

ビーアド博士の

東京市政に關する意見概要

財團法人 東京市政調査會

ビーアド博士の

東京市政に關する意見概要

東京市政調査會長

子爵 後藤新平閣下

千九百二十二年二月閣下よりの御招きに依りまして私は同年九月十四日東京に參りました。着京後間もなく、閣下は私に四つの仕事を御依頼になりましたので爾後私は微力ながら其等に就いて最善の努力を致しました。

先づ第一に閣下は市政の緊急問題に關して日本全國民を覺醒せしむるために私の協力を求められました。この義務を遂行するに就き



まして私は東京、京都、神戸、大阪及名古屋の市政當局者、市民並に學生諸君の前に三十回以上の講演及講義を致しました。其の主なるものは日本文を以て刊行された筈でありますから近日中に廣く頒布せらるることと存じます。

第二に閣下は新たに設けられた東京市政調査會の組織、圖書館設備及調査方法等に關する一般方針に就いて私の協力を望まれました。此の御希望に對しては私は調査會の理事諸氏及其の他の職員等と數次相談會を開き、調査會のために重要な書籍、冊子を蒐集し、又は種々なる覺書を準備致しました。而して私は調査會が有能にして且日本に於ける市政學の發達を企圖する大事業の成功に必要な精神に燃えて居る事實を御報告申上げ得ることを幸福に存じます。

第三に閣下は私に租稅、課稅物件評價及交通と云ふが如き都市問題

の具體的事項に關する米國の經驗を要約して日本の市政當局者等に提出せよと御依頼になりました。之に對しましては私は口頭若は覺書の形式を以て私の責務を果しました。

最後に、閣下は私に東京市政に關する概括的な報告書を書いて自由に腹藏なく意見を述べよと御提議になりました。其れ故に私は時間の許す限り東京の地方的狀況を調査致しまして、市政の主なる部門を取扱つた處の二百頁以上に亘る報告書を作製致しました。

併しながら、時間が餘りに短かつたのと日本文を英譯する場合に伴ふ困難とのために、多くの誤謬が此の報告書に混入したかも知れませぬ。この點に就きましては、何卒公表前に都市行政の専門家等に囑して充分に私の誤謬を御訂正あらんことを希望致します。

報告書の誤謬が訂正せられた時に、私は英文の報告書を歐米に於け

る都市行政及政治の研究者等のために私自身出版するの特典を持ちたいと存じます。日本譯に就きましては、勿論調査會に於いて自由に御處分を願ひます。

併し、報告書が出来上がる迄の御參考として私は茲に私の主なる結論を要約致しまして御高覽に供します。

一

大東京の行政を有能ならしむる第一の要件は、首都區域を充分なる權力を有する一個の市政廳の下に統合する事であります。保健、社會事業及其他の公共事業を有効に行政する場合にも、または瓦斯、電氣、交通機關、上水及下水道の供給施設を爲すにも重複や浪費を防ぐために、どうしても統一的取扱を必要と致します。市が郊外地の發達を統制することが出来ない以上、市は其の周圍の混雜を防ぐ事が不可能で

あるのみならず、市の中心に於ける混雜を緩和する事も出来ないのです。あります。また市が其の郊外地を統制せぬ間は、市は其の街路を使用し、市内の商館に於いて取引し、市の鋪裝街路を損傷し若は市より利益を受くる人々を強制して市の經費を適切に分擔せしむることは出来ませぬ。

即ち此の統合なしには東京に立派な都市計畫はあり得ないのであります。倫敦、巴里、伯林及紐育等の經驗は之を證明して居ります。東京の市政當局者等も善く之を承知致して居りますから、最近統合に關する周到なる計畫が立てられて只今は帝國政府の手に渡つて居ります。

二

統合に就いて特に高調致したいのは、大東京區域内に唯一の有力な

る市政廳を設置する事であります。現在に於きましては、權力は市長、警視總監、府知事及或る四五の各省長官等の間に分轄されて居ります。東京の幸福と繁榮とに對する責任は何處にも確定して居りませぬ。隨つて權限の衝突が多く、事業及職分の重複は市内を通じて隨處に現はれ、又責任の歸着する所が明かでないために行政事務が停滯し、浪費が多くなつて居ります。

