

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(その二・完)

岡 本 洋 一

一、はじめに―本稿における課題設定と前稿における知見について―

本稿は、前稿¹⁾の考察を踏まえ、これを完結させようとするものである。以下、「1」では前稿・本稿の課題設定を、「2」ではその意義を、そして「3」では本稿考察との関連において留意すべき前稿の知見を、それぞれ確認し、「2」の考察に進む。

1、前稿と本稿は、ともに大日本帝国憲法(一八八九(明治二二)年、以下「帝国憲法」)公布前後の団体・結

社そして集会に対する刑事規制である以下の四法令についての帝国議会の審議を「帝国議会議事録」(<http://teikokugikai.ndl.go.jp/>) から検索(二〇一六年九月三〇日確認)、分類し、考察することで、その背後にある論理・思想を明らかにしようとするものである。この四法令は、保安条例(一八八七(明治二〇)年・勅令第六七号)、予戒令(二八九二(明治二五)年・勅令第一号)、集会及政社法(二八九〇(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)である。前稿においては、臨時の特別法令である保安条例と予戒令の審議について考察した。本稿においては、恒久的な法律である集会及政社法と治安警察法の審議について考察する。そして四法令に共通・通底するもの、変化したものに着目する。

これら四法令が公布された時期は、筆者が別稿で指摘したように、明治維新後の近代日本における団体・結社そして集会に対する刑事規制という文脈においては、「確立期」から「変遷期」へと至る時期と言える。²すなわち、明治維新から帝国憲法施行へと近代日本の社会・国家の基本(法)秩序が「確立」していく時期から、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」、その戦時経済による重工業発達と貧困拡大、その是正を求める運動の発生により、上記社会・法秩序が動揺し、「変遷」していく時期と言える。四法令も、その変化に応じて規制対象を変える。すなわち、「確立期」における帝国議会成立に向けられた地方・農村部を中心とする自由民権運動への規制から、帝国議会設立後の都市部を中心にした運動への規制という「変遷期」である。

2、たしかに、これまで四法令のうち個々の法令についての紹介や論考は、数は少ないものの存在する。とはいえ、四法令を一括して考察し、これらの成立・改廃をめぐる帝国議会の審議とその背景にある社会・治安状況の認識までに至る分析ないし考察は、管見のかぎり、いまだ存在しない。³前稿そして本稿の課題設定をなす理

由である。

これら四法令のうち最後に成立した治安警察法は、アジア・太平洋戦争後（以下、「戦後」）のポツダム宣言受諾後に廃止されるまで、戦前における近代日本の団体・結社そして集会に対する刑事立法として、治安維持法（一九二四（大正一四）年・法律第四六号）とともに近代日本の社会・政治の基本体制の維持に大きな影響を及ぼした代表的な治安立法―現存する政治・社会そして法体制や秩序の維持を目的とする法令―と言える^{〔4〕}。両者は、まさに戦前の議会制「民主主義的傾向の復活」（ポツダム宣言十項）にとつての桎梏とされたのである。それは簡単に言えば、官憲の介入によつて、帝国議会とその外とを結ぶ各種の集会・結社そして団体、さらには社会運動とを分断し、社会・公共の議論を制御・停滞させ、政府の政策に従属させようとするものであったと言える。

このような治安立法、つまり、現存する政治・社会体制の維持をめざす法令ないし規定は、過去の遺物でない。たとえば、二〇一五年の安全保障論議を担った団体に関連して、政治資金規正法（一九四八（昭和二三）年・法律第一九四号）の政治団体（同三条一項各号）への刑罰威嚇による届出義務（六条各項、罰則は二三条で五年以下の禁錮と一〇〇万円以下の罰金）^{〔5〕}、報告義務（一二条各項、罰則は二五条一項で二三条と同じ）の問題性が憲法学から指摘されている。同じような政治団体の届出義務は、本稿で考察する、集会及政社法（一条二項、二三条各項、罰則は三一条）と治安警察法（一条、罰則は一九条）にも存在した。この政治資金規正法の目的（一条）である「民主政治の健全な発達」への「寄与」とは何を意味するのか、そこでの「健全な発達」とは誰にとつてのものなのか。民主政治を担うべき有権者ないし市民にとつてのものか、それとも同法を運用し、摘発する司法・警察官僚にとつてのものか。これは、集会そして団体・結社に対する刑事規制と

