日本の選挙制度

—その創始と経路—

清水唯一朗

要旨：選挙制度はどのように作られ、どのような運用を経て現在に至るのか。選挙制度の伝播と受容を日本の事例から論じるべく、選挙区の設定、一票の格差、間接選挙と直接選挙、選挙権者と被選挙権者、投開票の方法、選挙運動の制限といった視点からこの過程をみていくと、制度起草時の理念が現在まで色濃く継承されていることに驚かされる。

憲法がドイツ（プロイセン）、議会制度がイギリスを範型としたのに対し、選挙制度は特定のモデルを持たずに広く各国の制度を検討して、日本の実情に応じて作られたものであった。たとえば制度設計者たちが、選挙の正当性を確立するために「選挙の自由」を広く確保する一方で選挙管理者たちの不正に厳しく目を光らせていたこと、政府部内の不協和音を実地で解消することに腐心していたこと、その結果として選挙区は地方の実情を強く反映したものとなったことは、その後今日に至るまで選挙を規定したひとつの「制度」の確立として特筆されるだろう。

1. 選挙制度の淵源をたどる意義

(1) 硬質な選挙制度—起草時と現在

選挙制度はどのように作られ、どのような運用を経て現在に至るのか。いかなる先行事例を吟味し、国情に照らして制度が作られ、改変されてきたのか。そのことは現在の制度のみならず、その国の政治文化を理解するうえで欠かすことのできない視点であろう。

選挙制度の伝播と受容を日本の事例から論じようとすると、なにより制度起草時の理念が現在まで色濃く継承されていることに驚かされる。起草時から検討されていた比例代表制が、度重なる検討にもかかわらず近年まで導入されてこなかったように、それは新しい制度を容易には受容してこなかった歴史でもある⁽¹⁾。日本の選挙制度は、起草時にほぼそのありようを固めた硬質なものとみることができるだろう。それはなぜか。

このことは日本における立憲政治の形成に深

く由来している。現在の公職選挙法の原型である衆議院議員選挙法は、憲法附属法として「国制」の一翼を担い、衆議院だけで改変することができなかった⁽²⁾。このことは制度を硬質なものと捉える傾向を生み、制度への依存と馴致が進んだ。戦後は自民党による一党優位制と派閥間の牽制のため、制度改変はより複雑な組織内調整を要するようになった。その帰結として、選挙法は起草時の思想を色濃く残しながら今日に至っている。

(2) 広範な制度参照—日本への適用をめぐる

国政を論じる会議体をどのように作るかは、明治政府にとって国家の独立と並ぶ最重要課題であった。明治国家の所信を表明した五ヶ条の御誓文は議会政治の導入を表明すると同時に（第1項）、身分制度を乗り越え、人心を一新することを誓っていた（第2項以下）⁽³⁾。明治政府は、いかにして有能な人物を集め、会議を動かしていくかという課題に直面していたのである。

そのため、政府は早くから制度研究に熱心で

あった。開成所の教授であった加藤弘之が『立憲政体略』でイギリス、フランス、プロイセン、オランダの制度を紹介したのを皮切りに⁽⁴⁾、元老院をはじめとする各機関がアメリカ、イギリス、オランダ、カリフォルニア州、フランスなどの選挙法を研究、紹介し、議論の材料を提供した⁽⁵⁾。後発立憲国家となった日本は、欧米各国の先行事例を丹念に吟味して制度設計にあたることができたのである。

制度設計者たちもその利点に自覚的であった。たとえば、選挙法をはじめとする重要法規を附属法として憲法と切り離して制定したのは立憲政治調査のために洋行した伊藤博文に、事実上の師となるローレンツ・フォン・シュタインが与えた示唆であった⁽⁶⁾。

伊藤の側で制度設計を支えた金子堅太郎は次のように回想している。

「世界各国の政治家及憲法学者が、日本の憲法の英訳を見て曰く、誠に此憲法はよく出来ている。世界各国の数は百条もあるのに、日本の憲法は僅か70何条〔筆者注：成案は101条〕骨子だけである。しかしてその運用は議院法、貴族院令、衆議院議員選挙法の三法令に譲ってある。これは実に世界無比の巧妙なる憲法だ。此方法が一番よい。(中略)流石は日本は一番あとで憲法政治を布いたから仕合であった」(金子堅太郎「議会開設当時の事情」)⁽⁷⁾

先行する欧米各国の経験を踏まえた日本の憲法制定過程は、各国から見れば「仕合せ」と映った。しかし、現実には選挙法の改正すら、何代にもわたる政権が苦心を重ねなければならなかった。

なぜだろうか。日本の事情は欧米各国とは大きく異なるものであった。同上の調査の際、伊藤は「日本国は一瞬時に封建制より立憲制に転化したる者にして歴史上未だ前例なきところなり。故にこの情勢に適當する憲法及選挙法の模範を他の国民に求めんとすることは甚だ難き所

なり」と、既存制度を適用する難しさを指摘されている。彼はこの点を深く意識して制度設計を進めるようになった⁽⁸⁾。

以後、制度設計者たちは各国の事例に学びながら、いかにして日本の実状に合った制度とするかの模索を重ねることとなる。それが憲法とその附属法を通じて、日本の硬質な立憲政治をかたちづくるものとなる。

(3) 本稿の目的—歴史と現在

そうであるなら、この模索の過程こそ丹念に検討する必要があるだろう。しかし、これまでの日本の選挙制度研究は、その大半が1925年のいわゆる普通選挙法以後を扱うものが大半であり、選挙法の起草を含め、それ以前を扱う研究はきわめて少ない⁽⁹⁾。

原因は二つ考えられる。第一に、帝国議会が第1議会の開会直後に出火に見舞われ、制定の最終段階を担った臨時議会議務局の資料が灰燼に帰したため、不明な部分が多いことが上げられる。第二に、明治憲法の制定過程を伊藤博文、伊東巳代治など制度設計者の私文書を中心に明らかにした稲田正次『明治憲法制定史』(有斐閣、1962年)があまりに浩瀚であり、これを超えることが容易ではないためだろう。

かくいう筆者も2,000pに及ぼんとする稲田本を前に茫然自失の思いがした。しかし、精読してみると、その目的は制度の受容を理解することであり、史料の紹介に重点を置くものとなっている。このため、政策過程や制度構造を同書から直接に知ることは難しい。また刊行から50年あまり経っていることもあり、問題意識や分析枠組も今日的なものとは隔たりがある。

よって、本稿では、稲田本をはじめとする先行研究の成果をもとに⁽¹⁰⁾、新資料を加え、選挙研究における問題視角に立って選挙制度の創始と経路を探っていく。

とはいえ、現代の問題意識のみから制度設計の過程を論じることは大きな齟齬を生みかねない。そのため本稿では金子堅太郎が作成した

「各国憲法異同科目」を用いる⁽¹¹⁾。これは元老院で制度調査に当たっていた金子が各国の憲法を比較して論点をまとめたものであり、おりしも憲法調査で渡欧していた伊藤にも送られ、その後、金子が伊藤のもとで憲法制定に携わる契機となった文書である。

本稿ではここから選挙法に関わる論点を抜き出し、本稿の分析対象とする。具体的には、選挙区のあり方、選挙方式（直接、間接）、選挙権・被選挙権者の資格、選挙にまつわる実務の4点である。以下、これに沿って議論を進めていく。

