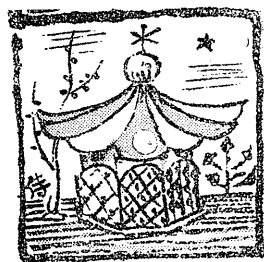


戦前における

区自治権拡充運動概観



東京都
企画部長

原 口 一 次

一 は し が き

昭和二十二年五月三日地方自治法の施行により、東京都の区は特別区となり、基礎的単位団体として、原則的には市と同様の権能を有することとなつた。後に昭和二十七年八月の地方自治法改正により、この権能は制限されるに至り、区の性格も変更されたが、特別区の権能についてはなお相當に調整を要するものがある。しかも一部には、特別区の自治のあり方について全く否定的であり、行政区にすべきであるという議論も有力に主張されている。ここにおいて、特別区の自治とは何か、特別区に自治的権能を執行せしめる価値があるか、あるいは特別区の性格をいかに定めるかというような問題が深く掘り下げて検討されなければならない。これを怠つて区自治権の拡充を叫ぶことは、砂上に樓閣を画くに等しいものであつて、ひいては政治的浪費も甚だしいものとならう。しかしながら、私は本稿において、これらの問題を論議するつもりはない。(註一) またここで区の沿革を辿る余裕もない。(註二) ただ私は、戦前における区自治権拡充運動を概観することによつて、特別区制

度のあり方を研究する資料といたしたい。

(註一) 特別区の性格等に関しては、拙稿「特別区財政定立の基本問題」(第十回全国都市問題会議研究報告)や「新しい日本の首都に期待する」

(都市問題第四十一巻第一号)を参照されたい。

(註二) 区の沿革については、東京都総務局文書課編「区制改革」(東京都史紀要第三)、東京府史、日本橋区史等に詳しい。なお、拙著「地

方自治要義」三二二頁「区の沿革概要」を一覧されたい。

二 郡区町村編制法と区制

明治十一年七月二十二日、郡区町村編制法が公布せられたが、この法制が明治十二年一月二十三日の十五区々会規則や明治十三年四月八日の区町村会法あるいは明治十四年六月の学区設置とともに、後代の区の性格に大きな影響を与えていることをみのがしてはならない。すなわち、郡区町村編制法第四条が「三府五港其他人民輻湊ノ地ハ、別ニ一区トナシ、其広濶ナル者ハ区分シテ数区トナス。」と規定し、「三新法執行順序」において、これを次のように註釈した。

「郡村制置ノ外、都府港市ノ地人民輻湊貿易繁昌ノ所ハ郡村ト其利益情態ヲ異ニスルヲ以テ一般ノ郡政ト概行スベカラズ。故ニ郡ニ拘ラズ別ニ区トナシ、市政ヲ以テ治ムルヲ要スベシト雖モ其郡ヲ變更シテ更ニ某区ヲ置クニアラズ。即チ某郡ニシテ其中ニ某区アルアリ、又某区某々ノ郡ニ跨ルアリ等、地理上ニ於テハ總テ旧ニ依ラシムベシ。又市井一円ヲ以テ一区トシテ統治スベキアリ。或ハ其広濶ニシテ統治ニ難キヲ以テ数区トナスアル等、各地ノ便ニ従フベシ。其分テ数区トスル者、或ハ第一区第二区ト称シ、或ハ某区(其地方固有ノ名称ヲ用ユルガ如シ)ト称スル等其便ニ従フ。要スルニ制度ニ拘ハリ便宜ヲ妨ゲザル様心得ベシ。」

郡区町村編制法のこのような規定によつて、東京市の旧十五区が誕生したが、未だ東京市なるものは存在していない。この概念は後代にまで残り、大正十年第四十四議會政府提出の区制案（審議未了）となり、ついに昭和十八年の東京都制となり、東京市を消滅させることとなつた。政府の区に對する伝統的觀念はかくも根強く七十年の長きにわたつて継続し、後代に区自治権拡充運動の一つの方向を教示したものであるといふことができる。今日の区の自治制度が近代的大都市制度に十分に合致したものであるかどうかは別問題として、その歴史的端緒が郡区町村編制法に基くものであることは注目すべきことであろう。

