

都市問題パンフレット

NO 27

東京市政調査會

前大阪市長 關

一

都市制度論



都市制度論 目次

一 市制町村制の實施に至るまで	一頁
二 市制施行後の都市の發達	四
三 市制實施後に於ける其改正の動向	九
四 市政の近狀	一四
五 大都市の發達と劃一主義の破綻	一八
六 都市機關の問題	二七
七 自治事務と國政事務	三五
八 區制に就て	四三

都市制度論

關

一 市制町村制の實施に至るまで

我國の自治制度を研究するものの先づ考へるべきことは都市といふ觀念に就ては歐米人とは餘程異つた考へ方をして居ることである（柳田國男氏、都市と農村）。獨逸でよく言ふ Stadt und Land といふ對立的の觀念もなく、英米人の Municipal Corporation とか、都市の自主（Die Autonomie der Stadt）の觀念等は全く存在しなかつた。勿論我國にも自治の觀念が全く無かつたとは言へないが、田舎と對立して特權を有し特許狀に依つて法人格を認められた都市と言ふものは無かつた。都市の自主權といふ様な觀念も無かつた。英國の歴史を讀むとスチュワルト王朝時代に國王は倫敦市民と衝突して王宮をノルウィッチに移すべしの威嚇した時、市長は冷然として國王は王宮を移し得る、テームスを移す能はずと豪語したといふ挿話は我國では思ひ及ばざることである。

五人組制度とか町村が徳川時代に一種の自治體たる性質を有つて居つたと云ふ説は歐洲に於ける法人格を認められた自治體と同一性質のものが存在したといふ意味ならば固より誤謬である。

従て明治維新後一時舊來の自治制さへも廢止せられて官治行政が之に代ることも容易であり、全國に劃一的な大區、小區の制を設けて區長、戸長を置き何れも官選した。明治十一年七月布告第十七號を以て郡區町村法が發布せられて三府五港其他人民輻輳の地は郡とは別に一區若くは數區と爲し、區長を置き、町村には戸長を置き、戸長はなるべく公選せしめ、地方長官之を任命することとし、戸長は地方長官の監督を受けて戸籍、兵事、學事等を掌り且つ其職務の概目に據りて定まりたる事項其の他上級官廳の命する事項を執行すべきものとせられた。

戸長は國の機關であつたが、之と共に他方に於ては自治體たる町村の執行機關であつた。併し區町村會に就ては法律に明文が無かつたので明治十三年四月布告第十八號を以て區町村會法が發布せられた。次で區町村會法を改正し、明治十七年五月全部の改正を行ふと同時に戸長を地方長官の選任に依るものとし、官選主義に復歸した。

斯の如くして我國の自治體は法令の規定する儘に官選民選の區長、戸長の下に事務を執行した。蓋し當時に於ては自治事務は殆んど存在せず、戸籍、兵事、學事は國の事務として上級官廳の命する儘に執行せられたのである。明治二十年頃迄は極端なる中央集權主義の政治が行はれ、經濟、産業に於ても國家の指導獎勵に依りて歐米の模倣に汲々として居つたので、自治體固有の職能等の觀念は無かつたのである。此時に當り憲法の發布と前後して自治制度を確立する必要を感じて、終に明治二十一年四月十七日法第一號を以て市制、町村制の發布となつたのであつて、私の意見では日本に歴史上存在し無かつた自治體として市、町、村が現はれたのである。則ち現

今の市町村制は日本固有の制度と云ふよりも、獨逸普魯西の制度を母法とし、歐羅巴の制度を移入したのである。市町村制制定の當時専ら其局に當つた日本のスタインとも云ふべき山縣公の談話として公にせられ居る明治憲政經濟史論中の『自治制度確立の沿革』を読むと「モッセ」の獨逸文の自治部落制を基礎として居つたことは明白であり、山縣公の意見として『抑々予我法律案ノ起草ヲ、歐洲人タルモッセ氏ニ命シタルハ、我邦從來ノ五人組、庄屋、名主、總代、年寄ヲ設ケタル制度中ニ於テモ、自治制度ノ精神固ヨリ存スト雖トモ、明治二十年トモナリテ、歐洲列國トノ間ニ處スヘキ當時ナレハ、他ノ制度トノ調和ヲ圖ル爲メ、勢ヒ法案ノ形式ニ於テ、歐洲ノ制度ヲ参照スルノ必要殊ニ切ナルモノアリ。隨ヒテ自治法案ノ如キモ、我邦古來ノ自治ニ關スル精神ヲ基礎トシテ、明文上、自治法規ノ完備他ニ優リタル、獨逸ノ自治制度ニ則リ、其ノ形態ニ遵據シテ、我邦自治法案ヲ起草セシムルノ、最モ確實ナル功程ヲ進ムヘキ好方法ナリシヲ以テナリ』と述べられて居る。故に精神は兎に角制度としては獨逸殊に普魯西の制度が大體其の儘に直譯的に移入せられたことは嚴然たる事實であり、之が爲に世界各國に比類稀なる、しかも母國である獨逸よりも一層劃一的なる地方制度が日本に樹立せらるゝこととなつた。従て「日本人が享受してゐる自治の要素は……英國や佛國の如く……國家的大覺醒又は大騷擾の結果として獲得したものでない。日本のデモクラシーは、下から自發的に發生したものでなくて、達識の指導者から天下りの培養されたものである。」(ピアード博士東京市政論、一八四頁、原著一四七頁)要之日本の自治制は歐洲からの借り物である丈けに制度として頗る整つたもので、全國を道府縣に分割して其下に全く同一の法律に支配せらるる市町村を創設したのである。

斯の如く市町村制を施行して自治體を市と町村に區劃したのであるが、さて市制を施行すべき對象としては舊市制町村制理由書に『此の市制を施行せんとするものは三府五港其他人口二萬五千以上の市街地にありとす』とし、人口二萬五千を標準として市と町村を區別して居る。此の根原は普國郡制第四條に『人口二萬五千以上を有する市街地は内務大臣の認可を得、郡より分離となることを得』の規定がある。郡區町村編成法に三府五港其他市街輻輳の地とあるのが普國法で人口二萬五千と限定されたのである。斯くして明治二十二年四月一日から市制を施行し、同年内に三十九の市の成立となつた。又町村制は同時に實施せられたが、其實施上の重大な問題となつたのは町村合併である。蓋し舊幕以來の町村數は七萬有餘の多きに達したので町村制施行の爲に資力薄弱なる小町村合併の必要に迫られ、戸數三百乃至五百を標準として合併を行ひ各府縣とも概ね二十一年度中に之を結了し、町村數は一萬三千三百四十七となり、從來の五分の一となつた。自治の權能を附與したといふが、其根本に於ては地域團體である自治體の區域も上級官廳の命令で容易に決定せられたことを窺知し得る。

二 市制施行後の都市の發達

さて明治二十二年市制の施行せられた當時、東京、京都、大阪を除いては大きな都市は存在しなかつたのみでなく、都市の行政といふても實は國政事務の戸籍、兵事、學事位に過ぎないのであつて、新なる法制は市町村の法人格を認めたが、實際は戸長役場の事務と大した變りは無かつた。今當時の市全體の歳入出を見ると大體を推知することが出来る。(東洋經濟新報社、明治大正財政詳覽)

年	入		出	
	稅收入	稅外收入	計	(單位千圓)
明治二十二年	一、〇六三	六三三	一、七〇六	計
同二十三年	一、一六三	一、〇六六	二、二二九	計
同三十年	一、四四〇	一、〇八一	二、四四一	計

此時代に劃一的な市制が全國に行かれても大なる不便もなく、問題も無かつた譯である。然るに日清戰役後、

國運の隆昌と共に、産業革命の時代となり、大工場制は漸次に家内工業を壓迫し、勞働問題も徐々に顯はれ、海外貿易も亦長足の進歩を遂げて、居留地貿易の衰退と共に、直接海外との取引をなすものを増加し、都市人口集中の端を啓くと共に、我國民は始めて都市問題を發見した。そこで市制施行當時には殆んど政府から命ぜられた國政事務、委任事務に限られて居つた市政も、漸次に市民共同の利益を發達せしむる爲の施設に注目することとなり、水道の布設に着手する都市が顯はれ、大阪市は明治三十年に港灣修築の大事業に着手し、次で東京市に於て電車市營の可否を論議するに至つた。爾後此の大勢は日露戰役に依りて愈々促進せられ、明治時代の終りに市營事業は一大躍進を遂げ、更に世界大戰に伴ひたる我國未曾有の繁榮は、向都の趨勢を助長すると共に、其の經濟上社會上の變動は社會的施設の勃興を促がし、土木・交通・衛生・教育・社會事業に關する難問題は續々として顯はれ來り、市民の共同の利益を増進し、共同の危害を防止する爲に自治的に行ふべき事務の著しく増加したことを自覺するに至つた。かくして第一に市の數が増加し、町村との人口の比率が變化して都市住民が増加し、第二に大都市の發生を促がすこととなつた。

我國に於て始めて市制の實施せられた明治二十二年には市の數三十九で、戸數八十七萬、人口三百七十六萬人であつた。爾後市の數の増加を見ると、日清戰役迄は僅にか二市、日露戰役迄の十年間に十四、世界大戰開始の大正三年迄の約十年間に十市、世界大戰終了の大正八年迄の五年間に九、大正九年より昭和四年迄の十年間に三十五を増加し、總計百九市となり、戸數二百八十二萬、人口千二百萬人となつた。六大都市に就て見ると市制施行の年の人口は二百四十四萬人で現今の大阪市の人口と大差なかりしが、昭和五年十月には其の合計は七百五十六萬人となつた。

以上の如く都市が増加し、擴張し、膨脹して行くことは我國のみでなく各國共通の大勢であつて、特に大都市が顯はれ更に超都市 (Super cities) とか巨大都市 (Megasad) が成立することとなつた。二十世紀は大都市の時代 (an age of metropolitan communities) であつたことは過言でない。而して是等の大都市は其の住民の自然増加に依つて膨脹するのでない。他の地方よりの來住者に依つて年々の人口の増加となるのである。大都市人口の本籍者、入寄留者の區別や、年齢別の構成を見るときは統計的に之を證明し得る。尙其の膨脹は内部人口が他地方特に農村からの來住に依つて促進せらるゝのみでなく、其の市域の外部に添加 (Accrete) せらるゝ附近町村の都市化に依つて一層促進せらるゝ。大都市の周圍には衛星都市 (Satellite towns) が顯はれ、大都市内の住居等の不利を避けて大都市の利益に均霑する小都市が発生し、市内の工場が此の方面に分散する。而して舊市の中心は、純然たる商業又は官公衛の集團地となり、「シチー」となり、「シヴィックセンター」(都心部)の成立となり、工場が附近小都市に分散すると共に其の中間部(舊市の郊外)に住居地域が発生する。而し

