

明治憲法下の神戸市政における機関と記録

村上 しほり

1. はじめに

1888（明治21）年4月25日法律第1号として市制および町村制が制定公布された。これは、大日本帝国憲法制定と国会開設を前提とした地方自治制度の創設であった。

神戸は1889（明治22）年2月2日の内務省告示第1号で市制施行地に指定された36都市のうちの一つである。市制施行による主な市の機関として、議決機関である市会、執行機関である市参事会と市長が置かれた。市長、助役、市会議員の任期は6年、議員は3年ごとに半数を改選、名誉職参事会員は任期4年で2年ごとに半数改選とされた。

時を経て、第二次世界大戦後の1947（昭和22）年4月17日に地方自治法が公布、5月3日に施行されるまでは、改正を繰り返す市制を根拠として市行政事務が執行された。地方自治制の拡張を目的とした1921（大正10）年の市制改正では、地方民の範囲が拡がり、より平等な地方自治行政への参加が図られた。1926（大正15）年の改正では、等級選挙制度を全廃し、納税資格及び独立の生計を公民権の要件から撤廃した普通選挙制度が採用された。昭和期に入ってから改正や、市域拡張を受けて、神戸市においては行政区の成立などの新たな組織も生じていく。

市制における議決・執行機関の変遷と、神戸市における実態の認識や位置づけは、神戸市政の歴史を理解し、歴史的公文書の評価選別を行う上できわめて重要である。本稿では、明治憲法下の神戸市の議決機関と執行機関について

整理し、現存する歴史的公文書を調査して明らかになったことを解説する。明治、大正、昭和初期の58年に及ぶ神戸市の市政機関による記録として、歴史的公文書等を紐解いてみよう。

2. 神戸市会

(1) 神戸市会の成立

神戸市会は予算や条例を審議して決定する市議会である。市会議員と市長は市民による選挙で選ばれ、市会の決定に基づき市長が市政事務を執行する。市会の主な権限は、議決権、選挙意見、検査権及び監査請求権、調査権、同意権、請願受理権、意見書提出権¹⁾、自律権であり、本会議、常任委員会、特別委員会などの会議を通じて活動している。市会は市長の招集によって始まり、各市会初日の本会議で決めた会期の間活動する。定例会は年2回²⁾と条例で定められ、臨時会は定例会以外の必要のあるときに開催される。

神戸市会の前身は、1873（明治6）年に定められた「民会議事章程略」³⁾による町村会と区会の設置である。1874（明治7）年に施行された「区会議事略則」によって神戸と兵庫の2区に区会が設置され、町村会で決定したものを区会が検討し、区会の審議結果を県庁が検討する構造がとられた。1878（明治11）年に公布された「郡区町村編制法」に基づき、兵庫県では県達甲第一号によって従来の行政区画を改め、第一区神戸と第二区兵庫のうち兵庫の市街地と坂本村をあわせて神戸区を設置した。区長公選の制度は廃止され、官選となった。

1879(明治12)年、神戸区会規則の県達発布によって神戸区会が成立した。通常会と臨時会に分かれ、5月と11月の年2回、区長が召集する通常会の会期は10日以内であった。

また、1880(明治13)年「区町村会法」の制定、1884(明治17)年の改正によって、区町村にも協議費という町内会自治会経費ではなく府県財政なみの財政編成権が付与され、自治体としての体裁が整った。

1888(明治21)年4月17日、明治政府の定めた市制町村制によって、1889(明治22)年2月に神戸は市制実施地の一つとして指定された。それを受けて兵庫県も同年4月1日を神戸市制実施の日と定め、鳴滝幸恭神戸区長に準備を指示した。同年3月に神戸市会議員選挙区が確定して設置された市会は、条例を制定するなどの権限をもつ議決機関として、制限選挙で選挙される議員によって構成され、同年5月10日に第1回神戸市会が開催された。当初の神戸市会は人口約13万人に対応し、第一選挙区は葺合部(定数4)、第二選挙区は神戸部(定数11)、第三選挙区は湊東部(定数4)、第四選挙区は湊西部(定数17)の4区36人の議員定数が置かれた⁴⁾。

なお、現行の「神戸市会会議規則」は1956(昭和31)年10月20日に市会議決で成立しており、会議録についてはその記載事項(年月日時、議員・事務局職員の氏名、諸報告、委員会報告書及び少数意見報告書、議案、選挙・議事の経過など)、配布、掲載しない事項等、発言の訂正(字句に限る)の方法も定められている。

(2)公文書にみる神戸市会文書

神戸市における市会に係る公文書として、1889(明治22)年5月10日に第1回神戸市会が開催されて以降の「神戸市会会議録」

【資料1】や「神戸市会議事録」と、神戸市会で討議された議案のうち、成案をみた歳入出予算書・決算書、諸規則などを記録した「神戸市会成議録」が保存・公開されている。

また、戦後になると「神戸市会旬報」が1948(昭和23)年9月8日に創刊、神戸市会事務局調査課による神戸市会広報誌として毎月3回程度発行され、全体議員総会や各常任委員会の動き、人事往来、市会図書室だよりなどが掲載された。同時期には「神戸市会時報」も発行され、2001(平成13)年度まで発行された記録が残る。その後、1973(昭和48)年4月には市会報として「ぎかい」を創刊して、1976(昭和51)年10月まで発行した。1977(昭和52)年1月から1983(昭和58)年10月までは「議会報」、1984(昭和59)年1月には「議会だより」と誌名を改めて、2003(平成15)年1月まで発行された。なお、同年4月からは「神戸市会だより」として発行されている。【表1】

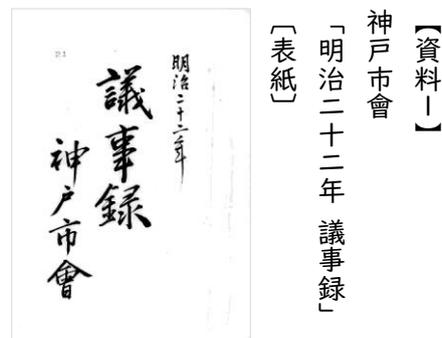


表1 神戸市会広報誌一覧

誌名	発行期間
神戸市会旬報	1948年9月8日～1972年3月
神戸市会時報	1948年～2001年度
ぎかい	1973年4月号～1976年10月号
議会報	1977年1月号～1983年10月号
議会だより	1984年1月号～2003年1月号
神戸市会だより	2003年4月号～現在

3. 神戸市参事会

(1) 市制による神戸市参事会の設置

市制当初の市政機関には、合議制の執行機関として市参事会が置かれた。神戸市参事会は市長、助役 1 人、名誉職参事会員 6 人からなり⁵⁾、「市ヲ統轄シ其行政事務ヲ担任ス」(明治 21 年市制第 64 条)と定められた。助役と名誉職参事会員は市会によって選挙され、「名誉職」とは無給で義務としてそれを担任することを意味した。参事会員は市議員から選ばれることもあれば、そうでない者から選ばれることもあった。

合議体である市参事会は会議を開き、明治 37 年度には毎週金曜日に定例、臨時も含めて 60 回の開催、提出議案と報告書等は 1252 件に上った。

市参事会の事務は、市制第 64 条によっておよそ次の項目が定められた。

- a) 市会の議事の準備と議決の執行
- b) 市の営造物の管理
- c) 歳入の管理と収入支出の命令、会計・出納の監視
- d) 市有財産の管理
- e) 市吏員・使丁の監督、懲戒処分
- f) 市の公文書の保管⁶⁾
- g) 使用料、手数料、市税、夫役現品の賦課徴収⁷⁾

市参事会は広汎な権限のある執行機関として成立したが、実際には市長に委任した範囲が大きかった。なお、執行機関として発足した市参事会が公文書の保管を担っていたことは興味深い。

1889 (明治 22) 年施行の市制では、「第四章 市有財産ノ管理 第二款 市ノ歳入出予算及決算」として、市参事会による d) 市有財産の管理について、下記のように定められた。

市制 第 107 条

市参事会ハ毎会計年度収入支出ノ予知シ得可キ金額ヲ見積リ年度前ニヶ月ヲ限り歳入出予算表ヲ調製ス可シ

但市会ノ会計年度ハ政府ノ会計年度ニ同シ
内務大臣ハ省令ヲ以テ予算表調製ノ式ヲ定ムルコトヲ得

同 第 108 条

予算表ハ会計年度前市会ノ議決ヲ取り之ヲ府県知事ニ報告シ並地方慣行ノ方式ヲ以テ其要領ヲ公告ス可シ

予算表ヲ市会ニ提出スルトキハ市参事会ハ併セテ其市事務報告書及財産明細表ヲ提出ス可シ

こうして市参事会が作成して市会に提出した「事務報告書及財産明細表」は、行政事務の概要と予算表・財産明細表であり、市会の予算審議の重要な資料であった。

(2) 市制改正による神戸市参事会の变化

1911 (明治 44) 年に市制は全文改正され、市の執行機関は合議制の市参事会から、独任制の市長へと改められた。明治 44 年市制においては、市参事会の構成は変わらなかったが、第 67 条 (第三章 市参事会) にその職務権限が次のように定められた。

