

市参事会制に関する一考察(一)

田 口 昌 樹

はじめに

明治二一（一八八八）年四月一七日、法律第一号として公布された市制町村制は、市には市制、町村には町村制を施行するというように、都市と農村を区別する制度であった。^①とりわけ、市制と町村制では、執行機関の構成に重要な違いがあった。すなわち、町村制では町村長独任制であったのに対して、市制においては、合議制執行機関である市参事会が執行機関となった。市参事会は、有給職である市長・助役および名誉職参事会員から成る執行機関であっ

たが、それは、等級選挙制度などの他の重要な諸制度と同様、プロイセン制度の模倣によって取り入れられたものであり、地域の有力者に有利な自治制度を支える重要な制度であった。

ところで、市参事会の権限は、明治四四（一九一）年に行なわれた市制改正により変更されて、市長独任制が採用された。この改正によって執行機関が市長独任制へと転換されたことは、市長権限の拡大によって執行機関を強化することにより市の事務の迅速かつ合理的な執行を企図したものであるとともに、都市の有力者が市政に与える影響を一定程度断ち切ることを意味した。近年さかんになりつつある市制史研究においてこの明治四四年市制改正が一つの重要なテーマとして取り上げられており、おもに明治末年の地方改良運動のなかでの地方制度再編の一環という点から改正の意義が論じられている。しかし、市参事会がどのように機能し、どのような役割をはたしていたかという点など、市制の運用の実態からの検討はいまだ十分ではない。市行政執行機関の転換すなわち市長の権限強化が市の行政においていかなる意味をもつものであったかを究明するためには、市参事会がどのように機能していたかという実態に関する研究が必要である。本稿は、日本近代法制史のなかでの先駆的な市制史研究である山中永之佑『近代市制と都市名望家——大阪市を事例とする考察——』、『日本近代地方自治制と国家』などに学びながら、市参事会制についてとりわけ市長権限との関連を中心に検討しようとする一研究ノートである。ここではおもに名古屋市を例として、市参事会の実態の解明を断片的にはあるが試みることにしたい。

(1) 明治地方自治制度における都市と農村の区別を指摘した研究として、大島美津子「地方行政史における都市と農村」(『都市問題』第七二巻第一号、一九八一年)が注目される。

(2) プロイセン制度とそれの継受については、赤木須留喜『行政責任の研究』(岩波書店、一九七八年)、山田公平『近代日本

の国民国家と地方自治——比較史研究——』（名古屋大学出版会、一九九一年）、三成賢次『法・地域・都市——近代ドイツ地方自治の歴史的展開——』（敬文堂、一九九七年）参照。

三成氏によれば、一八〇八年の「シュタイン都市条令」により設置された市参事会は、市議会が選出する任期六年の無給の名譽職と任期二年の有給の専門職からなり、「全都市行政の一般的指導を行ない、特別事務を処理すべきもの」とされた。「これは一方で職業的専門官僚による都市行政の合理的かつ効率的な運営を確保するとともに、他方において名望があり、実社会の経験が豊かな市民を積極的に行政に参加させることによって名譽職的な自治行政を創りだそうとするものであった。名譽職的市参事会員の活動によって専門官僚が市政を独占することを防ぎ、両者の調和のもとに市政が行なわれることをめざすものであった」（三成賢次・前掲『法・地域・都市』七頁）。

- (3) 日本近代法制史の分野における研究としては、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）、同『日本近代地方自治制と国家』（弘文堂、一九九九年）などにまとめられた山中氏の一連の研究がある。大阪市の政治・行政との関連では、原田敬一「都市支配の再編成——日露戦後大阪市革運動をめぐって——」（『ヒストリア』第一〇一号、一九八三年）、芝村篤樹『関——都市思想のバイオニア——』（松籟社、一九八九年）、また、改正の意図を中心に掲げたとした政治史的研究としては、山田公平「天皇制国家と地方自治——明治地方自治の国際的特質——」（前掲『近代日本の国民国家と地方自治』）、櫻井良樹「第二次桂内閣の市制改正について」（同『大正政治史の出発——立憲同志会の成立とその周辺——』（山川出版社、一九九七年）、飯塚一幸「日清・日露戦間期の地方制度改革構想——市制町村制案の形成過程を中心に——」（山本四郎編『日本近代国家の形成と展開』吉川弘文館、一九九六年）などが注目される。