て是等の各地域は社會的に其の特色を發揮するのみでなく、大體其の發達の當初には各々獨立の自治體として、經濟上社會上一大有機組織を形作りながら、行政上には統制を見ないことが多い。斯の如く經濟上社會上一體をなしながら、行政上獨立した大小數十の自治體が雜然として存在し、其の財力も違ひ、行政執行機關の能力も同一でなく、各市町村の歴史も(新開地であると否とに依り)住民の性質も異つて居り、之に對する何等の統制がない爲に、都市に特有なる種々の難問題が續々として新に發生し、此の一大有機組織内に活動し居住する幾百萬の住民の生理的、精神的、經濟的生活に脅威を加へることになる。例へば公營事業と認めらるゝ電車、電燈、瓦斯、上下水道事業とか、社會衛生上、社會事業上の施設、都市計畫の遂行等は各市町村の反目、嫉視、感情の疎隔に依りて支離滅裂の状態に陥り、全體の進歩が阻害せらるゝこととなり、明治三十年頃から徐々に發達して來た自治事務は益々重要を加へて來た。また大都市の發達は一國の經濟、文化の隆替に少からざる影響を及ぼすものであつて、超大都市の發生其物の喜ぶべきか否かは別問題とし、各大都市には夫々に大なる背面地(ヒンターランド)があつて、此背面地の經濟や、文化は其の中核たるべき都市の發達の健全なるや否やに依つて左右せらるゝ所が少くない。従つて大都市の精神的、物質的生活の混亂、滯滞は決して大都市自身のみの問題として考へる譯には行かない。一國の文化並に經濟上の重大問題と認めなければならぬ。そこで斯の如く歴史的に發達した大都市問題——經濟的社會の一大有機組織と其の内に含まるゝ大小幾十の團體の統制——が大都市の行政組織の問題として顯はれて來たのである。而して此の大都市問題は其の内部組織の問題であると同時に、大都市の國民生活上に於ける重要性の増加と共に、對中央政府との關係に於ても新なる研究を要することとなつた。是れ則

ち我國に於ける現在の大都市制度問題である

此第一の對策として各都市の實行したのは附近町村の編入である。

今六大都市に就て見ると世界大戰の中頃から、孰れも大規模に附近町村の編入を實行した。最早く之を實行したのは大正七年の京都市の編入であつて、十六ヶ町村、七百五十萬坪を市域に編入し、次で神戸市は大正九年に須磨町七百三十六萬坪を市域に編入し、更に名古屋市は大正十年に大規模の編入を行ひ、十六ヶ町村、三千三百六十六萬坪を市内に取り入れて五十七方哩となり、當時に於ては本邦最大の面積を有する都市となつた。之に次で大阪市は大正十四年に東西成郡四十四町村、三千四百萬坪を合せて七十一方哩の都市となり、名古屋を凌駕した。横濱市は昭和二年に九つの町村六方里二四を、神戸市は昭和四年に三町村一平方里五九の併合を行つた。是等の併合の行はれたことは夫々各市に特別の直接の理由があつたので、大阪市が市制施行後明治三十年に第一回の町村編入を行ひ、二十八ヶ町村の全部又は一部を編入した理由は、當時起工した築港事業遂行を目的としたのであるが、大正十四年の第二次編入は市勢の發展が其の周圍町村に及び、接近町村の一部は市内よりも人口密度が高きに至りたる状態を救済せむが爲に起つたのである。併し之を通觀すると、各都市は其の發展に連れて一の有機的組織として都市生活上、從來の地域を以て満足することが出来ないことになり、過密住居其の他の缺點の歴然たるものが顯はれて來たからである。其の原因は國民經濟の發展、國際關係の進歩等にあることは勿論であるが特に交通機關の迅速なる發達が都市といふ「コミュニティ」の發展、膨脹を促がし、大都市、超大都市の出現を促がし、行政區劃としての市の地域擴張となつたのである。

斯く大都市の問題が其の附近町村との關係と中央政府との關係に分れて居る様であるが、其の實は同一の問題である。平面的に多數の自治體が存在して、一體となるべき大都市内に行政上の統制を見ることが出来ない爲に起る弊害は更に立體的に行政主體が重なり合ふて、其の間に權限が重複し並立し、限界が不明であり雜然として聯絡も統一もなく、權限の争があり、責任の歸着が明白でないで、各行政主體の部分的利己心、排他心の爲に全體の利益が犠牲となるのである。其の著しい例を挙げれば、道路の管理の如きものである。大都市制度の問題とは平面的にも立體的にも各都市の實情に適應して行政組織を改善し、市政の振興を圖り、國民全體の進展に寄與することである。

併し以上述べた所は單に大都市の問題に限らず全國都市の制度に關して *An adjustment between structure and function is therefore urgently called for.* (William A. Robson, *The Development of Local Government*, Preface) を示すものであり、國政事務のみに限られた時代の外國模倣の市制運用に就て再檢討の必要があり、又形式上非常に違つて居る大中小都市を無差別に取扱つて居る現行市制の缺點は到底堪へ難き迄に其缺點を暴露するに至つたのが我國の現状である。

勿論此狀勢は我國特有のものでない點もある。特に交通機關の進歩が都市行政區劃の擴大を促がしたことも看過し得ない處であるが、我國に於ては特に甚しい。

三 市制實施後に於ける其改正の動向

現在の市制上の問題は便宜上一は凡ての都市全般の問題であり、他は大都市に特殊の問題であると見ることが出来る。先づ前者に就て考察を下して見る。

上述の如く都市が急激の發達を遂げ、昭和五年に於て全國人口の約三割（二・九）は市部に居住することとなり、其職務も顯著なる變化を遂げた間に於て市制は如何に改正せられたかを見ると、其動向を要約して

- (一) 天下りの制度は依然として變りなく、輿論と何等の交渉なく改正が行はるゝこと。
- (二) 法律制度を過信して法律を改め制度を變れば市政の改善を企圖し得ると考へて居ること。

(三) 此改正は自治體の構成（選舉、被選舉權の問題）や機關（市會の權能）等の範圍に限られて、市の實際の事務や財政の問題は全く等閑視せられて居ること（地方分權と云ひながら益々官治となり、劃一主義となつて來た）。

といふことが出来る。

元來地方制度の如きは其國の沿革や歴史に深く根ざして居るべきものであつて、模倣した外國制度は其運用上に於て餘程慎重なる態度を採らなければ破綻を免れないことは當然である。我國に於て其最も顯著なる實例は郡制である。市町村制、府縣制の實施に次いで明治二十三年五月郡制が公布せられ、以後政府は郡といふ中級自治體の育成に努めたが、沿革上からも又行政の實際からも理由の無い中間自治體は終に大正十年四月郡制廢止案に依りて大正十四年四月一日から滅亡した。之は全く獨逸制度の「クライス」の直譯もので、獨逸の沿革も、其上級團體たる「プロヴィンツ」と我府縣の地域的の相違や歴史を無視した制度であつた爲である。安井氏は曰く、

『元來社會の制度殊に自治を本義とする制度の如きは社會的必要に基づいて、下から萌え出づべきものであつて濫りに上から官僚的に作製すべきものでない。郡制失敗の事實は明に之を證明する』と。（安井英二氏、地方制度講話、八八頁）たゞ之は郡制の場合のみに止まるであらうか。私は明治二十二年以降の市制改正が幾分か上から官僚的に作製されたものでないかとの疑を抱いて居る。

明治二十二年から實施せられた市制は其後數次の改正を経て居る。明治三十一年の改正は特別市制に關するものであるから後に譲ることとし、次に行はれた四十四年の市制の改正は全部に亘つて居る。其要點は市參事會の執行機關たりしを變更し、集議制を市長特任制とし、市會を單なる議決機關とし、市の代表權を總て市長に移し議員の任期の六年制を四年制とし、半數改選を廢したること等であつて、市長の權限を擴充し市會の權限を縮少した點である。

次で大正十年の改正も亦相當重要なもので、公民の資格要件中より國稅納付の要件を削除して公民權を擴張し、三級制を二級制とした等である。十一年の改正は北海道に市制を布いたのであるが、大正十五年には公民權を擴張し普通選舉制を採用し、等級選舉制は全廢せられ、市參事會の議案審議權を削除し、隔年選舉の制を設け選舉運動の取締等の條項を改めて其公正を期したる等である。

以上四十四年から大正十五年迄の改正の動向は市會の權限の縮少、理事者の權限の擴大であり、又選舉權の擴張に終始して居る。

然るに昭和四年の改正は少しく其趣を異にして居る。則ち第一は安井氏の所謂參政權失却白體の内容上の發展

としての府縣會市町村會の權限の擴張であつて、豫算を除き市會議員に發案權を認めしこと、第二は市參事會は名譽職市參事會員のみを以て組織し、市長は單に議長としてのみに加はることとした。第三に自治機關構成員の整備として市會に於ける選舉の原則を改め、二人以上の選舉の場合に一の選舉を以て之を行ひ、比較多數の主義に依り當選者を定むることとし、指名推薦の方法に嚴重なる制限を加へたことであつて、少數者代表の機會を與へた。第四に市長を名譽職となし得る途を開いたこと等であつて、一言にして云へば地方分權の名の下に議會中心主義への進出である。

斯の如く市制發布前に於て官選、民選區、戸長の制が交代して行はれたと同様に、市制實施後に普國から直輸入の參事會制度や三級制を採用したが、四十四年以降理事者の權限擴張の方向に進み、集議制の參事會は執行の權能を失ひ、次で議案審議權を奪はれ、三級選舉制は二級選舉となり、更に級別を廢止して舊市制立法者の重きを置いた制度は漸次に廢止せられた。然るに昭和四年の改正は一轉して市會權限の擴張を標榜して市會の權限擴張に向つたのである。私は近年の市制改正の動向を譬喩的にいへば獨逸流から米國流に變化したといひ得ると思ふ。

しかも此改正は關係當事者が其必要を認めた結果ではない。政府當局の考へから割出して法律さへ變れば市政の實態を改善し得ると考へて直に劃一的に法律を改正したのである。夫故近年市政に關心を有する有識者中には頻繁なる法律改正を非難する聲が高い。又此改正が常に天下り的であつて、少しも輿論と關係を有つて居らないといふ非難もある。

今昭和四年の改正案に就ても關係者は改正に反對して居つた。其著しきものは議員發案權に就て同年一月の全國町村會の反對決議がある。又此改正案の提出に先立つて昭和三年八月東京市政調查會が朝野有力者に對し『東京市會制度に關する制度改善の件』と題して質問書を發し千五百通の回答を得た。此の回答書を調査した同會の擔當者の結論は『是等の回答書に現はれた内容の小異を棄て、大同に就き綜合すると三つの大きな底流が存する。(一)市會に對する不信任、(二)地位權限一層強き市長の要求、(三)市政の公開、説明要望である』として居り、市會權限の擴張に反對の思想の多かつたことを示して居る。

