

松下幸之助と下村宏の道州制論

——台湾総督府の州庁制と大戦末期における地方総監府制の重要性

坂本慎一

序

筆者は「玉音放送に至るまでの下村宏の事績と思想——松下幸之助との交流と共に」において、終戦までの下村宏（号は海南）の経歴と松下幸之助との交流を考察した¹。筆者のこれまでの調査では、幸之助の経営理念に注目し、最初に全国へ紹介したジャーナリストは下村であった可能性が濃厚である。

幸之助が下村に影響を受けたと思われる思想の一つに、道州制の提唱がある。幸之助は、昭和四三（一九六八）年に『PHP』誌で道州制を提唱し始め、その主張は当時の新聞や雑誌、テレビ放送で取りあげられた。幸之助自身はこの発想の手がかりをどこで得たのか詳しく説明していなかったが、以前から同様の問題が和歌山県人会で議論されてきたようである。

下村は植民地下の台湾で州庁制を導入し、終戦時の鈴木貫太郎内閣では地方総監府制を導入した。彼は書籍やラジオでも道州制の導入を強く主張し続けたのであり、戦前において道州制に最もこだわりを見

せた人物であったと言える。

本稿では幸之助による道州制の提唱を紹介し、その先駆けとなった下村による道州制の実施を分析して行きたい。台湾における州庁制の概要と、地方総監府制成立までの下村の言論活動から、下村の主張の特徴を明らかにし、幸之助の唱えた道州制とどのような共通点が見られるかを見て行きたい。

I 松下幸之助の道州制論

1 『PHP』誌における主張

松下幸之助による道州制の主張は、昭和四三〜五（一九六八〜七〇）年、三回にわたって『PHP』誌に掲載された提言が最も代表的なものである。『PHP』誌では、それまで「あたらしい日本・日本の繁栄譜」と題して提言を連載していたが、昭和四三（一九六八）年七月、『PHP』二四二号において「『廃置州』で新たな繁栄を」と題して次のように述べた。

この『日本の繁栄譜』では、二十年後、三十年後のわが国がいかにすれば繁栄し、住みよい世の中になるか、ということについて考えている。そして前回まで四十一回にわたって政治、経済その他各面にわたる諸問題についての私なりの意見を述べてきたわけであるが、今回は、われわれの日常生活と密接に結びついている都道府県の問題、つまりこれからのわが国の地方自治制度というものについて、私が日ごろ考え、感じていることの一部を述べて、皆さんにもともにお考えいただきたいと思う。

この地方自治制度の問題については、これまで多くの人びとによっていろいろと意見が出されてきている。たとえば、昭和二十八年に総理大臣の諮問機関として発足した地方制度調査会は、この十数年の間に何回か審議、答申を重ねてきているし、新聞、雑誌等にも多くの人びとが意見を発表しておられる。それらの内容については、人それぞれの立場の違いによってさまざまだが、その中で最近かなり大きくとりあげられているのは、府県合併の問題というか、いわゆる広域行政の問題であろう。³⁾

ここで幸之助は、地方自治の問題が「これまで多くの人びとによっていろいろと意見が出されてきている」と述べ、自らの主張が先行するさまざまな意見を意識したものであることを明言している。幸之助による「廃県置州」の主張は、彼が唐突に言い出したものではなく、誰かの主張を受け継いで発展させたものであると考えられる。

さらに特に意識する社会情勢について、次のような説明をしている。り広い、いわゆる適正規模の単位にしていくことが望ましいと思うのである。³⁾

幸之助は、都道府県制がもはや時代に合わなくなった理由として、交通や情報の発達を挙げている。交通や情報は時代と共に発展してきているので、その発展の度合いに見合った「適正規模の単位」を地方自治においても求めなければならないと考えたのである。

また、行政区分の再編だけではなく、地方への権限委譲について次のように述べている。

その際、私がとくに大事だと思うのは、州制をしくことよって単に行政規模の適正化をはかるだけでなく、それらの各州に国内政治の主体を置くようにすることである。今日のわが国では、政治の主体は都道府県の自治体よりもやはり中央政府にあると考えられるが、新しい州制を実施するに際しては、この関係を逆にして政治の主体を州に置くことにする。つまり、今日、中央政府が中心になって進めている仕事を大幅に各州の政庁に委譲し、税金もすべて州が集めるようにする。そして州それぞれが、その自主性に基づいて日々の政治活動を営むようにすべきだと思うのである。⁴⁾

幸之助の「廃県置州」は、都道府県の行政区分をより広域に変更すると同時に、中央から地方へ的大幅な権限委譲を含むものであった。これが発表された昭和四三（一九六八）年七月における『PHP』

すでに八十年、今日の社会の姿は当時（「廃藩置県が行なわれた時」とは比較にならないほど格段の進展を遂げている。早い話、交通機関ひとつについてみても、当時は馬や舟、あるいは人力車といったものを中心で、自転車や鉄道はまだ草創期にあったが、今日ではその鉄道が大巾に発達、しかも自動車や飛行機なども出現、大いに活用されるに及んで、日本の国は時間的に非常に狭くなったと言える。また社会の各面で起こったニュースなどにしても、昔であれば広まるのに相当長い時間がかかったものが、電信電話あるいは放送などの進歩発展によって、まさに一瞬のうちに日本じゅうへ伝わるようになってきている。そして、そういう非常に進歩した科学技術を駆使して繰り広げられるお互いの国民の諸活動は、多くの場合一都道府県内にとどまらず、相当広い地域にわたって行なわれるようになってきているのである。

