

# 帝国議会衆議院の議員定数に関する考察

## —首相秘書官・金子堅太郎の役割に注目して—

A Study on the Parliament Apportionment in the House of Representatives of the Imperial Diet in Japan:  
Focusing on the Roles of Kentaro Kaneko

松浦 康之                      松岡 信之<sup>1)</sup>                      五條 理保<sup>2)</sup>                      小森 雄太<sup>3)</sup>  
Yasuyuki MATSUURA      Nobuyuki MATSUOKA              Riho GOJO                      Yuta KOMORI

1) 明治大学政治経済学部 2) 笹川平和財団海洋政策研究所 3) 明治大学政治制度研究センター

### Abstract

This paper aims to clarify the decision making processes of the parliament apportionment in the House of Representatives in Japan by looking into the roles of Kentaro Kaneko in including the Articles related to election in the Constitution of the Empire of Japan. Generally speaking, the issues on parliament apportionment are very complicated because they extend over various fields in political science such as democracy theory and electoral systems theory. In this paper, we aim to present a perspective for considering the issues of parliament apportionment through clarifying Kaneko's roles in the drafting of the Constitution of the Empire of Japan.

Keywords: 議員定数、衆議院、金子堅太郎、選挙

### 1. はじめに

1889年に公布された衆議院議員選挙法（以下「選挙法」とする）は、「衆議院ノ議員ハ各府県選挙区ニ於テ之ヲ選挙セシム其ノ選挙区及各選挙区ニ於テ選挙スヘキ定員ハ此ノ法律ノ附録ヲ以テ之ヲ定ム」という第1条の規定に基づき、衆議院の議員定数を同法の「附録」において規定した。この「附録」には、各府県の議員総数が列挙され、その総定数は300人とされた。衆議院の議員定数は、この300人という人数が基準となり、現在に至るまでの議員定数をめぐる議論に大きな影響をおよぼしている。これは換言すると、日本における議会制度が太平洋戦争以前からの連続性を強く有しているということである。衆議院は大日本帝国憲法（以下「明治憲法」とする）第5条において、「天皇ハ帝国議会ノ協賛ヲ以テ立法権ヲ行フ」と規定され、貴族院とともに立法機能を担っていた。衆議院の議員数をめぐる当初の議論においては、日本の人口に基づく算出基準が議論に上っていたが、その算出基準そのものの根拠が示されたことは、管見の限りにおいて存在していない。そもそも、後述するように、選挙法は12万人につき1人の割合で議席を配分することとなったが（自治省選挙局1965:7）、伊藤博文らによる議論では、10万人や13万人など、やや根拠の薄い人数も提示されている。そして、現

在進行している政治過程においては、この300人を基準として、有権者の増加にしたがって、便宜的に増加していったに過ぎないのである（上條1985:7）。

このような検討経緯を経て決定された衆議院の議員定数について、本来有益な知見を提示することが期待される選挙制度論や議会政治論の分野において、ほとんどこの問題が取り上げられることはない。その一方で、法学（特に憲法学）の分野において、議員定数をめぐる問題についての議論が盛んに行われており、政治学の分野における議論がきわめて貧困であるとする上條末夫の議論は特に重要である。上條は続けて、「議員定数はその不均衡という平等上の問題だけではなく、代表の適性数（総定数）、代表制、選挙区制および選挙母体等の問題を含んだものであり...【略】、高度にして錯綜した問題を持っている」と述べ、議員定数をめぐる問題の複雑性を指摘しているのである。

衆議院を含む帝国議会の組織や構成する議員の定数および選出方法などの法制化に関する実務を担ったのは、伊藤博文内閣総理大臣の秘書官を務めた金子堅太郎であった。金子が主導した議会制度の検討過程においては、数多くの草案が構想されたのみならず、いわゆる「御雇外国人」から意見も聴取し、既に議会を設置していた海外諸国との比較の中で議員定数を決定していくことになったが、議員

定数は何人であれば適当なのかという問題は、常に法案起草者らの問題関心としてあり続けていた。

しかしながら、適切な議員定数は何人かという問題は、前述の上條が「適正数の根拠は一度も示されたことがなく、その上「人口数ないし有権者数に対する適正な代表者数の合理的根拠は解明されないままこんにちに至っている」と述べているように（上條 1985 : 7）、模範解答が存在し得ない性質を有している。加えて、稲田正次も議員定数の適正規模について、「理論上の合理的基準を明らかにすることは難しい」と指摘している（稲田 1962 : 62）。そのため、理論的な検討を行うための前提条件を整備すること、具体的には、議員定数が決定された経緯の実態解明を通じて、議員定数を決定する要因を特定することが議員定数をめぐる問題を解決する糸口になる。

また、議会の重要な機能の 1 つとして、代表機能がある。代表機能を容易に強化する方策としては、国民の代表である議員の定数を増やすことが挙げられるが、無制限に増やすことが「望ましい」と言い難いのも周知の事実である<sup>1</sup>。そのため、議員定数をめぐる問題は、議会の代表機能という、現代民主主義の根幹に直結する問題でもある。

このように議員定数をめぐる問題は、現代民主主義国家の存立に直結し得る重要な問題であるが、近年の日本における議員定数について論じられる際の傾向あるいは流行は、きわめて単純な議員削減論である。衆議院の議員定数は、帝国議会開設時（1890 年）の 300 人を皮切りに漸増を繰り返し、男子普通選挙法制定（1925 年）により 466 人となり、公職選挙法制定による根拠法の変更や太平洋戦争後の人口増加や都市部と農村部の人口流動の激化に伴う議員定数の是正（増加）により 512 人まで増加している。しかし、自由民主党が 1989 年に発表した「政治改革大綱」において、「政治家個々人の倫理性の欠如」、「多額の政治資金のその不透明さ」、「不合理な議員定数および選挙制度」といった理由に基づき、議員定数を 511 人（1990 年当時）から 471 人へ削減することを発表したことから、この傾向に変化が見られるようになる。1994 年には、いわゆる「政治改革」4 法の制定により、衆議院の議員定数は 500 人（小選挙区選出 300 名、比例代表選出 200 名）に削

減された。その結果、帝国議会開設時（1890 年）においては、人口 12 万人当たり 1 人からはじまった衆議院議員の人口比は、1994 年においては人口約 42 万人当たり 1 人へと約 3.5 倍へと増加したことになる。これは単純な見方をすれば、議員 1 人当たりの有権者数が激増し、代表性が希薄化したことを意味している。確かに、多様な価値観や利害を調整する必要がある現代社会において、議会を構成する議員の定数を削減することにより、意思決定の高速化が期待される反面、民意を必ずしも十分に汲み取ることが困難となる事態を引き起こすことになりかねない。そのため、議員定数をめぐる問題を検討する際には、代表機能を如何に担保するのかという視点も求められる。

本稿はこのような問題意識を背景として、あるべき議員定数のあり方を検討するための手がかりとして、帝国議会を構成した衆議院の議員定数がどのような決定されたのかについて、明治憲法の中でも選挙関連の条項を主に担当した金子堅太郎（1853 年～1942 年）に焦点を当て、議員定数が決定された経緯を明らかにすることを目的として、考察を行うものとする。なお、本稿においては、引用文の旧字体を新字体に、片仮名書きを平仮名書きにそれぞれ改め、その他、字体や読点についても一部書き改めている。

## 2. 帝国議会開設前の議会と議員選出

1890 年 11 月 25 日の帝国議会開設に至るまでの歴史、特に議員定数を始めとする議会制度の検討過程については、明治初年もしくは幕末までに遡ることが可能である。そのため、議員定数の検討過程を考察する際に、帝国議会、特に衆議院以前に日本でどのような「議会」が存在し、かつその構成員がどのように選出されたのかを確認しておくことは、歴史的な分析をなす上できわめて重要である。日本の「議会」の源流をどこまで遡るかについては諸説あるかと思われるが、ここでは明治憲法制定史や議会制度史などで日本を代表する研究者である尾佐竹猛にならって、江戸時代の幕末から確認していくこととする<sup>2</sup>。

