

普通選挙法の成立

佐藤 尋生

一	目次
二	はじめに
三	大正八年衆議院議員選挙法改正
四	大正十四年衆議院議員選挙法改正（普通選挙法の成立）
結	び

一 はじめに

公職選挙法の出発は普通選挙法の成立である。議会主義の模範とされる英国等と比べても、普通選挙法はけっして後進性を感じられない選挙法であり、近代国家日本の成立過程と一体的に研究され考察されるべき研究課題である。本稿では、議会制民主主義の原点から、議会において精力的に

議論された「議事録」と「枢密院議事録」を中心にして、徹底的に明らかにすることである。

二 大正八年衆議院議員選挙法改正

1 改正前史

(一) 大正八年改正前の主な改正及び改正案概観

既に見たように明治三十三年に衆議院議員選挙法の改正（法律第七三号）が成立した後、大正八年までは、選挙権の拡大を伴うような改正はない。^①しかし、その間に、参政権に関する衆議院議員選挙法改正案が提出されている。ここでは、全体を概観した後、注目すべきものに若干触れてみることにする。

明治三十三年改正後大正八年改正に至るまで、大正八年改正を除き、帝国議会に提出された衆議院議員選挙法改正案（普通選挙法案又は選挙取締法案等の選挙関連法案を含む）は、五四件あるが、そのうち成立したものは四件しかなく、さらにそのうち、参政権に関するものは二件でいずれも被選挙権の欠格事由に関するものである。提出法案全体の中で、参政権に関するものは二五件、うち選挙権の拡張に関するもの一八件、ちなみに、普選法案が六件であった。^②

(二) 成立に至った法律案

本章のテーマとなっている大正八年の衆議院議員選挙法中改正法律案については、後に別項を立てて詳述する。

ここでは、それ以外に、参政権に関するものとして、被選挙権者の欠格事由に関するものではあるが、成立に至った法案二件について紹介する。

第一に、磯部四郎外二名が第二四回議會に提出した「衆議院議員選挙法中改正法律案」である。

その提案趣旨は、「衆議院議員被選挙権の制限に関する規定にして条文不明なるより立法院と裁判所との間見解を異にし同時異別の結果を見るに至れり此の如きは不権衡の甚だしきものにして被選挙権に影響を及ぼすもの著大なり」というものである。⁽¹⁾ここに、立法院と裁判所とが見解を異にした事実とは、衆議院の議員資格審査委員会報告が、衆議院議員選挙法第一三条第二項の「請負」の意義について私法と同一に解したのに対して、大審院が、「請負」の範圍は民法にいう請負と異なり通俗の広義の請負、すなわち、政府のためにする民法上の請負はもちろんその他政府と契約を為し一定の報酬を得て政府のためにその需要を供給することを指称するとしたものである。⁽²⁾具体的改正案は以下のとおりである。なお、筆者の付した下線部が付加修正部分である。

「第一三条第二項を左の如く改む

政府の請負を為す者又は政府の請負を為すの目的を以て設立せられたる法人の役員は被選挙権を有せず」

第一読会で、付託された特別委員会によって、次のとおり修正されている。前記原案と比較対照されたい。

「衆議院議員選挙法中左の通り改正す

第一三条第二項を左の如く改む

政府の請負を為す者又は主として政府の請負を為す法人の役員は被選挙権を有せず」

その後、本院の第二読会で第三読会を省略して委員長報告どおり可決、確定し^④、貴族院に送付した。

その後、貴族院もこれを可決^⑤、明治四一年四月二四日法律第五八号として公布された。

第二に、花井卓蔵外一名が第二六回議會に提出した「衆議院議員選挙法中改正法律案」がある。

その提案趣旨は、「法律の原則を重んじ兼ねて政略の危険を避けんとす」^⑥にある。また、一月二

二日、第一読会で共同提案者のト部喜太郎が行った趣旨説明に、よれば、「議員法第七七条の規定によれば衆議院議員にして選挙法の記載したる被選挙資格を失いたるときは退職者とすとあり、従って、現行法の如くんば、禁固以上の刑の宣告を受けたる以上は、其の裁判確定せざるも資格を失う

の結果を来す之れ此の法律の原則に背ける不当の規定なるを以て現行法第一四条第四号を削除せんとするものなり」ということである。具体的な法案は以下のとおりである。⁽⁷⁾

「衆議院議員選挙法中左の通り改正す

第一条第四号を削る」

削除の対象となっている条文を参考までに掲げると次のとおりである。

「衆議院議員選挙法第一条

四 禁固以上の刑の宣告を受けたるときより其の裁判確定するに至る迄の者」

第一読会では特別委員の付託を経たが、異議なく全会一致でこれを原案どおり可決し、第一読会の続きでも院議異議なく原案を可決して、貴族院へ送付した。⁽⁸⁾

その後貴族院もこれを可決して両院を通過し、⁽⁹⁾ここに、明治四三年一〇月二六日法律第六五号をもって公布された。

(三) 衆議院を通過した法律案

当然のことながら、(二)に掲げた、両院を通過し成立をみた法案は除くのである。そうすると、以下に挙げる三件の法律案があり、順次これを概観する。

第一に、島田三郎外二名が第二三回議会に提出した「衆議院議員選挙法中改正法律案」がある。

具体的改正案は、次に見るとおりである⁽¹⁾。

「衆議院議員選挙法中左の通り改正す

第八条 年齢満二五年以上の帝国臣民たる男子にして選挙人名簿調製の期日前満一年以上其

の区内に住所を有し仍引き続き有する者は左の要件の一を具備するときは選挙権を有す

一 選挙人名簿調製の期日前満一年以上地租三円以上又は満一年以上地租以外の直接国税三円以上若しくは地租と其の他の直接国税とを通じて三円以上を納め仍引き続き納める者

一 府県立師範学校、中学校若しくは文部大臣に於いて中学校の学科程度と同等以上と認めたる学校若しくは文部大臣の認可を経たる学則に依り法律学、政治学、理財学を教授する私立学校の卒業証書を所持する者

一 徴兵令に従い現役を終りたる者及召集に依じて兵役に服したる者」

なお、筆者が下線を施した部分は主な改正点である。前掲明治三三年法と比較されたい。

第一読会で、本案は一八名から成る特別委員に付託され、そこで以下のとおり修正された。

「第八条第三号中「十円以上」を「五円以上」に改む」

ちなみに、前記の原案は、委員会段階の修正でことごとく削除されている。第一読会の続きで委員長報告のあと提案者は原案を主張したが、すべて委員会修正のとおりに可決、確定し、貴族院へ送付

された。⁽²⁾

貴族院では、同院の委員会に付託されたものの、その審査未了のまま、廃案となった。

第二に、日向輝武外二一名が第二七回議會に提出した「普通選挙に関する法律案」がある。その趣旨は次のようである。⁽³⁾

始めて運用の妙に達するものなる事は古今万国に通ずる法政の大義なり

国会組織の根底たる選挙法の如き宜しく此の大義に則り遍く選挙権を国民の全階級に配当し等しく国民をして其の意思を国会に代表せしめ以て天壤無窮之皇基を翼賛せしむるを要す……」法案は具体的には以下のとおりになっている。⁽⁴⁾

「帝国臣民たる男子にして満二十五年以上の者選挙人名簿調製の期日前満一年以上その選挙区内に住所を有し仍引き続き有するときは衆議院議員選挙権を有す

衆議院議員選挙法中納税に関する規定は之を廃止す」

本案は第一読会で九名から成る特別委員に付託された後、審査の結果原案どおりこれを可決し、第一読会の続きでも原案どおり可決され、貴族院へ送付された。⁽⁵⁾

しかし、貴族院はこれを否決し廃案となった。⁽⁶⁾

第三に、第二八回議會に政府が提出した「衆議院議員選挙法中改正法律案」がある。その趣旨は、

要するに綱紀肅正にあり、中心は罰則規定の改正にあり、参政権規定の改正はそれに伴う些末なものにすぎないので、検討は省略する。^①

2 大正八年衆議院議員選挙法改正

(一) 議案経過の概略及び原案

大正八年二月二六日、政府は第四一回議會に「衆議院議員選挙法中改正法律案」を提出した。これは衆議院で、高木益太郎外三名提出「衆議院議員選挙法中改正法律案」及び、竹富時敬外六名提出「衆議院議員選挙法中改正法律案」と一括上程され、本案は、修正、可決のち貴族院に送付された。貴族院では、修正もなく可決確定し、ここに大正八年五月二二日法律第六〇号として公布された。^①

