

號五十第 料資查調政市

案諸關に
るす制都京東

會查調政市京東 團財
人法

市政調査資料 第十五號



東京都制に関する諸案

財団法人 東京市政調査會

序

三十年來の懸案たる東京都制の問題は最早論議の時代を去つて實行の時代に
移つてゐる。單なる沿革に拘泥し或は狹量なる官僚的偏見に囚はれ、その實現を
狐疑逡巡すべき時ではない。社會の大勢を達觀し、一日も早くこれが實現に朝野
協力すべき時である。

然し都制問題の内容は極めて多岐に涉り、等しく之を唱ふる者の内にも其の意
味する所、全然異るといふ奇觀を呈する點も少くない。故に先づ都制促進の準備
として都制に關する諸案の沿革内容並に代表的意見を知ることが極めて必要で
あらうと思料する。本記述の目的は多少たりともこの準備に資せんとするにあ
る。因に本篇は本會研究員小倉庫次の調査執筆に成るものである。

昭和二年十二月

東京都制に關する諸案

目次

第一章	序 説	一頁
第二章	沿 革	四
第三章	諸案の内容	一九
第一節	區 域	二〇
第二節	都 會	二四
第三節	都參事會	二七
第四節	都長その他吏員	三一
第五節	都の財務	三六
第六節	都の監督	三八
第七節	都の區	四〇

るがよいといふことにあつた。こゝに於て内閣は三都に對しても一般市制を適用する意見を固執し、元老院は三都に對しては特別市制を施行せんことを主張し、兩々所見を異にして譲らず、ために一時地方自治制度の實行も蹉跌を來すが如き虞れを生じた。時の内閣は遂に意を決し佛國巴里市の制度に倣ひ明治二十二年法律第十二號のいはゆる特別市制を制定するに至つた。この特別市制の要旨は左の三點にある。

一 東京、京都、大阪の三市には市長助役を置かず、その職務は府知事書記官これを行ふ。

二 市參事會は府知事書記官、名譽職參事會員これを組織す。

三 収入役、書記その他の附屬員の職務は府廳の官吏これを行ふ。

この制度は殆んで三市の自治を奪つてしまつたものであつて地方自治制度編成の根本精神に反してゐた。殊に東京市は帝國の首都であつて自治に關する觀念地方市民に比し優れてゐるにも拘らず却つてその自治權を酷に制限せられるのは全く理由なきことであるといふことが一般に強く主張された。従つて特別

市制廢止法案は第一議會より第十二議會まで第七議會を除き毎議會衆議院議員に依つて提出された。明治二十九年初めて東京市會に於ても特別市制撤廢が問題となり市會自ら積極的の行動をとつて單に同制度の撤廢を期するのみならず進んで内務大臣の直轄たらんとする實行運動を起した。これが東京市自らいはゆる都制案に類する特別市制の實現を企望した端緒である。

特別市制廢止法案は明治三十一年第十二議會に於て漸く兩院を通過し特別市制の實施は同年九月を以つて終つた。而してこれより三市も一般市制の適用を受くることゝなつた。唯特別の規定に依つて三市に於ては區の事務等に關し特別の取扱ひをされることゝなつた。これは舊々市制の規定であるが舊市制に於ても大體これを踏襲し、いはゆる第六條の市として區長及び助役の定數等に關し特別の規定があり、現行市制に於ても亦同じである。

衆議院議員提出の特別市制廢止法案が第一議會乃至第十二議會に於て問題であつた間に貴族院に於ては府制法律案が問題となつた。府制法律案は貴族院議員提出に係るものであるが第五第六の兩議會とも解散のため貴族院に於て委員

付託の儘未議了に了つてしまつた。同案は明治二十二年法律第十二號の特別市制を以つて姑息なりとし首府の特性に適應すべき制度を設くべしといふ趣旨に出づるものであつて、その要旨は左の點にある。

一 東京、京都、大阪その他特に勅令を以つて認めたる市街地を府とし、府に府長を置き、府の行政及び警察、消防等を指揮監督す。

二 府參事會は府長、高等官二名、名譽職參事會員八名を以つて組織す。

特別市制の制定、特別市制の廢止及びその後の處置等に關する元老院、政府、貴族院、衆議院及び東京市會の意見主張より推量し、大體三市の特別制度に對する根本精神を二つに分けることが出来る。即ち前三者は官治主義をとり、後二者は自治主義をとつてゐる。この二傾向は都制問題の出現後これに處する態度に於て亦明瞭にこれを看取することを得、都制の生れざる惱みは全くこの二主義の確執に起因してゐる。

第二章 沿革

帝都として政治の中心文化の焦點であり、社會樞軸の存するところたる東京市に特別の制度を布くといふことには殆んど議論の餘地がない。只如何なる特別制度を布くべきかが地方制度編成の抑、初より今日に至るまでの論議の的である。一般市制が施行せられて後の東京市の特別制度に就ては多數の案がある。而してその案がすべて東京都制案と呼ばれてゐるわけではない。或は帝都制案といふもあり、或は東京市制案といふもある。こゝには便宜上東京都制案といふ中にこれ等東京市の特別制度に關するすべての案を包括することゝする。これ等の案は名こそ異なれ、何れも東京市に特別の制度を興へんとする主旨に於ては全く一にして同じである。

(一) 明治二十二年實施された特別市制に就て朝野の間に議論の喧しかつたことは前に記した。殊に輿論は官吏を以つて市長とすることは自治の本義に反するといふことを強く主張した。政府も大勢を看取し、この制度を永く維持することの不可を悟り、何等かこれに代るべき制度を樹てなければならぬといふ議が起り、こゝにはゆる東京都制案が生れたのである。東京都制案は武藏縣設

置法律案、東京都及武藏縣聯帶支辨の費用に關する法律案と共に政府に依つて第九議會に提出された。これが東京都制案の議會に現はれた始めである。この案は東京府を二分し従來の東京市を都とし、都には官吏たる都長官を置いてこれを統轄し、都は府縣と相並んで國に直隸する團體とし、郡部を以つて別に一縣をたてんとするものであつた。これは郡部住民の負擔に影響を及ぼすこと頗る大であつたこと、執行機關に官選分子の多きこと等のために市郡兩部住民が共に極力反對した。法案は明治二十九年一月貴族院に於て委員會付託中に撤回された。

(二) 翌第十議會には衆議院議員に依り東京市制案、千代田縣設置法律案及び附屬法案二が提出された。この案は東京市を府より引離し獨立して府縣と併立せしめ中央政府に直隸せしむるものであつた。即ちこれに依つて市と郡部とは分立することゝなるため郡部住民は非常に激昂した。政府も亦別に適當の法案を審査中であるといふことを言明してこの案には反對した。法案は明治三十年三月衆議院に於ては可決されたが貴族院に於ては否決されてしまつた。

(三) 明治三十二年の第十三議會及び三十三年の第十四議會に衆議院議員に依つて東京市に關する法律案が提出された。この案は僅か五箇條より成り東京市の公共事務に就ては特に内務大臣直接にこれを監督し市制中府知事又は府參事會の職權に屬するものを總て内務大臣に專屬するを要旨としてゐた。この案は兩度とも衆議院に於ては可決せられたが、政府は同意せざる旨を言明し貴族院に於ては否決された。

(四) 第十五議會に於て貴族院議員に依り東京都制案及び千代田縣設置に關する法律案、東京都千代田縣組合法案が提出された。この案の要旨は第九議會に政府に依つて提出された都制案と同様である。この案に對しては政府は各條に就ての意見は相當考究を要するが案の大體に就ては同意を表する旨を述べた。本議會に於てこの法案は貴族院を通過したが衆議院に於ては委員會付託の儘遂に議決さるゝに至らなかつた。翌第十六議會にも提案されたが貴族院を通過したのみで衆議院に於て委員會付託の儘未議了に終つてしまつた。

その後この貴族院の東京都制案は多少の修正を見たが大體同趣旨の案が明

治三十七八年戰役後の第二十二議會(明治三十八年、三十九年)及び第二十四議會(四十年、四十一年)第二十五議會(四十一年、四十二年)第二十六議會(四十二年、四十三年)に夫々提出されたが、貴族院に於ては可決せられたるも衆議院の通過を見ず、結局何れも兩院の議了を得るには至らなかつた。

(五) 明治三十年第十議會に衆議院議員に依つて東京市制案、千代田縣設置法律案及び附屬法案二が提案され、第十三議會には同じく衆議院議員に依つて東京市に關する法律案の提案されたことは前に記した。その後明治三十九年第二十二議會に再び衆議院議員に依つて東京市制案が提案された。この案も大體第十議會に提出された東京市制案と主旨を同じくし、東京市を他の府縣と併立せしめ中央政府の直轄とすることを要旨としてゐた。同案は衆議院に於ては可決されたが貴族院に於て委員會付託の儘未議了に終つた。

この後東京市制案は衆議院議員に依つて明治四十年第二十三議會(衆議院可決、貴族院委員會付託の儘未議了)、四十一年第二十四議會(衆議院委員會付託の儘未議了)、四十二年第二十五議會(衆議院可決、貴族院委員會付託)、四十三年第二十六

議會(衆議院のみにて可決に提出されてゐる。然し何れも衆議院に於ては可決又は委員會付託となつてゐるが貴族院に於て議了さるゝに至つてゐない。

(六) 明治四十四年第二十七議會には衆議院議員に依つて東京市及大阪市に關する法律案が提出された。この案の要旨は東京市及大阪市の公共事務に就ては特に内務大臣の直接監督とするものであつて、單に二重監督の弊を脱することを目的としたものであつた。これは衆議院に於ては可決されたが、政府はこれに反對し貴族院はこれを否決した。

(七) 大正七年第四十議會には衆議院議員に依つて東京市特別市制に關する建議案が提出された。この案の要旨も亦東京市を府縣の區域外として二重監督を脱するにあつた。衆議院に於て委員會付託中に議會閉會となりその儘に了つた。

(八) 大正八年第四十一議會には衆議院議員に依つて東京市に關する法律案が提出された。この案の要旨は東京市を東京府の區域外とし内務大臣に直隸せしめ尙衛生交通に關する事務をも東京市に於て掌理せしむるにあつた。この案

も衆議院に於て委員會付託中に議會閉會となりしたためその儘となつてしまつた。

(九) 大正九年第四十三議會には衆議院議員に依つて東京市、大阪市、京都市、横濱市、神戸市、名古屋市特別市制に關する建議案(各別箇の建議案)が提出された。この要旨は上記各市の公共事務に就き内務大臣の直接監督と爲さんとするにあつた。この建議案は衆議院に於てのみ可決された。大正十年第四十四議會にも東京その他大都市の特別市制促進に關する建議案が衆議院に於て可決されてゐる。

以上記したのは議會に於ける都制案の經過の大様である。政府は近年輿論の趨勢と市民の翹望とに鑑み東京都制の成案を得るに努力してゐる。大正十二年春頃には内務省は非公式に腹案として帝都制案東京府の廢止竝に神奈川縣界變更に關する法律案を衆議院の委員會に提示してゐる。

大正十二年六月には臨時大都市制度調査會が設定され、内務大臣を以つて會長として東京市の制度に關する政府の諮問に對し大正十三年四月二十四日東京都

制案の要綱を答申してゐる。

大正十三年秋には第五十議會に政府は東京都制案を提出すると言明し内務省に於て脱稿したる東京都制案第六章百八十八條より成る大部のものを公表してゐる。然し同議會には提出を見なかつた。

大正十四年の第五十一議會に於ても政府は東京都制案を提出すると議會に於て言明した。而してその案の要綱を發表した。然しその内容に就き輿論の反對が強かつたためか或は政府内部に於て意見のまとまらなかつたためか遂に提案を見なかつた。

大正十五年にも亦第五十二議會を前に控へて都制案が朝野の問題となつた。内務省は同議會に東京都制案を提出する意嚮の下に協議を重ね前議會に提出に至らなかつた政府案を基礎としこれに多少の修正を加へて同年十一月九日東京都制案の骨子を發表した。然し都制案はこの議會にも亦提案されなかつた。

東京都制の實現のためには東京市會も絶えず努力してゐる。東京市會に於ける東京市の特別制度實現の運動に關する經過の大様を記せば左の如くである。

(一) 明治二十九年十月二十六日の市會に於て特別市制廢止請願委員を設け且つその委員に新法案を起草せしめこれを参考に提供するといふ建議を可決し、これに基き委員は翌三十年二月三日の市會に特別市制廢止請願書と東京市制案とを提出し同月二十二日の市會に於て可決された。この結果特別市制廢止は三十一年五月の第十二議會に於て可決され、東京市にも同年十月一日より普通市制の施行されたことは既に記したところである。

(二) 明治三十一年十一月二十一日の市會に於いて東京市制設定請願に關する委員設置の建議が可決され、これに基き委員は翌三十二年二月十日の市會に請願書と東京市制案(百三十四條)を提出し可決された。そこでこれを監督官廳及び貴衆兩院へ提出し、法案は市選出衆議院議員より建議として同院へ提出する手續中であつたが、郡部の反對が強かつたためこれを五ヶ條の單行法とすることを該委員より同年二月十八日の市會に承認を求め前の請願書と參考の法案は

撤回されることに決定された。

(三) 明治三十二年十一月二十二日の市會に於て亦東京市制設定請願委員設置の建議が可決され、これに基いて委員は前項五ヶ條案の第二條に一項を加へて市選出の衆議院議員に建議提出を依頼した。

