

號別特報會議會題問市都國全

會總議會題問市都國全回四第

[京東・年九和昭]

4

告報研究

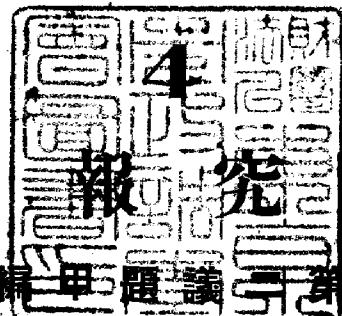
編甲題議二第

(美濟の治自市都)

議會題問市都國全

04-116
會總議會題問市都國全回四第

(京東・年九和昭)



告 研

(美濟の治自市都)

一其 編甲題議一第 告報研究・冊一第

二其 編甲題議一第 告報研究・冊二第

編乙題議一第 告報研究・冊三第

編乙題議二第 告報研究・冊五第

料 資 考 參・冊六第

錄 要 事 議・冊七第

議會題問市都國全

217530

凡 例

- 一 本書は第四回全國都市問題會議總會の主報告要旨並に總會參加申込會員若くは其の豫定者等より提出せられたる研究報告類中第二議題に關する分を輯錄したるものなり。
- 二 本書は別冊「研究報告第一議題甲編其一」、「同第一議題甲編其二」、「同第一議題乙編」及「同第二議題乙編」並に「參考資料」と併せて總會の豫備資料を構成し、總會終了後刊行すべき「議事要錄」を加へて總會關係文書の全部を組成するものなり。
- 三 研究報告類の配列は大體議題の内容順序に従ふを旨としたるも、印刷と提出期との關係上必ずしも、一貫せざるものあり。
- 四 提出者中、官公廳其の他團體名を以てしたるものゝ外は、概ね個人の資格に於ける提出なるも、當該肩書の團體、解廳等を代表して提出せられたるものも亦若干を存す。
- 五 本書は前掲の如く、總會の豫備資料として總會參加者に配付するを主旨としたるが、獨立の文獻として取扱ふも亦斯問題研究上好箇の参考資料たるべきを信ず。

六 本書の成るに際し各提出者の勞に對し厚き敬意と感謝とを捧ぐ。

昭和九年十月

全國都市問題會議

第四回全國都市問題會議總會 4 研究報告

第一議題甲編(都市自治の濟美) 目次

議題……………一

主 報 告

自治公民の fundamental 精神…………… 東京帝國大學講師 大島正徳…五

一 公民の意義と公民的自覺…二 社會と我…三 自治と協同…四 社會道德と團體生活

特に民衆主義の立場よりする市長制の考察…………… 京都帝國大學教授 渡邊宗太郎…九

一 議決作用との關係に於ける市長の地位…二 名譽職市長と専務職市長…三 市長の直接選舉と間接選舉…四 市長の人物…五 市長の任期と罷免制度

地方團體の政治組織の刷新に就て…………… 内務事務官 中島賢藏…四

一 現行政治組織と民衆主義…二 民衆主義の徹底…三 職能代表制度の提倡…四 執行權の擴大強化…五 獨裁者制度の提倡…六 制度と人格

公益企業の現狀と指導原理…………… 京都帝國大學教授 沙見三郎…五

第一 公益企業の意義…第二 公益企業の現狀…第三 公益企業の指導原理

一般報告

自治體の區域に關する若干考察

東京市文書課

法規掛長木村利夫

三五

都市の區域問題と自治制度の改善問題

東京市監査部

四

第一章 區域問題（地方制度上の區域と都市計畫法其他各種法制上の區域との關係、母市と郊外との關係）

第二章 現行自治制度の適否改善策（議決機關の構成及權限、執行機關の構成及權限、議決機關と執行機關との關係、會計制度、特に國との關係に就て、附府縣との關係）

大阪市に於ける住民の構成

大阪市社會部

三

一 年齢階級別及性別人口

東京市文書課

三

入出寄留人口及其の前住地並に出寄留先

法規掛長木村利夫

八

人口：四 住民に非ざる納稅義務者

職業別納稅

五 居住年限階級別公民人口

市制第六條の區制に關する考察

東京市文書課

有元正八

一 現行區制の不備

東京市文書課

有元正八

二 區の自治權の強化及監督制度の改正

都市町内會に對する一考察

東京市文書課

有元正八

一 沿革に對する考察（五人組制度と町内會、町總代、衛生組合と町内會、現存町内會の創立動機並に事務發展の傾向に見る町内會）

東京市文書課

有元正八

二 現狀に對する考察（町内會の有力化に依る事務の擴充と市・區制、區會廢止論の有力なる根據となれる町内會の有力化、區會・區會議員の權限の一晉並に學區廢止に對する一考察）

東京市文書課

有元正八

三 將來に對する考察（町内會公認の可否、

町内會公認の根據となる問題、汚物掃除法の改正に伴ふ屎尿處理市營に際して此れが實施上に於ける町内會の利用價值、警察權の一部都市移管を前提として町内會事務所と巡査派出所との合同に關する一考察）

判例より觀たる市制の改正問題

東京市文書課

木村利夫

法規掛長

一〇

一 緒言

二 物的方面に於ける主要判例に就て（公企業に屬する營造物使用料の設定及料

金の徵收問題、收入役及市町村金庫に關する問題）

三 人的方面に於ける判例に就て（公

吏の地位及其の待遇問題、雇員の地位確保問題）

自治體の經濟性に就て——自治體の基本構成に關する一考察——

東京市文書課

矢島正

二四

はしがき

一 行政者と經濟社會

二 財政者と經濟社會

三 企業者と經濟社會

むすび

我國官公企業行政の合理化に關する準備の一考察

大阪商科大學

助教

竹中龍雄

三五

市の經營する各種公共施設及公益企業の實績に就て

東京市文書課

天利新次郎

五一

第一章 公共施設及公益企業

第二章 法令上必然的に施設を要する公共施設の實績

第三

章 福利增進の爲めの公共施設の實績

第四章 公益企業の實績

第五章 各都市共通の問題

大都市に於ける執行機關並に議決機關の權限の調整に就て

東京市監査局

芦田勳

二七

（一）序論——社會事情の變遷と都市行政の進展

（二）我國都市行政の機關

（三）市制改正の沿革に現れたる兩者權限の消長

（四）市長專決處分の擴張

市會の構成及權限に關する若干の改善意見……… 日本大學都市學會………一八九

自治機關の構成及權限に就て……… 前 大阪市理事片桐由雄………一九七

都市行政の刷新に關する考察……… 東京市文書課 小山清太郎………二〇〇

都市の發展・都市生活の特徵・都市行政の內容—主として東京市政に就て—…都市行政の刷新

新・市民教育とその內容・市民教育の方策—東京市々民教育に就て—…附錄 北米合衆國案

港市人事委員會規程

自治の濟美と吏員制度問題……… 財團 東京市政調査會研究員 小田忠夫………二三五

地方自治體に於ける黨爭に就て……… 東京市 社會大衆黨中央執行委員会 嘴託吉川末次郎………二三六

地方財政統計上に於ける二三の問題……… 大阪商科大學經濟研究所 研究員 藤谷謙二………二四九

一 國庫歲出と地方歲出との比較……… 地方歲出の國體別比較……… 三 租稅負擔の比較

議題

第二 都市自治の現状と其の濟美問題

一 自治體の基本構成に關する事項の現状

(一) 區域に關する事項

1 地方制度上の區域と都市計畫法其の他各種法制上の區域（未だ都市計畫法上の決定を見ざるものに在りては之が調査中の區域）との關係

2 母市と郊外との關係

(二) 住民に關する事項

1 住民の構成（年齢階級別及性別人口、入出寄留人口、及其の前住地並出寄留先、職業、別納稅人口、住民に非ざる納稅義務者、居住年限階級別公民人口等）

2 住民の資質（智能、犯罪、體位、體質、納稅狀況等）

3 公民の資質

イ 選舉關係（議員定數と立候補者數との關係、選權、選舉犯罪等）

ロ 自治振興の團體、其の他町内會、消防組の類並政黨の選舉運動狀況

(三) 自治権に關する事項

- 1 關係地方議會の構成及其の議員の資質に關する事項 (議員の勤績關係、議業等)
- 2 行政機關と其の組織に關する事項

- イ 自治統轄者 (實質上の意義に於ける名譽職及事務職の別並名譽職なりとせば其の服務の状況等)
- ロ 其の他の吏員 (試験資格、銓衡方法、給與制度等)

八 職制

- 3 關係地方議會と行政機關との關係

(四) 自治體内部の自治構成 (區分)

- 1 各種公共施設及公益企業別特定基準に依る自治の實績
- 2 自治政に關聯せる演職其の他歛取の事實
- 3 國及他の自治體との關係

二 都市自治の實績に關する事項

- 1 社會上の事象 (出生率及死亡率、乳兒死亡率、特殊地域及郊外に於ける死亡率、特殊病率、傳染病率、及結核病率を含む) 平均命數、地代の騰貴率等

(二) 自治政上の事象

- 1 國、府縣 (道、州を含む) 其の他の自治體又は私人 (公益法人其の他) の事業にして主として都市に關する施設の實況
- 2 特に國との關係 (國の助成及監督の種類、數量並)
- 3 自府縣との關係 (委任事務の種類、數量並各種事業の監督關係及府縣に依る財成の狀況等)
- 4 他の自治體其の他の組織との關係 (同級又は種類を異にする自治體、其の他の公益法人並特許企業を營む私人、町内會及他府縣との關係)

三 現行自治制度の適否並改善策

(一) 自治體の區域に關する考察

(二) 住民及公民に關する考察

- 1 選舉に關する事項 (選舉資格、被選舉資格、選舉方法、選舉取締、公民權に對する制限等)
- 2 公民權の擴張に關する事項 (途を開くことの可否を含む)

(三) 自治權に關する考察

1 自治機關に關する事項

- イ 議決機關の構成及權限
- ロ 執行機關の構成及權限

八 議決機關と執行機關との關係 (現行委員制又は支配人制の類を含む)

ニ 行政組織

- (1) 職制並吏員制度
- (2) 會計制度及公益企業組織
- 2 特に國との關係 (自治體並財政の範圍)
 - 監督組織及監督方法
- 3 府縣との關係
- 4 其の他の自治體との關係 (特に公益企業の)
 - 統制問題を含む
- (四) 自治體内部の自治構成
- (五) 特別市制問題

四 自治の濟美に關する根本政策 (公民教育、自治訓練、自治研究等)

自治公民の根本精神

主 報 告 講 師 東京帝國大學 大 島 正 德

今回、予に與へられた自治の濟美に關する根本政策に就いて、(一)公民の意義と公民的自覺、(二)社會と我、(三)自治と協同、(四)社會道德と團體生活の題目の下に、所見を述べる。

この四の項目は、別々に取り扱ひ得べきでなく、一に纏めて可いのであるが、便宜上研究の内容を解りよくするたに、區別したに他ならない。

一 公民の意義と公民的自覺

自治團體生活に關する問題は、一面には制度上の問題があることだが、他面に於ては而かも根本的には、其の市町村自治團體生活を成すもの、公民的自覺を要することが、第一義に考ふべきは言ふまでもなからう。而して此處に言ふ公民的自覺とは、單なる法制上の公民を指すのではない、自治團體といふ一の社會生活の一員としての意義を自覺することである。公民といふことは、市町村制に規定してあることであつて、それについて理解すべきは勿論であるが、斯る公民の法制的規定を成した所以の根本的道理について考へなければならぬ。其處で法制以上の社會的團體生活に就ての自覺を要するといふことになる。廣い意味に於ける社會の一員としての自覺の

根本として、法制上の公民的自覺にも考へ及ばなければならぬ。

二 社會と我

以上は直に、社會と我との關係を考へなければならぬことを暗示する。公民としての自覺は社會の一員としての自覺であるとすれば、此處に我と社會との關係を考察せねばならぬのは當然である。而して此處に私の結論的に言ひたいことは、我は社會の中の一員であると同時に、社會は我の中に存するといふことである。我は社會の中にあるといふ考へ方は、所謂、社會本位的の考へ方で、今日有りふれてゐる考へ方である。而かも動もすれば行き過ぎて個人の獨立的人格を無視し、其の責任觀を空うせしむるに至るが如き考へ方である。斯様にのみ考察すると、徒に社會に責任を轉嫁して自己の責任を以て社會改造に進む者が無い、といふ結論になる。茲に於て我の中に社會があることを自覺し、我々一人々々が、正を取り善に進むことの内に、次第に社會的團體的生活が改造されて行き得ることを信する必要がある。我の一善一惡は單なる個人的なものではなく、依つて以て社會其ものゝ一善一惡をなすものであることを覺るべきである。此處に眞に公民たるの自覺が認められる。

三 自治と協同

自治と協同は斯る社會と我との關係に就ては、根本的諒解があり、自覺がある者が、進んで心得べき道理となるのである。然るに不思議なことには、自治と協同とに就て眞の關係を辨まへざるものがある。自治は協同とい

ふ觀念と相容れざるものゝ如く考へるものがある。即ち自治は自分のことをするのであるから、協同することではなく、協同は他人と一緒に事を爲す意味であるから、自治することではない等と思ふものがある。斯様に明白に矛盾した考へを有つてゐるのではないにしても、此の關係に就て曖昧の考へ方をもつてゐる人は世の中に多い。其處で、自治團體の仕事が旨く行かないものである。一體自治團體とは、言ひ換れば自治協同體である。何とならば團體は、協同生活に他ならぬからである。其處で必然に、自治と協同とは相倚り相扶ける觀念でなくてはならない。勿論、自治とは自分の方面に即して考へることであり、協同とは社會公共生活に即して考へることで、自から觀方の相違はあるが、先きに述べた如く、我と社會との關係が有機的の關係にあらねばならぬとすれば、自治の中に協同の意義を見出し、協同の中に自治の意義を見出すべきである。斯やうにして市町村の生活を成してゐる個人々々の生活が、同時に市町村團體の生活と切つても切れない有機的關係を有つことが知られる。

四 社會道德と團體生活

以上述べて來た理論を道徳的な意味に於て取扱ふと、要するに、我は社會の中にある一人でありながら、同時に、自分の中に社會があることを自覺することによつて、我々の道徳觀念を改造し、實行しなければならぬといふことになるのである。我々は識り合ひの人々と共に住んでゐるばかりでなく、見ず識らずの人々と共に住んでゐる。勿論小さき町村では殆ど識合ひの協同生活とも言ひ得るであらうが、少しく大きな町村となれば、識らぬ人々と共に、協同生活をしてゐるのである。勿論、此の道徳問題は自治團體の問題ばかりでなく、凡ゆる社會

生活に就て言ふべき問題であつて、是に限ることではないが、茲にも亦左様いふ道德思想を確立する必要がある。殊に市町村といふ法人の組織を成してゐる團體生活者は其の團體其ものが、一の人格的存在であることを諒解しなければならない。其の團體の中には識る人、識らぬ人も含まれてゐるが、兎に角一定の機關組織によつて其の生活が自動的に運用されてゐる限りは、一の大きな人格的存在と見ることが出来る。此の問題は市町村長其他理事、議員と言はれる人々の、單なる個人的でない道德觀念を必要とする次第であつて、團體其ものが一の道德性を發揮するやうに行動せなければならぬといふことである。市町村長其他市町村の政治に關係する者が更迭する毎にグラグラと施政方針が變り恰も人格變換をなすが如き有様は現代の憂患であつて、大に警戒すべきことである。

特に民衆主義の立場よりする市長制の考察

京都帝国大學教授 渡邊宗太郎

一 議決作用との關係に於ける市長の地位

- (1) 自治行政に於ける議決作用と執行作用とを完全に限界付けること、従つて所謂議決機關と執行機關との權限を完全に隔離することは不可能に近い。それ故市自治行政の執行機關としての市長は或る形式に於て或る程度に議決作用に參加する——諸國立法例概觀——。
- (2) 自治行政に於ける議決作用が民意に立脚し市民一般との密接なる結合關係に於て行はるべきであることはいふを俟たない。
- (3) かくして市長の制度に關する民衆主義的の要請が基礎付けられる。

二 名譽職市長と専務職市長

- (1) 現行制度の趨勢は寧ろ市長は之を専務職ならしむることに在る——諸國立法例概觀——。
- 特に民衆主義の立場よりする市長制の考察

(2) 名譽職市長制には次の長所がある。

- イ 市長自身の經濟的獨立は自己の信念に基く行政を斷行するを得しめ、國家その他の第三勢力に對してよく自治の權威を保持せしめることを得る。
- ロ 市長は經濟的にも社會的にも常に市民と緊密に接觸する經驗から、市民の需要及び給付能力に關して正確なる理解を持ち得べく、かくして市行政上の諸計畫を一層堅實適正のものたらしむるを得る。
- ハ 約言すれば名譽職市長は、その判断その行動に於いて専務職市長よりも、市民の輿論より遠ざかる危險に陥る虞を少からしめる。

(3) 専務職市長制の傾向は次の事實に根據する。

市自治事務の量的の増大と質的の技術化専門化の傾向は、市民たる素人政治家を市長たらしめることを以てしては、市自治行政の能率を著しく低下せしめる程度に達してゐる。

(4) 名譽職市長制と専務職市長制との長短は次の方法に依て調節せられ得る。

- イ 市長を名譽職とし之が補助機關として技術家的専門家の高級吏員を増加する方法。
- ロ 市長を専務職とし之が諮問機關としての各種の名譽職委員の制度を増加する方法。

右の何れに依るべきかは都市の大小その他の事情に依り一概に論ずるを得ないが、民衆主義の立場から自治の重みの爲めに寧ろ前者により大なる價値を認むべきではないか。

(5) 市自治行政そのものゝ黨派化は名譽職市長制を要求する。市政が民意に基いて黨派化するときには、圓

滑なる市政の運行は市政の指導的地位に在る市長を市民代表たる名譽職たらしむる事に依て期待せられ得る。

三 市長の直接選舉と間接選舉

(1) 現行制度の多くは市長の選任は寧ろ間接選舉の方法に依る——諸國立法例概觀——。

(2) 問題解決の基點は我が國の市自治行政に於て、執行機關たる市長に對して、單に事務的行政家としての地位を與へることのみに依て、よく市政の實績を擧げ得るか否かの點の考究に在る。

市自治行政に於て市長は事務的行政家として單に市會の議決を執行するに止まり、市自治に於ける議決執行の總てに就て、市民との關係に於ては専ら市會が責任を負ふ制度の下に於ては、一面に於て市長は直接市民との間に職務に關する何等の監督關係も問責關係も生じないと同時に、他面に於ては、かゝる事務家たる市長としての適材は廣く市内外より物色することを適當とするが故に、この場合市民に依る市長の直接選舉を主張する根據は薄弱である。

然るに之に反して市長に對して市の意思決定に關する相當重要な役割を認むる制度の下に於ては、一面に於て市長は市會と並んで直接市民との關係に於て責を問はれるを要するのみならず、他面に於ては市民の政治的指導者として市民中より適材を推舉することを自治の原則とするが故に、間接選舉よりも直接選舉を以て一層上位の政治理想とする。

四 市長の人物

(1) 外國には法を以て市長たり得る資格に就て規定する例あるも——諸國立法例概観——かくの如きは民衆主義の見地よりいへば恐らくは適當の制度といふを得まい。蓋しかる制度は市民代表を自由に選ぶ市長の選舉を著しく拘束するからである。

(2) 法律家は市長として一般に適當の人物たり得ない。主として裁判的、訴訟的訓練を経て來た法律家は多く公共的實際生活の經驗に疎きものであり、法律家としての學問的素養は一般に自治體奉仕の實際的 requirement と適合しない。自治行政上の法律問題の解決の爲めには臨機に専門家の助力に依ることに依て充分である。

(3) 民衆主義的 requirement に適合した市長としては特に次の資格を具備するを要する。

イ 市長は市民の信賴に値する指導者適格を有するを要する。

ロ 市長は公正に公共的需要に對する理解を持ち得るものでなければならぬ。

ハ 市長は國家的執務ではなくして、自治體執務の或る程度の經驗を持つ者であるを要する。

ニ 市長は指導者として要求せられる程度の専門的知識技能を持つ者であるを要する。

五 市長の任期と罷免制度

(1) 市長の終身制は市長の地位に關する市民の支配を完全に排除するが故に民衆主義と相容れない。

(2) 市長の任期に關する諸國立法例の概観。

(3) 市長任期の短期制は市政を自ら計畫し、自ら指導する民衆主義的任務を有する市長の職務と相容れない。統一あり特色ある市政は或る程度の長期の市長の下に於いてのみ實現せられ得る。

(4) 市長任期が長きに失する場合には、市長に對する民衆的支配の活氣を萎微せしめ、却て自治の本義に矛盾する結果を生ずることがある。

(5) 罷免制度とは、民衆の投票に依て任期満了前に選舉に依る自治體吏員を退職せしめることをいふ。その當否に就ては直接民衆主義の見地からは、それは選舉制度の反面としての合法性を持つとする。即ち選舉せられた者が不適任であることが明となつたときには、之を罷免し得ることは選舉権に當然包含せられる権利であるとして。併し當選者をいつでも罷免し得る前提の下に行はれる選舉には、選舉としての權威がない。而して選舉の權威が失はれては民衆主義的政治の基礎は破壊せられる。この點から罷免制度は反對せらるべきものである。

地方團體の政治組織の刷新に就て

主 報 告 者 中 島 賢 藏
内務事務官

一 現行政治組織と民衆主義

近代文明諸國に於ける地方制度は所謂自治を以て其の政治原則としてをり、此の故に其の地方制度はとりも直さず地方自治制度として規定せられる。

自治とは地方政治は専ら地方民自らの運営する所でなければならぬといふことであり、而して其の地方民とは自由にして且平等なる人格の意義に於ける地方民を指稱するのである。即ち自治とは地方政治に適用せられたる民衆主義の謂に外ならぬ。

民衆主義は現行地方制度の政治原則として其のあらゆる機構に表現せられてゐるが、就中地方團體運営の基礎を成すところの其の政治組織に最も有力に作用してゐることいふまでもない。イギリス式の機関單一主義の政治組織の下に於ては、地方民の代表者として之に依り選舉せられたる者を以て組織せらるゝ地方議會が同時に理事機關を兼ね、決案議決及執行のすべての權限を一手に掌握してゐるが故に、民衆主義の政治組織なることは論を俟たないが、歐洲大陸式の機關對立主義の政治組織の下に於ても、地方民の代表者たる地位を占むるものは之に依り選舉せられたる者を以て組織せらるゝ地方議會であり、理事機關に優越する政治的勢力を賦與せられる。

最近社會的、經濟的狀勢の激變に伴ひ、地方制度一般が動搖し、地方團體の政治組織に就ても之が刷新の必要あることが高唱せられる。

地方團體の現行政治組織の刷新に就ては種々なる理由又は見地から種々なる提案が試みられてゐるが、其の重なるものとして（一）民衆主義の徹底、（二）職能代表制度の提唱、（三）執行權の擴大強化及（四）獨裁者制度の提唱の四を擧げることが出来る。

民衆主義の徹底に依り現行政治組織を刷新せんとする者はいふ。我國の地方政治の不振は畢竟するに民衆主義の不徹底に基因する。我國の地方制度は自治を以て原則としてゐるとはいふものの、著しく其の徹底を缺いてゐる。例へば地方團體に對する國家の關係に就て觀るに、官僚主義的色彩は尙濃厚にして國家の行政機關に依る監督は嚴重を極めてゐる。其の結果は自治の妙諦とする自己責任主義を稀薄ならしめ、又地方民をして地方政治の眞箇の責任者は何人なるか、失政ありたる場合何人を問責すべきかの判断に迷はしめる事となる。地方團體の政治組織に就ても民衆主義は甚だしく不徹底である。即ち普通選舉制度を採用してゐるとはいふものの、單に男子普通選舉制度たるに止まり、地方民の略々半數を占め地方政治に密接の利害關係を有する婦人に公民權を賦與せず、之をして地方政治に無關心ならしめてゐる。又市町村長の如き地方團體の理事機關を選任する方法として、

地方議會の選舉即ち間接選舉制度に委ね、地方民の直接選舉制度を拒んでゐる。其の結果民衆の背景を直接に有せざる理事機關は地方議會の不當の制肘を受けることゝなる。更に又イニシアチブ、レフ・アレンダム、リコールの如き民衆主義的諸制度の採用に就ては耳を傾けない。以上の如き状態の下に地方政治の公正又は地方政治の振作を期待するも殆んど不可能なりといはねばならぬ。何となれば代議政治の下に在りては、地方議會の行動に對し、民衆が不斷の監視を怠らざることが絶対の要件であるに拘らず、現行の政治組織は其の機會を殆んど與へてゐないからである。斯くて民衆は地方政治に無關心となり、地方議會は民衆の監視なく横暴を振舞ふことゝなる。故に地方政治を其の腐敗墮落より保障し、地方政治の振作を望まんとすれば、先づ何よりも民衆主義の徹底を圖り民衆をして地方議會の行動を監視する機會を豊富に與へることが必要である。

右の提案は我國の現行政治組織が民衆主義的に構成されてゐないこと、其の結果として民衆に地方議會の行動を監視する機會が殆んど與へられてをらず地方議會が腐敗墮落するに至ることを理由として、之を刷新する爲には民衆に監視の機會を豊富に與ふべきことを主張するものである。而して民衆に監視の機會を與へる具体的方策として婦人公民権の賦與、市町村長の直接選舉制度の採用、イニシアチブ、レフ・アレンダム、リコール等の民衆主義的諸制度の採用を提案してゐる。故に右の提案の價値は此等の民衆主義的諸制度の採用に依つて地方政治の不振少くとも地方政治の腐敗墮落は如何なる程度まで匡正せられるものなるかに依つて決定せらるゝことゝなる。然るに現時の地方政治の腐敗墮落は其の素因を地方議會の選舉の腐敗に有するものと觀察せられる。故に此の選舉の腐敗にして肅正せられざる限り、地方政治の腐敗墮落は之を匡正するに由なきものと斷ぜざるを得ない。此の

見地よりするとき、婦人公民権の賦與及市町村長の直接選舉制度の採用は却て論者の所期と反対の効果を齎らすものに非ざるかを虞る。嘗て制限選舉制度の時代に於て選舉の腐敗は普通選舉制度の實施に依り淨化せらるべしと期待した者も尠くなかつたが、事實は却て事態を更に悪化したものゝ如くである。婦人公民権の賦與に就ても此の虞なしと何人が斷言出來よう。市町村長の直接選舉制度に就ても同様であつて、選舉界の腐敗せる今日到底論者の所期するが如き効果を收め得るものでない。又イニシアチブ、レフ・アレンダム、リコールの如き制度は地方議會の行動を監視する機會を與へるものであると zwar、其の効果は補足的たるに止まり、地方政治の中権的政治機關たる地方議會を根本的に刷新するものではない。加之此等の制度を實施せるアメリカの都市の實例に徴するに、其の活用は極めて困難である。蓋し無組織の民衆が此等の制度を活用せんとするには多大の勞費を要すべく、結局所謂政治ボスの介在なくしては其の活用が困難なる爲であらう。

三 職能代表制度の提唱

地方政治の中権機關たる地方議會を刷新せんが爲に之を職能代表制度に依つて組織せしむべしとの提案がある。此の案を主張する者はいふ。地方議會の現行選舉制度は選舉権を平等なる個人に賦與し、斯かる平等なる個人の選舉に依つて地方議會が構成せられる仕組になつてゐる。其の結果地方議會は地域的利息の代表者を以て組織せられる事となり、所謂地域的權衡主義に基く不急なる施設が行はれ地方財政膨脹の一因を形作ることゝもある。又斯かる選舉制度を以ては民衆の候補者に對する關心を繋ぐことが却ゝ困難であり、議會の行動を監視する

熱意も生ぜしめない。地方政治が地方民の日常生活に密接の關係ある經濟的活動を對象とすること愈々多きを加ふる今日に於て、單純なる人格代表の選舉制度は社會的妥當性を有し得るものでない。故に社會の現狀に即する選舉制度としては職能代表制度に依るの外はない。即ち商工會議所、教育會、各種の勞働組合等の職業的團體から選出せられたる代表者を以て地方議會を構成せしむべきである。政治機關が職能代表制度を以て構成せられて初めて地方政治が經濟的活動の分野に進出し得べく、又斯かる代表制度を以て初めて民衆の地方政治に對する關心及責任感を強めることが出来るのであると。

右の提案は地方議會の組織に關する根本原則たる民衆主義の或る意味に於ける修正であつて、民衆主義に於ける單純なる人格に代ふるに職業人を以てするものと觀られる。實際に於て社會的實在としての人格は單純なる人格でなくして職業人であり、特定の組織體の一員であることが通例である。故に職能代表制度は地方政治の內容の經濟的活動化と相俟つて充分なる理論的根據を持つものと考へられる。併し乍ら第一に職能代表制度の實現の爲にはすべての少くとも大部分の人格が職業的團體に組織せられてゐることが必要である。從て無組織の人格、例へば小商工業者、俸給生活者等の比較的に多い我國の地方團體の實情に於て、此等の者の代表者を如何にして選舉せしむべきかの問題がある。而して無組織の人格が絶對に存在せざるに至らざる限り、從來の人格代表制度も全くは排斥し得ざるものに非ざるかの疑問を持つ。第二に職能代表制度の結果地方議會が職業的利益の代表に専らにして地方政治の統一性を害することなきやの懸念がある。從て職能代表制度が單なる職業代表制度に墮せず、職業を基礎としつゝも有能なる人格を獲得する爲めに何等かの適當なる資格要件が必要とされるのではなか

らうかとも考へられる。

四 執行權の擴大強化

職能代表制度の採用が地方議會の組織に就て其の刷新を企圖するものであるに對し、地方議會の權限の側より其の刷新を企圖する提案がある。此の案を主張する者はいふ。民衆主義の理想を追求するに急なる餘り地方議會に萬能の權力を賦與することは、第一に政治の能率ある施行を妨害するものである。地方政治には實務的に處理せらるべき事項が尠くないに拘らず、細目に關する事項まで一々素人の集合體たる地方議會の干與を必要としてゐることは煩瑣に堪へない。殊に大都市の如く事務の輻輳する所で多數の議員を、而かも素人を招集して其の議決を必要とすることは所謂萬年市會を齎す結果となり、迅速なる事務の處理を妨害すると共に勞費の浪費なりといはねばならぬ。又民衆の監視といふことが有名無實であつて地方議會が情實の府と化し横暴を振舞ふ現實の事情に在つては、地方議會に萬能の權力を與へて置く仕組は地方政治の公正を圖るといふ見地からも妥當でない。故に地方議會の權限を縮少し、會議體として且素人の集合體として與へらるゝに適當なる權限のみを之に保留して、地方政治の能率を擧げ其の公正を圖ることが必要である。即ち地方議會は地方政治上の根本政策を審議決定する權限を保有するに止め、爾餘の權限は擧げて之を理事機關に委ねしむべきである。而して理事機關には從來兎角政治家的人格を選任する風習あるを排し、地方政治の實務家又は専門家を登用すべきである。尙之と共に地方議會の組織に就ても其の議員定數は必要の最小限度に止め、理事機關の施政を容易ならしめることが必要

である。

右の提案は殊に大都市行政の實務を執掌してゐる人々の間に相當有力に行はれてゐる所であつて、其のヒントは之をアメリカに於ける市支配人制度に得てをるものと考へられる。周知の如く市政改革の方法としての市支配人制度はアメリカに於て一九〇八年にスタウントン市に依つて創始せられ、其の後一九一四年にデイトン市が之を採用するに及んで、アメリカの市政改革運動史上劃期的のものとなつた。而して市支配人制度の骨子とする所は市政を素人政治より専門家政治に移し、施政の科學化及合理化を圖らんとするに在る。此の爲に市會は必要的最小限度に於て少數の代議員を以て之を組織せしめると共に、市會の權限を市政上の根本政策を審議決定するに止め、爾餘の權限は擧げて之を市會の選任する市政の専門家に委ねる。恰も株式會社組織に於ける理事會と總支配人との關係を市會と市支配人との關係に適用せんとするものである。何事も實務的に處理せんとするアメリカ人氣質の好き例證であると考へられる。

本案に依つて機關對立主義の政治組織に於ける弊害は相當の程度に除かれるものと考へられる。地方議會と理事機關の對立抗争は地方政治の能率を妨害すること著しいものであるが、其れは市町村長の直接選舉制度を採用する場合は勿論、間接選舉制度を採用する場合に於ても或程度は免れざる所である。而して此のことは地方議會の權限が廣く、理事機關の施政の細目に亘つてまで干與する機會が與へられてゐる場合には尙一層甚しい。市支配人制度は施政の科學化及合理化といふ見地から此の問題を地方議會の權限の縮少、從て執行權の擴大強化といふ方法を以て解決せんとするもので一の有効なる提案である。又民衆主義の美名の下に現在に於ては地方議會が

理事機關に不當の制肘を加へ以て地方政治の紊亂と腐敗とを齎らすことが多いのであるが、之も地方議會の權限を縮少し其の發言の機會を少くすることに依つて、或る程度まで匡正出来る。從て本案は地方行政の公正化といふ點から觀ても相當有効なものと考へられる。併し乍ら本案の骨子とする所が理事機關に即ち市支配人として地方政治に熱意あり且有能なる人材を得るといふ點に在るを以て、斯かる人材を多數に得る方法如何、又之を國家的に觀るならば斯かる人材を組織的に養成し得るや、其の組織的養成の方法如何等が問題となる。尙又本案に依れば地方議會の組織に就ては僅に其の議員定數の減少に止めてゐるが、地方政治の刷新といふ大眼よりすれば之のみを以て足りるかと疑問となる。勿論議員定數の減少に依つても從來より比較的に良質の議員を得ること考へられるが、更に根本的な組織方法の刷新を考慮する必要があるのである。ではながらうかの疑問があるのである。

五 獨裁者制度の提唱

以上に述べた三の提案は之を概括するならば、いづれも民衆主義の政治原則に沿うての刷新案といふことが出来よう。第一の提案は民衆主義の徹底を圖るものであるから固より民衆主義の否認といふ立場に立つ。第二及第三の提案と雖も少くとも其の意圖する限りに於ては民衆主義の否認といふ立場に立つものでなく、精々其の若干の修正を要求するに止まると觀察されるものである。然るに茲に述べんとする獨裁者制度は少くとも其の意圖する限りに於ては民衆主義の否認といふ立場に立ち、新なる政治原則の樹立を企圖するものと觀察されるのである。

獨裁者制度を主張する者はいふ。現行の政治原則たる民衆主義は其の本質に於て自由主義的個人主義の政治思

想を基調としてゐる。然るに斯かる政治思想に立脚する政治原則は最近に於ける社會的事情の變化に妥當し得ざる實狀に立到つてゐる。地方團體は從來の如く國權の支配よりの獨立といふことを強調する必要が解消したのみならず、之を強調してゐては其の職分を全うし得るものでない。地方團體は國家構成の一分子であり、全體として統制あり且均衡を得たる發達を遂げなければならぬ。此の爲には從來の如き國家と地方團體との對立關係を清算して、國家の指導の下に地方團體が其の職分を遂行するといふ關係に入らねばならない。從て地方團體の政治組織に就ては從來の如き個人主義的俗人政治を排し、公共に對する熱意に富み且學識經驗ある士に一任して之をして獨裁的に施政せしむる必要がある。地方政治を無駄多く能率擧らざる政治より有効にして迅速なる政治に、情實腐敗の政治より正義の政治に轉化するには、どうしても斯かる公共心に富み且有能なる指導者の獨裁政治に俟つの外はない。而して斯かる指導者は國家と地方團體との基本關係よりして當然に國家の選任する所でなければならぬ。又地方議會は民衆主義止揚の結果、其の使命は指導者の諮詢機關たる地位に止まらねばならぬ。即ち地方議會の權限としては從來の如く發案權も議決權も有せず、單に指導者に對して意見と希望とを述べ得るに過ぎざることとなる。又地方議會の組織に就ても同じく民衆主義止揚の結果、少くとも職能代表制度を以て之を構成せしめることが必要である。

右の提案は地方團體の現行政治組織に對する根本的の改革と看做されるが、其のヒントはフ・シスト・イタリアに於けるボデスターの制度又はナーチス・ドイツに於けるフ・ヒーラーの制度に之を得てをるものと考へられる。周知の如くイタリアに於ては一九二六年の五月に從來地方團體に存した自治的政治機關たる市會、市委員會及市

長に代ふるにボデスターの職制を布き、地方團體に於ける選舉の廢止と同時に前記の三機關に分属した權限は之をボデスター一人の手に歸せしめ、ボデスターは地方團體の唯一の議決機關であり執行機關であり其の代表者であることになった。而してボデスターの任命は内務大臣が之を行ふことにしたのである。又ドイツに於ては最近即ち本年の一月にプロイセン邦に改正市町村制が實施せられ、所謂指導者原則に基く新しき市町村制度の樹立を見た。之に依れば市町村長、助役及收入役は官選となり、市町村會も官選を以て組織せらるゝのみならず、諮詢機關たる地位を有するに過ぎなくなつたのである。

本案に於ける獨裁者制度は民衆主義確立の以後に來りしものであつて、民衆主義成立の以前に存せる專制者制度とは其の本質及意義に於て根本的に相違あるべく、之を同一に論するを得ないであらう。唯少くとも其の表現的機構に於て前者は後者に頗る酷似し、此の故に民衆主義を奉ずる者は獨裁者制度を以て反動的といつてゐる。

惟ふに獨裁者制度は之をイタリア及ドイツの實例に徵するに政治事情の危機に當つての所産であり、政治事情の未だ其の程度に逼迫せざる他國の直ちに之を模倣することは極めて困難であらうけれども、此の制度の與ふる示唆の中には我々の考究すべきものが少くないことを痛感する。就中此の制度の根柢に横はる基本觀念として國家と地方團體との關係に關し、從來の對立的自由主義に代ふるに統一的共同主義を以てせることは、將來の地方制度の行くべき道を暗示するものとして特に興味深きを覺ゆるのである。

六 制度と人格

以上に於て極めて簡単乍ら、地方團體の政治組織刷新に關する四の提案の解説及批評を試みた。而して茲に問題とする所は飽くまでも制度其のものに在つた。然るに之に對しては世間の一部に於て斯かる非難を爲す者があらう。曰く、凡そ制度なるものは結局のところ形骸に過ぎず、之に魂を吹込み之を活用するものは人格に外ならない。故に人格が本幹であつて制度の如きは抑々末梢に過ぎない。地方政治に就ても同様であつて、制度の問題でなく人格の問題である。政治組織は如何にあらうとも爲政者に其の人を得るならば、即ち議員にして善き議員であり理事者にして善き理事者であるならば、地方政治は必ず刷新せられる。故に政治組織の問題よりも爲政者なる人格の問題が重要であると。

右の非難に對しては、然らば斯る善き人格は如何なる方法に依り得らるゝかを反問すれば足りよう。抑々我々が政治組織に就て論するとき、我々は善き政治を實現する爲には善き爲政者を如何にして得且其の善き活動を如何にして爲さしむべきかの方法乃至仕組を論じてゐるのであつて、人格を輕視するものでないことをいふまでもない。善き爲政者の天來を待望せざる限り政治組織を論するは當然のことゝいはねばならない。

公益企業の現狀と指導原理

主 報 告 者
京都帝國大學教授
經濟學博士
汐 見 三 郎

第一 公益企業の意義

公益企業が現代社會生活に如何に重要な意義を有してゐるかについては何人も異論の無い所であるが、然らば何が公益企業なりやの問題となると、其の見解は一致しないのである。

公益企業の中で國家又は地方團體が直接に經營してゐるものが先づ問題となるのである。茲に國家又は地方團體が直接に經營してゐる公益企業を我が國法上に於て如何に取扱ふべきやを考へねばならぬ。公企業と公共起業と營造物とが公益企業に對して有する關係を定める必要がある。福田博士¹⁾（公營造物管見）の示唆により美濃部博士²⁾（鐵道の國民經濟上の特質を論じ鐵道の經營主義及鐵道制度に及ぶ）が此の方面的資料を提供してゐられる。

然れども公益企業なるものは必ずしも國家又は地方團體の手で經營せらるゝものと限らない。従つて經營主體以外に其の特質を求めるべならぬ。茲に公企業と私企業とを包括したる公益企業の意義を定める必要がある。池

田宏⁵氏、上田博士、蠟山教授の公益企業論が之れである。

公益企業に關する此等各種の見解を基礎として、東京市政調査會は公益企業法案を作つたのである。公益企業の共通特色として、(一)經濟的企業にして、(11)獨占的性質を有し、(111)一般の需要に應するものなる事の三點を擧げてゐる。而して我國現實の公益企業として、水道條例、瓦斯事業法、電氣事業法、軌道法、自動車交通事業法、地方鐵道法及運河法による事業にして一般の需用に應する目的を以て經營するものに限定してゐる。更に公益企業に準するものとして、(1)通船、(11)中央卸賣市場、卸賣市場、小賣市場、(111)屠場、(1111)下水道、(五)埠頭、棧橋、岸壁、物揚場、上屋、倉庫、船渠等の港灣施設、(六)質屋、無盡業其他庶民金融、(七)保險、(八)牛乳配給、製冰、浴場、洗濯、燙房、(九)病院、墓地、火葬場、葬儀場、胞衣產穢、葬送事業、(十)投產場、宿泊所、旅館、(十一)溫泉、住宅、土地經營、(十二)運動場、競技場、音樂堂、公會堂、(十三)航空關係事業を擧げてゐる。元來、公益企業なる考へは、米國の Public Utilities が其影響を受けてゐるのであるが、最近にプリンクマ⁶ (Carl Brinkmann) は次の如く定義⁷してゐる。

The term public utilities is commonly used to designate industries whose services, particularly in supplying electricity, gas, water, telephone, street railway and bus transportation, operate chiefly within municipal areas, under municipal permits or franchises.

此の定義は、都市と區域的範圍が明示せられてゐる點に於て異つてゐるが、大體に於て公益企業法案の所謂公益企業と一致してゐるのやうである。

第二 公益企業の現状

公益企業の現状については、都市年鑑が各事業毎に年々貴重なる數字を發表してゐる。茲には視角をかへ他の資料より公益企業の重要さを明かにする。

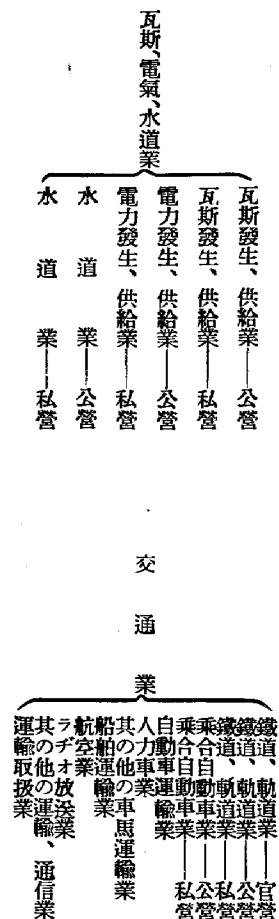
(1) 第一は公益企業が我國人口の幾何を養つてゐるかの問題であつて、大正九年と昭和五年との國勢調査に基き研究を進める。

大正九年十月一日の國勢調査では職業調査が併せ行はれた。日本全國について、職業別本業者本業なき從屬者及家事使用人を小分類によつて見るに公益企業に關係あるものとして次の數字を得る事が出来るのである。

瓦斯發生、供給、其裝置業	二三二、一八九人
電力發生、供給、其裝置業	一八一、六八二
其他の天然力利用に關する業	一九、七五一
鐵道業	三五二、六〇四
軌道業	八〇、五八〇
乗用の自動車馬車業	三六六、七三〇
計	六九三、五三六
總數(五五、九六三、〇五三)に占むる割合	1・115%

然し此の調査は國民職業分化の態様を究むる事を目的としてゐるから、公益企業が幾何の人口を養つてゐるかを見るが爲めには所屬産業の調査を行ふ必要がある。

昭和五年十月一日の國勢調査では、職業分類の外に産業分類を調査する事となつた。試みに公益企業關係の産業の中分類と小分類とを擧ぐれば次の如くである。¹⁰⁾



かくの如く中分類の交通業の中には、公益事業に屬せざるもの——即ち人力車業、其の他の車馬運輸業、船舶運輸業、航空業、ラヂオ放送業、其の他の運輸通信業、運輸取扱業——が含まれてゐるのであるが、速報は中分類に止まり小分類に及んでゐないのである。試みに普通世帯を世帯主の産業により産業中分類別に示せば、次の人員を得る事が出来る。

瓦斯電氣水道業	三六五,〇〇〇人
交通業	二、三七八,〇〇〇
計	二、七四三,〇〇〇

總數(六〇,四七七,〇〇〇)に占むる割合

四・五三%

昭和五年の國勢調査の産業小分類の數字が明かとなれば、公益事業に從事する人が幾何であり、官營公營私營

の公益事業により養はれる人の割合も之を精密に研究する事が出来るのである。

(II) 公益企業が我が國富の中で如何なる割合を占めてゐるかは、國富推計により研究する事が出来る。昭和五年末の國富を官有公有私有に區別すると次の數字を得るのである。¹¹⁾

金額(千圓)	官有	公有	私有	計
割合(%)	一三、四六九、三五二	四、六三五、一八八	九二、〇八三、四六四	一一〇、一八八、〇〇四
金額(千圓)	二一、五八五、九三五	二五八、〇〇一	七五四、一〇二	三、五九八、一三八
割合(%)	二八八、二七五	一七、〇九一	二九三、一〇〇	五九八、五六六
金額(千圓)	七六、三一一	一二九、二五一	一、六九九、四八二	一、九〇五、〇四四
割合(%)	三三、二一九	三四三、二八五	六、二七五	三五二、七七九
金額(千圓)	二、九五三、七四〇	七四七、六一八	二、七五三、一五九	六、四五四、五二七
割合(%)	二、九五三	一六、一五%	八四	一〇〇
計	二、九九	二、九九%	五・八七%	
總額に占むる割合	二一・九三%	一六・一五%	二・九九%	

我が國富の中から特に公益事業に關係のあるものを取り出して、次の結果を得た。(単位千圓)

官有二十九億圓、公有七億圓、私有二十七億圓、計六十四億圓と云ふ數字を得る事が出来る。私有財産制度が

10) 抽出調査に依る昭和五年國勢調査結果の概観。

支配的となつてゐる我國に於て官公有財産が私有財産より優勢である事は、公益企業の著しい特質である。

公益企業の収益力を考察する爲めには、國民所得の推計によらねばならぬ。昭和五年に於ける國民所得の總額を官、公、私に分つて、次の數字を得るのである。

金額(千圓)	官	公	私	計
割合(%)	三一六、一四七	四三一、九四一	一〇一、一七五、六九七	一〇六、三三五、七八五
九六	三	〇・四	一〇〇	

特に公益企業に關係あるものとして工場工業純収益と鐵道軌道業純収益と自動車運輸業純収益とを考へる事が出来る。然し工場工業の中には公益企業以外のものが含まれ、鐵道軌道業純収益(四九三、〇四八千圓)自動車運輸業純収益(三一六、二八五千圓)は官公私に分類を行つてゐない。結局の所、昭和五年の國民所得の調査は更に詳細なる數字の發表をまつて始めて公益企業の収益力の測定に用ひられるのである。

(III) 要するに、大正九年の職業調査と昭和五年の産業調査と國富推計と國民所得推計とにより、公益企業が我が國民經濟に占むる地位を明かにしたのである。極めて大膽なる結論であるが、我が人口の1%強が公益企業により養はれ我が國富の六%弱が公益企業に投げられてゐるのである。近く昭和五年の産業分類が完成せられ昭和五年の國民所得の詳細が公けにせられる事によつて、公益企業の現状を一層精確に捕捉し得るのである。

第三 公益企業の指導原理

公益企業の指導原理は種々の立場より之を研究する事が出来るが、茲には専ら財政上の方面より考察して問題を進めたものである。

(I) ワグナー(Adolf Wagner)は國家活動の財政上の指導原理を四つに分ち、純支出主義(Das Prinzip der reinen Ausgabe)と手數料主義(Das Gebührenprinzip)と私經濟主義(Das rein privatwirtschaftliche oder gewerbliche Prinzip)と特權主義(Das reine Regalität-und daher Besteuerungsprinzip)の四つに分つてゐるが、それが多少の修正を受けながら今日まで行なつてゐる。モル(Bruno Moll)は無償主義(Prinzip der Unentgeltlichkeit)と経費支辨主義(Prinzip der Eigenkostendeckung)とを掲げてゐるが、於てはワグナーと同じであるが、私經濟主義と特權主義とを一括して餘剰主義(Gewinn-oder Ueberschussprinzip)としてゐる點に於て異つてゐる。ハッセン(Jens Jessen)は、ワグナーと同じく補助經營(Zuschuss B.)又は營造物(Anstalt)と第一へ、實費經營(Kosten-deckungs B.)又は公經濟(Öffentliche Wirtschaft)又は供給事業(Versorgungsbetriebe)と第二へ、餘剰經營(Ueberschuss B.)又は企業(Unternehmungen)とは營利經營(Erwerbs B.)を第三へ、專賣收入は寧ろ之を租稅收入の方に加へてゐる。公益企業の經營はその何れに屬すべきか。

(II) 地方財政概要を見ると、過去四十三年間の歳出及租稅負擔累年比較が掲載せられてゐるが、明治二十四年度決算と明治三十六年度決算と、昭和八年度豫算とは次の數字を示してゐる。(単位千圓)

¹²⁾ Handbuch der politischen Ökonomie, IV. 1.

¹³⁾ Lehrbuch der Finanzwissenschaft.

¹⁴⁾ Öffentliche Betriebe und gemischtwirtschaftliche Betriebe (Wörterbuch der Volkswirtschaft II.).

