

明治四四年市制改正に関する一考察

——市制改正と市政改革——

田
口
昌
樹

はじめに

一 都市化と都市行政

(一) 大阪市における都市化の概観

(二) 大阪市における都市行政の展開

二 市長権限強化と市制改正要求

(一) 行政執行機関の整備

(二) 大阪市政改革運動と市制改正要求

三 明治四四年市制改正

- (一) 市制改正の経過
- (二) 市制改正の要点
- (三) 市制改正の目的
- (四) 市制改正に対する批判
むすびにかえて

はじめに

明治地方自治制度の特徴の一つとして、都市と農村の区別を考慮することができる。^①都市には市制、農村には町村制というように別個の法律が施行されたのであり、両者にはいくつか異なった点があった。^②なかでも重要なのは、執行機関の相違である。執行機関が町村制では町村長独任制であったのに対して、市制においては、固有事務に関しては市参事会が執行機関であるというように合議制が採用されていた。

ところで、市参事会制は、明治四四（一九一）年市制改正で市長独任制へと変更されることとなった。この改正は、都市化の進行と都市行政の進展に対する政府による一定の制度的対応として考えられるが、大阪市を対象として近年進められている、政治・行政構造を中心とした近代都市研究の中で問題とされるようになり、明治地方自治制度における名望家的性格を修正することによって都市専門官僚制形成の制度的保障を与えたといった評価が与えられている。^③

本稿は、近年の諸研究に学びつつ、大阪市を事例とした都市側の動きと政府の改正の意図を対比させながら明治四

四年市制改正の経過をまとめることによって、執行機関の問題を中心に改正の意義を考えていこうとするものである。市制改正をめぐる問題を概説した筆者の研究ノートにすぎないが、都市の発展と制度の展開を検討していく上での足がかりとしたい。

[注]

(1) 明治地方自治制度史における都市と農村の区別を指摘したものととして、大島美津子「地方行政史における都市と農村」『都市問題』第七二巻第一号、一九八一年)が参考になる。

明治地方自治制度に関して特に参照した研究をあげておく。藤田武夫『日本地方財政制度の成立』(岩波書店、一九四一年)、亀卦川浩『明治地方自治制度の成立過程』(東京市政調査会、一九五五年)、同『明治地方制度成立史』(柏書房、一九六七年)、同『自治五〇年史(制度篇)』(良書普及会、一九四〇年)、文生書院復刻、一九七七年)、島恭彦編『町村合併と農村の変貌』(有斐閣、一九五八年)、大石嘉一郎『日本地方財政史序説』(御茶の水書房、一九六一年)、同『近代日本の地方自治』(東京大学出版会、一九九〇年)、大島太郎『日本地方行政史序説』(未来社、一九六八年)、山中永之佑『日本近代国家の形成と官僚制』(弘文堂、一九七四年)、同『日本近代国家の形成と村規約』(木鐸社、一九七五年)、同『近代日本の地方制度と名望家』(弘文堂、一九九〇年)、同『日本近代国家と地方統治―政策と法―』(敬文堂、一九九四年)、大島美津子『明治のむら』(教育社、一九七七年)、同『明治国家と地域社会』(岩波書店、一九九四年)、宮本憲一『地方自治の歴史と展望』(自治体研究社、一九八六年)、石川一三夫『近代日本の名望家と自治』(木鐸社、一九八七年)、山田公平『近代日本の国民国家と地方自治』(名古屋大学出版会、一九九一年)。

従来、明治地方自治制度に関する研究は、おもに農村(町村制)を対象としていた。都市(市制)を独自に取り上げ、都市の発展と都市行政の実態との関連で制度の分析を行なった制度史的研究はほとんどなかったといえる。日本近代法制史の分野では、山中永之佑氏によって始められたばかりである。山中永之佑『明治四四年(一九一)市制町村制改正と地方改良運動―大阪市を事例とする考察―』(『立命館経済学』第三九巻第五号、一九九〇年)、同『市制特例撤廃運動と都市名望家―大阪市を事例とする考察―』(『阪大法学』第四一巻第二・三号、第四号、一九九一年、一九九二年)。

(2) 市町村会議員の選挙方法が、市制では三級制、町村制では二級制であったこと(市制第三条、町村制第一三条)、町村制では町村長独任執行機関制がとられたのに対して市制では執行機関は市長・助役・名誉職参事会員からなる合議制参事会が担当するとされたこと(市制第四九条・第六四条、町村制第五二条・第六八条)、町村長は公選(町村会での選挙)で名誉職が原則とされたのに対し、市長は有給職で市会が推薦する三名の候補者中から内務大臣が勅裁を経て選任されることとされたこと(市制第五〇条、町村制第五三条)が主要な点である。なお、以上は明治二一(一八八八)年公布の市制・町村制に関することであることをお断わりしておく。

さらに、東京・京都・大阪市の三市に施行された、明治二二(一八八九)年公布の法律第二二号「市制中東京市京都市大阪市ニ特例ヲ設クルノ件」(いわゆる市制特例あるいは三市特例)が、都市と農村の区別を考える上で重要である。市制特例に関しては、山中永之佑・前掲「市制特例撤廃運動と都市名望家」がある。

(3) 芝村篤樹「関一における都市政策の歴史的意義」(大阪歴史学会編『近代大阪の歴史的展開』、吉川弘文館、一九七六年)、同『関一―都市思想のバイオニア―』(松籟社、一九八九年)、原田敬一「都市支配の再編成―日露戦後大阪市政改革運動をめぐって―」(『ヒストリア』第一〇一号、一九八三年)、小路田泰直『日本近代都市史研究序説』(柏書房、一九九一年)。なお、明治四四年市制改正を「有給専務職市長制」への転換とされる研究もある。持田信樹「日本における近代的都市財政の成立(一)(二)」(『社会科学研究』第三六卷第三号、第六号、一九八四年、一九八五年)、同「戦前期の都市財政」(柴田徳衛編『都市経済論―世界の都市問題と財政―』有斐閣、一九八五年)。

一 都市化と都市行政

(一) 大阪市における都市化の概観

明治期を通じて都市人口は増加を続けた。^①とりわけ、日清・日露戦争を契機に資本主義が飛躍的に発展する時期に都市への人口集中は進んだ。大阪市における人口の推移はこのことを典型的にあらわしている。大阪市の現住人口は、

明治初年度において約二八万人であったのが明治二〇年に約四三万人、明治三〇年に約七六万人²⁾、明治四〇年に約一七万人、大正六年には約一五六万人となり、明治期を通じて増加し続けた。特に、重化学工業の発展が著しい日露戦争前後の時期を考えてみると、明治三五年、約九五万人が、明治四〇年、約一一七万人と、約二三%の増加を示している。

このような人口増加は、他地域からの流入すなわち社会増によるものであった。大阪市における非本籍人口の割合は徐々に増え続け、明治四〇年には五〇%を越えた。日露戦争前後の時期をピークとする大阪市における明治期の人口増加は、青年・単身者の流入を中心としており、集積度も非常に高かったということが考えられる³⁾。

大阪市への流入の大部分は、工場労働者として吸収された人々であった。人口の職業別構成をみてみよう。明治二三年、商業従事者が四九・八%、工業従事者が一二・八%であったのが、第一回国勢調査が行なわれた大正九年には、商業従事者が三三・六%とその割合が減少しているのに対し、工業従事者は四三・〇%と増加している⁴⁾。大阪市は、商業都市としての伝統的特徴を残存させつつも、工業都市へと発展したのである。それは、まさに「水の都」から「煙の都」への転換であった⁵⁾。

