

近代日本における官吏の衆議院議員兼職制度に関する研究（二）
——明治二二年選挙法規定の成立とその実施状況——

石川 寛

目次

序章

第一章 明治前期の官吏の議員兼職制度に関する議論

第一節 明治初期の憲法諸草案

第二節 国会開設の勅諭

第三節 伊藤博文の欧州における憲法調査

一 グナイストの談話内容（以上第一八八号）

二 モッセの講義内容

三 シュタインの講義内容

第四節 国会開設の勅諭後の憲法諸草案

一 兼職可能説の憲法諸草案

二 兼職禁止説の憲法諸草案

第二章 明治三十二年選挙法の制定過程

第一節 選挙法草案作成直前の議論

一 モツセの複選法論

二 レースラーの直選法論

三 金子堅太郎の直選法論

第二節 明治三十二年選挙法草案の作成過程と西欧法の検討と取捨

一 明治二〇年初期草案の内容（以上本号）

二 井上毅再校案の内容

三 選挙法諮詢案の内容

第三節 枢密院における選挙法諮詢案の審議

第四節 明治三十二年選挙法公布後の条文解釈

第三章 帝国議会開設後の国内政治の変転と官吏の衆議院議員兼職制度

第一節 明治三十二年選挙法下の状況

第二節 明治三三年選挙法下の状況

第三節 大正八年選挙法下の状況

終章

第一章 明治前期の官吏の議員兼職制度に関する議論

第三節 伊藤博文の欧州における憲法調査

- 一 グナイストの談話内容（承前）
- 二 モッセの講義内容

グナイストの講話と同時期に始まったモッセの講義内容は、伊東巳代治筆記『莫設氏講義筆記』によってその内容を知ることができる。モッセの講義内容はグナイストよりも広範な問題を対象としており、より詳細であるといえる。

まず、立法権と行政権の関係については、「立法府ノ制定シタル通則ヲ執行シ、或ハ其命令ヲ施行スルニ止ルモノ」と行政権を解する「佛國或ハ白耳義」の考え方は妥当ではなく、これをそのままに行うときには「邦家ノ危殆擧テ言フヘカラサル」状況となる。よって、「立法府ノ定ムル所ハ、唯其通則ノミニ止リテ、實際ノ措置ニ涉ラサレハナリ」と位置づけ、行政権には「専ラ社會ノ安寧秩序ヲ保持スル」という制限の下、「監督ノ權ヲ含有」する行政権優位の関係を構築する必要があると述べた。

次に、プロイセンの選挙制度は「撰擧區ヨリ納ムル所ノ直國税ノ總額ヲ以テ各納税者ノ納額ニ割當テ、其多寡ニ依リ之ヲ上中下ノ等級ニ分ツ」という三級選挙制の下、「一般ノ撰擧人ヨリ第二撰擧人ヲ撰擧シ、其人等ヲシテ最後ノ被撰人ヲ撰擧セシムル」「複撰法ヲ用」いていっていると説明し、選挙区制については、政府が便宜上という理由の

みて変更する場合、「政黨ノ軋轢ヨリシテ種々情弊ヲ生ス」るので、プロイセンでは「撰擧區ノ事丈ケハ別ニ法律ヲ以テ之ヲ確定シ、永遠不動ノモノト爲ス」と説明している。

最後に、軍人・法官及び官吏の被選挙権については、次のように説明している。軍人の被選挙権は、原則として認めないが、「其身軍人ナリト雖トモ、現ニ文官ノ職ヲ執ルカ或ハ軍醫等ノ職ニ在ルモノハ此ノ限ニ非ス」として、軍内部の文官や軍医は例外として被選挙権を有するとした。法官及び官吏の被選挙権については、冗長になるが、講義内容をそのまま示すこととする。

今復タ被撰權ノ事ヲ論述セン。凡ソ被撰權ヲ有スル者ハ必ラスシモ管轄地方ニ就テ撰マル、ヲ要セス。若シ他郡ノ撰ニ當ルトキハ其人ノ便宜ニ依テ之ニ應スル事ヲ得。官吏モ亦被撰權ヲ有スルナリ。然レトモ顯要ノ官吏其他裁判官等ニシテ被撰權ヲ有ヘカラサルノ説ヲ賛成ス。抑モ上下兩院ハ政府ノ施政奈何ヲ議スル所ナレハ、政府ノ官吏ヲシテ其議ニ參セシムルトキハ全ク己ノ所爲ノ當否ヲ議セシムルニ外ナラサルヲ以テ、議院ノ意見常ニ公ヲ秉リ平ヲ持スル能ハサルヘシ。現行ノ制度ニ於テハ宰臣モ亦議員ニ撰出サル、コトヲ得ルモ、能ク道理ヲ推究スルトキハ決テ善制ト云フヘカラス。

法官ノ被撰權ヲ有スヘカラサル所以ハ、蓋シ法官ハ其職分タル終始一律公平無偏ヲ以テ主義トスヘキ者ナルカ故ニ、苟モ世上ノ公許ヲ仰ヒテ其撰ニ當ラント欲スルトキハ、或ハ自ら其志氣ヲ柱テ己ノ本分ヲ全フスルコト能ハサルノ虞アルヲ以テナリ。然ルニ議院所掌ノ事務ハ最モ法律ニ關スル者多ク、法官ヲ除クトキハ餘ハ皆ナ法律ニ不熟ナル者ノミナルヘキヲ以テ、議院事ヲ議スルニ不尠少ナカラサルベシト云フノ説アレトモ、余ハ甚ク之ヲ信セス。法官ヲ除テ議院爲メニ便宜ヲ失フノ弊、外國ニ於テハ或ハ然ラン。我普國ニ於テ政府ノ官吏ハ勿論、凡ソ公事ニ關涉スル者、例ヘハ代議士ノ如キ、曾テ法律學ヲ修メサルモノ殆ント稀ナルカ故ニ、法官ヲ除クモ決テ我普國ニ於テハ此患ナカルベシ。

論述支末ニ流レテ終ニ一要件ヲ陳述スルコトヲ忘却セリ。右ニ云フ如ク現行ノ制度ニ於テ官吏モ亦被撰權ヲ有シ、若シ撰ニ當ル者ハ政府ニ賜暇ノ願ヲ爲スニ及ハス。當撰ノ故ヲ以テ政府ノ准可ヲ得スシテ直ニ議院ニ出席スルコトヲ得ルナリ。即チ憲法第七十八章（條）ニ詳ナリ。

この内容から、官吏の議員兼職については、一八五〇年一月三日公布のプロイセン憲法第七八条が規定しているとある。井上毅譯『王國建國法』によれば、プロイセン憲法第七八条は「(前略)官吏タル者、兩院ニ入ル爲ニ、職ヲ辭スルコトヲ要セズ、若シ代議士タル者、新テ二行政部ノ一官ヲ受ケ、若クハ俸給増加ヲ得テ、它ノ使用ニ轉スル時ハ、院中ノ位ヲ失ヒ、及公評ノ權ヲ失フ、而シテ新撰ニ依ルニ非レハ、代議士ノ任ニ復スルコトヲ得ズ(後略)」となつており、プロイセンでは官吏の議員兼職は認められている。しかし、モッセの考え方は、「其被撰權ヲ有ヘカラサルノ説ヲ賛成ス」とあるように、「宰相」すなわち宰相・大臣を含む官吏の被選挙権を認めない考え方であり、議員兼職についても認めない考え方であつた。また、法官の被選挙権については「議院所掌ノ事務ハ最モ法律ニ關スル者多ク、法官ヲ除クトキハ餘ハ皆ナ法律ニ不熟ナル者ノミナルヘキヲ以テ、議院事ヲ議スルニ不便少ナカラサルベシト云フノ説」に対しては、「甚タ之ヲ信セス」とし、「法官ハ其職分タル終始一律公平無偏ヲ以テ主義トスヘキ者」という認識から認めない考え方を示した。

この逐条的なプロイセン憲法の講述は「決シテ簡条ニ付其文意ヲ解スル位ニテハ、其精神も實際モ吞込ム事ノミニ御座候。成丈其骨子ノ在ル所ヲ探求シ、幾分カ其効能ヲ得度ものと執心罷在候」と伊藤が記していることから、伊藤の意に沿うものでなかつたと考えられる。

三 シュタインの講義内容

伊藤は調査が満足に進行していないことに加えて、調査一行の内部で自分に対する不協和音が高まっていることを意識し、このままでは憲法調査は完全な失敗に帰するかもしれないとの危機感から、八月四日、山県・井上馨・山田顕義宛各書簡で滞欧延期を申出て、八月八日には、ウイーンに到着してシュタインと面会した。シュタインはグナイストと異なり英語で講義を行う他、伊藤以外の随員にも親しく接した。一行が訪問する前から既にシュタインはウイーンの前日本公使館のなかで著名な存在であり、また彼自身、日本に関して旺盛な好奇心をもって知識を蓄えていた。知日家であった彼の講義は、一行を奮い立たせるものがあつたらしい。このことは、八月一日付岩倉宛伊藤書簡での「英米佛ノ自由過激論者之著述而已ヲ金科玉條ノ如ク誤信シ、殆ント國家ヲ傾ケントスルノ勢ハ、今日我國ノ現情ニ御座候へ共之ヲ挽回スルノ道理ト手段トヲ得」「心私ニ死處ヲ得ル」ほどの自信を得たことや、同月二七日付山田宛伊藤書簡での「幸い良師に逢ふことを得」という文章からも理解できる。九月一八日から始まつたシュタインの講義内容については、伊東巳代治筆記『大博士斯丁氏講義筆記』によつてその内容を知ることができる。英語によるシュタインの講義については、「スタインニ一面識候而も既ニ其説ク所英仏独三ヶ国ノ国体及ヒ其国ノ学師等ノ主説トスル所ヲ分前シテ以テ小生ノ感銘ヲ興起セシメ申候」と述べていることから、シュタインから伊藤が得たものは甚大であつたと思われる。以下、講義内容を検討することとする。

まず、立法権と行政権の關係¹³については、「立法部及行政部ノ權限ハ必ス明カニ之ヲ定メ、互ニ相ヒ侵越スルノ弊ナキヲ要ス」ことを前提として、行政権が「自運自動ノ權ヲ有シテ之ヲ施ス」ことが可能となるときに、「邦國ノ意思分レテ二トナル」状況、すなわち、「其一ハ法制ニ存シ、其一ハ政府ノ發行スル詔令ニ存」する状況となる

