

論  
説

明治後期・帝国議会における団体・結社に対する

刑事立法の審議について(その一)

岡本洋一

一、はじめに――筆者の問題関心および本稿の課題設定について――

(一) そもそもの立法の趣旨がどこにあったにせよ、刑罰威嚇の下、行政官憲が公共の議論に介入し、制限する法令、つまり、これにより憲法上の権利である団体・結社、集会そして表現の自由を厳しく規制する法令は、政府発信以外の情報の回路を制限ないし遮断するものと言え、結果として政府の政策を是とし、これを正当化する社会的な機能を果たすものと言える。過去の日本の議会審議において、そのような法令の成立ないし廃止まで、どのよ

うな議論があったのか。具体的には、この種の法令の根拠づけ、ないし正当化について、どのような論理があり、それに対する反対ないし廃止論にはどのようなものがあったのか、そして、これらの考察から得られる歴史的教訓とは何か。

以上の問題意識から、本稿は、帝国議会議事録 (<http://teikokugikai-indl.go.jp/>) から各議会における保安条例（一八八七（明治二〇）年・勅令第六七号）、予戒令（一八九二（明治二五）年・勅令第一一号）、集会及政社法（一八九〇（明治二三）年・法律第五三号）そして治安警察法（一九〇〇（明治三三）年・法律第三六号、以下、「上記四法令」と略。）の成立、改正そして廃止案についての審議内容を分析し、その論理および、その背景思想を明らかにしようとするものである。<sup>1)</sup>

筆者は、これまで、近代国家刑罰権力の生成過程との関連において、近代ドイツ・日本における団体・結社に対する刑事法的規制について歴史的な考察をしてきた。別稿においては、この種の刑事立法が、明治以来の近代日本の時代や社会の変化に応じて、〃規制すべき対象〃を変化させるさまを考察し、歴史的な位置づけを試みてきた。その規制対象は、具体的には、江戸時代の一揆から自由民権運動、社会主義・共産主義運動へと変化していた。そして上記四法令をふくめた本稿の考察時期を「変遷期」とした。この時期は、一八九〇（明治二三）年の大日本帝国憲法施行から、日清・日露戦争そして第一次世界大戦という三つの「戦前」と「戦後」、一九二三（大正一二）年の関東大震災後と、近代日本の社会・国家の基本秩序・体制が動揺した時期であった。そこでは、上記四法令の概略とその社会的な影響を指摘し、その特徴として、地方における自由民権運動から都市における運動への変化と、それに対応した法的規制における規制対象の変化を指摘した。とはいえ、上記四法令の成立から廃止（案）までの議会の審議内容についての具体的な分析までには到らず、なお残された課題となっていた。

たしかに、過去には、上記四法令の帝国議会での改廃論議について言及するものはあり、今なお参考にすべきものはある。とはいえ、これらは、上記四法令の成立ないし改廃をめぐる帝国議会の審議内容の具体的な分析にまでは到っていない。たとえば、上記四法令の成立ないし改廃をめぐる形式的ないし社会的な現状認識をふくめた実質的な根拠の分析といったものである。<sup>3</sup> 本稿のような課題設定をする所以である。

(二) 上記のような、刑罰威嚇の下、行政官憲が公共の議論に介入し、制限する法令は、上記四法令のように過去の遺物ではない。たとえば、最近の例として、二〇一三年に成立、翌年に施行された特定秘密保護法を挙げることができる。<sup>4</sup> 別稿で指摘したように、本法は、アジア・太平洋戦争後(以下、「戦後」と略す。)初の包括的な秘密情報保全法であり、国家の存立に関わる重要な情報を国会・立法権、裁判所・司法権から遮断し、政府・行政権に一元化するものと言える。ここでは刑罰による担保として、秘密情報取得前の相談そのものを共謀罪などとして処罰する。このような共謀罪の処罰は、その性質上―立法時の説明とは無関係に―、国家の存立に関わる重要な情報を制限し、特定の政策をめぐる公共の議論を規制するものであり、相談そのものを処罰対象とするために、個人結びつきを捕捉する団体・結社に対する規制と密接な関連がある。

たしかに、上記四法令と特定秘密保護法では、その前提となる社会・国家の基本体制ないし憲法体制は大きく異なる。帝国憲法と日本国憲法の各理念においては、天皇主権と国民主権、軍国主義と平和主義、臣民の権利と基本的人権の尊重というようにである。

しかも、帝国議会、とくに衆議院は、戦前の帝国憲法体制下においては、現在よりも―軍ないし内務省などの天皇制官僚、貴族院との関係で―著しくその権限を制限されていた。さらに、議会そのものの国家ないし社会の

基本体制における位置づけも、また議会構成員自身の役割認識も異なっていた。すなわち、帝国議会は、当時の詔ないし過去の文献からも明らかなように、「君民一体」の國體体制、大日本帝国下で神格化された天皇支配強化のための議会制度であり、それは民権派議員にも自明の前提であった。<sup>(5)</sup> また、多数 (demo) による支配 (cracy) という民主主義の語義から言えば、当時の選挙制度そのものが財産・性別による制限的なものであり、有権者数は全人口の1%に留まり、その意味においては、社会の大多数の代表者による政治とは言い難いものでもあった。

とはいえ、本稿で指摘していくように、当時の帝国議会においては、制限選挙で選ばれた衆議院議員も、そうではない貴族院議員においても、上記四法令によって脅かされる公共の議論、それにより脅かされる憲法上の集会・結社および表現の自由への問題意識が一定程度は共有されていた。そのような意識下での議論であったのである。

以上、戦前の帝国議会という時代的、法的小よび社会的にも非常に限定されていた場所においても、なお、団体・結社に対する処罰とその憲法上の自由についての議論がなされており、本稿は、そのような内在的な論理を明らかにしようとするものである。

また、このような考察は——もちろん、本稿ですべてをなしうる訳ではないが——戦前における近代日本の議会制民主主義の萌芽を再確認することでもある。それは、たとえば、戦後日本の出発点であった一九四五(昭和二十〇)年受諾のポツダム宣言第一〇項の「日本国民の間に於ける民主主義的傾向の復活強化(傍点は引用者)」と記されたものであつたろうと思われる。このような刑事法における歴史的な研究は、特定秘密保護法のような、刑事立法を通じて戦後の日本の憲法体制を転換しようとする昨今の政治の動きを見るかぎり、まだまだ必要なものであると考えられる。

ただ、本稿では、字数の関係から、保安条例と予戒令という臨時法的性格を持つ法令を、その考察対象とする。

より恒久的な効力をめざし、集会・結社への法的規制をめざした、集会及政社法と治安警察法の改廃議論についての考察は、別稿を期したい。

## 二、考察

### 二―1、保安条例に対する改廃議論について

(一) 保安条例の概要、成立の背景、そしてその運用状況について

一八八七(明治二〇)年に成立・施行された保安条例(以下、「条例」と略す。)の概要は、次のとおりである。すなわち、秘密の集会・結社は禁止され、その違反は一年以上二年以下の軽禁錮、一〇円以上一〇〇円以下の罰金となる(一条)。すべての屋外集会には警察官による任意の禁止処分があり、その違反は三月以上三年以下の軽懲役、一〇円以上一〇〇円以下の罰金となる(二条)。皇居三里以内の者に内乱の陰謀・教唆、治安妨害の恐れがあれば、監視総監などが内務大臣認可の下、三年までの退去命令ができ、その違反は一年以上三年以下の軽禁錮で、五年までの監視もできる(四条)。人心の動乱、内乱予備または陰謀により治安妨害の虞れがある地方には、以下の命令を出すことができ(五条柱書)、その違反は、一年以上二年以下の軽禁錮または五円以上二〇〇円以下の罰金(六条)となる。命令は、警察官の許可のない屋内外の公衆集会の開催の禁止(五条一号)、警察官の検閲のない新聞印刷物の発行の禁止(同二号)、特別な理由による官庁の許可のない銃刀剣類の携帯・運搬そして販売の禁止(同三号)、そして旅人の出入検査(同四号)である。

条例成立・施行の背景には、租税減免、言論集会の自由および外国政策の挽回を求めた、いわゆる三大建白事件があった。条例四条による帝国憲法成立直前の約六〇〇名の自由民権活動家の追放処分は、有名である<sup>(6)</sup>。さらに広く戦前の団体・結社に対する刑事法的規制という視点からいえば、条例は、農村・地方を中心とする自由民権運動から都市へと新たに變化した運動に対応した規制手段と理解できる。文献によれば、その後の適用として、議員への殴打事件などを理由とした壮士の退去命令（四条）が、一八九一（明治二四）年から一八九五（明治二八）年まで計五回、武器携帯禁止命令などの五条命令が、一八九二年第二回衆院総選挙と一八九五年の日清戦争講和時の計二回ある<sup>(7)</sup>。

以上、条例の内容および、その運用の概要を踏まえた。その上で、以下、各回議会における条例廃止案についての審議の概要とその特徴を明らかにする。

(二) 各帝国議会における保安条例廃止案の審議について

文献によれば、上記(二)の表題について、以下の二点が確認できる。すなわち、第一に、条例廃止案は、一八九〇（明治二三）年第一回帝国議会から一八九八（明治三一）年第一二回帝国議会での廃止（法律第一六号）まで計一〇回提案されている。第二に、各廃止案は、衆議院で計九回可決し、貴族院では計六回審議未了、一八九二（明治二五）年第四回と一八九五（明治二八）年第八回の計二回、貴族院で否決されていることである<sup>(8)</sup>。

(一) 議事録において最初に確認できる条例廃止法案は、一八九一（明治二四）年第一回帝国議会貴族院のものである<sup>(9)</sup>。

ただ、文献によれば、その前年一二月の第一回帝国議会衆議院に、条例廃止法案が提案されている。提案理由は、

条例の苛酷さが民心の和を破り、国家の体面を汚しており、永久不変の良法とは言えず、臨機の処分ならば警察官などの職権としてできるというものであった。条例が不都合ならば、立法府として適当な改正をすればよいとの意見（大津淳一郎）もあったが、廃止法案は賛成可決された。しかし、翌九一（明治二四）年には条例四条が施行され、それに対して衆議院に執行解除の建議が出されたが、予算審議をめぐって議院外での壮士運動などがあり、結論として反対一一九名、賛成八四名で否決されている<sup>⑩</sup>。この衆院での条例執行解除の否決という事実は、後の審議でも、条例が衆議院でも承認されたという意味で理解され、条例の正当化理由としてしばしば引用される。

そして上記のように同年三月七日に貴族院第一読会が開かれたが、開催の声と同時に、法案は、いまだ時期尚早で否決すべしとの意見が出された（醍醐忠順、中山孝磨）。その理由は、条例は、政府もその必要を認めており、法も執行されているからという形式的な理由からであった。一方で、条例存廃については世上、新聞そして議員でも議論があり、法律審査特別委員会設置は、やはり必要との意見もあった（清岡公張<sup>⑪</sup>）。

ただ、後の貴族院の審議は確認できない。審議未了で廃案となったようである。

(2) 次に確認できる条例廃止案は、同年一月五日の第二回帝国議会衆議院へのものである。安東九華が、その提案理由を述べた。いわく、上記(1)のように、衆院で条例廃止案が賛成多数で可決されたにもかかわらず、条例は実施された。条例は、非常に備えた特別法、不完全かつ厳酷なもので、臣民の幸福を守るためには戒厳令（二八八二（明治二五）年・太政官布告第三六号）など他法もあり、条例は不要である、と。これに対して政府委員内務次官・白根專一は、条例が不要とは理解に苦しむという。その理由は、形式的なものとしては、上記(1)の条例実施時の衆院の実施解除案の否決である。実質的なものとしては、議会内外における議員への暴行事件の発生である。また戒厳令より保安条例が実施の懸念が少ないとも言う。この答弁には賛同もあったが、議論はすぐに

打ち切られ、動議は可決された。<sup>12)</sup>

回付された貴族院の審議でも政府委員・白根は、やはり条例廃止に反対の答弁をした。

まず廃止案の趣旨を、i「条例は一時の非常に備えたる特別法であつて今日保存すべき理由がない」こと、ii条例は「頗る厳酷を極め憲法の精神に適應せぬから断じて廢して宜しい」とまとめる。そしてiに対しては、「我邦の現情」も考慮すべきとする。すなわち、条例は、一時の事変に備えた法ではなく、今日も「過激疎暴の徒」は、東京に約「二三〇〇人」存在する。議員の自宅を襲撃し、「鉄砲のない戦同様」である選挙では「良民」を苦しめている。この取締りは、行政警察だけでは無理であり、提案者の言う戒嚴令は、一大非常事変のときだけである。

iiも帝国憲法の自由も絶対的なものではなく、大政の針路を開通し、臣民の幸福、安寧秩序を保護する必要がある。行政官による濫用はないと断言し、上記(1)の条例実施時の衆院での解除動議否決を強調する。<sup>13)</sup>

これに対して安藤則命より質問があつた。とくに「甚だ穩當を得ざる」条例の退去命令(四条)と刑法の刑事手続との対比である。すなわち、刑法では「如何なる罪人」も、身体拘束に手順を尽くし、証拠も得て、弁護人が立会い、不服申立の権利もある。しかし、条例は、「人民の思想に立ち入つて想像を以つて拘引し」、取調べもなく、不服申立権もない。この当否を政府は調査したのかと質した。それに対して白根は、条例は必要だから嚴重な法令があり、調査の必要はない。法令が存在する以上、誰でも遵奉(法)すべきと答えた。<sup>14)</sup>その後の議論は確認できない。審議未了で廃案となつたようである。刑法と比較した適正手続の不備という条例廃止の理由も、貴族院では広く賛同を得ることはなく、条例の必要性という内務官僚の正当化の論理が、なお支持を集めたと言える。

(3) 条例廃止案は、翌一八九二年五月の第三回国議会衆院にも提出された。提案者・野口巖は、条例が「專制政体の遺物」であり、その嚴格な追放の実施が民心を失わせるとし、現在の日本は「立憲政体」であり、このま