三 初期の区自治権拡充運動

明治二十二年四月市制が公布せられたが、三府の市（東京、京都、大阪の三市）には市制特例が設けられて、市長及び助役は府知事及び府書記官の兼任するといふきわめて変則的な取扱を受けることとなつた。この市制特例の施行が東京市民をして極度に噴激せしめ、自治の本義を冒瀆するものとして、ここに強力にして熱情的な市制特例廃止運動が展開されたのである。この運動と相前後して、明治二十九年に東京都制実現のための都制運動が開始されるに至つたが、区の自治権拡充運動はこの頃から生じたものと思われる。すなわち、都制の三重課題である都長官公選と都の区域と区の権能の問題はこの頃から論議的となり、特に区の問題は郡区町村編制法以来の区の自治的活動を歴史的背景として、区自治権拡充の要望とならしめたのである。東京市の区をもつて都の区となすことには異論がなかつたが、区を行政区とするか、その権能を財産營造物に関する事務と法令により区に属する事務に限るか、あるいはまた、課税権、起債権を認めるかどうか、区長の選任をいかにするかは、紛糾して歸一するところがなかつた。帝國議會に提出された法案を見ても、まことに区々にわたつてゐる。（註）しかしながら、当時の自治権拡充運動には真面目な行政学的研究がうかがわれ、政治的運動といつても堂々たるものがあつたよう

ある。

(註) 議会に提出された諸法案等と区に関する条項を摘出すれば、次のとおりである。便宜上昭和十年頃までの分を掲げておきたい。

- 明治三十年第十議會衆議院提出東京市制案(区会あるも行政区、区長は市参事会選任内務大臣認可)
- 明治三十二年第十三議會衆議院提出東京市に関する法律案(市制に依る)
- 明治三十四年第十五議會貴族院提出東京都制案(法人区、区長は区会の推薦に依り都長官選任)
- 明治三十五年第十六議會貴族院提出東京都制案(法人区、区長は都長官任免)
- 明治四十年第二十三議會衆議院提出東京市制案(行政区、区長は市長任免内務大臣認可)
- 明治四十一年第二十四議會貴族院提出東京都制案(法人区、区長は都長官任免)
- 大正八年第四十一議會衆議院提出東京市に関する法律案(市制に依る)
- 大正十年第四十四議會政府提出区制案(法人区、区長は区内選挙、課税、起債権を認む)
- 大正十一年第四十五議會内務省未定稿(法人区、都税附加税を認む、区長は都長官任免)
- 大正十二年第四十六議會衆議院提出帝都制案(法人区、自治立法権及び財政権を認む、区長は都長任免)
- 大正十三年第五十議會内務省未定稿東京都制案(法人区、自治立法権及び財政権、区長区会選挙内務大臣認可)
- 昭和四年第五十六議會衆議院提出六大都市に関する法律案(市制に依る)
- 昭和七年十月東京市政調査会案(当時の制度通りとし改革を加えず)
- 昭和八年第六十四議會政府提出東京都制案(法人区、自治立法権及び財政権、区長は都長官の推薦により区会決定)
- 昭和十年六月牛塚東京市長案(自治権を拡充するも課税権、起債権を認めず、区長は都長任免)

○ 昭和十一年十月内務省地方局発表第一案（法人区、課税権を認む、区長は都長官任免）

第二案（行政区、区長は都長任免）

○ 昭和十三年六月内務省地方局案（法人区、区長は都長官任免）

四 最初の都区の権限調整問題

区の自治権に關して最も古く表面化した問題は恐らく明治三十三年十月東京市会におけるいわゆる学政統一問題であろう。問題は区の権能に属する教育事業を東京市に収め、学政の統一を図ろうとして、当時の市會議員星享氏外三十三名より「東京市小学教育施設に關する建議案」を市会に提出したことに始まるが、稀有の問題として大論争を惹起した。当時怪腕星享氏の言論は滔々数千言、帝都における国民教育事業の不徹底と市税の不均衡は、教育を各区に一任して学政の統一を欠くに原因するものとして改革を迫つたのである。資本主義の發展に伴い、都市の有機的一体性や税の均衡負担の問題がすでにこの時にぼつ発したことは注目すべきことであり、星享氏の言論にもまた一面の条理を含んでいたのである。しかしながら、市會議員中にもまた烈々たる反対意見を表明する人が少くなかつた。城教馬氏（日本橋区選出二級議員）、丸山名政氏（日本橋区選出一級議員）、中島行孝氏（牛込区選出一級議員）等が学政統一に反対し、特に宮川鉄次郎氏（牛込区選出二級議員）が開陳された反対演説は今日においてもなお深く傾聴に値するものがある。曰く、