¹⁵⁾ 昭和八年度地方財政概要。

國庫歳出	地方歳出	國地税	地方税
明治二十四年	八三、五五六	四三、八八一	六四、五〇七
明治三十六年	二四九、五九六	一六五、九四四	一四六、一六三
昭和八年	二、三〇九、四一四	一、七七五、七三八	六九一、〇三四

過去四十三年間に國庫歳出が二十七倍してゐるのに對し地方歳出は四十倍してゐる。この一原因として、地方團體が公益事業を營む事を擧げねばならぬ。即ち地方團體の歳入が公益事業關係の地方債及び手數料使用料の方面に於て増加する事は、他面に於て地方歳出が公益事業關係の地方債費及び電氣瓦斯事業等の如き部門に於ける増加を伴ふからである。試みに此等の項目を六大城市及び全國都市について調査すると、昭和八年度豫算は次の數字を示してゐる。尙、比較を便にする爲めに、歳入の部門に稅收入をも加へて置いた。(単位千圓)

歳	出		歳		入	
	計	斯事業費及瓦	公債費	計	稅收入	手數料及市債
六大城市	六五、三九	六五、三九	一七五、三三	一七五、三三	八一、〇四	二六一、四三三
全國都市	八八、一九	八八、一九	一〇五、〇六	一〇五、〇六	八〇、三〇	一四一、二五三
						二四、二五三
						二六、三

經常收入に於ても經常費に於ても公益事業關係のものが重要部門を占め、特に歳入方面に於ては使用料及手數料が遙かに稅收入を凌駕してゐるのが、我が都市財政の特質である。

(三) 財政を分つて收入財政と支出財政と企業財政の三つとする事が出来る。稅務關係の財政の如き、稅務官吏の人事費に多少の経費を必要とするが、大局から見て收入財政と見る事が出来る。之れに反し小學校の財政

は、多少の收入を伴ふ事があつても、原則として支出財政と考へて差支へない。然るに公益企業の如き企業財政に於ては、少なからざる金額が支出にも收入にも跨り存し、支出財政と收入財政との中間物たる觀を呈してゐるのである。收入財政又は支出財政の重心が收入又は支出の何れかに存してゐるから、ひたすら公益的見地から其の重心を追及すれば事が足り問題は極めて簡単である。之に反し企業財政は公益の目的以外に收入と支出とを合理的に調和し一つの企業としての存在を續けて行く使命を帶びてゐる。即ち企業財政は總收入と總支出とを比較考慮して企業の収益性を考へ出す必要がある。試みに獨逸の地方團體の企業收入を見ると、剩餘と補助と純剩餘との三者を對照して示してゐるのである。¹⁶⁾ 一九三〇—三一年の地方團體企業の純剩餘を掲げると、次の如くである。(単位千マルク)

一、供給事業	電氣供給	三七四、七九六	三、信用企業	一九、〇七九
	瓦斯供給	一三九、八五五		八、一一八
二、交通企業	水道供給	八四、二五四	四、屠宰畜業	五、其
		一六、二三九	他	六六、三一八
			六、計	六三六、〇一四

(四) 公益企業は公益性と企業性との兩方の特質をそなへてゐるのであるから、公益性萬能の純支出主義の行はれ難き事は當然である。又同時に獨占價格に接近して價格を定め消費稅を實質上徵收せんとする特權主義も公益

企業に不適當である。手數料主義と私經濟主義との中間に指導原理が存してゐる。即ち手數料主義を最後の守とし公營に對しては私經濟主義に近づく様に指導し私營に對しては私經濟主義を超える様に統制して結局適當なる所に落ち着くのである。¹⁷⁾

公營の公益企業は、その企業性を發揮するに困難を伴ふのである。企業財政の本質を忘れて支出財政又は收入財政の頭で公益企業を營んでゐる點に、我が公營公益企業の缺點が存してゐる。官公營又は私營の傳統を棄てゝ公益企業の第三帝國を作らんとする所に、公益企業法案の高い目標が存してゐるのである。企業營團又は公私協同株式會社の新經營形態を考ふるが如き、企業の運営、資金の調達、豫算會計の處理等の經營管理の統制を志してゐるが如き全く此の指導原理より出た結論である。

自治體の區域に關する若干考察

東京市文書課
法規掛長 木村利夫

自治體の區域殊に都市の區域に關しては之を二種に區別し考察するの要あり。其の一は平面區域にして其の二は立體區域なりとす。

「府縣制第一條 府縣へ從來ノ區域ニ依ル、市制第一條 市へ從來ノ區域ニ依ル」とのみ規定しありて他に何等成法の據るべき所なし。蓋し之等の法律が從來の區域を以て府縣又は市とすとなせるは、専ら當該團體の固有的、沿革的、自然的諸事情を重んじたる故にして、其の理由は凡そ都市を構成すべき地域对付ては其の經濟的關係殊に民度の比較的近似の關係、生活程度及生活様式の類似、相互依存關係の密接、住民の感情、距離及交通の關係等各種の關係に於て融合近似し、之を統合して渾然として集團組織として、生業及生活上の福利を綜合増進し得るの實體を得せしむることを理想とせしに外ならず。

近時我國都市に於て殆ど流行化したるかの感ある隣接町村併合に依る人口増加を以て、直に當該都市の發展と自稱するが如きは所謂自己満足の範圍を出でるものにして、近時の實例に觀て果して無條件に賛成し得るものかと云ふに然らず。一例を以てすれば東京市の從來に於ける合併事情に付ては、彼の大正九年舊豐多摩郡内藤新

宿を四谷區に併合したることは、内藤新宿が四谷區と接續し其の繁華、交通事情、民度等總て同程度に發達し、實質四谷區を凌ぐの盛況にありて、兩者は事實上經濟上一體の關係にあるありて始めて併合せられたるものにして、之れ自然的併合とも謂ひ得べき場合なり。然るに昭和七年十月一日隣接八十二ヶ町村を併合したる事實を觀るに、前示内藤新宿併合と同種の關係ある併合は、舊十五區に接續する品川區、目黒區、荏原區、大森區、澁谷區、淀橋區、中野區、豊島區、練野川區、王子區、荒川區及向島區の大部分に屬する地域にして、之等の地區にては其の民度、生活關、經濟事情等に於て之を東京市に編入することに關しては一向支障なき状態にありたるものと考へ得られ、假に之を中東京區域と稱せん。然れども之等各區の外廓たる世田谷區、杉並區、板橋區、足立區、葛飾區及江戸川區等に屬する舊町村は併合當時果して都市たるの實質否な都市たり得る状勢にありたるや、頗る疑なきを得ざると共に、如何なる都市と雖も、其の住民包容力に於ては豫め一定の限界を有するものなりと思料せられ、若し無限に人口增加を爲し得るものとせば歐米先進諸國の大都市例へば倫敦、紐育、巴里、柏林等は其の包擁する經濟力より見て、其の人口は一層膨大となり得る筈なるに拘らず、面積及人口に於て最近の東京市と相前後するの實狀にあり。然りとせば之等諸都市の經濟實力に比較し、東京市の面積及人口は現在の大都市區域中、前示外廓諸區を除きたる中東京區域を以て適當とせざるべからざるに非ざるか、具さに數計を擧げて比較論述する迄もなく、現在に於て外廓諸區の實狀如何、田畠林野の隨所に區域の大部分を占め、其の間部落の點在するが如きもの不尠、近き將來に於て果して稠密櫛比の人家たらしむることを得べきかは甚だ疑なきを得ざる所とす。若し夫れ之等の地域に稠密なる人口を包含するが爲には、東京市として現在に數倍するの經濟力を有する所とす。

するに至るを要し、之の經濟力發展の基礎は工業の發達に依る人口收容力を増大せざるべからず。然るに此の工業發展の要素は原料地に近接すること、運搬に利便なること、製品の販路に便利なること等を地理的要件とし、然かも對外貿易關係生産たることを必須の要件とするも、此の點に付ては原料地にして且つ販路たる支那南洋印度等に對して、地理的に優勢なる大阪又は北九州等に及ばざること遠き東京市に在りては、尋常一様の方法にて到底生産都市として尙現況に數倍する能力を、然かも近き將來に於て獲得し得ざるは想像に難からず。然らば大東京外廓諸區の急速なる繁榮は望み薄となる次第にして、田畠は依然として田畠たるに止まり、以て大東京市として併合せられたる目的に添ふことを得ざるべく、都市の實なき農村又は準農村を單に都市の美名に包括するに過ぎざるのみならず、均等なる經濟力なく生活様式全く異れる之等農村に對し、都市一般經營に要する負擔に任せしめ、一層負擔の加重を來さしめ、都市も亦其の包含する農村の爲に幾多の負擔を爲さざるべからざるのみならず、更に都市計畫事業等の豫定計畫の爲に之等農村自らの生業及生活を有形的に抑制するの餘儀なきに至ること歎なからざるべく、斯くして大都市の美名の下に今後十年、二十年の長きに亘り、何等有機的結合の實なき町村全體が、大都市政策の壓迫下に半身不體の長き過渡的なる兩棲的存續を爲さざるべからざるに至り、都市も亦斯かる老大なる地域を負はされ、然かも之が實質上の都市たらしむる能はざるの重荷を負ふに至るが如きは都市經營上策を得たるものと謂ふこと能はず。

即ち都市の生長發展は接續町村の自然的經過に依る實質具現の後、之を併合するの手續に出づるを最も良策とし、大都市計畫遂行の必要上豫め當該都市の發展上のあらゆる趨勢より觀察し、漸進的に必要部分より併合

し、序を追つて發展的過程を進むるを以て最善の方策とすべきものにして、徒に人口及面積等に付大都市の空名を獲るに止まるが如き方法は、現行市制の理想とする所にあらず。之の點より見るときは昭和七年十月の隣接町村併合は須らく舊十五區に接続する所謂中東京區域に限り、其の餘の外廓部分に付ては寧ろ漸進併合主義に出づべきものなりしには非ざるか。年々歲々增加する經費の負擔難、財源難扱は累積する市債の增加等主として財政的見地より觀察するも理想は理想として他日の計畫を備ふるを以て足り、現實に東京市膨脹に依る幾多の矛盾、不合理匡救と近代都市濟美に關する限り、敢て如上の卑見を抱かざるを得ざるなり。

以上は前文に述べたる平面區域に關する考察を試みたるものなるが、都市の膨脹發展は單に平面的にのみ考ふべきものに非ずして、寧ろ今後に於ては立體的に擴充せしむべく努むること肝要なり。東京市に於ける一例を舉ぐれば、明治三十年代迄の麹町一丁目乃至九丁目の繁榮は四谷見附を越して鹽町附近に移動し、やがて大正十二年の大震災後市民殊に勤勞階級の郡部移住に伴ひ、新宿驛附近に再移動するに至りたるが如く、交通機關の發展に伴ひ、舊時に於て場末と輕視せられたる所に繁華の移動を見るに至りたる爲、往時の盛り場にして今は僅に附近住民を目標として生業を立つるの外なき局部的且つ特殊的不況に苦しむ商業地區其の他に於て不妙。之を例示せば日本橋人形町、牛込神樂坂、赤坂青山四五丁目、深川森下町附近等々何れも主として交通機關の發達と大震災復興後の地代家賃等の騰貴の二大原因に依り、舊市内人口殊に多數の消費階級の郊外移住に因つて打撃を蒙りたるものにして、其の中交通機關の發達に因る移動關係は之を防止すべき由なしとするも、震災地域の復興に際し、豫め今日の如き郊外移住を遠見して、之を防止するの方策なかりしものなりや否や大に疑あり。當時深く

茲に思を致さずして、漫然木造手狭の粗雑なる建築を爲し、徒らに地代家賃権利敷金等を要求するの弊風を反復するに止まり、毫も時世の推移に着目せず、家屋の建築其の他環境の改善に關し十分なる考研を拂ふに暇なく、先づ街路に直面する表通りに店舗の建築を爲し、住宅は之等店舗に圍障せられ、其の採光、換氣、風致等不充分なるのみならず、賃料に比較し、室内手狭なるを免れず、周圍の状況亦慰安休息に不向なる等其の他殆ど各個別々なる趣向に依り、建築構造せられたる所謂一軒家及長屋の群團に過ぎずして、何等の集團的整頓調和をも顧みず、一方に於ては商店の配置殊に營業別調整も行はれざりし爲、群商互に相閑ぐの外なきに至り、消費階級の離散と共に此等商店も衰微の一途を辿るの餘儀なき有様となり、之が爲舊十五區内の人口は大震災前に比し反つて減少するが如き有様なるは、洵に都市經營上遺憾のことなりとす。斯かる實狀を顧みるときは、徒らに平面的膨脹を以て直に東京市の發展なりと誇稱するを得ざるのみか、寧ろ其の事實は東京市の主力中心地區の衰退の表徴なりとして、憂ふべき一現象なりとすらも思料せらるゝことに屬す。今にして此の事實に注目し、舊市域殊に震災地域に對しては、官民一致の努力を以て、新時代的復興建直しの大策を講ずること肝要なりとす。私案を以てせばそは空への市域擴張、高層建築の住宅化を考究し、市民生活の歐風化の潮流に乘じ、漸次近代的、化學的、文化的且つ衛生的なる住宅を供給することに依りて失はれたる舊市内の繁榮を復活せしむる大理想に向つて、新都市計畫を進むるを緊要とし、之が爲には漫然郊外開發、大東京擴張計畫等平面的膨脹に對應する計畫費の一部を節し、之に振り替て迄も此の際眞剣に考慮せざることなりと認めらる。

都市の区域問題と自治制度の改善問題

大阪市監査部

第一章 区域問題

第一節 地方制度上の区域と都市計画法其他各種法制上の区域との關係

大阪都市計画区域は大正十一年四月二十四日内閣公告を以て決定の認可を得たものであるが、之に依れば當時の大阪市、西成郡の全部二十町村、東成郡の全部二十四町村、三島郡の二町村、豊能郡の五村、北河内郡の一町、中河内郡の三村合計一市五十五箇町村を包含した——此の面積二二一・八六五(平方キロメートル)——のである。然るに大正十四年四月一日に至り此の中の西成、東成兩郡の全部四十四町村は廢止せられ大阪市に併合せられたから、現在に於ては大阪都市計画区域は大阪市及十一町村を包括するのである。——此の中大阪市の面積一八一・六八八(平方キロメートル)、十一町村の面積四〇・一七七(平方キロメートル)、昭和八年十二月末日現在人口大阪市二六五四〇〇〇(推計)十一町村八三、六六五(實數)——そこで此の都市計画区域は其の決定せられた時より満十二年以上を経過するのであるから、其の後の状勢の變化に伴ひ、区域内の郡村にして市街地化したものもあるべく、又郡村の状態其の儘であつて少しも市街地化せず、寧都市計画区域に編入せられたるを迷惑に感してゐるものもありはしないか、——(勿論都市計畫区域に編入するといふことは其の区域全部にぎつしりと人家を建て詰らすことを目的とするものではながら、が)——といふ點を先づ觀察することとする。

大阪都市計画区域が決定せられる迄の道程を回顧して見ると、始め内務省の原案では大阪市の外に堺市をも含め、即二市七十町村——大阪市の活動中心點より半径十哩の圓を描き略此の圓に包含せらるゝ地域二八二・二二一(平方キロメートル)——であつたが、此

の案が都市計画大阪地方委員會に諮問せられた時、堺市外十五町村を削除すべしとする大阪市側の修正意見大多數を占め、大阪市外十五町村を以て、大阪都市計画區域とするを適當とすと答申するに決し、内務省も此の答申を容れ其の通り決定したものである。而して内務省の原案は前にも謂ふ通り、大阪市の活動中心點より半徑十哩の圓を描き、略此の圓内に包含せらるゝ地域を都市計畫區域と定めやうとするものであり、修正案も原案程はきちつとしたる圓周主義を採るものではないが、それでも或程度迄は半徑十哩よりは短い圓内に包含せらるゝ地域に當つて居るのである。

そこで今我々は都市計畫區域を設定するに方りて、大體圓周主義に依るの當否を論ぜむとするのでないが、結果より見て都市は其の都心部より外郊部へ各方面とも均等に發展するや否やを觀るに、都市の生長は樹幹の生長のやうに周圍に均等に生長するのではなくて、寧ろひとで、貝の如く放射狀に生長し發展を遂ぐるを常とするのである。此の放射線は大抵の場合には郊外電車線、高速電車線及鐵道線に沿るものであつて、近時自動車の發達の影響を受け、主要幹線道路に沿ふこともある。だから都市計畫區域内に包含せられて居りながら、電車其の他の交通機關に恵まれない地區、例へば黒村の如きは十二年間も経つて殆んど發展しないに反し、都市計畫區域外に位しながら、郊外電車線に沿ふが爲に、前記黒村の如きより遙に目覺ましの發展を遂げ、立派な市街地となつた布施町、小阪町、豊中町の如きがある。黒村の如きは都市計畫區域に包含せられたる爲に市街地建築物法の適用を受ける地域に指定せられ、法則上都市計畫區域全部に必しも市街地建築物法が適用せらるゝものではないが、大阪に於ては都市計畫區域全部に市街地建築物法適用せらるゝ是れが爲に住宅建築に煩瑣な取締を受けるを厭ひ、家主は寧ろ建築取締の寛なる都市計畫區域外の土地——而かも電車の便ある土地——に家を建てやうとする傾向ありといふことである。是れが爲に戸數人口の增加遲々たるのではあるまいか。——謂ふ迄もなく建築取締の嚴重であることは文化の發達が高度に達した地域には大した苦痛を感じしめないが、文化の發達の低度にある地域には尠からざる障害を及ぼすのである——之に反して布施町、小阪町、豊中町の如きは郊外電車の便ある上に、建築取締の寛なる爲に、戸口の増加顯著にして大正九年より昭和五年に至る十年間に布施町は五倍、小阪町は二倍七、豊中町は二倍六の増加を見たのである。又電車の便のみが必ずしも人口の増加を招來するものでない。地勢の如何に依りて左右せらるゝこと勿論である。其の實例としては中豊島村、小曾根村、南豊島村、庄内村の如きは電車の停留所を村内に有し、又は村内にはないが村の極く近くに停留所があり且其の停留所は孰れも大阪市に近接するに拘らず、其の發展顯著ならざるに反し、是

れより遠き停留所を有する豊中町が目覺ましの發展を遂げたるは、其の主因地勢にあるのであつて、前者は卑濕の地なるに後者は稍高燥の地に位する爲である。

以上述べたる所を要約すれば、現在の都市計畫區域中黒村、爪破村を除くべしとは決して言はないが、單に距離の遠近のみに據らずして交通機關に依り、都心部に約一時間を限度として到達し得べき地點の町村に對しては、都市計畫施行の可能と必要とを認められつゝあるものと思惟せられるを以て、専くとも布施町、小阪町、豊中町の如く其の住民が大阪市と密接の關係を有する町村の如きは都市計畫區域に加へて然るべしと思はれる。さてこゝで愈本節の主眼論點たる都市計畫區域に在る町村を、市に併合することが市及町村に取りて望ましいことであるか否や。換言すれば現在通り市及町村が各獨立の地方團體として存續する方が良いか、又は之を一地方團體に併合する方が良いか兩者の利害得失に付て考察しやうと思ふ。

此の問題を考ふるに方りて、第一に念頭に置くべきは、都市計畫區域の廣狹如何に依りて其結論に大なる差違を生すべきことである。例へば都市計畫區域が非常に廣汎にして所謂地方計畫に近似するが如き場合には、此の區域内に在る市町村を打つて一團となすことは不可能に近いか、又は不可能に非ずとも不適當なること明瞭なる場合が多いだらう。だから此の問題を抽象的に論することは實益鮮しと考ふるが故に、現實の問題として大阪都市計畫區域に付て考察すること、やう。

都市計畫事業を行ふ上に付ては、其の區域内に市町村が各獨立の生存を續ける事は差したる支障不便を來すものでない。——實際上少許の不便ありとするも取り立てゝ言ふ程のことではなからう——然し市なり又は町村な

りが行ふ諸般の文化設備は、固より悉く都市計畫事業として行ふものゝみではない。例へば道路・橋梁を含む一にしても比較的主要なる路線が都市計畫事業として施行せられるのであつて、群小道路は都市計畫事業に屬しない。又墓地にしても大墓地は都市計畫事業として施行せられるのであつて、群小道路は都市計畫事業に屬しない。小學校々舎の建築の如きは固より都市計畫事業に屬しない。だから都市計畫區域に屬する町村の市に併合の得失を考ふるに方りて、單に都市計畫事業にのみ着眼するは視角狭しと謂はなければならない。須らく地方團體の執行する事業全部に亘りて考慮すべきである。そこで大阪都市計畫區域の場合であるが、大阪市以外の十一町村は大阪市に併合せらるゝとせば如何なる利害得失を生すべきやを考ふるに、大體に於て町村は大に負擔を輕減し、而かも都市施設は從來に比して著しく改善せらるべしと豫想せらるゝのである。これは單なる空理空論にて居るのである。——諸種の數字を羅列することは煩はしいから省略する——だから此の四十四町村と略其の状態を等しくする十一町村が、大阪市に編入せらるゝ曉には、前者と同様の恩恵に浴すべきは明瞭なる事象である故に町村も之を望んで居る。前に述べた異村の如きも大阪市に併合せられることを熱心に希望して居る。都市計畫區域に屬するが故に、市街地建築物法の適用を受くる地域に指定せられ、煩瑣なる建築取締を苦痛として居る同村が、市域に編入を希望するは一見矛盾するやうであるが、深く考ふれば決して然らず。何となれば同村の厭ふ所は單に法規の羈束を受くるのみにて、一面是れが代價たるべき都市施設の恩恵を受くること極めて鮮少なるを不満とするのである。されば市に編入せられてどしどし都市施設が行はれることを望んでをるのであつて、

其の上負擔も著しく輕くなることを充分知悉してをるのであるから、市に併合せられるのを希望するは不自然ではないのである。又前に述べた布施町、小阪町の如きも熱心に大阪都市計畫區域に編入を希望してをる。これは都市計畫區域編入は市域編入の前提であると考へてゐるからである。次に町村が市に併合せらるれば諸種の利益を享くる反面に如何なる不利不便を生ずるかを考ふるに、町村役場が廢止せられる爲に、之に代はる區役所又は出張所に行くことが幾分遠くなることの不便が先づ第一に考へられる。これは電車、乗合自動車等の普及發達に依りて補はれ、大したことでなからうと思はれる。その他はこれといふ不利不便は考へられないのである。

他面町村併合は市に取りて如何なる利害得失を齎すかといふに、單に機械的に考ふれば町村の負擔輕減は同時に市の負擔増加を來すに相違ないとの結論が生ずるだらうが、事實は必ずしも市の負擔増加と言ふ犠牲に依りて得られるものではない。市の負擔増加を伴はずして事業經營の合理化、大量經營の經濟化等に依りて得られるのである。此のことは前述の大正十四年の町村併合後の實績によりて明瞭である。況んや今問題となつてをる町村は十一であつて、前の四十四町村に比して戸數人口遙に小である。——町村の數から言へば四分の一であるが人口から言へば十分の一強に過ぎない——から事は尙更容易なのである。斯くの如く最近眼前の實例は大阪市は其の舊市の部分の負擔を毫も増すことなくして新市の部分の負擔を輕からしめ尙且新市の部分に相當の都市施設を施行することが出來たのである。

斯様に大都市を周る町村は、大都市の發達に伴ひ相互の間に漸次依立關係を濃くして行くので、其處に市町村合併と云ふ問題を生じて来る譯ではあるが、都市の經營地域には自ら一定の限度があるのであるから、之を徒らに合併

し、都市の地域を無限に擴大すると云ふことは考へものである。此の大都市と近接町村との調整は懸つて將來の都市問題の一となるであらう。

第二節 母市と郊外との關係

都市計畫區域に屬する町村と母市との關係は前節に論じた所であるが、本節では都市計畫區域に屬しない郊外と母市との關係を考慮して見やう——茲に郊外とは大都市に對する町村のみならず中小都市をも含むのである。大都市と郊外とは諸種の點に於て密接なる關係を有するは要説を要しない所である。大都市は郊外に依りて支持せられ郊外亦大都市あるに依りて生存を續け得るのである。これは何れの大都市及郊外の間にも存する共通の現象であるが、大阪市に於ては他にあまり類例のない事象がある、それは郊外に對する上水の供給である。

本節に於ては都市計畫區域以外の郊外町村と母市との關係を述ぶるを本旨とするが、事の順序として都市計畫區域に屬する町村への給水をも同時に略述しやう。

大阪市は大正二年十二月始めて市外西成郡中津町、西中島村、鶯洲町へ給水を開始し翌三年には西成郡の他の三町村、東成郡四町村計七町村に新に給水を開始した。斯くの如くして逐年市郊外給水區域を擴張し大正十三年度には堺市の大正四年四月一日大阪市域に併合せられたことは前述の通り。

堺市へは大正十三年七月に給水を開始したのである。同市は以前より獨立の水源池其の他の上水道設備を有してをつたのが、其の水源とする大和川は水量豐富でなく、殊に毎年夏期には流水の涸渴甚しく、殆んど連年盛夏の際幾日か斷水又は時間制限給水の苦痛を嘗めて居つたのである。大阪市は之に同情し幸ひ給水能力に多少の餘裕があつたから、堺市の欠乏を補ふことゝしたのである（堺市に給水するは毎年夏期のみ。但し稀には夏期に於ても給水せざることがある。其の他の町村は全年を通じて繼續的

に給水す。）翌大正十四年十二月には北河内郡守口町（堺市計畫區域）に給水を開始し、昭和二年八月には三島郡吹田町（都市計畫區域）に給水を開始し、尙同年夏期に於て兵庫縣尼崎市（勿論大阪市の都市計畫區域外にして大阪市と境域相接す）に臨時給水を爲した。次で昭和四年九月二日より同年十月二十日迄中河内郡布施町（都市計畫區域外）に臨時給水をし（井戸水涸渴の爲）昭和八年十一月には中河内郡龜村（都市計畫區域）に、同九年一月には阪北水道組合（豊能郡中豐島村、南豐島村、小曾根村、豐津村、庄内村——孰れも都市計畫區域）に給水を開始した。尙九年三月及四月の兩月間臨時に布施町（同町の邊僻の地にして自町の水道設備——昭和六年に竣工——の普及しあらざる部分が附近の小川が、用排水改良工事施行の爲め流水閉塞せられたるに依り隣接地一帯の井戸が涸渴したるが爲め）に給水した。

大阪市と隣接町村との間の關係は、萬般の有形無形の社會事象に依りて結ばれてをるのであるが、其中最も人目に着き易く且實證を擧げ易きは以上略述したる上水の供給である。

市外給水は大正十四年の市域擴張を促進する機運を導く有力なる原因の一となつたことは、蓋し疑ふの餘地ない所である。其の後にも大阪市と都市計畫區域に屬する町村其の他堺市等とを結合する最魅力ある紐帶は上水の供給に外ならないのである。

第二章 現行自治制度の適否並改善策

第一節 議決機關の構成及權限

本邦の自治體の各機關に關する制度は、自治體の創設以來幾變遷を経て現在見る如き狀態に落付いたものであり、從來の幾度かの改正の中には改惡に類するものなしとしないが、現行議決機關の構成の大綱に關する限り、大體に於て現行制度は我國狀に適合して居るものと思料せられるが、猶議決機關の權限並構成者に關しては多少の改善を加ふるの餘地がある。

現今市の議決機關の構成員たる市會議員の選舉には單純なる普通選舉制を採用せられ、其の選舉權の要件から經濟的要件を全く除外せられた爲め、何等市稅の負擔をせないものでも他の要件さへ具へて居れば平等に選舉權を行使し、甚しきに至つては市民の重大義務である市稅を滯納してゐる者さへ平然として選舉權を行し得ると云ふので、市民をして市に對する義務觀念を乏失せしめ、自然愛市觀念を缺如する爲めか、往々にして無責任なる選舉權の行使を爲すの風、隨所に其の實例を現はしてゐる。従つて普通選舉の結果は從來の制限選舉に比し、當選者の素質低下せりとの聲を爲す識者が漸次多くなりつゝある。されば選舉民の自覺を促すと云ふことが間接的に市會の構成上の問題ともなるのである。此の點からの改革案を見出さむとするなれば或程度の制限的選舉制に復活せしむることが必要であり、少くとも市稅を滯納せる者の如きには選舉權の行使を停止する必要があり、又進んでは市稅の納稅要件を選舉權の積極要件に加ふるも一方法であらう。

更に市會は都市行政の中樞機關であり、市務の重要な事件を此處で決するのであるから、都市行政の複雜化するに及び各方面に涉り専門的知識と經驗とを有する者をして市會を構成せしむる必要がある。尤も從來の考へ方の一としては市會の構成員は専門的知識のない素人でよいと云ふのであつた。夫れは市會の議案は常に専門的知識を有する理事者の提案のみにより、市會は單に之に賛否を表しさへすればよいとしたからであつた。然し市務は益々複雜化して來たし、社會事情も變遷したし、更に又昭和四年の地方制度改正から、豫算案以外の一般的事項に付ては議員からも提案し得ることとなり、議員の權限は相當擴充せられて來たのであるから、市會の構成員には市民層を反映せしめ、市民の總意を代表し得るやうな組織とする必要が生じて來た。之れが爲には無暗に構成員の數を増加しても議會が混雜するだけであつて、正常な市の意思を表現することが出來なくなるから、構成員の數は之を百名以下に限定し、之に所謂職能代表制を加味して行くことが適當であると思はれる。固より此の職能代表制を採用することに因り、各職能的團結を生じ、其處に幾分の弊害を生ずる惧はあるにしても、現在の如く往々無責任になり勝ちの單純なる普通選舉制よりも幾段かの効果を齎すであらう。

職能代表者の分類及選出方法として、例へば、(イ)商工業者、(ロ)宗教及社會事業者、(ハ)教育者、(ニ)官公吏と云ふが如き分類の下に各若干名宛を選出し、殘餘は現在の如く、一般市民から選舉せしめる方法を擇び度い。尙職能代表の選舉資格を有するものには、一般選舉資格を與へずして選舉權の二重行使を防止する可とする。

次に市會の權限は、所謂概括主義が採用され、事の大小に拘らず、苟も市の意思は原則として市會の議決を經なければ執行機關限り決定することは出來ない制度である。殊に昭和四年の地方制度の改正に當り、所謂地方分權の聲が大となり、其の現はれとして議會中心主義の思想が、甚だ多く加味せられて來た。議員に發案權を付與し原案執行を制限したのも其の一例である。市の如き自治體が市民の總意を以て其の意思を決定することは當然であり、議會を中心として活動を爲す現制度の趣旨は現行自治制度として尊重すべき思潮ではある。が然し夫れだとて、事の大小に拘らず總てを市會の議決に俟たなければ執行機關限り決定し得ないといふことも極端なる考へ方ではあるまいか。殊に現行制度による市長は市會に於ける間接選舉によつて決定せられるのであり、従つて市長選舉により市民の信任は表明せられてゐるのであるから、此の信任ある市長に今少しく活動の餘地を與へる

ことは、決して議會中心主義の思潮に背反することゝはなるまい。又市政の複雑に伴ひ市務を敏捷に處理する必要は益々増加して來たのであるから、執行機關に相當の決定權を與へなくては、眞の社會事情に隨伴して市民の福祉を増進することは出來ないのである。此の故に現行制度の市會に與へてゐる概括主義を検討して、事の重要なものに限り市會をして議決せしめ、其の輕意又は細部に亘る事項に付ては執行機關をして決定せしむるが適當であらう。即ち市會の職務權限は原則として制限列舉主義とし市長の職務權限を擴充することが肝要なりと思せられる。

第二節 執行機關の構成及權限

執行機關は現行制度の如く市長及其の補佐役たる助役（副市長と名稱を改めてよい）其の他市長の任免する吏員を以て構成することゝす（收入役に付ては後段會計制度の節に於て論及する）。

市長の選舉方法に付ては往々市民一般より直接選舉することゝすべしと論ずる者を見受けるが、これは理論上は正當であるが實際上不可である。其の不可とする第一の理由は、小都市に於ては兎も角も東京、大阪の如き大都市に在りては、市民一般より市長を選舉するとせば各候補者は如何に少く見積るも、數萬圓又は拾數萬圓の費用を授するに非ずんば當選を庶幾し難いのである。（勿論買收其の他の不正行爲を考慮に入れてあるのではなく、印刷、筆耕、郵稅、演說會場其の他正當の費用のみを計算したのである。）數萬圓以上の費用を授じて市長選舉に乗出す候補者に、有能廉潔の士を豫期し得るだらうか。恐らく現在の如き選舉界の有様に於ては高士は斯くの如き選舉に關與することを潔しとせないだらう。其の他にもいろ／＼理由があるが、此の點だけでも市長を一般市



民より直接選舉すべきとの論が現在の状勢に適合しないことは明瞭であらう。米國の市政學者の最多數が市支配人制を推奨する所以は、米國の市長選舉が一般市民より直接選舉する制度ある爲であつて、此の制度の下に於ては、實際事務的の手腕ある市長を得難く、其の闕を補ふ爲に我國の市長選舉制度に類似する方法に依りて市支配人を選任し、之に市の一切の事務を委ねむとするのであつて、即市支配人制度に在りては市長は空位空名を擁するに過ぎず、實際の市長の職務は市支配人が之を執行するのである。即實際の効果に於ては米國の市支配人制は我國の市長制と異なる所なしと謂つてもよいのである。是を以て觀るも市長を一般市民より直接選舉する制度不可なる事を知るに足るだらう。市長の任期は現行の四年は短きに失す。須らく六年又は八年とすべきである。

市長の權限は今よりは、すつと擴張すべきである。前に市會の條下に於て論じたる如く市會は市の事務の大綱のみを議決することゝし細々したることは市長の専行に委ねべきである。

助役（副市長）は現在市長の推薦に依り、市會で決定することになつてゐるが、寧ろ市長に任免權を與ふる方がよいと思ふ。固より現行の制度でも市長と市會と仲が良い間は、市會は市長の助役推薦に異論を唱へないが、或る大都市でも往々市長の推薦する助役に一應や二應で同意を與へず、尠からず市長を手こすらす例を見受けらる。斯くの如きは餘り感心し難い所であり、助役の選任は實質形式共に市長に一任することが望ましい。

序に言ふ、現行市參與制度は明治四十四年市制の改正に方り執行機關たりし市參事會を單なる議決機關たらしめたので、之を補ふ爲に市民中の長老を以て、市政の権要に參畫せしむるといふ趣旨の下に立法されたものであらうが、東京市に於て故濱澤子爵を養育院長にしたのは、此の趣旨に合致したものと見られるが、他の都市何れ

を見ても此の好例なく、市長の代理である助役と往々對立の關係に立ち、市政の統制を害する例がないでもない。又市參與にあらずとも助役に相當の人材を得、部下吏員に優秀者を集めれば、市政の運用決して難くはない。寧ろ市參與あるが爲に生ずる對立關係を芟除し得て、市政の運営を益々圓滑ならしむる爲めには此の沿革的制度たる市參與制度は之を廢止してよからう。

第三節 議決機關と執行機關との關係

市政の淨化を期せむとせば、第一に遵守すべきことは議決機關、執行機關が互に其の分を守り、他の權限を侵犯しないことである。就中最も戒むべきは、議決機關が執行機關に干渉することである。之に關しては前既に述べたるが如く偏見的議會中心主義の觀念を是正し、議決機關が執行機關の職能に立入り、干渉する餘地を減少せしむる爲め、議決機關の權限を可及的縮少整理するの必要がある。

更に市制第八十三條の臨時又は常設の委員制度は、市制町村制創定以來設けられたもので、蓋し立法者の意は之に依りて市町村民を廣く自治制に參畫せしめ、執行機關たる市町村長を補佐せしめむとする爲であつたらう。されど大都市には何れも相當の學識、技能ある吏員が居るので單なる名譽職委員の助力に俟つ仕事はない。尤も緊要難儀な事業に關し臨時的に補助せしむる爲め、特に學才ある市民をして之に參畫せしむる必要を生ずる場合もあらう。が然し一方議決機關の構成員が役員の爭奪から、此の委員となり之に依り日當稼をするやうな事は誠に見苦しいことでもあり、之れが往々執行機關への干渉ともなり、又市費の濫費ともなり、是等は最も戒むべきであらう。或都市に在りては現に十數の常設又は臨時委員を設置して、此の失費と干渉とに悩まされて居るやう

であるが、大阪市に於ては明治四十三年七月以來小學校令に依る學務委員を除くの外、臨時又は常設の委員を全部廢止して來たが、市政の運用には別して支障もなく、重要事項は常に市會に相談して決定して來て居るので、市政の運用は概して圓滑である。従つて一部には市制上から委員制度を削除せよとの論も生じて居るが、此の委員制度は運用さへ宜しければ敢て弊害の生ずるものでもなく、殊に小都市や町村の如きに至つては、執行機關の手も薄いのであるから、其の補助機關として此の委員制度を善用する餘地が相當にあるので、直に全廢せなければならない制度でもない。要は制度にあらずして運用の如何に歸着するであらう。

第四節 會 計 制 度

現行市制に依れば、收入役に或程度市長に對立する權能を與へ、假令市長の命令と雖も不適法の支出は拒むべきこととなつてゐる。然し實際に於て、本邦百二十有餘の市の中で不適法の支出を敢然として、最後まで拒み得る收入役は果して何人あるであらうか、或は絶無ではなからうか。是れ收入役に地位の保證がない爲である。收入役は市長の推薦に依りて市會で決定することとなつて居る。其に收入役を市長に對立せしめむとするならば、市長の推薦に依らずして市會をして自由に之を選舉せしむることすればよい。又收入役の増俸、賞與の支給等も、市長の裁量に依ることとなつて居る。是等も眞に收入役の地位を獨立せしむる爲には市長の裁量を俟たず、直接市會をして之を決せしむるがよからう。即現行制度では收入役の地位は決して市長と對立してゐるのではなく而かも權限の上では或程度對立を要求してゐる。是を矛盾に非ずして何ぞやと謂はなければならぬ。然らば前謂ふ如く市會をして收入役を選舉せしめ、其の給與等の點に於ても或程度まで市長の裁量を離れて市會の決定に

俟ち、以て眞に收入役の地位を獨立せしめ、市長に對立せしむることの可否に付て考ふるに、斯くすれば收入役をして違法又は不當の支出を拒ましむる力を收入役に附與し得ることは明瞭であるが、一面市政の統一を害する弊を考へなければならぬ。市に二人の首長があることになり、事業の進捗を妨ぐること大なるものである場合を考へなければならぬ。結局其の利と其の害を比ぶるときは、寧ろ收入役を市長に對立せしむるといふ考へは捨て去ることが得策である。收入役は何所迄も市長の指揮監督の下に立たしめなければならない。即之を特殊の吏員とする必要を認めない一般吏員と同様市長之を任免することゝし、府縣制に於けるが如く單なる出納吏とせば可なりである。收入役制度を廢止するとしても現在の各市の會計課は存置するがよい。(收入役といふ名稱は廢せられるが單なる會計課長として殘る譯である)。現在通り收入命令を廢する部局と、之を執行する會計課とが兩立する制度は悪くないのである。

收入役制度を排斥する理由は他にも存するのである。それは現行制度に依れば、市の出納を掌る者、即市の收入すべき現金を收受し得る者(支出の方面は姑らく論じないことゝする)は、市に在りては市收入役か、副收入役か、區收入役に限られ、(副收入役は固より一人に限らない何人でもよい)其の他の者は現金を收受する權限を有しない。だから市電の車掌が電車内で乗車券を發賣し現金を受取ることは、市制及附屬命令違反だと謂はれた時代さへあつたのである。今では斯ういふ杓子定規の說を唱ふる者もなくなつたが、それでも市が大きくなればなる程、例へば動物園、病院、葬儀所其の他の事業所に於て、直接現金收受の必要はだんぐり多くなるのであるが、現在では是等の場合に皆多少變則なる方法で收入してゐるのである。副收入役を多數に増加すれば此の變則

性を或る程度迄解決出来るのであるが、副收入役の地位と其の選任の手續は之を許さず、又區副收入役に就きて之を見るも、市制第八十一條に依り、區には一名の區副收入役しか置くことを得ない規定となつて居るため、大坂市の住吉區の如く二出張所を有する所は、純理上は二名の區副收入役を要するに拘らず、是亦變則的の取扱手續を取つて居るのである。今收入役制度を改めて出納吏制を採用するとせば此等の難點及不便は解決せられる譯である。

次に會計制度の一部門たる市の歳入、歳出豫算殊に其の様式に付て研究を試みやう。内務省は市制、町村制施行規則に於て市町村の豫算様式を定めて全市町村の豫算様式を統一して居る。蓋し地方財政の統計を作製する上に於て、成るべく市町村の豫算様式を區々に涉らしめないことは便利であつて、且必要である。又個々の市町村としても故らに異を樹つる必要も利益もないのである。然も實際論として人口數千の町村と、人口數百萬の大都市とを同一の豫算様式で律しやうとする所に無理はないだらうか。即大都市の側より見れば、内務省所定の豫算様式は若し此の儘に遵守するとせば、款の數が多くに過ぐることゝなるので、數款を合して一款(即款を項に降す)とするが適當なる場合多少あるのである。それから尙ほよりも重大なことは、内務省では公益企業に付ても同一様式の豫算を作製せしむる方針であるが、公益企業に付ては官廳豫算の様式よりも、寧ろ商業簿記の方式に従ひ貸借對照表、損益計算書の型式を執り、歳入歳出の科目に付ても夫れ／＼の事業に適應する款項を設定することが事業經營上遙に適切なのである。現に電氣事業に付ては、昭和七年十一月遞信省令を以て、電氣事業會計規程公布せられ、市の經營する電氣事業も、固より之に羈束せらるゝのである。本規程に於ては電氣供給事業の會計

は貸借対照表、損益計算書の型式に従ひ整理する事を命じてゐる。但し特別の事由ある場合は、第一條但書に依り遞信大臣の認可を受け、別個の方式に依り整理することを得ることとなつてゐるが、貸借対照表、損益計算書及利益處分書は本規程に定むる様式に準じて遞信大臣に提出せなければならぬ。だから假りに市が遞信省所定の様式に従ひ貸借対照表及損益計算書等を提出せなければならぬ。斯る二重の手數を要することは其の煩雑に堪へぬから、大阪市としては事業經營の合理化を圖る上からも、又處務手續の無用なる煩雑を避くる點からも、昭和九年度より電氣事業（電氣供給及電車を合し）豫算に付ては、大體に於て電氣事業會計規程に定むる形式に従ふことゝした。之は市務の簡捷を圖る上の已むを得ざる手段ではあるが、内務省に於ても此の見地から、現行豫算様式に融通性を持たせて、公益企業の經營に便多からしむる改正をして欲しいものである。

第五節 特に國との關係に就て

自治團體の自治權及財政權を如何なる程度、如何なる範圍まで許容すべきや。換言すれば、中央政府は自治團體に對する監督權を何の程度に保持すべきやは隨分困難なる問題である。自治團體の側より言へば、少しでも自治權の範圍を擴張せらるゝことを欲するだらうし、中央政府の側より見れば監督權を縮少することには何等かの不安を感じるであらう。然し公平なる第三者の眼より見て中正穩健の結論を與ふること必しも至難ではなからうと思ふ。然らば何を標準として自治權の範圍を定むべきやといふに、單に理論に因はるゝことなく、實際上弊害を生ずる虞ないといふことを主眼として決定すべきものだと思ふ。此の見地より考察するに、本邦自治團體に對する監督煩瑣に過ぎることに氣付く點が多くあるのである。其の一例證として市が公益企業を營む場合に、事業執行に方りて受ける監督が、同種の企業を私設會社が營む場合に受ける監督に比べて、著しく煩雑であることを擧げることが出来る。即市が電車事業を營む場合に其の乗車料金を定め、又は之を改めむとせば、使用料條例として内務、大藏兩大臣の許可（市制に依る許可）と鐵道大臣の認可（軌道法に依る認可）とを要し、（尙中央本省に至る道程に府縣廳の内務部、土木部及警察部を通過しなければならぬ）之に反し私設會社の場合に在りては單に鐵道大臣の認可のみを以て足る（中央本省に至る道程には單に府縣廳の警察部を通過すればよい）。此の事は、電氣供給事業、乗合自動車、瓦斯事業、上水道事業に付ても同様であつて、孰れの場合に在りても、夫れゝの事業法に依る認可と市制に依る許可との二重の手續を要するのである。何故に公共團體が、私設會社に比して斯る煩雜なる監督を受けねばならぬだらうか。斯る不利益を甘受せなければならぬだらうか。其の理由を發見するに苦しむのである。恐らく、これは多年の因襲に基くのであつて惰力として殘つてゐるが正しいだらう。故に電車、乗合自動車、電氣瓦斯、上水道、中央卸賣市場に關する使用料を設定し、又は變更することは夫れゝの事業法に依る認可を受けしむるを以て足れりとし、市制に依る許可は不要として何等支障なき筈である。其の他にも之に類する事例乏しからぬのであつて、是等は無用に煩雜なる手續を省略すべきものであることは論を俟たないだらう。

次に市の財政權であるが、本邦に於ては明治維新後的新政府は永らく國庫の窮乏に苦しみ、比年財政難の重壓の下に喘いでをつたのである。だから中央の爲に稅源を漁るに急であつて、目星しい稅源は悉く國稅に編入し、

地方税（府県税及市町村税）の本税として許したるは、家屋税、雜種税、戸數割其の他零細の特別税に過ぎぬ有様であつて、地方税の主たる部分は國税に對する附加税で占めてゐるのである。斯くの如きは歐米諸國に類例の少き事象であつて、我國市町村の爲に洵に悲しむべき事柄である。更に大正十五年以來の地方税制の整理は、負擔の輕減なり、負擔の均衡なりの點から見れば相當の成果を收めては居るが、遺憾ながら主務省當務者が大都市の特異的存在を無視した傾向がある。其の一例は所得税附加税を原則として都市より奪ひ、之を府縣に移付した爲め、大都市市民の負擔に大なる變革はないのに、大都市の稅收入は激増し、其の增收を處分する爲め、各府縣が往々不急と認むべき事業をさへ起した例もある。又地租法の改正に伴ふ宅地税の增收及其の附加税の一部は國及府縣に收得せられたが、宅地税の増嵩した原因の一は、固より土地の一般的値上りにありとは言へ、他面此の土地の改良事業に基くものが少くない、即ち大都市は道路、河川、下水、上水、電軌、區劃整理助成等巨資を投じて土地の改良事業を行ひ、其の成果は延て一般土地の値上りとなり、都市に於ける宅地税増嵩の重大原因となつたことを忘れてはならぬ。然るに地租法改正に方りては、大都市の此の隠れたる努力を何等顧みることなく、大都市内土地改良事業に、何等の投資を爲すことなき、府縣に附加稅收入の一部を、全く無條件に付與するが如きは、此處にも亦都市の經營と財政との特別關係を無視せられたと見るべきものが存してゐる。

最近中央政府に於て、考究せられつゝある地方財政調整交付金制度の如きは、國稅收入を地方に分配交付して、地方税の輕減に資せむとするのであつて、地方財政打開の一方策たるは疑はないが、此の交付の方法に付ても、やはり町村偏重であつて大都市財政の特異性を顧みないやうである。元來中央政府當務者は、大都市は財政に順應する地方財政制度の確立が肝要である。

市稅と共に市財政の根幹を爲す市債に付ても論すべき多くの事柄がある。市が起債の許可を稟請した場合に内務省及大藏省に於て相當慎重に調査せられるは因より當然の事であらう。然し慎重なる調査といふも程度があるのではなからうか。市財政の危急を招く虞なき限り、今少し容易に許可を與へても差支なからうと思はれる。起債の許可を得るの困難は局外者の想像し得ざる所であつて、市理事者の精力の大部分は是れが爲に消耗せらるゝといふも過言にあらず、時日の空費せらること多大であつて、費用（旅費）の支出亦輕視すべからざる額に上るのである。殊に最悲惨なるは小町村が僅か數千圓の起債の許可を得る爲にも矢張並々ならぬ辛苦を累ねなければならぬことであつて、傍に觀て居て同情の念に堪へないものがある。斯る時日、勞力經費の空費を防ぐ爲には許可の基準として、何等かの合理的な内規を定めることが適當であると思ふ。例へば北米合衆國の多くの都市に對して行はるゝ如く、市内の土地、建物の課稅標準總價額（賃貸價額をいふに非ず時價に近いものを指す）の何パーセント（二〇パーセント又は三〇パーセントといふ如き）に達する迄の起債は容易く許可すといふ如くすればよからう。但し此の制限内の起債は都市計畫、學校、病院其の他市稅を以て支辨せらるる事業に關する起債であつて、公益企業即ち自己の收入を以て一切の支出を支辨して餘りある事業の起債は此の制限外に置き容易

く許可して可なりである。最近六大都市の起債稟請書を内務省へ直送し得る簡易手續が開かれたことは、誠に喜ぶべきことであるが、更に許可の迅速を勵行して、都市事業の速かなる完成に助力を致されることを希望する次第である。

附 府 縿 と の 關 係

我國に於て地方團體としては、市町村の起源は甚だ古きに反し、府縣は明治維新後に創設せられたるものである。然るに法制の上に認められた公選に依る議決機關としては、府縣會の方が市町村會よりも大分早く置かれたのである。此の事は府縣と市との關係を研究するに見逃してはならぬことである。そこで市の中でも、特に大都市と府縣との關係に於て最も目立つたことは、其の人口なり、財力の點に於て東京及大阪の如きは大都市膨脹の結果、府と市との間の差違が甚だ僅少となつたことである。前者に於ては市人口は府人口の約九割三分を占め後者に於ては市人口は府人口の六割九分を占めるのである。斯くの如く其の實力に何程の差違もない二個の團體が、主として同一目的の爲に同一地方に於て同種の事業を經營するのであるから、其の間に無用の競争や重複が行はれるは自然の勢である。

元來地方團體を二次制にし、又三次制にしたる理由は小團體では遂行し難き事業がある爲であつて、例へば小町村では單獨に中等學校を經營することは至難であらうし、又道路の如きも小町村が思ひ／＼に新設、擴築、維持等の工事を施行するよりは、府縣の如き比較的大なる團體が比較的長距離に亘り、一貫して此の工事を施行する方便利であるが爲である。河川に至りては尙更であり、小町村のみの工事施行は殆んど無意義である。又完全な

工事を遂行することは多くの場合其の資力の許さざる所であらう。府縣設置の必要は斯る事業施行の爲であることは繋説を要しない。所で地方團體は成るべく其の次數を少くすること、費用其の他の點に於て有利であることが明瞭である。以前は日本の地方團體は三次制となつてをつたが、約十年前に郡制を廢止して二次制としたのも、實に此の趣旨に依るものである。郡制を廢止して何等の不便を感じないのみか、無用中間の團體がなくなつた爲に、費用其の他の點に於て享くる利益は鮮少ならざるものがある。府縣は數百の市町村を包容する所に、地方團體を二次にする意義が存するのであつて、若し假りに町村が大に發達して一府縣内の町村の數が二又三に止まるやうな現象が生ずれば——こんな、状態が實現することは想像し難いが——府縣を存置する必要は消滅する譯である。大都市の生成は一部分此の状態に近似する現象を生じたのであり、府縣は最早大都市を包容する力を有しないやうになつたのである。これを此の儘の状態に惜くことは、國家經濟の上から見るも、事業の能率の上から見るも甚だ不利である。須らく急速に大都市を行政財政上府縣より獨立せしむべき特別制度の制定こそ必要である。

大阪市に於ける住民の構成

大阪市社會部

はしがき

近時都市の人口増加の原因は實に農村人口が都市に流入する事に基因するが、その結果都市人口は年齢、性、職業、居住年限、納稅の有無等各種の觀點より見て經濟的社會的に幾多の問題を提供し、住民の構成如何が都市済美の問題に關聯するところ少なからざるものがある。茲に本市住民の構成に關する若干の調査資料を掲げ都市問題に關する研究の一端に供せんとする所以である。

一 年齢階級別及性別人口

昭和五年十月一日現在の國勢調査の結果によれば、本市の人口は二、四五三、五七三である。その年齢構成は〇歳以上十五歳未満の所謂幼年不生産年齢人口は七一五、六四三にして、總人口の二九・二%、十五歳以上六十歳未満の生産年齢人口は一、六三〇、四四〇で、總數の六六・四%、六十歳以上の老年不生産年齢人口は一〇七、四九〇、總數の四・四%である。而して女百につき男は十五歳未満一〇五・四、六十歳未満一二〇・九、六十歳以上七〇・〇となつてゐる。

これを全國人口について見るに、その生産年齢階級が總數の五五・九%であり、又そのうち女百につき男一〇

五・七なると對照すれば、本市は生産年齢人口に於て一〇・五%多く、而もその中女百について男は一五・二も多數を占めてゐるのであって、本市の生産都市たるの特徴が端的に顯はれてゐる。

大阪市年齢階級別性別人口
(昭和五年十月一日現在)

總數	男	女	女百に付男
○一歲	六六、五九〇	三三、八六八	一〇三、五〇〇
一—四歲	三三〇、八五七	一一六、七〇三	一〇一、一三三
五一九歲	三三〇、八四五	一一四、一三四	一〇三、三四四
○—四歲小計	一九七、三五一	一〇四、四二〇	一一一、三六六
一五一九歲	七二五、六四三	三六七、二二四	九二、九三一
一〇一二四歲	三三〇、八八八	一七九、六三四	一〇八、六一
一五一九歲	二九七、一七四	一五九、七〇三	一〇五、四〇
三〇—三四歲	二五五、〇〇一	三三九、七一	一一一、三六六
三五一三九歲	二〇五、五五一	一四一、二五四	九二、九三一
四〇—四四歲	一五五、八三五	三三七、四七一	一〇八、六一
四五—四九歲	七八、六六五	一一五、二九〇	一一一、一八一
五〇—五四歲	六八、一七〇	九一、二八一	一一五、四四
五四—五九歲	二九、五六七	一二五、一八	一一六、一五
六五—三五三	五八、五五七	一二六、八三	一一七、七三
九二、〇九八	四七、七六三	一二六、五三	一〇七、七三
六五—三五三	三三、五二六	九九、〇八	九九、〇八
三三、八二七			

(内閣統計局) 國勢調査報告による
全國年齢階級別人口 (昭和五・一〇・一〇)

(國勢調査
抽出調査報告による)

二 入出寄留人口及其の前住地並に出寄留先

卷之三

本市の本籍人口及び入出寄留人口より得たる公簿上の現住人口は、昭和四年末には二、五七二、〇四八であつたが昭和八年末には二、九五八、二九三となり、當該四年間に實に一割五分の激増となつた。

勿論、寄留人口を考察する場合には、寄留居によらない人口の移動も實際上少くないことに留意せねばならぬが、少くとも入出寄留人口によつて人口移動の一面を窺ふに足りる。尙、本市のそれを他都市又は農村のそれと比較することは興味ある問題であるが、その資料を缺くため比較は困難であるが、經濟活動の甚しい都市ほど、その移動の多いことは首肯に難くない。これを本市の各區につき特に新市方面と舊市方面について見るも、その間少なからざる相異が見出される。

大阪市に於ける本籍及入出寄留人中

本籍人口	入寄留人口	出寄留人口	現役公簿上	同上人口指數
昭和四年末	一、三六六、一二七	一、五八四、一五〇	二、九五〇、二七七	一〇〇〇、〇〇〇
昭和五年末	一、三七九、五三五	一、六九七、一九〇	三、〇七六、七一五	一〇三八、五三三
昭和六年末	一、四〇八、八一〇	一、七二六、七〇〇	三、一三五、五一〇	一〇五七、二〇〇
昭和七年末	一、四四五、四九〇	一、八三六、九三三	四一六、六八五	一一〇九、六一〇
昭和八年末	一、四七七、九五七	三、一八二、四一三	二七一八、八二五	一一五〇、一〇〇
	一、九三三、八二四	四二八、二七一	二、八五四、一四二	
	三、四一〇、七八一	四五二、四八八	二、九五八、二九三	
	四五二、四八八			

