

科学研究費助成事業 研究成果報告書

令和 4 年 6 月 6 日現在

機関番号：15401

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2017～2021

課題番号：17K03542

研究課題名(和文)近代日本の都市選出兼職議員(市会と衆議院又は府県会)の研究

研究課題名(英文)Concurrent City Councilors with Members of Diet or Prefectural assembly

研究代表者

森邊 成一(Moribe, Seiichi)

広島大学・人間社会科学研究科(社)・教授

研究者番号：50210183

交付決定額(研究期間全体):(直接経費) 1,900,000円

研究成果の概要(和文): 東京・京都・大阪・横浜・名古屋・広島の各市について市会議員と衆議院議員または府県会議員との兼職者の存在状況を明治22年市制施行から昭和20年までについて調査した。衆議院議員との兼職では、昭和3年東京府で8人44%が人数で最大で全期間平均で29%の議員が兼職者だった。東京を含む六都市でも、同3年の18人39%を最高として全期間を通して28%が兼職者だった。府県会議員との兼職では、明治20年代前半に著しく5市で市会議員の30%超が府県会議員であった。その後低下し兼職率は一桁まで下降するが、政党政治期には10%前後まで増加を見る。六市の事例にすぎないが、多数にのぼる兼職者の存在を初めて明らかにした。

研究成果の学術的意義や社会的意義

現代日本の地方議会では、議員のなり手不足が深刻な問題となり、人口減少と相まって、地方議会の定数削減が頻繁に行われている。なり手不足解消に挙げられる方策には、議員の兼職がある。国政・府県・市町村の各レベルをまたいで議員が兼職し、政治家として専門性を高めるとともに、地方住民の要求をより上位の政治団体に伝え、理念利害を媒介することはできないかというのである。その際、議員の兼職を許していた、戦前の経験を振り返って検討することで、今日に通じる何らかの知見を得ることはできないだろうか。戦前期の兼職議員の存在と活動については、ほとんど全く明らかにされておらず、この研究上の欠落を埋めることを目指している。

研究成果の概要(英文): For Tokyo, Kyoto, Osaka, Yokohama, Nagoya, and Hiroshima, we will investigate the existence of concurrent members of city assembly and members of the House of Representatives, or prefectural council members, from 1902 to 1945. As for the concurrent positions with members of the House of Representatives, 8 people and 44% were the largest in Tokyo MHRs. In 1933, 29% of the members were also in the same position on average and 18 people, 39% in 1928 were the highest in the cities. As a result, average 28% were concurrent members throughout the period. About 30% of the representatives elected in the big cities were also members of the city council. In the early 1900s, the number of concurrent positions with prefectural assembly members was extremely high. After that, it declines to less than 10% in each city. In early 20th century, its average hits bottom at around 10%. We have clarified the volume of the existence of such concurrent positions in six major cities.

研究分野：日本政治史

キーワード：兼職市会議員 市会議員・衆議院議員 市会議員・府県会議員 政党政治

1. 研究開始当初の背景

明治憲法体制下に於いては、市町村会議員と衆議院議員又は府県会議員との兼職が可能であった。その結果、市制施行・都市選出の衆議院議員については、市会議員との兼職者が存在したことはかなり知られている。また、市会議員と府県会議員の兼職者については、地方史・地域研究の領域において、地方名望家の存在の一つの在り方として、「兼職」に十分留意されることなく、地方政治の役職を歴任する人物の、ある種、伝記的事実として言及されてきた。

このように、兼職議員が存在することは認識されてきたものの、今日でも、そうした兼職議員が、どの程度(人数)存在していたのか。また、その比率は、市会議員や県会議員、衆議院議員に於いてどの程度を占めていたのか。さらに、そのような兼職議員の活動実態や存在意義は、どのようなものであったのか。これらについては、ほとんど全く注目されることなく、研究は何ら手つかずのまま放置されてきた。

