

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（五）
——明治三二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 明治三二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 明治三二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

第四節 明治三二年選挙法公布後の条文解釈（以上第一八八号—第一九一号）

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 明治三十二年選挙法下の状況

一 第一回総選挙及び第二回総選挙の結果

二 第二次伊藤内閣下の総選挙と選挙法改正諸法案審議（以上本号）

三 第二次松方内閣の獵官運動と第三次伊藤内閣の選挙法改正法案審議

四 第一次大隈内閣の獵官運動と第二次山県内閣の選挙法改正法案審議

五 第二次山県内閣の文官任用令改正と選挙法改正法案再審議

第二節 明治三十三年選挙法下の状況

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

「官吏の兼職制度」は、第一回総選挙が明治二十三年七月に実施されるとともに運用がはじまり、明治二十三年一月に開会した第一回帝国議会以後、議会の自立性や個々の衆議院議員の自立性という視点から、内閣と議会が衝突する具体的な問題の一つとなった。そして、この兼職制度は、明治三十三年の選挙法改正（法律七三号）と大正八年の選挙法改正（法律六〇号）においては兼職可能の立場を堅持したが、大正一四年の選挙法改正（法律四七号、い

いわゆる普通選挙法）で、事務官の兼職を完全に禁止し、政務官のみが兼職できる制度に変容した。その主たる理由の一つは、帝国議会開設から大正一四年選挙法成立に至るまでの著しい国内政治の変転に伴って、「官吏」を取り巻く状況もまた変化したことにあつたのではないかと考えられる。

そこで、本章では、この国内政治の変転に伴う「官吏」の状況変化を次の三点、すなわち、①「官吏の議員兼職」の運用実態、②「官吏の議員兼職」を規定している選挙法改正法案の貴衆両院の本会議・委員会ならびに枢密院における審議内容、③「官吏の議員兼職」と官吏任用制度の関係、という三つの側面から分析することで、「官吏の議員兼職」が事務官の兼職を完全に禁止し、政務官のみが兼職できる制度に変容したプロセスと理由を明らかにしたい。これらの三点の各々については、後で詳しく検討するが、その分析内容を先取りして概括すれば、次のようになろう。

第一に、「官吏の議員兼職」の運用実態について言えば、制限選挙下で施行された一五回におよぶ総選挙での官吏議員の総数は、初期の段階ではある程度の兼職数があつたが、その後は極めて少なくなつてしまつたという事情から、立法者の期待通りの結果にはならなかつたといわなければならない。その上、「官吏の議員兼職」は明治二二年選挙法制定時には、まさに官吏が衆議院議員になるという前提であつたにもかかわらず、帝国議会開設後、政党勢力が漸次的に強大化したことによって、「衆議院議員が官吏になる」という逆方向の現象が第二次伊藤内閣時に顕在化する。これ以後、この現象は頻官運動という形で第二次松方内閣や第一次大隈内閣で大規模に展開されることになる。

第二に、選挙法改正法案の貴衆両院の本会議・委員会ならびに枢密院における審議内容である。帝国議会における選挙法改正法案の審議は、初期の帝国議会から本格的に行われ、普通選挙法が成立する第五〇議会までに選挙法

改正法案の提出総数は一〇〇に達し、その中で、「官吏の議員兼職」の改正条文を含む選挙法改正法案は、約二〇案を数える（図表二参照）。これらの改正法案は、政府側の法案と政党側の法案に大別でき、更に、前者は、第三次伊藤内閣が明治三二年五月に提案した官吏の議員兼職を禁止した案と、第二次山県内閣が明治三二年二月及び二月に提案した兼職可能の案に分けられる。これに対して、後者は、一方では、新井章吾（弥生倶楽部）が明治二四年一二月二日に提出した改正法案、山下千代雄（自由党）が明治二七年一二月二四日に提出した改正法案及び西村真太郎（進歩党）が明治二八年一二月二八日に提出した改正法案のように、「政黨内閣」という考え方から、兼職制限を主張する立場があり、他方では、尾崎行雄（中正会）が大正三年二月二日に提出した改正法案及び加藤高明内閣が大正一四年二月二〇日に提出した改正法案のように、政務官と事務官を区別して政務官のみが兼職できるとした内容に分けられると考えられる。

第三に、「官吏の議員兼職」と官吏任用制度の関係である。この関係がクローズアップされるのは、第一次大隈内閣（隈板内閣・明治三一年六月―十一月）と第二次山県内閣（同年十一月―明治三三年一〇月）の時期である。隈板内閣のメンバーは、陸海軍大臣以外はすべて憲政黨員であり、まさに最初の政党内閣ともいべきものであり、内閣制度（明治一八年創設）の発足以来、初めて薩長出身の元老以外の者によって内閣が組織されたものであった。しかし、この内閣は、貴族院における山県系のヘゲモニー掌握に直面し、四ヶ月余で自壊することを余儀なくされ、第二次山県内閣が成立する。しかし、隈板内閣は、文官任用令（明治二六年一〇月施行）が、勅任官の任用方法を規定していないことを利用して、勅任官の範囲を拡大し、憲政黨員を各省次官、局長、知事等に大量任用する獺官運動を展開した。これに強い危機感を持った山県は、内閣組織後、文官任用令を改正した（明治三二年三月勅令六三号）。この改正は、政党勢力の官界進出を阻止することを目的とするものであり、親任官及び「特別任用」規定

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（五）（石川）

（図表二）官吏の議員兼職条文改正を含む衆議院議員選挙法改正案の審議経過

提出年月日	件 名	提 出 者	議 事 経 過		公布年月日 法律番号
			衆議院	貴族院	
M24.12.2	衆議院議員選挙法改正案	(衆)新井章吾他1名	未了		
M27.12.24	衆議院議員選挙法中改正法律案	(衆)山下千代雄他2名	28.3.6修正	28.3.23否決	
M28.12.28	衆議院議員選挙法中改正法律案	(衆)西村真太郎他2名	29.3.7可決	29.3.27否決	
M31.5.21	衆議院議員選挙法改正案	政 府	31.6.4修正	未了	
M32.2.8	衆議院議員選挙法改正案	政 府	32.2.23修正	32.3.9修正	
	貴族院回付案		32.3.9不同意		
M32.12.16	衆議院議員選挙法改正法律案	政 府	33.1.31修正	33.2.19修正	33.3.29 法律73号
	貴族院回付案		33.2.19不同意		
	両院協議会成案		33.2.23可決	33.2.23可決	
M33.1.6	衆議院議員選挙法改正法律案	(衆)根本 正	未了		
M41.2.6	衆議院議員選挙法中改正法律案	(衆)磯部四郎他2名	41.3.14修正	41.3.25可決	41.4.25 法律58号
T3.2.21	衆議院議員選挙法中改正法律案	(衆)尾崎行雄	未了		
T7.2.12	衆議院議員選挙法中改正法律案	(衆)藤澤幾之輔他4名	7.3.20否決		
T7.12.28	衆議院議員選挙法中改正法律案	(衆)高木益太郎他3名	8.3.8否決		
T8.1.27	衆議院議員選挙法中改正法律案	(衆)武富時敏他6名	8.3.8否決		
T8.2.25	衆議院議員選挙法中改正法律案	政 府	8.3.8修正	8.3.25可決	8.5.23 法律60号
T9.1.22	衆議院議員選挙法中改正法律案	(衆)武富時敏他6名	未了		
T9.1.22	衆議院議員選挙法中改正法律案	(衆)古島一雄他4名	9.2.26撤回		
T9.7.1	衆議院議員選挙法中改正法律案	(衆)武富時敏他7名	9.7.12否決		
T9.7.1	衆議院議員選挙法中改正法律案	(衆)植原悦二郎他2名	9.7.12否決		
T11.2.11	衆議院議員選挙法中改正法律案	(衆)安達謙蔵他10名	11.3.2否決		
T12.2.11	衆議院議員選挙法中改正法律案	(衆)安達謙蔵他11名	12.3.1否決		
T13.7.3	衆議院議員選挙法中改正法律案	(衆)西岡竹次郎他1名	未了		
T14.2.20	衆議院議員選挙法中改正法律案	政 府	14.3.2修正	14.3.26修正	14.5.5 法律47号
	貴族院回付案		14.3.27不同意		
	両院協議会成案		14.3.29可決	14.3.29可決	

※ この図表は、日本国政調査会編『衆議院名鑑』（国政出版室、一九七七年）を参照して、作成したものである。

のある者を除いては、勅任官の自由任用を廃止した。以後、原則として勅任官も文官高等試験を経て奏任官に任官した者を昇任させる制度としたのである。更に、山県内閣は、再改正を困難にする為に、明治三十三年四月、天皇の御沙汰書により、文官の任用・分限・懲戒に関する勅令改正を枢密院諮詢事項としたのである。この時点において、専門官僚制が確立したと言うことができる。文官任用令・文官分限令・文官懲戒令からなる文官三法公布（明治三十二年三月）以後、官吏任用は「各省官制通則」改正や「任用分限又ハ官等ノ初級陞級ノ規定ヲ適用セサル文官ニ関スル件」公布・改正などによって、特別任用官の範囲の拡大・縮小という点に重点が置かれるに至り、その契機は、大正二年八月一日の第一次山本内閣による文官任用令改正令であった。これ以後、官吏の議員兼職を原則として禁じる大正四年二月三日の閣議決定や、各省に政務次官一人を置く大正一三年六月一日の閣議決定を経て、大正一四年五月に成立した普通選挙法によって、「官吏の議員兼職」は前述のように政務官のみが兼職可能である制度に変容したのである。

以下においては、上に述べた三点を一次史料をも用いながら具体的に検討していきたい。

第一節 明治三十二年選挙法下の状況

一 第二回総選挙及び第二回総選挙の結果

外相大隈重信の遭難に伴う黒田内閣の総辞職を受けて、明治三十二年二月二十四日、第一次山県内閣が成立した。

第一回総選挙を数ヶ月後にひかえて、民党側は活発な動きを起こし、山県は政権強化のため、伊藤への内閣参加を促したが、伊藤の固辞によって見送られた。しかし、山県は、その後も政権強化を模索し、翌年五月一七日、内閣改造を発表した。改造内容は、山県自身が兼任していた内相に西郷従道海相を、海相の後任に樺山資紀海軍次官を起用するとともに、榎本武揚文相と岩村通俊農商務相を罷免して、芳川顕正内務次官、陸奥宗光駐米大使を、それぞれ文相と農商務相に抜擢するというものであった。特に、陸奥に関しては、伊藤の推薦があることに加え、国会開設に当たって、その卓越した才能と民党との人的関係を利用するための起用で、陸奥は第一回総選挙で和歌山一区から現職大臣のまま衆議院議員として当選している。⁽¹⁾

第一回総選挙は、民党との対決機運が強まる中、明治二三年七月一日に行われた。山県は、同年二月末、各地方に対して「衆議院議員は可成的党派に関係なきものを撰出することに注意すべきこと」⁽²⁾を内諭した。新聞『日本』や『国民之友』によれば、候補者の中には「某の地所を借りて被撰資格を得たりとか、某候補者の運動費は某商の出す所なりとかいへる」者もあり、⁽³⁾民党を代表する「改進黨は雄辯を以てし、金力を以てし、自由黨は精神を以てし、腕力を以てす」⁽⁴⁾という選挙戦であった。選挙運動は「表面に於ては自ら知らざるが如くにして、陰に手を廻はし、其極或は他の陰徴を計き、或は陰に自家の名刺を配り、或は菓子折となり、或は鯉節切手となり、或は酒代となり、村落の寄附金」となる等の「陰險卑屈の策」を取り、⁽⁵⁾金力と腕力が「實に選挙の勝敗を決する最後の利器」となった。また、「撰挙人の或る者は十分に被選人の人物を鑑別するの智識を有せざるを以て、従つて之を選択するの判断力に欠け」「此故に選被選人の中間に謂わゆる世話人なる者を出だし、万事その取計らひに一任するの景況と為り、被選人は世話人に求め、撰挙人は世話人を頼」⁽⁶⁾みとしたため、「撰舉場裡に奔走するを以て職業とする投票仲買人なる一階級を生じ」⁽⁷⁾させた。そして、投票日前の六月二六日には、三重県下で「選挙争の爲に人を斬る」⁽⁸⁾

