

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 6 日現在

機関番号：15401

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2012～2015

課題番号：24530138

研究課題名(和文) 明治期府県会の制度的断絶と議員属性の変化：名望家の政治的忌避と府県会の政党化

研究課題名(英文) Chang of Membership in Prefectural Assembly with Changing of Electoral System during Meiji Period

研究代表者

森邊 成一 (Moribe, Seiichi)

広島大学・社会(科)学研究科・教授

研究者番号：50210183

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,900,000円

研究成果の概要(和文)：本研究により、以下の知見を得ることができた。すなわち、府県会議員が任期を満了せず辞任することを、本研究では地方名望家の政治的忌避と考え、明治12-13年の府県会選挙で、埼玉65%・愛知64%など大半の議員が任期中に辞職し忌避率は高かった。その後、辞職率は傾向的に低下し、明治25年頃までに、各県で20%～10%にまで低下し、府県議員職は制度的に定着を見た。しかし、その頃から複選制が順次導入され、早期導入の愛知では27年に辞職率が50%まで再増した。「複選制」の導入は、新人議員の当選増加や、政党化の遅延など一定のインパクトがあったが、議員属性の一新や政党化の阻止などの決定的な効果は収めなかった。

研究成果の概要(英文)： This research provided the following historical facts. Firstly at first establishing Prefectural Assemblies (PAs), local renowned men were elected as members of them, but many of them were resigned in the middle of their term of services. Rate of resignation were very high, in Saitama and Aichi PA it was over two third of total members of the assembly in early Meiji period. As elections of PAs were repeated and members of PAs took part in the political parties, rate of resignation was getting lower. By around 1900, most members of PAs became to serve full term of their offices. Secondly, the Government gradually introduced new reformed Prefectural System. This introduced an indirect electoral voting system in which District assemblies and city assemblies elected the member of PAs. In some earlier introduced PAs, It prevented or delayed to spread the partisan local politics, but generally the new system did not have enough impact to stop to spread partisan politics into PAs.

研究分野：政治学

キーワード：近代日本政治史 政党 府県会 名望家

1. 研究開始当初の背景

明治期の府県議会は、三つの異なる制度のもとで運用された。明治 11 年三新法体制下の「府県会規則」によるもの。明治 23 年「府県制」にもとづくもの、明治 32 年全部改正後の「府県制」によるものである。

その結果、選挙制度自体も、直接公選・連記制(定数 1~5)記名投票・納税資格 5 円の制限選挙・概ね任期四年の二年毎の半数改選「複選制」(郡議会・市議会による間接選挙)・任期四年の二年毎の半数改選

直接公選・単記無記名・納税資格 3 円の制限選挙・任期四年の全部改選と変化した。

選挙制度の変更は、一般的には、選出される議員属性に変化をもたらすと予想される(制度的断続仮説と呼ぶ)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、制度変更にもかわらず、人的継続性をもたらすかも知れない(社会的連続仮説と呼ぶ)。しかし、この点について、全国的なデータにもとづく実証は、提出されておらず、制度的断絶・社会的連続の仮説について、明確な判定を下すことはできない。

2. 研究の目的

府県議会は、明治期に、上述のように、二度にわたる府県制全部改正(制度的断絶)を経験した。本研究は、それ故、三つの異なる選挙制度の下で選出された、府県会議員の議員属性を、データのそろう各府県議会について調査し、制度変更による、その人的な断絶性(制度的断絶仮説)と、制度変更にも関わらず維持された人的な継続性(社会的連続仮説)の当否を、それぞれ明らかにしようとするものである。

これを通じて、明治府県会における名望家の政治活動の特徴(=政治的忌避)と、明治末には顕著となる府県議会の政党化が如何に準備されたかを明らかにすることを目指していた。

また、特に、一八九〇(明治二三)年府県制の制定にあたって、山縣有朋などその制度変更を意図した人々の意図は、府県会に対する政党勢力の浸透の排除にあったとされるが、そうした意図がどこまで貫徹され、府県会の政党化が、どの程度、阻止ないし遅延し

得たのか、明らかにすることを研究の目的としていた。

3. 研究の方法

本研究では、各都道府県の議会事務局や都道府県立図書館等が、その道府県について、所蔵している、府県会議員のデータ、具体的には、議員氏名、在職年限、選挙時の前職・新人等議員属性、政党所属(これについては判別しない場合予想される)を網羅的に集め、集計し、分析するという研究方法を用いる。

それらを加工して、在職データから辞職率・再選率、選挙データから前職・元職・新人の別、政党会派所属データから政党化率であるが、これに加えて、議員の氏名と、『全国資産家地主資料集成』等に掲載される職業(地主的土地所有・経営会社)データとをつきあわせることで、議員属性についても、可能なかぎり、明らかにすることを目指した。