と論じた。これにより、「一國中二種ノ意思」が存在することになり、「法律ト詔令トハ必ス相ヒ和」することが必要となるが、「法律政令相ヒ牴牾スル」場合には国民はどちらに従うかという問題が重要となる。これに対する原則は存在せず、「已ムヲ得ス體制結構ヲ整正シテ此牴牾ノ弊ヲ防ク」しかないという結論に至り、その方法としては、第一に、「憲法上大臣務メテ立法部ノ多數ヲ制スヘキ事」であり、第二に、「大臣發議ノ權ヲ專有スル事」が考えられると論じた。

次に、憲法及び憲法附属法などの「特別ノ法律」は「熟究ヲ經ルニ非レハ、決シテ著實ナル憲法ヲ定ムルコト能ハス」との理由から、「其宜シキヲ制シテ之ヲ憲法制定以前ニ定ムルヲ要ス」と述べた。とりわけ、「憲法ハ屢々之ヲ改ムベキモノニ非」ざるものであることから、「投票ノ方法、撰舉區ノ區分、撰舉會ノ取締等ノ事」といった選挙に関する選挙法は「時ニ隨テ變更スルコトアル」ものと考え、制定に際しては、「良士能ク其撰ニ當ル」ことを「最モ緊要ノ事」と考えることが必要であると論じた。¹⁵

最後に、立法部と選挙法の関係については、「立法部ハ邦國意思ノ湊合スル所」であるが、「立法部ノ意思ハ必ス獨立ノ圍範ヲ有」するので、選挙法の規定方法は重要であるとする。「立法部ノ構成」というものは選挙権及び被選挙権の「二權ヲ實行セルモノ」であり、「撰、被撰權ノ資格」は「處ニ隨テ制ヲ異ニスル」ので、「立法部ノ性質亦タ此資格ノ制ニ隨テ同シカラス」という結果となる。そこで、選挙制度そのものを概観すると、「歳入金額」によって決定する「古羅馬人」の「センソス選挙法」、「法律ニ定ムル社會ノ等差、地位」によって決定する「等位撰舉法」及び「國民皆ナ撰、被撰權ヲ有スル」とする「一般撰舉法」といった三つの形態に類別することができる。類例の一般選挙法に関しては「國民皆ナ撰、被撰權ヲ有スルヲ以テ、勢必ス専ラ多數ノ人ノ主持スル利益ヲ代表スル者ノミヲ撰舉スルニ至」って、「多數專權」となり「平等一般ノ義ニ反スルヲ以テ、最モ國ヲ危フスル」ので、「人

ニ差等アリ撰擧權、被撰權ノ別之ニ從テ異ナルニ及ンテ始メテ政治上ノ活物トナル」と結論づけたのである。

シュタインの講義は、まさに行政を担う官僚を育成し、国家の基盤を形作る新しい知¹⁷ 国家学の制度化をひとつの大きな柱とした。この点こそが、伊藤の関心を惹きつけた点であり、シュタインはそのような知の存在形態の強力なイデオログとみなされ、これ以後の「シュタイン詣で」¹⁸ を現出することになる。シュタインの講義を受け終わった伊藤は、一月五日にウイーンを去り、同月一四日には、ベルリンにて再度モツセの講義を受け、翌年二月九日、ベルリンを去る。この後、ベルギー・ロンドン・パリと移動し、五月二七日のロシア皇帝即位式に参列して、六月二六日、ナポリより帰途について、八月三日、横浜港に帰着するのである。

注

- (1) 清水伸『明治憲法制定史』上巻（原書房、一九七一年）五二九頁。
- (2) 同前書四九九頁。
- (3) 同前書四九七頁。
- (4) 同前書四九九頁。
- (5) 同前書五〇二・五〇三頁。
- (6) 『井上毅傳』史料篇第三・四三六頁。本書の原著は、E. LAFERRIERE, *Les constitutions d'Europe et d'Amerique* である。
- (7) シュタイン研究者の瀧井一博も、ベルリンでの伊藤は調査に満足すべき成果を見出せないまま、無為に時を送っていたと評している。瀧井一博『ドイツ国家学と明治国制―シュタイン国家学の軌跡―』（ミネルヴァ書房、一九九九年）一七七頁。
- (8) 伊藤の滞欧延期は認められたが、この問題は、内閣において頗る議論があったことが明治一五年一二月一〇日付伊藤博文宛

山県有朋書簡から分かる。尾佐竹猛「伊藤博文の憲法取調の一史料」『明治文化』第八卷第四号、二・三頁。

（前略）且亦老兄歐州御滞留期日之儀は、随分内閣に於て議論有之、一年より上は不可行筈之處、尚御取調等之順序に付、御手間取可相成旨平田より承候ニ付、萬不得已御儀と存候間、御沙汰通り相運ひたる事故、御不満足には可有之候得共、必、六月中旬迄ニハ御歸朝相願候。（下略）

十二月十日

有朋

春畝盟台

清楓下

- (9) 瀧井・前掲書一七九頁。
- (10) 『伊藤博文伝』中卷二九六・二九七頁。
- (11) 瀧井・前掲書一七九頁。
- (12) 稲田『明治憲法成立史』上卷五八三頁。
- (13) 清水・前掲書三六五頁。
- (14) 同前書四三二頁。
- (15) 同前書三六三頁。
- (16) 同前書三五六頁。
- (17) 瀧井・前掲書二〇二頁。
- (18) 同前書・二一一頁。
- (19) 同前書・一一三頁以下。

第四節 国会開設の勅諭後の憲法諸草案

一 兼職可能説の憲法諸草案

「国会開設の勅諭」により、明治二三年に国会を開設することが決定され、憲法制定に際しては、プロイセン憲法に基づく漸進主義によって欽定憲法の体裁を取ることが原則とされた。しかし、政府による憲法草案の作成は、伊藤の欧州における憲法調査終了を待たなければならず、その間も、政府関係者や市井の人々によって憲法草案は作成され続けた。「国会開設の勅諭」公布後に作成された憲法草案の中で、官吏の議員兼職を認める草案は四案を数える。

まず、明治一五年秋頃に作成された西周「憲法草案」¹⁾である。「官吏の議員兼職」については、第三篇第四章において、「大審院ノ僚員檢事會計検査院ノ僚員府知事縣令」を除いた官吏に議員兼職を認めた。また、「選舉會首任ノ官吏ハ其選舉區ニ於テ被選員タル事ヲ得ス」とし、「國會ノ議員一定ノ官吏ニ拜命シ若クハ昇進シタル時ハ一旦議員タルヲ罷ム然レトモ直チニ重選セラル、事ヲ得」と規定した。

次に、尾崎三良「国会規則」²⁾である。当時、参事院議官兼制度取調局御用掛であつた尾崎が、「国会規則」を明治一八年一月一日に大半を落成し、一二月九日に制度取調局長官伊藤博文に提出したものである。この草案は全四章一五五条であり、「官吏の議員兼職」については、以下に示す条文によって、所屬長官の許可を得るといふ条件付きで兼職を認めている。

第三十九條 凡ソ官吏ハ其所屬長官ノ許可ヲ得ルニアラサレハ民選議員ト為ルヲ得ス

参照

葡萄牙 議員任官叙位シタルトキハ議員ノ資格ヲ失ス

然レトモ官吏有位者ヲ撰擧スルハ妨ナシ

英國

僧侶判事及特ニ定メタル法律ヲ以テ議員ト為ルヘカラサルノ官吏ノ外ハ都テ妨ケナシトス
州知事ハ本州ノ代議員ト為ルヲ得サルモ他州ニ於テハ妨ナシ

獨逸

政府官吏ノ議員ニ撰擧セラル、トキハ開會中其職務ヲ離ル、コトヲ得但官俸ハ平常ノ通受之

第三に、明治一九年以後に作成された陸奥宗光「憲法論」である。この草案では、被選挙権は「下院議員タルヲ得べき者ハ、日本国民ニシテ年齢式拾五歳ノ男子」に与えろとし、「官吏の議員兼職」については、「雜則」において次のように規定した。

一、内閣総理大臣、各省大臣及次官ハ、上下院ノ議員ノ一ヲ兼ネ、其院ノ議員ト同一ノ權利ヲ有スルコトヲ得。但コレヲ兼子サル者モ、職權ニヨリ各院ノ議席ニ列シ討論スルコトヲ得ヘシ。然レトモ斯ノ如キ場合ニハ投票ノ数ニ與カルヲ得ス。

一、海陸軍非職ノ將校ハ上下院ノ議員タルヲ得ヘシ。但其人復職スル時ハ直ニ其權ヲ失フモノトス。

一、前段ニ記シタル各大臣及ヒ次官ヲ除キ、他ノ文官ニシテ、上下院ノ議員ニ撰擧セラレンコトヲ望ム者ハ、豫メ所属長官ノ許可ヲ得ルカ否ハ其本職ヲ辞スベシ。但非職文官ハ海陸軍非職ノ將校ノ例ニ依ル。

一、若シ下院ノ一議員ニシテ其在職中ニ行政事務官ニ採用セラレタル者ハ、当初本人出身ノ撰擧区若クハ他ノ撰擧区ニ於テ再撰ノ投票ヲ得ルニアラサレハ、下院議員タルノ權ヲ失フモノトス。

すなわち、「内閣総理大臣、各省大臣及次官」及び「海陸軍非職ノ將校」は議員を兼職することができるとし、「各大臣及ヒ次官ヲ除キ他ノ文官」は「豫メ所属長官ノ許可ヲ得ルカ否ハ其本職ヲ辞ス」ことによつて議員となること

ができるとした。また、「非職文官ハ海陸軍非職ノ將校ノ例ニ依」って、議員兼職をすることができるとした。

最後に、田村寛一郎「私草大日本帝國憲法案」である。この草案は全七章一〇七条からなり、明治二〇年七月一日以前に作成され、交詢社案をほぼそのまま採用すると共に、新たに二八ヶ条を付加したものである。民選議院の被選挙権については「判事及判事補」を除く「日本國民ニ生レテ年齢滿二十五歳以上ノ男子」が「撰擧区ヲ問ハス其被撰候補ト為リ下院議員ニ撰擧」されるが、「府知事郡区長下院議員ノ撰擧掛ハ其撰擧区内ニ被撰候補タルヲ得ス」と規定した（第六〇条）。また、「官吏の議員兼職」については、「宮中顧問官内閣顧問官罷職將官ヲ除キ其他ノ官吏ニシテ下院議員ト為リタル者ハ其官ヲ辞スヘシ又下院議員ニシテ以上ノ官ヲ除キ其他ノ官吏ニ任セラレタル者ハ議員ヲ辞スヘシ」（第六二条）と規定した。これらの規定は、交詢社案の第四四条及び第四五条と類似していると言える。