(図表三) 官吏の候補者数及びその当落数

総選挙回数及び総選挙施行年月日	官吏の候補者数	当 選 者 数					落 選 者 数				
		現職	元職	現職	元職	総計	現職	元職	現職	元職	総計
第1回 (M23.7.1)	119	13	75(37)			88	12	19(3)			31
第2回 (M25.2.15)	126	9	40(10)	38		87	2	11(1)	26		39
第3回 (M27.3.1)	88	1	16(4)	32	8	57	4	3(0)	17	7	31
第4回 (M27.9.1)	88	1	10(2)	31	12	54	0	3(0)	14	17	34
第5回 (M31.3.15)	68	1	24(5)	14	4	43	0	6(4)	15	4	25
第6回 (M31.8.10)	67	14	7(3)	17	7	45	1	2(0)	5	14	22
第7回 (M35.8.10)	94	3	49(2)	7	7	66	1	12(1)	9	6	28
第8回 (M36.3.1)	71	1	10(1)	39	3	53	0	5(0)	11	2	18
第9回 (M37.3.1)	72	0	10(0)	32	12	54	1	2(0)	12	3	18
第10回 (M41.5.15)	57	3	14(3)	23	8	48	1	2(0)	5	1	9
第11回 (M45.5.15)	61	5	24(4)	20	3	52	0	1(0)	7	1	9
第12回 (T4.3.25)	70	6	27(4)	18	4	55	0	5(0)	8	2	15
第13回 (T6.4.20)	66	1	21(0)	18	8	48	0	6(1)	9	3	18
第14回 (T9.5.10)	89	11	21(3)	23	5	60	3	9(1)	14	3	29
第15回 (T13.5.10)	96	4	49(13)	21	7	81	0	3(0)	9	3	15

※ この図表は、衆議院参議院編『議会制度七十年史 衆議院議員名鑑』（大蔵省印刷局、一九六二年）を参照して、各総選挙の当選者履歴に基づいて作成したものである。

※ 当選者数及び落選者数には現職大臣・元職大臣の候補者数を含む。

※ 当選者数及び落選者数の元職の（ ）内の数は、元職総数に占める各総選挙施行年月日前6ヶ月以内に官吏を辞職した者の総数である。

※ 補選の当選者及び落選者は数に含んでいない。

という事件が起こった。この第一回総選挙では、議席数三〇〇名に対して、候補者総数は八七二名であり、その内、官吏の候補者総数は一一九名であった（図表三及び四参照）。そして、官吏の候補者の選挙結果は、当選八八名、落選三一名であり、その中で、現職官吏の当選者は一三名、現職落選者は一二名であった。現職官吏の当落者は以下の通りである。⁽⁹⁾

現職当選者
陸奥宗光（農商務相・無所属・和歌山県・同第一区）
井上正一（司法省参事官・無所属・山口県・同第二区）

（図表四）衆議院議員選挙投票結果

選挙回数	施行年月日	定員	候補者	有権者	投票者	投票率
第1回	1890（明治23）. 7. 1	300	872	450,852	423,400	93.91
第2回	1892（明治25）. 2. 15	300	785	434,594	398,325	91.65
第3回	1894（明治27）. 3. 1	300	657	440,113	390,951	88.83
第4回	1894（明治27）. 9. 1	300	673	459,383	390,824	85.07
第5回	1898（明治31）. 3. 15	300	603	453,637	397,305	87.58
第6回	1898（明治31）. 8. 10	300	548	502,292	401,610	79.96
第7回	1902（明治35）. 8. 10	376	686	982,868	868,772	88.39
第8回	1903（明治36）. 3. 1	376	537	958,322	825,827	86.17
第9回	1904（明治37）. 3. 1	379	553	762,445	656,128	86.06
第10回	1908（明治41）. 5. 15	379	521	1,597,594	1,363,728	85.36
第11回	1912（明治45）. 5. 15	381	565	1,506,143	1,349,197	89.58
第12回	1915（大正4）. 3. 25	381	610	1,546,411	1,424,645	92.13
第13回	1917（大正6）. 4. 20	381	620	1,422,126	1,307,173	91.92
第14回	1920（大正9）. 5. 10	464	841	3,069,590	2,657,870	86.73
第15回	1924（大正13）. 5. 10	464	966	3,274,585	2,984,446	91.14

※『日本近現代史辞典』（東洋経済新報社、昭和五三年）より作成。

磯部四郎（大審院検事・無所属・富山県・同第一区）
楠本正隆（元老院議長・無所属・東京都・同第一区）
堀江芳介（元老院議員・無所属・山口県・同第四区）
末松三郎（大審院検事兼通信省参事官・無所属・山口県・同第一区）
松本鼎（元老院議員・無所属・大阪府・和歌山県第三区）
神鞭知常（非職大蔵省主税局次長・無所属・京都府・同第六区）
末松謙澄（内務省県治局長・大成会・福岡県・同第八区）
津田真道（元老院議員・大成会・東京都・同第八区）
中村弥六（非職農商務技師・大成会・長野県・同第六区）
相馬永胤（横浜正金官選取締役・大成会・滋賀県・同第四区）
間中進之（非職埼玉県南埼玉郡長・弥生倶楽部・埼玉県・同第三区）

現職落選者

大島信（埼玉県属）

片岡直温（非職滋賀県警部長）

斎藤修一郎（農商務省商工局長）

金井清志（長野県上伊那郡長）

郡保宗（福岡県那珂御笠席田郡長）

長坂重孝（愛知県知多郡長）

柏田盛文（第四高等学校校長）

曾我部道夫（群馬県書記官）

小笠原定一（岩手県南九戸北九戸郡長）

後藤敬（兵庫県佐用郡長）

中村彦次（福岡県生葉竹野郡長）

葉袋義一（山梨県北都留南都留郡長）

この結果から、現職官吏の候補者となった人物の官職は、中央官庁の役職者の他に各県の郡長が多数候補者となつてゐる点が特徴として挙げられ、当選者の所属院内交渉団体は、殆ど政党に無関係な大成会や無所属であつた。

また、官吏経験者を含む官吏の当選率は約八〇％、現職官吏の当選率は、五〇％強と高い数字を示したが、当選総数が八八名（議員総数の三〇％弱）であることから、議席数の過半数を大きく割り込んでおり、衆議院において影響力を行使するまでには至らなかつたといえる。¹⁰⁰ このことは、議会における各院内交渉団体の所属数が、自由党系の弥生倶楽部一三〇名、立憲改進黨系の議員集会所四一名、大成会七九名、国民自由党五名、無所属四五名となつてゐることからも理解できる。また、この総選挙前六ヶ月以内に官吏を辞職した者（図表三の元職参照）で当選したのは、次に挙げる三六名で、落選者は三名であつた。

当選者

是恒真楫（大蔵省主税官・大成会）

牧朴真（非職枢密院書記官・大成会）

堤猷久（福岡県属農商務課長・大成会）

朝倉親為（大分県直入郡長・大成会）

近藤準平（静岡県引佐鹿玉郡長・大成会）

権藤貫一（福岡県怡土志摩早良郡長・大成会）

俣野景孝（大阪府茨田交野讃良郡長・大成会）

白井遠平（福島県西白河郡長・大成会）

松野新九郎（京都府愛宕郡長兼葛野乙訓郡長・大成会）

箕輪鼎（長野県下高井郡長・大成会）

十文字信介（宮城県宮城郡長・大成会）

熱海孫一郎（非職宮城県志田玉造郡長・大成会）

佐藤昌蔵（非職茨城県東茨城郡長・大成会）

浮田桂造（大阪府南区長・大成会）

太田実（東京府本所区長・大成会）

蒲生仙（法制局参事官・弥生倶楽部）

河島醇（大蔵省参事官・弥生倶楽部）

松田正久（文部省参事官・弥生倶楽部）

佐藤敏郎（秋田県属財務地方課長・弥生倶楽部）

川越進（宮崎県宮崎北那阿郡長・弥生倶楽部）

十時一郎（福岡県山門三池郡長・弥生倶楽部）

二位景暢（佐賀県杵嶋郡長・弥生倶楽部）

横堀三子（栃木県芳賀郡長・弥生倶楽部）

天野三郎（非職埼玉県北埼玉郡長・弥生倶楽部）

山崎友親（非職滋賀県栗太野洲郡長・弥生倶楽部）

宮城浩蔵（司法省参事官・無所属）

古莊嘉門（大分県書記官・無所属）

小野隆助（福岡県粕屋宗像郡長・無所属）

大須賀庸之助（千葉県香取郡長・無所属）

重城保（千葉県望陀周准天羽郡長・無所属）

三浦義建（広島県芦品神石甲奴郡長・無所属）

相良正樹（長崎県南若松郡書記・無所属）

阿部興人（大阪府書記官・議員集会所）

佐藤文兵衛（兵庫県土木課長・議員集会所）

大津淳一郎（非職茨城県兵事課長・議員集会所）

守野為五郎（非職徳島県那賀郡書記・議員集会所）

落選者

鳩山和夫（帝国大学法科大学教授） 広瀬貞文（内務省属）

中西光三郎（和歌山県那賀郡長）

この結果から、総選挙前六ヶ月以内に官吏を辞職し当選した者も、現職官吏当選者同様、郡長経験者が多数を占めている。また、総選挙前六ヶ月以内に官吏を辞職した官吏の候補者総数は三九名で、現職官吏の候補者総数の約一・六倍となっている。更に、この当選者の所属院内交渉団体は、大成会一五名、弥生倶楽部一〇名、無所属七名、議員集会所四名で、政党に属さない当選者は二二名（約六〇％強）で、兼職せずに政府を支持する元官吏が過半数以上あったと言える。

官吏議員となった末松謙澄は、総選挙後、「二十三年ノ総選挙」⁽¹⁾と題する論文を公表し、第一回総選挙の特質を次のように論じた。まず、第一回総選挙は「是ゾト云フ大問題ノ人心ヲ傾動セシメシモノハ無リシト思ハル」と述べ、候補者選定については、明治二二年選挙法が立候補制度を採用していなかったこともさることながら、「自ら選挙ヲ求ムル如キハ古來之ヲ君子ノ爲サル所トスルノ氣風人心ニ浸染セルノ故」「日本ニテハ現今ノ處候補者ハ地方ノ縁故ガ主眼ト爲リ其運動モ各箇自家ノ働ガ首トナレル」状況であったと分析した。これにより、最終的に候補者になる者は、地方名望家で選挙運動に臨みうる資産を備えており、当該地方の名望家達の賛同を得られる素質をもっていることが重視され、結果として、地域的利益の直接的な代表者という側面が重視される傾向にあったと論じた。次に、選挙法第三九条に規定された「代書による投票」は、選挙戦術の一つとして利用され、選挙行政が必ずしも公正・中立に行われていない実例であると分析した。最後に、官吏議員については、「選舉人一般ノ考察ニテハ帝國議會ヲ府縣會以下ノ議會ト同視シ議會ヲ以テ始終行政ノ傍觀批評者ノ位地ニ居ルト爲スモノ、如シ随テ動モスレハ町村會ノ例ヲ引キ官吏ヲ撰舉スルハ猶町村會ニ町村役場ノ書記ヲ選舉スルト殊ナラス書記ハ役場ノ原案ヲ補助構成シタル者ナリ之ヲ選舉スレハ原案ヲ賛成スルノ外アル可ラス故ニ議員タルニ適セズト云フノ論理ヲ用ユ

ルモノ甚ダ多」といふ状況から、「議員選舉ニ付テハ官吏ハ一般ニ人ノ嫌フ所」であるため、「官吏ニシテ民間士人ト競争シ勝ヲ制スルハ從來自家ノ黨派ヲ養成セルモノ又ハ或ル黨派ニ結託シ其聲援ヲ假ル如キ者ノ外ハ概シテ云ヘハ甚タ難事」であると分析した。

この総選挙後、第一次山県内閣は「官吏の議員兼職」に関する二つの閣議決定をしている。⁽¹²⁾それは、明治二〇年四月一九日の閣令第九号の廃止を明治二三年八月四日の閣議決定と官吏恩給令第一三条第二項の解釈に関する明治二三年一〇月二四日の閣議決定である。⁽¹⁴⁾

前者は「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」とする閣令第九号を次のような趣意書によつて廃止した。