なお、明治四四年町村制改正については、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）、同『日本近代国家と地方自治——政策と法——』（敬文堂、一九九四年）参照。山中氏の最近の著作である前掲『日本近代地方自治制と国家』は明治地方自治制度全体にわたる詳細な研究として注目される。

- (4) 町村制における執行機関である町村長については、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的研究——』（木鐸社、一九八七年）高久嶺之介『近代日本の地域社会と名望家』（柏書房、一九九七年）参照。なお本稿は、拙稿「明治二二年市制と執行機関」（『同志社法学第四九巻第五号』）を参考にしている。

一 明治末期の市参事会と市長

(一)『大阪毎日新聞』の論説

明治二一年市制によって採用された市参事会は、市制町村制の改正が帝国議會で本格的に議論され始める明治四〇年頃からさかんに批判されるようになった。市制改正案が成立しようとしている明治四四年三月四日の『大阪毎日新聞』に「市制改正案 市参事会権限変更の利害」と題する次のような論説があった。

今回議會に提出せられたる市制改正案については吾輩大体において賛意を表せんとするものなり。

然れども本案の眼目とする所の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はず。市参事会を以て一の諮問機関とすることは（一）市長をして責任を重からしめ自ら進んで市政料理の手腕を振はしむるの利益あり（二）市長も市参事会の一人として或は互に責任を転嫁せんとし或は各種の情実に牽かれて小田原評議に曠日彌久するの止むを得ざるに至り為に市政の不振渋滞を来すの弊を避け得るの利益あり（三）市長も市参事会の一人として人情独り挺然として別異なる能はず相率ゐて腐敗事件に関係し終に市政全体の腐敗を来すが如き危険に陥るを防止し得るの利益あり。而して此の如き弊害は今日まで盛に現れたる事実にして、最も矯正の必要を感じたる所なれば、此点よりすれば今回の改正は極めて機宜に適し時弊に中せるの觀あれども、然れども又翻つて他の一方より考ふる時は（一）市参事会をして諮問機関たらしむるは市長の独断専行を促すものにして市長専横の弊は之より生じ来らん、是れ

自治を變じて專制とするものにして自治制の上における一の退歩なり（二）市参事会をして諮問機關たるに止まらしむれば、責任転嫁の為に、情実纏綿の為に、逡巡するの要なく、市長はテキパキと其所信を執行し得べけれども、時に偏頗に陥り、時に私情に拘はるの弊を生ぜずといふべからず（三）市参事会をして諮問機關たるに止まらしむれば、市参事会の腐敗を少うし得ることを得んも、絶対に防止し得ざるのみならず、市参事会の腐敗のなくなる代りに市長以下市吏員の腐敗を来すに却て便利なるやも知るべからず。故に單に制度の上より利弊を比較し来れば市参事会の権限のみは、果して現制度非なるか、改正案是なるか、未だ俄に判ずべからざるものあるを知るべし。

要するに制度は末のみ、根本は人にあり。苟くも人を得ずんば如何なる善制良法と雖も其妙處を發揮する能はず、之に反して市民、市会、市参事会に信用ある人物にして相当の手腕を有するもの市長たらんか、現制度と雖も之を運用するにおいて難きを感じざるべく、又其運用上に自然の妙處を示し得べし。市政の弊事多くして満足し難きもの、みなるが如きは市長其人を得ずして些々たる情実をすら断つの勇氣もなきものが其位置にあると市民が公聴に欠け且自治の本義を解せず又之に慣熟せざるとの因果のみ。自治行政には英国流あり、仏国流あり、独逸式あり、各々一ならずと雖も、又各々其特色を有し、形式の上、理論の上においては、彼此多少の長短ありと雖も、事実の上においては、其間必ずしも軒輊あるものにあらず、優劣は甲乙丙何れにもあり、未だ一概に此を以て彼に比して大徑庭ありといふべからざるなり。所謂これ人ありて事あるものにして、制度運用の中心的人物たる市長と之を輔佐する吏僚との得喪適否によりて市の行政の得喪、適否、伸縮を現はし来るに外ならざるなり。故に吾輩をして言はしむれば、市参事会の権限變更の如きは、必ずしも之を急務と認めず、改正案実施せらるゝも市長、市吏員にして優良のものを得ずんば、不振、腐敗に対して同一歎を繰返さんのみ、唯其形の聊か異り来

