

博士論文（要約）

論文題目 一九世紀東京の代議システム
氏 名 池田 真歩

目次

序章

はじめに

近代日本の代議システム

課題と視角

制度的前提と本論文の構成

第一章 寄付する区民の親睦：有力有権者層の形成と地域

はじめに

第一節 維新前後の富裕住民と地域

第二節 明治零年代の富裕住民と地域

第三節 明治一〇年代以降の富裕住民と地域

小括

第二章 議会を離れる首都計画：市区取調の始動過程

はじめに

第一節 明治一〇年代初頭の東京府庁と東京府会

第二節 市街の不燃化から改造へ

第三節 府会との接触

第四節 市区取調挙行体制の確定

小括

第三章 増税回避と都市整備：東京府会と共有金

はじめに

第一節 共有金の原点回帰論

第二節 改進黨系知識人議員の台頭と共有金

第三節 共有金のインフラ整備財源化

小括

第四章 「民力休養」から「積極主義」へ：東京市会と市区改正

はじめに

第一節 市区改正事業の開始

第二節 水道改良・道路改正並行方針の破棄

第三節 道路改正速成方針の浮上と市政批判

小括

第五章 代議の軋みの顕在化：星亨の市会入りと市区間対立の発生

はじめに

第一節 星亨進出以前の状況

第二節 市街鉄道問題の展開

第三節 「学政統一」問題の展開と東京市公民会の設立

小括

終章

要約と結論

二〇世紀への展望

本文

5年以内に出版予定である。

参考文献一覧

史料

■刊行史料

- 石川安次郎『沼間守一』（大空社、一九九三年、一九〇一年刊行書の復刻）
尾崎行雄『学堂回顧録』（実業之日本社、一九一三年）
小田急電鉄株式会社編『利光鶴松翁手記』（大空社、一九九七年、一九五七年刊行書の復刻）
幸田露伴『一国の首都 他一篇』（岩波文庫、一九九三年）
坂本董野『種痘弁疑 続』（島村利助、一八八一年）
塩島仁吉編『東京市公民会始末』（秀英社、一九〇三年）
渋沢青淵記念財団竜門社編『渋沢栄一伝記資料』（渋沢栄一伝記資料刊行会）各巻
生命保険会社協会編『明治大正保険史料』第一巻第四～六類（一九三五年）
水道改正委員『東京水道改設之概略』（一八七七年）
東京市会事務局編刊『東京市会史』各巻
東京市政調査会編刊『選挙を過たぬために』（一九三三年）
東京市浅草区編『浅草区誌』上巻（一九一四年）
東京市日本橋区編刊『日本橋区史』各巻
東京都編刊『東京市史稿』各巻
東京都編刊『東京府志料』各巻
東京都公文書館編『都史資料集成』（東京都政策報道室都民の声部情報公開課）各刊
東京府編刊『東京府史』各巻
野田正穂ほか編『明治期鉄道史資料 第Ⅱ期』第二集第二五巻（日本経済評論社、一九八八年）
藤森照信監修『東京都市計画資料集成』明治大正篇第三一巻（本の友社、一九八八年）
細野猪太郎『東京の過去及将来』（金港堂書籍、一九〇二年、復刻版：龍溪書舎編『近代日本地誌叢書』東京篇三六、龍溪書舎、一九九二年）
松尾繁弒『最終東京市会議員誌』（都市情報社、一九四三年）
森莊三郎『経済資料 日本家屋保険国営論』（有斐閣、一九一五年）
山寺清二郎編『東京商業会議所会員列伝』（聚玉館、一八九二年）
横山學責任編集『宝玲叢刊第二集 琉球所属問題関係資料』第四巻（本邦書籍株式会社、一九八〇年）
『官員録 明治八年一一月改正』（西村組出版局発兌、伝公書院出版）ほか各種官員録・職員録
『人事興信録』（人事興信所）各巻
『東京市区改正委員会議事録』（東京市区改正委員会）各巻
『東京市財政史稿』（東京市財務局主計課）各輯
『東京府下公学巡視申報』（一八七八年）
『東京府統計書』各年度

