

明治期における選挙の実施と地方行政・地域社会 —埼玉県における衆議院議員選挙の運営とその変遷から—

中西啓太

はじめに

本稿では、埼玉県における明治期の衆議院議員選挙を事例として、地方行政機構によって担われた選挙事務の実態を明らかにする。

戦前日本の選挙を分析対象とする研究では、まず、選挙法の内容や制定過程を分析する制度史研究が盛んに行われた。次いで、候補者の動きや実態、選挙結果や投票行動を分析する選挙過程研究が多様に展開し、事例の蓄積や数量的な分析もなされてきた¹。ただし、これまでの研究では、選挙が毎回実施されることそれ自体は、いわば暗黙の前提となっている。選挙をいかにして運営することができたのか、という選挙事務の実態にはほとんど目が向けられておらず、管見の限り唯一の研究は、埼玉県を事例とする小山博也氏の分析である²。しかし、同氏は選挙事務の基本的事項は明らかにしたものの、その論旨は、町村長ら地域有力者層の党派的行動とそれを抑制しようとする行政側の動き、という民党と藩閥政府との対立へ収斂させてしまったきらいがある。対立構図を強調するのみでは、なぜ選挙を実施できたのか、という疑問には答えることができないだろう。明治23（1890）年に第1回総選挙が実施されて以降、政府による選挙干渉や選挙違反の発生など様々な問題は生じたものの、たとえ対外戦争や災害などの「非常時」にあっても総選挙は中止されることなく行われてきた。これを可能とした背景を問うことが、選挙事務の実態を明らかにすることの意義である。

選挙事務を実際に担うのは地方行政機構である。地方制度史研究の成果によると、近代日本の地方行政機構は、地方行政全体を管掌する内務省、国に任命された知事・郡長のもとで政策執行や市町村の監督に取り組む府県・郡、地域有力者層を担い手とする市町村、というピラミッド構造になっていた。しかし、今日的な意味合いでの「地方自治」を担うのではなく、市町村は最末端における政策の執行者として国家の中に位置づけられており、なかでも、国の行政事務を各地方団体自らの経費で執行する国政委任事務が大きな負担となっていた³。

国から地方へと事務転嫁を行う根拠となったのは、町村制第69条である⁴。

¹ 楠精一郎「日本政治史における選挙研究」『選挙研究』第14巻、1999年および小宮一夫「日本政治史における選挙研究の新動向」同前第27巻第1号、2011年による研究史整理を参照。

² 小山博也『明治政党組織論』東洋経済新報社、1967年、第五章。初出は『社会科学論集（埼玉大学）』第17・18号、1966年。

³ 近代日本地方制度の性格付けについては、代表的なものとして大島美津子『明治国家と地域社会』岩波書店、1994年および山中永之佑『日本近代地方自治制と国家』弘文堂、1999年など参照。また、地方への過大な事務転嫁と、財源付与の過少という財政構造の理解は、藤田武夫『日本地方財政発展史』河出書房、1948年以来基本的に継承されている。

町村長ハ法律命令ニ従ヒ左ノ事務ヲ管掌ス

〔中略：筆者、以下同じ〕

三、国ノ行政並府県郡ノ行政ニシテ町村ニ属スル事務〔中略〕

本条ニ掲載スル事務ヲ執行スルカ為メニ要スル費用ハ町村ノ負担トス

以上に基づき、様々な法律によって市町村の担当する事務が数多く定められることとなる。衆議院議員選挙法により規定される選挙事務も、その1つであった。しかし、なぜ市町村はこのような大きな行政事務負担に耐えることができたのだろうか。筆者はこの視角に立って、これまで明治中後期の地方行政機構の分析を進めてきた。そこでは、地方行政機構内部では相互に柔軟な調整が行われ、細かくも広大な裁量権が機能したことで地方行政が成り立っていたことが明らかとなった⁵。以上を踏まえると、選挙事務についても、官民対立のみから捉えては見落としてしまう部分があると想定できるだろう。地方行政機構の各レベルがいかに行動し、その相互作用の結果、いかにして総選挙は実施できていたのかを考察する必要がある。その出発点を把握することを主な狙いとして、本稿では明治期における総選挙を分析する。

選挙制度や事務について定めた衆議院議員選挙法は、帝国議会開会を翌年に控えた明治22（1889）年2月11日に公布され、以後第6回総選挙までは公布時の選挙法に基づいて実施された。明治33年には選挙法が全文改正され、大選挙区制導入などの大幅な制度変更がなされるが、その後、大きな選挙法改正は原敬内閣下の大正8（1918）年まで行われない。

このように選挙制度の導入と定着がなされた明治期については、地方における政治活動の盛り上がり指摘されている。たとえば、村井良太氏は帝国議会開設を前にして政治熱が高まり、選挙のあり方の改善を唱える声各地で現れたことを見出している⁶。また、M・ウィリアム・スティール氏は、明治初期の政治的発展のなかに強固な地方への志向性を見出し、近代化は中央集権を進めただけではなく、対応する強力な〈非中央〉をも生み出したため、その相互作用を分析する必要があるのではないかと論じており⁷、これを参照しながら季武嘉也氏は、明治期の民党側の姿勢として、政府による中央集権化に対し町村の自治的団結から秩序を積み上げていく「地方主義」を対置したと指摘している⁸。このように「地方」の政治熱が加速するなか、本稿が取り上げる選挙運営の局面へと目を向ければ、町村は投票所がおかれ、選挙が実施される場となっていた。明治期の選挙運営の実態を把握することは、選挙が実地でいかに運営されるべきかが模索され、一定の秩序を形成していく過程を捉えることに他ならない。

以下では、埼玉県立文書館が所蔵する選挙関連の県庁文書を活用し、明治期の埼玉県における総選挙を事例として、総選挙の実態を明らかにする。近代日本における総選挙の実施体制の

⁴ 市の場合も、市制第74条に同様の規定がある。市制町村制の条文は山中永之佑監修、中尾敏充・白石玲子・居石正和・飯塚一幸・奥村弘・三阪佳弘・中野目徹・馬場義弘・住友陽文編『近代日本地方自治立法資料集成 二 明治中期編』弘文堂、1994年を参照した。また、同書所収の山中永之佑「〔解題1〕大日本帝国憲法の制定と地方自治制」P14～15も参照。

⁵ たとえば拙稿「日露戦後における内務省地方局市町村課と地方行政機構」『史学雑誌』第122編第10号、2013年、同「明治後期地方行政の再編」『日本歴史』第788号、2014年、同「明治後期町村資金蓄積政策と監督行政」近代租税史研究会編『近代日本の租税と行財政』有志舎、2014年など参照。

⁶ 村井良太「議員選挙の導入と変容」『年報近代日本研究』第14号、1992年参照。

⁷ M・ウィリアム・スティール「地方政治の発展」同前参照。

⁸ 季武嘉也『選挙違反の歴史』吉川弘文館、2007年、P66～68参照。選挙違反を軸として長いスパンで近代日本における選挙の変遷を分析している。

確立と、地方行政の取り組みをとらえたい。事例とする埼玉県は大正11（1922）年に川越市が発足するまで市が存在せず、県内における地方制度の相違・変化が少ないため、総選挙の実施状況を定点観測するには適しているだろう⁹。

以下、第1節では主に第1回総選挙に向けた準備を取り上げ、手探りの中で行われた議論から、選挙事務の担い手の認識を明らかにする。第2節では主に第3回総選挙を取り上げ、選挙事務を整備するための県による取り組みを明らかにする。第3節では明治33年の選挙法改正を取り上げ、選挙制度の変更が選挙運営体制にいかの影響したかを検討する。これらの画期となりうる時期を、特に地方行政機構による選挙事務整備の取り組みの連続面に注意して考察を行いたい。

1. 選挙事務の担当と行政区画

本節では、明治23年7月1日実施の第1回総選挙に向けた議論や準備を取り上げる。

表1は、地方行政機構内における選挙事務の分担関係などを整理したものである。「明治22年公布時」欄を見ると、選挙事務を地方行政機構に分担させるにあたり、やや規定が曖昧であったと考えられる。

たとえば、郡長は選挙長として選挙を管理する立場とされたが、「管理」の具体的内容は不明確であった。さらに、知事は「選挙ヲ監督ス」と位置付けられているが、郡長と知事との関係性は規定されていない。また、1選挙区が複数の郡、つまり、複数の郡役所が管轄する区域で構成される場合、その選挙区内の郡長から1名のみが選挙長に任命されて選挙事務に従事するため、行政区画と選挙事務の担当範囲とが一致なくなり、問題が生じる可能性が想定された。以上の点は、第1回総選挙に向けた準備が行われる中で議論を呼ぶこととなるのである。本節第1項ではこうした準備段階における議論を取り上げ、第2項では総選挙以前に行われていた府県会議員選挙の経験が生きなかったのかどうかを検討する。

1-1. 第1回総選挙に向けた準備と懸念

本項ではまず、選挙長の権限をめぐる解釈を、次いで、郡側から示された事務遂行に関する疑義を取り上げる。

先述のように、選挙長の権限はどこまで認められるのかが不明確であったため、埼玉県知事は内務省へ問い合わせを行った。具体的には「投票所管理ノ町村長中或ハ法律ノ規定ヲ弁識セス、且助役モ亦更迭アリテ新ニ就任シ事務ニ練熟セサルカ如キ町村アリテ、若シ選挙長ニ於テ

⁹ 第1回総選挙当時の埼玉県は、町村組合を1町村としてカウントすると、全373町村で構成されていた。これらの町村が地理区画としては18郡に分かれていたが、郡の行政担当者である郡長・郡役所の数は9で、1郡長・郡役所が複数の郡を管轄していることが多い（たとえば、北足立・新座郡長、比企・横見郡長など。町村数などについては『埼玉県市町村合併史 上』埼玉県、1960年を参照）。ただし、地理区画としての郡を複数管轄している、ということは行政上の影響をほとんど見出すことができず、その後明治29年にはそれまでの郡役所管轄区域をほぼそのまま1郡とする形で郡の統廃合が行われることとなった（前記の例では、それぞれ北足立郡、比企郡と地理区画は統合されるが、郡行政による管轄区域は変化が無い）。煩雑を避けるため、必要な場合を除き本論で用いる郡の名称は、明治29年に統合されて以降のものをを用いることとする。また、以下では原則として市についての記述は割愛するが、選挙法上の規定では、郡長・市長はほぼ同様の扱いがなされている。