るに過ぎざるべしとするなり。若しソレ市長の任期短縮、参与の設置、市會議員選挙法改正の如きに至つては、蓋し之を改正するにおいて益あるべきなり。

この『大阪毎日新聞』の論説は、明治四四年市制改正を論評したものであるが、その副題のとおり明治四四年市制改正によって実現することとなつた市参事会の権限変更を中心に論じている。これは、当時の市参事会の実態をみるためにも非常に興味深い記事である。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が、市制改正との関連については別に述べるとしてここでは市参事会を諮問機関とすることの利点と欠点に注目してみよう。ここで列举されている利点とは、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く市政の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係り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あげている。以上のように、この論説は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が、大阪市政の事情を述べたものとしてだけではなく同時に市参事会制という制度に対する批判として考えることができる。

なお、市参事会の権限変更の最大の理由であつたと考えられる、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ことについて、それを解決するために必ずしも制度の改正が必要ではないとされていることに注目しておかなければならない。『大阪朝日新聞』明治四四年三月八日の論説も、「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。

(二)市長専決事項

明治四四年市制改正によって行なわれた市長への権限集中は、市行政事務の合理的執行という点から明治二一年市制の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、明治三四年五月に「市長専決事項」が制定されて、市参事会から市長へ事務が委任されている。また大阪市と同様な規定は名古屋市でも制定されている。大阪市と名古屋市の「市長専決事項」はつぎのとおりである。

〔大阪市の市長専決事項〕

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

市長專決事項

第一條 左ノ事項ハ市長之ヲ專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參事會ノ議決ヲ經ヘシ

- 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國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暇其他出願事項許可ニ関スル事
- 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、職工雜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、金錢ノ収支ニ関スル命令ヲ發スル事
- 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、百円未滿ノ金品寄附ノ收受ニ関スル事
- 十一、市會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滿ノ工事其他ノ事業及価格五千円未滿ノ物品購入並価格五百円未滿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ノ延期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囲内ニ於テ更ニ入札ニ付シ若ハ隨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、水道鉄管敷設寄附収受ニ関スル事

二十一、配水鉄管ノ敷設ニ及変更ニ関する事

二十二、官有地使用河川占用ノ稟請ニ関スル事

二十三、市有土地分割地目変換届出ニ関スル事

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、電氣軌道營業上乗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弁ニ関スル事

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參事會ニ報告スヘシ
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^①

〔名古屋市の市長専決事項〕

市長の専決事項（明治四一年一月一日、訓示第六号）

一、書記補以下並ニ之ニ相当スル附屬員ノ進退賞罰ニ関スル件

- 二、月俸參拾円以下ノ傭員及各種雇用ニ関スル件
- 三、書記附屬員並ニ使丁ノ出張及願何届処分ニ関スル件
- 四、補助教員及専科教員ノ任免進退ニ関シ意見開申ノ件
- 五、予算ニ定リタル歳入出及雜部金ノ収支命令ニ関スル件
- 六、歳入出予算ニ属スル補助金交付金請求ニ関スル件
- 七、行旅病人（之ニ準スヘキ者共）及行旅死亡人ノ救護費取扱費其他法令ニ拠ル繰替払並弁償請求ニ関スル件

- 八、基本財産積立金及事業金預ケ入並ニ払戻請求ニ関スル件
- 九、吏員ノ退隱料退職手当金及死亡者手当支給ニ関スル件
- 十、五拾円未満ノ物品買入借入修繕及印刷物ニ関スル件
- 十一、百円未満ノ事業施行ニ関スル件
- 十二、見積価額五拾円未満ノ不用物品処分ニ関スル件
- 十三、予算超過ノ場合ニ於ケル參拾円未満ノ予備費支出ニ関スル件
- 十四、担保物件ノ出納及債券ノ利札交付ニ関スル件
- 十五、市会ノ議決ニシテ許認ヲ受クヘキモノ（原案修正ニ係ルモノヲ除ク）申請ニ関スル件
- 十六、私有地ノ免租ニ関スル件
- 十七、土地収用法ニ依ル補償金供託ニ関スル件
- 十八、里道及市有地内ニ電柱建植並ニ瓦斯管理設ニ関スル件

