

# 明治三十二年市制における執行機関

田 口 昌 樹

## はじめに

明治地方自治制度に関する従来の研究は、おもに農村（町村制）を対象としていた。<sup>①</sup>都市制度（市制）に関する研究は、戦後あまり行なわれてこなかったといえる。『自治五十年史（制度篇）』の著者である亀卦川浩氏の諸研究<sup>②</sup>においても、市制の制定過程における主要な論点、その後の改正における改正点については述べられているものの、運用の実態については触れられていない。このようななかで、最近、日本近代史の分野における都市の政治・行政構造を明らかにしようとした研究<sup>③</sup>に刺激されながら、日本近代法制史の分野においても都市行政の実態との関連で制度を分

析した貴重な業績が提供されるようになった。山中永之佑氏による、大阪市を事例とした研究がそれであり、おもな研究は『近代市制と都市名望家——大阪市を事例とした考察——』<sup>4</sup>にまとめられている。この研究のなかで問題とされている重要な論点の一つとして市制における執行機関の問題がある。たとえば、明治四四年市制改正による執行機関の変更、すなわち市参事会制から市長独任制への転換といった問題である。

執行機関変更の意義を考えるにあたっては、明治二一年に公布された市制によって規定された執行機関の特徴を明らかにしておく必要がある。

明治地方自治制度は、地方名望家を軸とした地方団体（市・町・村）の自治の創出と委任事務の遂行を目的とした官治の確保を課題としたという意味で、自治と官治という二つの矛盾した要求を内包する制度であったといえよう。この要求は、地方団体に自治団体であると同時に国の行政区画でもあるという二つの性格を与えることとなってあらわれる。このような二つの側面を有する地方団体に対して、委任事務の遂行を確保するために厳重な監督・規制を加えることを実現するための一つの重要な手段として採用されたのが機関委任事務制度であった。本稿は、以上のような地方団体の特徴および機関委任方式による委任事務遂行の確保という点から、町村制と比べて官治性が強かったと考えられる市制について執行機関の面から考えてみようとするものである。

[注]

- (1) 日本近代法制史の分野では、町村を対象としてすすめられてきた名望家自治に関する研究が主流であった。石川一三夫『近代日本の名望家と自治——名譽職制度の法社会史的研究——』（木鐸社、一九八七年）、山中永之佑『近代日本の地方制度と名望家』（弘文堂、一九九〇年）などの研究に代表される。
- (2) 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、嚴南堂書店復刻、一九八〇年）、同『自治五十年史（制度篇）』（良書普及会、一九四〇年、文生書院復刻、一九七七年）。

(3) 代表的なものとして、芝村篤樹『関一——都市思想のパイオニア——』（松籟社、一九八九年）、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）、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』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）をあげておく。

(4) 山中永之佑『近代市制と都市名望家——大阪市を事例とする考察——』（大阪大学出版会、一九九五年）。この著作に収められた諸論稿の初出は次のとおりである。「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——」（一）（二）（『阪大法学』第四一卷第二・三号、第四号、一九九一年、一九九二年）、「明治四四年（一九一一）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）、「池上・関大阪市政の制度的基盤」（『適塾』第三二号、一九九一年）。

## 一 都市と農村の区別

明治地方自治制度は、都市と農村を区別する制度であった。

都市と農村の区別は、制度的には明治一年に施行された三新法によって始まる。郡区町村編制法（太政官布告第一七号）は、「三府五港其他人民輻湊ノ地」には郡から独立した「区」を設置することとしたのである。「郡村制地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ヘカラス故ニ郡ニ拘ラス別ニ区トナシ市政ヲ以テ治ムルヲ要スヘ」きであるという理由からであった。

都市と農村の区別は、明治二年四月二五日に法律第一号として公布された市制・町村制によってより明確となっ

た。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、市制と町村制には次のような主要な制度上の違いがあった。

第一は、監督系列の違いである。町村制では、国（内務大臣）——府県（知事）——郡（郡長）——町村（町村長）というように三重の監督機構であったのに対して、市制では、国（内務大臣）——府県（知事）——市（市長）というように二重であった。すなわち、市は、郡の支配から独立していた。

第二に、議決機関に関して以下のような違いがある。町村制では、町村会議員の選任方法が二級選挙制であったのに対して、市制においては、市会議員の選任方法は三級選挙制であった。<sup>③</sup>等級選挙制の違いである。

第三に、執行機関の差異が重要である。町村制では、町村長独任制執行機関が採用されていたのに対して、市制においては、市長、助役および名誉職参事会員によって構成される合議制の市参事会が執行機関とされた。<sup>④</sup>さらに、町村長と市長ではその選任方法が異なつた。町村長は、名誉職が原則で、町村会が町村公民の中から選挙されたのに対して、市長は、有給吏員とされ、市会が推薦する三名の候補者の中から内務大臣が勅裁を経て選任することとされた。<sup>⑤</sup>このように執行機関が異なつていたことが、市制と町村制の違いを考える上で最も重要な点の一つとして考えられるであろう。ところで、町村制におけるものとは異なつたものとして規定された市制における執行機関は、どのような意図で定められ、どのような特徴をもっていたのであろうか。とりあえず本章では、市制制定時の論議をみることによつてその区別の意図について考えてみたい。