- 一 市会ノ権限ニ属スル事件ニシテ其ノ委任ヲ受ケタルモノヲ議決スル事
- ニ 市長ヨリ市会ニ提出スル議案ニ付市長ニ対シ意見ヲ述フル事
- 三 其ノ他法令ニ依リ市参事会ノ権限ニ属スル事件

つまり、明治44年市制改正後の市参事会の権限は、市長が市会に提出する議案について意見を述べることや、公益に関する意見書を提出することに限られた。そして、任期も4年、全員改選に変更され、参事会員も市会議員の中から互選することになった。さらに、権限の変化に伴い、開催回数も減った⁸⁾。また、第43条には「市会ハ其ノ権限ニ属スル事項ノ一部ヲ市参事会ニ委任スルコトヲ得」と記されており、市参事会の権限は低下し、市会の補助的役割に位置づけられたことが窺える。市制当初の市参事会の権限は市長の権限へと替わり、市参事会は存置されたが、合議制の執行機関として始まったその性格は、市会の副議決機関に変わったと言えるだろう。

よって、神戸市参事会の残した記録を検討するにあたっては、1899(明治32)～1910(明治43)年度を第一期、1911(明治44)～1942(昭和17)年度を第二期と大きく区分して捉えることが相応しい。

1921(大正10)年の市制改正では納付市税額を問わない選挙権の拡大、1926(大正15)年の改正では納税要件を廃した男子普通選挙が実現し、市長の選任方法も候補者推薦と裁可から市会選挙へと大きく変更された。こうした地方自治権を拡張する市制改正の一方で、市参事会の権限のうち、市長が市会に提出する議案について意見を述べることはこの改正で削られ、その役割は一層減じたと言える。

さらに、1929(昭和4)年の改正では、市町村会や市参事会における発案権を認め、市町村会及び市参事会は市町村の公益に関する事件について、意見書を市長村長または監督官庁のみならず広く関係行政庁に提出し得ることとなった。市機関の構成においては、市参事会は議長と名誉職参事会員によって組織され、市長は単に市参事会議長として参加することと

し、原案執行権の制限を強化、許可事項の整理減少等の改正が行われた。これらは「明かに積極的に地方自治権を拡張し、一般市民の政治的機能を尊重する趣旨に出でたる改正であり、国家の監督権を制限せんとする」⁹⁾と評価された。

また、1935(昭和10)年には、租税滞納と名誉職の関係や、兵役召集と公務への参与について制限するほか、市会閉会中に市会の権限に属する事件にして軽易なものは市会に代わって市参事会が議決し得ることなどの部分的改正が行われた。市政運営の能率化と簡易化のために機関相互の調整を行うためとされたが、ここからも当時の市参事会の性質は、議決機関としての市会に対して副議決機関として位置づけられたことを読み取れる。

なお、1941(昭和16)年時点の『執務提要』には、次のように記載がある。

市参事会は市会の代理機関として市会に代って議決又は決定することを主な職能とするものであるが、他に固有の権限事項も若干ある¹⁰⁾

当時の市参事会の固有の権限事項とは何か。その権限は市会のように概括的でなく列挙的であるとされ、1929(昭和4)年、1935(昭和10)年、1940(昭和15)年に改正された市制には次の職務権限が定められていた。

- 1、市会が議決すべき事項中特に市参事会に委任せられた事項の議決
- 2、市会の不成立、会議の開会不能の場合又は臨時急施を要し市会招集の暇なき場合市会の議決権又は決定権の代行(昭和4年4月法律第56号改正)
- 3、市会閉会中軽易なる市会議決事項の代議決(昭和10年7月法律第45号追加)
- 4、法令に依り最初から市参事会の権限に属す

る事項—予算内の支出の為の一時借入金
の議決、給料及給与に関する異議の決定、
市税・使用料等の賦課、財産营造物の使用
権に関する異議の決定、臨時出納検査の立
会等

5、其他市会と同様関係行政庁への意見書提出
権及訴願訴訟提起権を有する¹¹⁾

1～3はいずれも市会の代替・補助としての
機能が色濃く、4が参事会固有とされる権限、
5は市会と共通する権利である。

参事会固有の権限4に係る市制第132条の
条文からは、市債を起こす場合には市会の議決
を要するが、予算内の一時借入金は市参事会の
議決で支出でき、これはその会計年度内の収入
で償還することが定められていたことが読み
取れ、市会よりも小規模な支出の議決を市参事
会が担ったことがわかる。

また、市長に申し立てられた異議について、
市長は7日以内に市参事会の決定に付す。そ
の決定に不服があれば府県参事会に訴願、さら
に不服あるときは行政裁判所に出訴する。この
流れにおいて市参事会が機能したのが、給料及
給与に関する異議の決定(市制第107条)、財
産营造物の使用权に関する異議の決定(同第
130条)である。市参事会は府県参事会の手前
で議決する役割を担った。

そして、毎月例日を定めた臨時出納検査は市
長が行い、名誉職参事会員2人以上の立ち会い
を要した(市制第141条)。

(3)公文書にみる神戸市参事会文書

神戸市における市参事会に係る公文書
は、1899(明治32)年から1942(昭和17)
年の時期について保存されてきた。その内容は、
提出議案と議決結果、議事録・会議録、成議録、
その他の文書から成る。現時点で保存されてい

る簿冊101件【表2】について、特徴を以下
に整理する。

なお、神戸市においては戦災や庁舎移転や震
災の影響で公文書が欠落した可能性は高く、
1889(明治22)年から1898(明治31)年
の初期については市参事会に係る記録が保存
されていない¹²⁾。明治44年市制による職務
権限の縮小前の市参事会記録は、わずか13件
に限られている。また、神戸市参事会が作成し
て神戸市会に提出された「事務報告書及財産表」
は1904(明治37)年から1911(明治44)
年を括った「事務報告書」3冊に始まり、1912
(大正元)年から1921(大正10)年を括っ
た「事務報告」2冊、それ以降はおおよそ毎年度
に「事務報告及財産表」として残されている。

全体101件の中で過半に上るのは、議案・
決議に係る簿冊65件である。明治後期には
「議案」と記された簿冊標題は見受けられ
ず、「市参事会一件」や「許可稟請参事会一件
綴」がこれに相当すると推察される。神戸市
に現存する参事会文書において最も早期に
「議案」と掲げたのは1913(大正2)年
「市参事会議案綴」であり、以降は1942
(昭和17)年までおおよそ各年度に継続して議
案綴が残され、年度によっては分冊も見られ
る。「原議」は1925(大正14)年以降に作
成された。

原議を綴ることが始まった1925(大正14)
年「市会参事会原議及決議書綴」を見てみると、
その議案には事業費のために起債を行う件が
多く見られ、起債の総額と目的・方法に加え、
利息定率や償還財源・方法も挙げられていた。
前項で述べた通り、市参事会が一時借入金と会
計年度内の償還についての議決を担ったこ
とがわかる。

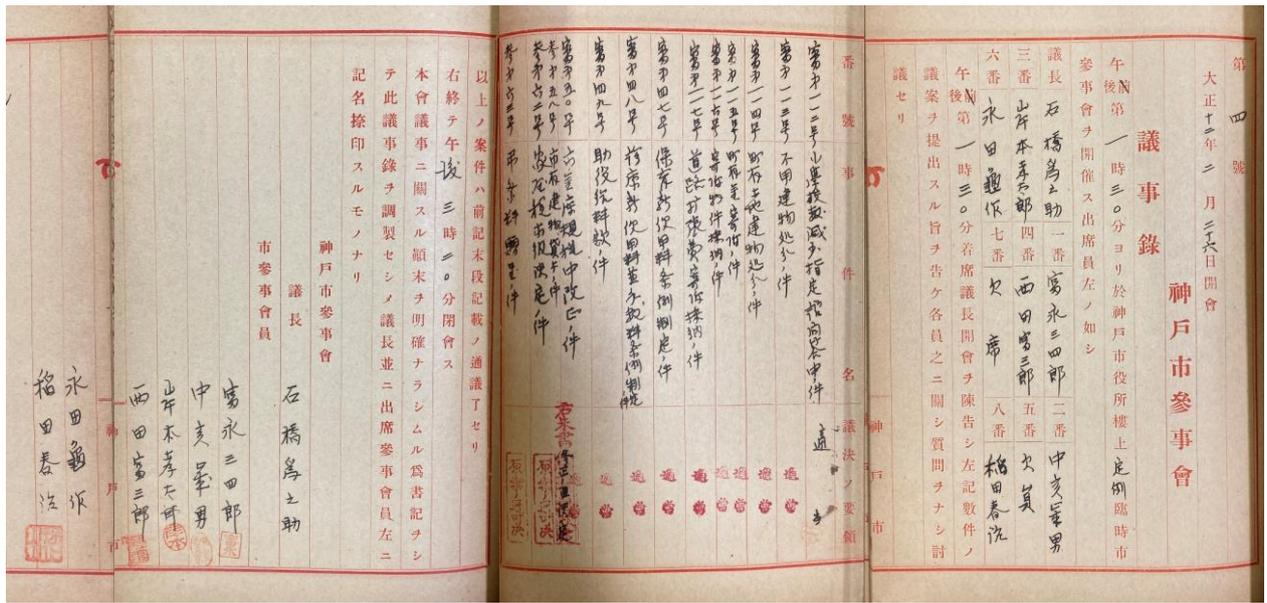
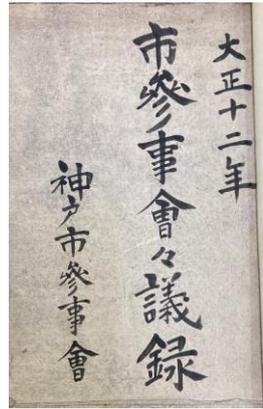
表 2 神戸市参事会文書(1899~1942年)

