの対立を考えると、間接選挙が当時の常識であった」(16)。

地方団体の全国組織は、この時期の地方制度改正にどう対応しただろうか。全国市長会と全国市議会議長会は、1944年から46年３月までともに全国的活動を停止しており、戦後地方制度改革に対応できなかった(17)。両団体の戦前・戦中の主張を検討すると、まず全国市長会は1930年５月に創設されたが、その前身の全国各市連合協議会は1927～28年にかけて、田中義一内閣の地方分権の政綱に対応して、「自治権拡張に関する建議案」を発表しているが、その内容は内務大臣・知事の市行政に対する監督の緩和、許認可権の廃止という団体自

治権に限定されていた(18)。全国町村長会とちがい、知事公戦の主張は掲げていない。戦前・戦中の市長の中には、知事や府県の部長をはじめとして内務官僚の経歴をもつ天下り市長が少なくなかったことが、その背景にあったと思われる。全国市議会議長会も、その自治権拡張の内容は市長より低い市議会の地位を向上させること、市議会運営をめぐって市長と市参事会に対して対等の権限を獲得することであった。

他方、住民自治権については、全国市長会は1936年に富山市で開催された第36回の全国市長会議で、市会議員選挙の有権者（公民）を市税納付者に限定する制限選挙復活の建議を可決していた。また全国市議会議長会も同様に、1937年第６回（高知市）と1938年第７回（新潟市）の全国市会議長会議で、市会議員選挙を二級選挙制に再改正する決議を可決していた(19)。つまり、1920年代に内務官僚が男子普選によって大衆自治への修正を推進したのに対して、市長や市議会のボスたちは名望家・有力者自治に固執し、下層市民の代表が市政に参加することを抑制しようとした。もし、両団体が戦後地方制度改革に先制的に対応していたとしても、市議会の市長推薦権を一般市民に譲渡し市長が市民に直接行政責任を負う直接公選制に反対していたと思われる。1946年４月23日、全国市長会はようやく戦後初の全国市長会議を内務省内で開催した（会長は松尾国松岐阜市長）。しかし、「市制改正に関する件」はその議題となりながら、政府への要望意見にはされなかった(20)。

他方、戦前知事間接公選を要求し、町村長直接公選には反対していた町村長会は、その姿勢を1946年の初期まで維持していたと思われる。45年11月15日に大津市で開催された全国町村長会では、知事公選と知事以下公吏案を政府に具申しているが、町村長公選には言及していない。また県レベルでも、たとえば、高知県町村長会は２月10日に定期総会を開催し知事公選の決議を全国町村長会に申達することにしたが、町村長公選には全くふれていない(21)。つまり間接公選論を主張していたと思われる。しかし、政府の市町村長直接公選案が既に内定し、かつ各地で市町村長直接公選の世論と運動が成立していくと、全国町

村長会は５月９日評議員会を開催し、翌10日会長と副会長が会議の決議事項を携えて内務省を訪問し、大村次官と郡地方局長に町村制の改正を要求した。そして、決議事項には「一、公民資格を数え年二一才以上の男女とせよ、二、町村公民の直接選挙になる町村長の公選を速かに行へ」(22) が冒頭に掲げられた。全国町村長会はこの段階で首長直接公選論に転換したと思われる。

この時期、全国の町村長は戦時中の指導者責任や戦後の食糧配給をめぐる失政、不正行為などを理由に、住民から糾弾された。そして続々辞任を余儀なくされていた。たとえば岐阜県では、1945年８月19日から46年５月31日までに、県下306市町村のうち141市町村で首長が退任していた。そして、退任の理由は、自然発生（死亡、病気、満期、立候補）が75件に対し、民意による退職が66件にのぼった。その退任の時期は46年４～５月に集中していた(23)。つまり、公職追放、食糧危機、幣原内閣の退陣と政権空白、復活メーデーといった一連の中央・地方権力の動揺と民衆運動の未曽有の高揚の最中にあって、全国町村長会は、首長の行政権の正当性を直接民意に求めるようになったといえよう。ただし、全国町村長会が直接公選の世論と運動を支持したわけではなく、むしろ町村レベルでは有力者たちは時期尚早を理由に直接公選要求を抑制していたことが、各地の地方新聞で確認できる。

3　新聞――全国紙と新興紙「民報」

次に、敗戦直後の下からの首長直接公選の世論と運動の形成に一定の積極的影響を与えた可能性があるのは新聞である。1946年４月以降に公選運動が展開された道県の地方新聞の中には、内務大臣の知事公選論に対して、住民の直接選挙制をも含めて多様な選挙方法を紹介し検討しているものがあり、それが住民の間に市長直接公選の世論が形成される契機となった場合もあったと思われる。

それに対して、全国紙は首長公選論と公選運動にどう対応しただろうか。まず、朝日新聞の紙面はこれに最も消極的で、内務省の地方制度改正準備の動向

を報道したほかは、1945年11月５日に、知事公選をめぐる選挙方法（住民による一般投票も選択枝の一つに含めている）、知事の身分と食糧・治安対策の関係などの論点について解説記事を一回掲載しただけであった。また、地方政治については、各地の民主戦線の動向と市長の異動を記事にしているだけで、市長公選運動については全くふれていない。

