

近代特別市制運動と帝都東京の区制度形成－政党政治との交錯

土屋 耕平*

1 都制と明治大正期の区自治権拡充運動

東京都制は戦時体制下の1943（昭和18）年7月に施行された。東京府および東京市という二つの自治体が廃止され新たに東京都が置かれた。東京都は両者に代わるものとして両者の地位を継承したのである。自治体としての根拠規定となる東京都制に加えて、勅令により東京都官制が制定され都長官の身分や職務権限等が定められた。そのため都の行政機構は、自治体である東京都と国の官庁である東京都長官によって構成されることとなった。親任官である東京都長官は、普通地方行政官庁として都の区域内における国の行政事務を処理するとともに、自治体の首長という立場を併せ持っていた。

「政府＝軍部の体制化のなかで、軍部はこの東京都制案に賛同」（東京百年史編纂委員会編1979：1261）し、東条英機内閣が都制を導入した。官選都長型の都制案は1942（昭和17）年10月に閣議決定され、東京市会はこの官選都長型都制の承認に追い込まれた。旧東京市長は、1926（大正15）年の市制改正によって市会の選挙で選任される仕組みとなっていたので、官選都長は自治の大きな後退である。三市特例が導入された1889（明治22）年以来、三市特例撤廃運動を主導してきた東京市は、府県から分離独立する特別

市制導入と同時にその長の公選を長年求めてきた。特別市制に代えて東京都制の導入が有力な構想となった段階でも、その主張は変わらなかったのである。

そのため東京市会は、官治型の都制を前にして次のような東京都制における意見書決議をしている。「吾等ガ都長官選ノ都制ヲ容認セントスルハ一ニ叙上ノ理由（「時局の要請」筆者挿入）ニ依ルモノナルモ而カモ東京都民タルガ為メ自治権ヲ剥奪セシムルノ理アルベカラザルニ依リ従来市長ノ有セシ権限ノウチ自治行政ニ関スル一部ヲ区ニ委譲シ以テ自治ノ精神ヲ存置セシムルコトヲ要ス（傍点筆者挿入）」（赤木1977：653）。東京市会は、大東亜共栄圏の中枢でもある東京都長官が官選となるのは時局の要請としてやむを得ないとしたものの、区への権限移譲によって自治を擁護しようとしたのは市会としての精一杯の抵抗であったといえる。

1930年代の都制検討段階においては、区を法人区とするか行政区とするか学者や実務家の間では議論が分かれていたが¹⁾、そうした文脈では法人区制や区会存置は、都長を官選とし市長公選を廃止するための代償措置としての意味合いを多分に持っていた。「都長官選と区長公選・区の行財政権限拡大という筋骨が対応関係にある」（赤木1977：270）とみなされていたのである。しかし、こうした構図だけに基づいて理解してしまうと、区

* 早稲田大学 総合人文科学研究センター

が思いがけなく法人区となったかのようにも錯覚してしまうかもしれない。実際はそうではなくて、区というよりも区会と言った方がよいかもしれないが、35区で構成する東京都制促進連盟が区長公選と区に課税権および起債権を認めることを要求していたのである。²⁾

そして、この自治権拡充の要求は、明治大正期の区会による運動に起源を持つ。普通選挙法成立前までは有産公民が名誉職を義務的に担当する制度の下で、都市名望家層が地域政治や地域行政に影響を及ぼしつつ、区の権限拡張を主張し、東京市とも一時期は連携しながら自治権拡充運動を展開したのである。本稿では、区の沿革や東京市の大都市行政の確立過程を辿り、そうした運動を歴史的に跡づけていきたい。

2 東京市と東京 15 区—二つの基礎的な自治団体の競合関係

2.1 郡区町村編制法期—町村と並ぶ自治団体としての出発

特別区は、1878（明治 11）年の郡区町村編制法に基づいて朱引内（旧幕府直轄地内）に設置された 15 区を起源としている。郡区町村編制法は、「全国を府県の下、郡・区・町村に分ち、これを国の地方行政区画とし、区・町村は同時に自治団体たるものと定めた」（亀掛川 1940：5）のものである。東京 15 区は、町村と並ぶ基礎的な自治体として発足し、財産を所有し自己の費用によって営造物を営営する等の権能が認められていた。

また、同時期に定められた府県官職制により、府知事が各区に一人の区長（官吏）を任命し、東京府達によって区役所の設置および開庁が公布された。区長は東京府行政機構の一員であった。「内務卿を頂点として、府知事・

県令、郡区長、戸長を指揮監督の系列で結ぶ内務行政の官治体制」（小原 1993：47）が形成され、その中に区長は組み込まれていたのである。区長は、小学校学資金ノ事、身代限財産取扱ノ事など区長として担当する仕事とともに、戸長の役割を兼ねていたので、布告布達の伝達周知、戸籍、地租や諸税の賦課徴収、徴兵調査、地券台帳などの事務を処理した（東京都 1958：146－154）。

また、同時に区会が置かれた。区町村会法に先立ち 1879（明治 12）年 1 月の東京府布達により区会規則が定められている。区会の主要な権限は次のとおりである（東京都 1958：150－151）。

- 「第一条 区会ハ左に掲ゲル各款ヲ議決ス
第一款 其区限ノ経費ヲ以テ支弁シベキ事業ヲ起廢シ、或ハ之ヲ伸縮スル事。
第二款 其区限ノ経費ヲ予算シ、及び其賦課方ヲ設クル事。
第三款 其区内共有財産ノ額ヲ増減シ、又ハ之ヲ貸付ケ、又ハ之ヲ増殖シ之ヲ維持スルノ方法ヲ設クル事。
第四款 其区内共同ノ名義ヲ以テ土地家屋金穀等ヲ借入ルル事。
第五款 戸数割規則ニ依リ其区ニ割付タル税額ヲ徴収スル為、各戸出金ノ乗率ヲ定ムル事。」

また、区会規則 10 条で、区会議員はその区内戸数の多寡に従い定めるとし、同年 2 月に第 1 回の区会議員選挙が行われ 15 区の区会議員が選出された³⁾。しかし、このときの選挙では、区会議員の当選を迷惑視するものが多かったとされ、浅草区では 35 名中 17 名が辞職を申し出たという（東京市役所 1935：6）。これは、議員の棒給がなかったこと、当時の区会選挙が今のように被選挙人が立候補する仕組みではなくて、選挙用紙に選挙人と

