

都市問題パンフレット

NO 12

東京市政調査會

大都市制度論



内 容 目 次

先づ帝都の制度を建てよ……………池 田 宏……………(一)

帝都の制度は大都市制度に紛更すべからず……………(一)

帝都に特別制度を求むるの叫びは自治制

制定當時より官民の間に一貫したる聲なり……………(五)

三、所謂大都市制度の調査論……………(一〇)

四、今こそ帝都に關する特別制度制定の絶好機會なり……………(三)

五、帝都に關する制度制定の暗礁と卑見……………(一五)

特別市制の問題……………次田大三郎……………(三)

一、序 説……………(三)

二、特別制度を必要とする理由……………	(三)
三、特別市制問題の沿革概要……………	(三五)
四、過去及び將來に於ける問題……………	(六)
五、結 言……………	(六)

我國特別市制問題の沿革…………… 次田大三郎……………(七)

第一期 地方制度創始時代……………	(七)
第二期 特別市制廢止運動、特別市制制定運動競合時代……………	(八)
第三期 特別市制廢止後明治四十四年市制改正迄の時代……………	(四〇)
第四期 大正七年第四十議會以降最近に至る時代……………	(四三)

010490

先づ帝都の制度を建てよ

池 田 宏

特に帝都の制度を整備するの必要と其緊急の案件なる事は、東京市政調査會が、曾て調査研究の結果「帝都の制度に關する意見」と題して、之を當路に進言すると共に江湖に訴へたる意見書の^(註一)「鑑み」中に、極めて明確に發表したる所に係り、今尙之を變改増補するの必要を認めざるが故に、今一切此點の究明に觸れず。

本論初め、題して特別市制度私論と謂ひ、獨り帝都の特別制度にのみ論點を限局することなく、世に所謂六大都市に關する特別制度に付き一家言を提議し、敢て世に問ひ、其中の一節として、先づ帝都の制度を整備せんとするの議を提唱せんと欲したるも、斯くては此編自ら一書を成し、一篇の論著としては餘りに浩瀚に過ぐるが故に、止むなく本題を以てし、帝都の制度に關する立言のみに止めたり。

一 帝都の制度は大都市制度と紛更すべからず

政府は、曩きに臨時大都市調査會を設置し、大都市の制度、特に東京市の制度に關する政府の意見を確定し、大都市の根本法制を樹立せんことを欲して、其意見を諮ひ、東京都制案の要綱を得たり。^(註二)爾來内務當局は此要綱に基き鋭意成案を得るに努め、遂に東京都制案六章百八十條を脱稿して、世に公にしたることあり。^(註三)政府は當時之を速に議會の公議に上程せんことを意あり、^(註四)蓋し政府當局の意圖は、所謂大都市に關する特別市制案を決するに

先ち、先以て首府に關する特別制度を確立し、其運営する所を按じて、必要に應じ、其全部若は一部を他の大都市に及ぼさんとしたるに在りしならん。然るに此案は、都の區域問題に關し、端なくも意外の世論物議を生じたる等の事情より、遂に提案の運びに至らざりし。然るに此間、東京市區改正條例の改正、之を京都、大阪其他

(註五)

内務大臣の指定する市に準用するの法律、並に此法意を繼受して都市計畫法の施行せらるゝに會ひ、恰も都市計畫法發布の當初其適用を見たる所謂六大都市は、法制上同格を以て待たるゝが如きの觀を呈し、此等の都市が府縣知事の監督より脱せんとして特別制度を要望するの聲、著しく喧しきを加へ、殊に市勢動もすれば帝都の壘を摩せんとするの概ある大阪市の要求最熱烈を極め、其首唱に基き、關係市の市長會議及市會議長會議は、夫々

東京、京都、大阪、横浜、神戸及名古屋の六大都市に對しては速に特別市制を制定實施せられ行政上及財政上府縣の外に獨立せしめられんことを望む

こいふ趣旨の意見を決し、關係者帶同此意見書を携へて上京し、相前後して内閣總理大臣及内務大臣を歴訪して親しく建議するあり。(註六)事茲に到りては、自ら政府當局として、先づ帝都に關する特別制度のみを決せんとするの

初志には相當斟酌を加へざるを得ざるに至るべき事亦之を察知するに難しきせず。果せる哉、昭和二年五月設置せられたる行政審議會は、所謂大都市の特別制度に關し、審議の結果、所謂六大都市に命ずるに特別都市の新名目を以てし、特別都市に在りては(一)内務大臣直接に監督し、市制中府縣知事の職務權限に屬する事項は内務大臣の權限に收め、(二)市會又は市參事會の違法越權の議決又は選舉に付ては内務大臣の指揮を受けしめ、原案執行の申請も内務大臣に爲さしむるの途を開き、(三)市條例の設定、改正、起債、特別税設定其他の財政上の行爲

に付ては勅令を以て特に指定するものゝ外不要許可とし、(四)内務省官吏を以て組織する懲戒委員會を特設する事の數項を決議して之を政府に答申し、帝都も亦所謂特別都市並に取扱ふべきの議を獻するの端を啓き、(註七)現内閣亦舊曆十二月二日、大都市制度調査會を設け、内務の關係局長と六大都市の第一次監督官廳たる關係府縣知事を其調査委員に任命し、關係市長にも、同じく之を囑託し、此調査會をして、以上の情勢に應じて、我國の大都市に關する制度を調査審議せしむる事を爲れり。(註八)然るに前掲調査會は、舊曆中は一回も招集せらるゝの運に到らず、漸く本年に入り、其第一回の調査會を開きたるが、内務大臣は此會に諮問するに、

大都市に關する現行制度に付き改正を要するものありや、改正の必要ありせば、其の要綱如何

を以てし、同調査會は内務當局たる同會幹事の發案に基き、其調査方針と調査項目を決し、(註九)且其調査分擔を各委員の間に定めたり。(註一〇)

抑東京市の特別制度に關する限りは市側の意見殊に其意思機關と執行機關との意見は極めて明瞭にして、政府當局亦最近に至るまで、眼中唯帝都に關する特別制度あるのみなりしに拘はらず、政府の責任當局、幾人、其人を更ゆるも雖も、徒らに浩翰なる法案を擁して、竊に之が急施の必要を認むも雖も、歴代の内相、皆區々たる世論に憚りてか、敢て之を斷行するの英斷に出でず、政府より、意見を徴せられたる有力なる調査會亦、(註一一)東京市が、

特に羣衆の下に在り、併かも其規模の宏大にして經營の多端なる全國に其比を見ず、其帝國に於ける政治文化の

(註一二)

中心たり、又帝國の社會經濟の中樞なるの地位を保ちて、其治務の興廢、其施設の舉否一として國運の隆替に關せざる無きに徴し、獨り東京市の行政をして特別な制度に依らしむべきは、自治制制定の議ありし當時より朝

野の間に其議の趨向を一にし、東京市亦夙に之を希望し、帝國議會亦幾度か政府と折衝して之が解決に腐心し來れるものに係り、唯其國都の地位の頗る重要なに鑑み、政府のバータナリズム議會殊に衆議院の自主主義が、協調するに至らざりしが爲め、未了の問題たりし雖も、最近政府當局亦自治を惜まざるに至りしが故に、今や漸く解決の機に達したるものにして、之が提案は眞に焦眉の急に迫り、或は識者をして、事既に時機を失したりとの嘆聲を漏さしむるさへあるに、此永きに亘る光輝ある奮闘の歴史を忘れて遽然として、之を默殺し去り、全く新規の案件として帝都をも所謂六大都市の班列に止まらしめんとするの議を建て、政府亦之を納れんとしたるに拘らず、帝都の制度の爲めに殆んど一人の正々堂々侃諤の論を進むる者あるを見ざりしは抑々何故なりや。予は、深く之を怪しむ者にして、東京都制の久しきに亘る沿革、之を得むと欲して市民が、四十有年倦まず、撓まず、根氣よく、運動し來れる崇高なる精神に鑑みて、遺憾窮りなく、帝都の制度が、何故に所謂大都市制度の名目の下に於て解決を見出さざるを得ざるかを解するに苦み、且つ其徒らに政治を談する者の間に輕々しき紊りに紛更せしめらるゝを見て、竊に痛憤措く能はざるなり。

(註一) 大正十一年十二月東京市政調査會會長より、時の首相、關係大臣、東京府知事、東京市長等に提出し、且其副本は貴衆兩院議長其他市政の關係者にも進めたり、其内容の梗概は本會發行市政調査資料「東京都制に關する諸案」第四章第五節中に抄録す。本會發行に、かゝる浩翰なる「帝都の制度に關する調査資料」は其附屬參考書なり。

(註二) 此調査會成れるは大正十二年六月にして其答申ありしは大正十三年四月なり。其要綱は、前掲資料中二十二頁に約々收録せらる。

(註三) 大正十三年秋。

(註四) 是大正十四年第五十一議會及第五十二議會當時の情勢なりき。

(註五) 區域論に於て政府案が大體東京都市計畫區域に依らんとするに對し、三多摩地方の有志は同地方の死活問題なりとして論争激烈く、當時に於ける議會の形勢を以てしては政府案通過の見込立たざりしが如し。

(註六) 是昭和二年十月の事にして、爾來此決議の實行を要すること毎年の例と爲れり。

(註七) 前掲本會發行資料五七頁、五八頁。「都市問題」第十卷第一號小倉研究員「大都市制度の問題」參照。

(註八) 此調査會の設置規程及委員幹事等の氏名は内務部内限りの事として取扱はれ、官報に發表なし、乍併「都市問題」第十卷第一號最近都市事情欄小倉研究員報告「大都市制度調査會の設置」に詳かなり。

(註九) 及(註一〇)「都市問題」第十卷第二號都市事情欄小倉康次報告「大都市制度調査會の調査項目決定」中に詳かなり。

(註一一) 前掲行政審議會の委員は親任官の待遇を賜はれり。

(註一二) 大正十二年九月帝都復興に關する 詔勅は此國都の地位を最強く表明す、後出本稿四。

(註一三) 行政審議會の前掲答申を得たる時の政府當局は市の監督に關する特例を以て六大都市特別市制と題して議會に提案せんとしたり。

二 帝都に特別制度を求むるの叫びは自治制々定當時より官民の間に一貫したるの聲なり

之を沿革に徴するに政府の當局者としては、所謂市制に對する特別制度制定の事は、其淵源する所頗る遠く、此問題の解決は實に我國自治制度制定の議ありし時よりの懸案たり。(註一) 然りと雖も、特に首府に關する制度を確立するの廟議は、東京市區の改良を策進して、國都の結構を整へんとするの論の擡頭するあり、明治十七年之が調査機關の設置を見たるの時より、東京市區改正條例の發布を見るに及びて確定し、其明治二十一年四月十七日法律第一號を以て公布せられたる市制及町村制の裁可を請ふに當りては、首府に對する特例を認むるや否やの問題は

