

# 近代日本における選挙制度に関する一研究

## —帝国議会初期における選挙法改正に関する議論に注目して—

A Study on an Electoral System in Modern Japan  
Focusing on the Deliberations of the revision of the Act for Election Members of the House of Representatives

松浦 康之 松岡 信之<sup>1)</sup> 小森 雄太<sup>2)</sup>

Yasuyuki MATSUURA Nobuyuki MATSUOKA<sup>1)</sup> Yuta KOMORI<sup>2)</sup>

1) 明治大学政治経済学部 2) 明治大学政治制度研究センター

### Abstract

This paper aims to clarify, as a part of the study on parliamentary systems in modern Japan, characters of the revision of the Act for Election Members of the House of Representatives deliberated on from the 1st session to the 12th session of the Imperial Diet. The Imperial Diet was established based on the Constitution of the Empire of Japan in 1889 and held its 1st session in 1890. The electoral system for members of the House of Representatives was changed repeatedly between several electoral systems, and had a significant influence on the constitution of the member of the House of Representatives. Therefore, clarifying the influence of the repeated change of electoral systems provides us a useful knowledge concerning policymaking mechanism in modern Japan.

In this paper, we will shed light on the parliamentary system, especially the electoral system of the House members, in modern Japan, and aim to present what the parliament system should be.

Keywords: 議会制度、初期議会、衆議院議員選挙法

### 1. はじめに

1889（明治 22）年に制定された大日本帝国憲法に基づいて設置された帝国議会（以下「議会」とする）は翌年開院を迎えたが、開院以降に衆議院議員の選挙制度に関するさまざまな取り組みが試みられたことは、周知の通りである<sup>1)</sup>。その取り組みの 1 つが第 14 回議会（1898 年）において可決された政府提出の衆議院議員選挙法（以下「選挙法」とする）改正案に基づく選挙制度の変更である。

広く言われているように、選挙法の改正において最も注目すべき点は、地租を主とする 15 円以上の直接国税を 1 年以上、所得税の場合は 3 年以上納めた者としていた有権者の対象を、地租 10 円への引き下げ、さらに所得税の要件をそれまでの 3 年以上から 2 年以上に短縮し、有権者数

を拡大させたことである。このような財産制限の緩和が実現したものの、人口に占める有権者の割合は 1.1% から 2.2% に増加したにとどまったために、この改革案は「極めて微温的な改革にとどまった」と評価されてきた（富田 1962: 93）<sup>2)</sup>。しかしながら、この改正案について注目すべきは、有権者数の増加だけではなく、小選挙区制<sup>3)</sup>から大選挙区制に選挙区制が変更されたこと、さらに大選挙区と単記投票制度の組み合わせという独特の制度（単記非移譲式投票制（SNTV: Single Non-Transferable Vote））が導入されたことである。この点については、同時期に実現した地租改正問題とあわせて多彩な諸研究が蓄積されてきたものの、上述の有権者数拡大を焦点とするものがほとんどであるために、本稿において注目する選挙区制や投票制度につ

<sup>1)</sup> 第 1 回～第 22 回総選挙においては、小選挙区制（定数 2 の選挙区（43 区）では連記制）（第 1 回～第 6 回）、大選挙区単記投票制（第 7 回～第 13 回）、小選挙区制（第 14 回～第 15 回）、中選挙区単記投票制（第 16 回～第 21 回）、大選挙区制限連記制（第 22 回）がそれぞれ採用されている。

<sup>2)</sup> 富田の論考は発表から半世紀以上経過しているが、日本における選挙度に関する研究における重要性は依然として有している。ただし、伊藤が指摘するように、伊藤博文と山縣有朋の政治的対立をどの程度重視するのかという点については留意する必要がある。

<sup>3)</sup> 初代選挙法は一人区と二人区合わせて 300 選挙区なので、純粋に小選挙区とはいえない。

いての研究がほとんど見られないのが現状である<sup>4</sup>。しかし、近年においても、議会における議員定数の決定過程に関する新資料が発見されるなど(末木:2014)、日本における選挙研究は依然として発展途上であり、特に選挙制度に関する調査研究により積極的に取り組むことは急務である。

以上の背景を踏まえ、本稿においては初期議会<sup>5</sup>において議論された選挙制度改革のうち、選挙制と投票制に絞って分析を進めていく。第14回議会で成立した改正選挙法では、初期議会以来の議論が反映されており、選挙制度史研究を進めるうえでも基礎をなすものである。なお、以下では変体仮名や合略体は全て現用字体に直した上で引用する。また、資料については、議会の議事録(『官報号外衆議院議事速記録』および『官報号外 貴族院議事速記録』)を参照し、(回次、日時、速記録の当該ページ)と記すとともに、自由党などの政党が発行した『党報』などを引用する場合は【党名、号数、ページ】と記している。

## 2. 選挙法改正問題の端緒—第1回議会から第3回議会までの審議経過—

選挙法改正問題の端緒は、その公布(1889年)にまで遡ることができる。第1回衆議院議員総選挙(以下「総選挙」とする)が行われて議会在招集された後、第1回議会(1890年12月29日～翌3月7日)において、早くも新井章吾(弥生倶楽部)を中心として改正案が提出された。当時の衆議院における各会派の構成を見ると、立憲自由党などといった当時の野党(以下「民党」とする)が過半数を占めていたものの、議員・政府ともに初めての経験となる法律案や予算案の審議は難航した<sup>6</sup>。会期最終日の議事日程の3件目に選挙法改正に係る第一読会が予定されていたが、それは議事日程に挙げられた全47件のうちのひとつに過ぎず、審議はおろか、成立することは絶望的であった(1回、3月7日、1014)<sup>7</sup>。結局、第1回議会における選挙法改正案は廃案とされたものの、選挙法改正を求める動きが自由

党を中心として早くも表面化していたことには注目すべきである。なお、第1回議会では、政府提出法案10件に比較して衆議院議員提出法案は41件に達し、法案成立の割合は政府提出法案でさえ40%、それに対して、議員提出法案は約5%とごく少数に留まっている。

第2回議会(1891年11月26日～12月25日)の開催を前にして、立憲自由党は党報の刊行を開始し、12月15日に開かれた同党の通常党大会で決議された党議を紹介し、その中で選挙法の改正を掲げた。その中で、地理的に「選挙区ヲ拡張スル事」、つまり小選挙区から大選挙区制度への変更、及び「選被選権ヲ改正スル事」つまり有権者資格の緩和の2点を、選挙法関連の主張として取り上げた【自由党1号、21】。第2回議会において、民党側は「民力休養」などを主張し、当時の松方内閣と鋭く対立するという情勢のなか(富田1969:109)、新井らは再度選挙法改正案を提出し、12月9日にははじめて衆院本会議に上程され第一読会が行われた。本章において関係する条文は、

第一条 衆議院ノ議員ハ各選挙区ニ於テ選挙セシム  
各選挙区ニ於テ選出スヘキ定員ハ此法律ノ附録ヲ以テ定ム

第二条 選挙区ハ一府県ヲ以テ定ム

第三十八条 選挙人ハ其選挙区ニ於テ選出スヘキ議員ノ数ヲ連記投票スヘシ

とされ、一府県を一選挙区として定数と同数の候補者を記入させる大選挙区完全連記制への変更を期するものであった(2回、12月9日、110)。

とされ、一府県を一選挙区として定数と同数の候補者を記入させる大選挙区完全連記制への変更を期するものであった(2回、12月9日、110)。

法案提出者に名を連ねた天野三郎は、「立憲政体ヲ行フ今日ニ於テ、現行法ノ様デハ、此ノ立憲政体ニ背クト云ハネバナラヌ」と、その提案理由を説明した(2回、12月9日、

権は民党の側にあった。しかし、議院法第40条の規定では「政府ヨリ予算案ヲ衆議院ニ提出シタルトキハ予算委員ハ其ノ院ニ於テ受取リタル日ヨリ十五日以内ニ審査ヲ終リ議院ニ報告スヘシ」とされ、憲政史上初めてとなる審議には時期が短すぎた。なお、1906年の改正(法律第49号)では、これが21日間に延長された。

<sup>7</sup> なお、第1回議会には選挙法改正についての請願が10通あることにも注目される(1回、3月7日、1021)。

<sup>4</sup> この分野の先行研究で代表的なものは、選挙権拡大の動きに焦点を絞った富田(1960)、普通選挙権を求める運動の前史として取り上げた松尾(1989)、政党史の文脈で選挙権拡大運動を扱った升味(2011)、立憲政友会の創立過程を分析した伊藤(1991)である。

<sup>5</sup> 一般的な理解として、初期議会とは第1回議会から第7回議会までを範囲とすることが多い。本稿では改正法案を政府が提出する以前、という意味でこの用語を使用する。

