

日本の選挙区はどう作られたのか

——空間的政治制度の始点を考える——

清水唯一朗*

要旨：日本の選挙区制度は、1889年の小選挙区制にはじまり、大→小→中→大→中選挙区制と転変を経て、今日、小選挙区比例代表並立制に到達している。他方、個別の選挙区割りは、明治以来、相応の連続性をもって現代に維持されている。選挙区を空間的な政治制度として捉え、その歴史的展開を論じることは日本の選挙制度を理解する上で欠かせない作業となろう。

よって本稿では、選挙区を空間的政治制度として捉える第一歩としてその始点となる1889年の選挙区がどのような考えのもとでどう線引きされたのかを、当時の議論から明らかにする。そこでは内閣、内務省、府県知事だけが策定に関与した結果、選挙事務の実施という行政的な側面と、選挙を安定的に運営すべく旧藩域を極力維持する方法が取られた。とりわけ旧秩序の継承と小選挙区の選択は選挙に対する地方名望家の影響力を残し、その後の立憲政治の展開に大きな制約を与えることとなった。

キーワード：日本政治史、選挙区、区割り、政党政治、歴史的制度論

はじめに一選挙区を歴史的制度として捉える

国民の代表が新設の議会に招集される際ないしはそれ以前に、日本は一定数の選挙区に分けられなければならないだろう。しかしその分割に関しては、大いに配慮が払われなければならない。そのような地区の形成は、日本の新しい憲政の最も重要なポイントのひとつとなるべきである。ひとたび選挙区が作られると、それらを再調整するという難事を将来に引き延ばすことはほとんど不可能だろう。(ローレンツ・フォン・シュタイン)¹

* 慶應義塾大学総合政策学部准教授 日本近現代政治史

選挙区というのはなんとも不思議な枠組みである。人々は誰かに区切られた範囲のなかで選挙活動を行い、投票し、当選する。政党支部も選挙区を単位として組織される。選挙区は代議制民主主義における政治活動の基礎単位といってよいだろう。

政治活動がそのなかで行われるということは、その枠組み自体が人々の政治的行為を規定しているということだ。その意味において、選挙区は空間的政治制度として捉えることができる。

その空間は歴史的に連続している。選挙が回を重ねるごとに候補者と有権者の関係は積み重なり、候補者の戦術は熟練し、有権者の意識は選挙区に馴致する。加えて日本では候補者の世襲が両者の関係をより密接なものにする。かくして空間的政治制度たる選挙区は様々な利害関係を包摂したものとなり容易には変えがたいものとなる。

では、この枠組みはいつから続いているのだろうか。選挙区が連続する制度であるなら、その淵源に遡って考究することが制度理解の前提となるはずだ。

これまで、多くの研究はその淵源を1994（平成6）年の選挙制度改革に求めてきた。もちろん、現行制度の誕生から理解することが緊要なアプローチであることに異論はない。

一方で、現行の小選挙区制はそれ以前の中選挙区制の区割りを踏まえたものであることは通説的な理解となっている。加えて、この中選挙区制はさらに遡って大正期の小選挙区制と高い連続性を持っていることが明らかにされている（清水 2013a）。すなわち、現況の小選挙区区割りは、一般に想像されるより遥かに長い歴史的連続性を持っている²。

過去との連続性を論じるのは歴史研究、すなわち政治史の仕事であろう。

表1 選挙区制度と選挙区単位、一議席あたりの人口標準の変遷

制定年	制度概要	選挙区単位	議席／人口	選挙区数	議席数
1889年	小選挙区（2人区あり）	郡	12万人	257	300
1900年	大選挙区+市部	府県／市	13万人／3万人	97	369
1919年	小選挙区（2・3人区あり）	郡／市	13万人／3万人	374	464
1925年	中選挙区（3～5人）	郡+市	13万人	122	466
1945年	大選挙区	都道府県	15.5万人	54	466
1947年	中選挙区（3～5人）	市町村	15.5万人	117	466
1994年	小選挙区+比例代表	市町村／ブロック		300／11	480

しかし、意外なことに、これまで制度としての選挙区の歴史的展開は、中選挙区制以降に集中し（柚 1986；松尾 1989）、それ以前との連続・非連続が積極的に論じられることはなかった。

なかでも、制度の始点となる1889年選挙法における区割りはどう作られたのかについてはいまだ判然としない。公的な通史においても「公職選挙法の別表に相当する部分は附録と称されているが、この審議は別に行われたようで、その原案及び審議経過については、今日知ることを得ない」とその過程を知る材料はないとされてきた（衆議院・参議院 1990）。

それにはやむを得ない事情もある。帝国議会は開設直後に議事堂が全焼し、臨時議会制度事務局の資料は灰燼に帰した³。起草者の手元にあった資料も震災や戦災によって大半が失われた。選挙区の設定に関する公文書はほとんど失われたとされ⁴、河村（1943）、稲田（1962）といった嚆矢的研究は編纂資料と回想録を用いて推論を重ねてきた。

もっとも、こうした状況は近年になって変化しつつある。川人（1992）、永山（1997、1998）によって数的なデータ整備が進み、政治史でも制度設計者たちがとらえた代議士の理想像を追った季武（2010）、制度構築の過程を捉え直した清水（2013b）、永山による人口推計を新資料で補う末木（2014）、選挙制度と政党の戦略を論じた玉井（1999）、伏見（2013）、中選挙区制に至る構造を論じた奈良岡（2009）、拙稿（2013a）など、選挙区と政党政治に関する体系だった研究が現れ始めている。

よって本稿では、選挙区を空間的政治制度として捉え、その連続、非連続を体系的に検討する端緒として、1889（明治22）年に初めて設定された衆議院議員選挙の区割りについて、その策定の意図、構造、結果を論じる。まず第1章で策定の過程を概観し、第2章でその意図を検討し、第3章ではそれが政党政治に与えた影響について考察する。検討にあたっては、現在確認される3つの区割り（原案、修正案、成案）の比較を軸に、特に近世的な秩序との連続、非連続に注目していく。

1. 選挙区確定までの過程

廃藩置県から10年後の1881（明治14）年、自由民権運動の高まりを受けて10年後の国会開設を約束する勅諭が発せられた。ここに憲法制度、議会制度とともに選挙制度の検討が本格的に開始された⁵。

制度起草の責任者となった伊藤博文とその幕僚たちは自ら欧米に渡って実地に学び、同地から招聘した専門家と議論をしつつ制度設計を進め、1889年に衆議院議員選挙法を公布した。以下、詳細な過程追跡は別稿に譲りつつ、選挙区の策定過程の概要を明らかにする。

1.1 直接選挙か、間接選挙か

制度検討の初期における大方針は、間接選挙（選挙区は府県単位、議員定数は2名）であった⁶。これには伊藤が独壇調査の経験から強いこだわりを持っていたことが知られている（稲田 1962）。財産篤志のある地方名望家層から厳選された議員を選び、有能な議員による国会運営が期待できることがその眼目であった。

しかし、幕僚たちは強く反対した。国民の政治参加が減退する、不正の危険性が高まる、地方政党の国政への影響が懸念されるというのがその論旨であった。その結果、1885年までには直接選挙に方針が改められた⁷。