「顧ミレバ明治十四、五年の交、我が政海大波瀾ヲ洶湧シ、中央集權論ト地方分權論トガ鏑ヲ削リテ戦ヒタリ、然レドモ邪ハ正ヲ敗ル能ハズ、分權論遂ニ勝テ制シテ、地方自治制度ノ發布ヲ見ルニ至レリ。爾來自治団体ノ冠タル東京市ニ於テハ、自治ノ精神最モ發達シ、十五区ハ其財産ノ管理ニ於テ、將タ又其教育衛生等ノ施設ニ於テ、大ニ自治ノ精神ヲ發揮セリ、是

ヲ以テ各区ノ結合稍ヤ固ク、小学校ノ如キハ、区費ノ外、巨額ノ寄附金ヲ以テ之ヲ建設シ、今尙波々トシテ校數ノ増加ニ努
力シツツアリ、区民ノ公共心ニ富メルコト斯ノ如ク夫レ顯著ナリ。余ハ此ノ美風ヲシテ益々發達セシメンコトヲ望ンデ止マ
ズ。然ルニ本建議ハ、学政統一ニ名ヲ藉リ、已ニ放棄セラレタル中央集權論ヲ再現セントス。盡シ本来人情、風俗、習慣ヲ
異ニスル十五区ヲ打テ一丸トナシ、而モ尙円満ニ國民教育ノ実ヲ擧ゲントスルハ、誤レルノ甚シキモノニシテ、余ハ其事ノ
言フベクシテ行フベカラザルヲ信ズ。假ニ數歩ヲ譲リテ各区ニ異議ナシトスルモ、現時ノ市參事會ガ果シテ之ヲ実行スルノ
力アリヤ否ヤ。……(中略)……余ハ当局者ガ常ニ余リニ多食ニ過ギ、遂ニ胃腸ノ消化力ヲ害フコトナキヤヲ憂フルモノナ
リ。然ルニ今復々國民教育事業ヲ食ハントス。其胃加答兒ヲ起シ、如何トモスベカラザルニ至ルハ、庸医ト雖モ診斷スルニ
難カラザル所ナリ。何ヲ以テ之ヲ謂フカ、曰ク市区改正ノ速成ト云ヒ、東京灣ノ築港ト云ヒ、市會ハ速ニ之ガ協贊ヲ与ヘタ
リト雖モ、政府未ダ之ヲ許サルニアラズヤ、是レ胃腸ニ異狀ヲ呈スルモノニ非ズシテ何ゾヤ。更ニ汚物掃除ノ失態ニ至テ
ハ、既ニ消化力ヲ失ヒ、胃加答兒ヲ起セシモノト云ウモ過言ニアラズ、余ハ当局ニ多食ヲ勸メテ、復々起ツ能ハザルノ重患
ニ陥ラシメ、喫緊切要ナル國民教育事業ヲシテ、彼ノ汚物掃除ト同一ノ失態ニ至ラシムルヲ欲セザルナリ。又建議者ハ市税
ノ不均一ヲ喋々スト雖モ、是レ實際ヲ知ラザルノ空論ノミ。抑モ租税ノ公平ナラザルベカラザルハ、既ニ何人モ之ヲ熟知ス
ル所ナリ。故ニ各区ハ其實力ニ応ジテ、教育費ノ負擔額ヲ異ニセリ、其負担ノ均一ナラザル者即チ是レ市民ノ負担ヲ公平ナ
ラシム所以ニアラズヤ、然ルニ建議者ハ、之ヲ顧ミズシテ猥リニ租税不均一ニ藉口シ、各区ガ多年ノ間苦心經營セル小学校ヲ
擧ゲテ、突然市ノ直轄ニ移サントスルハ、徒ラニ区ノ自治ヲ破壞スルモノナリ、試ミニ本建議ノ趣旨ヲ実行スト假定シ、日
本橋区ト山ノ手各区トヲ對比セヨ、前者ハ殷盛繁華ノ場所ナルヲ以テ、一校ヲ建築スルニモ、地価高キガ為メ數十万円ヲ要
スト雖モ、後者ハ辺隅ニ僻在スル為メ、僅々式、參万円ヲ以テ、極メテ容易ニ建築スルコトヲ得ベシ、然ルニ今之ヲ市ノ事