(四) 明治三十七年五月十一日の市會に於て東京市制調査委員設置の建議が可決され、これに基いて委員は同年十二月二十日の市會にその起草に係る東京市制案を報告した。市會はこれを可決し且つ市會全員を實行委員とすることとした。

(五) 明治三十九年十一月二十七日の市會に於て前に議決した東京市制案の帝國議會通過を期するための實行委員設置の建議が可決された。この結果明治四十年二月第二十三議會に東京市制案が提出さるゝ運びとなつたのである。

(六) 明治四十一年一月二十八日の市會に於ても東京市制實行に關する委員設置の建議が可決され、この結果同年二月第二十四議會に東京市制案が提出されたのである。

(七) 明治四十三年一月二十六日の市會に於て東京市制調査及び實行に關する委員設置の建議が可決された。これに基き同年第二十六議會に市制案が提出されることとなつたのである。

(八) 明治四十四年三月八日の市會に於て東京市に關する法律案に就き貴衆兩院に請願書提出及び實行委員設置の建議を可決した。この結果同年の第四十四議會に東京市及び大阪市に關する法律案が提出されたのである。

(九) 大正七年六月十八日の市會に於て市政計畫調査委員設置の建議が可決された。仍つて委員は翌年二月二十八日の市會にその起草に係る東京市特別市制に關する建議及び請願書を報告し、市會はこれを可決した。この結果大正八年第四十一議會に東京市に關する法律案が提出されたのである。

前記市政計畫調査委員會は第二次實行運動として從來に比し一層徹底的に目的に向つて邁進するには少くとも市會の意志を完全に體現したる法律の案文を提げてこれが實行を期する要ありとし、銳意調査研究の結果全文百九十二條より成る案文を脱稿しこれを市會に報告した。市會は大正八年十月二十九

日の會議に於て委員會成案通りこれを可決した。この案は同年中に議會に提出されるやう努力されたが偶、第四十二議會が解散されたため提案を見ずに了つた。

(一〇) 大正九年六月臨時帝國議會が開會せらるゝに先だち同年五月二十七日開會の市會は東京市特別市制實行委員設置の建議を可決した。これに基き委員は府市關係貴衆兩院議員の諒解を求め、今次は各區とも聯絡をとり大いに氣勢を揚ぐると共に市民の輿論を喚起して目的の達成に努力した。この結果大正九年七月第四十三議會に東京市特別市制に關する建議案が提出されたのである。

この後も市會は、二十年來その案を提出しなかつた政府が積極的に都制案の起稿に着手しその官治主義的成案を提示するや、これ東京市の自治を破壊するものなりとして極力これに反對し、その對策に腐心し來りつゝある。

東京、大阪、京都、横濱、神戸、名古屋の六大都市が特別市制に關する建議案を屢、議會に提出してゐることは既に記したが特別市制の要求は大阪市が最も熱心である。

東京市に於てはいはゆる東京都制が懸案であるためこれが實現を要望し、單に二重監督を脱するに止まる大阪市等の主張する特別市制に對しては寧ろ冷淡であつた。大阪市、横濱市、名古屋市は近年隣接町村を編入して市の發達に順應し市域を擴張した。従つて制度の上にも十分なる活動力を享有せんがために特別市制の要望に就ては切なるものがある。然し特別市制は東京市を除外し他の五大都市に於て先んじて實現を見るといふことは殆んど不可能のことである。仍つて特別市制は先づ東京都制が實現されるか、然らざれば東京市がそれに加入するかでなければ實現は困難である。大阪市等は頻りに東京市の加入を希望した。最近東京市に於ても都制問題が行惱みの状態で到底近く實現されさうにないに鑑み五大都市と同一の特別市制を以て甘んじ市區域の擴張に就ては隣接町村編入の方法に據らんとする氣運が動いてゐるやうである。昭和二年十月東京に開催された六大都市の市長會議及び市會議長會議は共同して左の要旨の建議案を議決し、これを内閣總理大臣及び内務大臣に提出した。

東京、京都、大阪、横濱、神戸及び名古屋の六大都市に付ては速に特別市制を制定實

施せられ行政上及び財政上府縣の外に獨立せしめられん事を望む。昭和二年

十月二十六日

六大都市の市長及び市會議長等は、この建議に依つて特別市制の實施速進に關し陳情を爲すと同時に、特別市制の制定に當つては（一）市を二重監督より脱せしむること（二）市を財政的に獨立せしむること、即ち特別市制を實施すべき六大都市の市民は、府縣税を負担せざることを骨子とすべきことを希望した。これに對し内務省は（一）市を二重監督より脱せしめ、内務大臣の直接監督とすることに就ては異存はないが（二）市を財政的に獨立せしむることは、市を除いた郡部のみでは現時の財政上到底之に堪ふことが出來ない、又堪え得るとしても他の市町村の負擔が極端に過重に陥るの弊を誘致するから、これが實現は殆んど不可能であるといふ意嚮だと傳へられてゐる。政府が果して來るべき第五十四議會に特別市制案を提出するや否やは全く未定である。然し若し特別市制が制定實施され東京市も他の五大都市と同様に、この市制に依つて律せらるゝことゝなれば、それはいはゆる都制實現への一過程ではなくして在來の懸案たる都制を棄て、別個

の制度が樹てられたものと見なければならぬ。東京都制問題と同時にこの特別市制の成行は注目を要する。

尙民間に於ても、東京都制の問題に就き調査研究してその意見を發表してゐる團體又は特志家がよりよりあるようである。東京市政調査會もこの問題が全國的重要さを有することを認め、設立後第一着手の事業として東京市特別制度に關する調査研究を重ね、大正十一年末に成案を得、參考資料と共に帝都の制度に關する意見を關係當局に向つて申言してゐる。但しこの成案を得たる大正十一年と今日とに於ては、社會事情に格段の相異がある。第一に東京市は大正十二年九月一日の大震火災を経験してゐる。一方國家的には普選法が實施され、市制亦この趣旨に基き改正されてゐる。仍つて東京市政調査會も、大正十一年の帝都の制度に關する意見を以つて、今日の意見として甘んぜず、その大綱に於ては勿論些の異動なきも展進せる現在社會の實相に一層適切なる制度を得んがために努力しつゝある。

東京都制案の沿革を考へる場合に、大正十年三月第四十四議會に政府に依つて

突如として提出された區制案は見落すことの出来ない重要事である。これは區に市と殆んど同一の自治權を認めたものである。同案は衆議院に於ては僅かの修正を加へられて可決されたが、貴族院に於て審議中に會期盡き未議了に了つてしまつた。その後この案は一度も明るみに出ず、杳としてその消息を絶つた。然しこの案がこの後區民の區自治觀念に強き刺戟を與へ政府案の都制案にも相當影響を與へてゐることは見逃すことが出来ない。東京市特別市制案實行委員會はこの案の出現を以つて「特別市制に向つて一步を進めたるものと謂ふべく、洵に快心の至りに堪へざるなり」といつてゐるが、自治體としての市又は都の發達を期する上から見て果して快心の至りに堪へずといへようか。

以上が大體今日までの東京市特別制度に關する諸案の沿革である。

第三章 諸案の内容

東京都制に關する案は沿革に於て掲げたやうに種々ある。こゝにはその中代表的であると思はれるものに就き内容を検討する。過去の諸案に於ては選被兩

資格の條件が内容のかなり重要な部分であつた。しかし普選の實現された今日はこの問題は解決されてしまつた。従つてこゝには内容中將來生るべき都制に於て重要なりと考へられる項目に就てのみしるす。

第一節 區域

都の區域を何の範圍とするか、都の區域を府の區域とせざる限り府の區域より都の區域を除きたる部分を如何に處置するかは當初より今日に至るまで問題であり、都制案が二十年の久しきに亘つて解決を見ない原因の一は實にこゝにある。

一 明治二十九年第九議會政府提出東京都制案

- 一 從來の東京市の區域を以て都の區域とする。
- 二 東京府を廢し武藏縣を置き、從來の東京府の區域中の東京都の區域を除きその他を以て武藏縣の區域とする。

この法案は後にも前にも政府が議會に提出した都制案の唯一のものである。これに依れば都の區域は從來の市の區域である。然るに大正十五年第五十二議

會に政府が提案せんとした都制案の都の區域は府の區域である。時の距りがあるとはいへ、彼此相較べてその差の大なるに駭かざるを得ない。

二 明治三十四年第十五議會貴族院議員提出東京都制案

- 一 從來の東京市の區域は府縣郡市町村外としてこれを都の區域とする。
- 二 郡部の區域を以て千代田縣を置く。

貴族院案の都の區域は前記政府案と同一で、この後提出された貴族院案に於てもこの點は變更されてゐない。

三 明治三十九年第二十二議會衆議院議員提出東京市制案

- 一 東京府なる行政區劃の下に於て市は從來の區域に依る。

四 大正八年十月二十九日市會議決東京市制案

- 一 市は從來の區域に依る。
- 二 市はこれを府縣の區域外とする。

この二案は何れも東京市會の案であるが、兩者の異動は市が府縣區域の内外孰れなりやの點にある。

五 大正十二年內務省案帝都制案

- 一 東京府の中、東京市及荏原郡、豊多摩郡、北豊島郡、南足立郡並に南葛飾郡に屬する町村の全部を廢し、その區域を以て東京都を置く。
- 二 従前の東京府管下小笠原島及伊豆七島は東京都に屬せしめる。
- 三 従來の東京府の區域の中、八王子市並に西多摩郡、北多摩郡及び南多摩郡の區域は神奈川縣に編入する。
- 四 東京府は廢止する。

これは大體都市計畫區域に準じたもので、一體としての東京市を組成する區域と従來の區劃とを斟酌したものでかなり合理的である。

六 大正十二年四月臨時大都市制度調査會答申東京都制要綱

- 一 都の區域は大體都市計畫區域に依る。
 - 二 東京府は存置せず、東京都を獨立せしめる。
 - 三 東京府の殘部を以て一縣又は一廳を置く。
- 同會案の都の區域は大體都市計畫區域に依ることとしてゐる。この點は大正

十一年末東京市政調査會が當局に向つて申言した意見と全く同一である。

七 大正十三年九月公表內務省案東京都制案

- 一 都は都市計畫區域に依る。

八 大正十五年二月公表內務省案東京都制案骨子

- 一 現在の府をそのままの區域とす。

九 大正十五年十一月公表內務省案東京都制案骨子

- 一 現在の府をそのままの區域とす。
- 大正十五年第五十一議會前に於て、政府案の都の區域は俄然府の區域とするこ
ととなつた。異常の擴張である。この間に内閣の更迭のあつたことも一應注意
して置かなければならない。

十 大正十五年十一月公表市會案東京市制草案

- 一 東京市は従來の區域に依る。
- 二 東京市は府縣の區域外とする。

この市會の案は公表されたる内務省案に反對する對案であつて、全く今日までの市會案を踏襲したものである。政府も東京市會も區域に就いての主張は餘りに極端である、寧ろ兩者互に歩みより大體都市計畫區域を以つて都の區域とし、速かに區域の問題を解決すべきである。殊に内務省には過去に於いて都市計畫區域に依るといふ案もあつたのであるから。

第二節 都會

都會に就いては都會議員の數が常に問題になつてゐる。員數は常に同案の都の區域と對照して觀察する必要がある。都會の職務權限は餘り問題になつてゐない、大體市制と同様列舉主義である。

一 第九議會政府提出都制案

一 員數は都條例を以て定める、但し六十人を超ゆることを得ない。

二 貴族院案都制案

一 前記政府提出案に同じ。

三 第二十二議會東京市制案

一 定員は七十五人とする。

四 大正八年市會議決東京市制案

一 定數は七十五人とする。

二 定數は市條例を以て特に増減することを得る。

五 内務省帝都制案

一 定數は百五十人とする。

二 定數は都條例を以て特に増減することを得る。

六 臨時大都市制度調査會都制案要綱

一 定數は百三十五人とする。

二 將來人口増加に對する措置に就ては當局に考慮を託する。

七 大正十三年九月内務省都制案

一 定數は百三十五人とする。

二 都の人口二百五十萬を超ゆる時は人口五十萬を加ふる毎に議員四人を増

加する。

三 定数は都條例を以て特に増減することを得る。

八 大正十五年二月内務省都制案骨子

一 定員数を百二十五人とする。

九 大正十五年十一月内務省都制案骨子

一 定員数を百二十五人とする。

十 大正十五年十一月市會東京市制案

一 現行市制に依る。

わが國都市行政、殊に大都市行政の能率が擧つてゐるゐないに就ては、市會が大きな責任を負はなければならぬ。それは何んといつてもわが國の市制の立て前が市會中心主義であるから。東京市會がその行動に相當汚點を残し、十分有能に活動して來てゐないことは過去の事實が示してゐる。故にこの點に關しては都制の立案に際し慎重考慮を拂はなければならぬと思ふ。今日迄市會議員の數が多過ぎるために、そこに黨弊が生ずるといふのが輿論の大勢である。この見

方よりすれば定数を激減するのがよいのではなからうか。最近の案は何れも都の區域が廣くなつてゐるとはいへ定數が増加してゐる。人口又は面積に比例しては定數は減じてゐるのかも知れない、然し絶對數が増加してゐるのであるから依然として黨弊の弊は脱し得ないであらうと思ふ。更にこの弊の生ずる根本原因を探究すれば議員の頭數如何にあるのではなくして、寧ろ市會の職務權限の適否如何にあるのである。この意味に於て、都制案が更に徹底して都會の職務權限の按配に意を用ひてゐないのは遺憾である。

