

「予選体制」と都市政策形成主体

——日本近代都市史研究の一課題——

原 田 敬 一

はじめに

一九九七年一月に拙著『日本近代都市史研究』（思文閣出版）を刊行すると、思いのほか反応があり、いくつかの雑誌が書評・新刊紹介に取り上げてくれた。また日本史研究会近現代史部会は、刊行翌年の三月七日、大阪歴史学協議会・部落問題研究所歴史部会・近代都市史研究会などとともに共同書評会（重松正史氏、能川泰治氏）を開催した。また大阪歴史学会近代史部会も、同月二八日書評会（櫻井良樹氏）を行った。いずれの企画でも、若手研究者や大学院生たちとの活発な討論を組織してくれた。参加していただいた皆さんに感謝の意を示すほかない。それ以後は、いわば嵐のように書評という活字が私を襲ってきた（予告はあったものの多忙で執筆の機会を失った書評もあったようだ）。そうした書評・新刊紹介等は次の九本である（発表順）。

- ① 佐賀朝（紹介）、『大阪の歴史』第五一号、一〇四頁、一九九八年五月
- ② 能川泰治（書評）『歴史科学』第一五四号、一二〜一七頁、一九九八年九月
- ③ 佐賀朝（書評）『年報 都市史研究』第六号、宗教と都市、一三三〜一四二頁、一九九八年一〇月
- ④ 小林丈広（書評）『日本史研究』第四三六号、九三〜九九頁、一九九八年一二月

⑤平井雄一郎（書評）『部落解放研究』第二二五号、八三〜六頁、一九九八年一二月

⑥植山淳（書評と紹介）『日本歴史』第六〇八号、一五九〜一六一頁、一九九九年一月

⑦櫻井良樹「東京市における「予選体制」について——原田敬一著『日本近代都市史研究』書評をかねて、

『ヒストリア』第一六四号、七一〜八六頁、一九九九年四月

⑧中嶋久人（書評）『歴史評論』第五九一号、九六〜一〇〇頁、一九九九年七月

⑨重松正史（書評）『部落問題研究』第一四八号、二九〜三九頁、一九九九年九月

これらの書評が出される約二年間は、どのような反応なのか、緊張もしていたが、おおむね著者の意図を汲んで、意義を論じていただいたことに感謝したい。同時に、いくつかの注文もあった。幸いにも五年後の二〇〇二年二月には第二刷を出し、誤植等を訂正した。その際、先の批判等に応える補足もすべきであったが、できなかった。遅くはなったが、それらへの回答の一つとして本稿をまとめる。

一 「予選体制」をめぐる論点

以上の書評等の中で出された疑問は大きなもので言えば二つ。第一は、「予選体制」というシステムが実際にあったのか。第二は、あったとすれば、どのような機能を果たしたのか。「予選体制」が、農村における「名望家支配」の都市型であったとすれば、概念的には、農村の「名望家支配」概念に対して、補完するだけの副概念にすぎない、という論理になろう。

「予選体制」は、確かに「都市名望家」（拙著では「土着名望資産家」という用語を使っているが、こなれた用語ではないためあまり使用例を見ない。これについても付言する必要があると考えている）を支配の核に置くから、「都市名望家支配」と言っても同じではないか、という疑問にもつながらるのだろう。しかし、もう少し広がった概

表1 大阪市の歴代市長（戦前期）

氏名	在任期間	前職
①田村太兵衛	(1898.10~1901.8)	元参事会員、元市会議員
②鶴原定吉	(1901.8~1905.7)	関西鉄道社長
③山下重威	(1905.12~1909.12)	衆議院議員、市会議員
④植村俊平	(1910.8~1912.7)	鉄道省西部管理局長
⑤肝付兼行	(1913.1~1913.8)	海軍中將
⑥池上四郎	(1913.10~1923.11)	大阪府警察部長
⑦関一	(1923.12~1935.1)	大阪市助役
⑧加々美武夫	(1935.2~1936.7)	大阪市助役
⑨坂間棟治	(1936.7~1945.8)	大阪市助役

(出典)『新修大阪市史』第6巻(大阪市、1994年)94頁(堀田暁生氏作成)。
『日本都市年鑑』1、99頁。

念として「予選体制」は構想されている。

「予選体制」の機能を確かめる方法として、市長の選出と市政を検討する方法を考えよう(表1参照)。選出された市長を、その性格から二つに分けた。「地域型」と「能力型」である。「地域型」とは、都市名望家で、府県会議員や市会議員などの経験者をいう。「能力型」とは、都市名望家ではなく、政治家や土木実務者などなんらかの能力を見込まれて、市長に就任した者を言う。