被選挙人の氏名及び住所を書き、最も投票数の多かった被選挙人が当選する仕組みであったことが理由として考えられる。さらに言えば、区会議員の資格があるのは、20歳以上の男子で当該区内に本籍住所があり、その区内に土地を所有するものに限定されていたので、明治10年代に全国的に見られた「名望家の公務逃避」(石川1987:58)が東京でも同じように起こっていたということがわかる。以後名望家層がいかなるかたちで自治に貢献したのかは3節で議論したい。

2.2 三市特例期－基礎的な自治団体の二層化

1888(明治21)年政府は明治地方制度の中心的な仕組みとなる市制町村制を公布した。しかし、東京市に関しては三市(東京市・京都市・大阪市)の特例により、一般の市とは異なる制度が採用された⁴⁾。これは、当時の立法諮問機関である元老院が市制案の審議過程で三市への市制適用に反対したためであり、市制は全国の小都市を想定した一般制度であり、三府の市制は別に制度をつくるべきというのが元老院の意見であった。戸籍、収税、徴兵など東京15区では年間300万件以上の処理を行っており、これを一市庁の下で事務処理するのが困難なことは既に東京の経験からわかっていることだとし、東京は数市に分割し、それぞれに市長、市会、市参事会を置き、府知事がこれを統括するとの構想を打ち出した。これを受けて、元東京府知事の楠本正隆元老院議員らが三府市制に特例を設ける建議をし、それがベースとなって三市特例が制度化されたのである。

三市特例は、市長・助役を置かず、市長の職務は府知事、助役のそれは書記官が行うこととし(1条)、収入役、書記その他の付属員を置かず府庁の官吏がその職務を行うこ

と(3条)などが規定され、自治体として東京市は東京府から制約を受ける仕組みであった。これが原因となって、特例廃止を求める三市の運動がその後展開されることになる。

一方で、4条では三市には従来の区を存続させ、市参事会が選任する有給の区長と書記を置くとした。区長は市参事会が選任し、区会は東京市区会条例を根拠に設置されたので、区としては東京市の内部団体的な性格も持っていたことになる⁵⁾。しかし、6条は、府知事は区長に対し国や府の事務を補助執行させることができると規定しており、ここから「三大市はバイパスすることが可能なバーチャルな存在」(金井2008:3)と評価されることもある。もちろん、これは区長が官治体制に組み込まれているということでもある。

この点について、東京市の資料では次のように記述される。「5月1日に東京に市制を実施し従来の東京府各区長を廃して6月25日東京市各区長を新任し、7月書記分課(庶務掛、徴税掛、出納掛、官報報告主任)を定めたるにもかかわらず、区長は依然として東京府知事に直属するというが如き、頗る変則的な特別市制時代を現出するに至ったのである。而して従来法令或いは府知事の令達によって、区長の管理に属していた国及び府の行政事務中、市制施行後市長の管理に属した事務は、大部分再び区長に委任して掌理せしめらるる事となった(傍点筆者挿入)」(東京市1935:7-8)

元老院の意見書では、東京を15区としているのは偶然ではなくて、施政の便宜、実際の経験に基づいて成立したものと解釈していた。そのため、旧慣を大きく変更すれば施政上の様々な障害が生じることを危惧しており、これまでの各区の慣習を激変させないことを求めていたのである。そのような議論か

ら三市特例が生み出されたことを鑑みると、ねらいとしては東京市の自治を制約したというよりも、15区ごとの行政執行体制の形式に比重を置いた法制であったと理解することもできる。要は、国政の立法担当者に、区がそのような価値のあることがこの時期から認識されていたということである。また、戦前期には実現はしなかったが、この時から東京市（15区時代）の区域を数市に分けて分割する構想が政府内にあったことは注目すべきである。現在の23特別区は、まさに基礎的自治体という市と同格の自治体として大東京市（35区）地域を分割して治めているからである。

2.3 三市特例の廃止と内部団体化－東京市の法人区

三市特例に関して、東京市・大阪市・京都市の三市側は次の理由で政府に対し撤廃を求めた⁶⁾。第一に、三市は人口、富、知識、経験の点で他の一般市に優っているにもかかわらず、一般市と同一の自治権を得られないのは不合理である。第二に、知事が市長の職にあることは、監督者（知事）が被監督者（市長）であるといった不合理を生じさせている。第三に、大都市として、港湾、上下水道、道路、河川改修など都市施設の整備が必要であるが、市政が知事や府の官吏により執行されるため権限が錯綜し、市民への責任が不明確となり、事務の停滞を生じているとのことであった（天川 2006）。

また、貴族院でのこの法案への政府委員（内務次官）の答弁は、市の事業が数年前から一層増加しており、その事業に国の官吏を充てるとしても、事務が増えるに従って応じきれないというものであった。また、内務省としてより適切な特別市制案ないし都制案を取りまとめる見込みがないとの答弁もなされ

ていた（第12回帝国議会貴族院議事速記録第9号、明治31年5月31日）。10年弱の市政実務経験に基づく三市の要求に対して、内務省はまともに反論できなかったのである。

三市特例が廃止されたのは1898（明治31）年である。東京市は一般市と同じく市制が施行され、市長が置かれることとなった。また、三市には助役、収入役、書記その他の付属員も配置された。こうして東京市は自治体としての性格を強めたが、一方で東京15区はどのような位置づけとなったのか。同年に市制中追加が公布され、従来の区は存置し、財産・営造物に関する事務その他法律命令により区に属する事務を処理すると規定されたものの、区長は市長、市参事会、市収入役の指揮命令を受け市の公共事務および法律命令により市に属す事務を管掌するとされた。区長は市参事会の監督を受け区に属する事務を処理すると定められていたので、東京15区は市の内部団体化が図られたのが特徴であった。

ただし、区を廃置分合し境界変更する場合は東京市と同じく市制規定の適用があったのに加え、同年公布の東京市京都市大阪市ノ区二間スル件（勅令）4条により、区長は、法律命令で定めるものを除き府知事の指揮命令を受け国および府の行政事務を管掌すると規定されていた。東京府が区を指揮監督する仕組みも残されており、そのため、東京市の完全な内部団体になったとまではいえないのである⁷⁾。さらに、1911（明治44）年の市制改正により、東京15区は法人区と位置づけられ、東京市とは別の法人格を持つことが明記されたのである。

2.4 大都市行政の確立過程－重みを増す東京市

現代的な大都市制度の仕組みづくりの端緒は特別市制運動にある⁸⁾。東京市が始めた

特別市制運動は大正期から昭和に入ってから六大都市（東京、大阪、京都、名古屋、神戸、横浜）の運動へと広がっていった。行政分野で見ると、都市計画行政が大都市行政確立の中心的なステップとみなされる。