そういう実情の中では、八十年前に定められた都道府県の境界線を、今日の实情に即応した、より経済性の高いものに改変していくことが、国家国民の繁栄発展のためにきわめて大事なことだと思ふ。とくに今日のように、何かにつけてテンポが早く変化の激しい時代においては、府県制度にかぎらず、国家運営あるいは自治体運営の組織や機構について、たえず検討を加え、刻々に修正を加えてゆかなければならない。さもなければそれらはどんどん時代に合わないものになってしまう。だから、これからのわが国の地方自治制度の方向としても、まず何よりも現在の府県制度を再吟味し、これをよ

誌の発行部数は、およそ七〇万部であり、昭和四一（一九六六）年一月にはまだ一〇万部にも満たなかった状態から部数が増え登りに伸びている最中であった。急速に部数を伸ばすことで、各界の注目を集めていた時であったと言つてよい。

さらに一年後の昭和四四（一九六九）年五月、幸之助は『PHP』二五二号で、「続・廃県置州論」と題する提言を行なった。前回の提言に対して「各方面の多くの方がたから、直接間接にいろいろなご意見をお寄せいただいた」と述べており、かなりの反響があったとしている。この「続・廃県置州論」では主に北海道を取りあげ、「私は、もし北海道が北欧諸国のように独立国として国家経営を営んでいるとしたら、北海道独自の運営方法というものが、今日以上にあらゆる面から探求されて、より一層の発展、繁栄の姿が生まれたのではないかと感じるのである」と主張した。この時の『PHP』誌の発行部数は約一〇万部であり、前回よりもさらに多くの読者がこの提言を読んだものと想像される。

昭和四五（一九七〇）年三月、『PHP』二六二号では、「大を小に分ける―廃県置州から置州簡県へ―」と題し、まず次のように主張した。

会社などの経営でも、規模が大きくなったからといって、それがそのまま経営内容の向上に結びつくとは限らない。かえって、いろいろと行き届かない面が出てきて、経営内容が悪化するという場合も少なくない。むしろ、一つの会社を二つに分けて、それぞれに力

を集中した結果、ごくわずかの間に、会社全体としての業績が飛躍的に伸びたというような実例を少なからず聞いている。会社の経営と政治とではいささか事情は異なっているだろうが、やはり一面に相通じるものがあると思う。⁷⁾

幸之助は、事業部制によって会社をいくつかの規模に分けると、業績が伸びるといふ事例から話を始めている。その上で、次のように述べた。

私は、道州制というものは、小を大にするのではなく、むしろ反対に「大を小にする」という観点から行なうことが大切なのではないか、という気がしてきたのである。それはいったいどういうことかというところ、つまり、中央の政府を分割して、いくつかの州をつくり、その州をそれぞれ独立国家のようにする、という考えに立って道州制を実現してゆくということである。これはとりもなおさず、これまで私がこの繁栄譜で道州制をとりあげた際に述べた、「政治の主体を州におく」という考え方を、より具体的にあらわした姿にほかならない。⁸⁾

道州制という行政の形態は同じであっても、それをどのような観点からとらえるのかという問題を重視している。都府県を合同させることを「小を大にする」と表現し、中央政府の権限を地方に分離させることを「大を小に分ける」として、後者の考えが大切だと述べている。

西日本経済協議会第七回総会における発言である。この総会では、府県合同を含む広域地方行政が重要議題として掲げられており、当時の新聞記事によれば、幸之助はこれを積極的に推進すべきだと発言したという。⁹⁾『PHP』誌における発表の後、昭和四四（一九六九）年一月四日には読売テレビの『新春放談』に出演し、中馬警大阪市長との対談で道州制について論じている。昭和四五（一九七〇）年三月以降は「廃県置州」を述べず、「置州簡県」のみを述べていたようである。

2 栗本順三との対談

『PHP』誌における「廃県置州」の主張の数年前に、松下幸之助は、当時、阪神高速道路公団理事長であった栗本順三との対談で、府県制度の変更について議論していた。昭和三八（一九六三）年四月一日発行の『財界』春季特大号は、両者の対談を掲載している。栗本が「関西経済の地盤沈下」について述べた際、幸之助は突然話題を変えようにして、次のように述べた。

松下 やっぱり府県制度というものにメスを入れんといけませんな。

栗本 関西財界では、関西経済連合会それから関西経済同友会で、二十七、八年ごろから、府県廃止、道州制という意見書を出してきたわけです。しかし、これはなかなか一気にいかん、それから、自治をどうするんだという障害がありますからね。だから、さしあたりは府県合併する、それには大阪、奈良、和歌山、三つぐらい先に