(註二)

實に元老院及政府の間に最議論の焦點を爲りし所なりき。其結果遂に一時の便法として、所謂三府に對し、往年の特別市制の發布を見るに至れり。雖も、帝國議會亦茲に深く慮る所あり、爾來議會の開會ある毎に、常に首府制を中心として特別制度是非の論議を醸したるを以て、政府は、一旦首府に對しては、其選任する都長官を以て統轄せしむる東京都を置き、之を府縣の地位に立たしむるの東京都制案を提案したる事あるも、之を撤回して以來、遂に止むなく、臨機の経過措置として明治三十一年九月を期し此特別市制を廢止する旨の法律案を提出し得たるのみにて、政府提出案としては、敢て進で帝都に關する自治制問題には觸れざるに努めたるが如し。乍併當時の議會の要望する所は、唯單に官治の分子を、三府の自治組織中より驅逐し得たるを以て満足するにあらず、進むで、帝都の規模を成就するに足る完全なる自治の體制を得むに在り。是を以て、前記特別市制廢止以後に在りても、議會の歴史は永きに亘りて、東京都制法案又は東京市制案とふ題名の下に、偏に帝都に關する自治の體制を整へんとするの論議を以て終始したり。(註四)

東京市亦其の完全自治權を獲得せむとして、其市民の決意を議會に表明するが爲め、明治二十九年十月市會に於て特別市制廢止請願委員を設け附託するに前記特別制度の廢止之に代はるべき新法案の審査を以てしたる以來、屢々東京市會に市制の調査及其實行を促進する爲めにするの委員設置され、殆んご議會の開會せらるゝ毎に其目的を貫徹するに善處し來れり。雖も、其功を擧ぐるに至らざりしが故大正九年には、獨り其案の實現に對して政府當局、府市關係者及貴衆兩院議員の諒解を求むるに止まらず、各區にも聯絡を執り、大に氣勢を擧げて市民の輿論を喚起し、其後援に依りて所期の目的を達成するに努めたり。

斯くの如く帝都に關する制度を整備するの議は、廟議に出發して、帝國議會に於ける論議の焦點を爲り、東京市民亦之を翹望して止まず。併かも此問題は、官民の間に一貫したるの論議なりしが、都長の選任方法等に付き政府及議會の間に、僅に議の協はざるものありしが爲めに、法案としては決定に至らざりしに過ぎざる事を先づ諒解せざる可らず。(註五)

東京市は百方之が期成に盡したり。雖も克く初志を貫く能はざりし間に、前記の如く同市以外の大都市亦同市と同格の地位を獲得せんとして焦慮するあるに至りたるを以て、止むなく、先づ大阪市側の提議に基づき、之を其運動を共にするに至り、茲に新なる特別制度を得むとするの運動は所謂六大都市の間に協調を促し、相携へて之が實現を要望するに至りしものなるを以て、東京市に特別制度を必要とするの提議を六大都市が、之を欲するの提議は、全然其源流を異にし、其價值同日の論に非ざるの認識を誤たざるを要す。東京市が最近其特別制度を得るに就き所謂六大都市に其行動を共にするに至りしは必ずしも其眞意に非ざるべく、併かも事茲に出でざるを得ざりしは、蓋し諸般の情勢止むなきに因りしものにして、東京市側の苦衷察するに餘ありたるは、恐らく識者の諒解する所なるべし。雖も、此事ありたるが爲めに、遂に政府當局をして、心ならずも帝都に關する制度の終局案に關する調査を未了の儘、所謂六大都市に關する制度の調査中に葬り去らしめたる機因ならずとせんや。請ふ少しく予をして這般の事情に付、予の見る所を語らしめよ。

政府に議會が、東京市と共に、帝都の現状を將來を按じて眞剣に理想とする特別制度の樹立に關し、交々相持して下らず。議論を上下しつゝ、奮闘の歴史を繰返しつゝある間に、我國の都市は異常の發達膨脹を遂げ、其勢所謂六大都市に於て最著しく、孰れも其市の郊外に之を隣接して蟠居する幾多の町村内に、統制なき農耕時代の

遺物たる道路に依りて、亂雜極まる新市街地の急速展開するの實情に遭遇するあり、市政の前途に對して杞憂するの識者漸く多く、自治の名目論に囚はれて、徒らに、特別制度に關する論議を圖はすの閑事業に没頭せんよりは、寧ろ大都市問題の現實なる窮狀に即して之を既倒に挽回する及時の策を講進せんとするの實際論漸く提唱せらるゝに至れり。^(註七)此の論の歸着する所は、要するに、國の力ミ相俟ちて能く東京市區の改良の實績を奏したる東京

市區改正條例の適用を京都、大阪等都市施設の急に迫れるものに對しても之を認むるに共に、東京市區の營業、衛生、防火、通運等永久に利便を増進するの施設計畫をして市部以外に發展して已まざる新市街の地域にも及ばしめ、市の郊外町村に於ける都市施設をして市の施設ミ相俟たしめ、因りて以て此等の關係市町村を事實上、社會上、交通上自ら一體の有機的結合を組成するに至らんことを庶幾するに在り。^(註八)此論は大阪及京都兩市の市長等

最強く之を要請して輿論ミ爲り、遂に政府を動かして廟議の決定ミ爲り、直に前掲市區改正條例の改正ミ爲り、^(註九)亞いで、權威ある都市計畫調查會の新設を促し、遂に現行都市計畫法及市街地建築物法の施行を見るに至れり。

斯くて都市計畫に關する法制出づるや、前掲都市の膨脹發展に善處するの途此に備はり、議會に於て喧しかりし特別制度に關する運動は、一時頓挫を來したり^(註一〇)雖も、此等法制の運用が、偶々孰れも、府縣知事を以て會長

とする都市計畫委員會^(東京にありては)^(註一一)の議に俟ち、加之議案の發案權亦內務大臣及會長の發議に俟たざるを得ざりしが爲、端なくも之等の事情は、此法制に依りて偶々帝都ミ同格に進められたるの觀ある諸市の市民の神經を

鋭敏ならしめ、再び大都市の特別制度論に熱中せしむるに至れり。^(註一二)然りミ雖、初め內務の當局は、冷靜克く其度を持して、敢て動ぜず、非公式に斷乎ミして東京市のみに先づ、特別制度を確立せんミして、敢て都制案要綱を發

表したるは、當時予の竊に深く畏敬せし所なり。爾來內務當局の意見は、能く前掲臨時大都市調査會の議を産む^(註一三)に至り、本會亦設立第一着手の事業ミして帝都の制度に關する根本法制の大綱を決し、政府當局の此事業の完成に

勇往邁進せむ事を望み、世間亦篤く之に期待したるは、實に此光輝ある久しきに亘りて嘗つて倦まず幾試鍊を得て決意愈々鞏く、幾變遷を歴て要望益々切なるを加へたればなり。然るに何事ぞ、行政審議會の特別都市論を決議して以來、省議極めて軟弱に傾き、遂に此光輝ある歴史を蹂躪し、帝都の地位を冒瀆して、之に擬するに自餘の大都市ミ同一の範疇を以てするの舉に出でんミするに至らんミは、其心外に堪へざる果して予一人のみなるか。^(註一四)

^(註一) 明治十一年郡區町村編制法制定(太政官一七號布告)の際既に三府五港其他人民輻湊の地は別に一區とし、其廣濶なるものは區分して數區とし(第四條)、每區に區長を置き郡と并列に置きたり(第五條)。又此編成法と同時に施行を命ぜられたる地方稅規則の實施に就ては夙に東京府會の議決郡部地方稅分攤條例(明治十二年一月)あり。至十三年太政官布告を以て區の地方稅に關する經費は府縣會の決議を経て郡の經費と分別する事を認められ、三府及神奈川縣に先づ以て區部會郡部會を分別することゝ爲り、遂に後年府縣制の施行を見るに及びても、勅令の定むる所に依り東京、京都、大阪、兵庫、神奈川、愛知及廣島の七府縣に三部經濟の特例を存置するに至れり。

^(註二) Mosse 學士を委員の主査として調査立案せる地方制度編纂綱領も三府のみに對して特例を認むるに在り(第四款第一項但し書)是政府の見所ありしに依る。元老院亦此方針を是認したり。然るに閣議に於て三府と雖も一般市制に依るべしと決たるを以て市制案は元老院の檢視(再議)に付せられしが元老院は其議を改めざりしが故に遂に當年の特別市制發布せらるゝに至りしが如き當年の情勢を見るべし。

^(註三) 是明治二十九年第九議會の事にして其案の施行は郡部住民の負擔に及ぼす事大なるを、執行機關に官選分子を含む事等の爲めに市郡共に極力反對したるが爲めなり。

^(註四) 第十三議會及第十四議會並第二十議會乃至第二十六議會と最近四十一議會等に表はれたる衆議院議員提出案は「東京市に關する法律案」といふを以て題號とし、第十五議會、第十六議會及第二十二議會並第二十四議會乃至第二十六議會等に表

はれたる貴族院議員提出案は「東京都制案」を以て題號とす。

尚市の特別制度問題に關する此等の沿革に觸れたる文獻は多し。本會發行「帝都の制度に關する調査資料」一頁以下、同市政調査資料第十五號「東京都制に關する諸案」第一章、第二章、拙著「都市經營論」改訂版二百五十三頁以下等參照。

(註五) 前掲本會調査資料參照。

(註六) 同上。

(註七) 當時の都市事情に就ては拙著「都市經營論」に詳らかなり。

(註八) 拙著前掲百七十三頁以下、拙著「都市計畫法制度要論」。

(註九) 內務省發行「都市計畫年鑑」參照。

(註一〇) 東京市區改正條例を改正したる法律は大正七年の發布なり(法律第三十六號)。又都市計畫法の發布は大正八年なり(法律第三十六號)。然るに此年第四十議會に提出せられたる衆議院議員案東京市特別市制に關する建議案と、大正八年第四十一議會に提出せられたる東京市に關する法律案は共に委員會附託中議會閉會して其儘と爲れり。

(註一一) 大正八年十一月勅令第四八三號都市計畫委員會官制參照。

(註一二) 第四十三議會、第四十四議會等に於ける衆議院議員提出建議案。

(註一三) 大正十二年春第四十七議會衆議院委員會に於て內務省政府委員之を發表せり。

(註一四) 前掲——註一三。

三 所謂大都市制度の調査論

予は曾て自らも大都市行政といふ命題の下に、我國の大都市に關する法制的の基本事項に就き論じたる事あり、^(註一)世俗亦漫然大都市ミ稱して憚らざるが如し。然リミ雖も、退て靜かに考ふれば、第一に大都市ミは果して何の謂なるか、其觀念茫莫として之を捕捉する能はざるに先づ以て失望せざるを得ず。(一)今回の調査會が所謂六大都

