

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（四）

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
- 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
- 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（以上第一八八号—第一九〇号）

二 枢密院における審議内容

第四節 明治二三年選挙法公布後の条文解釈（以上本号）

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 明治二三年選挙法下の状況

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（承前）
- 二 枢密院における審議内容

一一月二六日午後における選挙法諮詢案⁽¹⁾の審議は、第一読会が主な内容となる筈であつたが、直ちに第二読会をすべきだとする寺島副議長の意見により、朗読を内容とする第一読会は第一〇条条文案で止めとなつた。第一読会を示された第九条の条文内容は次の通りである（図表一⑨参照）。

前項ノ外ノ官吏ハ被選人タルコトヲ得ス

この第九条に対するは、第一読会において、山田司法大臣が非職官吏の含意を質したのに対し、伊藤議長が一般の非職官吏を指していると答弁した後、直ちに第二読会が開かれた。寺島副議長は、第二読会開会に際して、野村顧問官の意見陳述を議長に要請し、野村は意見陳述を許された。野村は「直選法か複選法か」という問題を取り上げ、現状においては一定の原則が存在しないので新たに選挙法を設ける場合、「其ノ國人民ノ情態時勢ノ如何ニ因テ」判断するしかないとの見解を示した。その上で、世上を見ると「常ニ愚者貧者多クシテ智者富者少シ」という状況であり、この状況下で「単選挙法」すなわち直接選挙制を用いれば、「其ノ結果トシテ劣等ノ議員國會ニ出ルニ至」ることとなる。したがつて、「温良着實ノ議會ヲ得ルモ輕躁過激ノ議會ヲ得ルモ」選挙法の内容如何であるとし、「多數カ少數ヲ壓スルノ弊」を有する直選法ではなく、複選法すなわち間接選挙制を用いることを主張し、特に、「議會ニ保守ノ元素ヲ造ルモノ」との理由から「複選法中本官ハ等級法ヲ以テ最モ本邦ニ適當」と述べた。そして、二六日の審議は、この野村の発言を最後に終了した。

翌日二七日は、午前一一時に開会し、野村顧問官の発言から審議が始まった。野村は「普通選挙ハ無智者ヲ智者ノ上ニ置キ無産者ヲ有産者ノ上ニ置クモノナリト以テ社會ノ秩序ヲ轉倒スル」と論ずるブルンチエリーの議論を引用して、多数が少数を圧する「下層無智ノ人民ノ專制」が起こることを指摘した。そして、選挙法の主眼は平等に人民に選挙権を与えることではなく、「人民ノ群中ヨリ國政ヲ執ルニ適スル人物ヲ選出スル」ことにがあるので、「多數ノ暴威ヲ以テ少數ヲ壓スルノ弊ヲ減シ併セテ煽動者ノ誘惑ヲ免ル」の利点のある複選法を再び主張し、「等級法

ヲ以テ優レリ」とする前日同様の意見を述べた。この野村の見解に対し、河野顧問官は反対し、鳥尾顧問官は賛成を表明したが、伊藤議長は野村の議論を「一人自説ヲ提出セルノミニシテ未タ議場ノ問題トナラス」と宣言し、この議論を打ち切った。この後、第二読会に入り、第一条の審議のみを行つて午前の審議を終了し、伊藤議長は選挙法案を「委員ニ付託シテ調査セシムルニ決シ」、一二月二九日に委員を七名選任した。その委員の顔ぶれは、寺島宗則副議長・福岡孝弟・副島種臣・佐野常民・河野敏謙・鳥尾小弥太及び野村靖各顧問官であつた。この七名の委員は「数日間審議ノ上」⁽³⁾、全一〇六条からなる委員修正案⁽²⁾を作成した。この委員修正案の作成期間中である一二月四日には、英國における兼職可能な官職である政務官の官職名を具体的に述べた御雇い外国人ピゴット (Francis Taylor Pigott, 1852-1925)⁽⁴⁾ の答議⁽⁴⁾がなされている。作成された委員修正案は、一二月一〇日午前からの審議に諮られ、第九条は次のように規定された（図表一⑩参照）。

第九條 國務大臣、各省次官、書記官、局長、參事官、局次長、教官、學術並ニ技術ノ官吏及非職官吏ニシテ被選人タル資格ヲ有シ選舉セラレタル者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

条文文言上、前案と同様、兼職可能の立場を取つてゐる。しかし、前案には条文中にあつた枢密院議長、副議長及び枢密顧問が削除され、代わつて、書記官、局長及び局次長が条文中に付加されてゐる。

一二月一〇日午前の審議は、この第九条の審議が中心となつた。審議の冒頭、寺島副議長は「本條ニ謂フ所ノ各省ハ宮内省モ含蓄スルノ主意ナルヤ必ラス然ラサルヘシト信スト雖モ一應原案ノ主旨ヲ質問ス」と質し、伊藤議長は「宮内ノ官吏ハ総テ之ニ含蓄セス」と回答した。この後、審議は本格的となり、野村顧問官が口火を切つた。野村は、議員兼職に関する考え方には「被選人タルヲ得セシムヤ或ハ総テ得セシメサル」の両者しか存在しないとの

(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

能	説	兼職	禁止	説	兼職	禁止	説
				第 9 條 国務大臣各省次官書記官局長參事官局次長教官學術政ニ技術官吏及非職官吏ニシテ被選入タル資格ヲ有シ選舉セラレタル者ハ議員ヲ兼ヌルコトヲ得前項ノ外ノ官吏ハ被選入タルコトヲ得ス	第 9 條 国務大臣各省次官書記官局長參事官局次長教官學術政ニ技術官吏及非職官吏ニシテ被選入タル資格ヲ有シ選舉セラレタル者ハ議員ヲ兼ヌルコトヲ得前項ノ外ノ官吏ハ被選入タルコトヲ得ス	司法官及宮内ノ官吏ハ議員タルコトヲ得ス 行政各部ノ官吏地方官及學校ノ教員ニシテ其職務上ノ必要ニ依リ議員ヲ兼ヌルコトヲ得サルモノハ別ニ勅令ヲ以テ之ヲ定ム(午前)	司法官會計檢査官警察官及宮内ノ官吏ハ被選入タルコトヲ得ス 前項ノ外ノ官吏ニシテ職務上ノ關係ニ依リ議員ヲ兼ヌルコトヲ得サルモノハ特ニ法律勅令ヲ以テ之ヲ定ム(午後)
				第 9 條 國務大臣次官及其所屬ノ書記官參事官其ノ他總テ非職官吏ニシテ被選入タル資格ヲ有スル者ハ同時ニ選舉セラレテ議員タルコトヲ得前項ノ外ノ官吏ハ被選入タルコトヲ得ス	第 9 條 國務大臣次官及其所屬ノ書記官參事官其ノ他總テ非職官吏ニシテ被選入タル資格ヲ有スル者ハ同時ニ選舉セラレテ議員タルコトヲ得前項ノ外ノ官吏ハ被選入タルコトヲ得ス		

(図表一の続き) 草案及び起案に基づく「官吏の議員兼職」条文案案

兼職 禁上 記述	兼職 規制
(b) 行政官吏ハ議員ト相兼ヌルコトヲ得ス議員ノ選ニ當リ之ヲ承認スル者ハ其ノ官吏タルノ職ヲ辞スヘキモノトス但シ國務大臣次官參事官ハ此ノ限ニ在ラズ非議官吏ハ議員タルコトヲ得ス府縣官吏ハ管轄スル所ノ区域内ニ於テ被選入タルコトヲ得ス司法官吏ハ被選入タルコトヲ得ス議員ニシテ行政官吏ニ任スルトキハ議員タル位列ヲ失フモノトス	凡ソ官吏ハ議員ノ被選入タルコトヲ得ス議員ニシテ行政官吏ニ任スルトキハ其ノ議員タルノ位列ヲ失フモノトス但再選ニ當リ議員タルコトヲ得ス府縣官吏ハ其ノ管轄スル所ノ区域内ニ於テ被選入タルコトヲ得ス
(b) 第10條 府縣官吏ハ其ノ管轄区域内二於テ被選入タルコトヲ得ス	9 條 宮内官裁判官會計検査官取締官及警察官ハ被選入タルコトヲ得ス前項ノ外ノ官吏ハ其ノ職務ニ妨ケサル限り議員ト相兼ヌルコトヲ得

考えを示した上で、「総テ官吏ノ被選人タルヲ得」させ、「官吏ハ被選人タルヲ得ルモ斯ク々タノ職務アル者ハ被選人タルヲ得スト其得サル者ノミヲ列擧セントヲ望ム」と主張した。これに対し、議長は官吏全てが議員を兼職できるか否かという問題は「頗ル重要ノ問題」であるので、「内閣大臣多數列席ノ時ヲ待テ更ニ本条ヲ審議決定」する方針を示し、第九条の審議は「姑ラク議長ニ於テ預り置」くと述べて、第一〇条及び第一条の審議に移つたのである。しかし、第一一条の審議において、寺島が第九条第二項との関連で「裁判官ニ至リテ被選人タルヲ得ストノ明文ナキハ如何ノ理由」を質したことにより第九条の再審議が始まつた。議長は寺島の質問に対し、「前キノ草案（即選挙法諮詢案草稿修正案・筆者注）ニハ宮内官吏司法官ハ被選人タルヲ得ストノ明文アリシモ本案ニハ之ヲ省キ第九條ノ前項ノ外ノ官吏トアルノ中ニ含蓄セシメタルナリ」と回答し、司法官の被選挙権は「職務上ニ公平ヲ保ツラ主トスルモノナレハ政治上ノ論談ヲ為スヘキモノニアラス」との理由から禁止すると述べた。そして、「各省ノ文官ハ仮令法律上被選人タルノ権利アルモ其職務上ノ必要ニ依リ實際兼任スル能ハサル者アリ故ニ官吏ニシテ被選人タルノ権利アルモ其長官即チ各省ハ其大臣ノ許可ヲ受ケタル以上ニアラサレハ議員タルヲ得サルモノトス」と述べ、「官吏の議員兼職」には「大臣ノ許可」が必要であるとの見解を示した。「大臣ノ許可」の必要性については、明治二〇年七月三〇日勅令第三九号として公布された官吏服務規律第一三条の「官吏本屬長官ノ許可ヲ得ルニ非サレハ本職ノ外ニ給料ヲ得テ他ノ事務ヲ行フコトヲ得ス」に基づいていると思われる。⁽⁵⁾

この議論の後、野村は、議長が第一一条の審議で示した官吏の区別があるとしても「行政事務上ニ熟練シ其方法順序ヲ知ル者ニシテ議員タラハ議事ヲ圓滑ニ経過セシムルノ便アリ」という点から「其職務上ニ因リテハ官吏ヲシテ議員タラシムルニ於テ弊害ヲ生スヘキモノアリ又議會ノ嫌疑ヲ避ケンカ為メニ議員タラシメサルノ必要アル者」を除いて、「官吏ヲシテ總テ議員タルコトヲ得セシムルニ在リ」との意見を再度主張した。また、野村は「普通ノ