ある。幸之助による道州制の主張が、「国の事業部制」であると解釈される所以である。¹⁰⁾

さらに都府県の存在について、次のように述べている。

県というものはどうすればよいか、まったくやめてしまうのかというと、私は、県を廃止してしまうことは一面において非常に困難なことであるし、また県それ自体にもそれなりの必要性はあるように思う。というのは、州だけにしてしまうと、また州のアチコチに州の出張所をおかねばならないというようなことにもなりかねないから、それではいまの県を残しておいたほうがより好ましいわけである。むしろ反対に、必要に応じて県を増やしていくことも考えてよいと思う。といつても、いまの県の仕事をそのまま存続するというのではない。それぞれの県に共通する仕事は州で処理するようにする。そうして、県はごく簡素化した形で存置するわけである。これは、いかなれば「置州簡県」ということになると思うのである。¹¹⁾

市町村のあり方について、幸之助はここでは特に論じていない。市町村を残すのであれば、市町村・都府県・道州という三重行政になるが、市町村を廃止すれば都府県・道州の二重行政ということになる。この時の『PHP』誌の発行部数は、約一四〇万部であった。

幸之助は、『PHP』誌以外でも、同様の主張を述べている。昭和四三（一九六八）年七月の『PHP』誌における主張に直接つながったと思われるものは、同年四月一日、国立京都国際会館で開かれた

やつちやう。

松下 そうですな、それに知事さんあたりが情熱を持ってもらわないけませんな。

栗本 松下さん、和歌山県の小野知事は前の選挙のときも、大阪と合併するんだという公約でしたね。今度もやると言ってますが……。

松下 これ、ひとつ実現する方法ないですか。まず初めて日本全体の府県のうちで、この二つが合併すれば、一つの大きなショックを与えますからね。¹²⁾

さらに琵琶湖の開発と広域地方行政の問題について、両者は次のように論じている。

松下 琵琶湖でも、滋賀県というのが独立しているところに、やはり県民の権益ということが第一になるわけですな、滋賀県にあれば存在しとる以上は、それが、京都と滋賀を合併する、あるいは大阪とも合併するとなれば、琵琶湖のことも滋賀県ばかりでなく、あわせて京都、大阪のことも同時に考えますもんな。そこに非常に大きな創意が生まれてくるわけですね。

栗本 琵琶湖の総合開発について、滋賀県自体としても、そういう根本的な考え方には別に異存はないと思うんです。ただ、滋賀県側に言わせると、「大雨が降って水が増えるところを締めとしまうので琵琶湖の水位が上がる、また逆に下流に水が足らないとどんどん流しますから、水位が下がる。そうすると水位が上がれ

目次の表記	書名	発行年
自治の根本改革 府県の合同 産業の開發と物価の低下	『財政読本』	一九二六
府県合同弁	『皮と肉』	一九二七
時局大観 二十二府県の合同	『異趣同舟』	一九三二
府県町村の合同	『世界と日本』	一九三二
府県の合同	『日本民族の将来』	一九三二
府県合同と選挙改正	『日本の行くべき道』	一九三三
日本改造論 八、府県の合同	『はきちがえ』	一九三三
町村会の構成問題 三市町村の廃合 と府県の廃合	『生活改善』	一九三八
大大阪に求むるもの 十府県聯同の 大公園	『動く日本』	一九三九
府県合同の弁	『来るべき日本』	一九四一
府県ブロック	『日本の底力』	一九四一
府県ブロック	『下村海南選集』	一九四一
八紘為宇と府県合同	『戦争と建設』	一九四四
地方総監府制	『終戦記』	一九四八
手おくれ帳 義勇隊と竹槍、主要食一 割減、陸海報道部の合同、地方総監制	『終戦秘史』	一九五〇
府県合同と国立公園	『我等の暮らし方考え方』	一九五三

表1・下村の著書における道州制の主張

ば沿岸の田畑は浸水しますし、水位が下がれば、漁業はだめになる。灌漑用水も大きなポンプをつけないとくみ上げられない。まあ滋賀県の県民というのは琵琶湖とともに苦楽をともにしてきたんだ、滋賀県政というものは琵琶湖水政で終始一貫して苦勞しておるんだ」と、こうおっしゃるわけです。ところが下流の方では、水はただで流れてくるもんだというような考えで、まあ滋賀県のこととはあんまり考えてくれん。そこに滋賀県側の非常な不満があるわけですね。これは私はある意味じゃ分る。というて今お話のように、大阪と滋賀と別であれば、大阪府の知事が滋賀県の砂防をやるとか、あるいは植林を何とかへ、金を出すわけにいきませんわな。もしそれが一つのもんであれば、財政的にそういうことをやれるわけですね。だから、やっぱり府県の行政区画というものが何もかもがガンですよ。¹⁴⁾

幸之助は「やっぱり府県制度というものにメスを入れんといけません」と述べ、栗本は「やっぱり府県の行政区画というものが何もかもがガンですよ」と主張している。この言い方から推測するに、両者は府県の合同について、これまでも既に議論していたようである。¹⁵⁾

栗本順三の父であった栗本勇之助は、明治三二（一八九九）年に共著で『府県制郡制積義』を出版しており、地方行政に関心が深い人物であった。¹⁶⁾ また、学生時代から下村宏と和歌山県人会を組織し、後に東京では下村を中心に紀友会、大阪では栗本勇之助を中心に木友会が運営された。幸之助は昭和一二（一九三七）年に木友会に入会し、戦後は幸之助を中心に音無会と改称して運営された経緯がある。¹⁷⁾

