

明治44年（1911）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——

山中永之佑

はじめに

明治21年（1888）4月25日、法律第1号として公布された我が国最初の市制町村制は、明治44年（1911）4月6日公布の市制町村制（法律第68号・第69号）によって改正された。この改正は、はじめ第1次西園寺内閣の原内相によって郡制廃止案とともに明治39年（1906）3月、第22回帝国議会に提案されたものであった。しかし、この市制町村制改正案は、同時に提出された郡制廃止案が山県系官僚を主とする勢力の反対によって紛糾するなかで廃案となりつづけ、漸く明治44年（1911）3月2日、第2次桂内閣、平田東助内相によって第27回帝国議会に提案され、3月21日、可決成立するに至ったのである。

この明治44年市制町村制は、明治41年（1908）10月に発布された戊申詔書を契機に第2次桂太郎内閣の平田東助内相内務次官一木喜徳郎、内務省神社局長兼地方局府県課長井上友一らを中心とした内務官僚らによって強行された地方改良運動を推進する地方官僚行政系列を整備、強化し、地方官僚行政機構を制度的に構築する役割を果たすものであった。

この明治44年市制町村制改正と地方改良運動については、これまで研究はすすめられてきてはいるものの、地方改良運動と称されているものが、現実には主として農村を対象に展開されたという印象が強いこともあって、町村の考察を主とする業績が多かったのではないと思われる。

しかし、地方改良運動は、後述するように、決して農村のみを対象として行われたものではなく、都市をもその対象としたものであったし、地方改良運動を政策および法の面から広い視野においてとらえるならば、明治44年市制町村制改正すらも、地方改良運動（政策・法）の中軸をなす重要な一環として、とらえることもできるように考えられるのである。

ことに、日露戦後の日本資本主義の諸矛盾は、農村とともに都市にも大きくあらわれ、いわゆる都市問題を顕在化、激化させ、都市行政の重要性をクローズアップさせる。この時期においては、都市行政のもつ諸矛盾の解決は、単に政府・官僚のみならず都市住民にとっても大きな課題として認識されていたのである。したがって、明治44年市制町村制改正の意義を考察するに当たっては、明治21年（1888）市制町村制より以上に、市制の意義についての考察が重要な比重を占めるとさえいいいるのである。

こういった視点から考えて、きわめて貴重な業績が²⁾、近年、3人の研究者、原田敬一氏・小路田泰直氏・松下考昭氏から発表されてきた。

本稿は、これらのうち原田・小路田両氏の労作に依拠しながら、考察の地域的具体例を大阪市にとって、明治44年市制町村制改正と、それを中軸として展開された地方改良運動の意義を考察することにより、日本帝国主義成立期の都市と農村を通ずる地方政策・法を全機構的、全体制的に再検討することを目的とするものである。³⁾

しかし、本稿は、まだ未熟な未定稿であり、試論の域を出るものではない。このことをはじめにおことわりして、大方の御批判、御叱正を乞う次第である。

- 1) 私が本稿を草するに際して読むことのできたかぎりのものを、後掲の業績を除き挙げておく。亀卦川浩『自治五十年史』（文生書院、1977年）、藤田武夫『日本地方財政発展史』（文生書院、1949年）、大島美津子『明治末期における地方行政の展開——地方改良運動』東京大学東洋文化研究所紀要第19冊（1959年）、大島美津子『明治のむら』（教育社、1977年）、持田信樹「日本における近代的都市制度の成立(2)」社会科学研究、36巻6号（1985年）、山田公平「明治末年の天皇制国家における国家統合と地方自治」名古屋大学法政論集（1986年）、大石嘉一郎『近代日本の地方自治』（東京大学出版会、1990年）。

なお、この問題に関してはつぎの拙稿がある。

山中永之佑「日本帝国主義成立期の地方統治と家族政策・家族法——兵庫県伊丹地方の町村戸主会・教育会を事例とする考察——」福島正夫編『家族 政策と法 6 近代日本の家族政策と法』（東京大学出版会，1984年），同「和歌山県における地方改良運動・民力涵養運動とその批判」安藤精一先生退官記念会編『和歌山地方史の研究』（安藤精一先生退官記念会，1987年）。

- 2) 原田敬一「都市支配の構造」歴史評論，393号（1983年），同「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，101号（1983年），小路田泰直「日本帝国主義成立期の都市政策」歴史評論，393号（1983年），同「兩大戦間期の政党と官僚」日本史研究，281号（1986年），同「帝国主義都市の成立と生活難問題」部落問題研究，98号（1989年），同『日本近代都市史研究序説』（柏書房，1991年），松下孝昭「大阪市学区廃止問題の展開——近代都市史研究の一視角として——」日本史研究，291号（1986年）。
- 3) 後藤靖教授は，拙著『近代日本の地方制度と名望家』（弘文堂，1990年）についての書評のなかで，拙著に対する3つの疑問を提出しておられる。この疑問は，いずれも正鵠を射たものである。今後，私自身の課題として，この疑問に答えていかなければならないと思っている。本稿が，教授の第3の疑問，すなわち「郡制廃止問題はたしかに郡制・郡役所を中心の問題には違いないが，日本資本主義の発展にともなう都市の形成と都市行政の新たな展開と関連はなかったのだろうか」という疑問が残る。このことについての言及が欲しかったと思う。そのように考えないと，著者もいわれるように郡制の廃止が「日本帝国主義国家体制に即応する天皇制支配体制の再編，再構築の一環」であったということ，全機構的な編成替えの一環として読者に明確に把握させることは困難にさせるからである」（日本地方自治学学編『広域行政と府県』敬文堂，1990年，243頁）という疑問に対する私の回答の1つともなれば幸いである。

1 地方改良運動（政策・法）の意義

日露戦争が行われる明治30年代後期に入り，日清戦後の資本主義と地主制の進展にともなう明治30年（1879）前後以降の社会経済的構造の変化がいっそう進行する。社会経済的構造の変化の進行とは，まず第1に，日本資本主義の確立であり，さらにそれにともなうブルジョア・地主の地位確立を示す政治形態

の変化＝政党政治化動向の発生である。第2には、日本資本主義の確立と同時にすすめられた早期的な帝国主義国家体制への転換が、財政上、統治上の矛盾を増大させたことである。たとえば、財政上、国民の税負担をみれば、明治24年（1891）を基準として、日露戦時および戦後にかけて実質的に2～2.5倍に増加している。そして、その増加は、町村税、府県税における戸数割の増加、国税における間接税の強化を主要手段とした、一般国民に負担の増加を強いる性格の強いものであった。また、これを支出面からみれば、その費途は、軍事費、植民地経営費、重要産業助長費などの国家の軍事体制強化に用いられ、一般国民の生活は、以前よりもかえって無視されるという重大な矛盾を含むものであった。第3は、地主の寄生化の進展と資本主義経済の農村への浸透によって惹起された農村における地主支配体制の動揺である。農村における寄生地主制の、いっそうの進展につれ、地主の在村機能は、ますます希薄化し、その支配力は弱まらざるをえない。この傾向は、産業の勃興にともなう大地主の都会への進出による商業資本家、産業資本家への転化、また商業資本家、産業資本家の土地投資による寄生地主化の進行、労働市場の成立による小農民の地主に対する相対的独立性の増大によって、いっそう拍車をかけられた。さらに日露戦後の株式投機熱・企業熱の勃興に象徴されるような社会の資本主義化の進展によって、農村にも都市にも資本主義経済の波が押しよせ、農村・都市における階層的支配の枠をゆるめる契機となったのである¹⁾。

これらの社会経済的構造の変化に対処するため、政府は、統治機構の再検討をせまられた。これらの構造変化のうち、政党政治化動向の官僚機構への波及と侵食に対しては、すでに政府は、明治32年（1899）、文官任用令を改正して、官僚機構の特権的地位を確保する一方、支配様式の妥協的転換を行っていた。中央政局では、立憲政友会の創立（明治33年）がそれであり、地方段階では、府県会議員らの地方「名望」家層に対し、府県政における利益環流経路を確立し、政党の府県政への関与を認めると同時に、それを通じて知事が政党操縦を行う形式をとり、政党化現象に対応した²⁾。

また同時に、政府は、地方制度としては、明治32年、郡制・府県制の郡会議

員、府県会議員複選制と郡制の大地主郡会議員制を廃止して、政党の政治化と地主制の構造変化にともなう制度的破局を防止する措置をとった。ついで市町村に対しては、官僚的統治の強化とならんで、地方改良運動を展開するに至るのである。³⁾

こうして、わが国の地方行政は、日露戦争を契機として明治40年代に入って新しい段階に入った。それは単に日露戦争中から戦後にかけての混乱を整理するというだけでなく、戦後の日本資本主義の飛躍的な発展が、それに応じる新しい行政機構・財政組織を必要としたからであった。加えて、資本主義の発展にともなう諸矛盾によって成長した社会主義思想の市町村住民への影響、明治40年（1907）にはじまった恐慌をともなう労働者・農民の窮乏、労働運動・小作料軽減運動の激化に基因する、市町村におけるブルジョア・地主の支配秩序の動揺によって、地方「名望」家支配体制もまた動揺した。これは、全国的な現象であった。

政府は、このような事態に対応できる新しい中央・地方の統治機構を整備しなければならなかった。

山県系内務官僚として第2次桂内閣の平田東助内相、一木喜徳郎内務次官のもとで地方改良運動の事実上の指導者となった井上友一は、明治39年（1906）12月に出版した彼（当時、内務省参事官兼書記官）の著書『欧西自治の大観』のなかで、当時の日本の直面する状況を、つぎのようにとらえている。「今や我国は、振古未曾有の戦捷を博して兵力戦は一段の結了となりはしたものの、将来に於ける戦争は民力の戦、富力の争となって世界至る所の市場を戦場として起るや必然である。之に対する準備は1日の儉安を許さざるものがある」⁴⁾

このような官僚の認識は、決して中央にとどまらず、地方官僚にまで存在していた。山口県事務官、西村保吉は、日露戦争直後において、国政の末端に位置する町村において、国家が町村住民に対してどのような現状認識、どのような方向性を与えようとしていたかをいっそう明瞭に述べている。「一国ヲ相手トシテノ戦争〔日露戦争を指す一山中注〕サエモ、所謂拳国一致ノ団結力ニ依テ辛フシテ勝ツコトカ出来マシタ位テアリマスカラシテ、全世界ヲ相手トシテノ

将来ノ戦争ニハ、真ニ厳肅ナル全國民ノ一致団結ノ力ヲ要シマスコトハ多言ヲ須セスシテ明^(ママ)了⁵⁾テアリマス」(傍点は山中)。

このような文官官僚の認識は、またつぎのような軍事官僚の認識ともなって表明される。明治44年（1911）8月、当時歩兵第二旅団長、陸軍少将であった田中義一は、本郷聯隊区管内王子町において、地方官公吏、在郷軍人会分会長そのほか学校教員、地方有志者らの前で「地方ト軍隊トノ関係ニ就テ」講演して、以下のように述べている。「国民ノ後援ナクシテ決シテ軍隊ガ成立ツモノデナイ、(中略—山中注)殊ニ私共ハ今度ノ戦役(日露戦争を指す—山中注)ニ於テ、最モ著シク国民ノ後援ニ待タネバナラスト云フコトヲ感ジマシタ⁶⁾」。

「所謂軍隊ハ国民学校デアッテ此ノ学校ニ入レテ、初メテ本^{ママ}当ノ人間ガ出来ルコトニナッテ来ルノデアリマス。私共ハ富国強兵ハ別々ト思ッテ居ッタガ此ノ点カラ能ク考ヘルト、富国ト強兵トハ軍人ノ共ニ為スベキコトデ、必ズシモ別ノモノデナイ、強兵デアルト同時ニ国ヲ富マサネバナラス。軍隊ハ不生産的ノモノデアルト云フガ、存外生産力ヲ発生スルモノデアルト思ヒマス⁷⁾」(傍点は山中)。

そこで「軍隊ノ目的ヲ達スルニハ、軍隊自身バカリデナク、国民ガ協力セスケレバ、軍隊教育ノ目的及在郷軍人会設立ノ趣旨ハ達セラレヌモノデアリマス⁸⁾」。したがって「アナタ方^{ママ}在郷軍人トシテ、ドウデアるかト云フト、先刻カラ私が申ス如ク、国民ヲ指導シテ行カネバナラスト云フ位ナ抱負ヲ有ッテ居ラスセレバナラス人々デアリマス。アナタ方ハ、此ノ勤儉力行ト云フコトノ模範ヲ郷里ニ垂レル人デナケレバナラス。又人ニ対シテハ極ク誠実デアリ、業務ニハ極ク勤勉デアリ、自分ノ職業ニハ精励デアルト云フ主義ノ許ニ教育サレタ人デアリマスカラ、郷里ニ帰ッテモ、人カラ尊敬ヲ受クベキ人デアリマス。アナタ方ノ在郷軍人トシテノ行動ガ、一町一村ノ人カラ尊敬ヲ払ハレ、信頼セラレテ、アナタ方ガ有ル為ニ一町一村ノ秩序ガ能ク保タレ、風儀ガ良クナル。アナタ方ガ正業ニ勤勉ナル為ニ、町村ノ生産力ガ殖エルト云フコトニナル。又此ノ地方ニ有ルカドウカ知りマセヌガ、町村ノ青年団ガ出来テ居レバ、アナタ方ガ其青年団ノ中心ノ人トナッテ、ソレヲ能ク導イテ行カネバナラス、一面ニハ町

村ガ発展スル上ニ付テ、アナタ方ハ町村長ノ機関トナラナケレバナラヌ」(傍点は山中)。

以上に紹介したような、官僚らの認識によって要請される統治機構こそ、まさに帝国主義国家のそれにほかならない。

このような統治機構づくりは、時期的には日露戦争の時から、すでにはじまっていた。それらは、非常特別税法（第一次・第二次）などの諸税法のほか、市町村統治機構づくりに直接関係するものとしては、地方税制限に関する法律などや、上級官庁による市町村の監督指導の強化その他市町村住民に対する行政執行機関の強化を目的とする内務大臣・府県知事・郡長などの指令・訓令等を挙げることができよう¹⁰⁾。

また明治40年（1907）2月11日には、内閣官制の改定（勅令第7号）が行われ、ついで3月には「帝国国防方針」と「国防に要する兵力量」が事実上、軍部の独裁で決定され、これが極秘の最高国策となった。さらに同年9月には、軍令第1号「軍令ニ関スル件」も制定された。これは、公式令（明治40年2月）の規定以外に、陸海軍の統帥に関する勅令を軍令とし、一般勅令と異なって、軍部大臣の副署のみで内閣総理大臣の副署を必要とせず、法制局の審査も、枢密院の審議も必要としないという例外規定である。軍に関する規定・命令に内閣総理大臣以下の関与を排するという、この規定は、憲法にもかかわる重大な問題であるが、その軍令を制定すること自体が軍令第1号によって行われたのである。これは、統治機構上の重大な基本的改革、すなわち権力の法的構造の二元化あるいは権力の法的二元構造の出現といわなければならない¹¹⁾。

これらのことは、天皇制統治機構内における軍部の地位を決定的に高め、強化した。と同時に、このことは、全国政を軍事政策によって規定し、全国民を挙げて戦争準備、あるいは、戦争のための軍拡政策・軍事政策を中軸とする諸政策へと動員する帝国主義国家の統治機構の形成への方向を示す重要な指標といわなければならない。

ついで明治42年（1909）5月3日には、勅令第124号をもって内務省官制が改正され、内務大臣の命をうけて「地方事務ノ視察ヲ掌ル」専任の内務事務官

（奏任）が置かれた。これによって内務省の統轄下に市町村の監督を行なう体制がいっそう強化されたことは、市町村統治機構づくりの一環として看過できない。

このように個別的な行政に関する法律改正または訓令・指令等によって行われた日本帝国主義国家の市町村統治機構づくりの最初のいちおうの集大成が、明治44年（1911）4月の市制町村制改正（法律第68号・第69号）およびそれを中軸として展開された部落有財産統一（明治43年10月13日内務・農商務次官通牒林第4927号）・地方改良運動等の諸政策であった。¹²⁾

このうち地方改良運動（政策・法）は、明治44年市制町村制改正よりも、一足早く明治41年（1908）10月発布の戊申詔書を契機に展開されていた。しかも、この地方改良運動の対象は農村対策だけであったのではなかった。先に紹介した井上は、地方改良運動（政策・法）の指針と考えられる、その著『自治要議』のなかで、つぎのように述べている。