表1. 衆議院議員選挙法規定まとめ

| 選挙法 | 明治22年制定 | 明治33年全文改正 |
|------|---|---|
| 該当選挙 | ①M23.7.1 ②M25.2.15 ③M27.3.1 ④M27.9.1 ⑤M31.3.15 ⑥M31.8.10 | ⑦M35.8.10 ⑧M36.3.1 ⑨M37.3.1 ⑩M41.5.15 ⑪M45.5.15 ⑫T4.3.25 ⑬T6.4.20 |
| 県知事 | 「其ノ府県ノ選挙区ノ選挙ヲ監督ス」(2条1項) | 選挙長 「地方長官ハ選挙長トナリ選挙ニ関スル事務ヲ統括ス」(6条) 一町村の選挙人が少数の場合投票所を合併、各開票区の選挙人から開票立会人を選任、選挙区内の選挙人から選挙立会人を選任、当選者の決定・通知と告示・報告など |
| 郡長 | 選挙長 「一選挙区ノ選挙ハ郡長又ハ市長其ノ選挙長トナリ之ヲ管理ス」(2条2項) 一町村の選挙人が少数の場合知事の許可を得て投票所を合併、各投票所から来場した立会人から選挙委員を抽選、開票の実施・当選者の確定など | 開票管理者 「開票区ハ郡市ノ区域ニ依ルノ郡市長ハ開票管理者トナリ開票ニ関スル事務ヲ担任ス」(5条) 開票の実施、選挙人名簿の調査・修正、各投票区内の選挙人から投票立会人を選任するなど |
| 町村長 | 投票管理者 「投票所ハ……町村長之ヲ管理ス」(31条) 選挙長の指示を受けて選挙人名簿を作成・送付する、投票の管理、区域内の選挙人から投票立会人を定めるなど | 投票管理者 「市町村長ハ投票管理者トナリ投票ニ関スル事務ヲ担任ス」(4条) 投票の管理、選挙人名簿を作成・送付するなど |
| 選挙区 | 各府県内が選挙区に分割され、1名または2名を選出 | 郡＝各府県内でまとめて1選挙区、市＝それぞれが1選挙区(郡部とまとめられた市もある) |
| 埼玉県 | 第一区(北足立:1)第二区(入間・比企:2)第三区(北葛飾・南埼玉:2)第四区(北埼玉・大里:2)第五区(児玉・秩父:1) | 一区のみ:9 |

注1:「埼玉県」欄の数字は各選挙区の議員定数を示す。

注2:明治22年制定「埼玉県」欄での下線は、選挙長を務めた郡長を示す。

注3:明治20年代には複数の郡に一つの郡役所・郡長が置かれる場合もあるが、これらは府県制施行の前提として結局一郡に合併されることが多い。たとえば北足立・新座郡長の担当領域は後に合併されて北足立郡となる。埼玉県の場合、郡長の担当領域に変化は無いため、本稿の表記は合併後の郡名で統一する。

其事務ヲ親指揮スルニ非サレハ、法律ノ規定ニ悖ラス、且手續上ニ手落ナキ様投票所ノ事務ヲ執行スルコト能ハサルノ虞アル場合ニ於テハ、選挙管理上当然選挙長ノ職権内ノ事柄トシテ郡書記ヲ該町村ニ派遣シ、投票所ニ臨シテ其事務ヲ指揮セシムルモ妨ナキカ如シ如何¹⁰⁾と、町村の投票管理に手落ちが無いように、選挙長が郡書記を派遣して指揮監督できるか、と尋ねている。

これに対し内務省は、衆議院選挙事務は国の行政事務なので「他ノ行政事務と同ク、府県知事ハ郡長を指揮監督シ、郡長ハ町村長を指揮監督スル職権を有スルコト当然ノコトナルヘシ」と、通常の行政事務と同じく上部機関の監督を認める一方で、「實際ニ就而者、事毎ニ郡書記をして指揮」させるのは良いことではなく、「選挙法中ニ分掌シアレハ、可成村長ハ村長丈ノ意見を立テシムル様アリタシ」と返答した¹¹⁾。つまり内務省は、通常の事務と同様に郡から町村への監督を認めつつも、選挙法上の分掌に基づいて事務を分担させることを希望していた。しかし、強く分担を指示しているわけではなく、書簡末尾には「御取捨可被下候」とあるように、細部の運用については、地方に対応を任せる姿勢であったと考えられる。

それでは、より実地で選挙の運営にあたる郡長たちは、選挙法の規定をどのように受け取っ

¹⁰⁾ 明治23年6月4日付埼玉県知事発大森鍾一内務書記官宛書簡(埼玉県立文書館所蔵行政文書『明3720』所収。なお、同館所蔵行政文書の場合、以下では所蔵館名は割愛する)参照。また、特に断らない限り史料中の句読点は筆者が補ったものである。

¹¹⁾ 同前に対する返信を参照。

たのだろうか。埼玉県は明治23年1月から総選挙に向けた準備に着手する¹²が、具体的には、有権者を確定するための選挙人名簿を作成することや、有権者が少ない町村への対処として、合併投票所および管理者を指定することなどが行われることとなる。しかし、初めての総選挙を前に、各郡長から県への問い合わせが相次いでいた。第5区（児玉郡・秩父郡で構成）の選挙長を務めた児玉郡長からの問い合わせをいくつか取り上げてみよう¹³。

第1に、選挙区のうち秩父郡に属する町村の選挙人名簿は、秩父郡長に取り纏めや正誤の確認をさせてもよいか、と問い合わせられた。各町村長が作成する選挙人名簿は、所属する郡の郡長ではなく選挙長たる郡長へ直接提出すると定められている（選挙法18条）が、児玉郡長は「便宜ノ為メ」の措置として、秩父郡の町村分は秩父郡長に扱わせることを求めたのである。

第2に、「選挙人少数ナル町村」の場合は投票所を合併できる（選挙法32条）が、「少数」と認定する基準は県から指示があるのか、郡長の意見により認可されるのか、と問い合わせられた。その上で、合併投票所とその管理者が決定された後、告示は県と郡のどちらが行うのか、もし後者の場合、秩父郡の町村については同郡が行うのか、と担当者の確定が求められた。

第3に、四方を山地に囲まれた秩父郡の地理的条件を念頭において、次のように問い合わせられた。「当選挙区内ハ廣袤十数里ニ涉リ險阪不便ノ地」なので、選挙法44条の規定通り投票翌日に開票所である児玉郡役所へ投票箱を送致できない町村があるかもしれない。そこで、投票翌日に投票箱を送致するのが困難な島嶼部は投票日を前倒しにできる、という選挙法45条の規定を秩父郡に適用してよいか。

つまり、第5区の選挙長を務める児玉郡長は、選挙区内のうち、行政区画を異にする秩父郡に関する事務は秩父郡長に分担させることを意図したのである。ここには、郡長としての担当範囲を超えて選挙事務を行うことへの不安が見て取れる。特に第3点目は、初めての総選挙であるがゆえの過剰反応とも言えるだろう。埼玉県は次のように返答している¹⁴。

1点目の秩父郡長による選挙事務の分担は、認められなかった。これは選挙法の規定により郡長のうちから任命された選挙長が担当する事務であるため、「他ノ郡長ハ選挙長ト同一ノ職任ナキモノトス、故ニ選挙ノ事務ニ関与セシムヘカラス」という理由であった。

2点目の投票所合併については、「少数」と認める選挙人数の基準は参考として示すが、基本的には、選挙長が調査し、県知事の認可を経て合併投票所とその管理者を指定する、という手順を指示した。この疑義が生じた原因の1つは、選挙法32条2項にはなぜか「選挙長」という語が登場せず、「郡長」を主語としていたことだと考えられる。この点について、埼玉県は児玉郡長への返答に先立ち、県属を内務省県治局府県課に派遣して32条2項の「郡長」は選挙長を指すことを確認し、条文の解釈を確定させていた¹⁵。

¹² 埼玉県立文書館が所蔵する行政文書では、明治23年1月25日付知事発各郡長宛「議甲第五〇号」（『明705』所収）が管見の限り最も古い史料である。この史料で県は、内務省が発した「訓令第二号」に従い、選挙人名簿・投票用紙・投票函・入場券・到着番号札の書式と取扱い方を郡に回送し、各町村への配布を指示している。

¹³ 以下は明治23年1月28日付児玉郡長発第一部長宛「議第一八号」（同前）参照。なお、史料の宛先に頻出する「第一部長」・「書記官」・「内務部長」は、地方官官制の改正に伴う名称変更や、兼任している職務のどれを宛名にしたかによって表記にブレが生じているものの同一の役職であり、県では知事に次ぐポストである。以下、出典註では史料中の表記を採る。

¹⁴ 以下は明治23年2月15日付第一部長発児玉郡長宛「議甲第一一〇号」（同前）参照。

¹⁵ 明治23年2月8日付山田埼玉県属加藤埼玉県議事課長宛書簡（同前）参照。

3点目の投票日前倒し規定の秩父郡への適用も、これは島嶼部のみの規定であり、投票箱を翌日までに送致するだけの余裕はあるはずだと否定された。

このように、郡側が示す懸念に対し、県側は郡長と選挙長の違いを強調して、選挙長が事務を担うよう指示していた¹⁶。しかし、総選挙に向けた準備の過程で、事務上のミスや不満なども実際に発生した。