文官ハ長官ノ許可ヲ得テ始メテ議員タルヲ得ル」とする議長の考え方に対しても、プロイセン憲法第七八条に基づいて「議員タルノ権利ヲ有スル者ハ長官ノ許可ヲ受クルニ及ハシシテ議員タラシメント欲スルナリ」とする反対意見を主張し、第九条を「特ニ修正委員ヲ撰ミ本官述フル所ノ旨意ニ依リ之ヲ修正」することを希望した。この野村の発言後、第九条に関して、他にも色々な意見が出された。例えば、森文部大臣は、教官は学制上規律を正し、生徒に教養を授ける地位にあることから、政党政治と無関係でなければならないので、「教官ノ字ヲ省カレンコトヲ希望ス」と主張した。次に、山田司法大臣は「本案委員ノ修正案」は「其主義ノ確定セサル」という理由により「甚不適當」とし、「官吏ハ總テ議員タラシムルモノトスル」「獨逸主義」を格別としながらも、「本官ハ前会ノ原案ヲ以テ相當トス」との意見を述べた。また、山田は「局長次長等」は平素から事務が多忙であり、議員を兼職できると規定すれば、「職務上ニ差支ヲ生ス」だけでなく、官吏で議員を兼職できる官職にある者は常に議員となることを考え、「自然其本職ヲ怠ルノ弊」が生じるので、官吏で議員を兼職し得るのは「唯國務大臣及其次官ニ限り其餘ノ官吏ハ一切議員タルヲ得セシメサルヲ必要」とする見解を示した。

以上の議論を受けて、伊藤議長は第九条の立案趣旨を次のように説明している。まず、伊藤は、西欧法の状況を「官吏ハ國會議員タルヲ得サルヲ原則」としている英國主義と「官吏ハ總テ國會議員タルノ権利ヲ有ス」とする獨逸主義に分類した。その上で、英國主義は近時「特例ノ區域ヲ擴メテ議員タルヲ得ヘキ種類ヲ増加」させており、獨逸主義も兼職については「其職務ニ從ヒ制限」され、「實際上國會議員中官吏ノ數過多ナルニモアラサル」状況であると説明して、第九条は「英國主義ニ依ラス又獨逸主義ニアラス我國實際ノ便宜ヲ謀リタル一種ノ便利法」であると断言した。また、「局長次長其他書記官等」が兼職可能とした点については「議院法（＝議院法第四十五条…筆者注）ニ於テ國務大臣及政府委員ハ國會ニ出席スルコトヲ得ルトアル」点を根拠に、「議事ノ辯明ヲ為サシムル

ノミナラス一方ニ於テハ議員トナリ是非得失ヲ辯論審議スルノ自由ヲ與ヘハ「層ノ便利」があるとの見解を示した。更に、「職務上ノ必要」による兼職の是非については「長官ノ許可」を受けると規定すれば、「實際職務上ニ障碍ヲ來タスコト勿ルヘシ」とし、伊藤は第九条の修正案を次のように示した（図表一⑪参照）。

司法官及宮内ノ官吏ハ議員タルコトヲ得ス

行政各部ノ官吏地方官及學校ノ教員ニシテ其職務上ノ必要ニ依リ議員ヲ兼ヌルコトヲ得サルモノハ別ニ勅令ヲ以テ之ヲ定ム
伊藤は、選挙法諮詢案や委員修正案の兼職可能の考え方と同じ立場を取り、司法官及び宮内官以外の官吏の兼職を大幅に認めた。この修正案には、森が賛成して午後においても引き続き、第九条の審議を行うことを議長が宣言して午前の審議は終了したのである。

午後の審議では、冒頭、伊藤議長は、森文部大臣の提案により、午前に示した第九条修正案を若干修正した案、すなわち、被選資格を有さない官吏に会計検査官と警察官を含んだ条文案を次のように示した（図表一⑪参照）。

司法官會計検査官警察官及宮内ノ官吏ハ被選人タルコトヲ得ス

前項ノ外ノ官吏ニシテ職務上ノ關係ニ依リ議員ヲ兼ヌルコトヲ得サルモノハ特ニ法律勅令ヲ以テ之ヲ定ム

この修正案の規定方法について、議長は「此案ニ依レハ凡テノ官吏ハ議員ヲ兼ヌルコトヲ得ルト積極的ニ云ハス其ノ取除ケニ属スル者ノミヲ舉ケテ被選人タルヲ得スト明記シ他ノ一般ノ官吏ハ被選權アルコト自ラ顯ハル而シテ其ノ中更ラニ職務上關係ニヨリテ議員タルヲ得サル者之アルコトモ第二項ニ依テ見ルヲ得ヘシ」との見解を述べた。

では、前述した修正案を示すに当たつて、伊藤は「官吏の議員兼職」に対し、如何なる考え方を有していたのだろうか。この点を検討する前に、伊藤に影響を与えたと思われる事例を検討する。

第一に、伊藤は、明治三年閏二〇月、制度調査の目的が渡米した際、当時の国務長官フィッシュから、アメリカ独立革命の指導者たちが著した『フェデラリスト』を贈られ、この本を座右の書として長く愛読したと言われる。⁽⁶⁾ この著作では、「行政部が活力的であることが良き政府の最高の特質」⁽⁷⁾と論じられており、この活力の構成要素は「单一性、持続性、適当な給与上の規定、十分な権限」の四つが挙げられている。⁽⁸⁾ また、同書は、政党を「他の市民の権利に反したり、あるいは共同体の恒久的・全体的利益に反するような感情または利益といったある共通の動機により結合し行動するもの」⁽⁹⁾と位置づけ、政党の弊害を除去する方法は二つあり、その一つは、その原因を除去することであり、他はその効果を抑制することであると論じた。前者の原因除去を行う方法は、政党の存在にとつて不可欠な自由そのものを破壊してしまうか、すべての市民に同一の見解、同一の感情そして同一の利害を与えるの二つが考えられるが、「自由を破壊する」ことは無理であり、また、「同一の見解を与える」ことも「人間の多様な才能を保護することが政府の第一の目的」⁽¹⁰⁾であることから不可能があるので、原因そのものは除去しえない。したがって、政党に対する対策は、ただその効果を抑制する（controlling）という方法によって解決されるべきであると述べた。このような政党觀は、アメリカ独立革命の指導者達が、一様に政党に対して懷疑的であり、またその勃興に対して警戒的であったことに裏打ちされている。すなわち、指導者達は「政党に対する一般的不信感（逆に言えば政治的調和への強い欲求」⁽¹¹⁾を有していたのである。この考え方には、伊藤にとっては、受容しやすいものであつたと思われる。第二に、明治一五年から一六年にかけての歐州憲法調査である。伊藤は、この憲法調査で、君主は法の下に制度化されるべきものと捉え、憲法はその国の歴史を背景としたものであるべきで、歴史の変化に応じて運用は変わつて行くべきであるとの思想を、塊國の碩学シュタインから学んだ。⁽¹²⁾

このような素地を有する伊藤が目指す憲法政治は「上下の情状を通じて互に其の權域を越すことなく、陸じ

く調和し以て一國の進運を圖らうと云ふ^[13]ことを目的とし、憲法政治の根幹である天皇主権に關しては、シユタインの影響を受けて、「國體上から論じて見れば變る所はないが、主權の動作、活動、作用は憲法政治となれば固より變る」^[14]と考えていた。この点については、明治二一年六月一八日午後に枢密院で審議された憲法草案第五条の審議において、立憲政体の本意を「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会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」^[15]と伊藤が述べていることからも理解できる。その上で、立憲政体を構成する行政権と立法権の関係について、伊藤は「立法部と行政部との調和を謀つて無益な軋轢を避けさせたい」というのが大前提で、「我憲法の主義を討窮する時は、着々主權を王室に帰し、極処に到ては至尊の御裁断を以て終局の決定と取極置候」という立場に立った行政権優位の立憲政体を構想していたと言える。そして、この立憲政体構想は「議会政治は、公的権力の一部を分担させるだけである」という超然主義の考え方符合条件となるのである。しかし、この立憲政体構想に立脚しても、現実問題として、議会対策、特に、民選議院である衆議院を構成すると目される政党に対する対策が問題となる。^[16]そこで、伊藤は、行政権と立法権の関係が完全な分離という状態では存在せず、何らか重なり合う部分が存在していることを考慮に入れ、政府による議会コントロールという極めて政治的な発想から、公選によつて選出される「官吏の議員兼職」を広範囲に認めた修正案を提示したのではないかと推察される。

さて、前述の伊藤議長の修正案を受けて、山田司法大臣は、「官吏の議員兼職」に対する考え方は「國民ニシテ某々ノ資格ヲ有スル者ハ凡テ被選舉權ヲ有ストスル」か「一人ニシテ行政立法兩様ノ職務ヲ兼ヌルヲ得ス即チ行政官吏ハ一切議員ヲ兼ヌルヲ得ストスル」かの二者であり、前者は「自ラ其理由アリ」と認めながらも、山田自身は後者の兼職禁止の考え方を採用すべきと主張し、大臣・次官は、政略上、議院に出ることを要するので例外とする

とした。そして、議長が提案している両者の中間的な方法は「殆ント何ンノ論據アルカヲ見ルニ苦ム」と論じ、「本官ノ考案ハ原案（下附ノ案）ノマ、ニシ其内樞密顧問ノ如キ者ヲ除キ大臣次官ノ外議員ヲ兼ヌルヲ得サルモノトセコトヲ望ム」として午前と同内容の意見を再度述べた。続いて、森文部大臣・河野顧問官及び榎本通信大臣は議長提案に賛成を表明したが、佐野顧問官は「大体ハ委員ノ提案ノマ、ヲ可」とするが、官吏が兼職によつて「其職ヲ曠フスル」おそれがあるので「議員タルヲ得ヘキ種類ハ尚審議ヲ要ス」と述べた。更に、井上農商務大臣は各國の制度はそれぞれ異なつてゐるので、日本においては「今日ノ事情」に応じて決定すべきとして、「卑見ニ於テハ行政官吏ノ議員タルヲ得ルヲ以テ今日ノ事情ニ適セルモノナリトス」との考え方を示した。

以上の議論を受けて、伊藤議長は「十一番（＝井上農商務大臣・筆者注）ノ説ノ如キハ本官ノ提案ト大意相同シ」であるとの見解を示すとともに、「本官カ該案ヲ提出」したのは委員修正案に対し異論があつたので「其参考ニ供スル為メ」に提案したが、「固ヨリ委員ノ案ノ如クナルモ可ナリ又再ヒ委員ニ附セラル、モ可ナリ」と述べた。また、委員に付す場合は、「大体ノ方針ニ於テ確定」することが必要であるとした上で、「本官ノ提案ハ未タ定数ノ賛成ナクシテ議場ニ成立セス」として、「委員ノ案ニ代ルニ本官ノ先刻朗讀シタル案ヲ以テスル同意ノ各位ニ起立ヲ乞フ」と裁決を採り、一四名の多数賛成を得て、議長修正が「大体ノ方針」とされた。更に、伊藤は、第九条の「細目ニ付キ委員ヲ組織スヘキ建議モ之アリト雖モ此等ハ本官ニ於テ今一應調査スヘシ」と発言して議長一任を取り付け、この後は第一二条及び第一三条の審議を行つて午後の審議を終了した。