2. 選挙区のあり方

制度設計者たちにとって最も悩ましいことは、意外にも選挙区をどう定めるかであった。廃藩置県から日も浅く、旧藩の影響力が強く残るなかで代表制を創出するという課題のボトルネックがここにあったからである。

加えて、参照すべき欧米各国の制度や論理は、各国の国内、地理的状况による差異が大きく、定説を得るに至っていなかった。それだけに選挙区の設定は国内の情勢を強く意識しながら進められることとなった。

(1) 大選挙区か小選挙区か

問題は大きく二つに分かれる。第一は選挙区の地理的範囲、第二は人口規模の問題である。第一の問題は旧藩の影響力をどう処理するのか、第二の問題は代表制の粒度をどうするのが主題であった。

地理的な範囲について、はじめの具体案は、1887年に起草されたと見られる下院議員選挙法草案である⁽¹²⁾。ここで制度設計者たちが示した選挙区の単位は地方自治の基礎たる町村ではなく、行政単位として置かれた郡区であった。東京・京都・大阪の3府では全区を1選挙区として人口10万人あたり1議席を、各県では8万人あたりに1議席を配当することが提案されている。いずれも小選挙区制ではなく、複数の議

員を選出することを前提としたものである。

郡は地方自治制を編成する際に人為的に策定された行政単位である。すでに知られているように、郡の編成は自然村の持つ自治能力を維持、継承しつつ、行政の広域化を進める目的を持って行われた⁽¹³⁾。当時、郡は716あり、人口も面積も大小様々であった。同案は人口が8万人に満たないところでは、いくつかの郡区をあわせて1選挙区を構成することとした。それは旧藩の版図を再編することにつながる。

町村でなく郡を選挙単位とすることは、代表制の観点からも大きな意味を持った。府県会規則、市制・町村制の制定により、府県や市町村は自治体となった。この自治体ではなく、あえて行政区画である郡をもって選挙単位としたことは、衆議院議員は地域代表ではなく、国民代表であるという論理を生むこととなる⁽¹⁴⁾。

そうした認識を定着させようという動きも見られた。たとえば、第1回総選挙に先立って滋賀県が発行した小冊子には次のようなくだりがある。

「選挙区と議員の関係 選挙区とは選挙上の便宜により設けたるものに過ぎざればその区より選出せられたる議員といえども選挙区の利害のみを代表すべきものにあらず。宜しく人民および政府の安寧を謀るをもって先とすべし。時として各個社会の利益を謀ることを得べきも、予め一般の幸福に注意しこれを害せざるの義務あるものとす」(『衆議院議員選挙法実用』滋賀県第一部)⁽¹⁵⁾

それだけに、制度設計者たちは選挙区を定着させるよう腐心した。選挙のたびに都合よく選挙区を設定することもあり得たが、そうではなく、別表をもって定める選挙区法定主義を採用して、選挙区の定着をめざした⁽¹⁶⁾。

熟慮の末、現状に叶うとして彼らが採用したのは小選挙区制であった⁽¹⁷⁾。それは選挙権者が候補者の人物を理解することができる物理的

範囲を重視したものであった⁽¹⁸⁾。

選挙法制定の最終審議を担ったのは枢密院会議である。同院に提出されていた資料を見ると、制度設計者たちが参照したのは、主にベルギー、フランス、イギリス、アメリカであったことが知られる⁽¹⁹⁾。

同院の審議においても郡区を選挙区とすることに大きな異論は示されなかった。衆議院議員選挙法に先んじて成立した府県会規則でも郡区が選挙区とされている（各郡区から人口に応じて5人までの議員を選出）。

他方、複数の郡を併せて小選挙区とすることには、地域間対立を増幅するのではないかという懸念が示された⁽²⁰⁾。いずれの郡にも相応の名望家が2、3あり、これらをまとめた場合、地方の競争心を煽ることになるのではないかという危惧である⁽²¹⁾。

さらにそれは候補者の乱立から漁夫の利が生じる恐れや、のちに論ずるように当選者がごく一部の代表に過ぎず、地域の広い信頼を得られないという問題に発展していく。

(2) 人口基準と区割り案の策定

次に、人口規模と代表制の粒度について検討する。前述したとおり、下院議員選挙法草案では、人口8万人につき議員1名を基準に府県ごとの議員数を定め、これを郡区に割り振ることを提案した。積算すると議員総数はおよそ380となる。

8万人という基準は、1873年ごろに左院が太政官の諮詢に答えて作成した「国会議院規則」にすでに見ることができる。制度設計者たちが参照していた各国の平均値である人口76,078人あたり1議席と近似しており（表1）、まずは平均に依拠したことがうかがえる。

人口を基準とする案に対し、選挙人の人数を基準とする議論もなかったわけではない。代表的なものはお雇い外国人ヘルマン・ロesslerの案である。立憲制度の構築に積極的に関与してきた彼は、選挙人1万人あたり議員1名とす

表1 制度設計時に参照された各国の人口基準

国名	林田本・『国民之友』		秘書類纂
	議席／人口	議席数	議席／人口
アメリカ	173,900人	357	130,000人
ドイツ	69,181人	433	100,000人
フランス	66,000人	584	1郡／1名
イギリス	58,900人	670	
オーストリア	57,566人	353	区ごとに定める
イタリア	57,000人	508	区ごとに定める
スペイン	50,000人	431	5,000人
オランダ		86	3,000人
スイス			10,000人
スウェーデン			市区：1万人／1名 郡村：4万人／1名
ベルギー		138	40,000人
デンマーク			16,000人
平均	76,078人		

林田本：林田亀太郎『明治大正政界側面史』（大日本雄弁会、1926年）

国民之友：「憲法一斑（第一）国会」『国民之友』38号、1889年

秘書類纂：宮内庁書陵部蔵「秘書類纂 議会五」より「問目」

る小選挙区制を主張したが、選挙人数を基準とする考えは採用されなかった。

具体的な区割案の策定は法制局で進められ⁽²²⁾、人口基準を10万人に引き上げて選挙法の附録別表として明示されることとなった。内務省県治局長であった末松謙澄によれば、10万人に達した郡には1名、それに満たない場合は地理的な関係も考慮しながら複数の郡を組み合わせることで10万人以上の人口を有する区域を作ったという⁽²³⁾。

枢密院に提出された原案では人口基準はさらに12万人に引き上げられ、18万人を超えると2名の定員が与えられることとなった⁽²⁴⁾。

しかし、制度設計者たちはすぐにこれを枢密院に諮らず、まず地方長官に諮問した⁽²⁵⁾。地方と隔絶された東京の官庁できわめて事務的に行われた区割りでは、地域の実情に適さない恐れがあったためである。

未だ詳細な記録を見いだすことはできないが、地方長官たちは自らの知見に基づいてさまざまな意見と要求を示したようである。その形跡は区割り原案と枢密院諮詢案の差異に見いだすことができる。

一例として、神奈川県北・南・西多摩の扱

いがあげられる。原案では人口10万人基準に沿って、北・西多摩郡133,615人を神奈川2区に、南多摩・都筑郡101,356人を3区としていた。これが地方長官への諮問を経て枢密院に提出された案では、都筑郡と南多摩を切り離し、北・南・西多摩を合わせて第3区とした。ほどなくして1893年には三多摩は内海忠勝知事の発案により、一括して東京府に移管されている。地方長官の意図を反映した変更であったと見てよいだろう。

