

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（九・完）
——明治三十二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

一 兼職可能説の憲法諸草案

二 兼職禁止説の憲法諸草案

第二節 国会開設の勅諭

第三節 伊藤博文の欧州における憲法調査

一 グナイストの談話内容（以上第一八八号）

二 モッセの講義内容

三 シュタインの講義内容

第四節 国会開設の勅諭後の憲法諸草案

- 一 兼職可能説の憲法諸草案
 - 二 兼職禁止説の憲法諸草案
- 第二章 明治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
 - 一 モツセの複選法論
 - 二 レースラーの直選法論
 - 三 金子堅太郎の直選法論
 - 第二節 明治二二年選挙法草案の作成過程と西欧法の検討と取捨
 - 一 明治二〇年初期草案の内容（以上第一八九号）
 - 二 井上毅再校案の内容
 - 三 選挙法諮詢案の内容
 - 第三節 枢密院における選挙法諮詢案の審議
 - 一 枢密院の創設（以上第一九〇号）
 - 二 枢密院における審議内容
 - 第四節 明治二二年選挙法公布後の条文解釈（以上第一九一号）
- 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 明治二二年選挙法下の状況
 - 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（以上第一九二号）
 - 三 第二次松方内閣下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（以上第一九三号）
- 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（以上第一九四号）
 - 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
- 一 原内閣の官制改革と加藤友三郎内閣の選挙法調査
 - 二 第二次山本内閣の普通選挙法調査
 - 三 加藤高明内閣の普通選挙法案審議（以上第一九五号）
- 終章（以上本号）

終 章

議會制の導入は、当初から、近代日本における「統合のシンボル」として必要不可欠な制度であると認識され、その模範となったのは一九世紀ヨーロッパの議會制であるが、その議會制は、「絶対君主政に比して多分に非権威制的な色彩を身につけていたが、議會そのものをより多く、一般大衆に從属せしめようとする大衆民主政に比しては、少なからず権威制的な色彩を身につけていた」ものであった。ところで、その日本への導入に際しては、「議院内閣制か非議院内閣制か」という問題が焦点となり、周知の通り、明治一四年の国会開設の勅諭を契機として、議院内閣制を採用することは退けられた。しかし、議院内閣制とそれ以外の制度における行政権と立法権との関係のあり方は、その実際の運用によって決められていく側面を有することは否定することができない。そして、この関係のあり方は、議會の「担い手」を如何に選出するかという問題に連関し、その一部分として、継続的な行政を行うのに不可欠な行政官である「官吏の議員兼職」の是非が焦点となったのである。

以上のような問題状況を背景として、選挙法草案は、明治二〇年初頭から起草が始まり、明治二〇年代に作成された諸草案は、「官吏の議員兼職」に関しては、官吏の被選挙権は肯定するが、実際の兼職は認めないとする兼職禁止の立場を一貫して採っていた。しかし、明治二一年九月に枢密院で審議された議院法諮詢案第四五条の審議の結果、国務大臣・次官及び政府委員は議員兼職できるという条文が可決された。これを受けて、一月に作成された選挙法諮詢案では、一転して、限定的ではあるが兼職可能の立場に変わり、この案が、一月二六日、枢密院本審議に付された。審議の過程で、伊藤議長は、一月二九日、寺島副議長・福岡・副島・佐野・河野・鳥尾及び野村