1.2 人口10万人基準案（原案）

直接選挙とする方針が定まったことで、具体的な選挙区の設定が論じられていく。まず府県を選挙大区と称し、これに対して人口10万人につき1議席を割り当て、府県内では人口8万人以上16万人以下を基準に1郡または数郡を合併して1議席の選挙小区を作る案がまとめられた⁸。制度起草者たちは実務官僚たちに命じて欧米諸国の議員人口比を調査させており、平均して人口7万5000人あたり1議席という数字を得ており、そこから選挙区では8万人という基準が導かれたのであろう。

あらかじめ全体の議席数を定めず人口標準を示したのは、選挙区の設定に無理が生じないようにするためであったという⁹。16万人を越える2人区、24万人を越える3人区も許容されていた。投票の容易さや信用のある議員が当選しやすいという利点から全ての選挙区を1人区とすべきという異論もあったが¹⁰、起草者たちは選挙区設定の柔軟性を重視し、この異論を押さえ込んだ¹¹。なお、ここで採られた方法は単純な割り当て（クオータ）であり、最大剰余法や最高平均法が用いられた形跡は確認されない¹²。

この方針に基づく区割り案が伊藤の私文書である「秘書類纂」に収められている¹³。それは内閣用箋に記されており、1887年12月から翌年8月ま

でのあいだに法制局で作成されたものと考えられる。現在確認できる最初の区割り案であるので、仮に原案と呼ぶ。

原案の作成には林田亀太郎ら法制局の実務官僚があたったが、その作業は難航を極めた¹⁴。選挙区の単位とされた郡はおよそ1,200年前に大宝律令によって定められた区画である。1886年当時、北海道・沖縄を除く選挙区設定地域にある郡区は754（伊豆七島を含む）を数えたが、人口規模はまちまちであり、最大197,725人（新潟県中頸城郡）最小1,953人（山口県見島郡）とその格差は10倍に達していた。

林田らは詳細な事情に囚われず、事務的に地図と人口表を照らし合わせながら選挙区の線引きを行ったという。結果、従来の郡区域を切り分けずに線引きがなされ、287選挙区352議席（うち1人区227、2人区55、3人区5）という案が作成された。全人口は37,307,565人とされたから、10万人基準であれば373議席が充当される。それに較べて21議席少ない区割りであった。

1.3 人口12万人基準案（修正案）

ところが、政府はこれでは議員数が多すぎると見たのだろうか、府県への議席割り当て基準を「12万人に付1人の割合を超えざるものとす」として12万人以下に引き上げ、10万人以上20万人以下を1人区、以下、10万人単位で1議席加えて選挙区を設ける案を作成した。これは内大臣であった三条実美の私文書に「機密 衆議院議員選挙法附録」として残されている¹⁵。仮に修正案とする。外務大臣であった大隈重信の私文書にも同様のものが残されており、大臣には共有されていたものと考えられる¹⁶。

同案は菟菟版で書かれた和綴本であり、その形状、封入物などから1888年10月に枢密院本会議審議に提出する際のものと思われる。衆議院議員選挙法は憲法附属の重要法案であり、枢密院の審議を経る必要があった。林田は10万人と12万人の2案を作成したと回想しており¹⁷、原案と同様にこの修正案も法制局が作成したとみてよい。ここでも従来の郡区域の切り分けは行われていない。

修正案が提示した選挙区は256区298名であり、2人区は38、3人区は2と原案に較べて抑えられている。もちろんそれは原案からの単純な削減ではなく、新しい人口基準に基づいた抜本的な書き換えの結果であった。こ

の際に参照された全人口は38,221,731人であり、人口12万人基準では318.5議席となるから、基準より約20議席少ない区割りであった。

1.4 枢密院への諮詢

かくして区割り案は衆議院議員選挙法の別表として枢密院へ諮詢されることとなった。諮詢されたのはいずれの案だろうか。実は、原案には内閣用箋のものに加えて枢密院用箋に書かれた「最終確定案 10月21日」がある。制度設計者たちは、この段階に及んでもどちらにすべきか逡巡していたようである。

そして、驚くべきことに同年10月21日の諮詢の際、区割り案は枢密顧問官たちに示されなかった。その理由は11月26日の本会議で伊藤議長から明らかにされている。それによれば、「附録」という名前を与えられた区割り別表は目下、府県知事に照会中であり、審議に付すことができないというのである¹⁸。実際、審議経過を見ても当時の枢密顧問官たちが残した私文書を見ても、区割り別表を見出すことはできない。

枢密院での憲法・附属法令審議に際しては、顧問官に対して厳格な情報管理が行われており、法案を持ち帰ることも禁じられていた。制度設計者は、内容が外部に漏れて様々な批判に晒されることに神経質になっていた。民党の関心が高く地域の利害とも密接に結びつく選挙区割りには、とりわけ取扱に注意を要するものであり、法制局での作業も極秘裏に行われていた。慎重に慎重を期した管理が行われたということであろう。

1.5 府県知事への照会と選挙区の確定（成案）

もっとも、伊藤の発言は虚偽ではなかった。今回、各都道府県公文書館に悉皆調査を行った結果、府県知事への照会は1888年11月に山縣有朋内務大臣から知事に対する内訓として行われていることが確認できた¹⁹。大臣名の文書では、選挙法制定に際して選挙区を別紙の通り画定したが地理上の実況は地図だけでは判然としないので、差し支えがある場合は翌12月10日迄に回答するように指示がなされている。この内訓も厳秘扱いで行われている。照会されたのは原案ではなく修正案であった。

府県知事からの回答の結果、26府県で区割りが変更された。修正案と比較すると1人区は2減(214選挙区)、2人区は5増(43選挙区)、3人区は

2減して消滅する一方、島嶼を独立選挙区とする措置により議席数が2増して300となった。衆議院の定数が300から始まったことについては江戸時代の「諸侯300藩」に由来するなど諸説があったが、実際には298+2という偶然の産物であった。

さて、府県知事への照会結果を待つ枢密院は別表を保留しつつ審議を進めていた。ところが、2ヶ月近く経った12月17日、伊藤議長は第三読会の結了を告げると同時に、未回答の府県があることを理由に、別表は後日に回すとして法案の決議を強行した²⁰。この後、翌年1月17日に再案審議が行われているが別表が審議された記録はない。

この結果、枢密院は別表について審議を行わずに決議、了承させられることとなった。元老院も翌年になって発布後の事後検視を形式的に行うに止まっている²¹。別表は事実上、法制局、内務省、府県知事の三者、すなわち行政のみの手で確定に至ることとなった。

2. 成案の特徴

2.1 人口格差の許容、もしくは軽視

かくして、1人区214、2人区(連記制)43、合計257区300議席で初めての衆議院議員選挙の区割りは確定した。1郡で1選挙区をなすものと複数の郡を組み合わせて1選挙区としたものがあるが、いずれの場合も原案・修正案と同様に従来の郡区域を切り分けずに線引きがなされた。

1議席あたりの人口は12万人が基準として府県ごとに割り当てられた。人口12万人あたり1議席の基準に対して約18議席少ないものとなった。結果的に政府は基準より少ない議員数を選択したことになる。

府県単位で単純な割り当てを行ったことで、いわゆる「一票の格差」が生まれた。原案、修正案いずれの場合も2倍以下の格差は許容する方針であったが、実際にどの程度格差が生じたのだろうか。

表2は、島嶼独立選挙区を除く各府県と選挙区の人口についてまとめたものである。まず1人区を見てみよう。

修正案では最大が愛媛7区(宇摩・三野・豊田郡, 198,526人)、最小が大分1区(西国東・東国東郡, 100,632人)で1.97倍、府県知事の照会を経た成案では最大が香川1区(香川・山田・小豆郡, 195,997人)、最小が兵