官廳ニ奉仕スル官吏ノ一旦辭職シタル者ハ辭職後滿一年ヲ經過セシ後ニアラサレハ再ヒ就職スルヲ得ス且官等俸給トモ前官ニ超越スルヲ得サル旨明治二十年閣令第九號ヲ以テ發布セラレタル處右閣令ノ精神タル官吏ノ漫ニ去就ノ間ニ於テ俸給ノ増加等ヲ僥倖スルノ弊ヲ防クニ出テタル義ニシテ當時ニ在テハ必要ノモノナリシモ最早今日ニ至リテハ試験規則既ニ制定セラレ再任者ノ官等俸給ハ前官ニ超越スヘカラサルノ制限ヲ設ケラレタルニ付右閣令ハ己ニ無用ニ屬シ自然消滅セシモノナリ然ルニ各官廳ハ右閣令存廢ニ疑義ヲ生シ往々其照會ヲ受クルコトアリ依テ此際閣令ヲ以テ之ヲ廢止セハ事判然シ疑義ヲ生スルコトナカルヘシ然レトモ各官廳ノ間ニ於テ各其見解ヲ異ニシ己ニ消滅セシモノト見做シ處分セシモノアリ又然ラサルモノモアルヤ知ルヘカラス随テ自然既往ノ處分ニ對シ不公平ヲ生出ノ嫌アレハ閣令第九號ハ本年勅令第八號發布ト共ニ消滅セシモノト見做シ若シ今後右件ニ付キ官廳ヨリ照會アルトキハ己ニ消滅セシ旨回答致シ可然候

後者は「一人ニシテ官吏ト議員トヲ兼兩ナカラ其職務ヲ全フセントスルハ通常人ノ能セサル所ナリ是以法律ハ官職ノ為メニ地方議會ノ議員タル名譽職ヲ擔任スルノ義務ヲ拒辭スルヲ許ス今議員ノ職務ヲ全フセントスルノ故ヲ以

テ官職ヲ辭ス之ヲ自己ノ便宜ニ依リ退官スル者ト謂フヘカラス故ニ法律ヲ以テ設立シタル議會ノ議員トナリタルニ依リ退官シタル者ハ退官賜金ヲ受クヘキモノトス」という解釈を以て、「法律ヲ以テ設立シタル議會ノ議員トナリタルノ故ヲ以テ退官スル者ハ自己ノ便宜ニ依リ退官スルモノニ非ス故ニ本年勅令第九十八號第三項ノ範圍外トス」という内容のものであった。この二つの閣議決定は、「官吏の議員兼職」を促すためになされた決定であると考えられる。

第一回総選挙後の明治二十三年一〇月一〇日に第一議會の召集詔勅が發布され、一月二十九日に議會が開院された。第一議會における主要な論点は二四年度予算案であつたが、民党は、「民力休養・政費節減」というスローガンの下、容赦ない批判を浴びせ、第一次山県内閣は憲法第六七条の解釈を楯にして、過度の政費節減に反対した。⁽¹⁵⁾ その状況は「国家の一機関と為りて国民の輿論を表彰し、積極的に政府を扶翼し、消極的に政府を監督するに過ぎざる」⁽¹⁶⁾ 帝國議會の「政府派は單に政府の權力を正当視して議院の跋扈を制へんと欲し、民間派は單に議院の權力を正当視して政府の専横を抑へんと欲す」というものであった。松方正義蔵相は、明治二十四年二月一六日の議會において「萬々一不都合ナ議案ガ成立致シマスル場ニ至リマシテハ政府ハ已ヲ得ズ憲法ノ命ズル所ニ依リマシテ、其ノ不同意ヲ表明致シ、併セテ其ノ意思ヲ貫徹スルガ爲ニ、適當ノ處分ヲ取ラザルヲ得マセヌ」⁽¹⁸⁾ と言外に衆議院解散をはのめかして、議會を牽制した。しかし、このような態度を示す内閣に対して、伊藤博文樞密院議長は「勅書中、最モ重キ御主旨ハ、和衷協同ノ實ヲ擧グルニ存ス」⁽¹⁹⁾ や「公平無私ニ相俱ニ胸襟ヲ押開イテ腹臆ナク相談シ相議スルニ於テハ、互ニ其ノ意見ヲ一致スルコトニ於テ決シテ難キコトハナイ」⁽²⁰⁾ といった自重を促す意見を具申した。他方、野村靖樞密顧問官は「政府の意に反するは是も解散させ再三解散するの決心か肝心じゃ」「寧ろ此際解散して政府の力らの及ふ限り正当精進の士を得る事に致方尤も得策と存候」⁽²¹⁾ と再三の解散と選挙干渉を主張した。山県は最初

の議會を不祥の結末に終わらせることを危惧するとともに、①藩閥の最有力者である伊藤と伊藤と親しい井上ら藩閥の有力分子が丸となって山県内閣の強硬策を支持してくれるかどうか不明であったこと、②解散しても藩閥政府支持派が多数を得られるかどうか確信がなかったことから、衆議院解散を避けた。²²⁾ また、民党側も国会解散に対しては「再選ノ費用ヲ恐レテ」「改進黨、自由党トモ、議員ノ六、七分ハ内心恐怖シタルハ確ナリ」と評されるように、「保身の欲求」²⁴⁾が存在していた。これにより、山県は、陸奥農商務相と後藤象二郎通相による自由党土佐派の切り崩しによって予算案修正案を通過させ、三月八日に第一議會を終了した。²⁵⁾ 議會後、山県は直ちに辞意を固め、四月九日に参内して後任には伊藤を推薦した。しかし、伊藤が固辞したため後任人事は難航し、五月六日、松方正義が内閣を組閣することで決着がついたのである。

第一次松方内閣は、大命五日後に天津事件が発生したため、全閣僚が最終的に決定したのは、六月一日であった。前内閣の内、陸奥農商務相、後藤通相及び樺山海相は留任したが、他の閣僚は入れ替えられ、内相には品川弥二郎が起用された。第一次松方内閣は「閣員が各々是認する所を行ひ、他と撞着することを知らざるが如く」²⁶⁾と評される様に、山県同様、政党を好まない品川と、むしろ政党に接近して議會運営を容易にすることを考える陸奥・後藤の二つの考えが閣内に存在し、閣内不一致の可能性を秘めていた。このような内閣の現状打開のため、陸奥は内閣の意思統一を図り政策遂行に必要な特別機関「政務部」を内閣に設置することを考え、伊藤と井上馨に諮った。伊藤と井上は山県に諮り、同意を得たので、八月一日、井上から松方と品川に相談させた。松方は直ちに同意し、品川は難色を見せたが井上の説得に服し、翌日、閣議で「内閣議決書」と政務部設置を眼目とする「内閣規約書」を可決した。政務部長には陸奥が任命されたが、品川の反抗に遭い、陸奥は九月一四日政務部長を辞任した。これにより、松方が政務部長を兼務することになり、事実上、政務部設置の趣旨は失われただけでなく、閣内の対立を

深めることになった。また、一月九日には、第一次伊藤・黒田両内閣で外相を歴任し、外相辞職後は枢密顧問官を務めていた大隈重信が、自由党党首の板垣退助と会談したため、第二議會直前に枢密顧問官から外された。これにより、内閣は内閣内部の対立の他に、民党との避けがたい対立を第二議會にまで抱え込み、第二議會は、明治二四年一〇月九日の召集詔勅の発布を受けて、一月二六日に開院された。²⁷⁾ 第一次松方内閣は、一月二八日に軍艦建造費・製鋼所設立費などを柱とする二五年予算案を提出したが、樺山の蛮勇演説を契機に議會が紛糾し、民党側は予算案を否認した。結果、内閣と民党の対立が表面化し、一二月二五日、予算案中歳出の部を議了した後、内閣は、翌日、衆議院解散の奏議を発表した。²⁸⁾ 枢密顧問官を外された大隈は、衆議院解散の奏議発表の二日後、立憲改進党に入党し、三〇日に代議士總會会長に就任した。よって、第一・第二議會の状況は「財産ヲ有シ智識ヲ備フル所ノ有力ナル人物」である「老成着實ノ人士」が「帝國議會ヲ組織スルニ至ラハ其議事ハ圓滑ニ運ビ政府ト議會トノ軋轢ヲ見ル無ク随テ國憲ヲ危フスルノ虞ナク上下共同シテ國富ヲ増進シ帝國ノ安寧ヲ永遠ニ保維」する²⁹⁾という状況ではなかったと考えられる。

さて、明治二四年一二月の解散までの第一・第二議會に提出された選挙法改正法案は三つ存在し、その中で、明治二二年選挙法第九条の改正条文を含む改正法案は一案のみであった。それは、新井章吾（弥生倶楽部）外一名が第二議會の明治二四年一二月二日に衆議院規則第八六条に依り提出した全一一六条からなる本格的な改正法案である。³⁰⁾ 第九条の改正条文は次の通りである。

第九條 官吏ハ總テ被選人タルコトヲ得ス但左ニ記載シタル者ハ其限りニアラス

一 國務大臣及次官

二 検事總長

三 會計検査院長

この改正案の第一読会は一二月九日に行われ、提出者の新井章吾は提出趣旨を説明し、「選挙區画ノ改正」「年齢資格ノ擴張」「納税資格ノ擴張」の三点が改正法案の重要点であると述べた。趣旨説明後の質疑では、木暮武太夫（自由倶楽部）が第九条の条文趣旨を次のように質した。

第九條ニ於テ官吏ニハ衆議院ノ議員ニナルコトノ權利ヲ與ヘナイノハ職務ニ差支ヲ生ズルカラ與ヘヌト云フノデアリマセウガ獨リ此國務大臣及次官檢事總長會計検査院長ニ限ツテ與ヘテアルノハドウ云フ譯デアルカ

これに対して、新井は政党内閣という考えに基づいて、内閣と出処進退を供にする国务大臣及び次官・檢事総長・會計検査院長は、議員との兼職を認めるという認識で第九条を作成したと説明した。この説明から、新井が政党内閣、すなわちイギリスの議院内閣制を念頭に置いていたことは明らかである。

國務大臣及次官檢事總長會計検査院長ニ被選人ノ權利ヲ與ヘタト云フノハ所謂政黨内閣ヲ信ジテ居ル故ニ其目的ヲ以テ之ニ入レタノデアアル、即チ國會議員ト云フモノニハ國務大臣ガナツテ居ルト云フコトニシタノデアアル、ソシナラ國務大臣檢事總長會計検査院長ハナゼ入レタカト云フニ是等ノ人ハ内閣ニ於テ責任ヲ持ツテ居ルカラ内閣ガ辭職ヲスルトキニハ此國務大臣ヤ檢事總長ハ會計検査院長ト共ニ其實ヲ受ケサセルタメニ議員ニスルコトニシタノデアアル

しかし、この後、前述のように衆議院が予算修正問題により解散となり、この改正案は審議未了となった。

第一次松方内閣は、衆議院解散により、選挙対策が急務の課題となったが、この選挙対策に対しても、民党の衆議院進出を出来る限り阻止するため、あらゆる手段を尽くし、もし民党が多数選出された場合には再三解散を断行してもよいと主張する品川・樺山両大臣の意見と立憲政治の本義に反するとする陸奥・後藤両大臣の意見が併存し、松方首相は両者の是非を判断しかねた。明治天皇はこの状況を憂慮し、徳大寺実則侍従長は伊藤樞密院議長に

天皇の心底を綴り、「議員再撰擧ニ就而者同一ノ議員ヲ再撰致候而者幾度モ解散不祥ノ結果ヲ生スヘクヤト深御憂慮被遊」「將來良民ノ議員ト爲ルコトヲ被爲望候閣下今後之御意見御内奏可被成旨御沙汰ニ候」という内容の意見具申を促す書簡を送った。これに応えて、伊藤は、政府が総選挙に際して心得るべきこととして、実業家などの資産家は自分の職業に関係すること以外には冷淡であるので、資産家の中から政治を担う候補者を得ることは困難であることや第一・第二議會における「政府賛成議員連ノ失敗」によって政府の威信を損なっている等、七項目にわたる奉答を行った。³³しかし、この奉答内容は、主として総選挙の結果は政府に利がないことを述べているに過ぎないことから、徳大寺は再度時局に関する意見の内奏を促した。これを受けて、伊藤は明治二五年一月二二日に参内し、「博文自ラ職ヲ辭シテ民間ニ下リ、大成會（第一議會以來ノ政府黨）ヲ基礎トシテ、天皇主權ノ大義ヲ標榜スル一政黨ヲ組織シ、自由民權主義ノ黨派ヲ壓倒シテ内閣ヲ援クルノ外ナシ」と奏上して政党結成の決意を示した。これに対して、天皇は「今日の急務は政党の組織ではなくて、内閣の改造である」として、政党組織の奏上を許可しなかった。これにより、政党組織により、選挙を戦うことは選択肢としてなくなった。そして、内閣による選挙干渉が行われることとなったのである。内閣による選挙干渉は、品川内相、白根専一内務次官及び小松原英太郎警保局長が中心となつて行なわれた。³⁴選挙干渉を行った白根や小松原は、大浦兼武、北垣国道、松平正直、船越衛、山田信道、内海忠勝等とともに、選挙干渉に際して、次のような誓約書を作成している。³⁵