私は茲に立法と輿論とが如何にも不一致であり、法律の改廢が輿論の要望もなく、關係當事者の意見も聽かずして實行せられ、政府當局の獨斷的、天下りの傾向を示して居ることを認めない譯には行かないのである。口に地方分權、自治振興を唱へながら、其の實現が殆んど空想である所以は、餘りに法律に信賴し過ぎて、餘りに頻繁に改變を行ふ爲ではあるまいか。併し法律の改廢に依りて新制度を移入することは頗る便利であり、また明治維新以後の急劇なる國運の發展に貢獻した所も少くない。また成文法を適用して必要なる改善を實行するにも便利が少くないが、自治制實施後四十六年も經過した今日、官僚の老婆心から自治の運用に變改を加へることは時代遅れと云はなければならぬ。しかも其改正が如何にも皮相的であつて、問題の核心に觸れて居らない。例へば議會中心主義を唱へ議案發案權を市會議員に認めたが豫算關係の事項に就て之を認めないので此權限擴張は實は無意義に終つて居る。蠟山教授の云ふ如く『此改正も理事者、參事會、國民議會三者の關係に於て何處に中心を置くべきかの問題に對しては何等新味を示すことなく、寧ろ舊制に復歸する結果となつて居る。』我國の地

方制度は一體何を目標として進むのであらうか依然として不明である。要するに思想的背景もなく、國民輿論の支持もなく、無造作に法律の改正を行ふ弊害は今日尙依然として存在し、獨逸流に満足し難いから、米國流の似非デモクラシーの機構を取入れて、市長直接選舉制とか、レフェレンダムとかイニシアチブとか俗耳に入り易い制度を模倣せむとすることが官と民とを問はず我國民の地方制度に對する態度である。今日でも模倣主義は少しも市制發布當時と變つて居らないが、其手本だけは取換へて見るに過ぎないのである。最近市參事會制度や、議員の任期、半數改選制の如きは改惡であつたと云ふ聲を聴く所以は茲に在る。

四 市政の近狀

上述の如く日清、日露の戰役を経て國運の隆昌と共に都市の職能は益々多岐に亘り其實力も飛躍的發展を遂げて今日に至り、市制の改正は右に向き左に向いて何れの方面に進むか分らないといふ狀勢であるが、市政の實際の狀勢はどうであるかといふと前に言つた如く市政の米國化である。則ち米國流のデモクラシーの觀念が市政上に一大勢力を有することである。

我國に於て近年著しく目立つた變化は選舉萬能である。制限選舉が撤廢せられて帝國議會の選舉法改正と共に普通選舉となつた結果は市民全體が市政に參與することになつたのであるが、亞米利加流に選舉萬能となつた。選舉にさへ勝てば手段を選ばないと云ふ傾向を生じた。『選舉場裡が徒らに鬭爭心に燃えて階級意識を尖鋭化する戰場と化し、紳士の責任政治たるを以て特色とすべき都市自治に、實行不可能に近き政策を提げ、甚しきに至

りては、健全なる社會組織、善良なる風俗秩序を害する虞ある急激なる言辭を敢てして、臨監警察官の中止命令に會ふことを以て一種の賣名戰術とする如き者すらあり、……自治協同をして無責任の府となさしむるの懸念なりしとせざる』(池田宏、市政上の根本問題、都市問題、一四卷三號、一七頁)に至つた。

加之斯の如き賣名戰術以外に市政を政黨化せしむることゝなつた。市會に立候補せんとするものが演說文書に依つて選舉を爭ふとせば應援辯士の知名の人であるか否かは重要な事項であつて、政黨を背景とする候補者は此背景を利用して演說會を開き多數の選舉人を集むることが出来るが、中立候補者は辯士を招くに非常なる不利益の地位に立つて居る。之が爲に政黨員の當選が容易であり、市會、市政の政黨化は當然の結果である。市政の政黨化を排撃するとなれば此根本の制度を考へ直す外ない。人格平等論から出立するならば市政の政黨化を容認する外ない。加之政黨又は政黨員が地方議會、府縣市町村會の選舉を利用することも現在の制度では不可避の所である。政民兩黨が然るべき候補者を承認するのみでなく、甲、乙、丙、丁の衆議院議員は孰れも幾人かの子分を府縣會、市會に送つて居り、自分の選舉には是等の人々を働かせて當選を期するのである、現今の如く衆議院議員、府縣會議員、市町村會議員の選舉人は居住條件以外に資格の相違がない場合には選舉母體は同一である。自治協同の事務を行ふべき市會議員が衆議院議員選舉地盤の保持の爲に選出せらるゝといふことが級別撤廢と共に顯はれた現象である。政黨員と市會議員とは持ちつ持たれつであつて、政黨員が市會議員選舉に奔走するのは市政に關心を有つ爲でなく、自己一身の爲であつて、一種のスポルイス・システムである。斯様な有様であつては候補者の人格も識見も問題でなく、たゞ選舉戰術の巧拙が問題であつて、當然市會は政黨化されて行くのである。

選舉萬能は議員選舉の場合のみでなく、市會内に於ける選舉にも及んで居る。此傾向を促進したのは市參事會の隔年交代である。此改正は何の爲に行はれたか理由を知るに苦しむが、參事會の權限を縮少し、構成を改正して二年毎に選舉することとしたのは Rotation in office の實現である。從來市會に於て參事會は市會議員中の有力者が選出せられて、參事會は公開しない爲に相當圓滿に協議が行はれたが、廻り持主義となり、誰でもよいこととなり、法律は二年毎であるが實際は一年後には辭職する約束であると、參事會員數の四倍迄は議員一度宛參事會員となれるので、抽籤か何かで選舉する市も少くないと思ふ。參事會が市行政、財政に通曉するといふことは望み難い所である。此大勢は勿論市參事會に止まらない。凡べての役員、委員に及んで、凡べての議員が所謂一役を有つことにしなければ納らない。若し委員が足りないとし新しい委員會の設立を理事者に迫るのであり、委員手當も之と共に増加せむとする傾向も顯はれて来る。或委員は市制に依りて理事者の推薦として其方面に堪能の人を選ばせることになつて居るが、そんな事は實行不可能である。其結果として府縣會でも市會でも役員選舉が一番重大事で、本職の議案審議は全く抛棄して選舉に没頭するといふ醜聞を聴くことが珍しくない。

尙今一つ改正市制で注意すべきことは五十五條の改正である。此改正は少數派代表を得るといふ主旨であり、絶對多數主義を排斥せんとするのである。此結果として凡べての選舉に於て何人かの仲間を作つて選舉を争ふ結果となり、五、七人の少數の黨派が現出したのである。此小會派は結局人の感情や情實で集まるので政見等とは關係ない。結局は衆議院議員某々の部下といふことで小會派を作り、此小會派が更に集りて政民兩黨となるのである。斯様にして役員選舉が行はれ、此選舉にはあらゆる手段を用ひて自派の勢力擴張の具となすのである。市

會では選舉程大事なものはなく、又選舉せられた後には委員會には一向出席しないといふ奇談もある。

名譽と義務といふ様な觀念は地を拂つて去つたといふ市の議決機關の構成が現はれて來たと同時に、市の職能は愈々複雑なる事務的進行を要求して居るといふのが現在の大勢である。

市會議員候補者として穩健なる意見を有する人々は自重して候補者たるを避け、選舉戰術に長じて奇矯の無責任な言論を敢てする人の當選率が多くなつたといふ批評は必ずしも不當とは言へない。議場でも自分の選舉した理事者を不誠意だと攻撃して傍聴席に向つて演説し、次期選舉の準備行爲とする様なことは珍しくない。愈々複雑多岐となり、専門的知識を要求する市行政の意思機關は専門政治家に委ねられんとする傾向が愈々顯著となつた。此際に地方分權、自治の擴充等の美名の下に市會中心主義といふ傾向の顯はれ來つたことは有識者の竊に憂へて居る所である。併し選舉の際に會々淨化運動が起り穩健分子を選出すべしといふ運動が先憂の士の間に起つたこともあるが、此主張者自身出馬しては如何といふ時は大體御免を蒙るのである。之では百年河清を待つといふことである。又何か問題が起ると市會の不信任は市民の自覺が足りないからであるといふ言論を吐くだけである。今日の市政の大勢は到底斯様な自治精神の説法等で改善の出來ない制度の爲に議員の政黨化となり、素質低下となるのである。しかも其背景は平等論であり、役員持廻りである。歳費の増加、大名旅行、委員の増設、市會定員の増加等凡べて此思想の產物であり、Macdonald 氏が Public office is a prize and not a trust. Any man is capable of filling any position in the public service, so let us give every man, in so far as possible the opportunity to hold office, live for a time at public expense. To that end let us provide short terms,

and make officeholders ineligible to succeed them. (Macdonald, American City Government, p. 51.) 又云、つてゐるのは亞米利加のことではなくて、日本のことも思はれる。

然らば此救済策は如何といふに先づ似非デモクラシーの排斥である。市政の意思決定機関に加はるべき堪能の士を選出するに如何なる選挙資格を認むるか、衆議院議員選挙地盤とならざる市會議員選挙制度は存在しないか等の問題を検討しなければならない。しかも若し今日の選挙制度を改めなければ、カウンター・バランスすべき他の力を發見することが出来ない。輿論や理事者、吏員制度の方面に救済策がないかといふことが問題となる。此問題に就ては後に大都市特別制度の場合に詳述することとする。

五 大都市の發達と劃一主義の破綻

市制が輿論の支持を受けないで屢々改正を見たと同時に、輿論が制度の改正を要求するに拘らず政府當局は容易に指を染むることを敢てしないのは、特別市制の問題である。前述べた如く國運の隆昌と共に一般都市の任務が變つたのみでなく、世界有數の大都市が出現して人口數に於て東京市は五百五十萬、大阪市は二百六十五萬人を抱擁する超都市となり、一國の經濟、文化あらゆる方面に於ける使命愈々重きを加ふるに當り、之を劃一的なる法制の下に律せむとする不合理は論を俟たない所である。

東京、大阪兩市の歳入出は近年三億圓を超えることある狀況であるが、大多數の市に於ては歳入出百萬圓を超へないのである。(首里市は僅に十六萬圓である。)

