

四 故ナク面會ヲ強請シ又ハ強談威迫ノ行爲ヲ爲シタル者

第二條 左ノ各號ノ一ニ該當スル者ハ三十日未滿ノ拘留又ハ二十日未滿ノ科料ニ處ス

一 合力、喜捨ヲ強請シ又ハ強テ物品ノ購買ヲ求メタル者

二 乞丐ヲ爲シ又ハ爲サシメタル者

三 濫ニ寄附ヲ強請シ又ハ收利ノ目的ヲ以テ強テ物品、入場券等ヲ配付シタル者

四 入札ノ妨害ヲ爲シ又ハ共同入札ヲ強請シ若ハ落札人ニ對シ其ノ事業又ハ利益ノ分配若ハ金品ヲ強請シタル者

五 他人ノ業務ニ對シ惡戯又ハ妨害ヲ爲シタル者

六 新聞紙、雜誌其ノ他ノ方法ヲ以テ誇大又ハ虛偽ノ廣告ヲ爲シ不正ノ利ヲ圖リタル者

七 新聞紙、雜誌其ノ他ノ出版物ノ購讀又ハ廣告掲載ニ付強テ其ノ申込ヲ求メタル者

八 申込ナキ新聞紙、雜誌其ノ他ノ出版物ヲ配付シ又ハ申込ナキ廣告ヲ爲シ其ノ代料ヲ請求シタル者

九 祭事、祝儀又ハ其ノ行列ニ對シ惡戯又ハ妨害ヲ爲シタル者

十 自己占有ノ場所内ニ老幼、不具又ハ疾病ノ爲扶助ヲ要スル者若ハ人ノ死屍、死胎アルコトヲ知りテ速ニ警察官吏ニ申告セサル者

前項ノ死屍死胎ニ對シ警察官吏ノ指揮ナキニ其ノ現場ヲ變更シタル者

十一 公衆ノ自由ニ交通シ得ル場所ニ於テ喧噪シ、横臥シ又ハ泥酔シテ徘徊シタル者

十二 公衆ノ自由ニ交通シ得ル場所ニ於テ濫ニ車馬舟筏其ノ他ノ物件ヲ置キ又ハ交通ノ妨害ト爲ルヘキ行爲ヲ爲シタル者

十三 公衆ノ自由ニ交通シ得ル場所ニ於テ危險ノ處アルトキ點燈其ノ他豫防ノ裝置ヲ爲スノ義務ヲ怠リタル者

十四 劇場、寄席其ノ他公衆會同ノ場所ニ於テ會衆ノ妨害ヲ爲シタル者

十五 雑沓ノ場所ニ於テ制止ヲ肯セス混雜ヲ増スノ行爲ヲ爲シタル者

十六 人ヲ誑惑セシムヘキ流言浮説又ハ虛報ヲ爲シタル者

十七 妄ニ吉凶禍福ヲ説キ又ハ祈禱、符呪等ヲ爲シ又ハ守札類ヲ授與シテ人ヲ惑ハシタル者

十八 病者ニ對シ禁厭、祈禱、符呪等ヲ爲シ又ハ神符、神水等ヲ與ヘ醫療ヲ妨ケタル者

十九 濫ニ催眠術ヲ施シタル者

二十 官職、位記、勳爵、學位ヲ詐リ又ハ法令ノ定ムル服飾、徽章ヲ僭用シ若ハ之ニ類似ノモノヲ使用シタル者

二十一 官公署ニ對シ不實ノ申述ヲ爲シ又ハ其ノ義務アル者ニシテ故ナク申述ヲ肯セサル者

二十二 人ノ飲用ニ供スル淨水ヲ汚穢シ又ハ其ノ使用ヲ妨ケ若ハ其ノ水路ニ障礙ヲ爲シタル者

二十三 河川、溝渠又ハ下水路ノ疏通ヲ妨ケヘキ行爲ヲ爲シタル者

二十四 自己又ハ他人ノ身體ニ刺又シタル者

二十五 出入ヲ禁止シタル場所ニ濫ニ出入シタル者

二十六 官公署ノ榜示シ若ハ官公署ノ指揮ニ依リ榜示セル禁條ヲ犯シ又ハ其ノ設置ニ係ル榜標ヲ汚瀆シ若ハ撤去シタル者

二十七 水火災其ノ他ノ事變ニ際シ制止ヲ肯セスシテ其ノ現場ニ立入り若ハ其ノ場所ヨリ退去セス又ハ官吏ヨリ援助ノ求ヲ受ケタルニ拘ラス傍觀シテ之ニ應セサル者

二十八 濫ニ他人ノ標燈又ハ社寺、道路、公園其ノ他ノ公衆用ノ常燈ヲ消シタル者

二十九 他人ノ田野、園圃ニ於テ菜果ヲ採摘シ又ハ花卉ヲ採折シタル者

三十 使用者ニシテ勞役者ニ對シ故ナク其ノ自由ヲ妨ケ又ハ苛酷ノ取扱ヲ爲シタル者

三十一 濫ニ他人ノ身邊ニ立塞リ又ハ追隨シタル者

三十二 他人ノ身體物件又ハ之ニ害ヲ及ホスヘキ場所ニ對シ物件ヲ抛擲シ又ハ放射シタル者

三十三 神祠、佛堂、禮拜所、墓所、碑表、形像其ノ他之ニ類スル物ヲ汚瀆シタル者

- 三十四 人ノ死屍又ハ死胎ヲ隠匿シ又ハ他物ニ紛ハシク擬装シタル者
 - 三十五 一定ノ飲食物ニ他物ヲ混シテ不正ノ利ヲ圖リタル者
 - 三十六 不熟ノ果物、腐敗ノ肉類其ノ他健康ヲ害スヘキ飲食物ヲ營利ノ用ニ供シタル者
 - 三十七 濫ニ他人ノ繫キタル舟筏、牛馬其ノ他ノ獸類ヲ解放シタル者
- 第三條 左ノ各號ノ一ニ該當スル者ハ二十圓未満ノ科料ニ處ス
- 一 許可ナクシテ人ノ死屍又ハ死胎ヲ解剖シ又ハ之レカ保存ヲ爲シタル者
 - 二 公衆ノ目ニ觸ルヘキ場所ニ於テ袒裼、裸裎シ又ハ髻部、股部ヲ露ハシ其ノ他醜態ヲ爲シタル者
 - 三 街路ニ於テ尿尿ヲ爲シ又ハ爲サシメタル者
 - 四 濫ニ銃砲ノ發射ヲ爲シ又ハ火藥其ノ他劇發スヘキ物ヲ玩ヒタル者
 - 五 家屋其ノ他ノ建造物若ハ引火シ易キ物ノ近傍又ハ山野ニ於テ濫ニ火ヲ焚ク者
 - 六 石灰其ノ他自然發火ノ虞アル物ノ取扱ヲ忽ニシタル者
 - 七 開業ノ產婆故ナク病者又ハ妊婦、產婦ノ招キニ應セサル者(大正八年内務省令第十
七號ヲ以テ本號ヲ改正)
 - 八 故ナク官公署ノ召喚ニ應セサル者
 - 九 炮煮、洗滌、剥皮等ヲ要セス其ノ儘食用ニ供スヘキ飲食物ニ覆蓋ヲ設ケス店頭ニ陳列シタル者
 - 十 濫ニ禽獸ノ死屍又ハ汚穢物ヲ棄擲シ又ハ之レカ取除ノ義務ヲ怠リタル者
 - 十一 監置ニ係ル精神病者ノ監護ヲ怠リ屋外ニ徘徊セシメタル者
 - 十二 濫ニ犬其ノ他ノ獸類ヲ啖シ又ハ驚逸セシメタル者
 - 十三 狂犬、猛獸等ノ緊鎖ヲ怠リ逸走セシメタル者
 - 十四 公衆ノ目ニ觸ルヘキ場所ニ於テ牛馬其ノ他ノ動物ヲ虐待シタル者

十五 濫ニ他人ノ家屋其ノ他ノ工作物ヲ汚濁シ若ハ之ニ貼紙ヲ爲シ又ハ他人ノ標札、招牌、賣貨家札其ノ他榜標ノ類ヲ汚濁シ若ハ撤去シタル者

十六 橋梁又ハ堤防ヲ損壞スルノ虞アル場所ニ舟筏ヲ繫キタル者

十七 通路ナキ他人ノ田圃ヲ通行シ又ハ此ニ牛馬諸車ヲ牽入レタル者

第四條 本令ニ規定シタル違反行爲ヲ教唆シ又ハ幫助シタル者ハ各本條ニ照シ之ヲ罰ス但シ情狀ニ依リ其ノ刑ヲ免除スルコトヲ得

附 則

本令ハ明治四十一年十月一日ヨリ之ヲ施行ス

參考七 警察國・法治國・文化國

一

國家といふものには、權力といふものがなくてはならぬやうに考へられてゐる。權力といふのは、平たくいへば強い意思が弱い意思を壓倒し得る力といふことである。意思と意思との關係であるから、なぜ弱い意思が強い意思の思ふ通りにならねばならぬかなどいふ理智の働く譯はない。弱いから弱い、強いから強いのである。國家に權力があつて人民がそれに絶對に服従せねばならぬ、そしてその權力の働きの方が是であらうが非であらうが、そんなことはテンデ問題にはならない、こんな風に國家と人民と、權力と服従との關係を考へてゐるのが、所謂警察國の思想である。

古い諺に、『泣く子と地頭には勝てぬ。』といふことがある。地頭が國家の代官として權力を揮つてゐたことが、眼の前に見えるやうである。『民は由らしむべし知らしむべからず』と徳川幕府ではきめてゐたといふが、これこそ警察國の一大特徴である。知らしめては理窟が先きに立つて来る。それでは權力が權力でなくなる。教育がないといふことは、一面から見て權力を恣にするになくてはならぬ條件である。

誰かも言つた如く、教育は自己育成である。教育は自己を偉くして行くのである。自分の中にあつて而も自分以上のものを見出

して、嘯んで行くことをいふのである。天才とか何とかいつて威張つてゐるものも、さては愚人だとして嘲られてゐるものも、共通なあるものを持つてゐる筈なのである。持つてゐないといふ人は自信のない人で、孔子の所謂自ら畫ける人である。禪家の狗子佛性といふことは、何も狗子に限らぬ、凡ての人は皆神性を具へてゐるのである。その神性を見出し、しつかり身につけて、益々光を放たしめるのが教育である。各人を離れて神性は存在しないのだから、各人が自己の個性に忠實に精進苦闘して、はじめて本當の自分があらはれて来るのである。個性に活きるといふことは苦しみことである。自己に目醒めたものは、自己に對して加はつて来る不當の壓迫に注意を向けるやうになるのは必然である。茲に、解放とか合理的とかいふ標語が重要さを持つて来る。

警察國はとりもなはず専制國である。無理由の権力行使を甘受せねばならない。自己に忠實なもの、個性に活きるもの、超個人我の尊嚴を體得したものは、権力の合理化を要求する。それ故に、凡ての啓蒙運動は合理的であり、凡ての解放運動は理智的である。警察國に對する解放運動の大芝居は佛蘭西革命であつた。そして、これは世にも名高き理知主義の勝利であつた。

二

國家といふものに権力は必要である。併しこの権力は合理化された権力でなければならぬ。合理化された権力は既に権力ではなくて權利である。なぜなら、合理的に権力が發動するのなら、その發動の方式に規矩準繩がある筈であるからである。その規矩準繩を憲法といふのである。即ち、憲法によつて権力がその行使方式を定められてゐる。我々はかゝる國家を法治國といふ。

法治國とは、法律で治められる國家といふ意味ではない。國家の権力が無關係に働かないで、人民にとつて大切な事柄、例之兵役、租税、自由等に關する束縛は、議會といふ人民の代表機關の議決を経た上で、法律を通して發動するといふ風に定まつてゐる國家をいふのである。議會の協賛を経た法律といふものでなければ、人民にとつて重要な事項は、制限されたり拘束されたりすることのないのが、法治國の特徴なのである。法治國の國民だから、法律をたくさん知つてゐなければならぬなど思ふ人があるとするれば、大きな間違である。法治國に於ける法治思想の普及といふことは、そんな淺薄なものではない筈である。

権力を行使するのは行政である。行政のうちでも、警察が一番よく権力行使を實現してゐる。化育行政といふ、學校や鐵道や公

園やさては社會的施設を以て、人民を幸福に導かうといふ方面の行政は、権力といふものが出て來ない。司法とか立法とかには、権力といふものが姿を示さない。警察國の時代には行政権が最高で絶對であつたから、権力に逆ふものは勝手に處罰もし、勝手な法律も作つたのである。そしてそれが権力の権力たる所以であつた。警察國からの解放の第一聲が、三權分立の思想であつたことは、意味の深いことであつたのである。

法治國又の名立憲國に行はれる政治を立憲政治といひ、立憲政治は三權の分立によつて行はれると説くのであるが、最初三權分立論が説かれた時のやうに、合理的に實際行はれてゐるのである乎、米國は或は其の典型かも知れぬが、議會のこしらへた法律は、裁判所で憲法違反であるかないかを吟味してからでないかと本當の効果が無いのである。いはば司法權優越の立憲政治である。英國では、立法府たる議會の議員が、必ず行政府たる内閣を組織するのだから、此點で立法と行政との混同があり、上院は最高裁判所なのだから、立法と司法との混同もある。よく憲政の本義などいつて、政黨内閣を理想としてゐるが、これは三權分立説を軟化して、立法と行政とを或程度に混和する思想である。憲政有終の美を濟すなどいふことは、形式的に定められる譯のものではない。

法治國といふ理知主義にも行きつまりがあるのではあるまいか。『知に働けば角がたつ。情に掉させば流される。意地を通せば窮窟だ。兎角に人の世は住みにくい』と夏目漱石もいつたが、合理は物の全部ではない。物の全部を直視しようではないかと、我れも人も共に思つたときに、我々は理知を越えたあるものに行かねばならぬ。國家觀についても亦このことが言ひ得られるであらう。

三

國家の権力は萬能であつてはいけない、合理化したのでもまだ不十分である。権力を表にあらはさないで、その力を間接に人民に向けるやうにしてはどうであらうか。等しく人民の安寧秩序を保つといつても、警察はサーベルで脅しつけて、人民の恐怖心を利用してその目的を達しようとする。さうでなく、人民を脅かさないで安らかに置いて置いて、幸福を増進し秩序を保ち、活き甲斐ある生活を送らせるやうにする方法はないものであらうか。此の理想をもつて國家を見ると、我々は文化國家を想ふのである。國家は人類の文化の爲めに存するのである。爲に存するといふことがいやであれば、國家は文化と共存するといつてもよい。文

化には個性がある。文化が文化として最も奥深き境地に達する爲めには、經驗的な國家を豫想せねばならず、國家も眞の國家となる爲めには、文化の女神としての國家でなければならぬ。警察もサーベルを捨て、人事相談所であり、大掃除の指導者であり、驟雨に雨傘貸所となるべきである。而して、現時の状態は漸次これに近づかんとしてゐる。

如斯國家に於ては、教育が第一線に立つこととなる。權力を行使せずして文化に寄與し、眞の國家生活を完成せしめるものは、教育を指して外に何があらうか。世間には學校教育の無力を立證して教育の無力を力説する人がある。併し、これは論理を貫いては居らぬ。學校教育を受けずして立派になつた人があるならば、それは刻苦勉勵して自ら教育を仕上げた人である。教育は何も學校教育に限らないからである。

私は思ふのである。文化國家に於ては教育は唯一の政治である。嘗ては政治と宗教とが混一であつたやうに、教育と政治とが融合されねばならぬ。教育家は自ら政治家でないことを誇りとしてゐるやうに現在では見える。現在のやうな腐敗したとでも形容出来るやうな政治家でないとするところに、教育家の矜持の高さを見るけれども、眞の政治家を描くとき、それは、明かに教育家でなければならず、教育家は又同時に政治家でなければならぬ。國家が一大學園と化し來るの時、私は、そこに文化國家が生れ出たと叫ぶであらう。

稍々議論はユートピアめいて來た。併し法治國には文化國へ赴くべき傾向が十分にあるのであり、且、我々は教育の眞精神を徹して、人間の奥深く秘められた個性の眞諦を把握することにより、文化國が現出すべきことを確信するものである。よし、その事の可能がそんなに早く見え初めないにしても、かゝる文化國建設の教育主義が、現在の腐敗せる政治を覺醒し、一服の清涼劑を與へ得るの功獻は、何人も否認せざるべきを知る。(拙著『公民教育私論』五一―六一頁)

第二節 災害防止

我々の遭遇する災害はその原因の如何によつて二つに大別される。其の一つは各人の細心の

注意を以てすれば除去し得べき原因から發生する災害であつて、火災の如きはその大部分が之に屬する。他の一つは暴風雨洪水海嘯地震等所謂天災地變と稱する、人力を以て如何ともすべからざる原因から發生する災害である。天候の激變、不順等の原因によつてもたらされる凶作饑饉の如きも亦斯かる災害の中に數へることが出來よう。然し斯かる災害には、その原因となつてゐる自然現象は人力を以て如何ともすることが出來ないとしても、人力の最善を盡すことによつてその災害の發生を或程度まで豫防し得るものもある。水害の如き是である。

されば、茲に所謂災害防止も二様の意味に解されなければならぬ。其の一つは、災害の原因を除去し得る場合及び原因は除去出來ないまでも災害そのもの、發生を防止し得る場合に對する手段、即ち災害の豫防である。他の一つは災害の發生した場合に於ける對應策であつて、災害程度の可及的減少である。災害の發生を豫防し得ない場合には、その災害によつて被る損害を最小限度に止める以外に途のないことは云ふまでもない。

災害は、その何たるを問はず、小にしては我等の生命財産に危險を與へ、大にしては一町村、一地方延いて國家に迄莫大な損害を與へるものである。それ故、我々はその發生を豫防し得るものに對しては常に細心の注意と熱心な努力とを惜しまず、その豫防に當たることが必要である。又一旦災害が發生した場合には、それによつてもたらされる被害の程度を最小限に止むべく、沈着なる態度と勇敢なる行動とを以て善處しなければならぬ。これがためには、我々は日常自らその自覺を養ひ訓練を施すやうに心掛けねばならない。

斯くの如く、災害の防止は各個人の注意と努力とによる所甚だ大であるが、國家公共團體の力に

俟つ所も尠くない。火災の如き、發生度數増大の傾向あるにも拘らず、全焼戸數の減少せるは、消防設備の發達、都市家屋構造の變化、都市計畫の進歩の結果であつて、その大半は國家、公共團體の力によるものである。即ち、國家は、市街地建築物法、工場法その他の規定を設けて、災害の豫防及び災害發生後に於ける被害の減少の爲の仕事を保安警察事務の一部として行つてゐる外、地方團體をして災害防止の爲の種々なる施設を行はしめてゐるのである。一般に、火災、水害等に關する災害防止機關及びその補助機關としては、内地に於ては北海道長官、府縣知事、警察部長、警察署長、其他警察官及びその下に立つ市町村消防組又は水防組等があつて、斯種事務の擔當に任じて居る。消防組は組頭一人、小頭若干名、消防手若干名を以て組織されて居る。東京府に於ては、警視廳に消防部を設け、その下に消防署があり、消防部長は警視總監の命を承けて、消防署長（消防署なき地に於ては警察署長）以下を監督指揮して、消防事務に當らしめる。消防署には、消防署長の下に消防士、消防機關士、消防手がゐる。尙ほ消防部長は消防司令を以て之に任じ、消防署長は消防士を以て之に任ずる（特別の場合には消防機關士が之に任ぜらる）。又大阪府、京都府、神奈川縣、兵庫縣及び愛知縣には消防士三十六人、消防機關士十四人を置き、特に大阪市には地方警視一人を置き、各府縣に、夫々大阪、市京都市、横濱市、神戸市及名古屋市並に、それに近接し知事によつて指定された区域内に於ける水災の警戒防禦を掌らしむる爲に消防署をおいて居る。消防署長は消防士が之に任ぜられる。尙その下に消防手が居る。地方警視以上は何れも奏任官、消防士、消防機關士は判任官であり、消防手は判任待遇である。又、森林に於ける自然發火の防止、防水、防雪、林等の保護に關しては、農林大臣が管掌し、その下に森林行政機關があつて、森林警察の事務を行つてゐる。尙ほ災害の甚しく大に

して且つ廣範圍に亘り通常警察權を以てしてはその防止の不可能な場合には非常警察權が行使され、兵力を以てその防止に當らしむることになつてゐる。關東大震災の場合の如きは其の一例である。

我が國に於ける災害中、最も被害の多く且つ大きいものは火災である。それをその原因別に示せば次の表の如くである。（昭和四年度の統計『時事年鑑』昭和七年版より）

種別	市街地	村落	計
電場	三六八	八五四	一、二二二
浴場	九七	二八〇	三七七
煙突	五七五	五二〇	一、〇五九
汽車	一九	二九	四八
煙車	一九	二九	四八
煤爐	一四八	七〇	二一八
煖爐	一一一	三五七	四七八
行火	四二八	五三六	九六四
洋燈	四八	一六七	二一五
火鉢	二一一	二八七	四九八
取友	一八六	九一七	一、一〇三
吸殻	四一九	五三〇	九四九

雷	器	自	瓦	電	セ	油	ガ	乾	藥	火	提	火	焚	殘	弄	蠟	燭
	械	然			ル		ソ			藥		消		火			
	摩	發			ロ		リ			類				不			
					イ					爆				始			
火	擦	火	斯	氣	ド	類	ン	場	品	發	燈	壺	火	末	火	燭	寸
一五	七〇	二〇	四一	三八三	四二	一八四	七九	一一四	三六	四	一〇九	五四	二一〇	二三五	一八二	一〇四	七八
一五	二九	四三	三	九九	二	五二	九	一四九	一九	六	六〇二	七三	九一七	八八一	九六八	二一二	二二八
一七〇	九九	六三	四四	四八二	四四	二三六	八八	二六三	五五	一〇	七一	一二七	一一一	一一一	一一六	一、一五〇	三〇六

不	其	放
計		
	明	他
六、〇五四	五八三	四一九
		四七二
一一、四九二	七六五	一、一六二
		五七二
一七、五四六	一、三八八	一、五八〇
		一、〇四四

雷火の場合の如きは不可抗力によるのであるから格別であるが、その他の場合は何れも各人が細心の注意を拂ふことによつてその原因を除去し得るものである。火災の豫防に關しては、警察機關によつて盛に防火宣傳が行はれて居るが、警察機關の注意に俟つまでもなく、各個人が進んで火災原因の除去に努めねばならぬことは云ふまでもない。右の表によつて明かなるが如く、最も多いのは失火であり、その原因のうちでも、市街地にあつては煙突、行火炬、煙草の吸殻、竈等の不始末、漏電等によるものが多く、村落に在つては弄火、焚火、取火、殘火、竈提燈、行火炬、煙草の吸殻、煙突等の不始末が多い。特に注意すべきであらう。特に慨嘆に堪えぬのは、放火の相當に多いことである。個人に對する怨恨に驅られて報復手段に出づることが許されざることなるのみならず、その個人及び一家に止まらず、他の者にまで被害を及ぼすことを思へば、それが如何に甚しき罪惡であるかは明かである。

尙ほ、失火その他の原因で火災が起つた場合には、直ちに應急的の消火手段を執ると共に、一方速かに消防署、警察署又は消防組に報知して、災害を擴大しないやうにしなければならぬ。又、消防機關をして完全に其の任務を遂行せしむるがためには、社會的には消防制度の完備を要すること

言ふを俟たないが、各個人自らも平生の訓練を發揮して沈着且つ勇敢に行動し、以て消防員に助力して消防に力めなければならぬ。六大都市に於ける消防署は官治的なものであるが、他の市町村に於ける消防組は自治的なものである。従つて之等市町村民は或はその一員として消防に従事し、或は消防員と協力すべき社會的義務を有するものである。

火災に次いで被害の多いものは水害である。水害は山林の保安、砂防工事又は治水工事の如き根本設備によつて或程度までその災害を豫防し得るものであるが、之等の設備は莫大なる費用を要するが故に、國家又は公共團體の力による所大である。水害豫防の事務は警察機關によつて行はれることは前にも述べたが、水害に襲はれ易い河川の沿岸窪地等の住民は、平生より各人が協力して其の監視豫防に當ることが肝要である。

尙ほ、我が國は世界の地震國と呼ばれる程地震の多い國である。震災による被害の悲惨にしてその影響の甚大なる場合のあることは、大正十二年九月一日關東地方に起つたあの大地震によつて見ても明かである。然し地震による災害でも建築物の構造に耐震力あらしめることによつても或程度まで防止し得るものであり、又地震それ自身による被害よりもそれによつて引き起される火災によつて被害が大きくなるのであるから、地震に當面して善處するための覺悟と訓練とを平生より養つて置くことは特に必要である。

之を要するに災害の防止はその爲に必要な種々の施設の完備、警察機關の活動に俟つ所も大であるが、我々自身日頃災害の豫防に努め、災害に當面してこれに處するの訓練をなし、災害の發生した場合に於ては平靜迅速の處置を取り、各人協力して警察機關を助力し、以てその防遏に當るこ

とが肝要である。

注意一 災害防止を教授する態度は、如何なる災害防止方法と機關とがあるかといふことを知らしめるのではなくて、我々が如何にして災害の發生を防止し、又は災害より生ずる損害を最小限度に止むべきかの自覺を得しむる所に中心を置かねばならぬ。従つて、

『火災、水害等の防止は、小は隣保救済の不幸から、一町村、一都市、一地方の災害に至るまで、公益的精神に基き、各人が犠牲的態度を以て相互扶助を行はなければ不可能である。その一部分は警察によつて行はれてゐるが、大部分は人民の相互的協力によらざるを得ない。消防の如き、水害豫防組合の如きである。』(公民教科書I、上、五四頁)

の如き説明は、災害既に生じた後の善處方法を單に客觀的に敘述したただけであるから、災害防止を説いて不十分なるものと云はねばならぬ。

『世には風水害、震災等不慮の天災地變があり、又火災などが起る。いづれも我等の貴重な生命を脅し或は財産を一夢の裡に烏有に歸せしめる。被害の程度と範圍とは實に知ることの出来ないほど莫大である。その他日常生活で様々の災害が起る。個人にとつても國家社會より見るも深く憂ふべきことである。これ等の中には天然による不可抗力のものもあるけれど、人々の不注意と設備の不完全に基づくものも少なくない。たとへ人力を以てその發生を防止することの出来ないものも、各人の注意と社會共同の力によつて罹災を免れ損害を僅少ならしめることが出来る。千里の堤防も蟻の穴から破れ、マッチ一本の火はよく數千戸の焼失となる市街地建築物法、工場法等災害防止に關する法規を設けて、これに未然に防止しようと努めてゐる。又災害防止は固より警察の任務であるが、畢竟個人の周到な注意と公共道徳並に公衆の協力によること、最も肝要である。公衆は各々公共生活をよく理解し、相互依存の本義に基づき、常々事故の發生を防止し、安全第一主義を實行しなければならぬ。』(長倉氏公民教科書、上、一〇二頁)

といふ様な説明の方法によるのが妥當であらう。

注意二 注意一に述べたやうな點から云つて、災害防止に就き特別の注意を拂はねばならぬものは火災である。先づ火災の原因を除くといふ點からして、各人の深甚な注意を喚起する必要がある、そのためには、各種の統計表を擧げて、それが人生に於ける最大の不幸事の一であることを銘記せしむべきである。第二に、火災が起つてからの處置として、消防に關する注意を説かねばならない。尙ほ之に關聯して失火の法律上の責任を明かにする必要がある。先づ民事上の損害賠償の問題に就いては、重大なる過失によつて失火した場合の外は賠償の責任はない。併し借家を焼いたやうな場合には、それが過失に基くものたる限り重大なる過失でなくても賃借物を現状の儘で返還すべき義務を負ふのであるから、その方からして家主に對し損害を賠償しなければならぬ。放火による場合とか類焼などの場合に斯やうな責任のないことは明かであらう。次に刑事上の問題であるが、之に就て刑法第百十六條は、

「火ヲ失シテ第百八條ニ記載シタル物——現に人の住居に使用し又は人の現在する建造物、汽車、電車、艦船若くは鑛坑——又ハ他人ノ所有ニ係ル第百九條ニ記載シタル物——現に人の住居に使用せず又は人の現在せざる建造物、艦船若くは鑛坑——ヲ燒燬シタル者ハ三百圓以下ノ罰金ニ處ス

火ヲ失シテ自己ノ所有ニ係ル第百九條ニ記載シタル物又ハ第百十條ニ記載シタル物——第百八條及び第百九條に記載した以外の物——ヲ燒燬シテ公共ノ危險ヲ生セシメタル者亦同シ」

と規定してゐる。放火罪が死刑又は無期若しくは五年以上の懲役に處せらるゝ程の重罪なることは人のよく知る所であらう。

注意三 災害といふのは、一應一般的な廣い範圍に互る所の利益の突然的喪失を意味して居るが、併しその突然的な點を重く見るならば、盜難をも災害の中に加へることが出來よう。従つて、災害を斯やうな意味にとるならば、

『盜難の多いこともまた我が國の特色である。これは固より家屋の建造の不完全なことに基づく所が少くないが、これを防止することは、警察の力と一般人の注意によつて、今後遺憾のないやうにしなければならぬ。竊盜や強盜を働く人間の心事は陋劣に

して増悪すべきであるけれども、盜難事件の多い事實は、單に盜を働く人の性惡にばかりよるのでなく、社會生活一般の状態にも彼等をして乘じさせる隙があるからであるから、我等は其の隙をなくすること、換言すれば社會生活一般の狀況を完備し健全にすることに特に意を注がなくてはならない。さうして、それは警察の任務であるよりも、我等各個人としての、また社會公人としての任務である。』(河田氏公民教科書、下、八二—八三頁)

といふ注意は甚だ適切なるものであらう。唯、問題は災害を斯やうな個人的な意味に用ひ得べきか否かといふことである。一般には斯かる場合を災難と呼んで居る。然し、余は、災害といふ言葉の形式的意義に拘泥せず、災難をもその中に加へて注意を與へることを妥當なりと考へる。

注意四 災害の防止を、罹災後の復興への準備として考へるならば、損害保険に加入して置くやうに訓へることは、甚だ必要な注意事項とせねばならぬ。損害保険については、本書二七八頁以下に詳しい説明があるから参照せられたい。さうして、災害防止に關聯して損害保険を想起するの用意を忘れないやうにして貰ひたいと思ふ。

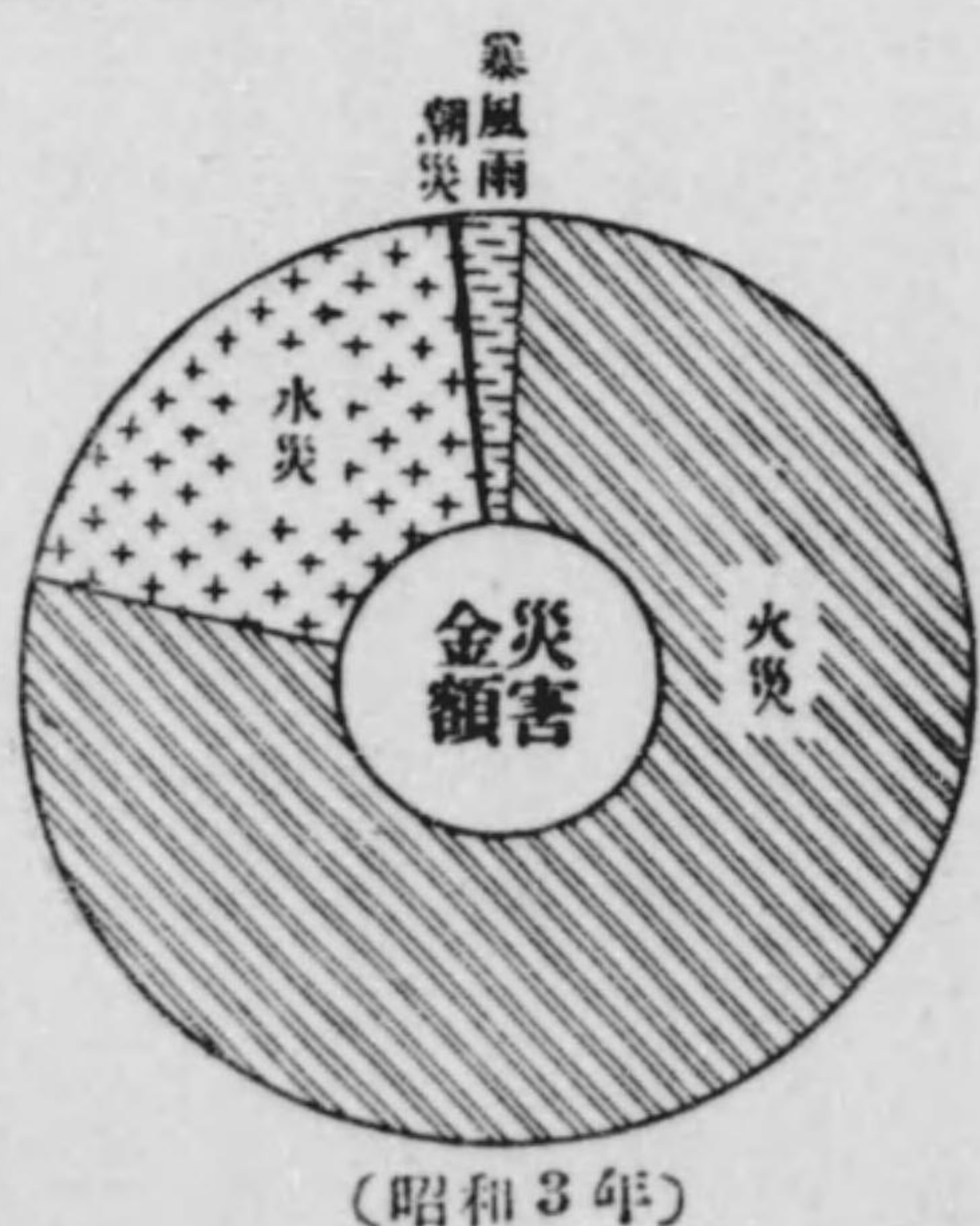
参考一 災害

我國の災害中では火災が一番被害が多い。昭和三年で云へば火災被害六千七百萬圓で、災害總額の八割近くに當る。次いで多いのは水災の千七百萬圓である。潮災、暴風雨被害等は年によつて甚だ違ふが、大體に於て火災水災に較ぶれば甚だ尠い。火災や水

本邦災害金額 (單位 百萬圓)

年次	火災	水災	潮災	暴風雨被害	合計
大正 3	16.2	28.7	2.6	4.1	57.6
8	81.4	37.5	1.2	6.1	126.3
12	1058.5	32.9	2.2	3.9	1097.5
昭和 1	69.8	39.7	0.3	12.5	122.3
2	86.1	10.6	4.4	3.1	104.2
3	67.1	17.0	0.1	1.9	86.1

帝國統計年鑑による。



災は注意と努力により或程度に豫防し得るのであるから、人力の最善を盡して之を防ぐに努めねばならぬ。大震災の如き人力の如何とも爲すべからざる場合もあるが、火災の多くは其原因が不注意にある。貧弱なる我國富の内毎年一億圓内外を災害により失ふのは誠に慨嘆すべきことと云はねばならぬ。

本邦火災度數及罹災戸數

年次	火災度數	全 燒		火災一度 = 付		放火度數 (再掲)
		戸數	面積	戸數	面積	
大正	1	18.1	41.2	2.3	130	1.3
	5	16.2	38.9	2.4	104	1.1
	10	15.9	28.7	1.8	167	0.8
昭和	1	19.3	19.9	1.0	72	1.5
	2	18.6	21.8	1.2	113	1.4
	3	18.0	18.1	1.0	89	1.4

帝國統計年鑑による。

本邦火災度數月別 (最近十七ヶ年平均)



我國の火災は最近一ヶ年一萬八十件内外、全燒戸數は二萬戸内外で、火災度數は大正初年に比して寧ろ増加の傾向であるが、全燒戸數は最近では約半減して居る。之は一回の火災に付ての額燒戸數が減つたからで、消防設備の發達や都市家屋構造の變化や都市計畫進歩の結果と見られやう。火災は冬に多く夏に少いのは毎年の例で、上圖により多は夏の倍に近い火災があることが判るであらう。

我國に火災被害の多いのは、家屋の構造に主原因があらう。元來日本家屋は近代都市の如き密集生活には種々の點に於て甚だ不適當なものである

が、特に火災に對しては何等の抵抗力がない。さりとて國民全部が歐風家屋に住むことは財力が許さないのみならず、習慣や嗜好の上からも出来ることでない。何とか日本家屋に今少し防火力を附與する工夫が附かぬものか。(矢野恒太・白崎亨一兩氏共編昭和六年版『日本國勢圖會』四〇一—四〇三頁)

參考二 災害防遏警察機關

自然的災害は或は(警察以外の)行政の特定の一部門(例へば、衛生行政、關稅行政又は農業行政等)に於てこれに附隨して發生することもあり、或は又行政の特定の一部門に於てのみ附隨的に發生せず、行政の總ての部門に一樣に發生することもある。その中で前の場合に於ては、警察以外の行政の特定の一部門に對して廣く行政權を行ふ所の行政機關をして、その所管の行政の部門に於て附隨的に發生する危害防遏のための警察行爲を併せて行はしめるのが便利である。従つて現行法は衛生行政の區域に於て病疫の發生した場合に於て、これを防遏するために、人の自由に制限を加へる警察事務をば、廣く衛生行政に付權限を行ふ所の機關に委任することゝなし、關稅行政の區域に於て、輸入又は移入の植物に病菌又は害蟲の附着せることの發見せられた場合に於てその植物を燒却し、その植物の輸入又は移入を禁止するための警察處分をなすの權をば、關稅長及その下にある植物検査官に委任することゝなししてゐる。その外、現行法上地方長官は一般的に地方官廳として特別地方官廳の權限に屬してゐない幾多の事項に對して權限を行ふの地位に立つてゐるものである。従つて害蟲驅除豫防法は、農業行政の區域に於て農作物を害する害蟲の田畑に發生したとき又は發生するの虞ある場合に於て、地方長官が災害防遏警察機關として、該田畑の作人に對して害蟲驅除及豫防を命ずることを認め、該作人が驅除豫防を行はざるときは、市町村費を以てこれを行はしめ、該作人より費用を徴收せしむることゝなし得べきものと定めてゐる。

併し乍らこれに反し自然的災害が(警察以外の)行政の特定の一部門に於てのみ附隨的に發生せず、それが行政の總ての部門に於てのみ一樣に發生し得べきが如き場合に於ては、行政の特定の一部門(例へば、衛生行政、關稅行政又は農業行政等)を擔任する所の行政機關をしてその全般的災害防遏のための警察事務を專行せしむることを得ない。従つてその場合に於ては國家は特別の災害防遏機關を設け、これをしてその全般的災害防遏のための警察權を行はしめることにしてゐる。例へば、火災又は水害の如きは、農業行政、商工業行政又は都市行政の區域に於てのみ發生し得べき自然的災害ではなくして、行政の孰れの部門に於ても發生し得べき一般的災害である。従つて現行法は府縣知事、警察部長、警察署長、警察官吏及その下に立つ所の市町村消防組(組頭、小頭及消防手若干人を以て組織せらる)又は水防組をして火災及水害防遏警察事務(殊に火災及水害防遏のために、人

の自由を制限する行政行為を行はしむることとなしてゐる。(野村淳治氏「警察行政法」八二―八三頁、法學全集中)

參考三 消防組規則 (明治二十七年二月十日) (改正 明治三十年第四〇八號、四三年第一二八號、大正二年第二九六號、八年第三五五號、十年第二五三號)

第一條 府縣知事ハ職權又ハ市町村ノ申請ニ依リ火災ノ警戒防禦ノ爲メ消防組ヲ設置スルコトヲ得

第二條 消防組ノ設置區域ハ市町村ノ區域ニ依ルヘシ但シ土地ノ狀況ニ依リ市町村内ニ於テ適宜區域ヲ定ムルコトヲ得

第三條 消防組ハ組頭一人小頭若干人及消防手若干人ヲ以テ之ヲ組織ス

組頭及小頭ハ警察部長若クハ其ノ委任ヲ受ケタル警察署長之ヲ命免ス

消防手ハ警察署長之ヲ命免ス

第四條 組頭ハ警察官ノ命ヲ承ケ部下ノ指揮取締ニ任シ庶務ニ従事ス

小頭ハ組頭ヲ助ケ組頭差支アルトキハ之ニ代ルモノトス

第五條 府縣知事ハ市町村會ニ諮問シ消防組ヲ數部ニ分ツコトヲ得

第六條 消防組ハ府縣知事ニ於テ指定シタル警察署長之ヲ指揮監督ス

消防組ハ警察官ノ指揮ニ從ヒ進退スヘシ但シ火災ニ際シ警察官ノ臨場スル迄町村長又ハ組頭若ハ小頭之カ指揮ヲ爲スコトヲ得

第七條 消防組ハ其ノ區域外ノ火災ト雖警察署長ノ指揮ニ從ヒ其ノ警防ニ應援スヘシ

危急ノ場合ニ於テ警察署長前項ノ指揮ヲ爲スノ暇ナキトキハ他ノ警察官警察署長ニ代テ其ノ指揮ヲ爲スコトヲ得

第八條 警察部長ハ府縣知事ノ命ヲ承ケテ其ノ地方全體ノ消防組ヲ指揮監督ス

消防組ハ火災警防ノ爲メニアラサレハ集合若クハ運動スルコトヲ得ス但警察部長若クハ其ノ委任ヲ受ケタル警察署長ニ於テ儀式

訓練及他ノ災害ノ爲メニ集合運動ヲ命シタル場合ハ此ノ限ニアラス

第九條 消防組ノ服務規律及懲戒ニ關スル規定府縣知事之ヲ定ムヘシ

第十條 消防組ノ舉動治安ニ妨害アリト認ムルトキハ府縣知事ハ之ヲ解クコトヲ得

第十一條 消防組員ノ手當並ニ被服等ハ市町村會ニ諮問シ府縣知事之ヲ定ム

第十二條 消防組ニ必要ナル器具及建物ハ府縣知事市町村會ニ諮問シテ之ヲ定ム

前項ノ器具及建物ハ市町ニ於テ之ヲ設備スヘシ

第十三條 消防組ニ關スル費用ハ其ノ市町村ノ負擔トス

第十四條 第十五條 削除

第十六條 此ノ規則ヲ施行スル爲メニ必要ナル細則ハ府縣知事之ヲ定ム

第十七條 府縣知事ハ地方ノ狀況ニ依リ此ノ規則ノ全部若ハ一部ヲ準用シ水災ノ警戒防禦ノ爲メ水防組ヲ設ケ又ハ消防組ヲシテ水

災警防ノ事務ヲ兼ネシムルコトヲ得

第十八條 北海道ニ於テハ府縣知事ノ職務ハ北海道廳長官之ヲ行フ

東京府郡部ニ於テハ府縣知事ノ職務ハ警視總監之ヲ行ヒ警察部長ノ職務ハ消防部長之ヲ行フ

第十九條 此ノ規則中市ニ關スル規定ハ市町村組合並北海道及沖繩縣ノ區ニ、町村ニ關スル規定ハ町村組合ニ之ヲ準用ス

第二十條 第七條ヲ除ク外此ノ規則ハ警視廳官制又ハ特設消防署規定ニ依リ設置スル消防署ノ管轄區域ニハ之ヲ適用セス

第三節 公衆衛生

個人の健康は一身一家の幸福安全及び社會國家の發展繁榮の第一の前提條件であり、我々が保
健に努め衛生を守るは、常に一身一家の爲のみならず、社會公共の爲でもある。従つて衛生は個人
の問題としてのみならず、共同生活の問題としても極めて重要である。勿論公衆のための衛生は
個人衛生をその前提とするものである。各個人が下水便所の掃除消毒、塵芥の焼却其他適當な處

分をなすことは、傳染病その他の病原菌を根絶する爲に甚だ有效な手段であるが故に、常に個人衛生のために必要なに止まらず、同時に公衆の爲の衛生にも缺くべからざる要件なのである。傳染病豫防注射の如きも、個人の危害を豫防する手段であると同時に社會公共の危険を未然に防止する良策である。傳染病に罹つてそれを隠蔽し、姑息の手段を講じて居たため、自らも損害を蒙り延いては一町村に迄蔓延せしめて、其の地方に莫大な損害を與ふるが如き例も亦個人衛生思想發達が如何に公衆衛生に甚大なる影響を及ぼすかを雄辯に物語つてゐる。尙ほ、自己の住宅の掃除は怠らないが、汚物を街路に棄て、或は下水に投ずるが如く、個人のための衛生を守るに急に於て、公衆に與ふ影響を顧みざるの結果、社會に害惡を流すに至る場合もある。されば我々は各自個人衛生を守ると同時に、公衆衛生の觀念を涵養しなければならぬ。特に公衆衛生の問題として重大な意義を有する傳染病に關しては、日常保健衛生に留意しその豫防に努むるは勿論、不幸にして一旦罹病した場合は、直ちに醫師の診療を受け又は當該行政廳に届出づる等迅速な手段を講じて、その蔓延を防止することが肝要である。

斯くの如く、公衆衛生は先づ公衆の衛生思想の喚起に據る所甚だ大なるは云ふまでもないが、國家又は地方團體の衛生行政に俟つ所も尠くない。従つて、國家はその警察事務の一部として、各種の衛生警察の機關を設け、傳染病の發生蔓延その他に關する衛生警察事務を擔當せしめ、更に進んでは保育行政の一部として種々なる衛生施設の整備を期してゐる。先づ、コレラ赤痢（疫利を含む）、腸チフス、バラチフス、痘瘡、發疹チフス、猩紅熱、デフテリア、流行性腦脊髓膜炎及びペストの十種の急性傳染病の傳播防止を目的として、傳染病豫防法を制定し、その病の疑ある者は直ちに醫師の

診断を受けしめて患者の發見に努め、その患者又は疑似患者が發生した場合には、醫師及び患家では直ちに警察官、市町村長等に届出で、係員は消毒を施し、患者を傳染病院隔離所に隔離し、又は傳染病に汚染の虞ある家又は場所に對して交通遮斷を爲す等、種々なる必要手段を講ぜしめ、その蔓延の防止に努めてゐる。尙ほ、海港檢疫法を制定して海外諸港より檢疫を施行する港に來る船舶をして檢疫を受けしめ、種痘法を制定して一定の未成年者に種痘を強制し、結核豫防法を制定して地方團體に結核療養所の設置を命じて、之に補助金を與へる等、豫防方法を定め、癩病、花柳病、トラホームに就いても夫々癩病豫防法、花柳病豫防法、トラホーム豫防法を制定して、病毒の傳播を防いでゐる。更に公衆に對する飲料水供給設備たる上水道、汚水、雨水等の排水設備たる下水道に關しては、夫々水道條例、下水道法を制定して主として都市に於ける必要施設を規定し、又汚物掃除法を制定して塵芥等の汚物の掃除義務を命じ、食肉に關しては屠場法を制定し、飲食物其の他衛生上危害を生ずる虞あるものに關しては、飲食物其の他の物品取締に關する法律を制定して、概括的に取締に必要な授權の規定を設け、此の規定に基き牛乳營業取締規則、有害性著色料取締規則、氷雪營業取締規則、飲食物器具取締規則、人工甘味質取締規則、飲食物防腐劑漂白劑取締規則、「メチールアルコール」（木精）取締規則、毒物劇物營業取締規則、食肉輸入取締規則等、個々の場合に於ける取締を命令に依つて規定してゐる。

一般衛生に關する行政は内務大臣の管掌する所であつて、内務省に衛生局があり、内務大臣の主管に關する一般衛生事務の補助執行の任に當つて居る（衛生局は保健豫防防疫醫務の四課に別れてゐる）。内地に於ける衛生行政の地方機官としては北海道長官、府縣知事、東京府にあつては府

縣知事以外に警視總監警察署長市町村長がある。府縣知事の下に警察部があり警察部に衛生課を置き衛生行政の衝に當らしめてゐる。警視廳には衛生課があつて衛生事務を掌理してゐる。又市町村には夫々衛生組合があつて同じく衛生事務を掌つてゐる。此の外に海港検疫の機關として税關の港務部及び臨時海航検疫所がある。特別衛生行政に關しては學校衛生は文部大臣、軍事衛生は陸海軍大臣の主管に屬してゐる。

尙此等の行政機關以外に衛生行政上の事項に就き各主務大臣の諮問に應ずるための中央衛生會があり國民の保健衛生に關する事項を調査審議する爲めに保健衛生調査會がある。又衛生行政上の事項に對する學術上の調査研究機關として衛生試験所、傳染病研究所、營養研究所がある。斯くの如く、傳染病其の他に關して種々な豫防方法があり、諸々の衛生施設があるから、我々は之を利用することによつて自らも危害を免れ、社會に對しても危害を及ぼさぬやうに心掛くべきである。然し、公衆衛生の根本的前提條件は國民一般が強健な身體を養成するにあると云はねばならない。従つて我々は日常身體の強健を圖つて病氣に對する抵抗力を養ひ、傳染病其の他に罹る可能性を尠くし、假令罹つても軽く済ませるやうに努力しなければならぬ。此の點に對する尋常小學修身書卷六第七課「衛生」の説く所頗る要領を得てゐるから、次に其の全文を掲げる。

「傳染病の流行するのは、多くは人々の衛生に關する注意が足らないところから起るものです。傳染病については、國家も取締をしてゐるけれども、人々が公衆のためを思つて、自分々々で氣をつけなければ、とても十分に其の流行を防ぐことは出来ません。

傳染病にはコレラ、チフスなどのやうに急性のものがあつて、結核、トラホームなどのやうに慢性の

ものもあります。傳染病の外に寄生虫病といつて虫が體內にはいつて病氣を起すものです。例へば飲食物と一しよにはいつたり呼吸の時にはいつたり、又不潔なものに觸れた時にはいつたりします。

傳染病にかゝらないやうにするには、常に身體を強壯にしておくことが第一です。又飲食物に注意し、身體衣服住居などを清潔にすることにつとめなければなりません。染病の流行する時は醫師や衛生係の注意を守ることが大切です。萬一傳染病にかゝつた時は、すぐに醫師の治療を受け、他人にうつさないやうに十分に氣をつけなければなりません。隠して届出をしなければ、迷信から醫師の診察を受けなかつたり、又全快しないうちに人中へ出たりするのは、大そう危険です。衛生に關する注意が足らないところから、傳染病にかゝることがあると、それは自分の禍であるばかりでなく、公衆に大そう迷惑をかけます。まして自分の不注意から病毒を他人にうつし、大ぜいの人の命をそこなひ、産業を衰へさせるやうになつては公衆に對して其の罪は決して軽くありません」