地方長官からの回答を織りこんだ結果、216の1人区、38の2人区、2の3人区で合計256区298人であったものが、214の1人区（2減）、43の2人区（5増）で合計257区（1増）300人（2増）をもって成案となった。

なお、枢密院で別表をめぐる具体的な審議は行われていない。1888年12月17日に行われた同院の決議に各選挙区の郡区名と人口を示した別表が付されているが、これは成案以前のものである⁽²⁶⁾。審議の最後に伊藤議長から地方長官の答申がすべて出揃っていないことが付言されているだけである⁽²⁷⁾。

原案では明記されていた人口基準は成案では削除された。人口が変動することで違法状態が生じることを避けたものとみられる。300議席という切りのいい数字になったことは江戸時代の諸侯300藩との連続性を感じさせるが、制度設計者たちは、それは偶然であったとしている⁽²⁸⁾。上記の過程からみても、彼らの証言は真であろう。

(3) 一票の格差と多数選挙の弊害

一票の格差はどうだったのだろうか。選挙区単位の人口、有権者数を明らかにした永山正男の研究によれば、区割り原案が作成された1888年の時点で最多の岐阜6区（恵那、加茂郡ほか）の199,221人に対して、最少の長崎6区（上県、下県郡）は32,360人であり⁽²⁹⁾、6.16倍の格差があった。

島嶼部を例外としてみても1人区では大分5

区（東国東、西国東郡）の103,148人、2人区では京都5区（船井、天田郡ほか）の204,303人が最少であり、それぞれ1.93倍、1.95倍の格差が生じている。

制限選挙であり、人口基準を採用したためではあるが、有権者を基準とした場合には、一票の格差はきわめて大きくなる。最多の三重2区（三重、鈴鹿郡ほか）の4,500名に対して最少の島根6区（周吉、海士郡ほか）は51名で実に88.2倍の格差がある⁽³⁰⁾。島嶼部以外では、京都1区（上京区）の112名が最少であり格差は40.2倍となる。

もっとも、議席数はまず府県の人口を基準として割り当てられたものであるから、府県単位で検討することも必要だろう。表2は第1回衆議院議員総選挙（1890年）時の人口、有権者数、議員数を府県ごとにまとめたものである。これによれば議員1名あたりの人口は福井県の149,176人が最大、最少は長崎県の107,486人であり、格差は1.39倍に抑えられている。もっともこの場合も有権者を基準に見ると滋賀県の3,091人と東京府の476人のあいだには6.49倍の差が存在した。

この状況は都市への人口移動がはじまるとより顕著となり、1898年には島嶼部をのぞいても3.6倍と拡大することがすでに明らかにされている⁽³¹⁾。この問題は区割りの見直し論ではなく、普通選挙運動へとつながっていく。

候補者をめぐる議論についても考えてみたい。人物を重視して小選挙区制を選択した結果、主な選挙戦術は地縁と血縁を用いた戸別訪問となり、結果として、投票は政策の選択ではなく人物の選択となった。「政治上の主義及びその思想の冷熱、もしくは閱歴に至りては、選択標準の眼目とせざりし地方甚だ少なしとせず」という具合である⁽³²⁾。

しかし、実際には旧藩意識が強く残るなかで小選挙区制実施は、制度設計者たちが企図した人物主義ではなく、地域主義を表出させた。それは都市と農村、河川の上流と下流などさまざ

表2 第1回衆議院議員総選挙時の人口、有権者数

府県名	現住人口	有権者数	有権者 ／人口	議員数	議員1名あたりの	
					人口	有権者
福井	596,704	8,628	1.45%	4	149,176	2,157
山梨	445,182	3,805	0.85%	3	148,394	1,268
富山	738,445	10,683	1.45%	5	147,689	2,137
宮城	736,628	7,867	1.07%	5	147,326	1,573
群馬	718,215	8,580	1.19%	5	143,643	1,716
高知	569,874	5,542	0.97%	4	142,469	1,386
鹿児島	985,271	4,926	0.50%	7	140,753	704
長野	1,111,946	10,602	0.95%	8	138,993	1,325
佐賀	553,423	9,562	1.73%	4	138,356	2,391
栃木	684,341	10,486	1.53%	5	136,868	2,097
秋田	682,928	7,836	1.15%	5	136,586	1,567
宮崎	407,827	3,304	0.81%	3	135,942	1,101
神奈川	947,766	8,521	0.90%	7	135,395	1,217
徳島	676,154	5,791	0.86%	5	135,231	1,158
福岡	1,209,295	16,832	1.39%	9	134,366	1,870
滋賀	667,563	15,456	2.32%	5	133,513	3,091
岡山	1,062,155	14,419	1.36%	8	132,769	1,802
青森	530,292	4,974	0.94%	4	132,573	1,244
静岡	1,058,226	11,648	1.10%	8	132,278	1,456
香川	660,484	5,600	0.85%	5	132,097	1,120
埼玉	1,054,483	18,078	1.71%	8	131,810	2,260
鳥取	394,333	3,777	0.96%	3	131,444	1,259
愛知	1,444,011	18,762	1.30%	11	131,274	1,706
岩手	656,047	4,670	0.71%	5	131,209	934
山口	914,083	5,806	0.64%	7	130,583	829
福島	913,459	13,132	1.44%	7	130,494	1,876
熊本	1,042,281	12,616	1.21%	8	130,285	1,577
大分	781,554	5,940	0.76%	6	130,259	990
千葉	1,172,138	16,647	1.42%	9	130,238	1,850
三重	909,702	17,337	1.91%	7	129,957	2,477
岐阜	909,226	10,113	1.11%	7	129,889	1,445
東京	1,558,454	5,715	0.37%	12	129,871	476
愛媛	906,414	7,205	0.79%	7	129,488	1,029
広島	1,289,109	12,306	0.95%	10	128,911	1,231
大阪	1,281,150	15,699	1.23%	10	128,115	1,570
新潟	1,665,378	17,748	1.07%	13	128,106	1,365
兵庫	1,521,817	22,233	1.46%	12	126,818	1,853
京都	875,084	7,515	0.86%	7	125,012	1,074
茨城	998,976	15,543	1.56%	8	124,872	1,943
和歌山	623,842	5,769	0.92%	5	124,768	1,154
石川	745,110	9,664	1.30%	6	124,185	1,611
奈良	496,431	7,321	1.47%	4	124,108	1,830
山形	741,896	10,937	1.47%	6	123,649	1,823
長根	692,101	7,108	1.03%	6	115,350	1,185
島崎	752,402	3,663	0.49%	7	107,486	523
合計	39,382,200	450,366	51.49%	300	5,952,600	68,249
平均	875,160	10,008	1.14%	7	132,280	1,517

末松謙澄「二三年の総選挙」『国家学会雑誌』44・45号、1890年より筆者作成。
有権者／人口、議員1名あたりの人口・有権者については、上位5府県に濃い網
かけを、下位5府県に薄い網かけを施した。

まな利害問題、負担の均衡を巡る問題の反映として現れ⁽³³⁾、政党主義と複雑に絡み合う様相を見せた。

初期議会においては候補者が乱立し、同派のなかからも複数の候補が出ることがしばしばあった。調整の機能が不十分であったのと、議員の名誉を求める者が予想以上に多くあったためである⁽³⁴⁾。

候補者が乱立した結果、当選を勝ち得た者もごく少数の有権者を代表するに過ぎないこととなった。この問題は「多数選挙」の弊害として取り上げられ、フランスで法律を学び博士試験に合格したばかりの本野一郎（のち外相）が早くからその問題を指摘している⁽³⁵⁾。