歳入出金額の相違は單に量の相違にあらずして市の事務の質的相違である。小都市に於ては市制實施當初の都市の如く國政事務を行ふに過ぎないのであるが、東京、大阪其他の大都市の事務が所謂固有事務、市營事業であり、歳入出に於ても全く違つた性質を帯びて居るに拘らず、同一の法制の下に同一の方針で行政監督に服せしめむとするが如きは事理を解せざるの甚しきものであつて、國運の進展を阻害するといふても過言でない。我國の模倣制度の劃一主義が最も顯著なる破綻を示したのは此點である。特に近年六大都市が附近町村の編入を行ひ、地域を擴張して形式外觀を整へ、其内容の充實に必要な制度の改革を叫ぶ聲が年々熾烈を加ふるに至つた。

此問題は實に明治二十一年市制制定の當時から重要な問題であつた。東京、京都、大阪の三府に就ては他の都市と同様の制度を實施するの不當を認めて特別の制度を設けた。之が明治二十二年法律第十二號であつて、上述の三大市に特別の制度を行つた。其特別な點は、(一)此の三市には市長助役を置かず、府知事、書記官をして其の職務を行はしめること、(二)市參事會は府知事、書記官、名譽職參事會員を以て之を組織すること、(三)收入役書記其他の附屬員の職務は府吏員之を行ふことであつた。此變態的な制度が實施せらるゝに至つたのは當時種々の論議があり、幾多の曲折を経た結果である。當時の議論は過去の事實であるが、實は其の後の特別市制問題も同じ論據に立つて居る論争であるから、學者は充分に之を研究すべき必要がある。例へば市長の官選公選論が現實の問題であると同時に、市制制定當初の問題であつた。

山縣公の意見として明治憲政經濟史論中に掲げられたるものを讀むと、公は町村長は總て必らず公選たるを要するが、市長に就ては官選説を抱持せられた。其の理由としては市の行政を擔任する者は市參事會であつて、市

長は其の議決せし所を執行するに過ぎないから、必ずしも公選たならざるべからざるの必要なのみならず、市長の管掌する市内の國政事務は町村長の管掌する町村内の國政事務に比し遙に重要複雑であるから、官選に依りて市長に適任者を得べき安全なる道を探ることを得策とせられた。併し此の官選論の原案は元老院の賛成を得たが内閣は官選論を排して、市長公選と修正し、元老院も同意したが、三都に關しては始から一般小都市の制を準用するは適當ならずとして、當初は元老院提出の議案も此の趣旨に基いて居つたが、其後の閣議は一變して、三都にも一般市制を適用することとなつたに拘らず、元老院は之に同意せずして、尋常都會に適用すべき制度を以て直に全國の首府に及ぼすは不倫なり、且つ府知事と市長との間に權限の錯亂紛糾を生ずる虞ありとして、三都の市制は別に編成を請ふとの意見書を提出して、内閣の修正を否決した。此の意見書の要旨は三都の區を以て各市と爲し、之に市制を適用せむとするにあつた。茲に於て三都の市制案は一時停頓したが、一二の議員は三府の知事をして其の市長を兼ねしむるの意思を有するものあり、又此の制度は巴里にも實行せられて居ると云ふ理由の下に、元老院と内閣との確執も解けて、三都の特別市制が實施せらるゝこととなり、獨逸市制の中に、巴里市制が入り込むのである。

併し此の制度は施行と同時に反對論が起り、第一議會より毎回特別市制廢止案が提出せられたが、明治三十一年迄毎時も貴族院を通過しなかつた。同年終りに松方内閣の時、政府は特別市制廢止の止むべからざるを看取し廢止法案に同意し、兩院を通過して同年十月から普通市制が三都にも適用せらるゝこととなつた。

しかし此特別市制廢止案の議會通過と同時にまた新なる特別市制問題が擡頭した。此の問題は當初帝都たる東

京市のみに關するものであつて、特別市制廢止前政府は明治二十九年東京都及武藏縣設置案を第九議會に提出したが、輿論の反對に遭つて終に撤回したけれども、爾後殆んど連年衆議院に於て東京市制案が議員から提出せられて通過して居り、貴族院では其の都度之に反對し、同院に於ては前年政府提出の都制案に類似した案が數回に亘つて提出可決されたが、衆議院に於ては大抵審議未了となつた。是等各案の内容を見ると兩者共に東京市を府知事の監督から脱せしめむとして居るが、東京市制案は單に市の自治行政に於て府の支配を脱せむとし、市長は現行法の如く市會選舉に依らむとし、都制案は市を全然府縣の外に對立せしめ、市の行政も府の行政も國の行政も官選の都長官の手に統一せしめむとするのである。水野博士は之を評して曰く『貴衆兩院の提出案に就て之を見るに、東京市の制度に關しては二つの潮流がある。一は元老院、政府、貴族院の官治主義であり、一は衆議院の自治主義である』と。斯くの如くして明治の末年迄東京特別市制の問題は二つの潮流が衝突して何等の解決を見なかつた。明治四十四年市制に大改正を加へた際貴族院での質問に對し、當時の一木内務次官は『東京市の如き大都會に對し特別なる制度を設けることに就ては相當の理由あるものと考へる。然し乍ら此の大都市に特に適用すべき法律が出来て、何れの方面にも同等満足を得べき所の成案を得ることは困難である』と答へて居ることは、昭和九年内務大臣が議會で答辯した處と符節を合するが如くであつて、此問題は一步も前にも後にも動いて居らない。

たゞ此の問題の場面は爾來大に擴張せられたのである。則ち前述の改正市制が實施せられて數年間東京特別市制問題は議會に顯はれなかつたが、歐洲大戰に伴ふ經濟上社會上の變化と共に、各都市の發達も亦著しく、東京

市のみならず他の大都市も現行制度の不備に甘んずることを得ずして特別市制を要望するに至つた。明治四十四年第二十七議會に東京及大阪府に關する法律案が衆議院に提出せられた。これ東京市以外の大都市に特別市制の要望が法律案として議會に顯はれた始である。次で大正七年には大阪府に特別市制を實施せられむことを建議し大正九年には六大都市の特別市制に關する建議案が提出せられ、爾後昭和九年に至る迄建議案、法律案として衆議院を通過して居るが、貴族院に於ては明治年間の東京市制案と同一の運命に遭遇して居る。たゞ貴族院が積極的に都制案の様な法案を提出して居らないことは注意を要する。又其の間、政府は大正十一年地方局起案の東京都制案の綱要を公にし、大正十二年臨時大都市制度調査會を設け、東京市に關する現行制度に關する改正要綱を諮問し大正十三年四月同會の答申を得たが、此の答申案は都長官選案であつた爲に始から不評判で、實際は高閣に束ねられて其の儘になつた。尙大正年間に起つた特別市制運動に關して注意すべきことがある。則ち適用を要望する都市が増加したのみでなく、制度の内容に於ても、當初は單純なる二重監督の撤廢に過ぎなかつたが、大正十一年法第一號六大都市行政監督に關する件が公布せられて、實質は兎に角形式上は市の公共事務及び國の事務に關して府縣知事の許可及認可を受けしめざることを得と定められたが、都市の事實上の發達は二重監督の撤廢のみを以て満足しないこととなり、府縣外に獨立した特別市の設置を主張するに至り、市長公選を主張しながら往年の都制案と内容を一にする制度を要望することとなつた。茲に於て特別市制問題は愈々解決の困難なる途をたどりつゝあるとも考へられる。

さて何人も主義に於て容認して居る大都市特別制度が數十年も停頓して何等の進展を見る能はざる理由は何處に存するのであらうか。其の理由の第一は大都市制度が其關聯する所廣きのみでなく、一國の行政組織の根本に觸れ、國民の歴史、傳統其他にも關聯する大問題である爲である。從て歐米の實例に照らして見ても、各國夫々に相違した制度を採つて居る。倫敦、巴里、伯林、紐育等の大都市は各々特有の行政組織を有し、前世紀末から二十世紀に及びて大改革を實施した場合にも、よく各國民の特徴を表はして居る。倫敦は一八八八年の改正法に依りてカウンティ・オブ・ロンドンを新設したが、從來の自治體は其の儘に存置せられ、今日でも倫敦は其行政組織の完全なる統制を見て居らない。嚴密に云へば大倫敦なるものは何を指すか不明瞭である。煤煙で「カラー」の汚れる區域が倫敦だと言ふものさへある。倫敦は都市聯合體の標本である。反之明治二十二年から三都に行はれた官治主義特別市制の模範である巴里は、行政組織の完全なる統一と官僚制度を特色とする。巴里には自治なしと云ふも過言でない。之は佛人の形式を貴ぶ國民性にも據るが、十八世紀革命以來巴里が佛蘭西共和國の被征服地であると云ふ事實に基いて居る。以上の二大都市に對し伯林と紐育とは其の中間に位し、しかも夫々の特色を有つて居る。伯林は多年行惱みとなつて居つた大伯林の制度を戰後一九二〇年の法律を以て改正し、大伯林市を創設し、市に重要な行政事務を統一すると同時に、二十の行政区を設けて一部の市行政に當らしむることとし、技術的専門的行政と民主的監督並に地方自治とを巧に結合して居る。又紐育市は一八九八年一月一日から實施された法律に依つて五區の行政を完全に統一し、直接選舉の市長に廣大なる權限を與へ、警察總監、各行政局長の任命權を授け、地方自治の爲に五區に區長を置き、一部の行政を掌らしめて居る。ピーアド博士の云へる如く『上の四つの實例は全然性質の相異なる四つの形式を示してゐる。若し行政の成績、住民の物質的幸福及び財政

上の經濟といふ見地からして、右の四都市の中何れかの一が明かに最良であると言ひ放つ人ありとせば、それは實に大膽なる觀察者である』(東京市政論、三二頁)。我々は是等の各國の大都市を參考資料として我國に適應すべき制度を發見せむとする最困難なる問題に直面して容易に其の孰れに倣ふべきやを決定し得ないのみでなく、大都市又は一國首都の行政組織を如何に決定すべきやといふ問題に對して理論上ア・プリオリに此組織が最妥當なりと云ふが如き解答をなし得べきものでない。

特別市制問題の解決がかくも永びく理由の第二としては、私は我國民が都市問題の取扱方を誤つて居り、餘り法律に依頼し過ぎて居る爲であると思ふ。マンロー教授が云つた如く『今日市制を了解することが左迄の困難に遭遇しないと考へる人があれば、其の人は市政に就て特別の頭腦を有してゐるか又は全然市政を知らない人である。』どうも我國には後者の方が多い様である。明治の初年に卓拔なる政治家に依りて天下りの與へられた自治制は、元來外國模倣の制度であり、其の運用に就ても、民間の工夫よりも政府當局の講演に講習に著書雜誌に依りて指導せられて來たに過ぎない。従つて國民は餘りに法文や制度の改正に依頼し過ぎて居て、其の後に行はれた市制の改正も政府が提案し、同意した場合の外に行はれない。實際我々の信頼し得る研究も調査も行はれて居らない。特にビード博士の指摘した如く、學問の府である大學が市政問題を等閑に附したことが疑もなく市政革新の行はれない一部の原因を作つて居る。故に數回の市政の改正に就ても、級別撤廢の外は全く思想的背景のない、其の時々の思ひ付の政府提案が大した論議もなく議會を通過し、法律として實施されて居るに過ぎない。