再び第5区の事例を取り上げると、選挙長である児玉郡長は、秩父郡内の投票所合併について「地形不詳ニシテ且町村長ノ投票所管理ニ適当不明」なので秩父郡長に照会し、その回答に基づいて合併手続きを行っていたが、後に巡回を行った際、「如何ナル行違ナリシカ」合併投票所管理者に指定した村長の氏名が誤っていたことが判明したという¹⁷。その後も第5区では、投票所の合併をした区域内に有権者が1名しかいないことが判明し、合併の変更を行うなどの対応に追われた¹⁸。つまり児玉郡長は、秩父郡内に関しては結局のところ同郡長を介して選挙準備を行っていたようだが、間に他郡が入ったことにより、かえって情報が錯綜してしまったのであった。

選挙区域と行政区画との食い違いは、より事務的な調整をも必要とした。たとえば、投票箱は県が作成し郡を介して各投票所へ送ることとなっていたが、選挙区内の投票箱をすべて選挙長の郡役所へ送付するのではなく、選挙長になっていない郡の分は、直接その郡役所へ送ってほしい、と各選挙長から要望が出された。他郡町村分の投票箱までも選挙長に任じられた郡を経由するのは煩雑だと判断したのだろう。県もこの要望には賛成した¹⁹。また、総選挙の事前打ち合わせのために各郡の郡書記が県庁に集められた際にも、選挙に関する告示は同一選挙区内の他郡に対しても選挙長が行うことになるため、あらかじめ手続きを周知しておかないと「其効力如何可有之候」と郡書記側から意見が出された。これを受けて県は文例を作成し、事前周知を指示することで対応した²⁰。

以上みてきたような混乱や対応の必要は、初めての総選挙であるために生じたものと考えられる。しかし地方行政機構にとって、議員選挙そのものは初めての経験ではなかった。明治11(1878)年に制定された地方三新法に基づく府県会議員選挙が、10年以上実施されてきたのである。この経験は衆議院議員選挙の事務には生かされていないのだろうか。制度面の簡単な比較を試みたい。

1-2. 三新法期の府県会議員選挙との比較

明治11年に全国共通の制度として作られた府県会の議員選挙は、三新法の1つである府県会

¹⁶ たとえば明治23年2月25日付北埼玉郡長発知事宛「北第七号」(『明3720』所収)は、榛沢郡寄居町と桜沢村、男衾郡鉢形村と折原村を、それぞれ合併投票所とすることの認可申請だが、これらの町村はすべて、行政区画は大里郡長の管轄区域にあたる。しかしながら第四区の選挙長である北埼玉郡長が認可申請を行っているのである。このように、選挙法の規定に従って、同一選挙区内の他郡の町村についても、選挙長である郡長が事務を行っていたと考えられる。

¹⁷ 明治23年3月6日付児玉郡長発知事宛「議第八号」(同前)参照。

¹⁸ 明治23年4月12日付同前「議第一四号」(同前)参照。

¹⁹ 明治23年5月末～6月頭にかけての『明3720』件名番号15参照。複数の郡で構成されるすべての選挙区からこの申し出がなされている。

²⁰ 同年3月15日付知事発入間・北葛飾・北埼玉・児玉郡長宛(『明2311』所収)参照。郡書記からの意見に基づいていることはこの文案の理由書に記載されている。

規則で規定されていた²¹。村井良太氏は、府県会規則に基づく府県会議員選挙が帝国議会開設を前にした貴重な経験・政治的修練の場であることに注目し、その連続性の有無や影響を検討している。そこでは、当初は、当選辞退や途中辞職者の多さから府県会議員選挙が盛り上がり欠けていたことや、候補選定や投票先選択に地域有力者の意向が作用しやすいこと、しかし帝国議会開設が近づくにつれ、大同団結運動でも第1回総選挙に向けて府県会議員選挙を刷新すべきという議論が盛り上がったこと、また、第1回総選挙の前には、地方制度の基本法である市制・町村制施行に伴い大規模な町村合併が行われたために地域有力者によるコントロールが弱化した可能性を指摘し、以上を背景に、投票前からほぼ合意のある選挙から、当選を争う選挙へと、議員選挙が変容していった、という図式を提示した²²。選挙を戦う側としては、議員選挙の経験が大いに引き継がれていったことがうかがえる。では、選挙事務を運営する側は、府県会議員選挙の経験を衆議院議員選挙に生かすことはできなかったのだろうか。

府県会議員選挙においても、選挙の準備や事務を担当するのは郡区長²³であった。選挙区と行政区画との関連は後述するが、府県に次ぐ行政単位に選挙事務担当者が配置されるという点は、衆議院議員選挙とほぼ同様であったと言える。しかし、選挙の実施に関する規定は曖昧なものが多く、たとえば第15条に選挙を実施する際は府県から「某月間ニ選挙会ヲ開クヘキ旨ヲ布令シ郡区長ハ予メ選挙ノ投票日ヲ為スヘキ日ヲ定メ」とあるように、同じ府県内であっても投票日は地域ごとに決定されることとなっており、実際に埼玉県における第1回府県議員選挙の投票は、明治12年5月にバラバラの日付で実施されている²⁴。

このように、三新法に基づく府県会議員選挙は、各地の裁量に委ねられた面が多かったと考えられる。残念ながら埼玉県立文書館では当該時期の選挙事務の細かい内実を示す史料を発見できていないため、具体的な選挙事務のあり方の比較は今後の課題とし、ここでは選挙区と行政区画との関係に絞って前項で取り上げた衆議院議員選挙時との比較を試みたい。

府県会規則に基づく選挙区の規定は、第10条で簡単に記述されるのみであった。

府県会ノ議員ハ郡区ノ大小ニ依リ毎郡区ニ五人以下ヲ選フ

しかしこの条文では、「郡区」の指す範囲が曖昧なままである。なぜなら、特に郡の場合、行政区画、つまり、郡役所が設置され郡長が行政事務を管轄する範囲は、地理区画としての郡を複数含んでいる場合もあったからである。このように、府県会規則第10条が議員選出単位としているのは郡長・郡役所の管轄範囲を指すのか、地理区画としての郡域を指すのか、不明確なのである。そして実際に、表2に示したようにこの解釈は府県ごとにバラバラであった。

埼玉県を例にして表2を見てみよう。まず、明治11年の三新法施行時の郡区の数を表示した「地理区画」欄を見ると、埼玉県は郡数が18で、区は存在しない。一方で、「行政」欄で郡役所の数を確認すると9であり、埼玉県では18郡の行政を、9の郡役所・郡長で分担していることが分かる。このように埼玉県は、地理区画としての郡の範囲と、郡役所が管轄する行政区画としての郡の範囲とが異なるため、先述の府県会規則第10条の解釈が問題となる。

そこで「選挙区設定」欄を見ると、埼玉は「役所」とある。三新法施行時の埼玉県会の議員

²¹ 以下の条文は、明治11年太政官布告第18号「府県会規則」を参照。

²² 前掲村井「議員選挙の導入と変容」参照。

²³ 府県会規則第15～19条など参照。なお、区長は三新法下で都市部に設置された行政担当者であり、後の市長に該当すると考えてよい。

²⁴ 『新編埼玉県史 通史編5 近代1』埼玉県、1988年、P306～309参照。

定数は、北足立・新座郡5名、入間・高麗郡5名、比企・横見郡4名、北埼玉郡5名、南埼玉郡5名、北葛飾・中葛飾郡4名、秩父郡4名、児玉・賀美・那珂郡3名、大里・幡羅・榛沢・男衾郡5名と定められていた²⁵。地理区画ではなく、郡役所の管轄範囲を基準にして議員定数が割り振られ、選挙区が設定されていたことが分かる。逆に、「選挙区設定」欄に「区画」とある府県は、郡役所が複数の郡を管轄範囲としていても、地理区画としての郡ごとに議員定数

表2. 三新法期各府県郡区数・郡区役所数・府県会議員選挙区画設定

| 府県 | 地理区画 | | 行政 役所数 | 選挙区設定 |
|---------------------|--------------------|----|-----------|---------------|
| | 郡数 | 区数 | | |
| 青森 | 8 | | 8 | 同一 |
| 岩手 | 19 | | 18→9 | 役所→区画 |
| 宮城 | 16 | 1 | 14→13 | 役所 |
| 秋田 | 9 | | 9 | 同一 |
| 山形 | 11 | | 11 | 同一 |
| 福島 | 22 | | 18 | 区画 |
| 茨城 | 18 | | 14 | 役所 |
| 栃木 | 10 | | 8 | 区画 |
| 群馬 | 17 | | 11 | 区画 |
| 埼玉 | 18 | | 9 | 役所 |
| 千葉 | 21 | | 10 | 役所→区画 |
| 東京 | 6 | 15 | 21 | 同一 |
| 神奈川 | 15 | 1 | 15 | 区画 |
| 山梨 | 9 | | 9 | 同一 |
| 長野 | 16 | | 16→14 | 同一→区画 |
| 岐阜 | 25 | | 16 | 区画 |
| 静岡 | 23 | | 13 | 区画 |
| 愛知 | 18 | 1 | 17 | 区画 |
| 三重 | 21 | | 15 | 区画 |
| 新潟 | 17→18 | 1 | 16→17 | 役所(島嶼) |
| 石川 | 8 | 1 | 8→9 | 区画 |
| 富山 | 5 | | 5 | 同一 |
| 福井 | 11 | | 9 | 区画 |
| 滋賀 | | | 12 | 8 役所→区画 |
| 京都 | | | 18 | 2 19→20 役所→同一 |
| 大阪 | | | 7→27 | 4→5 11→14 区画 |
| 奈良 | | | 15 | 4 区画 |
| 兵庫 | | | 33 | 1 28→29 区画 |
| 和歌山 | | | 8 | 1 8 区画 |
| 鳥根 | | | 20 | 13→11 区画 |
| 鳥取 | | | 14 | 9 区画 |
| 岡山 | | | 31 | 1 31 区画 |
| 広島 | | | 22 | 1 15 区画 |
| 山口 | | | 12 | 1 12 区画 |
| 愛媛 | | | 18 | 14 区画 |
| 香川 | | | 12 | 7→6 区画 |
| 高知 | | | 7 | 7 同一 |
| 徳島 | | | 10 | 8 区画 |
| 福岡 | | | 31 | 1 19 役所 |
| 長崎 | | | 10 | 1 9 役所(島嶼) |
| 佐賀 | | | 10 | 8 役所 |
| 熊本 | | | 15 | 1 12 区画 |
| 大分 | | | 12 | 12 同一 |
| 鹿児島 | | | 22→26 | 8→11 役所→区画 |
| 宮崎 | | | 5 | 4→3 役所→区画 |
| 選挙区設定種類別府県数(「同一」は略) | | | | |
| 区画 | 23→29 | | | |
| 役所 | 13→7(うち島嶼部のみが役所:2) | | | |