第一に、市参事会制の採用についてみる。元老院における市制町村制審議において、市長の選任方法や市制特例の問題が重要な争点となつたのに対し、市参事会制についてはほとんど議論がなかった。亀卦川浩氏は、「当時の市制案に就いて見れば、地方制度上に新例を開かんとする所の執行機関合議体化の如き重要問題が、全期間を通じて全く

議官論議の対象とならなかったことは、甚だ奇異の感を催はさしむるものがある」と述べておられる。それ故、市制草案の作製過程に就て検討してみよう。

明治二〇年一月、山県有朋（内務大臣）を委員長として、青木周蔵（外務次官）、芳川顕正（内務次官）、野村靖（逓信次官）、モッセ（内閣法律顧問）の四人の委員と、白根專一、大森鐘一、荒川邦蔵の三人の書記官によって構成される地方制度編纂委員会が設置された。同委員会は、モッセの「地方官政及共同行政組織要領」に基づいて、「地方制度編纂綱領」を作製し、同年十二月、内閣へ提出した。

「地方制度編纂綱領」第四款「町村」の中には第四「町村参事会」の項目があり、その第一項には、市には参事会が設けられる旨が規定されていた。第一項では、「町村参事会ハ郡ノ区域ヲ脱シタル町村（即チ市）ニ限り設置スルモノトス」とされていたのである。市にのみ参事会が設置されることがすでにこの時期に考えられていたのであり、それがモッセの意図によるものであったということが推定されるであらう。ただ、ここでは参事会の職務権限についての直接の規定はない。しかし、同第三項で、郡参事会に関する規則が準用されることが定められているので、郡参事会に関する規定をみる。そこでは、「郡参事会ノ職務ハ県参事会ニ同シ」とされている。同綱領第二款「府県」第二「参事会」では、第三項で「参事会ノ職務」が定められており、そこでは、参事会に対して、二つの職務が与えられていた。すなわち、「県ノ事務ヲ管理スル事殊ニ県会ノ議事ヲ立案シ及其議決ヲ施行スル事」（第一号）と、「地方官政上ニ於テ法律ニ依リ委任サレタル事件ヲ議決スル事」（第二号）である。参事会は、固有事務に関しては執行機関であり、委任事務に関しては議決機関とされていたと考えられる。このような参事会の性格は、明治二十年市制において規定された市参事会の性格を考える上で興味深いものである。

「地方制度編纂綱領」が閣議決定された後、モッセが草案起草した。荒川邦蔵（内務省参事官）が、「自治部落

制草案」と題して邦訳したのがそれである。この草案の第三章「部落行政」には、第二款として「市参事会」という項目が独立して置かれ、市参事会に関する規定が充実に、その地位はより明確になった。<sup>(8)</sup>市参事会に関する規定は、この段階ではばできあがったと考えられるのであるが、町村とは別に市にのみ参事会が設置された。

「市制町村制理由」の中に、合議制執行機関に関して述べた一節がある。

代議ト行政トハ各別個ノ機関ヲ設ケサル可カラサルハ已ニ之ヲ記述シタルカ如シ而シテ町村ノ行政ハ之ヲ町村長一人ニ任シ補助員即助役一名若クハ数名ヲ置キ以テ之ヲ補助セシム市ニ於テハ之ヲ市参事会ニ任セリ市長ハ其會員ノ一人ニシテ其会ノ事務ヲ統理シ外部ニ対シテ参事会ヲ代表スルノ権ヲ有ス即町村ハ特任制ヲ取り市ハ集議制ニ依ルモノナリ抑地方ノ自治行政ニハ集議制ヲ以テスルニ若クモノアラス

そして、「集議制」を市にのみ施行して町村には適用しなかった理由を説明している。その理由の一つは、「集議制ハ特任制ニ比シ頗ル錯綜ニ渉ルノ弊」があり、「簡易ノ編制」であることが必要な町村の行政には適さないということであった。さらに、都会でなければ「名誉職ヲ以テ行政ニ参与ス可キ適任者」を得ることが難しいということが第二の理由である。<sup>(9)</sup>独任制よりもむしろ合議制が自治行政にとってはすぐれていると考えていたにもかかわらず、以上の理由から町村制においては合議制が排除されたのである。<sup>(10)</sup>ところで、「市制町村制理由」は、「大町村ニ於テモ亦此集議制ヲ施行ス可キ必要アリヤ否又之ヲ施行シ得可キヤ否ハ姑ク将来ノ変遷ヲ俟テ知ル可キナリ」<sup>(11)</sup>として、町村制においても合議制が採用される可能性があることを示していた。ところが、「将来ノ変遷」は、反対に市制においても独任制が採用されることとなるのである。

第二は、市長の選任方法である。市長の選任方法は、市制審議において最も論議があつた問題の一つである。

市長官選を強硬に主張したのは山県有朋である。山県は、「深く自治制ノ精神ヨリ考へ、町村長ハ総テ必ラス公選

タルヲ要シ、原則トシテモ例外トシテモ町村長ハ断シテ官選タルヘカラスト主張シタリト雖モ、市長ニ就キテハ、其職務上ノ地位、町村長ト異ルヲ以テ、当時ノ国情民度ヨリ考ヘ、官選説ヲ抱持シタリ<sup>12</sup>」と述懐している。山県は、市長が官選でなければならない理由を次のように説明している。