この第二読会終了後、「全院委員會ヲ開キ數條項ニ付キ修正ヲ加ヘ更ラニ前後ヲ對照シテ法文ヲ完備」し、第二委員修正案が前述の伊藤議長の「大体ノ方針」に基づいて、一二月一一日から同月一六日において作成されたと推定される。そして、その修正の一端は次に挙げる史料によつて窺い知ることが出来る。

委員ヨリ昨日衆議院議員選擧法中數條ノ校正提出相成候ニ付議長ノ命ニ依リ御配布致候也

樞密院書記官

廿一年十二月十二日

三条内大臣殿

この史料は一二力条に及ぶ修正案からなるが、その中に第九条は存在しない。しかし、第二委員修正案は第九条修正案を含んでいることから、この「十二月十二日」修正案は、一二月一〇日の全院委員会の際に行われた修正をまとめたものではないかと推測される。第二委員修正案がその間に作成された一二月一一日から同月一六日までの期間、枢密院では一二月一三日・一四日の二日間、貴族院令が審議されていた。一三日には第一読会、一四日に第二読会が行われ、官吏の貴族院議員兼職に関する条文が貴族院令草案第一二条に、次のように規定されていた。

第十二條 議員ハ文武ノ官職ヲ兼任スルコトヲ得

但シ陸海軍ノ現役三服スル者及裁判官タル者又ハ法律命令ヲ以テ特ニ議員ノ兼任ヲ禁スル者ハ此ノ限ニ在ラス

一四日の第二読会で、この条文に関する議論が次のように行われた。⁽²⁰⁾ 審議は、野村顧問官の「本令ニハ議員ノ選ニ当リシ者ニシテ之ヲ辞スルト辞セサルトノ事ニ付明条ナシ如何ニ」との質問に始まった。これに対し、金子報告員は「本令ハ組織令ニシテ選挙法ニアラス議員ヲ辞スル等ノ事ハ貴族院議員選挙法ニ譲リ本令ニ記載セサルナリ」と答弁し、森文部大臣が「選挙法ヲ議定シタル後本令ヲ議シテハ如何カ」と提案したが、伊藤議長が「本令ト選挙法トハ関係ナシ」と述べて、「原案ニ同意ノ各位ハ起立ヲ請フ」と採決を取り、全会一致で原案が可決された。選挙法に話を戻せば、前述の七名の委員によつて作成された第二委員修正案は全一〇九条からなり、一二月一七日午前に枢密院の審議に付された。この会議で、伊藤議長は「選挙法ノ第三讀會ヲ開ク」と宣言して、「各位ニ於

テ修正ノ意見アラハ提出セラレンコトヲ乞フ且ツ例ニ依リ議論ナキノ條ハ可決ト認メ朗讀ノミニ止メ表決ヲ取ラサルヘシ」と審議手続きを説明して、第一条から審議を開始した。一二月一〇日に示された伊藤議長修正案を「大体ノ方針」とした第二委員修正案の第九条修正案は次の通りである（図表一⁽¹²⁾参照）。

第九條 國務大臣、次官及其ノ所属ノ書記官參事官其ノ他總テ非職官吏ニシテ被選人タル資格ヲ有スル者ハ同時ニ選舉セラレテ議員タルコトヲ得

前項ノ外ノ官吏ハ被選人タルコトヲ得ス

この第二委員修正案の条文案は伊藤議長と異なり、委員修正案と同様に限定的な兼職可能の立場を取つた。したがつて、条文規定方法も委員修正案の規定方法を踏襲したと思われる。委員修正案の条文文言と比較すると、局長、局次長、教官及び「學術竝ニ技術ノ官吏」という文言が削除されている。第三読会の審議内容は概ね条文の文言修正是に終始し、次のように修正されて可決された。

第九條 國務大臣、次官及其ノ所属ノ書記官參事官若ハ非職官吏ニシテ被選人タル資格ヲ有シ選舉セラレタル者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

この後、午前の審議は第二委員修正案全てを審議して、同日午後には、貴族院令の第三読会が行われた。⁽²¹⁾第三読会における貴族院令草案第一二条の議論は、野村顧問官が「本條ニ陸海軍ノ現役トアリテ選挙法ニハ「休職停職ニ在ル者亦同シ」トアリ本條ニハ休職停職ハ要用ナキモノナリヤ又ハ含蓄セシモノナリヤ」と質したのに対し、伊藤議長は「立案ノ意ハ休職停職モ現役ノ中ニ含蓄セリ」と回答した。また、「法律勅令ヲ以テスルトハ何等ノ事ヲ指スヤ」との福岡顧問官の質問には、金子報告員が「會計検査官ノ如キハ會計法即チ法律ヲ以テ禁シ又當然議院ニ列

スルヲ得ヘキ者」も「職務上ノ関係ヨリシテ別ニ勅令ヲ以テ之ヲ禁スルモノナリ仮令ヘハ英ノ貴族ノ如キ貴族院ニ列スルノ權アリト雖モ其ノ陸軍ニ奉職スルモノハ軍紀ニ依テ之ヲ禁スルカ如キ之レナリ」と述べ、この後、異論がなかつたので、議長は原案可決を宣言した。²²

しかるに、枢密院本審議を経た第二委員修正案は、最終条文とはならなかつた。すなわち、翌年一月一日付の伊藤博文宛井上毅書簡中に「撰舉法モ、定テ右同様〔「議員法」と同様、「仍數多ノ改正ヲ要スヘキ處有之候、即チ補修意見書相認候テ差出奉仰取捨候、來七日迄ニ御一見ヲ經」という意味・筆者注〕ト奉存候、猶金子ト打合セ候上ニテ更ニ可奉伺候」と述べられており、再修正が施されたからである。具体的には、第九条条文の検討は、更に次のような経過をたどつたと考えられる。これは、井上毅所蔵文書を集めた『梧陰文庫』中の史料を分析検討した結果、到達した結論である。すなわち、第九条に関して、枢密院本審議後、枢密院書記官長井上毅は、法案作成の最高責任者である枢密院議長伊藤博文に対して、以下に示す「官吏の議員兼職」に関する三つの条文案を提出したと考えられる（図表一⑬参照）。

① 凡ソ行政官吏ハ議員ヲ兼ヌルコトヲ得

但シ司法官検査院検査官收稅官警察官及宮内ノ官吏ハ議員ヲ兼ヌルコトヲ得ズ

議員ニシテ行政官吏ニ任スルトキハ其ノ議員タルノ位列ヲ失フモトス但再選ニ当リ議員タルコトヲ得
府縣官吏ハ其ノ管轄スル所ノ區域内ニ於テ被選人タルコトヲ得ズ²³

② 凡ソ官吏ハ議員ノ被選人タルコトヲ得

其ノ職務ニ妨ケザル限ハ議員ト相兼ヌルコトヲ得

宮内官吏司法官收稅官検査院検査官ハ被選人タルコトヲ得ズ

府縣官及始審裁判所検事ハ其ノ管轄区域内ニ於テ被選人タルコトヲ得ズ

〔25〕

③行政官吏ハ議員ト相兼ヌルコトヲ得ズ議員ノ選ニ当リ之ヲ承認スル者ハ其ノ官吏タルノ職ヲ辞スヘキモノトス
但シ國務大臣次官參事官ハ此ノ限ニ在ラズ非職官吏ハ議員タルコトヲ得

府縣官吏ハ管轄スル所ノ區域内ニ於テ被選人タルコトヲ得ズ

司法官吏ハ被選人タルコトヲ得ズ

議員ニシテ行政官吏ニ任スルトキハ議員タルノ位列ヲ失フモノトス

〔26〕

①案は、枢密院での野村顧問官の主張に依拠し、兼職可能の立場を大原則として例外規定、すなわち明治二一年一二月二〇日午後に伊藤議長が示した修正案を加味した条文案であると考えられる。②案は、枢密院での伊藤の主張に依拠した条文案であると考えられる。このように結論づける理由は、伊藤の修正案は、条文文言上は兼職禁止の立場を取つたが、条文規定方法について、伊藤が「凡テノ官吏ハ議員ヲ兼ヌルコトヲ得ルト積極的ニ云ハス其ノ取除ケニ属スル者ノミヲ舉ケテ被選人タルヲ得スト明記シ他ノ一般ノ官吏ハ被選權アルコト自ラ顯ハル」との見解を述べていることからもわかるように、司法官・会計検査官・警察官・宮内官以外の官吏は被選資格を有するとの考えを持つていたことは明らかである点と、明治二一年一二月二〇日の枢密院審議において示された伊藤議長の修正案に類似する部分が多い点が挙げられる。最後に、③案は、兼職禁止の立場を原則として掲げつつ、実際には、國務大臣、次官、參事官に兼職を認めたもので、議院法第四十五条の内容と枢密院での最終可決条文を加味した条文案であると考えられる。なお、井上が伊藤に示した「官吏の議員兼職」に関する三つの条文案で共通する文言（但し、若干の表現の違いはある）があり、それは「府県官吏ハ管轄スル所ノ區域内ニ於テ被選人タルコトヲ得ズ」である。この文言は、明治二二年選挙法第一〇条に直接結びつく文言である。更に、①案と③案には「議員ニシテ行

政官吏ニ任スルトキハ議員タル位列ヲ失フモノトス」という文言が共通しており、この時点では、官吏の議員兼職だけではなく、議員の官吏兼職という問題にも注意が払われている点が興味深い。そして、この三つの条文の中から、伊藤は、最終的な判断として②案を選択し、この②案に基づいて次の修正案が作成されたと考えられる。⁽²⁷⁾

官内官、裁判官、會計検査官、収税官、警察官ハ被選人タルコトヲ得ス

地方官吏ハ其ノ管轄区域内ニ於テ被選人タルコトヲ得ス

前二項ノ外ノ官吏ハ其ノ職務ニ妨ケザル限り選舉セラレテ議員タルコトヲ得

かくて、「明治二十二年一月十二日」に、全一一〇条からなる草案が完成し、その中で「官吏の議員兼職」は、右の修正案と若干文言は異なるが、実質的には同一の内容で、次のように規定された（図表一⑭参照）。⁽²⁸⁾

第九條 官内官、裁判官、會計検査官、収税官及警察官ハ被選人タルコトヲ得ス

前項ノ外ノ官吏ハ其ノ職務ニ妨ケサル限り議員ト相兼ヌルコトヲ得

第十條 府縣及郡ノ官吏ハ其ノ管轄区域内ニ於テ被選人タルコトヲ得ス

この後、選舉法を含む六法の再審議会議が翌年一月一六日から二月五日までの期間で行われ、⁽²⁹⁾選舉法草案の再審議会議は一月一七日前の審議の最後でなされ、「官吏の議員兼職」を規定する第九条及び第一〇条については次のような審議がなされた。

