

本邦都市發達の動向
と 其 の 諸 問 題
都市の人事行政

第七回總會文獻・主 報 告

4

全 國 都 市 問 題 會 議

全國都市問題會議會報特別號
第七回總會文獻 4 主報告

本邦都市發達の動向
と 其の諸問題
都市の人事行政

- | | | |
|--------|----------------------------|---|
| 1 研究報告 | 本邦都市發達の動向と其の諸問題 | 上 |
| 2 研究報告 | 本邦都市發達の動向と其の諸問題 | 下 |
| 3 研究報告 | 都市の人事行政 | |
| 4 主報告 | 本邦都市發達の動向と其の諸問題
都市の人事行政 | |
| 5 參考資料 | 市吏員に關する調査 | |

全國都市問題會議

028662

凡 例

- 一 本書第七回全國都市問題會議總會に於て報告せらるべき第一、第二兩議題に關する主報告者の研究を豫め輯録したものである。
- 二 本書別冊研究報告「本邦都市發達の動向と其の諸問題」上、下卷、同「都市の人事行政」並に參考資料「市吏員に關する調査」と併せて總會に於ける議題研究文獻を構成するものである。
- 三 第一議題主報告中蠟山政道氏の研究は、脱稿遲延のため收載するを得なかつたので、別冊に譲ることとした。御承知を願ひたい。
- 四 本書は前掲の如く總會に於ける議題の研究資料として、總會參加者に配布するのを主旨するが、獨立の文獻としても亦斯問題研究上好可參考文獻であることを信ずる。
- 五 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。

昭和十五年九月

全國都市問題會議

第七回全國都市問會議
總會文獻 4 主報告題

本邦都市發達の動向と其の諸問題
都市の人事行政

目次

本邦都市の發達………東京帝國大學教授 今井登志喜…一

序説……皇都の建設……地方都市の勃興……城下町の發達

本邦都市發達の動向と其の諸問題………元東京帝國大學教授 蠟山政道…別冊

わが都市の現勢概観………東京市政調査會 研究員兼參事 弓家七郎…二三

1 緒言……2 わが國都市の地位……3 都市發達の現狀……4 都市の分布狀態……

5 都市人口の構成……6 都市の衛生狀態……7 都市の經濟的地位……8 結語

都市人事行政の指標と諸元………法政局參事官 入江俊郎…四七

一 序……二 地方制度調整會の答申に付て……三 若干の數字的資料……四 我國文官制

度の發達……五 明治十五年七月官吏服務紀律説明に付て……六 明治三十二年文官分限令

等の改正に付て……七 行政職人事行政の新體制の要望……八 人事行政の指標……九 行

政職の觀念……一〇 行政職の公的性格に付て……一一 行政職一般の觀念と獨乙に於ける

間接國官吏……一二 國官吏と地方團體等吏員との共同的基礎に付て……一三 執政部と事

務部……一四	A. H. Church の所見……一五	服務紀律に付て……一六	訓練教養に付て……一七	任用に付て……一八	自由任用、銓衡任用、試験任用……一九	待遇及昇進に付て……二〇	懲戒、分限及停年に付て……二一	人事委員會に付て……二二
--------	----------------------	-------------	-------------	-----------	--------------------	--------------	-----------------	--------------

都市の人事行政の制度と運用

……東京市市民局長 前田 賢次……

―主として東京市に於ける經驗に基いて―

はしがき……一	都市人事行政立遅れの原因……二	都市人事行政に於ける問題の所在……三	任用、昇進、考課、異動、停年制……四	養成……五	待遇、福利施設……六	結び……七
---------	-----------------	--------------------	--------------------	-------	------------	-------

本邦都市の發達

東京帝國大學教授 今井 登志喜

序 説

現在東京の人口は既に七百萬を超過するに至つたが、東京に連續して東方に市川、船橋、北方に川口、南方に川崎、横濱、横須賀の諸市があり、東京灣の西海岸は所謂大ロンドンの地方及びニューヨークを中心とする地方と共に、世界の三大都市的地域を形成して居る。大阪を中心とする地方も、亦諸都市の連接する世界的な都市的地域である。此の如き地域の成立は現代我國の都市發達の現象が極めて顯著であり、それが爲めに當然深刻な都市問題を惹起すべき事實を端的に示すものに外ならない。もとより我國の都市の大規模の又急激なる發達は近代の世界的現象に屬するものであるが、しかし我國の都市の發達には相當に長い歴史があり、而してそれは我國の歴史に獨自性があるのに伴つて特殊性をもつて居るのは勿論である。

都市の成立、發達及び都市の形態等が地理的條件に制約されることは云ふ迄もないが、特に我國の都市に影響した我國の地理の特殊性として着眼すべきは、其の島國である事、幾つかの主要の島から成り、又山岳が多く地形が頗る複雑で、加ふるに面積に比して土地が甚だしく狹長で、自然に無數の大小の地域に分れて居る事、山脈

が交通を妨げる上に河川に多く舟航の便が少い事等の點である。

日本が島國である事は一方に我國の國民的統一融合を便ならしめたに相違ないが、又他民族の侵入の危険がなく、従つて都市の圍廓の如きものが發達しなかつた事の一原因であるに相違ない。又日本の都市の發達ももとより外國との交通に負ふ場合のあつた事を無視出来ないが、幕末開港以後、及び戰國時代等を除き、又少數の例外の都市を除き、他國に比して我國の都市は外國との交通を其發達の原因とした事が甚だ少なかつた事が注意される。日本の都市の發達乃至變遷は間接には種々外國との交通の影響を受けて居るが、他の如何なる文明國よりも自國の歴史的發展に基いた獨自的のものである。此點が我國の都市の發達の一特質と謂へるであらう。又我國が地形的に沿海の平野、山間の盆地乃至溪谷を單位とする大小の多くの地域に分れて居る事は、それ等をヒンターランドとしての都市を成立せしめる自然的條件となつた。此等の地域の大小は其中に成立する都市の大小を決定する一要素となる。關東、畿内濃尾の平野は他の事情と相まつて大都市の發達する地理約條件を提供して居るのである。此關係に於て我國の地形の複雑な事は他に比類が稀であり、都市の成立乃至發達は頗るそれを反映して居る。更に我邦の河川は大半流が短く且つ急で、水量が少なく、淀川、利根川、信濃川等を除き下流の短距離の外殆ど水運の便がない。揚子江の如き大河はもとより、歐洲に於ても多くの河川に大なる水運の便があり、従つてそれに沿つて古くから多數の都市を發生せしめた。ライン河の如きは其最も著しい例である。我國の河川は山脈と共に寧ろ交通の障害である場合が多く、河川の航行によつて起つた都市の如き頗る小數である。中世の英國の都市の如きは大多數水運に關係して發生し、その中で河川航行に關係するものが相當に多數を占めて居るが、

同じく島國ながら我國は頗る之と事情を異にする。陸上の交通が不便なため早くから海が交通に利用されたのであるが、河川の下流は小船船に對して港口として利用され得るので、我國の都市は良好の港口の外、河口又はそれに近い所に起つたものが多數である。是等が直接に地理的事情に基づく我國の都市の特色であらう。

皇都の建設

我國の都市は「みやこ」即ち皇都の固定に始まると云へるであらう。それ以前我邦には都市と名けられるものが存在しなかつた。西洋の古代には都市國家が發生し、それが其文化社會の單位であり、古代文化の大なる特色をなして居たのであり、防禦の便宜を有する一都市を中心とする都市國家の成立には軍事的意義が含まれて居ると認められるのであり、支那の古代の「國」も亦其文字が圍廓を廻らす都市的形態から出て居ると說かれ、其點に於て若干都市國家的性質をもつと思はれるものがある。古代文化の諸國即ちギリシヤ、ローマの社會に反し、ゲルマニ民族は本來全く都市生活を營まず、之を嫌惡し都市を墓場の如く感じた事は有名であり、それが中世以後それ自體の經濟的發達の結果として、又古代文化の影響によつて次第に都市の發達を見るに至つたのである。我國の古代には西洋の如き特殊な古代文化を有せず、ゲルマニ民族の如く全く都市生活が存在しなかつた。皇都固定以前に於て諸所に所謂「市」が成立し、輕市、海柘榴市、阿斗桑市等が知られて居るのであるが、是等は都市と云ふ可き程のものでなく、單に都市の萌芽たるに過ぎないものであつたと思はれる。我國の皇都は初期の歷代毎の宮居の時代に變つて孝德天皇の難波京、天智天皇の大津京、持統天皇の藤原京を経て、平城京(奈良)に至つて漸く固定し、

更に千餘年の皇都平安京の出現を見るに至つたのであるが、之は我國の都市發達史の一特色と見做す可き點である。即ち尙經濟的に十分な聚落の分化の機運が熟さなかつた時代に、頗る大規模の皇都の出現を見たのである。此唐制に模した皇都の出現は多少ゲルマニ民族の社會に於ける都市の發達が古代文化の影響に負ふ事を聯想されるのであるが、ゲルマニ民族の場合はその社會自身の經濟的發達に伴ひ、其影響は內的漸次的であり、之が都市發達の一般的の型であるが、我國の場合は經濟よりも政治が強く働らき、唐制の移入が外的飛躍的であつた。西洋の中世の社會は先づ各地に小都市が起り又は復活し、それが次第に發達したのであるが、我國では先づ大規模の皇都が出現して都市發達の機縁となつた。之は我國より遙かに幼稚な社會であつたに相違ない渤海國の首府（現牡丹江省東京城）の發掘に於ても見られる所であり、唐制を模倣した大規模の首府の造營はひとり我國のみの事ではないが、之を西洋の中世の事情に比較すると頗る相異點が認められる。民族大移動の混亂に始まる西洋の中世に於ては、諸地方に統一的國家が長く成立せず、諸國に部族的乃至地方的小國家が割據し、諸國が統一の形式を整へた後に於ても其統一は極めて薄弱であり、一國の君主と言ふも實は比較的勢力ある地方的封建領主に過ぎず、從つて遅く迄眞の首府と見做す可きものが成立せず、殊に近世迄割據的狀態を脱しなかつたドイツの如きは、中世を通じて首府なるものは存在しなかつた。たとひ唐制を模したものにせよ、我國に大なる首府都市の成立した事は我國が古代に既に國民的統一國家であつた事を反映するものでなければならぬ。

皇都が政治的官僚的都市であり、其移動は直ちに其都市の衰微を來す性質をもつて居た。當初の住民は後世の意味の町人でなく、又其の都市の設計も餘りに理論的人爲的であつて實際的適地性的でなかつた。京都の右京が

市街地として發達し得なかつた如きは之を一原因とするのである。しかし大規模の皇都の成立は直ちに大なる消費の中心地の成立に外ならない。其消費の必要に應ずる人民の集住がなければならぬのは當然である。それが次第に固定し分化し専門化してやがて、市民層を發生せしめるに至るは自然であるが、それには相當長い時間を要したに相違ない。

唐制の採用はまた地方制度に及んで、諸國に國府が設置され、皇都を中心として交通路が整備され、宿驛の制が定められた。國府の地點の選定には國府なるものゝ當然の性質からして、其地方の中心たる點以上に、皇都との水陸の連絡の關係が重視されたものゝ様である。而して近時周防の國府の研究によつて、その設計が全く皇都の型を小規模にしたものである事が明かにされたが、諸國の國府も大方之に類するものであつたであらう。しかしそれは官僚的聚落以上に出でたものではなかつたと思はれる。

古代に地方に於て着眼すべきは所謂津であつた。我國は地形的原因から早く海上交通が起り、就中太古から瀬戸内海の交通が重要であつたが、大陸との交通が繁くなり、又中央集權的機構の整備するに伴つて、水運の意義は益々大を加へた。従つて古くから重要な津であつた難波津（大阪）難波の津（博多）等の如き要港は、皇都以外に於て早く既に都市的聚落として發達しつゝあつたものの様である。

地方都市の勃興

平安朝時代に入つて次第に錢貨の使用が發達した。一方當初皇都の消費に應ずる爲めの經濟的機能は漸く活動

の範圍を擴大し、商品經濟を發達せしめるのが自然である。かくて平安京即ち京都の都市的性質は漸次發展した。それと共に初め専ら合理的に設計された都市のプランも時と共に實際的な形に變化した。京都は漸次首府型の都市の性格を具へるに至つた。之は歐洲に於てよりも歐洲以外に於て史上に多く類型を認められるものである。

西洋では古代の都市的社會が衰微した以後に於て、數世紀間に經濟生活の進歩を原因として、殆ど都市のなかつた社會の中に次第に都市的聚落が成立し、其等の聚落は市場を中心として次第に都市に發達した。平安朝以後の我國の狀態も或る程度に之に類するものがある。しかし西洋に於ては都市が領主から市場等についての都市的特權を賦與されて行つたのであり、それが法制的に大體都市の發達の時期等を考へる標準となるのであるが、それはそのまゝ我國の都市には當てはまらないものであり、従つて我國の地方都市は都市的職能、聚落の形態乃至大きさ等を標準として其の發達を考察しなければならない。而して其等の標準に於て、平安朝時代の間に港町等の中に若干は既に十分都市と見做すべき程度に發達したものがあつたと認められるのであるが、我國に地方都市が多く出現して來るのは所謂中世即ち鎌倉時代に入つて以來である。

第一に着眼すべきは鎌倉である。武家政治の開始によつて鎌倉は第二の政治的中心となり、多くの大名小名の邸宅が立ち、それに伴つて庶民が集住し、やがて商業が發達して所謂七座が成り、一漁村から短時日の間に大都市を出現したのである。源光行の海道記に、

數百艇の舟ども綱をくさりて大津の浦に似たり。千萬宇の宅軒をつらねて大淀の渡に異ならず……

と描寫して居るのは、頼朝の鎌倉選定後七十餘年の記事であり、當時の鎌倉の都市的繁榮を示して居ると共に、

大津、淀の如き交通に立却した都市の狀況を示し、それ等交通上の要地が既に都市として年久しい事を推定せしめるものである。鎌倉は京、鎌倉と稱されて我國の二大都市たるに至つたが、之ももとより政治を基礎とする都市として、幕府の滅亡によつて衰微する運命を免れ得なかつた。京都と云ひ鎌倉と云ひ又後の江戸と云ひ、我國の各時代の政治中心が新しく豫想外の土地に建設され、それが忽ち全國の先頭に立つ如き大都となる事は、歐洲にもイスパニアのマドリット、ロシアのペテルブルグの如き例に見られるのであるが、殊に我國には幾度も繰り返された所であり、政治が都市の消長に影響する程度の特に大であり、上からの力が都市の成立に強く働いて居る事も、我國の都市の歴史的觀察に於て看過出来ない所である。

其外に前代を繼續して港町が各地に起り、又所謂門前町が出現して居た事がたゞられる。足利時代の中期以後中央の力が衰へて封建領主の割據的、自主的傾向が強くなるに至つて、各地方に城下町が勃興し始めた。中世の西洋に於て都市發生の機縁となつたものは寺院、領主の居城、交通上の要衝等であつたが、中世の我國の都市の發生も亦大いに是に類するものがあつた。中世の西洋の都市は市場を中核として發生し、之に關する特權を賦與される事が法制的に都市の重要な資格とされたのであつた。我國では都市の市場權と云ふ様な明確な法制的資格は成熟しなかつたが、事實上は都市は市場たる事によつて發展した事は港町にも門前町にも城下町にも共通であつたのである。更に中世の西洋の都市は法制的に又實際的に自主的資格を獲得して、所謂自由市として封建領主に對しある程度獨立的地位を占める方向に進んだが、我國の都市も中世時代商人職人の團結が出來、町人としての自治組織が成長した。殊に其の傾向の顯著なのは繁盛な港町就中泉州の堺であつた。堺は足利時代の初期大内

義弘が此地を領し津を開いて大陸との交通を開始してから漸く勃興し、古くから海外貿易によつて隆盛であつた博多と對立したが、足利の末期我國人の海外活動が旺盛になるに従つて非常に繁榮を極めるに至り、日本政教史に「日本の中にても最も殷富にして有名の地なり。亞細亞諸國と通商し、商家殷富にして貨物輻湊せり」と記されて居る如く、我國の商業、貿易の牛耳を握る地位を得て、若干中世末期の盛な貿易都市を連想せしめるものがあつた。而して、此町は幕府の直轄地であつたが其中に自治が發達し、中世の西洋の都市の商業貴族に類する納屋衆が町の政治的支配權を握り、公事の訴訟を裁斷した。之は自治制度の最も發達した例であるが、當時各都市に或る程度に自治機構が成立して居た事を代表するものと見る可きである。

城下町の發達

西洋では都市は封建的社會を基調として發達し、やがて封建制度と矛盾するものとなつて其衰微を促した。封建制度が衰微して近世國家が發達したが、近世國家は都市の自由的地位に壓迫を加へ、都市に全體主義的性質をもたしめ、それが爲めに首府の如き國家的意義をもつものゝ外、其發達を停止して其重要性を失つた。之が大體近世前半期の傾向であつた。我國は之と異なり、中世末期地方都市が頗る發達して始めて大なる社會的存在となり、多少自主的地位も認められるに至つたが、封建制度を衰微せしめる程度に至らず、封建制度は舊來の形態を改めて新體制を取り其生命を新たにした。此新體制は舊體制に比して中央集權が伸長し、或る點西洋の近世國家に類する所があり、従つて之に近世の名を與へる事が必ずしも不合理ではないが、しかし其地盤が封建的である

事を脱し得ず、封建の強化とも目し得る性質を有して居た。都市も此形態を基調として、西洋の如く停滯時代に入らず、却つて新體制の要素として一層の發達を示した。それが即ち城下町である。城下町時代とも云ふべきものの鮮明な存在が我國の都市の發達史上の大なる特色であるが、之も亦政治が都市に強く影響し、上からの力が都市を起すと云ふ一般的特色の一面と見るべきである。

足利の中期以後我國の地方都市中特に發達したものは港町と城下町であつた。足利の中期以後殊に戰國時代に近づくに従つて幕府の統制力は衰弱し、地方領主は獨立的地位を得、莊園制度は崩れて豪族の所領も混亂の間に次第に集中して行つた。一例を挙げれば松本的小笠原氏の所領は足利の初期の文書に、甲斐の國の小笠原庄、石田郷、八代庄折中分、鹽田郷、宮原村、信濃國の伊賀良庄、嶋立郷、淺間郷、鹽尻郷、福地郷、片切折中分、田島郷折中分、沓澤郷、小嶋田郷、二子郷折中分、讃岐國の鹽飽島、上總國の姉崎保、陸奥國の石河庄、京都屋地と列擧されて居るが、此の如き廣く且遠く散在して居る莊園は、地方混亂の時期に入つて到底所領として維持し難くなつたのは當然である。家族は互に近接の土地を蚕食しようとし、かくて所領は漸次集中され、戰國の諸豪の所領は莊園を基礎とした時代と全く趣を異にするものとなり、其居城は夫々所領内の首府としての政治的經濟的意義をもつに至つた。其進展の過程に於て領主は經濟的基礎をつくる爲め、其城下に市場を開き保護優遇によつて商工業の人民を集住せしめた。かくて大諸侯の城下は中央の衰微と地方の發展に伴つて俄に發達し、地理的條件等に恵まれた場合、北條氏の小田原、大内氏の山口の如き隆盛を來したのである。

戰國時代に於て城下の意義は益々重要となり、諸侯は新しい時代の中心地たるに適合する地點を相して城下町

を設計した。戦術の變化や新しい領土に移る場合の技術的理由等から、武士の城下への集住が發達し、其武士層の需要のため又領内の産業の統制開發のため商工業の城下集中政策が採用されて町人層が集められ、かくて城下町が俄に全国各地に勃興し、舊來の港町、門前町等を壓倒する城下町時代とも呼ぶべきものを出現せしめたのである。江戸時代に於て鎖國の状態に入つても港町は經濟生活の進歩によつて重要性を加へ其數を増加し、又特に参覲交代制度に促された陸上交通の發達によつて多くの宿場町の發生を見、尙其以外の種類の都市も存在した、がしかも江戸時代の都市を代表するものは封建的基礎に立つ城下町であつた。

城下町は領地内の政治的經濟的中心であり兼ねて軍事的に形勝の地でなければならぬ。従つて足利時代迄の専ら軍事的要害を着眼した戦國以前の武士の居城は放棄されなければならなかつた。大體信長の勢力圏内に始まつた城下町の位地の選定の標準は、平野の中樞的地點たる事、河流を控へて居る事、出來得可くんば海運の便ある事、居城が軍事的要害の地點たる事等であつたと認められる。此標準によつて居城が建設され、經濟的活動に便である様な都市計畫が立てられ、交通路が考慮された。舊來の居城の土地がそのまゝ城下町に繼續した場合にも、それに根本的改修が施された。

城下町は江戸時代の封建制度を構成する重要な要素であつたが、それ等は又明治以後も各地方に於ける其地位を繼續して、現代の政治的文化的中心であり、又其中には新しい産業形態に於て指導的役割を擔つて居るものが少くない。東京、大阪、名古屋、廣島、仙臺、金澤、静岡、甲府、濱松、豊橋、姫路、岡山、和歌山、徳島、高知、福岡、熊本、鹿児島の大都市が其起源を城下町に發して居る事は云ふ迄もない。城下町の成立は現代都市の基礎

を形成した點に於て大なる意義が認められるのである。

江戸時代に於ける都市の發達は眞に顯著なものがあり、封建の形態に基いて全國に城下町其他の都市が分布した點に於て我國の新時代であつたと共に、又非常な大都市の出現を見た。江戸は百萬に近きもしくはそれを超過する大都市となつたと見なされるのであるが、然らば殆ど當時世界に比類少なく或は世界に冠たるものであつたかとも思はれるのである。之は大諸侯の城下たる外に参覲交代の制によつて天下の諸侯邸宅を構へさせ、非常に多數の武士を集住せしめた事に關係して居り、云はゞ人爲的變體的理由を含む事が認められるが、しかし一方經濟基礎に立つた大阪も、又千餘年の皇都として種々の社會的關係を背景とする京都も三、四十萬以上五十萬に近い人口をもつた事實を注意しなければならない。近世の歐洲に於ては十九世紀以前少數の首府的都市以外、殆ど人口十萬に達する都市を見なかつたのである。しかし一方大都市の發達は多くの社會的弊害を生むに至り、遂に幕府も江戸の人口の抑制を試みるに至つた。單に災害の方面について見るも、古來我國の都市は火災の害を蒙る事が多かつたが、江戸時代に至つて其害は特に著しかつた。かの明暦の大火の如き全く當時の世界記録とすべきものであつた。其時迄の都市施設は更に遙に大規模の大都市の大災害に對し、全く無力である事を示したのである。之は近時の大正の大震災についても同様の事が云へるのである。

明治以後我國は産業革命を経過した歐米諸國と密接な交渉をもつ事となり、その資本主義的體制は我國に移入され、産業革命後の諸國に顯著な傾向である人口の急激な都市集中の現象を惹起した。その進展の事情は諸種の統計によつて明瞭に示される所である。其點で舊時代の都市の大多數は新しい形態への橋渡しの任務を擔ひ、そ

れ等の中から多くの巨大都市、大都市が發展し、新時代はよく舊時代に繼續したのである。城下町の地點の選定の地理的條件が頗る現代の都市の條件に適ふものがあり、従つて城下町が現代の商工業都市の勃興に多くの便宜を提供した事を注意しなければならない。都鄙の人口比較に於ては我國の都市化は尙西洋の商工業國に比して及ばないのであるが、それは都鄙別の統計の取り方にも關係する事であり、大都市の多い事に於ては國の總人口に比して寧ろ驚く可き程度に達して居り、都市問題が各方面から考究されなければならない必要の痛切な事は、人口の都市集中の特に顯著な諸國に比して、決して劣らない狀態にある事は疑を容れないのである。

わが國都市の現勢概観

東京市政調査會
研究員兼參事

弓 家 七 郎

1 緒 言

第一議題「本邦都市發達の動向と其の諸問題」は、その問題の性質上自ら三つの部分に分たれて居る。第一は歴史的にその發達の跡を顧みることであり、第二はその現狀を詳らかにすることであり、而してその第三はかくしてわが國都市の向ふべき方途を明かにすることである。もとよりこれらの三部分は互に密接不可分の關聯を有するものであつて全然分離し得べきものではないが、その全部について詳細に研究することは筆者の能力の能くするところではないので、自分はその第二の部分たる現狀の闡明に主力を注ぐことにした。

2 わが國都市の地位

わが國の内地人口は、最近の平常狀態においては年々九十萬乃至百萬に近き増加をなすことになつて居る。即ちこれを國勢調査の數字に見るに、大正九年より同十四年までの間における一ヶ年の平均増加數は約七十五萬五千人であり、同じく大正十四年より昭和五年までの間における一ヶ年の平均増加數は九十四萬二千人であり、又

昭和五年より同十年までの間における一ケ年の平均増加数は約九十六萬人であつた。更に内閣統計局の推定發表せる數字によれば昭和十年十月一日より同十三年十月一日までの間における三ケ年間の一ケ年平均増加数は九十八萬餘となつて居る。但し昭和十三年十月一日から同十四年十月一日までの推定増加人口は六十五萬三千百人となつて頗る急激なる減少を示して居るが、これは事變下における一時的の現象であつてもとより正常の状態ではないであらう。正常の状態においては、この當分の間は少くとも年々百萬に近い増加を續けて行くものと推測せられるのであるが、かくして増加する人口の行先を考ふるに、これはそのまゝ内地に收容するか、若くは海外に移住せしむるかするより外はあり得ない。結局は一部分が海外に移住して、大部分は内地に残ることになると思ふが、若しも大部分のものが内地に残るとするならば、これは内地の如何なる方面に收容せられることになるか。或は農業人口として農村に收容せられることになるか、又は農業以外の方面において、即ち主として都市人口として收容せられることになるか。若くは農村と都市とに分配せられることになるか等の問題が考へられるのであるが、この際問題を決定的なものにするのは、わが國の農村には現在以上に農業人口を收容する餘力は無いといふ事實である。

わが國の農業人口は既に久しく飽和状態を示して居り、昭和七年以來はその絶對數さへも年々減少しつつある。しかも不幸なことには、わが國農家の三分の二は一ヘクタールにも満たざる小耕作者であるので、¹⁾ 狹少なる耕地面積では、農業者に對して、ます／＼増加するに相違ない慾望を満足せしむるに足るべき收入を保證することが困難であるから、この點からも一戸當り耕地面積の擴張は避くべからざることとなつて居る。故に全

體の耕地面積を著しく増加せしむることの出来ない限り、農業人口をこれ以上に増加せしむることは全く望み得ないことなのである。しかも將來における農業科學の進歩、耕作技術の發達、機械力の利用等はます／＼農業者の勞働能率を高めるであらうから、この方面からも一人當りの可耕面積を愈々大ならしめ、結局耕地面積に對する農業者の比率を次第に小ならしむるであらうと思はれる。従つて何れの方面から見ても、將來における農村の人口收容力は全くないものと思はねばならないのである。

全國内地農家戸數の推移（各年末現在）

昭和 元年	五五五、一五七	昭和 四年	五五五、五九三	昭和 七年	五六二、三〇九	昭和 十年	五六〇、六〇七
同 二年	五五六、六〇八	同 五年	五五九、五七〇	同 八年	五六二、五五五	同 十一年	五五七、四六五
同 三年	五五七、五八一	同 六年	五六三、八〇〇	同 九年	五六七、四六六	同 十二年	五五七、八七九

（第五十一回及第五十八回大日本帝國統計年鑑による）

然らば年々増加する人口の全部若くは大部分を國外に移住せしむることは可能であるか、帝國統計年鑑によれば昭和十三年十月一日現在における在外内地人總數は僅かに一、〇五九、九一三人にしか達して居ない。その中最も多くの内地人が居住して居るのは滿洲國で四一八、三一五人を算し、次はアメリカ合衆國の二六七、六二三人（布哇を含む）で、年々多額の補助金と少からざる努力を傾注してその移住民の保護獎勵に努めつゝあるブラジルにおいてすらその總數は未だ十七萬餘に過ぎない狀況である。國外移住はなか／＼容易な仕事ではない。尤も事變以來滿洲國に對する移住民の如きは頗る急激に増加して居る。ことに一昨年以來二十ケ年間に百萬戸の農民家族

¹⁾ 第 58 回大日本帝國統計年鑑。

を移住せしむる計畫を樹て、着々その實現に努力して居るから、今後滿洲國に移住する人口數は相當飛躍的に激増することではあらう。しかれども假りに二十ヶ年に百萬戸を送るにしても、一ヶ年に平均すれば僅かに五萬戸である。一戸平均の家族數を假りに五人と考へても二十五萬人にしか過ぎない。一ヶ年に二十五萬の移住民を送り出すことは頗る容易ならざる事業ではあるが、しかしこれを全國民の増加數から見れば僅かにその四分の一にしかならないのである。とすれば残りの大部分は矢張り國內において何とか生計の手段を與へねばならぬのであるが、前に述べたる如く農業人口は既に飽和状態になつて居るのであるから、これは是非農業以外の方面に吸収しなければならぬのである。即ち増加人口の大部分は、これを好むと否とに拘らず都市に收容せらるゝより外はないのである。

尤も人口問題を解決するためには、あらゆる困難を克服して自然増加の人口全部を國外に移住せしむる方法もないではない。そうすれば、現在以上に都市の人口を増加することを抑止し得ぬではない。しかしかくの如きは民族としても國家としても決して賢明なる策であるとは考へられない。國家の富強は一定の地域に團結する民族の數に關係することが極めて大である。人力は經濟的資源としても最も重要なものであるから、これを國外に移出するに當つては極めて慎重であらねばならないのである。