市の市長及現行法上其行政を監督し、若は之を補助するの地位に在る者のみを以て組織したる點に鑑み、(二)之を從來特別制度に對する論議が六大都市の制度を對象としたるのみなるに徴し、(三)又之を立法例に於ても六大都市の行政監督に關する件等自ら六大都市を以て對象とするの實況に徴し、其調査が六大都市の特別制度に關する成案を得むとするに在る事、素より想像し得られざるに非らず。^(註二)乍去予の先づ以て警告せん欲するは、所謂大

都市の名辭を以て我國の六大都市のみを指稱するものミ判斷するは早計に失すべしに在り。一般に大都市行政といふ論題の下に、學者が、如何なる都市を對象として取扱ひつゝあるかを知る者は必ずや齊しく予の警告の無理に非ざる所以を諒解すべし。^(註三)況んや獨逸の如きに在りては、人口十萬以上の市を以て大都市ミ稱するの例なるに於てをや。^(註四)是其第二に舊體組織せる調査會を何故に一月十五日迄開會せざりしや、其政府當局の眞意を疑はざるを得ざるものある等ミ共に大に論議するの餘地あり。此等は第三に其調査會の組織に就ても、其市の郊外町

村の自治要素を除外したる事を始めとして、一般の調査會の定例たる學識經驗者を逸したる事等調査の機能を十全ならしむるが爲めに、敢て論じ度き點ある等ミ共に問題の真相を闡明にし政府當局をして説を二三にする事なきに備ふるの必要なしとせざるも、固ミ此等は本論を進むるには、枝葉の事なるが故に今は敢て論點を指摘するに止めて茲に論及せざるべし。而して茲には其何が故に、折角確定議といふも過言なりとせざる迄に進展したる

帝都の特別制度を、未だ曾て慎重なる調査を遂げたる事あるなく、從て之が成案を得るに前途遼遠茫洋の感なき能はざる大都市制度に關する特別研究中に没了し去りたるかの眞意が、果して那邊に在るかを問ふミ共に、若し都制案を實施するに暗礁ありとせば之を除却するの途なきかを實し、併せて、四十年の久しきに亘つて絶叫要請

したる帝國の首府に關する法制案が、斯の如きの運命に陥つて、尙且つ晏如たり得るかを市民の先覺に訴ふると同時に敢て私議を挟みて之に關する識者の公正なる批判を仰がんことを欲するあるのみ。

(註一) 前掲「都市經營論」二百六十七頁以下。

(註二) 大正十一年三月法律第一號。

(註三) 這般大都市制度調査會の決定したる調査要目中には大都市が所謂六大都市の謂なりと推斷すべき項目なし。

(註四) Hirschler—Grossstadterverwaltungen. Bücher—Die Grossstadt Vorträge in Aufsätze zur Städteausstellung.

Ashbee—Where the great city stands. Most—Deutsche Stadt u. ihre Verwaltung 第一章等文獻を枚擧するに遑らず、所謂六大都市中の隨一たる東京市の如き大都市に對しは Riesenstadt といふ者あり、例 Gism—Die Organisation der Riesenstadt. 或は Weltstadt といふものあり (Most. 前掲)。

(註五) Woytinsky, 10 Jahre Neues Deutschland (1929) S. 27. 尤も deut. Städtebau の公表する statistisches Jahrbuch deut. Städte (1928) には人口二十萬以上の都市を A 類、十萬以上二十萬未満を B 類に分つ (S. 1)。

(註六) 都市研究會發行「都市公論」昭和五年二月號拙稿「大都市制度調査會に就て」は此點の一部に論及したり。

(註七) 政府の調査會は其第一回會議に於て委員の内に分擔調査の事に當る事とし、teamwork に依りて可成速に大都市制度要綱案を作製し委員會に於て之を審議決定すべき旨申合せたる趣なるが本誌別稿調査要目の各項の内容を一見すれば、如何にも其調査が一朝一夕の事に非らず可なりの日月を要すべきを想像するに足らん。

四 今こそ帝都に關する特別制度制定の絶好機會なり

所謂六大都市に特別制度を得て其市政の圓滿無碍なる振興に資せんことを期する、素より誰れか異議ありませむや。予亦其急遽適正なる案を得て實施せらるゝの日の一日も速かならん事を要望するに於て敢て人に譲らず。^(註一)

然りと雖も其眞に一刻だも緩くすべからざるは、實に帝都に關する根本制度の確立に在り。前項所述の如く、之

に關しては、内務の當局に於て、既に確信ある成案を調査し了りて、偏へに政務の樞機に膺る大臣の裁決を待つあるのみなりしに非らずや。殊に今や、官民の一致協働、不斷の精進に依り、帝都復興の偉業成り、^(註二)來月下旬、

關東大震災災の不祥事突發して以來、憂傷至らざるなく、深く大御心を注がせ玉へる。今上陛下には、新裝成れる復興の施設を限なく御巡察あらせられて、官民勞勩の跡を賞みしたまふべく此折しも、帝都の市民は歡呼

萬歳奉頌の間に、聖駕を奉迎して、其感荷に堪へざる處、百事更始の意氣を旺にして、帝都の美を濟すに貢獻するの誓を固むべしと聞く。是豈億兆一心、滿都の市民をして一致團結克く首府政の振肅更張の責に任せしむるに

絶好無二の機會に非ざるか。大阪市が曾て、鶴駕を奉迎したるの日、横濱市が、昨春復興の成就したる趣、知事市

長の内奏を聞召され特別の思召を以て、聖駕復興狀況の御巡察ありし日を以て、夫々市民の記念日として設定し、永久に聖恩の優渥なるを感戴して、愈々自治協同の玉成に寄與せんとする眞劍なる至情の發露は蓋し、

爲政者の把握して長養せざる可らざる所にあらずや。而して是予一人の私言に非ざるべく、其滿都市民の共通の聲なるべきを信ず。予は此希望を切にして、現内閣の諸公が、翻然其態度を改め、之を民意に聞き之を情理に察

し、一面大都市制度の調査を完結するに急ぐと共に、特に此機會を捉へて、帝都の制度のみは之を其調査中より引離し、之のみを單獨の法案とし、久しきに亘る内務當局の間斷なく一貫したるの努力を其儘坦坦に受入れて、

特別都市計畫法善後法案と共に之を緊急議案として議會の議に上程せられんことを望む。

帝都の復興事業完成したるの年柄を以て帝都に關する根本制度の確立を要する理由は以上を以て盡くる

に非らず。所謂復興事業は、其當初豫算審議の際、貴族院の意見もありしが如く、所謂焼失地域の復興を促すに止まり、焼失地域以外の地域の施設に至りては後賢の來つて之を補ふ者あるに任かせられて、今日に至れり。^(註四)是を以て、帝都の結構は、官民不斷の努力に依り、當年の詔書に仰せられたる通り、「獨り舊態を回復し」得たるのみならず、「荏弱の面目を新に」したりと雖も、是獨り焼失地域内の事にして、其他の地域に在ては依然として舊態を持するに止まり、帝都を通觀するときは、遺憾乍ら同じく詔書に仰せらるゝ「抑も東京は帝國の首都にして政治經濟の樞軸と爲り國民文化の源泉となりて民衆一般の瞻仰する」「我國都たるの地位」として「進んで將來の發展を圖り」「一般國民亦能く政府の施設を翼けて奉公の誠實を致し以て與國の基を固」めたるの實は、不幸未だ擧がるあるなしと謂はざるを得ず。諸公は之を補正して當年の聖旨に應へ奉るの途と時期とは正さに復興事業完成の際を措いて他に求む可らずと思惟せずや。予は昨春夏の交地方官々議に列して、近く復興事業成るに付き其有能なる職員組織と其練達せる經驗を以て、此焼失地域以外に於ける東京都市計畫區域内に於ける東京都市計畫事業の大成に傾注せらるゝの國策を政府に於て確立せられんことを要請したる事あり。其意畢竟するに茲に在りしと雖も、遂に顧みられざりしは、今に遺憾禁じ能はず。是特に記して政府當局の勇斷を待つ所となり。

(註一) 予は殊に久しく内に在りて都市計畫に參畫し、又出で、府縣知事の職を奉じ、親しく京都及横濱の市政に關はりたるを以て此感殊に深し。

(註二) 帝都復興事業の内容に付ては本會出版復興局編「帝都復興事業概観」及び復興局及本會共編「Outline of the Reconstruction Work in Tokyo & Yokohama」有り、別に本會發行、都市問題第十卷第一號「復興展記念號」あり、皆好箇の記念出版にして有權的資料なり。

(註三) 「都市問題」第十卷第二號所載小倉研究員報告「復興帝都の御巡幸と復興祭」參照。

(註四) 本會發行「帝都復興事業概観」參照。

五 帝都に關する制度制定の暗礁と卑見

然らば政府は、如何なる案を提げて東京都制案として議會に提出すべきか。予は素より政府が、曾て本會が、當路に進めたる、帝都の制度に關する意見を骨子として提出せられんことを期待するものなり。乍併敢て之に固執せむとするに在らず。要は、此絶好の機會に、帝都の市民をして、其渴望せる都制案を得しめて、其自治協同心を長養せんことを欲するに在り。されば必ずしも、強いて其完璧なるを選ばず、其孰れの方面にも異議なくして、其實を收め、直に實行し得べしと信ずる案を得るを以て満足す。翻て凡そ一般市制に對し特例を開くのある制度の骨子を按ずるに、市の地位を進めて府縣と同格たらしむるに共、國法上其帝都の地位を確保する事と其市と區との權限を明定して、二者相依つて都政を裨補せしむるの二點を出でず。此二件を外にしては、概ね之を一般自治制の共通問題として可ならん。都制案の所謂暗礁とする所亦恐らくは此二者の間の措置如何に存すべしと雖も、此等の暗礁は之を破碎して、都制案を安固にするの途、一に政府當局及市當局の方寸に在りし信ずるが故に、姑らく政府當局の發案を懇請するに止めて、余の應急案を率直に略述附記して此稿を結ばむ。

第一 現在の東京市の區域を以て都制を施行するものとし、市を府縣と同格たらしめ、帝都たるの地位を確保する事

現在の東京市域を以て都を置くの案は、^(註一)極めて古く、今人の殆んそ一顧だもせざる所なり。雖も、余は敢て此論を新しく提唱する所あらむ。蓋し東京市の法格を進めて府の地位に置かんとするの案に對しては、東京府を廢して東京都と爲さんとするの案あり。^(註二)