以上より、国会開設の勅諭後の兼職可能説を取る憲法諸草案は、田村案のようなイギリスの議会制度に依拠する考え方と「所屬長官の許可」などの制限をつけるが、原則として兼職を認めるとする考え方の二つが存在するといえる。

二 兼職禁止説の憲法諸草案

兼職禁止説には、第一節でも述べたように、官吏の被選挙権は認めるが兼職は認めないとする草案と、官吏の被選挙権自体を認めない草案の二種類が存在する。前者に含まれる草案は、井上毅「憲法草案」のみである。この草案は、明治一五年四・五月頃に作成された。被選挙権は「男子戸主ニシテ滿二十五年ヲ越エ其府縣内ニ滿三年以上

本籍ヲ定メ相當ノ資格ヲ失ハサル者」（第四七条）を付与することとした。「官吏の議員兼職」については「官吏ニシテ議員ノ選ニ應スルトキハ其官ヲ辞スヘキ」（第七六条）ものとして、官吏の被選挙権は認められたが、議員兼職は認めなかった。また、「議員ニシテ官吏ニ任スルトキハ議員ノ職ヲ失フヘシ」（同条）とした。更に、「府知事縣令書記官郡長判事補検事補」は「其任地ニ於テ議員ニ選ハルコトヲ得ス」（第四八条）とし、第八二条において、判事は兼職禁止とした。これにより、井上は、厳格な権力分立論の考え方と官吏も国民であることから権利を与えるという考え方の折衷的な考えに依拠していたと考えられる。

次に、後者に含まれる草案は、小柳津親雄「憲法ノ事」が挙げられる。この草案は明治一六年三月に作成され、「國會議員被撰候補」は「年齢三十歳以上ニシテ地租三十圓以上ヲ納ム可キ土地ヲ有シ五百圓以上ノ家屋ニ住居シ（此ニ処刑中ノ者政權剥奪セラレシ者白痴、官吏等ヲ除ク）タル者ニ限ル可シ」として、官吏の被選挙権を認めなかった。

最後に、「官吏の議員兼職」について直接は言及していないが、一種独特の議員選出方法を考えていた森有礼『日本代議政体論』である。この著作は、明治一六年一二月に公表され、我が国固有の伝統的な国体を十分に考慮する必要があるという論旨の下に、第三章の第五・第六・第七において日本に採用する選挙制度を述べている。まず、「立法官撰擇ノ方法諸立憲國ニテ各同シカラサル已上ハ、各國政治上ノ状態昇進度不同ニ因リテ殊異アリ、又日本ニシテ妥當採取スヘキ方法ハ、其政治上ノ状態昇進度ニ善ク適合スル者ニ若シクハ無シト論定スルヲ得ヘシ」（第五）と述べ、選挙制度は各国の政治的発達と環境の差異によって決定されるべき制度であるとした。そして、「人民ニ許可スルニ立法官直接撰擇ヲ以テスルノ制ハ、以テ各人政治上ノ意見自由發出ヲ妨害スル所ノ黨派政治ヲ稱スル弊ヲ續々生出スルニ至リタル」（第六）として、多くの先進国で採用されている直接選挙は政党政治の弊害をも

たらずであり、極力回避されるべきとする。そこで、森は「政治上ノ利益ヲ危毀シ、或ハ各其本務ニ係ル利益ノ為メ有害ナル舉行ヲ爲シ、若クハ此兩弊ヲ併生」(第七)する危険のある法官と軍人の議員選出を固く禁じた上で、「代議者ヲ國會ニ出スヘキハ、地方事務農業製造商業衛生教育理學技術ノ八項ナリトス」(第四章第二)として、各専門分野の知識に優れた人物を国会議員とすると論じたのである。そして、その選抜方法は「漸次精撰ノ方法ニ因リ被撰者ヲ更ニ精撰スルコトニシテ、又且之ヲ約説スレハ漸ク密ニ最良ノ人ヲ撰擇スルノ法也左如」(第四章第三)であるとし、いわば人物主義に基づく間接選挙といった独特の方法を提案したのである。

以上より、国会開設の勅諭後に作成された草案は、勅諭前と同様、二つの立場から作成されるとともに、森有礼のように兼職可能にも兼職禁止にも包含できない人物主義に基づく議員選出といった独特の方法を考えていたものも存在したと言える。

注

- (1) 大久保利謙編『西周全集』第二卷(宗高書房、一九六一年)一九七―二三七頁。
- (2) 『憲政史文書』二七四。また、全一七条からなり、尾崎の「国会規則」より少し前に起草されたと思われる「国会議員復選法草案参照附」の第六条も全く同じ条文内容である。伊藤博文編『秘書類纂帝國議會資料』上巻五一―七〇頁。
- (3) 尾崎三良『尾崎三良自叙略傳』中巻(中央公論社、一九八〇年)四九・一―一頁。
- (4) 『伊東文書』一八三。この草案の選挙権の規定において、「帝国大学卒業生」とあり、「帝国大学令」が明治一九年三月二日に公布されていることから、この草案の作成時期は明治一九年以降に作成されたと考えられる。
- (5) 江村栄一「新しく見出された『憲法草案』二編」(『史潮』第八二・三合併号所収)参照。田村寛一郎は新潟県南魚沼郡平民

で明治一八年八月より同二三年一月まで新潟県会議員であった人物である。田村の憲法案からして、改進黨系の人物であったと考えられる。

- (6) 伊藤博文編『秘書類纂雜纂』其三（原書房、一九七〇年）二六七—二九〇頁。
- (7) 同前書三〇四頁以下。
- (8) 大久保利謙編『森有禮全集』第三卷七九—九四頁。また、同書四七七—五〇六頁に英文資料 *On a representative system of government for Japan* がある。

第二章 明治二二年選挙法の制定過程

明治一六年八月に帰国した伊藤は、制度改革の必要を奏上して、明治一七年三月一七日、宮中に制度取調局を設置した。制度取調局が行った制度改革は、皇室安定化のための皇室財産の設定を中心とした宮中改革及び華族令の制定や「内閣職権」に基づく内閣制度の創設を眼目とした官制改革を内容としていた。井上毅は、内閣制度の創設に関して、明治一八年一二月一日、「内閣之組織ニおいて英国風ニ類似之傾キを生シ候ハ、将来ニヴオト、オフ、コンヒデンス之媒介となるハ必然ニ可有之歟、望ムラクハ独逸之憲法上合議責任之特例ヲ除ク外各自責任之意味最モ明白ニ相見え候様有之度事ニ存候、既ニ交詢社之私擬憲法ニハ内閣ハ連帶シテ其責ニ任スベシと明文ニ掲ケ候も有之候、さてハ各相均シク皆内閣大臣として諸省之事務ハ其分課兼任たる様之組織を示し候ハ、則ち連帶責任之議論ニ向て此上なき論拠を与へ勢力を増加するハ予想すべき哉ニ奉存候」とする責任内閣制否定の書簡を伊藤に送

付している。そして、明治一八年一二月二二日、内閣制度が創設されて、第一次伊藤内閣が成立し、「一、官守ヲ明ニスル事、二、選叙ノ事、三、繁文ヲ省ク事、四、冗費ヲ節スル事、五、規律ヲ嚴ニスル事」を内容とする「各省事務ヲ整理スルノ綱領」の下、同内閣は、改革案の審議機関として、明治一九年一月四日に臨時官制審査委員会を設けた。委員会は伊藤首相を中心に、参事院の主要なメンバーであった井上毅・伊東巳代治・金子堅太郎・荒川邦藏・曾禰荒助・山脇玄の六名を委員として、「公文式」（二月二四日）、「各省官制」（二月二六日）、「地方官官制」（七月二〇日）などの制定を行った。この作業の後、伊藤は憲法及び憲法附屬法の起草に着手し、起草に際しては、憲法は変改すべからざるものと位置づけ、細則の規定は時勢の変遷に応じて適宜変更しうる憲法附屬法に譲るとする方針を打ち出したのである。

後に「官吏の議員兼職」を規定するに至る選挙法に関しては、既に明治一四年の「大綱領」に「民撰議員ノ議員撰擧法ハ財産ノ制限ヲ用ウル事」という一項があり、制限選挙制の採用が決定していた。その上で、選挙法草案作成の直前に、複選法（＝間接選挙制ないし等級選挙制）か直選法（＝直接選挙制）かという問題が議論された。この問題は、一見、「官吏の議員兼職」とは関連がないようにみえるが、第一章で取り上げた憲法諸草案においても言及され、「良好ノ議院ヲ設立スル」とする観点からすると、無関係とはいえない問題であると思われる。

そこで、まず、第一節では、「複選法か直選法か」という問題について、お雇い外国人モッセ（伊藤の欧州憲法調査で行政法を講じ、明治一九年から四年間、内閣雇法律顧問）、レースラー及び金子堅太郎という三人の意見書を詳述して、如何なる結論に至ったのかを考察することとする。続いて、第二節では、明治二二年選挙法の草案作成過程を、第三節では、明治二二年一二月に作成された選挙法諮詢案の枢密院における審議内容や審議期間中に作成された「委員修正案」「第二委員修正案」及び伊藤博文による「修正案」の審議内容を、第四節では、明治二二

