

# 戦前期府県会選挙の制度的変遷と広島県会の政党化

森 邊 成 一

はじめに

- 一. 府県会選挙の制度的変遷
- 二. 広島県会の政党化  
むすび

## はじめに

本稿は、広島県議会議事事務局の編纂した『広島県議会議史』<sup>(1)</sup>と、戦前の広島県警察部高等課に勤務した八谷万一が残した資料、『附表（広島県政史話）』<sup>(2)</sup>をもとに、戦前期における広島県会の当選議員についての基礎的なデータを、暫定的に集計し、総括表を作成して、読者に提供しようというものである。その際、本稿は広島県会の「政党化」に着目するが、ここでいう政党化とは、単純に、議会において政党所属、特に中央政界の政党所属、議員が増えることをもつぱら意味している。<sup>(3)</sup>

その際、本稿は、本題である府県会議員の政党化を検討する以前に、府県会の選挙制度の変遷に、大きな紙面を割

かざるを得なかった。府県会の選挙制度は、全国的にも各府県においても、何度も大きな制度的改変を経ており、特に明治の前期には、議員任期すら一定せず、制度的な「不備、粗漏」<sup>4</sup>が指摘されている。そのため、選挙制度の変遷それ自体を細かく確定する作業が必要となったからである。とはいえ、最終的に意図するところは、単なる選挙制度と政党化の動態の並列的叙述ではない。一八八九（明治三二）年「府県制」の全部改正による複選制の導入（選挙制度の制度的改変）<sup>5</sup>が、周知のように、府県会の政党化を抑制することが意図されていたことから分かるように、制度の改変と政党化の進行との間には、何らかの関連があるからである。

繰り返しになるが、本稿の課題は、極めて限定的なものであり、広島県会という一事例の初歩的なデータの整理にとどまる。しかしながら、この研究が将来的かつ最終的に意図するものは、一九二〇年代に政友会・民政党の二大政党制として、いちおうの完成を見る、わが国の政党政治の地方的基盤を明らかにしようというものである<sup>6</sup>。その際、わが国の政党は、制限選挙下の名望家政党として始まり、選挙権の拡大と男子普通選挙の実施を通じて、市町村会議員や道府県会議員と各級選挙における選挙区有権者による人的ネットワークに支えられた<sup>7</sup>。「選挙民指向型」の議員ネットワーク政党として、いちおうの完成を見るのではないか、というのが本稿の底流をなす問題関心である。

以下では、まず、第一章で、府県会の選挙制度についての制度的変遷を確認するとともに、広島島の事例を踏まえて、その運用を確認する。叙述は、変遷を詳しくフォローする必要を認めため、バランスを失していることを承知の上で、過度に詳細な叙述を試みている。次いで、選挙結果に関する総括表を掲げ、第二章では、その総括表から読み取れる、議員の新人・前職・元職別の当選率、議会の政党化、任期満了後の再選者の特徴、議員の中途退職率を示し、ここに示される数字の意味を、政党化という観点から確認していきたいと思う。

## 一 府県会選挙の制度的変遷

一、本章のはじめに、府県会選挙の制度的変遷を概観し、研究上の一般的な留意点を確認しておこう。府県会は、明治期だけでも、二度にわたる府県会制度の全面改正があり、府県会の制度的断絶とでもいうべきものを、全国的に経験するはずだった。まず、一八七八年に、いわゆる三新法の一つ「府県会規則」（明治一一年太政官第一八号布告）<sup>8</sup>が公布され、翌年から府県会の設置が各府県で始まる。府県会規則では、選挙は、直接公選・連記制（定数一〜五）・記名投票、選挙権は地租五円以上を納めた二〇才以上の男子、被選挙権は三年以上住居し地租一〇円以上を納める二五才以上男子に限定された制限選挙であった。議員の任期は四年であり、二年毎の半数改選という選挙方式である。それが、一八九〇年、「府県制」（明治三三年法律第三五号）<sup>9</sup>が制定されることで、順次施行を見た府県から、府県議員の直接公選制は廃止され、いわゆる「複選制」が導入される。府県会議員は、各町村議会が郡会議員を選出（間接選挙）し、郡・市の議会と参事会が合同して府県会議員を選出する二段階の間接選挙（複選制）となった。被選挙権は、市町村の「公民」で、二五才以上の、同じく一〇円以上の納税者である。

しかし、一八九九年、「府県制」は、「府県制中改正」（明治三三年法律第六四号）<sup>10</sup>により、全部改正となり、選挙制度も、直接公選制に戻され、選挙権者は二五才以上の男子で、その納税資格は三円に引下げられ（被選挙権資格は不変）た。また、投票方式も、単記・無記名投票となり、任期四年は不変ながら四年毎の全部改選に改められたのである。

一般に、選挙制度の変更は、議員の当落に影響し、当選議員の属性に変化をもたらすものと予想される（制度的断絶仮説と呼ぼう）が、他方では、地方名望家の政治的態度や政党の存在などの社会的政治的要因が、制度変更にもか

かわらず、議員等の人的継続性をもたすかも知れない（社会的連続仮説と呼ぼう）。はたして、府県会の選挙制度の変更は、議員の制度的断絶を結果するのか、社会的な連続を維持するのか、どちらであろうか。特に、しばしば引用されるように、明治二三年「府県制」における「複選制」導入を主導した山県有朋によれば、この改正は、「財産ヲ有シ智識ヲ備フル所ノ有力ナル人物コソ議員タルノ地位ヲ占メン」ことを意図し、「漫ニ架空論ヲ唱ヘテ天下ノ大政ヲ議スル」政党勢力を排除しようというものであって、府県会議員の入替えと政党化の抑制こそが制定者の意図だったのである。したがって、明治二三年府県制が、議員の構成や政党化にどのような影響を与えたのか、その検討は、一般的に重要な課題である。

とはいえ、本稿はこの問題にも直接的に答えるものではない。というのも、明治二三年府県制は、各府県での郡制の施行（郡の分合<sup>11</sup>再編成）がなかなか進展せず、施行が遅れ、結局、二府四県（東京・京都・神奈川・岡山・広島・香川）では、ついに施行に至らなかった。つまり、広島県会は、複選制を経験することなく、納税資格の引き下げと単記・無記名制の、明治二三年改正府県制に直接に接続したからである。

また、明治二三年府県制による「複選制」の廃止理由が、周知の山縣有朋首相の貴族院演説のように、「府県会議員郡会議員選挙ニ関スル勝敗ハ、一ニ市町村会議員ノ選挙ニ係リマスカラ競争ノ焦点ハ層一層高マリ来マリ来タツテ市町村ガ此焦点ト相成リマシタ」というようなものであるのなら、明治二三年府県制の不施行府県は、市町村会議員選挙における政党勢力の浸透と対立の昂進をよく免れたのであろうか。もつともこの点は、町村レベルの議会選挙に関する資料の不足から明らかにすることは困難であるが、検討されるべき課題ではある。いずれにしても、本稿は、明治二三年府県制の不施行県の一例として、広島県会の議員の変化を、後日に果たされるべき改正府県制が施行された府県との比較のための一材料として、提出されるにとどまる。

なお、府県制は、明治三十二年の全部改正により、制度の骨格としては完成を見、その後は、選挙制度について、一九二二年、「府県制中改正加除」(大正十一年法律第五五号)により、選挙権及び被選挙権の資格が、「一年以来其ノ府県内ニ於テ直接国税ヲ納ムル者」<sup>14)</sup>と引下げられ、たとえ少額でも納税さえしていれば選挙権被選挙権が与えられるようになったのである。次いで、一九二六年の「府県制中改正」(大正十五年法律第七三号)により、納税資格は撤廃され、男子普通選挙が、府県会においても実施されることとなった。<sup>15)</sup> こうした選挙制度の改正が、選挙結果に、とりわけ府県会の政党化に、如何なる影響を与えたのか、本稿の課題である。

二、さて、以下より具体的に広島県の運用実態を加えながら、府県会選挙の制度的変遷を整理していこう。府県の議会の設置は、明治十一年「府県会規則」<sup>8)</sup>にはじまる。府県会の権能は、「地方税ヲ以支弁スヘキ経費ノ予算及ヒ其徴収方法ヲ議定ス」(第一条)というもので、極めて限定されたものであり、府県会からの権限拡大要求と藩閥政権によるそのさらなる制限は、自由民権運動とかわかり、研究史の蓄積も厚い。重要な論点ではあるが、ここでの課題ではない。

〔選挙区〕 先ず、府県会における、選挙区は「郡区」を単位とし「郡区ノ大小ニ依リ毎郡区ニ五人以下ヲ選フ」(第十条)<sup>16)</sup>という、定数一人〜五人の複数議席選挙区制度である。なお、ここで言う「郡区」とは、「郡」と「区」とのことであり、前者は、町村の上にある郡長・郡役所を有する地方行政区画、後者は、「三府五港其他人民輻輳ノ地」<sup>17)</sup>に設けられた行政区画で、後に市制が施行される都市部をさす。なお、大都市は、複数の区に分割されたが、広島区(後の広島市)は一つの区(定数四)であった。議員は「俸給ナシ」、ただし「滞在日当及ヒ往復旅費」が支給される(第一条)。

〔選挙・被選挙権〕 被選挙権は、「満二十五歳以上ノ男子ニシテ其府県内ニ本籍ヲ定メ満三年以上居住シ其府県内ニ於テ地租拾円以上ヲ納ムル者」である（第一三条）。選挙権は、「満二十歳以上ノ男子ニシテ其府県内ニ本籍ヲ定メ其郡区内ニ於テ地租五円以上ヲ納ムル者」が有する（第一二条）。選挙・被選挙権の欠格事項として、精神病患者等・懲役一年以上の実刑に処せられた者・破産者で債務の弁済が終わらぬ者が挙げられ、さらに、「官吏及教導職」には、選挙権がない（第一三・一四条）。なお、「教導職」とは、当時内務省に属した無給の宗教官吏で、神官・僧侶などが任命されたもので、明治一七年に廃止された。<sup>18)</sup>

なお、被選挙権は、選挙区である郡区内に住所をもつことが、権利の資格要件とされていないことに注意しておく必要がある。これでは、同一人物が、複数選挙区で被選挙権や選挙権を得る可能性がある。このため、府県会規則第二〇条は、「一人ニシテ数郡区ノ選ニ当ルトキハ其何レノ郡区ニ属スヘキハ其人ノ好ニ任スヘシ」と規定している。これは、一人の人間が複数の郡区で当選する可能性を認め、その際の、所属すべき選挙区を、当選者の任意の選択に委ねているのである。むしろ、積極的には、政治的関心のある名望家であれば、任意の郡区から選挙に立ち、当選をめぐしてよいと考えられていたように思われる。その際、内務省の「府県会規則注射」は、被選挙人は、自ら当選を望む一選挙区に限って、登録することが望ましいものと考えており、「民選議院ノ古ク行ハル、国々」では、議員たらんことを望む者は、「予メ何レノ郡区ニ属ス」るのかを、「選挙人ニ公告スヘキ習慣アリ」と指摘している。<sup>19)</sup>