業ト為シ、其經費ヲ各区平等ニ負担セシメナバ、山ノ手方面ノ迷惑拳ゲテ数フベカラズ、……(中略)……

之ヲ要スルニ、学政ハ今日ニ於テ尙小学校令又ハ府令等ノ下ニ統一セラレツツアリ、又租税不均一ナリト云フモ、各区ノ実力ニ応ジ、其負担ヲ異ニスルハ、即チ租税ノ公平ヲ得タルモノナリ。況ヤ本市ノ一区ハ、優ニ他府県ノ市町村ト匹敵スルヲ以テ、是ニ財産上ノ自治ヲ許スハ市制ノ精神ニ適スルモノナルニ於テテヤ、……後略……」

この演説はまさに、当時における区自治の本質を説き、大都市行政の欠陥をユーモアの中に鋭く突いたものであつた。丸山名政氏もまた、小学校が区費、とその区民の義侠より生ずる寄附金と負債とをもつて建造されたものであることを指摘して、区的所有権の侵害であると反対されている。これらの論議は今日においても、行政学的に研究すべきことであると思う。(註)

学政統一に關する建議は、結局において、市会の可決するところとなり、府知事に進達し、府知事は「東京市ニ於ケル尋常小学校設立維持ニ關スル費用ハ明治三十四年度ヨリ区ノ負担ヲ止メ、市ノ負担ニ屬セシムベキヤ」の諮問を東京市及び区に發するに至つたが、同意を表したものは、東京市及び赤坂、本郷、深川、神田、浅草の五区であつて、他の十区はいずれも不同意を表明したため、府知事はなお調査を要するものとして、問題をそのまま見送るに至つたのである。しかしながら、学政統一問題はまた明治四十二年に再然した。すなわち、市学務委員会は教育上の施設の欠陥、教育費支出の不均衡、区費負担の不均衡を理由として、小学校令の原則に準拠して、市が統一經營することを急務とする旨の建議を提出し、府知事は市を通じて各区に諮問を發したために、各区においても賛否の論議は沸とうした。統一を可とするもの七区、不可とするもの八区であり、日本橋区会等においては、学政統一問題研究会なるものを設け、統一反対の各区と連合して、意見の貫徹に努め、ついに統一問題を葬り去つてゐる。

学政統一問題は今日の場合でいえば都区の権限調整問題に外ならないが、五十年の昔から堂々の論戦が交えられていること

は、われわれに深い感慨を覚えさせる。この問題は単なる政治的問題ではなく、大都市制度の複雑性と発展性がもたらすところの行政学的問題である。今や行政事務再配分の形において、都区の権限調整問題が解決されつつあるが、将来における行政技術の発展は五十年の論争に終止符を打つことになるであろうか。

(註) 学政統一問題の詳細については、東京市会史第二巻(四四〇頁以下)を参照されたい。なお区史では日本橋区史下巻(三三〇頁)に簡単に記述してある。

四 都制運動と区自治権拡充運動

東京市に関する法律改正案あるいは東京都の特別制度に関する建議案、法律案に伴つて、区の自治権に関する論争も激しくつたことは当然のことであるが、主として政府、貴族院は区自治権を拡充しようとし、都市行政を担当する東京市ははじめ五大都市はおおむね行政区論にあつたごとくである。(註一)

区政関係者特に区会方面における動向が区自治権の拡充の方向にあつたことはもちろんであるが、組織的の運動は大正八年頃旧十五区が「東京都制促進各区聯合会」を組織、各区に委員を挙げて連合運動を開始したのに始まる。その後大正十年第十四回帝国議会に政府が突如として、区に対してほとんど市と同様の自治権を認める区制案を提出したことにより、区会方面は著しく刺戟せられて都制の実施と同時に区の権限強化を主張するに至つたのである。ここに注目すべきことは東京市会の都長官選絶対反対に対して区会側は都制を急速に実施するために官選やむを得ずとして政府案に同調したことである。政府は官選都長案強化の代償として区の自治権を拡充し、これによつて都制案の議会通過を容易ならしめようとした傾向も見受けられるが、区会はまだこの傾向に便乗したものともしないであろうか。