各顧問官の七名を委員に選任し、諮詢案に代わる委員修正案を作成させた。その後、この委員修正案の審議中に、伊藤自身が「官吏の議員兼職」に関する「大体ノ方針」を示し、再度、第二委員修正案が作成された。そして、この第二委員修正案は、本審議において若干の修正を受けたあと、一月一七日に可決されたのである。しかし、この本審議後、井上毅枢密院書記官長は、法案作成の最高責任者である伊藤議長長の指示により、「官吏の議員兼職」に関する三つの条文案を同議長に示した。そして、伊藤は、この三案の中から、最終判断として、本審議における自分自身の主張に依拠した条文案を選択して、修正案を作成させた。その修正案を含んだ選挙法最終草案が明治二十二年一月一六日に始まった枢密院再審議で可決され、二月一日、選挙法として公布され、「官吏の議員兼職」は、選挙法第九条により広範囲に認められることになった。この制度は、「政府ノ提出スル法律案（憲法第三八条）を作成し、「国民一般に対して、権力的統治を行いうる集団」である官吏に依拠した行政権優位の政治体制を継続するための重要な布石の一つであると考えられ、「議会をできる限り政府の意思によって運営しようとした」⁴意思のあらわれであったと言える。

この制度は、第一回総選挙が明治二三年七月に実施されるとともに運用が開始され、明治二三年一月に開会された第一回帝国議会以後、議会の自立性及び各々の衆議院議員の自立性という観点から、内閣と議会が衝突する具体的な問題の一つとなった。このことは、選挙法改正法案が帝国議会において数多く審議されたことから明らかである。他方、官吏任用制度は、明治二六年の文官任用令によって具体化されたが、憲政党を基盤とする最初の政党内閣である第一次大隈内閣（隈板内閣・明治三二年六月—十一月）は、この文官任用令が、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、憲政党员を各省次官、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第二次山県内閣（明治三二年一月成立）は、文官任用令を改正した。

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、これによって、特別任用の対象となる官職は、親任官及び、特別任用が明文で規定されている勅任官に限定されることになった。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、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。この時点において、専門官僚制が確立したと言ふことができる。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（明治三十三年）以後、官吏任用制度は、特別任用官の範囲の拡大・縮小という点に重点が置かれ、その契機は、大正二年八月の第一次山本内閣による文官任用令改正令であった。

このような状況変化の中で、制限選挙制の下、一五回の総選挙が行われた。これらの総選挙では、「日本ノ立憲政治ノ歴史ノ裏面ニ伏在シテ居ル一ツノ大事實」として「情實、縁故、利害、有形無形ノ利益ヲ土台」にして選挙権が行使されるという側面も指摘されたが、現職官吏（国務大臣を含む）の当選者（図表三参照）は、次のような総数となった。すなわち、明治二年選挙法下の第一回総選挙では一三名（現職官吏候補者総数二五名）、第二回総選挙では九名（一一名）、第三回・第四回・第五回総選挙では各一名（五名・一名・一名）、第六回総選挙では一四名（一五名）であり、明治三三年選挙法下の第七回総選挙では三名（四名）、第八回総選挙では一名（二名）、第九回総選挙では無し（二名）、第一〇回総選挙では三名（四名）、第一一回総選挙では五名（五名）、第一二回総選挙では六名（六名）、第一三回総選挙では一名（二名）、そして、大正八年選挙法下の第一四回総選挙では一一名（一四名）、第一五回総選挙では四名（四名）であった。このうち、第六回総選挙で一四名と当選者総数が多いのは、全て隈板内閣で獵官運動によって官吏となった者が兼職を行ったからである。以上の結果から、政府による議会コントロールの手段の一つであったはずの「官吏の議員兼職」は、立法者が期待していたような結果を生じなかったと結

論づけられる。また、官吏議員となった人物は、第一回総選挙以後、郡長や府県官吏などの内務省関係の役職者が多かったが、猟官運動の激しかった憲政党内閣以後は、国務大臣や各省次官が中心となっていた。

それでは、近代日本の議会政治において、「官吏の議員兼職」が立法者が期待していたような結果を生まなかった理由として、どのようなことが考えられるのか。以下、考察によって得た私見を政治的・制度的・社会的な側面に分けて述べることにする。