年選挙法公布以後、「官吏の議員兼職」を規定する選挙法第九条及び第一〇条の条文解釈に関連する法令の審議内容を論じることとする。

以上の考察から、明治二二年選挙法の立法過程は次のように大略できる。すなわち、選挙法草案は、明治二〇年初頭から起草が始まり、明治二〇年代に作成された諸草案は、「官吏の議員兼職」に関しては、官吏の被選挙権は認めるが実際の兼職は認めないとする兼職禁止の立場を一貫して採っていた。しかし、明治二二年九月に枢密院で審議された議院法諮詢案第四五条の審議の結果、国務大臣・次官及び政府委員は議員兼職できるという条文が可決された。これを受けて、一一月に作成された選挙法諮詢案では、一転して限定的ではあるが兼職可能の立場に変わり、この案が、一二月二六日、枢密院本審議に付された。審議の過程で、伊藤議長は、一二月二九日、寺島副議長・福岡・副島・佐野・河野・鳥尾及び野村各顧問官の七名を委員に選任し、諮詢案に代わる委員修正案を作成させた。その後、この委員修正案の審議中、伊藤自身が「官吏の議員兼職」に関する「大体ノ方針」を示し、再度、第二委員修正案が作成された。そして、この第二委員修正案は本審議において、若干の修正を受けたあと、一二月一七日に可決されたのである。しかし、本審議後、井上毅枢密院書記官長は、法案作成の最高責任者である伊藤議長の指示により、「官吏の議員兼職」に関する三つの条文案を同議長に示した。そして、伊藤は、この三案の中から、最終判断として、本審議における自分自身の主張に依拠した条文案を選択して、修正案を作成させたのである。その修正案を含んだ選挙法最終草案が明治二二年一月一六日に始まった枢密院再審議で可決され、二月一日、選挙法として公布され、「官吏の議員兼職」は、選挙法第九条により広範囲に認められることとなったのである。このような内容を以下の各節において、一次史料などを用いながら詳述することとする。

第一節 選挙法草案作成直前の議論

一 モツセの複選法論

伊藤は、明治二〇年一月二四日（天皇に随つて京都へ出発する前日）、井上毅に一通の書簡を送付した。その書簡内容は「選挙法御意見御同案ニ御座候故、已代治ニ中付翻譯之上、モツセニ爲致一讀候筈ニ有之候、愚考ニ而ハ郡會ヲ設テ郡議員ヲ國會之選舉人トセハ如何ト存候、是も未定案ニ御座候故、御熟考可被下候」というものであった。これに対し、井上は同日夕方、「高命ノ件々ハ無懈怠僚員一同中合セ勉強仕候テ御歸京ノ上更ニ可奉伺奉存候郡會複選之事金子ト申談試案可仕候右御受奉申上」と返信している。この往復書簡から、伊藤は井上の「選挙法御意見」を伊東巳代治に翻訳させ、モツセに一読させることを約束するとともに、伊藤自身が「郡會ヲ設テ郡議員ヲ國會之選舉人」とする間接選挙制を考えていたことがわかる。井上の意見書は、伊藤がモツセに委嘱して作成させた「下院ノ議員ヲ縣會ニ選舉セシムル」という内容の選挙法案に対して作成されたもので、意見書の内容から井上は、少なくとも複選法には反対の考え方であったと推定される。井上の意見書を受け取ったモツセは二月四日、「下院ノ選舉ニ關スル意見」と題する意見書を井上に提出し、次のように論じている。

まず、モツセは「下院ノ議員ヲ縣會ニ選舉セシムル」方法が「末ダ經驗ヲ經ザルモノ」という井上の疑問に対して、選挙法はその国の情勢に適することが必要であり、ここで、日本の情勢を顧みると「日本國ハ一瞬時ニ封建制ヨリ立憲制ニ轉化シタルモノニシテ、歴史上未ダ前例ナキ所」であるので、この情勢に適当な模範を他國に求めることは非常に難しいと論じた。その上で、「國民ヲ政事上ノ自由ニ導クニハ急進ヨリハ寧ろ漸進ノ方向ヲ取ルベキ」

点や「選舉法ハ自治體ノ組織ヲ標準トスベキ」点などの他国の經驗は参考になるとした。しかし、これらの經驗に基づいたとしても、「毫モ疑點ナシト信ズルニ非ズ」として「日本當時ノ開化ノ度ニ於テハ、予ノ呈出シタル選舉法ニ幾分カ改正ヲ加ヘタル方法ヲ措テ他ニ代フベキ者アルヲ見ズ」と論じた。また、「予ノ提出シタル選舉法ハ嘗テ其例ナシ」との疑問については、フランス上院にその例があると指摘し、普通選舉を避けるため「尤モ準據スベキ方法」であると主張した。

次に、モッセは井上の三つの疑問に返答している。第一は、「ロカール、アサンブリー（地方議會）ヲ變ジテ政事上黨派軌轢ノ場トナスベシ」という点である。モッセによれば、この疑問は議院の選舉を町村会に任せる場合には考えられ得るが県会に選舉させるのであり、「下等ノ自治體ノ議會ヲ政治上ノ選舉ヨリ懸隔セシムル」によって避けることができるとしている。第二は、「小數ヲ壓スルノ危險アリ」という点である。この危険は「選舉區ヲ設ケタル選舉」では免がれず、「人意ニ成リタル縣」では、この弊害が最も甚だしいので、モッセは前述の県会による議員選出方法を修正して、「總理大臣（＝伊藤博文…筆者注）ノ命令ヲ奉ジ、卑見ヲ修正シテ郡會及縣會ヨリ議員ヲ選舉スル事」とした。その上で、①郡（區）県の選舉は同時に行わないこと、②各郡各県から選出する議員数は人口に応じて法律によって定めること、③選舉の標準となる基数に達していない小さな郡は、他郡と合併して合同選舉を行うとする三つの具体的方法を示した。第三は、「議員タル者ハ其選舉セラレタル郡會若クハ縣會ノ議員タルヲ得ルハ勿論ナリ。加之必ず其兼務ヲナスベキノ規定ヲ設クルヲ便宜ナリトスベキヤ」という点である。モッセは兼務できるのは勿論であるが、必ず兼務をなすべきという規定を設けることは「議會ヲシテ専ラ各地方ノ人ヨリ成立セシムル」ことから「議員ハ全國人民ノ代理人タリト謂フ立憲主義ニ背馳シ、且其選舉會ニ適當ノ人物ナキ場合ニ於テハ、其選舉ヲ不便宜ニ制限スル」ことになるので、反対であると主張した。

最後に、モッセは「修正ヲ加ヘタル鄙見」の利点を一〇点に要約して、「予ガ提出シタル選舉法ヲ採用シ、且人民ノ權利ヲ安全ニシ、竝ニ總理大臣ノ主意ニ從ヒ、地方自治ニ基キタル自由ノ町村法ヲ設ケテ善ク之ヲ導クニ於テ、人民ノ多數ハ政府ニ感佩心服スルコト疑ナキナリ」と確信をもつて論じたのである。

このモッセの答議に対して、井上は、二月二〇日、「箱根ニ於テ」「モッセ氏ニ當ツル第二問」を再度作成して、モッセの「國會員ノ撰擧ヲ縣会ニ任スル」方法の危険を述べ、結論として、「ブロンチエリー氏ノ説」といわれる次の三つの修正意見を提示した。

- 一 町村ヲ以テ撰擧体トシ毎町村ニ一人又ハ二人以上ノ代撰人ヲ推擧セシム
- 二 一府縣コトニ撰擧大區トシ町村ヨリ推擧シタル代撰人ヲ集メテ議員ヲ撰擧セシム（縣会ニハ非ス）
- 三 特定メタル市府ニ限り複撰法ヲ用ヒズシテ資格アル撰擧人ノ直接法ヲ用フ而シテ市府ノ議員ハ其府縣撰擧大區ノ代議士ト別ニ之ヲ取ル者トス

この三つの修正案に対して、井上は「町村ヲ以テ撰擧体トスルハ縣会ヲ以テ撰擧体トスルト同一ノ事ニ非スヤ」という疑問を示して、「町村ヲ以テ複選体トスルハ其國會ニ於テ距離遠隔ニシテ予カ前二述ヘタル活澆刺撃ノ弊アルヘクモアラズ而シテ直選及普通撰擧ノ不公平ト不完全トノ失ヲ避ル為ニハ已二十分」であるとの見解を述べて、モッセの批評を再度求めたのである。この井上の再度の問議に対して、モッセは三月二日に答議している。モッセは、冒頭、「予ノ方法ニ對スル貴下ノ反對論ヲ再ヒ提出セラレ之ヲ參酌シテ予ノ考案ヲ修正スルノ機會ヲ予ヘラレタルハ感佩ニ堪ヘサル所ナリ」と述べて、モッセはその当時、自身が関わっていた地方制度を根拠として、次の二つの意見を述べている。

- 一、國會議員ハ縣會ヨリ撰ハズシテ郡會ヨリ撰フコト是レナリ議員ノ員數ノ標準ニ從ヒ一名ノ議員ヲモ出ス能ハザル郡ハ近

隣ノ一郡若クハ数郡ト合併スヘシ一撰舉郡ニ合併セラレタル郡ニ於テ其關係アル郡會議員ハ集テ一撰舉會ヲ開ク

二、三府及郡ニ属セザル區市ニ於テハ地方議會ニ關係ナク或ハ撰舉人直接ニ國會議員ヲ撰舉シ或ハ原撰舉人ヨリ撰ハレタル代撰人ヨリ間接之ヲ撰舉ス直接或ハ間接ノ撰舉法ニ関スル問題ハ後日ニ之ヲ論スヘシ何トナレハ此問題ハ撰舉人同一ノ撰舉權ヲ有スヘキヤ或ハ等級ヲ分ツヘキヤノ他ノ問題如何ニ依テ定マルモノナレハナリ

以上のような修正案を示した上で、モッセは「貴下ノ方案ニ反對スル結局ノ理由ハ人民ニ政事上ノ軌轢ヲ生セシムルト謂フニ在リ是レ予ノ見ル所ニ依レハ日本今日ノ大危険ヲ生スル」と答議を結んで、国会議員を「郡會ヨリ撰フ」とする複選法を再度主張したのである。

二 レースラーの直選法論

モッセから複選法を主張する意見書を受けた井上は、明治二〇年二月一四日、「富岡ノ宿舎」において「今新タ二代議院ヲ起スニ當テ、十分ニ善良ナル方法ヲ擇ブニ、歴史上之ガ障碍ヲナス者アルコト無クンバ果シテ何等ノ方法ガ最モ適當ニシテ公平ノ點ニ近ズクコトヲ得ル」かという観点から、井上は「州會ヲシテ國會議員ヲ擇バシム」とする複選法案、「一選舉區ゴトニ選舉總代ヲ置キ、其總代ニ議員ヲ選舉セシム」複選法案及び「選舉區ノ選舉人ニ自ラ議員ヲ選舉セシム」直選法案の三つを提示し、「三ノ方法ノ中何レガ尤擇取ルベキヤ」とレースラーに質した。レースラーは、二月二二日、井上に返答し、「予ハ國會議員ノ選舉法ニ直選法ヲ用ユルヲ日本ノ爲メ尤モ宜シ」という直選法支持の考えを示し、その論拠を次のように述べている。