昭和丙午年末區別本籍及入出寄留人由

本籍人口	入寄留人口	出寄留人口	差引公簿上現住人口
一五二、九一〇	一四六、三一七	二九九、二二七	二四九、三六三
一〇〇、二八一	一六四、六八六	二六四、九六七	一三〇、六七五
一二八、〇〇〇	一二一、八〇〇	二四九、八〇〇	二一四、二〇〇
一〇九、四九六	八六、七六六	一九六、二六二	一五六、九六七
一一七、〇七九	三三一、三四〇	三四八、四一九	三九、二九五
四七、三一〇	九七、四八四	一四四、七九四	三四、九三一
八八、一五六	九四、八七二	一八三、〇二八	一三三、二七六
一二三、〇三七	八〇、七五三	一九三、七九〇	一四六、七六二
一二七、五三三	九八、〇七八	二一五、六一	一四八、四七九
七六、八五〇	一〇〇、六二〇	一七七、四七〇	一七六、九六九
八七、七八九	二二九、八二一	二二七六一〇	一五九、七二九
一一〇、三一四	二九二、九六五	三八、六四二	一九七、七五四
六一、三六二	二九六、三七九	一七、七四一	二二、一三八
九二、四一四	一五三、七七六	一九、八五六	一五、八五二
一〇五、九九一	二六三、〇六〇	一九七、七五四	二五、八一六
六八、七四九	二〇六、五八八	二七五、二四一	二四、六〇八
一、九三三、八二四	三〇四、一〇、七八一	一三七、九二四	二三七、二四四
一、四七七、九五七	四五二、四八八	一八一、九八〇	二一、九五八、二九三

口出入寄留者の前住地及出寄留先

全市についてこれを調査することは困難であつたから、市の中心部より南、周囲部より旭の各一区を選出し、

昭和八年中に於ける入出寄留者の前居住地及出寄留先を地方別に窺知するに努めた。

右の兩區を通じて見るに、入寄留人口は合せて一七、九三三に對して出寄留人口は四、八九二であつて、實に一三、〇四〇の入寄留超過を示し、而もその超過數の五八%までは、郡部即ち主として農村地方よりの入寄留者で占められてゐることは注目に値する。而して入寄留人口のうち各その區内に於ける寄留移動は南區八四九、總數の一六・八%、旭區五一〇、總數の四・〇%であるが、その他は全部當該區以外よりの入寄留人口である。又當該區以外の本市内他區よりの入寄留人口は南區一、五九六、總數の三八%、旭區四、二三七、總數の三四%である。次に寄留人口を身分別に見るに、南區にありては入寄留の中、世帶主は一、三八六、總數の二八%、旭區にありては二、九四九、二三三%、家族は南區に於て五六%、旭區に於ては六七%であるが、雇人においては市の中心部で中小商工業者の多い南區は、總數の一〇%近くを占めてゐるに反し、周圍部の旭區のそれは一%にも達しないのであつて、この點は全く兩區の地域的相違に基くところである。

日本に於ける中心地として、經濟的社會的にこれ等地方と密接な連繫あることを裏書する。

第一表 暨和八年中の區別入出寄留人口

南 區	入 寄 留 人 口
旭 區	
	計
南 區	出 寄 留 人 口
旭 區	
	計

第二表のイ 世帯の地位より見たる入寄留人口

管 他 大 市 阪 內 部 市	
計	計
(大阪市除く)	部
管 他 大 市 阪 內 部 市	管 他 大 市 阪 內 部 市
一、五九六	八四九
二、〇〇一	五九四
四、一九一	五九一
五、〇四〇	五九〇
一、六二七	五八三
六、五二八	五八二
二二、三八二	五八一
二二、八九二	五八〇
一、三五九	五八九
五、八三三	五七二
二、二一	五七一
八、五二九	一九七
一六、五七三	一七、九三二
三、〇五二	一七、九三一
三、三七六	一七、九三〇
一、五三五	一、五三六
一、八二	一、八二一
三三四六	一、五二六
九一八	一、五二五
六九一	一、五二四
二、五〇六	一、五二三
七七七	一、五二二
四、八九二	四、八九一

第二表の口 世帯の地位より見たる出寄留人口

近畿奥羽關東中部中國四國九州海北道樺太朝鮮

大阪市に於ける住民の構成

第三表 昭和八年中の入出寄留者の地方別市郡別前住地及出寄留先

備考
入寄留者の身分種別と出寄留者のそれの相異は、入出各寄留簿の續柄記載欄の相異によるものである。尙、入寄留者が寄留地を退き又出寄留者が本籍に歸る時は、それぞれ入寄留者退去、出寄留者復歸として取扱はれ、出入寄留者として取扱はれない。

臺灣		沖繩		其他		總計	
市	郡	市	郡	市	郡	市	部
一〇五〇	一〇九三	一〇四九	一〇五二	一〇三七	一〇一		南區
六六六六	五六三三	八七四	一	五〇三八	二	一	旭寄區
八二九	五一四	九〇三	五二一	五三四五	二	一	留計
五八〇	五〇〇	二九四	一	一	一	一	南區
一一一	一一一	一一一	一一一	一一一	一一一	一一一	旭寄區
三一八七	三一八	六二〇	一	一	一	一	留計
九九七	九九二	八七四	一	一	一	一	南區

三 聽差別統計ノ由

業分類を試みることとした。

七二七に達し、總數の五八・九%を占めてゐる。これに次ぐは工業八、二八〇、總數の二〇・六%であつて、就中金屬工業、機械器具製造、造船、運搬用具製造等重工業に從事する者二、一九七、五・五%である。その他主なるもの

ては收入は低い者で二・二五二、総額の七・一%、書記的職業に属する者で一・四六、五・三%となつてゐる。而してこの陪審員資格者數は所得税、營業収益税、地租等の各國稅種別納稅人口の合計一三〇、四三八、の三〇・九%を占めてゐるが、各區別には其の割合甚だ相違して市の中心部と周圍部の間に顯著な差異が認められる。

職業別		業種		區別	
一、農	業	一、農耕に從事する者		一、畜產に從事する者	
二、工	業	二、畜業に從事する者		三、礦業に從事する者	
三、漁	業	四、林業に從事する者		五、漁業に從事する者	
四、土石採取に從事する者		六、採炭に從事する者		七、採鐵に從事する者	
五、石油鑛業に從事する者		八、土石採取に從事する者		九、石油鑛業に從事する者	
六、北		七、北		八、北	
七、花		九、花		十、花	
八、東		十一、東		十二、東	
九、西		十三、西		十四、西	
十、港		十五、港		十六、港	
十一、正大		十七、正大		十八、正大	
十二、寺王		十九、寺王		二十、寺王	
十三、天區		二十一、天區		二十二、天區	
十四、南		二十三、南		二十四、南	
十五、速浪		二十五、速浪		二十六、速浪	
十六、川淀西區		二十七、川淀西區		二十八、川淀西區	
十七、川淀東區		二十九、川淀東區		三十、川淀東區	
十八、成東		三十一、成東		三十二、成東	
十九、旭		三十三、旭		三十四、旭	
二十、吉住		三十六、吉住		三十七、吉住	
二十一、成西		三十九、成西		四十、成西	
二十二、計		四十一、計		四十二、計	

七、公務自由業	毛、運輸に從事する者	元、通信に從事する者	三、接客業に從事する者
八、家事使用人	毛、官吏、公吏、雇傭員	元、陸海軍現役軍人	三、教育に從事する者
九、其の他の有業者	毛、醫療に從事する者	三、法務に從事する者	三、宗教
一〇、無業	毛、記者、著述家、藝術家、遊藝家	毛、其の他の自由業	教家
一一、收入に依る者	毛、其の他の有業者	毛、其の他の有業者	毛、其の他の有業者

四 住民に非ざる納稅義務者

國稅納稅人口は所得稅、營業收益稅、地租等稅目別納稅人口の合計であるが、市住民に非ざる納稅義務者も、亦同様各稅目別によつてゐる。

詳細なる區別納稅人口は左表の如くである。

大阪市に於ける住民の構成

陪審資格者は左の各號に該當するものである（陪審法第十一、十三、十四條）。

一、帝國臣民たる男子にして三十歳以上たること
二、引續き二年以上同一市町村内に住居すること
三、引續き二年以上直接國稅三圓以上を納むること

四、読み書きを爲し得ること

北此東西大港區區區區區		花正		北此東西大港區區區區區		住民の國稅納稅人口	
						陪審員資格者	
						する割合に對	
實數(A)	百分比	實數(B)	百分比	實數(B)	百分比	する割合	する割合に對
一〇一三八三人	七八%	四、四一〇人	一、一〇%	四三・一	一、一〇%	四三・一	一、一〇%
九、三九九	七二	二、二一六	二、二一六	三三・六	一、一〇%	三三・六	一、一〇%
一、三七三	八七	五、〇六六	五、〇六六	四四・五	一、一〇%	四四・五	一、一〇%
一〇、八二〇	八三	四、八八五	四、八八五	四五・一	一、一〇%	四五・一	一、一〇%
九、七六三	七五	二、九三〇	二、九三〇	三〇・〇	一、一〇%	三〇・〇	一、一〇%
二、六七〇	二〇	一、一五三	一、一五三	二二・二	一、一〇%	二二・二	一、一〇%
				二二・六	一、一〇%	二二・六	一、一〇%
				二二・六	一、一〇%	二二・六	一、一〇%
				一五・五	一、一〇%	一五・五	一、一〇%
				一、一〇%	一、一〇%	一、一〇%	一、一〇%

區別より見がる住民の國稅編稅人口と附審員資格者

市住民の納稅人口	市住民に非ざる納稅人口	納稅總人口
一〇、三三八	一〇、五七一	一一、二九五
九、三九九	一三、九一三	九、五三八
一一、二二五	一、一二五	一一、四九八
一〇、八二〇	一八、五	一一、〇〇五
九、七六三	一〇、三	九、八六六
二、六七〇	三七、四	三、〇四四
七、八六六	九、六	七、九八二
一、六、七一四	一、七	一四、九五〇
三、七三四	一、一	三、八一七
六、五三九	一、一	七、七八〇
一〇、六五三	一、一	一〇、九〇三
七、五六二	一、一	八、九一三
五、〇四六	一、一	六、一一七
一、四、〇〇二	一、一	一六、五四五
六、〇三九	一、一	七、二〇九
一一、〇四三八	一、一	一四、一四六二
一一、〇四三九	一、一	一四、一四六二

五、居住年限階級別公民人口

市制第九條に所謂市公民は、二年以上同一市内に住所を有するものであるが、市の中心部、周囲部よりそれぞれ西、旭兩區を擇出してその居住年限を調査し以て本市に於ける市公民の居住年限の一斑を窺ふこととした。その結果によると、西區の公民人口は總數二二、四〇〇、旭區のそれは二七、六二一である。而して古い傳統と暖簾を持つてゐる西區に於ては、十一年以上居住の公民は總數の七一%を占めてゐるに對し、發展途上にある旭區に於ては、それは四五%となつてゐる。尙、旭區は西區とは反対に、居住年限の短い階級ほど公民數は遞増の傾向を示し、新市の旭區と舊市の西區との間に於ける顯著な相違が見出される。

西 區	實	三 年
旭 區	計	一 年
	數	一 年
	計	一 年
西 區	百	一 年
旭 區	分	一 年
	比	一 年
	計	一 年

居住年限階級別公民人口 (昭和八年末現在)

備考　思任年譜に當該圖の著學ノ名跡によると

市制第六條の區制に關する考察

法規掛文書課東京市長

現行區制の不備

市制第六條の市（東京、大阪、京都）と區との組織權限に關する關係は、恰も國と府縣との關係に類似する性質を有す。即ち現行市制に於ては市町村の自治の完全性を貫く爲めには、執行機關及議決機關は悉く市公民中より選任又は選出せらるゝことを要し、之が爲名譽職市長は市公民たることを要するは勿論、有給市長、有給市參與及有給助役は市公民の資格を具備せざる場合と雖も、在職の間其の市の公民とす（市制第七十六條）と規定す。之れ市の事務は市民の自營する所なる趣旨を徹底せしめむが爲の特例にして、苟も市の事務に關し外部よりの介入を許さざるの法意と解すべく、之が一面に於ては現行區制に對し勸からざる影響を與へ居れり。市制第六條に於ては、勅令を以て指定する市の區は之を法人とすと規定し、其の議決機關たる區會議員は市の名譽職として（市制町村制施行令第六十四條）、執行機關たる區長は市の有給吏員とし市長之を任免す（市制第八十條）又、區の營造物に關し市條例及市規則を設くることを得（市制町村制施行令第六十九條）と規定しありて此れ等の點より觀察するときは、區は自治體として僅かに議決機關を固有するに過ぎざるものにして、此の組織は恰も府縣自

治に酷似し居れり。蓋し自治體たる府縣の執行機關は國の行政區劃としての府縣知事即ち國の任命したる官吏に依つて充たされ居ること、區長が市長の任命する市吏員たることに相當し居れり。

之れ府縣が國の行政區劃として地方行政を掌理し居る以上、之が長官たる者は官吏たるは當然にして、同時に府縣は當該地方的固有事務を有し、之を處理せしむる爲め自治を許容するものなり。而して之を純理より言へば宜敷其の執行機關を民選すべきなれども、斯くては同一府縣に地方長官と府縣自治長との二頭を有することゝなり、自然政令二途に出づる處あり。權限の抵觸衝突を生じ紛争を醸すに至るや必すべく、茲に於てか二者一體として地方長官をして府縣自治の執行機關たらしむるものなり。之と同じく區に屬する自治事務は民選の區長をして行はしむるときは、當該區に於ける市の自治事務と抵觸を生ずる處あること、前顯地方政府と府縣自治との衝突と同様なる困難を生ずる理なるを以て、茲に現行市制は全く府縣制度を模寫したるものにして、只管に自治體たる區に完全自治を認むることに因りて、より以上根本的に重要な市の自治機能が其の内在包含する區自治の爲に障害を受くることを虞たるに由來するものと認めらる。從て區長及區吏員は市長の訓令下に行動せざるべからざるに至り、苟も市の自治權の範圍に關する限り、區の自治權は其の作用を束縛せられ居り、區の營造物管理すらも市條例の規定する所に據らざるべからざる實狀にあり。果して斯くの如くむば區に自治能力を認めたる趣旨は全く沒却せられ、區は單なる市の出張所たるに過ぎざる觀あり。斯くては其の實質市制第八十二條に規定する處務便宜の爲に劃したる區と何等相違なきものに墮することゝなるべし。市制が特に第六條を設け大都市に自治區を認容したるの精神は、元來之等の區は舊郡區町村編成法以來最下級の行政區劃を爲し、又市制施行以前に在

りても既に公法人として存在し居りたるものにして、市制の制定に依りて始めて新たに法人格を認められたるものに非らず。其の固有事務は財産營造物の行政に過ぎざるものなれども、其の範圍に於ては更に財産を取得し又は營造物を設定するの權能を有し、若し財源調達の途を相當開くを得ば、直接民衆に接近所在する關係上各種社會事業、公營事業等の經營には最も適當なる地位を占むるものと認められ、且つ國府縣其の他公共團體の事務にして法令に依り直接區に委任せられたる事項も不尠、今後次第に此の種事務の累加する現状に於て、區をして單に有名無實に近き微弱なる自治權能をのみ附與し置くが如きは、以て區政延いては當該都市百年の長計には非ず。此の見地よりして現行區政改善に關し、左の如き方策を立てむこと肝要なりと思料せらる。

二 區の自治權の強化及監督制度の改正

前述の如く現行市制第六條の區劃は、其の形式構成全く國の行政機構内に於ける府縣と同巧異曲的存在なるが、之が爲區を包括する市との關係に於て幾多行政上の不便不調和の傾向濃厚なるは爭ふべからざる缺點なりと思料せらる。

(一) 區の固有事務

市制第六條に依れば區は其の財産及營造物に關する事務を處理するものなれど、然かも之に關する準則は市條例又は市規則を以て設定するを要し、區會は單に意見を市會に徵せらるゝに過ぎず(市制町村制第六十九條参照)。從て其の使用料手數料等に關し亦市會の議決を要し、一々市の制御の下に行動せざるべからずして、區

本來の意思に於ては、其の固有事務の執行すら獨立しては行ふことを得ざるの實状にあり。斯くては、寧ろ區を廢し全然市の自治権の普及徹底を圖るに如かず。區は一種の市の出張所に過ぎざるの觀なしとせざるが如きは、制度上大いに反省するの要なきか。然るに一面斯かる固有事務の執行に關しては、第一次に於て府縣知事第二次に於て内務大臣之を監督す（市制第百五十七條市制町村制施行令第七十二條參照）とありて、此の場合に於ては區の當該條例制定者たる市は全然監督権を有せざる次第にして、市に於て區固有事務の不當違法を是正せむとするも、法規の準據すべきものなき以上、一片の訓令すら之を發し得ざる如きは、現行市制の不備と謂ふの外、行政法上の理論を以てしては到底解すべからざるの矛盾なりと謂はざるべからず。從て斯かる事象に當面する場合に於ては、市は府知事に監督権の發動を申請するか、又は當該區長及區吏員が市長の任命に係る市吏員なるを以て（市制第八十條第八十一條及第八十六條）、市長は之等の者に對する身分上の選任監督権を通じ、間接的に當該區固有事務の是正又は執務指針を授くるの外は、直接監督匡救の方法を講じ得ざるが如き有様なり。斯の如く區の固有事務に關し準則たる條例規則並執行者たる區長及區吏員の身分上の選任監督権を擧げて市又は市長に保有せしめ置き乍ら、當該事務の監督権を府知事に留保せしむるが如きは、我國現行行政組織上全く異例に屬するものにして、之が爲め日常執務の上に於て如何程市區吏員間に不便を來さしむるやは敢て例示に暇なき次第なり。然らば此の點を法令上如何に改正するを要するやと云ふに、要するに區の第一次監督権を府より市に移譲するを可とし、區を府の制御の範圍より市に歸還せしむるを良とすると共に、從來區は其の固有事務の外法律勅令の定むる所に依る國府縣其の他の公共團體の事務中、現に市長より區長に分掌せし

めあるが如き所謂委任事務の大部を、國より市長に更に市長より區長に分掌せしむるが如き復代理的移譲を撤廢し、直接法令を以て區長に分掌せしめ、以て前示固有事務と共に區長に之が執行権を與へ、以て區をして獨立自治團體の實を得せしめ、之に要する經費の收支條例規則等の制定改廢に區會を參與せしむることゝし、市をして從來の府縣に代り其の行政監督を掌らしむることゝせば、區事務執行上乃至行政秩序の保持を全からしむるを得るのみならず、殊に之に因りて事務の進歩、能率の改善上寄與する所蓋し不尠と思料せらる。

但し既に區が完全自治體として存在することゝならむか、其の執行機關たる區長は宜數く之を公選せしむることを以て純理なりとすべきも、現今の選舉事情に鑑るときは徒らに區をして黨爭政治の新舞台たらしむるが如き結果を招來するの虞あるを以て、現行市制に於て市助役及市收入役等を市長の推薦に依り市會をして定めしむる方法を援用し、區長は市長の推薦に依り區會をして之を定めしむることゝせば、人選に付ては一應區自治本位たるの筋道は立ち得るものと認められ、併せて從前屢々ありたる區長の任免に關し、市長對區會の軋轢抗争の如き醜態は全く拂拭せらるゝに至るや必然なりと信ぜられ、茲に始めて區政に瀟灑たる生氣を生ぜしむるに至るべく、殊に大都市に於ける今後の都市政暢達の爲に、純行政的事務に關しては區をして全力を盡さしめ、今後の市政は區の監督と全地域、全住民に對する産業的、經濟的助長行政及公企業執行等の方向に主力を傾注することを第一義とする自治機構に改編し、以て市區兩面の機能の混淆を避け、兩々相俟つて眞に自治制度の濟美を遂げしむることを肝要とすべし。

（二）自治區と學區との融合統一

現在市制第六條の自治區と、地方學事通則第一條に依る學區とは、其の地域を同うし、從て學區に關する事件は其の區會（自治區）之を議決するものと定めあり（地方學事通則第二條）、又學區の費用負擔に付ても規定を存す（同第三條）るにも拘らず、其の執行機關に關しては何等明文の規定無く、事務處理上大いに疑義を生ずる所なるが、地方學事通則が市制第六條の區と區域を同うする場合、當該區會を以て學區の議決機關と爲したる趣旨に照し、當該區長を以て當然學區の執行機關とするの妥當性は、一般條理に依つて承認せられたるものと解すべきものと主張する說ありと雖も、市制第六條の區と學區とは常に區域を同うするものにあらざること、地方學事通則第二條の法文の編成上明瞭なり。唯兩者が其の區域を同うする場合に於てのみ當該區會をして學區の議決機關たらしむるの妥當性を認めたるに止るものなれば、之の規定より類推して區長を學區代表者なりと解するは當らずと云はざるべからず。蓋し地方學事通則第一條に於ては、市町村は勅令の定むる所に依り之を學區に分割することを得と規定しあるに過ぎずして、小學校令第六條に於ては市町村は其の區域内の學齡児童の就學せしむるに足るべき尋常小學校を設置すべしとありて、即ち之等法令の規定する所は教育事務は當該市町村に對する國の委任事務なること明にして、市制第六條の區に對する委任事務に非ざるが故に、他に何等明文なき以上學區の執行機關は當然市長なりと謂はざるべからず。惟ふに地方學事通則が特に學區の執行機關に付何等規定せざりしは、學區が自治區と區域を同うするは市政第六條の區の場合に偶々生することあるべきも、一般の場合に於ては學區は當該市町村の實狀に依り適宜に分割せらるゝものなれば、其の執行機關は當該市町村長之に當るを當然の法理となしたるが故なりと解すべきなり。以上は現行法令上より觀たる學區の機關

に關する解釋なりと雖も、學區の事務執行の便宜よりするときは、既に議決機關が當該區會たる以上、執行機關は卒直に區長を以て充つること極めて適當なること敢て多言を要せざる所にして、既に東京市に於ては、學區の事務執行に關する件は區長に分掌せしめあり。如斯實情下に於ては速に關係法令を改正し、當該區長をして直接學區の執行機關たらしめ、斯くして既に學區の事務が名實共に當該自治區と終始することを得せしむる以上、明治十一年以降施行せられたりし舊郡區町村編成法の趣旨と同様く、區をして小學校教育事務も自らの受任事務として處理せしめ、以て區の自治權の強化を圖るべきものなりと思料せらる。

（三）區名譽職及有吏員の地位の改善

區會は區に關する事件及法律勅令に依り其の權限に關する一切の事件を議決するものなること、市制第四十一条第四十二條及市町村制施行第六十七條の規定する所なるに拘らず、區會議員を以て市の名譽職とすとあり（市制町村制施行令第六十四條）、之れ殆ど何の意なるかを解するに苦しむ次第なり。惟ふに現行市制は市本位に規定したる關係上、區の營造物に關してすら市條例又は市規則を以て之を規定するものならば、區事務は市之一部の事務なりとの建前及區長吏員が市吏員なることより歸納し、區會議員も亦市の名譽職とするを論旨一貫したるものとして漫然斯の如く規定したるものなるべきも、既に前述の如く區長を市長推薦に依り區會をして選舉せしめ、且つ區條例制定權を區會に認むる如く改正する以上は、之に伴ひ區會議員は區の名譽職に改め區會の活用を促進するは、區に關する自治機能の進展に効果不効と思料せらる。此の場合に於て區會議員及其の他區の名譽職委員の歲費其の他の給與に關しては、特に各區の釣合ひ又は濫費の關係等を顧慮し、依然と

して其の制定を市条例に留保するは洵に止むを得ざるものとせらる。此の點は各區長區吏員を通ずる待遇に付ても同様とするものとす。

只だ曩に區長の任免に關する場合に一言したるが如く、區吏員任免權を區長に留保せしむることは、從來屢々市に存在したる市會議員が市吏員の任免權に容喙したる弊風に鑑み、頗る危險性を有するものなれば、其の任免權は特に區長の推薦に依り、市長之を定むることとする現行市制第八十六條の制度を存續するを適當と認め、更に區政監督の實を擧ぐる爲め監査員派遣制度（殊に區副收入役を市長の直接任免する市吏員たらしめ、市收入役をして之を監督せしむるが如きものを含む）等をも考究するを適當なりと思料す。尙ほ専ら區の固有事務に從事せしむる區費支辨の職員、區會書記及區備員の待遇は極めて低く、然かも退職給與金等の支給に付ては何等市制に規定せられざるが爲め一般市吏員との權衡を失し、不遇の境地に置かれることは遺憾なるを以て、宜しく市職員及區に屬する市職員等と均等の待遇を得せしむるやう、市制中關係條文の改正を要すべし。

都市町内會に對する一考察

東京市文書課 有元正

序

現存の市内町内會數は二八三六を超える多數に及んで居る。その内約七割強一六三六は大震災後の十年間に創立されたものであつて、此の事實が示す如く、現存町内會の活動の歴史も極めて最近の事に屬する。

然し乍ら此等現存町内會の前身とも見做し得べき團體も相當存在して居つたのであつて、其等の團體が解消して現存町内會に受継がれた理由と、現存町内會の創立理由並に其後の發展過程、活動狀況等を考察して見る時に自づと町内會に對する時代の要求と、町内會の時代に生きる存在價値が何處にあるかと窺はれ、從つて次代が町内會の存在を要求して居るか否か、又必要として居るとせば如何なる方向に成長して行くべきを要求して居るかと考へられる。

曩に東京市役所文書課に於て發表された東京市町内會の調査を基礎として、この點より町内會を考察して見たのである。

一 沿革に對する考察

1 五人組制度と町内會

東京の自治を考へ、東京人の自治的訓練の如何を考へる時に見逃す事の出來ないのは、徳川三百年の歴史を通

じて江戸ツ子の魂に影響して來た所の五人組の感化である。

人口二百萬にも及んだと云はれる江戸全盛期の市政が、僅かに百六十六人程の役人によつて運行されて居つたと云ふ事は實に驚異すべき事實であつたと云はねばならない。

此の事實の背後には五人組の存在が大きな力となつて働いて居た事はいなめないのである。

江戸は東京となり、江戸ツ子は東京市民となつた。そしてその間に、維新の變革は舊き徳川幕府の制度を悉く明治政府の新制度と置き變へたのであつた。けれども、三百年の徳川歴史が育んで來た江戸ツ子氣質は簡単に新制度に滯むには余りにも根強いものを植ゑ付けられて居つた。即ち此の舊き傳統の力が今日の町内會の歴史の中に一つの流れとなつて働いて來た事は、町内會の前身とも見做し得べき各種團體並に町内會の歴史を吟味する時誰もが一様に觀取する所の事實である。

五人組を直接その前身とすると稱する町内會すら存在するのであるが、其の他五人組制度の轉化せるものと考へられる團體として、現存町内會の前身となりしものに、地主組合、世話人制度、年番制、若衆組合等がある。

此等の團體は明治維新の變革と共に其の團體としての形式を一應解消したのであつたが、其の精神内容が現存町内會へ受継がれたのであつた。

2 町總代、衛生組合と町内會

明治になつてから作られた組織として町内會の前身となりしものに町總代と衛生組合がある。

明治九年東京府令第四十一號の町總代に關するもの左の如し。

町 總 代

明治九年東京府令第四十一號

三月十日

朱引内各區　區　戶　長

布告類の儀は人民一般速に承知不致候ては不相成儀に候へ共從來各區適宜取計候迄にて到底遷延不達の憂を免かれず候條今般各區内配達の地主を極め置き諸達類一層速に貫徹爲致度依て各區内別紙割合書の通各其の地元に於て相當身元有之一同依頼すべき地主の者相撰び人名取極め来る十五日限可申出右は區内の義務に付別段給料無之儀と可相心得尤人名申出の上は布告類活字印刷の上其當撰地主へ向げ直に可及頒布候尙取扱方可心得等委詳の儀は追て可申示此旨相達候事(別紙略)

如上の條文が示す如く現存町内會の全部がその主要事務として施行する所の官公廳と一般市民との連絡を目的として責任者を各町に於て選出せしめて居るのである。而かもその選出単位並に其の條件は今日大部分の町内會の施行しつゝある役員選出方法と殆んど其の條件を一にして居るのである。

衛生組合に到つてはその事務の内容は今日殆んど全部の町内會が施行して居り、衛生組合の存在が町内會の存在によつてその實質を存し得て居ると云ふ狀態であつて、町内會發展の背後に衛生組合が取り残され、やがて解消し、町内會の内容として甦生しつゝあるの事實を見るのである。

衛生組合は傳染病豫防法第三十三條に依り東京府が明治三十三年に發した府令第十六號衛生組合設置規程に基いて居り、町總代は前述の如く明治九年の府令第十九號に基いて居るのであるが、共に現存町内會の施行事務の一部事務を目的として施行された組織であつたのである。然るにこれが共に府令に其の基礎を置いて居たにもかゝはらず、それぞの一部事務のみにては獨立には存在出來ず時に何時とはなしに有名無實化し現存町内會の出

現迄その大部分が辛らうじてその命脈を保つに過ぎなかつた有様である。

それが現存町内會の發展によりその事務構成要素の一部分として再生して來たと云ふ事實に注目すべき點があるかに考へられるのである。

3 現存町内會の創立動機並に事務發展の傾向に見る町内會

現存町内會の創立理由の示す所を見ると、町内親睦發展と云ふ比較的漠然とした理由に依る所が三二%強の多數に及んで居るのであるが、此の理由の内に現存町内會が一部事務例へば自警事務とか衛生事務とかのみの創立理由によらず、町内一般の自治に——例へそれが漠然たる程度にもせよ——關心を持つて生れて來たと云ふ事が認められる。然かも其の他の震災を機とする自警團を中心的に生れしもの、衛生組合を中心的に生れしものゝ如くに一部事務を中心的に生れた町内會にありても、それは創立を促した所の主要理由であり、従つて又創立後の事務の主要位置を占めては居るが、依然それのみにては町内會の存在價值を主張し得ず、順次その事務中に各種の町内自治に必要なる事務を取り入れて來、従つて現存町内會はその創立理由の如何に關らず、その事務の範圍は非常に擴大されて來て居るのである。

即ち、現存町内會は市、區、警察署の行政の行届かざる細部への補助機關として、全般的に町内の自治的働きを擴大することによつて、其の存在理由を主張して居り、一般町民より認められて來つた事を思ふのである。

二 現状に對する考察

1 町内會の有力化に依る事務の擴充と市、區政

沿革に見る所の町内會活動範圍の擴大は、市民自治思想の向上による事務の擴充と市、區政の擴大であるが、他面此れが、向上發達を要求せるものに、近時の異状なる都市の膨脹發達がある。人口の都市集中化の急激さは、各種の其れに對應する施設を其處に要求しつゝあつたのであるが、都市の施設が、これに併行し得ず各種の缺陷をその細部に於て暴露し、それが大震災の如き非常時に遭遇するに及んで其のまゝ如實に擴大されて、表面化され人々の要求が自然にその點に對して起つて來たと云ふ事は又當然の成行きであつた。かくて現存町内會はあく迄も今日の都市としての東京市區警察署等の行政の行届かざる細部に對する町民の要求に應じて生れ來つたものであつて、従つて官公廳の行政の歪曲せる點を是正すると云ふが如き點よりも、むしろ其の足らざるを補足する爲に組織された小自治體であつたと云ふ事が出来る。而して、町内會に對する町民の要求が綜合的な自治全般に對するものである爲——例へそれが全般から見て瑣末なる細部のものとは云へ——それに答へんとする町内會の努力の現はれたものとしての、町内會の現行事務の範圍は非常に擴大され、現行の區役所事務中法令上の命令事務を除く大部分の事務が町内會を單位とし、又町内會の援助を俟たずしてはその目的の完全を期待し得さるの現状にあるのであつて區政に於ける町内會の位置はその重要性を實質的に益々重加しつゝあるのである。

2 區會廢止論の有力なる根據となれる町内會の有力化

町内會の區政に於ける有力化は必然的に町内會役員の有力化を伴ひ、此處に幾多の考慮さるべき問題が提供されつゝある。就中特に注目すべき問題として、一部に區會(區會議員)廢止論の有力なる根據としての町内會(町

内會役員)の有力化が問題となり來つた事である。

今其の代表的とも見らるべき、蒲田區新宿町會顧問小島富次郎氏の東京町會公報九年六月號所載の論を摘記して見ると、

一、名譽職の質の低下並に職務權限の侵犯

一、區會の法律的、實際的職務權限の僅少

一、區會並區會議員に對する負擔の増大

一、現行區政上に於ける區會の實力程度の仕事は町内會に於て充分に施行し得、然も區民の負擔は減少し、區民の意志は直接に區政上に反映し得て自治の發揮を區民全般に均霑せしめ得る等區會の弊を町内會が矯正し得る點を主要理由とし、加へて區に屬する市稅中の家屋稅附加稅の各區不平等を指摘して共存共榮の大則に基き市民の稅率は均等にすべしと主張し、此の爲にも區會を廢止すべしとなすのである。

凡そ區會議員の職務を考慮する時、その量に於て、その難易に於て全市各區殆んどその差を認めず然かも、同一市内に於ける同一名譽職たる點より見てもその費用辨償の一人額に非常なる相違のある點等は、最も不合理と云はねばならない。(次表参照)

一方大都市の市長間に於て區を以て行政區とする方、法人區となすよりも優れりとなす意見が大都市制度に関する意見として公表されたる點よりしても¹⁾、區會廢止と云ふ點が考へられるのであるが、現在區會の職能を町内會が充分に代行し得る時、此の區會廢止の論には新らしき一論據を發見せるものと云はねばならない。

今、參考資料として、區に屬する市稅と町内會費、會議費と事務費、並に區會の費用辨償額を摘記表出する。²⁾

品 川	市部小計	區別		區に屬する市稅	町報 内會數告	町 内 會 費		全市町内會費 (類推)
		川	所			報告町内會費	全內會數市	
二七五、二八九	九八六	芝	町	二六三、九三二	三七	五〇、九二七・七〇	五二	七一、五七三・八四
六八	九八六	石	町	二〇五、八三二	六四	一〇九、七〇三・七八	一〇六	一八、六九六・七二
一〇一、〇一〇・一九	九八六	川	町	一四六、八〇〇	八二	一九八、五六八・七一	二六三、九五一・一三	二六九、一七九・一二
一一〇	九五	河	町	三〇二、〇七二	六五	一九七、九四七	一七八、八六三・三〇	一五九、三三五・二五
二七五、二八九	九五	谷	町	一七二、〇二七	五四	一〇五、五六〇	一九〇	一五〇、三三五・二五
六八	九五	鄉	町	一七一、〇三八	三八	一〇五、五六〇	一七九	一五九、八八九・九〇
一一〇	九五	坂	町	一七一、〇三八	四二	一二三、八七六	二〇三、七〇九・一六	八四、九〇九・一〇
一一〇	九五	谷	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	二〇一、七七一・〇一	五五、〇八五・二三
一一〇	九五	草	町	一七一、〇三八	七七	一九七、九四七	六三、七八二・八四	八四、九〇九・一〇
一一〇	九五	川	町	一七一、〇三八	五六	一九七、九四七	六五、七三二・八五	五九、八八九・九〇
一一〇	九五	所	町	一七一、〇三八	四四	一九七、九四七	一〇五、四四〇・八一	八七、六二六・五八
一一〇	九五	川	町	一七一、〇三八	九二	一九七、九四七	一一八、四三一・三六	九四、九九一・七八
一一〇	九五	河	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二一、〇五一・二八	八二、八一九・三二
一一〇	九五	谷	町	一七一、〇三八	六二	一九七、九四七	一二二、〇五二・七二	一八〇、八七一・一九
一一〇	九五	鄉	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二三、〇五四・八四	一八〇、八七一・一九
一一〇	九五	坂	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二四、〇五五・六〇	一三五、五三二・七二
一一〇	九五	谷	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二五、四三三・六〇	一三八、四三一・七九
一一〇	九五	草	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二六、〇五五・八四	七四、四五〇・〇〇
一一〇	九五	川	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二七、〇五五・八四	一五九、八〇〇・四二三
一一〇	九五	所	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二八、〇五五・八四	二〇八、一二六
一一〇	九五	川	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、三〇三
一一〇	九五	河	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二八、〇五五・八四	二八八、〇二三
一一〇	九五	谷	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二〇一、三四二
一一〇	九五	鄉	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	三二三九、一六六
一一〇	九五	坂	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二〇八、一二六
一一〇	九五	谷	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	草	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	川	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	所	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	川	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	河	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	谷	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	鄉	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	坂	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	谷	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	草	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	川	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	所	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	川	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	河	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	谷	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	鄉	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	坂	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	谷	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	草	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	川	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	所	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	川	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	河	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	谷	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	鄉	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	坂	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	谷	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	草	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	川	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	所	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	川	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	河	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	谷	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	鄉	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	坂	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	谷	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	草	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	川	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	所	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	川	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	河	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	谷	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	鄉	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	坂	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	谷	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	草	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	川	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	所	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	川	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	河	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	谷	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	鄉	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	坂	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	谷	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	草	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	川	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	所	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	川	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	河	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	谷	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	鄉	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	坂	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	谷	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	草	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	川	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	所	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	川	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	河	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	谷	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	鄉	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	坂	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	谷	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	草	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	川	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	所	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	川	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	河	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	谷	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	鄉	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	坂	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	谷	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	草	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	川	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	所	町	一七一、〇三八	五七	一九七、九四七	一二九、四七二	二六九、四七二
一一〇	九五	川	町</					

區別	區に屬する市税	町内會費	全市町内會費(類推)
田野	一六四、五一〇	六一、六五九、二一〇	一〇七、三三三、一四九
島並	一一四、〇三九	五一、三三三、八二	九八、一三八、三〇〇
橋立	一三六、〇一六	一五九、一四二、一九	一六一、九三四、二六五
川子	一四八、四四三	六〇、九三五、三九	七七、六六二、六五
森	一一〇、一八〇四	三七、三七八、〇五	八五、〇六一、七五
原	一五九、〇八九	一六六、〇六二、一〇〇	六八、九五五、〇七
黑	一八六、五七七	四六、八三一、六七	八六、六七〇、四三
田	一八二、五五三	一〇二、九七八、八三	一二四、四二一、二一〇
谷	一四四、七四四	六九、七八六、三八	六四、四九六、五一
並	一一〇、六八四	一三三、一六〇、八一	一三六、五九六、九〇
島	一四四、四八一	六九、九四九、五一	七二、九九〇、七二
並	一七三、六五二	三六、五四九、一八	四〇、二〇三、六八
橋	一七三、二〇九	二四、一八五、〇四	二四、一八五、〇四
立	一五六、六三三	七〇、一三三、八三	八六、二八七、二四
川	一五六、六七〇	五九、三一六、七九	七八、〇四八、七五

區名		合計	板橋子	
新市部小計		川東島立	葛城向	神足板
布橋町	田中	川	島	子
芝	本			
麻	京			
神	日			
芝	橋			
布	橋			
橋	町			
		區會議員數		
三六	四〇	四二	四〇	四〇
一〇〇	二五〇	二五〇	二〇〇	二〇〇
七〇	一五〇	一五〇	一〇〇	一〇〇
三〇	一四〇	一五〇	一〇〇	一〇〇
八〇二〇	一〇、七五〇	八、八〇〇	八、〇九〇	八、一五〇
區外車馬費を含む四五〇〇	車馬費七二〇圓を含む	出張特別車馬費費を含む五〇〇〇	舟車馬費を含む九〇〇〇	一、一六〇〇円
		費用	用	費
		一人當		
三六三	七七七	五七八	〇〇六	八〇六
一九、二八九	一七、一四六	一九、七八一	一八、五四八	一九、七九五
二〇〇	二五〇	一九、八三九	一九、五四八	一九、九三九
六九	六四六	四、八二一	四、八二一	一二、九三九
七五	七三	一三、一二六	一三、一二六	一〇、〇九四七
八六	七〇	五、一三八	五、一三八	六六
九二	五八	一〇、〇七〇	一〇、〇七〇	六六四五九七
六三	三二	二八八	七六六	四、八二一
七五	七三	六三五	六八八	四、八二一
八六	七〇	一六、一五〇	一六、一五〇	一〇、七六五
八八	六三	一、一六〇	一、一六〇	一、一六〇
七三	七三	一、一六〇	一、一六〇	一、一六〇
七七	七七	一、一六〇	一、一六〇	一、一六〇
八三六	八三六	一、一六〇	一、一六〇	一、一六〇
八三六	八三六	一、一六〇	一、一六〇	一、一六〇
		副議長		
		議長		
		副議長		
		計		

區別		品目										草所川川		深本		淺			
市部小計		島並野		森原		橋谷		田谷		森原		中杉		豐瀧		淀世		大蒲	
會費	會費	會費	會費	會費	會費	會費	會費	會費	會費	會費	會費	會費	會費	會費	會費	會費	會費	會費	會費
九三	五七	三三、七六九・五五	二六、四三三・九五	二五、六〇一・七一	九五	七四	四二、五七八・九六	三四、三一六・七六	三五、五六七・四〇	二一〇	二六	九五	二三、九〇五・八〇	二一〇	二一〇	二一〇	二一〇	二一〇	二一〇
九二	五七	一四、四九五・四九	一〇、〇八九	一五、四一二	二二四、二二九	九八六	一八、八〇九	一七、七六七	一七、一〇三	一九、七六二	一六、六二〇	一五、一四〇	二〇、三六三	二一、一八〇	二一、九三七	一九、九七六	一〇、六四三	一五、四一八	一七、七三三
町報數	町報數	報告町內會事務費	報告町內會事務費	報告町內會事務費	報告町內會事務費	報告町內會事務費	報告町內會事務費	報告町內會事務費	報告町內會事務費	報告町內會事務費	報告町內會事務費	報告町內會事務費	報告町內會事務費						
務務	務務	全內會數	全內會數	全內會數	全內會數	全內會數	全內會數	全內會數	全內會數	全內會數	全內會數	全內會數	全內會數						
九一	五九	一三、七五八・八六	一二、八六七・九〇	一六、七〇九・七五	三八、五二四・二〇	一五、五〇一・八六	三三、五九七・五六	九、一九九・八四	七、三六一・二一	二一、九六七・三八	一二、九五二・二三	一二、九二四・四〇	二二、九八七・五七	六八	三〇	五一	五七	三四	一九、七六二
九〇	五八	一三、八二四・四九	一三、二〇九・六九	一九、九三七	一〇、二五〇・九三	一一、一八八・〇七	二一、三八二・八三	二一、三二〇九・六九	二一、六一	二一、五九	一〇、六四三	一五、四一八	一五、五八	一五、五五	一〇、八	六二	四七	三三	四九

並に學務委員に關する仕事と云ふ事が出來るのである。されば前記區會竝に區會議員廢止論は本市の學區の廢止を意味する事となり、之に對する一應の考慮なくして云々されてならない問題である。

現状に於て、復興小學校の建設が市費にて完成された今日、之が管理は市に統合するを便とする意従つて、區を行政區として存在するとの案が大都市々長間の意見として公表されるに至つて居る。

本市内に於ても比較的富有階級の多い區であり從つて負擔力を認められる難い日本橋區の如きが月謝免除で止に就いても考慮されねばならないのである。又從前區の負擔なりし小學校教員の月給を市に統一せる事情等も一の有力理由と考へられるのであるが、此の問題に就いては裏に此れが廢止を實行せる大阪市の事情が、その實際上の經驗より幾多の資料を投げつゝあるのである。⁵⁾

今左に参考迄に三十五區の使用料收入（月謝）と小學校月謝の免除等を表出する。

3) 昭和七年二月大都市制度調査資料第二輯、大都市制度に関する意見書二七二頁二七三頁。

4) 同上二六七頁。

4) 高砂恒三郎。
5) 大阪市學區問題。
6) 昭和九年度各區豫算書。

度とし、區よりは町内會に保證金其他の方法に於て委託販賣の形式を以て月一回位にまとめて集金又は納付せしめる等の方法に利用する時には、現在市の意圖しつゝあるが如き各家庭直接集金制（汲取券販賣制）に對し、その手數に於てその費用に於て、數段の節約を見る事は明瞭なる事實と云はねばならない。

然し乍ら此の本市の集金制を完全に助ける爲には、全市に町内會網が確立され、全家庭が總て町内會員となる時に最も能率的と云ひ得るのであつて、又同時に市、區は或る程度の強制力を以て此の屎尿汲取券に對する世話を全町内會に負擔せしむる必要がある。此の意味に於てどうしても町内會の公認——假へそれが如何なる條件付にもせよ——が必要となるのである。

現存町内會二四一中の九割三分に相當する二二四五はその事務として衛生に關する事項を取扱ひつゝあるのであるから、これに少しばかりの指導と強制が加へられる時に、全町内會の事務中に衛生の事項を加へ得る事は殆んど問題はあるまい。されば此の屎尿處理の市營を援助する意味に於て町内會を利用し、公認することは最も無理のない所と考へる。

然も近時衛生警察特に其の内清掃警察事務の都市移管が考慮され來りつゝあるのであつて、これが實現の曉には尙更に町内會の活動に俟つ處多大なるものがあるを思はせられると共に、町内會への強制力にも一段の強みを加へ得るものと考へる。而して今日東京市の當然の緊急問題として考慮されつゝある都制案に於ては、警察權の一部都市移譲は最早や必然の問題とされて居り、其の場合衛生警察特に清掃警察の都市移譲は異論の餘地最も少なきものと云はねばならぬ。⁶⁾

かくて、この問題を通じても、市區の町内會公認關係を此の度の汚物掃除法改正に關係付けて考慮する事の無理ならざる事を思ふのである。

又都市の清潔保持の細目的事務に當るべき小地域團體に就ては⁹⁾その經費負擔方法並に之が徵集に當つては市町村自ら規定を設けてなすべしとするも、之が事業執行に當る團體としての小地域團體として、町内會を考慮されて居るのであつて、本市の十一月一日よりの屎尿處分の市營は、町内會公認のよき機會であると云へるのであるまい。

4 警察權の一部都市移管を前提として、町内會事務所と 巡査派出所との合同に關する一考察

一部警察權の都市移管を考へる時、必然的に警察署と市區役所と一般民衆との接觸面の問題が考へられるが、これに對する一私案として、巡査派出所と町内會事務所との合一計畫を提議したい。

町内會が其の事務の確立、財政の確立に必要な責任者指導者としての有給書記の設置の必要は裏に小論せる所であるが、これが必然の結果として、各町内會が事務所を持つべきであると云ふ事が考へられる。

今日既に有力町内會は皆事務所を持ち、専任の事務員を持つて居るのであるが之が一般化の方法として、先の警察權の一部都市移譲を考慮に入れて、巡査派出所の利用を考へて見る。

警察權と民衆との關係を考へる時に、其の創生時代の事情がよくその間の消息を語り、又その事情が今日の細部に於ける民衆と警察との接觸面に於ける事情を考察する上に幾多の指示を與へる事を思ふ。

此の意味に於て、江戸の五人組制度と、ロンドン市の十人組制度とは、地球の東西に於て獨立した發展過程を辿り來つた二大都市に生れた組織にもかゝわらず、非常に相似た内容を持つて居たのであつて、共に、一般民衆と警察との關係を近接せしめ相互の間に緊密なる關係を保たしめて居るのであつて、此の精神が今日尚ほロンドン市の警察の内に流れて居ると云はれて居るに對し、五人組の精神の流れを汲むと云はれる町内會の事務が公認された既、警察權の一部都市移管の場合に於ける清掃警察權其の他の實施に當りて町内會を利用する事の妥當性を認める時、如上の歴史上の關係等に示されて、警察の一般民衆との接觸面たる巡査派出所と、市區役所の一般民衆への接觸面たるべき町内會事務所との合一性を思ひ、二者の合一計畫の合理性を主張したい。

今市内の巡査派出所數とそこに勤務する巡査數とを吟味し、町内會數とを比較考慮する時警察權の一部都市移管と共に都市に移管せしめらるべき幾分の警官數をも豫想し得て、益々専任事務員設置の可能性の多きを認めるのである。

巡査派出所	巡査部長	巡査派出所			駐在所	請願巡査	派出所	警備所	計
		九人詰	六人詰	計					
一	一	五三五	一一一	七六七	一一一	八一	一一一	一一〇五	
二	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
三	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
四	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
五	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
六	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
七	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
八	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
九	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
十	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
十一	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
十二	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
十三	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
十四	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
十五	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
十六	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
十七	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
十八	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
十九	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
二十	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
二十一	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
二十二	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
二十三	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
二十四	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
二十五	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
二十六	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
二十七	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
二十八	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
二十九	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
三十	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
三十一	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
三十二	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
三十三	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
三十四	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
三十五	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
三十六	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
三十七	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
三十八	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
三十九	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
四十	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
四十一	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
四十二	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
四十三	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
四十四	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
四十五	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
四十六	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
四十七	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
四十八	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
四十九	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
五十	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
五十一	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
五十二	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
五十三	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
五十四	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
五十五	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
五十六	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
五十七	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
五十八	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
五十九	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
六十	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
六十一	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
六十二	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
六十三	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
六十四	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
六十五	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
六十六	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
六十七	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
六十八	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
六十九	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
七十	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
七十一	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
七十二	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
七十三	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
七十四	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
七十五	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
七十六	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
七十七	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
七十八	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
七十九	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
八十	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
八十一	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
八十二	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
八十三	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
八十四	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
八十五	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
八十六	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
八十七	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
八十八	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
八十九	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
九十	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
九十一	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
九十二	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
九十三	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
九十四	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
九十五	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
九十六	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
九十七	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
九十八	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
九十九	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	
一百	一	一一一	一一一	二二二	一一一	一一一	一一一	一一一	

(11) 警察研究第三卷第八號英吉利の警察一高橋雄豺氏。

町内會の區域に對する理想案として一町、一町内會が考へられてゐる時、町名數と巡査派出所數との近接せる點より見て、又他面含有人口よりは五百戸前後を理想とするに對し、現存町内會の大多數は三百以下の町内會である點より考慮する時、派出所數と町内會數との接近の可能性は充分認められるのであつて不足の分を現存の町内會事務所が充分補ひ得て餘りありと云ふ事が出来る。

(12) 十人組制度 英國ではアングロサクソン時代から國內の治安の維持は、「國王の平和」(The King's peace)とし、國王が生命財産の安全と社會生活の平和とを臣民に保障する——少くとも之を保障する——ものとして觀念せられて來た。その手段は今日の警察に該當するものであるが、其の形態は固より今日の如きのものではない。アルフレッド王の時代には國內を數地域に分ち之を統轄する爲に諸侯(Earl)を置き、其の下に更に縣の執行官(Sheriff)を置いた。侯は國王の任命であつたが、縣の執行官は土地所有者の選舉に依つた。此の執行官が警察機關として現はれた最初のもので、執行官より下の組織は大體に於て自治的で數種の形式を探つた。即ち(一)土地の領有者は責任を以て領域内の居住者を保護監督し、犯罪の被害ならしむると共に犯人を發見して裁判に付する義務があり、(二)土地領有者の保護を受けざるものは、住民相互に警戒し擔保することを要し、所謂「相互擔保十人組制度」が出來た。十人組制度は我國の舊幕時代に行はれたる五人組の制度と略同様の趣旨で相互に團結して善行を保證し組内の犯罪其他には相互に責任を負はしめ、満十二歳に達すれば組員として登録せられ、組を統率する世話人又は組長は組員相互の間に選舉せられる。尚十人組を併せて百人組があり之には百人組長(Alderman)があつて執行官の指揮を受ける組織であつた。

判例より觀たる市制の改正問題

東京市文書課
法規掛長 木村利夫

一 緒 言

市條例、市規則は國の法令に非ずして、單に自治體の準則に過ぎざるが故に、其の施行地域も當該市町村に限られ、其の效力も自ら法令に抵觸するを許されず、同時に市住民に對する強制力も公權に關する範圍に限定せられ居り、且つ市事務執行上の内部關係規程の效力は、市住民其の他の第三者たる他人には波及對抗主張すること能はざる有様にして、之が爲め私法關係殊に契約等を定むる場合に於ては、相手方の同意を得るにあらざれば、溢りに公權力を以て強制處斷することを得ず、とするは一般學說判例の示す所なり。之れ一應現行法制の建前上自治體にとりては餘儀なき次第として忍ばざるべからずとするも、近時の司法裁判所に於ける判決の傾向は、益々右の理論を擴大強化するの趨勢にあり、自治體の行政上に重大なる支障を來しつゝある所なり。此の小論は判例の傾向に徵して市制の改正を要すと認めらるゝ諸要項に關する研究なり。

