

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（三）（石川）

—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

第二章 明治二二年選挙法の制定過程

第一節 選挙法草案作成直前の議論

第二節 明治二二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（以上第一八九号）

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

一 枢密院の創設（以上本号）

二 枢密院における審議内容

第四節 明治二二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 明治二二年選挙法下の状況

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

第二章 明治二二年選挙法の制定過程

第二節 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（承前） 二 井上毅再校案の内容

憲法起草に重要な役割を果たした井上毅は、明治二〇年八月一七日に選挙法再校案を作成した。井上は、この選挙法再校案作成以前にも、明治一六年六月に岩倉内大臣の内覽に供した「憲法試草」や、明治二〇年四・五月頃に伊藤に提出した「乙案試草」・「甲案試草附口エスレルモツセ兩氏答議」及び「甲案正文」において「官吏の議員兼職」について言及している。以下、各草案内容を検討して、井上自身の「官吏の議員兼職」に対する考え方を検討する。

まず、明治一六年作成の「憲法試草」（全一〇一条）^[1]である。「官吏の議員兼職」に関する条文は次の通りである。

第七十六條 何人モ同時ニ両院ノ議員タルコトヲ得ズ

議員ハ非職武官ヲ除ク外國庫又ハ地方税ノ俸給アル行政官屬ト相兼ヌルコトヲ得ズ官吏ニシテ議員ノ撰ニ應スルトキハ其官ヲ辞スベク議員ニシテ官吏ニ任スルトキハ議員ノ職ヲ失フベシ

第八十二條 判事ハ它官ヲ兼ヌルコトヲ得ズ

判事ノ三年間在職シタル者ハ本人ノ願又ハ老退ノ故ニ由ルニ非サレハ罷免セラル、コト無シ但シ裁判所ノ構成ヲ變革スル

二付非職トスルハ此ノ限ニ在ラズ

治安裁判官ハ此條ノ例ニ依ラズ

以上の二条文から、治安裁判官を除く判事及び官吏は、被選挙権を有するが兼職はできないとする考え方を採つていることがわかる。この「憲法試草」は、井上が公刊した「普魯西建國法」（一八五〇年一月法）と「白耳時建國法」（一八三二年四月法）からなる『王國建國法』（明治八年三月刊）⁽²⁾及び實作麟祥閔、大井憲太郎・蓑田真藏訳『佛國民選議院選舉法』（明治七年九月刊）⁽³⁾等に依拠して作成されたと推定される。前者の『王國建國法』は、一八六九年に刊行された『歐米憲法集』（Edouard LAFERRIÈRE, *Les Constitutions d'Europe et d'Amérique.*）を井上自身が翻訳したもので、後者の『佛國民選議院選舉法』は、一八五二年二月一日のフランス選挙法を翻訳したものである。「官吏の議員兼職」に関しては、「白耳時建國法」第三六条・第一〇三条及び「佛國民選議院選舉法」第二九条・第三〇条が規定している。

「白耳時建國法」⁽⁴⁾

第三十六條　兩院ノ議員政府ノ俸給セル官職ヲ受ル時ハ即チ議員ノ列ヲ失フ而シテ更ニ新撰ニ由ルニ非レバ其ノ位ヲ復スルコト無シ

第一百三條　法官ハ政府ヨリ俸給アルノ職ヲ兼不受クルコトヲ得ズ但シ法章ニ官相兼ネザルノ例ヲ特定スル者ヲ除クノ外ハ俸給ヲ受ケズシテ職ヲ兼ヌコトヲ得

「佛國民選議院選舉法」⁽⁵⁾

第二十九條　民選議院代議士ノ任ト官俸ヲ受ク可キ公務トハ兼務ス可カラス

諸官吏若シ民選議院ノ代議士ニ選マレタル時ハ民選議院ノ員トシテ其様諾セラレタル一事ヲ以テ是迄奉事シタル職務ヲ辞

シタルモノト看做ス可シ但シ本人先ツ其代議士タルノ法ニ適シタルヤ否ノ取調ヘヲ求ムル時ハ此限ニアラス

又民選議院ノ代議士若シ官俸ヲ受ク可キ公務ヲ様諾シタル時ハ其一事ヲ以テ代議士ノ任ヲ辞シタルモノト看做ス可シ

第三十條 左ニ掲タル諸官員ハ免職或ハ辞職或ハ轉任等ヲ為シタルヨリ六箇月内ニ在テハ其以前ノ管轄地ノ全部又ハ其一部

ヨリ代議士ニ選舉セラル、ヲ得ズ

上等裁判所ノ長 檢事長 民法裁判所ノ長 檢事 セーヌ州護衛兵ノ総督

警視長 州長 大教長 教長 教長補 陸軍大小區ノ指揮官 海軍區ノ長

草案第七六条については「白耳時建国法」第三六条及び「佛國民選議院選舉法」第二九条を、草案第八二一条について⁽⁶⁾は「白耳時建国法」第一〇三条を参照して作成したのではないかと推定される。

次に、明治二〇年作成の「乙案試草」（全八章七九条）⁽⁷⁾である。井上は、「乙案試草」作成に際して、なるべく「私意」を交えず、「務めて許多の章节を列挙する」という方針の下に作成した。よって、井上は、前述の『歐米憲法集』や表紙に「井上」の朱印と「三十年二月十三日在富岡宿舎」と記した国立公文書館内閣文庫所蔵の「白耳義選舉法」を参照して、「乙案試草」の各条文に西欧諸国憲法条文を参考例として付したと推定される。「乙案試草」において検討対象となる条文は第三〇条で、非常に冗長となるが、重要な引用する。

第三十條 議員ハ非職武官ヲ除ク外國庫又ハ地方税ノ俸給アル行政官屬ト相兼ヌルコトヲ得ズ官吏ニシテ議員ノ選ニ應ズルトキハ非職タルベシ議員ニシテ官吏ニ任ズルトキハ議員ノ職ヲ失フベシ但教官技術官博物局員衛生會員其他將來ニ特ニ指定スル員屬ハ其職務ニ妨ゲズシテ議員ト相兼ヌルコトヲ得ベシ
僧侶ハ兩院ノ議員タルコトヲ得ズ

（参照）

官吏ノ議員タルコトヲ禁ズルハ米國瑞士是ナリ（甲）官吏中政務官ハ議員ヲ兼ヌルコトヲ得其他ノ官吏ハ之ヲ兼ヌルコトヲ得ザルハ英國及葡萄牙國是ナリ（乙）其他ノ獨逸各國及荷蘭丁抹西班牙等ハ官吏議員タルコトヲ得ルノ自由ヲ認メ但ダ其議員任期中ニ新ニ官吏ニ任ジ又ハ陞任加俸シタルトキハ議員ノ職ヲ罷ムル者トシ更ニ再選ニ當リ始メテ兼任ヲ許ス

（丙）茲ニ順次ニ其條項ヲ列擧ス

（甲）

米第六章二條 元老員又ハ代議士ハ其任期ノ間、政府ニ屬スル文官ニ任ズルコトヲ得ズ。政府ニ屬スル官吏其位置ニ在ルノ

間兩院ノ議員タルコトヲ得ズ

瑞士六十六條 列邦議會ノ代議士聯邦行政會ノ員及行政會ヨリ命ゼラレタル官吏ハ國會ノ議員ヲ兼任スルコトヲ得ズ

（乙）

葡二十八條 貴族院及代議士院ノ議員ハ共ニ執政官若ハ參議員ニ拜スルコトヲ得ベシ是時貴族院ノ議員ハ會議ノ列ヲ有ツコト故ノ如ク代議士院ノ議員ハ其職ヲ去リ更ニ新選ヲ受ケテ復職ス其重選セラレタルトキハ兩職ヲ兼任スベシ

同二十九條 代議士院ノ議員ニ選マレタルトキ既ニ執政官若ハ參議員ヲ勤ムル者ハ亦兩職ヲ兼任スベシ

同三十一條 參議官及執政官ヲ除クノ外何等ノ官職モ貴族院若ハ代議士院ノ議員ノ職務ノ間假リニ其任ヲ止ム

同增補律例第三條ニ曰ク國事ノ爲ニ緊要ナル場合ニ際シ各院ハ政府ノ求ニ應ジ王國ノ首府ニ於テ服職スル議員ニ該職

務ノ履行ト立法權ノ兼勤ヲ許スコトヲ得ベシ

憲法第三十三條ヲ説明スルコトスノ如シ

（丙）

壞代議篇八條 代議士院ニ選バレタル政府ノ官吏ハ其選舉委任ニ應ズル爲ニ離職ヲ要セズ

丁五十六條 國會ノ議員ニ選舉セラレタル官吏ハ選舉人ノ委任ヲ承諾スル爲ニ政府ノ認許ヲ得ルコトヲ要セズ
荷九十一條 國會ノ議員ハ同時ニ高等法院ノ法官若ハ大檢事會計検査院ノ僚員州ノ理事官及僧侶ノ職ニ任ズルコトヲ得ズ
服務武官ニシテ兩院議員ノ職ヲ受ル者ハ奉職ノ間當然ニ非職員トナル既ニ議員ノ列ヲ去レバ更ニ服務ニ復ス

選舉會ニ上席スル官吏ハ其上席シタル所ノ選舉區ニ於テ議員ニ選舉セラルベカラズ

官俸アル政府ノ職務ヲ奉ジ又ハ進等ヲ得タル國會ノ議員ハ其ノ列ヲ失フ但シ即時ニ重選セラル、コトヲ得

白三十六條 兩院ノ議員政府ノ俸給アル官職ヲ受ルトキハ直チニ議員ノ列ヲ失フ而シテ更ニ新選ニ由ルニ非レバ其任ヲ復ス
ルコトナシ

普七十八條 官吏タル者兩院ニ入ル爲ニ官職ヲ辭スルコトヲ要セズ

若シ代議士タル者新ニ行政部ノ一官ヲ受ケ若ハ政府ノ使用ニ充テ若ハ俸給增加ヲ得テ他ノ官ニ轉ズル時ハ議院ノ列ヲ失
ヒ及授評ノ權ヲ失フ而シテ新選ニ依ルニ非ザレバ代議士ノ任ニ復スルコトヲ得ズ（獨逸二十一條同）

佛國ハ政務官ニ於テモ亦議員ト相兼ヌルコトヲ禁ズルヲ以テ舊慣トナセシニ千八百七十五年ノ新法ヲ以テ之ヲ改正シタリ其
條左ノ如シ^[16]

七條 陸海軍ノ現役ニ服スル者ハ其官等及職掌ノ如何ヲ論ゼズシテ總ベテ代議士院ノ議員ニ選バル、ヲ得ズ此規則ハ第一後
備及ビ非役ノ軍人ニ適用スルヲ得ベシト雖ドモ參謀ノ第二部ニ屬スル士官若ハ敵軍ト對シテ司令官ノ職ヲ行ヒシガ爲
ニ其第一部ニ屬シタルモ既ニ現役ヲ除免シタル士官若ハ既ニ退職ヲ爲ス可キ權理ヲ有シタルモ猶其養老年金ノ下附ナ
キガ爲ニ留マリテ營中ニ在ル所ノ士官ニ對シテハ此規則ヲ適用スベキ限ニ在ラズ此場合ニ於テ右ノ士官ニ退職ヲ許シ
タル裁決ハ確定ノ者トス此規則ハ現役ノ豫備軍及後備ニ適用ス可キ限ニ在ラズ

八條 國庫ヨリ俸給ヲ受ケテ公務ニ服スル者ハ代議士ノ任ヲ兼ヌルヲ許サズ故ニ官吏ノ代議士ニ選バレテ其任ヲ辭セシコト

ヲ届出デザルトキハ其資格審査ノ後八日以内ニ更ニ其後任ノ官吏ヲ命ズ可シ大臣、次官、セーヌ縣知事警視總監、大審院長、會計法院長、巴里控訴院長、大審院檢事長會計法院檢事長、巴里控訴院檢事長「アルセヴエク」官「エヴエク」^僧「グランラバーン」上其首府ニ一人以上ノ「バスツール」^僧ノ住居セル教會區ノ會長ニ任ジタル「バスツール」中央教會ノ「グラン、ラバン」^上及ビ巴里教會ノ「グランラバン」ハ此規則ニ依循ス可キ限ニ在ラズ