市区改正条例が明治 1888（明治 21）年に制定され、東京の都市計画に関わる事業に関して、道路、橋梁、河川などの整備に要する財源を確保するための仕組みなどが整えられた。ただし、市区改正事業は、内務省や大蔵省等の中央官僚を中心とする委員からなる東京市区改正委員会が事業を議定し、それを内務大臣が審査し内閣が認可するという手続の下で府知事が事業を執行していた（高木 1960：136-137）。明治期は当初上水事業が主たる事業となって伝染病の拡大防止、防火用水の確保が目指されていく。都市計画法が制定される 1919（大正 8 年）まで、市区改正事業によって東京の道路や上水道などの整備が進められた。五大市の方はというと市区改正条例のような体系的な都市計画法制がなかったが、例えば大阪市では明治 20～30 年代にかけて、道路をはじめ、上下水道、大阪港、市街電車、公園、河川、運河などの都市施設が個別に整備されていったとされる。大阪以外の四都市でも各事業が行われ、大正期に入ってから人口が増えるに従って都市計画事業の必要性が共有されていった。結果、五大市に市区改正条例が準用されたのが 1918（大正 7）年である（大都市制度史編さん委員会編 1984：87－90）。さらに、翌年都市計画法および市街地建築物法が制定され、近代的な都市計画制度が形成されたのである。

当時の都市計画法制では都市計画区域は勅令で指定するとされていたが、六大都市は附則 29 条により指定を受けたとみなされており、当初は六大都市だけがその区域であった。都市計画法は六大都市とともにスタート

したのである。都市計画の決定権は内務大臣にあり、国の事務である都市計画を審議するのは各府県に置かれた都市計画委員会であった。会長は知事（東京は内務次官）、市長及び市会議員、府県会議員、学識経験者などから構成され、中央集権的な制度ではあったが、大都市行政を確立させていく一つの契機となったといわれる（大都市制度史編さん委員会編 1984：114）。

大都市行政の確立に貢献したという点では、道路行政も同様であり、道路法の制定は 1919（大正 8）年で都市計画法と同年であった。この法令では、道路を国道、府県道、市道、町村道とし、国道は府県知事、その他の道路はその路線の認定者を管理者とした。しかし、勅令で指定する市についてはその市内の国道及び府県道は市長が管理者となることとされ、指定を受けた東京市などの六大都市は国道及び府県道の管理者として仕事を行った。六大都市は府県を代替する役割を担ったのであり、大都市制度史では、これも府県による二重監督を止めて内務大臣の監督下に六大都市を置くステップと理解されている（大都市制度史編さん委員会編 1984：124）。

1918（大正 7）年に東京市特別市制の建議案を衆議院に提出者した村松恒一郎は次のように言う。「東京市は水道、電車、其の他道路、電灯等種々の事業を有して居り、又其の事業の進行上に於ては市債を起し、又付加税を徴収する事等が種々沢山ある。其の都度一々内務大臣、大蔵大臣の認可を受けねばならぬこと絶えずあります。・・・然るに之を一々第一次の監督官庁たる府知事の手を経なければならぬ結果、三箇月も五箇月も、甚だしきは半年も一年も府知事の手留め置くと云う様なことは既往に於て実例が屢々あり、是が為め事務の進行上非常なる障害を来すのみならず、或る場合には予算実行上非常なる差支を

生じ、同時に種々の不利益を被ることが余程多い。」(大都市制度史編さん委員会編 1984 : 133 - 134)。これが二重監督の弊害である。

六大都市は、東京市長の呼びかけから、都市行政事務について共同研究を行い相互の意思疎通を図るため 1919 (大正 8) 年に第 1 回の大都市事務協議会を開催した。その場で特別市制の実施について六大都市は一致して運動することを申し合わせ、同協議会で「特別市制要項」を議決し内務大臣に宛てて建議している。こうした特別市制案の意見書の内容であるが、大正 9 年には大阪市が東京市の意見内容を取り入れて、大都市の区域を府県の外に置くという要求を含めるようになり、六大都市全体へと共有されていった。二重監督の撤廃と六大都市の府県からの分離・独立が特別市制運動の運動目標となっていくのであった。⁹⁾

この運動の成果が 1922 (大正 11) 年の「六大都市行政監督ニ関スル法律」の成立である(大都市制度史編さん委員会編 1984 : 141 - 146)。この法律により、第一に市の公共事務(固有事務)、第二に市又は市長に属する国の事務(委任事務)に関して、勅令で認められた範囲で六大都市は府県知事の許可や認可を受けずにすむこととなった。具体的には、市役所の位置、市長・有給市参与・助役・収入役等の兼業や事務分掌、基本財産等の管理や処分、均一の税に依らない附加税賦課、市町村吏員の身元保証、市の公告式や基本財産などの一時給与金、有給吏員の年功下棒、助役の定数など、議員定数の増減、手数料について、公会堂・公園等の管理使用や使用料等、町村の区会や区総会、市条例の廃止、村を町にすること、などであった。区関係では、区長の兼業や事務分掌、区の名称変更と区役所の位置などがある。かなりの広範囲にわたって府県知事の許認可が外され、六大市長に権

限が委譲された。

これは戦後のことであるけれども、現在の政令指定都市制度の監督に関わる特例につながる成果であり、後に向けて第一歩となるような意義を持っていた。また、「六大都市行政監督ニ関スル法律」の成立は、府県に対して六大都市の存在が大きくなったことの証左であるが、東京市と区との関係でとらえた場合は、東京市がまさに大都市東京地域における自治行政の中核になったことを示すものでもあった。この改革の方向性の先に、府県から分離離脱し、東京市は内務大臣から直接指揮監督を受けるという自律的な特別市制案ないしは都制案が展望されていたのであった。

2.5 内部団体的法人区としての特徴

明治 31 年以降、東京の区は東京市の内部団体的な側面が強まったが、当時の地方行政における区の中では、市制 6 条の区として最も自治体的な区でもあった。ここで、区が東京市の下で法人区化されてからの区制度の中での位置づけを見ておきたい¹⁰⁾。

区の種類

- 1 行政区(一般行政事務便宜のための区)
 - イ 市町村の名誉職たる区長を置く区(市制 82 条町村制 68 条の区)
 - ロ 市の有給吏員たる区長を置く区(市制 82 条 3 項の区)
- 2 法人区(独立の権利義務を持つ区)
 - イ 財産区(市制 144 条町村制 124 条の区)
 - ロ 学区(地方学事通則 1 ~ 2 条、小学校令 11 条の区)
 - ハ 市制 6 条の区