是、其自治體の本義を無視せる妄論なるは何人も、疑はざる所なるべし。雖も、何が故に此種の妄論を生すべきかは、都制を案する者の深く留意すべき點なり。惟ふに東京市の地域を擴大して、一大都府を構成し、之を現在の東京府の外に獨立經營せしむるに於ては、所謂三部經濟制に依つて府政を行ひつゝある現在の東京府としては、其劣勢現在全國府縣中最下位にあるものにも遠く及ばざるに至るべき將來の郡部のみに依りては其經濟を立つ能はずといふの杞憂を懷くが爲めなるべし。蓋し公費の經濟問題は、公共團體の依て立つ所以にして、自治制度の中核を成すものたるや論を俟たず。自治制上諸般の案件はいふ迄もなく此問題を宗として織出さる。府政の重點も、市町村政の重點も正さに鍾まつて此一點に在り。府會若は市町村會を構成し關係議員をして府市町村全局の利害の爲めに慎重審議せしむる所以も一に茲に存す。今東京市の市域を限りて、都の區域として、之を東京府の外に置かんするに當りて、都の獨立存在を極度に主張して、現在東京府の經濟關係を、府と都の間に截然區別するが如きは、東京府が、多年府市の間に於ける共通問題を處理し來れる美風の沿革を否認するのみならず、東京市政をして萎縮せしめ、手も足も、共に縛するが如きものにして採る可らざるは勿論斯の如きは又府の經濟亦能く耐ふる所に非らず、遂に府市民の負擔を壓して疲弊困憊其極に陥らしむべきは多く言ふを須るざるべし。併かも此經濟關係に善處して後顧の憂なきを期する素より容易の業に非らず、之が善後の案としては、府の殘存部分を、適宜神奈川縣等と合體せしめて、府縣の廢合を行ふの案も

(註三)

考慮せられざるに非らず。雖も、既に關係地方民の反對ある以上は、之を強行すべきに至る理由に乏し。謂はざる可らず。併かも都制案の一大暗礁は茲に存するに於てをや。是予が此暗礁を避けんとして、敢て舊説を持出して之に左袒せんとする所以なり。

抑、三部經濟制度の廢止に關しては、大阪市の先例あり、又近くは横濱市の實例あり、京都及廣島亦近く實施するの運びと爲れり。雖も、此等は概ね接近町村の編入を大規模に實施するの案を伴ふものにして、理想論としては、此境地に圓滿なる協定を見るを萬全の策とすべし。雖も、此調査は藉すに年月を以てするに非ざれば、間然する所なき確定案を得るに至らざるのみならず、動もすれば輒ち、前記暗礁に乗り上げて、問題をして愈々迷宮に陥らしむるの虞あるが故に、今に及びては予は必ずしも敢て理想を追はず。或は東京市の市域を劃定して一大都府を構成せしめ之を府と對立せしむるに當り、東京市をして府の殘存部分に對し定額の補償を爲さしむるに於ては可ならんといふの議も有之ならむ。是亦一案たるを失はず。雖も從來の情勢より判斷すれば、恐らくは殘存地方の同意を得ること至難なるのみならず、合理的に補償金算出の基礎を得ること不可能なるべきが故に此論便宜に似て、實施に遠し。是予の敢て此論を採らざる所以なり。

要するに、予の提議せんを欲するの案は、極めて平易に言へば現在の東京市會と現在の東京府市部會の權能を併せて都會の權限と爲し、現在の東京市會と東京府市部會を廢し、同時に現在の東京府郡部會を以て東京府會と爲し、現在の東京府會は、之を東京都及東京府の組合會と爲さしめむとするに在り。此組合會の組織、殊に都府より選出する議員の定數問題及組合管理者を何人とすべきか等の問題に付ては考慮の餘地なしとせざるも、

一は其都府の人口割合に依り、政府の決する所に従はしめ、一は姑らく、現制の下に在る東京府知事をして之に充て、其運用の跡を検する事としても妨げなきに似たり、又斯の如くあるを以て事理に適するものと判断し得べきが如し。雖も、此結果此組合の施設する事業及其費用負擔に就きては、東京府知事の専斷に依る發案に俟たしむる事爲り、都會の平和を保障する所以に非ざるべきを以て、之に就きては、其組合に於て設置に任ずべきの事業は性質上自ら都市計畫の施設一致すべきものありと信ぜらるゝに依り、現今都市計畫委員會の組織に相當の考慮を加へて、之を補正する事とし、之を使用して組合會爲すを以て實際の策すべし。予は潜かに、茲に至りて始めて 詔書に仰せられたる「國都」の地位に相應はしき帝都の組織を整ふるを得んかと思惟す。

斯の如くせば、都の新設に依る現在東京府市經濟の紛更を招くの虞なく、又三多摩地方の人士の杞憂も一掃せらるべくして、克く帝都の地位を確保し得べし。

かの都の區域に付ては、或は都市計畫區域を以て適當とするあり、或は隣接町村(十八町村)の編入を以て適當とするあり、或は更に進んで、東京市中央市場の配給區域(二十九町村)又は十八隣接町村に隣接せる町村(三十四町村)の區域を以て適當とするあり、本會亦曾て第一の説を持し、内務當局案亦茲に出でたる事あり。雖も、凡そ此等の區域に對し、都市施設百年の長計を按じて策進すべきの途は、業に已に都市計畫法及市街地建築物法の實施に依りて保障せらるゝあり、此兩法の適用を同法が期待する精神^(註四)通りに圓滿無碍自在なるを得しめて、其法威を發揮するに於ては、區域論の如きは、都制上姑らく顧みるの要なかるべし。元來都市計畫法は既存自治體(町村)の存在に其自治の運営を認めて併かも國都の構成の爲めに、國及府市町村の共勵を奨むるの處にいふべから

ざるの妙味あり。都市計畫法に市町村制との間に攝理宜しきを得るの案を得ざる以上は強ゐて郊外町村の固有自治を廢絶せしむるの要なからん。然るに此間に悔を貽ざるの立法を案する容易の業に非らずと信するが故に、予は都制案の前に直面するの今日敢て名目論、體面論に囚はれて都の區域を論ぜん欲せず。

第二 市と區との關係

既に前述の趣旨に依り、都の區域を現在東京市の市域に限定するものとすれば、區制は或は姑らく、今の儘とするも、差したる支障なしとする論あるべきも、區の自治を認むる事は、本稿第二節中、註記に述べたるが如く、實に元老院に於て、特別制度設定論ありし時以來の懸案にして、正さに都政振興の樞軸を成すものと謂ふべく、市民多年の要望する所亦正さに茲に存し、實際都政の運用を圓滑鋭敏ならしむる上よりいふも、最重要の案件なるが故に、予は斷じて其都制に於て確定せられんことを切望す。伯林は恰も我東京都市計畫區域に相當する大區域を包擁するものなるが故に茲に比較して例とするに適せざるが如し。雖も、其最近の統計に依れば、伯林の總經費八億五千八百萬馬克(一九二七年)中其區費總額三億八千七百三十萬馬克を占むるが如き、之を我東京市の區の經濟の貧弱言ふに足らざるを比較せば、果して如何の觀あるか。沿革は國情に依りて自ら異なるを免かれず。雖も、かの倫敦府が、大なる首府團體として認められたり。雖も尙舊時の二市二十數バローをして、之と共に完全なる地方自治の職能を發揮せしめて克く今日の市勢を制しつゝあるが如き、或は米國紐育市が、其特別市制を制定するに當りて、區に一定範圍の自治を認め、區と市との協調に依り、克く一國一世界に比肩すべき巨大都市の政治を擧げつゝあるが如きに顧みるべきは、區をして都の統制の下に之を協調して都政を裨補すべき地位

(註五)

を保ちて自治を営ましむるの必要切實なるは、多言を須るずして明かなり。^(註六) 併かも區の自治論に關しては、孰れの案にありても、概ね其歸着點を一にするが故に多く之を論せず、唯現在の市域を以て都を置くにせば、或は遂に區の自治を忘るゝに至るが如き事なきやを慮りたるが爲めに茲に數言を費すのみ。

第三 帝都の構成に關する事業の執行は帝國國策の一として之が財政に付ては國費市費分擔の主義に依る事帝都は特別の地位に在り、普通自治體と同視すべきに非らず。單に人口考察のみよりすれば、大阪市を以て東京市の上に在りませむ。乍併東京市が首府として國際的に重要な負荷に任ずるの點に於て將又帝國の治安の維持上等よりいふも、大阪市と同日の論に非らず。併かも其帝國に於ける政治文化の中心たり、國家社會經濟の樞軸たるの地位を保有するの故を以て、其公共設備は、國民全體の利用する所なる等の事情は、特に東京市に於て著明なるが故に、恰かも現に警察費に就て特例に依り國と府との間に經費共擔の方法に依るが如く、帝都の構成を成就すべき根幹たる都市計畫事業に就ては、這般復興事業に對して啓きたる非常措置を以て恒久の定制と爲すの議を立法事項として確定不動の法則とすべきは、最理由ありとすべく、又之を確定するを以て帝都に關する特別制度の一基本要綱と爲さざる可らず。^(註七)

以上卓見の概要を摘記して敢て江湖に質し帝都の政治に理解と同情ある諸公の裁を俟つ。

(昭和五年一月二十日稿)

(註一) 是特別市制廢止論焦點に達したる當時の政府案なり。前掲本稿二及本會發行市政調査資料參照。

(註二) 前掲本會發行調査資料。

(註三) 此案は本會亦當初は之を提議せり。前掲意見書參照。

(註四) 今茲に之を詳述せず、拙著前掲「都市經營論」及「都市計畫法制要論」の所説に譲る。

(註五) 本會發行「東京市の區財政に關する調査」中に詳かなるを以て茲に言及せず。

(註六) 都市研究會發行「都市公論」昭和五年二月號所載拙稿前掲。

(註七) 此點に關しては本會前掲意見書第三章に詳記する所なるを以て茲に再言せず。

特別市制の問題

次田大三郎

(一) 序 説

首府又は大都市に特別の制度を設けんとする議論は我國に於ても最近に起つた問題ではない。之は初めて市制町村制が創始される當時からの大問題であつて、而も未だに解決されず現在に至つてゐるのである。而して今日に於ては大都市も小都市も一般の市制を以て同一に律するのは少くも餘り適當ではないと言ふことは略々何人も認める所であるが、たゞその探るべき制度につき議論が一致しないのである。今こゝにこの特別制度に關する説明をするについても兎に角特別市制の問題は、事一國の首府又は之に準ずる大都市に關し極めて重大な事項なのであるから、その關係する所も廣汎で到底一朝一夕に論じつくされるものではない。で、此處には從來の沿革、從來我國で問題となり來つた諸點を極くかい摘んで述べるこゝとし、特別市制問題の大綱を明にするに止める。