<sup>6</sup> 予算委員長には大江卓(立憲自由党)が就任し、民党側が議会で過半数を握っていたことから予算委員会の主導

114) <sup>8</sup>。また新井は以下のように、現行法の不備を論じている<sup>9</sup>。

選挙法ト云フモノガ、完全ナルト、不完全ナルトハ、一国ノ代議政体ニ、実ニ一国ノ盛衰ニ関係ヲ及ボスモノデアッテ、実ニ容易ナラザル所ノ法律案デアルト私ハ考ヘテ居ルノdeal、若シ選挙法ニシテ不完全デアッタナラバ、立法部ヲ組織スル所ノ代議士ノ適当ナル者ヲ選出スルコトガ出来ヌ、適当ナル代議士ヲ選出スルコトガ出来ナクッタナラバ、即チ立法府タル国会ガ不完全ニナッテ、立法部ノ国会ガ不完全ニナッタナラバ、代議政体ノ不完全ナルコトハ、即チ自然ノ結果deal、故ニ我々ハ此我日本国ノ代議政体ヲ益々完全ニ至ラシメントスル者デゴザイマス、【省略】或ル論者ハ選挙法ノ如キハ、マダ昨年始テ施行致シタルバカリデアッテ、未ダ弊害モ顕レズ、或ハ善イトモ悪イトモ分ラヌ、経験ノナイコトdealカラ、今日はニ改正ヲ加フルト云ウガ如キハ、誠ニ輕率デハナイカト云ウ論者モアルガ、併シナガラ一年ノ経験ト雖モ、既ニ弊害ノアル所ハ、我々ノミナラズ天下公衆ノ認メテアル所デアラウト思フノdeal、(同、114-116)

新井をはじめとする選挙権拡張論者には、帝国憲法と同時に施行された選挙法それ自体が、改良・改善するものではなく、自らが理想とするものに作り替えなければならぬとする思想が見られる。同時に、彼らは「理論的には普選論者」であり、藩閥政治から政党政治へ移行させ、「輿論政治」による多数派の形成を企図していた(富田 1960: 98)。新井は改正案を「党派政治ニ最モ便利ニシテ、藩閥政治ニ最モ不便ナル所ノ改正案ヲ拵エタ」ことを認めている(2回、12月9日、116)。また、新井は選挙制度を小選挙区制から大選挙区制に変更する理由について、

先ヅ選挙区画ノ事カラ之ヲ演説スレバ、今ノ選挙区画ハ誠

ニ一県ヲ数区ニ分ツテ小サク分レテ居ルガ故ニ、此弊害ガ実ニ甚シキモノデアリマス。第一此現行ノ最モ法律ニ依ッテ選挙致シマスル時ニ於テハ弊害ノ多イト云フコトハ、彼ノ最モ憎ムベキ所ノ賄賂ト云フ弊害デゴザリマス、【省略】賄賂程人身ヲ腐敗セシムルモノハゴザリマセヌ、【省略】若シ選挙区画ヲ大キクシナタナラバ、賄賂ト云ヘル憎ムベキモノヲ使フコトガ出来マセヌ、選挙区ヲ広ゲレバ選挙人が多数ニナル...選挙人が多数ニナレバ、一々賄賂ヲ配ルト云フハ容易ナル金銭ヲ以テ為シ能ハヌ【中略】、今日ハ未ダ封建的ノ思想ガ失セヌカラ、各郡各区ニ分カレテ選挙区ガ一府県中ニ分カレテ居レバ、兎角自分ノ郡カラ代議士ヲ出シタイト云ウガ先ズ俗情デゴザリマス、普通ノ人情デゴザリマス(2回、12月9日、115)

と述べるように、選挙区を拡大することによって、選挙人が多数になることで、関係者からの賄賂による投票依頼が意味を為さなくなることが期待された。その一方で、特に大選挙区完全連記制は多数派の議席独占を招きやすい制度であることを認めている(2回、12月9日、115)。しかし、新井は「是レ亦代議政体ノ何物タルヲ知ラザルモノト云ワナケレバナリマセヌ」として、次のように自らの政党政治論を演説するのである。多少長くなるが、引用する。

代議政体ナルモノハ、其選挙ニ於テ多数ヲ占メ、其結果トシテ政権ヲ握ルト云フコトハ、固ヨリ当然ノ話deal、之ニ反シテ党派ノ衰ヘタルモノハ、取りモ直サズ社会ノ信用ヲ失ッタノdealカラ、此ノ如キ党派ガ多数を占メラレヌト云フハ当然ノ話deal、抑々代議政体ノ下ニアッテハ、党派ノ消長ニ依ッテ勢力ノ高低ヲ来スモノデゴザリマスルガ故ニ、自分ノ党派ヲ以テ勢力ヲ得、自分ノ党派ヲ以テ、国会議場ニ多数ヲ占メ、自分ノ党派ヲ以テ政権ヲ握ルトスルナラバ、苟モ列ニ政党员ニアル者ハ、攻々汲々トシテ、自分ノ党派ノ権力ヲ拡張スルコト

<sup>8</sup> また、天野は「此案モ既ニ昨年第一期議会ニ現レマシタ議案デゴザリマス、即チ諸君モ御承知デゴザイマスルガ、然ルニ昨年ハ是モ亦議スル暇ガナクシテ、遂ニ閉会ニナッタ」と述べたように、第1回議会と同様の法案であることを明らかにしている。

<sup>9</sup> 同法案附録における各府県の定数は次の通り。なお、法案中に示された定数は、新井による報告で修正されているため、修正後のものを以下に記す。東京府(9)、京都府(7)、大阪府(10)、神奈川県(8)、兵庫県(13)、長崎県(6)、新潟県(14)、埼玉県(9)、群馬県(6)、千

葉県(10)、茨城県(9)、栃木県(6)、奈良県(4)、三重県(8)、愛知県(12)、静岡県(9)、山梨県(4)、滋賀県(6)、岐阜県(8)、長野県(9)、宮城県(6)、福島県(8)、岩手県(6)、青森県(5)、山形県(6)、秋田県(6)、福井県(5)、石川県(6)、富山県(6)、鳥取県(3)、島根県(6)、岡山県(9)、広島県(11)、山口県(8)、和歌山県(5)、徳島県(6)、香川県(6)、愛媛県(8)、高知県(5)、福岡県(10)、大分県(7)、佐賀県(5)、熊本県(9)、宮崎県(3)、鹿児島県(8)。合計330人(2回、12月9日、114)。

ヲカムルガ宜シイ、一方ニ於テハ党派ノ拡張ヲナシ、又一方ニ於テモ党派ノ拡張ヲナシ、党派ト党派ト互ニ其勢力ノ拡張ヲ因ッテ相対スレバコソ、即チ此党派政治ト云フモノガ発達スルノデアアル、此ノ如キ党派ノ競争ヨリシテ、即チ優勝劣敗ノ結果トシテ、盛ナルモノハ多数ヲ占メ、衰ヘタルモノハ少数トナルト云フコトハ当然ノ話デアアル、自然ノ道理デアアル、(2回、12月9日、115)

新井のこの演説には、政党政治が引き起こす多数派の議席独占の結果とともに、競争を通じて政党政治を発達させようとする気概ともいうべき思想が現れている。もちろんここには、政府の超然主義に対する民党側の批判的立場も含まれていよう。とにかく、選挙の結果として多数派独占の結果が出たとしても、新井はこのことを当然と見なしていることは注目すべきである。

さらに言えば、代議政体、新井のいうところの民主政治において、多数の支持を得る党派が議会で多数派を占めることは当然であり、仮に少数派が議席獲得を目指すならば、「社会ノ信用」を増強する努力が必要とされた。だからこそ、新井は「党派政治ニ最モ便利ニシテ、藩閥政治ニ最モ不便ナル所ノ改正案ヲ拵エタ」のであり、藩閥政治では支持調達が困難であると思われる大選挙区制の導入を主張したのである(2回、12月9日、115)。

精神的には普選論者の新井であるが、この時点(1891年)において普通選挙を導入すべきなのかという問題については、以下で示すように漸進的に制限を撤廃する方針を掲げている。これは普通選挙の導入について、未だ国民の知識が水準に達していないとする時期尚早論であり、現行の厳しい財産制限を改革すべきであるとの意見は、民党側に共通して見られるものであった。

私ハ元来普通選挙ヲ主張スルノデアアル、現行法ノ如キ制限ヲ選挙権ニ置クコトハ、寔ニ反対デアアルケレドモ、去リナガラ時ト事情ニ依ッテ、此制限シナケレバナラヌト信ズルガ故ニ、暫ク忍ンデ知識ノ進歩ト、社会ノ形成ニ依ッテ、多少ノ制限ヲ加ヘナケレバナラヌト云フコトハ私モ信ズル所デアアル、成ラウ事ナラ、私ハ普通選挙ニ致シタイ、ケレドモ、目今ノ所ニ於テ、普通選挙ノ制ニ致シタナラバ、害アッテ却テ利益ガ少ナイト云フノデ、私モ素論ヲ枉ゲテ、先ツ制限選挙論ヲ主張シナケレバナラヌノデアアル、(同)

普通選挙に反対しながらも、どの程度の緩和であれば適当であるかという根拠を持たない—そもそも持てない—この論理は、選挙法改正反対論者から矛盾を指摘され続けることとなる。このような背景を有する選挙法改正の提案に対して、高梨哲四郎から議員定数の算出根拠について質問が出され、新井からは人口12万人毎に1人、その後7万人毎に1人を追加することが明らかにされた(2回、12月9日、119)。一方、答弁に立った政府委員の山脇玄(法制局部長)の反応は冷淡であった。

