

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
—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

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（以上第一八八号—第一九三号）

第二節 明治三三年選挙法下の状況

一 桂園時代下の総選挙

二 第一次山本内閣の文官任用令改正

三 第二次大隈内閣と寺内内閣の閣議決定（以上本号）

四 原内閣の選挙法改正法案審議

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

第二節 明治三三年選挙法下の状況

一 桂園時代下の総選挙

明治三三年六月に始まつた北清事変⁽¹⁾の対応をめぐつて、第二次山県内閣は閣内不一致となり、九月二六日に総辞

職した。後継内閣の首班には、憲政党を基盤として九月一五日に結成された立憲政友会の伊藤博文総裁を奏請し、一〇月一九日、第四次伊藤内閣が成立する。第四次伊藤内閣は陸相・海相・外相以外はすべて政友会員であり、外相に就任した加藤高明は、東大法学部出身者として初めて大臣になった。立憲政友会が結成される背景には、第二次山県内閣が憲政党との提携を断絶したことによる端を発する。この提携断絶は、憲政党的入閣要求を山県が拒否した五月三一日に決定的となり、憲政党幹部は、翌日、伊藤と会見して党首就任の懇請をした。しかし、伊藤は、既成政党の流弊を打破し、「憲政ノ運用ニ對スル眞成ノ機關」⁽²⁾となることを政党結成の意図としていることから入党を断つた。これに対し、憲政党は名を捨て実を取るという考え方から、八月二三日に「無条件献党」⁽³⁾を申出て、この申出を伊藤は承認した。そして、八月二十五日、西園寺公望、渡辺国武、金子堅太郎、末松謙澄、本多政次、都筑馨六、渡辺洪基、大岡育造、星亨、松田正久、原敬、尾崎行雄の一二名の創立委員からなる立憲政友会創立委員会が開かれ、九月一五日、伊藤直系の官僚出身者及び憲政党を中心として新党立憲政友会が結成された。⁽⁴⁾立憲政友会結成といふ出来事は、「藩閥」とは異なった組織原理をもつた「政党」が権力の主体として登場したという政治的意味において重要であった。しかし、この政友会内閣は、渡辺国武にまつわる組閣時の紛糾や、北清事変の填補と海軍拡張とに充当するための酒税・砂糖税・関税の引上げ、葉煙草専売率の引上げを内容とする増税案（第一五議会提出）に対する貴族院の反対、議会後の財政方針をめぐる閣内不一致によつて、明治三四年五月二日、六ヶ月足らずで総辞職した。この第四次伊藤内閣下において、衆議院議員で大臣を兼職した者は、星亨（通相）と松田正久（文相）の二名で、官吏を兼職した者は無かつた。後継には山県の腹心である桂太郎が指名され、明治三四年六月二日、第一次桂内閣を組閣するのである。

第一次桂内閣の重要な特色は、①前内閣から留任した山本権兵衛海相を除く閣僚全員が山県系官僚出身の議員で

固められたこと、②内閣が初めて元老ないし維新の元勲といわれる者が一人も入っていなかつたことである。第二の特色は、とりもなおさずこの時期における明治国家の政治指導者の世代交代を象徴するものであり、その意味で、第一次桂内閣の成立は明治国家が新段階に入つたことを告げるものであつたと言える。第一次桂内閣は、明治三九年一月までの四年半にわたり政権を担当し、政権期間中、三回の総選挙を行つてゐる。

一回目は、議会開設以来、最初の任期満了に伴う第七回総選挙であつた。この総選挙は、明治三三年選挙法が施行された最初の総選挙で、明治三五年四月二二日の総選挙施行詔勅を受けて八月一〇日に行われた。桂首相は選挙干渉をつつしむよう嚴に命じていたので、その点では比較的の評判のよい選挙であつた。この総選挙では、大選挙区制を受けて、候補者の演説会開催や推薦状配布、新聞紙上で推薦状発表といった不特定の有権者に訴える選挙運動が行われ、選挙以前に形づくられていた組織（いわゆる地盤）を活かした買収も行われた⁽⁶⁾。しかし、「選挙に競争する者は運動費少なくとも四五千元を要す」⁽⁷⁾という状況の中で、立憲政友会は、政治資金に窮して党員の選挙費を一文も補助せず、これにより「同党派の候補にして互に相ひ争ふ」⁽⁸⁾という選挙状況も現出した。この総選挙の候補者总数は六八三名で、その内、官吏の候補者总数は九四名であつた。結果は、立憲政友会一九〇名、憲政本党九五名、帝国党一七名、その他は小会派と無所属であつた。また、官吏の候補者の選挙結果は当選六六名・落選二八名で、現職官吏の当選者は三名で、落選者は一名のみであつた。

現職當選者

和田彦次郎（農商務省農務局長・無所属・広島県・同郡部）

関清英（長野県知事・無所属・佐賀県・同郡部）

岩本晴之（徳島県名東郡長・無所属・徳島県・同徳島市）

現職落選者

金尾稜巣（島根県知事）

また、総選挙前六ヶ月以内に官吏を辞職し、当選した者は二名で、落選者は一名だった。当選者の院内交渉団体である壬寅会は、無所属議員で厳正中立を標榜した団体である。

当選者

山根正次（警察医長警視庁第三部長・無所属）

片山正中（京都府下京区長・壬寅会）

落選者

井出繁三郎（通信省書記官）

総選挙後の一〇月二十五日に発布された召集詔勅を受けて一二月六日に開会された第一七議会では、日英同盟締結（明治三五年一月）で、わが国が極東水域において、いかなる第三国よりも優勢な海軍力を維持する海軍拡張計画をイギリスから要請されたため、第二次山県内閣下で五カ年を期限として承認された地租増徴を無期限に改める地租増徴継続案を桂首相は提出した。しかし、衆議院の圧倒的多数を占める立憲政友会と憲政本党は、前議会で公約した行政・財政整理が中途半端になっているとの理由から増租継続反対の立場を表明したため、桂首相は一二月二〇日、七日間の停会を決定し、二八日衆議院を解散した。この解散を受けて行われたのが、二回目に当たる第八回総選挙である。総選挙は、明治三五年一二月二九日の総選挙施行詔勅を受けて明治三六年三月一日に行われた。総選挙に際して、桂首相は、一月一六日、地方官会議で解散の已むを得なかつた理由を説明したが、議会の行動を非難したとの世論が沸騰し、立憲政友会と憲政本党は、総選挙に向けて從来に無い両党提携による選挙戦を展開した。これに対しても、大浦兼武警視総監は「警察者自ら選舉情況調査と號し、有權者の家に就て其の何人を選舉する

やを推問」させ、また、「警察官其人にして、威儀儼然有權者に勧告して曰く、汝は某候補に投票せよ、是れ敢て官命を致すにあらず、全く一個人の資格を以て之を勧告する」という中央訓命が「地方に達して頓に膨張するの傾向」を有する選挙干渉を行つた。⁽⁹⁾更に、「金錢使用」による政府の議員買収により、「全国百万余の選挙人が投票売買を常習」⁽¹⁰⁾として怪まない状況となつた。この総選挙の候補者総数は五二九名で、その内、官吏の候補者総数は七一名であつた。結果は、立憲政友会一七六名、憲政本党八二名、帝国党一六名その他は小会派と無所属であつた。官吏の候補者の選挙結果は当選五三名・落選一八名で、現職官吏の当選者は一名のみで落選者はなかつた。

現職当選者

和田彥次郎（農商務省農務局長・無所属・広島県・同郡部）

また、総選挙前六ヶ月以内に官吏を辞職し、当選した者は一名で、落選者はいなかつた。

当選者

奥田義人（法制局長官兼恩給局長・無所属）

この結果から、最大会派である立憲政友会との妥協が必要となり、桂は、まず、立憲政友会全体を統率する力を欠いていた伊藤を枢密院議長に祭り上げる事を考え、七月一三日、伊藤を枢密院議長に就任させた。後任總裁には西園寺公望が選出され、これ以後、藩閥、官僚及び陸軍を支持母体とした桂太郎と衆議院第一党の立憲政友会の總裁西園寺公望とが交互に内閣を組織する、いわゆる桂園時代が一〇年程続くこととなる。

この総選挙直後の五月一二日には、第一八議会が開会され、第一次桂内閣は、海軍拡張案と税率を三厘下げた地租継続案を再度提出する。地租継続案は、衆議院において否決されたため、行政整理一〇〇〇万円、電話・鉄道繰延五〇〇〇万円、公債募集五五〇〇万円を内容とする妥協案を提示して、桂は議会を三日間停会し、政友会議員総

会の結果を待つこととした。結果としては、妥協案の時の数字とは若干違ったが、政友会は海軍拡張案を承諾したのである。そして、同年一〇月二二日の召集詔勅を受けて、第一九議会が一二月一〇日に開会されたが、開院式において河野広中衆議院議長（憲政本党）自らの起草にかかる「内政は弥縫を事とし外政は機宜を失し」⁽¹¹⁾という政府弾劾の文言を含む勅語奉答文が可決されたため、桂は、翌日衆議院を解散した。

この解散を受けて、第一次桂内閣下で三回目に当たる第九回総選挙が行われた。総選挙は、明治三六年一二月一二日の総選挙施行詔勅を受けて明治三七年三月一日に行われたが、明治三七年二月に勃発した日露戦争の初めに当たったため、「世人の耳目は専ら戦争にのみ傾きて、選挙は殆ど度外視」⁽¹²⁾されていた。よって、選挙運動は「皆な只だ親しく選挙人に頼み込むに務め、窃に贈賄するに非ずんば、則ち平身低頭して歎願する」⁽¹³⁾という風で、しかも、各党派は前議員の当選を期し、政府側も選挙に干渉することを極力避けたので、総選挙は平穏に終了した。この総選挙では議員定数が微増して三七九名となり、この定数に対しても候補者総数は六二九名であった。その内、官吏の候補者総数は七二名であり、その選挙結果は当選五四名・落選一八名で、現職官吏の当選者は無く、落選者は一名であつた。また、総選挙前六ヶ月以内に官吏を辞職し、候補者になつた者はいなかつた。

現職落選者

和田彦次郎（農商務次官）

党派別の当選者は、立憲政友会一三三名、憲政本党九一名、帝国党一九名その他は小会派と無所属であった。以上の三回の総選挙の結果から、明治三三年選挙法下でも「官吏の議員兼職」は殆ど機能しなかつたと言える。

さて、日露戦争を政治課題とした第一次桂内閣は日露戦争の戦勝により、韓国の保護権、南樺太・関東州の租借権、長春以南の東清鉄道と付属利権及び沿海州・カムチャツカ半島の漁業権などを日本に引き渡すとするポーツマ

ス条約を締結して、「脱亞」による国民的独立を達成した。この状況変化によつて、日露戦争後の権力の主体となつたのは、①藩閥から発展しつつあつた官僚閥、②藩閥的結合を温存強化しつつあつた軍閥、③民党的性格から脱皮しつつあつた政党であつた。官僚閥は、清浦奎吾（熊本）、大浦兼武（薩摩）、平田東助（米沢）らを代表として帝大卒者を中心とした派閥を構成し、専門官僚制の進展とともに官僚閥の非藩閥化を推進し、その主体を担つたのは貴族院であつた。軍閥は、日露戦争後から第一次大戦前にかけて藩閥の最大の拠点となつた。政党は、原敬—松田正久の二頭支配によつて党勢を拡大した立憲政友会を中心に政権奪取を目論み、権力主体の多元化が進行した。