〔選挙事務〕 選挙事務は、先ず、府知事県令が選挙を行う月を布告し、郡長・区長が投票日を定め、少なくとも一五日前に郡区内に公示する（第一五条）。投票は郡・区庁舎で行われるが、便宜により庁外の場合で行うこともできる（第一六条）。投票は、予め郡区長が投票用紙を配布し、その「付与シタル用紙ニ選挙人自己及ヒ被選挙人ノ住所姓名年齢ヲ記シ」、郡区長に差し出すことで行われる。厳格な記名投票である。予め記入された投票用紙は、「代人

二託シ差出スモ妨ナシ」とされる(第一七条)。この点、「府県会規則注釈」では、数人の投票を一人の代人に託すこと、一町村の投票を一人に託すことも妨げないが、別の内務省の達にて町村戸長が代人になることを禁じている。<sup>(21)</sup> 投票は多数を得たものを当選人とする(第一七条)。

〔当選者の確定〕 投票後は、選挙人名簿・被選挙人名簿に就いて投票及び当選人の可否を査定し、不適當な者を除外する(第一八条)。当時は、立候補者の公的な登録制度はなく、多数票の獲得者が被選挙人名簿に掲載されているかどうかを事後的に確認することを以て、その可否を判断していた。それ故、上述のように、府県内のいずれかの郡区で被選挙人名簿に登録されていれば、複数の選挙区で当選することがあった。また同条は、「当選人自ら其選ヲ辞スルトキハ順次投票ノ多数ヲ得タル者ヲ取ル」と定め、当選者の辞退を認めていた。こうして当選人の可否を査定した後、郡区長は、当選者を郡区庁に呼び出し、当選状を渡し、当選人は請書を提出した後、郡区庁は郡区内に当選者姓名等を公示する(第一九条)。当選人による請書の提出は、前条における当選人辞退の確認手続きとしておかれていると解される。今日、広島県の文書として残るものは、公示された当選者氏名であって、それ以前の段階で、何人の当選者が辞退していたのか、明にすることはできない。おそらく多数の当選人が、議員就任を肯んじなかったであろうが、今は、その根拠を示すことはではない。今後の課題である。最後に、当選議員の任期は、四年で、二年毎の半数改選であり、最初の半数改選の退任者は、抽選を以て定める(第二一条)。

三、府県会規則をうけて、広島県は「県会議員選挙規則」(明治一二年県甲第四号布達)<sup>(22)</sup>を定め、選挙実務の細部を郡区長に示した。

〔選挙事務〕 先ず、郡区長は、議会選挙毎に、その域内に公示し、被選挙人・選挙人たるべき者は、示された様式

に従い、戸長を通じて有資格者たるべき事を届け出させた(第一条)。その際、被選挙権者の届出をなせば、選挙権者の届出は不要とされた。前者は、後者の資格要件を当然に満たすからである。なお、そこに、示された届出の書式は、有資格事項と欠格事項への非該当を簡条書きし、有権者本人の署名と捺印、それに続き、「右調査候処相違無之」及び精神障害等の欠格事項に該当しないことを、戸長が署名捺印する形式を取っている。実際には、戸長が有権者を促して、届出を集めたと考えられる。届出をうけて、郡区役所は、提示された雛形にそって、被選挙人名簿・選挙人名簿を調製すべきことが命じられた(第二条)。被選挙人・選挙人に異動があれば、本人が戸長を経て届出し(第三条)、それをうけて名簿の加除訂正がなされる(第七条)。各回の選挙に先立ち、届出が為されない場合は、被選挙権・選挙権は擲棄したものと見なされた(第五条)<sup>(23)</sup>。選挙会の公示にあわせて、被選挙人の名簿もあわせて公示される(第六条)。これによって、有権者は誰に投票してよいのか、被選挙権の有資格者を、形式的には知る機会が与えられた。また、予め選挙人に配布される投票用紙についても、用紙右肩に郡区役所の朱印を捺す、雛形が示され(第八条)、それに記入すべき書式も示された(第九条)。実は、府県会規則それ自体には、連記投票であることの明示の規定はない。この布達の第九条が、「被選人幾人アルトモ連署ニスヘシ」と規定していることで、それが連記投票であったと判明する。

次いで、明治一三年の府県会規則改正(明治一三年太政官第一五号布告)<sup>(24)</sup>をうけ、明治一三年の半数改選をひかえて、広島県は、「県会議員選挙心得」(明治一三年県甲第一六七号布達)<sup>(25)</sup>を以て、県会議員選挙規則を廃止し、それに代わる選挙規則を定めた。内容は、府県会規則の改正点を反映させつつ、従前の規則をより詳細に規定し直したものである。その際、投票用紙の書式を変更して被選挙人と選挙人の氏名記入欄を印刷するとともに、第一〇条但書にて、「投票ハ当選人(議員ヲ云)一名ヲ一葉ニナシ(其郡ヨリ議員五名ヲ出セハ投票五枚トナス)連署スヘカラス」とした。一



枚の投票用紙の記入は単記制であるが、例えば、議員定数五の選挙区の有権者は、予め五枚の投票用紙の配布をうけ、五枚の投票用紙を投じること、五名連記と同じ投票結果を得させたのである。

四、〔選挙区〕 やや前後するが、明治二二年一月広島県は、選挙に先だち、一区二二郡の定数を定め、総定数を六二議席、概ね、現住人口二万人に一議席の配分とした。広島区に隣接する安芸郡・佐伯郡などが定数五、広島区が四、神石郡など山間地帯の小規模郡が一である。

〔選挙権〕 甲斐英男<sup>26)</sup>によれば、一八八二(明治一五)年に、全県の選挙権者は約五万八千名、被選挙権者は約二万六千名であり、全県平均で、選挙権者は人口の四・六七%、被選挙権者は二・一%に過ぎないが、世帯当たりで見ると、それぞれ二二・〇%と、九・八九%にのぼっている。これに対して、広島区の場合は、「選挙権者・被選挙権者が異常なほど少ない。人口比で、それぞれ〇・一六%、〇・〇五%、対世帯比でも〇・六四%と〇・二一%にすぎない。これは、そもそも女性が選挙から排除されていること、人口に占める未成年者の比率が高かったこと、世帯内では、通例、父が土地所有者で納税者であり、成年であったとしても息子たちは、選挙権から除外されている。性差別と家長制に基づく若年層の排除が、対人口比の有権者比率を低くしている。しかし、世帯(家)を単位に見れば、被選挙権者といえども、その多数は地域の名望家というには零細で、被選挙権者や選挙権者から隔絶しているわけではない。甲斐によれば、選挙権者は、農民の場合、平地が多い瀬戸内沿岸の諸郡にあつては三・五反前後の自小作農以上、山間部では六反前後の自作農以上、被選挙権者の場合、瀬戸内沿岸で七反前後の自作上層以上、山間部で一町二反前後の小地主である。農村においては、政治参加の最底辺は、初発から相当に低い位置から始まっている。他方、都市では、納税資格が「地租」に限られているため、商工業者の多くも政治参加から排除されていたと言えるだろう。

五、「議員任期」さて、本稿の表 1. に示されているように、明治一三年～二三年までの選挙は、選挙の時期（開催の月）も区々で、議員の任期も三年三ヶ月から四年三ヶ月までの幅があり、一定しない。『広島県議会史』は、選挙の期日を「極めて不定」<sup>(28)</sup>と指摘し、その理由を制度の「不備、不整」に帰している。府県会規則は、府知事県令が某月に選挙を行うと布達し、郡区長が投票日を定め公告することになっているが、広島県では、県令の布達後も、一部の郡で投票日の延期がなされるなど、運用上の問題があった。

しかし、こうした「不定」の背景には、法令上の根拠が無いわけではない。「府県会規則」の第二条は「議員ノ任期ハ四年ト」定めている。しかし、この「四年」の意味について、内務省は、初めての半数改選をひかえた、明治一三年内務省乙第二二号達<sup>(29)</sup>において、「第二十一条議員ノ任期トハ通常会ヲ四度勤ムル儀ト可相心得此旨相達候事但第一回二年期モ本文ニ準ジ二度トス」とその解釈を示している。これによれば、任期四年とは、期間を意味するものではなく、議員の職務として四度（または二度）の通常会に出席するという意味に変更されている。

その際、「通常会」は、府県会規則第三条により、「府県会ハ毎年一度三月ニ於テ開ク」と規定されていた（当時の会計年度は七月に始まり六月に終わる）。ところが、広島県会の通常会は、一八七九（明治一二）年には五・六月に開催がずれ込み<sup>(30)</sup>、また翌八〇年には議会運営の混乱もあり、原則「三十日以内」とされる会期を延長して六～八月の開催となった<sup>(31)</sup>。そのため選挙はその後八月から十一月にかけて施行されている。さらに八一年も通常会会期は四～七月とずれ込み<sup>(32)</sup>、八二（明治一五）年も通常会は三月から九月まで続き<sup>(33)</sup>、その結果、選挙も四月から九月にかけて各選挙区で実施された。つまり、任期が通常会を四度勤めるとの解釈では通常会が閉会しないと、任期を終えることができない。しかも、任期を期間で区切らない、この解釈では、閉会日に任期が直ちに終了となるのか、また、既に改選

の選挙が実施されていた場合、新選議員の任期が閉会翌日から開始となるのか、あるいは、選挙が未実施の場合、改選までは、前議員が任期にとどまるのかなど、解釈の別れる余地があった。

この点、内務省自体も制度運用に混乱していた。明治一四年一月一〇日内務省乙第一号達は、府県会への常置委員制度の導入にともない、その任期との関係から、「議員改選ノ後トイヘトモ前任ノ議員ハ後ノ通常会期迄一切ノ職務ニ従事シ後任ノ議員ハ其ノ通常会ニ於テ初テ就職<sup>34)</sup>」と通知した。議員は通常会終了後、改選の選挙があっても職にとどまり、次期通常会開会前日まで任期を務めるというのである。これでは事実上任期は一年延長されることになる。しかし、この達は、早くも一月一四日に取り消された<sup>35)</sup>。まさに朝令暮改である。結局、内務省は全国一律に任期を規定することをあきらめ、明治一四年七月四日内務省甲第四号布達により、新旧議員の交代時期は、「予メ府県会ニ於テ議定セシメ府知事県令認可ノ上施行」と、各府県で議員の交代時期（実質的な任期）を定めることとされた<sup>36)</sup>。この背景には、「府県会規則」に基づく第一回選挙は、「各地方遅速一様ナラズ」と指摘されるように、全国同時には行われず、実施された月は言うに及ばず、年も明治一三年以降にずれ込んだ県も少なくないという事情があり、その結果、通常会と、選挙実施日との前後関係やそれら相互の時間的間隔も多様であった。内務省は、当初の乙第一号達では「新旧議員共存ノ姿ニ相成<sup>37)</sup>」り、かえって混乱すると判断し、「府県の適宜二任<sup>38)</sup>」せることにしたのである。広島県では、一八八三（明治一六）年からは、通常会を三月開会四月閉会と正常化することができるようになり、八四年にいたって、広島県は、第一回選挙にならって、二月までに選挙を実施したが、府県会の議決に基づき議員の交代は三月開会四月閉会の通常会が終わってからとした<sup>39)</sup>。