まず、政治的側面については、何よりも衆議院を拠点とする政党が政治勢力として次第に強化していった事実が考えられる。自由党や立憲改進黨に代表される政党は、議会という公開の場で激しく闘い合う「審議の原理」⁶⁾を基本とする議会制の原理をうまく利用するとともに、第一回総選挙までの約一〇年間に行われた府県会選挙という実地の選挙体験を活かして、国政選挙である総選挙を有利に展開し過半数を制し続けた。そして、明治国家の最大の「国是」であった条約改正が達成されたことや、日清戦争及び日露戦争での戦勝を経て、数回の選挙法改正により有権者総数が飛躍的に増大したこととあいまって、「議会の解散はすなわち陛下の譴責」⁸⁾と言われた内閣の解散権行使が頻繁に行われたにもかかわらず、政党は勢力を徐々に伸張させ、衆議院の多数を背景に、「政府の中心」⁹⁾とまで言われた内務省を中心に猟官運動を行い、やがて政治主体への仲間入りを果たし、大正時代になると「政權は恰も官僚政黨兩者の間に彷徨して一定の歸着點を得ざるを云ふ者ならん」¹⁰⁾と評されるようにさえなったのである。このことは、とりもなおさず、政党を抑制しようとして作り出した政府の統制手段である「官吏の議員兼職」が、期待したほど効果がなく、それも一つの要因となつて、衆議院で多数を制することが政治安定の基本的条件の一つであったにもかかわらず、これを獲得することができなかつたことを意味していた。ここに至つて、実際に議会を運用するに際して、どうしても政党を無視することができないと再認識されたのである。

このような政党の漸次的な勢力伸張に対する危機感を背景として、第二回総選挙における政府の選挙干渉の是非をめぐって、「支配的地位を維持しよう」という権力意志と同時に、自分自身以外には国政を担当し得るものはないという強烈な使命感¹¹⁾を持っていた藩閥勢力の代表といえる山県有朋と伊藤博文の両者の対立が顕在化した。この二人は、外交面では、それほど大きな政策上の差異を持っていなかったといわれるが、内政面の隔たりは大きかった。すなわち、単なる法律「執行」の側面だけでなく、「国務を総理する」とする高度な統治作用を重視した行政権優位の体制を意図した点では一致していたが、政党というものを如何に位置付けるかという現実的な問題に対する方法論で明らかに相違していた。そして、この相違は、政府が分裂して統一と調和を欠くような国家構想ないし憲法体制構想の対立から生じていたと思われる。山県は、徹頭徹尾、超然主義の立場を取り、その考え方は、明治二五年七月に都筑馨六が記した「超然主義」¹²⁾が明白にしている。すなわち、その超然主義とは、「立憲國ノ大臣ハ其内治ニ於テハ毎ニ國是ヲ以テ施政ノ目的トナシ、正々堂々其意見ヲ天下ニ公ケニシ、自ラ國是ト信スル所ヲ貫徹スルコトヲ勉メ、苟モ自己ノ信スル所ニシテ變更スルコトナキ向ハ、如何程議會若クハ輿論ガ之レニ違反スルコトアルモ不屈不撓シテ其意旨ノアル處ヲ奏宣シ、議會ニシテ之レニ不同意ヲ唱へ、終ニ其不同意ノ為メニ、自ラ國家ノ為メニ必要ナリト信スル所ノ事業廢類ヲ來スガ如キ事アラバ、則チ自己ノ意見ニ同意スルノ議會ヲ得ルマデハ、何回ニテモ其ノ解散ヲ奏請セザルベカラザルナリ」とする政治観であった。それゆえ、山県は、「議會ノ多數ニ依ルノ政」である「調和主義若クハ相讓主義」は「一定ノ方針ヲ遵奉スルノ能力ナク」「實ニ立憲王國ノ實ヲ失ハシムルノ主義」であると考えるところに、政府が与党を持ち、その支持に頼ることは、政府の基礎を議会に置くことを意味し、政党内閣制の糸口を開くものと考え、天皇統治という国体の建前と相容れないとした¹³⁾。これに対して、伊藤は、明治一五年から一六年にかけての欧州憲法調査でのシユタインの講義やアメリカ独立革命の指導者が著した「フェ