尾佐竹は、日本における議会制度の始まりとして幕末議会論の重要性を強く唱えている。それは、ペリー来航（1853 年 7 月）以後、日本に対する欧米諸国の接触に対して、軍

<sup>1</sup> 例えば、アメリカ合衆国下院の議員定数は、1929 年議席再配分法（Reapportionment Act of 1929）に基づき、将来にわたり 435 人に固定することとされている。

<sup>2</sup> ただし、幕末議会論を日本の議会制度の端緒とすることについては歴史学の研究者から批判も出されている。特に山崎有恒は「幕末維新期に政治的スローガンとして頻用さ

れた『公議』という擁護が、のちの立憲制・立憲政治につながる『よいもの』であって、近代民主主義の萌芽と見なされるという理解（ないしは誤解）であった」。衆議院開設に至るまでの各種の「議会」が民主的な「議会」ではなかったのはもちろんのことである。本稿ではこの批判を踏まえた上で論を進めていくこととする（山崎 2005 : 12）。

### 帝国議会衆議院の議員定数に関する考察

事独裁政権であった徳川幕府が有効な意思決定を行うことができず、「雄藩」と呼ばれた大藩の意見を聴取することで問題を乗り切ろうとしたことに端を発している。外交・安全保障に係る意思決定をどのように行うのかという上記の問題は、「公議輿論」をどのように形成するのかについて、民衆の代表者である「議員」という概念はまだ形成されていない幕末当時においては、「藩」が実際的な影響力を持っていたことから、「藩」を基本的な単位として考えることが適当であったと考えられる。ただ、「藩」を基礎としながらも、議会の構成単位としてイメージされるようになる（古屋 1991：3）。ごく初期の議会構想として、土佐・薩摩両藩による薩土盟約（1867年）では、二院制をすでに構想し、特に下院では公卿や諸侯に限らず、庶民に至るまでの選挙を構想していたことは、広く知られている。

1868年1月、いわゆる「王政復古の大号令」によって、統治主体は徳川幕府から明治政府へと移行した。明治政府の最初期の組織は、総裁・議定・参与という三職が構成することになった<sup>3</sup>。上述のように、未だに「藩」が基本的な構成単位として存続していたため、明治政府は藩と中央政府をつなぐ機関を必要とした。これが徴士・貢士制度である。特に中央政府の政策に対して諮問を受ける役割を担った貢士の制度について見てみたい。

「復古記 卷三十四」には、「十一日、諸藩を分ちて、大中小三等と為す、又凡そ徴士は、旧藩と関渉なきを諭告す」と記載されており、各藩は40万石以上の「大藩」、10万石から39万石までの「中藩」、1万石から9万石までの「小藩」に区別され、大藩には加賀藩や薩摩藩など8藩、中藩は肥前藩や水戸藩など39藩、小藩は222藩がそれぞれ列挙されている<sup>4</sup>。また、「太政官日誌 慶応四年第一—第二」によると、貢士は「諸藩士其主の撰に任せ下の議事所へ差出す者を貢士とす即議事官たり輿論公議を執るを旨とす貢士定員あつて年限なし其主の進退する処に住す又其才能に因て徴士に選挙すべし」とされ、上記の大藩より3名、中藩より2名、小藩より1名がそれぞれ藩

主の推薦によって中央政府に差し出された。藩を代表する人士としての徴士・貢士制は、立憲制における議員として発展していくことになる<sup>5</sup>。貢士は、明治政府が諸藩に命じて差し出させた代議員のことであり、明治政府は公議輿論を実現するため、諸藩を代表する貢士に対して政策などを諮問することを構想した。その中でも優秀な貢士は徴士として中央政府への出仕が命じられることになる<sup>6</sup>。貢士は、1868年に置かれた貢士対策所において、毎月数回会議を開き、租税や度量衡、外国との条約など、中央政府が諮問した案件に対して答申することが求められた。この貢士制度こそが、もっとも初期の「国会議員」であったと見なすことができよう。

徴士・貢士制は、1年ほどでその役割を終えることになるが、「藩」の代表者が国政にある程度参与する仕組みは残されることになった。1869年3月に設置された公議所には、各藩の代表者が集まり、法律制定権が制度化されることになる（「会議は律法を定むるを以て第一要務とす」（議事体裁調局 1868：1））公議所をもって日本における近代的議会の嚆矢であるとする指摘もある（三村 2014：165）。貢士制においては各藩を三区分としてその選出数に差を設けたが、公議所における公務人（同年8月、公議人に名称を変更した）は、各藩などから1名が差し出された。その人数は一定しなかったようであり、287人（三村 2014：169-175）もしくは276人（明治大学史資料センター2006a：225）とされている。公議所では、切腹禁止や帯刀廃止、非人穢多の廃止など、開明的・進歩的な議案が多く提出されているが、これらに反対する公議人も多かった。また、明治政府の側からの無用論も強く、法律制定権を取り払った議会を構想することに繋がった（藤井 1964：17）。集議院はこうして、公議所が有していた権限を取り払い、また改称して置かれたものである。明治政府はこれより先、帝国議会の開設に至るまで「公議」を基本的に許さない方針を採ることになる。つまり「議会」としての役割を弱体化させ、行政への権限を集中させることになるのである。集議院は1869年7月に開設され、制度上は1873

<sup>3</sup> 行政事務の分担は、同年2月、神祇事務掛、内国事務掛、外国事務掛、海陸軍事務掛、会計事務掛、刑法事務掛、制度寮掛が置かれることになる。

<sup>4</sup> 会津藩、姫路藩、松山藩、高松藩、桑名藩、松山藩は「会津以下六藩当時方に之を討す、故に後に附記す」と除外されていた。

<sup>5</sup> 徴士と貢士については、著書によって記述が異なっていることがある。本稿では、「公議輿論」を実現するために

各藩から貢士を差し出させたが、貢士を議員的色彩の濃い役職者とする。またその中でも特に有能な者を徴士として後の中央官僚に繋がる存在として規定する。

<sup>6</sup> 徴士は「旧藩との関渉なきことを諭告す」とされた通り、藩ではなく政府への忠誠が求められる。後の官僚となる人々のことである。なお、尾佐竹は貢士の「議員」としてのクオリティに対して批判的な評価を下している（明治大学史資料センター2006a：212）。

年まで持続しているが、実際には70年を最後に会議は開かれることなく有名無実化した。議員は公議所公議人が引き続き担当することになったため、276人あるいは287人となる。帝国議会開設までの議事機関を概観したが、先述の通り、「議会」制度の端緒であったとしても、これを議会と見なすことはできないだろう。なぜならば、国民の参加が皆無であったからである。これら「議会」の主役になるのはもっぱら「藩」である。「中央政府と藩との連絡を保つことを目的としたものに過ぎない」という評価がなされることもあるが、「藩」から1名ないし複数名を選出する方法があったことを確認しておきたい。

1871年4月、廃藩置県が実施されたことにより、それまで主要なアクターであった「藩」は、中央政府の強いコントロール下に置かれることになった。つまり、それまでの藩主による統制から、中央政府の任命による知事による統制へと変化したのである。これによって明治政府はますますの中央集権体制を強化することになる。7月には、中央政府もまた組織を変更している。太政官職制により、正院・右院・左院の体制である。集議院は左院の管轄下に置かれるが、これはほぼ機能しなくなる。現代の理解からいえば、右院は各省、左院が「議会」の性格を有している。ただし、公議所や集議院と比較して、左院は決定的に異なる性格を有している。それは、左院の構成員は藩などの代表者を必要とせず、官選議員のみが組織した。こうして議会色がほとんど消え去ったのであるが、左院では将来の議会制度さらには憲法制定についての検討が本格的に行われるようになる。1872年4月、左院の少議官であった宮嶋誠一郎は「立国建議」を議長宛に提出し、憲法制定を求めた。これは左院の指導部の容れるところとなり、6月には左院の正副議長が「全国の代議士を集め人民に代て事を議せしめ上下同治の政を施すこととなる「下議院」を設けることを求める「下議院ヲ設クルノ議」と題した意見書を正院に提出したのである（議会政治社編集部編 1939：82-84）。左院の急進的な施策を支持したのは、正院の参事であった板垣退助である。正院は同月、左院に対して議会の組織や規則などを調査する命令をだし、左院は早くも8月には「国会議院」を東京に設け、年一回数ヶ月の会期で開院するという構想を正院に提出した。構想だけに終わることになる左院の国会議院構想であるが、初めて公選の議員によって組織される議会となった。ただし、完全なる公選かといえ、それはまだ不十分であった。すなわち、初年度の議員は各府県の官員を1名選出させ、翌年以降は