欽定憲法擁護ノ道ヲ盡スノ決心ナカルヘカラス因テ吾々ハ茲ニ左ノ事項ヲ約ス

吾々ハ將來ヲ同精神ノ結合ヲ堅クシ欽定憲法ヲ擁護シ箇人主義ノ黨派ヲ排斥シ内閣ノ鞏固ヲ謀リ聯立内閣ノ成立ヲ防遏スルヲ務メ國家大小ノ事アルトキハ共議ノ上一致協同シテ國家ニ盡スコト

この誓約書から、「欽定憲法ヲ擁護」するため、この憲法に反する「箇人主義ノ黨派ヲ排斥シ内閣ノ鞏固ヲ謀」

り、国家のために尽くす精神から、選挙干渉を敢行したということがわかる。その選挙干渉に際しては、「内務大臣を要とし、各県知事を通してなされるものと警察力を使用してなされるもの」の二方法が用いられた。内閣は、「政府党の議員を出し以て勝を議場に制せんとするの希望」から、「県官、郡吏、警察官皆な選挙の事に尽力し選挙人に論ずるに民党以外の候補者を扱ふ」ように喧伝し、「郡長、郡吏が國福民權に立ち入りて、撰舉に干渉したるの結果は、國民をして郡役所を以て、吏黨の巢窟本營なり」と思わせた。また、各大臣は「各府縣知事に向て、吏黨の當撰を謀られたしとの個人的依頼状を發したり」した。更に、警視總監は「警察官か一人として私交ある者に己れの信する善良なる議員を選擧するやうに忠告するが如きは随意なり」と述べ、警察官による干渉を助長した。⁽⁴³⁾しかし、官吏の立候補は、「引込み思案に迷ひたりし高等官も、近ごろ頗る決心する所ある」と報じられるが、「一議員の地位を博取せんがために父祖伝来の家財を抛ち」、⁽⁴⁵⁾当時、選挙費用が平均一人の運動費として二五〇〇円がかかるとの試算があることから、見送られる傾向も存在した。その証左として、井上馨の女婿で、当時、法制局参事官である都筑馨六が「郷里西條伊豫より議員候補者を試み候而は如何」と岳父井上に相談をした際、井上は明治二五年一月四日都筑宛書簡で、「何を目的にシテ議院に立ち政事思想を述何之利益有之候」と疑問を投げかけ、選挙費用の用立てのため「無財産之上に借金を重ね不己を曲ルニ至」るので、自重するやうにとの意見を述べていることが挙げられる。また、「撰舉人民の請求に應じて、吏黨より民黨に帰化したる」という傾向が存するともに、民黨の立憲改進黨は、機関誌である毎日新聞の第一面に、次のような広告文を載せている。⁽⁵⁰⁾

逢 谷 窟 信 敬 氏

右は吾黨代議議會の決議を以て岩手縣第五區衆議院議員候補者に撰定候間此段廣告す

立憲改進黨代議總會々長

明治廿五年一月

大隈 重信

このような状況の中で、第二回総選挙は、明治二五年一月一二日の総選挙施行詔勅の発布を受けて、二月一五日に行われた。総選挙に際しては、日本銀行が選挙干渉を行っているという風説や宮内省官吏の選挙干渉⁽⁵¹⁾、更には、旧藩主の名義を濫用して「貴君に於ても旧君の御趣意を御奉戴相成り、是非共今度は云々」という書面が送られるようなことが起こった。内閣は、総選挙施行詔勅発布後の一月二八日に、「公共ノ安寧秩序ヲ保持スル」ことを目的とした予戒令（勅令一一号）を公布し、その公布直後、高知県下などで政争が激化し、二月二日、山梨県下に初めて予戒令が実施された。この後も、福島・石川・佐賀各県などに相次いで予戒令が実施され、二月九日には、内務省警保局が、自由・改進黨連合して議員候補者を推薦したのは集会及政社法違反として、板垣・大隈などを告発するとともに、高知県下に保安条例を実施した。二月一五日の投票日には、佐賀県・高知県下の政争が激化し、佐賀県第三区、高知県第二区は投票不能のため、再投票を行った。このような全国的な選挙干渉により、死者二五名、負傷者三八八名を出した。この第二回総選挙の候補者総数は七八五名であり、その内、官吏の候補者総数は二六名で第一回総選挙よりも若干多かったが、官吏の候補者の選挙結果は、選挙干渉が行われたにも拘わらず、当選八七名・落選三九名で、第一回総選挙の結果より若干悪い結果となった。そして、現職官吏の当選者は九名、落選者は二名であった。

現職当選者

阿部浩（内務省杜寺局長・中央交渉部・岩手県・同第二区）

五十村良行（大分県参事官・中央交渉部・佐賀県・同第三区）

黒田綱彦（内務省大臣官房書記官・中央交渉部・岡山県・東京都第一区）

後藤敬（兵庫県佐用郡長・中央交渉部・兵庫県・同第八区）

曾我部道夫（宮城県書記官・中央交渉部・徳島県・同第五区）

曾禰荒助（非職内閣書記官長・中央交渉部・山口県・同第四区）

片岡直温（非職滋賀県警部長・無所属・高知県・同第二区）

北岡文兵衛（日銀監事・無所属・東京都・同第十区）

渡辺洪基（奥・瑞国駐劄特命全權大使・無所属・福井県・東京都第二区）

現職落選者

奥田義人（農商務省特許局長） 長坂重孝（愛知県知多郡長）

当選者の所属院内交渉団体は、全て政党に無関係な中央交渉部や無所属であった。また、総選挙前六ヶ月以内に官吏を辞職した者で当選したのは、次に挙げる一〇名で、落選者は一名であった。

当選者

大坪利晋（会計検査院属・中央交渉部）

柏田盛文（第四高等中学校長・中央交渉部）

平山靖彦（兵庫県書記官・中央交渉部）

松沢光憲（鹿児島県書記官・中央交渉部）

金井清志（長野県上伊那郡長・中央交渉部）

郡保宗（福岡県那珂御笠席田郡長・中央交渉部）

中村彦次（福岡県生葉竹野郡長・中央交渉部）

原弘三（富山県婦負郡長・中央交渉部）

葉袋義一（山梨県北都留南都留郡長・中央交渉部）

足立孫六（非職静岡県周智郡長・弥生倶楽部）

落選者

出水弥太郎（大阪府石川外六郡書記）

議会における院内交渉団体の所属数は、自由党系の弥生倶楽部九四名、立憲改進黨系の議員集会所三八名、中央交渉部九五名、独立倶楽部三一名、無所属四二名で、第一総選挙同様、民党が有利な立場を堅持した。選挙結果が判明した後の二月二三日、選挙干渉の善後措置を協議するため、官邸で元老会議が開催された。出席者は、松方首相をはじめ、伊藤博文、黒田清隆、井上馨、西郷従道、大山巖が参加し、山県有朋は不参加であった。伊藤は、山県・品川等の選挙干渉・政党買収による議会運営の非を唱え、選挙干渉に関与した全地方官及び警察官の処分を求め、この元老会議後、選挙干渉の是非が議論の的となった。例えば、井上毅（当時、枢密顧問官）は『東京日々新聞』明治二五年三月三日―九日号に掲載された「非議院内閣制論」⁵⁴で、「今政黨内閣の制を採り國會の多數の信任を以て政權の受授を爲すの習慣を養成するときは議會の議事は政權争鬭の機具となり法律及豫算の議定は立法の本領を離れて利慾を闘はすの口實となり民人の福利は之を度外視する」ので、「國を憂ふる者は宜しく黨派の禍流の外に立ち公平なる見識を以て其邪正を判ち天下後世に對して軌範たる主義を確守」すべきであると論じたが、彼は同年三月九日付松方宛書簡で、「選挙之事二付ては、著キ不體裁之事發覺いたし候ハ、地方官又ハ警察署長等之免黜アルモ不得已ニ至る」との見解を示して、「選挙ノ事二付テハ、過去ト未來トヲ區別シ、未來ノ爲ニハ一ノ嚴密ナル法律ヲ（緊急勅令ヲ以テ）發シ、以テ人民ノ選舉權ヲ保護シ、且安寧ヲ維持スヘキモ、過去ノ爲ニハ内閣ハ

議院ニ對シ、相當ノ區域外ニ干渉シタルコトナシトノ主意ヲ以テ切抜ケ、一二大臣ノ責任ニ歸スル事ナカルヘシ」と論じ、その上で、「國權ヲ擴張スルヲ目的トシ、彼ノ民黨ノ消極主義ニ反對スル」⁵⁴「穩和ナル政黨ノ發達ヲ誘導シ、終ニハ一大團結ヲ爲スニ至ラシムル事」が必要であると主張した議論が挙げられる。

一連の選挙干渉論議を経て、品川内相は三月一日に辞職して、選挙干渉の一応の收拾が計られた。⁵⁵この動きに對して、陸羯南は「選挙干渉論」と題する社説（『日本』明治三十五年三月二〇日号）で、内閣の選挙干渉に對する考え方は、「独逸学説」、すなわち「官吏としては超然者たり、個人としては党争者たること」⁵⁶とするブルンチエリ⁵⁷の学説に立脚していると分析した。その上で、選挙干渉の弊害は、専ら運動費としての国庫金の使用や警察權の施行の濫用であるため、「選挙干渉は元と官民の一致を謀るの精神に出で、而して反て益々官民の軋轢を激くし、又た輿論の真相をトするの主意に出で、而して反て再び輿論の偽相を現はさしめたり」⁵⁸と断じた。

選挙干渉に関する論議がなされる中、第二回総選挙直後の明治二五年二月下旬には、「文武ノ官吏ハ公然政黨ニ加入スルヲ得ヘキ者ナルヤ其拒否ニ付テノ得失如何。歐洲諸國ニ於テ文武ノ官吏ニシテ政黨ニ加入スルコトニ付制限シタル法律アリヤ若シ制限アリトセハ其程度ハ如何。法律上ノ制限ナキトキハ是等官吏ノ政黨ニ加入スルノ實況如何」という官吏と政黨の關係に関する問議が尾崎三良法制局長官から御雇い外国人へなされた。これに對して、ボアソナード・レースラー・パテルノストロ（Alessandro Patemostro, 1853-1899）⁵⁹及びモスターフが答議している。まず、ボアソナードは「佛國ニ於テハ公然政治ニ挿嘴スルコトヲ禁スルハ現役武官ニ限ル」ので、「司法行政及教育ノ任ニアル官吏ハ政治ニ関シ明文ヲ以テ制限ヲ置キタルモノナシ」といえる。よつて、「予ハ武官ニ政黨ニ入ルコトヲ禁スルハ妨ケナキノミナラス寧ロ必要ナリト雖モ文官ニ之ヲ禁セサルハ敢テ實際上ノ害ナキモノト信ス」と三月三日に答議した。次に、同日、政府顧問モスターフは「獨逸帝國及各聯邦諸國」の官吏服務紀律を引い