其れ故に大東京區域内には帝國政府の直接且限定的監督のみを受くる唯一の有力なる市政廳が存在すべきでありまして、若し斯かる市政廳が速かに創設せられないならば、帝國政府は寧ろ佛蘭西及米國の例に倣つた方が適策であると思はれます。即ち、首都に對する自治の假面を撤廢して、セーヌ縣知事若はコロンビア區行政委員等と同等なる權力を帝國政府の官吏に附與して東京の全行政を掌らしむべき

であると思ひます。

三

東京の豫算制度は多くの點に於いて紐育市政調査會が豫算方法の良否を判定するために設けた最高標準に叶つて居ります。具體的事項に就きましては多少改善しなければならぬものもありますが、併しながら大體に於いて東京に行はれて居る豫算制度は米國諸都市の其等よりも優つて居りまして、私は寧ろ米國の多くの都市は東京の如き豫算制度を持つことが出来れば幸福に感ずるに相違ないと思ひます。

四

東京の市債に就きましては、市は比較的堅實なる財政状態にあると申上げねばなりません。無收入事業に對する東京の純負債(即ち水道事業公債や電氣事業公債等を除いて)は僅か約二千六百萬圓でありま

して、是れは市内に於ける不動産(土地建物)評價總額の約一パーセントに過ぎませぬ。保守的であると謂はれる米國の標準に随ひますれば無収入事業に對する東京の負債は假りに現在額の拾倍に上るも尙過大なりと謂ふことは出來ません。

五

東京に行はるる現在の税制は凡ての點より批難される價值があります。市は何等一般的な獨立課税權を持ちませぬから、主として國税及府税に課する附加税に頼らなければなりません。現在、負擔の大部分は營業、所得及消費等の上に落ちて居りまして、土地は殆ど課税を免れて居ると申しても過言ではありません。何となれば土地は毎年市金庫に僅か壹百參萬圓を納付するのみであるからであります。又建物に對する課税も極めて輕微であります。其れ故に私は現行の制度

に代ふるに次ぎの如き税制を提案致したく存じます。

- (一) 凡ての不動産を新たに且科學的に評價する事。
- (二) 大部分の公課を不動産の上に置く事。
- (三) 地主に直接利益を與ふる凡ての公共事業に對して受益者負擔の原則を適用する事。

- (四) 或る一般的制限内に於いて市に獨立の課税權を附與する事。

- (五) 税制の單純化。

此等の提案は私が御相談致しました日本の財政専門家等の意見と合致するものであります。此等の提案は試験的のものでもなければ革命的のものでもありません。此等は東京をして日本帝國の首都たる價值あらしむるために要する資金の調達に絶対に必要であります。

六

帝國政府及宮内省は各其の市内に有する土地並に財産の免稅額に相當する金額を市金庫に下附致して居りませぬ。公平に申し上ぐれば財産所有者としての帝國政府は少くとも私人に課せられる受益者負擔金及その他の公課相當額を市に補助すべきであります。恐らく次の如き方法が面倒なる補助金問題の解決策であるかも知れませぬ。即ち帝國政府及宮内省は科學的評價並に受益財産の課稅に關して私人の地主等と同一に取扱はれ、其の基礎の上に市の固定的支出及流動的支出に對して一定の補助金を交附することとあります。斯かる交附金は不動産稅と同様に日本首都の近世化に必要であります。

七

東京市の理事者が物品購買の統一を期せんが爲に或る處置を取られたことは賞讃に値するものがあります。併し、標準的仕樣書の設定

や購買方法の改善方面に就いては尙一層の努力を要します。其れ故に私は閣下が東京市の物品購買問題を西洋の經驗に照して周到に實地御踏査あらんことを希望致します。

八

吏員任用に就きましたは、私は我米國諸都市を惱ました大弊害——此の弊害は吏員任用令に依りて一部分匡正されましたが——が東京市に餘り無い事を發見致しました。併しながら、私は敢て此の問題の重要なることを指摘し、之に關する特別なる御研究を爲されんことを閣下に進言するものであります。