近来都市の事業は日露戦役後頓に其活気を呈するの趨勢あり。是は十年以前に在りて府県都市町村を通じて自治経営の費用合計八千九百万円なりしもの、今や一億六千万円の多きに上れり。其中府県郡費は六千万円にして、地方費全体の約三分の一に達す。其余は則ち下級団体たる市町村費に属す。其内町村に関するものは、十年前三千八百万円に止りしもの、上りて六千六百万円となり、都市の経費は十年前僅かに千五十万円なりしもの、今や三千九百万円の巨額に達せり。都市経費の著るしく増加したるは、港湾、水道の事業其主たる原因にして、近年大阪京都二市の電車事業の如き公債に依る独占事業の著るしきものに属す。都市の発達は多く農村の衰退を意味するは、欧州各国の通弊とする所なり。我邦に於ても都市の発達年を逐ふて進むと共に、幸にして近来農村保護、農村一新の議朝野の間に起り、都市農村の改良論は二者両存併立の策を促すに至れり。都鄙何れを問はず、自治の精神に至りては将来力を竭して之を作興せざるべからず¹³⁾（傍点は山中）。

井上は、上にみたように「都市の発達は多く農村の衰退を意味するは、欧州

各国の通弊とする所なり。我邦に於ても都市の発達年を逐ふて進むと共に、幸にして近来農村保護、農村一新の議朝野の間に起り、都市農村の改良論は二者両存併立の策を促すに至れり。都鄙何れを問はず、自治の精神に至りては将来力を竭して作興せざるべからず」と述べて、地方改良は、都市、農村に対して併行して行われなければならないことを主張しているのである。もちろん、現実の実施過程においては、その重点は、内務省衛生局長中川望が述べているように「農村の改良さへ出来れば、都市の改良は余程楽に出来る¹⁴⁾」という考えからか、「国の発展・国力の増進と申しまして、先づ農村の改良に如くものはない。何が急務かといえ、農村の改良であります¹⁵⁾」といわれるように、地方改良運動には農村対策中心という印象が強い。

しかし、このことは、明治44年（1911）市制町村制改正の意義を考察するに當って、都市を無視してよいということでは決してない。

井上は、同じく先に紹介した『欧西自治の大観』のなかで「スタインは自治の化身ともいふべき欧州異数の政治家であった。仏蘭西の侵攻を受けて国勢大いに蹙まり危急且夕を料られざるの秋、暫らく鋒鏑を収めナッソーに退いて居ったが、此処で国家再造の大策を立てんとしたのである。時偶々ケーニスベルヒ市の一市民が新に起草した市政案のあることを聞知し、同市より之を建白せしめ、之を基礎として自治制度の端緒を啓いたのであったが、此の建白書に対するスタインの意見は『是れ実に市政の一新を画するの宝鑑たり。若し之を実施するの暁には必ずや市民をして虚文徒法の煩を脱し、新に国民に貢献するの心を養はしむるに足らん、苟くも奉公心にして欠くる所あらんか何を以て能く一国を興すに足らんや』といふのであった¹⁶⁾」と述べ、さらにまた「日露の間に戦端の開かるや、当年の普魯西が尚至って小弱の国でありながら、敢然国運を賭して仏蘭西の大軍と抗戦したる如く我帝国も亦国家の危機に処して能く人道の光輝を捧げ、世界最強国とうたはるゝ露国に対して断々乎として戦を宣したのである。然るに国民精神の昂揚と人心の一致とは、期せずして国家の根柢を沃かにし、無量の感化を自治の発展に寄与したのは、拿破崙当時の普魯西と東西地を変へ処を異にしながらも同一轍に出づるの觀があったのは一見奇異で

はあるが、我は必然の機運と謂っても不可ではない」と述べて、「将来に於ける」「民力の戦」「富力の戦」に対する「準備」のために「心すべきは、戦後の経営が国力の充実に俟ち、国力の充実が一に地方自治の力に俟つべきの一事である¹⁷⁾」と述べている。

このような井上の言葉と、先に紹介した彼の言葉とを合わせて考えるならば、彼は日露戦後の地方改良を「都市農村の両立併進の策¹⁸⁾」として構想し、日露戦争をナポレオン戦争に比定して、プロイセンのスタインの市政（市制）改革を念頭に置き、その自治制度を理想として地方自治のあり方を追求していたといっているように思われる。

このことは井上が、その理想とするプロイセンの自治制度について、つぎのように述べていることから明らかである。

普国の新興は都市制度の改革に負ふ所多し……彼（スタイン—山中注）が創意に成りたる1808年の都市制度は彼が断行せし所の改革中の白眉たり。彼は封建時代に於ける種族的階級的の積弊を受くること最少き都市団体を振起し其自治の業に依て国家再建の基を立てんとす。是れ彼か先づ都市制度を制定し、村邑に対しては其制定を公約せる所以なり（傍点は山中¹⁹⁾）

すなわち、井上は、彼が理想としたプロイセンの自治制度の基本を都市制度の改革、整備にあるとし、それによってプロイセンが「国家再建の基を立てんと」したというのである。

以上述べたところによっても、井上は、当時、彼ら内務官僚が推進しようとしていた地方改良運動（政策・法）の重要課題を農村制度（町村制）の改革とともに都市制度（市制）の改革にあるとらえていたことが明白になったといえよう。

このような井上の地方改良運動（政策・法）の論理から考えるならば、井上の考える地方改良運動（政策・法）は、これまでとらえられているよりももっと広義にとらえられるのではなかろうか。具体的にいうならば、本稿が主題とする明治44年（1911）市制町村制改正も、地方改良運動（政策・法）の中軸をなす重要な一環として、とらえられるのではなかろうか。

このことは、つぎで紹介する井上の叙述からも推察される。まず井上の都市制度（市制）改革の論理は「近世都市制度に於ける編纂時期、已に過ぎ去りたるも茲に再び朝野人心の耳目を集中せしむるの難関に逢着せり。即ち『都市集積と膨張』に伴ふ一種の弊害及之に対する救治政策之なり²⁰⁾」という彼の認識にもとづくものであった。事実、後述する²¹⁾ように、当時、東京・大阪をはじめとする日本の大都市には、彼が認識したような状況が存在し、それに対する対策が焦眉の課題となっていたのである。したがって、井上にとって地方改良運動（政策・法）の最重要の課題の一つが「都市行政を乗り、之をして煥呼盛美の域に詣らしめ、財政の基礎豊富にして百般の経営其時を過たり、依て以て一国振興の業に対して補理承化の功を建てしめん²²⁾」ことにあったと確言できよう。

しかも、看過しはならないことは、上述してきたところからもすでに一定程度、明らかではあるが、都市における地方改良政策・法（運動）は、農村におけるそれと密接不可分の関連性をもって行われなければならないと考えられていたことである。このことは、井上が、大正元年（1912）に、その著『自治の開発訓練』のなかで「都市の廃頽は、種々の事より来るであろうが、今のやうな家屋の改良問題を始……総ての社会問題を解決する所の中心にして行かう、どうかして昔羅馬なり希臘なりが都として世界の手本になつた如く、今日の都会も世界の最美都市と言はるゝ様に各国皆競争しているのであります²³⁾」と述べ、それに続いてつぎのように述べていることによって、いっそう明白となる。

日本は10年前に比べると、段々都会も殖えて市と町とを併せますと、約200ほどあります。先づ都会は益々繁栄して行きますが、唯だ希望する所は都市農村復本位で進みたい。都会のみありて農村がないといふことでは困るのである。又農村のみに力を入れて居る所の丁抹のやうな小国を真似る訳にも参りませぬ。農業工業相併せて進んで行く所の独逸を学んで、独逸の如く優良なる都市と優良なる農村とを2つ併せて之を求むるやうにしなければならぬ²⁴⁾。

以上、本章では、地方改良運動（政策・法）は、それを推進した内務官僚ら政府の意図としては、単に農村制度（町村制）の改革だけにあったのではなく、

都市制度（市制）の改革にもあったこと、そして両者は密接不可分に展開されなければならない（それゆえ当然に両者は、トータルに考察、検討されなければならない）政策・法であったこと、したがって、広義にとらえるならば、明治44年（1911）市制町村制改正も、また当然に地方改良運動（政策・法）の中軸をなす重要な一環と考えられることを明らかにしてきた。

次章では、大阪市政改革運動を中心に、そこにみられる明治44年（1911）市制町村制改正を要請した動きと、その論理を探ってみたいと思う。

- 1), 2), 3) 大島美津子『明治のむら』（教育社, 1977年）, 186～187ページ参照。
- 4) 井上会『井上博士と地方自治』（全国町村長会, 1940年）19ページ、宮地正人『日露戦後政治史の研究』（東京大学出版会, 1973年）4ページ参照。
- 5) 山口県産業方針「明治41年11月山口県知事渡辺融報告」（生産調査会『産業方針』第1冊明治44年9月, 475ページ以下、宮地・前掲書7ページより引用）。

なお、これは、西村が明治39年（1906）2月から9月にかけて、山口県内の町村長、助役、町村勸業主任、郡町村農会関係官の前で、県の勸業方針を説明するために行った演説である（宮地・前掲『日露戦後政治史の研究』5ページ）。

- 6) 「偕行社記事」432号附録（京都大学附属図書館所蔵文書——原田敬一氏の御教示による）。
- 7) 同上, 28ページ。
- 8) 同上, 22ページ。
- 9) 同上, 27ページ。
- 10) 大島美津子「地方制度（法体制確立期）」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8』（勁草書房, 1959年）67ページ。
- 11) 軍令の制定については、松下芳男「明治軍制史論」下巻（有斐閣, 1956年）590ページ以下、小林幸男「『拳国一致』論覚書(1)——いわゆる『天皇制ファシズム』権力論の再検討」法学12巻3・4号（1964年）39ページ以下、藤原彰『体系・日本歴史6 日本帝国主義』（日本評論社, 1968年）27ページ、由井正臣「日本帝国主義成立期の軍部」原秀三郎・峰岸純夫・佐々木潤之介・中村政則編『大系日本国家史5 近代Ⅱ』（東京大学出版会, 1976年）147ページ以下を参照されたい。

なお、明治40年（1907）3月には内閣官制も改正される。この内閣官制の改正と軍令の制定との関連については、山中永之佑「内閣制度の形成と展開」日本行政学会編『年報行政研究21 内閣制度の研究』（ぎょうせい, 1987年）76ページ以下を参照されたい。

- 12) 以上、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——」大阪歴史学会編『近代大阪の歴史的展開』（吉川弘文館、1976年）34～36ページ。
- 13) 井上・前掲注4）『井上博士と地方自治』56ページ。
- 14), 15) 中川望「自治の活勢」『明石講演集』265ページ（山田公平「明治末年の天皇制国家における国家統治と地方自治——その国際比較的特質——」名古屋大学法政論集110号（1986年）560ページ所引による）。
- 16) 井上・前掲注4）『井上博士と地方自治』20ページ。
- 17) 同上、21～22ページ。
- 18) 同上、56ページ。
- 19) 井上友一『都市行政及法制』上（1911年）111ページ（小路田泰直『日本近代都市史研究序説』（柏書房、1991年）192ページ所引による）。
- 20) 井上・前掲注19）『都市行政及法制』上、4ページ（小路田・前掲注19）『日本近代都市史研究序説』192ページ所引による）。
- 21) 本稿、71～73ページ参照。
- 22) 井上・前掲注19）『都市行政及法制』上、6ページ（小路田・注19）前掲『日本近代都市史研究序説』192ページ所引による）。
- 23), 24) 井上・前掲注4）『井上博士と地方自治』272ページ。

2 大阪市における市政改革運動¹⁾の展開と明治44年市制

すでに述べたように日露戦後、政府は、急速に軍備の大拡充を行うとともに満鮮・樺太の植民地経営をすすめるべきではなかった。また国内では、資本の急速な蓄積を推進するために、鉄道の国有化、電信電話の拡張、治水事業、八幡製鉄所の拡充なども行わなければならなかった。

このような状況のもと、政府は、戦時中の非常特別税法による大幅な臨時増税を容易に打ち切ることができなかった。と同時に国の税源への食い込みを警戒して、国税に対する市町村などの付加税賦課の制限をゆるめることもできなかった。明治41年（1908）3月、政府（西園寺内閣・原内相一政友会）は、議会多数党の政友会の支持をえて、地方税制限に関する法律を公布し、戦時中の国税の非常増税に際して応急的に設けられた国税付加税に対する制限を恒久的に制

度化してしまっただけで、その後、制限率その他には変更が加えられたが、同法は、昭和15年（1940）まで30余年間、市町村などの課税力を強く制約してきたのである。

このような政策に対して、人々は、当然、反対運動を起こした。明治39年（1906）～41年（1908）の悪税反対運動である。

大阪地方においても、反対運動の結果、明治41年（1908）2月5日、「大阪市に於ける高工業各種組合有志数十名」が、「増税に反対し又現在の財政計画に賛成の政友会議員には次期選挙に投票せざる事」（『大阪朝日新聞』明治41年2月6日）を満場一致で決議した。

この勢力におされて、市会議員からの転身をねらって政友会に入党していた橋本半兵衛（仏壇商）は脱党した（『大阪朝日新聞』明治41年2月13日）。しかし政友会は、三谷助秀（公証人・大阪商工会議所特別議員）を中心に巻き返しをはかり、同年3月9日の大阪市内同業組合の全体集会では、「増税に対する大阪商業集会所の態度は纏綿せる情実の為東京のそれの如く歩調一致せず、去る9日の実業組合総会に於ても各議員の任意行動を認むること」（『大阪朝日新聞』明治41年3月13日）になって、反対運動は挫折してしまっただけで、

このように悪税反対運動は、挫折したが、そのエネルギーは、明治41年（1908）5月15日の第10回帝国議会衆議院選挙において悪税反対派の岩下清周（無所属・新）と石橋為之助（無所属・新）を当選させるに至った。

このような状況のなかで市政改革運動が起ってきたのである。この運動は従来、大阪市政を実質的に支配してきた「予選体制」といわれる「土着名望家」（原田氏の表現であるが、以下本稿では、地方「名望」家と表現することをおことわりしておく）支配の体制を解体させる契機となった。「予選体制」とは、学区や区を単位に結集した中小資本家層＝地方「名望」家層を背景に予選という方法に媒介されて選出された市会議員や市参事会員が、学区や区の局部的利害を背景に²⁾対立・妥協を繰り返しながら現実の市政を支配してきた体制のことである。

従来、大阪市会を牛耳ってきたのは、予選派と呼ばれていた勢力であった。彼らが地域有力者によって構成される予選団体の推薦を経て議員となったから

である。府会議員・市参事会員・市会議員などの名誉職に、地域有力者の事前の談合によって地方「名望」家を選出する、このような予選方式は、大阪市において、明治23年（1890）前後から形成されはじめたといわれている。予選方式は、地域有力者間の利害対立・政争を回避し、各種の名誉職の安定的な配分を通じて地域秩序と有産者間の秩序を維持する根幹として機能した。この大阪市における地域社会の基礎的な単位は学区にあった。学区とは、明治25年（1892）に地方学事通則にもとづいて小学校の設立・維持のために設けられたものであるが、そのもとになったのは、第1次市域拡張（明治30年—1897）以前の市域においては、連合町である（39学区）。それ以後の市域では、学区は、原則として旧町村を基準に設置された（21学区）。学区には、区会議員・学務委員（直接市税納入者が選出）が置かれ、学区を単位に在郷軍人会分会、衛生組合なども組織された。予選団体の基礎もまた学区にあり、府・市会議員から衆議院議員に至る集票活動も、区会議員を中心に学区単位で展開されたといわれている。学区は、このように大阪市の社会的、政治的な基礎単位であった。予選派議員の多くは、学区地域に影響力をもち、彼ら自身も地域利害に切実な関心を抱く自営業者であった。³⁾

日露戦後の時期には、このような予選派支配の市会の不能率、混乱、不明朗さが露呈され、市政改革運動が起ってきたのである。その直接の契機となったのが、市電二期線の路線決定をめぐる混乱である。すなわち、路線予定地の自営業者から請託をうけた地元の予選派市議が入り乱れて路線変更運動を繰り広げたために、路線計画が二転三転して容易に決定できないという事態に立ち至り、市政の混乱をもたらしていたのである。市政には、このように名誉職参事会員・名誉職議員などの地方「名望」家が代表する個別的な地域利害がストレートに反映し、市政は、彼らの利権あさがりが横行する場と化していた。⁴⁾

このような状況が、市政改革運動をひき起したのである。

さて、このような市政改革運動の基盤となったのは、第1に、市会常設委員会設置への反対論であった。この反対論は、市会においては圧倒的に少数派であったが、在阪諸新聞は、常設委員会設置建議案に反対する日野国明議員（弁