まず、「憲法ニシテ永續スルノ基礎」は「幅強ニシテ獨立スル君主政治ノ保證ヲ侵害セラレザランコト」と「眞

正ナル國會ヲ創設スベキコト」であるとす。それには、英国のような「貴族專政」を排して「國王ノ據テ立ツ所ノモノハ獨リ國民全體ニシテ」「君主政治ヲ施サルベカラズ」と論じた。その上で、財産に基づく選挙法は常に財産に富める中等社会に大勢力を与える虞があり、フランス及びドイツにおける「無制限ノ普通選挙法」も「責任ヲ有セザル無産ニシテ、獨立セザル賤民ヲモ選舉ニ參與」することから「可トスルニ非ズ」として、レースラーは「不羈獨立ノ人ニ限レル制限的ノ普通選挙法」を主張した。

次に、レースラーは、井上が提示した二つの複選法案に反対の理由を述べる。「縣會議員ヲシテ國會議員ヲ選舉セシムル選挙法」は「何レノ國ニ於テモ如此選挙法アルヲ見ズ」と評し、「此選挙法ヲ日本ニ施ストキハ他二類例ナキヲ以テ世人ハ大ニ之ヲ嫌忌シ、日本ノ憲法ヲ目シテ立憲制ノ性質ヲ有セズト言フニ至ルハ疑フベカラザルナリ」と論じた。そして、この選出方法は、町村の人民が町村會議員を、町村會議員が郡會議員を、郡會議員が県會議員を選出し、県會議員が國會議員を選出することになり、いわば「其選舉ハ四級トナリ」「國會ハ其十六分ノ一ヲ代表スルモノ」にすぎず、「國民ノ代理」とは言えないと論じた。また、「縣會ニ於テハ白ラ黨派ヲ生ジ、黨派ニ依テ以テ選舉ヲナスニ至ル」ため、一変して「政事上ノ議會」となつて、本来の職掌を忘却してしまふことになる。よつて、「此選挙法ハ公義正直ニ戾ルノミナラズ、國民全體ノ利益ヲ謀ルノ道ヲ壅グモノ」であるので、「如此選挙法ヲ以テ組織シタル國會ハ純然タル輿論ニ反對スル自由主義ノ制スル所トナル」という見解を示した。更に、「複選法ヲ以テ保守主義ノ議員ヲ選舉セシメント試ミタルニモ、未ダ其效ヲ見タルノ國アラザルナリ」との現状分析、「選舉權ハ國民ノ重要ナル權利ノ一ナルガ故ニ、重大ノ理由アルニ非ザレバ之ヲ奪フベカラズ」との考えと「政事上選舉ノ價值ハ之ヲ自由ニ放任シ、純粹ノ輿論ヲ代表セシムルニ在」るとの考えから、レースラーは複選法に反対し、レースラーは、「固ヨリ制限ナキ普通選挙ヲ可トスルニ非ズ。選舉權ニハ一定ノ制限ヲ設ケント欲スル」直選

法を主張したのである。

また、レースラーは、三月九日に「撰擧法ニ関スル意見書」¹⁹を井上に再度提出した。その意見書によれば、「モツセ君ノ主張スル所ノ撰擧法ハ未タ曾テ之ヲ実験シタル邦國アラスト云フ」点については、「二三ノ國ニ於テモ己ニ之ヲ実施シタルノ後チ己ニ廢棄シタル如キ撰擧法ヲ將テ日本ニ施行センコトヲ勸告スル能ハス」と論じた。そして、井上がモツセに示した疑点、すなわち、「一、地方議會ハ其性質ヲ変シテ政治上ノ集會ト化シ去ル事」「二、少数黨派ハ其意見ヲ代表スルコト能ハサル事」「三、下院議員ハ同時ノ地方議會ノ議員トナリ中央議會ノ政論ヲ地方議會ニ移スニ至ル事」を正当な疑点であると評価した。その上で、内政に非常な困難を惹起したオーストリアにおける一八七三年以前の州選挙法を例に取り上げ、「日本ニ於テモ斯ノ如キ州撰擧法ヲ施行スルトキハ帝國政府ハ直ニ自由主義ノ黨派ノ為ニ激烈ナル攻撃ヲ蒙ルニ至ルベシ」と述べて、「國會議員ヲ撰擧スルニ普通撰擧法ニ依ラスシテ反テ此ノ草案ニ記載スルカ如キ狹隘ナル縣會郡會等ノ撰擧ニ從フ時ハ斯ノ如キノ餘風再興シテ多少ノ紛擾ヲ醸生セサルナキヲ保ス可ラス」と論じたのである。レースラーは、この意見書で、モツセの複選法論の不便な点を「第一各州ノ間ニ存スル軋轢ヲ増長シ同國內ニ在ル各邦人民ノ間ニ不和ヲ生スルコト第二全体人民代表ノ不完全ニシテ不公平ナルコト第三自由民主ノ黨派非常ニ勢力ヲ占メ王權ヲ衰弱セシコト」と論じて、再度直選法を強調したのである。²⁰

三 金子堅太郎の直選法論

井上に対するモッセ及びレースラーの答議がなされていた同時期に、井上とともに選挙法草案作成に携わった金子堅太郎が伊藤に対して作成したものと推定される「下院議員選挙法ニ付テノ意見」²⁰⁾という意見書がある。金子は、意見書の冒頭で、選挙法には「直選ト複選トノ二種」があるとし、「複選法ノ弊害ヲ詳述スレバ直選法ノ適當ナルコト言論ヲ費サズシテ自ラ明カナリ」と述べた。その上で、複選法の弊害を一〇点列挙し、弊害の各項目には、欧米、特に、イギリスの学者や政治家の理論等を参照として附記した。金子は、複選法の弊害として、「人民ヲシテ政治ノ思想ヲ滅殺」(第一)させ、「少数人民ヲシテ下院議員ヲ選舉セシメ、多數人民ハ却テ下院ニ代表セラル、コトナシ」(第三)となり、「人民幼稚ナルガ故ニ、議員適當ノ人物ヲ選知スルコト能ハズ、往々他人ニ籠絡セラレテ不當ノ人物ヲ選舉スル」(第六)点を列挙した。また、井上とモッセの答議で議論になった「郡會及縣會ヨリ議員ヲ選舉スル」点については、「郡會又ハ町村會ニ於テ下院ノ議員ヲ複選セシムルノ事ハ、地方議會ト國會トヲ混同シテ國務ヲ處理スルニ弊害ヲ來スノ恐レアリ。抑國會ハ全國人民ノ選舉シタル代議士ヲ集メテ、國政ニ對シテ人民ノ意想ヲ吐露セシムル所ニシテ、全國ノ郡會又ハ町村會ヲ代表セシムル所ニアラズ」(第七)と論じた。そして、憲法の基礎として定めるものは、「第一、王權及ビ行政權ヲ鞏固ニシ、政府ニ於テ充分ニ政權ヲ掌握シ、第二、上院ハ貴族ノ元素ト保守ノ主義トヲ以テ之ヲ組織シ、毫モ民主主義ヲ包含セズ、第三、下院ハ充分ナル制限ヲ以テ直選法ヲ施行シ參政ノ權ヲ有スル人民一般ニ選舉ノ權ヲ與ヘラレンコトヲ希望ス」として、レースラー同様、直選法採用を論じたのである。

二月二四日に帰京した伊藤は、モッセ・レースラーと井上の問議内容や金子の意見書内容をふまえて、「郡會ヲ

設テ郡議員ヲ國會之選舉人」とする間接選挙制の自説を放棄して、直選法に基づく選挙法案起草を行うように井上に委嘱した。²⁷これにより、以後作成される選挙法諸草案においては、制限選挙制に基づいた直選法が採用されたのである。伊藤が自説を放棄した理由については、判然とはしないが、明治一四年の「大綱領」の「財産ノ制限ヲ用ウル事」より、既に制限選挙制の採用が決定しており、「良好ノ議院ヲ設立スル」とする観点を重視したのではないかと考えられる。

注

- (1) この過程については、坂本一登『伊藤博文と明治国家形成』（吉川弘文館、一九九一年）が詳しい。
- (2) 大久保利謙他編『近代史料』（吉川弘文館、一九六五年）二二〇頁。
- (3) 内容については、赤木須留喜『官制』の形成』（日本評論社、一九九一年）三〇三―三〇九頁。
- (4) 井上毅（熊本・天保一四（一八四三）年十二月一日）明治二八（一八九五）年三月一七日）明治四年十二月司法省一〇等出仕。明治五年六月）明治六年九月欧州巡遊。明治六年一月司法省七等出仕。明治一〇年一月太政官大書記官。明治一一年一〇月内務大書記官。明治一三年三月太政官大書記官。明治一四年一〇月）明治一八年一二月参事院議員。明治一五年二月）明治一六年七月内閣書記官長（兼任）。明治一七年八月）明治一二年二月図書頭（兼任）。明治一二年二月）明治一四年五月法制局長官。明治一二年四月）明治一二年五月枢密院書記官長（兼任）。明治一三年七月枢密顧問官（兼任）。明治一四年六月枢密顧問官。明治一六年三月）明治一七年八月文部大臣。『高等官履歴』第一卷二二五―二四八頁及び『戦前期官僚制』二六頁。
- (5) 伊東巳代治（長崎・安政四（一八五七）年五月七日）昭和九（一九三四）年二月二十九日）明治六年八月兵庫縣六等諷官。明治八年一〇月兵庫縣権大属。明治一〇年一月工部省権大録。明治一三年二月内務権少書記官。明治一三年三月太政官権少書記官。

官。明治十三年二月太政官少書記官。明治十四年一月參事院議官補兼參事院書記官。明治十六年一月太政官權大書記官（兼任）。明治十八年二月内閣總理大臣秘書官。明治二十年四月樞密院書記官兼樞密院議長秘書官。明治二十二年五月樞密院書記官長。明治二十三年九月、明治二十四年一月貴族院議員。明治二十五年八月、明治二十九年九月内閣書記官長。明治二十七年一月、明治三十三年七月貴族院議員。明治三十二年一月、同年四月農商務大臣。明治三十三年三月、昭和九年二月樞密顧問官。『高等官履歷』第五卷三四三―三四三頁及び『戰前期官僚制』二八頁。