「デラリスト」の内容に影響を受け、政党に対して懐疑的な考え方を抱き、憲法発布当時は超然主義を標榜した。その上で、「上下の情状を通じて互に其の權域を踰越することなく、睦じく調和し以て一國の進運を圖らう」という政治的調和を大前提として、「我憲法の主義を討窮する時は、着々主權を王室に歸し、極處に到ては至尊の御裁断を以て終局の決定と取極置候」という立場に立つた行政權優位の体制を構想し、この体制を支える制度の一つとして、「官吏の議員兼職」を導入したと考えられる。しかし、帝国議會開設後、「官吏の議員兼職」が殆ど全く機能しなかつた事実とともに、政党の漸次的な勢力伸張という時勢の変化を明確に認識するに至り、憲法発布当時とは異なつて、政党がいつか将来において責任の果たせるようになった時、政党内閣が出現する可能性もあるという考え方を持つに至つたのである。換言すれば、政党問題を考える場合、山県は政党側に最小限度の譲歩しか認めず、「固不動の方針」をもつて解散に次ぐ解散という強硬姿勢で対決する姿勢をとり、伊藤は議會と協調ないし協力する姿勢をとることとなつたと考えられる。そして、この二人の対立ないし相違を選挙法改正法案に引き付けて考えれば、第三次伊藤内閣が提案した内容（明治三十二年五月）と第二次山県内閣が提案した内容（明治三十二年二月及び二月）を比較することで理解できる。第三次伊藤内閣は、改正法案第一五条及び第一六条によつて、兼職禁止の立場を取つた。伊藤は、選挙法で「官吏の議員兼職」を制度化した張本人であるが、この立場の変化は、前述した認識の変化にあると考えられる。これに対して、第二次山県内閣は、選挙権の付与を地租五円以上もしくは所得税または營業税三円以上の者に大幅に拡大した第三次伊藤内閣の選挙法改正法案を目して、殆ど普通選挙であると恐れるとともに、政党側の力がこれを利用して更に伸張し、政党内閣を導くことにならないようにと考え、改正法案第一五条及び第一六条によつて、明治三十二年選挙法第九条とほぼ同内容の兼職可能の立場を取つた。周知の通り、第三次伊藤内閣の改正法案は貴族院での審議未了によつて廢案とされ、第二次山県内閣の改正法案が明治三十二年選挙

法として公布された。これにより、「官吏の議員兼職」は存続したが、伊藤は明治三三年九月に立憲政友会総裁に就任して、山県と伊藤の路線対立は決定的となった。このことは、「山県派伊藤派の衝突、超然主義政党主義の衝突に存すといふは、幾許か事実」¹⁵⁾という論評からも明らかであろう。

次に、制度的側面については、官吏任用制度が、藩閥の情実任用や政党の獵官運動の影響を受けることのない、身分が保障された資格任用の専門官吏から構成される制度となったことが考えられる。明治憲法体制下での官吏任免は、憲法第一〇条により天皇大権に属することが明文化されている。これにより、官吏は「天皇ノ官吏」たるにふさわしい高度の倫理観をもつ「國家ノ名ニ於テ命令處分ノ權ヲ行フ者」¹⁶⁾と位置づけられ、内閣とともに「國務を総理する」行政権の担い手とされた。そして、明治三二年の文官三法の公布により、前述のような官吏任用体制が確立され、日露戦争後、官吏は次第に藩閥から発展した官僚閥を形成し、権力主体の一つとなっていった。この官僚閥は、最初は、清浦奎吾（熊本）や大浦兼武（薩摩）や平田東助（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、その基盤となったのは衆議院ではなく貴族院であった。このような官僚閥形成の背景には、官吏は「國家ニ勲勞」（貴族院令第五条）ある者として、勅選議員という形で、終身の貴族院議員に勅任されることを得、場合によっては國務大臣にもなれる可能性があったこと、更に、叙位叙勲という名譽を受けられ、恩給という経済的厚遇も得られる可能性を有していたことが考えられる。また、衆議院議員は貴族院議員と異なり、公選によって選出されるため、総選挙毎に増加する傾向を有していた選挙費用の工面が困難であったことも要因として考えられる。この点については、「明治三十年代以降の官僚機構での社会移動は一足飛の立身出世はありえなく、官僚制組織のなかの一步一步の経歴移動」¹⁷⁾になっていったこと、具体的に言えば、明治二八年に法科大学を卒業し、官界に入った者は、一六年後（明治四四年）にはそのほとんどが