表2 修正案と成案にみる選挙区間の人口格差

府県	現住人口	配分 議席	人口/ 議席	修正案				
				1 人区		2・3 人区		倍率
				最多	最小	最小	倍率	
東京府	1,538,121	12	128,177	173,031	105,705	1.64		
京都府	849,362	7	121,337	168,953	106,732	1.58	202,031	1.67
大阪府	1,207,907	10	120,791	159,494	106,895	1.49	224,409	1.42
神奈川県	896,948	7	128,135	176,486	106,544	1.66	212,199	1.66
兵庫県	1,480,685	12	123,390	184,814	103,324	1.79	204,060	1.81
長崎県	729,042	5 + 2	121,507	150,054	109,916	1.37	349,560	1.29
新潟県	1,632,257	13	125,558	179,551	107,099	1.68	204,430	1.76
埼玉県	1,015,824	8	126,978	190,505	117,027	1.63	209,270	1.82
群馬県	667,931	5	133,586	161,593	108,957	1.48	250,046	1.29
千葉県	1,141,621	9	126,847	169,803	101,681	1.67		
茨城県	967,480	8	120,935	154,398	118,210	1.31	202,942	1.52
栃木県	655,880	5	131,176	177,244	129,676	1.37	219,247	1.62
奈良県	488,289	4	122,072	178,941	101,500	1.76	207,848	1.72
三重県	892,654	7	127,522	173,889	103,531	1.68	229,302	1.52
愛知県	1,404,106	11	127,646	194,225	101,969	1.90		
静岡県	1,019,301	8	127,413	162,371	102,723	1.58	227,324	1.43
山梨県	430,996	3	143,665	177,907	125,920	1.41		
滋賀県	654,558	5	130,912	155,105	120,679	1.29	244,021	1.27
岐阜県	889,732	7	127,105	193,246	105,957	1.82		
長野県	1,074,069	8	134,259	189,497	103,527	1.83	256,003	1.48
宮城県	688,124	5	137,625	171,763	116,938	1.47		
福島県	870,822	7	124,403	160,520	104,714	1.53	211,253	1.52
岩手県	641,395	5	128,279	173,264	102,678	1.69	206,924	1.67
青森県	515,779	4	128,945	172,196	134,750	1.28	208,908	1.65
山形県	722,979	6	120,497	145,349	111,322	1.31	223,510	1.30
秋田県	654,037	5	130,807	188,410	124,468	1.51	209,789	1.80
福井県	585,776	4	146,444	169,971	122,016	1.39		
石川県	728,974	6	121,496	161,834	131,380	1.23	203,744	1.59
富山県	713,384	5	142,677	188,108	106,386	1.77	265,367	1.42
鳥取県	386,083	3	128,694	134,860	122,313	1.10		
島根県	684,257	5 + 1	136,851	171,569	120,879	1.42		
岡山県	1,043,029	8	130,379	179,504	104,756	1.71	214,272	1.68
広島県	1,276,461	10	127,646	162,252	106,864	1.52	220,176	
山口県	897,557	7	128,222	142,812	118,750	1.20	259,179	1.10
和歌山県	613,862	5	122,772	140,178			234,115	1.20
徳島県	661,548	5	132,310	149,903	113,107	1.33		
香川県	647,130	5	129,426	198,526	103,036	1.93	309,313	1.93
愛媛県	881,636	7	125,948	176,350	121,079	1.46		
高知県	557,776	4	139,444	145,468	141,385	1.03	273,692	1.06
福岡県	1,159,294	9	128,810	167,695	104,004	1.61		
大分県	762,275	6	127,046	162,854	100,632	1.62		
佐賀県	534,981	4	133,745	143,155	137,886	1.04	255,697	1.12
熊本県	1,020,460	8	127,558	168,814	105,274	1.60	203,821	1.66
宮崎県	394,261	3	131,420	160,152	114,638	1.40		
鹿児島県	943,088	7	134,727	196,212	120,946	1.62	207,482	1.89
全国	38,221,731	300	129,266	1 人区平均 136,618		2 人区平均 227,608		

各府県の数値中、上位2つに網掛け太字、下位2つに網掛け斜体とした。成案には人口が記さ
 帝国民籍戸口調査』(1886年)に記載されている人口をもとに算出した。

成案				
1 人区			2 人区	
最多	最小	倍率	最小	倍率
173,031	105,705	1.64		
168,953	106,732	1.58	202,031	1.67
159,494	106,895	1.49	224,409	1.42
172,379	106,544	1.62	212,199	1.62
184,814	97,140	1.90	204,060	1.81
150,054	130,451	1.15	212,221	1.41
179,551	107,099	1.68	201,886	1.78
190,505	117,027	1.63	209,270	1.82
164,876	107,132	1.54		
169,803	101,681	1.67	241,558	1.41
154,398	127,935	1.21	202,942	1.52
177,244	129,676	1.37	219,247	1.62
178,941	101,500	1.76	207,848	1.72
127,522	103,531	1.23	229,302	1.11
194,225	101,969	1.90		
162,371	102,723	1.58	227,324	1.43
172,211	125,920	1.37		
155,105	120,679	1.29	244,021	1.27
193,246	105,957	1.82		
188,746	103,527	1.82	256,003	1.47
171,763	116,938	1.47		
185,926	111,695	1.66	211,253	1.76
159,342	102,678	1.55		
138,737	134,750	1.03	242,367	1.14
158,876	129,719	1.22	211,076	1.51
188,410	110,851	1.70	233,430	1.61
169,971	122,016	1.39		
161,834	131,380	1.23	203,744	1.59
188,108	106,386	1.77	265,367	1.42
134,860	122,313	1.10		
171,569	113,387	1.51		
187,012	114,285	1.64	236,090	1.58
162,252	106,864	1.52	218,993	1.48
142,812	118,750	1.20	259,179	1.10
140,178			234,115	1.20
149,903	113,107	1.33		
195,997	103,036	1.90		
157,813	102,958	1.53	225,029	1.40
145,468	141,385	1.03	273,692	1.06
167,695	104,004	1.61	226,040	1.48
162,854	100,632	1.62		
143,155	137,886	1.04	255,697	1.12
182,986	117,028	1.56	203,821	1.80
166,300	108,940	1.53		
190,323	104,782	1.82		
1 人区平均		2 人区平均		
134,802		229,268		

れていないため、内務省総務局戸籍課編『日本

庫 1 区 (神戸区, 97,140人) で2.02倍と
なっている。兵庫 1 区は基準とされた
1886 (明治19) 年調査では10万人に満
たないが照会の段階では10万人を超え
ており、知事からの提案で 1 人区にな
ったと考えられる。許容範囲のほぼ限
界まで達している。

1 人区と 2・3 人区についても議員
1 人あたりの人口格差を確認しておこ
う。修正案では愛媛10区 (3 人区, 香
川郡ほか) との間で1.93倍、成案では新
潟 5 区 (古志・三島郡) との間で1.94
倍ときわめて高い。これらの結果は、
府県知事を含めた実務官僚たちが議員
1 人あたりの人口を平準化することに
重きを置いていなかったことを物語っ
ている。

府県内ではどうだろうか。成案を見
てみると、1 人区間では兵庫県、愛知
県、香川県内で最大1.90倍、2 人区と
の間では埼玉県で最大1.82倍となっ
ている。

府県内において 1 人区間の格差が
1.5倍以下に収まっているのは44府県
中17県に止まる。2 人区との間ではや
や緩和されるものの30府県中16府県と
ようやく半数に届く程度である。全国
的な格差は認知しにくいかもしれない
が、隣の選挙区との間に 2 倍近い格差
があれば当然にして不満が生じるのは
当然だろう。こうした「一票の格差」
は、第 1 回総選挙の実施後、全国レベ