第三節 都參事會

都制案は何れも都參事會を置くことにしてゐる。この場合にも都會の場合と同様職務權限よりは寧ろ組織が問題になつてゐる。然し職務權限も組織と同様都制に於て慎重研究しなければならぬ重要問題であると思ふ。各案の都參事會の職務權限は列舉主義で大體市制と同様であるから、次に組織に就いて記す。

一 政府提出都制案

- 一 都長官
- 二 高等官(但し名譽職參事會員の員數を超ゆるを得ない)
- 三 名譽職參事會員六名

二 貴族院案都制案

- 一 都長官
- 二 高等官三名
- 三 名譽職參事會員八名

三 第二十二議會市制案

- 一 市長
- 二 副市長
- 三 市參事員十二名

四 大正八年市會議決市制案

- 一 市長
- 二 副市長

三 名譽職參事會員十二名

四 市參與を置く場合市參與はその擔任事務に限り參事會員として會議に列席し議事に參與する

三、四の兩市制案に於ては都參事會といはず市參事會といつてゐる。第二十二議會提出の市制案に於ては市長、副市長は各一名、大正八年市會議決の市制案に於ては市長は一名、副市長は二名である。

五 內務省帝都制案

- 一 都長
- 二 副都長
- 三 都參與
- 四 名譽職審議會員

帝都制案に於ては都參事會といはず都審議會といつてゐる。都長、副都長は各一人とし、都參與の定數は名譽職審議會員の半數以内とし、都條例を以つて定める。名譽職審議會員の定數は都會議員選舉區の數と同數とする。この選舉區は都の

區とされ都の區は別に定めることになつてゐる。

六 臨時大都市制度調査會都制案要綱

一 現行市制に準ずる

七 大正十三年九月内務省都制案

一 都長

二 助役

三 名譽職參事會員三十人

四 都參與はその擔任事務に限り參事會員として參與する

この都制案に於ては都長及び助役は各一人である、但し助役の定數は都條例を以つて増加することを得る。

八 大正十五年二月内務省骨子

一 現行市制の市參事會に據る

九 大正十五年十一月内務省都制案骨子

一 大體現行市制の市參事會に據る

十 大正十五年十一月市會市制案草案

一 現行市制に依る

第四節 都長その他吏員

大都市の市長を官選とするか公選とするかは地方制度編成の當初からの問題である。明治二十二年法律第十二號の特別市制に於ては、前にも記したやうに府知事即ち市長といふわけで、市長は官選であつた。この制度が廢止されて後東京、京都、大阪の三市にも普通市制が布かれ、今日まで市長が公選であることはいふまでもない。この市長の官選か公選かの問題は、都制案に於て亦最初から論議されてゐる。次に列擧するやうに、政府案及び貴族院案は大體都長官選主義を取つて居る。これに反して衆議院案及び東京市會案は公選主義である。こゝに最もはつきり官治主義と自治主義との色彩が現はれてゐる。政府案又は貴族院案の都制案が、貴族院は通過しても衆議院は通過せず、衆議院案又は市會案の都制案が、衆議院は常に通過しても貴族院を通過しないのは、全くその據つてゐる主義原則が

異つてゐるからである。官選論の根據は東京が帝國の首都であるといふ特別の地位にあること、監督の階級が省かれる結果、都長が府縣知事と同様の権限を持つこと、殊に或程度の警察権を持つこと等にある。公選論者はこれに對し、都長を官選とすることは根本的に都市の自治に反するものであり、且つ警察事務に就ては警視廳が大部分を管掌し、都長に委權せらるゝものはゆる行政警察事務であるから官選の理由とはならないと主張して反對してゐる。自治の擴充を期する都制案に於ては理論上は何うしても都長は公選でなければなるまい。然し實際經驗に徴すれば、官選論にも多少の理由は勿論ある。こゝに理論と實際との確執が看取される。都長以外の吏員に就ても案に依り選任方法及び數が多少異つてゐる。

一 政府提出都制案

- 一 都長官は官吏とする、この外にも都に官吏を置く
- 二 都収入役は都參事會の推薦に依り内務大臣これを選任する

二 貴族院都制案

- 一 都長官は官吏とする、この外にも都に官吏を置く
- 二 都収入役及び區收入役は官吏吏員の中に就き都長官が命ずる

三 第二十二議會市制案

- 一 市長副市長は各一名、夫々名譽職とし、市長は市會の選舉した三名の候補者中から勅任し、副市長は一名の候補者を勅裁する
- 二 出納司は市長選定して市會の承認を受ける

四 大正八年市會議決市制案

- 一 市長は名譽職とし、その選任は舊市制の例に依る
- 二 副市長は二人、有給吏員とし、市長の推選に依り市會がこれを定める
- 三 市條例を以て市參與を置くことを得る、市參與は名譽職とする
- 四 司計一人を置き、その選任は副市長の例に依る

五 内務省帝都制案

- 一 都長及び副都長各一人を置き、有給吏員とする
- 二 都長の選任は舊市制市長の選任の例に依る、副都長は都長の推薦に依り都

會これを定める

- 三 都參與を置き、有給吏員とし、都長の推薦に依り都會これを定める
- 四 出納吏及び副出納吏各一人を置き、出納吏は都參與、副出納吏は區長、區出納吏、委員等を除く吏員中より都長の推薦に依り都會これを定める

六 臨時大都市制度調査會都制案要綱

- 一 都長は官吏とする

七 大正十三年九月内務省都制案

- 一 都長及び助役各一人を置く
- 二 都長は官吏とする
- 三 助役は都長の推薦に依り都會これを定める
- 四 都條例を以つて都參與を置くことを得る

八 大正十五年二月内務省都制案骨子

- 一 都長官一名(親任待遇) 次長一名(勅任官) 局長若干名(勅任官)を置く

九 大正十五年十一月内務省都制案骨子

- 一 都長官は官選親任待遇とし、その下に次長一人、局長七人を置く

十 大正十五年十一月市會市制案草案

- 一 現行市制に依る

都が警察事務の一部を掌理すべきことを定めてゐるのは左の諸案である。

一 大正八年市會議決市制案

- 一 市は勅令の定むる所に依り其の市内に於ける衛生、交通、消防に關する警察事務を處理す (第一條)

二 臨時大都市制度調査會都制案要綱

- 一 警察權の一部を都長に與ふること (附帶決議)

三 大正十三年九月内務省都制案

- 一 都長に道路、交通、衛生事項に關する警察權を與へる

四 大正十五年十一月内務省都制案骨子

- 一 都長官に警察權の一部(交通、消防、衛生)を賦與する
- 警察權の問題は都長選任方法と密接の關係がある。最近の東京市會の東京市

制案草案は都長官選の口實を與へないために警察權をとる希望を放棄したといつてゐる。

第五節 都の財務

都制諸案に於ける都の財務の扱ひ方も注意する必要がある。左に大體を觀察する。

- 一 政府提出都制案
- 一 大體舊々市制と大差ない
- 二 貴族院都制案
- 一 大體舊々市制と大差ない
- 三 第二十二議會市制案
- 一 舊市制に同じ
- 四 大正八年市會議決市制案
- 一 大體舊市制に同じ

- 二 市税の賦課に關しては府縣税に關する規定を準用する
- 三 市の企業に關しては勅令を以てこれを定めることを得る

五 内務省帝都制案

- 一 大體舊市制に同じ
- 二 都税及びその賦課徴收に就ては帝都制その他法律勅令に別段の規定あるものを除く外府縣税の例に依る

六 臨時大都市制度調査會都制案要綱

- 一 市街地と然らざる地域との經濟を分別せざること
- 二 不均一賦課、一部賦課及受益者負擔を認むること

七 大正十三年九月内務省都制案

- 一 大體舊市制に同じ

八 大正十五年二月内務省都制案骨子

- 一 都の財務は府縣制に準ずる
- 二 區の財務は大體市制に準じ一定の起債權並に課税權を認むる

三 三多摩は實質的に三部制とする

九 大正十五年十一月内務省都制案骨子

一 都の財務は府縣制に準ずる

二 區の財務は現行市制に準じ一定の課税權、起債權を認め三多摩は三部制とする

三 現在の府の財産その他の整理に就ては一定の猶豫期間を置く

十 大正十五年十一月市會市制案草案

一 市制中市税の賦課に關する規定の外府縣制の規定を準用する

二 従來府に於いて賦課する賦金の徴收に就いては市税に準じ市に於てこれを賦課しその支辨は従前の規定に依る

第六節 都の監督

東京市に特別の制度を與へんとする主要なる目的の一は、二重監督の弊を脱せしむるにある。従つてすべての案が、都の監督を内務大臣の直接監督とすること

に於ては一致してゐる。沿革の部分にも記したやうに二重監督を脱することのみを目的とした法律案又は建議案が屢、議會に提出されてゐる位である。内務大臣の直接監督の問題に就ては最早議論の餘地がない。

一 政府提出都制案

一 都行政は内務大臣これを監督する (第百十五條)

二 貴族院都制案

一 都行政は内務大臣これを監督する (第百三十二條)

三 第二十二議會市制案

一 市行政は内務大臣これを監督する (第百四十四條)

四 大正八年市會議決市制案

一 市は内務大臣これを監督する (第百四十條)

五 内務省帝都制案

一 都は内務大臣これを監督する (第百三十八條)

六 臨時大都市制度調査會都制案要綱

- 一 直接内務大臣に於て監督すること
- 七 大正十三年九月内務省都制案
- 一 都は内務大臣これを監督する
- 八 大正十九年二月内務省都制案骨子
- 一 都は内務大臣の直接監督とする
- 九 大正十五年十一月内務省都制案骨子
- 一 都は内務大臣の直接監督とする
- 十 大正十五年十一月市會市制案草案
- 一 市は内務大臣これを監督する

第七節 都の區

東京市の區は他都市の區とはその沿革及び性質を異にしてゐる。市制に於ても法人とされ、事實上不完全ではあるが自治體を構成してゐる。都制案に於て都の區に就き、より完全なる自治體とすべきか現在程度の不完全な自治體とすべき

か或は全然自治權を奪ふべきかはかなり慎重考究を要する問題であつた。現在に於ても亦問題である。理論としては全一なる自治體たる都の中に更に自治體を分割することは都の解體である。一有機體としての都の發達を阻害するものである。故に行政事務處辨の便宜のために分割するのであれば格別各區に十分の自治權を認むることは頗る不合理である。しかし實際には區は沿革的に相當自治體の性質を有し、又實務措辨の便宜上も或程度の自治權は認めなければならぬ。こゝにも亦理論と實際との衝突がある。左に諸案の區の取扱ひの大體を記す。

一 政府提出都制案

一 大體舊々市制に同じ

二 貴族院案都制案

一 區會を置く（第二百二十八條）

二 その他大體舊々市制に同じ

三 第二十二議會市制案

一 區は從來の區域に依り自治團體とする

四 大正八年市會議決市制案

一 區を法人とし、舊市制の例よりも多少區の自治權を擴張す

二 區規則を設けることを得る

五 内務省帝都制案

一 區を法人とし自治權を擴張する

二 區條例及び區規則を設けることを得る

三 區税を賦課することを得る

四 區債を起すことを得る

六 臨時大都市制度調査會都制案要綱

一 區の區域

(一) 現在の東京市の區の分合を行ふこと

(二) 郊外町村はこれを分合の上、區を置くこと

二 區の事務

(一) 區の自治權はこれを擴張すること

(二) 區の能力は法令に列擧しその他は都條例を以て定むること

三 區長の選任

(一) 區會選舉推薦、内務大臣認可すること

四 區の議決機關の組織

(一) 都會議員と區會議員との兼職を禁ずること

(二) 選舉資格として都税又は區税を要件とすること

(三) 選舉區を設け得るの途を開くこと

(四) 區の參事會はこれを設置せず

五 區の議決機關と區長との關係

(一) 議決機關の權限はこれを概括例示すること

六 區の財政

(一) 區税を認むること

(二) 區税としては直接都税附加税(國税附加税を除く)及び特別税を認むること

と

(三) 起債権を認むること

(四) 都は資力薄弱なる區に對し財政上援助を爲すこと

七 大正十三年九月内務省都制案

一 區は都市計畫法に依り區劃されたる區に依る

二 區は區税として直接都税の附加税を賦課徴收することを得る

八 大正十五年二月内務省都制案骨子

一 區長は公選とする

二 區長の任期は四年とする

三 區の區域は勅令にゆづる

四 區の財務は大體市制に準じ一定の起債権課税権を認める

五 三多摩は三部制とする

九 大正十五年十一月内務省都制案骨子

一 區長を公選とし任期を四年とする

二 區の區域は勅令を以て指定する

三 區の財務は現行市制に準じ一定の課税権起債権を認める

四 三多摩は三部制とする

十 大正十五年十一月市會市制案草案

一 現行市制に依る

以上區に就いて諸案が特色ある扱ひ方をしてゐる點のみを概略列記した。この外の點は大體夫々當時の市制に於ける區の規定に準じてゐる。區に極端に自治權を與へんとしたのは沿革に記した區制案であつた。何の案も強弱の差はあれ、皆或程度の區の自治を認めてゐる。これは沿革上止むを得ざるに出づるものであらう。區に就いては更に積極的に強い自治を認むべしと主張する論もかなり有力のやうである。區の自治に關する問題も亦都制案中に於ける、極めて重要にしてしかも解決の困難なる問題である。最近の政府案の如く區長を公選とすることは慎重なる研究を要する。都長を官選とする代償として區長を公選とするなど、輕々しく取扱ふことは許されない。將來都の統制に重大なる關係を有