(6) 金子堅太郎（福岡・嘉永四（一八五三）年二月四日、昭和一七（一九四二）年五月一六日）明治四年一〇月にアメリカに留学し、明治九年一〇月、明治二十一年六月ハーバード大学法学部在学（法学士）。明治二十一年九月帰朝。明治二十三年四月元老院權少書記官。明治三十七年四月太政官權大書記官兼元老院權大書記官。明治一八年二月内閣總理大臣秘書官。明治二十一年四月樞密院書記官。明治二十三年五月貴族院書記官長。明治二十三年九月、明治三十九年一月貴族院議員。明治三十七年一月農商務次官。

明治三十七年四月、明治三十九年一月貴族院議員。明治三〇年四月依願免本官。以後、農商務大臣・司法大臣を歴任。明治三十九年一月、昭和一七年五月樞密顧問官。『高等官履歷』第六卷三六―四〇〇頁及び『戰前期官僚制』七六頁。

(7) 荒川邦藏（山口・嘉永五（一八五二）年、明治三六（一九〇三）年）明治三年ドイツに渡り、法律学専攻。帰朝後、司法大属・參事院議官補・法制局參事官・福井県知事・内務省県治局長を歴任。『学国行政法典』『万国公法』なお著訳書多数。山室信一『法制官僚の時代』人物索引。

(8) 曾瀨荒助（山口・嘉永二（一八四九）年一月二八日、明治四三（一九一〇）年九月一三日）明治二年正月軍務官御親兵中隊司令。明治三年一月兵部省陸軍兵学寮入寮。明治五年一〇月陸軍省より仏国留学。明治一〇年五月帰朝。同年八月陸軍省八等出仕。明治一四年六月太政官少書記官兼陸軍省六等出仕。同年一月參事院議官補。明治一八年一月法制局參事官、臨時官制審査委員。明治一十九年四月内閣記録局長兼法制局參事官。明治二十二年五月衆議院書記官長。明治二十五年一月非職被仰付。同年二月山口県第四区より衆議院議員当選（翌年八月議員辭職）。同年七月依願免本官。明治二六年五月特命全權公使（高等

官一等)。明治三〇年五月被免、待命中本俸三分ノ一ヲ賜フ。以後、司法大臣、法典調査会副総裁、農商務大臣、貴族院勅選議員(明治三三年九月、明治三七年五月)、大藏大臣、枢密顧問官(明治三七年四月)を歴任する。『高等官履歴』第二卷一六一―一八八頁及び『戦前期官僚制』一三五頁。

(9) 山脇玄(福井・嘉永二(一八四九)年、大正一四(一九二五)年)大学東校を経て、明治三年二月ドイツ留学(文部省留學生)。明治一〇年五月帰朝。明治一〇年八月司法省御用掛。明治一三年三月司法権少書記官兼太政官権少書記官。明治一四年一〇月参事院議官補。明治一八年一二月法制局参事官。明治二四年九月行政裁判所評定官(兼任)。明治二四年六月法制局第一部長。明治二四年一二月、大正一四年一〇月貴族院議員。明治二六年三月行政裁判所評定官。明治三四年五月行政裁判所部長。明治三九年一月行政裁判所長官。大正二年六月依願免本官。翻訳にテツヒョー『司法制度大要講義筆記』・『独逸六法』・『独逸法律書』、著書に『府県制郡制積義』など。『戦前期官僚制』二五〇頁及び山室信一『法制官僚の時代』人物索引。

(10) 複選法支持の憲法草案は、筑前共愛会「大日本国憲法大略見込書」及び「大日本国憲法概略見込書」、沢辺正修「大日本国憲法」、作成者不明「国会議員複選法草案」、尾崎三良「国会規則」及び井上毅「憲法草案」の六案である。直選法支持の草案は、中立正党政談記者「大日本国憲法草案」、福地源一郎「国憲意見」、交詢社「私擬憲法案」、兵庫国憲法講習会「国憲私考」、永田一二「私草憲法」、植木枝盛「日本国憲法案」、村松愛蔵「憲法草案」、陸奥宗光「憲法論」及び千葉卓三郎「五日市憲法草案」の九案である。

(11) 『枢密院議事録』第二卷・一八三頁。

(12) モッセとリースラーの關係については、堅田剛『独逸学協会と明治法制』(木鐸社、一九九九年)八三―一八頁に興味深い論説がある。

(13) 『井上毅傳』第五卷三二・三三頁所収四七。

(14)(15) 『井上毅傳』第四卷一〇一頁所収一一一及び『伊藤關係文書』第二卷三六四頁所収一一〇。

- (16) 伊藤博文公編『秘書類纂帝國議會資料』上巻二八五―二九六頁及び『梧陰文庫』C八「下院選挙ニ関スル意見」。
- (17) 『梧陰文庫』C八。
- (18) 伊藤・前掲書二七五―二八四頁、『梧陰文庫』B三九二―三、C八「議員選挙法ノ進級選挙及複選直選ノ得失付問議」。
- (19) 『伊東文書』二五九。
- (20) レースラーは明治二〇年四月三〇日に伊藤博文へ提出した「日本帝国憲法草案」第二条においても、「代議士院ノ議員ハ三年毎ニ撰挙規則ニ従ヒ直接法ヲ以テ人民之ヲ撰挙ス」と規定したのである。清水伸『明治憲法制定史』中巻（原書房、一九七四年）一七〇頁。
- (21) 伊藤・前掲書四四五―四五五頁。また、稲田正次『明治憲法成立史』下巻（有斐閣、一九六二年）一〇八一頁は、この意見書を作成したのは金子であるとしている。
- (22) 「ヘアー」(T.Hare)の代議政体論、『ボルグ』(Edmund Burke)の政治論、「ベンサム」(Jeremy Bentham)の憲法論、「ミル」(John Stuart Mill)の代議政体論、「ウルゼー」(Thomas Wolsey)の政治論などを参照。
- (23) 稲田・前掲書一〇八四頁。

第二節 選挙法草案の作成過程と西欧法の検討と取捨

内閣制度創設とともに誕生した第一次伊藤内閣は、井上馨外相による条約改正の失敗により、明治二〇年八月以降、体制の立て直しを迫られた。この立て直しに際しては、人事刷新が主要な眼目とされ、伊藤と井上は、明治一四年の政変で政府外に追放された大隈重信に外相就任の白羽の矢を立てた。交渉は黒田清隆が当たり、大隈は、入

閣条件として、①議会開設後八年以内に政党内閣制を樹立すること、②衆議院議員選挙資格は直接国税一〇円以上の者、すなわち府県会議員選挙資格より高くしないこと、③明治二二年を期して議会を開設すること等を示した¹⁾。伊藤は、このような条件は到底実行できないとして、交渉は明治二〇年九月上旬、一旦不調に終わった。この後、伊藤は外相を一時兼任して内閣の結束を強化し、二月二六日、保安条例を發布して反政府運動に対処し、条例発布翌日、大隈の外相入閣交渉を再度行なった。再交渉は、大隈の同郷である大木喬任元老院議長に斡旋を依頼し、大隈の真意が現在の施政に多少の改正を加えることであつて、イギリス的な議会制度の採用には必ずしも固執しないことが判明した。かくして、翌年一月二七日に大隈は外相入閣を承諾し、伊藤は後年の藩閥政府と政党との提携という政治関係の先例を開くとともに、明治二〇年の危機に漸くピリオドをうつことができたのである²⁾。

このような政治状況の中、憲法草案及び憲法附属法草案の作成が、明治二〇年初頭から本格的に行われていった。憲法附属法草案は、枢密院での憲法草案の審議結果に応じて、それまで出来上がっていた原案に必要な修正を加えるという手順を踏んで成立した。憲法附属法である選挙法草案も明治二〇年初頭から作成され、「官吏の議員兼職」はこの草案に規定された（図表一参照）。図表一から理解できるように、明治二〇年初頭から作成された井上毅草案を含む選挙法諸草案は、官吏の被選挙権は認めるが兼職は認めないとする兼職禁止の立場を一貫して採っていた。しかし、明治二一年九月に枢密院で審議された議院法諮詢案第四五条の審議の結果、国務大臣・次官及び政府委員は議員兼職できるとされ、この決定を受けて、同年一月に作成された選挙法諮詢案原案は、一転して、限定的ではあるが兼職可能の立場に変わった。

そこで、本節では、明治二〇年初頭から始まる選挙法草案の作成過程を各草案内容や西欧法の摂取状況の検討を通じて、「官吏の議員兼職」に対する考え方の変化を考察する。考察に際しては、特に、明治二〇年八月に作成さ

(図表一) 草案及び起案に基づく「官吏の議員兼職」条文案

	兼	職	禁	止	説	兼	職	可	能	説
1)			第11條	菅	第11條 菅 吏ノ政府ノ保護ヲ受ケタル 會社ノ役員タルトキハ府縣 知事ハ其由ヲ當選人ニ通知 シ其通知ヲ得タル日ヨリ十 日間ニ其當選ヲ承認スルヤ 否ヲ届出サンムヘシ但官職 ヲ辞シタル後ニアラサレハ 當選證書ヲ附與セズ					
2)			第46條	同	上					
3)		第11條 各大臣次官宮内卿 門官内閣書記官長法制局長 官糧倉院長 (及) 高等裁判 所 (及) 北海道長官府縣知 事警視總監ハ被選人タルコ トヲ得ズ其他ノ官吏ハ被選 人タルコトヲ得ルモ其選ニ 應スルトキハ本官ヲ辞セザ ルベカラズ (其非職官ニ於 テモ亦同シ) (佛國七十五 年法ニ依ル)			第60條 菅 吏ハ政府ノ保護ヲ受ケタル 會社ノ役員タルトキハ府縣 知事ハ其由ヲ當選人ニ通知 シ通知ヲ得タル日ヨリ三日 間ニ當選ヲ承諾スルヤ否ヲ 届出サンムヘシ當選人當選 ヲ承認シ本官ノ籍長ヲ届出 シタル後ニアラサレハ當選 證書ヲ附與セズ					
4)	第14條 郡長又ハ区長 ハ其監督スル所ノ選舉 区ノ被選人タルコトヲ 得ズ (英)		第56條 菅 吏又ハ政府ノ保護ヲ受ケ タル當業者若ハ會社ノ役員 タルトキハ本官又ハ役員 ヲ得ズ其非職官ニ當 テラサレハ府縣知事ハ當 選證書ヲ附與セズ	第13條 凡官吏ハ被選 人タルコトヲ得ルモ本 官ヲ辞セザレハ其選ニ 應ジテ議員トナルコト ヲ得ズ其非職官モ亦同 シ						