そこで、明治 23 年市制施行から、兼職が禁止される戦後期(昭和 22 年前)までの期間にわたって、研究の出発点として、主要都市の「兼職議員」の数量的把握の必要性と、また、いく人かの「兼職議員」について活動の顕著な者について、個別事例を明らかにすることの必要性が感じられ、本研究に着手するに至った。

2. 研究の目的

先行研究が欠如しており、何ら確定的なデータの集積がない状況を前提として、まず主要都市の市会議員の中で、明治 23 年市制施行以降の各時期において、府県会議員との兼務者が何名おり、全市会議員の中でどの程度の比率を占めるのかを明らかにすることを研究の目的とした。同じく、主要都市選出の衆議院議員の中で、市会議員との兼職者が何名居り、その比率はどれほど大きいかという単純な事実を明らかにすることを、最も初歩的な目標ではあるが、研究の目的とした。その上で、各時期における兼職議員数の変化を示し、その変化の動態をもたらした政治的・社会的要因の一端についても明らかにすることをも目指していた。さらに、兼職議員の中でも、特徴的な事例については、議員の個人的・伝記的な検討を行い、その特性を明らかにすることも研究の目的であった。

なお、現在の日本では、地方議員のなり手不足、立候補者の減少と、それに伴う無投票当選が増加しており、社会問題となっている。第二次大戦後は、日本では議員の兼職は禁止されたが、現今のなり手不足という現状を考えると戦前期日本で行われていた各級議会間の兼職の可能性について、過去の経験から何か学ぶうことはないのか。また、市町村議会 都道府県議会 国会という各級議会の議員間の連携についても、過去の兼職解禁時代の経験から学ぶうことはないのかという問いも、また隠された研究の目的として存在している。

3. 研究の方法

市会議員名簿と府県会議員名簿が入手可能な府県の都市(市制施行市)について、議員名簿を突き合わせることで、兼職議員の各時期における、兼職議員数・定数に対する兼職議員比率とその時代的变化を明らかにする。そのためには、議員名簿の有無について、府県議会史や市会史の刊行状況および、それらへの名簿の掲載状況を調べ、さらに必要に応じて各都府県、市役所に照会を行い、名簿の入手を行う。なお、小規模都市や町村においては、昭和の市町村合併以前の時期のことであり、議員名簿自体の保存・追跡が困難である場合が多く、また、その網羅的な調査は、その量の多さから不可能と判断して、断念している。なお、都市の膨張と市域の拡大に伴う、周辺町村の編入に伴う新市議会議員の選出については、旧都市選出府県会議員との兼職の継続に留意して調査する。

また、衆議院議員については、各総選挙における市部選挙区選出衆議院議員と市会議員名簿を突き合わせて、兼職議員の誕生を確認するとともに、この場合に、衆議院議員就任後、市会議員の辞職が行われず兼職が継続しているかに留意して、名簿の突き合わせを確定する。

なお、明治期の大都市制度は、明治中期に於いては複雑かつ不安定で、繰り返し制度改革が行われている。特に、三市(東京、京都、大阪)の「市制特例」制度(明治 22 年~31 年)では、市長・助役を置かず府知事・府書記官においてその職務を代行し、その結果、府庁の官吏が市の職務を代行し、県の議場を市会のそれとして共用するなど、市行政事務の府庁事務からの分離が、三市の住民にとっては、重要な政策課題となっていた。その実現のためには、府県会議員であれ、市会議員であれ、府知事や府の官公吏と、議場で対峙する必要がある。兼職者は、府会でも市会でも常に知事等と対峙することが出来た。また、大都市を有する府県においては、「三部経済制度」が市制施行前後に導入されている。これは、府県予算会計を、連帯部(共通部)・市部・郡部に三分し、地域開発にかかる費用負担などを都市部と郡部で分離する制度であった。市部会に所属する府県会議員(市制施行地域から選出)は、府県の市域の地域開発予算に密接な関係があり、これは市会における市予算の編成にも関連するところが多いものである。このように明治の大都市制度には、府県会と市会との連携を必要とするような制度的な仕掛けが内包されており、それら制度自体の変遷を各都市においてたどるとともに、そこでの兼職議員の活動につ