第一次桂内閣下の議会では、「官吏の議員兼職」の改正条文を含む選挙法改正法案は提出されなかつたが、明治九年一月七日成立した第一次西園寺内閣時の第二四議会（明治四〇年一二月二五日開会）には改正法案が提出された。それは、明治四一年二月六日に磯部四郎（立憲政友会）・花井卓藏（猶興会）及び関直彦（憲政本党）の三名が連名で提出した改正法案である。⁽¹⁵⁾ その内容は、第一三条第二項を「政府ノ請負ヲ爲ス者又ハ政府ノ請負ヲ爲スノ目的ヲ以テ設立セラレタル法人ノ役員ハ被選舉權ヲ有セス」とする修正案であり、「請負」という文言の再定義を求めたものであつた。衆議院本会議での第一回読会は二月一五日に行われ、「委員ニ付託」することが本会議で決定された。衆議院の審査特別委員会は、二月一七日に「委員長理事ノ互選」を行い、委員長には改正法案提案者の一人である関直彦が選出され、一九日、二九日の二日間審議がなされた。⁽¹⁶⁾ 関直彦委員長は、審議において、第一三条第二項の現時点での解釈は「司法部へ駆込メバ當選ガ無効ニナリ、衆議院ヘ來レバ有効ニナルト云フヤウナ」「全ク反対ノ解釋ヲ取ッテ居ルカラ、將來此儘デ措キマスルト云フト、選舉ノ後ニ又二ツノ解釋ガ行ハレテ甚ダ不都合デアルガタメニ、意義ヲ一定シテ、衆議院ノ解釋通リニシタイ」と法案提出の趣旨を説明した。これに対して、三善清之委員（立憲政友会）は「「ノ目的ヲ以テ設立セラレタル」ト云フコトダケノ文字ヲ挿入スル」だけでは「明瞭デナ

イヤウ」に考へるので、「請負ト云フコトガ民法ノ第六百三十二條ノ規定ニ依ル請負デアレバ」「寧口此所ニ民法ノ第六百三十二條ニ依ルモノデアルト云フコトヲ、明カニ其條文ノ中ニ載セマシタナラバ極ク明瞭ニナルコト、考ヘマス」と提案した。また、岡野敬次郎政府委員（法制局長官）は「本條ヲ設ケマシタ趣意ハ」「兎ニ角主トシテハ其工事ノ請負ノコトヲサスモノト、マア見テ宜カラウト思フ」との判断を示した上で、「立法論トシテ之ヲ考ヘレバ廣ク解釋スルカ削ルカト云フコトヨリ外ニハ方法ハ無カラウト思フ」との意見を述べた。この後、再度、三善委員が「寧口是ハ物品ノ供給云々ト云フ文字ヲ加へ」と提案し、条文案案については、岡野が持つてきた「政府ノ爲メ工事ノ請負物件労力其他供給ノ契約ヲ爲ス者又ハ政府ノタメ同一ノ行爲ヲ爲ス法人ノ役員ハ被選舉權ヲ有セス」を「大變善ク出來テ居ル」として、この条文案案を提出した。この提案に、松本大吉委員（大同俱樂部）は賛同したが、中西六三郎委員（立憲政友会）は「畢竟法文ノ修正ニ苦シムノハ、實際ノ事情ノ上ニハ必要ガ感セラレテ居ラヌタメニ、却テ苦シム」ので「削除説」を提出了。この提案には、望月右内委員（立憲政友会）が賛成を表明した。ここで、岡野は「政府トシテハ御同意スルコトヲ進ンデ申上ゲルコトハ出來マセヌ」との立場を表明し、この後、関委員長は「三善君ノ説」と「中西君、望月君ノ意」の評決を取つた。まず、「政府ノ請負ヲ爲ス者又ハ主トシテ政府ノ請負ヲ爲ス法人ノ役員ハ被選舉權ヲ有セス」と修正する三善案の表決を行い、その結果、三善案は「満場一致ヲ以テ確定」したので三善案に決した。そして、三月一四日、関直彦委員長は衆議院本会議において委員長報告を行つたのである。

まず、関は「請負」に対する司法部の解釈は「請負ヲ爲スト云フモノハ頗ル廣義ノ解釈」を取つてゐるが、衆議院の解釈は「前年ノ衆議院ノ資格調査ノ裁決書ニゴザイマスル通り民法ニ規定シタル請負ト云フコトニ狹義ノ解釈」で両者の解釈に相違が存在し⁽¹⁷⁾、このままでは「不都合ナル結果ヲ生ジ」ことが、この法案の提出趣旨である

と述べた。委員会においては「政府ノ請負ヲ爲ス法人ノ役員」という修正を行い、これに「主トシテ」という文言を付加すれば「之ヲ廣義ニ解釈致シマシテモ又ハ之ヲ狹義ニ解釈致シマシテモ」どちらでも良いとし、「其會社ト云フモノガ主トシテ政府ノ請負ヲ爲シテ居ル會社デアルカ否ヤト云フコトヲ事實ノ上ニ於テ審究ヲ致シマスレバ、ソレデ宜シイ」としたと報告した。そして「主トシテ」という文言付加については「本案ヲ満場一致デ決議」したと報告した。この報告に統いて、第一・第三読会が行われ、本案は「委員長報告通り」可決され貴族院に回付された。

貴族院本会議での第一読会は三月一九日に行われ、第一三條第二項を「政府ノ請負ヲ爲ス者又ハ主トシテ政府ノ請負ヲ爲ス法人ノ役員ハ被選舉權ヲ有セス」と修正すると報告された。^[18] この後、三月二十五日に伯爵寺島誠一郎特別委員長が貴族院本会議において委員長報告を次のように行つた。

此條文ハ「主トシテ」ト云フコトヲ入レタ以上ハドウナルコトデアラウカト云フコトヲ研究イタシマスルト「請負」ノ意義ガ廣義ニ解釈セラレヤウトモ或ハ狹義ニ解釈セラレヤウトモ「主トシテ政府ノ請負ヲ爲ス法人ノ役員ハ被選舉權ヲ有セス」トナリマスノデ、主トシテ民間ノ仕事、事業ヲシテ居リマシテ傍ラ政府ノ請負ヲ致シテ居ルト云フ法人ノ役員ハ議員ニ選舉セラレ得ルコトニナルノデアリマス、デ改正ヲ致シマシタ條文ハ請負ヲ爲ス程度ヲ先ツ弊害ノ最モ著シクアリハセヌカト懸念セラルル部分ダケノ法人ニ限ッテ其役員ハ被選舉權ヲ持タセヌゾヨト致シタノデアリマス、従ツテ商工業者ノ代表選出ノ範圍ヲ之ガ爲ニ多少廣メタコトニナリマス曾テ市ヲ獨立ノ選舉區ニシマシタ精神モ此點ニ在ルノデ誠ニ相當ニ理由ノ存在スルモノト認メマシテ委員會ニ於テハ全會一致ヲ以テ可決イタシマシタ

報告後、徳川家達貴族院議長は「本案特別委員長ノ報告ヲ可トスル」かどうかの多数決を取り、起立者多数で可決された。この後、この法案は三月三一日に法制局で審査を受けて枢密院に回付された。枢密院では、河村金五郎枢密院書記官長代理が法案審査を行い、四月一七日、山県有朋枢密院議長に対して次のような審査報告を行つた。^[19]

謹テ今回御諮詢ノ両院ノ議ヲ經タル衆議院議員選舉法中改正法律案ヲ考査スルニ本案ハ衆議院ノ提出ニ係リ現行法ニ於テ「政府ノ為請負ヲ為ス法人ノ役員ハ被選舉權ヲ有セス」トアルヲ「主トシテ政府ノ請負ヲ為ス法人ノ役員ハ被選舉權ヲ有セス」ト改正セムトスルモノニシテ主トシテ政府ノ請負ヲ為ス法人ハ實際上殆之無カルヘキニ依リ結局本改正ノ為ニ法人ノ役員ハ凡テ被選舉權ヲ有スルノ結果ト為ルヘキモ何カ為ニ主トシテ政府ノ請負ヲ為ス法人ノ役員ニハ被選舉權ヲ有セシメス主トシテ政府ノ請負ヲ為ササル法人ノ役員ニハ被選舉權ヲ有セシムルコトト為スヘキカ又政府ノ為ニ請負ヲ為ス個人ハ凡テ被選舉權ヲ有セサルニ拘ラス法人ノ役員ノミハ被選舉權ヲ有スルコトニ改ムヘキカ充分ニ其ノ理由ヲ發見スルコトヲ得サルノミナラス「主トシテ」ナル文字ハ解釋上明確ナル意義ヲ定ムルコトヲ得サルニ依リ到底適當ナル理由ヲ具スル改正ト認ムルコト能ハスト雖モ既ニ帝國議會ヲ通過シタル次第ナレハ強テ不裁可ヲ奏請スヘキ程ノモノト認メサルニ依リ原案ノ通議決セラルルノ外ナカルヘキカト思料ス

右謹テ審査ノ結果ヲ報告ス

明治四十一年四月十七日

樞密院書記官長代理

樞密院書記官 河村金五郎

樞密院議長 山県有朋殿

この報告を受けて、四月二二日、樞密院が法案審議を議了し、四月二十五日に法律五八号として公布された。

第一次桂内閣総辞職後の第一次西園寺内閣成立は、桂—原—西園寺の密約に基づくもので、元老の意志は疎外された。組閣後の明治三九年一月一七日、原敬内相は、内務省人事について吉原三郎を内務次官、安樂兼道を警視总监、古賀廉造を警保局長、床次竹二郎を地方局長に配置して自派で首脳部を固め、総数七五名にのぼる地方長官の

大移動を行つた。第九回総選挙後の第一次西園寺内閣下で衆議院議員で大臣を兼職した者は、原敬（内相）、松田正久（司法相）の二名で、官吏を兼職した者は無かつた。日露戦争後の戦後經營を政治課題とした第一次西園寺内閣は、勅令・省令・訓令を改廃または新令を四〇余件発するとともに、二個師団のほか騎兵・砲兵・交通旅団など都合七個旅団を常設・新設するため増税を断行した。また、鉄道買収代価の公債払いにより、国債所有者に損失を招く鉄道国有化を断行した。更に、政党の地方社会における勢力拡大と山県系に支配されている貴族院の分断を主目的とした郡制廃止法案を議会に提出するとともに、原内相の画策によつて、突如として貴族院の木曜会領袖の千家尊福と研究会の重鎮堀田正養をそれぞれ司法相・逓相として入閣させ、貴族院の山県系勢力に大いなる衝動を与えた。

第一回議会後、任期満了に伴う第一〇回総選挙が、明治四一年四月一三日の総選挙施行詔勅を受けて、五月一五日、第一次西園寺内閣下で行われた。総選挙においては、政府の増税を伴う財政政策が財界に不人気なのを利用して、官僚閥は実業家と呼応して政府攻撃の策をとつた。⁽²¹⁾これに対しても、政党は、末端における有権者の把握をある程度進展させ、同時に金銭の授受・饗應など買収による票獲得方法も広範に普及させた。⁽²²⁾この総選挙の候補者総数は五二〇名であり、その内、官吏の候補者総数は五七名であった。官吏の候補者の選挙結果は当選四八名・落選九名で、現職官吏の当選者は三名で落選者は一名であった。