九

新水道擴張事業は急速に進捗し千九百二十四年の夏迄には主要管線が敷設せられ、現在市の住民は一人當り少くとも四十五ガロン（二ガ

ロン約二升五合を供給せられることになりませう。

併し、これは歐洲小都市に於ける平均消費量でありまして、歐米大都市の平均消費量に比較して著しく遜色があります。加之、下水設備、道路掃除及防火設備等の完成につれて水の消費量は増加する一方でありますから、市は更に水道の新なる擴張に迫られることと存じます。

十

市の一部分は現在下水設備を有し、新たな下水處分工場が三河島に於いて活動して居ります。又市の第二期下水區域には目下、下水管埋設中でありまして、殘餘の區域に對しても設計が既に出來上がつて居ります。

併しながら、下水設備の完成は財政上の資源に俟つべきものが多いのでありますから、私は切に受益者負擔の原則を下水工事に適用すべ

き事を提案致します。又私は掘鑿、杭打及填穴工事に對して新式の勞力節約機械の購入使用をお勧め致します。此の機械は大に工事を速め工事費を輕減致しますから、此の方法に依りて節約された金と勞力とは貧民窟取拂や新市營住宅の建設に利用されることが出來ます。

十一

公益事業方面に關しては、私は非常なる混亂狀態を見出しました。市は電燈、瓦斯、地下鐵道、市街自動車及其の他の公益事業會社に對して許可權を持つて居りませぬ。唯市は特別の報償契約に依りて價格や供給に對して或る取締を行ふのみであります。從來作られた取締規定は公益を保護するに充分でありませんから、私は此の方面に於ける徹底的なる科學的調査を提案致します。此の調査は仕様書設定及公益事業會社取締に關する西洋に於ける慣行の調査を含まなければな

りませぬが、殊に米國の所謂模範認可(モデル・フランチャイズ)や、州及市の公益事業委員會に依る取締の發達や制限等を周到に研究する必要があると思ひます。

十二

交通に就いては閣下の同僚理事者等は充分に現在の悲しむべき混雑状態を承知して居らるるのみならず、地下鐵道が唯一の解決策であることも信じて居られます。想ふに、鐵道省が市の有する計畫や大東京の創設に關聯して起る行政問題に何等の考慮を拂はずして、四つの地下鐵道會社を認許致しましたことは市の爲に不幸であります。併し、現在に於きましては此等の四會社とも地下鐵道の建設資本を得られない爲に行き悩んで居るとのことであります。本年、市は七百萬圓を以て二哩の試験的地下鐵道を建設して一定の地區に於ける混雑

を緩和せんと提案致しました。市吏員の地下鐵道計畫は只今創始期にありますから私は之に關して提案することを差控へます。併しながら其れに拘らず、私は交通の全問題を根本的に再考し、市と私立會社とが共營し得る様に立案することを進言致したのであります。

或る點に於きましては、東京の事情は三十年前に於ける紐育の状態と類似して居ります。東京市は地下鐵道の全系統を建設するに充分な資金を持ちませんし、資本家等は成否不確實の地下鐵道に危険を冒して投資することを躊躇して居ります。紐育に於いて同様な状態が存在致しました時に、市と資本家等との共營組織が成立して地下鐵道は急速に建設せられました。此の経験は多くの點に於いて必ずしも良好ではありませんでしたが、併しながら其れに拘はらず、紐育の市民等は立派な交通機關を得たのであります。

若し受益者負擔の原則が地下鐵道建設工事に適用せられますならば東京市は容易に市の分擔額(私立會社と共營)の大部分を調達するところが出來やうと思ひます。併し、共營事業に關する計畫が採用せられる前に、紐育式の成功と失敗との跡を充分に御研究ありたく希望致します。

十三

東京の道路改良問題が緊急問題であり且困つた問題であることは茲に述べる必要はありません。

東京市の氣候及土壤の性質は多くの困難を惹起致しますが、殊に木塊舗装の工事者に對して困難が多い様に見えます。又輓馬の蹄鐵や馬車、荷車の鐵輪はコンクリート舗装工事者に困難を與へます。これらの點に就きましては私は報告書中に長く述べて置きました。併し