て、「唯各國ニ於ケル官吏ノ普通義務ニ依リ之ヲ決スルノ外他ニ途ナキナリ」と答議した。更に、レースラーはブロイセンの現状を鑑みながら、「官吏ハ其他ノ政社又ハ政党ニ加入スルヲ得ヘキモ常ニ政府ニ對スル公然ノ毀害的反對党ニ加入スルコトハ其義務トシテ避ケサルヘカラス」との考えを述べて、「凡ソ直接ニ憲法ニ背反スルノ目的ヲ追ヒ」「主義上現政府ニ反抗ヲ為シ且ツ公然ノ運動ニ依リ政府ノ轉覆ヲ謀ルカ如キ」「過激党ノ外政党加入ニ付テハ別ニ其長官ヨリ牽制セラル、コトナシ」との意見を三月四日答議した。最後に、パテルノストロは、イタリアでは「官吏ヲシテ全ク國家ノ政治ニ干與セシメサルトキ」は「行政ハ局束澁滯シ旧慣ヲ墨守シ毫モ國家ノ進歩ヲ畫ルコトヲ知ラス國家全体ノ命脈ノ外ニ超然トシテ知ラス識ラスノ間ニ國家ノ選舉的要素ニ反抗シ危險ノ害物」となり、その弊害は「實ニ重且大ナリ」との判断から、「伊國ニ於テハ官吏ニシテ議員タルヲ得ルノ數ニ限りアリ且或種ノ官吏ニ限ル等ノ制限」はあるが、官吏の議員兼職を認めている。その上で、パテルノストロは「政社組織ノ政党員タルコトヲ得サルノ規定ナシト雖トモ」「官吏ニシテ立憲君主政体國家ノ統一ニ反對ノ意見ヲ公然發表スル者」や「其配下官吏ニ此行為アルヲ咎メスシテ寛恕スル者」は罷免している現状から、「公民タル權利ト官吏タルノ義務トヲ調和セントスルハ實ニ至難ノ事」と述べ、「官吏ニシテ現制度ニ反對スル政社員タルハ之ヲ許サス」且つ「自動的政治ヲ為スコラス」という制限付きで、官吏の政党加入を認める意見を三月五日に答議した。以上の四名の答議から、官吏の政党加入の是非については、制限的ながらも容認する内容であった。この時期に内閣が官吏の政党加入の是非を問議した背景には、伊藤の政党結成構想を契機に、衆議院の現状打開策の一つとして、官吏の政党加入を現実に考え始めたことがあるのではないかと考えられる。

第二回総選挙後も引き続き政権を担当した第一次松方内閣は、明治二五年三月一九日に發布された会期四〇日間とする召集詔勅を受けて、五月六日に第三議會を開院した。第三議會は、第二回総選挙における選挙干渉が主要な

テーマとなった。貴族院は、五月一日、選挙干渉に関する問責建議案を可決し、翌日、衆議院にも問責上奏案が提出されたが、内閣は辛うじて否決した。この後、衆議院では、一四日、中村弥六（無所属）外一名が選挙干渉に関する決議案を提出し、内閣は、一六日、議會を七日間の停会にした。停会期間中の五月二一日、内閣は民党系壮士など一四〇余名に対して保安条例により退去命令を発し、停会後、内閣は追加予算案の両院による修正を可決して六月一五日に閉会した。⁶¹⁾ 議会后、選挙干渉に関連して、副島種臣内相（品川内相の後任）の後任となった河野敏鎌内相は、七月一五日に白根内務次官を諭旨免職にし、同月二〇日には選挙干渉をした安場保和福岡県知事等の更迭を行った。しかし、この行動は、第三議會における松方首相の処分をしないという言明と異なっていたため、高島鞆之助陸相・樺山資紀海相が強く反発して辞表を提出し、第一次松方内閣は総辞職した。

二 第二次伊藤内閣下の総選挙と選挙法改正諸法案審議

第一次松方内閣の総辞職を受けて、八月三日、各元勲の入閣を条件に伊藤が組閣を承諾し、八日、第二次伊藤内閣が成立した。伊藤は選挙干渉の激しかった知事や郡長を更迭し、閣内人事では、陸奥を外相、後藤を農商務相として河野敏鎌を文相に起用して民党との融和を図った。また、民党の一翼を担う自由党の星亨に代表される、いわゆる「自由党の軟化」が伊藤の議會運営を容易にする要素として存在していた。⁶²⁾

この第二次伊藤内閣時には、衆議院議員が官吏を兼職する例がはじめて出現する。それは、平山靖彦秋田県知事・末松謙澄法制局長官・曾我部道夫岐阜県知事の三名である（図表五参照）。平山は奈良・兵庫各県書記官を経て第二回総選挙で衆議院議員となり、明治二五年八月二〇日に秋田県知事となった。次に、末松は尾崎三良法制局長官

（図表五）各総選挙後における衆議院議員の官吏兼職数及び大臣兼職数

総選挙回数及び日程	官吏兼職数	大臣兼職数	各内閣下における兼職数(官吏兼職数・大臣兼職数)
第1回 (M23.7.1)	0	0	
第2回 (M25.2.15)	2	1	第二次伊藤 (2・1)
第3回 (M27.3.1)	0	0	
第4回 (M27.9.1)	18	0	第二次伊藤 (2・0) 第二次松方 (16・0)
第5回 (M31.3.15)	15	5	第一次大隈 (15・5)
第6回 (M31.8.10)	8	3	第一次大隈 (4・1) 第二次山県 (4・0) 第四次伊藤 (0・2)
第7回 (M35.8.10)	0	0	
第8回 (M36.3.1)	0	0	
第9回 (M37.3.1)	0	2	第二次西園寺 (0・2)
第10回 (M41.5.15)	1	3	第二次西園寺 (1・3)
第11回 (M45.5.15)	1	4	第一次山本 (1・1) 第二次大隈 (0・3)
第12回 (T4.3.25)	0	1	第二次大隈 (0・1)
第13回 (T6.4.20)	5	4	原 (5・4)
第14回 (T9.5.10)	6	5	原 (3・1) 高橋 (2・1) 加藤友 (1・1) 第二次山本 (0・1) 清浦 (0・1)
第15回 (T13.5.10)	5	12	加藤高 (4・6) 第一次若槻 (0・2) 田中 (1・4)

※ この図表は、各総選挙の当選者の履歴に基づいて作成したものである。

※ 大臣には、国务大臣の他、内閣書記官長・法制局長官を含むものとする。

の後任として明治二五年九月二十九日に任官した。この人事に対して、徳富蘇峰は「法制局長官として法制を辯論せんには、政府委員席に出てざるべからず、議論の時には議場に下らざるべからず」との理由から、「末松氏は宜しく其議員の席を辭すべき也」と論じ、議員の官吏兼職を否定する見解を示した。⁶³最後に、曾我部は秋田・群馬・宮城各県書記官を経て第二回総選挙で衆議院議員となり、明治二六年三月二二日に岐阜県知事となった。この衆議院議員が官吏を兼職するという三例は、「官吏の議員兼職」を拡大解釈する実例として大きな意味をもつことになる。

第二次伊藤内閣を迎える最初の議会である第四議会は、一〇月一三日の召集詔勅を受けて、一月二十九日に開院された。伊藤は、施政方針演説で、行政整理を約束する一方で海軍拡張が必要であるとして、巨額の船艦製造費の支出を求める予算案を提出した。これに対して、民党は船艦製造費は第二・第三議会において

否決された案件であり、政費節減に関しても具体案が示されていないとの立場から、九〇〇万円近くの削減案に予算案を修正し、明治二十六年一月二三日には河野広中（弥生倶楽部）外二名が内閣不信任上奏案を提出して、同日、一五日間の停会がなされた。停会後の二月七日、衆議院に内閣不信任上奏案が上程され、伊藤首相が和衷協同を説いて上奏案反対の演説を行ったが、結局、この上奏案は一八一対一〇三で可決された。星亨衆議院議長（弥生倶楽部）は、翌八日、参内して上奏案を奉呈した。伊藤は、九日に閣議を開き、議会に内閣と「和議ノ議事」を命じるか、あるいは直ちに解散を命じるかの選択を天皇に奏請した。この奏請を受けて、明治天皇は、翌日、「朕茲ニ内廷ノ費ヲ省キ六年ノ間毎歳三十万円ヲ下付シ又文武ノ官僚ニ命シ特別ノ情状アル者ヲ除ク外同年月間其ノ俸給ノ十分ノ一ヲ納レ以テ製艦費ノ補足ニ充テシム」とする和協の詔勅を下した。この詔勅によって、議会と内閣は歩み寄り、二六年度予算修正案を議決するとともに、行政整理や海軍改革等の今後の方針を決定して、三月一日閉院した。

伊藤は閉院後、内閣改造に着手し、海相に西郷従道、文相に井上毅、司法相に芳川顕正をそれぞれ任命した。また、内閣に行政整理委員会、宮中に海軍改革のための臨時取調委員局を設置した。行政整理委員会は八月から一〇月にかけて、八〇余の勅令を公布して官制改革を進め、海軍改革と合わせて、文武官三二七二名の人員整理をし、人件費やその他の諸経費約一七〇万円を削減した。⁶⁴官制改革で注目すべきは、一〇月三十一日に公布された「各省官制通則改正」（勅令一二二二号）と「文官任用令」（勅令一八三号）である。前者は「大體ニ於テ行政整理委員ノ審議スル所ヲ採リ多少ノ修正ヲ加ヘタル」との末松謙澄法制局長官の報告を受けて、各省職員中、試補を廃止した。後者は勅任官を除く奏任官及び判任官の任用を試験による資格任用と規定した。この後、明治二十八年九月二一日の勅令一四号によって、内閣総理大臣秘書官と各省大臣秘書官が文官任用令の規程に拘らない特別任用官とされた。そして、第二次松方内閣時の明治三〇年四月一二日には、勅令第八四号によって、特別任用の勅任参事官を各省に一人

ずつ置いた。また、同年六月一六日の勅令一九六号で、内閣総理大臣秘書官と各省大臣秘書官の「官等ノ初級陸級」は高等官官等俸給令の規程に依らないとし、勅令一九七号で「秘書官ノ他官ニ轉任又ハ再任スル場合ノ官等」に関する規程が設けられた。更に、第一次桂内閣時の明治三六年二月一二日（第九回総選挙前）、勅令二八五号によつて、「初級官等ノ制限ヲ受ケサル」「特別文官」が「他ノ高等文官ト爲ル場合」の官等に関する規定を定めたのである。

第五議會は改革断行後の明治二六年一〇月一三日の召集詔勅を受けて、一月二八日開院され、立憲改進黨や国民協會など六派からなる対外硬派の現行条約勸行建議案が二月一九日に提出された。これに対し、内閣は、同日、一〇日間の停会を決定し、停会後の二九日に、衆議院において、陸奥外相が建議案に対する反対演説を行い、同日、一四日間の停会を再度行つた。そして、翌三〇日、解散理由の説明もなく衆議院解散を断行した。井上馨内相は、明治二七年一月一六日、伊藤首相、芳川法相、内務・司法・陸軍各次官、検事総長、憲兵司令長官、警保局長、県治局長も出席した警部長並びに憲兵隊長会議において、「臨時總選挙の場合には警察権は厳正中立を確守し全國統一の取締ヲ爲すを以て最も必要なりとす依て直接に警察權施行の局に當る諸君は眼中固より黨派を置かず厳正に取締規則の實行を期せんことを望む」との総選挙に対する方針を示した。この解散断行に対しては、貴族院議員有志が一月二四日、解散理由を明示しない内閣との提携は出来ない旨を決議して、伊藤に忠告書を送付した。伊藤はこの忠告書に対して、二月一〇日、解散は已む得なかつた旨の答書を送付したが、同一八日、この答書に対し、貴族院議員有志は再び抗議した。また、この二月には、諸新聞が反政府論を展開したため、新聞停止処分が頻発され、二月六日には神官及び僧侶の政治活動が禁止された。

このような状況下で、第三回総選挙は明治二七年一月二九日の総選挙施行詔勅發布を受けて、三月一日に行われ

た。⁶⁵⁸ 候補者総数は六五七名であり、候補者の多くは「鐵道布設、地價修正の如き地方問題」を唱えて選挙民の関心を買おうとした。官吏の候補者総数は八八名で、第二回総選挙よりも三割ほど減少している。官吏の候補者の選挙結果は、当選五七名・落選三一名で、第二回総選挙の結果より三割強少ない状況となった。現職官吏の当選者は一名のみ、また落選者は四名で、「官吏の議員兼職」は殆ど全く機能しなかったと言える。