十九、市有土地建物物件ノ一時貸与ニ関スル件

二十、市有不動産登記申請ニ関スル件

二十一、市ノ行政事務報告ニ関スル件

二十二、授業料減免ニ関スル件

二十三、前各項ノ事件タリトモ重要ト認ムル場合ハ市参事会ニ附議スルモノトス^②

大阪市の「市長専決事項」も名古屋市の「市長の専決事項」も明治四〇年代に制定されたのであるが、大阪市でも名古屋市でもすでに明治三〇年代にそれらのもとなる規定がつくられていた。大阪市では明治三四年五月の庁達第六号（六月一日施行）が、名古屋市では明治三二年八月一日に市会が議決した「市参事会より市長へ委任事項」がすでに存在していた。「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したがって市参事会によって設けられたものである。軽易な事項についてはあるが、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。このようなかたちで、市参事会制の中で市長の権限は強化されていった。市長権限強化の傾向のなかで市参事会の役割は減少していったようにも考えられるのであるが、それでは元来、市参事会制といかなる制度であって、どのような機能を果たしてきたのであろうか。明治二一年市制の規定を検討することによって次にそれを検討してみたい。

（1）『大阪市公報号外』明治四四年三月一日（大阪市公文書館所蔵）。

(2) 名古屋市会事務局編『名古屋市会史』第一卷(名古屋市会事務局、一九三九年)五四七—五四八頁。

二 市制と市参事会

(一) 市行政執行機関の特徴

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。^①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。^②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。^③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。以上のように、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隸ス」^⑤の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スシテ特ニ市長ニ委任シタルニ依ル^⑥

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。^⑦この場合市長は一地方官であつた。委任事務に関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」^⑧であつたといえよう。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（明治三三年勅令第三四四号、小学校八一号、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（明治三三年勅令第一一二号、徴兵事務条例）、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（明治三二年法律第一二二号、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明らかにすることが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を都市行政の実態を検討するなかで明らかにしていく必要がある。^⑩ いずれにせよ市参事会制は、市政に対する都市名望家の支配を可能にするための制度であったということが、制度上は明らかである。^⑪

(一) 市参事会の構成

(1) 市参事会の組織

ここでは、名古屋市を事例として、市参事会の組織をみる。名古屋市参事会¹²は、市長（一名）、助役（名古屋市は一名）、名誉職参事会会員（名古屋市は六名）によって組織された（市制第四九条）。助役も名誉職参事会会員も市会の選挙によって選任されたが（市制第五一条）、助役の選任には、府県知事の許可が必要とされた（市制第五二条）。助役は、任期六年の有給吏員であつたのに対して（市制第五二条）、名誉職参事会会員は、その名のとおりの無給の名誉職であつて、市公民中年齢三〇歳以上で選挙権を有する者から選ばれた。任期は四年で、二年ごとに半数改選することとされた（市制第五四条）。助役および名誉職参事会会員は、市参事会においては、参事会員の一人として「市長ト同ク参事会ノ議事ニ列ル権」¹³すなわち「市長ト同シキ議権」を有したが、参事会の議事外においては市長を補助する地位に置かれた。

名古屋市では、市長に故障がある場合は助役を、市長・助役とも故障ある場合は、名誉職参事会会員の中から年長者の順に市長代理とすることを決めていた。¹⁴ 名誉職参事会会員と助役は「同シ地位ニアルモノ」¹⁵と説明されていたが、有給吏員である助役は、その選任方法からみても市長の補助者として市長の指揮監督下にあつたのに対して、名誉職参事会会員は、市会の力を背景として、市長から独立した存在であつたと考えられる。