九條

下ニ記載シタル者モ亦均ク上文第八條ノ規定ニ依ル可キ限ニ在ラズ（二）或ハ競爭ニ由リ、或ハ缺員ヲ生ジタル組合

ノ申込ニ由テ講堂ノ講師ト爲リタル者（二）一時ノ職務ニ任ジタル者、但シ其職務六個月以上繼續スルトキハ之ヲ一

時ノ職務ト視做サズシテ上文第八條ニ掲ゲタル規定ニ依ラシム可シ

十條

官吏ハ代議士ニ任ジタル後ニ於テモ猶養老年金ヲ受クルノ權理ヲ保有シ且其代議士ノ任期満ツルノ後ハ更ニ前官ニ復スルヲ得ベシ 文官ノ代議士ニ任ジタル時其在職ノ年數既三二十年ニ達シ且其代議士ノ任期満チタル時其年齡既二五

十年ニ達シタルコトヲ證明スルトキハ特別ノ養老年金ヲ受クルノ權理ヲ有ス可シ 右ノ年金ハ一千八百五十三年六月九日ノ法律第十二條第三項ニ從テ規定ス可キ者トス

若シ官吏ノ代議士ニ任ジタル者ニシテ其任期満ルノ後更ニ前職ニ復シタル者アルトキハ一千八百五十三年六月九日ノ法律第十三條第二項及ビ第二十八項ニ掲ゲタル規則ニ從テ之ヲ處分ス可シ若シ其官吏ノ有スル官等ト其行フ所ノ職務トハ特別ノ者ナルトキハ其官吏ハ代議士ニ任ジタル後モ唯々其職務ヲ離ル、ノミニシテ其官等ヲ失ヒシニ非ザル者トス

十一條

若シ代議士ニシテ官府ヨリ俸給ヲ受ク可キ官職ニ就キタルトキハ其辭令ヲ受ケタル一事ヲ以テ既ニ議院ヨリ離レタル者ト見做ス可シ然レドモ若シ其官職ハ代議士ノ任ト相兼ヌルコトヲ得ベキ者ナルトキハ更ニ再選ヲ受クルコトヲ得ベシ但シ大臣及ビ次官ニ任ジタル者ハ再選ヲ受ク可キ限リニ在ラズ

「乙案試草」第三〇条は、前述の「憲法試草」第七六条を基礎にして原則として官吏の議員兼職は禁止であるが、
 「官吏ニシテ議員ノ選ニ應ズルトキハ非職タルベシ」と規定した。すなわち、官吏は、非職官吏となれば兼職でき
 るとしたのである。また、但書で官吏に含まれる「教官技術官博物局員衛生會員」等は、「其職務ニ妨ゲ」ないこ
 とを要件として在官のまま兼職できるとし、明治一六年に作成した「憲法試草」において示した立場とは若干異な
 っている。更に、井上は、参照という形で「官吏の議員兼職」に関する西洋各国の状況について、各国憲法の条文
 を詳細に示して三つに大別分類している。それによれば、（一）官吏が議員となることを禁止しているアメリカ及
 びスイス、（二）官吏の中で政務官のみが議員を兼職できるとするイギリス及びポルトガル、（三）官吏が議員を兼
 職することを認めるが、議員任期中に新たに官吏に任じられたり陞任加俸となるときには議員を辞職し、再選によ
 つてのみ兼職を認めるとするドイツ・オランダ・デンマーク及びスペインというように分類している。これに
 加えて、井上は、旧慣として政務官も議員と兼職することを禁止していたフランスが、一八七五年の新法によって、
 この規定を改正したことに言及し、フランスの一八七五年一月三〇日法（全三三条）の第八条から第一二条の条
 文を示している。一八七五年フランス選挙法は、選挙法第一草案に対する「ロエスレル意見」でも言及されている。
 井上が参照しているフランスでの「官吏の議員兼職」に対する考え方は、フランス革命以後、首尾一貫したもので
 はない。すなわち、立憲王制・共和制・独裁制という時の政治体制の中では、目まぐるしく変化している。主な憲法・
 憲章及びそれを補完する選挙法等の内容から、兼職可能の立場を取っているものは、一八一四年憲章及び一八三〇
 年憲章等が挙げられる。これに対して、兼職禁止の立場を取っているものは、一七九一年憲法・共和暦三年憲法・
 一八四八年憲法・一八五二年憲法及び一八七五年憲法等が挙げられる。そして、国内秩序の維持を最大の目的とし、
 復古王政以来、政府が議会を統制するための手段とみなされた官吏議員の七月王制下での兼職総数は、特に多い状

況であつた。しかし、井上は、前述の通り、一八五二年選挙法及び一八七五年選挙法を参照していることから、その選択に貫した立場の表れがあると思われる。

さて、「乙案試草」第三〇条には、伊東巳代治のものと思われる意見が欄外に書入れられ、その検討の一部を伝えている。⁽²¹⁾

本條ハ憲法ニ掲タルノ必要ヲ見ス既ニ第二十七条ニ於テ代議院ノ定員組織及撰舉ヲ別法ニ議ル以上ハ亦本条ヲ撰舉法ノ規定ニ任シテ可ナルヘシ抑官吏ヲシテ現職ノママ議員ト為スト否トハ各国其例ヲ異ニス本邦ニ於テ其中孰レカ適宜ナルヤ否ヤ時勢ノ變換ニ依リ自ラ異ナルヘシ故ニ之ヲ憲法ニ規定シテ永遠不變ノモノトスルハ其當ヲ得サルカ如シ

本條ヲ他ノ法律ニ置クトスルモ種々ノ疑問アリ例ヘハ僧侶ヲ議員ノ中ヨリ除クハ如何ナル理由ニ出ルヤ代議院ハ務メテ全國各種ノ人民ヨリ組成スルヲ要スレハ充分ノ理由アラサル以上ハ之ヲ除カサルコトヲ望ム

これによれば、官吏が現職のまま議員を兼職することが適當か否かは、各國で対応はまちまちであり、時勢の変遷によつて異なるべき問題であるので、このような規定は憲法にかかげず、選挙法に譲るべきであるという意見を述べている。また、同草案の欄外には次のような書き込みも存在する。⁽²²⁾

行政官属ハ總テ文官ヲ云フカ又ハ特ニ裁判官検事等ノ相兼ルヲ許スカ

官吏ニシテ議員ノ撰ニ應スルトキハ云々如何ナル手続ニ依ルカ

この書き込みは、「行政官属」の文言含意と裁判官や検事を「行政官属」に含むか否かという問題を指摘するとともに、官吏が議員兼職するための手続きについても疑問を呈した。更に、「乙案試草」成案にも、欄外に次のような第三〇条但書の規定方法に賛意を表わす書き込みがある。

教官技術官等ヲ指定スルハ微細ニ涉ルヲ以テ之ヲ除キ將來特ニ指定ストセバ可ナリ

最後に、井上が、明治二〇年五月二三日に伊藤に提出した「甲案試草附口エスレルモッセ兩氏答議」及び「甲案正文」（共に全七章七二条）である。⁽²⁴⁾ 検討対象条文は第二七条であり、「甲案正文」では、次のように規定されている。

第二十七條 議員ハ非職武官ヲ除ク外國庫又ハ地方税ノ俸給アル行政官屬ト相兼スルコトヲ得ズ
ルトキハ非職タルベシ議員ニシテ官吏ニ任ズルトキハ議員ノ職ヲ失フベシ但教官技術官博物局員衛生會員其他將來ニ特ニ
指定スル員屬ハ其職務ニ妨げズシテ議員ト相兼スルコトヲ得ベシ
僧侶ハ兩院ノ議員タルコトヲ得ズ

議員ハ文武官ノ現任ニアル者同時相兼スルコトヲ得ズ文武官員ニシテ議員ノ権ニ應ズルトキハ退職ヲ乞フベシ議員ニシテ
文武官吏ニ任ズル時ハ議員タルノ資格ヲ失フベシ但勅令ヲ以テ特ニ指定スル官吏ニシテ其職ニ妨げナク議員ヲ兼スルコト
ヲ明許スルモノハ此限ニアラズ

「甲案正文」第二七条は、「乙案試草」第三〇条とほぼ同じであることから、井上毅の「甲案正文」及び「乙案試草」⁽²⁵⁾は、行政権に対する厳しい法的制約をその基調としており、井上は、「官吏の議員兼職」に関して、原則として議員兼職は認めないと「一貫した考え方を持っていた」と言える。その上で、官吏が議員になる場合は、非職官吏になることを原則とし、「教官技術官博物局員衛生會員」に限つては、職務を妨げないことを要件として、在官のまま兼職を認めるというものであった。

「官吏の議員兼職」について、前述の様な考え方を持つ井上は、明治二〇年八月一七日に、選挙法再校案（全五章八一条）⁽²⁶⁾を作成した。「官吏の議員兼職」に関する条文は次の通りである（図表一③参照）。

第十四條 各大臣、次官、宮内顧問官、内閣書記官長、法制局長官、検査院長、〔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ズルトキハ本官ヲ辭セザルベカラズ〔其非職官ニ於テモ亦同シ〕（佛國七十五年法ニ依ル）²⁸或ハ凡ソ高等官ハ被選人タルコトヲ得ストスベキ歟

第六〇條 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通知ヲ得タル日ヨリ三日間ニ當撰ヲ承諾スルヤ否ヲ届出サシムベシ當選人當選ヲ承諾シ本官ノ辭表ヲ差出シタル後ニアラザレバ當撰

證書ヲ附與セズ

第一四条は、フランス一八七五年一一月三〇日法に依拠して、官吏は議員を兼職できないと規定し、數種の官職については被選挙人となること自体も禁止している。井上は、再校案作成段階において、第一四条を「各大臣及高等裁判官及府縣知事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ズルトキハ其官ヲ辭セザルヘカラス其非職官ニ於テモ亦同シ（佛國七十五年法ニ依ル）」²⁸というように規定し、この条文内容を基本として、再校案第一四条を作成したと推定される。また、第六〇条は、当選承諾の期日を除いて前述の二つの選挙法草案の条文と全く同じである。井上は、この草案作成に当たっても、多数の外国文献及び外国法令を参照しており、草案作成に重要な役割を果たしたと思われる史料を次に示すこととする。

まず第一に、国立公文書館内閣文庫所蔵「白耳義選舉法」である。この史料の表紙には「八月十七日在金澤再閱」とあることから、選挙法草案を再校したその日に閲読していることが分かる。この「白耳義選舉法」は、全一九九条からなる一八七二年五月一八日に公布された法令であり、「第五章被撰人」の「第一款兼務ノ禁止」において次のように規定している。

第百五十五條 国ヨリ俸給ヲ受クル官吏ニシテ国会両院中一院ノ議員ニ選挙セラレタルトキハ宣誓ニ先ケ其官職ト議員ノ任ト何レニ就クヘキヤヲ擇擇スルコトヲ要ス

凡テ国ヨリ俸給ヲ受クル教導職、□□ノ任ヲ帶フル代言人、國庫ノ官吏及ヒ共同會社ノ□督タル政府ノ委員モ亦タ同シ
本條第一項ノ場合ハ之ヲ各省ノ大臣ニ適用スヘカラス

第一百五十六條 国會議員ハ其解任後少ナクモ一年ヲ往スンハ國ヨリ俸給ヲ受クル官職ニ就クコトヲ許サス

但大臣、外交官吏及ヒ縣令ハ此限ニアラス

第一百五十七條 國立銀行ノ支配人及ヒ養老金局貯金局ノ總理モ亦タ國會議員ヲ兼ルコトヲ許サス

これらの条文内容から、各省大臣を除く官吏は、被選舉権は有するが議員を兼職できない（第一五五条）とし、「國立銀行ノ支配人」や「養老金局貯金局ノ總理」といった職務にも、この制度を援用することとした（第一五七条）。また、議員解任後少なくとも一年は俸給を受ける官職には就任できない（第一五六条）という規定も付加している。

次に、「モールス・ブロック氏撰舉說」⁽³⁰⁾といふ史料である。この史料の冒頭には「明治二十年八月上旬 在金沢 編閲」と書き入れがあることから、井上作成の選舉法草案の一助となつてゐると考えられる。この史料は、モーリス・ブロック編『国政事典』(Maurice BLOCK avec la collaboration, *Dictionnaire Général de la Politique.*) の Election 部分の翻訳である。その内容は、選舉制度自体の解説を内容とする総論とフランス・イギリス・ゲルマン・オーストリア・ベルギー・スペイン及びアメリカ等の選舉制度の解説を内容とする各論からなる。特に、「官吏の議員兼職」は、総論と目される第一章の第三款被選人の第二で解説されており、その内容は以下の通りである。