ルではなく府県レベルで問題視されていくこととなる。

むしろ当初から指摘されたのは、有権者数で見た場合の格差であった(メイソン 1973)。すなわち、有権者と人口の比率で見た場合、最多の滋賀県が人口100人あたり2人を越えたのに対して、標準とされた100人に1人に達したのは1府25県に過ぎず、鹿児島は0.41人、東京に至っては最低の0.38人であった²²。

2.2 郡を単位とした区割り—地方行政再編のなかで

選挙区間の人口格差という問題が生じた原因は、いうまでもなく郡を選挙区の構成単位としたことにある。先述したように郡の人口規模は大小様々であり、従来の郡域を切り分けられない方針が取られている以上、どうしても選挙区間の人口格差は生じる。では、なぜそうした制約にもかかわらず、郡を選挙区の構成単位としたのであろうか。

なぜ府県を対象とした大選挙区ではなかったのか。議席配分の対象とされたのは府県である。府県知事は選挙事務を統括するとされたが、府県を選挙区とする考えは、直接選挙の方針が確定して以降は見当たらない。

このことは、制度設計者たちが求めた代議士の理想像と密接に関係している。季武(2010)が明らかにしたように、彼らは地域の有権者がよく熟知した人物を自らの代表として帝国議会に送り出すことを予定していた。それはまだ見ぬ帝国議会に対し、国民が一定の信頼を寄せるためにも必要な方途であった。この条件を満たすためには選挙区は狭くならざるを得ない。府県を単位とした大選挙区は、理想的な候補者像を第一に考えた制度設計者たちの念頭にはなかったというのが実際であろう。

大選挙区が念頭になく、その理由が有権者と候補者の密接な関係を重視することにあつたならば、より小さい区域である市町村を選挙区の構成単位とすることが合理的なように思われる。しかし、それは現実的ではなかった。地方制度の整備が緒に就いたばかりであったためである。

当該期の地方制度を規定した郡区町村編制法、府県会規則、地方税規則(いわゆる三新法)では町村の位置づけがきわめて曖昧であり、その混乱を収拾すべく新たな制度への改革が図られていた(大島 1994)。新制度となる市制・町村制の公布が1888年4月であるから、衆議院議員選挙制度の制定は地方制度の改正と同時進行で進められていた。権限が曖昧で混乱が生

じている町村に選挙の運営を託すことは、少なくともこの段階では不可能であった。

くわえて、この制度のもとでは町村の長である戸長が民選であり、行政の長と住民代表の二つの顔を持っていた(松沢 2013)。ここで制度設計者たちが間接選挙を廃した際の論理を想起したい。それは、地方政治の利害対立が衆議院議員を介して直接に国政と結びつくことは避けるべきであり、その観点から、すでに政党化しつつある府県会議員を選挙人とすることは望ましくないというものであった。すでに戸長の政党化も進んでおり、それは地方制度改正の眼目ともなっていた。戸長による選挙不正の恐れを廃することはできなかった(小山 1967)。このような状況のもとでは、府県単位の大選挙区も不可、市町村単位の小選挙区も不可であった。

こうして見てくると、郡を選挙区の構成単位とすることは必然であった。地理的にも、有権者たちが相互に人物を知りうる範囲に収まり、郡長は官選である。「一票の格差」に目を瞑りさえすれば、郡は唯一無二の構成単位であった。上記の事情に鑑みれば、開票は郡役所で行うほかに、人口格差を是正するために郡を切り分けることができなかった理由も理解される。

郡を選挙区の構成単位とすることには積極的な理由も存在した。郡は自治体ではなく行政区画であるから、郡を単位とする選挙区から選ばれた議員は、地域の利益代表ではなく国民全体の代表であるという論理が立つ。

これはすでに府県会議員の選挙区を郡とする際にも用いられ、広められた論理であった²³。衆議院議員選挙においても大正期には通説として定着していたことが確認されるほか²⁴、選挙法制定直後の解説書においても同様の記述が見られる²⁵。

人物のわかる範囲において、政党や地域の利害とは切り離して代表を選ぶ。そのためには郡を選挙区の構成単位とするほかに、人口格差の問題は、これらの目的を前に、2倍以内という範囲において許容する。これが制度設計者たちの意図であった。

2.3 行政による区割りの決定—郡役所と選挙事務

その観点は府県知事にも共有されていた。表2から明らかなように、彼らへの照会を経ても人口格差はほとんど縮減されていない。では、府県知事はどのような方針に基づいて、どのような変更を回答したのだろうか。

照会には山縣内務大臣からの内訓に加えて、地方行政を担当する末松謙澄県治局長からの書簡が付されており、その概要を窺うことができる。

まず目を引くのは郡の合併に関する記述である。末松は地方制度改革の一環として郡の合併が進められている状況を踏まえ、郡域を変更せずに郡の合併を行うことが予定されている場合には、その計画を選挙区割りに反映させるよう求めている。

これは何を意味しているのか。実は選挙実務を担うことが期待された郡役所は、すべての郡に設置されていたわけではなかった。1889年に衆議院議員選挙法が施行された郡は717あったが、郡役所の数は502に止まっている²⁶。実に215に及ぶ郡役所を持たない郡は、他郡に置かれた郡役所を共用していた。

表3に掲げた茨城県では、猿島・西葛飾、結城・岡田・豊田、信太・河内の3カ所で郡役所の共用が行われている。修正案が参照したと見られる1886年の人口調査では、人口は郡単位ではなく役所単位で示されている²⁷。地方行政が共用されていた郡役所単位で行われていたことが確認できる。

表3 郡役所共用の状況：茨城県の例

国名	郡名	現住人口		区割り			行政機構	
		原案	修正案	原案	修正案	成案	郡役所	その後の合併など
常陸	東茨城郡	99,221	103,269	茨城3	茨城2(2)	茨城1(2)	○	旧茨城郡。
	鹿島郡	53,999	56,211	茨城6				
	行方郡	42,892	43,462					
	久慈郡	77,188	82,206	茨城1	茨城1(2)	茨城2(2)	○	
	多賀郡	42,116	44,288	茨城2				
	那珂郡	83,966	88,557	茨城5	茨城3	茨城3	○	旧茨城郡。
	西茨城郡	45,285	46,734					
	真壁郡	80,693	84,817				○	
下総	西葛飾郡	30,877	79,862	茨城8	茨城5	茨城4	○	1896年、西葛飾郡を猿島郡に編入。 1896年、岡田郡、豊田郡を結城郡に編入。
	猿島郡	48,580						
	結城郡	24,888	茨城9					
	岡田郡	17,751						
常陸	筑波郡	54,101	54,801	茨城7	茨城6	茨城5	○	1896年、合併して稲敷郡。
	新治郡	86,691	92,098	茨城4				
	信太郡	28,426	75,415	茨城7	茨城6	茨城6	○	
	河内郡	46,623						
	下総	北相馬郡	48,130	47,859	茨城9			

修正案の人口は選挙区単位でしか記されていないため、内務省総務局戸籍課編『日本帝国民籍戸口調査』旧藩領は国立歴史民俗博物館が提供する「旧高旧領取調帳データベース」を用いて、各郡の字で20%以上を占