(2) 市参事会の職務権限

市制第六四条は、「市参事会ハ其市ヲ統括シ其行政事務ヲ担当ス」と規定し、「市参事会ノ担任スル事務」を列挙している。①市会の議決の準備と執行・市会の議決の停止し再議させること②市の営造物の管理、③市の歳入の管理・

収入支出の命令・会計および出納の監視、④市の権利の保護・市有財産の管理、⑤市吏員などの監督・懲戒、⑥市の証書・公文書類の保管、⑦外部に対して市を代表すること、⑧市会の議決による使用料・手数料・市税の賦課徴収、⑨法律・命令や上司の指令により市参事会に委任された事務、である。

市参事会は、市会の議決の執行などに市に固有な事務を執行する機関とされた。たとえば、名古屋市では吏員の任用にも大きな力をもったようであり、明治二十四年二月二十六日、市会で議決された「市書記並附属員任用規則」は、「市参事会ニ於テ會員三分ノ二以上ノ同意ヲ得タル者ハ試験ヲ要セスシテ附属員ニ任用セラル、コトヲ得」(第五条)と定めていた。さて、ここで重要なのは、市参事会が委任事務にまったく関わることができなかったかどうかという問題である。先に述べた市制第七四条に規定されている事項は、「市参事会ニハ少シモ関係ナキモノ」⁽¹⁶⁾と説明されていた。しかし、それらの執行に必要な費用は市負担とされ、その費用については市会の議決を経なければならなかったことから考えて、市参事会あるいは市会の関与があったと考えることもできる。団体委任事務と機関委任事務との区別とも関係する問題である。

(3) 名古屋市参事会の成立

名古屋市会は、明治三年一月六日・一三日に名誉職参事会員の選挙を実施した。その結果、次の六名が名誉職参事会員に選ばれた。カッコ内は、最初の在任機関である。

花井八郎左衛門	(明治三・一・二七)二五・一・一八)
滝 兵右衛門	(明治三・一・二六)二五・一・一八)
井上茂兵衛	(明治三・一・二六)二七・二・四)

片野東四郎

(明治三三・一・二六)二五・一・一八)

小塩美之

(明治三三・一・二六)二五・一・一八)

吉川義剛

(明治三三・一・二六)二五・一・一八)¹⁸⁾

市参事会員六名の中で花井、井上、片野、小塩の四名は市會議員であつた。以後も名古屋市では、市會議員が名誉職参事会員に選ばれる場合が多かつたようである。滝は貴族院議員でもあつて、名古屋市から選ばれた最初の多額納税者の勅撰議員であつた。吉川は、愛知県會議員である。井上以外の五人は、二年で退任した。五名中、明治三五年一月一九日に再選され、再び就任しているのは、小塩だけである。なお、井上は、明治三〇年六月一四日まで、三五年一月二三日から三九年一月一日まで名誉職参事会員の職を努めた。¹⁹⁾以上六名の名誉職参事会員に中村市長、中川助役を加えた八名から構成される名古屋市参事会が成立した。

明治三三年一月十五日、第一回参事会が開かれ、中村市長を中心にして、施政方針について審議がなされた。さらに、同月一七日より八日間にわたり連日會議が開催され、予算案・各種市条例の作成を行なつた。二九日に召集される市會の準備に忙しかつたのである。市参事会員は、市の代表として、市役所の組織・市會成立などに苦心し、努力をしていたとのことである。なお、名誉職参事会員は、「名誉職員実費弁償規程」²⁰⁾によって、職務に必要な費用として、初期においては一日金三〇錢が支給された。

初期においては市参事會の會議規則はなかつたようで、會議の日時なども定められておらず市會議員は必要があるごとに随時招集されていた。明治二七年になつて、議事細則が設けられた。同年七月三日に市参事會で議決され九日より施行されたのが次の細則である。