■新聞・雑誌

- 『時事新報』
『郵便報知新聞』
『東京朝日新聞』
『東京日日新聞』
『東京横浜毎日新聞』・『毎日新聞』
『東京経済雑誌』
『東京市教育時報』

『東京教育雑誌』
『都市教育』
『都市問題』
『二六新報』
『郵便報知新聞』
『読売新聞』
『万朝報』

■未刊行史料

加茂市立図書館所蔵『坪谷善四郎日記』
国文学研究資料館所蔵・武蔵国江戸金吹町播磨屋中井家文書
国立公文書館所蔵・公文録
東京都公文書館所蔵・東京市文書
東京都公文書館所蔵・東京府文書
東京都公文書館所蔵・東京府会議事録
早稲田大学付属図書館所蔵・大隈文書

研究

我妻栄責任編集『日本政治裁判史録 明治・後』（第一法規出版、一九六九年）
有泉貞夫『明治政治史の基礎過程：地方政治状況史論』（吉川弘文館、一九八〇年）
有泉貞夫『星亨』（朝日新聞社、一九八三年）
五百旗頭薫「福地源一郎序説」（坂本一登・五百旗頭薫編著『明治政治史の新天地』、吉田書店、二〇一三年）
石井人也「世紀転換期東京の地域〈衛生〉」（近現代資料刊行会『近代都市の衛生環境（東京編）』別冊【解説編】、二〇〇九年）
石井裕晶『制度変革の政治経済過程：戦前期日本における営業税廃税運動の研究』（二〇一四年、早稲田大学出版）
石田頼房「『東京中央市区劃定之問題』について」（『総合都市研究』第七号、一九七九年）
石田頼房「一八八一年の神田橋本町改良事業に関する研究」（一）～（三）（『日本建築学会論文報告集』第二八八・二九〇・二九一号、一九八〇年）
石塚裕道「一九世紀後半における東京改造論と築港問題」（『都市研究報告』第二二号、一九七一年）
石塚裕道『日本近代都市論 東京：一八六八—一九二三』（東京大学出版会、一九九一年）
磯村英一『区の研究』（市政研究社、一九三六年）
伊藤隆「明治十年代前半に於ける府県会と立憲改進黨」（『史学雑誌』第七三卷第六号、一九六三年）
稲吉晃『港湾の政治史：明治から戦後へ』（名古屋大学出版会、二〇一四年）
岩淵令治「近世中・後期江戸の「家守の町中」の実像」（五味文彦・吉田伸之編『都市と商人・芸能民：近世から中世へ』、山川出版社、一九九三年）
鵜飼新一『朝野新聞の研究』（みすず書房、一九八五年）
牛米努「東京会議所の民会化運動」（明治維新史学会編『明治維新史研究二 明治維新の政治と権力』、吉川弘文館、一九九二年）
牛米努「慶應期の都市騒擾と維新时期の町法改正」（東京都江戸東京博物館都市歴史研究室編『明治維新时期を都市民はどう生きたか』（東京都江戸東京博物館、一九九七年）
江口圭一『都市小ブルジョア運動史の研究』（未来社、一九七六年）
大石嘉一郎・金澤史男『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）