期	完結年度	(和暦)	文書名	簿冊数
一期	1899	明治32	市参事会一件/市参事会議事録	2
	1901	明治34	市参事会議事録	1
	1904	明治37	市参事会議事録 1/市参事会議事録 2	2
	1907	明治40	市参事会一件綴 明治33~40年/市参事会議事録/市参事会雑書綴	3
	1908	明治41	市参事会議事録/許可稟請参事会一件綴	2
	1909	明治42	市参事会議事録	1
	1910	明治43	議事録(参事会)	1
二期	1911	明治44	市参事会議事録 1/市参事会議事録 2	2
	1912	大正1	参事会に関すること	1
	1913	大正2	市会及市参事会雑件 明治44~大正2年/神戸市参事会成議録/市参事会議事録/市参事会議案綴/予算及関係書類	5
	1914	大正3	市参事会議案綴/市参事会成議録	2
	1915	大正4	市参事会決議綴 大正3~4年/神戸市参事会成議録/市会・参事会・各区会成議録/市会・参事会一件書類/市参事会会議録/市参事会会議録 大正3~4年	6
	1916	大正5	会議録(参事会)	1
	1918	大正7	市参事会会議録	1
	1919	大正8	市参事会議案綴/参事会一件綴	2
	1920	大正9	市会・参事会議案綴 大正8~9年/市参事会会議録	2
	1921	大正10	市参事会議案 1/市参事会議案 2/市参事会会議録仮綴/市参事会議決議案/市会・参事会決議綴	5
	1922	大正11	市参事会議決綴 大正10~11年/市会・参事会決議綴	2
	1923	大正12	市参事会会議録/参事会議事録/市会・参事会決議綴 1号/市会・参事会決議綴 2号/参事会議案綴 1/参事会議案綴 2	6
	1924	大正13	参事会議案綴 1/参事会議案綴 2/市会・参事会議案綴/参事会議事録	4
	1925	大正14	市会・参事会原議及決議書綴/市会・参事会議案/市会・参事会議案綴/市会・参事会に関する議決書類/参事会議事録	5
	1926	昭和1	市参事会議案/参事会議案綴/参事会議案綴/参事会議事録/京阪神参事会懇談会書類	5
	1928	昭和3	市参事会会議事件/市会・参事会原議及決議書綴/市参事会議案綴/参事会会議録	4
	1929	昭和4	市参事会会議事件/市会・参事会原議及決議書綴	2
	1930	昭和5	参事会議事録/市参事会議案/市会・参事会議案綴	3
	1931	昭和6	市参事会議決綴/参事会議事録/参事会議案綴	3
	1932	昭和7	市参事会議案綴 1/市参事会議案綴 2	2
	1933	昭和8	市参事会会議録/市参事会議案綴	2
	1934	昭和9	市会・市参事会議案綴 昭和8~9年/市参事会議案綴(財務課)/市参事会議案綴(文書課)/市会・市参事会議案 1/市会・市参事会議案 2	5
	1935	昭和10	市参事会議案綴(財務課)/市参事会議案綴(文書課)	2
	1936	昭和11	市会・参事会単行議案原議綴 昭和9~11年 1/市会・参事会単行議案原議綴 昭和9~11年 2/市参事会議案綴	3
	1937	昭和12	市参事会議案/市会・参事会決議綴	2
	1938	昭和13	神戸市参事会付議事件	1
	1939	昭和14	市会・参事会に関する議決書 1 昭和10~14年/市会・参事会に関する議決書 2 昭和10~14年/市参事会単行議案綴(原議) 昭和12~14年/議事に関する綴 昭和13~14年/市参事会議案綴	5
1940	昭和15	神戸市参事会付議事件/市参事会議案綴	2	
1941	昭和16	市参事会議案綴(企画課)/市参事会議案綴(財務課)	2	
1942	昭和17	市会・市参事会に関する議決書 昭和14~17年/市会・参事会に関する議決事項報告綴	2	

神戸市参事会

「大正十二年 市参事会々議録」

〔簿冊表紙〕



【資料2】

第四號
大正十二年二月二十六日開會

神戸市参事会

議事録

午後第一時三〇分ヨリ於神戸市役所樓上定例臨時市参事会ヲ開催ス
出席員左ノ如シ
議長 石橋為之助 一番 富永三四郎 二番 中亥杲男
三番 岸本孝太郎 四番 西田富三郎 五番 欠員
六番 永田龜作 七番 欠席 八番 稲田春治
午後第一時三〇分着席議長開會ヲ陳告シ左記數件ノ議案ヲ提出スル
旨ヲ告ケ各員之ニ關シ質問ヲナシ討議セリ

番號	事件名	議決ノ要領
番第一一二号	小学校数減少指定設問答申ノ件	適當
番第一一三号	不用建物処分ノ件	適當
番第一一四号	町有土地建物処分ノ件	適當
番第一一五号	町有金寄付ノ件	適當
番第一一六号	寄付物件採納ノ件	適當
番第一一七号	道路拡張費寄付採納ノ件	適當
番第一四七号	保育所使用料条例制定ノ件	適當
番第一四八号	診療所使用料並手数料条例制定ノ件	適當
番第一四九号	助役給料額ノ件	修正ノ通決定
番第一五〇号	市金庫規程中改正ノ件	原案ノ通可決
番第一五八号	市有建物貸与ノ件	原案ノ通可決
番第一六二号	家屋税市税決定ノ件	原案ノ通可決
番第一六三号	弔祭料贈呈ノ件	適當

以上ノ案件ハ前期末段記載ノ通議了セリ
右終テ午後三時二〇分閉會ス
本會議事ニ關スル顛末ヲ明確ナラシムル為書記ヲシテ此議事録ヲ調製セシメ議長並ニ出席参事會員左ニ記名捺印スルモノナリ

神戸市参事会

議長 石橋為之助

市参事會員

- 富永三四郎
- 中亥杲男
- 岸本孝太郎
- 西田富三郎
- 永田龜作
- 稲田春治

議事録と会議録はどちらも会議内容の記録を意味し、これに係る簿冊は27件。明治後期には「議事録」、1913(大正2)年からは「会議録」が作成され、大正後期から昭和初期には併存するが、両者が同時に作成されたのは1923(大正12)年のみであった。こうした議事録には市参事会開催年月日や出席者など、そして議案に対する議決の一覧が記録され、その内容は各議案綴に詳しい。「大正十二年 市参事会々議録」【資料2】を例に見ると、議事の顛末を明確にするため書記をして議事録を調製し、議長と出席参事会員が記名捺印するとの記載があり、書式に則った議事録が作成された。一方、「参事会議事録」は鉛筆書の速記であった。

この簿冊名称変更の背景には、明治44年市制において市参事会も市会の規定を準用するとして会議録を調製することが定められたこと¹³⁾が影響すると推察し得る。明治21年市制(第65条)では「議決ノ事件ハ之ヲ議事録ニ登記ス可シ」と記されていたが、当初は執行機関であったため、議決機関としての記録と公表は義務付けられていなかった。なお、名古屋市市政資料館に保存される名古屋市参事会文書は1910(明治43)年から1947(昭和22)年の簿冊96件が公開され、会議記録はすべて「会議録」の簿冊名で作成されている。

神戸市参事会の成議録は1913(大正2)年から1915(大正5)年の3年の4件のみ残

る。そのうち「大正四年度 市会・参事会・各区会成議録」【資料3】は市会と参事会と各区会(葦合、林田、湊西、湊、神戸、湊東)の成議録が一冊に綴じられた内容である。作成された時期が短かったのか、保存されなかったのかは定かでないが、「成議録」の内容は討議された議案のうち成案をみた件についての記録と言える。同簿冊に所収された「大正四年度 神戸市参事会成議録」の内容は、豫算之部、事件之部、報告之部、雑之部に分かれていた。

また、神戸市会については「神戸市会成議録」が1889(明治22)年設置当初より残る。公表を前提とした記録が全期間に対して存在しないのは、「会議ノ内容ハ公開ス」(明治44年市制第56条)るのが基本であった市会とは異なり、「市参事会の会議は傍聴ヲ許サス」(明治44年市制第69条)として傍聴を許可されなかった市参事会の特徴と言えるだろう。

そして、市会と市参事会について一体に討議を記録する動向は1915(大正4)年より始まり、1942(昭和17)年まで一貫して両者の議案や決議内容を一冊に綴る形式が続いた。一方で、市会においては単独の「議案整理簿」があり、市参事会においては市会と連名の議案と単行議案に区分された議案綴と決議書が残されていることから、明治44年新市制による市参事会の権限縮小によって、行政事務の大半が市会の議決に依ったと考えられる。