護士）らを支持した。なかでも『大阪朝日新聞』は、一貫して、常設委員会設置に反対した。

常設委員会設置建議案が市会に提出された日の翌日（明治42年6月3日）に、早くも反対の声をあげた『大阪朝日新聞』は、つぎつぎと反対論を展開していった。7月12日には社説「大阪市政暗黒」を掲げている。これらの反対論は、共通して常設委員会が執行権を侵犯して、市政を紊乱、混乱させるものであると主張している。

第2に、この運動の基盤となったのは、政府が強行した重税負担が持続しているという情勢である。

第3は、先に述べた市電（市営電気鉄道）線路変更に対する反対運動である。

市政改革運動の直接のきっかけとなったのは、この市電線路変更反対運動であった。すなわち、市電線路（堺筋線）の変更に対抗する地域（板屋橋筋）住民の運動が「市政研究会」の組織とななり、それが市政改革運動の母体となったのである。市政改革運動は急速に広がり、明治42年（1909）12月15日には、山下重威市長・藤村守寿助役、同16日には、市参事会員全員を辞職させるまでに至った。辞職の直接の理由は、市吏員の大火義捐金横領事件について部下の監督不行届の責任を負ったものであるが、その前提には、市政改革運動があったことは否定できない。さらに明治43年（1910）はじめには、市電線路変更問題にかかわる収賄事件など、予選派市議の利権あさりの実態を示す事実が、つぎつぎと司直の摘発をうけている。⁵⁾

前年（明治42年）の12月18日に開かれた大阪市政問題大阪市民大会には、5,000～6,000余名ともいわれる市民が集まり、つぎのような宣言書が読み上げられた。

宜しく今に於て市会を改選し、人格修養、両つながら完全なる市会事会員を推し、有為有能の市長を迎え、以て健全なる自治機関を建設するは、我が120万市民の義務なりと信ず（『大阪朝日新聞』明治42年12月19日一傍点は山中）

大会は、住友吉左衛門、鴻池善右衛門、藤田平太郎、村山龍平、本山彦一ら

をはじめ281名の市政改新実行委員会を委嘱した。その第1回会合が、同年12月22日、約100名によってもたれた。

このように地域住民の市電線路変更反対運動から出発した市政改革運動にも、次第に運動の中心的担い手に、住友吉左衛門、鴻池右衛門、藤田平太郎、村山龍平、本山彦一らの実業家＝大中のブルジョアジーが大量に参加してきた。彼らは、数のみではなく幹事長（本山）、会計主任（金沢仁作）として積極的に会活動の中心を担っていたのである。

このような経過を経て、明治43年（1910）1月4日「市政研究会」は、幹事会において、その名称を「大阪市民会」と改めた。この時、新規約案も審議された。

同年1月25日の大阪市民会第1回評議員会には、80余名が参加し、幹事30名を選挙した。幹事30名のうち過半数の16名が、ブルジョアジーと考えられる人物によって占められ、他は国民党系の弁護士5、医師4、新聞記者2、教育者1、その他1という割合であった。常任幹事8名のうち5名はブルジョアジーと考えられる人物によって占められ、他の3名は弁護士であった。

市民会は、演説会をつぎつぎと開催し、市民層に浸透していった。演説会には選挙権をもたない人々（一般市民大衆）も参加していたものと考えられている。

こうして「大阪市民会」は、明治43年（1910）6月1日～4日に行われた第8回大阪市会半数改選の選挙において、従来、市会の選挙などにおいて優勢を維持し、大阪市政を事実上支配してきた地方「名望」家よりなる「予選派」と全面的に対決した。その結果、市民会28、予選派6、得票においても10,442対5,155と圧倒的な勝利を収めた。同年6月5日の『大阪朝日新聞』社説も「23予選派を除くの外市民会推薦の候補尽く当選し先づ市民会全勝と謂つて可なり」と述べている。

ところで「大阪市民会」は、どのような政策理念をもっていたであろうか。

「大阪市民会」の政策理念をもっともよく表明しているのは、明治43年（1910）3月1日の評議員会の決議書である。それは、つぎのとおりである。

大阪市民会決議書 本会は自治政、殊に現下の市政に対し、左の事項の実行を期す

- 第1 自治制の運行を監視し、其の失蹟を匡し、其の成果を賛し、以て自治の擁護者たる事
- 第2 公営事業の得失及び経営方法の当否を研究し、其の緩急を計り、之を完成せしむる事
- 第3 市制を改正し、自治制度をして民情に適應せしむる事
- 第4 選挙に関する一切の情弊を打破し、選挙の神聖を保持する事
- 第5 施政機関も革正し、市政を改善せしむる事
- 第6 府市會議員に公德智能兼備の士を選出する事
- 第7 隨時名士を招致して講演会を開催し、自治の要義を普及せしむる事

（『大阪朝日新聞』明治43年3月2日）

以上の各項を、当時の大阪市政を取り巻く政治情況のなかに位置づけて判断すれば、つぎのようにいうことができよう。まず第1・2項は公営事業＝ことに市電事業を中心に、市理事者と市会の失政をただし、公債や公債費が増えているのに市電敷設などの事業が遅れ歳入が増えないことの「得失」「当否」を究明し、公営事業を「完成」させることを求めたものである。第3項以下は市会・市理事者の腐敗の「革正」を、単に「情弊」の「打破」や「選挙の神聖」の「保持」などにとどめず市制改正による「革正」の保障を求めたものである。

「大阪市民会」は、すでに「市政研究会」の時代に、その中心的担い手である「市政革新実行委員会」（前述の住友ら大中ブルジョアジーが構成員である）の幹事会が、他の委員とともに明治42年（1909）12月25日に、市制改正請願書起草委員を選出し、29日頃には請願書を脱稿していた。請願書は、「市政革新実行委員会」の委員全員および市公民百数十名の連署をもって、第26回帝国議会（明治42年12月～明治43年3月）に提出された（貴族院へは武田作平〔弁護士・大阪市民会常任幹事・大阪市政研究会幹事・国民党支部幹事〕ほか147名、衆議院へは武内作平⁶⁾ほか174名で提出されている。）。

請願書は「……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の

都市に於て顕著なる事実なり……抑も我が大阪市の如き常国第一の都市にして、人口120万を有し、1ヶ年の歳出入は各特別会計を除くも尚ほ優に数百万円の多額に上り、又た市の事業たる築港、電気、鉄道及水道工事の如き皆数千万円を要し、随て巨額の市債を起し市民の負担幾んど其の極に達し、而して市勢は日に日に膨張繁栄の機運に嚮へる現下の市政を変理すべき適任者を求むるに現行法規の下に於ては殆んど不可能の事に属す。而して偶々其人を得るも法度の弊患に堪えずして、永く其の職に在て責を全ふするに及ばずして去るの已むなきこと過去の事実、之を証せり……而して之が根本治療は先づ市制を改正するの最も急務なるを認む」という文章ではじまっている。

このことから明らかなように、「市政研究会」＝「大阪市民会」の請願の本旨は、市制の改正にあったのである。すなわち、より具体的には、第1に、市会議員選挙の改正を、無記名単記（現行は連記）、4年任期（現行は6年）、全数改選（現行は3年ごとの半数改選）、選挙取締法の制定に求め、第2に、市政機関組織の改正を市参事会の権限縮小（現行の執行機関を副議決機関に）、市長権限の拡大、強化と市長独任制への改組、市長の辞職認否を内相の権限とすることを求めたのである。⁷⁾

ところで、市制改正案は、すでに第1次西園寺内閣の原敬内相によって、明治39年（1906）3月8日、第22回帝国議会に提出されていた。原の案は、先の請願の第2の部分为中心で、請願の第1の部分である市会議員選挙の改正は、衆議院における修正案として出されてきたものである。

この市制改正案は、すでに述べたように、ともに提出された郡制廃止案が山県系官僚を主とする勢力の反対によって紛糾するなかで廃案となりつづけ、漸く明治44年（1911）3月2日、第2次桂内閣、平田東助内相によって第27回帝国議会に提案され、3月21日、可決、成立するに至るのである。

この市制改正（案）は、予選派が掌握していた大阪市会が、反対していたものであり、ほぼ第1・第2両点とも反対であった（『大阪朝日新聞』明治40年2月24日）。それに対し「大阪市民会」は、この改正こそが、予選派の市政壟断を断ち切る制度的保障と考えていたのである。

「大阪市民会」を中心に展開された市政改革運動は、先に指摘したように、大阪の代表的なブルジョアジー（実業家）と弁護士、新聞記者などの国民党系の知識人という2つの異なった階層によって構成されていた。その背景には、日露戦後の都市問題の解決のために道路・交通網の整備など都市行政にかかわる産業基盤の形成が重要な課題となったという現実があり、他方では、やはり都市問題の解決のためには、一般民衆のための市政も考慮しなければならないという大正デモクラシー思潮の胎動があった。このような状況のもとにあって、予選派—自営業者—地方「名望」家による露骨な利権あさりで混乱と停滞に陥ち入るような市政（それを制度的に保障している明治21年市制）は、都市問題の解決という彼らの課題を遂行するうえで障害となり、一般民衆のための市政という理念からも認められないことであった。彼らは、市政における予選派支配が、市会と市政執行機関の未分化、市会の市政執行機関に対する優位から生じたことを理由に、これを打破する手段として、市政執行機関の強化を求める必要から、市参事会を執行機関から副議決機関とし、市長権限を拡大、強化することを求めたのである。⁸⁾

こうして彼らの要求した市制改正が実現したのである。

既述したように、大阪市政改革運動は、地域住民の市電線路変更反対運動から出発した。しかし、運動の主導権が都市の大・中ブルジョアジーに移り、「大阪市民会」が、政府・官僚側と同趣旨の市制改正を予選派の市政壟断を打ち切る保障と考えた時、運動は一般住民から遊離したものとなったといえよう。このことは、後述するところから明らかのように、「大阪市民会」の市長権限拡大、強化を求める「請願」=市制改正案が『大阪朝日新聞』の主張にみられるような市公民資格の拡大、緩和や等級選挙制の廃止を前提とするものでなかったということに、いっそう明確に表明されている。その意味において、「大阪市民会」の市政改革運動では、住民「自治」は否定されていたといえてよい。

したがって、この時からすでに「大阪市民会」と予選派の妥協の素地はでき上っていたのである。こうして、住民「自治」の否定のうえに、大阪市においても、日本帝国主義国家に即応する地方統治機構を構築するための明治44年

(1911) 市制が施行されていったのである。

つぎに明治44年（1911）市制町村制における主な改正点についてみてみよう。

(1) 旧法では、市町村の固有事務の範囲が明確でなかったが、新法では、これに「法令ノ範囲内」においてという限界を置いて、市町村が国家の目的にそって法律命令に許された範囲において行動すべきことを明確に規定し、市町村に対する中央統制の基礎をすえた。

(2) 新法は、市の執行機関を、旧法では合議体である市参事会であったのを独任制の市長に改めた。

(3) 新法は、議会に対する執行機関としての市町村長の権限を拡充・強化した。すなわち、市町村長が議会に対して匡正を行うことができる場合を追加するとともに、特別の事由ある時は、再議に付せず、直ちに府県参事会の裁決を求めることができることとし、また「臨時急施」を要する場合、その他特定の場合に市町村長が専決処分ができることとした。

(4) 新法は吏員に対する関係においても市町村長の権限を強化した。旧法では書記その他の附属員は市では市参事会が任用し、町村では町村長の推薦で町村会が選任したが、新法では、一様に市町村長が任用することとなった。旧法では府県知事(郡長)にあった吏員懲戒処分権が新法では市町村長に与えられた。

(5) 新法では、市参事会は、市会の権限に属する事件でその委任をうけたものを議決する副議決機関および市長より市会に提出する議案について市長に意見を述べる諮問機関に変えられ、参事会員は市会が互選することとなった。

(6) 水道、築港、ガス、電車などの事業経営その他必要ある市では、市条例をもって市参与を置くことができるようになった。参与は、市会で選挙し、内務大臣の認可をうけた。この参与制は、衆議院において「此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、其ノ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、或ハ官吏ノ古手が侵入スルコトコロノ途ガ開カレタ如クニ考ヘラレル」と攻撃されたものであった¹⁰⁾（明治44年3月2日、第27回国議会衆議院における石橋要之助の発言）。

(7) 旧法では、市町村長に対する委任事務を具体的に列挙したが、新法は、

これを一般的包括的に義務づけるとともに、市町村長以外の一般吏員にも委任事務担当の義務を課した。

(8) 新法は、市町村長その他の吏員が、その職務を執行しない時は、市では府県知事またはその委任をうけた官吏、町村では郡長またはその委任をうけた吏員が、代って執行し、その費用を市町村の負担とする旨を規定した。

(9) 新法は、要許可事項を整備し、監督官庁の許可を要する市町村の事件について、監督官庁は許可申請の趣旨に反しないと認める範囲内において更正許可をすることができる旨の規定を設けた。

(10) 公民権に関する規定を整備した。多くは形式上の改正であるが、やや実質的な意義のあるものとしては、旧法が「公費ヲ以テ救助ヲ受ケタル後2年ヲ経」ない者は、公民権を認められない旨規定したのを、新法は「貧困ノ為公費ノ救助ヲ受ケタル後2年ヲ経」ない者は公民権を認められないことに改めたこと、名誉職担任の義務を果さない場合に課せられる制裁を軽減したことなどがあった。

以上、要するに明治44年（1911）市制町村制改正の主眼は、市町村長権限の拡大、強化と国から区町村への事務委任規定の拡充、強化にあったといえよう。市町村長の権限が拡大、強化されたことは、市町村が国からの委任事務をより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支配が市町村長を通じて、一だんと強化されたことを意味するものであった。

この市制は、明治44年（1911）10月1日に施行されたが、この市制によって市長権限が拡大、強化されたことを示すつぎのような大阪市長植村俊平の「庁中一般区役所各所病院」に対する内訓が同年10月3日に出されている。副議決機関でもあった市参事会が単に諮問機関とされている点に注意されたい。

内訓第1号

庁中一般
各区役所
各所

病 院

- 一、市制改正ノ結果、市参事会ハ諮問機関トナリ、従来市参事会ノ権限ニ属シタル事項ノ大部分ハ挙ヲ市長ノ権限ニ移リ、市長ハ市ヲ統轄代表スルコト、ナリタルヲ以テ、本職ハ吏員諸氏ノ協力ニ俟チ、以テ此重責ヲ全ウセンコトヲ期ス、凡ソ本市吏員タル者ハ、克ク新制度ノ趣旨ヲ体シ、特ニ事務ノ敏活簡捷ヲ図ルト共ニ細心精思、以テ苟モ輕噪淺膚ノ失誤ナキヲ要ス（傍点は山中）
- 一、吏員ハ史実其職ヲ勤メ、清廉其身ヲ守リ事ヲ執ルニハ、公平人ニ接スルニハ懇切、以テ公吏ノ品性ヲ保ツベキハ固ヨリ言ヲ俟タサルノミナラス、現ニ市町村吏員服務紀律ノ明示スル所ナリ、吏員ハ宜シク該紀律ノ精神ニ鑑ミ、一層奮励以テ事務ノ進捗刷新ニ努力スベシ、若シ吏、最初ノ内外ヲ問ハズ、廉耻ヲ破リ、品性ヲ傷ヒ又ハ取務ヲ濫用シ、若ハ職務上ノ機密ヲ漏洩スルカ如キコトアラバ、其責独り各員ニ帰スルノミナラズ、又以テ本市ノ体面ヲ毀損シ、延テ制度ノ精神ヲ没却スルコトナキヲ保セス、各員宜シク此旨ヲ体シ、恪勤以テ其本分ヲ尽サンコトヲ期スベシ

右訓示ス

明治44年10月3日

大阪市長 植村俊平¹¹⁾

このように市町村長の権限は、拡大、強化されたが、他面、財政制度については、主として市町村基本財産に関する規定を整備すること、納税義務範囲の拡張と賦課徴収規定を整備すること、および使用料・手数料・特別税に関する制裁を重くすることなどによって、住民に対する租税徴収を強化したにすぎず、市町村の財政力は、なんら拡充されなかった。

上述のような市制町村制は、部落有財産統一政策による市町村財政力の拡充と、一般市町村住民も、その構成員として包含する、数多の民間諸団体を設置して、それらに行政を補助させたり、時には行政の一部を負担させることなども企図した地方改良運動によって支えられることを必要としたのである。