注意一 公衆衛生の實質的な根本要件として國民の凡てが健康であるといふことが要求されるものである、如何にして健康を増進するかといふことに關しては、第六章「教育」に於て説く所があつたからそれを参照して貰ひたい。唯、下村氏が保健十ヶ條として列記して居らるる條々は甚だ興味深きものがあるから之を茲に擧げて置かう。

『(一) 規律ある生活を送ること。従つて、時間勵行に注意すること。』

『(二) 早起早寢の勵行。睡眠時間は適當な習慣を作り、無意味な夜更かしなどせぬこと。』

- (三) 大食・過飲を慎しみ、間食を廢すること。
- (四) 禁煙・酒煙を實行すること。
- (五) 適當の散歩・運動をなして日光に浴し、新鮮の空氣に觸れること。
- (六) 寄生蟲の驅除に注意すること。
- (七) 時々検温・計脈をなし、身長・體重を量り、記録しておくこと。
- (八) 着衣・居室の清潔を保つこと。
- (九) 冷水浴・冷水摩擦・日光浴・深呼吸なすこと。
- (十) 怒らず怨まず、邪念を懐かぬこと。

注意二 我が國が諸々の文化の點に於てその水準の高きを誇り得るに拘らず、公衆衛生の點に就ては著しく見劣りのするといふことは誰しも云ふ所であるが、その點に就て矢野・白崎兩氏は次のやうに言つて居られる。

『歐洲諸國でも十九世紀初めまでは生活が暢氣であつたに拘らず、今日よりも人民は短命であつた。文化の進歩と共に生活の壓迫や不健康な刺戟が加つたけれど、學問の進歩と富の増加により衛生設備が完備したお蔭で死亡率は餘程低下して來た。上下水道、塵埃處分、道路改良、飲食物取締、傳染病隔離法が完成されてから、歐米では傳染病が激減し、今日既に歐米の醫學校では標本たる腸チフス、虎列刺、癩病等の患者が出て來ないのに喜んで居る。故にかゝる疾病の流行する國は野蠻國だと思はれるのである。』

癩病の如きは一時全歐羅巴に蔓延して居たが、今日では殆ど跡を絶つた。結核病の如きも三四十年にして其死亡数の半減した國が少くない。それは富の増加が諸般の設備を完成せしめたにも因るが、一般國民の衛生思想の進歩にも由ることを認めねばならぬ。獨逸結核豫防協會の如き數百萬の女性會員を有し一年數千麻克の會費を集めて活動して居る。紐育市の電車の床に略痰するものは五百弗の罰金と一年間の禁獄を科せられる。

世界の結核豫防事業が進むと共に日本は有名な結核國になつた。昭和四年中日本に於ける死亡者總數百二十六萬一千二百人の内

結核死亡者十二萬三千五百人で九分八厘以上に當る。若し十五歳未満の小兒と六十歳以上の老人を除き中年の死亡者のみに就て見れば實に三割二分で、即生産年齢で死ぬる國民の三分一弱は結核の爲に生命を奪はれてゐるのである。殊に最近我國のみ結核死亡者割合の減少する傾向が見えぬのは甚だ注意すべきことである。これが肺炎、氣管支炎又は消化器病の如く多く嬰兒や老人を襲ふとか、腦出血や癌腫の様に大略人生の大部分を経過した後に現はれる病氣ならば其害も比較的輕いといはねばならぬ。又虎列刺や室扶斯の様に壯年の人を犯すとしても病氣の経過が餘り長くないものは肉體上の苦痛も經濟上の損害も比較的少いが、多くの結核病は青春期又は壯年期から現はれ始め、五年も十年も發熱じや、咯血じや、醫者じや、藥じや、滋養物じや、轉地療養じや、と苦しめ抜いて、最後に其命を奪ふ時分には少々の貯蓄は全部蕩盡さして、後には若い寡婦と、數人の幼兒と、借金を残させるのが普通である。而して此惡魔と戦ふ運動が他國の十分の一にも及ばない一事は、日本人の衛生思想が甚だ幼稚だといはれても仕方がない。』(矢野恒太・白崎享一兩氏共編『昭和六年版日本國勢圖會』三八一—三八四頁)

斯様な事實に立脚して、生徒をして公衆衛生の如何に必要なかを深く感銘せしむる所あらねばならない。

注意三 『日本人は個人の保健に無頓着であるばかりでなく、一般公衆の衛生についても甚しく無關心である。外に出でては公衆と明るい愉快な共同生活を樂しむべきであるのに、路上には唾を吐き、吸殻を散らし、公園では芝生を踏み、花を折り、車中には紙屑や喰ひ荒らしをまき散らし、美觀を損し、空氣を汚濁する。殊に呼吸器患者は無作法に人前で咳をなし、痰を吐き、トラホーム患者はハンケチ、手拭等の取扱をおろそかにし、それらに病毒の傳播につとめてゐる。』(下村氏公民教科書、上、一五〇頁)といふのは誠に尤もな言であつて、余も亦これに同感である。然し、余は日本人の公衆衛生に對する氣持が歐米人に比して低薄であり、道路とか汽車電車などに於て、無暗に非衛生的なことを平氣でするといふことの原因として、日本と歐米諸國とが生活の狀態を異にしてゐるといふ點を考慮に入れなければならぬと思ふ。歐米諸國の生活様式では、道路も汽車電車も皆自分の住居の部屋の延長である。それは部屋で穿いてゐる靴で外出し、外出から歸つて來たその儘の靴で部屋に上り込むのである。従つて、歐米人には部屋と道路との間は程度の差があるだけで、性質の違はない。然るに、日本では座敷と道路とは性質の差異があり、座敷

は綺麗な處、道路は不潔な處といふ先入觀念が抜け切れなくて居る。いくら日本人が公衆衛生思想に乏しいからと云つて、疊の上に痰唾を吐いたりする者はない。歐米と日本との社會事情を比較するやうな場合には、右に述べたやうな注意を忘れてはならないと思ふ。

参考一 衛生行政の必要に就て

衛生行政が如何に等閑に付せられて居るかを了解する爲に一二の例を擧げて見度い。

植物に害虫といふものがあつて作物に之が着くと甚だしく其の成育を害し場合に依れば其の枯死を來し收穫は非常に減少し、草花等であれば美しい花の見られないといふことは誰も知らないものはない。従つて其の驅除には農業家園藝家が苦心慘憺し、全力を盡してあまさないといふことも亦知らぬものはない。然るに人に寄生蟲といふものがあり、殊に小兒に此の寄生蟲が寄生するときには草花の若芽にあぶら蟲がたかつた様に其の發育を害し體質を薄弱ならしめ其の害は甚だ大である上に從來の調査に依れば兒童の七十「パーセント」以上が寄生蟲を持つて居るといふ驚くべき事實があるのに其の驅除に對して一向無關心であるといふ事は本末顛倒と云はなければならぬ。田畑の害虫は驅除するが我子の腹に寄生して居る蟲を打すて置くといふことは輕重の區別を知らざるものであり衛生を等閑視するの甚だしきものであるといはねばならない。

もう一つ簡単な例を擧げて見度いと思ふ。田畑の作品の出來の良し悪しが肥料如何に依つて非常の影響を受くることは何人も知らないものはない。適當の肥料を適度に施した作物は青々と勢よく育つ、之れに反して肥料の不充足であるとか、適當でないとかいふ場合には作物はヒヨロ／＼して見る影も無い様なものになる。農學者や其の實際家は肥料に付いて非常な研究を爲し、實際に作物を栽培する場合には肥料に就いて非常な注意を拂ふ、私の考へるのは人の食物は人體の肥料である、人の健康に食物の適否が如何に重大なる影響を及ぼすかは想像にあまりがある。然るに其の研究が作物の肥料程に行はれず、之れを攝取するに當つて作物に肥料を施す程に注意せぬといふことは本末を顛倒し人の生命身體を輕視し衛生を等閑に付すると云はなければならぬと思ふ。

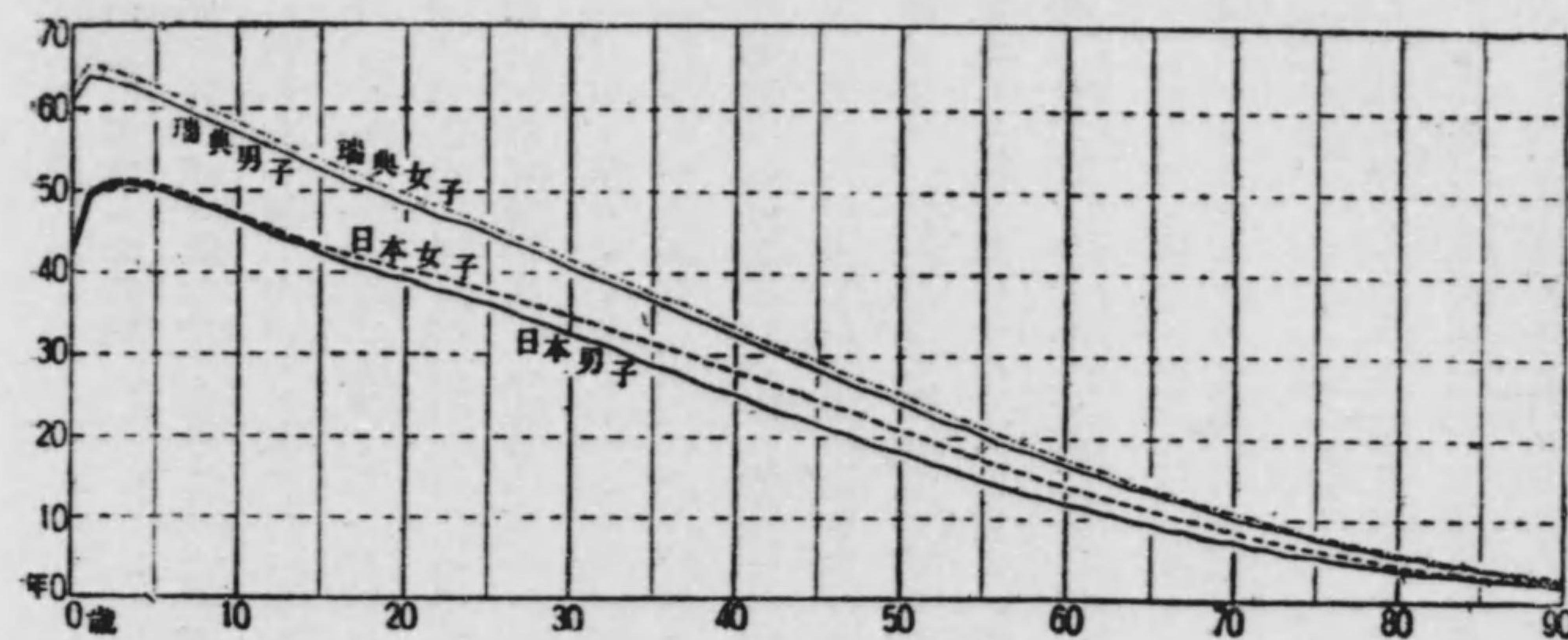
最後にもう一つの例を擧げる。我國の死亡率は千人に就き二十人内外といふことになつて居る。昭和二年は千人に就き一九・八人であつて、死亡者總數は百二十一萬四千三百二十三人である。人は遂に死すべきものであるから如何に衛生が進歩すればとて死亡率を或る程度以下とすることの出來ないのは當然である。此の死亡率の最低限は此の世の中に病氣といふものがなくなつて凡ての人が天壽を全うし老衰の結果死亡する場合の死亡率である。衛生の理想は死亡率を此の最低限度に至らしむるにある。併し此の理想が假に到達せらるゝ日がありとしても其日は蓋し甚だ遠いことであると云はなければならぬが文明國に於ける今日の死亡率は衛生の進歩に伴ひ著しい減少を示しつゝある。現に和蘭の死亡率は大正十三年には人口千人に就き十人以下に低下した。此の事實は衛生の進歩に依り死亡率は少くとも人口千人に就き十人以下となし得るものであるといふことを如實に證明するものと云はなければならぬ。云ひ換れば死亡率十人に就き十人々越ゆる分は避くべからざる死亡に非ずして、やり様に依りては避け得べき死亡であつたと云はなければならぬ。此の避け得べき死亡が現在の日本にどの位あるかと云ふに現在の日本の死亡率なる人口千人に付き二十人と各國に於ける今日の最低死亡率たる人口千人に對する十人との差即ち人口千人に就き十人の死亡といふものは少くとも不可避のものではなくて衛生不充足の結果であるといはなければならぬ。従つて之れを實數として見れば現在の一年に於ける死亡者百二十萬人の半數即ち六十萬人は避け得べくして死亡して居るものと云はなければならぬ。六十萬人の死亡といふことは大事件である。關東大震災に依る死亡者は十萬人に達しないのである。人の死亡といふことのみから云へば年に六回も此の如き大震災があるに比適する。大事件である。若し敵國の飛行機が飛來して爆彈を投下し六十萬人の死亡者を出すといふが如きこともありとせば國民がだまつて居るであらうか？恐らく上下沸騰鼎のわくが如くであらうと思ふのである。然るに衛生不完全の結果は年々六十萬人の人が無用に死亡して居るのであるのに世人は一向平氣で居るといふのはどう云ふ譯であらうか？病氣で死ぬのは人力の如何ともすることの出來ないことで仕方がない位に考へて居ると見るの外ない。然るに之れは決して仕方がないことではなくてやり方次第で助け得る命であるといふことは外國に於ける衛生の發達に伴ふ死亡率の低下に依つて明に之れを證明し得るのである。防止し得るものであることが明かである以上は吾人は此の防止に全力を盡すべきであることは勿論なるに拘らず、世人が

本邦人生命表(大正10-14年) (死亡率は百分比) (命数は單位年)

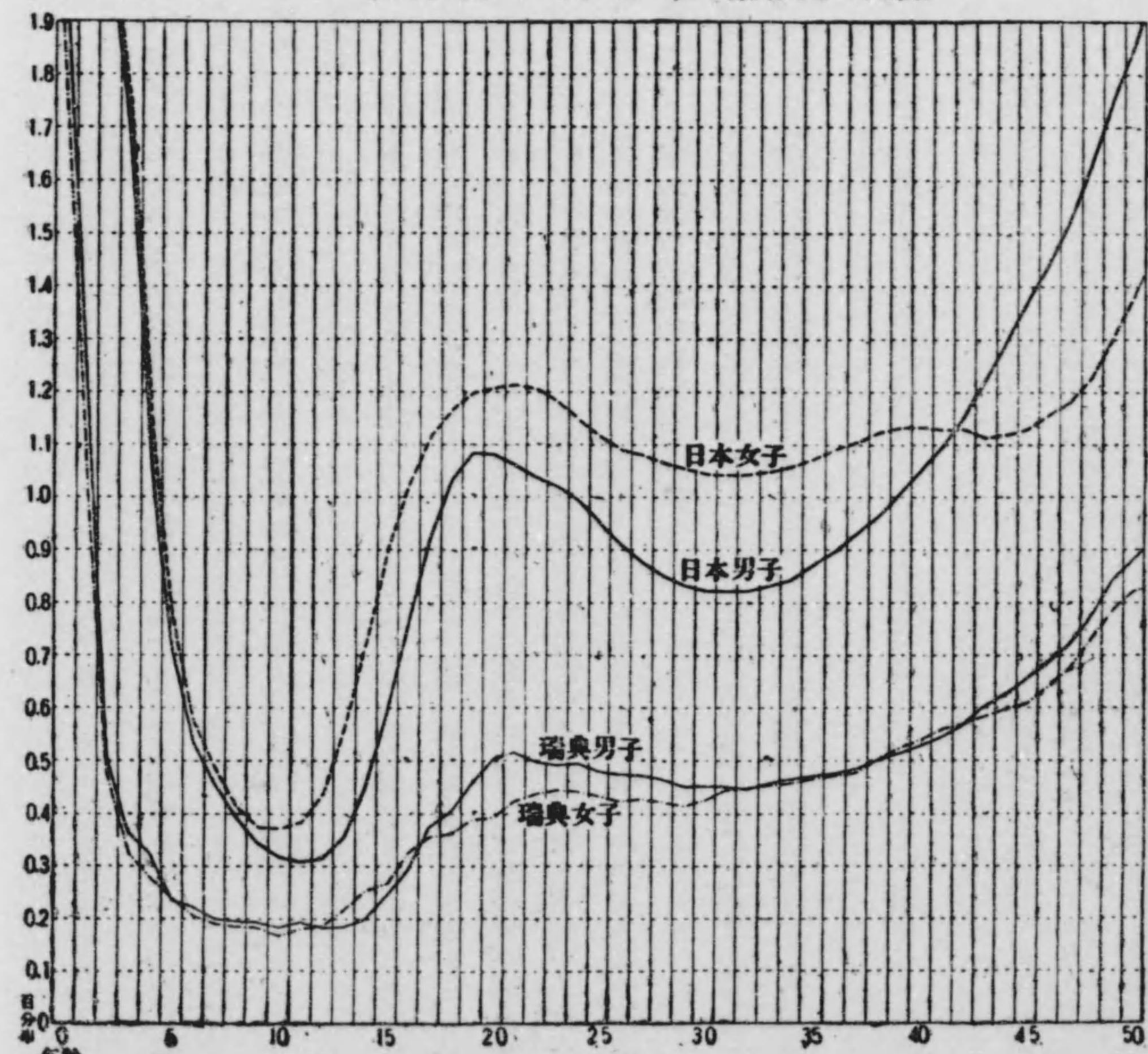
年齢	死亡率		平均命数		年齢	死亡率		平均命数	
	男	女	男	女		男	女	男	女
0	16.20	14.40	42.06	43.20	50	1.86	1.38	18.02	20.95
1	4.85	4.76	49.14	49.42	51	1.98	1.46	17.35	20.24
2	2.61	2.63	50.62	50.86	52	2.10	1.53	16.69	19.53
3	1.66	1.74	50.96	51.22	53	2.27	1.60	16.04	18.82
4	1.05	1.15	50.81	51.12	54	2.44	1.71	15.40	18.12
5	0.70	0.78	50.35	50.71	55	2.63	1.84	14.77	17.43
6	0.53	0.58	49.70	50.10	56	2.85	1.97	14.16	16.74
7	0.46	0.49	48.96	49.39	57	3.10	2.13	13.56	16.07
8	0.39	0.42	48.19	48.63	58	3.37	2.29	12.98	15.41
9	0.34	0.38	47.37	47.83	59	3.66	2.45	12.41	14.76
10	0.32	0.37	46.53	47.00	60	3.92	2.64	11.87	14.12
11	0.31	0.39	45.68	46.18	61	4.20	2.84	11.33	13.49
12	0.31	0.44	44.82	45.36	62	4.49	3.10	10.80	12.87
13	0.39	0.56	43.96	44.55	63	4.86	3.38	10.29	12.26
14	0.45	0.73	43.12	43.80	64	5.28	3.68	9.79	11.67
15	0.60	0.90	42.31	43.10	65	5.71	3.98	9.31	11.10
16	0.77	1.03	41.56	42.51	66	6.13	4.30	8.84	10.54
17	0.92	1.12	40.88	41.94	67	6.59	4.68	8.38	9.99
18	1.03	1.17	40.25	41.41	68	7.17	5.13	7.94	9.46
19	1.08	1.20	39.67	40.89	69	7.82	5.63	7.52	8.94
20	1.08	1.21	39.10	40.38	70	8.78	6.16	7.11	8.44
21	1.06	1.21	38.52	39.87	71	9.12	6.70	6.72	7.96
22	1.04	1.21	37.92	39.35	72	9.85	7.32	6.35	7.50
23	1.02	1.18	37.32	38.83	73	10.65	8.01	5.99	7.05
24	0.99	1.15	36.70	38.28	74	11.52	8.76	5.64	6.62
25	0.95	1.12	36.06	37.72	75	12.45	9.59	5.31	6.21
26	0.91	1.09	35.40	37.14	76	13.45	10.48	4.99	5.82
27	0.88	1.08	34.72	36.55	77	14.53	11.48	4.40	5.44
28	0.85	1.07	34.03	35.94	78	15.69	12.56	4.13	5.08
29	0.83	1.05	33.31	35.32	79	16.93	13.74	3.87	4.74
30	0.82	1.05	32.59	34.69	80	18.27	15.03	3.62	4.41
31	0.82	1.04	31.85	34.06	81	19.71	16.43	3.39	4.11
32	0.82	1.04	31.12	33.41	82	21.23	17.94	3.17	3.82
33	0.83	1.05	30.37	32.76	83	22.86	19.61	2.96	3.54
34	0.84	1.06	29.62	32.10	84	24.58	21.39	2.77	3.28
35	0.87	1.07	28.87	31.44	85	26.46	23.32	2.58	3.04
36	0.90	1.09	28.12	30.77	86	28.43	25.40	2.41	2.81
37	0.93	1.11	27.37	30.11	87	30.47	27.65	2.24	2.60
38	0.96	1.12	26.62	29.44	88	32.71	29.98	2.09	2.40
39	1.01	1.13	25.87	28.77	89	35.12	32.62	1.95	2.21
40	1.05	1.13	25.13	28.09	90	37.28	35.35	1.81	2.04
41	1.10	1.13	24.39	27.41	91	40.00	38.09	1.69	1.88
42	1.15	1.12	23.66	26.71	92	42.67	41.24	1.57	1.73
43	1.22	1.11	22.93	26.01	93	45.35	44.39	1.46	1.60
44	1.30	1.12	22.21	25.30	94	48.33	47.74	1.37	1.47
45	1.37	1.13	21.49	24.58	95	51.06	51.11	1.27	1.36
46	1.44	1.16	20.78	23.85	96	54.09	54.73	1.18	1.25
47	1.53	1.18	20.08	23.13	97	57.33	58.36	1.09	1.15
48	1.63	1.23	19.38	22.40	98	60.25	62.01	0.99	1.06
49	1.76	1.30	18.70	21.67	99	63.43	65.63	0.83	0.98

内閣統計局編「第四回生命表」による。本表が前年版の数字と異なれば其後修正ありたる爲なり。

本邦人の平均命数(瑞典人との比較)



本邦人の死亡率(瑞典人との比較)



ては男子の死亡率の下に在るに、日本で著しく上にある。

以上二つの現象は何から来るか。日本の青年に結核死亡の多いこと、男子に比して女子の栄養不足に歸する論者が多い。日本青年の死亡率に結核の影響をすることは疑ひないが、それが特に女子にのみ多く傳染するとも考へにくい。又男子の食物は贅澤で、女子は澤庵や芋ばかり食つて居るといふ觀察も、二十歳前後の男女に適切であらうか。唯主婦となりて後の日本婦人は比較的粗食するかも知れない。特に生殖年齢に於て女子の死亡率が男子よりも高いのは、各國中日本と伊太利位のものであるから、此年齢に於ける女子の衛生は食養上の缺點があるかもしれぬ。併し各國とも四十四五歳以後の女子の死亡率は遙に男子の下に出る。これは何れの國でも女子は四十四五歳で大體其最危険なる任務を済せるに、男子は百歳までも生活戦の frontline に立たねばならぬことの影響であらう。此老年期に於ける男女の死亡の差は一般に節儉なる日本の女子に於ても特に不利なりとは見えぬ。

嬰兒（滿一歳未満）死亡率は近頃世上で矢張り問題であるが、上圖に見る通り我國は諸外國と比較してかなり高率な方で、之が爲に零歳に於ける平均餘命が短いのである。故に嬰兒死亡の減少を計らんが爲に諸種の運動が行はれることは誠に結構である。併し我國では單に嬰兒のみならず、青年期壯年期に於ける死亡率も諸外國に比し甚だ高いのであるから、之も低下させねばならぬ。而して比較的の意味で云へば青壯年期の死亡率低下は嬰兒の場合よりも經濟上數倍重要なことである。（矢野・白崎兩氏編『日本國勢圖會』昭和六年版一三八八—三九四頁）

參考三 母親の衛生知識

日本の母親は衛生の知識が不十分なるために、妊娠中の手當がよくないから、死産兒が多い。乳兒・幼兒の死亡率が高い。子供を可愛がる事は歐米人以上かも知れぬ。しかしその仕草を見ると必ずしも眞に子供を可愛がつては居ない。日本の母親は乳兒や幼ない子供をつれて芝居や活動や音楽會などへ出かける。群衆のいさや汚濁した空氣にむせて子供の腦を刺戟する。泣き出す子供の口ふさぎに無暗に乳房をふくませて子供の腸胃を害する。おのれが見たい聞きたいばかりに可愛い子供の健康をみすく壞はしてゆく。しかも乳呑兒の泣聲や幼な兒のチョコ／＼動き廻るために、舞臺で演奏する者もやりにくい。満場の群衆は感興をぶちこは

される公衆道徳に背き、多數に迷惑をかけ、しかも最愛の子供の健康を犠牲にする。それは一に母親の子供を育てる衛生知識と公衆としての自制心の缺乏に起因し、それは延いて日本人の高い死亡率、短い平均壽命の原因となつてゐる。

日本人は多食に過ぎる。間食し過ぎる。暴飲暴食をする。わざ／＼榮養に富める部分をすり落とし、搦きべらし、更に榮養分を遺憾なく洗ひ落して、その粕を精白米として愛用する。半搗米・胚芽米とすれば今日のように大食せずともすむ。近頃京大の戸田博士は、地方農民は青化したといふ、農民の健康状態が都會に比して次第に不良となつたのは、一は寄生蟲により營養分を吸収せられ、一は麥粟より米食に向上したのはよいが、白米食に移つて蛋白質脂肪及びビタミンの缺乏を來たし、一は労働者が都會病を持ち歸つたためであるといつてゐるが、大に心すべきことである。（下村宏氏著『新制日本公民讀本』上巻、一四八—一五〇頁）

參考四 種痘

現今行はるゝ種痘即ち牛痘接種は英國の醫師ジェンナーの發見したる所であるが其の起原たる人痘接種といふことは西曆紀元數百年前に於て既に當時の文明國であつた支那及印度に行はれたといふことである。蓋し當時既に痘瘡は一度之れを経過するときは再度之れに侵さるゝことは極めて稀な病氣であること即ち人體に免疫性を與ふる疾病であるといふことを經驗し又其の病膏が外皮の小傷より侵入せる場合には普通の徑路即ち呼吸器又は粘膜より傳染せるものに比し其の病勢の輕きものであることを經驗したので所謂人痘接種と稱して外皮に小傷を作り之れに輕症患者の膿の少量を附着せしめて痘瘡を傳染せしめ輕き經過に依りて免疫性を得せしむる方法が行はれたのである。印度に於て行はれた人痘接種は特に女兒の美貌に意を用ゆること深き「カウカス」種の一二種族に傳播し同地より歐洲土耳其に傳來し英國公使夫人レディ・メアリー・ウオートレー・モンターニュ（Lady Mary Wortle-Montague）の媒介に依つて千七百二十一年英國に輸入せられた。當時歐洲諸國は恰も痘瘡の大流行に苦しめられ居つた際で「戀の病と痘瘡に罹らぬ者なし」（Von der Liebe und dem Posken bl-ibt niemand verschort）と云ふ有名な諺さへも生れ貴賤貧富の別なく同病の爲めに命を落す者頻々として相踵ぐ有様であつたから人痘接種の方法は英國及大陸諸國に於て此の恐るべき疾病に對する適當なる防禦方法として士人の間に喜ばれたが此の方法には重大なる缺點が存在して居つた。即ち外皮に接種した痘瘡が時に意

外に重き経過を取り若し眞正の痘瘡を接種するものであるから之れより他に傳播するの原因をなすといふことが之れである。此の故に人痘接種に換ふるに牛痘接種を以つてするに至つたのは斯道の大進歩であつて其の發見者たる英國の村醫エドワード・ジェンナーは誠に人類の大恩人である。

牛痘は其の外観に於て人痘に酷似する疾病であつて殊に牛の乳房に發する疾病であるが人でも例へば牛乳搾取人又は牧童の如き牛に接觸することの冬きものは之に感染するものである。然るに以前より農民の間には此の水泡の形をして居る腫物に罹つた者は痘瘡に感染せぬものであることが通俗に認められて居つた。而してホルスタイン、イングランド及スコットランドに於ては更に進んで人痘に對する豫防方法として牛痘を故意に接種することが行はれて居つた。二名の英國の醫師フェスター及サットンはその有效なることの經驗及實驗をロンドンの醫師社會に報告せることがあつたが彼等は大家として信用を有するものでなかつたが爲めに世人の注意を引くことなくして終つた。ジェンナーも若し其の主張を廣汎にして且つ確實なる根據の上に爲さなかつたならば同様の運命に終つたに違ひない。彼は實驗に長年月を費して國民の上述の信仰の確實なることを發見するや斷乎たる決心を以つて千七百九十六年五月十四日ジェームス・ヒップスと稱する自己の八歳の愛兒の腕にサラリー・ネームスと稱する牛乳搾取の手甲に發したる牛痘瘡の漿液を接種した。ジェームス・ヒップスの接種した場所には同様の水泡を發し、數日にして消滅した。茲に於て七月六日即ち六週間の後に人痘を接種したけれども、何等の反應がなかつた。引續き幾多の小兒に付き之れを實驗したけれども總て同様の好結果を奏した。此の結果は單に英國のみならず大陸に於ても比較的速に承認せられ幾干もなくして南獨の一二聯邦に於ては強制痘瘡を命ずるに至つた。種痘は始めの歡迎に引換へ一時小蹉跌を來したといふのは種痘を受けた者も亦假令一般に輕症なりとは云へ瘡痘に罹ることであつたからである。然れども此の缺點は直に補足せられた。即ち種痘に依る免疫は無限に繼續するものでなく一定の期間を経過すれば免疫力の一部又は全部を失ふことが明となつたので一定時に之れを繰り返して行ふに至つたことが之れである。

支那に行はれた痘瘡接種が支那の商人李仁山に依りて我國に輸入されたのは神武紀元二千四百五年であるが廣く世に行はるゝに

は至らなかつた。ジェンナー氏の種痘法を始めて我國に傳へたのは關醫モニツケであつて其の發見後五十三年（一八四九）を経て居つた。此の種痘は天然痘豫防の效顯著であつたので忽にして全國に廣まり爾來幾多の變遷を経たりしも政府は常に之か施行を奨勵し其の普及を計畫して現今に及んで居る。

種痘の免疫性は絶對無期限のものではなくて時日の経過と共に其の免疫力の全部又は一部を失ふものであるといふことは今述べた通りである、今種痘後一年から十年に至る間に於て再種痘を行ひ善感者の割合を見た成績は左表の如くであつて五年にして既に五十%に達し十年では約九十%に達して居る。

年次	再種痘善感比
一	一三・六
二	三二・九
三	四六・六
四	五七・三
五	五一・一
六	六三・八
七	七二・五
八	八〇・〇
九	八五・八
十	八八・六

日本にて九百五十一人に付再種痘を行ひたる成績である

一八八九年ワイルの行へる再種痘試験成績

再接種に於て善感するものと雖も輕微なる病毒の侵入に對しては猶免疫力を有するものも存すべきも免に角に接種成績では上表の如き結果となつて居るので四五年目に一回種痘を行ふことは極めて望ましきことであると云はなければならぬ。

種痘を行ひたる者は假令又天然痘に罹るも其の経過の概して良好なるは各種統計の一致する所であるが左にロンドン市に痘瘡の流行した際、ストックウキル病院に收容せる患者三千八十八人に就て種痘瘡痕の有無及其の數と死亡率との關係を調査せる結果を表示する。

患者數	種痘瘡痕の數	死亡率
七〇三	なし	四七・五%
五一六	一個(不良)	二五・〇%
六三二	一個(良)	五・三%
六七七	二個(良)	四・一%
三〇一	三個(良)	二・三%
二五九	四個以上(良)	一・一%

要するに種痘の効果は著大であつて所謂「アバタ」のある人の跡を殆んど絶つたのでも之れを知ることが出来る。併し未だ痘瘡の流行が全くなくならないことは残念であつて吾人は此の目的の達成の爲めに努力せなくてはならないと思ふ。

現行種痘法の規定の概要を左に述べる。

現行法の規定する種痘に定期種痘と臨時種痘の二がある。定期種痘は左の二回に之れを行ふ。

第一期 出生より翌年六月に至る間、但し不善感なるときは翌年六月に至る間に更に種痘を行ふ。之れを第一期第二回種痘といふ。

第二期 數へ年十歳、但し不善感なるときは翌年十二月に至る間に更に種痘を行ふ。之れを第二期第二回種痘といふ。

未成年者をして種痘を受けしむるは保護者の義務である。學校、育兒院又は之に準ずべき場所の首長及教育監護又は傭使の目的を以て人を寄寓せしむる者は其の下に在る未成年者に種痘を受けしめ又は保護者をして其の義務を履行せしむるの義務がある。

種痘は市町村に於て行ふ義務を負うて居る。之れを公種痘と稱し又一般醫師に付種痘を受くることを認められて居る。之れを私種痘といふのである。

次ぎに臨時種痘であるが、地方長官が豫防上、必要と認むるときには種痘を受くべき者の範圍及期日を指定して臨時種痘を命ずることが出来ることになつて居る。(山田準次郎氏『衛生行政法』、法學全集第二十五卷四一五—四一九頁)

参考五 特種醫療及豫防事業

諸種の疾病中、殊に結核、癩病、精神病、性病等は社會衛生上重大問題であつて、是等特殊疾病の療養及豫防は、社會事業に於ても重要な地位を占める。以下これに關する法規と、特殊療養所、豫防運動について記述する。

第一 結核豫防

結核豫防に關する法規としては、明治三十七年肺結核豫防に關する内務省令、大正三年結核療養所設置に關する法律及大正八年結核豫防法が發布された。結核豫防法によれば、先づ醫師は結核患者又はその死者のあつた場所につき消毒其他豫防方法に關して一定の指示を爲すべく、行政官廳は家屋、物件の消毒其他豫防方法の施行を命じ、又豫防上必要と認むる場合、健康診斷、患者從業の禁止、物件の賣買及授受の制限又は禁止、消毒若は廢棄等を命ずることが出来る。地方長官は衛生上不良な建物の使用制限又は禁止をなすことを得べく、内務大臣は療養の途なき患者收容の爲め、人口五萬以上の都市及其他特に必要ある公共團體に對して療養所の設置を命ずることを得べく、此場合その經費に對し、國庫より六分の一乃至二分の一の補助をなす。又命令に依らずして、公共團體又は公益法人が設立した療養所の經費に對しても二分の一以内を補助することが出来る。尙從業を禁止された患者及び療養並生活不能の者に對しては道府縣は其生活費を補給する。

我國の結核患者數については正確な統計はないが年々の結核患者死亡者を基礎とする推算に依れば尠くとも百二十萬人を超過すると言はれる。然るに結核豫防法に依つて設置された公立療養所は東京、京都、大阪、神戸、横濱、名古屋及長崎の各市を始め十八箇所(昭和三年十二月現在)に過ぎず、私設療養所としては日本赤十字社の設置に係るもの全國に六箇所其外二十七箇所合計三

十三箇所あるのみである。

結核に對する豫防事業を行ふ團體としては各地に結核豫防協會があり、之を聯絡統一する全國結核豫防聯合會がある。尙、日本結核豫防協會及白十字會がある。

第二 癩療養

明治四十年、癩豫防に關する法律が發布された。同法は癩患者を診斷せる醫師の消毒其他豫防方法の指示並行政廳に對する届出義務を規定し、療養の途を有せず且つ扶養者なき患者に對する公費救護の途を規定して居る。主務大臣は二つ以上の道府縣を指定し管内癩病患者收容の爲め聯合療養所の設置を命じ、又は私立療養所を代用せしむることが出来る。

保健衛生調査會の調査に依れば、全國の癩病患者數は大正八年三月末日現在總數一萬六千二百六十一人であるが、是等は大抵疾病の顯著な患者のみと觀るべく、其他の患者をも加へて比較的確實な推算をなせば全國癩患者の總數は二萬五千人を超えと言はれる。然るに癩豫防に關する法律に基いて現今道府縣聯合區に一箇所宛、五箇所の聯合府縣立療養所が設置されて居るのみである。此外私設癩療養所が六箇所ある。以上公私療養所の收容患者數は約千九百人であつて、其の内公立療養所に在る者は約千三百人である。

第三 精神病患者保護

精神病患者に關する現行法規は民法及刑法の規定以外明治三十三年精神病患者監護法及大正八年精神病院法がある。精神病患者監護法は患者に對する監護義務其他監置に關する事項を規定し、監護義務者にあらざれば、精神病患者を監置することが出来ない。精神病患者監置の必要あるも、監護義務者なき場合、又は監護義務者其義務を履行し能はざる時は、市町村長が之を監護すべき義務を負ふ。次に精神病院法に依つて、主務大臣は道府縣に對して、精神病院の設置を命じ、又公立精神病院を之に代用することを得べく、國庫は命令に依る府縣立精神病院の經費に對して、補助を行ふ。現在精神病院法に依る精神病院は府立病院一箇所の外は代用精神病院十三箇所である。(協調會最近の社會運動)九八一—一九八三頁)

参考六 重なる傳染病一覽表 (本表に掲げたものは普通のもので稀に例外もある)

病類別	病原菌	發見年	細菌種類	流行季節	病菌傳播	同侵入門	主なる病變器	潜伏期	特殊療法	免疫受性
コレラ	コレラ菌	一八八三年	菌	夏	糞便、吐物、口、消化器	腸	腸	一時間—二日	無	二三ヶ月
ベスチエラ	ベスチエラ菌	一八八四年	菌	春秋	糞便、吐物、皮膚、粘膜	腸、肺	腸、肺	二—五日	無	短期間
腸チフス	腸チフス菌	一八八〇年	菌	夏、秋、或は年中	便口、消化器	腸	腸	約二週	ワクチン	長期間
バラチフス	バラチフス菌	一八九六年	菌	秋	便口、消化器	腸	腸	三—六日	ワクチン	長期間
赤痢	赤痢志	賀一八九七年	短桿狀菌	夏、秋	便口、消化器	腸	腸	二—八日	血清(?)	清暫時
痘瘡	痘瘡	未發見	未發見	冬	痘疱内容物呼吸器(?)	皮膚	皮膚	二—四日	種痘	約十箇年
紅熱	紅熱	未發見	未發見	秋、冬	涙液、鼻汁、咯痰、尿	扁桃腺	扁桃腺	數日	種痘	長期間
質扶的	質扶的	一八八三年	菌	秋、冬、春	嗽、扁桃腺、鼻	扁桃腺	扁桃腺	二—七日	血清	清暫時
發疹室扶斯	發疹室扶斯	一八八三年	不明	春	蛋、空氣傳染	呼吸器	呼吸器	一—二週	血清	長期間
流行性腦脊髄膜炎	流行性腦脊髄膜炎	一八九五年	双球菌	冬、春	空氣傳染	扁桃腺	扁桃腺	三—四日	血清(?)	長期間
麻疹	麻疹	未發見	未發見	秋	糞、空氣傳染	扁桃腺	扁桃腺	五—七日	血清	長期間
丹毒	丹毒	一八八一年	連鎖球菌	春	鼻汁、咯痰	皮膚	皮膚	一—三日	ワクチン	素因を増
流行性感胃	流行性感胃	一八九二年	菌	冬	空氣傳染、咯痰	呼吸器	呼吸器	一—三日	ワクチン	短期間
百日咳	百日咳	一九〇六年	菌	冬、春	痰呼吸器	呼吸器	呼吸器	一週	ワクチン	長期間

第九章 地方自治

第一節 地方自治の沿革

地方自治の沿革を説くためには、先づ、地方自治の何たるかが示されねばならない。之について高等小學修身書卷一第二十五課『地方自治』に簡明直截な説明が與へられて居る。

『國家は行政の便宜上、法律を以て地方を區劃し、其の區劃内の住民に地方共同の事務を自治させてゐる。之を地方自治といふ。地方自治團體には、市町村と北海道及び府縣がある。北海道及び府縣は、若干の市町村を包括する一層大きな團體である。』

市町村自治體は、住民共同の利益幸福を進めるために、教育勸業、土木衛生等の公共事業を經營してゐる。これらに要する費用は、自治體が基本財産を作つて収益を得たり、地方税を賦課徴收したりして、みづから之を支辨する。市町村自治體は又住民の守るべき市町村條例や規則を定めるのである。

地方自治の制度は一體どんな趣旨で布かれたかといふと、古くから我が國に行はれてゐた隣保團結の習慣を一層おしひろめて、それ／＼地方共同の利益を發達させ、さうして國民をして國家の行政に參與させるのが目的である。それ故自治といつても無制限のものではない。もとより法律のきまりにより、政府の監督の下に立つて、國の公の行政の一部を負擔するものであることを忘れてはならぬ。』

さて我が國に於ける現行地方自治制度の基礎は、明治二十一年の市制町村制に於て漸く確立せられたものと考へられるが、我々は先づそれ以前に於て如何なる地方自治制度があつたかを考察しよう。

我が國上古の氏族制度の下に於ては、同じ氏族のものが集つて自治團體を構成し、氏上がその氏族全體を支配して居つたとせられる。併し氏族團體は元來血縁團體であつて、地域團體とは見られないものであるから、氏族制度の下に於ける自治を以て地方自治と看做すことは出来ないやうに思はれる。思ふに我が國に於ては、徳川時代に至る迄、自治團體として發達して來たものは、僅かに比隣團體たる小自治體あるのみであらう。徳川時代に入つて後は、前時代に一步を進めて、村及び都市内部の町は法人格を認めらるゝに至つた。殊に徳川時代の村は租税法上に於て納税の一主體を形成し、訴訟法上に於ては自ら訴訟の主體となり、私法上に於ては村持の土地を所有して他村と契約を締結し、村借金をなして債務を負ふことを得た等の諸點に於て獨立の人格を有して居つたが、又一方村の負擔を以て村民總體の共同負擔と見做し、村の債務を以て村民共同の債務と見做す考へが存在して居つた。それと共に、此の時代の村は相當に組織立つた自治機關を有して居た。即ち名主、組頭の如き理事機關を具へ、名主は通常總百姓をして候補者を入札（選舉）或は協議を以て推薦せしめ、代官が之を任命したのである。又協議機關としては百姓寄合を置き、村民の利害に關する大事件に就いては村役人が之を招集して協議せしめた。尙ほ町村内部の小團體として五人組の制度が發達を遂げ、地方民政の基礎をなしてゐた。

慶應三年十二月徳川幕府が大政を奉還し、明治の新政が布かるるや、新政府は府縣藩を以て地方

行政の區劃として、舊幕府の直轄地たりし府縣には維新の功臣を知事とし、諸侯の領地たりし藩には藩主を以て知事とした。然し、版籍は既に奉還せられたといつても、舊藩主は依然知事として人民に臨み、收税兵馬の權を有し、明治政府の基礎は猶薄弱たるを免れなかつた。茲に於て明治四年七月廢藩置縣を行ひ、各藩知事を東京に歸參せしめ、舊藩主の知事たる者の職を解き、新に之を縣として維新の功臣を知事たらしめた。此の際置かれた縣は二百六十一であつたが、其の後著しい廢合があつて、同年十月二十七日には三府七十五縣となり、全く舊藩の面影は失はれるに至つた。現在の市町村の前身たる村は徳川時代の村をその儘繼承して居つたが、廢藩置縣の翌年即ち明治五年には、太政官布告十七號を以て、庄屋名主年寄を廢して、正副戸長を置き、同年十月太政官達を以て地方の便宜により、數町村を合して區長を置き、土地人民に關する一切の事件を處理する權限を之に附與した。更に明治九年には布告百三十號各區町村金穀公借共有地取扱土木起功規則を制定して、町村が金穀を公借し、共有の地所建物等を處分する權利能力を有することを認めた。次いで明治十一年には府縣會規則、地方稅規則、郡區町村編制法が公布された。斯くて地方費を以て支辨する費用を定むると共に、其の費用に關する事を議せしむるために府縣會を設くることを得せしめ、又地方に於て府縣の下に郡區町村を置いてその行政區劃たらしめた。此の中區は今日に於ける市の前身であつて、二府五港其他人民輻輳の地といふ條件に適合した區域を云ひ、郡と獨立した區劃であつた。府縣會の議員選舉權の要件としては、滿二十歳以上の男子で、其郡區内に本籍を有し、且つ府縣内に於て一定の地租を納むるものとし、被選舉權については、滿二十五歳以上の男子は、其府縣内に滿三年以上居住して、且つ一定の地租を納むることを必要とした。議員選舉の方法と

しては記名投票主義を採り、議員半數改選制を採つた。尙ほ區町村に於ては地方長官は地方の情況を裁酌して議會を置き、その公共事務に關する議決機關たらしむることを得る旨、明治十一年太政官無號達によつて定められたが、明治十三年に至つて、右の法規によつて漸次地方に成立しつゝ、あつた區町村會に對して一般的規律が與へられた。布告十八號區町村會法が即ちこれである。この區町村會法は、區町村會に對して其の區町村の公共に關する事件及其經費の支出徵集方法を議決する權限を與ふる外、理事機關たる區、戸長に對して區町村會の評決を施行し、不當なる評決を中止する權限を附與し、更に郡區長には町村會に對する評決中止權を附與し、府知事縣令には區町村會及聯合會に對する議事中止又は解散の權を附與した。區町村會法ではその初め議員の選舉權被選舉權について規定を置かなかつたが、明治十七年の改正によつて兩者の要件は定められた。即ち選舉權は滿二十歳以上の男子であつて、其區町村に住居し、其の區町村内で地租を納むる者といふ資格をその要件とし、被選舉權は滿二十五歳と云ふ年齢の條件を異にするに止まつて居つた。缺格理由に關しては明治十一年制定の府縣會規則が準用された。

以上の如き過程を経た地方制度が現行地方自治制度の如き形態を取るに至つたのは、明治二十一年四月十七日法律第一號を以て公布された市制町村制に始まつてゐる。この法律は當時内閣雇であつた獨逸人モツセの起草した綱領を基礎とし、その内容も大體に於て當時の獨逸殊にプロイセンの自治制に範を取つたものであつた。而してこの法律は多くの點に於て現行法とその規定を異にしてゐるけれども、現行法は之を基礎として、時代の進運に應じて改正を重ねたものであるから、大體の構成は現行法同様である。茲に注意せられねばならぬことは、この市制町村制は憲

法施行前の法律であつて議會の議決を経ない元老院の審議を経たこと及びこの法律は公布後直ちに而して全國一般に施行せられたのではなく翌年四月一日より地方の情況を斟酌して府縣知事の具申に依つて順次に施行せられたものであることである。翌明治二十二年には東京大阪京都の三市に特別市制が定められ公選の市長及市助役を置かず市長の職は府知事市助役の職務は書記官をして行はしむることとなつた。次いで明治二十三年には府縣制及郡制が制定せられ從來不完全な形で自治體たることを認められて居た府縣は完全な自治體となり今迄行政區劃に過ぎなかつた郡は始めて自治體たることを認められ茲に於て全國は市部には二級郡部には三級の自治制が施された。此の當時の府縣制に於ける特色の顯著なるものは府縣會議員の選舉を所謂複選法に依らしめたこと即ち議員は市に在つては市會及市參事會の議員が選舉會長たる市長の面前で郡に在つては郡會及郡參事會の議員が選舉會長たる郡長の面前で何れも選舉すると云ふ制度をとつたことである。郡制に於ては大地主に對して特權を與へたこと即ち郡内に於て町村税の賦課を受ける所有地であつて地價總計一萬圓以上を有する地主は町村に於て選舉すべき議員定數の外其の定數の二分の一を互選することを認められ若し大地主が其の町村に於て選舉すべき議員定數の三分の一以下であれば選舉に依らず議員となる權利を認められたことである。其の後明治三十一年には三大都市の特例に關する法律が廢止せられ大都市を優遇せんとして却つて自治權の一部を奪ふ結果となつた所の國家の官吏による理事機關を廢止せんとする多年の懸案が解決された。次いで明治三十二年には府縣制及郡制の全般的改正が行はれ府縣會議員の複選法を改めて直接選舉とし「府縣内ノ市町村公民ニシテ市町村會議員選舉權ヲ有シ且ツ其

ノ府縣内ニテ一年以内直接國稅三圓以上ヲ納ムル者」を選舉權者とし一定資格を有する被選舉權者より選舉せしむることとすると共に郡制に於ては大地主に對する特權を廢止した。

市制町村制に關しては明治四十四年にその全般的改正が行はれた。その重要な改正點は從來六年の任期を有し半數改選の制度に依つた市町村會議員の任期を四年とし全數改選の制度としたこと市部に於て選舉人の等級の分ち方を多少變更したこと議員選舉に連名投票投票の必ずしも自書を要せざる制度を改めて原則として單記の制を取り例外として連名の方法を用ひしめ嚴格な自書主義にしたこと市は從來市參事會を以て執行機關としたが之を改めて執行機關は市長をして之に當らしめ市參事會は議決機關たらしめたこと新に市參與の制を設けたこと等である。

其の後大正十年には郡制の廢止の法律が公布せられ十二年より實施せられることとなつた。元來郡は郡制施行以來初めて自治體として獨立の法人格を認められたのであるが府縣と町村との中間團體として中途半端でもあり郡本來の事務と云ふやうなものも餘り多くないといふ理由で郡制の廢止は多年の懸案であつたのが茲に漸く解決さるゝに至つた。爾後郡は國の行政區劃となり郡長が郡内の國の行政事務を管理したが大正十五年には之も廢止されて今日では全く地理的名稱たるに過ぎない。之と並んで同じく大正十五年に普通選舉制による選舉權の擴張選舉諸制度の改革郡長廢止による變更その他の理由により府縣制市制及町村制の大改正が行はれたが其の後更に昭和四年の改正があつてこれが現行制度となつてゐるのである。

以上は沖繩縣を除く内地の府縣及市町村の自治制度の沿革であるが次に北海道及沖繩縣に就いて述べよう。

北海道に於ては、先づ明治三十年内地の市に相當すべき區域に北海道區制が制定せられ、町村に相當すべき場所には一級町村又は二級町村を置き各一級町村制又は二級町村制によつて規律せられることとなつた。然し北海道そのものが内地の府縣に相當すべき自治體として認めらるるに至つたのは、明治三十四年北海道會法及北海道地方費法の公布があつてから後のことである。北海道會法及北海道地方費法は其の後大正十一年に至つて改正され、府縣制の規定が大部分準用され、これによつて府縣と殆ど同一の制度が採用された。更に大正十五年、昭和四年の府縣制の改正と同じに此の兩法の改正も行はれ、府縣と步調を一にしてゐる。又下級地方團體中區は、既に大正十年の市制改正同十二年の北海道區制の廢止によつて市となり内地の市と同一法制の下に立つことになつた。町村だけは未だ町村制の適用を受けないが、昭和二年一級町村制及二級町村制の改正があつて一級町村には多少の例外を除いて原則として内地の町村制が準用せらるることになつた。