【資料3】
大正四年度神戸市参事会成議録
(市制第六十七條第二號ニ屬スル
モノハ別ニ市会成議録ニ登載スル
ヲ以テ之ヲ省ク)



庶務課調度
「大正四年度 市会・参事会・
各区会成議録」
〔簿冊表紙〕

4. 市の執行機関としての市長

(1) 市長の選出と職務権限

市長は市の執行機関の代表である。1889（明治22）年の市制施行時は、内務大臣が神戸市会に3人の市長候補者を推薦させ、天皇に上奏し、第一順位者が裁可を得て選任された。この勅裁制度は1926（大正15）年の市制改正によって廃され、同年6月24日からは市長を市会で選挙することになった。第二次世界大戦下の1943（昭和18）年3月20日市制改正では、再び内務大臣が市会に市長候補者を推薦させ、勅裁を経て選任することになる。終戦後、1946（昭和21）年9月27日市制改正では市民の直接選挙で市長が選ばれることになり、同制度は1947（昭和22）年5月3日に施行された地方自治法によって確立された。なお、地方自治法の制定によって市制及町村制は廃止され、市町村は地方自治法による地方自治体となった。

市長の職務は「市長ハ市政一切ノ事務ヲ指揮監督シ処務ノ渋滞ナキコトヲ務ム可シ」（明治21年市制第67条）と規定された。市長は議長として市参事会を招集し、市長と助役と名誉職参事会員6名から成る市参事会が執行機関として行政事務を担当し、市長はその事務を指揮監督した。

市長は市の機関として市の一切の行政を統括し、外に向かって市を代表する。市に関する事項は原則すべて市会または市参事会の議決を経ることを要したが、事項や場合によって市長が専決できるものもある。以下では、1941（昭和16）年時点の市制に基づいた職務権限を見てみよう。

市長は市会と市参事会に対して、招集権と開閉権（市制第51条）、議案を発する権限（同第87条）、市会の議決を再議する権限（同第90条）、議決の執行権（同第87条）を有した。

そして、市会と市参事会の議決に基づき市長が執行することにより初めて、外部に対する市の行為として効力が生じた。

市長の専決の権限には、第92条の市会と市参事会の委任に基づく場合、市参事会に故障ある場合だけでなく、最初から専決を認められた場合があった。例えば、有給吏員の任免（市制第80条、第85条、第86条）、吏員の指揮監督・懲戒（同第89条）、市の財産・営造物の管理（同第87条）等がこれに該当する。

このほか、国の機関としての国政事務、府県会議員選挙事務や水利組合費徴収等の府県等事務の委任、執行も市制と府県制によって定められている。市長に委任された国の事務は広範で、「市長の職務は市自身の自治行政より寧ろ国政事務の方が遙に繁多であるという様相を呈して居り、事変勃発後はその傾向が特に顕著なためその統制が問題視されるに至った」¹⁴⁾という。国政事務の主なものは、戸籍及寄留事務、徴兵徴発召集事務、衆議院議員選挙事務、救護法の施行事務、伝染病予防及び種痘事務、道路の管理事務、都市計画事業の執行、土地収用事務、小学校の管理及び就学義務の督励、国勢調査労働統計等の統計調査事務等であった。これらについて市長は主務官庁の指揮監督を受けて執行し、その事務執行費は市会の議決を経て市が負担した。

市制 第93条

市長其ノ他市吏員ハ従来法令又ハ将来法律勅令ノ定ムル所ニ依リ国府県其ノ他公共団体ノ事務ヲ掌ル（昭和四年四月法律第五十六号改正）

前項ノ事務ヲ執行スル為要スル費用ハ市ノ負担トス但シ法令中別段ノ規定アルモノハ此ノ限ニ在ラス

また、市長事務の一部を分掌する助役は市会

で選挙され、就任には府県知事の認可を要した。二代目となった後、日清戦争後に市の事務が多くなった影響を受けて、1898（明治31）年に助役は2人に増員された。1911（明治44）年の市制全文改正によって、市長の補佐として、市会の選挙ではなく市長の推薦を受けて、市会が定めることとなった。

1941（昭和16）年時点、市町村の区域変更として境界変更が行われる場合、府県知事が関係のある市町村会の意見を徴して、府県参事会の議決を経て、内務大臣の許可を得て定めることとなる。つまり、市の区域変更は国の行政行為によって行われるものであり、関係市町村は公式の諮問を発する前に熟議を凝らして内申するが、最終的には意見する権利しかなかった。

なお、1943（昭和18）年の市制改正では、戦時下の総動員体制における変更点として、市長の責任や役割が強調された。

市制 第88条

市長ハ市内ニ於ケル各種施策ノ総合的運営ヲ図ル為必要アリト認ムルトキハ市内ノ団体等ニ対シ必要ナル指示ヲ為スコトヲ得此ノ場合ニ於テ其ノ指示ニ従ハザルトキハ市長ハ当該団体等ノ監督官庁ノ措置ヲ申請スルコトヲ得

同 第88条の2

市長ハ町内会部落会及其ノ連合会ノ財産及経費ノ管理並ニ区域ノ変更ニ関シ必要ナル措置ヲ講ズルコトヲ得ノ市長ノ許可ヲ得タル場合ニ於テハ町内会部落会及其ノ連合会ハ自己ノ名ヲ以テ財産ヲ所有スルコトヲ得

この改正で市長には、市内の団体等に対する指示の権限や、市内の町内会・部落会・連合会の財産管理や区域変更に対する許可の権限が付加され、市の統治機構の拡大が図られたと言

えよう。

(2)公文書にみる神戸市長文書

市制施行下で選出された歴代市長の事務引継書には、市費や区費の一覧表、各課の財産物件、書類や帳簿、備品などの目録と引継ぐ必要のある事項が綴られている。

当初、市長事務引継について言及した「市制及町村制実施ニ際シ新任市町村長ニ事務引継及諸費用取扱方」（明治21年8月18日内務省令第4号）では予算に係る条文が大半であったが、明治44年新市制では「市町村吏員事務引継ニ関スル件」（明治44年9月22日内務省令第17号）として、10日以内という引継ぎの期限やその内容も定められた。1926（大正15）年の「市制町村制施行規則」にもほぼ同文が掲げられ¹⁵⁾、明治44年新市制から昭和22年5月3日内務省令第29号の「地方自治法施行規則」で廃止されるまで、一貫した市長事務引継が行われたと言える。

市町村吏員事務引継ニ関スル件（明治44年9月22日内務省令第17号）の第1条に次のように定められていた。

市町村吏員事務引継ニ関スル件 第1条

市長村長更迭ノ場合ニ於テハ前任者ハ退職ノ日ヨリ十日以内ニ其ノ担任スル事務ヲ後任者ニ引継クヘシ後任者ニ引継クコトヲ得ザル事情アルトキハ之ヲ助役ニ引継クヘシ此ノ場合ニ於テハ助役ハ後任者ニ引継クコトヲ得ルニ至リタルトキハ直ニ後任者ニ引継クヘシ前項引継ノ場合ニ於テハ書類帳簿及財産ノ目録ヲ調製シ処分未済若ハ未着手又ハ将来企画スヘキ見込ノ事項ニ付テハ其ノ順序方法及意見ヲ記載スルコトヲ要ス

第一項ノ期間内ニ引継ヲ了スルコトヲ得サルトキハ其ノ事由ヲ具シ第一次監督官庁ノ許可

ヲ受クヘシ

(明治44年9月22日内務省令第17号)

明治期から終戦時までの神戸市の歴史的公文書においては、1901(明治34)年の「事務引継一件」【資料4】に始まり、1945(昭和20)年「市長事務引継書」までの16冊が残されている。【表3】

ここでは、1910(明治43)年の第3代市長 水上浩躬から第4代市長 鹿島房次郎への事務引継書がないことが目立つ。水上は神戸港築港の功績から「築港市長」と呼ばれたが、任期を満了せずに辞任したことから、後任者となる新市長に公式な事務引継がなされなかった可能性はある。

一方、前任者から後任者に引継ぐことが難し

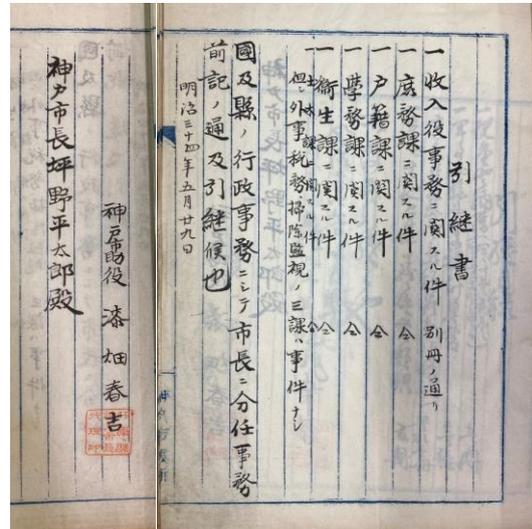
い場合には助役に引継ぎ、それを助役が後任者に引継ぐように、前述の内務省令と大正7年4月兵庫県訓令甲第七号「市町村吏員事務引継細則」には定められており、1941(昭和16)年12月「市長事務引継ニ関スル綴」【資料5】にもこれらの規則に従う神戸市総務部の起案が見受けられた。ここから、上述の例は市長事務引継書が作成されなかったのではなく、文書が役目を終えた後に、永久保存の対象とされずに失われた可能性が高い。