以下に政府原案を示す。^② なお、これは部分改正なので、政府原案自体改正部分を表示するに止めてある。

「衆議院議員選挙法中左の通改正す

第八条第二号及第三号を左の如く改む

二 選挙人名簿調整の期日迄引続き満六箇月以上同一選挙区内に住所を有する者

三 選挙人名簿調整の期日迄引続き満一年以上直接国税三円以上を納むる者

家督相続により財産を取得したる者に付いては其の財産に付被相続人の為したる納税を以て其の者の為したる納税と看做す

第九条中「年限」を「期間」に改む

第十一条中第三号を左の如く改む

三 六年の懲役又は禁固以上の刑に処せられたる者

四 六年未満の懲役又は禁固の刑に処せられ其の執行を終り又は執行を受くることなきに至る迄の者

第二十三条第二項を左の如く改む

政府に対し請負を為す者及其の支配人又は主として同一の行為を為す法人の無限責任社員、役員及支配人は被選挙権を有せず

前項の役員とは發起人、取締役、監査役、及之に準ずべき者並びに清算人を謂う」

ちなみに、一括審議となった高木外三名提出「衆議院議員選挙法中改正法律案」の選挙権、被選挙権の資格に関する概要は次のとおりである。⁽³⁾

「第八条第一号中『二五年』を『二〇年』に改む

同条第三号を左の如く改む

選挙人名簿調整の期日前満一年以上直接国税二円以上を納め仍引続き納むる者又は師範学校、中学校、若は文部大臣に於いて中学校の学科程度と同等若は同等以上と認めたる学校を卒業し又は之と同等の学力を有するものと検定せられたる者又は陸海軍の現役を卒えたる者

第十条中『三〇年』を『二五年』に改む」

また、竹富外六名提出「衆議院議員選挙法中改正法律案」の選挙権、被選挙権の資格に関する概要は次のとおりである。⁽⁴⁾

「第八条第二号中『一年以上』を『六箇月以上』に改む

同条第三号を左の如く改む

三 選挙人名簿調整の期日前満一年以上直接国税二円以上を納め仍引続き納むる者又は中学校、師範学校若は文部大臣に於いて之と同等以上と認めたる学校を卒業し又は之と同等の学力を有するものと検定せられたる者にして且独立の生計を営む者

(二文——現行法に同じ——省略)

第十条中『三〇年』を『二五年』に改む」

(二) 衆議院の審議

(1) 第一読会

一括上程された、議員提出の二案は、最終的に否決されていることでもあり、これらについては政府案審議の範囲内でのみ触れることとする。

政府の提案趣旨を、国務大臣床次竹二郎は、次のように説明している。^①「……今此に改正の要目を説明いたします、第一、選挙権拡張であります、現行選挙法に於いては、直接国税年額十円以上を納むる者を以て選挙資格としてありますが、此の度は此の納税額を直接国税年額三円を納むることを以て選挙資格と致したのであります、此の結果、今日の有権者数に比較しますれば、約倍数の選挙権者を得るわけであります、尚選挙人名簿に登録せられた者は、其れ以後納税資格を失うことになりました、従来と異なりまして、其の名簿の有効期間内は投票権を有することに致しました、……」

このあと、斉藤隆夫と床次内務大臣の間に次のような質疑があった。^②

「○斉藤隆夫君　まず第一は選挙権の拡張に関する事であります…（中略）…、元来政府は納税者に向かつて選挙権を与えると云うことは、如何なる理由に基づくものであると考えて居られるのであるか、まさか納税義務に対する報酬として選挙権を与えるのであると云うが如き、斯かる間違った考えは懷いて居られないであろうと思う、即ち一般の上より見まして、此の階級が有して居る所の政治能力及選挙能力、之を標準として選挙権を与えるのであると云うより外に、今日理屈の立方は

無いのであります、果たして然らば仮令納税階級に属せずと雖も、他の階級に於いて是と同等なる所の、若は是より以上の能力ありと認むべき階級がここに現存して居るならば、此の階級に向かつて選挙権を与えると云うことは、是亦理論の命ずる所ではないか、而して其の階級は如何なるものであるかと云えば、吾吾が常に主張して居る所の所謂知識階級であります、…(中略)…殊に此の拡張法、即ち直接国税一点張りになりますと、其の結果如何なることに相成るか云うと、郡部と市部との間に於きまして、非常に不均衡の現象を来すのである、…(中略)…此の方法に依る拡張案は、詰まり村落に厚くして、市街地に甚だ薄い結果を惹起するのである…(中略)…斯かる(『簡明にしろ』『基礎が違ふ』と呼ぶ者あり) 編頗なる所の、斯かる片輪の拡張と云うものは、世界立憲国始まって以来、何れの国に於いても其の例が無いのであります…(中略)…然るに政府は何が故に斯かる片輪の拡張案を出し、国家の為に有益なる分子たる知識階級をば、此の選挙権拡張より排斥したのであるか、此の点に関する床次内相の説明は甚だ徹底を欠いて居りますに依って、更に一步を進めたる説明を願いたいと思うのであります、……」

「○国务大臣(床次竹二郎君)……第一のお尋ねは詰まり何故此の納税額を斉藤君などが御提出になつて居る案の如く、二円まで下げなかつたか云う畢境お尋ねと解します、政府案では郡市の比例が面白くないと云うことのようにです、二円まで下げれば政府案より以上五十万余人殖えます、…

（中略）…政府案では市部が一割一厘郡部が八割九分九厘になって居ります、成程憲政会の案であれば、市部が一割三厘郡部が八割九部七厘であります、即ち二厘の差であります、納税額の上ではそれだけの差であります…（中略）…其の上に尚お知識階級を何故入れなかったかと云う御話でありましたが、…（中略）…学校を卒業したと云うだけでは、却って不公平な事になる、選挙資格を与えると言ふことは、世の中の経験職業、そう云うようなものを見て、詰まり世の中を渡り、政治を解すると云うことを見なければならぬ（拍手起る）唯学校を卒業して、卒業証書を握ったと云う事のみによって選挙権を与えるや否やの問題ではないのであります（拍手起る）……」

また、今井嘉幸と床次内務大臣との間に、次のような質疑応答があった。^③

「……仮に此の普通選挙と云うものが良いと仮定致しましても、それは日本の今日の状態に於いては、早過ぎると云う御考えであるのかどうか、若し良いと云うならば……悪いと云うならばそれで、悪いと云うならばどう云う点が悪いのか、絶対的に悪いと云うならば悪いその点を承りたい、良いと云うならば何故早く行わないか、即ちそれをやらないと云うのは尚早だ、尚早であると云うならば、その理由を一つ伺いたいのである、……」

「○国務大臣（床次竹二郎君）全体普通選挙と申した所が、今日唱えられておる普通選挙は、一種の制限選挙だと私は考えて居ります……極制限を付けない普通選挙までは可なり時節がありましたよ

う、……我が国に於いては現在の提案を以て、最も時勢に相当の案だと考えて居ります」

本案は他二案と共に三六名からなる特別委員に付託された。その後、第一読会の続きでは、小川平吉が委員長報告を行っている。その参政権に関する部分は以下のとおりである。⁽⁴⁾

「此の普通選挙論者は、納税の制限を全く撤廃したい、是れは世界の大勢にも従い、日本の現状並びに将来に照らして、今日の財産上の制限は不必要であると云う趣意を以て、質問討論をせられました、之れに対する制限必要論者は、今日の日本の現状に照らして、財産上の制限を置く必要がある、欧羅巴諸国の歴史を見ても、普通選挙に至るまでには、幾多の年月と階級とを経て、然る後に漸く到達したのである、今日日本の現状は、恒産ある者は恒心あり、且つ又相当の知識資格をも与えて居るのであるからして、矢張り財産上の制限を置くのは、今日の現状に於いて、最も相当であると云う趣意でございます、又国民党並びに憲政会の財産上の制限を、直接国税二円に低下する所の論者の主張は、選挙権は益々拡張することを必要とする、併しながら普通選挙に達するのは余りに急激であるが、今日の場合に於いては、出来るだけ此の制限を低下する必要よりして、二円まで下げると云う論でありました、政府の方の主張は、今日の場合は府県会議員の選挙資格も、直接国税三円以上を納むる者に与えて居る、過激に之れを飛び越えて二円にまで下げると云うことは、余りに穩当でない、乃ち三円を以て相当とする、こう云う趣意でありました、又知識階級……之れ

に選挙権を与えると云う主張がありました、之れに就きましては、中学卒業以上の者、若しくは之れと同等以上の学力有りと検定せられたる者に選挙権を与えるのが相当である、殊に是れ等の者に選挙権者を与える結果として、選挙界の弊害を改正することが出来る、又是れ等の者は、都市に多くして郡部には割合に少ないのであるからして、今日の法律に依って、都会には選挙権者が比較的小なく、郡部には比較的多い、此の偏軽偏重に向かつて緩和をする利益がある、斯様な主張であります、之れに対する政府の主張の概要は、成る程知識階級に選挙権を与うと云うことは、一応尤ものようであるけれども、併しながら中学卒業以上の者と云えば、其の数五十余万人の中、或は既に現在の法に依って選挙権を享有して居る者がある、或は又年齢二五歳に達せざるが為に、選挙権を与えることが出来ない者がある、之れを差し引くときは、僅か一〇万位の数に充たないのである、之れをもって選挙界を廓清するとか、或は現時の偏軽偏重を矯むると云うが如き事は、殆ど望むべからざる事である、事に此の学校卒業生だけに与えると云うことになれば、学校卒業せざる所の、是れ以上の学力を有し、是れ以上の知識を有する国民の数は非常に多数である、是れに対して選挙権を与えないと云うことは、不公平である、不徹底である、而して又是れ等の人に向かつて選挙権を与えんと欲すれば、如何にして之れを与えるか、其の標準を見出すことが甚だ困難である、到底実行不可能のことである、斯様な趣意を以て反対せられたのである、」