大阪市は、日清・日露戦争を契機とした経済発展にともない、諸産業とそこで働く労働者が集中し、都市化が進行した。わが国最大の商工都市として発展したのである。

都市化による過密化の中で、公害や伝染病といった都市問題が大きな社会問題となってくる。それにもかかわらず、都市問題を解決するための都市政策は、政府によって行なわれることはなかった。市区改正（都市計画）事業は、東京市区改正条例（明治二一年公布）によって東京一市に独占されていた⁶⁾。このため、大阪市は、官治的自治制度における厳しい財政状況の中、独自に都市政策を進めなければならなかったのである⁷⁾。

(二) 大阪市における都市行政の展開

明治地方自治制度の地主的・官治的性格を反映した地方財政制度のなかで、都市独自の財政収入はきわめて限られていた。一方、支出の面では、教育費を中心とした国政委任事務の費用の負担が強いられていた。⁸⁾このような財政状況は、都市政策の必要に迫られていた大阪市にとって大きな桎梏であったが、それに加えて、戦争が都市財政を圧迫した。とりわけ、日露戦争の影響が重大であったといえよう。

約二〇億円（国家財政の約七倍）もの莫大な戦費を費やした日露戦争は、戦費調達のために実施された第一次・第二次非常特別税法⁹⁾（明治三七年・三八年公布）による大幅な増税によって、国税負担の著しい増大を国民にもたらした。一方政府は、国民負担の緩和を目的として市町村経費の緊縮と地方税課税の制限を行なった。制限外課税の限定、各種附加税の課税制限、増徴額に対する附加税賦課の禁止（非常特別法第二二条）である。この地方税賦課の制限は、軍拡を中心とした日露戦後経営のなかで、明治四一年、地方税制限に関する法律の公布により、恒久的に制度化された。また、日露戦後経営のなかで、国政委任事務が増加し、その遂行が強制された。その一つが、明治四〇年の小学校令改正による修業年限の四年から六年への延長である。地方税制限と国政委任事務の増加は、市町村行財政に深刻な影響を与えることとなった。¹⁰⁾

このような状況のなかで政府は、伝染病対策を中心とした衛生事業、上・下水道の整備、電気鉄道といった都市交通手段の整備などの都市政策に本格的に乗り出し始めていた大阪市に対しても、財政緊縮を強制した。このため、大阪市は、各種都市事業の進行を遅滞させざるをえなくなるのであるが、都市化の進行と都市行政需要の増大はそれを許さない。市営事業を中心とした経営方式によって、大阪市は都市政策を推進していったのである。

大阪市における市営事業は、第二代市長鶴原定吉¹¹⁾が採用した電気鉄道市営主義によって本格的に始まる。鶴原市長

の時代、明治三六年十一月、電気鉄道市営主義が決定されたのである。明治三五年六月十三日、市会において鶴原は、市営事業を進めることが必要であることを次のように述べている。

執々大阪市ノ将来ヲ案ズルニ戸数人口ノ膨張甚シキニ伴ヒ市費モ亦逐年増加スベシ。而モ増加スル住民ハ多ク他國ヨリ流寓スル下層労働者ニシテ市費負担ニ堪フルモノ頗ル稀ナリ。即チ市費増加ニ伴フ負担者ノ増加ナク從テ從來ノ負担者ノ負担額ハ益々其額ヲ増スノミナレバ市税以外ニ收入ノ途ヲ計ラズンバ遂ニ其疲弊ヲ免レザルベシ。歐米ノ大都会ニ於テハ多ク水道電鉄其他ノ独占事業ヲ經營シ以テ市費ノ一部ヲ補フノ政策ヲ採レルモノ少ナカラズ。我國ニ於テモ京都市ノ電鉄電灯ヲ買取セントシ東京市ノ市街鉄道ノ布設ヲ企ツル亦以テ大勢トスルニ足ルベシ。サレバ本職モ亦有利ナル独占事業ヲ市営トシ以テ市費ノ幾分ヲ補ハン¹³

また鶴原は、電気鉄道市営に加えて、報償契約方式による収入を求めた。明治三六年二月、大阪巡航合資会社と、同年八月、大阪瓦斯会社と、明治三九年七月には大阪電燈株式会社と報償契約を締結した。基本財産による収入を原則とする地方財政制度による制約、および日露戦後経営における地方財政緊縮という状況のなかでは、市営事業や報償契約による収入が、公債収入とともに都市事業の重要な財源であった。¹⁴

ところで、大阪市が独自に進めていた、都市政策を遂行するための都市事業は、必ずしも政府の理解するところではなかった。大阪市会議員で市会議長も歴任した立憲国民党代議士日野国明は、明治四四年、第二帝國議會衆議院本会議において、市営事業、報償契約方式に対する政府の方針を問う「都市政策ニ関スル質問書」を政府に提出した。その提出理由を次のように述べている。

都市ガ其都市ノ中ニ於キマスル即チ市街ノ中ニ於キマシテ、電気鉄道デアルトカ、或ハ電燈ノ事業デアルトカ、或ハ瓦斯ノ事業デアルトカ、斯ウ云フモノヲ都市自ラガ経営ヲ致シマスル場合、又ハ将来之ヲ都市ノ経営ニ移ス

ト云フコトノ条件ヲ付ケテ、一時之ヲ私人ノ經營ニ委シマス、サウシテソレニ對シテ報償ヲ取ツテ居ルヤウナモノ、斯ウ云フモノニ對シマシテ政府ハドウ云フ方針ヲ執ルノデアアルカト云フコトヲ問ハント欲スルノデアアル、唯今申シマシタ電気鉄道、或ハ電燈、或ハ瓦斯ト云フ如キ事業ニ對シマシテ、私ノ議論トシテ考ヘルトコロニ依リマスレバ第一是等ノ事業ト申シマスルモノハ、自由競争ヲ許サナイトコロノ所謂独占ノ事業ニ屬シマシテ、其事業ノヤリ方ノ如何ハ即チ經營施設ノ良否如何ハ直ニ其都市及其住民ニ極メテ重大ナル利害ヲ有スルモノデアリマス之ヲ専ラ營利ノ目的トスルトコロノ私法人或ハ其他ノ私人ノ經營ニスルヨリモ其都市自ラガ經營ヲスルト云フコトハ当然ノコトデアルト私ハ考ヘテ居ルノデアリマス、ソレカラ第二ニハ都市ノ財政ノ上カラ見マス、都市ノ財源ト云フ側カラ見マシテ、此ノ如キ事業ヲ私人ノ經營ニ委シテ、私人ガソレニ依ツテ得ルトコロノ利益ヲ都市ガ自ラ經營シテ之ヲ都市ノ收入トナス、即チ之ヲ都市ノ財源トナスト云ウコトハ都市ノ財政政策ノ上ニ於テモ宣シイコトデアルト、斯ウ私ハ考ヘルノデアリマス、第三ニハ我國ノ法制ノ上ニ於テ即チ地方制度ノ上ニ於テ此精神ハ認メラレテ居ルト私ハ信ズルノデアアル¹³

日野は、独占の事業、都市の財政政策、明治二一年市制・町村制の精神¹⁴という三つの点から都市における経営事業の必要を主張した。続いて日野は、都市政策に対する政府の無理解を次のように批判する。

是等（電気鉄道、電燈、瓦斯等―筆者注）ノ事業ニ對スル市宮政策若クハ報償政策、斯フ云フモノハドウシテモ政府ニ於テ保護奨励ナスガ、私ハ当然ト思フ、縦シ保護奨励ヲシナイマデモ之ヲ妨害ヲスベキ理由ハナイコトデアルト信ズルノデアリマス、是ハ私ガ議論ノ上カラ法律ノ精神ノ上カラ論ズルノデアリマスガ、殊ニ私ハ之ヲ必要ト感ジマスルノハ、今日ノ我國ノ現在ノ都市ノ状態デアリマス、諸國我國ノ都市ニ於キマシテ教育デアアル、或ハ衛生デアアル、或ハ交通デアアル、或ハ救済事業デアルト云フヤウナ事柄ニ付キマシテ、都市トシテ其為スベキモ