一八八八年公布の「市制町村制」は、市長と町村長で異なった資格を認めていた(拙著八二―三頁)。つまり、町村長と町村助役は原則として「其町村公民」であることが必要であったが(町村制第五三条)、市長と市助役は「其市公民タル者ニ限ラス」(市制第五三条)、任じられたときに「其公民タルノ權ヲ得」(同)ると定められていた。選出されるにあたって、初めからその地域に住んでいる公民であることが必要である町村長・町村助役と、不要な市長・市助役では、人選の範囲が全く異なることになる。都市の場合、広い範囲から、有能な市政担当者を選ぶことができるのである。そのため、市長と市助役は有給であるのに(市制第五〇条で市長、第五二条で市助役)、町村長と町村助役は、原則無給の名譽職であった(町村制第五五条)。もちろん規模を大きくする町村もあるし、人材難に悩む町村も想定されて、有給制の採用も可能であった(町村制第五六条)。実際に町村史をひもとくと、

無給町村長（または町村助役）と有給町村長（または町村助役）が交互に就任している事例を多く発見する。人材難がこうした事例の原因である。なお、助役は東京市三名、京都・大阪市は二名、その他の市は一名という規定であった（市制第四九条）。市長の選出方法は、前述の市制第五〇条に規定されているが、以降の検討のために全文引用しておこう。

第五十条 市長ハ有給吏員トス 其任期ハ六年トシ内務大臣市会ヲシテ候補者三名ヲ推薦セシメ上奏裁可ヲ請フ 其裁可ヲ得サルトキハ再推薦ヲ為サシム可シ

再推薦ニシテ猶裁可ヲ得サルトキハ追テ推薦セシメ裁可ヲ得ルニ至ルノ間内務大臣ハ臨時代理者ヲ選任シ又ハ市費ヲ以テ官吏ヲ派遣シ市長ノ職務ヲ管掌セシム可シ

「能力型」市長・市助役とは、東京や他の大都市などから引つ張つて来られる。これに対して、「地域型」の市長とは、市民であることが前提である。すると、「地域型」市長の場合、市参事会員と異なるところがなくなってしまう。一八八八年公布の市制は、「名誉職参事会員」を置くことにしていた。その規定は第四九条である。

第四十九条 市ニ市参事会ヲ置キ左ノ吏員ヲ以テ之ヲ組織ス

一 市長 一名

二 助役 東京ハ三名京都大阪ハ各二名其他ハ一名

三名誉職参事会員 東京ハ十二名京都大阪ハ各九名其他ハ六名

助役及名誉職参事会員ハ市条例ヲ以テ其定員ヲ増減スルコトヲ得

市参事会は、市長・助役・名誉職参事会員をもって構成員とするのである。名誉職参事会員はどのような人物が選ばれるのだろうか。

第五十四条 名誉職参事会員ハ其市公民中年齡滿三十歳以上ニシテ選挙権ヲ有スル者ヨリ之ヲ選挙ス 其任期

ハ四年トス 任期満限ノ後ノ雖モ後任者就職ノ日迄在職スルモノトス
名譽職参事会員ハ毎二年其半数ヲ改選ス 若シ二分シ難キトキハ初回ニ於テ多数ノ一半ヲ退任セシム 初
回ノ退任者ハ抽籤ヲ以テ之ヲ定ム 但退任者ハ再選セラル、コトヲ得
若シ闕員アルトキハ其残任期ヲ補充スル為メ直ニ補闕選挙ヲ為ス可シ

と第五四条第一項に明らかなように、「名譽職参事会員」とは「其市公民」であることが必要条件であつた。東京市一二名、京都・大阪市九名、その他の市六名、と定められた（市制第四九条）。名譽職参事会員は無給で、当該市の住民であり、納税者でなければならなかつた。「能力型」市長の場合、有給の市長が議長となり、公民である無給の名譽職参事会員と合議して、さまざま政策が決定される。この市制では、市長ではなく、市参事会が市の行政執行機関である（東京・京都・大阪三市の市制特例を含めて）。しかし、市長・助役の有給が一つの条件となり、優位性ともなつて、名譽職参事会員をリードする場面が想定されよう。もちろん逆の場合もありうる。地域の政治的経済的社会的状況をよく知らない「能力型」市長が、よく知っている名譽職参事会員にいろいろ教えられるがら、政策を修正し、実施していくという状況もあつただろう。市制にその規定がある。