また、委員会では、参政権に関し政府提出案第一三条に対して、三土忠三より、修正案が提出、可決されている。その内容は、被選挙権欠格事由として同条に掲げられている、「主として」「政府に対し請負を為す」「法人」の「役員」として挙げられているもののうち、「発起人」を削除する動議である。その理由は、委員長報告によれば「会社の発起人なるものは、取締役、監査役等と相違して、左まで政府と密着なる利害関係を有する者でない、又或る一定の期間を経過すれば、会社が創立せらるれば、既に発起人の資格はなくなるものである、是れ等の者にまで被選挙権を禁ずるは不正当である、即ち是を削除したい……」というものであった。^⑥

なお、委員会では、高木案と武富案共に否決され、政府案が三土修正その他の修正を除くほか、すべて原案どおりに可決されている。

この後、ただちに第二読会が開かれた。

(2) 第二読会及び第三読会

第二読会では、斎藤隆夫などから賛否の討論が行われた。^①

その中で目新しいものを幾つか紹介すると、以下のとおりである。^②

「○松田源治君……国民党の此の現役を了えたる所の陸海軍の軍人に選挙権を与える、之れも頗る不徹底であります、選挙権を与える所の根本は、政治を解すると云う事が主旨であります、政治

を判断すると云う能力を有していると云う事が、其の与える標準であります、兵隊に入つて政治教育をするではありませんまい、政治教育は禁ずるのである、軍隊に入れば政治教育は致さぬのである、政治教育を禁ずるのである、然るに此の現役を了つたる所の人に選挙権を与えると云う事は、即ち此の現役を了つた所の報酬として与えると云う論理より外に無いと私は思う、斯かる事は選挙権の根本思想に合わないであります……」

「○本田恒之君……諸君、政府当局者は、（有権者総数の）三〇〇万人に対して（知識階級の）一二、三万と云うものは、^③大海の一滴でないか、そう云うものに選挙権を与うるのは、与うるも与えまいも大した影響は無いじゃないかと言われるのが、政府が此の知識階級に選挙権を与えないと云う理屈の一つになって居るのであります、之れは大いなる間違いで、知識階級が市部に多く住まつて居ると云う事は、政府も異存がない、……（中略）……市部の有権者は僅かに三十万である、三十万足らずに対しまして十万の有権者を増すと云うことは、是れは非常なる増加である、詰まり正確に申しますると三割六分であります、……（中略）……今度の改正案による市部の議員の定数が全部で……（中略）……一〇八人でありまして、今度の市部の有権者数二八九、三四五人と云うものを割って平均数を見ますれば、一人の当選点と云うものが二、六七九人と云うことになります、二、六七九人の市部の選挙権と云うものは、一人の代議士を選出することが出来る所の力を持っている権利であります

す、「ヒヤヒヤ」と呼ぶ者あり）此の二、六七九人と云う数を以ちまして、市部に住居して居りま
 する知識階級の独立の資格を備えて居ると見込んで居る八万人を割りますれば、三一人の代議士を
 選出し得る所の力になるのである（拍手起こる）…（中略）…そう致しますると、私は此の八万の有
 権者に輕輕に看過して、僅かそれ位の数はどうでも宜しいと云うが如きことは、此の選挙権と云う
 ような緊要なる大法律を決定する場合に於いて、余りに杜撰、余りに輕率であると云う事を免れぬ
 であらうと思います（拍手起こり「ヒヤヒヤ」と呼ぶ者あり）……」

採決は、次の四点について行われ、いずれも委員長報告どおりとなった。⁽⁴⁾

第一に、選挙資格のうち三円以上か同二円以上かという点で、採決の結果、三円以上と決定した。
 第二に、中学校等卒業以上の者でかつ独立の生計を営む者に選挙権を与える案について賛否を問
 い、否決された。

第三に、中学校等卒業以上の者に選挙権を与える案について賛否を問い、否決された。

第四に、選挙権年齢を二〇とする点及び兵役義務終了者に選挙権を与える点について一括して議
 題とし、否決された。

以上の結果、議員提出の二案は否決廃案とされ、政府案はすべて委員長報告どおりに決せられた。⁽⁵⁾
 その後、ただちに第三読会が開かれ、第二読会の議決のとおり第三読会でも可決、確定され、こ

ここに政府提出の衆議院議員選挙法改正法律案は衆議院を通過した。

(三) 衆議院送付案

参政権に関して、衆議院が第三読会で可決、確定し、貴族院に送付した衆議院議員選挙法改正法律案は以下のとおりである。⁽¹⁾なお、ここには政府提出原案を修正した条項のみを示すこととする。前掲政府原案と比較されたい。

「衆議院議員選挙法中改正法律案

小字は衆議院の修正、

(¹は同削除の符号なり)

衆議院議員選挙法中左の通改正す

第十三条中第二項を左の如く改む

政府に対し請負を為す者及び其の支配人又は主として同一の行為を為す法人の無限責任社員、役員及支配人は被選挙権を有せず前項の役員とは発起人、取締役、監査役及之に準ずべき者並清算人を謂う」

(四) 貴族員の審議

(1) 第一読会

床次内務大臣は次のように政府案の趣旨説明をしている。以下、衆議院における説明と重複しない限りで、紹介する⁽¹⁾。

「○国務大臣（床次竹二郎君）……次は選挙権の拡張でございます、唯今は御承知の如く直接国税一〇円以上を納むる者を以て選挙権資格者としてございます、今日の時勢に於きましては多少此の選挙権の拡張を致すと云うことは、已むを得ざる時代の要求であると考えます、人心を安定させる上に於いても必要な事柄と考えます、…（中略）…而して税額を…（中略）…三円に下げるか、若しくは二円に下げるか、是れは自ら程度の議論でございますが、三円に下げますれば現在一四〇有余万の有権者が増して二八六万になる訳でございます、是れは今日の約倍数に拡張いたすことになるのでございます、而して此の三円と云う高は恰も府県会議員の選挙資格に相当いたすのでございます、旁々この高を以て改正の納税額に致すと云うことが穩当であろうと考えた次第であります、…（中略）…尚此の選挙権の所に於きまして、現行法に於いては納税の年限は、地祖は一年、其の他の直接国税は二年間引き続き納付することを要する次第になって居りますが、強いて地祖と其の他の直接国税とを区別する必要もないと考えまして、地祖と同じく一年と云うことに短縮いたしました、それから現行法に於きましては、選挙権者の其の選挙区内に住所を有する期間を、一年と致してございますが、是れは六箇月に此の度短縮いたしました、此の事柄は納税の資格と共に、

今日までは名簿調製後に於いても引き続き此の資格を具えることを要してございますが、此の度の改正に於きましては、名簿調製後の異動は問わぬことに致しました、是れは取扱上の便宜、主として左様に改正を致した次第であります、……」

また、山脇玄より普通選挙論の立場から、次のような質疑があつた。⁽²⁾

「○山脇玄君……政府の御考えでは、第一我が国は尙立憲政治の初期に在るので、一般国民は未だ立憲の施行に慣れぬから、余りに選挙権を広くするのは危険であると云うのでありましようか、斯る拡張は却つて弊害を生ずる虞があると云うのでありましようか、…(中略)…第二に伺いたいのは、或は国民の政治思想が尙未だ幼稚であると云うのでありましようか如何を伺いたいのです、…(中略)…第三は女子参政権に付いてであります、…(中略)…そうして女子の教育にも維新以来大いに其の面目を改めて進歩発展しつつあるのみならず、漸く社会の需要に应じて教育事業や、交通機関や、其の他の職業と労作とを通じて精神的に、将又物質的に社会、国家に貢献して居るのであります、斯様に立憲政治の本旨から云いまして、世界の大勢から見まして、尙又国民たるべき義務履行の上から論じましても、今日選挙権拡張の場合に於きまして、愛国心と国民的義務履行とに於いて平等である女子が、どうして国政に参与する上に於いて、不平等なる待遇を受けねばならぬのでありましようか、……」