沖繩縣に關しては、初め明治十一年の府縣會規則も明治二十三年の府縣制も孰れも施行されなかつたが、明治四十一年に至つて府縣制を施行し、法律第二號を以て府縣制第三百八條に特例を設けて勅令を以て特別の規定を設けることを得せしめた。これに基き、翌四十二年勅令第二十號を以て數條に互る特例を設けた。その下級自治體については、既に明治二十九年勅令第九號を以て沖繩縣區制が制定され、那覇首里の二區が設けられたが、その他の町村に關しては明治四十年に勅令第四十六號を以て沖繩縣及島嶼町村制が制定せられ、翌年施行せらるることとなつた。この勅令はその名に於て知らるる如く内地の一定の島嶼にも施行せられたのである。その後大正十

年市制改正により區は市となつて市制の適用をうけることとなり、町村も同年町村制の改正により特別制度を脱して内地の町村と同一法規の支配をうけることとなつた。

最後に、朝鮮、臺灣、樺太、關東州に於ける地方自治制に就いて述べよう。朝鮮ではその併合前に居留地に於ける帝國臣民を以て組織する居留民團なる一種の地方團體の設立が許されて居り、併合後も尙この状態を維持して居たが、大正二年府制及學校組合令が制定せられ、内地に於ける市に相當する府及び學區に相當する學校組合が自治團體たることを認められ、翌年施行せらるるに及び居留民團は廢止となつた。大正六年には面制が制定せられ、内地に於ける町村に相當する區域に面なる自治團體が設立されることとなり、朝鮮に於ても自治權は薄弱ながらもかくこれによつて下級自治制が整備せられた。次いで大正九年には道地方費令の制定があつて道が自治體として認めらるるに至つた。臺灣に於ても同じく大正九年州制、臺灣廳地方費令、市制、街庄制が制定せられて、州廳市及街庄が自治體となつた。樺太に於ては大正十年法律第四十七號を以て特別な町村制が制定せられた。關東州に就いては初め大正四年に大連及旅順に地方自治制が施かれたのであるが、その後大正十三年市制、十四年會制が施行せられた。

以上述べた所を、高等小學國史第三學年用第十「自治制度の發達、立憲政體の確立」に於て次のやうに要約して居る。

「江戸幕府倒れて封建制度は廢れ、明治維新以來天皇親政の下に、わが國の古制に基き、廣く西洋諸國の制度を參酌して政治を改良したれば、諸般の制度年を追うて整ひ、全く面目を一新せり。中にも地方自治制度の發達は立憲政體の確立と相ならびて最もいちじるしきものなり。」

現行の自治制度は舊時の自治の制度に由來せるところ少からず、我が國には古來隣保團結の美風あり、江戸時代に及びては、幕府みづから政治の大綱をにぎり、その他はすべて各藩の大名にまかせたるが、それもおもに士卒に對する政治にとゞまり、百姓、町人などの庶民には、地方の舊慣によりてそれ／＼自治の風習を保たしめたり、こゝに於て自治の制度おのづから發達せり。當時村を支配するものを名主または庄屋といひ、その職を世襲するものあれど、また村民の選舉によるもあり。もつばら領主の命令を奉じて村民を取りしまり、また村内の産業、交通などをもつかさどり、一村の利害には、村民を代表しておのが一身を犠牲とするを常とす。その下に村民はおほむね五戸を以て組合を作り、その内に起る事件には共に連帶責任を負ひ、互に善をすゝめ惡を懲らし、以て部内の治安を維持するにつとめたりき。これを五人組制度といふ。

かくて地方の政務は主としてかゝる自治の制度によりて圓滑に行はれたりしに、明治維新に至りていつたんこれらの舊制を破りたり。然るに年を追うて再びその必要を感じ、舊來の隣保團結の美風を尊重すると共に、廣くヨーロッパ諸國の制度を參酌して、こゝに新に自治制度を布けり。すなはち地方共同の利益を發達せしめ、衆庶臣民の幸福を増進せしむるために、明治二十一年市制町村制を發布し、市町村を自治體として、各々公選せる議員を以て市町村會を組織してその部内の諸般の事務を議せしめ、その議決したることを執行する行政機關としては公選の市町村長を以てこれに當てたり、ついで二十三年さらに府縣制の發布あり、府縣には公選せる議員より成れる府縣會及び府縣參事會、主としてその部内に於ける財政上の事項を議決する機關となれり。これより自治の制度はおひ／＼に整ひたれば、人々互に相融合し、公共の利益幸福のために協同一致してま

く、その運用につとむるに至れり。」

注意一 本節の教授に當つては、抽象的な自治概念を定義的に教へ込み、それから演繹して行くやうな態度は避けなければならぬ。従つて、

『密接な利害關係を有する者が集つて、國家の監督の下に、公共團體と稱する法律上人格のある團體を作り、國家委任の範圍内に於て、みづから行政機關を作り、みづから費用を支出して、その團體の獨立自存を圖ると同時に、國家の一部を處理する制度を自治制といふ。公共團體には地方自治體（府縣・市町村）と公共組合（水利組合・重要物産同業組合・商工會議所など）の二種がある』（公民教科書G、上、一三九頁）

といふやうな書き出しで始めるのは好ましくない。地方自治の沿革を説くためには、勿論地方自治の何たるか、明かにされて居ることを必要とするが、それは本文にも述べたやうに、事實上の現象を指示するの態度に出づべきであらう。何等事實としての地方團體及自治を知らしめずして、

『自治行政には次のやうな利益がある。』

(一) 自治行政は一定の地域または一定の範圍の人に對して、適切な行政を行ふことが出来る。何となれば自治團體は事情の等しい利害關係の密接な地域と人民とを以て構成されるもので、自治機關たる議決機關を組織する議員は、この範圍の者だけから選出され、執行機關たる者もまたこの範圍の中から選任されるのを原則とするからである。

(二) 自治行政は人民の公共心を養成し、人民をして公務に注意し且習熟させることが出来る。由らしむべし知らしむべからず。』といふやうな舊式な政治をしてゐると、國民は政治に理解を持たず、國家的觀念が發達しない。自治制は實に立憲政治の基礎を作るものである。

併し自治行政の根幹たる議決機關は、公選議員を以て組織されるのであるから、或政黨に屬する者が多數を制すれば、往々横暴を

行ふ弊害があり、又あまり地方的の利害から打算して一般公衆の利害を輕視する弊害に陥ることもある。同種類の營造物を重複して設備するが如きは、その例である。』(公民教科書G、上、一三九—一四〇頁)

といふやうな批判的論述は強く排撃されねばならない。太田正孝氏は、

『我等は家を基として生計を立て、安住の地に暮してゐる。そこに、村も出来れば、あるひは町なり市なりを形づくつてゐる。その市町村には、全體として、いろいろやつてゆかねばならぬことがある。一體、われらの住んでゐる市町村は誰が治めて行くか。國のお役人か——さうではない。市長・町長・村長のいづれか——さうではない。實に、われらみづからが治めてゆくのである。われらの町村は、われらすべてのものの力によつて治めてゆくのである。これを、自治といふ。』

わが國は、かうした市町村から組立てられてゐる。かうした市町村に分かれてゐる。それは、山河のへだてにより、あるひは、むかしからの交通や風習などにより、自然に境界をつくり、團體をなしたものである。もとより、各市町村は、したしむべきもので、争ふべきものではない。そのいづれに住んでゐる人たちも、年毎に増してゆく。産業にいそしんでゐる。市町村のための費用も出してゐる。そして、市町村としての財産ももつてゐる。心の共同の中心として神社もある。われらの市町村はわれらが治めてゆく。外部の力ではない。

改めていふ。自治とは、みづから治めてゆくことである。市町村といふ團體の行政上の仕事を、國家の直接の仕事とせず、團體みづからの仕事とし、團體みづからの機關によつて片づけてゆくことである。これは、もとイギリスに發達したもので、わが國は明治二十一年からこの制度を行つてゐる。國全體のための立憲制度と、地方のための自治制度と相ならんでゐるのが、世界文明國の常態である。』(公民教科書上、一〇五—一〇六頁)

と説いて居られるが、此の態度に余は敬服する。

注意二 地方自治と所謂自治とを混同してはならない。本章に於て地方自治といつてゐるのは、地方團體の自治を指すのであり、公共組合の自治を意味して居ないのである。されば、

『共同事務の自治的の處理といふ意味は、これを廣義に解すれば、其の公共的團體の種類を問はないけれども、これを狹義に解すれば、其の公共的團體を市町村のやうな行政團體に限り、従つて自治の意義を自治行政に限ることになる。現今に在つては狹義のものが主位を占めてゐるけれども、其の以外のもの、例へば商工會議所・農會・産業組合などの如き自治的産業機關の類も、また社會的に漸次重要になつて來る。

自治制とは自治行爲を主とする共同事務に關する組織をいひ、古くから自然的に發達し、何れの國に於ても歴史上その發達の跡を見ることが出来る。しかし、其の中でも自治行政は英吉利に於て早く發達し、産業的自治制は獨逸その他の歐洲大陸諸國に於て發達した。

我が國に於ては、行政上の自治制は明治二十一年に其の基礎が据ゑられ、地方制度として發達した。産業自治制は其の後産業組合などの獎勵によつて長足の進歩を遂げるやうになつた。』(河田氏公民教科書上、五三—五四頁)

といふのは自治制の説明としては正常であるが、中川善之助氏も、

『地方自治團體は一定の地域を基礎とし、その範圍内に於てのみ自治を行ふものである。即ち一定地域に居住することに依て人はその地域の地方自治團體に所屬することとなる。東京市に居住するといふ事に依てその人は東京市の地域的な自治に加はり、また同時に東京府なる自治團體にも所屬することとなる。』

一定の地域に従て行はれる自治を特に地方自治と稱する所以は、これを以て自治の他の形式たる公共組合の自治に對せしめんがためである。公共組合とは、農業の改良を目的とする農會、灌漑または水害豫防を目的とする水利組合、その他耕地整理組合、諸種の同業組合等の如く、一定の目的を有つた人々の團體にして自治を行ふものである。地域に依て成立するものではなく、一定の公共目的が團結の基底をなして居る。』

といふやうに、地方團體の自治のみが本章の對象をなして居るのである。従つて、くどくどしく公共組合をも含めて地方自治を説明するのは本章の目的に添ふ所以ではなく、さればとて公共組合が狭き範圍の自治を行ふに過ぎないがら之を省くといふが如き態

度（公民教科書J、上、一二二頁）も亦正當ではない。蓋し公共組合に關しては第十三章「産業」に於て産業助成機關として説くことになつてゐるからである。繰返して云へば、地方自治のみが自治ではなく、公共組合自治も亦自治であるが、後の意味の自治は産業を説明するに際して觸れることになつてゐるから、茲では地方自治のみを取扱ふのである。本章では地方自治の意味を一向に貫くべきである。

注意三 地方自治制の沿革を説くに當つては、之と立憲制度の確立、選舉權の擴張並に普通選舉との交渉を忘れてはならない。また、言ふ迄もないことであるが、國史の教授と提携するの態度を支持すべきである。最後に「郡」に關する正當な知識を與へて欲しい。『郡制は大正十二年四月一日より廢止せられ、爾後郡は單なる行政區劃としてのみ存續する』（公民教科書J、上、一二六頁）といふのは、本文により既に明かなる如く誤謬である。大正十五年以來郡は最早や行政區劃でもなく、單なる地理的稱呼に過ぎないのである。

参考一 五人組の組織

五人組は「戸令」に所謂五家相保の制なるを以て、個人團體に非ずして民戸團體なり。故に其組合員は皆各戸の代表者たる戸主にして、各戸の家族は皆其戸主の代表の下に其屬する五人組の組合法に服従せるものなり。

然れども、一町村或は一村は必ずしも常に五の乗數を以て成るものに非ず。五人組は、部落戸數の關係上、又は民家所在の地域上の關係より、最初より五戸以上若しくは五戸以下の組合も有りたるべく、又其初めに五家宛を以て組合を作ることを得たるものに在りても、年月を経るに従ひて、分家、廢絶家、移住、其他種々の原因に依りて異動を來すは免る可からざる事なるを以て五人組には或は七八家、多きは十數を以て一組と爲したるもの有り、或は三四家を以て一組と爲したるもの有り、或は稀には二家若しくは一家を以て一組と爲したる例を観ることさへあり。例へば、下總國印旛郡鹿黒村の勘左衛門なる者は、相應の生計を立て居たる者なりしが、自己の希望に因りて、從來の居村を去りて、附近の原野中に轉住せし結果、自己一人名主にして且つ小前たる

形を以て一戸一組を成せし事あり。又同國市原郡市東村の重右衛門なる者も、自己一人にて名主小前兼帯の形にて一戸一組を成し居たりきといふ。後者の場合は、其居住地が小給の旗本領として分割せられ、他に所領民無かりし結果なるが如くなるが、此の如く一戸若しくは二戸を以て一組合を成すの例は、一見奇異の感無きに非ざるも、而も亦稀に存在せし事實なりしなり。此の如く、五人組を組成する戸數は、其多きものは或は十數戸に及び、其少きものは或は一二戸に止りしにも拘らず、尙ほ此等を通稱して五人組と稱せしは、實に五家を結束して一團と爲すを以て通則と爲したればなり。

五人組は必ずしも五家の團體に非ざること前述の如し。故に其大なるものには一組十戸乃至十五戸より成れるもの有り（壹岐國石田郡、日向國臼杵郡の例）、其の小なるものには一組二三戸或は稀には一戸より成れるものも有り。又或地方に於ては、一組の戸數に最高限を置くものあり、筑前國早良郡、那珂郡等に於て一組十戸を超えざるものとするが如き是なり。他の地方に於ては、一組の戸數に最高限及び最低限を置くものあり、丹後國加佐郡に於て一組四戸以上七戸以下を例とし、伊豫國宇和郡に於て一組四戸より少からず、六戸より多からざるを法とし、又維新後にありては明治九年の千葉縣「組合規則」に五戸以上十五戸以下とせるが如き是なり。余輩は斯くの如く五人組の名實相適はざるに至りしを左の二原因に歸せんとす。曰く、或地方に於て五人組の組替を爲さざる慣例ありしは、其一因なり。或地方に於て身分、家格、家筋等を以て組合を定めたるは他の一因なり。抑五人組は其始に於ては、五戸を結束して一團と爲したるものなりと雖も、數十年の星霜を経るに従ひ、或は廢家絶家等の爲めに戸數の減少する事あり、或は分家、廢絶家再興等の爲めに戸數の増加することあり、故に毎年若しくは二三年毎に五人組の組替を爲す地方に在りては五家を一團と爲すの通例を維持することを得たりと雖も、五人組を永久の組合とし「親族は久離義絶するを得るも五人組は永久離る可らず」として、組替を爲さざりし地方、及び身分家筋等に依りて組合を定めたる地方に在りては、廢絶家に因りて一組の戸數五家以下に減ずるも之れを填補すること能はず、分家、廢絶家再興等に因りて戸數を増加するも、之を他の五戸以内の小組合に合併して其定數を充たすことを得ず、家筋等に依りて分家は本家と同組合に屬し、再興したる家は其舊家の組合に復するが如きこと

あるを以て、年月を経るに従ひて一組僅に二三戸なるに至るもの有り、又五戸以上の多数に上るもの有るに至れるが如し。故に後世に至り、或地方に於ては組合の戸數に定數なきが如く闊ゆるもの有りたるも、是等の組合は、其始めより此の如くなりしには非ずして、多くは五家を以て一團と爲したるものなりしも、右に掲げた原因の存したるが爲めに、竟に五家爲隣の舊を改むるに至りたるものなるを疑はざるなり。

五人組は民戸團體にして亦地域團體なり。前に挙げたる「周禮」の「五家爲比」「五家爲鄰」の制も、「唐令」に於ける「四家爲鄰、五家爲保」の制も、皆或地域内の住民を以て比鄰鄰保の組合を作らしめたるものなり。随つて、此等支那制度を繼承したる我白雉年間の制、及び「戸令」の規定に、

凡五家相保、一人爲長、以相檢察。

と定めたるも、亦地域を同する五家を以て一組合團體を作らしめて以て相保檢察の目的を達せしめたるものなり。彼の「新撰和歌六帖」中の歌に、

里人の軒をならべて住む宿は

五つまでこそ鄰なりけれ

とあるは、鎌倉時代中期の作なりと雖も、亦以て五家比鄰を以て組合團體を組成する思想を知るに足るべし。

前掲「當代記」に慶長八年幕府は京都に盜多きを以て、京中の町人をして十人組を定め作らしめ、若し組中に一人の犯罪者有るときは、他の九人をして連帶して同罪に服する責を負はしむることと定めしかば、大民大いに之を迷惑とせしことを記して、

福人は貧民に組む事を愁へ、財寶を他處へ令運送置之。

とあるを見ても、當時の十人組は比鄰團結の法なりしを知ることを得べし。

斯の如く、百姓町人の五人組は軒並又は對隣を以て團體を組成するを通則としたるを以て、明治元年九月頒布の「甲斐の國御法

度書」にも「五人組之儀、最寄次第、家五軒宛、大小之百姓、貸借、水呑迄組合云々」といひ、明治二年八月の「大津縣郡中制法」にも「五人組之儀、家並最寄を以組合せ、親戚同様親しく相交事」といひ、明治五年の「大阪府市中制法」にも「五人組之儀は家並最寄を以組合せ、親しく可相交事云々」と記載せり。

五人組制は主として百姓町人の爲めに設けたるものなりと雖も、武士階級にも行はれたるものなることは、前掲慶長の法令、上杉景勝の法令等に依りても之を知ることを得べし。只徳川幕府時代に於ては士分には之を行はざりし藩も亦鮮からざりしが如し、故に五人組は家並又は最寄を以て組織するを通則としたるものなること前述の如しと雖も、是れ主として百姓町人の五人組の場合にして士卒の間に在りては、其身分に依りて五人組を組成し、概して同等の者を以て一組と成したるが故に、隣次を以て團結の區域を定むることを得ざる場合有り。故に武士間に在りては、必ずしも五人組を地域團體なりと云ふを得ざるものゝ如し、例へば、余輩の舊藩宇和島藩に於ては、士五人組は身分に依りて五人を一組と爲せしものなるが、但其の中の一人は「有限衆」より之を選びて組頭と爲せり。「有限衆」とは、又「有限面々」ともいひ、御取次以上の上士たるを以て、他の四人より身分優れた者なるは勿論なり。この士五人組を設けたる主なる目的は、切支丹宗門改に在りたるを以て、毎年二月各組の組頭は其組内各家の宗門を改めて、之を宗門奉行に差出すを例とせり。即ち組内の各家は、其家族及び厄介、僕、婢等の宗門證明を各自の檀那寺より得て之を組頭に差出し、各組頭は之を取纏めて一應改めたる上宗門奉行に差出すときは、奉行は之を檢査綜括して藩廳に差出す定めなり。尙ほ組頭は、其組内に於ける出産、死亡、嫁娶等戸籍の異同に關する事等も之を取扱ひ、又組合員の過失怠慢等に對して誠諭を加ふるが如き事も亦無きに非ざりしなり。

斯くの如く徳川氏が各町村の人民を遺漏なく五人組中に編入し、五人組を脱することを嚴禁したる所以は、前に述べたるが如く、徳川氏は主として切支丹宗門禁止及浪人取締の爲めに大に此制度を擴張し、五人組制度は常に人別改宗門改と相伴ひたるものなるが故に、慶長二年の法令の如く組合を除斥せらるゝ者あるときは比鄰檢察の目的を達すること能はざりしを以てなり。(稗積陳重氏

著『五人組制度論』五九—七三頁より

参考二 市制及町村制理由

國內ノ人民各其自治ノ團結ヲ爲シ政府之ヲ統一シテ其機軸ヲ執ルハ國家ノ基礎ヲ鞏固ニスル所以ナリ國家ノ基礎ヲ固クセントセ
 ハ地方ノ區劃ヲ以テ自治ノ機關ト爲シ以テ其部内ノ利害ヲ負擔セシメサル可カラズ
 現今ノ制ハ府縣ノ下郡區町村アリ區町村ハ稍々自治ノ體ヲ存スト雖モ未タ完全ナル自治ノ制アルヲ見ス郡ノ如キハ全ク行政ノ區劃
 タルニ過キス府縣ハ素ト行政ノ區劃ニシテ幾分カ自治ノ制ヲ兼有セルカ如シト雖モ是亦全ク自治ノ制アリト謂フ可カラズ今前述
 ノ理由ニ依リ此區劃ヲ以テ悉ク完全ナル自治體ト爲スヲ必要ナリトス即府縣郡市町村ヲ以テ三階級ノ自治體ト爲サントス此階級ヲ
 設クルハ分權ノ制ヲ施スニ於テモ亦緊要ナリトス蓋自治區ニハ其自治體共同ノ事務ヲ任ス可キノミナラス一般ノ行政ニ屬スル事ト
 雖モ全國ノ統治ニ必要ニシテ官府自ラ處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故ニ其町村ノ力ニ堪フル者ハ
 之ヲ其負擔トシ其力ニ堪ヘサル者ハ之ヲ郡ニ任シ郡ノ力ニ及ハサル者ハ之ヲ府縣ノ負擔トス可シ是階級ノ重複スルヲ厭ハスシテ却
 テ利益アリト爲ス所以ナリ

維新ノ後政務ヲ集攬シテ一ニ之ヲ中央ノ政府ニ統ヘ地方官ハ各其職權アリト雖モ政府ノ委任ニ依テ代テ事ヲ處スルニ過キス今地
 方ノ制度ヲ改ムルハ即チ政府ノ事務ヲ地方ニ分任シ又人民ヲシテ之ニ參與セシメ以テ政府ノ繁雜ヲ省キ併セテ人民ノ本務ヲ盡サシ
 メントスルニ在リ而シテ政府ハ政治ノ大綱ヲ握リ方針ヲ授ケ國家統御ノ實ヲ擧クルヲ得可ク人民ハ自治ノ責任ヲ分チ以テ專ラ地方
 ノ分益ヲ計ルノ心ヲ起スニ至ル可シ蓋人民參政ノ思想發達スルニ從ヒ之ヲ利用シテ地方ノ公事ニ練習セシメ施政ノ難易ヲ知ラシメ
 漸ク國事ニ任スルノ實力ヲ養成セントス是將來立憲ノ制ニ於テ國家百年ノ基礎ヲ立ツルノ根源タリ

故ニ分權ノ主義ニ依リ行政事務ヲ地方ニ分任シ國民ヲシテ公同ノ事務ヲ負擔セシメ以テ自治ノ實ヲ全カラシメントスルニハ技術
 專門ノ職若クハ常職トシテ任ス可キ職務ヲ除クノ外概ネ地方ノ人民ヲシテ名譽ノ爲メ無給ニシテ其職ヲ執ラシムルヲ要ス而シテ之
 ヲ擔任スルハ其地方人民ノ義務ト爲ス是國民タル者國ニ盡スノ本務ニシテ丁壯ノ兵役ニ服スルト原則ヲ同クシ更ニ一步ヲ進ムルモ

ノナリ然レトモ人民ヲシテ普ク此義務ヲ帶ハシムルトキハ其任又輕シト爲サス故ニ一朝ニシテ此制ヲ實行セントスルハ頗ル難事ニ
 屬スト雖モ其目的タル國家永遠ノ計ニ在リテ效果ヲ速成ニ期セス漸次參政ノ道ヲ擴張シテ公務ニ練熟セシメントスルニ在リ是ヲ以
 テ力メテ多ク地方ノ名望アル者ヲ擧ケテ此任ニ當ラシメ其地位ヲ高クシ待遇ヲ厚クシ無用ノ勞費ヲ負ハシメス倦怠ノ念ヲ生セサラ
 シムルトキハ漸ク其責任ノ重キヲ知リ參政ノ名譽タルヲ辨スルニ至ラントス且本邦舊來ノ制ヲ考フルニ無給職ニシテ町村ノ事務ニ
 任スルノ例アリ各地方ノ習慣ヨリ一定ナルニ非ス且維新後數次ノ變事ニ依テ頗ル此習慣ヲ破リタリト雖モ今日ニ及テ之ヲ襲用スル
 コト猶難カラサル可シ是此制ヲ實施スルニ方テ多少ノ困難アルニ拘ラス漸次其目的ヲ達センコトヲ期シテ疑ハサル所以ナリ

然レトモ他ノ一方ヨリ之ヲ見ルトキハ又地方ノ情況ニ依リ多少ノ酌量ヲ加ヘサルヲ得サルモノアリ是ヲ以テ町村長ハ公選ト爲ス
 ト雖モ其選舉宜キヲ得サルトキハ臨時官選ヲ許シ或ハ官更ヲ派遣シテ其事務ヲ執ラシムルノ例アリ又島嶼ノ地其他特別ノ事情アリ
 テ此制ヲ實施シ難キ地方ニハ之ヲ行ハサルヲ許スノ例アリ(町村制第六十一條第百三十二條第百三十三條)其他十分ニ實地活用ノ
 方ヲ與ヘタレハ各地ノ實況ニ照シテ之ニ應スルノ便アルヲ信ス固ヨリ此等ノ法令ハ人民ノ情態ニ依リ知識ノ度ニ應シテ宜キヲ取ラ
 サルヲ得ス徒ニ自治ノ理論ニ據テ其完備ヲ求ムルカ如キハ立法者ノ慎重ヲ加フ可キ所ナリトス是本制多少ノ斟酌ナキヲ得サル所以
 ナリ(『法令全集』明治二十一年六一—六二頁)

第二節 地方自治の精神

自治とは、讀んで字の如く自ら治めることであるから、最廣義に於ては一般個人又は團體が自己
 の事務を自ら處理することを意味するものと言ひ得る。併し乍ら我々が茲に問題にしようとする
 自治は、専ら政治上及び法律上の意味に於ける自治である。

政治上の意味に於ける自治とは、官僚政治に對蹠せる觀念であつて、民衆政治といふに略々等し

い。即ち國家の專任官吏に依つて支配せられず、人民が自己の利害に關する公共事務を處理し、又は少くとも之に參與することを意味する。之を公民自治とも云つてゐる。従つて、此の意味に於ける自治は、常に地方的利害に關する事務に就いてのみならず、國家の中央政治に就いても、存し得る。又行政に就いてのみならず、立法に就いても、司法に就いても存し得る。國民の選出せる代議士を以て衆議院を構成し、之によつて國民の意思を代表せしむる代議制度、人民中より選任せられた陪審員が司法裁判手續に參與する陪審制度の如きは、その顯著な例である。併し乍ら、通常自治と言ふ場合には、地方人民が行政の範圍に於て地方的な公共事務を處理し、又は之に參與することを指稱する。

法律上の意味に於ける自治とは、國家の下に在る團體が、國家によつて法律上の人格を賦與され、その監督の下に、自ら其の公共事務を處理することを意味する。之を公民自治に對して團體自治と呼んでゐる。元來、人民をして自ら地方的な公共事務を處理せしめ、又は之に參與せしむる爲めには、地域的又は組合的の團體を組織せしめ、人民の意思によつて共同機關を組織し、その意思を構成せしむることを要する。蓋し、總べての人民をして地方の公共事務を處理せしめ、又は之に參與せしむることは、現實的には不可能であり、又その爲めに團體の行動といふ形式をとるとすれば、人民の意思によつて團體の意思を構成し、その共同機關を設けて之を動かす能力が與へられなければならぬからである。

以上の如く、自治行政は二つの意味に於て解せられるが、現行の制度に於ては之等二つの意味に於ける自治は混然として融合せられ、公民自治は自治の目的として一の要素をなし、團體自治は公

民自治を實現する手段として他の要素をなしてゐる。

自治即ち行政の主體たる團體は廣く公共團體と呼ばれるが、此の中に地方團體と公共組合とがある。前者は地域を以てその構成要素とし、その地域内に居住滞在する者はその意思の如何に拘らず、團體の支配權に服せねばならないものである。市町村、府縣、北海道（嚴格に云へば北海道地方費）がそれである。之に反して、後者は地域を以てその構成要素とせず、一定の目的を有する人を以てその構成分子とするものである。農會、水利組合、耕地整理組合、商工會議所、其の他諸種の同業組合等が之に屬する。

地方自治とは地方團體の行ふ自治を指して云ふのである。従つて、地方自治とは、地方團體が國家又は中央政治に對して獨立的な行動を爲し得る限界内に於て行ふ自主的な行政をいふのである。勿論、地方團體は、地方公共の事務を處理するといふ國家的目的を有するものであるから、國家の特別な監督に服する。内務大臣が、地方團體の意思機關たる府縣會、市町村會を解散せしむることを得るが如きは、其の實例は極めて少ないが、地方團體に對する國家の監督の重要なものの一である。

地方自治制度の本旨とする所は、極端なる中央集權の弊を矯め、一方には中央政府には中央政府の負擔を軽減すると共に、他方には中央政府の勢力が直接地方行政に迄及び、内閣の更迭に因つて直ちに地方行政が影響せらるゝの患を尠からしめ、又地方的行政は之に對して最も深き利害關係を有する民衆をして自ら之に當らしめ、之に因つて人民をして政治に慣れしめ、その公共心を養成し、政治上の責任を自覺せしめ、以て立憲政治の基礎を固くせんとするにある。

此の點に就いて、地方自治と政黨との關係を見よう。地方團體はその地方に於ける一般公共事務を處理することを其の目的とするものである爲、その自治活動内容が極めて複雑であり、従つて政治的に利害相反する關係が生じ、そこに黨派の生ずるに至ることは必然的である。然かも現在我が國の政治は政黨政治である爲め、中央政黨が地盤勢力を開拓せんことにあらゆる努力をなし、その結果地方自治に中央政黨の影響が加はること亦必然といはねばならない。之を地方團體の意思機關の構成に現はれてゐる事實に見るに、中央政黨化の最も著しいのは道府縣會であり、市にも亦此の傾向が大分強い。市會は未だ明瞭に中央政黨の名稱の下に分野が分れては居ないけれども、結局中央政黨のいづれかに分屬する事例が頗る多い。

昭和二年十月道府縣會議員選舉の結果を見れば次の如くである。(當時は恰も政友會内閣の時であつた。)

得票	當選者數	政黨					
		政友	民政	政友	革新	實同	無産中立
三、九八五、八三七、〇三七、八三一	一、〇一二	七一四	八	四	三一	七四	
四二、九九四	八						
二二、二五二							
三一五、二三〇、五〇一、九〇四							

北海道昭和三年八月、東京、神奈川昭和三年六月、鳥根昭和五年三月を加算した。又此の得票數は當選者落選者双方の得票數の總計である。

次に昭和四年三月乃至昭和五年一月中に行はれた六大都市市會議員選舉の結果を見れば次の

如くである。

都市名	執行年月日	定數	政黨								
			民政	政友	革新	無産	中立	其他			
東京	昭和四、三、六	八四	四〇	二二	七四、三三	六	二、三四五	一五	三五、八六六	二	四、八七
京都	五、三	五	三六	一三	一七、三〇七	六	一〇、八六〇	九	六、八六八	三	四、八七
大阪	六、一	八	三六	二五	七六、七七一	三	八、六二	一三	四〇、八八	五	三、三三三
神戸	四、三	六	三三	一三	一九、五九	四	六、三四	一四	二、三九五	四	四、六七五
名古屋	四、三	六	三三	一三	一九、五九	四	六、三四	一四	二、三九五	四	四、六七五
横濱	五、二	六	三三	一三	一九、五九	四	六、三四	一四	二、三九五	四	四、六七五

(本表の得票數は當選者の得票數である)

又昭和四年中行はれた五十二市の市會議員選舉に於ける議員の所屬別は次の如くである。

當選者數	民政	政友	革新	無産	中立	其他
七七四	七二〇	三六	七四	三三五	二六	
五五八、一五二	四一七、一七六	二四、〇〇一	一〇八、五九八	二一四、三一五	三九、八五〇	

更らに他方に於て、地方自治の政黨化は地方自治團體の理事機關に迄及んでゐる。此の傾向も亦特に團體の理事機關が同時に國の行政官廳たる官吏である府縣に於て甚しく、内閣の更迭する

度毎に府縣知事以下の官吏の異動が大規模に行はれてゐる。又府縣會又は市會は其の政黨的勢力を以つて理事機關の任免に迄も容喙し、某市の如きは課長級以上の職員全部が市會議員のいづれかの系統を引くとさへ云はれてゐる。

斯くの如き地方自治の政黨化は、一方地方官をして地方民の福利増進の爲に恒久的建設的事業に専念することを得ざらしめ、又他方黨略的立場よりする「不急の事業」を續出せしめ、政策事業の改廢を頻々として行はしむる結果、幾多の浪費を生じ、地方財政の膨脹を不可避ならしめてゐる。地方自治の政黨化は之を必然とするも、それに伴ふ斯くの如き弊害は、地方自治制度の本旨に反するものであり、何等かの手段によつて是非とも除去すべく努力しなければならぬ。

明治二十一年四月十七日始めて市制及び町村制の公布せられたとき、明治天皇の下し給はつた上諭に、

朕地方共同ノ利益ヲ發達セシメ衆庶臣民ノ幸福ヲ増進スルコトヲ欲シ隣保團結ノ舊慣ヲ存重シテ益々之ヲ擴張シ更ニ法律ヲ以テ都市及ヒ町村ノ權義ヲ保護スルノ必要ヲ認メ茲ニ市制及ヒ町村制ヲ裁可シテ之ヲ公布セシム

と仰せられてあるは、地方自治制度の趣旨を闡明したものである。

然し斯くの如き趣旨を有する自治制度もその運用をする人の如何によつて發達もすれば衰へもする。地方自治の政黨化に伴ふ弊害の如きは運用の宜しからざる例の甚しきものである。されば我々は此の聖旨を體して、一致協同して地方公共の福利増進を圖り、以て自治制度の完全なる發達に力を致さなければならぬ。之れに關して、高等小學修身書卷一第二十五課「地方自治」に

は、

「地方自治の制度が、つばな効果を收めるには、地方公民が自治の精神に富んでゐなければならぬ。公民たる者は誰も皆自立自營の人たるべきはいふまでもないが、更に自治制度の本旨を自覺し、自分等の市町村はどうしても自分等でありつばな責任を解する者とはいへない。又公民たる者は、徒に他の援助をあてにするやうでは自治の責任を解する者とはいへない。又公民たる者は互に親和することが大切である。隣人に對する美しい人情をおしひろめて郷土全體に及ぼす心掛を持たなければならぬ。人々に此の心掛があれば、市町村は楽しい所となり、益々其の繁榮を期することが出来る。公民として自治の生活を全うするには、共同の精神が盛でなければならぬ。自分一人の力では如何程市町村のために盡くさうとしても及ぶものではない。公民がすべて心を同じくし力をあはせ、各々自治の責任を分つことによつて、始めてりつばな市町村と成すことが出来るのである。なほ市町村の事務はいふまでもなく公共の事務であるから、公民たる者は公に奉ずるの精神を以て之に當らなければならぬ。かりそめにも私利を圖つたり私心をさしはさんだりするやうなことがあつてはならない。公民として地方公共のために盡くすのはやがて國家に盡くす道である。

地方公民から推されて、其の團體の公職に就くのは、大いなる光榮である。其の光榮を擔ふ者は、専心公共の事に盡くすやうに心掛けて、其の信頼に報いることが大切である。又市町村會議員の選舉は頗る重大な事である。公民たる者は公平な考から専ら適任者を選擧するやうに注意しなければならぬ。私情を以て黨派を作つて相争ふやうなことは實に地方自治制度の布かれた趣旨

に背くものである。』

と説いて居る。之を要するに自治の精神とは、地方人民が協同一致して自ら地方公共の事に當り誠意其の團體の爲に方を盡くす精神に外ならない。自治の精神を養ふためには

- (一) 自律の精神を養ふこと
 - (二) 協同の精神を養ふこと
 - (三) 公共の精神を養ふこと
- を要することは修身書の説明によつて明かであらう。

注意一 地方自治の精神とはいふ迄もなく、地方團體自治の精神であつて、公共組合自治の精神を意味してゐないことに注意せねばならない。而して、その精神の根據を、明治天皇が市制及町村制の公布に際して下し給はつた上諭に置くべきである。明治二十一年以來市制及町村制も時代の進運に伴つて幾度か改正せられたが、地方共同の利益の發達と、隣保團結の舊慣の存重といふことは變らぬのみか、更に都市及び町村の權利義務の方面が漸次擴大し、強固にされて來てゐることは注意さるべきである。

注意二 地方自治の精神を完全に貫き得るのは、市町村であつて、府縣ではない。府縣も自治體ではあるが、自治の範圍は市町村より遙かに狭小である。府縣の自治は團體員の選舉したる機關の行ふ行政ではない。議決機關は選舉による人の參與する所であるが、執行機關は純然たる官吏である。故に完全なる自治體といふことは出來ないのである。そこで、人或は府縣の行政を指して二分の一自治行政といふことがあるが、余は屢々半身不隨的自治行政と呼んで居る。以上のやうな意味に於て市町村自治と府縣自治との區別を本課に於て一應明かにしておかねばならない。

注意三 地方自治の精神といふ意味に二つある。一は地方自治そのもの、精神であり、二はその精神を實現するために仕へる團體員の把持すべき地方自治の精神である。公民科一般の通義に従つて、團體員の覺悟としての自治精神が強調されねばならないが、その前提として地方自治制度そのものの自治精神についての理解を明瞭にして置く必要がある。然し地方自治の精神が右に述べたやうな二様の點から觀察されるものであることを辨へてゐる必要があると思ふ。余の見る所によれば、學者の説く所は多く前者に傾き、教育者の説く所は多く後者に限られるやうな嫌がある。深く注意すべきであらう。

參考一 自治の意義

自治とは自治行政の略稱にして公共團體の行ふ行政なり。自治の意義に付ては從來學者の見解甚だ區々たり。是れ主として沿革上自治の名同じくして其の實同からざるに因れり。

第一 廣義の自治

廣義の自治とは汎く人民の選舉したる非專務職員即ち名譽職員が國權の行使に參與することを總稱するものにして或は之を公民自治と謂ふ。英國に於ける自治の觀念に基く意義即ち是なり。英國に於ける自治の觀念は之を獨逸に於ける自治の觀念に比すれば其の範圍甚だ廣く憲法と行政法との區別もなく、中央行政と地方行政との區別もなく、苟も立法、司法及行政に對し人民の參與する事務は悉く之を自治と云ふ。即ち國民的參政の手段と爲すものなるを以て學者或は之を自政と譯せり。例へば國會は立法上の自治にして、陪審制度は司法上の自治なり。而して、行政上の自治は英國に於ては國會制度の發達と共に中世より發達したる地方行政上重要な職權を有する治安判事及知事の如き其の一例なり。英國の自治制度は十九世紀の下半期に至り獨逸其他大陸諸國に輸入せられ爾來一般自治制度の發達に對し著しき効果を惹起したり。而して此の英國の自治制度を研究して之を大陸に輸入したる者は獨逸の碩學グナイストにして、氏は實に廣義の自治を代表する學者なりと謂ふことを得べし。氏の有名なる自治の定義は『自治とは國の法律に従ひ地方税を以て費用を支辨し個人的名譽職に依りて行ふ郡市町村の行政なり。』と謂ふに在り。氏は詳に英國の自治制度を研究し、立憲制度の基礎は自治行政に在り、自治は國家と社會との連鎖なりと爲し、熱心に自治の効果を賞讃したり。其

の結果千八百七十三年普國の行政改革となり、地方行政に對し名譽職の參與する制度漸次發達し、以て現今に於ける自治行政の隆盛を見るに至れり。

第二 狹義の自治

狹義の自治とは公共團體が國家の委任を受け、其の區域内に於て自ら行政事務を行ふことを謂ふものにして、團體的便宜を計るの手段と爲すものなるを以て、或は之を團體自治と云ふ。大陸諸國に於て發達したる自治之に屬す。我が國の自治制度は獨逸に模倣したるものにして、此の意義に於ける自治に依りたるものなり。蓋し大陸諸國の市府は中世紀に於て廣潤なる自治權を有したるに拘らず、十七八世紀以來君主專制政治の爲に甚しき抑壓を受けたるを以て、自治に關する學說の普及と共に、其の反動として市民先づ自治權の回復を謀り、加之近世自由思想の勃興に従ひ、單に個人に止まらず、一般地方團體も亦政治上の自由を得むことを努め、漸次自治制度の確立を見るに至れり。

第三 折衷的意義に於ける自治

右の如く、廣義の自治は名譽職の公民が行政事務に參與することに重きを置き、地方團體をして或る限度まで國家に對し獨立の權能を有せしむるの觀念は全く眼中に無かりき。英國に於ては十九世紀までは地方團體獨立と云ふが如き思想なく、地方自治も亦國の行政にして名譽職たる貴族又は大地主の管掌する所と爲せり。故に廣義の自治は學者或は之を國家重視主義なりと稱す。之に反して、狹義の自治は地方團體をして國家の干渉を離れ一定の範圍内に於て行政權の主體たらしむるは個人の政治的自由の基礎にして、健全なる行政組織の要件なりとなす思想に胚胎す。即ち主として佛國に起りたる思想に基く。故に學者或は之を團體重視主義なりと説明せり。然れども此の二主義は絶対に獨立して適用せらるるものに非ざるを以て、一方に於ては英國流の名譽職の制度が大陸に輸入せらるゝと共に、一方に於ては英國に於ても千八百三十二年の第一改革案發布以來救貧、衛生、學校等の爲各種の團體的組織を作り、漸次に獨立の地方團體を組織するに至り、茲に兩主義合同して近世に所謂自治の思想を完成するに至れり。要するに現今の自治は英國流の政治的思想を基礎とし、之に團體自治の觀念を加味し以て法律上の意義を成したるものなり。

第四我が國に於ける自治の要素

今我地方制度上自治の要素と認むべき事項を擧ぐれば左の如し。

(一) 公共團體が自らの費用を以て統治者の委任を受け團體内の行政事務を自己の事務として行ふこと

茲に所謂公共團體は後に述ぶるが如く國家に屬する團體なるを以て、國家自體に付ては自治あり得べからず。自ら治むるとは被治者に於ける觀念なれば、治者が自治することは想像すること能はず。即ち自治は國家統治權の下に在る團體の行ふ行政なり。行政は總て統治權の作用なれども、便宜上國家以外の團體に委任して之を行はしむるは敢て不可なし。公共團體は行政事務を行ふ爲めに其の存立を認められたる法人なるを以て、其の委任せられたる行政事務は自己の事務として之を行ふものなり。換言すれば直接國家の行政に非ずして團體の行政なり。即ち行政の主體は國家に非ずして公共團體なり。是れ公共團體の官廳と異なる要點にして官廳も亦其の權限内に於て行政事務を行へども、其の行ふ所の行政事務は自己の事務に非ずして國家直接の事務なり。自治は公共團體が自己の事務として行ふ行政なるを以て、之に要する費用は公共團體自身の支辨に屬すべきは當然なり。

(二) 公共團體が自己の意思に基き自己の機關に依り之を行ふこと

自治は公共團體の行ふ行政事務なるを以て公共團體が自己の意思に基き自由に決定するを原則とす。其の意思決定の方法は種々ありと雖、團體公選の議員の意思を以て團體の意思を作成するは大抵皆然り、又其の機關たる議員又は吏員は團體員直接に之を選擧することあり。又は其の選舉に依り成立する議會に於て更に之を選擧して定むることあり。我地方制度に於て官吏たる府縣知事が府縣の自治行政に參與し、臺灣の州知事市尹が州市の自治行政に参加するが如きは自治本來の主義に非ずと雖、此の場合に於ても自治行政に關しては知事又は市尹は國家の機關として行動するに非ずして、府縣又は州市自治體の機關として行動するものたるに疑なし。從て法令に依る監督權の外、上級官廳と雖訓令等に依りて其の行爲を制限し得ざるは言を俟たず。

(三) 國家統治權の監督の下に於て行ふこと

自治は公共團體の行政なりと雖、其の行政權は國家の委任に基くものなるを以て、國家統治權の監督を受くるは勢已むを得ざる

なり。唯國家監督の制度は寛嚴宜しきを得べく、監督寛にして團體の放恣に任ずるときは行政の統一を失ひ、監督嚴にして擅に團體の意思を抑壓するときは自治制度の趣旨を没却するに至るべく、立法上及行政上深く注意を要する所なり。(末松倍一郎氏著「地方自治制要義」八一―一二頁)

参考二 自治の精神

我が國の地方自治團體には、府・縣・市・町・村の別がある。其の土地に廣い狭いがあり、其の組織に繁簡の差があるにしても、地方自治の精神に基づいて其の團體の幸福を進め、國運の發展を期することは皆同じである。

一體自治の精神とは何であるか。地方人民が協同一致して自ら地方公共の事に當り、誠意其の團體の爲に力を盡くす精神が即ちそれである。此の精神は實に自治制の根本であり、又其の生命である。一般人民が府縣市町村會議員を選擧するにも、府縣市會で參事會議員を選擧するにも、市町村會で市町村長を選擧するにも、皆此の精神を本としなければならぬ。又市町村長が其の事務を處理するにも、議員が豫算を議するにも、常に此の公平な精神をもつてしなければならぬ。

市町村長や議員を選擧するには、専ら其の人物に重きをおいて、決して親族・縁故其他私交上の關係の爲に心を迷はすやうなことがあつてはならない。まして威力によつて強制するとか、私利によつて勸誘するとかいふやうな手段を用ひたり、又此の手段に動かされたりするのは、自治の精神に全く反するものである。本當に自治の精神に富んでゐる者は、公平無私、地方公職の爲の適任者を擧げることだけを考へて、決して私心をもたないものである。

公吏・議員等、直接間接に公共の事務に當る者は、如何に其の職務に忠實であつても、一般の人民の後援がなければ自治團體の圓滿な發達を望むことは出来ない。それであるから人々は常に自治制の本旨を辨へ、協同一致して團體の福利を増進することを心掛ければならない。例へば教育・衛生等の自治團體の事業は、地方人民が一般に之を尊重し、之に協力することによつて、始めて其の効果を完全に擧げることが出来る。又産業組合を設けたり、慈善事業を起したり、又は青年團を組織して産業の發達、風俗の改善等に務めたりするのは、皆公共心の發動であつて、自治の精神を養成し、自治團體を助長するものであるから、地方人民は大い

にこれ等の事業に力を盡くさねばならぬ。

制度を運用するのは人である。自治制も、之を運用する人民に自治の精神が乏しければ、よい結果を得ることは到底望まれない。

(尋常小學國語讀本卷十一第二十五課の全文)

参考三 自治と地方分權

英國には Self-government 獨逸語には Selbstverwaltung なる語ありて、我國語の自治なる語に該當するが、佛語には之に相當する語がない。佛國にては自治なることを言顯はす場合に Décentralisation (分權) なる語を用ゆ。Décentralisation なる語は Centralisation (中央集權) に對する語であつて、地方分權を意味するのである。故に英語の Self-government 獨逸語の Selbstverwaltung より其の意義が廣く、自治は地方分權の一方法たるに過ぎない。中央集權と云ふ語にも種々の意味があるが、之を約言すれば凡ての行政を中央政府に於て管掌し、地方官廳又は地方團體に何等の權限を與へず、又は其の與ふる權限の極めて小なるか、若くは中央政府の監督權の頗る廣汎なる状態を云ふのである。之に反し地方分權と云ふは地方官廳又は地方團體に廣汎なる權限を與へ、中央政府の監督又は干渉の極めて少きことを云ふ。故に地方分權は獨り地方團體の自治行政に限らないので、中央政府と地方官廳の關係に於ても亦あり得るのである。佛國に於ては地方團體が自治行政を行ふ状態を稱して Décentralisation と云ひ英語の Self-government 獨逸語の Selbstverwaltung と同一意義に使用して居る。即ち佛國の學者は "La centralisation est le gouvernement, la décentralisation, le self-government" と云ふ居る (Haurier-Droit administratif et public)

自治は地方分權の一方法に外ならないが、國に依りて地方分權の程度を異にする。換言すれば自治權の範圍に廣狹がある。英國の自治は極めて廣汎であるが、佛獨の自治は英國に比すれば狭小である。英國に於ては人は天賦の權利を有すと云ふ自然法學者の説の如く、地方團體も自治の固有權ありて地方團體が其の地方の事務を處理するは地方團體固有の權利なりと考へて居る。隨て自治の範圍は極めて廣く、中央政府の行政監督は極めて少いのである。又英國に於ては國の行政と地方行政の區別を精確に分界せず、佛獨等にて國の行政を自治體又は自治體の機關をして行はしむる場合にも英國にては之を國の行政としない。斯かる場合に自治體

の機關は之を自治體の區域に於て國の法令を執行するものとして自治體の他の固有事務と全く同一視して居る。佛獨等に於て自治體の機關が國の事務を行ふ場合には國の機關として之を行ひ、上級官廳の監督を受くるは勿論、國に對して責任を有し、其の關係は全く國の官吏と異ならないが、英國に於ては此の場合に於ても自治體の機關は自治體の住民に對して責任を負ひ、直接に國家に對して責任を負はない。故に英國人は佛獨の自治を評して『佛獨の自治は其の實質に於ては官僚政治であつて、自治體の吏員や官吏と異なる所がない』と云ふて居る。

佛獨の自治制に於ては市町村會の議決に對し監督官廳の許可認可を要する場合が極めて多い。又市町村會の解散、強制豫算、強制支出、吏員の任免、懲戒等監督方法が頗る嚴密である。然るに英國に於ては斯かる行政監督方法は甚不十分である。自治體の違法行為に對して之が矯正を爲すは司法裁判所に於て爲すべきものとし、行政監督を行ふ場合は極めて稀である。之を要するに比較的に之を論ずれば佛獨の自治は中央集權に傾き、英國の自治は地方分權を極度に實行して居ると云ふべきである。抑も中央集權と地方分權とは各其の利害あり且國の歴史と社會の状態とに依りて其の主義を異にすべきものであつて一概に其の得失を斷定することは出来ない。如何なる中央集權論者と雖地方官廳又は地方團體に何等の權能を與へず中央政治萬能を唱ふるものはない。又地方分權論者も國家行政の全部を地方官廳又は地方團體に委任せんことを主張するものはない。要は其の集權分權の程度如何に在て存するのである。而して其の程度を定むることが政治上最も重要であり、且最も困難である。余は空想的に此の二主義の可否を論定するの不可なることを信ずるのであるが、茲に英國の地方制度を研究したる佛人の評、並に佛獨の自治行政を論じたる英人の説を紹介して參考に供しようと思ふ。佛人曰く『中央集權は自治並に公共心の發達を害し、地方行政に關し國民の不熟練を來たし、及中央政府の親權の後見政治を助長するものなり』と Arminion, Le gouvernement local en Angleterre 英人曰く『中央政府の行政監督の效用は中央政府の官僚の能否に關するものにして、獨逸の如く中央政府の官僚に新思想に富み活動の元氣ある者多きときは自治體は完全なる發達を爲し得べきも、若し佛國の如く保守退嬰にして進取の氣象なき官僚が中央政府の要部を占むる場合に於て地方團體は萎靡不振の状態に陥るを免かれず』と (Percy Ashley-Local and Central Government) (水野鍊太郎氏著) 比較研