治安立法、憲法で保障される集会・結社の自由（憲法二二条）と関連する古くて新しい問題と言える。しかも本稿で考察する四法令もふくめ上記の法令はすべて特別法であり、これらは近代日本において治安政策の道具として用いられてきた歴史もある^⑥。

以上、前稿と本稿において集会・結社を規制する刑事法令を歴史的に考察する意味は、今なお存在する。それは公共空間における刑事法という大きな研究課題の一つでもある。

3、以上の問題意識から本稿での考察を始めるにあたり、前稿で得られた知見を三点ほど確認する。それは、①法令の目的と手段との関連、②審議で争いになった点とその背後にある社会・治安状況の認識そして②と③審議に関与した者たちの経歴との関連である。

すなわち、①については、保安条例と予戒令の目的は、ともに政府の施策に異議や反対を唱える運動への刑事規制という共通性はある。とはいえ、その規制手段にはちがいもあり、それはこれらの運動の地方・農村から都会への変化に対応したものと言える。

②について、保安条例と予戒令の審議で特に争われていたのは、その内容とその法的根拠であった。その内容で問題となっていたのは、両法令の規制対象と司法官憲の裁量権の広さであり、これらにともなう自由の制約の大きさであった。その法的根拠である憲法上の要件、つまり、保安条例では「公共の安全」（帝国憲法八条）、予戒令では「公共の安寧秩序及び国民の幸福増進の有無」（同九条）それぞれの適否と命令に刑罰を認める一八九〇（明治二三）年・法律第八四号の適否が争われていた。これらの適否についての争いの背後には、当時の社会状況・治安状況をめぐる論者の認識のちがいがあった。

③として、上記②と個人的な経歴との関連の有無にも注目する。たとえば、前稿で指摘したように、先行研

究によれば当時の衆院議員の約七割強は、当選三回以下の新人議員であり、連続当選も少なく、その学歴も約七割が小学校以下ではあったが、その約六〇八割が地方議員出身者であり、政治経験は豊かであった。⁷⁾このような衆院議員などが、保安条例と予戒令を批判し、廃止を求める際に用いていた理念が、「立憲政治」、「立憲政体」であった。これらの理念の内容は議員によってまちまちではあった。が、公式には、前稿で指摘したように、明治維新の五カ条の誓文(一八六八(明治一)年・三三一号)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)で明示された理念であった。すなわち、神格化された天皇の下、君民一体の近代天皇制という国家・憲法体制を維持するため、臣民の輿論を天皇制の下で帝国議会へと集約し、議会以外の国政への提案・異議などを、「浮言」、「事変を煽し」、「国安」(「国家の安全」)を害すものとして官憲を用いた監視・処罰により社会から排除する思想と言える。たしかに一部では、前稿で指摘したように、自由や権利を求めるものもあったが、それは、あくまで近代天皇制という当時の国家・社会体制の枠内におけるものであった。このように当時の「立憲」は、近代欧米から日本国憲法までの近代立憲主義、つまり、多数の意見にも侵し得ない基本的人権の保障という意味とは異なる近代日本的な文脈にあった。⁸⁾

以上の三つの点に留意し、以下、帝国議会の審議についての考察を、「2-1」では集会及政社法について、「2-2」では治安警察法についてそれぞれ行う。

2-1 帝国議会における集会及政社法の改正審議について

(一) 総説と同法の概要、改正そしてその運用と同法の意義について

(1) 同法は、一八九〇(明治二三)年・法律第五三号(以下、「明治三三年法」、以下「ア」)に公布されるが、その三年後に改正される(一八九三(明治二六)年・法律第一四号、以下、「明治二六年法」、以下、「イ」)。

ア、明治三三年法は、「集会」(二二・二二条)と「政社」(二三・三五条)への刑罰による警察行政規制から成っている。その多くの規定は、集会条例から受け継いでいる。^④

第一に、集会への規制については、政談集会か否かで規制の有無、程度が異なる。ここにいる政談集会とは、何らの名義であつても、政治に関わる事項を講談論議するため公衆を会同したもの(一条前段)とされる。集会には、以下の①～④の規制が刑罰で課せられる。①政談集会開催時の所轄警察署への届出義務、②政談集会への特定の参加者または講談者への制限、③屋外の政談集会は全面禁止、それ以外の屋外集会は、議会開催中の国会周辺での全面禁止以外は、「安寧秩序に妨害」のないかぎりで許される。④屋内外を問わず、政談集会には制服警官の派遣、臨監があり、それ以外の集会でも、安寧秩序に妨害するおそれがあるとされれば警官は派遣される。そして⑤この現場警官には、集会における特定行動の制止・退出、集会の解散命令の権限もある。

