

末木孝典君博士学位請求論文審査報告書

末木孝典君が提出した博士学位請求論文「選挙干渉と立憲政治—明治二十五年・選挙干渉事件の研究」は、末木君がこれまで、『選挙学会紀要』『選挙研究』『近代日本研究』『法学政治学論究』などに掲載してきた論文を加筆・修正し、書き下ろし原稿を加えて、まとめたものである。本論文の構成および概要は、以下の通りである。

・本論文の構成

序章

- 一 研究状況
- 二 視角と構成

第一部 全体像

第一章 第二回衆議院議員選挙における天皇・政府・内務省

- 一 はじめに
- 二 明治天皇と第二回総選挙
- 三 選挙対策案
- 四 松方・品川の指示と府県知事の対応
- 五 政府・内務省の具体策
- 六 おわりに

第二章 言論規制

- 一 はじめに
- 二 言論をめぐる法制度とその運用
- 三 集会及政社法による言論規制
- 四 新聞紙条例による言論規制
- 五 おわりに

第二部 事例

第三章 富山県第四区

- 一 はじめに
- 二 富山県第四区における選挙干渉事件
- 三 選挙委員による不当決定取消訴訟
- 四 選挙人による投票無効決定取消訴訟
- 五 島田孝之対武部其文当選訴訟
- 六 おわりに

第四章 高知県第二区・事件

- 一 はじめに
- 二 事件の発端
- 三 事件の推移
- 四 開票結果
- 五 おわりに

第五章 高知第二区・当選訴訟

- 一 はじめに
- 二 提訴までの経緯
- 三 高知県第二区当選訴訟
- 四 当選者の交代
- 五 おわりに

第六章 佐賀県と大木喬任

- 一 はじめに
- 二 佐賀県の政治的状況
- 三 大木喬任の選挙干渉
- 四 佐賀県の選挙干渉と治安維持
- 五 選挙結果
- 六 おわりに

第三部 結果

第七章 第二回衆議院議員選挙の結果と議会運営

- 一 はじめに
- 二 第二回衆議院議員選挙の結果
- 三 多数派工作
- 四 第三議会
- 五 おわりに

終章

初出一覧

参考文献

・本論文の概要

本論文は、明治二十五年の選挙干渉事件が、日本の憲政史における最初期の段階で、政府が権力をもって選挙に介入する前例となったとする。その上で、従来の研究を天皇から政府、府県知事、県吏・警察へと系統的に選挙干渉の指令が降りていったとする系統的指令説と、あくまで一部の現場の知事の暴走・暴発であるに過ぎないとする暴発説とに分類し、投

票から結果確定までの間など、従来見過ごされがちであった時期を含めて考察し、典型的な選挙区を取り上げて網羅的に資料を収集して、両説の当否を明らかにし、選挙干渉の全体像に迫ろうとしたものである。

序章においては、選挙干渉の研究史を概観し、明治天皇の関与の有無と程度によって分類される系統的指令説と暴発説の両説を紹介しつつ、選挙干渉が有名な一大事件であったにも拘わらず、これまで一冊も本格的な研究書が生まれていないことを課題として提示した。また、従来の研究の考察が選挙運動と選挙後の第三議会開会中の時期に集中しており、取り上げる事例や資料も限られた範囲で紹介されており、恣意的な資料の選択が行われていたと指摘している。そのため、本論文ではこうした従前の研究の欠陥を補うべく、網羅的に資料を収集し、選挙干渉の全体像に迫っていくことを目指している。このように、本論文の目的は選挙干渉事件という一事件を解明することにあるが、それだけでなく、大日本帝国憲法制定後の初期議会期における天皇の存在、三権分立、藩閥政府と議会との関係、事件に対する司法の機能といった政治権力構造を分析することを目指し、当事件が政治史上どのような意義を持つか考察するとしている。