大争議の最中の読売報知（1946年５月から読売新聞）も同様で、内務大臣の知事公選論を報道する際も、「知事公選を一時も早く」と主張しながら間接選挙か直接選挙かの区別をしていない。朝日も読売も、日本の民主化と地方行政の民主化にとっての当面の障害を、内務省の知事・地方官人事や地方行政指導の「官僚臭」に求め、民間人の大胆な登用や地方の自主性尊重を主張しているにとどまり、地方有力者自治と間接公選制を批判の対象にはしていなかった。ただし、読売の場合は、民衆運動の記事を多く掲載し、４月10日の衆議院総選挙における有権者名簿の脱落、５月１日の復活メーデー、５月19日の食糧メーデーなどの機会に、各地の民衆運動が知事や市町村長の政治責任や物資の隠匿、配給をめぐる不正・利得行為を追及したことを報道していた。これらは各地で市長直接公選運動が形成される直接的契機となった事件であった。さらに、読売は５月12日に東京の世田谷区民大会に集合した民衆によって展開された宮城デモ事件に関連して、世田谷区民のなかの町会長・区長批判の世論を背景に、東宝従業員組合臨時大会が、５月18日区長公選と町会長の民主的改選を決議したことを報道していた。読売は、市長公選運動を直接取りあげていないが、その背景となった民衆運動には多くの紙面を提供していた。

知事公選論を直接公選論へと具体化する方向で、世論を積極的にリードしたのは毎日新聞であった。まず堀切内相の知事公選決意をうけて、毎日は10月23日「知事公選　地方へ民主政治　問題は実施の方法」という解説記事を掲載した。そこでは、直接府県民大衆による選挙を含めて５つの選挙方法を紹介するとともに、知事公選によって予想される長所と短所、そして戦前に知事公選論が議論された経緯やアメリカの直接公選の例をあげ、知事公選制を様々な角度

から検討すべきことを主張していた。さらに毎日は、新生日本の民主化にとって国民喫緊の課題として、世論調査第一回のテーマを「知事公選の方法如何」に設定し、男女2,000名に対する世論調査を実施した。これは「果然全国に反響を呼び、今回は調査対象外に置かれた一般大衆からも眞摯なる意見を述べ或は調査結果の発表を鶴首してゐるなどの各種の投書が本社に殺到する有様であった」(24) ようで、国民の間に、内相談話と新聞報道を契機に、知事公選制について一定の関心のたかまりが生じていたことが確認できる。そして、この世論調査の結果は、一般投票による直接公選を可とする者が55パーセント、府県議会による間接公選を可とする者が25パーセントであった。毎日はこの結果について「輿論の大多数が直接選挙を望んでゐることは、この方法が端的に民意を反映し得る点から見て当然の現象である」と評価していた。投書や世論調査への回答という形で顕在化する、つまり地域の保守的支配構造から遊離した場合の住民の世論では、すでに1945年11月の段階で、直接公選論が多数意見となっていたとみてよいだろう。

また、1946年４月以降の各地の市長公選運動を積極的に報道したのも毎日新聞であった。まず、４月21日には、小田原市で市長公選の実施を決定したと報道し、５月３日には、宮城県内の塩釜、石巻、仙台の各市と白石町の首長公選実施の動向を紹介し、千葉県の千葉市と松戸市、長野県の松本市にも市長公選を求める動向があることを報道していた(25)。６月３日には、さらに函館、多治見、宇治山田（伊勢）、佐世保の各市でも市長公選が準備されつつあることを報道していた。６月10日には、「市町村長公選の実相」という解説記事で、宮城県内の市町村公選の結果を分析していた。同記事は、保守的な宮城県でなぜこのような地方自治に積極的な動向が形成されたのかと問題提起して、①憲法改正草案の地方自治の条項が刺戟となった、②新任の千葉三郎県知事を中心に、宮城県内に地方制度改正委員会が設置され、同会が知事公選・公吏化、県の完全自治体化など内務省案より民主的な改正案を決定して内務省に上申していることが、県内に公選世論を形成した、③下からの市長退陣を要求する大衆

運動と大衆の政治意識のたかまり、の三点を理由にあげていた。毎日は、首長直接公選の世論と運動の形成・拡大に積極的な役割を果したと思われる。

民報は、同盟通信社にいた松本重治、長島又男などが発行した戦後新興新聞の第一号であり、東京を中心に購読された夕刊の日刊紙であった。創刊時の1945年12月から、民報は昭和天皇を含む指導者の戦争責任論や国民の手による憲法制定論、民主統一戦線論などについて、独自の論陣を張り知識人に注目された。そして、1946年１月から３月にかけて、民報は民主戦線の結成にとって地方政治の民主化が重要であることを強調していった。「民主統一戦線の諸問題」という連載論文の（五）と（七）(26) は、日本の民主化のためにはまず地方政治の徹底的民主化が何よりも重大であり、今日、人民の下からの民主運動が不充分である理由も、この人民の生活に最も接触の深い地方政治機構が何等の変化を受けないで、反動勢力がその中に力を温存し、改革を押し込めているからであると指摘していた。そして、もし地方の民主勢力が行動を統一するならば、戦争責任の追及を契機に首長を追放し、新首長を直接公選で選出し、翼賛地方議会を改選に追い込んで、それらを人民の手に収めることも可能である、と地方政治民主化の展望を提示した。また、この論文は、食糧人民管理や人民協議会による下からの地方行政権力奪取ではなく、首長選挙による上からの地方行政機構民主化こそが地域民主戦線結成の早道だとも主張していた。おそらく、この主張の背景には、①住民の中に居座りを続ける戦時中の首長への不信と退陣要求が広く存在する、②首長選挙重視の方針は、社会党の共産党への不信感・警戒感を緩和し、両者の共闘を可能にする、③党派を争う議会選挙と比べて、首長選挙は民主勢力の共闘の機会をつくりやすい、という判断があったと思われる。つまり、この論文の主張は、戦争責任追及と民主戦線結成に消極的な社会党への批判であるとともに、下からの地域革命権力樹立をめざす共産党への批判でもあった。