畢竟借り物である獨逸市制中に米國風が加味されて改正せられて居るに過ぎない。茲に我國民の創造した制度はない。單なる模倣が存在して居る。然るに明治、大正の國運の發達は他の國に比類なき急激なる變化を發生せしめて複雑なる大都市制度の問題となつたので、到底一時の思ひ付きの改正位では取扱ひ兼ねる大問題となつた。此の問題は一時を糊塗する間に合せの改正では解決し難い所であつて、此の問題を二重監督廢止位で解決し得べしと考へたのは明に錯誤であつて、上述の如く大正十一年に六大都市行政監督に關する法律が實施せられたが、大都市制度改正の要求の核心に觸れない爲に、多少の繁文褥禮を省いた位の外は何等の效果もなく、此大正十一年の法律も大都市の熾烈なる要求を緩和する爲に實施したに過ぎないので、政府當局は此法律を運用して大都市市政の改善を資くる熱心を缺き、却て特別市制問題は年を逐ふて喧しきを加ふるのみである。此の大都市制度問題の解決には我國の自治制度の根本に亘つて考へ直して見る必要があり、過去四十年間に天下りのあつた制度が漸次に發達して今日に至つて居る現在の制度を如何に變革すべきかを決定しなければならぬのである。加ふるに此の大都市制度に付ては外國の制度を模倣したくても、各國共に前述した如く特色を保つ制度を有して居つて其の孰れを採るべきやを決することが出来ない。明治二十一年に獨逸の法制を借用した様な適當の實例もなく、明治二十年代の如く外國制度を模倣するには餘りに時勢が進んで居るので、政府當局は特別制度の必要を認めながら、適當な成果を得ることが出来ない」と稱し、民間では學者が研究をしないから、問題は何年でも同じ所に停頓して、議會の年中行事が繰返されて居るのではあるまいか。私はどうしても學者が奮起して我國に必要な大都市制度の創設に努力すべき時であると思ふ。

勿論大都市問題に關して全く調査研究が無かつた譯ではない。幾回か議會に顯はれた法案は夫々内容を異にし政府も彙に非公式に東京都制案を發表し、特別調査會は相當慎重に調査して答申案を提出して居り、是等に關する文獻も少くない。特別制度の内容として問題となるべき事項は是等の文獻に依つて容易に窺ひ知ることが出来る。特別制度調査會の調査資料第一輯（大正十二年十月）に調査要項を列舉して居り、又東京市政調査會の調査資料第十五輯、東京都制に關する諸案は第三章に各案を比較した記事がある。なほ昭和五年一月安達内務大臣は大都市制度調査會を設け、諮問を發し、同年九月六大市長に其擔任せる事項に關し意見書を提出せしめて居る。今是等の各項目に就て述べることは徒に繁雜となるから省略することとするが、其の重要なものに就て、此の問題の本質が何處にあるかを検討して見たい。蓋しある問題を解決するには其の本質を捕捉することが第一歩である。本質を明にせなければ永久に問題の解決は出来ない。特別市制問題に就て今日迄問題の本質が餘り明白になつて居らない様に思ふから、先づ此の點を明にしたい。

勿論夫丈で解決し得る譯ではない。何處に問題があるか、明になれば、其の解決の方法の研究は學者にお考へを願ひたい。

さて此の問題の解決上表面に顯はれて居る難問の一つは都長又は市長を官選にするか、民選にするかと云ふ點である。此の點が市制制定の當初から重大なる問題であつたことは、前に三都の特別市制制定の沿革を述べた際に明にした所である。爾來星霜を経ること四十年にして、此の點は依然として特別市制上の一大難關となつて居る。政府當局と貴族院とは近年に至る迄一貫して當時の元老院と同じく官選都長論であり、衆議院と東京市とは

民選市長論を以て終始して居る。勿論近年貴族院には官選主義に據る法案の提出も無ければ、當時の熱心なる官選論の主張者であつた一木博士も明かに官選論を拋棄せられたが、内務省は依然として官選論を固持して居る。

然るに最近地方長官の更迭が餘りに頻繁である爲に生じた弊害を除去せむとする目的で、知事公選論が唱へられ一般都市に於ても市長を市民の直接選舉とすべしと云ふ意見が勢力を得むとしつゝある状態であつて、議論は一層紛糾するに至つたのである。六十四議會に政府が東京都制案を提出し、都長官制を骨子とした法案を維持した時に、知事公選論を支持して居る政友會の代議士は最も烈しく反對し、之が爲に都制案は終に衆議院に於て審議未了となつた。私は市制改正に市會中心主義を標榜して居る内務當局が東京市に關して官選都長官を固持する理由を解するに苦しむのである。

斯の如く尙問題が依然として行詰りの有様であるに就ては少しく其の原因を考へて見る必要がある。蓋し官選民選の二つの思潮が衝突して全く相容れない所以は、實に、も一つ奥に横つて居る考へ方が市長の選出方法の問題となつて表面に顯はれたに過ぎないので、此の考へ方の相違が其の儘である間は、市長選出の方法に關してのみ妥協が出来ても、到底時勢に適應した各方面を満足させ得る成案は顯はれないのである。私はこの點を明にしたい。

六 都市機關の問題

此の根本の問題は二つある。第一は自治體としての市の行政の組織の問題である。第二は國政事務と自治事務

との關係である。此の兩者は實は大都市丈けの問題でなくて、一般都市の問題であるが、大都市に於て強く表現され、之が爲に大都市のみに固有の問題（區の自治權）は等閑視されて居る様な奇觀を呈して居る。今順次に之を述べて見たい。

先づ市行政の組織の問題である。換言すれば「都市といふ」自治體の内部組織を如何にするかと云ふ事である。

行政法學者は簡單に自治體の機關は皆法律に明かに定めて居り、議決機關と理事機關、意思決定機關と執行機關との權限は法の條文に定つて居ると答へるだらう。併し私が茲に問題とするのは法の解釋でなく立法の精神である。此議決機關と理事機關との關係を決定せんとする法の思想的背景如何といふことである。我國に於て此點が何處に歸着せむとするか甚だ不明瞭なのである。從て官選、民選論者は各々好む所に偏して主張して止まる所を知らないのである。山縣公が獨逸流の市會選出の市參事會を執行機關とするならば市長は議長たるに過ぎないから官選で差支なしと主張したことの可否は別として論理一貫した見方である。市長官選、公選の當否は市長の職分から決定すべきもので、單に官選が悪いとか、民選がよいと云ふことは無意味である。夫れよりもつと重大なる問題は自治體本來の任務を盡すに議決機關と理事機關とを如何に組織するやといふことである。此點に關し市制は重大なる改正を加へて居るが、市政研究者も默々として此重大なる改正を看過し、市參事會の執行機關たるを廢止し、市長中心主義となつた組織を、近年更に市會中心主義たらしめむとする改正も、自治權擴充とか地方分權とかの美名に迷はされて格別の論議を聽かないことは實に驚くべき事實である。此點に關して各國の市制は夫々獨特のものがあるに拘らず、日本では何か理想組織でもある如く考へて居るのは、市政研究が如何に幼稚であるかを證明する。

今英米に就て概説すると、英國の制度は全然市會中心主義であり、市會は意思機關であり、同時に執行機關である。市會は市條例を定め、市税や豫算を決定し、市吏員を任命し、一切の行政を直接に監督して居る。而して此監督は各種の常設委員に依りて行はるゝが、實際の事務は委員會と共同して専門の permanent なる吏員に依りて行はれ、此吏員は委員會に對して責任を負ひ、委員會は市會に對して責任を負ふのであつて、形式上から見ると此程責任回避の制度はないのである。若し英國の委員や市會が自分の權限であると云ふて、實際の事務に委員が勝手な意見を述べ、各部の仕事に干渉したならば、市政は支離滅裂となるであらう。然るに英國の各種の制度は市制のみでなく凡て法制の權限と實際とは非常に間隔があつて、市會は常に委員會の決議を尊重し、委員會は吏員の勧告を承認するのであつて、實際に仕事をするものは Permanent official であり、市會や委員會は之を承認するに過ぎないのであつて、ペンロー氏は次の如く述べてゐる。Habit or tradition is a powerful actor in the practical workings of government. For that reason, the English system of municipal administration has been able to combine popular sovereignty with expert administrative direction in a workable scheme, each supplementing and at the same time restraining the other. (Munro, Municipal Government and Administration. Vol. I. p. 358-9.)

米國に於ては其初期に於て英國制度の影響を受けたことは勿論である。米國の獨立後米國の市政を支配した思想は三權分立であつて、米國の憲法の起草者が深くモンテスキエの三權分立論を信じて權限の分割と牽制均衡

の主義を採り、上は聯邦から下は小都市迄同一の原則に支配されて居る。之が市長の市會決議の拒否權となり、市長公選制度を産める根本思想である。市長（理事機關）と市會（議決機關）とは對立して相互に牽制することを目的としてゐる。十九世紀の中葉に至りて英國制度の影響は全く失はれて、米國固有の制度が現出した。此結果はブライス卿をして米國共和政治の顯著なる失敗と評せしめた結果を産むたのである。

米國の市制は苦き経験の後、議決機關と理事機關との對立となり、次で理事機關市長中心主義が事務能率を擧ぐる最必要なる方法であると認めらるゝこととなつた。マンロー氏が、英國の制度に就て市會中心主義の維持せらるゝ所以は市會、委員會が専門家に信賴する爲であると評したことは、米國で牽制均衡制度の失敗と表裏を示したものである。今日の複雑なる市政で専門知識を排斥することは市政能力の低下となるの外ないのである。

今進んで市長の官選、民選の當否に就て考へて見ると官治と自治との相違であるが、更に之を解剖して見ると専門家と素人との差異である。元來自治行政は其本來の意義に於て民衆的政治と其の意義を同じくし、國の官吏に依りて支配せらるゝことなく、市民が自己の選任した機關に依りて公共事務を處理することは議論の餘地のない所である。併し今日の複雑なる都市、特に大都市の行政を直接選舉の方法に依る素人又は専門の政治家のみに委ねることは出来ない。従て此の市民の選出に依る素人と専門的技能を有する經驗家とを如何に結合すべきかは最も重要な問題となるのである。此の組織は各國が夫々國民性や、傳統や、慣習に依つて異つた方法を採用して居る。英人で獨逸の市政を研究したドウソン氏は其著書の序文中に次の如く言ふて居る。『本書に於ては獨逸市町村政に於て任期の永い専門の吏員に重要な地位を與へて居ることを力説した。併し此の方面に於ける秩序あ