第一部では選挙干渉事件の全体像を扱い、系統的指令説の当否について判断すべく、天皇、内閣、藩閥関係者などの選挙に対する認識や実際の選挙対策について考察している。第一章では、明治天皇の選挙干渉への関与について検討し、その上で、政府がどの程度の干渉を意図して選挙に臨んだのかという問題意識のもと、金子堅太郎、佐藤暢が提案した選挙対策案、内務省から各府県への命令、選挙期間中の品川弥二郎内相以下内務省幹部の動きについてそれぞれ考察を加えている。明治天皇は第二回衆議院議員選挙に際して、同一議員が選出されることで連続解散に陥ることを憂慮し、「良民」が議員となることを望んだ。天皇は松方正義首相に今回の選挙に尽力して「良結果」がもたらされるよう再三求めた。これらのことから、天皇の意向は「一般的希望」を越えて民党前議員の再選を阻止し、政府支持派の当選を期待していた事実にも木下君は注目する。この天皇の強い意向を受けて、松方や品川内相は解散を繰り返さない早期決着を目指すようになり、品川は頻繁に選挙情勢を天皇に報告し、侍従長や府県知事からも天皇は選挙干渉の情勢について報告を受けた。金子堅太郎は、府県知事や閣僚、旧藩主、官吏の活用によって吏党の議員を当選させようとする方策を提案し、佐藤暢も府県知事に対して吏党議員当選への協力を求め、収賄事件などによる告訴・告発、演説会の中止・解散、新聞の発行停止といった具体的手段を提起した。府県知事の側からも積極的に民党攻撃に出る建議が提出され、内務省は吏党候補についての事前調査を実施した。府県知事は天皇の意向に沿って、官吏を動員して民党議員の再選阻止に動いており、天皇、首相、内相、府県知事へと垂直的に選挙干渉の指示が降りていったことがわかる。実際に政府は、民党に対する告訴、告発などを実施し、「敵」の弱点を材料に新聞を使って流言を広げるなど、民党候補者の選挙活動に打撃を与えていった。内務省では、次官、警保局長、警保局主事を中心として選挙本部を立ち上げ、情勢分析や指揮命令を行った。第

一章では、以上のような明治天皇の選挙干渉への関与や政府の干渉の過程が明らかにされている。

第二章では、これまで十分明らかにされてこなかった選挙干渉手段としての言論統制の実態について考察している。政談集会の開会数と解散・禁止数を統計的に分析すると、憲法発布後から政談集会数、結社数、その規制回数が急増しているのがわかる。内務省の言論統制は三段階に分けられ、第一段階は政党間の過熱する競争を鎮静化するために熟練の警察官が正当な権利者を保護した段階、第二段階は粗暴な行為が老成着実な者（吏党）に不利にならないよう選挙法違反を取り締まるよう指示した段階、第三段階は具体的な取締対象を指示し、民党の言論を封じようという意図が明確にあらわれた段階、であった。板垣退助の演説は政府から警戒され、警察から強引な処分を受けた一方で、吏党候補には政府・警察の手厚い保護が与えられた。新聞雑誌については、明治二十五年に治安妨害を理由とする発行停止処分を受けたものが八十二件で、このうち選挙干渉に関係する記事は五十一件に上った。これらは、選挙期間中に政府を批判した記事、選挙に干渉を加え本来の職務を遂行しない警察を批判した記事、選挙干渉の実態を暴露し、批判した記事、および、発行停止期間中に代用として発刊した新聞が停止権軽視を理由に処分を受けたもの、に分類され、言論統制の実態が明らかにされている。

第二部では、各地域における選挙干渉の事例を取扱い、その内容と性質について明らかにしている。第三章では選挙干渉が激しく展開された富山県第四区の事例を取り上げ、選挙期間中に発生した事件と、開票時の選挙長の不正に関して提起された当選訴訟の経緯と判決について論じている。第四区では、改進黨の候補者島田孝之が北陸自由党の壮士に襲われるという事件が発生し、改進黨の懇親会に北陸自由党の壮士が乱入するという事件も起き、選挙当日にも壮士による投票妨害事件（抜刀、発砲して選挙を妨害した）が発生した。第四区では、選挙長が島田への投票を大量に無効と判定し、立会人の選挙委員から反発を受けるといふ事態が発生し、選挙委員は選挙長を相手取り、投票無効決定の取り消しを求めて富山地方裁判所に訴訟を提起した。地裁は出訴権がないものとして訴えを棄却する判決を下したが、原告側はこれを不服として大審院に上告し、大審院も上告を棄却した。島田への投票が無効とされた第四区選挙人は、投票無効決定取消訴訟を富山地裁に提起した。判決は、原告七十五人分の投票のうち、六十九票を有効と判定した。島田の代理人はさらに大阪控訴院に対し、武部其文の当選無効を求める訴訟を提起したが、訴訟期限が経過しているとして訴えは棄却された。原告側は大審院に上告し、大審院は控訴院に差し戻しを命じたため、控訴院は当選訴訟を提起することは適法であると判断し、これを不服とする被告が大審院に上告、大審院は大阪控訴院への差し戻しを命じた。控訴院では本案審理が再開され、選挙長による無効投票の判定について争われ、武部の当選無効、島田の当選が宣告された。被告側は上告したが棄却され、島田の当選が確定した。このように、訴訟の内実から選挙干渉の実態が解き明かされていることは、注目すべき点であろう。