その後昭和六年一月各区常任委員及び各区の連合会は連署して大都市制度調査会（会長安達謙蔵内相）に對し（一）区を法人とし自治権を擴張すること、（二）区長を公選とすること、（三）区に区税及び起債権を認めること、の三項を要望して陳情書を提出している。この頃から十五区連合会は政府、政党方面に盛んに活躍している。昭和七年十月市域大擴張が行われるや新市部にも「東京都制促進二十区聯盟」が組織され、昭和九年一月十六日には旧区の「東京都制促進各区聯合会」と合して「東京都制促進全市三十五区聯盟」を結成して、促進運動はいよいよ強化されたのである。やがて昭和十年五月二十三日には八王子、三多摩の「東京都制促進一市三多摩聯盟」と合体し「東京都制促進聯盟」を組織し、強力なる運動を展開したが、区の権限を縮少しあるいは法人区を廃して単なる行政区となすべき意見には極力反對している。三多摩地方の都制運動と合体した結果「暫定的都長官選、区域は東京府下一円、区制についてはこれを法人とし、中央事務の一部を委譲し、自治権の擴張、区長公選、区税及起債権認容」に向つて猛運動を展開したことは当然であり、都長問題については東京市会都制実行委員会と対立状態にあつたのである。ただ区会中にも都長公選論者は多数に上るものがあり、昭和十一年十月十九日決議にかかる市会都制実行委員会都制案要綱は「府の区域、都長公選、区自治権の擴張」を主張するに至り、三多摩、及び区側との折衷案となるに至つている。

昭和十三年六月二十七日内務省地方局から東京都制案要綱が発表せられるや、都制促進聯盟は区制につき自治の妙味を抹殺するものとして反對の申合せを行い陳情に努めている。やがて七月十五日東京市会を中心として自治擁護聯盟の設置せらるるや、当時三十五区における都長官公選に関する意見は区々にわたり、（公選説十七、官選七、地方局案反対七、未決定四）、聯盟は都制運動上大きな障害となることを憂え、各区と隔意なき意見を交換して、ついに内務省地方局案に絶対反對に一致し各區は自治擁護聯盟支部として都制促進に邁進の態勢を整えたのである。これによりさきの三十五区一市三多摩都制促進聯盟は

昭和十三年十一月二十五日聯盟改組を決議するに至つた。その後支那事變の激化、平沼、阿部、米内、第二次近衛内閣とひん繁な内閣更迭は都制の促進を阻害していたが、昭和十五年五月八日開催の三十五区、八王子、三多摩都制委員長会議においては従来の方針を強化するとともに、区は将来人口十二万ないし二十万に廢置分合を行うを可とする旨の注目すべき事項を附加している。(註一)

その後新体制の確立、政党的の解消、翼賛会の設立により、都制促進問題も自然沈衰し、ついに昭和十八年三月第八十一回帝國議會において東京都制案は成立し、昭和十八年七月一日より東京都制の実施を見るに至つた。この際昭和十五年以來区が区に屬する市稅廢止、学区廢止、区会の無機能等により行政区論はきわめて有力であつたにかかわらず、官僚独善的と称せられた都制の立法者が区を重視し將來における区自治權擴張の地盤を与えたことは特記すべきことであつたと思う。都制案の議會提案が伝えらるるや昭和十七年八月三十五区都制聯盟は区の制度を確立し、もつて自治の礎石を強固ならしめるよう内務大臣及び企画院總裁に強く陳情し、都制促進運動の最後を飾るものとなつた。

(註一)

(1) 大正十二年七月設置された臨時大都市制度調査会において委員の一人、東京市長永田秀次郎氏は次の意見を述べられた。(東京府編都制ニ関スル調査資料)。

「三、区ノ制度、委員会ノ意向ハ区長ヲ公選トシ区ニ起債權、課稅權ヲ認メ又自治行政權ヲ擴張セントスルニアルモ斯カル施措ハ東京市ニ聯邦組織ヲ新設スル如キモノデ完全ナル自治体トシテノ活動ニ困難ヲ來ス虞ガアル、又区間ニ貧富ノ差等アルガ故ニ自治權擴張ハ益々弱小区ノ財政ヲ窮迫セシムルデアラウ、区ノ独立トイフ如キ虛名ニ擬ハルコトナク實際ニ適切ナル施設ヲ考フベキデアル。」