町村の行政ヲ担当スル者、固ヨリ町村長ナレトモ、市ノ行政ヲ担当スル者ハ、市参事会ニシテ、主トシテ公選ノ名譽職参事会員ヨリ組織セラレ、市長ハ其ノ議決セシ所ヲ執行スルニ過キサレハ、此ノ点ヨリ考フルモ、市長ハ町村長ト異リ、必スシモ公選タラサルヘカラサルノ必要ナキノミナラス、市長ノ管掌スル市内ノ国政事務ハ、町村長ノ管掌スル町村内ノ国政事務ニ比シ、遙ニ重要複雑ニシテ、処理スルコト難ク、且其ノ挙否ハ、中央行政ニモ影響スルコト少カラサルヲ以テ、市長ヲ公選タラシムルトモ、其ノ適任者ヲ得ルノ望十分ナルヲ得ルニ至ルマテ、之ヲ官選タラシムルノ寧シロ市長ニ適任者ヲ得ヘキ安全ナル道ナリト考ヘタレハナリ<sup>13</sup>。

国政事務の遂行を確実にするためにも、市長は官選でなければならなかったのである。中央行政の立場から都市における委任事務により注意をはらい、重要視していたことがわかる。なお、ここで山県が、固有事務と委任事務の執行機関を、それぞれ市参事会と市長に区別していたことが注目される。

一方、市長公選論も存在した。市制・町村制が公布される直前、明治二十二年三月二一日の閣議において、市長公選論が優勢となったことはさておき、熱心な公選論者としてモッセがいたことを忘れてはならない。モッセが作製した「地方官政及共同行政組織ノ要領」においては、(市)町村長は、(市)町村会が選挙し、人口五千人以下の町村は郡長が人口一万人以下の町村は知事が、人口二万五千人以下の町村は内務大臣が、人口二万五千人以上の町村(市)は皇帝が認可することとされていた。人口二万五千人以上の町村は、郡の区域を脱し独立した「市郡(区)」とすると規定されていたことから考えて、市町村長は、すべて市町村会による公選によって選任されることとされていたとお

もわれる。

しかし、「地方制度編纂綱領」では、市長は、内務大臣の上奏により皇帝が認可することとされ、官選に変更された。<sup>14</sup> 地方制度編纂委員会で同綱領が審議された際、市長公選を否とする山県を、モッセは次のように批判した。すなわち、市長を官選にして町村長を公選にするということは、「大ナル町村ハ檢束シ小ナル町村ハ自由ヲ与フル」ということであって、理のないことである。市は「一ノ自治体」として考えられるのであるから、郡とは「諸般ノ事」が異なっている。<sup>15</sup> このように、モッセは、市を「大ナル町村」として考えており、町村とは区別していなかった。むしろ市は、町村の上級団体である郡と区別されるべきものであったのである。「自治部落制草案」では、市長は市会が推薦する候補者三名中より皇帝が選任することとされ、この方法が市制草案に継承された。そして、明治二十一年に公布された市制では、市長は市会が推薦する候補者三名中より内務大臣が上奏裁可を経て選任するという規定になった（市制第五〇条）。

市長の選任方法は、純然たる官選でもなく純然たる民選でもないいわば折衷案で結着がついたといえる。山県が自らの進退を決するほどの覚悟で主張した官選論は、山県が意図していたような純然たる形ではないにせよ、公選論が有力であつたにもかかわらず一応は実現したといえる。市長公選論には、モッセが述べたように、市も町村も同様な自治団体であるから両者を区別する理由はない、そして、住民に密接した基礎的の地方団体である以上その長は公選でなければならないという認識があつた。これに加えて、元老院において「純然タル公選法」を一貫して主張した楠本正隆は、市参事会の構成上の問題を根拠の一つとしていた。楠本の市長公選論を検討してみよう。楠本は、市と町村は大きさが違うだけで異なつた種類のものではないから市長だけ官選にするべきではない、「地方ノ見識アル者ヲ選フニハ純然タル公選法ヲ用ユルニ非サレハ其人満足」しないのであって、たとえ公選にしても「日本国ノ騒動」を



発生させる心配はないと述べた。そして、「自治ノ制度ヲ布ク上ニ於テハ市ト町村ハ自ラ進ンテ事ヲ図ル可シ自ラ守ツテ治ヲ為ス可シ市以下ハ人民ノ望ミニ任セ郡以上ハ純然タル官吏ノ治ムル所トシ各分界ヲ守リ一步モ侵入セシム可カラス」<sup>(17)</sup>として市と町村は郡とは異なり自治団体であることを明らかにした上で、市参事会制との関連から市長官選が否であると次のように述べる。

市ニ設立スル市會議員参事會員ハ皆悉ク投票公選ニ出ル者ニテ孰レモ一市ノ名望ヲ負ヒ公共ノ事ニ任ス其参事會ノ如キハ幾ント一市ノ内閣ナリ此参事會ニ會同シ行政ニ自治ニ監督ノ重任アル市長ニシテ他ハ一般名譽職員ナルニモ拘ラス一人突然官ノ命ナリトテ例ヘハ奥州人士ノ九州ノ某市ニ臨ミ之カ治ヲ為サントセハ他一般ノ感触ハ如何有ル可キヤ吾輩等ノ見ル所ニテハ残念乍ラ官選ノ市長ハ不適當ト云ハサルヲ得ス<sup>(18)</sup>