小浜ふみ子『都市コミュニティの歴史社会学』（御茶の水書房、二〇一〇年）
大日方純夫『自由民権運動と立憲改進黨』（早稲田大学出版部、一九九一年）
木山竹治『松田道之』（鳥取県教育会・岩美郡教育会、一九二五年）
倉本剛『小学校の歴史』第三卷（ジャパンライブラリービューロー社、一九七〇年）
北原糸子『都市と貧困の社会史：江戸から東京へ』（吉川弘文館、二〇〇五年）
河野有理『田口卯吉の夢』（慶應義塾大学出版会、二〇一三年）
小路田泰直『日本近代都市史研究序説』（柏書房、一九九一年）
五味比佐子「制度形成期における区制の諸問題」（『首都計画に関する基礎調査 昭和三七年度調査報告七 政治行政』、一九六三年）
坂本紀子『明治前期の小学校と地域社会』（梓出版社、二〇〇六年）
櫻井良樹『帝都東京の近代政治史：市政運営と地域政治』（日本経済評論社、二〇〇一年）
高木鉦作「東京市町会の事業と運営：一九二〇～一九三〇年代」（『國學院大学紀要』第二五号、一九八七年）
高木鉦作「東京市町会の組織：町会の整備前」（『國學院法学論叢』第一六号、一九九五年）
高山慶子「栃木県官吏仲田信亮の旧江戸町名主馬込惟長宛書簡：大谷石などの栃木県産石材をめぐる」（『宇都宮大学教育学部研究紀要』第六六号、二〇一六年）
玉野和志『近代日本の都市化と町内会の成立』（行人社、一九九三年）
千葉正士『学区制度の研究：国家権力と村落共同体』（勁草書房、一九六二年）
東京都編刊『都史紀要』各刊
東京百年史編集委員会編『東京百年史』各卷
中川清『日本の都市下層』（勁草書房、一九八五年）
中嶋久人『首都東京の近代化と市民社会』（吉川弘文館、二〇一〇年）
西腰周一郎「京橋区公民団体の一考察：風雷事件を事例にして」（『風俗史学』第五五号、二〇一三年）
西山松之助「斎藤月岑日記の明治」（『史潮』第一〇六号、一九六九年）
野田秋生「藤田茂吉拾遺三四」（『大分縣地方史』第一七二号、一九九九年）
橋爪紳也『倶楽部と日本人：人が集まる空間の文化史』（学芸出版社、一九八九年）
原田敬一『日本近代都市史研究』（思文閣出版、一九九七年）
林茂「立憲改進黨院の地方分布 附 立憲改進黨院名簿」（『社会科学研究』第九卷第四・五号、一九五七年）
藤森照信『明治の東京計画』（岩波書店、一九八二年）
坂野潤治『明治憲法体制の確立：富国強兵と民力休養』（東京大学出版会、一九七一年）
土方苑子『東京の近代小学校』（東京大学出版会、二〇〇二年）
一橋大学学園史刊行委員会編『一橋大学百二十年史：captain of industry をこえて』（一橋大学、一九九五年）
藤田武夫『日本地方財政制度の成立』（岩波書店、一九四一年）
藤野裕子『都市と暴動の民衆史：東京・一九〇五～一九二三年』（有志舎、二〇一六年）
前田亮介『全国政治の始動：帝国議会開設後の明治国家』（東京大学出版会、二〇一六年）
松沢裕作『明治地方自治体制の起源：近世社会の危機と制度変容』（東京大学出版会、二〇〇九年）
松沢裕作『町村合併から生まれた日本近代：明治の経験』（講談社選書メチエ、二〇一三年）
増島宏・高橋彦博・大野節子『無産政党の研究：戦前日本の社会民主主義』（法政大学出版局、一九六九年）
松山恵『江戸・東京の都市史：近代移行期の都市・建築・社会』（東京大学出版会、二〇一四年）
御厨貴『明治国家をつくる』（藤原書店、二〇〇七年）
源川真希『東京市政：首都の近代政治史』（日本経済評論社、二〇〇七年）

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』（東京大学出版会、一九七三年）

持田信樹『都市財政の研究』（東京大学出版会、一九九三年）

森田貴子『近代土地制度と不動産経営』（塙書房、二〇〇七年）

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、一九九五年）

湯川文彦「三新法の原型：松田道之の地方制度構想を中心に」（『史学雑誌』第一二四編第七号、二〇一五年）

吉岡由利子「享保期江戸町方における訴願運動の実態：防火政策をめぐる町人側の対応を中心として」（地方史研究協議会編『都市の地方史：生活と文化』、雄山閣出版、一九八〇年）

吉田伸之「江戸の町共同体」（西川松之助先生古稀記念会編『江戸の民衆と世界』、吉川弘文館、一九八五年）

吉田伸之『近世巨大都市の社会構造』（東京大学出版会、一九九一年）

吉田伸之「都市の権力とヘゲモニー」（吉田伸之・伊藤毅編『伝統都市（二） 権力とヘゲモニー』、東京大学出版会、二〇一〇年）

本文の内容の要旨

本論文は、公選議会を中核とする住民の意思決定の仕組み（「代議システム」）の導入が進んだ19世紀後半の東京について、官民間ならびに議員—有権者間の関係に注目し、その形成・変容プロセスを考察した。

議会制導入期の日本の政治状況については、農村部を事例とした研究によって以下のような見取り図が示されている。自由民権運動が高揚した1880年代、民権派は地方議会を拠点に藩閥政府への対抗を図り、租税負担の軽減すなわち「民力休養」を求めて、府県庁が提出する事業予算の削減を繰り返した。しかし1880年代後半以降、地域振興に不可欠なインフラ整備への欲求がしだいに有権者の間に広がっていく。そして日清戦後、民力休養路線は、増税容認とインフラ整備加速を両輪とする「積極主義」路線に取ってかわられた。積極主義の下に藩閥と提携した政党は、1890年代後半以降、利益政治の担い手として党勢拡張を実現した、とされる。