現職当選者

末松謙澄（法制局長官兼恩給局長・無所属・福岡県・同第二区）

現職落選者

阿部浩（内務省社寺局長） 黒田綱彦（内務省大臣官房書記官）

桜井勉（徳島県知事） 後藤敬（兵庫県佐用郡長）

また、総選挙前六ヶ月以内に官吏を辞職し、当選した者は四名で、落選者はなかった。

当選者

高木貞正（岐阜県多芸上石津郡長・無所属）

森清蔵（山口県厚狭郡長・無所属）

佐竹正詮（山形県東村山郡書記・無所属）

小笠原定一（非職岩手県南九戸北九戸郡長・立憲改進黨）

議会における院内交渉団体の所属数は、自由党一九名、無所属五一名の他、立憲改進黨四八名、国民協会二六名、立憲革新党三七名、中国進歩党五名、中立倶楽部五名、大日本協会派九名は対外硬六派を形成して政府に対抗した。

第三回総選挙後の第六議會は、三月三十一日に發布された会期二日間とする召集詔勅を受けて、五月一日に開院した。五月一六日、伊藤が衆議院で施政方針演説を行い、その中で、第五回議會解散の主なる理由は条約履行建議案の提出にある旨を表明した。また、伊藤は、同二九日、貴族院において、衆議院の解散理由を公示するのは政府の義務ではないと声明した。そして、同三十一日、衆議院に、海軍改革及び行政整理等に関する内閣の行為に對し不信任を表明する上奏案が片岡健吉（自由党）外五名によって提出され、一五三對一三九で可決された。これを受けて、六月一日、楠本正隆衆議院議長（立憲革新党）が参内して、内閣不信任上奏文を奉呈するが、翌日、土方久元宮内大臣は、上奏は採納されない旨を伝達した。イギリスとの条約改正が成立しかかっていた内閣は、同日、再度衆議院解散を断行し、七月三十一日の総選挙施行詔勅を受けて、第四回総選挙を九月一日に行なったのである。

第四回総選挙は、日清戦争（宣戰詔勅公布は八月一日）の最中という時局柄、「政府は只管ら對議會策を講じ、議院は只管ら對政府策を講じ」た「五年以来の常態」⁽⁷⁾から挙国一致に一転し、その結果、大多数は前議員が再選された。候補者総数は六七三名であり、その内、官吏の候補者総数は八八名で、第三回総選挙と全く同数である。官吏の候補者の選挙結果は、当选五四名・落選三四名で、第三回総選挙の結果とほぼ同じであるといえる。現職官吏の当選者は一名のみで、落選者はなく、「官吏の議員兼職」は第三回総選挙同様、殆ど機能しない状況となったと言える。

現職当選者

阿部浩（内務省社寺局長・無所属・岩手県・同第三区）

また、総選挙前六ヶ月以内に官吏を辞職し、当选した者は二名で、落選者はなかった。当選者の所属院内交渉団体は、強硬対外硬を主張する無所属議員で組織する大手俱樂部であった。

当選者

稲葉市郎右衛門（京都府熊野郡長・大手倶楽部）

喜多川孝経（非職京都府綴喜郡長・大手倶楽部）

第四回総選挙後の第二次伊藤内閣下でも、衆議院議員が官吏を兼職する例が出現する。それは星亨駐米特命全權大使と石坂昌孝群馬県知事の二名である。星は自由党の領袖として伊藤内閣に協力をし、明治二十九年四月に就官した。石坂は神奈川県議を経て第一回総選挙から第四回総選挙まで連続当選した人物で、明治二十九年八月一二日に就官した。

第四回総選挙後の第七議會は、会期七日間の臨時会という九月二二日の召集詔勅を受けて、大本營のある広島で一〇月一八日に開会され、第八議會も、戦時議會として二月二二日に開会され、明治二十八年三月二三日に閉会された。日清戦争は、明治二十八年三月から始まった下関講和會議を経て終結したが、下関条約調印後六日にして生じた三国干渉により遼東半島を返還するに至り、国内では、この列強の三国干渉に対する憤激の聲が高まった。この状況下で、内閣は、戦後経営をめぐって自由党と共同歩調を取り、第九議會直前の一月二二日、自由党は公然と政府との提携宣言書を發表した。このように自由党と提携したことは、帝國議會開設以来歴代の藩閥内閣が政党との関係において、いわゆる超然主義を堅持してきたのに対して、立憲政運用の新様式を開いたものとなった。⁷²⁾

さて、第二次伊藤内閣下で開会された第四議會から第九議會においても、選挙法改正法案が衆議院に一三案提出されており、検討対象となる改正法案は二案であった。その二案は、山下千代雄（自由党）外二名が第八議會の明治二十七年十二月二四日に提出した改正法案と、西村真太郎（進歩党）外二名が第九議會の明治二十八年十二月二八日に提出した改正法案⁷⁴⁾で、共に部分的な改正法案であった。前者における第九条などの改正条文は次の通りである。

第九條 現職ノ官吏ハ總テ被選人タルコトヲ得ス

但國務大臣及次官ハ此ノ限ニアラス

第十條 刪除ス

衆議院における第一読会は、明治二八年一月一〇日及び二月五日に行われ、二月五日には、特別委員長報告が直原守次郎特別委員理事（自由党）によってなされた。「官吏の議員兼職」については「被選舉人トナルコトモ出來ナイケレドモ、總テノ官吏ニ悉ク被選權ヲ與ヘネイト云フノハ實ニ人ノ權利ヲ殺グ譯デアル、且ツ官吏ダト云ツテ立派ニ遣ツテ宜カラウト思フ」と述べ、「現今ノ政府ニ對シテノ法律ナラバ宜シガ日本將來ノ法律トシテハ餘リ面白クナイト思フ」との報告がなされた。報告後、審議は継続され、二月七日に第二読会、三月六日に第三読会を行つて修正案が可決され、貴族院に回付された。貴族院での第一読会は、三月一日に行われ、修正案が次のように示された。⁽⁷⁵⁾

第九條 現職ノ官吏ハ總テ被選人タルコトヲ得ス但シ國務大臣及次官檢事總長會計検査院長ハ此ノ限ニアラス

府縣郡ノ官吏ハ退職非職後一箇年ヲ經ルニ非サレハ其ノ管轄區域内ニ於テ被選人タルコトヲ得ス

第十條 刪除ス

この修正案に対して、松岡康毅政府委員（内務次官）は「現職ノ官吏ハ總テ被選人タルコトヲ得ズ、國務大臣及次官檢事總長會計検査院長ヲ除クノ外ハ役人ハ議員ニナレナイト云フ條ガアリマス、是レ坏ハ最モ不同意デゴザイマス」との見解を示した。そして、三月二三日、子爵谷干城が「本案ニ於キマシテモ委員會ニ於キマシテモ否決スベキモノト評議致シマシテゴザイマス」との特別委員長報告を行い、議長候補須賀茂韶は廃案を決定した。

次に、後者、すなわち西村真太郎（進歩党）外二名が第九議会の明治二八年二月二八日に提出した改正法案に

おける第九条などの改正条文である。

第九條 現職ノ官吏ハ總テ被選人タルコトヲ得ス但シ國務大臣及次官檢事總長會計検査院長ハ此ノ限ニ在ラス

府縣郡ノ官吏ハ退職非職後一箇年ヲ經ルニ非サレハ其ノ管轄區域内ニ於テ被選人タルコトヲ得ス

第十條ヲ削除ス

衆議院における第一読会は明治二十九年一月一〇日に始まり、特別委員長報告・第二読会ならびに第三読会が三月七日に行われ、改正法案は「別段御異議ナキヲ以テ全部確定」して、貴族院に回付された。貴族院では、第一読会が三月一三日に始まり、特別委員長報告が二七日になされた。報告後、男爵末松謙澄政府委員（法制局長官）は、「反對ノ箇條」の一つに第九条を挙げ、「官吏ノ被選舉權ヲ悉ク廢メテ國務大臣次官檢事總長會計検査院長ヲ殘シテ居ル、斯ウ云フヤウナ事ハ決シテ同意ハ出來ナイノデアル」と述べ、審議の結果、廃案と決せられた。この二つの改正法案の「官吏の議員兼職」に関する考え方は、各々の条文案から全く同一文言であると言える。また、この二つの改正法案は、民党を代表する自由党と進歩党が各々作成したという事実から、この時点での政党側の「官吏の議員兼職」に関する考え方は一致していたと言える。

第二次伊藤内閣は、議會後の七月二日に明治二十九年法律第三三号として公布された營業税法を受けて、營業税を直接国税の一項に追加する勅令二六三号を公布し、八月末、四年間に及ぶ政權運営から身を引いた。政權は、明治二十九年九月一八日成立した松隈内閣といわれた第二次松方内閣に引き継がれた。

注

(1) 陸奥の入閣から衆議院議員当選までは、渡辺幾治郎『陸奥宗光伝』（改造社、一九三四年）二二三―二三二頁及び尾佐竹猛『明治大正政治史講話』（一元社、一九四四年）一八五―二〇〇頁が詳しい。また、陸奥は、当時議員兼職をした一人であったが、その兼職期間は極めて少なく、翌二四年九月二日、第二議會開会前に衆議院議員を辞職した。その理由を陸奥は「一方に於ては内閣員と爲り、一方に於ては衆議員たることは、我國の如き議院制度未だ完全ならざるに於ては、甚だ困難を感じ、且つ朝野の猜疑を招くの恐れあるを以て」と述べている。渡辺・同書二三二頁。

(2) 「行政官と議員」『日本』三三六号（明治三三年三月四日）。『陸羯南全集』第二卷四五三・四五四頁。

(3) 「撰挙結果の一奇観」『日本』四一九号（明治三三年六月二七日）。『陸羯南全集』第二卷五九五頁。

(4) 「撰挙の準備」『国民之友』七九号（明治三三年四月一三日）。

(5) 「衆議院議員の撰挙を論して言質に及ぶ」『国民之友』七八号（明治三三年四月三日）。また、徳富蘇峰は、当選した者が「東京に來るや孤杖單身にして來去するを得へきか、必らず撰挙の時に周旋したる壮士とか、有志家とか一二名は東京見物、否な議會傍聴の爲に議員に伴ひ來らずして止むへきにあらざ、此人々の旅費宿料は誰か之を拂ふへき、此等人々の周旋に頼りて選まれたる議員其人にあらずして誰ぞや、旅費宿料に止まれば猶可なり、議員傍聴に退屈して宿に歸れば、時々は酒肴の請求を爲すことも有らん」と予測している。「誰れか能く議會に出でん」『国民之友』五六号（明治三二年七月二日）。

(6) 「各撰挙区の景況に就きて」『日本』四一八号（明治三三年六月二六日）。『陸羯南全集』第二卷五九四・五九五頁

(7) 「候補熟」『国民之友』八〇号（明治三三年四月二三日）。

(8) 「衆議院議員撰挙は黨派の試験なり」『国民之友』八七号（明治三三年七月三日）。

(9) 現職官吏当選者の所属会派については、衆議院事務局編『衆議院議員党籍録』（一九七五年）に依拠している。

(10) 陸羯南は、『日本』四三七号（明治三三年七月一日）の社説である「第一期の衆議院議員（三）」で、官吏議員について、

「官吏議員を見て、直に政府党多しとするは固より速了の見たるを免れず。然れども嘗つて一度官海に浮かびし人物は、既に一度政治上の境涯を嘗めたるものなれば、其政府内の利害を洞悉せること固より当然なり。但其事情を洞見するの余り、時ありて情実を斟酌することあるも亦官吏議員ならん」ので、「官吏議員なる者は其利する所多き代りに、害する所亦多かるべし」と分析し、「要するに其人物如何に在り」と論じている。『陸羯南全集』第二卷六二二頁。また、徳富蘇峰は、官吏議員である郡長議員について、『国民之友』八八号（明治三三年七月一三日）の「郡長議員」で、「縣會議員よりして郡長に昇り、郡長よりして衆議院議員に昇る、是れ我邦立身の順序なり」と述べている。更に、当時官吏の候補と目された人々を、『東西新聞』が列挙し、列挙された人物は次の通りである。篠田鑛造「官吏の議員候補者」（『明治文化』第一一卷第一号、一九三八年）五頁。