楠本の論議を参考にして、市長公選論と市長官選の対立をまとめてみると次のようなことがいえる。

第一に、市や町村を純然たる自治団体と考えるかどうかの違いがあった。モッセや楠本は、市も町村も郡とは異なる「自治団体」として考えていた。井上毅なども同様な考えであつたとおもわれる。<sup>(19)</sup>一方、山県は、市町村が自治団体であると同時に国の行政区画であるという性格を深く認識していたのであり、このような側面を重視していたと考えられる。それ故、市において国政委任事務の執行者として予定されていた市長は官選であるべきことを強く主張したのである。

第二は、公選論も官選論も市参事会制を前提としていたということである。たとえば、楠本は、参事会制であるが故に、他の参事会員と異なり市長だけが官選であつてはならないとした。<sup>(20)</sup>これに対して、山県は、参事会制であるが故に、市長は官選でなければならないとしたのである。すなわち、市参事会制においては、市（町村）は自治団体であると同時に国の行政区画であるという認識を前提として、固有事務に関する執行機関は市参事会であり委任事務に

関する執行機関は市長であるという区別があった。したがって、都市における国政事務の進捗状況は国家行政にとってより重要であるが故に、市長が官選であることが必要であったのである。山県にとって、市長官選は、市参事会制を基礎とするものであった。そして、市参事会制の前提には、市（町村）が自治団体であると同時に国の行政区画でもあるという地方団体の特徴から導かれる、固有事務と委任事務の区別があったのである。

〔注〕

- (1) 明治十一年七月三日、太政官布告第一七号、「郡区町村編制法」第四条。
- (2) 明治十一年七月三日、太政官無号達、「郡区町村編制府県会規則地方税規則布告候ニ就テハ施行ノ順序」三。
- (3) 町村制第一三条、市制第一三条。  
三級選挙制は、帝国議会においても批判され、その改正がしばしば提案された。しかし、明治四十四年改正でも三級制は存続し、大正一〇年改正で町村制同様二級制となり、大正一五年改正で等級選挙制は廃止された。  
等級選挙制は、都市の有力者（都市名望家）の自治を保障する上で重要な制度であった。都市名望家の市政支配については、山中永之佑・前掲『近代市制と都市名望家』、原田敬一・前掲「都市支配の構造」、同「都市支配の再編成」参照。
- (4) 町村制第五二条・第六六条、市制第四九条・第六四条。
- (5) 町村制第五三条、市制第五〇条。
- (6) 亀卦川浩・前掲『自治五十年史』二四五頁。
- (7) 同右、一二四頁。
- (8) 同右、一五六頁。
- (9) 内閣官報局編『明治年間法令全書 明治二十一年—1』（原書房、一九七八年）法律七二頁。
- (10) 明治十三年に公布された府県制、郡制では、府県参事会、郡参事会は副議決機関であった。「地方制度編纂綱領」の段階では、参事会は執行機関としての権限も有していたから、その後の修正で変更されたとおもわれる。
- (11) 前掲・注（9）。

(12) 山県有朋「徴兵制度及自治制度確立ノ沿革」(国家学会編『明治憲政經濟史論』有斐閣、一九一九年)四四頁。  
(13) 同右。

(14) 龜卦川浩・前掲『明治地方制度成立史』五二頁以下参照。

(15) 大森文書「府県郡自治ニ関シ山県大臣野村青木諸氏トモッセ氏の問答」(龜卦川浩・前掲『明治地方制度成立史』一五三頁)。

(16) 龜卦川浩・前掲『自治五十年史』二五七―一五八頁。

(17) 明治法制經濟史研究所編『元老院會議筆記 後期第二八卷』(元老院會議筆記刊行会、一九八三年)一九〇頁。

(18) 同右、一九四―一九五頁。

(19) 井上毅「地方自治ハ村ニ適シテ郡ニ適セザルノ意見」(伊藤博文編『秘書類纂法制關係資料 下卷』原書房、一九六九年)参照。

(20) 楠本は、市と町村は同列視していたが、三市などの大都市は他の中小都市と区別されるべきであると考えていたようである。市制特例に關しては熱心な施行論を主張していたからである。明治法制經濟史研究所編『元老院會議筆記 後期第三二卷』(元老院會議筆記刊行会、一九八六年)一五三頁以下。

## 二 固有事務と委任事務

明治地方自治制度は、基礎的地方団体である市町村を法人格を有する自治団体として設定して、地方の有力者(地方名譽職)の自治を保障し、それを官治的支配体制に組み込もうとする制度であったといえる。地方自治制度は、政治的には立憲制を支える基礎的構造、すなわち、「国家百代ノ基礎ヲ立ツルノ根柢タルヘキモノ」<sup>(1)</sup>でなければならなかった。そのためには、基礎的地方団体である市町村の役割が重要となる。

市町村は、自治団体であると同時に国の行政区画でもあるという二つの側面をもつものとして設定された。それは、先述したように、山県が意図していたところでもあった。「市制町村制理由」は、市町村の性格について次のように述べている。「市町村ノ区域ハ一方ニ在テハ国土分画ノ最下級ニシテ即国ノ行政区画タリ一方ニ在テハ独立シタル自治体ノ疆土タリ其疆土ハ自治体カ公法上ノ権利ヲ執行シ義務ヲ踐行スルノ区域ナリ」<sup>②</sup>。そして、このような「自治区」には、「其自治体共同ノ事務ヲ任ス可キノミナラス一般ノ行政ニ属スル事ト雖モ全国ノ統治ニ必要ニシテ官府自ラ処理スヘキモノヲ除クノ外之ヲ地方ニ分任スルヲ得策ナリトス」<sup>③</sup>とされた。