同様に、３月13日の社説「地方政治の重大性」では、地方政治行政機構は反動勢力の牙城であるから民主勢力はこれを真先きに民主化しなければならず、

本来なら衆議院に先き立って市町村長、県知事の公選、地方議会の改選がなされるべきであり、そうして初めて総選挙は公正を期待できる、それなのに、残念なことに地方政治の民主化問題はいかなる政党によっても取り上げられていない、「最も進歩的な勢力がこれを無視してゐるのは全く許さるべからざる罪悪である」「人民協議会や農民委員会があれば、県会・県知事は問題にならないといふ考え方が災ひしてゐる」と述べて、地方政治民主化の担い手として期待している共産党への批判をくりかえした(27)。

民報のこの地方（食糧）行政への民衆の監視・参加論と首長公選・議会改選論は、当時全国の都市で展開していた食糧危機突破闘争と首長の政治責任追及運動を前提として、それらの発展方向の中に首長直接公選を位置づけ、民主戦線によって下から地方政治を民主化しようとする現実的な運動論であった。また、４月以降の市長直接公選運動の論理をほぼ適確に予測するものであった。しかし、民報が地方の市民に広く読まれていたとは考えられず、革新政党も中央レベルでは衆議院選挙闘争に全力を傾注していて、民報のこの首長公選を通じた地方政治民主化の提言を受容しなかった。なお、残念ながら民報は、４月以降、各地の市長公選運動の成立と公選実施によって自己の主張の有効性が証明されたにもかかわらず、公選運動の実態を全く報道しなかった。編集者の関心が激動する中央政局に集中していったためだろうか。

以上のように、新聞のなかでは毎日と民報には首長直接公選論が早くから存在していた。ただし、その自治論をどのような系譜の中に位置づけるべきか、紙面から判断するのはむずかしい。戦前の首長公選論の継承ではなく、敗戦直後の現実の中で、ジャーナリストとして毎日の場合は知事公選論を、民報の場合は戦争責任（公職追放）論と地域民主戦線論を論じていく過程で、人民的自治論の主張である首長直接公選論が形成されたのではないかと推測する。

4　革新政党

下からの首長直接公選の世論と運動の形成を指導することが期待されたのは

革新政党である。まず、日本社会党はすでに1945年11月2日の結党大会で、「一般政策」に「地方自治制の民主化、地方長官・市町村長の一般投票による公選」を掲げていた(28)。無産政党の自治論が継承されたものと思われる。ただし、この大会で社会党が「当面の政策」として政策内容を具体化した分野は、農地、インフレ、住宅、(国政)選挙法、失業の5つであり、地方制度は含まれていなかった。そして、1946年9月28日の第二回大会では、すでに政府の地方制度改正が法制化されたためか、「一般政策」から地方自治制は欠落していた。他方、運動面でも、当時多くの市長が敗戦や戦災の責任をとって、あるいは公職追放該当を理由に続々と辞職していたにもかかわらず、社会党中央はそれをとらえて首長の戦争責任追及・退陣と新市長直接公選をめざす運動を組織しようとしなかった(29)。社会党の代議士会は1945年11月26日、第89回帝国議会に対して「支那事変以来の責任者の戦争責任追及」と「公民権停止」を提案していた。しかし、社会党は中間派幹部などに多くの戦時政治指導者を温存し、旧無産政党の戦争責任をあいまいにしたまま結党した。また、地方議員にも東方会、東亜連盟などの幹部であったり、保守系首長や翼賛議員の傘下で活動したという経歴をもつ者が少なくなかった。これらのことが、上記の運動を提起できなかった理由であったと思われる。

それに対して社会党の地方レベルでは様々な動きがあった。たとえば、栃木県では、第一次公職追放直後の1946年2月上旬、県町村長会が県内各党の代表者を招いて今後の町村行政について意見を求めている。その際、江口渙(共産党)は町村長の戦争責任は明らかであるから全員総辞職すべしと主張したのに対して、麻生久の直系の黒沢幸一(社会党)は「どこもかしこも退めては混乱してしまふから町村の事情に即して行ふべき」と述べ、首長の退陣に消極的であった(30)。逆に青森県では、支部結成直後の1945年11月から、大沢久明を指導者として知事、市長、特高警察幹部の戦争・弾圧責任を追及する活動の先頭に社会党が立っていた。川崎市の土井直作社会党市議会議員は、1946年2月28日の予算市会で江辺市長を批判し、市長と市会の総辞職を要求した(31)。また、

岐阜市の社会党支部も、1946年３月中旬に市長と市議会を訪問して、戦争責任を追及し、退陣と総辞職の勧告文を手交していた(32)。このような地方の動向は、社共両党間、社会党内派閥間の複雑な関係を伴いながら、やがて市長公選運動に発展していったところもあった。