結局、どう考へてもわが國においては、少くとも自然に増加する人口の大部分は、これを都市に收容せねばならぬ状態にある。しかし、これを從來の如くに自然の推移に任せて置くことは、最早許されなくなつて居る。どうしても一定の計畫に基づいてこれを集中若くは分散せしむることを要するのではあるが、しかしながら、その

具體的な方策は唯抽象的に考へられるやうに決して簡單容易なものではない。それは國家、民族の運命に關する大問題であるから、經濟上からも、政治上からも、又國防上からも事實に即して慎重に研究せられねばならぬものであつて、一方に偏した立場や單純なるイズムのみを以て解決することを許されざる問題である。

3 都市發達の現状

都市化の傾向を觀察するに當りては、先づその對象たる都市の概念を明かにする必要があるのであるが、このにおいては實際上の便宜からその範圍を主として市制を施行して居るところの都市に限定した。元來わが國の市町村はその區域が可成り廣くて一箇の市町村であるからとて決して一箇の聚落であるとは言へないのである。もとよりわが國においても元來は各々の自然的聚落が大體においてそのまゝ一箇の行政區劃と認められて居たものであつた。しかしながらその區域は能率的なる行政を行ふためには頗る小に失して居たので、明治二十一年市制町村制を施行するに先だつて町村の大合併が行はれ、それ以來何れの市町村もその區域内に數個の聚落を有することになつた。最近に至つては行政能率の見地から一層市町村の合併が奨励せられて居るので、市の中にも多くの農村部落を有するものがあり、町村の中にも相當の都市的聚落を有するものがあるに至つて居る。従つて統計上の市の人口を以て直ちに都市的生活を営みつゝある人口であると推斷することも出来ないものであるが、これと同時に町村内においても著しく都市化して居る部分が尠くはないのであるから、不完全ではあつても、これを以て都市化の傾向を察知するには十分であると思はれる。

明治二十二年市制が初めて施行せられた直後における全国の市區總數は三十九であつた。東京は既に百三十萬餘の人口を有して居たが、これに續くわが國第二の大都會たる大阪は未だ人口四十五萬に滿たず、人口十萬以上の大都市は全國に僅か六市に過ぎず、全國都市の人口を總計しても三百八十一萬で、全國人口總數の一割にも達して居なかつた。しかるに日清戰役を重要な轉機として産業革命時代に入るや、都市は俄かに急激なる膨脹を始め、明治二十九年より同三十三年までの五箇年間に市の數は一躍十七箇を増して合計五十八市となつた。次いで日露戰役はかゝる都市膨脹の勢に一層の拍車を當て、明治三十九年から同四十年までの二ヶ年間に市の數は六を増し、この間に大阪市の人口は百萬を突破して百萬級の都市は二箇になつた。明治四十一年末においては人口十萬以上の大都市も合計十箇を數へ、全國都市人口の總數は七百七十餘萬に達したが、その全國人口に對する割合は未だ一割五分にしか過ぎなかつた。かくしてわが國が本格的な都市時代に入つたのは、何と言つても第一次世界大戰以後であつたと言はねばならない。即ち市制を新に施行するに至つた都市のみを見ても、大正五年から同九年までは毎年二箇乃至三箇づゝを加へ、同十年には六市、同十三年には八市を加へ、同十四年十月一日においては全國都市の總數は百〇一市に達した。この間に大阪市の人口は躍進して二百萬臺を突破し、人口十萬以上の都市數は二十一箇になつた。その後は市制施行の市數においても、その人口數においても逐年増加の一途を辿つて居ることは次の諸表の示す通りであるが、それと共に注目せらるべき現象は大正九年頃より、都市の區域擴張が盛んに行はれて來たことである。これは都市計畫法その他の都市統制に關する法規の施行により、都市の合理的なる區域が要求せらるゝに至つたことも一つの原因ではあるが、都市がますますその大きさを加へたことが主

たる原因であらう。従つて發達の勢の盛んなる都市程その區域を擴張して居る。たとへば東京は三回に互つて八十五箇町村を併合して居り、大阪は二回に五十四箇町村を、京都は三回に三十九の市町村を、名古屋は六回に十二箇町村を、横濱は六回に三十六箇町村を併合して居る。かくて最近（昭和十五年九月二十日）においては市の數は百六十六に達し、その合計人口は二千六百萬を超え、全國內地人口の約三割六分餘を占むるに至つて居る。これを昭和十四年十月一日の推定人口に従へば人口百萬以上の大都市は五つを算し、六大都市の人口は全國都市人口の過半數を超えて居る。又人口二十萬以上の都市は十九に達し、十萬以上の都市の數は四十二箇を數へることが出来るやうになつて居る。

昭和十五年七月一日現在の市域をとり各國勢調査當時の人口とその増加割合とを見れば次の如くなつて居る。

都市階級	昭 一〇		昭 五		大 一四		大 九	
	實 數	割合(%)	實 數	割合(%)	實 數	割合(%)	實 數	割合(%)
一六 一市計	三三,三七六	100.0	三三,三三六	100.0	一,八七五,三九一	100.0	一,八七五,三九一	100.0
六 大都市(六)	一,七九五,四三三	五三・一	一,〇八〇,〇三三	三二・六	九,一三三,〇三三	四八・四	七,六三三,〇三三	四〇・五
二十萬以上(三)	三,八二六,四二一	一一・七	二,四六九,九二二	一・五	二,一四三,四三三	一・四	一,八六六,四二二	一・五
十萬以上(三)	三,〇八二,四四四	一・二六	二,七九二,一四四	一・八	二,四六九,六二二	一・三	二,〇九八,九二五	一・一
五萬以上(三)	三,六〇八,二四四	一・五九	三,六九二,四八八	一・七〇	三,二五九,九三三	一・七四	二,〇五三,二四一	一・一
五萬未満(五)	一,二三〇,一四四	七・七	一,七九二,一〇〇	八・一	一,五九六,七五五	八・七	一,四八四,四三三	九・三

備考 都市階級は昭和十四年十月一日推計人口に據る、括弧内は階級内都市數。

同右増加割合

都市階級	昭五—一〇		大九—昭五		大九—一四		大九—昭一〇	
	實數	割合(%)	實數	割合(%)	實數	割合(%)	實數	割合(%)
全 國	四〇四、四三三	七五	四七三、一八三	七九	三七三、七六九	六七	九三三、三三三	一五九
一六一市	三二四、五八〇	一四七	三九〇、三六四	一五七	二六六、六八〇	一六九	六〇三、八三四	三七
六大都市	一九四、五四〇	一八三	二六六、八五四	一八四	一四六、四九〇	一九〇	三、六五一、九四	四〇〇
二十萬以上	三九五、四九〇	一六〇	三三三、五八	一六七	二九七、六六九	一六四	七四八、〇六	三五四
十萬以上	三四三、三三〇	一三八	三〇九、五三三	一三七	二四八、七二七	一六八	六五、八八三	二六九
五萬以上	二九六、〇二六	七四	四三三、六五五	一三三	四〇〇、二五二	一四六	六九、二七二	一三三
五萬未満	一五二、一六四	八六	一四一、〇五五	八八	一四八、五三二	一〇三	二九三、一九九	一八四

——幸島禮吉氏、「中小都市の發達とその統制」中より——

即ち都市の人口は大體において次の如き趨勢を以て増加して居るのである。

- (一) 大正九年より同十四年に至る間の全國人口の増加数は三、七七三、七六九人であるが、その中都市はその七割餘に當る二、六六六、六八〇人を吸収して居る。
- (二) 大正十四年より昭和五年に至る間の全國人口の増加数は四、七一一、一八三人であるが、その中都市はその六割二分に近き二、九〇三、六六四人を吸収して居る。
- (三) 昭和五年より同十年に至る間の全國人口の増加数は四、八〇四、一四三人であるが、その中都市はその六割五分以上に當る三、一三四、五六〇人を吸収して居る。

要するに都市の人口増加率は全國人口の増加率よりも遙かに大であり、都市の中にありては、大都市の人口増

加率は中小都市の人口増加率よりも遙かに大きいのである。今區域を昭和十五年七月一日におけるものをとり、大正十四年より昭和十年に至る十ヶ年間の人口増加数を見れば東京市は百七十八萬餘を増し、大阪市は八十七萬餘を増して居る。六大都市のみにて三百六十五萬餘、即ち同期間中における全國増加人口の約三割六分餘を吸収して居ることが知られる。就中最も多數の人口を吸収して居るものは東部にありては東京を中心とする地帯であり、西部にありては大阪、神戸、京都等を中心とする地帯である。即ちこの十箇年間に東京府と神奈川縣とにて全國人口増加数の二割四分強（二、三〇七、五七六人）を吸収し、大阪、京都、兵庫の三府縣にて同じく二割強（二、〇〇二、三六七人）を吸収し、全國増加人口の約半數近くはこれら二大中心地に集中せられて居る。

六大都市の人口増加狀況

東京市	昭和十年國勢調査人口 五、九五、八二二	大正十四年—昭和十年間の人口増加數 一、七六、三三七	同増加率 四、五	京都市	昭和十年國勢調査人口 一、〇八、五九三	大正十四年—昭和十年間の人口増加數 三、四、一三七	同増加率 三、〇八
大阪市	三、九八、八七四	八七五、〇七〇	四、四	神戸市	九二二、七九	二〇七、八〇四	二、九五
名古屋市	二、二〇、三四	三六五、六〇	四、七	横浜市	七九六、五八	一〇一、四六六	三、三九

人口階級別都市群の人口指數（大正九年—一〇〇）

都市階級	昭和一〇年	昭和五年	大正一四年	都市階級	昭和一〇年	昭和五年	大正一四年
全 國	一二四	一一五	一〇七	十萬以上（三）	一四八	一三二	一一七
一六一市	一五五	一三五	一一七	五萬以上（六）	一三九	一三〇	一一五
六大都市（六）	一六七	一四一	一一九	五萬未満（五）	一三〇	一二〇	一一〇
二十萬以上（三）	一五八	一三六	一一六				

わが國都市の現勢概観（月家）

3) 日本都市年鑑第9巻、60—61頁。

4) 幸島禮吉氏「中小都市の發展とその統制」中より。

これを歐米の主要諸國との比較において見るも、わが國の都市化は可成りに高度にあることが知られる。たとへば人口十萬以上を有する都市人口の全國人口に對する比率を見るに、イギリス、ドイツ及びアメリカに次ぐものは我が國にして、フランスやイタリア等よりは遙かに高位にあるのである。猶このことは我が國內地の總人口がロシア、アメリカ、ドイツに次ぐものであり、イギリス、フランス、イタリア等よりも遙かに多數であること等を考慮に入れて考へたならばその意味が猶更明白になるであらう。

主要各國の人口階級別市町村人口割合

國名	調査年次	總人口	總人口一〇〇に對し左記各階級市町村人口割合				
			一萬未満	一一二萬	二一五萬	五一一〇萬	一〇萬以上
日本(内地)	一九三五	六九、二五四、一四八	五四、二	九・〇	六・二	五・三	二五・三
イギリス ^{a)}	一九三一	三九、九四七、九三一	二五、七	八・四	一一・九	八・八	四五・二
フランス	一九三一	四一、八三四、九二三	六一、七	七・五	八・四	六・七	一五・二
ドイツ ^{b)}	一九三三	六五、一八八、六二六	五〇、七	六・〇	七・七	五・四	三〇・二
イタリア	一九三一	四一、七〇九、五八一	四九、六	一四・五	一二・四	六・七	一六・八
ユーゴスラビア	一九三一	一三、九三〇、九一八	八六、五	三・七	四・一	一・九	三・八
ポーランド	一九三一	三一、九二七、七七三	七九、四	三・四	四・五	二・二	一〇・五
チェコス	一九三〇	一四、七二六、一五八	七七、四	六・一	六・五	〇・九	一〇・〇
オーストリア	一九二三	六、五三四、四八一	六一、三	二・九	二・四	〇・九	三二・五
ルーマニア	一九三〇	一八、〇二五、二三七	八二、七	三・九	三・七	三・八	五・九
ロシア	一九二六	一四六、七〇七、六一四	八四、一	三・八	二・八	二・八	六・五
アメリカ	一九三〇	一二二、七七五、〇四六	五二、五	五・六	七・〇	五・三	二九・六

a) イギリスはイングランド及びウェールズのみ。

b) ドイツはザール地域を除く。チェッコ、オーストリアは既にドイツ領であり、ポーランドもドイツ及ソヴェート聯邦に分割せられて居るが便宜別掲した(日本都市年鑑第九卷四九頁)。

更に又大都市數の比較においても、わが國の人口が殊に著しく大都市に集中して居ることが知られる。最近の調査によれば全世界における人口百萬以上の都市總數は四〇、百萬未満五十萬以上の都市數は六十一、五十萬未満二十萬以上の都市數は二〇六であるが、わが國には百萬以上の都市が五つ、百萬未満五十萬以上のものが一つ、五十萬未満二十萬以上のものが十三ある。百萬以上の大都市を五つも持つて居るのはわが國の外にはアメリカと支那だけである。その他には百萬以上の大都市を五つも持つて居る國はない。都市化の傾向が最も著しいと稱せらるゝイギリスと雖も人口百萬以上の都市はロンドン、グラスゴー、バーミンガムの三市だけであり、ドイツはベルリンハンブルグの外オーストリアのウィーンを合しても三つである。アメリカには百萬以上の都市が五つあるが、それに續いて百萬未満五十萬以上の都市が十、五十萬未満二十萬以上の都市が二十八ある。イギリスも五十萬以上の都市を三、二十萬以上の都市を十七有して居る。都市の計畫的發展に力を注いで居るソヴェート聯邦においては、百萬以上の人口を有する都市は二つだけであるが、五十萬以上の都市は九つ、二十萬以上の都市は二十八の多數を有して全國各地に適當なる間隔を保つて大都市を配置して居る。ドイツにありても五十萬以上の都市は九つ、二十萬以上の都市が十六ある。尤もこのことは全國の人口密度や産業の地理的條件にもよるのであるから單にこれだけの數字を以て輕々しくその是非を結論することは許されないが、何れにしてもわが國人口の都市化的

傾向は世界的にも頗る著しいものがあることを認めなければならぬ。

世界各國に於ける大都市數⁵⁾

國名	調査年	百萬以上	百萬以下 五十萬以上	五十萬以下 二十萬以上	二十萬以下 合計
日本	一九三七	五	一	一	一九
朝鮮	一九三七	一	一	一	三
關東州	一九三七	一	一	一	三
臺灣	一九三七	一	一	一	三
滿洲	一九三六	一	一	一	三
中國	一九三六	一	一	一	三
タイ	一九三五	一	一	一	三
イタリヤ	一九三〇	二	一	一	四
英領印度	一九三一	一	一	一	三
英領馬來	一九三一	一	一	一	三
セイロン	一九三一	一	一	一	三
香港	一九三一	一	一	一	三
佛領印度支那	一九三一	一	一	一	三
シリア及びレバノ	一九三四	一	一	一	三
蘭領印度	一九三〇	一	一	一	三
比律賓	一九三五	二	二	二	六
ソウェート	一九三九	二	二	二	六
ドイッチ	一九三八	三	二	二	七
イギリス	一九三七	一	一	一	三
フランス	一九三六	一	一	一	三
イタリア	一九三六	一	一	一	三
ポーランド	一九三六	一	一	一	三
スペイン	一九三四	一	一	一	三
ルーマニア	一九三七	一	一	一	三
チエコスロヴァ	一九三〇	一	一	一	三
ユーゴスラヴ	一九三一	一	一	一	三
ハンガリー	一九三七	一	一	一	三
ベルギー	一九三七	一	一	一	三
オランダ	一九三八	一	一	一	三
ポルトガル	一九三〇	一	一	一	三

⁵⁾ 第58回帝國統計年鑑による。

オーストリア	一九三四	一	一	一	三
ギリシャ	一九三五	一	一	一	三
スウェーデン	一九三八	一	一	一	三
ブルガリア	一九三四	一	一	一	三
スイス	一九三六	一	一	一	三
フィンランド	一九三七	一	一	一	三
デンマーク	一九三八	一	一	一	三
ノルウェー	一九三七	一	一	一	三
ラトヴィア	一九三五	一	一	一	三
リトアニア	一九三五	一	一	一	三
エストニア	一九三七	一	一	一	三
北米合衆國	一九三六	一	一	一	三
カナダ	一九三一	一	一	一	三
メキシコ	一九三〇	一	一	一	三
キューバ	一九三五	一	一	一	三
ブラジル	一九三六	一	一	一	三
アルゼンチン	一九三八	一	一	一	三
コロンビア	一九三七	一	一	一	三
ペルー	一九三六	一	一	一	三
チリ	一九三六	一	一	一	三
ウルグアイ	一九三六	一	一	一	三
パラグアイ	一九三三	一	一	一	三
エジプト	一九三七	一	一	一	三
南阿聯邦	一九三六	一	一	一	三
ナイジェリア	一九三六	一	一	一	三
アルジェリア	一九三六	一	一	一	三
チュニス	一九三六	一	一	一	三
佛領モロッコ	一九三六	一	一	一	三
オーストラリア	一九三七	一	一	一	三
ニュージーラ	一九三七	一	一	一	三
合計		四〇	六一	二〇六	三〇七

4 都市の分布状態

昭和十五年九月二十日現在におけるわが國內地の都市數は合計百六十六にして、その地理的分布状態は次の如くである。

都市の分布状態

	百萬以上	百萬未滿 五十萬以上	五十萬未滿 二十萬以上	二十萬未滿 十萬以上	十萬未滿	合計		百萬以上	百萬未滿 五十萬以上	五十萬未滿 二十萬以上	二十萬未滿 十萬以上	十萬未滿	合計
北海道			二	一	四	七	近畿區	三			六	一五	二四
東北區			一	一	一四	一六	中國區		二	二	一六	二〇	
關東區	一	一	二		二二	二六	四國區			四	一六	二五	九
北陸區				三	八	一一	九州區		五				
東山區				二	七	九	沖繩縣				二	二	
東海區	一		一	二	一三	一七	合計	五	一	一三	二三	一二四	一六六

即ちこれを概観すれば人口百萬以上を有する都市五、百萬未滿五十萬以上のもの一、五十萬未滿二十萬以上のもの一三、二十萬未滿十萬以上のもの二十三にして人口十萬以上を有する都市數四十二を數へ、十萬未滿のものは百二十四を算して居る。而してこれらの都市が最も集中して居るのは東京横濱地方と、京阪神地方と、北九州地方の三箇所である。ことに人口二十萬以上を有する大都市の殆んどすべてはこれらの地方に集り、これらの地方を中心として、東海地方、瀬戸内海地方等における都市がその間を點綴して居る形になつて居る。北海道、東北、東山、北陸、山陰等の諸地方における都市は、概してその人口も少く又その人口増加率も一般に低い。就中、最も多くの大都市が集つて居るのは近畿地方である。こゝには百萬以上の巨大都市が三つまで集つて居る。このやうに百萬以上の大都市が三つも集つて存在し居るといふことは世界に類のない現象である。しかし餘りに巨大なる都市が發達して居るためか、この附近には百萬未滿二十萬以上の都市は一もない。その代り十萬臺

の都市が六つ、十萬以下の都市が十五もあつて市の總數は合計二十四、その總人口は七百二十萬に近い。しかし都市人口の總數から言へば關東地方は遙かに近畿地方を凌駕して居る。それは人口六百六十萬を超える東京市が存在して居るためである。關東地方にはその外人口八十萬を超える横濱と二十萬臺の都市二箇(川崎、横須賀)を有し、十萬以下の都市は二十二もあり、その都市人口の總計は九百萬を超えて居る。これに續いて都市人口の多いのは九州地方である。但しこゝには人口四十萬を超える大都市は一つもない。その代り四十萬以下二十萬以上の都市は五つを算し、外に十萬臺のものも四つあり、十萬以下の都市は十六ある。その都市人口は總計二百七十餘萬である。しかしこれを以て都市が適當に分散せられて居ると推定することは尙早である。北九州の工業地帯にある五都市は實質的には一個の都市をなして居るも同様である。これに續いて瀬戸内海地方には三十萬臺の都市(廣島)と二十萬臺の都市(呉)とが各々一個づゝあり、十萬臺のものも二つ(岡山、下關)ある。この地方には大都市の數は少いが人口十萬以下の都市は三十を算することが出来る。東海地方には百萬臺の都市一つ(名古屋)の外に二十萬臺のものが一つ(静岡)と、十萬臺のものが二つ(濱松、豊橋)ある。東北地方は合計十六市を有するが、何れも小なるものゝみにして二十萬臺のものと及び十五萬臺のものは各一個(仙臺、青森)づゝに過ぎない。北海道は人口二十萬以上の都市二(函館、札幌)十萬以上の都市一(小樽)を有する。北陸、東山、四國地方等には二十萬を超える大都市は一もない。

これらの諸都市の占むる位置を言へば最も多いものは海岸に位するものである。少くとも七十五市はその市域内に重要港灣、又は指定港灣を有して居る。これはわが國の如く工業原料を海外に仰ぐこと多く、又はその製品

の販路が主として海外にあるもの等にあつては、工業が自ら交通運輸の利便多き港灣附近に發達せしめらるゝこと多き事情にもよるものであらう。人口十萬以上の都市にして市域内に港灣を有して居らぬものは札幌、金澤、濱松、岐阜、甲府、仙臺、川崎、靜岡、熊本、布施、姫路、福井等に過ぎぬが、仙臺以下の八市は事實上その外港を有して居る。以て都市發達の要素としての港灣の價值を知ることが出来る。これに依つて見れば單に工業原料の産地に近いか動力が得易いか、勞力が低廉豊富であるとかいふだけでは、小都市をつくることは出來ても大都市を發展せしむるには不十分なやうである。

又これらの都市の沿革を見れば、嘗て城下町たりしものは約六十である。これに幕府の直轄に屬したりし東京、大阪、京都、堺、長崎、函館、甲府等を加へても七十には満たない。即ち三百餘を數へられし城下町の中、近代都市としてその發展を續けることの出來たものは割合に少いやうである。尤も現在の大都市の多くは封建制度の下においても有力なる存在を有して居たものではある。人口二十萬以上の大都市にして明治以後に發達したものと考へられてよいものは、神戸、横濱、吳、八幡、川崎、佐世保、横須賀、札幌等だけであらう。その何れもが開港場軍港近代工業都市等であることが注目せられる。十萬級の都市になれば大部分が有力な大諸侯の城下町であつたものである。

5 都市人口の構成

都市人口構成の特色は(一)外來人口の著しく多いことと(二)生産年齢に屬する者の多いことである。

A 外來人口の多いこと

都市人口の膨脹は、その内部における人口の自然増加のみによるものではなくして、主として外部よりの移入に基づくものである。と言つて内部における自然増加も決して無視することは出来ない。嘗ては都市の衛生状態が頗る不良にして死亡率が出生率よりも高いのが通例であつたかも知れない。しかし現在においては都市の衛生状態は頗る改善せられ大部分の都市の死亡率は概してその附近の地方よりは低下して居る。尤もそれと共に、出生率も一般に低くなつて居るけれども、兎に角都市内部における出生者の數は概してその死亡者の數よりも多いので、假りに外部からの移住者が一人もないにしても、都市の人口は概して漸次膨脹する傾向になつて居る。東京市の如きも年々五、六萬の自然増加がある。

然れども現代における都市人口の急激なる膨脹は決してその内部における自然増加によるものではなくして、主として外部よりの移入人口の増加によるものであることは言ふまでもない。問題となるのはこれらの外來人口が何處から來たかといふ點であるが、これに關して昭和五年の國勢調査は次の如き數字を明にして居る。

都市及郡部の出生地別人口 (昭和五年十月一日國勢調査)

市	部	男	女	總數	自市町村生		同府縣内他市町村生		他府縣生		内地外生	
					實數	%	實數	%	實數	%	實數	%
					四三・一	一八・三	一、四五五、二七四	二九・五	三六・三	一、三三九、九六	三・四	
					四三・三	二二・〇	一、五三三、六六七	三三・五	三八・五	八九三、三	一・三	
					四四・二	一・五	三、〇八八、九五一	四四・四	三三・四	二、三三九、二九	一・八	
					六八・三、五二							

わが國都市の現勢概観(月家)

7) 昭和13年度に於て、死亡者數が出生者數を超過して居る都市は、金澤、高知、松山、津、別府、佐賀、米子、豊中、山口、高田の10市だけである(日本都市年鑑第9巻77—79頁)。

郡部	男	女	總數	自市町村生		同府縣内他市町村生		他府縣生		内地外生	
				實數	%	實數	%	實數	%	實數	%
	一七、七九六	一五、四五四	三三、二五〇	七六	三、〇〇一	一、五八	二、六八七	一〇八	三、〇一五	〇九	
	一五、四五四	一五、四五四	三〇、八八八	六七	六、五四四	二、六八	二、五三九	一〇三	一〇、七六〇	〇四	
	一五、四五四	一五、四五四	三〇、八八八	六七	一〇、三四六	二、一	五、一六七	一〇五	三、七九五	〇六	

即ち市部においては男女共自市生の者が少くして他市町村生若くは他府縣生の者が多く、郡部においてはこれに反して自町村生れの者が多くして、他市町村生又は他府縣生の者が少い。更にその内容をもつと調べて見ると市部においては男の數よりも女の數において自市生の者及び同府縣内他市町村生の者が多いが、他府縣生れの者は却つて少い。これは郡部の方を見ると自町村生の女が男の數よりも尠く、しかも同府縣内他市町村生れの者が却つて多いこと、對照してさまざまの説明が要求せられるであらう。しかも全體として見た場合には市部においては女よりも男の數が多く、郡部においては男よりも女の數が多いのである。ことに大都市においては男の割合が一層多いのである。

更にこれを個々の都市について見れば、新しく發展した都市程自市生れの割合が少くして、他市町村生れが多い。例へば自市生人口の最も少いものは、市川市(二二%)、戸畑市(二四%)、別府市(二九%)、横須賀市(三二%)、福岡縣若松市(三一%)等の新興都市であるが、自市生れの最も多いのは、首里市(九〇%)、高田市(七一%)、八戸市(六九%)、三條市(六九%)、米澤市(六九%)、高岡市(六七%)、酒田市(六六%)等の如き膨脹率の低い古

くからの都市である。¹⁰⁾尤も比率の大小は必らずしも實數の多少を意味しない。大都市になれば多數の自市生に非ざる人口を擁して居ながら、比率としては猶且つ可成りに高き自市生人口を有するものもある。名古屋市の自市生人口は五〇%であり、東京及び大阪の自市生人口は何れも四一%である。昭和十年の國勢調査に際して行つた附帶調査によれば、東京市人口の出生地別は次の如くにして、その大東京、生れの者は四六・七%になつて居る。

東京市の出生地別人口¹¹⁾ (昭和十年國勢調査附帶調査)

總數	男	女	十五才以上	舊市内生		大東京市内生		東京府生		他府縣生		内地外生	
				實數	%	實數	%	實數	%	實數	%	實數	%
一、三九三、四五二	七〇〇、六六九	六九二、七八三	—	二、七三三、四二〇	二、七九二、〇五六	一、四〇六、四〇七	一、五九〇、九九八	二、九七二、五四三	八四、三一八	—	—	—	—
—	—	—	—	一、三七七、六六九	一、三八五、六四九	一、二二九、二二〇	一、四四一、四二九	二、六九〇、一七二	四三、五五九	—	—	—	—
—	—	—	—	一、三五五、六五四	一、二二九、二二〇	一、二二九、二二〇	一、二二九、二二〇	一、二二九、二二〇	—	—	—	—	—
—	—	—	—	一、一七六、八〇〇	一、二二九、二二〇	一、二二九、二二〇	一、二二九、二二〇	一、二二九、二二〇	—	—	—	—	—
—	—	—	—	五八九、一八一	六二四、六二五	六二四、六二五	六二四、六二五	六二四、六二五	—	—	—	—	—
—	—	—	—	五八七、六一九	六二四、六二五	六二四、六二五	六二四、六二五	六二四、六二五	—	—	—	—	—

東京市の出生地別人口¹²⁾ (總千人中割合)

總數	男	女	舊市内生		大東京市内生		東京府生		他府縣生		内地外生	
			實數	%	實數	%	實數	%	實數	%	實數	%
二三八	二二〇	二二八	四六七	四六二	四八五	四七一	四七一	四七一	五〇八	一四	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

わが國都市の現勢概観(号家)

10) 日本都市年鑑 第5巻、41—45頁。
11) 日本都市年鑑 第8巻、54頁。
12) 日本都市年鑑 第8巻、54頁。

8) 第58回大日本帝國統計年鑑、16頁に據る。
9) 日本都市年鑑 第9巻、66—73頁。

十五才以上		舊市内生	大東京市内生	東京府生	他府縣生	内地外生
男	女		二九五 二八一 三二二	三〇九 二九三 三二六	六七五 六八七 六六三	一六 二一 一一

即ち大東京については人口の過半数は他府縣生れであり、ことに年齢十五才以上の者について言へば、大東京市内生れは全體の三割にも満たないものであることが知られる。

B 生産年齢者の多いこと

第二の特徴は都市には生産年齢者が、比較的多いことである。今述べたる如く都市人口の過半数は外部からの移住者であるが、しからば如何なる年齢階級にある者が最も多く都市に集中して来るかといふに、それは言ふまでもなく、老人や小兒にあらずして働き盛りの青年層にある者である。このことは都市と農村とにおける人口構成を比較することによりて次の如くにして證明出来る。若しもすべての生れた子が他に移住することなく、生涯その出生地に定住して居るとしたならば、そして社會に大なる變動がないならば、年々生れる子の数は少しづゝ増加するけれども、生れた子の中には病氣その他で死亡する者があるから、残存者の数は年を重ねるに従つて少くなり、遂に或る一定の年齢に達すると残存者が一人もないといふ状態になるであらう。故にこれを圖表に表せば、低年者を底となし、高年齢者を頂點とするピラミット形が描かれるわけである。わが國の年齢別人口構