現職当選者

原敬（内相・立憲政友会・東京都・岩手県盛岡市）

松田正久（藏相・立憲政友会・佐賀県・同郡部）

戸水寛人（東京帝国大学法科大学教授・戊申俱楽部のち立憲政友会・石川県・同金沢市）

現職落選者

竹内友治郎（樺太庁事務官）

また、総選挙前六ヶ月以内に官吏を辞職し、当選した者は三名で、落選者はなかつた。当選者の所属院内交渉団体である戊申俱楽部は、主義を同じくする新選議員及び数名の前議員が相合して組織した団体である。

当選者

飯田精一（遞信省横浜郵便局長・戊申俱楽部）

三土忠造（東京高等師範学校教授・立憲政友会）

村上先（台湾總督府冠水港厅長兼台南厅長・立憲政友会）

立憲政友会は、この選挙で過半数を占め、當時不況であつたため、軍事費の繰延べも行おうとしたが、陸海軍大臣の強い反対に遭い、第一次西園寺内閣は明治四一年七月四日に総辞職した。

後継には桂太郎が指名され、第二次桂内閣が誕生した。第二次桂内閣は、明治四一二月五日、鉄道院官制（勅令二九六号）を公布して内閣所属の鉄道院（帝国鉄道厅の後身）を創設し、同日の勅令三〇二号で、鉄道院職員の鉄道院總裁秘書を特別任用官とした。また、明治四二年九月一八日には、各省官制通則第一九条の条文解釈について、「各省官制通則第十九條ニ參事官ハ奏任トス」「但シ其ノ中一人ハ勅任ト為スコトヲ得ト規定シタルハ專任ト兼任トヲ問ハス勅任參事官ハ一人ニ限ルモノト解釋スルヲ至當ナリトス然ルニ兼任ハ右制限以外ナリトノ理由ヲ以テ専任兼任ヲ通シテ二人以上勅任參事官ヲ任命セラレタル先例アリト雖モ将来ニ於テハ同條文ノ解釋ヲ一定シ勅任參事官ハ總テ一人ヲ限り奏請可相成コトニ決定相成可然^{〔23〕}」との閣議決定を行つた。更に、明治四三年八月には韓国併合に関する日韓条約を調印して、明治四四年八月、第二次西園寺内閣に政権を譲つた。

第二次西園寺内閣下において、衆議院議員で大臣を兼職した者は、原敬（内相）、松田正久（司法相）、長谷場純

孝（文相）の三名で、官吏を兼職した者は、元田肇（拓殖局總裁）の一名であった。同内閣の原敬内相は、明治四年一二月七日、選舉法を改正すべく、内務省に衆議院議員選舉法改正調査会を設置する上申書を次のように示して、閣議を要請した⁽²⁴⁾

調査會設置ノ件 内務省 秘 第一四九六号

現行衆議院議員選舉法第一條第二項ニ依ル選舉區及其議員數ニ關ル別表ハ三十五年法律第三十八號ニ依リ選舉區ノ人口ニ増減ヲ生スルモ少クトモ十箇年間ハ之ヲ更正セサルコトセリ然ルニ來四十五年四月ハ正二十年ニ當リ殊ニ既往ノ實蹟ニ徵スル選舉區ノ制ハ寧ロ小選區制ヲ以テ可ナリト思考スルカ故ニ此際之カ改正ノ必要ヲ認メ茲ニ今期議會ニ改正案ヲ提出セントス然レトモ選舉區制ノ改定ハ頗ル重要ノ事ニ屬スルヲ以テ關係官廳及貴衆兩院議員中ヨリ委員ヲ擧ケ慎重審議ヲ悉クサシムルヲ必要ト信ス是本勅令制定ノ議ヲ仰カントスル所ナリ

右閣議ヲ請フ

内務大臣 原 敬

この原内相の請議を法制局が審査し、翌八日、「別紙内務大臣請議衆議院議員選舉法改正調査會設置ノ件ヲ審査スルニ選舉區制ノ改正ヲ調査セシムル為關係各廳及貴衆兩院議員中ヨリ委員ヲ擧ケ調査會ヲ設ケムトスルモノトシテ相當ノ儀ト思考ス依テ請議ノ通閣議決定相成可然ト認ム」との結論を提出した。これにより、西園寺首相は一二日に調査会委員ならびに幹事の任命を行つた。この時、委員等に任命された者は次に示す南弘内閣書記官長外三〇名であつた⁽²⁵⁾

内閣書記官長

法制局長官法學博士

南 弘

岡野 敬次郎

法制局参事官法學博士	美濃部達吉	床次 竹二郎
内務次官		
内務省地方局長法學博士	水野 錬太郎	
内務省警保局長法學博士	古賀 廉造	
内務省参事官	湯浅 倉平	
内務省參事官法學博士	井上 友一	
司法省刑事局長法學博士	小山 温	
衆議院書記官長	林田 亀太郎	
正三位勲四等伯爵	徳川 達孝	
従二位勲一等子爵	曾我 祐準	
従三位勲四等子爵	入江 為守	
正四位勲四等子爵	牧野 忠篤	
正四位勲四等子爵	酒井 忠亮	
正三位勲一等	浅田 徳則	
正三位勲一等功三級男爵	石黒 忠惠	
従三位勲二等男爵	沖 守固	
正四位勲二等男爵	目賀田種太郎	
勲四等法學博士	桑田 熊造	

勳四等
勳四等
勳四等

従三位勳二等功四級

勳四等	高木 益太郎 ⁽²⁶⁾
勳四等	藤澤 幾之輔
勳四等	安達 謙藏
勳四等	稻茂 登三郎
内務事務官	井上 敏夫
衆議院議員選舉法改正調査会幹事被仰付	松田 源治
衆議院議員選舉法改正調査会幹事被仰付	戸狩 権三助
衆議院議員選舉法改正調査会幹事被仰付	村野 常右衛門
衆議院議員選舉法改正調査会幹事被仰付	大岡 育造
衆議院議員選舉法改正調査会幹事被仰付	奥 繁三郎

中川 望

この「兩院議員竝二行政官ノ知識ヲ集メテ審査スル」⁽²⁷⁾委員会は、選舉法改正法案を作成し、明治四五年二月二十四日、内閣が第二八議会に提出した。原内相は、二月二八日の衆議院本会議において「衆議院議員選舉法ハ御承知ノ通り實施後既二十年ニ相成リマス、此間ニ於テ屢々當院ヨリモ市ノ獨立又ハ人口ノ標準ニ依ツテ、議員ヲ増加スルトコロノ法律案ノ提出ニナッタコトモアリマスルケレドモ總テ此別表ノ改正ハ人口ノ異動ガアルトモ、十年間ハ据置ト云フコトニ法律上規定サレテアリマスル」と前置きした上で、「市ノ獨立及人口ノ標準ニ依ツテ議員ヲ増加ス

ルノ改正ヲ第一」にした改正法案であることを述べた。議員増加の方法は、市は「此度モ三万人以上ノ人口ヲ標準」とし、郡部も「標準ヲ動カサズシテ十三万人ニ付テ一人ノ議員ヲ選出スル」とした。そして、大選挙区採用の理由については、①「人才ヲ選出スルコトガ出來ル」こと、②「一府縣ヲ通ジテ多數ヲ得テ居ル黨派デアツテモ、必シモ多數ノ議員ヲ出スコトガ出來ナイ」こと、③「少選挙區デアルトキニハ、賄賂、暴行、脅迫等ノ如キ選挙ヲ妨害スル者ガ多イ、大選挙區ニ改ムルトキニハ斯様ナル弊ヲ除クデアラウ」という点を列挙して、「全ク日本特有ノ制度」である大選挙区制が「一番此時弊ヲ矯ムルニ適當ナル方法デアル」との法案趣旨説明を行つた。²⁸これにより、この改正法案は、小選挙区制を大選挙区制に変更することを主眼としており、「官吏の議員兼職」については何等変更をおこなわない改正案であると言える。この改正案に対しても、大選挙区制の弊害や選挙権の拡大の意見が出されたが、三月五日、修正可決され、貴族院に回付された。貴族院では、三月二〇日、再度修正されて可決されたが、同日、衆議院が貴族院修正に不同意を示し、三月二三日の両院協議会でも議決できなかつたため、法案は成立しなかつた。

この第二八議会後、第一回総選挙が、第一〇回総選挙と同様、任期満了に伴つて、明治四五年四月一一日の総選挙施行詔勅を受けて五月一五日に行われた。この総選挙から沖縄県が選挙区となり、議員定数は前回の総選挙よりも微増して三八一名となつた。この総選挙では投票売買が盛んに行われ、郡部では一票三円以上十円で、郡部の選挙人は金銭のみに着目して、候補者の人格・才学を鑑別することなく投票したが、市部では一票の最高値が二百円に至るものもあつたようであるが、市部の選挙人には金力よりも言論が比較的効を奏したようである。候補者総数は五六三名であり、その内、官吏の候補者総数は六一名であり、官吏の候補者の選挙結果は当選五二名・落選九名で、現職官吏の当選者は五名で落選者はいなかつた。

現職当選者

原敬（内相・立憲政友会・東京都・岩手県盛岡市）

長谷場純孝（文相・立憲政友会・鹿児島県・同郡部）

松田正久（司法相・立憲政友会・佐賀県・同郡部）

元田肇（拓殖局総裁・立憲政友会・大分県・同全県区）

小林源藏（鉄道院監理部理事・立憲政友会・山形県・同米沢市）

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、落選者はなかつた。

当選者

秋本豊之進（朝鮮総督府平壤尹・無所属） 久保通猷（台湾総督府南投厅長・無所属）

岸本賀昌（沖縄県事務官学務課長・立憲政友会） 塚本常弥（宮崎県宮崎郡長・立憲政友会）

前述のように、第一〇回・第一回総選挙は、ともに任期満了によるもので、このような安定をもたらしたのは、①日露戦争による日本の国際的環境の変化、②政党勢力の政治的比重の増大、③議員の地位の不安定化が要因であると言える。この安定は、政治争点が国家的利益をめぐるものから地方的利益をめぐるものへと変化したこと

を意味するとも言える。

第一回総選挙後の八月には、四五年予算案編成の経過から、二個師団増設要求が陸軍からなされた。この二個師団増設問題は、明治四〇年四月に決議された「帝国国防方針」の一部をなすもので、明治四〇年以後の不況による国家財政の逼迫によって順延されていた政治的課題であった。西園寺首相は、上原勇作陸相に対して増設案には応じられないとの見解を示し、一一月三〇日の閣議において、二個師団増設案を否決した。これに対して、上原陸