ところで、「地方制度編纂綱領」においては、市町村は、国の行政区画としての性格を有しない純然たる自治団体とされていた。<sup>④</sup>二つの性格をもつ府県・郡とは異なったものとして設定されていたのである。したがって、その後修正されたと考えられるが、モッセは、市町村を純然たる自治体とすべきであると考えていたことから、この修正には山県の意図が働いていたとおもわれる。しかし、地方団体が二つの性格を有することは、モッセが論じているところであった。モッセは、彼が二つの性格を有する地方団体として考えた府県郡に関するものであるが、地方団体の性格を次のように説明している。

此郡県ノ事務ニ二種アリ、第一ハ唯ダ国家ノ機械トナリテ国家ノ意思ヲ施行スルコト、是レ即チ行政的ノ機關ナリ。第二ノ機關ハ一種独立ノ権利ヲ有シタル政治上ノ団結体ナリ。之ヲ自治体ト云フ。自治体ハ權利ノ主格ナリ。權利ノ主格即チ無形人トシテハ私法上ニ於テハ契約ヲ結び、財産ヲ所有シ、一定ノ行為ヲ施スコトヲ得、又公法上ニ於テハ一方ニハ人民ニ対シ規則ヲ発シ、政府ニ対シテハ独立シテ其意思ヲ表出スルコトヲ得ルナリ。此無形人ニシテ一定ノ行為ヲ施シ、且意思ヲ懷キ之ガ施行ニ便ナラシムル為ニ別段ノ機關ナカラザルベカラズ。此機關ハ自治体ヨリ公選サレテ成ルモノアリ。又ハ其自治体ノ機關ヨリ命ゼラルルモノアリ。而シテ政府ノ認可ヲ要ス

ルハ勿論ナリトス。蓋シ此機関ハ假令ヒ政府ノ認可ヲ受クベキモノナルニセヨ、其機関ハ自治体ノ機関ニシテ政府ノ機関ニ非ラス。此自治体ハ土地ノ区画ニ依テ限定セラルルモノナリ。是レ国家ト大ニ異ナル所ナリ。或ハ其土地ノ区画ニ依テ之ヲ町村ト云ヒ、或ハ之ヲ県ト云フ、此自治体ノ事務トハ第一經濟上ノ事務即チ自治体ノ利益ニ関スル事務ナリ。此經濟的ノ事務ハ抑モ町村ノ根本ノ目的ニ出ルモノナリ。之ニ反シ郡及県ハ当初国家ノ設置ニ係リ後ニ及ンデ始メテ自治体トナリタルモノナリ。<sup>⑤</sup>

地方団体は、「行政的ノ機関」であると同時に「政治上ノ団体」であつた。そして、このような「自治体」は、「自治体ノ利益ニ関スル事務」を行なうとともに、「国家へ属スル事務」のなかで「自治体ニ分割スベキ事務」を行わなければならないのであつた。<sup>⑥</sup>このように、固有事務と委任事務が区別された。

しかし、固有事務とともに委任事務執行という役割が与えられたとしても、地方団体である市町村は、国の行政区画とされたものではあるが、国の行政機関ではなかつたことに注意する必要がある。<sup>⑦</sup>独立した自治団体でなければならなかつたが故に、官治的拘束に細心の注意が払われた。<sup>⑧</sup>それ故、委任事務は、機関委任の方法によって、その遂行が確保されるよう意図されたのである。機関委任事務は、明治地方自治制度の重要な特徴の一つであり、制度の官治性を実現する上で重要な鍵であつたと考えられる。<sup>⑨</sup>また、それが、現代の地方自治制度を考える上で重要な問題であることは、廣くいわれるとおりである。<sup>⑩</sup>

機関委任事務の採用に関して、「市制町村制理由」は次のように説明している。

国ハ町村ヲシテ国政ニ関スル事務ニ参与セシムルコトアル可シ之ヲ参与セシムルノ法ニアリ国政ニ属スル事務ヲ以テ町村ニ委任シ其自治権ヲ以テ之ヲ処弁セシムルモノアリ又其事務ヲ町村ニ委任セシテ直接ニ町村長其他町村ノ吏員ヲ指定シテ之ヲ委任スルモノアリ此區別ノ緊要ナル点ハ第一ノ例ニ拠レハ斯ル事件ノ議決モ亦町村会ノ

職權ニ歸シ町村長若クハ當該吏員ハ此事件ニ関シ町村会ニ対シテ責任ヲ帶ヒ日常ニ其監視ヲ受クルモノトシ第二ノ例ニ拠レハ町村長ハ直接ニ官命ニ依テ事務ニ従事シ町村会ト相関セス此事務ニ関スル指揮命令ハ直ニ所屬官庁ヨリ之ヲ受ケ特ニ其官庁ニ対シテ責任ヲ帶フルモノトス元來甲乙二例ヲ比較スルトキハ互ニ得失アリト雖モ今日ノ情況ニ照シ事務ノ舉行ヲ期スルニ付テハ乙法ヲ行フニ如カス故ニ本制ハ乙法ヲ採リテ之ヲ第六十九条ニ明言セリ<sup>①</sup>