他方、政府は明治一七年一〇月二八日太政官第八九号達をもつて「会計年度改定<sup>40)</sup>」を行なっている。七月に始まっていた国庫の会計年度を、四月から始まり三月に終わることに改め、明治一九会計年度より施行とした。これに伴い、

いわゆる地方税規則(明治一一年太政官第一九号布告)の第四条も、府県の会計年度を同様に四月から始まるものと改め(明治一七年二月八日太政官第二九号布告)<sup>39)</sup>、「府知事県令ハ前年十月迄ニ・・・(中略)・・・予算ヲ立テ翌年度ノ定額トナシ其府県会ノ議決ヲ取り其年二月ヲ以テ内務卿及大蔵卿ニ報告スヘシ」と定めた。これとともに、府県会規則第三二条中改正(明治一七年二月八日太政官第二八号布告)<sup>40)</sup>は、通常県会の開会月を三月から十一月へと変更した。そのため、一八八五(明治一八)年には、広島県は三月と十一月の二度にわたり、通常県会を開会し、四度の通常会を務めた一八八二年選出議員は、十二月末に改選を、実質の任期、三年三ヶ月あまりで迎えている。これらは、明治初年における、中央―地方を通じた会計制度に関する試行錯誤とそこから波及する府県会の予算審議のあり方に起因するもので、その限りでは、制度の「不備、不整」と言うことができるであろう。

こうした選挙の実施に伴う「不備、不整」も、一八八九年には、府県会議員選挙規則(明治二二年法律第六号)<sup>41)</sup>の一条によって、「選挙投票ハ通常二月若クハ三月ニ於テ之ヲ行フヘシ」と、統一された。以後、広島県において県会議員選は常に三月に実施されるようになる。

六、〔選挙事務〕その府県会議員選挙規則は、府県会議員選挙の手続きを明確化し、わけても、選挙人名簿の作成手続きを詳細かつ厳格に規定した点に特徴がある。「選挙人名原簿」の作成は町村戸長と区長の義務となり、選挙人名簿の調製は郡区庁の任務とされ(第一条―三条)、本人の届出は住居する区町村外で地租を納税している場合に限られた(第五条)。さらに、名簿の縦覧(第六条)、脱漏・誤載の申立てと郡区長の審査判定(第七条)、判定に不服の場合の始審裁判所(裁判所構成法施行後の地方裁判所にあたる)への訴訟(第一〇条―第十三条)の手続きを定めた。これとは対照的に被選挙人名簿に関する規定が無く、被選挙人名簿によらず、開票結果で多数を得た者について、

順次に被選挙権の有無の査定を行うこととし、調査に時間が必要な場合は、査定を延期することが出来るとしている（第三七条）。この査定は、当選者の本籍地の郡区長への照会（第四一条）に基づいて行われる。これは、候補者が、府県内に本籍を定め三年以上居住し納税資格を満たすなら、居住地外の任意の郡区から、選出されることを認める府県会規則に適合的であり、資格を事後査定にすることで、名簿作成の事務を省力化するものと言えよう。

また、投票の方式も、代人による投票を認めぬこととし（第二〇条）、投票用紙も事前の配布から投票所における配布と記入方式（第二二条）に改正された。これに伴い、無筆者の書記による代筆投票の手続きが規定された（第二五条）。

〔補欠員〕 また、この選挙規則は、「補欠員」、補欠当選者の選出方法についてもより詳しく規定している。府県会開設当初から最多得票者の当選辞退や、議員の任期中の辞職も多く、広島県でも第一回選挙当選者中、半数改選者ではない「四年」任期（実質三年七ヶ月）の者では、五九・四％の議員が任期を満了せず、中途辞職している（表1参照）。そこで、「府県会規則中改正追加」明治一五年二月一四日太政官第一〇号布告<sup>43)</sup>にて、各郡区議員定数の外に、「補欠員」一〇名以下を増選することができるとしていた。しかし、その運用については、特段の規定がなく、明治二二年の府県会議員選挙規則に至って、補欠員の増選は、正議員選挙と同時に、ただし投票函（箱）は正議員と異なる投票函を用いること（五四条）、正議員と補欠員と両方に当選した場合は、正議員となり、補欠員はその次点者が当選者として繰り上がる（五五条）とされた。広島県でも、議員辞職等欠員発生の場合は、八二（明治一五）年以降補欠員による補充が行われており、最後に補欠員の就任の記述が『広島県議会史』<sup>44)</sup>に見えるのは、一八九六（明治二九）年一一月通常会までである。しかし、明治三二年府県制施行までは、制度としては補欠員制度が残ったのではないかと思われる。いずれにせよ、補欠員制度の成立からその廃止まで、その運用の実態は、全く明らかではない。当選直後

の当選辞退者の実態とともに、補欠員選挙の実態や任期途中の辞任による補欠員による補充の実態は分からない。その説明は今後の課題といえる。

〔選挙犯罪〕 また、この規則は、買収等の選挙犯罪や、選挙妨害についても具体的に規定し、いわゆる旧刑法(明治一三年太政官布告第三六号)第四章第九節「公選ノ投票ヲ偽造スル罪」を大幅に補充し、買収犯罪だけではなく、選挙資格の詐称、暴力行為や投票の妨害等についても規定し、罰則や当選取消しの規定を設けた(第五九〇六七条)。なお、選挙規則の選挙犯罪に関する規定は、衆議院議員選挙法(明治二二年法律第三号)と、市町村会議員選挙罰則(明治二三年法律第三九号)に、条文内容がそのままひきつがれている。むしろ、衆議院貴院選挙法の政府原案は、明治二一年五月に確定していたとされるから、選挙犯罪に関する部分が先行して府県会議員選挙規則に現れたと考えるべきである。

このような府県会議員選挙規則は、府県会議員選挙を直接公選に引き戻した明治三二年改正府県制(法律第三六号)<sup>46)</sup>中の選挙手続きに、ほぼそのまま引き継がれる(ただし、裁判制度の確立により不服の際の訴訟は行政裁判所への出訴とされ、選挙犯罪については衆議院議員選挙法の規定を準用とされた)。ただし、明治三二年改正府県制を施行した府県では、「複選制」の導入により、同法は効力を失うが、広島のような不施行の県では、効力を有し選挙法として重きをなした。また、後述するような、その運用による議員職の安定的在任も含めて、広島県では、直接公選制を維持したまま、県議会の制度的安定を見たことを指摘しておきたい。

七、〔選挙区〕 広島県は、広島市制施行の前年の一八八八(明治二二)年、三部経済制を導入した。<sup>47)</sup>これは、三府と神奈川・兵庫・愛知県が導入していた制度で、府県財政を市(区)部・郡部・連帯部に分け、それぞれの租税負担

や公共投資にかかる負担などを、市・郡部のそれぞれ独立の負担とし、府県会内の各部が独立して議決するものである。しかし、広島県の場合は、県全体の人口・経済規模に対して、広島区（市）のそれは、他の六府県に比べて小さく、議員定数も四（総定数六一）に過ぎなかった。この導入の背景には、県令千田貞暁によつて進められた宇品港築港に伴う財政負担問題があり、財政負担を嫌う郡部が三部制の導入を求めたとされている。この点、坂本忠次は、先進大都市東京大阪のような、都市部主導による導入事例とは異なると指摘している。いずれにせよ、区（市）部を独立した合議機関とするために、一八八八年選挙において、県は広島区（市）に定数一六を増加し、定数二〇（郡部定数五七）とした。

〔明治二三年府県制〕ところで、前述のように明治二三年府県制・郡制が公布された。その結果、府県制の施行を見た府県では、府県会議員は、各町村議会が郡会議員を選出（間接選挙）し、郡・市それぞれの議会と参事会とが合同して府県会議員を選出する二段階の間接選挙（複選制）となった。その際、市部では、市会・市参事会が合同して選挙を行うが、市参事会員は市長・助役および市会議員内から選ばれる市参事会員からなり、選挙会長である市長は投票に加わらないとされる（第三条）ので、厳密には、選挙権者は、市会議員と助役（東京三名・京都大阪各一名・その他一名）となる。同様に、郡部では、郡参事会員中の選挙会長たる郡長を除き、郡議会議員（郡議会で互選された郡参事会員を含む）と、府県知事が郡参事会員のうち一名を郡議会議員の外から郡内町村の公民を選任した場合（郡制第四六条）は、その人物を含めた者が、選挙権者となる。投票は連記制による。被選挙権は、直接国税一〇円の納税者である。複数の郡市で選出された場合の当選郡・市の選択、当選者本人による議員職就任の「承諾」の手続き等は、直接選挙時代のものをはば踏襲している。また、欠員が出た場合は、その郡市において、六ヶ月以内に、選挙会が開かれ、補欠選挙が行われる。直接公選でなくなったことにより、補欠員の制度も廃止されている。なおまた、この府

県制の施行にともない、明治一三年内務省乙第一二号達（任期を通常会を四度勤めるとする）は、廃止となった。

八、さて、以上のように、府県会議員選挙に関する試行錯誤を経て、明治三二年府県制は、最終的に全国的に画一的な府県制度を確立し、以後戦前期を通じて府県の基本的な骨格を作った。

〔選挙・被選挙権〕 その府県制は、第六条において、選挙権・被選挙権の資格を、「府県内ノ市町村公民ニシテ市町村会議員ノ選挙権ヲ有シ」と規定した上で、前者における直接国税三円、後者における一〇円の納税を規定している。選挙権資格は、納税額という点では、五円から三円に引下げられているが、「公民」等の要件を加えたために、資格は厳格化した。市制町村制（明治二二年法律第一号）<sup>49</sup>が定める「公民」とは、①帝国臣民にして公権を有す、②二五歳以上の男子にして一戸を構へかつ禁治産者でない、③二年以来市町村の負担を分任し地租若しくは直接国税二円以上を納めるものである。<sup>50</sup>したがって、選挙権資格においては、年齢が二〇歳から二五歳に引き上げられ、かつ一戸を構えるとの要件が付加され、さらに二年以来市町村に住居を占めとの新たな要件が加わっている。もちろん、「市町村の負担を分担」とは、地方税等を滞納せず、市町村の名譽職等の負担を拒絶または中途退職していないことなどが求められている。被選挙権については、納税資格の金額は一〇円のみであり、居住資格という点では、三年から二年に短縮されていると見ることができるとは、選出される郡区（選挙区）と、住所を持ち公民たる市町村の属する郡区が、同一でなくてもよいのは、旧府県会規則二〇条以来の規定が、新法の三一条に引き継がれていることから明らかである。

〔投票制度〕 この改正府県制において、選挙制度の大きな変更点は、第一に連記制から単記制へ、第二に無記名投票への改正である。同法一八条は「投票ハ一人一票ニ限ル」、「選挙人ハ投票所ニ於テ投票用紙ニ自ラ被選挙人一名ノ