1946年11月、衆議院の地方制度改正委員会委員であった永江一夫は、日本社会新聞社から『新地方制度と地方選挙』(33)という小冊子を出版して、社会党の来るべき地方選挙に対する方針を説明している。しかし、その内容は、新しい地方制度と地方選挙法規の解説が中心で、「すべての住民が選挙への無関心と敬遠から一歩前進して日本民主化の戦士となって自ら進んで闘ふべきだ」「今回の地方選挙をして日本民主化の為の聖戦とされたい」（同書61ページ）と住民に訴えていながら、46年前半の市長公選運動については全くふれず、社会党がそこからどのような教訓と反省を引き出したのか、地域の保守的政治構造をどのように変革していくのか、明らかにできなかった。社会党中央には、政綱のスローガンおよび議会での立法活動（後述）として首長直接公選論はあったが、それを下から住民の運動によって実現していく運動論が欠落していた。

次に日本共産党の場合は、1945年12月に中央および地方のいくつかの都市で戦争犯罪人追及の人民大会を開催し、昭和天皇をはじめとする戦争犯罪・戦争責任の追及の姿勢を鮮明にした。また、共産党の地方組織は、都市の食糧危機突破のために配給の不正や隠匿物資を摘発し、町内会長や市長の責任を追及する運動の先頭に立っているところもあった。しかし、当時の共産党中央の下からの権力奪取の革命戦術は、これらの二つの運動を首長の戦争・行政責任追及から退陣、首長直接公選を要求する地方政治民主化の運動に発展させるものではなかった。他方、藤沢市には1945年12月25日、共産党地方組織の指導下に藤沢市民主同盟という民主戦線組織が結成された。この組織は翌年春には共産党に合流していった。そして、その初期の要求スローガンは、「一、人権の尊重　二、現市長の辞職と市長の公選、部落・町内会役員の不正摘発と民主的改選断行　三、生活必需品の市民による配給管理、食糧営団に対する市民の監督機関の設

置」(34) であったと報道されていた。つまり、地域レベルでは、共産党指導下の市政批判と食糧人民管理、町内会民主化の運動が、人民協議会による権力奪取・行政管理の方向だけでなく、市長公選による市政民主化の方向をたどる可能性をもっていたといえよう。また、京都民主戦線でも1946年２月、京都市長が公職追放で辞任すると、その第１回協議員会で市長公選を協議していた(35)。しかし、共産党中央は結局この後者の首長公選要求を汲み上げなかったと思われる。

再建された日本共産党は、地方制度改正と首長公選運動にどう対応しただろうか。当時の共産党は、食糧問題を焦点として、都市消費者の食糧人民管理委員会、農村の農民委員会、工場の生産管理闘争を結合して、人民協議会を結成し、さらに社会党地方組織などと共同して下から民主戦線を組織し、そこに地域の政治行政権力を樹立していくことを民主革命の戦術としていた(36)。そのため、これらの組織を結成する前提的闘争として、町内会と部落会の民主化（役員の配給・供出をめぐる不正と責任の追及→役員改選→町内会・部落会への影響力強化）を重視した。しかし、その上の市町村や府県の地方制度改正への対応は世論から遊離していた。

共産党は、衆議院総選挙を目前にして、1945年12月末の選挙闘争スローガンでは、補助的スローガンの４番目に「知事公選、地方自治の完全民主化」を掲げていた(37)。しかし、翌年１月からは、スローガンには地方制度に関するものが全くなくなっている。共産党が社会党や労働組合と協議して作成したと思われる復活メーデーや食糧メーデーのスローガンにも、地方制度に関するものは掲げられなかった。後述のように、徳田球一書記長は第90回帝国議会で政府提出の地方制度改正案に関して、首長直接公選制に反対しており、また８月８日、政治局が決定した「地方制度改革案」(38) は、共産党のめざす民主革命が成功して日本人民共和国が実現した際の地方制度案を提示したものにすぎなかった。そして、そこでは権力集中制と議会主義の理念に沿って、地方政府の長は地方議会によって任命され地方議会を通じて人民に責任を負うため、地方議会

による間接公選制を採用していた。

他方、共産党は市長公選運動には当初「アカハタ」紙上ではほとんど関心を示さなかった。6月中には、栃木県芳賀郡大内村と長野県埴科郡塩尻村で村長直接公選が実施され、農民委員会の指導者が当選した記事を掲載したが、それは農民委員会戦術による農村での支持の獲得の成功例の紹介であり、公選制に注目したものではなかった。また、八戸市長や奈良県畝傍町の町長が住民によって糾弾され辞任したことも、隠匿物資摘発事件として報道し、食糧人民管理委員会の活動の成功例として紹介しており、これらの事件が直ちに市町長直接公選の運動に展開していくことには関心がなかった(39)。

共産党中央が、市長直接公選運動の実態に急拠強い関心をもつようになったのは、社会党が救国民主連盟を提唱して共産党と民主戦線を結成する可能性がなくなった7月からのことであった。そして、その時にはすでに各地の市長公選運動は低滞あるいは終熄過程にはいっていた。7月15日、中央委員会書記局は「アカハタ」紙上に「市長選挙の報告を」という見出しで、「府県会選挙の前哨戦として各地方でいまおこなわれてゐる（また最近終った）市町村長選挙の情勢を至急できるだけくわしく中央選対宛に報告してもらいたい」という指示を地方組織に伝えた。そして、7月19日には、中央委員会政治局は「地方選挙闘争の一般方針」を決定し(40)、下からの民主戦線を基礎とした共同闘争の成功例として八戸の市長選挙を高く評価した。つまり、共産党が重視したのは市長直接公選運動ではなく、秋に予定される地方選挙闘争であり、そのための下からの民主戦線の結成であった。そして、「アカハタ」は7月20日から9月14日にかけて、各地の市長公選運動の実態と結果について興味深い分析記事を連載し、そこから大衆の要求と討論に根ざした下からの共同闘争の重視という教訓を引き出していった(41)。