議長 是ヨリ衆議院議員選舉法ヲ重テ御下問ニ相成ル是亦第一讀會ヲ省キ直チニ第二讀會ヲ開カン

議長 選舉法ノ修正ハ第九条ニ始マル舊案ハ議員ヲ兼ヌルヲ得ル者ヲ第一項ニ掲ケ第二項ニ前項ノ他ノ官吏ノ被選人タルヲ得サルヲ規定セリ此ノ度ノ修正案ニ於テハ之ト反対シテ其ノ兼ヌルヲ得サル者ヲ先ツ舉ケテ第二項ニ於テ其ノ他ノ官吏ハ兼子テ差支ナシトセリ各官異議ナシ依テ御下問ノ修正案可決ト認ム

議長 第十條ハ新設ノ条トス各官異議ナシ依テ可決ト認ム

以上のような審議と言つよりは報告に近い内容の審議を経て、第九条及び第一〇条は、異議なく可決議了され、法案は、二月一一日に、全一一一条からなる衆議院議員選挙法（法律第三号）として公布されたのである。

この選挙法成立過程から、「官吏の議員兼職」問題を決定する最終段階で、判断に携わった者は、伊藤博文と井上毅であつたことは明らかである。伊藤の「官吏の議員兼職」に対する考え方は、高い自律性を確保し、国家の公益を現実の社会のなかで具体的に実現する「国家人」⁽³¹⁾として官吏を位置づけたシユタインの考え方と、極めて政治的な発想と理解から、兼職を是認するものであつたといえよう。伊藤は、その意味で、すぐれて「政治家」⁽³²⁾であつた。これに対して、井上の考え方は、官吏に被選挙権を与えないとすれば、臣民の一部分を為す者の重大な権利を奪うことになると考え、また他方で、議会に学識才能の卓越した人物を得ようと立場から、官吏の被選挙権は認めるが、官吏が立法権と行政権の双方に関与することは、権力分立の本旨の一つである議会の独立を妨げるので、兼職は禁止するという考え方であつたと考えられる。すなわち、井上は、理論的に筋を通すという意味で、「学者」⁽³³⁾であつた。そして結局、伊藤は「政治家」としての判断から、官吏の議員兼職を広範囲に認める選択を行つた。明治二二年選挙法に規定された「官吏の議員兼職」は「日本臣民ノ男子満三十歳以上ニシテ」「直接國稅十五圓以上」⁽³⁴⁾を納める宮内官・裁判官・会計検査官・収稅官及び警察官については、現職者は兼職を禁止されるが、それ以外の非職者は「本屬長官ノ許可ヲ受けることを条件として兼職でき、「前項ノ外ノ官吏」すなわち、第九条第一項に該当しない各省次官・秘書官・書記官・局長・参事官・局次長（各省官制第二十五条）、司法官である検察官及び知事・書記官・属（地方官官制第一条）、郡区長（同三八条）などに在職中の者も「其ノ職務ニ妨ケサル限」り、具体的には、明治二二年一二月一〇日午前の枢密院審議の伊藤議長の発言から、各省大臣の許可を受けることを要件

として、在職のまま兼職をすることができるということになり、結果として、官吏の議員兼職が広範囲に認められたのである。³⁶⁾

注

- (1) 『枢密院議事録』第二卷・一七八頁。
- (2) 『憲政史文書』二七六一一、「梧陰文庫」A三七二及び『三条家文書』三七一一。「憲政史文書」には、第九条の欄外に、「宮内大臣ハ除キ宮内次官又ハ書記官等ハ議員タルコトヲ得ルハ如何」との書き込みがある。
- (3) ピゴットは、明治二年一月から三年間、内閣雇法律顧問となつた英国人である。ピゴット招聘は、日本の総理大臣の顧問となる法律家をイギリス政府に照会していたことがきっかけであった。梅溪昇「お雇い外国人一一政治・法制」（鹿島出版会、一九七一年）一八一—一八八頁。
- (4) 『梧陰文庫』B一一〇三・B一一〇四。
- (5) 官吏服務規律の前身は、明治一五年七月二七日太政官達第四四号に公布された行政官吏服務規律であり、同年太政官達第四五号では、「本年第四十四号達行政官吏服務規律ハ司法官吏ニ通用スヘシ但第三條ノ判事ニ於ケルハ此限ニアラス」として、判事を除く司法官吏にも行政官吏服務規律を適用するとした。
- (6) 金子堅太郎は後年伊藤を追想して、「明治三年に伊藤公が亞米利加で此の本を貰はれて以來、是に就いて研究された。而して樞密院で憲法の會議の終りになる迄常に座右に置いて、何か問題が起れば其の本を繰返して讀まれた。殆ど二十年間座右を手放されなかつた本であります」と語っている。伯爵金子堅太郎『帝國憲法制定の精神　歐米各國學者政治家の評論』（日本文化協会、一九三五年）九頁。

- (7) (8) Alexander Hamilton, James Madison and John Jay, *The Federalist or The New Constitution*, New York, 1961, p.357. りればハミルトンが第七〇篇で述べたものである。
- (9) (10) *Ibid.*, p.42. 但し、マディソンは *faction* & *party* をほとんど同義異語として使用しており、本文に引用した定義は *faction* についてのものである。
- (11) 三谷太一郎「新版大正デモクラシー論—吉野作造の時代—」(東大出版会、一九九五年)七頁。
- (12) 伊藤之雄「立憲国家の確立と伊藤博文—内政と外交一八八九—一八九八年」(吉川弘文館、一九九九年)六・一四頁及び瀧井一博「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)二〇一—二一〇七頁。
- (13) 小松緑編『伊藤公全集』第二巻(昭和出版社、一九二八年)一九六頁。
- (14) 同前書・一四一頁。
- (15) 『枢密院議事録』第二巻・一七四頁。
- (16) 小松・前掲書二五二頁。
- (17) 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)一九三頁。
- (18) ジョージ・アキタ・前掲書一四六頁。
- (19) 「三条家文書」三七一一三。
- (20) 『枢密院議事録』第二巻・二八七—一八八頁。
- (21) 同前書・二九八—二九九頁。
- (22) この条文は、翌年一月一七日午後の再審会議において、伊藤議長が「旧案第十二条ヲ刪除セリ旧案第十二条ハ議員ニシテ文武ノ官職ヲ兼任スルノ事を載セタリシモ上院議員ニシテ文武官ヲ兼任スルハ當然ニシテ別ニ明文ヲ要セザレハナリ」と述べて、条文自体が削除された。同前書第三巻三〇頁。

〔伊藤関係文書〕第二巻三八六頁所収の一五三、「井上毅傳」史料篇第四・一三八頁所収の一五七。

〔梧陰文庫〕B一〇〇〇。この史料は、卷紙に毛筆書きされたものであり、作成条文案には、加筆修正された跡が残つてゐる。また、後述の注⁽²⁵⁾及び⁽²⁶⁾も、同様の状況である。

〔梧陰文庫〕B一〇〇一。

〔梧陰文庫〕B一〇〇一。

〔梧陰文庫〕A三七一。

〔梧陰文庫〕A三七一。

〔枢密院議事録〕第三卷・一二二一六頁。

(30) (29) (28) (27) (26) (25) (24) (23)
選挙法が公布される数日前の明治二三年二月二日に発行された『国民之友』四〇号で、徳富蘇峰は、「被撰擧者の資格」と

題して、世界各国の被選挙権資格者の現状を次のように示している。

英吉利 年齢二十一歳以上に達するものは何人と雖下院議員たるの資格を有すれ共、僧侶、政府の受負人、各地方の郡長及び撰擧に係はる官吏は議員たるを得ず又愛倫の貴族の外貴族は議員たるを得ず

普魯西 年齢三十歳以上にして嘗て公權剥奪の刑を受けたるをなく且つ三ヶ年以上納税したるものは下院議員たるを得

伊太利 代議士は年齢三十岁以上にして撰擧條例に定むる資格あるものに限る、有俸の官吏、僧侶となりしもの、現に僧職に在るもの、政府より恩給を受くものは被撰擧權を有せず

佛蘭西 代議士たるの資格は只二十五歳以上といふ一事なるのみ、然れども曾て佛國に君臨せし王家の一族は被撰擧權を有せず

塊地利 下院議員は一部は直接他部は間接の撰擧により、或は地主を代表するものあり或は都邑を代表するものあり、或は商法會議所を代表するものあり或は村落を代表するものあり

和蘭 和蘭國民にして私權公權を全有し齡滿三十才以上なるを要す

白耳義

代議士たるものは本國出生の者又は大帰化を許されたるものにして齡二十五歳に及び現に國內に住するものに限る
葡萄牙 二十五歳以上にして毎年我四百四十五圓以上の収入あるものは代議士たるを得

西班牙 代議士となるには西班牙人にして齡滿二十五歳以上に達し私有地より生ずる歳入あることを證明し又は撰舉法に定まる金額の直税を納め及び國法に掲げたる其他の要件を備へさる可らず、僧侶は被撰權を有する能はず

合衆国 代議士は年齢二十五歳以上にして其撰舉を受くる州に住ひ且つ合衆國の版籍に入りて七年を経たるものに限る

(31) 龍井・前掲書二〇一頁。

(32) 坂井・前掲書二〇一頁・二〇二頁。

(33) 直接國税は、明治二三年三月二六日に公布された勅令第四一号によつて地租及び所得税とされた。地租のみで直接國税一五

円を納入する場合は、地価六百円以上の土地所有者（田畠一町八反、山林原野二町九反六畝、宅地一反三畝、合計四町八反九畝）との指摘もあるとともに、各府県の地価の高低によつて偏差がみられるが、一・八・二・四町歩（五四〇〇～七二〇〇坪）

の土地所有が必要であると考えられる。田中惣五郎『改訂日本官僚政治史』（河出書房、一九五四年）九九頁及び安良城盛昭「第一議会における地主議員の動向」（『社會科學研究』第一六卷第二号所収）参照。「人名簿調製ノ期日ヨリ前滿三年以上」納める所得税は、明治二〇年三月一九日に公布された「所得税法」（勅令第五号）によつて規定され、所得税を納入する者は「資産又ハ營業其他ヨリ生スル所得金高一箇年三百圓以上アル者」（第一条）とし、所得税率は第四条に規定されており、所

得税のみを納入する官吏で「直接國稅十五圓以上」を納入するには、明治二〇年（選挙法第一一〇条）より所得金高が千円以上なければならない。また、「千圓以上の所得金ある者の總數一万三千四百十人」である。「土地の所有者は政權の所有者なり」「國民之友」四五号（明治二三年三月二二日）。但し、直接國稅の納入については、地租と所得税を併納することが可能であり、併納する場合の所得税算出方法は、選挙法施行規則第三条第三項により、毎年の納額異なるときは二カ年中最少の額を採

るとされた。郡区長は、所得金が最高で八〇〇円であるので、所得金のみでは被選挙資格は得られないが、第三章で論証するように、衆議院議員の現職官吏候補者に郡長が多数でてくることから、候補者となつた郡長は、地租と所得税を併納できる地方名望家の郡長であったことがわかる。また、質入地の地租については地主の納稅資格に算入するとされた。