相は、増設案の否決を不満として、一二月二日、天皇に直接辞表を提出し、山県らは後任陸相を推薦しなかつたため、第二次西園寺内閣は、五日、総辞職した。後任には、桂太郎内大臣兼侍従長が推薦され、組閣の大命が降下したが、桂の組閣に至る一連の行動は、宮中府中の別をみだすものと見なされ、「閥族打破」「憲政擁護」をスローガンとする憲政擁護運動が起こった。この運動に対抗するため、桂は、一二月二七日に開会された第三〇議会で新党立憲同志会の計画を発表し（大正二年一月二〇日）、一月二一日から議会を一五日間停会にして衆議院の反対派の切り崩しに奔走した。しかし、立憲同志会には、河野広中や島田三郎といった国民党の一部と加藤高明・若槻礼次郎・浜口雄幸・後藤新平・大浦兼武・仲小路廉などの官吏が参加しただけで、衆議院の多数を制することはできなかつた。停会後の二月五日、桂が衆議院で施政方針演説を行つた後、政友会・国民党が連合して内閣不信任決議案を提出した。桂は、同日、議会の五日間停会を決定し、八日、加藤高明外相を伴つて西園寺政友会総裁と会見し、内閣不信任決議案の撤回を懇請したが、翌日、西園寺は拒絶の意思を示したため、一二日、桂内閣は二ヶ月足らずで総辞職するに至つたのである。

二 第一次山本内閣の文官任用令改正

第三次桂内閣総辞職という大正政変後、原敬は山本権兵衛の組閣に助力することを拒否すれば、山本は組閣を断念し、代わつて山県系の内閣が出現すると考え、新内閣が政友会の主義・政綱をその施政方針とする旨を宣言すること、政友会からは原・松田正久・元田肇の三名が入閣し、新内閣の他の閣僚は首相・外相・陸相・海相を除く全員が政友会に入会することを条件に山本新内閣を支持するよう党内をまとめ、大正二年二月二〇日、第一次山本内

閣が成立した。第一次山本内閣は、立憲政友会を与党とし、二月二二日の立憲政友会議員総会において、立憲政友会の綱領を施政方針とする声明を行うとともに行財政整理や税制改正などを政務の中に置くことを示した。第一次山本内閣下において、衆議院議員で大臣を兼職した者は元田肇（通相兼拓殖局総裁）の一名で、官吏を兼職した者は、江藤哲蔵（通信省参事官）の一名であった。

三月二七日に閉会した第三〇議会後は、原内相が中心となつて数年来の懸案であつた陸海軍省官制及び文官任用令の改革にも着手し、五月一三日、陸軍省官制及び海軍省官制の附表中にある「大臣及ビ次官ニ任セラルモノハ現役將官ヲ以テス」を削除した。この改正により、陸海軍大臣及び陸海軍次官には現役の大将又は中将以外就任できぬという現役制から、予備・後備の大将又は中将でも就任し得るとした。また、六月一三日には、内閣は行政整理綱要（法令改廃一七八件、官吏減員約六〇〇〇名、政費節減七〇〇〇余万円）を発表し、八月一日には「文官任用令改正令」（勅令二六一号及び二六二号）を公布した。この改正令は、七月二八日の枢密院審議を経た「文官任用令中改正ノ件」を基としており、その内容は内閣書記官長・法制局長官・各省次官（陸海軍次官を除く）・警視総監・両院書記官長・内務省警保局長・勅任参事官及び秘書官は特別任用によつて勅任官に任用されるというもので、明らかに、官吏任用制度の一角を突き崩したのであつた。また、原内相は、官吏任用制度の改革と同時並行的に官吏への政友会加入勧誘を本格化し、当時、内務次官で貴族院議員であつた水野鍊太郎を始め、床次竹二郎鉄道院総裁、橋本圭三郎農商務次官、犬塚勝太郎通信次官、岡喜七郎内務省警保局長、小山温司法次官入党させた。これが「官僚事務官の政黨に入れた始めた始め」⁽³⁰⁾であった。

この後、大正二年一二月二六日に第三一議会が開会され、会期中の翌年二月二一日には、尾崎行雄（中正会）が選舉法改正法案を提出した。⁽³¹⁾衆議院本会議で、「從來次官ノ如キハ全部終身官トシテ扱ハレテ、内閣ガ變ツテモ容易

ニ之ヲ變ヘルコトハ出來ナカツタノデアリマスガ、特別任用ノ制度ガ開カレテ、今日ハ政黨員ガ次官ニ成ルコトノ出來ル途ヲ政友會ノ内閣が開イタコトハは先づ賞スベキコトデアリマス」と尾崎が述べていることから、第一次山本内閣による大正二年八月の文官任用令改正に好意的な考え方を持ち、「政府ヲ代表シテ此表舞台ニ出ヅベキ」政府委員も特別任用すべきとする意図をもつた改正法案であつた。その改正法案内容は以下の通りである。

第十三條第二項ノ次ニ左ノ一項ヲ加フ

政府ノ保護ヲ受ケル株式會社ノ重役及其ノ使用人ハ被選舉權ヲ有セス若當選ノ後其ノ重役又ハ使用人トナリタルトキハ之ニ因リテ直ニ議員タルノ地位ヲ失フ

第十六條 内閣ト進退ヲ共ニセサル官吏ハ議員ト相兼ヌルコトヲ得ス但シ其ノ官吏ノ種類ハ勅令ヲ以テ之ヲ定ム

この改正法案は、第一六条改正案と第一三条付加案から成つており、「衆議院議員ト官吏及準官吏」の関係、すなわち「官吏の議員兼職」のみを取り上げた改正法案である。衆議院本会議での第一読会は三月一〇日に行われ、尾崎は冒頭、「選舉權ノ擴張」といつた選挙法改正法案は多数提出されているが、「衆議院議員ト官吏及準官吏トモ申スペキ點ニ付テ、他ノ案ニ漏レテ居ルヤウニ考ヘマスル故ニ、已ムヲ得ズ此單純ナル改正案ヲ提出致シマシタ」と提出理由を述べた。その上で、衆議院議員は民意を代表するもので、官吏は行政府に指揮監督に服して命令を受けるものであることから、衆議院議員と官吏は両立することは難しいと論じた。

元來官吏ヲ衆議院議員ニ入ルベキモノナルヤ否ヤト云フコトハ世界列國ニ於テ憲法上ノ大問題デアリマス申スマデモナク衆議院議員ナルモノハ輿論民意ヲ代表シナケレバナラヌトコロノモノデアル官吏ハ行政府ニ使ハレテ其指揮命令ヲ受ケナケレバナラヌ筈ノモノデアル故ニ此官吏ト衆議院議員ト云フモノハ其性質ニ於テ餘程兩立シ難イ筈ノモノデアリマスル
そして、この考え方を論証する為に尾崎は世界各国の状況を説明した。

世界列國ニ於テモ古ヘ議院ノ未ダ發達セザル場合ニ於テハ議員ヲ腐敗セシメ議員ヲ自由自在ニ使ヒ廻ハスガタメニ腐敗のノ意味ヲ以テ衆議院議員ヲ頻リニ官吏ニ任命致シテ政府ノ議案ニ首從セシメ或ハ官吏ヲシテ選舉ヲ争ハシメ而シテ之ヲ衆議院ニ入レテ詰リ院議ヲ蹂躪スルト云フ素地ヲ造ツタ例ハ澤山アリマス而シテ其弊害ニ堪ヘナイガタメニ立憲政體ノ祖國トモ云フベキ英吉利アタリニ於テハ段々嚴重ナル法律ヲ制定致シテ官吏ナルモノハ全部之ヲ拒絶シ單ニ内閣ト共ニ進退スベキモノ即チ政務官ダケハ衆議院議員ニ列スルコトヲ許スガ其他ノ官吏ハ一人モ列スルコトヲ許サヌト云フコトニナツテ是ガ憲法上動スペカラザル制規トナツテ居ルノデアリマス其他ノ國々ニ於テモ或ハ憲法ヲ以テ之ヲ制限スルトコロアリ或ハ法律ヲ以テ之ヲ制限スルトコロアリマスガ何レノ國ト雖モ官吏ト議員ト相兼ヌルコトヲ許サズト云フ點ニ至ツテハ少シモ異ナルトコロハアリマセヌ

議会制度が発達していない時期には、官吏の議員兼職が「腐敗的ノ意味」でなされていたが、立憲政体の祖国であるイギリスは、徐々に嚴重な法律を制定して「政務官ダケハ衆議院議員ニ列スルコトヲ許ス」ようになつた。そして、この考え方が憲法上の動かし難い規定となり、何れの国においても、官吏と議員を兼職できないというようになったと論じた。次に、日本における「官吏の議員兼職」は「終身官デアルベキ純然タル事務官純然タル刀筆ノ官吏ヲシテ議員ヲ兼ヌルコトヲ許ス」とされており、「世界列國ニ於テ見ルコトノ出來ナイ」制度であると位置づけた。この発言に対しても、「外國ニアリマス」「獨逸ニアリマス」と院内からの発言があつた。この発言に対して、尾崎は「獨逸ノ如キハ嚴重ニ禁ジテアリマス——帝國議會ニ於テハ極メテ嚴重ナル規則ヲ以テ禁ジテアリマス」と反駁して、「純然タル事務官」が兼職できる制度が認められた理由を尾崎は「憲法制定ノ當時ニ在リテハ成ルベク國論即チ輿論民意ノ力ヲ以テ政府ニ迫マラレルコトヲ防グガタメニ貴族院ニモ衆議院ニモ模様ニ依テハ官吏ヲ充滿セシメテ之ヲ樂ニ通過シヤウト云フ考ハ憲法制定者ノ腦中ニアツタ」と分析した。この制度によ

り、「初期以来ノ選舉ニ於テ政府モ官吏ヲ候補者ニ出シ」たが、「政府ニ反對スル所謂自由民權ノ空氣ガ盛ンデアツタガタメニ官吏候補者ノ多クハ失敗ヲ致シテ衆議院ニ多クノ座席ヲ占ムルコトガ出來ナカッタ」。この結果は「帝國ノ憲法史上ニ於テ極メテ幸福ナル寧ロ僥倖ナル結果」であるが、他方、「強テ官吏ニセズトモドウカスウカ他ノ手段ヲ以テ衆議院ヲ通過スルコトノ出來ルト云フ事實モアッタ」ことから、「餘リ此條ヲ濫用スルニ至ラズシテ今日マデ憲法發布以後二十五年間ヲ経過シタ」のではないかと尾崎は分析した。しかし、「乱暴ナル政治家」が出現すれば、この「官吏の議員兼職」を濫用し、又は「衆議院議員ノ中反対黨ヲ多ク官吏ニ任命シテ我ガ爪牙トナス」可能性もあると論じた。

以上のことから、尾崎は「兎ニ角政府委員トナツテ政府ヲ代表シテ此表舞台ニ出ヅベキ此役人ダケハ是ハ刀筆ノ吏ト區別ヲ致シテ他年政治家トナルベキ卯ト見做シテ是等ニハ議席ヲ與ヘル途ヲ開イテ置クコトガ宜シト思フ」との見解を示すとともに、「政務官ノ數ハ何々ヲ政務官トスルト云フコトハ是ハ勅令ヲ以テ定メテ宜シイ」と主張したのである。