公選とする漸進主義を採用し、また「府県下農商工の財産ありて事務をも可なり心得えし者百人或は二百人」の有権者を組織した選挙組から1人の議員を選出するという厳しい制限選挙制度を想定したものであった（吉野 1927：346）。ここで注意が必要なのは、この段階では国民の人口比ではなく、有権者の人口比で議員の数が決まるということである。

左院による議会の組織、規則の調査は続けられたが、明治政府内における闘争によって一時中断することになる。それは、西郷隆盛や板垣退助らが主張した「征韓論」の台頭と、それに反対する大久保利通、木戸孝允らの「内地優先論」の対立であった。周知のように、征韓論は敗北し、左院の急進的な議会開設論を支持していた板垣が下野することとなる（明治六年の政変）。これによって左院における作業は停滞するものの、1875年に元老院が設置されるまでの間、継続することとなる。

一方、この前後には明治政府内において憲法制定に関する調査が行われ始めた。木戸、大久保をはじめ、板垣、伊藤博文の4人の参議が政体取調委員に任命されたのである。政体取調についての改革案は任命から10日後というスピードで出されることになる。すなわち、立法に関しては元老院と地方官会議を開設することを目指したのである。この後、先の政変で下野した板垣らによって「民撰議員設立建白書」が出され、漸進主義を採用する明治政府と対立することになる。このような流れを契機として、民間においてもさまざまな憲法案、議会構想が百出した（古屋 1991：19-24）。また、このような動きに対応すべく、政体取調についても人員の拡充が行われていくことになる。1873年11月には、左院の副議長であった伊地知正治と二等議官の松岡時敏を正院の御用掛と兼務させた上で、政体取調専任の参議であった寺島宗則と伊藤博文両名の4人による作業が行われることとなった。同月、伊藤は木戸に対して、政体取調の前途について、「政体論も寺島と兩人引き受け取調中に御座候。先づ下は地方官を会するくらいのこと仕置」、「人数はあまり増加せぬよう注意仕度」と、民選の議員による会議ではなく地方官による会議、そして議員数を抑えるという方針を報告している（奥田 2004：260-261）。地方官会議は、その前年に地租改正審議のため召集された大蔵省地方官会同を発展させ、毎年1回招集される地方長官による会議のことである。なお、この地方官会議は、規則を策定したものの結局開かれることなく終わっている。

この当時、明治政府においては憲法をはじめとする制度の導入に際し、どの国を範とするかについての対立が起きていた。すなわち、イギリスの制度を模範とする大隈重信と、プロイセンの制度を模範とする井上毅の対立である。この対立は結局、岩倉具視によって大隈を排除した上で伊藤博文を憲法制定の推進役とすることで落ち着くことになる。1881年7月、岩倉は憲法についての意見書を三条実美らに提出、天皇への上奏も求めた。この過程で井上が起草した憲法に関する重要項目が列挙された「大綱領」において、議院の特徴が示されることとなった。その中から関係するものを引用すると、「立法の権を分つ為ニ元老院民選院を設くる事」、「元老院は特選議院と華士族中の公選議員とを以て組織する事」、「民選議院の議員選挙法は財産の制限を用うること」である(多田 1930 : 717-718)。同年10月、「国会開設に関する詔勅」が発表される。そこには「将に明治二十三年を期し、議員を召し、国会を開くことが明記されており、10年間のうちに議会制度はもとより憲法を制定することが決められたのである。詔勅が発表されたのに伴って、同月には太政官達第89号によって、正院法制局を受け継いだ参事院が設置される。議長に就任したのは伊藤博文、他に井上毅、清浦奎吾、伊東巳代治などの人物が調査研究にあたり憲法発布に備えることとなった。

後に、この憲法制定グループに合流することになるのが金子堅太郎である。周知のように、伊藤は憲法を始めとする法典を整備するための私的なグループを組織してこれにあたらせることにした。そのメンバーは伊藤のほか、井上毅、伊東巳代治、そして金子であった。次章では、金子がどのような経緯を経て、このグループに合流するのかについて確認する。

### 3. 金子堅太郎と選挙法の制定

金子堅太郎は1853年2月、筑前国早良郡鳥飼村字四反田(現在の福岡市中央区鳥飼3丁目)で生まれた。鳥飼村は当時人口300戸、城内に近い所であり武士階級も士分と士分以下が、そしてそれ以外の階層が雑居する地であったという(高瀬 2001 : 54)。金子が生まれたのはペリー来航の実に4ヶ月前のことであった。父は福岡藩の勘定所付の下級武士である金子清蔵直道である。福岡藩は明治維新に

立ち後れた結果、下級武士が主導権を握る機会を失ったため、金子は裕福とは言い難い家柄の出であった<sup>7</sup>。金子は幼少期より優秀な成績を修めたことで藩校である修猷館に学んだ後、アメリカに留学してハーバード大学法学部に入学、並行して弁護士事務所に通うなど、法学に関する知見を理論と実践の両面から吸収していった。1878年に帰国した後、日本では司法省への仕官を希望したが、同年11月に東京大学予備門の教員に就任している。金子はその生涯において、執筆・講演活動共に多く、非常に多くの著作を遺しているが、その中でも後述する選挙法に関する記述は決して多いとは言えない。言論活動が活発であったのは、帰国後にいくつかの政社に所属し、在野の新進知識人として民権活動に深く参画する過程での啓蒙活動によるものである(高瀬 2002 : 9)。金子が所属した嚶鳴社、共存同衆において、私擬憲法の起草にも参加し、また議会論も多数著している。本章ではむしろ、金子の憲法論や議会制度論ではなく、1人の官僚としてどのように選挙法の起草に関わったのかを、伊藤博文などの人物と関連付けながら見ていきたい。

金子が明治政府と関係する直接のきっかけは、1879年12月、東京大学総理であった加藤弘之宛に金子を元老院に採用したいとする意向が伝えられたことであろう。大学側は後任の教員が決定しないことを理由として金子の転任に対して否定的な態度を取るが、結局は金子が元老院に移ることを承知する(高瀬 2003 : 127)。1880年1月、元老院から辞令が交付され、法律規則などを調査する第二課の付属となる。ちょうどこの頃に提出された民撰議員設立建白書など民撰議員設立に関する建白は金子らが窓口となって処理を行っていた(2003 : 128)。金子はこの時代には珍しく、一院制を批判し、二院制、すなわち上院と下院による議会を理想としていたことが注目される。民権派による私擬憲法意見を見てみると、民選議員が構成する国会のみを議院とする一院制が主流であり、何らかの形で華族などの身分制に基づく階級による議院を併存する意見は少数派とされていたが、金子の議会論には、イギリス議会の影響があった(2002 : 10)。その理由として金子は、民選の議員は「其言行両ながら人民一方に傾向し喜怒愛憎は多く民間の通論に影響せられ」、かつ「自己の持論を枉げて一時の流行」に流されやすいとする、多数の暴政が起

<sup>7</sup> 金子は自らの半生を『自叙伝綱領』に著しているのですが、本稿ではその全部を紹介することはしない(高瀬 2003)。また、金子に関する資料は日本大学精神文化研究所が多数