(35) 『枢密院議事録』第二卷・一九四頁。

(36) 選挙法に関する注釈書は、選挙法が公布された明治二二年一月から課す多く発刊されている。その中で、ここでは、林田亀太郎と磯部四郎の注釈書を取り上げる。林田亀太郎は、明治二〇〇年七月、帝国大学法科大学卒業後、直ちに法制局に勤務し、主に立法作業に従事した。明治三〇〇年一一月から依願免本官するまでの大正四年七月までの約二〇〇年、衆議院書記官長に在職する。退官後は、大正九年五月の第一回総選挙に当選して、衆議院議員となり、第一五回総選挙でも再選するが、在職中の昭和二年一二月に死去する。林田は、明治二七年に発刊した自著『衆議院議員選挙法講義』において、英國の現状を中心に、歐州の現状を述べながら、選挙法第九条を次のように注釈している。すなわち、第九条第一項の宮内官とは「帝室の内政に關係あるもの」を指し、「宮内省に出任するもの若くは宮内省に屬隸するもの悉く宮内官」であるとしたが、「臨時全國實物取調局及宮中顧問官の職」の如きは「帝室の内政に關係なきを以て議員たるを得へし」と説明した。そして、宮内官と議員の兼職と禁じた理由については、「帝室の内政に與るの人よりして自ら政黨の影響を宮中に及ぼさんことを懼れてなり」と説明している。次に、裁判官とは「裁判所構成法第二編第二章の判事」を指し、兼職禁止の理由は、「法律執行の責あるものをして立法の事務に參與せしむるときは大弊害を來すの虞ありとのの説に出たるもの」と注釈している。但し、「判事試補は裁判所構成法第六十一條を以て裁判を爲すことを禁せられたるを以て被選資格に害なし検事及書記は行政官たり裁判官にあらず故に又被選資格に影響することなし」と説明している。第三に、会計検査官は「議會に於て豫算を議定し政府之を執行す検査官は其の間に立ちて之を検査確定するもの」であるため、被選資格を有せず、検査官には検査官補も含まれると説明している（明治二二年九月勅令第百六号）。それから、収税官は「府縣の収税官税關の吏員等」を指し、議院最大要務の一である「収税の衡に

當るもの」であり、裁判官同様、「法律執行の衡に當る」ことから被選資格を有しないとされた。最後に、警察官は「政治に對して中立を保ち公平を守」るという理由から被選資格を有しないと注釈されている。また、第二項については、「第十條第十一條及施行規則第七條第八條の如きは其の除外例たり」との説明がなされている。林田亀太郎『衆議院議員選挙法講義』（日本法律学校、一八九四年）二五—二九頁。

次に、磯部四郎は、明治九年、司法省法学校正則科第一期生として卒業後、パリ大学に留学し、明治一二年二月、判事に任官する。そして、明治一九年七月に大審院検事となり、在職のまま第一回総選挙に当選して、官吏議員の一人となつた。その後、大審院判事となり、明治二五年五月には、弁護士に転身し、日糖事件や大逆事件の弁護士を歴任した。この間、第七回総選挙（明治三五年八月）、第八回総選挙（明治三六年三月）に連続当選し、大正二年三月から死去する大正一二年九月まで、貴族院の勅選議員であつた。磯部は、明治二年に発刊した自著『議院法衆議院選挙法及貴族院令註釈』において、第九条を次のように説明している。すなわち、「本條ハ被選人タルコトヲ得ルノ官吏ト被選人タルコトヲ得サルノ官吏トヲ分別シタル法文ナリ」と位置づけた。第一項の宮内官は「日夜宮内ニ奉職スル身分タルノミナラス一種資格ヲ異ニスル官吏ナルヲ以テ人民ノ代表者タル議員ヲ兼子シム可キモノニ非ラス」と説明し、裁判官は「單純ナル司法權内ニ屬スルニモ拘ラス之ヲシテ議員ヲ兼子シムルトキハ司法權ト立法權ヲ兼用スルノ嫌ヒヲ免レス故ニ裁判官モ亦議員ヲ兼子シム可キモノニ非ラス」とした。また、会計検査官及び収税官は「財政上ニ直接ノ關係ヲ有シハ歲出入決算ノ検査ヲ担当シハ歲入ノ徵收ヲ担当スルヲ以テ若シ之ヲシテ議員ヲ兼子シムルトキハ往々ニシテ自家矛盾ノ結果ヲ免レサルニ至ル可シ故ニ亦是レ議員ヲ兼子シムヘキモノニ非ラス」と論じ、警察官は「常ニ人民ニ直接シテ保護ヲ加フルノ職任ナルヲ以テ其費用ハ半ハ地方稅ヨリ支拂スルヲ以テ議員タラシムルコト不都合ナルノミナラス議院ニ在リテハ警護者ト為ル可キモノナルヲ以テ亦是レ議員ヲ兼子シク可キモノニ非ラス」と説明した。第二項については、「官吏ニシテ議員ヲ兼ルノ得失ハ本法上ニ於テ論スルノ限リニ在ラサルヲ以テ此ハ讀者ノ判断スル所ニ任スヘシ」と論じている。磯部四郎『議院法衆議院選挙法及貴族院令註釈』（阪上半七、一八八九年）二三頁。

第四節 明治二二年選挙法公布以後の条文解釈

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（四）（石川）

明治二二年二月二一日、憲法が発布され、同時に憲法附屬法が制定された。黒田清隆首相が、憲法発布翌日、各地方長官を鹿鳴館に招き、「施政上ノ意見ハ人々其諸説ヲ異ニシ、其合同スル者相殺シテ團結ヲナシ所謂政党ナル者ノ社會ニ存立スルハ亦情勢ノ免レサル所ナリ。然レトモ政府ハ常ニ一定ノ方向ヲ取り、超然トシテ政党ノ外ニ立チ至高至正ノ道ニ居ラザル可ラス」⁽¹⁾とする政治理念を述べた。また、伊藤枢密院議長は、二月一五日、在京府県会議長を官邸に集めて、「立法権の活用を規定せらるゝに當りては謀議周匝を旨とし、輿論の公平を期し、以て臣民と和同して之を行はせらる」ことが憲法の約束であると位置づけ、「我国威を宣揚し内に對しては臣民一般の幸福を増進する」ことを目的とする政府は「議會又は一社會に於て黨派の興起するは免れ難しと雖」「一の黨派の爲に利を與へ他の黨派の爲に害を與ふるの政治を施すへきものにあらず、則不偏不黨ならざるへからず」⁽²⁾と訓示した。更に、大隈重信外相は、二月二二日、在京府県会議長らに對して、「我憲法の事に就き世間にては種々の説を爲すものあつて演説に新聞に不服を訴ふるか如き有様なれど、一體憲法の妙は運用如何にあることなれば、法文の規定か不十分なりとてさのみ不服を唱えるに當らす」と述べ、憲法に対する各々の解釈を示した。それでは、選挙法第九条によつて認められた「官吏の議員兼職」に対する新聞などの反応はどのようなものだつたであろうか。

まずは、『東京日日新聞』である。⁽⁴⁾明治二二年三月七日付の同新聞は、「第一項に取り除かれたる種類の外は如何なる官吏にても議員を兼任することを得らるべきべし」とする選挙法第九条については、「官吏固より賢明英才間然すべきなかるべしと雖も本省に在ては其事務を助け議院に出でては獨立の批評を其事務に加ふることは理に於て爲しえべからざる事柄なり」との考え方から、「若し官吏をして多數を議會に占めしむる時は折角の帝國議會に人民の代表者を召集するの本意に背かん」と論じ、「代議士を選ぶには在野の名士を先にして官吏を選ぶことを後にすることは是なり」と主張した。

第二に、雑誌『国民之友』である。⁽⁵⁾徳富蘇峰は、明治二二年三月一二日の『国民之友』において、「吾人は萬々官吏の衆議院議員となるを厭ふものにあらざれとも、是れより出て来る弊害は、預め防禦せざるへからず、其の弊害とは立法部が行政部の機關となることはれなり」と述べた。そして、「諸有司は決して其の部下の官吏を説諭し、或は紹介して、衆議院議員たらしむことをなす勿れ」とし、選挙に際しては、「地方官郡區戸長等を役して過當の助力をなさしむるか如きは、最も注意す可き」ことと指摘した。

最後に、新聞『日本』である。⁽⁶⁾陸羯南は、明治二三年二月一五日の『日本』において、「立憲政体の本旨は專權を防遏するに外ならず。此の本旨によりて立法行政の一権を明に分割し、各々之を別人の手に托せり」と位置づけ、「官吏の被選権なる者は一人にして行政立法の二権に干与するの姿あり。然らば立憲政体の本旨にも亦た背反するの嫌あらざる歟」と問題提起した。そして、陸は「此の疑問は吾輩其の正当なることを認む」とし、「吾輩も道理上に於ては官吏の被選権を是認するに甚だ躊躇するものなり」と論じ、「官吏の被選権は其の理由を便宜の上に求めざるを得ず」と主張した。すなわち、その便宜とは「特別法律の討議及び普通法律の編成等は、行政上の慣習なき人々のみにては之を能くすべからず。官吏の内より出で、其の席に加はるは必ず其の便益ある」ということであ

る。しかし、憲法第三〇条から、「是れ政府が其の代理者を議院に入れて立法権を左右せんと欲するの計画なり」と世間が評することからも、「選挙人たる者唯だ其の人の才識徳行のみを見て官民の別を見ざらんことを願ふのみ」と論評した。

要するに、政府系と目される『東京日日新聞』に至るまで、何れも、官吏を議員に選挙して兼職させることに消極的ないし否定的な論調で一致している。

この状況下で、憲法発布式典後まもなく、『憲法義解』の稿本を検討するために、金子を除く起草者三名、それに穂積陳重・末岡精一他の法科大学教授や阪谷芳郎大蔵省参事官等を加えた「共同審査会」が設けられ（二月半ば⁽⁷⁾三月初め⁽⁸⁾）、明治二二年四月末、国家学会より伊藤博文の私著という形で『帝国憲法・皇室典範義解』が公刊された。また同時に、憲法を前提として運用される会計検査院法・裁判所構成法・行政裁判所法等の法令審査とともに、憲法施行後の帝国議会開会に向けて、両議院の組織・運営に関する具体的な問題点の調査・検討が行われ、その関連で憲法発布後も憲法附属法の検討が、①金子堅太郎が率いる欧米議院制度調査団が組織されたこと（七月出发、翌年六月帰国）及び②伊藤の指示により、法制局長官井上毅を総裁とする臨時帝国議会事務局が内閣に設置されたこと（一〇月設置、翌年八月まで⁽⁹⁾）という二つの方向から行われた。

前者の欧米議院制度調査団は、金子が、中橋徳五郎・大田峰三郎・水上浩・木内重四郎を随行員として、『帝国憲法・皇室典範義解』とその英訳本を携え、明治二二年七月二二日に出発した。金子は、欧洲では、イエーリング・クルメツキ・シュタイン・ダイシー・アンソン・ブライス・ルボン・シドウイックなど、米国では、ブレイン・ホーミズ・セイヤーといった学者や政治家を訪問して、憲法や議会制度について意見を求めた。これらの意見書において注目すべきは、以下の三点である。