議員選挙法ハ国家ノ根本法デアリマスニ依ッテ、尚ホ今後多年ノ実験ヲ経マシテ、発案者ノ其所謂弊害ガ、現行ノ選挙法ニアルト云フコトノ判断ガ確ニ付キマシタナラバ、其時ニ於テ之ヲ防ギ之ヲ制スルノ方法ヲ講究スルノガ、当然ノ順序デアラウト思ヒマス、僅ニタッター一回ノ総選挙ノ結果ニ徴シマシテ見テ、既ニ其利害得失ヲ判断シ様ト云フノハ如何デアリマセウヤ、余リ早計デアリマスマイカ、故ニ提案者ハ種々現行ノ選挙法ノ弊害ヲ述ベマシタ、ケレドモ各条ノ得失ハ今爰デー々弁論ハ致シマセヌ、政府ハ其大体ニ関シテ、断然爰ニ不同意ノ意ヲ一言表シテ置キマス、(2回、12月9日、121)

と、ほとんど答弁を拒否し、不同意という強い拒否の反応を示したのみであった(2回、12月9日、121)。選挙法を改正したい民党側と漸進的に改良を行う政府側の議論は平行線を辿ったが、最終的には特別委員会(定数9名)への付託動議が提出され、賛成多数をもって決定された(2回、12月10日、123)。選出された衆議院議員選挙法改正審査特別委員会には、新井のほか、瀬戸岡為一、天野三郎、青山庄兵衛、林小一郎、野口稔、基俊良、小林樟夫、光妙寺三郎がそれぞれ指名された(同)。こうして、ようやく第2回議会において選挙法改正への動きが具体化するかに見えたが、依然として民党側と政府の対立は続いており、政府は早期解散の実行を企図していた<sup>10</sup>。これに拍車をかけたのが樺山資紀海軍大臣による、いわゆる蛮勇演説であり、ここに至って民党と政府との対立は決定的となったことを受けて、12月25日に政府は初の衆議院解散に踏み切ったのである。その結果、特別委員会は開催されることなく、改正案は審議未了により廃案となった。

第3回議会(1892年5月6日～6月14日)の招集に先立ち、立憲自由党では政策部会の人事が行われ、政治・法制部門を担当する第1部の部長に加藤平四郎、副部長に山

<sup>10</sup> 伊東巳代治「政府ハ時機ヲ見テ解散スルノ決心」伊藤博文関係文書2巻。

田東次がそれぞれ充てられた【自由党 11 号、407】。加藤と山田はこれより第 5 回議会に至るまで、選挙法改正案の提出者として民党側の議論を主導していくことになる。また、4 月 27 日には代議士総会を開催し、選挙法改正案の逐条審議を行っている。『党報』では、「第 7 条迄議了シテ散会セリ」との記載があり、これまで提出されてきた改正案に修正が行われたことを示している。次いで 5 月 24 日には、前出の加藤ほか 4 名の提出によって選挙法改正案の第一読会が行われることとなる。前期議会での法案と比較して、わずかに第 2 条において「選挙区ハ一府県ヲ以テ一區トス」と文言が変更され、また記名投票制（第 38 条）、府県一區とする大選挙区制（第 2 条）、完全連記制（第 40 条）は同様であった（3 回、5 月 24 日、170）<sup>11</sup>。また、定数は明治 22（1889）年 12 月 31 日時点での人口を基準として前期議会における法案と同様に人口 12 万人毎に 1 議席とし、それ以上の場合は 7 万人毎に 1 議席を加えるという方式とした結果、大阪府などいくつかの府県において定数が増減し、全体として 329 人となった（3 回、5 月 24 日、177）<sup>12</sup>。周知のように、第 3 回議会は松方内閣による大規模な選挙干渉が行われたあとに開かれたため、民党は終始政府に対して批判的であった（3 回、5 月 24 日、174）。加藤による提案理由の説明においても政府への批判的な立場を垣間見ることができる。

今ノ政府ハ誠ニ幼稚デアル、誠ニ短氣デアル、又言葉を換ヘテ言ヘバ専制ノ習慣ハ厚イガ、立憲政ノ習慣ノナイ政府デアル、是故ニ立憲政ヲ完全ニシヤウト云フコトニ於テハ、最モ必要ナル関係ノアル此議員選挙法ノ如キハ今ノ様ナ政府ガアルナレバ、尚更一日モ早く之ヲ改正シナケレバナラヌト云フ必要ヲ感シタノデゴザリマス、（同、174）

第 3 回議会では、大選挙区制の特徴について議論が交わされた。大坪利晋（中央交渉会）からは、「是ハ地方ニ依ッテハ大變ニ幸不幸ガアラウト云フコトニ考ヘテ居リマスガ、現行法ト此各県ヲ一區トシタノト、利害得失ハ如何デゴザリマスカ」との質問が出された。それに対して、加藤は補欠選挙の場合に大府県において手間がかかることが予想される一方で、どのような制度であったとしても欠点が認められると回答した（3 回、5 月 24 日、177）。また、後に国民協会を設立する渡辺洪基は、大選挙区制と有権者資格の緩和によって、「一ノ党派ニ丸デ政権ヲ委ネテ仕舞ウ様ナ結果ヲ来ス」恐れがあるとして、これに反対し、同法案を廃案にすることを希望したのである（3 回、5 月 24 日、178）。これに対して自由党の立川雲平は、選挙区の広さと有権者との距離の間には因果関係がないと反論した（3 回、5 月 24 日、179）<sup>13</sup>。

山田は特別委員への付託を求める動議を提出したが、第 1 回議会における採決とは異なり、賛成 122 に対し、反対 140 に達し、否決された。第 3 回議会の勢力図を見てみると、民党系 198 議席に対して吏党系は 68 議席であり、議席の上では圧倒的に民党系が優位であった。しかし、この結果は選挙法改正については民党側が一致していないこと、特に立憲改進黨の態度が一貫していなかったことを示している。

第 3 回議会における主要な議論は、鉄道敷設関連法案や前年 10 月に発生した濃尾地震への対応であり、改正案の優先順位は高いとは言えなかった。6 月 15 日の閉会式に先立ち、松方首相は辞意を表明し、伊藤博文が次期首相に就任する。伊藤は立憲自由党による選挙法改正の動きを注視していたが、後の改正（政府提出法案として）において主要な役割を果たすことになる。議会閉会后、自由党は次期議会における政務調査活動の方針を公表し、その第 9 条

<sup>11</sup> 第一条 衆議院議員ハ各選挙区ニ於テ選挙セシム各選挙区ニ於テ選出スヘキ定員ハ此法律ノ附録ヲ以テ定ム

第二条 選挙区ハ一府県ヲ以テ一區トス

第四十条 選挙人ハ其選挙区ニ於テ選出スヘキ議員ノ数ヲ連記投票スヘシ

<sup>12</sup> 同法案附録における各府県の定数は次の通り。第 2 回議会提出法案と異なる場合は、それも記す。東京府（9）、京都府（7）、大阪府（10→12）、神奈川県（8→7）、兵庫県（13）、長崎県（6）、新潟県（14）、埼玉県（9）、群馬県（6）、千葉県（10）、茨城県（9→8）、栃木県（6）、奈良県（4）、三重県（8）、愛知県（12）、静岡県（9）、山梨県（4）、滋賀県（6）、岐阜県（8）、長野県（9）、

宮城県（6）、福島県（8）、岩手県（6）、青森県（5→4）、山形県（6）、秋田県（6）、福井県（5）、石川県（6）、富山県（6）、鳥取県（3）、島根県（6）、岡山県（9）、広島県（11）、山口県（8）、和歌山県（5）、徳島県（6）、香川県（6）、愛媛県（8）、高知県（5）、福岡県（10）、大分県（7）、佐賀県（5）、熊本県（9）、宮崎県（3）、鹿児島県（8）。合計 329 人（前 330 人）（2 回、12 月 9 日、114）。

<sup>13</sup> この二人の論戦は、「自由党党報」において「衆議院議員選挙法改正案は加藤平四郎君の口より其理由を弁ぜられぬ、渡辺洪基君吏党の本分として初陣に本案を駁撃したれ共、哀れ立川雲平君の精透なる反駁にて打消され」と報じられた【自由党党報 14 号、527】。

には「立法の権限を拡張する事」と記載され、その中で選挙権拡大を目指すことを明らかにしている。

代議政体ノ本旨ハ人民ヲシテ其ノ利害ヲ代表セシムルニ在ルハ、選挙権ヲ拡張シナルヘク多数ノ人民ヲシテ立法ニ参与セシメ以テ其ノ源ヲ弘メサル可カラズ、選挙権ヲ最モニ上等社会ニ与エテ、広く之ヲ中人社会ニ与エサルハ代議政体ノ本旨ニ戻ル者ナリ、我が党派普通選挙ノ急施スヘキヲ主張スル者ニ非サルト雖モ、選挙権ヲ拡張シ以テ代議ノ制ヲ全ウセント欲スル者ナリ、是ヲ以テ我党ハ衆議院議員選挙法改正案ヲ提出スルコトニ回ニ及ベリ【自由党17号、664】