の一次資料や諸研究を出版しているのですが、ここでの金子に関する記述は多くをそれに拠った。

きる可能性があるとして、民選議員のみの国会には批判的であった(2002:11)。金子は華族による議院を設置することを主張し、1880年9月には『華族院ヲ立テルノ論』を『嚶鳴雑誌』第20号に発表している(高瀬1995:43)。元老院において、81年3月に少書記官、12月に権大書記官に任命されるなど金子は異例のスピードで昇任していくが、この過程で金子は民権派に反駁する論拠を佐々木高行元老院副議長に求められる。民権派がルソーの『民約論(現代でいう社会契約論)』を根拠としていたことに対する理論的なよりどころが必要とされていたためであり、金子はパーク(Edmond Burke)の保守理論を『政治論略』としてまとめることとなった。この著書は広く読まれ、井上毅との知己を得るきっかけとなったのである。井上はすでに岩倉や伊藤の下で法制度の創出に携わっていたが、伊藤は1882年3月からヨーロッパ各国の政体調査のため1年2ヶ月にもおよぶ調査旅行に出ているため、その帰国を待っていたのである。伊藤は1882年3月、「上院及下院組織の事」、「上下両院議員の資格並選挙法の事」など31項の調査項目を示され、憲法制定の大任を果たすものとして勅旨を受け取っていた(明治大学史資料センター2006b:213-214)。伊藤と金子は井上を介してではなく、直接の繋がりが形成された。そのきっかけとなったのは、寺島宗則が金子にアメリカ留学を勧めたことにある。金子は自叙伝において、「予は先般来、三条岩倉両大臣と協議し、米国公使に転任し、彼国にて憲法を研究し、伊藤の帰朝の前後、予もまた帰朝し、在米中取調たるものと、伊藤が欧州にて調査したるものとを総合して、憲法草案の任務に当らんとす。就ては貴下は曾て米国に留学し、彼国には知人も多ければ、公使館書記官に転任し、予と共に彼国にて憲法を研究せられんことを希望す。(高瀬2003:149)」とアメリカ留学の経緯を回想している。

寺島はその後、在アメリカ日本公使となった後に枢密院顧問官に就任し、憲法制定の会議において伊藤と激しく議論を戦わせることになる。寺島はハーバード大学へ留学した経験を持つ金子に、公使館書記官として再び渡米するよう説得したが、佐野高行元老院副議長はこれに反対する。佐野は金子に対して「寺島の意見は尤もなれども、元老院にても伊藤参議の留守中憲法の取調べをなす見込みなり。而してその主任は已に貴下に命じたことゆえ、寺島にはその旨を説明して断り置きたれば、元老院に留まりて十分盡力ありたし」と国内に留まるよう説得した。元老院は伊藤が滞欧中、憲法の研究をすることになっており、金子がその

主任に命ぜられていたのである。こうして国内に留まることになった金子であったが、伊藤のサポートをすることになった金子に対し、元老院議長の寺島宗則からの各国における憲法事項を調査せよとの命令を受ける。金子はそれを「各国憲法異同科目」として提出、それがヨーロッパ滞在中の伊藤が目にしたことで二人の間に交渉が生ずるようになるのである。この内容を高く評価した伊藤は、後に憲法起草メンバーに金子を含めることを構想するのである(高瀬2001:72)。

ヨーロッパに滞在する伊藤がどの国を範としたのかについては、周知のようにイギリスではなくプロシアであった。伊藤がベルリン到着後にまず師事したのは法学者のグナリスト(Heinrich Rudolf Hermann Friedrich von Gneist)、そして高弟のモッセ(Albert Mosse)とも関わりをもつ。広く言われているように、伊藤の憲法観はグナリストに影響を受けているとされているが、ここでは選挙法に関連するグナリストのアドバイスを確認したい。グナリストは伊藤に対して「日本の如き議員の員数は、300人より400人以下位と為すべし。是より多きときに却って弊あり。多きのみを好しと云う可からず。」と、300人から400人位の議員定数が望ましいと講義し、これ以上の定数はかえって望ましくないと説いたのである(吉野1927:466)。当時のプロシア憲法では69条に「下院は民選議員352人を以て構成す」と規定されており、これを参考にしたものと思われる。またグナリストは、選挙権と選挙方法について、プロシアで実施されていた財産制限三級選挙法を日本でも導入することと間接選挙法を採り入れるよう指摘している。普通選挙・直接選挙を導入し民意が直接国政に影響することについては未だ懐疑的な言論が少なくない時代である。伊藤は1883年8月に帰国し、早速憲法やその前提となる諸制度具体化のための作業を始めることとなった。

金子と井上は、『政治論略』を媒介としてますます親交を深め、一方で伊藤は金子に面会したいとする希望を持っていた。ここに3人のつながりを確認できる。1884年3月、太政官達第23号に基づき、宮中に制度取調局を設置することとなり、その長官には伊藤が就任した。金子の回想によれば、その翌月の4月10日、井上が金子を訪れ、「伊藤参議が貴兄に面談したき事あれば、官邸まで同道して呉れよ。」と依頼する井上に対し、金子が「伊藤参議面談の用向は何事なるか、若し承知ならば、内々語り聞かされたし。」という回答している(高瀬2003:159)。

井上は会談の内容を予め聞かされなかったようであるが、それでも金子は伊藤のもとへ訪問した。伊藤は単刀直入に「君は僕の秘書官になって呉れないか」と秘書官への就任を要請したのであり、続けて「僕は、今般、陛下より憲法起草の大任を命ぜられたるに依り、井上と巳代治と君の三人をして、その任務に加勢せしめんと欲す。承諾して呉れないか。」と憲法草案の起草を行うメンバーとして金子の他に井上と伊東巳代治を迎え入れたいとする意向を示した（高瀬 2003：160）。伊藤は憲法問題については、取調局ではなく、密かに4人でこれを行うことを予定していたのである。藩閥ではなく人物重視でリクルートを行おうとする気質が、伊藤には備わっていた（高瀬 2001：31）。しかし、この伊藤の申し出に対して、金子は即答を避け、金子を手放すことを躊躇する佐野常民元老院議長などを元老院との兼任という形で納得させた後、太政官と元老院の権大書記官および制度取調局御用掛として、内閣制度の創設を契機に議会制度関係法の起草に着手することになる。こうして、憲法、議院法、選挙法、貴族院組織令（後の貴族院令）という4本の法律について、伊藤博文の主導下にある3人がそれぞれ分担して起草することになるのである（大石 1991：19-20）。

制度取調局が議会制度関係法をいつから調査・立案したのかについては、だいたい1885年又は1886年頃からであるとする理解が一般的である<sup>8</sup>。しかしながら、升味準之輔は、1884年5月頃に国会規則草案が立案されていたと主張している。その特徴は国会議員を府県会において選挙するという複選法を採用しており、その後出された国会議員複選法案と国会規則案においては一般有権者が各郡区において代議人5人以下を選出し、その代議人が集会を開いてさらに民選議員を選挙する、これも複選法を採用していたとする（升味 1988：261）<sup>9</sup>。1885年12月、太政官達第69号によって太政官制から内閣制度に変更されると、制度取調局が廃止されるとともに、伊藤は内閣総理大臣に就任した。金子は内閣総理大臣秘書官として、憲法を始めとする議会制度関係法の作成を任されることになるが、特に選挙法と貴族院令の2法の原案作成が金子の担当とな

った<sup>10</sup>。伊藤はなぜ金子に議院構想を任せることになったのかといえば、特に上院である貴族院の扱いについて、金子には一日の長があったからである。それは以前出版した『華族院ヲ立テルノ論』などにおいて、上院設置の必要性を訴えていたことにはほかならない。伊藤の内閣総理大臣就任によって、憲法起草の機運が高まっていくこととなり、1886年から実際の起草作業が始まっていくことになる。