二 物的方面に於ける主要判例に就て

(一) 公企業に屬する營造物使用料の設定及料金の徵收問題

抑々條例を以て規定せらるべき事項中、直接市民の權利義務に關するは、營造物使用關係を律する條例なり。例へば電氣軌道條例、電氣供給條例、水道使用條例、中央卸賣市場業務規程條例、各種社會事業に關する條例等に於て、使用者又は利用者の權利義務と使用料其の他の名義を以てする徵收金との關係なり。元來使用料及手數料等に就ては、純然たる公權力に基く非營利的施設に在るも、強制徵收を意味するものと、自由意思に基く賃料料金代金の類との二種に區別することを得べく、前者に付ては規律の範圍は比較的廣く、且つ強からしむることを得べく、之が徵收に付ては當然國稅滯納處分を準用し得べきも、後者に關する未納料金の徵收に付ては、從來異說多く歸一する所なし。之に付ては鹿兒島市の水道工事關係に付ての訴に付き、大審院は

正七年六月二十九日

と判示し、又江戸川上水組合に對する給水装置の撤去引渡事件に關し、東京地方裁判所は

市ガ水道條例ニ依リ内務大臣ノ許可ヲ受ケ、其ノ公費ヲ以テ布設スル水道其ノ他ノ設施ハ市ノ營造物ニシテ、市長ハ同條例及市制ノ定ムル所ニ從ヒ之ヲ管理スヘキモノナレハ、水道ノ設置及其ノ管理ハ共ニ公權作用タル行政行爲ニ屬スルコト論ヲ俟タス。(大トシ從テ本件繫争事件ハ司法裁判所ノ權限ニ屬セス。)(大正八年二月十四日)

と判決したり。

以上の二判決の趣旨は何れも水道使用關係を公法關係と認めたるものにして、從て其の料金關係は強制徵收を爲し得べきものなることを確認したりと認むるを得べく、判旨元より至當なるも、一方水道と等しく公衆の日常

公法人ノ經營ニ係ル事業ニ付キ私法上ノ原則ヲ適用スヘキヤ否ヤハ主トシテ財產上利益ノ取得ヲ目的トスル營利事業ナリヤ否ヤニ依リテ定マリ一定ノ報酬即チ賃金ヲ以テ旅客又ハ貨物ノ輸送ヲ目的トスル事業ハ私法上其ノ經營者ト相手方トノ間ニ一ノ運送契約ヲ成立セシムル一種ノ營利事業ニシテ經營者カ國タルト公共團體タルト將タ私人タルトニ依リ差異アルヘカラス仍運輸事業ハ其ノ遂行ノ手段トシテ軌道車輛其ノ他ノ機械器具ノ使用ヲ必要トルモ之レ物ノ使用ヲ目的トスル法律關係ニ非ラスシテ人又ハ物ヲ輸送スル仕事ノ完成ヲ目的トシ運賃ハ之ニ對スル報酬ニ外ナラス從フ假令公法人カ乗客ノ輸送ニ使用スル軌道ニシテ其ノ營造物ナリトスルモ乗客ノ支拂フ電車賃ハ營造物ノ使用料ニ非ラス即チ市ト乗客トノ權利關係ハ私法關係ヲ以テ律スヘキモノナリ。(大正六年二月三日)

との判決を爲したり。

該判決の指摘したる所は軌道事業は營利を主とするものにして、從て其の使用關係は運送契約なる私法關係なるを以て、市制に謂ふ所の營造物使用關係に非ずと云ふにあり。乍然若し此の論旨を以てすれば同院の爲したる前顯水道の使用關係も、水の供給てふ賣買關係なりと目するを得べきを以て、此の點兩者同性質ありと爲ざるべからず。又市が軌道事業を營むを以て營利事業と即斷したるは非なり。蓋し市が經營するは一般交通の便利を圖り極力低賃料にて公衆の使用に供するを以て主たる目的とするものなること論を俟たざる所にして、彼の營利會社が主として營利中心に經營すると大いに趣を異にする所なればなり。更に亦營利事業なるが故に私法の適用を受け、公益事業なるが故に公法の適用を受くると爲すは、其の根據極めて薄弱なるのみならず、一般私法の原則たる民法に於ても公益法人の規定存し、人の能力其の他身分關係親族相續等の諸規定の内容は、多くは公法

的關係を規律したこと敢て別言を要せざるを以て、此の點判例不備なるのみならず、市營軌道事業は決して收益を目的とするものに非ずして、専ら社會公共の利益の爲に、交通の便益を圖ることを使命又は目的とするものなり。假に市營軌道事業が營利事業なりとするも商法第二條に於ては「公法人ノ商行為ニ付テハ法令ニ別段ノ定ナキトキニ限り本法ノ規定ヲ適用ス」とありて、明かに公法人の商行為に付ては第一次に法令の別段の規定を以て律せらるべきを豫想し、若し何等の規定なき場合に限り、第二次に商法の規定を適用すべきものとするの意義なり。然れば此の點に付ては市制第二百三條に於て「市ハ營造物ノ使用ニ付使用料ヲ徵收スルコトヲ得」と規定しあり。而して市營軌道施設が公共の利用に供する市の設備なるを以て營造物なること明瞭なり。然るに若し前示判例の如く市營軌道事業を以て一種の營利的運送事業なりと爲すときは、其の料金は何れの規定に依つて定むべきか。市制に於ては前顯第二百三條を除きて他に何等料金の設定を認めたる規定なきを以て、市は遂に料金を徵收すべき此の種公共施設を無料を以てするの外經營することを得ざるの窮境に陥るべく、斯くては近代都市の特質たる企業經營は一切行ふことを得ざることとなるべく、夫れ故にこそ商法第二條は公法人の事業に關する諸規律は一應當該法令に譲歩優先せしむるの趣旨を明かにしたるものと解せざるべからず。又水道使用關係に於ては水道條例に於て市町村經營を原則とし、其の使用料に關しては、市制第二百三條に依る使用料とし、之が滯納の場合に於ては市制第二百三十一條に依り國稅に準じ、強制徵收の方法を許すとの判例あり。

等しく公法人の經營する事業にして、而かも公共的性質に於て、共に社會生活の必須施設たる之等兩種の事業の使用關係に付き、一は公法關係とし、他は私法關係として、法的取扱を差別するが如きは條理に反するものに

して、市制第百三十一條が使用料手數料の滞納に付て強制徵收を認めたる精神は専ら公共團體の公信力を尊重確信し、敢て司法裁判所の判決を要せずして、公法人が爲す使用料其の他の收入を簡易に取り立つることを得せしむる一種の財政保護助長政策に深き根據を置きたるものと解せざるべからず。然れども既に嚴然たる大審院の判例ある以上現に電氣軌道、電氣供給、住宅供給其の他一般民營と併行する公法人の施設に關する料金、其の他の取立金に付ては何れの市町村に於ても敢て市制第百三十一條、町村制第百十一條に依る強制徵收の舉に出づること能はざるの有様にして、之が爲事業の整理執行上難澁甚しき所にして、或は未納料金額寡少なる爲出訴すれば費用と勞力とに反つて出損を來し、又は社會事業の施設に付ては事業の特質上義務違反者を出訴することに依り一般世上の風聞も宜しからざる等幾多の困難なる事情に遭遇し、其の都度當該公共團體の損失に歸著終結せしむるの外なき事情にあり。此の際速かに市制第百十三條及第百三十一條を改正し、之等公共企業に關する料金等に付ても國稅に準じ、強制徵收を爲し得るやう明定し以て公企業經營の保護助長を圖るの要ありと思料せらる。

尙之に關聯し營造物の設置管理に關しては六大都市其の他の大都市に關する限り市規則制定の條項を削除するを相當とす。

市條例は監督官廳の許可を要するものなりと雖、東京其の他の六大都市に付ては監督官廳たる府縣知事又は内務大臣の許可を要せざることとなり居り、然るに市規則は營造物の使用に關し市條例を以て定むるの原則の例外として、簡単なる營造物の使用方法に就き一々監督官廳の許可を受くるの繁を避くる爲、單に市會の議決のみに依り制定することを得せしめたるものなるが、既に前示の如く六大都市は市條例の設定に付監督官廳の許可を要せざることの特例を設けられたる今日に於ては、市條例及市規則は何れも市會の議決を受くるを以て足り、其の間兩者の制定手續上何等の相違を來ざるに至りたるものなり。此の見地よりして、大都市に於ては市規則の活用の餘地なきこととなりたるものなれば、須らく市制中關係條文を改正し、大都市に關する限り市規則制定の條項を削除するを可とす。

(二) 収入役及市町村金庫に關する問題

現行市制第九十七條第一項本文に於ては、

收入役ハ市ノ出納其ノ他ノ會計事務及第九十三條ノ事務ニ關スル國府縣其ノ他公共團體ノ出納其ノ他ノ會計事務ヲ掌ル但シ法令中別段ノ規定アルモノハ此ノ限ニ在ラス。

とあり、茲に「市の出納其の他の會計事務」とは市の歳入出豫算に屬する現金の收支其の他の市の一切の收入支出の事務を指せるものなり。而して市收入役が市の收支を爲すに當りては、其の都度市長の收支命令を受けて之を處理するも、素より獨立の一機關たり。從て其の會計事務に付ては自己の責任に依り、自己の名を以て之を處理するものなりとす。然れども同條第一項但書に於ては「但シ法令中別段ノ規定アルモノハ此ノ限ニ在ラス」として收入役の權限を制限し、收入役以外に於て市の會計事務を掌理すべきものあることを定めたり。而して大正十五年六月二十四日内務省令第十九號市制町村制施行規則第五十七條（舊規定明治四十四年内務省令第十五號市町村財務規程第二十三條）に於ては「市町村へ現金ノ出納及保管ノ爲市町村金庫ヲ置クコトヲ得」とあり。右省令は市制の施行に關する命令なるのみならず、同條は市制第百四十三條に基き財務に關する規定として、内務大臣の定め

たる命令なるを以て、法律に其の根據を有し、市制の特則を爲す所謂委任命令と認むべく、同條は市町村の現金の出納及保管に關する事務を管掌する爲市町村金庫を設置することを認めたるものなれば、法令中別段の規定に該當し、市が同條に基き市金庫を設けたるときは、市の現金の出納及保管の事務は擧げて市金庫たる獨立せる特別財務機關の管掌に移り、收入役の權限は此の點に於て制限を受け、收入役は同省令第五十九條に依り金庫に現金出納の通知を爲し、同第六十三條に依り金庫の現金及帳簿を検査し得るに止まる。従つて市の收支に當りては市金庫は其の名に於て之を出納すべく且つ市金庫に收入せられたる時に於て始めて市の收入となるものにして、單に市金庫以外の市機關が收入を領置したる場合の如きは、市の收入たり得ざるものと爲ざるべからず。故に此の場合は收入役に於て收入金を受領し、又は支拂を自ら執行するが如きは、市制第九十七條第一項但書の規定に抵觸するものにして、市に於て責任を負ふべき理由之れ有るべからずと解す。

然して右の點に關しては之を肯定したる内務省の訓令及通牒屢々發せられたり。今其の二三のものを指摘すれば

イ 市町村金庫ヲ置キタル場合ニ於ケル領收證名義ノ件通牒（明治四十五年四月十二日地第二九三號ノ一）市町村ニ金庫ヲ置キタル場合市町村長ノ徵收スル國稅縣稅市町村稅各納稅人ニ對スル領收證名義ノ件山口縣知事ノ問合ニ對シ右ハ市町村金庫ノ名義ヲ以テ爲スヘキモノト存スル旨回答候ニ付爲御参考此段及通牒候也

ロ 市町村金庫ノ權限ニ關スル件通牒（大正四年十二月二十五日職地地第七號）市町村財務規程第二十三條ニ依リ市町村金庫ヲ置キタルトキハ市町村ニ對スル國庫ノ交付金ヲ受領スルハ同條ノ規定ニ依リ市町村金庫ノ權限ニ屬スル義ニ有之然ルニ往々其ノ現金ヲ收入役ニ於テ受領シ更ニ之ヲ金庫ニ拂込ムモノ有之右ハ違法ノ取扱ニ候條將來金庫ヲシテ領收セシムルコトニ改メ候様可然

御注意相成度

- ハ（大正三年八月二十三日）市町村金庫ヲ置キタル場合ニ於テハ特定ノ收入ハ收入役之ヲ受領シタル上金庫ニ納入シ又特定ノ支出ハ收入役ニ於テ金庫ヨリ受領シタル上各人ニ支拂ヲ爲スカ如キ取扱ヲ爲スヲ得ス
- ニ（大正五年八月十二日）市町村金庫ガ市町村ニ對スル國庫交付金ヲ受領スル場合市町村金庫ヲ代表シテ交付金ヲ受取ルヘキ受取人ハ其ノ金庫事務ヲ取扱フ銀行カ受取ルヘキ義ナリトス

とありて、苟も市金庫設定ありたる後は市の金錢の出納に關しては、市收入役の權限は出納の命令權及市金庫の監督權を有するに止まり、現實の金錢出納は市金庫に屬するに至り、兩者の權義全く分離せられたるものと解するを正當とするにも拘らず、之に關しては曩に東京地方裁判所に於て、殆ど期を同うして右の趣旨を肯定したる判決一件と否定したる判決一件とあり、何れも目下控訴せられ東京控訴院に繫屬中なり其の判決の要旨左の如し。

一 金庫のみ出納の權限ありとする判決

按スルニ町村制第八十條第一項（市制第九十七條第一項）ニ依レハ町村ノ出納其ノ他ノ會計事務並同第七十七條（市制第九十三條）ノ事務ニ關シ國府縣其ノ他公共團體ノ出納其ノ他ノ會計事務ハ町村收入役ノ掌ルトコロナレトモ同第八十條第一項但書ニ徵スレハ法令中之ト異リタル規定アルモノハ其ノ規定ニ從フヘキモノナルコト明瞭ナリ而シテ同第百二十三條ニ依リ町村ノ財務ニ關シ必要ナル規定ヲ設クル權限ヲ内務大臣ニ委任シタルコト明カニシテ該委任規定ニ基キ制定セラレタル市制町村制施行規則第五十七條ニ據レハ町村ハ現金ノ出納及保管ノ爲メノ町村金庫ヲ設置スルコトヲ得ヘシトアリ從テ收入役ハ町村金庫ヲ設置シタル場合ハ現金ノ出納及保管ハ必ズヤ金庫ヲシテ之ヲ掌理セシムヘク假令收入役ト雖其ノ權限ヲ有セサルモノト解スルヲ相當トス故ニ收入役ニ於テ受領シタリトスルモ同町金庫ニ於テ本件徵收金ヲ收納セサル限り同町カ其ノ納付ヲ受ケタリト爲スヲ得ス

二 収入役にも仍ほ出納の權限ありとする判決

按スルニ町村ニ於ケル出納其ノ他ノ會計事務ハ法令中特別ノ規定ナキ限り專ラ町村収入役ノ掌ルトコロナルコト町村制第八十條
第一項ニ依リ明白ニシテ町村カ町村金庫ヲ設置シタル場合右収入役ノ權限ヲ縮少乃至ハ消滅セシムヘキ何等特別ノ法令存在セス被
告援用ニ係ル市制町村制施行規則第五十七條カ前記収入役ノ權限ヲ制限スヘキ趣旨ナリトハ到底解シ難キヲ以テ町村金庫ヲ設置シ
タル場合ト雖収入役ハ依然町村ノ爲現金ノ出納保管其ノ他一般會計事務ヲ管掌スルノ權限ヲ有スルモノト解スルヲ相當トスヘシ而
シテ右權限ニ基キテ金員ノ受領ヲ爲シタル以上其ノ受領ノ方法如何ヲ問ハス右ハ直ニ町ニ對シテ其ノ效力ヲ生ス

以上の兩判決は何れも瀧野川町収入役が町に納入すべき金員を自己に於て受領し、同町金庫には納入の手續を爲さざりし事件なるが、其の訴訟に付同一裁判所(但し部を異にす)に於て全然斯の如く相反する判決を爲すに至りしは之れ全く町村制第八十條第一項但書(市制第九十七條第一項但書)同第一百二十三條(市制第一百四十三條)茲市制町村制施行令第五十七條の規定が解釋上疑義を生じ易きが爲にして、今後上訴審に於て如何なる判決を下さるゝやは今に於て豫想し得ずと雖、假令其の判決が右何れの判決を容認するとするも、確定判決は主文に包含するものに限り既判力を有す(民事訴訟法第一百九十九條)るに過ぎざるを以て、疑問は依然として疑問にして、之が爲金庫を設置しある全國各市町村の財務に關し、其の準據する所に昏迷せしむる虞なしとせず。殊に萬一にも金庫以外に於て収入役にも仍ほ現金出納の權限ありとするが如き判決確定せられたりとせば、市制及町村制並其の施行令に於て特に金庫設置を認めたる前述の法意は、全く一個の判決に依つて覆がへざることとなり、之が爲市町村の財務行政は混亂し收支殆ど紛糾に陥るの憂充分なりと言はざるべからず。之れ前示關係法令中當該條文疎離にして、人をして直視理解し能はざるが故なるを以て、速に緻密なる條文に改め以て自治體収入役及金

庫の兩出納機關の職能の分界を明かにするを緊要とすべきなり。

三 人的方面に於ける判例に就て

(一) 公吏の地位及其の待遇問題

公吏は公共團體に隸屬し、當該公共事務並に國府縣等の委任事務に獻身從事すべき義務を有するものにして、官吏が採擇舉用せられて、國又は府縣の事務を執掌すると其の間等しく全力を公務に捧ぐることに於て相違あることなきにも拘らず、單に任命主體が國と地方公共團體たるとに依つて兩者の待遇大いに異なり、官吏は國家の榮典を享くるの利益あるに反し、公吏は特殊の場合を除くの外斯る恩典なきは遺憾なり。今之に關し所論の暇なきを以て省略すると雖、少くとも公吏の地位殊に物的待遇即ち俸給退隱料退職給與金等に關する諸問題に付、現行法令に不備あるが爲官吏と比較し不尠不遇の境地に閑却せられる所にして、

嘗て德島地方裁判所に於ては

市吏員ノ退隱料ハ差押禁止ノ規定アルモ讓渡シ得即チ市條例ヲ以テ之カ賣買讓渡差押又ハ質權ノ目的ト爲スコトヲ禁止スルモ市
條例ハ自治體ノ制定セル自治體ノ準則ニ止マリ民事訴訟法第六百十八條ニ對シ優先シテ適用セラルル法規ニ非ラス又同條第五號ニ
該當スル債權ニモ非フサルヲ以テ本件市吏員退隱料ハ一般金錢債務ト等シク之カ全額ニ對シ讓渡差押及轉付ヲ爲スモ何等支障ナキ
モノトス(昭和三年七月十二日ワ)第五六號)

との判決を爲し、更に他の同種事件に付大審院に於ても

按スルニ市制第六條ニ基キ制定セラレタル大阪市條例第二號市吏員退隱料條例第十一條ノ規定ハ退隱料ニ付任意處分ヲ禁止ス

ルノ趣旨ニ過キサルコト文理上明白ナルミナラス之カ差押ヲモ許ササル趣旨ナリト解スヘキ何等ノ根據アルコトナシ而シテ民事訴訟法第六百十八條ハ差押フルコトヲ得サル債權ニ付規定スルコトアルモ公吏ノ退隱料ニ付觸ルルトコロナク而カモ同條第一項第五號及第二項ノ官吏ノ恩給差押制限ニ關スル部分ヲ實質上改メタルモノト見ルヘキ恩給法第十一條第二項ノ規定ノ如キハ官吏ト公吏トハ其ノ性質ヲ異ニスルカ故ニ素ヨリ公吏ノ退隱料ニ類推適用サルヘキモノニ非ラス從テ大阪市條例第二號市吏員退隱料條例並同第十八號退隱料及扶助料ノ増額ニ關スル條例ニ基ク退隱料ハ之ヲ差押ヘ得ルモノト謂ハサルヘカラス（昭和六年才第二六八七號）

との判決を爲したり。

之に依つて觀れば明治二十三年四月制定せられたる民事訴訟法第六百十八條第一項第五號及同條第二項の趣旨は、文武の官吏の職務上の收入恩給及其の遺族の扶助料は一箇年三百圓を超過するときは、其の超過額の半額を差押ふることを得る規定なるも大正十二年四月制定に係る現行恩給法第十一條に於て、「恩給ヲ受クルノ權利ハ之ヲ譲渡シ又ハ擔保ニ供スルコトヲ得ス、恩給ヲ受クル權利ハ之ヲ差押フルコトヲ得ス但シ國稅徵收法又ハ國稅徵收ノ例ニ依ル場合ハ此ノ限ニ在ラス」と規定せられたる結果「前法タル民事訴訟法第六百十八條ハ官吏ノ恩給ニ關スル限リ後法タル恩給法第十一條ノ爲ニ效力ヲ阻却セラレ」爾來厚き國家の保護を享受するに至りたるものなるが、獨り公吏に付ては斯る國の法律に依る保護規定なく、殊に民法第六百十八條第一項中に公吏の俸給退隱料等に關し差押禁止の明文なき爲、前示の如く公吏の退隱料差押に關し苛酷なる判決を受くるに至りたるものなり。然し乍ら同條を通覽するに文武の官吏、神職、僧侶及公私立教育場教師の職務上の收入恩給及其の遺族の扶助料（以上第五號）職工勞役者又は雇人が其の労力又は役務の爲に受くる報酬（以上第六號）は差押を禁止せられあ

るに、何故に獨り公吏にのみ同様の保護を與へ居らざるかは頗る理解に苦しむ所にして、現に都市自治體の實狀よりするも、雇員及傭員は前示第六號の規程の保護あるにも拘らず、之等の者よりも一層其の地位及職分に付後顧の憂なく、安んじて公務に從事し得る如く爲すべき必要ある公吏に對し、官吏と同じく明文を置かざりしや、蓋し同條の母法と見らるゝ獨乙民事訴訟法第八百五十條に於て、「官吏又ハ吏員ノ俸給其ノ退職後ニ支給セラルル恩給等ハ差押ヘ得ヘカラズ」とありたるを單に文武の官吏と誤譯したるに禍根を存したるものとするは、汎く學者の論難する所にして、正に首肯し得らる。殊に民事訴訟法制定當時は自治體の基礎未だ備はらず、從て公吏の地位も極めて低く殊に退隱料條例等の設けられたるもの殆ど無之時代なりし爲、自然に事茲に顧みられざりしなるべしと雖、今や都市は國家及國民經濟文化並繁榮の中樞又は要部を占むることとなり、自治體の事務も日に増し擴充せられ、其れ自體の固有事務のみならず、國家及府縣其の他の公共團體よりの委任事務も極めて繁多となり、今や其の掌理する公共事務の重要性はおさゝ國家及府縣の官吏と逕庭なき事情に達したるものと認めらるゝ次第なるを以て、此の際民事訴訟法第六百十八條の改正を爲すか、又は恩給法第十一條に準じ市制中に同様の文言を挿入する如く要略に進言し、之が改正實現を速進し以て公吏の地位の保護に資するは豈に只に市吏員の幸福のみならんや、延いては自治の暢達に寄與する所亦尠からざるべし。

（二）雇員の地位確保問題

惟ふに公法人に所屬する雇員なる者は官吏又は公吏の補助者となり、官吏公吏の從事する公務の一端を擔當するものなる以上、雇員が當該公務に關係して金品其の他の利益收受に依り、公務執行の適正を缺くが如き結果を

招來すること絶無なりと云ふべからず、刑法が公務員に關し收賄罪を規定したる法意は斯の如く單なる私法的雇傭者と雖、實質上公務に從事する者は總て之を公務員として取扱ひ以て嚴重なる制裁を豫定したりしものと解するを相當と信するも大審院は嘗て、

岡山市ノ建築工事ノ現場監督ニ從事スル雇ハ刑法ニ所謂公務員ニ非ス（大正十四年十月十六日）

と判決したり。其の理由は公務員とは官吏公吏法令に依り公務に從事する議員、委員及其の他の職員を謂ふ（刑法第七條）ものなるに、岡山市の雇は同市の吏員にあらざるのみならず、其の他法令に於て前記雇が岡山市の公務に從事する職員なることを規定するものなきを以て同雇は刑法に所謂公務員に非ずと爲し、其の收賄は法律上罪とならずと謂ふにありて、自治體の雇の任命が法律又は命令（市條例は命令に非ず）に根據せずとの形式論に基くものにして、即ち雇の任命は單に自治體内部の準則たる市條例又は夫れ以下の自治體の準則に依つて規定せられたるに過ぎずとして、刑法第七條の「法令ニ依リ公務に從事スル職員」なる文理に拘泥したるものとして、之を非難した條理論に顧みざるものなるが、多くの學說は此の判決を以て指して文理に拘泥したるものとして、之を非難したり。元より大審院と雖も聊か此の點に苦慮したる所なるべきも、敢て斯の如き判断を下したるものなる理由は之れ「法ニ正條ナキハ之ヲ罰セス」との刑罰法令の大原則に準據したるものにして、即ち比附援引して明文なきにも拘らず、罰することに依りて生ずる悪影響よりも、寧ろ罰し得ざるによりて生ずる害惡のより妙きを選むの精神に出でたるものなるべしと雖、斯くては自治體に奉職する雇員は總て公務執行上の特別制裁たる收賄罪を免ることとなり、之が爲當該自治體若は公吏は常に雇員の公務補助行爲を安じて之に附託し得ざることとなるのみ

ならず、當該雇員自身に對する公務執行妨害を排除し、又は護衛する刑法上の保護をも享くること能はざることとなり、自治體に於ける雇員なるものゝ地位は極めて劣等低級なるものに墮することとなり、延いて公務の適正なる執行を危くするの危険なしとせざるべきを以て、速に市制中に雇員其の他の職員の地位を承認するの條文を附加し、以て公務執行の適正に資するの要ありと思料せらる。但し現在は法律又は國及府縣等の諸官制に於て雇員の地位を明記したものは極めて稀にして、多くは省令又は府縣令等に於て之を規定せられたる實狀なるが故に、特に自治體の雇員に關してのみ法律たる市制に於て規定し得ざるものとせば、雇員に關する事項を規定したる市條例に、例へば府縣令と同様の效力を附與するの特例を専くとも内務省令を以て規定する等の便法を講ずることを得ば以て同様の效果を擧ぐることを得べし。

自治體の經濟性に就て

—自治體の基本構成に關する一考察—

東京市文書課 矢 島 正

はしがき

地方自治體の眞の更生は何處より初めらるべきか。此の問題に付ては多くの理事者、官廳、學者、法律家は從來どの位眞剣になつて考慮し研究し努力して來たかわからない。而もこの問題は實際上は依然として充分には解けてゐない。これには色々複雑なる事情があるであらう。けれども矢張爲されねばならない焦眉の問題である。特に論議よりも實踐の立場にあるものとしては何とか一應の考慮をしなければならない。茲に試みる處も此の問題に付ての一考察に過ぎないが、何程かの眞理を有することに依つて、實踐に對する一指標とでもなればと思ふ次第である。

最近地方自治體の産業化と云ふことが叫ばれてゐる。此の産業化の詳細なることは判らないが、其意圖する處は地方の特殊的産業の助長に依つて、地方經濟状態を改善し以て財政上にも資する處あらんとするのであらう。此の傾向には全く贊意を表するものであつて、斯くあらねばならぬことゝ思ふ。

併し乍ら斯る意味に於ての産業化のみでは、皮相的見解たる譏を免れないであらう。地方自治體の眞の更正に對しては、地方自治體の本質に迄溯つて考察しなければならない。是即ち私が自治體の本質としての經濟性又は

經濟的構成に付て問題を提出せんとする所以である。

何故に斯の如き自治體の本質としての經濟性又は經濟的構成の考察をば提出せんとするのであるか、と云ふと、それは從來自治體の本質を考察すると云へば、殆んど法制的構成をのみ問題として居るのであつて、他の重要なる現實たる經濟的構成又は經濟性についての認識を缺如してゐるか、又は輕視してゐたかの如く思はれるのである。

法制的構成と云ふのは、要するに從來の如く自治體の構成要素をば地域、住民、自治権に分けて、その法制上の性質並にその相互關係をば靜態的に論理的に又は觀念的に考察するものである。之に反して經濟的構成といふのは自治體をば「生ける動ける自治體」として即ち動態的に、實踐的に又は實證的に考察せんとして、其の内容であり、實體である處の經濟社會の、より具體的なる認識と、それとの直接的、平行的又は同一場面の關係を考察するのである。之を換言すれば法制的構成とは、行政者が市民社會の上に立つて、それとの關係を示すのであるが、經濟的構成とは、市民社會が經濟社會となり、行政者は財政者又は企業者となつて、上下の關係のみならず、水平の關係に於て相互に關係するものであることを示さんとするものである。

之に依つて初めて自治體の眞の本質を、より具體的に知ることが出來、初めて自治體はその獨自性と自立性とを再認して、より勇敢に財政者として企業者として、その特徴を發揮することを得て、以て眞の自治體の更正への路を歩むものであると考へる次第である。

一 行政者と經濟社會

茲に行政者といふのは自治機關を指し、經濟社會といふのは市民社會の經濟的構成を指す。(かかる用語をするのは法制上の用語よりも的確に實體や機能を指示するためである。)

行政者が市民社會に對して行政を爲すといふのならば、從來の法制的構成の關係を指示するに止るのであるが、市民社會が經濟社會として寫し出されると云ふことが、極めて重要な所以を述べようとするのである。

市民社會をば從來の如き靜態的、觀念的、法制的觀察のみを以てしては到底經濟社會の如き實體の觀察は出來ない。併し近時漸く國家法、市民法又は社會法等の指示する處に依つて見ても、法は社會の所産であると云ふ立場からして、社會即ち經濟化せられたる社會の法と云ふ考へ方が實際化されつゝある。

經濟化されたる社會とは何であるか。之は市民社會の沿革を顧みることに依つて、その中に包藏されたる經濟核の發展が、近代に至つて特に著しく、現代に於ける社會の實情が經濟的構成を以てその特質とすることは疑ないところである。從て今こゝに現代社會が經濟社會として寫し出されることについては既定の事實として先へ進みたいと思ふ。

かくて行政者が、行政をなすところの對象たる市民社會の具體的樣相は經濟社會である。從て眞の具體的な效果的行政を爲さんとするものは此の經濟社會のより正しき認識が必要であることは云ふ迄もない。

併しこの自明の事實が、果して從來看過又は輕視されてゐなかつたであらうか。法に準據して爲すところの行

政が、この法を生み出したところの、社會の具體的樣相としての經濟社會の認識を怠ることがあつたならば、全く的を外れた行政であると云はなければならぬ。法は社會の所産であり、而もその法に準據して行政するところのものが、その社會の具體的樣相を重視する熱心を必要とすることは特に自治體に於て著しいにも不拘、果して從來萬全を期して居たであらうか。

現代行政の具體的對象は經濟社會である。此の經濟社會は一般的に云へば、現代の高度資本主義經濟組織下にあるのである。經濟社會の本質が活動的、流動的、時間的なものであつて、その具體的樣相の知悉は、地域の限定と相互知悉等要するに相互に密接なる關係を有するところの、各自治體が適切に知ることが出來、それは國家機關の比ではないであらう。

此の經濟社會の特殊性の認識が、即ち各地方團體の最も力めなければならぬ職分であり、從て自治體の構成要素としての經濟社會の具體的動向の認識と、其れに對應する對策の考慮とは、正に地方自治體の最も特徵的行政を爲すところのものであらう。

斯くて、要するに自治體は經濟社會と密接不可分離の關係にある。從て經濟社會の具體的認識は、地方自治體の本質的要素を形成するものと言ふことが出來やう。

二 財政者と經濟社會

以上述べた行政者は、これより以下は全く經濟者として經濟社會に現はれるのであるが、對象としての經濟社會

と、債務關係に立つ場合（公債）は勿論一方的權力關係に基いて徵收する租稅の場合でも、現代は特に經濟社會との密接不可分離の關係に在るものなる事を知る時は、之を單なる從來の如き法制的財政行爲と見るよりは、云はゞ經濟的財政行爲と見る方が、より具體的であると思ふ。即ち經濟社會の構成、様相並に動向と共に、財政者は財政行爲を行はねばならない。かくて今や經濟社會を無視して財政行爲を爲すと云ふことは殆ど絶對に不可能であり、また事實ないのである。財政者と經濟社會との關係——之が假令權力關係に基くものであつても——殆んど根本的密接不可分離の關係にあること、換言すれば財政者が經濟社會の上に立つと云ふ事は、人間が大地の上に立つと云ふのに相似てゐる。即ち後者が、前者の存在を規定してゐると云ふ本質的關係にあるのである。

斯くて租稅の場合でさへ密接なる關係ありとすれば、それ以外に公債の如きは云ふ迄もないと云ふに歲入方面のみでなく、歲出方面として經費支出が、時と場所とに於て如何に經濟社會に直接に響くか、と云ふことは殆んど自明の事實である。

更に進んで自治體の財政が、自治體の本質上右の關係が、より深いものであることを指示しようと思ふ。即ち地方自治體は本來その住民の日常生活に直接密接なる關係を有するものであり、従つて特にその地方的性質を有する文化及び福祉増進のための施設等に力を用ふべきである。故に地方團體は國家の如き權力的的に出でるよりは、より文化的及福祉的目的に進むべきものとされてゐる。從て地方財政は國家財政とは異なる特徵を有することとは當然である。

地方財政の特徵とする點は、要するに概して私經濟的性質を帶びてゐる事實である。例へば租稅に於て、國稅

の場合の如き能力原則に依ること以外に、利益原則を加味する傾向が強いこと。又地方團體は信用が薄弱であるからして、財政上の不足を來たした場合に困難を覺えることが多いから、平時順調の年に於て得られたる剩餘を積立て、自ら備へるべき方法を許すべしとか、兎に角私經濟的性質を持つてゐるものとされてゐる。

A 經 費

財政者はその財政者と云ふ面に於て、其の公共の爲の諸種の施設、行爲をなすために貨幣を以て商品を購入したり、それを行政目的のために使用又は消費するのであるから、かゝる經濟行爲が、そのまゝ經濟社會に直接に影響するものであることは勿論である。經濟社會にとつては行政者は財政者として寫り、更に購買者となつて純然たる取引の相手方となる。年々増加し行くところの財政者の經費額に應じて市場（經濟社會）は敏感に之に對應するものなることは、收入方面に於ける租稅、公債と經濟社會との關係に於けると同様に、季節的に又地域的に變動を生ずるものなることは既に明かにせられてゐるところである。

B 収 入

（一）租 稅 地方自治體は自己權能としての租稅以外に、尙國家徵稅事務をも委託せられてゐる事に依つて、之を租稅負擔者たる經濟社會の側から見ると、この經濟社會こそが自治體の租稅より國稅に至る迄の總ての公課を具體的に納付するところのものである。かゝる具體的にすべての公課を負擔するところの自治體の經濟社會が、負擔力幾何なりやの問題は、直接には自治體それ自身の問題なのである。即ち自治體自身の特別稅や附加稅だけが問題となるのではなくして、國稅その他當該自治體以外のもの、ための公租公課を、具體的にはその自

治體を構成するところの經濟社會が負擔すると云ふ點を特に考慮する必要がある。かくの如き點に於て從來の如き形式的法制的考察は不充分であり、どうしても具體的、經濟的觀點に立たねばならないと思ふところである。從て自治體に於ては其の構成としての經濟社會の負擔力の問題は、常に國稅以下の租稅體系の立場に立つてのみ正確なる考察が出來るのである。

更に地方自治體は財政者として、その構成たる經濟社會の具體的特殊性に相應したる租稅を課すべしと云ふ問題即ち稅種の問題が重要となるのである。

地方財政の租稅原則が國家の場合に比して、より利益原則を加味したる能力原則主義を以てすべし、と云ふ特徵が即ち地方財政が幾分、私經濟的性質を帶びて居る證據であり、謂はば地方財政は國家財政と私經濟との中間に存在すると稱される所以である。

(II) 公 債 地方自治體がその經費支辨に對して租稅の如き一方的強制徵收を行ふ以外に、尙幾多の收入の途を持つてゐる。その中最も普通なるは公債である。公債は國家の場合でも、地方團體の場合でも、それが債務であることに就ては差別はなく、而も私人に於けると同じく債務者の立場に立つものである。これ全く私法關係であつて、その債權者こそは大體に於て經濟社會である。公債發行に際しては經濟社會の狀勢を知悉すべきことは必須條件である。この意味に於て地方團體は經濟社會の中に立て同一平面上に存在することになる。

公債の募集、その支拂等に關して經濟社會(金融市場)が如何に敏活であるかは、今更喋々する迄もない。こゝに只地方自治體が財政者として全く經濟社會の中に於て、その存在を見出したと云ふことを指示するに止める。

三 企業者と經濟社會

自治體の行政機關を經濟機能的に見ると、第一次には財政者となつて自治體の構成社會なる經濟社會に現れ、而もこの相互關係は密接で、寧ろ不可分離の關係にあるのである。財政者となつて行政者は經濟社會の平面に降り立つたのであるが、今や更に進んで企業者として、この經濟社會の平面の上に初めよりあつて、私經濟その他との間に、全く經濟原則の下に競争企業者となることに就て以下示したいと思ふ。

地方自治體の行政機關が企業者たり得ると云ふ考へは、比較的近年に於ける發達に係る。勿論自治體が企業者たり得ると云ふのは、その企業の營利性が自治體に於て少しも矛盾しないと云ふのではなく、自治體は本質上公益のための存在であるが、その公益性を保持する範圍内に於て、その營む所の事業を經營原則によつて、内に於て合理化し外に於て經費支出以上の利潤を得ても差し支へないと云ふことである。自治體の營む事業中特に獨占公益企業の經營原則が、收益主義なるべきか、實費主義なるべきか等に就ては、從來議論の絶えない所であるが、吾人は先に述べた如く考ふことに依つて、公益性を保持し得る限度内に於て收益をなす事は差し支へない處と思ふが、問題はそれよりも企業は企業らしく經營原則に従つて、事業の内面的合理化をする點であると思ふ。今茲に於て公益企業の經營原則其の他に就て法制的に論ずるのではなく、只自治體の經濟的構成といふ觀點からすれば、行政者又は財政者は全く一箇の企業者たり得ると云ふ事實の存在を指示する丈である。行政者又は財政者が市民社會の上にのみ立つと云ふ考へ方の誤り多きを捨て、全く經濟社會面に在つて私經濟中の一單位

として競争しつゝあるところの姿を見直したいと思ふのである。

地方自治體に於ける公益企業が國家のそれと如何に異なるか。今日に於ては國家の如き完全なる政治團體であつて、その典型的、意思的「共同社會」たる本質を以て如何にその統制的企業振りを發揮しつゝあるか。又一方では大資本を擁する私經濟會社企業者が經營原則の下に躍進しつゝあるか。この兩者よりの壓迫を受けつゝ本來其中間的存在たる地方自治體が、如何にその企業をば喘ぎ乍ら營みつゝあるか。之等は吾人の眼前に日常表れる事実である。

此の如き地方自治體の企業の不振の原因は何處に存在するか。蓋し上來述べ來つた如き、自治體の本質としての經濟性の自覺が不充分であること、換言すれば經濟社會内に降り立て競争すべきところの許容性を充分に意識してゐることにあると思ふ。

行政者としての經濟社會の一般的利益を害せざる限度に於て、公益企業をば經營原則に基て合理的に經營することに依つて、経費を出来る丈少からしむることに努力する一方、全く一企業者として自覺して出来る限り施設、サービス等の改善に盡すべきである。

公益企業の財政上の目的の一は企業収益を以て租税輕減に振り向くべしといふことである。尤も我國の地方團體の現状に於てはかかる事の實現は殆んど理想に止まるであらう。

又更に私企業の統制と云ふ目的である。現代經濟社會に於けるその姿は全く高度資本主義の波浪の下にあるのであつて、私企業の資力を以てして獨占企業をば、萬一全く營利主義によつてのみ經營されんか、その結果公益企業として、私企業の資力を以てして獨占企業をば、萬一全く營利主義によつてのみ經營されんか、その結果公益企業として積極的に乗り出すといふことは必要なのである。

むすび

要之自治體は「生ける自治體」として觀なればならない。從來の如き法制的、靜態的自治體の構成觀察より進んで經濟的動態的な觀察をしなければならない。自治體の經濟的構成を觀察するに當つて自治機關たる行政者と一定の住民たる市民の社會よりなること、其の行政者と市民社會との關係は、具體的には現代に於ては後者は經濟社會として現れ、此の經濟社會の上にこそ行政者は立つのであり、之を離れては存在しない本質的關係にある。この經濟社會の眞の認識及びそれとの關係の自覺こそ必要なのである所以を述べた。

更に進んでこの行政者は財政行為をなすに當つて経費、租税、公債其の他の財政關係に於て全く財政者として經濟社會との間に經濟原則に準據して行動すべき必然性にある所以を述べた。財政者としては或は租税の場合の如く尙強權的に上下の關係に立つ場合もあるが、更に公債の場合の如きは、全く財政者は經濟社會の面に降り立つて債務者の立場に立つのである。財政者は更に進んで企業者となる。今や財政者は全く經濟社會面に於て私經

濟と競争をなさねばならぬ。純然たる經濟社會に於ける一企業者として同一線上に立たねばならぬ。而も國家の如き完全なる權力團體でさへ、今や一個の企業者として私經濟社會に於ける特殊的地位を自認しつゝある時に對して、地方自治體たる此の企業者は公益を保持する限度内に於て、その地方團體の性格として有する一層の企業性を充分に自覺して、勇敢に進むことこそ、自治團體の企業性なる經濟性の提示たる許りでなく、延いては財政者としては財政目的にかなはしむべく、更に行政者として社會政策上、大いなる寄與をもなし得るものなることを充分に知る必要がある。

斯くて自治體の經濟的構成を認識し、自治體の本質としての經濟性を自覺することによつて、初めてより具體的に適當なる自治行政は行はれ、眞の更正への第一歩を踏み出すことが出来るであらう。

我國官公企業行政の合理化に關する 準備の一考察

助教授 大阪商科大學 竹中龍雄

現在我國に於ける官公企業行政の成績が必ずしも満足すべきものでなく、官公企業について瀆職事件の頻發しつゝある一原因は、官公企業に對する科學的研究が不完全にして、官公企業に關する法規並にその運用に缺陷が存し、又官公企業に對する輿論の監督が或は的を外れ、或は頗る不徹底に終つてゐることに存してゐると思ふ。我國に於ける官公企業に關する科學的研究の不完全性は卑見に據れば研究それ自體が頗る乏しいのみならず、それ等の乏しき若干の研究が殆んど皆一面觀に過ぎずして綜合的研究を全く缺如してゐることに存して居る。我國の官公企業行政を合理化せんと欲せば、官公企業に對し種々の視野から科學的考察を試みると共に、それ等を綜合せる研究の發達が緊要となるのである。これ報告者が茲に官公企業に對する經濟學的、經營學的、財政的、法律學的、行政學的、政治學的研究の内容とその各々の相互關係について、不完全なる部分的研究ではあるが、

簡單なる考察を試み、この種研究の勃興と我國官公企業關係法規並にその運用の合理化及び官公企業に對する輿論の適正なる監督を待望する次第である。

1

官公企業の研究はこれをその形式に關する研究とその實質に關する研究とに大別することが出来る。而してこの區別は官公企業の經濟學的、經營學的、財政學的、法律學的、行政學的、政治學的研究の各々に於ても存するのである。たゞあるものに於ては形式的研究の方がより重要となり、あるものに於ては實質的研究の方がより重要となるに過ぎない。例之法律學的研究に於ては形式的研究がより重要であるけれども、實質的研究を全く關却してはならないのである。我國に於ける官公企業の法律學的研究は實質的研究を關却せる點に缺陷を有してゐるやうである。

官公企業に對する形式的研究と實質的研究との區別の importance は、例之國、公有化と社會化との區別計畫經濟若くは統制經濟と官公企業との關係についての研究等に於て顯著にこれを看取ることが出来る。官公企業の研究に於て形式的研究と實質的研究との區別を明かにせざる爲め、種々の誤つた見解を生じつゝあることは報告者が種々の機會²⁾にこれを指摘して置いた如くであるが、報告者の研究は未だ頗る不完全なる爲め、官公企業の形式的研究と實質的研究との區別について茲にその體系的、綜合的研究を展開することを得ず、たゞ兩者の區別の必要について注意を喚起するに止める。

三

官公企業が國民經濟學の研究對象となるのは、それが交換經濟、市場經濟組織の一單位を構成するからである。國家若くは地方自治體が自己の需要を充足する爲めに經營する事業は市場經濟組織と交渉を有しないから、國民經濟學の研究對象とはならず、財政的專賣事業も稍々趣を異にするとはいへ亦同様である。但し茲に注意を要するのは財政的專賣事業、國家並に地方自治體が自己の需要を充足する爲めに經營する事業、その他國家並に地方自治體の一般行政事務中にはそれ自體市場經濟組織の一單位を構成しないけれども、その活動の一部面は市場經濟と交渉を有するものがあり、國家並に地方自治體の斯くの如き市場經濟的活動はこれを官公企業と區別しなければならないが、共に國民經濟學の研究對象となることこれである。

なほ官公企業は市場經濟組織の一單位を構成するといつたけれども、國家並に地方自治體の經營する政治團體官營公企業はそれ自體獨立に市場經濟組織の完全なる一單位を構成するのではなくて、國家若くは地方自治體と合體して始めて完全なる一單位となるのである。⁴⁾このことは既に別の機會に再三力説して置いたから、茲には詳論しない。

官公企業の經濟學的研究は重要であるけれども、それは官公企業の研究の一部面に過ぎずして、經濟學的研究のみを以てしては官公企業の研究は完成しないのである。

観的、倫理的には營利企業たることを否定せられ、又同一事業部門に於ける私企業の存在も問題とならないけれども、官公企業はそれがよつて立つてゐるところの社會經濟組織の支配を免れずして、資本主義經濟組織に於ける官公企業は營利企業たり得ることを客觀的、事實的に確認されて居り、又同一事業部門に於ける私企業の存在を無視し得ないのである。¹⁸⁾ たゞ官公企業の收益主義的經營は財政政策、社會政策、その他の文化政策によつて左右され、この點に於て私企業と大いに趣を異にして居り、資本主義經濟組織に於ては官公企業は當然營利企業となると單純に斷定するときは上記の如き官公企業の統制を看過せる謬論に墮するのである。¹⁹⁾

現代社會に於ける國家の任務は統制に存し、統制を有効ならしめる爲めの一手段として官公企業を經營するのであって、總ての事業を經營することはあり得ない。即ち官公企業の發展には限界が存するのである。²⁰⁾ 現代國家の統制は市場經濟組織に構成的變化を生ぜしめ得るも、市場經濟組織を止揚するものではない。換言すれば中央集權的單一意志によつて全經濟が運營される意思經濟を出現せしめないのである。²¹⁾

なほ注意すべきは私企業が否定せられ總ての事業が官公營事業の形態を探る社會主義經濟と私企業を中心として成立せる資本主義經濟と孰れがより經濟的なりやといふ問題と、資本主義社會に於ける官公企業と私企業との經濟性の比較とはこれを區別しなければならないことこれである。

四

官公企業はそれ自體獨立に市場經濟組織の完全なる一單位を構成せず、國家並に地方自治體と合體して始めて

完全なる一單位となることは既述の如くである。即ち官公企業それ自體は嚴密にいへば企業ではなく經營である。官公營事業は行政學的にこれを觀れば一の單位を構成するけれども、必ずしも總てが經營たるわけではない。それが經營たる爲めには不完全ながらその經濟的獨立性が認められてゐなければならない。然らざるものにあつてはたゞ個々の行爲が經營經濟學的研究對象となるに過ぎないのである。官公營事業中經營を構成するものは決して經濟學上の官公企業に限らないことも注意に値する。例之財政的專賣事業及び國家若くは地方自治體が自己の需要を充足する爲めに經營する事業も亦一の經營である。従つてこれ等のものは國民經濟學的研究對象とはならないけれども、經營經濟學に於ては重要な研究對象となるのである。官公營事業一般に對する官公企業の區別は經濟學的見地よりこれをなす場合と經營學的見地よりこれをなす場合とで若干相違を生ずるのである。

既述の如く官公企業は國家若くは地方自治體と合體して始めて企業となるから、國家若くは地方自治體の行政組織より完全に分離することを得ず、従つて官公企業の經營組織は私企業のそれとは自ら異らざるを得ないのである。然しながら經營經濟學的要請と行政學的要請とは多くの點に於て一致點を有し、官公企業の經營組織は相當廣い範圍に亘り私企業のそれと頗る近似せるものたり得るのである。蠟山政道教授が「經濟往來」第七卷第十號所載論文「計畫經濟と行政組織」に於て論じてゐられるところが、例之向井鹿松教授がその著「統制經濟原理」に於て述べてゐられるところと頗る近似してゐるのは、決して偶然ではないのである。

經營經濟學に於て嚮導原理とせられてゐる經濟性と行政能率とが近似性を有しながらも根本的相違點を有して

12) 參照、入江俊郎、「公營事業概念の行政學的考察」、自治研究、第1卷

13) 參照、拙稿「私企業に於ける經營組織並に執務方法の公營事業への應用の意義及び限界に就て」水道協會雑誌、創刊號。「公企業に於ける出資と支配と經營との關係に就て」。

6) 參照、拙稿「市營企業の統制に就て」地方行政、41—12。「官公企業の財務統制に就て」公企業に於ける出資と支配と經營との關係に就て」「計畫經濟と官公營事業」。

7) 参照、Heinz Marschner, Oeffentliche Hand und Nahverkehr, 351頁。

8) 参照、拙稿「現代官公企業の生成とその發展」、織田萬「日本行政法原理」、351頁。

9) 参照、美濃部著吉、行政法摘要、第三版、下卷、215頁、203頁、187頁。

10) 参照、「官公營事業の收益主義的經營に對する多角的批判的考察」、「官公企業の財務統制に就て」、¹¹⁾に掲げし文獻全部。

11) 参照、「市營企業の限界に就て」、都市問題、18—1。

12) 参照、「計畫經濟と官公營事業」、Johannes Gerhardt, Unternehmertum und Wirtschaftsführung。

ゐることは、既に別の機會に論及して置いた如くである。⁽¹⁴⁾

既に述べたところからこれを推察し得る如く官公企業の研究に於てはその經營についての研究が重要なと共に、その統制についての研究が重要となるのである。而して官公企業の統制には既に他の機會に論じて置いた如く一般經濟政策的並に統制經濟的統制の外に、當該事業の所有經營者たる政治團體が行ふ各種の統制があり、市營企業に於てはなほ國家の自治統制が添加され、これが研究は市營企業に獨特なる問題の中最も重要なものゝ一である。市營企業に對する國家の自治統制を如何にすべきかは都市の自治権の問題と關聯して考究さるべきである。而して、こゝにこれを詳説すべき暇を有しないことを遺憾とするが、市營企業の研究は都市の自治権の問題を無視しては遂に完全なるを得ないのである。斯くて官公企業の統制に關する研究中市營企業の統制の研究は最も困難である。^(註)

官公企業の統制の研究は政治學、行政學、財政學等の見地から觀て重要な意義を有してゐるけれども、官公企業の經營經濟學的研究に於ても看過することを許さない重要な意義を有してゐる。蓋し官公企業の統制を合理化するためには官公企業の統制についての經營學的考索を必要とするのである。

五

官公營企業は財政學的見地よりこれを次の如く分類することが出来る。即ち第一は何等收入を伴はない純支出經營であり、第二は收入を伴ふけれども收支相償ふに至らざる不足經營であり、第三は收支相償ふけれども何等

の餘剰を生ぜざる自足經營であり、第四は收支相償ふのみならず餘剰を生ずる餘剰經營であり、第五は等しく餘剰經營であるけれども、法的獨占事業たる財政的專賣事業である。(以上の區別は經營の目的に着眼してなすことも出來ればその結果に着眼して、これをなすことも出来る) 但しある事業を上述の五者のうち孰れに屬せしむべきかは財政々策の外、事業の性質、政治政策、社會政策その他の文化政策等によつて決定せられ、單純に財政々策の立場からのみこれを決定することは出來ない。多くの論者は官公企業と餘剰經營、收益主義的經營とを同一視してゐるが、それは官公營事業に對する理解に缺けてゐる嫌があるのみならず、餘りに形式的見方であり、又餘りに財政學的見地に囚れた觀察である。官公企業概念は財政學的見地のみよりしては説明し盡し得ないのである。獨逸に於ては市町村公營造物と市町村公企業との區別が認められてゐるが、その場合の區別に於ては財政的見地が有力に作用してゐるものゝ如くである。但し單純に財政的見地より市町村公企業概念を積極的に規定してゐるわけではない。⁽¹⁵⁾

抑も官公營事業一般と官公企業との明確なる實質的區別は頗る困難であり、今迄のところ吾人を首肯せしむる説明を有しないのである。こゝに於てか官公營事業と官公企業との區別、公營造物と公企業との區別はこれを實質的に決定せず寧ろ形式的にこれを決定するのを便とするのである。而して斯くの如き公營造物と公企業との形式的區別の一案として公企業概念を公營公益企業に限定すべしとの主張が存し、これは立法政策上頗る有意義な提案である。然しながら報告者はこれに對し賛成することは躊躇するのである。その理由は次の如くである。

北村五良教授は公企業を、(一)公衆の日常生活に必要ならざる給付の競争提供、(二)公衆の日常生活に必要ならざる

5) 參照 Julius Hatschek, Lehrbuch des deutschen und preussischen Verwaltungsrechts, § 59.