氏名ヲ記載シ投函スヘシ」と明記し、また「投票用紙ニハ選挙人ノ氏名を記載スルヲ得ス」とされた。選挙区は郡市（明治二一年市制町村制施行により区は市となった）であり、たいていの郡市が、府県会規則時よりもやや少ないが、しかし複数の議席を有する多定数選挙区であるので、単記多定数選挙区制度となった。ちなみに、三二年府県制下では、広島県の総定数が五〇、その各選挙区（郡市）への議席配分は、経済三部制により広島市が定数一二、各郡は当初定数四〜一である。その際、一一郡の分合が行われ五郡に統合され、これにより一市二郡（府県会規則施行時）から、二市（広島市・尾道市）一六郡となり、郡制施行・府県制施行を迎えることとなる。

なお、三二年府県制では、補欠員の規定は消滅し、また、選挙当選者にして辞退した場合には、「更ニ選挙ヲ行フヘシ」（第三二条）と再選挙を規定している。選挙制度が定着し、いわば名望家の不本意当選がなくなり始め、繰り上げ当選の必要性が薄れ、また任期中途の議員辞職が減り、原則として議員の任期が全うされるようになってきたことが、こうした改正の背景に存在していると考えられる。また、選挙人名簿の調製は、市においては市長により、郡においては町村長の提出にかかる名簿を郡長が合することで行われる旨が示されている。

九、〔選挙・被選挙権〕その後、一九一四年府県制中改正（大正三年法律第三五号）<sup>52)</sup>は、法定の最低得票数を定め、有権者数を議員定数で除した数の七分の一以上とする改正を行った。続く、一九二二年府県政改正（大正一一年法律第五五号）<sup>53)</sup>は、普通選挙運動の高揚に対する原内閣の対応として、衆議院議員選挙の納税資格が一年以上直接国税三円の納税へ引下げられたことから、府県制では、「府県内ノ市町村公民ニシテ一年以来其ノ府県内ニ於テ直接国税ヲ納メル者ハ選挙権及被選挙権ヲ有ス」と、納税額の定めのない資格となった（第六条）。ただし、「公民」の資格は、市制改正（大正一〇年法律第五八号）<sup>54)</sup>町村制改正（同第五九号）<sup>55)</sup>により、二五歳以上の男子で独立の生計を営む者で、

二年以来市町村の住民にして二年以来直接市税・直接町村税を納める者である（市制第九条・町村制第七条）。公民資格から地租又は直接国税（二円）の納税要件が削除されたのに対して、府県議員の選挙・被選挙権では、直接国税の納税要件が、最低金額を定めないものの、残ったのである。また、郡市によるとされた選挙区は、「府県会ノ議決ヲ経、内務大臣ノ許可ヲ受ケ」れば、選挙区を区分することができる<sup>56</sup>とされた（第四条）。これに対しては、衆議院選挙で原内閣が小選挙区制を導入したことに照らして、小選挙区制に道を開くものとの危惧が示されていた。なお、広島県においては、郡市による選挙区の変更はない。

そして、衆議院議員選挙法における男子普通選挙制度の導入に対応して、府県制中改正（大正一五年法律第七三号）<sup>56</sup>は、「府県内ノ市町村公民ハ府県議会ノ選挙権及被選挙権ヲ有ス」と改正され、男子の普通選挙が府県会選挙にも導入された。並行して、市制町村制の改正も行われ、「公民」資格は、「年齢二十五歳以上ノ男子ニシテ二年以来市〔町村〕住民タル者」とされた。独立生計要件や市町村税の納税要件は削除されている。ただし、貧困のため公私の救助又は扶助を受けることは欠格要件とされた。

〔選挙事務〕 また、国税納税要件の廃止に伴い、選挙人名簿は、「市町村会議員名簿ニ依リ之ヲ行フ」され、府県会議員の選挙人名簿としては作成されなくなった。さらに、この選挙から、議員候補者の届出又は推薦候補者の届出制が導入され、公式の立候補制度が始まった。これに伴い、供託金（二百円）制度の導入と、有効投票総数を議員定数で除した数の十分の一に達しない候補者からの供託金の没収が規定された。

さらに、郡制・郡役所の廃止に伴い、「郡市」を「市町村」、また、「郡市の区域」は、「市ノ区域又ハ従前郡長若ハ島司ノ管轄シタル区域」と改正された。なお、大正一一年改正による選挙区を区分できるとの規定は削除され、従前の郡市を府県議員の選挙区とした。郡市長が担当してきた選挙事務は、市長又は府県知事の指定した「官吏」であ

る「選挙長」が、新たに設けられ、それに引き継がれた。さらに、衆議院議員選挙法が、戸別訪問の禁止など、多数の選挙運動に対する規制を導入したことに対応して、府県会議員の選挙運動に対しても、同法の準用による規制が持ち込まれている。

〔議員定数〕 一九二九年の府県制改正は、府県会に「条例制定権」を付与するなど、府県自治の拡充を行った重要な改正ではあるが、選挙に関する改正は細部の技術的なものとどまる。広島県に関しては、一九三一（昭和六）年三月末に、三部経済制が廃止され、そのため、広島市の議員定数は九月実施の選挙実施時で七名となり、五名減となった。また、一九三五年改正も選挙に関して大きな改正はない。しかし、実態としては、制度が不変のままでも、選挙粛正運動が影響する。最終的には、日米開戦により、昭和一八年の府県会選挙は延期され、敗戦を経て、日本国憲法下の昭和二二年地方自治法による民主化された府県会選挙まで実施されることはなかった。

## 二 広島県会の政党化

一、まず、広島県会議員の政党化を検討する前提として、表1について、表の各欄の意味するところを、説明しておきたい。なお、出典は、主に註の（1）と（2）に示した『広島県議会史 第一巻〜第四巻』と八谷万一資料の『附表』である。

まず、左端（縦の列）は広島県会議員選挙の回次である。法文上は、議員任期が「四年」とされ、「二年毎」の半数改正である。しかし、前述のように、実態としては、任期四年に満たず、しばしば選挙が行われたことから、第

一回までは、選挙の頻度が高い。次の列は、定数で、左の( )内の数字がその回次の半数改選の定数、右の数字が総定数である。総定数は、当初の六二又は六一から、前述のように三部経済制導入により、広島市部定数が二〇に増員され、最大の七七となった。やがて、明治三二年府県制施行により、総定数は五〇(内広島市部一二)に削減される。三列目の欄は、選挙実施の年・月である。前章に述べたように、制度の不備・不整もあり、当初は、選挙実施の月が一定しない。やがて、明治一九年度からの会計年度の変更(四月開始三月末終了)の施行と、明治三二年府県会議員選挙規則の制定に伴い、一月に県通常会開会、翌三月に県会議員選挙というローテーションが定着する。次いで明治三二年府県制施行に伴い、四年ごと(九月県会議員選挙、毎年一月に通常県会というローテーションが、戦前期を通じて、制度化する。四列目の欄は、当選した県会議員の新人・再選・元職の別を、実数と百分率(%)で示している。「再選」との表記は、前述のように議員任期が明確ではなく、選挙時に議員資格を失っている「前職」か、議員資格を維持している「現職」か、特に、明治三二年府県制施行以前については、判断が困難だからである。

左から五列目の欄は、政党所属議員の数を、各政党について示している。「改進黨名簿」とあるのは、林茂「立憲改進黨員の地方分布」<sup>58)</sup>を用いて八谷資料を補足して、改進黨議員所属議員数を示したことを意味している。その際、政党所属が明らかでない議員の数は、示されていないので、この欄の数字の合計は改選議席数に満たないことがある。特に、県会開設初期には、数値の乖離は大きい。また、この欄の右端に示されるパーセントは、全国的政党に所属する議員の総定数に対する割合である。ここには、広島県の地方政党・議会内会派に所属する議員はカウントされていない。

六列目の欄は、四年の任期を満了した後に再選を果たした議員数とその政党所属を示している。なお、左から四列目の再選の議員数とここでの任期満了後再選の数とが違っているのは、四列目の数字が、任期中で、補欠員交代又

は補欠選挙で交代した議員が、次の定期選挙で再選されている場合を含むからである。右端の欄（縦の列）は、先ず、務めた実質の任期・期間（概算）であり、前章で述べたように、四年に対して短縮・延長がある。次の実数は、議員の辞職等による中途交代者、失格や死亡を含む議員数であり、その議員定数（半数改選の場合はその半数の改選定数）に対する割合である。欄内右端の（ ）内は、衆議院議員選挙への立候補のために県会議員を辞職したものの実数を左に示し、次のパーセントは衆院選立候補による辞職者を除いた中途交代者の総定数に対する割合を示している。