するから。

第四章 諸意見

上に述べ來つたように東京都制に關しては諸種の案があり、各案が夫々内容を異にしてゐる。是を以て觀ても東京都制を如何に處理すべきかに就ては幾多の意見の存することが知られる。各案の根柢にはそれを理由附ける意見がある筈であり、又あつた筈である。世間識者の間にも勿論多くの意見がある。こゝには都制に關し最も議論の存する區域、都長、警察事務、區等の問題に就き關係當局の意見その他代表的と思はるゝ意見を掲げる。

第一節 政府の意見

政府は明治二十九年第九議會に都制案を提出して以後は一度も進んで案を提出したことはない。従つて最近まで政府の經つた意見は知ることが出來なかつたし、又無かつたようである。唯この間に於て貴族院提出の案の主旨に賛成し、衆

議院提出の案に反對してゐる點より推して大體政府の所見が窺はれるだけである。尤も内閣の更迭と共に政府の所見も自ら異るところある筈であるが、東京に對し特別の制度を布くこと即ち都制の必要に就ては常に所見が一致してゐた様である。が、具體的にその意見を發表する程度には達しなかつた。明白地に言へば如何なる特別制度を布くべきかに就て確乎たる意見が無かつたのである。そこで大正十二年に至り當時の加藤(友三郎)内閣は大都市の制度、殊に東京都制に關する政府の意見を確定し大都市の根本法制を樹立するため、臨時大都市制度調査會を設立してその意見を徵することゝした。そして第一着手に東京都制の問題を同調査會に諮問した。調査會第一回總會に於て時の内務大臣たる水野會長は左の如き訓示的挨拶を行つてゐる。

我國の地方制度は明治二十二年市には市制、町村には町村制を施行し今日に至つた。但し東京、大阪、京都に對しては當時特別の制度を設けたのであるが、知事が市長を兼ねることになつてゐた爲め、自治の精神に反すといふ議論が多かつたので、三十一年特別都市の制度を廢し三都にも亦一般市と同じく市制を施

行した。然し三都中でも東京市に就ては別に制度を設くるの必要ありと認め、政府は明治二十九年東京都制案を議會に提出したが議論が沸騰したので遂に之を撤回した。一方議會でも都制問題に關する議論があり、貴族院は都制案、衆議院は市制案を提出したけれども兩院を通過したものはなかつた。爾來政府に於ては本制度に關し調査研究を怠らなかつたのであるが、適當と信ずべき成案を得てゐない。特別の制度を設くるとせば如何なる點を特別とすべきかに就て確乎たる意見が無かつたのである。東京市に特別市制を施行する場合都長を官選とすべしとの論あり、又二重監督を廢して内務大臣の直接監督の制度とすべしといふ論あり、是等を如何にするかは二個の重要な論點であるが、更に東京市は府と對立せしむべしといふもの、東京市中の區に對して特別の制度を設くべしといふものあり、議論多岐にして各々利害關係が異なるので一致を見なかつたのである。特別市制を施行する場合、郡部を如何に處理するかの問題が起る。郡部が府から分離することになると、市と郡部民の實際生活に重大なる關係があるからこの點慎重に考慮を要する。又從來特別市制に就て都の區

域を如何にするかの問題は餘り考慮されてゐなかつたが、都市計畫に關聯して隣接の町村を市に編入するか否か、問題となつて來た。蓋し十分考究を要する問題と信ずる。第四十六議會(大正十一年十二月—十二年三月)に於て特別市制案の提出を求めたものがあつたけれども、自分は特別市制の内容に就て十分考慮を要すと考へ提案しなかつたのである。要するに特別市制の問題は種々研究すべきものがある。殊に東京市の制度は地方制度全體に重大なる關係があるから一度制定した制度を直ちに變更することのないやうにしたい。又特別市制を施行した場合、市民と隣接町村並に郡部の幸福増進を期し、市と郡部とはよく理解して共存共榮の實を擧ぐべき案を樹てなければならぬ。就ては政府の意見のみならず、汎く學識經驗ある士の意見を必要と認め、本調査會を設置した次第である。故に個々の點のみでなく大局から調査審議を進められたい。

この演説に依つて大體これまでの都制に對する政府の意見乃至態度の概要が知られる。臨時大都市制度調査會が特別委員を設けて調査研究の結果得た案の

要綱は前節に掲げた通りである。これよりさき第四十六議會には政友會も憲政會も何れも都制に關する法律案を提案し、内務省地方局亦その私案を有してゐた。地方局案に對しては同省參事官會議が重要點たる都の區域、都の區等に就て全く正反對の意見を有し、その他部分的の問題に就ても可成り意見の相違があるため、結局完全なる内務省案が得られずになつたのである。而して問題の焦點は（一）都の區域（二）殘部の處分（三）都の事務範圍（四）都會の權限を列舉主義とするか概括主義とするか（五）都長を官選とするか公選とするか（六）區長の任免（七）都長の權限（八）區長の權限（九）都の監督（十）都の區を從前の市の區通りとするか又は改廢するか等の諸點にあつた。今これ等の點に就き、地方局私案、政友會案、憲政會案を比較すれば大要左の如き差異があつた。

（一）都の區域

- 地方局案 現在の東京市の區域とすること
 - 政友會案 隣接八十二ヶ町村を併合すること
 - 憲政會案 大區域とし東京府全部を以て都とすること
- （二）府の殘部處分

東京市政調査會

（三）都の事務

- 地方局案 都の殘部は獨立縣を設け之を武藏縣とすること
 - 政友會案 東京府を廢して八王子並に三多摩郡を隣縣たる神奈川縣に編入すること
 - 憲政會案 東京府を廢すること
- （四）都會の權限

- 地方局案 概括主義とすること
- 政友會案 列舉主義とすること
- 憲政會案 同上

（五）都長

- 地方局案 都長は有給とし公選とすること
- 政友會案 都長は有給又は名譽職として公選すること
- 憲政會案 同上

（六）區長

- 地方局案 區長は都有給吏員とし都長之を任免すること
- 政友會案 同上

憲政會案 區長は區會之を公選し都長の認可を得たる自治區の區長を以て之に充つること
 (七) 都長の權限

地方局案 市の事務及國府縣事務を掌ること

政友會案 同上

憲政會案 同上

(八) 區長の權限

地方局案 區長は區に屬する都及び區の事務を掌ること

政友會案 同上

憲政會案 區長は都の事務を掌ること

(九) 監督

地方局案 内務大臣之を監督すること

政友會案 同上

憲政會案 同上

(十) 都の區

地方局案 従前の區の區域に依ること

政友會案 都の區の區域は別に定むること

憲政會案 同上

即ち最も重要なる都の區域に就ては、地方局は財政交通その他の點より現在の

市の區域が最も適當であるとの見解からこれ以上に擴張せざる方針を持し、政友會は尠くとも特別市制を布いて自治の發達を圖らんとするに於ては、接續町村の一部を編入するを至當とし、同時に地方局が殘部を以て獨立縣を設置せんとするに反して財政の實際を顧慮し、これを神奈縣に編入せんとするの意見を持してゐた。憲政會はこれに反し、尠大なる府市全域を以て都の區域と爲さんとする論を持してゐた。臨時大都市制度調査會の都制要綱はこれ等の諸案の意見を參酌して作成されたものである。

大正十三年四月清浦内閣當時に、臨時大都市制度調査會は前述の東京都制要綱の答申を行つた。同年六月には内閣が更迭して加藤高明氏を首班とする憲政會内閣が成立した。憲政會内閣は直ちに臨時大都市制度調査會の答申を基礎として東京都制の成案に着手し、同年九月には非公式に全文六章百八十八條より成る東京都制案を發表した。この内容は前節に大正十三年九月内務省都制案に示す通りである。同案の作成に當つても都の區域に關し現在の東京市の區域(三一平方哩)を擴張することには異論がなかつたが、何の程度に擴張するか、即ち

(一) 隣接町村を加へたるもの (五二平方哩)
 (二) 近郊町村を加へたるもの (八二平方哩)
 (三) 都市計畫區域に據るもの (二一六平方哩)
 (四) 東京府をその儘都とするもの (八二四平方哩)

の何れに據るかに就き議論が岐れた。が結局臨時大都市制度調査會の答申通り都市計畫區域に據ることに決定された。又都長の選任方法に關しても官選とすべきか公選とすべきかに就て政府部内に議論が岐れたが、同調査會通り官選に決定された。然し終にこの案は同年の第五十議會には提案を見なかつた。

その後東京都制の實現に就き東京市方面の運動盛となり輿論も亦しきりにこれを要望するに至つた。元來都制案中最も困難な點は都の區域にあつた。都の區域に就ては既に述べた通り政友會と憲政會と意見を異にしてゐた。而して大正十四年春政友會より入閣してゐた關係が税制整理に關して意見衝突し、護憲三派内閣といはれてゐた加藤内閣から連袂脱退した。そこで憲政會の主張を承けて東京府全體を區域とする都制に就き研究を進むることゝなつた。憲政會が所

謂三多摩郡を包含し、東京府の區域を以て都の區域とせねばならぬと主張してゐる理由は次の諸點である。

(一) 水道關係 今日東京市の水道はその源を三多摩に發してゐる。以前三多摩は神奈川縣の一部であつたが、東京市に上水を供給する爲め東京府に編入した。水道完成の後に於て東京都よりこれを除外せねばならぬ理由はな

(二) 帝都の廣袤 大都市計畫を爲す以上は少くとも外國の都市に比較し遜色なきものとせねばならぬ。それには三多摩を包含するとも決して廣さに失することはない。今日より三十年後の帝都の人口増加に鑑みこれを包擁しておく必要がある。

(三) 家屋の構造 日本家屋は平面的でこれを西洋の立體的なものに比すれば同一の人口を收容するとしても非常に大なる面積を要する。この點からしても大東京たるものは相當の廣さを要する。

(四) 人口の密度 人口の密度の關係からいつても大都市たる以上は相當の

注意をこれに拂はねばならぬ。三多摩を包含してはじめて安んじて生活し得る地域を得るに過ぎない。

(五) 保健衛生 近來盛に唱導さるゝ保健衛生は大都市建設上最も考慮を要するところである。即ち都市計畫に於て商業、工業、住宅等各種の地域を設けたのもこれが爲めであつて、市民の保健衛生の立場からするも大東京の地域は相當に廣からねばならぬ。三多摩を包含してはじめて大ロンドンの地域とほゞ同じ位で決して廣さに失するものではない。

大正十五年一月加藤首相死去に由る内閣總辭職に次ぎ組織された内閣も若槻禮次郎氏を首班とする憲政會單獨内閣であつた。政府は第五十一議會(大正十四年十二月——十五年三月)には東京都制案を提案すると言明し、同年二月には都制案骨子を發表した。その内容は前節に大正十五年内務省都制案骨子に掲げた通りである。即ち都の區域その他の點に就き臨時大都市制度調査會の答申に基く案を覆して、憲政會年來の主張を採用してゐることは注意せねばならない。第十一議會にも都制案は遂に提案されなかつた。そして大正十五年秋第五十二議

會を前に控へて再び都制が問題となり、政府は時の内務大臣濱口雄幸氏を中心として案を練り、同年十一月その要綱を發表した。その内容は前節に大正十五年十一月内務省都制案骨子として掲げてゐる通りである。都の區域を府の區域とするといふ意見は、憲政會内閣に至つて初めて生じた意見である。而してこの意見は三多摩を除く輿論一般の反對ありしにも拘はらず強く主張された。

昭和二年五月政友會内閣は大正十三年六月以來の憲政會内閣に代つて政權を獲得した。政友會内閣は其重要政策中に年來の主張たる地租委譲と共に行政制度の改正を擧げてゐる。而して行政制度は屢、改廢を経てゐるが依然舊態を脱せず社會の實狀に副はぬものが多く、制度の多くは中央より事毎に指導監督を要した時代に制定されたもので、行政事務は複雑繁多を極め能率の増進を妨げてゐる。従つて凡百の制度に一大斧鉞を加へ、特に中央集權の弊を打破して地方自治權の確立を圖ることの現下の急務であるといふ理由の下に、これが具體的方法を決定するため、行政制度審議會が設置された。行政制度審議會の第一回總會は六月十八日に開かれ、審議方針として行政系統各般の調査に先ち最初調査に着手する

問題を地方分権に關する事項とすることに決定された。即ち政府は本審議會に於ける地方分権と、税制調査會に於て審議中の地租委譲と相俟つて地方自治の確立を期してゐる。斯の如き旗飾の下に立つ審議會としては近く特別都市制度、殊に東京都制の問題に手を染めざる可からざるは當然の責任であらう。地方分権を強調する政友會内閣が如何なる内容の都制案を樹つるかは蓋し注目し得る。

第二節 東京市の意見

東京市會及び市理事者が都制に就て屢、その案を議會に提出してゐることは沿革の節に述べた通りである。東京市の意見はその案の内容に依り知らるゝ如く、常に現在の市中心主義であり自治中心主義である。従つて(一)區域に就ては現在の市の區域に依ることとし(二)都長は公選とし(三)二重監督の制を廢し(四)都長の権限を擴張し、交通衛生、建築等の警察權を附與すべきことを主張してゐる。東京市が自治體としての現在市中心主義に據るといふことは蓋し理の當然である。但し三十年來懸案の東京都制問題が未だに解決しない理由は一に東京市の