床次内務大臣の答弁は次のとおりである。³⁾

「○(床次竹二郎君) 唯今の御尋ねは斯う心得ますが、政府は普通選挙論に対してどう考えて居るか、…(中略)…何れの途、人間は生まれながらにして平等なるものではないと考えます、…(中略)…選挙権を与える予えぬと申しますのは、之れを行使する能力ありや否やと云うことが、結局問題の歸着点になるのだらうと思います、…(中略)…我が国に於いて選挙権を論ずるにも亦時勢に依らざるを得ない、即ち此の度も又約倍数に之れを拡張せむとするのでございますのでありますが、凡そ斯う云うことは順序を履んで漸次其の途を執ると云うことが、最も然るべきことであると考えましたのであります、…(中略)…女子に選挙権を与えないのも同じ理由でございます」

なお、本案は、一八名からなる衆議院議員選挙法改正法律案特別委員に付託された。第一読会の続きにおいて、参政権に関し、特別委員長より以下のとおり報告されている。³⁾

「○侯爵徳川頼倫君 選挙権拡張につきまして反対せられます方、重なる要点を申し上げますれば、本案に規定せられる如く拡張することは、却って有権者に対して選挙人たる資格を与える方法としては公平を得ると云うこと訳にならぬのである、又三円という此の直接国税のみならず、地方税をも加える必要があるから此の二点の為、公平を得ると云うことには未だ研究の余地があると云うのが重なる要点でございます、…(中略)…選挙権拡張は改正の最も要旨とする一つであるけれども、

其の拡張範囲が公平でない、又選挙区に付いては不完全な所があるので賛同をすることが難しい、…（中略）…賛成論者の点に於きましては選挙権の拡張は時勢の進運に伴い今日必要已むを得ざる時であつて、急激の拡張よりは直接国税三円以上を相当とする、併しながらこの点に於いては都会に住まわる人と又郡部に居る人との間に於いては多少差異があるけれども、政府に於いては此の制度を以て安定と見ており、又確信する所があるから此の点を以て賛成をする、……」

この後、討論が行われたが、目新しいものは次のとおりである。⁵⁾

「○有松英義君 ……此の改正たるや結果甚だ不公平に相成つて居ります、国税三円までと申すことは地祖に適用が多くして所得税に対して甚だ適用が少なく、營業税に至つて益々適用が少ないのである、郡部に於いて恩沢を被ること多くして市部に於いて甚だ比較的少ないのである、併しながら少ないだけなら宜しいが、少ないものが甚だ都合な権利を得るのであります、本回の改正に依りますと国税三円、之れを所得税に付いて考えますと斯様なことがあるのであります、所得税法に依りますと戸主家族、…（中略）…第三種の所得は五〇〇円から一五〇円を引いて、三五〇円に千分の三〇を乗けて、最低度一〇円五〇銭の所得税を納めるのでございます、是れが戸主と家族同居の家族の場合に於いて各個人の収入を合算致して五〇〇円となるなれば納税を致さなければならぬことに法律によって規定されて居ります、此の場合に於いて合算額が五〇〇円であるが故に納

税はするが、其の納税は所得に按分して各個人の納税になる、…(中略)…故に二人三人の家族が其の所得を合わせて五〇〇円になる場合に於いて一箇年一四四円、月額一二円の収入のある人は此の場合において三円の所得税を納付するのでございます、是れは選挙権を得るのでございます、立派な戸主は独立の戸主である、独立の戸主で家族に収入のなき場合、己の収入だけであれば五〇〇円が一厘欠けても所得税を納めずに済むと同時に選挙権を有しないのである、之れに反して居候であるが為、亦居候の御蔭に依つて一二円の月給を取って居る者が選挙権を得るのであります、…(中略)…本回の改正に依つて有権者の増加すること一、四〇五、三三五人、其の中で唯今の如き所得税の為に若し居候及び居候の御蔭に依り戸主の選挙権を有する者が三六三、八二四人であります、……」

その後、討論終結の動議が提出され、第二読会となった、⁽⁶⁾

(2) 第二読会及び第三読会

第二読会では本案全部が議題となり原案どおり可決され、ただちに第三読会が開かれそこでも同様に可決された。⁽⁷⁾ここに、政府提出に係る「衆議院議員選挙法中改正法律案」は、最終的に衆議院送付案どおり可決、確定し、大正八年五月二二日法律第六〇号として公布されることとなった。

三 大正十四年衆議院議員選挙法改正（普通選挙法の成立）

加藤高明内閣が作成した普通選挙法案（衆議院議員選挙法中改正案）は、衆議院提出に先立って大正十三年十二月、枢密院に諮詢された。枢密院にとってこの改正案は、「憲法付属の法律に数多の重大なる改正を加えむとする関要の案件」^{〔1〕}であり、この案件につき実に二十数回の審議が重ねられた、枢密院は、二十五歳以上の男子による普通選挙の導入という政府原案の大筋には同意したものの、多くの点につき修正意見を付し、被選挙権につき政府案の二十五歳を三十歳に引き上げること、欠格条項を拡大すること等を要求した。同時に枢密院は、普通選挙導入にあたっての枢密院としての要求を記した次のような上奏書を翌十四年二月二十日提出した。

「臣等衆議院議員選挙法改正法律案帝国議会へ提出の件諮詢の命を恪み本月二十日を以て審議を尽し之を可決せり、而して本案の施行に伴ひ当局に於て教育の整備思想の善導及矯激なる言動の防遏に資すべき諸般の施設を為し以て制度の運用を円滑確實にし傾流奔注の弊なからしむるに努むべきこと臣等の切に希望する所なることを併せて議決したり。乃ち謹んで上奏し更に聖明の採択を仰ぐ。」^{〔2〕}

ここに見られるような、普通選挙導入の社会的、政治的影響に対する枢密院の危惧は、普通選挙導入の下でも選挙権者、被選挙権者の範囲をなるべく狭く限定しようとする要求に如実に表れているが、同時に、強力な治安立法への要求にもつながるものであった。大正十四年三月成立した治安維持法は、かかる要求に答えるものであった。

枢密院の意見に従い修正された政府案は、大正十四年二月二十日、衆議院に提出された。このうち、選挙権、被選挙権に係る部分は以下のとおりである。

1、満二十五歳以上の男子に選挙権、満三十歳以上の男子に被選挙権を与える。大正八年以降納税要件が直接国税三円以上とされていたが、これを全面的に撤廃したのである。

2、但し以下の者は選挙権を有しない。

- ① 禁治産者、準禁治産者
- ② 破産者であって復権していない者
- ③ 貧困のため公私の救恤を受ける者
- ④ 一定の住居を有しない者
- ⑤ 六年の懲役及び禁固以上の刑に処せられた者、六年未満の懲役及び禁固に処せられた者のうち一定期間経過前の者

⑥ 現役の陸海軍軍人及び戦時若しくは事変に際し召集中の者

⑦ 兵籍に編入された学生、生徒及び志願により国民軍に編入された者

⑧ 華族の戸主

以上のうち③と④は、新たに付け加えられた欠格事由である。また、従来学生、生徒は一般的に選挙権を認められなかったが、この改正案で嫁、学生、生徒のうち選挙権を認められないのは、兵籍に編入された者に限られることとされた。

3、被選挙権を有しない者は以下の通り。

① 在職の宮内官、判事、朝鮮総督府判事、台湾総督府法院判官、関東庁法院判官、南洋庁判事、検事、朝鮮総督府検事、台湾総督府法院檢察官、関東庁法院檢察官、南洋庁検事、陸軍法務官、海軍法務官、行政裁判所長官、行政裁判所評定官、会計検査官、収税官吏、警察官吏

② 選挙事務に関係ある官吏、吏員（その関係区域内でのみ被選挙権を有しない）

③ 現役の陸海軍軍人及び戦時著しくは事変に際し召集中の者

④ 兵籍に編入された学生、生徒及び志願により国民軍に編入された者

⑤ 華族の戸主

以上のうち①については、被選挙権を有しない者の範囲を朝鮮、台湾等の判事、検事等へと広げたことが従来と異なる点である。また、学生、生徒については、選挙権と同じく、学生、生徒のうち被選挙権を認められないのは、兵籍に編入された者に限られることとされた、さらに、従来被選挙権を認められていなかった神官、神職、僧侶その他諸宗教師、小学校教員、政府に対し請負をなす者及びその支配人等の被選挙欠格が撤廃された。

この法案が社会的に重大な影響を有する案件として、いかに騒然とした雰囲気の中で審議されたかは、大正十四年二月二十二日の衆議院本会議の第一読会の議事録からうかがい知ることができる。

○議長（粕谷義三君） 尚お議事の進行に付きまして発言を求められて居ります——牧山耕蔵君

〔牧山耕蔵君登壇〕

○牧山耕蔵君 極めて簡単でありますから、暫く御清聴を望みます。本日は我が帝国憲法付属の重大法典である衆議院議員選挙法案が、当議場に上程審議せられるのでありますから、御互は冷静に審議を致したいと思っております。私は此の議事進行の上より致しまして、国家の面目の上より、また帝国議会の神聖を保持する上から、又議会と民衆との意思疏通の上から觀察を致しまして、議長並びに内閣総理大臣に一言伺いたいと思っております。（それが質問か）と呼ぶ者あり。）