なお、簿冊群の前後には1919(大正8)年「事務引継書類綴」も保存されているが、これは旧武庫郡西灘村の村長辞任に伴う事務引継書である。庶務課に属する公文書として管理された経緯から、昭和後期の整理・引継ぎで時系列に並べられて残されたことが推察される。

表3 神戸市長事務引継書(1901~1945年)

完結年度	(和暦)	文書名	前市長	任期	新市長	任期
1901	明治34	事務引継一件	初代 鳴瀧幸恭	1889年5月21日~ 1901年5月20日	2代 坪野平太郎	1901年5月27日~ 1905年3月17日
1901	明治34	事務引継書類綴	初代 鳴瀧幸恭	1889年5月21日~ 1901年5月20日	2代 坪野平太郎	1901年5月27日~ 1905年3月17日
1905	明治38	事務引継に関する書類綴	2代 坪野平太郎	1901年5月27日~ 1905年3月17日	3代 水上浩躬	1905年9月27日~ 1909年7月23日
1920	大正9	市長事務引継書 1/3	4代 鹿島房次郎	1910年2月28日~ 1920年3月12日	5代 櫻井鐵太郎	1920年10月18日~ 1922年5月27日
1920	大正9	市長事務引継書 2/3	4代 鹿島房次郎	1910年2月28日~ 1920年3月12日	5代 櫻井鐵太郎	1920年10月18日~ 1922年5月27日
1920	大正9	市長事務引継書 3/3	4代 鹿島房次郎	1910年2月28日~ 1920年3月12日	5代 櫻井鐵太郎	1920年10月18日~ 1922年5月27日
1922	大正11	市長事務引継書	5代 櫻井鐵太郎	1920年10月18日~ 1922年5月27日	6代 石橋為之助	1922年12月22日~ 1925年6月3日
1923	大正12	市長事務引継書	5代 櫻井鐵太郎	1920年10月18日~ 1922年5月27日	6代 石橋為之助	1922年12月22日~ 1925年6月3日
1925	大正14	市長事務引継書 1/2	6代 石橋為之助	1922年12月22日~ 1925年6月3日	7代 黒瀬弘志	1925年8月17日~ 1933年8月16日
1925	大正14	市長事務引継書 2/2	6代 石橋為之助	1922年12月22日~ 1925年6月3日	7代 黒瀬弘志	1925年8月17日~ 1933年8月16日
1933	昭和8	市長事務引継一件綴	7代 黒瀬弘志	1925年8月17日~ 1933年8月16日	8代 勝田銀次郎	1933年12月21日~ 1941年12月20日
1933	昭和8	市長事務引継書 1/2	7代 黒瀬弘志	1925年8月17日~ 1933年8月16日	8代 勝田銀次郎	1933年12月21日~ 1941年12月20日
1933	昭和8	市長事務引継書 2/2	7代 黒瀬弘志	1925年8月17日~ 1933年8月16日	8代 勝田銀次郎	1933年12月21日~ 1941年12月20日
1941	昭和16	市長事務引継に関する書類	8代 勝田銀次郎	1933年12月21日~ 1941年12月20日	9代 野田文一郎	1942年1月8日~ 1945年7月20日
1942	昭和17	市長事務引継書	8代 勝田銀次郎	1933年12月21日~ 1941年12月20日	9代 野田文一郎	1942年1月8日~ 1945年7月20日
1945	昭和20	市長事務引継書	9代 野田文一郎	1942年1月8日~ 1945年7月20日	10代 中井一夫	1945年8月11日~ 1947年2月28日

「事務引継一件」 明治三四年



【資料4-1】

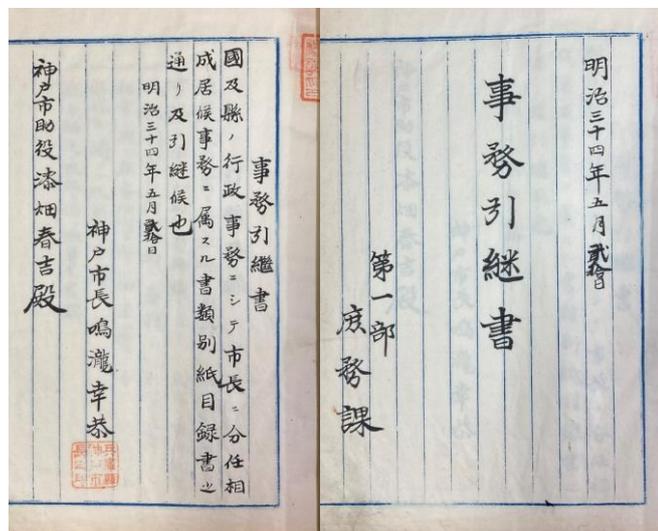
引継書

- 一 収入事務ニ関スル件 別冊ノ通り
 - 一 庶務課ニ関スル件 全
 - 一 戸籍課ニ関スル件 全
 - 一 学務課ニ関スル件 全
 - 一 衛生課ニ関スル件 全
 - 一 土木課ニ関スル件 全
- 但し外事税務、掃除監視ノ三課ハ事件ナシ
 國及縣ノ行政事務ニシテ市長ニ分任事務前記ノ通
 及引継候也
- 明治三十四年五月廿九日

神戸市長 坪野平太郎殿

神戸市助役 漆畑春吉

「事務引継一件」 明治三四年



【資料4-2】

明治三十四年五月式拾日

事務引継書

第一部庶務課

事務引継書
 國及縣ノ行政事務ニシテ市長ニ分任相
 成居候事務ニ属スル書類別紙目錄書之
 通り及引継候也

明治三十四年五月式拾日

神戸市長 鳴滝幸恭

神戸市助役 漆畑春吉殿

引継目録

- 一 陸運受負業ニ係ル一切ノ簿冊 未完了事件ナシ
 - 一 市場ニ係ル一切ノ簿冊類 未完了事件別記
 - 一 山林開墾ニ係ル一切ノ簿冊 未完了事件ナシ
 - 一 社寺ニ係ル縣委任事件一切ノ簿冊 全
 - 一 寄托金ニ關スル帳簿及書類 全
 - 一 縣出納吏取扱ニ係ル帳簿及書類 全
- 未完了事件
- 一 市内東尻池村角村猪平太他二名出願駒ヶ林中央

漁類市場加盟額

本件ハ該市場ヨリ全地方ニ於テ本業ヲ営マンヲ希望スルモノアレハ三名迄ハ加盟サセントノ主意ヲ以テ最初出願ノ際條件トシテ受書ヲ徵シタリ而シテ其主意ヲ願フ當事者間ノ圓滑ヲ計ルニ外ナラサリシモ右出願者ノ意向大ニ之レト反對ノ事蹟ナシモ難計候ニ付直ニ之レヲ採用シ強テ加盟セシムルニ於テハ益々円滑ヲ欠ク事ナレトモ亦タ取テ下ヲ為ザルニ付双方共其儘當廳ニ留置積リニ候

説明

市内湊町松井吉三郎ヨリ兵庫北濱魚市場へ加盟願
本件ハ双方ハ説諭スルモ應諾ノ運ヒニ至ラス依リテ却下セシ処更ニ何分ノ書面提出迄留置セラレン事ヲ申出ラテルニ付其儘留置トセリ

【資料4-3】

引継目録

- 一 陸運受負業ニ係ル一切ノ簿冊 未完了事件ナシ
 - 一 市場ニ係ル一切ノ簿冊類 未完了事件別記
 - 一 山林開墾ニ係ル一切ノ簿冊 未完了事件ナシ
 - 一 社寺ニ係ル縣委任事件一切ニ係ル件 全
 - 一 寄托金ニ關スル帳簿及書類 全
 - 一 縣出納吏ノ取扱ニ係ル帳簿及書類 全
- 未完了事件
- 一 市内東尻池村角村猪平太他二名出願駒ヶ林中央魚類市場加盟願

説明

本件ハ該市場主ヨリ全地方ニ於テ本業ヲ営マンヲ希望スルモノアレハ三名迄ハ加盟サセントノ主意ヲ以テ最初出願ノ際條件トシテ受書ヲ徵シタリ而シテ其主意タルヤ當事者間ノ圓滑ヲ計ルニ外ナラサリシニ右出願者ノ意向大ニ之レト反對ノ事蹟ナシモ難計候ニ付直ニ之レヲ採用シ強テ加盟セシムルニ於テハ益々円滑ヲ欠ク事ナレトモ亦タ取テ下ヲ為ザルニ付双方共其儘當廳ニ留置積リニ候