(2) 昭和五年九月六大都市長より大都市制度調査会に提出した意見書は次の通りである。

「第七 大都市ニ下級自治団体ヲ認ムルノ可否

(一) 区、大都市行政ノ有機的統制ヲ保持スル上ニ於テハ法人区ヨリモ行政区トナスコトハ困難ナルベキモ自治權ヲ擴張スルガ如キ種々弊害ヲ生ズルノ虞アリ」

(3) 之らに対し昭和十年六月牛塚虎太郎市長の發表した意見書は都の統一を害せざる限度において区の權能を擴張するを可としている。

(註二) 本稿は主として東京都文書課編「東京都制問題の沿革」並びに京都市総務局企画課編「都制促進運動誌(昭和十一年度分、昭和十二年度、十三年度前期分、昭和十三年度後期分、昭和十四、五年度分)及び東京都官房文書課編「東京都制実施に関する記録」による。

五 結 び

ボツダム宣言受諾の結果、非民主的な中央集権的の地方自治制度は徹底的に改革され、区の制度も飛躍的に拡充されるに至つた。この革命的發展は一応外部から与えられた天下りの自治ともいい得る。たしかに当時のGHQの民政局は頑強に区の自治權拡充を主張して絶対にゆずらず、鈴木俊一行政課長の説明も区の自治權に關しては効を奏せずして、特別区となつたという。しかしながら、ここに至つたことは単にチルトン氏の強引さによるだけでなく、その背景には明治三十年代以来の区の自治權拡充運動の潜在的効果を見逃してはならないだろう。しかもそこには古い地方自治制度の觀念と新しい大都市行政技術が交錯して、区の制度を著しく複雑困難ならしめるものが伏在しているのである。ロンドンの区の制度にも苦惱があり、一部にはMis-governmentと論難されている。特別区制にもまた多くの非難があるようである。しかしながら、この非難は一体どこに向けられるものであろうか。われわれは区を直視しよう。感情と独善と割拠主義と政治的妄動を排して、区民すなわち都民の利益を真剣に考えよう。それが区の自治權拡充運動に有終の美をなさしめる唯一の途ではなからうか。

都 市 問 題

4 月 号

148 ページ ¥ 150 (送料
とも)

第 45 卷第 4 号

一兆円予算と地方財政……………藤田 武夫
——兆円予算が投げた問題——
日本の六大都市における
社会的成層と移動……………アラン・B・コール
——若干の政治的意義——
東京の生態的形態(上)……………矢崎 武夫
イギリスにおける地方
行政区域再編成の問題……………弓家 七郎
警察に対する民衆のあり方に
ついて……………千葉 正士

議決機関に執行機関
——基本的関係について……………杉山 逸男
明治地方自治制度の
成立過程(六)……………亀井川 浩
都市計画に対する
社会学者の貢献(上)……………T・S・サイメイ
標準都市地区分類……………森 敦樹
——新統計用地域分類の設定について——
アメリカ合衆国の
カウンティについて……………小倉 庫次

5 月 号 主集 都市調査の方法と課題 (その一) 5月1日発行

第 45 卷第 5 号

都市の総合的研究の課題……………奥井復太郎
——日本都市学会大会によせて——
都市社会調査方法論序説……………鈴木栄太郎
都市調査方法論の一考察……………右川 栄耀
地理学における都市調査
の方法と課題……………田辺 健一

衛生都市調査に関する
方法と課題……………小鹿 誠次
地域社会研究の方法……………岡村 重夫
——特に大都市における
地域社会に関連して——
ほか 11編

6 月 号 主集 都市調査の方法と課題 (その二)

第 45 卷第 6 号

宝塚市の総合調査に
ついで覚書……………大道安太郎
川崎調査の概要
とその問題点……………松本 達郎
銀座調査の概要と問題点……………磯村 英一

都市の形成と機能……………宮村 秀雄
——藤沢市民調査の意味するもの——
豊中市総合調査報告書批判
奥井復太郎氏ほか 9 編

編集・発行 東京市政調査会 東京都千代田区日比谷公園(市政会館)
振替東京 71609

定期購読を希望の向は年額1,500円、半年分 800 円を払込下さい。