れた井上毅再校案における井上毅の「官吏の議員兼職」に対する考え方を検討するとともに、選挙法諮詢原案における考え方の変化の主要因となった明治二一年五月から始まる憲法諮詢案及び議院法諮詢案の枢密院審議内容を検討することとする。

一 明治二〇年初期草案の内容

憲法草案を作成するに際して、摂取対象とされた西欧法は明治一四年の岩倉意見書が示す通り、プロイセン憲法を中心とした一九世紀西欧の諸憲法で、選挙法草案も、憲法草案同様、西欧法を摂取しつつ作成された。選挙法草案作成に際しては、「財産に拠るべきあるに非らず、学問の頼むべきあるに非らず、只々一片単純直裁なる議論に拠りて運動」する壯士を動員した党派が「腕力を以て撰挙者を脅迫して多数を制したり」「金力を以て投票を買ふ」とともに、「撰挙実際の有様は、一般人民は多く戸長又は町村中の有力者に指教を受けて投票する風あり」という府県選挙の現状が一つの判断材料にされたのではないかと考えられる。この論評は、陸羯南が新聞『日本』の前身である『東京電報』に掲載したものである。

さて、最初の選挙法草案は、明治二〇年一月下旬から三月上旬に行われた「複選法か直選法か」の議論を受けて作成され、「千八百八十七年四月十五日」の「三項目からなる「ロエスレル氏意見」がこの第一草案に対する意見書であることから、第一草案の作成期間は明治二〇年三月中旬から四月初旬であると推定される。草案内容は全五章六一条で、検討対象となる条文は次の通りである（図表一①参照）。

第四十一条 當撰人ニシテ官吏又ハ政府ノ保護ヲ受ケタル會社ノ役員ナルトキハ府縣知事ハ其由ヲ當撰人ニ通知シ其通知ヲ

得タル日ヨリ十日間ニ其当撰ヲ承認スルヤ否ヲ届出サシムヘシ但官職ヲ辞シタル後ニアラサレハ當撰証書ヲ附與セス

この条文から、官吏及び政府の保護を受けている会社の役員は被選挙権を有するが、当選した場合には「官職ヲ辞シタル後」でなければ当選が認められないので、「官吏の議員兼職」は禁止されていると考えられる。政府の保護を受けている会社の役員については、「國庫ヨリ俸給ヲ受クル役員ト議員」と題した取調がある。この取調は、当時、法制局参事官であった山脇玄が行ったもので、その内容は一八ヶ国の現状を述べたものであった。その中に、「西國ニ於テハ國庫ヨリ俸給ヲ受クル所ノ役員ハ議員ニ選舉セラレタルトキハ議員資格調査後八日以内ニ於テ自ら両者ノ一ヲ選定スルコトヲ要ス又議員タルノ間ハ官吏タルコトヲ得ス但シ大臣ハ之ニ例外アリ」とあることから、第四一条の条文はスペインの事例を参照していると思われる。また、明治一七年九月二十五日に太政官第七七号として公布された「官吏非職条例追加達」も関連していると思われる。すなわち追加達第七条が「非職員ハ特ニ本屬長官ノ許可ヲ得テ地方病院學校及農工商陸海運輸等會社ノ業務ニ從事シ其役員ト爲ルコトヲ得」と規定していることから、政府の保護を受けている会社役員は非職官吏と見なし得るので、第四一条は非職官吏の議員兼職も禁止しているものと解される。

前述の「ロエスレル氏意見」は、この第四一条に対して次のような批評をしている。冗長となるが、そのまま引用する。

第四十一條ニ據レバ官吏又ハ政府ヨリ保護ヲ受クル者ハ議員ニ選舉セラレ、コトヲ得ト雖モ、議員ノ席ニ就クニ先チ其職務及保護ヲ辭セザルヲ得ズ。予ハ此ノ條項ニ對シテハ反對スルコトヲ爲サズ。何トナレバ議員ノ職任ヲ以テ官吏ノ職任ニ積堆セシメザルコトハ十分ナル理由ト云ハザルヲ得ズ。又官吏ニ議員ノ職任ヲ積堆スルトキハ官吏ハ全ク獨立シタルモノト云フヲ得ザルノミナラス、官吏ノ職務及政府ノ權限ニ對シテ數多困難ヲ醸生スルニ至ルヤモ測リ難シ。英佛兩國ニ於テハ此レト

同一ノ規則行ハル、ガ如シ。例ヘバ佛國ニ於テハ宰相、全權公使、縣知事、上等判事、教官及僧正并僧官ハ例外トスト雖モ、此等ノ官吏ニシテ其職ヲ奉ズル縣及郡ノ議員タルコトハ之ヲ禁ゼラレタリ（千八百七十五年ノ法律第八條乃至第十二條）英國ニ於テハ判事及其他ノ官吏ハ概シテ不合格ナルモノトシテ除却セラレタリ。然レドモ官吏一般ヲ不合格トスルノ便利ナラザルガ爲メ、亦數多ノ例ヲ設ケタリ（ロヂヤース選舉法十三版第二百十一葉）其他高ホ宰相ハ議員タルコトヲ得ルモノトセリ。獨逸ニ於テハ官吏ヲ除却セザルガ爲メ、政府ハ官吏ニ對シ議員ノ職務ニ從事スルノ期限間、必要ナル賜暇ヲ拒ムコトヲ得ズ。故ニ予ハ第四十一條ニ記載セラレタル主義ヲ以テ一般ノ規則トスルコトヲ承認スト雖モ、亦宰相及此レト同等ナル職務ヲ有スル官吏ヲ例外トスルハ尤モ必要ナルモノト思考ス。

レーズラーは、イギリス・フランス及びドイツ諸国における「官吏の議員兼職」に関する現状を述べ、特に、フランスについては、例証として一八七五年選挙法の第八條から第一二條を挙げている。その上で、レーズラーは、結論として「宰相及此レト同等ナル職務ヲ有スル官吏」は例外としつつ、「第四十一條ニ記載セラレタル主義ヲ以テ一般ノ規則トスルコト」を認めたのである。このレーズラー意見書の後である四月一九日には、「各官廳ニ奉仕スル官吏ニシテ辭職シタル者ハ辭職後滿一年ヲ經過シタル後ニ非サレハ再ヒ就職スルヲ許サス且官等俸給共ニ前官ニ超越スルヲ得ス」という内容の閣令第九号が伊藤博文の署名によって公布されている。

次に、第二草案と推定される草案である。この草案は、冒頭に「ロエスレル氏ノ意見折衷改正」と書き込みがあることから、前述のレーズラー意見書を参照して作成されたことは明らかである。この草案は全五章六五条からなる草案であり、検討対象となる条文は次の通りである（図表一②参照）。

第四十六條 當撰人ニシテ官吏又ハ政府ノ保護ヲ受ケタル會社ノ役員ナルトキハ府縣知事ハ其由ヲ當撰人ニ通知シ其通知ヲ得タル日ヨリ十日間ニ其當撰ヲ承認スルヤ否ヲ届出サシムヘシ但官職ヲ辭シタル後ニアラサレハ當撰証書ヲ附與セス

この条文は、前草案と全く同じで兼職禁止の考え方を採用している。この草案に対しては、当時、内務省県治局長であった末松謙澄のものと考えられる意見書がある。この意見書は、二五項目から構成されており、第四六条に関連する部分は次の通りである。

(二十三) 第四十六條、但書改案ヲ要ス、其筋ノ許可ヲ受クレバ就職シ得ルコトニ定ムベシ。尤モ到底在官ノ儘議員タラシムベカラサル官職ハ豫メ其規定ヲ設ケテ可ナリ。

末松の第四六条に対する意見は、但書の部分を「其筋ノ許可」、すなわち政府ないし各省大臣の許可を得ることと兼職できると改めるとともに、在官のまま議員を兼職できない官職はあらかじめ規定を設ければ良いというもので、前草案に対して兼職禁止を主張するレースラーとは異なり、柔軟な兼職禁止の考え方を取った点で興味深いと言える。そして、これら二つの草案内容を踏まえながら、井上毅は明治二〇年八月に選挙法再校案を作成するのである。

注

- (1) 『伊藤博文伝』中巻五五一頁。
- (2) 坂本一登『伊藤博文と明治国家形成』(吉川弘文館、一九九二年)二二九頁。伊藤の一連の危機打開には、「宮中」関係者の策動を支持せず、内閣を一貫して支持した明治天皇の態度が大きな役割を果たしていると述べている。
- (3) 大石真『日本憲法史』(有斐閣、一九九五年)一一八頁。
- (4) 「壮士の方向如何」『東京電報』五一八号(明治二二年五月二九日)。「陸羯南全集」第一卷三七六―三七八頁。
- (5)(6) 「議員撰挙の習慣」『東京電報』五〇九号(明治二二年五月一八日)。「陸羯南全集」第一卷三五九―三六一頁。

(7) 陸（本名中田実）は、一八五七（安政四）年、津輕藩士の長男として生まれ、仙台師範学校に学び、一八七六年には、司法省法学校正則科第二期生として入学するが、いわゆる賄征伐によって退学となり、一八八一年、太政官文書局に勤務し、五年間の官吏生活を経て、ジャーナリズムの世界に入った人物である。

(8) 一三項にわたる「選挙法疑日」と題された史料が存在している。この史料の作成時期や作成者については判然としていないが、その内容から、選挙法草案作成に際して、一つの指針となったことは明らかであると考えられる。その内容については、以下に示す通りである。『梧陰文庫』B三三四。

一、議員任期ハ憲法ニ載スヘキ者ニシテ撰擧法ニ載スヘカラザル事

一、候選人ニ付左ノ二條ヲ存スヘキヤ否ヤ

一、被選人ノ資格アリテ當撰ヲ望ム者ハ撰擧期日前四週間内ニ新聞紙又ハ印刷物ヲ以テ其希望ヲ公告スルコトヲ得

一、選挙ヲ管理スル官吏及撰擧検査委員又ハ立合人ハ直接又ハ間接ニ候選人ヲ提出シテ撰擧ヲ勧誘スルコトヲ得ズ

一、郡区ヲ撰擧区トシ町村ヲ投票所トスル事

一、撰擧被選資格ノ事

一、僧侶ノ事

府縣會規則ニハ教導職ノ被選ヲ禁シタレトモ教導職廃止以來ハ僧侶ニシテ議員タルコト自由トナレリ

一、官吏ノ事

一、武官ノ事

一、有爵者ノ事

英ニテハ普通ノ有爵者ニシテ下院ノ選挙ニ干渉スルハ下院ノ特權ヲ干犯ストナス但愛爾蘭（『アイルランド』…筆者注）ノ貴族ハ例外タリ今愛爾蘭ノ例ニ依リ左ノ一條ヲ設クヘキカ