第3回議会までの議論を見てみると、選挙権の拡大を押し進める一方で、普通選挙制度を導入することについては否定的な意見が目立つ。普通選挙制度の導入を否定する主要な論拠となったのが、愚民観ともいべきものであって、選挙権拡大に賛成か反対かを問わず共通のものであった（富田1960:100）。一方において、1892年以降には、東洋自由党に代表される勢力が普選の導入を求めて活動を活発化させつつあり、他の民党諸党も次々とその動きに加わることになる。しかしながら、民党最大の勢力を持つ自由党は、依然として普通選挙の導入については否定的であり、あくまでも財産制限を緩和することで参政権を拡張することを旨としていた【自由党1425号、975】<sup>14</sup>。

### 3. 選挙法改正問題の展開—第4回議会から第7回議会までの審議経過—

第4回議会（1892年11月29日～翌年2月28日）の召集に先立ち、民党側、特に自由党はこれまでとは異なる方針を掲げた。すなわち、選挙制度の変更と有権者資格の緩和というこれまでの主張のうち、後者のみの実現に絞っていくという方針である。実は第3回議会において、末松謙澄が改正法案に対して、ある動議を提出していたのである。

本員ノ動議トシマスル所ハ之ヲ特別委員ニ付シマスルニ付イテハ選挙区画ノ事ハ現在ノ方式ニ大体ハ抛ル、即チ一府県ニ致スト云フコトデナイノデアル、之ヲ調ブルニ付イテハ多少或ル部分ニ付イテハ少々変更スベキ

<sup>14</sup> 東洋自由党の詳細などといった普選運動全般については、松尾（1989）を参照されたい。

<sup>15</sup> 自由民権運動の活動家であった江口三省は同号において「社会下等ノ民独立ノ意思ヲ有シ、自ラ豪族、権門ノ器械タルヲ甘セズ、断々乎トシテ政海施渦ノ中ニ屹立スルヲ

モノモアルカ知ラヌガ、大体ハ小区画ノ方針ヲ執ルト云フ訓令ヲ委員ニ向ッテ下スト云フ一ノ箇条【以下、出席者の不規則発言】（3回、5月24日、183）

すなわち、これまでのような厳しい財産制限は緩和しつつも、選挙区制は従前の小選挙区制を維持すべきであると主張したのである。この動議は否決されたものの、吏党に属していた末松が改正するための手法を示していたことは注目されよう。

末松が唱えた現実的な手法は結果として、民党である自由党が採用した方針と同一のものであった。自由党は1892年11月15日に定期大会を開催し、「第4回帝国議会ニ提出スヘキ事項」として選挙法改正などを議決した。その中には引き続き選挙法改正を目指す方針が明記されたが、選挙制度の変更を求めることはせず、「選人ノ年齢及納税額ヲ低減スルコト、被選人ノ年齢ヲ低減シ納税額ノ制限ヲ除去スルコト」のみを求める方針に転換したのである【自由党25号、982】。その後、11月17日に開催された大演説会では、高橋庄之助は普選の導入は時期尚早であるものの、現在の制限は「民度ニ適スルモノニ非サル」という主張を行っており、自由党の方針に大体合致している【同、986】。この結果、自由党は選挙法改正案の内容を有権者資格の緩和のみに絞り、他党の賛成を得やすくすることで成立を目指す方針に転換したのである。

第4回議会を契機として、政府と自由党は接近する一方、民党の立場を重視する立憲改進黨は自由党との亀裂を深めていく（伊藤1991:137）。立憲改進黨は、第4回議会を契機として党報を発行し、広く自党の主張を宣伝していくが、初期の党報に選挙法改正を求める記述はない。議会に関するものは、わずかに議院法の改正であった【改進黨1号、3】。政務調査の方針には、その第5番目に「選挙権ヲ拡張シ被選人ノ納税制限ヲ廃スル事」が明記されたに留まっている【同、6】。11月29日に行われた党大会では、議会に対する方針として政費節減、民力休養、大國干渉、三条例改正の問題を主要議題とする一方、選挙法改正は14番目に並べられているに過ぎなかった【同、30】。

選挙法を取り巻く環境は、改正を求める側にとって有利な局面に変化しつつあった。ただし、第4回議会においては、「山田東次君小笠原貞信君野出鋤三郎君ヨリ衆議院議

得ルニ至レバ、即チ吾人ハ先登第一ノ勇者トナリテ之【普通選挙のこと—引用者】ヲ主張スルニ至ルベシ、然レドモ今日ニ在リテハ、未シナリ」と寄稿しているように、漸進的な改革を目指す方針が一般的であった。

員選挙法改正法案」が「提出セラレ」たのみであり、審議未了で廃案となった。しかし、民党は選挙法改正について、有権者層の拡大に限定するという戦術を採っていくことになる。この流れと時を同じくして、中小企業家、富田の言を借りればブルジョアジーの政治参加の拡大という側面が強調されるようになってきたことが注目される（富田 1969 : 93）。このような変化を受け、民党の側にあつては引き続き、選挙法の改正を求める立場を堅持している。

立憲改進黨は 93 年 4 月「我党ノ政務調査」において、法律については新聞紙条例の改正、議院法の改正に続いて選挙法の改正を目標とし【改進黨 7 号、398】、自由党では「司法及法制之部」の 4 番目に選挙法改正の件が【自由党 38 号、1567】、同年 10 月 19 日の代議士会において、優先順位が大幅に下降するなかで選挙法改正の件が、それぞれ示された【自由党 47 号、1961】。この時期は両党ともに、選挙法改正の優先順位は高くないのが実情であつた。

大選挙区制は、有権者からの支持を背景とする民党が藩閥政治を凌駕するために考え出された制度であつた。しかし、総選挙を 1 回経たにすぎない段階において、選挙区制の大幅な変更は政府の容れるところとはならないのが現状であつたと言える。そこで、民党側、特に自由党は戦術を変更し、財産制限の緩和のみに絞って、選挙法改正を実現させようとしたのである。この時点において、一旦は選挙区制の議論は収束することになるが、大選挙区制というアイデアは第 12 回議会において、今度は政府提出法案として議会に提出されることとなる。

第 5 回議会（1893 年 11 月 28 日～12 月 30 日）の召集に先立ち、各党は党大会を開いた。特に自由党は 11 月 15 日の定期大会において、党大会議案「衆議院議員選挙法ヲ改正スル事」を決定、その内容は前期議会と同じく「選挙権被選挙権ヲ拡張スル事」とした【自由党 49 号、2046】。また代議士会においては政務調査の人事が行われ、第 5 部（内閣司法）の部長は加藤平四郎から山田東次に変更された【同、2052】。

第 5 回議会においては、山田らによる改正案のほか、後の立憲革新党に連なる大須賀庸之助、加賀美嘉兵衛、中小路興平治 3 名より、計 2 案の改正案が提出された（第 5 回、11 月 30 日、1）。山田提出の改正案についてはこれまで通り、選挙権の拡大を目指すものであつた。一方、大須賀等が提出した法案の趣旨説明においては、中小企業者が多く居住する市部の選挙区を独立させるといふものであり、注

目に値する（富田 1969: 103）。討論を行った波多野伝三郎（立憲改進黨）は、法案に賛成し直ちに第二読会を開くべきだと主張する。

此初期以来ノ選挙セラレテ出テ来ル議員ノ有様ヲ見テ見マスルト云フト、誠ニ商工業ヲ代表スル者ガ乏シイ様ニ思ヒマス。是等ヲ補フタメニハ市街地ト村落トノ間ニハ多少ノ区別ヲ置クト云フ様ナコトモ必要デアラウ、夫等ノコトノ意味モ二読会ヲ開カルル場合ニ於テハ自分ハ述ベル、斯ウ云フ意味デ、大体ニ於テ山田君ノ提出案ヲ賛成スル訳デアリマス（第 5 回、12 月 7 日、114）

市部を郡部から独立した選挙区とする手法は、支部における商工業者にも選挙権を与えようとする発想からきている。もちろん、商工業者にも選挙権を与えようとするならば、地租が 2 年以上の納付で選挙権が賦与されるのに対し、所得税などの直接国税は 3 年以上の納付が必要とされるなど、地主・農業者に比較して不利な状況に置かれている商工業者の法律上の待遇も改善される必要がある。結果から見れば、1900 年の選挙法改正において市部の独立選挙区は容れられるところとなつたが、第 5 回議会の時点で既に見られたことは重要である。

さて、波多野が提案した第二読会開会の動議は賛成者多数で可決され、翌日には特別委員が指名された<sup>16</sup>。しかし、12 月 13 日には 10 日間の議会停会の詔勅が下り、30 日に政府は衆議院を解散した。第 5 回議会においては、議長であつた星亨への不信任問題、対外硬派による政府追及などが主要議題となつた結果、改正案を始めとして数々の法案審議が後回しにされてしまったのである。

第 6 回議会（1894 年 5 月 15 日～6 月 2 日）は、5 月 15 日に開会式が行われた。会期は 21 日と短期に設定され、政府提出議案を中心に審議が進められた。民党側は第 5 回議会を解散した政府を批判するとともに、上奏案や決議案などを相次いで提出し、政府との対決姿勢が明確になつたのである。そのような状況において、前期議会に続いて山田東次らが改正案を提出した。内容としては前回の法案と同様であつたが、そもそも短期間の開会であつたことや政府提出法案が優先的に審議されたことなどが重なり、同案の優先順位は低く設定された。

