

連載

# 房総の自治鉦脈

— 第2回 —

差別・制限選挙制度と千葉市の事例

一般社団法人 千葉県地方自治研究センター

理事長 井下田 猛

## 複選制と副決議機関の参事会の存在

連載第1回に示した1878（明治11）年の地方3新法のうち、府県会規制と区長村会法は自由民権運動高揚期の当時、民心鎮撫の行政上の要請からなされたものであり、国民統治の観点に立つ行政の諮問機能的性格をもつものであった。従って、はじまった府県会の権限は弱く、首長の統制力はきわだって強大である。なお戦前の場合、千葉県議会、千葉町議会、千葉市議会の「議」は割愛して使用されずに千葉県会、千葉町会、千葉市会などと呼称されていた。

それでも曲がりなりではあったものの、近代的な地方議会制は1888（明治21）年の市制町村制、それに1890（明治23）年の府県制および郡制からはじまる。

府県会議員は住民の直接選挙ではなく府県内の郡市でそれぞれ郡参事会と郡会、市参事会と市会が合同して選挙した議員で組織される複選制から構成されていた。参事会は副決議機関で府県参事会の場合、郡部議員と市部議員から4名ずつが互選され、府県から内務大臣（内相）任命のエリート行政官僚2名が加えられていた。

府県会議員の被選挙資格はその府県で1年以来直接国税10円以上の納税者で、その府県の官吏と有給吏員、神官、僧侶、教員は除外されていた。そして府県会議員は他に本職があり常勤ではなく、手当・実費はあるものの報酬のない名誉職で任期は4年で、2年ごとに半数が改選となっていた。なお府県会は毎年1回、秋に会期30日以内の通常会が開かれ、必要に応じて7日以内を限度に臨時会があり、会議は原則として公開である。

一方、郡制は人為的につくられて自治体的



性格をもつものではなく、郡会は郡内の町村会で選挙した議員と、郡内で町村税の賦課を受ける所有地の地価1万円以上をもつ大地主が互選した議員との2種類から組織されて、郡長が議長に就いていた。

## 等級選挙制と名誉職議員の地方議会

他方、市町村内に居住するものは住民と公民からなる。住民は市町村内に住居をもつものの、公民だけが市町村の政治に参加する権利を保障されていた。国政はもとより地方政治の場でもまた納税要件と性別、それに年齢などによる制限選挙が不平等選挙としてつきまとっていた。

市町村の有権者は公権をもつ男性で2年以来市町村の住民となり、その市町村で地租ないしは直接国税年額2円以上の納税者が要件とされた。ここでも、府県会と郡会と同様に公民権停止中のものと陸海軍の現役にあるものは除外されていた。

市町村会議員の場合、直接市町村税納入額の多少により等級選挙制が採られて、選挙権をもつものを市では3級、町村では2級に分けている。従って市会では選挙人が各級ごとに議員定数の3分の1を選び、町村では毎級別に議員の半数を選挙した。これら市町村議員はいずれも名誉職で任期は6年で3年ごとに半数が改選され、投票は単記無記名である。

市会は毎暦年のはじめに1年任期で議長とその代理者各1名を互選したが、町村会の議長は町村長である。

市町村行政を担当する執行機関は市と町村では異なっていて市には行政官僚就任の参事会がおかれ、町村にはこれがなくて町村長が執行機関である。なお、市長は有給で任期6年で、市会の推薦した3名の候補者中から内務大臣が選任した。

しかし、差別・制限選挙を拒否する普通選挙権運動の盛り上がりから1899（明治32）年に府県会と郡会議員選挙の複選制の廃止と郡制における大地主制度の廃止を招いて単選制が実現した。ようやく地方議会の場に、新たに直接選挙制度へと変更がなされることになった。さらに大正期を迎えると2度にわたる護憲運動と大正デモクラシーの高揚、それに燎原の火のように燃えひろげられた郡役所廃止をかかげた農民運動などの前に1923（大正12）年4月から地方団体としての郡が廃止となり、1926（大正15）年7月に官吏としての郡長が廃止となり、従って郡役所とともに郡会もその姿を消した。いまもなお使用されている郡の呼称は、政治・行政的役割をもたずに単なる地理的名称の位置にとどまっている。

この間、1921（大正10）年から公民権が拡張されて市会の議員定数は3級制が2級制へと改められた。従来は3級選挙の関係から3の倍数となっていた定数を2分しうる数へと改めたわけである。市会議員選挙における等級の分け方は平均額以上の直接市税納税者が1級、平均額未満者は2級とされた。そして、従来2級制であった町村会議員選挙は原則として廃止されて、平等選挙制度が導入された。

しかし、この段階まで野田町会の例では議場の1級議員の座席に白いカバーが掛けられているなど、格差が歴然として温存されていた。

### 千葉町会と千葉市会の等級選挙の事例

1889（明治22）年4月1日に市制町村制の実施とともに、千葉町ほか4ヶ村が合併して千葉町が発足した。当時の人口は1万9677人で、銚子町の人口2万5000人に次ぐ県内第2位の人口である。

はじめた町村制の実施から従来の戸長役場が廃止され、直接国税2円以上納入の有権者が選挙して町村政治がはじまる。千葉町の場合、同年4月24、25日の2日間に分けて1級、2級合わせて30人の町会議員選挙が実施されたが、初町会への出席者は半数の16人であった。そして町会の開会のたびごとに欠席者が多く流会が繰り返されたから、出席が督促されてもその都度病欠席の届けが出されるばかりであった。有産者参政権が支配的な当時、議員は選良としての代表者意識に乏しかった。なお、議会は小学校を利用していたので授業が終わった午後2時から開会された。

超えて千葉町は1921（大正10）年1月1日に人口3万4826人で全国76番目の市として、市制を施行した。千葉市の場合、この年の4月の第2次改正以前であったから3級制の選挙が採用されている。そこで同年3月7日に3級議員、8日に2級議員、9日に1級議員と3日間にわたって投・開票日を1日ずつずらして、各級いずれも定員10人の市会議員選挙が実施された。ちなみに3級議員の総投票数は1239票、無効15票、2級議員の有権者は202人、投票者数183票、1級議員は有権者44人、投票数43票であった。