

第四節 神戸市制の成立

1 公共事業への要求の拡大

デフレ下 議会制度の確立を通じて地域(都市)行政に強力なリーダーシップを確立しようとする努力は、
の神戸 以上みてきたように松方デフレ期に入った時点で一頓挫をきたした。しかしちょうどそのとき

になって、地域社会からの公共事業要求はますます大きなものになってきた。その原因の一つは、明らかに産業革命へむけての日本経済の胎動であった。しかし今一つは、その裏返しとしての、貧困問題の顕在化であった。神戸はもともと貧困者の流入によって膨張してきた都市であったが、松方デフレ下において、その貧困問題は明らかに深刻の度を増していった。その事情は『神戸開港三十年史』によれば、次のとおりであった。

不景気は最早其の極点に達したり、細民の困難は、最早典物に供するの品なく、彼らの救済主として頼める隣業者は、薬品欠乏と称して休業する者多し。茶焙賃金は前年に比して、更に参四銭の下落を来し、茶撰一貫目の賃七銭にして、一日三貫目の茶撰は易々たる労にあらず、此の労働をすら需要に限り

ありて、就業者競争の有様なれば、労力を有する者にして、労働の外に徘徊する者其の数挙げて算ふべからず。人力車夫は日々増加すと雖も、乗客は日々減少するの現況たり。加ふるに地方一般の不景なれば、兵神の間に糊口の途を求めんとして、雇人口入営業者の門に集る田舎漢は、口入営業者を困却せしむる迄多し。

十九年に兵庫第一部長牧野伸顕が行った『民心向背景況調』も、同様に、当時の神戸の状況を「十中ノ七八ハ貧民ナリ」と述べていた。さらに、経済的貧困と同時に、賭博や売春の盛行など社会道德の崩壊現象も起こっていた。

しかも重要なことは、明治二年に元神戸村名主生島四郎大夫らの援助で発足し、明治四年以降は県の積極的な支援を受けて、一時は「沖人夫二百名」（『神戸開港三十年史』）など千人を超える収容者数を数えるまでに発展した、関浦清五郎（もとは地方の角力取で当時は仲仕寄場を設け早船営業をしていた。なお「兵庫県史料」などでは清次郎となっている。）の経営する貧民収容施設百人部屋なども、ほぼ明治七年から十年にかけて瓦解同然の状態になってしまっていた点であった。関浦自身明治十年代には神戸を離れていた。松方デフレ期には頼るべき伝統的救貧施設のないところへ、貧困者が流れ込んできたのである。

貧困問題と公

共事業要求

このため、明治十年代後半、デフレ下の貧困問題の解決のためにも社会資本の必要性が増大し、公共事業の拡大を要求する世論が急速に台頭することになった。そしてその世論を形成する先頭にたったのが、明治十七年に発刊され、以後、若干の紆余曲折はあったが、神戸を代表するジャーナリズムへと発展していった『神戸又新日報』であった。

表 5 「神戸将来の事業」
構想

神戸将来の事業	
①	市区改正
②	商法会議所設立
③	商業学校拡張
④	クラブ拡張
⑤	直輸出会社設立
⑥	湊川堤防取除
⑦	瓦斯燈設置
⑧	道路改良
⑨	測候所設置
⑩	会堂設置
⑪	劇場改良
⑫	物品展覽場設立
⑬	旅店新設
⑭	公園地設置
⑮	棧橋増設

資料：『神戸又新日報』明
治19年9月10日～
10月10日

『又新』は、明治十九年二月五日から十日にかけて四回にわたって「旧穢多非人を保護するの議」（社説）と題し、明治四年のえた非人などを平民同様とすることを定めた、いわゆる「解放令」以後も、「果して已に一般人民と同等同一の取扱

を世間に受け、決して其の権利の上に於て他の平民と異なる無きの実あるかを考ふるに、然らざるものあるを明言せざる可からずとの認識のもと、被差別部落民の生活と職業の改善のための、行政の積極的保護政策を求めたのを皮切りに、防疫（特にコレラ対策）・救貧のための行政の積極的活動を求めるキャンペーンを繰り広げた。

さらに一歩進めてそのキャンペーンを、十九年の後半には、公共事業全般の積極化のためのキャンペーンへと発展させた。九月十日から十月十日にかけて、「神戸将来の事業」と題して、表5に掲げた諸点にわたる神戸の「外觀と体裁」にかかわる公共事業の実施を力説したのが、まさにそれであった。これらは、当時中央（内務省と外務省）において立案されつつあった都市計画事業、東京市区改正事業同様の事業を、神戸において実施させようとするものであった。