第二　官吏ノ被選權 兼任ヲ許サバルコト

諸國ノ法律ニ拠ルニ既ニ選舉権ヲ有シタル者ハ亦必ス被選權ヲ有セサルハ莫シ然リト雖トモ凡ソ代議政ヲ設クルノ趣旨ハ專ラ其政府ニ監督ヲ加ヘテ自ラ擅ニスルヲ得セシメサルニ在リ然ルニ若シ其監督ヲ受ク可キ政府ノ官吏ヲ選ヒテ之ヲ代議士ニ

舉タルトキハ其名ハ代議政ノ趣旨ヲ恢張スルニ似テ其实ハ却テ之ニ乖戾スルニ至ル可シ故ヲ以テ佛蘭西其他ノ諸国ニ於テハ代議士ノ任ト官吏ノ職トハ必ス相兼ヌ可ラスト為セリ然レトモ諸國ノ法律ニ於テ間々或ハ其兼職ヲ禁セサル者アリ是レ蓋シ議會ノ為ニ実務ニ熟シ専門ニ長シタル人物ヲ得ント欲スルカ故ナリ故ニ世人或ハ往時佛蘭西ニ行ハレタル議院王政（一千八百十四年ヨリ一千八百四十八年ニ至ル）ノ爰ヲ称シ乃チ云ク當時國會ノ議事頗ル見ル可キ者アリシハ其議席ノ三分ノ一ハ官吏ヲ以テ之ニ充テシカ故ナリ其後ノ國會ニ至テハ然ラス故ニ其制定セシ法律規則ハ其精深明晰ナルコト當時ノ國會ニ於テ制定セシ者ニ及ハサルコト遠シト此說或ハ然ラン然レトモ此益アルガ為メニ政府ノ官吏ト為リテ其奉仕スル政府ニ監督ヲ加フルヲ得ストノ原則ニ違戾シント欲スルハ事体ノ輕重ヲ知ラサルノ論ナリ況シヤ法律ノ草案ヲ參事院ニ任スルトキハ未タ必シモ此益ヲ收ムルノ道ナキニ非ザルヲヤ

夫レ然リ故ニ今日ニ於テハ苟モ職ヲ官司ニ奉スル者ハ決シテ選舉會ニ班列スルヲ得ス他ナシ官吏ハ專ラ其職ニ鞅掌シテ敢テ他ヲ顧ミル可キ者ニ非サレハナリ

然他尚廉平ヲ全クスル主旨ニ本キテ其兼職ヲ禁ス可キ者アリ政府ノ用達人、工業ノ請負人、鐵路會社理事員及政府ヨリ任命スル商工會社ノ理事員等ニ被選權ヲ與ヘサルハ則チ右ノ趣旨ニ本キシ者ニシテ巴廳ノ職制ト大要其帰ヲ一二セリ
ここでは、選挙権を有する者は必ず被選挙権を有するという原則と、代議政の設置は、政府を監督し、政府自ら思ひのままにすることをさせないという原則から、「監督ヲ受ク可キ政府ノ官吏」を代議士に選出することは代議政の趣旨を拡大するものであるが、實際は代議政に逆らうものと述べている。しかし、議会のために実務に精通し、専門に長じてゐる人物を得る必要があるという観点から、兼職を認める諸国も存在する。そして、このような両論をフランスの例を示すことによつて具体的に説明している。フランスでは、「代議士ノ任ト官吏ノ職トハ必ス相兼ヌ可ラス」とする考え方があつた一方で、「一千八百十四年ヨリ一千八百四十八年ニ至ル議院王政」期においては

兼職を認め、「其議席ノ三分ノ二」は官吏が占めていたため、「當時國會ノ議事頗ル見ル可キ者」があつたとする考え方も存在していた。しかし、今日では、「苟モ職ヲ官司ニ奉スル者ハ決シテ選舉會ニ班列スルヲ得ス」とし、更に「廉平ヲ全クスル主旨」から「政府ノ用達人、工業ノ請負人、鐵路會社理事員及政府ヨリ任命スル商工會社ノ理事員等」にも被選挙権を与えていないと述べている。

第三に、「リヨン子氏李國政法論抄訳」³¹である。「官吏の議員兼職」に関する史料部分は以下の通りである。

李國ニ於テハ官吏ノ被選挙権ニ就テ「ノ制限アルコトナシ。國憲第七十八條第二款ニ曰ク「官吏タル者兩院ニ入ル為ニ議員タル為ニ職ヲ辭スルコトヲ要セスト」（本官ヲ以テ議員タルコトヲ得執政ニ至テモ亦同シ）。

官吏ニシテ代議院ニ入ルノ利害得失ハ古來ノ諍義ニシテ古今各國其制ヲ殊ニス。佛國千七百九十二年ノ憲法ハ政府ノ官吏ヲシテ上ハ執政大臣ヨリ下ハ小吏ニ至ルマテ代議士タルノ權一切ナキモノト定メタリ。何トナレハ官吏ハ主權者即チ國会ニ服従スル者ニシテ主權者ノ一部タルヘキ者ニアラサレハナリ。獨リ法官ハ代議士ニ撰ハルルヲ得可シ。但シ議院開會中其本職ヲ停止スヘシト。佛國千八百四十八年ノ憲法（第二十八條）ハ凡テ俸給ヲ受ル官吏ヲシテ國會ニ參預スルコトヲ禁シタル。千八百五十二年ノ拿破崙憲法（第四十四條）ハ獨リ執政大臣ヲ除キタルノミ。英國憲法ハ官吏ノ大部ニ被選挙権ヲ禁ス。北米合衆國憲法（第一編第二章第二條）及瑞西同盟國憲法（第六十六條）ハ其中央官吏ノ被選挙権ヲ禁スルモ各邦ノ官吏ニハ之ヲ禁セス北獨乙連邦憲法ニ於テハ連邦議會ノ議員ニ之ヲ禁スルノミ。

官吏が代議院の議員となることの利害得失は「古來ノ諍義」であり、各国でその制度は異なつていると論じ、ブロイセン・フランス・イギリス・アメリカ・スイス及び北ドイツ連邦等の各憲法条文を示して、各国の状況を説明している。

最後に、「ブロンチエリー氏国法汎論抄訳」³²である。「官吏の議員兼職」に関する史料部分は以下の通りである。

(第七) 選舉法ニ関シ英國ニ於テ行フ所ノ慣法ハ其宜シキヲ得タルモノニシテ歐州大陸諸国ニ於テ之ニ模倣スルモノ多ク即チ希蠅ノ憲法第六十四條ニ於ル巴華里(リバイエルン・筆者注)ノ一千八百四十八年六月四日ノ條例第二十九條ニ於ル索漏生(リブロイセン・筆者注)ノ憲法第七十八條竝ニ又北獨連邦憲法第二十一條ニ於ルカ如キ皆是レナリ其制タル曾テ議員タリシ者官吏ニ登庸セラレタル後ト雖再ヒ議員ニ選舉セラルヲ得セシメ選舉人ヲシテ其前ニ信任スル所ノ人ヲ再選シ若クハ新ニ信任スル所ノ者ヲ擧ケルモ都テ其隨意ニ任セシムルナリ千八百四十八年ノ佛國ノ憲法ハ此意ニ反シ凡ソ俸給ヲ受クル官吏ハ之ヲ議員ニ選ムコトヲ得サラシメ(憲法第二十八條)又千八百五十二年拿破崙第三世ノ制定セル憲法ニ於テハ此ノ範囲ヲ縮小シ唯諸省卿ノミヲ除テ選舉区域ニ入ラセシム又米國ノ憲法(第一編第一章第二條)及瑞西連合憲法(第六十六條)ハ中央政府ノ官吏ヲ除キ各州政府ノ官吏ハ之ヲ加ヘ北獨連邦憲法ハ唯連邦委員ノミヲ除キタリ(第九條)夫レ官吏ヲ議員ニ選擇スルコトヲ許ササルトキハ議院ニ事務練達ノ議士ヲ欠キ隨テ自ラ議場ノ見識ヲ卑クシ其勢力ヲ薄弱ナラシム然レトモ之ニ反シテ專ラ官吏ヲ以テ議場ヲ占メシムルトキハ議院カ政府ニ対シテ行フ所ノ制限權ハ後ニ道具トナリ議院ハ之カ為ニ世論ノ信用ヲ失フニ至ルヘシ是ノ故ニ議院ノ關係ヲシテ其平均ヲ得テ偏重偏輕ノ患ナカラシムルハ是レ選舉人ノ責務ニシテ宜シク豫メニ注意スヘキ所ナリ且夫レ官吏ノ此ノ事ニ關係スルハ其職ノ何タルヲ問ハスシテ同一ニ論スヘカラサルモノアリ其特ニ保育ヲ職トスル医官教官ノ如キ其实ハ私人ニ異ナラス又裁判官如キハ其獨立ノ地位ヲ有スルヲ以テ他ノ牽制ヲ受クルノ患ナシ獨リ純然タル行政官吏ノ地位ニ至リテハ深ク注繫セサル可ラス若シ此ノ類ノ官吏ニシテ議員中ノ多數ヲ占メ而シテ其勢力ヲ藉ルトキハ亦議院ノ獨立ヲ維持スルコト能ハス是レ故ニ政府ト議院ノ間ニ於テ其議相合ハス各々其權ヲ争フニ方リテ選舉人タル者宜ク純然タル行政官吏ヲ選舉スルヲ為サス專ラ公務上充分ノ責任アル省卿ノミヲ選ムニ止マルヘシ

この史料においても、ギリシャ・バイエルン・ブロイセン・北ドイツ連邦・フランス・アメリカ及びスイスなど

の憲法条文を示して、「官吏の議員兼職」に関する状況を次のように説明している。すなわち官吏を議員に選択することができないと議院に事務練達の議士を欠くこととなり、議院自体の見識が卑しくなる反面、官吏が議院を占めると議院が政府に対して行ういわゆる「制限権」が道具と化して、やがては世論の信用を失うこととなる。したがつて、議院において「其平均ヲ得テ偏重偏輕ノ患」を取り除くのは、「選舉人ノ責務」であるとする。その上で、「官吏の議員兼職」で注意すべきは「保育ヲ職トスル」医官教官や「獨立ノ地位ヲ有スル」裁判官といったものではなく、「純然タル行政官吏ノ地位」を有するものの兼職であるとしている。それは、この種の官吏が議員中多数を占めて、その論が専ら政府を攻撃するものである場合は、政府の主権を損し、諸般機関の統一を失うことになり、逆に、政府が官吏議員と相密着してその勢力に依拠する場合は、議院の独立を維持することが出来なくなるという側面を有しているためである。よって、選舉人は「純然タル行政官吏」を選舉せず、専ら「公務上充分ノ責任アル省卿ノミ」を選出するようになると述べている。そして、井上は、以上の法令や文献内容を参照して、官吏は被選挙権は有するが、議員兼職はできないとする一貫した考え方を示したのである。

それでは、何故、井上は右のような考え方を採ったのか。

井上の思想的バックボーンとなっているものは、「國家の始は君徳に基つく」わが国独自の国体思想と「現世的道徳を主とする」「倫理説ないし政治思想」である儒教道徳であった。³³この二つのものから生じる政治觀は、為政者が率先して節儉の範を示しつつ、国家目的と考えられるものに向かう政府の誠意と実行を妨げず、かつそれを促進すると見られる限りにおいて、政府は可能な限り譲歩を考慮すべきというものである。具体的には、「忠君愛國」の精神を持ち、「雄弁美辭と術数籠絡」ではなく、「政治家の憂國の誠、率先の実、衆心に貫徹することである。³⁴そして、この国体思想と儒教道徳に加えて、井上には、明治五年六月から明治六年九月までのフランスなどの欧洲