さて、以上を踏まえて、広島県会の政党化を検討していこう。

| 政党所属  | 政党化率 (全国政党所属率) | 内 任期満了後再選<br>党派所属内訳                     | 中途交代者数<br>(衆院転出者)         |
|---|----------------|---|---------------------------|
|   |                |   | 1年9月 9 28.1%              |
|   |                |   | 3年7月 19 63.3%             |
|   |                |   | 3年3月 12 46.2%             |
| 改進黨名簿9 + 芸備2                                  | 36.7%          | 6 内 改進黨2                                | 3年3月 9 30.0%              |
| 改進黨名簿9 + 芸備1<br>計 (非改選を含む) 19                 | 32.3%          | 5 内 改進黨3                                | 4年 11 35.5%               |
| 改進黨名簿8 + 芸備1<br>計 (上記以下同じ) 18                 | 30.0%          | 10 内 改進黨6                               | 4年3月 9 29.0%              |
| 改進黨18 自由党4<br>計 改進黨32 自由党6                    | 46.8%          | 12 内 改進黨8 自由1                           | 4年1月 9 29.0%<br>(2 22.6%) |
| 上記は半数改選31 + 広島市増員16の内数                        |                |   | 広島市2年任期 0.0%              |
| 政友22 改進黨4 大同2 自由1<br>計 政友24 改進黨5 大同2 自由1      | 18.4%          | 14 内 政友7 改進黨2<br>大同1                    | 4年 12 31.5%<br>(2 26.3%)  |
| 政友10 改進黨4 大同4<br>自由7 民党1                      | 28.2%          | 13 内 政友5<br>自由1 元大同1                    | 4年 6 15.4%<br>(2 10.3%)   |
| 改進黨7 自由11 中立15                                | 47.3%          | 8 内 改進黨1 自由2<br>中立5                     | 4年 2 5.3%<br>(0 5.3%)     |
| 元改進黨3 自由10 中立16                               | 33.3%          | 21 内 元改進黨1<br>自由7 中立13                  | 4年 6 15.4%<br>(4 5.1%)    |
| 憲政本党8 憲政党2 国民協会1 中立1                          | 28.9%          | 13 内 憲政本党2<br>憲政党1 中立1                  | 1年6月 1 2.6%<br>(0 2.6%)   |
| 憲政本党17 憲政党19 帝国派11<br>進歩主義1 自由主義1             | 94.0%          | 28 内 憲政本党12<br>憲政党10 帝国6                | 4年 12 24.0%<br>(5 14.0%)  |
| 憲政本党8 山陽同志会22 帝国3<br>無所属15                    | 21.6%          | 16 内 憲政本党2<br>山陽同志会9<br>帝国1 無所属4        | 4年 8 15.7%<br>(1 13.7%)   |
| (革新派29 山陽同志会12 備後派4 中立5<br>無所属1)              |                |   |                           |
| 革新派26 政友会15 県政懇話会5<br>無所属1                    | 28.9%          | 23 内 革新派14<br>政友会5 無1<br>県政懇話会1         | 4年 11 21.1%<br>(2 17.3%)  |
| 革新派24 政友会9 中立9 民声2<br>国民党1 無所属7               | 19.2%          | 18 内 革新派11<br>政友会4 中立2<br>無所属1          | 4年 7 13.5%<br>(2 9.6%)    |
| 革新派(交友)16 同志会11 政友会10 無所属<br>(交友)14 革新派1 無所属1 | 39.6%          | 19 内 革新派(交友)8<br>同志会3 政友会6<br>革新派1 無所属1 | 4年 9 16.9%<br>(1 15.1%)   |
| 憲政会21 政友会22 国民党1<br>無所属9                      | 83.0%          | 16 内 憲政会10<br>政友会4 無所属2                 | 4年 4 7.5%<br>(0 7.5%)     |
| 憲政会13 政友会29 革新倶楽部2<br>中立5 無所属2                | 86.3%          | 17 内 憲政会5<br>政友会11 革新1                  | 4年 7 13.7%<br>(0 13.7%)   |
| 民政党21 政友会19 中立9<br>独立民衆党1 革新倶楽部1              | 80.4%          | 15 内 民政党8<br>政友会6 中立1                   | 4年 7 13.7%<br>(3 7.8%)    |
| 民政党27 政友会16 社会民衆党1<br>中立1                     | 97.8%          | 15 内 民政党9<br>政友会6                       | 4年 11 24.4%<br>(0 24.4%)  |
| 民政党20 政友会18 社会大衆党2<br>中立3 望月俱1 農村俱1           | 88.9%          | 21 内 民政党10<br>政友会9<br>社会大衆党1 中立1        | 4年 6 13.3%<br>(3 6.7%)    |
| 民政党25 政友会5 政友会革新派9<br>中立6 社会大衆党1              | 87.0%          | 22 内 民政党9<br>政友会9 中立2<br>社会大衆党2 諸派2     | 4年内 5 10.9%<br>(1 8.7%)   |
|   |                |   | ～昭和20年8月8 17.4%           |
|   |                |   | ～昭和22年 28 60.7%           |

表1. 広島県会議員新人等当選率・政党所属・中途退職率

| 選挙回次 | (改選) 定数 | 選挙 年 月             |             | 新人  | 再選         | 元職             |
|------|---------|--------------------|-------------|---|------------|----------------|
| 第1回  | 62      | 1879               | 明治 12年 2月   | 62 (100%)   |            |                |
| 第2回  | (31) 61 | 1880               | 13年 8 - 11月 | 16 (61.5%)  | 10 (38.5%) | (欠員 5 ( -- %)) |
| 第3回  | (30) 61 | 1882               | 15年 4 - 9月  | 14 (46.7%)  | 16 (53.3%) | 0 (0.0%)       |
| 第4回  | (31) 61 | 1884               | 17年 1 - 2月  | 19 (61.3%)  | 12 (38.7%) | 0 (0.0%)       |
| 第5回  | (30) 61 | 1885               | 18年 - 12月   | 13 (41.9%)  | 16 (54.8%) | 1 (3.2%)       |
| 第6回  | (47) 77 | 1888               | 21年 1 - 2月  | 12 (38.7%)  | 17 (54.8%) | 2 (6.5%)       |
| 第7回  | (38) 77 | 1890               | 23年 3月      | 上記に加え広島市選出 16名の新人議員<br>20 (52.6%) 16 (42.1%) 2 (5.3%) |            |                |
| 第8回  | (39) 77 | 1892               | 25年 3月      | 19 (48.7%)  | 18 (46.2%) | 2 (5.1%)       |
| 第9回  | (38) 77 | 1894               | 27年 3月      | 22 (57.9%)  | 12 (31.6%) | 4 (10.4%)      |
| 第10回 | (39) 77 | 1896               | 29年 3月      | 14 (35.9%)  | 25 (64.1%) | 0              |
| 第11回 | (38) 77 | 1898               | 31年 3月      | 20 (52.6%)  | 14 (36.9%) | 4 (10.5%)      |
| 第12回 | 50      | 1899               | 32年 9月      | 9 (18.0%)   | 30 (60.0%) | 11 (22.0%)     |
| 第13回 | 51      | 1903               | 36年 9月      | 26 (50.9%)  | 19 (37.3%) | 6 (11.8%)      |
| 第14回 | 52      | 1907               | 40年 9月      | 20 (38.5%)  | 28 (53.8%) | 4 (7.7%)       |
| 第15回 | 52      | 1911               | 44年 9月      | 25 (48.1%)  | 23 (44.2%) | 4 (7.7%)       |
| 第16回 | 53      | 1915               | 大正 4年 9月    | 30 (56.6%)  | 22 (41.5%) | 1 (1.9%)       |
| 第17回 | 53      | 1919               | 8年 9月       | 29 (54.75%)   | 22 (41.5%) | 2 (3.8%)       |
| 第18回 | 51      | 1923               | 12年 9月      | 28 (54.9%)  | 19 (37.3%) | 4 (7.8%)       |
| 第19回 | 51      | 1927               | 昭和 2年 9月    | 26 (51.0%)  | 18 (35.3%) | 7 (13.7%)      |
| 第20回 | 45      | 1931               | 6年 9月       | 26 (57.8%)  | 18 (40.0%) | 1 (2.2%)       |
| 第21回 | 45      | 1935               | 10年 9月      | 19 (42.2%)  | 24 (53.3%) | 2 (4.5%)       |
| 第22回 | 46      | 1939               | 14年 9月      | 12 (26.1%)  | 27 (58.7%) | 7 (15.2%)      |
|      |         | 出典：筆者作成、典拠資料は本文参照。 |             |   |            |                |

二、それでは、表1の右端の縦の欄に示された議員の辞職等「中途交代者」から、検討を始めよう。議会の政党化を考えるにあたって、少なくとも議員に、ある程度の期間、継続的に政治にコミットする意思がなければ、そもそも政党化は起こりえないのではないか、という問題である。実際、第一回の広島県会選挙の議員就任者で、「二年後」(実質任期は一年九ヶ月前後)の半数改正による退任者では、九名が任期中に交代しており、死亡一名を除いて、三二名(二つの郡における定数改正に伴う減員を含む)中八名が辞職しており、この百分率が二五%である。特に、「四年」(実質三年七ヶ月)任期を務めた議員では、一九名が途中交代、内死亡三名を除いて、一六名五三%が任期途中で主に辞職により退任している(表1は死者を含む%を示す)。つまり半数以上の議員が任期を全うしなかった。第二回選挙の当選者では、一二名が主に辞職により退任し(死亡なし)、中途交代率は四六・二%に及ぶ。

この結果は、そもそも公式の立候補制度かないので、議員職就任を想定していない地方名望家が、不本意に選出され、議員職就任を求められたことに起因すると考えられる。しかも、前章二で述べたように、明治一一年府県会規則は、選挙での「当選者」(最多得票者から)の当選辞退を認め、「順次投票ノ多数ヲ得タル者」を当選者としていたから、ある場合には複数の上位多数得票者の辞退の後、辞退せずに県会議員就任を承諾した議員においても、この辞職率の高さが見られたのである。後年しばしば指摘されるように、「当選者も選挙人の拌み倒しにあつて仕方なく引き受けるといふ始末で、しかも短期辞任の約束で議員になった」という叙述は、<sup>(80)</sup> 実態を反映したものといえよう。さらに、一八八〇(明治一三)年半数改選においては、四郡で五名の欠員を生じた。当選者が、当選を順次辞退し、ついに当選者を決めることができず、欠員を生じたものと考えられるが、<sup>(81)</sup> 実態は不明であり、<sup>(82)</sup> 実証は今後の課題である。

以上を踏まえると、明治一五年「府県会規則中改正追加」(太政官一〇号布告)<sup>(83)</sup>が、「第一〇条へ追加」として、「毎郡区議員定数ノ外補欠員トシテ十人以下ヲ増選スルヲ得」と規定したことも頷ける。多数の議員辞職を前に、迅速か



つ簡便に対応するには、補欠員制度が不可欠の制度であったといえよう。また、最大「十人」という補欠員数は、各郡定数の最大値が五議席であり、しかも半数改選であることを考えあわせれば、一見、過大な数とも思えるが、補欠員からも順次当選辞退者が出ることを想定すれば、必要な人数であったともいえよう。以上のように、初期府県会における地方名望家の議員職に対する忌避、これを「地方名望家の政治忌避」と名づけるとすれば、その地方名望家の政治忌避は著しく、順次の当選辞退を前提とした、当選者の決定と、補欠員制度は、府県会制度を維持するために、どうしても必要な制度であったといえよう。

第三回・第四回選挙になると、中途交代率は三〇%台にやや低下する。とはいえ、第三回選挙当選者の実質任期は、三年三ヶ月で四年に比べて二割程度、任期が短く、実質的には共に中途交代率は三〇%代後半と言えよう。それが、実質四年を超える任期でありながら、第五回選挙当選者では、三〇%を切った。さらに、一八九〇年に国会開設をひかえ第一回衆議院議員選挙が行われると、第六回・第七回選挙で当選した県会議員から合計四名の立候補者が現われた。その際、衆議院議員選挙法は、衆議院員と府県会議員との兼職を禁止、立候補は、議員辞職を必要とした。国政への転出は、より深い政治への関与であるから、そのための議員辞職は、名望家の「政治忌避」ではありえない。「政治忌避」の時代的变化を、中途交代率から探るためには、衆議院選立候補者を除外して考える必要がある。そうすると、中途交代率は二〇%台に低下し、第八回選挙（一八九二年）では、一〇%台にさらに低下する。以後、戦前期全体を通じて、中途交代率は、一桁から一〇%台で推移することになる。

したがって、一八九〇年代の前半には、多くの県会議員の、議員職に対する認識が安定し、任期中は議員職に留まることが当然視されるようになり、延いては政党化の前提となるような、議員職の継続的な政治関与が広く形成される土壤が整備されつつあったと考えられる。このことが、九二（明治三二）年府県制における「補欠員」制度の廃止