憲法草案の起草については諸研究において多くの言及がなされているが、明治政府が本格的に着手したのは、1886年秋であるというのが一般的な理解であろう。井上毅とドイツの法学者ロessler（ロessler）（Karl Friedrich Hermann Roesler）がそれぞれ起草した上で、伊藤が中心となって複数回にわたってこれを修正している。1887年夏には神奈川県横須賀の夏島で伊藤、金子、井上、伊東が「夏島草案」を作成、さらにこれを修正し、1888年4月には最終草案を決定している。議会法の基本的な姿勢について、升味は「そもそも国会開設は、自由民権運動の高揚に浴びせかけた『大号一発』であった。帝国議会に侵入してくるであろう、大同団結運動で勢力を回復した自由民権派を、如何に抑制するか、いかに応戦するか」が重視されたと指摘している（升味 1988：260）。民権派の勢力はできる限り抑えつつも、議会としての体裁を整えるためにはある程度の議員の数は必要である。次章においては、そのせめぎ合いの中で、議員定数はいかにして決定されたのかについて確認する。

#### 4. 選挙法の起草と枢密院での審議

実際に選挙法の起草を任されることとなった金子が両議院の人数をどのように決定していった経緯について、「上下両院の議員の数はどの位の人員にするが適当であるか、当時私が起草した衆議院議員選挙法に依れば、人口13万人に付て議員一人の割合と致しました。そうすると不思議にも議員の総数が300人、是は日本全国を小選挙区都市人口13万人に付一人の議員にした所が、きっちり300人になりました。（高瀬 1996：101）」と自ら講演している。

<sup>8</sup> 大石真は、調査立案作業が1885年以後に行われたとする見解を出している（大石 1991：16）。

<sup>9</sup> グナイストの影響を受けた伊藤は日本では直接選挙ではなく間接選挙が望ましいとする方向に傾いており、モッセに選挙法を立案するよう依頼した、というのが升味の説である。ただし、一次資料が散逸しているため、この選挙法草案は確認できない。

<sup>10</sup> 古屋は、金子の担当は選挙法のみで、貴族院令は伊東があたったとしているが（古屋 1991：31）、金子は「憲法及びそれに付随する法令の起草に関して分担を定め、井上は憲法及び皇室典範、伊東は議院法、余は、衆議院議員選挙法、貴族院令、伯子男爵互選規則及び多額納税者互選規則、を担当したりき。」と述べているので、本稿では金子の理解に基づいて記述している。

選挙法の最終草案においては、人口 13 万人につき衆議院議員 1 人の単純小選挙区であり、「不思議にも」総数は 300 人に収まったと金子は述べている。また、選挙法の起草について、金子は後に衆議院書記官長となる林田亀太郎に対して、「此選挙法中我輩を最も悩ましたのは選挙区制である。素より今日の如く全国に互政党があるではないから、地盤関係など考慮する必要はない。【省略】当時維新を距ること遠からず、三百年諸侯割拠の威風尚現存し、民俗風習は地方によりて大に異同あるのみならず、其利害関係に於て互に相容れざるものがあつたから、真に民意を代表するに何うしても小選挙区に限る。で我輩は主義として小選挙区制を採った。（亀田 1926：172）」と述べ、選挙区のあり方に苦悩していた心境を吐露している。

すなわち、選挙法の問題点は、間接選挙（複選法）と直接選挙の違い、そして選挙区のあり方という 2 点に収斂されたのである。選挙区にあり方について、金子は意外と直線的に小選挙区を導入したことを発言している。その後形成される地盤関係などが基本的に存在しないとする理解のもとで、郡区をまとめた選挙区を作成すれば良かった時代背景も味方したのであろう。ただし、江戸時代の「諸侯割拠の威風尚厳存」しているため、広大な選挙区を設定することはできなかったのである。特に複選法を採用するか否かという問題は、少し突っ込んだ議論が行われた。実際に選挙法を執筆したのは、金子によれば 1886 年 7 月のことであった（稲田 1962：1071-1072）。前述の通り、複選法つまり間接選挙制度か、直選法つまり直接選挙制のどちらを採用すべきかについて、1887 年に入って検討が行われた。稲田によれば、1887 年初め頃にモッセが伊藤の委嘱を受けて複選法を採用した選挙法の立案を試みたと指摘しているが、これは升味が先に指摘したモッセの草稿（1884 年）と内容が同一であるものの、その時期については矛盾している。稲田もモッセ草案自体が散逸しているため実物を確認することができず、「20 年 2 月 4 日付のモッセの井上毅に提出した意見書によって推定すると」という記述を行っているので、これをモッセ B 案としてこちらも見ておくことにしたい（稲田 1962：1071-1072）。モッセ B 案では下院議員は県会において選出されることとして、さらにその県会は 25 名の郡会の議員から構成されているとするのである。つまり有権者は郡会の議員を選挙するにとどまり、郡会の議員は代表者である 25 名のみが県会を組織し、さらにその代表者が下院を組織する、3 段階の選挙を経ていることになる。

井上毅は、このモッセ B 案について反対する意見書をモッセに送っている。すなわち、「かくのごとき選挙法は未だ経験を経ておらず」、「かつてその例なし」という理由から複選法に対する疑問を明らかにした。また、明確に反対する理由を 3 点にわたって述べる。第 1 に「地方議会を変じて政治上党派軋轢の場所」となることを憂慮した。つまり、地方政治が国政と複選法によって連係することで、国政での混乱がそのまま地方政治に下りてくることを懸念したのである。第 2 に、井上は続けて、「少数を圧する危険あり」、すなわち複選法を採用するということは、多数意見が増幅されて上級の議会を構成することになるため、少数意見がほとんど反映されなくなる危険性があることを指摘している。最後に、「国会議員の県会議員兼職を許すときは、中央の政争を地方に波及せしめる」危険があることである（稲田 1962：1072）。

モッセは、自らの選挙法草案を修正し、1887 年 2 月に井上毅に返答をおこない、三段階の選挙を廃止した上で下院議員は郡会と県会の双方から議員を選挙することとし、議員定数は「その人口に準じ法律を以てこれを定める」とこととしたのである（稲田 1962：1073）。モッセ・井上間の往復書簡によって、大体の選挙法骨子ができあがると、選挙法の草案が作られていくことになる。具体的には第 1 案（伊藤博文秘書類編纂会巻一ノ四）と第 2 案「下院議員選挙法」（井上毅文書）の両者が存在し、これらの草案は金子が執筆したものであると、稲田は推定している（稲田 1962：1074）。以下、『明治憲法成立史（下巻）』に拠ってその 2 案とそれに対する意見書のうち、議員定数に関する記述を見ていく。

第 1 案である下院議員選挙法においては、第 1 条において「府県より出す所の議員の定員は人口十万人に付き一人とす」と規定した上で、第 2 項以下で「選挙事務の為め府県の区域を以て選挙大区とし府県知事之を統括す（第 2 項）」、「選挙大区は現今郡区の区域に依り一郡区又は数郡区を以て選挙小区に分ち郡区長之を以て管理す（第 3 項）」と規定している（稲田 1962：1085）。また、第 2 条において「選挙小区は人口八万人以上の一郡区又は数郡区を合併して人口八万人以上に達するものを以て編制す其人口八万人以上八万人を超ゆる毎に議員一人を増加す但東京、京都、大坂の三府は其区の数に拘わらず総て之を合併して選挙小区とし其人口十万人に付き議員一人とす」と規定するとともに、「各選挙小区より選挙する議員の総数は選挙大区の議員の定員を超過することを得ず（第 2



帝国議会衆議院の議員定数に関する考察

項)」、「選挙大区及選挙小区の区域及議員の定員は別冊の定むる所に依る(第3項)」、「北海道及び沖縄県はその人口十万人につき議員一人としその選挙区域及方法は北海道庁長官沖縄県知事便宜酌定し政府の裁可を経て之を施行すべし(第4項)」と規定している(稲田 1962: 1085)。