このような市町村行政のあり方は、従来の市町村統治機構の法的構造そのものの変化を示すものにほかならない。それは、旧来のブルジョア・地主層のみによる市町村行財政のあり方のゆきづまりを表現するものであり、そのゆきづまりの打開策であると同時に、軍事政策＝日本帝国主義政策によって規定された全国政→市町村行財政に、国民＝市町村住民を挙げて協力させ、国政→市町村行財政を国民＝市町村住民に浸透させるための新しい市町村の統治方式、すなわち日本帝国主義国家体制に即応する市町村統治方式の出現といわなければならない。

明治44年（1911）市制（町村制）は、以上に述べたような意義を有するものであった。したがって、それは、当然のことながら「自治」に反するもの、いなむしろ「自治」を否定するものであったといえよう。そして、このような市制の実現を希求したのは、ひとり政府・官僚だけではなく、既述したように「大阪市民会」に代表される大阪市政改革運動であった。

明治43年（1910）6月の選挙に勝利した「大阪市民会」は、市会運営の主導権を掌握するため、予選派も反対できない大ブルジョア中橋徳五郎を市会議長に推薦、6月13日に満場一致で選出させ、非難的であった常設委員会も、同日、廃止建議を提案し（『大阪朝日新聞』明治43年6月14日）7月4日に廃止した。

また明治42年（1909）1月から翌明治43年（1910）1月の段階では「大阪市民会」と予選派の対立の焦点であった後任市長問題も、中橋が斡旋の中心となり、植村俊平（西部鉄道管理局長）を選任して、落ち着いた。植村は、同年8月8日、市長に就任した。植村を選任した理由は「九鉄に於ける築港、建設等の大問題に逢着するも果然之を行うて違算なかりしといふ」（『大阪朝日新聞』明治43年7月23日）といわれているように、大阪市政改革の重要課題であった市電経営問題への手腕が期待されたからであった。こうして市電線路変更問題も「線路忌避の運動がましきことは無く……至極平穩」（『大阪朝日新聞』明治43年8月5日）に、いちおうは収束していった。翌明治44年10月、ほぼ「大阪市民会」が要求したとおりの改正市制が施行された。

しかし、「大阪市民会」＝大阪市政改革運動は、『大阪朝日新聞』が、市電線

路変更問題も「線路忌避の運動がましきことは無く……至極平穩」と報じた直後の明治43年（1910）9月頃から人的分裂と離散の過程を続け、崩壊へのみちをたどっていく。

大阪市政改革運動が崩壊するきっかけとなったのは、大阪電灯会社買収問題であった。本来、大阪市の市内電車市営方針からいえば、市内の電灯の公営化は、当然提起されるべき問題であり、「大阪市民会」の方針にも沿うものであった。しかし、これが谷口房蔵議員（市民会常任幹事）と大阪市参与電鉄部長杉村庄太郎によって強引にすすめられるや、市会でも大問題となった。予選派は当然に反対したが、反対論は、予選派議員だけではなく、谷口の僚友であった市民会議員の金沢二作（大日本紡績取締役）らからも強力に出された。こうして市会では、金沢ら市民会の実業家グループと予選派の酒井猪太郎（西区雑喉場の生魚問屋）などが結合していった。原田敬一氏のいわれる新「予選派」の生成である。市民会系は、このように実業家の脱落によって衰退していった。

大正2年（1913）6月の第9回市会総改選では、大阪電灯会社買収問題が最大の争点として争われ、予選派の圧勝に終わった。「公営事業」の「得失」をはかり「完成」をその重要な政策にしていた「大阪市民会」は、ここに決定的に崩壊するに至ったのである。

以上の経過のなかで、大阪市政の担当者である市長が変わり、市長に都市行政専門官僚が登場するに至る。

市電の拡張期にあった当時においては、市電路線の敷設をめぐるいざこざが絶えなかった。市会でも市電路線の変更を画策する議員の暗躍があり、世論は市政の腐敗として不心得な議員の行動を非難、批判していた。時あたかも上本町6丁目から境川に至る市電路線の敷設について、大阪瓦斯会社は、同社の岩崎工場の石炭搬入に支障があるとして、政府を動かして強力に反対し、市が希望した湊町以西の敷設が不許可となった。明治45年（1912）7月、その責任を負って植村市長と参与の杉村庄太郎が辞任した。この報に接した市民は、大いに激昂し、盛んに市民大会を開いて自治権擁護の氣勢をあげた。内務省も、世論の熾烈さに抗することができず、遂に市電路線を市の出願どおりに許可す

るに至った。

植村市長辞任（明治45年7月25日）後、市会が格闘の末、選出した市長は、もと海軍水路部長であった海軍中将、男爵肝付兼行であった。彼は、大正2年（1913）1月17日、市長に就任した。この異例の人選は、築港が長年の大阪市懸案の大問題であり、彼が水路部長として港湾行政にも明るいということが理由であった。しかし、その後も引続いた市政の混乱に耐えきれず、肝付市長は、わずか6カ月で辞任した（大正2年8月1日）。

このうち、大阪市政最初の都市行政専門官僚と考えられる池上四郎が、新「予選派」の支持をえて（池上を市長に推薦したのは、新「予選派」一市会議員総数60人中41人でたった。旧市民会系は反対を貫いた）市長に就任した（大正2年10月15日）。唯一残った市民会系は弁護士・新聞記者等の改革派のみであり、彼らは、おそかれはやかれ国民党へ入っていくことになる。

こうして、「予選派」が反対していた明治44年市制をその制度的保障として、新「予選派」を支持基盤とする池上（大正12年10月15日就任）→関一市長（大正12年11月30日就任）によって都市専門官僚制が構築されていったのである。

以上の経過を、大阪市における地方「名望」家支配形態の変化に焦点をあてて要約すれば、つぎのようにいうことができよう。大阪市において明治23年（1890）前後から形成されてきたといわれる地方「名望」家支配体制は、その矛盾を各処に露呈しつつ、不安定な支配をつづけてきたが、日露戦後、都市問題の顕在化、激化を契機に、その矛盾が一挙に噴出し、市政改革運動の攻撃を受け、再編成を余儀なくされる。一方、日露戦後、急速に成長してきたブルジョアジーは、その存在基盤である大阪市における支配体制を確立する必要から、都市問題の渦中に窮乏にあえぐ中間層や一般市民大衆および彼らに同調する弁護士・新聞記者ら知識人らによって提起された市政改革運動に参入する。

ブルジョアジーは、こうして遂には市政改革運動の主導権を奪いつつ、地方「名望」家支配体制に、その解体とブルジョアジー自らをも含めた地方「名望」家支配体制の再編を迫っていく。この再編の過程で、中間層や一般市民大衆および彼らに同調してきた弁護士・新聞記者ら知識人グループを切り捨て、地方

「名望」家と妥協しながら、新「予選派」＝新地方「名望」家支配体制を構築し、複雑化、肥大化した都市行政を、彼らの「支持」のもとに、都市行政専門官僚に委託するという都市支配の形態をつくりあげていったのである。

- 1) 以下、とくに注記しないかぎり、大阪市政改革運動の経過は、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る——」ヒストリア101号（1983年）66ページ以下による。
- 2) 原田敬一「都市支配の構造」歴史評論393号（1983年）68ページ以下、松下孝昭「大阪市学区廃止問題——近代都市史研究の一視点として——」日本史研究291号（1986年）52ページ以下、小路田泰直『日本近代都市史研究序説』（柏書房、1991年）158ページ等参照。
- 3) 芝村篤樹『関一——都市思想のパイオニア——』（松籟社、1989年）112～113ページ。
- 4), 5) 同上、113ページ。
- 6), 7) 『明治44年公文雑纂貴族院・衆議院事務局 帝国議会 1 巻28』（国立公文書館所蔵）。
- 8) 芝村・前掲注3）『関一』114ページ。
- 9) 本稿、75～76ページ参照。
- 10) 『帝議会衆議院議事速記録25（第27回、明治43年）』（東京大学出版会、1981年）335ページ。
- 11) 「府市訓令綴 明治34年1月以降明治44年12月迄 庶務係」（大阪市堂島書庫保管資料）。

3 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

以上、第2章において述べたところからも明らかなように、明治44年（1911）市制（町村制）改正は、それを求める政府・官僚側の市制（町村制）改革案と、大阪市の市政改革運動のなかで、大中のブルジョアジーが大量に参加して、指導性を発揮した「大阪市民会」の市制改革案との一致という状況のもとで実現されている。

以下、本章では、なぜ両者の間で、このような市制改革構想の一致がみられたかについて、市制改革案のうち、もっとも重要な事項と考えられている市長

権限の拡大，強化に焦点をあてながら両者の構想について，その一致の論理を追究¹⁾してみたいと思う。

まず政府・官僚側の市制改革構想（案）について，その形成過程も含めて検討することとする。

すでに述べたように，明治44年市制町村制改正案は，明治39年（1906）3月，第22回帝国議会に郡制廃止案とともに提案されたものであった。明治39年1月，第1次西園寺内閣の内務大臣に就任した原敬は，同年2月20日の地方長官会議における訓示のなかで，市制町村制改正案と郡制廃止案の議会提出の意図を明らかにするに当って「今や経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。本官は此時勢に依じて諸君と共に深く攻究を費し，以て戦後の経営を全うすることを当然の職務と信ずるなり²⁾」と述べている。原の，この訓示は，明治21年（1888）市制町村制に対する改革案を「社会各般の事物」の「進捗」にともない，かつ，この「進捗」を促進すべきものとして提出することの意図を示唆していた。原によれば，それはまさに「進歩的³⁾案件」であり，この「進歩的³⁾案件」を政治の重要課題として，その解決に向けてすすむことは，原にとっては，まさに「自然の趨勢に順応して適當の処置をなす」こと，すなわち「行政の要」を得ることにほかならなかつた⁴⁾。それでは，この「進歩的³⁾案件」は，日露戦後のどのような「自然の趨勢⁵⁾」に「順応」していたのであろうか。

それは，明治21年市制町村制の基底の単位である市町村の行政機能の拡大，強化であった。それは，2つの方向においてあらわれている。すなわち，一方では，日露戦時の地方財政緊縮の反動として，市町村の経営にかかる事業施設が戦前の規模を上まわって行われたこと，他方では，すでに指摘したように戦後経営にかかる国家財政の膨張にともない，市町村への国政委任事務が飛躍的に増大したことにあらわれているのである⁶⁾。

そのため，日露戦時中に抑制されていた地方財政は，戦後再び膨張の方向に転じた。明治36年（1903）度において，1億6,594万円を支出した地方財政は，同37年度には1億3,356万円，同38年度には1億3,690万円に減少したが，同40

年度に2億899万円に激増した。これは戦時中の地方歳出抑制の反動であると同時に、戦時および戦後の国政委任事務の増大によるところが大きかった。とくに市町村においては、その負担にかかる委任事務の増大が著しい。明治38年（1905）の伝染病予防法改正による市町村負担の増加、同じく屠場法による市町村の屠場設置義務の発生、さらに同40年の小学令改正による小学校修了年限の延長（4年から6年へ）にともなう市町村教育費の増大は、その代表的な例であった。⁷⁾

大阪市の歳出の場合も、明治38年には500万円に低下したが、明治40年には900万円に、明治44年には2,000万円になんなんとするに至った。大阪市の場合は、先に示した代表的な例に加えて、さらに、すでにみたようなさまざまな問題をひき起し、遂には、市政改革運動を発生させ、その後も紛議の原因となった市電工事の増大が歳出増加の大きな原因となっている。⁸⁾ それに対応して、市民の税負担も増え、明治15年（1882）の2円63銭に比較すると、明治40年（1907）には8円90銭と約3倍半に増えている。⁹⁾

こういった市町村財政負担の増大に対して政府が意図したのは、それに耐えうる市町村を積極的に造出することであった。¹⁰⁾ 郡制廃止も、その直接的効果としてまず期待されたのは、地方財政負担の軽減、とくに郡費の大部分を負担していた町村財政負担を軽減することであった。しかし、原も認めているように、郡の廃止によって、町村の行政機能が拡大されるために、町村に対する郡費分賦の全廃は、直ちに町村財政負担の著しい軽減をもたらすものではなかった。¹¹⁾ 提案者たる原も「今日ノ費用ノ関係ヨリハ、将来ニ於ケル費用ハ、斯様ナモノ（郡一山中注）ヲ存在イタサヌ方ガ節約ニナルダロウト思ヒマス」というにとどまっていたのである。¹²⁾

したがって、郡制廃止案の意図したものは、必ずしも消極的な「民力休養」ではなかったのである。では積極的理由とは何か。原は、郡制廃止の積極的理由を「従来自治ノ要素ヲ備ヘテ居ル市町村ハ益々之ヲ発達センメテ、地方ノ進歩発達ヲ計リタイト云フ訳デアリマス」と述べている。¹³⁾ つまり、郡制廃止の意図したものは、まさに国家の要請に応ずる積極的な市町村「自治」の拡充には

かならなかつた。¹⁴⁾この点にこそ、郡制廃止案と（明治44年）市制町村制改正案が同時に提出される理由があつたのである。

それでは、郡制廃止との密接的な関連のもとで構想された市制町村制改正は、どのような方向のものであつたのであろうか。第22回帝国議會（貴族院）において提出された市制改正案の説明において、原は「市制ノ改正ハ、今日ニ於テ最モ急務ト考ヘマス。……一、二ノ例ヲ申シマスレバ、市長ト市参事会トノ關係ノ如キモ、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¹⁵⁾」と述べている。すなわち、この市制改正案においては、従来「其市ヲ統轄シ、其行政事務ヲ担任ス」（市制第64条）とされていた市参事会は、その機能を縮小して、副議決機関および諮問機関となり、それに代つて、市長が「市ヲ統轄シ、市ヲ代表シ、其ノ行政事務ヲ担任ス」（市制改正案第68条）とされたのである。このことは、市の制度的基軸が、市参事会による合議制から市長の独任制へと轉換したことを意味するものであつた。同時に行われた町村長権限の拡大、強化は、町村制改正においても「市制トノ権衡ヲ保ツテ、大概同様ノ点ニ於テ、同様ノ趣旨ニ依テ¹⁶⁾改正が加えられたことによるものであつた。つまり、（明治44年）市制町村制改正の最重要改正点である市町村長権限の拡大、強化は、市長権限の拡大と「権衡ヲ保ツテ」行われたのである。¹⁷⁾したがつて、市町村長権限の拡大、強化は、後述するように市、なかでも大都市において、まず必要とされたのである。それゆゑ（明治44年）市制町村制改正、なかでも市町村長権限の拡大、強化には、まず市制改正に、その意義の重大性が認められなければならないのである。

原は、上述のような経緯で、その権限が拡大、強化された町村長には、郡制廃止後、町村合併によつてつくり出される大町村を前提として「知事級」の「退職官吏」があてられるべきであるとしている。彼らは「行政能力を公費国費で養成した退職官吏¹⁸⁾」であつた。したがつて、原によれば、（明治44年）町村制改正において町村長たるべきものは、もはや従来のような単なる地方「名望」家であつてはならなかつたのである。¹⁹⁾そして、このような原の発想は、

「一方に選挙権拡張を叫ぶ政党の存在する以上、此儘では行かれまい。漸次納税資格を低下し、撤廃し、戸主迄、或は進んで兵役義務終了者迄に拡張せねばならぬ²⁰⁾」という認識を前提としていたことには注意されなければならない。しかし原は、「現在の状態で選挙権を拡張すれば、拡張するだけ、選挙界を腐敗せしめ、延いて（は）国民思想に重大なる悪影響を及ぼし、遺憾の結果を招来せぬとも限らぬ²¹⁾」と考えている。したがって、原にとっては、このような選挙における弊害を除去し、選挙権拡張に備えるためには「何としても今の町村長の素質改善地位向上を期せねば²²⁾」ならなかったのである。ここに「政治的行政的才能ある退職官吏」を町村長とし、彼らに「選挙母体」を掌握させることによって「地方訓化」を促進する必要があるという、原の構想が生まれるのである²³⁾。

このような原の構想は、同じく「地方改良」の必要を認識しながらも、明治21年市制町村制の枠内での改良を考える山県系の官僚勢力にとっては、うけ入れがたいものであった。彼らは「地方改良」の重点を、部落有林野の統一を中心とする町村基本財産の育成に置いていたのである。けれども、このような政策は、原の郡制廃止→大町村造出の構想と相反するものではなかった。大町村の造出は、部落有林野（財産）の統一を当然に前提とするものであったからである²⁴⁾。

しかも、原と山県系官僚の両者が、いずれの政策に重点を置こうとも、市町村長権限の拡大、強化は、彼らにとっても行われなければならぬ最重要課題であった。部落有林野（財産）の統一に当たっても、統一に反対あるいは消極的な各部落間の利害を調整し、統一を強力にすすめることのできる強力な権限とそれに裏付けられた指導性をもつ町村長が必要とされたからである。