国政事務を（市）町村に委任する方法として、団体委任事務と機関委任事務の方法があることを區別して述べた上で、後者を採用することを明らかにしている。なお、市に関しては、この後に、「前述ノ乙法ヲ取り之ヲ市ニ委任セスシテ特ニ市長ニ委任シタル」と述べて、町村と同様であることを確認している。

機関委任事務<sup>②</sup>の方式が採用されたことにより、市制第七十四条、町村制第六十九条で次のように規定されることとなった。「市（町村）長ハ法律命令ニ從ヒ左ノ事務ヲ管掌ス」。第一号から第三号まで列挙され、その第三号は、「国ノ行政並府県（郡）ノ行政ニシテ市（町村）ニ属スル事務」であった。

天皇大権に属する勅令の事務や、教育、徴兵など重要な国政事務が、地方団体の関与なしに確実に遂行されることを目的とした「中央集権的行政事務方式<sup>③</sup>」が制度化されたのである。市参事会制という市執行機関は、このような制度を前提として成立し、そして特徴づけられていると考えられる。

[注]

- (1) 山県有朋・前掲「徴兵制度及自治制度確立ノ沿革」三九九頁。
- (2) 前掲『明治年間法令全書 明治二十一年—1』法律六三頁。
- (3) 同右、六一頁。

- (4) 龜卦川浩・前掲『自治五十年史』一二二頁以下参照。
- (5) モスセ氏演述・伊東巳代治筆記「自治論」(前掲『秘書類纂法制関係資料 下巻』一九四一―一九五頁。
- (6) 同右、一九五頁。
- (7) 地方団体は、行政を国家機関として行なうのではなく行政主体として行なうという説明がある(帝國地方行政学会『改正市制町村制釈義』有斐閣、一九一一年、七頁)。
- (8) 藤田武夫氏は、官治性と自治制が対立的なものでなかったことを次のように述べておられる。  
「官治と自治は、或意味で充分に両立し、又補充的な関係にあり得たのである。日本に於ける自治体の發展を觀察する場合に、常に官治性と自治制を嚴格な意味で対立的排他的に考へることは、却って事の真相を把握する所以ではない。そこには自治の日本の形態或は自治の日本の性格とも言ふべきものが見出されるのである。」(藤田武夫『日本地方財政制度の成立』岩波書店、一九四一年、一八〇頁)。また、この点については、大石嘉一郎『近代日本の地方自治』(東京大学出版会、一九九〇年)三二頁参照。
- (9) 龜卦川浩「機関委任事務の沿革」(『都市問題』第六〇巻第四号、一九六九年)、宮本憲一「機関委任事務と財政改革」(『経済学雑誌』第七五巻第四・五号、一九七六年)、同『地方自治の歴史と展望』(自治体研究社、一九八六年)七四頁以下、加藤一明『日本の行財政構造』(東京大学出版会、一九八〇年)一九〇頁以下参照。
- (10) 赤木須留喜氏は、戦後地方制度が形成される過程を分析され、機関委任事務の存続が、日本国憲法第八章の規定を空洞化させるものであると述べておられる(赤木須留喜『行政責任の研究』岩波書店、一九七八年、第一部「行政責任の研究」)。行政法学者による研究としては、室井力編『行政事務再配分の理論と現状』(勁草書房、一九八〇年)、室井力『現状行政法の展開』(有斐閣、一九七八年一二二頁以下、同『行政の民主的統制と行政法』(日本評論社、一九八九年)一八八頁以下、塩野宏『行政法研究第四巻 国と地方公共団体』(有斐閣、一九九〇年)一八三頁以下参照。
- (11) 前掲『明治年間法令全書 明治二十一年―』法律七四―七五頁。
- (12) 同右、七五頁。
- (13) 赤木須留喜氏は、機関委任事務の概念が、「固有」事務と「委任」事務という二つの異なった事務範疇から論理的に導かれるドイツ固有の理論であることを明らかにされている(赤木須留喜・前掲『行政責任の研究』第二部「ドイツ法治国家の

論理と構造」)。また、加藤一明氏は、機関委任事務方式採用の理論的背景として、委任事務と固有事務の区別があり、それが「自治ノ権」と「自主ノ権」の区別に基づくものであったと述べておられる（加藤一明・前掲『日本の行財政構造』二〇〇—二〇四頁）。

（14） 宮本憲一・前掲「機関委任事務と財政改革」一二二頁。

### 三 市参事会と市長

明治二十一年市制における執行機関は、市参事会制を特徴とする。市参事会は、市長、助役および名誉職参事会員によって構成される。<sup>①</sup>市長は、有給吏員とされ、市会が推薦する候補者三名の中から内務大臣が上奏裁可を経て選任することとされた。<sup>②</sup>助役も有給吏員であるとされたが、名誉職参事会員と同様、市会によって選挙されると規定された。<sup>③</sup>

市制は、市参事会の職務権限について次のように定めている。

第六十四条 市参事会ハ其市ヲ統轄シ其行政事務ヲ担当ス

市参事会ノ担任スル事務ノ概目左ノ如シ

一 市会ノ議事ヲ準備シ及其議決ヲ執行スル事若シ市会ノ議決其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ハ市参事会ハ自己ノ意見ニ由リ又ハ監督官庁ノ指揮ニ由リ理由ヲ示シテ議決ノ執行ヲ停止シ之ヲ再議セシメ猶其議決ヲ更メサルトキハ府県参事会ノ裁決ヲ請フ可シ其権限ヲ越エ又ハ法律勅令ニ背クニ依テ議決ノ執行ヲ停止シタル場合ニ於テ府県参事会ノ裁決ニ不服アル者ハ行政裁判所ニ出訴スルコトヲ得