参照、「公企業の合理化に就て」、「公企業に於ける經營組織並に執務方法の公營事業への應用の意義及び限界に就て」、「公營事業に於ける公企業の特質に就て」。
(註) 參照、Wilhelm Adler, Die Kontrolle der öffentlichen Unternehmungen. (Oeffentliche Hand und Wirtschaftsgestaltung. Festschrift für Kurt Wiedenfeld zum 60. Geburtstag 所收)

る給付の獨占提供、(三)公衆の日常生活に必需の給付の競争提供、(四)公衆の日常生活に必需の給付の獨占提供、即ち公營企業の四種に分類せられてゐるが、假りにこれに従へば公企業を公益企業に限定せんと欲せば、(一)乃至(三)の存在を否定しなければならない。然しそれは事實に徵し認識不足の譏りを免れないのみならず、政策上よりするも沿革、個々の具體的場合の事情の詳密なる検討を無視して普遍的、絶對的に(一)乃至(三)の存在を拒否するのは妥當でない。但し(一)乃至(三)に該當すべき場合は寧ろ例外であり、(四)に比して僅少なるべきはしあまでもない。なほこの點に關してはナチス政府が一九三四年一月二十日の國民勞働統制法(Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit)及び官公管理事業並に經營に於ける勞働統制法に於て、私企業と同一の統制を受ける私經濟的官公企業と官公營經營とを區別してゐる立法例が注意されねばならない。ナチス政府の如く官公企業を二種に區別するとき於て始めてその所謂官公經營を公營公益企業に限定することは意義を有し來るのである。

次に公企業即ち公營公益企業とするときは公營公益企業が公營造物たる場合を拒否することとなるが、斯くの如きは賛成し難い。公營公益企業が營造物たる場合は即ち形式的には公益企業であるが實質的には公益企業たる性質を脱却せる場合であり、一般的には未だ斯くの如き段階に到達してゐないけれども個々の場合にその存在は可能であり、公企業は寧ろこれを理想としてゐるのである。現に獨乙に於ては公共團體は供給經營に屬する事業を公企業として經營することも出来るし、又營造物として經營することも出来るのである。但し一旦公企業若くは公營造物として上級監督官廳の認可を得た以上勝手にこれを變更し得ないことは勿論である。

我國に於ては公營公益企業は總て法律上營造物の形式を採つてゐるけれども、それは營造物と公企業との區別

が認められてゐないからであり、實質上殆んど總てが公企業であるのみならず不當なる財政的その他の搾取が行はれでる場合も稀とは評し難く、これを矯正する爲めに實質的公企業の公益企業的統制の急務が認められるのである。或る企業が一たび行政主體の經營に歸したる以上は法律上はその企業を以て一般利益を充足するものと視るのであるが、實際に於ては公營事業が一般利益を充分に充足してゐるとは認め難い場合があり、これが危險防止の處置を講ずる必要があるのである。吾人は公營事業の法律的研究のみを以て満足し得さる一理由はこゝに存する。

官公營事業一般と官公企業との形式的區別に關しナチス政府が既述の官公管理事業並に經營に於ける勞働統制法第一條に於て官公管理事業と官公經營とを區別してゐる事例は注目に値するものがある。即ち曰はく、(一)本法及び一九三四年一月二十日の國民勞働統制法第六三條の官公管理事業並に經營は左に掲ぐるものを謂ふ。

(a)國、邦、自治體(自治體聯合)その他の公法上の社團、財團並に施設及び獨逸國鐵道會社、國營自動車軌道會社並にライヒスバンクの行ふ管理事業。

(b)前號に掲ぐる管理事業の一の指揮を受け官公管理事業に於ける職務上の一般的監督に服する經營、但し經營が經濟的目的を追求するときはその經營に依る經濟的需要の充足が法律又は公權の事實行使に依り全部又は著しく抑制せらるゝときに限り、これを官公營の經營とす。

(c)獨立の法人格を有する經營にして、(a)號に掲ぐる官公管理事業の一若くは數個が直接又は間接に資本の二分の一以上に關與し(共同若くは混合經濟的經營)若くは機關に於ける票決權の半數以上を有し又はその他そ

* 織田萬、日本行政法原理、p. 340.

** Reichsarbeitsblatt, Nr. 10, 1934, 譯は勞働時報 11—6 所載譯文に依るところ多し。

* ** 北村五良、「公營事業に於ける収益主義の限界に就て、水道協會雑誌、13號。Renz, Das Gesetz zur Ordnung der Arbeit in öffentlichen Verwaltungen und Betrieben. Vom 23. März 1934, Reichsarbeitsblatt, Nr. 12, 1934. 勞働時報、11—6 に日本譯あり。

の經營の指導に對し決定的影響を及ぼすもの。

前段の經營が經濟的目的を追求するときは(2)號第二段の條件を充す場合に限り、これを官公經營とす。

(1)疑の存するときは労働大臣、大藏大臣、内務大臣及び必要あるときはその他の管轄大臣の同意を得て第一項の官公經營に屬するや否やを定む。

Renz 博士は同法を解説して次の如くいふてゐる。

「經營に於てのみ官公署の經濟的活動が問題となる。即ちそれが一定の條件の下に在るや否やに依つて官公經營たるや否やが決定されるのである。管理事業に付ては本法は何等の制限を設けてゐない。蓋し經濟的目的を追求しそれによつて經濟的需要を充足する施設は常に經營と看做され、管理事業と看做されないから、管理事業については特に困難な問題を生ずることがないからである。」

なほ公營事業に關する獨立の特別法を有するイタリアの事例をも研究する必要があるが、茲にその詳説をなし得ざるを遺憾とする。

財政學的見地よりせる右述の如き分類は一見經營經濟的見地よりも頗る有益なるものゝ如くであるが、財政學的見地よりせる分類は必ずしも經營經濟學的要請に合致しないのである。官公營事業の財政々策的統制が屢々經營經濟學的要請と矛盾、衝突することがあることは既に別稿に於て詳説を試みて置いた如くである。

なほ法律上より觀ても營利的なると否とはこれを區別すべき明白なる標準を求めることが出來ないのみならず假令これを區別し得たりとするも、これによつて法律上の結果に別段の差異を生ぜざること、美濃部博士の論ぜられてゐる如くである。¹⁷⁾

官公營事業を收入を伴ふものと然らざるものとに大別し、收入を伴ふ官公營事業を更に收入と支出とが密接の關係を有するものと然らざるものとに細別することは、財政學的に重要な意義を有してゐるのみならず、行政學上よりこれを觀ても頗る有意義である。¹⁸⁾

最後に財政收入一般に於ける官公營事業收入の地位についての研究は財政史の見地から觀て重要な研究對象となるのである。¹⁹⁾而してそれは政治史、經濟史等の研究と相提携してなされることが望ましいのである。但し茲にはこれを詳論する暇を有しない。

六

美濃部博士は曰く

「公企業とは國家又は公共團體が特定の公益の目的の爲に經營する事業にして權力の行使を其の本質と爲さるものと謂ひ」社會公益を目的とする點に於て公企業は主として國家の收入の爲にし、又主として國家自身の存立の爲にする企業と區別せらる」²⁰⁾

と。即ち、法律上の公企業概念は一見國民經濟學上の公企業概念に等しきものゝ如くであるが、兩者は觀點を異にして居るのみならず、更に仔細に考察するときは法律學上の公企業概念は國民經濟學並に經營經濟學上の公企業概念と大いに趣を異にしてゐることを發見するのである。以下我國の最高權威であり且つ法律上の公企業概念について最も詳細なる説明を加へられてゐる美濃部、織田兩博士の説明を聽きつゝこの點を明かにしよう。先づ美濃部博士の解説を頼れば次の如くである。

「公企業が私の公益事業と區別せらるゝ所以は、一に公企業が國家の經營に屬するか否は少くとも國家より傳來せる事業なることに

18) 參照、W. F. Willoughby, *Principles of Public Administration*.

19) 參照、「計畫經濟と官公營事業」、「官公營事業の收益主義的經營に對する多角的批判的考察」。

20) 美濃部達吉、行政法摘要、下巻、185頁。

21) 美濃部達吉、行政法摘要。

22) 美濃部達吉、日本行政法原理。

16) 參照、「官公企業の財務統制に就て」、「通信事業特別會計に就て」、經濟時報、5-2。「公企業債の償還年限の決定に就て」、「公企業料金の決定に就て」、會計、九月號摘要。

17) 美濃部達吉、前掲書。

存す。事業の實質より言へば公企業は全く之を私企業と區別するを得ず、其の公私との區別は専ら國家事業たると否とに因りての生ずるなり。」

「公企業は或は國家又は公共團體が自己の計算に於て經營するものあり或は國家が公共團體の計算に於て經營するものあり。之に依りて公企業には官營事業、公費官營事業、公營事業の三種を分つことを得。」「官營事業とは國家が自己の經濟を以て經營し管理する公企業を謂。」¹「公費官營事業とは國家が公共團體の經濟を以て經營し管理する事業を謂。」²「公營事業は公共團體が自己の經濟を以て經營する事業を謂。」³

「公企業の特許とは國家が自己の權利に屬する事業の經營を他の者に許容する行為を謂。」「其の事業の經營は本來國家の權利に専屬し、他の者は之を經營することを得ざるものにして、唯財政上、經濟上又は其の他の理由に因り國家が自ら之を經營するを適當とせざる事情あるが故に、公共團體、私立會社又は其の他特定の企業者に其の經營の權利を付與すると共に又其の經營の義務を負はむるなり。」

「特許の目的たる公企業は、國家の獨占權に屬する事業たることを普通と爲すと雖も、是れ其の必然の性質に非ず。國家は其の獨占事業の外に私の營業と並行して私人の經營に屬すると同種の事業を經營すること缺からざると同じく、公企業の特許に於ても、私の營業と同種の事業に付き之を國家事業と爲し、而も國家が自ら之を經營することを爲さずして其の經營を他の者に特許することを得べし。」

「或る事業を私の營業として私人の任意の經營に任するか又は之を國家事業として特許に依り其の權利を得たる者をして其の經營に任せしむるかは、立法政策の問題にして、事業自身の性質に依る區別に非ず。勿論、法律が或る事業を國家事業として國家の權利に專屬せしむるは其の事業が公共の利益に密接の關係を有し、之を私人の自由競争に放任するを不適當とするが爲にして、事業の性質が立法の理由たることは言を待たずと雖も、是れ唯立法の理由を爲すに止まり事業の性質に因り當然に國家事業たるに非す。」

次に織田博士は云ふ。

「凡そ企業が公企業たることを得るには、其の經營が公行政に依つて確實にせらるゝに因るのであつて、企業其の物の性質としては敢て私企業と異る所はない。中略。されば公企業は原則として國又は他の行政主體に依つて經營管理せらるべきものであつて、隨つて

其の特許は官業又は其の他の管理方法を以て其の企業を經營することを不便とする場合に於てのみ爲さるべきわけであるが、其の場合は事實上主として國又は公共團體の經濟上及び財政上の特別の事情に因つて發生するものと見る外はない。而して其の私人に特許せられたる企業は依然として公企業たる性質を保有し、假令ひ被特許者の計算に於て經營管理せらるゝも、之が爲めに決して私企業となることはない。特許せられたる公企業が總て公行政の監督の下に置かるゝ所以は即ち此に存する。」

「公企業の特色は次の二條件を以て表示せらるる。(一)公行政に依つて確實にせらるゝ企業の規則正しき運轉、凡そ企業の規則正しき運轉が公行政に依つて確實にせらるゝ事實あれば、其の企業は公企業と看做さるべきであるが、其の運轉を確實ならしむるが爲めの最良方法としては公行政が自ら企業の經營に當たるの外はないのであり、隨つて公企業は行政主體の自營に係るものが原則でなくてはならぬ。しかし行政主體が自ら其の企業の經營に當たるよりも却て之を特許するを以て可とする場合には、必ずしも原則に從ふことを要せず、唯被特許者の經營に對する監督が行はれざへすれば、企業の運轉を確實ならしむるに不足はないのである。中略。(二)特定なる一般利益の充足、一般利益は或る集團を組成する個人の一般に共通する需要と相應する性質のものであるが、其の存在は唯集團全體が企業の運轉に付き利害關係を有し又個人が同じく其の利用を要求する場合に於てのみ認め得らるゝ。されば特定の企業に依つて充足せらるべき一般利益が存在するや否やの問題は立法政策の問題であつて、法律上の問題としては唯形式上の考覈を以て肯定する外はない。乃ち或る企業が一たび行政主體の經營に歸したる以上は、法律上は其の企業を以て一般利益を充足するものと視て可いのである。」

「此に注意すべきことは、一方には公企業の主體が必ずしも其の企業に因つて成立したる公物の權利主體でないことであり、他方には公物の權利主體が必ずしも公物を構成する有體物其の物の所有權者でないことである。」

「此の場合(府縣立中等學校、市町村立小學校、道府縣立養老院、市立結核療養所、府縣立少年教護院、各種の産業試驗所又は講習所、地方測候所等)に於ては企業其の物は常に國の掌中に把握せられてあるが、其の企業に供せらるゝ物的設備は地方團體の所有に歸し又其の管理の下に存するのであつて、隨つて疑ひもなく地方團體の公物を構成するのであるから、此の場合には公企業の主體と公物の主體とは分立するわけである。更に又他の一つの場合として地方團體は法律上公物設備に要する費用を負擔する義務を負ひながら其の管理權を與へられてないことがあるが、此の場合に於ては國が專ら公物の主體たる地位に立つのである。」

即ち法律學上所謂公企業概念中には國民經濟學並に經營經濟學に於ける公企業概念中には包含されてゐない特許企業が包含せられてゐるのみならず、資本並に財産の所有關係が要素として掲げられてゐないのである。然しながら資本並に財産の所有關係を全く無視するのは立法政策上果して妥當であるか疑なきを得ないのである。蓋し國家並に地方自治體は公企業に對し資本の出資並に財産の所有關係は企業支配の手の出資並に財產の所有が單に支配權實行の手段たるに過ぎないものとすれば、法律上資本の出資並に財產の所有關係を公企業概念の一要素となさないのは妥當であるけれども、資本の出資並に財產の所有關係は企業支配の手段たる外に資本主義社會に於ては他に又重要な意義を有してゐるのである。但しこれが最後的判定に當つては外國の立法例並にその歴史的考察が重要となるのであるが、それは後日の研究に譲ることとする。我國法が所謂公私共同經營制度を認めてゐないことについても以上と同様な批評を加へることが出来る。なほナチス政府が既述の如く公私共同經營中直接又は間接に資本の二分の一以上に關し若くは機關に於ける票決權の半數以上を有し、又はその他その經營の指導に對し決定的影響を及ぼすものに限定すると同時に、經營が經濟的目的を追求するときはその經營に依る經濟的需要の充足が法律又は公權の事實行使に依り全部又は著しく抑制せらるゝときに限りこれを官公經營とすとなしてゐるのは参考の價値豊かなる立法例である。

蠟山教授の如きは美濃部博士の公企業並に公企業の特許概念を評して。

「公企業及び特許企業に通ずる立法政策は、その公共所有に自己満足をなしてゐる點と、企業を箇別的なものと觀察してゐる點に於て、立法政策上の行詰りを示し、その結果として最早その概念構成そのものが破綻に瀕しつゝある。」

といはれてゐる。²³⁾ 公企業の行政學的研究の必要は美濃部、織田兩博士の説明に於ても暗示せられてゐるところである。

七

政治の變化に伴つて官公企業の實質並に形式に變化を生ずることは既に他の機會に指摘して置いた如くである。²⁴⁾ 但し官公企業行政組織その他の行政技術は政治の變化と獨立に存在し又獨立にこれを研究し得ることも、不完全なる例示に過ぎないけれども、別稿に於て論及した如くである。²⁵⁾

官公有會社は政治よりの離脱をなし得るものゝ如く主張するものがあるがそれは皮相の觀察に過ぎない。官公有會社の根本的特質は他の點に求めらるべきものである。現存の官公有會社はデモクラシーの功過を併せ具有するのである。²⁶⁾

官公企業の經濟的經營能率を高める爲めにはデモクラシーに對する從來の考へ方に變更を加へる必要のあることが認められつゝある。蓋し經營經濟學の要請と從來のデモクラシーの考へ方とは矛盾するところが存するのである。然しこのことは必ずしもデモクラシーの根本的否定を必要としない。官公企業經營の經濟的合理化とデモクラシーとを如何に調和すべきかは行政學の重要な、一研究分野を構成するのである。この點に關しては報告者は從來種々の視野から斷片的考察を試みてゐるが、未だ組織的體系的説明を試みる域に達しないのは遺憾である。²⁷⁾

23) 磯山政道、「公益企業の概念」、都市問題、14—1。
24) 参照、「計畫經濟と官公營事業」、「公企業に於ける出資と支配と經營との係關に就て」。
25) 参照、「社會化の本質と社會化企業の經營に就て」。
26) Marschner, Oeffentliche Hand und Nahverkehr, SS.71—81. 「公企業の經營形態に就て」、「市營企業の統制に就て」、「官公有會社に就て」、地方行政、42—60. 「純粹官營企業の危機」。既掲諸拙稿參照。

八

我國官公企業行政の合理化の研究は報告者が今後何年かに亘つて専心研究を遂げんとするところであつて、茲にその総合的體系的研究の結果を公表することを得ず、たゞ僅かに報告者が從來種々の視野から試みた部分的研究に於て觸れなかつた點について、更に部分的研究を附加すると共に、既發表論文に於ける説明の適當ならざりしところ並に不充分なりしところを補正するに止り、從つて官公企業に對して種々の視野から考察を試みたものゝ孰れも斷片的であり、自ら総合的研究の必要を力説して置きながらこれを総合した結論を誘導し得ないことを遺憾とする。

市の經營する各種公共施設及公益企業の 實績に就て

第一章 公共施設及公益企業

東京市文書課
庶務掛長課 天利新次郎

市の經營する公共施設及公益企業は、其の種類甚だ多いが、現今我國の各都市に於て行はれてゐる重なるものは大體左の如きものである。

市の公共施設は、市が一般公共の爲めに施設した人的、物的の設備であつて、法令上必然的に施設を要するものと、公共の福利増進の爲めに施設するものとがある。

一、法令上必然的に施設を要するもの

- (一) 小學校の施設
- (二) 道路橋梁の施設
- (三) 河川の修築及管理
- (四) 救護法に依る救護施設
- (五) 汚物處分に關する施設

(六) 傳染病院、隔離所及消毒所施設等

〔一〕公共の福利増進の爲め施設するもの

- (一) 教育施設 専門學校、中學校、高等女學校、實業學校、實業補習學校、特殊學校、幼稚園、青年訓練所、圖書館、時報等
- (二) 產業施設 中央卸賣市場、小賣市場、勸工場、工業試驗所、電氣研究所、市設倉庫、冷蔵庫、屠場等
- (三) 社會事業施設 方面事業、市民館、職業紹介、授產場、養育院又は養老院、食堂、住宅、質屋、宿泊所、浴場、託兒場等
- (四) 保健施設 病院、診療所、健康相談所、衛生試驗所、結核療養所等
- (五) 公園施設 (公の庭園、遊園地及廣場等を含む)
- (六) 墓地、火葬場施設 (墓地には葬祭場を含む)
- (七) 河川、港灣施設 渡船場、共同物揚場、橋樋、繫船岸壁、築港、運河等
- (八) 下水道施設
- (九) 觀光施設 等

市の經營に係る公益企業も、相當の種類に及ぶが、其の主たる企業としては、大體左の五種位であつて、其の他の企業の多くは、國の經營又は民營に委せられてゐる。

- (一) 水道事業
- (二) 瓦斯事業
- (三) 電氣動道事業
- (四) 電燈電力供給事業
- (五) 乗合自動車事業

(註一) 「市の經營する」とある中には、自治體たる市の經營するもののみならず、國の機關たる市長の爲す事務であつて、經營

費の負擔が市に在る場合、例へば道路の施設の如きものをも包含する。

(註二) 第二章以下に於て擧ぐる實績は、主として東京市の實況を探つた。之に依つて大都市の實績が奈邊に在るかを付度すことが出来ると思ふ。

第二章 法令上必然的に施設を要する公共施設の實績

法令上必然的に施設を要するものは、何れも都市文化の程度を知るバロメーターである。
以下東京市の實績を記述する。

(一) 小學校の施設

東京市が全國に對しても、又世界に對しても、其の施設の充實を誇り得るものは、小學校の完備せることと、橋梁の架設技術の優秀な點である。

震災後の東京市は復興復舊に凡ゆる力を致した。然し小學校の設備と、橋梁の架設とは、密として他を壓するの概がある。就中小學校の設備の充實は最も顯著である。

東京舊市域の小學校舎は、震災に因り、全校數の約三分の二を鳥有に歸したのであるが、市は大正十三年度より昭和四年度に至る、六ヶ年繼續事業として、鋭意小學校の復興復舊に努力し、又其の焼失を免かれたものも、多くは之を鐵筋混凝土造の堅固の建物に改造し、總額四千九百萬圓の巨費を投じて其の面目を一新し、建物は概ね輪奐の美なしと雖も、文化的、經濟的、衛生的の設備を有し、其の外形に於て既に街衢の雄偉を裝ひ、教育備品も良く整ひ、又其の内容を觀るに、左表の如くにして一學級當り學齡兒童數は五十三人強、教員數は一・二人強であつて、其の兒童數に對する學級及教員數の割當は理想的に配せられ他都市の羨望する實績を示してゐた。

校	別	校	數	學級數	教員數	兒童數	兒童數
尋常小學校			一八一	三、七六四			一〇三、二三九
高等小學校			一九	三五七			一七、九九五
尋常小學校	計		二〇五	四、二二一	四、九六九	二二、二三四	(前數に含まる)
尋常小學校			三七五	一〇、三三四			
高等小學校			一八	九五五			
尋常小學校	計		一〇四	一、一七八九	五八四、九九一	五二、五六六	
			四九七	一、一七八九	(前數に含まる)	(前數に含まる)	
				一、一七八九	六三七、五六七	六三七、五六七	

然るに昭和七年十月一日の市域擴張後、所謂郊外町村を編入するに及び、校舎の構造、兒童收容の状態に一大變動を來たし、一部教授を施す己むなき學校も渺からず、延て全市の實績は、

となり、一學級當り學級兒童數は五十六人強、教員數は一・一人弱で稍低下の状態となつた。

國民教育の普及充實は、もとより其の外觀のみを以つて窺知すべきに非ずと雖も、設備の良否は、自ら其の成績に影響する所が大である。東京市當局の最も意を用ふるは、國民教育であるから、更に第二次的の努力を注いで、帝都教育の振張を期待し得べしと信ずる次第である。

(II) 道路橋梁の施設

都市交通機關の中心は、何と云つても道路である。道路の良、不良は當該都市文化の程度をトする標準を爲す。嘗ては震災前の東京市には、雨降れば道路に鰐走むと迄云はれたもので、降雨ある毎に泥濘歩むに堪へざるものがあつた。震災後復興復舊に方つて、力を此の點に注ぎ、土地區劃整理の實施に伴ひ、街衢も整備するに至り、道路の新設擴張及鋪裝は全市の各道路に及び、今や舊市域の大部分及新市域中の幹線街路は、平々坦々たる大道となり、常に萬餘の自動車を滑走せしめる。道路は法律上は市長之を管理するもので、直に之を自治體の施設と云ふことは出來ぬけれども、之が費用の負擔は市であるから、事實上市の施設物と觀てよい。

今東京市長たるが管理する道路は、最近に於ては、

道	路	別	延	長	面	積
國			八八、六六九	八、七〇八、〇二二		
府			八一七、〇一〇	六、四四五、八九七		
市			六、〇八三、一〇一	二九、四六八、五九八		
道		計	六、九八八、七八一	三七、六二二、五一七		

あり、約四千町歩の廣大なる面積を占めてゐる。此の内平々坦々たる鋪裝道路は、其の面積一五、二九二、八〇六平方米に及び道路總面積の四割を超えてゐる。

道路管理者たる東京市長は、市の經費を以つて之を管理し、撒水、除雪、洗滌、清掃、在來下水の浚渫補修等街衢の清潔を保持し、街路の照明街路樹の維持に力を注ぎ、東京市の道路は、新市域の一部を除けば、本邦は勿論東洋各都市中、之に比肩するものなき優達を遂ぐるに至つたのである。

市長は道路が交通の妨とならない限度に於て種々の占用に許可を與へてゐる。即ち側溝、電柱、軌條、變壓塔、高架線、地下埋設物及露店等の爲めに之が使用を許し、一面電燈會社、瓦斯會社、地下鐵道會社、鐵道及軌道會社等と或は報價契約を締結し、或は道路占用許可を爲し、市政運用上の重大要務を包藏せしめてゐる。

次に橋梁は、道路法上は道路の一部として市長之を管理し、震災後は長足の發達を爲し、小學校の完備と俱に、近代日本の都市に於ける、優秀の典型とせられてゐる。蓋し東京の橋梁は震災前には多くは木橋にして、頗る粗末なものが架せられてゐたのであるが、震災被害の原因が、橋梁の不良に基く所多きを實地に體験してより、橋梁の架設に非常の關心を持ち、橋梁技術の上に異常の進歩發達を促し、隅田川に架せられた千住大橋、白鬚橋、言問橋、吾妻橋、駒形橋、廻橋、兩國橋、新大橋、永代橋、相生橋の十大橋及日本橋、京橋、聖橋を始めとして多種多様の形態を爲した橋梁は、恰も橋の展覽會の感を爲さしめる。斯くて現在の橋梁數は

鐵 橋	四五〇	木 橋	一、五六〇
混凝土橋	四六三	其の他	一三六
鐵及混凝土共用橋	五八四	計	四三九四
石橋	一、二〇一		

にして之が總面積三七一、七二一平方メートル及び、東京の面積を一新する有力なる施設となつたのである。
 (註二) 道路は東京市、京都市、大阪市、横濱市、神戸市、名古屋市等の六大都市に在つては道路法第十七條但書に依り國道、府縣道及市道の全部を、市長が管理することとなつてゐる。

(三) 河川の修築及管理

東京市内を貫流する河川は荒川(隅田川)を主として、其の數一八五、延長四一〇、〇〇〇メートルが總面積一八、七三〇、〇〇〇平方メートルである。

之等の河川には毎年相當の修築を爲してゐるが、其の中顯著な改修工事を爲したのは、古川改修及江戸川改修である。(目黒川改修は東京府に於て施行のもの) 殊に隅田川の改良は、東京の貨物集散に重大な關係のあるもので、國内取引の敏活を促進するのみならず、海外貿易上必要な巨船の入港を可能ならしめ、東京港の修築と相俟つて、東京市産業助長の上に、一大貢献を爲すに至るであらう。

元來河川の管理は、地方長官之を行ふものであるが、東京市内の河川は東京府知事の委任に依り、東京市長之を管理し、其の經

費は市費を以つて負擔するものであるから、此の意味に於て東京市の公共施設と觀ることが出来る。

東京市は之等の河川を管理する爲めに、河川管埋員、船夫等を常置し、其の取締に從事せしめ、又船舶の航行を良くする爲めに之を浚渫してゐる、東京市の爲す之等の施設に依つて、沿岸住民の多くは豪雨時に於ける河水氾濫に因る浸水の厄を免かれ、又水運業者は非常なる恩惠を受けてゐるのである。

(四) 救護法による救護施設

昭和七年一月一日より救護法施行せられ、貧困の爲め生活し能はざる六十五歳以上の老妻者、十三歳以下の幼者、妊娠婦、不具廢疾者、疾病傷痍其の他精神又は身體の障礙に依り勞務を行ふ能はざる者に對しては、東京市内居住の者に對し、市長に於て之を救護することとなり、市は特に市立病院及市養育院に救護施設を設けて、被救護者を救護することとなつた。

又別に救護委員の手を經て、被救護者に對し生活扶助の爲め、居宅救護を行ふ。然し乍ら此の事業は、東京市財政の都合に依り不充分であつて、昭和九年三月當時に於ける要保護者數は四十八萬人に及ぶに拘らず、東京市昭和九年度豫算上の救護費は百八十三萬圓であつて、一人當り平均三圓八十錢に過ぎず、所謂餓死線上に彷徨する多數の衆生を救濟するの實がない。

東京市の社會施設は、震災後食堂、住宅、宿泊所、浴場、質屋等の福利防貧施設に力を盡してゐたのであるが、最近に至り之等の施設は民衆の普及に依り、存置の必要なき迄に變遷して來てゐる。反之本件の救護施設は益々必要の度を増し、今や社會施設は此の救護施設に、全力を傾注すべき時となつてゐる。市當局は茲に思ひを致し、救護に對する認識を深むると俱に、其の範圍を擴大し、救護の實を擧げんことを希ぶ次第である。

(五) 汚物處分に關する施設

都市の華なる反面に於て、汚物處分の困難なる事業が横はつてゐる。

東京市が未だ近代的都市の形態を備へず、江戸舊事の遺風尙消えなかつた時代には、本問題は附近農民の手に依り、肥料代用の爲め處分せられてゐたのであるが、人口增加し戸口稠密となるに及び、塵芥、厨芥、屎尿の排出量著しく増加し、姑息的な農業用處分にては到底間に合はず、茲に科學的な處分方法が講ぜらるゝこととなつた。

(イ) 嘘芥及厨芥處分 嘘芥及厨芥の處分は、舊市域と新市域とに於て其の方法を異にしてゐる、舊市域十五區は從前より特に

力を盡し、一日平均二十五萬貫を排出する塵芥、厨芥を、一先づ各戸のゴミ箱又はバケツに入れしめ、市は掃除人夫に依り之を蒐集し、舟運又は自動車にて深川区内の處分場に運搬し、焼却工場又は露天焼却場にて焼却し、若は之を水面埋立に使用してゐる。新市域二十區中人口稠密の十七區よりは一日約二十萬貫の排出量あり、之等は舊入新井町、日暮里町、王子町、大崎町、濱谷町の各焼却工場に於て焼却し、若は廣場に埋込み、田園區に屬する三區に付ては東京市は暫定的に其の掃除義務を免ぜられてゐるので、各戸に於て之を自由に處分してゐる。

(註四) 深川塵芥焼却工場は昭和八年初夏の候に於て、煙突より吐き出す煤煙天に漲り、深川區、本所區はもとより、日本橋、京橋、神田、淺草、下谷、本郷、芝、麹町の各區の空を霞みに覆ひ、大問題を惹起したことがある。之は塵芥と厨芥との混入、乾燥装置の不備、焼却量の過多の爲めで、其の後は改良を加へ、現在では無事に焼却を續けてゐる。

(口) 尿尿處分 尿尿處分の不十分であった時代には、壟に尿尿が充満して處置に困り、夜間密に庭の隅、下水(在來下水)等に放流するものさへあり、市民の保健衛生上由々問題を惹起したことがあつた。大正十年頃當時の市長後藤新平氏は深く之を憂へ、尿尿汲取に付一大改革を爲し、其の後着々として之が施設の充實に努力して來たのである。現在市民一日に排出する尿尿は、三萬石に及び、其の一部は之を下水道(改良下水)に放流し、大建築家屋に在つては瀟洒處分を爲してゐるが、其の大部分は専汲取を爲すの外なく、市は直營又は請負に依り之を處理してゐる。然し乍ら此の汲取は不徹底の點あり、下水道の完備を俟つに非ざれば、到底十分の成果を擧ぐる事が出來ない。市は下水道の擴充に力を致してゐるが、其の完成はいつであるが今の所殆んど豫測がつかない。

(ハ) 公衆便所 市内人出の多い場所、街角又は橋側等に公衆便所を設け、之が應急の利用に充てゝゐる。然し乍ら其の數は全市を通じて二百四十九箇所に過ぎず、餘りに小數であつて、例へば銀座、淺草、新宿等に就て之を觀るも、若しデパート内便所等が無かつたなら、市民は之を如何に措置すべきと思ひ半に過ぎるものがある。市は宜しく地理を考へ、人出の状態を調査し、外出の市民に不便のない様、一段の努力を拂ふ必要があると思ふ。

(六) 傳染病院、隔離所及消毒所施設

法定傳染病患者を收容する爲め、市に傳染病院及隔離所を設け之が治療に萬全を期し、蟻巣の下、苟くも聖體を憚まし奉る

ことなき爲め、警視廳と連絡を採り、周到なる手段を講じてゐる。

傳染病院は駒込病院、本所病院、豊島病院、豊多摩病院、荏原病院、足立病院及葛飾病院の七箇所に之を設け又本所、大久保、日暮里の三箇所に隔離所を置いてゐる。消毒所は、傳染病に汚染した物品又は家庭の消毒を行ふことを目的とし、深川區枝川町に本部を設け、春日町、赤羽町、隅田町、長崎町、馬込町の五箇所に支部を有し、之が消毒を分擔處理してゐる。

第三章 福利増進の爲めの公共施設の實績

福利増進の爲めの公共施設は、地方制度の上より言へば任意事務と稱せらるゝものである。市の事務は多岐多様であつて、單に法令の要求する施設のみでは、決して市の自治の成績を擧ぐることが出來ない。

市が市民の福利増進の爲め、積極的に公共施設を爲すことは甚だ多いが、前掲系統的分類に從て以下東京市の實績を記述する。

(一) 教育施設

(イ) 學校 東京市に於ける教育施設は、小學校の充實せるに比して、他のものは著しい遅鷗がある。大阪市には専門學校の設があるが東京市には此の施設がない。又中等程度の學校も中學校二、高等女學校四、實業學校七校あるが市内の私立學校に比し劣勢である。されど實業補習學校の如きは、市設のもの十二校、區營のもの百六十五校あり、小學卒業者にして、商業工業の實務を修せんとする者に、實地上の教育を授け、青少年の知識啓發に資する所が多い。又特殊學校としての尋常夜學校は六十五校あり、未だ義務教育の課程を修了しない者で、晝間通學を爲し得ない者の爲めに、普通教育を授くる施設である。聾啞學校は、聾啞兒童の爲めに設けられたもので、普通教育及職業教育を受け、光明學校は低聾兒劣等兒の爲め、特殊の教育を受け、不遇の者爲めに一大光明を齎してゐる。又特別の教育機關として幼稚園及青年訓練所がある。

(ロ) 圖書館 圖書館は社會教育機關として重要な地位を占めてゐる。東京市圖書館は、明治三十九年日比谷圖書館の開設以来の經營する各種公共施設及公益企業の實績に就て

來、長足の進歩を爲し、今や二十館、四十萬冊の藏書を有し、閲覽人員も年延數三百萬人の多數に達し、國營の圖書館に亞ぐ大發展を爲し、他の都市の追隨を許さざる成績を擧げてゐる。

(ハ) 其の他の施設 時報は市内四箇所より「サイレン」を以つて正確なる標準時を市民に知らしめ、講演會、映畫、市民體育等は社會教育の一施設である。思ふに東京の福利的教育施設は、實業補習學校及特殊學校を除く各種學校は、他の都市に比して劣勢に在り、現今試験地獄の叫ばるゝ時に於て、之が増設は緊要のことである。獨り圖書館の發達するは流石に東京が日本文化の中心である證左として吾人の意を強くする所である。

(二) 農業施設

(イ) 中央卸賣市場及び其の附設物 產業施設中の雄は何と言つても中央卸賣市場である。中央卸賣市場は市民生活の必需品なる魚類、肉類、鳥類、卵、蔬菜及果物の卸賣を爲す機關で、京橋區築地に五萬九千坪の地をトし一千五百萬圓の巨費を投じ昭和八年末其の竣工を見たものであるが未だ、之を開設するに至らない。又神田區秋葉原驛附近に神田青果市場あり、本所區横網町に江東青果市場あり、共に中央卸賣市場の分場たる使命を有するものであるが、本場開設に至らざる今日は、築地の魚市場と共に獨立の市場を爲してゐる。然らば何故に市場竣工後其の開設を見るを得ざるかといふに、それは市が業者との間に意思の疎通を缺き、業者は私利的觀念に拘はれて舊坂舟橋の補償及現在魚市場の權利補償を要求し、市當局は進んで其の解決の促進に、全力を傾注しなかつた爲めと推察する。然し近く之等の競標競節は解決して、事業開始の運びとなる様子である。冷蔵庫は、中央卸賣市場に附設せらるゝものであるが、市場開設せらる現在では、魚市場及各青果市場に附設して、氷の製造及供給を爲してゐる。

(ロ) 小賣市場 小賣市場は、一般消費者特に中產階級以下の消費者に、日用品を低廉に供給せん爲めの施設である。現在十一箇所の小賣市場あり、相當の成績を擧げてはゐるが、今や民業者は薄利多賣を實行するもの多く、之が爲め市場は却つて民業より壓迫せらるゝの傾向を示し、其の收入を以つて、市場の經營費を支拂し得ざる市場もあり、今にして之が打開策を講ずるに非ざれば、遂には小賣市場は廢止の運命に在り、市當局の反省を促す所以である。

(ハ) 其の他の產業施設

電氣研究所は、電氣計器の試験、檢定及電氣に関する發明、改良の研究を爲し、市設倉庫は、芝浦に在りて貨物の收藏を爲す。市設屠場は、現在は中野區野方町に小規模のものがあるが、目下建設中の芝浦屠場は、相當大規模のも

のであつて、竣工の曉は、此の方面の活況を呈することゝ思はれる。東京の產業施設は、今猶は未開の世界である。中央卸賣市場は漸く其の竣工を見たるも、未だ開設に至らず、大東京となつてからは、新市域には農家あり、水產業者あり、工場地帶あり、市には未だ之等を統制する施設がない。加之東京築港完成の曉は、内外各地との直接取引はれ、東京の產業界は異常の發達を見るべく、之に對應すべき產業施設は甚だ多い。宜しく市當局の奮起を希望する。

(三) 社會事業施設

凡そ公共施設は、多くは時代の影響を受けて變遷するものであるが、社會事業施設は殊に此の傾向が著しい。從つて社會事業の經營には、將來の洞見が肝要であると同時に、現代社會事象の周到なる觀察が必要である。

(イ) 經濟保護施設 現に東京市が經濟保護施設として經營してゐる食堂、住宅、宿泊所、浴場及質屋等は、開設當時の社會事情より設置を必要とせられたものであるが、今や市内各所には、簡易食堂充足し、貸家賃問は到る所に在り、浴場亦發達し、公共の施設を以つて、斯る事業の緩和指導を爲すの要なきに至り、又質屋の如きは元來公共團體の經營する事業に適せず、人を得るに困難である。

又市民館と託児場とは、現代市民の理解に乏しき爲め殆んど其の實績擧らず、結婚相談所は、昭和八年度に創設したものであるが、經費の實績に伴はざる爲め、僅々一年有半にして近く廢止の運命に在る。

(ロ) 方面事業 方面事業は市内を一〇〇の方面に分ち、其の地方の篤志家にして土地の狀況に精通せる委員を、嘱託してゐる。

方面委員は概ね救護法の救護委員を兼ね、現に委員は全市を通じて一、八七〇名の多數に及んでゐる。委員は其の關係區域内に於ける一般生活狀態を調査し、相談指導、保護救濟、保護救療、育兒獎學、戸籍整理、金品給與、福利教化及救護法の救護事務を取扱ふのである。斯くて方面委員が最近一ヶ年間に取扱へる實績は、百萬件に及び益々增加の傾向を示してゐる。

(ハ) 職業紹介及授業場 職業紹介は政府の失業策に對應して、益々其の充實を痛感するものである。東京の職業紹介事業は、普通職業紹介所八、勞働紹介所八、普通及勞働紹介所二十八、知識階級職業紹介所一、婦人少年職業紹介所一、聯絡紹介所一箇所あり、又別に少額給料生活者授業事業の設がある。市は又授業場を設けて、少額所得階級の婦人に對し、内職的技能を授け、賃銀を與へて仕事の習修を爲さしめてゐる。

(ニ) 緊育院 緊育院は最も古い歴史を有し、又最も發達した救濟施設である。明治五年東京府の設立に係り、明治二十三年東京市に成立するに方り、市に引継がれ、板橋區に本院を有し、又別に豊島區に巢鴨分院あり、千葉縣船形町に安房分院あり、東京府下に井之頭學校あり。實業界の名士瀧澤榮一氏永く院長として本事業の充實に力を致し、窮民、棄兒、遺児、迷児の保護養育を爲し、又行旅病人、救護法に依る被救護者を收容し、兒童には院内にて普通教育を受け、成年者には簡易の作業を爲さしめる。緊育院が開設以來、昭和八年十二月末現在に至る六十二年間に於て、救濟したる者は實に七七、四五九人に及び、内、出院者數四二、四六一人、死亡者數三一、六〇〇人、現在救護者數二、三九八人、で全國各都市中其の比類を見ざる成績である。東京の社會事業中、緊育院事業は模範的發達を爲し、之のみは他の都市に對して誇りとすべき所である。然し乍ら其の他の社會事業は、多くは未だ充實せず、方面事業の如きも人を得ること困難にして、職業紹介事業亦政府の後塵を拝する有様である。其の他の事業はもはや行詰りとなり、今にして之が打開策を講ずるに非されば、社會事業施設は衰弱するに至らん。市當局の猛省を促す所以である。

(四) 保健施設

保健施設中、法令上必然的に施設を要する汚物處分、傳染病院、隔離所及消毒所等は曩に述べた。福利増進の爲めの施設としての保健施設は、疾病的豫防及治療であつて病院、衛生試驗所、結核療養所、健康相談所及診療所等である。

(イ) 病院 市立病院は、時代の要求に應して生れ出でたものであつて、中產階級以下の者の利用を對照とする。築地病院は海軍々醫學校の研究病院であり、廣尾病院、大塚病院、大久保病院、深川病院及駒込病院は、帝都復興事業に依る五大病院で、外に城東病院がある。之等の病院は市内一流の私立病院に劣らざる設備を有し、料金は私立の病院より遙かに低廉である。

(ロ) 衛生試驗所 衛生試驗所は、市民の保健衛生を研究し、營養、食器、病原、水質等の試験を爲し、又市民の衛生相談に應じ衛生思想を鼓吹してゐる。

(ハ) 結核療養所及健康相談所 結核は國病として恐れられてゐる、實に目に見えぬ大敵である。殊に肺結核は國民の精氣を殺さぎ、市民の生命を奪ふ、一旦にして此の病に冒されんか、病人自身のみならず、其の一家は悲惨の境涯に陥ること枚舉に還がない。都市の福利的保健施設中、他の施設は悉く之を爲さずとするも、唯だ此の結核の豫防及治療の施設を完備するならば、其

の都市は幸福である。東京市は廣尾、大塚、本所、下谷の四箇所に健康相談所を設け、初期結核患者に對して、之が療養上の指導を爲し、中野區野方町には療養所を設け、結核患者の治療を爲してゐる。市療養所に收容し得べき患者は僅々一、一七〇床に過ぎず、市は更に私立病院にも治療を委託してゐるが、之としても四五〇床を超えて、昭和九年度の支出豫算を見るに、六十七萬圓である。然るに現在東京市内には、結核患者は概數十二萬人と算せられ、入院治療を要する患者は常に收容能力の倍數に及んでゐる。斯くて療養所又は委託病院に收容し得ざる人々は、不徹底なる自宅療養に委し、目に見えぬ爆弾は全市の空氣中に充満して、虛弱者の身體を狙つてゐる。されば市民の福利を冀ひ、自治の發達を希求する者は、何を描いても此の療養所を擴張し、十分なる收容能力を具備せしめ、安心して治療の出來る様段の努力を爲す必要があると思ふ。

(ニ) 診療所 診療所は病院組織の簡易化したもので、王子區岩淵町、澁谷區代々幡町其の他三箇所に之を設けてある。市は將來此の種の診療所を増設し簡易診療を擴大する様子である。

保健施設はもとより救濟事業ではないから、相當料金の徵收は已むを得ずとするも、之を營利化せざることを要する。

東京市は最近に於て病院の使用料を値上げしたが、其の公共施設の精神を忘れず、飽富費主義の領域を格守すべきである。又結核療養所の増設若は擴張は、堅緊のことであるが、其の收容の方法は、單に書面調査のみに止まらず、收容能力不足の場合は、醫員を派して實地に之を調査せしめ、其の先後を決するを公平の措置と思ふ。

(五) 公園施設

東京市に於ける公園は古い歴史を有し、明治六年太政官布告に依り既に淺草、上野、芝、深川及飛鳥山の五公園を開設せられ、東京市の成立後は、増設に次ぐに増設を以つてし、今や公園は一〇二箇所其の總面積實に二、六七四、〇〇〇平方メートルに達してゐる。中にも上野、日比谷、芝の三大公園は最も有名で春の飛鳥山公園、秋の井之頭公園、夏の御臺場公園、冬の淺草公園は、何れも市民享樂の天地であり、隅田の水の公園、濱町の商業地公園、錦糸の工業地公園は三大復興公園であり、幽翠清らかな芝離宮庭園、風雅に富む清澄公園等數へ來れば市民の慰安場は甚多く、洵に市民生命の洗淨地である。然し乍ら中小公園の分布を觀るに下町方面に多くして山の手方面に少なく、殊に新市域には未だ公園と稱すべき施設は殆んどなく、公園の分布は人口の密度に比例せず、其の設備亦改良すべき點が甚だ多い。

公園設置には用地費に亘額の費用を要するものであるが、若し之を神社佛閣の境内地、荒川放水路一帯の地域、石神井、洗足池、江戸川堤等を物色すれば、相當の好適地を得られると思ふ。現に計畫中の村山、山口の二大貯水池を包摵した大狹山公園は、市民一日の享樂地としては最良の好適地である。之が實現の速かなることを望むと同時に、市町村の公園設定に便益なる公園法の制定を政府に希望する次第である。

公園内に特設した動物園、公會堂、舟遊場、音樂室、集會場、庭園、陳列場、競技場、野球場、庭球場、短艇及水泳場等は何れも有料使用のもので教育、體育、社交、娛樂等に利用せられてゐる。

右の内特筆すべきものは、動物園と日比谷公會堂である。動物園は、上野公園と井之頭公園に之を譲ぐ。殊に上野公園内動物園は恩賜のものであつて、動物の多種多様なること、施設の廣大なることは、本邦に冠たるものである。日比谷公會堂は、財團法人東京市政調査會の提供に係る大集會場で、三千人の大衆を一堂に収容するに足り、多くは市内に於ける大集會に利用せられてゐる。

(六) 墓地、火葬場施設

墓地は舊幕時代には、主として寺院附屬地に之を設けられてゐたが、明治初年共葬墓地の制布されてから、青山墓地、谷中墓地、雑司ヶ谷墓地、染井墓地、龜戸墓地及橋場墓地開設せられ、其の總面積五八九、〇〇〇平方米は既に大正の末期には飽和状態に達したのである。

東京市は之を緩和する爲め、大正十二年四月多摩墓地四三八、〇〇〇平方米を増設した。公園施設にして幽雅に富み、區劃も整然とし、近代の名士多くは此の地に葬られ、近くは東郷元帥の墳塋を、此の地に定められたことは、我々の記憶に新たなる所である。市は更に東方に墓地を求めて、千葉縣八柱村に之が造営を爲しつゝある。

又墓地の一體として、本所被服廠に震災記念堂あり、多摩墓地に納骨堂がある。斯くて共葬墓地、納骨堂は其の一宗一派に偏せず廣く市民の利用に供せられ、市営墓地を使用するもの著しく増加の傾向に在る。青山葬儀所は青山斎場とも稱せられ、東京市唯一の壯麗なる民衆葬儀所で、名士の葬儀所に使用せらるゝことが多い。

東京市には未だ火葬場の施設がない。昭和九年度豫算審議に於り、市會に於て火葬場を設置すべき議決を爲し、且つ之が用地の物色中である。

(七) 河川港灣施設

法令上必然的に施設を要する河川の修築及管理は墓に述べた。福利増進の爲めの河川港灣施設は、築港、渡船場、共同物揚場、橋橋、駁船岸壁及運河等である。

(イ) 築港 河川港灣施設中の要は、何と言つても東京港の修築である。東京市はもはや、日本の政治、文化の中心としてのみで矜持する時代ではない。將に大東京として、東日本の商業界を把握し、内外國と直接の取引を爲すべき時機である。東京港の修築は、實に之を達成せしむる第二要件である。東京港の修築は、昭和五年度より昭和十四年度に至る十ヶ年繼續事業として、三千三百萬圓の巨費を以つて之が事業に着手したもので、工事竣工の曉は、六千噸級の大船舶八十隻を、港内に繫泊せしむることが出來、又一ヶ年七百五十萬噸の港内荷役能力を有するに至る。

(ロ) 渡船場、共同物揚場 橋梁を以つてして、尙交通の利便を達し得ない對岸地點には、渡船場を設けて交通の便益に供してゐる。渡船場として顯著のものは月島、勝間及佃島の三渡船場で、最近一ヶ年間の通行人員は實に一千九十四萬人に及んでゐる。尚新市域には、大小三七箇所の渡船場がある。共同物揚場は、市内各河岸地の適當な場所に之を設け、現在は二四八箇所ある。

(ハ) 其の他の施設 橋橋及駁船岸壁は芝浦に在り、積荷、陸上の利便に供してゐる。

運河は、横十間堀と海面との連絡を爲し、之に因つて江東地方の水運の便を得んとする計畫であるが、未だ起工に至つてゐない。

(ハ) 下水道施設 都市生活に下水道の必要なるが如く、文明都市には下水道が必要である。下水道は污水、雨水、屎尿等をして遠く人里離れた所に導き、之を瀦過して化學的に處分する。故に下水道の完備することは、汚物處分上最大の効果あり、且保健衛生上にも至大の利益を齎すものである。

東京市の下水道施設は、明治四十四年より下谷區、淺草區の一部に施行せられたことに始まり、震災後、都市計畫事業の根本義に基き、急速の施工を爲し、第一期工事費、第二期工事費及帝都復興事業費等に依り、既に八千五百萬圓の巨費を投じ、舊市域の大部分は其の幹線工事を竣へ、延長六八八、〇〇〇米に及び、唧筒場七箇所及三河島、砂町の二污水處分場を完成せしめた。其の後更に經費二千六百萬圓を以つて之が繼續工事を進めてゐる。然るに新市域に於ては、舊町村又は町村組合にて、一小部分

の下水道工事を計畫し、個々別々の工事を進めたる、全體的に觀て統一なく、之が系統的下水道を敷設するには、今後莫大の費用を要する次第である。

(九) 観光施設

東京市は昭和八年五月より市設案内所を設け、帝都の施設、名勝、遊覽地等の紹介案内を爲し、又内外訪客の誘致接遇の事務を取扱つてゐる。更に最近東京驛構内に派出所を設け、街頭進出を試み、内外觀光客の利便を計つてゐる。

然し東京市は直接の觀光都市でなく、觀光客の足だまりであるだけに、其の實効に付ては疑點が多い。若しそれ帝國の風光を中外に宣傳するには、別に政府の國際觀光局がある。市民に市外の遊覽地を紹介するも、訪客の誘致とはならない。又市民以外の者が入京するは、多くは公務上若は一身上の關係で、所謂東京見物のみで上京する者は極めて少ない。然らば東京市の觀光施設には、如何なる合理的根據があるか、特に之が取扱を無料とせることは、市制第百十三條に基いて設定した、手數料條例の趣旨に反せざるか。東京市の觀光施設に就ては、尙多くの疑問が残されてゐる。

以上に依り、東京市の實績を中心とした公共施設を説述した。之が結論として二の根本關係を述べたい。一は財政上の見地より、一は事業經營上の方面よりである。

公共團體たる都市には、一定限度の財源がある。都市は此の財源を無視して公共施設を設定し得るものでない、如何なる公共施設も財源が根幹である。故に其の必要缺くべからざる小學校の設置すらも、財源なくしては實施の出来るものでない、況んや任意的公共施設に於ておやである。

現代に於ける都市財政の悩みは、多くは財源に餘裕を持たずして公共施設を擴大し、之が減縮に伴ふ事業の緊縮が出來ないからである。

然らば如何にして財政上の根本原則を樹立して、公共施設を統制すべきや。斯は各都市又は時代に依つて多少

の相違はあるが、市税、使用料、手數料其の他の一般收入を以つて廳費、財產管理費及市債元利金の支途に充て、殘餘あるときは第一次に、法令上必然的に施設を要するものに使用し、尙ほ殘餘あるとき、始めて福利的公共施設に及ぼすべく、且其の經營費、維持費は之を當該施設の收入より支辨することを要する。