第四章では、もっとも大きな騒動に発展した高知県における騒動・事件を取り上げ、保安条例の施行や憲兵派遣の経緯などについて扱っている。選挙戦にあたって警察当局は吏党（国民派）を支持し、民党（自由派）の当選を妨害する方針を明確にしており、内務省から資金の援助も受けた。警察は軍や県とともに投票の買収に取りかかり、買収に応じない場合は脅迫や実力行使に訴えていった。弁士が殺害される事件や襲撃、乱入なども起きたが、警察は傍観して捜査をほぼ放棄していたという。警察は候補者の逮捕にも動いた。一方、高知県下には保安条例が施行され、自由・国民両派は銃器刀剣などの武器の所有を禁じられる。憲兵も派遣されて武装解除や解散などの紛争の予防、取り締まり、投票日当日の選挙人の保護、投票箱運搬の護衛などに動き、治安は次第に回復していった。このように、激しい選挙干渉が行われたことで知られている高知県の実態がより詳細に解き明かされていることは評価できる。

第五章でも高知県について論じ、選挙長の不正に関して提起された当選訴訟の経緯と判決について論じた。訴訟準備調査の段階で選挙長等による投票の不正操作があり、国民派に勝利していたことを確認した自由派は、選挙人による選挙権回復を求める民事訴訟を提起した。しかし裁判所が訴訟を速やかに進めようとしないうえ、自由派は選挙長と選挙委員を刑事告発したが、これにも司法当局者は及び腰であったため、落選者の片岡健吉と林有造は当選者を相手取って当選無効を求める当選訴訟を起こした。大阪控訴院での判決は、原告の敗訴であったため、原告は大審院に上告、大審院は大阪控訴院の判決を破棄し、名古屋控訴院に移送する判決を下した。これを受けて名古屋控訴院で開かれた差し戻し審では、国民派の片岡直温、安岡雄吉の当選を無効とする判決が下された。被告側はこれを不服として大審院に上告したが、棄却され、国民派の当選無効と自由派の片岡健吉、林有造の勝訴が確定した。第三章で取り上げた富山四区では選挙長が投票を大量に無効と決定することで民党を落選させたが、本章の高知二区では選挙長が民党候補への投票を読み上げず、国民派候補への投票に読み替えることで民党候補を落選させた。いずれの場合も当選訴訟で民党候補が逆転当選を勝ち取ることができており、当時の司法権が健全に機能し、行政権から独立していたことを示している。

第六章では、高知県に次ぐ騒動に発展した佐賀県の事例を取り上げて、大木喬任文相と司法省に存在した大木派官僚の果たした役割について詳細に検討している。第二回衆院選に際して大木は、自らの勢力拡大の好機ととらえ、違法な手段を用いてでも意中の候補を当選させようとする野心を持っていた。大木の指示を受けた検事が佐賀に入って吏党候補への投票を訴え、政府とその周辺から巨額の資金が佐賀に流れて、買収をはじめとした工作に用いられたという。大木等は県内の有権者に絶大な影響力を有していた鍋島直大の動きを封じ、『佐賀新聞』を買収した。暴力事件も発生し、候補者の拘引も画策され、治安維持のため憲兵が派遣されて、陸軍からは歩兵部隊も派遣されている。第三区では吏党候補の落選を阻止するため選挙長が自らの権限を不当に行使して投票を中止させ、再投票の際に裏切り