ノヲ十分ニ為シテ居ルモノガ何処ニアルノデアリマセウカ¹⁶

日野の「都市政策ニ関スル質問」に対する政府の答弁は、都市事業の必要を一定認めつつも、「都市ノ現況ハ未タ全然之カ経営ニ当ルノ域ニ達セサルモノアリ」、「将来ハ一層慎重ニ調査ヲ遂ケテ(都市経営―筆者注)ノ目的ヲ達セムコトヲ努ムヘシ」と、都市が独自に行なう経営事業については否定的なものであった¹⁷。

日野の発言は、大都市の現状への批判から、大阪市における電気鉄道敷設の内務大臣―府知事の不許可等¹⁸の、都市事業に対する「政府ノ妨害」と、その背景にある政府と政商―大資本との癒着、政党による市政支配などに対する批判へと展開していく。

日露戦後の都市化は、各種都市政策を進めるための都市事業を必要とさせたが、戦後経営における地方財政緊縮および財産収入を原則とする地方財政制度の制約のなかで、大阪市は、市営事業を中心とした経営方式によって都市政策を推進していこうとしていた。しかし、日野の発言にみる如く、都市政策に対する政府の無理解と、内務大臣・府知事の巨大な監督権による都市自治の制約が、都市政策の妨げとなっていたのである。

〔注〕

(1) 戦前日本の都市人口の推移については、島崎稔・北川隆吉『現代日本の都市社会』(三二書房、一九六九年)二六二頁以下、坂本忠次『日本における地方行政の展開―大正デモクラシー期地方財政史の研究―』(御茶の水書房、一九八九年)八八頁以下参照。

近代日本の都市・都市化・都市問題・都市政策については、柴田徳衛『現代都市論』(東京大学出版会、初版一九六七年、新版一九七六年)、宮本憲一『都市における資本主義の発達』(伊藤光晴・篠原一・松下圭一・宮本憲一編『岩波講座現代都市政策I都市政策の基礎』岩波書店、一九七二年)、同『都市経済論―共同生活条件の政治経済学―』(筑摩書房、一九

八〇年)を参考にした。

(2) この間、明治三〇年の人口増加は、第一次市域拡張によって、東成・西成郡の計二八ヶ町村の全部または一部が大阪市に編入された。なお、大阪市の人口については、次の表参照。

(3) 注(2)の表参照。

大阪市の人口密度は、明治一九年、一平方キロメートルあたり約三三〇〇〇人、第一次市域拡張後の明治三〇年には約一四〇〇〇人、大正元年には、約一四〇〇〇人であった。

(4) 大阪市『明治大正大阪市史』第一卷(日本評論社、一九三五年、清文堂出版復刻、一九八〇年)八四―八六頁、同第二卷、一三〇―一三三頁参照。

(5) 前掲『明治大正大阪市史』第一卷、九〇六―九一二頁。

(6) 都市計画法については、高木鉦作「都市計画法(法体制再編期)」(鶴飼信成・福島正夫・川島武宜・辻清明編『講座日本近代法発達史―資本主義と法の発展―』第九卷、勁草書房、一九六〇年)参照。

(7) 都市政策を必要とさせた要因の一つとして、伝染病対策を中心とした衛生問題があった。伝染病の蔓延が大きな社会問題であったことについては、前掲『明治大正大阪市史』第一卷、九

大阪市人口の推移

年	A 現住人口(人)	B 本籍人口(人)	C 現住本籍人口(人)	D $\frac{A-C}{A}$ (%)
明治 1	281,306	————	————	————
10	281,119	————	————	————
15	332,425	293,589	289,055	13.0
20	426,846	315,142	299,075	29.9
25	479,895	331,657	308,786	35.7
29	504,226	340,294	308,475	38.8
30	758,285	513,950	462,350	39.0
35	951,496	579,453	534,073	43.9
40	1,172,138	653,208	579,433	50.6
大正 1	1,331,994	724,813	630,460	52.7
6	1,557,986	785,535	689,576	55.7
9	(1,252,983)	(約810,000)	————	————

注(1) 大阪市『明治大正大阪市史』第2卷(日本評論社、1933年)、118―121頁より作製。

(2) 大正9年は第一回国勢調査結果。

(3) 現住人口=現住本籍人口(本籍人口-寄留出入口)+寄留人口。

二二—九五七頁参照。また、市区改正（都市計画）の必要について次のような記述がある。「今日の所謂大道路の用は寧ろ之を河川及堀に譲りて、市街は単に人が来往の便に供したるに過ぎざるの感なきにあらざりき」、「大阪の市街は今日の時勢に頗る適せざるものあり。其の街路の狹隘は今日の大都市として最も大なる欠点の一にして、市区改正の必要は決して今日に起こりし問題ならざるも、歴史ある大都市丈に其の實行は容易の業ならず、其の久しく唱へられつゝありて而も未だ實行を見ざる所以」という状況であった（大久保透『最近之大阪市及其付近』、一九一一年、三三—三三頁、宇田正『近代大阪の都市化と市営電気軌道事業の一寄与——市区改正との関連において——』、前掲『近代大阪の歴史的展開』三二—三四頁より引用）。

なお、大阪市における工業の発展と工場労働者の状態については、横山源之助『日本の下層社会』（岩波書店、一九四九年）参照。

(8) 宮本憲一・前掲「都市における資本主義の発達」八九頁。なお、柴田徳衛・宮本憲一『地方財政』（有斐閣、一九六三年）参照。

(9) 第一次非常特別税法では、地租・営業税・所得税・酒税・砂糖消費税・醤油税・登録税・取引所税・狩猟免許税・鋳区税・各種輸入税の大幅増税および毛織物・石油に対する消費税が新設された。また、煙草専売法が公布された。第二次非常特別税法（明治三十七年公布、非常特別税法の改正法）では、直接税・間接税全般にわたる増税が行なわれ、また、塩専売法の公布により、塩専売制度が新設された。

(10) 山中永之佑「日本帝国主義国家体制の形成と町村制度——兵庫県伊丹地方の町村行財政を事例とする一試論——」（前掲『近代大阪の歴史的展開』、後に、『日本近代国家と地方統治——政策と法——』所収）二二—三三頁。これは、町村行財政を分析した研究であるが、ここでは町村財政の圧迫と委任事務の強制が、補助金交付を通して、政府の町村に対する統制の強化へと進むことも述べられている（三〇—三二頁）。

(11) 鶴原定吉は、一八五六（安政三）年二月二五日、黒田藩医鶴原道室の長男として生まれ、東京帝国大学文学部を卒業後、外務省に入りロンドン領事館・上海領事館勤務を経て、日本銀行へ転じ、日本銀行理事となった。その後、関西鉄道株式会社社長を歴任して、明治三四年八月三一日、第二代大阪市長に就任した。明治三八年七月二〇日に辞任するまで約三年一〇ヶ月市長の職にあった（歴代知事編纂会編・発行『日本の歴代市長』第二巻、一九八四年、七五—七五頁）。なお、池原鹿之助

『鶴原定吉略伝』（一九一七年）がある。

(12) 明治三五年六月十三日、大阪市会における鶴原市長の発言（竹中龍雄『日本公企業成立史』大同書院、一九三九年、一八〇—一八一頁、宇田正・前掲『近代大阪の都市化と市営電気軌道事業の一寄与』二九九—三〇〇頁より引用）。

(13) 大阪市の歳入・歳出に関しては、前掲『明治大正大阪市史』第四卷、四五五—五四〇頁参照。ここでは、芝村篤樹氏が作製された表を引用させていただいた（芝村篤樹『大正期の大都市行政に関する考察——大阪市の例を中心として——』、『ヒ