次に事業經營上の方面より之を觀るに、其の開設が多くは、都市計畫事業に根據を置いてゐることは洵に結構であるが、一度出來上つた施設に付いては、其の成否の検討に緩慢で、施設が衰微若は不用に歸せんとするものを墨守し、都市の實相にふさはしからぬものあるは遺憾である。

又公共施設に關する全般的統制及當該事業の割一的統制を缺き、以つて折角の施設が連絡なく、有機的活動に乏しきは、各都市共通の弊害で、甚だしきは一局一課の施設と考へ、全體と一部の關係を忘却するものがある。私は思ふ、公共施設には科學的管理を必要とすると同時に、哲學的統制を要すると、當局者の三省を望む次第である。

第四章 公益企業の實績

公益企業は、公共に對する生活必需の供給、又は交通運輸を爲す企業で、何れも(一)公共の利用を目的とし、(二)獨占的性質を有し、(三)經濟的企業たる特色を有してゐる。公共の利用を目的とするものなるが故に、行政事務と異なり、經濟的企業なるが故に、公共施設と異なる。公益企業は獨占を必須條件とするものではないが、大體に於て獨占的傾向がある。

(一) 水道事業

東京市の水道事業は、其の歴史甚だ古く、既に天正十八年徳川家康江戸入府の時に始まる。神田上水、玉川上水は、江戸幕府時代の水道事業であつた。水道が現今の中管となつたのは、明治三十一年以後で、爾來擴張に次ぐに擴張を以つてした。

上水供給の順序は水源、水路、貯水池、淨水池、配水及給水の順序となる。

(イ) 水源の涵養 水質の清冽を誇る多摩川は、上流を遡る奥秩父連峰の大菩薩嶺、雲取山の分水嶺より發してゐる。此の水源一帯は明治時代屢々山火事あり、水源荒廢して水質亦濁渧し、水源地の機能喪へたるを以つて、之が涵養の必要を認め、明治四十三年以來數次山林を買收し、今や一萬五千町歩の廣大なる市有地に局所、落葉松等を植栽し、水源の涵養漸く其の効を奏して來た。

(ロ) 水路と貯水池 多摩川の水は、羽村に於て之を水路に取り入れ、村山貯水池及山口貯水池に流入する。村山貯水池は満水面積二六、〇〇〇アール、貯水量二、三五五、〇〇〇立方メートルあり、又山口貯水池は満水面積一七、〇〇〇アール、貯水量一七、七〇〇、〇〇〇立方メートルあり、若し此の二貯水池の満水量を、現在の給水栓に依り東京市民が使用するとき、平均量に於て七十日、夏季に於て五十日の壽命を保つことが出来る。

(ハ) 淨水池及配水 貯水池より水を管渠に導き、一部は直流して淀橋淨水場に入り、一部は濾過操作を経て和田堀給水場に入り、血管細胞の如く配水せられ、市内各需用者の給水栓に、淨水が充満するに至るのである。

又別に江戸川の水を利用する江戸川上水あり、同じ多摩川の水を取るゝも、別の水路に依る荒玉水道がある。

(ニ) 給水状況 市は市域擴張の結果江戸川上水、荒玉水道、疊谷、代々橋、井荻、目黒、淀橋、千駄ヶ谷、大久保、戸塚の各水道事業を一手に收め、市営の水道事業に之を統一した。今昭和八年十二月末現在に於ける給水の状況を見るに、栓數五二一、一一八箇、使用戸數六四〇、〇三戸、使用人口三、七三三、六九七人に及び、昭和八年中の使用水量は、二八、七二三、〇〇〇立方メートルに達し、異常の躍進を示してゐる。

(ホ) 水道擴張計畫 山口貯水池の完成に因り、東京市の給水は大いに緩和せられた。然し大東京市民五百餘萬人の、使用水量を

引受くる能力はない。茲に於て第二次水道擴張計畫進められ、多摩川の上流、小河内村附近の流域を横断し、約一億八千萬立方メートルに及ぶ最大なる貯水池の設置を計畫し、之が實現に努めてゐる。

(ヘ) 玉川水道の買收問題 東京市は、本年七月二十二日に許可期限満了となるべき、玉川水道株式會社經營の水道事業を、水道條例第十七條に依り強制買收すべき意思を表示し、内務省は買收に要する調査期間を八ヶ月とし、此の期間會社に事業の繼續を認め、一方東京市の強制買收に援助を與ふることとなつた。

(註五) 水道條例第十七條は「市町村ニ非サル企業者ノ布設シタル水道ニシテ許可年限ノ満了シタル後ハ關係市町村ハ水道布設ニ要シタル費用ヲ支拂ヒ其ノ水道及水道經營ニ必要ナル土地物件ヲ買收スルコトヲ得」と言ふので、水道事業は之を公営とすべく、私営の事業買收に付、市町村に強大なる權限を賦與せられてゐる。

(ト) 水道料金 東京市の水道料金は、普通水栓(口径十二—十三粁)十立方メートルに付基本料金九十三錢であつて、全國都市の中でも比較的低廉である。然し乍ら其の需用戸數は六十四萬戸を有し、需用者の多きこと全國に其の比なく、且生活必需の供給を爲す水道事業には、滞納者少なきを以つて、經營宜しきを得ば、豫算以上の收入を擧ぐること敢て難事でない。

東京市の水道事業は今順調である。大東京の廣大なる地域に於て、水道事業を獨占し、一部の私設水道をも將に之を併呑せんとし、使用戸數は將に七十萬戸に近く使用人口は四百萬人に達するとしてゐる。剩へ所定料金は他の都市に比して低廉なりと雖も、採算は十分の利潤を擧げ得べく、順風に帆を上げた形である。

然し乍ら事業の成就不成就是、順境時に於ける緊張味如何に在る。股鑑遠からず、電氣事業が好況期に於ける措置を誤り、現在の懊惱あり、鐘紡の今尙遠々として表へざる、之れ何れも好況期に於ける措置の良、不良に基因したものである。今後の水道當局は思を茲に致し、放漫を戒め冗費を省き、赤字に悩む普通經濟を援助しつゝ、水道王國の建設に邁進せられんことを望む。

(二) 瓦斯事業

東京市に於ける瓦斯事業は、東京瓦斯株式會社の獨占事業に委せられてゐる。東京市は明治四十四年會社の報償契約を締結し、市は其の所有又は管理に屬する道路、其の他の土地物件の使用を許し、會社は報償金を納付すべく、瓦斯料金の協定、利益配當率の制限、増資及借入金の要承認、瓦斯料金の割引、買收條件等に付包括的なる契約を爲してゐる。

其の後道路法の制定、瓦斯事業法の施行等に依り、報價契約の法律的効果は著しく減殺せられたが、尙契約上の効果は嚴として存し、茲に市と會社との間に、多年紛争を續けて來たのである。

市域擴張後新市域には、別に道路占用料を以つて臨み、九十餘萬圓の占用料を徵收することとした。會社は之に不服なりとして、内務大臣に占用料の減額方を申請し、内務省は現に審査中である。一方新市域の住民は、瓦斯料金十穀位に付二圓十八錢なるに拘らず、舊市域は一圓九十九錢で不統一なるを以て、之を舊市域の料金に均一ならしむべしと叫び、再び瓦斯問題の紛糾を釀成しつゝある。

されど翻つて之を考へてみると、瓦斯料金は六大都市中東京市最も低廉であり、而も會社は毎年市に六十萬圓の賠償金を納付し、昭和八年度には更に新市域に於ける道路占用料九十餘萬圓を一先づ納付してゐる。之を市營の電氣事業、水道事業の一般經濟に及ぼす有様を觀るに、電氣事業はもはや一般經濟に貢献せず、水道事業は昭和九年度に至り漸く六十萬圓の織入を爲さんとするに過ぎず。然らば之を端的に言へば、東京市に於ける市營事業並に公共施設の經費の分擔は、瓦斯會社の方が電氣水道兩市營事業より大であるといふこととなる。

或は瓦斯事業は、之を市營とすべしとの問題もあるが、私は市吏員の企業經営能力は、營利會社員の企業經営能力より遙に劣ることを、遺憾乍ら認識せざるを得ない者である。況んや之が買收費約一億二千萬圓並に將來の擴張費三千萬圓合計一億五千萬圓の市債の元利金支拂に付確實なる採算立たざるに於ておやである。

瓦斯問題は東京市政上に於ける重要事件の一である。之を科學的に調査研究し、根本解決を圖ることは、緊要のことであると考へる。

(三) 電氣軌道事業

東京市の經營する電氣軌道事業は、明治四十四年從來の東京電氣鐵道株式會社の營業を、六千四百五十萬圓にて買收した内の大部分であつて、同年八月一日東京市電氣局を創設し、交通事業公營のスタートを切つた。世間に市電と稱ばるゝもの、多くは此の電氣軌道事業を指すのである。

市電は震災の當時迄漸的に發展し來り、旭の昇る勢を示した。然るに震災後は各種の競争者の出現と復興復舊費の増嵩に因り

内外不如意となり、大正十三年を最高潮期とし漸落の悲運を辿つて來た。其の實績左の通りである。

年 度 別	乗 車 人 員			乘 車 料 收 入			乗 車 人 員			乘 車 料 合 金		
	大 正 十 三 年	大 正 十 四 年	同 同 同 同	乗 車 人 員	大 正 十 五 年	同 同 同 同	乗 車 料 收 入	同 同 同 同	乗 車 人 員	同 同 同 同	乗 車 料 收 入	同 同 同 同
四九六、二六八、九五四	四六七、〇〇一、一八九	三一、七〇一、五八六	一〇〇	九四	四四一、一八九、五六二	三〇、七二八、七〇一	九七	九〇	九一	九一	九一	九一
四三九、六七三、一八四	四三九、六七三、一八四	二九、〇四一、七一九	八九	八九	四四五、〇八五、二三八	二八、八五九、九二六	八五	九〇	九一	九一	九一	九一
三六九、七三七、七〇八	四二一、一九〇、二六四	二九、〇七八、〇五二	九一	九一	三三五、四三九、九九二	二七、二〇一、七五四	八五	八五	八五	八五	八五	八五
三〇〇、七八二、一七六	三〇〇、七八二、一七六	二一、五六一、三一六	七五	七五	二九五、六八七、四一六	一九、一九八、一二五	六八	六八	六八	六八	六八	六八
一八、八五三、五〇六	一八、八五三、五〇六	一九、一九八、一二五	五六	五六	二九五、六八七、四一六	二一、五六一、三一六	五六	五六	五六	五六	五六	五六

軌道事業が此の成績を擧ぐるには、物的施設及人的施設が必要である。物的施設は電車、軌道、電力で、人的施設は從事員である。

(イ) 電車 現在電車は四輪車二二七、ボギー車一、一一一、合計一、三三九輛ある。更に最近は之等を改造して、其の折衷的の電車を製造し、一部の線路に使用してゐる。

(ロ) 軌道 軌道は舊市域を蜘蛛の網の如く張り、其の延長三三三杆に達し、三十四の運轉系統に依り運轉してゐる。又特別線として飛鳥山線、北千住線及板橋線の三線一三杆あり。尙市は最近無軌道電車の新設を計畫してゐるが、之は舗裝道路の上に電車を運轉せしむるもので、奇抜的ではあるが、其の成績には疑がある。

(ハ) 電力 電車運轉に必要な電力は、東京電燈株式會社、鬼怒川水力電氣株式會社、日本電力株式會社等より之を購入している。市には多年電力自給策を研究し、電力の獨立を企圖してゐるが、財政關係及事業關係等より、未だ之が實現を見るに至らない。

(ニ) 従事員 市は電車の運轉、料金の徵收、軌道、車體の保持及事業上に於ける事務處理の爲め、主事、事務員、運輸監督、雇員等八〇〇名を配し、又從業員には車掌三、四〇〇人、運轉手一、九〇〇人、信號手二七〇人、補助手二三〇人、軌道及車輛係員九〇〇人、合計七千五百人を使用し、市の公益企業中、最大の人員を要するのである。

(ホ) 電車賃 片道七錢往復十四錢を一般とし軍人、労働者等に割引の制あり。其の他特殊の使用、他の交通機關との連絡、特別運轉等に付、割引を爲すことが出来る。

市は路面電車及乗合自動車の、近年に於ける不況に頭を悩まし、且新市域の住民が都心に集まる便利の爲め、高速鐵道敷設の計畫を樹て、品川、濱谷、新宿、池袋、巢鴨等交通機關の集中する地點より、都心に向つて、地下敷設に依る高速鐵道の實現に努力してゐる。

而して市は既に、昭和二年五月に第一期計畫として、池袋、湘崎間及濱谷、巢鴨間の二線路の、工事施行認可申請を爲し。又第二期計畫として、目黒、南千住間及大塚、新宿間二線の、工事施行認可申請を爲したが、何れも内務省方面にて起債の認可を齎り、未だ其の端緒だに實現しない。

電氣局創始以來二十三年間に於て、市が電氣軌道事業の爲めに投資した額は實に二億三千六十七萬圓に及び、此の市債未償還額尙一億九千七百餘萬圓ある。

震災前迄は市内交通機關の王位を占め、其の勢隆々として他の羨望する有様であつた市電が、何故斯くの如き頽勢となつたか、其の原因とする所甚た多いが、(イ)競争機關の進出、(ロ)郊外の發達、(ハ)不景氣の影響、(ニ)從業員對策の失敗、(ホ)震災、(ヘ)爲替差損金の増大、(ト)好況期時代の過費等である。

(イ) 競争機關の進出 市電の最も勁敵は省線のスピードアップと其の定期券の低廉である。次は一萬に餘るタクシーと、東京地下鐵の進出である。尙東京乗合自動車と市營自動車が、之と競争する。要するに競争機關進出の懼みは、公益企業獨占權の根本

思想と背馳し、市電はもはや公益企業より離れて、どしどし營利主義とならなければ、更生の見込はないのではないか。

(ロ) 郊外の發達 震災後東京市の人口分布の状況は一變して、漸次舊市域より新市域に移動増加し、學校、病院、工場其の他の諸設備は郊外に流出するもの多く、之が爲め舊市を營業區域とする市電の利用者は減少するに至つた。然し之は、郊外と市電との連絡宜しきを得れば相當に防止し得ることであつて、此の防止策を講ぜざりしは、市営局の失態であると思ふ。

(ハ) 不景氣の影響 不景氣の影響も相當にある。然しその數字上に現はすことは出来ない、而も此の不景氣は、凡ての企業に作用してゐるから、不可抗力と言ふべきであらう。

(ニ) 従業員對策の失敗 従來の市の首腦部は從業員を恐れてゐた、何と言ふ矛盾であらう。電車の車掌運轉手は、月收百圓内外が多く、事業經營費の半額が從業員の勞銀となつてゐる。

凡そ事業の經營者が、其の從業員を自由に使用出来ないときは、それは既に失敗の第一歩である。經營者が從業員の罷業を恐れる様では決して成功するものではない。東京市電の首腦部は、此の從業員對策に失敗したため、今も莫大なる人件費を要する、市電の更生は先づ第一に從業員の整理に在る。

(ホ) 震災 震災の爲め復興復舊費を費したことは、やはり市電不況を導いた一原因である。

(ヘ) 爲替差損金の増大 外債の元利金支拂に付、爲替差損を生じたことも、亦營業不振を導いた一原因である。

(ト) 好況期時代の過費 市電が好況期時代に於ては、餘りに放漫に事業の經營を行ひ、收益の過費をした。之が祟つて今日の不況を見たと言つても敢て過言ではない。因果の法則は公益企業にもやはり有る、將來注意すべきことである。

市電の更生問題は、東京市政上の重要な案件である。

不況の原因が、不可抗力に基くものは、洵に已むを得ない事であるが、人爲に基因するものは、何かの打開策はある。

先般市電営局は「市電の更生に就て」との研究發表をせられたが、どうも空文の羅列で實行性のものは缺ない。乞ふ机上の職作に耽ることなく、犠牲と勇氣とを發揮し、從來の盤根錯節を一掃して、創業の始に歸り、根本對策を講ぜられんことを。

(四) 電燈電力供給事業

都市の事業施設に動力を供給し、又夜の太陽として人生に光明を與ふるものは、電燈電力供給事業である。

市の經營する各種公共施設及公益企業の實績に就て

東京市内に於ける本事業は、東京市営のものと、東京電燈株式會社經營のものを主とする。兩者には嚴格なる協定あり、その供給權の重複する區域即ち舊市域全部、品川、目黒、荏原、濱谷の各區並に大森、世田谷兩區の一部を協定區域とし、其の區域内では、電氣料其の他の供給條件を同一にして、新規需要に付優先的に應じ得べき區域は、市電には芝、麻布、牛込、小石川、本郷の五區を除し、東電には其の他の區を配した。

右二電以外に於て電燈電力供給事業を營むものは新市域の一部に於ける京王電氣軌道株式會社、玉川電氣鐵道株式會社、目黒蒲田電鐵株式會社及王子電氣軌道株式會社がある。

市の電燈電力供給事業は、軌道事業と俱に東京鐵道株式會社より買收した事業の一部で、其の後長足の進歩發展を爲し、軌道事業の不振に反し、逐年良好なる成績を維持してゐる。

(イ) 電燈事業 電燈供給方法は普通定額、特別定額、普通從量、特別從量の四種とし、昭和八年度末現在に於ける電燈使用戸數は一六〇、〇〇〇戸を超え、電燈取付箇數は實に一、三五四、〇〇〇箇に達し、其の收入成績も五八六九、〇〇〇圓に及んでゐる。

(ロ) 電力供給事業 本事業の昭和八年度末現在に於ける供給状況は五八、〇〇〇キロワットで、其の收入成績も昭和八年度は二百七十二萬圓に達してゐる。

電燈電力供給事業が、比較的に好成績を挙げてゐるのは、需用者が固定して動かず、事業が全く獨占的であるからである。唯だ本事業は、軌道事業の姉妹事業とも觀るべく、軌道事業の不振は、直に其の影響を蒙ること大である。而も尙供給事業債は三千六百萬圓に及ぶ未償還金あり、收支計理上樂觀を許さない現況に在る。

(五) 乗合自動車事業

東京市の乗合自動車事業は、震災の生んだものである。震災後電車が未だ復舊せず、市内の交通甚だ不便であつた大正十三年一月、市は應急措置として乗合自動車事業を創始し、電車の補助機關とした。

其の後營業路線を擴張し、自動車數を増し、又車體も之を改善し、茲に獨立的の交通機關となり、市内道路の整備鋪裝に依り益々發展し、昭和三、四年頃迄は躍進的好況を示した。

其の後、競争バスの陣容整へるあり、タクシー道路に氾濫するあり、省線電車の貫通するあり、軌道事業と同様非常の壓迫を蒙

り、獨占の世界より競争の圈内に入り、加速度的に不況を見るに至つた。然し尙

自動車數 八〇九輛

營業路線延長 一四九軒

あり其の乗客數も昭和八年度四八、五八八、〇〇〇人之が乗車收入三、五三六、〇〇〇圓の成績を挙げてゐる。

乗合自動車の路線は主として舊市内である。新市域にはかなり有望の路線があるが、市は此の新市域進出を計畫してゐても、財源伴はざる爲め遅々として進歩しない。

乗合自動車事業の収益の増加を計ることは、市電更生計畫の一である。此の事業も電車事業と同様の改善を要する殊に收益路線と損失路線との取捨選擇を爲し、サービスの改善を行ふべきは焦眉の急である。徒らに更生策を講ずるより少しづゝにても更正を實現せんこと、之れ本業更生の唯一の途ではあるまいか。

以上に依り、東京市の經營する公益企業の概要を述べた。思ふに公益企業の振、不振は、事業が獨占なりや否に在る。生活必需の供給を爲す水道事業電燈電力供給事業は何れも地域的、需用者的に獨占權を有する關係上、此の不景氣時代にも拘らず、隆々として微動だもしない。反之、交通運輸を爲す電氣軌道事業、乗合自動車事業は、競業者なかりし時代には、旭日昇天の勢を見せてゐたものが、其の後強大なる競争者の出現するに及び、之が壓迫に堪へず悲況に喘ぐに至れり。

茲に於てか公益企業には、特別の義務を負擔せしむる代りに、特に或程度の獨占權賦與を、法律を以つて規定し、公益と事業維持との間に、不即不離の關係ある公益企業法を制定せられんことを政府當局に要望する。

第五章 各都市共通の問題

如上を以つて、東京市を主題とした、公共施設及公益企業の實績に就ての大要を述べた。其の中には、東京市獨特の施設も相當にある。特殊學校、時報、電氣研究所、衛生試驗所等の如きがそれである。

然し乍ら、其の餘は概ね各都市に於て、全部又は一部に付て共通する事業である。

(一) 法令上必然的に施設を要する小學校、道路、橋梁、汚物處分及傳染病豫防施設等は、大體に於て各都市は、其の面目にかけても之が施設の充實を期してゐる。

然るに河川の修築及救護法に依る救護施設に關しては、第二次的のものとして、十分の施設を爲すに至つて居ないのが多い。

(二) 公共の福利増進の爲めの施設に付ては、或る特殊のものを除くの外、財政上の拘束を受けて不充分の點が多い。

(三) 公益企業中、水道事業及電燈電力供給事業は何れも地域的、需用者的の獨占権を把握し、各都市概ね良好の成績を擧げてゐる。(瓦斯事業の市營は少ないが同一成績である)然るに電氣軌道事業及乗合自動車事業は、東京市電が其の難局に立つが如く、各都市概ね此の苦杯を舐めてゐる。之れ獨占事業の世界より自由競争の世界に入り、需用者は本企業を利用せざるも、他の企業に依り其の目的を達することを得るに至つたからである。茲に於てか各都市は、其の財源充實の爲め一致團結して、國稅一部の地方移譲若は地方稅制限の緩和を政府に要求し、其の實現を得て公共施設の發展を計り、又公益企業に對しては、其の獨占権賦與を包含する公益企業法の制定方を政府に建議し、之が實現を得て、斯業の安定を期すべき必要ありと思料する。

大都市に於ける執行機關並に 議決機關の権限の調整に就て

東京市監査局庶務課 芦 田 勳

(一) 序論—社會事情の變遷と都市行政の進展

較近社會事情の變遷は本邦に於ける自治行政の上にも顯著なる影響を及ぼし、自治の本質並に其の行政の上に幾多の攻撃すべき問題を提起するに至つたのであるが、就中近時大都市に於ける人口と區域の急激なる膨脹は社會情勢の進展と相俟つて都市に於ける自治行政の活動の分野を著しく擴大し、其の施設經營も亦自ら多岐多端となり、其の行政も亦甚しく複雜となり群小諸都市或は町村のそれと比較して著しく其の性質を異にするに至つた。

斯の如く大都市行政が著しく複雜多岐に涉り從つて亦之に對する市政の科學的管理、行政の能率化が要求せらるゝにも拘らず、本邦自治行政の指導理念は舊態依然としてデモクラシーを基調とする執行機關と議決機關對立性の機構を保持して革むる所なく、爲に都市行政の實情は之が行政機構と大なる矛盾を生じ茲に胚胎する弊害も亦必ずしも諱しとせず、茲に大都市に於ける自治行政の理念は其の行政の圓滑なる運營の爲に新なる検討を必要

とすることとなり、地方行政の改革又は自治の修正として顯著なる方向轉換を要請せらるゝに至つた。

今之に關して本邦大都市に於ける執行機關と議決機關の關係に就て若干の検討を加へ、其の行政の能率化の爲に兩者の權限を如何に調整するを適當とするかを考察して見度いと思ふ。

(二) 我國都市行政の機構

我國に於ける都市行政の機構は云ふ迄もなく市長市會對立制である。即ち一方に執行機關として市長及び其の補助機關が存在し、他の一方に議決機關として市會並に副議決機關たる市參事會が存在し、夫々執行權議決權の主體として一は行政の執行に當り、他は意思の決定に任じ各々權限を分割して對立する。

斯の如き執行機關議決機關對立制は本邦自治制度の確立以來不變の行政機構であつて、其の組織と權限の上に多少の變遷は存在したが其の指導理念は今日に至る迄變る所がない。執行機關議決機關對立制の理想は、執行機關と議決機關が互に獨立なる權限の主體として、他の機關の專斷放恣を抑制し匡正する所謂牽制均衡 Check and balance の效果を收めむとするに在り、兩者が各々其の分を守つて相互に侵犯する所なく、共に協調協力の美を致して初めて圓滑なる市政の運用を期待し得るものである。即ち、議決機關は議決すれども執行せず、執行機關は執行すれども議決せざるを制度の建前とする。

萬一、兩者が互に其の權限を超えて他を干犯し兩者の杆格を來すに於ては斯る對立制の所期する理想は到底望み得ざるのみならず、市の事業施設が愈々複雜多岐となり、其の能率的運營が必要となればなる程其の弊も亦大

となること明かである。

翻つて近時本邦大都市に於ける行政の實情を觀るに、議決機關と執行機關との間に屢々抗爭又は紛争が行はれ、之が爲に市務の澁滯、市政の萎靡沈滯を招くこと亦尠しとせざるは寔に遺憾とする所である。

斯る兩者の間の紛争が主として議決機關並に執行機關の權限の干犯に基因するとするならば、是が由來する所の現行自治制度の理念と機構の上に之が匡救の途を講ずること肝要である。即ち、根本的には都制又は特別市制の制定に於て組織上的是正が企圖せらるべきであり、應急的には現行市制の下に於て兩者の權限を明確にすると共に、其の權限の調整に依る行政運用の能率化が試みらるべきである。斯る理念と機構の上に立つ我が都市行政が、現行市制の下に如何なる現實的意味を有するか、即ち市政の實情に於て執行機關と議決機關が如何なる關係に立つかに就いて考察するに、市會が意思機關として市の事務に付議決を行ひて市の意思を決定し、市長は理事機關として市政の具體的執行に任すべきことは前述の通りであつて、兩者の權限は市制上明確に截別せられて何等紛淆あるべきの理は無いのであるが、それにも拘らず執行機關は實際上動もすれば議決機關に依つて掣肘せらるゝ事實を認めなければならない。

其の原因として考へらるゝものが二ある。即ち其の一は市會の議決權が概括例示主義を採ること（市制四一、四二）、其の二は市長が市會に依つて選出せらるゝものなること（市制七三）之である。現行市制は市會の權限に關して、府縣制が府縣會の權限を制限列舉主義に依りたると異り概括例示主義を採用し市の事務は原則として市會の議決を經べきものとした爲、市會は市政一般に對し所謂概括的議決權を有し實際上動もすれば市政全般に涉

る大小事務に關して干涉容喙するの傾きを生じ、終には其の正當なる権限の範圍を逸脱して執行權の内容に迄干渉するの結果を惹起し、爲に市政の圓滑なる遂行を妨ぐること無しとせず。

市會が市民より選出せらるゝ市會議員に依りて構成せらるゝ一の代議機關であり、其の意思は間接に市民總意の代表であり、廣く民意の反映たるべきものである以上、市政の全般に涉つて其の意思を尊重すべきことは、自治の本義に照し寧ろ當然の事義に屬すと雖も、市制制定當時に於ける都市事情と今日のそれとは其間甚しき實情の相違があり、従つて市會の議決權も亦都市事情の變遷に伴ふ必然的影響の下に其運用を異にしなければならない。蓋し都市行政活動の舞臺が今日の如く廣汎ならず、其の事務に於ても質量共に今日の如く發達せず、且其の執行機關も亦名譽職に依る素人行政を建前としたる原始的自治時代に在りては、市政全般に涉る諸多の事務に付て市民の代表機關たる市會が、悉く議決を行ふも亦意義無しとせざる所であるが、今日の大都市に於けるが如く、其の行政が其の質量に於て既に往時と大なる懸隔を示し、且其の執行機關も亦素朴的自治の時代と異り、夫々各部門に専門家を擁し分課組織の整備したる現在に於ては、斯る議決の準則を以てしては徒に事務の簡捷を妨ぐることとなり、時運に伴ふ市政の能率的執行を阻害することとなり、茲に市政の實情に伴ふ執行機關と議決機關の権限の調整が必要となる。

更に、現行市制に於ては市長が市會に依りて選出せられる事に依つて市政に於ける議決機關の制覇が確立する。

我國の市町村制度が本來市町村會中心の制度たるの性質を有するものに非ざるにも拘らず、市政の實情に於ては常に議決機關が執行機關に優越する。蓋し、市長は市會の好意的支援なくしては一日も其の地位を保持し得ない。即ち市長は制度上執行權の首長として市會に對し獨立の地位を保持するものなるに拘らず、市會は事實上市長の任免權、少く共其の更迭權を有するものと云ふ事が出來る。

今、東京市歴代の市長の更迭の跡を觀るに、別表の如く僅に第一代松田秀雄、第二代尾崎行雄の二市長が市長の任期四年を完ふしたのみであつて、他は悉く任期に充たずして其職を辭してゐる。斯る事情が總て市會との衝突に依つて齎されたものと云ふことは出來ないのであるが、其の大半が市會との關係に於て更迭を餘儀なくされたことは克く人の知れる所である。

如斯、執行機關は議決機關に依りて、容易に更迭せらるゝか、然らずんば市政の圓滑なる遂行を期し得ざる状態に在り、畢竟市政は議決機關を中心にして運用せらるゝ結果となる。

而も之に對して市長の有する議決機關に對する匡正權は市制第九十條乃至九十二條ノ二に規定せる再議に附するの權、監督官廳の指揮を乞ふ權、代議決權、及び專決處分に關する權等が存在するが、此等は府縣制に於ける府縣知事のそれにも劣り畢竟其の實效に於て極めて無力たりと謂はざるを得ない。

東京市市長任期一覽表

(順位)	(就退職年月日)	(市長)
一 代	明治三十一年十月 六日就 — 同 三十六年六月十五日退	松田秀雄
二 代	明治三十六年六月二十九日就 — 同 四十一年九月十二日退	尾崎行雄
三 代	明治四十一年九月三十日就 — 同 四十五年六月二十六日退	尾崎行雄

四代	明治四十五年七月十二日就	大正四年二月二十五日退	男爵阪谷芳郎
五代	大正四年六月十五日就	同年六月八月二十一日退	男爵奥田義人
六代	大正七年四月五日就	同年九月十一月七日退	子爵田尻稻次郎
七代	大正九年十二月十七日就	同年十二月四月二十七日退	子爵後藤新平
八代	大正十二年五月二十九日就	同年十三年九月八日退	伊澤多喜男
九代	大正十三年十月八日就	同年十五年六月八日退	西久保弘道
十代	大正十五年七月十六日就	同年十月二十三日退	市來乙彦
十一代	大正十五年十月二十九日就	昭和二年十二月十二日退	市來乙彦
十二代	昭和三年一月七日就	同年二月十四日退	堀切善次郎
十三代	昭和四年四月二十四日就	同年五月十二日退	永田秀次郎
十四代	昭和五年五月三十日就	同年八月二十五日退	牛塚虎太郎
十五代	昭和八年五月十日就		

(三) 市制改正の沿革に現れたる兩者権限の消長

明治二十一年市制町村制が制定せられて我國自治制度が確立して以來、都市に於ける執行機關と議決機關の相關關係が如何に推移し來たつたかを概観するに、我國當初の自治制度に於て市會と市參事會とが設置せられた事は現行制度と同じであるが、當時の市參事會は一の執行機關であつて市長と同様市參事會も亦市政の執行に當つた事は大なる相違である。即ち、舊市制制定前の區町村會法に於ては都市の執行機關は獨任制であつたのであるが、明治二十一年舊市制の制定せらるや市長、助役及び名譽職參事會員を以て構成する市參事會を以て其の執行

機關たらしめた。斯の如き合議體を以て市政の執行機關たらしむることも、其の運用宜しきを得るならば必ずしも之を以て不適當なる制度と云ことは出來ないのであるが、万一之を構成する市參事會員が夫々自己の利益を圖る等の事あらば、其の弊は極めて大なるのみならず、斯る合議體を以て複雜なる市政の執行機關たらしめ、多岐多端に涉る都市の行政に當らしむる事は動もすればそれが市會の勢力を反映して黨派的利益を主張するの弊に陥り易きのみならず、又事務の處理に當りて果斷敏捷を缺き事務の簡捷とならざるの弊が存在する。

茲に於て明治四十四年の市制改正に當り、從來執行機關たりし市參事會は其の性質を一變して副議決機關となるに至つた。従つて其の構成員も其の性質を一變して、市長は從來の舊市制に於ては市參事會なる執行機關の一員たると同時に、一方又其の最高機關として市參事會を代表し、市の行政全般の事務を掌理するものであつたが、茲に市の獨任執行機關たるの地位を確保し、市を統轄し市を代表するの権限を明確に規定さるゝと共に、一方尙市參事會なる議決機關の一員となつたのである。

又名譽職參事會員は執行機關たる市參事會の構成員から副議決機關たる市參事會の構成員となり、單に其の議事に參與するの職權を有するに過ぎざるに至つた。

尙本改正に於て注意すべき事は、市長が議案を市會に提出する前之を市參事會の審査に附し、其の意見を議案に添へて市會に提出すべき旨が新に規定せられた一方（八八條）市長は市會又は市參事會を監視し、且其の非違を匡正するの権限を有することを規定して、市會又は市參事會の議決又は選舉に對する市長の匡正權を明確にしたことである。（九〇條ノ一及二）

次で大正十五年の市制改正に於ては、明治四十四年の改正に於て設けられたる市參事會の市會議案審査權を削除したるのみならず、新に市參事會の權限に屬する事項の一部を其の議決に依り、市長に於て專決處分する事を得るの規定を設け（九二條ノ二）以て市長の權限擴充と事務の簡捷を圖つた。

更に昭和四年の市制改正に於ては右の市長專決處分の權限を擴張して、市參事會の權限のみならず、市會の權限の一部をも其の議決に依り市長に於て專決處分せしめ得るものとしたのである。

以上概説し來つた如く我國數次の市制改正の沿革に従事するに、都市行政上に於ける執行機關と議決機關の關係は甚だ緩漫ながら、漸次執行機關の權限の擴充に依る事務の簡捷を圖り來つたものと云ふことが出来る。

右の事情は今後益々其の施設經營が複雜化せんとする大都市行政の趨勢上、之が改正の動向を示唆するものと云ふ事が出来る。

（四）市長專決處分の擴張

大都市行政の施設經營が今後愈々複雜多岐に涉り市政の科學的管理、其の行政の能率化が益々要求せらるゝ今日、我國都市行政機構が之に對して如何なる意味を持つか、更に之が改正の動向が如何に示唆されるかに就て以上若干の考察を爲したのであるが、然らば斯る要求に對して大都市に於ける執行機關と議決機關の權限を現行市制の下に於て如何に調整し得るであらうか。

現行市制の基礎理念とする市長市會對立制が其の組織自體に於て執行權の能率的運用を妨ぐる諸事情を胚胎する

ることは既に略述した所である。

之が根本的改正は現行市制の下に於ては殆んど不可能の事に屬し、都制又は特別市制の制定に於て其の制度的、是正が企圖せらるべきである。畢竟、市長市會對立制に基く現行市制の行政機構は今日の都市の實情より觀て、既に其の職能を過去に了したものと云ふべきであつて、彼の市政の實驗室と稱せられ凡ゆる形態の都市行政の經驗を有する米國諸都市に於て試みらるゝ委員會制 Commission System 或は市支配人制 City Manager Plan の制度の如きも、畢竟市長市會對立制の包藏する缺陷の匡救を趣旨として生れたものに他ならないのであるが、此等の諸制度は何れも執行機關の權限の擴大強化に其の基礎を置くものである。

我國將來の都市行政も亦其の改正の目標を執行權の擴充、議決權の縮少に置くの要ある事は云ふ迄もない。之が制度的改正は姑く措き現行市制の下に於ける執行權の確立及び其の擴充の方法としては市制第九十二條ノ二の規定の活用に基く市長專決權の擴張が考へられる。

執行機關特に市長が永く其の地位を安定して、其の執行權の圓滑なる運用を期する爲には、一に議決機關たる市會及び其の構成員たる市會議員個々の自制に俟つの他なく、畢竟議決機關の政治的良心の如何に歸する德義上の問題となるのであるが、市制第九十二條ノ二の規定する市長專決處分は廣汎多岐に涉る都市行政の實情に要請せられたる事務簡捷の方法であつて、之が活用に依つて實際上議決機關の議決の範圍を縮少し、執務の簡捷を圖り現行市制の缺陷を補正し得るのである。

此の市長專決處分の規定が初めて設けられたる大正十五年の市制改正に於ては、單に市參事會の權限に屬する事

務の一部に限られたのであるが、昭和四年の市制改正に於ては更に擴張せられて市會の權限に屬する事項の一部をも加へられた事は、廣汎なる市政の處理上寛に時運に伴ふ處置であると謂はねばならない。

蓋し市會の職能は自治體たる市の意思機關として市の意思を決定するに在つて、市の事件が原則として總て其の議決を經べきものとせらるゝは現行市制の明規する所であるが、市會又は市參事會が議決機關たる當然の歸結として、其の意思決定は概括的であり原則的方針に止るべきであつて、個々の具體的執行に關する事は擧げて執行機關の爲す所に委ねべきは近時學說の一致する所である。

市制第九十二條ノ二が市會市參事會の議決事項と雖も、其の瓊末なるものに至る迄一々其の議決を要すべきとするは徒らに事件の處理を煩瑣にして、今日の市政の實情に副はざるを補正する爲に設けられたるものである以上、宜しく右の趣旨に於て該規定の活用を圖るべきである。

而して之が實施の範圍を本邦六大都市の現狀に就て觀るに、市會に屬する權限中市長の專決處分に委せられたるものは各都市共に一として無く、只僅に東京市に於て市參事會に屬する權限中左の二項を其の議決に依つて市長專決處分と爲されたるに過ぎず。

一 通貨及動產ノ無償寄附受領ニ關スル事項

二 墓地管理寺院ニ於テ改葬ヲ爲シ該寺院ニ對シ改葬跡地ヲ無償下附スルトキ

右の外、市制第九十二條ノ二の規定に依りて直接市長專決事項とせられたるに非ずして、他の市條例又は規程の設定に依り、本來市會又は市參事會の權限に屬すべき事項が、間接に市長の專決處分に委せられたるが如きも處分と爲されるを適當と思料す。

の多少存在するも、畢竟市制第九十二條ノ二に依る市長專決處分は其の範圍極めて狹少にして、其の活用甚だ不充分なりと云はなければならない。

將來本邦諸大都市に於て市政の圓滑なる運用と、其の事務の能率的遂行の爲に該規定の充分なる活用が攻究せらること緊要と思惟するものであるが、左記各事項の如きは差當り各都市に於て該規定の適用に依りて市長專決處分と爲されるを適當と思料す。

一 不動產ノ賃貸借契約ニ關スル事項

二 一定價格ヲ限度トスル不動產ノ處分ニ關スル事項

三 土地ノ無償取得ニ關スル事項

四 市有土地の市公用ニ關スル事項

五 豊算ニ基キタル補助金及寄附金ノ受領ニ關スル事項

尙執行機關と議決機關の權限の調整に關して考究すべきは所謂萬年市會の問題である。市會の招集及び開閉は市長の行ふ所であり（市制五一條）市長に於て必要があれば、會期を定めて招集することを得るものとせらるゝのであるが、之は法律の必ずしも要求する所でなく、東京、京都、神戸等の大都市に於ては所謂萬年市會即ち會期を定めずして招集するを慣例とし、即ち市會議員が選舉せらるゝや市長は會期を定めずにして之を招集し市會は四年間開會仕放しの状態となり而も市長に於て一旦招集したる市會は開會中其の日其の日の會議は議長が之を總理するものとせられ、日々の開閉權は一に市會議長の權限に委ねらるゝ結果（市制五十七條）議事の進行は議長の

意に委せられ市長の職務権限は實際上大なる制限を受くることゝなる。即ち、市長に於て非常緊急の事件がある場合等に在りては議長に懇請して其の會議の開會を實行しなければならないことゝなる。

斯くの如きは市長職務権限の縮少であり、廣汎なる都市行政の能率的執行を阻害すること大なるものであるが故に、將來都市執行機關と議決機關の権限の調整上市會の開閉権に關して市長の権限を更に確保するの方途が必要である。

市會の構成及権限に關する若干の改善意見

日本大學都市學會

凡そ現在の市會に對しては其の具體的な改善策は有してゐないにもせよ、満足して居る者はあるまい。市會の改革には次の三の方面が考へ得られる。即ち

第一は市民教育の徹底に依り、永遠を期して改善を圖るもの

第二は制度の改革を行ひ、弊害を起り易からざらしむるもの

第三は制度は現狀の儘維持し、専ら當事者の運用上の技倆に解決を求めるものである。

惟ふに第一の策は最も根本的の對策であらう。然し之は常住不斷の努力を要求するもので、目前焦眉の急に應する改善策とは考へられない。第三の策も根底深き改善策である。極端に云ふならば制度は結局死物であつて、運用は人にある。眞に其人を得なければ百の制度も空となるであらうし、百の惡制度も一人の人格に依つて善果を收めること全くなしとは云へないであらう。然し乍ら斯くの如き人を得ることは現下の事情に於ては決して必然を期し得るものではない。偶然的事情の發生を手を束ねて待つが如きは科學時代に生きる、社會生活の改善を圖る者の採るべき態度ではないと思ふ。斯様に見て來るときは、現前の市會に對する策としては、如何に制度が死

物とは云へ、第二の制度の改革に思ひを致さざるを得ない。

現在市會改革の手段として呼ばれてゐる制度の改革は、市民の職業に依り、社會階級に依り將又各人の經驗に依り、理想に依り必ずしも一致するものではない。假に一致あつたとするも、其の根據に至つては相距る遠いものがあるであらう。けれども時弊の極まる所、世論の昂がる所、萬目の見る所自ら大勢を爲してゐるものがある。

一 選舉權 選舉權に付ては大正十五年の改正に依つて從來の制限選舉の制を廢し男性普通選舉の制を探り、公民權の要件は大體に於て衆議院のそれと變らない。唯一年來市の住民であることを要する點に於てのみ、衆議院の選舉權よりも其の制限が大である。

普選施かれて既に十餘年、婦人の政治思想大いに發達せるに拘はらず、今尙性別に依る差別待遇存するは適當なるものではない。最近の經濟事情の變遷は婦人の經濟的、從つて社會的地位を向上せしめてゐる。而も市政は其の大部分が消費經濟に屬するが故に、市政は家庭の延長とも觀ることが出来る。されば主婦は家庭生活の擔當者であるから、婦人をして市政に參與せしむることは市政の運用を圓滑ならしむる所以ではなからうか。

次に年齢の點に於て民法の認むる成年々齢と甚しき相違がある。民法は二十歳以上の者に缺格原因なき限り完全なる行爲能力を認むるに拘らず、公民權の年齢を何故に二十五歳以上としたか。其の眞意奈邊に存するや解するに苦しむ。吾人青年こそは個人的關係や情實に拘へらるゝことなく、正義の觀念を以て選舉權行使するものである。須らく民法の成年々齢と同じく二十歳に低下せよと主張する者である。

更に交通機關發達し、居住移轉の頻繁なるを常とする都市生活に於て、二年の居住期間を要件とするは、實情

を識らざるの甚しきものと云はなければならぬ。苟も市民が其の生活の本據たる住所を一定地域内に有する以上は、市公民として共同生活管理に參與せしむるのが妥當であるから、住所年限を著しく短縮して然るべきものだと思ふ。

二 被選舉權 現行制度に於ては選舉權を有する者は原則として被選舉權をも有してゐる。然るに近時種々の醜状暴露に憤慨の餘りか其の被選舉資格に付て嚴重なる制限を加ふべしとの論がある。即ち疑獄事件に連座した者からは永久に被選舉資格を剥奪し、嫌疑ある者は一時的にでも奪ひ、又職業的政治家を廢除せよと云ふのである。其の理由とする所は素質を向上せしむるに在ると云ふ。而して是等の制限は教育の程度、資産の多寡等により考慮すると云ふのであるが、高等教育を受けたる者又は大資產家に此の種犯罪を犯す者續出する現在に於て至當なるものとは考へられない。斯くの如き嫌疑あると云ふのみを以て被選舉資格を剥奪するが如きは餘りに人格を無視するものと云はなければならない。又職業的政治家を廢除することは必要であるが、之は立法技術上困難であり、凡てを制度化すると云ふことも芳しくない。之は比例代表制を採用することに依りて幾分の効果は保し得るものと思ふ。

唯茲に一考すべきは衆議院議員の市會議員兼職のことについてである。衆議員議員選舉法第十一條及び府縣制第六條に於ては衆議院議員と府縣會議員とを兼ねることが禁止されてゐる。蓋し國家的一般利益と地方的特殊利益とは背反する場合多きが故である。大局より觀るとときは一致する場合と雖も、具體的な場合に於て背馳すること少しとしないからである。されば衆議院議員と市會議員との間に於ては斯る場合が一層多いことは贅言を要せぬ所

である。故に市制に府縣制第六條第七項と同じ規定を設けることが、市會革新に重大なる意義を齎らすであらう。

三 市會議員の定數 都市の住民は極めて異質的であるから、其の利益を代表せしむる爲めには、議員數を成る可く大ならしむる必要がある。然れども其の審議を公明且つ責任的たらしむるには其の數を小ならしむるの必要がある。小數にすれば責任の歸着點も明となり、且つ其の自重心を促し幾分たりとも素質よき者を選出することが出来る。加之、事業の執行に當つて一々相談せねばならぬ相手の多いことは能率を減殺することにもなるのである。之に對しては減少が必ずしも議員の質を向上せしめず、却つて少數者の横暴を増加すると云ふ反対があるが、正當なる見解とは思へない。惟ふに市會の機能は其の數に依るよりも、其の質によりて決せられるものであるから、現在の定員は之を著しく減少すべきものであらう。

四 選舉制度 現行選舉制度は必ずしも合理的であると云ふことは出來ない。蓋し現代社會生活に於て吾人は地域的近隣關係に依つて結合せらるゝのみでなく、其の果しつゝある社會的機能即ち同種類似の經濟的關係に基きて結合せられてゐる。斯る状勢の下に於て選舉制度の態様を地域代表制度のみに求めるは不合理である。代議制度は凡ゆる社會的經濟的利害關係を反映せしむるに依つて、其の全きを得るのである。故に現行地域制度に併せるに比例代表制を採用することに依りて、此の理想を實現することが出来るものと信する。即ち一部は從來の如く地域制の一般選舉に依らしめ、其他の部分は市民生活に關係深き種々の團體より選出せしむるのである。斯る團體から代表者として派遣される者ならば自ら其の素質も良いであらう。之に對して市民生活に關係深き團體と云つても、其の選定に困難であると云ふ非難があるが、商工會議所、學術協會、產業組合、勞働團體等

廣く此の種團體から選出せしむるならば劃期的なものが出來ると思ふ。

更に比例代表制を加味することに依りて、各黨派の勢力を公平に市會に反映せしめ以て多數黨の横暴を抑制することが出来る。之に對して方法煩雜にして理解困難であると云ふことは別としても、市政から黨派の觀念は之を除きたい。されど普通選舉と言論結社の自由の行はるゝ所、其處には必ず二個以上の黨派の成立を見る。人々の利害は同一でないが故に一の利害は他の利害を凌駕しようとする。そしてそれが團結の力に依つて行はれるときに黨派となつて來るのである。今日政黨は其の地方地盤を開拓する爲めに日夜苦心經營しつゝあるのである。地方地盤の強弱は政黨の實勢力を示すものであるとさへ云はれてゐる。其故に力の政治の時代に於ては中央政黨が地方地盤に凡ゆる努力を拂ふのは止むを得ない。即ち地方自治體が政黨化することは、政黨政治の幾分衰微した今日とは云へ、相當の根底を有する以上不可避と云はなければならない。吾人は黨派のない社會生活、強制の少い社會生活を理想とはする。然し此の不可避な事實は如何ともすることが出來ない。不可避である以上は今日の如き多數黨の横暴を抑制する意味に於て、寧ろ各黨派の勢力を公平に市會へ反映せしむるに如かないと云はなければならない。

五 市會議員の任期 現行市制の如く議員の任期四年なるときは、市政革新の機會少く、又議員をして市政に眠ましむるを以て之を短縮すべしとの論が一部にある。之に從へば任期短縮によつて、市民に屢々其の信任を問ふの機會を與へ議員を監督することが出来る。斯くすれば優秀なる議員を精選することが出來て、市政淨化の目的を達し得ると云ふのである。抑々市會議員の任期は市制制定當時六年だつたのが、明治四十四年の改正に依

つて今日に及んでゐるのである。任期短縮によりて市政革新の機會は多からうが、事務に通曉せざる中に任期満了となることもあらうし、又選舉の回數多くては煩雑であり、之に伴ふ費用の必然的増加は避け難き事實である。斯くては有能の士と雖も其の抱負識見を充分に發揮せざる中に任期満了となり再選せられないこととなる虞がある。故に現行四年制を以て妥當とする。

六 會議の公開並びに重大案件を説明すること 市會は公開を原則としてゐるが、市參事會、市特別委員會は秘密會である。吾人は市參事會、市特別委員會をも公開せられることを要望するものである。蓋し隱密の間に事を決するのが百弊の源泉を爲すものだからである。之に對しては無節制の傍聴者が雪崩れ込み、議員の決定に強迫威壓が加り、利害關係に依り動かされると云ふ反対がある。然し斯る者の處置は無いでもあるまい。されば現在の如く市參事會、市特別委員會が秘密會であるが爲めに、議事の公明正大を防ぐる惧れがあると云ふよりは、極めて小さい問題と云ふべきである。

更に豫算案其他重大案件は市會附議前に一定期間説明書を附して、廣く之を市民に公開することは意義あることではあるまいか。吾人が重大事項は、市會附議前に一定期間説明書を附して廣く之を市民に公開せよと主張するのは、市民に市會附議事項の何たるかを知らしめ、市會に輿論を反映せしめる機會を與へるが爲めである。唯此の主張に對して、細目に亘るが故に市民には到底難解で説明しても無益であると云ふ者があるが首肯し難い。

七 市會の會期を規定すること

府縣制第五十條には府縣會の會期が規定されてゐるに拘はらず、市制には

之が規定されてゐない。然るが故に特殊なる招集方法生じ、所謂萬年市會の稱すら出來てゐる。即ち新議員選出

せらるゝや、市制第五十一條に依り市長は市會を招集して之を開會したる議員の任期満了迄之を放置し、其の間時々の會議の開閉は市會議長が任意に之を行つてゐる有様である。市制に依り市長に與へられたる市會招集、開閉權は實質的には市會議長に奪はれ、從て市會に理事者は壓迫されてゐる。之は一には市長の選任方法から來た弊害でもあらう、が會期の定めがない爲である。斯くては市政の圓滿なる運用は望まれない。故に市制に會期を規定すべきものと信する。

八 市會の權限を制限列挙的に規定すること 現行市制の如く意思機關の權限を概括的に規定するときは、意思機關の勢力を強化し執行機關を壓迫する傾向がある。前述の如き市會招集開閉權の如きも之が一の現れである。之に對しては現在餘りにも無力の地位に在る市長の權限擴張と云ふことも考へられるが、之のみを以て充分とは爲し得ない。矢張り意思機關の權限を制限列挙的と爲すの要がある。

九 市會以外に市會一般に關し監査し又會計検査を行ふ機關を設置すること

近時市會以外に第二院を設置

しては如何と云ふ論がある。之は市會に對する不信任の結果でもあらうが、議事の慎重を期すると云ふ所に理由が存する。されど斯くては議事の滞滯を來す虞がある。蓋し市の政治問題は國のそれより比較的單純であり、殊に其の議事は慎重よりも寧ろ迅速を尊ぶ性質のものが多い故である。

更に又市會の議決に對し、市公民の一定數より要求あるときは、改めて市公民の一般投票に附して決定してはとの論もある。惟ふに市會監視を具體化する爲めであらう。然し市會議員を選舉した以上之に全權を委ねべきであり、且つ又黨派の存する以上逆宣傳等の爲に好結果は望めないであらう。

右の如く第二院を設置するとか、一般投票に訴へるとかするよりは、市會以外に市會一般に關し監査し又會計検査を行ふ機關を設置した方が適當ではなからうか。勿論是等の組織や權限の細目に至つては複雑な問題を伴ふであらうが、之に因りて市會革新に重大なる意義を齎らすものと思ふ。

以上の諸點に付き之を綜合して市民の市會改革思想の根底を爲してゐる所のものが果して何であるかを檢するとき、吾人は其處に二の大きな底流の存在を發見する。即ち

一、現在の市會に對する不信任

二、市政の公開説明要望

が之である。

市會に對する不信任は種々の醜状暴露に憤慨せる結果でもあらうけれども、決して一時の昂奮と看做すべからざる根底を有してゐる。

又市政事務の公開説明を要求するは、隱密の間に事を決するのが百弊の源泉であり、豫算其の他重大案件を白日の下に公開し一般に平易に説明せんが爲めである。

右の二點は蓋し反対の見解なきにしも非ずと雖も、多數者の支持あるものと信する。現行市制の改革は細目は兎もあれ此基調を離れることは出來ないであらう。

莫遮吾人は前に制度改革は市政改革の徹底を期することは難く、其の一部に過ぎないことを一言して置いた。制度を改革すると共に、市民教育が徹底し、當事者其の人を得て初めて市政の圓満なる發達を見ることが出来るのである。故に此の方面にも意を注がねばならない。