この第1案については、若干の説明を要すると思われる。まず、選挙区を府県知事が統括する府県単位の選挙大区と、単独郡区または数郡区をもって構成する選挙小区に分けている点である。選挙大区では、人口10万人につき1人の割合で府県単位の定員を決める。実際に選挙を行うのは選挙小区においてである。人口8万人以上の郡もしくは8万人以上となるよう複数の郡を合併し、8万人につき議員を1名追加していくことになる。ただし、選挙小区の定員の合計は、選挙大区での定員を超過することはできないとする計算になるのである。複雑な定数決定がなされることは容易に想像がつく。これに対して、ロesslerは「第一条の人口十万人に付、議員一人の割合には賛成する。人口十万人ならば選挙人の数では平均一万人強なるべし、ただ、市街においては選挙人村落よりも少なきを常とするから、単に人口の数により議員数を定めれば、市街は村落に比して割合多数の議員を出すが如き結果となる。故に予は選挙人一万人に付議員一人となすの説を提出す」(稲田 1962: 1096)との意見書を提出している。単純な人口ではなく、選挙人の数を考慮に入れるべきとの意見であり、続けて大区小区の区別は不要であると指摘しているのである。第1案からも分かるように、選挙小区では8万人毎に定数を1増やすことが構想されているため、この段階からすでに単純小選挙区制ではないことが分かる。第1案は作成日時が付されていないものの、稲田はロessler意見書の日付が1887年4月15日であることをもって、同年3月頃に作成した者ではないかと推定している(稲田 1962: 1096)。

第1案とそれに対するロessler意見書を踏まえてつくられた修正案が、第2案である。これも稲田によれば金子の手によって執筆されたものであるとする(稲田 1962: 1096)。第2案で特徴的なものは、第4条第2項において、選挙区および投票区の区域、議員の定員を、別表でもってこれを定めること、そして10年ごとに人口調査をおこない改正すると明記したことであろう(稲田 1962: 1100)。また、選挙法第3案も残されている。「伊藤秘書類編纂会第一ノ三(帝国議会資料上巻)」における「議員

選挙法案修正」とするものである。1887年8月に作成されたものであるが、議員定数についての記述は、第2案にあった10年ごとの改正規定が消された他は、ほぼ変化はない(稲田 1962: 1102)。続けて第4案(伊藤秘書類編纂会第一ノ三(帝国議会資料上巻))となり、稲田によれば「選挙法案12月13日最終修正」と朱筆されていることから、1887年12月のものとなる(稲田 1962: 1103)。第4案では、選挙大区、選挙小区の別をやめ、第2条では「各府県出す所の総数を一郡区又は数郡区より成立する所の選挙区に配分」することや、第三条での「選挙区は付録を以て定め十個年毎に人口を調査し之を改正す」という規定のとおり、ロesslerの意見を多く採用したことがわかる。また、1888年1月年には井上が草案に対してさらなる加筆修正が行われ、第2条が「各府県出す所の議員は一郡区に於て一人又は二人を選挙せしむ」と、定数1人の小選挙区と定数2の選挙区の両者を採用する案としている(稲田 1962: 1104)。

選挙法を修正する過程で、オーストリア国会副議長であったクルメッキによる「欧州の文明国中憲法上の事態未だ多年の経験を積まずして民情に感染せざる国は代議院の議席に対し相当の候補者を充分に見出すの難しきを患え随て多数の代議士を任用するにあたり往々無能無識の元素を代議院に混入しその数而も尠からずしてその弊に堪えざる事あり【改行-引用者】予輩はオーストリアにおいて現に代議士の員数増加するに従いその平均の職能減少したることを経験したり 予は全文第二項に掲げたる代議士選挙の考案を参酌し今各府県会より平均3名もしくは多くも4名の代議士を派遣せしめんと思惟す【改行-引用者】斯くあるときは(三代府々会を合算し)総計126名乃至16名の代議士を得るべし 而して小県よりは少数の代議士を大県(人口及び納税額の大なる県)よりは多数の代議士を派出することとなるべし(大石 1991: 190-191)」という意見書が提出されたことは興味深い。

クルメッキは多数の議員候補者が生まれていないことを憂慮し、また「無能無識の元素」が議会に混入することを避けるためにも、議員定数は120人から180人とかなり少なく見積もっていることが特徴である。金子は「本年【1888年のこと-引用者】一月の初より、専ら憲法、皇室典範、議院法、貴族院令の精査会議を開き、伊藤総理を座長として、井上、伊東及び余の四人にて、反復、審査したりしが、三月末に至りて漸く完了したりき」と、88年3月で枢密院に提出する法案を完成させたと回想している(高

瀬 2003 : 196)。しかしながら、クルメッキ意見書への対応や、新たに出されたロessler論評の参照作業が残っていたのである。

1888年3月、憲法草案を起草したロesslerは、クルメッキ意見書に対する論評を明治政府に送付した (Observations on the Memoir concerning the Constitution of Japan)。日本語の正文が存在しないため、議員定数に関する部分について原文を引用する (大石 1991 : 200-204)。

1° *A small number of Representations in the lower house, about 120 - 180 (168).*

The number of Representations as proposed in the draft could be about 380 (1-on 100,000 of population).

Looking at other countries we find the following numbers:

German Empire	396
	(1-in 100,000 population)
Prussia	433
England	652
France (latest law)	584
	(one for each arrondissement (at most 1 in 100,000
United States	1-in 30,000
Belgium	1-in 40,000
Bavaria	1-in 31,500
Spain	1-in 50,000
Switzerland	1-in 20,000

So it obvious that the number proposed for Japan could be equal with the proportion adopted for the German Empire, and considerable less than in most other countries.

In Austria the number was originally 203, but apart from Hungary, which has alone 446, both together = 649. Lately the number of Austrian Representatives has been raised to 353 still apart from Hungary; both Austria and Hungary together would number about 800 Representatives, for a population of about 36 millions, while in Japan the number would be about 380 for 38 millions of population.

The original number of 203 Austrian Representatives has long been deemed quite insufficient. A report of the constitutional committee has expressed this in the following reasons: 1° the number of Representatives should be in a just proportion to the total population, and 2° in equal proportion with the number of the Hungarian Representatives (446); 3° the small number of the Representatives causes many inconveniences for the proper

conduct of Parliamentary business, especially in the various committees of the House; 4° the prevalence or the accidental absence of a few numbers may have a very improper influence on the Parliamentary votes, 5° at the time (1867) the increase of the number of Representatives was postponed for the sole reason that a just proportional distribution of such increase among the different provincial Diets, by whom they were elected, would not be agreed upon. But afterwards when direct popular elections were introduced the number was increased from 203 to 353, that is nearly doubled.

So it appears that a small number of 120-180 representatives for a population of 38 millions in Japan would be quite extraordinary and objectionable on very weighty reasons. There must be certain proportion between the number of population and their Representatives, because otherwise they would lose their true representative character. According to the memoir, one representative would be elected on about 300,000 or 250,000 of population. But how can such a large mass of people (perhaps 50,000 electors or more) agree upon their candidate? Such elections would be quite incalculable and unmanageable, and the electors would hardly be in any connection with the elected! And how could all the Parliamentary business be done by so small a number? It is therefore well intelligible why in all countries a much larger number has been adopted as a plain necessity. The ratio proposed for Japan of 1 to 100,000 of population, is the highest in existence and also adopted in the German Empire and to a certain extent in France, where the average ratio is 1 to 40-60,000; in all the other countries the ratio is much lower and goes down as far as 1 to 40-30-200,000. It seems therefore impossible adopt for Japan a ration of 1 to 300,000. Also there should be a reasonable proportion to the members of the Upper House.

The author of the memoir thinks it difficult to find sufficient number of able persons for the national Assembly according to the experience in European countries. There may in recent times be some truth in that statement, not because there are not enough able persons in existence, but because the modern constitutionalism is somewhat degenerating and many persons refuse to enter into the Parliamentary sphere on account of the money making classes, the growing party tyranny and the selfish policy of illegitimate Governments and ambitious leaders. And as there is never a guaranty that only the ablest men will be elected,

it should be expected that amongst a large number a greater portion of able politicians will be found than amongst a small number.

The proposition made in the memoir could only be effected by elections from the provincial Assemblies: it would be entirely impracticable in the system of direct popular election.