まず、①の管轄警察署に政談集会開催時の開会四八時間前に義務付けられる届出(二条二項)の内容は、場所、年月日、発起人と講談論議者の氏名・住居そして年齢(同四項)である。その懈怠は、政談集会の発起人、会場貸与者への一〇円以上一〇〇円以下の罰金(一四条)である。また届出をしても「実を以てせざるとき」も罰金刑(二五条)となる。また政談集会の発起人は公権と日本国籍を有する成年男子のみ(三条)である。

②の政談集会に会同できない者は、現役と召集中の予備・後備の陸海軍人、警察官、官国私立学校の教員、学生

そして生徒、未成年、女性(四条一項)である。これらの者が多数いて、現場派遣の警察官の退場命令に従わなければ、集会全体が解散(一三条五号)させられる。会同した者、制止しなかった発起人も二円以上二〇円以下の罰金(一六条一項)が科され、上記の者を積極的に勧誘すれば、刑罰は加重される(同三項)。ただ、議会選挙の準備集会ならば、投票日までの三〇日間は、選挙権者と被選挙権者には適用されない(四条一項但書)。政談集会の講談者に外国人は禁止され(五条)、その違反は、発起人に二円以上二〇円以下の罰金(一六条二項)が科される。

③屋外の政談集会は全面禁止(六条)であり、その違反は二円以上二〇円以下の罰金(一六条一項)、その発起人と講談論議者には一日以上六月以下の軽禁錮または五円以上五〇円以下の罰金(一七条)が科される。それ以外の屋外集会(公衆会同)、多衆運動は、発起人の四八時間前の管轄警察署への届出と認可が必要である。内容は会同予定の場所、年月日と通過予定路線(七条一項本文)である。ただ、この義務は「祭葬講社学生生徒」の体育運動、「他慣例の許す」ものは除外される(同但書)。警察署は届出後も「安寧秩序に妨害ありと認」められれば、認可を拒否(同二項)、禁止できる(同三項)。これらの違反は、発起人と教唆人に一〇円以上一〇〇円以下の罰金(一八条)となる。また「安寧秩序」の妨害の有無に関わらず、帝国議会開会中は議院から三里以内の屋外集会や多衆運動は禁止(八条、ただし、七条一項の但書)である。この八条の違反は、さらに重く、発起人と教唆人に一日以上六月以下の軽禁錮または一〇円以上一〇〇円以下の罰金(一九条)となる。国会審議への議会外の世論からの圧力を遮断するものと言える。

④として、上記集会に制服警官を政談集会に派遣し、「臨監」できる(九条一項)。集会の発起人は、当該警官に席の提供、尋問に答える義務(同二項)がある。これらの義務は、政談集会以外でも安寧秩序を妨害する虞(おそれ)ありと官憲に判断された集会(同三項)にも課される。以上の違反は、集会の解散命令(二三条三号)、その

不服従は、一日以上六月以下の軽禁錮または二円以上二〇円以下の罰金（二二条）となる。

⑤として、集会に派遣、「臨監」された警察官には、集会における特定行動の制止・退出（一二条）、集会解散（二三条各号）の権限がある。集会解散命令の対象となるのは、法令違反の集会（同一号）、一条で禁止の「罪犯を曲庇」や「刑事裁判中の者」を「救護」「賞恤」し、犯罪を教唆する談論（同二号、罰則は二一条）、「臨監」などの拒否（同三号、上記九条）、一二条で現場警官の制止対象となる「故らに喧騒を為し」「狂暴に渉る者」が鎮静化しないとき（同四号）、四条で政談集会への参加が禁止されている者や兇器携帯（二〇条、罰則は二〇条）も警官の退場命令に従わない場合（二三条五号）である。解散命令、退出命令の違反は、一日以上六月以下の軽禁錮または二円以上二〇円以下の罰金となる（二二条）。

第二に、明治三三年法における結社の規制は、以下の四つである。すなわち、①政社についての情報提供の義務、②政社への加入者の制限、③政治結社としての活動の制限、④内務大臣による「安寧秩序に反する」結社の禁止である。政社とは、名義如何にかかわらず、政治に関わる事項を目的として団体を組成するもの（一条二項）と定義される。