(官名)		(人名)		(選舉地)		(官名)		(人名)		(選舉地)	
元老院議員		小松原英太郎	鹿兒島	農商務省參事官		奥田 義人	滋賀				
内務大臣秘書官		小松原英太郎	岡山	大蔵省參事官		坂部 訓正	茨城				
樞密院議長秘書官		金子 堅太郎	福岡	香川縣書記官		吉田 豐文	香川				
農商務大臣秘書官		齋藤 修一郎	福井	司法大臣秘書官		菊池 武夫	岩手				
米國全權公使		陸奥 宗光	和歌山	大蔵大臣秘書官		加藤 高明	愛知				
大蔵省書記官		吉田 市十郎	埼玉	農商務書記官		大槻 吉直	福島				
樞密院秘書官		牧 朴眞	長崎	司法省參事官		宮城 浩蔵	山県				
大審院書記官		光妙寺三郎	栃木	大蔵省次官		小池 國武	長野				
司法省參事官		熊野 敏三	群馬	前大蔵次官		郷 純三	岐阜				
外務省書記官		波多野承五郎	千葉	内務省次官		芳川 顯正	徳島				

- 文部省専門學務局長 濱尾 新 兵庫 内閣書記官 井上 毅 熊本
- (11) 末松謙澄「二十三年ノ総選挙」〔国家学会雑誌〕第四卷第四号・第四五号所収。
- (12) 閣議決定の他に、明治二十三年九月一日に以下の指令が出されている。すなわち、「非職官吏ニシテ議員タルモノハ歳費ト非職俸トヲ併セ給スルコトヲ得ルヤ」との何に対して、議院法第十九条第二項を引いて、「官吏ハ非職官吏モ亦此ノ内ニ包含スルヤ明ナリ左レハ非職官吏ハ歳費ヲ受クルコトヲ得サルモノナリ」と指令している。『公文類聚』第一四編・明治二十三年・第二卷。
- (13) 『公文類聚』第一四編・明治二十三年・第一〇卷。
- (14) 『公文類聚』第一四編・明治二十三年・第一六卷。
- (15) 坂野潤治『明治憲法体制の確立』（東大出版会、一九七一年）四八―五二頁。また、第一議會を含む初期議會の研究では、佐々木隆『藩閥政府と立憲政治』（吉川弘文館、一九九二年）が詳しい。
- (16) 「議會論」（三）『日本』五七四号（明治二十三年二月七日）。『陸羯南全集』第二卷七六四頁。
- (17) 「政府派及民間派」『日本』六三六号（明治二十四年二月七日）。『陸羯南全集』第三卷四四頁。また、栗塚省吾（当時、司法省民事局長）は、明治二十四年一月一三日付の山田顕義宛書簡において、「議員黨派之紛争昨今極度ニ達候様見受申候、又無智之壯士輩狂暴多少公安を害候様風聞ニ御座候」と報告している。日本大学編刊『山田伯爵家文書』第三卷（一九九一年）二〇頁。
- (18) 『衆議院議事録』第二卷七一七頁。
- (19) 伊藤博邦監修・平塚篤編『伊藤博文秘録』（原書房、一九八二年）一八〇頁。
- (20) 伊藤博文編『秘書類纂帝国議會資料』上卷（原書房、一九七〇年）四五八頁。
- (21) 伊藤之雄『立憲國家の確立と明治國家―内政と外交 一八八九―一八九八年―』（吉川弘文館、一九九九年）五四頁。

(22) 同前書五五頁。また、山県有朋姪婿の平田東助は、明治二十四年二月一六日付の山田顕義宛書簡で、「或ル新聞紙上ニ相見候如ク、違憲又ハ違法等之名辭を以て、議會を解散せられ候如き事有之候てハ、實ニ由々しき大事ト奉存候、解散ハ政府ニ取りてハ、不容易犠牲を以購ハさるへからず」と述べ、解散の不利を論じている。日本大学編刊『山田伯爵家文書』第一卷（一九九一年）一三〇頁。

(23) 日本大学編刊『山田伯爵家文書』第二卷（一九九一年）二六七頁。

(24) 升味準之輔『日本政党史論』第二卷（東大出版会、一九六六年）一七八頁。

(25) 陸は、『日本』六七二号（明治二十四年三月一五日）の社説である「議會概評（四）」で、選挙制度について次のように述べている。すなわち、「謙遜を以て徳義の一と為す所の我が東洋」では、「選挙競争なるものを庸衆の中心に輸入したるは最も激烈なる変革にして、議院制度が予想外の成績を現じたる一大原因」と言わざるをないことから、「議員の成績を実験し且つ国民の慣習を考量して、直接選挙の実に我邦に不適當」と論じている。『陸羯南全集』第三卷七八頁。

(26) 三宅雪嶺『同時代史』第二卷（岩波書店、一九五〇年）四四九頁。

(27) 第二議會に臨む政府の態度を論じた井上毅の伊藤博文宛意見書（明治二十四年七月五日）は、第一議會での政府の姿勢を「籠城主義」と論じた上で、第二議會では、これを改めて、「専ラ進爲之氣象ヲ示シ先シテ人ヲ制セザルヘカラズ」と主張した。また、松方首相の下問に対する同月一八日の井上の意見書でも、同様の主張が再度なされている。『井上毅傳』史料篇第二・三八三—三九二頁。

(28) 奏議の内容については、『明治天皇紀』第七卷（吉川弘文館、一九七二年）九六四・九六五頁。

(29) 大山梓編『山県有朋意見書』（原書房、一九六六年）一九一頁。

(30) 『衆議院議事録』第三卷一一〇—一二三頁。新井章吾は、第一議會会期中の明治三十三年二月一五日に衆議院議員選挙法改正案を提出している。新井は、この改正案の改正理由で、明治三十二年選挙法第九条を「官吏ニシテ議員ノ職ヲ兼ヌルトキハ勢

と其職務ヲ行フコト能ハサル患アリ此改正ヲ爲ス所以ナリ」とし、同第十条を「前條改正ノ旨趣ニ依リテ刪除ス」と評した。改正案における「官吏の議員兼職」に関する条文は次の通りである。

第八條 官吏ハ總テ被選人タルコトヲ得ス

但シ國務大臣ハ此限りニアラス

この改正案は審議未了で廃案となった。『梧陰文庫』B四九四。衆議院規則第八六条は「議員法律案又ハ上奏案建議案ヲ發議セムトスル者ハ其ノ案ヲ具ヘ理由ヲ付シ定規ノ贊成者ト共ニ連署シテ之ヲ議長ニ差出シ議長ハ印刷シテ之ヲ各議員ニ配付スヘシ」とされている。『衆議院議事録』第一卷所収明治二十三年二月三日官報號外参照。

(31) 明治二十四年二月、松方内閣が議會解散した時、山県は松方宛書簡で、この解散を「為國家大賀之至」とし、政党者流を「悔悟」させるために「猶引続ニ回之解散を執行する覚悟」を要すると述べている。岡義武「山県有朋」（『岡義武著作集』第五卷）

四三頁。これに対して、陸は、『日本』一六五八号（明治二十六年二月二六日）の社説である「議院と政府の關係」で、「内閣の機関紙は幾たびも解散せよと叫ぶ。幾たびも解散して後に始めて反対少きの議院を得ば、其議院の成立する時は是れ立憲政の精神大半消失するの時あらん」と論じている。『陸羯南全集』第四卷四一六—四一八頁。

(32) 『明治天皇紀』第七卷・九六九頁。

(33) 『伊藤博文秘録』一二〇—一二三頁。

(34) 『伊藤博文伝』八二二頁。

(35) 伊藤勲『明治政党史の研究』（有斐閣、一九八三年）一三二頁。

(36) 陸は、選挙干渉について「官吏たる人々の選挙に干渉するは法律之を許すが故なり」と論じ、政府による「官吏的干渉は甚だ面白からざることなりと雖ども、既に選挙競争を是認する以上は亦た致方なし。唯だ今日に在て非難の論拠と為るべきは「官吏が選挙人に向つて非常に勢力あるが故に其の肩書ある人の勸化は殆んど行政的干渉に同じ」と云ふに在り。然れども、吾輩

の見る所にては左程の勢力あるべしと思はれず」と分析する。「干渉是拙策」「日本」九七七号（明治二十五年二月二日）及び「議事通観誌（二）」「日本」一〇六六号（同年五月一日）。『陸羯南全集』第三卷四〇八頁及び四九〇頁。また、徳富は、『国民之友』一四三三号（明治二十五年一月二三日）の論説である「奇哉干渉」で、政府が知事・警察官を使用して行う選挙干渉の弊害を「第一、干渉は現政府の長久を妨く、第二、國民と政府との争端開け來らん、第三、民黨と官吏との争起りたる時は如何、第四、外國の牀面を如何せん、第五、一たひ干渉す、急流直下禍永遠に傳はらん、第六、事務官の本分を誤らしむ、第七、議會脅迫の勢を助成せんやも測り難し、第八、政府の威信を損せん」の八項目であると論じている。

(37) 尾佐竹猛「選挙干渉の信念」（『明治文化』第一〇卷第六号、一九三七年）一頁及び同『日本憲政史論集』復刻版（宗高書房、一九七九年）六〇二—六〇六頁。

(38) 富田信男「衆議院議員総選挙の史的分析—明治・大正期—」（二）（日本選挙学会編『選挙研究』第一卷所収）七二頁。

(39) 「時事月旦」「日本」九九六号（明治二十五年三月二日）。『陸羯南全集』第三卷四一七頁。

(40) 「國民の悪感情を如何せん」「国民之友」一四六号（明治二十五年二月二三日）。

(41) 「個人的依頼」「国民之友」一四二二号（明治二十五年一月二三日）。一方、各府県知事の選挙干渉に対する考え方は一義的ではなかった。松平正直熊本県知事は、「（上略）今茲に解散の止を得ざる不幸に遭遇するに至る豈恐懼慨嘆の至に堪ゆべけんや想ふに初期選挙の結果善良ならざるに起因するならん（中略）殊に官吏たるものは今日に當り克く忠良方正にして以て事に當り勉めて國家に忠良なる議會を組織し憲法の美果を収めんことを企圖すべし」と訓示しているのに対して、富田鉄之助東京都知事は、「昨今衆議院議員の選挙に關して官吏の舉動往々怪むべきの報あり蓋し官吏たるものは撰舉に干渉すへきにあらず大に慎むべし世或は官吏たるも一己人の資格なれば差支なしと思ふものあり是れ誤りの甚しきものなり諸氏若し止むを得ざる場合に迫り事之に關係せざるを得ざるとあれば宜しく其官職を辭し然る後に之を爲すべし」と官吏干渉の非を訓示している。「熊本縣知事の訓諭」「国民之友」一三九号（明治二十四年二月二三日）及び「東京府知事の訓諭」「国民之友」一四四号（明治二

五年二月三日。

(42) 「一私人としての官吏の忠告」『国民之友』一四五号（明治二五年二月一三日）。

(43) 警察官の中にも選挙干渉に否定的な者もいた。「佐賀縣下の巡查部長中野正直氏は、全國總撰舉正に酷なるに方り、官吏が撰舉に干渉するを憤慨し、洋刀を以て自殺せり」との事実がある。この中野氏は自殺前に「撰舉の事は宜しく公明正大にして警官など苟も職を奉ずる者は小官卑職にあるものとは云へ決して干渉すべきにあらず然るに今や此の如し誠に國家の凶兆にして官民軋轢の本なり余は五斗米に膝を屈すれども誓て此事をなさず」と人に語った。「好警察官自殺す」『国民之友』一四七号（明治二五年三月三日）。

(44) 「吏黨勝利の望を有す」『国民之友』一四四号（明治二五年二月三日）。

(45) 「行政知識の必要」『日本』一九〇三号（明治二六年一月一七日）。『陸羯南全集』第四卷六六九頁。

(46) 「選挙の落選者」『交詢雜誌』三七三号、一八九〇年七月）一五頁。

(47) 馨光会編『都筑馨六傳』（一九二六年）七六頁。

(48) 同前書・八三頁。

(49) 「撰舉人民の勢力」『国民之友』一三九号（明治二四年二月一三日）。

(50) 「広告文」大隈重信「国民之友」一四三号（明治二五年一月二三日）。

(51) 日銀の風説に関しては、三野村利助理事が「國會解散ありや川田總裁は直に重役に談合し日本銀行は決して政界の風潮に従ふ可からず銀行は内閣政務官の進退に關係なく永久純粹なる理財機關となりて其本務を全くするには撰舉などには一切干渉することある可からずと發言せしに列坐の役員悉く至極尤なりとて之に確定したり故に爾來日本銀行役員に向ひて諸方より云々の申込あるも一切此理由を明言して中立の旨を答へ居れり」と答えて日銀の局外中立を宣言した。「日本銀行の局外中立」『国民之友』一四三号（明治二五年一月二三日）。宮内官吏の干渉に関しては、「宮内大臣は、宮内官吏の決して撰舉に干渉するこ