これらの事情と、下村が戦前において道州制を最も熱心に主張した人物であったことなどから、府県制の問題は、戦前から和歌山県人会でしばしば議論されていたと考えられる。幸之助は道州制について「これまで多くの人びとによっていろいろと意見が出されてきている」と述べたが、下村による議論も念頭においていたと考えてよいのではないか。

II 先行研究の中の下村

1 下村による言論活動

下村宏は、通信省の官僚時代、日露戦争の直後から、府県制の限界を強く認識し、「自己の体験よりにじみ出た主張」として道州制の導入を唱えた。大正四（一九一五）年に台湾総督府民政長官に抜擢されると、台湾に州庁制を敷いた。大正一〇（一九二一）年に朝日新聞に入社すると、精力的に言論活動を展開し、道州制の概念を広めたのである。著作の中で、下村が府県の合同や道州制について述べた回数が多い。何をもって「道州制について述べた」と判断するのは難しい問題であるが、下村の著作の「目次」の中で「府県の合同」「府県の廃合」「府県ブロック」「地方総監府」などの言葉が明記されているものは表1の通りであり、一六冊が確認できる。¹⁸⁾

その他、『鯖を読む話』（一九二九年）の「目次」に「対策二三」とあり、「府県の合同」などの言葉は明記されていないが、この問題について説いたものもある。また、別な問題について論じている時に話

が横に逸れて府県合同について論じたものもあり、例えば土木行政について論じた際に次のように主張している。¹⁹⁾

府県合同、それがいやなら府県ブロック、それでもいやなら府県の上に道の新設²⁰⁾。さうした方法によりこの便利な狭くなり小さくなり、しかも繁く密接になった各府県の行政を統一してゆくといふ事は筆者数十年來の持論であるが、それがポツポツあちこちで筆にされ口にされて来た。年々の地方官会議でも既に警察に産業に、さうしたブロック説が論議されて来てる。²¹⁾

こうしたものも含めれば、彼が府県の合同について論じた書は優に二〇冊以上にのぼる。²²⁾ 下村は、恐らく戦前の日本で府県の合同について最も多く筆にした人物ではなかったか。

また、昭和八（一九三三）年二月一日、東京から全国中継されたラジオ放送で、下村は次のように演説した。

交通の發達に伴ひ、国内相互の社交關係、經濟關係は益々密接となり、更に國際關係にまで推しひろめられて来ました。日本國民は氣を揃へて遠く広く眼を國際關係に向けねばなりません。各府県などもそれぞれ合同すべしとは、私の古くからの主張でありまして、ラヂオでも度々放送しましたが、本夕は市町村の合同につき放送いたします。²³⁾

下村は日本屈指の雄弁家であり、ラジオの出演回数も戦前において最も多い人物の一人であった²²⁾。下村によるラジオ演説は一般の人氣も高かったことから、昭和初期において「府県の合同」はラジオで広められた部分も大きかったと考えられる。

2 先行研究に関する問題

これまでの道州制案や府県合同の主張に関する先行研究は、まさに汗牛充棟であり、ここにそれらを列挙することはできない。筆者は知りえる限りでこれらの研究を調査したが、次の三点はこれまでの道州制の歴史に関する研究の傾向として、おおよそ間違いないと考えている。

第一に、道州制や府県合同の主張の歴史は、行政学の観点から研究されたものが圧倒的に多く、思想史の観点から調査されたものは見つからなかった。言いかえれば、道州制について、誰が言い出したかという問題はあまり注目されず、どのような案がいつ提出されたか、どのような案が議会で議論されたかという観点からの研究がほとんどである。その案を提出した個人名に触れることはあっても、その個人が誰からどのような影響を受けた人物であるか、どのような経歴の人物であるかなど、主張する人物の人生にまで迫るような研究は、筆者の調査の範囲では皆無であった。

第二に、戦前の府県合同や地方総監府について論じた研究で、下村宏について言及しているものはまったく見当らなかった。下村が朝日

新聞副社長や貴族院議員で二〇年以上論陣を張り、ラジオでも府県合同問題を再三主張していたにもかかわらず、今日の道州制の歴史に関する議論でまったく忘れられていることは、誠に奇妙だと言わざるを得ない。また、下村は戦前においてラジオ演説の名手として著名であったことから、道州制の概念はラジオで広められた可能性が高いが、ラジオ放送の影響について言及している研究も見当らなかった。

第三に、大正九（一九二〇）年の台湾における州庁制導入について、台湾史を概観する研究では一部言及されることもあるが、これを主題として扱った研究は見当らなかった。日本の広域地方行政研究の文脈においても、台湾の州庁制に言及している例はわずかしかない²³⁾。

さらに、台湾における州庁制導入と、日本本土における昭和二〇（一九四五）年の地方総監府制が、下村宏という同一人物によって推進されたという事実を指摘している研究は皆無であった。後述するように、太平洋戦争末期の地方総監府制についてはいくつ先行研究が確認できたが、これと台湾の州庁制が関係しているという指摘はまったく見つけられなかった。