意見と政府の意見との間に非常な披きあることに存してゐる。大正十三年四月内務省の臨時大都市制度調査會の特別委員會が要綱を決議した際、時の東京市長永田秀次郎氏は同特別委員の一人であつたが、委員會の都長官選に反對し、これは我國自治制度の歴史に逆行するものであるとして大要左の如き意見を述べてゐる。

- (一) 都の區域 特別委員會の都制に關する決議中先づ最も論議を盡された事項は都の區域に關する問題である。それは要するに都の區域は(一)現在の市域を以て區域とするか(二)隣接町村を包含したものとするか(三)都市計畫區域とするか(四)府全對を包含したものとするかといふ四つの點にあつたが私は特別委員會決議の如く、都の區域は都市計畫區域とするのが理論上實際上最も適當なりと考へる。(この點永田氏個人としては區域を現在の市の區域とする東京市會の意見とは反對のようである。)

- (二) 都長の選任 次に問題となつたのは都長の選任で、これは官選と決したのであるが、この官選論も最後の委員會で僅に一票の多數で通過したものである。都長の選任方法を官選とするか、民選とするかに就て種々の議論があ

つた。然し私は官選には絶対反対を主張した。その理由は都長官選といふが如きはわが國現在の自治制度の歴史に逆行するものである。即ち今日既に民選となつてゐるにも拘はらずこれを官選とするのは明かに時代逆行である。又我々市民の自治のシンボルとなるべきものは都長である。その都長を官選とするのは正に畫龍點睛でなくして沒睛である。そも／＼市民の自尊心を傷くるものといふべきである。更に我國の如く内閣の更迭が頻繁に行はれるところへ都長官選では内閣の更迭毎に都長が代ることになる。而して官選都長は一種の政務官とひとしく市民の理解なくして推薦され市民の理解なくしてやめるといふことになり甚しき弊害が生ずる。尤も民選にも弊害がないではないが。例へばタマニホルの如きものができて、政黨の手先に利用さるゝといふが如き弊害が無いでもない。然し乍ら市民の意志でなくして官僚の一顰一笑に依つて都長が更迭さるゝ如きは誠に面白くない。都長は民選としその進退は須らく自己の責任感の上から處決してゆべきものである。これが自治制度の根本義に適ふものであると信ずる。民

選でも弊害があるといふために不可といふのは、議會政治にも弊害があるからこれをやめよといふ筆法と同一である。都長官選の如きは自治制度の發達を害するの甚しきものである。

(三) 區の制度 區の制度が問題である。委員會の結果は區長を公選とし區に起債權を認め、事業を起すことを認めてゐる。この點は非常に重大なる事項であつて、これが運用如何に依つては大なる惡結果を來さないとも限らない。即ち從來の一東京市といふことから離れて東京市なるものが幾多の各區の聯邦組織となつて、完全なる自治體として活動を爲すに困難を來すことなきやといふことを憂ふるのである。又各區に貧富の懸隔差等あるがために市の中心にある有力なる各區は非常な便益を得るに反して、場末の各區は非常な不利益を來すにあらざるやを怖るゝのである。例へば小學校經營の實例によるも、日本橋區、麴町區の如きは震災前學齡兒童が殆んど増加しないに反して、本所區、深川區の如き年々一區千人乃至二千人も増加するといふ狀況で、富める區に兒童が少くなり、貧しい區に兒童が多くなる結果、貧しい區は

益、困難に陥るといふわけである。これを救済する方法を講ずるがために今日は建築費の全額補助、教員給の統一をなしてゐる次第である。假りに或區が瓦斯の區營をやるとする、その利益に依つてその區は益、收入を増すことになる。かうなるといはゆる區々まち／＼となつて、一大都市としての圓滿なる健全な發達を遂げ得らるゝかといふことが頗る心痛に堪へない。この際單に區の獨立といふが如き虚名に捉はるゝことなく、實際に適切なる考をし、てもらひたいと思ふ。委員の一人として強ひてこの事に反對する考はないが、その運用に就て多大の憂慮を持つものである。

この意見は永田氏個人の意見のようでもあるが、同氏は東京市長として臨時大都市制度調査會の委員であつたのであるから、一面東京市の意見を代表するものとも思はれる。

その後市長となつた中村是公民は、臨時大都市制度調査會の決定した都制案が内務大臣の手許に於て行惱み、第五十議會に提案されさうもなき形勢を看取し、市部選出代議士、市會の特別市制速進實行委員及び各區實行委員を糾合し都制の促

進を協議した。都制案が行惱んでゐるのは都長官選に東京市側が反對の意嚮であるのと區域問題に就て三多摩がその除外に猛烈に反對してゐるとに由つてゐた。そこで東京市側はこの際都長官選に就て兎や角いはぬといふ讓歩をした。而して残るは唯三多摩反對の問題のみであつたが、これとて東京都と分離して獨立縣となつた場合に於ける財政上の不安を緩和する方法さへ講じ得らるれば強いて反對するものでないといふことが傳へられたので、市は種々これが對策を協議し、都制實現の運動を行つた。が、都制案は既述の通り同議會に提案されなかつた。又たとひ提案されたとしても都制に對し餘り熱のない議會であつたのでその通過の程は危まれてゐた、又一方には當時の政情より推し第五十一議會が平穩に終了するであらうとは考へられず、且つ區域に就き三多摩との折衝に可成り困難なるものがあつたため、この際は寧ろ隣接町村の編入を斷行して先づ區域の問題を解決し、然る後都制を實施する方がよいではないかといふ議論が起つて來た。勿論都の區域に就ては現在の市の區域で十分であるといふ説もあつたが、最近に於ける隣接町村の發達は著しきものあり、澁谷町の如きは人口十三萬餘に達し、こ

の點では優に中都市を形成し得る程であるが、翻つて隣接町村の一般施設を見れば上下水、道路其他の點に於て各町村勝手に施設を爲し、連絡上非常の不便を生じてゐる有様であるので、これ等町村を市に編入し統一した行政機關の下に統制ある現代都市施設を爲すことは極めて合理的であり、有利であるため、隣接町村も亦編入を希望した。當時編入を豫定された町村名及び人口面積は左の通りである。

町村名	面積 (方里)	世帯數	人口數
品川町	〇・一九四	一、七七四	五三、〇九六
大森町	〇・二四七	六、八二八	三二、〇一四
大井町	〇・二五九	一三、二四〇	五八、六一九
大崎町	〇・二〇六	一〇、七四四	四八、四七六
入新井町	〇・一七五	七、九六七	三六、五八五
目黒町	〇・四六五	一〇、〇一三	四五、二六八
淀橋町	〇・一九三	一一、八九五	五二、二一五
中野町	〇・四二三	一三、四五二	六〇、九六二
千駄ヶ谷町	〇・一五九	八、五七一	三九、九九七
澁谷町	〇・三九二	二一、一五九	九九、〇二二
大塚町	〇・一三四	七、〇四三	三二、六四四
戸塚町	〇・一一六	六、二三八	二九、二九五

町村名	面積 (方里)	世帯數	人口數
落合町	〇・二〇九	四、四〇八	二〇、三四五
代々木町	〇・四三七	一一、四二六	五一、七五五
板橋町	〇・三四一	七、〇二七	三〇、八九一
南千住町	〇・一七八	一一、九三一	五四、七五五
南大塚町	〇・四九五	五、四五二	二四、五二五
岩淵町	〇・一三一	九、一七九	四〇、一四八
集島町	〇・四〇八	一四、六二六	六〇、〇八六
王子町	〇・三三七	一九、二〇三	八二、二五二
瀧川町	〇・一三三	一三、七四七	五六、九二八
日暮里町	〇・一六七	一〇、三二八	四五、一四七
高尾町	〇・一七二	一四、八八九	五九、二五二
三軒烏町	〇・二一一	一一、一〇〇	四七、四九三
尾久町	〇・三一	二二、一九七	九八、九五〇
西長崎町	〇・二五一	三、二六九	一三、八三〇
千住町	〇・三七〇	一一、三九一	五二、一〇一
大塚町	〇・一六七	一一、三二九	五七、三二一
大島町	〇・一四七	八、二二一	三五、四二〇
吾妻町	〇・二五五	一三、六三八	五九、九二一
小島町	〇・二七六	五、九二二	二四、一三五
寺島町	〇・一三五	九、六四〇	三九、二五一
砂町	〇・三一五	四、四四九	二一、二九〇
砂町	〇・三四六	四、八〇六	二〇、三四六

然もこの隣接町村編入は實現されずして、問題として將來に残された。

その後政府は現在の東京府をその儘都の區域として都長官を官選にするといふ都制案の骨子を公表したので、市會の都制實行委員會はこれに絶對反對し、都長官選の口實を與へないために交通、衛生、消防、建築等に關する警察權を放棄し、區域を現在の市區域通りとし、單に二重監督を脱する案を作成した。この案の内容は大正十五年十一月東京市會市制案草案として既に掲げた通りである。この案は全く内務省案の對案であつた。この市制案も亦第五十二議會に提案されずには了つた。最近内閣更迭し、政友會内閣が重要政綱の一として從來の中央集權の弊を打破し、地方分權を主眼とする地方行政制度の根本的改正を掲げた爲め、勢ひ市會に於ては又都制案が問題となつて來た。西久保市長は都制に關して左の如き意見を表明した。

- 一 都長の官選は反對である
- 二 都の區域に三多摩地方を容れることは反對である
- 三 都の區域は先づ現存の東京市の區域とし、隣接町村の併合は之を都制施行

區域と切離して考へたい

即ち市長の意嚮は都長公選の下に從來の市區域に都制を布くことにあつて、大體今までの市會の意見と一致してゐる。恐らく來るべき議會までには市理事者及び市會相協力して成案を得るであらうと信ずる。

又一方には過般大阪、名古屋、横濱等の諸都市が隣接町村の併合を行つて大都市を形成したに拘らず、獨り東京市は都制案に禍ひされて依然として舊態を持するを頗る遺憾とし、隣接町村を併合して都制問題を先づ地域から解決しようといふ氣運が最近再び市會に生じて來た。そして去る六月九日以來市會の委員が實地踏査を開始した。併合に對して市理事者の根本方針は都市計畫實施の必要を考究し、個別的に併合町村を決定せず、併合區域を定めて包括的に實施するといふ點にあり、その範圍は前掲中村市長時代の立案の如く隣接五郡に亘る三十四ヶ町村を出でぬと傳へられてゐる。隣接町村編入は勿論都制實現に至るまでの暫定的對策である。

第三節 一木喜徳郎氏の意見

これは大正四年當時大隈内閣に於て内務大臣であつた同氏談より採
擧したものである。

六八

一 特別制度制定の根本趣旨 大都市殊に東京市に關する特別制度の問題に關する沿革は今更新にいふまでもないことであるが、從來に於ける各種の案を通覽してみれば何れも大都市殊に東京市の如き大都市に對して普通の市と同じ制度を適用することは甚だ實際に適しないから何等か特別の制度を樹てなければならぬといふ點に於ては一致してゐる。然し如何なる點に於て大都市は他の小都市と異らなければならぬか、特別制度を樹つる根本趣旨を何處に置くかといふことに就ては餘程相違がある。この點に於て從來の案は大要左の四つの趣旨に分れてゐる。

第一 大都市殊に東京市の如きに於ては輦轂の下ではあり、國家との關係が極めて密接であるから、國家との行政の關係が他の小都市に於けるよりも一層密接でなければならぬ。

第二 東京市の如き大都市に於ては中間に府といふような階級を介在せしむることは徒に事務の繁雜と遲滯を來し不便にして實益が無い。故にこれを簡易にする必要がある。

第三 自治體の階級はわが國に於ても三階級の處もあれば、二階級即ち縣と市になつてゐる處もある。故に大都市に於ては更に階級を少くして縣も市もなく之を合せて一にした方がよい。

第四 大都市は如何にも膨大であるから普通の小都市の如く單純なる組織では自治の趣旨を徹底することが困難である。又事業の成績を擧げることにも困難である。故に此の如き大都市に於ては特別の組織を立て、これを細分し何等かの機關を設ける必要がある。

二 諸案の趣旨 市制施行後引續いて生れた特別市制は主として第一の趣旨に基いてゐた。即ち東京、京都、大阪の如き大都市は國家に對する關係が極めて密接であるから、これに對する國家の干渉の程度を一層厚くしなければならぬといふ趣旨に基いてゐる。勿論この外府市の聯絡を一層密接にし、事務の簡便を圖

* 當時は未だ郡制が廢止されてゐなかつた。

るといふ理由も加はつてゐたが、主として國家の自治體に對する關係を密接にすることが主眼であつたやうである。そこで巴里の制度を參酌して知事が同時に市長の職を行ふ制度を採つたのである。第四の趣旨に基く大都市が餘り膨大であるから、自治の徹底を圖り又事務の進捗を計るにはこれを細分する必要があるといふ點より出發した案はないが、元老院に於てはこの點に就て議論が多かつた。而してこの精神は後に都制案中に加へられてゐるやうである。東京市會の作成した市制案にもこの趣旨が加はつてゐる。即ち區の權限を強くし、市の下に區といふ區劃を認むるのみならず、その法人格を一層重んじてこれを働かせようといふ案である。