そしていきついた所が次の様な政治論だったのである。

今世人に向ひ、干渉主義愛すべき乎、放任主義惡むべき乎と問はば、誰れか干渉主義の惡むべくして放

任主義の愛すべきを答へざるものあらんや(略)而して民業の独立を鞏固にせんには、成るべく政府が其の手を控へ、干渉の度を減ぜざるべからざるを以て、所謂放任主義こそ民権の為には甚だ大切至極のものなりと雖も、而かも我輩^{ひま}切かに考ふるに、其の民業上の盛衰に於ける景況如何に依ては、或は政府が一時放任主義を廃して干渉主義を活用せざるべからざる場合在て存すべきを信ずる也(『又新』明治十九年七月十三日)

「代議政体は最善良なる政体に非ず」これが結論であった。

このようにして『又新』は自由放任主義をモットーとする自由民権派をではなく、明治十四年以降の官僚主導型の保護主義的都市行政を支持する方向に傾いていった。ちなみに兵庫県が明治十九年四月から県布達告示等を『又新』に登載することをもって「公布式」としたこと、これに対し、県会を支配していた立憲改進党の系統の雑誌『政友』が猛烈に反対したことも、こうしたことと関連していた。『又新』のこの論調は、必ずしも当時の神戸市民全体の世論とはいえなかったが、『又新』が世論を創造する有力なメディアであったことだけは確かであった。

そしてこのように転換しつつある世論を背景に、政府や県は強力行政による積極的な公共事業の推進をはかるために再び都市の自治確立の試みを開始したのである。

2 地方自治制の形成

地方自治　こうして地方行政に強力なりーダースhipを生み出そうとする政府や兵庫県の側は、あらためて地域社会に自治を確立しようとし始めた。その場合依拠しうる社会的基盤は二つであった。
の精神

一つは町村や同業組合といった国家の法的保護（三新法・同業組合準則）によってよみがえった伝統的共同体（旧慣）であった。いま一つは、先に述べた強力な行政による積極的な公共事業の推進を期待する世論の存在であった。政府なり兵庫県の側が再び地方自治における議会制度を確立しようとするれば、この二つの基盤を組み合わせ、かつての交詢社系民権運動に代わる新たな議会政治の基礎を確立する必要があった。ではそのためには具体的にはどのような方法があったのだろうか。

第一の方法は、町村を基礎に町村会で選ばれた代表が郡会を構成し、郡市会で選ばれた代表が府県会を構成するといった具合に、町村共同体に基礎を置き、その町村「団結」の原理を次々と上位の団体へ拡大していくことによって、各レベルの議会（地方自治）をつくりあげていこうとする方法であった。これは町村共同体の自治と大規模な近代的公共事業の接点を創り出すべくつくりあげられた新しい地方自治制となつてあらわれた。

神戸に適用された市制に即して、その新しい地方自治制の要点を示すと表6の通りである。

この市制という法律の条文では、市（市会）という団体が町村共同体を基礎にすると書いてないが、市が

第四節 神戸市制の成立

表 6 市 制 の 概 要

市 民	住 民	市内に住居を占める者。公共の造営物並に市有財産を共用する権利を持ち、市の負担を分担する義務を負う。
	公 民	「帝国臣民」にして公権を有し、独立の男子（25歳以上・独立生計）で2年以上市内に住み、市の負担を分担し、市内において地租を納めるか若しくは直接国税2円以上を納める者。市の選挙に参加し市の名誉職に選任される権利及び義務を有する。
市 会	選 挙 権 被 選 挙 権 定 数 選 挙 方 法	市公民 市公民 34人 三級選挙（直接市税の内選挙人総員の納税額を3分し、その3分の1を納める上位納税者を一級選挙人、次3分の1を納める中位納税者を二級選挙人、最後3分の1を納めるその他の納税者を三級選挙人とし、各級同数の議員を選挙させる方法。ただし被選挙人はどの級から選挙されてもよい）。選挙区は便宜によって設けてもよい。
	権 限	市を代表し、市制に準拠して市に関する一切のことについて議決をおこなう権限を有する。
執 行 機 関	市 参 事 会	市長1人、助役1人(市会による選挙、任期6年)、名誉職参事会員6人（市公民中30歳以上にして選挙権を有する者より市会が選任、任期4年）によって構成。 市を統轄し行政事務を担当する。
	市 長	市会が推薦した3人の候補者の内から1人を内務大臣が選び、天皇に上奏し裁可を得て選任する。任期は6年。また本人が公民であるなしは問わない。 市政一切の事務を指揮監督し処務に渋滞のないよう務める。