下村は、玉音放送の最高責任者という重責を担った人物であるにもかかわらず、今日までほとんど研究されていないので、彼が道州制の導入に心血を注いだ事実も看過されている。しかし、昭和三二（一九五七）年二月に下村が亡くなった時、石井光次郎副総理は下村に関して「政治については、戦前から府県制を批判し、道州制をしげと強く主張していた²⁴⁾」と述べ、台湾総督府における改革にも言及しているので、下村と同時代に生きた人はこの事実を認識していたと想像される。

台湾における州庁制があまり議論されないのは、そもそも台湾史の研究が不十分な状態にあるからだと言える。檜山幸夫は台湾における台湾史研究について、昭和二二（一九四七）年に厳戒令が布かれてから昭和六三（一九八八）年の李登輝総統の出現まで、研究の自由どころか言論の自由すらなかったと指摘しており、日本における台湾史研究も、「支配と被支配、弾圧と抵抗という単純な構造のみで全歴史過程が語られてしまった²⁵⁾」と述べている。後者は在日台湾人によるこれまでの台湾史研究では、より一層強調された歴史観だったと言えよう²⁶⁾。こうした図式では、下村のように台湾人に評判のよかった日本人為政者はあたかも存在しなかったかのように描写され、むしろ圧政を行なった日本人の方が大きく扱われてきたのである。

また、道州制の概念がラジオで広められたことを重んずるならば、次の三点にも注目すべきであろう。第一にラジオによる主張は「声の思想」であり、文字で書かれた思想とは異なる特徴を有していることである。例えば「声の思想」は「文字の思想」に比べて概念がいまいであり、厳密な内容を議論することが難しい。そのため、おおよその概念はラジオで広まるが、具体的な政策議題となるためには、さらに別な形式の言論活動を必要とするのである。しかし、より広く速く広めるためにはラジオ演説は紙媒体による発表よりも有効な手段であり、当時において道州制導入の雰囲気やムードを盛り上げたのは雑誌や書籍よりもラジオではなかったかと考えられる。

第二に、ラジオの思想はその提唱者の名前が必ずしも記憶されない場合がある。ラジオ演説の場合、演説の前後に話し手の名が紹介され

るが、途中から演説を聞き、最後の紹介の際に名前を聞き逃した場合、その主張に賛同しても、それが誰の主張であったのか聞き手には記憶されない。新聞のラジオ欄に名前が明記されていれば確認することはできるが、ただなんとなく放送を聞いていた人は必ずしも名前の確認まではしないであろうし、それでいて道州制の概念については知ることになる。昭和初期の日本は、外に音が漏れやすい家屋の特徴と、外に音を漏らしても平気な風潮により、外で道を歩いていても、ラジオは時として勝手に聞こえてくるものであった。つまり聞く気がなくとも、日常生活の中でなんとなく放送を聞かされる場合が多々あったのであり、この場合は主張する人物の名前までは必ずしも記憶されなかったことが考えられるのである²⁷⁾。

第三に第二点とは逆に、ラジオで下村の名を知り、下村の著作を読む場合も考えられる。この場合は、下村がラジオで道州制について一切論じていなかったとしても、下村の演説に感銘を受けて下村の書を読めば、放送をきっかけに道州制の主張について知ることもある。つまりラジオと書籍のメディアミックスによって、道州制の概念が広まった場合も考えられる。

昭和初期においてラジオ演説は最も社会に影響力のある言論手段であったことと、下村が日本屈指の雄弁家として人氣の高いラジオ演説家であったことは、道州制の歴史に関する研究において、もつと注目されるべきであろう。

III 下村の台湾時代

1 下村の統治の概要

日本は日清戦争で勝利して台湾を領有すると、台湾総督府を置いて統治を始めた。台湾総督府は台湾における全権を担った組織であり、下村が台湾に赴任した当時、最上位に総督、次位として軍事以外を司る民政長官が置かれていた。民政長官は下村の手によって、大正八（一九一九）年、総務長官へと改変されている。総督は、「床の置物」と揶揄されたり、ほとんど台湾で勤務しなかった人もいるなど象徴的な役職であり、実質的に行政に手腕を発揮したのは長官であったと言える。

下村は逋信省の官僚時代、郵便局の簡易保険を成立させた実績を買われ、大正四（一九一五）年一〇月、四〇歳の若さで台湾総督府民政長官に抜擢された。下村の台湾における功績について、高濱三郎は次のように述べている。

下村長官の在任は七年の長きに亘った。その間安東総督を佐け、明石総督を送り、田総督を迎へ、長官として一代総督のみに仕へる者多きに、彼は三代の総督を佐けてよく統治の円満を完ふした。彼の胸中には聊かの釣名機利の念なく、常に春風の颯々たる如く、然かも識量他に秀で才能他に勝れて、名長官の名をほしいままにした。下村長官の重なる治績を挙げれば教育令制定、司法制度改革、地

方制度の革新、委任立法問題の解決等、明石、田両総督に献策して善治を遺した。²⁶⁾

また当時台湾銀行頭取であった中川小十郎は「氏の如く本島人の信頼を博した人は蓋し稀であらう」と述べ、橋本白水は「才気万能の長官下村氏」と書いている。在日台湾人の黄昭堂は、日本による台湾支配に批判的であるが、「下村は有能な行政官で、評判はよかった」とか「下村はリベラルさがゆえに、総務長官として高い評価を得ている」などと評しており、他の日本人支配者とは異なつて下村だけは否定的な評価をしていない。下村は、台湾総督府史上、最も高く評価された長官であったと考えられる。