いては、特に注目されるべきである。以上のように、兼職議員の数量的確定と、彼らの活動する制度的環境について、文献資料を基に明らかにするという研究方法をとる。

4. 研究成果

研究成果については、初歩的な事実確認にとどまるものでしかないが、以下のとおりである。

(1) 市会と府県会議員の兼職者について

東京、京都、大阪、横浜、名古屋および広島市の6都市についての府県会議員と市会議員の兼職者数を、市会議員改選時（明治44年までは6年任期3年ごとの半数改選、それ以降は4年任期全部改選）における兼職者を「表-1」に示す。なお、市会議員当選後に府県会議員を辞職して兼職を解消するものは、存在しない。ここにデータを示すことはできないが、府県会議員に当選後市会議員を辞職する者は、若干存在する。

まず、明治20年代の兼職率が著しく高い、第一回市会選挙で東京市では48%が府会議員との兼職者で、6市全体でも35%をこえる。当時は立候補制度がないので、ある種人気投票的に地方名望家が選挙されるが、選出された地方名望家には、公職にたいする拒否感が強く、辞退者が頻出した。結局、公職を引き受け得る政治的関心のある少数の名望家に、公職が集中するという現象が起こり、結果的に兼職議員が多くなったものと考えられる。併せて、三市の「市制特例」は、市行政・自治の府行政からの独立・自律を求める、市制特例廃止運動を引き起こしたが、廃止を要求する議員に兼職者議員も少なからず含まれているものの、「市制特例」の適応されていない他の三市に比べて、兼職者の比率が特に高いというわけではない。「市制特例」が議員の兼職を積極的に促しているとはまでは言えないように思われる。

表-1. 6市の市会・府県会議員兼職者数および比率

	東京	京都	大阪	横浜	名古屋	広島	6市合計
M22	29/60 48.0%	14/42 33.3%	15/48 31.3%	7/36 19.0%	15/39 38.5%	12/36 33.3%	92/261 35.2%
M25	17/60 28.0%	12/42 28.6%	10/48 20.8%	8/36 22.2%	2/39 5.1%	14/36 38.9%	63/261 24.1%
M28	12/60 20.0%	17/42 40.5%	5/48 10.4%	2/39 5.1%	2/42 4.8%	13/36 36.1%	51/267 19.1%
M31	12/60 20.0%	11/45 24.0%	6/48 12.5%	0/45 0%	5/42 11.9%	25/36 69.4%	43/276 15.6%
M34	5/60 8.0%	2/45 4.4%	2/48 4.2%	0/48 0%	8/42 19.0%	5/36 13.9%	22/279 7.9%
M37	2/60 3.3%	3/45 6.7%	2/48 4.2%	0/48 0%	7/42 16.7%	6/36 16.7%	20/279 7.2%
M40	4/60 6.7%	3/45 6.7%	4/48 8.3%	0/48 0%	6/48 12.5%	6/36 16.7%	23/285 8.1%
M43	8/75 11.0%	6/48 12.5%	3/48 6.3%	2/48 4.2%	7/48 14.6%	9/36 22.2%	35/300 11.7%
T2	4/75 5.3%	5/48 10.4%	4/60 6.7%	3/48 6.3%	2/48 4.2%	5/36 13.9%	23/312 7.4%
T6	6/75 8.0%	11/51 21.5%	0/60 0%	2/48 4.2%	5/48 10.4%	9/39 23.1%	33/318 10.4%
T10	6/87 6.9%	4/54 7.4%	5/60 8.3%	5/52 9.6%	4/48 8.3%	9/39 23.1%	33/337 9.8%
T14	8/88 9.1%	8/56 14.3%	5/92 5.4%	3/52 5.7%	4/48 8.3%	7/40 17.5%	35/376 9.3%
S4	3/84 3.6%	6/56 10.7%	4/88 4.5%	3/56 5.3%	7/64 10.9%	8/44 18.2%	31/392 7.9%
18/ S8	12.5%	13/64 20.3%	9/92 9.8%	4/56 7.1%	12/64 18.8%	4/44 9.1%	60/464 12.9%
144							
38/ S12	26.2%	14/64 21.9%	9/104 8.7%	9/60 15.0%	18/68 26.5%	3/48 6.3%	91/489 18.0%
145							
54/ S17	32.7%	14/64 21.9%	20/108 18.5%	6/64 9.4%	8/72 11.1%	3/48 6.3%	105/521 20.2%
165							