郡役所の共用に注意しつつ修正案と成案の差分を見てみると、修正案が信太・河内郡を別の選挙区としているのに対して、府県知事への照会を経た成案では信太・河内郡を切り離さず、北相馬郡と合わせることで人口123,274人の1人区とする修正を行っている。郡役所の共用を理由とした変更と見てよいだろう。こうした変更は滋賀県、熊本県などでも見られる。

他方、大阪府、三重県、愛媛県では郡役所を共用する郡を切り分けた選挙区区割りが見られる。これらはいずれも人口規模の大きくない郡であり、ほどなく切り分けられた先の郡に編入されている。共用する郡役所を切り替えたケースである²⁸。

すなわち、選挙区の単位は、郡というより郡役所であった。そこから読み取れることは、区割りに際して、いかにして選挙事務を滞りなく行うかという点が重視されていたことであろう。それは区割りの制定過程を振り返ってみれば当然の帰結である。区割り案は法制局で起案され、内務省県治局の手を経て府県知事に照会され、枢密院の審議を経ることなく決定された。そこには立法府の関与はなく、行政のみの論理が貫徹されたのである。こののち、郡は郡役所の共用という行政事務の実態に沿って統廃合されていく。

旧藩領

幕府・旗本領
幕府・旗本領
水戸藩、麻生藩ほか
水戸藩
水戸藩、松岡藩ほか
水戸藩
笠間藩、幕府・旗本領ほか
笠間藩、下館藩ほか
古河藩、関宿藩ほか
関宿藩、幕府・旗本領
結城藩、幕府・旗本領ほか
幕府・旗本領
幕府・旗本領
幕府・旗本領、土浦藩ほか
土浦藩、幕府・旗本領ほか
幕府・旗本領、土浦藩ほか
幕府・旗本領、谷田部藩ほか
幕府・旗本領

(1886年)により補った。
める旧領主を割合順に示した。

2.4 旧秩序の継承

内務省から府県知事に対する内訓には、もう一つ注目される記述がある。「地理、人口の多少、道路の交通、舟車の便否および人情風俗によりやむを得ずの場合に限り、数郡区を合併し一選挙区より特に二人の議員を選挙せしむることを得る」という2人区に関する記述である。

ここから、まず読み取れるのは3人区廃止という方針である。修正案では、3人区は2つ、香川県と長崎県にのみ存在した。香川県はこの段階では愛媛県の一部であり、両県域を横断する選挙区(宇摩・三野・豊田郡。宇摩郡以外は香川県域)も設定されていた。両県は人口1,533,988人に対して割り当てられた12議席を香

川5、愛媛7で再分配し、それを受けて香川県は修正案で3人区となっていた愛媛10区(303,913人)を香川1区(香川・山田・小豆郡, 195,997人)と2区(大内・寒川・三木郡, 113,316人)と2つの1人区とした。

長崎県は修正案で3人区となっていた長崎1区(長崎区ほか, 349,590人)から五島(南松浦郡, 71,758人)、対馬(上県・下県郡, 31,068人)、壱岐(壱岐・石田郡, 34,543人)と3つの島嶼を切り出し、五島と対馬は独立選挙区、壱岐は北松浦郡と合わせた1人区とした。同時に島根県から隠岐(周吉ほか3郡, 33,206人)が島嶼独立選挙となった。

それ以上に注目すべきは「地理、人口の多少、道路の交通、舟車の便否および人情風俗によりやむを得ずの場合」というくだりであろう。山縣内相の内訓が求めたのは地理的な「差支」であったが、その解釈は判然としない。府県知事たちはこの内訓にある2人区の規定を援用して「差支」の解釈を広く捉え、多くの選挙区で見直しを回答した。その結果が、実に26府県に及ぶ広範な選挙区区割りの変更であった。

府県知事たちがこれだけ広範な見直しを回答したことには前段がある。選挙区割り案が照会される前年、町村制が公布される際にひとつの大きな争論が起こっていた。府県知事が会同する地方官会議において、町村制導入に伴う変化があまりに大きく性急すぎるという批判が強く示されたのである。会議は収拾の見込みがつかないほど紛糾し、政府は対応に奔走する結果となった。

この苦い経験は政府内にも広く共有されており、選挙制度が固まりつつあるなか、井上は伊藤に対して地方官会議を招集して制度の趣旨を説明する必要があると進言している²⁹。丹念に地方長官たちの意見を聞き地方の実情に照らした対応を取ることが、地方制度の整備途上にある政府にとって必要な手続きとなっていたのである。そうして見ると、この内訓が起案者である法制局(内閣)ではなく、内務省から、なかでも地方行政を担当する県治局から行われている事情が首肯される。

では、府県知事たちは何を重視して区割りの変更を回答したのだろうか。今回、全府県の公文書館に悉皆調査を行った結果、この内訓とそれに対する回答を発見できたのは栃木県と山口県だけであった。残念ながらこの両県は修正案の区割りをそのまま承認しており、変更の事情を論じたくだりはない。各府県史も調査したが、いずれも「本県の選挙区は7つであり」

といった具合に選挙区をアприオリなものとして論じるばかりであり、変更の事実すら触れられていない。

このため本稿では、修正案と成案の区割りを比較し、その理由について検討する。具体的な例として岩手県（表4）を見てみよう。

岩手県では県庁所在地である南岩手郡などを含む岩手1区を除く全地域を対象とした大幅な変更が行われている。そのきっかけとなったのは気仙郡の扱いであった。気仙郡は旧陸前国であるが、1876年の第二次統廃合の際に、江刺郡・胆沢郡とともに磐井県から岩手県に編入されていた。それはこの3郡が仙台伊達家の支藩としての統一性を持っていたことによるものであった。

旧仙台藩域（伊達家）と旧盛岡藩域（南部家）は、それぞれ独自の文化風土を持っていた。加えて、幕末に仙台藩が盛岡藩を奥羽越列藩同盟に引き込んだために、明治期に盛岡藩が困難な道を歩むことになった経緯もあり、近代初期における関係も複雑であった。

そうした事情にもかかわらず、法制局が作成した案では旧仙台藩領は、

表4 府県知事照会による変更：岩手県の例

国名	郡名	現住人口		区割り		行政機構							
		原案	修正案	原案	修正案	成案	郡役所	その後の合併など	旧藩領				
陸奥	二戸郡	33,645	34,412	岩手1	岩手1	岩手1	○	旧岩手郡。1897年に再合併。	盛岡藩				
	南岩手郡	63,283	124,930				○		盛岡藩				
陸中	北岩手郡	23,509		59,149	岩手5	岩手4(2)	岩手2	○	旧閉伊郡。1897年に合併、下閉伊郡。	盛岡藩			
	紫波郡	37,220	盛岡藩										
	東閉伊郡	38,134	盛岡藩										
	中閉伊郡	3,971	盛岡藩										
	北閉伊郡	15,802	盛岡藩										
	南九戸郡	19,351	50,596							○	旧九戸郡。1897年に再合併。	八戸藩、盛岡藩	
	北九戸郡	30,138										八戸藩、盛岡藩	
	西閉伊郡	24,565	43,963							岩手e	○	旧閉伊郡。1897年に合併、上閉伊郡。	盛岡藩
	南閉伊郡	18,435											盛岡藩
	陸前	気仙郡	47,870							53,216			○
陸中	江刺郡	37,965	82,901	岩手2	岩手2	岩手4	○		仙台藩				
	胆沢郡	47,383							仙台藩				
	稗貫郡	40,504							盛岡藩				
	東和賀郡	43,172	90,363	岩手3	岩手3	○	旧和賀郡。1897年に再合併。	盛岡藩					
	西和賀郡	6,374						盛岡藩					
	西磐井郡	38,848	102,678	岩手4	岩手3	岩手5	○	旧磐井郡。	一関藩、仙台藩				
	東磐井郡	60,381							仙台藩、一関藩				