を可能ならしめたのである。

三、他方、上述のように辞職者が多い一方で、左から四列目・縦列の欄を見ると、通常の選挙における議員の再選比率が高い。第三回で五三・三%、第五回で五四・八%と、過半を超える。しかし、六列目の内任期満了後の再選を見ると、第三回当選者で、再選された者の内、第一回選挙で当選し任期を満了した者が六名に過ぎないことが分かる。つまり再選議員の内一〇名は、途中で補充された者であり、第四回では、一二名中七名が任期途中の補充を受けて議員となったものが、通常県会議員選挙で当選して、引き続き議員職にとどまるのである。初期県会においては、通常我々が想定するような、選挙・当選―議員活動―任期満了・退任又は再選というような議員のライフサイクルとは別に、当選辞退者のため順次繰上げられて議員職承諾(当選)―任期途中で辞職/補欠員から議員に補充され―次期通常選挙で当選・承諾―任期中途で辞職、といったサイクルが、ふつうに存在していたといえよう。ここでは、選挙・議員在職・任期満了は一体のものではない。議員個人の都合で、公的な任期にかかわらず、議員職の就任・継続・辞職が可変的に行われていた実態があるといえよう。

しかし、第五回選挙(一八八五年)になると、再選者の過半は前任期の満了後の再選者となり、継続的に議員職にとどまり活動する議員の一団が現れた。第四〜六回選挙を通じて、そうした議員の過半は、改進黨員である。例えば、前任期を全う後、第五回で再選された議員一〇名中六名が改進黨員、第六回では一二名中八名が改進黨員である。議員職・議員活動への継続的な関与と政党所属・党派性の間には、相関がありそうである。

その後、一八九〇年代に入ると再選議員のほとんどが、前回選挙の議員任期を満了の上、次期選挙で再選されて来ることになる。やはり時期的には、国会開設を経た頃に、選挙当選―議員職―任期満了という県会議員のライフサイ

クルが確立するものと認められる。その際、前節の指摘とは逆に、早い時期から政党化（政党所属）した者が、そうした議員職の継続的安定を産み出し、広げていくような、議員集団の核を形成していたと指摘できよう。

四、さて、地方三新法体制下の初期府県会は、政党不在の無党派議会であった。しかし、府県会の開設は、地方名望家に会同の機会を与え、国税の重課という共有する問題を確認させ、国政審議を可能とする国会開設の要求に至る。いわゆる民権運動における「県議路線」<sup>(61)</sup>の形成である。そして、一四年政変・国会開設詔勅を経て自由・改進黨などの政党結成をもたらす。地方レベルではあれ、選挙と議会は、政党結成を促し、やがて、全国的運動と国政政党の結党が、地方にも逆流する。

一八八二（明治一五）年三月芸陽自由党<sup>(62)</sup>、七月に芸備立憲改進黨<sup>(63)</sup>が結成され、広島県下での政党活動が開始される。広島県では、自由党の党勢は振るわず、広島県会では改進黨勢力が有力である。表1では、改進黨議員（林の「改進黨員名簿」に掲載）と名簿にはないが芸備改進黨の結成に参加した議員（「芸備」と表記）を合わせると八二年以降、県会議員の三〇％を占める。そして、彼らの活動の中心が県予算の減額修正であり、国（内務卿）に対する「建議」活動であった<sup>(64)</sup>。改進黨勢力は、第六回（八八年）選挙では、全体の四〇％に達した。改進黨主導の下で、広島県会の政党化は、直線的に進むかと思われた。

こうした改進黨優位が崩壊する契機となったのが、八九年四月の旧広島藩藩主浅野長勲提唱による、地方政治団体「政友会」の組織である。浅野は、国会開設に伴い侯爵として上院に列座することを予定して、自己の政治基盤を拡張するため、地元広島において、地方的政治組織の結成を目指した<sup>(65)</sup>。その政綱は、「国権ノ皇張」、「皇国固有ノ良風美質」の保存、「集権分権々衡」、「陸海軍ノ如キモ国力ニ応シテ拡張」、「民力休養」、そして「責任内閣」と「政府ハ

皇室ト分離<sup>65)</sup>という、国権拡張・国粹保存、他方で地方分権と集権ならびに軍備拡張と民力休養のバランス、藩閥政府批判というものであった。まことに、新聞『日本』の資金提供者に相応しい、国粹保存・反藩閥の保守主義的政綱である。「政友会」は、旧藩士族の扶助組織「同進会」関係者を中心に、広島の有力者を集め、改進黨員をも巻き込んで、最盛期には会員四〇〇〇名に達したという<sup>67)</sup>。しかし、大隈条約改正反対運動が、大隈の遭難・外務卿辞職により頓挫して、共通の活動も目標が失われると、浅野も意欲を失い、政友会は九〇年四月―五月ごろ解散したという。しかし、その後も、政友会を標榜する県会議員の結びつきは残ったようでもあるが、その実態は明らかにしない。

「政友会」結成によって、広島県会の政党化（ここでは全国政党による政党化を言うが）は、後退する。第六回選挙では、四六・八％に達した政党化率は、第七回で一三・二％に後退した。「政友会」の結成が、広島政界に与えた影響は、改進黨系勢力の分裂（「政友会」への参加と非参加）と大隈条約改正反対運動とにより、それまで広島では優位であった改進黨の後退を招いたこと。それにより、国政レベルでは、第一回総選挙の広島県選出衆院議員（二〇名）において、非民党系の政府系会派（大成会二名）・無所属議員（四名）が多数を占めたこと<sup>68)</sup>、さらに、新たに自由党系の進出が見られたことである。政府系会派は、まさに藩閥政府と連携するからこそ、藩閥政府の「反政党的態度」によって、院外組織を含む中央―地方組織の形成を阻害され、政党足りえず、そのことが、県会議員にも影響して、県会内における中立議員≠非政党議員を多数残存させることになった。政党化無き党派政治対立である。

一八九六（明治二九）年になると、中央政界の進歩党結成に伴い、郡部での旧改進黨系有力代議士（金尾稜巖）が進歩党に復帰し、また九七年には、広島市長伴資健や有力地方紙芸備日日新聞社長の早速整爾ら広島市部選出議員が、進歩党に参加したため、進歩党勢力の復活が始まる。さらに、九八年第一回選挙は、県会議員の世代交代にもあたって、新人当選率五二・六％に達した。同時に、郡部選出新人議員の多くは、「県会の刷新」を求める、「十六人団」を

組織して、進歩派と連携しつつ活動した<sup>(6)</sup>。広島県では、進歩党勢力が伸張するかに見えたが、二つのことから、中央政党による広島県会の政党化は、曲折をたどることになる。

五、一八九八（明治三二）年六月、中央政界では自由党と進歩党の合同による憲政党の設立、そして、憲政党を与党とする大隈・板垣内閣が組閣された。しかし、一〇月末には、周知のように、憲政党内の旧政党間の対立から、党の分裂、隈板内閣の総辞職、旧自由党系「憲政党」と（一一月）旧進歩党系「憲政本党」の分立となる。その際、広島県では、広島市長伴資健が「憲政党」に所属するなど、合同以前の自由・改進黨の線に沿って、必ずしも、憲政・憲政本党に分かれなかった。ここに曲折の一因がある。なお、八谷万一資料は、第一一回選挙について、選挙時の党派所属ではなく、憲政党分裂後の所属政党を記しているので、左より五列目の欄の政党所属は、時代的に相前後する記述となっている。

さらに、一八九九年には、明治三二年府県制が広島県でも施行され、第一二回選挙が実施される。その際、県議会定数は七七から五〇へ大幅削減され、しかも、従前は半数改選により棲み分けてきた同一選挙区（郡市）所属議員が、同日の選挙で争わねばならなくなった。その結果、前職の再選率が六〇%、元職の当選が二二%、新人当選率が八%と、選挙における前職の強さが示された。

この点で、府県会規則以来、広島県では継続した直接公選制の県会は、明治三二年府県制に、そのままスムーズに接続し、議員属性の制度的断絶を見なかつたといえよう。もともと、その再選率の高さは、前職議員の実質任期が一年六ヶ月と著しく短かつたことを割り引いて考える必要があるかもしれない。また、明治三二年府県制施行による制度的断絶を見た県会との比較も必要であり、<sup>(7)</sup>制度的断絶または連続による、当選議員属性の変化は慎重に検討する必

要がある。

また、明治三二年府県制施行による第一二回県会選挙では、政党所属の旗幟が鮮明となった。中央政党、憲政本党・憲政党（旧国民協会、九九年結党の）帝国党により、政党化率九四％を記録して、明治中期には、県議会の政党化の一応の到達点となったのである。とりわけ、広島市選挙区では、帝国党が七名・憲政本党系が五名と、都市部における党派性が鮮明であった。

その後、維新の元勳伊藤博文が、一九〇〇年立憲政友会を結党すると、広島県でも、憲政党勢力は政友会に合流した。また、帝国党内の多数派も、政友会へと移行した。しかし、県政友会支部は、〇三年府県会選挙直前の八月、内紛から解散を決議し、「山陽同志会」を組織した。<sup>71</sup> 第一三回〇三年選挙では、八谷資料では、山陽同志会系が多数を占め、憲政本党が後退し、無所属新人議員が増えたことになっている。しかし、旧進歩党系の早速整爾が中心となり、無所属を含む非政友会系議員と山陽同志会系の新人議員を糾合して、「革新倶楽部」を結成し、県会の多数を握り、早速は県会議長に当選している。以後、非政友会系の革新倶楽部派が県会では多数を占め続ける。他方、政友派は、政友会と政友会系の県政懇話会（第一四回選挙）、同じく民声倶楽部（第一五回）を合しても少数にとどまった。

一九一四（大正三）年、大正政変後、桂新党が立憲同志会として発足すると、県会内にも同志会系の議員が進出する。しかし、広島県の非政友派は、国政レベルでも多く（衆院議員一二名中七名）が、「中正会」に所属し、同志会参加は一名に過ぎなかった。一五年六月には、革新派と同志会が、将来における非政友会・非国民党の一大合同を誓約したが、県会では、非同志会の旧革新派議員と多くの新人無所属議員を糾合して、「政党政派に閑せず県下の公利公益を増進」と謳う「広島県交友倶楽部」が結成された。<sup>72</sup>

非政友会系の県会内会派「革新倶楽部」や「交友倶楽部」は、そもそもは旧進歩党系の県会議員が、無所属など非

政党的な県会議員を糾合して、政友会の県会支配を阻止し、県会の多数派を握るためのものであったが、国政レベルにおいても、非政友会系の衆議院議員は、憲政本党には所属せず、後の国民党には一名の所属にとどまり、様々な院内小会派や無所属に籍を置いていた。例えば、第一〇回衆議院総選挙後（一九〇八年）では、反政友・反藩閥的で都市的実業家的院内会派「又新会」<sup>74</sup>に五名が、反政友会で都市的実業家的だが必ずしも反藩閥的ではない「戊申俱樂部」に二名が、そして反政友会の親藩閥的「大同俱樂部」に一名が、それぞれ所属している。非政友会系の衆議院議員たちは、県会レベルでの非党派的な団結を維持するために、国政レベルでの政党所属に距離を置いているのか、あるいは、衆議院議員それぞれの国政上の立ち位置の違いを尊重しつつ、県会・県政界で政友会の進出を阻止するためには、県レベルでの非党派的「革新俱樂部」等の組織が有用であったのか、より掘り下げた検討が必要だと思われる。