(表1に関する註記) 各府県会史・各市会史等により作成。年次は市会選挙の年を示すが、表記上のスペースから、一部の都市については選挙年次にずれがある。表中の、例えば29/60という表記は、市会定数60の内府会議員との兼職者が29名であることを示す。％は兼職者の全定数に対する比率を示す。

また、調査の対象となった六市は、全て「三部経済制」の適用都市である。その中で、広島市はやや例外で、県に対する広島市の人口規模、予算規模は矮小で、本来ならば、「三部経済制」適用にならないはずだったが、県が進めた広島市の宇品港築港に対して、財政的負担を恐れる郡部が、他の府県とは逆に「三部経済制」の実施による市部経済(予算)の分離を求めた。その結果、三部経済制が適用された。その際、適用前に四名であった広島市選出県会議員定数が、合議

体(市部会)としての体裁を整えるために二十名に増員された。これにより、広島市議会議員内での県議会議員との兼職者が著しく増えることになった。その結果、明治三十年代半ば以降兼職議員の比率が低下する他の都市に比べて、10%を超える高い比率を示し続けた。

明治三十年代以降、市会・府県会の兼職議員数、比率は減少傾向で、六市の合計でも20名から30名半ばまでで、比率でも10%前後の水準で推移する。この時期、明治32年府県制郡制全文改正、明治44年市制町村制の全文改正など一連の地方制度の改正が行われ、市制における議員任期の短縮(6年→4年)、半数改選から全部改選への移行や選挙権への納税資格の緩和などが行われるが、市会議員・府県会議員の兼職に大きく影響しているようには、見えない。兼職議員の人数比率とも、大きな変化がないからである。

さらに、市制で導入されていた三級選挙制度の兼職議員の増減に対する影響を調べた。どの級の被選出議員に兼職者が多いか、また、三級選挙制度の変遷(大正10年二級に平準化し、やがて大正15年には廃止)の影響にも注目して検討した。しかし、納税額が多く、有権者数としては一番少ない一級選挙人による被選挙議員、次に多い二級、納税額が最も低い有権者の多数を占めるグループである三級選挙人による被選挙議員のうち、特定の級の市会議員当選議員に兼職議員が多い(または少ない)という傾向を確認することはできなかった。等級選挙制度は兼職議員の動向に影響を与えているようには見えない。

なお、東京市では、旧15区に加えて、周辺郡部の大規模な編入合併(5郡82町村)が行われ、新たに20区が新設され、昭和七年に市会議員の増員選挙が行われた。定数60で14人が旧郡部選出の東京府会議員で、その比率は23.3%を占める。この時期は、政党政治期で、政友会と民政党の二大政党が勢力を激しく争っていた。東京市会で多数を維持するためには、当選可能な知名度がある府会議員が、兼職を目指して多数立候補したことが考えられる。他方、旧町村の範囲内での地盤を基に、旧町村会議員が市会議員に当選するためのハードルは、それなりに高かったことが想像できる。

最後に、昭和八年以降、兼職率は増加に転じ、太平洋戦争下の昭和17年選挙では、20%台となる。政党政治が崩壊し、選挙粛清や翼賛選挙の実施となる中で、議員活動の範囲と自由が狭められ、他方、戦時動員や南方行政要員への人員捻出など、議員の数の集約と議員のなり手不足が兼職議員の増加を招いたのではないかと、仮説を立てることができようが、この点の実証は、今後の課題である。