5 月 21 日の審議では、内閣法制局長官となつた末松謙澄が、「本案ニ就キマシテモ一応政府ノ意見ヲ申シテ置カ

<sup>16</sup> 特別委員は長谷川純孝、大須賀洋之助、高田早苗、新井章吾、波多野伝三郎、山田東次、長尾四郎右衛門、牛場卓蔵、五十村良行の 9 名（第 5 回、12 月 8 日、115）。

ナケレバナラヌ随分肝要ナル問題ト思ヒマス」と政府側の意見を述べたことが注目される。末松は、改正案における財産資格の緩和についての根拠について疑問を示す。つまり、「之ヲ単ニ選挙人ノ数ヲ多クスルノガ目的デアラナレバ何故ニ普通選挙ニセナイ、何故ニ子供デモ女デモヨラナイト云フヨウナ論」になるのかと、有権者の増大を求めながらも普通選挙の導入に反対するといった論理の矛盾を突いたのである。政府としては選挙法改正の必要性を認めないことを明確にしたものであったが、第6回議会は改正案を審議する特別委員9名を議長の名指によって選出することを賛成多数で可決した<sup>17</sup>。しかし、改正案は特別委員会において可決されたものの、本会議が開かれることなく審議未了となった【自由党 62号、2574】。しかし、この後の選挙法を取り巻く情勢は、日清戦争の勃発により大きく変化していくこととなる。

6月2日、政府は衆議院解散および、清国が朝鮮半島に出兵した時には法人保護のために朝鮮出兵を行うことを閣議決定する。このような情勢の中で、自由党は次期議会において党議として提出する法案の7番目に選挙法改正を取り上げた【自由党 30号、1964】。第4回総選挙は1894年9月1日に執行され、自由党が105人の当選者を得て第1党となった。また、選挙法の改正を代議士会に付託した立憲革新党も40人の当選者を得て、第3党となった。第7回議会（10月18日～10月21日）は、会期を7日間として当時大本営が置かれている広島で召集された。戦時下という特殊な状況で開かれたため、その議事内容は日清戦争に関連法案や予算案に限定された。

#### 4. 改正選挙法の成立—第8回議会から第12回議会までの審議経過—

改正案の議論が最も盛んに行われたのは、第8回議会（同年12月24日～1895年3月23日）である（富田1969: 105）。これは2つの側面において顕著である。第一に、主要政党3党よりそれぞれ改正案が提出されたことと、これまでの論点をまとめるかたちで、民党側と政府側が議論を行ったことである。自由党はこれまでと同様に、選挙法改正案を議会に提出することを明らかにしており、山下千代雄、中島又五郎、小松三省の3名をして提出された。自由党の他には、立憲改進黨から大津淳一郎、西村真太郎、広住久道、高田早苗を提出者とし、立憲革新党から沼田宇

源太、谷沢達三、西田忠之、加賀美嘉兵衛を提出者とする改正案がそれぞれ出された。

第8回議会での選挙法改正案を巡る審議では、自由党の改正案から審議が行われたが、山下が代表して以下のような演説を行い、選挙法改正の必要性を主張した。

…本案ハ第一期ノ議会以来毎度提出ニナツテ居リマス、而シテ其度毎ニ委員ニ付託ニナリマシテ常ニ政府ハ是ニ反対ヲ致シテ居ルノデゴザイマス、併シナガラ今ノ時ニ当タリマシテハ如何ナル政府ト雖モ此案ニ反対スルコトガ出来ナイト信ズルノデゴザイマス、【中略】改正ノ主眼ト致シマスル所ノモノハ選挙権ノ拡張デゴザイマス、デ何故ニ今ノ時ニ当リマシテ選挙権ノ拡張ガ緊要デアッテ、サウシテ何人モ是ニ反対ヲ表スルコトガ出来ナイカト云フ理由ハ、昨年以來ノ日清ノ事件ガ始リテ我日本ノ国民ノ行為ハ如何デアリマシタ、即チ軍国ノ大事ニ当タリマシテハ山村僻陋ノ翁媪ニ至リマス迄其衣食ノ量ヲ節シマシテ或ハ恤兵ニ或ハ軍人ノ家族扶助ニ汲々トシテ是レ日モ足ラザルノ有様デゴザイマス、又第七ノ臨時会議ニ於キマシテ軍事費ノ一億五千万ト云フモノハ満場一致ヲ以テ承諾ヲ致シテ居ルノデゴザリマス、【省略】此衆議院議員選挙権ヲシテ普通選挙ノ制度迄ニ改正ヲ致シテモ宜シト云フ事実ヲ証拠立テタモノト私ハ信ズルモノデゴザイマス、今日以降ノ日本国民ハ内外ノ政局ニ対シマシテハ所謂大積極的ノ方針ヲ以テ進マナケレバナラヌノデゴザイマス、即チ国民大多数ノ参政ノ権利ヲ得セシムルト云フコトハ此大目的ヲ達スルに就イテ緊要欠クベカラザルモノデアルト私ハ確信スルノデゴザイマス、既ニ本案改正ノ主眼ト致シマスル選挙権ノ拡張ニ就イテ必要ナル理由ハ既ニ何人モ認ムル所デアラウト考ヘルノデゴザリマス（第8回、12月25日、42-43）

山下の演説からは、国民が日清戦争に対して積極的に協力したことに対する「見返り」として選挙権拡大が捉えられている。この点については、「近代的権利意識に立脚した論議では無く、政府や戦争への貢献度を問題にしている」との指摘がなされているが（富田1969: 107）、いずれにしても民党提出の改正諸案における最大の焦点は選挙権拡大であって、そのためにさまざまな理由をつけて、それを政府に迫っていた。なお、加藤が続けて「デ併シナ

<sup>17</sup> 特別委員には、山田東次、恒松隆慶、太田孫次右衛門、高田早苗、高井幸三、小林樟雄、榊喜洋芽、倉知伊右衛門、稻垣示の9名が指名された（第6回、5月22日、118）。な

お、山田東次と高田早苗は前回に引き続き特別委員に指名されている。

ガラ普通選挙ト云フ様ナ急激ノ変革ハ私ハ茲ニ於テ主張スルコトハ好ミマセヌノデゴザイマス」と、普通選挙制度の導入否定的な態度を取っていることも、民党側の基本的な姿勢であったことも忘れてはならない。これに対し、政府委員として発言した末松は一貫して反対の立場を崩していないが、答弁のニュアンスは明らかに変化した。

発案者ハ第一期以来提出サレタモノデアルト云フガ決シテサウデナカタノデア、第一期ニ提出サレタモノハ是ニ提出サレタモノハ是トハ大ニ違ッテ居ッタノデアリマス、其中ニ諸君ニ於キマシテモ色々御熟考スル所ガアッテ今日ノ如ク変化シ来ル所ノ案デアルノデアリマス、若モ発案者ノ云ハレタ如クニ第一期ニ於テ直ニ政府ノ同意ヲ得テ両院ヲ可決シテ今日彼ノ発案ガ法律ニナッテ居ッタナラバ或ハ諸君ノ御後悔ナサレル様ナコトガアリハシナイカト云フコトヲ感ズルノデアリマス

また、これまでほとんど自由党のみが選挙法改正を主張していたことと比べ、少なくとも民党の全体としては改正の必要性が共通認識となったことは、第8回議会の特徴であろう。最終的には、3党がそれぞれ提出した改正案を1つに束ねた上で特別委員に審査を付託する動議が大津より出され、これが可決された<sup>18</sup>。これまでほとんど自由党のみが選挙法改正を主張していたことと比べ、少なくとも民党の全体としては改正の必要性が共通認識となったことは、第8回議会の特徴であろう。

特別委員会での議論の経過、特に商工業者への選挙権拡大については本稿の目的とは異なるためここでは論じない。その上で注目したいのは第8回議会から投票制についての議論が俄に活発になってきたことだろう。すなわち、現行法においてはその第38条2項において「選挙人ハ投票所ニ於テ投票用紙ニ被選人ノ姓名ヲ記載シ次ニ自己ノ姓名住所ヲ記載シテ捺印スヘシ」として、記名投票が義務づけられていた。これまでの選挙法改正案においても、記名投票制を採用することは一貫していたのであるが、第8回議会において初めて、無記名投票制の議論が行われたのである。第1回議会における法案でも第36条において「選挙人ハ投票所ニ於テ投票用紙ニ被選人ノ姓名ヲ記載シ次ニ自己ノ姓名住所ヲ記載シテ捺印スヘシ」とされていた（第2回、12月9日、111）。特別委員会での審議では多

数とはならなかったものの、波多野らがこれを無記名投票に変更することを求めたのである。特別委員会における少数派の報告とともに、改正案は第二読会を開催することが決せられた（第8回、2月5日、390）。立憲改進黨の「党報」では、この時の模様を以下のように報じている。

衆議院議員選挙法改正法案、直原守次郎委員長代理として報告を為し、多田作兵衛、目黒貞治、高橋安爾氏等切りに質問を試み、直原氏窮す、沼田宇源太氏同委員の一人成れば代て答うる所あり、波多野伝三郎氏別に少数者の意見を報告し、高橋氏は委員調査不充分なれば再調査を為さんと動議を提出せしが少数にて成立せず、朝倉親為氏は選挙法は現時の儘にて可なりと陳じ、本案に反対す、多田、草刈氏等朝倉氏を罵倒す、其他一二の説ありしが、多数を以て二読会を開くことに決す、【立憲改進黨 39号、2122】