これは、井上の地方改良論からも当然に導き出される考え方であった。井上は、地方改良を考えるに当たってまず都市行政＝「自治」を考え、プロイセン、フランス、イギリス、米国、ハンガリー、ロシアの「自治」制度をふまえたうえで、改めてプロイセン＝ドイツの都市制度に、日本の都市制度の模範を求めようとしていたといわれている²⁵⁾。

井上には、プロイセンの都市制度のもつ「協同主義」が、当面、我が国の自治制度の理想と考えられていた。この「協同主義」は、小路田氏の分類されるところによれば、つぎに述べる3つの要素から構成されている。²⁶⁾

第1の要素は、国家と地方団体との協同主義である。それは「(地方)団体の権力関係は、其源を国家統治権に発し、国家は法制の委任に依り、予め団体に対して活動権限を賦与する。即ち地方団体の活動は自ら主体と為りて其委任を受けた権力作用を行うものである²⁷⁾」との原則にもとづくものである。

第2の要素は、名望家行政と専門家行政との協同主義である。この点について、井上は、つぎのように述べている。

独国都市の行政機関に於ける協同主義は、先づ其市参事会に於て之を視るへし。伯林の市参事会は34人より組織せられ、其中17人は有給職にして、其任期を12年とす。市長副市長は此中に在り。其他17人は名誉職として任期6年なり。有給参事会員は専門の伎倆ある者より選挙せられ、事實に於ては任期満了後再選せらるゝを例とす。名誉職市参事会員は、専門の伎倆以外に於て主として名望と経歴とを具ふる者より選挙す。……要するに有給職は事務を処弁し、名誉職は重要の事件を商議す²⁸⁾（傍点は山中）

すなわち、井上は、ドイツ都市の参事会を模範として、事実上、恒常的に「事務を処弁」＝都市行政を行う有給の専門家行政と名誉職行政＝名望家支配との組合せ、連帯による都市行政を構想していたのである。

そして、その構想が、右にみたように「地方団体の活動は、自ら主体と為りて其（国家—山中注）の委任（法制による—山中注）を受けた権力作用を行うものである」という原則にもとづく時、そこから必然の論理として、恒常的に「事務を処弁」＝都市行政を行う有給の専門家である市長権限の拡大、強化論（構想）が導き出される可能性があることに注意しておかなければならない。

第3の要素は、富者と貧者の協同主義である。この協同主義は、一方で選挙権の一定の拡大を行いながら、同時に等級選挙制度を採用＝維持することによって「普通選挙制度を採りたる諸国」が陥りがちな「多数専制主義」を回避し、また議会を「市民各種の要素より成立する一種の協同主義の組織」とすること

によって、敢えて富者に「公共の福祉に貢献」することを義務づけるという内容のものであった。²⁹⁾

井上は、以上に紹介したような「協同主義」を地方改良政策のなかで実現することによって、当時の日本の都市が抱えていた諸矛盾の解決をはかり、当時の支配層が要請していた日本帝国主義国家の（地方）統治機構の構築という課題の一つにこたえようとしたのである。すなわち、第一の協同主義は、帝国主義政策を行うための官僚制的地方統治機構の整備、強化の中軸をなすものであり、第2の協同主義は、帝国主義政策＝地方行政の専門化、効率化をはかるものであり、第3の協同主義は、日露戦後、激化の度を加えつつあったいわゆる「社会問題」を解決し、帝国主義政策＝地方行政への協力と帝国主義政策＝地方行政浸透の地域基盤づくりを行おうとするものであったといわなければならない。この3つの「協同主義」が実現されることができてこそ、帝国主義国家の（地方）統治機構構築の一環としての、都市制度の整備、強化が十全たりえたのである。

なかでも、第2の協同主義＝専門家行政と名誉職行政＝名望家支配との組合せ、連帯による都市行政を確立することは、当時の政府（内務官僚）やまた後述するように都市支配層にとって、緊急の課題であった。というのは、井上と同じく地方改良政策の実施に当たった内務官僚水野練太郎³⁰⁾が述べているように「近時我邦多数の都市に市長を欠き、而も適当なる後任を得るに苦しむが如き傾向がある。近時大阪及横浜の如く漸くにして名市尹を得たれども、尚此には、数ヶ月を要せしことは人の皆知る所である³¹⁾」という現状であったからである。都市経営の専門官僚の確保、なかでも市長、助役などの高級役職者となることができる人材の確保は、都市における地方改良運動（政策・法）を推進するうえで、まず解決されなければならない課題であったのである。

このような課題は、都市だけでなく、農村においても同じように解決されなければならない重要課題であった。井上らと同じく平田東助内相のもと、内務省地方局の官僚として、地方改良運動（政策・法）の実施に当たった前田宇治郎は、明治44年（1911）その著『地方自治の手引』において、つぎのように述べ

ている。

国政は元より市町村の政治も亦同じく、古来、政道は主として其人を得ると否とに依りて国家の興亡、国民の禍福が岐れるのである。地方には各々従来の慣習あり、人情風俗あり、人情風俗を異にする所があるから、従つて地方制度は、其の地方の事情に最も通曉せる人士を挙げて其局に当らしむることとし、此等の人に行はしむるのであるから、須らく其の地方の重鎮たる人士即ち徳望もあり学識経験ある人々が自ら進んで其職に就くのが当然である。然るに従来は動もすれば地方一流の人士は、市町村長に就くことを避け、二流三流の人を挙げしめて、而して自己は、其の内幕に立ち入りて、常に渠等を傾使し、恬として恥ざるような通弊があった。然るに近時は世の進歩と共に之等の悪弊が漸次除去されんとする傾向を、事実の上に表はしてきた。³²⁾

このような町村長の実態は、かつて石川一三夫氏³³⁾や私も指摘してきたところであった。³⁴⁾

先に指摘した明治44年（1911）市制町村制改正における市町村長権限の拡大強化（市執行機関の市長独任制への改組を含む）は、以上のような市町村長の情況をふまえ、先掲の井上に、その典型がみられるような地方改良論にもとづいて行われた対策にほかならない。

第22、23両帝国議会において原によって提出された市制町村制改正案の内容を踏襲した市制町村制改正案が、山県系官僚の主導する桂内閣下の明治44年（1911）第27回帝国議会に提出されるべき必然性は、上述してきたような経緯のなかで生まれたのである。第27回帝国議会を迎えて行われた山県系官僚政府、桂内閣と原の政党＝政友会との提携、いわゆる「情意投合」の素地はまたここにもあったといえよう。原は、すでにこの市制町村制改正案について明治42年3月、床次内務省地方局長を通じて内議に接し、その後もしばしば意見を求められている。³⁵⁾したがって、第27回帝国議会における両改正案の通過は、原と政友会の完全な了解によるものであった。この点について原は、その日記のなかで「幹部会を開き、……余より市町村制改正案、政府より提出の内議は、昨年^(マア)

以来、平田内相其他より受けたるのみならず、余が注意せし諸点をも更に改正案に加へ（大体は余が在職中提案せしもの）、今回改正案を決定したる次第を告げ、余は其提出を承諾したることを述べたり³⁶⁾」としている。つまり、桂内閣によって提出された市制町村制改正案は、すでに原によって先取りされていたものであり、それは、原の「地方制度刷新」の構想から郡制廃止案を切り離したものであった、といえよう³⁷⁾。

このことは、原が、(明治44年)市制町村制改正と郡制廃止との関係について「市制町村制改正案は、何れの日にか改正を要することになるが、余之を提出するとせば、郡制廃止案を同時に提出せざるべからざることは、先年の往掛り上、已むを得ざる事にて、而して斯くせば再び貴族院と対戦せざるを得ざる事情もあり、未だ其準備成らざるに斯くするも、不得策と思ふに付、平田等の内談を容れて提出せしめたるなり³⁸⁾」と述べていることから明らかである。

以上に述べてきたところから、2次にわたって西園寺内閣を内相として支えた原の地方制度改革構想と桂内閣のそれとは、大筋において一致していたといえるのではなからうか。とくに本稿が、その追究の焦点としている市町村長権限の拡大、強化については基本的に一致していたといつてよい。しかも一般に郡制廃止に反対であるといわれている桂内閣を支えた山県系官僚のなかにも、原の郡制廃止論に賛成する松平正直や船越衛のような人物さえいたのである。原は明治39年(1906)12月24日の日記に「松平正直より地方官移動に際し採用申越の人物もあり、返書せざりしに因り訪問し、同時に郡制廃止問題に関し談話せり、彼は今回船越衛と共に来訪して郡制廃止き賛成の意を態々表明したる程にて、山県系の固陋者反対するに拘らず絶対に賛成せり³⁹⁾」(傍点は山中)と記している。松平、船越は、第2次松方内閣に対して、すでに郡制廃止を建言していた人物であった⁴⁰⁾。松平や船越の郡制廃止論は、原のように郡役所廃止を前提としたものではないという点において必ずしもその志向を同じくするものではなかったが、原の志向を間接的に促進するものであった点は否めないであらう⁴¹⁾。

以上、本稿は、明治44年(1911)市制町村制改正構想を、その重要改正点で

ある市町村長権限の拡大，強化に焦点をあてながら，政府・官僚側の構想形成過程とともに，その構想にみられる基本的な考え方について考察してきた。

つぎに本稿は，このような政府・官僚側の市制（町村制）改革構想にみられる基本的な考え方が，大阪市の市政改革運動（大阪市民会）によって提起された市制改正案（構想）にみられる基本的な考え方とどのようにかかわっているのかを検討し，両者一致の論理を追求してみたいと思う。

明治31年（1898）6月27日，法律第19号によって，同年9月30日をもって大阪市に明治22年（1889）4月1日以来施行されていた市制特例が廃止されてから，大阪市に施行されたのは，明治21年（1898）市制であった。その市制は，「市制町村制理由」によれば「地方ノ名望アル者」に「公同ノ事務ヲ負担セシメテ自治ノ実ヲ全カラシメ」るのは，「国家ノ基礎ヲ鞏固ニスル所以」であるとして，地方「名望」家をその担い手として期待した。市の執行機関は，合議制の市参事会で，それは市長，助役（大阪は2名）および名誉職参事会員（大阪は9名）をもって構成されていた。しかし，「名誉ノ為無給ニシテ，其職ヲ執」（「市制町村制理由」）ることが，たてまえとされた町村長と異なり，市長は「有給吏員」であった。この点は，きわめて重要な意味をもっていると考えられるのであるが，ここでは，この問題について，これ以上述べることはしない（この問題については，後述83～86ページを参照されたい）。

市長は，内務大臣が，市会に命じて3名の候補者を推薦させ，その候補者のうちから，上奏裁可を請うて選任されたが，その市長は，市制第74条によって「市長ハ法律命令ニ従ヒ，左ノ事務ヲ管掌ス」と規定され，つぎに掲げる事務を行わなければならなかった。

- 一 司法警察精神補助官タルノ職務及法律命令ニ依テ其管理ニ属スル地方警察ノ事務，但，別ニ官署ヲ設ケテ地方警察事務ヲ管掌セシムルトキハ，此限ニ在ラス
- 二 浦役場ノ裁務
- 三 国ノ行政並府県ノ行政ニシテ市ニ属スル事務，但，別ニ吏員ノ設ケアルトキハ，此限ニ在ラス

右三項中ノ事務ハ、監督官庁ノ許可ヲ得テ、之ヲ市参事会員ノ一名ニ分掌セシムルコトヲ得

本条ニ掲載スル事務ヲ執行スルカ為メニ要スル費用ハ、市ノ負担トス

上に規定された「委任ノ事務ニ就テハ」「市ノ固有ノ事務」とは異なり、「参事会ノ参与ヲ受ケスシテ専行スルモノトス」（「市制町村制理由」とされたのである。市長の行う市固有の事務と国政事務＝機関委任事務とに、このような「区別」があるのは、委任事務については、市長は「直接ニ官命ニ依テ事務ニ従事シ」市会と「相関セス、此事務ニ関スル指揮命令ハ直ニ所属官庁ヨリ之ヲ受ケ、特ニ其官庁ニ対シテ責務ヲ帯フルモノトス」（「市制町村制理由」とされたからにはかならない。このように国政事務＝機関委任事務については、市長は行政官吏たることが求められたのである。この点については、町村長もまた同様であった。地方「名望」家町村長に対し行政官吏としての役割も果させようとした政府の立法意図が十分に実現できなかったことについては、すでに研究されているところである⁴²⁾。まして、町村に比して伝統的な地方「名望」家行政に馴じまない多くの問題が生起する可能性の大きい都市にあっては、地方「名望」家行政が、政府が期待したように、うまく機能しないと考えられたことは当然すぎることであった。政府も後述するように、その点を考慮して、町村長は「名誉職」とすることを原則としたのに対して、市長は「有給吏員」としたものと考えられる。また政府が東京や大阪・京都の大都市に市制特例を施行し、官選の府知事に市長、その他の府官吏に助役以下の市吏員の職務を兼ねさせたのは、上述したような事情も大きく作用していたからであると考えられる。

このことは、水野練太郎が市制特例との関連において、市長選任について、つぎのように立法経過を述べていることから推察されよう。

初め、市長に関しては、東京、京都、大阪の3大都市のみならず、すべての市の市長を官選とすべしとの議あり、山県公自身も、この主張者であった。公の意見は、町村の行政を担当する者は町村長であるが、市の行政を担当する者は市参事会であって、市長は其の議決を執行するに過ぎないの

であるから、町村長の如くに必ずしも公選たらしめねばならぬ理由はない。加之市長の管掌する国政事務は町村長の管掌する国政事務に比し、遙かに重要であって、且つその挙否は国家の利害に影響するところ尠くないから、市長を官選とすることが、適任者を得る上に於て安全なりといふにあつた。元老院に於ても議官の多数は、市長の公選は当時の国情民度に適せずとし、院議は官選説に決していた。然るに閣議は、市長の公選を可なりとしたるを以て、山県公は、その中間に立ち、苦心の結果、前説を抛ち、市長は市会に於て候補者3人を選挙し、その中に就き上奏裁可を経るの制を発議して之を通過せしめた。更に東京、京都、大阪3市の市長に関しては、原案は此の3市は特別の状況にあるを以て普通の市制を行ふは適當ならずとし、3市に対しては特別の制を設くることとした⁴³⁾（傍点は山中）。

このように、大都市のみならず都市行政の重要性を主張する意見は、山県にみられるような政府・官僚側にだけあつたのではなかつた。大阪市会でも、大都市行政の重要性のみならず、都市行政における専門行政能力の必要性を考慮して、一議員から区長には、地方「名望」家より、行政専門家が適任であるという提案が行われている。大阪市では、明治22年（1889）10月1日に、市制特別例に則った東・西・南・北の4区を置かれた。区長は、同年の9月に市参事会が選任したが、区長の選任に當って、明治22年9月16日の市会において、粟谷品三議員から「若シ資産ヲ有シ商業ヲ営ム者等（＝地方「名望」家—山中注）ヲ区長ニ選任センカ、事務ニ不熟練ナルヲ以テ市民ニ不便ヲ感ゼシムルコト免レザレバ、市参事会ニテハ出来得ル限り吏務ニ熟達シタル者ヲ選任センコトヲ望ムモノニシテ、府庁ノ官吏中其他ニ適任者乏シカラザルベシ⁴⁴⁾」との提案がなされたのである。粟谷議員は、区行政においてすら、すでに地方「名望」家の行政事務専門家としての能力に疑義を提出していたのである。いわんや市長においておやである。

事実、大阪市政の実態は、先に述べたように、学区や区を単位に結集した中小資本家層地方「名望」家層を背景に予選という方法に媒介されて選出された市会議員や、さらには市参事会員が、学区や区の局部的利害を背景に、対立・

妥協を繰り返す、いわゆる「予選体制」が支配していたのである。市長はじめ市行政機関は、その「予選体制」に支配され、行政機関としての自律性と合理性を半ば喪失してしまうような状態にあった。⁴⁵⁾

大阪市のように、膨大な経済活動と行政需要が存在する大都市において、地方「名望」家に行政官吏としての専門家行政を求める市制町村制の企図は、はじめから失敗していたのである。そこでは、一見、地方「名望」家行政の体裁をとった「予選体制」が局部的地域利益を噴出、吸引する導官となり、市政を飲み込んでしまっていたのである。⁴⁶⁾

そして、この「予選体制」の矛盾をいっそう拡大したのが、一般に中間層と呼ばれる社会階層の成立とその生活難問題の社会問題化であり、それを契機として起こった都市改良投資への膨大な公共事業需要の発生であった。⁴⁷⁾