大阪市歳入項目別推移とその構成比 単位：千円

項目	年代	明治 22-26	明治 31-35	明治 40-44	大正 9-13
市 税		1,196 (40.9)	7,311 (25.3)	10,011 (14.7)	56,807 (16.7)
使用料・手数料		194 (6.6)	2,017 (7.0)	12,010 (17.7)	127,629 (37.6)
補助下渡金及交付金		175 (5.9)	1,595 (5.5)	4,135 (6.1)	10,558 (3.1)
その他		173 (5.9)	896 (3.1)	8,623 (12.7)	48,912 (14.4)
公 債		1,181 (40.4)	16,977 (58.9)	32,916 (48.6)	95,099 (28.0)
計		2,919	29,796	67,695	339,005

大阪市歳出項目別推移とその構成比 単位：千円

項目	年代	明治 22-26	明治 31-35	明治 40-44	大正 9-13
普通経済	役 所 費	241 (8.5)	1,141 (4.0)	2,982 (4.6)	11,466 (3.6)
	土 木 費	218 (7.7)	1,727 (6.1)	2,219 (3.4)	15,173 (4.8)
	教 育 費	552 (19.6)	164 (0.5)	1,266 (1.9)	30,542 (9.7)
	衛 生 費	115 (4.0)	1,033 (3.6)	2,611 (4.1)	11,664 (3.7)
	勸業及社会事業費	8 (0.2)	367 (1.3)	262 (0.4)	7,566 (2.4)
	雑 費	123 (4.3)	2,576 (9.1)	1,452 (2.2)	11,240 (3.6)
	計	1,266 (45.0)	7,019 (25.0)	10,801 (16.9)	87,672 (28.0)
特別経済	上 水 道 費	1,395 (49.5)	2,404 (8.5)	10,180 (15.9)	19,617 (6.2)
	下 水 道 費	————	360 (1.2)	299 (0.4)	7,068 (2.2)
	港 湾 費	————	13,197 (47.0)	3,808 (5.9)	11,713 (3.7)
	電気軌道費	————	————	22,093 (34.7)	81,005 (25.9)
	都市計画費	————	————	————	22,680 (7.2)
	電気事業費	————	————	————	25,631 (8.2)
	公 債 費	149 (5.2)	5,033 (17.9)	16,453 (25.8)	56,719 (18.1)
	計	1,547 (54.5)	21,006 (74.9)	52,843 (83.0)	224,446 (71.9)
	総 計	2,813	28,025	63,644	312,118

(原注)『明治大正大阪市史』第四卷より作製。()内は%。

ストリア』第七七号、一九七七年、七一頁)。

(14) 『帝國議會衆議院議事速記録25』(東京大学出版会、一九八一年) 二二三三頁。

(15) 日野は、第三の点に関して、「市ハ其財産ヨリ生スル収入及使用料手数料並料料過怠金其他法律勅令ニ依リ市ニ属スル収入ヲ以テ前項ノ支出(市が必要とする支出および従前または将来、法律勅令によって賦課される支出——筆者注)ニ充テ猶不足アルトキハ市税及夫役現品ヲ賦課徴収スルコトヲ得」という市制第八八条第二項の規定と、「市町村ノ費用ヲ支弁スルカ為メニ消費スルモノアリ例ヘハ土地家屋等ノ貸渡料等ノ如キ之レナリ」という「市制町村制理由」の記述とをあげて説明している。

(16) 前掲『帝國議會衆議院議事速記録25』二二三三頁。

(17) 同右。

(18) 宇田正・前掲「近代大阪の都市化と市営電気軌道事業の一寄与」参照。

二 市長権限強化と市制改正要求

(一) 行政執行機関の整備

市制特例廃止により本格的に機能し始めた大阪市政は、第二代鶴原市長のもとで大きな発展をみせた。鶴原市長時代の明治三五年には、「市役所事務章程」、「市役所処務規程」、「吏員任用規程」が制定され、執行機関の整備・拡充が行われた。以後拡大・発展していく大阪市行政機構の基礎が形成されたと考えられる。⁽²⁾

都市の発展に伴い、国税・府税の徴収、戸籍、寄留、徴兵、徴発、衆議院議員・府会議員選挙、義務教育等の委任事務の増加に加えて、保健衛生、上・下水道、電気鉄道、道路、高等教育(大阪市立高等商業学校の設立等)といった市の固有事務の必要性が増大した。その結果、行政事務が増加・複雑化することにより事務の統一・敏捷が要求さ

れ、行政機構の整備・拡充や専門的知識をもった職員の任用などが必要となったのである。

ところで、明治二十二年市制においては、市の執行機関は固有事務に関して市参事会であったが、事務の統一・敏捷の必要は、執行機関内での市長の権限を強化させていった。その一つの例として「市長専決事項」の制定（明治三十四年、明治四十四年改正）をあげることができる。「市長専決事項」は、「急施ヲ要ス場合ニ於テ市参事会ヲ招集スルノ暇ナキトキハ市長ハ市参事会ノ事務ヲ専決処分シ次回ノ会議ニ於テ其処分ヲ報告ス可シ」という市制第六八条の規定を準用して制定されたと考えられる。瑣細な事項までも市参事会において合議制で決定することが、行政の執行にあたって煩雑であり、不合理となっていたのであろう。都市行政の発展にとって、合議制執行機関の制度（市参事会制）が弊害の一つとなっていたといえる。

(二) 大阪市政改革運動と市制改正要求

「大阪市政改革運動」とは、原田敬一氏が「都市支配の再編成——日露戦後大阪市政改革運動をめぐって——」（『ヒストリア』第一〇一号、一九八三年）の中で明らかにされた、日露戦後の時期、実業家や弁護士・新聞記者などの知識人が中心となって展開した市制の刷新を求める運動である。運動の詳しい経過とその政治的意義に関しては原田氏の研究を参照していただくとして、ここでは、この運動の中で生み出された市制改正要求を取り上げることとした^③。

市政改革運動は、日露戦後の悪税反対運動の高まりを背景として、次の三つを基盤とした運動であった。第一は、市会常設委員会設置への反対論、第二は、重税負担の持続であり、第三は、市政改革運動の直接のきっかけとなる市電路線変更に対する反対運動である。「市政研究会」（明治四十二年二月三日結成）を母体とした市政改革運動は、「北の大火」をめぐる市吏員の義捐金横領事件^④を直接の理由として、山下重威市長等^⑤を辞職させるまでに盛り上がり

をみせる。そして、「大阪市政研究会」発会式（明治四二年二月一日）、「市政問題大阪市民大会」（同年二月八日）の開催、「市政研究会」の「大阪市民会」への改称（明治四三年一月四日）、「大阪市民大会総会」の開催（同年一月一日）へと展開する。⁷⁾

市政改革運動は、市政に対する批判を「予選体制」⁸⁾に基づいて市政を支配する「予選派」とよばれる都市名望家⁹⁾に向け、「予選派の市政壟断を断ち切る制度的保障」¹⁰⁾として市制改正が必要であると考えた。明治四三年三月一日の評議委員会で決定された「大阪市民会決議書」¹¹⁾は、第三項に「市制を改正し自治制度をして民情に適應せしむる事」と規定し、その「実行を期す」ことを「大阪市民会」の目的の一つとしたのである。すでに選出されていた「市制改正請願書起草委員」（竹内作平・中井隼太・岡島松次朗・古内省三郎・三谷軌秀）により「市制改正請願書」が作製された。明治四三年三月、第二六帝國議會に提出された「市制改正請願書」¹²⁾は次のように制度の欠陥と改正の必要を述べている。