公候伯ノ子弟及子男ノ上院議員タラザル者ハ下院ノ議員ニ選ハルコトヲ得但下院ニ在テハ華族ノ特典待遇ヲ受ケズ
 (英國愛爾蘭貴族ノ例ニ依ル)

- 一、官有地借地料ノ事
- 一、刑法ト罰則ト関係ノ事
- 一、証券ノ納税資格ノ事

(9) 『樞陰文庫』C七「撰擧法ニ関スル意見」及び伊藤博文公編『秘書類纂帝國議會資料』上卷(原書房、一九七〇年)二三—五二頁。『樞陰文庫』史料の冒頭には「五月十日閱」「八月七日二閱」「二十年八月十四日在羽後山形三閱」の書き込みがあり、井上がこの意見書を何度も閲読しており、後述する井上毅再校案の作成においても日付から参照していることがわかる。

(10) 『樞陰文庫』A三七〇。この草案作成後、「議員ニシテ官ニ任セラレタルトキハ當然議員ノ資格ヲ失フヘキヤ將タ政府ヨリ本人ニ論シテ議員ヲ辭セシムルニ非ルヨリハ依然議員タルヘキモノナリヤ」という議員が任官する場合に関する問議がなされている。この問議に対する答議は、メイヤハンサルドなどの著作を参照をしながら、英国の制度に關して言及している。英国制度については、「英國ノ制實ニ區々タリ商務局國會的書記官ハ被選ヲ妨ケス又着席發言ヲ妨ケス又選舉ニ逢フモ議席ヲ失ハス其ノ他軍將、公使、領事、植民地ノ知事等各條例ヲ以テ之ヲ定ム一言ヲ以テ盡シ難シ」としながら、「英國ノ如キ一タヒ選ハレテ議員トナリタル者官吏トナリ為メニ其ノ着席投票ノ權ヲ失フモ為メニ其ノ再選ヲ妨ケス」と分析した。その上で、議員が任官することは「我邦法制ノ精神ニアラスト信スルナリ」と論じ、議員が任官の是非を「表章セサレハ後必ス紛議ヲ生セン」と主張している。問答議者は共に判然としていない。『樞陰文庫』A一〇五五。また、この答議において、英国における官吏議員に關しても、「實際ハ官吏ニシテ議員タルモノ四十餘名ノ多ニ及ヘリ」と論及している。

(11) 『伊東文書』七一。史料の内容は以下の通りである。

英國ニ於テハ凡ソ國庫ヨリ俸給ヲ受クル所ノ役員ト為ル議員ハ當然ニ退職者トス但更ニ議員ニ選舉セラレタル者ハ互ニ

両職務ヲ兼スルコトヲ得ルナリ

瑞典國ニ於テハ凡テ公務ヲ行フ所ノ役員ト雖議員タルヲ禁スルノ制アルコトナシ

瑞瑪國ニ於テハ瑞典國ニ於ケル如ク制禁アルコトナシ但議員カ役人ト為リタルトキハ更ニ選舉セラル、コトヲ要ス

諾威國ニ於テハ瑞典ノ主義トハ全ク相對ノ主義ヲ執リタルモノナリ其ノ憲法第六十二條ニ曰ク内閣諸大臣内閣附屬諸局ノ役員其ノ他宮内省役員并宮内省ヨリ恩給ヲ受クル者ハ議員ヲ兼スルコトヲ得スト

白耳義國ニ於テハ國庫ヨリ俸給ヲ受クル所ノ役員ハ議員タルコトヲ得サルノミナラス役員ヲ罷メタル一箇年後ニ非サレハ議員ニ選舉セラル、コトヲ得ス大臣ハ此ノ規則ニ全ク例外タルコト其ノ憲法第八十八條ニ明ナリ

和蘭國ニ於テハ國庫ヨリ俸給ヲ受クル所ノ役員ト為リタル議員又ハ官階ヲ陞リタル議員ハ議員タルノ席ヲ失フモノトス然レトモ議員ニ再選セラル、コトヲ得ヘシ

伊國ニ於テハ原則ハ國庫ヨリ俸給ヲ受クル所ノ役員ハ議員タルコトヲ得サルノミナラス議員ヲ罷メタル六箇月ノ後ニ非サレハ選舉セラル、コトヲ得サルモノトス但シ或ル役員ヲ限り之ヲ許スノ制アリ其ノ制中ニ於テ復制限アリト雖、大臣及次官其ノ制限中ニ算入セス

西國ニ於テハ國庫ヨリ俸給ヲ受クル所ノ役員ハ議員ニ選舉セラレタルトキハ議員資格調査後八日以内ニ於テ白ラ兩者ノ一ヲ選定スルコトヲ要ス又議員タルノ間ハ官吏タルコトヲ得ス但シ大臣ハ之ニ例外アリ

葡國ニ於テ亦或ル官吏ハ議員ヲ兼スルコトヲ得ス當選シタルトキハ其ノ兩者ノ一ヲ白ラ選定セサルヘカラス但シ議員ト為リタル後更ニ再選セラル、トキハ兩者ヲ兼ヌルコトヲ得ルナリ

佛國ニ於テハ國庫ヨリ俸給ヲ受クル役員ハ總テ議員ヲ兼ヌルコトヲ得ス但シ大臣、次官、公使、巴里府知事、警視總官、大審院長、検査院長、巴里裁判所長、同三裁判所ノ検事長、大僧正、僧正、寺領管區ニテ所以上ノ長、大寺領管長、選舉ヲ以テ命セラレタル現職教官及多クトモ六ヶ月以内ノ臨時職ニ任セラレタル者ハ本文ノ限ニアラス又議員ニシテ俸給

アル役員ニ命セラレタルトキハ議員タルノ席ヲ失フ但シ前ノ例外ノ者ナルトキハ再選セラル、コトヲ得又議員ニシテ大臣若ハ次官トナリタルトキハ再選セラル、ヲ要セス依然議員ノ席ヲ有ス

奥國ニ於テハ議員ニ選ハレタル役員ハ議員ノ職ヲ尽ス為ニ休暇ヲ乞フノ必要ナシ

「ホンゴリ」國ニ於テハ國庫ヨリ俸給ヲ受クルトコロノ官吏ハ総テ議員ヲ兼スルコトヲ得ス但シ大臣次官其他二三ノ者ニ對シテハ本規則ノ例外トス

瑞士國ニ於テハ内閣諸員及内閣所屬員ハ議員ト相兼スルコトヲ得ス若シ當選シタルトキハ二者ノ一ヲ選ハサルヲ得ス

獨逸國ニ於テハ役員ハ議員タルコトヲ得然レトモ議員ノ職ヲ行フ為ニ休暇ヲ得ルノ權利ナシ又議員ニシテ帝國若ハ聯邦國ノ一ヨリ俸給ヲ受クトコロノ職務ニ任セラレタルトキハ議員タルノ席ヲ失フ然レトモ再選セラル、コトヲ得

巴典國ニ於テハ役人ノ議員タルコトノ明文ナシ

巴威□國ニ於テハ官吏當選人トナリ賜暇ヲ請フトキハ之ヲ拒ムベカラス被選ノ將校軍屬非常ノ關係ヨリシテ職務ヲ離ル、コト能ハサル場合ハ此ノ限ニ在ラス又議員ニシテ役人トナルカ議員ノ席ヲ失フ而シテ新選舉ニ於テ當選スルニ在サレハ其席ヲ復スルコトヲ得ス

字國ニ於テハ役人ハ議員ノ當選ニ應スルコトヲ妨ケス其ノ職ヲ行フ為ニ休暇ヲ請求スルノ要ナシ又議員ニシテ政府ヨリ職務ニ任セラル、カ若ハ己ニ役人ニシテ俸給ニ増加ヲ受ケタルトキハ議員タルノ席ヲ失フ而シテ其ノ席ニ復スルハ再選舉ニ於テ當選シタル後タルヘシ

以上ハ「デモンビース」氏千八百八十三年ノ著書ニ付キ取調ヘタルモノト知ルベシ亞米利加ニ於テハ合衆國ノ官吏ハ大臣タリトモ國會議員ニ選舉セラル、コトヲ得ス然レトモ各州ノ官吏ハ被選權ヲ有ス（山脇參事官調）

(12) イギリスでの官吏の議員兼職制度は、行政官吏の議会からの排除を目的として創設される。その端緒は、一六九四年に印紙税収入を取扱う官吏は議員たり得ないと規定したことに始まるとされる。その後、一六九九年には、その制限を取税官吏に拡

張し、一七〇一年の王位継承法（The Act of Settlement）第三条で、収税官吏のみならず、王の任命する官職保有者又は王より年金を受ける者はすべて下院に議席を有し得ないとされた。しかし、この条項は、一七〇五年の分限法（The Place Act）第二八条で廃止され、一七〇七年の Succession to the Crown Act 第二四条・第二五条により、一定の特殊な官又は一七〇五年一〇月五日後に設置された官に在る者、王から任意の期間年金を受ける地位にある者は議員に選挙されず、又現職議員が王から利益を受ける官に就いたときは当選無効となった（但し除外例有り）。以来、重要な官が設置される毎に法律の明文を以てその者が議員たることを許し、又反対に右の法律に於て議員たることを禁ぜられなかつた官も機会ある毎にそれに加えられるようになった。蛭山政道他著『各国官吏制度の研究』（プレブス社、一九四八年）二二―二三頁。また、一八世紀イギリスの議公政治を論じた著作としては、青木康『議員が選挙区を選ぶ』（山川出版社、一九九七年）が興味深い。

(13) 『伊東文書』二五八。

(14) 意見書の内容について伊藤・前掲書一七―二三頁。また、この意見書が末松のものであるとの判断については、稲田正次『明治憲法成立史』下巻（有斐閣、一九六二年）一一〇〇頁。