

『大阪朝日新聞』・『大阪毎日新聞』にみる

明治四四年市制改正(二)

田 口 昌 樹

- 一 はじめに
- 二 明治地方自治制度と大都市
- 三 『大阪朝日新聞』・『大阪毎日新聞』の市制改正意見(以上第一七号)
- 四 『大阪朝日新聞』・『大阪毎日新聞』の市制改正意見の検討
- 五 むすびにかえて

四 『大阪朝日新聞』・『大阪毎日新聞』の市制改正意見の検討

さきに紹介した(本誌第一七号)三つの論説(『大阪朝日新聞』明治四二年二月二六日、『大阪朝日新聞』明治四四年三月八日、『大阪毎日新聞』明治四四年三月四日)を検討することによって、明治四四年市制改正が都市行政の実態からみてどのような意義をもつものであったかについて考える参考としたい。

なお、ここでは、合議制執行機関たる市参事会制の機能という問題に限定して各意見を検討する。それ故、ここで述べることは、「大阪市政改革運動」¹⁾の展開との関連で考察したものではなく、したがって、各新聞の市制改正意見に対する全面的な検討ではないこと、また『大阪朝日新聞』と『大阪毎日新聞』および『大阪朝日新聞』の明治四二年二月二六日論説と明治四四年三月八日論説を、二つの新聞社の立場・意見の違いやそれぞれの相違を十分明らかにすることなく同時に取り上げることが適当ではないかもしれないが、ここでは一括して検討したことをお断わりしておきたい。

以下、(1)等級選挙制の廃止・公民資格の拡大、(2)市長公選と市長権限の拡大・強化、(3)市参事会の権限変更という三つの点から検討していきたい。

(1)等級選挙制の廃止・公民資格の拡大

『大阪朝日新聞』の市制改正意見の第一の特徴は、等級選挙制廃止の主張である。

「三級制を排して全公民の普通選挙となし、以て全市民の代表者を市会に送らんことを望む」(二月二六日論説)と、等級・制限選挙制の撤廃を主張している。三月八日の論説でも、「三級制度を保存するが如きも、全くの旧思想なり。一律平等に参政権を有せしめ、……」と述べていることからして、公民権の拡大が同新聞が主張する市制改正

の眼目であったといえよう。

明治四四年三月市制改正審議のなかで、大阪市から選出された衆議院議員で大阪朝日新聞の記者であった石橋為之助が「何故二三級制度ヲ廃スル便法ヲ執ラナカツタカ」と政府の市制改正案を批判していたことから明らかである。

さらに、「市内に生活の本拠を有して幾分の負担を為す者には悉く公民権を与ふべし」、「納税額制限の如きは、自治の本義に悖戻するものたり」と述べていることから、納税額制限の緩和ないし廃止の要求をもその内容としていたといえよう。

このような等級・制限選挙制廃止の主張は、「都市中間層や、一般市民の中にある大正デモクラシー思潮の胎動を代弁するものであった」⁽⁴⁾のであり、政府の市制改正案と異なる最大の点であった。さらに、大阪市民会の「市制改正請願」ともその内容を異にするものであったと考えられるのである。⁽⁵⁾

(2)市長公選と市長権限の拡大・強化

『大阪朝日新聞』が要求したのは市会議員選挙の公民権拡大だけではなかった。市長公選の主張もみられる。「市長及び名誉職市参事会員の選挙も複選を廃して公選とするの必要あり」、「市長にして公選せらるるとせば、これ市民の輿望に副へるもの」(二月二六日論説)、「市長は市民の選挙するもの」(三月八日論説)などに市長公選が明言されている。

ところで、このような市長公選は、市長権限の拡大・強化の前提として主張されていたことが重要である。

市長が公選されることとなれば、市参事会を諮問機関とし、また市長に市会解散権と市吏員懲戒権をあたえることができるのであって、それが「良市長」をむかえる条件であるとしている(二月二六日論説)ことから考えて、こ

れは、市政改革のためには市長の権限を増大させることが必要であるが、市長官選に近い現行制度の下でそれはなされるべきではなく市長公選になって初めてそれは認められるべきであるという主張であったといえよう。

そもそも市政改革運動は、市政の混乱と腐敗の原因を、議決機関と執行機関との癒着、議決機関の意思によって執行機関が構成される制度すなわち市参事会制にもとめ、それを改革するために議決機関からの執行機関の独立を市参事会の権限変更と市長権限の拡大・強化という方法すなわち制度の改正によって行なおうとしていた。それはまた市会や市参事会を媒介とした都市の有力者による市政支配を断ち切る手段であるとともに、都市行政を迅速で合理的に執行するためにも必要であった。⁶⁾