3月5日より開かれた第二読会では、逐条的に審議が行われた。翌6日の審議では、特別委員で少数意見として出された無記名投票について議論が交わされた。特別委員の末広重恭はその提案理由として次のように述べたのである。

今日選挙上ノ弊害ハ種々ニゴザイマスルガ、或ハ脅迫トナリ、或ハ誘導トナリ、此選挙上ノ百種ノ弊害ノ因ッテ来ル所ノ原因、此投票ノ無記名デナクシテ、記名デアルト云フノガ、余程是ハ弊害ノアルコトデアラウト考ヘルノデアリマス、後トデ投票ヲ明ケテ調査ヲシテ見ルニ依ッテ、之ヲ誘導スルコトニモカガアレバ、之ヲ説諭スルコトニモカガアルト云フコトデア、然ラバ此投票ニ於キマシテ記名投票ヲ変ジテ、無記名投票ニ致シマシタナラバ、将来選挙上ニ起ル所ノ弊害ハ、余程減ズルノデアラウト考ヘルモノデア、固ヨリ此物ト云フモノハ、一得一失デアリマシテ、記名投票ニモ害ガアレバ、無記名投票ニモ害ガアル、【中略】誘導、勧誘、脅迫其他ノ弊害ト云フモノハ、ドウシテモ是ハ記名投票ヨリ起ッテ参リマスル所デアリマス、【中略】欧羅巴ノ例ニ較ベテ見マシテモ、先ヅ両方採ッテ居リマスケレドモ、矢張無記名ニ国会議員ノ選挙ハサセテ居ル方ガ沢山アルヤウニ承ッテ居リマスカラ提出シタノデゴザイマス、（第8回、3月6日、746-745）

<sup>18</sup> 特別委員には、山下千代雄、平田箴、直原守次郎、波田野伝三郎、沼田宇源太、中村彦次、渡邊新太郎、板東勘五郎、末広重恭の9人が指名された（第8回、1月11日、

53）。なお、この中で中村彦次は小崎義明に交代している（第8回、1月12日、61）。また、委員長には末広重恭が就任した。

現行制度における記名投票は、投票者に不利益が及ぶことを末松は最も危惧しているのである。この、無記名投票への変更という点については、立憲改進黨の田中正造が最も強く反対した。

此少数者ノ意見ノ中ノ無記名ト云フノニ単純ニ私ハ反対スル演説ヲ致シマス、【省略】先ヅ大層無記名ノ方ガ円滑ニ往クト云フ様ナ先ヅ論旨デアル、デ此無記名ノコトニスルト云フト、円滑ニ往クト云フヤウナコトハ、其無記名者ノ根拠デゴザリマスルガ、是ガ私共ノ最も反対スル所デアル、【省略】第一賄賂ノ予防ガ出来ルト云フノハ、訳ノ分ラヌ話デアッテ、記名投票ハ何ガタメニ賄賂ニ関係アルカト云フコトニナル、サウスルト第一賄賂ノ働カラ見テ往カナケレバナラス、何デ賄賂ハ働クカ、則チ人ノ心ヲ動カスノデアル、人ノ心ヲ動カスニハ、有形ガ動カシ易イカ、無形ガ動カシ易イカト云ヘバ、無形の方ガ余程動カシ易イノデアル、【省略】兎ニ角ニ此無記名論者ガ、任意或ハ自由ダト云フモノハ、一トロニ申セバ、此責任ヲ軽クスル所ノ自由デアル、責任ト云フモノヲ軽クスル所ノ任意デアルノデアル、此責任ヲ軽クスルト云フコトヲ人民ニ教ヘチヤアイケナイノデアル、責任ト云フモノヲ軽クスルト云フコトハ、何処マデモ是ハ注意シナケレバナラナイノデゴザイマス、【省略】責任ヲ重ズルト云フコトヲヤッテ往カナケレバナラナイ、無責任ノ投票ガ何ノ効用ヲ為スモノデナイト云フ位ニシテ往カナケレバナラナイノデアル、（第8回、3月6日、749-751）

つまり、無記名投票制度を導入することによって賄賂や脅迫を防ぐことができることの根拠に否定的であるという点が第一である。そしてさらに、名を記して投票することで自らの選択（投票）に責任を持つことが期待される一方で、無記名は即ち有権者の責任を軽くさせるものであるというのが第二の論点であった。田中は有権者の「無責任」を招く無記名投票制の意味を減じていかなければならないと主張する。現在であれば当然と考えられる秘密投票の原則は、当時では受け入れられがたかったことが分かる。第38条改正案は起立者少数によって否決されたのである（第8回、3月6日、752）。

改正条文の採決が終了し、楠本正隆議長は第三読会の確定を宣言した。選挙法改正案は特別委員会修正案などを経

て3月6日に修正可決し、翌日貴族院へ送付されたのである。なお、3月11日には「衆議院議員選挙法附録中改正法律案」が自由党の浅見興一右衛門、井上利右衛門の2名から提出されている。実際に審議されなかったために、どのような内容であるかは判然としないのであるが、両人ともに岐阜県の選出であることから、岐阜県内の選挙区画の変更を求めるものであったと考えるのが妥当であろう。

3月11日、貴族院では衆議院より回付された選挙法改正案の第一読会が行われた。具体的な審議に入る前、小松行正はまず政府委員に対して政府の賛否を問うた。政府委員として出席していた内務官僚の松岡康毅は次のように衆議院でも述べた政府の反対理由を説明する。

此衆議院議員選挙法、衆議院提出ノ法律案ハ大体政府ハ不同意デゴザイマス、其不同意ノ中デ最も重モタルモノヲ挙げマスルト第一、此第六条ノ選挙人ノ年齢ヲ減ジマシタ、二十五歳ヲ二十歳ニシマシタ、夫レカラ地租所得税ノ納額ヲ減ジマシタ、現行ノ法ハ地租シヨトクゼイ十五円ト申スモノヲ此改正ハ地租五円、所得税三円以上ナラバ宜シイ、所得税ヲ納メル者デサヘアレバ宜シイト斯ウ云フコトニナリマシタ、【省略】大体不同意ニゴザイマス、（第8回、3月11日、490）

松岡は以上の理由として、有権者が増加することで「種々弊害がありまして」、「余り納税の資格を下げ過ぎる」からという、非常に率直な理由を明らかにした。改正案の審議を行う特別委員の選出については立候補する者は誰も居らず、議長の指名によって9名が選ばれた<sup>19</sup>。3月23日の本会議では、谷干城委員長から「本案ニ於キマシテモ委員会ニ於キマシテハ否決スベキモノト評議」し、その理由は時期尚早であるというものであった（同、3月23日、608）。続いて第二読会開催の採決が行われ、起立者がなく廃案に決された（同）。貴族院としては、選挙法の改正は「中々今日一朝一夕ニ之ヲ議決スベキモノデナ」く、「研究スルニ付イテハ時日ヲ要スルカラ急ニ結了スルベキモノデナイ」と慎重な姿勢を取っていた。しかしながら、審議の始めに政府員に対して政府の賛否を聞いていることから明らかにおり、政府の姿勢に反するような法改正は認めないというのが貴族院の基本的な態度であったことがうかがえる。

第8回議事が終わって公表された自由党の報告書では、「本案ハ衆議院ヲ通過シタルモ是レ亦タ貴族院ノ遮断ス

た（第7回、3月12日、503）。なお、委員長には谷、副委員長に林がそれぞれ就いた（同、3月16日、534）。

<sup>19</sup> 特別委員は、正親町實正、谷干城、林友幸、安場保和、村田保、森山茂、外山正一、平山成信、久保田眞吾であつ

ル所ト為レリ」と記載されたのである【自由党 83 号、4 月 25 日、3422】。ただし第 8 回議会では、議員提出の法案が 128 件あったなかで、衆議院において可決したことは一つの画期であった。

第 9 回議会においても、前期議会と同様の改正案が提出された。こんどは立憲改進黨の西村真太郎（1896 年 3 月以降は進歩党）によってである。すでに一度、衆議院を通過した法案であり、そして衆議院の大勢が選挙法の改正に賛成していることから、審議はこれまでで最も速いペースで進められた。第一読会で指名された特別委員は桜井勉委員長の報告で「先年以来、衆議一般ニ希望致シマスル所ノ案デゴザリマシテ、既ニ昨年ニ決議シマシタ所ト変ツタコトモナイ所ノ案デゴザリマスル、何卒満場一致ヲ以テ御賛成アラシコトヲ希望致シマス」と呼びかけ（第 9 回、3 月 7 日、479）、ただちに第二読会が開かれたのである。同会においては小西甚之助（当時無所属、自由党系）が無記名投票への修正を主張したが議院に容れられることはなく、原案通り可決された（同、480-482）。貴族院には即日回付され、13 日、審議が開始された。2027 日には特別審査委員長に選ばれた正親町実正より報告があった。ここで注目されるのが、この特別委員の多くが「インフルエンザニ罹」ったことで審議が遅滞していたという言葉である。「伊藤博文関係文書」には以下の文書が収録されている。