成の如きは、全國的に見れば大體においてこのピラミッド形をなして居る。然れどもこれを都市と郡部とに分けて見ると、市部においては青年期から壯年期にある者の割合が頗る多いために、このピラミッドの中央部分が著しく膨れ出して居り、反對に郡部においては、その部分が恰かも削り取られた如くになつて見える。¹³⁾これを數字にして示せば次の如くである。

我國市部及郡部人口の年齢別割合 (昭和五年男女計)

年齢級		市部	郡部	年齢級		市部	郡部	年齢級		市部	郡部
〇—四	一四四	一二四	一四五	三〇—三四	七五	六二	六〇—六四	二一	二九		
五—九	一〇〇	一二七	三五—三九	五九	五四	六五—六九	一三	二一			
一〇—一四	九二	一一九	四〇—四四	五一	五一	七〇—七四	九	一六			
一五—一九	一三〇	九二	四五—四九	四四	四九	七五—七九	五	一〇			
二〇—二四	一四五	七七	五〇—五四	三九	四六	八〇—	三	六			
二五—二九	九二	七〇	五五—五九	二八	三六	計	一、〇〇〇	一、〇〇〇			

即ち市部には十五才乃至四十才の青壯年の者の割合が郡部よりも多く、郡部には十五才未満の幼少年者及び四十才以上の老人級の數が著しく多いのである。

これらの現象は發展の勢の急激なるすべての都市、ここにその商工業中心地區等においては略々共通のものである。既にウエーバーは十九世紀末におけるドイツ都市の統計に基づいて、都市に移住する人口の約四分の三は十六才乃至五十才の年齢階級に屬する者であり、同じく二分の一以上は二十歳乃至二十四歳の青年であることを論

¹³⁾ 猪間謙一氏「都市の人口」56—66頁。

證して居り、ホーネル・ハート氏は大都市に吸収せらるゝ人口の六割中都市に集る人口の四割五分は十歳乃至十九歳の青年であること、即ちこれから働き盛りといふ者が最も多數を占めて居ることを立證して居る。この故にアメリカの大都市の中には總人口の過半数が二十歳乃至四十四歳の者を以て占められて居るものさへもある。¹⁴⁾これらの點を見て農村は都市のための育児院でもあり、又その養老院でもある等といふ批評も生ずるのである。又、かくの如き人口構成を有して居る故に都市の景園氣が活氣に満ち、その社會が進歩的でもあり、その生産活動が旺盛でもあるのである。

米英瑞の都市及農村人口の年齢別割合

アメリカ合衆國	都市	農村	十才以下 十才乃至二十才 二十才乃至四十五才以上			イギリス	都市	農村	十才以下 十才乃至二十才 二十才乃至四十五才以上		
			十才以下	十才乃至二十才	二十才乃至四十五才以上				十才以下	十才乃至二十才	二十才乃至四十五才以上
アメリカ合衆國	都市	農村	一七・二	一七・三	四二・二	イギリス	都市	農村	一八・〇	一八・九	四七・七
	都市	農村	二二・六	二二・七	三一・〇		都市	農村	一八・三	一九・〇	四一・四
	都市	農村	一五・二	一七・〇	四三・九		都市	農村	一六・五	一七・七	四六・七
ニューヨーク州	都市	農村	一八・〇	一九・八	三〇・四	スウェーデン	都市	農村	二〇・三	二〇・二	三七・八
	都市	農村	一六・〇	一六・九	四五・七		都市	農村	二〇・三	二〇・二	三七・八
	都市	農村	一六・〇	一六・九	四五・七		都市	農村	二〇・三	二〇・二	三七・八

【備考】 調査年アメリカは一九三〇年、イギリス及びスウェーデンは一九二〇年

(Gist and Halbert, Urban Society, pp. 223-227)

6 都市の衛生状態

わが國においても都市の生活環境は非健康的であり、農村はこれに比すれば著しく健康的であると一般に考へられて居るやうである。外國等においても都市は農民の墓場である等とも言はれて居るが、それは何の程度で眞實であるか。

A 都市と農村との死亡率比較

嘗て、都市は何國においても著しく非健康的であり、その死亡率は農村地方に比して非常に高いことがあつた。十八世紀の半頃について言へば、イギリス全國の死亡率は人口千につき三五内外であつたが、ロンドンのそれは五〇内外であつた。一八一五年には全國の死亡率は二〇にまで低下したが、ロンドンは未だ三〇位を上下して居た。大體から言つて十九世紀の初めまでは、大都市にしてその死亡率が出世率よりも低いものは殆んどなかつたのである。しかるに、その後都市における生活の向上と、醫術の進歩と衛生保健施設の改善とは著しく都市の面目を一新せしめ、最近における統計を見れば都市における死亡率は必らずしも農村地方に比して高いことを示しては居ない。

都市と農村との出生率及び死亡率比較

アメリカ合衆國	調査年	出生率 (千人中)		死亡率 (千人中)		イギリス	調査年	出生率 (千人中)		死亡率 (千人中)	
		出生率	死亡率	出生率	死亡率			出生率	死亡率	出生率	死亡率
アメリカ合衆國	一九三三	一六・五	一〇・七	イギリス	一九三七	一四・九	一二・四	イギリス	一九三七	一四・九	一二・四
	同	一七・四	九・九		同	一四・二	一二・七		同	一四・二	一二・七
	同	一五・六	一一・五		同	一五・〇	一五・三		同	一五・〇	一五・三
ニューヨーク市	一九三八	一三・六	九・八	フランス	一九三六	一五・〇	一五・三	フランス	一九三六	一五・〇	一五・三
	同	一三・六	九・八		同	一五・〇	一五・三		同	一五・〇	一五・三
	同	一三・六	九・八		同	一五・〇	一五・三		同	一五・〇	一五・三

わが國都市の現勢概観(弓家)

a) Statistical Abstract of U. S., 1938, p. 89.

b) The World Almanac, 1940, p. 423.

c) Statistical Abstract for the United Kingdom, 1939, pp. 6-7.

d) London Statistics, Vol. 41, pp. 42, 45.

e) Annuaire statistique, 1936, pp. 16-17.

14) A. Weber, The Growth of Cities. (1899) pp. 280-1.

15) Hornell Hart, Selective Migration, University of Iowa Studies. (1921.) p. 33.

16) Gist and Halbert, Urban Society, (1933). p. 229. Sorokin and Zimmerman, Principles of Rural-Urban Sociology (1929). pp. 540-546.

調査年	出生率 (千人中)		死亡率 (千人中)		調査年	出生率 (千人中)		死亡率 (千人中)	
	同	同	同	同		同	同	同	同
セイヌス県	同	一二・五	一三・二	一九三七	二六・六	一七・二	同	二六・五	一七・〇
ドイツ	一九三六	一九・〇	一一・八	同	二四・七	一四・三	同	二四・七	一四・三
全国(オーストリアを除く)	同	二一・五	一一・九	一九三八	二二・二	一三・三	同	一九・二	一三・〇
人口二十以上の町	同	一九・五	一一・八	同	二五・五	一五・四	同	二五・五	一五・四
人口十以上の都市	同	一五・六	一一・七	同	一八・九	一四・四	同	一八・九	一四・四
人口十以上の都市	同	一四・一	一三・四	同	二四・〇	一六・〇	同	一八・九	一四・四
ベルリン	同	二六・七	一七・四	同	二四・〇	一六・〇	同	二六・七	一七・四
日本	一九三八	二一・九	一五・四	同	二四・〇	一六・〇	同	二一・九	一五・四
全国(内地)	同	二一・九	一五・四	同	二四・〇	一六・〇	同	二一・九	一五・四
一四八市	同	二一・九	一五・四	同	二四・〇	一六・〇	同	二一・九	一五・四

即ちドイツにおいてもベルリンは例外であるが、全国的に言へば農村地方よりも都市地方における死亡率は低く、ここに大都市における死亡率は最も低い。フランスにおいてはパリを含むセイヌス県の死亡率は全国のそれよりも低い。アメリカ合衆国においてもニューヨークの死亡率は全国のそれよりも遙かに低い。わが国においても都市の死亡率は全国のそれよりも一般に低く、しかも人口の大なる都市程その死亡率の低いことを示して居るのである。これらの統計から見れば、都市生活は非健康的であるとか、都市は農民の墓場であるとかいふ非難は全く當らなくなつて居るかのやうに見える。

しかし、これは固よりそう簡単に結論することは許されない。都市における死亡率を低くして居る主なる理由は、年齢別に言つて死亡率の最も低い青壯年者數がそこにおいて著しく多いからでもある。故に都市と農村との衛生状態の比較は年齢別による死亡率をも比較せねばならない。而して年齢別による死亡率を仔細に研究してみると、乳児期においては都市と農村との間に優劣が判定出来ないが、幼年期、少年期、壮年期及び老年期等における死亡率はやはり大體において都市の方が高率なのである。唯青年期における死亡率は都市において著しく低い。これはこの年齢にある者には農村地方出身者が多く、又これらの者は經濟的にもその生活を都市に固定するに至つて居ない者が多いので、都市生活中罹病しても郷里に歸つて死亡したりすることが多いことによるものであるかも知れぬ。そう思ふと都市生活は未だ決して健康的でないことを承認せねばならない。

大都市及び地方の死亡率比較⁽¹⁸⁾ (人口十萬以上の大都市の年齢構成を地方と同一に修正せる)

地方死亡率	大正九年 (%)		大正十四年 (%)		昭和五年 (%)	男	女
	總	男	總	男	總	男	女
修正都市死亡率	二五・九	二六・六	二〇・四	二一・三	一八・六	一九・九	一八・四
地方死亡率	二五・九	二六・六	二〇・四	二一・三	一八・六	一九・九	一八・四
修正都市死亡率	二五・九	二六・六	二〇・四	二一・三	一八・六	一九・九	一八・四
地方死亡率	二五・九	二六・六	二〇・四	二一・三	一八・六	一九・九	一八・四

B 都市と農村との傳染病數

このことは都市と農村との傳染病發生數を比較することによつても同様の結論に落ち付く。傳染病の發生率は都市において常に著しく高率である。昭和十年より同十二年における法定傳染病の發生率(人口一萬に對する割合)

わが國都市の現勢概観(弓家)

⁽¹⁷⁾ 華山親義氏、大都市及び地方に於ける死亡率の比較、統計時報、第44號及第60號。
⁽¹⁸⁾ 華山親義氏前掲論文(統計時報 第60號)による。

⁽¹⁾ Statistisches Jahrbuch, 1938, S. 541-43.
⁽²⁾ 日本都市年鑑、第9巻、53-54, 77頁。

を見て都市におけるそれは常に全國における數字よりも七八割高くなつて居る。尤も患者一〇〇に對する死亡率から見れば都市におけるものは全國におけるものよりも一・二割低くなつて居る。傳染病の發生率が都市において著しく高いことは、都市においては衛生思想の普及、豫防施設の充實等による傳染病發見の機會が農村地方よりも多いことも大なる關係があるであらうが、主たる原因が密住生活や、都市特有の生活環境にあることは争へないであらう。

法定傳染病發生率死亡率¹⁹⁾

	發生率		死亡率	
	全國	都市	全國	都市
昭和十年	一九・八八	三四・三八	二〇・二一	一八・一二
昭和十一年	一九・九二	三四・二〇	一九・八九	一七・九〇
昭和十二年	二三・五九	四二・一三	一八・〇八	一五・五〇

ことに都市に最も多いのは赤痢、腸チフス、デフテリア、猩紅熱であるが、就中腸チフスによる死亡率の如きは歐米諸國の都市に比較して十倍乃至数十倍の多數に達して居る。

世界主要都市における腸チフス死亡率²⁰⁾ (人口十萬に付)

東京	七三	七二	七三	八九	大阪	一四四	二〇四	二五八	二七九
	一八七〇年	一九一六年	一九三五年	一九四四年		一九一七年	一九三六年	一九三五年	一九四四年

京	名	神	横	ベ	ハ	ウ	パ	ロ	ロ
都	古			ル	ン	イ	リ	1	ン
屋	戸	濱	ン	ン	グ	ン	1	マ	ン
一三一	一三一	二九	〇九	〇八	〇八	〇八	一七	八四	〇四
二〇八	一五七	一八三	九五	〇五	〇六	〇八	一四	六四	〇七
一七〇	一九七	一七〇	一三五	〇五	〇五	一三	二三	四九	〇四
三〇四	一八三	二四〇	九	〇六	一三	一〇	三八	六五	〇四
バーミンガム	グラスゴー	ニューヨーク	シカゴ	フィラデルフィヤ	ロスアンゼルス	ヴェノス・アイレス	シドニ	カルカタ	ボンベ
一〇	〇四	〇三	〇三	一五	〇八	一六	〇三	四四	二九
〇三	一三	〇四	〇三	〇九	一	一三	〇六	六六	二五
〇三	一三	〇五	〇七	〇九	一〇	一七	〇七	七三	二〇
〇六	〇六	〇六	〇七	〇九	一三	一七	〇三	七六	二〇

員の疾病率は脚氣その他の病氣によりて退くものが千人につきて四、五人を數へるのに對し、結核のそれは實に千人につき三十人を超ゆる有様であり、しかもそれが何れも十四、五才から二十才までの青少年工であることが判明したとのである。²³⁾又警視廳工場課の調査によるも、昨年六月から本年六月末まで一ケ年の都下五百人以上を使用する大工場に働く職工の罹病者數を見れば結核、脚氣、視力障害等は何れも前年度に比して約二、三割増加して居ることである。²⁴⁾

これを以て都市生活の宿命なりと諦めることは、もとより許されない。歐米の大都市においては、一般にわが國都市の三分の一又は四分の一程度の低率を維持して居るのである。

世界主要都市に於ける呼吸器結核死亡率（人口十萬に付）

大都市名	一九三七年	一九三六年	一九三五年	一九三四年	大都市名	一九三七年	一九三六年	一九三五年	一九三四年
東京	二九二・四	一八八・四	一七三・三	一六八・六	ハンブルグ	五三・三	六三・五	五四・三	五七・八
大阪	二七三・二	一九八・〇	一七五・六	一六五・八	ウイーン	八七・七	八七・三	九六・三	一〇〇・九
京都	二〇〇・一	二八二・一	二〇四・九	一九九・二	パリ	一四〇・四	一四三・三	一四七・五	一五〇・一
名古屋	一六二・四	一八八・〇	一六八・二	一六三・三	ロンドン	一〇一・六	一〇六・〇	九八・九	一〇〇・一
神戸	二〇〇・四	三六八・八	三三六・六	三〇五・七	ロンドン	七〇・五	六八・八	六八・〇	七六・三
横濱	三三三・〇	三三六・六	一九三・八	一九三・三	バーミンガム	七二・一	七九・九	七九・九	七六・三
ベルリン	七六八・八	七五七・七	九七・七	九七・四	グラスゴウ	八四・九	八七・三	八六・三	九七・七

²³⁾ 東京朝日新聞、昭和十五年八月十三日。
²⁴⁾ 東京朝日新聞、昭和十五年八月十三日。

ニューヨーク	五二・九
シカゴ	四八・一
フィラデルフィア	六三・三
ロサンゼルス	六六・六

五二・九	五二・九
四八・一	四八・一
六三・三	六三・三
六六・六	六六・六

五二・九	五二・九
四八・一	四八・一
六三・三	六三・三
六六・六	六六・六

ヴェノス・アイレス	一〇三・七
シドニー	四三・七
カルカッタ	三九・四
ボンベイ	一五・三

一〇三・七	一〇三・七
四三・七	四三・七
三九・四	三九・四
一五・三	一五・三

一〇三・七	一〇三・七
四三・七	四三・七
三九・四	三九・四
一五・三	一五・三

一〇三・七	一〇三・七
四三・七	四三・七
三九・四	三九・四
一五・三	一五・三

C 青年の體位比較

徴兵検査の成績を見ても都市青年の體位は遺憾ながら他に比して甚だしく劣つて居る。全國を都市、農村、山村、漁村に區分してその壯丁の體位を比較すれば次の如くになつて居る。

都鄙に於ける徴兵検査成績の比較（千分比）（昭和十一年度）

	甲種	第一乙種	第二乙種	丙種	丁種	戊種	計
都市	二八一・三	一一〇・五	二〇六・三	三四四・〇	五六・九	一・一	一〇〇〇・〇
農村	三三三・八	一一七・一	二〇六・七	二七七・三	六四・四	〇・七	一〇〇〇・〇
山村	三四八・〇	一一三・四	一九七・八	二七三・四	六六・五	一・〇	一〇〇〇・〇
漁村	三六二・二	一二〇・五	二〇九・八	二五一・九	五三・〇	〇・五	一〇〇〇・〇

即ち甲種及び第一乙種に屬する合格者は都市における青年が最も少いのである。又これを六大都市について見ると、甲種合格者の千分比は、東京市は二五四・七、大阪市は二六四・一、名古屋市は三七二・九、京都市は二七四・七、神戸市は二六六・四、横濱市は二八六・一にして、名古屋市を除けば他は何れも農村漁村等に及んで居ない。概して都市の青年は身長だけは高いが胸圍は他に比して最も狭く、體重も少く且又筋骨薄弱の者が多

²⁵⁾ League of Nations, Health Organization, Annual Epidemiological Report. 1939. pp. 101-105.

都市の經濟的重要性は、それが何よりも經濟生活の中心地たることにある。經濟機構のあらゆる神經中樞は都市に大都市に集つて居る。こゝには主として、生産力の點について都市の地位を概観して見やうと思ふ。

これを生産的地位の上より見れば、都市における生産額は全國生産額の半を超えて居り、ことに工業生産額に至りては全國の六割六分を超え、しかもその増加率は逐年ますます飛躍的な激増をつゞけつゝあることが知られる。日本都市年鑑によれば昭和十一年における全國と都市との生産額の割合は次の如くであるが、以て生産活動における都市の重要性を知ることが出来る。

總額	全國(千円)	一三八市(千円)	市割合
農產物	一八,七八〇,九六六	九,五七九,七九三	五〇・四
畜產物	三,六二二,四四一	二,九七一	四〇
林產物	二,七〇〇,四〇〇	二,〇〇四,六〇〇	二八・九
	三,五三三,〇	一,四二〇,九	三六
水產物	五,〇四	五,五三三,五九九	一一一・五
礦產物	四〇	六,三〇六,四四〇	一五八・二
工業物	一三,七五七,一〇九	九,〇九六,五三五	六六一・一

尤もこれらの統計は府縣及び市町村が、その實際上の必要により、當該地域内における各種産業の生産物に關

して調査公表したものを基礎として作製したもので、統計技術上からも又理論上からも疑義が相當に多いものであることは前記年鑑の編纂者も斷つては居る。例へば都市の生産額中第一位を占めるものは工業物であるが、それに續いで農産物や水産物も相當の金額を占めて居る。工業物については殆んど問題がないであらう。農産物についても、その大部分は蔬菜や花卉等であつて、金額こそ多いが全國の割合から言へば僅か四パーセントに過ぎないのでこれも容易に承認出来る。その次に全國に對する割合から言つても相當多額に上つて居るものは畜産物であるが、これは主としてその屠殺が消費地たる都市において行はれるためであつて、必らずしも都市に牧場が多いためではない。又水産物が一億二千八百萬圓に達して居ることも、水産物の陸揚地が都市であることの影響を大きく受けて居ることを考へねばならない。尤も礦産物が相當に多いことは、大牟田、新潟、宇部等の炭坑や油田等の影響でもあるが、しかしこれによりて大體ながら都市の生産的地位を概観することは出来る。

更にこのことは、最近における都市生産額の躍進的增加とも考へ合せねばならない。今昭和五年を一〇〇として同十二年における生産額の指數を見れば東京市は二六八、大阪市は二四八、名古屋市は二三二、京都市は一七八、神戸市は二三〇、横濱市は四二五に増加して居る。同じ期間中に全國の生産額も躍進的に増加したとは言へ、その指數は二一六を示して、大都市の増加額には及ばないのである。尤も最近の趨勢を正確に説明し得べき統計は遺憾ながら存在して居ないのであり、又上述のことも實は大體の見當に過ぎないのであるが、今手許にある材料を土臺とし、昭和五年から同八年までの間と、同八年から同十二年までの間の比較出来る都市だけを取り、そ

26) 小泉親彦、壯丁の體力より觀たる都鄙衛生問題に就て、都市問題 第24卷 第1號。
27) 日本都市年鑑 第9卷、592頁。

の生産総額と工産額とを全國的數字と對照して掲げると次のやうなものが出来る。これによつても大體の趨勢は誤りなく察知することは出来る。

昭和五——八年間に於ける都市及全國生産額の増加²⁸⁾

	昭和八年(千円)	昭和五年(千円)	増加額(千円)	増加率
一〇四市				
總生産額	五、八二一、〇五二	四、五三八、九六五	一、二八二、〇八七	二八・二
工産額	五、五六〇、六六四	四、三〇一、三二六	一、二五九、三三八	二九・三
全國				
總生産額	一三、四三四、三五四	一〇、八九三、三五九	二、五四〇、九九五	二三・三
工産額	八、六八七、二四六	六、七五八、五二三	二、一二八、七二三	三一・五
農産額	二、三三一、〇〇八	一、九六四、七八一	三六六、二二七	一八・六

昭和八——十一年間に於ける都市及全國生産額の増加²⁹⁾

	昭和十一年(千円)	昭和八年(千円)	増加額(千円)	増加率
一二二市				
總生産額	九、二七七、四六九	六、〇九五、一六三	三、一八二、三〇六	五二・二
工産額	八、八六三、九四一	五、七八八、七四六	三、〇七五、一九五	五三・一
全國				
總生産額	一八、八七八、〇九六	一三、四三四、三五四	五、四四三、七四二	四〇・五
工産額	一三、七五七、一〇九	八、六八七、二四六	五、〇六九、八六三	五八・四
農産額	三、二六二、四四一	二、三三一、〇〇八	九三一、四三三	四〇・〇

²⁸⁾ 日本都市年鑑、第8巻 頁 621。
²⁹⁾ 日本都市年鑑、第8巻 頁 622。

こゝに注目せらるべきは最近の四ヶ年間に於ける昭和八年より同十一年に至る期間中における全國工産額の増加率が遙かに都市のそれよりも大となつて居ることである。全國工産額は昭和十三年においては二百億圓近くとなつて前年に比し躍進的な増加を示して居るのであるが、これは農村地方における工業の發展にも多少よることであらうが、その主要なる原因は大都市附近における工業の發展によるものゝ如くである。都市郊外の發展は、實質的に言へばその中心地たる都市そのものゝ發達に外ならないので、決して都市の分散を意味するものではないのであるから、これらの數字を以て直ちに工業の地方分散が進行して居る如くに解釋することは尙早であらう。六大都市における生産額の増加率が全國のそれを凌駕してゐる事實は既に指摘した通りである。六大都市及びそれらを含む府縣及び福岡縣の生産額は次に示すが如くである。

主要府縣の生産的地位³¹⁾ (昭和十二年度中)

	生産總額(千円)	工産額(千円)	人口一人當り(千円)		生産總額(千円)	工産額(千円)	人口一人當り(千円)
東京府	二七、三八五、四七	二六、四二二、一	四、〇四	京都市	四、四七五、四四	四、四八六、八	二六・六
東京市	二六、二九七、四九	二五、六七五、二	四・九	京都市	四、四七五、四四	四、四八六、八	二六・六
大阪府	三二、八二六、三三	三〇、九六〇、四	六・〇	神戸市	一、七九一、八四	一、六九六、二〇	五九・六
大阪市	二二、七〇五、四四	二二、五五、〇九	七・七	神奈川縣	一、六〇二、三三	一、六〇二、三三	五九・六
愛知縣	一、五五五、一〇三	一、三六二、四〇	五・〇	横濱市	七、七〇六、六	七、四四〇、三	七九・三
名古屋市	六、四四五、五	六、四二二、二	五・四	福岡縣	一、六〇二、三三	一、三五六、四四	九六・六

わが國都市の現勢概観(月家)

³⁰⁾ 昭和13年商工省統計表。
³¹⁾ 日本都市年鑑、第9巻、626、624頁。

これによれば阪神地方は流石に我國工業の中心地である。大阪府と兵庫縣との工産額を合計すれば、四十七億以上にして少くとも全國工産額の四分の一以上を占めて居る。これに次では東京横濱地方にして東京府と神奈川縣との工産總額を合すれば四十一億を超えて居る。愛知縣、福岡縣、京都府等も又多額の工産額を有し、以上七府縣の工産額にて全國工産總額の約三分の二を占めて居るのである。

又都市だけについて言ふならば東京市の生産額は全國第一位を占め、大阪、横濱、神戸、名古屋等がこれに續いて居る。これに次いで八幡、川崎、京都、尼崎等が最も大なる生産力を有して居る。³²⁾

これを極めて概括的に見れば、わが國の都市は全國人口の約三分の一を收容し、而して全國生産額の二分の一以上を生産して居る。故に都市人口一人當りの生産力は都市以外の者の生産力の二倍に相當するとも言へる。水は低きに流れ、人は利のあるところに集まる。かくの如き状況の下において人口がますます都市殊に大都市に集中することも決して理由なしとはいへない。この故に都市分散の方策として、工業の地方分散が第一に考へられたことは正しい。

8 結 語

以上私はわが國都市の現勢を、その最も重要な点と考へらるゝ諸點について概説した。現代の都市生活は人類の未だ嘗て試みたることなき大冒険であるとも謂はれて居る。都市の生活を如何に導くべきかは、その現狀に對する正確なる認識を基礎とせねばならぬものであると信ずる。

都市人事行政の指標と諸元

法制局參事官 入 江 俊 郎

一、「政を爲すは其の人に在り」と云ひ、「其の人存すれば則ち其の政舉り、其の人亡ければ則ち其の政息む」と云つた中庸の孔子の言葉は、行政の領域に於て千古の名言であり、人事行政上の諸問題は、結局此の言葉の指示す線に沿うて検討せられねばならない。

我が國に於ける文官政度は、明治初年以來、可成り周密に出來上つて今日に及んでゐるが、地方自治團體の吏員制度となると、其の發達は甚だ遅れてゐる。地方自治團體が國家社會の中に占むる地位の重要性に比し、其の人事行政に對して一般の關心が極めて稀薄であつたといふことは、まことに遺憾な事柄と云はねばならぬ。勿論地方自治團體、殊に大都市に在つては、夫々規則を制定して國の文官制度に準じた制度を樹て、之が適正妥當なる運用に努力し來つたことは之を認めるが、元來此の問題は國家として率先之を取り上げ、統一的見地よりする制度の樹立と、之が科學的運用の指導とに務むべきであつたと思ふ。

而も、我國の文官制度は今や時勢の進展と時代の要求とに基き、抜本的の改革が要請せられるに至つて、政府

は此處數年來鋭意調査研究を續けて來てゐる。地方自治團體の人事行政に關しても、勿論同様の努力が爲さるべきであるが、上述の如く、地方自治團體の人事行政に關しては、從來制度として一般的に定められたものが殆どない。市制町村制に於て、吏員に關する規定はあつても、其は團體の組織法としての領域を出でず、又市制六百七十三條には、市制第六條の市即ち東京、京都、大阪の三市に於ける「有給吏員ノ組織任用分限及其ノ區ニ關シ必要ナル事項ハ勅令ヲ以テ之ヲ定ム」とあるけれども、未だ之に關する勅令は發布されて居ないのである。

二、從來内務省に於て、地方自治團體の人事行政の運営に關し如何なる努力が爲されて來たかと云ふに、最近に於て殆ど特筆すべきものがないやうである。

昭和十三年内務省の地方制度調査會に於ては、其の農村自治制度改正要綱（地方局案）中に町村吏員に就いて左の事項が掲げられたが、數次の委員會に於ける論議の末、之と同文の答申が爲されてゐる。

町村吏員ノ充足ヲ圖リ且其ノ素質ノ向上セシムル方策ヲ講スルコト。

（イ） 地方財政補給金ヲ必要ナル吏員ノ設置及吏員ノ給與ノ改善ニ充テ得ルコトトシ乃至ハ此等ノ經費ニ對シ國庫ヨリ補助スルコト。

（ロ） 國費、道府縣費及町村費ノ補助ニ依ル町村吏員互助制度を確立スルコト。

（ハ） 町村吏員國家的待遇ヲ厚クスルコト。

（ニ） 町村吏員ヲ官吏ニ任用シ得ル途ヲ開クコト。

（ホ） 國費ヲ以テ町村吏員ノ教養施設ヲ講ズルコト。

又同委員會に於ては昭和十四年に至て、市制の改正を問題として取り上げたが、地方局案として同委員會に提示された市制中改正要綱中、市吏員に關しては次の事項が示され、同文の答申が爲されて居る。