いずれにせよ、非政友会系の県会議員が、中央の政党に距離を置いていたために、広島県会の政党化率は、一九〇三～一九年まで、一五％程度から四〇％未満の、低位にとどまることになった。このため、有権者の中では、属人的な政治家に対する支持意識、反ないし非政友会という党派的意識が醸成されたとしても、政友会以外の中央の政党に対する党派的帰属意識、あるいは安定的な政党支持態度を、醸成するには至らなかったのではないかと思われる。

六、一九二六（大正五）年、中央政界で、立憲同志会と院内会派の中正会・交友倶楽部とが合同して、憲政会が組織されると、早速整爾等小会派所属の国会議員が、憲政会に合同した。この結果、県会の政党化率は、八〇％を超え、県議会の政党化は一応の確立を見たといえるだろう。しかし、例えば第一三回（一九一七年）総選挙後でも、なおも政友・憲政の二大政党に所属しない代議士は、選挙小会派「維新会」に三名、国民党と無所属に各一名が残り、衆議

院議員レベルでは、必ずしも二大政党化が進まなかったところに、広島県の特徴がある。これに対応して、大正・昭和初期には、県会内でも、無所属や中立を標榜する県会議員が、一五%から二〇%程度残り、政党化率は八〇%から八〇%台半ばにとどまった。

一九二四(大正一三)年の政友会分裂、政友本党結成では、政友会所属の広島県会議員から、離党者を出したとされるが、翌年には、県会議員の離党者も、相次いで政友会に復帰したといわれる。<sup>25)</sup> 第一九回県会選挙時に、政友会から民政党へ、おそらく政友本党を経て、所属を変更していた県会議員は、二名を確認することができる。広島県会における政友会分裂と、その後の憲本合同による民政党結成の影響は、総じて、あまり大きくなかったといえよう。

(憲政会↓) 民政党と政友会の二大政党を軸に、国政レベルでの政党政治が展開するに伴い、広島県会でも両党による議席占有が高まるとともに、県会内多数党の交替が見られた。政友会準与党の加藤友三郎内閣から山本内閣の交代に行われた第一八回県会選挙では、政友会が大勝利、政友会田中義一内閣期の第一九回選挙では、政友・民政の拮抗(県会議長選挙では政友会が中立議員の支持を得て勝利)、民政党若槻内閣期の第二〇回選挙では、民政党が大勝利、第二一回選挙では、政民拮抗し(県会議長選挙では政友会勝利)と、推移する。一般に、政党政治期の県会議員選挙における各政党の浮沈は、「我が党知事」の存在に帰せられることが多い。すなわち、内閣の更迭⇨内務大臣の交代⇨新内務大臣による府県知事・警察部長などの党派の任命・更迭・人事異動⇨我が党知事による党派の利益誘導や選挙運動取締りにより国政与党の勝利、という周知の図式である。

広島県も概ねこの図式にあてはまるものと考えられるが、田中政友会内閣下の初めての男子普通選挙による、第一九回県会選挙における政民拮抗など、検討すべき課題も多い。なお、男子普選の実施は、広島県会における既成政党の力関係に大きな影響を与えていない。また、政党政治期の県会議員選挙、主に一七回選挙以降、軒並み新人議員



の当選率が五〇%超となっている。これは、国政レベルでの政権交替に伴う、厳しい政党間対立と選挙競争を反映しているように思われる。なお、男子普通選挙の実施に伴い、新有権者に支持された、新たな社会的属性をもった県会議員が、一定の規模で登場した（議員属性の制度的断絶）かどうかは、本稿では分析するまでに至っていない。今後の課題としたいが、明らかな事例としては、第一九回選挙から連続して、無産政党の県議が当選している。海軍工廠が立地し、多数の労働者が生活する呉市が最大の地盤である。第二二回では広島市からも社会大衆党所属議員が当選したが、県全体で二名を超えることがなく、総じていえば、無産勢力の県会進出は微弱であった。

最後に、第二二回県会選挙は、いわゆる粛清選挙として行われた。選挙運動や選挙費用に対する規制が行われ、国民精神総動員や銃後奉公のスローガンが掲げられたが、政党はいまだ存在しており、政党間競争の選挙であった。結果は既成政党候補者の当選であり、民政党の勝利であった。さらに、この選挙では、前職議員の連続当選が顕著であり、再選率は、約六〇%近くまで異例に高まった。結果的に、選挙粛正は、既成政党の既成候補者が勝利した選挙といえる。このことが、国政レベルにおける、翼賛選挙、政党否認と翼賛政治体制協議会による候補者推薦を準備させることになったのではあるまいか。

## むすび

本稿の課題は、戦前期における広島県会の当選議員について、基礎的なデータを集計し総括表を作成して読者に提供すること。そして、その表から読み取れる単純な事実を、叙述しようというものであった。

まず、一八七〇—一八〇年代の、府県会議員選挙制度は、試行錯誤の連続であり、最多得票者の当選辞退や議員の中途辞職、そのための「補欠員」制度、また、会計年度の変更、通常県会開会時期・通常選挙期日の不定性、議員任期すら時間的な期間として明示できなかったこと等、制度の不備に伴う制度的改変が多かった。そうした試行錯誤を経つつ、広島県では一八八八年経済三部制の導入、八九年府県会議員選挙規則の施行を経て、直接公選制を維持したままで、県会議員選挙制度の一応の安定を見たことを指摘した。

続く第二章では、初期広島県会選挙では、五割を超える任期途中の議員交代があつたことや、第二回選挙では五名の欠員を出したことに見られるように、名望家の政治忌避が著しいという、明治一五年「府県会規則中改正追加」による「補欠員」制度の導入の背景を示した。また、その中途交代率は、九二年選出議員においては、一〇%台に低下し、このころから、議員職の継続性と安定性が確保されるようになったこと。また同様に、九〇年台から、議員職のライフサイクルも、当選—議員在職—任期満了という、制度が本来予定するものに近づいたことを示した。その際、議員職の継続的安定性を広げるような議員集団の核に、改進黨系の早期から政党化した議員集団がいたことも指摘しておいた。

こうしたことの延長線上に、広島県では、県会の政党化が進むかと思われたが、まず、旧藩主浅野侯による地方政治団体、「政友会」の結成が、民党の影響力拡大を阻止した。また、中央政界における憲政党的結成、隈板内閣の成立と崩壊、憲政党・憲政本党分裂を経て、広島県議会の政党化率も、一旦は、九四%に達した。しかし、その後、一九〇〇年結成の立憲政友会勢力の拡張があり、逆にそれを阻止するため、非政友会系議員の団結組織として、県会内会派「革新倶楽部」が結成され、「革新倶楽部」が、長らく広島県会を支配した。その結果、広島県会の政党化率は低位にとどまったのである。一九一六年中央政界での「憲政会」の結成と、「革新倶楽部」成立を主導した早速整

爾が、同党に参加したことから、広島県会でも、憲政会（↓民政党）と政友会の二大政党化が進展し、県会の政党化率も八〇%超に達した。しかし、他方で一定数の非政党的県議が存在し続けたことも、広島県会の特徴といえよう。

以上のように、本稿が示したものは、府県会議員選挙の制度的な変遷と、広島県議会の政党化を通じて見えてきた比較的単純な事実に過ぎない。残念ながら、そうした事実の背景にある、社会経済史的状况、県会議員個人の政治的志向を踏まえた行動の内面的理解、あるいは中央・地方の政治状況による政治過程の動態が与えた影響など、本来必要とされるような本格的な分析には、全く踏み込むことができていない。こうした研究の進化は、本稿の示した事実の上に、今後の課題として残されている。

註

(1) 広島県議会議事事務局編『広島県議会議史 第一巻』一九五九年、同『広島県議会議史 第二巻』一九六〇年、同『広島県議会議史 第三巻』一九六二年および同『広島県議会議史 第四巻』一九六三年。

(2) 八谷万一（やたがいまんいち）資料は、広島県公文書館が所蔵する資料である。八谷は、一九一七（大正六）年広島県巡査として就職し、一九二九（昭和四）年～三二年まで、広島県警察部高等課（いわゆる政治警察）に勤務し、その時の経験から、「広島県政史話」を執筆した。その一部は、戦前に『警察之友』（警察協会広島支部）に連載されたが、大部分は、戦後も筆者によって推敲が重ねられたものの、未公開のまま、原稿として残されている（この資料についてのここまでの叙述は、安藤福平記述「文書群解題 広島市八谷万一資料」による）。本稿が利用するのは、その『附表（広島県政史話）』であり、ここには、県会議員の交替表が手書きされ、その所属政党・県会内会派が加筆されている。

(3) 本来ならば、議会の「政党化」は、選挙における政党の影響力の高まりや(例えば、選挙区での候補者調整や、選挙キャンペーンの実働的な主体など)、議会内運営の単位として「政党(会派)」が制度化されるなど、本来は、より広い文脈から検討されるべきではあるが、これらの点については、本稿では、扱えずに終わっている。衆議院におけるこうした問題については、川人貞史『日本の政党政治 一八九〇―一九三七年』一九九二年の第一章「政党政治の分析枠組」から多くを学ぶことができる。

(4) 前掲『広島県議会史 第三卷』一六三頁。

(5) わが国の政党の地方的基盤として、いち早く府県会に着目し、一貫した歴史叙述を示したのは、今や古典ともいふべき、升味準之輔『日本政党史論』第二巻〜第五巻一九六六〜一九七九年である。

(6) 一九二九(昭和四)年八月三十一日現在における、各地方議会の党派別議員数は、

|        |              |              |              |
|--------|--------------|--------------|--------------|
|        | 民主党(人%)      | 政友会          | 諸派・中立        |
| 道府県会議員 | 六九九(三八・二%)   | 一〇四八(五七・三%)  | 八二(四・五%)     |
|        | (※ 二九)       | (※ 四四)       |              |
| 市会議員   | 一五八三(四二・三%)  | 一六一六(四三・二%)  | 五四二(四・五%)    |
|        | (※ 二二)       | (※ 二八)       |              |
| 町会議員   | 一〇四八六(三六・二%) | 一四二八二(四九・三%) | 四一九四(二四・五%)  |
|        | (※ 一一)       | (※ 一三)       |              |
| 村会議員   | 四三四三五(三四・〇%) | 六三七五三(四九・八%) | 二〇七三九(一六・二%) |
|        | (※ 五三)       | (※ 六一)       |              |

内務省警保局『地方政情調』一九二九年『復刻版昭和初期政党政治関係資料 第三卷』一九八八年収録 六〜一三頁より作成。

なお、党派別議員数の単位は「人」、括弧内は議員現員総数に対する割合(%)であり、「※」は、内数で「其の党派と行動を共にするもの」の数(人)を示す。なお、原資料ではその数は外数で、記載されているが、本稿では集計に当たって党派別議員数と行動を共にする議員数の総計を掲載し、内数で後者を別記している。ここでの関心は、二大政党の議席占有率を示すことにある。