第六十七条 市長ハ市政一切ノ事務ヲ指揮監督シ庶務ノ渋滞ナキコトヲ務ム可シ

市長ハ市参事会ヲ召集シ之カ議長トナル 市長故障アルトキハ其代理者ヲ以テ之ニ充ツ

市長ハ市参事会ノ議事ヲ準備シ其議決ヲ執行シ市参事会ノ名ヲ以テ文書ノ往復ヲ為シ及之ニ署名ス

第六十八条 急施ヲ要スル場合ニ於テ市参事会ヲ召集スルノ暇ナキトキハ市長ハ市参事会ノ事務ヲ専決処分シ
次回ノ會議ニ於テ其処分ヲ報告ス可シ

第六十九条 市参事会員ハ市長ノ職務ヲ補助シ市長故障アルトキ之ヲ代理ス

市長ハ市会ノ同意ヲ得テ市参事会員ヲシテし行政事務ノ一部ヲ分掌セシムルコトヲ得 此場合ニ於テハ名

譽職會員ハ職務取扱ノ為メニ要スル実費弁償ノ外勤務ニ相当スル報酬ヲ受クルコトヲ得

市条例ヲ以テ助役及名譽職會員ハノ特別ナル職務並市長代理ノ順序ヲ規定ス可シ 若シ条例ノ規定ナキトキハ府県知事ノ定ムル所ニ從ヒ上席者之ヲ代理ス可シ

この三ヶ条によると、市長は市参事会の議長であり、議決を執行しなければならないが、「市参事会ノ名」をもつて行うのである（第六七条）。「急施ヲ要スル場合」で市参事会を開く余裕のない場合に限つて市長は「専決処分」を行うことができるが、次の市参事会に報告する義務があつた（第六八条）。市長と名望家である名譽職参事會員は規制しあいながら職務を執行するのである。

東京市・京都市・大阪市の三市には、一八八八年の市制が施行されず、「市制特例」という特別法が施行された。これは、ねばり強い撤廃要求運動の結果、一八九八年七月「市制特例」の廃止となり、同年一〇月一日に実現した（三市の市制記念日は一〇月一日となっている）。以後、この三市も独自の市長・助役を選出することになった。

表に明確に現れているのは、「地域型」市長から「能力型」市長への大きな転換であろう。なぜどの市も同じような転換をしたのだろうか。このことを説明するには、市長の一覧表だけでは不可能である。「市役所」の構成を明らかにする必要がある。殆どの市史は、市長や市会議長などの一覧表は作るが、市助役や市参事會員を含めた一覧表は掲載していない。調査や執筆の過程で作つてはいるはずだが、掲載して公表する意義はない、と考えているのだろうか。評価の高い自治体史の一つである京都市編『京都の歴史』（全一〇巻、一九六九〜一九七六）にしても、該当の第八巻「古都の近代」は、市政界の記述はあるが、それを支えた市政構造には関心がないようである。やつと第一〇巻「年表・事典」の巻末「京都便覧」に、京都府知事・京都市長・京都市議會議長・名譽市民の一覧を掲載するが、助役や市参事會員はない。「市政史」というものは、市長と市会派の対立や抗争ととらえ、それを叙述すれば役割は終わり、というのでは、中央の「政争史」を縮小して地方版を作つただけにならないだろうか。市

会派がどのような地域の政治団体や政治状況に支えられているかを考察する研究は増えているにもかかわらず、それに対する「市役所」の構造は、未解明のままである。管見の限りでは、秋元せき「明治地方自治制形成期における大都市参事会制の位置——京都市の事例を中心に——」（『日本史研究』第四七二号、二〇〇一年一月）が貴重な成果である。

大阪市の研究でも、『明治大正大阪市史』以来同様の状況であったのだが、近年の大阪市政史研究の進展を反映して、『新修大阪市史』第六卷（大阪市、一九九四年）九四頁に「歴代大阪市長・助役一覧」（初代から七代目関一、一八八八年から一九三五年まで）があり、堀田暁生「大阪市の成立と大阪市参事会」（『大阪市公文書館紀要』第六号、一九九四年）や『大阪市会史』第一〜三卷（大阪市、一九一〇〜一九一一年）をもとに作成された「大阪市名譽職参事会員一覧」（一八八九〜一八九九年）が山中永之佑氏によって発表されている（同氏「近代市制と都市名望家——大阪市の事例とする考察——」一〇七〜一二頁、大阪大学出版会、一九九五年）。こうした作業をどの都市でも積み上げて、その上で前述の秋元せき論文のような制度的検討が行われることが望ましいのは言うまでもない。以下、それらの「一覧」を採用して、大阪市の事例について検討してみたい。