出典：表3に同じ。

旧盛岡藩領の諸郡と混交して岩手2・4区とされた。加えて、岩手2区では旧仙台藩域と旧盛岡藩域の人口が拮抗しており、このまま選挙を行えば、旧藩の対立を引きずった苛烈な選挙戦が展開されることは想像に難くなかった。

成案では、旧仙台藩域の3郡で1人区となった。知事への照会を経て解消されたということであろう。知事は、両者を分けることが「人情風俗によりやむを得」ない場合に当たると判断したということであろう。

旧藩域を重視する姿勢は、修正案の段階からも各府県で確認することができる。表5に挙げた福岡県はその典型例である。幕藩体制下における旧藩の領域はきわめて複雑に入り組んでおり、1つの郡のなかに様々な藩の領地が入り組んでいるが、字単位での領主を既存のデータベースを用いて確認することは可能である。

表3～5に掲げた「旧藩領」は、各郡の字のうち20%以上を所有する藩（幕府・旗本領の場合もある）を割合の大きい順に並べたものである。表5で示した福岡県の場合、1～3区は旧福岡藩、4・5区は旧久留米藩、6区は旧柳川藩、7・8区は旧小倉藩と明確に分けられているのがわかる。表3からもほぼ同様の傾向が見て取れるだろう。

もう一つ、表5からは旧国をまたぐ選挙区が設定されていないことも確認できる。こうした事例は随所で見られ、京都府（山城・丹波・丹後）、大阪府（摂津・河内・和泉）、神奈川県（武蔵・相模）、新潟県（越後・佐渡）、愛知県（尾張・三河）、岐阜県（美濃・飛騨）、岡山県（備前・備中・美作）、鳥根県（出雲・石見・隠岐）、大分県（豊前・豊後）では全県域で確認される。

旧国を跨ぐ選挙区が設定されているケースでは、殆どの場合、旧国を越えた旧藩があり、旧藩域が優先されている。石川県、鳥取県、広島県、山口県、鹿児島県など複数の旧国に跨がる大大名の旧領が代表的である。明治維新後に複雑な入れ替えのあった東北地方、利根川の流域変化の影響を受けた埼玉・千葉・茨城を除けば、旧国・旧藩を無視した選挙区は兵庫県の一部（摂津、播磨）と長崎県の一部（肥前、壱岐）の2つだけである。

かくして「人情風俗」を重視した配慮が行われた結果、選挙区は近世以前の旧藩域、旧国域との連続性のあるかたちで線引きされることとなった。

こうした選挙区のあり方は、地方行政制度において自然村の領域とは異

表5 旧藩域・旧国域の重視：福岡県の例

国名	郡名	現住人口		区割り			行政機構				
		原案	修正案	原案	修正案	成案	郡役所	その後の合併など	旧藩領		
筑前	福岡区	46,458	48,486	福岡1(2)	福岡1	福岡1	○	那珂郡・早良郡域	福岡藩		
	怡土郡	22,093	77,744				福岡1	福岡1	○	1896年に合併し、	中津藩、福岡藩
	志摩郡	25,831							糸島郡。	福岡藩	
	早良郡	29,885							福岡2	福岡2(2)	福岡3
	那珂郡	33,509	福岡2	福岡2	福岡2	福岡藩					
	席田郡	3,002	63,103	福岡4	福岡2	福岡2(2)	○	表・裏糟屋郡	福岡藩		
	御笠郡	23,585							福岡2	福岡2	福岡2
	糟屋郡	44,153	44,838	福岡4	福岡4	福岡3	○	1896年に合併し、 朝倉郡。	福岡藩		
	宗像郡	42,437	42,172						福岡3	福岡3	福岡3
	上座郡	28,764	75,927	福岡4	福岡4	福岡3	○	1896年に合併し、 嘉穂郡。	福岡藩		
	下座郡	15,017							福岡3	福岡3	福岡3
	夜須郡	32,040	51,747	福岡3	福岡3	福岡3	○	福岡藩 (秋月藩)			
	嘉麻郡	26,049						福岡3	福岡3	福岡3	○
	穂波郡	24,476	53,746	福岡3	福岡3	福岡3	○				
遠賀郡	53,632	47,246						福岡7	福岡8	福岡5	○
鞍手郡	46,834		福岡5(2)	福岡9	福岡6	福岡6	○				
上妻郡	79,747	福岡6						福岡7	福岡4	福岡4	○
下妻郡	10,438		福岡6	福岡7	福岡4	福岡4	○				
三瀨郡	77,860	福岡6						福岡7	福岡4	福岡4	○
山門郡	78,189		福岡6	福岡7	福岡4	福岡4	○				
三池郡	40,237	福岡6						福岡7	福岡4	福岡4	○
生葉郡	31,508		福岡6	福岡7	福岡4	福岡4	○				
竹野郡	21,935	福岡6						福岡7	福岡4	福岡4	○
御井郡	68,120		福岡6	福岡7	福岡4	福岡4	○				
御原郡	16,376	福岡6						福岡7	福岡4	福岡4	○
山本郡	10,907		福岡6	福岡7	福岡4	福岡4	○				
豊前	京都郡	22,042						54,085	福岡8	福岡6	福岡8
	仲津郡	32,051	小倉藩								
	築城郡	22,026	61,060	福岡9	福岡5	福岡7	○	1896年に合併し、 築上郡。	小倉藩		
	上毛郡	38,562							小倉藩、中津藩		
	企球郡	55,267	58,830	福岡9	福岡5	福岡7	○	幕府領・旗本領			
田川郡	43,539	45,174				○	小倉藩				

出典：表3に同じ。

なるかたちで行政村の設置を進めた政府の方針と相容れないように思われる。それは、選挙の安定した実施、地域対立の回避、政治意識の涵養という、地方自治制度とは異なる目的が設定されていたためと考えられる。

3. 小選挙区制による創始と日本の政党政治

こうして小選挙区を基本とする選挙区割りが日本の選挙制度の始点とな

った。このことは日本の政治に、政党に、選挙にどのような影響をもたらしたのだろうか。1900（明治33）年の大選挙区・独立選挙区制に至る10年間についてアウトラインを描いてみたい。

3. 1 政治的連続性の現出，地方政治と国政の接続

制度創設初期の衆議院議員総選挙では、最大勢力となるはずであった自由党系の分裂などにより、全国各地の選挙区で候補者が乱立した。これは小選挙区となったことで、各勢力がそれぞれに当選の見込みを立てて自派の候補者を擁立した結果であり、大同団結運動の決定的な破綻を示すものとなった。畢竟、選挙戦は苛烈を極め、それは大選挙区への見直しを求める議論を喚起した³⁰。

もっともこの状況は次第に収斂していく。旧藩領域が相当程度選挙区に継承されたことで、近世からの地域秩序が機能していったからである。主たるアクターであった地方名望家層（地主層が中心）と民権運動グループ（旧士族が中心）は、それぞれが高い凝集性を持っており、選挙での勝利を共通目標として両者は接近する。当時の選挙法には選挙期間の定めがなく、運動に関する規制もきわめて少なかったから、地元の有力者であること、選挙資金を自己調達できることが立候補の実質的な条件であり、野心のある名望家を担ぐか、名望家の支援を受けて民権運動グループが出馬するか、選択肢は事実上そのいずれかであった。