次に、第一三条の内容については、「政府ノ請負ヲ爲シテ居ル者ハ衆議院議員タルコトヲ許サヌ主トシテ政府ノ請負ヲ爲ス會社ノ重役ハ衆議院議員タルコトヲ許サヌ併ナガラ政府ノ保護ヲ受ケ政府ノタメニ任命セラル、會社ノ重役ハ衆議院議員タルコトヲ許シテ居ルノミナラズ現ニ其重役ト成ツテ此處ニ列席シテ居ル諸君ガアル是ハ如何ニモ不釣合」であるとして、「議員タルコトヲ重ンズレバ重役ヲ辞スベシ重役ヲ重ンズルナラバ議員ヲ辞サナケレバナラヌ」と論じた。このような考え方から、「日本銀行ヲ始メ而モ大切ナル會社デアル興業銀行勸業銀行朝鮮銀行拓殖會社満鐵皆國家大切な機關デアルガ是等ノ重役」が議員を兼職した場合、「實業社會ニ如何ナル惡影響ヲ及ボス」かという事を考えると「會社ノ利害カラ言ツテモ國家ノ利害カラ言ツテモ是等ノ者ハ決シテ議員ト相兼ヌルコ

トヲ許スベキ性質ノモノデハアリマセヌ」という結論が導き出される。よつて、「官吏及準官吏保護會社ノ重役ハ總テ議員ト相兼ヌルコトヲ許サヌト云フコトヲ原則ト致シ唯政府ノ委員トナツテ此處ニ出席スベキ五十乃至七八十ノ重要ナル政務官ダケハ之ヲ議員ト兼ヌルコトヲ許スコトニ致シ」「是ニ於テ始メテ政黨主義ノ完全ナル發達ガ出來ルデアラウト思ヒマス」と述べて、尾崎は意見陳述を終わったのである。この後、中村啓次郎（立憲政友会）の委員付託動議が異議なく認められ、この改正法案は衆議院の審査特別委員会の審議に付された。

審査特別委員会は、三月一二日、一六日の二日行われ、審議内容は以下の通りであった。^{〔32〕}

まず、齋藤隆夫委員（立憲同志会）が「若シ當選ノ後其重役又ハ使用人ナリタルトキハ之ニ因リテ直チニ議員タルノ地位ヲ失フ」という「文句ハ不必要ト思ヒマスガ、之ヲ置カレル理由」を質したのに対し、尾崎行雄は「別段ニ意味ハアリマセヌ、法文ハ如何ニ御修正ニナツテモ、其趣意サヘ通レバ宜イ」と答えた。また、齋藤委員は、第十六条について「提案者ノ意見デハ勅令ヲ以テ内閣ト進退ヲ共ニセザル官吏ト共ニスル官吏トヲドウ云フコトニシタラ宜カラウ」と質したのに対し、尾崎は「是ハ時ノ宜シキニ從ツテ増減スル必要ガ起ラウト思フ」との原則を示した上で、「秘書官ヲ除キ、其他二三ヲ除キテ、現在ノ政府委員中カラ純粹ノ技術者及準技術者ヲ除イタ位ノモノハ、勅令ニ規定シテ内閣ト共ニ更迭スベキモノ、即チ議員ト兼不テ宜シイト云フ部類ニ入レテ置イテ宜イト思ヒマス」との見解を示した。更に、齋藤委員は「政務官ナルモノト事務官ナルモノトヲ區別シテ、政務官ハ議員ヲ兼ネテ宜イ、事務官ハ議員ヲ兼ネテハイカヌ」とか「事務官トシテ政府委員トナツテ此議會ニ顔ヲ出シタリ、若クハ委員會ニ出席シテ質問ニ應答スルコトガ甚ダ宜クナイ」という尾崎の考え方には「非常ニ賛成」であると述べた上で、「法律ハ専門ノ智識ヲ要スル」という点から、「事務官ト云フ者ヲバ全ク政府委員たらシメヌト云フコトハ日本ノ現状ニ於テ私ハ行ハレヌト云フ考ヲ持ツテ居ルノデアリマスガ、提案者ノ御意見ニ於テハ一向差支ナイ」のかと

質したのに対し、尾崎は「差支ナイ」と答えた上で、「参考者トシテ政府委員ガ伴レテ來テ言ハセルト云フコトハ差支ナイ」としつつ、「イツモ政府ノ人ノ意見ヲ聞カレナケレバ進行シナイ癖」を打破しなければならないと述べた。更に、「元來事務官ヲ議院ニ入レルト云フコトハ、立憲政體ニ於テ許スベカラザル議場ノ失態デアルノミナラズ、道理上到底辯護スルコトノ出來ナイ事實デアル、唯憲法制定ノ當時ニ於テ、官僚政治ヲ維持セント欲スル一種ノ政略的意味カラ、伊藤公ナドガ貴族院衆議院ニハ官吏ヲ以テ充満セシムルコトガ出來ルト云フ一方ノ活路ヲ開イテ置イタノニ過ギナイ」と位置づけ、「事務官ヲシテ議員ヲ兼ネシムルト云フ制度ヲ設ケテ、愈々政府ガ危クナツタトキニハ役人ニシテシマッテ、反對黨ヲ征伐スルコトノ出來ル活路ヲ開イタ」のであり、具体的には、「節操ナキ議員ヲ片ツ端カラ捉ヘテ官吏ニ任命スレバ、是レ又反對黨ノ多數ヲイツデモ破ルコトガ出來ル」と論じたのである。この委員会審議後、改正法案は本会議に付されたが審議未了で廃案となつた。

三 第二次大隈内閣と寺内内閣の閣議決定

第一次山本内閣が、大正三年一月のシーメンス事件による世論の非難や貴族院による予算案否決を受けて、三月二四日總辭職をし、この退陣後、元老は、軍備拡張の実施と衆議院の第一党である立憲政友会の打破に期待をかけて、政界の第一線を退いていた大隈重信を次期首相に推薦した。大隈は、加藤高明率いる立憲同志会などを与党として、大正三年四月一六日に第二次大隈内閣を組閣した。組閣に際しては、同志会以下非政友諸派の支持に立つ内閣を組織し、同志会の内部事情から大浦兼武を農商務相、山県系の一木喜徳郎を文相として入閣させた。また、加藤高明外相は、外交の運営について元老の干渉を排し自己の責任で行動しようとしたため、元老との間に大きな摩

擦を來すこととなつた。³³⁾ 第二次大隈内閣下において、衆議院議員で大臣を兼職した者は、尾崎行雄（司法相）、河野広中（農商務相）、武富時敏（通相）の三名で、官吏を兼職した者は無かつた。

第二次大隈内閣は、組閣後、新内閣の方針を訓示するとともに、外交の刷新・官制の更改・国防の充実など一〇項目におよぶ政策綱領を發表した。内閣の最初の大きな課題は、前内閣で成立しなかつた海軍拡張費を含む大正三年度の予算案を成立させることであり、予算案は六月下旬に第三三議会で成立させた。そして、内閣が国防問題に本腰を入れ始めた矢先の大正三年七月二八日、第一次世界大戦が勃発したのである。内閣は、八月二三日にドイツに対して宣戰布告をして世界大戦に参戦し、翌年一月には対華一二カ条の要求を中国に示した。一方、内政では、明治三三年選挙法第一三條第二項の「政府ノ爲請負ヲ爲ス者又政府ノ爲請負ヲ爲ス法人ノ役員ハ被選舉權ヲ有セス」の文言を修正して、政府の特別保護下にある会社や銀行の役員が衆議院議員を兼職できるとする閣議決定を七月二七日に行つてゐる。³⁴⁾ 閣議決定の内容は以下の通りである。

衆議院議員ノ兼職ニ関スル件

衆議院議員ノ兼職ニ關シ別記方針閣議決定相成可然哉

- 一、政府ハ、将来衆議院議員ヲ政府特別保護ノ下ニ在ル會社、銀行ノ役員並自由任用ニ依ル以外ノ官吏ニ任用セサルコト。
- 二、衆議院議員選挙法ヲ改正スル場合ニ於テハ政府ハ、前項ノ趣旨ニ據ル規定ヲ加フルコト。
- 三、現ニ衆議院議員ニシテ特別會社ノ役員タル者ニ付、其兼職ヲ禁シ得ルヤ否ヤノ疑義ハ可成速ニ解決スルノ途ヲ講スルコト。

（参照）

政府ニ於テ任免スル特殊會社ノ重役

日本銀行	総裁	副総裁	理事
横濱正金銀行	頭取	(大藏大臣ニ於テ必要ト認ムルトキハ特ニ日本銀行副総裁ヲシテ之ヲ兼シム)	
日本勸業銀行	総裁	副総裁	理事
日本興業銀行	総裁	副総裁	理事
台湾銀行	頭取	副頭取	理事
朝鮮銀行	総裁	理事	
東洋拓殖株式會社	總裁	副總裁	理事
南滿州鐵道株式會社	總裁	副總裁	理事
自由任用ニ依ル高等官概不左ノ如シ			
親任官	未定		
各省參政官			
各省參與官			
法制局長官			
秘書官			
特命公使			
辯理公使			
この後、内閣は「(二)大臣事故アルトキハ其ノ職務ヲ次官ニ代理セシムルコトヲ得ルノ規定ヲ削除シ (二)各省			

二新ニ参政官勅任一人、參與官勅任一人（内務省ニ限り二人ヲ置クコトヲ得）ヲ置キ参政官ハ大臣ヲ佐ケ帝國議會ト交渉アル事項ヲ掌握シ且其ノ他ノ政務ニ參與シ參與官ハ大臣ノ命ヲ承ケ政務ニ參與スルモノト為シ（三）参事官中一人ハ勅任ト為スコトヲ得ルノ規定ヲ削除^{〔35〕}する各省官制通則改正法案を枢密院に提出した。枢密院では、審査委員会が組織され、同委員会は大正三年九月一六日に、以下の審査報告書を山県枢密院議長に提出した^{〔36〕}。

按スルニ第一各省官制通則中改正ノ件（二）次官代理ニ關スル規定ハ未タ俄ニ之ヲ廢セサルヘカラサルノ必要ヲ認メス（二）參與官ハ参政官ヲ補助スルモノニ過キサルヲ以テ之ヲ副参政官ト稱スルノ穩當ナルニ若カサルヲ認ム而シテ参政官副参政官ノ新設ハ昨年御諮詢ノ文官任用令外一件審議ノ際本院ニ於テ次官ヲ自由任用トスルニ付テハ別ニ局課ノ事務ヲ繼續的ニ統轄スヘキ普通任用ノ官職ヲ置クノ適當ナルコトヲ認メタル精神ニ勘へ之ニ同意ヲ表スルモ事務政務ノ區別ハ未タ明瞭ナラス且内閣ノ説明ニ據レハ新官設置ノ目的ハ主トシテ帝國議會トノ交渉ニ当ラシムルニ在ルヲ以テ其ノ権限ヲ改メテ参政官ハ帝國議會トノ交渉ニ當リ副参政官ハ其交渉ヲ助ケルモノトセリ尤陸軍省海軍省ニ該ニ官ヲ置クニ付テハ將ニ慎重ノ考慮ヲ費セリト雖既ニ其ノ権限ヲ帝國議會トノ交渉ヲ為スコトニ限レルノミナラス内閣ノ説明ニ據レハ陸軍省官制及海軍省官制中兩省参政官及副参政官ノ職務ハ軍機軍令ニ閔セサルモノニ限ルノ規定ヲ設ケラルヘキヲ以テ特ニ兩省ヲ除外スルノ修正ヲ要セスト認ム（三）内務省ニ限り特ニ副参政官三人ヲ置クハ其ノ必要ヲ認メス（四）参事官中一人ヲ勅任ト為スコトヲ得ル規定ノ削除ハ強テ之ニ反対スルヲ要セスト認ム（五）又内閣ノ説明ニ據ルモ新設ノ両官ハ各省経費支辯ノ都合ニ依リ直ニ之ヲ置クコト能ハサルモノアルヲ以テ此ノ趣旨ヲ明ニスル為附則中修正トシテ之ニ閔スル但書ヲ加フルヲ適當ト認ム・・（後略）