と無きを明言したるに拘はらず、富美宮殿下御教養掛なる林有幸子は、左の如き書面を、芝區の選舉者に配布せり」と記す記事があり、配布した書面の内容は次の通りである。「宮内官吏の獨立」『国民之友』一四四号（明治二五年二月三日）及び「宮内官吏の干渉」『国民之友』一四五号（明治二五年二月一三日）。

陳者過般來檜山氏を以て御願申上候議員撰擧の件追々期日の切迫仕候間他より申込も有之候儀とは奉存候得共素より同氏を推選せしは種々縁故ある儀にて候補者中比較的に論ずるも其人物且從來の經驗共に同氏の右に出づる者なき事と存候間何分にも御考察被下御賛同の程萬々奉願上候又同氏婦朝の件に就ては世間往々談を作すもの有之候得は同人婦朝の儀は小生に於て萬々保證する所に有之候間御賛成の程奉希候恐々頓首

麻布市兵衛町

林 友 幸

二月五日

何々殿

(52) 「旧藩主利用策」『国民之友』一四三号（明治二五年一月二三日）。

(53) 林田亀太郎『日本政党史』上巻（大日本雄弁会講談社、一九二七年）三三七頁。第二回総選挙統計としては、末松謙澄「二十五年総選挙統計」（『国家学会雑誌』第六卷六六号・六七号・六八号・六九号・七〇号所収）が有益である。

(54) 「井上毅伝」史料篇第三・六二一―六三六頁。また、明治二二年選挙法については、「土地の所有者をして過分の代表者を議會に出さしめたるが爲めに社會的の問題に遭遇せば議會は土地の利益に偏重し社會の他の利害に感應すること鈍ならんとす」と論じている。それから、明治二五年総選挙後、井上毅は、「政黨組織ノ事ハ到底必要ノ事タリ故ニ夏期政策ニ拘ラス之ヲ舉行スヘシ」と政黨組織の必要を論じている。同史料篇第二。四八六頁。

(55) 「井上毅伝」史料篇第四・五六七頁。

(56)

選挙干渉した諸官吏に対する具体的な措置は、「高知縣の縣官屬吏に、頃ろ慰勞金を下賜」されたが、「埼玉縣浦和裁判所檢事正赤司欽一氏は、總撰擧の際、鍋島家の家名を担ぎ出して撰擧に干渉」して休職させられた。「高知縣官吏の慰勞金」・「干渉の餘波」『国民之友』一五一号（明治三十五年四月一三日）。また、日本一の干渉警部長と言われた田中佐賀県警部長は「三重に轉任」したが、「三重縣民は直に辭職勧告の運動」を行い、「撰擧干渉と町村長解職とを以て有名な富山縣の砺波郡長千々岩某（八月三十一日、衆議院議員島田三郎外一名に對し、感謝狀を發送したことに対し、町村制第二百二十八條第二項の三に依り、砺波郡町村長二十七名に向て辭職を命したり）は、警視に任し、和泉橋警察署長（神田區）に轉任」するが、「神田區民早くも更迭運動」を始めたところ。「干渉官吏の末路」・「千々岩某」『国民之友』一六七号（明治三十五年九月二三日）。

(57)

「選挙干渉論（一）」『日本』一〇一四号（明治三十五年三月二〇日）。『陸羯南全集』第三卷四三五頁。

(58)

「選挙干渉論（六）」『日本』一〇二二号（明治三十五年二月二七日）。同前書四四四頁。

(59)

『梧陰文庫』B六五一。選挙干渉に関する問議は、「衆議院議員ヲ選舉スルニ當リ、政黨カ百般ノ手段ヲ施シ自黨ノ候補者ヲ選舉セシメントスルハ、歐洲各國ニ於テモ掩フヘカラサル事實ナリ。然ラハ政府モ多少其選舉ニ干渉シテ、國家ノ秩序的進歩ヲ妨ケサル人物ヲ選出セシムルコトヲ注意セサルヘカラサルモノ、如シ。若シ果シテ政府ノ干渉ヲ許スヘキモノトセハ、程度ハ何等ノ邊マテニ達スルヤ、教示ヲ請フ」というものであった。この問いに對して、ボアソナードは「畢竟理論上ノ問題ニ非スシテ、政略ノ問題ナリトス」との問題把握をした上で「内務大臣カ地方官ヲ以テ選舉ニ干渉スルハ、普通ノ事ナリ、自然必然ノ事ナリト雖トモ、餘ニ公然ニスヘカラス」と選挙干渉は認の答議を行っている。しかし、パテルノストロは、問題把握の点ではボアソナードと同じだが、選挙干渉は「其ノ國政治上ノ教育及政治上ノ慣習ニ由テ異」なるとしながらも、「選舉ノ誠實ヲ妨ケ一般ノ不道德及腐敗ヲ輸入スル」ものとして反対した。また、モスターフは「官吏ニシテ選舉法若クハ選舉規則ノ規定ヲ遵守セサルコトアルトキハ主要ノ規定ニ非サルニモセヨ其責任ヲ免カル、能ハサルニ均シク刑法中明文ナキノ故ヲ以テ選舉上ニ行ヒタル干渉ノ責任ヲ脱スルヲ得ス」として「干渉ノ行為ハ立憲制ノ本旨ニ於テ固ク禁スル所ナレハナリ」と論じた。

最後に、二月二六日に答議したレースラーは「須ラク官廳カ今日稍立憲政體ノ選舉自由ノ域ニ進ミタル選舉者ニ對シテ不當ノ压制ヲ行フカ、又ハ官ノ干渉カ專ラ選舉者ヲ説得勸誘シテ政府ノ爲メニ利益アル選舉ヲ爲サシメント欲スルノ意ニ出ツルカ」のどちらに選舉干渉が属するのかを判別することが必要であるとしながらも、選舉干渉自体については、「殆ント確乎タル原則ヲ定メ難ク」「政府及反對黨間ノ一致ヲ望ムコト決シテ容易ナリトセス」と論じるに止まっている。

(60) バテルノストロは、明治三二年一月から三年間、司法省雇法律顧問となった伊国人である。バテルノストロ来日は、当時の伊国首相クリスピの推薦がきっかけとなった。梅溪昇『お雇い外国人 一——政治・法制』（鹿島出版会、一九七一年）二一六—二一八頁。

(61) 第三議會後、法制局内は「撰擧法改正案提出の説を抱くもの多し」状況となり、「政府部内早く己に之に着眼するものあり」と徳富は報じるが、その内容は不明。「撰擧法改正案」『国民之友』一六〇号（明治三五年七月一三日）。

(62) 第二次伊藤内閣発足時の八月二九日に、井上毅は議會対策の内陳書を伊藤に送付し、「政府ハ議院ニ對シ多數ノ政友ヲ有シ或ハ少クトモ少數ノ政友ヲ有スルニ非ザレバ、決シテ實際ニ立憲政治ノ運動ヲ爲スコト能ハザルベシ」と主張し、「若シ從前ノ政府賛成派ナルモノハ俱ニ謀ルニ足ラストナレバ、又民黨ハ幾分ノ讓歩ヲ以テ一致スベキ者トナラバ、政府ハ急ニ意ヲ決シテ斷然民黨ト結托セザル可ラズ」と述べ、政党との連携も考えることを提言している。『秘書類纂帝國議會資料』上巻四二九—四三三頁。

(63) 「法制局長官」『国民之友』一六九号（明治三五年一〇月一三日）。

(64) 『伊藤博文伝』九〇六・九〇七頁。

(65) 『公文類聚』第一七編・明治二六年・第七卷。

(66) 国民協會の成立過程は、村田峰次郎『品川子爵伝』（大日本圖書株式会社、一九一〇年）四一五—四二七頁が詳しい。国民協會は、いわゆる吏党で、それ以前は大成会に始まり中央交渉部を経ている。吏党に関する研究業績は、村瀬信一「吏党」（有

馬学・三谷博編『近代日本の政治構造』、吉川弘文館、一九九三年）一三四—一五五頁及び、同「吏党」大成会の動向」（日本歴史）四五四号所収）五三—六八頁等が挙げられる。

(67) 「總撰舉に對する方針」『國民之友』二二五号（明治二十七年一月二三日）。

(68) 政府の統計によると、第三回総選挙の死者は一人、傷者は一五三人であった。「前後二回の解散」『國民之友』二二二号（明治二十七年三月二三日）。

(69) 「地方問題」『國民之友』二二八号（明治二十七年二月二三日）。また、第三回総選挙における「總撰舉取締費として二萬六千二百四十五圓五十錢、機關費として、四萬五千圓」を第二予備金より支出した。「撰舉費」『國民之友』二二八号（明治二十七年二月二三日）。

(70) 「政党世界の将来（一）」『日本』一八三〇号（明治二十七年九月二日）。『陸羯南全集』第四卷五九五頁。

(71) 六月三日の対外自主派の交渉の結果、「一、第六議會に立つて自主的外交政策藩閥打破の精神を以て提携したるものは總選挙の場合に於ては互ひに相應援する事。二、我々同志者は互ひに競争をなさず相結托して反對者を排斥する事。三、各選挙區に於て候補者を選定したるときは直ちに全國同盟新聞事務所に通知する事」などを議決した。翌日には、六派院外者が「一、六派は勉めて前代議士を再選する事（但前代議士辭退するときとは同志者を以て候補者に選定する事）。一、總選挙に際しては全國に部署を定め同志者の應援を爲す事。一、六派同志者は互に候補を争はざる事若し同志者中候補を争ふことならば院外者は勉めて其衝突を調停する事」などを決議した。これを受けて、六月二日、「國民的大同盟の撰舉參謀部たる中央撰舉本部」が創設された。徳富は、この状況を、「國會ありて以來、未だ曾て之れなき一新現象、即ち我國民の立憲的進歩を識認すべき一新現象として祝賀せざるを得ず」と評価している。「對外自主派交渉の結果」・「六派院外者の決議」『國民之友』二二九号（明治二十七年六月一三日）及び「中央撰舉本部」『國民之友』二三〇号（明治二十七年六月二三日）。

(72) 岡・前掲書五二頁。自由党と第二次伊藤内閣の提携の証として、明治二十九年四月一日に板垣が内相に就任し、この就任と

時期を同じくして、内務省県治局長に三崎亀之助が、内相秘書官に栗原亮一が就官した。伊藤之雄・前掲書一九一頁。三崎は、香川県出身で明治一五年七月に東京大学法学部卒業後、外務省御用掛に任官し、同省書記生・公使館書記官を経て、明治二二年六月辞職して第一回総選挙に当選し、以後第四回総選挙まで連続当選した人物で、衆議院議員時の所属は自由党であった。内務省県治局長任官後の明治二九年一月には貴族院勅選議員となり、死去する明治三九年三月まで在職する。また、栗原は、三重県出身で新聞記者を経て第一回総選挙に当選し、第二回総選挙は補選で当選、以後第一〇回総選挙まで連続当選した人物で、衆議院議員時の所属は自由党であった。

(73) 『衆議院議事録』第九卷四二―四五頁、三八三―三九〇頁及び『衆議院議事録』第九卷四二九・四三〇頁、五〇四―五〇六頁、七二二―七二八頁、七三三―七五二頁。

(74) 『衆議院議事録』第二〇卷七一・七二頁及び『衆議院議事録』第一〇卷四七九―四八二頁。

(75) 『貴族院議事録』第九卷四八九・四九〇・六〇八頁。

(76) 『貴族院議事録』第二一卷四〇一・四〇二頁、六七六―六七九頁。

(77) 阪谷芳郎は『国民之友』三五五号（明治三〇年七月三日）の「營業稅ヲ論ス」で、「營業稅法ハ明治二十九年法律第三十三号ヲ以テ公布セラレ同年勅令第二百六十九号ヲ以テ其施行規則ヲ定メラン」と説明し、「我邦ニ於ル重要稅源ハ地租、酒稅、營業稅、登録稅、海關稅、葉煙草專賣收入ノ六種トナス而シテ營業稅、登録稅、葉煙草專賣收入ノ三者ハ戦後經營ノ爲メ新ニ加ハリタルモノナリ營業稅ハ商工ノ業務ニ課稅スルモノ」で、「營業稅ハ戦後經營ノ爲メ新ニ設定セラレタル四代稅源ノ一」と位置づけている。