まず、明治憲法の位置づけである。この点については、オックスフォード大学「教授頭」ダイシーの意見書は「政府有司ニ與フルニ強盛ナル行政権ヲ以テシタルハ予ノ可トスル所ナリ」として「此帝國憲法ハ範ヲ英國憲法ニ採ラスシテ獨逸帝國憲法ニ則リタルハ識見ノ高キヲ見ルナリ」と評価し、ケンブリッジ大学教授シドウイックの意見書⁽¹²⁾も「余ノ觀ル所ヲ以テ誤謬ナシトスレハ此ノ憲法ノ大目的ハ日本ノ古傳及現況ニ日耳曼風ノ立憲君主政体ノ接合セントスルニ在リテ全ク英吉利風ニ異レリ」と論じて、ダイシーと同様の位置づけをしている。しかし、仏国元老院議長秘書官兼パリ大学教授ルボンの意見書は「余ハ日耳曼主義ニ基キタルモノタルコトヲ信ス然レトモ其精神ヲ探究スレバ英國ノ憲法ノ主義モ餘程其中ニ包含セラレタリ」と分析して、ダイシーやシドウイックの見解と異なった見解を示した。

第二に、立憲制実施に際して、政府が如何なる考え方を採用すべきか否かについてである。この点については、ゲッチンゲン大学教授イエーリングの意見書は「議會ノ開設シタル各國ノ例ニ依レハ議會ハ悉ク改進急激ノ傾向ヲ有スルモノナリ故ニ新タニ議會ヲ開クトキニハ政府ハ断然共同一致シテ保守主義ヲ採ルコト第一ノ急務ナリ」と肯定的な意見を論じた。しかし、オックスフォード大学教頭アンソンの意見書⁽¹³⁾は「凡ソ何レノ政府ト雖モ議院制度ヲ採用シタル以上ハ政府獨リ政党ノ上ニ超然卓立シテ政治ヲ施シ得ル者ニアラサルナリ」との理由から、「故ニ日本ニ於テ政府ヲシテ政党以外ニ立シメント欲スルハ抑モ亦難キコトニアラスヤ」として懷疑的な意見を示した。

最後に、選挙法に関する前述のルボンの意見書である。特に、「官吏の議員兼職」については、「日本ノ法律ニテハ官吏ニ被選人タルコトヲ許シ而シテ其員數ニ制限ナケレハ之カ為メニ弊害ナキヤ否ヤ伊太利ニ於テハ其人員ニ制限アリ佛國ニ於テハ此人員ニ制限ナカリシ為メ千八百四十七年及千八百四十八年ニ於テ官吏ハ總議員ノ過半ヲ占メタルコトアリシナリ」と言及している。以上のように、いろいろな論評がなされているが、憲法及び憲法附属法の

梓組みについての欧米の学者や政治家の評価は概ね好意的なものであり、伊藤及び井上にとつて、十分に満足できる評価であつたといえる。

次に、後者の臨時帝国議会事務局は、井上毅を中心に、曾禰荒助・山脇玄・中根重一・穂積八束・林田龜太郎等が主要な構成員となつた。⁽¹⁶⁾ この事務局では、主に、両議院の組織・運営に関する貴族院規則・衆議院規則及び両議院関係規則といった諸規則の立案が行われた。そして、その関連で、憲法発布後も憲法附屬法の検討が行われ、「官吏の議員兼職」を規定した明治二二年選挙法第九条及び第一〇条の条文解釈についても検討された。特に、第九条第二項の「其ノ職務ニ妨ケサル限」の文言解釈については、明治二二年五月八日になされた井上毅のレースラーへの問議⁽¹⁷⁾が挙げられる。井上は、索遜（＝ザクセン・筆者注）憲法第七五条の「官吏各議院ノ議員ニ選舉セラル、トキハ其ノ當選ヲ承諾スル前ニ本属長官ノ許可ヲ請フヘク而シテ長官ノ許可ハ其ノ職ノ性質ニ關係スル」を例に挙げて、「其ノ職ノ性質トハ、如何ナル性質カ」をレースラーに質した。レースラーは同日、「オピツ氏索遜國法論」を用いて、次のように答議している。すなわち、ザクセン憲法第七五条の規定は「單ニ純然タル職務上ノ妨碍」あるいは「職務上重大ノ障碍アル場合ニ限り之ヲ拒ム」ことを原則としており、具体的には「代人ノ必要、官吏ノ社會上ノ地位又ハ政黨ノ如何、其他代務ノ費用、官吏ヲシテ抑モ政黨ニ參セシメサル必要、當選官吏ノ多衆等」を考慮に入れていると説明した。また、「警察官、各省官吏、地方官吏（殊ニ其管轄區域ニ於テ）、僧侶、教員等」といった「官吏ノ或ル部類ニ被選權ヲ有セシメサル」規定をザクセン憲法は採用しているが、この規定については「索遜政府ノ實際ト一致スル断言スルヲ得サルナリ」と断じて、レースラーは選挙法第九条の文言解釈において、次のような意見を述べた。

日本選挙法ニ於テハ、予ハ前記廣大ノ解釈ヲ許スヘカラスト認ム。何トナレハ、第九條以下ノ官吏ノ或ル部類ニ對シ被選權

ヲ有セシメサルノ明文ヲ特記スレハナリ。故ニ此部類ハ「職務ト妨ケサル限り」ト謂フノ明文ヲ援用シ、單ニ政府ノ處分ヲ以テ之ヲ擴張スルヲ得サルヘシ。

この問答議がなされた時期に、司法省においても「其ノ職務ニ妨ケサル限」の文言解釈が検討されたようである。それは、箕作麟祥司法次官宛の山脇玄法制定局參事官の意見書によつてわかる。山脇は明治二〇年一二月頃の選挙法草案作成に携わった人物である。意見書の内容は次の通りである。

歐洲各國ニ於テ官吏ニ被選權ヲ有セシムルハ皆一ナリ但々被選權ヲ有セシムル官吏ノ範囲ニ差異アルノミ

我國衆議院議員選挙法第九條、十條、十五條ハ官吏ノ職務ノ性質及政事上ノ注意ニ依テ被選權ヲ有セシメテ而シテ第九條宮内官裁判官會計検査官收稅官及警察官ハ殊ニ其職務ノ性質ニ依テ被選權ヲ有セシメサル部類ニ屬ス恰モ索遜憲法第七十五條ニ本属長官官職ノ性質ニ依テ當選様諾ヲ拒ムノ事由ト為スコトヲ得ルト相同シトス

選挙法ニ於テ既ニ官職ノ性質ヨリシテ被選權ヲ有セシムヘカラサル官吏ノ部類ニ列記スル以上ハ其他ノ官吏ハ職務ノ性質ニ於テハ被選權ヲ有セシムルモ其職務ニ妨碍ナシト認メタルノ精神ナリ蓋第九條二項ノ「前項ノ外ノ官吏ハ其職務ニ妨ケサル限ハ議員ト相兼ヌルコトヲ得」トノ明文アルハ則チ單ニ其官吏一身ニ関シ職務ニ妨碍ヲ生スル場合ヲ謂フニ過キス官職ノ性質上ヨリシテ妨碍ヲ生スル官吏ノ部類ヲ謂ハント欲スル意ニハ非サルナリ例へハ内務省ノ參事官其當選シタルトキニ於テ内務大臣ハ其官職ノ性質上議員ト兼務スルニ妨碍ナキニ拘ラス當時某ニ至急ノ調査ヲ命シタルニ依リ其當選様諾ヲ拒ムヘシト認ムルトキハ之ヲ許可セサルコトヲ得ヘキカ如キ是ナリ

然レトモ豫メ當選ニ應スヘカラサル官吏ノ部類ヲ定メ置キ之ニ照シテ當選様諾ノ拒否如何ヲ決セントスルトキハ豫定ノ部類ニ属スル官吏ニシテ假令當時職務上ニ妨ケナキ者ニ對シテモ或ハ其當選様諾ヲ拒ムコトアルヘク又豫定ノ部類ニ属セサル官吏ニシテ當時職務上兼務ヲ許スヘカラサル程至急ノ事務ヲ擔任セシメアル者ニ對シテモ或ハ豫定ノ部類ニ属セサルカ為其當選

様諾ヲ許可スルコトアルヘク以テ大ニ選舉法ノ精神ニ矛盾スルノ結果ヲ見ルニ至ル恐レアリ之ヲ要スルニ方テハ到底畫一主義ヲ採ルヘキモノニ非ラス何トナレハ其妨碍ハ職務ノ性質ニ起因セスシテ反テ當選シタル官吏一身ノ事務上ニ由来スルモノナレハナリ

依テ小生ハ當選様諾ノ許可權ヲ以テ一二本屬長官ニ任セ實際上區々ノ處置ヲ為サシムルヲ以テ其當ヲ得タルモノト信ス

玄

山脇は、第九条第二項を「單ニ其官吏一身ニ閔シ職務ニ妨碍ヲ生スル場合ヲ謂フニ過キス」と解して、「當選様諾ノ許可權ヲ以テ一二本屬長官ニ任セ實際上區々ノ處置ヲ為サシムルヲ以テ其當ヲ得タルモノト信ス」との見解を示した。

このような選舉法第九条第二項の文言解釈に関する議論がなされた後、選舉法に関連する法令が制定された。まことに、黒田清隆内閣時の明治二三年六月四日閣令第一八号である。この閣令の内容は「衆議院議員選舉法第九條第十一條ニ記載シタル官吏ハ在職者ノミニ限ルモノトス」というもので、非職者休職者が議員となる場合は「本屬長官ノ許可」を要件として兼職ができるというものであつた。第一に、第一次山県内閣時の明治二三年一月九日に、勅令三号として制定された衆議院議員選舉法施行規則（全三〇条）である。この施行規則作成に際して、井上毅法制定局長官は、明治二二年五月九日、「衆議院議員選舉法施行規則中選舉被選舉資格別紙ノ通ニテ可然ト思惟ス」として、選舉権及び被選舉権資格に関する全一一条からなる草案を閣議に提出した。草案における選舉法第九条及び第一〇条に関する規定は次の通りである。^[19]

第六條 選舉法第九條第一項ニ掲タル宮内官トハ宮中及宮内省所屬官吏、會計検査官トハ會計検査院長、部長、検査官、收稅官トハ稅關官吏、府縣收稅長、收稅屬、警察官トハ警視總監、副總監、警視、警部長、警部、警部補ヲ謂フ

第七條 選舉法第九條第二項ニ掲タル官吏當選ニ應セントスルトキハ本屬長官ノ認許ヲ受クヘシ

第八條 警視廳所屬官吏ハ選舉法第十條ニ依リ其管轄區域内ニ於テ被選人タルコトヲ得ス

第九條 選舉ノ管理ニ関スル郡ノ官吏ハ其ノ選舉區内ニ於テ被選人タルコトヲ得ス

この草案を閣議決定した黒田首相は、五月二三日、天皇に対し、「権密院ノ議ニ附セラレンコト」を請議した。

この後、一〇月に内閣に設置された臨時帝國議会事務局が施行規則草案を作成し、全四七条からなる草案を一月一五日に、臨時帝國議会事務局總裁の名で、「公布相成可然ト認ム」として、黒田首相に提出した。検討対象となる条文は次の通りである。⁽²⁰⁾