市参事会議事細則

第一条 名誉職参事会ノ席次ハ年齢ヲ以テ之ヲ定ム

第二条 参事会ハ毎週月曜日及木曜日ヲ以テ開設シ諸般ノ議案ヲ議決シ且ツ市長ニ於テ処分シタル事件ノ報告ヲ承認ス

但重要ノ事件ニシテ至急ヲ要スルモノアルトキハ臨時会ヲ開ク

第三条 会議ノ時間ハ毎年十月一日ヨリ六月三十日マテ午後一時ニ始メ同四時ニ終リ七月一日ヨリ九月三十日マテ午前九時ニ始メ正午十二時ニ終ル

但時宜ニ依リ時間ヲ伸縮又ハ変更スルコトアルヘシ

第四条 議案ヲ可決シ又ハ報告ヲ承認シタルトキハ出席員其案ニ捺印ヲ為ス

第五条 議案ノ可否決ハ書記ヲシテ其事件ヲ記録セシム

第六条 名誉職参事会員會議ニ欠席シタルトキハ市長ニ届出ヘシ

第七条 此ノ細則ハ明治二十七年七月九日ヨリ実施ス²¹⁾

各参事会員が承認した議案・報告に捺印していたことから、合議体の執行機関として一体となって活動していたことが確認できる。市長は、議長として会議を主宰するが、各員の承認がなければ仕事ができなかったことがわかる。一つ一つ参事会の承認を得ることが必要だったのであろう。「名古屋市市会會議則」²²⁾(明治二十二年十二月)によれば、市会の議事は、午後四時から九時までと夕刻行なわれたのに対して、参事会の会議は、昼間開かれていたようである。なお、明治四四年市制改正によって、市参事会が執行機関から議決機関に変更されたことにより(明治四四年市制第

六七条)、この会議則は廃止され、市会の会議規則が準用されることとなった。⁽²³⁾ それでは市参事会はどのように機能していたのであろうか。名古屋市を例として次に検討することとしたい。

(未完)

- (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) 「市制町村制理由一」『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囑託に関する事務
- (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) 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)一三四頁以下、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。

- (11) 山中永之佑・前掲『日本近代地方自治制と国家』三〇四頁参照。なお、拙稿「明治二一年市制における執行機関」、『法学研究論集』第一六号、一九九六年）参照。

- (12) 市参事会に関する研究としては、堀田暁生「大阪市の成立と大阪市参事会」、『大阪市公文書館研究紀要』第六号、大阪市公文書館、一九九四年）が注目される。

- (13) 名村泰蔵題辞・江木衷・伊藤悌治校閲、坪内善四郎著『市制町村制註釈』（博文館、一八八八年）七八頁。

- (14) 前掲『名古屋市会史』第一巻、五五九頁。

- (15) 前掲『市制町村制註釈』七八頁。

- (16) 同右、一一八頁。

- (17) 帝国地方行政学会編『改正市制町村制釈義』（有斐閣、一九二一年）四一四頁。

- (18) 前掲『名古屋市会史』第一巻、五六二―五六五頁、名古屋市会事務局編『名古屋市会史』第二巻（名古屋市会事務局、一九四〇年）、一一四―一五五頁。

- (19) 前掲『名古屋市会史』第一巻、五五七―五五八頁。

- (20) 名古屋市で制定された「名誉職員実費弁償規程」の全文を掲げておこう。

名誉職員実費弁償規程

第一条 名誉職員職務に対する実費弁償額ハ一日金三十銭トス

但し毎月末ニ之ヲ給ス

第二条 公務ノ為メ旅行スルトキハ市吏員以下旅費支給規程ニ依リ其旅費日当ハ二等額ヲ給ス

但出張巡回ノ節単ニ車馬賃又ハ汽車汽船賃ノミヲ給スル場合ニ於テハ仍前条ノ金額ヲ併給ス

第三条 此ノ規程外ニ於テ実費ノ止ムヘカラサルモノハ市参事会ノ審議ヲ經テ支給スルコトアルヘシ

「名誉職員実費弁償規程」は、明治三年一月、明治二二年度第八号議案として市会に提出され、可決された。なお、

明治四四年には、市会議長金三〇〇円、市会副議長金二百円、名誉職市参事会員金二五〇円、市会議員金一五〇円に改正されている（前掲『名古屋市会史』第一卷、八三〇―八三三頁）。

(21) 前掲『名古屋市会史』第一卷、五五九―五六〇頁。

(22) 同右、七九八―八〇四頁。

(23) 同右、五六〇頁。昭和四年の市制改正によって、新しい「市参事会会議規則」が設けられている。