究自治之精髓』三一九頁)

第三節 我が郷土

我々は現に自己の居住して居る市町村乃至府縣を一應我が郷土と考へて居り、地方自治の精神を實現する生活を營むことによつて、我が郷土をして地上の樂園たらしめようと努力して居る。併し市町村乃至府縣を構成する者の資格要件として必ずしも所謂土着の民たることが要求されて居ないから、我々市町村住民から見るとその市町村乃至府縣を我が郷土と云ひ得るか否かは一つの問題である。殊に居住移轉の自由を保障せられて居る今日市町村の住民、必ずしも土着の民とは限らない。蓋し、農村に於てはその住民の大部分が土着の民であらうが、都市、殊に大都市に於てはその住民の多くは土着の民ではないからである。

然らば郷土とは如何なるものであらうか。これに就いては所説甚だ多いが、これを二つの傾向に大別することが出来る。其の一つは自然的要件を強調する解釋であつて、或は出生の地を以て郷土となし、或は成長の地を以て郷土となし、或は居住の地を以て郷土となして居る。他の一つは精神的要件を強調するものであつて、感銘の地を以て郷土となして居る。農村の住民の大部分にとつては、出生の地は同時に成長の地であり、居住の地であり、而して最も感銘深き地であらう。併し、都市の住民にとつては、出生の地必ずしも成長の地ではなく、況して居住の地ではなく、従つて又感銘の地ではない場合が多い。此の場合、我々は孰れの解釋標準に従つて郷土を決定すべきであらうか。或は孰れをも一面的なりとして、更に第三の立場を求めてその解釋標準とすべきでは

なからうか。

勿論、我々はその誕生し、成長し、又は生活して居る土地に於て、我々を圍繞する自然的、社會的な事象に接するにより、それ等に對する親しみの感情が自然に湧き起るものである。併し、此のやうな自然的、偶然的な感情はその土地を遠ざかることによつて次第に薄らいで行くことは恐らく争ふことの出来ない事實であらう。さりながら此の感情は、我々がこれに對して働きかけることによつて更に深められ、我々の周囲の社會を、自己の所屬する共同社會として意識することによつて、初めて單なる自然的、偶然的な感情とは質を異にする永續的な感情に迄伸展するのである。之によつて見れば、郷土とは土地及びその土地に芽ばえた凡ゆる自然的、社會的のものによつて、我々の内部に成長したところである。従つて、郷土は單なる自然として考へらるべきものではない。體驗的に同化され、従つて精神化され、而して結局、人格的に全く着色された自然であり、人と人、自然と人との結合によつて生じた共同社會である。それ故、我々の誕生の地は我々がそこで生活することによつて我々の郷土となるのであり、又我々が假令誕生の地を離れても、否、成長の地を離れてさへも新に郷土をつくり得るのである。

我々の居住する市町村は、我々の多くにとつては誕生の地であり、成長の地であり、最も感銘の深い土地である。従つて、その市町村を自己の郷土とし、その郷土のために、即ち自己及び他の全體の福祉の爲めに、歡喜と熱意とを以て盡さうと努力して居る。併し、その土地に生れ、その土地に成長した者でなくとも、自己の居住する土地に對して斯かる共同心情をもつに至るべく努力しなければならぬ。かくして、己が居住する市町村をわが郷土とするの覺悟を持つべきである。我々す

べてが、此の感情を更に擴めて府縣に及ぼせば、府縣も亦我等が郷土とならう。斯くて我々の自治生活は我々の郷土生活となるのである。

我々と我々の郷土との關係は、これを擴大して、我々日本人と日本との關係として考へることが出来る。此の場合、日本は日本人の出生の地であり、成長の地であると共に、日本人の間には、民族言語、風俗、傳説、國體、歴史を略々同一にするが爲めに密接な聯絡が生じ、そこに思想感情の調和一致を感ずることによつて共同感情が湧き、そして國民的係屬が出来てゐる。此の意味に於て、大日本帝國は我々日本人の郷土である。そして我々は祖國と呼んでゐる。日本人たる限り、凡て我が祖國として日本を持つのであつて、此の點に於て或る市町村の住民が、時としてその市町村を自己の郷土とせざることのあるのは、大いに趣を異にして居る。されば、如何なる郷土愛にも、その根柢として、祖國愛がなければならぬ。祖國愛なき郷土愛は、絶対に存し得ないのである。それと共に、郷土愛なき祖國愛も亦思念し得べからざるものである。

高等小學讀本卷一第三十課「故郷」には、

「人一度故郷を離るれば、故郷の風物は常に其の心中に往來す。嬉しき時にも故郷を思ひ、悲しき時にも亦故郷を思ふ。久しく異郷に在りて故郷に歸れば、山川草木悉く歡んで我を迎ふるの感あり。殊に業成り、名遂げて之を故郷の父老に告ぐるは、人生の至樂なり。故に古來志を立つる者錦を着て故郷に歸るを希はざる者なし。」

故郷の慕はしきは、必ずしも山水の美なるが爲に非ず、又風土の住みよきが爲に非ず、嚴寒不毛の北極の地に住める人も、百花咲き滿つ南方溫暖の地に來りて、尙其の故郷を忘るゝこと能はずとい

ふに非ずや。故郷の慕はしきは、祖先墳墓の地にして、我が幼時嬉戯せし處なればなり。祖先幾代此處に生活し、永く此處に眠れるを思へば、心無き山河も自ら情あり、我が嬉戯せし幼時の樂しき記憶を想ひ起せば、木石亦知友の感なくんば非ず。況や父母兄弟、姉妹親族、故舊の我を待つあるに於いておや。

故郷は我が出生の地を中心とすれども、其の範圍一定ならず、一郡より見れば、村は即ち故郷なり。一縣より見れば、郡は即ち故郷なり。全國より見れば、縣は即ち故郷なり。世界より見れば、國は即ち故郷なり。故郷を愛する心は、即ち國を愛する心なり。

故郷を愛する心は、故郷を遠ざかるに隨ひて益々深きを加ふるものにして、我が領土を出で、遠く他國に在る時、其の最も強烈なるを覺ゆべし。彼の三笠山の歌を誦する者、誰か萬里異域の客として、故郷の空を慕ひし仲麻呂の感慨を察せざらんや。

然れども今は昔と異なりて、通信交通の機關發達し、數十日にして世界を一周すべく、十數時間にして極遠の地にも普信を通すべし。又世界各國は殆ど我が友邦ならざるはなく、到る處保護を受くるを以て、旅行するも事業を經營するも安全なり。されば各國民互に海外の發展を競ふ今日、徒に故郷に戀々として國內に小利を争ふは、故郷を愛する所以に非ず、又國を愛する所以に非ず。強固なる目的と確實なる手段とを有する者は、盛に海外に雄飛して、國運の發展に貢献すべし。骨を埋むる豈た墳墓の地のみならんや。人間到る所青山あり。」

と説いてある。之を以て、以上余の述べ來つた所の要約とすることが出來よう。

注意一 或人の郷土は何處であるかといふことを決定することは、多くの場合必ずしも困難なことではあるまい。併し、世間には轉々として居住の地を變へねばならぬ職業があり、又變へねばならぬことはないが、事實上頻繁に居所住所を變へ、時としては本籍地をも變へる者もある世の中であるから、一つの學級の生徒の凡てが明々白々一點の疑問もなき普通の郷土を有つてゐるかどうかは疑はしい。郷土教育の名に於て、學校所在所を中心とする一定の地域を郷土と觀念して居る場合が多いやうであるが、學校そのもの、郷土としては意味はあるけれども、生徒の郷土としては必ずしも妥當しない場合があらう。斯かる場合にも尙ほ學校の郷土を生徒の郷土として壓しつけることは、自動的教育觀の上に立たねばならぬ郷土教育の眞意義を没却して、他動的な詰込み教育の舊套に墮するものと云はねばならない。

郷土は一つでなければならぬか、それとも二つ以上あつても差支なきものであるかが問題である。法律的にいふと、我が民法では住所は一箇所に限ると云はれて居るが、異論もあつて、必ずしも一箇所には限らぬまいと云はれてゐる。府縣や市町村を構成する者は住所を有する者に限らず、居所を有するだけで充分なのであるから、府縣や市町村と郷土とを結びつけて説く場合には、可成り形式的であり、之が爲には數個の郷土が同時に存し得ると考へなければならぬ。併し、實質的に云つて、所謂第二の故郷なるものを認めるとしても、それには第一と第二との順位があるわけである。本節の説明としては、實質的な郷土の意味を充分に顧慮しつゝ、一應形式的な郷土の觀念に満足せねばならぬであらう。

注意二 先づ市町村を第一の郷土とし、府縣を第二の郷土とし、日本を第三の郷土と考へることは、中心を同じうし乍ら、只半徑の長さを異にして描いた同心圓の大小に過ぎない。隨つて注意に於て述べたやうな郷土觀念に就いての矛盾衝突は此の場合には決して存しないのである。唯『自己にとつては生地でもなく、又現に生活の所ではなくとも、祖先墳墓の地は、これまた故郷といふべきである。』（長倉氏公民教科書、上、一一八頁）といふのは、異中心的な郷土觀念であつて、その根底には複數郷土の思想を前提とするものといふべきであらう。祖先墳墓の地といふだけであつて、法律的に云へば、自己が現に其の構成員でない所の市町村を己が郷土と考へ、事實上から云へば、自己が出生し生成したのでもない所の土地を己が郷土として愛慕するのは、我が國の醇

風美俗の一たる祖先崇拜の現はれであつて、大いに尊重すべく、維持發展せしむべき美德たるを失はない。

注意三 愛郷心及愛國心の原因として、大瀨基太郎氏は、

『その一は自然の環境の影響による。即ち郷土は自己の出生成長した所であり、父祖の墳墓の在る土地であるから、山河・草木・神社・學校など、一として思出の種にならないものはない。その二は、親族・朋友の居住する所であり、また知らない他人であつても言語・風俗・習慣・思想・感情を同じうしてゐるから、その懐かしみが殊に深いことである。その三は同一の政治・法律の下に生活し、同一の宗教・道徳の感化を受けたことであり、その四は、人には感恩の念があることなどが、その主なものであらう。』(公民教科書上、一八〇頁)

と説いて居られる。誠に妥當な説明である。併し、何時もいふことであるが、愛郷心・愛國心の原因を分析することが、公民科に於て郷土を授くる目的ではなく、進んで愛郷・愛國の實を擧ぐるやうに實踐せしむることを眼目とせねばならない。此の點は甚だ重要なことであるから、繰り返し注意して置く。

愛郷心・愛國心の實踐に就いては、

『愛郷心でも、愛國心でも、その性質は積極的でなければならぬ。我等はその消極的のものを慕郷心若しくは憂國心と名づけて、積極的のものと區別したい。たゞ故郷が慕はしいといふだけの心は動物にもある。支那の諺に、「胡馬北風に依り、越鳥南枝に集くふ。」といふのは、この例である。こんな消極的のものは、愛郷心も愛國心もあり實際の用をなさないから、我等は努めてこれを積極的のものにせねばならぬ。随つて愛郷心でも愛國心でも、結局の目的は郷土や國家の隆盛を期することではなければならぬ。だから、眞の愛郷心はたゞ郷土を慕ふだけでなく、進んでその位置の向上を圖るといふ積極的勇氣を伴ふものでなければならぬ。自分の郷土は貧乏で面白くないから、他の地方に移住しようといふやうな考を起してはならぬ。貧乏の郷土でも、どうかしてこれを振興して、富んだ住み心地のよい處にしたいといふ熱誠・親切な心であつてこそ、眞に愛郷心といへるのである。國家に對しても我々は決して愛國心だけで満足してはならぬ。國運の振はないのを憂へるほどの人の心は尊ぶべきではあるが、

しかし、たゞこの心があるだけでは國家を隆盛にすることは出来ぬ。この心を實行に現して、各自その業務を勵み、その成績によつて國力を充實させ、たとへ萬一のことがあつても、國家の基礎は微動さへしないやうに、平生からその準備をしておくのが眞の愛國心である。』(湯原氏公民教科書、上、一五四―一五六頁)

といふ態度で生徒に臨むべく、又國定教科書を引いて本文で述べておいたやうに、

『愛郷心・愛國心は固より美德ではあるが、偏狹に失し、消極的に流れるのはよくない。偏狹な愛郷心・愛國心は動もすれば排外的になり、徒らに他府縣人・他町村人を排斥し、たとへ之を排斥しないまでも、多くは好意を寄せないので不快の念を懐かせることを免れない。殊に外國人に對して排斥的態度を持すれば、國交を害し、事端を繁くする原因を作り、愛國の精神に違背する。消極に失する愛國心は、徒らに郷國に戀着させ、海外に發展する氣魄を失はせるから、現今の時勢に順應すべき新興國民たるに適しない。英國民が世界各地に移住して植民地を開拓してゐるのに比して、我が國民が海外移住の少いこと、たとへ移住しても悉く定住する者の少いことなどを考へれば、日本人の愛國心の消極的なことを否定することが出来ない。』

眞の愛國心は、郷國に在ると否とに拘らず、祖國のために奮闘し、その存續と發展とに貢獻する所のものでなければならぬ。』(大瀨氏公民教科書、上、一八一―一八二頁)

といふ點が大いに考慮されねばならない。

注意四 余は郷土といふ言表と相對して祖國といふ表現を尊重する。従つて郷土愛に對して祖國愛と呼ぶべきことを提唱する。祖國、祖國、余は此の言葉の響に限りなき愛着を感じる。殆ど大部分の公民教科書が祖國といふ言葉を用ひて居ないのを甚だ遺憾とする。

参考一 愛郷と愛國

熱情の歌人石川啄木は

ふるさとの山に向ひて

言ふことなし

ふるさとの山はありがたきかな

と歌つたが、啄木ならずとも、我等が初めて此世に生を享け、憶ひ出多き少年時代を送つた故郷といふものは、なんとしても忘れ難きものであらう。故郷の山や川は固より、一塊の石、一本の木にも我等の魂は結ばれてゐる。都會は田舎に比して萬事變化が迅速であるから、憶ひ出となるべきものが少ないやうに見えるけれども、靜かに思ひを回らせば、學校の窓にも公園のベンチにも追憶となるべきものは限りなく存するのである。

我等の生れ故郷は、我等の成長の地であるばかりでなく、それは實に我等の祖先・先輩が刻苦精勵し開拓して我等に傳へたものであつて、山は祖先の血の固まりで、川は祖先の汗の集まりであるとも考へ得る。

我等は多くの偉人・傑士の墳墓を故郷に於て見る。彼等こそは人格の士、武勳の士、力行の士、勤儉の人、孝行の人、發明の人として、よく自己を磨き且故郷の開發に奉仕した人々である。

まことに、電車・自動車の交通織るが如き中に天高く聳ゆるビルディングも、靜かな山の懷に抱かれて鶯や河鹿の聲を家の直ぐ裏に聞くやうな壹聲の百姓家も、皆我等の祖先の努力の結晶といふべきである。斯く我等の故郷の進歩向上には、祖先の非常な忍苦と努力とがあつたことを思へば、それだけでも我等は當然此犠牲に對して報いるところがなくてはならぬ。

此懐しいといふ心と尊いといふ感じとは、何時となく我等に望郷の心、愛郷の念を起させるものである。愛郷心は故郷にあるときよりも遠く故郷を離れたときに却つて大となる。笈を負うて他郷に學んだり、或は遠く旅に出た場合など、我等の望郷の心は彌が上にも強く募るものである。寄宿舎や旅館の電燈の下で、遙か家郷の様子など頭に浮べながら、父母・兄弟・姉妹・知人等に向つて其近況を報じたり、或は其地の變つた風俗などを知らせる爲に、筆を持ちペンを執るとき、我等の心は如何に快くそして澄み切つたものとなることであらうか。

しかしながら、愛郷の念は、ただ單に精神的のものに止るべきでない。我等は此慕しい故郷が自分の憶ひ出の地であることを感じたとき、同時にそれが祖先の努力の賜なることを顧みて、之を如何にしてより良きものたらしめ、以て更に我等の子孫に傳ふべきかを考へねばならぬ。且考へたところを實行に移し、郷土奉仕を現實に行ふことを企圖せねばならぬ。

我等が故郷に對する愛着の念は、恰も我等が父母・兄弟を敬愛する心と同様に、人情の自然によるものである。とはいへ、愛郷の念はただ單にわが故郷にのみ限られてはゐない。我等は父母・兄弟を愛すると同時に他人を愛する如く、故郷を愛する心は之を國家を愛する心まで延長される。遠く海を隔てた異國に在つて朝な夕な憶ひ出すのは、我が日本の國である。病氣に罹つた時、辛い目に會つた時、殊には邦人相集まつて國歌を合唱する際、歸路について船上から微かに國土の片鱗を望んだり乃至は燈火のちら／＼するのを眺めた其折に、國を愛するの情は涌然と流れ出て来る。愛郷の士は又愛國の士たるを失はぬ。

勿論我等が一家の和合を圖り、郷土の開發に努めるならば、自然に愛國の精神と合致するものではあるが、しかし、市町村の如き自治體はもとも國家に包含される有機的一分子であり、且自治體と國家とは其性質・立場が稍々異なるのであるから、尙一步進んでそれが國家の爲になることか否かを念頭に置いて、國家的立場からも故郷を眺めるやうにしなければならぬ。餘り極端に愛郷の精神を發揮させる結果、國家全體から見て面白からぬこととなるやうな場合も往々あるから、特に此の點に注意するを要する。郷土を愛するの心は決して排他的のものであつてはならない。

愛郷と愛國、それは二にして一、一にして二であるところの微妙且密接な關係に在るものである。(河津、井上兩氏共著改訂公民教科書「九八一—〇二頁」)

参考二 故國に近づく

黒潮に乗つて私は一晝夜に三百二十海里の餘を歸つて來た。故國は今奈様な風に變りつゝあるだらう、これからさき奈様な風に變つて行くだらう、もう一度自分が故國を見得る日は奈様な風に變つて居るだらう。斯うした想像は過ぐる三年の間自分から離れ

なかつた。もし幸ひに無事で故國に辿り着くことが出来たら、日頃親しい人々の慈ない顔を見て思ふさま國の言葉と話さう、彼の事も聞いて見よう、是の事も聞いて見よう、とさまざまに思ひ付けて来た。その故國の方へ私は漸く近づきつゝあつた時だ。私の乗つて来た汽船熱田丸はやがて九州の南端に近い海上まで歸つて来た。そこまで歸つて来ると、大隅群島の一部が見えるといふ聲を聞いた。日本だ。一緒に乗合せて来た人々はいづれも甲板に集つて、七日の日の光る海のかなたに遠く顯れた島々の影を望んだ。新嘉坡、香港、上海と寄港する度に、吾儕の熱田丸では内外の乗客を加へたから、その時甲板に集つて互ひに歡喜を分つた男女の数は可成にあつた。しかし、倫敦出發以來五十餘日の長い航海の後で、ある時は南阿弗利加のダアバンから新嘉坡に到るまで殆ど陸を見ることなしに毎日々々海ばかり眺め暮して来たやうな、佐堡いふ極く少數の乗客のみが眞にその場合の歡喜を分か合つた。そして私もまたその一人であつたのだ。あたかも日光の渴きを激しく感ずるものが争つて日の出を望まうとするやうに、吾儕もまた激しい陸の饑から救はれようとした。

しかし、これは陸の饑ばかりでも無い。すくなくとも私に取つては故國の饑だ。一體、吾儕の國には面と對つて人を愛するといふ適當で眞實な言葉が無い。丁度それと同じやうに、私は日本といふものに面と對つた場合、奈樣此の心を言ひ表はして可いかわからない。すくなくも私が思郷の念は、あの長期の航海を續ける舟乗なぞの心に似たものであつた。陸の上に仆れ伏し、懐しい土に接吻したいとさへ思ふといふあの舟乗の心は全く自分の同感し得るところであつた。私は斯様なことさへ胸に描いて歸つて来た。もし上陸して遭遇ふ最初の日本人があつたなら、知る知らぬに拘はらずその人の側に走り寄らう。出来得ることなら、堅くその人を抱き締めよう。そして自分は遠い國の方から歸つて来たものであるといふ其心を告げよう……實際、私は戯れて居るのではなかつた。それほど人懐かしい心をもつて歸つて来た。(島崎藤村氏「故國に歸りて」より)

第十章 市町村

第一節 市町村の自治

市町村は最も廣い範圍に於てその自治權を認められてゐる基礎的な地方自治團體であつて、市は市制、町村は町村制の一般的支配を受けてゐる。唯、北海道及び島嶼地の町村は特殊な制度の下に立ち、前者には北海道一級町村制、北海道二級町村制があり、後者には島嶼町村制があつて、これは現在では伊豆七島だけに行はれてゐる。北海道一級町村制には殆んど内地の町村制が準用されてゐるが、北海道二級町村制と島嶼町村制とはその文化の程度が内地の町村に比してまだ低い爲に、其の制度には可なり官治的色彩が強く、自治團體としては不完全なものである。全國は原則としていづれかの市町村に分屬することになつてゐるが、市制町村制施行以前の舊慣の殘存せる若干の場所、例へば東京府下小笠原島及び北海道千島などの二三邊陲の地には、まだ制度としての自治制が行はれてゐない所がある。

市と町村とは多少團體の組織を異にすることは後に述べるが、町と村との間には法律上の性質の差異はない。始め市制、町村制の出來た當時は人口二萬五千以上で特に市街地を爲すものを市と爲す方針であつたが、現在では人口三萬以上で正に市たるに足る實質を具ふる所を市と爲すことに行政上の取扱は定まつてゐる。

市町村の區域 市町村は一定の土地を自治の區域とし、此の區域は市町村に與へられた自治權

を行使する場所的範圍であつて、國家の行政機關の管轄區域たる行政區域でないことは市町村の區域に國家の地方行政機關が置かれてゐないことに由つて明かであるが、國家が行政を委任する場合の基準となつてゐることは言ふ迄もない。従つて市町村はその權能を區域外に及ぼすことは原則として許されないものであるが、大都市がその區域外に公園地、墓地、火葬場、水道設備などを設くる場合の如く、實際の必要上又は事業の性質上自己の區域外にその權能を及ぼすことが往々あり且正當とされてゐる。斯くの如く市町村の區域はその構成要素の一つとして重要なものであつて、具體的には慣習により或は事實として定まつた從來の區域に依るのであるが、自然的原因による場合は別として、交通の發達、人口の増加、其他經濟上社會上財政上の事情の變遷等のために必要とされる人爲的原因による區域の變更は、法令を以て定めたる手續に據らなければならぬ。人爲的原因による區域の變更には、市町村自體の存廢に關係する廢置分合と單純なる區域の變動に過ぎない境界變更との二つがある。廢置分合の場合には、市町村會及府縣參事會の意見を徴して内務大臣が之を定めることになつて居り、境界變更の場合には市町村會の意見を徴し、府縣參事會の議決を経、内務大臣の許可を得て、府縣知事が之を定めることになつて居る。境界に關する争論については、先づ府縣參事會が之を裁定し、之に不服あるときは市町村は行政裁判所に出訴することとを許されてゐる。尙市町村の境界が判明ならず、それに關する争論もない場合には、府縣知事は府縣參事會の決定に付すべく、其の決定に不服のある市町村は行政裁判所に出訴することが出来る。

市町村の住民 市町村の構成員はその住民であるが、住民とは市町村の區域内に住所を有する

者をいふのである。茲に住所といふのは民法に於ける住所と同義であつて、各人の生活の本據をいひ(民法第二十一條)、一人一箇所に限られる。従つて自然人たるに法人たるとは問はず、日本人たるは外國人たるを問はず、苟も市町村の區域内に生活の本據を有するものは住民たることを得るのである。尙ほ各人はその住所を任意に定め得るのであるから、何人に對しても市町村はその住民たることを拒むことは出来ない。住民は市町村の構成要素であることは以上述べた如くであるが、市町村の權能の及び得る人的範圍と一致するものでないことは注意されなければならない。市町村の權能の及ぶ人的範圍は住民より廣く、その市町村内に三月以上滞在する者、市町村に住所を有せず又は三月以上滞在することなしと雖市町村内に於て土地家屋物件を所有し使用し若は占有し、市町村内に營業所を設けて營業を爲し又は市内に於て特定の行爲を爲す者にも市町村の權能が及ぶのである。即ち法律は之等の者にも納税の義務あることを規定してゐる。住民の權利義務に關しては、法律は「住民ハ市(町村)ノ財産及造營物ヲ共用スル權利ヲ有シ市(町村)ノ負擔ヲ分任スル義務ヲ負フ」(市制第八條第二項、町村制第六條第二項)と規定して居るが、斯の如き權利は單に住民にのみ特有のものではなく、一時の滞在者と雖も之を排斥し得るものではない。住民の權利義務として重要なものは寧ろ公民として市町村の公務に參與すべきことに在るといはねばならない。これに關しては次節に於て述べよう。

市町村の事務 市町村は斯くの如く土地と住民とをその構成要素とするものであつて、その存立の目的は自己の公共事務の共同處理にある。此の目的は國家によつて承認され又は付與されたものであるが、其の目的の爲にする事務は國家の事務ではなく、市町村自身の事務である。之を

固有事務といふ。然しながら、市町村は此の外に國家又は他の公共團體の事務を委任せられて之を處理する。兩者を區別する實益は、固有事務は特別の法律の規定を待たずして市町村が其の一般の權能に基き當然之を處理し得るに反し、委任事務は法律の特別の規定に基きて特定の事務に付き特に委任せらるるを要する點にある。「市(町村)ハ法人トス官ノ監督ヲ承ケ法令ノ範圍内ニ於テ其ノ公共事務並從來法令又ハ慣例ニ依リ及將來法律勅令ニ依リ市(町村)ニ屬スル事務ヲ處理ス」(市町制第二條)との規定に於て、「其ノ公共事務」とは市町村の固有事務を意味し、「從來法令又ハ慣例ニ依リ及將來法律勅令ニ依リ市(町村)ニ屬スル事務」とは市町村の委任事務を意味する。市町村の固有事務は組織に關する事務、財政に關する事務及び構成員の福利増進に關する事務に分けられる。組織事務は市町村の意思機關の選舉に關する事務、意思機關の内部構成に關する事務、並に理事機關選任に關する事務等を主なるものとし、之に附隨する各種の自治規則(條例規則又は規約)を制定する事務もこれに屬する。財政事務は市町村の費用賦課徵集事務、豫算の決算の事務等を主なるものとし、其の他物品會計事務並に其等に關する自治法規制定事務も之に附隨する事務である。構成員の福利増進に關する事務は、其の公共事務の中最も主要なものであつて、法令に別段の規定なき限りは、市町村は自ら積極的に之を計畫し處理することが出来る。従つて其の範圍も著しく廣く、公園及公會堂の施設、一般病院、電氣瓦斯事業、農業倉庫等の如き收益的事業の經營、葬儀所、墓地の經營、簡易宿泊所、兒童相談所、授産場、産院、託兒簡易住宅、公益質屋等の如き社會事業的施設の如きものが之に屬し、その種類は頗る多岐多様に互つてゐる。此の種の事務は社會生活の複雑化に伴うて内容も年と共に増加する傾向がある。

市町村の委任事務の種類は各種の法令又は慣習に依つて定まり、一々之を列記することが出来ない。その主なるものに、尋常小學校の設立、高等小學校の設置、中學校、高等女學校、實業學校の設置、幼稚園、青年訓練所の設置、圖書館の設置、職業紹介所の設置、地方鐵道又は軌道の敷設、傳染病院、隔離病舎、隔離所又は消毒所の設立、結核療養所の設置、鼠族昆蟲等の驅除及之に關する施設、「トラホーム」の豫防及治療に關する施設、市町村内の清潔方法、消毒方法の施行、種痘の施行、徵發物件の輸送、國稅府縣稅の徵收、都市計畫區域内に於ける土地區劃整理事業、舊蹟名勝天然記念物の管理等の如きものがある。

市町村の事務は又必要事務と隨意事務とに分けられる。前者は法令によつて市町村の義務として命ぜられた事務であり、後者は市町村の自由裁量に依つて自らこれを爲すこと得る事務である。此の區別は必ずしも固有事務と委任事務との區別と一致しない。固有事務は通常は隨意事務であるが、市町村の組織に關する事務、財政に關する事務等重要なものは固有事務でありながら必要事務である。又委任事務は通常必要事務であるが、例へば市町村に於ける高等小學校の設置、中學校、高等女學校、實業學校等の設置、幼稚園、青年訓練所の設置、圖書館の設置、地方鐵道又は軌道の敷設、特に義務として命ぜられた場合を除く外、職業紹介所の設置等は委任事務ではあるが隨意事務である。

市町村の權能 之等の事務は夫々國家によつて承認され、付與された權能に基いて處理されるのであるが、その權能は實質上に於て自治立法權及び自治行政權の二つに分けられる。

自治立法權とは自治體がその法規及び規則を設定する權能である。市町村の自治立法權には

第一に市町村條例制定権がある。即ち市町村はその住民の權利義務又は市町村の事務に關して市町村條例を制定することを得るのである(市制第二條第一項、町制第一〇條第一項)。此の規定に基いて市町村は一般人民を拘束すべき法規を制定するの權限を認められてゐるのであつて、此の地位に於て市町村は通常自主權を有するものといはれてゐる。條例の制定、改廢は市町村會の議決を要し、且つ原則として内務大臣又は府縣知事の許可を経ることを要する。但しその制定及改正については、内務大臣ある場合には内務、大藏兩大臣、或る場合には府縣知事、或場合には全然許可を要しない。その廢止に就ては府縣知事の許可を要するのみである場合にも必要のないことがある。條例を以て規定すべき事項に就ては法律が特に指定することがある。例へば市町村會議員の定數の増減、市の選舉區、町村會議長及代理者の設置、市町村助役の定數、市參與の設置、有給吏員の給與等については市制及町村制によつて必ず條例を以て規定することを要するものとしてゐる。法律の規定のない場合には市町村は法令によつて自己に屬せしめられた事務の範圍内に於てのみ條例を制定し得るのであるが、その範圍内に於ては固有事務たるを委任事務たるを問はない。市町村は條例制定権以外に、その營造物については、市町村規則を設けることが出来る(市制第一二條第二項、町制第一〇條第三項)。規則は條例と異なり法規たる性質を有するものでないから、住民の權利義務に關する定めをなすことは出来ず、唯市町村營造物の管理に關する規律を定むることを得るに止まる。従つてその制定手續も簡單であつて、市町村會の議決を経ることを要するに止まり、監督官廳の許可を要しない。法律に依つて市町村規則を以て規律すべきものとした事項は舊慣ある市町村財産の使用方法の如きこの例である。條例及規則は何れも法令に牴觸しないことを要し、若し牴觸する場合はその

の部分は無効となるのである。尙ほ條例及び規則は一定の公布式により一般人民に對して告示することを要する(市制第一二條第三項、町制第一〇條第三項)。

自治行政權とは自治體が其の存續維持のため並に地方公共の福利のために、法規違反の事件及び法規適用に關する事件を除き、他の一切の事件のうち、特に國家によつて許容さるるものに對して法規を文字通り執行し又は法規範圍内に於ける自由行動をなし得る權能を謂ふのである。市町村の自治行政權は大體組織權、財政權、保育行政權の三種に分けられる。組織權は市町村の組織に關する事務を處理する權能である。勿論、市町村の基礎は國家の法令の定むる所であるが、その法令の許容する限度に於て市町村は自ら自己の組織を定むることが出来る。前述の如く市町村は多くの場合に於て、その組織に關し條例を以て基礎法規の缺陷を補充するのみならず、特例を設けることが出来るのである。又市町村がその議決機關に於ける選舉によつて理事機關其他重要な機關の構成員を具體的に決定し得ることも亦その組織權の一つと見ることが出来る。

財政權は市町村の財政に關する事務を處理する權能である。即ち市町村は自己の事務に要する費用及び法律に基き其の負擔に屬する費用を支出する義務を負ひ、而して其の支出に充てる爲に、自己の財産を所有し、其の所屬員に課税し、又其他の收入を得る權能を有するのである。これに關しては後に市町村の財政の節に於て述べるから、こゝには省略する。

保育行政權は地方公共の利益のために種々なる施設をなし、事業を經營することをその内容とする權能である。従つて保育行政權は市町村の權能の中心をなすものと云はなければならぬ。市町村の保育行政權の内容たる施設及び事業は、固有事務たるを委任事務たるを問はず、苟くも

市町村住民の福利増進をその目的とするものを含み、一々之を列挙することは出来ない。その範圍も土木・衛生・産業・交通・教育等甚だ多岐に亘つてゐる。此れ等の施設及び事業の具體的な例に就いては、固有事務及び委任事務を説くに當つて例示したものを参照せられたい。尙ほ市町村の保育行政權の範圍に關して市と町村により法律がその取扱を異にする場合がある。即ち町村はあらゆる種の事業について市が行ひ得るものを行ひ得ないものとせられる場合がある。例へば公立大學及専門學校は、法律に於て市は設立し得るが町村は之を設立し得ないとされてゐる。市町村が以上の如き内容を有する保育行政を實施するに當つては、特別の權力的手段を許されないことを原則とする。市町村がその行ふ事業のため公用徵收法により國民の土地の收用を認めらるることとがあつても、これは他の公益事業にも認められる權利であるし、又これらの事業について使用料或は手数料を徵收することがあつても、これ亦勞役に對する反對給付であつて別段の特權とも認められない。唯市制及町村制に於て、これ等の料金の滞納者に對し五圓以下の過料を課すること認めらるると、非常災害の場合に於て、他人の土地を一時使用し又は土石竹木其他の物品を收用若くは使用し危険防止のため居住者の勞力を強制することが出来るのとの二つが、保育行政權について市町村に與へられた命令強制の手段である。

市町村の機關 市町村が國家によつて付與せられた權能に基いて其の事務を處理して行く爲めには、其の最高の意思を決定する機關——議決機關と、其の議決を執行し、外部に對して市町村を代表する機關——理事機關とがなければならぬ。市町村會は議決機關であり、市町村長は理事機關である。市には此の外に副議決機關として市參事會がある。此の外一般の市町村は行政事

務處理の便宜を圖るため、地區を劃して區となし、區長及其の代理者一名を置くことを得る。何れも名譽職であるが、東京、京都、大阪、名古屋、横濱の五市では、有給の區長を置いてゐる。東京、京都、大阪の三都の區は法人區であつて、議決機關は區會であり、區内に住所を有する市の公民の選舉する區會議員を以て組織する。尙ほ特別の事情のある町村に於ては、町村會を置かず、町村公民の總會を以て之に代へることが出来る。町村總會を置くか否かは府縣知事が之を定めることになつてゐる。町村總會の權限は全く町村會と同じである。(町村制第一三三條)

市町村に對する國家の監督 市町村は國家から廣い範圍の自治權を認められて居り、その權能を適當に行使することは市町村の國家的目的を成就する所以であるから、國家は之に對して特別な監督をしてゐる。併しながら此の監督は國家自身の機關に對する監督とは異なり、獨立の人格者に對する自由の制限であるから、法律の根據あることを要する。而して、國家の市町村に對する監督も結局はその機關に對する監督になるのであるが、その機關が市町村の機關としてではなく、國家の機關として行動する場合に於ける國家の監督は、市町村に對する監督ではない。従つて此の場合の監督は必ずしも法律に根據を有する必要はないが、例へば市町村長が國家の機關として行動する場合に、國家が監督するの根據は法律を以てせられてゐる。

市町村に對する監督機關には第一次に府縣知事、第二次に内務大臣がある。(市制第一五七條、町村制第一三七條)。但し教育に關する事項は内務文部兩大臣、財政に關する事項は内務大藏兩大臣が最高監督官廳である。尙ほ法律によつて指定せられてゐる特殊の事項に就ては、府縣參事會又は行政裁判所が其の監督權を行使する。

市町村に對する監督作用はその目的から云つて三種に大別される。其の一は、市町村の事務の實況を知らんが爲めの監督作用であり、其の二は、不適當又は不法の行爲が行はれた後に之を是正する監督作用であり、其の三は、不當然の行爲を未然に豫防する爲の監督作用である。學者は之等を、(一)監視、(二)矯正的監督、(三)豫防的監督と云つてゐる。その大要を次に述べよう。

(一)監視 監督官廳が市町村の監督上必要ある場合には、市町村をして事務の報告を爲さしめ、書類帳簿を徴し、又市町村に赴いて實地に就き事務を視察し、又は出納を検閲することを得る(市制第一條第一項、町村制第一四一條第一項)。監督官廳の此の權能は通常監視權と呼ばれてゐる。

(二)矯正的監督 此の作用は監督の形式によつて次の如く分けることが出来る。

(イ)命令又は處分 監督官廳は市町村の監督上必要な命令を發し又は處分をなすことが出来る(市制第一六一條第二項、町村制第一四一條第二項)。併し、此の點に關する監督權は決して監督官廳の自由裁量を許す程度廣汎なものではなく、法律上市町村の事務に屬するとせられてゐる事項の内容を適正ならしむるに必要な限度を越えることは許されないのである。

(ロ)取消 監督官廳は法規に違反し權限を超えた市町村の行爲を取消し得る場合がある。例へば市町村會、市參事會の議決又は選舉が權限を越え又は法規に違反した場合の如きは、その例である(市制第九〇條第三項、町村制第七四條第三項)。

(ハ)代議決及代執行 市町村がその法律上の義務を履行しない場合には國家は之を強制する手段をもつてゐなければならぬ。此の目的の爲め法律によつて認めてゐる監督作用に、代議決及代執行の二つがある。

代議決とは市町村の議決機關がその權限に屬する事件について適當な議決をしない場合に監督官廳が之に代つて其事件を決定し、之を以てその議決に代らしむることをいふのである。市町村の機關の行爲に代議決の行なはれるのは、(1)市町村會、又は市參事會の議決がその權限を越え又は法規に違反し若くは不適當であつて、理事機關が之を再議に付しても尙議決を改めない場合(市制第九〇條第三項、町村制第七四條第三項)、(2)市參事會の不成立又は會議を開くことの出來ぬ場合(市制第九一、九二條第三項)、(3)市會及市參事會が議決すべき事件を議決しない場合(市制第九一、九二條第四項)であつて、代議決を爲すべき機關は町村の議決が不適當である場合には府縣知事であるが外はすべて府縣參事會である。而してすべて市町村長の申請に基いてなされる。

此の他法律によつて認められてゐる強制豫算の制度も亦代議決の一種である。強制豫算とは市町村會の議決した豫算に、「法令ニ依リ負擔シ又ハ當該官廳ノ職權ニ依リ命スル費用」が載せてない場合に、監督官廳が「理由ヲ示シテ其ノ費用ヲ豫算ニ加フルコトヲ得」ることを云ふのである(市制第一六三條第一項、町村制第一四三條第一項)。強制豫算は府縣知事の職權を以てなし得べく、市町村長の申請を必要としな

い。而して知事の加へた費用はそのまま市町村會の議決を経た部分と同じく市町村の豫算としての效力を有するのである。

代執行とは、市町村の理事機關及びその補助機關がその執行すべき職務を執行しない場合、市町村の費用を以て監督官廳(府縣知事又はその委任をうけた官吏、吏員)が之を執行することをいふのである。代執行の一種として市町村事務の全體に互つて認めらるるものは、市町村の理事機關又はその重要な補助機關(市町村長、助役、正副収入役)に故障ある場合(闕員の場合、又は執務の出

來ぬ場合)に、臨時代理者又は官吏が市町村の費用を以てこれら機關の職務の全體を執行することである(市制第一六四條、町制第一四四條)。

(三)市町村會の解散 「内務大臣ハ市(町村)會ノ解散ヲ命ズルコトヲ得」(市制第一六二條、町制第一四二條)る。解散は市町村會の議員の職を一齊に剝奪し、市町村會を解體する處分であつて、此場合には三日以内に總選舉を行つて新に議會を構成せねばならない。如何なる理由によつて解散が行はれるかに就いては、法律に何等の規定はないが、市町村會の解散は一切の手段を盡した後止むを得ない場合でなければ行はれ得ないものと解さなければならぬ。

(ホ)市町村吏員に對する懲戒 府縣知事は市町村長、市參與、助役、收入役、副收入役、區長、區長代理者、委員、其の他の市町村吏員に對して懲戒を行ふことを得る。而して、其の懲戒處分は譴責、二十圓以下の過怠金及解職によるのであるが、市町村長、市參與、助役、收入役、副收入役及び勅令を以て指定する區の區長及内務大臣によつて指定された市の有給吏員たる區長に對する解職は、府縣知事を會長とし、内務大臣の命じた府縣高等官三人及府縣名譽職參事會員の互選に依る者三人を以て組織する懲戒審査會の議決を経ることを要する。尙ほ府縣知事は右に述べた吏員に對し解職處分をなす前に之に停職を命ずることを得る(市制第一七〇條、町制第一五〇條)。

(三)豫防的監督 此の作用は、市町村は特定の行爲を爲すには監督官廳の許可を必要とし、又は決定權を國に留保することによつて行はれる。

(イ)許可 市町村の行爲の中特に重要なものに對しては監督官廳の許可を要すとせられる場合が多いが、此の場合監督官廳は許可申請の趣旨に反せずと認むる範圍内に於て更正して許可

を與ふることを得る(市制第一六八條、町制第一四八條)。

監督官廳の許可を要すとせらるる主なる事項を列記すれば次の如くである。

(1)内務大臣の許可を要する事項 市町村の名稱變更(市制第七條、町制第五條)、市町村條例の制定又は改正

(2)内務大臣及大藏大臣の許可を要する事項 一時借入金以外の市町村債に關する諸事項、特別稅、使用料の新設、増額又は變更、間接國稅の附加稅の賦課

(3)府縣知事の許可を要する事項 市制第六十七條、町村條例の廢止、基本財産の處分、手数料及加入金に關する事項、均一の稅率に依らないで國稅又は府縣稅の附加稅を賦課する事、直接市町村稅の準率に依らないで夫役現品を賦課する事、繼續費を定め又は變更する事

法律はかくの如く市町村に對する許可事項を限定し、その各々の場合に於ける監督官廳を一定してゐるが、自ら例外を設け、「勅令ノ定ムル所ニ依リ其ノ許可ノ職權ヲ下級官廳ニ委任シ又ハ輕易ナル事件ニ限リ許可ヲ受ケシメサルコトヲ得」(市制第一六九條、町制第一四九條)るものとなしてゐる。

次に東京、京都、大阪、横濱、神戸、名古屋の所謂六大都市に對しては、監督官廳の許可權の範圍に關し特例が認められてゐることを注意しなければならぬ。即ち、大正十二年法律第一號「六大都市行政監督ニ關スル件」によつて、特に六大都市について府縣知事の許可又は認可の範圍が縮小され、この法律に基く大正十五年勅令二百十二號「六大都市行政監督特例」によつて更にその具體的範圍が指定されて、之等の都市は市制中府縣知事の許可を要する事項につき、二三例外を除き、原則としてその許可を要せぬこととなつたのである。

(ロ) 決定権の留保 二三の特別の事件に就いては、市町村が自ら其の意思を決定する権利がなく、初から監督官廳に其の決定の留保せらるゝものがある。而して此の場合、區會條例、市町村の廢置分合及境界變更の如く、一應市町村會の意見を徵することゝを要するものと、町村總會の設置の如く、市町村會の意見を徵することも要せず、直ちに監督官廳が之を決定するものがある。以上總べての場合を通じて、市町村に對する監督作用は唯法律によつてのみ行はれ得るものであつて、其の濫用は市町村の自治権の侵害となるから、之に對しては大體に於て市町村が訴願又は行政訴訟の手段に依つて、その救済を求むる権利あることが認められてゐる。

注意一 等しく最下級の地方自治體でありながら、市と町村とを區別する理由に就ては、市制及町村制理由の中に、

本制ニ制定スル市町村ハ共ニ最下級ノ自治體ニシテ市ト云ヒ町村ト云ヒ都鄙ノ別ニ依テ其名ヲ異ニスルニ過キス其制度ヲ立ツルノ原質ニ於テハ彼此相異ナル所ナシ元來町ト村トハ人民生計ノ情態ニ於テ其趣ヲ同クセサルモノアリテ細カニ之ヲ論スレハ均一ノ準率ニ依リ難キモノナキニ非スト雖モ本邦現今ノ狀況ヲ察シ舊來ノ慣習ニ依テ之ヲ考フルニ都會輻輳ノ地ヲ除クノ外宿驛ト稱シ町ト稱スルモノ施政ノ大體ニ於テ村落ト異同アルコトナシ故ニ今之ヲ同一制度ノ下ニ立タシメントス其施治ノ細目ニ於テハ或ハ多少ノ差異ヲ見ルコトアルヘシト雖モ此等ハ制度ノ範圍内ニ於テ執行者ノ處分酌宜キヲ得ルト否トニ在ル可キモノトス然レトモ都會ノ地ニ至テハ大人情風俗ヲ異ニシ經濟上自ラ差別アリ故ニ之ヲ分離シテ別ニ市制ヲ立テ機關ノ組織及行政監督ノ例ヲ異ニセリ是固ヨリ町村制ト其性質ヲ異ニスルニ非ス其市民ノ便益ト實際ノ必要トニ出テ然ラサルヲ得サルナリ即現行ノ區制ニ繼續スル所ノモノナリト雖モ從來ノ區ハ郡ノ疆域ヲ離レシテ行政上別ニ吏員ヲ置キ事務ヲ處理スルニ過キサリシモ今改メテ獨立分離セシメ從來ノ區ノ下ニ町アリシモ之ヲ改メテ市ヲ最下級ノ自治體ト爲サントス而シテ三府市街ノ如キハ其情況又他ノ都會ノ地ト同シカラサルモノ

ノアルヲ以テ市制中機關ノ組織等ニ於テ二三ノ特例ヲ設クルモノアリ今此市制ヲ施行セントスルモノハ三府其他人口凡二萬五千以上ノ市街地ニ在リトス尤郡制制定ノ時ニ至テ其要件ヲ確定スルコトアル可シト雖モ今内務大臣ノ定ムル所ニ從テ之ヲ施行セントス區ノ名稱ヲ改メテ市ト爲スハ三府ノ如キ一府内ノ區ト混同スルヲ避クルナリ町村ハ通シテ其組織ヲ同ス可キハ前述ノ如シト雖モ其大小廣狹ニ依リ又ハ貧富繁閑ニ依リテ自ラ事情ヲ異ニスルモノナキニ非ス故ニ或ハ一定ノ例規ヲ適用シ難キモノアリ是亦酌量ヲ加ヘ法律ノ範圍ヲ廣クシテ地方ノ便宜ヲ與ヘントスルナリ

凡市町村ハ他ノ自治區ト同ク二個ノ元素ヲ存セサルヘカラス即チ疆土ト人民ト是ナリ此二者其一ヲ缺タトキハ市町村ノ自治體ヲ爲スニ足ラサルナリ而シテ市町村ノ制度ハ法律ヲ以テ之ヲ定ムト雖モ或界限内ニ在テ市町村ニ自主ノ權ヲ付與スルモノトス是ヲ市町村ノ基礎トス(明治二十一年『法令全書』、六二一六三頁)

と述べてゐる。要領を盡してゐるから、本節の教授に當つては、熟讀その意のある所を汲んで生徒に傳へねばならない。一言注意しておきたいことは、現在では大略人口三萬以上にならねば市にしない方針を當局は執つてゐるといふことである。

注意二 市制及町村制が内地にのみ施行せられてゐて、新領土たる臺灣、朝鮮、樺太及び租借地たる關東州、委任統治地たる南洋には全然施行されてゐないことを注意しなければならない。併し、此のことによつて、新領土に自治が行はれてゐないと速断してはならない。新領土に行はれてゐる自治に就ては、前章に於て説明しておいたから、それを参照されたい。又、内地ならば何處でも市制及町村制の適用を見ざる地方は勿論例外ではあるが、斯様な地方も今尚ほ存することに就いての認識は必要である。右に就ては本文に於て詳しく説く所があつた。

注意三 東京、大阪、京都の三市は之を特別に取扱ひ、法令上では「市制第六條の市」と呼んでゐる。之等三市が市として公法人たるのみならず、市内の小區劃なる區をも、單に財産區としてではなく、行政上の公法人として取扱つてゐる。因に、財産區に就ては、本文の説明を参照せられんことを望む。

次に、東京、大阪、京都、名古屋、神戸、横濱の六市を六大都市と呼び、自主權が他の市に比して強大なやうに規定されてゐる。

右六大都市中東京市に就ては、又特別の事情があり、之を「市」とせず「都」とする方がいゝのではないかといふ論もある。東京都制案といふのは之である。之等の點に關しては本節參考三『大都市制度に就て』が有力な參考資料であらう。

參考一 自主ノ權

自主ノ權トハ市町村ノ自治體ニ於テ其内部ノ事務ヲ整理スルカ爲メニ法規ヲ立ツルノ權利ヲ謂フ所謂自治ノ義ト混同ス可カラズ自治トハ國ノ法律ニ遵依シ名譽職ヲ以テ事務ヲ整理スルヲ謂フ元來法規ヲ立ツルハ國權ニ屬スルモノナリト雖モ或ル範圍内ニ於テ之ヲ自治區ニ付與スル所以ノモノハ一國ノ立法權ヲ以テ周ク地方ノ情況ヲ酌量シ其特殊ノ需要ニ應スルコト能ハサルニ因ル固ヨリ市町村ノ法規ハ其市町村ノ區域内ニ限り且國ノ法律ヲ以テ其自主權ニ任シタル事件ニ限り效力アルモノトス其委任ノ範圍ノ如キハ古來ノ沿革及人民政治上ノ教育ノ度ニ伴隨ス可キモノニシテ其範圍ノ廣狹ニ依テ利害ノ分ル、所立法官タル者最慎マサル可カラズ今本邦各地方ノ情況ヲ裁酌シ自主ノ權ヲ適實ニ施行ス可キノ望ナキモノハ法律ヲ以テ之ヲ規定シ或ハ法律ヲ以テ其範圍ヲ示シ猶地方ノ情況ニ依リ自主ノ權ヲ以テ之ヲ増減斟酌スルヲ許サントス