(2) 市会議員と衆議院議員の兼職について

6市についての市会議員・衆議院議員の兼職者の人数と議員定数に対する比率を表2に示す。なお、名古屋・横浜・広島の各市については、議員数が少ないので、比率を個別に示すことを省略している。また、この表は、各衆議院議員総選挙時における現職市会議員の衆議院選挙当選者を示している。なお、衆議院議員当選後に直ちに市会議員を辞職する事例は大阪市の明治23年の1名にとどまり(表中では彼を含んで(2))という形で表示、他の場合は兼職を継続している。

兼職についての戦前期全体を通じての傾向は、昭和17年翼賛選挙を例外とすれば、明治25年3名16.7%を最低とし、明治41年10名40%を最高として、常に20から30%台を占める。大雑把に言えば、大都市選出の衆議院議員の4人に1人前後が常に市会議員との兼職者であったという事実がある。これを多いとみるか、少ないとみるか、評価すべき視点を、現時点では提示することは難しい。

府県庁所在地にある市会と違い、国会は東京に所在する。交通が不便であった明治の20年代30年代においては、遠隔地からの兼業は移動の不便に直面する。大阪や京都では、兼業議員が不在ないし少ない。しかし、地理的に近い横浜市では兼業議員が不在であり、他方で、名古屋市と広島市で兼業議員が存在しており、移動距離だけでは説明できない部分がある。なお、比率の平均値で、上述の20%~30%を維持しているのは、東京市会議員に兼職議員が多いからである。

明治40年代から、兼職議員が比率で10%前後増える。都市的な市会議員の中で、それを振り出しに政界に進出した後、衆議院議員に進むものが、東京市の鳩山一郎、大阪の市政改革運動から押されて衆議院議員に当選した中橋徳五郎、名古屋市の小山松寿や広島市の早速整爾のように現れてくる。政党所属に注目すれば、非政友会系の議員が多いが、政友会所属議員も存在する。当該都市での政党勢力の強さが、兼職議員にも範囲反映されているといえる。

なお、小山は、大衆とともに歩むことを標榜し3級の選挙区から意図して当選を目指している。しかし、全体として見れば、大名望家が属する一級の選挙区からの兼職議員が多いとか、3級選挙区からの当選人が特に多いということはない。三級選挙制度が兼職議員に与えた影響は、小山の事例のような個別事例にはあるが、他の要因と相殺されて明確ではない。また、この表には表れないが、自由党の指導者だった星亨は現職の衆議院議員として、明治32年の市会補欠選挙に立候補して当選している。東京市役所の利権を確保するためだといわれている。国政への影響力が市会における利権確保に資するものであったのか、他の事例も含めて検討が必要である。なお、政党政治期には、兼職率は30%台で推移し、やや増加傾向である。市会議員とし

ての活動や地盤が衆議院議員選挙のそれに資するものであるように予想されるが、なおも検討が必要である。

なお、昭和十年代にはいと、浅沼稻次郎や安部磯雄など、無産政党の議員が労働大衆に接近するために市会議員に進出する。福祉的な政策が都市行政で少しずつ厚みを増す中で、ある種の福祉的施策への口利きを含めた活動に、兼職議員の新たな意義が生じつつあったのかもしれない。

最後に、昭和 17 年翼賛選挙では、兼職議員は 4 人 6.8%と激減している。翼賛選挙での推薦の際に、市会議員との兼業が解消される方向で、何らかの圧力があったのかもしれない。この点は、府県会議員の兼職の増加と比べると、真逆である。このような現状が生じた理由について、さらなる検討が必要である。