その背景には市会を足場とした都市の有力者による市政支配に対する批判があった。『大阪朝日新聞』は、はやくから市政の腐敗を指摘し、市政の浄化について論じていた。たとえば、明治四二年七月一二日に掲載された「大阪市政暗黒」は、直接には常設委員設置に対する反対論であったが、次のように述べている。「漫に常設委員設置を約諾して、電鉄、水道、築港経営の三者を常設委員の手に帰せば、市参事会はその事務を失ふの結果、市政は委員政治となり、市会政治となり、やがて多数政治の専制となり、百万市民の福利は彼等の犠牲となる。故に吾人は曰く、市政の禍根は市長そのものよりも寧ろ市会の一角にあり、之が廓清は市民の任務である」。市政に対する批判は、市会に向けられていたのである。

それ故、市政改革は、市会の権限の縮小、市長権限の拡大・強化、執行機関の議決機関からの分離・独立によって行なわれなければならなかったのである。一二月二六日の論説にはそれが明確に述べられており、このような主張は「大阪市政改革運動」の流れの中に位置付けられるものといえよう。

市政改革運動のなかで構想された市制改正は、執行機関の強化という点では、委任事務遂行を目的とした政府の市

制改正案と一致することとなった。市長独任制への転換と市参事会の副議決機関（諮問機関）への権限変更という内容である。

たとえ制限・等級選挙制によるものであれ市民の代表者からなる市会の権限を縮小し、執行機関の権限を増大させること、そして執行機関への議決機関の介入を排除することは、市長権限の強化・拡大とあいまって、政府にとっては官僚的統制を進め官治を強化するために必要とされたのである。

しかし、『大阪朝日新聞』の市長権限の強化・拡大を内容とする市制改正意見は、市長公選を前提とすることによって自治の発展を意図したものであった。市長が公選となり市民によって選ばれるからこそ市長の手に権限が集中することも認められたのである。この点が、さきに述べたような公民権の拡大および等級選挙制廃止の主張とともに政府の市制改正案と異なる重要な点であった。

(3) 市参事会の権限変更

『大阪朝日新聞』三月八日の論説は、市制改正によって市参事会の権限が変更されたことをもはや是としていない。「市参事会を諮問機関とすること、大いに議論のある所なり」と、政府の市制改正案を批判しているからである。二月二六日の論説では「名誉職参事会員を以て単純なる諮問機関となし」と述べて市長権限の強化・拡大のためには市参事会の権限変更が必要であるとしていたのに、何故これを問題としていたのであろうか。

同新聞は、「現行の執行機関は市長の職務を行ふに繁辱にして不便多く、且市参事会が執行機関たるが故に弊害多しとい」うことが市参事会の権限変更の理由であるが、「此可否を決する前に、先ず自治制の可否を問はざるべからず」と、執行機関の組織を論ずる以前に「自治の精神」という点から考える必要があるとしている。そして、「自治を主とする以上は、専制的市長一人の権力を振はしむるより、市長も市参事会の一人として、市参事会其のものが協

議的執行機関たらしむるも可なり」と述べることによって、市参事会制の方が自治の観点からいえば優れているとする。市参事会の権限を変更して執行機関を市長独任制とすることが官僚政治となり、官治の強化につながることを警戒している。すなわち、自治という点からみれば現行制度である市参事会制を採用すべきであって、法を改正して執行機関を変更する必要はないのであり、市民の「自治の精神」さえ発達すれば十分に市参事会は機能することができるのである。

同様の指摘は、『大阪毎日新聞』によってもなされている。『大阪毎日新聞』三月四日の論説は、その副題のとおり市参事会の権限変更を中心に論じたものであるが、市制改正案の「眼目」である「市参事会の権限変更、即ち従来市参事会の執行機関たりしを改めて諮問機関とせんとするの一事については、吾輩必ずしも其可なるを信ずる能わず」と、執行機関の変更に疑問をなげかけている。