局長や知事クラスになっていたが、明治四〇年前後の卒業生はほぼ同じ期間を経過しても（大正一〇年）、ほとんどが課長クラスだったことや、官吏の給与水準は明治一二年から明治四三年まで改訂されず、この間に消費支出額は二倍以上になったため、文官高等試験合格者の初任給（明治四〇年）は、二〇年前からくらべて実質所得において半分以下になってしまっていた¹⁸⁵ことから官吏が衆議院議員の候補者となることの経済的困難さが理解できる。

最後に、社会的側面については、第一に、官吏自身の兼職制度の受け止め方、すなわち、官吏自身が兼職制度を必ずしも「是」とは考えていなかった側面があるのではないかと言うことが考えられる。通常、政府筋の主張を代弁するため、御用新聞とさえいわれた『東京日日新聞』¹⁸⁶は、明治二二年三月七日の紙面で、「官吏の議員兼職」について、「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得べからざる事柄」であるので、「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」と論じている点がこのことを理解する一助となると考えられる。これに加えて、候補者のうち、各総選挙前六ヶ月以内に官吏を辞職した者の総数からも、このことを首肯できるのではないかと思われる（図表三の当選者・落選者の元職の部分参照）。第一回・第二回各総選挙における総選挙前六ヶ月以内に辞職した官吏の候補者総数は、三九名・一一名であり、第一回・第二回各総選挙における現職官吏の候補者総数の二五名・一一名と比較しても、回数以上の数となっている。そして、総選挙前六ヶ月以内に辞職した官吏の候補者の当落の内訳は、第一回総選挙では、当選三六名・落選三名、第二回総選挙では、当選一〇名・落選一名となっており、当選者の所属する院内交渉団体は、第一回総選挙では、大成会一五名、弥生俱樂部（自由党）一〇名、無所属七名、議員集会所（立憲改進黨）四名となっており、第二回総選挙では、中央交渉部九名、弥生俱樂部（自由党）一名であった。すなわち、政党に属さない当選者は、第一回総選挙では二二名（約六