市政運営ノ圓滑適正ヲ期スル爲市吏員ニ關スル制度ヲ整備改善スルコト。

（イ） 市長ノ選舉ハ一定期間前ニ告知スルニ非ザレバ之ヲ行ヒ得ザルコト。

（ロ） 市長ノ職務權限トシテ各種團體等ノ連絡協調ヲ圖リ之ガ爲必要ナル意見ノ呈示ヲ爲シ得ルコトトスルコト。

（ハ） 助役ハ市長之ヲ選任スルコト。

尙助役ハ市長更送ノ場合一定ノ期間内ニ新任ノ市長ヨリ留任ノ通告ヲ受ケザルトキ當然ニ退職スルコトトスルコト。

（ニ） 委員ハ専門的知識經驗アル者ヲ以テ組織スル制度ニ改ムルコト。

（ホ） 市ノ出納其ノ他ノ監査ニ當ラシムル爲監査機構ヲ整備スルコト。

（附） 市吏員ヲ官吏ニ任用シ得ル途ヲ拓クコト。

以上の諸點は、市町村行政の實績に鑑み最も必要と認めらるる改正諸點であるには相違ないが、地方自治團體の人事行政の核心に觸れた何ものもない。而も此等は委員會よりの答申があつたのみで、若干國の豫算の上で考慮せられたるに止まり未だ遺憾乍ら一般的に立法化されるに至つて居らぬのである。

本稿に於て、余が擔任した所は都市の人事行政に關する問題である。併し乍ら、都市の人事行政と云つても、それは要するに行政職の人事行政に關する基本的事項の究明が前提であつて、それなくして直ちに都市の人事行

第一表 最近十年間ニ於ケル國費地方費の趨勢

年 度	國 費		地 方		費		計	
	金 額	指 數	金 額	指 數	金 額	指 數	金 額	指 數
昭和四年度	一、七六六、三三〇、五八六	100	四、九四九、九六一	100	五、九〇九、五三八	100	一、七、四、四、八、八、一、三	100
同 五	一、五五七、八六三、七三三	八九	四、八三三、八四八	九七	四、九八、四、七、五、七〇	九四	一、七、五、七、三、六、七、五	101
同 六	一、四七九、八七五、二六六	八五	五、〇三三、五七九、〇七	103	四、八八、九、三、七、〇、九、九	九三	一、六、五、九、六、七、〇、一、三	九四
同 七	一、九八〇、一四〇、六二四	一一三	六、四八〇、八、五、九	一七	七、〇〇三、九、五、四、六	105	一、八、九、九、九、九、九、三、三	110
同 八	二、三四六、六五三、三三七	一二九	七、七四六、七、四、〇	一四六	一、二〇三、七、九、〇、〇	一六三	二、五、四、九、四、八、五、九、三	一三七
同 九	二、一三三、〇〇三、九〇六	一二四	六、五九〇、五、七、一、五、五	一四一	一、〇四四、四、四、一、九、一	151	二、四、三、三、三、〇、七、六	一二八
同 十	二、〇四六、四七九、九三四	一二七	六、八五三、〇、一、〇、〇	一四〇	九、五九、九、九、九、九、三	138	二、四、三、三、三、〇、七、六	128
同 十一	二、二二一、七五、六〇三	一四二	七、〇一五、一、九、五	一五二	一、〇四四、六、八、八、八	141	二、四、三、三、三、〇、七、六	128
同 十二	二、七〇九、一五七、四八四	一五六	六、五七二、四、九、九	一四二	九、九七、七、七、四、四、五	135	二、四、三、三、三、〇、七、六	128
同 十三	三、二八〇、九〇、六、六〇	一八九	五、九四四、四、六、四、三	一二三	九、九四、四、三、八、八、四	137	二、四、三、三、三、〇、七、六	128

備考 一、本表ハ各一般會計分ノミヲ掲ク

二、國費ハ決算額(國ノ總決算ニ依ル) 地方費ハ昭和十二年度迄ハ決算額、十三年度ハ當初豫算額(内務省地方局刊行 地方財政概要ニ依ル)ヲ計上ス

東京市政調査會

政の問題のみを取り上げることとは適當でない。勿論都市の個性特色に應じた人事行政の確立が眼目であり、それは是非共爲されねばならぬ事柄なのであるが、本稿に於ては先づ以て行政職一般の人事行政の問題を究明し、必

第二表 最近十年間ニ於ケル市町村吏員數調 (各年末現在)

年 次	市 吏 員			町 村 吏 員		
	市 長 (有給名義)	助 役 (有給名義)	其ノ他ノ 有給吏員 (收入役以外)	町 村 長 (有給名義)	助 役 (有給名義)	其ノ他ノ 有給吏員 (收入役以外)
昭和四年	103	111	33,454	11,649	11,410	6,545
五	104	112	33,113	11,115	11,414	6,414
六	105	113	33,911	11,114	11,117	6,211
七	109	114	38,114	11,014	11,011	6,111
八	111	117	39,503	11,011	11,004	6,110
九	110	111	42,308	10,915	10,912	6,411
十	113	116	45,347	10,844	10,915	6,514
十一	112	115	46,648	10,844	10,915	6,514
十二	115	118	51,001	10,715	10,715	6,711
十三	114	117	54,190	9,811	10,212	7,011

備考 一、本表ハ内務省刊行内務統計報告ニ依り調査ス、昭和十一年迄ハ刊行物ニ依り、十二、十三年分ハ同原稿ニ依ル

二、町村吏員中ニハ北海道一級町村制、同二級町村制及島嶼町村制ニ依ル分ヲ含ム

三、市吏員、町村吏員中ニハ雇ヲ含マズ

都市人事行政の指標と諸元 (入江)

第三表 最近十年間ニ於ケル地方費中俸給料額ノ趨勢

年 度	道 府 縣	市	町	村	計
昭和 四 年度	六六、九六二、四八九	三〇、二四九、六五三	三四、二五四、九八七	一三一、四六七、一二九	
五	六八、二四七、〇〇九	二九、八八八、二九九	三三、八二七、一七一	一三一、九六二、四七九	
六	六八、四六七、一二二	二九、八三四、一一三	三一、一三〇、三五六	一二九、四三一、五九一	
七	七二、五七一、九一四	三三、三五五、六七〇	二八、九八四、九六五	一三四、九一二、五四九	
八	七六、四七五、七四四	三四、五五六、〇八七	二九、一三〇、六九三	一四〇、一六二、五二四	
九	七九、六一八、六一七	三六、二二三、六〇四	二九、四五二、八八六	一四五、二九五、一〇七	
十	八一、一一四、八九九	三八、八七九、五一〇	二九、七二二、〇三二	一四九、七一五、八三一	
十一	八三、六九七、一三九	四〇、六一二、七〇五	三〇、四四八、七〇三	一五四、七五八、五四七	
十二	八八、四三六、七四二	四五、七二五、四九六	三〇、三八三、五七六	一六四、五四五、八一四	
十三	九三、八一六、一三三	四七、五〇〇、五二一	三一、八二三、四八五	一七三、一四〇、一三九	

備考 一、本表ハ内務統計報告ニ依リ調査シ各年末現在ノ俸給月額ニ基ク年額ヲ算出シタルモノトス

二、道府縣分ハ左記ニ依リ市町村分ハ其ノ有給吏員分ヲ計上ス

イ、官吏中地方費支辨分

ロ、地方待遇職員分（警察職員ヲ含ムモ教職員ヲ含マズ）

ハ、府縣吏員分

ニ、囑託雇分

三、俸給料ノミノ調査ニシテ手當旅費ノ如キハ含マズ

要に應じて都市の人事行政に觸れてゆくこととしたい。限られた時間と、限られた能力の範囲で、差當りそれが余の爲し得る勞作の限界なのである。

三、地方自治團體の人事行政の重要性を示す若干の數字を擧げて參考に供し度いと思ふ。

第一表に依れば、最近に於ける國費地方費の増加趨勢が判るが、國費と云ふても之に依つて爲さるる各種國政事務の大部分は、第一線事務として地方廳を其の窓口とする。従つて、市から吏員中國費、地方費の双方に互り之が執行を擔任するのであつて其の能率の如何は、直ちに國家全般の休戚に關すると云つてよい。國費は事變後其の半額が軍事費であるとしても、なほ一般行政費は逐年著しく増加して居るのである。

而して、第二表及第三表に依れば、右の如く國費、地方費の増嵩にも不拘、市町村吏員數及其の俸給料額はさしたる増加を示して居ない。吏員の任務の重大なるに比して、實質の之に伴はざるは、誠に遺憾であるが、それ丈地方自治團體吏員の國政上に於ける重要性は加重され、之が人事行政の合理化が急務となる。

二

四、我國に於て、近代意義に於ける行政職の人事行政が整備するに至つたのは、國の官吏に關する明治十八年の内閣官制の改革以降であると云つてよからう。

明治二年に、明治政府の中央地方に互る統治機構の大改革が行はれ、官制を定めて所謂「舊官ノ名ニ據リ更始ノ實ヲ取」ることとし、大寶の制に復して職員令を定め、爾來數回の改正はあつたが、夫れは未だ所謂人事行政の

制度に非ずして、行政機構の問題が中心であつた。

明治十五年七月二十二日大政官達第四十四號で行政官吏服務紀律十二條が制定せられたが、更に明治十八年官紀五章の頒布あり、次いで明治二十年七月二十九日勅令第三十九號官吏服務紀律が設けられた。之が現行法であつて之は制定以來一回の改正もなく今日に至つてゐる。

明治十七年一月四日には、大政官達第三號を以て官吏非職條例が定められた。分限に關する規定として纏つたものの最初であつたが、其の後明治二十三年十二月二十六日勅令第二百八十六號で「技術官ノ休職ニ關スル件」が定められ、此の二者は明治三十二年迄施行せられて、同年勅令第六十二號文官分限令に依つて置き換へられた。同令は、其の後若干の一部改正が爲されたが、それが現行法である。

明治二十年七月二十三日の勅令第三十七號は文官試験試験補及見習規則であり、文官は原則として國家試験合格者たる者（定規ノ試験ヲ經營選シタル者——同令第二條）の中より任用することとし、又奏任官たる者は原則として一定年限の試験の期間を、判任文官たる者は原則として一定年限の見習の期間を経べきことが定められた。此の規則は、明治二十三年勅令第八號で試験に關する部分に若干の改正が施されたが、やがて明治二十六年勅令第百八十三號文官任用令、同年勅令第百九十七號文官試験規則の二に依つて置き換へられ、文官任用令は更に明治三十二年勅令第六十一號の文官任用令となつた。この明治三十二年の文官任用令で初めて勅任文官の任用に付、制限を設けたのであつて、それ迄は勅任文官は自由任用の官とせられて居た。其の後、大正二年勅令第二百六十一號に依り文官任用令は全文改正が施され、それが現行法となつてゐる。又文官試験規則は爾來多くの改正

があつたが、大正七年迄施行せられ、同年勅令第七號高等試験令、同第八號普通試験令に依つて置き換へられた。高等試験令は昭和四年に全文改正が施されそれが現行法であり、普通試験令は上記の大正七年勅令第八號が現行法である。

文官の懲戒に關しては、明治初年に於ては、官吏の職務違反を一種の犯罪として取扱ひ、新律綱領中に規定が見えたが、明治九年太政官布告第四十八號を以て、「新律綱領改正律例中職制律並ニ官吏ノ公罪ニ係ル律例ヲ廢シ官吏職務上ノ過失ハ懲戒セシム」ることとなり、同年太政官達第三十四號を以て官吏懲戒例が定められ、之が明治三十二年迄施行せられ、同年の文官懲戒令を以て置き換へられた。之が現行法である。

五、以上我國に於ける文官制度發達の沿革を畧叙したが、抑も明治政府が諸政一新に當り、官吏の職分を如何に觀念したかは、明治十五年の行政官吏服務紀律十二條が定められた時、政府は同年七月二十七日達卅號を以て官吏服務紀律説明を官省院廳府縣に訓示した其の文言に依つて窺ふことが出来る。

右説明の冒頭には、

「刑法ノ外ニ紀律アルハ風紀ヲ肅シ節制ヲ嚴ニスル所以ナリ。行政官吏ハ政府ノ機關ニシテ治化ノ本源ナリ。宜シク特別ノ紀律アリテ以テ精神ヲ維持シ、義務ヲ嚴明ニセサルヘカラス。紀律ノ重キ者ハ一ニ曰法ヲ守ル、二ニ曰順從、三ニ曰廉恥、四ニ曰慎密、五ニ曰清、六ニ曰公正、七ニ曰勤勉」

とある。

又明治十八年内閣官制の改正に際し、同年十二月二十六日「各省事務ヲ整理スルノ綱領」が發せられたが、五

項目に分れ、其の文言の中に、我國官吏制度の指導原理が窺はれる。其の一「官等ヲ明ニスル事」の中に、

「……従前官制ノ區別明ナラスシテ雇、等外ノ年ヲ經タル者ハ進テ屬官ニ昇リ、屬官ノ年資ヲ經タル者ハ進テ奉任ニ列ス、是レ試験法ナキノ致ス所ニ由ル。今既ニ試験法ヲ定ムルトキ、凡ソ奉任ノ官ハ必ス高等試験ヲ經ル者ニ限り屬官ノ年資ヲ積ム者ハ漸クニ其俸給ヲ増シ、奉任初等官（即現七、等官）ト相正等セシムルコトヲ得ヘシ。其陞テ奉任トナスニ至ツテハ必異常功績アリテ大臣ヨリ狀ヲ具ヘ奏請シ又ハ高等試験ヲ經ル者ニ限ルヘシ此皆冗濫ヲ防クノ道ナリ」とあつた。又其の五「規律ヲ嚴ニスル事」の中に、

「官吏ノ品格ハ實ニ政府ノ威信ニ係リ官吏ノ忠順、慎密、勤勉、清廉ハ政務ノ得失ニ於テ密接ノ關聯ヲ相爲ス、此レ宜シク其規律ヲ嚴ニシ、秩序ヲ正シクシ一ハ以テ官務ヲ整理シ一ハ以テ忠順廉潔ノ風ヲ維持セサルヘカラス。九年ニ官吏懲戒令ヲ設ケテ而シテ監督審理ノ方法備ラス未タ具文ノ法タルコトヲ免レス。將來懲戒裁判ヲ設ケ懲戒及罷免ノ規則ヲ定メ以テ官紀ヲ肅シ且以テ官吏ノ位置、面目ヲ保護スルコト實ニ止ムヘカラサルモノ必要ナリ 但タ此事他ノ官制ノ細目ト相關係スルヲ以テ現時未ダ舉行シ易カラサル者アリ 抑モ官吏シ規律ヲ張り其ノ品格ヲ保ツヘ以テ一日モ緩慢ニ付スヘカラス……（下略）」とあつた。

右の如く我國の文官制度は、明治以來充分其の本質は明かにせられて居つたし、其の指標も相當闡明せられて今日に及んでゐると云つてよい。

六、明治三十二年山縣内閣の手に依つて文官任用令、文官分限令及文官懲戒令が發布せられ、官吏制度が全面的改正を受けたが、指導原理は明治初年以來の考方を根底とせるものであつた。明治三十二年三月二十九日の日

本新聞は、此の改正に對し左の如き批評を掲げて居るが、之も或が國の文官制度の發達の傾向を知る參考となるもので掲記すれば、

「……前略三令の特點を掲ぐれば、

第一、選敍を嚴密にする事。

第二、官吏の地位を安固ならしむる事。

第三、官吏の職責を重ぜしむる事。

是なり。然れども是れ尙ほ表面の理由たるを失はず。若し夫れ其の裏面の理由に至りては更に是よりも幾層の重大なるものあり、政黨員の獵官を杜絶することはなり。惟ふに本令制定の理由は恐らく此にありて彼にあらざるなき歟。而して此の理由を更に擴張すれば政黨内閣なるものの成立を事實的に防止せんとするに在り……（中略）…… 勅任官の任用に資格を設けたるは任用令改正の骨子といふべきものにして、吾輩が時弊に適中せりと謂ふものは更之が爲なり。此の改正によりて一面に於て現任勅奏任官若くは非職官吏は永く其の慶に頼るべく、他の一面に於ては一たび任用令の門戸を経るものにあらざれば何等の官職をも獵得するを得ず。其の結果として既成の政黨員は親任官として内閣に立つを防げずと雖も、其勅任官の資格を具有するものには洵に寥々たるべければ、勢ひ内閣受授の如き、容易に行はるべくもあらず。少くとも曩年の憲政黨内閣なるものの如きは到底改正令の下に出現すべからざるなり。是れ果して憲政の前途の爲に祝すべきか弔すべきか未だ容易に斷言し難きも、要するに任用令の不備を補ふに於ては其の効用亦淺少なりとせず……（下略）」とあつた。

七、要するに、我國の文官制度は明治以來一貫した方針の下に發達し來り、行政職の地位は充分其の獨立性が認められて來たが、同時に官場は一種の氣風を生じ、所謂官僚の弊を胚胎するに至つた。明治三十二年の文官任用令の改正は、政黨者流のスポイルス・システムを防止し得たかも知れぬが、勅奏の官たり得べき有資格者數多く出づるに及んで、其の間に自ら偏頗の人事行政はるに至り、大正年代に入つてからは、政黨政治の弊風と共に漸く官僚の牙城は其の一角がくづされざるを得なかつた。而も官界多年の因習は行政運用をして徒らに舊套に泥ましめ、官場は沈滞して清新の氣風を缺き、官紀の弛張に遺憾なき能はざる状態であつた。

此のことは、夙に識者の指摘せる所なり、過去に於ても内閣は數回の訓令を發して官場の反省を促し、或は制度の改革を企圖したけれども充分所期の効果を收めて居ない。第二次近衛内閣は官界新體制の樹立を標榜して立案に餘念がない。まことに最近十年間に於ける我國の世相の變遷は著しく、殊に事變以來高度の統制經濟體制が必至となつて以來、變轉極まりない經濟事情を充分官場に反映せしむることを得ざるに至り、官僚の弊を萬人に痛感せしめるやうになつた。

地方自治團體の人事行政に關する制度が未發達なること及其運用に當つても從來殆ど科學的文明が行はれて居らぬことは既に之を述べた如くであるが、國の文官制度の改革と相並行して、時代の要求に即應するが如き地方自治團體の人事行政制度を確立することが急務であつて、それには國の文官制度の沿革と、其の趨向とを參考とするのが便宜でもあり、又必要でもあらうと思ふ。殊に余は、後述する如く、國の官吏と地方自治團體の吏員とは、公の行政職と云ふ立場に於て共通的要素を多分に有することを信するのであつて、兩者は屢々同一の

原理の上に取扱はれねばならぬのである。

三

八、人事行政は、「適材適所」と「能率増進」と而して「吏道振肅」との三者の緊密なる有機的結合を其の中心題目とする。就中、轉換期に於ける人事行政の指標としては、吏道振肅が第一に挙げらるべきことかも知れない。皇國の行政職としての根底的自覺が、そもその基礎であるからである。

吏道の刷新振肅が重要事項であることは、何時の世にあつても論のない所であるが、新事態に即應し、其の公的性格は最も深き自覺の上に理解されねばならぬ。行政職は深く其の責任に付いて潜思すべきである。行政職は一致團結して其の公器に任せねばならぬ。服務紀律の問題が先づ取上げられねばならない所以である。

適當なる人士を發見し、之を適當なる職司に配置することは所謂任用の問題であり、試験の問題であり、職種及職階の問題である。

適材を適所に得たる上に於て、之をして其の能力を充分發揮せしめ、行政能率の増進を圖することは人事行政上の重要事項であり、之が爲には行政職に在る者をして充分迅速確實に其の能力を發揮し得る如く行政機構を編成することが必要である。從來、人事行政を論ずる者、多くは行政機構の問題を別問題の如くに論ずるけれども、余は、此の問題が人事行政に極めて深い關聯性を有するものなることを特に指摘したい。更に能率増進は、行政職の地位に在る者の待遇の問題を要請する。又其の他位に在る者が何時其の地位を失ふか判らないと云ふやうな

不安を除去せんが爲には、身分保障の問題が取り上げられねばならない。

右は人事行政に通ずる一般的事項であるが、此等の諸項目は總て相關聯し、相照應する如くに組立てられることを要する。而して此處に特に注意を喚起したい事項は、行政職の本質に關する深き理解と認識とである。換言すれば、從來人事行政を論ずる者多くは、行政職を一箇の職業的地位と觀念し、之に従事する各個の官公吏の個々の立場を問題として取上げた。併し乍ら、元來行政職は公の地位であり公的性格を有するものであつて、人事行政の問題は個々の官公吏の個的事項の問題ではなく、廣く行政職一般の立場に於て立論せられねばならぬのである。

九、行政職とは、行政擔任の單位たる地位を謂ふ。それは一又は二以上を以て行政組織を構成する。行政職は行政其のものの實質的遂行者たるの地位を謂ふ。従つて、其の地位を充たす自然人とは區別せねばならぬ。斯る自然人は所謂機關體であつて、機關體なくして、行政職を觀念することは出來ぬが、兩者は之を區別すべきである。

行政職が行政の領域に於て、獨立性を認められるに至つたのは比較的新しい。中世の封建社會に於ては、領主が其の土地を管理し、農奴や奴隸を監督せしめる爲に、封臣の中から執事を選んで其の任務を竭さしめたが、其の間の關係は領主に對する封建的私的勞務關係であつて、獨立の公的性格を之に認めることは出來なかつた。之が認められるようになったのは、十九世紀以降三權分立主義に基く近代の立憲政體確立以後のことと云はれる。

英國に於ては、行政職が國王の單純なる私臣でなくなつたのは一七八二年のバークの行政整理案に、其の端緒を

見出す。夫れ以前は、行政職は全く情實に依り任免せられて居たのである。バークの後、ビット出で、官吏制度の改革を行つたが、その後一八四八年迄は行政官吏の俸給其の他の費用は議會の協賛を経べき豫算表に提出されなかつた。當時東印度會社の社員の採用方法に關しマコーレーが注目すべき提言を行ひ、而して同様の考方を英國の文官制の上にも適用せんとする氣運が起り、一八五五年に始めて勅令に依る文官委員會が設けられ、各官廳の希望に依り、行政職の任用に試験制度を採用する途を開いた。其の後一八六六年グラッドストーンの行政職改革が行はれ、行政職の地位は漸く確立するに至つたのである。

佛國に於ても、行政職の地位を政府權力者の情實の濫用より免れしめて、之が獨立性を確保しようとする氣運は一八四二年のトックヴィの下院に於ける質問に依つて醸成せられ、一八四四年にはジラルダンの「官吏任用及昇進」に關する提案が爲されたが、未だ政府の採用する所とならなかつたと云ふ。一八七一年には下院に調査委員會が設けられ行政職の等級、選任、昇進等に付詳細な立案を見たが、政府の反對に依つて其の儘となつてしまつた。佛國に於ては漸く今世紀に入つてから行政職に關する制度は漸次整備されるに至つたのである。

獨逸に於ては行政職の地位は比較的早くから確保されてゐたが、十八世紀迄は行政職は一種の等族として階級的集團の地位を有してゐたと云はれる。それが十九世紀に入り、シュタインハルデンベルヒの改革以來、官僚の地位が一般の人民にも漸く開放されるに至り、更に一八七二年の地方制度の改革を経て、一八七三年の官吏法の制定となつた。

斯様に行政職の獨立性が認められるに至つたのは、概ね十九世紀の中葉以後のこととて、近代の立憲政體が、行

政權の作用を立法權、司法權の二作用と相對立して觀念するに至つたことに由ることは疑ないが、一方實質的にも、經濟上の變動發達に伴ひ國政の内容が複雑多岐となつて來たことが、必然的に行政職の専門的地位を要請し、行政職の地位が著しく獨立性を認められるに至つたことを見逃せない。

一〇、行政は公の作用である。それ故行政職が公の地位であることは云ふを俟たない。嘗て都市の行政を論じたビヤード博士は、「米國に於て株式會社の經營方法を研究して始めて之を市政に適用せむと試みたるものは紐育市政調査會であるが、此の研究は一般行政學の進歩に貢献するところ益々大となりつゝある。素より此の方法を用ふるには注意を要する。經濟的法人と政治的法人と、其の間に存する周圍の事情の差別を見出すには餘程訓練された鋭い眼識を必要する」と説いたが、等しく管理であつても、行政管理と經營管理とは、其の間に本質的差異が存するように思はれる。尤も最近の情勢は、經濟に對する行政機能を著しく統制的ならしめ、經濟的法人が恰も國家機關かの如き地位に置かれるものもあつて、兩者の差異は時として極めて不分明なるものとなつて來たが、行政は本來的に公的性格のものである點は、行政職の性格を定める上に重要な標準となるのである、

或る考方からすると、人事行政を専ら技術的に觀念するならば、國家又は公共團體の人事行政と株式會社の人事管理との間に於ける差異は、程度の差異であり性質の差異ではないとも云へる。

會て蠟山政道氏は、行政學總論の中で、

「統治秩序の原則たる秩序原理に支配される程度は國家が最も大であつて、株式會社が最も小である。之に反して交換經濟の原則たる自由競争原理に支配さるる點から見れば、株式會社最も大であつて、國家最も小である。

……此の結果は行政上に現はれて、或は人事行政に或は財務活動に或は會計制度に夫々特色が生ずる。國家の場合に於ては、前例を尊重することに依つて前後相應する性質、事情の異なる場合に於ても普遍的に劃一を期する性質が著しい。株式會社の場合に於ては臨機應變と例外個別を認むる性質とが著しい。併し乍ら、これらの性質も極端なる場合を除けば、性質上の差異に非ずして、程度の差異に止まるものであらう。」と述べたが、行政學前の對象たる行政を其の目的の如何を除外して觀念することは如何であらうか。

一一、行政職が公的性格を有する點に於て、國の行政職たるは、地方自治團體の行政職たるは、その他の公共團體の行政職との間に性質上の差異はない。のみならず、地方自治團體も國家を離れた獨自の存在ではない。官治と自治とが渾然一體を爲す所に國家活動があるを見るべきである。従つて官吏と、公吏と其の立つ地盤をいよいよ同じくすると云つてよい。地方自治團體は、國家とは別個の獨自な存在ではあるけれども、併し國家活動の中に包攝せられるべきものたることは云ふ迄もない。國民は其の個人的存在に於ては國家自體ではないが、併し國家の一員としての個人としてのみ、存在の理由があるのと同様であらう。獨乙に於ては、始め地方自治に對しては、斯くの如き考方が支配したのであつて、地方自治は國家行政との關係に於て其の存在の意義を有し、國家活動全般の中に其の座を占めることに於て、其の獨立性を認むべきものとされた。此の考方に依れば、地方自治は直接の官治に對し、一層國家活動を強化せん爲めの一手段とさへ考へられた。グナリストの如きはまさにかゝる立場に於て地方自治を理解したものの如くであつた。然るに十九世紀中葉以後個人主義的思潮の發達と共に自治行政に對し固有の立場と獨立の存在とを認めようとする考へ方が強くなつて行つた。自然人に對し、國家法秩

序から傳來しない所の固有の人格を主張すると共に、地方自治團體に就いても同様の考へ方が發達した。而して之にはギールケの團體法理論が大なる影響のあつたことは動かせない。然るに、ナチスとなつては、かゝる考へ方に根本的の轉回を試みた。それに依れば地方自治團體も亦國家事務の一部を分擔して民族共同體の發達の爲に協力すべき使命を有するとせられる。従つて、地方自治團體には國家に對して主張し得べき權利と云ふが如きものには何等之を認め得ない。それは唯義務を含む任務として、或は直接國家行政を掌る各種官廳の地位に於けると同様の權限として、觀念さるべきであるとせられる。

かゝる思想は、上述の如く獨乙に於ては由來は古いのであつて、獨乙の官吏法には、地方自治團體の吏員を關接國官吏と稱する規定の在したことはよく人の知る所であるが、一九三七年の獨乙の官吏法にも之が用ひられて居る。即ち同法は、國の官吏に適用せらるゝのみならず、各邦の公吏、地方自治團體其の他の公共團體の吏員にも適用せられるのであるが、國の官吏を直接國官吏と稱し、此等の吏員を間接國官吏と稱して居る。即ち同法第二條には、

「一、獨乙國ニ對スル勤務關係ニハ直接的ナルト間接的ナルトアリ。

二、官吏ノ直接的勤務主體ノ何タルヤハ公ノ行政機構ニ依リ定マル。

三、官吏ニシテ獨乙國ノミヲ勤務主體トスル者ハ之ヲ直接國官吏トス 他ノ直接的勤務主體ヲ要スル者ハ間

接國官吏トス……下略。」

とあり、官吏法の諸原則は一應皆かゝる吏員にも適用せられ、唯同法第十二章(第五百五十一條乃至第五百五十五章)

「間接國官吏ニ對スル特殊規定」で若干の特例を設けたに止まつてゐる。此の點は、大いに我々を啓發するものがあるのではないか。

一二、我が國に於ては、從來地方自治團體の吏員を國の官吏と比較し、其の差別を説くことは屢々爲されたが、其の間に於ける共通の要素に付いては餘り論ぜられなかつた。併し乍ら地方公共團體にしろ各種公共組合にしろ、常に國家活動の中に有機的に連絡せしめらるべきものである以上、其等が立つてゐる共同の基礎を究明しゆくことは決して無益でないばかりでなく、今や國內體制に於て、凡ゆるものが計畫的に緊密な連絡を要請せらるるに當つては、特に之を必要とせるのではなからうか。斯く云へばとて、余は地方自治の獨自の存在を否定せんとするのではない。地方自治團體を國家の機關なりとして官廳組織の中に取り入れようとするのではない。地方自治と云ふ政治形態は、人の胸底奥深く潜む自律と云ふ倫理的志向と不可分のものであることを信する余は、地方公共團體余其の他各種公共組合の理事機關を官吏を以つて充つべしと主張するのでもない。唯、地方自治の其の本來の使命と特色とを發揮せんとするに當つては、常に必ず國家生活全體の立場に於て之が負ふべき役割を自覺することが肝要なのであつて、其の意味に於て、余は國たると地方自治團體たると各種公共組合たるとを問はず、人事行政一般の立場に於て、各種の制度を綜合的に究明すべきことを提唱するのである。