ま条例を維持すれば、外国の嘲りや誹りを受けると批判して、提案への賛同を求めた。

加藤政之助も、条例の各規定の「不都合」さを批判する。たとえば、四条の退去命令は、内乱の企てなど帝都の危急を想定する。しかし、現在は立憲政治がなされ、言論を武器に道理で闘う時代である。時勢の変化に負うべきで、多少の暴行・脅迫の存在も法の存在理由にはならない。そもそも、これらに対応するため東京都に約四千人の警察官がいる。また議員たちにも呼びかける。過去、条例により放逐され、苦しめられた者もいるが、そこに内乱、国家の治安を乱す意図などはなく、理由は、ただ「政府の気に入らぬ挙動」にあったのだと。条例での追放が夫婦破綻や失職、より過激な運動も招きうるとし、立憲政治と両立しない条例の「偏頗の働き」も批判する。たとえば、条例の根拠とされる議員暴行事件も、その被害者は政府の反対者である。しかし、現実の条例の対象者の多くは、――加藤いわく一四三名中一一五名が――我らの同志だと、批判する。

これに対して政府委員・白根は、上記(2)と同じ理由から条例廃止に反対する。いわく、議員への暴力を政府は座視できない。現在の状況も、「天下泰平」「平穩無事」とは言い難く、壮士の「脅迫主義」は続いている。政府として不公平な処置は一切なく、上記(1)のように、衆院の条例執行解除の動議は否決された。これを支持する意見もあった(大垣兵次)。すなわち、条例廃止如何は、文明、政治・社会運動の程度から判断されるべきで、現状の廃止は許されないと。

これに対して、橋本久太郎が、条例廃止に賛成意見を述べた。その概要は、条例の権利侵害の大きさと白根の答弁に見る条例適用範囲の不明確さである。また現在の民党は、道理により政府の不都合、「非政失行」を穩健に答めるにすぎない。白根は、政府の選挙干渉など、運用の不公平はないと答弁するが、事実としてどうなのか。立憲政治を実施し、自由の發達を図るため、条例による人民の権利剥奪は黙視できない、と。

その後、本案は可決され、衆議院を通過した。<sup>(15)</sup>

条例廃止案は、貴族院に回付され、同年六月に特別委員会に付託された。<sup>(16)</sup>

とはいえ、以後の議論は、議事録では確認できない。廃案となったようである。

(4) ア、同年一二月八日の第四回帝國議會衆院にも、条例廃止案は提案された。<sup>(17)</sup>

同月一〇日に第一読会があり、愛澤寧堅より上記と同じ提案理由があった。すなわち、各回衆院への条例廃止提案の提出と可決、条例の苛酷さ、成立の不都合さ、そしてその適用の偏頗などである。いわく、条例は、専制時代の余弊であり、憲法的な動作、人民の権利の保全そして輿論に従う政治に基づいて廃止されるべきと訴えた。

それに対して、政府委員内務次官・渡邊千秋から反対答弁があった。すなわち、条例成立・実施から三年の経過も、秩序は、いまだ「整頓」していない。人民の政治活動の高まりから公権を濫用し、国家の安寧秩序を乱す者も少なくなく、十分な取締り、厳密な監視は必要である。文明発達、理財競争そして人口増加にともない生計を立てられない「不生産的の徒」は、現行秩序の変更を大いに望んでいる。これらの者は、代議士諸君に白刃を閃かせ、人民の集合する場所に闖入し、凶暴なことをするかもしれない。条例の不備は、廃止理由にはならず、補えば宜しい。戒厳令も想定されるべき事態が異なる。以上、立憲政治の美、国家安寧、社会発達、社会秩序を全うするため、そして「無智凶漢」からの防御するため、政府は本案廃止に「絶対的に」反対する、と。

これに対して山口千代作は、選挙干渉での条例の「効能」は何かと質したが、渡邊は、効能はあるとだけ答えた。加藤喜右衛門は、人情風俗の変遷——とおそらく条例の要否を——を問うたが、渡邊は、社会秩序の進度は変わらず、政治運動の高まりが、公権濫用、秩序安寧を妨害しているように見えると答えた。とはいえ、廃止案は可決した。<sup>(18)</sup>

内務官僚・渡邊千秋の社会的な不穩、代議士たちへの暴力への危険性という脅しめいた条例正当化の論理にも、

衆院議員たちは屈せず、条例廃止に賛同したと言える。

イ、貴族院に回付された条例廃止案は、第一読会で審議された。そこでは過去、貴族院では条例廃止案が一度も審議がないことに対して、世評では貴族院の卑怯な握り潰し(曾我祐準)とか、このような事態は、貴族院議員の任務上、徳義上も遺憾との意見(鍋島直彬)があり、特別委員会での審議が決議された。<sup>15)</sup>

とはいえ、同月二一日の貴族院第一読会で特別委員会委員長・岡部長織は、現在の社会状況から条例廃止には反対多数であったと報告した。これに対して曾我が、廃止に賛成した委員についての質問をしたが、岡部は、結論以上は不要と斥けた。安藤則命は、上記(2)と同じく、刑法と比べて条例が人民の思想に立入り、取調べなく退去命令を下すことの不当性を指摘したが、岡部は、それには触れず、条例全廃の時期ではないとだけ答えた。

政府委員・末松謙澄も、退去命令(四条)が重要で、内乱陰謀など、大いに疑いのある規定ではあるが、時代状況もあると説明した。末松は、安藤からの刑法との精神のちがいについての質問に、条例は刑法と異なり非常の場合に適用するもので、手続もそのようなものと答えた。それに対して安藤は、当時の時代状況も理解できるが、現在は憲法、刑法もあり、憲法の精神に反するのではと質した。それに応じて末松は、条例の体裁は一時的なものではなく、憲法の精神も、時勢との関係を顧みるべしと反論した。

近衛篤磨は、上記の岡部の説明は要領を得ないとし、特別委員会の活動と報告を厳しく咎め、再調査の動議をした。この動議には西園寺公望、谷千城たちも賛成したが、賛成少数で否決された。谷も、特別委員会の説明不足を批判し、条例の必要性は「憲法政治」実施で消滅したとする(帝国憲法七六条一項)。条例は、不服申立手続もなく、身体を拘束し、禁錮もあり、裁判を受ける権利(二四条)も奪う。今回の総選挙の条例実施も、法律によらない身体拘束を禁ずる憲法二三条違反の可能性がある。条例はいったん廃止し、「浪人逮捕・放逐条例」など別法に

すればよい、とする（後の予戒令を想起させる）。

ここで、細川潤次郎が条例維持の意見を述べた。たしかに条例が厳に過ぎることは認めるが、社会情勢が廃止を許さない。条例は、刑法その他とは余程その性質を異にする。追放処分（四条）は、国民の幸福増進と治安妨害の除去のためであり、警察官の指示は「幾分か其思想を束縛」する。たしかに、その判断は難しく、第一回目の適用は一網打尽の大変なものだったが、経験がなかっただけである。二回目、三回目は社会の騒ぎにもならず、新聞報道で知るぐらいである。運用主体である警視總監には、法的知識、「道德思想」などは求められるが、現状、四条の濫用がなければ、条例存続も許されるとした。

これに対し、安藤が再び廃止意見を述べた。そもそも元老院の成立手続にも不備があり、当時衆院も満場一致で不満を示し、政府に伝えたが、寸鉄も帯びず元老院に地租軽減を訴願していた三五〇数名も追放され、不平・不満をもつ者が全国に散った。また現場警察官による想像による人民の思想への立入り、身体拘束など刑法上の犯罪と手続のちがいが、衆院への過去三度の廃止案も指摘した。三浦安も、条例は憲法発布前の成立で、現在は帝国憲法（二三条、二四条および七六条）に反し、警察官の判断で身体拘束、追放処分ができ、法律による支配を害すと批判したが、末松は反論した。決議がなされ、出席議員一五〇名中、条例廃止に賛成四〇名、反対一一〇名で廃止案は否決された<sup>20</sup>。

いずれの議員も、条例の内容が、その苛酷性や手続の適正さとの関係から、帝国憲法にも反している可能性を共有しつつも、しかし、現状認識として、不安な社会状況を理由とした条例の維持という意見が、多数を占めたと評価できよう。

（5）翌年二月五日の第五回帝国議会衆院にも、条例廃止法律案は提出された<sup>21</sup>。翌六日に山口千代作が提案理

由を述べた。たしかに、専制治下では条例は必要だったかも知れないが、今日の立憲政体の現実では不要で、条例は社会に「惨毒」を流すものとし、過去二度の衆院廃止法案可決も指摘した。これに対して政府委員法制局長官・末松謙澄が、反対の答弁をした。たしかに条例は、いずれは廃止しなければならないが、今はその時ではない。人民が文明の正理公道によることは大切だが、現実の状況はそうではなく、条例はまだ必要である、と。しかし、法案は、衆院で賛成多数で可決された。<sup>22)</sup>

法案は、貴族院に回付され、第一読会が開かれた。醍醐忠順は、上記(1)で記したように、第一回議會では条例廃止を時期尚早と反対したが、状況認識の変化から今回条例廃止を提案するという。いわく、現在は党派の争いは緩和され、騒擾の恐れも低下した。廃止決議が衆院を数度通過しており、貴族院の反対は民望にも副わず、墨守の理合もない、と。安藤則命も支持した。条例の立法理由は帝国憲法、議會設置前の、やむ得ない事情であり、永久に維持すべき法令ではない、と。対して政府委員・末松は、昨年の条例廃止案提案時にも不穩の「形成」があり、選挙・党派の軋轢も、醍醐とは異なる現状認識を示し、その必要を訴えた。これに対して安藤は、選挙運動での武器携帯には他法も存在し、時代も変遷した。条例のような、乱暴な手段の必要はなく、条例廃止の時期であると迫ったが、末松は、今日の状況を理由として、これに反論した。この回は法案審査委員会の選挙で終わっている。<sup>23)</sup>

ここでは、貴族院でも、醍醐のように第一回議會とは異なり、現状認識ないし世論の動向の変化を認識し、条例廃止論へと意見を変える者も出てきたことが注目に値する。

(6) 一八九五(明治二八)年一月一〇日の第八回帝國議會衆院にも、廃止法案が提出された。<sup>24)</sup> 徳増源太郎からの提案理由の説明があった。いわく、これまで第一回衆院から廃止案は提案・可決されたが、政府と貴族院のため、その実現は「妨害遮断」されている。専制政治の遺物である条例は、立憲帝国の体面を汚し、立憲の歴史上悲しむ

べきことである。中国・朝鮮に対して模範たるべき日本は、進歩文明のため率先して過去の遺物である条例を廃止しなければならぬ。一国の安寧というが、事実は一大部分の保護で、政府の曲解濫用も事実である、と。脱亜入欧的な文明論に基づくものと言えらる。

野口馨も、これまでの各議会での条例廃止法案の提出・可決を指摘し、条例廃止は、天下の輿論でもあり、民意を重視せよと政府に迫る。それに対して、政府委員・末松が答えた。いわく、政治に責任のある者は、国の幸福の増進、一国の安寧を考えるべきである。条例は、「やたら無性」に適用されてはいない。ときに議員諸君を保護するため、一国の治安を保護するためには、秘密結社の禁止が必要で、将来まったく不要とは言えない。現在の日本の時勢は、日清戦争後、人心激昂の場合がないとは言えない、と。しかし、廃止法案は、賛成多数により衆院を通過した。<sup>(25)</sup>

貴族院では同月一四日の審議で提案者・安藤則命から衆院での政府委員の答弁への質問があった。すなわち、政府委員が、条例廃止によって秘密結社・壮士への取締法令がなくなるといふ理由からの反対についてである。政府委員・末松は、そのとおりであり、条例一条の廃止は、秘密結社などの取締規定がなくなり懸念に堪えない。しかもこれらは、犯罪の所為とは言えず、予備の段階にあり、国家の治安上十分な取締りが必要である。警察官増員で対応すればとの安藤の意見にも、法的根拠の不存在を懸念する。同日は法案審査委員の選挙で終わる。<sup>(26)</sup>

しかし、同月二三日に特別委員会委員長・横村正直より、委員会で意見は分かれば、投票の結果、時勢が条例廃止を許さないとして、条例廃止法案には反対との報告があった。

条例の必要性についての質問があり、内務大臣・野村靖が答えた。いわく、人心激昂するのが人情で、将来も過激な挙動がないとは保証できず、国家公共に属する事業などの平穏な発達のため、深い害になる前の予防が必要と

して、条例の必要性を訴えた。

対して条例廃止に賛成する谷干城から、条例の歴史を考慮してほしいと他の議員への呼びかけがあった。内相の答弁とは異なり、実際は、いわゆる三大事件に対して一夜で酷薄な条例が発せられ、翌日より厳しい取り締まりがなされた。たしかに当時の事情もあり、当時は憲法もなく、政府は勝手に法令を發布した。しかし、現在では、条例は憲法二三条など憲法の精神に悖るとした。対して内相・野村靖から、一夜での成立が直ちに悪いとはいえず、公共の事務のため条例は必要との答弁があった。政府委員・末松も反論した。いわく、もし憲法公布とともに以前の法令の効力が失われるならば、取捨がつかなくなる。必要になってからの制定では非常時に役に立たない。秘密結社の禁止は、何れの国でも緊要だが、日本に従来この種の法令はなかったと、その必要性を指摘する。

再び、谷が述べる。いわく、条例によれば、裁判を受けずに追放処分となり、裁判を受ける権利を害する。これに対して政府委員・末松は、憲法は行政処分に対する異議申立については定めがないと答弁し、もし条例が憲法に矛盾しているなら存在しないはずで、存在しているのだから憲法に矛盾していないという―詭弁まがいの―答弁をした。

近衛篤磨は、追放処分の「不逞の徒」「無頼の奴」をどのように判断するのか、「良民」放逐の危険はないのかと質した。末松は、その危険は認定上絶無ではないが、普段の監視から判断し、誤り、非難を受けないよう十分注意すると答えた。安藤は再度、人民を保護すべき警察官が、条例で人民の思想に立入り、想像に基づく身体拘束をし、取調べなく追放する。条例は類例を見ない悪法で、憲法の精神に反し、立憲政体の体面を汚すと批判した。しかし、出席一六四名中、賛成五七名、反対一〇七名で法案は否決された。<sup>27)</sup>

ここでは二つのことが指摘できる。すなわち、第一に、貴族院でも条例廃止の賛否をめぐり議論が激しくなり、

特別委員会でも賛否が拮抗するようになったこと、しかし、第二に、それでも貴族院では圧倒的に条例維持に賛成する議員が多かったこと、である。

(7) 翌年第九回帝国議会衆院にも条例廃止法案は提出されたが、これまでと異なり、議論もなく成立する。<sup>(28)</sup> 貴族院の議論は記録上確認できない。廃案となったようである。