まず、行政区について 1 イの区は、市町村の名誉職である区長が市町村長の補助機関として区内における市町村の一般事務を分掌するものであった。1 ロの区は大都市に設置さ

れ、区長は市の事務とともに市長に委任された国や府の市長への委任事務も処理できた。名古屋市、横浜市、神戸市の区が該当した。

次に、法人区について、財産区は、市町村内の一部で財産を所有し営造物を管理処分し、そのために必要な費用を負担し、必要な場合には区内の住民に市町村税を賦課する権限を認められた法人区であった。東京市の区と異なる点は、第一に財産区は従来から所有管理している財産営造物についてのみ管理処分権を持っていたことであり、東京市内の区は、新たに財産営造物を獲得して設立し管理することができた。第二に、東京市内の区は、委任事務の処理権限を持っていたことである。

また、東京市内の区は、学区の役割を兼ねていたのも大きな特徴である。学区とは、市町村に代わって小学校を設立しその設立管理の費用を自ら負担するものであり、原則として区会を設けることとなっていた。学区がその他の法人区とその地域を一にする場合は、学区の議決事項は法人区の区会が代わって議決することとなっており、東京市内の区会はそのような役割も果たしていたのである。

最後に、京都市大阪市の区と異なる点について、一つは東京市内の区は市制6条の市の区と学区とを兼ねていたことである。もう一つは、独立の議決機関として区会を持ち、区の財産及び営造物を持っていたことであった。京都市の2区と大阪市の4区は、郡区町村編成法期に置かれ、その出発点は東京15区と同様であった。しかし、戦後、政令指定都市制度の下での行政区に転じることとなったのである。東京市内の区が戦後、一度は区長公選が廃止され都の内部団体とされつつも、区長公選を復活させ、さらには1998年都区制度改革により基礎的な地方公共団体として地方自治法に明記されたのとは対比する

と、非常に対照的な歩みといえる。どういう違いが自治団体としての存続を左右したのか興味深いところであるが、両者を比較して詳細に分析する余裕はないので、東京15区時代を中心に区会、区会議員、名誉職層の自治的な活動に着目して明治大正期の東京の区の自治形成を辿ってみたい。

3 自治団体としての区と都市名望家の秩序形成

3.1 都市名望家と政治

繰り返すが区は明治44年以降法人区でありつつも、法制度的には東京市の内部団体的な性格を併せもっていた。しかし、区の政治行政、自治のあり方は、行政的な制度だけで決まってくるわけではない。特に、政策課題に直面しつつも行政機構や各種の事業が発展途上にあった明治から大正期は、名望家層の政治・行政両面での役割が見いだせるはずである。

各地方において財産を持ち知識を備えている有力者が地方名望家とみなされてきた(山中1999:228)。政府の立場からすると、町村部、農村社会では、府県国家官僚の指揮監督の下で地方名望家による支配・秩序が構成されることが自治を安定的に運営する鍵だとも理解されてきたのである。農村部において郡区町村編成法下で戸長に就任し、明治21年市制町村制で町村長になっていく村の有力地主たちは「土着名望資産家」(大島1968:310)ともいわれる。対して、都市の地方名望家はどういった人々なのだろうか。大阪市で三市特例廃止運動を主導したのは、都市実業家、資産家、代言人(弁護士)などであり、小区や大区の区長経験があったり、府市会議員であったり、衆議院議員や知事にまで上り詰める人物もいる。これは明治20

年代のことである（山中 1995：93）。

こうした地方名望家層を公職に就かせる仕組みが名誉職自治制度であった。これは、「町村長をはじめとする助役・町村会議員・常設委員・選挙掛・区長・区会議員などの町村自治の諸機関を、素人たる公民に無給で義務的に担任させる制度」（石川 1987：13）とされる。公民に無給で職務を全うさせるのがこの仕組みの要点である。名誉職は専門職ないし官僚制の対概念とされ、名誉職自治の主体はあくまで素人である公民ということになる¹¹⁾。

市制においては市長や助役、東京市内の区長も有給吏員であり、行政専門官僚であることが求められていた。一方で名誉職とされていたのは、名誉職参事会員、市会議員、区会議員、学務委員などである。

しかし、農村と異なり無産住民が圧倒的な多数を占め、明治大正期に公衆衛生、都市計画などの課題が顕在化し複雑化していく大都市では、都市名望家が政策課題に応えながら地域秩序を形成するのは大きな困難があった。大阪市を中心とした近代日本都市政治史研究では 1920 年頃には「都市専門官僚支配」が成立したと解釈しているが、東京市では後藤市政期となる。市会は政党内閣が掌握する国政の大きな影響を受けており、市政を国政から自立させるため、行政を政治から分断させることが要請された時期である（鍛冶 1993：64 - 65）。そのため、市政改革が行われ、行政機構の整備や人事行政の近代化が進んだ。行政の能率化が図られたので、結果として官治体制の確立に貢献した側面もあったとは思われる。

都市名望家がリーダーシップを持ち地域政治や地域行政における秩序形成ができていたのかどうか、その第一の手かがりとなるのが名望家層の設立した公民団体である。公民

団体は各種選挙での選挙候補者の予選や調整を行っていた。

都市名望家による秩序形成は都市政治における選挙のあり方を大きく左右する。そうした観点からは、普選実施前の東京市の選挙状況は四つに分けられる（櫻井 2003：96）。第一期は東京市が発足して 1 年後の 1900 年頃までであり、都市名望家が公民団体を組織化し公民団体が候補者推薦・調整機能を発揮させていく時期である。政党の影響力は議員個人的なレベルにとどまり、公民団体と政党との直結は見られなかったとされる。第二期は、1912 年頃までで（前年に市制町村制公布）、衆院選には公民団体の影響力が及ばなかった。この頃までは、政党そのものの影響力が名望家秩序の深部には及んでいなかったと指摘される（櫻井 2003：98）。第三期は 1920 年頃までで、府市区議選でも公民団体の調整力がほぼ効かなくなり、公民団体は選挙団体化する。第四期では、二大政党が府市区会議員も、政友系と憲政系のそれぞれに系列化させていく。さらに普選後の各種選挙では、公民団体は政党化し、しかも人脈が重視される個人後援会的性格へと変化していったとされる（櫻井 2003：253 - 260）。郡区町村編制法時代は、第三期以降は、公民団体が崩壊し、それに代わって政党が影響力を発揮する時代として描かれているのである。