説明

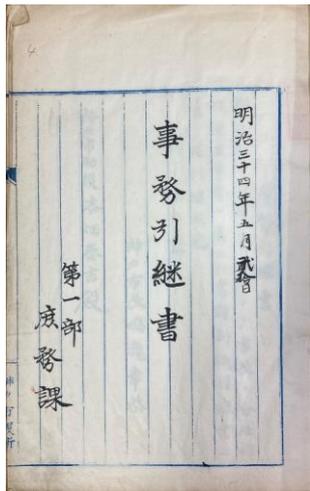
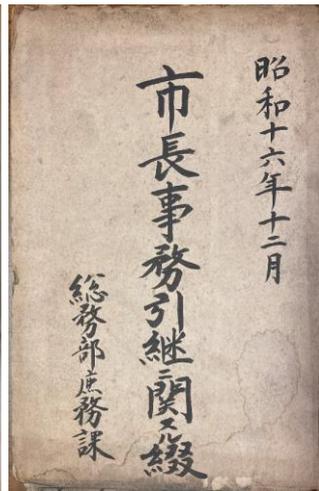
市内湊町松井吉三郎ヨリ兵庫北濱魚市場へ加盟願
本件ハ双方ハ説諭スルモ應諾ノ運ヒニ至ラス依リテ却下セシ処更ニ何分ノ書面提出迄留置セラレン事ヲ申出テタルニ付其儘留置トセリ

昭和十六年十二月

「市長事務引継二関スル綴」

総務部庶務課

〔簿冊表紙〕



昭和十六年十二月二十日

市長事務引継二関スル件

勝田市長本月二十日任期満了ニ付同日現在ヲ以テ事務ノ引継ク要シ候條左案ニ依リ各局部課長宛照會相成可然哉

局長	課長	主任
市長事務引継二関スル件		
秘書課		
人事課		
監査課		
會計課		
企畫課		
統計課		
区政課		
財務部		
電氣局		
水道部		
土木部		
消費部		
産業部		
厚生部		
教育部		
時局部		
復興部		
電氣局		
計		

各局部課長宛

市長事務引継二関スル件

勝田市長本月二十日任期満了ニ付同日現在ヲ以テ事務ノ引継ク要シ候條左案ニ依リ各局部課長宛照會相成可然哉

追而各局部ニ於テハ局部内各課分ヲ一括ノ上御回報相成度申添候

昭和十六年十二月二十日

市長事務引継二関スル件照會

局長	課長	主任
市長事務引継二関スル件		
秘書課		
人事課		
監査課		
會計課		
企畫課		
統計課		
区政課		
財務部		
電氣局		
水道部		
土木部		
消費部		
産業部		
厚生部		
教育部		
時局部		
復興部		
電氣局		
計		

【資料5】
第四號様式（起案用紙）
昭和十六年十二月二十日起

件名 市長事務引継二関スル件

勝田市長本月二十日任期満了ニ付同日現在ヲ以テ事務ノ引継ク要シ候條左案ニ依リ各局部課長宛照會相成可然哉

案

年十二月二十日

総務部長

各局部課長宛

市長事務引継二関スル件

勝田市長本月二十日任期満了ニ付同日現在ヲ以テ事務ノ引継ク要シ候條左案ニ依リ各局部課長宛照會相成可然哉

追而各局部ニ於テハ局部内各課分ヲ一括ノ上御回報相成度申添候

昭和十六年十二月二十日

總庶第三一六號

市長事務引継二関スル件照會

局長	課長	主任
市長事務引継二関スル件		
秘書課		
人事課		
監査課		
會計課		
企畫課		
統計課		
区政課		
財務部		
電氣局		
水道部		
土木部		
消費部		
産業部		
厚生部		
教育部		
時局部		
復興部		
電氣局		
計		

5. 特別組織としての区（財産区、行政区）

明治21年市制施行前の「区」は府県に直属し、官選の区長、公選議員による区会の設置など、1878（明治11）年の郡区町村編制法によって定められた後の「市」に相当した。

(1) 財産区¹⁶⁾としての区の成立

市制施行によって、従来から共有財産を持っている集落がその財産を管理するために区となり、区会を設ける制度が規定された。1889（明治22）年10月22日神戸市告示第27号では、神戸市内の元神戸部外2部落に区会を開設することとして、市制「第五章 特別ノ財産ヲ有スル市区ノ行政」に基づき区会開設条例が定められた。

市制 第113条

市内ノ一區ニシテ特別ニ財産ヲ所有シ若クハ
営造物ヲ設ケ其區限リ特ニ其費用(第九十九条)
ヲ負担スルトキハ府県參事會ハ其市會ノ意見
ヲ聞キ條例ヲ発行シ財産及営造物ニ関スル事
務ノ為メ區會ヲ設クルコトヲ得 其會議ハ市
會ノ例ヲ適用スルコトヲ得

同 第114条

前条ニ記載スル事務ハ市ノ行政ニ関スル規則
ニ依リ市參事會之ヲ管理ス可シ但區ノ出納及
會計ノ事務ハ之ヲ分別ス可シ

ここでは、神戸区会、元葺合村に葺合区会、元兵庫湊川西部に湊西区会の3区会を置くものとし、神戸区24人、葺合区10人、湊西区20人の区会議員の定員が定められた。ただし、この条例内では葺合区の選挙区は示されず、1902（明治25）年4月の同条例の改正（明治25年神戸市告示第26号）によって、葺合区会を18人とし、生田川以東を鉄道南北で分

けた2区と生田川以西1区の3選挙区となった。

区会開設条例の第5条で定められた区会の権限は次のとおりである。

- 一 共同財産ニ関シ規程ヲ設クルヲ
- 一 共同財産ニ関スル収支予算ヲ定ムルヲ
- 一 共同財産ノ保管人ヲ定ムルヲ
- 一 共同財産ノ売買譲与ニ関スルヲ
- 一 共同財産ニ関スル収支決算ヲ認定スルヲ

この条例本文からは、当時の区会が今日の財産区議会に相当すること、そして共有財産の管理に特化した権限から始まったことが読み取れる。

さらに、1892（明治25）年に湊東区会、1896（明治29）年には湊区会、林田区会と、合併した地域に区会が設置された。

1909（明治42）年6月に市会決議訓令第4号「区有財産管理委員規程」を定めたが、1915（大正4）年6月30日をもって廃止し、改めて「区有財産管理委員条例」が定められた。区有財産管理委員は市会議員と選挙権のある市民からなり、区有財産と営造物管理について次の事務を行うこととなった。

- 一 不動産ノ賃貸借其ノ他物権ノ設定移転ニ関スル事項
- 二 区会又ハ市會ニ附議スヘキ事件ノ調査準備ニ関スル事項
- 三 収入、支出ノ調定整理ニ関スル事項
- 四 証書及公文書類保管ニ関スル事項
- 五 訴願、訴訟及和解ニ関スル事項
- 六 前各号ノ外特ニ市長ヨリ指定セラレタル事項

ここでは、明治42年規程で「其他市參事會

ニ於テ指定シタル事項」とされていた項目が市長に置き換わっていて、明治44年市制改正による執行機関における権限範囲の変化が表れている。

この区有財産と学校関係財産を管理する区会は、学区の機関としては小学校の設立や学校経営を行っていたが、人口激増によって、家屋税や財産収入が豊かな区（神戸区、湊西区、湊東区）と少ない区（葺合区、湊区、林田区）に分かれていった。財政力が追いつかない区では施設整備も難しくなり、1919（大正8）年3月末に学区制は廃止され、湊東区、湊区、林田区の学校関係財産は市が継承し、当初の3区は財産区となった。

さらに、市制第45条に依り「神戸市一部有ノ財産」に関して神戸区、湊西区の区会を設け、定員や任期、選挙区等について定めることが、1917（大正6）年10月23日に知事発布の神戸市区会条例として制定された。

(2)行政区の成立と区会の廃止

一方、市制第60条では「処務便宜ノ為メ」、市参事会の意見をもって区を設定し、区長とその代理者各1名を置くことができると定められたが、神戸市では1931（昭和6）年に至るまで設置されなかった。当初、東京、大阪、京都の三市を一般市制ではなく市制特例とし、市長の職務を府知事が、助役の職務を府書記官が行うこととしたが、1898（明治31）年10月に廃止されて他市同様に市長・助役が置かれた。1911（明治44）年の新市制では、勅令で指定する前述の三市に置かれる区と、その他の市に置かれる区が区別され、前者の区は法人格をもつことが明記された¹⁷⁾。神戸市などのその他の市に置かれたのは、新市制第82条に基づき処務の便宜を図るための行政区であった。

行政区設置の動向は明治末期には見られ、

1908（明治41）年の名古屋市による行政区設置に続くように、1909（明治42）年には神戸市会が行政区設置の建議を可決したが、市長から提案されることなく終わった。市会では、1896（明治29）年に湊村、林田村、池田村を合併して市域が拡大しつつあったため、区役所の設置が求められていた。

また、市制実施前からの地域に沿って設置されていた学区制の廃止は明治末期より議論された¹⁸⁾。1918（大正7）年4月に兵庫県知事の学区制廃止と区有財産処分に関する告示があり、翌1919（大正8）年3月31日をもって学区制を廃止、区有財産や学校施設は市へ移管された。

また、宅地化が困難で管理の難しい山林が多かった葺合区では、1921（大正10）年に区会を廃止することになった¹⁹⁾。神戸市区会条例（大正6年神戸市条例第5号）から葺合区会に係る部分を削除する改正が市会の諮問を経て行われ、それに伴い、区有財産管理委員条例²⁰⁾の一部改正も市会に発案された。具体的には、葺合区財産管理委員2名（市会議員1名、市公民中選挙権ヲ有スルモノ1名）を市会議員1名と市公民中選挙権ヲ有スルモノ3名の4名へと増員するもので、これは神戸区と湊西区の水準に揃える改正であった。【資料6】「区有財産管理委員条例改正理由書」には、それまで膨大な山林を火災や土砂災害に警戒して葺合区有財産を管理していた区会議員らがいなくなれば、同条例改正によって区有財産管理委員を増員しなくては困難であるという実状が記載された。