巡遊によつて得た西欧法の知識が加わる。このような思想的背景を有する井上は、行政権と立法権の関係に関する行政権を「政府の意想は即ち天皇の御慮にして、政事に就ては内閣と帝室の区別を立つる事能はず」と捉えて、行政権の裁量の確保を望むと同時に、行政権の無統制は、権力の恣意的な法の運用を招くことから、法的規定の厳密さを重視した。つまり、法律による権力の秩序化という意味における「法治主義」こそ一貫して守られた井上の最も基本的な考え方であつたと考えられる。この態度は、前述の憲法草案において、井上が行政権を厳しい法的制約下においたと考えられる点などからも首肯できる。このことから、井上は、官吏は被選挙権は有するが議員兼職はできないとする一貫した考え方を示し、この考え方は、以後の議論において、有力な考え方の一つとなつたのである。

三 選挙法諮詢案の内容

井上毅再校案作成後も、草案作成は引き続き行われ、明治二〇年一二月には全六章九三条からなる草案が作成された。⁽³⁷⁾ この草案の冒頭には、「十二月三日定」・「十二月五日」等の書き込みがあることから、この草案は明治二〇年一二月三日及び五日に条文検討が行われたことがわかる。また、史料の文末には「金子曾禰山脇一同叶議了」とあることから、この草案を作成・検討した者は、金子堅太郎・曾禰荒助及び山脇玄であることは明らかである。検討対象となる条文は次の通りである（図表一④参照）。

第十三條 凡官吏ハ被選人タルコトヲ得ルモ本官ヲ辞セサレハ其選ニ應シテ議員トナルコトヲ得ズ其非職官モ亦同シ
第十四條 郡長又ハ区長ハ其監督スル所ノ撰舉区ノ被撰入タルコトヲ得ズ

第五十六條 當撰人ニシテ官吏又ハ政府ノ保護ヲ受タル營業者若ハ會社ノ役員ナルトキハ本官又ハ役員若ハ保護ヲ辞シタル後ニアラサレハ府縣知事ハ當撰證書ヲ附與セス

第一三條及び第五六條から、全ての現職官吏及び非職官吏の議員兼職が禁止されているが、井上再校案第一四条に示された立場よりも若干緩やかな立場を取っている。また、第一四条では、郡長及び区長は自らが監督する選挙区では被選人となることが出来ないとした。この条文は、この草案において初めて示され、この条文規定が明治二年選挙法第一〇条の原始規定と考えられる。更に、第五六条は前三草案における規定と非常に類似していることが指摘できる。欄外の書き込みについては、第一三條に「武官ノ事、教官医官技術官ノ事」とあり、この草案でも官吏の範囲を具体的に検討していることがわかる。⁽³⁸⁾

次に、「明治二十年十二月十二日修正」「十三日修正」と記された草案史料である。この草案は全六章九四条からなるものである（図表一⑤参照）。

第十四條 凡官吏ハ被選人タルコトヲ得ルモ本官ヲ辞セサレハ其選ニ應シテ議員トナルコトヲ得ズ其非職官モ亦同シ「但シ教官技術官博物局員衛生会員及其ノ他将来ニ法律ヲ以テ特ニ指定スルモノハ前次ノ例ニ依ラザルコトヲ得議員ニシテ官吏ニ任スルトキハ議員タルコトヲ失フヘシ」

第十五條 郡長又ハ区長ハ其監督スル所ノ擇舉区ノ被選人タルコトヲ得ズ（英）

第五十八條 當撰人ニシテ官吏又ハ政府ノ保護ヲ受クル營業者若ハ會社ノ役員ナルトキハ本官又ハ役員若ハ保護ヲ辞シタル後ニアラサレハ府縣知事ハ當撰證書ヲ附與セス

検討対象となる三條文は、条数を変化させているが、条文文言は前案と全く同じで、この草案の第一四条及び第一五条には書き込みがある。第一四条には、但書が加筆されており、欄外には「裁判官ハ被選人タルコトヲ得ズ但

(図表一の続き) 草案及び起案に基づく「官吏の議員兼職」条文案

編 號	兼 職	禁 止	註 記	兼 職	職 能	註 記
⑤	第15條 ④ 条文と同様	第38條 ④ 条文と同様	〔但シ教育官技術官博物局員衛生会員及其ノ他将來ニ法律ヲ以テ特ニ指定スルモノハ前次ノ例ニ依ラザレコトヲ議員ニシテ官吏ニ任スルトキハ議員タルコトヲ失フヘシ〕	第14條 ④ 条文と同様〔但シ教育官技術官博物局員衛生会員及其ノ他将來ニ法律ヲ以テ特ニ指定スルモノハ前次ノ例ニ依ラザレコトヲ議員ニシテ官吏ニ任スルトキハ議員タルコトヲ失フヘシ〕		
⑥	第12條 同 上	第58條 當選人ニシテ官吏ニ係ルトキハ本官ノ辞表ヲ呈出シタル後ニアラサレハ府縣知事ハ當選證書ヲ頒與セズ	第11條 同上〔同上〕			
⑦	第10條 宮内官吏及裁判官ハ被選入タルコトヲ得ス	第11條 附縣高等官ハ其ノ府縣ニ於テ都長市長故ニ選舉ノ管理ニ關係スル官吏ハ其ノ都又ハ市ニ於テ被選入タルコトヲ得ス		第9條 國務大臣枢密院議長副議長枢密院各省次官無任所外交參事官教育學術暨二技術ノ官吏及非職官トヲ得前項ノ外官吏ハ被選入タルコトヲ得ルモ本官ヲ辞セシハ其選ニ應シテ議員トナルコトヲ得ス		
⑧	第11條 宮内官吏及司法官ハ被選入タルコトヲ得ス		第10條 同 上			
⑨			第9條 國務大臣枢密院議長副議長枢密院各省次官參事官教育學術暨二技術ノ官吏及非職官ハ議員ヲ兼スルコトヲ得前項ノ外官吏ハ被選入タルコトヲ得ス			

※④条文案については、第一八九号三九二頁の図表参照。

試補ハ此ノ限ニ在ラズ」とあることから、裁判官の処遇について検討していくことが分かる。また、第一五条には、「府縣知事及府縣官吏並検事及裁判所官吏ハ其ノ奉職地区域内ノ被選人タルコトヲ得ズ」とあり、郡長や区長の他に府県知事・府県官吏・検事及び裁判所官吏も管轄区域では被選資格を剥奪されると考えていることが伺われる。この草案以後、明治二一年になると後述する通り、四月三〇日に枢密院が創設され、五月八日から皇室典範諮詢案を皮切りに、憲法及び議院法各諮詢案の審議がなされたため、選挙法草案作成は一時中断することになる。枢密院における憲法及び議院法各諮詢案の審議内容には、「官吏の議員兼職」に直接及び間接的に関連すると思われるものが幾つか存在するので、その検討を行うこととする。

まず、憲法諮詢案の枢密院における審議内容である。審議の初日である六月一八日に憲法諮詢案に対するレースラーの論評「憲法草案概要」⁴⁰が配布され、この意見書の内容は、行政権の強化を論じたものであった。審議の冒頭、伊藤議長は「憲法政治ハ東洋諸國ニ於テ曾テ歴史ニ徵證スヘキモノナキ所ニシテ之ヲ我日本ニ施行スルハ事全ク新創タルヲ免レス」⁴¹状況であるので、「此草案ニ於テハ君權ヲ機軸トシ偏ニ之ヲ毀損セサランコト」を「起案ノ大綱」⁴²としたとの説明があり、「事國家永遠ノ基礎ニ關シ國家ノ面目ヲ一新スルノ大事」⁴³であるので、各顧問官に慎重な審議を促して審議を開始した。伊藤議長は「第四條 天皇ハ國ノ元首ニシテ統治權ヲ總攬シテ此ノ憲法ノ條規ニ依リ之ヲ施行ス」の審議において、「本條ハ此憲法ノ骨子ナリ」と説明して、「憲法ヲ創設シテ政治ヲ施スト云フモノハ君主ノ大權ヲ制規ニ明記シ其ノ幾部分ヲ制限スルモノナリ」と論じた。⁴⁴この後、憲法諮詢案第五条の「天皇ハ帝國議会ノ承認ヲ經テ立法權ヲ施行ス」の「承認」の文言をめぐつて大論争となつた。伊藤議長は「議會ノ承認ヲ經スシテ國政ヲ施行スルハ立憲政體ニアラサルナリ已ニ議會ニ承認ノ權ヲ與ヘタル以上ハ其承認セサル事件ハ政府ト雖モ之ヲ施行スルコト能ハサルモノトス歐州立憲國ノ景況ヲ見ルニ獨逸風ノ立憲政體アリ英國風ノ立憲政體アリテ

其権限ノ解釋或ハ其ノ組織ノ構成ニ至ラハ多少差異アルモ其大体要領ニ至テハ毫モ異ルコトナシ又立憲政体ヲ創定シテ責任宰相ヲ置クトキニハ宰相ハ一方ニ向テハ君主ニ對シ政治ノ責任ヲ有シ他ノ一方ニ向テハ議會ニ對シテ同シク責任ヲ有ス」と論じ、「立憲政体ヲ創定スルトキニハ天皇ハ行政部ニ於テハ責任宰相ヲ置テ君主行政ノ權ヲモ幾分カ制限サレ立法部ニ於テハ議會ノ承認ヲ經サレハ法律ヲ制定スルコト能ハス此ニツノ制限ヲ設クルコト是レ立憲政體ノ本意ナリ」と説明した。⁽¹⁵⁾この第五条は、六月二十日午前に引き続き審議され、佐野顧問官は「翼賛」⁽¹⁶⁾という修正案を提示した。これに統いて、森文部大臣は「議ヲ經テ」を、山田司法大臣は「表決ヲ經テ」との修正案をそれぞれ提案したが、伊藤議長は「文字上ノ修正ニ屬スルカ如シト雖モ其文字ノ如何ニ依リテハ實際ノ行為ニ關係ヲ及スコト最モ重大」⁽¹⁷⁾として、第五条の審議可決をこの時点ではしなかつた。第五条審議後、論議となつたのは六月二十二日午後に審議された第二章「臣民權利義務」における「分際」論議であつたが、その後は、順調に審議は進行し、六月二十七日午後には、第三章「帝國議會」が審議された。ここで注目すべきは、第三四条と第三八条の審議である。第三四条は、貴族院組織に関する条文であるが、次条の衆議院組織に関する条文と関連して審議がなされた。報告員の井上毅は、審議において「法律ヲ以テ衆議院議員選挙法ヲ定ムル所以ハ衆議院ハ人民ノ代議士ヨリ成立スルモノ」と論じたが、土方顧問官は「民選議院ハ時トシテハ過激ノ論説ヲ主唱シ又時トシテハ急進ナル方針ヲ採リテ往々行政官ト輒轢スルコトアリ」と、また、吉田顧問官は「下院ニ於テ行政ヲ妨ケ人心ノ騒乱ヲ釀スコトアル」と衆議院の組織に関して不安を述べたが、河野顧問官は「下院ハ普通人民ノ選出シタル人ヲ以テ組織スルモノ」と論じ、その後、第三四条は表決により多数可決された。次に、第三八条の「帝國議會ハ政府ノ提出スル議案ヲ議決ス」であるが、審議は七月二日午前になされ、審議の冒頭、報告員井上毅は「政府ノ字一應ヲ言ヘハ内閣ナリト雖モ單ニ内閣ノミニアラス内閣モ政府ノ一部ニシテ政府ト云ヘハ内閣ヨリモ廣シ内閣及行政各部即チ諸省ハ政

府ノ中ニ包含ス凡テ行政ノ統務府ノ政府ト云フ」と説明した。この説明に対し、佐野顧問官は「本条ハ議會ニ法律ノ起艸權ナキニ依リ議案ハ政府ヨリ提出スト云フノ意カ」と質し、井上は「然リ」と答へ、「本案ハ憲法全体ノ主意ヨリシテ之ヲ政府即チ行政府ニ限レリ其理由ハ法律ノ成立スルヤ經驗ニ據ルニ起草起案常ニ之力先導者タリ法律ハ概シテ起案ノ主義ニ隨テ成立スルモノニシテ起案ハ實ニ法律ノ上ニ大勢力アリ」「故ニ立法ノ要ノ存スル起案ノ權ヲ政府ニ綜攬スルハ固ヨリ当然ノコトナリトス」と論じ、その後、第三八条は表決により多数可決された。この後、憲法諮詢案の審議は大凡順調に進行し、七月一二三日をもつて終了した。枢密院は、七月一三日の憲法草案審議以後、夏期休暇に入ったが、秋からは議院法その他の憲法附屬法案の審議が待っていたので、起草者たちにとつて、その夏は、憲法の修正議決をふまえ、基本法典の草案の全体を再検討しなくてはならない多忙な期間であった。^[56]