市町村ノ自主ノ權ヲ以テ設クル所ノ法規ニ條例及規則ノ別アリ規則トハ市町村ノ營造物（瓦斯局、水道、病院ノ類）ノ組織及其使用法ヲ規定スルモノヲ謂ヒ條例トハ市町村ノ組織又ハ市町村ト其住民トノ關係即市町村ノ組織中ニ在テ權利義務ヲ規定スルモノヲ謂フ其法律命令ニ抵觸スルヲ得サルハ二者共ニ相同シ但條例ニ在テハ此外猶制限アリ即法律ニ明文ヲ掲ケテ特例ヲ設クルコトヲ許シ或ハ法律ノ明條ナクシテ自主ノ權ヲ許シタル場合ニ限ルモノトス（市制町村制理由書、明治二十一年『法令全書』六六一六七頁）

參考二 市町村に關する諸統計

一 市町村數（昭和五年四月一日）

道府縣	市	町	村	計
北海道	六	四三	二二一	二七〇
青森	一	二二	一四一	一六七
岩手	一	二七	二〇九	二三七
宮城	一	三九	一六三	二〇三
秋田	一	四七	一九〇	二三八
山形	三	二七	一九八	二二八
福島	三	四五	二九四	三四二
茨城	一	二七	一九八	二二八
栃木	二	三七	三二七	三八一
群馬	三	三七	一三八	一七七
埼玉	一	三九	一六四	二〇六
千葉	一	四七	三二一	三六九
東京	二	八七	二六〇	三四八
神奈川	三	六一	一一三	一八四
新潟	三	三一	一四五	一七九
富山	三	四八	三五二	四〇三
計	二六	四三二	二二一	二七〇

二 人口別市町村數

人口	九 年		町 國		村 勢		計 查		市 町 村 計
	市	町	市	町	村	計	查		
五百未滿									
千									
二千									
五千									
一萬									
一萬五千									
二萬									
三萬									
四萬									
五萬									
十萬以上									
計	八三	一六	二五	一四	二〇	六二	一	一	一
	一、三六五		六	五	一六	一六	三四	二〇四	四九五
	一〇、七九六						一七〇	一、一六四	六、七〇四
	一二、二四四	一六	三一	二〇	四〇	二六	五〇	三七四	一、六三九
	一一、〇一九	二一	五一	五一	三六	七八	三九二	一、七三三	七、〇五〇
									一、二七九
									二六六
									三〇六
									二、三五六
									七、二六〇
									一、二六六
									一二六
									一一五
									一二五

三

人口三萬以上の町 (昭和五年十月一日)

町	所在府縣	人 口	町	所在府縣	人 口
荏原	東京	一三二・一	澁谷	東京	一〇二・〇
西鴨	東京	一一五・六	瀧野	東京	一〇〇・七
王子	東京	八九・〇	蒲田	東京	四四・〇
中野	東京	八七・二	集島	東京	四三・二
吾嬬	東京	八〇・九	大島	東京	四三・一
三河	東京	八〇・二	碑谷	東京	四〇・九
杉並	東京	七九・一	千駄ヶ	東京	四〇・九
尾久	東京	七三・三	直方	福岡	四〇・〇
世田ヶ	東京	七三・一	飯塚	福岡	四〇・〇
日暮	東京	七一・〇	小松	東京	三九・九
代々木	東京	七〇・五	岩淵	東京	三七・六
大井	東京	七〇・〇	美唄	北海道	三七・二
千住	東京	六九・〇	砂保	北海道	三四・六
目黒	東京	六七・二	大久保	東京	三三・八
總戸	東京	六五・一	熊谷	埼玉	三三・七

板橋	入新	大森	野方	高田	寺島	夕張	大崎	品川	南住	淀橋
同	同	同	同	同	東	北	同	同	同	同
					海	道				
四四・七	四五・二	四六・〇	四六・〇	四八・五	四九・四	五一・九	五三・七	五五・六	五六・〇	五七・三
酒田	落合	釜石	延岡	駒澤	三條	戸塚	川内	萩田	宮田	平塚
山形	東京	岩手	宮崎	東京	新潟	東京	鹿島	山口	福岡	神奈川
三〇・二	三〇・五	三〇・六	三〇・八	三一・〇	三一・二	三一・七	三二・〇	三二・一	三二・二	三三・四

四 人口二萬以上の村 (昭和五年十月一日)

穂波	小平	平野	野長	長野
福岡	福庫	福庫	福庫	福庫
阿	阿	阿	阿	阿
三七・〇	四〇・二	五三・八	千	千
三笠	本	串	木	野
山	部	野	野	野
北海道	沖繩	鹿島	鹿島	鹿島
二二・七	二二・二	二二・八	千	千

稲築	内郷	精道	額娃
福	福	兵	鹿
岡	岡	庫	島
二五・八	二七・三	二八・四	三一・一
相	指	指	二
知	宿	宿	瀬
佐	鹿	鹿	福
賀	島	島	岡
二〇・〇	二〇・四	二〇・八	

五 市現在人口及び世帯數 (アイウエオ順)

都市順位	都市名	道府縣	昭和四年十月一日現在推計人口	大正一四、國勢調査人口	同世帯數	大正九年國勢調査人口	市制施行年月日
四二	青森	(青森)	七八、二〇〇	五八、七九四	一一、三一六	四八、九四一	明治三一・四・一
八九	明石	(兵庫)	四〇、八〇〇	三七、二四四	八、五六六	三三、一〇七	大正八・一・一
六四	秋田	(秋田)	五二、二〇〇	四三、八八七	七、九九四	三八、四二六	明治二二・二・二
三七	旭川	(北海道)	八一、七〇〇	七二、三四一	一三、一二一	六一、三一一	大正一一・八・一
八三	足利	(栃木)	四四、三〇〇	三九、四〇一	七、六八五	三三、六三七	同 一〇・一・一
七〇	尼崎	(兵庫)	四九、一〇〇	四四、二四一	九、八八七	三八、四六一	同 一〇・五・四・一
八六	一宮	(愛知)	四一、一〇〇	三四、七四六	七、〇三五	二七、二六五	同 一〇・九・一
八四	今治	(愛媛)	四四、〇〇〇	三七、一七三	八、一五八	三〇、二九六	同 九・二・二
一七	上野	(長野)	三四、八〇〇	三一、五八九	七、一二〇	二九、九五二	同 八・五・一
六八	宇治山田	(三重)	四九、五〇〇	四四、八〇三	九、六五二	三九、二七〇	明治三九・九・二

三四	宇都宮(栃木)	八六、六〇〇	七六、一三八	一五、三六二	六三、七七一	同	三九、四、一
五五	宇都部(山口)	五七、八〇〇	四八、七五〇	一一、七〇五	三八、〇六三	大正一〇、一、一	
八五	宇和島(愛媛)	四三、八〇〇	三八、五三四	八、七二三	三二、二九四	同	一〇、八、一
五一大	分(大分)	六一、八〇〇	五三、三五二	九、三三一	四三、三六五	明治四四、四、一	
八七	大垣(岐阜)	四一、一〇〇	三三、六三九	七、〇六五	二八、三三四	大正七、四、一	
一	大坂(大阪)	二、四〇八、八〇〇	二、一四、八〇四	四八三、九九〇	一、七六八、二九五	明治二二、二、二	
九五	大津(滋賀)	三五、八〇〇	三三、七七九	七、八二四	三一、四五三	同	三一、一〇、一
三一	大牟田(福岡)	九四、一〇〇	六八、二五六	一四、一三四	六四、三一七	大正六、三、一	
四七	岡崎(愛知)	六七、一〇〇	四四、五五六	一〇、〇五二	三八、五二七	同	五、七、一
二〇	岡山(岡山)	一三六、四〇〇	一二四、五二一	二八、〇〇五	一一〇、五〇八	明治二二、二、二	
一五	小樽(北海道)	一五六、八〇〇	一三四、四六九	二六、五五六	一〇八、一一三	大正一、一、八	
一〇九	尾道(廣島)	二八、八〇〇	二七、七四〇	六、五五四	二六、四六六	明治二一、四、一	
一七	鹿兒島(鹿兒島)	一四三、〇〇〇	一二四、七三四	二四、五二七	一〇三、一八〇	同	二二、四、一
一六	金澤(石川)	一五六、四〇〇	一四七、四二〇	三二、四五五	一三六、七九二	同	二二、二、二
九三	川越(埼玉)	三六、三〇〇	三一、九〇五	六、五〇七	二六、六九五	大正一、一、二	
四〇	川崎(神奈川)	七八、九〇〇	五四、六三四	一一、二七七	三七、二九三	同	一三、七、一
九八	岸和田(大阪)	三四、四〇〇	三二、〇五〇	七、一五三	二九、三〇六	同	一一、二、一
二九	岐阜(岐阜)	九八、二〇〇	八一、九〇二	一七、六一六	六二、七一三	明治二二、六、一〇	
五	京都(京都)	七五五、二〇〇	六七九、九六三	一四八、六七二	五九一、三二三	同	二二、二、二

七一	桐生(群馬)	四六、七〇〇	四二、五五三	八、三七四	三七、六七四	大正一〇、三、一	
七七	鋼路(北海道)	四四、八〇〇	四二、三三二	八、四六三	三九、三九二	大正一、一、八	
一四	熊本(熊本)	一六二、一〇〇	一四七、一七四	二九、〇三二	一一九、五八四	明治二二、四、二	
一〇五	倉敷(岡山)	三一、〇〇〇	一四、二〇九	三、二六三	一一、八六四	昭和三、四、一	
三八	久留米(福岡)	八〇、七〇〇	七二、二二一	一三、三三八	六二、二一三	明治二二、二、二	
一三	吳(廣島)	一七六、九〇〇	一三八、八六三	二九、八七二	一三〇、三六二	同	三五、一〇、一
三二	高知(高知)	九三、三〇〇	六五、七二三	一五、一六二	五五、六三七	同	二二、二、二
四一	甲府(山梨)	七八、五〇〇	六八、二七五	一四、三〇五	五六、二〇七	同	二二、六、一〇
四	神戶(兵庫)	七五五、二〇〇	六四四、二一一	一五一、五〇五	六〇八、六四四	同	二二、二、二
六〇	郡山(福島)	五三、〇〇〇	四二、九八四	八、〇九一	三一、二四二	大正一三、九、一	
四三	小倉(福岡)	七七、六〇〇	五一、六六三	一〇、七七六	四八、八三〇	明治三三、四、一	
八〇	佐賀(佐賀)	四四、五〇〇	四二、一六〇	八、一二四	三九、四二六	同	二二、二、二
二一	堺(大阪)	一二四、三〇〇	一〇五、〇〇九	二二、一四五	八九、六七五	同	二二、二、二
二四	佐世保(長崎)	一二〇、五〇〇	九五、三八五	一八、〇三八	八七、〇二二	同	三五、四、一
一一	札幌(北海道)	一八一、一〇〇	一四五、〇六五	二八、七二六	一〇二、五八〇	大正一、一、八	
一九	静岡(静岡)	一四〇、八〇〇	八四、七七二	一六、五二四	七四、〇九三	明治二二、二、二	
五九	清水(静岡)	五四、二〇〇	四六、三三九	九、〇五三	三七、一〇六	大正一三、二、一	
二六	下關(山口)	一〇四、〇〇〇	九二、三一七	二〇、八三五	七八、五九八	明治二二、二、二	
一〇九	首里(沖縄)	一八、七〇〇	二〇、五八二	四、八五八	二二、八三八	大正一〇、五、二〇	

一〇	仙臺(宮城)	一八九、三〇〇	一四二、八九四	二六、八一四	一一八、九八四	明治二二・二・二
六三	高岡(富山)	五二、二〇〇	四二、六六〇	八、三〇〇	三九、九三二	同二二・二・二
四八	高崎(群馬)	六三、五〇〇	四五、六九八	九、二七四	三六、七九二	同三三・四・一
一〇三	高田(新潟)	三三、〇〇〇	三〇、八九七	五、五九五	二八、三八八	同四四・九・一
三九	高松(香川)	八〇、三〇〇	七一、八九七	一五、八九六	六二、〇四五	同二二・二・二
六九	千葉(千葉)	四九、一〇〇	四一、八〇六	八、七八八	三三、一七九	大正一〇・一・一
五六	津(三重)	五六、六〇〇	五二、五三六	一一、一五四	四七、七四一	明治二二・二・二
一〇四	津山(岡山)	三三、〇〇〇	一七、六四五	四、二〇七	一七、〇八五	昭和四・二・一
九六	鶴岡(山形)	三四、九〇〇	三一、八三〇	六、一〇三	二八、二二〇	大正一三・一〇・一
二	東京(東京)	二、二九四、六〇〇	一、九九五、五六七	四二九、八五二	二、一七三、二〇一	明治二二・二・二
三三	德島(德島)	九〇、一〇〇	七四、五四五	一六、九四六	六八、四五七	同二二・二・二
九二	鳥取(鳥取)	三七、五〇〇	三五、一二〇	七、五二三	三二、二六一	同二二・九・一
八八	戸畑(福岡)	四一、一〇〇	三七、七四八	八、三九三	三三、八二四	大正一三・四・一
四四	富山(富山)	七六、〇〇〇	六七、四九〇	一四、四五三	六一、八一二	明治二二・二・二
三〇	豊橋(愛知)	九七、〇〇〇	八二、三七一	一五、五五九	六五、一六三	同二九・八・一
五三	長岡(新潟)	五九、九〇〇	五三、一五六	一〇、一五六	四五、二五六	同三九・四・一
一九	長崎(長崎)	四九九、七〇〇	一八九、〇七一	四〇、五六〇	一七六、五三四	同二二・四・一
一〇七	中津(大分)	二九、五〇〇	二四、五〇五	四、九四七	二一、六八一	昭和四・四・二〇
四五	長野(長野)	七四、一〇〇	六六、五五五	一三、三五一	五七、七〇二	明治三〇・四・一

三	名古屋(愛知)	九〇四、七〇〇	七六八、五五八	一六四、一四一	六〇八、一二七	同三二・二・二
五七	那覇(沖縄)	五五、三〇〇	五四、六四三	一三、三〇四	五三、八八二	大正一〇・五・二〇
五八	奈良(奈良)	五四、九〇〇	四八、八七九	一〇、三六九	四一、七八八	明治三二・二・一
二二	新潟(新潟)	一二三、二〇〇	一〇八、九四一	二二、〇七七	九二、一三〇	同二二・二・二
九〇	西宮(兵庫)	三九、五〇〇	三四、四二七	七、四五二	二八、四二八	大正一四・四・一
八一	沼津(静岡)	四四、五〇〇	三八、〇四二	六、九七七	三〇、四八七	同二二・七・一
一二	函館(北海道)	一八〇、三〇〇	一六三、九七二	三三、三一八	一四四、七四九	同二二・八・一
六五	八王子(東京)	五二、一〇〇	四五、二八八	九、一三六	三八、九五五	同二二・九・一
六二	八戸(青森)	五二、四〇〇	二一、〇三〇	三、七四九	一八、二五五	昭和四・五・一
二五	濱松(静岡)	一〇九、〇〇〇	九二、一五二	一八、九二五	七二、二五八	明治四四・七・一
五四	姫路(兵庫)	五九、〇〇〇	五五、七一三	一一、五八二	五一、七九六	同二二・二・二
八三	弘前(青森)	四四、三〇〇	二六、二九二	六、五五二	三二、七六七	同二二・二・二
七	廣島(廣島)	二七六、五〇〇	一九五、七三一	四二、八六六	一六〇、五一〇	同二二・四・一
四九	福井(福井)	六二、七〇〇	五九、九四三	一四、二二九	五六、六三九	同二二・二・二
一八	福岡(福岡)	二七一、八〇〇	一四六、〇〇五	二八、〇二九	一一二、九九五	同二二・二・二
七二	福岡(福岡)	四六、一〇〇	四一、三七九	七、六五一	三五、七六二	同四〇・四・一
九一	福山(広島)	三七、七〇〇	三四、〇四八	六、六四〇	二九、七六八	大正五・七・一
一〇二	伏見(京都)	三三、六〇〇	三〇、五四四	六、九六九	二六、八七九	昭和四・五・一
七五	別府(大分)	四五、一〇〇	三七、五二九	八、七四八	二八、六四七	大正一三・四・一

三六前	橋(群馬)	八三、三〇〇	七三、六八八	一四、一五二	六二、三二五	明治二五・四・一
七九松	江(島根)	四四、七〇〇	四一、三九六	九、二〇六	三七、五二七	同 二二・二・二
四六松	本(長野)	七一、八〇〇	六三、四二七	一一、九七三	五三、五二七	同 四〇・五・一
五三松	山(愛媛)	八三、六〇〇	五八、二九二	一三、二七〇	五一、八三七	同 二二・二・二
一〇六丸	龜(香川)	二〇、九〇〇	二七、九七一	六、一八九	二四、四八〇	同 三二・四・一
六一氷	戸(茨城)	五二、六〇〇	四六、五二七	九、五六三	三九、二六二	同 二二・二・二
九九都	城(宮崎)	三四、四〇〇	三〇、四二一	六、二九三	二五、七四一	大正一三・四・一
六七宮	崎(宮崎)	五〇、一〇〇	四二、九四五	八、七八〇	三四、四三五	同 一三・四・一
七六室	蘭(北海道)	四四、九〇〇	五〇、〇四〇	一〇、一五〇	五六、〇八二	同 一一・八・一
二七門	司(福岡)	一〇三、一〇〇	九五、〇八七	二一、七五〇	八五、五九九	明治三二・四・一
五二盛	岡(岩手)	六〇、六〇〇	五〇、〇三〇	九、三六六	四二、四〇三	同 二二・二・二
五〇山	形(山形)	六二、四〇〇	五五、九九四	一〇、〇二三	四八、三九九	同 二二・二・二
一〇一山	口(山口)	三三、七〇〇	二八、四〇九	五、三二二	四、九八八	昭和 四・四・一〇
一八八	幡(福岡)	一四一、九〇〇	一一八、三七六	二七、〇七九	一〇二、八二八	大正 六・三・一
二八横	須賀(神奈川)	一〇一、七〇〇	九六、三五一	一八、四二九	八九、八七九	明治四〇・二・一五
六横	濱(神奈川)	五四三、九〇〇	四〇五、八八八	九五、三七七	四二二、九三八	同 二二・二・二
七八四	日市(三重)	四四、八〇〇	四〇、三九三	八、五六〇	三五、一六五	同 三〇・八・一
一〇〇米	子(鳥取)	三四、三〇〇	二六、七三六	六、一九八	二二、四一一	昭和 二・四・一
七三米	澤(山形)	四六、〇〇〇	四四、六〇二	八、一九四	四三、〇〇七	明治二二・二・二

六六 若 松(福岡) 五〇、五〇〇 四九、九三〇 一一、四〇二 四九、三三六 大正 三・四・一
 七四 若 松(福岡) 四四、七〇〇 四一、九五二 七、七五六 三七、五四九 明治三二・四・一
 二三 和歌山(和歌山) 一一〇、七〇〇 九五、六二二 二一、五一七 八五、〇七七 同 二二・二・二

(註) 昭和四年十月一日現在推計人口及び市制施行年月日は『本邦都市計劃の概況』(昭和五年三月末日現在)に據る。

参考三 大都市制度に就て

均しく市とは云ひ乍ら、其の地域人口の大小、市民の經濟狀況、竝に其の都市の集團生活の有する社會的意義は著しく異つてゐるから、之を單一な制度で律しようとするは、適當ではなく、従つて大都市には大都市としての特別制度を必要とすることは言ふまでもないことである。此の問題は從來頻りに論議せられてゐたが、その主張の眼目は、大都市には他の市よりも廣汎な自治權を認めて、自由に圓滑に其の自治の事務を遂行せしめよ、と云ふにあつた。斯くて大正十一年第四十五議會に於て「六大都市行政監督に關する件」なる法律が制定せられ、之によつて許可認可事項は整理され、六大都市に對する内務大臣の監督權は大いに緩和されるに至つた。其後大正十二年には臨時大都市制度調査會が設置され、先づ「東京市に關する特別制度」の研究が行はれ、其の調査は一段落を告げたが、昭和四年十二月には再び政府によつて大都市制度調査會が設けられた。而して昭和五年一月十五日に内務大臣より「大都市ニ關スル現行制度ニ付改正ヲ要スルモノアリヤ改正ノ必要アリトセバ其要綱如何」といふ諮問が發せられた。調査會は此の諮問に答ふるため詳細な調査項目を決定してその調査を進めた。次にその項目を掲載しよう。

大都市制度ニ關スル調査項目

- 一、大都市ノ經營上現行市制ノ下ニ於テ不便又ハ不充分トスル事項
- 二、外國ニ於ケル大都市制度
 - (イ)首都ニ關スル制度
 - (ロ)大都市ニ關スル制度

- 三、府縣ト大都市トノ關係ヲ如何ニスベキカ
 - (イ)大都市ヲ府縣ヨリ分離セシムルノ利弊
 - (ロ)大都市ヲ府縣ヨリ分離セシムル場合ニ於テ
 - (一)市ノ區域ニ於ケル現在府縣知事管掌ニ係ル國政事務ノ處理方法
 - a 現在府縣知事及市長ニ於テ管掌スル國政事務ノ種類、範圍
 - b 警察、衛生、産業、教育其ノ他ノ各種國政事務ニ付市長ノ管掌ニ屬セシムルヲ適當トスルモノノ範圍
 - c 新ニ市長ノ管掌ニ屬セシムル國政事務ノ爲必要ナル費用ノ負擔關係
 - d 市長ノ管掌ニ屬セシメザル國政事務ノ處理方法
 - (二)市及市長ノ事務ニ關スル監督方法
 - a 現ニ府縣知事ノ監督權限ニ屬スル事項ノ整理
 - b 新ニ市長ノ管掌ニ屬セシムル國政事務ニ對スル監督方法
 - (三)大都市ノ區域
 - a 大都市制ニ適當ナル區域
 - b 大都市分離後殘部ノ始末
 - (四)殘部府縣ト大都市トノ財務關係
 - a 在來ノ府縣ノ財産ヲ大都市ト殘部府縣トノ間ニ如何ニ分配處分スベキカ
 - b 大都市ニ對シ認ムベキ財政上ノ能力
 - c 大都市分離ニ基因スル殘部府縣ノ財政上ノ打撃ヲ緩和スベキ方法
- (ハ)大都市ヲ府縣ヨリ分離セシメザル場合ニ於テ

- (一)市長ノ管掌ニ屬セシムベキ國又ハ府縣ノ事務ノ範圍
 - a 府縣知事管掌ニ係ル警察、衛生、産業、教育其ノ他ノ各種行政事務ニ付市長ノ管掌ニ屬セシムルヲ適當トスルモノアラバ其ノ種類範圍
 - b 新ニ市長ノ管掌ニ屬セシムル行政事務ノ爲必要ナル經費ノ負擔關係
- (二)市及市長ニ屬スル事務ニ關スル監督方法
 - a 現ニ府縣知事ノ監督權限ニ屬スル事項ニシテ改廢スベキモノノ範圍
 - b 新ニ市長ノ管掌ニ屬セシムル行政事務ニ對スル監督方法
- (三)府縣ト大都市トノ財務關係
 - 國又ハ府縣ノ事務ノ移管ニ伴ヒ如何ナル程度迄市ノ財政上ノ能力ヲ擴張スベキカ
- (四)大都市ノ公民ノ範圍資格
 - 從來ノ公民ノ範圍以外ニ亘リ大都市ニ限リ公民ノ資格ヲ認ムルコトヲ適當トスルモノ(市外ヨリノ通勤者等)
- (五)大都市ノ機關ノ種類、組織及職務權限
 - (イ)市會市參事會
 - (ロ)市吏員ノ組織ト任免及職務權限
- (六)大都市ノ財務
 - (イ)各大都市財政ノ現狀
 - (ロ)大都市ノ財務ニ關シ特ニ考慮スベキ事項
- (七)大都市ノ監督
 - (イ)大臣ノ權限ニ屬スル監督事項中改廢スベキモノ

(ロ)大都市ヲ府縣ヨリ分離セシメザル場合ニ於テ現在ノ二重監督ハ之ヲ如何ニスベキヤ

(ハ)大都市ニ下級自治團體ヲ認ムルノ可否、其ノ性質、能力、機關ノ組織其ノ他

(イ)區

(ロ)町會

(入江俊郎氏「自治政策」二一六頁より)

第二節 公民

市町村の住民中、一定の資格を有する者を公民といひ、市町村の公務に參與する権利を有し義務を負ふ。公民たるの資格は權利といふ方面から見れば公民權と呼ばれる。現行法に於ては、帝國臣民たる年齢満二十五歳以上の男子にして二年以來市町村の住民たる者は、法定の除斥原因といはれてゐる條件の何れにか該當する者を除く外、總て市町村公民とする。

法定の除斥原因 有する者とは、(一)禁治産者、準禁治産者、(二)破産者であつて復權しない者、(三)貧困に困り生活の爲公私の救助を受け又は扶助を受けてゐる者、(四)一定の住居を有しない者、(五)六年の懲役又は禁錮以上の刑に處せられた者、(六)皇室に對する罪、外患に關する罪、破廉恥罪に相當する罪を犯して六年未滿の刑に處せられ其の執行を終り又は執行を受くることなきに至つた後、其の刑期の二倍に相當する期間を未だ經過しない者、(七)六年未滿の禁錮に處せられ又は(六)に掲げた以外の罪を犯し六年未滿の懲役に處せられ其の執行を終らない者、又は執行を受くることなき状態に至らない者、といふ條件の一に該當する者をいふのである。

特例 尙ほ、其の二年以來市町村住民たる者といふ年限は市町村會の議決を経て特免することが出る。以上は一般住民に對する公民權の要件であるが、此の外、(一)正當の理由なくして名譽職の就任を拒辭し、或は實際に職務を執行しない者の公民權は市町會の議決によつて一年以上四年以内の期間之を停止することが出来る、(二)公民たる要件を具へない者でも、市長、有給市參與、市助役、有給市村長、有給町村助役、市町村收入役の職に在る者は在職中其の職務に基き當然其の市町村の公民とされる。

公民權 市町村の公民はその住居する市町村の公務に參與する權利と義務とを有する。市制及町村制はこの參政權の具體的内容として、市町村の選舉に參與する權利及市町村の名譽職に選舉せらるる權利を擧げ、名譽職に當選後之を擔任すべきことは特に義務として掲げてゐる。(市制第八條)但し、現役軍人(未だ入營せざる者及歸休下士官兵を除く)及戰時若は事變に際し召集中の者、兵籍に編入せられたる學生生徒(勅令を以て定むる者を除く)及志願に依り國民軍に編入せられたる者は、市町村の公務に參與することは出来ない。又、其他特殊の職務又は職業にある者に公民であつて被選舉權を有せざる者がある。通常の説明によれば、市町村の選舉に參與する權利と云ふのは市町村會及區會議員に對する選舉權、議員となつて理事機關を選舉する權利等を云ひ、名譽職に選舉せらるる權利とは、市町村會議員、區會議員及其の選舉立會人、名譽職參事會員、名譽職市參與、名譽職町村長、町村助役等に選舉せらるべき資格であるとされてゐる。法律が名譽職擔任の權利義務を公民權の内容として高調したのは、自治行政とは名譽職によつて行はるゝ行政であると云ふ所謂公民自治の思想の結果として、名譽職の地位を尊重したことに依るものであらう。名

譽職擔任の義務は、(一)疾病に罹り公務に堪へない者、(二)業務の爲常に市町村内に居ることを得ない者、(三)年齢六十年以上の者、(四)四年以上既に自治體の名譽職員であつて爾後同一の期間を経過しない者、(五)其他市町村會で正當の理由と認定せられた者については免除せられる。これらの理由の中、その本人が之に該當するや否やについて認定を要する場合には、市町村會に於て之を決定するものとするのが至當であらう。これらの免除理由の一に該當しないで、名譽職に當選したことを辭退し、就職後之を辭し、又は實際に職務を執行しなかつた場合には、其の者の公民權を一年以上四年以内の期間停止することが出来る。

公民權の尊重 公民權は國家が公民に賦與した參政權であり、その具體的内容は市町村の選舉に參與し、又市町村の名譽職に選舉せられることであることは以上に述べた通りである。公民が此の權利を如何に行使するかは、直ちに市町村の自治の消長に大なる影響を及ぼすものであるから、一方選舉する者はその投票の如何に貴重なるかを自覺して、慎重な考慮を拂つて選舉に當らなければならず、又選舉せられて名譽職となつた者は、自己の職責の如何に重大なるかを顧み、市町村の福利増進の爲めに歡喜と熱力とを以て努力しなければならぬ。

注意一 市町村公民と公民教育に所謂公民とを混同しないやうにしなければならぬ。公民といふ言葉には色々の意味が含まれてゐるから、その一々に就て明確な意義を求め、相互間の關係を明かにしなければならぬ。茲に余が別の機會に於て説いておいた公民諸相を引用しよう。

「公民」といふ言葉は、古く文武天皇御即位式の宣命に、「集侍皇太子等王臣百官人等天下公民諸聞詔」と宣せられたのはじまる

といはれて居ります。この宣命において公民とは「おほみだから」と訓します。その後の天皇の御即位式の宣命にも、公民といふ言葉を屢々見るのでありますけれども、現在われわれの手にし得る國語の諸辭典には、普通語として「公民」といふのが擧げられて居ないところを見ると、文武天皇の御代以來、現代まで引續いて流通して居た言葉であるといふことは能きません。随つて私は公民教育に所謂「公民」なる言葉は、明治以後に西洋思想の輸入とともに出現したものと觀念したいと存じます。

法律語としての公民は第一の意義においては、市町村の公民を指します。「帝國臣民タル年齢二十五年以上ノ男子ニシテ二年以來市任民(町住民)タル者」をいひますが、市制や町村制に公民缺格者として規定して居る者に該當して居てはなりません。この意味における公民は國民の半數を占める女子を含み得ません。公民教育に所謂公民でないことは明かでありませう。

第二の意義においては、府縣の公民を意味します。市町村公民は、同時に府縣公民であります。公民教育に所謂公民でないことは説明を必要と致しますまい。因みに、第五十九議會に、「市制・町村制中改正法律案」として議會に提出されました所謂婦人公民法案は、女子には市町村公民權を與へるが府縣公民權はやらないといふ、私の所謂二分の一公民權案でありました。その二分の一公民權すら、女子に許すのは、無駄と思つてか尙早と考へてか、兎に角貴族院は否決してしまつたのであります。

第三の意味においては、參政の地位にある國民を指稱致します。これは、大日本帝國憲法第十九條が、「日本臣民ハ法律命令ノ定ムル所ノ資格ニ應シ均ク文武官ニ任セラレ及其他ノ公務ニ就クコトヲ得」と規定する事に基く國民の地位を意味しまして、「帝國臣民タル男子ニシテ年齢二十五年以上ノ者ハ選舉權ヲ」、「帝國臣民タル男子ニシテ年齢三十年以上ノ者ハ被選舉權ヲ有ス」といふ狹義の參政權に限らず、一般國務に參與し得る地位でありますから、女子と雖も必ずしもこの意味における公民から拒斥せられては居りません。この意味における公民といふ言葉は法律語としては存しませんけれども、學術語としては夙に用ひられて居ります。例へば、佐々木先生が、「臣民ハ國家ノ意志ノ成立ニ參加スルノ資格ヲ認メラルコトアリ。換言セバ臣民ガ自ラ國家ノ機關トナリ又ハ國家ノ機關ヲ作成スルコトアリ。之ヲ參政ノ地位ト云フ。然レバ服從ノ地位ニ對スル獨立ノ地位ハ自由ノ地位、國務要求ノ地位及ビ參政ノ地位ヲ包含ス。從テ臣民ハ國家ニ於テ服從ノ地位、自由ノ地位、國務要求ノ地位及ビ參政ノ地位ノ四種ノ地位ヲ有ス。」

參政ノ地位ヲ有スルコトハ立憲國ノ國民ノ特徵ナリ。國民ハ參政ノ地位ニ於テ公民ト稱セラル。但我國法上ノ用語トシテハ特ニ市町村住民中一定ノ資格ヲ有スル者ヲ公民ト云フ。是レ自ラ別義トス。『日本憲法要論二一五—二一六頁』と説かれて居るのは、その適例であります。この意味における公民も、未だ女子の大部分を含み得ませんから、執りて以て公民教育に所謂公民なりといふことはできません。

第四の意味においては、立憲國の國民を意味します。單なる國民ではなくて立憲國の國民なのであります。國民の國家に對する關係は、國家の統治權に服従することを以て本質と致します。しかし、その服従關係には、國民が國家に對して單に服従するのみであつて、毫も自己の意思の作用を認められないところの所謂無制限服従の關係と、國民は國家に對して服従することにも、ある程度において、自己の意思の作用を認められるところの所謂制限服従の關係との二種があります。立憲國の國民は、國家と所謂制限服従の關係に立つものでありますから、服従の地位とともに獨立の地位をも有して居ります。かやうな地位にある國民を公民と申します。公民をかやうな意味に理解し得る根據は何處にあるかといふ質問を受けるだらうと存しますが、それに對して私はフランスにおける第一次の憲法中之之を見るとお答へ致します。それによりますと、公民には積極公民と受動公民とがあります。積極公民は、(一)フランス人たる男子、(二)二十五年以上、(三)法定期間市町村内に居住して居ること、(四)賃銀を得て人の從僕となつてゐないこと、(五)三日分の勞賃に相當する税金を納めて居ること、(六)名簿に記載されて居ること、(七)公民宣誓することの七つの積極要件と、刑餘者・破産者等でないことなどの消極要件を具備する必要がありました。參政權は積極公民のみ之を有しましたけれども、受動公民も尙公民たるを失ひませんでした。それは、專制國時代とは異つて、國家の統治權に無制限に服従して居るのではなく、參政權はなくとも、獨立的地位を確保して居たからであります。後、フランス憲法から、右述べたやうな公民の分類はその影を潜めましたけれども、フランスの國民を公民と稱することは残つて居ります。私は、公民の第四の意味として、立憲國の國民そのものを把握致します。隨つてこの意味においては女子も子供も含み得るのであります。公民教育に所謂公民の意味は、この解釋を措いて外にあり得べからずと信ぜられます。

公民とは、「立憲自治の民」であるといふ解釋が行はれて居りますが、正當な表現であります。しかし、立憲の民と自治の民との結合ではなくて、立憲國の國民が直ちに立憲自治の民であると把握されねばなりません。因みに、公民とは、フランス語の Citoyen ドイツ語の Staatsbürger に相當します。隨つて、Staatsbürger を譯して國家公民と申しますのは、直譯に過ぎませう。『拙著『明日の初等教育』一五二—一五六頁』

以上の説明で明かであるやうに、公民教育に於ける公民は決して市町村公民と同義ではないのであるが、何と云つても市町村公民が公民の最も本本的なものであるから、市町村公民として立派に其の務を盡すことが、公民一般の完成への出發點でなければならぬ。

注意二 尋常小學修身書卷五、第五課に『國民の務』といふのがあり、

「郷里を愛するのは人の情であります。我等が朝夕見なれてゐる山や川は、どこへ行つても忘れることが出来ません。我等は他日市町村の公民となつて、我が愛する郷里を一そう楽しいよ所にしませう、どの市町村も市役所又は町村役場を置き學校を建て道路を造り橋を架けなどして、そこに住む人々の便益をはかつてゐます。

かやうに公共の便益をはかるためには、たくさんの費用が入ります。其の費用は市町村民が分擔するのが當然です。市町村税を納めるのはその爲です。税は進んで納むべきものであつて、若し納税の期限におけると市町村の仕事の妨になります。

市町村の規則を作つたり、豫算をきめたり、教育・勸業・土木・衛生等の仕事をしたりするについて、いろ／＼評議するため市町村民は自分等の中から市町村會議員を選挙します。市町村會議員はかやうに公共の事をきめる大切な役でありますから、これを選挙する人はよく考へて、よい人を選び、又選ばれて議員となつた人は、熱心に公共の幸福を増すことにつとめなければなりません。

又市町村の代表者となつて公共の事務をとり行ふ者は市町村長です。市長は市會で、町村長は町村會で選挙します。選ばれて此の地位につく人は、それを名譽と思つて、忠實に市町村のために盡す心掛が大切であります。

我等は將來、公民となり、我が市町村のことは我がことと心得て、納税選舉の務をはたし、進んで産業を盛にし、風俗をよくするなど、協同一致して公共のために盡し、我が郷里をりつばな市町村にしませう。」

と説いてゐる。本課では公民を單純に市町村公民に限つて居り、その務を説くこと頗る適切であるが、公民とは市町村公民に限るかの如く考へさせるやうに見える所は、少々どうかと思ふ。特に、最後の節に於て「我等は將來公民となり云々」とあるも、女子が公民となり得ざる現状から推せば、斯かる説明は妥當なるものと云ふを得ないであらう。注意を要する。

注意三、市町村の公民は常に市町村の住民である。住民にして公民たらざる者はあるが、公民にして住民たらざる者はない。従つて、公民は市町村制に従ひ町村の財産及び營造物を共用する權利を有し、市町村の負擔を分任する義務を負ふ。茲に營造物とは國家又は地方自治團體によつて公共の用に供せられた一體の設備を云ひ、學校・病院・圖書館・電鐵等の如く物と人の兩者より成るものと、道路・公園・河川・港灣・橋梁・堤防等の如く物のみよりなるものと、巡回講師等の如く人のみより成るものがある。斯くの如き營造物が市町村により施設經營せられる場合、公民は之を共用し得る權利を有つが、其の共用に當つて使用料を支拂ふことがある。使用料を拂はねばならぬからと云うて、營造物共用權がないのであると考へてはならぬ。

參考一 第五十八議會に於ける婦人公民權案提案理由

末松借一郎君 私ハ只今議題トナリマシタル日程第一乃至第三、即チ市制中改正法律案、町村制中改正法律案、北海道會法中改正法律案ニ付キマシテ、一括シテ提案ノ理由ヲ御説明致シタイト思フノデアリマス。本案ハ近ク實現スベキ婦人公民權、即チ婦人ニ對シテ立法議會ノ參與權ヲ與ヘルト云フ事實ノ實現ノ前ニ當リマシテ、地方議會ニ於ケル婦人ノ參與權、即チ公民權ヲ付與シヨウト云フ提案デアアルノデアリマス。婦人ニ參政權ヲ與ヘルノ可否ニ付キマシテハ、歐米各國ニ於テ既ニ幾多ノ論争ヲ經テ居ルノデアリマス。

今日ニ於テハ理論上ハ勿論、實際上ニ於テモ何等不都合ナキノミナラズ、之ニ對シテ反對論者ノ唱ヘタルガ如キ幾多ノ事項ハ、全ク一場ノ杞憂デアッタト云フコトハ試験濟ノ問題デアアルノデアリマス。

御承知ノ如ク、今日婦人ニ參政權及公民權ヲ全ク與ヘテ居ナイノハ佛蘭西ノミデアアル。拉典民族ノ二三ノ國ニ於キマシテ未ダ參政權ヲ與ヘナイモノモ、公民權ハ與ヘテ居ルコトハ諸君ノ御承知ノ通りデアリマス。故ニ吾々ノ見ル所ニ依リマスレバ、今日世上ノ豫想スルヨリモ非常ニ速ニ婦人ノ參政權ハ實現スルモノデアルコトヲ私ハ確信シテ居リマス。男子ニ對スル普通選舉ニ付キマシテモ、十數年前迄ハ一種ノ危險思想ノヤウニ一般ニ考ヘラレテ居ッタノデアリマス。單ニ一般民衆ガ之ニ對シテ理解ガナカッタノミナラズ、此ノ帝國議會ニ於テモ十分ナル諒解ガナカッタヤウニ私ハ考ヘルノデアリマス。大正六七年頃ノ本議場ニ於テ、今井嘉幸君ガ普通選舉期成同盟會ナルモノノ電報ヲ持ツテ、此ノ演壇ニ立ツテ、普通選舉ヲ高唱シタコトガアリマシタ。然ルニ此議場ノ光景タルヤ、恰モ我關セズ焉ノ如ク、之ヲ彌次ニ依ツテ葬リ去ツタノデアリマス、私ハ當時政府委員ノ一人デアリマシタガ、政府委員室ニ歸ツテ、今日ノ議場ハ如何ニモ不眞面目デアアル、二十世紀ノ今日ニ於テ、衆議院議員ノ選舉法ヲ改正スルナラバ、普通選舉ニ付テ二日ヤ三日ノ議論ヲ圖ハスコトハ當然デアツテ、若シ尙早論トシテモ、之ニ對シテ十分ナル討論ヲ圖ハスベキモノデアアル、然ルニ今日ハ之ヲ一場ノ嘲笑ヲ以テ葬ツタコトハ、我が憲政ノ爲ニ又找ガ議會ノ爲メニ甚ダ遺憾デアルトノ憤慨談ヲ私ハシタコトガアツタノデアリマス。其ノ問題ガ僅カノ間ニ或ハ議會ノ解散ノ問題トナリ、マダ十年ヲ出デズシテ遂ニ普通選舉ガ實現シタノデアリマス。今日ニ於テ普通選舉ノ本家本元デアアルカノ如ク、殊ニ普通選舉ヲ高唱シタヤウナ顔ヲシテ居ル政治家ノ中ニモ、吾々ハ個人的ニハ之ニ反對シタ幾多ノ人ヲ知ツテ居ルノデアリマス。斯クノ如キコトヲ考ヘマスレバ、婦人參政權ノ問題ハ吾々ノ見ル所ニ依リマスレバ、恐ラク數年後ニハ解決スベキモノデアルコトヲ信ズルノデアリマス。隨テ此問題ヲ解決スルニ付テハ、現今ノ婦人ノ状態カラ見マスレバ、婦人ニ對シテ今一層ノ修養ト訓練ヲ與ヘルコトノ必要ヲ痛感スル者デアリマス。即チ吾々ハ此ノ意味ニ於テ、婦人ニ參政權ヲ與ヘル以前ニ於テ公民權ヲ與ヘ、之ニ依ツテ婦人ノ政治的教養、訓練ヲ高メヨウト云フノガ即チ本案提出ノ骨子デアアルノデアリマス。

世ノ中ニハ恰モ本案ヲバ、政友會及ビ民政黨ガ先ヲ争ツテ出シタカノ如ク、之ヲ一種ノ黨略デアアルカノ如ク批評スル人モアルノ

デアリマスケレドモ、吾々ハ決シテ此ノ種ノ問題ヲ黨略的ニ、所謂先陣爭ヲスルト云フヤウナコトハ毫モ考ヘナイノデアツテ、眞ニ眞理ニ立脚シ、又正義ニ據ツテ此多年ノ問題ヲ解決シヨウト云フ根本ノ考ニ依ツテ之ヲ提案シタノデアリマス。是レ即チ此ノ短期ナル特別議會ニ於テ本案ヲ提出シテ、諸君ノ御賛成ヲ得テ、本院ヲ通過シヨウト云フノデゴザイマス。本案提出ノ純理的理論ニ付キマシテハ、男子ニ關スル普通選舉ト同一デアリマシテ、私ハ此處ニ詳シク申ス必要ハナカラウカト思ヒマス。立憲政治ガ民意ニ依ル政治デアリ、議會ガ國民ノ反映デアル以上ハ、何故ニ國民ノ約半數ヲ占メテ居ル婦人ニ對シテ此權利ヲ與ヘナイノデアルカ此ノ點ニ付キマシテハ條理上ニ於テ到底説明スルコトガ出來ナイノデアリマス。故ニ理論的方面ニ於キマシテ、今日ニ於テ恐ラクハ我國ニ於テモ、之ニ對シテ反對スル理論ハ餘リナカラウト云フコトヲ想像シテ居ルノデアリマス。又實際問題トシテ此賛成ノ理由ニ付キマシテハ色々ノ賛成議論ガアルノデアリマス。

第一ニハ婦人ノ利益保護ト云フ問題デアリマス。我國ノ婦人ノ地位ガ男子ニ比シテ劣等デアル、社會的ノ待遇ガ甚ダ不十分デアルト云フコトハ、是ハ事實デアアルノデアリマス。公法上ノ關係ニ於キマシテモ、私法上ノ關係ニ於キマシテモ、婦人ガ今日幾多ノ利益ノ地位ニ置カレテ居ルノデアリマス。殊ニ經濟上ノ關係ニ於キマシテモ、我が國ノ勞働者ト云フモノハ婦人勞働者ガ次第ニ殖エル、殊ニ先日來問題トナツタ纖維工業等ニ於テモ、婦人ガ如何ニ多大ナル貢獻ヲ致シテ居ルカト云フコトハ、是ハ私ガ申サヌデモ一般ニ認メラレル所デアリマシテ、數年前ノ調査ニ依リマスレバ、工業勞働者ノ女子ノ數ハ九十七萬人アツテ、四十七パーセントヲ占メテ居ル。農業勞働者ニ於キマシテハ女子ノ數ガ百三十一萬人アツテ四十二パーセントハ女子デアルト云フコトニナツテ居リマス。サウ云フヤウナ譯デ今日經濟問題カラ言ヒマシテモ、女子ノ地位ヲ今ハ高メルト云フコトハ、法律上或ハ社會上、政治上ノ女子ノ劣等ナル地位ト云フコトヲ問題外ト致シマシテモ、非常ニ必要ナノデテリマス。殊ニ此種ノ選舉權、被選舉權等ガ如何ニ其地位ヲ高メルヤウニナルカト云フコトハ、曩ニ男子ニ對シテ普通選舉ヲ行ヒ、多數ノ民衆ガ選舉權、被選舉權ヲ得タ爲ニ社會的各般ノ施設ガ行ハレ、又勞働者其他ノ無產階級ニ對スル保護ガ次第ニ進捗シツ、アルト云フコトモ明カナル事實デアリマス。此ノ點ニ於テ女子ニ參政權ヲ與ヘルト云フコトハ女子ノ利益ヲ保護シ、又從來女子ガ劣等ナル社會的及ビ政治的地位ニ在ツタ、此狀

態ヲ改善スル點ニ於テ非常ニ必要デアルト云フコトハ申スマデモナイノデアリマス。又國家ノ政治上社會上ノ問題ニ付キマシテモ女子ガ國際平和ノ爲メ、或ハ家庭生活ノ改善ノ爲メ、母性ノ保護ノ爲メ女子ノ教養ノ爲メ、各般ノ此種ノ問題ニ付テ女子ガ政治ニ參與スレバ、色々ノ點ニ於テ國家ノ利益ヲ來スト云フコトモ、學者ノ議論ノナイ所デアリマス。殊ニ將來ノ政治ハ生活ニ直而シテ居ラネバナラヌ、生活ニ直而スルコトハ女子ニ於テ男子ヨリモ其部分ガ甚ダ多イト云フコトモ明カナル事實デアリマス。斯ノ如ク女子ノ參政權ノ問題ハ今日ニ於テハ殆ド世界ニ於テ異論ノナイ所デアリマス。又之ヲ實行シテ其ノ弊害ハ全ク杞憂ニ終ツタ問題デアリマスルケレドモ、尙ホ我が國ニ於キマシテハ今日色々ノ反對論ガアルノデアリマス。其種ノ反對論ハ曩ニ普通選舉ヲ施行スル際ニ於テモ多數認メタル所ノ反對論デアアル。又外國ニ於テハ此種ノ幾多ノ反對論ガアツタニ拘ラズ、之ヲ實行シテ、而シテ其ノ結果ハ決シテ反對論ノ言フ如キコトガ起ラナカツタト云フコトニ付テ證明ガサレテ居ルノデアリマス。此ノ反對論ヲ簡單ニ批評シテ見タイト思フノデアリマス。

第一ハ所謂純理論デアアル。純理論カラ申シマスレバ男女不平等論デアアル。男女ト云フモノハ平等デナイ。或ハ智的ニ、體的ニ、道德的ニ、不平等デアルト云フ議論デアリマスケレドモ、勿論男子ニ較ベレバ女子ノ體力ハ劣ツテ居リマセウ、又智力モ幾ラカ劣ツテ居ルカモ知レマセヌ。併シ乍ラ是等ハ選舉ヲ行フ即チ投票サスルト云フヤウナコトニ付キマシテハ、敢テ差支ガナイノデアリマス。又最モ有力ナル反對論ト致シマシテ、男女分業即チ天職論ト云フヤウナコトヲ以テ、此問題ニ反對スル人ガ澤山アルノデアリマス。勿論吾々モ男女ノ間ニ所謂分業的ノ立場ガ認メラレ、而モ相當ノ天職ガアルト云フコトハ認メルノデアリマス。是ハ英國ニ於キマシテモ、或ハ獨逸ニ於キマシテモ、各々所謂天職論ト云フモノハ多年唱ヘラレタノデアリマス。即チ英吉利ニ於テモ子供ヲ育テルトカ料理ヲスルトカ、或ハ教會ニ行クト云フ、所謂三C、或ハ獨逸ニ於キマシテモ是等ノモノヲ女子ノ天職トシテ唱ヘテ居ツタノデアリマスガ、併シ乍ラ今日ニ於テハ男子ノ職業ニ付テ殆ド女子ガ之ヲ侵人シツ、アル。今日幾多ノ問題ニ付キマシテ殆ド男子ガヤル所ノ職業ハ女子ニ移リツ、アル。亞米利加ニ於テハ三百幾種ノ職業ニ、女子ガ從事シナイモノハ僅ニ九ツホカナイト言ツテ居ル。其他女子ノ大臣モ出來、知事モ出來、市長モ出來、裁判官モ出來、行政官モ出來、殊ニ佛蘭西ノ如キ女子ニ對シテ反感

ヲ持ツテ居ル國ニ於キマシテモ、婦人ノ大學教授ト云フヤウナモノガ、講座ヲ受持ツテ居ルト云フヤウナコトモナツテ居ル。又我國ニ於キマシテモ、次第ニ女子ノ地位が高マリ、女子ノ職業が殖エツ、アルト云フコトハ事實デアル。是等ノ女子ハ單ニ自己ノ所謂家庭の生活ヲスルト云フコトニ希望ガナイ者バカリデハナイ。女子ノ天職トシテ或ハ家庭ニ安ンジ、或ハ良妻賢母トシテ家ヲ守リタイト云フヤウナ希望ハアリマシテモ、生存競争ノ激シイ今日ニ於テ、之ヲ實現スルコトノ出來ナイ憐レナル地位ニ居ルノデアリマス。食フ爲ニ生活スル爲ニ、自己ノ所謂職業的ノ天分ヲ忘レテ、東奔西走シテ其糊口ヲ凌グト云フヤウナ、實ニ氣ノ毒ナ事情ガ澤山アルト云フコトハ是ハ事實デアル。斯ウ云フヤウニ考ヘマスレバ、何ト云ツテモ女子ニ對シテ相當ナ保護ヲ與ヘ、相當ナル職業的ノ平等自由ヲ與ヘル所ノ根本ナル參政權ヲ認メテヤルト云フコトノ必要ヲ、非常ニ吾々ハ感ズルノデアリマス。