町村同様「隣保団結」の団体という定義を受け取っていたこと、さらにはどこの都市でも市制成立直後に市會議員選挙区として学区がよみがえり、市會議員が事実上学区（町組）代表となったこと、また徐々に市會が都市全体の代表というよりも「予選体制」と呼ばれる地域代表の妥協のシステムへと変容していったことなどを考えると、市も行政町村同様町村共同体を基礎にしていたことがわかる。

しかしこのような地方自治制度をつくただけでは、地方行政を進めていくのに必要なリーダーシップは生まれなかった。地方自治の精神を体現し各レベルの議會を支配し得る強力な「与党」を確立しなければならなかった。その確立が第二の方法であった。

政党の二つ　ところで地方自治制制定当時、有力な議會勢力のつくりかたには、次の二つがあると考えられるパターン　れていた。一つは、神戸では主に立憲改進黨系の人々が強く主張した、主義に基づく人々の

強固な結合、即ち政党をつくりだし、党と党、主義と主義の争いを媒介に強力な議會勢力をつくりだしていくという方法であった。それは例えれば次のような主張に基づくものであった。

何事に依らず事業を成就するの間には、必ず二期の時代を通過するものなり。其の初めを準備の時期とし、其の次を実行の時期とす。（略）政治上の運動も（略）今日以往は準備の時期に属し、今日以後は実行の時期に属す。準備の時期に当りては、其の政治論も（略）仮令其の政治論は微細の点迄及びたりとするも、口に之を唱ふるに止まりて実に之を行ふにあらざれば、之が為め利害を感ずるもの極めて稀れに、議論上に於ては兩者大に相違する所あるも、双方相譲りて尚ほ一党派の下に立ちたるもの少しとせず。

然るに今や我国は政治上漸く準備の時代を通過して実行の時期に移り、吾人が曾て熱心に論弁したる政

治改革の問題は、議員の選挙法、政党内閣の制度、地方自治の制度等の如き着々之を實行せんとするの場合とは為れり。(略)吾人が今日努むべきの要は、此の際互に政治上の意見を表明して意見同じき者は合し、意見の相異なるものは離れ、密着して離れざるの党派を結合し、旗幟を国会議場の一方に立て堂々輸贏を争ふに在り。(加藤政之助「祝辭」『政友』第一号、明治二十一年十月)

いま一つは、むしろ明瞭な主義を掲げず、そのことによって逆に「旧慣」に根ざした地域社会の「隣保団結」の關係を維持・確立して大同団結をはかり、それを基礎に一大議會勢力をつくりあげようとする方法であった。当然この二つは対立するものであった。だから最初の方法を主張する立憲改進黨系の『政友』は、この後者のやり方を次のように非難した。

所謂大同団結は何等の目的を以て結合するもの歟、後藤伯が東北漫遊の際に為したる演説及び伯の機関たる政論の云ふ所に據れば、大同団結は藩閥排斥の爲め、国会に於て勢力を得る爲め、外交政略の爲めに必要なりとするに在り。左れば此の必要を充たすの目的を以て結合を謀るものに外ならざるべし。大同団結の目的とする所夫れ斯くの如し。然れども其目的を達するには果して如何なる方法手段に據るべき歟は未だ嘗て一言半句も之を公にしたることなし。唯だ前述の三必要を感じるものは共に來つて大同団結を組織すべしと云ふに過ぎざるのみ。左れと苟くも五官を具へて普通の知識を有する者は、何人と雖も此等の必要を感じざるものはあらざるべければ、斯かる目的を以て殊更に団結を謀るの要あらず。加之ならず単に目的を同ふするの故を以て結合したる団結は、遂に其の無効に帰せんことを恐るゝなり。何となれば假令目的は同一なりとするも其の之を達する方法手段に至りては未だ必ずしも同一なりと

謂ふべからざればなり。(『大同団結を論ず』、『政友』第五号、明治二十一年十二月)