る訓練と特別の知識を貴ぶことは獨逸人が他方面に實行して居る國民性の發露に過ぎない。……多數の英人は最良の専門家よりも最惡の素人を喜び、前者に依つて能率を上げるよりも效果の上らない後者を選ぶのであつて、如何に獨逸の實例を聞いても、容易に市政の改革を行はないで、將來も英國國民の偉大なる所以は素人政治であると誇るであらう。正直に云へば此の著書も市政の組織を改正する等の望を抱くものでない。たゞ専門家に依る獨逸流の市行政組織に就て我英國國民が從來よりも餘計に考慮することとなれば望足れり』と。此の素人と専門家の適當なる組合せは天下りの法律の改正では到底實現し得るものでない。日本の都市の悩みは茲に存して居るのではない。天下りの法文に依つて都市の自治制の發達を企てた日本は都市の任務や機能が愈々複雑となるに及んで、忽ち行詰つたのである。市長に英國流の素人を選ぶか、獨逸流の専門家を選ぶかは市制の明文で定め得るものでもなければ、定めても之に伴ふ理事者以下の吏員の組織が之に對應しなければ何等の役に立たない。夫れ迄定めるとすれば官制を發布したと同じことで、如何に大膽な論者でも斷行し得ない所である。そこで市長の頻繁なる更迭と其選任難に陥つたのである。模倣した制度の悲哀は茲に在る。歐米各國に於ては別に法律上の明文は無いが、市長の選任に就て各國特有の慣例がある。其の大意を述べると英國に於ては名望家を選擧して年々交代とし、名譽職であつて、給料を支給しない。其の仕事も専ら社交的で儀禮的のことであつて、市政の實際に携らないと言つても差支ない。従て市政事務は總務局長（タレント）をして之に當らしめ、殆んど終身安んじて其の職に當らしめて居る。（ジョセフ・チェンバレーンの如き市長もあつたが之は寧ろ例外である。）之と反對に獨逸では市民であるか否かを問はず、専門家を市長とし、其の任期も長く有給を原則とし、通常十二年であつて、一九一八年の

革命以前には終身其の職に在るものも少くなかつた。且つ小中都市の市長で成績の擧つた場合に大都市に招聘して市長とすることもある。アデックセスがアルトナ市からフランクフルト・アム・マイン市に轉じた如き其の一例である。要之同國では市政に對する知識経験を主として市長を選任するのである。又佛蘭西では必ず市會議員の中から市長を選擧するのであつて、四ケ年を任期とし名譽職である。且つ實際には助役から市長と昇進して行くことが多い。此の助役も市會議員中より選任せらるゝのであつて、多くは専門家でないから、市の吏員中に特に熟練堪能のものが實際の事務に當つて居る。之は佛蘭西の中央政府の行政組織とよく似て居つて、佛蘭西程政變の激しい國は無いが、各省の事務次官は長く其の職に在つて、事務の滯滞が起らないのである。以上の歐洲の三國に於て選任の方法も其の職務も違つて居るが、凡て市會で選擧することは同様である。然るに北米合衆國に於ては市長の直接選擧に依る方法が廣く行はれてゐるが、近年専門家を選んで之に市政を一任する新傾向がある。米國は日本の劃一制とは正反對に市制の試験室とも云はれて居る國であつて、各ステート、各市思ひ思ひの制度を採用して居る。今日では強き理事者制度則ち市長本位のものもあり、市會本位のものもあり、二十世紀になつて新制度として委員會制度とか、支配人制度が行はれて居る。しかも最近の新制度は市長直接選擧制度を排斥して米國市政を歐化せしめ、任期の短い選擧に依る素人政治家に代ふるに責任の歸着を明にする爲に委員會の任命に依る支配人を採用するに至り、獨逸の専門家市長制度に近いものと言はれて居る。

上の如く各國は夫々異りたる方法を探りて、其の擔任する仕事も違つた市長を選任して居る。其の相違は米國の如く各種の制度を試験して、顯著なる失敗をして居る國を除き、英佛獨は其の國民性と傳統とに基いた選任の

制度を有して居る。然るに我國は獨逸の制度を形式的に採用したが、其の運用の精神は市制の法文に規定し得ないから、市長の選任に苦しむのみでなく、法文や制度に依頼し過ぎる我國民は立法當時の精神を無視した天下りの改正を試みて、愈々紛糾を重ねてゐる。思ふに市制發布當時市長を有給吏員とし、任期を六ケ年とし市會の推薦に依らしめたるは、獨逸流の市長選任制度と市參事會中心主義とを採用し、市長としては任期稍々獨逸より短きも、行政に堪能なる人物をして安んじて其の職に従はしめむ爲に、有給としたのである。併し事實に於ては始めて自治制を布きたる當時、市政に通曉せる人物を得難かつたのと、名望家を市長に選任する方法が自治制の本場である英國に行はれて居ることを聞いて、格別の信念も根據もなく地方の名望家を選むだこともある。市政の範圍が狭少であり、單純であつた當時には、此制度も左程重大なる關係を有しなかつたが、其の複雑多岐に亘るに及びては、漸次に地方行政に通曉した地方官の職に在つた人々を市長に推薦することとなり、稍々立法の精神と一致した市長制度が顯はれて來た。併し之は箇々別々に各市に起つた現象であつて、國民全體の信條ではなく、如何なる方面から市長を選ぶべきやは其の時の事情で定まつたのである。然るに明治四十四年の市制改正は、合議制の執行機關たりし市參事會を單純なる議決機關となすと共に何の見る所があつたか、市會議員の任期も市長の任期も六ケ年を四ケ年に短縮した。此の改正は市會議員との均衡上から一樣の任期を定めたものであらうが、合議制の執行機關を以て弊害ありとし、市長獨任制を設くるに際し、市政に経験を重ねたる理事者を要すること最大なるに拘らず、突然立法に依りて市長の任期を短縮したるが如きは、單に不可解の改正であるのみでなく、市長制度が如何に發達すべきかを考量せざる輕舉である。且つ近年所謂級別制度を撤廢し普通選擧に依

る市會を認むると共に市參事會制度を改正し、名譽職參事會員のみを以て組織し、其の權限を縮少すると同時に其の任期を二年に短縮し、且つ市長は條例の定むる所に依りて名譽職となすことを得と改正した。此の改正が何の根據に基いたものであるか我々市政の局に當る者も明に知ることが出来ない。名譽職市長もよからう位の考へで改正されたものであるまいか。茲に於て獨逸流の専門的技能を有する市長を置くか、英國流の名譽職市長を採るかに迷ふて居る國民は、此の立法に依つて一層其の歸着點を解し得ない様になつた。此の動搖して目標を明にせざる頻繁なる法律改正こそは、我國民の自治制に對する無頓着、無關心を暴露して居る。此の傾向の下には長を採り短を棄てるといふ様な理由の下に更に米國のみに行はれて居る市長公選制度や「レフェレンダム」迄も顯はれて來る改正が容易に實行されるかも知れない。斯の如くして、市政の發達を期せんとするは木に縁て魚を求むるの類である。

私は茲に英米獨佛の孰れの制度が理想であるかを論斷せむとするものでない。たゞ我國の市行政組織に於て議決機關と理事機關 (Deliberative and executive powers) の關係が少しも考慮せられず、國論も學者の説も一定せず、法律の改正が此の點に於て一進一退、獨逸流の専門家市長制度を維持するか、英國流の名譽市長制度に落付くか岐路に立つて居る有様では市政の進歩發達は期し得ないと信ずる。官選論者と雖、英國の如く Non-professional の市長であつても Permanent professional staff の助言に依りて市行政を料理するならば反對論を強く主張しないであらう。若し夫れ獨逸の如く専門的技能を有する任期長き市長を選任する習慣が成立するならば官選任命に依る理由は全く消滅するのである。此の non-professional の分子と professional の分子とを如何に

市政組織に組合すべきかを實際上に決定しない限り、官選論者も民選論者も共に満足出来ないであらう。

たゞ私は實際の經驗上日本では所謂集議制又は常設委員制の運用宜しきを得るや、英人の如く委員會を巧に運用し得るや否や、大に疑を抱いて居る。市制八十三條の臨時常設委員が何れ程の働きをして居るか、弊害の源泉でないかは識者の判斷に俟つべきものが多いと思ふ。

七 自治事務と國政事務

官選民選の二つの思潮の融和し難い原因は國政事務に關する點である。特別市制問題の難關は此の點に存する。自治體として府縣知事の監督を脱して、内務大臣の監督だけに服するといふのみなれば官選、民選論も左程の衝突もなく、特別市制の實現も難事でない。併し特別市制問題は二重監督の廢止のみでは其の核心に觸れて居らない。現今大都市の制度が實際に適しないと云ふのは自治體本來の事務に關するものよりも、府縣 (自治體) 行政若くは國政事務に關することが多い。前述べた如く大正十一年六大都市行政監督に關する法律が實施せられても至も世論の沈靜を見ない理由は茲に存する。世人往々にして特別市制は市制だけの問題である様に考へて居るが決してそうではない。前述の法律發布後内務當局は此の法律を運用して大正十五年 (昭和四年改正) 勅令第二百十二號を以て二三の事項に就て許可、認可の手續を省略したが、其以外の行政事務には少しも改正を行はない爲に、大した改善とならなかつたのである。

今日の大都市を府縣の外に獨立せしめむとする制度は (一) 大都市の地域の上に市と府縣といふ二重の行政廳又は

自治體が存在して事業の取合ひを生ずる不便と不經濟を除去したいといふ事と、(二)府縣知事の權限に屬する國政事務の全部若の一部を市又は市長の權限に移すと云ふ二點を含んでゐる。(一)は財政上の問題に觸れて居り、(二)は國の行政組織の根本に關聯して居る。殊に(二)の關係に於て官選論が強き論據を有して居る。則ち國政事務、特に認可許可等に關する國政事務は公選市長に委任すべきものでない。任命に據る官吏、地方長官にして始めて此の權限を與ふべきである。都長官制度の論は茲に生れて來る。翻て考へると我國の行政組織では國政事務が非常に多いのであつて、教育、土木、衛生等の事務は中央集權的に取扱はれ、之に關する認可、許可は地方長官の權限に屬するものが非常に多い。例へば市が大部分の費用を支辨して居る小學校の教員の任命、懲罰、増俸等は凡て知事の權限であり、其の校舎の位置の決定、建築の設計も一々知事の認可を待たなければならぬ。殊に警察權の範圍が非常に廣く極く些末の事項も警察の許可が必要であり、六大都市は其の一切の道路、國、縣道迄も市長に於て管理し、維持修繕に就ては市が其の費用を負担するに拘らず、交通關係、道路の使用關係は殆んど凡て警察官廳の認可、許可を要することになつて居る。斯様な狀態が今日問題となつて居るのであつて、自治事務の二重監督撤廢だけでは此の點に觸れないから實際の特別市制問題と縁遠いことになるのである。