このようにして得られたデータを加工して、研究の目的に述べたような、課題を明らかにすることを目指した。

4. 研究成果

(1) 府県会発足当時の被選挙資格は、地租十円以上であったから、府県会議員は、通例、人口で 2%にも満たない地方名望家が選ばれた。そうした名望家からなる府県会議員の大半は、当初、その任期(いちおう 4 年が想定され、2 年ごとに半数改選)を満了することなく、任期途中で辞任した。こうした議員職に対する拒否の態度を本研究では、名望家の「政治的忌避」と考えている。

以下、比較的詳細なデータが得られた 5 県を例にとって検討していくと、その辞職者のピークは、明治 12・13 年の第一回・第二回の府県会選挙で、愛知・富山・埼玉では、6 割以上の議員が任期途中で辞職している(表 1 参照)。なお、第一回当選議員の半数は、抽選により任期二年未満(半数改選)であるにもかかわらず、大量の議員が辞任している。したがって、この時期、地方名望家にとって、県会議員職は、忌避すべきものであった。

しかし、辞職率は、傾向的に低下し、国会開設の明治 23 年ごろまでに、20%前後にまで低下した。その後も明治 23 年公布の府県制が施行にならない県においては、さらに辞

職率は低下し、富山や埼玉では、当選議員が全員任期を満了するような事態も生まれた（表1参照）。

なお、明治21、23年当選者の中には、兼業が禁じられている衆議院議員選挙への出馬のために辞職した議員も含まれており、辞職率の高さは、その部分を差し引く必要がある。また、明治23年府県制の施行がなかった広島や当時未施行の栃木では、明治27-28年に5%にまで減少した。明治25年ごろまでに、府県会議員職は、任期を満了すべき公職として、いちおうの定着を見たものといえるよう。

しかしながら、明治23年府県制の施行にともない、愛知県では、再び辞職率が高まり、明治27年には50%に達している。また、富山県・埼玉県・栃木県でも施行前に比べて辞職率は若干高まっているが、廃止後と比べると、辞職率が明らかに高いとはいえない。直接公選に比べて間接選挙の複選制は、ある県では大幅に、別の県ではやや多く、議員の辞職数を増やし、むしろ県議会議員職の制度的定着には逆効果であったかもしれない。

〔表1 愛知ほかの辞職率の推移〕

	愛知	富山	埼玉	栃木	広島	(%)
M12	54	59	65	47	59	
M13	64	40	40	67	46	
M15	35	27	55	40	30	
M17	37	55	75	53	36	
M19	52	27	20	11	29	
M21	49	36	50	25	29	
M23	33	27	20	21	32	

M25	35	9	10	16	15	
M27	50	0	8	20	5	

M28				5		
M29	24	27	-----	-----	15	
M30	---	0	18	31	(3)	

M32	31	19	21	25	24	
M36	6	7	26	9	15	
M40	8	16	3	15	21	
M44	20	10	13	23	14	

（注 各県の県議会史等から作成。辞職率は定期の改選で当選した議員の中途辞職率で、任期途中で死亡や失格議員数も含む任期非満了者の総定員に対する割合である。なお、選挙の年については、議院解散やその他の理由から、実際の選挙の実施年と、表の年表記との間には、若干の県と年次においてずれがある。）

（2）次に府県議会の政党化率（政党所属議員数÷改選議員定数）については、表2のような知見を得た。国会開設の明治23年ごろまでに、愛知を除く各県の政党化は相当進行し、富山・栃木・埼玉などでは、ほぼ100%近い政党化が進展した。しかし、大都市を抱える愛知や広島では、政党化の進展は、郡部の富山栃木などに比べて遅い。都市は、井上馨の自治党運動など政府党形成の試みもあり、自由党改進黨に代表されるような全国的民党とは別の議員のまとまりや政治指向が独自に存在したことがうかがえる。少なくとも、郡部の県においては、辞職率の傾向的な低下と政党化率の拡大は、平行した過程であると考えられる。

次に、山縣有朋ら明治政府が政党化を阻止することを一つの狙いとして導入した明治23年府県制の「複選制」（間接選挙）は、早期に導入され、また政党化の進展も遅かった愛知県では、県会政党化を阻止しえたように見える。明治25～29年の間、愛知県においては、改選時における政党所属県会議員は2%にとどまる。他方、既に政党化の完成を見ていた富山・埼玉・栃木県では、政党化を押し止める効果を持たなかった。

〔表2 愛知ほか政党化率の推移〕

	愛知	富山	埼玉	栃木	広島	(%)
M12						
M13	7	23	45			
M15	2	77	35		37	
M17	20	82	60	53	32	
M19	17	100	0	95	30	
M21	22	100	45	90	45	
M23	24	73	90	95	76	