中間層は、当時の市会議員選挙制度でいう3級選挙の有権者たちであった。この中間層の生活難をバネに起こってくる公共事業要求の急進な高まりのまゝに「予選体制」は、ますますその矛盾を深め、行きづまっていった。もはや「予選体制」という地方「名望」家行政では、それに有効に対処することはできなかつたのである。⁴⁸⁾

こうして日清戦争後、大都市を中心に市政刷新の世論が起り、日露戦後では、それが中間層を背景に市政刷新運動に発展していった。その市政刷新論の最大公約数といった事例が、明治34年（1901）6月の市会議員半数改選を前に『大阪朝日新聞』が展開した、つぎのような大阪市政刷新キャンペーンの論理であった。

「市の膨張は、市政の煩雑となり、公共事業の経営も、亦随うて多きを加へ、経費は累年著しき速度を以て、増加を来し、市民の負担も亦自から昔日の比に非ず」（『大阪朝日新聞』明治34和3月28日）といった状態にある。それにもかかわらず「市の公共事業は、悉く今や未成功に属し、少なくとも負担増加の割合には、其利益を享有するの運に至」っていない（『大阪朝日新聞』明治34年3月29日）。それは「大阪の市政の不統一となり、不統一なるが故に無方針なり、立法行政の機関あれど活動せず、少なくとも統一的活動なし」（『大阪朝日新聞』明

治34年4月1日）であるからである。

このような市政の「不統一」「無方針」の原因を除去するには、どうすればよいのか。方法は2つある。その第1は「我が大阪市は何事にも東西南北区の均衡とか、釣り合いとか、瑣々たる事にも、事八釜敷騒ぐの陋習」があるが、その「区を観ること、恰かも天下を観るが如」（『大阪朝日新聞』明治34年4月15日）き市会議員や各区の名誉職が、ことごとく市行政に口を挟む仕組みを廃し（例えば常設委員の廃止）、「市長の専決に委任」すべき行政事項を増やすことであり、第2は「市行政の指揮管理者たる市長を始め、市吏員、市参事会員及び市会議員に其人を得」ることによって「最小の歳出を以て最大の効果を収め、一方には市民の負担を、出来得る大軽減すると同時に、他方に於ては、将来益々増加すべき市費に対し、其の財源を涵養する」（『大阪朝日新聞』明治34年4月30日）ことである。⁴⁹⁾

『大阪朝日新聞』の市政改革→市制改正の論理は、おおむねこのようなものであった。要約すれば、市長を中心とした市官僚機構の整備、強化、効率化と、その裏返しとして市会議員、市参事会員など市民代表の行政介入の最小限化を目ざす市政＝市制改革論であった。⁵⁰⁾

こうして明治30年代から40年代にかけて、都市中間層は、自らの生活改善要求を基礎に、市会、市参事会などの市民代表機関（予選派）に対する、市長を頂点とする市政執行機関権限の拡大、強化と合理化を求める一大政治勢力を形成していったのである。⁵¹⁾

その背後には、つぎのような情況があったことは看過してはならない。日露戦後、日本資本主義の発展にともなって都市（大阪市）には、貧農・小作農が流入し、人口は増大化の傾向をたどっていった。大阪市の人口は明治28年（1895）50万、同37年（1904）100万、大正5年（1916）には150万となっている。⁵²⁾

彼らは、一般に都市の（工場）労働者などとなり、低賃金と長時間労働を強いられ、劣悪な労働条件のもとに置かれていた。これは、またスラム街の肥大化など、都市（大阪市）の社会問題を増幅させる大きな原因となった。労働者たちは、このようや劣悪な労働条件や生活環境を改善する労働運動なども治安

警察法（明治33年）その他の弾圧法によって抑えられていた。このような状態に対する労働者・一般市民大衆の怒りや資本家・職制たちの労働者に対する侮蔑的態度に対する憤懣は、米価をはじめとする物価騰貴あるいは、なりふりかまわない都市（大阪市）ブルジョアジーの金権的態度への怒りに結びつき、強化されていく。こうして、いわば「不満の恒常化」とその暴発の可能性といった状況が、日露戦後、都市部の労働者のなかに形成されつつあったのである。⁵³⁾

先に指摘したように「大阪市民会」の演説会などに、選挙権をもたない人々（一般市民大衆）も参加していたものと考えられているのは、このような状況があったからにはほかならない。

ところで『大阪朝日新聞』の市政＝市制改革論は、明治40年代においても変わっていない。しかし「大阪市民会」の市長権限の拡大、強化論＝市政＝市制改革論と『大阪朝日新聞』のそれとは、後述する⁵⁵⁾ように、重大な点において異なっていた点は注意されなければならない。

すでに紹介したように「大阪市民会」は、武内作平（弁護士・大阪市民会常任理事・大阪市政研究会幹事・国民党支部幹事）ほか百数十名の連署をもって市制改正請願書を第26回帝国議会に提出した。この「請願」は、明治43年（1909）9月16日付の平田内相の桂総理あての「請議」においては、「請願ハ市制ハ我国自治制創始ノ際制定セラレタルモノナルヲ以テ時運ノ要求ニ伴ハス、全国ノ都市其弊ニ苦マカルナク、殊ニ大阪市ノ如キハ最モ甚シキヲモノトス、故ニ其ノ禍根ヲ絶タムカ為メ (1) 市会議員ノ選挙ニ関スル規定ヲ改正シ即チ投票ヲ無記名単記ト為シ議員ノ任期ヲ4年トシ、総選挙ヲ行フコトニ改メ、衆議院議員選挙罰則ヲ適用シ、其ノ他選挙ノ取締法ヲ制定シ違反者ハ当選ヲ無効タラシメ、(2) 市参事会ノ組織ヲ改正シ其ノ権限ヲ縮少シ、府県参事会ノ如ク之ヲ改ムルト同時ニ市長ノ権限ヲ拡大ニシテ制限独任制ト為シ且其ノ辞職ハ内務大臣ノ認可ヲ要スルコトト為ス等適當ニ市村制ヲ改正セラレタリト云フニア⁵⁶⁾」ると要約されている。

この「請願」に対し、衆議院では「其ノ趣旨ヲ至当ナリト認メ之ヲ採択スルモノト議決」して、明治43年3月11日付で「議院法第65条ニ依リ」衆議院議長

長谷場純考より「請願書」を桂総理に送付している。この衆議院の「議決書」と「請願書」は、同年3月15日付で所管の平田内相に回付されている。⁵⁷⁾

これに対する平田内相の桂総理あての同年9月16日付「請議」（一部前掲）は、「事項中、(1)議員ノ任期ヲ4年トシ、半数改選ノ制ヲ廃スルコト、(2)投票ハ単記無記名ト為スコト、(3)投票ハ選挙人自ラ投函スルコト、(4)投票ヲ記載スルコト能ハサルモノハ投票ヲ為サシメサルコト、(5)議員ノ選挙ニ衆議院議員選挙罰則ヲ適用スルコト、(6)市参事会及市長ノ権限ヲ改正スルコト等ハ曩ニ第23回帝国議会ニ提出シ、議決ヲ見ルニ至ラサリシ市制町村制改正案ニ於テ既ニ採用セル所ニシテ其他採用スヘキ点ナキニ非スト雖、時勢ノ進運ハ市制町村制全体ニ付キ改正ヲ要スルコト益々切ナルモノアルヲ以テ適當ノ時期ニ之カ改正案ヲ提出シ、以テ現行法ノ不備闕漏ヲ補正シ運用上ノ障碍ヲ排除シ自治ノ發達ヲ期セムトス、依テ本件請願ハ此儘ト為シ置クモノトス、右閣議を請フ」⁵⁸⁾（傍点は山中）というものであった。また「大阪市民会」の「請願」は、さらに桂総理から法制局の審査にも付されている。同年3月3日、法制局長官も、平田内相の前掲「請議」のとおり閣議決定するように求めている。⁵⁹⁾

ここで判明することは、「大阪市民会」の市制改正案は第2次桂内閣、平田内相によって第27回帝国議会に提案され、可決、成立した（明治44年）市制改正案と同趣旨のものであったばかりでなく、第23回帝国議会に西園寺内閣（原内相）が提出した市制改正案とも、同趣旨のものであったという点である。

しかし『大阪朝日新聞』のそれは、これら政府・官僚側の市制改正案とも、「大阪市民会」の市制改正案とも、重大な点において大きく異なっていた。

明治43年（1911）12月26日の『大阪朝日新聞』も「市制改正の要点」と題して「今の市長の権限は余りに狭小に失す。更に良市長を迎ふるの条件としては、右の外市会解散権と市吏員懲戒権とを与えて行政の敏活を期し、無用なる市会の反抗を抑制するの途を開かしめざるべからず、即ち解散は市会の当否を更に輿論に問ふものなり。今日の如く市会全能にては、決して良市長を得難し」と述べて、市長権限の拡大、強化論を展開している。

しかし、この『大阪朝日新聞』の市長権限の拡大、強化論は、政府や「大阪

市民会」のそれとは重大な差異がある。というのはつぎに紹介するように『大阪朝日新聞』の市長権限の拡大、強化論は、現行法（明治21年市制）の等級選挙制の廃止と「全公民の普通選挙」制を前提とするものであったからである。

現行法は市民の資格として2年以来市の住民となり其市の負担を分任し云々と為せるも、2年の制限は交通発達し経済上の変転迅速なる現勢に照して稍長きに過ぐるの感あり。苟しくも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、彼の納税額が市民中最も多く納税する者3名中の1人よりも多き時に限り、年限の制限を加へざるは、自治を以て財産家の政治視するものなり、納税額制限の如きは、自治の本義に悖戻するものたり。殊に市會議員選挙人を納税額の多寡に従ひて3級に區別し、少数なる上流社会をして総員の3分の1を専有せしめ、多数なる下流社会と同数ならしむるが如きは、民権を蹂躪する嫌あり。然れば3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（傍点は山中）（『大阪朝日新聞』明治43年12月26日）

この差異によってもたらされるちがいは、きわめて大きい。上にみた市長権限の拡大、強化の前提として、等級選挙制の廃止と「全公民の普通選挙」制を求める『大阪朝日新聞』の主張は、大阪市（都市）中間層や一般市民大衆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であったといえよう。

しかし「大阪市民会」「請願」の市制改正案にみられる市長権限の拡大、強化案は、等級選挙制の廃止や「全公民の普通選挙」制を前提としないものであった。このような市長権限の拡大、強化案は、すでに述べたところからも明らかのように、政府・官僚側の市制改革構想にみられる市長権限の拡大、強化論→明治44年市制改正案における市長権限の拡大、強化規定と当然のことながら軌を一にする。

このような（明治44年）市制（町村制）改正案に対して、同案の衆議院通過を目前にひかえた明治44年（1911）3月8日付の『大阪朝日新聞』が、「全公民の普通選挙」制どころか、公民資格の拡大、緩和すら行わず、かつ3級等級選挙制を存続した市制改正案を「旧思想」ときめつけ「一律平等に参政権を有せ

しめ選挙も簡単にせば可なり」として、市民「自治」なく、市長権限の拡大、強化のみを規定した市制改正案を痛烈に批判したのは、当然であった。

したがって「大阪市民会」が上述したように都市（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。

- 1) この一致の論理の基盤について追究については、すでに小路田泰直氏によって主に「受益者負担論」といった視角から考察されている（小路田「两大戦間期の政党と官僚」日本史研究281号（1986年）102ページ以下）。本稿は、このような先行業績をふまえ、小路田氏の他の業績にもよりながら、両者の構想にみられる考え方といった視角から、両者一致の論理を追究しようと試みるものである。
- 2) 『原敬全集』下巻（原敬全集刊行会、1929年）753ページ。三谷太一郎『日本政党政治の形成』（東京大学出版会、1967年）87ページ。
- 3) 『原敬日記』第2巻（福村出版株式会社、1965年）174ページ、明治39年3月27日の項。三谷・前掲注2）『日本政党政治の形成』87ページ。
- 4) 三谷・前掲注2）『日本政党政治の形成』序論および第1部序章参照。
- 5), 6) 同上、87ページ。
- 7) 同上、88ページ。
- 8) 『明治大正大阪市史』第1巻（大阪市、1933年、復刻版、清文堂出版、1966年、1980年）、429ページ。
- 9) 同上、437ページ。大正15年（1926）には12倍となっている（同上、同ページ）。
- 10) 三谷・前掲注2）『日本政党政治の形成』89ページ。
- 11) 『帝国議会貴族院議事速記録22（第22回議会、明治38年）』（東京大学出版会、1980年）、236～237ページ。三谷・前掲注2）『日本政党政治の形成』94ページ。
- 12) 『帝国議会貴族院議事速記録23（第23回議会 明治39年）』（東京大学出版会、1980年）、138ページ。

- 13) 同上, 137ページ。
- 14) 三谷・前掲注2)『日本政党政治の形成』94～95ページ。
- 15) 前掲注11)『貴族院議事速記録22』255ページ。
- 16) 同上, 271ページ。
- 17) 三谷・前掲注2)『日本政党政治の形成』95ページ。
- 18) 川村数郎述「一山秘話」(1929年)101ページ(三谷・前掲注2)『日本政党政治の形成』98ページ所引による)。
- 19) 三谷・同上, 98ページ。
- 20) 川村・前掲注18)「一山秘話」105ページ(三谷・前掲注2)『日本政党政治の形成』100ページ所引による)。
- 21) 川村・前掲注18)「一山秘話」106ページ(三谷・前掲注2)『日本政党政治の形成』100ページ所引による)。
- 22) 川村・前掲注18)「一山秘話」105ページ(三谷・前掲注1)『日本政党政治の形成』100ページ所引による)。
- 23) 三谷・同上, 100ページ。
- 24) 同上, 101～204ページ。
- 25) 小路田泰直『日本近代都市史研究序説』(柏書房, 1991年), 193ページ。井上友一『都市行政及法制』上(1911年)111ページ(小路田・同上, 139ページ所引による)。
- 26) 小路田・同上, 192ページ以下。
- 27) 井上・前掲注25)『都市行政及法制』上, 191ページ(小路田・前掲注25)『日本近代都市史研究』193ページ所引による)。
- 28) 井上友一『都市行政及法制』下, 6ページ(小路田・前掲注25)『日本近代都市史研究序論』193ページ所引による)。
- 29) 井上・前掲注25)『都市行政及法制』上, 202ページ, 同下, 6～8ページ(小路田・前掲注25)『日本近代都市史研究序論』193ページ所引による)。
- 30) 明治元年(1868)1月10日生, 昭和24年(1949)11月25日没。明治25年7月, 帝国大学法科大学卒業後, 第一銀行行員を経て, 翌26年(1893)農商務省に入省。翌27年5月内務省参事官, 29年内務大臣秘書官, 明治30年10月から1年間欧米各国へ出張, その後も内務省官僚として参事官, 秘書官などを経て, 明治41年7月から翌年5月まで欧米出張。帰国後, 43年9月に内務省土木局長, 44年9月に地方局長を兼任。以後, 貴族院議員, 内務次官, 内務大臣などを歴任した(『戦前期官僚制研究会編・森郁彦著『戦前期日本官僚制の制度・組織・人事』(東京大学出版会, 1981年)227ページ)。
- 31) 水野鍊太郎『自治制の活用と人』(実業之日本社, 1922年)74ページ。
- 32) 前田宇治郎『地方自治の手引』(地方改良研究会, 1911年)3～4ページ。

- 33) 石川一三夫『近代日本の名望家と自治——名誉職自治制度の法社会史的研究——』（木鐸社，1987年）。
- 34) 山中永之佑『近代日本の地方制度と名望家』（弘文堂，1990年）。
- 35) 前掲注3）『原敬日記』第2巻，342～343ページ，明治42年3月4日，明治43年1月16日，10月11日の項。三谷・前掲注2）『日本政党政治の形成』104ページ。
- 36) 『原敬日記』第3巻（福村出版株式会社，1965年）96ページ，明治44年3月1日の項。
- 37) 三谷・前掲注2）『日本政党政治の形成』104～105ページ。
- 38) 前掲注36）『原敬日記』第3巻，96ページ，明治44年3月1日の項。
- 39) 前掲注3）『原敬日記』第2巻，218ページ，明治39年12月24日の項。
- 40) 三谷・前掲注2）『日本政党政治の形成』105～106ページ。
- 41) 同上，106～107ページ。
- 42) 山中・前掲注34）『近代日本の地方制度と名望家』280ページ以下。
- 43) 水野練太郎「自治制50年の回顧と地方自治の諸問題」（東京市政調査会編『自治制発布50周年記念論文集』京都市政調査会，1938年）11～12ページ。
- 44) 『大阪市会史』第1巻（大阪市役所，1910年）217ページ。
- 45) 小路田・前掲注25）『日本近代都市史研究序説』158ページ。
- 46) 同上，158～159ページ。
- 47) 同上，159～164ページ。
- 48) 同上，164～165ページ。
- 49) 同上，165ページ。
- 50) 同上，156～166ページ。
- 51) 同上，166ページ。
- 52) 前掲注8）『明治大正大阪市史』第1巻，69ページ。
- 53) 宮地正人『国際政治下の近代日本』（山川出版社，1987年）132～134ページ参照。