議事進行に関する質問であります、——それは我が衆議院内外の警備に関する問題であります、本

日我が衆議院内に於ては多数の警察官が配置され、傍聴席にも沢山なる私服の警官が入れられてあるのであります。又院外に於きましては数千の警察官を配置して、我が衆議院を包囲されて居るのであります。本日此の重大なる法案に對しまして、国民の中に賛成の意を表する者あり、反対の意見を表明する者もあるのであります。特に此の政府案に反対を致します所の三十有余の有力なる団体、頭山満君其の他が参加致して居る所の団体に於いては、芝増上寺に大会を開いて居るのであります。政府は政府案に賛成を致す所の団体を援助し、之に反対する所の団体に對しては、压迫干渉を加へて居る事実があるのであります。只今院外より得ましたる所の情報に依れば、政府案に賛成を致して居る各団体の人々は数十台の自動車を駆って、此の衆議院の前に於て宣伝「ビラ」を撒いて居るのである、然るに政府案に反対を致す所の亡国普選打破民衆大会の人々が、衆議院に陳情に参ろうと致しましても、政府は之を阻止致して居るのであります。斯様な事柄は、軍閥官僚の内閣に於ても見ない所であります。而も民意の暢達を図る政党内閣を標榜する所の現内閣が、斯くの如く民衆を压迫し、憂国の志士を压迫するということは何事である、吾々は本日此の重大案を審議する上に於て、先ず以て議長及び内閣総理大臣に對して、此の点に對する説明を伺わなければならぬのであります。

○議長（粕谷義三君） 御答致します、本日院の内外に涉ります所の警戒に付きましては、是は斯

の如き大問題の上程されます場合に於ては、先例もある事であり、其以外に御答する必要は無いと思います。尚お院外に於ける取締に付ては、議長の答弁する限りではありませぬ。(拍手)。是より日程に入ります。(総理大臣の答弁はどうした)「必要なし」「必要なし」と呼ぶ者あり^③。

本案の第一読会で加藤首相は法案の趣旨弁明に立ち、次のように述べた。

「憲法御制定終極の御趣旨は、広く国民をして大政に参与せしめられ、周ねく国民をして国家の進運を扶持せしめらるるに在りと信じます。学制發布以来実に五十余年を経ましたる今日に於きましては、国民の知見も大に進み、国民教育の普及、並びに程度に至っては、世界列強に比して別に遜色ありとも考えられないのであります。徴兵令に依る国民皆兵の制が行われて以来亦五十年、其間数回の対外戦争をも経、広く国民は義勇奉公の誠を致し、国家防護の責を尽すの実蹟を挙げたと見るに十分なりと信ずるのであります。将又地方自治の創始以来、国民が政治的試練を経たる事、是亦五十年に近いのでありまして、政治的責任の自覚及びその普及に至りまして、洵に徹底せるものありと認むるのであります。^④」

ここにみられるとおり、国民の教育水準の向上及びその政治的自覚の高まりが普選導入の主たる理由として挙げられている、同じく第一読会で、若槻内相は右の趣旨を敷衍し、次のように述べている。

「凡そ立憲政治の運用は、成るべく多数の国民をして国政に参与せしめ、国民の意思に聴きて政務の進展を期するを以て基本義と致します、而して其国民をして国政に参与せしめるの途は、選挙の手段に依るのが根本であります、併しながら国民の政治能力未だ進まず、憲法政治の運用尚お練熟の域に達して居りませぬ時代に於いて納税に関する選挙資格の制限を設けて、議會制度の穩健なる運用を期するのは、固より適當の処置でありますけれども、教育の普及其他時勢の進運に伴ひ、国民の政治的能力並びに訓練が亦相當に進歩せりと認めらるべき今日に於きまして、單に納税なる事實を以て国民参政能力の有無を判断する標準と致しますことは、全く其の理由を發見するに苦しむ所であります（拍手）⁽⁵⁾」

若槻の見込によれば、普選導入により、從來三三四万人余の有権者が、一挙に千四百十五万人まで増大するはずであった。（實際に普選が実施された最初の選挙である昭和三年二月の総選挙では、有権者数は千二百五十三万人であった。）これは、人口百人に対する割合でいえば、從來の六人が二十五人に増大することになる。

また、政府案において一定の「住居」を有することを選挙権の要件とした点について若槻は次のように説明している。

「住所に関する要件は選挙資格中から除きまして「住所」を「住居」と改めて、選挙人名簿に登載

せらるる場合の条件とすることに致しました。惟うに住居に関する要件は、選挙権享有の資格と為さずして、是れが行使の要件としますことが、寧ろ其の性質に合するものと認めらるるのでありまして、而して同一市町村内に六箇月以上の住居を有しますことを必要と致しましたのは、選挙人名簿調製の正確を期し延て公正なる選挙の実行を望むが為に、此の程度の条件を存するのが緊要であることを認めたが為であります、(拍手) 現行法に「住所」とありますのを「住居」と改めましたのは、単に法律上の抽象観念であります所の、住所を以て名簿登録の要件と致しまするよりは、住居と云える具體的の標準を捉へて、之を以て名簿登録の要件と致しました方が、却て便宜であると為すべきが故であります。⁽⁶⁾

更に、政府案では、従来学生、生徒に選挙権が与えられていなかったのを改め、原則としてこれらの者も選挙権を有することとしたが、その理由について若槻は次のように述べている。

「蓋し年齢二十五年に達し、相当に思慮知能の発達しました者であります限りは、其学生生徒なるが故に選挙権を制限するの理由に乏しいと存じます。(拍手「ヒヤヒヤ」) 普通に学歴を経て行きます者に在っては、年齢二十五年に達すれば、既に多くは学校を卒業するのであります。且つ特に夜学等に通学する篤学の士に対して、其選挙権を制限するが如きは、普通選挙の趣旨に反するものとも申すことができると思ふのであります。(拍手)⁽⁷⁾」

被選挙権についても、政府案は現行法に大幅な改正を加えた。まず、学生、生徒に被選挙権を与えることにした理由は、若槻によれば彼らに選挙権を与えることにした理由と同一である。また、従来被選挙権を認められていなかった神官、神職、僧侶その他諸宗教師、小学校教員にも被選挙権を認めることとした。従来、これらの者をしてその職務に専心せしめ、その職務に随伴する不当勢威を利用して選挙の公正を害するようなことのないようにとの理由からこれらの者には選挙権が与えられていなかったのであるが、若槻によれば、「民智が大に進みまして、普通選挙を実施せんとする程にまで相成りました今日に於いて、是等の者の不当の勢威に依って選挙の公正を害せられるべしとも思われない」し、「且つ職務に専心すべき者は、必ずしも神官僧侶等に限らぬのでありますから、是等の者の被選挙権を制限する理由は、既に其根拠に乏しいものと申すことができる」のである。さらに、政府に対して請負をなす者等についても被選挙欠格を撤廃することにしたが、その理由は、「蓋し政府に対し請負を為します者の被選挙権を制限致しました理由は、是等の者が議員たるに於いては、其の請負者たるの立場上、或は公正なる意見を発表し能わざることがあるであろうし、或は議員たるの地位を利用して、不正を図る等の事あらんことを慮ったが為でありましょうけれども、会計法規の完備せる今日に於いて、斯の如き危険は大に減少^⑧」したという点に求められている。

この政府案について衆議院で行われた質疑のうち、選挙権、被選挙権に関するものの主なものについて次に見てみよう。

第一読会で最初に質問に立った松田源治議員（政友本党）の質問内容は、以下の通りである。第一に普選の導入は、政府によれば三百万の有権者を一挙に千四百万余にまで増大させるものであるが、現在、思想の動揺の故に治安維持法の制定を必要としている政府が、このように有権者数が一挙に四倍以上になるような選挙権の大拡張を行って、果たして秩序ある憲法政治の維持ができるかどうかという点であり、第二は外国と違って家族制度の国であるわが国が、個人本位の外国の立法例にならって無条件の普選を導入することは家族制度を破壊する恐れはないかという点である。松田によれば、「漸進的に秩序ある所の憲法政治の発達を期せんとするならば、我国の家族制度を重んじて、家長とか又は世帯主に選挙権を与える」と云ふことが最も当然」なのである。第三点は、政府案で選挙権を有しないとされる「貧困のため公私の救恤を受ける者」の意味がはなはだ不明瞭であり、解釈次第では枢密院が最初要求した「自活し得ざる者」と同一の意味になりかねず、その場合には実質的に制限選挙になってしまうのではないか、という点である。更に第四点は、政府の当初の案では華族の戸主にも選挙権、被選挙権を与えることにしていたにもかかわらず、枢密院の要求に屈して従来と同じく華族の戸主の選挙権、被選挙権は認めないとしたのは、政府の呼号していた