蓋し我國に於ける地方行政の組織は北海道、三府四十三縣に區劃し、之に地方長官を置き國の官廳として一般行政を管理せしむる組織を採つて居る。特別市制の要求は實に自治行政の二重監督を撤廢するのみでなく、大都市内の國の地方行政をも其の市長の手に統一せむとするのである。故に其の選任が從來の地方長官と同様なる都長官制度であるならば問題は簡單であるが、現在の市長と同様に市會の選舉となると、此の市長に國の官廳として

地方長官の權限を與へることは以ての外であるといふ論者が出て來る譯である。從て特別市制問題の中心となり最難關とせられて居るのは警察に關する事項である。東京府には警視廳があるから、此の點は比較的容易に解決されるが、其の他の大都市の警察權は府縣知事の權限に屬して居るから、市を府縣の外に立たしむるとせば此の警察の權限を市長に委せるかどうかと云ふことが一番大きな問題である。而して餘程大膽な特別市制の主張者も此の警察權に就ては全部民選の市長に委せることは困難であると考へて居る様である。是が民選論の弱點である。

我々は斯様に官選、民選都長の得失を抽象的に議論して居る間は何時になつても結着を見ることは出来ない。我々は眞に自治の健全なる發達を希ふならば、大都市々民の日常生活に於て常識から判斷して不合理なる事象を改善し、市民一般が理解し得る制度を確立しなければ愛市の觀念等は養成出來るものでない。『生きた行政實務に従事する人々には學說と事實の矛盾、主務省々議と實際との背離を不問に附することは出来ない。』(菊池慎三氏、都市行政と地方自治、一二七頁)私は國政事務と自治事務、委任事務と固有事務との區別に就ては根本から再檢討を行ひ、今日の通説を改廢する必要があると考へざるを得ない。

抑々地方自治體の事務は如何なるものであり、又其の範圍は何に依つて定まるかといふ問題は明白なるが如くにして甚だ不明瞭である。之を法制の條文に依つて定まる等と考へるならば、淺薄の見と云はなければならぬ。實際各國夫々の事情と中央官廳の政策、方針(行政監督)の實際に依つて限定せらるゝのである。法の條文よりも法の運用に關する方針(精神)に依りて定まるのである。我國では自治制の沿革淺き爲に、机上の空論が實際を支配し、實際の進歩を顧みないで、行政法上の議論で實際を支配せんとして居る現状である。之が大都市の

繁劇なる事務に於て、一般市民の到底了解し得ざる奇異なる事象の發生となり、現制度に對する不滿となり、大都市々政の發達を阻害して居るのである。

其の一つは我國に於ては國政事務の範圍が餘りに廣いことである。學者は云ふ、地方自治體存立の目的たる事務は固有事務であり、國府縣其他の公共團體より委任せられた事務は委任事務であると。市制第二條の明文は其の公共事務並に從來法令又は慣例に依り及將來法律勅令に依り市に屬する事務と明記して兩者の區別を明にして居る。併し此以外實際には市町村の經費を以て支辨するが、自治體事務でないものがある。夫れは市町村長其他吏員に委任せられた國府縣の事務である。戸籍、兵事、衆議院議員の選舉事務等の如きで、此場合は市町村の事務とはならないで國又は府縣の機關として市長が事務を掌るのである。併し其經費は市町村の負擔となり、豫算は市町村會の議決を要するのである。以上は行政法の關する限りに於て一點の疑を挾む餘地のない所である。實際の市政に於て固有事務、委任事務及市長に委任された國府縣の事務の三者の分量はどうなつて居るかといふことが問題の核心である。此觀點から見ると固有事務は甚だ貧弱であり、中小都市に於ては今日でも實は委任事務のみを取扱つて居るに過ぎない。夫れで自治心の涵養を高調し、選舉權の擴張を力説しても實は無意味であるまいか。加之、固有事務と委任事務との境界は觀念上明白の様であつて、實はそうでない。今日に於ては道路は國の營造物として其維持修繕の義務は一小地方に關係したものも委任事務として市町村長は道路管理者といふ立場から道路工事を執行するといふ解釋を採つて居る。故に固有事務、委任事務とは事物本來の性質に依る區別等は無視せられ、其時々思潮に基づいた各種法令の條文で區分せらるゝのである。而して此各種の法令は市制發布

以來國政事務の範圍を擴張し自治事務の範圍を縮少して今日に至つて居る。之が根本的に考へ直して見たい所である。

私が會て市營事業の本質なる一論文を公した際、嶺山教授が其批評を加へられた、其一節に曰く『明治政府以來我が政府の採り來れる中央集權主義は、自治體の固有事務なるものは思想的に認めなかつた。たゞ單に委任事務との論理の對比上之を認めたに過ぎない』と。之は市營事業、營造物に關する議論であるが、之こそ我國當局の市政に關する無理解を指摘したもので、固有事務は極端にこれを制限し、愈々煩瑣なる行政監督を實行して、しかも尙自治體の發達を圖ると稱して居る奇怪なる實狀を遺憾なく暴露したものである。

我國に於ては現在一般に警察權に關することは官吏の手にあるべきものであると考へて居る様であるが、此の考へ方は司法警察と行政警察とを混同して居る爲に起つて居ることが少くない。併し司法警察は實に學問的に狹義の警察權の範圍に屬しないものであり、特別市制の問題としてでなく、一般的に今日問題となつて居るので、之は暫く論外とし、行政警察の範圍に就て考へて見れば、其の大部分を市町村長に委任しても差支ないのであり、現に特殊の事務に就ては委任して居るものもある。例へば精神病者の監護、埋葬の認許、傳染病の豫防、種痘に關する事務等の如きものである。故に衛生、交通、産業警察の如きも必要があれば大都市の市長に委任しても主義上差支ないのみでなく、都市計畫の施行の任に當つて居る市長が建築警察に關する何等の權限を有せず、國縣道を管理して居る市長が道路警察に容喙することが出來ないと云ふ現狀が責任の歸屬を紛糾せしめ、種々の問題を發生せしめて居るのであるまいか。故に理論上も大した問題ではないのである。且つ我々が一つ特に記憶を

新にすべきことは明治二十一年制定の市町村制には明に市町村長の管掌すべき事務として（市制第七十四條、町村制第六十九條）『（一）司法警察補助官たるの職務及法律命令に依つて其の管理に屬する地方警察の事務、但し別に官署を設けて地方警察事務を管掌せしむるときは此の限に在らず。（二）略。（三）國の行政及府縣の行政にして市に屬する事務但し別に吏員の設けあるときは此の限に在らず』と規定して居つたのである。此の規定は實際に之に關する法律命令が定められずして、其の實施を見ることなく、明治四十四年の改正當時餘り議論もなく削除せられたのである。自治能力の發達顯著なる今日、必要あるに拘らず大都市の市長に市制發布當時に認めた權限を與へることを拒否せんとするが如きは餘りに退歩的の意見であるまいか。全國を劃一的に道府縣地方長官の官治行政に依らなければならないといふ因はれた考へ方を拋棄すれば、問題は案外容易に解決の途に上るのである。此の根本の考へ方を改めれば其の他の實際問題で法律に依つて特別市の市長に國政事務に關してどれ丈の權限を與へるのか、又は特別地方官廳を設置するか、適當の方法を見出し得べきであつて、何處迄も官選、民選論に終始する必要は毫も存しないと思ふ。

警察權に就て中央集權を最も必要とした明治二十年代の舊市制が地方警察を認めたに拘はらず、明治四十四年には之を剝脱したことは偶々舊市制が普國法を母法とした爲であり、思想的には自治體の事務を認めて居ないで一切中央集權的に支配されて居ることを明にし得るのである。

之に關して我内務當局が理論的には固有事務の重要性を認識するに至つたことは空谷の足音である。

元來自治事務と國政事務との範圍は理論上から見て明瞭なる如きも、實際上其區別に困難するのである。地方共

同の利益を發達せしむるといふ自治體の目的に固有なる事務と、一國全體の利益の爲に行はれる事務といふことは觀念上の區別であつて、箇々の事項に就て見ると殆んど凡てが地方公共の利益ともなれば、一國全體の盛衰に關するのである。國防とか外交とか司法とかの國政事務は疑を容れる餘地がないとしても、小學校教育の如きも一國の文化に關すると共に地方共同の利益ともなるのである。保健、衛生事務でも隣接の地方に影響を及ぼすのであり、下水の不完全から傳染病の發生となると近接の公共團體の住民は脅威を感じるであらうし、下水の始末が悪ければ下流の住民は迷惑するのである。かく見來れば純然たる自治體に固有の事務といふものはないのであつて、問題はある事務が主として地方的であり、他の事務は一般に關する所が多いといふ相對的の標準しか無いのである。北米合衆國に於てホーム・ルールの制を布き、市の事務に就ては各市が自由に其チャーターを作る權限を與へたのであるが、市の事務とは何ぞやといふこととなると異論百出であつて、米國では此決定は裁判所の判決に任して居るが、各州の判決は區々であつて、殆んど歸一することがない。

英人は實際的の國民として財政上から國政に關するものを *Onerous* とし、地方的のものを *Beneficial* と名付けて居る。併し國家財政と地方財政とは全く分離して考ふことが出来ない如く、地方事務、固有事務も國民全體の福祉に關係を有し、國民的最低の標準迄市民生活を向上せしむる爲めには立法、行政の手段に依つて、固有事務にも國家の監督を要するのである。此監督の手段方法は各國の歴史や國民性に依つて定まるものであり、理想の方法等存在せず、又時勢の進歩と共に變化すべきものである。

元來自治體の權限の淵源に就ては色々の説があつて、自治體は國家よりも古いので國の法律も自治權を侵すこ

とが出来ないといふ學說もあつたが、此説は英米でも主張者が段々無くなつたのであつて、自治體は國家に依つて認められた法人として行政を行ふ團體である。たゞ權限を定め其運用を監督するに當つて、各國夫々異つた方法を採用して居る。其著しきものは英國流と大陸流である。自治の發祥地である英米に於ては地方自治體の權限の列舉主義を採用して居る。一般法に依ると特別法に依るとを問はず、法律で定まつた事務しか出来ないものであるが、英國に於てはヴィクトリア王朝の中期以來 *Ultra Vires* の原則が確立して居る。此範圍内の事務は本來の性質に拘らず市の事務であつて、殘る所は財政問題であり、市の資金を權限外のことに支出した場合に之を正すのは司法裁判である。