(8) 翌一八九七(明治三〇)年の第一〇回帝国議会において事態はより複雑となる。

まず、政府と議員からそれぞれ衆院に条例廃止法案が出される。さらに政府から「警察監視法案」という保安条例・予戒令に代わりうる法案が提案される(後述)。同日には銃器火薬類取締法案の審議もあった。これは、保安条例廃止の代わりとの政府委員内務省警保局局长・寺原長輝の答弁があり、実際、同案三条、七条二項は、条例五条に代わりうる仕込み銃・刀の携帯の禁止、同四条に憲兵による銃刀の検査権限もあった。<sup>(29)</sup>

同年三月一三日に条例廃止法案の第一読会があり、政府委員内務次官・中村元雄から、条例廃止は、上記の銃器取締案と警察監視法案の成立が条件で、そうでない条例廃止は、将来の取締について深く憂慮するとの答弁があった。しかし、特別審査委員長・多田作兵衛は、全員一致で条例廃止に賛成と審査結果を報告した。すなわち、憲法政治の今日、上記法案を調査しつつも、一日も早く廃止すべきである、と。ここで谷澤龍藏から、注目すべき意見があった。いわく、従来の保安条例と予戒令、政府提出の武器取締法案、警察監視法案と、最近では警察の監視は付けぬというのが輿論なのに、法案内容がより酷くなっている、と。政府案、議員提案の条例廃止案は共に賛成多数で可決した。<sup>(30)</sup> しかし、その後の貴族院の議論は確認できない。廃案となったようである。

(9) 翌年第一二回帝国議会衆院への条例廃止案は、議員提案のみである。<sup>(31)</sup> 金山従革の提案理由は、従来の経緯と憲法の趣旨からのものである。いわく、毎回廃止法案は衆院で可決しても、政府・貴族院のため、その目的を達

成できない、条例は憲政の本旨に悖り、帝国の体面を傷つける。これに対して政府委員内務省警保局・牧朴眞は、条例が悉く善良、完全とは認めないが、国家保安上、必要な条項もあると反論した。しかし、新聞での輿論も極まったとの議決提案もあり、衆院では三分の二以上の賛成で可決した。

貴族院に回付され、六月四日に特別審査委員長報告があった。<sup>(32)</sup> 細川護成委員長の報告は、条件付廃止の立場であった。いわく、これまでの衆院での賛成と貴族院での反対という廃止案の経緯を政府委員に質したところ、政府も今日の時勢においては、条例を適当とは認めないが、退去命令(四条)と行政命令(五条)は、国家安寧を保つ上で暴徒や乱暴者に対して最も必要とし、四条は、警察監視法案、五条は銃器取締法案それぞれの成立を条件として廃止を認めた(ただし、両者とも後に衆院で否決)。委員会での廃止論は、今日では十分に法律は完備しており、条例のような不完全な法が人権を束縛することは宜しくなく、官吏による濫用の恐れがあり、今日の時勢では条例はなくても不都合はないとする。反対論における官吏濫用の恐れ、人権上の妨げは、条例以外の刑法などにも可能性はあり、理由にならない。以上のような委員内の議論を明らかにした後、委員会の採決では圧倒的に―廃止は一名のみ―条件付存置であると報告した。

委員会で唯一廃止論を唱えた山中幸義が、意見を述べた。条例は、憲法発布前に執行されたもので、現在の憲政下では、帝国の体面を汚し、国民の大切な権利が侵害される恐れもある。ゆえに第一回衆院から廃止案があり、可決されてきた。これは、国民の輿論を示し、貴族院もそれに従うのが好ましい。条例の内容が、甚だ不都合、不完全とは政府も認めるところである。政府委員は、条例四、五条の廃止は困るというが、あまり確かな論拠がある訳でもない。そもそも条例制定・実施の「大体の目的」は、大政の進路を開通し、臣民の幸福を保護するため、妨害を除去し、安寧を維持するものである。政府も認める不都合な条例の存続は不要である。時勢は変わり、他の法

令もある。たとえば、集会及政社法、爆発物取締規則（一八八四（明治一七）年・太政官布告第三二号）である。四条の退去命令も、監視という警察活動が不十分なら効能はない、と。

以上の議論の後、出席総数一九五名、うち賛成一〇六名、反対八九名の賛成多数により保安条例廃止法案は、貴族院でも可決成立し、ついに保安条例は廃止された。

### （三）小括

以上、上記（二）（一）ないし（九）まで、一八九〇（明治二三）年第一回帝国議会から一八九八（明治三一）年第二回帝国議会の廃止まで、保安条例廃止をめぐる議論を概観してきた。ここで、その共通性と変化に着目し、分析を加えることとする。

まず、これらの議論の共通性としては、計一〇回の審議において頻繁に論じられていた話題——つまり、条例廃止をめざす各議員と条例の維持をめざす内務官僚および内務大臣とで厳しく論戦されていたもの——は、以下の二点とまとめることができる。

第一に、条例についての法的ないし実質的根拠の有無をめぐる点である。すなわち、法的には、条例は、帝国憲法公布前ないし議會設置前に制定されたが、その後の帝国憲法体制下での法的な正当性が議論となっていた。具体的には、たとえば、壮士による議員への殴打事件から、憲法八条の公共の安全の有無と社会情勢の平穏さへの認識が争われていた。ここには、身体拘束や処罰に法律上の根拠を求める憲法二三条、裁判を受ける権利（憲法二四条）、刑法上の犯罪との取扱いを正当化できるかという議論（貴族院議員・安藤則命）も含まれる。さらに、たとえば、上記（二）（三）ないし（六）の各議論のように、当時の日本が「立憲政体」との認識や、比較対象が欧米列強か

ら朝鮮・中国へと移るが、文明国としての体面もあり、そこに世論の圧力も含まれる。

第二に、条例の内容の問題性と、成立根拠と現実の適用での乖離をめぐってである。たとえば、上記(3)および(6)の議論では、条例による追放処分の苛酷さ、現場警察官への処分権限の適否そして判断の過誤の配慮が指摘されていた。さらに壮士による議員殴打事件などが条例の立法理由であったにもかかわらず、実際の適用では、政府反対者に偏頗していたのではないかとの指摘である。これらは、上記(6)で内相・野村が述べたように、条例の予防的性格からの帰結と正当化されていた。

つぎに、以上の条例の法的・実質的な根拠と条例の内容という二つの点についても、各議会を経た変化を指摘することができる。すなわち、条例は、帝国憲法成立・議会設置前に発布・実施されたが、それが、帝国憲法・議会成立後もなお正当化されるかは、上記(4)の第四回議会から趨勢は変化する。すなわち、当初の条例の正当化理由は、社会の不穏さという現状認識と取締りの必要性であった。しかし、上記のような条例の憲法上の問題性、社会への現状認識の変化そして条例内容の苛酷さも、各議会の審議を経ることに各議員に浸透し、たとえば、上記(4)イの第四回貴族院での内務次官・渡邊千秋の答弁でも、条例の不都合さを認めざるを得ない状況となった。

さらに、たとえば、上記(1)の第一回帝国議会で、条例廃止を「時期尚早」と反対した貴族院議員・醍醐忠順が、上記(5)の第五回議会で社会情勢への認識の変化から条例廃止案を提案し、その根拠に、衆院での度重なる廃止案の提案と可決を「民望」としていた。このようなことは、安藤則命たち少数の条例廃止論者のみならず、他の議員にも浸透していったと言える。そして上記(6)の第八回帝国議会貴族院の特別審査委員会ですら、条例の存廃論は、拮抗し、上記(8)の第一〇回帝国議会では条例に代わり、政府側から恒久的な法案も提案され、それも頓挫し、一挙に条例廃止へと至る。ただ、その背景には、上記(4)の谷発言のように他法——この場合は予戒

令—の存在も前提とされていた。

ただし、以上のような議論の背景に、議論に関与した各個人の同時代的な経験・経歴も指摘できる。たとえば、内務次官・白根専一は、上記（2）、上記（3）で政府委員として条例廃止に反対答弁をしたが、彼は、第二回衆院総選挙の際に警察を指揮し、選挙介入をした責任者でもある。それに対する衆議院議員たちも、条例適用の直接・間接の被害を受けており、貴族院議員たちも、それらを見聞いていた。それは、たとえば、上記（3）の第三回帝国議会の加藤政之助、橋本久太郎、上記（4）の第四回議会の山口千代作、谷、細川潤次郎そして上記（6）の谷の各発言から分かる。また註7で指摘したように、保安条例成立の大きな要因となった壮士を、院外団として組織した楠本正隆その人が、上記（5）と上記（8）では議長役を務めている（註22、註28参照）。また上記（9）の衆議院長は、保安条例で東京から追放処分を受けた片岡健吉その人である（註31参照<sup>33</sup>）。以上のようなことも、また指摘できることである。

## 二—2 予戒令

（一）その概要、成立背景そして運用状況について

（1）予戒令は、一八九二（明治二五）年に公布・施行され、第一次世界大戦中の一九一六（大正三）年に廃止される（勅令四号）。本令の概要は、特定個人に対する行政規制とそれを担保する刑罰の設定という意味において、保安条例に似ている。すなわち、警視総監ほか各知事が、公共の安寧秩序の保持という抽象的な目的のため、拘留または科料、重禁錮（四条各項）という刑罰威嚇の下で、生業のない平常粗暴な言論をなす者、集会、業務を妨害する者など（一条一ないし四号）に、生業への従事、集会への立入禁止の命令（二条各項）、警察への住居届出の

義務づけ(三条)、同居人や宿泊提供者にも刑罰で届出義務を課していた(七条)。保安条例とのちがいは、条例が政府反对者を追放するだけなのに対して、予戒令は刑罰威嚇の下で特定人物への監視と生活・職業への介入を規制手段としていることである。

(2) 文献によれば、本令は、壮士対策として成立したとされる。すなわち、天下国家を高唱し、金品を脅し取り、「良民」を苦しめる無産な者たちへの規制という立法目的である。<sup>(34)</sup>しかし、成立当時から政府内にも、枢密顧問官・井上毅による言論、居住移転の自由に反するといった反対意見もあった。それに対しては、憲法上の自由も無制限ではないこと、帝国憲法九条の公共の安寧秩序および国民の幸福増進を抽象的な理由に、具体的な法律上の根拠(同条但書)としては、行政命令の罰則についての法律(一八九〇(明治二三)年・法律第八四号)が、命令に二〇〇円以下の罰金または一年以下の禁錮を委任することが挙げられていた。<sup>(35)</sup>このように、本令成立当時から、以下の審議でも論題となっていること、つまり、壮士からの良民保護、帝国憲法九条、明治二三年法律第八四号そして憲法上の権利との関係が、すでに指摘されていた。

(3) 本令運用について、文献によれば、その対象者は、一八九二(明治二五)年から一九一五(大正二)年までで総数二〇一四名である。そのうち最も多いのが、第二回衆院総選挙のあった一八九二年であり、総数の二二%(四二八名)を占める。次が一九〇一(明治三四)年の二二六名、翌年の二三七名そして翌々年の一九八名で、この三年だけで対象総数の三二%(六五一名)を占める。<sup>(36)</sup>この三年には、府県制と郡制改正後の地方初の府議会選挙、一九〇二(明治三五)年の第七回、翌年の第八回とそれぞれ衆院総選挙があり、そのための政治活動への規制との関連性が指摘されている。<sup>(37)</sup>

さらに興味深いのは、本令執行の対象地域である。これも保安条例と同じく、地方から都市へとゆるやかに変化

している。すなわち、文献によれば、執行数が最も多かった一八九二（明治二五）年での執行対象地域は、多い順から、佐賀一〇九名、鹿児島一〇三名そして警視庁管内（東京）一〇二名である。しかし、執行数が次に多い一九〇一（明治三四）年では、警視庁管内四三名、神奈川二六名、大阪二一名そして鹿児島一七名となる。その翌年も、警視庁管内三六名、埼玉三五名そして岩手二八名、ただ、翌々年は、警視庁管内三六名、岩手三九名そして富山二六名である。廃止までの総計では、警視庁管内が五三六名で全体の二七％を占め、神奈川が一三七名、鹿児島が一三一名そして佐賀が一二一名となる。<sup>38</sup>このように、本令執行の地域が、佐賀や鹿児島という地方から東京・神奈川などの都市へ変化していることが分かる。

さらに別の文献が示した、本令対象者の地方と都市での職業のちがいが興味深い。すなわち、一八九二年（明治二五）年から一九〇〇（明治三三）年の本令対象者は、全国で一〇一一名である。うち五六％（五六四名）が壮士で、その五一％を警視庁管内（二九〇名）が占め、同管内対象者の七七％（三七八名）に及ぶ。次が全体の一四％（二四三名）を占める農業で、うち六五％（九三名）を鹿児島が占め、鹿児島の対象者一〇三人の九割にも及ぶが、警視庁管内では七名に過ぎない。いわゆる博徒は、全体で七％（計六七名）だが、うち六一％（四一名）が佐賀で、佐賀の対象者の一一六人の三五％を占めるが、警視庁管内では一名にすぎない。ここからは、壮士は都市に多く、農業と博徒は地方に多いものと分かる。また、警視庁管内の本令対象者に特徴的なものとして、通信社新聞業（全国で三五名、警視庁管内に二三名）、印刷業（全国で五名、同管内に二名）そして著作業（全国で七名、同管内に二名）などを挙げることができる。<sup>39</sup>

以上、予戒令は、保安条例とともに、その執行状況からも農村・地方型の自由民権運動から都市型への変化に対応するものと言える。さらに本令は、全国的な警察の監視活動を前提として、壮士など特定人物の所在を捕捉、監

視し、規制するものとも言える。

(4) 予戒令廃止建議案は、文献によれば、一八九二(明治二五)年の第三回帝国議会から一八九九(明治三二)年の第一三回議会まで、いずれも衆議院に計六回出され、一回を除き、すべて可決・成立している。<sup>(40)</sup> なお、立法當時も、国会審議でも、そして文献でも指摘されたことだが、保安条例廃止「法案」と異なり、予戒令廃止「建議案」なのは、その立法根拠が、議会の事後承認を必要とする帝国憲法八条ではなく、同九条のいわゆる大権事項に基づくためとされる。<sup>(41)</sup> ゆえに廃止建議案は、保安条例の場合と比べて、衆議院では容易に可決されたが、その反面、政府への法的拘束力はない。本令が、二四年と保安条例の倍近く、その法的効力を保った一つの理由と言える。

(二) 予戒令廃止建議案の審議過程について

(1) 議事録から確認できる最初の廃止建議案は、同令公布の年の一二月一三日に長谷場純孝たちにより第四回帝国議会衆院に提出されたものである。<sup>(42)</sup> ただ、すでに指摘のとおり、これより先、同年五月の第三回帝国議会衆院に同じ五名―うち三名は同年の予戒令執行数全国二位の鹿兒島出身―から、廃止建議案が提案されていた。<sup>(43)</sup>