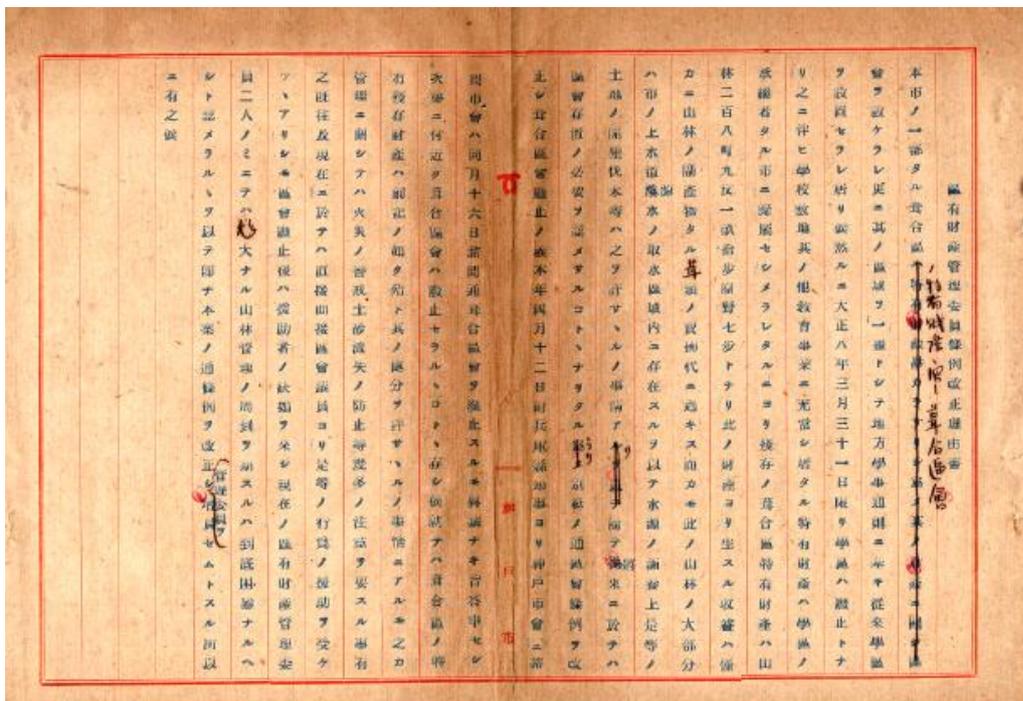
学区制廃止と同時期には、第4代鹿島市長が提案した行政区設置に関する調査検討も助役と課長によって行われ、葺合・神戸・湊西・林田の4区案、東・西の2区案、東・中・西の3区案の3案が検討されたが、市域の大拡

張があるまでは行政区設置の必要はないとの結論を市長に報告し、区設置の提案はなされなかった。

しかし、1919（大正8）年に戸籍などの事務を扱う市吏員派出所2ヶ所が設置され、1920（大正9）年には須磨町の合併によって市域は63km²を超えた。そこで、第5代櫻井市長は区設置の必要を認め、1921（大正10）年に4区設置案を市参事会に提出するも、市

参事会で賛成1人、他は反対で否決された。1926（大正15）年、第7代黒瀬市長は他市への出張調査、関係課長による詳細な検討などを行うも、財政難を理由に設置には至らなかった。同時期、横浜市では1927（昭和2）年に区制施行により、5行政区（鶴見区、神奈川区、中区、保土ヶ谷区、磯子区）を設置した。

1929（昭和4）年に西灘村、六甲村、西郷町を合併した神戸市域の面積は83km²となり、



「区有財産管理委員条例改正理由書」

大正十年

【資料6】

区有財産管理委員条例改正理由書

本市ノ一部タル葺合區ノ特有財産ニ関シ葺合區會ヲ設ケラレ更ニ其ノ區域ヲ一畫トシテ地方學事通則ニ基キ從來學區ヲ設置セラレ居リ候然ルニ大正八年三月三十一日限リ學區ハ廢止トナリ之ニ伴ヒガッコウシキチ其ノ他教育事業ニ充當シ居タル特有財産ハ學區ノ承継者タル市ニ歸屬セシメラレタルニヨリ殘存ノ葺合區特有財産ハ山林二百八町九反一畝拾歩原野七歩トナリ此ノ財産ヨリ生スル收益ハ僅力ニ山林ノ副産物タル葺合區ノ賣拂代ニ過キス而力モ此ノ山林ノ大部分ハ市ノ上水道源水ノ取水區域内ニ存在スルヲ以テ水源ノ涵養上是等ノ土地ノ開墾伐木等ハ之ヲ許サ、ルノ事情アリ隨テ將來ニ於テハ區會存置ノ必要ヲ認メサルコト、ナリタルニヨリ別紙ノ通區會條例ヲ改正シ葺合區會廢止ノ義本年四月十二日附兵庫縣知事ヨリ神戸市會ニ諮問市會ハ同月十六日諮問通葺合區會ヲ廢止セラル、コト、存シ候附テハ葺合區ノ特有財産ハ前記ノ如ク殆ト其ノ處分ヲ許サ、ルノ事情ニアルモ之ノ管理ニ關シテハ火災ノ警戒、土砂流失ノ防止等幾多ノ注意ヲ要スル事有之既往及現在ニ於テハ直接間接區會議員ヨリ是等ノ行為ノ援助ヲ受ケツ、アリシモ區會廢止後ハ援助者ノ缺如ヲ來シ現在ノ區有財産管理委員二人ノミニテハ底困難ナル山林管理ノ周到ヲ期スルハ到底困難ナルヘシト認メラル、ヲ以テ即チ本案ノ通條例ヲ改正シ管理員ヲ増員セムトスル所以ニ有之候

これを契機に行政区設置へと至る。市民の利便からの必要性とともに、合併に際した三町村側の希望条件として行政区の事項があり、1931（昭和6）年2月10日に「神戸市区設置規程制定ノ件」「区長及区収入役ニ事務分掌ノ件」などの議案【資料7】が市会に提出された。こうして、神戸市の行政区として、当時の市会議員の選挙区にしたがった8区が設置され、東京などの法人区と同様の扱いを受けるものとし、各区に有給吏員の区長が置かれた。市会では批判、反対が多かったが、市長との質疑、採決によって行政区設置が可決された。同年9月1日から各区役所で、戸籍、印鑑などの証明事務、税などの徴収事務などが扱われることになった。

行政区設置後の1933（昭和8）年12月、神戸市会が意見書を提出して区会廃止の議論が表面化していく²¹⁾。この時点では神戸区会はこのことに反対して知事・市長に意見を提出していたが、1937（昭和12）年11月19日には区会が議員提出第一号議案として、神戸区会廃止の件を全員一致で可決、知事・市長に意見書を提出した。そして、同年12月には知事諮問第41号によって、神戸市区会条例の廃止を市会に諮り、可決された。神戸市区会条例廃止条例によって、同月22日、両区の区会議員の任期満了に伴い区会を廃止することとなった。合わせて、神戸区や湊西区の一定範囲を市に移譲する件も市会で可決され、神戸市から両区へ毎年交付金が支払われることとなった。

その後、1945（昭和20）年に第二次世界大戦中の疎開・戦災による人口激減や、行政区と警察署管轄区域の不一致に対する措置として、行政区8区が6区に再編成された。被災地域の湊東・湊・兵庫²²⁾の三区を兵庫区に、神戸区を生田区に、林田区を長田区に改称し、林田区と須磨区²³⁾の境界の整理なども行われた。

(3)公文書にみる区会文書

神戸市の各区会に関する歴史的公文書は、1887（明治20）年から1921（大正10）年までの154件で、その内容は、原議、議案、予算書・決算書、会議録、成議録などが主である。これらは、原議・議案や決議書30件、議事録73件、予算書・決算書31件と大別できる。

明治期の各区会の議事録は「議事録（神戸区）明治24～33年」のように6～11年度分をまとめて綴った簿冊が多く、議事録を年度で完結させるようになったのはおおよそ1908（明治41）年頃からであった。

区会の簿冊名称にも、市参事会と同様に「議事録」と「会議録」が見られる。しかし、整理の結果、区会の「議事録」は1897（明治30）年から1910（明治43）年、「会議録」は1911（明治44）年から1919（大正8）年と重なることなく作成されたことがわかった。この点は、大正後期から昭和初期に二つの名称が併存した市参事会とは異なる。

前述した通り、1920（大正8）年3月に湊東区会、湊区会、林田区会の学校関係財産は市に継承されたため、3区の区会会議録は1919（大正7）年度が最後である。そして、葺合区会が廃止されることになった1921（大正10）年には、「区会原議綴（葺合・神戸・湊西財産区）大正8～10年」と「会議録（湊西区）」の2冊が残る。