反之大陸流では市の權限は綜合的であるから制度の上から云ふと英國の市よりも遙に大きな譯である。併し法律は其以外に法律勅令によりて市に屬する事務を義務的に施行すべきことを命じて居る。則ち市は廣汎なる公共事務を行ふ權限を有して居るが、其以前に法令で義務づけられて居る事務がある。どんな事務も選擇自由であるが、其前に義務的に事務を行はなければならない。そこで實際では此義務を果たすと市の財力では選擇自由の仕事は出来ないのである。而して此義務を遂行して居るや否やは地方政府及府縣知事の行政監督の範圍内に在る。此大陸風の制度は最も完全に我國に移入せられたのである。

かく觀來れば地方公共事務と國政事務の區別は理論上に於てはつきり其分界を定め得ないのみでなく、實際上に於て餘り面倒なる議論をなす必要はないと思ふ。然るに我國に於ては國政事務の範圍を擴張し、且つ此範圍に於ては自治體に委任することを拒否せむとするの傾向が頗る強い。殊に國政事務は任命に依る官吏に非れば行ふ

ことを得ないと云ふ思想も牢乎として抜き難いものがある。之が一般市制に於ても特別市制に於ても行惱の根柢となつて居るのであるまいか。教育事務や警察事務は其微細の點に至る迄國家事務とし、地方長官又は警察官の手に依るべきもので、自治體又は公選市長の手に委ねべきものでないとして居る。例へば小學校の暑中休暇の期日を定めるとか、學校の位地の決定、教員の昇給、任免は一切府縣知事の權限であつて、實は市長の上申通りに行つて居る。道路の築造は道路管理者たる市の事務であるが、其上の通行の取締は警察事務であるから、一々警察官署の許可を得なければ速度の制限も、通行の制限も出来ないといふ馬鹿々々しき實狀である。國政事務でも自治體に分任せしむることが遙に地方共同の利益と同時に國政推涉を圖る所以でなからうか。茲に眞の地方分權が存在するのである。國政事務でも地方に委任した方が國民の福祉を増進するならば何故に之を委任しないであらうか。之は市制丈の問題でない。實質的には交通、土木、都市計畫、衛生、警察、産業、教育其他のあらゆる法規の運用に關するものである。

八 區制に就て

大都市制度の問題が市長選任の方法に關する點に於て容易に相容れ難い二つの思潮の衝突となつて停頓して仕舞つたと共に、大都市制度の固有の問題であり其の將來の發展に最も重要性を帯びた事項は却て全く閑却されて居る。我國民は上の方ばかり見て居つて、下の方を忘れて居る。大都市―府縣知事―中央政府と云ふ關係、其の外面的法制的關係のみに注意して、内面的實質的大都市の内部組織に就ては、殆んど少しも研究をして居らな

い。此の問題こそは大都市に固有なものと云ふて差支ない。問題とは大都市内に於ける區の制度である。

都市が愈々發展して數百萬の人口を包擁する大都市となつた場合に、眞に公共團體として一の完全なる有機組織として現在及將來の發展に備ふべき其れ自體の行政組織を如何に整ふべきかは大都市に與へられたる他に比類なき重大問題であり、各國の大都市が夫々異つた解決を與へて居る。倫敦の不統一な分權的の制度から、巴里の形式上統一した集權制度と、其の中間に立つ紐育、伯林の近年の改革は此の點に關して苦心の跡を窺ひ得べく、國情民風に依つて適當なる改革を行つて居る。斯の如く此の組織に重要性を認めて居る所以は、大都市に於て最危險を感じらるる薄らぎ行く公共心や、自治觀念の維持涵養と最緊切なる關係を有するからであり、國民性に根ざした適切なる組織を採らなければ大都市の將來に危機を孕むからである。我國民が比較的此の問題を輕視して居ることは、偶々大都市制度の研究が如何に淺薄であるかを示すものである。

併し仔細に觀察すると、此の問題に關して我國には矢張り二の思潮が横つて居り、如何に之を解決するかは輕々に取扱ひ得ない所である。則ち大都市の内部に區を設けて之に完全なる自治權を與へ、區長を公選とし、區税を賦課し、區債を起し、區營造物を設置せしむべしと云ふ分權論と、區は單純なる行政區劃として全然自治權を與ふべからずと云ふ集權論とが對立して居る。區の完全なる自治權を認めんとする説は市制發布當時から存在して居つて、一の赤き糸の如く時々表面に顯はれて、都制案の調査等と一緒に大都市の自治權擴張論と混同せられ相當に賛成論者もある様である。併し我々が無條件に之に賛成することは餘りに早計であり、不詮索の譏りを免かれないと思ふ。

先づ市制發布の當時に遡ると、元老院は三都の區を以て各一市とし、之に市制を適用することを其の意見書に掲げて居つた。現行市制に於て東京、京都、大阪の區は法人として特別に取扱はれて居り、數次議會に顯はれた都制案に於ても東京の區に完全なる自治權を認めた案があり、特に大正十年三月第四十四議會に政府は突如として區制案を提出した。此案は區に市と殆んど同一の自治權を認めたものであつたが、衆議院では僅かの修正で通過し、貴族院で審議未了に終つた。然し此案がこの後區民の區自治觀念に強き刺激を與へ、政府案の都制案にも相當の影響を與へて居ることは見逃すことが出来ない。東京市特別市制案實行委員會はこの案の出現を以て「特別市制に向つて一步を進めたものと謂ふべく、洵に快心の至りに堪へざるなり」(東京市政調査會、調査資料第十五輯十九頁)と云つてゐるが、自治體としての市又は都の發達を期する上から見て果して快心の至りに堪へずといへようか。私から見れば實行委員會は特別市制の本質を認識出来なかつたことを自白したものであると思ふ。上に對して二重行政組織が不利不便であり不經濟であると言ふ特別市制の根本の主張は、内部に於て完全なる自治權を有し、公選區長を有した多數の區の分立を認むるといふ議論と正面衝突をして居ることを看過した。故に區に幾分の自治權を認めるとしても、市の行政組織に編み込まれた市の完全なる統制に服する區を認めないならば、終に大都市の解體となるものと思ふ。

茲にたゞ實際の沿革を述べて見ると、市制には東京、京都、大阪に法人の區を認めたが、事實東京市以外では法人の區が存在したことがない。京都市の上京、下京區、大阪市の東西南北の四區には區會の設けがなかつた。従て行政區劃であり、區役所はあつたが自治體としての區は一度も存在しない。東京市には區會の設けがあり、

法人であつて、財産及營造物に關する事務を處理して居るが、實際區の事務としては財政上から見ても、國の事務である教育費以外自治體としての事務も經費も殆んど問題とならない程度である。従て東京市の區も自治體としてよりは學區として活動して居るのである。そこで、京都、大阪にも同一の團體は存在したのであつて、其の法制上の根據が市制に依らずして、學事通則に依つた學區である。又市制に依つた場合は單純なる財産區であつて、今日でも大阪市の財産區としての所謂大區なるものがあり、區會議員の選舉もある。併し此の財産區よりも大に活動したのは京都、大阪共に學區であつた。學區の制度は法制上國の事務である教育事務に關して、大都市の内部に多數の團體を設けて、其の負擔で小學校の費用を支辨せしめたのであつて、此の學區制度は法制上、國の事務に關する團體であつたが、自治觀念の養成には多大の效績を顯はした。東京の十五區よりも大阪市の六十有餘の學區が市民の自治精神の涵養に有力であつたことは、何人も争ひ得ない所である。斯く精神的には偉大の效果を残した學區制度は其の教育事務に就てはどうであつたかと云ふと、其の短所を暴露して終に非難攻撃の焦點となつた。所謂富裕區と貧弱區との財力、負擔能力の相違が都市の發達と共に愈々顯著となり、全市的に見ると一般市民の平等に均霑すべき利益が到底堪へ難き程度に不平等となつた。そこで學區廢止論が叫ばれて各大都市（京都市には尙學區がある）が多大の困難を排して其の目的を達したことは最近の事實である。都市の内部に課稅權、起債權（學區には起債權を認められなかつた）を有する區制度を認めて、ある事務の權限を認めた場合に果して學區制度の失敗の跡を踏まないと云ふ保證が出來やうか、私は茲に大なる疑問を有して居る。

最近衛生組合の法人格を認めよと云ふ運動が相當に熾烈になり、政府當局も調査中であるといふ新聞記事を讀

んだのであるが、都市の最大任務である衛生事務に關して課稅權を有し、營造物を設置し得る法人格を有した公共團體を認むることが、他日學區問題と同じ徑路を踏むことになりはしまいか。切に世人の注意を促す次第である。

要之我國には從來自治事務に關しては大都市の内部に廣汎なる權限を有した自治體は存在して居らない。且つ國の事務に關した大都市内の小團體制度は失敗したのである。此の失敗に徴して將來大都市内に小自治體を創設することの當否並に其の權限の廣狹は細心なる研究を要する大問題であると云はなければならない。

〔後記〕前大阪市長關一博士の令嗣秀雄氏は、這回先考の小詳忌辰を記念して、その遺稿の中より較々晩年の論策につき主要なるものを纂輯せる「都市政策の理論と實際―關一遺稿集」を編成せられ、關係方面に頒布せられた。本書は論文二十章を、都市制度問題、都市計畫問題、都市財政問題、市營事業問題、都市交通問題、都市社會政策問題の六篇に分つて收録してあるが、何れも學理と實際の兩方面より觀察論究せられた雄篇であつて、都市政策に關する故博士の識見と蘊蓄の程を窺ひ得る貴重なる文獻である。たゞ憾むらくは、極めて限られた範圍に配布の趣旨を以て非賣品として刊行せられたため一般の利用に途なきことである。よつて特に編者に請ひ同書中の首篇、都市制度論を茲に刊行し、廣く一般に紹介することとした次第である。地方制度の改正、都制特別市制の制定等の問題が朝野の論議に上つてゐる折柄、多年都市行政の局に當られた故博士の所論は研究者の熟讀に値するものたるを信じて疑はない。因に本論文は昭和五、六年の交、大阪商科大学に於て試みられた講演の草稿に後日博士自ら補筆せられたものである。

（編輯者記）

昭和十一年五月二十七日印刷
昭和十一年五月三十日發行

「都市制度論」
定價 二十錢

編輯兼
發行者

財團法人
東京市政調查會

東京市京橋區樂地四丁目四番地

印刷者

鈴木 茂

發行所

財團法人

東京市政調查會

東京市日比谷公園市政會館
振替口座東京七一六〇九番

中屋三間印刷株式會社印刷





042

250