現行市制は明治二一年の制定にして実に本邦自治制創始の典章なり但だ其の制定の時を距ること久しきに隨ひ時運に反し民情に悖り法の運用其弊に堪へざるものに至れり斯の如きは成文法の通患にして殊に行政の法規に於て最も其の然るを見る之れを以て政府は夙に其の改正の必要を認め第二十二回帝國議會以来市制改正案を提出し帝國議會亦之が改正の急務を認め國民は一日も速かに時勢の現状に適應せる新法の恵沢に浴せんことを渴望せしに偶議會に於ける郡制廢止問題の爲に貴衆兩院の間其の意見を異にし因て以て改正案不成立の不幸を見るの已むを得ざるに至りしは國民の均しく痛憤とせし所なり。

輓近に至り現行市制の弊患を痛切に感ずるは各府県重要な都市に於て顯著なる事実なり市民と理事者及び其の監督官庁に於て痛く其の弊に鑑み之が改正を要望すること一層痛切なるは上下一般の認むる所なり殊に我が大阪市

行政の現状は法の欠陥を表示すること最も顯著にして一日之が改正を緩うすれば一日其の弊を助長し其の将来を思ふに実に寒心に堪へざるものあり而して其の原因を尋究するに其の由て来る所當に一にして止らずと雖も今之を約言せば

一 現行市制の規定不適応にして現時の都市情勢に伴はざること

二 市制の欠陥は延て行政当局者及び参与者に其の人を得るの難きこと

三 全国重要都市に於て市政紊乱の声を聞くは其の人の罪にあらざりて法の罪なること

の三箇の外に出でざるなり抑も我が大阪市の如き帝國第二の都市にして人口百二十万人を有し一箇年の歳出入は各特別会計を除くも尚優に六百万円の多額に上り又市の事業たる築港、電気鉄道及び水道工事の如き皆数千円を要し随つて巨額の市債を起し市民の負担幾んど其の極に達し而して市勢は日に月に膨張繁栄の機運に向へる現下の市政を燮理すべき適任者を求むるに現行法規の下に於ては殆ど不可能の事に属す而して偶其の人を得るも法の弊患に堪へずして永く其の職に在て全うするに及ばずして去るの已むなきこと過去の事実之を證せり斯の如くして推移せんか全国重要な都市行政機関は之が適任の運用者を得ざるが為益々曠廢を重ね遂に延て都市商工業に悪影響を及ぼすの日なきを保せざるなり而して之が根本的治療は先づ市制を改正するの最も急務なるを認む¹²

続いて改正を必要とする主要な点をあげている。第一に「市會議員選挙法の不備にして且不適当なること」として、市會議員選挙に関する規定を無記名単記、四年任期、全数改選へと改正すること、および、衆議院議員選挙罰則の適用と選挙取締法の制定を主張している。第二は、「市行政機関の組織其の當を得ざること」である。市参事会の権限縮小、市長権限の拡大・強化、市長独任制への変更が必要であること、市長の辞職には内務大臣の認可を必要とする¹³ことなどを要求している。

以上のように、「市制改正請願書」は、等級選挙制の廃止や公民権の拡大を明文化していないとしても名望家自治の修正を内容としていたと考えられる。市参事会を執行機関から副議決機関としたことも、「市制における予選派支配が、市会と執行機関の未分化、前者の後者にたいする優位から生じたことから、これを打破する制度的保障として執行機関の強化が求められた」¹⁶ことのあらわれである。

同様な内容を有する請願書は、明治四四年三月、市制改正審議が行われている第二七帝國議會へ再び提出された。

大阪府大阪市東区北浜町武内作平外百四十一人ヨリ貴族院ニ呈出シタル請願ノ要旨ハ現行市制ハ既ニ時勢ノ要求ニ伴ハス全国ノ都市其ノ弊ニ苦マザルナク殊ニ大阪市ノ如キハ最モ甚シキヲ以テ其ノ禍根ヲ絶タムカ為主トシテ左ノ改正ヲ行ハレタシト云フニ在リ

(一) 議員ノ選挙ニ関シテハ投票ヲ無記名單記トシ、議員ノ任期ヲ四年トシテ総選挙ヲ行ハシメ、衆議院議員選挙罰則ヲ適用シ猶其ノ他選挙ノ取締法ヲ制定シ違反者ハ当選ヲ無効トスルコト

(二) 執行機関ニ関シテハ市参事会ノ権限ヲ府県参事会ノ如ク改メ同時ニ市長ノ権能ヲ拡大シ制限独任制トシ且其ノ辞職ハ内務大臣ノ認可ヲ要セシムルコト¹⁶

市会議員の選挙法等の改正と執行機関の組織・権限の変更によって、「予選派」が支配する市政を改革しようとしたのである。市政改革運動が要求した市制改正は、市長独任制への転換など主要な点において、明治四四年市制改正で実現することとなった。

〔注〕

(一) 市制特例とその撤廃運動に関しては、山中永之佑・前掲「市制特例撤廃運動と都市名望家」参照。

- (2) 前掲『明治大正大阪市史』第二巻、二〇三―二二八、大阪市行政局『大阪市史年表』(一九六一年)参照。
- (3) 原田敬一氏は、「市民会がうちだした合理的都市経営をなすための市制改正という課題は、一九一二年三月末り、それは都市官僚制を形成させる法的担保となり、ひいては『予選派』の新たな性格となる」と述べておられる(前掲「都市支配の再編成」八五頁)。また、市政改革運動と明治四十四年市制改正との関連については、山中永之佑氏の研究がある(前掲「明治四十四年(一九一一年)市制町村制改正と地方改良運動」)。
- (4) 原田敬一・前掲「都市支配の再編成」七二頁。
- (5) 同右、七三頁。『大阪朝日新聞』明治四十二年二月二〇日。
- (6) 第三代市長。高知県出身。一八四七(弘化四)年二月一〇日生。致道館教授をつとめた後大阪に出て法学を学ぶ。明治九年から代言人となり、大阪府・市会議員にたびたび当選。大阪市会議長(明治三十七年一月二二日から同年五月三一日)をつとめて、明治三十八年二月一日、市長に就任。明治四十二年二月二〇日、部下の横領事件の責任をとり惜しまれながら辞任した。後も法曹界で活躍(前掲『日本の歴代市長』第二巻、『日本の歴代市長』第二巻、七五六頁参照)。
- (7) 原田敬一・前掲「都市支配の再編成」七二―七五頁。
- (8) 「予選体制」および「予選派」については、原田敬一「都市支配の構造——地域秩序の担い手たち——」(『歴史評論』第三九三号、一九八三年)参照。
- (9) 「都市名望家」あるいは「都市『名望』家」の概念に関しては、山中永之佑・前掲「市制特例撤廃運動と都市名望家(二・完)」八二―八頁参照。なお、山中永之佑・前掲『近代日本の地方制度と名望家』二二五―二二六頁参照。
- (10) 原田敬一・前掲「都市支配の再編成」七九頁。
- (11) 『大阪朝日新聞』明治四十三年三月五日。
- (12) 原田敬一・前掲「都市支配の再編成」七八頁。
- (13) 『大阪朝日新聞』明治四十二年二月三〇日。
- (14) 同右。
- (15) 芝村篤樹・前掲「関一」一一四頁。
- (16) 「第二十七回議会議院報告書」(『明治四十四年・公文雑纂』巻二十八、国立公文書館所蔵)。

三 明治四四年市制改正

(一)市制改正の経過

戦前地方制度の歴史は、頻繁なる改正の歴史でもあった。市制は、制定以来一二回改正されたが、とりわけ、明治四四年全文改正は、執行機関を中心とした改正であったという点で、大正一〇年・大正一五年・昭和四年改正とともに重要である。^①