出典：青森県史編さん近現代部会編『青森県史 資料編 近現代1』（青森県、2002年）、岩手県編『岩手県史 第8巻』（岩手県、1963年）、宮城県議会史編さん委員会編『宮城県史 第1巻』（宮城県議会、1968年）、秋田県編『秋田県史 第5巻』（秋田県、1964年）、山形県編『山形県史 資料編19』（山形県、1978年）、福島県編『福島県史 第4巻』（福島県、1971年）、茨城県編『茨城県史 近現代編（茨城県、1984年）、茨城県史編さん近代史第1部会編『茨城県史料 近代政治社会編2』（茨城県、1976年）、栃木県史編さん委員会編『栃木県史 通史編6』（栃木県、1982年）、群馬県編さん委員会編『群馬県史 通史編7』（群馬県、1991年）、埼玉県『新編埼玉県史 通史編5』（埼玉県、1988年）、千葉県史料研究財団編『千葉県の歴史 通史編 近現代1』（千葉県、2002年）、東京府編『東京府史 府会編 第1巻』（東京府、1929年）、神奈川県県民部史編集室編『神奈川県史 通史編4』（神奈川県、1980年）、山梨県編『山梨県史 通史編5』（山梨県、2005年）、長野県編『長野県史 通史編7』（長野県史刊行会、1988年）、岐阜県編『岐阜県史 史料編 近代1』（岐阜県、1998年）、静岡県編『静岡県史 資料編17』（静岡県、1990年）、愛知県史編さん委員会編『愛知県史 資料編24』（愛知県、2013年）、三重県編『三重県史 資料編 近代1』（三重県、1987年）、新潟県編『新潟県史 通史編6』（新潟県、1987年）、石川県編『石川県史 第4編』（石川県、1933年）、富山県編『富山県史 通史編5』（富山県、1981年）、福井県編『福井県史 第3冊第3編』（福井県、1922年）、滋賀県編『滋賀縣史 第4巻』（滋賀県、1928年）、中西嘉助『京都府会志』（京都府、1897年）、大阪府史編集室編『大阪府布令集 2』（大阪府、1971年）、同『大阪府布令集 3』（大阪府、1971年）、奈良県『奈良県政七十年史』（奈良県、1962年）、兵庫県史編集委員会編『兵庫県百年史』（兵庫県、1967年）、和歌山県史編さん委員会編『和歌山県史 近現代1』（和歌山県、1989年）、鳥根県編『新修鳥根県史 通史編2』（鳥根県、1967年）、鳥取県編『鳥取県史 近代 第2巻 政治篇』（鳥取県、1969年）、岡山県史編纂委員会編『岡山県史 第10巻』（岡山県、1985年）、広島県編『広島県史 近代1』（広島県、1980年）、山口県編『山口県史 通史編 近代』（山口県、2016年）、愛媛県編『愛媛県史 資料編 近代1』（愛媛県、1984年9）、香川県編『香川県史 第5巻』（香川県、1987年）、高知県編『高知県史 近代編』（高知県、1970年）、徳島県史編さん委員会編『徳島県史 第5巻』（徳島県、1966年）、福岡県議会事務局編『詳説福岡県議会史 明治編 上巻』（福岡県議会、1952年）、長崎県史編纂委員会編『長崎県史 近代編』（吉川弘文館、1976年）、佐賀県史編さん委員会編『佐賀県史 下巻（近代篇）』（佐賀県史料刊行会、1967年）、熊本県編『熊本県史 近代篇1』（熊本県、1961年）、大分県総務部総務課編『大分県史 近代篇1』（大分県、1984年）、宮崎県編『宮崎県史 史料編 近・現代2』（宮崎県、1993年）、鹿児島県編『鹿児島県史 第4巻』（鹿児島県、1941年）

が割り振られ、選挙区が設定されていたことを示す。

本稿では各府県の実況に細かく立ち入ることはできないが、いくつか指摘を行うと、「役所」とある県のうちには、地理的要因が大きく影響したと考えられる例もある。たとえば、新潟県は3郡に区画されている佐渡を、長崎県はそれぞれ2郡ずつに区画される対馬・壱岐を、いずれも1つの郡役所が管轄している。そして、県内の他地域は地理区画を基準に議員定数が設定されているにもかかわらず、この島嶼部のみは郡役所の管轄範囲で議員定数が設定されているのである。もっとも、島嶼部であると、島内の郡ごとではなくまとめて議員定数を設定しなければならない理由については、たとえば、島嶼部には高額納税者が少なく有権者数も少ないのではないかと、などの憶測を述べることはできず、今後の検討を要するだろう。

また、「役所」を基準とした選挙区画は、結局その郡役所管轄範囲内の地理区画に当選議員数が均等配分される、といったような、形式的なものではなかったと考えられることも指摘しておきたい。まず基本的に、割り当てられている議員定数が、その郡役所が管轄している郡の数では割り切れないことが多いと指摘できる。また、「役所」を基準に選挙区が設定されている県のうち、選挙結果を確認できた茨城県の例では、たとえば結城・岡田・豊田郡役所の当選議員数を地理区画ごとに見ると、豊田郡3名、結城郡1名、岡田郡0名となっており²⁶、地理区画を勘案して投票結果がコントロールされていたとは考えにくい。

先述した村井氏の研究では、生活空間としての郡が形成されるにあたり、「郡単位で旅行され、したがって選出される議員は必然的に郡代表の性格を帯びざるを得ない府県会議員選挙が……一定程度寄与したのではないかと思われる」²⁷と、示唆に富んだ指摘が行われているが、表2にまとめたような府県会議員選挙の選挙区設定の違いは、地域の形成にどのように影響してくるのか、興味深い論点として今後検討する課題としたい。

さて、表2の検討に戻ると、地理区画と郡役所管轄範囲が一致している府県を除けば、最初の府県会議員選挙の時点では、郡役所の管轄範囲を選挙区としている府県は13、地理区画としての郡を選挙区とする府県は23であった。後者の場合、1人の郡長が複数の選挙を管理することとなる。また、選挙区の設定は変更されることもあったが、地理区画を基準とする選挙区が増加していく傾向にあった。このことから、郡長・郡役所が普段から行政を担当している区域の中であれば、複数の選挙を実施することはさほど困難を来さなかったのではないかと推測される。逆に、すでにみた衆議院議員選挙の場合のように、郡役所の管轄範囲を超えて選挙区が設定されている例は無い。もちろん、選挙規定や議員定数などが異なるため安易な比較は避けなければならないが、衆議院議員選挙の選挙区割り設定について、府県会議員選挙の状況が参照されたとはいえにくいだろう。したがって、郡長たちも府県会議員選挙の運営経験を生かすことができなかつたと考えられ、前項でみた、第5区選挙長となった児玉郡長の当惑もやむを得ないことであった。

このように、手探りで始まったと言える総選挙の運営は、その後円滑に行われるように改善されるのだろうか。節を改めて検討したい。

²⁵ 明治12年4月10日付埼玉県「甲第四二号」を参照（前掲『新編埼玉県史 通史編5 近代1』P306～309参照）。

²⁶ 『茨城県史料 近代政治社会編Ⅱ』茨城県、1976年、P69～70に掲載されている明治12年県会議員選挙結果を参照した。

²⁷ 前掲村井「議員選挙の導入と変容」P141参照。

2. 制度運用による選挙運営体制の整備

前節で取り上げたような様々な懸念を伴いつつも、第1回総選挙は無事に実施された。選挙事務が行政区画を超えることについて郡側は懸念を示していたが、実際に総選挙を経験することは非常に大きかったようであった。第2回総選挙以降は、同一選挙区内の他郡へも選挙長が出張し、町村長を集めて事前注意を行う例も見られる²⁸など抵抗感が緩和されたことがうかがえるのである。

第2回総選挙は、選挙干渉でも有名である。県庁に残る文書から状況を伺うことは難しいが、埼玉県でも民党候補者の運動員の拘引などが指摘されている²⁹。直接の因果関係を実証することは難しいが、続く第3回総選挙に向けた準備では、選挙干渉の疑いを招くような行動を慎むよう注意がなされた³⁰だけでなく、選挙事務の体制に明確に変化が見られた。県の主導で、選挙事務を整備しようとする動きが現れるのである。以下、本節第1項では監督面における整備を、第2項では投票所の合併とそれをめぐる紛議を取り上げる。

2-1. 選挙監督の整備

第3回総選挙に先立つ明治27年2月2日、埼玉県庁は各郡長を招集し、いくつかの訓示・諮問を行った。

まず、「衆議院議員総選挙ニ関スル取扱方要項」と「衆議院議員選挙監督者心得方要項」が訓示された。

前者は「郡長心得方事項」と「郡長ヨリ投票所管理者ニ訓示及注意スヘキ事項」からなり、選挙長である郡長と投票管理者である町村長が行う選挙事務について、その手続きや注意点、監督事項の指示、法解釈などをまとめたものである³¹。しかし、一方的な指示ではなく、招集した郡長の意見を受けて条文の修正なども行われた³²。後者も、後述する「選挙監督者」について規定したものであった。

こうした郡長への提示と修正を経て、各レベルにおける選挙事務担当者に向けた「心得方」が作成され、県から配付された。以後、総選挙ごとに「心得方」は配付されることとなるが、この明治27年のものが初出である³³。県による選挙事務統一化の試みと言えるが、一方的な押し付けではなく郡側の意見も反映されたものであり、県はより実地に近い意見の吸い上げに熱心であった³⁴。