なお、大阪市では、明治40年代は組織的な労働組合運動は沈滞していたが、ストライキ数は明治41年（1908）13，同42年11，同43年10，同44年22，同45年49と漸次増加の趨勢にあった。また社会主義運動も盛んとなり，社会問題研究会，社会主義協会，平民社，国家社会党，日本社会党が組織されている（前掲注8）『明治大正大阪市史』第1巻，443ページ）。
- 54) 本稿，50ページ参照。
- 55) 本稿，75～76ページ参照。
- 56), 57), 58), 59) 『明治44年公文雑纂衆議院・貴族院事務局 帝国議会1巻 28』（国立公文所館所蔵）。

この大阪市民会の武内作平ほかの市制改正請願と時を同じくして愛知県豊橋市

の遠藤安太郎ほか5名からも市制改正の請願が第2回帝国議会で提出されている。これには「(1)会社其ノ他ノ法人ノ選挙権ニ関スル規定ヲ削除スルコト、(2)議員ノ任期ヲ4年ニ改メ、半数改選ヲ止ムルコト、(3)議員ノ選挙ハ単記無記名投票トスルコト、(4)投票ハ選挙人自ラ投函スルコトニ改ムルコト、(5)投票ヲ記載スル能ハサルモノハ之ヲ為サシメサルコト、(6)市長助役ノ任期ヲ4年ニ短縮スルコト、(7)訴願裁決ノ期限ヲ定ムルコト、(8)市公民資格ノ納税額ヲ市税2円以上トスルコト、(9)議員ノ選挙ニハ監督官吏ヲ派シテ監督スヘキ規定ヲ設クルコト」(同上『公文雑纂』)と市制改正要求が掲げられているが、市長権限の拡大、強化の要求は掲げられていないことに注意しなければならない。このことは「小都市においては(市長の一山中注)単独機関制を喜ば」ないという水野の指摘(水野・前掲注31)『自治制の活用と人』97ページ)からも判断されよう。

むすびにかえて

以下、本稿は前章までの考察をふまえ、明治44年(1911)市制町村制改正と地方改良運動の意義を日本帝国主義成立期の都市と農村を通ずる地方政策・法の問題として全機構的、全体制的に把握する試論的仮説を提示してむすびにかえたいと思う。

私は、すでに拙著において明治44年の市制町村制とそれを中軸として展開された地方改良運動について、主に町村制の側面から考察し、その考えを提示した。要約すればつぎのとおりである。

要するに、明治44年(1911)町村制の主要な立法意図は、町村長の権限の拡大、強化と、国から町村への事務委任規定の拡充、強化にあったといえよう。町村長の権限が拡大・強化されたことは、町村が国からの委理事務をより多く引き受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、地方「名望」家町村長の官更化をいっそう推進しようとする企図されたのである。このことは、町村住民に対する官僚制支配が町村長を通じて一だんと強化されたことを意味するものにほざならない。

しかし、財政制度については、主として町村基本財産に関する規定を整備す

ること、納税義務範囲の拡張と賦課徴収規定を整備すること、および使用料・手数料・特別税に関する制裁を重くすること（旧法で1円95銭以下の料金を課することができるとしていたのを5円以下と改めた）など（第89条～第105条、第107条～第111条）によって、住民に対する租税徴収を強化したにすぎず、町村の財政力は、根本的にはなんら拡充されなかった。

したがって政府は、新町村制を施行するに当って、部落有財産を町村有財産に転化する政策、いわゆる部落有財産統一政策によって町村財政力の拡充をはからなければならなかったのである。

部落有財産統一政策とともに、この新（市制）町村制を実施するうえで支えとなったものが、日露戦争後の明治41年（1908）に発布された戊申詔書を契機としてはじめられた地方改良運動であった。地方改良運動はまた、（市制）町村制を中軸としてこそ、はじめて展開されえたのである。これは、地方改良運動に続いて大正期に展開される民力涵養運動においても同様であった。

すでに述べたように、¹⁾新（市制）町村制は、日露戦争後の（市）町村秩序の動揺という事態に対処するためのものであったが、政府は、部落有財産統一政策と並行して（市）町村秩序の維持・強化をはさるための政策をつぎつぎに打ち出した。水利組合法（明治41年）、改正耕地整理法（明治42年）による耕地・水利行政の本格的展開、家畜市場法（明治43年）・蚕糸業法（明治44年）や府県営の米穀検査事業などにみられる農産物商品の流通・取引に対する行政的規制、改正産業組合法（明治42年）・改正農会法（明治43年）による農業団体に対する官僚統制の強化などが、それである。

地方改良運動は、これらの政策を遂行するための基盤をつくることを目指したものであった。郡長・町村長の教化、指導によって町村住民に対して、二宮尊徳の報徳精神を指導原理とする親睦協和と勤労精神を鼓吹しながら、住民が自発的に行政に協力する精神を培養することがはかられた。そのため、農会・産業組合・衛生組合・在郷軍人会などの町村単位の民間諸団体が行政補助組織として利用された。また一般町村住民もその構成員として包含する戸主会（家長会）・主婦会などやそれらと類似の各種民間団体を組織すること、町村是の

制定等が奨励された。したがって、これらの民間諸団体は、いずれも、府県知事・郡長・町村長の行政系列に統合されていた。

これらの民間団体においては、たとえば戸主会（家長会）などにおいては、共同体的な表見的全戸平戸形態の再編・復活がみられた。これは、行政補助組織においてとはいえ、町村住民の町村行政への参加を表見的にしる実現することによって町村秩序の動揺をもたらしたような小作人層などの町村一般住民の噴出するエネルギーを吸収しようとして企図されたものであった。したがって、これら民間諸団体のなかに表見的に共同体的秩序の再編・復活とみえるものがあったとしても、それは共同体秩序そのものの復活ではなかった点は、注意されなくてはならない。それはまさしく帝国主義国家の町村統治機構の一環として適合理的な行政補助組織であったといわなければならないものなのである。

その目的は、小作人や労働者の急激な成長に対応して、これまで町村行政から排除してきた彼らに、戸主会あるいは家長会などの行政補助組織に加入させ、彼らに、それらの組織を通じて発言の場を与えると同時に、戸主会や家長会などの会長を町村長とし、その町村長から、町村行政その他について、それらの組織を通じて、彼らの一定の理解と協力を求めさせることにより、動揺しつつある町村における「名望」家支配体制を安定させるところにあったといえよう。

と同時に、明治44年（1911）（市制）町村制を中軸として展開された地方改良運動は、日露戦争を経て帝国主義国家に成長した日本の、切迫する対外危機に対応するために求められた、国民統合の方式でもあった。日露戦後に、（市制）町村制をはじめ統治機構などの改革が行われると同時に、その改革の一環として地方改良運動などの諸政策が、つぎつぎと打ち出され、それらの運動の実行組織として、すでにみたような各種の団体の設置が奨励されたのは、先に紹介した山口県事務官、西村保吉などのいう「拳国一致」の体制＝帝国主義国家体制をつくりあげるために、天皇制支配を、（市）町村住民＝一般国民に、よりいっそう浸透させることが目ざされたからにはかならない。これらの諸改革、諸政策の展開によって、天皇制国家権力の人民支配は、従来の中央政府→府県→郡→町村→住民といった、いわば点と線の行政系列を通ずる、地方「名望」

家による住民支配方式から、その系列の整備、強化をとまないつつ、かつ整備、強化された行政系列を中軸とし、戸主会（家長会）などの諸種の行政補助組織を通じて、一般町村住民をも動員して、国政＝全政策の集中的貫徹をはかろうとする、いわば全面的・包括的な支配の方式へ転換したといえよう。

これは、近代日本の、地方「名望」家支配方式の転換としても注目しておかなければならない。これまで、町村行政から排除してきた地主以外の一般町村住民にも、彼らを町村行政へ協力させるという目的にし、戸主会（家長会）などの行政補助組織を通じて、一般町村住民にも行政へ関与させる機会を与えたからである。

このような地方改良運動では、町村長に加えて、小学校教員、宗教家などが、行政補助組織の指導層として動員され、彼らと一般町村住民とを連繫させる媒介項として、在地の生産力の担い手たる中小地主ら、町村「名望」家層や、自作上層が位置づけられ、利用されたのである。これを地方「名望」家支配という観点からみるならば、既述したような諸条件²⁾のなかで、不安定性を増大した地方「名望」家支配の安定をはかるために、従来の地方「名望」家支配体系の行政系列を整備、強化しながら、戸主会（家長会）などの行政補助組織を設置し、それらを通じて地方「名望」家支配体制を支える層を一般町村住民にまで拡大するための装置を設定しようとしたものといえる³⁾。

この仮説は、主に農村（町村）を対象にした考察にもとづくものであった。

つぎに、この仮説と都市（地方）「名望」家支配を焦点とする明治44年市制と地方改良運動についての、本稿の考察とを関連づけて、明治44年市制町村制と地方改良運動を全機構的、全体制的に把握する試論的仮説を提示してみたい。

そのためには、まず明治21年（1888）市制町村制における地方「名望」支配の、市（都市）と町村（農村）の間にある法構造上の差異についての検討からはじめなければならない。それは、明治44年（1911）市制町村制の前提であったばかりでなく、近代日本の市制町村制の出発点となり、その基本原理を形成したものであったからである。

すでに述べたところからも明らかのように、明治21年（1888）「市制町村制

理由」は、「行政事務ヲ地方ニ分任シ」「技術専門ノ職若クハ常職トシテ任ス可キ職務ノ外概ネ……無給」で「地方ノ名望アル者ヲ挙ケテ」「公用ノ事務」の「任ニ当ラシメル」ことを求め、市制町村制によって、いわゆる地方「名望」家支配体制を制度的に保障し、構築することを意図していた。しかし、地方「名望」家支配の法構造は、市制（都市）と町村制（農村）では、法構造上、一定の差異がみられたのである。

まず市制についてみると市長は「有給吏員」となっている（第50条）。したがって「名望」家の概念に当てはまる「名誉職」は、参事会員（第54条）と市会議員（第16条）ということになる。市行政の執行機関は、市長と「有給吏員」である助役（第52条第1項）（東京は3名、京都・大阪は各2名、その他は1名—第49条第1項2号）、名誉職参事会員（東京は12名、京都・大阪は各9名、その他は6名—第49条第1項3号）によって構成される市参事会である（第64条）。助役と名誉職参事会員は、その市公民中年齢満30歳以上で選挙権を有する者のうちから市会によって選挙される（第51条・第54条第1項）。

市会は、市公民から等級（3級）⁴⁾選挙制によって選挙された議員（名誉職）によって構成される（第7条・第8条・第11条・第13条・第15条）。

市長は、内務大臣が市会に命じて、3名の候補者を推薦させ、その候補者のうちから「上奏裁可ヲ請フ」て選任した（第50条）。

市長および助役は、先に指摘したように「有給吏員」であるから、必ずしも地方「名望」家であることが求められているとはいえない。そのことは、市長および助役が、その市の「公民」であることを要しない（もちろん市長、助役に就任すれば市公民となるが）ことから明らかであろう（第53条）。そのことはまた「市制町村制理由」が「技術専門ノ職若クハ常職トシテ任ス可キ職務ノ外概ネ……無給」（傍点は山中）で「地方ノ名望アル者ヲ挙ケテ」「公用ノ事務」の「任ニ当ラシメル」と述べていることを反対解釈すれば、いっそう明白となる。つまり市長、助役が有給であることは、市長職、助役職が「技術専門ノ職若クハ常職トシテ任ス可キ職務」であり、したがって、地方「名望」家であることは、必ずしも求められていないということができるからである。

このように考えると、市長は、町村長と比較して、市制の立法意図としても、地方「名望」家であることよりも、むしろ行政官吏であること（市制第74条）＝行政専門家であることを求められていたことになる。

このことは、水野練太郎が、その著『自治制の活用と人』において「市の如き事務の繁き、事業の多き団体に於ては、専務の市長を置くことが、最も適当であると信ずる。我自治制度に於て、町村長は名誉職たるを原則とするも、市長は有給職たるべしとせるは、全く此主旨より出たるものである。即ち独逸流の主義にして、此主義に依る市長は、常識あり経験ある事務官の性格を具備するものたるを要するのである⁵⁾」（傍点は山中）と述べていることから裏付けられるのである。

上述したところから、市制においては、立法意図のうえでも、制度上でも都市の地方「名望」家支配体制の力点は、市参事会と市会議員に置かれており、市長（助役）には、むしろ地方「名望」家であることよりも、行政専門家＝専門行政官僚であることを求められていたといえるであろう。

行政官吏である市長は、市参事会を召集し、議長となった（第67条第2項）。また市参事会は、市長の職務を補助し、市長の「故障」がある時は、市長を代理した（第69条第1項）。

したがって、きわめて、大ざっぱないい方をすることが許されるならば、市制においては、市参事会が、それを通じて名誉職＝「名望」家参事会員が、市長を拘束、規制する制度的保障となって、都市「名望」家支配体制が構築され、維持される法構造上の仕組みとなっていたといえてよいであろう。

それに対して、町村制においては、これもまた大ざっぱないい方をすることが許されるならば、地方「名望」家支配体制は、町村公民（第7条）から等級（2級）選挙制によって選挙された町村会（議員）（第8条・第11条～第13条・第15条）とそれを基盤として選ばれた町村長、助役（第53条）によって構築、維持されるという法構造の仕組み⁶⁾が採られていたといえるのである。というのは、町村長、助役、町村会議員ともに「名誉職」（第55条・第16条）＝地方「名望」家であることがたてまえとされたからである。

もちろん、町村行政執行機関である町村長に対しては「名望」家であることと同時に市長と同様、行政官吏であることが求められている（第69条）。この原則は、明治44年町村制においても継承されている（第16条第1項、第61条、第63条、第1項、第3項、第72条、第77条）。この原則が、すでに拙著において述べた⁷⁾ように町村における地方「名望」家体制を構築、維持するに当って重要な矛盾となり、障害となって、町村における地方「名望」家支配体制の不安定要因ともなったのである。

問題を本稿が考察の焦点としている市町村長権限という点に限定して考えるならば、町村制においては町村長に対しては、地方（町村）「名望」家であることが求められたが、市制においては、市長に対しては、地方（都市）「名望」家であることが必ずしも求められなかったという差異は、きわめて重要な意味を有する。それは、都市行政執行機関である市長には、明治21年（1888）市制の時から、すでに都市「名望」家であるよりも、行政専門家→行政専門官僚であることが求められていたことを推察させるからである。この原則は、明治44年（1911）市制においても継承されているということが出来る（第73条、第76条、第87条第2項、第93条）。これは、町村行政に比較すれば都市行政が、より専門技術性を必要とされると考えられることから容易に理解されよう。すでに述べた⁸⁾ように、東京・京都・大阪の大都市には、はじめ市制特例（明治22年3月23日、法律第12号）が施行され、市長が置かれず、内務官僚（行政専門官僚）である府知事が市長の職務を行った（市制特例第1条）のも、そのことが当然、立法意図の1つに含まれていたからであると考えられる。

明治44年（1911）市制においては、立法意図のうえでも、制度上でも、このような本来的性格を有する市長の権限が拡大、強化されたのである。明治31年（1898）9月30日、市制特例廃止後、同年10月1日より大阪市に施行されていた明治21年市制よりも明治44年市制が、市長に対して、いっそう都市行政専門家であることを求めたのは当然であった。ここに大阪市において池上四郎や関一のような都市行政専門官僚が市長として就任する法制史上、制度上（立法意図上）の必然性があったといわなければならない。

このような大阪市において、明治44年市制を中軸とする地方改良運動は、どのようにして展開されたであろうか。明治44年市制（町村制）そのものが、地方改良運動（政策・法）の所産であるという、先述のような考え方をすることもできるが、ここでは、これまで一般にいわれている地方改良運動の概念にそって考えることとする。