大阪市の場合、最初の市長田村太兵衛は「地域型」であった。呉服屋亀屋の主人兼経営者で、市會議員に選出され（南区選出、一八八九年六月〜一八九一年八月）、市會議長も経験し、市参事会員でもあった（一八九〇年六月〜一八九二年一月、一八九三年七月〜同年九月）。典型的な都市名望家である。田村市長が指名した助役二人は、大阪市商業学校校長からの転身を要請され就任した平沼淑郎と、市参事会員であった後藤玉城であった。都市名望家田村市長は、「能力型」助役の平沼と、自分と同じ「地域型」の後藤を両腕としたのである。

初代田村市長のような名望家が選出されたのは、市制特例が撤廃された大阪市や京都市だけの事例ではなく、一八八九年市制が施行された時点で同じ状態となっていた。それを、後年の関一大阪市長が、次のように非難してい

る。

市制發布当時市長を有給吏員とし、任期を六カ年とし、市会の推薦によらしめたるは……行政に堪能なる人物をして安んじてその職に従わしめんために、有給とした……

しかし事実においては……格別の信念も根柢もなく地方の名望家を選んだ……（その後市政の範囲が）複雑多岐にわたるに及びては、漸次に地方行政に通曉した地方官の職にあつた人々を市長に推薦することとなり、やや立法の精神と一致した市長制度（つひ）が現れてきた。（初出年不明、巻頭の「例言」には、一九三〇年一月から一九三四年六月までの大学の講義案という。関一『都市政策の理論と実際』三八〜三九頁、大阪都市協会（復刻）、一九六八年）

二代目市長の鶴原定吉は、関西鉄道社長であり、創立したばかりの立憲政友会総務委員であつた。「能力型」市長鶴原は、助役も「能力型」を求めた。元日本銀行の同僚で、その後山口銀行に勤務していた菅沼達吉（三男に森繁久弥）と、奈良県参事官の池原鹿之助を獲得したのである。大阪の場合、二代目市長鶴原定吉の就任である一九〇一年が「能力型」市長への転換期となるはずであつたが、そうはならなかつた。

三代目山下重威は、「弁護士として当地における錚々たるものゝ一人」（山口六衛文著・刊『大阪市会議員伝記』一一二頁、一九〇二年）と評価される有能代言人であつたが、市会議員や府会議員の経歴を持ち、地域や市会議員、名誉職との合意形成を熟知した人物であつた。やはり「地域型」市長と認定される。さらに山下は、助役には田村と同じように「能力型」と「地域型」人物を配した。松村敏夫は市会議員で「地域型」、二ヶ月近く遅れて選任された吉村平造は大阪朝日新聞の記者であつた。松村敏夫が辞任した後には、大阪市総務課長の藤村守寿を選び、吉村平造の後任には、再び後藤玉城という元市参事会員の「地域型」助役を選んでゐる。

四代目植村俊平は、鉄道省西部管理局長から転身を求められ、市長に就任した。助役は、二人とも「能力型」で、

表2 大阪市の名誉職参事会員

	第一期 1889.7.1~1891.7.2	第二期 1891.7.2~1893.7.1	第三期 1893.7.1~1895.7.1
市会議員兼府会議員	4	3	1
市会議員	2	**1	
元市会議員			2
府会議員	1		
元府会議員	1		
その他	*1		
不明		1	
(非改選・市会議員)		2	2
(非改選・元市会議員)			***2
(非改選・府会議員)			****1
(非改選・不明)		1	

(出典) 山中永之佑(『近代市制と都市名望家——大阪市を事例とする考察——』(大阪大学出版会、1995年)中の、表13、107~112頁。原史料は『大阪市会史』第1~3巻。