しかし、それだけが目的ではなく、「それぞれの地域（具体的には区）において区政を担うことを目的として設立された団体」（櫻井 2003：100）であると考えられている。例えば、神田区では、明治 21 年の東京市制成立にあたり、自治政の運用を改善させるため、区内の同志が集まって神田協和会を設立した（神田公論社 1927：49）。第 1～2 回の市会議員選挙の当選者は全員協和会会員だったという。また、電車水道の敷設請願、特別市制

廃止運動、道路下水等の改良事業の促進に全力を尽くし、相当の成績を収めたとされる。

また、麴町区の麴町公民会の場合、大正5年の定款によると、公民及び公民と認められるものをもって組織するとし、公民の親睦を厚くし区内公共の利益を図ることを団体目的とした（東京都2010：847－860）。公民会には兵事部、教育部、衛生部などが設けられていた。

3.2 都市名望家と地域行政

法制的には名誉職とされていたのは、名誉職参事会員、市会議員、区会議員、学務委員などである。しかし、民間レベルではより広義に「名誉職」ととらえることもあった。大阪で1930年代に『大阪府市名誉職大鑑』という著作が刊行され、大阪各区で見ると1区平均240名の「名誉職」がいたとされる（原田1997：103－104）。具体的には、教育会、町会、在郷軍人会分会、青年団などの会長、理事、委員などを名誉職としているのである。これらは民間団体であるものの、行政との深いつながりを持つため「名誉職」と認識されたという。この広義「名誉職」は大正期に入って登場したとされ、「名望家の実体のない『名誉職名望家』が大量に生まれた」（原田1997：105）と分析される。そして、こうした職務も含めた各種の「名誉職」が都市支配の核を構成するとの仮説が示されるのである。

大正後期から昭和初期に編纂された東京15区の各区史には、教育会、衛生会などについて公共団体とか各種団体という章を設けて団体概略が記述されている。また、東京市の場合町内会も大正期から設立が増え徐々に区政との関係性を深めていく住民団体であるが、ここに町内会が入る場合もあるし、町内会は別の章で扱われることもある。どちらに

しても、区史に団体名や活動の歴史などが記載されるということは、区政と密接な公共団体であったからであろう。区の補助金交付からもそれはうかがえる。昭和9年度に各区（35区）より補助金を受けている公共団体一覧を見ると、教育会は旧15区全てで補助金を受けている。衛生会は旧15区中の5区（京橋、芝、牛込、小石川、本所）であった（磯村1936：348－349）¹²⁾。

また、本郷区衛生会の場合、「教育会と同じく区内の有力者を悉く会員に網羅し、区民の保健衛生に寄与する処が多いので、区はその事業に対し大正6年度以降、衛生恩賜金より生ずる収入中より補助金を交付している」（本郷区役所1937：930）。金額は大正6、7年度二百円、8～11年度三百円、12～13年度五百円、14～15年度七百元、昭和2年度九百元、3～4年度千円、5年度以降七百元とされる。昭和10年10月の会員は692名であった。設立は、明治19年に東京府知事高崎五六の勸奨に応じ大澤謙二（東京帝国大学医科大学教授）らが行い、歴代会長は明治34年緒方正規（東京帝国大学医科大学長）、大正8年大給近孝（子爵）、昭和4年小松金吾、昭和8年宇都野研（小児科医・歌人）などであった。

区からの補助金支出が常態化するということは、衛生会の事業が充実し区の衛生行政への影響力が増したとも受け取れるし、事業に見合った寄付金が名望家層から調達できなくなったとの見方も成り立つ。どちらにしても、組織として区からの資金を引き出す力はある上、会長になった人物からして、大正昭和期にかけても衛生会を運営する中核的な会員は名望家層であったであろう。

本郷区衛生会の明治期の活動も紹介しよう。無料種痘を行うこと明治23年11月4615人、29年12月10172人、41年2月

8013人。29年赤痢流行のときは注意書を印刷し広く区民に配布し、演説会を開き予防法を教えたとされる。30年ペスト流行、40年コレラ流行時は、予防法を記した注意書を配布し補鼠器を貧民に貸与し講話会幻灯会を催したとする¹³⁾（本郷区役所 1937：931）。

また、例えば小石川区教育会は、明治38年4月創立であり、小石川教育の普及進歩を目的とし、事務所を区役所内に置いている（小石川区役所 1935：491－492）。会員は原則として区内に住む有志とし、初代会長は菊地大麓（東大総長など）、中頃は田尻稲次郎（東京市長）、大正10年以後は嘉納治五郎（柔道創始者）とされ、毎年講習会、講演会、民衆講座等を開催し、児童の学業、道徳、体育の向上を奨励し、区教育に功績ある者や優秀生徒の表彰も行う。また、昭和4年に記念事業として約1万円の経費を投じて千葉県安房郡岩井町に敷地400坪あまりの海浜学校を建設し、毎夏児童の中で比較的身体が強い者を宿泊させ有効な成果を収めているとされる。

ほかに麹町公民会の場合、兵事部規則では5条で本部は毎年新兵入営前において兵事講習会を開き簡易なる軍事教育をなすとし、事業は帝国在郷軍人会麹町区分会へ委託されていた。

公民会や公共団体はどうしてこうした事業を行っていたのだろうか。日本橋区では明治6年久松小学校や常磐小学校は有志の寄付で建てたとされる（東京市日本橋区役所 1916：59, 68）。大区小区時代であるが、区に財源がないため名望家層が寄付をしたのである。市区改正事業などにより上下水道が整備されるまでは、下町を中心に各区でコレラやペストが数年おきに流行していた。これも、市区が財源不足のために、名望家層の寄付金や区の共有金などを原資として衛生会などが

予防事業等を行っていた。

区の事務一覧表のとおり、区の事務権限については、市制6条1項により、区はその財産及び営造物に関する固有の事務及び法令により委任された事務を処理する権限を持っていた。ただし、法令により委任された事務は15区の誕生から都制成立までに存在しなかったとされる。そのほか、区の機関として処理する区長の委任事務、東京市の機関として処理する市の事務、そして市長の委任事務がある。これら全体を区が処理する事務としてみなすと、戸籍や徴税の事務も非常に重要な仕事であるが、それ以外では教育関係、衛生関係、徴兵関係の事務が主要事業となる。そうした主要事業は名望家層が経営する公共団体の活動領域と重なっている。