第四回帝国議会衆院の審議は翌年二月二〇日にあり、建議案の趣旨は以下のように説明された。すなわち、本令は、国民の権利保護のため行政上必要として本年に発布されたが、第二回議会選挙に際し地方官の処置は甚だ偏頗に失し、実に濫用を極めた。本令が永く存立するなら、却って国民は安心を欠き、大いに権利を押し屈させることは疑いない。その目的は肯定できて、内容に大いに弊害があり、速やかな廃止を求め、と。<sup>(44)</sup>

保安条例廃止にも賛同した、折田兼至の長い提案説明は、以下の五点に要約できる。

第一に、予戒令の憲法上の根拠とその必要性への疑義である。まず、折田は、議員の全員が本令反対と想ってい

たが、そうでない者も二名いるので、あえて説明すると断る。第二回総選挙の本令実施時における新聞の議論も十分なものではない。そもそも本令の帝国憲法上の根拠は何か。八条の緊急勅令ならば事後の議会承認が必要だが、政府はそうしなかった。それゆえに、九条の公共の安寧秩序の保持および臣民の幸福の増進のための命令と推測できる。しかし、本令発布の必要性は、今日から見れば甚だ理解に苦しむ。昨年の総選挙について言えば、人民に本令が必要がなかったが、武断的で非立憲的な前内閣の選挙干渉には必要だったかもしれない。本令三条の所轄警察署への移転届出、行政命令による居住制限は、憲法二二条の居住移転の自由に反する。九条の要件以外では憲法の精神から許されない。これは司法処分を前提とする法律とすべきとした。

第二に、他の法令の存在による本令の必要性への疑いである。たとえば、本令一条一項の他人の業務行為への干渉、妨害などは、(旧)刑法(一八八〇(明治二三)年・太政官布告第三六号)四二五条一二号の対象となりうる。一条二項の妨害行為は、集会及政社法二二条、一三条四項もある。一片の説諭なら「行政警察の本身」で何時でもできる。

第三に、本令と行政命令の罰則を定める明治二三年法律第八四号の改廃論議との関係である。すなわち、同法は、命令に二〇〇円以下の罰金または一年以下の禁錮を認める。しかし、同法は、帝国憲法公布前、帝国議会発足前に成立したもので、法律によらない身体拘束ないし処罰を禁じる規定(憲法二三条)、憲法と矛盾する法令を無効とする規定(同七六条一項)との関係から、第一回帝国議会議院で改廃論議があり、本日の直前の審議では、許される刑罰を五〇〇円以下の罰金または拘留に限定する改正提案が出され、審議されていた―文献によれば、本議会が最も改正に近づいたが、諸般の事情から改正に至らず、一部改正を受けるも、戦後まで存続した<sup>16)</sup>。同法の改廃問題との関係で、予戒令における重い法定刑との不均衡を指摘したのである。というのも、同令二号は一日以上二

月以下の重禁錮、三号は一月以上四月以下の重禁錮、四号は二月以上六月以下の重禁錮または二〇円以上二〇〇円以下の罰金、七条も三円以上一〇〇円以上の罰金で、改正案よりも重いからである。このことを折田も指摘し、憲法擁護、立憲運動をしてきた伊藤博文首相なら、本令存続を認めないはずである、と本令の廃止を迫った。また、外国の例としては、たしかに、フランス革命時代の嫌疑処分もあるが、これは「大いに時勢が異なる」。今日は決して革命の時代ではなく、本令は不要とした。

第四に、本令の偏頗な適用である。本令は、「立憲的動作を為す政治家」には少しも必要ない。しかし、強いて非立憲的な政治をなそうとする政府には、実に貴重なる道具ではある。その例が、第二回衆院総選挙での本令の濫用であり、実際、折田の地元―鹿児島―では「巡查なるものは選挙に干渉致して非常な強迫を致し」、「官吏の官威を以て選挙の妨害をするに於て、大に効能あることは」、明らかである。その対象は民党の県会・町村会の議員、村長または医師など「田舎に於て上流に位する所の人」であり、本令一条一項が想定するような生業のない、「所謂世の浮浪の徒」ではなかったと批判する。

最後に第五として、本令適用の過誤の可能性とそれによる社会不安の醸成である。いわく、伊藤内閣が立憲的精神の内閣たろうとするならば、圧政の道具たる予戒令を改廃し、立憲的法令に改めなければならぬ。本令のような行政命令は、政府にとつても不利となりうる。刑法のような事後の処罰にさえ無罪はあり、間違いはある。本令のような事前の行政処分なら、なおさらである。実際に本令執行にも間違いはあり、そのため政府が怨みを買ひ、人民を激昂させ、上下の和も難しくする。議会の全員一致で廃止を可決し、政府も立憲的精神で無辜の人民に罪名を負わず、人民を安堵させるべし、と。

これに対して小野隆助が、公衆の安寧保護を理由にした条例廃止反対論を展開した。しかし、これは多くの議員

の反発を招いたようで、議事録には議場発言との応酬が記されている。小野は、本令一条二項三項、三条も憲法二二条の移動の自由を妨げるものではないと言う。たしかに偏頗な処分もあつたろうが、公衆の安寧保護も随分あつたろうとする。ここで議場から、本令の「濫用と偏頗は安寧になりませんか」との問いかけがあり、小野が「なりません」と答え、議場が笑いに包まれたと議事録にはある。現実の適用を見聞した議員には、悪い冗談としか思えなかつたのだろう。さらに小野は続ける。同令一条一項の生業がなく、粗暴の言論をなす者の弊害が都会から地方まで流行しており、純良なる人民の権利が枉迫されている。建議案は、昨年総選挙の一部の人民、民党の害を言うが、本令を廃止すれば、国民の権利保護を薄弱にし、純良の人民は迷惑する。問題は、本令の濫用や偏頗な処分であつて、条例は国家人民の保護に必要とする。

しかし、議場から討論終結と叫ぶ声が多数あり、賛成多数で本案は衆院で可決した。とはいへ、その後の貴族院の審議は記録上確認できない。廃案となつたようである。

(2)次に確認できる廃止建議案は、二年後の第八回帝國議會衆院へのものである。<sup>(16)</sup>建議の趣旨は、本令の目的を、国民の権利保護から「公共の安寧を保持する為め行政上必要」と理解しつつも、むしろ、本令により国民は権利を押し屈せられ、安心を欠くことは疑いなく、「殊に本令発布の当時と現今とは大に其状勢を異にし」ているゆえに、もはやその必要もなく、早々に廃止すべきとしていた。

平田箴もその提案理由を、建議案の趣旨に則して、社会情勢の変化と条例の要否、従来法のとの不整合そして保安条例廃止案可決と関連させる。まず、本令発布以降、廃止建議案は毎回議會に提出され、可決されている。非常な行政命令である本令は、発布当時は行政庁には必要だつたかもしれないが、現今とは頗る社会の情勢を異にし、現在では不要である。また法律第八四号で行政命令に認められる刑罰と、本令のそれは「甚だ不均衡」である。そ

して本案と「同性質」と言うべき保安条例廃止案が、満場一致で本院を通過しており、政府も「自説を固執することなく」、廃止をすべしと主張した。

小西甚之助も提案に賛成する。たしかに建議案の衆院提出・可決も政府の同意を得る難しさは認める。とはいえ、小西は、彼が本令の眼目とみる一条、二条を批判する。同条が対象者に一定の期間内に生業への従事を罰金、禁獄などで威圧的に求めることには誠に非難が多い。たしかに、人に悪事をなす権利があるとは言わない。しかし、資本もないのに、生業に就けただけでは、虚偽の報告もありうる。一条二項、二条二項の他人の集会への妨害禁止命令も、悪徳、非行をするなどいうのも法律上、政治上疑問がある。一条三項、二条三項における他人の業務妨害の禁止命令と違反の処罰も、刑法にも規定はあり、一つの行為に二つの刑を科す不都合がある。また一条四項、二条四項は処分対象者を援助するというのが、これは慈愛心・道理に反する。以上、本令各規定は、道理に反し、実際上の効用もない。たとえ、本令を廃止しても、警察の緻密な監視があれば治安を保つことはできる。本令は、たしかに国家の安寧を保持し、国民の権利保護などのためと思われるが、むしろ他人の権利・自由を妨害しており、廃止されるべき、と。

これに対し、政府委員内務省土木局長・都筑聲六から反対の答弁があった。いわく、社会情勢、政治上からも行政上の秩序あるいは政談集会の安寧を保護するため、良民をして安んじてその業に就しめさせるため「流動的の元素を含む」大都会では特に必要、と。

しかし、衆院では賛成多数により可決成立した。ただ、やはり記録上、貴族院の審議は、確認できなかった。廃案になったと考えられる。

(3) 翌年一月の第九回帝国議会では、上記(1)および(2)とは異なり、事態は、より複雑なものとなる。と

いうのも、保安条例、予戒令の代替案として政府から「治安警察法案」が提出されたからである。同法案は、後に成立する「治安警察法」とはまったく異なる内容のものであり、混乱を避けるため、以下、「明治二十九年法案」とする。<sup>(4)</sup>

ア、明治二十九年法案は、計七条で、保安条例と予戒令に代わるものとされる（七条参照）。一条は、秘密結社を禁止し、その違反を一日以上一年以下の軽禁錮または一〇円以上一〇〇円以下の罰金とする。二条は、安寧秩序の保持のため、必要な場合に勅裁を経た内務大臣の特定地域への特定期限および施行方法を定めた三つの命令である。すなわち、警察官の許可を経ない屋内外の公衆集会開催の禁止（一項一号）、警察官の検閲を経ない新聞紙他の発行の禁止（同二号）そして旅人の出入検査など（同三号）である。その違反は、一日以上一年以下の軽禁錮または五円以上一〇〇円以下の罰金である（同二項）。警視總監をふくむ地方長官は、徘徊浮浪の一定の生業を有せず、または平素粗暴の言論行為をなす者に、以下の三つの全部または一部の禁止命令、その煽動の禁止命令、または居所指定の命令ができる（三条一項）。すなわち、理由を問わず財物の強請（同一号）、他人の公私の業務への干渉など（同二号）そして他人の集会への立入、妨害（同三号）の各禁止である。期限は一年で、改悛の情があれば命令を解除できる（同二項）。その違反は、一日以上四月以下の重禁錮または二円以上三〇円以下の罰金である（同三項）。街頭その他公衆の往来する場所で、放言漫語または時事、諷刺など文書図書詩歌の掲示、頒布または朗読などで公安の妨害または他人の生命、財産および名誉に危害を加え、加えようとした者に、一日以上三月以下の重禁錮または二円以上三〇円以下の罰金を科す（四条）。行政庁は、指定行為をしない者に二〇円以下の過料を課せる（五条一号）。

このように、法案の内容は、一条が保安条例、二条以下が予戒令を受け継いだものであり、社会における情報お

よび人の自由な流通・交流を制限・規制するものと言へる。

イ、法案の趣旨を、内務大臣・野村靖は、取締の必要性から保安条例、予戒令を修正し、不備を補つたと説明した。とくに激しい議論になったのは、以下の二点である。すなわち、第一に、一条の秘密結社の意義、その範囲および、その妥当性(渡邊清、藤村紫朗)、第二に、五条の罰金を科す官庁の範囲とその妥当性(渡邊、児玉淳一郎)である。

第一に、渡邊が問題としたのは、結社が最近流行しており、學術、商売、詩文、歌そして茶など沢山あるが、法文中、これらを除外するものは何もなく、結社というだけで最大一年の軽禁錮、一〇〇円の罰金となる、と。これに対して政府委員・末松謙澄は、秘密結社の定義は、保安条例など従来の法令にも存在し、新たに説明するまでもないと答えた。末松は、秘密結社を、仲間だけで一定の目的を有し、人に知らせぬことを約し、これを違えれば仲間内で罰し、世間に現わさないもの、と定義する。そしてその規制の必要性を、結社の多くは、いかがわしいもので、いわば謀反、陰謀とか、騒乱を起す仲間が多くやることと断じる。茶飲み会と称しても、往時には色々なことがあり、そこに警察の介入の必要がある、と。これに対して藤村は、上記の末松の答弁は要領を得ないとし、具体的に「労働社会」、つまり労働組合において仲間と団結した雇主への賃上げ運動も、規定の結社に含まれるのかと質し、含まれるとの末松の答弁を引き出している。

第二に、五条の行政庁の範囲について、末松は、下部警察署も含まれ、ヨーロッパの衛生面での警察命令を例に、その性質上、裁判所に訴えるのは難しい手続で、警察による簡便かつ敏速なものとなると説明した。これに対して児玉は、五条の行政処分には、司法救済を求め、不服申立はできないのかと質したが、末松はできないと答えた。児玉は、警察官も人間であり、間違いが無いとは言えないのではと質すと、末松は、仕方がないと答え、児玉は重

ねて、警察官は裁判所である大審院よりも偉く、間違いはないとも言うのかと質すと、末松は、それは二、三年前からの衆院の議論で、水かけ論と返し、兎玉は、水かけ論で終わらすつもりかと質したが、末松は、どうしようもないと答えた。

ウ、以上の議論を踏まえて、同年三月五日に特別審査委員長・榎村正直から修正案が報告された。たとえば、法案一条の秘密結社の定義は、あまりに漠然としているため目的・組織を秘密とするものと直した。三条から徘徊浮浪を削除し、平素粗暴より具体的に言論行為を対象にし、他人の身体または財産に危害を加える虞とした。四条の街頭の「放言漫語し又は時事に関し」を、より広く「公の秩序又は善良な風俗を害し」に直した。六条は、上記三条や五条の行政庁の過料に不服があれば、訴願できるとした。

以上の報告に対し、酒井忠彰から、三条の居住制限は具体的にどうなるのかと問いがあり、政府委員（内務次官）・松岡康毅は、住居不定ならば本籍地に近いところ、人の身体財産に危害を加える者ならば、被害者たるべき人に近づくな、となると答えた。酒井は、今の答弁を条文形式にできないのかと問うたが、松岡は、書くまでもないと答えた。また松岡は、秘密結社規制の必要性について、その目的も組織も誰が行なうのかも不明だが、多数が団結するというのは、政治上も宜しくない、人民たるものは、法律の範囲内で公然の結社または集会をなせば宜しいので、秘密にするのが悪いと答弁した。