次に、九月一七日から始まつた議院法諮詢案の枢密院における審議内容である。枢密院審議に付された議院法諮詢案は、明治二一年七月に作成された委員会議案を、八月下旬に「委員會議案ニ對シ議長ノ意見ニ依リ更ニ修正」^[57]したものであった。そして、議院法諮詢案で最も激しい論議は、オーストリア帝国議会下院第二副議長クルメツキ（Johann Ritter von Chlumeky, 1834—1924）の「日本憲法の施行に関する意見書」^[58]を機に立案された第三条であり、官吏の議員兼職」に直接関係する論議は、第四五条であった。まず第一に、九月十七日午前の第一読会で審議に付された第三条は次のように規定されていた。

第三條 憲法ニ定メタル議員ノ員數集會シタルトキ衆議院ノ議長副議長ハ其ノ第一任期ニ於テハ議員ヨリ之ヲ勅任シ第二任期以下ニ於テハ議員之ヲ互選シ勅許ヲ請フヘシ

報告員の伊東巳代治は、第三条を「明治廿三年議會開設ノ當初二於テハ各議員タルモノ其事務ニ經驗ナキコトナレハ議長ヲ選舉スルニモ適當ナル人物ヲ得ンコト頗ル困難ナルヘシ又議長ニ適當ナル人物ヲ得ルト否トハ政府ト議

論説　會トノ關係ニ於テ重大ナルモノナリ」⁽⁶⁰⁾と説明した。第一讀会は九月二六日午後に行われ、報告員伊東は、次のように説明した。⁽⁶¹⁾

各國ノ例ヲ參照スルニ議長ヲ選定スルニ三法アリ第一ハ議員之ヲ互選ス第二ハ之ヲ勅任ス第三ハ議員ノ互選シタル者ヲ勅任ス此三法トス第一ノ法ハ議院ノ自治權ニ基クモノナリ然レトモ議院ノ自治ナルモノハ絶對的ニアラシテ憲法議院法等ノ制限内ニアルモノナリ第二法ハ議長ハ議員中特別ノ職務ヲ帶フルモノナルカ故ニ君主ヨリ之ヲ任スヘキト云フノ説ニ基クモノナリ二法共ニ根據アリ第三法ニ至テハ學理ニ於テモ實際ニ於テモ共ニ其當ヲ得サルモノトス互撰セラレタル數名ノ中ヨリ一名ヲ勅任セラル、コトナシテ斯然ルトキハ互選ノ效甚タ薄シト云ハサルヲ得ス又其互選ニ依リ選出セラレタル數名ノモノ悉ク政府ノ意ニ適セサルモノナラストスヘカラス然ルトキハ勅選ノ利復タ何クニカアル故ニ此第三法ハ最劣ノ法トス抑モ本案ハ三法ノ何レニ據レルカト云フニ其元來ノ主意ハ第一法即チ互選ノ法ニアリ

この説明の後、大論議が起こり、次回審議日の九月二八日午前及び次々回審議日の一〇月一二日午前でも審議が終わらず、一二日午後に全院委員会を開いて協議し、表決の結果、「原案ニ同意スルモノ八名二十五番（佐野）ノ修正説ニ同意スルモノ一名ナリ即チ二十五番ノ修正説ニ同意者多數ナリ依テ修正説ニ可決」したのである。修正説は、「衆議院ノ議長副議長ハ議員中ヨリ五名ヲ互選セシメ其ノ中ヨリ之ヲ勅任ス」⁽⁶²⁾というものであった。

第二に、「官吏の議員兼職」に直接関係する議院法諮詢案第四十五条の議論である。この第四十五条は、委員会議案第四九条の「國務大臣次官及政府委員ハ議院ノ會議又ハ委員會ニ於テ表決ノ數ニ預ラス」に「其ノ議員タル者ヲ除ク外」という文言を「政府委員ハ」の後に付加する伊藤枢密院議長の修正がなされたことにより成立した条文である。このことから、伊藤は、明治二一年八月段階で、國務大臣、次官及び政府委員の議員兼職を認める考え方を持っていたと考えられる。第四十五条は、明治二一年九月二一日午前に審議され、その第一讀会では、鳥尾顧問官から「大

臣次官政府委員ヲシテ帝国議會ノ議員ヲ兼ネシムルノ意カ」との質問に対し、報告員伊東巳代治は「然リ」と答えた。⁶³ 続いて、一〇月二二日午前に行われた第二読会の審議では、三つの考え方⁶⁴が示された。第一に、國務大臣・次官及び政府委員が議員を兼職できるか否かは「選舉法ノ議決」後に決定することであるので、「本條ヲ削除」することを主張する島尾顧問官の考え方で、佐々木顧問官が支持した。この主張に対して、「第七十七條ニ依レハ官吏タルトモ法律ノ取除ヲ以テハ議員タルコトヲ得ルモノナリ」との判断から、この主張を議長は却下した。第二に、条文文言の「議員タル者ヲ除ク外」を削除して審議することを主張する福岡顧問官の考え方で、東久世・河野・副島各顧問官の支持を受けた。この考え方に対する伊藤は「官吏ニシテ議員ヲ兼ヌルノ可否ハ一ノ問題ナリ現役ノ軍人裁判官外交官ノ如キハ議員ヲ兼ヌルヲ得サルコト泰西各土普通ノ例ナリト雖モ其ノ他ノ行政官吏マテモ都テ議員ヲ兼ヌルコトヲ得ストスルノ道理ハ稍薄弱ナリ」とする考え方からすると、矛盾する考え方であると評した。その上で、伊藤は「官吏ニシテ議員ヲ兼ル者ノ権利ヲ保護シタルモノ」として、第四十五条を設けたと解釈すると、「議員タル者ヲ除ク外ノ文字ヲ削ルトキハ却テ本條ノ要旨ヲ失フ」と述べ、福岡顧問官の主張は「起立シタル者四名」⁶⁵という表決の結果、否決された。最後に、第四十五条が存在しなければ、議院法第四十三条「議院ニ於テ議案ヲ委員會ニ付シタルトキハ國務大臣次官及政府委員ハ何時タリトモ委員會ニ出席シ意見ヲ述ルコトヲ得」の条文解釈が確定しないことから、「本條ヲ削除スルハ不可」とする原案同意の山田司法大臣の考え方で、土方顧問官が支持した。この原案同意案も表決に付され、「起立シタル者十一名」という多数を以て可決され、一〇月三一日の第三読会でも、無修正で可決された。これにより、この段階で、國務大臣・次官及び「内閣ガ自ラ説明辯解ヲ為スコト能ハサルトキ議會ニ對シテ必要ノ説明辯解ヲ為ス」⁶⁶ための政府委員は、議員兼職することができることになったのである。

枢密院での憲法及び議院法の審議期間中、徳富蘇峰は、「国民之友」において、選挙法案の内容を論じている。彼は、選挙区制は「吾人は曰く選挙區は成可く大に失せんよりも寧ろ小なれ、蓋し選挙區畫を定むるは民情風俗を斟酌するを要す」と指摘し、選挙方法は「吾人は複選法を以て最も不可と爲す」と論じている。

さて、選挙法草案に戻れば、その作成は、「撰挙法並貴族院組織法ハ、來月一日マデ逐条相伺候而成案仕度奉存候」との明治二一年八月六日付伊藤博文宛井上毅書簡内容から、井上は九月までに選挙法草案の再作成を約している。そして、それに該当すると思われる草案は、草案冒頭に「明治二十一年十月廿一日終リ」という書き込みがある全一四章九九条からなる草案である（図表一⑥参照）。

第十一條 凡官吏ハ被選人タルコトヲ得ルモ本官ヲ辭セサレハ其選ニ應シテ議員トナルコトヲ得ズ其非職官モ亦同シ「但シ教官技術官博物局員衛生会員及其ノ他将来ニ法律ヲ以テ特ニ指定スルモノハ前次ノ例ニ依ラザルコトヲ得議員ニシテ官吏ニ任スルトキハ議員タルコトヲ失フヘシ」

第十二條 郡長又ハ区長ハ其監督スル所ノ選挙区ノ被選人タルコトヲ得ズ（英）

第五十八條 當撰人ニシテ官吏ニ係ルトキハ本官ノ辞表ヲ呈出シタル後ニアラサレハ府縣知事ハ當撰證書ヲ附與セス

この「選挙法諮詢案草稿」における検討条文は、第一一条・一二条及び第五八条である。この内、前二者は、明治二〇年一二月に作成された二草案と全く同じであり、第五八条は若干の修正がなされている。しかし、注目すべきことに、前述の議院法諮詢案第四五条の審議内容を受けて、検討条文は再検討がなされ、次のような条文が諮詢案草稿の中に書かれている。

第九條 大臣枢密院議長副議長枢密院顧問官法制局長官次官無任所外交官秘書官參事官官立学校教官技術官及非職官吏ハ宮内官ヲ除ク外議員ヲ兼ヌルコトヲ得

前項ノ外ノ官吏ハ被選人タルコトヲ得ルモ本官ヲ辞セサレハ其選ニ應シテ議員トナルコトヲ得ス

第十条 府縣廳又ハ都市役所ノ官吏及府縣郡市ノ有給吏員ハ其府縣ノ被選人タルコトヲ得ズ

ここにおいて、議院法第四十五条が「國務大臣次官及政府委員」の兼職可能を規定したのを受けて、前六草案で一直貫して取られてきた兼職禁止の立場から、条文文言上、制限的な兼職可能の立場に転換が行われたのである。条文規定の方法は、宮内官を除き、兼職できる具体的な官吏を示し、その他の官吏は、被選資格を有するが兼職できないとする立場を取つた。他方、第一〇条が示すように、府県及び都市役所の官吏、すなわち知事・書記官・属（地方官官制第一条）、郡区長（同三八条）などは、従来の草案と同じ発想に立つて、その府県において被選資格を有しないと規定した。そして、この第九条及び第一〇条は再度、修正された。まず、第九条は条文修正されるとともに、「第十条 宮内官吏ハ議員ヲ兼ヌルコトヲ得ズ竝ニ被選人タルコトヲ得ズ」を新設・付加した。また、第一〇条は第一条として規定され、条文文言も「府縣高等官及郡長市長竝ニ擇舉ヲ監督スル官吏ハ其ノ監督スル所ノ郡市ニ於テ被選人タルコトヲ得ズ」と全文修正され、知事や書記官などの府県高等官、郡長・市長及び選挙管理に關係する官吏は、各々の監督行政区域において被選資格を有さないと規定された。

このような修正を施された「選挙法諮詢案草稿修正案」は、全一〇〇条からなり、当時、司法次官をしていた箕作麟祥の『箕作文書』に史料として残つている（図表一⑦参照）。

第九條 國務大臣、枢密院議長、副議長、枢密顧問、各省次官、無任所外文官、參事官、教官、學術竝ニ技術ノ官及非職官吏ハ議員ヲ兼ヌルコトヲ得ス

前項ノ外ノ官吏ハ被選人タルコトヲ得ルモ本官ヲ辞セサレハ其選ニ應シテ議員トナルコトヲ得ス

第十条 宮内官吏及裁判官ハ被選人タルコトヲ得ス

第十一條 府縣高等官ハ其ノ府縣ニ於テ郡長市長竝ニ選舉ノ管理ニ關係スル官吏ハ其ノ郡又ハ市ニ於テ被選人タルコトヲ得ス

第九条では、前案の条文文言から法制局長官と秘書官が削除された。秘書官は、議院法第四十五条の「政府委員」に該当しないため、削除されたのは妥当と考えられるが、法制局長官は、帝国議会開設後に政府委員となつている実例があることから、秘書官と同じ理由から削除されたとは考えられず、削除理由は判然としない。また、第一〇条は、前修正案の第九条に規定された「宮内官ヲ除外」の文言を独立条文にするとともに、これに裁判官を付加して被選資格を有しないと規定した。更に、第一一条は「地方ノ選舉ヲ管理スル市町村吏員ハ其ノ選舉區ニ於テ被選人タルコトヲ得ス」と修正されたのである。しかし、この草案も再度加筆修正された。