この表によれば、末端の町会・村会に至まで、議員の二大政党の系列化が著しく進んでおり、議席の占有率は、八〇%を超えている。国政レベルの政党化は、こうした地方議会・議員レベルの政党ネットワークに支えられている。

(7) 「選挙民指向型政党 A Voter-Directed Party」とは、ジャン・シャルロのゴリスムの研究、邦訳名『保守支配の構造』の英訳版 Jean Charlot, translated by Monica Charlot and Marianne Neighbour, *The Gaullist Phenomenon, The Gaullist Movement in the Fifth Republic*. in 1971. における、「選挙民政党 Parti d'electeur」の英語訳である。シャルロのいう「選挙民政党」は、名望家政党とも大衆（組織）政党とも異なる類型であり、それは、「活動家の方にも名望家の方にも向いてはいない。それは選挙民の方に向いているのである」（上記翻訳書 六七頁）とされるものである。そして、選挙民政党は、イデオロギーに基づく活動家の組織・強い党規律（大衆政党）を志向せず、他方、自由主義的個人主義を標榜する名望家（名望家政党）をも志向しないような、中間的性格を持つものであって、今日では、しばしば、「包括政党（Catch-all Party）」との関連で、フランスにおける保守政党の「包括政党化」の文脈で語られるものである（氏家伸一「包括政党」西川知一編『比較政治の分析枠組』一九八六年）。

戦前期日本の二大政党は、厳格な党員資格をもち、活動家や職業的党活動家（党官僚）からなる巨大な院外組織を擁する大衆組織政党でなかったことは明らかであるが、他方、名望家政党と言うには、二大政党に対する支持意識が都市・農村の住民に深く浸透していて、一般有権者が党派性を帯びており、また、農村では、中小地主―自作農―自作小作農という土地所有者の所有規模の連続性があった、大地主は早くから不在化するため、地方名望家の存在そのものが零細であり、農村の中堅層は自作農で、過重な土地課税のために府県会開設時から選挙権を有していた。農村の名望家は村の中堅から隔絶した存在ではなかった。しかし、日本のそれら政党は、シャルロが言う「選挙民政党」のように、活動的ではないにせよ、多数の登録された党員をもつ、ということもなかった。この点では「選挙民政党」とも言い難い。とはいえ、前註に示したように、町村レベルで、民政党は約五万、政友会は約七万の大衆的とも言うべき地方議員を有し（行動を共にする者を除く）、党派意識を持つ一般選挙民を、全国政党へと媒介しているのである。とりあえず、本稿では、そうした戦前期日本の政党を、「選挙民指向型」の議員ネットワーク政党と、暫定的に呼んでおく。

- (8) 山中永之佑監修『近代日本地方自治立法資料集成1（明治前期編）』一九九一年 四二二―四二四頁。
- (9) 山中永之佑監修『同前 2（明治中期編）』一九九四年 五七一―五八〇頁。
- (10) 山中永之佑監修『同前 3（明治後期編）』一九九五年 二一一―二二五頁。
- (11) 山縣有朋の元老院会議での発言、前掲山中『同前 2（明治中期編）』六一五頁
- (12) 広島県の郡制施行が遅延したことについては、甲斐英男『明治地方自治制の成立―広島県の事例をとおして―』一九八二年 一七七―一七八頁。

- (13) 前掲『近代日本地方自治立法資料集成 3』二五六頁。
- (14) 山中永之佑監修『近代日本地方自治立法資料集成 4〔大正期編〕』一九九六年 四六九頁。
- (15) 同前山中『同前 4』六二〇頁。
- (16) 以下での「府県会規則」(明治一二年太政官第一八号布告)の引用は、前掲山中『同前 1』四二二―四二四頁による。
- (17) 郡区町村編成法(明治一二年太政官第十七号布告) 第四条 同前山中『同前 1』四二二頁。
- (18) 日本近現代史辞典編纂委員会編『日本近現代史辞典』一九七八年 一四五頁。
- (19) 「(参考) 府県会規則注釈」内務省地方局内自治振興中央会編『府県制度資料』一九七三年復刻版(原著は一九四一年刊) 一四〇頁。
- (20) 同前「(参考) 府県会規則注釈」同書 同頁。
- (21) 明治一一年内務省乙第七十一号達 前掲『近代日本地方自治立法資料集成 1』八三二頁。
- (22) 前掲『広島県議会議史 第三卷』一六三頁。
- (23) 実態はともかく、選挙人名簿作成後の異動・移動の登録が、本人の届出に基づくという形式を取っている点は興味深い。選挙人の登録制度は、政党の院外組織の発達の契機となる場合がある。英国では、一八三二年の選挙法改正前後から、地域の財産移動をモニターして、自派の有権者の選挙人登録を促し、対立党派支持者の財産資格喪失による登録抹消を働きかける「選挙人登録協会 Registration Society」が、トリー・ホイッグ両政党の院外組織として簇生した。さらに、複数選挙区の選挙権保持者には、投票日に効率よく投票所を回る旅行計画までも、それは提供した。オストロゴルスキーは、政党の院外組織の発達にとって、この「選挙人登録協会」に重要な意義を見いだしている。Moisei Ostrogorski, *Democracy and the Organization of Political Parties: Volume I England*, (Reprint) New York in 1970 (First Published in 1902)。
- (24) 前掲『近代日本地方自治立法資料集成 1』五二九―五三二頁。
- (25) 前掲『広島県議会議史 第三卷』一七一―一七七頁。
- (26) 前掲甲斐『明治地方自治制の成立』八八頁表三二三参照。
- (27) 同書 八九頁。
- (28) 前掲『広島県議会議史 第三卷』一一七頁。
- (29) 前掲『近代日本地方自治立法資料集成 1』五一〇頁。

- (30) 前傾『広島県議会議史 第一巻』四一二頁。
- (31) 同書 四六一頁。
- (32) 同書 五三六頁。
- (33) 同書 五九四頁。
- (34) 前掲『近代日本地方自治立法資料集成 1』五六五頁。
- (35) 『本年乙第二号達府県会議員任期取消ノ件』同前『同書 1』五六六頁。
- (36) 同前『同書 1』六二二頁。
- (37) 『広島県議会議史 第一巻』七三七頁。
- (38) 前掲『近代日本地方自治立法資料集成 1』八一頁。
- (39) 同書 八一四頁。
- (40) 同書 八一三頁。
- (41) 前掲『近代日本地方自治立法資料集成 2』五〇九―五一五頁。
- (42) 前掲『近代日本地方自治立法資料集成 1』六七二頁。
- (43) 例えば、明治一六年～明治一九年について、『広島県議会議史 第一巻』七〇二頁、七五二頁、八二四頁、九一四頁及び九二〇頁などを参照のこと。
- (44) 前掲『広島県議会議史 第四巻』四四七頁。
- (45) 衆議院参議院編『議會制度七十年史 資料編』一九六二年 二〇四頁。
- (46) 前掲『近代日本地方自治立法資料集成 3』二二―二三五頁。
- (47) 「三府神奈川県区郡部会規則」明治一四年太政官布告第八号で、三部経済制は本格的に制度化され、「同 規則追加」明治一四年太政官布告第二〇号で、この三府神奈川県以外でも「区制」を設けた諸県は、政府の許可を得て三部制を施行できるとされた。広島県はこの規定に基づき、三部制を導入した（前傾『広島県議会議史 第一巻』九七六頁）。
- (48) 坂本忠次「明治期広島区における三部経済制の成立」『岡山大学経済学会雑誌』第二三卷一号一九九一年 二四―二五頁。本稿の三部制に関する記述はこの論文に多くを依拠している。

- (49) 前掲『近代日本地方自治立法資料集成 2』三四一―三七四頁。
- (50) 栗本勇之助・森惣之佑同著『府県制郡制積義 全』一八九九年(引用は信山社復刻版日本立法資料全集別巻七七四による) 一六一―二〇頁。
- (51) 前掲『広島県議会議史 第一巻』三九六―七頁、前掲『同 第二巻』七五七―七六〇頁。
- (52) 前掲『近代日本地方自治立法集成 4』一六三―一六九頁。
- (53) 同書 四六九―四七二頁。
- (54) 同書 三九二―三九五頁。
- (55) 同書 四〇九―四一一頁。
- (56) 同書 六二〇―六二七頁。
- (57) 前掲『広島県議会議史 第四巻』五二―五三頁。および東京市役所『東京府三部経済制度ニ関スル調査』一九三二年二月に所収の「広島県ニ於ケル三部経済制度廢止状況」同書一三九―一六一頁参照。
- (58) 林茂「立憲改進黨員の地方分布」(初出一九五八年)の「附 立憲改進黨員名簿」。なお、本稿が参照したのは林茂『近代日本政党史研究』一九九六年に所収のもの。
- (59) 村田直治『愛知県会夜話』一九三二年 二頁。
- (60) 前掲『近代日本地方自治立法資料集成 1』六七二―六七三頁。
- (61) 「県議路線」については、内藤正中『自由民権運動の研究』一九六四年を参照。
- (62) 前掲『広島県議会議史 第一巻』三三九頁。
- (63) 同書 三六〇頁。
- (64) 広島県史編さん近代現代史部会編『広島県史 近代1』一九八〇年 二二四―二三三頁。なお、改進黨による府県会「建議」運動の指導については、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』第七三巻六号一九六四年六月。なお、伊藤は「府県会の建議運動を媒介に、府県会リーダーに理論を提供し、かつ全国的にむすびつけて行くという中央リーダーの機能」が、「政府の府県会活動に対する規制の強化」により、急速に弱体化したことが、改進黨それ自体の衰退を招いたと論じている。
- (65) 前掲『広島県議会議史 第一巻』三七五頁。



- (66) 広島県史編さん近代現代史部会編『広島県史 近代現代資料Ⅰ』一九七三年 六九九―七〇〇頁。
- (67) 前掲『広島県史 近代Ⅰ』六七九頁。
- (68) 衆議院議員の政党内派所属については、衆議院参議院編『議會制度七十年史 政党内派編』一九六一年による。
- (69) 前掲『広島県議会議史 第四卷』一〇〇―一〇一頁。
- (70) 一八九二（明治二五）年に明治三三年府県制の施行を見た愛知県では、前職の当選者は二〇名（定数四九）で約四〇%、広島県の六〇%より約二〇ポイント低い。愛知県の方に制度断絶が見られるとまで言い切れるかどうかは、明治三三府県制施行・不施行のより多くの府県を比較検討する必要がある。なお、愛知県のデータについては、拙稿「愛知県議会議員の「一〇年」『愛知県史研究』第三号一九九九年三月一〇一頁を参照されたい。
- (71) 前掲『広島県議会議史 第四卷』一〇六一―一〇七頁。
- (72) 同書 一一八―一二〇頁。
- (73) 同書 一二二―一二四頁。
- (74) 「又新会」については、桜井良樹『大正政治史の出発』一九九七年の第二章第三節を参照。
- (75) 前掲『広島県議会議史 第四卷』一三八頁および一四九頁。

本稿は、平成二四年度科学研究費助成事業（基盤研究（C）課題番号二四五三〇一三八）の研究成果の一部である。