第二の趣旨に基き事務の簡便を圖り、國と市との間に府が介在する爲に生ずる事務の澁滞その他の故障を除くことを主たる理由として特別の制度を立てるといふ案は幾回も衆議院を通過してゐる。第三の趣旨、即ち自治體の事務の整理を主眼とし、大都市に於ては一階級にしようといふ意見は東京都制案その他東京市を府縣の區域外に置き獨立のものたらしめんとする案の骨子をなしてゐる。尤

も東京都制案には尙前の特別市制の趣旨が幾分加はつて居り、大都市に對しては國家との關係を一層密接にしようといふ趣旨をも兼ねてゐる。従つて市長を官選にするといふ規定も設けられてゐる。

三 第一及第四趣旨の案に對する意見

國と都市との關係を一層密接にして大都市の行政に對する國の干渉の程度を強くしようといふ趣旨のみに基いた案は今日に於ては到底行ふことの出來ぬ案である。明治二十二年法律第十二號特別市制に對しては施行の最初から非常に異論があつた。私共は陰に居り頻りに維持論を主張した。現在に於ても維持論が成り立たぬ譯ではないが、今日の世の中に於ては到底實行の出來ぬことである。さればこの趣旨に基いた特別制度の案は今日に於ては無論問題にならない。又元老院に於て一時議論のあつたやうに東京市は素より更に大阪とか京都とかいふ大都市はこれを幾つかの區に分ち、區も一の市であるが如き制度を立つるといふ考も到底行ふことが出來ぬことと思ふ。大都市は自ら一の團結を成してゐる。唯法律上に於て團結してゐるのみならず、事實上に於て團結してゐる。その事業も共通のものが多し。故にこの

趣旨に基き特別の制度を立てるといふことも今日は問題にならない。只この趣旨を幾分參酌して區の自治の権能を幾分強くし或は更に他の組織を考へることは素より問題になる。

四 第二趣旨の案に對する意見

(一) 十分なる理據ありや 事務の簡捷を圖り敏活に行ふため種々錯雜したる手續を要するような弊を除くといふ趣旨に基く案は屢衆議院に於て問題となつてゐる。勿論事務の簡捷を圖るといふことは大に考へなければならぬ又事務の簡捷を圖り得るならばそれだけでも利益であるには相違ない。然し大都市の特別の制度を唯この一趣旨に基いて樹てるといふことに至つては大に考究を要する。かゝる理由を特別制度樹立の十分なる理據と何人も認むるか否かは問題である。畢竟この案は行政の組織又は自治體の組織には手を染めずして唯監督の階級を減らさうといふ案である。普通一般の行政に就ても縣と市の二階級とし自治體としての働きをも二階級とするならば格別事業は或は府縣に於て經營し或は市に於て經營なし唯監督の階級のみを一階級にすることは制度として

果して理論上の根據が確かなものであるか否かは餘程疑はしい。例へば同じく市制中に規定してゐる事項でも國の行政縣の行政等に就ての監督は如何にするか國の行政に就ては一府縣内のことは府縣知事がその責任を擔つてゐる。その下に於て或は市長が働き郡長が働き或は町村長が働く。即ち國の行政の責任は知事が擔つてゐる以上は知事に監督權を持たすより外はない。府の行政に就ても亦同様である。是は更に一層強い理由を以て知事が監督をしなければならぬといふことになる。國の行政府縣の行政に於ては勅令の定むる所に依り内務大臣が知事に監督上の處分を爲さしむることが出来るといふ案もあるさうであるがこれは主客を轉倒したことであつて國の行政府縣の行政に就て知事に責任を負はせてゐる以上は大體に於て矢張り知事が監督の權能を持たなければその職責を全うすることは出来ない道理である。或る事項に就て例外を設け例外として監督が出来るか出来ないかといふことは如何であらうかと思ふ。これを實體法規に徴するも教育に關する地方學事通則、小學校令等に於ては矢張り今日の通り或る所に於ては三階級或る所に於ては二階級即ち市のある所は二階級の行政の組

織なり又は自治團體の組織なりを基として規定してゐるのである。然るに獨り監督のことのみを一階級にすることは果して理論が一貫してゐるか否か大いに疑問である。自治事務に就てはその監督を他の國の行政、府縣の行政、或は實體法規に定むる所と異にして一階級にすることが絶対に不可能ではないであらう。然し理論上の根據は甚だ薄弱である。既に三階級の制度若くは二階級の制度を採つてゐるのは畢竟その行政を或る一小區劃に於て先づ固め、次にその上の區劃に於て固め、更にその上の區劃に於てこれを統一して行政の執行を圖るといふ趣旨である。かゝる制度を採つて居りながら獨り自治行政に於てのみその階級を異にするといふ特別の理由がない。唯特別の理由といへば事務が複雑であり、手数が面倒であるといふことである。然し手数が面倒であるといふのは大都市に於てのみでなく、小都市に於ても町村に於ても同様であるといはなければならぬ。従つて大都市に於ては手数が面倒であるのみでなく、階級を設ける必要がないといふ理由がなければならぬ。行政の組織は三階級にても可、二階級にても可といひながら、行政監督に就てのみ二階級にする必要はないと論ずる特別の理由を見

出すことは餘程困難である。蓋し此處には事情論が入つてゐるのである。

(二) いはゆる事情論 事情論とは大都市に於ては市長は立派な人である、國務大臣の經歷を有する人が市長になることもあり、國務大臣たる以上の人物がなることもあるといふことを論據とする議論である。國家の監督とは國が市を監督するのであつて、市長たる人物を論ずるのではない。監督さるゝ人として現在の國務大臣より立派な市長があるといふことは事情論であつて、これを以て法律上の根據とするには薄弱である。

(三) 果して事務簡捷を期し得るや 手数が面倒であり錯雜であるといふも、かの行政事務に於て府縣知事限りで認可することは既に單一階級である。唯内務大臣の認可を受けねばならぬ場合に於て知事を経由する點のみが錯雜であるといふに過ぎない。知事の認可するものを内務大臣が認可することにしても認可に要する手数は矢張り同じである。内務大臣の認可を要する場合知事を経由することが如何にも面倒であるといふも、直接内務大臣が監督することになれば、矢張り内務大臣が直接に或る機關を使つて相當の調査を行はなければならぬ。

今日知事を使つて調べをする代りに内務省の官吏を使ひ、またはその他の方法に依つて同様のことを行ふのであるから、その間に何れ位の差異があるかは疑問である。或はこれに依つて内務大臣との直接談判を主張するかも知れぬが、監督の事務は必ずしもさう簡単には行かない。監督事務は結局内務省の役人と市役所の役人と交渉して事が定まるのであつて、大臣と市長との直接關係といふ譯ではない。かく觀ずれば所謂手数が煩雜であるといふことも考方に依つては果して何れだけの相違があるか頗る疑問である。

(四) 事務煩雜の原山 一體事務が煩雜であるとか、或は錯綜して困るといふことは監督の階級といふことより外に在るのではないかと思ふ。その一例を舉ぐれば府縣も都市も隨意事務として種々の事業を經營してゐる。殊に近來は社會事業等が地方自治團體の事業中で最も重要な部分を占めてゐる。この場合都市と府縣との間に如何なる境界があるか。市が經營してゐれば宜さうに思はれることを府も經營してゐる。又府が經營してゐれば市が行はなくとも宜さうに思はれることもある。宛も競争の有様で各々思ひ出したやうに仕事をす

る傾がないであらうか。事業の取合といふやうなことがないであらうか。思ふに根本の面倒は茲にあるのである。例へば道路に就ても市内の道路は市長が管理するのが原則であるのに、従前は東京市の外は國道と府縣道とは市内に在つても府縣知事が管理してゐた。市内に在る國道と府縣道とは極めて僅かで大多數は市道である。それにも拘はらず、その多數の中で僅かなものを殊更國道又は府縣道として府縣知事が管理するといふことは大に錯雜を來す所以である。従つて單に監督の階級を省くといふことがたとひ效果あるにしても、何れだけ事務の實質に影響を及ぼすであらうかは餘程考慮を要する。

(五) 結語 かく考ふれば成程監督の階級を省いて事務を簡便にするといふことは一の利益には相違ない。然しこれのみを主眼として今日特別の制度を拵へるといふことが果して満足すべきことであらうか。この種の關係よりすれば獨り東京のみならず、大阪、京都等は勿論、或は所謂六大都市又はそれ以外のものでも寧ろ監督の階級を省いて貰つた方が便利でよいといふことになる。沿革を見て東京市に就てのみならず、大阪、京都、横濱、神戸、名古屋等に就き同様趣旨の建

議案が屢々衆議院に提出されてゐる。成程監督の階級を省くといふことからいへば總て共通のことである。然しそれならば更に一步進めて外の都市にも及ぼしたいといふ希望が出て來るであらう。特別制度を設けんとするのは決して斯の如き簡単な趣旨からでなく、事務の錯亂を防ぎ、事業の分界を明かにするといふ考を基として論じなければならぬ。

五 特別制度の制定 右に述べた如く特別制度制定の理由は事業の分界を明かにすることを根本要旨としなければならぬ。さすれば特別制度を樹つるといふことはよほどの大都市でなければ問題にならない。今日に於ては恐らく東京市のみの問題であらう。即ち府縣と肩を並べて府縣の爲すべきだけの事業を負擔する力のある團體でなければ、かゝる特別の制度を樹つることは出來ない。將來大阪市が更に大に發達したならば同じ必要を見るかも知れない。而して特別の制度を樹つるには總ての點に思ひを致し、單に監督の階級を省くのみには止まらず事務の分界を整理するといふ趣旨を主として、東京市の如き大都市はこれを一の獨立の區劃とし府縣と引離さなければ徹底的の制度は立たない。かくしな

ければ制度として趣意の一貫したものが無い。東京市に特別制度を樹つるとして、茲に二つの困難な問題が起る。

(一) 行政組織の問題 東京市が府縣と相對立した一の團體になつた場合それが同時に國の行政區劃であるならば、その行政組織を如何にするかといふことは困難なる問題である。これが何時も衆議院と貴族院との意見の相違する點で都制案が衆議院に於て通らず市制案が貴族院に於て通らず十數年の間行惱んでゐる所以である。以前は私もかゝる制度にする以上は官選の人を以て長官にしなければならぬといふ論者であつたが、此頃は考が違つて來た。府縣に於てその長たる者を國家が任命しなければならぬといふのは府縣知事の最も重要な職權の一が警察權であり、一が地方團體の監督だからである。これ等は國の行政中最も重要なものであつて、國家の任命した人に依らなければ十分のことが出來ない。即ち地方團體が國家の利益を害することなきやう監督するのであつて、これは國家の官吏に依らなければならぬ。警察權に至つては勿論である。素より所謂行政警察を如何にすべきかは別に考究すべき問題である。然し高等警察

は勿論、司法警察の大部分は府縣にある。而して府縣に於ける警察の首腦であり府縣内の總ての自治團體の監督権を行ふ知事が官吏でなければならぬといふことは當然である。

然るに東京に於ては既に警察は全然別になつてゐる。又自治體が一階級になる以上は自治體に關する監督権は唯東京市に對するのみとなるから内務大臣が行へばよい。従つて特別市制を行つてもその首長は東京に於ては府縣知事とは全く性質の異つたものとなるから、必ずしも官吏でなければならぬといふ必要はない。勿論この首長は國の行政をも掌るには相違ないが、それは實質的行政で、それには夫々準據すべき法規があり、例へば衛生、土木、教育等何れも一定の法規に依つて之を行ふものであつて、程度の差こそあれ、今も現に自治體の行つてゐるところである。かゝる種類の行政は必ず政府の任命した官吏に依らなければならぬ譯ではない。以前は役人は善いことをするもので自治體の吏員は兎角我儘ばかりするものであるから監督権を強くしなければならぬと考へてゐたが、これから先は本當の自治を行はなければならぬ以上、監督権に就ても成るべく自治體の

自由を許す主義を執るのが眞理ではないかと思ふ。これと關聯して東京市の如き大都會の組織を改めてこれを一階級にした場合警察権と地方團體に對する監督がないとすれば、公選の市長に委せてよいではないかと考へられる。但しこれは未だ確たる意見といふのではなく、一の研究問題であるが、若しかゝる意見が貴族院あたりに於て同意を得ることになれば特別市制問題の解決は比較的容易になると思ふ。

(二) 殘部の問題

次にも一の問題は東京市を一の獨立した府を離れた團體とした場合、東京府の外の部分を如何にするかといふ問題である。この問題に就ても實は名案がない。私は嘗て東京都制案に在つては今日の郡部は一の縣として殘すといふ考であつた。これに對しては蛇の目縣といふ非難があつた。殘つた郡部の仕末方法として一番よい方法はこれを分けて隣接縣へ編入することである。然しこれは實行が困難であらう。又東京市自體の區域を如何に定むるかといふことも併せて考へなければならぬ。これには隣接町村を併合するといふ意見と、大東京組合といふようなものを作るといふ意見とある。組合を作ると

いふことは錯雑であるから東京市に編入することになるであらうが、この場合には後始末が亦難かしい問題になつて来る。然しこれは大分將來のことに屬するから、先づ止むを得ず差し當りは千代田縣なら千代田縣とする外はなからうといふのが今日の結論である。千代田縣といふようなものは何となく感じの上からいへばおかしきようであるが、現に「セーヌ」縣は小さなものであるから、強ひて一縣として不可はないであらう。殊に漸次發達し、今少し時勢の進化を待てば立派な縣となるであらう。今日この制度を樹つる以上、その儘縣として残して置くより外仕方がない。又この場合組合を如何様に組織するかといふような種々進んだ問題が生じて来るであらうが、これはさして困難な問題ではない。