大正九（一九二〇）年の州庁制導入について、外務省条約局は戦後に次のようにまとめている。

大正九年七月の地方官制改正は、従来の改正とは全く趣を異にし、すなわち中央の権限を大中に地方行政庁に委譲し、いわゆる地方分権の実を挙げるとともに、地方公共団体の制度を設け、地方自治行政の創始となつたのである。：

新制度による地方行政庁は、台北、新竹、台中、台南、高雄の五州及び台東、花蓮港の二庁であつて、州の下には郡・市・街・庄を置き、庁の下には支庁・街庄及び区を置いた。これによつて五州はこれを台北、台中、台南の三市及び四十七郡に小分し、更に各郡下に二百六十街庄を置き、また二庁の下には八支庁、三街庄、十八区

を設けたのであるが、越えて大正十一年一区を加えて十九区とした。：州、市街庄を地方公共団体とし、州知事、市尹、街庄長をその団体の理事機関とし、別に州、市街庄協議会（内地の府県会、市会、町村会のごとき）を設けて諮問機関とした。更にまた二庁をもつて一種の地方公共団体たる庁地方費を設け、財政的団体とした。²⁷⁾

台湾における地方制度はそれまで県庁制や庁制であつたが、区域がめまぐるしく変わつており、改革を重ねてきたと言うよりも不安定であつたと考えることもできる。²⁸⁾ 州庁制の導入は、なかなか一定に定まらない地方行政の区域をより広くし、ようやく固定化することに成功した改革だったのかもしれない。

また、それまで軍官しか総督になれなかつたが、大正八（一九一九）年に文官でも総督になれるように改正され、民政長官は総務長官とされた。²⁹⁾ 台湾総督府の歴史は、この下村による大改革を境にして、それ以前を武力による専政統治とし、以降を啓蒙や教育による文治とするのが一般的な理解である。³⁰⁾ 地方制度の改革も、そうした改革の一環であつた。下村は昭和二三（一九三八）年に自らの改革を振り返り、「地方自治制の創始は一仕事でした」と回顧しており、他の人の証言にも「自治制度の確立に至つては、それが為め下村長官が如何に心血を絞つて努力せられたかは知る人ぞ知る」という主張がある。³¹⁾

2 州庁制の将来像

地方自治制度の導入に当たつて、下村はこれを「時勢と民度に順応

せんことを期したものと説明している。³²⁾ 自治体の長や協議会員は民選ではなく官選であり、各地方の協議会も議決機関ではなく諮問機関であつたが、「将来は二階三階と段々其の歩を進むべきであると云ふことを明言して置く」と述べ、次のように主張した。

今回の地方制に於て協議会は恒久的に諮問機関たるべきやと云へば、必ずや或る時期に議決機関たるべき運命を以て居る事は疑を容れぬ。従つて民度の進歩に伴ひ、官選も一部民選となり、全部民選となる、諮問機関も亦議決機関となる。之は大勢の趨く処である。³³⁾

将来的には台湾人による自治を想定していたようであり、逋信省の官僚時代に留学した連邦制のベルギーを念頭においていたことを示唆している。³⁴⁾ この制度は「汎く官民に亘り一般民衆を通じて自治の訓練に資せん」とするものであつた。³⁵⁾

またこの制度は地方財政の安定化のためのものであると同時に、「各地方的の狭い気分には囚はれぬ」ようにするとも述べている。³⁶⁾ 後年に至ると、地方自治制度の導入について、その理由を二点挙げ、第一に交通や情報が発達し、台湾の衛生状態もよくなったので人の動きが活発になり、これに見合うだけの権限が人々にとって必要になつたと感じたことであり、第二に、朝鮮でも地方自治が進みつつあつたことを意識したとしている。³⁷⁾

しかし下村が仕えた三人目の総督であつた田健治郎は、下村の描く将来像に反対であつた。田は次のように述べている。

今日は動もすれば民族自決などの説を唱ふる者もあるが、我政府は民族自決は台湾には許さない。随って自決の徑路に進むべき台湾の自治は断じて之を許さない。我政府の方針とする所は、台湾が漸次進歩して内地同様に至らしめ、帝国の憲法治下の民たらしむるにあるのである。これ即ち今回の評議会が諮詢機関にして決議機関たからざる所以である。⁵⁴⁾

田の考え方は、当時の日本の為政者から見れば、特に反動的であるとか庄政的であるとは言えない。むしろ将来的に台湾人の民選議決機関を想定していた下村の方が、かなり先走りしていると見られていたようである。大正一〇(一九二二)年七月に下村が辞職を申し出ると、田との意見の衝突が原因であると多くの人が考えた。またある人は台湾人を尊重しすぎたことこそ、下村の「幾分の失政」であると断じた。田は通信大臣時代に朝日新聞取りつぶしを強硬に主張したが、下村が長官の職を辞して朝日新聞に入社したことは、両者の不仲説に拍車をかけたことであろう。下村自身は、田と地方分権について「僕は台湾地方自治制の実施に付ては全部気持よく田総督より委任され理解されて之を完うした」としており、特に田との間に軋轢があつたとは述べていない。