この他に、「選挙監督者」の任命・派遣が実施されることとなった。これは、先述の「選挙

²⁸ 明治25年1月16日付北埼玉郡長発県書記官宛書簡（同前）参照。1月25日から4日間にわたり、北埼玉郡役所・同郡不動岡村・大里郡役所・同郡深谷町の4ヶ所に投票所管理町村長を招集し、選挙長が出張して心得を訓諭することや、投票日の3日前に投票所の設備巡視を行う旨を報告している。

²⁹ 前掲『新編埼玉県史 通史編5 近代1』P621～622参照。

³⁰ 明治27年1月15日付埼玉県知事発各郡長宛「内訓第一号」（『明844 雑款の1』所収）参照。

³¹ 明治27年2月1日付「各郡長へ訓示及諮問案」（『明840』所収）。

³² 同前。郡長の意見を受けて修正した「心得方」が2月5日付埼玉県知事発各郡長宛「内訓第五号」（同前）によって送付される。

³³ 前掲小山『明治政党組織論』P193註9でも、明治27年に先述の「心得方」の配付と「選挙監督者」の派遣が行われた事実は指摘されている。ただし、この取り組みが以後も踏襲されていく点については言及されていない。

監督者心得方要項」で設置の根拠が説明されている。

選挙監督ノ為メ臨時代理者ヲ命シテ選挙会場又ハ投票所ニ派遣セシムルハ、地方官官制第十三条末項（知事ハ府県管理ヲシテ其事務ノ一部ヲ臨時代理セシムルコトヲ得）ノ規定ニ依リタルモノトス³⁵

第1節第1項でも見たように、衆議院議員選挙法に規定された選挙長や府県の監督権限は、極めて曖昧なものであった。埼玉県では限定的に監督権限を解釈していたようで、たとえば先に見た「郡長心得方事項」第一項には「選挙長タル郡長ハ、選挙長タル資格ヲ以テ投票所ニ入ルハ然ルヘカラサル義ニ付、知事ノ代理ヲ命セラレタル上臨監スヘキコト、心得ヘシ」と、選挙長は選挙時に直接投票所に来場して監督することはできず、来場するには知事の代理を命じられなければならないとされていた。知事の場合は「其ノ府県ノ選挙区ノ選挙ヲ監督ス」（選挙法2条）に基づき、投票所での監督が可能と解釈されていたようである。そこで、地方官官制第13条の規定を運用して知事の監督権限を「臨時代理」させた「選挙監督者」を各地へ派遣することとしたのであった³⁶。

第3回総選挙当日は、県参事官・郡長・県属・郡書記など総勢74名が選挙監督のため選挙会場・投票所に派遣された³⁷。また、県は派遣のため旅費919円78銭の臨時予算増額を内務省に請求し、内務省は第二予備金から800円の支出を認めている³⁸。以後、明治33年選挙法全文改正まで毎回の総選挙で選挙取締りのための旅費が支給された史料が残されている³⁹。

このように、「心得方」配付と「選挙監督者」派遣という、県が直接・間接に関与を強めた選挙運営体制が第3回総選挙から整備・実施され、以後も踏襲されていった。

2-2. 投票所の合併と紛議

前項では、選挙の監督にあたり、投票所に入場できる権限があるかどうかが問題とされたように、監督の具体的な対象は投票所であった。第3回総選挙後、県は監督を行き届かせるため

³⁴ 明治27年2月2日の会同では諮問も行われた。県は各郡に対し、個別の状況や監督に派遣できる郡吏の数、選挙法解釈に関連した「従来各地方ノ習慣如何」を尋ねている。たとえば家督継承に伴う財産相続と選挙権の関係について規定した選挙法第7条及び施行規則第6条第2項に関連し、「所謂財産トハ、家督ト同時ニ相続シタル財産ニ限ルヤ、又ハ其後ニ譲リ受ケタル財産モ包含スルヤハ疑問ニ属セリ、然レトモ今日迄ハ先ツ後段ノ解釈ニ依レルカ如シ、従来各地方ノ習慣如何」と諮問された。（前掲「各郡長へ訓示及諮問案」参照）。

³⁵ 明治27年2月20日埼玉県知事発各郡長宛「内訓第一〇号」（前掲『明840』所収）。

³⁶ 既存の制度を運用した対応であるが、「県秘第二四号」（『明1674』所収）には明治27年2月3日付で県治局長が総選挙取締旅費の支出につき、疑義のあった事項が確定したとして「衆議院議員選挙法第二条ニ依リ府県知事ニ於テ其府県ノ選挙区ノ選挙ヲ監督スルニ付、地方官官制第十三条末項ノ規定ニ基キ府県ノ官吏ヲシテ臨時其事務ヲ代理セシメ選挙ノ当日選挙会場又ハ投票所ニ臨監セシムル場合」は支出できると通知しており、内務省も認める場所であったと考えられる。ただし、直接的に内務省からこうした「選挙監督者」の設置を指示した史料は見つけることができていない。

³⁷ 同年3月5日付埼玉県知事発内務大臣宛「一第一一号」（前掲『明840』）参照。

³⁸ 同年1月12日付埼玉県知事発内務大臣宛「甲第一八号」および同年2月3日付内務大臣発埼玉県知事宛「訓第七三号」（『明1674』所収）参照。

³⁹ 第4回総選挙に際しては500円（明治27年8月4日付内務大臣発埼玉県知事宛「訓第五七三号」『明1679』所収参照）、第5回総選挙に際しては553円（明治31年2月12日付同前「訓第一二四号」『明3639』所収参照）の旅費が第二予備金から支出されている。機密費や通信費も同様に国庫から支出され、あわせて選挙取締費とされる。

に、投票所の合併を推進していた。その指示を行ったのが、明治27年3月22日付「内訓第一三号」である。

衆議院議員選挙投票区域合併ノ義ニ付内訓案

衆議院議員ノ選挙ハ従来選挙人ノ員数ニ拘ハラズ従来一町村ヲ以テノ投票区域ト為シタルモノ多ク為メニ投票所管理ハ勿論選挙監督上ノ不便不少候条、本年四月一日選挙人少数ノ町村ハ選挙人凡ソ二百人乃至三百人ヲ標準トシ便宜之ヲ合併シーノ投票区域ヲ設クル様取計フヘシ、尤モ地理其他ノ事情ノ為メ前標準ニ拠リ難キモノハ便宜ノ処置ヲ為スヘシ、但選挙法第三十二条第二項ニ依リ認可ヲ請フトキ別表ヲ調製シテ添付スヘシ
右内訓ス⁴⁰

と、有権者数を基準に投票所の合併を進めるよう各郡長に求めた。投票所の合併を進める理由は次のようなものであった。

(理由) 衆議院議員選挙ノ投票所ハ現今三百四十箇所ニシテ、選挙有権者ハ二十六年六月十五日確定人員一万八千七百人余ナリ、即チ投票所一箇所ニ付平均選挙人五十五人余ノ少数ナリ、故ニ一箇所選挙人ノ多キモ百五十人ニ上ラス少キハ五六人ナルヲ以テ、過般総選挙ノ際実地視察スルニ投票所ノ数多キニ過キ、或ハ投票所ノ管理行届カス、随テ監督上頗ル至難ノ有様ヲ呈セリ〔下線部は筆者〕、因テ本年選挙人名簿調製ノ時期ヨリ少数ノ選挙人アル町村ハ可成一ノ投票区域内ニ合併セシメ、選挙上ニ関スル事務ヲ整理セシメントスルニ由ル〔以下、区域調べの範例や注意点などが続くが省略する〕⁴¹

埼玉県の町村数はおよそ370ほどであるため、ほとんどの町村に投票所が置かれていたことになり、史料中にあげられた数字からも監督効率の悪さが伺える。また、下線部からも分かるように、第3回総選挙時に初めて大々的に「選挙監督者」を派遣したことによって、県は投票所の多さからくる監督効率の悪さに気が付いたのであった。詳しくは他県との比較を要するが、直近の選挙の経験を理由としていることや、内務省からの指示を示す史料が見られないことから、この時期の投票所合併推進は埼玉県の判断による取り組みだと考えられる。この内訓に基づき、選挙法解釈の疑義について連絡を取りながら各郡長が調査を行い、県の認可を受けて投票所の合併を進めたが、不満を噴出させる町村もあった。

明治27年6月15日に北足立郡（新座郡は除く）の全町村にあたる53名の町村長が、県知事に宛てて請願書を提出した。同郡の合併投票所を発表した4月20日付北足立郡役所告示第三号の取消を求めたものである。長文にわたるため、適宜本文を引用して議論を整理しながら町村長側の主張を見ていこう。

町村長たちは、選挙法の規定を根拠に論を展開した。「投票所及其投票ハ各町村各別ニ其管理区域内ニ之ヲ設ケ之ヲ執行スルヲ原則ト為スコト已ニ一点ノ疑ヲ容レス」と、町村ごとの投票所設置が選挙法の原則としたうえで、その理由は「蓋一般ノ原則ニ於テ前掲ノ如ク投票所及其投票ヲ毎町村ニ画リタルハ、有権者ノ権利行使ノ便宜ヲ慮リ放漫棄権等ノ事ナク可成的多数投票ヲ致サシメ円満ナル選挙ニ依リ以テ憲政ノ旨趣ヲ全フセント欲スルナルヘシ」、と有権者の便宜を図って多数の投票を実現し、立憲政治を全うするためであると論じた。そのため、有権者少数の場合は投票所を合併できるという選挙法32条は「全ク右ノ除外例ニ係ル規定ナレハ

⁴⁰ 前掲『明840』所収。

⁴¹ 同前。

……容易ニ例外ノ規定ヲ応用ス可ラサルナリ」、と例外に過ぎないとし、「今無謂数町村ヲ合併シテ自然投票上ノ便宜ヲ失ハシメ、施テ放漫棄権多キヲ見ントスル如キハ審ニ法律ニ違背スルノミナラス施行頗ル無念ノ措置タルヲ免レス」と、投票所合併により棄権者が増加することを懸念した。