①については、政社組成、変更三日以内に管轄警察署への届出が義務づけられ、その内容は、社名、社則、役員、社員の名簿そして事務所所在地（二三条二項）などである。役員は、警官の尋問に答える義務がある（二三条四項）。届出、警官の尋問への不返答は役員に一〇円以上一〇〇円以下の罰金（三一条一項）となる。また届出をしても「実を以てせざるとき」、尋問に答えても「詐偽の答」と判断されれば、刑罰は加重される（同二項）。政社による政談集会開催時も、政談集会と同じ届出が必要（二四条本文）だが、定期開催で初回届出と内容が同じならば届出は不要である（同但書）。

②として、政社に加入できない者には、現役と召集中の予備後備の陸海軍人、警察官、学校教員、学生生徒、未成年、女性、公権を持たない男性(二五条)そして外国人(二六条)がいる。その違反は、入社した者と入社させた役員に二円以上二〇円以下の罰金(三二条一項、同二項)となる。反対に言えば、政社に加入できるのは公民権を有するが、現在軍人でも、教員でもない成人男性だけということになる。

③として政社の活動に対する規制として以下の三つがある。すなわち、i 政社としての標章や旗幟の使用禁止(二七条)であり、その違反は使用者と政社役員に二円以上二〇円以下の罰金(三三条)となる。ii 政社の委員または文書による公衆の誘導、支社の設置そして他の政社との連絡通信の禁止(二八条)もある。その違反は、その政社の役員と委員に一年以上一年以下の軽禁錮または五円以上五〇円以下の罰金(三四条)と重い。そして罰則はないが、iii 議員の発言と表決を議会外で責任を負わせる政社の「制規」の禁止がある(二九条)。これら三つの規制は、公然たる政治結社として社会的に認知されるための宣伝活動、普及活動そして連絡活動を刑罰で規制し、さらには政治結社内の規律といった団体としての活動を規制しようとするものと言える。

④として、政社に限らず、「安寧秩序に妨害ありと」認められた結社は、内務大臣によって禁止され、その継続―「結社するの実ある者」―をふくめた命令違反は、二月以上二年以下の軽禁錮または二〇円以上二〇〇円以下の罰金(三〇条)となる。また、同法には集会・結社の実質的な責任者の脱法行為を想定した見なし規定もある(三五条)。イ、上記明治二三年法から改正された明治二六年法における変化は、以下の四点と言える。すなわち、①届出規制の緩和、②屋外集会の条件付き解禁、③現場警察官の集会介入の裁量権の拡大そして④刑罰の軽減である。①は、政談集会開催時の管轄警察署へ届出義務の時間的制限の軽減(四八時間から二四時間へ、同二条)、届出義務除外としての議会選挙時の届出不要(同四項)である。②は屋外集会の条件付き解禁である。すなわち、屋外多衆運動

や屋外集会は、帝国議會開会中の四里以内（四条、罰則は一六条）以外では、二四時間前の届出（三条一項）で開催できる。また屋外の政談集会であっても、堅固な遮蔽物の設置があれば届出・認可（同二項）される。③の現場警察官による集会解散事由（二三条一ないし四号、刑罰は二〇条で上限が三月に軽減）も同じだが、同五号に「集会の状況安寧秩序に妨害あり」という抽象的な解散事由が入った。④各規制に対する刑罰も半減以下となった。たとえば、①の違反の罰金（二四条）は三分の一程度まで引き下げられている、政社の届出義務、尋問への応答義務（二二条）違反への刑罰（三〇条の罰金）も半減、他の結社との連結（二六条）違反の刑罰（三三条）の軽禁錮の上限も半減、内務大臣による安寧秩序の妨害ありと認められた結社の禁止（二八条）違反の刑罰（三四条）の軽禁錮と罰金もそれぞれ半減された。

②同法の目的については、同法制定が、帝国議會後の野党対策ないし選挙対策であったことは、すでに先行研究において指摘されている。^⑩ 実際に、そのことは、先行研究が示した、当時の政談演説会と結社の数そしてそれに対する同法の適用数からも明らかである。これらの数は、自由民権運動が盛んだった明治一〇年代より、帝国議會成立後（明治二三（一八九〇）年）のほうが、政談演説会で約四倍（二〇〇〇件から八〇〇〇件）、結社は一・六倍（五〇件から八〇件）となっているからである。^⑪ また、当時の新聞報道にある同法の適用事例においても、やはり帝国議會設立後の野党対策として意味合いが強かったことが分かる。^⑫ 以上、同法は、帝国議會と帝国憲法発布後の新たな変化、議會制と政党制を中心とした新たな社会運動——野党対策——に対応したものと言える。