二 市ノ設置ニ係ル营造物ヲ管理スル事若シ特ニ之カ管理者アルトキハ其事務ヲ監督スル事  
三 市ノ歳入ヲ管理シ歳入出予算表其他市会ノ議決ニ依テ定マリタル收入支出ヲ命令シ会計及出納ヲ監視スル事

四 市ノ權利ヲ保護シ市有財産ヲ管理スル事

五 市吏員及使丁ヲ監督シ市長ヲ除クノ外其他ニ対シ懲戒処分ヲ行フ事其懲戒処分ハ譴責及十円以下ノ過怠金トス

六 市ノ諸証書及公文書類ヲ保管スル事

七 外部ニ対シテ市ヲ代表シ市ノ名義ヲ以テ其訴訟並和解ニ関シ又ハ他庁若クハ人民ト商議スル事

八 法律勅令ニ依リ又ハ市会ノ議決ニ從テ使用料、手数料、市税及夫役現品ヲ賦課徴収スル事

九 其他法律命令又ハ上司ノ指令ニ依テ市参事会ニ委任シタル事務ヲ処理スル事

このように市参事会は、固有事務執行機関としての地位が与えられた。市参事会の一員である市長は、市参事会の議長となつて、「市制一切ノ事務ヲ指揮監督シ処務ノ渋滞ナキコトヲ務ム」べき職務権限をもつと同時に、委任事務執行機関とされた。市制第七十四条は規定する。

第七十四条 市長ハ法律命令ニ從ヒ左ノ事務ヲ管掌ス

一 司法警察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 浦役場ノ事務

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

第三号が重要である。法律・勅令によって市に委任された事務は、市長が執行することとされた。先述したように、「市制町村制理由」が機関委任事務の採用を明言していることから考えて、委任事務は、機関委任方式により市長がその執行機関とされた。

以上明らかなように、市制においては、固有事務執行機関は市参事会であるのに対し、委任事務に関しては市長が単独で執行機関となるという区別があった。ところで市長は、市吏員ではあるが、その法律上の地位は、「一面ハ市ニ属シ一面ハ国ニ隷ス」<sup>⑤</sup>ものであったのである。市長の地位および執行機関の区別に関して、「市制町村制理由」は次のように説明している。

市長ハ市ノ固有ノ事務ヲ処理スルト委任ノ事務ヲ処理スルト各別段ノ地位ヲ占ムルモノトス即チ市ノ固有ノ事務ニ就テハ参事会ノ議事ヲ統理シ之ヲ準備シ議決ヲ執行シ時ニ臨テハ議決ノ執行ヲ停止シ（市制第六十五条）外部ニ対シテ市ヲ代表スルモノニシテ唯急施ヲ要スル場合ニ限り議決ヲ俟タスシテ専行スルコトヲ得可シ（市制第六十八条）然レトモ市制第七十四条ニ列載スル委任ノ事務ニ就テハ参事会ノ参与ヲ受ケスシテ専行スルモノトス此区別アルハ即前述ノ乙法（機関委任方式―筆者注）ヲ取り之ヲ市ニ委任セシテ特ニ市長ニ委任シタルニ依ル<sup>⑥</sup>

市制における執行機関の区別は、固有事務と委任事務の区別と機関委任事務の採用を前提としていたといえよう。市参事会や市会が関与することができなかった委任事務は、市長によって単独で行なわれることとなった。<sup>⑦</sup>この場合、市長は一地方官であった。委任事務に關してはできる限り地方団体の意志が作用しないように、すなわち国政事務遂行の確保に注意が払われた結果、機関委任事務が採用され、官治性がより強く求められた市制においては、執行機関

も区別されたのである。その最たるものが、府知事が市長を兼任するとされた「市制特例」<sup>⑧</sup>であったといえよう。都市に対する国家のより厳重な監督という必要が、立法者の意図として存在したことに、市制と町村制の差異が設けられた理由がある。しかし、同時に、明治地方自治制度の官治と自治の矛盾と統一という点から、市制における執行機関は特徴づけられるのである。

最後に、以上述べた市執行機関の特徴は、あくまで法文上の理解であって、現実にとのように機能していたかについては不明な点もあることを指摘しておかなければならない。たとえば、「市制町村制理由」が機関委任事務の採用を明言したとしても、市制第三〇条が、「市会ハ」「従前特ニ委任セラレ又ハ将来法律勅令ニ依テ委任セラルル事件ヲ議決スル」と規定したことから団体委任事務の存在が推定されることなどがあげられる。法令のなかには、市（町村）に対する委任事務に関して、市（町村）に委任する事務と市（町村）長に委任する事務の区別が、法文上存在した。国税徴収に関する事務（明治三〇年法律第二一号、国税徴収法）、府県税徴収に関する事務（明治三三年勅令第八一号、府県税ニ関スル件）、学区及び小学校設置並に学務委員に関する事務（明治三三年勅令第三四四号、小学校令）などは、市（町村）に委任されていた。一方、徴兵に関する事務（明治二九年勅令第一一二号、徴兵事務条例）、戸籍事務（明治三一年法律第二二号、戸籍法）などは、市（町村）長に委任されていた。法文上の区別が、団体委任事務と機関委任事務の区別として考えることはできないかもしれないので、これを明確にするためにはこのような委任事務に市会や市参事会が関与することができたかどうかなど運用の実態を検討してみる必要があるだろう。