さらに、「閣下ノ同法〔選挙法第32条〕第二項ニ依リテ此措置ヲ致ス所以ノモノハ、只比較多少ノ観念ニ出ツルニアラスシテ他ニ理由アリテ存スルナルヘシ」、と投票所の合併は、32条が規定しているような有権者の少なさへの対応ではないのでは、と県に疑いの目を向けた。「人々皆云フ、選挙比年騷擾益加ハリ暴行威迫常ニ違犯ノ事多シ、而シテ警吏少数ニシテ之レヲ各町村ニ配置スルモ僅ニ一人強ニ過キサルヨリ、其取締十分ナルヲ得ス其保護適当ナル能ハサルヲ以テ、寧ろ数町村ヲ合併シテ右等警備ヲ完全ナラシムルニアリト」と、選挙取締りの強化が知事の真の狙いだと指摘しているのである。しかし、「此事果シテ真乎、這般ノ告示ハ明カニ法律違背ノ措置タルヲ知ルニ足レリ、何トナレハ却三十二条ハ是等他ノ事情ニ一厘ノ関係モナキ例外法ニシテ一読其明文ニ示ス通りナレハナリ」と、このような意図で32条を運用するのは法律違反であると主張した。しかもこの措置は「保護或ハ取締ノ点ヨリ之ヲ見ル時ハ、却テ壯士ノ横行暴客ノ威嚇ニ便宜ヲ与へ、或ハ要撃或ハ恐迫処々ノ通路一時ニ多数ノ選挙者ヲ潰散駆逐セラレ、到底警護ノ目的ヲ誤ルニ了ランノミ」と、有権者が他町村の投票所へ移動する際に壯士の脅威にさらされ、知事が意図する保護・取締りには逆効果だと論じた。そして、「従来ノ如ク各町村各別ノ投票所タルヲ得ハ、縦仮多少ノ紛擾アルニモセヨ隣保郷党互ニ相救護シテ自村役場ニ投票ヲ了スルハ、前者数里ヲ隔絶スル他町村ニ至ルニ比シテ難易安否果シテ何如ソヤ」と、従来のように各町村に投票所を置けば、「隣保郷党」の保護により無事投票できるとし、他町村に赴く場合よりも監督上の便宜があると主張した。

以上の理由を挙げ、今回の投票所合併は不利益をもたらす措置であるため、取り消すよう「茲ニ一円決議ノ要領ヲ具シテ本請願ニ及」んだのである⁴²。

この請願書を県庁に回送した北足立郡長は、「郡長ニ於テ選挙法第三十二条ノ行動ヲ為スニ付テハ、何人ト雖モ外部ヨリ異議ノ容喙スヘキ謂レ毫末モ無之候得共」と選挙法第32条の適用に異議を唱えることは正当でないとしつつも、「顧ミテ町村長申請書ノ旨趣ヲ考スルニ、亦未タ全ク申請ノ旨趣ヲ排斥スヘキモノニモ無之ト被存候」と町村長たちの論理に一定の理解を示していた。その理由として、「投票所々在地外ノ町村ニ於ケル選挙人ノ其実ナル選挙権ヲ神聖ニ行ハシメントスルノ上ニ付テハ、之ヲ自村投票所ニ於テ投票スルニ比スレハ都テ途上ニ之ヲ要スル等壯士ノ暴行強迫或ハ誘惑ニ一層ノ便宜ヲ与へ、其非行ヲ容易ナラシムルノ嫌ナキ能ハス」と、投票のために有権者が町村を超えて移動する際の危険性がここでもあげられているのである。

さらに、自郡の状況を理由に加えている。「本郡ノ如キハ之ヲ既行三回ノ選挙ニ徴スルニ、各町村ニ投票所ヲ設置スルモ選挙ノ監督取締上曾テ不都合ヲ生シタルコト之レナク、加之此三回ノ選挙ニ於テ毎町村ニ投票所ヲ設クルコトハ今ヤノ習慣トナリ、選挙人ハ皆自村ニ於テ投票ヲ行フヲ得タルニ、俄カニ合併投票所ナル他町村ニ趣〔ママ〕カシメハ頗ル煩雑ノ感念ヲ惹起シ、為メニ棄権者ヲ多カラシムルコト必ス之レナシトモ断シ難シ、然ルニ一朝此習慣ヲ破リ此選挙人ノ便宜ヲ顧ミス此町村長希望ヲ排斥シテ、尚且之レカ合併投票所ヲ以テ投票ヲ行ハシ

⁴² 『明844』所収。

ムルトセシニ、自然多数ノ選挙人投票所ニ往復シ、党派競争ノ弊害旺盛ノ今日多衆一時ニ集会スルカ故ニ遂ニ従来其例ナキ紛擾ヲ醸出スルカ如キト万之レナシ」と、町村ごとの投票所設置はすでに慣行となっており、その変更による悪影響を懸念していた。そして「寧口此際町村長多数ノ希望ヲモ酌量シ、選挙人各自ノ便宜ヲ与ヘンカ為メ従前ノ如ク毎町村ニ投票所ヲ設置セシムル様致度候条、何分ノ御指揮相仰度別紙写相添此段稟申候也」と町村長たちの希望通りにしたいと県へ意見したのである⁴³。

この北足立郡の町村長たちの請願書は、「はじめに」で取り上げた小山氏の先行研究も言及している。そこでは、町村長たちは投票所管理者としての権能を保持しようとしており、この投票所合併など一連の措置も、町村長が取りうる党派的行動に対する明治官僚の対抗の表われだと指摘されている⁴⁴。また、村を単位とする買収の実態もしばしば指摘されており⁴⁵、そのためには自村に投票所がある方に便宜があると考えられる。これらは妥当な見方ではあるが、しかし、史料的制約のためか小山氏は北足立郡長が請願書を県に回送する際に添えた史料は引用されていない。どのような狙いが町村長たちの本心なのか、この点を実証することは困難だが、請願書において町村長たちは、先述の「内訓第一三号」で県が述べた十分な選挙監督の実現という同じ論理の上に立ちつつ、そのためには各町村の隣保郷党による保護が勝る、と主張し正当化を図ったことには注目しておきたい。つまり、県の主導による選挙運営体制の整備に対し、町村長たちは地域の共同性に基づく自治的な選挙監督を対置したのであり、上部機関による監督の整備を重視する県の方向性とは、異なる選挙運営のあり方を提示したと言える⁴⁶。さらに、郡長もこの主張に理解を示しており、当該時期において一定の説得力を持つ意見であったと考えられるのである。

しかし、このような意見を副えて請願書を送付した郡長に対し、県側は町村長側の主な論点であった選挙監督の是非には一切触れず、返答を行った。

投票所の合併は、内訓第一三号に基づいて選挙長が「地理其他ノ事情ヲ斟酌シ篤ト調査ノ上」行ったはずのものと県は指摘する。しかし、「今一回ノ経験モナク其指定ヲ取消サントスルハ、当時ノ調査粗漏ニシテ其宜ヲ得サルニ由ルカ、果シテ然ラバ更ニ適当ノ調査ヲ為シ、自己ノ任ヲ以テ前調査ノ不当ナル理由ヲ明記シ、改メテ認可ノ稟請ヲ為スカ、又ハ全く前認可ノ取消ヲ稟請スベキモノニ可有之、貴官ノ職権ニ属スル事項ニ対シ何分ノ指揮相仰クベキモノニ無之儀ト存候」と、投票所の合併はすでに済んだにもかかわらず不満が出るのは、事前の調査不足が原因であり、選挙長の権限に基づいて対処するように、と権限の区分を根拠に突き放したのであった。さらに請願書そのものへの対応についても、「町村長ノ貴官ニ提出シタル請願書ハ何ノ必要アリテ添付セラレタルモノニ可有之ヤ、殊ニ文中貴官ノ告示ニ対シ法律違背ノ明文有之、頗ル請願ノ体裁ヲ失居候条、斯ノ如キ請願ハ道理ノ許サ、ル所ナレバ其俟受理スベキモノニ有之間敷、尤モ貴官ニ於テハ明ニ法律違背ノ事実御認相成候儀ニ可有之哉、然ラサレバ本請願ハ之ヲ却下スルカ又ハ敬礼ヲ失スルノ文字ハ其取消ヲ命スルカニ途其一ニ出テ可然存候」と内容に対して言及しておらず、請願の形式をとっていないという形式面の問題に基づいて、

⁴³ 明治27年6月26日付北足立郡長発埼玉県知事宛「一第二七四号」（同前）参照。

⁴⁴ 前掲小山『明治政党組織論』P189～193参照。

⁴⁵ 前掲季武『選挙違反の歴史』参照。壮士による暴力も、詳細に考察されている。

⁴⁶ 「はじめに」でも引用した同前 P66～68の議論を参照。本文の史料から見出された町村長たちの主張も、類似する傾向を帯びていると考えられる。

却下するか字句修正を命じるよう指示していた⁴⁷。

このように、県は権限の区分や請願書の形式という外形的な問題点を指摘するのみで、町村長側が論点を提起した選挙監督の是非に対しては一切反応せず、不満の波及を遮断してしまった。投票所の配置という論点は地域社会にとっても重要なことであつたと考えられる⁴⁸が、県側の拒否により、結局議論が深まることはなく、表3のように投票所の合併は推進されていった。表3で、第1回総選挙時の明治23年と、投票所が合併された後の明治27年とを比較すると、有権者の総数はそれほど変化が起こっていないのに対し、多くの地域では1投票所あたりの有権者数が激増しており、この面からも、投票所の合併は選挙監督の効率を高めたと考えられる。ただし、有権者の側から見れば、合併前よりも移動の負担が大きくなったと考えられるだろう。