先づ本論に入るに先ち現行法上我國の大都市は如何なる點に於て特別の取扱を受けてゐるか。東京市のみに關するものは除きその重なるものを一應調べて見るに、

一、所謂市制第六條の市として東京市、京都市、大阪市の三市の區は法人とされ區に關する諸規定が設けられてゐる。之等の區に就ては區長、收入役其他の吏員を置くことを要し區會をも置くことを得る。

二、六大都市行政監督に關する法律により六大都市は一定の事項につき府縣知事の許可認可を受けることを要しない。

三、道路法の關係では六大都市はその市長が市内の國、府縣道の管理者となり管理職員制によつて六大都市に限り特別の道路職員を置くことを得る。

四、特設消防署は六大都市の屬する府縣に限り適用される。

五、警察費國庫下渡金の割合は東京、大阪兩市の屬する府については特に高い。

六、三都の屬する地方は沿革上特に府と稱せられてゐる。

大體この程度であつて、之によつて三大都市若は二大都市又は六大都市が法律上一應他と區別して取扱はれてゐることは分るけれども、大都市に對する根本的の特別制度としては特に掲ぐべきものがないのである。

(二) 特別制度を必要とする理由

次に然らば何故に特別市制を必要とするか。之は議會開設の當時から殆ど毎議會の問題として積年論議し續けられて來たのであるから既に周知のこゝであり事新らしくこゝに喋々する迄の事もないが、その眼目とされてゐる所は結局自治事務に對する二重監督の撤廢乃至は特別市を全然府縣から獨立せしめ之と同一の地位を與へるこ

さう言ふことにあるのであつて、東京大阪の如き人口だけでも何百萬と言ふ大都市が人口三萬位の小都會と同じ取扱を受けてゐるのは不適當も甚しい言ふのである。從來特別市制を必要とする理由として色々な事が掲げられてゐるが、夫れを一通り見るこゝ

(一) 現行法によれば市は總て第一に府縣知事、第二に内務大臣の監督を受けねばならぬ。市の財政に就ては更に大藏大臣の監督も受けねばならぬ。其他諸般の市の事業についても各々主務大臣の監督を受ける。而してその實際の取扱に於ては、例へば大臣の認可を受けるに就ては市の認可申請書は先づ府縣廳に差出され知事の副申により主務省にゆくのであつて其の間一通りならぬ手數を経るのである。地方の小都市に於ては人口が少いから事業も少く假令あつても大事業はなく金の投高も少い、従つて中央の主務省との交渉を要することもあまりないのであるが、大都市になるに先して述べた通り電車、水道、港灣、下水、社會事業等多くの費用を要し或は急施を要する事件が多いのに一々知事を経て政府の監督を受けねばならぬ。かくては時宜に適應した機敏な處置が出来ない。

又大都市の市長は大抵知事と同等又は夫れ以上の人物で、その下僚にも府縣廳にも劣らぬ専門家を有するのが普通であるから、之を監督するのは直接大臣がやれば充分である。又感情上、體面上、市長が知事の監督を受けるのは面白くないこの理由もある。知事と市長とが折合悪しく事毎に衝突して事務の滯滞を來してゐる言ふ例も少なくない言ふのである。

(二) それから經濟上能率上から見ても、大都市、就中東京大阪の如きに於てはその人口より見ても事業の範

圍から見てもその府の大部分を占めてゐるのであるが、これに府と市と二重の行政機關を設けてゐる結果、權限の錯綜、事務の不統一を來し、時には權限の爭奪、責任の轉嫁等のため、諸事業の選擇經營に遺憾の點が多く住民の要求に適合しない。かく市に關して府の事業と市の事業とが重複交叉することが經濟上如何程の不利を招きつゝあるか。その財源として府税と市税が別々になつてゐることによる無用の手數なども考へなければならぬ。

更に尙東京市に關しては、東京市は帝都として政治文化の中心であり社會樞軸の存する所であつて國家との關係が極めて密接であること、従つて國の行政との關係も他の都市よりも一層密接でなければならぬこと、言ふ點から殊に強く特別制度の必要が論ぜられてゐるのである。

(三) 特別市制問題の沿革概要

我國に於る特別市制問題の沿革に就ては次項に説述する如くであるが、要するに、本問題の議會に於る變遷を概観するに、當初の特別市制は東京京都大阪の三大都市の制度として編成され第五第六議會に於る府制案も亦主として三大都市を目標としたものであつたが、第九議會の政府提出都制案以降第二十七議會迄は専ら東京市の問題として論議せられ、更に第四十議會以後には東京及他の大都市の問題として論ぜられるやうになつたのである。で、自然六大都市につき一まじめの制度とするか東京市と他の五大都市とはその制度を異にすべきか云ふ様な問題も新に起つて來たわけである。

次に從來の諸案を内容的に見るに之等を大別して自治主義のものと官治主義のものに分つことが出来る。即

府制案云ひ都制案云ひ政府又は貴族院の案は概ね官治主義の色彩が濃厚であり、東京市制案其他衆議院提出の諸案は何れも自治主義の傾向にあることが観取されるのである。之は諸案に於る首長の身分、議決機關の權限等に付て見れば直に首肯される所である。斯く特別市制問題從來の經過並諸案の内容を見て來るに首都又は大都市に特別の制度を必要とするに就ては概ね各方面の意見一致せるに不拘、其の制度を如何にすべきかに付ては種々の點に於て貴衆兩院、政府の議が合はず、未だに此問題は行き悩んでゐるのである。

(四) 過去及び將來に於ける問題

そこで次に從來問題となつた點、及將來問題すべき諸點を挙げ一應の參考にすることにする。

首府制度と大都市制度

先づ第一の根本論は首府たる東京市の制度と他の大都市の制度と之を一律にすべきや否やの問題である。勿論、都市の形態の大きなこと人口の多いこと、外部からの移住者の多いこと、其他富力、事業等の點に於ては、東京市も其他の諸大都市も異なる所は無いのであるから特別制度を設けるにしても大都市行政の準則として他の都市と通有の點があるべきことは明である。併し首府の行政制度は首府たる地位に於て特殊の内容を有すべきことは之も明瞭であつて、上述諸外國の例に見ても尙又我現行制度に於ても何れも首府に相應した或程度の特別制度（例へば警察等に付き）が設けられてゐるのである。故に從來の所謂特別市制運動に六大都市が一所に加つてゐることは相當意義あることではあるが、大都市制と首府制とは觀念上明に區別出来ることであつて一概に之を

混同すべからざることは注意を要する點であらうと思ふ。

特別市と府縣との關係

第二に起る問題は特別市を全然府縣から獨立せしめるか、或は自治事務に就てのみ知事の監督を脱せしめるか、或は又初期特別市制の如く知事をして市長を兼ねしめるかであるが、此の點に就ては第十議會提出のもの以外の東京市制案、第十三、十四、廿七議會に於る東京市に關する法律案等は第二の主義を探り、其の他の諸案は概ね第一の主義即ち府縣と對立せしめる主義を採つてゐる。自治事務に付てのみ内務大臣の直接監督を受けしむべしとする論に就ては之は行政の系統を紊すこととなり又自治事務と國政事務とは互に關聯する所が多いのに其の一方のみを切放して別々に監督を受けることにするのは不便である。殊に市の財務は自治事務であるが故に事業と經費との關係の點からも色々な不都合が生ずること云ふ様な議論があり、又第三の論に就ては既に特別市制當時から反對があり一人の知事をして多端なる市の事務に加へて郡部の事務迄も執らしめるのは到底施政の實効を擧げる所以ではないと云ふ論もあつて未だに一致を見ないのである。

地 域

第三は地域の問題である。大阪市其他に於ては既に近隣町村の併合を行ひ市域の擴張をやつたものが多い。故に左程の問題ではなかつたのであるが、御承知の如く現に東京では之がむづかしい問題となつてゐるのであつて、市の區域は從來のまゝにするか、又は隣接町村迄も入れるか、都市計畫區域によるか、或は三多摩も入れて府の全區域によるか、更に府から市を獨立させた場合殘部の處分を如何にするか、近縣に編入するか、或は獨立の一

縣とするか、獨立の一縣にしても郡部は從來市部に養はれて来たやうなものであるから分離後の財政關係を如何にするか等、從來の都制案は此等の點に就ても行き難んでゐたのであつた。元來三多摩は東京市の飲用水路の源泉地であるが故にその警察を統一する必要から以前神奈川縣から東京府に編入せられたと言ふやうな關係もあり、同地方住民にしても財政上の理由或は其他の理由からして市との分離に猛烈に反對し來つたのである。

この地域の點につき從來の諸案は如何なる範圍に定めてゐるかを見るに、第一の從來の市の區域によるもののは第九議會の政府の都制案、第十五議會貴族院議員提案の都制案、及其の後出された貴族院の都制案、第十二議會及其後衆議院に提出された東京市制案、第十三議會等に於る衆議院の東京市に關する法律案等、及東京以外の諸市に關する法律案の殆ど全部之である。

第二の大體都市計畫區域によるものは、第四十六議會の鳩山氏及近藤氏提案の帝都制案、大正十二年内務省都制案同年臨時大都市制度調査會の答申等である。

第三の府の全區域によるものは第四十六議會作間氏等提出の帝都制案、大正十五年内務省東京都制案骨子等である。

此等諸案何れも相當の理由があるのであるが、要するに地域の限界を如何に定むるかに就ては財政警察其他都市將來の人口増加發展の程度等の諸點に關聯して大いに考究を要する所であらう。

首 長

次で第四に起るのは首長の問題である。大きな權限を市に與へて府縣知事が市に關してやつて居る仕事の全部

を市長に移すことになる市長の職責は非常に大きくなる。故に市長は中央政府と連絡ある官吏をあてた方がいゝではないかと言ふ論も起つて來る。

都長の選任方法、都長の身分につき之を公吏とするか官吏とするかは地方制度制定の際からの問題であつて、明治二十二年の特別市制に於ては上述の如く府知事が市長を兼ねたのであるから結局市長官選主義であつた。この特別制度廢止後は今日迄何れの市長も一律に公選であることは申す迄もない。特別市制に關する從來の論議に於て政府案及貴族院案は都長官選主義を採り、衆議院案は公選主義を採り、自治主義官治主義と兩々相對峙して譲らず今日に及んでゐるのである。今その兩論を見るに、