茲に重要な結論を要約致したいと存じます。

(1) 街路の舗装工事は下水工事の後に爲さるべきでありまして決して先きにすべきものではありません。何となれば、高價な舗装をした一二箇年の後に下水道を掘鑿するために街路を壞す時は大なる浪費を伴ふからであります。

(2) 私は市が今後數箇年間外國の道路請負業者を招いて、舗装工事に従事する市の技師達と並んで道路工事に従事せしめられんことを切に提案致します。提案の要點は市の技師達が周到なる仕様書を作製する事と、市が經驗ある外國の道路建設會社と嚴重なる請負契約を結んで、之をして一定の木塊、石塊、コンクリート、又はアスファルト舗装をなさしめ且少くとも十箇年間之を保険せしむる事との二點であります。

私が外國の道路技師を顧問として雇入れる代りに道路建設會社を招致する事をお勧めする理由は次の如くであります。

『外人顧問は自己の實際に指揮せぬ仕事に對して財政上の責任を負ふことは出来ませぬ。之に反して會社ならば市は事業の失敗に對して財政上の責任を之に負はしめることが出来ます』

この點に關して私は閣下に巴里市の經驗を御調査あらんことを進言致します。巴里に於きましては千八百八十二年迄に内地の技師達に依りて建設された凡ての木塊鋪裝は失敗に終りました。其れ故に千八百八十二年に巴里市は英國の建設會社を招いて嚴重なる請負契約を締結し、會社は一定の重要街路を鋪裝し且一定の年限の間之を維持する義務を課せられました。後に英國の會社は佛蘭西の會社と合同致しましたが、併しながら、仕事は英國會社の指揮の下に進捗致します。

した。其の結果は如何と申しますと、佛蘭西の技師達は鋪裝工事の技術を修得し爾後佛蘭西人自らの手に依りて該工事を完成することとなりました。

今日、佛蘭西の道路技師は世界第一であります。私は東京も、亦此の例に倣ふて大に利益することと思ひます。米國都市の理事者及技師等は、不幸にも、巴里の先例に倣ふことを拒み彼等自身の獨力を以て仕事を完成しやうと固執しました。其のために、米國の納稅者等は今日高價の犠牲を拂はなければならぬこととなつたのであります。

十四

社會事業に就きましては、東京市は千九百二十一年以來急速なる發達を遂げて居ります。職業紹介所、勞働者に對する模範住宅、託兒所、市營簡易宿泊所、市設食堂、エルバーフェルド式の方面委員組織及其の他

無數の社會事業は聰明なる計畫と實行の熱心とを示して居ります。併しながら、今後施設すべき事は固より多いのであります。東京市は賢明なる社會政策を實現するに就いて立派な指揮者等を有して居りますが、唯資金の足りないのが難點であります。

より多くの公園及兒童のための遊園地等は急設を要する事柄であります。又現在、市が取締力を持たぬ處の郊外發展地に於いて公園や兒童遊園地に對する取置地を所有する事も緊要であります。本所區の死亡率は千人につき二十六人・五五——全市の最高率——でありまして同區には公園らしき公園も兒童遊園地もありません。

公園及兒童遊園地の問題は、目下、市の調査課に於いて調査研究せられて居りますが、此の問題は重大視する價值があると考へます。市の理事者は東京に於ける密住の範圍と其の性質とに就いて充分に知つ

て居られるのみならず、密住の問題は有能なる交通機關、住宅の取締及密住區たらんとしつゝある郊外地取締等と關聯しなくては有効に解決し得られないと云ふ事實をも承知致して居られます。又理事者は貧民窟取拂は莫大の經費を要するものである事をも考慮して居られます。

十五

過去十箇年間に醫學が急速に進歩致しましたに拘はらず、同期間に於ける東京市公衆衛生の進度は大いに著しいものと云ふことは出來ませぬ。公衆衛生の晴雨計である東京の死亡率は千九百二十年に人口千人につき二十一人・八一でありました。然るに千九百十九年に於ける紐育市の死亡率は十二人・三四、それから千九百二十年リバープールの其れは十六人・四であります。

其れ故に、保健に就いては東京市は未だ歐米の有能なる都市に比肩する迄には到つて居りませぬ。加之、過去十箇年間に於ける東京の死亡率は低下せずして寧ろ高上して居る有様であります。