下村は大正四(一九一五)年に民政長官に抜擢された時、一二日間台湾を視察し、同年一月二三日、今後自分が為すべき政治について『台湾統治二関スル所見』を当時の総督であつた安東貞美に宛てて書

月、地方総監府制を敷いた。これについて、日本で道州制として機能したものとしては「最初で最後のもの」という指摘や、「止まることを知らぬ戦局の悪化」によって作られた「連邦国家に近い体制」などの評価がある。また、「現代に普遍的な行政が、戦時行政という衣をまとって現れたもの」という分析や、「総力戦体制のための行政機構改革へ還元しきれない質を有する」という見方もある。

そもそも太平洋戦争末期の日本は、本土決戦の準備がほとんどできていなかった。八月九日から一〇日にかけての最高戦争指導会議において昭和天皇は、陸軍参謀総長の報告とは異なり、九十九里浜の防備すらまったく不十分であることを一つの理由として終戦の御聖断を下した。下村によれば、本土決戦のために国民義勇隊に用意された武器として、首相官邸に陳列されたものは竹槍や石弓であつた。長く台湾にいた下村は沖繩戦の前に、アメリカ軍が狙うのは台湾ではなく沖繩であると述べたが、軍部はわざわざ沖繩の軍隊の一部を台湾に振り向けたという。兵隊の配置も武器の用意も情報の活用も不十分な中で、地方制度という戦闘のためには二次的な意味しか持たないものが、早々と地方総監府制として成立したのであつた。これは幾人かの識者が指摘しているように、地方総監府制が必ずしも本土決戦と密接な関係があつたとは限らないことを示している。

鈴木内閣で内務大臣を務めた安倍源基は地方総監府制について次のように述べている。

戦争の激化に伴い戦時行政の円滑な推進を図るため、東條内閣当

いた。地方制度の改革を含め、彼がその後に行なつた行政は、ほぼこれに集約されていることが確認できる。下村の在任期間は足かけ七年にわたり、歴代全長官の中では後藤新平に次ぐ長さであつたことを合わせて考えると、当初予定していたことを一通り行なつたので大正一〇(一九二二)年に辞職したと見るのが自然であろう。つまり、辞職することを心中に決してから、民選議決機関の設置など、遠い将来の理想を遠慮なく公言したのではないかと推測できるのである。

辞任後の下村は、現役の総督や長官に影響が及ばないように、台湾政策については努めて発言を控えていたようである。⁵⁵⁾

IV 地方総監府制

下村宏は台湾総督府民政長官を辞任の後、朝日新聞の専務取締役、副社長を歴任しながら道州制について活発な言論活動を展開した(表1)。昭和一一(一九三六)年の二・二六事件をきっかけに退社して貴族院議員になって以降は、議会で活動を始め、終戦時の鈴木貫太郎内閣に入閣すると、ついに地方総監府制という形で道州制に近い制度を実現させた。下村を中心に見れば、地方総監府制は彼の長年の理想を戦時体制に紛れて実現させたものであり、これまでの言論活動の成果であつたと考えられる。

1 本土決戦と地方総監府

昭和二〇(一九四五)年四月に発足した鈴木貫太郎内閣は、同年六

時の昭和十八年七月、東京都制実施とともに、地方行政協議会を設置した。

ところが、鈴木内閣の生まれた当時は、敵の空襲もいよいよ激しくなり、米軍はすでに四月一日沖繩に上陸し、本土決戦の様相は次第に強まってきた。

まさにわが国土は文字どおりの臨戦態勢下におかれていた。例えば敵が九州に上陸したと仮定した場合、中央と九州との連絡は断絶するので、九州だけで行政を行なう必要がある。

これに対応するため昭和二十年六月十日、「地方総監府官制」が公布された。もう少し早く官制を公布する予定であつたが、五月二十五日の大空襲で法制局が焼かれたため審議が遅れたのである。

「地方総監府」は地方行政協議会と同じく、全国を八地区に分けていたが、総監府所在地の都道府県庁とは別個の独立した官庁であることが、地方行政協議会とは根本的に違う点であつた。⁵⁶⁾

安倍は地方総監府制の実施について、本土決戦をもつぱら意識したとしていた。しかし、それ以前に東條英機と接触していた旨を書きつづも、東條と道州制について話し合ったとは述べていない。また、安倍の証言からは、安倍が主導権を発揮して地方総監府制を導入したようには感じられない。⁵⁷⁾

一方、鈴木内閣で国務大臣を務めた下村は地方総監府制について次のように述べている。

道州庁制に進むべき第一歩として地方行政協議会の出来た時、私は初めて首相官邸に東條首相をたづねた。更に道州庁への前進につき親しく力説した。次で小磯首相にも親しくくりかへしたが、地方総監制は小磯内閣に於て行きなやんだ。総監は親任官となるために人事が内閣へうつる。それが内務大臣の反対理由なりといふ風聞まで伝った。…我等は日本の国を考へてゐるので内務省を考へてゐるのではない。しかし時の大達内相は強く反対し、島田農相はじめ、一、二の閣僚之を支持し、餅について決定を見ず。遂に小磯内閣引退の一つの原因となつたとまで伝えられたのである。