(注) 途中辞任、補選等は省略した。*は住友本店支配人。**は元府会議員。***の一名は元府会議員でもある。****は元市会議員。

「予選体制」と都市政策形成主体

官営八幡製鉄所書記官の大谷順作、大連民政署金州支署長で警視の村上庸吉である。植村は、鶴原で敷かれた市営電気軌道の経営拡大を進めるための有能な人物として選ばれたと思われる。「能力型」市長と「能力型」助役二名という政策・実務両方に有能なトリオの誕生である。以後この選任の仕方と有能トリオの構造は、五代目肝付兼行、六代目池上四郎、七代目関一と引き継がれていく。したがって、大阪市政の場合、植村俊平市長の誕生した一九一〇年を、「能力型」市政執行部の転換期ととらえることができる。これを実現したのは、下からの合意形成を第一と考える「予選体制」ではなく、一九〇九年から開始され、三代目市長山下重威を辞職に追い込んだ市政改革運動であった(拙著第一〇章「都市支配の再編成」参照)。

それでは彼ら市長・助役と市参事会を構成していた名誉職参事会員はどのような人々であったのか、山中氏の作成された「一覧」は、一八九九年七月任期満了までのものであるため、市政特例撤廃後の時期にあたる初代市長田村太兵衛の就任後の動静はわからない。今後の調査・研究を待ちたい。山中「一覧」を整理して、出身だけの【表2】を作ってみた。ここからわかるのは、現職・元職を含めて市会議員・府会議員が圧倒的

であり、「地域型」が基準であったと考えられる。

「能力型」市長に属する関一市長も、一八八八年市制による市政運営について、「参事会が市行政、財政に通暁するということは望み難いところである」(前掲『都市政策の理論と実際』二三三頁)と、市参事会の限界を認めつつ、

従来市会において参事会は市會議員中の有力者が選出せられて、参事会は公開しないために相当円満に協議が行われた。(同二三三頁)

と「円満」な協議に合格点を与えていたのである。参事会の機能について山中前掲書が、市政特例期の大阪市名誉参事会が

府知事〓市長、府書記官〓助役のもとに閉塞状態に置かれていた(一一三頁)

と評価したのに対し、秋元氏が前掲論文において、

少なくとも京都市との比較においてみる限り、山中氏の描かれる市制特例期の市参事会のイメージとは重要な差異がある。(二六六頁)

と異論を唱えているから、今後の検討が求められる重要な論点である。市参事会は、一八九〇年市制の合議制執行機関から一九一一年市制改正によって諮問機関に格下げとなるまでは、必要不可欠の機関であった。

こうした市政の構造をモデル化すると次のようになる。

市参事会：議長に市長(地域型)、會員に助役(能力型+地域型)と名誉職参事会員(地域型)。

市役所：市長(地域型)+助役(能力型)+助役(地域型)+吏員(能力型)

市会：市會議員(地域型、名誉職)

この市政の構造は、一八八九年の市制施行から、一九一一年の市制改正まで二三年間続く。「地域型」という意

味を最も強く表現しているのは、市会議員である。地域から選ばれる市会議員は、地域の合意を求めて動く。その「地域の合意」形成を、広い意味での「予選」だと考える。これが「予選」方式という選出方法にとどまらず、「予選体制」という構造名称として命名した私の合意である。このところがまだ理解されきっていないという感が強い。例えば重松正史氏の理解である。氏は、「予選派」について、「原田氏が触れていない点で本章にとつては重要な点」（同氏『大正デモクラシーの研究』清文堂、五〇頁、二〇〇二年）を二つ挙げる。第一は、「予選派がタマニー（玉泥）党と呼ばれていたその所以」として、『大阪朝日新聞』を引用し、「投機と売春こそが彼らの金力↓権力の源泉である」とまとめている。第二は、「予選派の背後に存在し、「玉泥派の巨頭」などと呼ばれていた「政商」の存在」（同）。それは阪堺電気軌道の経営者であった片岡直輝（大阪瓦斯社長）と岩下清周（北浜銀行頭取）であるという。彼らは、「片岡、岩下と七里など予選派（玉泥派）との連合体制」（五一頁）を組んでいた。この論文の初出は一九九二年七月の『日本史研究』第三五九号で、一〇年後にまとめられた前述書にも訂正なく掲載された。私は、一九九七年の拙著刊行の際、第一〇章に【補注】を付け、一一行の批判を書いた。そこでの論点は、「予選派の矮小化しか結果しない」（三三二頁）ことと、片岡・岩下の予選派との連合は、市政改革運動以降にもたらされたものであり、時間差を無視すべきではない、ということであった。しかし、書評⑨では別の論点が提示され、さらに氏の新著では全く無視された。私の反論はまだ有効だと考えている。反論の第一点をもう少し敷衍すれば、「予選体制」の中で、「予選派」はその一部を構成するものでしかない、という点である。拙著の「予選体制」概念の説明において、