何故に斯かる状態にあるかに就きましては博識なる専門家等の調査に俟たなければなりません。併し、東京市の公衆衛生行政は分轄責任の下に行はれて居ることに注意せねばならぬと考へます。

警視總監、府知事、市長及區長等は皆公衆衛生に關聯する重要な責務を有して居ります。隨て努力の重複や四機關の間に於ける職分の重複が多く、統一的行政は何處に於いても之を見出すことが出来ませぬ。

行政學の立場より申し上げますれば、保健行政に統一的制度の缺如して居る事は大に非難すべきことであります。併し、行政組織に於ける

此の混雜は市に依りて救済さるゝことは出来ませぬ。帝國政府が法令を制定して之に依りて東京の公衆衛生をして堅實なる基礎に立たしむるに必要な行政の統合を計るの外はないのであります。

東京市内に作用しつゝある此等四衛生機關の採用せる科學的方法の良否如何に就きましては公衆衛生の専門家等の完全なる調査を基礎として判斷するの外はありませぬ。而して私は東京市政調査會が此の方面の調査を開始せられたことを知つて幸福に存ずるものであります。

十六

東京都市計畫の美觀の問題はもつと考慮を拂はれる必要があると思ひます。此の過渡期を通じて日本の古い美しい建築が外國式の建築に依て破壊せられ、若は蔽はれつゝある有様であります。東京市の

凡ての部分に、今や外國式の不具的建築が現はれて居ります。其の中の或るものは公建築物や記念的營造物でありますが、多くは私人の建物であります。或る人々は近世文明(西洋文明)の諸便利を採用すれば都市は便利になるばかりでなく美麗になると信じて居る様であります。是れは甚しき誤解であります。其れ故に、私は歐米都市に於ける特別なる都市美術委員會の事業に就いて御注意を煩はすと共に東京にも斯かる委員會の創設せられむ事を提案致します。勿論東京の委員會には市の利益と帝國政府の利益とが俱に代表せらるべきは當然であります。

十七

尙ほ微細な事でありますけれども御考慮を煩はしたきは、街路の命名及土地建物の番號に關する事柄であります。現在の制度は有害で

ある許りでなく時間と金とを浪費せしめます。毎日、歩行者、自動車運轉手、車力及配達人等は一定の街路や家を見出すに困難するのであります。其れがために浪費さるる時間は幾千時間であるか計り知れませぬ。

けれども、之に就いても市には救濟權がないのであります。街路の命名及番地に關する現在の混亂は法令に其の源流が存するのでありますから、帝國政府が此の問題を取り上げなければ致方がない状態にあります。

十八

日本の市や町は急速に發達して居りまして、彼等の問題の殆ど凡てが共通問題であります。其れ故に私は一萬人以上の人口を有する凡ての都市及町の代表者等を網羅する日本都市改良協會なるものを設

立せられんことを希望致します。此の協會は毎年總會を開き有能なる事務者並に有力なる執行委員會を有しなければなりません。又此の協會は帝國政府に建議する法令を起草すべきであります。斯かる協會は日本の都市及町に對する自治及權限擴大に就いて偉大なる力となるであります。如何に強力なる内閣でも全然此の協會の提案や建議を無視することは出来なくなると存じます。

結 論

斯様な次第でありますから根本的な結論は、壯大なる東京首都を創設する鍵は一に帝國政府の手に握られて居るといふことであります。若し東京市が首都たるの名に恥づかしからぬものに造營せらるべきであるならば、帝國政府は大東京に對して唯一の有力なる市政廳を創設するか、然らざれば、帝國政府は寧ろ其れ自身の手に新首都の計畫

及造營に關する直接の責任を取るべきであると存じます。

斯くの如きは私が東京の地方的狀況を獨立に調査致した結果到達せる結論でありますと同時に、其れは又大都市になつたために必然的に生じた處の行政の緊要問題を解決せんと骨を折つた、夫の倫敦、巴里、伯林及紐育の經驗を私が永く研究致しました結果に基くのであります。

私の一般的結論を説明する具體的事項は悉く私の報告書中にあります。 敬具

千九百二十三年三月五日

東京にて

チャールズ・エー・ビー・アド(署名)

(株式會社秀英舍印刷)