また、固有事務執行機関としての市参事会が、都市行政の実態のなかでどのように機能し、どのような制度的矛盾や問題があったか、そして、そのなかで市長はどのような地位にあったのか。このような点も、都市行政の実態を検討するなかで明らかにし、制度の運用上の問題を考えていく必要がある<sup>⑩</sup>。筆者の次の課題としたい。

[注]

- (1) 市制第四九条。
- (2) 市制第五〇条。
- (3) 市制第五一・五二条。
- (4) 市制第六十七条。
- (5) 「市制町村制理由」(前掲『明治年間法令全書 明治二十一年—1』) 法律七三頁。
- (6) 同右、七五頁。
- (7) 後のものであるが、解説書が、市町村長に委任される事務を列挙している(櫻井繁治『改正市町村制要論』地方制度研究社、一九二六年、二八一—二八二頁)。

国家より委任される事務

(1) 戸籍及び寄留に関する事務(2) 衆議院選挙に関する事務(3) 徴兵、徴発及び陸海軍召集に関する事務(4) 行旅病人の救護及び行旅死亡人の取扱に関する事務(5) 種痘強制に関する事務(6) 伝染病予防に関する事務(7) 精神病者看護に関する事務(8) 土地収用に関する事務(9) 河川及び砂防に関する事務(10) 道路に関する事務(11) 都市計画に関する事務(12) 水難救済に関する事務(13) 小学校教育の管理、就学義務の督励等に関する事務(14) 職業紹介に関する事務  
府県その他の公共団体により委任される事務

(1) 府県会議員の選挙に関する事務(2) 府県税徴収に関する事務(3) 府県行政に務める事務にして其の委任を受けたる事務  
(4) 其の他公共団体の事務にして租税其の他収入徴収処分嘱託に関する事務

(8) 山中永之佑・前掲『近代市制と都市名望家』一一頁以下参照。

(9) 亀卦川浩・前掲『機関委任事務の沿革』二二頁。

(10) 都市行政を研究したものとして、大島太郎『官僚国家と地方官治』(未来社、一九八一年)二三四頁以下、赤木須留喜『東京都政の研究』(未来社、一九七七年)一〇七頁以下が参考になる。

## むすびにかえて

市参事会制を特徴とする明治二二年市制における執行機関について、固有事務と委任事務の区別という点を中心に概観してきた。市執行機関の区別は、国政事務の遂行確保を目的として、市長を委任事務執行機関として十分機能させることにそのねらいがあった。市長の選任方法をめぐる論議にみられるように、それが山県の意図でもあった。市参事会制の問題も、このような側面から考えられねばならない。

市執行機関は、明治四四年市制改正<sup>①</sup>によって、市参事会制から市長独任制へと変更されることとなった。市制改正の過程で、大阪市における市政改革運動から市制改正の要求が提出されたが、その要求の中心は市長独任制への転換であった。政府と市政改革運動の要求が一致するかたちで市制改正が行なわれたといえる。しかし、この一致には次のような矛盾があったと考えられる。両者は、執行機関の強化を市長権限の強化に求めたのであるが、政府が、国政事務の遂行確保を目的として委任事務執行機関としての市長の権限強化を必要としたのに対して、市政改革運動は、都市行政の進展を目的として固有事務執行機関としての市長の権限強化を求めたのである<sup>②</sup>。このような一致と矛盾は、市参事会制の特徴から導かれるものであったと考えられる。市参事会制の下で、市長は、固有事務執行機関たる市参事会の代表者（議長）であると同時に、委任事務執行機関として、すなわち一官吏として働かなければならなかったのである。

大阪市政改革運動が要求した市制改正は、都市名望家の市政支配を断ち切ることを目的としたものであった。市会議員の三級選挙制の二級選挙制への緩和・市長公選要求などが、市参事会の権限変更の要求などとともにそのことを裏づけている。政府が行なった市制改正は、このような市政改革運動の要求を、委任事務執行機関としての市長権限

強化に置き換えることによって行なわれたといってもよいであろう。これが官治の強化につながるものであることは、『大阪朝日新聞』の批判をまつまでもなく明らかである。このような改正を可能にした要因の一つとして、市参事会制のもつ特徴があった。後に実現する公民権拡大などによって、名望家に有利な制度的特徴が修正されたとしても、それによって国政委任事務の遂行に支障をきたさない制度を山県ら制定者は意図していたのである。市参事会制における執行機関の区別も、このような点から考えられるのではないだろうか。

〔注〕

- (1) 明治四四年市制改正については、山中永之佑・前掲『近代市制と都市名望家』二一七頁以下参照。なお、拙稿「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——」(『中京大学大学院法学研究論集』第一五号、一九九五年)がある。
- (2) 原田敬一・前掲「都市支配の再編成」参照。
- (3) 明治四四年市制改正は、大阪市政改革運動の満足するものではなかった。たとえば、『大阪朝日新聞』明治四四年三月八日、「市制改正案」と題する論説参照。これについては、前掲「明治四四年市制改正に関する一考察」(一四二頁)で紹介しておいた。