大都市行政がまだ形成過程にあった明治大正期は、都市名望家層が組織化した公共団体が地域公共サービスの一翼を担っていたのである。今日でいうと、町内会やNPO法人プラス助成財団がセットになったような存在であろうか。発展途上の地域行政機関を補完する役割を演じていたということになる。官僚主導の官治体制が及ばない領域が留保されていたともいえるし、それが未完成で補完していたともいえる。区の行政体制は名望家秩序によって支えられており、都市名望家層の活動が区政と連携協力して実施されていたので、結果的に自治団体としての区の存在感を強める役割を果たしていたのだと思われる。

明治後期までは都市名望家層は地域の共助システムを経営しつつ、地域政治もそれなりに差配していたことになる。しかし、大正期では、都市行政も発展し、地域政治も政党によって侵食されてくる。昭和に入ると、さらに行政官僚制の整備が進み行政が高度化され、普選下の地域政治は多元化する。その端

区長の事務一覧表（東京市政調査会（1928：13-18）を基に、筆者作成）

資格 事務	区の機関としての事務（法令に基づく）		市の機関としての事務（市長の命令に基づく）	
	区の事務	区長の委任事務	市の事務	市長の委任事務
区の事務	1 自己の財産及び営造物の設立管理に関する事務 2 その他法令により区に委任された事務	なし	なし	なし
市の事務	なし	なし	1 租税事務（国税及び市税の徴収、使用料・手数料・市税延滞金等の徴収、私設下水道施設代管理費用徴収、歳入金滞納処分、不動産取得条例による時価決定、区域外国税受託の徴収など） 2 衛生事務（公園地共葬墓地及び市有地の管理、汚物の掃除に関する事項） 3 その他の事務（区役所庁舎及び敷地の管理に関する事務、物件費賃料及び区役所にて処分した物件払代の収納など）	なし
府の事務	なし	1 戸籍事務（改氏名願の件） 2 産業事務（森林開墾願、畜牛馬組合役員の認可、畜牛馬組合費の予算及び徴収法の認可、茶業組合長の認可、茶業組合費予算の認可、保安林内の土石切等の許可） 3 社寺（郷社以下の神社及び寺院の修理願い、境外所有地の立木伐採、境内内の立木枝葉・枯損木・障害木伐採願い、境内 30 日以内使用の件、神職除服達の件） 4 官有地（官有地の枯損木障害及び測量支障の竹木伐採、天災地変時公益のため必要な場合の竹木伐採）	なし	1 租税事務、区域外国税の受託徴収、入札保証金の取扱 2 学事事務（貧困者授業料の免除） 3 市長の指定する区の産業統計調査等の調査票の取扱等 4 道路占用料徴収、道路・路面・自地先等の占用処分等 5 伝染病予防（伝染病院、隔離所、消毒所に関する事項、患者隔離者の送致及び貧民死者取扱、消毒方法の執行） 6 救護法による居宅救護に関する事項 など
国の事務	なし	1 戸籍事務（戸籍法 5 条） 2 学事事務（学区に属する教育事務の補助（小学校令 61 条）） 3 兵事事務（徴兵及び召集事務） 4 衛生事務（種痘事務） 5 救護事務（水難救護法 39 条、行路病人及び行路死亡人取扱法 19 条） 6 衆議院議員選挙事務など	なし	
公共団体の事務	なし	租税事務	なし	水利組合法に基づく組合の管理、学区の事務執行に関する事項

境期に都市名望家は政党や市区とどう向き合ったのだろうか。

4 政党政治と都市名望家—区制案をめぐって

区制案は、1921（大正 10）年 3 月に政友会の原敬内閣によって帝国議会に提案されたものである。衆議院で修正可決し貴族院で審議未了廃案となるが、その法案内容はその後の都制案や特別市制運動に影響を与えるものであった。

区制案は次のような内容であった。1 条で区は従来の区域に依るとされ、当時の東京 15 区が想定されていた。区は法人とし、官の監督を受け法令の範囲内においてその公共事務並びに従来法令により及び将来法律勅令により区に属する事務を処理するとされた（2 条）。公共事務とは自治体の固有事務とも言われ、市町村には権限があるのに対し区には処理権限がなかった。これを持つということは、自治体としての地位が市町村と同格になるということであった。他の条文からも明らかに区を市と同一の団体とするのがねらいであると理解できる規定となっていた。区の事務に関して条例を設けることができ、課税権を認め、衆議院では修正案が出され起債権も認められたのである。また、区長は区会が選挙すると規定された。

これまで議論してきたように、大都市東京の諸課題に応えるため、東京市が行政機構や事務事業を整備し、区は区会が存置され法人区とされてきたが、東京市の内部団体化が図られてきたのであった。その方向性からすると、この法案は全く逆を向いており、区を内部団体から離脱させて、市と同種の自治体へと大きく転換させる内容になっていたのである。

しかしながら、どうして原内閣は区制案を提案したのではあろうか。一つ考えられるのは、東京市政の深刻な汚職である。明治後期から東京市政では度々汚職事件が発生していたが、当時は東京瓦斯の料金値上げをめぐって反対する市会議員への会社による贈賄工作があり、全体で 30 万円ほどのお金が各会派に渡ったとされる。工作を受けた市役所吏員も逮捕され、市会議員も会派指導者層を含めて多くの逮捕者が出た。田尻市長は市吏員から事件関係者が出たことに責任を感じ大正 9 年 11 月に辞職した。同時期に市会議長も辞職し、さらに市参事会員のうち事件に関わりのあった半数ほどのメンバーが辞任したのである。大正 9 年末、東京市は執行部が欠ける異常事態となっていたのである（中邨 1993：59－62）。当時、東京府知事は原敬の幼なじみであった阿部浩が務めていた。市政の種々の内情が伝達されていたかもしれない。

また、区制案の一月後には、郡制が廃止されている。原敬は郡制廃止を「進歩的案件」（三谷 1995：159）と呼び、町村自治の拡充をねらいとしていた。原が区を町村と重ねて見ていた可能性は否定できない。両者ともに地方自治制度が三層化しており、議論してきたように区の沿革からすれば東京市を郡に見立てることもできるからである。

この法案の区会への影響は大きかった。区制案は区会側に大きな刺激を与え、区の権限拡張の実現すこぶる有望と考え、都制の実施と同時に区の権限強化を主張するに至ったとされる（東京市役所 1936：20）。

