

## 博士論文要約

題名 選挙干渉と立憲政治—明治二十五年・選挙干渉事件の研究—

氏名 末木 孝典

### 1 全体の骨子

明治二十五年の選挙干渉事件について包括的に事実を明らかにすることで、初期の明治立憲体制について改めて検討を加えることを目的とする。具体的には、天皇・内閣の対応、言論規制、個別選挙区の事件と当選訴訟、選挙結果の分析と議会運営を取り上げる。

明治天皇は、第二議会の解散決定から第二回総選挙まで積極的に介入し、一回の選挙で民党（自由党、改進黨）優位の議席構成を政府優位に変え議会運営を円滑化することを松方正義首相に求めた。藩閥関係者には何度でも解散して民党勢力を削ごうとする連続解散論や憲法停止論は存在したが、一回の選挙で決着をつける早期決着論を提唱したのは天皇だけであった。天皇の強硬な方針を受けて、松方は品川弥二郎内務大臣に対して選挙情勢を天皇に逐次報告することを求め、品川は以後早期決着のために動くことになった。藩閥政府は総力を挙げて選挙に臨み、法運用を厳格化し、言論規制を厳しく行った。府県知事に対しても政府支持派の議席獲得の成果をあげることを求めつつ、法令順守も同時に求めた。法令を守って優位に選挙を戦える地域では問題は深刻化しなかったが、自由党や改進黨の勢力が強い地域では投票誘導、買収などの方法は有効ではなく、警察官を中心に脅迫や不当拘束など過度に干渉したことにより反発を招き流血の事態に発展した。富山や高知では開票時に選挙長（知事任命の郡長）が有権者の民党への投票を無効と判定したり、政府支援候補の票に読み替えたりしたことで当選訴訟が提起され、結果的に民党候補が正当な当選者と判断される異例の事態に発展した。選挙に対する干渉として流血の事態が多く取り上げられてきたが、中立の立場で開票・有効無効判定すべき選挙長が違法な行動をとっていたことは重大な干渉である。さらに、高知や佐賀の激戦区では投票終了後も警察が民党候補の拘束を狙っていた。これは衆議院議員選挙法17条の規定により刑事事件で拘留された者は被選挙権が停止されることを悪用し、当選しても議会に出席できないようにする目的があったと考えられる。佐賀の事例は現職大臣の大木喬任が内務官僚と連絡を取り合いながら司法官僚に拘引状を交付させるように働きかけをさせており、より悪質であった。以上のように、天皇からの早期決着を求める指示は末端の選挙事務担当者や警察官が民党候補を落選させ、もしくは当選しても被選挙権が剥奪されるように行動したところまで浸透していた。

干渉によって民党は議席を減らし、藩閥政府関係者は選挙に勝利したと一様に喜んだ。選挙終了後、衆議院開会までの数か月の間に藩閥関係者は主に自由党や独立倶楽部に対して多数派工作を行ったが、政府支持派と見込んだ議員が反旗を翻したり、陸奥宗光農商務大臣の強い影響下にあった独立倶楽部が実際の議案採決では分裂するなどして工作は失敗

した。したがって、従来、政府は選挙干渉に失敗したといわれてきたが、正確に言えば、政府が政府支持派と見込んだ議員が当選後、政府の見込み通りには動かず議場では重要議案が通らなかった。第三議会の議会運営は依然として民党優位に進み、選挙干渉決議案可決されるに至り、結局停会を迎えることになる。その点で天皇の望んだ早期決着は実現しなかった。そして、この間一貫して天皇や政府と距離を置いた伊藤博文の発言力が増し、松方の後再び権力を掌握することになる。伊藤が松方首相辞職後の組閣時に天皇に干渉を慎むように約束させることができたのは、選挙干渉における天皇の強硬姿勢が失敗に終わったからであった。

## 2 目次

### 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 高知県第二区・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

### 3 各章要約

#### 序章

第二回衆議院議員選挙は、予算をめぐる政府と議会多数派である自由党、改進黨（民党）が対立した第二議会の解散を受けて行われた。第一次松方正義内閣は議会運営を円滑に進めるために積極的に政府を支持する候補者（吏党）を擁立し、当選に向けて運動を行った。政府の選挙に対する積極姿勢は全国規模での吏党と民党の対立を激化させ、死傷者を多数出す結果となった。選挙干渉の様子については第三議会での質問で島田三郎らが克明に再現した。これにより政府、府県知事に対する批判が高まり、品川弥二郎内務大臣の辞任、