再修正された「選挙法諮詢案草稿再修正案」⁽⁷³⁾は、全一〇二条からなる草案で、「十月二十一日確定 議長」の書き込みがあり、検討対象となる条文は次の通りである（図表一⑧参照）。

第十條 國務大臣、樞密院議長、副議長、樞密顧問、各省次官、無任所外交官、參事官、教官、學術竝ニ技術ノ関ル官吏及非職官吏ハ議員ヲ兼ヌルコトヲ得

前項ノ外ノ官吏ハ被選人タルコトヲ得ルモ本官ヲ辞セサレハ其ノ選ニ應シテ議員トナルコトヲ得ス

第十一條 宮内官吏及司法官ハ被選人タルコトヲ得ス

この草案には、「十月二十一日確定 議長」という書き込みがあることから、伊藤博文による修正が行われたと考えられる。そして、この条文案の修正は次のようなものであった。すなわち、第一〇条第一項の「無任所外交官」が削られ、同条第二項は「前項ノ外ノ官吏ハ議員ニ選挙セラル、コトヲ得ス」と修正され、第一一条は全文削除されたのである。第一〇条の修正は、議院法第四十五条の「政府委員」に該当しないため、削除されたのではないかと

考えられる。また、前案の第一〇条及び第一一条の内容は、第一〇条第一項に吸收される形で規定されたと考へられる。

以上のような検討がなされた結果、「選挙法諮詢案最終案」は、全一四章一〇二条からなる草案となり、明治二一年一月に示された。^[74] 検討対象となる条文は次の通りである（図表一⑨参照）。

第九條 國務大臣、枢密院議長、副議長、枢密顧問、各省次官、參事官、教官、學術並ニ技術ノ官吏及非職官吏ハ議員ヲ兼ヌルコトヲ得

前項ノ外ノ官吏ハ被選人タルコトヲ得ス

この条文では、第二項が「前項ノ外ノ官吏ハ被選人タルコトヲ得ス」というように前案の修正を若干再修正してある。この条文から、制限的な兼職可能の立場が引き続き堅持されたのである。そして、以上の草案作成過程を経て、この諮詢案最終案が一月二六日午後に枢密院の会議に提出され審議に付されることとなるのである。

注

〔梧陰文庫〕B四二二四一。

(1) 〔井上毅傳〕史料篇第三・四二二一—四六四頁。「普魯西建國法」は一八五〇年一月三一日公布のプロイセン憲法、「白耳時建國法」は一八三一年四月七日公布のベルギー憲法の翻訳である。

(2) 〔梧陰文庫〕B四二二一—四六四頁。「普魯西建國法」は一八五〇年一月三一日公布のプロイセン憲法、「白耳時建國法」は一八三一年四月七日公布のベルギー憲法の翻訳である。

(3) 国会図書館所蔵文献参照。代議士選挙に関する千八百五十二年二月二日勅令等を内容としている。また、『梧陰文庫目録』によれば、和書之部三〇二に所収されていることから、井上毅がこの文献を所有していることがわかる。

(4) 訳出条文は次の通りである。Edouard LAFERRIÈRE, *Les Constitutions d'Europe et d'Amérique*, Paris, 1869, p.69-70,77.

36—Le membre de l'une ou de l'autre des deux Chambres, nommé par le gouvernement à un emploi salarié qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger, et ne reprend ses fonctions qu'en vertu d'une nouvelle élection。

103—Aucun juge ne peut accepter du gouvernement des fonctions salariées, à moins qu'il ne les exerce gratuitement, et sauf les cas d'incompatibilité déterminées par la loi.

(5) 藤田経文『は次の通り』 L. DUGUIT, H. MONNIER, R. BONNARD, *Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*, Paris, 1952, p.229.

29—Toute fonction publique rétribuée est incompatible avec le mandat de député au Corps législatif.—Tout fonctionnaire rétribué, élu député au Corps législatif, sera réputé démissionnaire de ses fonctions par le seul fait de son admission comme membre du Corps législatif, s'il n'a pas opté avant la vérification de ses pouvoirs.—Tout député au Corps législatif est réputé démissionnaire par le seul fait de l'acceptation de fonctions publiques salariées.

30—Ne pourront être élus dans tout ou partie de leur ressort, pendant les six mois qui suivraient leur destitution, leur démission ou tout autre changement de leur position, les fonctionnaires publics ci-après indiqués : —Les premiers présidents, les procureurs généraux ; —Les présidents des tribunaux civils et les procureurs de la Seine ; —Le préfet de police, Les préfets et les sous-préfet ; —Les archevêques, évêques et vicaires généraux ; —Les officiers généraux commandant les divisions et subdivisions militaires ; —Les préfets maritimes.

(6) 『梧陰文庫』 A-109 及び伊藤博文編『秘書類纂憲法資料』上巻（原書房、一九七〇年）五一一—六四八頁。『梧陰文庫』史料に依れば、第一章冒頭に、「四月廿二日校」、第二章冒頭には「四月十九日校定」と書かれ込みがあり、明治二十年四月中旬から下旬にかけて草案作成が行われたことを示してゐる。

(7) 大石真『日本憲法史』（有斐閣、一九九五年）1116頁。

(8) スペイン憲法（一八四五年三月二二三日公布）に関するには、第1111条及び第一五条が官吏の議員兼職に関連してゐる。

LAFERRIÈRE, *op. cit.*, p.478.

23—Tout Espagnol qui réunit ces qualités et conditions peut être nommé député par quelque province que ce soit.

25—Les députés qui acceptent du Gouvernement ou de la Maison royale une pension, un emploi qui ne constitue pas un degré dans sa propre carrière, une commission salariée, des décorations ou titres honorifiques sont sujets à réélection.

La disposition qui précède ne s'applique pas aux députés qui sont nommés ministres de la Couronne.

(9) 一八六七年九月一七日に公布されたペリカ合衆国憲法第六章第一條^モ、記出条文は次の通りである。LAFERRIÈRE, *op. cit.*, p.560.

Aucun sénateur ou représentant ne pourra, pendant le temps pour lequel il a été élu, être nommé à une place dans l'ordre civil sous l'autorité des États-Unis, lorsque cette place aura été créée, ou que les émoluments en auront été augmentés pendant cette époque. Aucun individu occupant une place sous l'autorité des États-Unis ne pourra être membre d'une des deux Chambre, tant qu'il conservera cette place.

(10) 一八四八年九月一一日に公布されたペリカ合衆国憲法第六六条^モ、記出条文は次の通りである。LAFERRIÈRE, *op. cit.*, p.94.

Les députés en Conseil des États, les membres du Conseil fédéral et les fonctionnaires nommés par le Conseil ne peuvent être simultanément membre du Conseil national.

(11) 一八二六年四月一九日に公布されたペリカ合衆国憲法第一八条、第一九条及び第三一条^モ、記出条文は次の通りである。LAFERRIÈRE, *op. cit.*, p.492.

28—Les pairs et députés pourront être appelés aux fonctions de ministre d'État ou de conseiller d'État, avec cette différence que les pairs continueront de siéger dans leur assemblée, tandis que le député laissera sa place vacante et se présentera à une nouvelle élection. En cas de réélection, il cumulera les deux fonctions.

29—Pareillement, il cumulera les deux fonctions si, au moment où il est élu, il exerce déjà l'un de ces emplois.

31—L'exercice de quelque fonction que ce soit, sauf celle de Conseiller d'État et de Ministre d'État cesse provisoirement tant que durent les fonctions de pair ou de député.

- (12) 一八六七年一月二一日に公布されたオーストリア憲法代議篇第八条で、訳出条文は次の通りである。LAFERRIÈRE, *op. cit.*, p.168.

Les fonctionnaires et agents du Gouvernement élus à la Chambre des député n'ont pas besoin de congé pour remplir leur mandat.
 また、憲法公布直前の一八六七年一月一五日には「凡ソ男子ニシテ少クモ滿三〇ヶ年墺國ノ國民權ヲ有シ滿三十歳ニ達シ國會ニ於テ選舉權ヲ有スルカ（第九條）又ハ邦會議員ヲ選舉セラル、ノ權ヲ有スル者ハ各邦ニ於テ國會議員タルコトヲ得」として官吏の兼職を認めてゐる。『伊東文書』一七二〇。xv.〇に、『独逸学協会雑誌』第四一号に掲載された「墺地利國中學校教師議院ニ選舉セラル、弊害」による論説において、「教師ノ義務ト議員ノ職務トハ相兩立スルコト能ハザルモノ」とする解釈を紹介している。

- (13) 一八六六年七月一八日に公布されたオランダ憲法第五六条で、訳出条文は次の通りである。LAFERRIÈRE, *op. cit.*, p.405.
 Les fonctionnaires qui sont élus membres du Rijsttag n'ont pas besoin de l'autorisation du gouvernement pour accepter le mandat de leurs électeurs.

- (14) 一八一五年に公布されたオランダ憲法第九一条で、訳出条文は次の通りである。LAFERRIÈRE, *op. cit.*, p.306.

Les membres des États-Généraux ne peuvent être en même temps membres ou procureurs généraux de la haute Cour, membres de la Chambre des comptes, commissaires du Roi dans les provinces, prêtres ou ministres d'un culte.

Les militaires en service actif qui acceptent les fonctions de membre d'une des deux Chambres, sont, pendant la durée de ces fonctions, placés de droit en non-activité. Du moment qu'ils cessent d'être membres de la Chambre, ils rentrent dans le service actif.

Les fonctionnaires qui président aux élections ne sont pas éligibles dans le district de leur présidence.

Les membres des États-Généraux qui acceptent des fonctions salariées de l'État, ou qui obtiennent un avancement dans le service de l'État, cessent de siéger ; ils sont toutefois immédiatement rééligibles.

(15) 一八五〇年一月三〇日に公布されたプロイセン憲法第七八条や、訳出条文は次の通りである。LAFERRIÈRE, *op. cit.* p.146.

Les fonctionnaires n'ont pas besoin de congés pour entrer dans les Chambres. Si un député accepte une fonction du gouvernement, ou entre dans le service de l'État dans un autre emploi avec augmentation de traitement, il perd son siège et sa voix dans la Chambre, et il ne peut reprendre ses fonctions de député qu'en vertu d'une nouvelle élection.

アルフレード・ヨハネス・アロイシウス・ラーフェリエによれば、「普國下院議員選舉規則」第二十九条では、「各普魯士人ニシテ三十歳ニ満チ終審裁判ニ因テ公權ヲ失ナハス且一年間普魯士國民タル者ハ議員ト爲ルコトヲ得」とあることから、憲法同様に、官吏の議員兼職を認めている。『伊東文書』二六八。また、翻訳中の「獨逸二十一條同」は、一八六七年六月二十四日に公布された北ドイツ連邦（Confédération de l'Allemagne du Nord）憲法第二一条であり、「官吏は連邦帝国議会に入るためには許可を得る必要を有しなる」規定が規定されている。プロイセン憲法同様、官吏の議員兼職を認めている。条文は次の通りである。LAFERRIÈRE, *op. cit.* p.124-125。

Les fonctionnaires n'ont pas besoin de congé pour entrer dans Confédération dans le Reichstag. Si un membre de Reichstag accepte dans la Confédération ou dans un État fédéral une fonction publique rétribuée, ou est promu dans la Confédération ou dans un État fédéral à une fonction jouissant d'un rang ou d'un traitement plus élevé, il perd son siège dans le Reichstag et ne peut le recouvrer que par une nouvelle élection.

また、一八六九年五月三〇日に公布された「独逸國會議員選舉規則」第四条においても「獨逸人ハ第三條ニ掲ケタル者ニ非サレハ何人タリトモ滿二十五歳ニシテ一年間聯邦國民タレハ獨逸全國ニ於テ議員ヲ選舉セラル、コトヲ得」規定がある。『伊東文書』二七一。

(16) 一八七五年二月三日議會(Loi organique sur l'Election des députés)の記述本文は次の通りである。 L. DUGUIT.