都市のあらゆる「名誉職」の選出にあたって、事前の協議と選出について「予選」が行われ……選出された「土着名望資産家」は、都市支配を担う勢力として「予選派」を形成し、政治的には反民党勢力を支持した。この「都市支配」を「予選体制」とよぶ（一二頁）

と述べている。いわば「予選派」は未で、地域の合意関係の積み上げこそ本である。先ほどの反論も正確には「予選体制」の矮小化しか結果しないのは、問題である」と言うべきだった。

「予選体制」は形から言うと、下からの積み上げ構造だから、「民主的な合意形成」と見える場合もある。例えば、東京市・京都市・大阪市という市制特例施行都市のあゆみについては、次のように比較する研究がある。

東京市は、首都としての国家的要請のもとに、国家のパターナリズムに制約され、市区改正事業も国家事業としてすめられた。また、市会が、地主・商業資本の個別的利害の対抗と三級選挙による「富豪の営利場」

(原注：細野猪太郎『東京之過去及将来』金港堂、一九〇二年、五五頁)と化し、都市経営の発達が大いに阻害された。この結果、東京は人口上の大都市化しながら都市施設の不備にともなう不便・非衛生・社会的無秩序を免れず、明治末年「東京ノ市政ハ今ヤ漸ク紊乱ノ極ニ達セムトス」(原注：第二八議會衆議院における高木益太郎「都市政策ニ関スル質問趣意書」、『衆議院議事速記録』二六、三四九頁)という状態に陥った。これにたいして京都市は、明治三〇年代以来、道路・上水道・市電事業に着手し、一八九九(明治三二)年に京都公同会を設置して学校委員・衛生組合委員ら公職者を中心とする隣保協同の自治組織を發達させていった。また、大阪は、紡績産業を中心とする近代工業都市へ脱皮し、市区改正事業に着手し、河川改修・上下水道・市電事業を成功させていった。(山田公平『近代日本の国民国家と地方自治——比較史研究——』名古屋大学出版会、一九九一年二月、五三一〜二頁)

国家的要請が強く、市会が「個別的利害の対抗」の場となったため、市政「紊乱ノ極」に陥った東京に比べて、「自治組織を發達させ」た京都や、同様の大阪は、都市的事業に成功し近代化を成し遂げた、という評価である。少なくとも京都や大阪に関する近年の研究は、私の研究も含めて、こうした評価を覆すものと考ええる。

その一つが、先に検討した市政の構造である。この構造のもとにあつては、市長は、さまざまな政策の立案・調

整・施行を、地域型市会議員と相談しながら進める。必要があれば、能力型助役からプラン・技術などを吸い上げて、調整等の役に立たせる。だから、地域型市長が多かった初期に助役を務めた人たちは、次の市長をねらうことはなく、全く異なる転身を図っていた。平沼俊郎（平沼騏一郎の兄）は、東京に向かい、早稲田大学教授となり、晩年は早稲田大学総長を務めたのである。おそらく彼らは、市長は地域型だ、と達観していたのではないか。

二 「都市専門官僚制」と市制改正

「都市専門官僚制」の成立という点については、一九一一年成立の市制改正が重要である。これは、名誉職参事会員に縛られていた市長の政治性・実務性を解放して、市長独任制に移行したものととして、重要であったが（拙著など）、もう一つ重要な新规定があった。市吏員として「参与」を置いたことである。参与は、市長を補佐し、電気・水道・ガスなど「特殊事業ノ経営ニ当リテ其ノ管理ニ任ゼシメ」る専門職であった。また、一九二六年の市制改正では、市助役は市長の推薦により市会の議決で決定されることになった。こうして、市政機構は幹部を充実させ、政策立案から実務までをこなす都市行政専門家集団として成長していくことが保障されることになった。大阪市の場合、一九二六年末で、市役所と一三区役所を含めて、市長以下の吏員一九四四名、年間給与総額二六二万四〇〇〇円（一人当たり一三四九円八〇銭）となった（大阪市会事務局調査課編・刊『大阪市会史』第二二巻、三七頁、一九七三年）。

一九三六年一二月末現在で、全国一八八市、名誉職一万三〇九五五人（常設委員六四七二人、区長三三二八人、区長代理者三二八四人、この三者で一万三〇八四人）、有給吏員四万六九二四人が「市役所」を支えている。一市あたり名誉職一〇二人、有給吏員三六六・六人となる（『大日本帝国内務省第五十回統計報告』五二頁、日本図書センター、一九九一年復刻）。