○%強)、第二回総選挙では九名(九〇%)ということになり、このことは、とりもなおさず、兼職をせずに政府を支持する元官吏が相当数あったことを示していると思われる。そして、それは同時に、兼職を否とする選挙権者の意識の反映であったと考えることができよう。第二に、「官」と「民」の対立が考えられる。近代日本は、強烈な社会的上昇志向の社会であり、有為の青年の間には「立身出世」という野心が存在し、その野心は「職業の選擇に當りて」「官吏が最も都合よし」とする考え方に繋がっていた。²⁴⁾そして、この野心は「単なる欲望としてだけみれば」ではなく、構想力という希望を背景にした新しいアンビション²⁵⁾であったと言われるが、それを受け入れる官吏社会は、すでに明治二〇年代より、陸羯南によれば「長官の一喝は雷霆の如く、唯命是れ従ふの風を生じて」「社会の風紀を保ち徳義を發揮するの点に於ては、大に退歩したる」という状況であった。これに加えて、「県治の状況を管督庁に報告するに當り、本県の如き稍々無神経の人民なれども之を喜ぶもの、如しとの文字を列したるより、其県下の有志者は、大に憤懣して県庁に出頭し、其の書記官に對面して、之を面詰した」、²⁶⁾いわゆる青森県の無神経騒ぎに代表される官側の「官尊民卑」意識が、「官」との衝突もあえて辞さないとする民側の意識を作りだし、感情のレベルでの対立が生じていた。²⁷⁾更に、官吏によって運営される「行政」は、「天皇ノ行政」として權威づけられた地位を具備すると同時に、精巧な「管理」装置の体系として機構化され、「管理」の仕組の定型化が進むと、「政」にまつわる価値判断の重さをもはや持たなくなり、これに加えて、「君主の恩寵と特権を享受し、天皇一人への無限の忠誠の提供により、官僚メカニズムの中の個人の無責任の利益を享受」²⁸⁾する面が徐々に形成されたことも民側の意識を高める一助となったと考えられる。第三に、当時における衆議院議員の社会的地位が「従来の慣例によれば」「大臣より三級以下即ち奏任官相当の位地に在るものと仮想せざるを得ず」、「議員は如何に己れは代議士なりと意張るも、憲法は如何に広大の議権を与るも、其の社会に占める地位は逆も勅任官と同等なるを得ざるべし」と²⁹⁾

いう状況であり、このことから、官吏の方が衆議院議員よりも社会的地位が高いと一般的に認識されていたことも要因として考えられる。第四に、有権者総数が飛躍的に増大したことにより、衆議院議員は議員本来の活動よりも選挙活動に精力を傾けなければならなかったこと等によって、官吏で衆議院議員選挙の候補者となろうとする人数が多くならなかつたということが考えられる。

上述の諸理由から、明治二二年選挙法で創設され、明治三三年選挙法及び大正八年選挙法でも存続した「官吏の議員兼職」は、大正一四年の加藤高明内閣提案の普通選挙法案において劇的な変化を遂げる。加藤首相は、第五〇議会において、「官吏の議員兼職」に関する条文について、「一般ノ官吏及待遇官吏ニ關シマシテハ被選舉權ヲ奪ヒマス理由ハ無イト存ジマスケレドモ法律ニ列舉致シマス所ノ政務官ヲ除クノ外ハ議員トノ兼職ヲ許サルコト、致シテ以テ弊害ノ發生ヲ防止センコトヲ期シマシタ次第デアリマス然レドモ政務官ニ至ツテハ其性質ニ鑑ミテ特ニ議員トノ兼職ヲ認メル方ガ寧ロ必要デアリト認メタノデアリマス」と説明を行い、次のような条文案を示した。

第十條 官吏及待遇官吏ハ左ニ掲クル者ヲ除クノ外在職中議員ト相兼ヌルコトヲ得ス

- 一 國務大臣
- 二 内閣書記官長
- 三 法制局長官
- 四 各省政務次官
- 五 各省參與官
- 六 内閣総理大臣秘書官
- 七 各省秘書官

この法案が、議会及び枢密院での審議を経て、同年五月公布（昭和三年二月二〇日施行）された。この改正法律によって、「官吏の議員兼職」は、資格任用の事務官と特別任用の政務官のどちらも議員との兼職ができるというシステムから、資格任用の事務官の議員兼職はこれを完全に禁止し、特別任用の政務官のみが兼職できる制度へと変更した。換言すれば、もともと、「官吏の議員兼職」は、「専門とする範囲内で立案し、立法を行う官吏と、それらを統括し、全般的な指導・調整をする内閣」³⁰が行使する行政権が、議会の立法権に優越して「国務を総理する」体制を強化するための手段として創設されたのであるが、右に述べた諸理由から、「内閣は是非とも、帝國議會に於て、多數を制すること必要なり」とする当初の目的を達成できなかったのである。つまりは、「帝國議會の開設によつて政治の場が多元化したとき、いわゆる藩閥勢力がそれへの有効な対応策を持たなかった」³¹ことを示す一例証であるということができよう。そして、政治の「担い手」としての政党が台頭するとともに、「官吏の議員兼職」は、イギリス型議院内閣制において行われていた制度慣行に近いものとなり、このことが、皮肉にも日本において、明治二五年の段階で井上毅が「法理にあらすして政治の趨勢なり」と断じつつ、「理論を以て之を強行せんとするも能くすべからざるなり」と否定したはずの立法権優位の政治体制である議院内閣制の成立を促す一要因となつたのである。