自治機關の構成及權限に就て

前大阪市理事 片桐由雄

本邦の自治體の各機關に關する制度は自治體の創設以來幾變遷を経て、現在見る如き狀態に落付いたものであるが、從來の幾度かの改正の中には改悪に類する改正もあつたのである。然し議決機關の構成の大綱に關する限り、現在の制度即議決機關を分つて、市會と市參事會の二とする建前は、我國狀に照らして最宜しきを得たものであると疑を容れない。世間には間々市參事會廢止論を唱ふる人士ないではない。是等の人々の主張理由は市參事會の議事が非公開なるを嫌忌して、市參事會は何か秘密裡に惡事をたくらむ府であるやうに解釋し、斯くの如きは公明なるべき市政の運用上弊害勘からざるを以て之を廢止すべしといふにあるやうである。——從つて此の派の人々は市會から市參事會に對する委任事項の擴張に反対する人と其の思想の傾向を一にするのである。——然れども市政の運用は公明なるを要すること勿論であるが、市の事務に付ての協議の中には公開を避けることが最市の利益に適合するものがある。例へば市に係る訴訟の提起又は應訴の議案を市會に提出し、理事者は是れが一應の説明を爲すことは尙差支なしとするが、議員から質問があつて、之に對して巨細の事情を答辯することは、往々にして法廷に立つた時に相手方に對して不當の利益を與へ、市に取りて不測の損害を及ぼす事

となるのである。何とならば相手方が個人である場合は勿論、會社である場合は訴訟を爲すに付て、株主總會の決議を要するのでないから、法廷に立つ以前に於て法廷以外に於て訴訟に關する經緯並に之に對する腹中の考へに付て、他人に又は團體員に吐露する必要がないのである。之に反して市に在りては、法廷に立つ前に於て事實關係法律關係に付て公開の席上で陳述するを要し、尙質問に應じて答辯する必要があるのであり、相手方は理事者の片言隻語を捉へて自己の利益に之を援用することが出来るのである。だから訴訟事件の如きは市會に於て議するに適せぬのであり、大阪市に於ては一切の訴訟事件は市會から市參事會への委任事項としてをるのである。其の他の市の事務を敏活に處理する爲にも、市參事會を必要とするのである。市會議員は多數であり、市參事會員は少數であるから、市會を招集するは面倒であり、市參事會を招集するは容易である故に急を要する事件は、市參事會の議決を以て市會の議決に代ふることとするのである。

市參事會の必要論は以上の如くであるとして、次に市會、市參事會共に現在の構成に變更を加ふる必要なきや否やを考察することとし先づ市會より始めやう。

現在の各種議員選舉の有様が極めて満足すべからざるものであることは、識者の一致する意見であらう。だから市民の眞の總意が市會の議決其の他の意思表示の上に遺憾なく反映せられてをるか何うか多少の疑ひなきを得ない。是れが匡正策として第一に考へられることは職業代表其の他の特殊團體代表を市會の構成分子に織込むことである。然らば職業代表は如何なる分類に依り選出せしむべきやといふに、例へば紡織工業資本家側、勞務者側各一人（又は各數人）金屬工業資本家側、勞務者側各一人、運輸業（市電從業員を除外す）資本家側及勞務者

側各一人建築業者（大工、左官、煉瓦工、石工、手傳等此の分は使用者、被使傭者を打つて一團とす）一人、其の他の重要工業も事業を逐つて斯くの如くする。斯くして職業代表及特殊團體代表として選出せらるゝ議員の數は、全議員の約三分の一又は四分の一として、残りの三分の二又は四分の三は現在の如く一般市民より選舉することとし、選舉區の區域は成るべく小さくする。理想の上より言へば選舉區は大なる程、名士を選舉する可能性に富むものなれども、選舉區が大なれば大なる程、選舉費用を多額に要する點より、小選舉區の方利あり。尙職業代表又は特殊團體代表の選舉資格を有する者には、一般選舉資格を與へないことは勿論である。斯くして選舉權の二重行使を防止する。

市參事會の組織は其の定員の三分の一を市會議員以外の市公民より、三分の二は市會議員より孰れも市會に於て選舉することとするがよからう。

次に市會の權限であるが、現行制度の建前即市會は市に關する一切の事項を議決することとなつてをるは感服し難い。これは町村に適するかも知れぬが、市殊に大都市には不向な制度である。市の事務の中小事に付ては執行機關に一任し、市會は大綱さへ握つてをればよいのである。議決機關が細々した事柄に口を挟むことは百害あつて一利なしである。議決機關の最重要なる任務は市長の選舉である。市長の人選にして宜しきを得さへすれば他は殆んど必配は要らないのである。

市參事會の權限は大體現行制度の通りでよからう。但し市に係る訴願訴訟に關する事項は市參事會に於て議決すること法律に規定すべきである。

都市行政の刷新に關する考察

東京市文書課 小山清太郎

近代に於ける最も顯著なる事實は都市の發展であると謂はれる。嘗て十八世紀に於てルツォーに依り都市は「人生の墓場」と言はれたが、今日の都市は人類文化の根源地であり、國民生活力の淵源となつてゐる。誠に都市の今日の如き發展は人類文化史上未曾有の事柄であつて、都市文明が人間生活に貢獻を齎したる亦現代の如く偉大なるは無い。

抑、都市の斯くの如き發展は如何なる理由に基くものであるか、而して之が具體的表現である都市生活それ自體は果して圓滿なる狀態の下に、吾人の理想を満たしつゝありや否や。此の點に關し不斷の靜視と冷徹せる批判を加ふることは、吾人に課せられたる重要な任務である。

都市の發展

近代的資本主義生產はその本來の目的たる營利主義により、商工業の發達に全力を集中し、商工業の發展上最も便利なる都會地に總ての地盤を打建てた。斯くて都市には數多の近代的職業の發生を視、一方從來農村に行は

れた手工業は到底近代的機械工業に敵すべくもなく、蒸氣力の前にひとたまりもなく、潰滅しなければならなかつた。此の結果農村に於て職を失へる人、或ひは都市に新らしき職を求むる者、農村生活に厭き都會生活により多くの魅力を感する青年子女は大舉都會を目指して殺到するに至つた。此の爲に都市の人口は一躍數倍、數十倍に膨脹し、都市の發展を益々加速度ならしめたのである。

(註) 都市の發達、特に至人口増大の割合は、最近十年間驚くべきものである。某氏は之を現代に於ける「最も顯著なる社會的現象」と稱してゐる。十九世紀の初頭に於ける紐育の人口は僅かに六〇、四八九名であつた。當時市俄古地方は一面の荒野であつた。フィラデルフィア、ニューヨウク、バルティモア、ボストン、チャーチルストン及サレエムの六箇所のみが、米國に於ける都市として人口各八千人を有したに過ぎない。該世紀の終りには人口八千の都市が五四五箇所となつた。十九世紀を通じて「合衆國に於ける人口増加は都市に於て八十七倍、都市を含む國全體に於ては僅かに十二倍であつた。」一七九〇年には合衆國住民の僅か三・三五%が都市に居住したのである。一九〇〇年には一五州に於ける人口の過半數は都市が占め、而して八州の總人口に比しその三分の二以上に達した。一九一〇年に於ける合衆國の都市は、人口二萬五千以上のもの二二八、十萬以上のもの五〇、二十五萬以上のもの一九、五十萬以上のもの五、百萬以上のもの三、及び五百萬近きもの一都市を算したのである。當時合衆國に於ては、二千八百五十萬を超ゆる人間が人口二萬五千以上の都市に居住してゐたのである。人口十萬を起ゆる都市の總人口は合衆國に於て、二十年を経一九一〇年には一、四七〇、三六四名より二〇、三〇一、一三〇名に増加した。第二期十ヶ年の増加率は第一期十ヶ年のそれを凌ぎ、而して人口二萬五千より十萬を有する都市二七八箇所に於ては比較的高度なる増加率を示したのである。當時合衆國に於ては、人口十萬以上及全都市の凡そ三分の一以上は、一九〇〇年より一九一〇年に至る十ヶ年間に兩者何れも人口五割以上の増加を示してゐる。かくて合衆國の諸都市は自今暫らくは以上の如き發展を繼續するであらうこと疑なきところである。都市最近の發達、特に人口に於て農村に比しるかに急速なる發展は、獨り合衆國のみの現象ではない。約二千年の永き歴史を有するロンドン市に於てすらその人口の五分の四是過去百年間に於て追加されたものである。一八五〇年より一八九〇年に至る柏林市の人口

増加は経営市より急速であった。現今巴里市は一八〇〇年當時の五倍である。ローマは一八九〇年より五箇、セント・ピーターブルグは百年間に五倍の増加、オデッサは一千年の古き都會であるが、その人口二十分の十九は十九世紀に於ける増加である。ボムベイは一八〇〇年より一八九〇年に至る迄に十五萬より八十三萬一千に、東京は最近二十ヶ年に約八十萬を増加し、他方大阪は一九〇三年に於て一八七二年當時の四倍となり、カイロは一八五〇年當時の二倍以上に達してゐる。斯くの如く人口の再分配（農村より都市への）は歐羅巴、アジア及アフリカに於て行はれて居る。従つて農村より都會への移住は眞に世界的現象である。」

— "Sociology and Ethics" E. C. Hayes — より

斯の如き都會に於ける人口の増大は必然に人口密度の極端なる高度を生じ、巨大なる集團の密集生活に安全なる保證を與へる爲には異状なる科學的技術の發達を要求することとなり、更に斯かる技術的進歩は愈々ます／＼都市の發展を齎したのである。

即ち交通、衛生、教育、經濟、政治其の他種々なる產業等が相依り相俟つて一箇の偉大なる都市文明を形成し、物質的にも精神的にも都市は國民生活の中権を成してゐる。

都市生活の特徴

都市は巨大なる人口の増加である。然しながら都市に於ける人口の過半數は何れも農村地方より移入されたものであつて、本來の市民は其の中の僅かな部分に過ぎない。之れを今日正確なる數字の上に表はすことは至つて困難の爲に、よく爲し得ないのは遺憾であるが、此の點に關しては何人も疑を容れぬ所であらう。

昭和五年國勢調査による東京市内（舊市内）出生地別人口を見ると總人口二、〇七〇、九一三人中、東京府並東京市内出生者九四八、六五七人、他府縣其他生れ一、〇九六、九五四人となつてゐるが、前者の中には尙他府縣より入り來つた者の子孫が多分に含まれてゐる譯である。而して之等の出生地を見ると一道、二府四十三縣、朝鮮、台灣、樺太、關東洲、南洋諸島及外國等であつて、全日本並に海外各地から集まつた人間によつてその人口的基本が成り立つてゐるのである。此の様に異つた風土、變つた習慣を有する土地から集つた人々が非常に短期間に間に相融和し、彼等の新しい根據地に對して直ちに「ふるさと」に對するが如き愛着と思慕を持ち得ることは容易ならぬ事であつて、殆んど不可能な事柄であると言つて良い。隨つて都會生活に於ては往々にして農村に於けるが如き優美、平和が失はれ、強固なる自我的觀念と自他に對する無關心が養成せられるのである。のみならず小面積に密集生活を行ひ激烈なる生存競争より生まるゝ幾多の事柄は、都會生活を特異なる様相に彩り、無限の複雜さと多角性を帯びしむるに至つてゐる。

（註）ヘイスは同じく前掲の著書に於て都市の特徴を九つとなし、（一）資本並労働が最も勢力を有する工業の天下（二）農村より集つた青年子女が人口の中心をなす結果、非常に活潑となり、急進的且勢力的である（三）相互融和的觀念の缺如延いては温かき家庭が失はれること（四）人工が自然的要素に取つて代はられる（五）極端なる對照を有する地である。例へば貧富の懸隔の甚だしきが如き（六）甚だしき刺激の強烈な地である。此の結果都會人はやゝもすれば自制心が失はれること（七）居住區域が限定さるゝ結果相互の理解が困難なこと（八）他人の名前を知り合はないこと、隨つて近隣者の結合が行はれ得ないこと（九）極度に相互依存の生活なること、即ち保健衛生等に關しては萬人の協力を要するが如くと述べてゐる。

以上の如く都市生活は無限の多様性を有し一步を踏み過るならば、一國の文化を破壊し悉るべき結果を招くも

のである。

随つて現代に於ける最も至難にして最も功罪明らかなものは、都市經營の事業であると稱しても敢て過言ではない。

何人が斯の如き都市經營を擔任し、都市生活の統制、發達を畫策すべきか。言ふまでもなく市政當事者を指して他に之を求むることは出來ぬ。

都市行政の内容 一主として東京市政に就いて一

明治二十二年我が國に始めて市制が布かれた當時に於て之が適用を受くるもの僅か三十九市に過ぎず、その行政内容も今日に比較すると至つて幼稚なものであつたが、現在に於ては市制の適用を受くるもの百二十五都市、都市行政の内容も異常に複雑化し、年を逐ふて多端となりつゝある。

(註) 明治三十一年を基準として地方財政を見ると、三十七年を経たる昭和九年に於ては全般的に十八倍の膨脹であり、東京市財政は五十八倍の増加である。

即ち今日東京市の事業を見ると教育、社會、保健衛生、公園及墓地、勸業及市場、上水道、下水道、道路及橋梁、河川及港灣、電氣、都市計畫、編纂及調查統計等に亘り、更に各事業の細別を擧ぐるならば無數に分業化せられ、此の結果市民は出生より死亡に至る迄、何れも市の手を煩はさざる者なき有様である。都市の事業並に施設は今日著しき發展を遂げ、尙今後と雖無限に發展すべき又發達せしむべき現状にあり、都市經營の前途益々多

事多端なる秋に方り、吾人は斯の如き都市行政の發展と俱に、都市行政當事者並に市民が果して政治的に訓練せられ、都市の科學的物質的發展に比例して、其の觀念的、法的、道德的方面が發達進歩しつゝありや否やを須らく考究すべきである。

然るにひと度び東京市政に關し思を茲に及ぼすとき、吾人は余りに數多なる悲觀的材料に壓倒さるゝの觀あることは、眞に寒心に堪へない所である。茲に一々其の事柄を列舉することを避くるも、過去に於ける幾多の市會議獄、吏員の不正行爲並近時惹起された教育者等の不正事件等に依り、世人の東京市を視ること不斷の疑惑と不信に満ちつゝある現状である。

抑く東京市政を害する以上の如き數々の事件は、果して如何なる原因に基くものであらうか、もとより前述せる如き大都市住民の構成層が有する雜多性、階級性、非愛市心的要素がその一般的理由であらうことは疑なきところであるが、こは我國のみに限らず海外諸都市に關しても普遍的に共通した事實であつて、之を東京市のみに限ることは出來ない。然かも大阪市と比較する場合、大阪市が東京市よりもその自治生活の點に於て一段と優れた地歩を占めて居ることは誠に興味ある事柄である。

此の點に關し後藤元東京市長は「元來東京は舊幕政下の江戸時代よりして武家の都會であつたが爲に、世は明治の維新となつても市そのものは因襲的に官治の都市たるを免れなかつた。江戸が東京となつても、それは唯三河武士を逐ふて薩長武士が入り來つたといふに過ぎぬ。東京行政の大官衙たる府廳よりも、保安を任とする警視廳の威力が久しうに亘つて盛んであつた。しかも警視廳は多年薩人の事ら據る所であつた爲、苟も警官といへば一巡査といへども薩人か若くは薩人化したものでなくてはならぬといふ有様で、甚しきに至つてはその出身の關東、關西乃至東北なるにも拘らず、苟も警官たるものは、必ず薩籍を弄して市民に障ざされ

ば威儀も保たれぬし、又市民の尊敬を受けられぬといふやうな、珍奇なる現象を呈したのである。之は些々たる事實ではあるが、又以て當時の市民が自治の精神に對する氣分をトすべきバロメーターとするに足るであらう。萬事こんな安排であるから、封建の世は疾くの昔に去り從つてそれに伴へる所謂封建的自治制も廢つたにも拘らず之に代つて起つたところの立憲政下の自治制即ち選舉自治が思ふやうな成績を擧げることを得ない。市民の氣習は依然として封建的臭味を脫せず、只傳統的な官治生活に慣れて今日に及んで居るといふことが、今日東京の自治政の實驗を低下せしむる大原因をなしてゐるのである。

に對して中之島公會堂を寄贈せる如き、その好適例と言ふべきである。

北京市は政治、學術の都市である爲に、市住民の移動劇しくその離合集散常ならざる結果、その都市生活に對する關心が稀薄なることも見逃すことは出來ぬ。加ふるに政黨的影響が市政に反映すること甚だしく、市政當事者をして充分その技倆を發揮せしむる違なき等である。之に反して大阪市は商工業を中心とする都市であり、隨つて市民が彼等の生活資源を獲得すること、彼等の都市生活とが密接に關聯せる結果、都市の自治生活に直接の利害を感じ、隨つて愛市的觀念が東京市民よりも遙かに強度なることを否定することは出來ぬ。往年一市民が大阪市

都市行政の刷新

遠に変更を許さざるものとなすべきではない。若し然る時は都市自治制は存立の意義を失ひ、市民の精神生活は全く枯涸するの外はないからである。

茲に於て吾等は都市行政に關し、特に東京市政に就いては、斯の如き市民生活の現状を打開し、東京市自治百年の大計を樹立すべきである。而かも東京市は昭和七年隣接五郡八十二箇町村を併合して、面積人口共に世界屈指の大都市と成るに及び今にして此の計を樹てすんば悔を永遠に残すものと云はねばならぬ。

都市の技術的建設乃至改良に關する問題に就ては、今日略攻究し盡された觀がある。従つて今後市政當事者に課せられた問題は、都市經營上に於ける立法行政的方面である。此の點に就て北米合衆國に於ては、既に市委員會制度又は市支配人制度等が確立せられ、此の方面に不斷の努力が拂はれて居る。

我國に於て目下直ちに右に述べた如き制度そのものを取るゝことは、到底事情の許さない事柄であるが、然かも之等の制度は吾人に對して種々の暗示と指示とを與へるものである。然しながら現在我國に於ける都市行政の現狀を反り省る時幾多改革すべき問題竝に外に向つて働きかくべき問題を包藏してゐる。

今東京市政に就いて之を見ると、前者に關しては市會並市長の權限及之が行使に關する方策であるが、此は近き將來に於て出現すべき都制問題に關聯して考究すべき問題であるから暫く措き、吾人の痛切に感する市吏員乃至雇傭員其他の職員に關する人事制度の確立を提議する者である。

曩に我國に於ては官吏身分保障例の制定せらるゝあり、而かも海外に於ける主要諸都市に於ては何れも市條例中に吏員規程を設け、嚴密なる統制を行ひ吏員をして安んじてその業務の執行に當らしめて居るにも不拘、獨り我國都市のみ至つて不完全なる状態に甘んずる所以は、吾人の最も理解に苦しむ所である。然かも此の點に關する東京市の現状を省みるならば、何等そこに定見あるなく、無政府的亂脈のまゝに推移しつゝあることは全く遺憾である。

今や市域併合を行ひ人口五百萬、之が榮譽ある都市行政の執行事務に携はる者三萬餘人に對し、嚴密なる人事規程を設け之が監督、任免の統制機關を設置することは、延いては市政を内部的に廓清し、進んで冗費節約能率増進の第一手段と言はねばならぬ。現在合衆國大部分の都市に於て行はるゝ人事委員會 (Civil Service Commission) 制度はその最も好き参考となるものである。

(註) 末尾附錄案港市人事規程參照。

以上の如き事柄乃至市政の淨化に關しては從來より屢々繰り返されたものであつて敢て新奇嶄新なる提唱といふことは出來ぬ。然しながら徒らに呼び大きく何等施政上見るべき治績の舉らないのは何故であらうか。直接には當事者の怯懦心に求め得らるゝと雖、その根本的缺陷は市民と市政當事者との間に於ける連帶的責任觀念の缺乏であつて、特に市民が市政に關心を持たない事がその重點である。而かも東京市は從來此の點に關し果して幾許の活動を爲し來つたであらうか。

之れ後者に屬する外に向つて働きかくべき問題であつて、市民をして自治行政を理解せしめ、都市の發展充實に

對して協同連帶的精神を誘起せしむべく、市政當事者が市民を對象として行ふべき方策である。

市民教育とその内容

世界大戰後我國に於ても所謂公民教育なるものが呼ばれる様になり、近時は特に劇しく宣傳せらるゝに至つて居る。由來我國に於ては明治維新後渾然と勃興せる國粹主義、皇室中心主義乃至國家主義に基く國民教育が廣く普及せられ、教育とは即ち忠良なる臣民、善良なる國民の養成に在るとせられて來た。従つて社會生活に於ける横の聯鎖たる公民としての立場に關する理解は、至つて幼稚なものであつた。

然しながら社會組織の發達と社會生活の複雜化に伴ひ、從來の如き單なる國民教育を以てしては、到底國民の社會生活を律することが不可能となり、遂に公民教育なるものが呼ばれるに至つたものである。

茲に曰はんとする市民教育とは斯の如き公民教育を一層具體化せしめ、市民の日常生活に於ける諸問題を市政との關聯に於て理解せしめ、進んで都市行政に對する抱負をそゝり、此の結果最も強固なる社會連帶的自治觀念に基く都市行政の擴充を行はんとするものである。今日斯の如き任務の遂行に當るべきものは即ち市政當事者であつて、一部市民乃至は有力者の手に委任すべきものでないことは茲に改めて斷る迄もない。

市民に對して市の財政狀態が如何なる現状に在り之に對してどんな政策が行はれんとしてゐるか？水道事業はどんなになつてゐるか？下水道事業はどんな工合であるか？自下當事者はどんな事を行はんとしてゐるか？全て之等の事柄に知悉せしめ、且市政の現状に關聯して市民生活の地位を理解せしむることは、市政の第一歩

であつて、全て圓滿なる市政の運行、より充實せる理想的市行政の實現には、最も忽にするを得ざる緊要事である。

此の様な市民教育に對する熱意なくして、唯市民が市政に關心を有せざることを責むることは、木に依り魚を求むる類であつて、市行政々策に對する認識の缺如を表明することに外ならぬ。

故に市政は單に市政當事者乃至は一部の市民代表の市政にあらずして、市民の市政であることを忘れてはならぬ。市政の腐敗、墮落は即ち斯の如き市政の第一義を辨へず、又は此の様な第一義的立場に立脚する勇氣の缺乏より來るものであつて、若し市政當事者が此の點に立脚し市民と共に當るならば、必ずや市政の淨化は自ら行はるものである。

然れば斯の如き市政淨化政策としての市民教育は如何なる方策の下に行はるべきか。

市民教育の方策——東京市々民教育に就て——

前述の如く今日以後都市經營の主要課題はその立法行政的方面であるが、かゝる立法行政の所期する圓滿なる市政の遂行は、單なる科學的技術の進歩に依つて成し遂げらるゝものではなく、寧ろ市政當事者の政策そのものが科學的に統一せられ、秩序化せられ、市政に對して市民各自の自治觀念が強き連帶性の下に基礎付けられねばならぬ。

かゝる基礎工作としての市民教育は、言ふ迄もなく市政當事者に依つてその指導權を保持せらるべきである

が、又同時に市民自身の手に依つても施さるべきであることを忘れてはならぬ。此の意味で市民が自發的に組織して居る各種の團體修養會等が斯の如き市民教育を施す上に於て、如何に有力なるものであると見逃すことは出來ぬ。

市政淨化政策の方策として市民教育を採用することは、耳新らしい事柄でないかも知れない。而かも我國の諸都市に於て以上の如き明確なる觀念に立脚し、統一ある組織と緻密なる手段に依つて、市民教育に努力しつゝある都市を見ないのは甚だ遺憾である。

東京市に於ても以上の如き任務を遂行すべき社會教育課等が設置せられて居るが、右に述べたるが如き目的の下に統制ある活動は何等行はれては居らぬ。茲に一々その實例を掲ぐることを避くるも、一例を舉ぐれば單に市民内部に組織せられてゐる各種團體の存在に關する調査すら行はれてゐない現狀である。

吾人は最早東京市をして今後、斯の如き狀態の下に市民教育を放擲せしむることは斷じて忍び得ざる所である。市域併合行はれて茲に満二ヶ年今にして市百年の大計を市民教育に求めざれば、東京市政改善は漠たる砂上の樓閣を夢みるに過ぎぬ。

然れば吾人は東京市々民教育の方策として大略左の如き提唱を試みんとする者である。市長直屬の市民教育機關を設置するか、若しくは現存の該當機關に之が任務を負はしめ、統一ある活動を通じて市民教育の普及徹底を計ること。

然して該機關に依る市民教育は、(一)小學校兒童上級生に對し施すもの、(二)中等學校生徒に對し施すもの、

(三) 大學専門學校學生に對し施すもの、(四) 一般市民に對して施すもの、等に分類さるべきであらう。而して之が市民教育の内容は、各々の對象に依つて變通自在たらしめねばならぬ。

(一) 小學校兒童に對するものとしては、比較的上級なる五、六年生に對し、適當なる教本教材又は見學等に依り、家庭生活と市行政との關聯を理解せしめ、進んで愛市的觀念を養成すべき、最も具體的事實に基きたる教育を施すこと。

(二) 中等學校生徒に對しても右に述べた小學校兒童に對するものを高度ならしめたるものとなし、尙市行政組織の一般的系統に關する理解を與へ、選舉制度に對する充分なる教育を施すものとす。

(三) 大學専門學校學生に對しては、その正科乃至隨意科目中に市政講座を設置せしむること。之が講座には東京市より適當なる人物を派して東京市政の現狀に就いて講述を行ひ、都市經營學に關する興味と關心を誘發せしめ、將來優秀なる都市行政吏輩出の機縁を醸成すること。

(四) 一般市民に對するものとしては

(イ) 出版物に依る方法 従來より定期又は臨時に出版する刊行物にして、如上の目的に副ひ得るものと最も統制ある内容と手段により市民全般に對し普遍的に頒布すること。尙市民讀本の如きものゝ刊行も適當ならん。

(ロ) 講演會、市政講座の開催又は映畫統一ある意圖の下に講演會、市政講座等を設け市政の現狀を紹介し、或ひは適宜映畫等を發表して、尙市政に親しましむること、乃至之に關聯して市施設物の公開を行なうこと。

ふこと。

(ハ) 市政研究會の設置 市民にして學識あるもの又は經驗家等を以て市政研究會を組織し、東京市政を検討せしめ、進んで東京市政に對する諸問機關たらしむ。此の他定期的に市民より市政論文等を募集せしめ、市政に關する市民の關心をそよること。

以上に關しては現有する市政調査會と抵觸するものであるが、市政調査會に對して一定の財源を附與し、以上の如き機關たらしむるも可ならん。

(ニ) 市民團體に對する對策 公、私設修養團體又は其他にして市民教育的見地より適當と認めらるゝものに對し絶へず關聯を保つて直接間接市政に參與せしむべく訓練を行ふこと。

以上はほんのはしがきであつて、吾人は之れを以て市民教育の大策成れりとは思考するを得ないのであるが、尠くも斯の如き意圖と方策を以て、市民教育百年の計を樹て銳意之が實行に當り、市政革新を目指すことは、延いては選舉の革正市政の刷新を見るべく、かゝる企ての實行なくして東京市政刷新の目的を達することは斷じて不可能なることを斷言して憚からざる者である。

北米合衆國桑港市人事委員會規程

委員

人事委員會 (Civil Service Commission)

第一百四十節 本市郡 (City and County) 人事委員會ヲ置ク。其ノ任務ハ市及郡ノ行政事務遂行ニ適當ナル人物ヲ選定スルモノトス。公吏ノ任命ハ公共ノ福祉ノ爲ニ行ハルベキモノニシテ、

黨派、政策、社交上或ハ情實關係ヲ排除シ、適當ナル試験ニヨリ嚴密ナル人物評價適性ニ基キテ之ヲ行フ。

人事委員會ハ三名ノ委員ヨリ成リ市長之ヲ任命ス。本條例ノ適用當初ニ就任セル人事委員ハソノ任命ノ際ニ於ケル任期ノ終了スル迄在職モノトス。後任者ハ任期ヲ六箇年トシ隔年七月一日ニ任命サル、モノトス。

任命ヲ受ケタル人事委員ハ就任ニ先立チ宣誓ヲ行ヒ左ノ如キ誓約書ヲ郡長 (County Clerk) ヘモトニ提出ス。

「私儀茲に宣誓仕候精神を遵守し人事委員の任務を遂行するに當り政略による吏員の任命は斷固として排除可仕候」

委員ハ本條例ニ規定セル被選舉吏員ト同様ナル手續ニヨルノ外其ノ職ヲ免ゼラル、コトナシ。(註)委員ニハ月俸壹百弗ヲ給

ス。

委員ハ幹事一名ヲ選任シ委員會ノ事務一切ヲ執行セシム。試験問題ノ採定ニ關スル委員會ノ特別會議ハ之ヲ公開セザルモノトス。

(註) 市法庭判事 (Municipal Court Judges) 人事委員會並ニ

公企業委員會 (Public Utility Commission) 又ハ學務理事會 (School Board) ヘ構成員及選舉ニヨリ就任シタル市吏員ハ市長之ニ休職ヲ命ジ、公務上ノ違反行爲アルトキハ市監査委員會 (the Board of Supervisors) エガ解任ヲ行フ。

市長ハ休職ヲ命ズルニ際シ文書ニヨリ監査委員會ニ通意ナク休職理由ヲ附シ此ノ旨ヲ通告シ右事由ノ發生後最初ニ開カル、常例監査委員會又ハ之ニ先立チ告訴狀 (written charge) ヲ監査委員會ニ提出シ之ガ寫シヲ直チニ本人ニ送附ス。

本人ハ監査委員會ニ出席シ自己ノ辯解ヲ爲シ處分ニ對シ自己ノ意見ヲ述ブルコトヲ得。

監査委員ノ審問會ハ告訴狀ノ受理後五日以内ニ之ヲ開ク。休職處分ニ關シ監査委員會ノ全員 (十一名) 四分ノ三以上ノ賛成投票アル場合該休職吏員ハ其ノ職ヲ免ゼラル。

監査委員會ニ於ケル同意右ニ達セズ又ハ告訴狀ノ提出後三十日ヲ過グルモ理事會ガ之ニ關シ何等ノ行爲ニ出デザルトキハ休職者ハ其ノ職ニ復スルモノトス。

委員會ノ權限及議務

第一百四十一節 人事委員會ハ市並郡ニ於ケル人事局ニシテ適當ナル試験ニ依リ適材ヲ適所ニ任用スルヲ以テ其ノ任務トス。

人事委員會ハ全テノ各局課ニ於ケル人事ノ採用部門ニ關シ之ガ服務上ニ於ケル義務責任並技能、經驗ニ依リ之ヲ分類シ、等級ヲ附シ又ハ屢々之ガ改正ヲ行フ。

本條例ノ規定ニヨリ人事規程 (civil service provision) ノ適用ヲ受ケザル旨ヲ明示セラレザルモノ並ニ新タニ設ケラレタル局課ニシテ特ニ人事規程ノ適用ヲ受ケザル旨ヲ示サレザルモノハ何レモ本人事規程ノ適用ヲ受クルモノトス。

人事委員會ハ前項ニ述べタル局課以外ノ全テニ就キ之ヲ分類シ等級ヲ附スルモノトス。但シ此ノ場合ハ本條例第百五十一節ニ依リ委員會ハ各部門ノ服務上ニ於ケル義務、責任並技能、經驗ニ應シ、之等ニ對スル標準俸給ノ分類及等級ヲ設クルモノトス。

人事委員會ハ以上ノ如キ分類及等級ニ關スル裁定者タルモノトス。

人事委員會ト各等級ニ於ケル義務及責任ニ關シ各種ノ職席ヲ級別シ、之ガ劃當ヲ爲シ且適宜之ガ改正ヲ行フ。之ガ劃當及改正ニ際シテハ從來其ノ地位ニアル吏員ノ利益ヲ害セザルコトヲ要ス。

何人ぞ右ニ述べタル局課ノ等級ニ依リ任命セラレタルニアラザル限り其ノ職ニ在ルヲ得ズ。各局課ニ於ケル席長 (chiefs) ハ其ノ局課ニ所屬スル義務、責任ノ遂行ニ關シ臨機所屬職員ニ命ジ之ガ執行ヲナサシム。

人事委員會ニヨリ各職席ニ付サレタル等級ノ名稱及等級ノ數ハ全テノ記録、報告書、公文書並俸給表、會計年表、俸給指令、支拂額、訓令等全テノ通告ニ使用サル、モノトス。

人事委員會ハ本條例ニ付ムル人事規程ノ適用ニ關シ必要ナル規則ヲ設クルヲ得、但シ本條例ニヨリ例外ヲ認メラレタルモノハ此ノ規ニアラズ。左ニ之ガ規則ヲ掲ゲ

吏員就職希望者ニ關スルモノ
選拔試験ニ關スルモノ

候補者選定ニ關スルモノ
候補者名簿ノ設置期間ニ關スルモノ
候補者ノ確認ニ關スルモノ

任命ニ關スルモノ

昇任ニ關スルモノ

轉任ニ關スルモノ

退職ニ關スルモノ
豫算編成書、局課組織ノ變更、既定事業ノ終了等其ノ他ノ事務ニ依ル人員ノ増減及之ニ依ル免職ニ關スルモノ

委員會ハ之ガ規則ノ改正ニ當リテハ一週間以前ニ豫告ヲ爲ス

ヲ要シ其ノ満期日ニ至リ、右規則ノ印刷公布ニヨリ効力ヲ生ズ
ルモノトス。

委員會ノ幹事ハ候補者及俸給ノ確認ヲ爲シ委員會ノ規則ニ依
ル試験ヲ管掌ス。

職 席

第一百四十二節 市政都ノ各局課及カリフォルニア州法ノ規定ニ依
リ設置セラシ市並郡ヨリ支拂フ受クル全テノ職席ハ市郡ノ公務

等級 (classified civil service) に包含セラレ該職ノ任命ハ豫メ
人事委員會ニ備ヘラレタル候補者名簿ヨリ之ヲ行フ。但左ノ場
合ハ此ノ限ニ在ラズ

(1) 辯護士 (attorneys) 及醫師ニシテ行政的又ハ執行的職務

ニ從事シ本來ノ職務ガ部分的ナル者ヲ除キ專心本來ノ職務ニ
當ル辯護士或醫師

(1) 隨時委託事務 (inmate or institutional help) 又ハ時間
勤務 (part-time service) ハ處ハル者ニシテ手當其他ヲ合セ

一ヶ月ノ收入八〇ドル未滿ノ者

(1) 本條例 (charter) ヨリ特ニ除外セラレタル規定ニ依リ就
任セルモノ又ハ本人事規程ニヨリ例外ヲ認メラレタルモノ

本條例ノ規程ニ依リ本人ニ附與セラレタル公務權 (the civil
service rights) ハ本條例ニ基キテ享受又ハ行使セラルベキモノ

トス。

從來ノ職席ニシテ任用ニ際シ公吏任用試験 (civil service
examination) ノ適用ヲ受ケザリシモノハ本條例ノ定ムル所ニ從

ヒ該試験ヲ受クルモノトス。但本條例施行前引續一ヶ年該職
席ニ勤務セル者ハ本條例ニ定ムル試験ヲ經、任用資格ヲ得テ任
命セラレタル者ト同等ナル者ト見做シ、爾後本條例ノ適用ヲ受

クルモノトス。

選舉又ハ任命ニ依ルトヲ間ハズ本市郡ノ有給吏員ニ就任シタ
ル者ハ其ノ任期内ニ於テ合衆國政府或カリフォルニア州ノ有給

官吏又ハ市郡ニ屬スル行政廳ノ有給吏員或ハ立法院ニ席ヲ有ス
ルニ至レル時ハ前記市郡ノ吏員ヲ辭スルコトヲ要ス。

職席ノ設定 (Creation of Positions)

第一百四十三節 市郡ノ各局課ニ屬スル職席ハ本條例ニ基キ監査委
員會ノ規定ニヨリ之ヲ設クルモノトス。各職席ノ新設又ハ廢止

ニ關スル規定ハ人事委員會ノ同意ヲ經テ監査委員會ノ書記 (cl-
erk) ハガ寫シヲ登録ス。

各局課ニ於ケル職席又ハ兼職ノ新設ニ就テ照會ヲ爲スニ先ダ
チ任命吏ハ人事委員會ニ對シ該職席ノ義務並責任ニ就テ之ガ等

級別 (classification) 試職名ノ決定ヲ求ムルモノトス。該職席ガ

公務等級ニ屬スルモノタル場合人事委員會ハ文書ヲ以テ任命吏
ニ對シ該職席ノ要否ニ關スル意見ヲ述ブルモノトス。

各局課ニ於ケル職席又ハ兼職ノ新設ニ就テ照會ヲ爲スニ先ダ
チ任命吏ハ人事委員會ニ對シ該職席ノ義務並責任ニ就テ之ガ等

級別 (classification) 試職名ノ決定ヲ求ムルモノトス。該職席ガ

公務等級ニ屬スルモノタル場合人事委員會ハ文書ヲ以テ任命吏
ニ對シ該職席ノ要否ニ關スル意見ヲ述ブルモノトス。

市郡ノ各局課ニ於ケル任命吏ハ全テノ職席ノ新設、廢止又ハ

公務等級ニ屬スル職席ノ責任ニ變更アル時、或ハ全テノ任命退
職、休職、免職及缺員ノ發生ニ關シテハ直チニ之ガ日附ヲ付シ
遲怠ナク人事委員會ニ文書ヲ以テ報告スルヲ要ス。前記任命吏

ニシテ該職席ノ俸給額設定及變更ノ權利ヲ有スル場合ハ之レガ
俸給額及變更ニ關スル報告ヲ人事委員會ニ提出ス。人事委員會
ハ之等ニ關スル全テノ記錄ヲ保管スルモノトス。

本條例ニ言フ「任命吏」トハ會議 (Board) 又ハ委員會ガ本條
例ニヨリ被任命ト定メラレタル局長又ハ他ノ吏員乃至雇員ノ
任命ヲ行フ場合ヲモ併セ含ムモノトス。

吏員任用志願 (Application)

第一百四十四節 本條例第七節(註)ニ規定セル資格ヲ有スル市氏ハ
何人ト謂共人事委員會ノ施行ニ係ル吏員任用試験ヲ受クルコト
ヲ得。

(註) 第七節本條例ニ於テ特ニ規定セザル限リ何人ト謂共本
市並郡ノ區域内ニ最低五箇年間居住シ、越クモ就任一ヶ年以
前ヨリ選舉權ヲ有セザル者ハ本市郡ニ於ケル選舉ニ立候補シ
或ハ會議員、委員又ハ吏員ニ任命サル、ヲ得ズ。

本條例ニ於テ特ニ規定セザル限り市郡ニ於ケル全テノ雇員
員ハ其ノ就職前市郡ノ區域内ニ少クモ一箇年間居住シタル市

資格並選試験 (Qualifications and Tests)

第一百四十五節 公務等級ヲ有スル職席ヘノ任用志願者ハ全テ試験
ヲ受クルヲ要ス。右ニ關スル受験料ハ之ヲ徵收セズ。

人事委員會ハ凡ニ試験ノ全般ニ亘リ之ヲ掌理スルト共ニ適
當ナル人物ヲ試験官ニ任命ス。試験官ハ吏員又ハ吏員以外ヨリ
之ヲ命ズ。右選考試験ハ左ニ掲タル條項ニ瓦ルモノトス。

一、筆記試験

三、技術又ハ體格

四、以上三者ノ連闊 (combination)

五、具體的人物

六、志願者、就任スベキ職席遂行ノ才能ヲ最モヨク試ミ得ル事

柄ニ關スルモノ

人事委員會ハ市郡ニ於ケル公務ノ執行ニ當ルベキ志願者ノ能

力ヲ試ミ得ル試験問題ノ採選ニ關スル絕對的判定者タルモノトス。

人事委員會ハ各試験ノ合格點ヲ定メ又ハ吏員候補者名簿 (List of eligibles) ニ記載スベキ人員ノ總員數ヲ定ムモノトス。

人事委員會ハ試験官ヨリノ報告ニ基キ候補者名簿ヲ作成シ其ノ技能ニ從ヒ之ヲ整備スルモノトス。受験者ニ對シテハ政治上又ハ宗教上ノ意見或ハ親族ノ續柄ニ關スル質問ヲ爲スヲ得ズ。

消防局並ニ警察局ノ正規ノ吏員 (positions in the uniformed forces) タラントスル志願者ハ任命ニ際シ年齢二十一歳以上三十五歳以下タル共ニ合衆國陸、海軍及潛水隊へ入隊ニ必要ナル身體資格證ヲ有スル者タルコトヲ要ス。

機械技術ニ從事スル職務ノ志願者ニ對シテハ人事委員會ハ經驗及體格ヲ第一ト爲シ之等ヲ試ムルニ適當ナル試験ヲ採選適用スルモノトス。勞務員ニ關シテハ單ニ體格及經驗ノ考查ヲ行ヒ

右ニ述ベタル退役兵又ハ其ノ寡婦昇格試験ニ於テ合格點ヲ得タル時ハ之ニ對シ三分ヲ追加ス。

選拔試験竝昇格試験ニ於テ右ニ述ベタルガ如キ恩典ハ他ノ何人ニモ之ヲ施サザルモノトス。

人事委員會ハ委員會ガ認メタル特定ノ職務ニ關スル人事ノ採用ニ於テハ任務ノ遂行中不具トナレル退役兵ノ任用ニ際シ一般的又ハ個別的ニ一割ヲ超ヘザル優先權ヲ付與ス。但シソノ廢疾者ヲ言フ。

ハ職務ノ遂行ヲ妨げザルモノナルト共ニ合衆國退役軍人局ノ記録ニ登録セラレシモノタルヲ要ス。

昇　　格 (Promotions)

第一百四十六節 人事委員會必要ヲ認メタル場合ハ適當ナル方法ノ

下ニ昇格試験ヲ施行スルト共ニ受験者ノ市郡ニ於ケル勤務成績ニ就イテ考查ヲ行フ人事委員會ハ豫メ試験基準ヲ定メ昇格スベキ次位ノ階級又ハ昇格ノ行ハルベキ階級ヲ告示スルヲ要ス。

警察局及消防局ニ於ケル昇格ハ何レモ昇格試験ニ加フルニ公務上ノ勤務評價ヲ考慮シ次位ノ階級(next lower rank) ヨリ之ヲ行フ受験ノ援助、妨害、賄物及共謀ノ禁止

第一百四十七節 吏員又ハ他ノ何人ト謂其本人自身又ハ他人ト協力シ受験者(男女)ニ對シ左ノ行爲ヲ爲スヲ得ズ。

一、受験權利ノ抹殺、侵害又ハ妨害

二、劣點ヲ與フルコト

三、減點ヲナスコト

四、試験又ハ受験者ニ關シテ干涉スルコト

五、右ト反對ノ行爲ニ依リ援助スルコト

六、試験又ハ受験者ニ關シ特殊又ハ秘密ナル報告ヲナスコト

七、被任用、被雇傭及被昇格、際シ之ガ利益、侵害又ハ擁護ノ目的ヲ以テ本人ニ關シ特殊又ハ秘密ナル報告ヲナスコト

虚偽、事實ノ隠蔽又ハ人事規程ノ違反ニヨリ候補者トナレル間ノ中止ヲナスコト

之シガ採用ノ決定ハ申込ノ先着順ニ依ル。

候補者名簿ニ記載セラレ一箇年ヲ經過セル者ノ氏名ハ人事委員會之ヲ名簿ヨリ取除クコトヲ得、四ヶ年ヲ経タル者ノ氏名ハ滿期處分トシテ全テ除名セラル、モノトス。

人事委員會ハ如何ナル試験ニ際シテモ一定ノ規準ヲ設ケ該試験ノ結果候補者名簿ニ記載セラレタル者ハ之ガ記載日ヨリ二年以下四年未滿ニシテ正式ニ任命セラル、様取計ヲヲ要ス。

三十日間及三十日以上ノ現役ニ服シタル退役兵並退役兵ノ寡婦選拔試験ニ合格シ、任用候補者トナレル時ハ候補者名簿記載ニ際シ前記ノ者ニ對シ、合格點ノ五分ヲ追加スルモノトス。

本節ノ「退役兵」トハ戰時合衆國陸軍ニ入營又ハ從軍シ或ハ合衆國海軍又ハ潛水隊ニ召集セラレタル者又ハ之ニ從軍シタル者ニシテ名譽アル除隊ヲ爲シタル者又ハ戰時從軍證明ヲ有スル者ヲ言フ。

右ニ述ベタル退役兵又ハ其ノ寡婦昇格試験ニ於テ合格點ヲ得タル時ハ之ニ對シ三分ヲ追加ス。

人事委員會ガ認メタル特定ノ職務ニ關スル人事ノ採用ニ於テハ任務ノ遂行中不具トナレル退役兵ノ任用ニ際シ一般的又ハ個別的ニ一割ヲ超ヘザル優先權ヲ付與ス。但シソノ廢疾者ヲ言フ。

者ハ候補者名簿ヨリ抹殺サレ、若シ任命確定又ハ任命後ナル時ハ該職席ヨリ被免セラル。

任　　命 (Requisition, Certification and Appointment)

第一百四十八節 本條例ニヨル人事規程ノ適用ヲ受クル職席ニ對シ何人カヲ充當セントスル場合ニハ任命吏ハ人事委員會ニ對シ該人物ノ請求ヲナスモノトス。

委員會ハカ、ル要求ニ應ジ任命吏ニ對シ該職ニ充當スベキ人物ニシテ候補者名簿ニ於テ最高點ヲ保持スル人物ノ氏名並住所ヲ確認通達ナスモノトス。

昇格ノ場合ニ於テハ委員會ハ候補者名簿ニ於テ最高點ヲ有スル人物ノ確認ヲナス。

任命吏又ハ其他ヨリ請求アルトキハ委員會ハ職席ノ種類、性質ニヨリ之ガ見習ノ臨時、季節 (seasonal) 又ハ永久 (eternal) ナルカラ決定シ、之ヲ候補者ニ告示シ之ガ見習期間ヲ知ラシムモノトス。

人事委員會ハ候補者ニ最モ適合スト考慮セラル、期間ニ應ジ臨時又ハ季節見習ノ期間ヲ設定ス。

人事委員會ニ依リ永久ト決定セレタル見習期間ハ何レモ之ヲ六ヶ月間トス。右六ヶ月ノ期間終了ニ先立テ委員會ハ之ガ期間ノ中止ヲナスコト

委員會ハカヽル場合該人物ニ關スル實情ヲ聽取シ之ヲ免職シ又ハ他ノ局課ニ振向ク之ガ候補者名簿ノ變更ヲ爲スヲ得。任命吏ハ六ヶ月間ノ見習期間終了ニ先立チ職席ニ適當ナル見習者ヲ人事委員會ニ報告シ該人物ヲ永久的任命ニ推舉スルモノトス。

應急任命 (Emergency Appointment)

第一百四十九節 任命吏ヨリ要請セラレタル職席ニ對シ委員會ガ適任者ヲ一定ノ候補者名簿ニ求得ザル時ハ更ニ之ヲ適當ト思考セラル、他ニ求ムルカ又ハ任命吏ニ對シ之ガ應急任命權ヲ附與ス。但シ之ガ臨時任命期間ハ六十日間ヲ超ヘズ且本條例ニ定ムル正規ノ手續ニヨル任命ヲ行フニ至ル迄トス。

斯ル場合ニ際シ人事委員會ハ直チニ試験ヲ施行シ該職席ヘノ任命ニ應スル候補者名簿ヲ作成スルモノトス。

右ニ對スル費用年額ニ不足アル場合ハ之ガ豫算ヲ市長ニ提出ス市長ハ監査委員ニ對シ本例ニ定ムル手續キニヨリ追加豫算ノ設定ヲ求ムルモノトス。

應急任命又ハ本節ノ規定ニヨリ任命セラレタル者ハ如何ナル豫算年度内ニ於テモ九十日以上ニ亘リ手當ヲ支給セズ。隨ツテ九十日ヲ超ユル日數ニ對スル手當支拂又ハ保證ニ關シテハ之方支拂、支拂許可、又ハ支拂ニ同意スルコトヲ得ズ。

支拂額ノ検査 (Verification of Payrolls)

人事委員會幹事ハ該支拂表ヲ検査シ、正當ナル手續ニヨリ任

事委員會幹事並會計檢査員ノ検査及承認ヲ得ルヲ要ス。

吏員並雇傭員又ハ本條例ニ規定セラレタル者ヘノ俸給、賃銀及報酬ハ全テノ勤勞ニ對シソノ全額ヲ支拂フモノトス。各吏員並雇傭員ハソノ在職中ニ各自ガ入手シタル謝禮其ノ他ノ金錢ハ全テ之ヲ市及郡ノ會計ニ拂込ムモノトス。但シ本條例第三十二節ニ規定シタルモノハコノ限ニアラズ。(註)

如何ナル吏員並雇傭員モ其ノ服務以外ノ時間ニ對シテハ支給ヲ受ダルヲ得ズ。

(註) シエリフ (Sheriff) ヨ指ス

諸給與ノ標準設定

(Standardization of Compensation)

第一百五十一節 監査委員會ハ恩金又ハ退職料ヲ除キ市及郡ヨリ支給ヲ受クル市郡ノ委員會、會議、各局課ニ屬スル吏員及雇傭員ニ對スル全テノ俸給並手當ニ關シ本節ノ定ムル所ニ從ヒ本條例ニ基キ之ヲ決定スル權限及義務ヲ有ズ。

本條例ヲ以テ定メタル諸給與ニ對シテハ本節ノ規定ヲ適用セズ。

教育局ノ教師並技手、圖書館ノ館長並館員、ザ・カルフオルニア・ベンス・オーブ・ザ・エンジョン・オーナー (The California Palace of the Legion of Honor) ヨ・ム・エ・イチ・ド・ヤング記念博物館 (the M. H. de Young Memorial Museum) シュタインハル

第一百五十節 全テノ勤勞ニ對シテハ當該局、課長ノ承認ヲ經タル請求、請求書、時間割賃銀表又ハ支拂表ニ基キ之ガ給與ヲナスモノトス。

支拂表ハ會計檢査員 (controller) ニ提出サル、ニ先立チ人事委員會ニ廻付サル、モノトス。

本節及以下ニ記ス支拂表トハ本市都ニ於ケル各局課ニ屬スル職員ノ氏名又ハ職名ヲ除キタル全テノ吏員、雇 (assistants) 及雇傭員ノ階級又ハ分類ニヨル俸給、賃銀及手當ニ關スル支拂請求、請求書及俸給簿ヲ言フ。

人事委員會幹事ハ該支拂表ヲ検査シ、正當ナル手續ニヨリ任

命セラレタル者又ハ本條例ノ定ムル所ニ依リ設ケラレタル職席ニ在任スル者ヘノ支拂ヲ承認スルモノトス。

人事委員會幹事ハ右ノ如ク承認ヲ與ヘ又ハ承認ヲナシルモノトス。

支拂請求、請求書、時間割賃銀表又ハ支拂表及局長又ハ他ノ吏員ノ命ニヨリ土木建築ニ從事セル被傭トラツク乃至人夫組ニ對シテハ之ガ支拂検査ノ目的ヲ果タス便宜上、何レモ個人的勤勞ト見做サレ、個人名義ヲ以テ取扱ハル、モノトス。右ニ對スル支拂ハ當該局長又ハ吏員ノ承認ヲ經テ支拂簿ニ記入セラレ人

ノ書類面ニ時間給タル旨ヲ記載ス。

本節ノ規定ニ從ヒ、給與規定ヲ定ムルニ際シ監査委員會ハ人

事委員會ヲ經テ、第一四一節ニ定ムル所ノ分類ニ基キ、給與規定ヲ提出スルモノトス。此ノ際、各等級ニ屬スル職員ノ上席者乃至ハ俸給定準ニヨラザル市郡ノ他ノ諸給與トノ如何ヲトハズ同種ノ給與ハ同種ノ職務ニ對シテ支給セラル、モノトス。該給與ハ本州ニ於ケル同種ノ行政廳、又ハ私的企业ニ於ケル同等ノ職務及ヒ勞働條件ノ一般的比率以上タルヲ得ズ。

監査委員會ハ人事委員會ヨリ提出セラタル給與規定ヲ認可、修正、否決スルコトヲ得、但シ右ノ修正ハ認可前ニ、監査委員會ニヨリ人事委員會ニ委託サル、モノトス。尙右修正ハ該規定中ノ他ノ比率ト平衡關係ヲ維持スルコトヲ要ス。