無条件普選に一大欠陥を来させるものであり、あえてこのような修正に応じた理由は何か、という点である。⁽¹⁰⁾

以上の質問に対する若槻内相の答弁は次のようなものであった。

まず第一点については、世の中に税額を多く納めている者から少なく納める者、更に税金を納めない者の構成がどうなっているかを見ると、税額を多く納めている者は少なく、納税額の少ない者ほど人数が多くなっている。納税資格の撤廃により有権者数が一挙に増えるのは当然の結果である。「而して今日は先程総理大臣も述べ、並びに私も申述べました通り、教育は普及する、文化は進んで居る、国民は政治に慣熟して居る、政治能力は既に十分発達したのである。（拍手）然る以上国民に是まで自覚心の起って居るのに、其自覚の起って居る国民に選挙権を与えないと云ふことから起る其弊害は、私共考へて見たならば正に容易ならぬものがあるうと思ふ。（拍手）既に教育は普及し、政治能力は発達して居る、同じ帝国の忠良なる臣民でありながら、一部の国民は選挙権を持って居るけれども、他の国民は之を持たない、其所に何等の理由を発見することが出来ない。今日は最早其間に区別を置くべき時代でない時に到来して居る。然る時に来て居るにも拘らず、尚且つ制限をして置けば、其所から起る不平不満は如何なる事になるか看分からぬのであります。（違うわい）「森田黙れ」と呼ぶ者あり。発言する者多し。」⁽¹¹⁾

第二点については、若槻は、普選の導入と家族制度とは何ら関係がないとした上で次のように述べている。

「日本の公法に於ては今日は戸主と家族とを区別しないと云うことは、松田君の能く御承知の通りである。兵役の義務に付ても納税の義務に付ても、選挙権の享有に付ても、日本の公法は決して家族と戸主とを区別致さぬのである。（拍手）却て徴兵制度に於て曾て戸主と家族とを区別して居たが為に、家族制度の上に洵に困った現象が現れたことは御承知の通りであります。家族にのみ兵役の義務を負わしめて戸主には兵役の義務がなかったが為に、理由なくして分家をする、洵に非倫なる人夫婚姻をする、養子をする、家族制度を破壊するようなことが頻々として此徴兵の制度の行われた初にあったのであります。此家族制度を破壊さるるような、戸主と家族とを区別した制度を置いてはいけないとして、改正をして今日の戸主と家族とを区別せない徴兵制度が行われて居るのである。（拍手）若し今日戸主にのみ選挙権を与へて、家族に選挙権を与へぬと云うことにすれば、理由なくして分家を持える、不備なる人夫婚姻を拵える、家族制度は是が為に破らるのであります。」

第三点についての若槻の答弁は以下の通りである。

「『貧困の為公私の救恤を受くる者』と云ふのは、貧困でありまするが故に、公若くは私の設備あ

るものの救恤を受ける、斯う云うことであります。随て半面から申せば民法に依る扶養の義務のある者が、扶養の義務を尽すが如きこと、又は親族故旧が唯々同情に依って人に学資を給するなどと云ふようなことは、決して此処には入らぬのである。此処に入るものを例を以て申上げれば、養育院、慈恵院と云うような所に公なり私に共にそう云う所から救恤を受けている者、斯う云う意味であります。（「ヒヤヒヤ」拍手⁽¹³⁾）

更に第四点について若槻は次のように述べる。

「華族の戸主に選挙権被選挙権を与えなかったのはどう云うことであるか、現行法に於ては華族の戸主には選挙権、被選挙権を与えてないのであります。之に就ては与えるのが相当だと云う意見もある、与えるのは憲法の二院制度を設けた精神に反すると云う議論もある、之に就ては意見のある問題である、それ故に現行法の通りに暫く残して置くのが相当である。」⁽¹⁴⁾

続いて質問に立った山口義一議員（政友会）は、政府提案について更に四点を質したが、それは次のようなものであった。

「第一に衆議院議員の被選挙権は、年齢に関しましては満三十歳と云うことを定めたと云うのは、何を根拠としてそれを定められたかと云うことであります。華族の戸主が貴族院議員となりますには満二十五歳で宜しい、平民が衆議院議員となるには、三十歳でなければならぬと云うことは、

是は重大なる問題である。(拍手)

二十五歳と三十歳で唯々五つの違いだと云う風に簡単に片付ける訳にはいかない、同じく日本の国民でありながら、華族の戸主が立法院の一院である所の貴族院議員になるには二十五歳であつて、同じく日本の国民である所の平民が他の一院である所の衆議院議員となるには、三十歳でなければならぬと云うことは、是れ明らかに日本国民に於いて華族と平民の間に政治能力の差等を認めたと云うことになると思うのであります、(拍手)斯くの如きは普通選挙の大精神に反すると私は思うのであります。元来普通選挙の出発点は、日本国民は原則として政治能力に於いては平等であることを出発点として居る。然るに斯くの如く政治能力に於いて差等を認めると云うことは、明らかに普通選挙の大精神にもとるものと私は考えるのであります。⁽¹⁵⁾

要するに、衆議院議員の被選挙権年齢が貴族院議員の被選挙権年齢よりも高くなるのは不合理ではないか、というのである。

第二は、華族の戸主の問題である。

「華族の戸主——華族といえども先ず華族たる前には日本の国民としての資格権利を持たなければならぬ、華族の中にも有能なる人は平民と一緒に選挙場裏に角逐致しまして、此民衆を基礎とする所の立憲政治家になりたいと云う希望を持って居る方が沢山ある、此希望は国民と致しましては当

然る希望である、然るに此規定に依ると此希望を達することが出来ない、強いて達せんと欲するならば隠居するとか、何とか云うような無理な事をしなければならぬのであります。左様な無理をしなければ衆議院議員になることが出来ないと言うのは、是は明らかに制度の欠陥と私は思うのであります。吾々が貴族院改革を叫んで居りますのは、何も華族を攻撃するのではない、貴族院が解散を受けない、又民衆に基礎としないのに政治の中心勢力となると云うことを攻撃致して居るのだ、華族を攻撃致して居るのではない、却って華族が衆議院議員になって呉れると云うことを歓迎するのである、然るに斯くの如き法律が出来ると云うと、華族を排斥しなければならぬ、華族の数は僅か一千人——九百三十幾人で、一千人に足らない人間でございますけれども、苟も日本国民の中に於いて、立憲政治の国に於いて代議政体の骨子を成す所の衆議院議員になることの出来ないと言うような国民が、縦令九百人でも千人でもあると云うことは、是れ立憲政治の本旨に反するものと私は考えるのである。（拍手）⁽¹⁶⁾」

第三は、当初の政府案を、枢密院の要求によりやすやすと変更したという問題である。

「政府が最初枢密院に御出しになりました所の案に於いては、此年齢に就いても満二十五歳、又華族の戸主に対しても選挙権、被選挙権を与えると云うことに相成って居った、此案は、洵に立派な案であった。憲政会も政友会、革新倶楽部も、与党悉く之を希望して居りました。即ち国民の熱望

する所であつて、真に立派なる案であると私共は感心を致して居たのであります。此立派なる案を政府が確信を以て作り上げられて、而して責任を以て枢密院に御出しになった所が、枢密院之を修正された。此修正に對しましては、政府は存立を賭して戦わなければならぬ。(拍手) 是は重大なる問題である、是は現内閣の政策の最も重要な政策であつて、政府の使命とも謂うべきものである、(拍手) 此重要な政策の内容の最も重要な点を成して居る所の第一項第二項に申し上げました点に對して、枢密院が修正を加えんとするのであるからして、内閣は其面目の上から云つても、道理の上から云つても、責任内閣の政綱の上から云つても、此所は戦つて貰わなければならぬ所であつた。(拍手) それを同意されたと云うのはどう云う訳であるか、之に對して明快なる御答を願いたいと思うのであります。⁽¹⁷⁾」

更に進んで第四に山口は、普選案に對する枢密院の態度そのものを問題にして、次のように述べる。

「枢密院は元來是は國民に對しては一切無責任なる機關である。此會議は今若槻國務大臣が仰せになつた如く一切秘密で、何を審議して居るか吾々には分らない、たとえ分つてもその分つた所に對して責任を糺すと云うことは出来ない、一切國民に對しては責任を負わない所の機關である。此無責任なる所の枢密院が、普選の内容にまで立入つて修正すると云うことは、之は枢密院本來の機能

に反すると謂わなければならぬと思う、枢密院の官制に依りますと云うと、行政立法の事に関して天皇陛下の至高の顧問たりといえども、政府の施政に干与することなしと云うのが枢密院官制に規定する所である。然るに今回の枢密院が普選に対する態度は、重要な案の内容に対しても修正を如えると云うことは、政府の施政に対して是は牽制を加えるものである、政治を左右するものである。之を大きく申しますると云うと、政府の上に更に政府を置くものと断言して宜しいと思いますから、斯くの如き事を枢密院が致しまして、それでも政府は枢密院が本来の機能に反して居るものと御考えにならないかどうかと云うことを御尋ね致します。⁽¹⁸⁾」