このように、合併による減少で目を届きやすくした投票所を、「心得方」の配付と「選挙監督者」の派遣で監督していく、という選挙運営体制が第3回総選挙後に確立した。これは、県の主導により衆議院議員選挙法や地方官官制など既存の制度を運用することで整備された選挙運営体制であった。しかし、選挙の実施という点では効率的であつたと考えられるというものの、有権者の利便性という点は犠牲になってしまったのではないかと考えられる。

3. 選挙法改正と選挙運営体制の精緻化

明治33年に衆議院議員選挙法が全文改正された。大選挙区制の導入によってこれまでの曖昧な権限関係が整理されることとなった。前節でも見てきたように、選挙法に規定された権限関

表3. 明治23・27年郡別埼玉県投票所数まとめ

| | 年 | 投票所数 | 投票所ごと有権者数 | | | 有権者総数 | |
|---------|-----|------|-----------|-----|-----|-------|-----|
| | | | 最大 | 最小 | 平均値 | | |
| 北足立郡 | M23 | 68 | 108 | 13 | 50 | 3370 | 第一区 |
| 68町村 | M27 | 13 | 315 | 177 | 252 | 3281 | |
| 入間郡 | M23 | 54 | 136 | 0 | 45 | 2423 | 第二区 |
| 61町村 | M27 | 10 | 293 | 173 | 235 | 2353 | |
| 比企郡 | M23 | 28 | 118 | 14 | 56 | 1579 | 第二区 |
| 29町村 | M27 | 8 | 299 | 84 | 213 | 1704 | |
| 南埼玉郡 | M23 | 41 | 133 | 21 | 74 | 3020 | 第三区 |
| 41町村 | M27 | 14 | 315 | 99 | 214 | 2994 | |
| 北葛飾郡 | M23 | 30 | 150 | 10 | 61 | 1841 | 第三区 |
| 30町村 | M27 | 9 | 345 | 102 | 212 | 1911 | |
| 北埼玉郡 | M23 | 49 | 143 | 17 | 71 | 3489 | 第四区 |
| 49→50町村 | M27 | 34 | 160 | 57 | 98 | 3335 | |
| 大里郡 | M23 | 38 | 104 | 11 | 53 | 2021 | 第四区 |
| 42町村 | M27 | 14 | 230 | 51 | 150 | 2106 | |
| 児玉郡 | M23 | 21 | 91 | 15 | 37 | 783 | 第五区 |
| 21町村 | M27 | 4 | 277 | 88 | 207 | 828 | |
| 秩父郡 | M23 | 11 | 25 | 0 | 13 | 138 | 第五区 |
| 33→34町村 | M27 | 4 | 53 | 9 | 29 | 115 | |

出典：明治22年10月衆議院議員選挙会場調（『明3720』）、明治27年4月2日付北足立郡長→埼玉県知事「一第一一七号」（『明840』）

⁴⁷ 以上は明治27年6月29日付県内務部長発北足立郡長宛「一第九八八号」（同前）参照。

⁴⁸ 直接の関係は伺えないが、南埼玉郡で県会議員などを務めた飯野喜四郎の日記には、この請願書よりも後の明治27年7月12日に南埼玉郡岩槻町〔現在のさいたま市〕で「衆議院投票所ノ件ニ付テ」相談があり、18日にも「投票所合併ノ件ニ付村長ノ集会アル、間ニ合ハス」とある（『飯野喜四郎日記 I』蓮田市教育委員会、2003年）。具体的な内容の記述は無いが、投票所合併は地域にとって相談を要する重大事であったことは示唆されるだろう。

係が曖昧な状況下でも、埼玉県では既存の制度を運用することで選挙運営体制を整備していた。現実に選挙を実施していくにあたり、各地でこのような対応がとられていたのではないかと考えられるが、選挙法の規定が整備されれば、県が主導する選挙運営体制はさらに精緻なものとなるだろう。本節第1項ではまず衆議院議員法の改正による変化を確認し、それに基づいて第2項では明治33年改正法下での選挙の実態を明らかにする。

3-1. 衆議院議員選挙法の全文改正と権限の整理

明治33年の衆議院議員法改正により、大きく変化したのは選挙区の規定であった。

新たな選挙区割りとは、基本的に市を独立の選挙区とする一方、郡部は府県内でまとめて1つの選挙区とされ、広域から複数名が当選する大選挙区制となった。府県内に市が複数ある場合は、独立で選挙区を形成する市と、郡部と同じ選挙区に組み込まれる市とが分かれる例も見られたが、県内に町村しかなく市が置かれていない埼玉の場合は、1県1選挙区となり、9名の議員が選出されることとなった⁴⁹。

この選挙制度の変更に伴い、前掲表1からも分かるように、県知事が選挙長、郡長が開票管理者、町村長が投票管理者と、それぞれの役割が明確になった。特に、これまで見てきた選挙長に任命される郡長と任命されない郡長がいるという、選挙事務の範囲と行政区画との不一致という問題については、県内の全郡が同一選挙区に含まれ、郡長は自らが行政を担当する範囲における開票管理者となったことで解消されたのである⁵⁰。

一方で、制度運用を通じて整備されてきた「心得方」の配付と「選挙監督者」の派遣という選挙運営体制は、「選挙監督者」が史料上「選挙監視者」と改称されたものの継続している⁵¹。特に、県属や郡書記が任命される「選挙監視者」の派遣は非常に計画的⁵²なものとなっており、県が選挙運営を主導する体制はますます整備されていったと考えられる。

3-2. 明治33年改正選挙法下での選挙運営

明治33年改正選挙法下での総選挙には、「非常時」の選挙もあった。ますます整備が進んでいた選挙運営体制は、どのように機能したのだろうか。

選挙法改正後初の総選挙は、明治35年8月10日の第7回総選挙であった。これに備え、投票日の2日前より「選挙監視者」の県属が各派遣先へ出発していたが、大雨により河川が増水し、水害が発生した地域もあった。地域社会にとって「非常時」と呼べる状況で、選挙の実施も危

⁴⁹ 明治22年の制定時と同じく、選挙区割りと選出人数については選挙法の条文で規定するのではなく、付属の「別表」で規定された。

⁵⁰ たとえば、選挙法改正に伴い投票所合併を再度調査するが、各郡長が担当している（『明2191』件名番号4所収の各史料参照）。

⁵¹ 「明治三十五年衆議院議員選挙施行ニ関スル顛末概要」（同前）によると、選挙前に町村長・郡長・選挙監視者心得を配付している。また、「郡長ニ於テ郡書記ニ命シタル監視者」は北足立郡11人・入間郡16人・比企郡7人・秩父郡10人・児玉郡6人・大里郡11人・北埼玉郡14人・南埼玉郡10人・北葛飾郡7人の計92人、「県官吏ニ命シタル監視者」は参事官と県属11人だという。

⁵² 明治33年改正選挙法下での各総選挙の簿冊に必ず残っている史料として、監視者として派遣された県属からの巡回計画の報告がある。これによれば、県属は派遣先の郡役所に到着すると、まず郡長と協議を行い、投票日前日と当日の自らと各郡書記の巡回先投票所を決定する、という流れが通例となっている。巡回中も県属から逐一県庁に報告がなされている。

ぶまれる状況であったが、県から派遣された吏員たちはどのように対応したのだろうか。情報が逐一県へ報告されていた。

例として、入間郡〔現在の川越市など〕に派遣された木原県属からの報告を取り上げよう⁵³。木原は8月8日に郡役所に到着し、巡回先を郡長と協議して決定して県に報告したが、同日の別便で、河川出水に対応するために郡役所から派遣される選挙監視者が減少したことを受け、巡回する投票所を変更した旨を報告した。また、「山田村ハ役場吏員悉皆水防ニ従事致居候為充分ノ監視ヲ遂クルコト能ハス」と、水害のため選挙準備が進められない村の状況も分かる。翌日も郡役所は水防に人員を割かなければならなかったため、木原は巡回する場所を予定よりも増やして対応した。そして巡回の成果は、「出水ノ為メ投票執行ニ障害ヲ生ズ可キ虞レアル町村ハ左記ノ通りニ有之、郡役所ヨリ投票管理者ニ於テ選挙法第四十四条〔天災その他の事情で投票実施困難な場合は知事が投票日を再設定〕ニ該当スト認メタル時ハ速ニ其手續ヲ為スヘキ旨注意ヲ発セリ」と報告された。

このように、総選挙が近づいていても、水害という地域にとっての重大問題に郡・町村は対応せざるをえなかった。その一方で、外部から派遣されてきた県属が、県への情報伝達や当日に備えた選挙準備を粛々と行うという構図が見られたのである。

8月10日の選挙当日、ほとんどの町村は投票を実施することができたが、比企郡出丸村〔現在の川島町〕のみ投票を行えなかった。堤防が決壊し、「舟楫ノ便ヲ籍ラザレバ到底行通シ能ハズ」⁵⁴という状況に陥っていたためである。しかし、出丸村はすでに前日8月9日付で郡を通じ、投票実施困難が見込まれる旨を上申ししていた。先に取り上げた木原県属の選挙準備でも「選挙法第四十四条ニ該当スト認メタル時ハ速ニ其手續ヲ為スヘキ旨注意」していたのを見たが、こうした事前の備えが実を結んだと言えるだろう。上申を受けて派遣した郡書記が帰着しないなどのトラブルはありつつも、選挙当日朝には投票困難により選挙法44条の手続きを取る旨が電話で県庁に伝えられ、処理された⁵⁵。「非常時」にあっても、県の情報把握や実地での手続きは迅速であった。

総選挙と国家レベルの「非常時」が重なることもあった。明治37年3月1日の第9回総選挙では、選挙準備を進めつつあった2月に日露戦争が開戦した。地域にはどのような影響が及ぶのだろうか。たとえば北足立郡長は次のような上申を行っている。