本野はその解決法として比例代表制の導入を主張し、第1回総選挙の結果を用いて検討している⁽³⁶⁾。

それによれば投票総数574,308（2人区は2票と計算）に対し、当選議員が得た票数は280,433票であった。すなわち半数を超える293,865人の意思が死票となっており著しい不公平が生じていると本野は述べる。当選議員の得票が半数を超えたのは神奈川、新潟など22県に止まり、東京、埼玉、群馬、山梨、岐阜、長野、秋田、広島では1／3しか得られていない。本野はこの状況をして「我が衆議院は特に国民之全体を代表せざるのみならず、なお国民中の一小部分なる選挙人の多数さえも之を代表せざるものなりと云はざる可らざるなり」と厳しい。

当選者の得票数の差も著しかった。最多得票の松田正久（佐賀1区、2人区、連記投票）の4,548票に対して、最少得票は京都1区の浜岡光哲の27票であった。その差は実に168倍であり、議席の軽重を問う問題として帝国議会でも取り上げられることとなった。

3. 選挙権のあり方

(1) 間接選挙か直接選挙か

制度設計者たちのあいだで大きな意見の相違があったのは、直接選挙と間接選挙のいずれを採るのかという問題であった。

制度取調局が起草した国会規則草案では、国会議員は府県会において選挙することと規定された⁽³⁷⁾。間接選挙、複選法である。これに続いて国会議院複選法案と国会規則案が起草されているが⁽³⁸⁾、これも郡を単位に5人以下の選挙人を選び、選挙人の集会によって議員を選出するというものであった。

間接選挙、複選法を用いた背景には立憲政治調査の際に、伊藤がベルリン大学教授のルドルフ・フォン・グナイストから強く勧められたことが指摘されている⁽³⁹⁾。グナイストは一貫してプロイセン流に拠ることを主張した論者であった。加えて、山県有朋とともに地方制度の整備に当たっていたモッセも、日本では政治公務への習熟が乏しいため、それを地方自治の実践によって漸進させる必要があるとし、この観点から間接選挙を主張する案を提示している⁽⁴⁰⁾。

しかし、これは地方議会に政党政派を持ち込みたくない、持ち込まないかたちで地方議会を構成しようとしていた制度設計者たちの考えと相容れない。とりわけ、反対論の中心にいた井上毅がロesslerから受けた助言は、選挙人を用いた選挙は党派性の強いものとなること、府県会議員による間接選挙とした場合は、国会を解散してもふたたび同じ構成の議員が選ばれてくるというものであった⁽⁴¹⁾。これは彼らにとってきわめて深刻な指摘であり、間接選挙反対の論拠となった。

制度設計者のひとりである金子堅太郎も、各国制度に対する該博な知識を動員して直接選挙に賛成の立場を採った⁽⁴²⁾。金子が重視したのは選挙が政治参加の手段のみならず政治教育の手段となること、国民が議会政治を注視する目

的意識を生成することであった。くわえて金子は、イギリス、アメリカ、フランス、スペイン、スイス、イタリアなど12カ国が直接選挙を採用する一方で、間接選挙を採用しているのはプロイセンとノルウェーの2国に過ぎないことを指摘し、グナイストに取り込まれた伊藤の蒙を啓こうとした。

間接選挙とすることで府県会や郡会、町村会における政党政派の争いが国政に及ぶことへの危機感は井上と共通する。しかし、金子は井上と異なり政党の誕生を不可避と見ていた。ミルの『代議政体論』を熟読していた彼の念頭にはアメリカの大統領選挙があった。金子の視点からすれば、地方における党派と、いずれ国政にも生まれるであろう政党とどう向き合っていくかが課題であった。伊藤は、これまで政権から疎外してきた勢力へも支持を広げようとしており⁽⁴³⁾、この論旨は伊藤を動かすものであった。政府案は直接選挙に落ち着いた。

間接選挙を求める意見は、枢密院審議で再び現れた。プロイセンを範に取って等級別選挙を主張する野村靖、選挙区の存在を煩雑であるとして府県会による複選法を唱える森有礼などの意見である⁽⁴⁴⁾。彼らの議論を受けて、法案は野村、鳥尾を含む7名からなる調査委員会に付託されたが、委員会での議論の結果として現れた修正案は直接選挙のままであった。

(2) 誰を選挙権者とするのか

近代日本が立憲政治を導入しようとした19世紀後半は、各国の立憲政治が運用実態に基づく変化を進めているときであった。憲法制定後、議院制度の実地調査にあたった金子堅太郎は、議場も議事規則も変動期にあり、これといった定型はまだないと喝破している。すなわち、日本の制度設計者たちは確固たるモデルのないなかで、可能な限り多くの事例を検討する必要に迫られていたのである⁽⁴⁵⁾。

表3にまとめたとおり、それは選挙権者の資格においても同様のものと捉えられていた。

表3 選挙法制定当時における各国の選挙権者資格理解

国名	年齢	財産基準	職業	性別	その他	人口比
イギリス	21歳		貴族, 僧侶, 官吏 などは除外	男		13.60%
プロイセン	25歳	納税者		男	居住1年以上	87.90%
イタリア	21歳	3円80銭		男	読書, 識字条件あり	8.90%
フランス	21歳			男	居住2年以上	26.70%
オーストリア	24歳	2円50銭		男	女子高額納税 有権者あり	5.60%
オランダ	21歳	8円25銭		男	オランダ生, 公権	2.90%
ベルギー	25歳	8円40銭		男	公権	2.10%
ポルトガル	21歳	所得110円 or 戸主		男	普通教育	17.50%
スペイン	25歳	地租5円 or 営業税10円×2年	教員, 僧侶, 高官 は選挙権を持つ	男		5.50%
アメリカ	21歳	州によって異なる。		男	居住1年以上	23.70%
日本	25歳	直接国税15円	華族の戸主, 警察 官などは除外	男	居住1年以上	1.10%

「憲法一斑（第二）選挙者の資格（但し下院議員選挙者）」『国民之友』39号，1889年
「政権の分配を論じて，市町村公民，府県会議員，並びに国会議員の資格に及ぶ」同40号

そうしたなかで大きな変容を遂げようとしていたのが選挙権者の規定であった。とはいえ，いまだ大半の国では制限選挙が用いられており，それが一般的であった。初めて選挙に臨む日本でもそれが当然のこととして受け止められていた⁽⁴⁶⁾。

そうすると，要点はいかに制限を行うかである。基準となったのはミルが示したように年齢，財産，職業，性別であった。

下院議員選挙法草案では，20歳以上の男子で，1年以上その府県内に家屋を持ち10円以上の国税を納めるものとされた。有爵者と現役軍人のほか，いくつかの除外例も設けられている。これに先立って制定された府県会規則では，年齢規定は同様であるが，地租5円以上で選挙区内に本籍があることが必要とされた。納税要件を高め，居住要件を緩和していることがわかる。

年齢要件には，20歳では政治上の責任を果たすまでに熟達していないとの意見がロエスラーから出され，25歳に改められた。居住・納税要件については伊藤が厳格化を主張し，選挙区内に本籍を置き直接国税15円以上，所得税であれば3年以上収めていることが条件となった。