ロesslerは、クルメッキ意見書での下院議員定数が120-180人としていることについて、当時の日本の人口（約3,800万人）をもとにすると、議員1人当たりの人口比が人口25万人あるいは30万人となり、代表制の原理が薄くなると指摘している。その理由として他国における人口比を紹介し、ロesslerの母国であるドイツ帝国の他にもロシアやイングランド、フランスも概ね人口10万人に議員1人という水準であること、他国つまりアメリカは3万人、ベルギーは4万人など10万人に議員1人という数字は決して多くないことを指摘し、ロesslerはこの意見書において議員の総数を380人（人口10万人に1人）とすることを提案するのである。議員定数の決定要因は明確な理論的根拠が存在していないことを冒頭に述べたが、ロesslerは、人口と代表者の比率は一定の割合が求められることをここで述べているのである。ロessler論評は説得力を持って政府に受け入れられたようで、後の枢密院に提出する選挙法案でもその多くが採用されることとなる。

この間、金子は憲法案などを取りまとめた折、故郷である福岡を巡視するために東京を離れていたが、1988年4月、伊藤から帰京すべしとの電信を受け取り、伊藤に面会する。天皇に「捧呈」された憲法、皇室典範、議院法、選挙法、貴族院令が裁可されたとの報に接するのである（高瀬2003:204）。これらの法令案をどのように発布するかについては、さまざまな議論が存在した。すなわち、全国から議員を召集しその会議において決定すべしとの案、もしくは元老院で議決すべき、あるいは欽定憲法の性格を有しているから勅許があればただちに法令案は発布すべき、などさまざまな立場からのものであった。周知のように、結局は憲法草案などの審議のために枢密院が設置されることになる。枢密院議長には伊藤が就任し、総理大臣は黒田清隆に譲られることになった。なお、憲法制定グループはその後どのようなようになったかといえば、井上は枢密院書記官長に、金子と伊東は書記官兼議長秘書官に、それぞれ任ぜられたのである。

金子は後年、枢密院会議に諮問されることとなった憲法などの法案について語っている。金子に拠れば、「伊藤公の憲法起草の方針は憲法と衆議院議員選挙法、議院法、貴族院令の三法令とを区別するにありたれば、此等四つの法令は各々別の草案が出来て、陛下に奏聞されたのであります。」と述べる。つまり、憲法に密接に関連する立法機関に関する法令が憲法とは別々に制定されるのは日本の特徴であるというのである。金子は続けて「衆議院議員選挙法も亦日本の国民に国政に参与する選挙権を与え又選挙人たるの資格を定む規則であるから是も亦時世と共に改正せねばならぬからして、之を憲法の正条に編入することはよろしくない。」との伊藤の方針があったことが金子の口から語られたのである。大日本帝国憲法はその起草段階から硬性憲法として構想されていたことが分かるし、さらに選挙法についてもその内容つまり選挙権の拡大までもが当時予想されたいことをうかがわせる。硬性憲法と比較してこれらの法令は、容易に改正できるようにされていたのである。井上、金子、伊東の3人は、自らが起草した法令案について、それぞれ説明員として実際の審議に関わる事になる。

稲田によれば、枢密院諮詢案が成立する前に「金子による赤の書き入れがある102条の草案」があり、この原案に対して、伊藤自身加筆修正を行い、「10月21日確定 議長」の諮詢案が成立することになる（稲田1962:1105）。ここで重要な変更点を書き加えられた。すなわち、金子による原案における第1条は、「各府県より出す所の議員はその通計人口十万人に付き一人の割合を超えざるものとす 其選挙区は付録をもってこれを定め十二箇年毎に人口を計査し之を改正すべし【略】」とあったものを、伊藤による最終案において「衆議院の議員はこの法律の付録に定めたる各府県の選挙区に依り選挙せしむ」と改めたのである（稲田1962:1107）。つまり、議員定数や選挙区編成についても法律の本条ではなく付録とすることで、その改正を容易にできるよう、伊藤が修正をしたことになる。このようにして、人口10万人に議員1人という法律上の規定は消え、すべて付録における各選挙区とそこから選出される定数のみが続く付録が枢密院に諮詢されたのである。

1888年11月に付議された諮詢案は、伊藤博文秘書類纂本巻一ノ五に収録されているが、稲田の「明治憲法成立史」にその全文が公開されている。これによれば、選挙法の第1条には、「衆議院の議員はこの法律ノ付録に定めたる各府県の選挙区に依り選挙せしむ」と、最終案と同様の語句

がならんでいる。選挙法に関する枢密院での会議は合計8回行われており、逐条審議が行われた。そのすべての会議に明治天皇は出席し、議員の熱心な討議を聞くこととなる。以下では、その内容を見ていく。なお、会議の議事録は「枢密院会議筆記」に拠っている。

1888年11月26日午後に行われた、選挙法に関する第一読会において、伊藤は「会計法の第三読会は唯今結了したるを以て之に引続き直に選挙法の第一読会を開くべし元来此の法案に属するに一編の附録あるべき筈なれども、之は未だ上奏の運びに到らざるを以て今暫く之を配布する能わず 其の附録なるものは各府県の選挙区画を示すものにして其の組織は行政区画と各地の人口の寡多とし標準として編成したるものなり」と開会を宣言する。

選挙法の審議においておそらく高い注目を集めるはずであった「付録」はいまだに調整が終わらず提出できないことを議長が宣言する異例の展開となる。となれば、付録を除く法案を審議するほかない。金子は報告員として、先の法案第1条を朗読し、審議が始まったのである。しかし、第1条に対する質疑は条文ではなく、他の点に関する事柄であった。顧問官である野村靖（元長州藩士）は、自らの発言を議長に求め、複選法を採用すべしとの議論を展開するが、伊藤議長に遮られてしまう。第1条に関する質疑はこれだけである。付録が提出されない以上審議が難しいことは言うまでもないが、特に枢密院においては制限選挙であるとはいえ、有権者が直接議員を選出することにたいする忌避感むしろ嫌悪感があったことが分かるのである。第2回の審議は翌27日の午前に行われた。ここでは第二読会を開かれ、実質的な審議が行われることになる。金子は同様に、第1条から条文を朗読する。これに対して顧問官の寺島宗則は「報告員に本条の大意を説明せんことを乞う」との発言に対し、金子は「府県を基礎としその人口12万人に付き議員一人を出すの割合を以て府県議員の総数を定めその数を各郡区に配当して選挙区を作るなり」と説明している。ここでいう「府県議員」とは、府県会議員ではなく、府県選出の議員という意味になると思われるが、先に府県の人口によって議員数を決定し、その定数を郡区に配分するという方法が採られると明らかにしたのである。そして10万人ではなく12万人につき1人としたことも注目される。選挙法の審議過程において、複選法を求める意見は、執拗であった。伊藤がこの選挙法案は「勅命を以て本院の議に付されている」ことを強調するなど、合意形成が危ぶまれていた。そこで伊藤は、選挙法

を専門委員に付託してさらなる修正と議論を求めることを提案し、これが了承される。3回目の審議でその修正案が明らかにされることとなった。

12月10日午前に開かれた第3回会議では、修正案についての読会を開くことが議長によって宣言され、金子がその条文を朗読する。委員による修正では、第1条はほとんど対象とならなかったようで、「第1条 衆議院の議員は各府県の選挙区に於て之を選挙せしむ 其の選挙区及各選挙区に於て選挙すべき定員は此の法律の附録を以て之を定む」との修正案に対し、全員一致で可決したのである。選挙法の付録はほとんど明らかにされなかった。伊藤は、「然るに選挙法に付属したる附録なるものあり 此の組織上に付、実際の当否を査弁せんが為め之を各府県知事に諮問したるに、大抵其の回報を得たるも未だ其答議を得ざるものあり 而して之を本日決定せんとするは甚だ難事に付、他日各府県に渾て回答のあるを待ちて決定することとせん各位之を了せられんを」とその理由を述べている。