是迄ハ毎回其選挙ノ前日ニ於テハ小官並ニ郡書記十余名ヲ郡内各町村ニ派遣シ投票所ノ設備ヲ巡視セシメ、又選挙当日ニ於テハ各投票所ヲ巡視セシメ候処、目下日露交戦中ニ有之何時動員下令有之哉モ難計、而シテ本郡内ニ於テ未タ動員セラレザル在郷兵員千五百余名有之候儀ニ付、之ニ対シ選挙事務視察トシテ郡書記ノ大半ヲ出張セシメタル後若シ動員下令有之候トキハ到底ニ規定時間内ニ召集令状ヲ発付シ終ルコト能ハザル儀ニ有之候、然ルトキハ軍事之機宜ヲ失シ実ニ用意ナラザル儀ニ付、此度限り衆議院議員選挙ニ付テハ予ネテ各町村長ニ篤ト訓示シ置キ、郡書記ヲシテ選挙前日各投票所ヲ巡視セシタル事ハ之ヲ止メ、選挙当日ニ於テモ選挙上幾分カ困難アルベシト認メタル町村ニ限り二三郡書記ヲ派遣視察セシメ候様致度候得共、御意見承知致度候間、至急御回答有之度此段及御照会候也⁵⁶

⁵³ 以下は『明2191』件名番号23に所収。

⁵⁴ 出丸村投票管理者発埼玉県知事宛「甲第一五七号」（同前）。

⁵⁵ 『明2191』件名番号23および36-1所収の各史料参照。

つまり、開戦に伴い、戦時特有の事務が発生したため、選挙監督に人員を割きにくくなっていたのである。たとえば、在郷軍人に出兵が命じられた場合、その動員を伝えるのも郡役所の事務であったため、動員の発令に備えなければならなかった。

県もこうした郡の事情を容認しており⁵⁷、たとえば北足立郡に選挙監視者として派遣された竹内県属も、動員発令への備えや国債募集事務のため、投票所の監視に大勢の郡書記を派遣することが難しい状況を報告している⁵⁸。しかし、派遣された県属によっては強硬な対応も見られた。北埼玉郡では、激しい選挙戦を行っている地域や管理者が不慣れである投票所に監視者の派遣を限定し、選挙事務に充てる人員を削減しようとしたのに対し、同郡へ派遣されてきた成松県属は当初予定していた通りに監視者を派遣することを主張し、県に連絡して認められている⁵⁹。

以上のような事例から、選挙の監視には属人的要素も多分に含まれることがうかがえる。しかし、様々な事務に従事しなければいけない郡・町村に対し、県が外部から直接・間接に関与したことで、「非常時」にあっても選挙事務を放棄させない歯止めとなり、総選挙が遂行できていたと言えるだろう。

その後も、埼玉県は選挙事務や情報収集体制の整備を進めていった。明治45年5月15日の第11回総選挙からは、各郡で事前に町村長を会同させ訓示を行う場に、県から「主任」が派遣されるようになった⁶⁰。その「復命書」⁶¹には、各郡で示された訓示・注意事項や、参照事項として内訓・訓令・通牒が列記された表や「衆議院議員選挙事務処理参考表」⁶²などが付属している。各郡で作成されたこれらの文書が県庁文書として現存していることから、各郡の事前打ち合わせに出張した県属が、配付史料を持ち帰ったと考えられる。各郡の選挙事務整備のための取り組みと、県によるその状況の把握が進んでいた。

また、開票結果を速やかに県に報告するため、「電信略符号使用例」が使用されるようになった⁶³。これは、候補者や監視者をカタカナ2文字の符号で表しており、開票が終わり次第速やかに電信で「カタカナ+数字」を報告することで、県は各郡からの正式報告に先立ち得票数を把握することができた。

また、史料中には、「本書ニ掲ケタル候補者〔11名〕以外ノ者ノ得票数ハ、報告ヲ要セス」

⁵⁶ 明治37年2月14日付北足立郡長発県書記官宛「庶甲第一一一号」（『明2207』所収）。

⁵⁷ 『明2207』所収史料には、明治37年2月15日に郡長会同した際、監視を軽減することを県が認めた旨の文言が散見される。

⁵⁸ 明治37年2月23日付竹内県属発埼玉県知事宛「上申書」（同前）参照。

⁵⁹ 明治37年2月25日付成松県属発北原県内務部第一課長宛（同前）参照。

⁶⁰ 「選挙事務ニ関シ町村長会同並主任属出張ノ件」（『大28』）所収の史料参照。会同の日付が比企・秩父郡と重なった大里郡以外には、秋庭属か成松属が派遣されている。

⁶¹ 「町村長会同ニ出席セシ主任属ノ復命書」（同前）所収の史料参照。派遣が行われなかった大里郡からも各種書類が送付されている（「選挙事務ニ関スル訓示大里郡ヨリ報告」同前）。

⁶² 「処理期日」・「事項」（処理すべき事務）・「参考条項」（心得の中の条項が示される）が並べられた表で、最下段には「処理済月日」とある。おそらくこの表を参照しながらその事務を済ませたら日付を書き込む、という事務行程表として各投票所で用いられたと考えられる。これは入間郡の例で、ほかの郡でも「処理済月日」の欄が無い「一覧表」や「便覧」などがあり、それぞれに取り組みがなされていたと考えられる。

⁶³ 「県ヨリ出タル監視者ノ事務打合及監視上ノ注意其他ノ事項」（同前）参照。この「電信略符号」は以後も用いられている。

とある。埼玉県は定数が9名の選挙区だが、11名分しか報告を求めていないことから、県はかなりの程度有力な投票先を見極めることができたと考えられる。当時の選挙制度は立候補制をとっていない⁶⁴が、それでも事前にこれだけの判断を可能とするほどの情報を県は把握できていたのである。実際の開票結果を見ても、県が電信による報告を指示しなかった者は、数票しか得票できていなかった⁶⁵。

このように、県による選挙運営体制は整えられていったが、地域社会に対する配慮も見られた。明治33年選挙法改正により、各郡で開票を行う際の立会人などは、県が選任することとなっていた。この開票立会人を選出する際には、党派バランスに注意が払われていたのである。もっとも、立会人の決定に際しては、郡に候補者を選定させ、その人物を完全に容認する形がとられていたという点で、必ずしも県側に主導性があったわけではない。しかし、政友会系と憲政本党系を同数選出するか、「無所属」とされた人物をそろえる、という決定が必ずなされていた。地域社会の政治バランスを行政側が崩してしまわないよう、配慮されていたと言えるだろう⁶⁶。また、こうしたバランスに配慮した対応は、立会人に選ばれるような地域有力者個々人の党派・党派を把握していることが前提となるため、選挙運営のために情報を収集する能力の高さと、その有用さがここでもうかがえるだろう。

以上概観したように、明治33年改正選挙法下で、県の主導により選挙運営体制は一段と整備された。行政区画と選挙事務の担当範囲の不一致を解消した大選挙区制は、地方行政機構に適合していたと言える。明治33年選挙法改正の意図にどこまで選挙事務への配慮が含まれているかは詳らかにし得ないが、少なくとも実務的要請には極めて適的な改正であったことは確かである。

おわりに

本稿は、従来あまり目を向けられてこなかった選挙事務の実態を把握することを通じ、総選挙がいかに関し地方行政機構により運営され、いかに関し実施することができていたのかを検討した。

総選挙がスムーズに実施できるかどうかは決して自明のことではなかった。たとえば、制定当初の衆議院議員法では選挙区画と行政区画が一致しない場合があり、郡長たちはこれが選挙事務の障害となることを懸念していた。帝国議会が開設されるまでの間、10年間ほど府県会議員選挙を実施した経験を地方側は有していたが、衆議院議員選挙法の選挙区割りには府県会議員選挙の実施状況が参照されたとは考えにくく、経験の応用が難しかったことも懸念が示された背景の1つだろう。また、県・郡の分担関係についても、不明瞭な点が見られた。

明治27年の第3回総選挙を契機に、埼玉県は制度を運用して選挙運営体制を整備しようと試

⁶⁴ 当時の選挙法には立候補という制度が規定されていなかった。また、前掲村井「議員選挙の導入と変容」P128～129では自選投票を悪とする道徳観念などもあげ、「明治の日本人が当選への意欲を自ら表明するという行動様式を持ち合わせていなかった」(P129)ことを指摘している。

⁶⁵ 「開票結果報告」(前掲『大28』)参照。

⁶⁶ 明治33年改正選挙法下での総選挙ごとに開票立会人の選定史料が残っており、郡ごとの候補者具申の傾向は本文中にある通り一貫性がある。この点については前掲小山『明治政党組織論』でも「選挙行政が党派的に行われうる可能性のあることを前提にし、それを防止する方法が講ぜられた」(P226)と指摘がある。

みた。具体的には、「心得方」の配付と「選挙監督者」の派遣が行われることとなった。選挙法においては単に「監督ス」という曖昧な位置づけしか与えられていない県が、直接・間接に地域における選挙事務に関与できる運営体制を構築し始めたのである。この経験を継承しつつ、明治33年の選挙法改正では選挙事務の範囲と行政区画との不一致が解消され、権限も整理されたことで、選挙運営体制の整備が一段と進展したのであった。

このように、選挙の実施に対して県が関与を強める過程が見出されたが、その一方で、自治的な選挙監督を求める声も見られた。県はこうした声に応じることは無く、地域性への配慮よりも、行政によるチェックを優先した選挙体制を志向していた。選挙監督の細部については、本稿が事例とした埼玉県では内務省からの指示を示す史料を見つけることができなかつたため県による判断だと考えたが、他県との比較などにより、こうした点を明確にすることが今後の課題となるだろう。

ただし、地域の事情に全く配慮がなかつたわけではなく、明治33年の選挙法改正で県が選任することになった各郡の開票立会人などは、党派バランスに注意が向けられていた。これも、県下の党派にかかわる情報を把握できているために可能となった対応だと言えるだろう。

このように、明治期の総選挙は、県や郡が制度を運用する行政能力や、選挙を実施するにつれて蓄積される経験に、相当程度依存する形で運営されていたのである。

【付記①】 本稿は平成27～28年度科学研究費助成事業による研究成果の一部である。

【付記②】 本稿は、2014年度日本選挙学会総会・研究会分科会 H（歴史部会）における報告をもとにしたものである。