渡邊清は、三条の浮浪徘徊の要件を削除すると、利息だけで暮らす無為徒食者も含まれるので大変広くなるのでは（森山茂も同旨）と質した。政府委員・松岡の説明によれば、三条の対象は、あくまで全国に多数いる「物乞い類」の者というものであった。<sup>16)</sup>

エ、翌三月六日に兎玉淳一郎も、三条の「一定の生業を有せず」について、この僅な文字では甚だ不安心で、無

産だが金持ちはどうなるかと質したが、政府委員・小野田元熙は、徘徊浮浪では狭いので削除したとだけ答えた。児玉は、誠に不完全な案と再調査を提案した。いわく、本法案は、保安条例と予戒令の廃止に代わる案との主意だが、実に残酷なもので、居所制限は予戒令にもあったが容易ならぬことで、解釈だけでは心もとない。本法は刑法以前の問題で予防である。人民の迷惑も国の不幸となる、と。

これに応じて、特別委員・村田保も、特別委員会の内情を暴露しつつ、本法案には最初から反対と述べた。本会議でも政府案ゆえに賛成多数となるかもしれないが、本案には不穏当な処がある。たしかに、本法案は、保安条例と予戒令の焼き直しである。委員会で政府委員に質すと、両法令には毎年衆議院の廃止論があるためとのことであった。また訴願法を条件に賛成した委員もいるが、訴願が許されても執行は停止されず、その効果には疑問があるとした。両法令とも一時の急を救うための「一夜作りの法」というべきもので、社会に必要ながなくなれば、政府は取り消してもよい。法律とすれば永遠に保存することとなる。保安条例や予戒令のような「化物」を作るべきではないと批判した。

これに対して、政府委員・末松謙澄は、村田の話は我田引水で迷惑なもの、「聞捨てに致し兼る所」があると断じた。たとえば、四条、五条は今日でも最も必要とした。たしかに議会に保安条例廃止法案の提出があり、条例を徹頭徹尾保存しなければならない必要はない。必要・不要なところはあり、外観も変える必要がある。委員会での反対三名も、将来個別規定が必要になるかもしれないとし、全廃は反対との趣旨と理解する。両法令とも勅令だが、一夜作りのものではなく、必要な規定はあり、なお維持は必要、とした。

しかし、渡邊清も、村田に賛同し、本法案の原型である両法令の臨時的な性質を問題視し、両法令は、時節が来れば止めるべきものである。そして行政命令を定める本法案三条は、甚だ苛酷という児玉の意見も無理からぬこと

で、街頭演説を規制する四条も、過料を下す五条も、一体だれが決定するのか、決定権限者は誰なのかと厳しく指摘した。

以下、激しい議論が続いたが、本案は廃案となった。最後に、村上桂策が、政府委員により保安条例・予戒令の不都合さが断言された以上、速やかに両法令の改正を希望したいと述べたが、副議長にその発言を止められた。すでに指摘のとおり、両法令への賛否が、そのまま本法案への批判となり、不成立になったと理解できよう。<sup>49)</sup>

(4) 翌一八九七年三月九日の第一〇回帝國議會衆院に、警察監視法案が提出された。全一二条の内容は、予戒令の内容を法律形式としたもので、以下のとおりである。

ア、まず庁府県長官は、一条一項一ないし五号の該当者に、再び同じ行為をしないことを戒告し、必要ならば一定の期限内で住居定住および生業従事を戒告できる。具体的には、謀殺・殴打・強盗・脅迫・略取誘拐・放火などの所為の企画または煽動もしくは幫助も、犯罪とならず免訴または無罪となった者(二号)、一定の住居または生業を有せず、猥に他人の業務または集会を妨害した者(二号)、財物を強要した者(三号)、猥に金銭の助力を他人に求めるなどした者(四号)および密に売淫などした者(五号)である。ただ、収益の途を有せず、かつ身元証明ができない者(六号)は、ただちに一定期限内の住居設定かつ生業従事を戒告できる(同二項)。これは、犯罪以前の予防的な行為ないし、行為者の社会的な危険性に対する行動規制と言つていい内容である。

上記の者が戒告を履行しないとき、または他の犯罪を犯したときは、処罰以外に庁府県長官は、最長三年、住所もしくは生業または両者の指定ができる(二条一項)。指定職業に就かない者には最長三年の強制労役(二項)、外国人には帝國領土からの追放処分などがある(三条一項)。庁府県長官は、さらに一条一ないし三号該当者に対し、戒告なしで直ちに二条および三条を適用できる(四条)。指定居住地は、現住所、戸主の住所、親族その他の監督

者などの原籍地などである(五条一ないし四号)。上記住居指定の後、必要なら護送など強制移転もありうる(六条)。住所または職業指定を受けた者は、警察官の許可なしに酒宴、遊興の席または公会に列席できない(七条)。必要な場合の警察官の臨検もありうる(八条)。なお、第一ないし第三条の戒告処分は、「悔悛の情状顕著なときは」何時でも解除できる(九条)。以上の住居または職業の指定・退去命令に反したとき、許可なく住居移転または転業、命令に違背し旅行などしたとき、強制労役から脱走したときは、一月以上三月以下の重禁錮または一〇円以上三〇円以下の罰金となる(一〇条一ないし五号)。一条の戒告後二年以内に戒告に違背した者、生業に就かなかった者、または七条違反のときは、一日以上一月以下の重禁錮または二円以上一〇円以下の罰金となる(一一条)<sup>50</sup>。以上、本法案は、官憲にとり危険ないし要監視とされた人物に対して、刑罰威嚇の下で生業などに強制し、その行動を規制するものとなっている。

イ、政府委員内務省警保局長・寺原長輝から、予戒令は政治的な方面だが、法案は、より広く規制する必要から無類無産の徒、徘徊流浪する者を規制し、良民への危害・損害を予防し、「改悟遷善」させるところに法案の趣旨・精神があると説明がなされた。

谷澤龍蔵から質問があった。一条のような殴打創傷のような場合は、行き違い、些細な場合もある。それもすべて監視しようとするなら人民も迷惑だろう、と。対して寺原は、一条所定の罪で免訴・無罪となった者を予防目的で監視する趣旨と重ねて説明した。

小畑岩次郎からも反対論があった。すなわち、予戒令ですら非常な法令で、国民一般、議会にも廃止論がある。そのなかで、この法案は「実にひどい法律——予戒令どころではない」。職業指定や住居指定もそもそも資本がなければできず、「乞食」になる外はない。そんな事態にならない策を政府は持っているのか、元手はどうするのか。

立法理由を監獄入所者の削減と言うが、法案を嚴重に適用すれば増えるのではと質した。対して寺原は、たしかに本令には他人の自由を妨害、粗暴過激な言論をなそうとする者など「空漠たる部分」があり、執行如何は執行官の認定に任せられ、その点で「世論」の喧騒を招きうることは避けられない。経費については、府県税などから出すとだけ答えた。

鈴木充美と寺原との応答でも、刑法上の犯罪と本案処分との関係が問題となった。鈴木は、本案は予戒令を廃して数倍酷にするものとし、裁判官ですら無罪とした者を対象とする規定（一条一号）を問題とした。寺原からは、法案は警察監視の対象で、犯罪認定とは種類が異なるとの説明があった。しかし、鈴木は、要領を得ないと納得せず、たとえば財物強要の事実はないと裁判所が判断したのに、警察はどう認定するかと質した。

小畑も、もし本案を直ちに施行すれば、一々四条該当者は「世間に沢山ある」。資本もない者にどうやって生業をなせというか、なければ強制労働か。実に「ひどい」案で、その点についての説明が欲しいとした。寺原は、犯罪予防の必要だけを簡単に答えた。

山田泰造は、上記の寺原の答弁で本案への疑いがますます生じたとし、裁判所の無罪にもかかわらず、警察官の認定で戒告などができるなら、司法権への間接的な侮辱、司法権を侵し、警察に「非常の権限」を与えるものと本案を批判した<sup>51</sup>。

翌日の審議で漆間民夫は、政府における本案の位置づけを質した。すなわち、毎議会衆院で、保安条例と予戒令の廃止の議決が多数賛成されてきた。政府も輿論を受容れ、条例廃止法案を提出した。このような中で本法案の意図は何か、両法令廃止後の備えなのか、と。政府委員・寺原は、本案は予戒令と大いなる関係はあるが、より広いもので、廃止との関係は本案成立後に考えると答えた。これに対して吉本榮吉は、政府の弁明も要領を得ず、本案

は直ちに否決すべしとした。そして、やはり廃案となった。<sup>(52)</sup>

(5) 同日(一八九七年三月九日)には前述のとおり、政府と議員からの条例廃止法案と議員からの予戒令廃止建議案が衆議院に提出された。<sup>(53)</sup> その趣旨は、本令が保安条例と同じく、憲政の本旨を傷つけ、帝国の体面を汚すもので、国民の権利は屈せられ、実施時と現在とで社会の情勢が異なるとし、本令を不要とするものであった。同月一日の衆議院第一読会では、多田作兵衛特別審査委員長から、予戒令は保安条例の次に憲法政治に不都合な勅令で、一日も早く廃止すべしとの報告があった。異論もあったが、可決された。<sup>(54)</sup>

(6) 翌年第一二回帝国議会提出の予戒令廃止建議案も、保安条例廃止法案と同時に、上記(5)と同旨のものが衆院に出され、とくに議論もなく可決されている。<sup>(55)</sup> 記録上確認できるものは、以上である。

### (三) 小括

以上、上記(二)(1)ないし(6)において、予戒令に対する廃止建議案ないし保安条例と本令の代替案である各法案の帝国議会での審議を概観した。ここまでを保安条例の改廃論議と同じく、全体の議論で共通する対象、そして各議会の変化という視点から分析を加える。

まず、本令成立当時から各回議会の議論に共通なのは、その法的根拠をめぐってである。すなわち、上記(1)の折田兼至の指摘および上記(2)でも議論になっていたように、一方では帝国憲法の移動の自由(二三条)との抵触であり、他方では命令の法的根拠である帝国憲法九条の公共の安寧秩序および国民の幸福増進の有無、そして命令に一定の刑罰を認める明治二三年の法律第八四号の存在である。

また、もう一つの共通なものとして条例の実質的な根拠であり、都市で活動する無為徒食の壮士からの良民保護があった。このような、生業に就かない者の公論参加を否定する思想は、そもそも内務省設置の二つの目標——つまり、国内治安体制の確保と富国強兵のための勸業行政——からは論理必然なものとは言える。<sup>(56)</sup>しかし、現実の予戒令が適用された者は、上記(1)の折田の指摘のように、地方議員、有力者など、いわゆる地方の名士も含まれていたし、上記(3)の児玉と末松とのやりとりのように、政府もそのことを認めざるを得なかった。そして本令の問題性、つまり、刑事手続における裁判所による犯罪認定以外に、行政官が不利益処分を判断するという手続上の問題も、廃止建議案が各回の衆院で議論もなく可決したように、各議員に共有されていた。

このような無為徒食を刑罰威嚇の下で善導するという思想には、上記(3)ウの渡邊清、森山茂のように議員からの反発もあった。ここでは、政府・内務省側の「働かざる者食うべからず」という素朴な労働倫理を刑罰で強制することへの疑義が表明されていた。また、本令の追放をめぐって、保安条例と同じく、東京のような大都市から地方都市への追放処分の効果への疑義が、議員からたびたび出されていた。

以上のように、本令の法的・形式的根拠とともに、実質的根拠もまた批判されていた。

さらに議論全体の流れの展開も、保安条例と類似する。すなわち、支持者などを本令対象者とされた議員たち——たとえば、第一回の折田たち鹿兒島選出の各議員——の廃止建議案の毎議会の提出と可決、度重なる本令ないしその代替としての法律案への批判、政府側もそれを認めざるを得ない状況(たとえば、上記(4)の警察監視法案への内務省警保局長・寺原の答弁)そして代替とされた法律案の挫折という展開である。

なお、保安条例と同じく、注目すべき発言をなした議員とその経歴との関連性も指摘できる。それは、予戒令が、その性質上、地方ないし国政選挙やそれに関連する政治活動に向けられたものであり(註37参照)、そして衆院議

員の多くの前歴が県府会議員であったことに由来する。たとえば、予戒令廃止建議案に名を連ね、賛成した衆院議員計一六名中、県議は九名であり、次が新聞記者ないし新聞社経営が四名（なお犬養毅は府議と記者を経験）そして弁護士二名などである。また、上記（2）の議長は、予戒令成立の根拠となった壮士、院外団を組織した楠本正隆である（註46参照）。他方で、同じく貴族院議員の経歴は、さまざまであるのも、保安条例の場合と同じである。

### 三、本稿における考察のまとめ

本稿は、保安条例および予戒令の成立ないし廃止をめぐる帝国議会での論議を分析し、その内在的な論理ならびに、その背景思想を明らかにすることを、その課題設定とした。

以下、上記小括である上記2-1（三）および2-2（三）を前提としつつ、両法令の特徴、審議で特に争われていたこと、審議に関与した官僚と議員たちの思想的な背景、そしてそこから得られる教訓という四点を指摘し、本稿を閉じることとする。

第一に、両法令の特徴は、都市における政府への反対運動に対応したものとと言える。すなわち、両法令は、自由民権運動の都市での高まりに応じて――保安条例は都市からの放逐、予戒令は特定個人への行動規制そして監視と――、手段は異なるが、特定思想を有する個人に、刑罰威嚇下でその行動を規制するものであり、それにより個人の結びつき、ないし団体・結社を規制しようとする法令とその性格を指摘することができる。

第二に、実際に帝国議会の審議で争われてきたのは、成立ないし廃止をめぐる形式的ないし実質的な根拠であり、

それは両法令の内容とも関連することであった。

法的な根拠として議論の対象となったのは、保安条例では、天皇の緊急命令権（帝国憲法八条）、予戒令では、独立命令権（帝国憲法九条後段）および命令に一定の刑罰を認める明治三三年法律第八四号であった。具体的には、命令発布要件である「公共の安全」（八条）、「公共の安寧秩序および国民の幸福増進の有無」（九条）の有無をめぐってであった。さらに、ここでは社会ないし時代的な治安状況の危険性の認識の有無と両法令の必要性が激しく争われていた。抽象的には、臣民の生命・身体・自由および財産の保護のみならず、現存する政治的・国家的秩序の安全まで、具体的には、無為徒食の壮士たちによる議員などへの殴打や「良民」への被害も取り上げられていた。