以上の質問に対する若槻の答えは次の通りであった。

まず第一点については、

「此両院の間の年齢に差等のありますことは、今日始まったものではありませんので、久しき以前の事であります。之に就いて此間権衡が取れるや否やと云うことに付いては、人各々見る所があるかと存じます、政府では現行法が三十年になって居るから、先ず現行法通りに据え置いて宜しかろうと云うだけの意味であります。⁽¹⁹⁾」

第二点については、

「第二に華族の戸主に付いて、衆議院議員の選挙権並びに被選挙権を与うるのが相当であるのでは

あるまいか、是も人の意見に依りましては、其方が相当だと云う意見が立ちましようと思ひます。現に其意見を立てる人もあります。併し現在が其通りだから、現行の儘に置くが宜しいと云う意見もあります。而して一方に選挙人の選挙資格を拡張する以上は、大体に於いて普通選挙の精神を達するのであるから、被選挙人の資格だけは現行の儘に置いて宜しかろうと、斯う云う意見がありますので政府もそれで宜しかろうと云う考へになつて居るのであります。⁽²⁰⁾

第三点については、

「第三の前に間に付いて山口君の御問ひになつたような点が、政府が今出して居るようなことであれば、普通選挙の土台に影響し、其骨子に關係して居るのではないか、政府はもう少し考へて華族の戸主にも選挙権、被選挙権を持たしめるように、被選挙人の年齢資格を年齢資格を二十五年に為すと云う所まで考へなければ、普通選挙を行く精神が達せぬではないかと云う御質問であります、此点に付いては前の二問に付いて御答申し上げた通り、左様に考へる議論もあります。併しながら是が無いからと云うて普通選挙の根本には何等大なる影響あるものとは思ひませぬ。⁽²¹⁾」

そして最後に第四点については、

「枢密院の議事並びに枢密院の意見、態度に付いての事でありましたが、是は政府は御答弁申し上げることは甚だ困難であります。故に是は私は答弁を避けたいと思ひます。⁽²²⁾」

として態度表明を避けている。

続いて質問に立った鳩山一郎（政友本党）は、選挙権の拡張については、漸進主義を採用すべきだとの見地から、次のように論じた。

「私は第一に何が故に漸進主義を御執にならないかと云う点に付いて、政府の御所見を伺いたいのであります。首相は、一月二十一日と思つて居りましたが、施政方針の演説中に於きまして、普通選挙即時断行に付いて、二つの理由を御述べになつて居るのであります。第一の理由は、「おもふに大憲制定終局の御趣意は、広く国民をして大政に参与せしめ」云々「学制、兵制、自治制等の創始以来五十年内外憲政施行以来三十有六年でありまして、国民の知見能力に対する試練は既に相当に尽くされたりと認むるのであります。」これが普通選挙法案提出の主なる理由になっているのであります。然るに此御趣意と同じことを本日も此壇上に於いて述べられましたが、是は全く中学生徒の論文のようなものでありまして、何等普通選挙即時断行に付いての具体的の意見というものになつて居ないのであります。四五年以前に於きまして、憲政会の諸君は普通選挙案に付いて反対をせられて居つたのである。若しも中学生徒をしてをして論文を書かしましたならば、四十五、六年前に於いて学制、兵制、自治制度の創始以来既に四十五、六年、憲政施行以来三十有余年と云うことを矢張り言うのであります。同じく其當時に於いても此論法を持って言つたならば、普通選挙

即時断行を御唱えにしなければならぬ筋合いになって居るのである。然るに此理由だけを以て言わるるならば、此四五年の間、国民の政治能力の程度が向上した、或は人心の動揺があった大戦争終局後の人心の動揺は甚だしかった、又大戦争後の数年間は大改造の思想が勃興したが、それが止んだと云うような理由を以て本日此壇上に於いて数年前の言葉を御取り消しなる理由を御述べにしなければ、吾々承服することは出来ないのである。(拍手)²³」

以上の様に鳩山は、普選の即時導入についての政府の理由が説得力に乏しいことを指摘した上で、明治天皇の生前の意思にまでさかのぼって、次のように自己の主張を展開する。以前に永井君が、明治大帝の御意思は普通選挙実施に在ると云うことを此処で御話になったことがあります、若しも明治大帝の御意思が何れに在ったかと云えば明治大帝の御意思は確かに漸進主義に在ったと云うことを私は信ずるのであります。(拍手) 明治大帝の御意思の那邊に在るか云うことを、永井君が曾て明治八年の立憲政体の詔書を御引用になって、此処で御説明になりましたけれども、此の詔書中には、「漸次に国家立憲の政体を立て」と云う「漸次に」と云う御言葉があるのであります。尚「進むに軽く為すに急なることなく」と云う御言葉もあるのである。其後明治十四年十月十二日国会開設の勅諭を見ましても「人心進むに偏して时会速やかなるを競う」と云って、吾々国民を戒められたのであります、其後地方長官に対する優詔を拝見致しましても、「大局を解せずして或は躍

進過激に渉る者爾等之を訓告戒勸し」と云う御言葉もあります、是等の明治八年、十一年、十四年等に賜った所の御詔勅を拝見致しますると、明治大帝の立憲政治の進歩發達に対する御態度は漸進主義に在ったと云うことは疑を容るるの余地が無いと思うのであります。⁽²⁴⁾

鳩山は、更に普選導入に伴う有権者数の急激な増大を問題にして、次のように述べる。

「過ぐる四五年前の憲政会の諸君は、二円を言い、吾々は三円を唱えた時の、此二円と三円との一円の争いは、僅に選挙人五十万人についての争いであつたのである、尚お知育の方から標準を置いて、高等教育其の他の教育を受けた者に対しては選挙権を与うべしと云う御議論と、之を与うべからずと云う御議論との間の争点は、選挙人十七八万人に付いての争いであつたのである、其大正八年の争いは、選挙人五十万人を殖すか減らすか、十七八万人を殖すか減らすかと云う問題であつたのである。今日若槻さんの御説明を聞きますと、三百四十何万人のものを一躍千四百十三万人にすると云う先刻の御話でありました。而も此説明を納税資格を撤廃すれば富士山のようなもので、其撤廃をすれば直ちに選挙人の数が殖える、致し方ないとおっしゃいますけれども、是には以前あなた方が唱えて居らっしゃった所の独立の生計と云うようなものを付け、或は世帯主と云うような条件を付するならば、仮令納税資格は撤廃しましても、富士山の中腹の所では止めると云うことが出来るのである。以前に四十万人とか十八万人とかの争いをして、吾々が熱血を注いだ問題は、

選挙人の数僅かに五十万人の問題であつたのである。それを今日五十万人を殖やそうと云う其の人々が、今回一千万人以上も殖やそうと云うのは、是は過激の拡張と私は信ずるのである。独立の生計と致しましたならば、七八百万人であると云うようなことを私は聞いた覚えがありますが、千四百万人と九百万人とか八百万人とかの間に差があることは明かである、吾々は、漸進主義を採らずして何が故に斯くの如き急激なる拡張を為さるのか、其理由を承りたいのであります。⁽²⁵⁾」

これに対する若槻の答弁は次のようなものであつた。

「鳩山君より選挙法の改正は漸進主義で是れを実行するのが宜しいと思うが、政府の改正は其の主義に依らぬようであるがどういふ訳かと云う意味の質問を第一に為されたのであります。而して鳩山君の漸進と仰せになるのは、先ず中間の世帯主と云う所に一段止めて、然る後今回提出したようにするのが良からうと云う御意見の下であらうと拝察するのであります。それでありますと鳩山君の仰せになるのと、今回出て居る法案の結果とが有権者に対してどれ位の数になるかと見ましますと云うと世帯主に止めると云う鳩山君のご意見の通りにすれば、約九百四十万人ばかりになります。原案は先程申し上げました通り約千四百万人であります。言葉を換えて申し上げますと、現在の選挙権の三倍にすることは鳩山君も御同意であるけれども、之れを四倍にするのは急激であると斯う仰せになるのであります、そこで左様に其の間に差別があるものであるや否や、今日国民の要求して

居ります普通選挙と云うのは、鳩山君の言われる其の世帯主だけに止まったものでないのであります。一般国民が自覚して、既に政治能力の出来ている者は、皆国政に参与したいと言う希望で要求して居る、其の政治能力は既にみなあるのである。而して其の要求は皆が持つて居るのである。其の間に於いて鳩山君の言われる程度に止めると、他の之を得ない者は大なる不満を抱くことになる。之れが理由があつて区別をするのに対する不満ならば宜しいのでありますが、共に俱に政治能力が既に出来ていて、共に俱に陛下の忠実なる臣民であると云うようになってゐる中に、其の一部だけは選挙権を有して、他の一部は選挙権を持たぬと云う比較から出る不平不満は、之れは余程考慮しなければならぬと思います。之れが鳩山君は一段置く方が宜しいと云われるけれども、政府は此の国民の要求、国民自覚の状態に顧みて、世帯主と云う所にとめずして、此処に提出した如き程度までやって、是れで何等危険もなければ何等秩序を保つ上に差し支えない以上は、其の所に不平不満を温醸するような原因を胎さぬ方が宜しいと見たのであります。⁽²⁶⁾」