しかし、かかるダイナミックな変化が農村部で観察される一方、同じ時期の東京市街部の政治状況には不明な点が多い。汚職事件が多発した戦前東京市政には「腐敗した議員」と「無関心な有権者」のイメージがまとわりつき、その端緒は19世紀末に積極主義を掲げた憲政党（のちの政友会）が市会に進出したことに見出されてきた。こうした見解は誤りとはいえないが、憲政党進出に先立つ時期の東京府政・市政・区政との接続が明らかにされていないため、ともすると、きめの粗い利益政治論に収斂してしまう。また近年は、憲政党の影響力が市会議員にとどまり有権者一般にはおよばなかった事実も指摘されている。地域全体を覆うインフラ整備欲求を欠いた東京で、当該期の政治の動態をいかに通観するかが問題となるだろう。

そこで本論文は、1868年の明治維新から1900年代初頭までの時期を対象とし、東京の官民間および議員—有権者間の関係性について、以下の2点を重視して考察を加えた。第一に、代議に直接・間接に関わる人々の間に見られる政治的熱度の幅である。東京には各界のリーダーが集中する一方、地域社会全体を把握する名望家層は見当たらない。かかる状況下、東京府会・市会には入らないがその活動と無縁ではない富裕住民や有力実業家の存在は、同地の政治的コミュニケーションをいかに規定したのか。第二に、東京市街部という政治・行政区画の性格である。その上位には首都の事業にしばしば直接関与しようとする国家を、その下位には衛生・教育など住民と関わりの深い行政の遂行単位である15の区を抱えた東京一円の「自治」は、いかに展開するのか。

第1章では、1870年代から1890年代初頭にかけて、区を単位に進行した有力有権者結合の形成過程を論じた。維新後、富裕住民には公立小学校の建設・維持など地域の新事業に対する協力が求められ、一部住民は積極的に応答していった。1878年に区が成立し府・区の2層に議会が設けられると、区は行政当局により自治の基礎単位として期待されるが、区会の活動はミニマムなものにとどまった。しかしその一方、有力府会議員を中心として区単位で官選区長をも含む名士の親睦の輪づくりが進められ、区という単位は議会の外側で一定程度の凝集性を備えていく。かかる動きの延長線上に成立したのが、余財を区の活動に寄付することで「区内公共」の担い手を自任する富裕区民の結合であった。彼らは投票先の事前協議（予選）を通じて選挙結果を左右し、富裕区民結合は有力有権者結合としても機能していく。ただしこの予選機能はいわばあとづけであり、有力有権者の多くは当選後の議員の行動には強い関心を示さなかった。

一方、予算規模においても注目度においても区会の比ではない府会は、民権派知識人によって1880年代を通じて率いられた。沼間守一を中心とする知識人議員は、民力休養の実現を求めるとともに、官民の全面衝突を望まず都市近代化のためのインフラ整備にも積極的であった。他府県の強硬な民権派と少なからず異なる彼らが、増税回避とインフラ整備の両立をまがりなりにも実現し、代議システムに平穏さをもたらした背景を論じたのが、第2章および第3章である。

第2章では、巨額の経費を要する東京改造計画（「市区改正」計画）から、府会がさしあたり切り離される過程を論じた。東京府庁内部で市区改正構想が生まれると、府債による財源調達案が府会に諮られるが、府会は同意を与えなかった。巨大事業に対する府会の同意調達を困難と見た府知事の松田道之は、市区改正の立案作業と財源確保作業を、府レベルから国家レベルへと引き上げていく。府会はこれを自治権の侵害と非難することなく黙認し、当時の情勢では到底許容できない大規模インフラ整備については、実質的に国家に委ねることを選択した。

ただし、市区改正計画が地方自治の枠組みから切断されたのちも、多くのインフラ整備計画が府会の手に残された。したがって、増税回避とインフラ整備の間の緊張が完全に取り除かれたわけではない。第3章では、府会がこの緊張を緩和する方途を、近世期の七分積金を前身とする府共有金に求めていく過程を論じた。府共有金を貧民救済に充てるという府会開設時の議員たちの合意は、遅れて入ってきた知識人議員によって府知事との協働を含む諸手段を通じて覆され、共有金はもっぱらインフラ整備に投下されるようになった。これにより官民衝突は回避され、東京の代議システムは、代議という手続きおよび東京という単位に対する有権者の低関心を内包しつつ、総体としては平穏に作動した。