市制全文改正法案の政府提出^②についてみると、明治三九年第一次西園寺内閣（内務大臣・原敬）が第二三帝国議会に提案したのが最初である。同内閣は、翌年第二三帝国議会にも同法案を提出したが、いずれも衆議院は可決したが、同時に提出された郡制廃止法案に対する大同倶楽部の山県系議員および憲政本党の反対によって、二回とも貴族院で審議未了となった。^③次に提出されたのが明治四四年である。第二七帝国議会に第二次桂内閣（内務大臣・平田東助）の手により、市制・町村制改正法案のみが単独で提出され、可決された（明治四四年四月一日公布、同年一〇月一日施行）。

市制（町村制）改正法案提出の背景には、日露戦後経営という課題があった。^④明治三九年二月二〇日、地方長官会議における訓示の中で原敬（内務大臣）は、「今や戦後経営の方策を講ずるに際し、社会各般の事物に向ひ行政上此進捗に伴ひ、又其進捗を促さざるを得ず。本官は此時勢に応じて諸君と共に深く功究を費し、以て戦後の経営を全うすることを当然の職務なりと信ずるなり」という理由で、市制・町村制改正法案および郡制廃止法案を議院に提出する予定であることを述べている。

地方経営拡充の必要は、市町村といった基礎団体強化の方向で行なわれた。そのために、特に市制改正が必要であ

ることを、原は次のように説明している。「従来ノ実験ニ徴シマスルト、市制ノ改正ハ今日ニ於テ最モ急務ト考ヘマス、都市ノ自治制モ段々発達ヲ致シタニ相違アリマセヌガ、一二ノ例ヲ申シマスレバ市長ト市参事会ノ関係ノ如キモ現今ノ有様デハ到底市長ヲシテ十分ニ責任ヲ取ツテ働カシムルコトハ出来ヌト考ヘマスカラ、是等モ改正イタシマシタ次第デアリマス」⁶⁾。行政執行機関の組織変更が改正の主眼であり、地方団体たる市の強化を市長の強化に求めたのである。

市制改正は、第二七帝國議會において再び企図された。第二次桂内閣の手によりほぼ同様の改正法案が提出されたのである。原敬と対抗する存在であったと考えられる、山県系官僚僚平田東助（内務大臣）や、さきに貴族院議員として郡制廃止に反対し、市制改正法案をも葬り去った一木喜徳郎（内務次官）等の手によって提出されたのは興味深い。市制（町村制）改正の必要という点では、第二次桂内閣も第一次西園寺内閣と一致しており、改正が急務であったと考えられる。

市制改正法案は、明治四四年三月二日衆議院に提出され、同年三月二〇日貴族院で可決されることにより成立した。改正理由を、貴族院特別委員会（明治四四年三月一七日）における政府委員一木の説明の中にもみてみよう。

……實際施行スルニ当タリマシテ尚ホ往往法文ノ不備ナル所、若クハ不明ナル所ガゴザイマスルガ為ニ、或ハ其適用上、行政庁ト区裁判所トノ間ニ意見ヲ異ニシマスル簡条モゴザイマスルシ、或ハ又其規定ガ欠ケテ居リマスルガ為ニ不便ヲ感ジテ居リマスル事柄ガ少ナクゴザイマセヌ、……此度ノ改正ハ全部ニ涉ツテ居リマスガ、其大部分ハ唯今申上ゲタヤウニ、不備ナル点ヲ改メテ之ヲ明カニスルト云フ趣旨ニ外ナラヌノデゴザイマス、……重キナル点ニ付イテ申上ゲマスルト、第一、此市制ニ於テ是ハモフ疾クニ御承知ノ通り、現行法デハ市参事会ハ執行機関ニナツテ居リマスル為ニ、此行政ノ統一敏活ヲ図リマスル上ニ於テ往々支障ヲ見テ居リマスノデ、之ヲ

改メテ議決機関ト致シマシタ、恰モ府県ノ県参事会ノ如ク郡ノ郡参事会ノ如ク致シタイト云フノガ第一ノ点デゴザリマス、是ハ既ニ多年研究ノ問題ニナツテ居リマスルコトデアリマスカラ委シク申上ゲル必要モゴザイマスマイカト考ヘマス、次ニ此市町村会議員ノ任期ヲ短縮イタシマシテ四年トシ、従来半数改選ヲ行ツテ居リマシタモノヲ全数同時ニ改選スルト云フコトニ改メマシタノガ第二点デゴザイマス。

「行政ノ統一敏活」を目的とした執行機関の変更が改正の主眼であつたことがわかる。

(二) 市制改正の要点

執行機関の問題点を中心に、改正された主要な点をあげてみよう。

① 執行機関の組織変更

「其市ヲ統轄シ其行政事務ヲ担任」し、「市会ノ議決ヲ準備シ執行スル」(旧第六四条)とされていた市参事会の職務権限は、次のように改められた。

第六十七条 市参事会ノ職務権限左ノ如シ

- 一 市会ノ権限ニ属スル事件ニシテ其ノ委任ヲ受ケタルモノヲ議決スル事
- 二 市長ヨリ市会ニ提出スル議案ニ付市長ニ対シ意見ヲ述フル事
- 三 其ノ他法令ニ依リ市参事会ノ権限ニ属スル事件

市参事会は「一種の議事機関^⑩」となつた。これに対し、市長の職務権限は次のように規定された。

第八十七条 市長ハ市ヲ統轄シ市ヲ代表ス

市長ノ担任スル事務ノ概目左ノ如シ

- 一 市会及市参事会ノ議決ヲ経ヘキ事件ニ付其ノ議案ヲ発シ及其ノ議決ヲ執行スル事

- 二 財産及營造物ヲ管理スル事但シ特ニ之カ管理者ヲ置キタルトキハ其ノ事務ヲ監督スル事
- 三 収入支出ヲ命令シ及会計ヲ監督スル事
- 四 證書及公文書類ヲ保管スル事
- 五 法令又ハ市会ノ議決ニ依リ使用料、手数料、加入金、市税又ハ夫役現品ヲ賦課徴収スル事
- 六 其ノ他法令ニ依リ市長ノ職權ニ属スル事項

従来市参事会の権限であつた事項が市長に委譲され、市長独任制の執行機関へと変更された。これにともなつて、市吏員に対する懲戒権（第八九条）および書記以下有給吏員の任免権も市長が独占することとなつた（第八〇・八五・八六条）。また、市長の任期は四年となり（第七三条）、「責任ヲ輕ムセシムルノ弊アル」という理由で、「市長ハ内務大臣ノ許可ヲ受ケウルニ非サレハ任期中退職スルコトヲ得ス」（第七三条）という一項が設けられた。

②市参与の設置

「特別ノ必要アル市ニ於テハ市条例ヲ以テ市参与ヲ置クコトヲ得」（第七二条）と、市参与を新設した。市参与は、市公民中より市会が選挙し、内務大臣が任命することとされ（第七四条）、市参事会の一員となつて（第六四条）、「市長ノ指揮監督ヲ承ケ市ノ経営ニ属スル特別ノ事業ヲ担任ス」（第九五条）る役職であつた。

市参与設置の理由は、一木によれば、築港市区改正・電車経営・水道のような大都市の特別な事業の経営には各事業を専任して担当する者が必要だが、経営手腕をもつた人を得るためには独立した相当な地位が必要だ、ということであつた。¹²⁾

③執行機関の強化

議決機関（市会）に対する執行機関（市長）の権限が強化された。

第一は、市会に対する「匡正権」の一部改正である。旧法では、市会の議決・選挙に対し市参事会（新法では市長）が再議を命令したり執行を停止することができるのは、市会が「権限ヲ越エ法律命令ニ背キ又ハ公衆ノ利益ヲ害スト認ムルトキ」（旧第六四条）とされていたが、これに、会議規則に背く場合を加えた。また、市会が議会を改めない場合、「特別ノ事由アルトキハ再議ニ付セスシテ直ニ」府県参事会の裁決を請うことができるとした（第九〇条）。