一三、行政は法に依り、法の限界内に於て法の内容を實現する作用であると云はれる。併し乍ら、それは決して單なる執行ではない。各場合に當つて、常に如何にあらしむべきかの方針決定と、而して之が具體的執行との双方を包含して居る。従つて、行政職の職能的分類としては、先づ執政部と事務部との二に大別することが出

來る。

執政部の中心は指導行政職であり、之に配するに企畫行政職（參謀職）を以てせねばならぬ。事務部は執政部の方針を承けて之を現實の行政に具體化することを職分とする一群の行政職である。それは數多の部局課に分れ、各々具體的の行政部面を擔當する。事務部には往々にして總務局の名稱を以つて呼ばれる一部局がある。事務局内に於ける相互の連絡協調を其の職分とし、且事務局としての綜合計畫の樹立を掌る。總務局は時に企畫局の名稱を與へられることもある。而して、此の意味の總務局乃至企畫局は、時として執政部に於ける企畫行政職たるの任務をも負はされて居る。寧ろそれはいづれかと云へば事務局に屬すべきものでなく、執政部に屬すべきものである場合も尠くない。總務局乃至企畫局の長は、時に屢々執政部に對し事務的見地より多くの企畫的資料を獻策する。此の意味に於て、事務局たる總務局は、執政部たる企畫行政職の役割を分擔することも見ることが出来る。

如上の執政部と事務局との區別は、觀念的の大別であるが、實際の行政組織に於ては兩者はしかし明確に區別し得るものではない。方針の樹立は常に其の具體化を豫想し、又具體的現實の行政作用は、常に必ず執政部に於て樹立した方針の趣旨を明かに把握せねばならぬ。兩者は事實上極めて密接な關聯交渉を持つのみならず、比較的簡易な組織體の場合には、兩者は同一の自然人を以つて構成せられ、僅かに之を補佐する職司の中に此の二者を區別し得る場合もあらう。或は全く組織的には、此の二者の區別を認め得ずして行政が營まれてゆくことすらあらう。時としては、事務局に屬する部局長達が執政部に參加して企畫立案に與ることもない。此の場合には、事務

部の部局長は執政部と事務局とを結び付ける有力な靱帶としての役割を演ずることとなる。

行政に執政を認めることは、國の場合とはとも角、地方自治行政の範圍に於ては一應問題とせられるかも知れない。何故ならば、從來地方自治團體の方針決定は地方議會の職能とされ、理事機關は事ら其の現實の執行に當る職分を有すると考へられたからである。余は此の地方自治制度の體制を否認する必要はないと思ふ。獨乙のナチスに於ては、指導者原理の採用に依つて、地方自治に於ても、地方議會の職能は著しい變更を受けた。我國に於て、新政治體制の下に於ける新國民組織にあつて、地方團體が如何なる役割を演ずるかは未知に屬するが、之を獨乙のナチスに於けるが如くに再編成してゆくことは、果して正しい意味に於て日本的であるかどうか。勿論市會町村會等の構成も、機能も、相當の變革を受けて行くことであらうが、地方民の意思が或程度に於て綜合せられて行政上に反映しゆくと云ふことは、官民一體の政治指導原理に照らして是非之を存置すべき事柄と思ふ。だが、今は此の問題に深入りして居る暇がないので、唯、地方議會が存在して居つても、又行政の方針の根本が地方議會の作用に依り決定されて來ても、行政部局の中には、なほ執政部と事務局との兩者を觀念し得るものであり、又其の必要のあるものであることを指摘するに止めて置く。

一四 A. H. Church はアメリカに於ける經營經濟學の先覺者であるが、氏に依れば、經營は二つの要素を持つ。「決定的要素」と「管理的要素」とがそれである。前者は重役團に依つて保留せられる仕事で、廣汎なる方策の問題を決定するものであり、且それは次第に財務的考案の方面に局限され、次第に生産的方面の考察から遠ざかりつゝある傾きがある。後者は専務取締役又は總支配人に委任さるるものであつて、「決定的要素」の定めた方

針が實行されつつありや否やを監視し、且此の方針に基いて生ずるルーティンの事務を調整するものであると説く。而して管理的要素は更に、「設計、作業、設備、統制、比較」の五職能に分たれ、各職能は更に内部的に幾つかの段階を爲す各掛に委任され執行せられると爲し、右五要素の中で「作業」は「設計」の定めた所に従つて原材料の状態(形、大さ、成分等)に變化を生ぜしむる仕事であり、所謂製造工場の仕事である。而して、宛かも軍隊の第一の有機的職能が實戰部隊に存するが如く、工場に於ける第一の有機的職能は「作業」であり、他の設計、設備、統制、比較の職能が如何に良く按配されるにしても、「作業」の職能なくんば製品を作り出すことを得ない。「作業」の職能は one-man business の状態に於ては企業的所有者自ら行ひしものであるが、今や、其の他の人々に委任せられ、更に又其の内部的委任の結果、監督、職工、労働者、見習人等の小區分を生じ、彼等の各々の仕事は「作業」の職能の中の從的機能を營むのであると説かれる。此の考方は行政の領域に於ても、さしたる變容なくして妥當するものと思はれる。

而して、行政職に、其の職分に依り執政部と事務部とを分つに伴ひ、其の性質も此の職分に應じて自ら差異を生ずる。従つて、之に關する人事行政上の諸問題も、右に應じて考慮せられねばならぬこととなるのである。

四

一五、國の官吏には明治二十年の官吏服務紀律あることは既に述べたが、府縣市町村の吏員に付いては、明治三十五年內務省令第三號府縣吏員服務紀律及明治四十四年內務省令第十六號市町村吏員服務紀律がある。國の

官吏に關する服務紀律と大體同様の結構を持つて居る。従つて、制度としては特に批難すべきものはないけれども、實際の運用に當つては、各個の吏員が正しい吏道の自覺の上に立つて居るか否かが、疑はしい場合もないではない。服務紀律の問題は、制度や規定の問題ではなくして、行政職各個が、眞に日本國家の個性特色を把握し、八紘一字の大精神の顯現としての行政の眞骨頂を體得することが眼目なのである。而して、服務紀律の文言等にも若し其の趣旨が端的に且平明に具現され得るならば、その方が更に望ましいのである。

友邦滿洲國の官吏服務規程(大同二年敕令第五十五號)は、大體我國の官吏服務紀律と同様であるが、左の二箇條は我國の明文にないものを規定してゐる。即ち、

第四條 文官ハ職務ニ付互ニ融和協力シ事務ノ連絡ヲ緊密ニスヘシ、私カニ黨ヲ結ヒ派ヲ爲シ相排撃スルカ如キコトアルヘカラス

第五條 官吏ハ職務ニ付常ニ調査研究ヲ加ヘ國務ヲシテ時勢ノ進歩ニ伴ヒ改善發達セシムルコトヲ務ムヘシ之は勿論我國に於ても明文の有無に拘らず當然の事であるが、之は事實上には容易に守り難い事でもあるから、寧ろ明文を以つて之を規定して置く方がよいかも知れぬ。

更に徹底的に官公吏に對し、其の心構へを要求したものととしては、獨乙ナチスの官吏法であらう。獨乙では、一九三三年四月七日の職業的官吏再建法に基き、非アリアン人種たる官吏其の他非ナチ斯的官吏を放逐して行政職の民族的純化を圖り、又一九三七年の獨乙官吏法は其の上諭に、

「獨乙國民ノ中ニ根柢ヲ有シ、國民社會主義的世界觀ヲ信奉シ、獨乙國及國民ノ指導者アドルフ・ヒットラー

ニ忠誠ナル職業的官吏ハ國民社會主義國家ノ支柱ヲ形成ス依テ政府ハ左ノ法律ヲ議定シ茲ニ之ヲ公布ス」
 とあり、國法は最初に官吏の義務に關し規定し、法文の隨所に、官吏たることは國家指導權の信賴の證據であり、官吏が身を以てナチスの世界觀を信奉すべく、祖國愛的犧牲的精神に依つて献身的勤務に務むべきことが示されて居る。官吏法が最初に「官吏義務及義務不履行ノ改果」を規定し、然る後に始めて官吏の法律上の地位及扶助等に關する規定を置いたのは、獨乙に於ける行政職に關する指導原理を窺ふに足りるであらう。

一六、行政職の心構への建直しは、必然的に行政職の訓練教養の問題と關聯せざるを得ない。

行政職の訓練は就職前の訓練と就職後の訓練とに分つことが出来る。就職前の訓練に付いては我國に於ては主として一般學校教育に委ねられ、特に其の爲の特別な施設は殆どないやうである。就職後の訓練は、一度行政職に就職した後、之を訓練して職掌に應じた理論上及實際上の知識を授け其の人格信念の陶冶を目的とするが、此の種の訓練は更に見習訓練と中間訓練とに分つことが出来る。共に我國に於ては臨時短期の講習會等の名目で行はれるものが多く、之が爲特別の施設は稀である。

國官吏制度の改革にも、訓練の問題が重要項目として取上げられ、一種の官吏大學の如きものとして總力戰研究所（假稱）案が企畫院及軍方面で研究されてゐるが、地方自治團體吏員、殊に大都市の吏員に付いては、此の企畫は最も緊要なるものがあると思はれる。

一七、任用の問題の中心は其の資格要件であらう。各職掌に應じ、如何なる資格要件が要求せらるるや、を出來得る限り科學的に定めた上、更に採用の場合の詮衡に當つては、具體的候補者が果して其の要件を満たすや否

やの判定を適確に爲し得る制度を組立てねばならない。

資格要件は、常に必ず各職の職掌に應じて定められなければならない。之が爲には、各行政職に關し其の職掌分類が合理的になされねばならぬのであつて、其の最も詳密を極めてゐるのはアメリカの事例であらう。我が國に於ても各職の分類は決して簡單でない。寧ろ場合に依つては煩雜でさへあるが、果してそれが合理的なりや否やは再検討を要する。元來此の職掌分類は任用の場合の資格要件の基準たる方面と、採用後に於ける待遇、昇進及指揮命令系統の基準たる方面との双方の意味を有するものであるが、其の意味に於て現に、我國に於て採用されてゐる職掌分類は、更に再検討を受けて然るべきもののやうに思はれる。又此の分類は公の行政職としては國の官吏たる地方公共團體又は各種公共組合の吏員たるに依つて本質的の差異あるものでなく、大體同一原理の下に統一的に考へ得べきものであり、特に市町村、少くとも都市の間に於ては、各市を通じて略共通的のものが考へらるべきであり、斯くすれば、各團體間に於ける人事行政の連絡も行ひ易く、併せて給與の統一も考へ易くなるのである。

一八、行政職に執政部と事務部とを分ち得ることは前に述べたが、之を都市に付いて云ふならば、執政部は市長及助役等の一團であり、謂はゞ都市行政に於ける内閣である。從來かゝる部局の存在は餘り意識されなかつたし、又市町村自治行政の中に、市町村長を中心とする右の如き執政部の存在を認めることは、或は一般の賛同を得難いかも知れないが、余は地方團體の事務が極めて單純な場合にはとも角、事務が相當複雑化して來た都市等に於ては、之を認めることが正しいのみでなく、寧ろ之を判然と認めることが、一面議決機關と理事機關との關係の

適當な調整を得るのみでなく、他面多數を占める事務部の吏員に關する人事行政を合理的且科學的ならしむる所以と考へるのである。

執政部は都市行政に關し、飽く迄自己獨自の計畫を持ち、一方市會と交渉を持つと共に事務部を統制する。それは決して市會の傀儡ではない。執政部獨自の立場に於て、一定の方針を樹立し行政の實務に當るのである。勿論、市會の意思を無視する譯でない。現行の制度の下に於ては、市會の意思は理事機關に於て之を尊重し、又之に従ふべき場合が多いのであるが、此の事は決して執政部が市會の指揮の下に唯機械的に事務を執行することを意味しない。執行部は議案の發案權、豫算案の提出權あるのみならず原案執行權が附與されて居るのである。其の代り、執政部には一定の任期を定むべきであり、其の自己の計畫に本當に行き詰りを生じた場合は、任期中と雖も潔く其の地位を去るべきでなければならない。斯様に考へれば、執政部の任用も事務部のそれとは根本的に差異があつて然るべきである。即ち、市長と一心同體たるべき助役及若干の幹部吏員は、一面事務的才幹を有すると共に、他面大所高所に立つて其の團體の自治政策を聰明果敢に判斷すべき識見を有するものたるを要するから、之が作用も徒らに煩瑣な資格要件を附せず、市町村長が自由に人材を登用し得べき所謂自由任用の行政職、又は、公平なる機關（人事委員會と云ふが如き）の詮衡に依る所謂詮衡任用の行政職たらしむることが必要である。

右に對應し、事務部に屬する吏員は、専ら忠實適確に事務を處理すべき職掌を有するものであつて、之が任用は、充分其の職掌に照合する資格要件を定め、周到な方法に依り之を判定し、而して採用の後はその地位に恆久性を與ふるの必要がある。之が爲には官吏に見る如き文官高等試験、文官普通試験等の制度を國家的に考慮する必要がある。吏員の試験制度はあることはあつても、現在各都市區々に行ひ、資格試験と採用詮衡試験との區別も必ずしも明確でないやうである。尙、試験任用の制度は、國家の官吏に付いても充分再検討を要する問題で、地方團體に於て之を一般化するに當つては、餘程周到な考慮を拂ふべく、さもなくば形式的な結果となる虞れが充分ある。

一九、待遇の問題は人事行政上最も切實の問題である。如何に適材を得るも、其の行政職の地位に在るものをして安堵且愉快に任務に服せしむるが爲には、給與の適正と公平とを期するの要がある。行政職の従事する事務は公務なるが爲に、經濟上の景氣不景氣に影響なく其の給與が支給せらるる傾向がある。之が爲に、物價騰貴の情況に際會しては、最も收入の寡小に苦しむ者は官公吏であると云つてよからう。而かも、官公吏の給與は嚴重なる豫算制度の拘束を受け、増給の必要を認めても容易に之を實施し難いと云ふ不便もある。加之、給與が合理的の標準を得難い場合には、各人間に不均衡を生じ不平不満の聲を否み難く、行政能率は到底之を所期することが出事ぬ。元來給與は、小なるを患へず平かならざるを患ふと云ふ性質のもので、擔任事務の量及質に應じて、給與の適正は常に確保されねばならぬ。

地方自治團體吏員の給與の中都市に於ける給與は比較的額に於ては良好であるが、それでも都市の間では、當該團體の資力の差異に依つて給與の程度、態様が異つてゐる。現状としては已むを得ないが、行政職一般の見地に立てば、之は大いに検討を要する。若し各都市間に或程度の統一された給與制度が建てられるならば、吏員が

數都市間を轉任すると云ふやうな場合にも極めて便宜である。元來、我國に於ては地方團體相互間の連絡が殆ど考へられて居ない。制度上には府縣組合、市町村組合等其の他はないではないが、地方自治團體は各々其の本分を守り其の特色を發揮し乍ら相互に連絡し、一體となつて國家活動の中に融け込んでゆくべきものである以上、各種の方面に團體相互の連絡機構が考へられてよいのである。地方制度調査會の研究事項として取上げられ答申にも現はれて居る町村吏員互助制度の如きは、速かに、而して更に廣汎に制度が組織立てられねばならぬものと思ふ。給與制度の統合は最も急務であり、之に伴つて任用制度の統合を考慮すべく、又退職後の恩給制度の統合を考慮すべきである。

而して右の統合は、更に國官吏と地方自治團體吏員との間に考慮せらるべきものであつて、斯くして始めて行政職一般の立場に於ける待遇の問題が解決出来る。

尙、待遇の問題に關聯し、敘位敘勳の問題も考慮すべく、又地方自治團體吏員たりし者を國の官吏に任用するの途も考慮すべきであらう。後者に付いては、放府に於ても從來屢々其の案を練つてゐるやうである。自治功勞章の制定と云ふやうなことも國家的事業として夙に取り上げられて然るべきものと思はれる。

待遇の問題に次いで、昇進の問題が重要である。吏員を任用した後、之を下級の地位から上級の地位に昇進せしめることに付いては、適材を適所に置くと云ふこと以外に、行政職の榮進の途を認むることに伴ふ、獎勵的效果の方面を我々は考へることが出来る。従つて、昇進に關する制度と其の運用の適否は、直に行政能率全體を左右するの結果となる。

昇進の合理的標準は、適材の發見と功績の適正評價とを中心として考へられねばならぬ。而して之が認定を任命權者の自由判斷に委して誤なきものならば問題はないが、それは情實の介入を最も容易にする虞があり、之を避せんが爲には何等かの客觀的標準を樹立するの必要がある。

右の標準の最も單純な方法は勤務年限に依る昇進であるが、之は積極性を件ふことなく一應の標準と云ふ外はない。何等か稍極的基準と云ふことになれば、各人の功績を公平嚴格に評價採録した功績表の作成であらう。アメリカに於ては多年其の研究と實例とがあり、參考とすることが出来る。我國に於ても若干の實例があり、陸海軍に於ては夙に此の方法が採用されてゐる。功績表の作成を爲す部局と其の方法とに宜しきを得れば、相當の効果を期待することが出来る。

二〇、都市吏員の懲戒及分限に付いては、大都市に於て若干の規則を定めてゐる外、未だ一般的のものはない。懲戒に付いては法律的には市吏員の懲戒に付、市制第八十九條に市長が市吏員を懲戒し得ることを認め、市制第七十條に府縣知事が市吏員を懲戒し得ることを定めて居る。而して後者の場合は、法律は特に内務大臣の命じた府縣高等官三人及府縣名譽職參事會員に於て互選した者三人より成る市町村吏員懲戒審査會を設けて、特に重大な懲戒に付其の議決を経べきこととされてゐる。

市町村吏員に付いては、内務省令の「市町村吏員服務紀律」があり、其の義務に違反すれば懲戒の原因となることは明らかであるが、具體的各個の場合の認定は相當微妙であり、之を市長、町村長限りで行ふことは、相當不當な結果を豫想し得ぬでもない。後述人事委員會の如きは是非とも考慮せねばならぬものと思はれる。

分限に付いては、法律的には市吏員に付き、市制第八十五條に「市長之ヲ任免ス」とあるのみであつて、其の身分の保證はない。勿論それは、人事行政上の必要性と妥當性の上に行はるべきであり、情實偏頗の罷免を認めざる精神なるは云ふ迄もないが、實際上は此の點はかなり不安もあり、又弊害もあつた。各都市では告示等に依り吏員の分限規程を定めてゐるが、其の内容は可成り區々である。行政職一般の立場に於て、此等の事項は國の統一的法規に依つて全國的に規律せられてよいものと思ふ。

身分保障制に付いては、國の官吏に付いては頻りに其の緩和が問題となつてゐる。即ち、一般の文官に付、官廳事務の都合に依り休職を命ぜんとする場合に、本人の同意ある場合を除くの外、文官分限委員會の諮問を経べきこととなつて居る文官分限令第十一條の規定を改正し、文官分限委員會の制を廢止せんとする案で、昭和七年同制度が施行せらるる以前の狀態に還元せんとする主張である。之が理由は色々あるけれども、詳述は省略するとして要するに、行政職の公的性が身分保障制の爲に却つて害はれると云ふ點が要點であると思はれる。元來身分保證は行政職各個人の地位の保障が覗ひ所であるが、行政職は公的地位であるから官公吏の個人的地位を重視して之を保證せんが爲に、行政全般の要求を滿たすことを得ざるに至り、一人の保護は全うされ得ても、人事行政の疏通を缺き、爲に官場に沈滞の氣が溢るるに至らば之は一大事であると思へばならぬ。此の間の兼ね合ひが難點なのであつて、身分保障制自体が悪いと云ふよりは、之に伴ふ弊害が問題なのである。従つて、國の官吏に付論ぜらるる所が、直に都市の吏員に適用せらるるか否かは大いに考慮を要する。都市の吏員、殊に事務部に屬する多數の吏員には、身分保障は今少し強化することが望ましいのではないかとさへ思はれるのであつて、

余は後述の人事委員會を此の場合も活用したいものと思へて居る。

身分保障制に關聯し停年の問題がある。停年制は機械的畫一的であり、偏頗情實の介入の餘地なき點に於て優つてゐるが、玉石共に焚くの謗りは免れ難い。従つて、他の要素を取り入れた別の新陳代謝の方法を用意して置くならば、原則として停年制を採用することは有效なる手段と云ふべきであらう。英米等に此の例は尠くない。我國に於ては司法官軍人には夙に行はれてゐる所であるが、一般文官には餘り其の例がない。都市に依つては之を設けて居る所もある。例へば、横濱市の如きは、市吏員分限規程（昭和九年告示第一六一號）第三條に、「市吏員年齡六十年ニ達シタルトキハ當然退職トス」と規定して居るし、同市の雇員分限規程（昭和九年告示第一六二號）の第五條にも同様の規定が見受けられる。英國の官吏に就いて行はれて居る二階段の停年制、即ち五十五才で一先づ身分保障を解き、六十才で必ず退職すると云ふ方法も考へることが出来るであらう。

二、以上余は、都市に於ける行政職の人事行政の諸元について略述したが、最後に人事委員會に付いて觸れて置きたい。つまり各都市に於ける人事行政の適切なる運用を確保する爲、各都市に人事委員會を設置することの必要に付いてである。

都市人事委員會は其の市の高級吏員若干名を以て組織し、市長の下に屬せしめる。併し、其の權限は、其の市の人事行政の一切に關し權限を有し、或る事項に付いては市長の諮問機關となり、或る事項に付いては議決機關たるの地位を有せしめ、又其の職務上の獨立を確保することが必要である。かゝる組織は統一的に國の法令を以て規定するの要があると思ふ。又かゝる組織があれば、人事行政の嚴正公平と科學性との確保が容易となると思ふ。

現在、國の官吏に付いては、任用に付「高等試験委員及普通試験委員官制」と云ふものがあつて、高等試験委員は高等文官に付いて、普通試験委員は判任文官に付て、各々其の國家試験及銓衡任用に關する事務を掌つて居る。又懲戒に付いては「文官高等懲戒委員會」及「文官普通懲戒委員會」があつて、前者は高等文官の懲戒に關し、後者は判任文官の懲戒に關して議決を爲すことになつて居る。更に分限に付いては「文官高等分限委員會」と「文官普通分限委員會」とがあり、前者は高等文官に關し、後者は判任文官に關し、官廳事務の都合に依る休職を命ぜんとする場合に意見を開陳することとなつて居る。都市に於いては各市毎に若干の機構を設けたものもあるが未だ一般的でない。而して、恐らく都市に於ては國の場合の如く各種の委員會を設けるの要なく一箇の人事委員會を以て足るものと思はれる。

尙、各都市に於ける此等人事委員會は、更に全國的の聯合委員會を結成し、常に人事行政上の問題に付、連絡を取つて共同的に事を處理することが望ましい。

英米では Civil Service Commission の制度がよく發達してゐる。英國では地方團體には未だ一般的ではないが、アメリカでは廣く此の制度が地方團體にも及んで居て、参考とせらるる所が尠くないのである。

——一五、八、一〇——

都市人事行政の制度と運用

——主として東京市に於ける經驗に基いて——

東京市市民局長 前田 賢次

は し が き

從來都市に於ける人事行政の問題が兎角等閑視さるゝ傾向にあり、而かもその重要性は年と共に高まり、各都市共市政の根本問題としてこれを放任し得ざる情勢となつて來た時、第七回全國都市問題會議總會が議題として取上げ、各方面權威者の研究討議を求められたことは、將來の都市行政上に裨益する所尠からざるべく、洵に喜びに堪へない。私は本會議に於てこの問題についての報告を依頼さるゝの光榮に浴したのであるが固より一介の實務者、而も匆忙の裡に於て資料蒐集の暇もなく、従つてその述ぶる所は何等深き研究に基きたるにあらず、唯主として東京市に於ての多少の經驗を基礎として井蛙の見を述ぶるに過ぎない。足らざる所に對し大方の教示を期待して止まぬ。

一 都市人事行政立遅れの原因

市制實施後五十年を経過し、都市の數も當初の三九より一六五に増加した。都市への人口集中の傾向が止まぬ

都市人事行政の制度と運用（前田）

限り、都市の数は逐年増加する、都市行政の内容も時世の要求が然らしむると共に市民の数が激増するにつれて複雑化するの當然である。人口數萬の都市、二十萬、三十萬の都市、百萬を越ゆる都市の行政内容は質的に大なる逕庭がある。

此の都市行政の進展は其の行政の衝に當る市吏員の量質にも直接影響して来る。市吏員の数は何れの都市に於ても増加の一途を辿るのみ、而も吏員の數の増加は其の人事に科學的人事管理が要求せられるに至る。

又從來公共團體の事務は小學校の維持管理に關する教育事務を中心として、戸籍、兵事等國家事務の代行を主とし、然も機械的事務が最も多かつたのであるが、漸次都市の固有事務即ち土木、衛生、産業、社會事業等の外、水道、瓦斯、電氣の供給、軌道、鐵道、自動車運輸等の交通事業、或は生鮮食料品の配給等の企業的事務を遂行するに到り、更に時局の影響に依り防空を始め市民生活の確保、その他各種調査事務等國家委任事務の激増を見都市行政の内容に非常なる變化を來すと共に、市吏員の素質も是等事業の企畫、運営に當つて遺憾なき相當高度の教養と技術を必要とするに到つたのである。

今日市吏員中には相當數の高等教育を経たものが居る。數年前迄引續いて實業界不況の影響で、從來餘り入市しなかつた是等の高等教育を経たる者が公共團體を職場として流れ込んだと謂ふ事情もあるが、事實又都市の行政自體の進化に伴つて市吏員に高度の教養を必要とするに到つたことも争へない事象である。左に東京市吏員の學歷別數を掲出するが、何れの都市に於ても程度の差こそあれ、大體同一事情にあることは疑の餘地なしと謂つてよからう。

東京市職員學歷別調 (昭和十四年末現在)

學 歷		人 員		百 分 比	
大 學 卒 業	一、七八一人	二〇・三%	其 他	二、二七一人	二五・九%
高等專門學校卒業	一、七六三	二〇・一	計	八、七五二	一〇〇・〇〇
中等學校卒業	二、九三七	三三・六			

市制中此の重要な市吏員に對する規定が整備されて居らぬ。市長、助役、收入役等に關する規定はあるが、一般市吏員に對してはその組織、任用、分限等に付き定めがなく、各公共團體の自治立法に委ねて居る現状であり、僅に市制第六條の市の吏員の組織、任用、分限に付ては別に規定し得ることになつて居るが、この勅令に付ては主務省に於て具體的に考究せられたこともない様である。曾て後藤東京市長よりその勅令の速かなる制定方を具申し、又六大都市市長會議の議決を以て、同様の陳情をしたこともある。市制中この規定あつたが爲に大都市は嘗ては無意識の間にその勅令の發布を期待し自然自治立法に依る人事制度の整備にも努力を缺いてゐたかの感もないではない。

要するに自治體の職員は社會的關心を買ふこと甚だ尠く、又法令を以て市吏員に關し規律するとしても、多年各都市の實情と特殊性に因つてそれ／＼の發達に委ね來つた市吏員の規格を統制することは技術的に容易ならぬものがあること等が原因となつて別段法令の規定もなく今日に到つたものと思ふが、公共團體に關する立法中最も考究が遅れた一面であると謂はねばならぬ。

乍然一方、自治體自體その人事制度の整備に熱心であつたかといへば決して然りとは謂ひ得ない。凡そ人事制度の發達を促す原因に二つある。その一は外部勢力の壓迫防止の爲に精緻なる制度を必要とすること、他の一は内部事業の能率増進の爲に制度の合理化を要求されることである。我が官吏制度が政黨跋扈の弊に對する防禦を目的とせるもの尠からず、又米國に於ける都市人事制度の發達が極端なる黨弊より都市行政を救済せん爲の意圖に出でたる如きは前者に屬し、民間の大事業會社等が利潤増加又は恐慌切抜けの爲に能率増進の必要に迫られて人事管理に努力を拂ひ來りたる如きは後者の適例であると思ふ。

都市人事制度が何故に官吏、民間のそれに比し發達が遅れたかといへば、前述の如くこれに對する社會的關心の稀薄が原因の一半を爲すの大都市人事行政に於ては政黨勢力等の壓力を感じること官吏の場合よりも遅かりしこと、又事業の性質上人事制度の整備を内部より要求する、こと民間企業に於ける如く急でなかつたことが原因の他の一半をなしてゐる。

都市行政が未だ高度の發達を見ざる以前に於ては一般社會から比較的輕視せられ、從て政黨の魔手もその人事にまでは延びて來なかつた。東京市の經驗を以てすれば階級選舉時代の市會議員は土地に對する親しみの爲に議員と吏員との間は感情上は家族的であつた。故に假令市會に政黨勢力が浸潤して、それが一般市政に影響を及ぼしたとしても特に人事に於ては政黨内閣時代に於ける官吏の場合程に黨略的異動等に惱まざることが大ではなく、寧ろ市長等首腦部の更迭に拘らず一般吏員については議員はこれを擁護するといふ自治政特有の一種和やかな氣風があつた。惡く解すればそれが黨略であり黨弊である。唯當時の吏員は未だ政治意識の幼稚の爲にそれを