H. MONNIER, R. BONNARD, *op.cit.*, p.302-303.

解

7—Aucun militaire ou marin faisant partie des armées actives de terre ou de mer ne pourra, quels que soient son grade ou ses fonctions, être élu membre de la Chambre des députés. — Cette disposition s'applique aux militaires et marins en disponibilité ou en non-activité ; mais elle ne s'étend ni aux officiers placés dans la seconde section du cadre de l'état-major général, ni à ceux qui, maintenus dans la première section comme ayant commandé en chef devant l'ennemi, ont cessé d'être employés activement, ni aux officiers qui, ayant des droits acquis à la retraite, sont envoyés ou maintenus dans leurs foyers en attendant la liquidation de leur pension. — La décision par laquelle l'officier aura été admis à faire valoir ses droits à la retraite deviendra, dans ce cas, irrévocable. — La disposition contenue dans le premier paragraphe du présent article ne s'applique pas à la réserve de l'armée active, ni à l'armée territoriale.

8—L'exercice des fonctions publiques rétribuées sur les fonds de l'Etat est incompatible avec le mandat de député. — En conséquence, tout fonctionnaire élu député sera remplacé dans ses fonctions si, dans les huit jours qui suivront la vérification des pouvoirs, il n'a pas fait connaître qu'il n'accepte pas le mandat de député. — Sont exceptées des dispositions qui précèdent les fonctionnaires de ministre, sous-secrétaire d'Etat, ambassadeur, ministre plénipotentiaire, préfet de la Seine, préfet de police, premier président de la cour de cassation, premier président de la cour des comptes, premier président de la cour d'appel de Paris, procureur général près la cour de cassation, procureur général près la cour des comptes, procureur général près la cour d'appel de Paris, archevêque et évêque, pasteur président de consistoire dans les circonscriptions consistoriales dont le chef-lieu compte deux pasteurs et au-dessus, grand rabbin du consistoire central, grand rabbin du consistoire de Paris.

9—Sont également exceptées des dispositions de l'article 8 :

—1 Les professeurs titulaires de chaires qui sont données au concours ou sur la présentation des corps où la vacance s'est produite ;

—2 Les personnes qui ont été chargées d'une mission temporaire. Tout mission qui a duré plus de six mois cesse d'être temporaire et est régie par l'article 8 ci-dessus.

10—Le fonctionnaire conserve les droits qu'il a acquis à une pension de retraite et peut, après l'expiration de son mandat, être remis en activité.—Le fonctionnaire civil qui, ayant eu vingt ans de services à la date de l'acceptation de son mandat de député, justifiera de cinquante ans d'âge à l'époque de la cessation de ce mandat, pourra faire valoir ses droits à une pension de retraite exceptionnelle.—Cette pension sera réglée conformément au troisième paragraphe de l'article 12 de la loi du 9 juin 1853.—Si le fonctionnaire est remis en activité après la cessation de son mandat, les dispositions énoncées dans les articles 3, paragraphe 2, et 28 de la loi du 9 juin 1853, lui seront applicables.—Dans les fonctions où le grand est distinct de l'emploi, le fonctionnaire, par l'acceptation du mandat de député, renonce à l'emploi et ne conserve que le grade.

11—Tout député nommé ou promu à une fonction publique salariée cesse d'appartenir à la Chambre par le fait même de son acceptation ; mais il peut être réélu, si la fonction qu'il occupe est compatible avec le mandat de député.—Les députés nommés ministres ou sous-secrétaires d'État ne sont pas soumis à la réélection.

また、選挙法第一草案に次ヤハス一ベハ一意兒體ヌ、ソニ選挙法を當及シ、ソニ參照案文也、第七條から第111條まで規定ス。

第111条の条文内容は次の通り。

12—Ne peuvent être élus par l'arrondissement ou la colonie compris en tout ou en partie dans leur ressort, pendant l'exercice de leurs fonctions et pendant les six mois qui suivent la cessation de leurs fonctions par démission, destitution, changement de résidence ou de toute autre manière :

- 1.Les premiers présidents, les présidents et les membres des parquets des cours d'appel ;
- 2.Les présidents, vice-présidents, juges titulaires, juges d'instruction et membres du parquet des tribunaux de première instance ;

3. Le préfet de police, les préfets et les secrétaires généraux des préfectures, les gouverneurs, directeurs de l'intérieur et secrétaires généraux des colonies ;
4. Les ingénieurs en chef et d'arrondissement, les agents voyers en chef et d'arrondissement ;
5. Les recteurs et inspecteurs d'académie ;
6. Les inspecteurs des écoles primaires ;
7. Les archevêques, évêques et vicaires généraux ;
8. Les trésoriers payeurs généraux et les receveurs particuliers des finances ;
9. Les directeurs des contributions directes et indirectes, de l'enregistrement et des domaines, et des postes ;
10. Les conservateurs et inspecteurs des forêts
- Les sous-préfets ne peuvent être élus dans aucun des arrondissements du département où ils exercent leurs fonctions.—
- (17) 非職の定義は、明治一七年一月四日、太政官第三号達として公布された「官吏非職条例」第一条に「非職員ハ其本官ヲ奉シテ常ニ其職務ニ從事セス其他總テ在職官吏ニ異ナルコムナシ」と定義されている。非職期間は「三年ヲ一期トス期滿レハ其官ヲ免ス」(第四条) され、非職中の俸給は「現俸三分ノ一ヲ支給ス」(第五条) とされた。同条例は、同年の太政官第三九号達及び第七七号達で追加改正されてくる。官吏に対する非職命令に関する意見書としては、明治二二年六月五日付の井上毅「行政官吏ヲ非職ニスル得失意見」が存在する。伊藤博文公編『秘書類纂官制関係資料』(原書房、一九六九年) 五八三—一五九六頁。
- (18) 野村敬造『フランス憲法・行政法概論』(有信堂、一九六一年) 及び岡田良弘「フランス選挙制度史」(1) — (11) (『北大法学論集』第一九卷第一号、第三〇卷第一号、第三号) 参照。
- (19) François Julien-LAFERRIÈRE, *Les députés fonctionnaires sous la monarchie de Juillet*, P.U.F, 1970, p 177—180.

- (20) 稲田正次「明治憲法成立史」下巻（有斐閣、一九六二年）一三八頁。
- (21) 『梧陰文庫』A一〇八。
- (22) 伊藤・前掲書五八一頁。
- (23) 稲田・前掲書六五・六六頁。
- (24) 伊藤・前掲書三〇六一五一〇頁、六四九一六七二頁。
- (25) 坂井雄吉『井上毅と明治国家』第二版（東大出版会、一九九六年）一六〇頁。
- (26) 伊藤博文公編『秘書類纂帝國議會資料』上巻（原書房、一九七〇年）一一一六頁。第一四条の欄外には「郡區長ハ其管理シタル選舉小區ノ被選人タルコトヲ得ズ（荷）」という書き込みがなされている。
- (27) 『梧陰文庫』A三七〇。
- (28) 稲田・前掲書八八九一九一二頁。
- (29) 『梧陰文庫』C一二六。同内容の史料として、『梧陰文庫』B一一〇三・B一一〇五及び『伊東文書』一二六四が挙げられる。
- (30) 『梧陰文庫』A八四。Ludwig von Röme, *Das Staatsrecht der preussischen Monarchie*, 1856が翻訳文献であると思われる。
- (31) 『梧陰文庫』A八四・B一一〇三。同内容の史料として、『伊東文書』九七が挙げられる。また、後者の史料については、明治二年八月に平田東助が翻訳した「国法汎論」の「卷之五」「第七款民選議院ノ組織」に含まれている。明治文化研究会編『明治文化全集』補巻（二）（日本評論社、一九七一年）三二八・三三九頁。
- (32) 梅溪昇『明治前期政治史の研究』（未來社、一九七八年）三二四・三一九頁。
- (33) 坂井・前掲書二一四・二一五頁。但し、井上の言う「徳義」の実践にとつては、一定の客観的な条件もまた不可欠で、その条件とは、官民の間、つまり為政者と被治者との間に存在すべき、少なくとも一定限度における精神的ないし道義的共通性が問題となり、井上の説く「徳義」とは、「誠実義務の相互性」と言える客観的な条件が確保される限りにおいて初めて、政治

実効性を期待し得る美德であったというべきと坂井氏は論じている。同前書二二六頁。

(35) 同前書一九四頁。

『梧陰文庫』A三七三。

(36) (37) (38) 教官及び技術官は、官職の特殊性から、文官試補及見習規則（明治二〇年勅令二七号）から例外的扱いを受けたが、明治二〇年一月五日に公布された勅令五八号によつて、「各般ノ學務及特別ノ學術技藝ニ關スル行政官ハ教官技術官ノ資格ヲ有スル者ヲ以テ之ヲ任用スルコトヲ得」と規定された。また、技術官の休職は、官吏非職条例とは別に、明治二三年勅令二八六号に規定された。

『梧陰文庫』A三六九。

(39) (40) (41) (42) (43) 内容については、國學院大学日本文化研究所編『近代日本法制史料集』第六（東大出版会、一九八三年）九〇—一〇三頁。

『枢密院議事録』第一卷・一五六頁。

(44) (45) (46) (47) (48) 同前書・一五七頁。

同前書・一七三頁。

(49) (45) (46) (47) (48) 同前書・一七八頁。七月二三日午前の第三読会において、第五条の「承認」は「翼賛」に修正されていた。同前書・三五〇

頁。そして、公布された第五条は「協賛」とされた。

同前書・一八四頁。

同前書・一八五頁。

同前書・一八六頁。

同前書・二二七頁以下。

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（三）（石川）

- (64) (63) (62) (61) (60) (59) (58) (57) (56) (55) (54) (53) (52) (51) (50) 同前書・二四六頁。
院議事録 第二卷一五二頁及び『枢密院議事録』第三卷・二〇頁。
- 同前書・九三一九七頁。
- 同前書・二四八頁。
- 同前書・二五〇頁。
- 同前書・二五一頁。
- 同前書・二六四頁。
- 同前書・二六五頁。
- 同前書・二六六・二二六七頁。
- 大石・前掲書一七〇頁。
- 「梧陰文庫」A三六七。
- 「枢密院議事録」第二卷四頁。
- 「枢密院議事録」第二卷四〇頁。
- 「枢密院議事録」第二卷六三・六四頁。第三条修正案は、十月二九日午後の第三読会で、「衆議院ノ議長副議長ハ其ノ院ニ於テ各三名ノ候補者ヲ選舉セシメ其ノ中ヨリ之ヲ勅任スヘシ。議長副議長ノ勅任セラル、マテハ書記官長ヲシテ議長ノ職務ヲ行ハシムヘシ」（傍点筆者）と再修正され、再審会議では、傍点部分が「書記官長議長ノ職務ヲ行フヘシ」と修正された。『枢密院議事録』第二卷一四四頁。

(65) 「梧陰文庫」C-10「政府委員ノ権限」。

(66) 議院法第四五条は、明治二二年一月一七日午前の再審会議で、前日午後の「憲法ノ決議」によつて、「次官」の文言を削除された。『枢密院議事録』第三卷・一二頁。「憲法ノ決議」については、憲法第五四条の再審会議において、野村顧問官が、「本条ニ於テ次官ノ二字ヲ削除スヘシ第四章ニ於テハ國務大臣ヲ載セテ次官ヲ記セス現行官制亦責任ハ大臣ニ在リテ次官ニ在ルナシ将来ト雖モ次官ニ責任ナキハ當然ナリ然ルニ唯議院ニ出席スル条ニ於テノミ次官ヲ掲クルハ穩當ナラス若シ次官ノ出席ヲ要スルアラハ政府委員ト為シ然ルヘク現時元老院ニ於ケルモ亦然リ其之ヲ政府委員ト為スノ手續ノ如キハ容易ノ处置ニシテ實際上決シテ煩雜ナルモノニアラス抑憲法上責任ヲ明ニスルニ就テハ責任ヲ有スル大臣ノミヲ記シテ次官ヲ載セサルハ相当ナリ」と発言し、この発言を受けて、寺島副議長・副島・佐々木各顧問官が賛成を表明したので、表決を採り、「起立多數ニ付次官ノ二字ヲ削ルニ決シ既ニ本条ニ於テ次官ノ字ヲ削リシ上ハ隨テ議院法ニ在ル所ノ次官ノ字モ亦削除スヘキ旨ヲ告ク」と伊藤議長が宣言したことを指す。同前書・一二頁。