又實際問題トシテ考ヘテ見マシテモ、實際問題ノ所謂反對論トシテハ、ソナ澤山ナ投票權ヲ與ヘルト云フコトハ選舉界ヲ混亂スルモノデアル、費用ガ澤山要ルモノデアル。故ニ是等ニ對シテ、假令選舉權ヲ與ヘテ見テモ、要スルニ夫トカ或ハ父トカ云フモノト同ジヤウナ投票ニナツテシマフ以上ハ、何等其實益ガナイデハナイカト云フ一ツノ反對論ガアリマス、併シ此ノ議論ハ矢張男子ニ對スル普通選舉ノ際ニ於テモ、同様ナル議論ガ出テ居ツタノデアリマス。併シ乍ラ決シテ夫ヤ父ト同ジヤウナ投票ニナラナイト云フコトガ實際ノ例デアリマスシ、又若シ夫ヤ父即チ家族ト同ジヤウナ投票ニナルナラバ、之ハ我國ノ所謂家庭組織、我國ノ家族制度ノ爲ニ私ハ洵ニ慶賀スベキコトデアルト云フコトヲ考ヘルノデアリマス。佛蘭西ニ於キマシテハ、獨身ノ者ト、多數ノ家族ヲ持ツテ居ル者ガ同ジ投票ヲスルト云フコトハ、甚ダ不合理ダ、家族ヲ多數持ツテ居ル者ノ爲ニハ、其子女ノ爲ニ多數投票ヲサセルノガ適當デアルト云フ議論ガアルノデゴザイマシテ、若シ其婦人ノ投票ガ他ノ家族ト同ジヤウニナルナラバ、私ハ多數投票ノ趣旨ニモ適ヒ、又我國ノ家族制度ノ爲ニモ非常ニ喜ブベキコトデアルト考ヘルノデアリマス。或ハ又家庭ノ不和ヲ來ストカ、女ラシキ優美ノ性ヲ失ツテ、男性的ニ化スルトカ云フヤウナル議論モアルノデアリマス。又婦人ニ要求ガナイト云フヤウナル議論モアリマスガ、要求ガアルト否トスル如キ問題ノ解決ニハ大ナル重キヲ置ク必要ハナイノデアツテ、現ニ男子ノ普通選舉ノ際ニ於キマシテモ、要求ト云フコトハ餘リナカッタノデアリマス。併シ乍ラ眞理デアリ、正義デアル以上ハ、之ニ相當ナル權利ヲ與ヘルコト

ガ當然ノコトデナクテハナラスノデアリマス。其他婦人ヲ政争ノ渦中ニ捲込ムトカ、階級的軋轢ノ渦中ニ投ズルトカ云フヤウナ議論モアルヤウデアリマスガ、是等モ實際ニ於テサウ云フ例ハナイノデアリマス。又棄權者ガ多イト云フコトモ一ツノ例デアリマスケレドモ、實際ノ例カラ申シマスレバ棄權ノ率モ却テ少ナイヤウニナツテ居ルノガ歐米各國ノ例デアアル。斯ノ如ク歐米諸國ノ實際カラ行キマシテモ、實際上ニ於テ婦人ニ選舉權ヲ與ヘタ爲ニ婦人ノ地位方向上シ、及ビ婦人ノ教養ガ次第ニ進ンデ來タト云フコトハ事實デアル。我國ニ於キマシテモ恐ラクハ婦人ニ參政權ヲ與ヘタナラバ、婦人ノ知識ノ向上ヲ見ルト云フコトハ明カニナルニ相違ナイノデアリマス。

其外幾多ノ反對論ニ付キマシテハ、色々御話シタイコトモアリマスルケレドモ、諸君モ御承知ノ通りデアリマスルシ、又時間ヲ省ク爲ニ茲ニ省略シマスルガ、殊ニ公民權ニ付キマシテハ、一層其ノ必要ヲ認メルノデアリマス。是ハ世界各國ニ於キマシテ、假令婦人ノ參政權ヲ認メナイマデモ、公民權ヲ認メタト云フコトハ歴史上カラ言ツテモ、又實際ノ法律ノ立法上ノ經過カラ言ツテモ事實デアアルノデアリマシテ、公民權ノ如キ、即チ自治政治ニ携ハルコト、或ハ衛生、教育、交通其他各般ノ社會的ノ事項、即チ生活ニ直ニシタ問題ニ付テハ、男子ヨリモ婦人ノ注意ガ周到ニナルト云フコトハ當然デアツテ、地方自治制ガ是等ノ生活ニ直ニシタ問題ニ、十分ニ力ヲ盡スコトガ自治ノ根源デアリマスカラシテ、公民權ニ付テハ假令參政權ニ不賛成デモ、賛成スベキモノト云フコトニナルノデアリマス。又一部ニハ選舉權ヲ與ヘテモ被選舉權ヲ與ヘルノハ早イト云フヤウナ議論モアリマス。乍併選舉權ヲ與ヘルナラバ被選舉權モ與ヘルノガ當然デアアル。ノミナラズ選舉スルト云フコトハ多數ノ人ガ選舉スルノデアアルカラシテ、被選舉權ト云フコトニ付キマシテハ、假令選舉權ヲ與ヘナイ者ニ被選舉權ヲ與ヘテモ宜イノデアアル。申ス迄モナク英吉利ニ於テ三十歳以上ノ人ニ選舉權ヲ與ヘタ際ニ於キマシテモ、被選舉權ハ年齢ノ制限ナク之ヲ與ヘテ居ツタト云フヤウナ點ニ於テ、私ハ選舉權ト云フモノヲ與ヘルナラバ、被選舉權ヲ與ヘルノハ何等差支ナイト云フコトヲ感ズル者デアアル。又市町村會議員ノ選舉權被選舉權ヲ與ヘテモ、府縣會議員ノ選舉權被選舉權ヲ與ヘル必要ハナイト云フ議論モアリマスケレドモ、是亦感情論デアリマシテ、苟モ公民權ヲ認メル以上ハ、之ヲ雙方ニ區別スル必要ハナイノデアアル。故ニ若シ公民權ヲ與フルナラバ、假令府縣會議員即チ少シク程度ノ高

イ方面ノ自治ニ付テモ、婦人ヲ参加セシムベキモノト考ヘルノデアリマス。

之ヲ要スルニ婦人公民權ノ問題ハ多年歐米各國ニ於テ論争サレ、而モ幾多ノ經驗ヲ經、又種々ナル統計其他ノ調査ヲ致シテ居リマスルガ、ソレガ悉ク反對論ノ言フ所ハ杞憂デアツタト云フコトヲ裏書サレテ居ルノデアリマスルカラシテ、私ハ成ベク早く、即チ參政權ヲ認メラレル前ニ於テ、公民權ハ速ニ通過スルヤウニ致シタイト思フノデアリマス。是レ吾等ガ本案ヲ提出スル理由デアリマス。(第五十八回 衆議院議事速記第十一號)

參考二 第五十九帝國議會に於ける婦人公民權提案理由

國務大臣(安達謙藏君) 私ハ只今議題トナツテ居リマスル地方制度ニ關スル各種改正法律案ニ付キマシテ、其ノ提案ノ理由ヲ説明致シマス。

地方自治制度ハ近年數次ノ改正ヲ經マシテ、大イニ其面目ヲ一新スル所アリマシタケレドモ、時勢ノ進運ニ鑑ミ、且ツ地方自治ノ實績ニ徴シマシテ、政府ハ更ニ市制、町村制、府縣制及ビ北海道會法ニ對シ必要ナル改正ヲ加ヘ、而シテ公民自治ノ擴充ヲ圖リマスルト共ニ、地方自治制度ノ整備ヲ期スル所アラントシテ居リマス。而シテ今回ノ改正ニ於ケル主要ナル點ヲ約言致シマスレバ一、市町村公民權ノ擴張、二、府縣會議員及北海道會議員ノ選舉權及ビ被選舉權ノ擴張、三、選舉ニ關スル制度ノ改正、此三點ニ歸着致シマス。仍テ是ヨリ順序ニ從ヒマシテ、改正事項ノ概略ヲ説明致シマス。

改正事項ノ第一ハ、市町村公民權ノ擴張デアリマス。市町村公民權ヲ擴張スルコトハ、今回ノ改正中最モ重要ナル意義ヲ有スル所デアリマシテ、此ノ目的ノ爲メ改正案ニ於テハ、女子ニ公民權ヲ付與シ、男子ノ公民年齡ヲ低下シ、公民權享有ニ必要ナル住所年限ヲ短縮スル等、必要且ツ適切ナル改正ヲ行ハントスルノデアリマス。

公民權擴張ノ第一ハ、女子ニ市町村公民權ヲ付與スルコト、シタ事デアリマス。言フ迄モナク女子ヲ政治ニ參與セシムルコトハ、我が國家制度ニ於ケル一大革新ニ屬シ、隨テ其ノ適否ニ付キマシテハ、從來幾多ノ議論ノ存スル所デアリマス。惟フニ女子ノ政治參與ノ事タルヤ、其ノ理論的考察ニ於キマシテ之ヲ否認スベキ理由ニ乏シキコトハ、恐ラク疑ヲ存セザル所デアリマスケレドモ、

之ヲ現實ニ制度トシテ認ムルノ當否ヲ決スルニ當リマシテハ、單ナル理論ノ外、更ニ政治ノ實際乃至社會ノ事情ニ關シマシテ深キ精察ヲ遂グル所ガナカラネバナリマセヌ。顧ミテ我國ニ於ケル現下ノ情勢ヲ見マサルニ、民衆ノ政治的覺醒著シキモノアルニ加ヘテ、女子ノ政治參與ノ要求亦逐年熱誠ノ度ヲ増スノ狀況ニアリマス。隨テ此ノ機會ニ於テ女子ニ對シ或程度ニ於ケル參政ノ途ヲ開クハ、正ニ機宜ノ措置ナリト言ハネバナリマセヌ。唯女子ノ政治參與ノ事タル、國家制度ノ上ニ於ケル一大變革デアリマスカラ、是ガ實現ニ當リマシテハ努メテ急速ナル變化ヲ避ケ、新制度ヲシテ最モ能ク社會ノ實情ニ結合シ、政治ノ實際ニ適應セシムル所アラネバナリマセヌ。此意味ニ於キマシテ今回ノ改正ニ於テハ、先ヅ女子ニ市町村公民權ノミヲ付與セントスルノデアリマス。蓋シ市町村行政モ亦政治タルコトニ於キマシテ、國政乃至府縣行政ト其ノ觀念ヲ一ニスベキコト疑ヲ存シマセケレドモ、其ノ行政ノ内容ニ付キ考察致シマスル時ハ、女子ト最モ交渉深ク、女子ノ最モ能ク理解シ、且ツ緊切ナル利害關係ヲ有スルモノ、極メテ多イノデアリマス。而テ政治ノ運用ニ於テ最モ必要ナル條件ヲ爲スモノノ一ツハ、政治ニ關與スル者ノ政治ニ對スル理解ニ外ナリマセヌガ故ニ、女子ノ政治ニ參與スルノ權ヲ認ムルニ當リマシテハ、先ヅ第一段ニ於テ女子ヲシテ市町村自治ニ參與セシムルコト、シ漸ク政治ニ慣熟スル所アラシメンコトヲ期スルモノデアリマス。是レ恐ラク女子政治參與ノ制ヲ開クニ於テ、各方面ヨリ觀察シ、最モ妥當ナル法案タルコトヲ信ジテ疑ヒマセヌ。

次ニ女子ニ公民權ヲ付與スルニ當リ、其要件ヲ如何ニスベキヤハ、更ニ慎重ナル考究ヲ要スル問題デアリマス。惟フニ女子公民權ノ事タル、國家制度上ノ大變革タルト同時ニ、女子ノ社會的地位ニ關シテモ、重大ナル影響ヲ齎スモノデアリマスルガ故ニ、其要件中特ニ公民年齡ニ關シマシテハ、現行法ニ於ケル公民年齡ノ程度ヲ以テ最モ適當ナリト認メ、女子ノ公民年齡ハ之ヲ二十五年ト爲スコト、スルト同時ニ、其他ノ點ニ付キマシテハ、男子トノ間ニ差別ヲ設クベキ、特別格段ノ理由ヲ存セザルガ故ニ、其他ノ諸般ノ要件ハ、共ニ之ヲ男子ト同様ナラシムルコト、致シマシタ。唯家族制度ハ我が社會組織ノ基本ヲ成ス重要ナル制度デアリマスルカラシテ、女子ニ公民權ヲ付與スルニ當リマシテモ、是ト家族制度乃至夫婦生活ノ關係ニ付キマシテハ、特ニ慎重ナル考慮ヲ拂ヒ、恰モ私法關係ニ於テ特定ノ行爲ニ付テハ、妻ハ夫ノ同意ヲ得ルコトヲ要スルモノトセルガ如ク、自治制度ノ關係ニ於キマシ

テモ、妻ガ市町村ノ名譽職ヲ擔任スルニ付キマシテハ、夫ノ同意ヲ得ルヲ要スルコト、シ、以テ公民トシテノ義務ト、私生活ニ於ケル關係トノ間ニ調和ヲ保タンコトヲ期シマシタ。

公民權擴張ノ第二ハ、男子公民權ノ要件タル年齢ヲ二十五年ヨリ二十年ニ低下シタルコトデアリマス。惟フニ公民權ハ現行法ノ下ニ於テハ、男子ノミ享有スル所ニシテ、其ノ要件ノ一タル公民年齢ハ、明治二十一年市制町村制々定當時、之ヲ二十五年ト定メテ以來、他ノ諸要件ニ付キマシテハ、度々ノ改正アリタルニ拘ラズ、年齢ダケハ今日ニ至ルマデ會々其變更ヲ見マセス。併ナガラ今ヤ社會ノ事情ハ著シク變遷シ、殊ニ國民教育ノ普及ニ伴ヒマシテ、青年ノ政治意識ハ顯著ナル發達ヲ遂ゲ、其政治ニ對スル理解ノ増大シ、希望ノ熾烈トナレルコト、到底昔日ノ比デハアリマセス。先年普通選舉實施セラレ、民衆ノ政治的參與ノ機會均等ニセシメラレマシテ以來、此ノ趨向ハ益々著シキモノガアリマス。此ノ情勢ニ處シテ、而モ尙ホ公民ノ選舉年齢要件ヲ如實ニ制度ノ上ニ反映セシムルモノト云フコトハ出來マセス。加フルニ之ヲ政治運用ノ實際ニ就テ考ヘマスルモ、公民年齢ヲ低下シ、廣ク青年ヲシテ自治ニ參與セシムルハ、純眞ナル精神ヲ地方政治ノ上ニ反映セシメ、之ニ發洩タル生氣ヲ與フル所以デアリマシテ、極メテ適切ナル革新タルコトハ、疑フ存セザルヲ以チマシテ、一面ニ於テ女子ニ公民權ヲ付與スルト共ニ、男子公民權ニ付テハ其年齢ヲ低下シ、青年ノ地方自治ニ參與シ得ル範圍ヲ擴張シ、相俟ツテ益々公民自治ノ擴充ニ資スル所アラントスルノデアリマス。唯年齢低下ヲ如何ナル低度ニ止ムベキカニ付キマシテハ、相當論議ノ存スル所デアリマスルケレドモ、年齢二十年ハ民法上ノ成年期デアリマシテ、大凡我法上私法關係ニ於アル成熟期トシテ容認セラレル所デアリマス。隨テ他ニ已ムヲ得ザル事由ノ存セザル限り、此年齢ヲ以テ併セテ公法上ノ成年期ト爲シマスコトハ、制度トシテ最モ合理的ナリト認メラレマセガ故ニ、今回ノ改正ニ於キマシテハ、男子ノ公民年齢ハ之ヲ二十年ニ低下スルコト、シタノデアリマス。

公民權擴張ノ第三ハ、公民權ノ要件タル住所年限ヲ一年ニ短縮シタルコトデアリマス。公民權ノ要件タル住所年限モ、市町村制制定當時之ヲ二年ト定メマシテ以來、未ダ其ノ變更ヲ見ザル所ナレドモ、社會經濟事情著シク變遷シタル今日ニ於テ、尙ホ從來ノ制限ヲ其備存置スルコトハ、社會ノ實情ニ適合セザル憾アルヲ以テ、今日ノ改正ニ於テハ住所年限ハ之ヲ一年ニ短縮スルコトニ致シマシタ。

以上三點ニ亙リ公民權ノ擴張ヲ爲ス結果改正案ニ依リマスレバ、男子公民總數約千六百三十萬人、女子ニシテ新ニ公民權ヲ取得スル者ノ總數約千三百五十萬人、即チ市町村公民總數約二千九百八十萬人ヲ算シ、之ヲ現行法ニ依ル市町村公民總數約一千三百萬人ニ比シマスレバ、實ニ約一千六百八十萬人ノ増加トナリマシテ、洵ニ市町村自治制乃至ハ國家制度上ニ於ケル劃期的變革ヲナスモノナリト言ハネバナリマセス。

改正事項ノ第二ハ、府縣會議員及ビ北海道會議員ノ選舉權及ビ被選舉權ノ擴張デアリマス。府縣會議員及ビ北海道會議員ノ選舉權及ビ被選舉權ニ關シマシテモ、其要件タル年齢ヲ低下シ、且ツ市町村ニ於ケル住所ノ年限ヲ短縮シ、有權者ノ範圍ヲ擴張スルノ必要且ツ適切ナルコトハ、市町村自治ニ於ケルト敢テ異ナルコトハアリマセス。仍テ府縣會議員選舉權及ビ被選舉權ノ關係ニ於テハ、市制、町村制ノ改正ニ依リ、市町村公民權ノ要件タル男子ノ年齢低下セラレ且ツ住所年限短縮セラレ、ヲ其儘踏襲シマシテ、改正ヲ行フコト、致シマシタ。唯、今回ノ改正ニ於キマシテハ、女子ニ市町村公民權ヲ付與スルコト、シタルモ、府縣會議員及ビ北海道會議員ノ選舉權及ビ被選舉權ハ、之ヲ付與シナイコトニ致シマシタ。固ヨリ女子ヲ府縣又ハ北海道ノ公務ニ參與セシムルコトヲ不當ナリトナスガ爲ニアラズシテ、先ニモ述べタル如ク、女子ノ政治參與ノ事タル、制度上ノ一大變革デアリマスカラシテ、其運用宜シキヲ制スルガ爲ニハ、須ラク漸進的ナルヲ適當トスベキガ故ニ、先ツ市町村自治ノミニ參與セシメントスルニ外ナラナイノデアリマス。斯ノ如クニシテ改正案ニ依レバ、府縣會議員及ビ北海道會議員選舉有權者ノ總數ハ約一千六百三十萬人トナリ、之ヲ現行法ニ依ル約一千三百萬人ニ比シマスレバ、約三百三十萬人ヲ増加スルコト、ナリマス。

改正事項ノ第三ハ、選舉ニ關スル制度ノ改正デアリマス。而シテ其ノ改正ノ要點ハ、市町村會議員ノ選舉制度ニ關スルモノ、府縣會議員ノ選舉制度ニ關スルモノ、及ビ地方議會内部ニ於ケル選舉制度ニ關スルモノノ三ツニ分レマス。市町村會議員選舉制度ニ關スル改正ノ主ナルモノハ、市會議員選舉ニ關シマシテハ、普遍的ニ議員候補者届出及ビ各種立會人届出ノ制度ヲ採用シ、且ツ衆

議院議員選舉又ハ道府縣會議員ト同様ナル選舉運動及ビ選舉運動費用ノ取締ヲ爲スコトトシ、又町村會議員ノ選舉ニ付キマシテモ特殊ノ町村ニ關シテハ、市ト同様ノ選舉ノ方法ニ依ラシムルコト、シタルコトニアリマス。又府縣會議員選舉制度ニ關スル改正ノ主ナルモノハ、現行法ニ依ル選舉區中ニハ選舉區内ノ人口極メテ少クシテ、議員一人ヲ配當スルニ足ラザルモノガアルノデアリマス。斯ル區域ヲ以テ獨立選舉區ヲ構成セシムルハ、議員配當ノ公正ヲ失スルモノデアリマスカラ、斯ノ如キ小區域ハ之ヲ隣接スル他ノ區域ト併セテ一選舉區ト爲シ得ベキ便法ヲ設ケタルコトニアリマス。更ニ地方議會内部ニ於ケル選舉制度上ノ改正ハ是等ノ選舉ニ於ケル當選者決定ノ方法ニ關シ、同數得票者アル場合ニ於テ、年長者優先ノ主義ヲ廢シ、直チニ抽籤ヲ以テ當選者ヲ決定スルコトニ改メルコトニアリマス。蓋シ市町村會等地方議會内部ニ於ケル選舉ニアツテハ、所謂年長者優先ノ主義ガ選舉ノ弊害ノ因ヲナスコト往々アリマスカラシテ、今回ノ改正ニ於テ其弊害ヲ除去セントスルモノデアリマス。

以上ハ今回提案致シマシタ地方制度改正ニ關スル諸法律案ノ要旨デアリマス。何卒御審議ノ上御協賛ヲ與ヘラレンコトヲ希望シテ熄マザル次第デアリマス。(第五十九回帝國議會衆議院議事速記録第十一號)

參考三 婦人公民權案に對する反對理由

井田男爵が第五十九帝國議會の貴族院に於て試みられた反對意見を、貴族院議事速記録から拾ひ上げたもの。

今般政府カラ御提案ニナリマシタ市町村公民權ヲ婦人ニ付與スル所ノ此ノ法案ハ、安達内相ノ御説明ニ依リマス。漸次府縣ニマデ之ヲ及ボスト云フ所ノ、所謂漸進性ヲ御有タセニナツタ所ノ法案デアリマス。是ハ只今委員長ノ御報告ニモゴザイマシタ通りニ、結局男女同權ヲ理想トスル所マデ考ヘテキルノダ、斯ウ云フ案デアリマス。此事ヲ朝野ノ二大政黨ノ政友會ト民政黨ニ如何ナル所マデ此ノ公民權ヲ持ツテ行クカト云フコトヲ若シ尋ネマシタ所デ、何等思想的ノ表現ヲ持ツテ居リマセヌ所ノ朝野ノ兩政黨ハ此選舉之ニ對シテハハツキリシタ、判然トシタ標準尺度ヲ示シテ出スコトハ出來ナイト思フノデアリマス。併ナガラ兩政黨ハ此選舉權ナルモノヲ目的トシテデハナク、手段トシテ即チ賣物トシテ、相互ニ之ヲ競リ上ゲルト云フコトハ、政黨心理トシテ最モ明瞭ナルコトデゴザイマスカラ、此只今提案サレマシタ所ノ婦人公民權ノ問題ハ、當然吾人ハ參政權ノ問題トシテ考ヘナケレバナラヌ

ト思フノデアリマス。況ヤ女子政治參與ノ要求ト云フモノハ、其ノ理想ハ中途半端ノ公民權ニアルノデアリマセヌ。勿論是ハ國政參與ニアルノデアリマス。然ル限リ此ノ公民權付與ノ問題ハ當然女子ノ參政權ノ問題トシテ吾人ノ批判セネバナジマツト考ヘルノデアリマス。私ハカルガ故ニ此ノ問題ハ公民權ヲ與ヘル與ヘナイト云フ問題デハナクシテ、是ハ婦人參政權付與ノ問題トシテ是カラ論議ヲ進メル次第デアリマス。

之を理想的根據に即して見れば

女子參政權ナルモノハ男女同權說ニ基イタ所ノ、女子ノ特殊性ヲ没却シテ抽象的ナ普遍ナ平等觀ノ中ニ女子ヲ没却セシムル所ノ一ツノ思想ノ迷デアルト私ハ考ヘテ居ル。

それを付與した場合に生ずる結果を考へると、

女子ニ參政權ヲ與ヘマシタ曉ハ此家族制度カラシテ一步家出ヲシタコトニナル。女子ガ……サウシテ次カラ次ヘト權利ヲ主張シテ一步々ト眞直ニ無限ノ直線ヲ彼方ニ歩ムコトニナル。之ガ爲ニ女子ノ職業ハ男子ニ一致シテ參リマス。換言スレバ女性ヲ没却シテノ男性化デアアル。女子ノ機械化デアアル。女子ハ産兒制限ヲ越エテ産兒分岐ヲ拒絶スルコトニナリマス。……而シテ權利ハ飽ク迄モ主張スルガ、義務ハドウデアアル。義務ニ至ツテハ、婦人ノ與ヘラレタル所ノ自然ノ義務ト云フモノニ段々一步々遠ザカツテシマフ。サウシテ國家ノ與ヘタ所ノ此義務トシテ中性ノ義務ナドハ、決シテ男子ナラザル女子ニ於テ此義務ヲ盡スコトガ出來ナイモノト、私ハ考ヘテ居ルノデアリマス。

更に一轉して國家制度と女子參政權とに就いて考へて見るに、

女子ヲ政治ニ參與セシムルコトハ我が國家制度ニ於ケル一大革新デアアル。又「我が家族制度ハ我が社會組織ノ基本ヲ爲ス最モ重要ナル制度デアアル」ト云フ内相ノ御説ハ御尤デアルト思フ。併シ是ハ獨リ我が國ノ原理デハナイト私ハ思ヒマス。即チ國家ハ家族ノ原理ト市民社會ノ原理トノ合一デアツテ、而シテ愛ノ感情ガ家族ノ原理ヲ統一シテ居ルト論ジテ居ル所ノ西洋ノ哲學者ガゴザイマス。此ノ愛ノ感情コソ……愛ノ感情ガ國家ノ本質ニ織込マレテ……是ハ吾人ガ忘レテハナラナイコトダト思フノデアリマスガ、

ソコニ女子ノ本分ガアリマス。實ニ女子ハ斯クノ如クニシテ國家ノ根柢ヲ培養シテ居ルモノト云ハネバナリマセヌ……此本分ノアル所ニ女子ノ權利ガ確立サレテキル。此ノ權利コソ吾人ハ尊重シ發展セシメナケレバナラス所ノモノデアルト考ヘテ居ル。之ガ爲ニハ現行法ノ改正スベキモノハ宜シク速ニ改廢ヲシテ、サウシテ斯ノ如キ本分ノ上ニ女子ノ權利ヲ確立セシメナケレバナラスト思フデアリマス。女子ハドコ迄モ女子トシテ無限ニ其ノ發展ヲ望ム次第デアリマス。然ルニ政府ハ公民權ヲ付與シテ家族制度ノ破壞ニ一步ヲ進メタ。併ナガラ流石ノ政府モ家族制度ノ破壞ヲ恐レテ妻ガ當選シタ場合ニハ夫ノ同意ヲ要スルト云フヤウナ規定ヲ御入レニナツテ居ル。サウウシテ之ニ對スル政府ノ辯明ニ曰ク、妻ガ一家ノ家庭ノ關係ヲ無視シテ公職ニ就クノハ家庭ノ平和上少ナカラザル影響ヲ及ボスモノデアアル。是ハ家族制度ノ破壞ヲ前提トシテ立テラレタ法案デアルト思フデアリマス。而シテ是ハ誠ニ女子ヲ蔑視シタ法案デアリマス。夫婦ノ道ト云フモノハ苟クモ一度家庭ヲ作ツタ方ハ申ス迄モナイコト、夫婦ノ道ハ斯カル冷たい法律デ以テ繋ガレルモノデアナイ。愛ノ感情ガ家族制度ヲ繋グ唯一ノ綱デアアルデアリマス。斯カル誤ツタ觀念ノ上ニ築カレテ、サウシテ、又更ニ誤ツタ觀念デ其上ニ作ラレタ所ノ、此ノ法案ハ誠ニ美的觀念モナケレバ道德的ノ要素モナイ、一口ニ言ヒマスレバ、誠ニ御粗末ナ「バラツク」的ニ建テラレタ法案デアルト申シタイデアリマス。家族制ノ倫理觀ハ、此ノ法案ニ依ツテ根本的ニ引ツクリ返サレタモノト云ハナケレバナリマセン。

第三節 議員の選舉

選舉の意義 市町村の自治はその公民の行政參與であるけれども、全公民が自から政務に參與することは到底不可能である。茲に選舉制度の必要なる所以のものがあつた。即ち各公民は自己が信賴するに足ると考へる者を自己の代表者として選び、その者に政務を擔當せしむるのである。市町村會議員の選舉は全公民の代表者として、市町村の意思を決定する市町村會を組織する議員

を選出することに外ならない。

議員の定員 選舉が斯かる意義を有するものである以上選出せらるべき議員の數に一定の制限が加へられなければならないことは當然である。現行法に於いては、その定員は左の如くである。

市		町		村	
一、人口五萬未満	三〇人	一、人口五千未満	一人		
二、人口五萬以上十萬未満	三十六人	二、人口五千以上一萬未満	一人		
三、人口十萬以上二十萬未満	四〇人	三、人口一萬以上二萬未満	二人		
四、人口二十萬以上三十萬未満	四四人	四、人口二萬以上	三人		
五、人口三十萬以上	四八人				
人口三十萬を越ゆる市に於ては人口十萬、人口五十萬を越ゆる市に於ては人口廿萬を加ふる毎に議員四人を増す					

(市制第一三條、町制第一一條)

市は人口に依つて定員が増加するけれども、町村は二萬以上如何程であつても三十人以上には増加せられない。尤も議員の定數は市町村條例を以て特に之を増減することが出来るが、これは原則として總選舉を行ふ場合に限られ、此れ以外に著しき人口の増減があつてその必要の生じた場合には、市は内務大臣町村は府縣知事の許可を受けて之を行はなければならない。茲に注意すべきは、人口といつてゐるのは、最近の國勢調査に依る人口であつて、必ずしも現在人口ではないといふことである。

選挙権及被選挙権 市町村公民は公民権停止中の者及び現役軍人の如き公務に參與し得ない者を除いてすべて議員の選挙権を有し、且つ選挙権を有する市町村公民は原則として被選挙権を有する。然し在職の検事警察官吏及收税官吏は絶対に被選挙権なく、一般官吏でも直接選挙に關係ある者は市町村の有給吏員と共に、その關係区域内に於ては被選挙権がない。尙ほ市制町村制等以外の法律によつて被選挙権なきものとされてゐる者に、判事法務官の如きがある。一方はその職責上選挙運動をなし又は議員の職に就くのに妨あるが爲であり、他方は選挙の公正を期せんが爲であらう。更に市町村の有給吏員教員其他市町村より給與を受くる職員市町村に對し請負をなす等市町村と直接利益關係ある業務に従事する者は、當選後その職務又は職業に在りながら市町村會議員を兼職することが出来ない。

選挙の種類 選挙には、(イ)四年毎の定期改選及び市町村會解散の時には行はれる議員全體の選挙(總選挙)、(ロ)選挙無効當選辞退被選挙権の喪失死亡等によつて選挙全部又は一部のやり直し(再選挙)、(ハ)議員に闕員の生じた場合に之を充たすためにする選挙(補闕選挙)、(ニ)議員の任期経續中に議員の定数増加の場合に行ふ選挙(増員選挙)の四種がある。

選挙区 之等の選挙は原則として市町村の區域全體から議員を選出することになつてゐるが東京、京都、大阪の三市では區を以て選挙區とし、又市は市條例を以て特に選挙區を設けることが出来る。

選挙の手續 選挙が行はれるに當つては先づ豫め選挙権者が確定されて居なければならぬ。この爲めに市町村長(東京、京都、大阪の三市では區長)は毎年九月十五日現在によつて選挙人名簿

を調製することを要するのである。名簿には選挙人の氏名住所及び生年月日等が記載される。更に市町村長は之を十一月五日から十五日間自ら場所を指定して關係人の縦覧に供し關係者を以て異議を申立てる機會を與へ、異議の申立に付いては直ちに名簿を修正し、又は相當の手續を踐むこととなつてゐる。斯くして十二月二十五日を以て此の名簿は確定し、確定名簿は翌年十二月二十四日迄据置かれ、此の間に行はれる各種の選挙に此の選挙名簿が使用せられるのである。従つて九月十六日以降翌年九月十五日迄に滿二十五歳に達する者は翌年十二月二十五日以後でなければ選挙に参加することが出来ないわけである。

選挙人名簿の調製は平常の事務であるが、具體的に選挙が行はるべき場合には、市町村長はその期日前七日目迄に選挙會場投票の日時、選挙すべき議員數其他選挙に關する重要事項を告示しなければならぬ。

選挙の當日となれば選挙會場で投票が行はれるのであるが、そのために選挙會場では市町村長が選挙長となり、選挙人名簿に登録せられた者の中から市町村長が選任した二人乃至四人の選挙立會人の立會の下に選挙會が開かれる。選挙會場には選挙人、會場の事務員、選挙監視の任に當る官吏、警察官吏の外入場することが許されない。而して、選挙會場の取締の任に當る者は選挙長であつて會場に於ける秩序攪亂者に對して退出を命ずる權限が與へられてゐる。

選挙は一人一票、單記無記名の投票を以て行はれる。選挙人は投票時間内に選挙會場に入り、選挙人名簿の對照を経て市町村の定むる一定の式の投票用紙を受取り、之に被選挙人一人の氏名を自書しなければならぬ。但し盲人の爲に特に勅令を以て定めた點字は之を文字と看做し、點字

機を以て氏名を表はしたものは自書と見ることとしてゐる。開票は投票の當日又はその翌日選挙人立會の上行ふのを原則とし、選挙人はその參觀を求めることが出来る。投票は右の要件を守らない場合、現議員の地位に在る者の氏名を書いた場合、被選挙人が誰であるかわからぬやうに書いたもの、被選挙権なき者の氏名を書いたもの、被選挙人の氏名以外に他事を記入したもの(但し爵位職業身分住所又は敬稱の類を記入した場合は含まれない)は無効である。投票の無効なりや否やは選挙立會人が之を決定することになつて居る。

当選者は有効投票の最多数を得た者であるが、得票数が等しいときは年長者當選し、年齢が等しい時は抽籤によるのである。尙ほ法律は得票の最少限度を定めて、議員の定数を以て有効投票の総数を除して得た数の六分の一以上を以てその数とし、以て議員が住民の代表者たるの實を擧げしめんとしてゐる。

選挙の手續が終れば選挙長は選挙録をつくり、法定の事項を記載して二人以上の選挙立會人と共に署名する。又一方選挙の結果、當選者が決定すれば市町村長は直ちに當選者にその旨を告知し、一般住民に對してその旨告知する。當選者は一般の場合にはその當選を辭退するの意思表示をしない限り、當然選挙の日を以て議員の職に就いた者と看做され、任期もその日から起算される。しかし前述の如き議員との兼職を禁ぜられてゐる職務の者は、就任を許さるべき手續を踐んだ後、一般の官吏は所屬長官の許可を受けた後、當選告知の日から一定期間内に應諾の意思を市町村長に申立てないと當選を辭退したものと見做される。一般の場合に於て當選者が辭退しようとするときは、五日以内にその旨市町村長に申立つることを要する。而してその辭退理由については

原則として名譽職を辭するに足るべき正當の理由を必要とすると見るべきであらう。

選挙訴訟 選挙は公正に行ひ、苟くも過誤なきを期すべく、其の結果が不正不當なる場合には常に之を補正する必要がある。これが爲に選挙訴訟と當選訴訟との二種の制度が認められてゐる。前者は選挙の全部又は一部が無効なりとする訴であつて、選挙の執行が法律の規定に違反し、隨つて選挙の結果に異動を生ずる虞あることをその理由とすることを要する。茲に選挙の全部無効とは、一市町村の全部を通じて其の選挙の無効な場合をいひ、一部無効とは、選挙が分割して行はれる場合に一選挙區、一投票分會に於ける選挙のみが無効な場合をいふのである。當選訴訟は特定の當選人の當選が無効なりとする訴であつて、選挙の有効に行はれたことを前提とし、唯投票の效力の決定に誤りある爲めに當選人の決定を誤つたこと、又は當選人が被選挙権を有せざる者なることをその理由とすることを要する。この二種の訴訟は、第一審を異議の申立といひ、市町村會が之を決定し、第二審は訴願といひ、府縣参事會が之を裁決し、第三審は行政訴訟であつて、行政裁判所が之を判決する。之を提起し得る者は各選挙人、市町村長又は府縣知事であるが、府縣知事から異議の申立がある場合は府縣参事會が之を決定する。従つて、同一事件について市町村會の決定と府縣参事會の決定とが競合する場合が起り得るのであるが、此の時には市町村會の決定が無効となる。選挙の無効が確定されると、原則としてその選挙に於ける當選者の當選は無効となり(例外として當選人中から選挙の無効によつて選挙に影響を生ずる虞のない者を区分し得るときは、その者だけはその當選は無効とならない)確定後三月以内に再選挙を行ふことを要する。當選無効の場合はこれと異り、選挙會を開いて次點者中の最大得票者を當選せしむるを原則とし、次點者の

ない場合に始めて再選挙を行ふ。

選挙の取締 選挙の公正を紊し、選挙事務の円滑を阻害する者に對して衆議院議員選挙法第二章の罰則を準用して居り、其の外にも同法の選挙取締の法規を準用して居る。

特定の市の選挙に関する特別 以上に述べた所は一般市町村會の議員選挙に共通な規律であるが、法律は勅令を以て指定する市即ち人口五萬以上の市の市會議員及三大都市の區會議員に関する選挙については特例を設けてゐる。即ち種々の點に於て府縣制に於ける議員選挙の制度を準用し、議員候補者制度(立候補制度)、無競争の場合投票を省略するの制、當選訴訟を司法裁判所の管轄に屬せしむるの制を採つて居る。又他方、衆議院議員選挙法を準用し、選挙運動等に関する規定その費用に關する規定、公立學校の設備使用に關する規定をその主なるものとする。

選挙人の心得 以上に於て市町村會議員の選挙に就いての規定を述べて來たが、法律に斯くの如く詳細な規定を設けてゐる所以のものは、市町村公民による選挙權の行使の如何が直ちに市町村の自治の消長に重大なる影響を與へ、やがては一國の立憲政治の發達の如何に深く關係する所あるが故である。元來選挙なるものは、自己の代表者を通じて政治に參與するための手段であるが故に、苟くも公民たる者は、その選挙に當つて、他人の請託を受け容れ、自己の利害から打算し、金錢情實に囚はれるなどのことなく、自治の精神を發揮して、公平無私の立場に立つて、政務を擔當せしむるに足ると自己が信頼する者を自己の代表者として選ばなければならぬ。尙、選挙權は公民の法律上の權利であると同時に、社會的義務であるから、何等正當な理由なくして、濫りに棄權してはならない。

注意一 公民としての責務中市町村會議員を選挙することが其の最大のものたることは事新しく説く必要はないであらうが、其の説き方の如何によつて、感銘の度を異にすることは云ふ迄もない。下村氏は『選挙の意義』と題して、

『公民自治といつても、市町村公民全部が毎日集つて、其の市町村のことを相談して處理してゆくわけにはゆかないから、公民は其の代表者を出して其のことに當つて責任をなすべからぬ。この代表者を選ぶことが選挙である。各々自分がなすべき自治の事務を代つて貰ふ人を選ぶのであるから、信頼するに足る人格の人、自治事務を託するに適當な能力ある人を選ばなければならぬことはいふまでもない。もし適當でない人が代表者として事に當れば、其の市町村の自治の成績は擧がらない。もし正しくない人によつて代表されれば、其の市町村の面目が汚され、自治政が亂脈になるから、この代表者の選挙といふことは、自治體の最も重要な仕事であり、公民の最も重大なる權利であり責務である。それ故に自治とは政府の任命による官吏による政治の代りに、公民の選挙によつて行ふ政治である。公民權とはつまり自治體の選挙權であつて、公民とは選挙によつて自己の代表者を出して自治を行ひ得る資格あるものをいふのである。』(公民教科書、上、一一三—一四頁)

と説いて居られる。洵に生きた注意である。余は、選挙權は本質的に見ると、權利ではなく、明かに義務であると思ふ。それが權利として制度上稱へられて居るのは、斯かる重大なる義務の履行に關しては義務者の人格の奥底から溢れ出るものものに期待しなければならぬから、其の人格的發動を妨げさせないやうにしておかねばならなかつたからである。是即ち選挙義務に權利の衣裳を著けさせた所以である。従つて、著けた衣裳が權利であるからと云うて、其の本質の義務であることを忘れて、之を棄權するが如きは、公民としての第一資格に缺くる所ある者と云はねばならない。棄權は道徳上罪惡たるのみならず、法律上も亦許し難き義務不履行である。

注意二 『勅令を以て指定された市の市會議員選挙には、府縣會議員選挙と同様に、立候補又は推薦の届出並に供託金を要する。従つて議員候補者でない者の氏名を記載した投票は無効である。』(長倉篤介氏著公民教科書、上、一三三頁)

といふ注意は甚だ適切であるが、茲に所謂勅令を以て指定された市とは人口五萬以上の市を云ふ。従つて、人口五萬以上の市では、

府縣會議員の選舉即ち又衆議院議員の選舉と同様な仕方で行はれるのである。

「選舉期日は市町村長これを指定する。これによりて立候補の届出がある。市町村會議員選舉に付いていへば、もし候補者数が議員定數を超さない場合には無競争のまま投票を用ゐずして選舉を終る。」(公民教科書、上、一三二頁)
といふ敘述は、その誤謬なることは明かであらう。町村にあつては絶対に斯かることなく、市にあつても人口少きところにては又斯かることはないからである。注意を要する。

参考 市町村會議員に選舉せられたることは最大の榮譽

市町村會が自治體ノ中心デアロコトハ云フマデモナイノデアル。自治體ノ百般ノ事項ハ此ノ機關ニ集中スルモノデアツテ、市町村長助役ヲ選舉シ、市參事會ヲ選定シ、自治體ノ豫算ヲ決定シ、其ノ財源ヲ供給スルハ凡テ此ノ機關ノ任務デアル。故ニ市町村會議員ノ品性ト思想トハ以テ其ノ團體ノ特色ヲ發揮スルニ足ルノデアル。此ノ如ク自治體ノ行政ガ一ニ公選ノ市町村會ニ其ノ焦點ヲ有スル以上ハ自治體ノ住民ガ市町村會議員ノ選舉ニ最モ注意ヲ致サザル可カラザルハ固ヨリノコトデアル。英國ノ市町村會ハ議決機關デアルト同時ニ執行機關デアロコトハ前述シタル如クデアル。故ニ英國ノ自治體ノ良否ハ一ニ繫テ市町村會ノ如何ニ存ス。隨テ英國人ハ市町村會議員ノ選舉ニハ最モ注意ヲ拂ヒ、其ノ地方ニ名望アリ學識アリ品格アル知名ノ士ヲ選舉スルノ實況デアル。

倫敦ノ市會ニハ總理大臣タリシローズベリー卿、其ノ他サー、ジョン、ラボック(現時ノアヴベリー卿)、サー、ジョンハットン、サー、アーサー、アーノルド、サー、コリンズ、ロイド、ウエルビー、ロイド、モンクススウェル、ノ如キ名士ガ議員ト爲リタルコトガアル。其ノ他ノ大都市ニ於テモ政界並ニ學界ニ於ケル知名ノ士ノ選舉セラルルコトガ常デアル。而シテ是等ノ名士モ亦市會議員ニ選舉セラロコトヲ非常ノ名譽トシテ居ル。英國都市ノ行政事務ガ能ク舉リ其ノ公共事業ガ能ク舉リ其ノ公共事業ガ大ニ經營セラレ、而カモ何等醜聞照聲ノ聞ユルコトノナキハ全ク之ガ爲メデアル。

英國ノ市會ハ議決機關ト執行機關トヲ兼ネタルモノデアルガ故ニ市會議員ハ極メテ劇職デアル、而カモ何等報酬ヲ受クルコトハナイ。故ニ市民ノ義務トハ云フモノノ本職ガ繁劇ニシテ一時千金トモ云フベキ實業家ニ取テハ實ハ大ナル負擔デアル。殊ニ近年電車・瓦斯・水道・下水・市場其ノ他各種ノ公益事業ヲ市ノ公營トシテ經營スルニ至リ、議員ハ委員トシテ是等部局ノ事務ヲ擔任セネバナラヌカラ非常ニ繁忙デアル。隨テ一定ノ職業アルモノガ是等ノ公職ヲ帶ブルコトハ困難デアルトノコトデアル。故ニ將來或ハ市ノ公務ハ社會ヨリ退隱シタル者カ、又ハ事業界ノ側ヨリ退隱セシメラレタルモノノ如キ其ノ能力ト品格トニ疑ノアル人ノ擔任スル所ト爲リ、少壯有爲ノ紳士ニシテ社會ニ活動セルモノハ之ヲ負擔スルコトヲ避クルニ至ランカヲ憂フル者ガアル。(Leonard Dawson: Municipal Trade) 又或ハ英國人ハ地方自治ノ爲メニハ時ト努力トヲ吝ムモノデナク、喜ンデ公共ノ爲メニ盡スモノデアルガ、此ノ公共心ニモ制限ノアルモノデアツテ、大都市ニ於ケル公益事業ノ擴張ニ伴ヒ、議員トシテ處理スベキ事務ガ非常ニ増加スルガ爲メニ勢ヒ其ノ任ニ堪ヘザルニ至ルノ止ムヲ得ナイノデアルト云ツテ居ルモノモアル。乍併又一面英國人ハ祖先傳來ノ遺風ヲ尊重スル國民デアツテ、自己ノ祖先ガ郷黨ニ盡セシコトヲ回想シ、是レ英國人ノ名譽デアリ且義務デアルト云フコトニ想到スレバ、必ズシモ時ト努力トヲ犠牲ニ供スルコトヲ避クルモノデナイ。前記評者ノ憂ハ杞憂デアルト樂觀スルモノモアル。其ノ將來ニ於ケル豫想ハ何レガ當レルカ容易ニ判定シ難キモ少クモ現時ノ狀態ハ尙ホ後者ノ説ガ實現サレテ居ルノデアル。

獨逸ノ市會ハ其ノ市ノ最良ノ人士ヲ網羅スルコトヲ以テ獨逸市民ノ誇リトスル所デアル。即チ財産アリ教育アリ清廉ニシテ且有爲ナル第一流ノ士ガ市會議員ノ地位ヲ占メテ居ル。獨逸ノ市民ハ市會議員タルコトヲ大ニ光榮トシ、實業家學者等ガ争ツテ之ヲ得ンコトヲ欲シ又市ノ住民モ市ノ第一流ノ人士ヲ選出スルヲ以テ市ノ誇リトシテ居ル。獨逸市會ノ特色ハ醫學、工學、經濟學、法律學等専門ノ智識ヲ有スル知名ノ學者ヲ議員中ニ見ルコトデアル。伯林其ノ他大學ノ所在地ニ於テハ必ラズ一人以上ノ大學教授ノ議員アリテ、市ノ重要ナル政策又ハ行政ニ關シテハ其ノ人ノ意見ハ大ナル勢力ヲ有シ、之ヲ以テ市ノ重キヲ爲シテ居ルト云フ狀態デアアル。此ノ如ク獨逸ノ市會ニ敬重スベキ有爲ノ士ノ多キコトハ各國ノ大ニ羨望スル所デアアルガ其ノ原因ニ付テハ種々ノ説ヲ爲スモノガアル。或ハ之ヲ以テ獨逸ノ官僚政治ニ歸スルモノガアル。獨逸ニ於テハ所謂官尊民卑風ノガアツテ、文武ノ官吏トシテ國家ノ事務ニ當ルモノガ最モ多ク社會ノ尊敬ヲ受ケ、富豪又ハ事業家ニシテ數百萬ノ富ヲ有スル者ト雖モ、其ノ下位ニ立ツノ狀況デアアル。

是レ同國ノ社會事情ニ通曉スルモノノ皆知ル所デアアル。此ノ思想ガ國家ノ官吏ヨリ自治體ノ吏員ニ及ビ自治體ノ公職ニアル者モ亦國家政務ノ一部ヲ行フモノナリトノ考ヨリ、自治體ノ公職ニ就クコトヲ名譽トスルノデアアル。是レ實業家中有爲ノ人ガ自治體ノ公職ニ就クコトヲ欲スル原因デアルト云フモノモアル。又或ハ之ヲ選舉制度ニ歸シ三級選舉ノ制度ガ選良ヲ得ル所以デアルト云フモノモアル。或ハ又之ヲ市會議員ノ半數ハ必ラズ家屋所有者タルコトヲ要ストノ制度ニ歸シ所謂恒産アル中流社會ノ人士ヲ市會議員ニ得ラルルハ全ク之ガ爲メデアルト云フモノモアル。要スルニ是等ノ理由ハ其ノ原因ノ一タルニハ相違ナカランモ、余ノ考フル所ニテハ獨逸國民ガ公共心ニ富ミ公職ニアル人ヲ敬待尊敬スルコトガ第一ノ原因デアルト思フ。獨逸ノ諸市ニ於テハ市會議員、市長、市參事會員等ヲ優遇スルコト實ニ厚ク、又市民ガ之ニ信賴スルコト實ニ深イ。是等ノ公職ニ在ルモノハ任期盡クルモ尙ホ之ヲ再選三選シテ永ク其ノ職ニ在ラシメ、又其ノ職ヲ退クニ當リテハ出來得ル限りノ優待ヲ爲スノデアアル。其ノ一例ヲ舉グレバ、彼ノ獨逸ノ否ナ世界ノ醫學ノ泰斗トシテ名聲噴々タル、又鐵血宰相ビスマークノ政敵トシテ獨逸政治社會ニ重キヲ爲シタルルードルフ、ウキルヒヨノ如キ千八百五十九年以來市會議員トシテ在職シタルノデアアルガ千八百九十九年十月ニハ市ニ於テ其ノ勤績四十年祭ヲ盛ニ行ヒ、又千九百一年十月ニハ氏ノ八十回生誕日ヲ機トシテ、之ヲ紀念センガ爲メ、科學獎勵ノ目的ヲ以テ、十萬、マークレヲ支出シ、病院ヲ建設シ、之ニルードルフ、ウキルヒヨノ病院ノ名ヲ付シ、以テ氏ニ對スル市民感謝ノ意ヲ表シ、千九百二年氏ノ死スルヤ市費ヲ以テ市會議事堂ニ於テ盛ナル葬儀ヲ執行シタ。又市會議員市參事會員タリシホーブレヒト、及アドルフ、フオン、メンツエル教授ノ如キモ、其ノ死スルヤ市葬ヲ行ヒ皇室ヲ始メトシ國家並ニ市廳ヨリ知名ノ士ヲ會葬セシメ、以テ氏等ガ市ニ盡シタル功勞ニ報イタノデアアル。其ノ他市會議員市參事會員トシテ永ク在職シ功勞アリタル者ハ之ヲ名譽公民 (Ehrenbürger) ニ推薦シ、或ハ市元老 (Städte-älteste) ノ稱號ヲ與ヘ、或ハ勅旨ヲ以テ (Erlauner Regierungsrat) ノ榮典ヲ授與シ、永ク其ノ功績ヲ紀念シ、且之ヲ表彰スルノデアアル。此ノ如ク朝野内外共ニ市會議員ヲ敬待スルヲ以テ、市ノ公職ニ在ルコトヲ以テ大ニ光榮トシ名譽トシ財產アリ學識アル第一流ノ人士ガ之ニ當ランコトヲ望ミ、且專心一意自治體ノ公益ヲ謀ルコトニ努メ、其ノ間何等私心ヲ挟ムコトナク、隨テ醜聞等ノ聞ユルコトハナイノデアアル。