感じなかつたに過ぎないのだと見られないこともないが事實は必ずしも然らず、寧ろ土地に親しむ地元民の純情から出てゐたと思ふ。かゝる情勢にある上に吏員各自未だ覺醒が足りず、市政の上に及ばず政黨勢力等の如きに對し強き正義感も起らなかつた爲に外部勢力を防止すべき特別の工夫必要も感じなかつたのである。然るにその後普通選舉が行はるゝに到り、議員と吏員との親和關係は漸次失はれ、又政黨が益々勢力を張り、漸く強大強力になり來りたる市政の人事利權にも開拓の手を伸ばすに到つた一面吏員の側に於ても政治意識の向上に従つてそれら勢力の壓迫に敏感となつて來たのである。時恰も第一次世界大戰後の經濟恐慌に遭遇して、大量失業群が巷に溢れそれが主として政黨又は市會の勢力を通じて市政の領域に殺到するに至つて、都市人事行政當局は尠からず困惑し、吏員亦自己の領分に對する脅威を感じるに至り、こゝに漸くこれ等人的洪水の壓迫に對する防禦策として人事制度整備を急務とするに至つた。他面、自治行政事務は始めに簡易素朴、所謂「お役所仕事」として消極的な執務を以て足り民間に於て能率増進の聲喧しき時に於てすらこれを採入れて事務改善を計らんとすの切實な必要にも迫られざる情態であつたが、その後都市行政の急激なる發達に伴ひ、事務の複雑化と共に吏員數の増大を來たし、都市吏員の量的確保と質的向上と更にこれが運用の能率化を計る爲に、各都市自ら夫れゝ實情に應じて適當なる制度を考究實施するに至つたのである。

これを要するに、都市人事行政は國家よりも社會よりも閑却せられ勝ちであつた爲に立後れの形にあつたが、都市行政一般の進展に伴ふ要求より各都市自體これが攻究を進め各々實情に即して制度の整備に努力するに至つてこゝに相當世人の注目を引くやうになつたものと思ふ。

二 都市人事行政に於ける問題の所在

人事行政は適材を適所に置き、常に潑刺たる氣分で其の地位に安定せしむることを主眼とする點については何れの社會に於ても相違ないことである。適材を獲得或ひは養成し、永く満足して勤務せしむる爲めに適度の待遇を與へ快適な環境を作る方法が人事行政の要點であると思ふ。

従來一般自治體の人事行政の缺點として擧げられてゐるのは

(一)人事行政の規程が各團體の自治立法に委ねられてゐること
(二)各團體に於ける人事制度が不完全にして情實が行はれる餘地多きこと
の二點である。¹⁾更に東京市の人事行政について發表せられたる批評を綜合するに右二點の外

(一)市長在職期間が比較的短き爲適正なる人事が行はれざること

(二)人事擔當機關の權限小にして獨立性のなきこと
等をも缺陷として擧げられてゐるのを見る。²⁾

自治體の人事には外部勢力殊に議決機關の請託による所謂情實人事が行はれると謂ふことが世の通り相場になつてゐる。情實なき社會はなく、人事に情實の全然伴はぬ如きは恐らく絶無ではあるまいが、只其の程度が餘りに淺常識のものが故で排撃されねばならぬ情實人事と謂ふべきであらう。

市長助役は多くの場合現にその市の職員に非る外部より市會に於て選舉されて入市するものであり、この場合

その市長助役は部下吏員の人格手腕等を識らざることを普通とし、而して自ら市會より選舉されたものである關係上、知ると知らざるを問はず市會の意見を多く反映する人事が行はれ勝ちである。市會の意見を人事行政に反映すること自體は必ずしも責むべきでなく、現行制度の下では已むを得ぬ成り行きであるが、只市長が自己の積極的發意によるに非ずして、餘儀なく外部勢力により爲さしめられる人事があり得る。殊に市長在職期間が短きに失する如き場合には内部事情に精通するの暇なく自然外部の聲に聽從するの傾向も想像に難くない。市吏員は所謂信賞必罰の公正なる人事行政を通じて最も上司を信頼するに到るのであつて、歪められたる情實人事に付ては最も戒心を要する次第である。而して情實を排して公正なる人事を行ふ爲に適當なる規程を必要とするのであるが如何に巧緻な制度を設けても、そのみを以て絶対に情實の弊を防ぎ得るとは謂ひ得ない。人事の適正を期し得ると否とは畢竟これが運用如何にかゝる。即ち市長の下人事行政を管掌する職員の機構は此の點に對する充分なる配慮から考究する可きである。勿論行政の成否は其の衝に當る人を得るか否かであり機構制度の如きは第二義的のものであるが、然し一般論としては人事擔當者の組織は重要問題として先づ取り上げられねばならぬ。

所謂人事委員制の如き市長市會以外の外部の特定機關を設けて擧げて人事一切を掌理せしむる制度もある様であるが、多數吏員を統制する上司として市長が下僚の人事の權能を放棄するが如きことは、到底賛同し得ぬところである。然し人事行政中特定事項、或は特定職に關する人事に付て市長の諮問機關としての人事委員會の設置は考慮の價值がありはせぬか、市民中の學識經驗者、特殊公益團體の代表者、市政研究機關の代表者、長期勤続したる嘗ての市吏員中より指名されたる者等による公平な判斷を聽くことも人事の明理化の一策ではなからう

1) 磯山政道氏「地方團體吏員の諸問題」(自治研究九卷二號)。
佐藤達夫氏「地方自治體の吏員制度に就て」(自治研究九卷五號)。
2) ピーアード博士「東京市政論」昭和十年市行政監督に關する報告(内務省)。
磯山政道氏「地方行政論」

か。但し實際問題として委員たるべき人物の選定には多大の困難を豫想せざるを得ない。

次に市吏員の規格の問題である。官吏に任用令、資格試験に關する法令等一應整備された法制により官吏たる者の規格が一定して居る。公吏は其の職分より觀ると官吏に準すべきものであり、寧ろ本質的には官吏、公吏と區別することに絶對的根據はない様である。各市とも從來は大體に於て吏員の任用等に付ては官吏に倣ふことになつて居ると思はれるが、都市行政の變遷及發達に伴つて都市吏員の規格については特別の研究を必要とするに至つたことは勿論である。

都市行政の内容は頗る複雑にして多系統の事務事業を包含してゐる。國家行政は多岐なりと雖も各官廳夫れ夫れ獨立の權限を持つてこれを分掌してゐるのであるが、都市行政はその總てを單一機關の下に行ふのである。民間の企業體も亦或る限定されたる事業を經營するのであつて都市に於ける如く多方面に渉る事業を一傘下に納むるに比すれば單純であると云はなければならぬ。故に都市行政に従事せしむる吏員は各向き／＼に適はしき多種類の人材を以て構成せしめなければならぬ。又都市行政は、行政の民衆との接觸線に位し行政を民衆生活に活かして行くべき性質を有する。その企業部門に於ては勿論、統治部門に於ても、民衆に對するサービスの要素を多分に含み、所謂上から臨む行政にあらずして、民衆の中に溶け込む行政でなければならぬ。都市吏員は屢々謂はれる如く市民の公僕的な存在である。故に一面民間事業體の職員に似た態度と心構へを要求さるゝと同時にその職務は營利事業に於けると異りあくまで公正なるべく、而して公人たるの自負を持たなければならぬ。「お役人」ではあるが、權力を持たぬ「丸腰」乃至は「前垂懸け」の「お役人」である。

即ち都市の吏員はその構成に於て、又吏員一人々々の規格に於て、官吏とも民間人とも異なるべき性質を有し従つて特別の人事制度を必要とする所以である。

市吏員の起用についての困難は自治體に奉職を希望して集る人材が少ないことである。市吏員の社會的地位が低い爲め有爲の人士をこゝに吸収することに困難を感じる。官廳、學界、或は實業界にと終生の職を選ぶ者が多く、市吏員を畢生の職業として當初より選擇する者は極めて少いのが實情である。左の「東京市職員學歷別就職年齡調」は、學校卒業直後市へ就職したる者と、何れかへ一旦奉職したる後退職して東京市へ就職したる者とを、其の就職年齢より一應推定し得ると思ふ。本表によれば東京市の如きは、帝都であり多數の學校を控へ職員採用に他都市と比較にならぬ程の好地位に在るに拘らず、尙且多數の職員は前職の經驗あるものゝ様で、學校卒業直後に東京市へ入つて來る者は少い實情である。尤も本表は東京開廳以來の就職者にして尙現に奉職中の者に付ての統計であるが、昨今は漸次市吏員を希望し學校卒業と同時に入市する者が増加し來つてゐる。若し本調査の如きを各市の吏員に付て行へば依然として學窓より見たる市吏員の評價が如何に低きものであるかを知ることが出来るであらう。その就職者の中には、都市行政を志望して入市したるにあらずして不況時代他に行くべき途なく止むを得ず就職したる者のあることは殊に事變發生以來吏員の退職者の激増したることに依つて明かであり、(左表參照)而してその補充に困難を來して居ることは各都市共通の悩みであらう。

國家が公吏の規格を定めることなく、自治體が夫れ／＼其の地の實情に即した方法で規格を定め得るとしても

東京市職員學歷別就職年齡調 (昭和十三年三月末現在職員一萬二千中該當者に付調査す)

年齢	昭和十一年度				年齢	昭和十四年度				年齢	昭和十五年			
	大學	專門	中等	小學		大學	專門	中等	小學		大學	專門	中等	小學
十一				二	一四三				五四					
十二				二九	七二				四十五					
十三				三〇	三八				四十六					
十四				三一	三〇				四十七					
十五				三二	二四				四十八					
十六				三七	一八				四十九					
十七				三八	一〇				五十					
十八				三九	九				五十一					
十九				四〇	八				五十二					
二十				四一	七				五十三					
二十一				四二	六				五十四					
二十二				四三	五				五十五					
二十三				四四	四				五十六					
二十四				四五	三				五十七					
二十五				四六	二				五十八					
二十六				四七	一				五十九					
二十七				四八	〇				六十					
計	一五九	九七	四六	六七	一	三	五	八	七	計	一〇〇	一〇五	一三三	一五五

東京市吏員退職一月平均員數調 (自昭和十年度至昭和十四年九月)

年度別	年俸者	月俸者	年	年度別	年俸者	月俸者	年
昭和十年度	三	三	六	昭和十年度	三	三	六
昭和十一年度	七	二	二	昭和十一年度	七	二	二
昭和十二年度	五	一	二	昭和十二年度	五	一	二
昭和十三年度	七	二	二	昭和十三年度	七	二	二
昭和十四年度	三	一	二	昭和十四年度	三	一	二
昭和十五年度	三	一	二	昭和十五年度	三	一	二
昭和十六年度	三	一	二	昭和十六年度	三	一	二
昭和十七年度	三	一	二	昭和十七年度	三	一	二
昭和十八年度	三	一	二	昭和十八年度	三	一	二
昭和十九年度	三	一	二	昭和十九年度	三	一	二
昭和二十年度	三	一	二	昭和二十年度	三	一	二
昭和二十一年度	三	一	二	昭和二十一年度	三	一	二
昭和二十二年	三	一	二	昭和二十二年	三	一	二
昭和二十三年	三	一	二	昭和二十三年	三	一	二
昭和二十四	三	一	二	昭和二十四	三	一	二
昭和二十五	三	一	二	昭和二十五	三	一	二
昭和二十六	三	一	二	昭和二十六	三	一	二
昭和二十七年	三	一	二	昭和二十七年	三	一	二
昭和二十八年	三	一	二	昭和二十八年	三	一	二
昭和二十九年	三	一	二	昭和二十九年	三	一	二
昭和三十年	三	一	二	昭和三十年	三	一	二
昭和三十一年	三	一	二	昭和三十一年	三	一	二
昭和三十二年	三	一	二	昭和三十二年	三	一	二
昭和三十三年	三	一	二	昭和三十三年	三	一	二
昭和三十四	三	一	二	昭和三十四	三	一	二
昭和三十五	三	一	二	昭和三十五	三	一	二
昭和三十六	三	一	二	昭和三十六	三	一	二
昭和三十七	三	一	二	昭和三十七	三	一	二
昭和三十八	三	一	二	昭和三十八	三	一	二
昭和三十九	三	一	二	昭和三十九	三	一	二
昭和四十	三	一	二	昭和四十	三	一	二
昭和四十一	三	一	二	昭和四十一	三	一	二
昭和四十二	三	一	二	昭和四十二	三	一	二
昭和四十三	三	一	二	昭和四十三	三	一	二
昭和四十四	三	一	二	昭和四十四	三	一	二
昭和四十五	三	一	二	昭和四十五	三	一	二
昭和四十六	三	一	二	昭和四十六	三	一	二
昭和四十七	三	一	二	昭和四十七	三	一	二
昭和四十八	三	一	二	昭和四十八	三	一	二
昭和四十九	三	一	二	昭和四十九	三	一	二
昭和五十	三	一	二	昭和五十	三	一	二
昭和五十一	三	一	二	昭和五十一	三	一	二
昭和五十二	三	一	二	昭和五十二	三	一	二
昭和五十三	三	一	二	昭和五十三	三	一	二
昭和五十四	三	一	二	昭和五十四	三	一	二
昭和五十五	三	一	二	昭和五十五	三	一	二
昭和五十六	三	一	二	昭和五十六	三	一	二
昭和五十七	三	一	二	昭和五十七	三	一	二
昭和五十八	三	一	二	昭和五十八	三	一	二
昭和五十九	三	一	二	昭和五十九	三	一	二
昭和六十	三	一	二	昭和六十	三	一	二
昭和六十一	三	一	二	昭和六十一	三	一	二
昭和六十二	三	一	二	昭和六十二	三	一	二
昭和六十三	三	一	二	昭和六十三	三	一	二
昭和六十四	三	一	二	昭和六十四	三	一	二
昭和六十五	三	一	二	昭和六十五	三	一	二
昭和六十六	三	一	二	昭和六十六	三	一	二
昭和六十七	三	一	二	昭和六十七	三	一	二
昭和六十八	三	一	二	昭和六十八	三	一	二
昭和六十九	三	一	二	昭和六十九	三	一	二
昭和七十	三	一	二	昭和七十	三	一	二
昭和七十一	三	一	二	昭和七十一	三	一	二
昭和七十二	三	一	二	昭和七十二	三	一	二
昭和七十三	三	一	二	昭和七十三	三	一	二
昭和七十四	三	一	二	昭和七十四	三	一	二
昭和七十五	三	一	二	昭和七十五	三	一	二
昭和七十六	三	一	二	昭和七十六	三	一	二
昭和七十七	三	一	二	昭和七十七	三	一	二
昭和七十八	三	一	二	昭和七十八	三	一	二
昭和七十九	三	一	二	昭和七十九	三	一	二
昭和八十	三	一	二	昭和八十	三	一	二
昭和八十一	三	一	二	昭和八十一	三	一	二
昭和八十二	三	一	二	昭和八十二	三	一	二
昭和八十三	三	一	二	昭和八十三	三	一	二
昭和八十四	三	一	二	昭和八十四	三	一	二
昭和八十五	三	一	二	昭和八十五	三	一	二
昭和八十六	三	一	二	昭和八十六	三	一	二
昭和八十七	三	一	二	昭和八十七	三	一	二
昭和八十八	三	一	二	昭和八十八	三	一	二
昭和八十九	三	一	二	昭和八十九	三	一	二
昭和九十	三	一	二	昭和九十	三	一	二
昭和九十一	三	一	二	昭和九十一	三	一	二
昭和九十二	三	一	二	昭和九十二	三	一	二
昭和九十三	三	一	二	昭和九十三	三	一	二
昭和九十四	三	一	二	昭和九十四	三	一	二
昭和九十五	三	一	二	昭和九十五	三	一	二
昭和九十六	三	一	二	昭和九十六	三	一	二
昭和九十七	三	一	二	昭和九十七	三	一	二
昭和九十八	三	一	二	昭和九十八	三	一	二
昭和九十九	三	一	二	昭和九十九	三	一	二
昭和一百	三	一	二	昭和一百	三	一	二

一、一人未満の端数は四捨五入とす

二、昭和十一年度に於て比較的退職者數多きはその前年度停年制施行に依り休職者多くそれが満期退職となりたるに因る其の規格は外的事情により常に動搖し勝ちである。最近傳ふるところによると官吏制度の改革案の一部に公吏より官吏に登用の途を開くことが目論まれてゐる。

嘗ての東京都制案の中にも、都には官吏、公吏を併用し、吏員中よりも官吏に登用することを得る旨の要旨が發表された。國家が公吏優遇を考へてゐることの現れであつて結構なことと思ふが、更に一步進んで公吏たる者の基準を考察し、その社會的地位の向上を圖つて官吏層に準する全國的の公吏層を作らしめ公吏の職業的立場を明確にする必要があると思ふ。

事變下の都市人事行政上に於ける現實の問題として私は吏員の養成、再教育と待遇改善の問題を取り上げる。時局の進展は國內及大陸に於ける人材需用を旺盛にし、その結果は都市行政部門をして人材獲得困難の爲吏員

數を制限するの止むを得ざらしむるのみならず、吏員の質の自らなる低下をも免れざらしめる。而して所謂大東亞建設の大業完遂の爲にはこの情勢は今後益々激しきを豫想せざるを得ない。

吏員養成はこの量の減退と質の低下を補足すること、即ち吏員の質を向上せしめ能率の増強に依つて吏員數の不足をも補填することを第一とし、更に時局に即應した知識を得せしめ信念を鞏めしむる再教育を目的とするものであつて、待遇改善と相俟つて物心兩面に於ける人事行政の革新が行はれねばならぬ。

而して、都市の人事行政の新體制としては中堅吏員或は幹部候補生の育成に重點を置いて、任用、待遇、養成、異動等個々の人事に當り一貫した方針を堅持することが必要であると思ふ。公共團體の行政事務は前述の如く機械的事務が多く、周到な注意と経験によつて處理し得るものが大部分であり市吏員には高級なる技術、知識を多く要しなかつた時代が最近まで續いたのであつて、爲めに人事の上にも將來の指導的地位に立つ職員に對し何等の配慮がなかつたと思ふ。然るに最近に於ては都市行政の複雑化と殊に事變後社會狀勢の變轉に伴ひ、都市は自ら各種事業を畫策し又は社會要求に即應したる諸種の計畫を立案してその實行を國家に要望すべきもの續出し、それに従事する市吏員はその都市行政上の經驗に加ふるに高度の知識技能を要求さるゝこと尠からざるに至つたので充分これに應じ得べき人物の育成は極めて喫緊の事となつて來た。こゝで中堅職員とか幹部候補生とか謂ふのは、唯に事業の企畫や統制事務に當る者のみを指すのでなく、現業第一線事務に於ても指導的職員が要することは勿論である。

從來の人事行政に於ては任用に當ての初任給に於て學歷前歴等に對する考慮があつたが、任用後に於ける昇給、

昇進或は異動等に於ては一視同仁的取扱ひを爲し、個々の人物の特異性に留意し、一定計畫に基く育成的人事は餘り行はれなかつたのではあるまいか。

大學卒業生の市場價值が低減した時代には市の各部署に多數の學士で氾濫するに委せ、是等高等教育を経たる者に對する將來の進路に付ては何等豫定するところが無かつた如きは此の間の事情を明かに物語つて居る。先づ採用に當つては五年後、十年後に於ける夫れ等職員の占むべき地位を豫定して所要人員を嚴選し昇進についても特別な取扱ひを爲し、個性の向き／＼に従つて經驗し置くべき部門には一通り歷任する様人事異動に當て注意を爲し、又特別な再教育方法を講ずる等のことが特定少數の職員には特に必要である。

此の幹部候補生の選定は、學歷前歴或は人物識見に付ての嚴重なる考査を経る等の方法を以て決定するのである。唯官廳の高等官の如く、單に國家試験と謂ふが如き學歷のみを以て選定基準とすることは、公共團體の指導職員を選ぶ場合に於ては稍々妥當を缺く様と思はれる。市吏員の事務は今日尙經驗を主とするもの多く、且又之れが重要な事務でもあるので、此の方面の指導者は矢張りその系統の事務に關する經驗を積んだ者より選ぶことが適切であるからである。

三 任用・昇進・考課・異動・停年制

一 任用

任用制度としては、(一)資格任用、(二)試験任用、(三)銓衡任用の三種が考へられる。

都市人事行政の制度と運用(前田)

3) 東京市の實例に依れば新規採用必要員數に對する志望者數の割合は漸減の一途を辿り昭和8,9年頃に比し、昭和14年に於ては六分の一に減少してゐる(東京市に於ける職員任用資格試験に對する調、雇員の部参照)。

資格任用は一定の任用は一定の任用資格を定め、其の資格を有する志望者を任用するので、志望者の数が任用を必要とする員数を超えざる限り、この制度は圓滑に運用し得る。然し、實際は志望者数は不定にして任用を必要とする数を超ゆる場合を豫想せねばならぬ。志望者数をして必要数を超えざらしめんとして資格条件を窮屈なものに限定しては廣く人材を得ることが出来ないから、自然任用資格は餘り嚴格なものに規定出來ず、従つて該當資格者は多數に上り更に試験又は銓衡の方法を講じてその中より任用必要数だけの人員を選択するを生ずる。任用資格として定められる条件としては、普通には學歷職歴、年齢等大ざつばな規定以上には出來ず、その外抽象的に「學識経験を有すること」を条件としてあるものもあるが、これなどは實質的には條件としての意味をなさぬ。都市行政の如き特殊の部門の適材を求めんとしても、また世間には専門の教育を施す機關も殆んどなく、経験者も容易には獲られない状態にある爲に、都市行政の爲の特別の形式的資格を定むることは不可能に近いので、己むを得ず大體官吏の任用資格に倣ひ、更に自治行政の常識経験を有することの資格を加へてこれを補つてゐるのが、諸都市に採用されてゐる任用資格であるから、その資格者中更に都市行政に適當する者を選ぶところ一層重要だといはなければならぬ。故に任用制度に於ては、試験又は銓衡に力を注ぐ必要がある。

試験は劃一的の人選をするに止まり、銓衡は彈力性ある人選が出来る。従つて複雑多岐なる事務に従事させる吏員の任用には、銓衡に依る人選がより適當と一應考へられるのであるが、銓衡は當事者の自由判斷が利く爲に情實が行はれ易く、一般より不平を疑はるゝ虞れが多分にある。人事行政の要諦は人事の不公平なきことを内外に信ぜしめることであり、これが又纏て市政の明朗健全を來し信用を高むることであるのであるから、人事制度

も出來得る限り情實介入の疑惑を防ぐことに意を用ひなければならぬ。試験はその點に於て最も優れたる制度である。近年多數都市に試験制度が普及して來たのはこの理由からであらう。

今日試験制度を採用する多くの都市では試験の方法を事務と技術とに二分し筆記試験として市制を中心としたる學術問題と常識問題とを課し、之に合格したる者は更に人物考査の爲め口頭試問を経て初めて任用資格者となることに大體規を一にして居る様である。

試験制度の缺點として、人選が偏倚する虞れがある。市政は各種の事業を包含するが故に、知識・經驗・技能・性質等に於て各種各様の人物を集め、これを巧みに配置して全吏員を構成する必要がある。故に試験の方法に於ても、劃一なる類型の吏員のみ選拔せらるゝことを避くる爲試験問題の如きは出來得るだけ多くの種類を選び、自由選擇の範圍を廣くし、又口頭試問については、その方法と採點方針等に細心の注意を要する。

試験制度には任用試験と資格試験とがある東京市の如きは後者を探り、試験合格者は登録され、缺員の生ずる都度順次採用される仕組みになつて居る關係上、登録順位の下位にある者は相當期間任用が遅れることがあつたが最近では其の運用も漸次巧妙になり比較的速く任用される様になつて來た。

東京市の試験制度は昭和六年から實施され相當激甚な競争の行はれた年次もあり、大體に於て試験を経て採用された職員は素質に於て従前に比し優れて來た。これは試験制度施行前の情實の弊を物語るものであると思ふ。試験執行の時期に付ては社會の各方面に於ける就職試験の時間と睨み合せ、落伍者のみを吸収することなき様に留意すること、更に公募制を探り廣く人材を集めること等が肝要である。尙東京市では前記登録者を任用するに

當ては市の醫員をして嚴密なる身體検査を爲したる上手續を運ぶことになつて居る。

任用は直ちに吏員に任用するもの、或は必ず雇員又は其他の名稱の下に任用し吏員たる前に相當期間の見習期間を置くもの、或は原則として雇員に任用し、更に吏員試験を経て吏員に昇進するもの等の區別がある。東京市に於ては先づ試験を経て雇員に採用し、その學歷に應じられ、その期間雇員を勤めたる者が吏員試験（筆記試験と口頭試験を併行す）を受験し得、吏員試験合格者は資格登録の上順次缺員の都度、補充昇進される制度を相當永く實行して來たのであるが、職員員の昇進を速める意味からも又一度試験を経て來た者の昇進の條件として必ず再度の試験を課する必要の稀薄なること等に鑑み一定年限市職員として勤務したる者に對しては第二次試験を課することなく吏員に登用する途を開くことに改めたのである。

試験制度の陥り易い缺點である人選の劃一化を避ける爲に併せて銓衡の方法を用ひ、試験を以てしては容易に得難き人物をこれに依つて得ることが必要であらう。たゞその銓衡に當つて如何にして情實を排除せんかについて制度上考究を要する。銓衡の方法として數人に依つて構成される委員の手に依つて行はれることがよくある。幾人かの人が集れば互ひに牽制し合ひ公正な運用が期待出來るとは一應考へられる所であるが、實際に於ては必ずしも然らず。その局に當る者に至公至平、如何なる力にも動かされない程の人が得られ、ば委員制度の如き必要はない譯であるが、さうした人物の得難いこと、一人では一人の主觀のみに頼ること、なつて客觀的公平を期し難く、又情實が容易に行はれる隙が多いとの懸念から多數人の見る所を綜合することによつて客觀性を認め且互ひに監視せしめて情實を防止せんとするのが委員制の目的の一部であるとはいへ委員たる人物にも必ずしも

理想的の人のみを得ることは出來ない。従つて、こゝに數名の被銓衡者のある場合、委員の各々が内心に夫れぞれ支持する所があつて（甲委員は被銓衡者Aの、乙委員は同Bの合格を欲する等の如く）委員間に密かに情實が行はれて交換的に互ひにその合格に同意して人事取引が行はれる如き場合を想像すれば委員制度の弊亦容易ならざるものがある。又假令委員の全部又は大部分が公平無私にして、かゝる情實を行ふが如き人物にあらずとしても、委員會に於ける委員の言動につき絶對秘密の保たるべき確實なる保證なき限り、若し他の強力な壓迫に脅かざるゝ如き場合ありとせば、委員は徹底的な批判を差控へ（自然委員制の機能は消極的なものとなる。故に銓衡の方法としては各委員の思ふ所を無記名投票に依り秘密に發表せしむることが公正を保持する最良の方法ではないかと思ふ。

乍然この方法にも尙幾分情實の跳梁する隙がないではない。尤もそれには投票記載の方法に依り多少事情を異にする。若し被銓衡者全員を合格と決めても任用上その全部を消化し得る場合の銓衡は、積極的に適格者を選抜する趣旨のものではなく寧ろ、被銓衡者中萬一不適格者のあつた場合にこれを排除するといふ消極的の銓衡である。故に各委員をして各被銓衡者についてその思ふ所により「可」又は「否」の表示を投票に記さしめればよい。この場合には假に委員の或る者が情實投票をしても、多數決の結果はその情實は充分には働き得ないであらう。これに反し被銓衡者の中より一定人數の適格者を選出する場合、換言すれば必ず何名かの不合格者を決めなければならぬ場合の銓衡に在りては、各委員をして被銓衡者に對する評價の比較を適確に表示する爲には點數を以てするより優れたる方法はないであらう。而して各委員の投票に記載された點數の合計又は平均に依つて綜合評價

の比較を見、その中一定数の高點者を合格と定むるを便宜とする。この方法に依る場合、或る委員が故意に或る被銓衡者に對し極端なる高點又は低點を附するときは、それが合計又は平均點數に影響して適正なる決定を亂す虞れがある。この缺點を匡正する爲には、水泳の飛込競技の採點方法に倣ひ、各被銓衡者につき最高點の投票と最低點の投票とを除き爾餘の投票の點數の合計又は平均を採ることとする⁴⁾。これは最高點を附する者にも、最低點を附するに者にもその觀察に何かしら正常ならざるものがあると見做すのであつて、公平を期する爲の一方法と考へられる。

以上述べたる委員制の得失は人事に關する總べての委員制につき謂ひ得る所である。

二 昇 進

こゝに謂ふ昇進には昇格と増給とがある。その方法を如何にするかは人事行政上極めて重要で、その如何に依り直ちに現職吏員の士氣に影響し、延て行政一般の實質を左右するに至る。

昇格とは、例へば傭員級より雇員級に、雇員級より吏員級に、又吏員級の中にも書記技手等の月俸者より主事技師等の年俸者に昇進せしむる如きを謂ひ、増給とは、資格はその儘にて給料を増額するのを謂ふ。

従來世間普通の例としては、昇進は大體年功標準を中心として行はれてゐる。これは極めて平凡な人事であつて妙味は少いものではあるが、種々なる經驗を経たる後、畢竟この平凡な方法を原則とすることが不平を少くし無難であるとの意見を有する人もある。人事行政に於ては、吏員各個の能力、成績に應じて適正なる待遇を與ふ