もう一つ解決しておくべき課題は、一九二九年の市制改正で、市長の条件に「名誉職」が加わったことである。これは、亀掛川浩氏の労作『自治五十年史（制度編）』（文生書院、一九七七年、五六〇頁）で事実としてはおさえられていたのだが、山中永之佑氏（『近代市制と都市名望家——大阪市を事例とする考察——』三七七頁、大阪大学出版会、一九九五年）によってあらためて指摘され、「都市「名望」家をも含む市民Ⅱ国民統合政策の一環である」（同書三七〇頁）と位置づけられている。

第七三条 市長ハ有給吏員トス 但シ市条例ヲ以テ名誉職ト為スコトヲ得

市長ノ任期ハ四年トス

市長ハ市会ニ於テ之ヲ選挙ス（以下略）

以上の条文のうち、旧市制（この時期では一九一一年四月の改正市制）と異なるのは、第一項但し書きのみである。つまりこの但し書きが付加されることによって、市においても「名誉職」として選出することが可能となる。同条文の後半には、

名誉職市長ハ市公民中選挙権ヲ有スル者ニ限ル

が追加されているように、選出にあたっては、すでに市公民（満二五歳以上の男子）で選挙権者であることが必要条件となった。選出されてからは、市議員や名誉職参事会員と同じように、交通費などの実費弁償は受けても、俸給は受け取らない、無給の職であると明記されたのである。名誉職市長は、有給市長（町村長も同じ、町村制第五八条）の場合、企業等の役職からひかねばならない、という制約を持たない。

市制第五六条 市長及助役ハ他ノ有給ノ職務ヲ兼任シ又ハ株式会社ノ社長及重役トナルコトヲ得ス 其他ノ

営業ハ府県知事ノ認許ヲ得ルニ非サレハ之ヲ為スコトヲ得ス

これは、条文改正に先立つ二年前の行政審議会報告中「2市町村ニ関スル事項」に、

四、市長ヲ名譽職ト為シ得ル途ヲ開クコト

とあるのを受けての改正である（三七七頁）。こうした制度上の大きな問題点を提起できることが、法制史家の無視できないところである。歴史学者小路田泰直氏の処女作『日本近代都市史研究序説』（柏書房、一九九一年）では、同書巻末、補論の最後に行政制度審議会の幹事会議事として「市長ヲ名譽職ト為シ得ル途ヲ開クコト」が議論されていたと指摘されるが（三一―一頁）、制度として確立されたという事実を示すことも、その検討もなされず、「経済的自治の要求する高度の専門性と名譽職自治の枠組を調和させることは至難の問題」（同）だったと突き放すのみである。

名譽職
3
5
6
7
10
13
11
11

表3 市長の分類

年次	有給	総数
1930	102	105
1931	102	107
1932	101	107
1933	105	112
1934	110	120
1935	109	122
1936	117	128
1937	118	129

(注1) 『内務省統計報告』各年次より作成。
毎年一月三十一日現在の調査による。

(注2) 1937年の有給には、岐阜県内の臨時代理一名を含む。

この問題は、関一大阪市長も、市政の実務担当者として、「その改正がいかに皮相的」（前掲『都市政策の理論と実際』二〇頁）と批判し、①市会議員の発案権の承認、②市参事会の構成、③少数代表の機会を与えたこと、の三点を、④市長名譽職制とあわせて、

一言にして言えば地方分権の名の下に議会中心主義への進出である（同 一九頁）

とまとめている。都市専門官僚関一は、反対していたのである。

では、この但し書きを活用して、実際に名譽職市長を就任させた市はどのくらいあるのだろうか。表3によると、市制改正がなされた一九三〇年中に、熊本市・沼津・一宮市の三市が名譽職市長を迎えたが、制度実施八年目の一九三七年末では一一市、全一二九市中八・五％、一九四二年七月現在で一九五市中二七市（二三・八％、堺・横須賀・徳島・川口・高岡・浦和・吹田・