第二は、市会の招集に関する変更である。市会の開閉権を市会議長から市長へ移した。市会は市長が招集するものとしたのである。また、議員の請求による招集は、議員の四分の一以上から議員定数の三分の一によると変更した（第五一条）。

④ 委任事務規定の整備と固有事務の制限

第一に、「官ノ監督ヲ承ケ法令ノ範囲内ニ於テ其ノ公共事務並従来法令又ハ慣例ニ依リ及将来法律勅令ニ依リ市ニ属スル事務ヲ処理ス」（第二条）として、固有事務に関して「法令ノ範囲内」という限界を設けるとともに、委任事務（団体委任事務と考えられる）についてもその範囲を明確化した。

第二は、機関委任事務に関する規定の整備で、「市長其ノ他市吏員ハ法令ノ定ムル所ニ依リ国府県其ノ他公共団体の事務ヲ掌ル」（第九三条）と包括的に規定するとともに、市長以外の市吏員にも直接委任しうるとした。

第三は、法人区の設置である。「勅令ヲ以テ指定スル市ノ区ハ法人トス」（第六条）と規定し、これにより東京・京都・大阪市に法人区が設置された¹⁴。そして、法人区の「区长其ノ他区所属ノ吏員ハ市長ノ命ヲ承ケ又ハ法令ノ定ムル所ニ依リ国府県其ノ他公共団体ノ事務ヲ掌ル」（第九八条）こととして、国、府県の委任事務遂行機関としての区長・区吏員の地位を明確化した。

⑤ 上級官庁監督の強化

第一に、市長その他の吏員が職務を執行しない場合、府県知事またはその委任を承けた吏員が代執行するとした（第一六三条）。

第二に、要許可事項に関して、監督官庁は「許可申請ノ趣旨ニ反セスト認無ムル範圍内」で「更生」して許可しうるとした（第一六八条）。また、府県参事会の許可事項が府県知事に移項されたこと（第一六七条）などもあげることができる。

(三)市制改正の目的

明治四四年市制（町村制）改正の眼目は、市（町村）や市長（町村長）に対して委任された「国政事務の遂行を確保するための諸規定の拡充」¹⁵にあった。国政事務遂行に必要な市（町村）の執行機関強化と市（町村）に対する監督・指導強化は、「個別的な行政に関する法律改正または訓令、指令等の形」で行なわれており、「それが地方制度上集大成されたかたちで現われたのが」、この改正であった。¹⁶

この点から考えれば、市制改正による執行機関の変更・市長権限の強化も、都市経営などの固有事務の執行機関強化ではなく委任事務の執行機関強化を目的としたものであるといえるであろう。「行政ノ統一敏活」の要請は、固有事務の進捗に左右されないで国政委任事務が確実に遂行される必要から生じたと考えられる。ところで、委任事務執行機関としての市長の権限強化は、地方官制上市長の地位が明確化されたことから必要であった。明治三八年四月一九日、勅令第一四〇号によって地方官官制が全文改正された。これにより、「知事ハ行政事務ニ付其部内ノ市長ヲ指揮監督シ」（第一条第二項）という一項が追加され、また、「知事ハ其ノ職權ニ属スル事務ノ一部」を「市長ニ委任スルコトヲ得」（第四条）とされた。同時に、「本令中市長トアルハ東京市、京都市、大阪市其ノ他人口二十万以上ノ市ノ区長」を「包含ス」（第五六条）とされた。市長および大都市区長に対する府県知事の指揮監督権と市長・

大都市区長の地方官吏としての性格が、地方官官制において明文化されていたのである。

(四)市制改正に対する批判

明治四四年市制改正は、市長独任制への転換など都市行政の進展から生まれた要求と制度上一致した点もある。しかし、都市自治の拡大ではなく官治性が強化されたにもかかわらず、有力者に有利となる名望家的性格は基本的には修正されることはなかった市制改正に対して、大阪市側は当然批判的であった。

市政改革運動においても活躍した代議士、日野国明・石橋為之助（大阪朝日新聞記者）は、第二七帝國議會衆議院における市制改正法案審議で、政府の提出した市制改正法案を一貫して批判した。

日野は、特別委員会（市制改正法律案外一件委員会）委員として制限・等級選挙制の修正を主張し、委員会・本会議に修正案を提出した。その理由の中で、都市における「少数ノ富者」―都市名望家支配の実状を批判し、「多数ノ人間ガ少数ノ富者ヲ圧迫スルト云フコトヲ恐ルル」ことに等級選挙制の趣旨があるが、「今マデ我國ノドノ市ニ於キマシテモ多数ノ中流以下ノ人ガ少数ノ富者ヲ圧迫シタト云フヤウナ事實は之ヲ見ナイノデアリマス」、「此現在ノ制度デアルタメニ却テ少数ノ富者ガ多数ノ者ヲ圧迫シテ居ルト云フ事實ヲ見ルノデアリマス」¹⁸とのべている。

また、石橋は、政府に対する質問の中で、「市参事会ヲ従来執行機関デアッタモノガ、転ジテ諮問機関ニナルノデアリマスガ、是ハ自治制ノ本義カラ申シマシテ進歩ナリヤ退歩ナリヤ」と問い、続いて市参与の設置について、「近頃ノ趨勢ヲ見マスルト市長ノ選挙ニ対シテモ随分官辺ノ干渉ガアルノデアリマス、殊ニ新法案ニ依リマスレバ、市長ノ権力ガ非常ニ伸ビルノデアリマス、其上ニ又参与ト云フモノガ出来テ、其参与ニハ或ハ官辺ニ縁故アルモノ、或ハ官吏ノ古手ガ侵入スルトコロノ途ガ開カレタ如クニ考ヘラレル」と、官僚的統制の強化を批判し、最後に、「何故ニ三級制度ヲ廃スル便法ヲ執ラナカッタカ」と訴えている。これに対して政府側は、「此改正ハ確ニ今日ノ實際ニ適當

ナル改正」であると答弁している。¹⁹⁾

大阪市側は、市制改正審議を注目して見守っていたと考えられる。『大阪朝日新聞』・『大阪毎日新聞』は、審議の経過を逐時伝えるとともに、多数の論説を掲げていた。たとえば、『大阪朝日新聞』は明治四四年三月八日、第一面に「市制改正案」という論説を載せたが、この中で次のように批判している。執行機関の変更は、「市制は自治を主として設けられた」ものだから「自治の精神」から検討する必要がある。「市長は市民の選挙するもの、市参事会も市民の選挙するもの、故に同じ自治的精神を以て協議的執行機関たらしむるも可なり。唯茲に實際上、繁縛にして市長の自由手腕を発揮するに不便なるものあらば、市参事会自身が市長の自由行使権を拡張せしめて可なり」、「自治の精神さへ発達せば、現行の執行機関を以て優れり」と述べている。また、市会議員の任期や選挙法の改正などは可としつつも、三級制存続など「根本の骨子」が改正されないのに他の点で改正しても自治の発展にはならないとして、改正法案を「半ば進歩し、半ば退歩」したものと評している。²⁰⁾

『大阪朝日新聞』は、「今の市長の権限は余りに狭小に失す²¹⁾」と執行機関の変更⇨市長権限の強化を必要と考えていた。しかし、それは、制限・等級選挙制の廃止および市長公選を前提としなければならないものであった。²²⁾ 都市の自治権拡大が目的であったのである。「官権扶植の臭味を帯ぶる」市制改正法案の中での市長権限強化が、自治の制約⇨官治の強化につながることを危惧している。

〔注〕

- (1) 亀井川浩・前掲『自治五〇年史』、同『地方制度小史』（勁草書房、一九六二年）参照。
- (2) 議員提出では、「市制一部改正案」としてしばしば提出されている。なお、特別市制案が同時に提出されており、本稿で