東京市に於ける職員任用資格試験に關する調

昭 和	年 次	吏		員		雇		員	
		事務月俸	技術月俸	事務	技	術	術		
六	年	受驗者數 一七五	合格者數 一〇〇	受驗者數 一六	合格者數 六〇	受驗者數 一	合格者數 一	受驗者數 一	合格者數 一
七	年	受驗者數 一七五	合格者數 一〇〇	受驗者數 一六	合格者數 六〇	受驗者數 一	合格者數 一	受驗者數 一	合格者數 一
八	年	受驗者數 一五五	合格者數 三〇〇	受驗者數 一四	合格者數 三三	受驗者數 一〇〇	合格者數 三	受驗者數 一〇〇	合格者數 三
九	年	受驗者數 四三九	合格者數 三三七	受驗者數 一四	合格者數 三三	受驗者數 一〇〇	合格者數 三	受驗者數 一〇〇	合格者數 三
十	年	受驗者數 九三	合格者數 二六七	受驗者數 一四	合格者數 三三	受驗者數 一〇〇	合格者數 三	受驗者數 一〇〇	合格者數 三
十一	年	受驗者數 二〇九九	合格者數 二二四	受驗者數 一四	合格者數 三三	受驗者數 一〇〇	合格者數 三	受驗者數 一〇〇	合格者數 三
十二	年	受驗者數 八八三	合格者數 九八	受驗者數 一四	合格者數 三三	受驗者數 一〇〇	合格者數 三	受驗者數 一〇〇	合格者數 三
十三	年	受驗者數 二二四八	合格者數 三三二	受驗者數 一四	合格者數 三三	受驗者數 一〇〇	合格者數 三	受驗者數 一〇〇	合格者數 三
十四	年	受驗者數 三〇〇〇	合格者數 五九三	受驗者數 一四	合格者數 三三	受驗者數 一〇〇	合格者數 三	受驗者數 一〇〇	合格者數 三
十五	年	受驗者數 一五二三	合格者數 二四二	受驗者數 一四	合格者數 三三	受驗者數 一〇〇	合格者數 三	受驗者數 一〇〇	合格者數 三
計		受驗者數 一三九八五	合格者數 二六三七	受驗者數 一四	合格者數 三三	受驗者數 一〇〇	合格者數 三	受驗者數 一〇〇	合格者數 三

一、昭和六、七年に於て支給者數の少かりしは制度開始當時にして未だ普及を見ざりしに因る。

⁴⁾ 水泳飛込の採用者は七人でその中最高點を附したる分と最低點を附したる分を除き他の五人の點數は平均して決める。（末弘博士談）

ることも必要ではあるが、それ以上全吏員をして精神的満足を得しめ、常に清新の氣分を以て職務に精勵せしむるを肝要するが故に、一人を拔擢したる爲に百人に不平を抱かしむる如きは從來ではない。さればとて所謂エスカレーター式の年功人事一點張りでは有能の士をして意氣沈滞し希望を失はしめる虞れがある。而して全吏員の自己判斷に依る有能無能と客觀的評價に依るそれとに隔りのあるのを人情とする實際より考へ、その間に處して全吏員の納得する昇進方法を講ずることは決して容易の業ではない。これ蓋し人事行政に於て最も困難なる點であらう。吏員の不平は昇進問題に胚胎することが多いのである。

昇格には任用と同じく、(一)資格を定めその有資格者を昇格する方法、(二)試験に依り昇格者を選抜する方法、(三)銓衡に依り昇格者を選抜する方法の三者が擧げ得られ、各方法の長短は任用について述べた通りである。從て任用について述べたと同じく、この三方法を適宜併用するを可とするのであるが、昇格の場合は任用の場合と異り、その昇格せらるべき本人は既に或る期間在職し、その人物、手腕、勤務成績等は、人事當局又は直接の監督者に於てこれを知悉してゐるのであるから、その何れの方法を適用するにしても、選抜標準にはこれ等の點を充分加味するを肝要とする。この點の運用宜しきを得ることは吏員全體に對して尠からざる獎勵となる。

一定資格に依る昇格の場合の資格條件は、學歷・前歴等の外その都市の在職年數を加へるのが普通であらう。而して更にその市に任職中觀察したる人物、勤務振り等をも何等かの標準に依りその資格中に加へることに努むべきであらう。

試験昇格の方法は形式的公平を保つには最も健全な方法ではあるが、これに依り必ずしも眞の人物を選抜出來

るとは思はれず、又在職者が常に試験準備に惱まされることは、その執務能率にも影響を及ぼすことになるから、寧ろ銓衡制度を優れりと考へる。乍然銓衡制度は試験制度よりも情實の行はれ易い爲に、吏員がその間隙に乘じて運動に狂奔するやうになつて、却つて市政上大なる弊害を現す場合も想像し得るので、その弊害を防止し得る方法なき限り、この方法のみを重要することは危険である。依つて昇格制度としては、資格に依る昇格制度、試験に依る昇格制度の外に、若し銓衡制度を行ふとせば一定資格者につき銓衡する資格銓衡併用の制度を採用し、能率の銓衡制度は例外的、補足的に用ふることとすべきであらう。東京市に於ては雇員より吏員への昇格は曩には全般的に主として試験制度を用ひたのであるが、その後これを改め、今日では、既に試験を経て採用せられたる者の昇格は右資格銓衡併用主義に依る、考查方法を持つてゐることは任用の項に於て述べた通りである。

増給については、官公吏を始め、民間に於ても同一俸給又は給料額を受けてより一定期間を経過した者に對して一定額の増額を行ふ方法が一般的に行はれてゐる。乍然、この方法のみに依るときは、人物、力量、勤務成績の如何に拘らず、劃一的に増給せらるゝ爲に形成的の平等に墮して實質の意味に於ける公平を期すること能はざる爲に、自然有能者をして氣分を腐らせ能率を低下せしむる虞れがある。即ち、何れの方面に於ても定期に達したる者の増給の外、實に人物良く、成績優れたる者に對し、定期に達せずとも拔擢増給をして、その弊を救はんとしてゐる。特に優秀者に對し表彰的に際立ちたる拔擢増給を行ひてこれを他に示し一般吏員の獎勵とする方法も考へられるが、これは昇格について述べたる如く、却つて他の多數吏員の不平反感を挑發し、寧ろ逆効果を表す

處れが多分にあるから、その實行に付餘程の注意を要する。寧ろ表彰に類する方法は別途に譲り、増給に於ては大體は定期増給を原則とし、拔擢増給を例外的取扱とし、而して拔擢増給に於ても餘りに目立つことを避くるのを可としやう。

次に、増給を行ふ時期であるが、多數吏員を擁してゐる場合、各個の増給を必要に應じて隨時行ふことは煩雜でもあり、彼此權衡を見るに不便であるから、普通には一年の中、四月、六月、又は十二月の如く或る時期を定めて多數吏員に對し一齊に行ふのを例とする。一年の何れの時期に行ふべきか、又何回行つたらよいかは人事その他の事務の繁閑及慣習等に依つて定むべきである。その回数は實例としては年一回、二回又は四回等あり、回数の多き程獎勵の價值がある。例へば年四回とすれば或る期の増給に洩れても、三月後には更に詮議される機會があるといふ希望に依つて不平を或る程度押へることが出来るのである。⁵⁾

三 考 課

人事制度を確立しそれに依り人事行政の適正を期すべきではあるが、如何に制度を綿密に工夫しても、その機械的運用のみを以てしては到底妙味ある人事は行ひ得ない。どうしても運用する人の自由裁量を或る程度加へなければならぬのである。故に人事運用上據るべき資料の完備を要することは勿論であつて、これなきに於ては如何に公正を期すべく努めても、兎もすれば誤りたる主觀又は不知不識の間他より注入せられたる意見に過またれることがある。故に人事制度の適正なる運用には吏員各個の人物、才能、勤務等萬般を明瞭ならしめる正確なる

資料を必要とする。近年都市にして吏員の考課制度を採用するものある所以である。

考課制度は、一定期間（例へば一年間）に於ける各人の勤怠狀況、事務の成績を始め、性行、才能、長所短所、家庭の狀況その他人物全般を知るに必要な事項を一定様式に表示する「考課表」を、その最も本人をよく知る者をして記載提出せしめる制度である。その記載者は本人の直接上司とするを最も便宜とし又適當とするが、感情的の記載等を防ぐ方法として更に第二次監督者が檢閲（例へば、課長が記載せるものを局長が檢閲する如き）然し、考課表は出來得る限り秘密の取扱を要するのであつて、然らざれば本人に不利益となるが如き記載は容易に期待出來ない。この意味よりすれば一旦記載されたる考課表は、假令上司たりとも他人の眼には觸れしめず、直ちに人事當局に送付されるのがよい。然かも尙正確、詳細な記載は望めない場合が多く又各人各様の觀察に依り思ひ／＼の表現方法に依つて記述するのであるから、人事當局がこれを人事運用上の參考とする場合には記載者の人物そのものも頭に置きその記述より眞實を読み取るべく努めなければならぬ。

東京市では毎年一回定時に直接上司が下僚に付ての人格上の特異性、事務上に於ける長所短所、勤怠その他に付記載して上申することになつて居る。而して記載される職員は年俸職員、百圓以上の月俸職員に限られてゐる。是等職員が東京市では差當り幹部候補生であり、其の人事取扱ひについては特に慎重を期する趣旨を以てかゝる制度が實施されて居るのである。考課表は累年特定職員に對するその直接の上司の批判が集積綜合され始めて價值が発生するものであり尙異動等に依りその記載者たる上司が異れば異なる程その集積したる考課表の價值は高まるものである。それと同時に人事當局が絶えず熱意を以てこれが利用に努力せざれば遂には形式に終る虞れがある。

⁵⁾ 東京市に於ては六月、十二月の二回に行ふ。

四 異 動

公共團體の人事行政には陸海軍に於ける如き定期異動の制はない。事務の大部分が経験熟練を尊ぶ種類のものであるから、自然同一職に長期勤続せしむることの方を重視するのである。然し如何なる事務にも更に改良考案を加ふべき餘地があるので、長期間の惰性によつて執務するより、時に新人を以て之に代へ、事務に刷新の風を入れることの必要を痛感する。此の間の調節が人事の妙味でもある。

課長係長は三年、其他は五年とか同一職に止まり得る最高年限を定め、その年限の範囲内に於て異動を行ふことなど一案である。殊に情弊の生じ易き職場に従事せしむる吏員は適當期間に異動を行つてその防止を計るべきであらう。只多數職員員の異動は當然一時間事務の澁滞を來すものであるし、又必ず異動があるといふことになれば、吏員の人心を常に不安定に置く虞れもあるから如何なる階級の職員迄に異動範圍を止むべきか、その動かすべき年限時期は都市の實情も考慮して充分研究すべきである。

五 停 年 制

吏員をして安心して職場に専念せしむることは行政能率を擧ぐる上に最も重要であり、こゝに身分保障の問題が生ずる。都市に依りては官吏の場合と同じく分限規程を制定してゐるものがある。その規程中には官吏について一時大いに問題になり遂に官吏身分保障令の設定を見たる、かの「事務の都合に依り必要あるとき」休職を命

ずることを得るの條項があつて、これは畢竟市の一方意思により何時にても吏員を退職せしめ得る（若干の休職期間を経てゝはあるが）ことになつてゐるので、この運用如何に依つては吏員は尠からず不安を感じる。東京市の實例に於ては、嘗て吏員の中には誠首の心配を感じるの餘り豫防運動の爲有力者間を狂奔する如き者を生じ吏員全般の氣風を混濁せしめたこともある。

一面吏員をして常に清新潑刺たる意氣を保持せしむる爲時々後進の進路を拓いて全吏員をして希望を失はしめざるの方法を講じ又財政上人件費の膨脹を防ぐ爲にも、高給者に代るに漸次低給者を以てするの必要があるのであるが、それを自然異動の作用のみに期待することは困難である。のみならず、都市に於ては市長、助役等の首脳部は、在來の市吏員以外より選ばれることが普通であり、更に局長、部長等の幹部吏員も外部よりの輸入に仰ぐことが多い。首脳部がその抱負を實現する爲現在の吏員に満足し得ぬ場合又はその都市が從來吏員の養成に當るべき缺乏たる爲吏員中より高級職員としての人材を發見し得ない場合等に於て或る程度の輸入人事が行はれることは已むを得ざる實情と謂はねばならぬ。

然し是れが爲め市吏員の進路は一層塞がれることとなり、人事の新陳代謝は何等かの方法を講ぜざる以上活潑に行はれぬ恨みがある。

停年制は斯る情態の都市に於て人心不安を伴はずして新陳代謝を期待し得る最適當の方法である。それは個人の能力減退を理由とするよりは寧ろ行詰まれる人事の打開を計る政治的意味に於て多くの納得すべき理由があると思ふ。

停年制はその運用に依り、自然に新陳代謝の行はれる點を狙つたのであるが、副次的には身分保障と同一の機能を有し、吏員をして一定年齢まで安心して勤務し得るの確信を持たしめることになる。何歳をもつて停年とすべきかについては、多くの例は五十五歳乃至六十歳である⁶⁾。

停年制の弱點は個人能力を無視せる點である。未だ能力あり惜しき経験者でも停年の爲に割愛を餘儀なくせられ、却て市の不利益を來す場合もあるが、これに對し例外的處置を爲すことは停年制全般の嚴格なる運用を亂すことになるので廣き見地に立つて止むを得ざる犠牲として忍ぶべきであらう。停年制の他の一の缺點は、身分保障的作用を爲すため、身分保障制の布かれたると同じく、吏員は安心して過ぎて潑刺さを失ひ、その日暮しの勤務に墮する虞れのあることである。殊に年齢の停年に近づくに従つて、その嫌ひが多くなるのを實際上見受けるのである。故に停年制ありと雖も、それが必ずしも身分保障でないことを示す爲に「事務の都合に依り云々」の條項を傳家の寶刀として、時には老若朽の淘汰を行ふべき氣構へを示す必要もある。

事變下に於ける市吏員の退職増加、缺員補充難に當り停年制再検討の聲がしきりである。或種の事業に従事する従業員（傭員）に對しては停年制が今日の時勢に添はなくなり寧ろ廢止すべき事情にあるものもあるが、尙大體論としては今日の如く人事動搖の時代にこそ少壯吏員を引留める爲には、停年制による人事の刷新の必要が益々強化さるべきであつて、停年の延長或は該制度の廢止の如きは逆効果を招く虞れあり、慎重の考慮を要する問題である。

四 養 成

適材を得ること難ければ自ら適材を養成せねばならぬ。

市吏員が凡て特定養成機關を通じて訓練を受けたものであり、所謂「子飼ひ」の吏員が、職の上下を通じて配列される場合に於ては一種の吏風を醸成し、吏心亦颯爽として高揚するものと思ふ。現状は餘りにも此の境地より遠い。前言を繰返すが市長・助役・その他多數幹部職員を外部より選定する市吏員の内輪は、上司、下僚の精神的繋りが他の社會に於けるより自然と薄く、從來環境がかけ離れて居たものが遽に上司となり下僚となつても、所謂先輩後進の情的關係を缺除し、而も是等上司は常に異動する爲に上司による後進の指導、訓練は他の職場に於ける如く圓滑に行はれぬのは當然の事理である。茲で謂ふ吏員の養成はかゝる意味に於けるものを指稱するのではないが公共團體に於ける職員の養成が一般に等閑視され來つたことの理由の一つが斯る環境に市吏員が置かれて居ることに因ると思ふ。

東京市に於ては後藤新平市長當時吏員講習所の施設があり、六ヶ月間市吏員としての必要なる一般的知識を授け、修了後吏員として採用して居た歴史を有つ⁷⁾。當時市吏員の素質は今日とは格段の相違があり従つて其の講習所は恰も法律の専門學校の觀を呈し、行政法、憲法の初歩より教授する有様であつた。今日の市吏員は此の種學科目に付ては一應修了したる者多く、教授内容も更に市政に適切なるものを選択せねばならぬであらう。

今日各市で職員に對する講習會は相當盛んに行はれて居る様である。隨時の講習會よりは寧ろ特定の教育機關

⁷⁾ 東京市吏員講習所は大正10年度より同14年度まで2年間存続して廢止された。廢止の原因は既に外部より同程度の教育を得た者を得られ易くなり、又講習所出の吏員に對し一般吏員が差別的感情を有するもの弊を生じ、これが市會に於ける反市長派の取上げる所となつて豫算削除を見たのである。

⁶⁾ 東京市に於ける停年は六十歳（局長、部長、理事、技術長、院長、療養所長、衛生試験所長、特別衛生地區保健館長）と五十五歳（上記以外の吏員）との二階級である。

の設置が必要となつて居るのではあるまいか。既に修得した学校教育の結果に對しても、再認識の必要が痛切に唱へられて居る時であり、事象に對する考へ方に於て根本的革新が要求されて居る時勢に即應して、吏員の知性やイデオロギーに關する再教育が必要となつて來て居る。又市政の將來を擔當する者として都市行政に對する専門的考究を爲さしむることも必要である。更に又市吏員としての自覺を促す精神的修養も不可欠の事である。斯る問題は相當整備された特設機關により實行されることが最も望ましいことであると信ずる。

現在東京市に於ては各種臨時的講習會により夫れ／＼の事業部内に於て、必要な知識を關係吏員に與ふる外或は會社工業等の經營実績を見學研究せしめ、或は毎年集團的に大陸視察を行はしめ、又技術方面の職員をして一定期間大學に通學せしむる等再教育の實を擧げることが努めて居る。最近吏員講習所を復活することとし、新時代に應じた吏員の教育方法について研究して居るが、入市第一歩の若い職員は凡て講習所に收容し、在來の職員も其の適當なる若を入所せしめることに計畫を進めて居る。吏員養成の問題は右の基本的訓練を経たる職員を其の待遇に於て、或は又異動に際し、常に全能力を發揮して事に當る様適切な人事を行ひ、市政の重責を擔當し得る能力を具備せしむることが最終の眼目でなければならぬ。

幹部候補生たる職員の養成に付ては最も意を用ひねばならぬ。然しそれが特に教育・待遇その他人事上特別の取扱を受ける爲、特殊の集團を形成して吏員中の固形物的存在を爲して、全體の融合を妨げるが如きことありては一大事である。この邊の取扱には極めて慎重なる注意を要する。

教育は間斷なき試みを以てせねば其の効果は減殺される。吏員養成の事業も一應の過程終了を以て終れりとせ

られるのが從來の弊である。一定期間を経たる後、或は隨時に於て第二次、第三次の教育訓練が必要である。

五 待遇、福利施設

一 待遇

事變の影響を受け市職員の退職者數が激増して居るが、之を統計的に觀ると昭和十四年度に於ける東京市雇傭員の退職事情は次の如くなつて居る。(吏員についてはこれに依つて推知し得る)

イ、退職者の年齢は青・壯年層に屬する者が多い。

東京市雇傭・傭員退職者の年齢別 (昭和十四年度)

雇 員	二〇歳以下 (%)				二一歳—三〇歳 (%)				三一歳—四十歳 (%)				四一歳以上 (%)				計 (%)
	人	(%)	人	(%)	人	(%)	人	(%)	人	(%)	人	(%)	人	(%)	人	(%)	
雇 員	一五八	(8)	一、一二八	(57)	五〇二	(26)	一八三	(9)	一、九七一	(100)							
傭 員	六一三	(21)	九二二	(32)	六九二	(24)	七一五	(28)	二、九四二	(100)							
計	七七一	(16)	二、〇五〇	(52)	一、一九四	(24)	八九八	(18)	四、九一三	(100)							

ロ、退職者の給料別は三〇圓、五〇圓の者が多い。

東京市雇傭・傭員退職者數給料月額別調 (昭和十四年度)

雇員	三〇圓以下 (%)		三一圓—五〇圓 (%)		五一圓—七〇圓 (%)		七一圓—九九圓 (%)		一〇〇圓以上 (%)		計 (%)
	人	(%)	人	(%)	人	(%)	人	(%)	人	(%)	
六六	(10)	一、八四八	(59)	五五〇	(7)	一四八	(10)	二二三	(17)	九七一	(100)

備員	五九五 (二〇)	一、二九六 (三三)	七一〇 (三三)	三二八 (一一)	一三 (一)	二、九四二 (一〇〇)
計	六六一 (二三)	二、四四四 (五〇)	一、二六〇 (二六)	五二二 (一〇)	三六 (二)	四、九一三 (一〇〇)

ハ、退職者の市に於ける在職年數別は五年未満の多い。

東京市雇、備員退職者數在職年數別調 (昭和十四年度)

在職年數	一年未満 (%)	一年—四年 (%)	五年—九年 (%)	一〇年以上 (%)	計 (%)
雇員	四九六 (三五)	九八五 (五〇)	三二〇 (二七)	一六〇 (一)	一、九七一 (一〇〇)
備員	七二八 (三五)	一、四二九 (四九)	四六三 (二六)	三二二 (一〇)	二、九四二 (一〇〇)
計	一、二二四 (三五)	二、四一四 (四九)	七九三 (二〇)	四八二 (一〇)	四、九一三 (一〇〇)

ニ、退職金別は五〇圓未満の者が多い。

東京市雇、備員退職者數退職給與金額別調 (昭和十四年度)

退職金	五〇圓以下 (%)	五一圓—一〇〇圓 (%)	一〇一圓—二〇〇圓 (%)	二〇一圓以上 (%)	計 (%)
雇員	八三〇 (四三)	二四七 (三)	三一八 (二六)	五七六 (三)	一、九七一 (一〇〇)
備員	一、四一六 (四)	三六五 (二三)	三四二 (二二)	八一九 (三六)	二、九四二 (一〇〇)
計	二、二四六 (四六)	六一二 (一二)	六六〇 (三三)	一、三九五 (三九)	四、九一三 (一〇〇)

ホ、退職事由は左の通りで、他に轉職する者が多い。

東京市雇、備員退職者數退職事由別調 (昭和十四年度)

退職事由	離				市		電氣局各區經濟の轉出 (%)	合計 (%)
	轉職 (%)	停年 (%)	事務の都合 (%)	其他 (%)	小計 (%)			
雇員	八〇〇 (四〇)	三一 (二)	一八 (二)	一、〇四六 (五四)	一、八九五 (九七)	七六 (三)	一、九七一 (一〇〇)	
備員	一、一一三 (三三)	一六八 (六)	一七 (一)	一、五三一 (五二)	二、八二九 (六六)	一一三 (四)	二、九四二 (一〇〇)	
計	一、九一三 (三七)	一九九 (四)	三五 (二)	二、五七七 (五三)	四、七二四 (六六)	一八九 (四)	四、九一三 (一〇〇)	

右は事變前の之れに對應する統計資料がないから明確なことは謂へぬが、在職年數の短い者、年齢の若い者の退職者が目立ち、退職事由によつても推測し得る如く、殷賑産業方面への轉出が頗る多數で、右退職事由中「轉職」の外に尙多數の者が此の方面へ走つたことを推斷して誤りでないと思ふ。

市吏員の待遇問題は多年の懸案があり、稍々慢性病狀を呈し來つたのであるが、事變による深刻な影響により退職者の補充、現職者の生活問題となり待遇改善は焦眉の問題となつて來た。

地方に於ける比較的小都市の職員の中相當數は其の中土着の者であり、其の生活は市より受くる給料に全的に依存せず、家、土地を有し、田畠を持ち、或は家族に營業を爲さしむる等のことで、大都市に於ける「給料生活者」と趣きを異にするものもあると思ふ。是等の都市に於てはこの待遇問題は餘り痛切な問題にならぬかも知れぬが、兎も角もこれは程度の差あるに止り、全國都市おしなべて其の吏員の待遇に付ては現實に考究されて居ることを思ふ。

公吏の待遇は直ちに官吏のそれと比較して論ぜられる場合が多い。總じて大都市吏員の給料額が官吏の俸給額

より高いのは唯に我國に於ける事例のみならず、海外に於ても亦同様の如くである。⁸⁾これは官吏の俸給が全國的標準に依つて定めらるゝに反し、市吏員の給料額はその都市の實情に依つて規定さるゝ結果である。然し同一資格者の比較について見れば、市吏員は概して進路狹隘の爲昇進遅く、官吏に比し待遇の劣れる嫌ひがある。而して民間の大會社等に於ける職員の特遇に至つては、更に一層優れてゐる。官吏は社會的地位都市吏員の上にあるし、國家より名譽的恩典を與へられ、又或る程度の權力を有する等精神的には遙かに青年層に對し魅力を有つてゐるし、民間の會社等に於ては物質的の厚遇が又別種の吸引力となつてゐるので、そのその何れにも比敵し得ない都市行政部門は最も人材を引附けるに力弱き地位にある。故に市吏員の待遇はこれを官廳、會社等と競争し得る程度にまで引上げ、以て必要數吏員を適材に依り充足せしむるに困難ならしめねばならぬ。

市吏員の待遇は給料、賞與、退職金（退職料を含む）等が主たる内容である。別表（一）（五）は市吏員中最も優遇されて居ると世評される東京市職員に給料に付ての統計である。

賞與に付ては特に資料の提示を差控へるが、東京市の如き極少額の慰勞手當を支給し來つた都市もあり、又關西方面の都市の如く相當高率の賞與を支給する都市もあり、夫れ／＼の家風によるものと思ふが、今日急を要する吏員待遇改善策としては最も伸縮性のある賞與其他の手當の新設、増率を以てし、給料引上の方法に依らざるゝことが實情に適合するものと思ふ。政府に於ても戦時下高物價に悩む官吏の爲め家族手當の趣意による手當金を支給する運びになつたが、東京その他大點市に於ては昨年既に家族手當或は子女手當等の名を以て本手當の支給を實施して居る。

東京市の家族手當は扶養家族數に應じ、又給料の低い者程有利に、これから同居家族の收入を考慮し、一世帯の實收入を標準とし、月收百五十圓以下の者に手當を支給する方法を採つて居る。此の方法は稍細かく、技術的には色々検討の要があると思ふのであるが、理論としては一應の筋が通つて居り、將來吏員に對する給與の一つの方式として残るものではないかと思ふ。何となれば、從來市吏員の在職中の收入は給料と、給料額を標準としてゐる賞與を以て大部分が占められてゐるに拘らず、其の給料額は大體世間一般の振合に依つて定められ、而して年功に依つて漸次増加して行くのであつて、消費經濟との關係は殆んど顧慮されてゐない。同額の給料を受くる者にして或は獨身が居り、多數家族の扶養者が居り、子女の教育をしなければならぬ者もある。而してその給料額は又必ずしも本人の勤務量、能力量に妥當してゐるとも謂へぬ。故に始めはその當時受くる收入を以て満足してゐた者が、相當年數の経過に伴つて、家の困難を感じるに至り、他に轉出の衝動にかられてゐる様になるか、又は不平不満を懷きつゝ在職してゐる様になる。故に從來の給料、賞與等の外に更に家計關係、職務關係を考慮したる弾力性のある給與を附加し、複合的給與に依つて各人の收入を合理化せしむる必要があるからである。

この意味に於て、將來は家族手當制度を一層研究合理化するの外、或は結婚手當、子女手當、教育手當、住宅手當等生計費補助的の性質を有する給與、特別の職務又は特別の勤務量に對する手當、職務上の地位に對する手當、職務上の地位に對する手當（例へば課長手當、掛長手當）の如き職務報酬又は品位保持費的の給與について考究する必要がある。

一定收入の家庭に於て兒女を有するが故に家計困難を來してゐる實情は左表に依り、兒女の多くなるに従つて

8) アメリカの市職員の数と給料(都市問題21卷1號)。

給料生活成人男子一人一ヶ平均食物消費量

米				麥及米加工品			
其 の 他	う ど ん 類	餅	食 パン	麥	斗	升	斗
〇〇〇〇 貫	〇一三三 貫	〇三三三 升	〇三二六 斤	〇三九三 升	(〇七五五)	(〇七五五)	一〇七六 斗
〇〇二六 貫	〇一三三 貫	〇三四八 升	〇三〇四 斤	〇三四八 升	(〇七九五)	(〇七九五)	一三三〇 斗
〇一四五 貫	〇〇二一 貫	〇三三一 升	〇二五〇 斤	〇三二二 升	(〇八二二)	(〇八二二)	一五七五 斗
〇〇二六 貫	〇〇七六 貫	〇二〇〇 升	〇〇六六 斤	〇一一四 升	(〇九六一)	(〇九六一)	一三九〇 斗
鹽	砂	醬		油	糖	味噌	味
〇〇六〇 貫	〇七三三 斤	(〇四二)	(〇四二)	〇八三九 立	〇七三三 斤	〇〇八八 貫	〇〇八八 貫
〇〇六七 貫	〇九〇四 斤	〇四〇〇 (〇四〇)	〇四〇〇 (〇四〇)	〇七三九 立	〇九〇四 斤	〇六六四 貫	〇六六四 貫
〇〇五五 貫	〇七六九 斤	(〇四九)	(〇四九)	〇七六一 立	〇七六九 斤	〇三三九 貫	〇三三九 貫
〇〇四五 貫	〇四〇三 斤	(〇四〇)	(〇四〇)	〇七三九 立	〇四〇三 斤	〇九六九 貫	〇九六九 貫

備考 一、本表は昭和十五年八月東京市總務局統計課發表「生活必需品消費量調」より抜抄す。

一、本調査は昭和十二、三年度家計簿記入者の中より適當世帯を選び調査したものなり。

退職金、退職料年金は何れか一方のみを支給されるのが普通であらう。東京市に於ては昭和十二年以來退職者にして五年以上在職した者に對しては假令その者が退職料受給者であつても、特別慰勞金の名稱の下に俸給の四ヶ月分（十二年以上の在職者は五ヶ月分、其れ以上極めて少率を以て増加する）を給與し、新しき職を得る迄の一時の生活の資金として居る。退職料制度も各市區にも定められてあるが、官吏恩給に比し各市も稍々吏員に有利に規定してゐるのは、公吏の性質上當然と思ふ。