1946年10月に執筆されたと思われる日本共産党調査部編『政治必携地方篇1946年版』（発行は1947年3月）は、以上の共産党中央の地方制度改革、地方政治民主化に対する見解と方針を集約したものであった。そこでは、第1次吉

田内閣の地方制度改正案は「下からの民主主義運動に目覚めつつある人民大衆に対する偽瞞」「新たなる反動攻勢の基礎」であり、一見進歩的にみえる知事直接公選制は、多額の選挙費を必要とするからボス政治と官僚、ブルジョワの結合を一層強化するものであると批判していた（同書47～51ページ）。そこには、現実の地方自治の本質をブルジョア的な階級支配の道具とみなす戦前の無産政党左派・中間派の地方自治観と共通する発想が濃厚に継承されていた(42)。共産党の場合、戦前の革命戦術と革命後の人民共和国地方制度構想に固執しつづけ、現実に進行する地方制度改革と市長直接公選運動のなかの積極面を評価し、それに機敏かつ柔軟に対応することができなかった。

5　第90回帝国議会――保守系議員

第90回帝国議会のなかで、地方制度改正案が審議されたのは、すでに各地の市長公選運動がピークをすぎた1946年７月から９月にかけてであった。そこで政府側と議員との主要な対立点は、知事の身分つまり官吏か公吏かにあり、直接公選制自体は結果的には大きな争点にならなかった。ＧＨＱと政府の決定した方向にいまさら抵抗して名望家自治＝間接公選論を主張しても無駄、というのが保守系議会各派の反応だった。しかし、保守系議員の質疑と政府委員の答弁の中では、彼らの本音として、首長直接公選制への疑問や批判がくりかえし述べられていた。保守党の代表たちは、知事の公吏化、地方財政・税制の独立など団体自治権の拡充については積極的な意見を述べ、地方自治強化の方向で政府案を批判して、付帯決議によって知事公吏化のための第二次改正を政府に実施させていった。しかし、住民の選挙権の拡大や直接請求制とともに、首長（とくに知事）直接公選制という住民自治権の拡充に対しては、彼らは様々な理由をあげて政府案に不満を述べていた。

７月の衆議院本会議で、本間俊一（進歩党）は、直接公選で首長を選出した場合、首長と議会との対立抗争は必至となり円満な地方行政の運営を困難にしないかと疑問をはさみ(43)、同じく宮沢才吉（進歩党）は、知事を直接公選で

選ぶと、煽動政治家や金権政治家が選出され、地方行政を不健全にすると批判した(44)。委員会の審議でも、駒井藤平（協同民主党）は、一般有権者には知事にふさわしい人物を鑑別する能力に欠けるから間接選挙がよいと主張した(45)。さらに、実施されたばかりの各地の市長公選に対しては、松川昌蔵（自由党）は、「暗黒ノ政治ガ行ハレテ居ル」「不真面目ナル結果ガ現ハレテ居ル」と露骨に不快の意を示した。そして、現行法があるにもかかわらず事実上の直接公選が実施され、それを内務省が何ら指示も通牒も出さずに放任していることは不可解だと批判した(46)。

貴族院でも、同様に、河端作兵衛が都長官の間接選挙論を主張し、中川望が一般選挙で行政に学識経験をもつ市長が得られるかどうかと懸念を表明した(47)。

このような保守系議員の質問に対して、大村清一内務大臣は、幣原内閣の内部で「直接公選ハ時期尚早」という議論も相当あったことも紹介しながら(48)、結局、憲法改正の趣旨に沿うもので地方行政に民意を直接反映させ地方政治の民主化をはかるためと、直接公選制採用の理由を述べた。しかし、同時に大村内相が答弁で強調したのは、むしろ執行権の強化による地方行政の安定という理由であった。知事を官吏にとどめることができるか、あるいは国政委任事務を地方行政のなかに広範に確保できるならば、むしろ間接公選知事より直接公選知事のほうがたとえば農民に食糧供出を強制する政治力を発揮できる。また政党内閣による頻繁な政権交替と地方議会内の勢力変動を予想すれば、時々の議会の意向に拘束される間接公選知事より、任期制の直接公選知事のほうが地方行政を安定させられるというのが、内務省の現実的理由であった。

また、大村内相は小野眞次議員（進歩党）への答弁のなかで、政府が地方制度改正による地方行政の民主化を憲法改正つまり国政民主化より先行させようとしている理由として、事実上の直接公選が各地で実施されている情勢をあげ、「是等ハ地方自治行政面ニ於ケル民主化ノ要請ガ民間ニ澎湃タルモノガアルコトヲ立証シテ居ルト思フ」(49)と述べていた。これは一見、内務省の地方制度改正が下からの市長公選運動を支持し、その要求に沿って首長直接公選制を採用