官選論の根據は、

(一) 特別市制になれば監督の階級が省かれる結果、都長は府縣知事と同等の地位になる。府と市とを合せた新な團體の頭たるべき都長は從來の市長とは異なる。故に今日の市長を官選にしようとするのではない。今日の制度でも府縣知事は官選である。その釣合から見ても都長は官選にしなければならぬ。殊に東京大阪等の如き大都市になれば、その機關が互に監督節制し相制肘することが必要であると言ふのである。

(二) 都長が行ふべき國政事務はその量に於て質に於て他の市長の扱ふ夫れと著しくその程度が異なる。之即ち現在府縣知事の取扱ふ國政事務が全部都長の職務權限に移る爲である。

(三) 公選の方法では適任者が得られない。殊に任期の關係なきからして永久的の大事業をなさしめるのに不適當である。

(四) 特に東京市に就ては輦轂の下にあり帝國の首府として政治文化の中心地であつてすべての點に於て國家の利害休戚に密接なる關係があるから、その地方の利害と言ふよりも國の利害と言ふ點に重きを置き市長は官選せねばならぬ。

(五) 殊に都長をして警察權を有せしめることとすれば之は是非官吏にしなければならぬと言ふのである。

公選論者は、

(一) 都長を官選にすることは時代の趨勢に逆行するものであつて自治の精神を没却する制度と言はねばならぬ。自治の趣旨は當該地方團體の利害を重んずるにあるのであつて、都長を選ぶについても只立派な人物を擧げる言ふことばかりが自治の目的ではない。成るべく市民の輿望を荷つた人を出す言ふことを主眼すべきである。何も國政事務を取扱ふが故に官選せねばならぬ理由なく、制度の權衡上都長を官吏とすべしと言ふが如きは形式論にすぎぬ。警察事務に就ては警視總監を存置し之に大部分を任じ都長には衛生交通等所謂行政警察事務のみを管掌せしむれば可であるから何も公選市長で勤まらぬことではない。明治三十一年迄の特別市制時代の状態に見るも、何れの地方に於ても市長と市會とは年々歳々衝突して官選市長の更迭繁く事務滯滞して成績不良なりしに鑑みるもこの不可なるは明であると言ふに在る。

警察 權

そこで問題は自然に市長の權限如何。警察權の問題等に關聯して來る。特別市制を施行するとなれば府縣知事又は警視總監の有する警察權をも市がもらふべきか否か。

歐洲諸國でも首府以外の大都市に於ては、團體そのものに對してとなくとも少くも國家の機關としてのその首長に警察權を與へてゐる所多く、殊に北米合衆國の大都市などは概ね警察權を有し現に相當の成績を擧げてゐる。

それで我國に於ても保安警察たる司法警察たる行政警察たるを問はずすべて市長の手に統一し、内務大臣監督の下に市長をして之を管掌せしめたいといふではないかと言ふ急進論もあるのであるが、之は現行制度に重大な變更を加へるもので警察事務の性質から言つても不都合だと言ふ論が多いやうである。併し若し都長を官吏とするにすれば強ち之も不可能の説でもないのである。更に又案としては——大阪市會の案なきやうなつてゐるやうであるが——市に官吏たる警察部長を置き全部の警察事務を掌らしめ、衛生消防交通等の事務については市長の監督の下に、他の事務については内務大臣の監督の下に之を扱はせればよい。官吏を公吏の下に置くことは衆議院議長の下に官吏たる書記官長を置くのと同じで大しておかしいことではないか、と言ふやうな論もある。尙この警察の問題について近頃の特別市制案は大抵「市ハ勅令ノ定ムル所ニヨリ其ノ市内ニ於ケル衛生交通消防ニ關スル警察事務ヲ掌理ス」と言ふやうな一條を設けてゐるやうである。つまり衛生交通整理の如きものは本來市民の自治的精神に俟つこと多大であるのみならず同一事件について自治體と警察機關との間に權限の重複を生ずることが非常に多いから、此等の警察は自治體に委任するを適當とすると言ふのである。

消防などの如きも英國では(ロンドンの様に警察行政が國の機關に屬してゐる所ですら)自治體の權限に屬せしめてをり、獨逸、佛蘭西でも首府以外は都市の自治に任せてゐる様である。要するに之は警察權の少くも所

謂行政警察に關する部分は市に移すべしとの論なのであるが、この論にしたところが矢張り疑問を挟む餘地は多いのであつて、この場合には何れ市長の外に警視總監のやうなものを存置することゝなるであらうが、事務の分界が非常に困難なるべく防疫事業等全國的統一を要するもの或は藥品の取締等の様な權力の行使を要するものは如何にするか等もむづかしい問題なるであらうし、權限の重複或は衝突と言ふことは何れにせよ結局免れ得ないのではないかと思はれる。

尙自治團體と警察權との關係について近來の諸國の趨勢に見るに、大都市に於ては思想上社會上種々の問題がやかましくなつて強い警察力を必要にするに至り、佛蘭西あたりでも從來はバリだけに國の警視總監を置いてゐたが、近年リオン、マルセイユ等の市の夫れについても同様警察權は直接國家の手に收めたと言ふことを聞き及んでゐる。一方にはこの様な傾向があることも無視することは出来ないと思ふ。

之を要するに、兎に角市長を公選するか官選するかこの問題は直ちに警察權をどうするかと言ふ問題となり、兩者離るべからざる關係を有することは今述べた通りで、もし警察權を切離すすれば公選論が強くなり、之を持たせることゝすれば官選論が強くなるのである（而して之は結局、自治事務のみに付市を府縣から獨立せしめるか、或は自治事務、國政事務何れについても府縣から獨立せしめるかの問題と同一の關係になるのである）。

右の警察權の問題の外にも都長については、その選任の方法につき、政府が直接任命するか市會が推薦する候補者中から勅任するか、市會の選舉により決定するか、之についても市會議員の互選にするか否か等の細い問題

があり、尙又近年に於てはアメリカ等の制度に倣ひ直接民選にして市長を市會の勢力から獨立せしむべしと言ふ論も盛にあるのであつて之に伴ふリコール制度の問題等についても今後尙研究を要する點が多々あるのである。

議決機關

次に第五は議決機關を如何にするかの問題であるが、議決機關に就ては、一院制にするか二院制にするか、一院制として別に參事會の様なものを置くか否か、その定數は何の程度に定めるか、議員選舉の方法は如何にするか云ふ様な組織の根本に關する諸問題があるのであるが、殊に重要なものは市長との關係上其の權限を如何にするかの點であつて、其の權限を概括例示して市會優越制すべきか又は列舉限定して市長優越制を採るべきかの大きな問題があるのである。

我國現在の制度は市會の權限を概括例示し之に相當廣い權限を與へてゐるのであるが、之に付ては米國の實例の如くもつゝ市長の權力を強くすべしとの論もある。市會は合議體であり市會の行動は多數の議決によるのであるから責任の所在がはつきりせず、處務の敏捷を缺く。殊に大都市の維多な事件に就て一々市會の議決を経る事は面倒である。市長中心主義で敏捷なる専門家市長に總てを處理せしめることゝすれば能率の點のみから見ても市政の圓滑を期する上に非常に効果がある云ふのである。貴族院案の都制案は概ね都會の權限を制限する主義を採つてゐるが、乍併之に付ては市會の權限の縮小は自治の精神に反すとの反對論が強いことも周知の通りであつて、第五議會の府制案、第九議會の都制案、之等は貴族院提出のものであるが、この他衆議院の諸案は概ね概括主義を採つてゐるのである。

尙市會の制度に付ては、此の他英國の市に於る様に市會が各種の委員會に分れて之が處務を分擔執行するが、米國の或都市の如く議決機關と理事機關とを同一人たる委員の手に統一し凡ての委員は立法に協力し各委員は市政各部の執行の任に當る云ふ様な極端な議會中心主義のあることも注意すべきであつて、處務の迅速市民の意思の反映、議員の素質等の諸點から考へるべき如何にして理想的な市會制度を組織すべきかは之亦一つの研究事項なのである。

更に市會の制度に關聯して公民權の問題がある。殊に其の住所要件に就て、現行法の下では東京の様な大都市では、市内に土地家屋、事務所等を有し或は毎日市内に出勤する俸給生活者等、市と密接な關係を有する點に於て、市内居住者も毫も異なる所なき者も唯市内に住所を有しない云ふ丈の理由の爲に市の公務に參與できない。之は不都合である云ふので其の住所要件を擴張すべしとの議論があることも見逃すことは出来ない。

財政

それから難しいのは財政の問題であるが、之は從來大都市が特別市制急施を要望せる最緊切な原因の一をなしてゐるのであつて、現在の逼迫せる市財政を救済するには是非市を府縣から獨立せしめ、之に獨立の課稅權を與へねばならぬ。而して更に進んでは起債の自由をも得せしめて市の諸施設經營を自由ならしむべしとの論も盛に唱へられてゐるのである。

特別市の財政制度をどうするかは其の區域を如何なる程度に定めるか云ふ點も密接な關係を有し、細い問題が存するのであつて、市が隣接郡部をも包括する場合、市街地と村落部との經濟を分別すべきか否か、不均一

賦課、一部賦課及受益者負擔を原則的に認めるか否か、及郡部を一縣とする場合其の負擔の激增を緩和すべき方法を如何にするか、云ふ様な問題は何れも精密な研究を要するのである。

區

次に一言を要するのは大都市制度として區を如何にするかの點である。英京ロンドンの様に區に完全な自治權を認め聯邦的組織の市とするか、又はバリ、ニューヨークの如く行政區劃たる性質を持たしめるか、議論の分れる所である。我國でも三都の區は法律上は法人にされてゐるが、東京以外の大都市の區は自治團體たる性質少く又は全然なく従て東京以外の諸市に關する從來の諸法律案に見ても區の問題は從來通りに取扱ふ云ふ程度であり重要視されてゐない。然るに東京市では從來區の自治が強く認められ他都市の夫れは沿革及性質を異にしてゐる云ふ様な點から都制に關しても屢々議論の中心となつて來たのである。東京市の區に關する從來の諸案を見るに何れも強弱の差はあれ或る程度の自治を認めてゐるのみならず、更に積極的に強い自治權を認めやう云ふ案もある。例へば第四十四議會政府提出の區制案、大正十三年臨時大都市制度調査會答申要綱の如きであつて、區長の公選、區會（或は區參事會）の設置、區稅の徵收、區の起債權等を認めてゐる。乍併之に對しては本來都市なるものは社會上經濟上渾然たる一有機體をなすべきであつて、その各區に強い自治權を與へるのは都市の解體に外ならぬものである。又財政上資力の少い區と資力多き區との間に負擔の權衡を得ず各區間の事業の錯綜、重複不統一を來す云ふ論じ、之は英國ロンドンの缺點を其のまゝ踏襲するものに外ならぬ云ふ様な批難もある。併し前述の様に從來の沿革から又は隣保團體として市はあまりに大きすぎる故に寧ろ市よりも區を本位とし