獨逸ノ市ノ市會議員モ亦名譽職デアツテ、何等ノ報酬ヲ受ケナイ。故ニ市會議員タルコトハ金錢上ノ點ヨリ云ヘバ何等ノ利益ハナク寧ロ重キ負擔デアアル。乍併前述シタル如ク之ヲ以テ市民ノ義務トシ又名譽トシテ多忙ナル事業家モ之ヲ擔任スルコトヲ妨ゲナイ。法律ニハ此ノ名譽職ヲ拒辭スルモノニ重キ制裁ヲ付シアルモ實際ニ於テハ此ノ法律ノ必要ハナイ。獨逸人ハ「此ノ法律ノ實際ノ適用ノ必要ヲ感ズルマデ獨逸國民ノ公共心ハ未ダ缺乏シテ居ラナイ」ト云ツテ誇ツテ居ル。

顧ミテ我邦ノ狀態ヲ見ルニ自治體ノ議會ニ其ノ地方第一流ノ人士ヲ見ルノ市町村ナキニアラザルモ、必ラズシモ凡テ然リト云フノ實況ニアラザルガ如ク思ハル。實業家ヤ學者ヤ地方第一流ノ人士ヲ以テ目セラルル人ハ成ルベク自治體ノ行政ニ關係スルコトヲ避ケ、市町村會ヲ以テ恰カモ一部政客ノ集會所ノ如ク考ヘ、所謂濁流渦中ニ捲込マレザルヲ以テ上流名士ノ得意トシ市政ノ不振ヲ以テ、對岸ノ火災視スルガ如キ狀勢デアアル。此ノ如クニシテ如何ニ自治體ノ發達ト刷新トヲ期スルコトヲ得ベキカ、甚痛嘆ニ堪ヘナイ。地方ノ名士ハ自己團體ノ利害ヲ雙肩ニ荷ヒ、進ンデ自治行政ノ公職ヲ擔任スルノ公共心ヲ發揮セラレタキモノデアアル。我邦都市行政ノ頽廢ニ對スル責任ノ一半ハ市政ニ冷淡ナル是等第一流ノ名士ガ負ハネバナラヌコト考フ。(水野鍊太郎氏『自治之精髓』九三一—一〇八頁)

第四節 市町村會

市町村會の構成 市町村會は既に第一節で述べた如く市町村の意思をその議決によつて決定する権限を有する所謂議決機關であつて市町村公民に依つて選出せられた市町村會議員を以て構成される。

市町村會議員の法律上の地位 は名譽職である。即ち市町村會議員は無俸給で義務的に議員

の職に就いて公事に當つてゐるのである。併し職務を行ふに當り必要な旅費其の他の實費は當然之を受ける。而して其の任期は總選舉の日から起算して四年であり、補闕議員は前任者の殘任期間だけ在任する。

議員服務規律 議員は名譽職であつて他に本業を有することを認められてゐるものであるから、官吏吏員の如く嚴重な服務規律の下に立つてゐないが、市町村の意思を決定する機關を構成するといふ重大な職責を有するものだから、法律はその職務執行に關する重要な事項に就て規律を設けてゐる。

その一は議員の職務執行との關係である。即ち議員は選舉人の指示又は委囑を受けてはならぬのである(市制第五八條第一項、町制第五四條第一項)。此の規定の趣旨は議員は、公民の代表者であるが、その職務執行については市町村のため最善と信ずる所に依つて行動すべく、敢て個々の選舉人の意を迎ふる必要なき旨を明示したものである。

其の二は議員は自己及其の近親者の一身上の事件についての議事には參與し得ないことである(市制第五四條、町制第五〇條)。蓋し議決の公正ならんことを期するが爲である。

其の三は議員の會議中に於ける行動に關する規律である。即ち議員は會議中會議規則や議長の内警察權に服従して行動する義務があり(市制第五九條、町制第五五條)。特に會議中無禮の語を用ゐ又は他人の身上に涉り言論することを得ない(市制第五八條第二項、町制第五四條第二項)。特に會議中無禮の語を用ゐ又は他人の身上に涉り言論することを得ない

市町村會議員の身分の消滅 には一般的原因として死亡、任期の満了、資格の消滅、辭職があり、特別的原因としては議員定數の減少に依るものがある。

市町村會議員の心得 市町村會議員は、その市町村の重要な事務の議決に與り、執行機關による議決執行の監査に與る等、その職責は極めて重大であるから、一意市町村の公益を考へて、決して自己の利害に囚はれてはならない。尙市町村會議員は次に述ぶるが如く市町村長其の他町村の幹部ともいふべき吏員の選舉權を有するものであるが、その選舉に當つては最も適當な人物を得ることに努力し、而して一旦その人を選擧した以上は、之に對して相當の敬意を拂ひ、よく之を信任して十分にその手腕を揮はせるやうに心掛けねばならない。

尙ほ、近時中央政黨の市町村自治に對する影響が益々増大する傾向にあり、然かもその傾向は必然的であると云はねばならないが、議員たる者は、あくまでそれに伴ふ弊害の除去に努力しなければならぬ。此の點に關しては第一節に於て既に述べたが、政争によつて自治行政を紛亂せしめざる注意の必要なことは、幾度繰り返へすも之を以て足れりとなすことを得ない程である。

市町村會の權限 は、市町村會が市町村の意思決定の機關たる性質に基き、議決權をその中心とするけれども、法律によつて與へられたものは、この他種々の異つた事項を含むものである。次に市町村會の權限のそれ〴〵に就いて説かう。

(一) 議決權 市町村會は「市町村ニ關スル事件及法律勅令ニ依リ其ノ權限ニ屬スル事件」を議決する權利を有する(市制第四一條、町制第三九條)。而して法律は其の議決すべき事件の概目として、重要な市町村の事務を列擧してゐる(市制第四二條、町制第四〇條)。

一、市町村條例及市町村規則ヲ設ケ又ハ改廢スル事

二、市町村費ヲ以テ支辨スヘキ事業ニ關スル事但シ市制第九十三條町村制第七十七條ノ事務及

法律勅令ニ規定アルモノハ此ノ限ニ在ラス

三、歳入出豫算ヲ定ムル事

四、決算報告ヲ認定スル事

五、法令ニ定ムルモノヲ除クノ外使用料、手数料、加入金、市町村税又ハ夫役現品ノ賦課徴收ニ關スル事

六、不動産ノ管理處分取得ニ關スル事

七、基本財産及積立金穀等ノ設置管理及處分ニ關スル事

八、歳入出豫算ヲ以テ定マルモノヲ除クノ外新ニ義務ノ負擔ヲ爲シ及權利ノ拋棄ヲ爲ス事

九、財産及營造物ノ管理方法ヲ定ムル事但シ法律勅令ニ規定アルモノハ此ノ限ニ在ラス

十、市町村吏員ノ身元保證ニ關スル事

十一、市町村ニ係ル訴願訴訟及和解ニ關スル事

が即ち是であるが、是等は市町村に關する事件の例示的列擧に過ぎないものであることは注意されねばならない。市制及町村制に謂ふ市町村に關する事件はしかく廣汎なものではあるが、市町村會が議決機關であるといふ性質上、當然理事機關の權限に屬する事項に迄及ぶことは出来ない。市町村の意思は市町村會の議決を以て完成するを原則とするが、例へば租税の賦課の議決が内務大藏兩大臣の認可を受けて初めて市町村の意思として完成する如く、監督官廳の許可等を留保せられてゐるものは、其の許可あると同時に市町村の意思が完成するのである。

市町村會の議決すべき事件に付き市町村會に議案を發することを得る者は市町村長(市制第八十七條第

一號、町村制第七十二條第一號) 及び府縣會議員であるが、府縣會議員の發案は議員三人以上より文書を以て之を爲さねばならぬといふ制限が附せられてゐる(市制第五十七條ノ二、町村制第五十二條ノ二)。

(二) 爭議決定權 市町村行政に關して爭議が起つた場合は、第一段に於て市町村會(市に於ては場合に依り市會でなく市參事會)が之を決定するのが通常である。此の場合の市町村會は國の裁判機關として作用を營むものであつて、例へば市町村會議員の選舉又は當選の效力に關する異議の決定、市町村會の被選舉權の有無に關する決定等である。

尙ほ此の外に、町村に於ては、町村會が町村吏員の給與に關する異議の決定、町村税の賦課使用料、手数料等の徴收に付いての異議をも決定することになつてゐる。此等の事項は、市では市參事會の權限に屬せしめられてゐる。

(三) 選舉を行ふ權 市町村會は「法律勅令ニ依り其ノ權限ニ屬スル選舉」を行ふ權限がある(市制第四四條、町村制第四一條)。之に屬するものは、市町村長の選舉(市制第七三條第二項、町村制第六三條第二項)、市町村長缺員の場合の市町村助役、收入役、副收入役の選舉(市制第七五條第二項、第七九條第二項、町村制第六三條第二項、第六七條第三項)、市名譽職參事會員の選舉(市制第六五條第二項)である。尙ほ、此の外に、市町村會に法律勅令に依り、選舉を委任せらるる場合がある。例へば市町村會が傳染病豫防法により豫防委員を選舉し、市會が都市計畫委員會官制により市會議員中より地方委員會の委員たるべき者を選擧することを委任せらるるが如き是である。

これらの選舉を行ふ方法は原則として單記無記名に依り有效投票の最大多數を得たものを當選者とする。而して得票數が同じ場合には、年長者を取り、年齢が同じときには議長が抽籤して之を定める(市制第五五條第一項、町村制第三一條第一項)。

右の原則に對する例外として、市町村會は議員中異議なきときは選舉を指名推薦の方法に依ることが出来る。此の方法による場合には、被指名者を以て當選者と定むべきや否やを會議に付し議員全員の同意を得た者を以て當選者とする(市制第五五條第二項、第三項、町制第五一條第二項、第三項)。

(四) 監査權 市町村會は市町村の行政に關する監査權を有する場合がある。即ち、市町村會は市町村の事務に關する書類及計算書を檢閲し、市町村長の報告を請求して事務の管理議決の執行及出納を檢査することを得、又市町村會は議員中より委員を選擧し、市町村長又は指名したる吏員立會の上實地に就き、上に述べた市町村會の權限に屬する事件を行はしむることを得る(市制第四四二條、町制第一四二條)。尙ほ、市町村會は市町村の決算を審査し其の正否を認定する權能を有する(市制第一四二條、町制第一四二條)。

(五) 意見提出の權 市町村會は市町村の公益に關する事件に付き廣く意見書を關係行政廳に提出することが出来る(市制第四六條、町制第四三條)。又行政廳より諮問を受けた時は、其の意見を答申しなければならぬ(市制第四七條、町制第四三條)。此の答申は權利たるよりも義務たる色彩が強い。市町村會に對する行政廳の諮問は手續上の一段階たる場合がある。例へば、區會條例市町村の廢置分合及境界變更の如きは、是である。此の場合、故意又は他の事情に依つて市町村會が答申をなさぬ場合には、行政廳はその答申を俟たずして直ちに處分することが出来る(市制第四七條第二項、町制第四四條第二項)。

市町村會の招集、開閉 は市町村長が之を行ふ。併し、議員定數の三分の一以上の請求がある時は市町村長は之を招集することを要する(市制第五一條、町制第四七條)。尙招集の日及會議の事件は急施を要する場合を除く外、開會の日前三日迄に市町村長が之を全議員に告知する義務を有する。

市町村會の會期 は法律によつて定められて居らず、會期を定むるや否やは市町村長の自由である。

ある。

市町村會の議長 市會の議長、副議長は議員中より選舉せられる(市制第四八條)。副議長は議長故障ある場合の代理機關である(市制第四九條)。町村會に於ては之と異なり、原則として町村長が議長となり、故障ある場合には町村長の代理者が職務を代行し、別に副議長を置かない。例外として、特別の事情ある町村では、町村條例を設定して選舉による町村會議長及代理人一人を置くことが出来る(町制制第一四五條)。市會、町村會を通じてこれらの者が故障ある場合には、議員中から假議長を選擧し臨時にその職を行はしめる(市制第四九條、町制第四五條)。

市町村會の議長、副議長の職務 は、會議ヲ總理シ會議ノ順序ヲ定メ其ノ日ノ會議ヲ開閉シ議場ノ秩序ヲ保持ス(市制第五七條、町制第五三條)るに在る。議長の會議開閉權は日々の會議に止まるのであるから、市町村長の會議開閉權と性質を異にする。而して議長の會議開閉權については多少の制限があつて、議長は議員定數の半數以上の請求があるときは會議を開かねばならず、又此の請求に依り會議が開かれたとき、又は通常の場合でも議員中異議あるときは、議長は會議の議決によらなければ其日の會議を閉ぢ又は中止することを得ない。議長の議場秩序保持の權限は議員に對してのみならず(市制第五九條、町制第五五條)、傍聽人に迄及ぶ。

此の他に議長の特別の職權として、可否同數の場合の裁決權、書記任免權がある。

市町村會會議の議事規則 は、市制町村制中にその重要な點に就いて規定されてゐる。

市町村會會議の定足數は、原則として議員定數の半數以上である。しかし、一身上の理由で除斥せられた者を除いた爲め半數に満たないとき、同一事件に就き再回招集するも尙半數に満たぬと

き、出席議員定足数を缺き、議長が出席を催告するも尙半数に満たぬときは、此の定足数は守らなくてもいいことになつてゐる（市制第五二條、町制第四九條）。併し、此の場合少くとも三人の出席を要することは當然である。

市町村會の議事は出席議員の過半数を以て決し、可否同數なる場合は議長の決する所に依る（市制第五三條、町制第四九條）。

市町村會の議事は、其の公明正大に行はるることを保證すると共に、住民の利害に關する事件の審議に就き、住民をしてその狀況を知悉せしむる爲め、之を公開することを原則とする。併し、市町村長の要求により、又は議決によつて傍聴を禁止し得る（市制第五六條、町制第五二條）。

更に法律は、議決の公平を期するため、議長及議員は、自己及近親の一身上の事件について議事に參與するを得ないとする。但し、市會の同意を得たるときは會議に出席し發言することを得る（市制第五四條、町制第五〇條）。

尙ほ、市町村長及其の委任又は囑託を受けた者は、會議に列席して議事に參與することは出來るが、議決に加はることは出來ない（市制第五〇條、町制第四六條）。

以上の外、市町村會は會議規則及傍聴人取締規則を設けなければならない（市制第六三條、町制第五九條）。市參事會の性質、市には市會の外に市參事會がある。市參事會は市會に對する副議決機關であるが、市に斯かる機關を設くるの必要ある所以は、

（一）市會の議決事項が過多であるのに、一々多數の議員を包含する市會を招集するのは煩瑣であること

（二）特殊な知識を要する事件については、少人數の適任者をして當らしむることが便利であること
にあるとせられてゐる。

市參事會の構成 市參事會は議長及び名譽職參事會員十人（六大都市は十五人まで増加することを得る）を以て組織する（市制第六四條、町制第六五條）。議長には市長がなり、參事會員は隔年市會に於て市會議員中より選舉する。市參事會の會議規則は市町村會と略々同様であるが、市町村會の議事は原則として之を公開するに反し、市參事會は傍聴を許さない（市制第六九條、町制第七〇條）。

市參事會の權限 市參事會は市會の如く概括的權限を附與されて居らず、唯法律に列記された事項のみをその權限とする。之を次に擧ぐれば、

- 一、市會ノ權限ニ屬スル事件ニシテ其ノ委任ヲ受ケタルモノヲ議決スルコト
- 二、市會成立セサルトキ、第五十二條但書ノ場合ニ於テ——除斥のため議員定數の半数に満たぬとき、同一の事件に付再回招集しても尙半数に満たぬとき、又は招集に應じても出席議員定數を缺き、議長に於て出席を催告して尙半数に満たぬとき——仍會議ヲ開ク能ハサルトキ、又ハ市長ニ於テ市會ヲ招集スルノ暇ナシト認ムルトキ、市會ノ權限ニ屬スル事件ヲ市會ニ代リテ議決スルコト。
- 三、其ノ他法令ニ依リ市參事會ノ權限ニ屬スル事件——例へば（一）年度を超えて市税の納税を延期すること、豫算内の支出の爲に一時、借入金爲すこと等の件に就いての議決、（二）市の職員の給料及給與に關する異議、市税、使用料、手数料、加入金、夫役現品の賦課徵收、財産營造物の使

用権に關する異義の決定(之は市參事會が國の機關としての權限である)、(3)市の公益に關する事件に付監督官廳又は市長に對して意見書を提出する權利及び行政廳の諮問に應じて意見を答申するの義務。

區會及び町村總會に就いては既に本章第一節に於て簡単に觸れておいたから茲には省略する。

注意一 市町村會と一口に云つても、市會と町村會とは、大變な違ひがあるのだから、市の學校にあつては先づ市會及市參事會に就て、町村の學校にあつては先づ町村會に就て、それ〴〵正確な認識を與へてから、次いで町村會乃至市會及市參事會の説明に移るべきである。一括して概念的に説くことは決して賞めた話ではない。

注意二 東京、大阪、京都の三市の區は夫自身又一の地方自治體であることは前に説いたが、そのことの當然の歸結として區會なるものがあつて、區の事務に就て意思機關としての任務を盡してゐる。然るに、

『東京・大阪・京都の三大都市並に勅令を以て指定する市(神戸)は、更に下級の地方團體たる區に細分される。この法人たる區はその財産及び營造物に關する事務、その他法令によつて區に屬せしめられた事務を處理する。』(公民教科書H、上、九六頁)

といふやうな説明を屢々見受けるのであるが、之は大きな誤謬である。第一に東京、大阪、京都の三市以外の市の區は單なる行政區であつて、行政的な自治區ではない。第二に名古屋・横濱の兩市の區のみ區長が有給と定められ、區長の任免其他に就き、東京・大阪・京都三市の區長の取扱に準ずることになつてゐるのであつて、神戸市はその中に含まれないのである。所謂六大都市なるものは、自治權の發動に對する監督が他の市に比してゆるやかであるといふ點に於て共通する所あるが故に、一括して六大都市と稱せられてゐるのであつて、區の自治乃至區長の任免を中心としてのカテゴリーからではない。神戸は勿論六大都市の一である。公民教科書Hは其の後改訂して前に引用した部分を『東京・京都・大阪・横濱・名古屋・神戸の六市に於ける區は特別の組織に依るもので法令に依つて區に屬せしめられた事務を處理する。』となしたが、此の説明も尙曖昧たるを免れない。第一に神戸市を入れた點、

第二に區に屬せしめられた事務を處理するのは區の事務としてか、市の事務としてかと明かにされてゐない點即ち是である。區の事務を區の事務として處理し得るのは三大都市の區に限るのである。

参考 地方自治政黨化について

一、その變遷

明治二十一年我國に地方自治の制度が統一的に布かれてから今日迄、地方自治と中央政黨との關係に關する考へ方は三段の變化を經た。

第一期は明治二十一年より明治の終り頃迄であつて、中央政治に於ても政黨の力が比較的微弱で、一般に政黨を忌避せんとする傾向が強かつた。従つて地方自治に於ても努めて政黨を排斥し、地方自治は其の區域内の協同生活の福利増進を目的とすべく、一黨一派に偏するが如きは地方自治を汚辱するものとせられ、「地方自治に政黨入る可らず」を標榜し來つたのである。

明治二十二年十二月二十五日山縣内務大臣は各府縣知事に訓令して地方行政當路者の職務に關する指針を與へたが、其の一節に「一地方の公益は全國の公益と必ずしも相干渉せざるものあり。故に各地人民の幸福を進めんと欲せば宜しく政論の外に立ち、各々其の區域の中に畫策する所あらざる可らず。」とある。

更に明治二十五年五月九日副島内務大臣の訓令にも「市町村吏員たる者は政論の外に立ちて一に市町村の公益を計り黨派に偏せず公平を持するを以て最要とす。故に假令其人名を政黨に列することあるも市町村行政の職務を行ふに當つては自治の本旨を恪守し、毫も黨派の關係に及ぼすことあるべからず」とあり、同様の趣旨の訓令は爾後屢々内務大臣より發せられ、又内務當局も其方針を嚴守し、地方自治當局者も亦努めて之に依らんことを期した。明治三十九年四月の原内務大臣の地方長官に對する訓示にも「今や立憲政治の下に於て政黨派の樹立あるは自然の勢なれども、諸君は政黨派の區別を樹つるの必要なく、又政黨派に屬する否とを區別する必要もなし。唯宜く公平に敏捷に地方行政の任に當り戦後の國運發達を助成せられんことを」とあつた。

第二期は、中央政治に於て政黨の勢力が漸く強大となり、政黨の存在は次第に一般に理解せられて來て、官僚も屢々政黨と妥協協調することに依つて憲政の運用を試みるやうになつた明治末期より大正年代の中頃迄であつて、政黨は中央政治より次第に地方自治（主として府縣）に其の手を延ばすやうになつて來た。併し此の時代にも、猶地方自治に政黨入る可らずの立札は嚴として存し内務當局も亦其の方針で地方自治を監督した。例へば大正三年五月大隈内務大臣は「中央政治の運用は政黨の力に俟つべしと雖も、地方の行政に至つては斷じて黨派に偏倚すべからず。……然るに近時動もすれば黨弊其の甚しきを加へて漸く自治を果はし……今にして之を濟ふなくんば其の弊害恐らく底止する所なからん」と云ひ、大正六年後藤内務大臣は「中央政治と地方自治とは密接の關係ありと雖も、其の間亦自ら割然たる領域の存するに拘らず、二者の關係未だ國民に諒解せられざるものあり。政局の波動往々にして其の餘勢を地方自治に及ぼすは我邦現時の通弊たるを以つて……」と訓示してゐる。

併し此の間に、中央政黨の勢力は地方自治の間に強く喰ひ入つて來てしまつた。之は事實として如何とも爲し難かつたのである。第三期は中央に於て政黨政治は全く確立せられた大正中頃以後より今日迄であつて、地方自治に政黨の勢力の浸潤する事實の必然已むべからざるを意識し、唯之より生ずる弊害を出來得る限り除去せんことに努力しつゝあるのである。併し大體の基本思想としては、地方自治の政黨化を是認したのではなく、地方自治に政黨は入る可らざるものではあるが、其の政黨化が現時の政治組織上已むを得ないとするならば、せめて其の弊の小さなを期する外なしと云ふにあるものゝ如くである。大正十三年若槻内務大臣は「立憲治下に於て政黨の發生するは自然の勢なり、苟も政黨にして存する以上は其の相競つて勢力の擴張に勉むるは當然の事に屬す。唯其の努力は常に適正の範圍を逸脱すべからず。……然るに近年地方に於ける施設經營の跡を見るに、土木教育産業等地方利害の伴へる問題を捉へて黨勢擴張の具に供し……」と云ひ、黨弊政治に付いて多くを述べて居る。

かくの如く最近十年間程は、内務當局も地方自治の政黨化に對し、いづれかと云へば之を憲政自然の推移進轉に委せんとするの傾向がある。

二、其の是非

現在輿論は果して此の問題に付いて如何なる見解を採るか。之に付いて我々は二つの異なつた考へ方を見る。一は依然舊來の傳統を守つて地方自治に政黨入る可らずと爲す議論であり、一は現在の政治機構よりして、地方自治の政黨化は必然的事實であり、現在の社會制度を是認する以上は、地方自治の政黨化の事實をも是認して、唯其の弊害を出來得る限り除去する外はないと云ふ議論である。

前説を代表する者に田川大吉郎氏がある。氏は、

「(一)中央政治に於ける議會政治政黨政治は政治生活に於ける最高の善ではなく、次の善であると云ふ立脚點より、(二)議會が次の善を爲さんことを期待せねばならぬ。(三)議會に最高の善を期待せず、自治體に最高の善を期待する理由は、國家の境域は廣大で國民各自の關係は疎隔して居るのに對し自治體の境域は狭少でその關係は密接であるから、議會には望み難いことでも市會には望み得られる。自治體は隣保の團結を旨とし家庭的親和を以て其の理想とすべく、意見の相違はあつても黨派としての永久なる對立關係はなかるべきものである」(都市問題昭和四年四月號二十一頁)

と説かれた。猶、市町村の如き團體は政治團體と云ふよりは寧ろ日常生活の共同處理と云ふ事務的な企業團體に近いものであつて、其の事務の處理は多くは實務的技術的事項に屬するから、宜しく之をビジネスライクに措置すべく、政治問題化すべきではないと云ふことも、右の如き説を爲す者の屢々説く所である。

然るに後者の代表としては高橋清博士がある。曰く、

「今日我が國の一部の人々の間に「市政は實務である、市政は行政的技術的實務である、従つてそれは政治でない」と云ふことが云はれるが、これは根本的に誤謬である。……或る人々は「市政から政黨を驅逐すべし」と主張してゐるが、之は不可能を求めてゐるに過ぎない。市政から政黨政派を除去することは絶対に不可能である。其の理由は、

(一)自治體としての都市は人口の異類的諸要素を強制的に包擁する地域團體である。

- (一) 都市の内部には利害相反する團體個人が多数存在する。
- (二) 相反する利害の存する所には必ず黨派が発生し、地方的黨派が発生せねば中央政黨が乘じ来る。
- (三) 我が國の政治は今日政黨政治である。頭數も一種の力であると云ふ力の政治の時代に於て、中央政黨が地方地盤を開拓せんことあらゆる努力を拂ふのは必然であり、地方自治體が中央政黨化することは、政黨政治の今日避け難いことであるからであつて、我々としては唯之に伴ふ弊害の除去に努力する外はない。「市政から黨派を驅逐せよ」との聲は理想としては一應の理窟はあつても、實際に於ては不可能であり、我々はかゝるユートピアに陶醉して現實の事實を回避すべきでない。」(都市問題昭和四年三月號十三頁)と云つてゐる。(入江俊郎氏著「自治政策」一六一—一六六頁)

第五節 市役所・市町村役場

市役所町村役場 は市町村の事務所であり、市町村長及びその補助機關たる吏員が市町村の事務を執行するに當つての本據をなすものである。

市町村長 は市町村の理事機關である。即ち市町村長は市町村會の議決を執行することを以てその職務權限の中心とする。

市町村長の身分 に関しては、市長と町村長とは異なり、市長は有給吏員を原則とし、町村長は名譽職を原則とする。但し、市は條例を以て之を名譽職とし、町村は條例を以て之を有給とするこゝとが出来る。市町村長は市町村會に於て選舉せられ、其の任期は四年である。市長及有給町村長は任期中でも三十日の豫告期間を以て退職することを得るが、名譽職町村長は公民として名譽職擔任の義務を負ふ結果、自由に退職することを得ない(市制第七三條、町村制第六一乃至六四條)。

尙ほ、市町村長の任期満了の時期が接近してゐる場合には、後任者が直に就職し得るやう、現在市町村長在職期間中に次の市町村長を選舉し得る途が認められてゐる。即ち任期満了の日又は退職すべき日が豫知せられてゐれば、其の日前二十日以内ならば、此の便法を採用することが出来るのである(市制第七三條、町村制第六三條)。

市町村長の權限 市町村長は市町村の理事機關たることをその本質とする。此の地位に於て市町村の一切の行政を統轄し、且つ外部に對して市町村を代表する(市制第八七條第一項、町村制第七二條第一項)。其の市町村行政に關する權限は極めて廣く、法律は唯其の概目を例示してゐるに過ぎない。

市町村の行政は原則として總て市町村會又は市參事會の議決を経ることを要するが、法律は事項に依り又場合によつては市町村長が市町村會の議決を経ないで專決處分をなし得ることを認めてゐる。隨つて市町村行政に關する市長村長の權限は、之を市町村會又は市參事會との交渉に關する權限と專決權とに分けることが出来る。

- (一) 市町村會又は市參事會との交渉に關する市町村長の權限は次の如く分けることが出来る。
- (イ) 市町村長は市町村會及市參事會を招集、開閉する(市制第五一條、町村制第四七條、市制第六八條、第七一條)。
- (ロ) 市町村長は市町村會及市參事會の議決すべき事件に付其の議案を發する(市制第八七條、町村制第七二條)。
- (ハ) 市町村長は市町村會及市參事會の議決を執行する(市制第八七條、町村制第七二條)。
- (ニ) 市町村會又は市參事會の議決又は選舉が其の權限を越え、又は法令若は會議規則に違反したと認むる場合には、市町村長は其の意見により又は監督官廳の指揮に依り、理由を示して之を再

議に付し、又は再選舉を行はしめなければならぬ。再議の結果尙ほ其の議決が権限を越え、又は法令若くは會議規則に違反する場合には、市町村長は府縣參事會の裁決を請はなければならぬ。又、特別の事由ありと認むるときは再議に付せずして直ちに府縣參事會の裁決を請ふことが出来る。(市制第九〇條、町制第七四條)

市町村會又は市參事會の議決が明かに公益を害すと認むる場合、收支に關し執行する事能はざるものありと認むる場合、法定費(法令に依り負擔する費用、當該官廳の職權に依り命ずる費用、其他の市の義務に屬する費用)及び應急費(非常の災害に因る應急又は復舊の施設の爲に要する費用、傳染病豫防の爲に要する費用、其他の緊急避くべからざる費用)を削減又は減額したる場合には、市町村長はその意見に依り又は監督官廳の指揮に依り、理由を示して之を再議に付すべきである。再議の結果尙ほ其の議決が適當でないと認むる場合は、市町村長は府縣知事の指揮を請ふべきである。特別の事由ありと認むる場合は、市町村長は之を再議に付せずして直ちに府縣知事の指揮を請ふことが出来る。(市制第九〇條ノ二、町制第七四條ノ二)

以上の府縣參事會の裁決又は府縣知事の處分に不服ある者は、行政訴訟を提起し得ることになつてゐる。(市制第九〇條第九〇條ノ二、町制第七四條第七四條ノ二)

(二)市町村長の専決權 は次の場合に付て存する。

(イ)市町村會及市參事會の權限に屬する事項の一部は其の議決に依り之を市町村長の専決處分に一任することを得。(市制第九二條ノ二、町制第七六條ノ二)

(ロ)市町村會又は市參事會が成立しないとき、會議を開くこと能はざるとき、又は議決若くは決定

を爲すべき場合に之を爲さざるときは、市町村長は府縣知事の指揮を請ひ、其の事件を處分することが出来る。

町村會又は市參事會の議決若くは決定すべき事件に關し、臨時急施を要する場合に於て町村會又は市參事會が成立せざるとき、又は之を招集するの暇なきときは、市町村長は之を専決處分する權限を有する。(市制九一條、九二條、町制七五條、七六條)

此等の場合に於て市町村長の爲したる處分は、町村會又は市參事會の爲したる議決又は決定と同一の效力を有する。而して、市町村長は次回の會議に於て之を町村會又は市參事會に報告することを要するが、其の事後承諾を要するものではないから、町村會又は市參事會には、不承諾によつて其の效力を失はしむる權限はない。

(ハ)市町村長は、法律に依つて初から特に定められた市町村の事務に關して専決し得る。例へば、

(一)市町村長は市町村吏を指揮監督し、之に對し懲戒處分をなすことを得る。其の懲戒處分は譴責及五圓以下の過怠金である。(市制第八九條、町制第七三條) 従つて市町村長は市町村吏員の解職は出来ない。解職は市町村の監督官廳たる府縣知事が、その監督權に基いて、之を行ふのである。(市制七〇條、町制七一五〇條)

(二)市町村長は財産及營造物を管理し、特に之が管理者を置いてあるときは、其の事務を監督する權限を有する。(市制第八七條、町制第七二條)

(三)市町村長は收入支出を命じ及會計を監督する權限を有する。(市制第八七條、町制第七二條)

(4) 市町村長は證書及公文書類を保管する権限を有する(市制第八七條、町制第七二條)
(5) 市町村長は法令又は市町村會の議決に依り使用料手数料、加入金、市町村税又は夫役現品を賦課徴収する権限を有する(市制第八七條、町制第七二條)。

(6) 市町村長は其他法令に依りその職權に屬する事項を行ふ権限を有する(市制第八七條、町制第七二條)
尙ほ市町村長は市町村會の同意を得て其の事務の一部を助役又は區長に分掌せしむることを得る(市制第九四條、町制第七八條)。

市町村長は一方に於て市町村の理事機關たると共に、他方に於て「法令ノ定ムル所ニヨリ國府縣其他公共團體ノ事務ヲ掌ル」(市制第九三條、町制第七七條)此の地位に於ては、市町村長は國府縣其他の公共團體の機關となつて、市町村會、市參事會とは關係なく、主務官廳の監督を受けて行動するのである。
市町村長に對して國其他の公共團體がその事務の執行を委任する理由は、市町村の區域には警察官吏を除き國の一般行政機關を置かないに拘らず、國其他公共團體の事務の中には市町村の區域を中心として執行するを便宜とする事項が多いからである。殊に法令によつて市町村長に委任せられた國の行政事務は頗る多く、市町村長はその本來の職務たる市町村の事務よりも、寧ろ國の事務を主たる職務として爲すの觀を呈してゐると云はれてゐる位である。

市町村長に委任せられてゐる國の事務の主なるものは、戶籍及寄留に關する事務、徵兵徵發陸海軍召集に關する事務、衆議院議員選舉に關する事務、傳染病豫防に關する警察事務、種痘強制、精神病者の監護、行旅病人死亡人の取扱、水難救護、道路の管理、都市計畫事業の執行、土地收用に關する事務、埋葬の認許、馬籍に關する事務、國勢調査の事務、職業紹介の事務、就學義務の督勵等である。市町村長が之等の事務をなすに當つて要する費用に關しては、法律は之を市町村の負擔としてゐる。従つて、其の費用に就いては市町村會の議決を必要とする。市町村長の補助機關たる吏員は、國の事務に就ても等しく之を補助するの任に當らなければならぬ。尙ほ市町村長は此等の事務に就いてもその一部を助役又は區長に分掌せしむることが出来る。

市町村長の補助機關 として重要なものに、市町村助役、收入役、副收入役、區長、委員、特別の必要ある市に於ては市參與等がある。次に夫々に就いて説明しやう。

市町村助役 の職務は、市町村行政一般に亘つて市町村長を補助すること、市町村長故障ある場合之を代理すること、その事務の委任を受けた場合に之を擔任することを主なるものとする(市制第九四條、第九六條、町制第七八條、第七九條)。

助役は市町村長の補助機關の最も主要なものであるから、法律は「市町村長ノ推薦ニ依リ市町村會之ヲ定」むることとしてゐる。而して、若し「市町村長職ニ在ラサルトキハ市町村會ニ於テ之ヲ選舉ス」るのである(市制第七五條第二項、町制第六三條第六項)。

助役は市にあつては有給吏員であつて、名譽職を認めず、町村にあつては原則として名譽職であり、例外として條例を以て有給となすことが出来る。市に名譽職助役を認めない理由は、市の事務は極めて事務的であつて、助役の職務の如きも専門家を必要とするからである。名譽職助役は、名譽職町村長と同じく、其の町村の公民中選舉權を有する者に限る(町制第六三條第八項、三條第八項)。

助役の任期は四年である。現任助役在職中に後任助役決定の便法のあることは、市町村長と同様である(市制第七五條第三項、町制第六三條第七項)。

助役の定員は原則として一人であるが、東京・京都・大阪の三市の助役定員は内務大臣が之を定め、其他の市町村も條例を以てその数を増加し得る（市制第七二條、町制第六〇條）。例へば、東京市、大阪市は三人、京都市、神戸市、名古屋市、横濱市等はそれぞれ二人を置いてゐる。

収入役及副収入役 市町村には収入役を一人置く、但し市町村條例を以て副収入役を置くことが出来る。町村に副収入役を置く場合には、特別の事情あることを要する。収入役及副収入役は、有給吏員とし、任期は四年である。市町村長の推薦に依り市町村會之を定め、市町村長職に在らざる時は市町村會に於て之を選擧すること、現任者任期中に於ける後任者の決定の便法のあることは助役に等しい。

収入役及副収入役は市町村の現金の出納其他會計事務を掌る機關である。従つて、一般事務と會計事務とを分離し、且つ收支についての命令系統と現金出納の系統とを分離する必要上、市町村長、助役、市參與と父子兄弟の關係に在るものは収入役の職に在ることが出来ないことになつてゐる。唯例外として、特別な事情のある町村では、町村長又は助役が府縣知事の許可を受けて収入役の事務を兼掌し得るに止まる（市制第七九條、町制第六七條）。

有給區長、區収入役及區副収入役 東京、京都、大阪、名古屋、横濱の五市にのみ各一人づゝ置かれる。區長は市及區の機關（三大都市の場合に限る）として區内に於ける市の事務及び區の事務（三大都市の場合に限る）を掌ると共に、他方に於ては國の機關として法令に依り委任せられたる事務を行つてゐる。區収入役は區に屬する出納事務を掌る。此等は市の有給吏員であつて、市長が之を任免する（市制第八〇條、第八一條）。

名譽職區長及其代理者 右の五市以外の市町村が、處務便宜の爲に區を劃し、部内の行政事務を地域的に區分して其の遂行の便を計る場合には、其の區内の行政事務擔任者として、名譽職たる區長及び其の代理者一人を置かなければならない。此の區長及其の代理者は、市町村公民中選挙權ある者の中より、市町村長の推薦によつて市町村會が之を定める。現任者在職中の後任者の決定の便法も亦之に認められてゐる（市制第八二條、町制第六八條）。

委員 市町村には臨時又は常設の委員を置くことが出来る。名譽職とし、市町村會議員、市參與會員又は市町村公民中選挙權を有する者より、市長の推薦に依つて市町村會が之を定めるのを原則とするが、場合に依つては市町村條例で特例を設けることも出来る。任期に就いての定めはない（市制第八三條、町制第六九條）。その職務とする所は、財産營造物を管理し、或は市町村の行政事務につき市町村長より委託を受け調査又は處理することである。之等の委員の中、學務委員、傳染病豫防委員は、法令に依り必ず置くことを要するものである。

市參與 特別の必要がある市には、市條例を以て市參與を置くことが出来る。原則として名譽職であるが、有給職とすることも出来る。これも亦、市長の推薦に依り市會が定める。名譽職市參與は市公民中選挙權を有する者に限る。別に任期の定めはない。市參與は、市の經營に屬する特別大規模の事業例へば大都市の電氣事業、都市計畫事業、水道事業等の經營の爲に、特別の知識經驗を有する地位の高い専門家をして之に當らしめる必要がある場合に置かれるのである（市制第七四條）。

其他の有給吏員 は市町村長が之を任免し、その職務は一般的の事務に關し、市町村長の補助機

關として事務に従事することである。

注意一 市役所・町村役場に於ては、市町村の自治事務以外の事務をも取扱ふことは本文述べた如くであるが、尋常小學國語讀本卷八、第二十『税』はその甚だ適切な一例を示せるものである。曰く、

「おとうさん、此の雪降りに、何所へお出でになりますか。」

「役場へ税を納めに。」

「明日にでもなつて、雪がはれてからではいけませんか。」

「是非今日のうちに納めなければなりません。此の切符に、『一月二十日限り當役場へ納付』とありませう。今日までに納めないと、役場によけいな手数をかけることになります。」

「今手に持つていらつしやるのは、みんな切符ですか。」

「さうです。三枚とも切符です。」

「それをみんなうちで納めるのですか。」

「さうです。此の一枚には徴税令書とありませう。これは村の税で、村の學校や役場の費用などになるのです。」

「あと二枚は。」

「一枚は縣の税で、一枚は國の税です。ごらん、これには徴税傳令書とありませう。これは縣の税で、縣立の學校や病院や、其他道路などの費用になります。それからこれは國の税で、納税告知書としてあります。軍隊や、裁判所や、外國とのつきあひや、其他いろ／＼の費用になるのです。國の税は勿論、縣の税も村の税もみんな大事なもので、之を納めることは國民の務です。」

「縣や國の税も、村の役場へ納めれば、よいのですか。」

「さうです。村役場で、村内の家々から納めるのをまとめて、それ／＼へ送るのです。」

「どのうちでも、納める金高は同じですか。」

「いや、それは財産や収入の多少によつて違ひます。くはしいことは又學校で習ふでせう。雪も小降りになつた。役場のひけないうちに行つて來よう。」

以上に類似する例をいくつか擧げて、我々住民と市役所、町村役場との密接な關係にあることを悟らしめねばならない。

注意二 純粹な立場から云へば、市町村吏員とは云ひ得ないけれども、市町村住民の福利を増進する爲めに働いて居て呉れる人達の多いことを實例によつて説き、それ等の人々に對する感謝の念を湧起せしめるやうにせねばならない。斯かる種類の人々の中に消防組員・方面委員・自警團員等々がある。

參考一 地方團體の執行機關に就て

我が國に於ける地方團體の執行機關は獨任制の機關である。フランスの政治上の原則に議決は複數人の仕事であつて、執行は單獨人の仕事である、といふことがある。我が國の制度、フランスの制度、アメリカ合衆國に於ける市支配人制、市長對市會制などはこの原則に依つてゐるわけであるが、併し一方に於いては人民自治の制度の下に於けるイギリスの制度、アメリカ合衆國に行はれる委員制などはいふに及ばず、團體自治の制度の下に在つてもプロイセンのプロヴェンチアルアウスシュニス、クライスアウスシュス、マヂストラートなどの制度は合議制機關たる執行機關を認めてゐるものである。而も之等は自治體の執行機關としての成績を上げてゐる。従つて執行機關必しも獨任制たるを要することなく、その何れに依るべきかは尙再思三考を要する問題であるとする人（水野鎮太郎氏自治の精髓、九二頁）がある。併し少くとも執行機關の外に別に合議制の議決機關を併せ置く組織下に於いては、純然たる執行機關としての機能の能率は特殊の事情なき限り一般に寧ろ之を獨任制とすることに依つてのみ昂められ得る。行政の領域に於いては議決と執行との機能の相異は合議と獨任との組織の相違を原則とする。固より執行機關を獨任とするといふことは、専門的知識と實際的經驗とに富んだ高級の補助機關の存在を前提とする。唯之等執行事務を掌る機關に對等の地位を認めない點に於て合

議制とその性質を異にするに過ぎない。

執行機關の構成に關する第二の問題は市町村長の直接選舉と府縣知事の公選とに關するものである。我が國の現行制度の下に於いては多く外國制度と同様に市町村長は市町村會に於て選舉せられる(市制第七三條、町村制第六三條)。併しかゝる制度は動もすると地方議會が執行機關に對して不當なる掣肘を加へ、自治行政を停滯せしめ、地方民の利益を阻害する事實を生じることがある。市町村長の直選制度はかゝる弊害に具へんとするものである。アメリカ合衆國に於ける一部の制度は市長直選の方法に依つてゐる。市町村長直選の問題に就いては固より賛否の議論があるが(大塚辰治、地方制度改正詳解九八頁以下、挾間茂、地方自治論、議決機關と執行機關とを同一機關に兼ねさせない主義を徹底す見地から云へば明かに直接選舉の制度を採用すべきものである。市町村長を直接選舉するときには、自然地方議會中心主義が侵害せられ、惹いて地方自治の進展が阻害せられる如く考ふる者あるならば、それは必しも正當なる見解ではない。假令直接選舉の制をとらないとしても制度上地方議會の議決機關としての權限を完全ならしめない限り議會中心主義が完全に實現せられ得ないと同時に、市町村長を直接に選舉する制度としても市町村長の權限を純然たる執行機關の限度に止めて置けば議會中心主義は侵害せられることはない。要は執行機關を直選にするか否かの問題でなくして、機能を混同するか否かの問題である。機關の構成の點からいへば、なるべく總ての自治機關を地方民の直接選舉とすることが、一層地方自治の進展を意味するものである。團體自治の制度の下に於いて執行機關の選任に關し直接選舉の方法を採らずして間接選舉の方法をとつたのは、その方が官選の主旨を加味する爲めの認可制度と結合し易い便宜に出でたものである。認可制度が廢止せられて後は、次に進むべき自治制度の進展の階段は、執行機關の選任方法としての間接選舉制度が直接選舉制度に進むことである。渡邊宗太郎氏著『自治制度論』二四五—二四六頁)

參考二 町村長直接選舉に對する反對意見

全國町村會は、町村長直接選舉に對して反對の意見を有して居るのであるが、その理由とするところは次の如くである。町村長直接選舉は理論及び實際の兩面より考察するに何れも我國現下の實情に照し適切ならずと認む。

理由

一、理論的考察

- (一) 町村自治の中心は一元たらざるべからず
若し夫れ町村長を直接選舉となさんが、町村自治の中心は町村會と町村長との二元に分れ、自治行政の運用を謬るに至るべきは自明の理なり
 - (二) 町村自治の中心は町村長にあらずして町村會にあり、町村長独自の統括權は町村行政の運用上肝要なる權限に屬すと雖も、町村自治の根柢は町村會にあるべきものにして、町村長は之が執行機關たるの地位にあること正當なり
 - (三) 代表者の選出は直接選舉のみを以て原則なりとみるは正鵠を得たるものにあらず、複式選舉亦必ずしも低下せる選舉法と言ふべからず
 - (四) 直接選舉は一種の町村會不信任論なり、法律上町村會を信任せざるが如き矛盾も甚し
 - (五) 直接選舉により議會の淨化を圖らんとするものなるべきも、公民を教育し議會を淨化せずして獨り直接選舉に依る町村長をあげ、町村議會の制肘を受けしめざらんとするが如きは大なる錯覺なり
- 二、實際上の考察
- (一) 直接選舉によるときは執行機關と議決機關との對立抗争を激化せしめ、自治政は根柢より破壞せらるゝの危險あり
 - (二) 直接選舉は必然的に中央及地方政黨の抗争激闘を現出し、選舉民をして政争渦中に狂奔せしむることとなり、常に町村行政をして政黨化するの結果を招來すべし
 - (三) 其の結果政界は識見と經驗とを備ふる有能の士は其の影を潜め、政界の猛者連が目覺ましく進出するに至るべく、町村自治の破綻之より甚しきはなし
 - (四) 直接選舉に依るときは町村議會と町村長間の協調を缺き、ひいて町村會發案權の濫用頻發し、自治運用の圓滿を缺くこと

なる

(五) 現行法に依る各種の選挙だけにすらすら村民は絶えず選挙に没頭し、眞に自己生活を考慮し奮闘するの迫りからんとす、この上町村長の直接選挙を加へ更に選挙を煩雜にし愈々選挙気分を煽りて政争渦中に投ぜしむるの必要何處にかある

(六) 直接選挙が政争を惹起する結果は其處に言ふべからざる弊害を醸成し、且つは町村吏員の如き亦著しく政党的色彩を濃厚にし、政變によりて絶えず不安なる状態に置かるゝこととなり、自治事務の進展を妨ぐるること甚だ大なり

以上を綜合するに複式選挙に依る現行法必ずしも理想的なりとは斷ずるを得ざるも、直接選挙に比し其の弊害寡少に止まるものと認む(全國町村長會報、昭和五年十月號)

参考三 東京市方面委員制度

一 設置の趣意

一般社會の状勢は輒近著しく文化進展の過程を辿ると雖も亦他面には其生活益々複雑を極め諸般の社會問題日を逐ふて紛糾せんとし愈々社會事業を必要とする状態に逼迫しつゝあり。

古來何れの國に於ても窮民救恤の必要を見ざるなく蓋し救恤の諸施設は所謂慈善的救濟の形式を執りたりと雖も亦其半面には往々弊風の生じ易きもの鮮少に非ざるなり。此時に當り社會的諸機關及窮民の中間に立脚して克く公私社會事業の各長所を併有する窮民指導機關なかるべからず。

常に親誼的指導を以て自宅救助を爲すと同時に、社會事業に伴ひ易き幾多の弊害を矯正し、正確なる調査を爲して社會救濟の實を徹底せしむるは勿論、各種施設の基礎的材料を提供して以て其改善普及を促し、之が運用を有效ならしむると共に、社會事業の統制を以て重要な使命として産れたる施設は、實に此方面委員制度なりとす。

二 沿革

本制度は一八五二年獨逸のダニエル・フォン・デルハイト氏の創意に基き、普魯西亞聯邦の一都市にして工業都市として有名なる

「エルベルフェルト市」に施設せられたるを嚆矢とし、爾來社會事業の統制機關として普く認識せらるゝ所となり、我國亦大正六年岡山縣に濟生顧問を始めとしてこの種事業漸く盛となり、現在其の設置區域全國を通じ實に一道三府三十六縣、委員數一萬有餘人を算するの盛況に達し、漸次全國に普及せんとするの状勢にあり。

本市 於ても方面委員制度が社會救護機關の最も基礎的且優秀なるに鑑み、大正九年に現在の方面事業を救護課保護科に於て施行することとなり、先づ勞働者並少額收入者の比較的多數居住せる地域を選びて設置することとなり、同年十二月始めて下谷區に四方面、深川區に六方面を設置し、爾來其成績の漸次認めらるゝに至り、大正十年社會局處務規程並に處務細則の改正に際し、茲に始めて方面委員事業のため方面掛を創設せられ、漸次全市に亘り設置すべく、大正十一年一月淺草本所の兩區に各六方面、同年六月京橋芝の二區に各二方面、七月小石川區に二方面、次いで十二月四谷區に一方面、更に十四年三月本郷區に一方面を設置して、今日の九區三十方面を算するに至れり。

三 組織及運用

方面委員は該制度設置區域内に永住し其土地の事情に精通せる篤志者に市長之れを囑託す、而して現在に於ては前記の九區に勞働者階級並少額收入者の比較的多數居住し居る地域を警察管轄區、地理的環境等を考慮して三十方面に分劃し、其方面の事情により夫々委員數を定め、總體四百二十名の委員を囑託して斯業の運用を期しつゝあり、而して委員の任期は一ヶ年と定められ再選することを妨げず、委員を各方面毎に正副委員長一名宛を互選す、正副委員長は其方面を代表し其事務を總括す、尙方面事業を輔翼するために方面制度設置區域内の各警察署長、區醫師會長、區長に方面參事員を囑託、又は命じ、以て事業遂行上の圓滑を圖りつゝあり。