しようとしていたかに読める。しかし、郡祐一地方局長は前述の松川昌蔵の質問に対して「私的ナ直接公選ハヤメルヤウニ指示ヲ致シテ居リマス」(50) と答弁していた。内務省は市長直接公選運動に対して「地方制度改正関係答弁資料」(想定問答集）の中では、「地方団体の首長公選は既に全国的風潮となり、各地に事実上の公選が法律の規定によらずして行はれつつあり……選挙権の拡充を図り事実上の公選に法的規制を與へる措置を講じなければ、現行地方制度は全く現実を遊離した存在になる虞がある」「単なる申合せに基く選挙であるため法律上適当にこれを取締る方法がなく……又一面に於ては民意尊重の名の下に法律を無視する風潮を馴致する虞もあり」「公選はやめさせたいと考えてゐる次第である」(51) という答弁を予定していた。つまり、内務省は住民による下からの直接公選運動を取り締りの対象と考え、地方制度改正を急ぐことで、直接公選を法の枠内に取り込み、住民の運動が持続するのを早く断ち切ろうとしたのである。

このように、総じて保守系議員が直接公選制に批判的、内務省が直接公選運動に抑圧的であったのに対して、社会党の矢尾喜三郎議員は、従来の地方議会選出の市町村長は地方ボスである市町村会議員のロボットか御気嫌取りに過ぎず、住民の利益、幸福は歪められている、直接公選によって人民の幸福を図ることができる立派な人が選出される、と主張して首長直接公選制を支持した(52)。なお、団体自治権についても、この議会で政府の知事公選・官吏案の矛盾を執拗に追及し、知事公吏化を理路整然と要求したのは、社会党の岡田春男議員であった。

他方、共産党の徳田球一議員は、住民による首長への直接請求（解職）は事実上実施されないだろうから、議会による首長への民主的統制（召還権）が弱いと、首長は人民の要求とちがう方向にむいてしまい、首長の強権政治や官僚主義が横行すると主張した。この主張自体は、首長主義の問題点を適切に批判したものであった。そして、徳田は地方議会に比例代表制の選挙を導入して民意を正確に議会に反映させることを提案し、首長主義より議会中心主義によっ

て、また機関対立制より議会への権力集中制によって住民の地方行政への民主的統制が実施されるべきだという立場から、首長直接公選制を含めてこの地方制度改正案に反対した(53)。

小　括

以上、全国レベルでの敗戦直後の国内諸勢力の首長公選論について検討してきた。そのまとめにあたって、最近天川晃氏が提起している戦後民主化過程の分析枠組(54)が地方制度改革（首長公選論）の場合も有効であると考えるので、借用する。天川氏によれば、戦後民主化には次の４つの要素あるいは契機があったとされる。

第１は、戦前の「民主化」の経験を復活、実現すべき伝統と考えるものである。本稿が検討した主張と照合するならば、保守系議員や地方団体の名望家自治論の系譜を引く知事間接公選論（直接公選反対論）、社会党の人民的自治論のなかの首長主義を継承した首長直接公選論、日本共産党中央の戦前の下からの権力奪取戦術と民主革命後の人民的議会中心主義論（首長直接公選反対論）への固執、という３つの地方自治論のいずれもが、この「民主化」に含まれる。そして、本稿で明らかにしたように、三者三様の理由によって、これらはいずれも、敗戦直後の地方制度改革にも首長直接公選運動にも充分指導力を発揮できなかったと考える。

第２は、現代総力戦の要請・経験（民衆生活の戦争体制への全面的組織化・動員とそれにともなう社会的平準化(55)）と敗戦の衝撃（民衆の犠牲と生活危機を背景とした指導者・体制批判の顕在化）から直接的に引き出された「民主化」である。本稿が検討したものの中では、毎日新聞が把握した一般国民の直接公選制を支持する世論や、民報が注目した地域住民の中の首長不信・批判意識がこれにあたると推定している。これらの世論・意識は1946年４月以降、いくつかの条件が与えられるならば、指導者の責任追及・公職追放の運動から、町内会―市長―市議会という戦時中から継続し住民生活に密着した地方政治行

政機構の「民主化」へと飛躍する可能性をもつものであったと推定する。

第３は、国体擁護、国体変革予防のための「民主化」であり、内務省の知事間接公選論の提起と、直接公選論への暗転がこれにあたる。制度改革にあたって、内務省は「臣民の公務」としての参政権の拡大によって権威主義的国家秩序を再編・温存し(56)、ＧＨＱに建前として同調し国内諸勢力に対し先制的かつ専制的に改正作業の指導権を把握しつづけることで官僚機構の生き残りをめざした。

第４は、ＧＨＱの占領政策、つまり日本の非軍事化とアメリカ化のための「民主化」であり、従来の多くの研究で内容が明らかにされている民政局（ＧＳ）の憲法改正草案第８章や地方制度改正への一連の指令がこれにあたる。

市長公選運動は、第１の「民主化」と第３の「民主化」によって一面で誘発され、他面で抑制されながら、第２の「民主化」を基本的な推進力として自然発生的に形成され、第４の「民主化」を建前として受容した暗転した第３の「民主化」による地方制度改革に、先制的に拘束されながら、地域社会の中で個有に展開していったのではないか、という仮説が提示できるだろう。言葉を換えれば、市長公選運動がＧＨＱや政府の改革という権威に依存して展開され、終熄していった面は否定できない。その上で、次章以下の課題は、第２の「民主化」がどのような条件や契機を与えられて市長公選運動へと具体化していったのか、また第２の「民主化」は敗戦直後の都市政治構造の特殊性によって、どのように規制されていたのか、などを実態分析によって明らかにすることである。

第１章注

(1)　鈴木武雄「知事公選問題の経過」『都市問題』第５巻第２号、1927年８月、なお、この要求の頂点として、政府レベルでは田中義一内閣の下に行政制度審議会が設置され、その幹事会が1928年８月両税移譲とあわせて知事公選を議題として研究すべき旨決定していた（『内務省史第二巻』189ページ）。