第七條 選舉法第九條第一項ニ掲タル宮内官トハ宮中、宮内省及其ノ所屬官吏、裁判官トハ裁判所ノ長、局長、評定官、判

事、判事試補、會計検査官トハ會計検査院長、部長、検査官、検査官補、收稅官トハ稅關長、稅關副長、鑑定官、稅關属、

監吏、鑑定吏、府県收稅長、收稅属、警察官トハ警視總監、警視副總監、警視、警部長、警部、警部補、巡查ヲ謂フ

第八條 選舉法第九條第二項ニ掲タル官吏當選ニ應セントスルトキハ本屬長官ノ認許ヲ受クヘシ

第九條 警視廳ノ官吏ハ選舉法第十條ノ例ニ依リ其管轄區域内ニ於テ被選人タルコトヲ得ス

第十條 選舉ノ管理ニ干スル郡ノ官吏ハ選舉法第十一條ノ例ニ依リ其ノ選舉區内ニ於テ被選人タルコトヲ得ス

この草案は、作成後、若干の修正を受けており、その修正経過を示す史料が存在している。その修正案は全四五条からなつており、検討対象となる条文は次の通りである。

第九條 選舉法第九條第一項ニ掲タル宮内官トハ宮中及宮内省所屬官吏、裁判官トハ裁判所ノ長、局長、評定官、判事、判事試補、會計検査官トハ會計検査院長、部長、検査官補、收稅官トハ收稅長、收稅属、警察官トハ警視總監、副總監、警視、警部長、警部、警部補ヲ謂フ

第十條 選舉法第九條第二項ニ掲タル官吏當選ニ應セントスルトキハ本屬長官ニ認許ヲ受クヘシ

第十一條 警視廳ノ官吏ハ選舉法第十條ノ例ニ依リ其ノ管轄区域内ニ於テ被選人タルコトヲ得ス

草案第九条では、選挙法第九条第一項の「宮内官裁判官會計検査官收稅官及警察官」が包含する官職について詳細に規定しており、草案第一〇条では、選挙法第九条第二項の官吏の当選承諾には本属長官の認許を必要とするところ規定した。しかし、臨時帝国議会事務局から上申された草案は法制局で審査され、その結果、草案全体が全三〇条にされ、草案第九条及び第一〇条は削除され、草案第一一条のみが若干の修正を受けた。法制局修正案は、一二月一六日に黒田首相に提出され、修正された草案第一二条のみが施行規則第七条として次のように規定された。

第七條 警視廳ノ官吏ハ選舉法第十條ノ例ニ依リ東京府内ニ於テ被選人タルコトヲ得ス

この施行規則後の明治二三年一月一七日には、「衆議院議員選挙法施行規則ニ就テハ其事務及書式等左ノ各條ニ準據シ取扱フヘシ」とする内務省訓令第二号が発せられ、五月二九日には、衆議院議員選挙法罰則補則（法律四〇号）が公布された。以上の諸法令の制定から、明治二三年選挙法及び明治二三年の施行規則からなる選挙制度は、制限選挙制であることで規定すべき事項が少なく、選挙行政に委任する側面をもつていていたといえる。すなわち、選挙行政の執行者は行政政府それ自体であり、選挙行政の命令系統は内務省（内務大臣→県治局長）→知事→郡長（市長）→町村長で、選挙行政の監督及び選挙事務分担は、選挙監督者には知事、選挙長には郡長もしくは市長、投票管理人には町村長とした。また、立候補制度は採用せず、罰則規定は選挙資格をめぐる罰則が中心となっていた。

以上のような法令が公布される中で、二つの閣議決定がなされた。まず第一は、以下に示す「閣議順序」²³であり、これは、明治二三年一月三一日に閣議に供され、二月四日に決裁された。

一 内閣會議定曰 臨御時間ハ各大臣必ス着席ス可シ若シ已ムヲ得ス出席スル能ハサル時ハ定時前二届出ツ可キ事

一 内閣會議ノ靜爾ヲ謀リ其決議ヲ敏捷ナラシムル為メ通常ノ回議書類ハ書記官ヲシテ之ヲ朗讀セシメ出席大臣ニ於テ意見ナキ時ハ直ニ押印ヲ乞フ事

一 各大臣ノ提出スル議案ノ説明及新規ノ意見ハ當該大臣自ラ之ヲ陳述ス可キ事

一 右説明及陳述ノ大意并ニ之ニ関スル各大臣ノ論辯ハ書記官ヲシテ之ヲ筆記セシムル事

一一大臣發言中ハ他ノ大臣ニ於テ默聽ス可キ事

次に、明治二三年三月四日の閣議決定を受けて、周布公平内閣書記官長が各省大臣宛に「法律ニ於テ議會開設前二公布ヲ要スル件ト本年議會ノ協賛ヲ経ヘキ件トヲ區別シ起草ノ上漸次閣議ニ提出セラレ來ル五月中ニ整頓ヲ告クル様各省ニ於テ夫々準備セラレ然ル可シ」⁽²⁴⁾との決定内容を通知した。

この閣議決定を受けて、第一次山県内閣時の明治二三年五月下旬に、「國務大臣樞密顧問官ヲシテ議員ヲ兼不シムルノ利害如何」という問答議がなされた。國務大臣に関しては、議院法第四十五条などの枢密院審議の中で兼職可能であるとする方針が打ち出されていたが、再度検討されたのである。この問答議は、明治二三年五月二八日付の伊東巳代治枢密院書記官長の質問及び翌日付の周布公平内閣書記官長の質問とレースラーの各答議がその内容となつてゐる。まず、レースラーは伊東に対し次のように答議する。

李漏生ニ於テモ塊地利ニ於テモ法律上ノ点ヨリ言へハ國務大臣及枢密顧問トモニ議會ノ議員就中下院ノ議員トナルコトヲ得。是レ既ニ其ノ官吏トシテ被選權ヲ有スレハナリ。然レトモ事実ニ於テハ其ノ議員トナルコト甚々稀ナリ何ントナレハ立君主義ノ政府ノ組織ト相容レサルモノアレハナリ。國務大臣及枢密顧問ハ其ノ君主ニ對スルノ地位ヨリシテ政党ノ首領タルヲ得ヘカラス。且ツ議院ニ在テ勢力アル政黨員トナルハ大臣ノ地位ノ為ニ害多シテ利少シ是ヲ以テ國務大臣及枢密顧問ニシテ選レテ議員トナラントスルモノアルコト極メテ稀ナリ。

ブロイセンやオーストリアにおいては、國務大臣及び樞密顧問官は官吏として被選挙権を有し、法律上兼職は可能であるが、「君主ニ對スルノ地位」から事実上、兼職はなされていないとレースラーは論じた。第二に、周布になされた答議では、レースラーは兼職の是非を七点に分けて分析している。まず、國務大臣及び樞密顧問官は、明治憲法第四章により「憲法上政府ノ機関」（第一）であることから、「陛下ニ對スル親任ノ關係」（第二）にある地位であるので、國務大臣が議員を兼職すると、「議員タルノ義務ヲ尽」（第六）すことになり、「内閣ハ一致ト不羈公平ヲ失フ」（第五）とともに「無責任トナリ而シテ皇帝陛下及ビ内閣ニ對シテ抵抗ヲ為ス」（第三）ことから、兼職は困難であるとした。また、樞密顧問官は「内閣ト國會ノ間ニ起ル爭議ヲ裁定スル」（第七）立場であることから、兼職は困難であるとし、結論として、「國務大臣ハ國會議院ニ於テ選挙サレ得ザルコト。樞密院顧問官ハ衆議院議員ニ選挙サレ得ザルコト」と論じてゐる。

この内容をふまえて、伊東は、明治二三年六月に「國務大臣樞密顧問官ヲシテ議員ヲ兼ネシムルノ可否」⁽²⁷⁾に関する報告書を作成した。この報告書は「國務大臣樞密顧問ハ両院ノ議員タルシムヘカラストノ説」を「國法上及政略上ノ二点ヨリ論究」したものである。まず、伊東は「立憲國家ニ於テ議会ヲ開設スルノ主意ハ廣ク立憲國家ノ人民タル者ヲシテ其ノ所見ヲ述ヘシムルニ在リ」とする「帝國議会ノ本旨」を取り上げ、國務大臣及び樞密顧問官の議員兼職禁止を批判している。第二に、議院法第四十五条の「國務大臣及政府委員ハ議員タル者ヲ除ク外議院ノ會議ニ於テ表決ノ數ニ預ラス」の条文を引用して、國務大臣の議員兼職は認められていることを論じ、更に、「法律上ヨリ之ヲ云ヘハ國務大臣ト雖樞密顧問ト雖同シク日本臣民」であることから「貴族院令及選挙法ニ於テ定メタル資格ヲ具備スル」場合は議員となることが可能であると論じた。それから、立憲国家の目的は「人民全体ノ利益」を追求することから、「衆議院ニ於テ必ス勢力ヲ得ントスル各自ノ意志ニ對シ人民全体ノ為ニスルノ意志ヲ立テシメ以

テ両者ノ權衡ヲ得立法ノ中正ヲ取」り、「政府ト議会トノ関係ヲ円滑ニスル」ことで「政府議会ノ軋轢」を避けるために、國務大臣及び枢密顧問官の議員兼職を認めるべきであるとした。特に、枢密顧問官については、「天皇ノ股肱ニシテ明治政府ノ元勲タルヲ以テ其ノ地位ヨリ云フモ経歴ヨリ論スルモ貴族院中ノ骨髓トナリ憲法維持ノ藩屏トナルヘキ」者であることを強調している。結論としては、「眞ニ政府ハ政党以外ニ超然タルヲ得ヘキ乎否ノ点ノ如キハ畢竟時勢ヨリ由来スルモノナリ或ハ今日ノ政府ハ政党ヲ排スルモ他日政府ハ党派ヲ利用スルコトニシテ素ヨリ憲法ノ指命スル所ニアラス」という認識を示しつつも、「諸公ハ憲法ヲ保持シ議会ヲ高義ニスルニ於テ國法ト道理トニ順ヒ政略上必須ヲ慮リ断然國務大臣枢密顧問ヲ議員トスルノ方針ヲ取り憲法ノ根底ヲ堅確ニスル」ために、レースラーの答議内容とは異なり、國務大臣及び枢密顧問官の議員兼職を認める意見を論じた。²⁸ この報告書は山県首相に提出され、山県はこの報告書を明治二年六月六日に閣議案として閣議に請議した。そして、この意見を具体化する形で、第一回総選挙で、現職農商務大臣陸奥宗光が和歌山一区から衆議院議員に当選するのである。

注

- (1) 指原安三『明治政史』（『明治文化全集』改版 第一〇巻正史篇下巻）三七頁。
- (2) 同前書・三九・四〇頁。
- (3) 同前書・四七頁。
- (4) 「立憲政治の實行如何（二）」『東京日々新聞』五二〇四号（明治二二年三月七日）。
- (5) 「官吏の衆議院議員」『国民之友』四四号（明治二二年三月二二日）。