は扱うことができなかったが、特別市制の問題を検討することも重要な課題である。

- (3) 三谷太一郎『日本政党政治の形成——原敬の政治指導の展開——』（東京大学出版会、一九六七年）八七頁以下参照。
なお、郡制廃止に関しては、同書の他、宮本憲一「明治大正期の町村合併政策——明治地方自治制の矛盾とその展開——」(前掲『町村合併と農村の変貌』)、山中永之佑「郡制廃止に関する一立法資料」(藤井松一・岩井忠熊・後藤靖編『日本近代国家と民衆運動』有斐閣、一九八〇年、後に、『近代日本の地方制度と名望家』所収)参照。
- (4) 山中永之佑・前掲「日本帝国主義国家体制の形成と町村制度」三三—三六頁。日露戦後経営については、三谷太一郎・前掲『日本政党政治の形成』、宮地正人『日露戦後政治史の研究』(東京大学出版会、一九七三年)参照。
- (5) 原敬全集刊行会『原敬全集』下巻(原書房、一九六九年)七五三頁。
- (6) 『帝国議会貴族院議事速記録20』(東京大学出版会、一九八〇年)二五五頁。
- (7) 持田信樹・前掲「日本における近代的都市財政の成立(一)」五四—五六頁。
- (8) 『第二十七回帝国議会貴族院市制改正法律案外二件特別委員会議事速記録第一号』(国立国会図書館所蔵)二頁。『帝国議会貴族院委員会速記録27』(東京大学出版会、一九八七年)二七九頁。
- (9) 改正の詳細については、亀卦川浩・前掲『自治五〇年史』四五—四頁以下、帝国地方行政学会『改正市制町村制積義(第三版)』(有斐閣、一九二二年)参照。
なお、議決機関に関しては、次のような改正があった。市会議員選挙の投票について、連記であったのを原則として単記とした(第二五条)、市会議員および名誉職参事会員の任期を六年(三年)との半数改選)から四年(半数改選)に改めたことなどである。また、公民権資格の納税要件は、政府提出案では地租が除かれ直接国税のみになっていたが、衆議院で修正され旧法通りとなった。
- (10) 市財政に関しては、財産収入第一主義に変わりはなく、基本財産規定が整備されたにすぎない(第一〇九条)。
- (10) 前掲『改正市制町村制積義』二二三頁。
- (11) 同右、三四六頁。
- (12) 前掲『第二十七回帝国議会貴族院市制改正法律案外二件特別委員会議事速記録第一号』二頁。前掲『帝国議会貴族院委員会速記録27』二八〇頁。

大阪市では、明治四四年二月二七日、電気軌道経営を担当する市参与一名が置かれた。

- (13) 前掲『改正市制町村制釈義』三九四頁。
- (14) 明治四四年九月二一日公布、勅令第三三九号。
- (15) 大島美津子・前掲『明治国家と地域社会』二九四頁。
- (16) 同右、二九三―二九四頁。
- (17) 明治二一年市制第七四條、明治四四年市制第九三條。
- (18) 前掲『帝国議會衆議院議事速記録25』四六八頁。
- (19) 同右、三三五頁。
- (20) 『大阪朝日新聞』明治四四年三月八日。
- (21) 『大阪朝日新聞』明治四三年二月二六日。
- (22) 同右。なお、山中永之佑・前掲『明治四四年（一九一一）市制町村制改正と地方改良運動』五六三―五六五頁参照。
- (23) 『大阪朝日新聞』明治四三年二月二六日。

むすびにかえて

明治四四年市制改正は、執行機関の変更、市長権限の強化・拡大を主たる内容としていたが、この市長独任制への転換は、政府が必要とした改正であると同時に、大阪市の例の如く都市側からの要求でもあった。政府は、日露戦後経営に必要な強力な地方統治機構の構築と国家行政を確実に遂行する強力な行政機関を確立するために、執行機関の強化が必要であると考へた。それを委任事務執行機関であり、地方官僚機構に組み込まれた市長の権限強化・拡大に求めたのである。一方、大阪市にみられるように都市経営を軸とした都市行政の進展は、執行機関の強化を不可欠とした。執行機関の強化は市長権限の強化・拡大に求められたが、それは、都市名望家の市政支配の打破を目的として

いた。市参事会制の変更など明治二一年市制が有する名望家の性格の修正を内容とする要求が、そこにはあったのである。執行機関の強化は、ここでは、固有事務に関する執行機関の強化であった。そのために、市長独任制へ転換することによって市長権限を強化・拡大することが必要であったのである。

このように考えるならば、政府が意図した市制改正と「大阪市政改革運動」が提出した「市制改正請願書」は、市長独任制への転換という点で形式的には一致していたが、政府と大阪市側（少なくとも「市政改革派」^①）とはその目的は異なっていたと考えられる。^②この一致と矛盾は、委任事務と固有事務の区別、すなわち、国の行政区画であるとともに自治団体であるという、市町村のもつ二面的性格に起因するという意味で、明治地方自治制度の構造にかかわる問題として制度史的には考えることができるであろう。明治四四年市制改正によって行なわれた執行機関の強化は、官僚系列に組み込まれた市長の権限強化・拡大により市の固有事務に対する政府の干渉を拡大し、市に対する監督・規制をより強化するものであった。政府は、独任制市長を通して都市行政を掌握することにより、都市に対する支配を強化しようとした。^③もともと町村制に比べて市制は官治性がより強かったが、この改正により都市の自治はより制約されることとなった。執行機関の変更は、「其就任に国家機関の認可を必要とする市長の権限を拡張し、市民の一般意思を直接に表現すべき市会の権限を縮小したものであって、或る程度の地方自治権の制限を意味したものであった。」^④この点から考えれば、執行機関の組織の問題として、市参事会制を検討することも制度史的に重要となる。今後の課題としたい。

〔注〕

(一) 原田敬一・前掲「都市支配の再編成」七九―八一頁。

(2) 山中永之佑氏は、大阪市民会の分裂、市民会・予選派の妥協（原田敬一・前掲「都市支配の再編成」八一―八四頁）から、「市制改正における政府・官僚案と大阪市民会案一致の論理」として分析しておられる（前掲「明治四四年（一九一）市制町村制改正と地方改良運動」五四八―五六八頁）。ここで、次のように述べておられる。「大阪市民会」が「都市（大阪市）中間層のなかにある大正デモクラシー思潮の胎動を代弁する声に背を向けた、等級選挙制の廃止や『全公民の普通選挙』制を前提としない、市長権限の拡大、強化を主とする市制改正案」「請願」をつくり上げた時点において、すでに大阪市政改革運動は、都市中間層や一般市民大衆から遊離し、彼らと敵対する存在であることが明確になったといわなければならない。その時点において『大阪市民会』は、都市中間層や一般市民大衆に対抗する都市支配の体制の構築を旨とするという点において、政府・官僚側とはもちろん、予選派とも妥協、結合、一致する接点をもったのである。ここに、政府・官僚側と大阪市民会↓新『予選派』との妥協、結合、一致の論理が生まれたのである」（同右、五六五頁）。

(3) この点に、都市専門官僚制形成の意味があるとおもわれる。

(4) 大島美津子・前掲「地方行政史における都市と農村」参照。

なお、専門家行政と名誉職行政の結合という点から「地方自治制の典型」として市制をみる考え方が（小路田泰直・前掲『日本近代都市史研究序説』一九四―一五八頁）が、この指摘は重要である。

(5) 前掲『明治大正大阪市』第二巻、一七二頁。

(6) 市参事会制という執行機関組織自体の適否についても、当時、大阪市中で議論されていた。『大阪毎日新聞』に「市政改正案——市参事会権限変更の利害——」（明治四四年三月四日）と題する論説があるが、都市行政の立場から市参事会制の利点と弊害が列挙されており参考となる。今後検討を加えたい。