15円に引き上げた狙いはもちろん選挙権者の

数を抑制することであった⁽⁴⁷⁾。何を直接国税とするかは別に定められ，地租と所得税が対象とされた⁽⁴⁸⁾。所得税として15円を納めるには1,000円の所得が必要であったから⁽⁴⁹⁾，選挙権者はほとんど土地所有者で占められることとなった。

土地所有者に有利な財産制限としたことには政府側，とりわけ地方自治の確立を先行させたい山県有朋らの，地主を中心とした有権者層が投票す

ることで，穏健着実な議会を構成したいという意向があった。地方の地主よりも士族にこそ知識才能に富む者が多いとして租税一般をもって納税要件とすべきという議論が在野にあったことは対照的である⁽⁵⁰⁾。

枢密院には，有爵者の除外例を華族の戸主のみに緩和したほかは，上記の方向を継承した案が諮詢された。審議の結果，選挙権者の規定は原案のまま成案となっている。1890（明治23）年の第1回総選挙時に際に満25歳ということは1865（元治2・慶応元）年生まれ以前のものが選挙権を有したことになる。翻っていえば，明治生まれの者が選挙権を持ち始めるのは第3回総選挙以降のことであった。

くわえて第5回総選挙（1898年）までは営業税は選挙権者の資格に含まれていなかった。このため第5回総選挙と第6回総選挙では選挙権者の構成が大きく変化し，結果にも大きな影響を与えた⁽⁵¹⁾。単なる納税要件の議論だけではなく，選挙権者の職業，年齢構成が変化していくことも視点においた分析が必要だろう。

(3) 誰を被選挙権者とするのか

次に被選挙権をめぐる議論をみる。下院議員

表4 選挙法制定当時における各国の被選挙権者資格理解

国名	年齢	財産基準	職業	性別	その他
イギリス	21歳		貴族、僧侶、官吏、選挙事務関係者は除外	男	間接選挙 オランダ生 公権保持 公権保持 国内現住者 居住7年以上
プロイセン	30歳	納税3年以上 条例による	僧侶、官吏は除外 王家一族は除外	男	
イタリア	30歳			男	
フランス	25歳			男	
オーストリア	24歳			男	
オランダ	30歳			男	
ベルギー	25歳	所得445円 地租、直接税 州ごとに異なる。	僧侶は除外	男	
ポルトガル	25歳			男	
スペイン	25歳			男	
アメリカ	25歳			男	
日本	30歳	直接国税15円	華族の戸主、警察官、選挙事務関係者などは除外	男	

「憲法一斑（第三）被選挙者の資格」『国民之友』40号，1889年

選挙法草案では、25歳以上の男子で、2年以上その府県内に家屋を持って10円以上の国税を納める（所得税は3年以上）者とされた。府県会規則では府県内に3年の居住が必要とされていたから、居住要件は緩和されている。

同案は、選挙権者の資格引き上げに応じて被選挙権者の年齢を30歳に、納税額を15円に引き上げた。比較した各国の中でもほぼ上限まで引き上げている。選挙権者と同等の資産を基準にしつつ、年齢による差をつけた措置である。

一方で伊藤は、被選挙権者については居住要件を削除した案を枢密院に示した。衆議院議員は地域代表ではなく、全国代表であることを強調したものであった⁽⁵²⁾。しかし、同院は伊藤の意向を退け、居住要件を復活させている。

枢密院審議における最大の争点となったのは、議員と官僚の兼職である。この点について、民間の議論は意外にも柔軟であった。たとえば、ベンサムやミルを学び、民権派のなかでも最も進んだ選挙論を展開していたとされる小野梓でさえも、議員と行政官の兼任は政治の運行を円滑にするものであり、禁止する必要はないと論じている⁽⁵³⁾。

しかし、制度設計者たちは民権派より慎重であった。諮詢案では、大臣、次官、枢密院議長

・副議長・顧問など、兼職を許可する官職を限定列挙する方式が提案された。これに対して審議では、国务大臣、議会次官のみに兼職を認めるイギリス流と、原則としてすべての官僚に被選挙権を与えるドイツ流双方の支持派が持論を展開し、議論は混沌とした。伊藤は諮詢案の趣旨はイギリス流でもドイツ流でもなく、日本の実情に照らして議会運営の円滑化を図るものであると説明した⁽⁵⁴⁾。結果、国务大臣と次官、書記官、非職中の官吏には兼職を認める方向で調整が進められた。

しかし、再審を経た成案では、再び被選挙権を認めない官職（宮内官、裁判官、会計検査官、収税官、警察官）を限定列挙する方式が採られた。官僚には被選挙権があることを原則としつつ、例外を示すかたちであり、ドイツ主義者への配慮が見られる。これにあわせて、府県郡の官吏はその地域において被選挙者たりえないことも加えられた。従来の案では選挙の執行にあたる市町村の官吏だけであったものが、より広く選挙の正当性を確保することが図られたものといえる。

なお、森有礼が教員も軍人と同様に除外例とすべきと主張したが容れられなかった。このため、府県立・町村立学校の教員は当該地域から選出されることが可能となり⁽⁵⁵⁾、名望家たちのあいだで候補者が決まらない場合、教員は格好の擁立候補となっていく。

諮詢案で新たに現れたものに地方議会議員の兼職問題がある。彼らには被選挙権は認められたものの、衆議院議員に当選し承諾する場合には地方議員を辞することが求められた。物理的に兼職が難しいことはもちろんであったが、それ以上に地方政界の状況を国政に持ち込みたくないという政府側の意図を反映した決定であった。このことは、府県会議員の有力者が順繰りで衆議院議員となる「名誉の分配」をもたらす

一因となる。それは連続当選を阻み⁽⁵⁶⁾、専門性の高い政治家が育たない土壌を生むことにもつながっていく。

もうひとつ、1889年法には立候補の規定がないことが目を惹く。信望のある人材が自然に推されるべきというイメージがあったためであろう。この意識は立候補に際しての推薦人として残された。

しかし、その結果、新聞紙上などで立候補声明をして売名行為を行う者や、さしたる運動もせず漫然とあわよくば当選を目指す者、他の候補の落選を図るため立候補宣言だけをする者などが相次いだ。このため、1925年改正では立候補の届け出、推薦人、供託金が規定されることとなる。理念と現実の距離は大きかった。

4. 選挙事務のあり方

最後に、選挙事務にまつわる論点を投票、開票、選挙違反の三点から見ていきたい。

(1) 投票の方法をどうするのか

選挙事務は府県知事の指導のもと郡区長が行うことが、制度設計者たちのあいだで一貫した方針であった。

下院議員選挙法草案が提示した投票の方法は、戸長役場で投票用紙をあらかじめ交付し、選挙の当日、郡役所に赴いて官吏に氏名を告げ、選挙人名簿と照合ののち、投票用紙に自分の氏名、住所、被選挙人の氏名を記入するという流れである。投票会場が郡役所に限られているため、島嶼部では投票総代理人を選んで投票を委託することとされている。

投票日は7月1日に固定されている。選挙人名簿の確定（6月15日）から15日の猶予を取り、選挙人が投票について考える時間を確保したものとされる⁽⁵⁷⁾。

同案に対する異論の最たるものは投票所の数に関するものであった。たとえばロesslerは、各選挙区に100~200の投票所を設けることを勧めている⁽⁵⁸⁾。これを受けて、枢密院諮詢案では、