一九三一年一月ニ支給セラタル給與ニシテカ・ル地位乃至職業ニ對シ、本節ニ定ムル所ノ標準給與以上タル場合ハ、當

該給與ハソノ在職者ニシテ當該地位ヲ法律的ニ保持スル限り維持サルベシ。而シテ各局課長ニシテ、當該委員會ノ權限ニ屬スル所ノ人事委員會ニ協力セル場合ハ、常ニ當該在職者ニ對シ、其ノ時迄持続セル高給與與率ニ應セル地位ニ於テソノ義務ト責任ヲ擔當スベキアラユル機會ヲ提供スベシ。カ、ル地位ニ新ニツキタル者ハ、ソノ義務、責任、地位ニ對シ、本節ノ給與規定ニヨリテ定メラレタル比率ニ從ヒテ支給セラルベシ。

本節ニ定ムル所ノ俸給標準ノ採用決定迄ハ、給與増額ハ本條例第七二節ニテ認可セラレタルモノ、外許可サル、コトナシ。通常時間制乃至日給制ニヨリテ支給サル、俸給ニシテ市郡役所ニテ週、半月、乃至月ヲ以テ支給サル、場合、最モ一般的ナル時間給乃至日給率ト、從前ノ市郡役所ニ於ケル、休暇ヲ含ム勤務時間ノ常態的平均時間乃至日ノ適用ニ基クモノタルベシ。市郡役所更員ハ、勤務一年後ニ、毎年二週間ノ休暇ヲトルコトヲ得。

勤務記錄 (Service Record)

第一五一節 人事委員會ハアラユル地位ニ在ル被任命者ノ行爲行動ノ調査、昇進及ソノ他ノ目的ノ爲確實ナル勤務記錄ヲ得ルヲ要シ之ガタメ監査課ヲ設タルモノトス。總テノ局課ハ委員會ノ行フ調査ニ協力スルヲ要ス、面シテ委員會乃至ハ委員ノ妨害ヲ行フ者ハ休職ニ處セラルベシ。

第一五四節 本條例ニ定ムル人事規程ノ適用ヲ受クル市更員（人）事規程任用試験規程ニヨリテ任命サレタル市更員ヲ主トシテ指ス）並ニ本條例「五五節ニ規定セラレタル警察局及消防局ノ更員ニシテ本委員會ニ依リ「永久職」ト定メラレタル者ハ正當ノ理由ナクシテ解任ハ免職セラル、コトナシ。免職ニ際シテハ本人ニ辯解釋明ノ機會ヲ與ヘタル後文書ニ依ル解職辭令ヲ交付スルヲ要ス。該更員ノ任命權ヲ有スル更員ハ本人ノ辯解ニ就テ考慮ノ餘地

更員ノ休職及免職

(Suspension and Dismissal for Cause)

乃至委員會ノ代表者ヨリ告訴アレバ之ヲ受理ス。解職及免職處分ハ左ニ該當スル場合之ヲ行フモノトス
無能ナルモノ
職務ニ怠慢ナルモノ
品行方正ナラザルモノ
上司ニ對シ從順ナラザルモノ
公務ノ執行ニ當リ忠實ヲ缺キタル場合
不信ナル行爲
義務ヲ履行セザル時
禁止セラレタル政治的行動ニ携リタル時
人事委員會ハ本規則ニ束縛サル、コトナク之ガ停止改廢ヲ行フコトヲ得。

任命更ハ從屬吏ノ懲戒處分ヲナスコトヲ得。懲戒處分ハ三十日間以内ノ休職タルコトヲ要ス。休職中ノ俸給ハ之ヲ支給セズ。

上告ニ對シテ行ハル、人事委員會ノ決定及命令ハ最終ノ決定ニシテ任命吏ト謂共ニ不服ヲ唱フルコトヲ得ズ。人事委員會ノ裁決ガ任命吏ノ決定ヲ變更シタル場合ニハ委員會ハ被告ニ對スル休職又ハ免職日ヨリノ俸給支拂命令ヲ發スルモノトス。任命吏其ノ職ヲ怠リ又ハ活動ヲ拒否スル時人事委員會ハ市民

消防及警察官ノ懲戒手續

(Fire and Police Disciplinary Procedure)

第一五五節 消防局並ニ警察局職員ニシテ、各局ノ規則統制ヲミダリニ犯セル者ハ、各局委員會ノ査問ノ後、給料一ヶ月分ヲ超ザル罰金、三月ヲ超エザル停職、乃至免職等ノ譴責懲戒處分ヲ受クベキモノトス。

セラレタル查問委員會ニ於テ公平ナル試問ヲ經サル限り單ナル過失並業務違反ノ廉ヲ以テ免職又ハ懲戒處分ニ附サル、コトナシ。右試問ハ本人ノ行爲ニ就テ委員會ガ到達セル懲罰理由ニ關シ之ガ聽取ノ日時ヲ本人ニ通告シタル旨ヲ記載セル公文書ニ基キテ之ヲ行フ。被告ノ審問ニ際シテハ本人ノ出頭乃至意見書ノ提出ヲ要シ、尚被告ノ辯解ニ要スル、證據物件ノ蒐集提出ハ無料トス。

無能力者ノ轉任 (Transfer of Disabled)

第一五六節 警察及消防局職員外ノ雇傭員ニシテ、三年以上其ノ職ニアル者、老齢、事故並其他ノ無能力ニヨリテ職務遂行不能トナリタル場合ハ、人事委員會ハ吏員任命權ヲ有スル吏員ノ承認ヲ經テ同等級間ナルト否ト問ハズ、之ヲソノ能力内ノ職席ニ轉任スルコトヲ得。但シ、ソノ給與ハ轉任前ノ給與ヨリ減少サレ以後増給サル、コトナシ。

政治活動ノ禁止

(Prohibition of Political Activity)

第一五七節 市郡ノ職員及被選舉資格者ニヨル、公吏選定並任命ニ關スル市郡政ヘノ積極的參加ハ、優シタル制度ノ最長所ヲ破壊ス、故ニ、吏員或ハ被選舉資格者ハ、投票ノ懇願、資金ノ徵收、寄附、懇願等、市郡役所志願者ノ任命及選定ヲ援助又ハ妨

害スル目的ヲ以テ、カカル政治運動ニ參加スルコトヲ得ズ。本節ノ規定ノ侵害ハ不從順ノ行爲ト見做シ、休職並免職ノ理由乃至被選舉資格喪失ノ理由トナルベシ。

自治の濟美と吏員制度問題

財人 東京市政調査會研究員 小田忠夫

政をなすは人があり、其の人生すれば則ち其の政學り、其の人生れば則ち其の政息むとの古人の言は抽象的には依然として現代の政治に於ても適用され得るだらう。

ロブソンは其著「地方自治の發達」(Robson; The Development of Local Government p. 241) に於テ「自治體がよく經營されるゝ條件の一としてその吏員が公正にして有能であるや否や」に懸念ことを擧げてゐる。

ホーリーも亦其の著「近世都市とその問題」(The Modern City and its Problems p. 125) 中で「獨逸都市が最も好能率の團體の一つたることを擧げ、これが原因として獨逸の市制度の完備せることと共に、そこには人事上何等の獵官制度其の他の不純なることなき事、これにより青年は早くからこれに從事することを名譽としてゐる」事をあげてゐる。

自治の濟美をもたらす上に人事行政の問題の重要なことは以上の諸説を待つまでもなく明かであるが、然し本邦に於ける地方自治體吏員制度の現状はこの點を充分に考慮してゐるか否か極めて疑はしい次第であ

る。

本項は本邦地方團體の人事費の財政上の地位を見た上、吏員制度の現状並にそのよつて来る所以を見てこれに則して行はるべき對策にもふれんとするものである。

二

嘗て蠟山教授は自治體人事費に關して達観的に次の如く記述してゐる。¹⁾

地方自治體の經營費中にその役所費又は事務費の五〇乃至七〇%は所謂人事費であらうと思ふ。この人事費は往々にして所謂行財政整理の際に於て不用意にして短見なる爲政者によつて、天引的節減などの目的にされるものである。

帝國統計年鑑は一九三一年（昭和六年）度本邦地方團體職員俸給費をば次の如く示してゐる。

地方吏員及俸給²⁾（昭和六年度）

	人 員 傷			稅 收 入		稅收入に對する%
	數 百 實	分	比數	數 百 實	分	
總	三五、三二	一〇〇・〇		交、四三、〇四	一〇〇・〇	二・七
府	一三、五四	一〇〇・〇		七、八五、七五	一〇〇・〇	二・七
縣	一三、五四	一〇〇・〇		二三、七〇、三五	一〇〇・〇	二・七
市	一四、一〇	一〇〇・〇		二五、四三、〇六	一〇〇・〇	二・七
町	一四、一〇	一〇〇・〇		三五、〇	一〇〇・〇	二・七
村	一六、二二	一〇〇・〇				
國	一六、二二	一〇〇・〇				
（判任官以上）	一三、九六	一〇〇・〇				
（雇用員）	一三、九六	一〇〇・〇				
（百實）	一三、九六	一〇〇・〇				
（百實）	一三、九六	一〇〇・〇				

町	村	百實	分	比數
西、一六、二二	一六、二二	一〇〇・〇		
六、二二、一六	一六、二二	一〇〇・〇		
三〇、八〇、〇六八	一六、二二	一〇〇・〇		
西、一六、二二	一六、二二	一〇〇・〇		
三三、九六、六六	一六、二二	一〇〇・〇		
七五、五〇、〇〇〇	一六、二二	一〇〇・〇		
西、一六、二二	一六、二二	一〇〇・〇		

備考 武官は含まず。

これによると府縣における參事會員、吏員の數は一萬三千五百七十四人、市に於ける市長、助役、收入役、區長、區長代理及名譽職區長、參事會員、常設委員、其他吏員及雇傭員の數は四萬一千三百九十八人、町村に於ける町村長、助役、收入役、常設委員、區長及代理、其他の吏員及雇傭員の總人員は三十四萬二百八十七人にして合計三十九萬五千二百五十一人に達し、國の文官吏員總數四十八萬五千七百九十八人に比して約一八%減の人員を有してゐる様にて、昭和六年度本邦人口六千七百八十三萬七千五百七十七人に對して五・八%の割合をしめて居り、人口千人の中五八人は地方自治體の吏員たる次第にて、その人事費も亦莫大にして、國のそれに比して小さきも、總額六千六百餘萬圓にして同年度稅收入に對比すれば一・七%に當り、就中市は最も割合多く二五・〇%、町村一三・三%に當り、縣は三・三%を支出してゐる次第である。

獨逸にありても人事費の問題は行政費中相當巨額を占めてゐる關係から帝國統計局は一九三〇年三月末に於ける獨逸公行政從事の人員數及人事費に關する詳細な發表を爲してゐるがこれによると次の如く比率は總經費に對するものであるが、前記我國の稅收入に對するものよりも遙に高く、人口五千以上の市町村の如きは行政費總額の三二・九%の多額を人事費として支出してゐる有様である。

獨逸 (一九三〇年三月末)

國邦	人員(官吏用及人)	人件費	總經費對比率
市町村(五千以上)	二二一、九八五	一、一七六〇	一五・九
市町村(二千以上)	三八一、九三二	二、四五五、八	五三・八
縣	二八一、七七三	二、三六三、七	三二・九
ハンザ都市	五九、三一八	三〇九、七	一九・二
計	四〇、〇五三	二八四、六	四二・一
	一、〇七〇、一六八	六、六八九、八	三二・一

備考 獨逸の同年の行政費二〇、八七〇百萬馬(労働者を除く)

尙ほ獨逸都市年鑑の發表する一九三一年度に於ける全獨逸都市の人口別による人件費統計は次の如くにして經常費總額の二七・九%はこれが爲の支出たることを示してゐる。

獨逸都市人件費の總支出に對する割合^{④)} (一九三一年度)

市經常費總額	經常費人件費割合	市經常費總額	經常費人件費割合
内ベルリン市	三、六〇六・二	一、一〇一・五	二七・九
A級市	九七二・四	二八六・九	二九・四
	一、九八三・八	五三九・〇	二七・二

C級市	B級市	A級市
四七九・四	一四〇・九	五三九・〇
四七〇・六	二三五・七	二七・二
	二八・八	
	二九・三	

三

人件費の内容については俸給以外の諸種給與及社會政策的施設等も考慮されねばならぬ上、物價その他の經濟上の事情も考慮されざるを得ぬ關係から日獨の簡單なる比較はなし得ざるも、ともかく我國に於ける自治體も亦人件費に對する支出は稅收入と對比して相當の額をなしてゐることに變りはない。さればこそ大都市に於ては行政の整理法は何時もこれが整理を呼ばれる様で、その負擔は決して軽いものでない。従つてこれ丈の負擔に對して相應良質の吏員を得てゐるか否か々重要な問題であるが、この點に關して次の如き論がある。

行政部局各課長と東京市各課長の地位とは、物質的待遇は略々同じ位であらうが、社會的に見て大差ありと見られてゐる。官界の將來を見限つた者か、其の他特殊の理由ある者が僅に市吏員に轉するに過ぎない。従つて官界に於て委任階級が常に勅任階級に代つて行政に當り得べく常に順次築進すべき人材雲の如き觀があるが、都市吏員中に將來社會の第一線に立ち得べき見込ある人は殆んど求め難い。市吏員は之を三井、三菱、日本銀行其の他民間事業に比べても人材は確かに見劣りがある。大學其他高等教育を受けた有爲の青年であつて、市吏員となることを欲する者は殆んど皆無に近い。満鐵の如き天下の人材が入社を志望する傳統慣例は我大都市には望み得ないであらうか。

これは自治體として比較的重要地位にある東京市の人事状態の全般に非ざる迄も一端には近いものであらう。而もこれが原因としては吏員の名譽上の優遇方法に於いて缺ぐるにありと爲し、吏員に對しても叙位叙勳等の制

③ Personalstand und Personalausgaben der öffentlichen Verwaltung in Deutsche Reich, S.S.6-11

④ Statistisches Jahrbuch Deutscher Städte 1933, S. 199

度を設くべきだとの主張すらきかるゝ有様である。

これは勿論ブロイセンに於ける次代の優秀な青年が競つて市政府に入ることを名譽としてゐるが如き事からして或はその一方法でもあらう。實際ブロイセンでは自治體の吏員は間接官吏 (Mittelbare Beamten) の名稱を有し、幾多の點で直接官吏たる邦の官吏と同一の規定が適用され、その俸給の如き恩給の如きも次の如き規定の存するよりして或は可能でもあらう。

1 俸給は自治體によつて定められた俸給規則に基く、而もそは國家的原則に應じて定めらるべきであり、國の官吏に對すると同一の原則が行はれる。

2 恩給及遺族扶助料も亦同一原則に基く、而も一定期間を以て勤務する、例へば市長の如きものには特別の規則が存し、生涯勤務の者に對しては定年制の規定がある。

然し乍ら獨乙に於ける自治體と我國のそれとは歴史的傳統的にも差異があり、必ずしも位階勤等の如きを以てする優遇方法のみで良質の吏員を得らるゝか否か疑問である。殊に前述の如く市吏員の質を國の官吏乃至は民間大會社のそれと比較して優劣を論するが如きはこの比較自體極めて無理ではなからうか。

我國に於ける自治體の地位を法律的に社會的に見るも、そこには中央政府の如き或は民間の大會社の如き何等か創造的なる事業があるだらうか、決して然らずと云はざるを得ない。自治體は高々中央政府の統括の下にその第二義的存在に過ぎない。そしてその行爲は勿論日常生活の第一線にある、重要な事業ではあるが、それも要するに中央政府の決定した一定範圍内の仕事を規則に基きて行ふにすぎず、そこには又別段優秀なる才能を必要

とするものではない様に見える。従つてこゝに前記の意味の優秀なる人才を引き込もうとするることは大體に於て無理であらう。

自治行政の發展の爲に人的要素として、良吏を要求する意味から、これが優遇方法を論することはたしかに現在に於て必要である。然し乍らそこには自ら人才の限度のあることは自治體の本質及使命の上から當然に考慮されねばならない事である。

國の官吏乃至民間大會社並の人才を欲するも、その内容上不可能とするならば、第二流にしても實直に地方自治と云ふ華かならぬ事業に盡力する人々を容れ、これに安じてその仕事を盡さしむる如き吏員制度の確立こそ望ましき事である。然るに現在自治體に對し中央政府官吏や大民間會社の如き優秀な人物の來らざるは當然の事としても、更に第二流にしても、着實なる吏員が我國の地方自治體に働き得るが如き人事制度や環境が存してゐるであらうか。市町村吏員の人事について「某市の如きは市會議員の庇護を受くることなくしては吏員の地位を保つことが出來ないとか、又は課長級以上に昇進することは不可能であるとさへ噂さる」⁶⁾が如き、或は又卒業成績の優劣よりは履歴書に對する市會議員の紹介状の有無の問題が大切であるとの風説の如き、現状に於てはたとへ優秀者ならざるものにしても吏員たるの志望に躊躇せずに進み得るであらうか。

四

惟ふに我國に於ては、地方自治體政策として『地方自治體に政黨政派の存在を許さず』との指導原則が、國政に於いて政黨政治の華かなりし當時すら主張され、現に時勢の變化に伴ひ政黨政治が各方面の反対に當面してゐ

⁶⁾ 都市問題第十四卷第三號、弓家七郎氏『自治體吏員の組織』。

6) Verfassung und Verwaltung der deutschen Gemeinden und Gemeindeverbände S. S. 71-72

る今日は無批判に之が取り入れられてゐる傾がある。かゝる所論が、かく我國に普遍化するに至りたる素因として『一にそれが官僚の自己擁護より、二にそれは我が國に於ける在來の政黨なるものが階級的構成に於て分立せざりしこと、三にそれは米國市政論の謬れる直譯より來れるもの⁸⁾』との論すら存する次第にて、必しも絶對的な原則に非ざること云ふを俟たない。

ましてや自治體の政黨政治を是認せしナーチス化以前の獨逸に於て自治済美の方策としてとられたる所謂市長中心主義なる原則の如きは、市會選出の市長が同時に市會議長を兼ね、自ら主宰する立法部の決議を執行し、市立法部と市行政部との間の相互關係を認め、理事者の市會に對する責任制を規定し相當の効果をもたらしてゐたが如き、決して自治制を毒するものではなかつた。要は自治體における政黨政治の實狀を認識してこれに則した制度に於て地方政治の運用が行はるれば可なるのである。

さればこそこの制度は大して獨逸の自治制を汚したと云ふ程の事もなく持續し得たもので、ナーチスの如く代議政治を否定し、一黨の獨裁を確保する爲の政治的理由からしてのみの批難は別として、かりにも政黨政治を認め乍ら自治體にのみ之を不可とするの論は一種の矛盾と云はざるを得ない。

かゝる矛盾の結果即ち『自治制政黨化を排撃する輿論が、自治體に於ける政黨政治の發達を阻害し、利害關係と私的情感により離合する、無責任にして、カムフラージュされたる徒黨の政治を招來し、爲に行政部殊に其の主腦者と立法部との關係を一層不自然なるものたらしむるに至つた』のである。即ち我國自治體には公黨としての政黨より尙ほ惡質な徒黨の存在は公然の事實である。

この事實の無視が、ひいて自治行政の中心たる吏員制度の樹立を怠らしめたのではなからうか。

五

抑、我國に於ける中央政府の官吏には今日ほど完全に近い官吏の地位の規定が存し、これに應じて官吏組織が成立してゐる。これも要するに事實を正視せるの結果生れた制度なのである。

即ち山縣内閣が明治三十一年に政黨の擡頭による官吏の政黨化を防ぐ前までの官吏の地位は極めて不安定であつた。國の一般文官は明治二十年來一定の試験に合格した者のみが之に任せられたが、この制限は判委任官についてのみであり、勅任官には及ばず、勅任官は依然として自由任用であり、その結果として勅任官は政黨の獲物とせられ、山縣内閣はこの點を改めて勅任官も原則として奏任官からのみ任用せらるべきものとして政府の手から官吏員の地位を保證しやうとした。¹⁰⁾

斯くの如く中央官吏の地位保證も一に政黨政治の必然性の確實なる認識に基くものであつた。然るに我國地方自治體においては上述の如き政黨政治の排撃論が存し自治體に政黨はあるべからざるものとし、従つて吏員制度も之に對する無防禦のまゝに放任されてゐる現狀である。

即ち今我國に於ける自治體吏員の選任分限の制度に關する制度を見るに、その基本的規定は殆んど之を缺き、僅かに市制第百七十三條に六大城市の有給吏員の組織任用分限に關し必要な事項は勅令を以て定むべき旨の規定が存するも、其の勅令も未だ制定を見るに至らない。

「斯くて現在に於ては吏員の任用分限等に關する規定は各團體の自治的立法に委ねられてゐる」。而も「我國諸

8) 都市問題第八卷第三號、吉川末次郎氏『無產階級地方政治研究の基礎』。
9) 都市問題第十二卷第四號、鬼頭忠一氏『自治制上の責任内閣制』。

市の吏員銓衡規定に就き之を見ても市總體としては規定類を設けたものは寧ろ少數で僅に三十數市に止り大多數は規則を設けず時の宜しきに従つてゐると¹²⁾と云ふ有様である。従つて實質的には自治體に如何なる吏員が必要にて、如何なる人數を採用すべきかは市町村會議員の議決によつて一に市町村長の方針によつて定ると言ふ有様なのである。

これは、地方自治體に就ては其の議決機關の議員の選舉等に關しては煩瑣に過ぎる程精細な規定を設けて市町村長と市會議員の自治を認むることに甚だ吝である政府が「何故にかく人事上の情實制度と獵官制度とを認めるかは甚だ奇怪なこと、云はねばならず、政黨の自治體侵入を恐れてゐた我が官僚政治が何故に重大な點に於て斯くの如く大ビラに門戸開放したであらうか」と疑はしむる所以である。

この點英國の如く我國より遙に地方自治を尊重してゐる國に於てすら、國家が地方團體に向つてその助役、收入役、衛生吏員、土木吏員に就て嚴重なる資格要件と確實なる地位の保證とを要求してをり、北米合衆國に於ける近年の諸市制は概ね吏員制度に關する一章を設け吏員の類別、能力本位による採用及昇進並に身分の保證等その地位に關して相當詳細な規定を置くを通例とし、獨逸に於ても特に「地方自治體吏員の任用及給與に關する法律」を設定してゐる現狀と對比しては著しい遜色と云はざるを得ない。

六

以上の如く我國の地方自治體は、公黨としての政黨の存在を否定するの理論に指導された結果、市會は一種の徒黨化した存在と化し、而も自治體人事行政は依然として本質的には名譽職制度の舊態を持してゐるに過ぎず別實を無視して徒らに吏員の質を云々するが如きは決して當を得た説ではない。

この意味で地方人事行政に對するもつと權威ある制度の確立は、中央政府の官吏に對してなされたと同様に必要であり、更に又自治體の本質よりして天下り的人材の降下よりは、自治體本來の吏員の昇進が可能なる様な制度の樹立こそ望ましき事であらう。現在の自治體吏員制度は市會内の徒黨と、古手中央官吏の侵入とに對して何等防禦なされてゐない。今後樹立さるべき地方吏員制度は此の二點に對して特に考慮を拂ふことは絶対な必要條件である。

¹²⁾ 都市問題第十六卷四號、龜井川浩氏『本邦市吏員の採用並昇進に於ける銓衡法』
¹³⁾ 蟻山氏前掲論文。

地方自治體に於ける黨争に就て

東京市嘱託
社會大衆黨中央執行委員 吉川末次郎

一

從來わが國に於ては、地方自治體政治に、政黨の争ひは存在すべからざるものとして、極力これを排斥せんとするの議論が極めて盛んであつて、これが地方自治體政治に對する一の正統的所論たるの立場を形造つてゐると思はれる。

このオルソドックス的所論は、各地方に於ける自治體政治に就き、殆んど自明の公理の如き權威に於て、何の疑問も無く多數の人士に依り信奉せられてゐるのであるが、さりながら、そは何の疑ふところも無き一公理として果して、われ等の再吟味すべき必要のない見解であり得るであらうか？

余はこれに對して明確に、敢てこゝに、「否！」と答へんとする者である。

かかる所論が、わが國にかく普遍化するに至りし素因は、余の見るところ、そは一にそれが官僚の自己擁護より、二にそれはわが國に於ける在來の政黨なるものが、西歐諸國に於ける政黨——例へば英吉利の保守黨、自由黨、労働黨——の如く、基本的政見の相異によつて分立せざりしこと、三にそれは米國市政論の謬れる直譯より

來れるものである。

二

立憲政治とは、獨裁政治に對して、自由主義政治の喰ひ込みたる政治の形式である。

これには諸種の封建的利害に立つ社會群の政治見解と、資本主義的利害に立つ社會群の政治見解とが、相交錯して、或は反目對峙し、或は苟合妥協してゐる。

資本主義の發達が、猶ほ完全にその國に於ける封建的社會勢力を克服するに至つてゐないとろこに於ては、その立憲國家に於ける諸種の封建的政治群は、大體その國資本主義の發達過程に反比例する政治勢力を具有してゐるものと見ることが出来る。

わが國に於ける「官僚」は、その封建的政治群の一主要なるものである。政黨を社會學的に政權爭奪を主目的とせる社會群と見做すときは、官僚はこの意味に於て確に、政友會、民政黨、自由黨、改進黨と異なるところ無き日本に於ける一政黨である。

官僚は、過去に於て、世界立憲國家に於ける日本憲法の特異性——大權行爲の範圍の廣大にして議會權能の狹小なること——と、日本の資本主義がその初期過程に於て、國家資本主義的中央集權政治の、所謂殖產興業政策の庇護の下に發達して來たことは、議會を中心とし資本主義勢力を代表せんとする政黨——狹義に於ける政黨——自由黨改進黨政友會民政黨等——に對して抗争する堅固なる政治的城塞を官僚に築かしめた。

現在に於てその議會政黨政治の弊害を擧ぐることは、何人にもそは餘りに容易なることであり、また今日まで多數の政治學者によつても十分に指摘され了つたところである。

官僚は政黨と鬭争するに際してや、常に、家長政治的威壓と、その政黨間の黨争の弊害とを擧ぐることを以てした。彼等は「國家」又は「自治體」を「至高善」と抽象觀念しつゝ、これを神聖化することによつて、その實、自己の社會的政治的利害を擁護し擴充せんとするのである。

「善政主義」が、かゝる場合の官僚の不斷に用ふる民衆へのスローガンである。

明治以來の日本の憲政史とは、この官僚その他の封建的政治群に對する、資本主義自由主義政治群たる政黨との爭鬭史である。

官僚が、政黨との争鬭のための常套手段たる、自由主義政治の害悪と黨争弊害の曝露とは、地方政治に於てもまた、至るところに彼等によりそれが繰り返されてゐる。

英吉利の議會政治は、地方小地域に於ける基督教會を中心とする教會區自治の慣習より發達したものと言はれてゐるが、日本の地方自治政治は、長き徳川幕府の比類無き專制政治を繼承して、歐米諸國に於て見るが如き、習慣的自主的發達の過程を経て、地方自治體政治の樹立を促し來つたものではない。

わが國に於ける歴史的最小地域共同生活の單位たりし五人組制度を以て、日本に於ける自治政治の基礎的因子と爲さんとする者があるが、五人組制度は、絕對專制國家の下に於ける相互檢察制度であつて、その何處にも自主的、獨立的觀念の存在を發見し得ない。そは英吉利の教會區自治や、歐洲大陸に於ける自由都市や、或はまた

現在に於ても、舊倫敦市 (City of London) が、英國王室及び英國々會に對して、全然平等の政治的地位に立ち、英國々王と雖も、そこを通過するに際して、倫敦市長の許可を要すとなす傳統的慣習に遺存するが如き、自治的 (self-governmental) 觀念の存在を、われ等は日本的一般民衆の生活歴史の何處の部分にも、これを發見することは出來得ない。

封建的政治群としての官僚は、今日に於てもなほ、地方に於ける封建的なる經濟的社會的勢力の遺存と、地方人士の無智とに乘じて、中央都市に於ては到底多くの人々がこれを口に筆にせざるが如き、愚劣なる言論を如何に鼓吹宣傳するに努めつゝあるか。その多くは、政黨政治の基本觀念たるリベラリズムと到底合致すべからざるものである。殊に農村に於ける青年會、處女會、村役場、小學校等に頒布せらるゝ地方行政に關する多くの雑誌刊行物は、悉く官僚の愚昧なる封建的政治思想に充たされてゐないものはないと斷定しても決してそれは謬ではないのである。

市制町村制發布に際する内務大臣の訓示の一節に「地方自治體は春風和樂永く子孫を育するの地であつて斷じて黨争紛亂の巷たるべきところではない」旨が繰り返し力説せられてゐる。國家が黨争紛亂の巷たるべきとして、地方自治體のみが、春風和樂永く子孫を育するの地たるべき、合理的基礎を發見することは、その何人にも爲し能はざるところであると思ふ。

方自治體政治に關する獨立の講座のあるところはなく、僅に府縣制、市制、町村制に關する形式法律學的講義が、公法學者によつて、行政法の一部として爲され來つたに過ぎなかつた。

その存する地方行政に關する若干の刊行物は、そのいづれもが官廳を通じて官僚の人々によつて爲され來つたものである。強力なる中央集權政治の事務的官吏は、遂に學問研究のために最も肝要なる何者にも因れざる自由にして批判的なる考察を政治に對して許されるものではない。されば日本に於ては、地方自治體政治に對する眞の科學的研究は存在せず、低劣にして俗惡なる議論が、何の學問的批判を今日まで受くることなくして、民衆の間に横行濶歩して來たのである。

この地方政治に於ける黨争排斥論の如きはその一である。近時切りに地方自治政治の科學的研究を稱ふる者あるも、彼等は大抵「科學」の意義を眞に理解せず、固定的官僚刀筆の吏のイデオロギーに支配せられて、俗學の範圍を一步も出でぬないものが多いやうである。

三

日本の政黨は、今日まで社會階級的構成に於て分立對峙し來つたものではなかつた。彼等は封建勢力に對抗する、資本主義的勢力の代表的政治群として、一様に自由主義の指導精神に倚立するものであつた。彼等が諸種の封建的政治群と、「憲政擁護」「閥族打破」等の旗印に於て相抵抗する時には、その間に一の社會階級的對峙をわれ等は見出し得るが、彼等政黨間のみの黨争なるものは、遂に單なる朋黨の政權爭奪のための鬭争たるに過ぎぬ

感を民衆に與へる。換言すればそれは永時に涉つて黨を立てゝ争ふべき、所謂主義政見の相異を民衆に捕促することを困難ならしめるのである。

その國に存在する政黨が、かくの如き恒久的主義政見の根本的相異なくして相争へるわが國に於ては、政友會が分裂して政友本黨を組織し、その政友本黨がさらに分裂して、その一半が政友會と合併し、その一半が憲政會と共に民政黨を組織するに至るも、その立憲政友會、立憲民政黨の黨名の首頭に冠せる「立憲」の二字に表白せられたるコンスチチューションナリズムの政黨——モナーキズムとリベラリズムとの合致——として、そのたびたび黨籍を變更する代議士が、自らその持する政見に於て多く節操を賣りたるの感（單なる外面的事實のみよりしては）を抱くの要無きと等しく、國民もまたさしてこれを咎むるの合理的基礎を發見することの困難を感じするであらう。

日本に於ける政黨の政黨勢力は、資本主義の發達と共に增長しては來てゐるが、憲法の法律的解釋に於ては因より言ふを俟たず、これを社會學的政治學的見地よりするも、尙ほ、元老、官僚、軍閥等と並んで、日本に於ける政治權力構成の因子の一を爲すものたるに過ぎない。近時政界に於ける政黨勢力の後退は、如何に世界の議會政治制度を採擇せる國家の間に於て、日本の議會政黨勢力が弱く、その特異なる憲法制度の下に、その他の政治群の勢力によつて抑壓拘束せらるゝものなるかを示してゐると思ふ。

地方自治體は現行制度の下に於て、その自治権は甚しく限局せられたるものである。しかしながら、地方自治體がその與へられたる自治の範圍に於て、各黨派が自派の勢力を扶植し、何等かの政治的權力の把握のために、朋

黨的黨争を生じ来ることが、人間生活の社會的必然であることに就ては、中央國家に於けると等しく、それは地方自治體に於ても當然に起つて来る。

されば、一面に於て國家に於ける政黨の存在とその黨争とを肯定するならば、同様の意味に於て地方自治體議會に於ける政黨の存在とその黨争とを否定することは、如何にするも論理的に不能である。

わが國の地方自治體政治に同様の分立關係を以て介入し來ることを不合理なりとするの觀念を併存してゐる。これについては余は次の如く考察する。

地方自治體と稱するも、府縣及び市町村は、獨立的自治権を完全に有してゐる團體でないことは既述の如くである。而してその中央議會に於ける政黨はこれが地方的勢力を獲得するがために、また、地方自治體に於ける政派は中央政黨の行政に對する權力を利用せんがために、こゝに一の相互關係を生じて来る。日本の中央議會のための政黨それ自身が、その政黨間に何等特殊の社會的經濟的分立の基礎を有してゐないのであるから、等しき朋黨的勢力争ひのために地方政黨政派が有力なる中央議會の政黨と聯關係するに至るべきは極めて自然のことである。たゞその地方自治體議會を通ずる地方的問題についての利害衝突が、特に、そこに存在してゐる場合に於てのみ、中央議會政黨と、地方議會政黨とは、同一の政黨分立線を縫ふて對峙せない。例へば三部經濟制を施行せる府縣の、府縣會に於ける政黨間の市部議員と郡部議員との對立の如きはそれである。しかしながら、かゝる場合は例外的に寧ろ極めて僅少であつて、その他の斯くの如き特殊條件の存在せざる場合に於ては、地方政黨政

派は、多く中央議會政黨と同一の政黨的分立對峙を基本として、地方的に分立對峙するであらう。

斯くの如き地方自治體に於ける政黨排斥論が、極めて普遍化されたる所論たるにも拘らず、すべての地方自治體政治に於て、現實的には悉く裏切られ、極めて影薄き空論と化し去れるは、實に社會的必至關係を基本とせざるが故である。

四

かくの如き黨争排斥論は、また米國市政論の謬れる直譯より來れるものである。勘くともその謬れる直譯論によつて、何等かの理論的背景を有するかの感を、地方行政家に與へ來りしことは確實である。

大體米國は、現在尚ほ、一八三五年、英吉利に於て「市府條例」(Municipal Corporation Act)を發布施行せらるゝに至るまでの英吉利各自治體に行はれたりし特權狀システムに依る自治體政治を行ひつゝあるのである。

この特權狀システムに依る自治體政治は、英國に於て、弊害百出するの故を以て、上述「市府條例」に依り廢止せられ、現在舊倫敦市(倫敦府内の一自治體にして人口約一萬五千)のみが、今尚ほこの制度に依つてゐるのであるが、英國の制度を母法とする米國に於ては、依然としてこの制度を基本として廢すことなく、この上に種々なる改革を爲して進まんとする方向に自治體政治が赴きつゝある。即ち米國に於ては、各地方自治體は、日本及び歐羅巴諸國に於けるが如く、市制又は町村制の如き全國自治體を律する、一定の法律に準據して、その行政を行ふものではない。各自治體は、その所在する州の議會より、それぐ、特異の特權狀を受け、これに據

つてその行政を行ふのである。

従つて、米國に於ける各自治體の行政を律する法令規則なるものは悉く異つてゐる。州を異にする場合は因より、同一州内に於ても、必ずしもそれは同一ではない。同じカリフオルニア州に於ても、サンフランシスコ市とロサンゼルス市とは、日本の市會議員に匹敵すべきものゝ名稱なども異つてゐる。その外市會の構成についても、一院制度のところもあれば二院制度のところもあり、或は都市支配人制度^{シティ・オーナーリング}の如き、都市組織を一箇の企業形態に組織化し、少數の行政家に市行政の全般を委して、自由にその手腕を振はしめ、市會の如き立法機關の權威を全然認めざる制度により、その自治體行政を行へる都市もある。(註一)

そはさてをき、各自治體がその所在する州議會より、それゞゝ特異の特權狀を受け、且つその州政府及び州議會の監督下に在るの結果として、若し、自治體議會例へば市會に於ける政黨政派が、國政又は州政を中心として分立せる政黨——共和黨又は民主黨と同一の分立を爲し、而してその自治體議會の政黨と、州政の政黨とが相結合するの結果を來す時は、こゝに州議會の有する、州内自治體に對する監督權は全然無効となるの憂を來すに至るのである。

かの日本に於ても屢々腐敗墮落せる市政の例として引用せらるゝ紐育タマニーによる、紐育市政の墮落の如きも、同じくこの紐育市政界に於ける大政黨たりし、タマニー即ち紐育に於ける民主黨の勢力が、紐育州政界に於ける同一政黨の勢力と結合したりし結果より來りしものであつたのである。

即ちツキー^{W.M. Tweed}なる無學無識にして世俗的才能に長けたる一家具屋のおやぢが、紐育市

會議員と成るや、次第にボス的^{フックリズム}恩惠主義をもつて、他の議員を自家薬籠中のものと化し、かくて紐育市會の多數派を左右し、さらにその魔手を延ばして、紐育州議會民主黨の多數議員を全く自滅に收め、紐育市長、紐育州知事その他の主要州市吏員を悉く自黨より出して、紐育州及び紐育市に於ける行政府及び立法府の權力を全くそのタマニー派の手中に掌握し、市と州とは相合して、盛んに土木事業を起し、御用新聞を發行し、州及び市政府の使用する物資の購入につきて不正事を働き、これを監督するの任にあり、またはこれを摘發するの憂有る者には悉く喰はすに利を以てして豫めこれを防止し、相結んで實に莫大なる悪錢を盜取すると共に、これにより地方政府界にその暴威を擅にしたのであつた。

偶々、この不正事をオープリーン^(註二) (James O'Brien) なる一青年市會議員と、紐育タイムズ新聞とによつて、諸種の劇的場面を經て、米國社會に發表せらるゝに至つたのであるが、當時同様の市政の腐敗は、フーラデルア^アの市政界、その他の米國の自治體政治界の至るところに伏在せること分明し、これがため一八九〇年頃より二十世紀の初頭にかけ、市政改革の大運動全米國に起り、しかもその自治體腐敗の根源が、制度的に、上述の如く、國政、州政のための政黨が、自治體政治界に入り來ることにあるとせられたるがため、これが改革運動の焦點が、實にこの一事に集中せられたのであつた。

而してこの自治體より政黨勢力を除くがためには、前記の都市支配人制度の外、市會の權限縮小運動、無黨派同盟(Non-partisan League)運動、公吏の任用に任用試験を行ふこと等、諸種の制度的改革運動と共に、また共和黨、民主黨の二大政黨以外に、純然たる地方政府問題を對象とする地方政府黨(Municipal Party)を組織せんと

するの運動常に行はれつゝあるも、地方自治體政治より二大政黨の政黨勢力を除却することは極めて至難のことたると共に、また地方政黨は、恒久的に存續し能はずして、選舉を終る毎に瓦解しするやうな常態にある。

斯くの如き特異の市政組織下にある米國の地方自治體政治のための所論で、それは歐洲諸國の地方自治體政治のための改革論でもなく、また日本の地方自治體政治のための改革論でもないのである。

米國の各カレッジに市政教科書として廣く用ひられつゝある、ハーヴアード大學の市政學教授ウキリアム・ビー・ムンロー著「米國市政論」中にも明かに米國市政に於ける政黨排斥論が、米國の特異な^{ナショナリティ}特權^{チャーチ}システムの市政組織より由來するものなることを明言せるに拘らず、^(註四)わが國に於ける地方行政學者及び官僚が、これを謬り直譯輸入して、直ちにわが國の地方自治體政治に適用せんとするは頗る奇怪のことゝ言はざるを得ない。

五

前述の所論を更に現實によつて裏づくべき、英、米、獨、佛、墺、その他の西歐諸國の地方自治體議會に於ける、劇烈なる黨爭の狀態と、同時にかゝる黨爭を否定せんとする見解を、更に否定せる立場よりする自治體政治改革方法の記述に就ては敢て他日を期するであらう。

(註一) 市會の名稱の如きも、或はこれを“Board of Aldermen”^{アーデルマン}と呼び、或は“Common Council”^{コモン・カウンシル}と呼び、或は一院制なるもの、或は二院制なるあり、米國に於ける二萬五千以上の人口を有する都市の中、その三分の一は、二院制市會を存置し、その他は多く一院制である。米國十大都市中、紐育、市俄古、費府、クリーランド、セントルイス、ボストン、デトロイト、ピツツバ

ーク、ロサンゼルスの諸市は一院制なるも、バルチモア市の市會は二院制を採用してゐる。また市會議員は“Member of Board of Aldermen”^{アーデルマン}又は“Alderman,” “Councilor,” “Common Councilor”^{コモン・カウンシル}と呼ぶ。ナントラ・シバ^{ナントラ・シバ}市に於けるは“Supervisor”^{監督者}。

(註二) James Bryce; American Commonwealth, Part V.

(註三) Munro William B., Government of American Cities P. 115.

(註四) Munro William B., Ibid, Chapter VII.

(註五) 我が國に於ける地方行政家によつて、「明治」と尊稱せらるつゝある、故東京府知事井上友一博士の學位論文「都市行政及法制」二卷は、通して官僚特有の封建思想を背景として書かれたるものであるが、それは久しく官僚刀筆の史によつて都市行政に關する權威書と爲され來つたものであつた。而して同書中に於ける「泰西政治主義の都市行政」として書かれたある米國市政に對する批難は、悉く米國市政のために、米國の政學者及市政學者が、十九世紀終期に於けるこの米國市政改革運動のために力説高唱せる所論を、理解無き無批判の態度に於て、そのまゝ外國人たる同氏の所論としてゐる。その他同様の所論は、一知半解の市政論者によつて常に日本の至るところに繰り返されてゐるのを見受ける。

地方財政統計上に於ける一三三の問題

大阪商科大學經濟研究所 研究員 藤 谷 謙 二

凡そ統計上の數字は、先づその算定の基礎を吟味し、計數の持つ意義を見定めて後、その性質に應じ、限界に従つて利用されねばならぬ。無批判的な統計數字の援用は、屢々見當違の推理、無意義な議論に導く危険がある。地方財政統計の利用についても、此の意味に於て注意を拂ふべき點が勘くない。こゝには内務省地方局の編纂にかかる「地方財政概要」を中心に、問題となるべき二三の點について私見を述べることとする。

一 國庫歳出と地方歳出との比較

「地方財政概要」には、明治二十四年度以降の國庫歳出及び地方歳出につき、それぞれ實數並びに指數を掲げて累年比較が行はれてゐる。此の數字は、我國地方財政の膨脹を論議する場合に、常に引用される所であるが、既に多くの人々によつて指摘されてゐる通り、必しも適當なる比較方法とは稱し難いのである。何となれば此の場合、地方歳出には市町村の特別會計を加算しながら（道府縣の特別會計は加算せず）、國庫歳出に於ては一般會計のみを採り、特別會計はすべて除外されてゐるからである。

元來吾々は國庫歳出と地方歳出との比較によつて何事を學び得るであらうか。國家と地方團體との間に存する職分の相違は、そのまゝそれぞれの經費に反映され、兩者はその種類、性質を異にするものが極めて多い。従つてかゝる性質の異なる數字を對照したればとて、そこに見出される意義は甚だ乏しいと言はねばならぬ。吾々は之によつて高々國家財政の規模と地方財政のそれを概観的に比較し得るに過ぎないであらう。然るに右に述べた通りこの統計に於ては、地方歳出には市町村の特別會計を含むに拘らず、道府縣のそれを除外し、又國庫歳出には特別會計を加算しないのであるから、兩財政の全貌を捉へてその規模を比較したことにはならぬのである。此の點よりすれば、國庫歳出、地方歳出共にそれぞれ特別會計をすべて加算し、且つ各會計間の重複關係を整理したる所謂統計を探つて比較すべきものである。乍併周知の如く、統計を算出することは甚だ困難であり、殊にしたる所謂統計を探つて比較すべきものである。此の點を今少く過去の年度に遡つて之を行ふことは、恐らくは至難と思はれる。

國庫歳出と地方歳出との比較については、或は單に或る年度に於ける兩財政の規模の大小を對照する點よりも、寧ろ累年の指數を較量する點に、重要なる意義を見出し得るとされるかも知れない。實際地方財政の膨脹を論證する場合に、此の統計が常に引合に出されることは、前にも述べた通りである。乍併この目的のためにも右の統計は決して適當とは認め難い。蓋し國庫歳出に於ては一般會計のみを探るに對し、地方歳出に於ては市町村の特別會計をも含めてゐることは、指數の累年比較の上にも適正を缺くものがあるからである。此の點を今少く詳説しよう。

市町村特別會計の主要部分を占めるものは、言ふまでもなく電氣、瓦斯事業をはじめ、各種の公營企業に屬す

る收支であるが、之等の事業は支出の反面に之に對應する收益を齎らす點に於て、他の一般經費と根本的にその性質を異にする。今假りに前者を企業行政費、後者を普通行政費と名付けることとする。普通行政費は支出に對應して收益を伴ふことなく、その膨脹は直接に團體員の租稅負擔に影響を及ぼすけれども、企業行政費の増嵩は、その事業經營にして堅實なる基礎の上に立つ限り、團體員の租稅負擔と直接に關聯する所はないのである。又公營企業のための起債は、所謂投資に外ならず、そのための公債の累積は決して財政上の重壓を意味するものではなく、普通行政のための公債累積が、團體員の負擔加重の原因となるとは、全然その撰を異にする。斯くの如く財政上、經濟上性質の相異なる兩様の經費を混淆して、その指數を算出比較したればとて、それは無意義に近いと言はねばならぬ。之を以て財政の膨脹を云々し、地方財政難の論據とするが如きは、見當違の譏を免れない。國庫歳出と地方歳出との膨脹率を適當に比較せんとするならば、兩者共にそれぞれ普通行政費と企業行政費とに二大別したる上、各別に指數を算出して比較を試むべきものであらう。乍併國庫歳出と地方歳出との内容に著しい相違のあること前述の通りであるから、膨脹率の比較に當つても、その趨勢を概観し、大凡の目安をつける程度に止むべきであり、何倍何割といふが如き一々の數値に拘ることは無意義である。

二 地方歳出の團體別比較

地方團體の中につても、道府縣と市町村とは、行政上の地位、職分の差異に基き、それぞれの歳出内容に相違あるは言ふまでもないが、その相違は國庫歳出と地方歳出との間に存するそれに比すれば、遙かに近接したるものである。

のとなる。従つて道府縣、市町村を一括した地方歳出全體の費目別累年比較を試みることにも、又道府縣、市町村と團體別に歳出の累年比較を行ふことにも、幾許かの意味を見出し得るのである。乍併既に道府縣歳出と市町村歳出との間に内容の相違を認め得る以上は、前に國庫歳出と地方歳出との比較に關して述べた所は、程度の差こそあれこの場合にも亦推し及ぼされなければならぬ。比較は同質性の上に成立つ。地方歳出の比較は、道府縣相互、市町村相互の如く同種團體の間に行はれるに至つて、はじめて充分なる比較の適性を持つのである。

乍併同種地方團體間の經費比較に於ても、普通行政費と企業行政費との區分は最も緊要である。我國に於て公企業を經營すること最も多きは都市、就中大都市である。従つて市町村は形式的には同じ制度の下に立つけれども、實質的に歳出の内容を見れば、町村歳出の大部分は普通行政費なるに反し、市歳出殊に大都市の歳出に於ては、企業行政費の占める地位は極めて重要である。然るに此の事實を無視し、性質的根本的に異なる兩様の經費を混淆して、漫然と歳出の團體別比較を試みるが如きは、その得る所、誤謬にあらずんば無意味といふの外はないであらう。吾々は我國の地方財政統計に於ても、經費について普通行政費と企業行政費との重要な分類の行はるゝに至らんことを冀つて止まない。而してそのためには、「地方財政概要」の編纂者たる内務省地方局に於て、分類方式の範を示すと共に各地方團體の財政統計をして此の方式に倣はしむることゝし、斯くして地方財政統計の様式統一を圖られんことを希望する。

次に費目別比較について一言しよう。地方歳出の團體別比較に於ては、歳出總額の比較に止まらず、各種の費目に分つて對照を試みるのが普通である。此の場合費目比較の基準を何に、求むべきかは一の問題である。吾々

はこれについて少くとも次の三つの基準を考へ得る。即ち、一は絶對額、二は一人當額、三は百分比例。

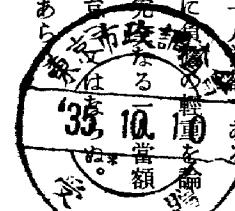
第一に各費目の絶對額を比較することは、それぞれの財政需要を示すに止まり、異なる團體間の比較としては意味をなさぬ。第二に各費目の一人當額を團體別に比較する方法は、各團體の富力を考慮に入れてゐない點を指摘せねばならぬ。一人當額の大小は當該團體の富力と關聯せしめてはじめて比較の意味を持つ。尙こゝに注意を要するは、費目別一人當額若くは經費總額一人當額は、多くの財政統計に掲げられ、又屢々利用される所であるが、この經費一人當額を以て、現實に個々の團體員が享受するサーサイズの具體的標準であると考へるならば、それは大なる誤謬である。蓋し平等なサーサイズの享受といふが如きことと最も縁遠いのが現代社會生活の實際であり、經費一人當額の如きは、現實の社會關係を抹殺した架空の數字に過ぎないから。前述した普通行政費と企業行政費との重要な區別を無視して經費總額につき算出された一人當額の如きは、益々以て空疎な數字と言はねばならぬ。最後に第三の費目の百分比例を算出し、之によつて各費目の團體別比較を行ふ方法は、各費目の比例數より推して、各種の經費從つて又各種の行政部門に附せられた重要性を知り、之を團體間に亘つて比較するに便利である。併しこの場合にも、先づ經費を普通行政費、企業行政費に二大別したる後、その各について百分率を算出、比較するのが至當である。

三 租税負擔の比較

「地方財政概要」には、前述の國庫歳出、地方歳出の比較と相並んで、國稅、地方稅の累年比較を掲出してある。此の統計は、地方稅負擔がその増加率に於て國稅負擔よりも遙かに急速であると同時に、その絶對額に於て

も、前者は連年後者に接近しつゝある事實を示すものとして、最も屢々利用される。乍併こゝに掲げられた數字が、國民租稅負擔の全部を盡したものでないことは、先づ以て注意されねばならぬ。蓋し國稅として掲げられた數字は、登錄稅、印紙稅並びに煙草課稅を主體とする專賣局益金を除外してゐるからである。これは我國の豫算の形式に基因する財政統計上の一の慣例ではあるが、國民の租稅負擔を云々し、國稅負擔と地方稅負擔とを比較する場合には、實質的に租稅たるものに加へて觀察しなければ、眞相を捕捉することは出來ない。右の統計を利用する場合には、此の點を考慮することを忘れてはならぬ。

次に租稅負擔の地方團體別比較であるが、此の場合にも絶對額の比較は唯各團體の租稅需要を示すに過ぎず、負擔の輕重とかゝりのないこと言ふまでもない。問題となるのは、租稅負擔の輕重を地方團體別に比較するに足るべき、何等かの基準の有無である。これは極めて重要ではあるが、又極めて困難なる問題である。何となれば租稅負擔の地方比較は、各團體の富力若くは貧富の度と關聯せしめてはじめて眞相を把握し得るのであるが、各團體の富力の測定そのものが極めて困難な業に屬するからである。それは程度の差こそあれ、類似の問題たる租稅負擔の國際比較に於て、國富若くは國民所得の算定が如何に難事業であるかに想到すれば、その間の消息は容易に首肯し得るであらう。斯くて租稅負擔の地方比較に於て最も普通に採られる基準は人口一人當額である。併しそれは既に團體の貧富の度と關聯を持たぬ數字であるから、一人當額の比較によつて直ちに眞相を把握し得るのは大なる誤である。唯他に據るべき適當の基準の求め難い現狀に於ては止むなく此の不完備なる10.當額を論ずるのは比較によつて一應の目安となす外はない。併しこれが利用上の限界に就ては充分なる注意を要する。此の點については、中川與之助氏、租稅負擔の地方比較と人口割法、經濟論叢三〇ノ六参照。



昭和九年十月十日印刷
昭和九年十月十三日發行

4 第四回全國都市問題會議報告書 第二種關印

編行者 兼 全國都市問題會議
印 刷 者 鈴 木 茂

東京市京橋區築地四丁目四番地

發行所 全國都市問題會議事務局

東京市日比谷公園
財團法人東京市政調査會内
振替口座東京六〇八二四番

刷印社會式株刷印問三屋中