『大阪毎日新聞』の論説は、つづいて市参事会を諮問機関とすることの利点と欠点を列挙している。

その利点とは、①市長が手腕を発揮できること、②市参事会員がお互いに責任を転嫁したり、また参事会は小田原評議になりやすいのでこれを諮問機関とすることによって市政が渋滞をきたすのをさけることができること、③市長は市参事会のなかでは市政の腐敗事件に関係しやすいがそれを防ぐことができること、である。一方、その欠点として、①市長の独断専行を促すこと、②市長が「偏頗に陥り」、「私情に拘は」りやすいこと、③市長以下市吏員の腐敗をおこしやすいこと、を挙げている。

以上は、市参事会制の制度的な長所・短所を指摘しているものであってたいへん興味深い。大阪市政や大阪市参事会の実態から述べられたものである。いずれにせよ市長の権限を増大させることに対する警戒が、『大阪朝日新聞』三月八日の論説にも『大阪毎日新聞』三月四日の論説にもみられるのである。

それでは、市参事会の権限変更の最大の理由であったと考えられる、市参事会制の下では市長が十分手腕を発揮することができないという点についてのどのような解決方法が与えられていたのであろうか。

『大阪朝日新聞』明治四四年三月八日の論説は、「繁辱にして市長の自由手腕を発揮するには不便なるものがあれば、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」、「法を以て拘束するに及ばず」と、市参事会制の下での市長権限の拡大を主張している。必ずしも制度の改正が必要ではないとされていたことが注目される。

ところで、このような市長への権限集中は、実際、市参事会制の下でも行なわれていた。

たとえば大阪市では、明治三四年五月二三日に「処務ノ敏捷ヲ希図スル為メ左ノ事項ハ市長之ヲ専決ス」として二〇項目が列挙された「市長専決事項」⁸が制定されて（施行は同年六月一日）、市参事会から市長へ事務が委任されている。「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にもとづいて、市参事会によって制定されたものであると考えられる。軽易な事項に限られてはいるが、市長の専決が可能とされ、事務の敏活な処理・執行、行政の合理化がなされていた。

このような点から考えても、市参事会制の制度改革を求める必要はなかったのである。

『大阪朝日新聞』や『大阪毎日新聞』が主張したのは、市参事会制の下での市長権限の拡大・強化であったといえよう。公民権資格の拡大や市長公選が実現されてこそ、市長権限の拡大・強化による執行機関の権限拡張も認められるのであった。官僚的統制の強化に結びつく市参事会制の変更はもはや都市の側から要求したものと異質のものであった。

最後に両新聞とも、自治の発展にとって人が重要であると主張していることを指摘しておかなければならない。制

度の改正よりも人を得ることの必要をいつている。

〔注〕

- (1) 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』第一〇二号、一九八三年、『日本近代都市史研究』思文閣出版、一九九七年) 参照。
- (2) 石橋為之助(一八七二—一九二七)は、大阪府出身で同志社を卒業してアメリカに留学した後大阪朝日新聞記者となり(宮武外骨・西田長寿『明治大正言論資料』一〇明治新聞雑誌関係者略伝)みせず書房、一九八五年、一二頁参照)、明治四一年第一〇回総選挙で衆議院議員に当選した(原田敬一・前掲「都市支配の再編成」七二頁参照)。石橋は、大正一一年二月二日から同一四年六月三日まで第六代神戸市長として活躍した。
- (3) 『帝国議会衆議院議事速記録 二五』(東京大学出版会、一九八一年)三三五頁。
- (4) 新修大阪市の史編纂委員会編『新修大阪市の史 第六卷』(大阪市、一九九四年)七九頁。
- (5) 同右。なお、山中永之佑『近代市制と都市名望家——大阪市の事例とする考察——』(大阪大学出版会、一九九五年)二八一頁以下参照。

「市制改正請願書」は、第二六帝国議会(明治四三年三月)と第二七帝国議会(明治四四年三月)へ二度提出されている。明治四四年に提出されたものの要旨は次のとおりである。

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

(1) 議員ノ選挙ニ関シテハ投票ヲ無記名単記トシ、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

(2) 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許可ヲ要セシムルコト

〔第二七回議會衆議院報告書〕、『明治四十四年・公文雜纂・卷二十八』、国立公文書館所蔵

(6) 原田敬一・前掲「都市支配の再編成」八五頁、芝村篤樹『関一——都市思想のパイオニア——』(松籟社、一九八九年) 一一四頁参照。

(7) 大阪市参事会については、堀田暁生「大阪市の成立と大阪市参事会」(『大阪市公文書館紀要』第六号、一九九四年)、山中永之佑・前掲『近代市制と都市名望家』一〇〇頁参照。