昨夜垂示之選挙法一条猶又林友幸子ヲ相尋候処、何分ニモ委員中疾病事故多ク頃日来屢々会合相促進モ、委員三名之登院者ヲ得ルノミ。即定数ニ至ラザル故未ダ委員長及理事之選挙出来サルニ候。併シ可相成速ニ開会之事ニ相成度旨申容レ承諾致候。将又林子之咄ニ該案ニハ何分ニモ反対之意見ヲ有スルモノ比々皆是ナル状況ニ御座候。<sup>21</sup>

同文書の日付は「明治 29 年〇月 19 日」と書かれ、伊藤と林友幸（貴族院議員、長州出身）が何月に談合を行ったのかは明らかではない。しかし、特別委員長報告では、

去ル 14 日此委員長ノ選定がゴザリマシタニ付イテ翌日直ニ委員長副委員長ノ選挙ヲ行フ積ニ集会ヲ促シマシタガ不幸ニシテ本委員中ニハドウモ病者が多クアリマシテ例ノいんふるえんざニ罹ラレタ諸君ガ沢山有リ

マシタタメニ何時モ出席員ガ極ク少数デアリマシタ、過半数ニ満チマセヌ、【省略】遂ニ去ル二十三日ニ至ッテ漸ク過半数ニ満チマシタニ依ッテ委員長副委員長ノ選挙ヲ行ヒマシタ、

この二つの記述は、単に伊藤文書において不明であった日付を明らかにするための証拠となるというものである以上に、総理大臣である伊藤の選挙法改正案に対する姿勢を垣間見ることができるものである。さらにいえば、政府として選挙法の改正案を提出したのは、第三次伊藤内閣（1898 年、第 12 回議会）である。伊藤と選挙法改正を結びつける史料の一つであることは明らかであろう。

さて、正親町特別委員長の報告に戻ろう。

委員会ノ結果を御報道致シマスルガ委員会ニ於キマシテハ段々協議モ致シマシタガ此案は勿論本年初メテノ案デハナク、数年来度々本院へ廻ッタ案デアリマスカラ詰リ此選挙人並ニ被選挙人ノ資格ヲ広メテ其区画ヲ広メヤウト云フ所ノ案デ現行ノ選挙人ニ在ッテハ年齢満二十五歳以上ノ者デ直接国税十五円以上納メルト云フ者ト云フ其区域ヲ広クシテ年齢満二十歳以上地租五円以上又ハ所得税ヲ納メル者トスウ云フ事ニ広メヤウト云フ【中略】、夫ニ付テ委員会ニ於キマシテモ議論モゴザイマシタガ是ハ丁度委員会ニ於テモ議論ガ二様ニ為リマシテ原案ヲ賛成スル論ト反対ノ論ト二ツ出マシタ【中略】、ソレカラ決ヲ採リマシタ所ガ多数ヲ以テハハ否決スベシト云フコトニナリマシタ（第 9 回、3 月 27 日、677-678）

特別委員会において賛成論、反対論の双方が出されたが、委員会は否決に決した。ただし、第 9 回議会での大きな特徴はむしろ、これまで改正に対して頑なに反対してきた政府（政府委員の末松謙澄）が、その姿勢を転換させたことであろう。これは富田も指摘しているところで、「第二次伊藤内閣は選挙権拡張に賛成する側に立ったのである」とその転換をいっている（富田 1969: 84）。西村亮吉が「此案ハ政府ハ通過ヲスルモ御差支ナイト云フ御考デアリマスカ」との質問に対し、末松は次のように答えたのである。

<sup>20</sup> 翌 14 日、特別委員 9 名が指名された。正親町實正、谷干城、林友幸までは前回と同じ、それに加えて平松時厚、仙石政固、松平乗承、南郷茂光、平田東助、鹿毛信盛（第 9 回、3 月 14 日、404）。

<sup>21</sup> 伊藤博文研究会編『伊藤博文関係文書 5 巻』（1977 年、塙書房）440 頁。

本案ニシマシテハ、此案ノ儘通過下サレイト云フコトハ望ミマセヌデアリマス、サリナガラ、大体ニ於テ政府ガ是ニ絶対反対スルヤ否ヤト云フコトニナリマシテハ決シテサウデナイト云フコトヲ一言申シテ置キタイデアリマス、先刻正親町委員長カラノ報告ノ中ニ選挙法ハ憲法付属ノ法律デアルカラ容易ニ改正スベカラザルモノデアルト云フコトデゴザイマシタ、其所見ニ於キマシテハ決シテ私共非ナリトハ致サヌノデアリマス、デ成ルベク要ナキノ改正ハシナイガ宜シウゴザイマス、サリナガラ或点ニ於キマシテ、其事柄ガ如何ニモ公平ヲ得ナイ如何ニモ時期ニ適セナイト云フコトヲ見出シマシタ以上ハ又已ムヲ得ザル時デアルト云フコトヲ觀念セザルヲ得ナイト云フコトガアルト存ズルノデアリマス、【省略】衆議院ニ於キマシテモ多少政府ノ見ル所モ申シマシタデゴザイマスガ、遂ニ十分ナル協議ニ至ラズシテ彼ノ院ノ提出ノ儘、コチラニ送付ニナッタコトデアリマス、ソレ故ニ全然同意ト云フ訳ニハ至ラヌノデアリマス、（同、677）

このように、政府の側も改正の必要性があることを認めつつ、修正点について衆議院との間にずれが生じていることがわかる。末松は特に、有権者の偏りを問題視している。つまり、選挙法作成の時点では300選挙区については人口を基準にして決定していたのであるが、実際の選挙では有権者が多い農村部と有権者が少ない都市部との間に著しい格差が生じていた。このことを末松は次のように述べている。

選挙権ヲ有スル者、其数タルヤ全国ノ人民ノ数ニ比較スルト、殆ド意外ノモノデアリマス、殊ニ市街地ニ至ッテハ尚ホ更驚クベキ事実ガアリマス、彼ノ京都ノ如キハ二区ニ分レテ居ルコトハ御承知ノ通デゴザイマスガ、其一区ニハ二十四人カノ投票デ以テ第一ノ時ニ当選者ガ出来タト云フ有様デゴザイマス、アノ都会ニ於テ右ノ如シ、又東京等ニ於キマシテモ各区ノ選挙人ノ数ト云フモノハ百何十人二百何十人ト云フ位ナ僅々タルモノデゴザイマス、而シテ其人口ハ幾ラカト云フ二十万人モ有ルト云フ訳デゴザイマス、而シテ当選シタ時分ニハ五十何票カデ当選シテ来タト云フヤウナ例ハ比々有ルノデアリマス、是等ノ点ニ於テハ実ハ唯今ノ選挙法ヲ制定シマストキニ於キマシテ殆ド予想シ能ハナカッタ事デハナイカト思ハレルノデアリマス、故ニ此点ニ於キマシテ

ハ多少ノ訂正ヲ加ヘテモウ少シ此市街地ノ……第一ニハ市街地ノ選挙者ヲ殖ヤス工夫ヲ致サナクチャーナラヌト思ヒマス、（同、678）

末松が掲げた例として、京都1区の当選者が僅か24票であったことが報告されており、市街地の有権者を増加させることを目指すと発言している。この発言は重要であり、後の選挙法改正において都市部の選挙区を独立させ、さらに有権者比での優遇、地租に加えて所得税も納税要件に加えるなどの措置を予言しているのである<sup>22</sup>。なお、西村亮吉から改正案中、政府が反対する点について聞かれると選挙権の拡張についての反対を明言しなかったこともその特徴である。結局、貴族院では第二読会を開催するか採決を行い、賛成少数にて廃案に決した。

1897（明治30）年1月12日に開催された第10回議会においても、進歩党の高田早苗ほか5名によって、ならびに自由党の片岡健吉ほか4名によって改正案が提出された。ちょうどこの頃、皇太后の病状が悪化したのを受けて、審議が中断されることとなった（第9回、1月11日、17）。また、19日の本会議では、改正案の提出者より「延期の事」が申し立てられたため、その通り決せられたのである。第11回議会では選挙法改正案の上程はなかった。

第12回議会において、第三次伊藤内閣は政府提出法案として選挙法改正案を提出した。その内容を端的に示せば、有権者の拡大（地租5円以上など）、市部を独立選挙区とすること、大選挙区制度を導入すること、無記名投票とすることなどであった。

## 5. 近代日本における選挙制度に改正選挙法が与えた影響

本稿で注目してきた改正選挙法において、民党、特に自由党が主張してきた大選挙区制は、藩閥政治を「党派政治」に転換させるという目的のもとで考えられた制度であった。大選挙区制と完全連記制の両者をともに採用することは、多数派がより議席を増加させることを容易にするものである。その後、自由党は第5回議会において、他党の賛意を得ての可決を容易にするため、大選挙区制と完全連記制に関する規定を改正案から削除し、選挙権の拡大のみに絞ったのは前述の通りである。また、民党が秘密投票制を導入しようとしたことも当時としては急進的なものであり、衆議院においても容認されるものではなかった。さらに、いわゆる「初期議会」においては、政府も民党も手探