(2) 高木鉦作「知事公選制と中央統制」溪内謙ほか編『現代行政と官僚制下』287ページ、東京大学出版会、1974年。

(3) 石川一三夫『日本的自治の探求』名古屋大学出版会、1995年、252ページ。出原政雄『自由民権期の政治思想』法律文化社、1995年、137、205ページ。

(4) 神戸都市問題研究所都市経営研究会「地域経営思想の系譜Ⅶ～都市社会主義の経営観４」『都市政策』第56巻　1989年７月、148～150ページ。

(5) 高橋彦博「無産政党と自治体改革」『社会労働研究』第24巻第３号、1978年、９、13ページ。

(6) 吉川末次郎「府県議選に対する無産政党の政綱」『都市問題』第５巻第３号、1927年９月。

(7) 前掲高橋論文。

(8) 荒川章二「無産政党の地方政策、地域闘争」鹿野正直・由井正臣編『近代日本の抵抗と統合４』日本評論社、1982年、128ページ。

(9) 『労働農民新聞(1)』（復刻版）法政大学大原社会問題研究所編、法政大学出版局、1983年、第12、18、21、28、29、43号。なお、『無産者新聞』もこれらの都市に加えて新潟、室蘭、神戸の労農党支部の市政改革、市長公選、市会解散の運動を報道していた。

(10) 『労働農民新聞』第50号、1928年６月19日付「市町村のカラクリ市町村で闘へ（三）」を参照。

(11) 沖田哲也・中邨章「首長主義の意義と限界」日本行政学会編『地方自治の三十年』ぎょうせい、1979年、149、157ページ。

(12) 金子圭之『歴史物語住民自治への歩み』新日本出版社、1995年、208、222ページ。岡山県労働組合総評議会編『風雪の日々（岡山県社会運動史７）』『絶望の時代に（岡山県社会運動史10）』労働教育センター、1978～79年。『岡山市百年史上巻』岡山市、1989年、839～840ページ。なお、中原健次は1929年岡山市議（無産団体協議会）、1935年岡山県議（岡山地方労働組合委員長）、1936年社会大衆党岡山県連の結成に参加。

(13) 林宥一「階級の成立と地域社会」『日本近現代史３現代社会への転形』岩波書店、1993年、を参照。

(14) 小倉裕児「敗戦直後の地方制度改革の動向」『一橋論叢』第662号、1992年８月。

(15) 毎日新聞1945年10月30日。

(16) 幣原内閣の坂千秋内務次官の回想（前掲高木論文、287ページ）。坂千秋は1920年代の普通選挙法および地方制度改正の立案の中心人物の一人であった。ただし、政局の表舞台には登場しなかったが、宮中周辺あるいは政府内部で首長直接公選案が独自に検討されていたことを示す資料が残されている。国会図書館憲政資料室の牧野伸顕文書（書類の部533番）には、貴族院令の改正案とともに「地方長官ノ任用及其ノ資格ニ関スル勅令（案）」「市町村長ノ改選ニ関スル緊急勅令（案）」という資料が存在し、両者とも住民による選挙を衆議院議員選挙法を準用して実施し、それによって地方長官、市町村長を選考することを規定している。おそらく1945年12月～46年１月頃に、選挙法の改正による政界刷新を衆議院議員だけに限定せず、貴族院の構成改正も首長の直接公選も勅令によって一挙に実施してしまおうとしたものと思われる。

(17) 『全国市長会史』全国市長会、1968年、81ページ、『全国市議会議長会五十年史』全国市議会議長会、1982年、27～29ページ。

(18) 『全国市長会史』45ページ。

(19) 『全国市議会議長会五十年史』19～20ページ。

(20) 毎日新聞1946年４月23日。

(21) 高知新聞1946年２月11日。

(22) 岐阜タイムス1946年５月11日「行政権の大巾移譲、内務次官に膝詰談判」なお、三以下の決議事項は、三、行政警察権の町村長への賦課、四、地方事務所の廃止、五、部落会・町内会の整備強化と自由かつ自治的運営、であった。

(23) 岐阜タイムス1946年６月４日「民主は村長を替へる、もう切替済み全県市町村の過半」。

(24) 毎日新聞1945年11月12日。

(25) 毎日新聞1946年５月３日「民意による市長　各地でどしどし公選を実施」。

(26) 民報1946年１月20日（第47号）、１月24日（第51号）、法政大学大原社会問題研究所編（復刻版）、法政大学出版局、1991年。この論文は、当時徳田球一と意見が対立していた中西功（1947年日本共産党の参議院議員）が執筆したとされている（「長島又男氏に聞く――『民報』の創刊とその論説下」『大原社会問題研究所雑誌』第399号、1992年２月、68ページを参照）。中西功『戦後民主変革期の諸問題』校倉書房、1972年、119、235ページを参照。

(27) 高橋彦博「国民意識の変化と社会運動」歴史学研究会・日本史研究会編『講座日本歴史11　現代１』東京大学出版会、1985年、が既に民報のこれらの主張（人民管理戦術批判と民衆の行政参加による民主化論）を高く評価している。

(28) 日本社会党政策審議会編『日本社会党政策資料集成』日本社会党中央本部機関紙局、10～20ページ、1990年。

(29) 社会新聞が1947年２月以降しか閲覧できないので、社会党中央の1946年の地方闘争方針を一次資料で確認できないのが残念である。党史や全国紙・地方紙を見る限りこう判断するしかない。