(8) 「市長専決事項」(大阪市公文書館所蔵)は、明治四十四年二月二八日に改正され規定が拡充されている。『大阪公報号外』明治四十四年三月一日(大阪市公文書館所蔵)にのせられているので、ここにその全文を掲載しておく。

庁達

第四号

庁中一般

明治三十四年五月庁達第六号市長専決事項左ノ通改正シ本年三月一日ヨリ之ヲ施行ス

明治四十四年二月二十八日

大阪市参事会

大阪市長 植村俊平

市長専決事項

第一条 左ノ事項ハ市長之ヲ専決ス但事ノ異例ニ属シ若ハ規定ノ解釈上疑義ニ涉リ又ハ重要ト認ムルモノハ特ニ市参事会ノ議決ヲ經ヘシ

一、給料月額五拾円以内ノ吏員及雇員以下ノ進退賞罰ニ関スル事

二、吏員又雇員以下ノ内国出張及勤務心得又ハ除服ニ関スル事

三、吏員又ハ雇員以下ノ請假其他出願事項許否ニ関スル事

四、条例若ハ規程ニ依ル給与金支給又ハ手当給与ニ関スル事

五、職工雑役夫給料支給期日及歩増給ニ関スル事

六、条例規則告示等ノ公布ニ関スル事

- 七、金銭ノ収支ニ関スル命令ヲ発スル事
- 八、器具機械ノ貸借ニ関スル事
- 九、三百円以内ノ予備費ノ支出並附記流用又ハ新設ニ関スル事
- 十、百円未満ノ金品寄附ノ收受ニ関スル事
- 十一、市会ノ議決カ原案通りナルトキ其執行ニ関シ官庁ニ稟請ノ事
- 十二、各種担保品及保証金ニ関スル事
- 十三、予算ノ範圍内ニ於ケル費額壹萬円未満ノ工事其他ノ事業及価格五千円未満ノ物品購入並価格五百円未満ノ物品売却ニ関スル事
- 十四、請負報酬金及物品購入代金内払ニ関スル事
- 十五、工事其他ノ事業請負又ハ物品調達ノ期限並違約金徴収ニ関スル事
- 十六、請負又ハ物件ノ調達入札ニシテ予定金額超過ノ場合ハ予定金額一割ノ加算額ヲ超ヘサル範圍内ニ於テ更ニ入札ニ付シ若ハ随意契約ヲ締結スル事
- 十七、条例又ハ規程ニ準拠シ營造物ヲ使用セシムル事
- 十八、道路橋梁河川中溝渠及堤防ノ使用ニ関スル事
- 十九、工事ノ施工ニ関シ官庁ニ稟請ノ事
- 二十、水道鉄管敷設寄附收受ニ関スル事
- 二十一、配水鉄管ノ敷設ニ及変更ニ関スル事
- 二十二、官有地使用河川占用ノ稟請ニ関スル事
- 二十三、市有土地分割地目交換届出ニ関スル事
- 二十四、市有土地建物六ヶ月以内ノ賃貸ニ関スル事
- 二十五、規程ニ準拠シ市有土地ヲ使用セシムル事
- 二十六、賃貸契約ニ依ル市有土地ノ転貸又ハ其地上ニ於ケル工作物ノ建設変更等ニ関スル事
- 二十七、輕易ナル出願事項ノ許否ニ関スル事

- 二十八、不要土砂及石炭滓処分ニ関スル事
 - 二十九、登記申請並登記ニ係ル代人選定ノ事
 - 三十、公設下水道ニ私設下水道接続ニ関スル事
 - 三十一、街角不拡張ニ関スル事
 - 三十二、電気軌道営業上乘客及通行人ニ死傷者ヲ生シタル場合ノ応急処置又ハ手当金贈与ニ関スル事
 - 三十三、電車運転時間ニ関シ稟請ノ事
 - 三十四、契約ニ依ル報獎金徴収ニ関スル事
 - 三十五、期間六ヶ月以内ノ預金ニ関スル事
 - 三十六、条例又ハ契約ノ範圍内ニ於ケル公債ノ元利金及取扱手数料支払ニ関スル事
 - 三十七、窮民救助棄児養育及貧民施療ニ関スル事
 - 三十八、伝染病予防消毒及清潔法施行ニ関スル事
 - 三十九、小学校専科教員並補助教員ノ俸給額ニ関スル事
 - 四十、小学校二部教授及夜間教授並授業料ニ関スル事
 - 四十一、前各号ニ準スヘキ事項並輕易ナル事務処分ニ関スル事
- 第二条 本規程ニ依リ市長ニ於テ専決処分シタルモノト雖輕易ナルモノヲ除クノ外ハ市参事会ニ報告スヘシ
- 第三条 市長ハ其専決事項中必要ニ応シ之ヲ主務部長課長ニ委任スルコトヲ得