府県知事の更迭、県警察幹部の更迭などの更迭人事が行われた。以上のことは「品川弥二郎の選挙大干渉」として歴史上よく知られた事実であるが、最も問題となる干渉の指令系統はどのようなものであったのかという点については論争がある。明治天皇が侍従長を通じて伊藤博文や松方首相ら藩閥政府中枢に対して忠良な議員の選出を希望したことから、政府が府県知事に干渉を命じ、知事は県郡吏、警察幹部などに干渉を指示したという上意下達の形で指令が伝達されたとみる見方（系統的指令説）がある一方で、天皇・政府から干渉を指示する命令が文書として残されていないこと、干渉が激しい衝突を生み、死傷者が出る事態に発展した地域の知事に薩摩・長州出身者、古参地方官が多いことから、政府の意図をくみ取った知事が過度な忠誠心を発揮し干渉を実施したと、現場の暴走を重視する見方（暴走説）が存在する。後者は実質的に天皇・政府からの干渉指示はなかったとみる見方である。

問題は、全国的に展開された選挙干渉が果して知事レベルの独自判断で行われたのかどうかという点にある。それを実証するためには選挙干渉を包括的に検討し、事例を積み重ねることが必要である。干渉が激しかった地域はもちろん、当選訴訟で結果が逆転した地域など特徴のある選挙区や、言論に関する法運用、天皇や藩閥政府関係者の動きなどを検証することによって選挙干渉の実態を明らかにする。その上で政府と府県の指令系統を考察することにより、学説の対立について結論を導き出す。

## 第一章

第一部では選挙干渉事件の全体像を扱う。最大の争点である干渉の命令系統について検討するため、天皇、内閣、内務省、藩閥関係者などの選挙に対する認識、実際の選挙対策について検討する。第一章は、政府の第二回総選挙に対する方針に関して、天皇の指示、事前に松方首相に提示されていた二案、松方・品川の内論とそれに対する知事の反応を通じて考察するとともに、内務省の訓令と実際の動きをたどる。その結果、天皇が松方に対して直接、第二回総選挙に尽力し、一度の選挙で政府にとって良い結果を出すよう指示していたことが明らかになった。これにより、上記論争については、系統的指令説に軍配が上がる。天皇の指示を受けて政府は選挙対策に尽力し、品川内務大臣は頻繁に天皇に選挙情勢を報告した。その際、品川は内務大臣として、治安を維持する責任と天皇の指示を受けて民党前議員を落選させ政府支持派を当選させる責任との板挟みになっていた。結局、品川は天皇の指示を優先した。松方・品川の内論も法令遵守と投票誘導と分析されてきたが、選挙で政府の求める成果を出すよう強く促す要素もあった。そして、政府の選挙対策

はこれまで言われてきた以上に用意されたものであり、選挙前年から新たな候補者発掘や政府支持により近い人物の調査を行っていた。首相に対しても内務省中心に対策を実施する佐藤案、閣僚、旧藩主など総力戦に近い金子案の二案が具体的に提案されていた。内務省が出した訓令も治安維持強化を指示する内容だが、内相自らが党派性のないことを取り締まり強化の条件にしたり、警視總監が国家に害をなす者を厳しく取り締まるよう指示したりしており、文面通りの意味で伝達されたものではなかった。

## 第二章

選挙時の政府による言論規制を取り上げ、内務省が演説会・新聞発行など言論に関する選挙運動に対してどのように集会条例や新聞紙条例を運用したかという点に注目する。また、選挙干渉事件に関連した新聞の発行禁止・停止処分の実態を明らかにする。その結果、内務省は従来の法令運用を変更し、強硬な言論規制に乗り出していたことがわかった。特に板垣退助自由党総理の動向を警戒し、演説会を開催できないよう妨害を行っていた。また、明治 25 年の新聞・雑誌に対する治安妨害を理由とする発行停止 82 件のうち、選挙干渉に関係すると考えられるのは 51 件であった。特に自由党機関紙誌に対する厳しい処分が目立った。