M25	2	100	95	100	67	
M27	0	100	96	94	47	

M28				100		
M29	2	100	-----	-----	26	
M30	---	94	100	94	29	

M32	53	97	100	94	94	
M36	40	97	100	88	64	
M40	64	90	100	100	90	
M44	80	97	83	89	87	

（注 表1と同様に各県の県議会史等から作成。年次については表1と同じ。なお、ローカルな政党とみなされる県会内会派も政党化率の中に含まれている。）

(3)最後に、明治23年公布府県制について、その実施に伴う、効果を確認する。広島県などついに、施行に至らなかった府県を除いて、施行の前後、また、同府県制の廃止と新府県制の施行(明治32年)の前後における議員の変化を検討してみよう。

まず、明治23年府県制の施行直後の県議会全部改選において、明治25年施行の愛知県においては、新人議員当選率26%、元職議員当選率18%、前職当選率56%と、過半数が旧三新法下の府県会規則による当選者であり、また、元職を加えると全体の四分之三は、旧議員経験者であった。複選制の導入によって、議員の入れ替え、あるいは、社会的属性の異なる議員の県議会への組み込みというようなことは、概ねなかったことが確認できる。

他方、明治29年の選挙から施行の富山県では、新人(「議員当選率」省略以下同じ)65%、元職25%、前職10%と前職議員の当選が少なく、議員の入れ替えに一定の効果があったようにも見える。しかし、同県では明治25-27年の選挙での新人当選率が80%を超えるなど、議員の入れ代わりが、頻繁であるという傾向があり、複選制導入の効果が現れたとは、一概に言えないように思われる。同県に即したいっそうの検討が必要である。埼玉県や栃木県では、施行後の明治30年選挙において、新人議員当選率は、それぞれ47%と41%であり、それ以前の数値と大きな変化はない。

また、新府県制施行の明治32年全部改選では、有権者の納税資格が5円から3円に引き下げられたにもかかわらず、愛知県で前職当選率41%、富山県で29%、埼玉県で42%、栃木県で19%であり、広島県で60%であった。選挙賢者の拡大にもかかわらず、2円程度の引き下げ効果では、選挙結果に大きな影響を与えなかったものと考えられる。なお、栃木では前職の当選率が低い、同県は常に新人当選率が高いという傾向を持つ。また、富山県の29%も、前後の実績に比べれば、高い比率である。複選制の廃止前後における、議員の連続性は顕著であり、前節で示した政党化の進展を考えると、議員の当選に当たっては、選挙制度の規制力(制度的断絶)よりも政党の規制力(社会的連続)の方が重要であるように思われる。

結局、愛知県に見られるように、複選制導入によって、議員を入れ替えるという試みは、ほとんどの県で成功しなかった。むしろ、一時的に、辞職率が増大している。この点では、複選制導入は、議員職の定着にとっては、逆効果であったかもしれない。さらに、前節で指摘した愛知県における複選制廃止後に顕著となった政党所属の顕在化は、議員の連続性が大きいことを踏まえると、選挙制度に政党化の抑止効果があったのか、依拠した県庁データが、複選制下では、政党所属を何らかの理由で表面化させたくなかった作によるものかも知れず、別途検討が必要であることがわかる。

(4)最後に、山縣有朋ら明治政府が政党化を阻止することを一つの狙いとして導入した明治23年府県制の「複選制」(間接選挙)は、議員の入れ替えに、あまり効果を表さず、したがって、議員属性に大きな変化をもたらさなかったように思われる。それにもかかわらず、愛知県では、残されたデータを見る限り、複選制が政党化を阻止したように見える。この点は、データの原資料の信憑性を検討するという課題が残されているものと考えられる。

総じていえば、府県議会議員職の制度的定着と政党化(社会的連続)のほうが、選挙制度の改変(制度的断絶)よりも、議員の当選において大きな規定性を持ったといえよう。

本研究は、以上のような知見をもたらしたが、未だ整理し切れていないデータがある。また、暫定的な結論についても、掲載が確定した論文がなく、学会に対して、現時点では、成果を公表できていない。できるだけ速やかに、論文が掲載してもらえるように、引き続き努力していきたい。

5. 主な発表論文等
(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計0件)

[学会発表](計0件)

[図書](計0件)

[産業財産権]

出願状況（計0件）

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
国内外の別：

取得状況（計0件）

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年月日：
国内外の別：

〔その他〕

ホームページ等 なし

6. 研究組織

(1) 研究代表者

森邊 成一 (MORIBE, Seiichi)
広島大学・大学院社会科学部・教授
研究者番号： 50210183

(2) 研究分担者

なし

(3) 連携研究者

なし