各府県の定数の割り当てと選挙区の編成について、各府県知事にその当否を求めていたのであるが、いまだ回答なしの府県があるためこれを確定できないというのである。確定後の付録は、そのまま選挙法の付録として収録されることになるが、この伊藤の発言に対して、森有礼文部大臣は「附録に10万人に付1人の割合云々とあり後其人口に増減を生じたるときは如何すべや」との質問を行っているが、ここでは議員1人当たり人口10万人となっており、修正前の12万人から変化していることが分かるだろう。ただ、森が質問した主旨は、人口増減が生じた場合にこの割合は変化しないのかというものだった。伊藤は森の質問に対して、「人口は議員の数の基礎にあらず 只立法者が起草の際、之を目安に取りたりのみ故に些少の変動に依て議員の定員を変更することなし 若し将来人口大いに増殖し議員の定員との間に不均衡を生ぜば法律を改めざるべからず」と答弁しているが、これも興味深い。つまり、「人口は議員の数の基礎」ではないというのであり、単なる「目安」であり、「些少の変化」ではこれを変更しないことを明言している。人口が議員の数の基礎ではないのであれば、何が基礎となるのかについての発言はなされていないようであるが、とにかくは、300人で衆議院を始動させたいとする伊藤の意思である。

こうして、1888年12月、選挙法に関する審議はすべて終了し、可決された。そして、翌1889年2月、大日本帝

国憲法が公布され、選挙法もまた、「法律第3号」として施行されたのである。

## 5. 結びにかえて

本稿では、帝国議会衆議院の議員定数がどのような経緯で決定されたのかについて、特に金子堅太郎に焦点を当てて、これを見てきた。衆議院が開設される前の日本では、幕末から「議会」的機関が開設されては消滅するという繰り返しを経験してきた。これは政府と世論の「たたかい」の結果でもあった。中央集権国家を目指す明治政府は、「議会」が自律的に行動し、積極的に建白を行うことを好ましく思わなかったのは言うまでも無いだろう。集議院から左院への「発展的解消」を経て、帝国議会開設までのあいだ、「議会」的機関は消滅したのである。ただ、民撰議院をもとめる世論を抑えることもできず、さらに明治政府が公約した「公議輿論」の実現も義務であった。そこで迎えられたのが急進主義ではなく漸進主義の議会論をとる金子だったのである。

金子の尽力により、1889年に制定された選挙法は、原則として小選挙区制を採用することとなった。「原則として」としたのは、214の一人区に加え、43の二人区が設定されたからである。農村社会であった明治期の日本において、都市部においては一人区が設定されたのに対し、人口涵養力の高い山間部においては、地理的条件などにより選挙区を分けることができない場合の例外として、二人区が設定されることとなったのである。1889年に制定された選挙法は修正されることなく、6回の選挙が執行された。その後、1900年に第2次山県有朋内閣により改正された選挙法では、定数は369議席に増やされ、選挙区制も大選挙区に変更されている。

本稿において考察してきた「なぜ、議員定数は300人に決定したのか」という問いは、換言すると「なぜ、人口12万人につき1人になったのか」ということである。この問いに対する回答は本稿において明らかにしているが、特に選挙法の起草段階で提示されたロesslerなどの識者の影響を無視することはできないだろう。しかしながら、それでも明確な因果関係を述べることは困難である。

その最大の理由は、金子自身が関東大震災後の講演において述べているが、「起草するに付ては色々の調査をいたしました時の材料、又外国人の意見、外国の例等を詳しく調べまして、其材料をたくさん持っていました、それは一昨年春までに大抵製本しまして、本箱四つか五つかに

収めて土蔵の中に入れて置きました。憲法記念館に献納しよう、そうして憲法について沿革を調べるものは、其書類に依って看るように皆整理しようじゃないかということ、を、伊藤公生前に我々にお話があった。一昨年9月の震災で火事で什器と共に皆焼けまして、裸一貫で何も持たぬ身になって【しまいました-引用者】（高瀬1996:89）」ということだからである。そのため、現代において、実証研究のみでその実態を明らかにすることは限界があると言わざるを得ない。

一方で、帝国議会開設時に設定された議員定数が現代にいたるまでの議員定数をめぐる議論の根幹あるいは前提を成していることを踏まえると、今後も史資料の渉猟はもちろんのこと、理論的な分析や諸外国における議員定数との比較分析などをより積極的におこなう必要がある。本稿で提示した知見がこれらの調査研究の基礎となることを期待したい。

## 6. 参考文献一覧

- 「枢密院会議筆記 一、衆議院議員選挙法会筆記・明治21年自11月26日至12月17日」国立公文書館デジタルアーカイブ (<https://www.digital.archives.go.jp/das/image-j/F0000000000000090745>) (アクセス日時: 2018/01/08)
- 「復古記 卷三十四 (1868年3月)」国会図書館デジタルコレクション (<http://dl.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/1148192>) (アクセス日時: 2018/01/08)
- 稲田正次 (1962) 『明治憲法成立史 (下巻)』有斐閣。
- 大石真編著 (1991) 『日本立法資料全集 3 議院法』信山社出版。
- 奥田晴樹 (2004) 『立憲政体史の研究』岩田書院。
- 上條末夫 (1985) 「議員定数の論理」『駒澤大学法学部研究紀要』第43号1-49頁。
- 議会政治社編集部編 (1939) 『日本憲政基礎史料』議会政治社。
- 議事体裁調局編 (1868) 『公議所法則案』村上勘兵衛。
- 自治省選挙局 (1965) 『衆議院議員の選挙区制度の沿革と問題点』自治省選挙局。
- 高瀬暢彦編 (1995) 『日本大学精神文化研究所 研究叢書 3 金子堅太郎著作集 第一集』日本大学精神文化研究所。
- 高瀬暢彦編 (1996) 『日本大学精神文化研究所 研究叢書 4 金子堅太郎著作集 第二集』日本大学精神文化研究所。
- 高瀬暢彦編 (2001) 『日本大学精神文化研究所 研究叢書 9 金子堅太郎研究 第一集』日本大学精神文化研究所。

帝国議会衆議院の議員定数に関する考察

- 高瀬暢彦編（2002）『日本大学精神文化研究所 研究叢書 10 金子堅太郎研究 第二集』日本大学精神文化研究所。
- 高瀬暢彦編（2003）『日本大学精神文化研究所 研究叢書 11 金子堅太郎自叙伝 第一集』日本大学精神文化研究所。
- 多田好問（1930）『岩倉公実記（下巻）』岩倉公旧蹟保存会。
- 永山正男（1991）「明治期小選挙区制の基礎的研究・選挙区人口の推定、有権者及び棄権率の整理とその分析」『選挙研究』第12号 98-109頁。
- 林田亀太郎（1926）『明治大正政界側面史』大日本雄弁会。
- 坂野潤治（2008）『日本憲政史』東京大学出版会。
- 古屋哲夫（1991）「帝国議会の成立 成立過程と制度の概要」内田健三等編著『日本議会史録1』第一法規出版。
- 藤井新一（1964）「明治初年に於ける議会政治」『駒澤大学法学論集』第1巻 5-27頁。
- 前田英昭「議員定数削減論 議員定数の適正規模とは」『国会月報』612号（1999年）62-65頁。
- 升味準之輔（1988）『日本政治史1 幕末維新、明治国家の成立』東京大学出版会。
- 三村昌司（2014）「公議人の変遷について」『東京未来大学研究紀要』第7号 165-175頁。
- 明治大学史資料センター監修（2006a）『尾佐竹猛著作集第7巻〈憲政史1〉』ゆまに書房。
- 明治大学史資料センター監修（2006b）『尾佐竹猛著作集第11巻〈憲政史5〉』ゆまに書房。
- 山崎有恒（2005）「明治初年の公議所・集議院一議員の意識と行動」鳥海靖等編『日本立憲政治の形成と変質』吉川弘文館。
- 吉野作造編（1927）『明治文化全集 第4巻 憲政編』日本評論社。

（提出日 平成30年1月9日）