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（四）（石川）

- (17) 「選挙法」『日本』三〇九号以下。『陸羯南全集』第二卷四三四—四三七頁。
- (16) 大石真『日本憲法史』（有斐閣、一九九五年）二〇五頁。
- (15) 木野主計『井上毅研究』（続群書類從完成会、一九九五年）三八八頁。
- (14) 大石・前掲書二三三頁。
- (13) 金子堅太郎『憲法制定と歐米人の評論』（日本青年館、一九三七年）一九八頁。
- (12) 『梧陰文庫』A八一。
- (11) 『梧陰文庫』A七二。明治二三年一月二六日の意見書で、中橋徳五郎の筆記によるものである。
- (10) 『梧陰文庫』A七三。明治二三年六月二〇日の意見書である。
- (9) 『梧陰文庫』A七六。明治二三年一〇月二六日の談話である。
- (8) 『梧陰文庫』A七五。明治二三年三月一四日の意見書である。
- (7) 金子・前掲書一九七頁及び大石・前掲書二三三頁。
- (6) 『梧陰文庫』B一二〇三及び國學院大學日本文化研究所編『近代日本法制史料集第六』（東大出版会、一九八〇年）所収資料三三五。『梧陰文庫』B一二〇三の中には、ドイツ諸国の当時の状況を示した史料がある。
- 本属長官ノ許可ヲ要セサルヲ常例トス李國、巴威略（＝バイエルン・筆者注）、瓦敦堡（＝ウルテンブルグ・筆者注）ノ如キ是ナリ然レトモ又二三ノ邦ニ於テハ反対ノ原則ヲ採ル索遜憲法「オルデンブルヒ」「サックス、マイニンゲン」ノ如キ是ナリ若成文律ノ此事ヲ明言スルモノナキトキハ當選ニ應スル為本属長官ノ許可ヲ必要トセス但議場ニ出席シテ議員タルノ職ヲ盡ス為本職ヲ妨クル場合ニ於テ本属長官ノ許可ヲ要スルノミ（以上「マイエル」氏獨逸國法論ニ依ル）
- この史料から、索遜憲法第七五条、「サックス、マイニンゲン」選挙法第一条、「オルデンブルヒ」憲法第一二一条が該当

する条文であることがわかる。

(18)

東大法学部法制史資料室所蔵『箕作文書』参照。この史料は内閣用紙に記載されており、作成期日は判然としないが、意見書中の「衆議院議員選舉法」及び「選舉法ニ於テ既ニ」という字句から、明治二二年一月以降に作成されたものと考える。また、山脇の意見書と同じ史料の中には、西欧における官吏の議員兼職制度に関する以下の史料が含まれている。

一、英國ニ於テハ議員中ヨリ大臣ヲ選抜スルヲ慣例トシ而シテ議員ノ列ヲ脱スルトキハ大臣ノ地位ヲ保ツコトヲ得ス之ニ反シテ取稅官、有給裁判官、行政廳ノ書記及僧侶ハ被選權ヲ有セス（コックス英國制度第百九丁參觀）

一、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
一、瑞士ニ於テモ亞米利加ニ均シク聯邦ノ官吏及僧侶ハ被選權ヲ有セサレトモ各州ノ官吏ハ然ラス

一、獨逸帝國ニ於テハ獨逸集議院ノ議官ハ國會ノ議員タルコトヲ得サルノミ千八百七十二年ノ會計検査院法ヲ獨逸國ニ適用スルヲ以テ其院ノ職員ハ議員タルコトヲ得スト解釈スヘキ乎

一、李國千八百五十年ノ憲法ニ於テハ總テノ官吏ニ被選權ヲ有セシム大臣ノ如キハ假令ヒ議員タラサルモ議權ヲ以テ議院ニ列席スルコトヲ得千八百七十二年ノ會計検査院法ヲ以テ其院ノ職員ハ議員タルコトヲ許サス

一、佛國千七百五十一年ノ憲法ハ行政官裁判官ノ官職ト代議士院ノ地位ト一致セスト明言シタレトモ千八百四十八年（復古時代）ニハ右ノ兼務ヲ許シ又千八百五十二年乃至千八百七十年ノ憲法モ皇帝ノ官吏ニ被選權ヲ與ヘ最初止タ大臣及參議院議員ノミヲ限外トシ千八百六十九年ニ至テハ此制限ヲモ亦解除シタリ

一、伊太利千八百六八年ノ憲法ニ於テハ政府ノ有給官吏及教導職ニ任スルカ又ハ寺院ニ對スル裁判職ニ任スル僧侶ニ被選權ヲ與ヘス但大臣、參議院議官、大審院評定官、各省ノケチラール、セクレテール、陸海軍ノ高等將校、最高學務廳及衛生廳ノ職員、大學校ノ教授ヲ此限外ニ置キタリ

一、和蘭、白耳義ノ憲法ニ於テハ政府ノ官吏ハ總テ被選權ヲ有ス

一、巴威略千八百四十八年六月四日ノ議員選舉法第五條第七條第二十四條官吏當選人トナリ賜暇ヲ請フトキハ之ヲ拒ムヘ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限ニ在ラス

一、索遜千八百三十一年九月二十四日ノ議員選舉法第五條第九條

政府ノ官吏、有給官内官、現役軍人又ハ僧侶選舉被選舉ノ資格ヲ有スルトキハ國王ノ許可ヲ受ケヌシテ選舉ニ加ハル、コトヲ得然レトモ議員タルコトヲ認スルニハ豫メ許可ヲ要スト雖職務ヨリ生スル重大ノ事由アルニ非サレハ之ヲ拒ムコトヲ得ス而シテ此事由ハ議員ニ通報スヘシ

第二十條 在職ノ大臣ハ議員ニ選舉セラル、コトヲ得ス

一、ハノーフル千八百四十八年憲法改正第四十二條第四十八條

公務ニ任スル者ハ町村官吏ヲ併セ議會ニ參與スル為ノ賜暇ヲ拒マル、コトナシ但其職務ヲ中絶セサルノ準備ヲ為シタルトキニ限ル

一、瓦敦堡千八百十九年九月二十五日ノ憲法第百三十五條第百四十六條

第百三十四條第百三十五條ノ資格ヲ有スル者ハ皆被選權ヲ具フ但政府ノ官吏ハ其職務所在地ノ管轄内ニ於テ又僧侶ハ其住所々在地ノ郡内ニ於テ撰舉セレル、コトヲ許サス他ノ地方ヨリ選舉セラル、トキハ其所屬最高廳ノ許可ヲ受ルニ非サレハ其選舉様諾スルコトヲ得ス

一、巴典千八百十八年八月二十二日ノ憲法第三十七條第二項

凡ソ官吏及僧侶ハ其職務上ノ管轄地ノ属スル選舉區ニ於テ議員ニ選舉セラル、コトヲ得ス

一、撰公國ヘツセン千八百五十二年四月十三日ノ憲法第五十條第五十三條

政府ノ官吏ハ當選ヲ承諾スルニハ政府ノ許可ヲ要ス

一、大公國ヘッセン千八百二十年十二月十七日ノ憲法第五十五條第三項

政府ノ官吏ハ少ナクモ年々千「フロラン」ノ常給ヲ受クル非サレハ被選權ヲ有セス

一、大公國ワイマール千八百五十二年四月六日ノ議員選舉法第三條第三項

議員タルコトヲ得サル者ハ憲法上責任アル在職ノ内閣職員ナリ

一、公國索遜アルテムブルヒ千八百三十一年四月二十九日ノ憲法第百七十一條第百八十二條

政府ノ官吏、現役ノ軍人、僧侶、又ハ學務官ニシテ選舉被選舉權ヲ有スルトキハ國君ノ特許ヲ受ケサルモ選舉ニ加ハルコトヲ得然レトモ當選ヲ承諾スルニハ國君ノ許可ヲ要ス此許可ハ職務ヨリ生スル重大ノ事由アルニ非サレハ之ヲ拒ムコトヲ得ス内閣職員ハ議員タルコトヲ得ス

一、候國シエワルツブルヒ千八百五十二年十月一日ノ議員選舉法第三條

公務ニ從事スルモノハ大臣及各省ノ官吏ヲ除ク外被選權ヲ有ス

この史料においては、一八ヶ国の状況が述べられ、その内、一二ヶ国はドイツ連邦を構成する国々のものであるので、この資料を作成した者はドイツの状況に通じた者、すなわちドイツ語に精通した者が作成したと推定されることから、この史料も山脇自身が作成したものと思われる。

(19) (20) 『公文類聚』第一四編・明治二三年・第三卷。

(21) 『梧陰文庫』B一〇五一及び東大法学部法制史資料室所蔵『箕作文書』参照。また、明治二二年「一一月廿八日」付の司法次官箕作麟祥宛井上毅書簡に「衆議院議員選舉法施行規則草案致候ニ付キ奉呈貴覽候也」との記述がある。『井上毅傳』史料篇第四・五七九頁。

(22) 小山博也『明治政黨組織論』（東洋経済新報社、一九六七年）一八三—一八五頁。

「公文類聚」第一四編・明治二三年・第二卷。

『公文類聚』第一四編・明治二三年・第一卷。

(23) 周布公平（山口・嘉永三〔一八五〇〕年一二月六日～大正一〇〔一九二二〕年二月一五日）明治九年五月司法権少丞。明治二一年五月法制局御用掛。同年八月太政官権少書記官。明治二二年一一月太政官少書記官。明治一四年七月太政官権大書記官。同年一〇月參事院議官補。明治二八年一二月法制局參事官法制部長。明治二〇年八月公使館參事官兼外務省參事官（伊国在勤）。明治二二年七月帰朝。同年一二月内閣書記官長。明治二三年一〇月～明治四五年一月貴族院議員。明治二十四年六月～明治三年四月兵庫県知事。明治三〇年一二月～明治三一年一一月行政裁判所長官。明治三三年六月～明治四五年一月神奈川県知事。明治四五年一月～大正二年七月枢密顧問官。『高等官履歴』第三卷四一—五六頁。

(24) 『伊東文書』一五五。ドイツ諸國の現状については、「普國及ヒ獨逸聯邦ノ過半并ニ塊利亞國ニ於テ官吏ハ通例議員ナルコトヲ得ルヲ以テ國務大臣及樞密院顧問官ハ法律上貴族院又ハ衆議院ノ議員タルコトヲ得可シ。只「サクセン」及ヒ「ヘッセン」「アルテンブルヒ」「ロイス」「チッペー」ノ如キ小聯邦ハ此例外トス此等ノ小邦ニ於テハ國務大臣ハ國會議員或ハ衆議院議員ニ於テハ選舉サレ得ザルコトヲ法律ニ於テ規定セリ」と論じている。

(25) 『伊東文書』一五二・一五三及び『憲政史文書』二九四。

(26) 日本大学編刊『山田伯爵家文書』第七（一九九二年）二七九—一九二頁。