名古屋市中でも同様な規定である「市参事会より市長への委任事項」が明治三三年八月一日に制定され、さらに「市長ノ専決事項」(訓示第六号)が明治四一年一月一日に制定されることにより、内容が拡充・整備されている(名古屋市会事務局『名古屋市会史 第一巻』、一九三九年、五四四―五四八頁)。

五 むすびにかえて

以上、『大阪朝日新聞』と『大阪毎日新聞』の明治四四年市制改正に対する批判を簡単に紹介してきた。明治地方自治制度の官治的側面を中心に考察してきたので、もう一方の名望家自治の面に関しては十分に検討することはできなかった。

以上の考察から明らかのように、明治四四年市制改正に関する『大阪朝日新聞』・『大阪毎日新聞』の論説は、市参事会の権限変更を可としていないこと、もはや制度それ自体よりもそれを運用する人を問題としている点では一致している。『大阪毎日新聞』は明確に述べていないが『大阪朝日新聞』の論説のなかで主張されていたように、等級選挙制の廃止や公民権資格の拡大など自治の発展こそが、望まれる改正であった。執行機関の強化が必要であるとしても、このような住民自治の面での改革がなされなければ、市長権限の拡大・強化は官治の強化となるだけであって、むしろ合議制執行機関である市参事会制の方が自治という点では優れたものであると考えられていた。

このような批判は、大阪だけではなく『名古屋新聞』にもみられる。同新聞明治四四年三月五日の「市町村制改正案」と題された論説は、市会議員選挙法などの点では市制改正を是としつつも、「市参事会の性質を変更して単純なる諮問機関とする」改正によって、「官僚主義の地方制度の上に侵し来るものあるを認めざる能はず、今日に於ても多くの都市の市長は事実上官選に属するもの多し、只参事会員が市会の選出する所たるに於て幾分か此弊を濟ひ得るなり然るに参事会の性質が諮問機関に変更せば市長官選の事実益々明瞭となる道理にして地方制度の退歩と云はざるべからず」と述べ、「参事会の性質変更には反対せざるを得ず」と断言している。

明治四四年市制改正の意義を、これを行なった第二次桂内閣の意図を中心に検討した先駆的研究によれば、改正の

意図は、「都市経営の発展を企図した市制を中心とする改正であり、その際執行権の強化や参与職設置などによって党派の介入を排除することをも配慮した改正であったと言えよう。そしてこの改正は、官僚派による国家のための健全な地方自治体を作ろうとする日露戦後の新たな試みの一部をなしていたと考えられる」。

これに対して、大阪市などの都市の市政改革の動きのなかには、このような政府が意図した市制改正と一致した内容の要求が存在していたとしても市参事会の性質・権限の変更など、政府側の改正の意図とは異なる要求があったことを『大阪朝日新聞』・『大阪毎日新聞』の市制改正に関する論説は示している。

さらに、ここで紹介した両新聞の市制改正意見は、政府案に対する批判であるだけでなく、市政や市参事会の実態および執行機関のあり方について考える上でも興味深いものである。

[注]

(1) 山田公平編『名古屋新聞・小山松寿関係資料集 第四卷』(龍溪書房、一九九五年)一八六―一八七頁。

(2) 櫻井良樹『大正政治史の出發——立憲同志会の成立とその周辺——』(山川出版社、一九九七年)三三四頁。

また山中永之佑氏は、次のように述べておられる。

「要するに明治四四年市制・町村制改正の主眼は、市町村長権限の拡大、強化と国から市町村への委任事務規定の拡充、強化と同時に権限を拡大、強化された市町村長に対する内務省など監督官庁の監督権の拡大、強化にあったといえよう。市町村長の権限が拡大、強化されると同時に市町村長に対する内務省など監督官庁の監督権が拡大、強化されたことは、市町村が国からの委任事務を多く引きうけることによって国の出先機関としての性格を強めたこととあいまって、市町村住民に対する官僚制支配が市町村長を通じて、いっそう強化されたことを意味するのであった」(山中永之佑・前掲『近代市制と都市名望家』二五二頁)。