(30) 下野新聞1946年２月９日「町村行政の在り方　戦争責任者と町村」。なお、江口も黒沢も４月選挙の候補者で、ともに落選した。

(31) 『川崎市議会史　通史編第一巻』川崎市議会、1991年、1420ページ。

(32) 岐阜合同新聞1946年３月19日「松尾市長に退陣を勧告」。

(33) 東京都立中央図書館所蔵。

(34) 民報1945年12月27日、第26号。

(35) 松尾尊兊「敗戦直後の京都民主戦線」『京都大学文学部紀要』第18号、1978年、203～207ページ。

(36) 徳田球一「食糧問題の基本的意義について」『前衛』第１巻第２号、1946年３月１日、志賀義雄「食糧問題について」『前衛』第１巻第４号、1946年４月１日・15日合併号。

(37) アカハタ1945年12月26日（再刊第８号）。

(38) アカハタ1946年８月18日（再刊第52号）。

(39) アカハタ1946年６月６、16日。

(40) 『前衛』第１巻第10・11号、1946年11月１日、所収。

(41) アカハタ1946年７月20日の志賀義雄「二つの市長選挙の教訓」、９月11日の徳田球一「地方選挙における右翼的誤謬を一掃せよ」など。塚田大願「地方選挙と共同闘争」『前衛』第１巻第10・11号、1946年11月１日、も参照。

(42) 林宥一「階級の成立と地域社会」『日本近現代史　３現代社会への転形』岩波書店、1993年、44～45ページ。

(43) 『改正地方制度資料第一部』内務省地方局、1947年10月、103ページ。

(44) 同前、126ページ。

(45) 同前、405ページ。なお、『戦後自治史Ⅱ』自治大学校、1961年、78～80ページ、には８月中旬に各党が提出した地方制度改正の修正案と思われる資料が収録されており、その進歩、社会、協同民主の各党案では東京都の特別区長を公選とすることが明示されていた。これは、進歩党と協同民主党がこの時期に社会党に接近してやや中道政党化し、首長直接公選制に賛成するように方針を修正していったことを示すのかもしれない。進歩党のこのような中道化については、三川譲二「民主党成立の序幕―進歩党少壮派の党内『革新』運動―」『史林』第71巻第３号、1988年５月、を参照。あるいは、本来保守党議員の首長直接公選制批判は知事職を重点にしており、市区町村長の直接公選制には反対していなかったとも考えられる。しかし、地方の保守党議員の基盤となっている有力者が直接公選運動に消極的で、時期尚早を理由に直接公選を中止させていることからみて、前者の修正説が妥当と推測する。

(46) 同前、481ページ。

(47) 同前、880、939ページ。

(48) 同前、872ページ。

(49) 同前、294ページ。

(50) 同前、483ページ。

(51) 同前、1191ページ、1193ページ。

(52) 同前、133～134ページ。

(53) 同前、158、829～832ページ。

(54) 天川晃「民主化過程と官僚の対応」中村政則ほか編『戦後日本第二巻占領と改革』岩波書店、1995年。

(55) 雨宮昭一「総力戦体制と国民再組織―町内会の位置づけを中心として」『日本近現代史３　現代社会への転形』岩波書店、1993年、を参照。

(56) 功刀俊洋「民主化政策と旧支配体制の解体」『日本同時代史１　敗戦と占領』青木書店、1990年、102～103ページ、を参照。労働組合法の制定、第１次農地改革を含め幣原内閣の官僚主導の自主改革が、この「民主化」にあたる。

（次号に継続）

略　年　表

1945. 10. 9　堀切内相が記者会見で知事公選制を支持
12. 31　内務省が市制・町村制の改正要綱（知事間接公選、公民権拡張）を決定
1946. 1. 4　ＧＨＱが公職追放令を発表
1. 14　三土内相が記者会見で知事公選延期を主張
2. 28　公職適否審査委員会が公職追放令該当規準を発表
3. 6　幣原内閣が憲法改正草案要綱を発表
4. 5　新聞が知事・市町村長公選の地方制度改正案が政府によって特別議会に提出される、と報道
4. 10　第22回衆議院総選挙実施
5. 1　復活メーデー
5. 19　食糧メーデー
5. 25　第１次吉田内閣が地方制度改正案を決定
6. 8　松村義一事件(松村貴族院議員の下松市長就任が、ＳＣＡＰ指令1007号により禁止され、松村は公職追放となった)
7. 2　吉田内閣が地方制度改正法案を第90回帝国議会に提出
7. 3　郡地方局長が衆議院で、知事公選を11月末に、市町村長公選を12月中に実施の予定と答弁
8. 20　民政局が公職追放の地方および経済界への拡張計画立案の命令覚書を日本政府に提示する
8. 30　大村内相が第２次地方制度改正の必要を声明
9. 27　第１次地方制度改正法案が貴族院で可決され公布される
9. 28　地方制度調査会設置
11. 8　吉田内閣が地方公職に対する追放覚書の適用に関する件を決定・発表、地方選挙実施延期を決定
1947. 1. 4　公職追放令改正、市町村長立候補禁止令、町内会部落会長選挙令、各公布
3. 28　第92回帝国議会で地方自治法成立（４．17公布、５．３施行）
4. 1　町内会部落会廃止（５．３政令公布）
4. 5　知事・市町村長公選実施