投票所は郡長もしくは市長が指定すること、各投票所は町村長もしくは区長が管理することが提案された。町村ごとに1つの投票所を置く方針が定まった。投票日についても、解散による臨時総選挙の可能性が指摘され、7月1日を標準の投票日とするものの、臨時総選挙の場合は30日前までに選挙日を公布することとされている。

実務面については、制度設計者の一人であり、内務省県治局長として選挙の運営に当たることが予定された末松謙澄の求めにより、詳細な記述がなされた⁽⁵⁹⁾。その内容はきわめて繁多となり、町村吏員の混乱が予想されたため衆議院議員選挙法が制定されると数多の手引書が官民間問わず刊行されている⁽⁶⁰⁾。

大きな変更点は、投票用紙の配布と立会人の設定である。投票用紙は事前交付を改め、投票当日に投票所で渡されることとなった。この背景には、府県会議員選挙を通じて、事前配布が腐敗の温床となっているとの判断があったようである⁽⁶¹⁾。

投票所の管理と監督を郡区長や町村長に委ねていた原案に対し、枢密院諮詢案では立会人の設定が図られた。立会人は当日集まった選挙権者から抽選で2~5名を選ぶこととされ、投票箱が空であることを確認する作業も明記された。投票用紙の事前配布と同様に、府県会議員選挙の経験に基づく改善点であった⁽⁶²⁾。

(2) 開票の方法をどうするのか

次に開票の方法について見ていく。下院議員選挙法草案では、投票と同様に開票作業も郡区役所で実施することを予定していた。開票作業の公正さを確認する者として、府知事があらかじめ選挙人のうちから投票検査委員を選び、彼らが開票に立ち会うこととした。投票箱にも二つの鍵を付し、一つは郡区長が、もうひとつは投票検査委員が持つこととされている。

開票の手順は、まず投票と投票人の総数を確認のうえ、投票の点検に入る。被選挙人名の誤

字脱字仮名字は、「その人名を知りうる者」であれば得票に数えることとされた。投票は通常60日間、申立のあるときにはその確定まで郡役所に保存することが提案されている。

枢密院諮詢案では、投票が町村で行われることになったことに合わせて、投票箱を町村から開票を行う郡区役所に運ぶ過程が必要となる。投票日当日、夜7時の定刻が来ると、町村長は投票終了を告げて投票箱を閉鎖し、翌日、立会人とともに郡役所に投票箱と投票明細書を運ぶこととされた。鳥嶼については、草案が提示していた代理人投票ではなく、期日に間に合うように現地で事前投票を行うことが認められている。

各投票所から集められた投票箱は郡役所で開かれる。選挙検査委員は、知事が事前に選定するとした草案の規定をやめ、開票の場で立会人から3～7人を抽選で選ぶことに改められた。選挙の公正さを明示すること、事前決定に伴う不正の余地を減じる措置である。

成案にいたるまでの過程を見ると、制度設計者たちが選挙管理側の不正に細心の注意を払っていることに気がつく。彼らは選挙の正当性が実施側によって毀損されることを恐れ、対策を講じていた。選挙運動の自由度が高かったことと較べると、その意図はより明確となるだろう。

選挙資格を厳格に制限する一方で、そのなかで実施される選挙はできるだけ公正さを保ち、正当性を持つものとした。そうした制度設計者たちの意思は、限られた有権者空間での開かれた選挙を導いた。

象徴的であるのは、上記の立会人選定の過程と、選挙権者の開票参観を許したことである。とりわけ後者はさまざまな影響をもたらした。投票が記名投票であることから、開票時には投票者の氏名と得票者名が合わせて読み上げられたことはその最たる例だろう。誰に投票したのかが明白なのである。

このため、ある陣営は、選挙人名簿の上に個別に●と○のハンコを捺すことで、誰が誰に投

票したのかを細かく記録していた⁽⁶³⁾。こうした行為は各地で行われていたのであろう。これはムラや組織の規律を守るように働くと同時に、誰が買収に応じたのを顕在化させる手段としても機能した。

もっとも、郡長、市長が立会人を選ぶ方式は、町村の官吏を公平無私とみなした選挙事務規定とともに、恣意的な人選や、吏員による代書の際の不正といった問題を生じさせた⁽⁶⁴⁾。のちに政党政治が現実のものとなると、この制度では特定の党派に有利な人選が行われる懸念が生まれた。このため、1925年改正では議員候補者が自ら立会人を定める方式に変更された。

選挙事務の最後となるのは当選の確定であるが、初めての選挙であり、立候補制を取っていなかったことから、一人で複数の選挙区において当選する人物がでることが予想された。このため、下院議員選挙法草案は当選通知を受け取ってから10日間、いずれの選挙区に属するかを届け出る期間を置いている。また、立候補制ではないため、辞退も同様の期間で認められている。

枢密院諮詢案では、この規定をより実用的に改め、府県内にある場合は10日以内、府県外にある場合は20日以内にいずれかの選挙区で当選承諾の届け出をしなければ辞退したことと見なし、再選挙を行うこととされた。実際、第1回総選挙では鈴木重遠が愛媛4区と1区で、元田肇が大分1区と5区で当選し、それぞれこの規定に従って選挙区を選んでいる。

(3) 選挙運動をどこまで認めるか

わが国の選挙制度では、1925（大正14）年の改正で選挙運動をめぐる規定が厳格化され、戸別訪問の禁止、文書手段の大幅制限など、現在に通じる選挙運動制限がはじまったことが知られている⁽⁶⁵⁾。しかし、選挙法の制定時にはより自由な選挙戦が認められていた。

下院議員選挙法草案では、選挙人・被選挙人名簿に記載されるために財産、納税額、身分、

年齢、住所などを偽った者には罰金刑を科すことが提案されている。季武嘉也氏の表現に従えば、「選挙の真正」を犯す行為である⁽⁶⁶⁾。

これに加えて、名義のいかに関わらず、金銭物品を選挙人に授与した者も罰金刑、投票を得るもしくは妨害するために暴行脅迫を行った者は禁固刑とされている。選挙会を混乱させた場合も同様であり、凶器を所持していた場合はより重い刑が科された。「選挙の純潔」と「選挙の自由」への違反である。

枢密院諮詢案では、金銭物品に加えて公私の職務の授与が禁じられた。パトロネージを事前に防ごうというものであり、制度設計者たちの選挙管理側への厳しい視線が窺える。この背景には、府県会議員選挙を通じて公選戸長が地域におけるパトロネージの対象となっていたことが思い起こされる⁽⁶⁷⁾。

投票日の選挙運動について、諮詢案では投票所とその周辺での演説、討論を厳格に禁じたが、成案では禁止範囲は投票所内に限られた。この結果、投票所周辺に選挙事務所と接待所が乱立することとなる。

投票所の秩序維持は慎重に規定された。投票所の管理者となる町村長に相応の権限が与えられるとともに、有権者以外が投票所に入ること、凶器などを所持して投票所に入ることが固く禁じられた。「選挙の純潔」「選挙の真正」を守り、「選挙の自由」を重視した規定であった。

しかし、実際に選挙が行われていくと、制度設計者たちの予想を超えて不正が横行し、彼らが重視した選挙の正当性が揺らぐこととなった。小選挙区制による選挙運動の苛烈化、それに伴う選挙違反の多発は、大選挙区制や普通選挙を要求する際の論拠となるほどであった。もっとも、大選挙区制も普通選挙も選挙をめぐる不正を止めるには至らなかった。