(67) 德富蘇峰(猪一郎)は、一八六三(文久三)年、肥後藩郷士の長男に生まれ、熊本洋学校に学んだ後、東京英語学校に進学するが、新島襄を慕つて、一八七六年、同志社に転学して八〇年まで在学し、この間にキリスト教を学んで受洗した。そして、八七年一月、民友社を創設し、同年二月に『国民之友』、九〇年二月に『国民新聞』を発刊して、「明確な主義によつて團結し、地方にしつかりと根を下ろし、憲法に基づいて、議会内でのみ活動を行なう」という極めて穩健な政党像を有し、「二大政党制に基づく立憲政治」である「イギリス型の立憲政治」を最終的目標とした人物である。明治立憲制研究会「明治立憲政治の形成過程(一)――『国民之友』に見る議員内閣制論」(『社會科學研究』第四八卷第一号所収)一四六・一四七頁。

(68) 「撰舉區の大小」『国民之友』二三号(明治二一年六月一日)。

(69) (70) (68) 「國會議員の選舉」『國民之友』三三号(明治二一年一〇月一九日)。

『井上毅傳』史料篇第四・一三二頁所収一四七及び『伊藤関係文書』第二卷三八二頁所収一四四。

「梧陰文庫」A三七五。

東大法学部法制史資料室所蔵『箕作文書』参照。この史料は、枢密院用紙に毛筆書きされている。

(74) (73) (72) (71)
稻田・前掲書一一〇五一一〇七頁。

『三条家文書』三七一一〇及び『憲政史文書』二七六一一。『憲政史文書』の欄外には次のような書き込みがある。
選舉人ニハナレルカナレスカ

此等ノ官員ハ居所ノ区ノ人民ヨリ選マルレハ其代議者タリ教官以下ナレハ妨ナケレトモ是以上ハ故障アラン

凡ソ國務大臣ハ被選者トナラストモ答弁ノ爲ニト出院セサルヘカラス唯議員ナルト否トニ依リウォートニ加ハルカ然ラサ
ルモノアレハ議員トシテ政府ヨリ派出スルモノトスヘシ□枢密ヨリ參事官マテ被選ヲ禁シ説明者タラシムヘシ教官以下ハ
被選妨ナシ

第三節 枢密院における選挙法諮詢案の審議

選挙法諮詢案は、明治二二年一一月二六日午後、会計法の第三讀会結了後に引続いて枢密院の本審議に付された。⁽¹⁾
審議は、金子堅太郎報告員が第一讀会から第三讀会まで草案条文を逐条で読み上げ、國務大臣・顧問官の質問及び
提案を受けて、伊藤議長と金子報告員が受け答えると、いう形で進行した。

本節では、「官吏の議員兼職」を規定した選挙法第九条の枢密院における審議内容を検討することによつて、「官
吏の議員兼職」に対する枢密院構成メンバーの種々の立場を概観するとともに、枢密院議長として審議進行を行つ
た伊藤博文の考え方を明らかにしたい。

一 枢密院の創設

井上外相の条約改正失敗に伴う明治二〇年の危機から、伊藤は、内閣のみならず政府内外のより広い合意を調達する必要を痛感し、憲法を成立させるに際しては、手続きとして、「宮中」関係者を含んだ構成メンバーからなる枢密院の創設を考えた。⁽²⁾ 伊藤は、明治二一年四月二八日に公布された「枢密院官制」及び「枢密院事務規程」（勅令二二号）に基づいて、四月三〇日に枢密院を創設し、自ら枢密院議長となつた。この枢密院は議事の非公開を原則とし、国の重要事項を諮詢する機関として、「第一議長一人第二副議長一人第三顧問官十二人以上第四書記官長一人及書記官數人」⁽⁴⁾で構成され、国務大臣も「顧問官タルノ地位ヲ有シ議席ニ列シ表決ノ權ヲ有ス」⁽⁵⁾とされた。また、枢密院の職権は枢密院官制第六条において次のように定められた。

第六條 樞密院ハ左ノ事項ニ付會議ヲ開キ意見ヲ上奏シ勅裁ヲ請フヘシ

- 一 憲法及憲法ニ附屬スル法律ノ解釋ニ關シ及豫算其会計上ノ疑義ニ關スル爭議
- 二 憲法ノ改正又ハ憲法ニ附屬スル法律ノ改正ニ關スル草案
- 三 重要ナル勅令
- 四 新法ノ草案又ハ現行法律ノ發止改正ニ關スル草案列國交渉ノ條約及行政組織ノ計画
- 五 前諸項ニ掲タルモノ、外行政又ハ會計上重要ノ事項ニ付特ニ勅命ヲ以テ諮詢セラレタルトキ又ハ法律命令ニ依テ特ニ樞密院ノ諮詢ヲ經ルヲ要スルトキ

この諮詢事項に鑑みるとき、枢密院は「行政及立法ノ事ニ關シ天皇ノ至高ノ顧問タリト雖モ施政ニ干與スルコト

ナシ」⁽⁷⁾と規定されているが、「枢密院は行政及立法の事に關する至高の顧問」⁽⁸⁾をなす機関と位置付けられていると
いうべきであり、事實上「三院制」の下での「最上院」として、「行政府たる内閣及び立法府たる国会の上に、凌
駕する最上の権力」⁽¹⁰⁾となる可能性を有していた。

枢密院における諮詢案件の審査手続は、同院官制及び事務規程によれば、諮詢案件が勅命により枢密院に下付さ
れると、枢密院議長はその案件を枢密院書記官長に下付する。書記官長は、その案件を審査し、枢密院会議に付す
べき事項の審査報告書を調製して審査報告書を附属文書とともに議長に提出し、会議開催日より少なくとも三日前
に各員に配達する。枢密院会議は「顧問官十名以上出席スルニ非サレハ會議ヲ開クコトヲ得ス」⁽⁹⁾と規定され、「議
事ハ多數ニ依リ之ヲ決ス但可否平等ノ場合ニ於テハ會議主席ノ決スル所ニ依ル」⁽¹²⁾とされた。⁽¹¹⁾会議は通常、天皇親臨
の下に議長の開会宣言に始まり、報告員（書記官長又は書記官等）の報告——議事（第一読会・第二読会・第三読会）
——議決という順序で行われた。⁽¹³⁾枢密院創設にあたって、内規として定められた枢密院議事細則は、第一読会・第二
読会での議事の充実を図るため、「三人以上ノ出席員ニ於テ特ニ委員ニ附托シテ議案ヲ審査セシムルコトヲ発議ス
ルトキハ會議ノ表決ニ依リ臨時委員ヲ撰定シテ之ヲ附托スルコトヲ得」⁽¹⁴⁾と規定し、委員会には議長及び副議長が「何
時タリトモ委員會ニ參席シ其意見ヲ述フルコトヲ得」⁽¹⁵⁾とされた。また、全院委員会については特に規定はないが、
本会議において議事が難航した場合あるいは難航することが予想される場合に臨機の措置として、議長の裁断によ
つて本会議出席者全員を審査委員とし、本会議の運営規則に拘束されることなく議事を進行し、結論を見出す方法
であつた。⁽¹⁶⁾最後に、上奏であるが、会議で案件が議決された場合は、その案件に対する可決・修正・否決に関する
枢密院の意見を議長から天皇に上奏すると同時に内閣総理大臣に通知され、枢密院における諮詢案件の審査手続き
が完了するのである。

注

(1)

枢密院における選挙法の審議日は、一月二六日・二七日・一二月一〇日・一一日・一七日の五日間。また、枢密院での憲法草案及び選挙法以外の憲法附属法の審議日は以下の通り。皇室典範は、明治二年五月八日・二五日・二八日・六月一日・四日・六日・八日・一一日・一五日の九日間。憲法は、六月一八日・二〇日・二三日・二七日・二九日・七月二日・四日・六日・九日・一三日の一〇日間。議院法は、九月一七日・一九日・二一日・二六日・二八日・一〇月一二日・一八日・一九日・二二日・二三日・二四日・二九日・三一日の二三日間。会計法は、一月五日・九日・一二日・一九日・二〇日・二六日の六日間。貴族院令は、一二月一三日・一四日・一七日の三日間。

(2)

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）二二〇頁。林田亀太郎『明治大正政界側面史』（大日本雄弁会講談社、一九二六年）一六五頁によれば、枢密院官制公布後、直ちに議長及び顧問官が三〇名任命された。内訳は丁年（二十歳成年）以上の皇族五名、内大臣を含む閣僚一〇名（但し宮内大臣は除く）及び顧問官一五名である。しかし、選挙法審議においては、井上馨・野村靖及び鳥尾小弥太の三名が顧問官に増加任命され、総数は次に示す三三名であった。

議長伊藤博文

一番有栖川宮熾仁親王、二番小松宮彰仁親王、三番伏見宮貞愛親王、四番北白川宮能久親王、五番有栖川三品宮威仁親王（以上皇族）

六番三條実美内大臣、七番黒田清隆總理大臣、八番山縣有朋内務大臣、九番大隈重信外務大臣、十番西郷従道海軍大臣、十一番井上馨農商務大臣、十二番山田顥義司法大臣、十三番松方正義大蔵大臣、十四番大山巖陸軍大臣、十五番森有礼文部大臣、十六番榎本武揚通信大臣（以上大臣）

十七番野村靖、十八番鳥尾小弥太、十九番吉田清成、廿一番勝安芳 廿一番河野敏鎌、廿二番元田永孚、廿三番品川弥二郎、廿四番吉井友実、廿五番東久世通禧、廿六番佐野常民、廿七番副島種臣、廿八番佐々木高行、廿九番福岡孝弟、三十番川村純義、三十一番大木喬任、三十二番土方久元、三十三番寺島宗則副議長（以上顧問官）

「宮中」関係者については、坂本・前掲書二四九・二五〇頁。また、枢密院創設に関しては、鈴木安蔵「枢密院制度の創設と史的意義」（国家学会雑誌）第五七巻第九号所収）、稲田正次「明治憲法成立史」下巻（有斐閣、一九六二年）五三四—五五五頁及び坂本国夫「枢密院の文書について」（国立公文書館報『北の丸』第三号所収）が詳しい。

明治二一年六月二日発刊の『東京電報』五二二号社説「枢密院及び元老院の成行」が、「我が枢密院議長たる伊藤伯は、頃日憲法草案を内議するに当たりて、頻に獨逸主義を把持せられ、他の重もなる顧問官等は、共に英國主義の適當なるを主張せられ、枢密憲法會議に於ては、將に英獨両主義の論争を現ぜんとする」と論じていることから、枢密院の議事非公開は守られていたが、議事内容については、何らかの方法で、知る機会があつたことがわかる。『陸翔南全集』第一巻三八三—三八五頁。

枢密院官制第二条。

枢密院官制第六条は、第一次山県内閣時の明治二三年一〇月に勅令二一六号で一部改正された。

第六條 樞密院ハ左ノ事項ニ付諮詢ヲ待テ會議ヲ開キ意見ヲ上奏ス

- 一 皇室典範ニ於テ其權限ニ屬セシメタル事項
- 二 憲法ノ條項又ハ憲法ニ附屬スル法律勅令ニ關スル草案及疑義
- 三 憲法十四條戒嚴ノ宣告同第八條及第七十條ノ勅令及其他罰則ノ規定アル勅令
- 四 列國交渉ノ條約及約束

五 樞密院ノ官制及事務規程ノ改正ニ關スル事項

六 前諸項ニ掲クルモノ、外行政又ハ臨時ニ諮詢セラレタル事項

この改正により、枢密院の権限は六項目に増大するとともに、第二次山県内閣時の明治三三年四月には、御沙汰書をもつて、九項目に関する勅令は枢密院の諮詢を経なければならないとした。これにより、国政上の重要な事項、特に重要勅令の大部分は、枢密院の諮詢を経なければならなくなつた。

(7) 枢密院官制第八条及び枢密院事務規程第三条。

(8) 「枢密院」『東京電報』四九五号（明治二一年五月一日）。「陸羯南全集」第一卷三三五・三三六頁。

(9) 三谷太一郎「明治期の枢密院」（国立公文書館所蔵『枢密院議事録』第一五巻所収、東大出版会、一九八〇年）一頁。また、枢密院の影響力の浸透過程については、増田知子「天皇制と國家—近代日本の立憲君主制」（青木書店、一九九九年）一〇一頁以下に詳しい。

枢密院官制第一五条及び枢密院事務規程第四条・第七条。

枢密院官制第九条及び第一二条。

枢密院事務規程第一〇条。

『伊東文書』二三四「枢密院議事細則」（全六章三五条）第一五条。

枢密院議事細則第三二条。

三谷・前掲一〇頁。

枢密院事務規程第一三条。