財産区については、明治後期から大正期にかけて共有地名簿や区有財産管理等に係る文書も71件残されている。一方で、神戸区会と湊西区会が廃止されたのは1937（昭和12）年12月であるが、区会廃止に係る議論を示す歴史的公文書は区会の記録としては残されていない。

昭和六年

<p>第二號議案 神戸市區設置規程制定ノ件 神戸市區設置規程左ノ通制定セムトス 昭和六年二月十日提出</p> <p>神戸市長 黒 瀬 弘 志</p>	
<p>第一條 神戸市ハ處務便宜ノ為左ノ區ヲ設ク</p> <p>區名</p> <p>葺合區 神戸區 湊東區 湊西區 林田區 須磨區 灘區</p>	<p>區域</p> <p>葺合區 神戸區 湊東區 湊西區 林田區 須磨區 灘區</p>
<p>第二條 各區ニ區長及區收入役各一人ヲ置ク</p>	
<p>第三條 區長ハ有給吏員トス</p> <p>附 則</p> <p>本規程ハ發布ノ日ヨリ之ヲ施行ス</p> <p>理 由</p> <p>本市ノ戸口ハ逐年著シク増大シ曩ニ須磨町ヲ併合シ亦最近東部三ヶ町村ヲ併合スルニ及ンテ今ヤ人口ハ八十萬ニ達トシ戸數十八萬ニ達セントス然モ市ノ廣袤ハ五方里ヲ超ヘ仍將來益其ノ増大ヲ見ントス仍テ現状ヲ以テシテハ萬般ノ行政上不便尠ナカラサルヲ以テ本案ノ如ク區ヲ劃シ處務便宜ヲ圖ラムトスルニ在リ</p>	

【資料7】

第一二號議案

神戸市區設置規程制定ノ件

神戸市區設置規程左ノ通制定セムトス

神戸市長 黒 瀬 弘 志

第一條 神戸市ハ處務便宜ノ為左ノ區ヲ設ク

- | | |
|-----|-----|
| 區名 | 區域 |
| 葺合區 | 葺合區 |
| 神戸區 | 神戸區 |
| 湊東區 | 湊東區 |
| 湊西區 | 湊西區 |
| 林田區 | 林田區 |
| 須磨區 | 須磨區 |
| 灘區 | 灘區 |

第二條 各區ニ區長及區收入役各一人ヲ置ク

第三條 區長ハ有給吏員トス

附 則

本規程ハ發布ノ日ヨリ之ヲ施行ス

理 由

本市ノ戸口ハ逐年著シク増大シ曩ニ須磨町ヲ併合シ亦最近東部三ヶ町村ヲ併合スルニ及ンテ今ヤ人口ハ八十萬ニ垂トシ戸數十八萬ニ達セントス然モ市ノ廣袤ハ五方里ヲ超ヘ仍將來益其ノ増大ヲ見ントス仍テ現状ヲ以テシテハ萬般ノ行政上不便尠ナカラサルヲ以テ本案ノ如ク區ヲ劃シ處務便宜ヲ圖ラムトスルニ在リ

6. おわりに

本稿では、市制公布と改正を契機として、明治憲法下で神戸市の議決機関と執行機関が成立していく過程を整理したうえで、歴史的公文書の調査を行い、明治憲法下で神戸市を代表する各機関が作成・関与した行政文書の実態を整理し、その体系と現存する文書群に表れた傾向を解いた。

市会は、予算や条例の議決機関として明治前期の兵庫県による区会の設置を系譜に、1889（明治22）年市制によって成立した。市参事会は市長・助役・名誉職参事会員による合議制の執行機関から明治44年市制改正によって副議決機関に転換した。市長は市会の推薦による勅裁制度から市会選挙へ、そして戦時を経て、戦後は市民の直接選挙で選ばれることとなり、助役は市会の選挙から市長の推薦となった。市制によって神戸市に置かれた区は今日の財産区にあたる3区と区会であった。また、行政区の設置に向けた市会と市長による検討は明治中期から昭和期まで続き、市町村合併による市域拡大を契機に1931（昭和6）年に8区が置かれた。

全体を通して、市制の検討と神戸市の歴史的公文書等の分析から、明治憲法下では度重なる市制改正を通じて議決機関と執行機関の再編成が図られ、市行政事務の合理的執行のため、市長に権限集中が図られていった過程がよく表れていた。

これから神戸市が歴史的公文書等を適切に選別し、整理を進めていくためには、神戸市政のあゆみと国との関係や、市政史と実際に残された歴史的公文書等の位置づけを多角的に考えることが重要である。各組織が記録した行政文書を読み込むことで、そこに記録された内容にとどまらず当時の組織の職務権限やあり方が変わっていく過程、市民生活に及ぼした影響

等も明らかになっていくだろう。公文書館機能の確立が神戸市政史の解明や今後の施策に資することを切に願う。

（神戸市公文書アドバイザー）

註

- 1) 意見書：地方自治法第99条の規定に基づき、市の公益に関することについて、国会や国、県などの関係行政庁に対し、市会の意思をまとめて提出する文書。意見書の案は、議員が提案し、本会議でその可否を決める。
- 2) 定例会は、第1回定例会（2月議会約40日、6月議会約15日）、第2回定例会（9月議会約40日、11月議会約10日）をおおむねの開催時期とする。議員の任期満了による一般選挙が行われる年は年3回開催される。
- 3) 民会議事章程略：1873年（明治6）11月26日に兵庫県令（現在の県知事）神田孝平が通達した「明治6年兵庫県487号」を構成する会議規則。同年9月「兵庫県民会議事方法撮要」において県会・区会・町村会の開設が定められ、その基礎となる町村会の開設のために設けられた。
- 4) 2022年時点の神戸市会は議員定数69人、任期4年。
- 5) 市制第49条によって、助役と名誉職参事会員の定数は定められていた。助役は東京3名、京都・大阪各2名、その他1名、名誉職参事会員は東京12名、京都・大阪各9名、その他6名とされ、神戸市はその他に当たった。助役及び名誉職参事会員は市条例をもって定員を増減するものとされた。
- 6) 「第六十四条 六 市ノ諸證書及公文書類ヲ保管スル事」
- 7) 別途置かれる臨時委員や常設委員は、市議員や市参事会員によって構成され、市参事会のもとで行政事務の一部を分担した。（勸業委員、土木委員、衛生委員など）
- 8) 『新修神戸市史 行政編 I 市政のしくみ』1995年
- 9) 神戸市調査課編『執務提要』神戸市、1941年
- 10) 同上
- 11) 市制（明治44年4月7日法律第68号、昭和15年3月29日法律第63号改正）第67条、90条、107条、130条、132条
- 12) 一方で、区会に関する歴史的公文書は1887（明治20）年から1898（明治31）年の期間も残されており、予算成議録や決算書、区議案綴、議事録などが見られる。
- 13) 明治44年市制第62条 議長ハ書記ヲシテ会議録ヲ調製シ會議ノ顛末及出席議員ノ氏名ヲ記載セシムヘシノ會議録ハ議長及議員二人以上之ニ署名スルコトヲ要ス
- 14) 注9に同じ、p.38

- 15)市制町村制施行規則（大正 15 年 6 月 24 日内務省令第 19 号）第 23 条 市長村長更迭ノ場合ニ於テハ前任者ハ退職ノ日ヨリ十日以内ニ其ノ担任スル事務ヲ後任者ニ引継グベシ、後任者ニ引継クコトヲ得ザル事情アルトキハ之ヲ助役ニ引継グベシ、此ノ場合ニ於テハ助役ハ後任者ニ引継グコトヲ得ルニ至リタルトキハ直ニ之ヲ後任者ニ引継グベシ
前項引継ノ場合ニ於テハ書類帳簿及財産ノ目録ヲ調製シ処分未済若ハ未着手又ハ将来企画スベキ見込ノ事項ニ付イテハ其ノ順序方法及意見ヲ記載スルコトヲ要ス
- 16)財産区：かつて集落で活用していた山林やため池などの不動産を管理運営する特別地方公共団体。明治～昭和の市町村大合併で、資産を守るため設置された。県内には 500 以上の財産区があり、神戸市の 157 は自治体の中で全国有数である。
- 17)法人格の財産区とされたが、京都・大阪における実態は区議会もなく行政区としての機能であった。
- 18)教育費は各学区の家屋税を中心とした財源に依り、家屋税負担額の学区間不均等とそれに伴う教育条件の不均等問題が生じていた。神戸、湊東、湊西の三区は廃止に反対、葺合、湊、林田の三区は賛成であった。
- 19)大正 10 年 7 月 15 日条例第 83 号 区有財産管理委員条例中一部改正の件
- 20)区有財産管理委員規程（明治 42 年 6 月 28 日市会議決訓令第 4 号）の市制改正（第 83 条）によって、葺合・神戸・湊西各区に財産管理委員を置くこととする区有財産管理委員条例（大正 4 年神戸市条例第 27 号）が定められた。
- 21)神戸市神戸財産区『補修神戸区有財産沿革史』神戸市神戸財産区、1941 年
- 22)「湊西区」は「兵庫区」に改める建議が市会で可決され、1933（昭和 8）年 1 月に兵庫区に改称された。
- 23)戦後 1946（昭和 21）年 11 月に、旧垂水町は須磨区から分かれて垂水区が設置された。