しかし、平穏さの条件は、1890年代に入ると失われていく。第4章では、1889年の東京市成立にともない府会から主要事業を引き継いだ市会が、有権者との間に温度差を生みつつ民力休養路線から積極主義路線に急転換する過程を論じた。積極主義路線への移行はすぐ行われたわけではなく、1890年代前半の市会は、むしろ民力休養路線の強化に努めた。焦点となったのは、東京市成立直前に府会の同意を得て地方自治の枠内に戻され、工事が緒についた市区改正事業の扱いである。同事業を引き継いだ市会は、東京・京都・大阪3市にのみ適用された市制特例への反発や、政府内部の市区改正批判論者の市会入りを背景として、事業の縮小と国家の関与拒否を主張し सकんに活動した。官民間の緊張は高まり続け、1896年には市会解散を経て府知事が更迭される。しかしこの頃から、日清戦後の好況と公共投資の拡大を受けた実業界とメディアが民力休養路線をとる市会を激しく非難し、府知事に勝利した後の市会は一転して市区改正事業の完成を急ぎ始めた。ただしこの間、引き続き区に拠点をおく有力有権者は、緩やかな増税容認に移行しつつあったものの、市会の路線転換を熱心に支持するには至っていなかった。

市会議員と有力有権者の間の温度差は、憲政党が前者を取り巻く状況を東京掌握の好機と見て動いた際、両者の衝突となって顕在化する。第5章では、1899年の憲政党領袖・星亨の市会入りにもなって、星に組織化された市会議員とこれに反発する有力有権者が対立する過程を論じた。積極主義路線に転換したもののインフラ整備の加速を進められず窮地に陥っていた市会議員は、星がもつ政治交渉力と利権とに惹かれ、彼の忠実な支持者となっていった。これを区内秩序からの離反行為とみなした有力有権者は、市政の政党化への反対を掲げて反・星運動を組織するが、その過程では区の自立性を擁護しつつ東京の利益の追求者として自己規定するという、複雑な戦略を余儀なくされた。星の横死によって対立は収まるが、これ以降、東京市会が政党の根城として糾弾される一方、有力有権者にもまた、区という「部分」利害に固執する集団として、批判の矛先が向けられていった。

終章では以上の検討にもとづいて、「19世紀東京の代議システム」の特質を総括した。第一に、東京の議員—有権者関係は、寄付による区への貢献という、東京一円とも代議とも直結しない行為を核としてまず築かれ、明確な利益や理念の追求が議員に委託されることは稀であった。第二に官民関係の緊張度は、他府県に比べ強力な国家の関与に東京レベルの議員がいかなる姿勢をもって臨むかに規定されつつ、大きく変動した。

東京における民力休養路線から積極主義路線への移行プロセスは、かかる特質を大きく反映しているといえよう。同地の民力休養路線は、民権運動の高揚期には官民衝突を避けつつ維持され、民権運動が終息した後になって急進化したのち、日清戦後に至って積極主義路線への転換を見た。一連の変化は有権者の意向を受けたものとはいいがたい。民力休養路線の硬軟は行政当局と議員の間の交渉によって決まり、続く積極主義路線への移行にはそれまで議会と距離を取ってきた実業界が大きく寄与した。そして積極主義の熱が有権者含め地域全体を覆っていると見込んだ政党が、手始めに市会議員を掌握すると、それまで事態を静観してきた有権者は議員の「離反」に怒り、にわかには活性化したのである。

20世紀に入ると、東京では中下層住民を主体とする民衆騒擾が頻発するようになる。もはや彼らを慈善の対象としてのみ扱うことができなくなった各区の富裕住民たちは、一方では民衆運動に同調し、区単位の運動を主導して市会批判を繰り返すが、他方では市政に深く関わる動機を依然もちあわせず、市会の構造を根底から改革することはなかった。かくして、富裕区民⇄有力有権者を一種の緩衝材としつつ、議会と民衆⇄非有権者の間の相互不信が固定化していくのではないかというのが、本論文の分析にもとづく展望である。