その地方総監制は鈴木内閣では一時間足らずに解決されたのであつた。…
只ここに筆にしたのは総監府制の将来である。閣僚の中から戦後はいかになるべきやにつき質問ありしとき、私は戦後にはもとより此のままではいかぬが、さりとて元の府県制に立ち戻るのではなく、進んで道州庁制となるべしといふ所以を述べ、安倍内相もその主旨は賛成である、但し此際直ちに実行は致しかねるといふあいさつであつた。⁶⁴⁾

矢野信幸は「地方総監府の設置にいたる政治過程と政策形成過程が、基本的には内閣機能強化を策する内閣と、それに抵抗する内務省という政治的かつ政策的な対立図式を基軸として進行した」と述べているが、これは下村の証言と合致している。

下村は、道州制の導入は「過去四十年間筆にし口にせる持論」と述

信省で電気事業の監督をしていたことがきっかけであつたとしている。山梨県の水力発電所から東京へ送電する時に、わずかな区間が神奈川県にかかつていたので神奈川県が許可が必要となつたが、神奈川県にはそうした業務に明るい人がいなかったため、送電が可能となるまで不必要に長い時間がかつたという。また宇治川電力は、滋賀、京都、大阪にまたがっていたため、設立までに三倍の手続きが必要であつたばかりでなく、府県同士の意見の食い違いでかなりの期間、業務が滞つたとしている。その他、「四日市市と熱田との築港」や「千葉県の我孫子と茨城県の取手の宿の間」の架橋、熊本県と大分県にまたがる阿蘇山の国立公園化などを例に挙げている。続けて次のように述べた。

今日では、益々統制の為に、各府県の間で打合せをすることが非常に頻繁になりました。私共地方何処を旅して居つても、東北は東北、九州は九州と其の土地々々で、其の県の経済部長或は警察部長、さう云ふ人達が殆ど三日にあけず寄合ひをして居るのであります。或県に行つても、此の県で知事から各部長が皆揃つたこととはないと云ふことを能く聞くのであります。それ程御互に打合せが必要になつて来て居るのであります。従つて斯うした「ブロック」をも一つ組織化して、そこで集つて決めたならば、其の事業家が各官庁を一々廻らないで済むと云ふやうなことが出来ると、どれだけ生産の拡充が出来るか知れないのであります。⁶⁵⁾

べており、地方総監府制は彼のこれまでの活動の成果であつたと強調している。また、戦後は改良を加えて道州庁制とし、府県制に戻るべきではないと考へていた。下村にとつて地方総監府制とは、まさに「普遍的な行政が、戦時行政という衣をまといつて現れたもの」であつた。⁶⁶⁾

2 貴族院における下村の言論活動

下村は通信省の官僚時代、義和団の乱の直後に北京入りし、すっかり荒廃した光景を見て、「戦はめつたにやるものでない」と考へた。反戦論者となつた下村は、軍部から自由主義者と見なされて広田弘毅内閣に入閣することができなかった。その後も日中戦争の早期終結を唱えたり、「日米間の戦争——これほど無意味な馬鹿気たものは無い」と主張して日米開戦に反対したりした。しかし、太平洋戦争が始まると、昭和一八（一九四三）年一月ごろから軍部に妥協する政略をとり、戦時体制を利用することで道州制を実現させようと積極的に動いたのであつた。下村は道州制の導入について、「近衛、東條、小磯内閣を通じて、貴族院の演説にも口にしている」と主張しているが、今日残る貴族院議事速記録から、その模様を確認することができる。

まず近衛内閣では、昭和一六（一九四一）年一月二七日に貴族院で演説を行なつた。日中戦争について「此の時局の済んだ後がどうなるのか」（原文送りがなはカタカナ、以下同）と述べ、厚生省新設問題などに触れた後、内地の問題として「府県の行政区画の問題」を取りあげた。下村がこの問題を考へたのは「日露戦争の当時」であり、通

さらに府県の合併で、ことが「荒立つならば」、府県の上に道庁や州庁を置く方法もあると述べ、原内閣か西園寺内閣でも府県の合同問題は話し合われていたと主張した。

下村は東條内閣でも府県制に賛同する議会演説をしたと述べているが、これは記憶違いのようである。演説は昭和一九（一九四四）年七月七日であり、同年度の予算案が提出されたもので、特に道州制や地方行政に関する言及は見られない。東條を持ちあげたため、軍部には評判がよかつたようであり、「この演説を広く世上に流布すべしとの勧告をうけた」と証言している。

小磯内閣における演説は、昭和二〇（一九四五）年二月八日であり、これも昭和二〇年度の予算案に賛成する演説であつた。「何と云つても戦局は不利であります」と明言し、このような事態を招いたことに対する「必罰」が徹底してないと主張した。さらに「内地の機構」の問題として次のように述べた。

世界何処の国を探しても、日本のやうに、此の狭い島の中に大小取混ぜて余りにも細かい府県制を布いて一々之を糸で引つ張つて居る国はないのであります。交通が段々頻繁になり、世界は皆狭くなつて来る時に、銀行と言はず、会社と言はず、市町村と言はず、総てが皆合同されて来る際に、府県の区劃だけは旧に依つて動かない。偶々又此の大東亜戦が起つて見ると、是ではいかぬ、府県割拠では宜くない、生産に配給に有らゆる点に於て宜くないから、此処に協