六 結 論 要するに東京に特別の制度を樹つるには、東京全體を引離して府縣の區域外に於て獨立の團體として行くといふ所まで行かなければならない。唯それに就いて最も困難な問題は行政組織の問題であるが、これも前述の通りに諦を附けてしまへば、千代田縣の問題の如きはさして困難な問題ではない。只郡部の人の意嚮が何うであるかといふことは一の問題として考慮しなければなら

ない。然し今これを切離して方々の縣に編入するのであれば利害關係を及ぼすことが大であるから議論が多いであらうが、その儘存続するといふことに對しては異論を生ずる理由はないと思ふ。

第四節 水野鍊太郎氏の意見

同氏談に據る。

一 特別市制の沿革 市制町村制は明治二十二年に公布され直ちに施行されたのであるが、東京市の如きは經濟の中心、政治の中心、學術淵藪の府であるに拘はらずこれを律するに僅か人口二萬三萬の小都市と同一の制度を以てするは適當に非らずとの議論ありしに依り、遂にその當時に在つても東京市、京都市、大阪市の特別の設けられたことは人の知れるところである。この特別市制に依ればその市の首長たる市長は官吏にして、即ち東京府知事、京都府知事、大阪府知事がこれに當つた。この制度は明治三十一年迄施行された。普通市制並びにこの特別市制の公布施行された明治二十二年は帝國議會の開設せられた年であつて、帝國議

會に於てはこの特別制度に就て直ちに問題が起つた。その要點はこの三市に限り特別市制を施行し官吏を以て市長とすることは自治の本義に反する、所謂自治の本義は市民の選出した吏員若くは議員を以てその市の政治を行ふことを本旨とする、國家の任命した官吏を以て行ふのはこの自治の本旨に反するものである、されば特別市制は須らく廢すべきものであると云ふにあつた。この議論は議會毎に衆議院に於て或は建議となり、或は法律案の提出となつた。然しながら、當時政府に於ては大都市に特別制度を布き、市長は官吏を以て當てるといふ議が却々強く内務省に於ても都筑馨六、江木千之兩氏の如きその他當時の官吏は皆この説を主張して下らなかつた。元來この制度は巴里の制度に習つたもので、セーヌ縣知事即ち巴里市長といふ制度と同一であつた。然し遂に政府に於ても大勢より觀てこの制度を永遠に保持することは出來ない、さりとてこの二市に普通の市と同じ市制を布くことも許さない、従つて何かこれに代るべき制度を作らなければならぬといふ議論が起つて來た。茲に所謂東京都制法案が生れたのである。

二 東京都制の経緯

政府の作成したこの東京都制法案が果して東京市の

制度として適切なるものであるか否かに就ては多少疑があつたが、當時内務省並に内閣に於ては實施中の特別市制を廢すればこの制度に據るのが適當であるといふ議が強かつた。この東京都制法案は東京市を府縣と同一の列に置き、東京市の長官は府縣知事と同じく官吏とし、郡部は一括して一縣所謂千代田縣とするといふ案であつた。この案は明治二十九年政府案として議會に提出せられたが、衆議院に於て種々の議論あり政府は遂にこれを撤回するの止むなきに至り、當時の内務大臣野村子爵及び都筑參事官は辭表を提出し、江木地方局長は出で、縣知事となつた。かくして年々特別市制廢止の聲が高くなり、政府はこれに對し徹底的の一考案を爲さねばならなくなつた。松方内閣の下に於て内務大臣樺山伯は大勢此の如くなれる以上、政府より進んで特別市制を廢止するを可とし、就てはこれに代るべき案を更に攻究することとして調査委員を設けた。この委員の間に左の三案が考へられた。

一 全然普通の市制に依る案

二 東京都制案を少しく變形した特別市制案

三 東京市は大きな團體で人口からいつても當時百五十萬以上を算し、區域からいつても非常に廣いからこれを一の自治體とするには適しない、各府縣人の集合體であり隣保相知らぬようでは眞の自治體は出來ない、故に寧ろ東京市といふ自治體を毀してこれに代ふるに、今日の區を以て自治體とするといふ案

この三案の中私は(三)案を主張した一人であつた。然しこれには種々の意見が出で結局纏らなかつた。爲めに遂に特別市制を樹つる意味がないとする以上は當時施行されてゐた特別市制を維持することも出來ない、これを廢止して普通市制を布くより外はないといふことになり、特別市制を廢する案が提出され、これに代る特別制度の案は提出されぬことゝなつた。かくて明治二十二年以來施行されてゐた特別市制廢止法律案の通過となり、明治三十一年よりは東京市その他二市にも普通市制が施行さるゝことゝなつた。

然し普通市制を以て大都市も小都市も同じように律することは、何うしても適當でない。殊に東京市の如きは國の政治、國の法制に非常な關係がある。従つて

市民の選舉に依る市長を以てこれに當らしむることは種々の弊害ありとし、貴族院方面の人達は先の東京都制案を熱心に固執した。即ち貴族院方面に於ては小松原英太郎、松平正直、一木喜徳郎の諸氏が提案者となり、東京都制案を議會に提出した。こと數回に及んでゐる。然し貴族院は通過しても、何時も衆議院に於て否決され、遂に成立を見なかつた。一面衆議院に於ても特別市制が提唱された。その主張する特別市制は貴族院方面のものゝ全く趣を異にし、市長を民選とするといふ主義である。この案には二あつた。

- 一 東京市を東京府より引離す案。即ち東京市を獨立の團體として一の自治體を作り郡部を引離す案であつて東京都制法案と内容を同じくしてゐる。
- 二 監督の方面より見て東京市に限り二次監督を一次監督とする案。現在東京市は第一次に於て東京府知事、第二次に於て内務大臣が監督することになつてゐる。これを府知事の監督を離れ内務大臣の直接監督にするといふ案である。

かゝる案は衆議院より數回提出され、同院は通過しても常に貴族院に於ては否

決された。かくして今日迄都制は實現されずにあるのである。明治四十四年市制町村制改正の場合にも、東京市その他大都市に關する案は提出されず、特別市制の問題には觸れられなかつた。

三 實際問題としての難點 都制は實際問題となると種々の點から困難を來す。現に東京都制法案に於ても、市長の官選論、民選論は別問題としても、東京市を東京府より分離して獨立の團體とするには非常な困難がある。東京市並にその郡部が結合して始めて東京府といふ一團體を組成してゐるのである。若しその中核たる市が離れて郡部が獨立の縣となるとすれば、市はよしとするも郡部の成立が困難である。然らば東京府内の郡部を廢して隣縣に合併せしむべきかといふに是亦却々困難である。更に一々具體的に實際問題に立ち入り、例へば水道道路の問題に及び市郡の負擔に論及するならば益々困難を生じて來る。元來東京市を空中樓閣視することは勿論出來ないことであつて、東京市は接續したる郡部と種々の關係に於て成立してゐると同時に、郡部も亦東京市あるために成立してゐる關係にある。従つて郡部を全然分離して東京市を確立するといふことは實際

上可成り困難である。蠻勇的にでも行へば格別、實際的に現に實行し得らるゝ意見としては、前日の伯林市に於けるが如く市と隣接郡部との組合を作るといふ方法であらう。然しこれとても市と郡部との關係を詳細に攻究すれば實際問題としては餘程困難である。

監督上の問題より特別制度を布くといふ案は東京府の監督を離れて内務大臣の直接監督とするといふのであるから最も行ひ易いように思はれる。然しこれも事實に就て研究すれば種々の支障を來す。東京市の行政は必ずしも自治體たる東京市のみ事務に止まらず、東京市長の處理する行政は自治體の政治であると同時に國の政治である。府の政治である。東京市並に郡部を包括して東京府が成立し、その事務を處理するのは東京府知事である。府知事の監督を全部離れるとすれば假りに自治體としての東京市の事務のみに就ては可とするも、東京市の取扱ふ若くは東京市長の管理する國の行政府としての行政に就て府知事が關與せぬならば實際上に於て又行政府組織上に於て種々の困難を生ずる。従つて全然東京府知事の監督を離れるといふことは事實に於て頗る困難である。これは例

へば教育、道路、その他土木事業等に就て一々研究すれば容易に首肯される。故に理論としては自治團體自身の事務を内務大臣の直接監督となし、府若くは國の行政に就ては第一次に東京府知事が監督を爲し、その次に内務大臣が監督を爲すといふことにならなければならないが、これも極めて複雑であり、矢張り種々の困難を生ずることとなる。現在は東京、京都、大阪その他所謂六大都市に於ては府知事の監督を離れたいといふ意見が却々多い。これは一面に於て事務の煩瑣を除くため必要にして、府縣知事より更に内務大臣に出づるといふことは手續が非常に煩瑣であるのみならず、種々面倒なことを府縣知事にいはれて都市が困るといふ他面には事情論が入つてゐるのである。即ち所謂六大都市の市長となる人は兎に角立派な人にして、國務大臣級の人々である、それが府縣知事の監督を受けることは面白くないといふ感じがあるのではないかと思ふ。然し國家の行政をやる上からはかゝる感情問題は棄て私心を離れて行はなければならぬと思ふ。府縣知事の監督あるがために特に面倒を生じ又は徒らに許可に永き時日を費すといふことは決して制度そのものゝ罪ではなくして、制度運用の宜しきを得ざるに由る

のである。これを適當に運用するならば府縣知事の監督必ずしも不可ではない、只事務取扱上不便不利があるならばこれを改正すればよい。然し制度を變更するには更に考慮を要する。事實上市の事務の外に府の事務もあり國の事務もあるのであるから、府縣知事の監督を離れるに於ては種々の故障を生ずる。さればこそ殆んど三十年間の懸案たる問題が解決し得られないのである。余の見解を以てすれば二次監督を一次監督とすることは、必ずしも東京市の特別制度を行ふに主要なる問題ではない。特別制度を樹つる場合には市長の人選に關する問題をその團體の自治問題として重きを置かなければならない。

第一に東京市長の人選問題に就ては從來官選説がある。巴里は既に百餘年間これを實行してゐる。巴里に於ても特別市制廢止の議論があり、議會に於ても民間に於ても可成り喧しいが、一面には現狀維持論もあり、今日迄變更されてゐない。これに依つて見れば東京市長を官選にするといふことにも一の眞理があるに違ひない。参考のため巴里市長たるセーヌ縣知事その他關係者に實際に聞きしところを述べれば左の如くである。

巴里の制度に就ては今日に於ても議論があり、又議會制度を作つた際にも議論があり、殆んど百年間の問題である。然しこれに就ては巴里といふ都に就て考慮しなければならぬ。

(一) 巴里はセーヌ縣の都ではない、佛蘭西の都である。

(二) 又巴里は佛蘭西の都ではない、實に世界の都である。巴里には世界各國の人々が集まつてゐる、されば他の小都市とは全く状態を異にしてゐる。

(三) 巴里に紛亂擾亂が起れば、佛蘭西全國の擾亂となる。このことは佛蘭西大革命が巴里より始まつたといふ事實が證明してゐる。

この巴里の地位に考へ及ぶならば、巴里に如何なる制度を樹つべきかといふことが自ら明らかになつて來る。これが佛蘭西は共和國であり民主的國家でありながら、巴里市長を民選にすることが今日迄議論があつて實現されぬ所以である。國家の任命する官吏を以て市長に充てゝゐることに依つて今日の秩序が維持されてゐるのである。若し市民の選出に委ぬるならば、巴里市民の如き熱狂し易き市民は如何なる市長を選出するかも解らない、而してこれが巴里の紛擾を來す因

となるかも知れない。従つて巴里の今日の制度を急に改むることは出來ない。

これは巴里のことであるが、これを東京市に就て考ふるに都制法案に於て巴里の如き制度を實行することは出來ない、事實が許さない。既に樺山伯の内務大臣時代にこの制度の維持すべからざることを主張された。が一方に於ては當時一木、江木、都筑の諸氏が官吏市長主義を主張した。然し今日の情勢として自治制度を布いた以上は市長官選は不可である。民選に依る市長必ずしも悪いといふことはない。要するに人その人を得れば宜いのであるから、矢張り選舉に依る市長を置くべきである。これに就ては市民がよく考へる必要がある。今日迄東京市政の成績の擧らぬのは市長が悪いからか、市會議員が悪いからかは事實問題であつて強ちに何れとも斷言は出來ない。東京市長は皆立派な人で、技倆、能力共に東京市長として辱しからぬ人のみである。東京市政のよく往かぬのは何等か缺點があるのではないかと思はれる。

四 特別制度の基準 然らば東京市には如何なる特別制度を樹つべきか。これに就いては一の考を持つてゐる。特別制度は所謂特別といふからは普通の

市制と異なる特別の點が何處かになければならない。今日迄の議論に於て特別な點を概括すれば

第一 市長の人選を普通の市に於ては市會の選舉に依るのを東京市に於ては官選にする

第二 東京市に於ては二次監督を廢して一次監督とする

の二點にある。然しこれに就ては前述せし通り(第二)東京市長を官選にすることは絶対に理由のないことではない、一面に於ては眞理もあるが、今日は實現出來ない。(第二)監督權を一次にするといふことも行はれない、これを行ふためには種々の故障がある。この故障を十分調和せねばならぬが、これを調和することが甚だ困難な事情にある。さればこの二點に於て特別市制を施行するといふことは頗る困難である。然らば如何なる點に就て特別市制を施行すべきか。余をしていはしむれば、東京市は二百萬以上の人口を有し、一億何千萬圓といふ經濟を有し、政治經濟の中心であり、又學術の中心である、これを僅か二三萬の市と同一に律することの出來ないのは勿論である、故にこの趣旨より特別制度を布かねばならない。