<sup>22</sup> なお、末松が挙げた「二十四人カノ投票デ以テ第一ノ時ニ当選者ガ出来タ」という発言は、第1回総選挙における

浜岡光哲の得票数27票の間違いであろうと思われる。（衆議院事務局1932：4）

## 近代日本における選挙制度に関する一研究

【表1】帝国議会提出法案の一覧（第1回議会～第12回議会）

	会期	内閣提出法案			議員提出法案									備考
					(合計)			衆議院議員提出法案			貴族院議員提出法案			
		提出 件数	成立 件数	比率	提出 件数	成立 件数	比率	提出 件数	成立 件数	比率	提出 件数	成立 件数	比率	
第1回議会 (通常会)	1890(明治23)年11月29日～ 1891(明治24)年3月7日	10	4	40.0%	43	2	4.7%	41	2	4.9%	2	0	0.0%	
第2回議会 (通常会)	1891(明治24)年11月26日～ 1891(明治24)年12月25日	16	2	12.5%	54	0	0.0%	52	0	0.0%	2	0	0.0%	衆議院解散(1891(明治24)年12月25日)
第3回議会 (特別会)	1892(明治25)年5月6日～ 1892(明治25)年6月14日	9	5	55.6%	43	3	7.0%	42	2	4.8%	1	1	100.0%	
第4回議会 (通常会)	1892(明治25)年11月29日～ 1893(明治26)年2月28日	21	12	57.1%	80	6	7.5%	72	5	6.9%	8	1	12.5%	
第5回議会 (通常会)	1893(明治26)年11月28日～ 1893(明治26)年12月30日	18	1	5.6%	88	1	1.1%	83	1	1.2%	5	0	0.0%	衆議院解散(1893(明治26)年12月30日)
第6回議会 (特別会)	1894(明治27)年5月15日～ 1894(明治27)年6月2日	29	23	79.3%	78	0	0.0%	73	0	0.0%	5	0	0.0%	衆議院解散(1894(明治27)年6月2日)
第7回議会 (臨時会)	1894(明治27)年10月18日～ 1894(明治27)年10月21日	2	2	100.0%	0	0	0.0%	0	0	0.0%	0	0	0.0%	日清戦争に伴い、広島にて召集
第8回議会 (通常会)	1894(明治27)年12月24日～ 1895(明治28)年3月23日	15	13	86.7%	134	19	14.2%	128	17	13.3%	6	2	33.3%	
第9回議会 (通常会)	1895(明治28)年12月28日～ 1896(明治29)年3月28日	104	88	84.6%	58	5	8.6%	55	3	5.5%	3	2	66.7%	
第10回議会 (通常会)	1896(明治29)年12月25日～ 1897(明治30)年3月24日	62	46	74.2%	59	5	8.5%	57	5	8.8%	2	0	0.0%	
第11回議会 (通常会)	1897(明治30)年12月24日～ 1897(明治30)年12月25日	8	0	0.0%	0	0	0.0%	0	0	0.0%	0	0	0.0%	衆議院解散(1897(明治30)年12月25日)
第12回議会 (特別会)	1898(明治31)年5月19日～ 1898(明治31)年6月10日	50	18	36.0%	21	4	19.0%	20	4	20.0%	1	0	0.0%	衆議院解散(1898(明治31)年6月10日)
総計		344	214	62.2%	658	45	6.8%	623	39	6.3%	35	6	17.1%	

出典：古賀、桐原、奥村2010を基に筆者作成。

りの状況で慣習としての議会制度の構築を図っていた。そのため、一般的には政府による提出法案件数は多いとされるものの<sup>23</sup>、この時期は政府、民党共に提出本数は少なく、成立件数も少なかった。しかし、回数を重ねる毎に政府提出法案の成立件数は増加し、第12回議会時点で政府提出法案の総成立件数が214件(総提出件数の62.2%)であるのに対し、議員提出法案の総成立件数が45件(総提出件数の6.8%)に留まっていた【表1】。また、これまでに指摘したように、政府提出法案は議員提出法案よりも優先して審議される傾向があり、それも議員提出法案が審議未了で廃案となる傾向に拍車をかけていた。加えて、「初期国会」の会期は長いものでも3ヶ月程度で現在の様に半年前後開催されることは無かったこと、審議過程に読会制を採用していたことなどの理由により、議案を処理するための時間が少なかったことも成立法案件数の少なさに影響を与えていると思われる。

これらを総合すると、衆議院議員選挙法改正案は未だ前近代型の政権運営や政策形成を志向していた政府に事実上従属していた議会を一気に近代型へと進化させ得るものであったと位置付けられる。しかも、第12回議会に提

出された選挙法改正案は第1議会以降、民党が主張してきた内容をほぼそのまま織り込んだものであり、時代が漸く追い付いたとも考えられる。このような過程を経て行われた選挙法の改正について、先行研究においては、民党は選挙法改正に熱心ではなかったとの評価がなされているが(松尾1989:11)、これまでに論じたように民党特に自由党は「十分に熱心」であった。これは換言すると、選挙法の改正は決して「微温的」な改革ではなく、まさに「急進的」な改革であったと結論付けられる。

## 6. おわりに

本稿は、明治維新以降の我が国における議会制度に関する調査研究の一環として、第1回議会から第12回議会までに実施された総選挙をめぐる選挙制度の変遷に注目し、その傾向や特徴を明らかにすることを目的として調査研究を実施し、第12回議会において政府提出法案として出された改正選挙法は、これまで民党側が繰り返し提出してきた改正案をほぼなぞるような形であったことを確認した。これらの知見から、本稿が明らかにしたことは、次の諸点である。

<sup>23</sup> 特に議院内閣制において、政府は現行法における字句の改正程度の内容であっても改正案を提出せざるを得な

いため、一般的には議員提出法案よりも多くなる傾向がある(小島1983)。

民党側とくに自由党が主張してきた大選挙区制度は、藩閥政治を「党派政治」に転換させるといった目的のもとで考えられた制度であった。大選挙区制度と完全連記制度の両者をともに採用することは、多数派がより議席を増加させることを容易にするものである。自由党のこの方針は、第5回議会において他党の賛意を得ての可決を容易にするため削除され、選挙権の拡大のみに絞られた改正案となったことはすでに見てきた通りである。また、第8回議会における改正法案審査特別委員における少数意見として、それまでの記名投票制から無記名投票制への修正案が出された。秘密投票の方針は当時としては急進的な主張であり、衆議院においても容れられるものではなかった。第12回議会において提出された修正案は、初期議会から民党側が主張してきたものをそのまま受け容れた内容となっていることはさらに注目されてもよいと考える。加えて、地方議会選挙に限れば、大選挙区単記制は現在も採用されている上、中選挙区制度の土台となったのである。しかも、大選挙区単記制の実態を明らかにすることにより、単記非移譲式投票制に代表される中選挙区制という特殊な選挙制度を分析する上でも有用であると考えられる。これらの意義を踏まえると、第14回議会で実際に改正されることになる選挙法は、この意味では決して「微温的」な改革ではなく、まさに「急進的」な内容であり、現代にも繋がる先進的な改革であった。

一方で、このような意味合いを伴う選挙制度の改正は選挙法の根幹を変化させるものであり、なぜ伊藤がこのような内容を採用したのかについては、さらに史料の調査が必要である。また、その後の議会、世論において大選挙区制度と無記名投票制がいかんして受け容れられるようになっていったのかについては、今後の課題としたい。

## 7. 参考文献一覧

- 伊藤博文研究会（編）（1977）『伊藤博文関係文書 第5巻』塙書房。
- 伊藤之雄（1991）「立憲政友会創立期の議会 第12～第15帝国議会」内田健三等編『日本議会史録1』第一法規出版。
- 大山英久（2005）「帝国議会の運営と会議録をめぐって」『レファレンス』第652号32-50頁。
- 古賀豪、桐原康栄、奥村牧人（2010年）「帝国議会および国会の立法統計—法案提出件数・成立件数・新規制定の議員立法—」『レファレンス』平成22年11月号117-155頁。
- 小島和夫（1983）「議員立法の概観」『北大法学論集』第33巻第5号1359-1378頁。
- 衆議院事務局（編）（1912）『衆議院議員総選挙一覧』。

末木孝典（2014）「明治期小選挙区制における選挙区割り」と選挙区人口：明治22年衆議院議員選挙法未成案をめぐって」『選挙研究』第30巻1号128-142頁。

杉正夫（1986）『日本選挙制度史—普通選挙法から公職選挙法まで—』九州大学出版会。

富田信男（1960）「第14帝国議会における選挙法改正（1）」『政経論叢』第29巻第6号92-121頁。

文献資料刊行会（編）（1979）『復刻版立憲改進黨党報 第1巻～第4巻』柏書房。

文献資料刊行会（編）（1979）『復刻版自由党々報 第1巻～第5巻』柏書房。

松浦康之、松岡信之、五條理保、小森雄太（2017）「帝国議会衆議院の議員定数に関する考察—首相秘書官・金子堅太郎の役割に注目して—」『岐阜市立女子短期大学研究紀要』第67輯21-34頁。

升味準之輔（1965）『日本政党史論2』東京大学出版会（なお、本稿においては2011年に刊行された同書の新版を参照している）。

松尾尊兌（1989）『普通選挙制度成立史の研究』岩波書店。帝国議会議事録検索システム (<http://teikokugikai-i.ndl.go.jp/>)

（提出日 平成31年1月7日）