衆議院では以上のような論戦が行われた末、選挙権、被選挙権については華族の戸主に選挙権、被選挙権を与えるという修正案が三月二日、可決され、貴族院に送られた、貴族院においては、当然のことながら有権者数の急激な増大を招く改正に対して批判的な意見が多数を占め、多くの質問者も漸進主義をとり、できるだけ有権者数の増大を抑える方向への支持を表明した。

貴族院は大正十四年三月二十六日、衆議院から送付された案を更に修正する案を可決した。選挙権、被選挙権については、政府案から存在していた「貧困のため公私の救恤を受ける者」という欠格条項を「生活の為公私の救恤を受け、又は扶助を受ける者」と改めたのと、衆議院が一旦復活させた華族の戸主の選挙権、被選挙権を政府原案どおり否認する修正を施したのであった。

貴族院の修正案は衆議院に回付されたが、衆議院は貴族院の修正に同意せず、とりわけ「貧困のため公私の救恤を受ける者」という欠格条項を「生活の為公私の救恤を受け、又は扶助を受ける者」と改めた点が論議の中心となった。このように改めることは選挙権、被選挙権の行使から排除される者の範囲が余りに広くなり過ぎ、普通選挙を導入した意味が大幅に減殺されることが懸念されたのである。

結局、このようにして衆議院と貴族院との間で意見が対立したため、大正十四年三月二十七日、両院協議会が開かれた。この両院協議会において、ぎりぎりのところで衆議院と貴族院との間で妥協が成立し、その結果上記欠格条項については、貴族院の修正案に更に「貧困により」との文言を付け加え、「貧困により生活の為公私の救恤を受け、又は扶助を受ける者」と改めることで折り合いがついた。更に華族の戸主の選挙権、被選挙権については、政府原案どおり、これを認めないことで両院は合意した。

こうして衆議院と貴族院との間で妥協が成立したことによって大正十四年三月二十九日、この衆議院議員選挙法改正案は両院を通過し、法律として成立した。もっともこの新法に基づいて最初の普通選挙が行われたのは、その三年後の昭和三年二月であった。

四 結 び

以上、明治二十二年の衆議院議員選挙法の制定から大正十四年の普通選挙の実現までの過程を、議会での論議を中心に辿って来た、これまでの考察で明らかになったように、有権者の範囲をどこまで拡大すればよいかに関する論議は、議会開設以来国民の政治的能力がどの程度伸長したか、国民のどの範囲にまで選挙権を与えれば、最もよく政治体制の安定を達成できるかという認識をめぐる論争だったといつてよい。その意味で大正十四年において、様々な限定付きだったとはいえ、一部の尚早論を抑えて一応男子の普通選挙が実現したということは、国民の政治的能力の伸長への信頼と、国民の政治参加の増大による体制の安定への関心が支配的なものとなったと言いうる。

もちろん、婦人参政権の実現は、第二次世界大戦での敗戦と、その後の民主化を待たねばならなかったし、普通選挙の実現後の日本の議会政治は、急速に危機の様相を濃くして行くのである。し

かし、ともあれ日本の普通選挙は、戦争や革命によらずして平和的に実現したこと、日本国民の手によって漸進的に達成されたという点においてその歴史的意義は特筆に価するものと言えよう。

注

〔一〕、大正八年衆議院議員選挙法改正

〔二〕改正前史

〔一〕大正八年改正前の主な改正及び改正案概観

〔一〕二井関成『選挙制度の沿革』（現代地方自治全集九）九一〜九二頁

〔二〕二井関成・前掲（注一）九一〜九三頁。なお、衆議院事務局『衆議院議員選挙法改正案ノ沿革』三一九、三二六〜七二六頁

〔二〕成立に至った法律案

〔一〕磯部四郎外二名提出「衆議院議員選挙法中改正法律案理由書」衆議院事務局『参考叢書第三篇 衆議院議員選挙法改正案ノ沿革』三五九頁参照

〔二〕明治三十八年二月一〇日に報告され同月一六日に報告認可となったもの、なお、その要旨については前掲（注一）参照

〔三〕その要旨について、前掲（注一）参照

〔四〕『官報号外明治四十二年二月一六日第一四回帝国議会衆議院議事速記録第九号』一四四頁、三二五頁

〔五〕衆議院事務局『参考叢書第三篇 衆議院議員選挙法改正案ノ沿革』三九四頁

〔六〕花井卓蔵外一名提出「衆議院中改正法律案理由書」衆議院事務局・前掲注（一）三九四、三八一頁

〔七〕衆議院事務局・前掲（注一）三九四、三八一頁

〔八〕前掲（注七）三九四頁

〔九〕前掲（注七）三九四頁

〔三〕衆議院を通過した法律案

〔一〕衆議院事務局『参考叢書第三篇 衆議院議員選挙法改正案ノ沿革』三五一〜三五三頁

- (2) 前掲(注1) 三五三頁
- (3) 前掲(注1) 四〇三、三九八頁
- (4) 前掲(注1) 四〇三、三九九頁

〔二〕大正八年衆議院議員選挙法改正

〔一〕議案経過の概略及び原案

- (1) 二井関成『選挙制度の沿革』(現代地方自治全集九)九四頁
- (2) 『官報号外 大正八年一月二六日第四一回帝国議会衆議院議事速記録第一七号』二四四頁
- (3) 『官報号外 大正八年一月二九日第四一回帝国議会衆議院議事速記録第七号』七三頁
- (4) 『官報号外 大正八年一月五日第四一回帝国議会衆議院議事速記録第一〇号』一一一、一二二頁

〔二〕衆議院の審議

〔一〕第一読会

- (1) 『官報号外 大正八年二月二六日第四一回帝国議会衆議院議事速記録第一七号』二五一頁
- (2) 前掲・(注1) 二五三、二五五頁
- (3) 前掲・(注1) 二五七頁
- (4) 『官報号外 大正八年三月九日 第四一回帝国議会衆議院議事速記録第二二号』二九九頁
- (5) 『第四一回帝国議会衆議院 衆議院議員選挙法中改正法律案委員会議録第八回大正八年三月七日』一四頁
- (6) 前掲・(注4) 一九九頁。なお、前掲・(注5) 一四頁参照

〔二〕第二読会及び第三読会

- (1) 『官報号外 大正八年三月九日第四一回帝国議会 衆議院議事速記録第一七号』三〇〇、三三〇頁
- (2) 前掲・(注1) 三〇九、三三二頁
- (3) 括弧内は筆者が補った。
- (4) 前掲・(注1) 三三一、三三二頁

(5) 前掲・(注1) 三三二頁

〔三〕 衆議院送付案

(1) 『第四一回帝國議會 貴族院議事速記録第一六号大正八年三月一〇日』二六〇頁

〔四〕 貴族院の審議

〔一〕 第一読会

(1) 『第四一回帝國議會 貴族院議事速記録第一六号大正八年三月一〇日』二七六～二七七頁

(2) 前掲・(注1) 二八一～二八三頁

(3) 前掲・(注1) 二八三頁

(4) 『第四一回帝國議會 貴族院議事速記録第二四号大正八年三月二五日』四八六～四九一頁

(5) 前掲・(注4) 五〇四頁

(6) 前掲・(注4) 五〇九～五一頁

〔二〕 第二読会及び第三読会

(1) 『第四一回帝國議會 貴族院議事速記録第二四号大正八年三月二五日』五一頁

〔三〕 大正十四年衆議院議員選挙法改正(普通選挙法の成立)

(1) 枢密院會議事録第三六卷(大正十四年)十一頁

(2) 前掲(注1) 二〇頁

(3) 官報号外大正十四年二月二十一日衆議院議事速記録第十七号(第五十回帝國議會) 三四四頁

(4) 前掲(注3) 三五五頁

(5) 前掲(注4) 三五六頁

(6) 同上

(7) 同上

(26)	(25)	(24)	(23)	(22)	(21)	(20)	(19)	(18)	(17)	(16)	(15)	(14)	(13)	(12)	(11)	(10)	(9)	(8)
前掲	同上	同上	同上	同上	同上	同上	前掲	同上	同上	同上	前掲	同上	前掲	同上	前掲	前掲	同上	同上
(注3)							(注3)				(注3)		(注3)		(注3)	(注3)		
三六四頁							三六三頁				三六二頁		三六一頁		三六〇頁	三五八頁 〜 三六二頁		