區を自治體たる法人とすべしとの論も相當強いことに注意すべきである。

監督

最後に監督の問題に就ては從來の特別市制諸案の殆ど何れもが少くとも市の事務に付ては之を内務大臣の直接の監督に付し、府知事及府縣參事會の監督を脱せしめることとする點に於て一致してゐる。乍然、帝都の外他の大都市の監督迄も直接内務大臣に屬せしめることとなれば、大臣は事務の煩瑣に堪へざるに至るべく、或は監督不十分に陥るの虞が無いではない。或は内務大臣の認可許可事項を整理して更に不要許可事項を設ける要があること云ふ様な議論も出て來るであらうし、又府縣參事會の權限たる裁決の如き行政裁判的の性質ある事項に付ては全部之を内務大臣の權限に移すことが適當であるか否か云ふ様な點も見逃し得ない問題であらうと思はれる。

(五) 結 言

以上我國に於る特別市制問題の概略を述べて來たのであるが、之を要するに特別市制の問題は首府及大都市行政の能率を上げるには其の構成を如何にすべきか、之に就ては都市の自治と國の行政との關係を如何に調和すべきか云ふに在るのであつて、一國の行政體系に於る都市行政の地位が人口の都市集中の趨勢と共に益々重要性を加へつゝある現時に於て、之は最重大な問題であると思ふ。この點に關し諸賢の御研究を希望するに就ても只今論述した所が何等かの御參考になれば幸甚であると思存する。

附記——本文は昨年十二月二十三日、東京市會特別委員會に於てなした演述に基くものである。

我國特別市制問題の沿革*

次田大三郎

第一期 地方制度創始時代

特別市制の問題は既に地方制度創始の際から議論のあつた所で、當時市に對しては大小の別なく一律に市制を施行すべきや又は東京大阪京都の三大市に就ては特別の制度を設くべきやに付非常に論議沸騰したのであつたが結局政府は劃一主義を採ることにした。然るに元老院は之を不可とし激烈に反對した爲閣議を變更し、三大都市に對しては特別市制を編成し明治二十二年法律第十二號として之を公布したのである、而してその趣旨とされた所は此等の大都市殊に東京市の如きは叢轂の下にあり國家との關係極めて密接であつて國の行政事務が重きをなすから國家の干渉を他の都市よりも一層強くする必要があると言ふに在つた、而して此の所謂特別市制は佛國巴里の制度に倣つたものであつて其の内容左の如くである。

- (一) 東京大阪京都の三市には市長助役を置かず、その職務は府知事書記官之行ふ
- (二) 市參事會は府知事、書記官、名譽職參事會員之を組織す

* 本文は前項「特別市制の問題」と相關聯せるものである。これと併讀されんことを望む。

- (三) 收入役、書記其の他の附屬員の職務は府廳の官吏之を行ふ
 - (四) 三市には從來の區を存し毎區に區長一名及書記を置き有給吏員とし市參事會之を選任す。
- と言ふのであつて純然たる官治制を採つてゐた。

第二期 特別市制廢止運動、新特別市制制定運動競合時代

右の特別市制に就ては自治權を侵害するの著しきものであるこの論喧しく帝國議會開設初期より明治三十一年第十二議會（同議會に於て特別市制廢止案が兩院を通過した）に至る迄殆ど每議會の問題となり、其の廢止案は度々衆議院のみは通過したのであつたが未だ貴族院政府の同意を得るに至らなかつた。

而してこの特別市制廢止運動が行はれてゐる一方貴族院及政府に於ては新なる特別市制案が考究され第五及第六議會（明治二十六年）には特別市制の改正案として府制法律案が貴族院議員より提出された。之れは兩度衆議院解散の爲未議了になつた。其内容は左の如くである。

- (一) 東京京都大阪及其他特に勅令を以て府と認めたる市街地に施行す
- (二) 府長は官選とし府の行政及警察消防監獄の事務を指揮監督す（從て帝都に於ては警視廳を廢し警察權を府長の統轄の下に歸せしむるものとす）

(三) 府に府參事會を置き府長高等官二名、名譽職參事會員八名を以て組織す

次に第九議會（明治二十九年）に於て政府から東京都制案が其の附屬法案たる武藏縣設置法律案、東京都及武

藏縣連帶費用の支辨に關する法律案と共に提出された、之は當時現行の東京市に對する特別市制の改正案とも言ふべきものであつて政府案としては後にも先にも議會に出た唯一のものである。其の内容は

- (一) 從來の東京市の區域を以て都を置く
- (二) 都は府縣の區域に屬せず府縣と對立せしむ
- (三) 都長官は官選
- (四) 都會の權限は概括例示
- (五) 都は警察權を取得せず
- (六) 東京府の郡部を以て武藏縣を置く
- (七) 東京都及武藏縣に於ける警察費を共同負擔する爲東京都武藏縣連帶費用評議會を置く

と言ふのであつたが、之に對しては郡部住民の負擔の變動が大なること、執行機關に官選分子多きこと等に對する反對論多く政府は貴族院委員會附託中に撤回した、而して當時の政府の意見は大阪、京都には尙從來の特別市制を存置する心算であつた様である。

翌第十議會には衆議院議員により東京市制案がその附屬法案たる千代田縣設置案東京市及千代田縣連帶支辨の費用に關する法律案及警察費に對する國庫下渡金の規定を東京市及千代田縣の警察費用に適用する法律案と共に提案されたが貴族院で否決された。

右の案の内容は

- (一) 東京市を府縣と對立せしめ郡部を以て千代田縣を置く
- (二) 市長は市會が推薦せる候補者三名の内より勅任す
- (三) 市會の權限は概括例示す。
- (四) 東京市千代田縣の區域の警察は警視總監をして管轄せしむ
- (五) 東京市と千代田縣との聯帶經費を處理する爲、東京市及千代田縣聯帶經費聯合會を置くと言ふのであつた。

第三期 特別市制廢止後明治四十四年市制改正迄の時代

特別市制廢止案は明治三十一年第十二議會に於て兩院を通過し其結果同年九月三十日限り此の特例は廢止された、併し之が廢止は大都市を永久に一般市制の適用の下に置くことを目的とするものではないと言ふ所から、更に新なる特別市制案が各方面に於て考究された。

其の後衆議院は東京市制案(第二十二、第二十三、第二十四、第二十五、第二十六議會衆議院提出)東京市に關する法律案(第十三、第十四、第二十七議會衆議院提出)貴族院は東京都制並に其の附屬法案(第十五、第十六、第二十四、第二十五、第二十六議會貴族院提出)を立案し互に主義主張を異にし多年相爭ひ來つた、今各案の内容を見るに大要左の如くである。

東京市制案は第十議會に提案の夫れと多少異り

(1) 東京市制案要旨

- (イ) 東京市を府より獨立せしめず市の行政事務に付てのみ内務大臣の直接監督に服す
 - (ロ) 市長は公選勅任
 - (ハ) 市會の權限は概括例示す
 - (ニ) 市參事會を議決機關とす
 - (ホ) 市は警察權を取得せず
 - (ヘ) 區會の制度を認む
- と言ふのである。

(2) 東京市に關する法律案要旨

- (イ) 東京府は東京市を包括す
- (ロ) 市長公選
- (ハ) 市の公共事務の監督は内務大臣直轄とす

と言ふ内容で四ヶ條より成り大體は一般の市制を適用すると言ふ趣旨であつた。

此等の案に對しては(一)公共事務と國政事務とを區別することは困難なるのみならず、兩者は互に關聯するものが多から其の監督者を異にするのは實際上不便である。(二)府市の間に自治事務の衝突重複を來す。(三)行政組織を紊る等の批難があつた。

貴族院の東京都制案並其の附屬法案たる千代田縣の設置に關する法律案、東京千代田縣組合法案は第九議會の政府案と略同様であるが、其の内容は

(3) 東京都制案要旨

(イ) 從來の東京市を都とし府縣より獨立せしむ

(ロ) 都長官選

(ハ) 都會の權限は制限列舉

(ニ) 都參事會を議決機關とす

(ホ) 都は警察權を取得せず

(ヘ) 區は法人とす

(ト) 東京府の郡部を以て千代田縣を置く

(チ) 都縣の共同事務を處理する爲都縣組合を設く

そこで今上記諸案を比較するに東京市をして東京府の監督から脱せしめんとする點に於ては何れも一致してゐるが(一)都制案(政府及貴族院の)は東京市を全然府縣の外に獨立せしめ、市の事務從來の府の事務及國の事務に付き總て直接内務大臣の監督の下に立たしめることとしたのに對し衆議院案は東京市制案(但第十議會の夫れは少し趣を異にせること上記の通である)たるに東京市に關する法律案たることを問はず何れも從來の府を存置し市は市の事務に付てのみ内務大臣の直接監督に服することとしたこと、即ち從來市制上に於ける府縣知事府縣參事

會の權限を除却するに止まれること、(二)首長の身分に付都制案は官選主義市制案は公選主義を採つたこと等の差異がある。尙議決機關の權限に付貴族院案の都制案は制限列舉主義を採り(第九議會提出政府案の都制案は概括例示主義)衆議院の二案は概括例示主義を採つたことをも注意すべきである。

かくして明治四十四年第二十七議會に至り市制町村制の改正あり、改正市制は餘程内容進歩せるもので第六條の市に對し或程度の特例を認めたのであつたが、尙根本的には依然劃一主義であつた。而して此の改正市制案に關聯して議會に於ては、都制案に對する政府の用意如何と言ふやうな質問があつたのであるが、政府は之に對し東京市の様な大都市に特別制度を施行する事は相當理由あるものと考へる、乍然未だ満足する如き成案が無い將來時期到來せば別であるが、満足な成案なき以上別に東京市に關して案を提出する考は無いこの答辯を爲し特別市制の問題は第二十七議會を限りまして大正七年迄一時議會から其の影を潜めた。

第四期 大正七年第四十議會以降最近に至る時代

而して大正年代に入つて、第四十議會以來特別市制案は再び或は建議として、或は法律案として議會の問題となるに至つたが、その制度の内容は以前の東京市制案又は東京市に關する法律案と大差なく、主として二重監督の撤廢を主眼としたものであつた。而して此期に入つては、大阪市其他の都市の特別市制運動があらはれて來たことに注意すべきである。