別表(一) 俸給別職傭員數

計	俸給別			職名別		
	員數	百分比	員	員數	百分比	員
七〇圓以下	一、一九三	二・三%	五、七六八	一六、九五九	八七・九%	二三、九二〇
八〇圓々	八三五	一・六	九二八	一二・八	一、七八〇	九・二
一〇〇圓々	一、八五一	三・六	四八八	六・八	五四八	二・八
一二〇圓々	五一四	一・二	五四	〇・七	一六	・一
一三〇圓以上	六八七	一・三	〇	〇	〇	〇
五、〇八〇	一〇〇・〇	七、二三八	一〇〇・〇	一九、三〇三	一〇〇・〇	三一、六二一
						一〇〇・〇
						六八七
						二・二
						一・八
						九・一
						一一・二
						七五・七%

備考 本表は昭和十三年三月末日現在を以て東京市職員員三一、六二一人に付調査したるものなり。

別表(二) 東京市吏員年齡別平均俸給月額

事務	年俸吏員	不詳	二五 ^歳 —二九	三〇 ^歳 —三四	三五 ^歳 —三九	四〇 ^歳 —四四	四五 ^歳 —四九	五〇 ^歳 —五四	五五以上
技術	年俸吏員	不詳	一四四	一七三	二〇七	二二四	二三一	三三五	
事務	月俸吏員	五九	七三	八六	九三	一〇〇	一〇四	一〇四	一〇四
技術	月俸吏員	七三	八二	一〇二	一一二	一三一	一二四	一四四	一四四

本表は昭和十三年三月末在職の一部吏員四、六七九人に付調査したるものにして、大體の情態を觀取し得るものと思ふ。

別表(三) 東京市職員學歷別初任給別就職者數調

(昭和十三年三月末在職者一萬二千中該當者に付調査す)

初任給	開廳以來 昭和十三年三月迄の間に就職したる者				最近四ヶ年 (昭和十、十一、十二、十三年の間に就職したる者)			
	大學	專門	中等	小學	大學	專門	中等	小學
三〇圓以下	八人	五一人	二五〇人	六一七人	三人	二七人	七〇人	二六人
四〇圓	一四四	三三八	六八八	三二八	六七	一四八	二二七	七一
五〇圓	三〇一	四一六	七〇〇	三二二	七八	一六九	二二七	九
五五圓	二〇二	九四	三九	一五三	二四	一〇	一一	四
六〇圓	九七	六四	二五	六七	一	二	一	三
六五圓	三〇	二一	七	一二	一	一	一	一
七〇圓	二七	二二	四	九	一	一	一	一
七五圓	四九	二〇	二	二	二	三	六	五
八〇圓	三三	四六	三	二	二	三	六	五
八五圓	一七	四	三	二	一	一	一	一
九〇圓	六	五	一	一	一	一	一	一
九五圓	三	四	一	一	一	一	一	一
一〇〇圓	二	一	一	一	一	一	一	一
一〇〇圓	一六	四	一	一	一	一	一	一
一五〇圓	三	一	一	一	一	一	一	一
一五〇圓	二	一	一	一	一	一	一	一
計	九九一	一、〇八九	一、七一八	一、五一〇	二四九	二七二	三二一	一一四

別表(四) 東京市職員學歷別増給平均年額別人員調

大 學 專 門 中 等 小 學	大 學 專 門 中 等 小 學									
	大學	專門	中等	小學	大學	專門	中等	小學	大學	專門
一圓未滿	四人	九人	一三人	一七九人	三人	一人	一人	一人	一人	一人
一圓	六二	一五四	一三二	四三一	五	一	一	一	一	一
二圓	二七六	七〇二	四四九	五九六	一	一	一	一	一	一
三圓	四一三	七六二	四八三	五五五	二	一	一	一	一	一
四圓	二六四	四三五	二二四	一九七	一	一	一	一	一	一
五圓	二〇〇	一八九	一一一	六四	一	一	一	一	一	一
六圓	八九	九八	七二	二〇圓	一	一	一	一	一	一
七圓	六八	三三	一四	二八	一	一	一	一	一	一
八圓	三九	二三	一一	六	一	一	一	一	一	一
九圓	一七	一七	三	二	一	一	一	一	一	一
一〇圓	一四	七	一	二	一	一	一	一	一	一
一〇圓	六	二	一	二	一	一	一	一	一	一
一〇圓	一	一	一	二	一	一	一	一	一	一
一三圓	三	一	一	二	一	一	一	一	一	一
計	九九一	一、〇八九	一、七一八	一、五一〇	二四九	二七二	三二一	一一四	二四九	二七二

備考 本表は昭和十三年三月末在職職員に就き調査す。

別表(五) 扶養家族數調

職名別 扶養家族數	吏員				雇員				傭員				計	
	員數	百分比	員數	百分比	員數	百分比	員數	百分比	員數	百分比	員數	百分比	員數	百分比
○人	四〇〇人	七・九%	二、八〇八人	三八・八%	四、一七二人	二一・六%	七、三八〇人	二二・三%						
一	六七六	一三・三%	一、〇九六	一五・一%	二、四七一	一二・八%	四、二四三	一三・四%						
二	一、〇四一	二〇・五%	一、〇六一	一四・七%	三、一三〇	一六・二%	五、二三二	一六・六%						
三	一、〇八一	二一・三%	九〇一	一二・四%	二、八四六	一四・七%	四、八二八	一五・三%						
四	八七四	一七・二%	七〇三	九・七%	二、七四二	一四・二%	四、三一九	一三・七%						
五	五九一	一一・七%	四〇二	五・六%	一、九八六	一〇・三%	二、九七九	九・四%						
六	二八〇	五・五%	一九五	二・七%	一、一三五	五・九%	一、六一〇	五・一%						
七	八六	一・七%	五七	・八%	五四五	二・八%	六八八	二・一%						
八	四二	・八%	一四	・二%	二一〇	一・一%	二六六	・八%						
九	六	・一%	〇	〇	五一	・三%	五七	・二%						
一〇	二	〇	一	〇	一二	・一%	一五	〇						
一一	一	〇	〇	〇	三	〇	四	〇						
計	五、〇八〇	一〇〇・〇%	七、二三八	一〇〇・〇%	一九、三〇三	一〇〇・〇%	三一、六二一	一〇〇・〇%						

備考 本表は昭和十三年三月末日現在を以て東京市職、傭員三一、六二一人に付調査したるものなり。

二 福利施設

最近政府は公共團體職員に醫療給付を中心とする相互扶助の團體の組織を奨励し、其の事業費又は事務費の一部を補助することとし、六月地方長官宛通牒を發したことは洵に時宜に適した企畫であると思ふ。

職場を同じくする集團生活に於ては各種の親睦機關、共済制度が自然發生的に組織されるのが常であるが、それが纏つた事業を經營して行くには事業主の相當思ひ切つた援助なくしては容易の事ではない。

市吏員の待遇改善の方法として政府は福利事業の擴充整備を勸奨して居る。これは一齊増給、手當支給等の方法が低物價政策に添はぬ點よりは是等の方法に代る意味に於ての勸奨であるが、又公共團體がその擁する多數職員に充分なる増給或は手當の支給等は不可能に近く、自然職員自らの經營する互助會、共済組合等に或る程度の補助金の支出を以て代へんとすることも財政上餘儀なき一策であるが、福利團體の組織經營が持つ他の精神的効果即ち、相互扶助、親睦融和、或は生活の合理化等の意義は他に代へ難い價值を有し、今日公共團體の職員もその一部又は全部を以て、産業報國會、事業報國會、勤勞報國會等を結成し、上下一心となつて滅私奉公に努むる様になつて居る折柄、福利團體の組織は極めて意義深きものと謂はねばならぬ。

官業方面に於ける福利團體は古くより發達し相當の成績を擧げて居るものがあるが、公共團體に於ては電氣局等特殊の企業部局に於ける従業員の組織する共済組合の外、一般吏員を以て組織せる團體概して少く、而も其の業務は極めて微溫的で今後の發達に俟つ可きものが多い實情であると思ふ。

先づそれ等團體の事業内容であるが、例を東京市職員互助會に取つて見れば、左の如きものがある。

- 1 醫療—診療所の經營・醫師會との割引診療契約・會員の醫療費一部補助
- 2 俱樂部の經營
- 3 生命保險の團體取扱
- 4 購買—百貨店の購買券發行、指定商より割引月賦購買、季節物の共同購買（日用品の購買は未だ取扱はぬ。）
- 5 通勤定期乗車券の立替及割引購買
- 6 食堂の經營
- 7 修養會の開催
- 8 團體旅行その他慰勞施設
- 9 體育獎勵の爲の催物
- 10 會員又はその家族死亡の際に於ける弔慰金の贈呈
- 11 出征會員の後援

右は福利事業として普通觀念されるもの、大部分を羅列して居る。而も東京市職員互助會は昭和十一年の設立にして、その各事業は何れも未だ初步的地歩を脱し得ず不徹底の聲を常に聞くのである。

凡そ行政能率を擧げんとせば、これに従事する吏員をして常に澁刺たる氣分の下に執務せしめねばならぬ。それには吏員の公私生活を健全にするの要あり、それが爲に或は健康の増進又は適當なる慰勞供與の施策を講ずべきこと勿論であるが、それにも増して必要と認むるのは、私經濟の健全化である。家庭生活の不健全は吏員をして後顧の憂を生ぜしめ、誠心誠意職務に盡す能はざらしむるものである。而して家庭生活を悪化せしむる原因は主としてその經濟狀態如何にあるのであるから、吏員の福利事業としては特に經濟保護事業を重視せねばならぬ。その意味に於て大都市の多くは直營に依り職員に對する低利金融事業を行つてゐるが、これと相俟つて醫療及日用品購買の事業を最も重要と考へるのである。蓋し、自己又は家族に疾病、傷害の生ぜんか、尠からざる醫療費を要し家庭經濟に大打撃を與へ、又日用品の取得手數如何は日常の家計に累積的影響を與へて、何れも困難を招かしむる虞あるが爲である。

大都市職員貸付金制度比較表

項目	東京市	大阪市	京都市	神戸市
運用資金	三六二、三四・三五 内 譯 運用金 三一〇、〇〇〇・〇〇 純益金 五二、三四四・三五 (昭和一一・一一・三一現在)	一五〇、〇〇〇・〇〇		五〇、〇〇〇・〇〇
貸付利率	日歩一錢八厘 (年六分五厘) 但シ應召及應徵貸付ハ無利子	日歩一錢七厘 (年六分二厘)	日歩一錢六厘 (年五分八厘)	日歩一錢五厘 (年五分四厘) 但シ應召又ハ應徵中ハ無利子トシテ其他特別ノ事由アル者ニハ利率ヲ引下ゲ若ハ無利子トナシ得ル
借受資格	(一)日給者 就職後三年以上經過 シタルコト (二)其ノ他 就職後一年以上經過 シタルコト (三)應召及應徵貸付	市職員	就職後一年以上ノ勤務職員タルコト (傭人及臨時雇ヲ除ク)	就職後一年以上ノ勤務職員タルコト (臨時ニ採用又ハ囑託シタル者ヲ除ク)
貸付限度	一、在職五年未満ノ者 給料月額ノ二倍 二、在職五年以上ノ者 給料月額ノ三倍 三、應召及應徵者	一、給料月額ノ二倍 二、市長必要アリト認ムルキハ給料月額ノ六倍	一、給料月額ノ二倍 二、市長特別ノ事由アリト認ムルキハ給料月額ノ四倍	京都市ニ同ジ

返還方法

將校及准士官
下士官兵及應徴者
一〇〇圓者

一、返還期限
元金ハ六ヶ月以内ニ於テ返還セシムル由アルトシテ
毎月返還セシムル由アルトシテ
相當ノ事由ハ延トキ
認メラレハ六ヶ月以内ノ延長ガ

一、返還期限
貸付ノ期間内ニ於テ毎月返還セシムル由アルトシテ
長ガ認メラレハ六ヶ月以内ノ延長ガ
(1) 貸付金ノ二倍以内ノ給料月額
(2) 貸付金ノ四倍以内ノ給料月額
(3) 貸付金ノ六倍以内ノ給料月額
三十月以内

一、返還期限
貸付ノ期間内ニ於テ毎月返還セシムル由アルトシテ
但シハ得ザルニシテ
ムラハ更ニニ事由アル
長ガ認メラレハ六ヶ月以内ノ延長ガ
(1) 貸付金ノ二倍以内ノ給料月額
(2) 貸付金ノ四倍以内ノ給料月額
十八月以内

一、返還期限
貸付ノ期間内ニ於テ毎月返還セシムル由アルトシテ
但シハ得ザルニシテ
アルトキハ六ヶ月以内ノ事由
長ガ認メラレハ六ヶ月以内ノ延長ガ
(1) 貸付金ノ二倍以内ノ給料月額
(2) 貸付金ノ四倍以内ノ給料月額
三十月以内

最近に於ける東京市の貸付金事業実績 (十四年度実績)

貸付件数	職員	備員	計
二、三九五		九三六	三、三三一
貸付金額	二一七、七〇〇	七四、四四七	二九三、一四七
一人當貸付額	九一	八一	八八

政府が醫療事業を重視したのは體力増強の立場からであつたかも知れぬが、醫療費並羅病率が左の如きである

點に鑑み、一家經濟の立場より一層この重要性を感じるのである。

東京市職傭員並其家族の羅病率調 (昭和十年調査)

本 人 の 場 合				家 族 の 場 合						
吏員	雇員	傭員	不明	計	調査対象トナレル家族員數	本年年中ノ罹病者數	罹病率	調査対象トナレル家族員數	本年年中ノ罹病者數	罹病率
四、八一〇人	一、一八一	一、二八一	九、〇五一	二〇、五〇二	一六、二三八人	五、四一〇人	二五%	一四、四四五	三、一九五	二二%
			一、七五一	二二七	二九、一一五	五、九五五	一九	二六六五	一七五	二〇
			四二	二〇、五〇二	六六五	一七五	一九	六六五	一七五	二六
				四、二五五	六〇、四六三	一四、七三五	二一	六〇、四六三	一四、七三五	二四

東京市職傭員並其家族一人當醫療費調 (昭和十年調査)

職 備 員	家 族	計
醫療費年額	二〇、五〇二	八、〇四
一六四、八六九	六八三、九二五	一一・三一
八四八、七九四	八〇、九六五	一〇・四八

俸給生活者醫療費調 (厚生省保險院調)

都市人事行政の制度と運用 (前田)

種別	一世帶平均醫療費	一人當平均醫療費	備考
官吏	三九・四三	一〇・一三	
教職員	四四・六三	一二・四一	自昭和六年九月至昭和十一年八月平均
銀行會社員	四一・七五	一一・〇三	
以上平均	四一・三一	一〇・八七	
一般	四一・五二	九・七七	自昭和十年六月至昭和十一年五月平均

醫療施設としては病院、診療所の建設經營或は醫療費補助の方法あり、何れも經費の低減を目的としてゐる。二者を併用すれば一層この目的を達するに便宜であらう。更に市立病院の利用に付き特に吏員に便宜を計つて居る都市もある。

醫療費補助と關連して、日給者に對する休養中に於ける日給に代るべき性質の手當の支給は當然考慮されねばならぬ。又結核早期診斷の爲め吏員の定期健康診斷又は職場が散在して居る場合には巡回診斷の制度が必要であり而して之に附隨して山間海濱に保養所の設置が要望されるであらう。

巡回健康診斷施行實績 (東京市健康保險組合)

施行場所數	受診豫想被保險者數	受診者數	診斷別	內譯人數
四三	五、六九五	二、三一一	良	一、三三九
			稍不良	六四〇
			不良	三三二

備考 施行期間 昭和十四年自九月二日 至十一月二十三日 ノ間ニ於テ三十九日

良 診斷ノ説明良異狀ヲ認メザル者
 稍不良 輕度ノ疾病アリ手當又ハ注意ヲ要スル者
 不良 疾病潛在ノ疑アル者
 疾病顯在シ速ニ治療ヲ要スル者

日用生活必需品の共同購入は往年消費組合運動により相當多數の組合が社會各方面に設立され、集團生活者の共同の福利増進の爲めの施設の第一に數へられたのである。物資不足の今日に於ては此の事業は「良品を廉く」の外、必需品を確實に獲得配給することが重要使命となつて來た。

都市の電氣局共済組合に於ても多く此の事業を經營し、東京市電の共済組合の如きは組合員の大多數は日用物資の配給を其の組合の購買部より受けて居る。都市吏員の爲に此種組合を設置することの困難はそれが關係商人の同業組合を刺戟することになり、微妙なる政治問題を惹起する處があること、更に購買事業自體が經營的に見て其の成果を擧ぐることも容易ならぬこと等の點にある。

事變勃發後物資不足の爲、日用品の取得に困難を感じ、從つて消費階級にとりては購買組合的機關の必要を感じることに深まつて來たが、それは又かゝる機關が新設されても機關自體必要物資の入手意の如くならずして結局その使命を充分に果し得ざる處がある。殊に經濟統制強化せられ配給統制の整備に伴ひかゝる機關は其の配給機關に取り入れらるべく、且つ又主要物資も公定さるゝ結果、或る物品に對しては從來期待されたるが如く特に會員に對して安價を以て便宜な配給を計る如き機能を發揮し得ざるべき運命にあるのではないかを疑はしめる。從つてこの事業の企畫に當つてはそれ等の點につき將來を見通し取扱品種の選定等慎重なる用意を以てする

9) 東京市の市立病院は市住民及市職員の利用に供せられることになつてゐる(東京市立病院使用條例)。

必要があると思ふ。

福利事業の経費は勿論第一次には會員の會費によるのであるが、事業の徹底を期する爲め、事業主なる公共團體も或る程度の負擔を爲さねばならぬ。健康保險法による健康保險組合では左の例に見る如く組合の事情により區々である。

健康保險組合の保險料率

名 稱	保險料率標準 一圓二付		保險料分擔割合		名 稱	保險料率標準 一圓二付		保險料分擔割合	
	被保險者	事業主	被保險者	事業主		被保險者	事業主	被保險者	事業主
東京市電	二・六	一・一	一・五	一・五	京都運輸從業員	四・五	二・五	二・〇	二・〇
東京市電	四・八	三・二	一・六	一・八	京都市電	三・六	一・八	一・八	一・八
横濱市電	三・六	一・八	一・八	一・八	名古屋市電	三・六	一・八	一・八	一・八
三井三池	五・二	一・七	三・五	一・〇	神戸市電	四・〇	一・〇	三・〇	一・八
大阪市電	三・〇	一・五	一・五	一・九	東武鐵道	三・八	一・九	一・九	一・九
大阪市電	四・〇	二・〇	二・〇	三・五	日本製鐵八幡	三・五	一・五	二・〇	二・〇

要するにこの種事業は職員待遇の二方法と見るべく、可能なる限り事業主に於て經費を負擔すべきものと考へられる。

六大都市共済組合事業一覽

名 稱	東京市電 共済組合		大阪市電	京都市電	名古屋市電	神戸市電	横濱市電	横濱市職員
	一、退職給付 二、退職一時金 三、死亡給與 四、特症給付	一、退職年金 二、退職一時金 三、死亡給與 四、特症給付	一、養老給與金 二、退職給與金 三、死亡給與金 四、特症給與金	一、退職手當金 二、疾病手當金 三、弔慰金 四、災害見舞金 五、家族弔慰金 六、事故補償金	一、退職手當金 二、退職一時金 三、死亡給與金 四、特症給付	一、養老給與金 二、退職給與金 三、死亡給與金 四、特症給與金	一、退職給與金 二、遺族手當金 三、葬祭料 四、特症手當金 五、醫療費補助	一、退職給與金 二、遺族手當金 三、葬祭料 四、特症手當金 五、醫療費補助
一、退職給付	一、退職年金 二、退職一時金 三、死亡給與 四、特症給付	一、退職年金 二、退職一時金 三、死亡給與 四、特症給付	一、養老給與金 二、退職給與金 三、死亡給與金 四、特症給與金	一、退職手當金 二、疾病手當金 三、弔慰金 四、災害見舞金 五、家族弔慰金 六、事故補償金	一、退職手當金 二、退職一時金 三、死亡給與金 四、特症給付	一、養老給與金 二、退職給與金 三、死亡給與金 四、特症給與金	一、退職給與金 二、遺族手當金 三、葬祭料 四、特症手當金 五、醫療費補助	一、退職給與金 二、遺族手當金 三、葬祭料 四、特症手當金 五、醫療費補助
二、特症給付	一、特症給付	一、特症給付	一、特症給與金	一、疾病手當金	一、特症給付	一、特症給與金	一、特症手當金	一、醫療費補助
三、死亡給與	一、死亡給與金	一、死亡給與金	一、弔慰金	一、弔慰金	一、死亡給與金	一、死亡給與金	一、遺族手當金	一、弔慰金
四、災厄給付	一、傷病見舞金 二、罹災見舞金 三、家族弔慰金 四、事故補償金	一、災害見舞金 二、家族見舞金 三、家族弔慰金 四、事故補償金	一、災害見舞金 二、家族弔慰金 三、事故補償金	一、災害見舞金 二、家族弔慰金 三、事故補償金	一、罹災見舞金 二、家族弔慰金 三、事故補償金	一、罹災見舞金 二、家族弔慰金 三、事故補償金	一、傷病見舞金 二、災害救済 三、家族弔慰金 四、家族疾病手 療費補助	一、家族疾病醫 療費補助
五、公傷給與 金 六、田産結婚 手當	一、公傷給與金	一、公傷給與金	分婉手當金	一、公傷給與金	一、公傷給與金	一、公傷給與金	一、公傷救済 五、事故救済 當金	一、公傷救済 五、事故救済 當金
七、應召特別 給與金	一、餞別金	一、餞別金	一、餞別、弔慰 金見舞金	一、餞別、弔慰 金見舞金	一、餞別、弔慰 金見舞金	一、餞別、弔慰 金見舞金	一、餞別金 二、家族慰問金 三、傷病者見舞 金 四、戰傷病死者 弔慰金	一、餞別金 二、家族慰問金 三、傷病者見舞 金 四、戰傷病死者 弔慰金
八、其他、副 利事業	一、日用品購買 二、貯金 三、貸付金 四、食堂經營 五、精米所	一、日用品供給 二、貯金 三、貸付金 四、火災保險代 理事務	一、日用品供給 二、貯金 三、貸付金	一、日用品供給 二、貯金 三、貸付金	一、日用品供給 二、生命保險料 取次	一、日用品供給 二、貯金 三、貸付金 四、生命保險料 取次	一、日用品供給 二、貯金 三、貸付金 四、生命保險料 立替拂	一、日用品供給 二、貯金 三、貸付金 四、火災保險事 務取扱

六、葬具供用
七、法律相談

五、料金立替拂
（助産料、葬
式料）
六、食堂經營
六、組合診療所
經營

六 結 び

市政は所謂公民自治の觀念より出發した謂はゞ素人政治である。地方公共事務を公民より選ばれた名譽職によつて處置せしむることが市政の精神である。然し都市行政は急速なる進展を遂げつゝある。市政は専門化し其の行政能率の點よりするも、更に又市政に課せられたる使命の遂行に遺憾ならしむる爲にも在來の公民自治の觀念に修正を加へる必要が起きて來たのではあるまいか。從來の議決機關と執行機關の間の權限配分の上に一大修正が要求されて居る。執行權の擴大は好むと好まざるに拘らず自然の趨勢であるを謂はねばならぬ。

市吏員は市長中心に一致結束して職務に當ることが法制の要求する所である。而も自治體の人事に往々に聞く外部勢力の介入は現行制度を以てしては容易に根絶を期し難く、市長の職權を強化し、市長中心主義の市制が再建されることを以て抜本的對策と確信する。都市行政の中心は市吏員である。吏員に對する國家の配意が充分ではなかつたことが痛感されるのである。

市吏員は又國家行政の執行に關する末端の組織である。市吏員は一定都市に定住し、常に市民に接觸して施政するのである。官吏の場合の如く強權の後援なく、楓氣よく理解を説いて行政するのである。所謂部落民に直接折衝し國家の望む方向に之を誘導する役目を果しつゝあるのは實に市吏員であり、この意味に於て吏員は國民の地方的指導者であると誇稱して差支へないのではあるまいか。國家はこれを獨立の團體の職員なりと傍觀すべきではない。その地位を認め待遇を厚くし更に吏員の養成訓練の方途をも講じて、都市行政をして人的資源弱化の苦惱より脱れしむるの配慮を要する。

都市行政の内容が益々國家行政の執行割合を増加し、自然都市行政自體に加はる國家の統制が強化されて行く現情に於て、從來區々に發達した吏員制度が検討されねばならぬことは勿論である。大都市と中小都市を區別することは當然であるとして、吏員の任用・待遇・分限等大體の規準を設け、市吏員の規格に一定標準を與へることが、都市行政全般の進展の上に貢獻するところ尠からざるを確信するものである。

かく謂へばとて、都市はその人事行政の改善を國家の發動にのみ期待すべきではない。過去の經驗よりするも既に市制の明文に依れば大都市吏員制度を勅令を以て定むべきに拘らず、今以てその實現を見ず、都市の側に於けるそれに對する幾分の倚賴がその人事行政獨自の發達を妨げさへしたかの實情を見るのである。若し都市が尙その轍を履まば、都市人事行政は後退せざるまでも進歩はせぬであらう。幸ひにして各都市は實際の必要に迫られて着々人事制度を整へつゝある。而して將來國家が都市人事制度の制定を見る場合に於てもこの各都市人事制度の現實を基礎とし、且その制度の内容は大綱の規定に止め細目は各市の實情に委すを適當とすべきが故に、國家をして適實なる立法を爲さしめ又その立法後に於ける制度の適正なる運用に備ふる意味に於ても、各市は人事行政の完備に對して絶えざる努力を惜んではならぬ。殊に都市人事制度は官吏制度よりも一步遅れて發達し従つ

てやゝもすれば官吏制度の模倣を以て足れりとした嫌ひがあつた。然るに時勢の變轉と都市行政の急激なる發展は進んで都市の實情に即したる獨特の人事行政の必要を感じしむるに至つた。而して都市の事情を最もよく知るは都市自體でなければならぬ。かくして都市人事行政の改善發達は都市自身の手に依つて促進されねばならぬのである。



昭和十五年十月二日 印刷
昭和十五年十月五日 發行

第七回總會文獻研究報告
本都府市縣の動向と其の諸問題
都市の人事行政問題
非賣品

東京市麹町區日比谷公園二番地
東京市政調査會内

編輯者兼
全國都市問題會議
菅原忠治郎

印刷者
東京市品川區東大崎三丁目二三九番地
鈴木 茂

發行者
全國都市問題會議事務局

東京市麹町區日比谷公園二番地
東京市政調査會内
振替口座東京六〇八二四番

刷印社會式株刷印間三屋中

全國都市問題會議關係文獻目錄

第 二 回 總 會

1 研 究 報 告	[頒價 (送料)] [3.00 (—)]
2 參考資料 甲篇	[絶版 (—)]
3 萬考資料 乙篇	[絶版 (—)]
4 議 事 要 錄	[3.00 (—)]

第 三 回 總 會

1 研 究 報 告 第一議題編(負擔並 稅 制)	[1.50 (—)]
2 研 究 報 告 第二議題編(汚物處理並 汚 染 防 止)	[3.00 (—)]
3 參 考 資 料 第一議題編(負擔並 稅 制)	[3.00 (—)]
4 參 考 資 料 昭和六年度地方財政概要	[絶版]
5 參 考 資 料 第二議題編(汚物處理並 汚 染 防 止)	[3.50 (—)]
6 議 事 要 錄	[2.00 (—)]
(補冊) 研 究 報 告 追 録 編	[1.00 (—)]

第 四 回 總 會

1 研 究 報 告 第一議題甲篇其一(都市環境 の 改 善)	[3.00 (.14)]
2 研 究 報 告 第一議題甲篇其二(都市環境 の 改 善)	[3.00 (.14)]
3 研 究 報 告 第一議題乙篇(都市環境 の 改 善)	[1.50 (.10)]
4 研 究 報 告 第二議題甲篇(都市自治 の 濟 美)	[1.00 (.09)]
5 研 究 報 告 第二議題乙篇(都市自治 の 濟 美)	[1.00 (.09)]
6 參 考 資 料	[2.50 (.14)]
7 議 事 要 錄	[1.50 (.10)]

第 五 回 總 會

1 研 究 報 告 都市の公益企業	[2.50 (.14)]
2 研 究 報 告 都市の保險施設 (上)	[2.20 (.14)]
3 研 究 報 告 都市の保險施設 (下)	[2.00 (.14)]
4 研 究 報 告 都市の公益企業 (追補篇) 都市の保險施設	[.50 (.06)]
5 參 考 資 料 公益企業經營に關する若干事例	[.80 (.09)]
6 第五回總會要錄	[1.50 (.10)]

第 六 回 總 會

1 研 究 報 告 都市計畫の基本問題 (上)	[2.40 (.14)]
2 研 究 報 告 都市計畫の基本問題 (下)	[1.80 (.14)]
3 研 究 報 告 都市ノ經費問題	[2.00 (.14)]
4 第六回總會要錄	[1.80 (.14)]

內務省地方局編 地方財政概要 昭和七年度	[.40 (.06)]
同 上 昭和八年度	[.28 (.06)]
同 上 昭和九年度・昭和十年度	[各.30 (.06)]
同 上 昭和十一年度・昭和十二年度	[各.30 (.06)]
同 上 昭和十三年度	[.35 (.06)]
同 上 昭和十四年度	[.50 (.06)]
全國都市問題會議會報 第一號乃至第二十二號	[非賣 餘部なし]

東京市麴町區日比谷公園 東京市政調査會內 (振替東京六〇八二四)

全國都市問題會議事務局發行