しかし国家や兵庫県にとって、前者の方法は既に明治十四年以前に実験済みであった。だからこの段階で国家や兵庫県が目指したのは主として後者の方法であった。

大同団結運 中央では、井上馨が、当時地方自治の担い手たる名望家層を基盤にした政党、自治党の組織

動の展開

化に奔走していた。兵庫県では県の意を体した『又新』が、逆に大同団結運動に目をつけた。

条約改正・地租軽減・言論自由の三大スローガンのもと、町村の「隣保団結」を寄せて郡市の「隣保団結」を創造し、その郡市の代表を結集して一大政治勢力をつくりだそうという大同団結運動の試みは、外交問題では対立していても地方自治制をつくりだした政府の意図とある意味では一致していた。大同倶楽部系の団体兵庫県同志会が結成されると明治二十二年六月二十日、『又新』は社説で次のようなエールをその同志会に送った。そして自ら大同派の機関紙となっていたのである。

同志会は一個人の団体にあらずして団体の団体なり。而して各郡市の団体は如何なるものなる歟(略)、同志会が各郡市団体に向かって求むる所は、一人の常議員を出し通信員を置き、会員一ヶ年若干の醵金を徴収するに止まりて、敢て其の他に及ばざるを見れば、各郡市の団体は其名義の如何に閑せず、若干の人員を団結したるものなれば、則ち団体として認むるものゝ如し。然れども各郡市に数個の小団体を形造ることを許さず、数個の小団体あるものは、大同団結の主義に基き小異を棄て、大同を取り、一大団体を組織せしめ、充分に自治独立の資格を形造るの方案なりと。同志会の目的果して斯の如きものなりとすれば、同志会の組織は、地方分権の原則に基き、各郡市団体の自治独立認めたるものなりと評す

べき歟。同志会の組織地方分権の主義を實行したるものなりとすれば、従来我邦に行はれたる中央集権主義の団体とは大に其趣きを異にし、区々二三人の進退を以て其勢力に影響せず

『又新』が兵庫同志会を地方自治制に最もなじむ組織形態を備えた組織だと見なしていたことがわかる。

では、強力な地方行政・議会制度を創出するための以上二つのやり方は成功したのだろうか。第一のものは不完全ながら地方自治制として定着した。しかし第二のものは成功しなかった。『又新』の大同団結運動への期待は、やがて明治二十三年にはいり、兵庫同志会が立憲自由党結成へと純化を遂げていく段階では裏切られることになったのである。

立憲自由党 憲法制定を目前にして、板垣退助を中心に旧自由党系メンバーを結集して本格的な政党を結ぶの結成へ 成しようとする動きが始まると、その波は兵庫同志会をも巻き込んだ。明治二十三年一月十

三日、姫路において、中央から板垣退助・植木枝盛・小林樟雄らを招いて同志大懇親会と兵庫県同志会臨時総会が開催されたが、そこでの討議され決議された議案は

本会は表面社交上の組織なるも、裏面に向きて視れば政社たる大同倶楽部に気脈を通じ、其に政治上の運動をなさんとするにあり。然るに客年十二月に至り、板垣伯は大阪に於て政友大懇親会を起されたるに当たり、大同倶楽部も臨時総会を開き其の主義を発表するに至れり。茲に於てか我同志会も一定の主義を決せざるべからざるの時機に遭遇したるを以て、本日の臨時総会を開きたる所以なり。諸君氣運の向かふ所を察し宜しく評議せられん事を望む。(『又新』明治二十三年一月十五日)

というものであった。要するに板垣の愛国公党結成の動きに合流するというものであったが、内容的に重要

なことは、地域の「隣保団結」の関係を基礎に一大議會勢力の組織化を図るという大同団結運動の当初の理念の破綻が宣告され、「主義」に基づく団結という改進黨系同様の政党結成の方式が改めて主張された点であった。結局地方自治を支える運動としての大同団結運動に対する『又新』の、そして『又新』がその意を体した県や国家の期待は裏切られたかたちになったのである。『又新』を代表して同志会の幹事を務めていた村上定は臨時總會に対して辞任の意思を伝達し、十四日付けの『又新』において「各地方の団体に充分なる権利を与へ地方自治の精神を培養せんことを期した」同志会当初の目的が失われたとして「兵庫県同志会を脱す」（『又新』明治二十三年一月十四日）る旨公表した。結局神戸において地方自治制は「仏つくって魂いれず」という状態、つまり強力な「与党」なしの状態でスタートを切ることになったのである。

付け加えておくならば、この後兵庫県政界は、「主義」に基づく二つの政治勢力に急速に色分けされていくことになった。先の同志会臨時總會後、数日を経ずして兵庫県愛国倶楽部結成の準備が開始され、結果的には兵庫同志会の立憲自由党兵庫支部への衣替えが急速に進められていった。そして神戸では、それと対抗して立憲改進黨が再び台頭することになったのである。