選挙違反の内容を見ると、第1・2回選挙では不実記載や虚偽事実の公表といった選挙そのものの正当性を揺るがす違反が多い。投票間際に候補者が拘留された、被選挙権を失ったとい

う類いの流言も目立ったという⁽⁶⁸⁾。これは回復が難しく、予防策が必要な問題となった。第3～5回になると職権乱用や暴力、脅迫が増え、第6回以降は賄賂や饗応が主となる⁽⁶⁹⁾。

選挙運動にあたったのが選挙区外から集められた青年たちであったこともこの問題を深刻なものとしていた。彼らは饗応や金銭を受けて運動員として活動しており、これは物理的な衝突が生じる原因ともなっていた。

そのため、1925年改正では、候補者ごとに選挙事務長を置き、選挙事務所の設置、休憩所設備の禁止、戸別訪問の禁止、運動員数の限定など詳細な制限が施され候補者側に厳正な管理を求めることとなった。

季武氏が指摘するように、村内の騒擾の基本は民衆対立であった⁽⁷⁰⁾。それが吏党対民衆の回路をたどって政党対立へと再編されていった。その結果、地域間の対立は増幅する。選挙は有権者以外にも参加する、ムラの祭りとなった。これに参加しないこと、饗応や金銭を受け取らないことは、ムラにおいては結束を破る行為であった⁽⁷¹⁾。政策によって選挙が争われるには、まだ相当の時間が必要であった。

実際、第1回総選挙の選挙運動では、まだ印刷物などを配布して自己の政策を訴えるといったことは少なかつたようである。制度設計者のひとりであり、自らも福岡8区から当選した末松は次のように述べている⁽⁷²⁾。

「本邦今回の総選挙についてはご承知のごとくこれという大問題の人心を傾動せしめしものは無かりしと思はる。且つまた西洋にては『マニフェスト』即ち選挙檄文を發し及び各所に演説をまなし将来の政略を吐露して人心を喚起し、独り自己の選挙区のみならず広く全国の人心を収攬せんことを務むるの習なるが、本邦に手は未だ如此の事なし。」

末松はその原因を候補者の技量、胆力、戦略の不足に加えて、自ら当選を求める行為が東洋

的な君子像からすると躊躇されたのだろうと分析する。末松自身は現職の局長でありながら多くの時間を割いて選挙運動に没頭し、当選を勝ち得た議員であった。彼からすれば、政策論争が広がりを見せることこそ議会政治の本旨という理想があったのだろう。

政党が自説を積極的に発信する必要を自覚したのは第2回総選挙で激しい選挙干渉を受けてからのことである。以後、自由党、立憲改進黨はいずれも機関誌を発行して政策の宣伝普及に努めた⁽⁷³⁾。もっとも末松は各党が発表した綱領についても「価値無き語句を以て互に相雷同せしに過ぎず、その趣き大に西洋政治家の選挙檄文と同じからず」と辛辣に切り捨てているのであるが。

おわりに

日本の選挙制度の創始と経路をたどってくると、憲法がドイツ（プロイセン）、議会制度がイギリスを範型としていたのに対して、選挙制度は特定のモデルを持たずに広く各国の制度を涉猟し、検討して、明治前期の日本の状況に応じることかたちで作られたことが明らかとなる。のちの立法にもいえることだが、他国の例をきわめて広範に参照しながら慎重に政策形成に当たっていることには瞠目する。

制度設計者たちは、選挙の正当性（「選挙の純潔」と「選挙の真正」）を守るために、「選挙の自由」を広く確保する一方で、選挙管理者たちの不正に厳しく目を光らせていた。政府部内はもちろん、制度設計者たちのあいだにも捉え方の相違があり、その議論の産物として生まれる選挙制度、議会政治に多様な評価があることを彼らは認識していた。それゆえに、為政者たちの意図を忖度して選挙管理者が暴挙に出ることを何より恐れ、規定を厳格にしたのである。その懸念は第2回総選挙において現実のものとなってしまうのだが。

制度設計者たちのなかでも、伊藤や金子は政党の伸張を予期して、それをどう育てるか、そ

れとどう向き合うかを念頭においていた。選挙制度が憲法とは別に立てられ、以後、頻繁な改正によって時代に応じていったことは、日本政治の安定的な展開を支えた部分があるだろう。

そうしたなかで気にかかるのは選挙区の問題である。本稿で見たように選挙区は民主主義を規定するひとつの「制度」である。にもかかわらず、選挙法を定めた枢密院の審議では選挙区の詳細を定めた別表は審議されなかった。むしろそれを決めたのは、長く自由民権運動と向き合ってきた地方長官たちの意見であった。このことの意味と影響は、中央と地方、代議制と民主主義を考えるうえで看過することはできない。この点については稿をあらためて論じることとしたい。

- (1) 加藤秀治郎『日本の選挙』中公新書、2003年、37頁。
- (2) 大石眞『憲法秩序への展望』有斐閣、2008年、38頁。
- (3) 五ヶ条の御誓文の射程については、拙著『近代日本の官僚—維新官僚から学歴エリートへ』中公新書、2013年、第1章。
- (4) 澤大洋「明治最初期の選挙制度論の発展」『選挙研究』5号、1990年、32頁。
- (5) たとえば馬屋原彰訳『和蘭議員選挙法』1872年、大井憲太郎ほか訳『仏国民議院選挙法』滔々斎、1874年、鈴木義宗訳刊『米国民選挙法』1879年、紙幣寮刊『加里福尼州選挙法』1876年など。
- (6) 瀧井一博『ドイツ国家学と明治国制』ミネルヴァ書房、1999年、196頁。
- (7) 『金子堅太郎著作集』2、日本大学精神文化研究所編刊、1996年、115頁。
- (8) 稲田正次『明治憲法成立史』下巻、有斐閣、1962年、1073頁。
- (9) たとえば、日本の選挙制度史を論じる際に必ず参照される柚正夫『日本選挙制度史』（九州大学出版会、1986年）は、普通選挙制定以後を論じたものであり、1889年、1900年法についてはその内容を紹介するに止まっている。
- (10) 河村又介「明治時代に於ける選挙法の理論及び制度の発達」1～3（『国家学会雑誌』56巻11号～57巻2号、1942～3年）、富田信男