注

- (1) 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）六頁。三谷氏は、文久二年幕府使節の随員としてヨーロッパに赴いた福沢諭吉の回顧を引用して、議會制は統合のシンボルであると評するとともに、政党制は分

裂のシンボルであるとしている。

- (2) 宮沢俊義『憲法と政治制度』(岩波書店、一九六八年)一〇・一一頁。
- (3) 山中永之佑『日本近代国家の形成と官僚制』(弘文堂、一九七四年)一頁。
- (4) 三谷太一郎『明治期の枢密院』(『枢密院議事録』第一五卷所収)一一頁。
- (5) 『衆議院委員會議録』第二〇卷五〇九頁。今井嘉幸衆議院議員(正交俱樂部)の発言である。
- (6) 辻清明『議會制と官僚制』(『近代社会の構造と危機』、弘文堂、一九五一年)一六一頁。
- (7) 『概ネ自由改進二黨ニ屬シ』、「専ラ民權ヲ主張シ官府ニ抗敵スル」府県會議員からなる府県会は、一八八〇年代、最も「厄介な団体」とみなされていた。多田好問『石倉公実記』下卷(原書房、一九六八年)九四四頁及びジョージ・アキタ『明治立憲政と伊藤博文』(東大出版会、一九七一年)三一七頁。また、政党勢力の伸張要因について、陸は「政党の外に在りて自ら超然を称する者」は「専ら政党嫌らひの選挙人に依頼」するが、「政党嫌らひの選挙人は、選挙其の事に熱心ならざる」ため、各政党が「皆な信用を失へる今日と雖ども、一旦選挙と為れば各地に勝利を博せん」状況があったと論じている。「候補者の選定(上)」『日本』四五五九号(明治三五年四月二三日)。「陸羯南全集」第七卷四二四頁。
- (8) 尾崎行雄『罌堂自伝』(『尾崎罌堂全集』第一卷、公論社、一九五五年)二二二頁。
- (9) 加藤伯傳記編纂委員會編『加藤高明』下卷(美文館、一九二九年)四七九頁。
- (10) 「官僚と政党」『法律新聞』一二二四号(大正六年二月二〇日)。
- (11) 岡義武『山県有朋』(『岡義武著作集』第五卷、岩波書店、一九九三年)三二二頁。
- (12) 都筑馨六『超然主義』(国立国会図書館憲政資料室所蔵『都筑馨六関係文書』)。
- (13) 岡・前掲書四四頁。
- (14) 小松緑編『伊藤公全集』第二卷(昭和出版社、一九二六年)一九六頁及び坂井雄吉『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。

(15) 「超然内閣と政党内閣」『日本』四二三〇号（明治三四年五月二八日）。『陸羯南全集』第七卷二六五頁。また、陸は「二侯は政論に於て根本的意見を異にする」が、「伊藤侯は政党内閣論を是とするも、閣中必ずしも黨員のみを容るゝにあらず、山県侯は超然内閣論者たらんも、時としては政党の援助を借る、皆な各々其の時情の見解に基づく」と論じている。「調停の不得策」『日本』四二三三号（明治三四年五月三十一日）。同前書一七〇頁。