## 第三章

第二部では各地域における選挙干渉の事例を扱い、その内容と性質について明らかにする。第三章は、これまで注目されていなかった富山県の事例を取り上げる。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第四区で提起された選挙訴訟、当選訴訟の経緯と判決について論じる。その結果、政府は吏党側の候補者選定に関与し、第四区は改進黨の島田孝之候補やその支持者に対する暴行事件が起きるなど荒れた選挙戦となったが、警察は迅速に対応しようとしなかったことがわかった。また、一連の訴訟過程により、吏党側は本案審理入りを避ける戦術をとったが、裁判所は投票実物を確認し、選挙長が無効判定を下した票のうち、69 票を島田票として有効と判定した。開票時に島田は 41 票差で敗北したとされたが、判決によって逆転し、当選者が交代する事態となった。判決では、69 票のうち 52 票は一見して島田票であることが明瞭で、なぜ選挙長が無効と判定したか理解に苦しむとまで述べており、この 52 票ですでに選挙結果は逆転する。したがって、選挙長による無効判定は職権を濫用し、島田の落選を狙った不正操作であり、選挙の意味を根底から覆す最も悪質な選挙干渉であるといえる。

#### 第四章

最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、保安条例施行や憲兵派遣などについても論じる。その結果、警察が一個人の資格を口実に吏党候補の当選に向けて選挙に介入したことが騒動を拡大したことがわかった。当初は戸別訪問による説得や買収、脅迫といった手段で介入したが、効果がないことが分かると次第に暴漢を使囃し暴行させ、有権者を拘束、引致するなど警察権の濫用に発展し、警察官が暴漢と共に民党側壮士と乱闘する事態にまで至った。投票日前後には自由党候補林有造の拘束を狙って行方を探り出すことまで行った。調所広丈知事は無力化し、辞意を表明するに至り、事態が収拾できたのは保安条例の実施と憲兵による治安維持の結果であった。

#### 第五章

第四章から続けて高知県を取り上げ、富山の事例と同様に開票時の選挙長の不正に関して第二区で提起された当選訴訟の経緯と判決について論じる。その結果、民党側は吏党側の不正を疑い、証拠保全や選挙権回復訴訟、刑事告発といった手段をとったが、検事・裁判所は消極的な対応であり、投票現物が紛失してしまったことがわかった。また、当選訴訟では差し戻し審で有権者 884 名に対する投票調査が行われ、民党候補林有造、片岡健吉の得票がそれぞれ 851 点、857 点と吏党候補以上の得票が確認された。したがって、富山県第四区と手法は異なるが、選挙長が故意に民党候補の得票を読み上げず、吏党候補の得票を水増しする不正操作が行われたと考えられる。

#### 第六章

高知県に次ぐ騒動となった佐賀県を取り上げ、特に大木喬任文部大臣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する。その結果、大木喬任が内務省や佐賀県知事らと連絡を取りながら資金面、戦略面において中心となって吏党候補を支援していたことがわかった。大木は司法卿時代に培った人脈を駆使し、有権者への買収工作、新聞社買収、鍋島直大と民党の連携阻止、そして民党候補松田正久の逮捕状請求まで関与していた。逮捕工作は結果として失敗したが、大木が中心となってからは吏党が優勢となり、投票結果は吏党の全勝であった。大木の選挙干渉の動機は、「大木派」議員の当選による議会における自らの政治勢力の拡大という私的なものであった。また、第三区の投票中止と再投票決定は選挙長の恣意的な決定であった可能性がある。佐賀における保安条例の施行、憲兵・歩兵の派遣は騒擾を沈静化させるためだけでなく、再投票で吏党候補を確実に勝た