先学の研究⁹⁾によっても、明治44年市制の時期において、町村（農村）でみられたような地方改良運動実施のための戸主会、主婦会、青年会などの行政補助組織は、大阪市においてはみられない。逆説的な見方をすれば、政府・官僚の構想と軌を一にするような市制改正案の実現を「請願」した大阪市民会こそ、主観的意図はともかく、客観的には、地方改良運動における行政補助組織と同様な役割を演じさせられたということもできよう。

しかし、それはさておき、大阪市では、大正5年（1912）12月、大阪市当局の働きかけによって青年団が結成されている。これは、大阪市が高島屋、十合百貨店、伊藤萬ら市内の大商店経営者25人を招集し、青年団に関する懇話会を開き、青年団結成を訴え、大阪市連合青年団として発足したものであった。翌大正6年現在で、114団体約2万人といわれているが、その多くは、市内の銀行、会社、商店らの青年労働者の「修養団体」であり、「広義の補習教育を主眼」としたものであった。このような企業型青年団は、当時の労働運動の高揚、労働者の権利意識の拡大を抑圧、解消させるために企業に付置された労使協調補助機関としての性格をもつものであり、町村（農村）にみられたような行政補助組織とはいえないものであった。大阪市に行政補助組織らしい名称をもったものが、いくつか登場するのは、大正8年（1919）3月以降展開される民力涵養運動以降のことである。¹⁰⁾これとても実際に、町村と同程度に行政補助組織として結成され活動したかどうかは、今後のさらなる検討にまたなければならない。

まして、明治44年市制施行当時、大阪市において地方改良運動実施のための行政補助組織が結成された形跡はみられない。では、当時の大阪市において町村にみられる行政補助組織に代位する施設、手段は何であったろうか。私はそ

れを「大阪市公報」に求めたいと思う。

「大阪市公報」は、時あたかも戊申詔書（明治41年10月13日）の発布、地方改良運動を約9カ月後にひかえた明治41年（1908）の1月11日に、その第1号が¹¹⁾発刊されている。その「発刊の辞」は、つぎのとおりである。

発刊の辞

極メテ陳套ノ辞ヲ繰返スニ邇ケレドモ敢テ一言ヲ禁ズベカラザルモノアリ、日露大戦役ノ終局ト共ニ帝国々勢ノ上ニ現ハレル向上の傾嚮ハ、唯リ夫ノ陸海軍備ノ拡充ト及ビ財政経済ノ膨脹トニ於テ、異常ノ進連ヲ示セルノミナラズ、都市行政ニ於ケル百般ノ施設経営ニシテ一日ヲ緩クス可ラザル者ノ踵ヲ衝イデ起レルコトモ、亦特ニ注目ニ値スベキ新現象タラズンバアラズ、職ニ市政ニ当レル者ノ、此際切ニ市民ニ囑望スル所ハ克ク自治機関ノ本能ヲ發揮シ、之ヲシテ国家統御ノ下、別ニ地方制度ノ基礎ヲ鞏固ニシ、共同生活ノ完整ヲ計リ、為政分権ノ実ヲ拳ゲシメンコト是ナリ、而シテ其ノ效ニ達セントスルノ策、固ヨリニシテ足ラズト雖モ、必ズ先ヅ市民ヲシテ這般自治機関ニ対スル注意ト趣味トヲ深カラシメ、之ニ処スルニ公共的觀念ヲ以テセシムルヨリ急且ツ切ナルハ非ジ、之ヲ為サントスルハ市民ヲシテ市行政ノ各般ニ亙リ、巨細ニ論ナク断ヘズ之ヲ知悉セシムルヨリ肇マル。

本市ノ如キニアリテハ、既ニ有力ナル新聞紙ノ発兌セラルルアリテ、常ニ市行政ノ記述ニ怠ラズト雖モ、凡ス業ノ方面ハ、社会万般ノ事ニ及ボセルヲ以テ、唯リ市行政ノミ爾カク專ナルヲ許サズ、然レモ市行政ノ問題中ニハ、新聞紙ノ記事トシテハ極メテ微細ナル事柄ニテモ、市行政其レ自体ニ在リテハ、大ニ注意研究セザルベカラザルモノモ、亦敢テ少キニアラズ、故ニ此等ノ事ニ関シ何モノカ新聞紙ノ報道以外ニ於テ必ズ先ヅ市民ヲシテ之ヲ知得セシムル機関アルヲ要ス、即チ本市公報ヲ発行スルノ已ムベカラザル所以ナリ

儻クハ又此必要ヲ外ニシテ、如今我国都市ノ改良進歩ヲ計ラント欲セバ勢ヒ範ヲ欧米各都市ノ施設ニ採ラザルベカラズ、而シテ其資料ノ参考トナルベキモノニアリテハ、直接間接ニ市行政ニ与ルモノハ勿論、市民ニモ亦常ニ之ヲ示シ

之ヲ知ラシムルコトハ是亦市政ニ対スル新智識ヲ啓発シテ自治機関ノ改良進歩ヲ促スベキ至要ノ方法タリ、即チ本公報ハ特ニ亦努力ヲ此ニ致サンコトヲ冀フ。

前述ノ趣旨ニ依リテ発行セラレタル本市公報ハ、早晚之ヲ日刊トシ、博ク発売セントスルノ計画ナレドモ之ヲ実行セントスルニハ尚ホ多少ノ準備ヲ要スルヲ以テ、今ハ暫ク週刊トシ之ヲ発売セズ単ニ市政ニ関係アル一部人士ニ頒布スルニ止メ、更ニ他日ヲ待チテ施設ノ拡張、紙面ノ整備ヲ図ランコトヲ期ス、以テ発行ノ辞トナス。¹²⁾

それは、はじめに日露戦後経営における都市行政の重要性を述べ「職ニ市政ニ当レル者ノ、此際切ニ市民ニ囑望スル所ハ、克ク自治機関ノ本能ヲ發揮シ、之ヲシテ国家統御ノ下、別ニ地方制度ノ基礎ヲ鞏固ニシ共同生活ノ完璧ヲ計リ、為政分権ノ実ヲ挙げ」（傍点は山中）なければならぬとしている。そのためには「市民ヲシテ市行政ノ各般ニ亙リ、巨細ナク論ナク断ヘズ之ヲ知悉セン」めることがまず肝要であるとする。新聞紙はあるが「市行政其レ自体ニ在リテハ大ニ注意研究セザルベカラザルモノモ、亦敢テ少キニアラズ」（傍点は山中）であるから「新聞紙ノ報道以外ニ於テ必ず先ヅ市民ヲシテ之ヲ知得セシムル機関アルヲ要ス」とし、「欧米各都市ノ施設」を模範として「其資料ノ参考トナルベキモノニアリテハ、直接間接ニ市行政ニ与ルモノハ勿論、市民ニモ亦常ニ之ヲ示シ之ヲ知ラシムルコトハ是亦市政ニ対スル新智識ヲ啓発シテ自治機関ノ改良進歩ヲ促ス至要ノ方法タリ」と、「大阪市公報」発刊の意図を述べているのである。そして「今暫ク週刊トシ之ヲ発売セズ単ニ市政ニ関係アル一部人士ニ頒布スルニ止メル」が「更ニ他日ヲ待チテ施設ノ拡張、紙面ノ整備ヲ図ラントス」としている。

ここにみられる「大阪市公報」の発刊の意図は、町村にみられる戸主会、主婦会、青年会などの行政補助組織の地方改良運動の施設としての役割を「公報」に担わせようとしていたことを示すものといえよう。その際、新聞はあっても、その報道内容が「市行政其レ自体ニ在リテハ、大ニ注意研究セザルベカラザルモノ」が少なくないという「発刊の辞」のなかの文言の紙背を、当時の新聞論調に対して一定の警戒心を表明したものと読みとれないこともないのである。

なかろうか。もし、そのように読みとることができるとすれば、そのことの意味は、時期はあとになるが、すでに紹介したように『大阪朝日新聞』（明治43年12月26日）が「市制改正ノ要点」を論ずるに当って、等級選挙制の廃止と「全公民の普通選挙」制を主張して、大阪市（都市）中間層や一般市民大衆のなかにある大正デモクラシー思潮の胎動を代弁していたことなどを想起すれば十分に理解されるであろう。

このように考えるならば、「大阪市公報」は当時、弁護士・新聞記者などが参加して膨拜として起こってきつつあった市政改革運動その他大正デモクラシー思潮の胎動を代弁する動きなどに対抗するためにも発刊された官製新聞であったといえよう。

事実、発刊された「大阪市公報」は「条例」「告示」「庁達」などのほか、人事、諸行事、市会、市参事会の様子、諸外国の行政資料など市行政に関わる種々様々な事項が掲載され、それらの市民への周知、徹底がはかられている。そこには、町村（農村）の地方改良運動の行政補助組織である戸主会（家長会）などでみられた共同体的な表見的全戸平等形態を再編・復活して、行政補助組織とはいえ、町村住民の町村行政への参加を表見的にしる実現することによって町村秩序の動揺をもたらしたような小作人などの町村一般住民の噴出するエネルギーを吸収しようとする手段、施設としての役割は、全く考えられていない。¹³⁾そこにみられるのは、すでに紹介した明治44年市制施行当初の市長告示にみられたような権威的、官僚的市行政の態様を、市民に周知、徹底させて、強引に市行政を市民に浸透させて市行政に従わせようとする強権的な市民＝国民統合の姿勢であったといえよう。そこには、さらに都市（地方）名望家たちをも権威的、官僚的市行政に服従させようとする強権的姿勢すらうかがえるのである。¹⁴⁾

市行政に、そのような権威的、官僚的姿勢をとらしめた基底には、ますます複雑化、肥大化する都市行政を自らが市長として担当する専門的、行政的技術、能力をもった人物を選出することができない都市（地方）「名望」家層の実態と、そのことから生ずる「名望」家層の弱点があったからであるといえるのではなかろうか。したがって、権威的、官僚的市行政にバックアップされてこそ、

はじめて都市「名望家」は、その市域における支配体制を再編、強化し、維持することができたといっても過言ではない。そこに大阪市において専門行政官僚である池上や関が、長期にわたり、新「予選派」¹⁵⁾およびその系譜をひく党派の支持をえて、市長の座を占めつづけた大きな原因があったといえよう。¹⁶⁾

以上、大阪市を事例として、明治44年（1911）市制を中軸として展開された地方改良運動における市民＝国民統合のあり方を考察してきた。大阪市では、町村（農村）に比較して、すでに共同体性が崩壊、稀薄化して、町村（農村）の地方改良運動においてみられた戸主会（家長会）のような町村（農村）の共同体的性格を利用した行政補助組織を結成することの困難な、大都市に適合した形での地方改良運動が行われていたといえよう。

それは、上にみたように「公報」という情報伝達手段を利用して、市政改革運動その他大正デモクラシー思潮を代弁する動きなどに対抗しつつ、市行政の一般市民への周知、徹底をはかり、拡大、強化された市長権限のもと、行政専門官僚たる市長が、「名望」家をも、そのもとに服従させる権威的、官僚的な市民＝国民統合という形であった。これもまた明治44年市制によって整備、強化された中央政府→府知事→市長という官僚行政系列を中軸とし「公報」という情報伝達手段を利用して、国政＝全政策→市政の集中的貫徹をはかろうとする、一種（都市型）の全面的、包括的な支配方式であり、かつそのような支配方式へ転換したことを示すものとしてとらえることができるのではなかろうか。

その点において、すでに述べた町村（農村）における住民＝国民統合方式と上にみたような都市（大阪市）における市民＝国民統合法式は、農村型と都市型という一定の差異はみられたといえよう。しかし、両者は、相互に協働、連帯して、日本帝国主義国家の全機構、全体制を支える統治装置たりえたといわなければならない。こうして、明治44年（1911）市制町村制を中軸として、地方改良運動が、都市、農村を通じて展開され、日本帝国主義国家の全政策→地方行政政策・法の浸透、徹底がはかられていったのである。

1) 本稿、38～41ページ。

- 2) 本稿, 36~37ページ。
 なお, この諸条件の重要なものの一つに, 地方「名望」家が, 一般的に行政能力を欠如していたことが挙げられなければならないことを注意しておきたい(山中永之佑『近代日本の地方制度と名望家』(弘文堂, 1990年) 292~293ページ, 308ページ, 注29) 参照)。
- 3) 山中・同上, 316~319ページ。
 なお, 後藤靖教授の労作「村落構造の変化と行政の再編過程——長野県伊都郡松尾村の事例——」(井上清編『大正期の政治と社会』(岩波書店, 1969年) 117ページ以下) はこの時期の村落構造の変化を考察した貴重な業績である。
- 4) 公民であるがためには, (1)「満25歳以上」の「帝国臣民ニシテ公権ヲ有シ」, 「一戸ヲ構ヘル」男子であること, (2)「2年以来」市町村の「住民」となり, その市町村の「負担ヲ分任シ」, (3)その市町内において「地租ヲ納メ若クハ直接国税年額2円以上ヲ納ムル者」であることの3要件を備えることを必要とする(市制第7条, 町村制第7条)。
- 5) 水野練太郎『自治制の活用と人』(実業之日本社, 1912年) 81ページ。
- 6) この点についての詳細は, 山中・前掲注2)『近代日本の地方制度と名望家』280ページ以下参照。
- 7) 同上, 283ページ以下参照。
- 8) 本稿, 70ページ。
- 9) 尾川昌法「治安維持法体制と思想支配——中央教化団体聯合会の形成」日本史研究, 176号(1977年) 195ページ以下。
- 10) 大正9年(1920)4月以後, 大阪市は, 青年団を補助規定によって保護育成する。学区本位の青年団の結成が奨励されるのは, 大正8年からのことである(尾川・前掲注9)「治安維持法体制と思想支配」205ページ)。
- 11) 公報は, 郡も発行しているが, 大阪市に比べると時期はいくらか遅いようである。たとえば, 「大阪府三島郡報」は, 第1号発行が, 明治44年(1911)6月2日付で比較的早い, が, 兵庫県「川辺郡公報」は, 第1号発行が大正7年(1918)5月25日である(山中永之佑監修『兵庫県川辺郡役所編纂 川辺郡公報(上)』伊丹資料叢書5(伊丹市役所, 1981年)1ページ参照)。
- 12) 「大阪市公報」第1号(明治41年1月11日)1ページ(大阪市史編纂所所蔵)。
- 13) 山中・前掲注2)『近代日本の地方制度と名望家』318ページ, 本稿, 81~82ページ参照。
- 14) 芝村篤樹氏の研究によれば, 関市長当時の市会議員は「関さん時代から理事者が強くなってきた」と語り, 「市会議員が関市長の所へ恐れてよういかなかったとも」いわれている(『大阪人』8巻2号)とされる。池上市長の時代は, そのように市長が権威をもつようになる過渡期であるといわれる。芝村氏は「関を頂

点とする執行機関の市会（議員）に対する優位は、……議員の地域への影響力の保持（票田の開発）が行政施策に深く依存するようになったという事態によっていた。また行政の肥大化・複雑化に伴って、都市専門官僚のイニシアティブが強まった。この点で関は、高い識見と優れた行政手腕によって圧倒的な権威を確立したのである。さらに関の権威を高めた要因として指摘できるのは、中央の政・官界に独自のつながりをもっていたことである」（同『関一——都市思想のバイオニア——』松籟社、1989年、169ページ）と述べておられる。このほか芝村氏は、議員職の職業化も、その理由として挙げておられる。いずれも正鵠を射た意見で、私も賛成である。

なお、芝村氏は、一方で関が、大都市市長の権限と大都市の財政自主権を強くした点を「現在でいう団体自治権と財政権の主張である」（同上、105ページ）とされ「関がめざしたのは、公共心にもとづき、専門知識に裏付けられた都市専門官僚のブルジョア合理主義的な（市営事業経営論にみられるような）都市経営の発展であり、それを制約し歪める、一方における中央官僚（政府）の官治主義と、他方における政党や無産運動を含む住民の要求・批判に対して自立し得る制度的保障を確保しようとしたのが関の都市自治論であった」（同上、107～108ページ）。「そうだとすれば、関の都市自治論は、当時の国家の制度と政策を改革する側面を有しているとともに、都市専門官僚によるブルジョア合理主義的都市経営の枠を超える住民の要求・批判に対しては、抑圧的側面を持ち、そのことによって住民自らの要求運動や自治的団結をスポイルし兼ねない内容を有していた」（同上、108ページ）と述べておられる。

- 15) 池上市長は、大正2年（1913）10月15日就任し、大正12年（1923）11月9日退任、関一市長は、大正12年11月30日就任し、昭和10年（1935）1月26日に退任している。
- 16) 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101号（1983）85ページ。