これに就ての考には二の潮流がある。即ち

(一) 大都市は國家との關係が密接であり又重大であるから、監督を十分にしなければならぬ。監督權を強くせよと主張するもの

(二) 大都市に對し眞の監督を十分嚴格に行ふことは事實に於て六ヶ敷い。大都市の監督は決して町村に近い市の監督と同一にすべきではない。大都市に對する監督は緩くせよと主張するもの

の二がある。蓋し大都市の監督は實際行はれ難いのである。故にこの第二の主張に基づき市當局に十分の權限を與ふる特別制度を樹つべきである。現在の市制には市の監督に就き面倒な規定がある。二重監督の問題は兎も角、監督の方針は大都市小都市を區別しなければならぬ。又大都市に於て理事者となる人は大體に於て極めて立派な人である。官選論もあり民選論もあるが、實際は殆んど完全に近い人が大都市の市長となつてゐる。従つて

第一 市長に對しては十分の權限を與ふることゝし、これに就ては國家も雅量を持ち亦市民も雅量を持つが宜い。素より國家の事業に重大の關係ある事

項は十分監督しなければならぬ。が大體に於て大都市に對する監督は緩にするといふ方針の下に特別制度を樹つべきである。

第二 或種類の警察權は市長に委任すべきである。各國の市制を見るに市長の權限は頗る廣い。或場合には司法權迄も有し、或は殆ど總ての警察權を有してゐる。大都市の市長は治安上の警察權はせぬにしても普通警察の權限は何れもこれを有してゐる。殊に亞米利加の市長はこの點に於て最も大なる權限を有し普通警察權のみならず治安上の警察權をも有し暴動を鎮壓する權限迄有してゐる。要するに大都市の市長が警察權總てとはいはぬ迄も、或程度の警察權例へば交通警察、衛生警察の如き權限を有することは當然であり又實際上便宜でもある。

第三 市長の權限を今少し強くすべきである。わが國は英吉利と同じく市會中心主義であるが、市會中心主義よりも市長中心主義で往く方がよいではないかと思ふ。亞米利加の實例は市長中心主義である。市會は集合體であり市會の議決は市會議員多數の議決に依るのであるから、その行爲の責任の歸

着が小にして且つ軽くなる。これに反して市長中心主義であれば、責任の歸着は明確であり且つ重い、従つて今暫く亞米利加の如く市長中心主義を以て進むを可とする。亞米利加に於ては學者の理論も實際家の意見も政治家の議論も茲に一致し、實際の經驗亦その有能なることを實證してゐる。現在亞米利加に於ける市長の權限は極めて大であつて市會の決議を否認する權利さへ有してゐる、即ち市長は適當にあらざと思惟する議決は任意に拒否することを得る。勿論市會はその否認を翻へさしめる權利を有してゐるが、それには三分二以上多數の同意を要する。尤もこの數は市に依り相異はあるが、餘程の多數を以てしなければ翻へすことは出來ない。この制度は市長に全責任を負はしめ、市の運命を市長の可否に懸らしむるといふ見地より出で、素より一利一害はあるが、今日の大都市の實情よりいへばこの主張を採つて市長の權限を増加し市長をして市の責任を負はしむるが適當である。さすれば市長の職に就く人は餘程識見抱負ある人のみとなり、市會も亦市長の選舉に重きを置かなければならなくなる。従つて市長も自覺し市會も自覺し、市

民亦自覺する。

市長を官選にするとか民選にするとか、監督權を何うするとかいふ問題は暫く措いても前記の如き事項に就き特別制度を樹つることが先づ必要であると思はれる。

第五節 東京市政調査會の意見

大正十一年十二月末東京市長東京府知事及び内務大臣に提出せる「帝都の制度に關する意見」に據る。

東京市は廣袤五方里餘人口二百數十萬歳計一億數千萬圓を算し規模の宏大にして經營の多端なると帝國に於ける政治文化及び社會經濟の中樞なるとに依り治務の興廢事業の舉否一として國運の隆替に關しないものはない。従つてその行政をして特別の制度に據らしむべきことは夙に朝野齊しくこれを認め、東京市これを希望し來り帝國議會その必要を認めしのみならず政府も亦これが解決に努力して來た。然し今尙達成するに至らず、曾て暫定的に施行された一般市制の

支配を受けつゝある。これがためにその行政は動もすれば適實を缺き公正を失し、帝都の發展と時運の推移とに順應してゐない。このことは次の事實に於て認められる。

(一) 東京市は府市の能力を兼有し東京府を俟たずして一切の公共事務を措辨し得べきであるに拘らず、強て規模及び實質を異にする別個の集團を含む府と聯帶して上下二重の行政に服せしめらるゝ結果、その間權限の錯綜を來たし行政の聯絡統一を缺き従つて處務も亦敏活剷切なるを得ない。時には權限の爭奪又は責任の轉嫁に依り公益を害するのみならず、浪費の弊に陷る。而して幾多重要な事務が住民の利害を最も痛切に反映せしむべき團體の自治に一任せぬ結果往々にして事業及び營造物等の選擇經營に遺憾の點多く、住民の切實なる要求に契合せざるものがある。

(二) 東京市の事業及び營造物は同時に郡部住民の利用するところであり郡部の發展に裨益してゐるが、郡部住民はこれが費用を分擔してゐない。これに反し市民は直接に利害關係を有せぬ事業及び營造物であつて、府費を以て郡部のた

めに施設せらるゝものに對して費用の負擔を分つてゐる。又専ら市民の利害に關する事業及營造物であつて郡部に施設されるものも漸く多くなり種々の點に於て郡部住民の利益を害するといふ事實もある。これ等の事情が互に交錯して市郡住民の享益及び負擔關係が必ずしも適正でない。

(三) 近時東京市の郊外に對する發展は頗る顯著であつて都心より約四里以内の距離にある幾十の町村は主として自然の水運及び道路軌道鐵道等交通運輸の便に依り盛に市の商工業及び住居の需要を充足すべき勢力範圍内に入り概ねその固有の性格を喪ひ事實上市と密接に相依り相立つ一大共同生活體を組成するに至つてゐる。それにも拘らずこの範圍内の行政作用は完全に利害を總括して攝理するを得ず單に沿革的理由に基き存立する行政區域に據り各別に自治するに任せられてゐる。従つて種々の關係に於て互に軋轢し齟齬を來し、或は一方の施設は他方の不完全なるため著しく効果を減殺され、或は共同して經營するを相互の利益とする事業も交渉の面倒なるため等閑に附されてゐる。殊に道路、河川、上水、下水等市郡に亘る事業及び營造物の施設はその計畫、利害の

調節、負擔の安排等が容易でないために事業の進捗を著しく妨げられる。又軌道の布設及び電氣瓦斯の供給等緊切なる公私の公益事業の實施も市郡の間に於ける交渉案件のために障礙を蒙むることが尠くない。傳染病の豫防その他衛生保健の施設は勿論、教育及び社會事業に至つては市郡の間に著しき徑庭あるために住民は住居の選擇といふ半ば偶然の事實に依つて日常生活上禍福の運命を異にするを餘儀なくされてゐる。その他この種の類例に於て關係住民は福祉の均等を得てゐない。

(四) 帝都の行政は常に地方的問題たるに止らず、その興廢振否は實に帝國の利害休戚に關すること頗る大である。従つて行政上及び財政上特別に處遇するところは國家當面の任務である。然るに律するに一般都市と同一例を以てするがために、都市計畫事業の如き帝都の構成に關する重要施設さへも停頓して進捗しないのである。

かゝる幾多缺陷を藏する現行制度の適用が意外に久しきに亘り、累年の積弊隨處に顯著となりしため、臨機の措置として市區改正條例が改正され、次で都市計畫

法が實施さるゝことゝなつた。然し都市計畫事業は公共事務の全般を盡さぬは勿論、その究極の目的たる事業の執行に至つては行政及び財政體の複雑多岐に累さるゝこと多く帝都の行政をよくするに十分であるとはいへない。事情此の如くであるから深く帝都の現状に顧みその將來に察し、帝都の構成に就き統制ある根本法制を確立することは實に現下の急務である。調査會の提唱する帝都の制度に關する根本法制の大綱は左の四である。

第一 帝都を構成すべき地域は大體東京都市計畫區域に依るものとし、これを從來の東京府より分離せしむること

第二 帝都の行政組織は大體現行市制に準じ、完全なる自治制に依るを本義とする

第三 帝都の財政に就ては帝都の構成を成就するの方針に依ること

第四 帝都の區域内に適當なる區を設け帝都自治の精神に則り治務の更張を圖らしむること

更に本大綱を基礎とする調査會の意見の要旨を摘記すれば左の如くである。

第一 都の區域

一 都の區域は大體東京都市計畫區域に依る

第二 都と東京府との關係

一 東京府は存置せず都を獨立せしむ

二 東京府殘存郡部の處置

イ 八王子市及び三多摩郡町村はこれを隣縣(神奈川縣)に編入す

ロ 伊豆諸島はこれを適當なる附近の縣に屬せしむ

三 負擔關係

イ 都の負擔に歸すべきものはその區域内に入るべき市町村の全負擔並に現在東京府の費用中主として都の利害に關するものを以てその限度とす

ロ 現在の東京市及びその郊外各町村の負擔關係に就ては適當なる措置を講じ負擔狀態を激變せしめざるものとす

ハ 八王子市及び三多摩郡はこれを神奈川縣に編入するもこれに基因してその負擔を増大せしむる虞殆どなく、伊豆諸島亦現在の負擔關係に大なる

* 詳細は東京市政調査會刊行「帝都ノ制度ニ關スル意見」參照。

影響を來さざるべしと雖も將來の負擔歸屬その他財政上の按排等を特に周密にし力めて激變を避くるの方針に出づべきものとす

第三 都の行政

- 一 都の行政組織は大體現行市制に準じ完全なる自治制に依るを本義とす
- 二 一般的自治公共事業の外、國政事務も亦特別の理由あるものを除き總て都をしてこれに衝らしむ。衛生交通建築及び消防に關する警察事務はこれを都に委任するものとす
- 三 都會の構成は普通選舉^{*}に依る
 - イ 議員の定数は現行市制の例に依るよりも制限す
 - ロ 選舉區は現在のものを分合廢置して新に適當なるものを設く
 - ハ 都會は一定の時期に會期を定めてこれを招集す
- 四 都參事會は現在の市參事會制度を改造してこれを存置す
- 五 都長の選任は公選としその方法は暫く現行市制の例に依る

第四 都の財政

- 一 都は租稅收入を以てその主要財源とす
- 二 地租及び營業稅^{*}を都に委讓す
- 三 都の附加稅たる國稅附加稅の制限率は府縣と市町村とに就き定められたるもの、合計とす
- 四 受益者負擔金の制度を廣く一般に認む
- 五 國は都の區域内に土地建物を所有し種々の事業を經營するを以て都の費用に就き私人の立場に在りて負擔を分任するの趣旨を參酌しこれに關する必要なる制度を定むべきものとす
- 六 都の事業に對しては國に於て相當分を擔當するの實を擧げ不徹底なる補助の制を廢すべきものとす
- 七 都の所管に屬せざる警察費に就ては地方費の支辨を罷めて全部國庫の負擔に移すを原則とす

第五 都の監督

- 一 都の監督は内務大臣直接の監督となすも尙全國劃一的の地方監督に委ね

* 稅法の改正された今日は營業稅は當然營業收益稅とする。

* 本意見作成當時は未だ制限選舉であつた。

ず適當なる特別の制度に依らしむ

第六 都の區

一 都の區域

- イ 現在の東京市の區は適當に分合を行ふ
- ロ 現在の東京市の區と隣接町村との併合に就ては行政設備の實際と負擔關係の如何を考較し相如くものゝ間にこれを行ふ
- ハ 郡部町村に對しては地方的利害の關係を考量し地域關係の外負擔關係の等しきものを求めて區を設置す
- ニ 區の區域は都これを決定し主務大臣の認可を経るを要す

二 區の行政

- イ 區はその區限りの利害に關係ある事務の措辦事業の執行及び營造物の設置維持の任に膺り、その權限に關しては豫め制度の上に於て委任し得べき事項の概目を列擧す
- ロ 區に委任すべき事項及びその範圍は都これを決定す

ハ 區に區會を置く

ニ 區會の構成は現行制度に準じ議員の定數は現行市制の例に依るよりも制限す

ホ 區長は都長これを任免す

三 區の財政

- イ 區税を認む
- ロ 區税としては都税附加税を認む
- ハ 區税の税目課率の範圍等は都これを決定す

昭和二年十二月二十七日印刷
昭和二年十二月三十日發行

東京市麹町區有樂町一丁目一番地
定價金六十錢



編輯兼發行者 東京市政調査會
東京市麹町區有樂町一丁目一番地

印刷者 水村行雄

水村印刷所印刷

發行所

東京市麹町區有樂町一丁目
番地日座東京七二六〇九番

財團法人 東京市政調査會