大正三年九月十六日

審査委員長

樞密顧問官

細川 潤次郎

審査委員

樞密顧問官候爵

蜂須賀茂韶

樞密顧問官子爵	伊東 己代治
樞密顧問官子爵	末松 謙澄
樞密顧問官子爵	清浦 奎吾
樞密顧問官男爵	南部 銮男
樞密顧問官男爵	加藤 弘之
樞密顧問官男爵	都筑 騰六
樞密顧問官男爵	濱尾 新
樞密院議長公爵	山県有朋殿
この審査報告書の内容を枢密院本会議が審議し、一〇月六日、「各省官制通則改正」（勅令第二〇七号）として発布した。その内容は、各省の職員に参政官及び副参政官を一人ずつ勅任官として設置することを決定し、同日の勅令第二一八号によつて、参政官及び副参政官を特別任用とし、特別任用とされていた各省次官・両院書記官長及び内務省警保局長を再び文官任用令を適用すべき資格任用の官職とするというものであった。この後、第二次大隈内閣は、大正三年一〇月二六日の召集詔勅を受けて、一二月五日、第三五議会を開会した。内閣は、この議会に二個師団増設案及び予算案を提出したが、同月二五日、立憲政友会の反対によつて否決され、同日、衆議院解散を断行した。内閣は、翌二六日に衆議院の解散理由を公示し、同日、総選挙施行詔勅が発布された。この後、総選挙を行うまでの期間において、第二次大隈内閣は、「官吏の議員兼職」に関する方針を示した。まず、大正四年一月一三日に内閣書記官長が「内務大臣、大蔵大臣、朝鮮總督、鐵道院總裁各宛」に、「特種會社ノ役員ニシテ政府ノ許可ヲ受ケルニ非サレハ他ノ職務ニ就クコトヲ得サル者ニ對シテ政府ハ衆議院議員ヲ兼ヌルコトヲ許可セサルノ方	

針」の依命通牒を行つた。また、二月二三日には以下に示す内容が閣議決定され、「各廳へ通牒」された。この決定は、原則として官吏は衆議院議員を兼ねることができないとする英國主義を採つてゐる。⁽³⁷⁾

左ノ各官ヲ本官トスル者ヲ除クノ外官吏並待遇官吏其ノ他名稱ノ如何ヲ問ハス官務ニ服スル者衆議院議員ニ當選スルモ議員ヲ兼ヌルノ許可ヲ與ヘサルコト

一、國務大臣

一、鐵道院總裁

一、朝鮮總督府政務總監

一、内閣書記官長

一、法制局長官

一、各省參政官同副參政官ノ任用ニ至ル迄ノ間各省次官

一、秘書官

一、秘書

更に、三月九日には「特殊會社重役ノ衆議院議員ヲ相兼ヌルコトヲ禁止シタルハ南滿洲鐵道株式會社ニ閔スル制第十一條並東洋拓殖株式會社法第十條ニ依リ總裁副總裁及理事ヲ限り禁止シタルモノニシテ監事ヲ包含セサルモノトス」との閣議決定がなされた。⁽⁴⁰⁾

さて、三月二十五日に行なわれた第一二回総選挙では、「金錢と戸別訪問」、特に「妻君やお母親さん連中の戸別訪問」という選挙運動がなされ、政友会打倒を使命とする内閣は、大浦兼武を農商務相から内相に転ぜしめ（大正四年一月七日）、相当な選挙干渉を行うとともに大隈首相自身が選挙に際して遊説するという行動に出た。その結

果、立憲同志会・国民党などの政府与党が大勝した。この総選挙での候補者総数は六二八名であり、その内、官吏の候補者総数は七〇名であつた。官吏の候補者の選挙結果は当選五五名・落選一五名で、現職官吏の当選者は六名で落選者はなかつた。

現職当選者

河野広中（農商務相・立憲同志会・福島県・同郡部）

武富時敏（通相・立憲同志会・佐賀県・同郡部）

仙石貢（鉄道院总裁・立憲同志会・高知県・同郡部）

浜口雄幸（大蔵次官・立憲同志会・高知県・同高知市）

尾崎行雄（司法相・中正会・神奈川県・三重県郡部）

下岡忠治（内務次官・無所属・兵庫県・同郡部）

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、落選者はなかつた。

当選者

石本貫太郎（関東都督府阿片総局總弁・立憲同志会） 雜賀信三郎（熊本県技師・立憲同志会）

大島久満次（神奈川県知事・立憲政友会） 秦豊助（徳島県知事・立憲政友会）

この総選挙後の第二次大隈内閣下において、衆議院議員で大臣を兼職した者は、箕浦勝人（通相）の一名で、官吏を兼職した者は無かつた。この総選挙の結果を受けて、第三六議会の会期中である六月九日に、内閣は、二個師団増設及び軍艦新造費を含む追加予算案を可決成立させた。しかし、五月二十五日、大浦内相が選挙違反及び収賄罪で告発され、六月五日、原敬（立憲政友会）外八名が、第一二回総選挙に際しての収賄事件弾劾を内容とする大浦

内相弾劾決議案を衆議院に提出した。この弾劾決議案は七日に否決され、同日、原敬外八名が選挙干渉に関する内閣不信任決議案を提出した。不信任決議案は翌日審議されたが、政友・国民兩党議員の大部分退席のまま否決された。第三六議会閉会後の七月二八日、白川友一衆議院議員や林田亀太郎衆議院書記官長等が、議員買収流職事件（第三五回議会において増師案の通過を図るため、大浦内相等が議員に贈賄した事件）で拘引され、三〇日には大浦内相が辞表提出した（九月二五日、大浦前内相の総選挙に際しての収賄事件及び議員買収流職事件に起訴猶予処分決定）。大隈内閣は、この大浦問題で内閣總辭職を決定し、一度辞表を提出したが留任を勧告され、内閣改造によつてこの窮地を脱した。しかし、一連の内政・外交政策が国民の期待を裏切つたものとなつたため、大隈は大正五年六月に辞意を内奏した。七月に入ると、大隈は、元老会議が推薦する寺内正毅朝鮮総督と懇談して、加藤高明との連立内閣を勧告するとともに選挙法改正法案作成を内務省に指示した。この指示理由は判然としないが、改正法案は七月七日に内務省から発表され、一〇からなる改正骨子の中に「官吏の議員兼職」に関するものが二つ含まれていた。⁴³⁾

- (一) 官吏任用の資格を要せず且分限の保證なきものを除くの外議員と相兼ぬることを得ざらしむること
- (二) 政府特別の保護又は監督を受くる會社にして勅令を以て指定するもの、無限責任社員重役及支配人は議員と相兼ぬることを得ざらしむること

そして、(二)については、改正理由で次のように説明されている。

- (二) 特別任用に依る官吏と雖も分限の保證あるもの例へば郡長の如きは議員たることを得ざるとしたるがこは嘗て小林源藏氏が鐵道院理事の職にありながら上官の許可を受けて議員を兼ねたるが如き弊を除去せんとするものにして議員を兼ね得る官吏は大臣參政官秘書官等に限られたり

このような改正法案と改正理由が示された同日に、一木喜徳郎内務大臣から内務省に衆議院議員選挙法改正調査会設置の請議を受けて、大隈首相は、翌八日、同調査会の委員並びに幹事の被命を奏請した。この時、委員等に任命された者は次に示す江木翼内閣書記官長外三八名であった。⁽⁴⁴⁾

内閣書記官長	江木 翼
法制局長官法博	高橋 作衛
法制局参事官	馬場 錠一
内務次官	久保田政周
内務省参政官	藤澤 幾之輔
内務省副参政官	鳥居 錦次郎
内務省地方局長	渡邊 勝三郎
内務省警保局長	湯浅 倉平
司法次官法博	鈴木 喜三郎
司法省参政官	田川 大吉郎
司法省副参政官	関 和知
司法省法務局長法博	豊島 直通
貴議院書記官長	岡崎 國臣
貴族院議員子爵	青木 信光
貴族院議員子爵	榎本 武憲

論 説

貴族院議員	小松謙次郎
貴族院議員	淺田徳則
貴族院議員	高崎親章
貴族院議員医博男爵	高木兼寛
貴族院議員男爵	山内長人
貴族院議員	谷森真男
貴族院議員伯爵	柳原義光
貴族院議員法博	石渡敏一
貴族院議員公爵	徳川慶久
衆議院議員	村松亀一郎
衆議院議員	斎藤隆夫
衆議院議員	安達謙藏
衆議院議員	福田幸次郎
衆議院議員	小川平吉
衆議院議員	松田源治
衆議院議員	長嶋鷺太郎
衆議院議員	古屋慶隆

衆議院議員

青木 磐雄

森田 小六郎

高木 益太郎

衆議院議員

衆議院議員選舉法改正調査会委員被仰付

内務書記官

田子 一民

衆議院議員選舉法改正調査会幹事被仰付

この改正調査会には改正法案が諮問され、「官吏の議員兼職」に関するものは次のような内容であった。⁽⁴⁵⁾

第十三條第二項を左の如く改む

政府に對し請負を爲す者及其の支配人又は主として同一の行爲を爲す法人の無限責任社員重役及支配人は被選舉權を有

せず

第十五條に左の但書を加ふ

但し退職の官吏は此の限に在らず

第十六條 任用の資格を要せず且分限の保障なき者を除くの外官吏は議員と相兼ねることを得ず但し退職若は退役の官吏は此の限に在らず

政府の特別の保護又は監督を受くる會社にして勅令を以て指定するものの無限責任社員重役及支配人亦前項に同じ

この改正法案には、六項目からなる「改正要領並理由」が付加されており、第一六条第一項・第二項に関するものがそれぞれ含まれていた。

四 任用の資格を要せず且分限の保障なき者を除くの外官吏は議員と相兼ねることを得ざらしめたること（第十六條）

理由 事務官たる官吏は政務官と異り本屬長官の命令のもとに日常事務に服すべきものなるが故に之をして議員を兼ねしむるときは議員たるの職責を完うせしむる上に於て困難なるのみならず又議員としての職務を行ふが爲め官吏としての職務を曠廢するの虞あるを免れず依て官吏は性質上議員たる地位と兩立するを妨げざる自由任用を係るものを除くの外議員と相兼ぬることを得ざらしむること、爲したり而して其の官吏に關し被選舉權を附與し議員と相兼ぬることを禁ずるに止むる所以は其の官吏たると議員たると齊しく國家の公職なるを以て二者其の一を選擇せしむるを適當なりと認めたるに依れり