- 「衆議院議員総選挙の史的分析」1・2（『選挙研究』1～2号，1986～87年），松尾尊允『普通選挙制度成立史の研究』（岩波書店，1989年），佐藤俊一「明治中期における府県会規則と衆議院議員選挙法の形成」（『社会科学研究』11巻2号，1991年），川人貞史『日本の政党政治』東京大学出版会，1992年など。
- (11) 金子「各国憲法異同科目」（高瀬暢彦編『金子堅太郎著作集 第一集』日本大学精神文化研究所，1995年）。
- (12) 宮内庁書陵部蔵「秘書類纂 議会一之四」所収。内閣用箋にまとめられている。
- (13) 飯塚一幸「連合町村会の展開と郡制の成立」（『日本史研究』326号，1989年，3～35頁）。
- (14) 同様の議論はこののちも争点であり，選挙権は選挙区ではなく個人に帰するとする論などが見られるようになった。たとえば，森口繁治「選挙区法律的性質と其法定主義」（『法学論叢』15巻6号，1926年，84頁）。
- (15) 『衆議院議員選挙法実用』滋賀県第一部，1890年。
- (16) 選挙法制定の際に深く参照されたとされるドイツでは1869年に，フランスでは1875年に選挙区法定主義が採用されている（前掲，森口「選挙区法律的性質と其法定主義」88～90頁）。
- (17) 林田亀太郎『明治大正政界側面史』大日本雄弁会，1926年，172頁。林田は当時，法制局参事官として同法の執筆に当たったという。のち，衆議院書記官長，衆議院議員。
- (18) 永松木長ほか編『帝国議会・衆議院・府県会・市町村会議員選挙法対照鑑』上，共盛社，1889年，2頁ほか。
- (19) 国立公文書館蔵「参考資料 各国選挙法」。
- (20) 国立公文書館蔵「衆議院議員選挙法会議筆記 明治二十一年自十一月二十六日至十二月十七日」11月27日午前。
- (21) たとえば「帝国議会開設前に於ける第一着の準備」（『国民之友』42号，1889年）。
- (22) 法制局の林田，小川光亨，尾崎朝景の3名が実務にあたったという（前掲，林田『明治大正政界側面史』174頁）。
- (23) 末松「二三年の総選挙」（『国家学会雑誌』44号，1890年，557頁）。
- (24) 前掲，林田『明治大正政界側面史』174頁。
- (25) 前掲「衆議院議員選挙法会議筆記」11月26日午後。
- (26) 国立公文書館蔵「枢密院決議・一，衆議院議員選挙法・明治二十一年十二月十七日決議」。この別表には同年12月3日に再置された香川県がない（愛媛県に含まれたまま）など不備がある。
- (27) 翌1889年2月5日の決議にある別表は成案と同様であるが，この再審決議は字句修正の範囲に止まる限定的なものであり，区割りには全く手を触れていない（国立公文書館蔵「枢密院決議・一，衆議院議員選挙法・明治二十二年二月五日決議」）。
- (28) 前掲，林田『明治大正政界側面史』174頁，前掲，末松「二三年の総選挙」558頁。
- (29) 永山正男「明治期小選挙区制の基礎的統計」（『鳥取大学教育学部研究報告 人文・社会科学』47巻2号，1996年，179～180頁）。
- (30) 永山正男「明治期小選挙区制の基礎的研究」（『選挙研究』12号，1997年，106頁）。
- (31) 同上，105頁。
- (32) 江原素六「政党员の注意」（『党報』9号，1892年（内田健三ほか編『日本議会史録』1，第一法規出版株式会社，1991年，68頁））。
- (33) 長妻廣至『補助金の社会史』人文書院，2001年，50頁。
- (34) 前掲，末松「二三年の総選挙」563頁。
- (35) 本野「欧米議員選挙法之弊ヲ論ス」（『国家学会雑誌』39，41～43号，1890年）。
- (36) 本野「衆議院ハ選挙人ノ多数ヲ代表セズ」（『国民之友』93号，1890年）。
- (37) 宮内庁書陵部蔵「秘書類纂 議会一之四」所収。参事院用箋にまとめられている。
- (38) 同上。
- (39) 前掲，稲田『明治憲法成立史』下巻，1071頁。
- (40) 前掲，佐藤「明治中期における府県会規則と衆議院議員選挙法の形成」66頁。
- (41) 前掲，稲田『明治憲法成立史』下巻，1073頁。
- (42) 同上，1082頁。
- (43) 御厨賢『明治国家をつくる』藤原書店，2007年，第2章。
- (44) 前掲「衆議院議員選挙法会議筆記」11月27日午前。
- (45) 日本における議事堂，議場の変遷については，拙稿「議場の国際比較（1）日本の国会議事堂と議場—民主主義を規定する枠組みとして」SFC 研究所日本研究プラットフォーム WP No.5。
- (46) たとえば全国区比例代表制による選挙を主張し，ペンサムやミルの主張に共鳴した小野梓も普通選挙の実施には疑問を示している

- (澤大洋「日本選挙制度思想史分権研究序説—徳川中末期から小野梓の理論まで—」『行動科学研究』27号)。
- (47) 前掲「衆議院議員選挙法会議筆記」11月26日午後。1886年1月の人口調査によれば地租10円の納税者は84万965人であったという。
- (48) 明治22年勅令第41号「衆議院議員選挙法及貴族院令中直接国税種目」。
- (49) 前掲、松尾『普通選挙制度成立史の研究』10頁。戦前基準企業物価指数が残されているのが1901年以降のため単純に比較はできないが、たとえば1889年の帝国議会議員の報酬は年800円、大卒官僚の初任給は月給50円であった。
- (50) たとえば福本巴(日南)『普通民権論』磊落堂、1879年、31頁。
- (51) この点については、拙稿「隈板内閣下の総選挙」『選挙研究』18号、2003年。営業税を含むことは1889年法の起草過程においても検討されていたものの、その段階では見送られていた(前掲「衆議院議員選挙法会議筆記」11月26日午後)。
- (52) 伊藤は、このことを問うた森有礼の質問に「国会は一国の政治を議する場所なるが故に其の議員も一地方を代表するものとなさず一国を代表するものと認むるは原案起草の旨趣なり」と答弁している(前掲「衆議院議員選挙法会議筆記」11月26日午後)。
- (53) 前掲、河村「明治時代に於ける選挙法の理論及び制度の発達」1、36頁。
- (54) 前掲「衆議院議員選挙法会議筆記」12月10日午前。
- (55) 三好卷次『衆議院議員選挙法詳解』博聞社、1890年、33頁。
- (56) 前掲、川人『日本の政党政治』33頁。
- (57) 磯部四郎『議院法衆議院議員選挙法及貴族院令註釈』阪上半七、1889年、60頁。
- (58) 前掲、稲田『明治憲法成立史』下、1099頁。
- (59) 前掲、佐藤「明治中期における府県会規則と衆議院議員選挙法の形成」79頁。
- (60) たとえば、枢密院の属官である大原光亨による『衆議院議員選挙法問答』(汎愛堂、1890年)など。
- (61) 「府県會議員選挙法の改正」『国民之友』44号、1890年。
- (62) 前掲「府県會議員選挙法の改正」『国民之友』44号。
- (63) たとえば、1898年8月の第6回総選挙で長野5区(北・南佐久軍)から出馬した小山久之助の個人資料には、同区有権者一覧の個人名それぞれの上に投票先を○(小山)●(対立候補)の印を捺したものが残されている(拙稿「隈板内閣下の総選挙」『選挙研究』18号、2003年)。
- (64) 前掲、末松「二三年の総選挙」626頁。
- (65) 前掲、柚『日本選挙制度史』46頁。
- (66) 季武嘉也『選挙違反の歴史』吉川弘文館、2007年、22頁。
- (67) 前掲、佐藤「明治中期における府県会規則と衆議院議員選挙法の形成」54頁。なお、1884年の改正で戸長は知事による官選に改められた。
- (68) 前掲、末松「二三年の総選挙」629頁
- (69) 前掲、季武『選挙違反の歴史』38～9頁。
- (70) 同上、76頁。
- (71) 杉本仁『選挙の民族誌』梟社、2007年。
- (72) 前掲、末松「二三年の総選挙」619～20頁。
- (73) 『自由党党報』はやや早く1891年10月25日に「党報は党体、血液の循環に資するのみならず、大に社会に向て経国の大策を献し、併せて施政の方針を示し、国家の事務を論評せん」として、『立憲改進黨党報』は翌92年12月20日に「党報は我黨員間の電話機にして、又民党各派に対するの電信機なり」として刊行を開始している。