選挙区そのものについてはどう捉えられたのだろうか。政府が秘密主義を取って進めた効果もあってか、制定前においては、選挙区についての確固とした論説は新聞雑誌にもほとんど現れず、誤解にまみれた憶測が飛び交うばかりであった³¹。

その反動であろう。選挙法が公布されるとその是非をめぐる議論が一挙に吹き出した。民党、とりわけ自由党系は早くから大選挙区への変更を求めて運動を始める。第1回総選挙を2ヶ月後に控えた1890年5月、自由党系政党を集めた大同倶楽部は1県1区とすることをその綱領に盛り込んだ³²。帝国議会開会後に立憲自由党が発足すると、同党も選挙法改正を党議に掲げ³³、翌1891年12月には大選挙区制への改正案を国会に提出した（大霞会1970）。もう一つの民党である立憲改進黨も同様の議論を展開していく³⁴。

民党側のこうした動きは、小選挙区制のもとでは地方名望家と手を組まなければ当選が覚束ないこと、候補者選定において彼らに主導権を握られてしまうこと、なにより、地方の政治的利害が国政に強く及びすぎること嫌ったものであった。大選挙区となれば、地域における名望家の影響力は相対化され、府県全体にネットワークを持つ民党側がイニシアティブを握ることができると見たからである。

もっとも、この段階では集会及政社法の規定が厳しく、民党は地方政社や地方支部を公式に作ることはできなかった。このため、地域における彼らの活動は任意団体としてのそれに留まらざるを得なかった。

新聞各紙も特集を組むなどして選挙区割りの詳細を報じ、その是非を論じた³⁵。人口格差をめぐる不満も早期に現れ、選挙法公布からわずか3ヶ月後には、岐阜6区（加茂・可児・土岐・恵那郡、193,246人）が元老院に直接訴願している³⁶。もっとも彼らの訴願は伊藤によって早々に退けられている。

3.2 民党優位の選挙戦と選挙干渉

候補者の乱立という状況にもかかわらず、第1回総選挙は政府批判の立場を取る民党の圧勝に終わった。条約改正問題による黒田内閣の総辞職により予期せず首相として総選挙に臨むこととなった山縣の迷いは深く、その結果、選挙はきわめて公正に行われたと言われる。それでも一部では選挙事務に携わった町村長が様々な不正を働いたことが知られている³⁷。制度設計者たちの懸念は杞憂ではなかった。

この機能が本格的に発揮されたのが第2回総選挙への品川弥二郎内相を中心とした選挙干渉であった。この問題については末木孝典氏による研究蓄積があり多言を要しないが、本稿の観点からすると、小選挙区制のもとで地方名望家と旧民権運動グループが提携している以上、政府が支援した吏党だけでなく、いかなる勢力の新規参入も困難であったこと、吏党勢力の登場と過度な干渉により、決して強固ではなかった名望家と民党の関係がえって強められたことは指摘しておきたい。

3.3 選挙干渉の失敗と政党の組織化

選挙干渉は失敗に帰した。政府は干渉政策を当面断念し、中央における

民党との関係構築に務めることとなる。その一つが集会及政社法を改正し、政党支部の設置を認めたことであった（村瀬 1993）。これは党中央のコントロールのもとに全国の地方政党勢力を組織、統合しようとするものであり、政府側にも、党中央にとっても望ましい変更であった。

党幹部は党報を発行して政見の浸透や連絡の緊密化に努め、実質的な全国政党の樹立を目指した。新聞雑誌も盛んに大選挙区の必要を主張してこうした動きを支援したが³⁸、如何せん小選挙区のもとでは郡単位、選挙区単位の勢力が強く、党中央－府県支部－選挙区・郡組織という直列的な組織は確立されなかった。それが実現するのは、市部以外の全県を1選挙区とした大選挙区制の導入、すなわち1900年の選挙法改正を待たなければならなかった。

選挙区レベルでは、さらに悩ましい状況が生じていた。衆議院議員になりたい者が多くいる状況のなかで、「名誉の分配」と称される議席のたらい回しが起こった（季武 1993）。連続当選を認めず、より多くの人物に議員としての「名誉」を与えようというものである。これは地域内の融和を図るためにも重要な方途であった。

他方、選挙費用の面からみればこれは「負担の分配」でもあった。地方名望家層と旧民権運動グループは、候補者選定において協力はしても選挙戦にかかる費用は候補者個人に依存していた。連続当選を妨げようとする地域秩序があったことも事実であるが、実際には連続して選挙に臨むだけの資金を捻出しうる者は多くなかった。

この状況のもとでは、連続当選によって政策に深い理解を持つ議員を育てていくことはきわめて困難であった。中央における人間関係も生まれにくく、集金能力を高められるようなポークバレルも持ち得ない。その結果、政府による買収や利益供与が大きな力を持つこととなった。初期小選挙区制度がもたらした弊害といえるだろう。

おわりに

本稿を閉じるにあたり、なぜ近代日本は最初の国政選挙区制度として小選挙制を選んだのかという冒頭の問題に立ち返って考えてみたい。

制度起草者たちが考えていたのは、間接選挙＝府県単位、直接選挙＝郡単位という二択であった。間接選挙が退けられて以降、（枢密院における

間接選挙論を別にすれば）議論の中で府県単位の選挙区制度が取り上げられたことはない。

では、なぜ直接選挙＝郡単位の小選挙区制なのか。もちろん、選挙区が小さいほど知名度に頼らず、候補者の実像が知れている範囲で選挙が行われるといういわゆる「人物本位」を重視する考えはあった。しかし、それだけでは小選挙区を導入することの是非、大選挙区を取らない理由としては希薄にすぎる。

その理解の鍵は、原案に現れた選挙大区と選挙小区という発想にあるのではないだろうか。この概念は選挙区と投票区、ふたたび選挙大区と選挙小区と迷走を続けたのちに、選挙大区という概念が消え、選挙小区が単純に選挙区と称された。

選挙大区が指し示すものは府県である。これは人口で議席を割り当てるための行政区画としての府県であり自治体としてのそれではない。選挙小区が指し示すのは郡であり、本稿で見たように共用された郡役所の管轄範囲がそれであり、これも行政区画である。すなわち、小選挙区を選択した理由はどのような候補者を選ぶかという概念的なことだけでなく、むしろそれ以上に、どうすれば選挙管理事務が安定的に実施できるかという行政面の事情によるように思われる。

制度設計者たちは、国民から信頼される議会を構築するという大目標を掲げながら、いかにすればそれを実施できるかということについて、不安に苛まれていた。それは起草者の一人である金子が、モッセ、グナイスト、ロエスレルら外国人顧問たちからは学理を学ぶことはできるが実践に関する知識がないとして、憲政運用の実態を知るために欧米の政治家、実務家歴訪の旅に出たことに象徴されているだろう。彼らには実地を知り、実践に向けた見通しを持つことが必要であった。

府県知事への照会は、まさに制度構築期において実地を知り、実践に向けた確証を得るための過程であった。そこで重視されたのは旧藩域をはじめとする秩序の継承であった。民権運動に直面してきた府県知事をはじめとする地方官たちにとって、旧秩序を交錯させた選挙区を作って選挙戦が苛烈になるより、秩序を継承した選挙区で安定的に選挙が行われる方が望ましいことは理解できる。