者が出ないようにするため、知事は保安条例の施行を申請した。結局、佐賀県では死者八名、重傷者二十六名に上った。選挙では吏党候補が全勝し、大木派が拡大することとなるが、その動向が明らかにされている。

第三部では、選挙干渉の有効性を検討すべく、第二回総選挙の結果と第三議会の運営について扱っている。第七章では、選挙干渉が実際の当選結果や第三議会の議会運営にとって有効であったのかについて、政府の多数派工作や議員の議案に対する賛否パターンを中心に検討を加えている。内務省の「衆議院総選挙議員候補者名簿」上は、選挙干渉は成功し、民党勢力を減らすことができたが、実際の第三議会は政府にとって円滑な運営ができたといえるのだろうか。重要八議案に対する各議員の行動パターンをみると、吏党の打ち出す方針通りに投票した「吏党パターン」は百九名、これに準じる「準吏党パターン」は三十七名で、民党の方針通りに投票した「民党パターン」は百三十名、これに準じる「準民党パターン」は十五名であった。民党の結束は固く、吏党の方が弱い支持を含んだ脆弱な基盤の上に立っていたことがわかる。政府の多数派工作による民党の切り崩しは、想定していたより弱い効果しか挙げなかった。天皇に対して政府の責任を問う選挙干渉上奏案はわずか三票差で否決され、内閣に選挙干渉の責任を問う選挙干渉決議案は賛成多数で可決された。政府側は議会運営に苦慮し、味方票の確保のみならず、欠席数も念頭に置かねばならなかった。このように、選挙干渉の結果が第三議会の運営に、どのような影響を与えたかを、議員の議会での採決に際しての投票行動を詳細に追って明らかにしている。従前の研究を飛躍的に進捗させていることを特筆しておきたい。

終章では、選挙干渉事件を政治史上、立憲政治上に位置付けるための考察を行い、結論を導き出している。選挙干渉を藩閥政府の「総力戦」と位置付け、地方知事の暴走や突発的な暴発とみてきた従来の研究に対し、天皇から指示を受けた政府が具体的な選挙対策を提案し、総力をあげて選挙に介入していったとされる。品川弥二郎内相は治安維持と天皇の指示との間で板挟みの状態となり、最終的には後者を優先させていった。系統的指令により最終的には開票の現場責任者である郡長が不正に手を染めてまで民党候補を落選させ、政府支持派を当選させた。流血事態や実力行使よりも、官吏による不正開票こそ、最も有効な選挙干渉であった。明治天皇による主導的な政治関与の有無によって、天皇が専制君主か立憲君主のどちらかに評価され、通説では立憲君主として振る舞ったとされてきたが、本論文で明らかにした通り、天皇は再三にわたって選挙に干渉し、主導的な役割を果たした。これは、明治立憲制における最終決裁者としての親政的政治行為にあたるといえよう。他方、一連の干渉で乱用された行政権に対して司法権が節度をもってたしなめたことで、前年の大津事件に続いて、明治憲法下の三権分立が機能したといえる。終章では、以上のように選挙干渉事件を立憲史上に位置付けている。

・本論文の評価

本論文の評価すべき第一の点は、研究史上はじめて現れた俯瞰的・全体的・体系的な明治二十五年・選挙干渉史研究である点である。選挙干渉事件はその知名度や重要性に比して、全体像を捉えた詳細な研究に乏しく、一冊も研究書が刊行されておらず、その意味で本論文は画期的な成果である。近年、選挙干渉の事例研究が進展してきたが、これらは各地域における事例分析をするに止まり、それが天皇や明治政府といかなる関係を有していたのか、実際の議会運営とどうかかわっていたのかといった大局的な視点から、本格的に検討されることは少なかった。それに対し本論文では、当選訴訟によって当落が入れ替わる重要な事例研究を行いつつも、天皇、藩閥政治家、内務省、帝国議会、府県知事などの政治的アクターの動向に注目し、選挙干渉の内実をより詳細に解き明かすとともに、これを明治政治史研究の中に位置付け、天皇の役割や議会運営との関係などを明確にした点が評価される。また、訴訟記録に注目して分析したことで、司法の独立を明らかにしている点も評価される。さらに、従来判然としていなかった、選挙干渉の有効性をめぐっても具体的に論証している点が注目されよう。