大正七年第四十議會

東京市特別市制に關する建議案

大阪市特別市制に關する建議案衆議院に提案

大正八年第四十一議會

東京市に關する法律案（十一ヶ條）衆議院に提案

東京市を府縣の區域外とす、尙衛生交通の警察事務を市に移す、市長の身分市會の權限等は市制に依る

大正九年第四十三議會

東京市、大阪市、京都市、横濱市、神戸市、名古屋市特別市制に關する建議案（各別個）横濱市特別市制に關する建議案、總て衆議院にて可決此等建議案も各都市に特別たる制度を定め各市の公共事務に就き内務大臣の直接監督する政府案の提出を希望するものであつた

大正十年第四十四議會

特別市制促進に關する建議案

東京、大阪、京都、横濱、神戸、名古屋、所謂六大都市の特別市制促進に關する建議案を衆議院に提案

尙特別市制そのものではないが大正十年（第四十四議會）には政府は區制案（二十八ヶ條）六大都市行政監督に關する法律案を提出したが、何れも貴族院で未議了となつた。區制案は今述べた様に特別市制そのものではなかつたが、其の内容は大都市に於ける區の自治權を擴張し廣く區内の公共事務を處理する能力を區に與へんとするものであつた。この區制案に對しては、東京市を特別市制と爲すことなくして、斯の如き區の獨立を認めるこ

とは、法制上矛盾ではないかと言ふやうな反對論が盛であつた。

而して同大正十一年第四十五議會に於て政府の六大都市行政監督に關する法律案が通過し裁可公布せられたその内容は

「市の公共事務及法律の定むる所に依り市又は市長に屬する國の事務に關し府縣知事の許可又は認可を要する事件に付ては東京市、京都市、大阪市、横濱市、神戸市及名古屋市に限り勅令の定むる所に依り其の許可又は認可を受けしめざることを得」

と言ふのであるがこの法案に對しては之は所謂濟し崩しの特別市制案年賦還濟の特別市制案なりと言ふやうな批評があつた。政府は特別市制に對しては一の案はあるが、直に之を提出することに付ては尙考慮を要する次第であるとの答辯をしてゐる。

政府はこの年參考として東京都制案武藏縣設置に關する法律案並に武藏縣東京都組合法案を發表した。之は地方局私案であつて未だ省議を経たものではなかつたのであるが、

其の内容は

（一）從來の東京市の區域を以て都とす

（二）都長は公選とす

（三）都會の權限は概括例示す

（四）區の自治權を擴張す

- (五) 東京府の殘部を以て武蔵縣を置く
- (六) 都縣の共通事務の爲都縣組合を置く

と云ふのであつた。

次で大正十二年第四十六議會には東京、大阪、京都特別市制に関する各種の特別市制七案が衆議院に提出され、一括して議題に供せられたが議會閉會のため、未了に終つた。

- 一、帝都制案、東京府廢止並神奈川縣界變更に関する法律案
 - 二、帝都制案東京府廢止に関する法律案
 - 三、帝都制案、東京府廢止並神奈川縣界變更に関する法律案
 - 四、大阪都制案、大阪府廢止並に浪速縣設置に関する法律案浪速縣大阪都組合法案
 - 五、大阪都制案、浪速縣設置に関する法律案浪速縣大阪都組合法案
 - 六、京都制案、京都市廢止並に西京縣設置に関する法律案、西京縣京都組合法案
 - 七、京都制案、京都制案實施に關する法律案、京都府京都組合法案
- 此等の法案は各々その内容を異にする所があるが

- (一) 府を廢止すること
- (二) 市制中府知事府參事會の權限を内務大臣又は都參事會に移すこと
- (三) 都長を公選すること

(四) 都の課稅主義を本則とし、其の制限率及制限額に就きては合算主義を採ること

(五) 内務大臣の直接監督すること

其の他現行の法令に變更を加へて府縣、府縣廳、府縣會、府縣參事會、府縣知事、地方長官等をすべて都、都廳、都會、都參事會、都長等と看做しすべての國政事務を都に移し府知事の立法權及府知事の官吏任免權をも取得しようこと云ふことについては相一致して居る只一致を缺くのは都の區域、區の制度、助役の地位等に關する點である。

尙本議會に於て都制調査會設置に關する建議案が提出され衆議院にて可決された。

而して大正十二年の春衆議院の委員會に於て内務省は非公式に腹案として帝都制案東京府の廢止並に神奈川縣界變更に關する法律案を提示した。

その要旨は

- (一) 東京府は之を廢止し從來の東京府の中東京市並に荏原郡、豊多摩郡、北豊島郡、南足立郡及南葛飾郡に屬する町村の全區域を以て東京都を置き八王子市並西多摩郡、北多摩郡及南多摩郡を神奈川縣に編入し小笠原島及伊豆七島は東京都に附屬せしめ
- (二) 都會議員の定数は百五十人とし(條例を以て増減し得)
- (三) 都審議會は都長、副都長、都參與(定数は名譽職參事會員の半數以内)及名譽職參事會員(定数は都會議員の選舉區の數と同數)を以て組織し

(四) 都長及副都長各一人を置き之を有給吏員とし都長の選任は舊市制の例により副都長、都參與は都長の推薦により都會之を定め

(五) 都の財政は大體舊市制の例により都税及其の賦課徴収に付ては本法其の他法律勅令に別段の規定あるもの、外府縣税の例により

(六) 都は内務大臣直接之を監督し

(七) 區を法人とし區に區條例及區規則を設け、區税を賦課し又は區債を起す權限を與ふること云ふのであつた尙此の年七月政府は官制を發布して臨時大都市制度調査會を組織した。之には東京市關係者をも臨時委員として加へた、政府は調査會に對し「東京市に關する現行制度に付改正を要するものありや改正の必要ありせば其の要綱如何」云ふ諮問をなし之に對する大正十三年四月調査會がなした答申の内容は大體左の通りであつた。

(一) 都は大體都市計畫の區域に依る

(二) 東京府を存置せず東京都を獨立せしむ

(三) 東京府の殘部は一縣とす

(四) 都縣(廳)の間區分し難き事業については都縣(廳)の組合を置く

(五) 都長は官吏とする(警察權の一部を都長に與ふ)

(六) 都會の會の權限は概括例示

(七) 都參事會は存置す

(八) 市街地と其他の地との經濟を分別せず

(九) 都は直接内務大臣監督す

(十) 區の自治權は擴張し區税區債をも認む

(十一) 區長區會選任内務大臣の認可とす

(十二) 區會の權限は概括例示とす

と云ふに在つた。

大正十三年政府は右の答申を基礎とし非公式に東京都制案を發表した。其の内容は

(一) 都は都市計畫區域による

(二) 都會議員の定数は原則として百三十五人とし

(三) 都參事會は都長助役、名譽職參事會員三十人にて組織し都參與も其の擔任事務につき參與せしめ

(四) 都長は官吏として助役は都長の推薦により都會之を定め

(五) 都長に道路交通衛生事項に關する警察權を附與し

(六) 都は内務大臣の直接監督に服し

(七) 區は都市計畫法に依り區劃された區により、區は區税を徴收し

(八) 都の財政は大體舊市制による

大正十四年第五十議會には東京市に關する法律案、大阪市に關する法律案、京都市に關する法律案、名古屋市

に關する法律案が各別に議員から衆議院に出された。之等の案は大正八年第四十一議會の東京市に關する法律案と同一であるが、只衛生交通に關する警察權を市に取得しないこととした點が異なる。

大正十五年第五十一議會には大阪市に關する法律案、神戸市に關する法律案、名古屋市に關する法律案、京都市に關する法律案、横濱市に關する法律案が各議員より提案され又東京都制急施に關する建議案が衆議院に提出され何れも衆議院は可決した。之等は皆前第五十議會提出の案と略同様だが交通衛生に關する警察權を取得せむとする點等が異なる、而して政府は第五十二議會を前に控へて東京都制案の考究に鋭意努力したが（同年十一月の新聞紙）政府案の内容として内定したるもの左の通であつた。

(一) 現在の府の區域を以て東京都とす
(二) 都長を官選とす

(三) 都は内務大臣の直接監督とす

(四) 都に區市町村を置き何れも法人とす

昭和二年第五十二議會には京都市に關する法律案、大阪市に關する法律案、横濱市に關する法律案、神戸市に關する法律案、名古屋市に關する法律案が衆議院に出された、之等の案は第五十一議會に出されたものと殆ど同一である。

昭和三年第五十五議會に議員から六大都市に關する法律案、廣島市に關する法律案が提出されたが院議に付するに至らず閉會した。内容は、大正十五年第五十一議會の大阪市其他のものと同じである。

昭和四年第五十六議會に於ては六大都市に關する法律案並に廣島市に關する法律案が議員から出されたが貴族院を通過するに至らなかつた。而して六大都市に關する法律案については之を「五大都市に關する法律案」と改めんとする少數の意見あり東京市に對しては別に現在の東京府の區域を區域とする都制案を施行したいと言ふにあつたのである。

大體今日迄の所議會を中心として見た特別市制問題の經過は上述の如くであるが、之等議會にあらはれたもの、他東京市會各大都市の市會、六大都市の市長會議、市會議長會議等も此問題に就て熱心な運動を續け來つたのであつて、其の諸建議も度々内務大臣等に提出されてゐるのである。



都市問題パンフレット

東京市政調査會發行
(送料各冊二錢)

N
01 法學博士 小林 丑三郎 [再版] P. 25
都市財政の根本的改善 10 Sen

N
05 法學博士 關 一 [再版] P. 38
市營事業の本質 10 Sen

N
06 醫學博士 藤原 九十郎 [再版] P. 37
都市の塵芥處分問題 20 Sen

N
07 法學博士 關 一 P. 26
下水道事業の經濟 10 Sen

N
08 東京市政調査會 P. 46
市會に關する制度改善諸案 20 Sen

N
09 醫學博士 藤原 九十郎 P. 72
都市の尿尿處分問題 20 Sen

N
10 池 田 宏 P. 18
都市行政の 大恩人の 後藤伯爵 を お ぶ 10 Sen

N
11 谷 川 昇 P. 33
瓦斯事業市營買收論 10 Sen

N
12 池 田 宏 次田 大三郎 P. 51
大都市制度論 20 Sen

昭和五年三月一日印刷
昭和五年三月四日發行

都市問題パンフレット第十三號
定價二十錢

編輯者

財團 東京市政調査會

印刷者

東京市京橋區築地三丁目十五番地
北 村 恒 次

發行所

財團 東京市政調査會

東京市日比谷公園市政會館
振替口座東京七一六〇九番

刷印所刷印屋中



OAZ

124