表 2. 六市の市会議員・衆議院議員兼職者数および比率・

衆院選年次	東京		大阪		京都		名古屋		6 市		合計
	議員数	比率	議員数	比率	議員数	比率	議員数	比率	議員数	比率	
M23-1 回	1/9	11.1%	(2)/3	66.70%	1/2	50%	0/1	1/1	1/2	6/18	33.3%
M25-2	2/9	22.2%	0/3	0	0	0	0/1	0/1	1/2	3/18	16.7%
M27-3	5/9	55.6%	0/3	0	0	0	0/1	1/1	0/2	6/18	33.3%
M27-4	5/9	55.6%	0/3	0	1/2	50%	0/1	0/1	0/2	6/18	33.3%
M31-5	2/9	22.2%	0/3	0	1/2	50%	0/1	1/1	0/2	4/18	22.2%
M31-6	2/9	22.2%	0/3	0	1/2	50%	0/1	1/1	0/2	4/18	22.0%
M35-7	3/11	27.3%	0/6	0	0/3	0	1/2	1/2	1/1	6/25	24.0%
M36-8	3/11	27.3%	0/6	0	1/3	33.3%	0/2	2/2	0/1	6/25	24.0%
M37-9	2/11	22.2%	1/6	16.60%	0/3	0	0/2	2/2	1/1	6/25	24.0%
M41-10	3/11	33.3%	2/6	33.30%	2/3	66.7%	0/2	2/2	1/1	10/25	40.0%
M45-11	2/11	22.2%	2/6	33.30%	2/3	66.7%	0/2	2/2	1/1	9/25	36.0%
T4-12	3/11	33.3%	2/6	33.30%	1/3	33.3%	1/2	2/2	0/1	9/25	36.0%
T6-13	3/11	33.3%	1/6	16.60%	0/3	0	0/2	2/2	0/1	6/25	24.0%
T9-14	6/16	37.5%	4/11	37.80%	1/4	25%	0/3	2/3	0/1	14/38	36.8%
T13-15	4/16	25.0%	4/11	37.80%	1/4	25%	1/3	2/3	0/1	12/38	31.6%
S3-16	8/18	44.4%	6/14	42.90%	2/5	40%	1/3	1/5	0/(1)	18/46	39.1%
S5-17	4/18	22.2%	3/14	21.40%	4/5	80%	1/3	3/5	0/(1)	15/46	32.6%
S7-18	5/18	27.8%	5/14	35.70%	5/(8)	62.0%	1/3	2/5	0/(1)	18/49	36.7%
S11-19	5/(28)	17.9%	3/14	21.40%	2/(8)	25.0%	1/3	2/5	0/(1)	13/59	22.0%
S12-20	7/(28)	25.0%	1/14	7.10%	(3)/(8)	37.5%	1/3	2/5	0/(1)	14/59	23.7%
S17-21	3/(28)	10.1%	0/14	0.00%	0/(8)	0%	1/3	0/5	0/(1)	4/59	6.8%

(表 2 に関する註記) 各市の市会史および議会制度七十年史(政学会派編)『近代日本政治必携』等より作成。()

は議員定数に市域外(東京府では島嶼部。その他では中選挙区制で周辺郡部を含む)を示す。他の表記については、表 1 と同じ。

(3) まとめ

まず、府県会議員との兼職では、明治 23 年に 3 分の 1 を占めていた。しかし、それ以後傾向的に低下し明治 40 年ごろ底を打ち、以後 10%前後を維持する。むしろ、政党政治が崩壊したのち、選挙粛清・翼賛選挙の中で兼職議員が増大し、最終的に 20%に達する。

他方、衆議院議員との兼職については、対照的で明治 30 年代には 20%台で比較的少なく、大正デモクラシーから政党政治期に 30%台へ増加を見せる。しかし、政党政治の崩壊後、翼賛選挙に至る時期に、兼業議員は著しく減少する。

こうした対照的な変化な原因については、本報告書においては、一部仮説的に説明を加えたが、なおも検討が必要であり、近く論文を取り纏め、その成果を公表したいと考えている。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計0件

〔学会発表〕 計0件

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
--	---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------