五 政府の特別の保護又は監督を受くる會社にして勅令を以て指定せられたるもの、重役、支配人等は議員と相兼ぬることを得ざらしめたること（第十六條）

理由 政府の特別の保護又は監督を受くる會社は政府との間特別の關係あり從て其重役、支配人等は議員なるの職責を全うする上に於て遺憾なき能はざるのみならず幾多弊害の之に伴ふの虞あるを以て此等會社の重役及支配人等は議員と相兼むることを得ざらしむること、爲したり而して其會社を勅令の指定に譲らんとするは若し之を本法中に列舉するときは政府と會社との間に特に特別關係を生じ若は此の如き特別關係の消滅したる際一々法律の改正を爲さざるべからざるに依れり

尚等しく政府の特別の保護又は監督の下に在るものと雖利害關係の甚大ならざるものは別に如上の虞なかるべきを以て勅令の規程に於ては此等を除外せんとす

又以上會社の重役支配人等に對し單に議員と相兼むることを禁ずるに止めたるは此等會社に對する特別の保護又は監督を爲すは其公益に重大なる關係ある事業を營むが爲めにして之を以て直に其の重役支配人等に被選舉權を與へざることと爲すは適當ならざると認めたるに依れり

内務省による選挙法改正法案作成と同時に、司法省では選挙取締法の調査がなされていたが、第二次大隈内閣は、一〇月四日、辞表を提出したため、この選挙法改正法案は審議されずに廃案となり、改正調査会も一〇月九日に成立した寺内正毅内閣時の大正六年三月二八日の臨時閣議を経て廃止された。⁴⁶⁾

寺内内閣組閣に際して、山県は政友会の勢力復活を當時依然として好まなかつたため、寺内に對して加藤高明またはその代表者を入閣させて同志会と提携するよう強く要望するが、寺内は同志会と提携することは前内閣の責任を分担することにもなると考えて、いずれの政党の代表者をも含まない完全な超然内閣を組織するに至つた。⁴⁷⁾寺内は、後藤新平を内相、仲小路廉を農相に起用したが、同志会は同志会に参加しなかつたこの二人を寺内が入閣させたことを憤り、内閣に対し疎隔した態度をとつた。そして、加藤は、組閣の翌日、立憲同志会・中正会・交友俱楽部を合同して憲政会を結成して対立姿勢を示した。他方、議席回復を目論む原敬立憲政友会總裁は、寺内内閣に接近をした。組閣後最初の議会である第三八議会は一二月二十五日に開会され、会期中の大正六年一月二三日、憲政会と国民党が共同して内閣不信任決議案を提出した。この不信任決議案は二五日に上程され、同日、衆議院解散となり⁴⁸⁾た。寺内は、二月一〇日に地方官会議において衆議院解散の理由を発表した。山県は、議会解散後、寺内内閣に対し総選挙については後藤内相を委員長にするも、副委員長には山県系でかつ彼が深く信任していた田代健治郎⁴⁹⁾を當て実際の仕事を取り行わせて、遗漏のないようによることを要望し、寺内は山県のこの申入れを容れた。しかし、松室致司法相は「公を持し平を保ち毫も政党政派の如何を顧慮することなく」「投票の賣買若しくは利益の授受」には嚴重な司法処分を加えると訓示したため、対選挙策に関する閣内の齟齬をきたした。

この後、総選挙を行うまでの期間において、寺内内閣は「官吏の議員兼職」に関する方針を示した。すなわち大正六年三月一日に帝国大学教授が衆議院議員を兼職することができる⁵⁰⁾ことを閣議決定し、「各廳へ通牒」した。この

閣議決定は、後述するように、第一三回総選挙に候補者となることを希望した小川郷太郎京都帝国大学法科大学教授の件に対する内閣の方針決定であつたと考えられる。

帝國大學教授ニ衆議院議員タルコトヲ許可シ得ルノ件依命起案上申ス依テ左案ノ通閣議決定相成可然ト認ム但シ一定ノ官吏ヲ除クノ外廣ク官吏待遇官吏其ノ他ノ官務ニ服スル者ニ至ル迄衆議院議員タルコトヲ許可セサルコト為セル大正四年二月二十三日ノ閣議決定ハ之ヲ選舉法ノ條項ト實際ノ事情トニ照シ穩當ヲ欠クモノアリト雖之カ全部ニ關スルノ改正ハ之ヲ他日ノ詮議ニ譲リ目下ノ事實ニ應スルノ意味ヲ以テ帝國大學教授ニノミ問題ヲ限局セラルヘキモノト思考ス

一、大正四年二月二十三日ノ閣議決定ニ掲クル官吏ノ外帝國大學教授ハ衆議院議員タルコトヲ許可シ得ルモノトス
第一三回総選挙は、二月三一日の総選挙施行詔勅を受けて四月二〇日に行われた。この総選挙での候補者総数は六二五名であり、その内、官吏の候補者総数は六六名であった。総選挙の結果は、立憲政友会一六五名、憲政会一二二名、国民党三五名及び無所属六〇名であった。また、官吏の候補者の選挙結果は当選四八名・落選一八名で、現職官吏の当選者は一名のみで落選者はなかつた。

現職当選者

小川郷太郎（京都帝國大学法科大学教授・無所属・岡山県・京都府京都市）

また、総選挙前六ヶ月以内に官吏を辞職し、当選した者は無く、落選者は一名であつた。

落選者

黒金泰義（山口県知事）

寺内内閣は、総選挙後の第三九議会（六月二三日開会、七月一四日閉会）で追加予算案を可決した。この後、寺内内閣は「枢密顧問兼官兼職調」⁽⁵¹⁾を大正六年一月に行い、宮内省・内閣・司法省・文部省及び其他について官制

上明文あるものと明文なきものに分類して調査し、期日ははつきりとしないが、「從來往々本院顧問官ニシテ行政内部各種委員等ノ任ニ□リ其ノ事務ニ軼掌セラルル例有之例處之カ為自然各省大臣ノ監督ヲ承クルカ如キ事態ヲ生スルトキハ枢密顧問ノ職責ニ照ラシ穩當ナラサルノ感有之候ニ付自今官制上本院顧問官ヲ以テ之ニ充ツルノ規定アル場合ヲ除クノ外成ルヘク右様兼職ノ内儀ニ應セラレサルコトニ致度此段得貴意候也」^[52]との通牒を各顧問官に行つたようである。

一二月二七日に開会した第四〇議会では、八六艦隊編成のため六年間に二億五千万円追加を含む大正七年度予算案を、寺内内閣は成立させた。また、第四〇議会会期中の大正七年二月一二日には、藤澤幾之輔（憲政会）外四名が「官吏の議員兼職」に関する改正条文を含む選挙法改正法案を提出した。^[53]

第十三條第二項ヲ左ノ如ク改ム

政府ノ特別ナル保護若ハ監督ヲ受クル銀行又ハ會社ノ無限責任社員、重役及支配人ハ被選舉權ヲ有セス其ノ銀行及會社ハ勅令ヲ以テ之ヲ定ム

政府ノ請負ヲ爲ス者及其ノ支配人又ハ主トシテ政府ノ請負ヲ爲ス法人ノ無限責任社員、重役及支配人ハ被選舉權ヲ有セス第十四條 官吏ハ勅令ヲ以テ指定シタル者ヲ除クノ外被選舉權ヲ有セス但シ退職者ハ此ノ限ニ在ラス

選舉事務ニ關係アル官吏、吏員ハ其ノ之ヲ罷メタル後三箇月間其ノ選舉區内ニ於テ被選舉權ヲ有セス

第十五條 削除

第十六條 削除

この改正法案は、二月二一日、衆議院本会議において第一読会が行われ、この後、衆議院審査特別委員会に付された。委員会審議は、三月一三日、二〇日の二日間行われた。委員会審議での「官吏の議員兼職」に関する議論

は次のようなものがある。まず、粕谷義三委員（立憲政友会）が「第十三條ノ第二項」の「銀行又ハ會社」という文言は「法人」とした方が適當ではないかと質したのに対し、齋藤隆夫（憲政会）は「「法人」ト申シマシタ所デ一向差支無イト思フ」と答えた。また、東武委員（立憲政友会）は「官吏ノ選舉權ヲ有スルモノト一般ノ除外例トヲ設ケ」て現行法の状況の中で、「憲政會ノ提案ハ主義トシテハ、官吏ニ被選舉權ヲ與ヘナイト云フ」ことを根本主義としているが、「官吏ニ被選舉權ヲ與フルト云フコトハ、根本主義ニ於テ不都合デアルト云フ所カラ出マシタノデアルカ、特別ナ或ル現在ノ弊害ヲ認メテ、サウシテ斯ウ致シマシタノカ」と質したのに対して、齋藤は「吾々ノ考デハ、成ルベク此立法部ト行政部トヲ分離致シタイ、各獨立シテ分離サセタイト云フノガ吾々ノ主義」であり、官吏が現職のまま候補者になれば、「官吏タル資格ヲ以テ選舉場裡ニ角逐スルコトニナルカラ、選舉場裡ニ角逐スルニハ先づ官吏ト云フ資格ヲ離レテ、一ノ平民ト成ツテ選舉界ニ奔走スルノガ宜シイト云フ趣旨」から、「現行法ト全ク主義ヲ異ニシ、又事實モ異ニシマシテ政務官以外ノ官吏ニモ絶對ニ被選舉權ヲ與ヘヌト云フコトヲ實現シタイト云フ所カラ、此法文ヲ修正シマシタ」と論じた。この発言に続いて、東委員が「若シ此法律ヲ實行スル暁ニハ、勅令ノ除外例ハドウ云フ者ヲ指定スルノデアリマスカ」と質したのに対して、齋藤は「提案者ノ勅令ニ於テ定メタイト云フ官吏ハ、内閣總理大臣、各省大臣、鐵道院總裁、内閣書記官長、法制局長官、各省參政官、各省副參政官、無住所ノ特別全權大使、ソレカラシテ政務總監、内閣總理大臣秘書官、鐵道院總裁秘書官、朝鮮總督秘書官、台灣總督秘書官、關東都督秘書官ト云フ位ナ者ニ止メマシテ、大學教授ノ如キハ無論被選舉權ヲ與ヘナイト云フ考」であると答えた。更に、松田源治委員（立憲政友会）は「十三條ノ二項」の「重役」の含意を質したのに対して、齋藤は「如何ナル者ガ重役デアルカト云フコトハ、其法人ノ組織ヲ見マシテ事實問題ニ依テ決定スル積リ」であると答えた。この後、江藤哲蔵委員長（立憲政友会）はこの改正案の採決を行い、起立者少数で否決された。

注

(1) 清国に北清事変（義和團事変）が勃発すると、ロシアは、これを機会に東清鉄道の保護を名目として満州に出兵し、この出兵を契機として、わが国外交の基本方針についての意見が対立した。すなわち伊藤・井上馨が主張する日露協商路線か山県・桂首相及び元老の多数が主張する日英同盟路線の対立である。

〔伊藤博文秘録〕一七四頁。

伊藤勲「明治政党史の研究」（有斐閣、一九八三年）一三八頁。

(4) (3) (2) 晨亭会編『伯爵伊東巳代治』上巻（一九三八年）三一八頁。また、立憲政友会の結成を、陸は「立憲政友会の組織は山県内閣に対する一種の圧力と為れり。伊藤氏縱令へ他意なかりんも、山県氏より視れば政党内閣派の示威運動とも思はれたらん」と分析している。〔伊藤系と山縣系〕「日本」四二一七号（明治三四年五月一五日）。〔陸羯南全集〕第七卷一五二頁。