新聞報道から、臨時大都市行政調査会設置までの経過を追うこととしたい。区制案が衆議院で 3 月 25 日に修正可決されてから間もなく 4 月 10 日内務省が特別市制に関する協議を開き地方局長などが出席した。招かれたのは、東京市特別市制意見書実行に関する委

員（市会議員）、各区会議長、特別市制促進に関する各区連合実行委員会代表者（区議）であり、今後の特別市制案検討の実行方法などについて意見交換が行われた（読売新聞、1921年4月10日）。ここから、市と区それぞれに特別市制を推進する運動体が組織化され議論が重ねられていたことがわかる。

また、翌年11月24日には牛込区役所で各区実行委員30名あまりが集まったほか、市側からも理事3名の出席があり、各区の実行委員から2～3名を選び今後は市会の委員と協力して当局を訪問したり演説会を開催したりすることで、特別市制を促進させるという決議をした。「特別市制推進に関する市区連合委員会」が発足したのである。また同時に、内務大臣への陳情を行っている（読売新聞、1922年11月26日）。後藤市長の動きもある。鳩山一郎、近藤達児、頼母木桂吉らの6名の代議士を招き、特別市制促進実行委員（市会）、理事、助役も出席して、運動の経過報告とあっせんを依頼している（読売新聞、1922年11月28日）。12月15日には、特別市制推進に関する市区連合委員会が演説会を開き、代議士、市区会議員など200名が参加したという。各区実行委員会委員長の井上善人（牛込区）、市会特別委員長中田敬義、代議士関直彦、東京市助役永田秀次郎らが演説し、都制案を1月議会へ提出するという目的貫徹を申し合わせた（読売新聞、1922年12月16日）。

2月に入ると世論を盛り上げるため、市区会連合での大演説会が神田で開かれた。演説したのは、阪谷男爵、後藤市長、三木武吉、田川大吉郎、鳩山一郎、安藤正純、尾崎行雄などのそうそうたる弁士であった。また各区でも区ごとに小学校などで演説会が開かれた（読売新聞、1923年2月4日）。

こうした運動の成果として6月に勅令をもって臨時大都市制度調査会が設置されるこ

ととなり、内務大臣を会長として都制案を調査審議することとなった。なお、市区連合で議論した法案は、八王子市および三多摩郡の帰属先をめぐり、これらの市町村から異論が出た結果、衆議院では複数案が審議対象となってしまう最終的に未決となった。

臨時大都市制度調査会は、大正13年に都制案についての意見を公表した。区の権限規定はこうであった。区の自治権は拡張し、区税及び区債も認める。区長は区会が選任し内務大臣の認可、区会の権限は概括例示とされた。ただし、都長は官吏とされた。区長選任に内務大臣の認可が加わったものの、区制案の内容に近いものであった。これは、内務省の当時の見解がかなり具体化されていたので、その後この問題をめぐるひとつの基底となった構想といわれるのである（赤木1977：233）。そのため、法制度としての成果は直ちに生まれなかったものの、戦時色が強まってきた1930年代に声高に唱えられた行政区論に対しては牽制的な役割を持ち、法人区論や区会存置論にとっては立場を補強する機能を果たしたといえるであろう。そうした意義が市区関係者の取り組んだ区制案を起点とする特別市制運動にはある。

5 おわりに－政党政治と地域政治の交錯

大正13年の臨時大都市制度調査会の意見は明確に都長官選を示したので、後付けであるが区政案は都制導入の手段ともみなせる点がある。

どちらにしても、区制案をめぐる政治過程の特徴は他の特別市制案や都制案と比べてどのアクターが主導したのか判別しにくいことである。政治の司令塔が見えにくいのは、大正デモクラシーと東京の政治が相まって政治

が多分化していたからであろう。内務省を頂点とする官治体制という構図だけで理解することはできないし、国政の政党政治と地方政治（市会や区会）もリンクして一連の政治過程が動いていたのである。市会と区会も連携していたが、その思惑は異なっていたと思われる。しかし、運動を通じて区会関係者を中心とした区間の連携・連帯意識は醸成されていったのではないだろうか。これは隣接5群82町村の東京市への合併編入過程や35区としての東京都制促進運動と併せて分析すべきであろうが、一種の圧力政治団体化と見ることもできる。その意味では、多元主義的な戦後政治と連続する部分がある。

また、東京市が三市特例の撤廃や「六大都市行政監督ニ関スル法律」という自治拡充の成果を獲得していったのに対し、東京の区は昭和戦前期を含めても制度改革の果実は得られなかった。その点では、東京市の方が大都市行政の主役であってパワーを持っていたのである。それだけに、東京市が東京府に吸収されたのは東京の自治にとって致命的だったと言わざるを得ない。しかし、東京の自治はすべて東京市に還元できるものでもない。昭和戦前期の都制制定運動の分析など連続論的な視座でとらえ返すことで浮かび上がってくるものがあるかもしれない。国政の展開を含めながら戦後自治権拡充運動と比較していくことも今後の課題である。

[注]

- 1) 法人区論、行政区論それぞれの代表的論者の意見については、東京市役所（1937：5－54）を参照。
- 2) ただし、都長を公選すべきか官選とすべきか、35区間で意見は相違していた。東京百年史編纂委員会編（1979：1241-1243）を参照。

- 3) このときの区会議員定数は、麹町区 20、神田区 35、日本橋区 35、京橋区 35、芝区 35、麻布区 20、四谷区 20、牛込区 20、小石川区 20、本郷区 25、下谷区 25、浅草区 35、本所区 30、深川区 30 であった（大森 2010：8）。なお、議長及び副議長は、区会規則 11 条では議員の中から公選し区長の認可を受けることとされた。
- 4) 三市特例の元老院等での審議経過については亀掛川（1940：230－238）を参照した。
- 5) 区会条例では、本市毎区に区会を設置すること（1条）。区会は区が所有する財産および営造物に関する事件を議決すること（2条）。会議は市会の例を適用するとされた（3条）。
- 6) 三市の働きかけにより、1891（明治 24）年以來三市特例廃止法案が毎年衆議院に提出され可決される一方、貴族院で否決または審議未了となっていた。東京市会の運動経過の詳細については東京市役所（1936：96－110）が詳しい。
- 7) 東京市と 15 区の地位が相克しているとの見方については金井（2008）を参照のこと。
- 8) 特別市制運動に関わる以下の記述については、大都市制度史編さん委員会編（1984）、天川（2006）を主に参考にした。
- 9) しかし、六大都市の府県からの分離・独立は市長公選と共に主張されており、大都市地域に官吏である長がいなくなるので、警察事務をはじめとする国政事務をいかに処理するのかが問題となった。また、大都市部を独立させると残存部（郡部）の経済が成り立つかという課題も生じ、内務省としては実現できないとの立場であった（天川 2006：16-17）。
- 10) 以下の記述は、東京市役所（1935）を参考にした。
- 11) 公民の財産資格は、明治 21 年市制町村制では、2 年間継続してその市内で地租を納め、もしくは直接国税年額 2 円以上納付であったが、