このような両法令の憲法ないし法律上の根拠をめぐる争いは、両法令が、身体拘束および処罰に法律上の根拠を求める憲法二三条と、裁判を受ける権利（憲法二四条）に抵触するのではという問題とも関連していた。具体的には以下の五点である。すなわち、i 両法令の内容の苛酷さ、その効果への疑問、ii 両法令の手続が、刑法上の犯罪とは異なり、手続的に簡易・迅速ないし乱暴であること、たとえば、両法令の判断主体が裁判所ではなく、現場の警察官ないし行政官憲であり、集会解散や結社の禁止・活動家の追放処分ができること、iii 両法令が実質的に、無為徒食の壮士たちに行政処分ないし刑罰威嚇により生業に就くことを強制していたこと、iv 両法令はその成立根拠から離れて、衆院議員の前職ないし支持母体である地方議員（註33および註57参照）、地方の資産家などにも及んでいたこと、そしてv 両法令が存続することが、当時の日本の「立憲政体」そして、いわば脱亜入欧的な文明国としての体面を深く傷つけているという意識である。

そして第三の指摘は、上記の議論に関与していた個人の経験ないし同時代的な見聞の存在である。すなわち、質問する議員そして答弁する大臣・内務官僚も、両法令の適用者や被適用者であり、あるいは、その可能性があった

ことである。すでに当時の衆院議員の約七割強が当選三回以下の「新人議員」であり、連続当選が少ないこと、第一回から第四回までの議員の約七割が小学校以下の学歴しかなかったが、とはいえ、その約六ないし八割が地方議員出身で、政治経験は豊かであったことが指摘されている。<sup>58)</sup>

このように、政治経験は豊かだが、必ずしも理論的とは言えない議員たちが、両法令を批判する際に用いていた「立憲政治」、「立憲政体」の内容についても触れておきたい。ここでは、その二つの方向性を指摘できる。一方は、註5で指摘したように、五カ条の誓文、漸次立憲政体樹立の詔などで示されたような、帝国憲法下で神格化された近代天皇制下、君民一体のため、それにふさわしい臣民の輿論を天皇制へと組み込むもの、反対から言えば、ふさわしくない言動を「浮言」、ふさわしくない主体を「事変を煽し」、「国安」「国家の安全」を害する者として排除するという意味での「立憲」君主制下での議会「政治」である。もう一つは、現在にまでいたる戦後日本における立憲主義―多数の意見にも侵し得ない基本的人権の保障―の意味である。<sup>59)</sup>

本稿の分析によれば、当時の議会で用いられていた「立憲政体」は、原則として前者を意味しつつ、その枠内で後者を一部先取りしたものと評価できる。というのも、議員たちは、近代天皇制下の君民一体をめざす帝国議会制度を前提としつつも、保安条例・予戒令を擁護する政府・内務官僚よりは許容範囲を広く捉えており、そこに両法令に対して、言論、集会および結社の自由という帝国憲法上の自由・権利と多数の世論を内容とした「立憲政治」という概念を用いて批判を浴びせていたと言えるからである。

そして第四に、これら議員たちの法令適用という個人的な経験・見聞が、―「立憲政体」という―普遍的な思想へと昇華されることで、同時代の他の議員たちに、その理念が浸透し、保安条例のように廃止されたといえる(ただし、ここでは、七件という条例適用の少なさと他の規制法令の存在も考慮しなければなるまい)。このよう

に、個人的な経験ないし見聞が、普遍的・理念的に昇華されるプロセスが、この種の法令を廃止させる原動力になる。これが、本稿で得られた歴史的教訓の一つであると言える。

以上、本稿で明らかとなった四点―保安「条例」、予戒「令」という時限的な特別法の特徴、議会審議での争点そしてそれを批判する議員たちの特性・思想―については、そこから得られる歴史的な教訓も含めて、上記四法令の残り二つの集会及政社「法」、治安警察「法」という法律をめぐる議会審議を分析した後に、改めて別稿で指摘したい。

(二〇一五年六月十四日脱稿)

(1) なお、本稿では、原文の正確な再現より分析・理解の容易性を優先させ、原文を現代仮名遣いとしている。

(2) 岡本「戦前日本における団体・結社に対する刑事立法について」関東学院大学大学院法学研究科・法研論集一二号(二〇一四年)一頁以下。

(3) NII学術情報ナビゲータ (<http://ci.nii.ac.jp/>) で「保安条例」のキーワードで検索すると、計七本の論考が見つかる(二〇一五年五月一六日確認、以下同じ)。同じく「予戒令」で検索すると、中原英典「予戒令」小史」レファレンス一九七八年一二月号九頁一頁だけがある。ただ、これは、予戒令成立から廃止までの経緯について各資料を詳細に紹介するに留まり、予戒令を成立させ、その後の議会での廃止論に対抗した政府・内務省の正当化の理由などについての具体的な考察までは到っていない。おなじく「治安警察法」で検索をすると、計三七本があり、うち上記四法令の審議を扱ったものとして、新井勉「治安警察法関係資料(一)(二)」金沢大学教養部論集人文科学編二二巻一号(一九八四年)六一頁、

同二号(一九八五年)七五頁(以下、「新井・資料(一)」「(二)」)。同「第九議會治安警察法案(一)」「(四)」金沢大学教養部論集人文科学編二三卷一号(一九八五年)八七頁、同二号(一九八六年)二七頁、同二四卷一号(一九八六年)一頁、同二号(一九八七年)一七〇頁(以下、「新井・法案(一)」「(四)」)がある。資料(一)」「(二)」は、内務省官僚として治安警察法策定に関与した有松英義(二八六三〜一九二七)所蔵の資料を詳細に紹介するものである。具体的には、資料(一)では、保安条例、予戒令の各条文、改正法、その成立過程と運用状況の統計などを、資料(二)では、治安警察法の条文、先行法令、裁判例、通牒そして学説を紹介する。いずれも治安警察法を考察する際には、今なお参考にすべき資料と評価できる。とはいえ、残念ながら、筆者・新井も率直に告白しているとおり、これらは法令・統計などの紹介に留まるもので、その具体的な分析には到ってはならず、「紙幅を徒に費やした感じもする」(新井・資料(二)七五頁)ものがある。新井・法案(一)は、その課題を、従来の研究ではなお明らかではない治安警察法成立までの経緯とし、先行法令(保安条例と予戒令)を紹介する。法案(二)は、各帝国議会での保安条例廃止法案の審議状況を議事録から抜粋し、法案(三)は、予戒令の成立過程、それに対する各帝国議会の予戒令廃止建議案の審議状況を議事録から抜粋し、そして法案(四)は、第九帝国議会の治安警察法(前述のように、上記治安警察法とはまったくの別のものである。)の提案から否決までの過程を議事録から抜粋し、紹介する。たしかに、これらは各議事録から各議員、政府委員らの発言を詳細に引用しており、上記四法令を考察する際の資料としての価値は今なお高い。とはいえ、これらは、上記のような、先行研究に対する治安警察法への再評価・再検討という最初の課題設定への答えには到らず、論を閉じている。その意味では、これらはおお、資料の紹介に留まるもの言わざるを得ない。

(4) 特定秘密の保護に関する法律(二〇一三(平成二五)年・法律第一〇八号)については、岡本「特定秘密保護法が前提とする歴史観ないし国家観について」本法の刑事法上の問題との関連において」関東学院法学二四卷三号(二〇一五年)

一頁以下で、本法が前提とする国民／国家安全一体論、秘密指定の非特定性・永久性、刑事手続の原則を侵害する運用の可能性と表現の萎縮効果、行政権への情報の一元化と国会・裁判所の著しい権限縮小、そして国家の基本体制の大幅な変更の可能性という各問題について指摘した。なお、現在の刑事立法への分析視角を得るために、過去の刑事立法をめぐる国会審議の特徴と問題性を分析しようとするものとして、本稿で扱う上記四法令よりも著名な——というより、むしろ悪名高い——治安維持法（一九二四（大正一四）年・法律第四六号、一九四五年廃止）について、内田博文「治安維持法の成立と改正について（一）（二）」神戸学院法学四四卷一、同二号（二〇一四年）は、治安維持法の制定過程で中心的な役割を果たした法律家ないし法律家曹出身の政治家について詳細な検証を続けている（未完）。

- (5) たとえば、板垣退助監修（遠山茂樹・佐藤誠朗校訂）『自由党史 下』（原文一九一〇年、岩波文庫、一九五八年）三八九～三九二頁。「立憲」を天皇制との関連で用いる公式文書として、五カ条の誓文（一八六八（明治一）年・三三二号）の万機公論、漸次立憲政体樹立の詔（一八七五（明治八）年・太政官布告第五八号）そして国会開設に関する勅諭（一八八一（明治一四）年）。岡本（註2）二～三頁の指摘。なお、本稿で取り上げた議員ないし官僚の経歴も可能ながざり紹介する。それは、発言と経歴との関連の有無を確認するためである。その際の参考文献として、衆議院・参議院編『議會制度七十年史 衆議院議員名鑑』（大蔵印刷局、一九六二年、以下、『衆議院議員名鑑』と略。）、同編『議會制度七十年史 貴族院・参議院議員名鑑』（大蔵印刷局、一九六〇年、以下、『貴族院議員名鑑』と略。）などを参照した（各註参照）。
- (6) 『自由党史 下』（註5）二九九～三二五、三二九～三四五頁、新井（註3）法案（一）九三頁、岡本（註2）一〇～一一頁。

- (7) 新井（註3）資料（一）六四頁以下、同・法案（一）九六～九七頁。壮士とは、その多くが士族・自作農の子弟で、自由民権運動期から帝国議会設立後も活動した職業的政治青年の総称である。上記三大建白事件などで活躍したが、その後

は「院外団」として政党有力者の私兵的な役割を果たしたとされる(『日本史大辞典 第四卷』(平凡社、一九九七年)三六〇～三六一頁、安在邦夫執筆部分)。院外団とは、代議士以外の政治活動家で構成された近代日本に特有な政党外の団体とされ、一八九二(明治二五)年に楠本正隆らにより結成されたのが始まりとされる(『日本史大辞典 第一卷』(平凡社、一九九四年)六四四～六四五頁、安在邦夫執筆部分)。楠本正隆(一八九三～一九〇二)は旧大村藩中老、新潟県令、元老院議定官、同議長、東京市議、同市会議長、衆議院議長、第一回帝国議会総選挙から当選四回(『衆議院議員名鑑』(註5)一七四頁)。さらに、第五回帝国議会衆院の保安条例廃止法律案の審議で副議長も勤めている(註21参照)。

(8) 新井(註3) 法案(二) 六八頁表。

(9) 貴族院第一回通常会議事速記録第四三三六四七頁以下、一八九一(明治二四)年三月五日、第二保安条例廃止案第一読会。

(10) 新井(註3) 法案(二) 六九頁。大津淳一郎(一八五六～一九三三)は茨城県議、一八九〇(明治二三)年第一回衆院総選挙から当選一三回、後に一九二七(昭和二)年から死去まで貴族院議員(『貴族院議員名鑑』(註5)一〇一～一〇二頁)。

(11) 貴族院第一回通常会議事速記録第四五七三二頁以下、一八九一(明治二四)年三月七日の第四。醍醐忠順(一八三〇～一九〇〇)は侯爵、大阪裁判所総督、大阪府知事、侍従を経て、貴族院議員は一八九〇(明治二三)年から死去まで『貴族院議員名鑑』(註5)一八頁。中山孝麿(一八五二～一九一九)は侯爵、宮内書記官、東宮侍従長、東宮大夫、宮中顧問官を歴任、貴族院議員は一八九〇(明治二三)年から死去まで(『貴族院議員名鑑』(註5)一九頁)。清岡公張(一八四二～一九〇二)は旧高知藩士、訪米後、司法省、大阪裁判所長、同控訴裁判所長、元老院議員、参事院議員を経て、一八九〇(明治二三年)から翌年まで貴族院議員(『貴族院議員名鑑』(註5)三八～三九頁)。

- (12) 一八九一(明治二四)年二月六日官報号外五〇〇五二頁、衆議院第二回通常會議事速記録第六号、第二保安条例廢止案(安東九華君提出)第一読会。安東九華(一八二五〇一八九〇)は大分出身、第一回衆議院総選挙から当選三回(『衆議院議員名鑑』(註5)二頁、上田正昭ほか編『日本人名大辞典』(講談社、二〇〇一年)九九頁)。白根專一(一八四九〇一八九八)は旧長州藩士、内務省出仕、一八九〇〇一八九二(明治二三〇二五)年まで内務次官、一八九七(明治三〇)年から翌年まで貴族院議員(臼井勝美ほか編『日本近現代人名事典』(吉川弘文館、二〇〇一年)五四〇頁、『貴族院議員名鑑』(註5)七二頁)。

- (13) 一八九一(明治二四)年二月二日官報号外九四〇一〇〇頁、貴族院第二回通常會議事速記録第一号、第二保安条例廢止案(衆議院提出第一読会)。当時の報道として『明治ニュース辞典 第四卷【明治二二年一明治二五年】』(毎日コミュニケーションズ、一九八四年)一八頁の一八九〇(明治二三)年五月二七日朝野新聞「自称『自由主義者』が役場や警察を襲う」、同三八八頁の翌年一月一〇日東京日日新聞「乱暴壮士に手を焼く―結局は江戸払いか」、同年四月一〇日中外電報「町村会議場に壮士が白刃を閃かし突入」。

- (14) 安藤則命(一八二八〇一八九〇)は旧薩摩藩士、警視庁大警視として、いわゆる藤田贗札事件を追及したため罷免、元老院議官を経て、一八九〇(明治二三)年から死去まで貴族院議員(上田正昭ほか編『日本人名大辞典』(講談社、二〇〇一年)一〇一頁、『貴族院議員名鑑』(註5)八六頁)。

- (15) 一八九二(明治二五)年五月二七日官報号外二二三〇二一九頁、第三回帝國議會衆議院議事速記録一〇号、第三保安条例廢止案(野口駈ほか一名提案)。野口駈(一八五八〇一九〇五)は埼玉県議を経て、第一回衆議院総選挙から当選四回(『衆議院議員名鑑』(註5)三七七頁)、一八九七(明治三〇)年から一九〇四(明治三七)年まで貴族院議員(『貴族院議員名鑑』(註5)二〇七頁)。加藤政之助(一八五四〇一九四二)は埼玉県議、同県會議長、新聞記者を経て、第二回衆議院