一委員の受持區域は其世帯數約三五〇乃至五〇〇世帯にして、内細民と認むべき數は約四、五〇世帯に當る。而して之等細世帯は常に當該制度の對象物となるものにして、別表の方面カードにより常に其の生活状態を明にし徹底的救護指導の任に當れり。

又各方面毎に方面事業所一ヶ所を設け事務囑託一名を配屬し、以て連絡統一其他一切の庶務を整理せしむるの外、局内に連絡員

若干名を置き本局と各方面との連絡に努めつゝあり。

調査 委員は受持地域内全部の世帯に亘り自ら各世帯を訪問調査して其の地区内の生活情況を知り、既定の標準に依り方面カード級の世帯を假定し、別紙の「カード」に依り正副二通の方面カードを複製す、而して一通は委員自ら保管し、一通は方面事務所を送付す。

該カードは委員活動の原動力にして常に方面事業の對象となるべきものなれば、カードの整否如何により濫救漏救も生ずるの虞れある故、委員は常に受持地区内の巡視訪問或は事件取扱の都度カードの内容に注意して加除整理し、受持地区内の生活狀況を詳知し以て恒久的の一時の救護に際し其全きを期するものとす。(別紙東京市方面カード参照)

相談指導 委員活動の第一歩にして方面事業中最も其取扱困難にして當該事業の生命とも云ふべき重要な事項は此の相談指導の要項なり、されば委員は彼等の相談に對しては慎重なる態度をとり、機宜に應じて適當の處置を講じ其指導宜しきを得ざるべからず、而して其取扱ふ事件の内容は、生活萬般に亘り其煩雜なること到底想像以外にして生活、人事、保健、教育、育児、紛争其他法規に關する事項迄に及ぶことありて、委員の努力苦心を要すること極めて多し。

保護救済 社會的落伍者が幾多の悲惨事を繰返し其窮困の餘り自己を誤るのみならず社會全般に毒を流すことあるは周知の事實にして、之等社會的落伍者の困窮の原因を究知し其實情を正確に調査して之が保護救済の任に當る事は方面委員の重要職責なり、即ち青少年少女が其環境及放縱生活の結果等よりして、動もすれば不良の群に入り易く、之れが感化指導の要あるは言ふを俟たざる所なり、而して此等不良兒又は家庭に於て保護するの不適當なるものは、東京市幼年保護所、東京府兒童保護員、感化院等に收容又は自宅保護の途を講じ、以て保護監督の實を擧げ、老孤者、棄兒遺兒迷兒、行旅病人等は法令の定むる所により處理し、其他にありては既設の養育院、養老院等に入院保護し、軍事救護其他精神病者、癩患者、釋放者等保護を要するものある時は、夫々適當なる機關を通じ、以て社會的落伍者救護の徹底を期す。

育兒奨學 家庭に幼兒を擁して稼業に困惑することは細民一般の情況にして延いては生活に困難を來たすこと言ふを俟たず、他

面細民階級にありては、一般に育兒に關する觀念に乏しく、兒童の精神上並に身體上にも悪結果を齎らすことあり。之が爲公私の團體により、託兒場、保育所等の諸施設を設けられあると雖も其利用方法さへ知らず、遂には兒童をして不幸なる立場に陥らしむること少なからず、委員は家庭訪問、巡視等によりて之等必要に迫られたるものを發見し又は願出等により夫々適當なる場所に紹介し、以て其家庭の救護をなすものとす、又不就學兒童、中途退學兒童に對する就學奨勵は勿論、他より轉任し來りたる者又は他へ移轉の爲退學する者等の入退學の相談指導又自ら其手續の便宜を圖り、尙場合によりては授業料の免除手續の如きに至る迄力を添ふる事ありとす。

保健救療 貧困原因の一として疾病を數へ得るは周知の事實なり。而して細民地域は一般に衛生状態不良なると保健思想の幼稚なる爲知らず、内に身體を損傷する事あるも生活の關係上充分の加療を爲す能はず、斯る状態にある者を放任し置くは社會政策上最も憂心すべき現象なり、依て委員は之れが救護の任に當り、常に各種救療機關との連絡を密接にして機宜に應じて保健救療に努力するを要す、先づ本市發行の患者診療券、濟生會治療券、醫師會、同愛社治療券等各無料診療券の交付を取扱ひ、事情により減價診療の手段も講じ入院加療を要するものある時は市設の救療機關、濟生會病院、和泉橋慈善病院、慈惠會醫院、日本赤十字社病院其他の各種公私施設の救療機關に、妊産婦に就ては市設産院、日本赤十字社産院、賛育會等に入院の勞をとり、尙往診の要あるときは往診券の交付往診要請等の途を講じ加療せしむ。

更に濟生會の巡迴診療事業、東京日々新聞社の巡迴病院等の如き、一時的部分的の救療事業にも應援努力することありとす。

周旋紹介 失業者保護の爲に公私の職業紹介所が設置せられ之が救済の途を開きつゝあるも、委員の取扱は多く委員自ら職業を具出して自活の途を講ぜしむること寧ろ眞の救護の意味なりとす、されば職業、副業、奉公人の周旋紹介等に於ては、委員は自ら其者の性格過去の經歷其他の事情等により適當なる箇所に直接周旋紹介の勞を探ること少しとせず、又之を公私施設の職業紹介所、労働紹介所、授産場に移して其目的を達せしめ、尙死亡者あるも葬儀を爲す能はざる者に助葬の紹介をなす等、日常生活上諸種の便宜を計る目的にて萬般の周旋紹介をなすこと少からず。

戸籍整理 一般細民階級の戸籍に關して無關心なるは想像外の事にして、之れが爲國民の權利義務の恩典に漏れ、個人としては一生所謂日蔭者となりて精神的に常に不愉快なる生活を送る者少からず。

されば戸籍の整理は國家及個人の爲にも最も必要にして委員は寄留届、轉籍届、出生死亡届其他、無籍者、私生子整理等のため、本籍地に照會し又は委員自から出張其縁故者を搜索し其實情を追究して之が處理を講ずるものとす。其委員の働きにより多年消息不明なりし父子相擁し、或は全く知らざりし母子邂逅して生涯の煩惱を一掃し得たるが如きこともあり。其他就學年齢に達しても無籍のため就學し得ざりしもの、徴兵適齡に達して初めて其無籍なるを知りて委員の手により適法なる届出をなしたる如き、或は又結婚して尙内縁の儘にありたるもの、私生子のまゝ放置しありたるものを整理せる等、其取扱が戸籍の全般に互り處理し以て精神的救護の全きを期す。

金品給與 自身又は其家族に疾病不具廢疾者等あるため、又は其他の原因により困窮の極に陥り全く自活の途なく呻吟しつゝある一家、或は孤獨者にして他に扶養者なく自活し得ざるもの等に對しては生活費を給與するの不得已のことあり、又入院治療の必要あるも入院費自辨の力なきものに對しては送院費、葬儀費に窮する者あるときは其費用の給與又困厄の結果歸國せしむるを以て良策とする者に對しては歸郷費、其他醫藥を得るの便なき者に醫藥料給與の如き、夫々方面委員救助規程によりて救助金を交付するの尙同規程に據らずと雖も以上の如き者に對しては臨時的に生活費を給與する事もあり、非常時に際し其罹災者にして困難を極め居る者ある時は非常救助金品の給與をなす等、此外に救護金品慰問金品の給與等をなして物質的の救護をなすの不得已の事あり。而して之れが取扱は委員として最も自重を要する處にして、慎重なる調査をなし被救助者の自尊心を傷けざる様注意を拂ひ、其家庭をして速かに自活の途を開かしむることに努力するを要す。

其他 以上取扱諸要項の外戸籍整理の爲には戸籍謄本の交付を受けることあり、入院其他の必要により身元の證明をなすことあり。尙又葬儀の取扱寢臺車の貸與入浴券交付等生活萬般に互り皆方面委員の許に集り來たる、其處理の煩雜多岐にして事業遂行上更に絶へざる努力と研究を要し少なからざる時間、經費及勞力を消費す、尙如斯平常起る事件のみならず、更に進んで社會教化、

福利増進、衛生問題、災害防止等の事業にも携り以て積極的消極的に社會救護のことに當りつゝあり之れ全く方面委員にあらざれば他の克くなし得ざる所なり。

會合

定例委員會 其方面の全委員を以て組織し毎月一回以上開催し事業報告、各委員取扱事件の發表研究、掌理事項を協議す。

右會合には必要に應じ社會事業家、警察官吏、區役所吏員其他方面事業に關係ある人士の出席を煩はし、以て常に密接なる連絡を取り又本局よりも掛吏員出席して質疑の應答に當り事業遂行上の圓滑を圖る。

委員長會 全委員長を以て組織し重要事項の協議、事業の統一連絡を圖る。

常務委員會 各區委員長中より一定人員を互選し緊急事項を協議す。

方面委員總會 毎年一回開催し市内外公私各種社會事業團體其他方面事業に關係ある人士の出席を請ひ連絡を圖る。

其他の會合

區委員長會、各區委員總會 其區の連絡共同事業の協議打合のため開催するものにして區委員長會は隨時、區委員總會は大體毎年一回開催しつゝあり。

連絡會

各社會事業團體との連絡を密接にし以て事業遂行上の圓滑を圖るため市内外各種社會事業團體代表者と各方面委員長との懇談會を開催す尙一時的應急的救護に當り敏速に且正確を期するため又事業遂行上の連絡を圖るの目的を以て方面委員と町會、在郷軍人會、青年團等公共團體との連絡會を開催す。

方面委員事務囑託會 方面委員に關する事務打合せのため、毎月一回（必要に應じ隨時開催することあり）方面委員事務囑託會を開催す、尙各方面を適當に分割したるものを各組囑託會とし、其土地の共通事項に關する事務の連絡統一を圖る。

四 方面委員の取扱要項

第十章 市町村

委員の取扱要項は大體左の如し。

- 一、社會調査（方面カード調査、聯絡調査、臨時調査、家庭訪問）
 - 二、相談指導（生活上、人事上、保健上、教育上、育兒上、職業上、戸籍上、紛争上、法規上）
 - 三、保護救済（幼年保護、老弱者保護、被虐待者保護、遺棄迷兒保護、浮浪酩酊者保護、罹災者保護、釋放者保護、軍事救護取扱、行旅病人取扱、養育養老院入院取扱、精神病者取扱、癩患者取扱）
 - 四、育兒獎學（保育取扱、就學獎勵、入退就學取扱、授業料免除取扱）
 - 五、保健治療（市患者診療券交付、濟生會治療券交付、醫師會治療券交付、同愛社治療券交付、其他診療券交付、往診券交付、往診要請、各種減價取扱、各種治療取扱、入院取扱、妊娠婦取扱、防疫取扱）
 - 六、周旋紹介（借家借間紹介、職業紹介、副業紹介、奉公世話、宿泊紹介）
 - 七、戸籍整理（寄留届取扱、轉籍届取扱、出生届取扱、死亡届取扱、無籍者整理、私生兒整理、家督相續手續取扱、婚姻線組手續取扱）
 - 八、金品給與（生活費（方面救助）給與、生活費（其他）給與、葬儀費給與、歸國費給與、送院費給與、醫藥費給與、非常救助金品給與、救護金品給與、慰問金品給與）
 - 九、福利教化（教化に關する事項、福祉に關する事項、衛生に關する事項、災害防止に關する事項、連絡に關する事項）
 - 十、其他（身元貧困證明取扱、戸籍謄本抄本下付申請、寢臺車貸與、入浴券交付、診斷書交付要請、埋葬認可手續取扱）
- 五、方面委員十則
- 一、調査は常時不斷にして正確且綿密なること
 - 一、取扱は合理的にして敏活、徹底的にして懇切なること
 - 一、保護救済の對象は方面カード階級者を以て第一となすこと
 - 一、事後の救助より事前の防止に力むること

- 一、指導保護を主とし金品の給與は最後の手段たること
- 一、救助の精神は精神の救助たること
- 一、漏救に注意し濫救を戒むること
- 一、要救助者に對しては常に友情を以て接し自尊心を毀損せざること
- 一、事件に臨んでは至誠を以て一貫し秘密は之を嚴守すること
- 一、公私の社會事業團體と相互連絡を保ち事業の圓滑なる運用を期すること

第六節 市町村の財政

市町村自治の目的を貫徹するためには、市町村が充分財政的基礎を有し、經濟的に國家から自立し得ることが極めて重要である。この經濟的自立は市町村の保育行政權の範圍を廣く認むることによつても一部分はその目的を達し得るけれども、之と共に一定限度の財産權を與ふることも亦必要である。我が國の現行制度に於ては市町村に廣い範圍の財政權が賦與され、保育行政權と相並んで市町村の權能の中心をなしてゐる。而して市町村は、その固有事務、委任事務を處理する爲めに必要な費用、其他市町村の負擔に屬する一切の費用を支辨する爲め、市町村財産の收入、財政權の行使によつて得た收入等を以て其れに充て、居るのである。

市町村の歳出 市町村の一年中の支出の總計を市町村の歳出といふのであるが、その主なるものは、役所役場費、會議費、病院公園上下水道其他公企業に關する諸費、神社費、小學校費、傳染病豫防費等である。右の中小學校費は参考一によつても判明するやうに、町村歳出の半ばに、時としては六

七割にも達する町村がある。

市町村の歳入 市町村の一年中の収入の總計を其の歳入といひ市町村の歳出は此の歳入を以て支辨される。市町村歳入は稅收入及公課と稅外收入とに大別されるが之を以て市町村の歳出を支辨するに當つては、稅外收入即ち「其ノ財産ヨリ生スル收入、使用料、手数料、過料、過怠金、其他法令ニ依リ市ニ屬スル收入」を之に充て、尙ほ不足ある時に初めて稅收入即ち「市町村稅及夫役現品ヲ賦課徵收」して得たる收入を之に充てなければならぬ。勿論、稅外收入で不足のない場合は、市町村稅及夫役現品を賦課徵收することは出来ないものであるが現在の經濟狀態に於いては、稅收入は市町村の収入の重要な部門となつて居る。

市町村稅 市町村が市町村稅として賦課することを得るのは附加稅と特別稅とである。前者は直接國稅又は府縣稅國稅の(附加稅たる府縣稅は之を除く)を基本とし、國稅額及び府縣稅額の一定の割合を以て之に附加徵收する稅である。後者は特に別個の稅源に對して直接賦課する稅であり、稅目を起して課稅する必要ある場合に始めて賦課することが出来る。

國稅に對する市町村の附加稅の主なるものは、地租附加稅、營業稅附加稅であつて、其の稅率に付いては、地方稅制限に關する法律中に制限が定められ、常に同法が示した均一の比率を保つことを必要とし、之を破る場合は府縣知事を許可を得て不均一の稅率を以て賦課することになつてゐる。府縣稅に對する市町村の附加稅の主なるものは、家屋稅附加稅、雜種稅附加稅、營業稅附加稅等である。その稅率は均一なることを原則とすること前と同様である。此の戶數割は市町村が特別稅はその種類は頗る多いが、其の最も主要なものは、戶數割である。

その經濟の收支を經理するに當つて、外の收入を一應見込んで猶且不足する場合に、市町村構成員に應分に割當てられるのであるから、其の市町村内に一戶を構ふる者、又は一戶を構へずとも獨立の生計を營む者は之を賦課されることになつて居る。

尙ほ、戶數割を賦課し難い市町村では、特に所得稅附加稅が課せられることになつて居る。

納稅義務者 は、市町村の構成員又は市町村の自治活動と密接な關係を有し、之に公費を負擔せしむるを相當とする者であつて、法律は之を左の三種に分つてゐる。

- (1) 市町村住民 之は市町村の構成員として當然納稅義務を負ふ。
- (2) 三ヶ月以上滞在者 之は住民に準すべきもので滞在の初に廻り納稅義務を負ふ(市制一九九條、町制九九條)。
- (3) 土地家屋物件所有者、營業所に依る營業者、特定行爲者 之等は其の事實を通じて市町村に公費負擔の義務を負ふ。

市町村は課稅をなすに當つては、義務者に對して課稅物件に應じて均一的に賦課すべく、又管内住民一般に對して課稅することを要するのであるが、例外として、特定の數人又は市町村内の一部の者に對して特に利益を與へる營造物財產の設置維持、其の他の必要な費用は、其の關係者又は其の部に於て市稅を納むる義務ある者に負擔せしめ(市制第一二二條、町制第一〇二條)、又特定の數人又は市町村の一部に對し、特に利益ある事件に關しては、市町村は不均一の賦課をなし、又はその數人又は市の一部に對してのみ賦課をなすことを得る(市制第一二四條、町制第一〇四條)。

賦課徵收 市町村稅を徵收する手續は、原則として先づ市町村長が徵稅令書を義務者に發し(之を賦課といふ)、然る後に自ら徵收するのであるが、例外として徵稅令書を出さず、徵收の便宜を有

する私人に徴収を委任する場合がある。例へば遊興税、観覧税を料理店主、興業主などに徴収せしむる如き是である。

財政上の強制 市税の賦課に關し必要ある場合に於ては當該吏員は日出より日没迄の間營業者にあつては營業時間内家宅若くは營業所に臨檢し又は帳簿物件の検査をなすことを得る(市制二七條、町村)。又租税の賦課を受けつゝ、定期内に納入せぬ者に對しては、國稅滯納處分の例によつて強制徴収を爲すことが出来る(市制第一三一條、町村制第一一一條)。

財政罰 市町村は詐偽其他不正の行爲に依つて市町村税を逸脱した者に對しては條例で、その徴収を免れ又は逸脱した金額の三倍に相當する金額以下の過料を課すべき規定を設けることが出来る(市制第一二九條、町村制第一〇九條)。

救済手段 市町村税の賦課を受けた者は、其の賦課が違法又は錯誤によると認められた場合には、徵稅令書の交付を受けた日から三月以内に市長に異議の申立をすることが出来る。之に對して、市長は七日以内に之を市參事會の決定に付さなければならぬ。此の決定に對して不服ある場合には、府縣參事會に訴願し、其の裁決に不服ある場合には、行政裁判所に出訴することが出来る(市制三〇條、町村)。滯納處分を受けた者が不服ある場合には、訴願及行政訴訟を起すことが出来る(市制三一條、町村)。

夫役現品 市町村の公課であつて一般的負擔の義務を負はせるものは税に限るを原則とするが、地方の狀況に依つては金錢負擔の代りに勞力又は物品を提供せしめる方が便利な場合もある。之を夫役現品といふ。之は一方租税に代るべき財政上の公用負擔たると共に、他方急迫の場合に

於ける偶發的の公用負擔たる性質を有する。その賦課標準は直接市町村税(又は直接國稅)により且つ金額に算出して賦課せられ、又金錢を以て代納することも許され、義務不履行の場合には租税と同じく國稅滯納處分によつて強制執行をすることも許されてゐる。

税外收入 に屬するもの、主なるものは次の如し。

- (イ) 財産收入 之に就いては次節に於て述べる。
- (ロ) 使用料及手数料 市町村が各種の公營事業を經營し、特に之を一般の利用に供することに依つて得る所の對價であつて、市町村の有力な財源である。
- (ハ) 交付金 國稅徵收府縣稅徵收の手数料として市町村に交付せられるものである。
- (ニ) 國庫下渡金 小學校教員俸給分擔金の如き是である。
- (ホ) 納庫金 特殊の關係に依つて會社などから公納するもの。
- (ヘ) 報償金 電氣事業、瓦斯事業會社等が道路使用をなす報償として所謂報償契約に基いて納付するもの。

(ト) 國庫補助金 道路費國庫補助、職業紹介所費國庫補助等。

(チ) 府縣補助金

(リ) 寄附金 私人、私法人のなす無償贈與。

(ヌ) 滯納處分費 加入金過料過怠金の如き雜收入。

(ル) 市町村債 廣義の市町村債の中には純然たる市町村債と一時借入金とがある。前者は据置期間が二箇年以上に亘る市町村の債務であり、後者は豫算内の支出に充てるために、現存の金額

が不足してゐる場合、一時之を借入れ、其の年度内の収入を以て償還すべきものである。

市町村債は市町村に將來の負擔を残すものであるから、其の額の多いことは市町村の財政を危くする所以である。随つて、法律は嚴重な條件を掲げて、(1)負債の償還、永久の利益となるべき支出目的の存在、又は天災事變の爲め必要な場合にのみ限つて起債し得ること、(2)起債の方法、利息の定率及償還の方法に關しては、市町村會の議決を経なければならぬこととしてゐる。(市制第一、二、三條、町村制第一、二條)

一時借入金は市町村債に比すれば負擔は軽いから、その要件も簡單で、その可否について、市に在つては市參事會、町村に在つては町村會の議決を経れば足るのである。(市制第一、二、三條第三項、町村制第一、二條第三項)

豫算決算制度 市町村が其の事務を執行し事業を經營するには、先づ其の收支の關係を明かにし、一會計年度毎に歳入出を見積り、其の據るべき基準を樹てることが必要であり、又其の基準に基いて收支を實行した後、其の收支の關係が適法か否かを實際に審査することが必要である。前者は豫算制度、後者は決算制度である。

市町村の會計年度は四月一日に始まつて翌年三月三十一日に終るのであるから、豫算決算も之に對應して作成される。

豫算 は、款項目等より成り、其の會計年度中の收支を見積るものであり、従つて市町村の構成員を拘束する法規的なるものではない。併し市町村の豫算は市町村の意思機關たる市町村會によつて議決せられるのであるから、その豫算は直ちに市町村長の意思となり、理事機關はその命する所に従つて行動しなければならぬ。市町村豫算調製の様式は市制町村制施行規則に依つて定め

られてゐる。豫算は會計整理が其の眼目であるから、成るべく市町村の收支は一切を單一な總豫算に編成することが原則とされてゐる。之を豫算不可分主義、豫算統一主義と云ふ。市制町村制施行規則第三十五條に「市町村税其ノ他一切ノ收入ヲ歳入トシ一切ノ經費ヲ歳出トシ歳入歳出ハ豫算ニ編入スヘシ」とあるのは、此の旨を明かにしたものである。併し、此の原則は絶對的なものではなく、特別會計、追加又は更正豫算といふ二つの例外がある。

豫算は市町村長に其の發案權があつて、議員側からは絶對に發案は認められない。故に豫算の議決に當つて、原案に對する廢除削減は之を爲し得ること勿論であるが、之を修正する場合に原案に含まれない款項を追加することは、發案權の侵害であるから、之をなし得ない。但し既に原案にある款項の金額のみを増額する所謂増額修正は差支へないといふ慣例になつてゐる。尙ほ、法定費、應急費の削減又は減額の議決に關して、市町村長が之を執行し得るものと認むる場合に、市町村長が其の意見に依り又は監督官廳の指揮により、理由を示して之を再議すべく、又特別の事由ありと認むる場合に之を再議に付せずして直に府縣知事の指揮を請ふことを得、更に再議の結果について又同様なりと認むるときは府縣知事の指揮を請ふべきことは既に述べた通りである。又、豫算の議決の出來なかつた場合でも、監督官廳が決定するか又は市町村長が専決する權利が認められてゐるから、(市制第九一條、第九二條、町村制第七五條、第七六條) 豫算が不成立となるといふことなく、従つて前年度の豫算を施行する必要は生じない。

さて、市町村の豫算は遅くも年度開始の一月前迄には、其の市町村會の議決を経ねばならぬ。(市制第一三條、町村制第一一三條) 之は訓令的規定であつて、之に違反しても其の豫算は無効となるわけではなく、唯市

町村長又は市町村會の責任問題となるだけである。市町村長が豫算を市町村會に提出する際には事務報告書及財産表を併せて提出すべきことになつてゐる(市制第一三三條、町制第一一三條)。豫算が成立すると、市町村長は直ちに府縣知事に之を報告し、且其の要領を告知すべく、其の謄本を収入役に交付しなければならぬ(市制第一三七條、第一三九條第一項、町制第一一七條、第一一九條第一項)。

既に總豫算が成立した後種々なる事情の變更に依つて之を變更する必要がある場合がある。斯くの如き場合には、市町村長は市町村會の議決を経て既定豫算の追加又は更正を爲し得る(市制第一三四條、町制第一一四條)。之は通常追加豫算及更正豫算と呼ばれてゐる。追加豫算とは、新に款項を増設し又は金額を増額することに依つて既定豫算總額を増額する豫算である。更正豫算とは、既定豫算の範圍内で款項の彼此を増減し、又は款項を削除し若くは其金額を減額することに依つて既定豫算に變更を加へる豫算である。

本來豫算には、豫算外の支出又は豫算超過の支出に充つる爲に豫備費を設くべく(市制第一三六條、町制第一一六條)。又款項内では目の流用は理事機關に限り認められてゐるから、此の二者を應用しても猶其の目的を達し得ない場合に、始めて右に述べた追加又は更正が行はれるのである。豫備費に關しては「特別會計ニハ豫備費ヲ設ケサルコトヲ得」(市制第一三六條第二項及第三項、町制第一一六條第二項及第三項)といふ規定のあることが注意されねばならない。

尙ほ、豫算の一種に繼續費なるものがある。即ち、數年を期して其費用を支出すべきものは、市町村會の議決を経て、其の年期間各年度の支出額を定めて之を繼續費と爲すことが出来るのである(市制第一三五條、町制第一一五條)。

決算 とは、豫算の執行狀況の結果を總括したものであつて、其の様式は豫算と同様に作成せらるべく、且豫算に對比して其の豫算決算の對照を示すべきことが必要とされてゐる。

豫算は要するに見積であるから、實際には屢々收支の過不足を生ずる。随つて、豫算と實際の收支との關係を正確にし、明瞭ならしめることは、會計整理を其の眼目とする豫算制度の趣旨を徹底せしめ得ると共に、理事機關の財務取扱ひに對し、意思機關又は一般の市町村住民の側からする政治的監査作用を充分ならしめ得る結果となるのである。

決算は、市町村の出納閉鎖後一月以内に収入役が之を調製して、證書類と併せて市町村長に提出すべく、市町村長は之を審査した上で意見を付して、次の通常豫算を議する會議迄に之を市町村會の認定に付すべきものとされてゐる(市制第一四二條、町制第一二二條)。市町村會は決算の認定に際して、之を審査し、違法錯誤なしと認められた時は之を承認するのであるが、若し不服のある時は其の旨を議決し、又監督官廳に意見を提出することが出来る。斯くて、決算の認定に關する市町村會の議決を経た後此の議決と共に決算を監督官廳たる府縣知事に報告し、且其の要領を告知しなければならぬ。

出納検査 市町村の収入支出を掌る機關としては、その命令機關として市町村長があり、その命令に依つて現金の出納をなす出納機關として収入役及びそれを補助する副収入役がある、而して、其の出納を検査する場合に四つある。其の一は、定期検査と稱せられるもので、毎月例日を定めて市町村長が單獨に之を行ふ。其の二は、臨時検査と呼ばれるもので、毎會計年度に最小限度二回、市に在つては名譽職參事會の互選した參事會員二人以上、町村にあつては町村會の選舉した議員二人以上の立會の下に、市町村長が之を行ふ(市制第一四一條、町制第一二一條)。其の三は、市町村會の行ふ出納検査で

あり、其の四は、市町村會に於て選舉した委員が市町村長又は其の指名した吏員立會の上で行ふ實地検査である（市制第四五條、町制第四二條）。

注意一 本節を教授するに當つては、本章前數節に於て屢々注意した如く、生徒の現に生活しつゝある市町村の財政を、表にて示し又はそれを解説して、生徒の認識を具體的にし、そこから進んで全國の一般的事情に論及し、併せて我が市町村の財政状態を批判し善處するの覺悟に至らしめねばならない。本節に於ては、特に算術と連絡を保ち、數理的なるものより實體的なるものを把握し得るの習慣を養ふやうにすべきである。數字を忌避しては本節の教授は全然失敗に終るであらう。

注意二 市町村義務教育費國庫負擔法第一條は、「市町村立尋常小學校教員ノ俸給ニ要スル經費ノ一部ハ國庫之ヲ負擔ス」とあり、現に八千五百萬圓を國庫が負擔して居る。此の金額は本法に示す如く、尋常小學校教員の俸給費の一部として市町村に交付されるものであるに拘らず、まゝ之を教員給以外に流用する町村あるやに聞いてゐる。斯かる點に就いても生徒に正當なる認識と批判とをなさしめるやうに心掛けねばならない。我が國教育者の缺陷の一は、數理に疎く、従つて財政的な見透しに缺くる所あることである。教育者その人に就ては或部分まで致し方なき事情ありとするも、次代を擔うて立つべき若人には斯かる缺點から完全に自由にしたい。余は特に此の點に就て、教育者の奮起を望んで止まない。

參考一 市町村歳出の内容

歳出の分類は色々の觀察點から色々に試みる事が出來よう。併し茲では便宜上、市、町村歳出費目別の計數を掲げて、市町村歳出一般の現況を見ることとしよう。

先づ市を見るに、

費目	金額(全市)	内六大都市の分
公債費	一六、二三九、七一八圓	一七一、二五四、二六五圓
電氣瓦斯事業費	一五二、二八九、三七一	一四六、七一四、四三七
教育費	七九、五一六、五二二	四五、七一、八五四
衛生費	七四、一八〇、五五五	四五、四六一、三八七
土木費	五二、八〇〇、八七九	四〇、八三三、九八三
都市計畫費	三六、一五二、九九六	三一、八六〇、〇四四
役所費	二五、六一四、一九七	一四、一三七、九八九
社會事業費	一二、五〇九、九七九	八、三九九、七三六
積立金、基本財産造成費	一〇、五九〇、〇七三	七、八五八、六三八
諸税及負擔	八、八一七、一一四	七、一九三、三九三
勸業費	八、六五五、二五四	六、八三九、三三九
警備費	二、一三四、一六九	
會議費	一、二二二、三九九	六五三、九九四
其他費	二五、八五四、八五〇	二〇、〇九一、一六九
合計	六八六、五七八、〇七六	五四六、八一〇、二二八

であつて、事業公債費、電氣瓦斯事業費が最も多く、都市的色彩をよく現はしてゐる。而して右の中六大都市の分を見ると、其の歳出總計は五四六、八一〇、二二八圓の巨額であつて、全市歳出總額の約八割餘に及び、各費目の多少は全く六大都市に依つて左右せられつゝある状況である。

次に町村を見るに、

費目	金額
教育費	二二一、一七八、二三九圓
役場費	七九、八〇〇、四六四
土木費	三一、二三九、〇五五
公債費	三〇、四八四、四九二
衛生費	二六、八〇二、三六九
積立金、基本財産造成費	二三、七二一、二六八
勸業費	九、八〇八、五八七
社会事業費	八、三六九、六九三
警備費	七、五一九、八八七
會議費	三、二五四、三七〇
電気瓦斯事業費	二、一五一、〇一九
諸税及負擔	一、七四八、一八九
其他	三八、〇二二、八八八
合計	四七四、一〇〇、五二〇

であつて、教育費が最も多く、之に次ぐものは役場費であり、而して此の兩者を除けば、町村費は殆んど幾許の残部もなく、町村が積極的に各種の活動を営まうとしても、到底財源がないと云ふ現状である。又府縣の歳出中、土木費も、教育費も、警察費も殆んど其の大部分は、現在の法規の上では國の事業とせられるもので、府縣が其の費用を負担するのであるから、府縣に於ても自治

團體として積極的に進み自治事務の費用は極めて僅少なのである。府縣の土木にしても教育にしても、國の事業であるとして取扱ふ現在の立前を止めて、其の大部分を府縣の公共事務に屬せしめる立前を取り、之に關する幾多の法令を改正し又は解釋を變へることが出来れば、現在の府縣も相當自治團體的色彩を顯著ならしめることが出来るであらうが、現在のまゝでは地方歳出の状況より見て自治團體としての影が甚だ薄いと云はざるを得ない。

市町村は小學校を設置維持し、教員俸給を支拂はねばならぬ。之が爲に市町村は小學校費として莫大な負擔を爲してゐる。教員俸給に付いては別に校務教育費の國庫交付金があるが、之とて半額に満たぬ。唯市になると、自治活動は都市生活に伴うて極めて内容が複雑であり、同時に財源たるべきものも數多存在するので、色々な積極的自治活動を營み得る餘地がある。要するに地方歳出を見渡して、第一段には國の事業、地方の事業を何等かの標準で區分し、原則として國の事業は國費、地方の事業は地方費を以て支辨することとし、同時に地方團體に伸縮性ある財源を附與して其の財政の基礎を安固にする必要がある。又地方歳出の各費目に付いては、充分なる検討を行ひ、眞に其の團體にとつて必要なりと考へられる方面に費用を用ひて、よく所期の目的を達成することに努めねばならぬ。歳出の各費目に付いても、或は府縣費とするよりも市町村費とする方が相當と認められるものもあり、又其の反對のものもあらう。又地方團體以外の各種の公共組合其他の自治團體の活動に委せて、地方團體としては他の方面を開拓するのが適當な事業もあらう。此等の事柄に付いては、從來餘り考察が廻らされてゐなかつたやうであるが、地方歳出各費目の具體的研究として將來充分考慮せられねばならぬ。(入江俊郎氏著『自治政策』二四一—二四四頁)

参考二 市町村の歳入の内容

一、税 收入

税 收 入	市	町 村
一 戸 當	一三二、二〇六、九五〇圓	二五八、八六九、五七七圓
	四四、八七七圓	二八、五八七圓

公民教育資料大成

一人當	九、六五五厘	五、六二二厘
地租附加稅	七、一九三、四四三圓	三五、四三九、六六七圓
營業收益稅附加稅	二一、一二二、二七七	一〇、一一五、五七一
所得稅附加稅	一二、九二二、〇五五	一、四八六、九四〇
特別地稅及同附加稅	六二、八二八	四、九〇〇、五三二
家屋稅及同附加稅	三一、六一七、三一四	二五、三五四、五五七
營業稅及同附加稅	四、〇八〇、六三六	五、六三九、九四四
雜種稅及同附加稅	二一、七九六、一八九	三三、〇五五、六二六
戶數割	一三、八七五、七九六	一三五、六八四、七六八
其他諸稅	一九、五三六、四一二	七、一九一、九七二
二、稅外收入		

甲市

市債	一九一、九五二、三五九圓
市用科手數料	一八二、一二六、七六五
繰越金	四三、八八九、〇七〇
國府補助金	一九、三六〇、七一五
財產賣拂代	一八、五九四、七〇八
國庫下渡金	八、八三七、七九八

七四四

財產收入	八、四二五、九七七
繰入金	六、六四二、九八九
納付金	五、二二五、一九〇
道府縣補助金	四、二三二、九一五
報償金	三、六三四、二一六
寄附金	三、一四一、一九五
國稅徵收交付金	二、七四四、九三九
道府縣稅徵收交付金	二、一一四、二二二
雜收入	六〇、四〇九、八六一
合計	五六一、三三二、九一九
乙 町村	
國庫下渡金	六四、六七五、六九七圓
使用料手數料	二二、二三二、九六四
繰越金	二二、一九六、八一九
町村債	二一、二〇七、〇〇九
道府縣補助金	一一、七一、二七三
寄附金	八、九八五、九四二
道府縣稅徵收交付金	四、五一二、二一六

科 目	金額
國庫下渡金	六四、六七五、六九七圓
使用料手數料	二二、二三二、九六四
繰越金	二二、一九六、八一九
町村債	二一、二〇七、〇〇九
道府縣補助金	一一、七一、二七三
寄附金	八、九八五、九四二
道府縣稅徵收交付金	四、五一二、二一六

第十章 市町村

七四五

國稅徵收交付金	四、一四六、三五一
國庫補助金	一、四〇一、〇三五
其他	三六、五五九、八八九
合計	二一五、四三一、一九一

第七節 市町村の財産

市町村がその經濟を營むに當つては、先づ財産より生ずる收入を以てその費用の支出を支辨すべきものであることは、前節に於て述べた通りである。

基本財産 市町村の財政を斯かる特異な性質を有つものとした結果、法律は第一に市町村に對して、「收益ノ爲ニスル市町村ノ財産ハ基本財産トシテ之ヲ維持」(市制第一〇九條第一項、)すべき義務を課してゐる。收益の爲にする財産とは、行政財産に對する觀念であつて、市町村の意思によつて收入を得る目的を有する財産と決定されたものを云ひ、必ずしも現實に收益を生んでゐることを必要としない。此の基本財産から生ずる收入は市町村の一般支出に充てらるべき性質のものである。

特別基本財産 法律は第二に「特定ノ目的ノ爲特別ノ基本財産ヲ設」(市制第一〇九條第二項、)くることを得るものとしてゐる。隨つて、その設置は法律上の義務ではない。

此の二種の市町村の財産は、何れも之から生ずる收入のみを費消し得るのであつて、元本はその收入を生ぜしむる爲に保存しなければならない。隨つて、基本財産及特別基本財産の處分には府

縣知事の許可を受くべきものとされてゐる (市制第一六七條第二號、)。

積立金穀 法律は、第三に特定の目的の爲に「金穀ヲ積立ツルコトヲ得」(市制第一〇九條第二項、)と

して、積立金穀を認めてゐる。即ち、特定の支出目的、殊に凶歲に對する救恤に充てる爲めに積立てる金錢穀物、公債株式、有價證券などである。此の財産もその蓄積は市町村の隨意である。前掲の二種の財産とは異つて、單に收益のみならず、必要ある場合には元本迄も費消し得る。

行政財産 市町村は以上三種の收益財産の外に、市町村の行政の目的遂行の爲めに直接に供せられる所謂行政財産を所有する。此の行政財産の中には、單に市町村の事務の執行等市町村自身の公用にのみ供せられ、原則として一般住民の使用に供せしめられないものがある。例へば、市役所、町村役場の如きこれである。又一般住民の使用に供することを目的とする財産もある。前者を公用財産、後者を公共用財産と云つてゐる。公共用財産には、更に人的勞力を加ふることなくしてその用に供し得るもの、例へば、秣草場、溜池の類と、人的勞力を加へて始めてその用に供し得るもの、例へば、學校、病院、圖書館、電車等、法律の所謂營造物とがある。

市町村はこれらの公共用財産を原則としてその一般住民の共用に供することを要するのであるが、一時的滯在者も亦之を使用し得ることは既に述べた通りである。而して、市町村は營造物の使用に付使用者よりその反對給付として使用料を徴收し得る (市制第一一三條第一項、)。

公共用財産の一般使用の原則に關しては二つの例外がある。其の一は市町村内の一部の住民のみが市町村の公共用財産を使用する權利を認められてゐる場合である。元來、市町村は古い沿革を有つてゐる爲め、明治に於ける地方自治制の施行に依つて市町村の財産となつたものの中に

も、舊來の慣行に依り、或る部落の住民のみがそれ迄之を使用する権利があつたものがある。例へば、一部落のみが入會權を持つてゐた市町村有山林、一部落のみが淨水使用權を持つてゐた市町村有土地の如き是である。法律は、現在でも斯かる舊慣ある場合、その舊慣を尊重し、一方その舊慣の廢止又は變更には市町村會の議決を要することとし、他方一般住民の使用を禁止、特に使用を希望する者については市町村は之を審査して許可を與へることとした(市制第一〇〇條、町制第九〇條)。併し、斯かる場合でも市町村はその使用者より使用料を徴收し、新に使用を許可する場合には之と共に加入金を徴收することを得るのである(市制第一二二條、町制第九二條)。

其の二は、數人又は市町村の一部を利するために設けられてゐる營造物又は財産である。此の場合には、その數人又は市町村の一部の住民は彼等のみに特別に權利として利用を認められてゐるのではないけれども、實際上特に其の營造物又は財産を利用し得べき立場にあり、且他の住民に比べて特に利益を享けてゐるのであるから、その營造物又は財産の設置維持其の他の必要な費用は關係者又は市町村の一部内の市町村税納稅義務者が負擔させられることになつてゐる(市制第一二二條、町制)。

財産區 市町村の一部には、特に財産及び營造物の權利主體として認められてゐるものがある。學者は之を財産區と呼んでゐる。財産區には二種ある。其の一は、市制及町村制が施行される以前からの慣習に依り、市町村内の一部落が財産權の主體として認められてゐたものに對し、舊慣を重んじて其の一部落を權利主體として認めた所から生じたものである。其の二は、市制及町村制施行後に於て、市町村の區域の變更を生じた結果に伴ひ、區域變更以前の慣習又は事實を重じて或

る一部落を特定財産に關する權利主體として認めた所から生じたものである。孰れも事實を尊重することによつて市町村の區域内に更に認められた地方團體であることに變りはない。財産區の權能は、唯從來享有した財産及び其の施設した營造物の維持管理に關するものだけであつて、之等に付ては法律勅令に別段の定めなき限り、市制及町村制中、市町村の財産に關する規定に依ることになつてゐる。尙ほ、財産區の財産又は營造物に關し、特に要する費用は財産區の負擔とし、財産區の會計は分別することを要することになつてゐる(市制第一四四條、町制第一二四條)。

財産區に關しては、特別な機關を設けず、市町村長、市町村會が代つて機關たる行動をするのが原則である。併し、府縣知事が必要と認むる場合には、府縣知事は市町村會の意見を徵し、府縣參事會の議決を経て、市條例を設定し、區會を設けて市町村會の議決すべき事項を議決せしむることが出来る(市制第一四五條、町制第一二五條)。此の場合の區會の組織權限は市町村會に準ずる(市制第一四六條、町制第一二六條)。而して、區會議員は市町村の名譽職たる地位を有する。

注意一 市町村財政特に市町村の財産に就て、住民の心得べき注意は相當に多い。余は、日本人は所有權の觀念に就て可成り偏つた把握の仕方をしてゐるやうに思ふ。自分の物には所有權はあるけれども、公有物には所有權はないといふ風に考へてゐるのではないかと思はれて仕方がない。公有物にも所有權があると考へてゐる人間ならば、減多に公園の櫻の枝を折つたり、便所に樂書をしたりする筈はない。歐米人の公德心の厚いことを賞める場合に、余は、歐米人は所有權の觀念に徹底して、單に個人所有權のみならず、公所有權をも所有權と思念してその絕對性を尊重するのではあるまいかと思ふことすらある。河田嗣郎氏は、

『市町村の財政を常に健全にし、苟も濫費、浪費の行はれないやうにすることは、市町村會や市町村長以下の理事者の直接責任で

あるが、間接には一般住民にもまた其の責任がある。特に公用財産の利用や營造物の使用に關しては、住民は最も公德を重んじ、其の破壊・汚損などを戒めるのは勿論、これを濫用しないやうに十分注意することを要する。

我が國民は自己の私有物を大切にすることに拘らず、公共の物は平氣でこれを汚損して恥ぢない風がある。公園の樹木を傷つけ、街路の並木を折り、學校や圖書館を汚し、電車内に唾し、所構はず紙屑類を棄て、人が退散すれば風の後の落花狼籍の觀を呈するのは、常に見る所である。大事は小事から慎んで行くべきであつて、小事の整はないのは大事の紊れる基である。一般住民、特に教養のある青年者は、率先してこれを慎みこれを改めなくてはならない。』(公民教科書、上、八五―八六頁)

注意二 所謂模範村なるものは多額の基本財産を有つて居るのを常とする。基本財産の多寡は即ち模範村のバロメーターといふわけにもいかぬが、模範村たらん程の村は基本財産の造營に意を用ひて居ることだけは間違なく、このことは我々に意味の深い教訓を與へる。一厘も税金をとらず、凡べて税外収入で村の經費を支辨して居る村に、

神奈川縣元箱根村

静岡縣白濱村

三重縣青島村

の三村がある。事の序に記すこととした。

參考 法人區

市町村の區域内に更に法人格を持つた區がある。東京、京都、大阪三市の區、財産區及び學區である。

(イ) 三市の區 市制第六條に「勅令ヲ以テ指定スル市ノ區ハ法人トス」云々とあつて、勅令で東京、京都、大阪の三市を指定してあるので、此の區を市制第六條の市の區と云ふことがある。併し其の自治權は「財産及營造物ニ關スル事務其ノ他法令ニ依リ

區ニ屬スル事務ヲ處理ス」ることを得るに止まり、市町村の如く廣汎な自治權を有するものではない。猶此の區に付いては市制町村制施行令第六十一條以下に詳細な規定がある。

(ロ) 財産區 財産區には二種類あると云ふことが出来る。一は市制、町村制施行以前よりの慣習に依り、市町村内の一部落が財産權の主體として認められてゐたものに對し、舊慣を重んじて其の一部を權利主體として認めたる所から生じたものである。他は市制、町村制施行後に於て、市町村の區域の變更に伴つて、從來の慣習又は事實を重んじ或一部落を特定財産に關する權利主體として認めた所から生じたものである。孰れも事實關係を尊重することに依つて市町村の區域の中に更に認められた地方團體であつて、法律では之を財産區とは云はず、「市町村の一部」と稱してゐる。(市制第一四四條、町村制一二四條) 財産區の權能も唯從來享有した財産及び其の施設した營造物の維持管理及び處分に關するのみである。

政府は此の財産區に付いては、部落所有財産統一の旗印の下に、成るべく之を廢止せんとして努力して來た。既に制度上市町村と云ふ基礎的地方團體を確認した以上、なるべく此の團體に地方公共事務を統一せしめることは希望すべきことに相違ないが、併し前に明治二十年頃、將に新に市制町村制を施行せんとするに際して、貧弱町村を整理統合する目的を以て七萬餘の町村を一萬三千餘に廢合した所に、社會生活の實狀から見て餘程の無理があつたので、そこで特に財産區の制度が認められたのであるし、又其の後に於ても市町村の區域の變更に伴うて、變更以前の財産關係をそのまま存續させる方が却つて自治運用上望ましい場合もあつて、例外的に市制町村制施行後に於ても新に財産區を認めた事例もあるので、財産區の制度は地方行政の運用上或在存の理由を持つて居り、實際にも諸地方には相當それが存在することは左表の通りであるのだから、政府が頻りに其の整理に盡力して來ても、實際生活の必要は容易に之を減少せしめることが困難なのである。

財産區一覽(昭和四年調査)

(イ) 財産を有する財産區

區數	財產		山	林	耕地	原野	宅地	其ノ他	計
	現在數	消滅數							
現	二一、四一五	一六、五四八				八、四三七	九、五〇〇	七、六二四	六三、五二四
統一方針に依る消滅數	三、〇一四	五、八四〇				三、〇五九	二、九五二	一一、七〇五	二六、五六九
其の他の理由に依る消滅數	一、五二九	九七七				四八九	四一〇	三七五	五、七八〇

(口) 營造物を有する財産區

區數	營造物		溜池	建物	墓地	地	其ノ他	計
	現在數	消滅數						
現	六、五八四	三、四二四			四、〇一六	三、〇四二	一七、〇六六	
統一方針に依る消滅數	一、一七五	四八〇			一、〇二九	二、三八六	五、〇七〇	
其の他の理由に依る消滅數	六八	三六			七〇	三八	二二二	

(ハ) 學區 市町村に於て設置すべき尋常小學校が數校あるときは、市町村を數個の學區に分つて之に要する費用を其の學區に負擔させることが出来る。地方學事通則は勅令の定むる所に依つて廣く教育事務の爲に學區を設け得ることとなつてゐるが(同第一條)、其の勅令としては現在小學校令のみであるから(同第十一條)、結局學區は小學校經營の爲の費用負擔團體に外ならぬ。學區は府縣知事が關係市町村の意見を徴して之を設定するものである。(小學校令第十一條)

併し、元來小學校の事務は國家の事務であり、その設置維持は市町村の義務であり、既に市町村がある上に更に學區を認めるのは徒らに地方制度を複雑ならしめるに過ぎないので、之を廢止すべしとの意見も強く、現在はその數は極めて少いのである(入江俊郎氏著『自治政策』四九一―五二頁)

第十一章 府 縣

第一節 府縣の自治

北海道及び府縣は内地に於ける上級地方團體であつて、北海道には北海道會法及北海道地方費法、府縣には府縣制が施行されてゐる。北海道と府縣とは實際上殆ど其の制度を同じくするが、唯其の法律上の名稱に於ては、府縣は府縣の名稱を以て公法人とされてゐるに反して、北海道は法人としての名稱は北海道地方費と云ひ、北海道自身ではなく、北海道地方費が公法人として行政權の主體とされてゐる。併し乍ら、これは唯名稱の差異だけであつて、法律上の特質に差異があるわけではない。

道府縣の區域 北海道の區域は道廳長官の管轄區域と一致し、府縣の區域は知事の管轄區域と一致し、何れも從來の區域により市町村及島嶼を包括する(府縣制第一條)。其の區域の變更には廢置分合及び境界變更の二種があるが、之等は唯法律に依つてのみ之を爲すことを得る。府縣の境界に涉つて市町村境界の變更ありたるとき、所屬未定地を市町村の區域に編入したるときは、府縣の境界も亦自ら變更する(府縣制第三條)。

道府縣の住民 に付ては、別に規定はないけれども、其の區域内に住所を有する者を其の住民とすることは勿論である。

二三の府縣には他の府縣と異なつた特殊の制度がある。即ち、二部經濟三部制と本地島嶼二部

經濟とである。

二部經濟三部制とは、府縣内に大都市を有し、市部と郡部とが經濟的にも社會的にも多大な差異がある場合に、双方の區域の住民の負擔を公平ならしむる爲に、二者の經濟を分割した制度で、府縣制制定以前から市部郡部の經濟が分割されて居た府縣に、從來の事實を尊重する意味で特に認められた特例である。此の制度に於ては、市部から選出された議員は市部會を組織し、郡部から選出された議員は郡部會を組織し、市部會と郡部會とが合して府縣會を組織する。而して、經濟としては市部經濟と郡部經濟とを分ち、其の各々に屬する事項は各部會で議決し、其の共通な事項は連帶部に屬するものとして、府縣會が議決し、市部經濟郡部經濟に付いて一定の比率の負擔を定め、之に基いて各々の負擔額を支出して行く。現在此の制度を採用してゐる府縣は東京、愛知、兵庫の一府二縣に過ぎない。

本地島嶼二部經濟とは、府縣内地の經濟と島嶼の經濟とを分割する制度であり、現在では鹿児島縣の本地と大島の島嶼との間に行はれてゐる。

道府縣の事務 に、固有事務と委任事務とがあり、更に隨意事務と必要事務とがあることに就いては市町村の場合に述べた通りである。之等の事務を處するに當つても、亦道府縣に自治權即ち、自治立法權、財政權及保育行政權を認められてゐること之亦同様である。併し、

道府縣の組織に關する權能 は遙かに市町村よりも狭く、其組織法は概ね國の法律を以て之を一定し、自治權に依り其の特例を設け得べきことは認められてゐない。機關の選任に付ても其の自治權に依つては唯議決機關に關する權能があるだけで、理事機關は國の官吏を以て之に充て、