かくして、明治の小選挙区制は地域の旧秩序ときわめて密接な関係性の

もとで線引きされた。そうした地域秩序との高い親和性のもとで選挙が繰り返され、集票構造が創りあげられていった。このシステムは、大選挙区制度の導入によって一度は党中央による組織化の方向に流れながらも大正の小選挙区制で息を吹き返し、そのまま中選挙区制のなかにビルトインされていったのである。この連続性については稿を改めて論じることとする。

- (1) 瀧井一博編『シュタイン国家学ノート』信山社、2005年。
- (2) その制度における異同については、川人（2004）に詳しい。
- (3) 「昭和二年四月九日旧話会」尚友倶楽部編刊『新編旧話会速記録』2004年、36頁。
- (4) 金子堅太郎「議会開設当時の事情」『金子堅太郎著作集』2、109頁。
- (5) 以下、1889年選挙法の策定全般については、清水（2013b）を参照。
- (6) 「国会議員複選法草案」宮内庁書陵部蔵「秘書類纂」55巻。制度取調局（1884～85年）が作成したもの。
- (7) 金子堅太郎「下院議員選挙法についての意見」宮内庁書陵部蔵「秘書類纂」62巻。制度取調局用箋に書かれており、1885年以前のものと考えられる。
- (8) 「下院議員選挙法草案」（内閣用箋）宮内庁書陵部蔵「秘書類纂」55巻。
- (9) 林田亀太郎『明治大正政界側面史』上（大日本雄弁会講談社、1926年）、173頁。林田は当時、法制局試補として衆議院議員選挙法の起草を担当していた。
- (10) 「ロエスレル氏選挙法に関する意見」1887年4月25日、宮内庁書陵部蔵「秘書類纂」54巻。
- (11) 「選挙法案 十二月十三日最終修正」（内閣用箋）、同上。
- (12) これらの方法を早期に紹介したものに、本野一郎「欧米議員選挙法ノ弊ヲ論ズ（承前）」『国家学会雑誌』4-41、1890年がある。
- (13) 「選挙区区画案 最終確定案」「十月二十一日確定 議長 附録 選挙区区画案」宮内庁書陵部蔵「秘書類纂」。
- (14) 前掲、林田『明治大正政界側面史』上、174頁。
- (15) 「衆議院議員選挙法枢密院諮詢案附録」国会図書館憲政資料室蔵「三条家文書」37-24。本資料については末木（2014）が詳しく分析している。
- (16) 早稲田大学図書館蔵「衆議院選挙法並同法案附録」。
- (17) 前掲、林田、174頁。
- (18) 「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」国立公文書館蔵「枢密院文書」所収。
- (19) 「議会開設のため議員選挙法に於て選挙区上申の件」栃木県公文書館

- 蔵「明治二十一年特別秘密書類綴」所収。
- (20) 「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」国立公文書館蔵「枢密院文書」。これまでの文書では郡単位で人口が示されていたのに対して、この文書では人口が選挙区単位でしか示されていない。
- (21) 『元老院会議筆記』34巻，議案618号，1890年3月。
- (22) 末松謙澄「二十三年ノ総選挙」『国家学会雑誌』4-44，1890年。
- (23) 府県会議員選挙と衆議院議員選挙の連続性については、村瀬（1992）を参照。
- (24) 森口繁治『立憲主義と議会政治』（大阪毎日新聞社，1924年），美濃部達吉『憲法撮要』（有斐閣，1926年）など。
- (25) 三好卷次『衆議院議員選挙法詳解』（博聞社，1890年），滋賀県編刊『衆議院議員選挙法実用』など。
- (26) 「郡区役所及其所在地並所管戸長役場町村戸口ノ数及有税地ノ積」（内務省地理局編『地方行政区画便覧 全』1887年）。
- (27) 内務省総務局戸籍課編『日本帝国民籍戸口調査』1886年。
- (28) これらのケースに加え、修正案では福井県、熊本県、鹿児島県の数郡に△印が付されている。いずれも合併を含む再編、郡役所の新設などが行われた郡であり、そうした情報が共有されていたのであろう。
- (29) 伊藤博文宛井上毅書翰，伊藤博文関係文書研究会編『伊藤博文関係文書』1（塙書房，1973年），383頁。
- (30) 蟻川堅治『日本選挙法実用』同盟書館，1889年。
- (31) 例えば『読売新聞』は、選挙区が行政区画とはまったく関係なく設定されるという噂を報じている（「国会議員の選挙区」1888年11月28日）。
- (32) 前掲，林田『明治大正政界側面史』上，269頁。
- (33) 同上，290頁。
- (34) 「選挙法と自由改進黨連合運動」『太陽』128号，1891年。
- (35) 例えば「社説 選挙区の大小」1～4『朝日新聞』1889年5月5～15日。
- (36) 「衆議院議員選挙区改正の建議」『読売新聞』1889年5月12日。
- (37) 前掲，末松「二十三年ノ総選挙」。
- (38) 例えば「社説 大選挙区の必要」『朝日新聞』1892年4月9日，錦城生「選挙法改正に就て」『読売新聞』1898年5月17日など。

参考文献

- 稲田正次，1962. 『明治憲法成立史』下，有斐閣
- 大島美津子，1994. 『明治国家と地域社会』岩波書店

- 川人貞史, 1992. 『日本の政党政治1890-1937年』 東京大学出版会
——, 2004. 『選挙制度と政党システム』 木鐸社
- 河村又介, 1943. 「明治時代に於ける選挙法の理論及び制度の発達」3, 『国家学会雑誌』 57-2
- 小山博也, 1967. 『明治政党組織論』 東洋経済新報社
- 品田裕, 2012. 「衆議院選挙区の都道府県間の配分について」『政策科学』 19 (3)
- 清水唯一朗, 2013a. 「立憲政友会の分裂と政党支持構造の変化」坂本一登・五百旗頭薫編 『日本政治史の新天地』 吉田書店
——, 2013b. 「日本の選挙制度—その創始と経路」『選挙研究』 29-2
- 衆議院・参議院編刊, 1990. 『議会制度百年史 議会制度編』 大蔵省印刷局
- 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」『選挙研究』 30-1
- 季武嘉也, 1993. 「戦前期の総選挙と地域社会」『日本歴史』 544
——, 2010. 「選挙区制度と期待された代議士像」『選挙研究』 25-1
- 柚正夫, 1986. 『日本選挙制度史』 九州大学出版会
- 玉井清, 1999. 『原敬と立憲政友会』 慶應義塾大学出版会
- 永山正男, 1997. 「明治期小選挙区制の基礎的研究」『選挙研究』 12
——, 1998. 「明治小選挙区制の効果」『鳥取大学教育学部研究報告 (人文・社会科学)』 49-2
- 奈良岡聰智, 2009. 「1925年中選挙区制導入の背景」『年報政治学』 2009-1
- 伏見岳人, 2013-15. 「初期立憲政友会の選挙戦術」(1) ~ (3) 『法学』 77-5, 6, 7
- 松尾尊兌, 1989. 『普通選挙制度成立史の研究』 岩波書店
- 松沢裕作, 2013. 『町村合併から生まれた日本近代』 講談社
- 村瀬信一, 1992. 「議員選挙の導入と変容」『年報近代日本研究』 14
——, 1993. 「明治期における政党と選挙」『日本歴史』 544
- R. H. P. メイソン, 1973. 『日本の第一回総選挙』 法律文化社