第二に、系統的指令説と暴発説とに分類される従来の学説のうち、系統的指令説を採用し、その根拠を明確にした点である。本論文では明治天皇の役割に注目し、天皇が解散を繰り返すことなく一度の選挙で政府に有利な議会勢力を構築するよう再三にわたって指示を与え、その指示に基づいて首相、内相以下の政府が選挙干渉に動いていった動態が明らかにされている。その上で、天皇の干渉指示と法令遵守・治安維持という二つの目的の間で板挟みになった品川弥二郎内相や各府県知事の苦悩も、見事に描き出している。

第三に、第一、第二の点を実証すべく、実に丹念かつ網羅的な資料収集・分析が行われている点である。公刊されている資料はもとより、国立公文書館、国立国会図書館憲政資料室所蔵の公文書、私文書をはじめとして、國學院大學図書館、早稲田大学図書館、首都大学東京図書館、明治大学博物館、東京大学近代法政史料センター原資料部、神戸市文書館、高知市立自由民権記念館、八尾市立歴史民俗資料館、東京都公文書館、埼玉県立文書館、滑川市立博物館、宮内庁宮内公文書館、防衛省防衛研究所図書館、秋田県公文書館、京都府立総合資料館、富山県公文書館などが所蔵する公文書、私文書を縦横に駆使して論文が執筆されている。これにより、これまで実態が明らかでなかった当選訴訟の実態などが明確となり、選挙干渉研究が大きく前進することになった。その資料収集に傾けた努力は高く評価されるべきであろう。

第四に、研究手法についてである。本論文では、投票行動の実態や得票数、議席分布、政談演説会数・解散禁止数、結社数・解散禁止数、新聞雑誌の発行停止処分件数、金銭の授受、会派別・勢力別・議員別採決賛否パターンなどの統計データがふんだんに用いられており、論文の実証性を高める上で有効となっている。当時は党派が必ずしも明確ではない時代で

あり、こうした検証の仕方は非常に有意義である。末木君自身が指摘している通り、政治史研究は歴史研究であると同時に政治研究であり、地道な資料発掘や史料批判と、政治学的な数量分析・理論分析を組み合わせることで、今後新たな視界が開けてくるであろう。その可能性をたしかに感じさせてくれるのが、本論文の評価すべき点である。

ただ、本論文にも課題がないわけではない。まず、本論文では系統的指令説を採用することになったわけだが、これが従来坂野潤治氏をはじめとして系統的指令説を唱えてきた論者の系統的指令説とどのように異なり、あるいは共通しているのか、といった点が判然としていない点である。先行研究、とりわけ暴発説に対する批判的姿勢を鮮明にしている末木君の系統的指令説の独自性を、より詳細に知りたいところであった。

第二に、事例研究の対象が、選挙干渉が激しく展開された地域に限定されている点である。末木君の主張通り、系統的指令説が正しいとするなら、選挙干渉が系統的指令に基づいて激しく実施された地域だけでなく、選挙干渉がそれほど展開されなかった地域も、考察の対象となるべきであろう。系統的指令を受けながらも干渉が起こらなかったとするなら、そこには何らかの政治力学が存在していたと予想されるからである。末木君は、暴動が起きなかった地域について、強硬手段をとる必要のない地域、もしくは民党に抵抗する勢力に乏しく強硬手段をとれない地域であったと指摘しているが、その具体像を詳細に知りたいところであった。

しかし、これらの点はいずれも本論文における問題点というよりも、末木君が今後、生涯をかけて取り組む研究上の課題ともいうべきものであり、本論文の価値をいささかも損なうものではない。

したがって審査員一同は一致して、本論文が博士（法学）（慶應義塾大学）の学位を授与するに十分値するものと判断し、その旨報告する次第である。

平成二十八年九月二十六日

主査 慶應義塾大学法学部教授
法学研究科委員 博士（法学） 小川原 正道

副査 慶應義塾大学法学部教授
法学研究科委員 法学博士 玉井 清

副査 慶應義塾大学名誉教授
法学博士 寺崎 修