大正 10 年に改正され 2 年間継続して市の直接
国税を納めていることとなった。そして普通
選挙法の成立により大正 15 年に財産資格が撤
廃されたが、社寺公園等に露宿するなど一定
の住居を有さない者、貧困により生活のため
公私の救助または扶助を受けているものは公
民から除外する規定があった。

- 12) 参考までに町会連合会は当時 15 区中 6 区で補
助金交付を受けていた。
- 13) 大正 11 年のコレラ予防についての臨時区長会
記録によれば、予防注射の注射液は市費負担
を求める区がある一方で、この時期でも区に
よっては衛生会（本所区）や衛生組合（神田
区、麹町区）が全て負担して自発的に実施し、
また日本橋区は市の厄介にならなくても出来
る見込みがあるとする（東京都 2006：230 -
233）。

【参考文献】

1. 赤木須留喜（1977）『東京都政の研究』未来社
2. 天川晃（2006）「指定都市制度の成立と展開」
東京市政調査会編『大都市のあゆみ』
3. 石川一三夫（1987）『近代日本の名望家と自治』
木鐸社
4. 石田頼房（2004）『日本近現代都市計画の展開
1868 - 2003』自治体研究社
5. 磯村英一（1936）『区の研究』市政人社
6. 大島太郎（1981）『官僚国家と地方自治』未来
社
7. 大森彌監修・特別区協議会編（2010）『東京 23
区自治権拡充運動と「首都行政制度の構想」』
日本評論社
8. 鍛冶智也（1993）「東京の市政改革」東京市政
調査会編『大都市行政の改革と理念－その歴
史的展開』日本評論社
9. 金井利之（2007）『自治制度』東京大学出版会
10. 金井利之（2008）「都区制度改革」『るびゅ・
さあんとる』8 号
11. 亀掛川浩（1940）〔復刻版 1977〕『自治五十年
史（制度編）』文生書院
12. 倉沢剛（1970）『小学校の歴史Ⅲ府県小学校の
成立過程前編』ジャパンライブラリービュー
ロー
13. 小原隆治（1992）「明治後期における東京市の
市政腐敗と政党政治」『成蹊法学』34 号
14. 小原隆治（1993）「戦前日本の地方自治制度の
変遷」西尾勝編『自治の原点と制度』ぎょう
せい
15. 櫻井良樹（1997）『大正政治史の出発』山川出
版社
16. 櫻井良樹（2003）『帝都東京の近代政治史』日
本経済評論社
17. 高木鉦作（1960）「都市計画法」鶴飼信成ほか
編『講座日本近代法発達史：資本主義と法の
発展 9』勁草書房
18. 中邨章（1993）『東京市政と都市計画』敬文堂
19. 原田敬一（1997）『日本近代都市史研究』思文
閣出版
20. 土方苑子（2002）『東京の近代小学校』東京大
学出版会
21. 三谷太一郎（1995）『増補日本政党政治の形成』
東京大学出版会
22. 源川真希（2007）『東京市政－首都の近現代史』
日本経済評論社
23. 山中永之佑（1995）『近代市制と都市名望家』
大阪大学出版会
24. 山中永之佑（1999）『日本近代地方自治制と国
家』弘文堂
25. 神田公論社（1927）『神田区史』
26. 小石川区役所（1935）『小石川区史』
27. 下水道東京 100 年史編纂委員会編（1989）『下
水道東京 100 年史』
28. 大都市制度史編さん委員会編（1984）『大都市
制度史』ぎょうせい
29. 東京市政調査会（1927）『東京都制に関する諸

- 案』
- 30.東京市政調査会（1928）『東京市の区財政に関する調査』
- 31.東京市政調査会編（1993）『大都市行政の改革と理念』日本評論社
- 32.東京市役所（1933）『特別市制問題の沿革』
- 33.東京市役所（1935）『東京市の区行政制度に関する調査』
- 34.東京市役所（1936）『東京都制問題の沿革』
- 35.東京市役所（1937）『区の制度－東京都制資料』
- 36.東京市牛込区役所（1920）『牛込区史』
- 37.東京市日本橋区役所（1916）『日本橋区史』
- 38.東京都（1958）『区制沿革（都史紀要五）』
- 39.東京都（2006）『都史資料集成第4巻 膨張する東京市』
- 40.東京都（2010）『都史資料集成第9巻 大東京市35区の成立』
- 41.東京都清掃局総務部総務課編（2000）『東京都清掃事業百年史』
- 42.東京百年史編纂委員会編（1979）『東京百年史第5巻』ぎょうせい
- 43.本郷区役所（1937）『本郷区史』

The movement of the modern special city organization and the establishment of wards system in the imperial capital Tokyo

Kohei Tsuchiya

Waseda University Reserch Institute for Letters , Arts and Sciences

Abstract

Under wartime in July 1943 the Tokyo Metropolitan Government system was inaugurated. The Tokyo Metropolitan Government had displaced The Tokyo Fu (prefecture) and The Tokyo City. It was succession to a position of the Fu and the city. Both scholars and businesspersons disputed whether 35 wards would be corporation wards or administrative wards in Tokyo City area during 1930`s on process of the design to the Tokyo Metropolitan Government system. Maintaining system of the corporation wards and ward councils implicated compensation for the abolition of the Tokyo City mayor election and the establishment of the governor appointed by the Emperor.

If the corporation wards system which continues to exist is understood on grounds of that composition, it may be thought as an accident. In fact the association establishing the Tokyo Metropolitan Government system composed of 35 wards demanded 35 wards should be given authority to elect the head of wards, authority for taxation, and authority to issue bonds. Moreover this claim for the development of autonomy came from the campaign ward councils initiating in the Meiji Era and the Taisho Era. At one time urban citizen carried on the campaign for the development of wards self-governing in cooperation with the Tokyo City, and urban citizen had an influence on local politics and local services under citizen`s duty to glorious public service before the universal suffrage. The history of special wards and the process of the establishment of metropolitan administration in the Tokyo City have to be followed, and those movement of historical meaning needs to be investigated.