- 総選挙から当選一二回、後に一九二七(昭和二)年から死去まで貴族院議員(白井(註12)二八五頁、『貴族院議員名鑑』(註5)一〇六頁)。大垣兵次(一八五四〜一九三九年)は石川県議を経て、第二回衆院総選挙当選(『衆議院議員名鑑』(註5)九六頁)。橋本久太郎(一八五四〜一九二五)は徳島県議を経て、第一回衆院総選挙から当選一〇回(『衆議院議員名鑑』(註5)三八八頁)。
- (16) 一八九二(明治二五)年六月一日第三回帝国議会貴族院議事速記録第一六号一九四頁、第三 保安条例廃止案(衆議院提出)、同月一四日第三回帝国議会貴族院議事速記録第二六号三九九頁、第五 保安条例廃止案(衆議院提出) 第一読会続特別委員長報告。
- (17) 一八九二(明治二五)年二月九日官報号外一〇九頁、第四回帝国議会衆議院議事速記録第七号、第九 保安条例廃止案(魚住逸治君外二名提出) 第一読会、同月一〇日官報号外一三三頁、第四回帝国議会衆議院議事速記録第八号の第七。魚住逸治(一八五七〜一八九九)は兵庫県議を経て、第一回衆院総選挙から当選三回(『衆議院議員名鑑』(註5)七二頁)。
- (18) 一八九二(明治二五)年二月一日官報号外一八九〜一九二頁、第四回帝国議会衆議院議事速記録第九号、第三 保安条例廃止案(魚住逸治君外二名提出) 第一読会。愛澤寧堅(一八四九〜一九二九)は小学校教師、福島県議、いわゆる自由民権激化事件の福島事件で検挙され、軽禁獄六年、帝国憲法公布時に大赦、第二回衆院総選挙から当選五回(白井(註12)三三頁、『衆議院議員名鑑』(註5)五頁)。渡邊千秋(一八四三〜一九〇九)は長野県・高島藩士、鹿児島県令、同知事を歴任、一八九二〜一八九四(明治二五〜二七)年まで内務次官、一八九四年から死去まで貴族院議員(白井(註12)一七八頁、『貴族院議員名鑑』(註5)一七四頁)。山口千代作(一八四七〜一九〇六)は福島県議、同副議長を経て、第一回衆院総選挙から当選三回(『衆議院議員名鑑』(註5)五二八頁)。加藤喜右衛門(一八五七〜一九二三)は愛知県議を経て、第二回衆院総選挙から当選二回(『衆議院議員名鑑』(註5)一二三三頁)。

(19) 一八九二(明治二五)年二月二十五日第四回帝國議會貴族院議事速記録六号五六〜五七頁、第一 保安条例廃止案(衆議院提出)第一読会。曾我祐準(二八四四〜一九三五)は海・陸軍、陸軍では東京、熊本、大阪、仙台各地の鎮台司令長官、東宮大夫、枢密顧問官を経て、一八九一(明治二四)年から一九一五(大正四)年まで貴族院議員(『貴族院議員名鑑』(註5)四三頁)。鍋島直彬(二八四四〜一九二五)は旧鹿島藩主、渡米後、沖繩県令、元老院議官を経て、一八九〇(明治二三)年から死去まで貴族院議員(『貴族院議員名鑑』(註5)四七頁)。

(20) 一八九二(明治二五)年二月二日第四回帝國議會貴族院議事速記録九号一〇三〜一一四頁、第一 保安条例廃止案(衆議院提出)第一読会の続(特別委員長報告)。新井(註3)法案(二)七三〜七六頁。岡部長織(二八五四〜一九二五)は旧大阪岸和田藩主から同知事、米留学を経て、外務次官、一八九〇(明治二三)年から一九一六(大正五)年まで貴族院議員、一九〇八(明治四二)年から一九一一(明治四四)年まで司法大臣(秦郁彦編著『日本近現代人物履歴辞典(第二版)』(東京大学出版会、二〇一三年)一三六頁、『貴族院議員名鑑』(註5)三七頁)。末松謙澄(二八五五〜一九二〇)は旧小倉藩士、外務、工部、陸軍を経て、渡英、伊藤博文の長女と結婚、第一回衆院総選挙から当選三回、一八九五(明治二八)年から一九〇六(明治三九)年まで貴族院議員、一九〇〇(明治三三)年に内務大臣、後に枢密顧問官(臼井(註12)五四六頁、『貴族院議員名鑑』(註5)七一頁)。近衛篤磨(二八六三〜一九〇四)は公爵、渡境・独後の一八九〇(明治二三)年に貴族院議員、一八九二〜一九〇三(明治二五〜三六)年は同院議長(臼井(註12)四二七頁、『貴族院議員名鑑』(註5)八頁)。西園寺公望(二八四九〜一九四〇)は公爵、戊辰戦争に従軍、特命全権公使、文部・外務大臣、総理大臣を二回歴任、貴族院議員は一八九〇(明治二三)年から死去まで(『貴族院議員名鑑』(註5)八頁)。谷千城(一八三七〜一九一一)は旧高知藩士、戊辰戦争に従軍、後に陸軍出仕、熊本鎮台、同司令長官として西南戦争を指揮、第一次伊藤内閣で農商大臣、渡欧、一八九〇(明治二三)年から死去まで貴族院議員(臼井(註12)六五一〜六五二頁、『貴族

- 院議員名鑑」(註5) 四五頁)。細川潤次郎(一八三四～一九二三)は元老院議員、一八九〇(明治二三)年に元老院廃止にともない貴族院議員に、翌年から一八九三(明治二六)年まで貴族院副議長(臼井(註12) 九三七～九三八頁、『貴族院議員名鑑』(註5) 一五五頁)。三浦安(一八二九～一九一〇)は旧愛媛伊予藩士、東京府知事、元老院議員、法典調査官委員を歴任、一八九〇(明治二三)年から死去まで貴族院議員(上田ほか(註11) 一八〇七頁、『貴族院議員名鑑』(註5) 一六一頁)。
- (21) 一八九三(明治二六)年二月六日官報号外六七頁、第五回帝国議会衆議院議事速記録第六号、第五 明治二〇年勅令第六七号保安条例廃止法律案(加賀美嘉兵衛外一名提出) 第一読会。加賀美嘉兵衛(一八六一～一九三三)は酒造・土木会社の社長を歴任、山梨県議を経て、第二回衆議院総選挙から当選三回(『衆議院議員名鑑』(註5) 一二二頁)。
- (22) 一八九三(明治二六)年二月七日官報号外九四～九五頁、第五回帝国議会衆議院議事速記録第七号、第二 明治二〇年勅令第六七号保安条例廃止法律案(加賀美嘉兵衛外一名提出) 第一読会。
- (23) 一八九三(明治二六)年二月九日第五回帝国議会貴族院議事速記録第六号七六～七九頁の第二。
- (24) 新井(註3) 法案(二) 七七頁によれば、第六回帝国議会にも提案はあったが、解散で審議未了。
- (25) 一八九五(明治二八)年一月一日官報号外四六～四七頁、第八回帝国議会衆議院議事速記録第四号、第二 保安条例廃止法律案(徳増源太郎) 第一読会。徳増源太郎(一八六一～一九〇〇)は神奈川県議を経て、第四回衆議院総選挙から当選二回(『衆議院議員名鑑』(註5) 三三〇頁)。
- (26) 一八九五(明治二八)年一月四日、第八回帝国議会貴族院議事速記録第四号四五～四八頁、第二 保安条例廃止法律案(衆議院提出)。
- (27) 一八九五(明治二八)年一月二三日、第八回帝国議会貴族院議事速記録第一〇号一〇一～一〇九頁、第一 保安条例廢

止法律案（衆議院提出）。榎村正直（一八三四～一八九六）は旧山口藩士、京都府知事、元老院議員などを経て、一八九〇（明治二三）年から死去まで貴族院議員（白井（註12）九五九～九六〇頁、『貴族院議員名鑑』（註5）八一頁）。野村靖（一八四二～一九〇九）は旧萩藩士、宮内省、外務省を経て、神奈川県権令、同県令、通信省次官、枢密顧問官、一八九五（明治二六）年から一八九八（明治二九）年まで内務大臣（白井（註12）八二二頁）。

- (28) 一八九六（明治二九）年三月二六日官報号外八一四頁、第九回帝國議會衆議院議事速記録第四六号、第二九 保安条例廃止法律案（山田泰造君外一名提出）第一読会。山田泰造（一八四三～一九一七）は神奈川県出身、福島事件などの弁護人を担当、第一回衆院総選挙から五回当選（上田（註11）一九七九頁、『衆議院議員名鑑』（註5）五三四頁）。

- (29) 一八九七（明治三〇）年三月九日官報号外二八一、二九九～三〇〇頁、第一〇回帝國議會衆議院議事速記録第一九号、第六 銃器火薬類取締法案（政府提出）第一読会、第八 警察監視法案（政府提出）、第一〇 保安条例廃止法律案（政府提出）、第一六 保安条例廃止法律案（竹内正志君外三名提出）、第一七 予戒令廃止建議案（竹内正志君外二名提出）。竹内正志（一八五三～一九二〇）は岡山出身、新聞記者を経て、第三回衆院総選挙から第一〇回総選挙まで連続当選（『衆議院議員名鑑』（註5）二九九頁）。寺原長輝（一八五五～一九一一）は鹿児島出身、陸軍、警視庁出仕、警保局局長兼監獄局長、奈良・茨城・福岡の各県知事、一九一二（明治四五）年から死去まで貴族院議員（『貴族院議員名鑑』（註5）一三六～一三七頁）。

- (30) 一八九七（明治三〇）年三月一四日官報号外三九〇～三九一頁、第一〇回帝國議會衆議院議事速記録第二四号、第四 保安条例廃止法律案（政府提出）第一読会の続 委員長報告、同日官報号外三九一頁、第五 保安条例廃止法律案（竹内正志君外二名提出）第一読会の続き 委員長報告。中村元雄（一八三九～一九〇三）は旧豊後日田藩士、大藏省主税局長、群馬県知事を経て、一八九六（明治二九）年から死去まで貴族院議員、一八九七（明治三〇）年から翌年まで内務次官

(30) (上田(註11) 一三九八頁、『貴族院議員名鑑』(註5) 一四二頁)。多田作兵衛(一八四三〜一九二〇)は福島県議を経て第三回衆院総選挙から当選七回(上田(註11) 一一五八頁、『衆院議員名鑑』(註5) 二八三頁)。谷澤龍蔵(一八五四〜一八一八)は弁護士、滋賀県議、第四回衆院総選挙から当選三回(『衆院議員名鑑』(註5) 三〇八頁)。

(31) 一八九八(明治三二)年五月二六日官報号六二二六五頁、第一二回帝国議会衆議院議事速記録第五号、第九 保安条例廃止法案(金山從革君提出)。金山從革(一八六四〜一九三六)は富山県出身、富山日報社長、第六回衆院総選挙で一回のみ当選(『衆院議員名鑑』(註5) 一四〇頁)。

(32) 一八九八(明治三二)年五月三一日官報号外八一、八四頁、第一二回帝国議会貴族院議事速記録第八号、第三 保安条例廃止法律案(衆議院提出) 第一読会。同年六月五日官報号外一七七〜一八〇頁、第一二回帝国議会貴族院議事速記録第一三号、第八 保安条例廃止法律案(衆議院提出) 第一読会の続き、特別委員長報告。細川護成(一八六八〜一九一四)は旧熊本藩主、英仏留學、一八九三(明治二六)年から死去まで貴族院議員(上田(註11) 一六八九頁、『貴族院議員名鑑』(註5) 二〇頁)。山中幸義(一八四九〜一八九九)は大分県出身、司法省に出仕後、山梨、和歌山、大分の各県警部長を経て、一八九七(明治三〇)年から死去まで貴族院議員(『貴族院議員名鑑』(註5) 二一九頁)。

(33) 片岡健吉(一八四四〜一九〇三)は海軍、高知県会議員、同議長、保安条例追放後、帝国憲法公布で大赦、第一回衆院総選挙から当選七回(『衆院議員名鑑』(註5) 一三四頁、『自由党史 下』(註5) 三三四頁)。なお、発言を取り上げた衆院議員は、いずれも県会議員経験者である。たとえば、加藤政之助は埼玉県議(註15)、橋本久太郎は徳島県議(註15)、山口千代作は福島県議(註18)である。しかし、貴族院議員では、そのような共通項は見られない。たとえば、谷は軍人(註20)、細川潤次郎は元老院議員(註20)、安藤則命は警察官僚(註14)、醍醐忠順は知事(註11)、近衛篤磨は公爵(註20)である。

- (34) 中原(註3) 九〇一頁、新井(註3) 法案(一) 九七〇九頁、同・法案(三) 七一頁。明治ニュース第四卷(註13) 七六六頁の一八九二(明治二五)年二月二日時事「壮士の跋扈に対処し予戒令を執行」、同月二三日時事「予戒令適用は全国で七三名」。中山研一『現代社会と治安法』(岩波新書、一九七〇年) 三三頁、足立昌勝『近代刑法の実像』(白順社、二〇〇〇年) 一九七〇一九八頁註一九そして岡本(註2) 一二〇一三頁。

- (35) 中原(註3) 一八〇一九、二二〇二三、新井(註3) 法案(二) 九七〇九頁。なお、この法律第八四号と近代日本の罪刑法定原則との関係に触れる教科書として、平野龍一『刑法総論I』(有斐閣、一九七二年) 六六頁、団藤重光『刑法綱要総論 第三版』(創文社、一九九〇年) 四八頁と同註一、吉川経夫『三訂 刑法総論補訂版』(法律文化社、一九九六年) 四四頁と同註三、刑法理論研究会『現代刑法学原論(総論) 第三版』(三省堂、一九九六年) 一一〇頁、山口厚『刑法総論第二版』(有斐閣、二〇〇七年) 一一頁と同註一、大塚仁『刑法概説(総論) 第四版』(有斐閣、二〇〇八年) 六二〇六三頁と六三頁註一、大谷實『刑法講義総論新版第四版』(成文堂、二〇一二年) 五六〇五七頁。戦前のものとして牧野英一『増訂 日本刑法 第四版』(有斐閣、一九三二年) 五九〇六〇頁、小野清一郎『刑法講義 全三』(有斐閣、一九三二年) 二八〇三〇頁、同『全訂 刑法講義』(有斐閣、一九四五年) 四二頁(なお同『新訂 刑法講義総論』(有斐閣、一九四八年) 四一〇四二頁に該当する記述はない)。このような記述の有無は、戦前日本における命令への刑罰の包括的な委任を認める法律を、どのように研究者が認識するかを示すものと言える。