(16) 穂積八束著、穂積重威編『修正増補版憲法提要』第八版（有斐閣、一九四三年）五二八・五三三頁。

(17) 竹内洋『立身出世主義―近代日本のロマンスと欲望―』（NHK出版、一九九七年）二四八・二四九頁。

(18) 同前書二二九頁―一三一頁。また、奏任官給与の推移表は、水谷三公『日本の近代13―官僚の風貌―』（中央公論新社、一九九九）七八頁にある。

(19) 「立憲政治の實行如何（二）」『東京日々新聞』五二〇四号（明治三二年三月七日）。

(20) 大久保泰甫「日本の法学部教育の歴史から見た法科大学院構想」〔法律時報〕七二卷一号所収、二〇〇〇年）一一九頁。

(21) 竹内・前掲書三〇八頁。

(22) 「官吏社会」『東京電報』六四七号（明治二二年一月二八日）。『陸羯南全集』第一卷五七三・五七四頁。また、「地方に於ける料理屋、芸妓、西洋小間物屋の如きは重にも官吏の得意に依りて繁昌」しており、官吏は、「卑屈、傲慢、猥瑣、阿諛、附和、矯飾、陰險、軽薄、浮佻」で、「表は文明の風采を装ひ裏に野蛮の品行」をなし、「私利是征りて国家の安危を忘れ、「廉耻節操を後にして顕栄利達を欲し」、「私党相牽て権勢を握らんと欲する」ものであると陸は評している。「官吏気習」『日本』四八一号（明治二三年九月五日）。『陸羯南全集』第二卷六八〇頁。

(23) 「無神経の人民」『東京電報』五八八号（明治二二年八月一八日）。『陸羯南全集』第一卷四八七・四八九頁。

(24) 「官尊民卑」の意識は、「朝に小人なく野に遺賢なし」とする愚民観と固く結びついていた。井手嘉憲『日本官僚制と行政文

- 化」（東大出版会、一九八二年）二六六頁。また、青森県の無神経騒ぎについて、陸は、「時勢の変遷民度の進歩」の表れであると分析している。「地方人民及び地方官」『東京電報』六一四号（明治二十一年九月一八日）。『陸羯南全集』第一卷五二七・五二八頁。
- (25) 井手・前掲書四四・四五頁。
- (26) 上山安敏『プロイセン官僚制成立論』（有斐閣、一九六四年）二三頁。
- (27) 「帝國代議士の地位如何」『東京電報』六七八号（明治二十一年二月六日）。『陸羯南全集』第一卷六一四頁。当時、勅選の貴族院議員であつた児島惟謙が、第五回総選挙で衆議院議員に当選したという事例があつたが、このような例は全くの異例であつた。
- (28) 『衆議院議事録』第四五卷三四五―三七七頁及び『衆議院議事録』第四六卷四六九―五〇二頁。また、若槻礼次郎内相は、衆議院の委員会審議において、「代議士デアル人ヲ政務官ニスルコトハ、議會ト政府トノ間ノ聯絡ヲ取ル上ニ於テモ、如何ナル政策ニ於テモ少シモ差支ナク行ケル、而シテ議會ニ於ケル總テノ事ハ承知シテ居ルカラ、其人ガ政府委員トナツテ出ラレルト云フコトハ便利デアルノミナラズ政府政務官トシテハ、行政的事務ノ取扱方ニ慣レテ居リマス」と「官吏の議員兼職」修正の説明を行った。『衆議院委員会議録』（大正）第四四卷二―四頁。
- (29) 福島正夫「官僚の法思想」（『福島正夫著作集』第一卷、勁草書房、一九九三年）五三五頁。
- (30) 「御用政黨、御用議員」『国民之友』四五号（明治二十二年三月二二日）。
- (31) 坂井・前掲書二九三頁。
- (32) 井上毅「非議院制内閣論」（『井上毅伝』史料篇第三）六二八頁。
- (33) 同前書六二三頁。