(5) 増税案は、衆議院では政友会のみならず憲政本党もこれを支持して容易に通過したが、貴族院では僅か一回の審議を行つたのみで否決された。この状況を、陸は、「貴族院が今回の如く内閣と衝突するは、帝国議会ありて以来の珍事」と位置づけ、「政友内閣の成り、衆議院に於ける其の党与が多数を恃みて傍若無人の振舞を敢てし、而して貴族院に対しても内閣殆ど何の考量をも置ざるのみならず、剩さへ伊藤侯は公爵爵位に於て貴族院令改正の必要を説き、以て該院の跋扈を攻撃したる」ことがあつたため、「今日の貴族院対内閣の衝突は、一議案に於ける意見の衝突にはあらずして、寧ろ現内閣の性質又は現首相の流儀に反対するものなり」と分析した。〔貴族院と現内閣〕「日本」四一・四二号（明治三四年三月一日）。〔陸羯南全集〕第七卷六九一七一頁。

小山博也「明治政黨組織論」（東洋経済新報社、一九六七年）一二〇五一一二〇七頁。

〔議員の候補者〕「日本」四五三三号（明治三五年三月二六日）。〔陸羯南全集〕第七卷四〇七頁。
「候補の同士打」「日本」四六六二号（明治三五年八月三日）〔陸羯南全集〕第七卷五〇四頁。

- (10) (9) 「政見公示と選挙干渉」『法律新聞』第一二三三号（明治三六年一月二六日）。
- 「総選挙と風俗」『日本』四八七二号（明治三六年三月一日）。『陸羯南全集』第八卷四八頁。また、陸は、この記事において、「如何なる政事家にても、壹万以外の金を散するに非れば、容易には当選を望むべからずといふ。之に反して壹万円以上の金だに散じ得る人ならば、市井の商估も大多数最高点を以て当選する、其の例乏しからず」と評している。
- (11) 前田蓮山『原敬』（時事通信社、一九五八年）一三三二頁。
- (12) 「時局と衆議院」『日本』五一三八号（明治三七年三月一日）。『陸羯南全集』第八卷二六八頁。
- (13) 「奇なる選挙場裡」『日本』五一二一号（明治三七年二月三日）。『陸羯南全集』第八卷二四〇頁。
- (14) 衆議院・参議院編『議会制度七十年史』憲政史概観（大蔵省印刷局、一九六三年）一七四頁。
- (15) 「衆議院議事録」第二二卷一四四・三一五頁。
- (16) 「衆院委員会議録」第四六卷三四一―三四五頁。
- (17) この草案の枢密院審議において、裁判所と衆議院の解釈の違いが明確に述べられている。それによると、裁判所の解釈は「政府ノ請負ヲ為ス法人ハ工事ノ請負ノミナラス物品ノ供給ヲ為ス者モ被選舉權ヲ有セサル」とし、衆議院の解釈は「物品ノ供給ノ如キモノハ此ノ中ヨリ除ク」とするものであった。『枢密院議事録』第一二卷九〇頁。
- (18) 『貴族院議事録』第二四卷二七二頁、三三九・三四〇頁。
- (19) 『公文類聚』第三二編・明治四年・第一巻及び『枢密院決議』一・明治四十一年四月二三日決議。
- (20) テツオ・ナジタ著、佐藤誠三郎監修・安田志郎訳『原敬―政治技術の巨匠』（読売新聞社、一九七四年）七五―八六頁に詳しい。
- (21) 衆議院・参議院編・前掲書一九一頁。
- (22) 小山・前掲書二二一頁。

(23) 『公文類聚』第三三編・明治四二年・第二卷。この閣議決定を行うに際して、柴田家門内閣書記官長は、明治四二年七月二七

日、安広伴一郎法制局長官に対し、「各省官制通則第十九條ニ參事官ハ奏任トス大臣ノ命ヲ受ケ審議立案ヲ掌ル但シ其ノ中一人ハ勅任ト為スコトヲ得ト規定シタルハ専任ト兼任トヲ問ハス勅任參事官ハ一人ニ限ルノ意ナルヘシ然ルニ兼任ハ右制限以外ナリトノ理由ヲ以テ専任兼任ヲ通シテ二人以上ヲ任セラレタハ先例アリト雖モ将来ニ於テハ同條文ノ解釋ヲ一定シ勅任參事官ハ總テ一人ニ限ルコトニ決定可相成貴局御意見承知致度此段及照會候也」とする昭会を行い、同日、「勅任參事官定員ノ件ニ關シ御照会ノ趣了様右ハ御解釋ノ通ニテ異議無之候」との回答を得た上で、閣議要請を行つた。

(24) 『公文類聚』第三五編・明治四四年・第四卷。

(25) 『任免裁可書』明治四四年・任免卷三二。この衆議院議員選挙法改正調査会官制は、明治四五五年七月二日、原内相の廃止の請議を受けて、同年七月八日、「選挙法改正ノ舉ハ未タ其ノ實行ヲ見サルモ其ノ調査ハ既ニ一段落ヲ告ケタルヲ以テ之ヲ將來ニ存置スルノ必要ナキニ至レリ仍テ該官制ヲ發止セムトスルニ在リテ相當ノ儀ト思考ス依ニ請議ノ通閣議決定セラレ可然ト認ム」との法制局長官の意見を受けて、廢止された。【公文類聚】第三三六編・明治四五五年・第二卷。また、この後、選挙法改正調査会は、第二次山本内閣時の大正一一年一〇月二二〇日に設置されている。『任免裁可書』大正一一年・任免卷四六。

(26) 高木は、第二次西園寺内閣に対し、「政党政治に入るの初歩」として、文官任用令の改正、すなわち「中央政府の局長以上、知事、府県事務官、其他郡長等の如きは宜しく官吏任用令を改正して、普く天下の人才を招来するを可とすべし」と主張し、「官吏をして専ら其職に熱誠ならしめ以て冗員を淘汰し、事物の敏活を計らむ」とする行政整理の観点から「官吏、公吏が衆議院議員たることを禁止せむことを望む」と論じた人物である。「官吏任用令の改正」【法律新聞】第七四〇号（明治四四年九月一五日）及び「官公吏の立候補」【法律新聞】第七八六号（明治四五年五月五日）。

(27) 『衆議院速記録』第二六巻一九六頁。

(28) 同前書一九一頁。

(29) 「総選舉に現はれたる現象」『法律新聞』第七九〇号（明治四五年五月二五日）。

(30) 水野鍊太郎著・松波仁一郎編『水野博士古稀記念 論策と隨筆』（水野鍊太郎先生古稀記念祝賀会事務所、一九三七年）六四二・六四三頁。久保田譲貴族院議員は、第三議会会期中である大正三年月一二三日、貴族院本会議での予算案審議における発言の際、文官任用令改正に触れ、その「改正ノ主義ハ私ハ贊成ヲ致スガ、方法ニ於テ、或ハ誤ツテ居ツテ、後日ニ此憂ヲ貽スヤウナコトガナイコトハナイ」と評した上で、「内務次官ガ自ラ政黨ニ進ンデ這入ル、又警保局長マデモ進ンテ政黨ニ加入スル、或ハ加入セザルベカラザルヤウナ状勢ニ迫ツテ居ル」ために、「中央ニ在ル各省ノ官吏」も「政黨ニ這入ツタガ宜イダラウカ這入ラヌガ宜イダラウカ」「進退ニ迷ツテ居ル」のが現状であると述べている。『貴族院議事録』第三〇卷二二二頁。

(31) 『衆議院議事録』第二九卷四六七—四七二頁。

(32) 『衆院委員会議録』（大正）第四卷三八一・三八二二頁。

(33) 岡義武「山県有朋」（岡義武著作集）第五卷 一〇二二頁。

(34) 『公文類聚』第三八編・大正三年・第二卷。

(35) 『枢密院決議』一・大正三年九月二三日決議。

(36) 『公文類聚』第三九編・大正四年・第二卷。

(37) 『公文類聚』第三九編・大正六年・第二卷。

(38) 清水澄「過去十五年間に於ける憲法上の學説の變遷」『法律新聞』第一〇〇〇号（大正四年三月一五日）。

(40) 『公文類聚』第四一編・大正六年・第一卷。条文は次の通りである。

南滿洲鐵道株式會社二閥スル制

第十一條 總裁副總裁及理事ハ在任中何等ノ名稱ニ拘ラス他ノ職務又ハ商業ニ從事スルコトヲ得ス但シ政府ノ認可ヲ得タルトキハ此ノ限ニ在ラス

東洋拓殖株式會社法

第十條　總裁副總裁及理事ハ他ノ職務又ハ商業ニ從事スルコトヲ得ス但シ政府ノ認可ヲ得タルトキハ此ノ限ニ在ラス

中川一介（東京地方裁判所検事正）「選舉界の趨勢」『法律新聞』第九九六号（大正四年二月三五日）。

(42) 第二次大隈内閣による選挙干渉については、富田・前掲論文（二）（日本選挙学会編『選挙研究』第一巻所収）六九・七〇頁

に詳しい。

〔選挙法改正案〕・〔選挙法改正理由〕『法律新聞』第一〇三七号（大正五年七月一三日）。

〔任免裁可書〕大正五年・任免卷一八。

〔衆議院議員選挙法改正案〕『法律新聞』第一一四二号（大正五年七月一五日）。

〔選挙法調査会廢止理由〕『法律新聞』第一一二四一号（大正六年四月三日）。官制廢止理由は以下の通りである。

前數度の會議に於て討盡したる結果に微し尚不備の點多く所謂政府原案に就ても續々痛烈なる攻撃を受けたる事實あり今後調查會を續行するとも更に原案の改調其他にも幾多の時日を要すべく選挙法の改正は此際斯る姑息的手段を弄するよりも更に根本的改正を必要とするを以て現内閣は一時既成調査會を中止して他日再び大規模の改正調査を行はんと企圖せるに困るものなり

(47) 山県は寺内に「軍隊式はいかぬ」すなわち、「物を取極めて後報告に來り、夫れを相談と云ふが如きは不可」と論じた。岡・前掲書一一五頁。

同前書一九頁。

(49) (48) 〔松室法相の選挙取締方針訓示〕『法律新聞』第一一二二〇号（大正六年二月一〇日）。四月六日の閣議において、総選挙にある種の手加減を要望する後藤内相、田邉相と法の厳正維持を主張する松室司法相の間で小波瀾をみるに至った。「對選挙策の協議」『法律新聞』第一一二四五号（大正六年四月一三日）。

〔公文類聚〕第四編・大正六年・第一卷。

(50) 〔枢密院文書〕緊要雑書類・枢密顧問官兼職ニ関スル件。

- (53) 「衆議院議事録」第三四卷二五一—二五八頁、五五一—五六一頁。この選挙法改正案は、齊藤隆夫が起草し、大正六年二月一日の憲政会政務調査会一部会において協議可決された草案を原案としている。「憲政會と選舉法改正案可決」『法律新聞』第一三三八号（大正六年二月五日）。
- (54) 「衆院委員会議録」（大正）第一七巻一三五—一三七頁、一四三・一四四頁。