せるための民党側の動きを封じるためでもあった可能性が高いが、高知と異なり、佐賀では訴訟が提起されず、真相は解明されず開票結果が動くことはなかった。

## 第七章

第三部では選挙干渉の有効性を検討するため、第二回総選挙の結果と第三議会の運営について扱う。第七章では、第一次松方内閣の選挙干渉は選挙結果や第三議会の議会運営に対し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る。その結果、内務省の名簿上、第二回総選挙の結果は、吏党（着実派）168議席、民党（過激派）132議席と解散時から逆転していたことがわかった。しかし、この数字は民党内の穏健候補も含んでおり、内務省の認識は楽観的である。実際に、政府は選挙後から第三議会開会中にわたって自由党、独立倶楽部、中立議員に対して切り崩し工作を行ったが、狙い通りの結果は得られず、工作の一端が第三議会中に暴露され、新聞で報じられる事態に至った。特に内務省が全員を吏党に分類していた独立倶楽部議員は吏党に16人、民党に11人が同調し、政府の思惑通りにならなかった。第三議会の重要議案に対する議員の賛否態度をパターン化してみると、吏党パターン146人に対して民党145人となり、ほとんど差がなかった。しかも方針に一致する強い支持の割合は民党約90%に対して吏党約75%にとどまり、吏党議員の政党に対する違和感が組織的結束を阻んだと考えられる。吏党に分類される議員の中には選挙に当選する目的で政府の支援を受け入れながら議案採決では政府の方針通りには動かない議員が多かった。したがって、政府は選挙干渉には一応成功したといえるが、多数派工作、議会工作に失敗し、本来の目的であった議会運営の円滑化は実現できなかった。

## 終章

選挙干渉事件を政治史上、立憲政治上に位置づけるための考察を行い、結論を導き出す。結論として、選挙干渉事件とは、連続解散を憂慮し早期決着を目指す明治天皇によって一回の選挙で議会運営を円滑化できる結果を出すことを命じられた松方正義首相、品川弥二郎内相や全国の知事らが、治安維持や法令遵守との間で板挟みになりながら、最終的に天皇の命令を優先させたために各地で争乱が起きた事件であった。したがって、従来の学説対立に関しては、系統的指令説に軍配が上がる。天皇からの指示を受けた藩閥政府にとって第二回総選挙は総力戦であった。選挙の前年に解散に備え各府県の候補発掘調査を実施し、内務省のみならず閣僚など藩閥関係者が選挙に介入した。ただし総力戦とは言いなが

ら藩閥は一枚岩ではなかった。大木喬任のように議会に自らに近い議員を当選させ政治力を拡大させようとした人物がいた一方、伊藤博文のように、天皇の選挙に関する下問に冷淡に態度をとり続け、三度目の下問で新党結成の意思を表明し周囲から反対に遭う人物もいた。伊藤は結局、選挙干渉に関与しなかったことで発言力を増し、天皇に政治関与をしないことを約束させ松方退陣後の内閣を発足させた。品川は山県有朋らとともに連続解散を主張していたが、天皇の指示を受けて一回の選挙で決着をつけるために動き始め、連日選挙情勢を天皇に報告し府県知事に具体的指示を伝えた。内相として選挙に成果を出す責任と治安維持の責任との間で板挟みになっていたが、最終的には天皇の指示を優先させた。府県知事も松方・品川を通じて天皇からの指示を受けて選挙に成果を出す責任と政府からの法令遵守、そして円滑に選挙を執行する責任との間で板挟みになっていた。厳密に法令を遵守したのでは選挙に成果を得られない地域では過度に干渉がなされ、反発した民党との間で衝突が起き、流血の事態や選挙長による不正開票にまで事態が発展していった。

そして、天皇に対する評価については、従来の通説では明治天皇は立憲君主として当初から政治に対して主導的に関与しなかったとしている。しかし、第二回総選挙における天皇は他の政治家が誰も主張していない早期決着論を唱え最も強硬的な選挙対策を命じており、明らかに政治関与を行っている。干渉指示に関しては、天皇は何度かの解散を経て民党勢力を縮小させる連続解散論を退けており、通常の方法では実現困難な一度の選挙での逆転を指示したのであるから、干渉を指示したと解釈すべきだろう。しかも前年の大津事件でも裁判に介入しており、政治上の重大危機に際して明治天皇は主導的に行動していた。したがって、制度としては受動的君主だが、限定的に親政的政治行為を行える存在という説の重要な実例といえる。また、立憲体制導入初期に起きた二度の危機での積極介入と失敗を経て制度の中で受動的に行動する君主になったともいえるだろう。