防府・都城・大宮・今治・小田原・藤沢・平塚・新居浜・桑名・芦屋・池田・松阪・八代・伊丹・人吉・福知山・七尾・泉大津・多治見・熱海」と漸増状態にあつた。

この意義をどうおさえるかが問題である。一九三七年末で全市中八・五%の一市で、北海道・埼玉県（二市）・福井県・静岡県・愛知県・大阪府・岡山市・山口県（二市）・宮崎県と、分布は全国的でもあり、地域の特徴はない。主流となる市長選出条件ではなかつたが、一部では採用されていた。山中氏が指摘されているのは、①「市民」国民統合政策の一環」（三七〇頁）、②この時期に都市、「なかでも人口一〇万人以上の地方中心城市数が増加」（三七三頁）の二点であるが、二七市のうち、人口一〇万人未満の都市が二四市（八九%）と圧倒的多数を占めており（『日本都市年鑑』12、一九四三年度版）、地方の「中心城市」ではなく、より小規模の小都市が名誉職市長を迎えている。ここは、貴族院特別委員会で、佐上信一内務省地方局長が答弁した、

市ガ設置サレマシタ当初ニ於キマシテハ従来勤続シテ居ツタ所ノ町村長ニ其假名誉職トシテ市長ニナリマスル
ナラバ、非常ニ其地元ノ折合ガ宜イ場合ガアリマス

（『帝国議会貴族院委員会議事速記録』昭和編一三、第五六議會、昭和三年、二五八頁、東大出版会、一九
九一年）

なる発言を根拠としたい。つまり「地元ノ折合ガ宜イ」人物をも対象とするよう、条件を緩和した、と考えるのが適当であろう。もちろん、この実現のためには、市条例の制定が必要であり、それは市会が行うわけであることから、関心が危惧していたように、「議会中心主義」の要素を持っていたが、やはり市外から「能力型」市長を獲得する、もしくは助役が有給市長に昇格するという、従来からの市長獲得方法が、全国的には有効であり続けたのである。

むすびにかえて

以上で、拙著を補うための若干の補足としたい。残された問題は、大阪や京都の市政史を検討することで今後も続けたい。

振り返ってみると、論文ではなく研究書にまとめられたという水準で言えば、近代における関西の諸都市をとりあげたものとして重要なものは、

(大阪) 小路田泰直『日本近代都市史研究序説』柏書房、一九九一年

芝村篤樹『関一——都市思想のパイオニア——』松籟社、一九八九年

『日本近代都市の成立——一九二〇・三〇年代の大阪——』松籟社、一九九八年

『都市の近代・大阪の二〇世紀』思文閣出版、一九九九年

原田敬一『日本近代都市史研究』思文閣出版、一九九七年

(京都) 小林文広『明治維新と京都：公家社会の解体』臨川書店、一九九八年

『近代日本と公衆衛生：都市社会史の試み』雄山閣出版、二〇〇一年

(神戸) 布川弘『神戸における都市「下層社会」の形成と構造』兵庫部落問題研究所、一九九三年

(和歌山) 重松正史『大正デモクラシーの研究』清文堂、二〇〇二年

といくつものが挙がるが、東京など関東の諸都市については、問題提起の多かつた

宮地正人『日露戦後政治史の研究——帝国主義形成期の都市と農村』東大出版会、一九七三年

のほか、石塚裕道氏の一連の労作、

『東京の社会経済史——資本主義と都市問題』紀伊国屋書店、一九七七年

「予選体制」と都市政策形成主体

『日本近代都市論 東京・一八六八〜一九二三』東大出版会、一九九一年
 以外に見るべきものはほとんどないままだった。近年次の五作が刊行され、一挙に関東近代都市史研究の水準を上げることになった。

櫻井良樹『大正政治史の出発―立憲同志会の成立とその周辺』山川出版社、一九九七年

源川真希『近現代日本の地域政治構造―大正デモクラシーの崩壊と普選体制の確立』日本経済評論社、二〇〇

一年

沼尻晃伸『工場立地と都市計画―日本都市形成の特質一九〇五―一九五四』東大出版会、二〇〇二年

大西比呂志・梅田定宏編『大東京』空間の政治史・一九二〇〜三〇年代』日本経済評論社、二〇〇二年

成田龍一『近代都市空間の文化経験』岩波書店、二〇〇三年

特に第五冊目の本は話題と論争を呼びそうである。

また、これらの研究を「大都市中心」のものとして切り捨て、「地方都市」研究こそが近代都市史研究の主流であると豪語する、

大石嘉一郎・金沢史男編『近代日本都市史研究：地方都市からの再構成』日本経済評論社、二〇〇三年

も刊行された。帯の惹句に「地方の視点から近代日本都市史像を再構成する」とうたったこの論争的な研究書については、私も書評の形で応えることを求められており、どうしても反論しなければならぬ。おそらく多くの人たちがこの書については発言するだろう。そうしたことを含めて、本稿は私にとっての日本近代都市史研究の再出発のマニフェストである。