- (36) 中原(註3) 二四頁、同頁表、そして二八頁表。

- (37) 中原(註3) 三三〇三三頁。戦前の計二一回の衆院総選挙での当選議員(計三五四三名)の職業に着目する青木康容「帝国議会議員の構成と変化(一)」『評論社会科学五二号(一九九五年) 六二、七〇〇七三、七三頁表五によれば、当選議員の約五〇七割の前歴は県府会議員である。ここから、予戒令による将来の国政をめざす地方議員への締めつけも指摘で

きる。そのように予戒令の性格を考えると、註33で指摘したように、予戒令廃止を訴えた議員の経歴が、地方議員出身者か否かについても注目すべきであると考ええる。

(38) 中原(註3)二八頁表。新井(註3)法案(四)三七頁の一八九二〜一九〇〇(明治二五〜三三)年の「表 主要庁府県における予戒令執行状況」。

(39) 新井(註3)法案(四)三七頁「表 予戒令受命者の職業別状況(明治二六〜三三)」。なお、青木(1)六五頁、六六頁表「職業歴によれば、戦前の全衆院議員の出身職業を二〇に分類しても、なお「その他、不明」が第三回総選挙まで二割ほど存在する。たとえば、第一回一七%(五五名)、第二回二二%(三六名)、第三回一九%(二六名)、第四回一〇%(二三名)、第五回一二%(二〇名)、計二二回で七・二%である。これについて青木は原資料の調査不足か、近代的な職業に就いていなかっただけではと推測する。ただ、壮士の可能性も否定できない。博徒と農村との密接な関係については、岡本「賭博犯処分規則についての一考察―近代日本における団体・結社の刑事法的規制の研究の一環として―」関東学院法学一八卷三・四号(二〇〇九年)一二九頁以下を参照。

(40) 新井(註3)法案(三)七二頁表。

(41) 一八九三(明治二六)年二月二一日官報号外八八五〜八九〇頁、第四回帝国議会衆議院議事速記録第三九号の第四の折田兼至の提案理由、中原(註3)二九頁、新井(註3)法案(三)七二〜七三頁。折田兼至(一八五八〜一九二三)は鹿兒島県議、同県会議長を経て、第一回衆院総選挙から当選四回(上田(註11)四六三頁、『衆院議員名鑑』(註5)一二二頁)。

(42) 一八九二(明治二五)年二月二四日官報号外二二九頁、第四回帝国議会衆議院議事速記録第一号、第九 予戒令廃止建議案(長谷場純孝外四名提出)。長谷場純孝(一八五四〜一九一四)は警視庁出仕、西南戦争に薩軍として参加、懲役

三年。一八八〇（明治一三）年に出獄、鹿児島県議、第一回衆院総選挙から第一回選挙まで連続当選、衆院議長、文部大臣（白井（註12）八六二頁、『衆院議員名鑑』（註5）三九一頁）。

- (43) 新井（註3）法案（二三）七三〜七四頁によれば、提案者の長谷場、折田兼至、河島醇が鹿児島出身、ほかは犬養毅と河野広中である。河島醇（一八四七〜一九二一）は旧薩摩藩士、ドイツ、オーストリアそしてロシアの外務省書記官などを歴任、第一回衆院総選挙から当選四回、滋賀と福岡の各県知事、一九〇三（明治三六）年から死去まで貴族院議員（白井（註12）三二四頁、『衆院議員名鑑』（註5）一一二頁）。犬養毅（一九五五〜一九三二）は岡山出身、新聞記者から東京府会議員、第一回衆院総選挙から当選一八回、文部大臣、通信大臣そして内閣総理大臣（『衆院議員名鑑』（註5）五九頁）。河野廣中（一八四九〜一九二二）は福島県議、同県会議長、福島事件で検挙、軽禁獄七年、大日本帝国憲法公布時の大赦後、第一回衆院総選挙から当選一四回（白井（註12）四〇九頁、『衆院議員名鑑』（註5）二〇〇頁）。

(44) 以下、(1) は註41の官報号外八八五〜八九〇頁。

- (45) 註41・官報号外八八四〜八八五頁、第三 明治二三年法律第八四号改正案。新井勉「帝国議会と命令の罰則」金沢大学教養部論集人文科学編二五卷一号（一九八七年）一頁、三頁表によれば、法律第八四号の改廃案は、一八九〇（明治二三）年第一回帝国議会から一八九四（明治二七）年第八回帝国議会まで計七回衆議院に提案され、第四回と第八回帝国議会で衆院可決後、貴族院で否決された。新井（註3）法案（三三）七四〜七六、八〇頁註二〇、註二一。小野隆助（一八九三〜一九二二）は福岡出身、戊辰戦争従軍、第一回衆院総選挙から当選三回、香川県知事、大宰府神職を歴任（上田（註12）四五六頁、『衆院議員名鑑』（註5）八八頁）。

- (46) 一八九五（明治二八）年一月一七日官報号外一三一〜一三四頁、第八回帝国議会衆議院議事速記録第九号の第四。平田箴（一八五五〜一九二五）は弁護士、岩手県議、同県会議長を経て、第三回衆院総選挙から当選二回（『衆院議員名鑑』

(註5) 四一七頁)。小西甚之助(一八五五～一九二八)は香川県議、同県会議長を経て、第一回衆院総選挙から当選三回(上田(註11)七七二頁、『衆院議員名鑑』(註5)一八七～一八八頁)。都筑聲六(一八六一～一九三三)は英独仏に留学、外務省参事官、外務省秘書官、山縣首相の内閣総理大臣秘書官、法制局参事官、内務省参事官、内務省土木局長、外務次官などを経て、一八九九(明治三三)年から一九〇九(明治四二)年まで貴族院議員(白井(註12)六七八頁、『貴族院議員名鑑』(註5)一三五頁)。

(47) 一八九六(明治二九)年一月二日官報号外四四〇四九頁、第九回帝国議会貴族院議事速記録第六号の第二。新井(註3)資料(一)六四〇六五、七五〇七六、九〇頁。

(48) 一八九六(明治二九)年三月六日官報号外三二七〇三三〇頁、第九回帝国議会貴族院議事速記録第二八号の第四。渡邊清(一八三五～一九〇四)は戊辰戦争従軍後、福岡・福島各県令、一八九〇(明治二三)年から死去まで貴族院議員(上田(註11)二〇八五頁、『貴族院議員名鑑』(註5)八五頁)。藤村紫朗(一八四五～一九〇九)は山梨・愛媛各県知事を歴任、一八九〇(明治三三)年から死去まで貴族院議員(上田(註11)一六二頁、『貴族院議員名鑑』(註5)一五三頁)。児玉淳一郎(一八四六～一九一六)は米留学後、弁護士、大審院判事を経て、一八九四(明治二七)年から死去まで貴族院議員(『貴族院議員名鑑』(註5)一一九頁)。酒井忠彰(一八五二～一八九六)は旧伊勢崎藩知事、東京府会議員、一八九〇(明治二三)年から死去まで貴族院議員(『貴族院議員名鑑』(註5)四一頁)。松岡康毅(一八四六～一九二二)は東京裁判所裁判長、司法大書記官、渡独塊、東京控訴院院長を経て、一八九一～一九二〇(明治二四～大正九)年まで貴族院議員、検事総長、内務次官(一八九四～一八九六(明治二七～二九)年)、農商大臣を歴任(白井(註12)九七三～九七四頁、『貴族院議員名鑑』(註5)一五九頁)。森山茂(一八四二～一九一九)は裁判所書記官、外務省勤務、元老院議員、富山県知事、一八九四(明治二七)年から死去まで貴族院議員(秦(註20)五八四頁、『貴族院議員名鑑』(註5)

一六六～一六七頁)。

- (49) 一八九六(明治二九)年三月七日官報号外三三二～三三六頁、第九回帝國議會貴族院議事速記録第二九号の第三。新井(註3)資料(四)三四頁。小野田元熙(一八四八～一九一九)は警視庁警部、西南戦争従軍、渡米渡欧を経て、一八九三(明治二六)年に内務省警保局長、茨城・山梨・静岡・宮城・香川の各県知事を歴任、一九一〇(明治四三)年から死去まで貴族院議員(秦(註20)一五三頁、『貴族院議員名鑑』(註5)九九頁)。村田保(一八四三～一九二五)は内務省、元老院議員を経て、一八九〇(明治二三)年から一九一四(大正三)年まで貴族院議員、シームレス事件で山本内閣を弾劾し辞職(上田(註11)一八八八頁、『貴族院議員名鑑』(註5)一六五頁)。村上圭策(一八五一～一九二五)は愛媛県議を経て、一八九〇(明治二三)年から一八九七(明治三〇)年まで貴族院議員(『貴族院議員名鑑』(註5)二二六頁)。
- (50) 新井(註3)資料(二)六九～七三頁の「第二号 浮浪者取締法」。
- (51) 一八九七(明治三〇)年三月九日官報号外三〇一～三〇四頁、第一〇回帝國議會衆議院議事速記録第一九号第八。小畑岩次郎(一八五八～一九三六)は福井県出身、第四回衆議院総選挙に当選(『衆議院議員名鑑』(註5)一三六～一三七頁)。鈴木充美(一八六四～一九二九)は三重出身、学習院教授、外務省出仕、弁護士、内務次官、第三・四回衆議院総選挙に当選(『衆議院議員名鑑』(註5)二五五～二五六頁)。
- (52) 一八九七(明治三〇)年三月一〇日官報号外三〇七～三〇八頁、第一〇回帝國議會衆議院議事速記録第二〇号の第一。漆間民夫(一八六三～一九二六)は富山出身、富山日報を発刊、第四回衆議院総選挙当選(『衆議院議員名鑑』(註5)七八頁)。吉本榮吉(一八四四～一九一六)は石川県議、同県会議長、会社社長、第三・四回衆議院総選挙に当選(『衆議院議員名鑑』(註5)五五五頁)。
- (53) 註52の官報号外三〇八、三一～三二二頁、第一〇回帝國議會衆議院議事速記録第二〇号、第三 保安条例廢止法律案、

- 第九 保安条例廃止法律案(竹内正志君外二名提出)、第一〇 予戒令廃止建議案(竹内正志君外二名提出)。
- (54) 一八九七(明治三〇)年三月一四日官報号外三九一頁、第一〇回帝国議会衆議院議事速記録第二四号、第六 予戒令廃止建議案(竹内正志君外二名提出) 第一読会委員長報告。
- (55) 一八九八(明治三二)年五月二六日官報号外六五頁、第二二回帝国議会衆議院議事速記録第五号、第九 保安条例廃止法案(金山從革君提出)、第一〇 予戒令廃止建議案(金山從革君提出)。
- (56) 大霞会編『内務省史 第一卷』(原書房、一九八〇年)六七頁。また、予戒令の刑罰威嚇下の生業への強制ないし生活規制は、地方・農村での博徒への刑事規制も想起させる。岡本(註39)一五七〜一六一頁。
- (57) 衆議院議員の前歴は、折田兼至は鹿児島県議(註41)、長谷場純孝も鹿児島県議(註42)、河島醇は外交官(註43)、犬養毅は新聞記者で東京府會議員(註43)、河野広中は福島県議(註43)、平田箴は岩手県議(註46)、小西甚之助は香川県議(註46)、谷澤龍藏は滋賀県議(註30)、小畑岩次郎は前歴不詳(註51)、鈴木充美は大学教授、外交官および弁護士(註51)、山田泰造も弁護士(註28)、漆間民夫は新聞社経営(註52)、吉本榮吉は石川県議(註52)、多田作兵衛は福島県議(註30)、竹内正志は新聞記者(註29)そして金山從革も漆間と同じ富山日報社長(註31)である。なお、貴族院議員の前歴では、渡邊清は福岡・福島の各県令(註48)、藤村紫朗は山梨・愛媛の各県知事(註48)、児玉淳一郎は弁護士、裁判官(註48)、村田保は内務省(註49)、村上圭策は愛媛県議(註49)である。
- (58) 青木康容「帝国議會議員の構成と変化(二)」評論社会科学五三三号(一九九六年)一六八頁、一七三頁表一五、一八五頁表一八、一八七頁表一九。なお、保安条例・予戒令の成立理由となった壮士ないし院外団を組織した楠本正隆が、両法令廃止を審議する議長をしていたことは指摘されてよい(7、22、28、46の各註を参照)。
- (59) 『日本歴史大辞典三』(小学館、二〇〇一年)一〇七五頁の「立憲政治」(鳥海靖執筆部分)によれば、「立憲政治」とは、

憲法により国民の権利と自由を認め、国会を開いて国民を国政に参与させるシステムと定義される。ただし、このような定義は、戦前の近代天皇制における文脈でいえば、本稿註5および岡本（註2）三〜四頁で指摘したように、戦前の、五カ条の誓文以来の大日本帝国憲法が前提とする「立憲」である。すなわち、皇国振興のため公議世論の場として議會を設け、君民一体を確立し、それ以外のルートでの統治への提案ないし異議を「浮言」、「事変を煽し」、「国安」（国家の安全）を害す者として排除する考えである。このような意味で、戦前日本の「立憲」政治は、戦後日本ないし現在の「立憲」の理解とは異なるものも含まれている。後者の「立憲」とは、憲法が保障する権利と自由を脅かしかねない立法・行政行為を立法権・司法権を中心とした三権分立などにより護ろうとする思想と理解できる（樋口陽一『憲法（第三版）』（創文社、二〇〇七年）二七〜四四頁、芦部信喜（高橋和之補訂）『憲法 第六版』（岩波書店、二〇一五年）一五〜一七頁）。そのような統治権力の制限としての近代立憲主義憲法における国家権力に対する個人の自由にとつての防禦壁、緩衝材としての団体・結社の自由の意義について、大日方信春『憲法Ⅱ基本権論』（有信堂高文社、二〇一四年）一五、二〇二〜二〇三頁。そして、このような戦後の日本国憲法が前提とする「立憲」主義を当然の前提として、戦前の団体・結社の刑事法的規制を考察している例として、たとえば、中山研一『現代社会と治安法』（山岩波新書、一九七〇年）四八頁、稲田雅洋『自由民権運動の系譜』（吉川弘文館、二〇〇九年）一と三三頁、中澤俊輔『治安維持法』（中公新書、二〇一二年）ivがある。このような時代背景を等閑視した、過度に普遍化した「立憲」概念の使用は、誤解を招きかねないものと言える（岡本（註2）三〜四頁）。より重要なのは、その「立憲」概念の同時代的ないし歴史的な文脈における意味内容である。この点については、さらに研究を続け、より詳細に明らかにしていきたい。