(二) 明治二六年改正法までの帝国議会における審議について

以下、上記のように一八九三(明治二六)年二月二三日に第四回帝国議会衆院本会議で可決成立した明治二六年法までの審議について考察する。¹³⁾

(1) ア、議事録で最初に確認できる改正案は、一八九一(明治二四)年第一回帝国議会衆院に提出のものである。提案者・加藤平四郎は、現行・明治二三年法の政社への加入禁止者のうち教員全般を「小学校の教員及び生徒未成年」(案五条)、「小学校の教員生徒及」(案二〇条)に限定する提案をした。加藤によれば、これらは「天下既に定論のあること」「輿論の帰着」するところで、議論の必要もないとして詳しい説明もしない。¹⁴⁾

ここでは改正案の全体像が不分明ではあるが、政府委員・内務省警保局長・清浦奎吾から政府が問題とする各規定への反対意見があり、そこからある程度の概要は分かる。清浦は、そもそも改正案の必要性に疑義を唱える。いわく、明治二三年法は昨年七月に成立し、それは立憲の精神に適うものとして、結社・集会の自由を伸暢する精神を怠らないようにしたものである。立法は、必ず社会の情勢・人交の程度如何を顧みることが必要であり、現時の状況に照らせば、結社・集会の自由は充分に得られるものではなく、更なる改正は許されないとする。具体的には以下の四点、つまり、①規制対象の政談集会への限定、②屋外集会の容認、③女性の政社加入の解禁そして④軽懲役などの削除について、国家の治安、社会の秩序維持の観点から大変憂慮するとして批判し、反対する。

まず、①政談集会のみを規制対象とし、それ以外の集会を対象としない改正案では治安秩序を保つことはできないとする。例として挙げるのは、神代復古の請願といった荒唐無稽な説の流布による人心の狂惑、小作人同盟会などである。この例が意味するのは、清浦が警保局長として、政談集会か否かという形式的な視点ではなく、治安秩序の保持という実質的な観点を重視したものである¹⁵⁾と言える。

②の規制対象から屋外の集会・運動を外したことも批判する。すなわち、これらは、往々にして示威目的のものであり、交通往来の妨害にもなりうるため取締の必要がある。また議会議員諸君は剛直な方々と承知するが、議會は我が立法の府、予算も削除したことも批判する。たしかに、帝國議會議員諸君は剛直な方々と承知するが、議會は我が立法の府、予算も判断する最も貴重な府であり、社会公衆の耳目は悉く注がれている。それゆえ、我が四〇〇〇万の同胞兄弟は、議員の安穩を常に祈り、この平穩を保つことが国家の義務とする。いわば議員への保護者的な立場から、議會外からの「声」を遮断し、排除する考えと言えよう。

③の女性の政社加入の禁止を削除したことへの批判もある。いわく、わが国の歴史、習慣そして風俗から考えれば、「婦女の如きは素より内を治むる所のもので」、「家庭教育」が主である。政社加入・政談傍聴はその妨げになる。外国でも禁止されているとする。

④として改正法が罰金刑のみを定め、「体刑」、つまり、自由刑を削除したことを批判する。たとえば禁止命令に背いて恣に犯す場合には、体刑に処しても正当だろうとする。しかも重禁錮といった重い刑罰ではなく、刑法や言論を取り締まる新聞紙条例改正案いづれにも軽禁錮があり、治安の保護、社会の秩序維持からは不均衡となるという。⁽¹⁶⁾

この清浦政府委員の批判に対して、議員・末廣重恭が反論する。その趣旨は三点、つまり、①現在の日本の状況では集会に十分な自由を与えることはできないとした清浦の社会認識への反論、②女性の政治参加の主張そして③集会規制の予防的性格への批判である。とくに②については、女性でも家庭教育の暇における政談傍聴ならば問題はなく、帝國議會の婦人傍聴も禁止されていない。政府委員の答弁と異なり、英国のような外国でも政談傍聴を認める例もあるとする。また③も、清浦の挙げた例である新聞出版の規制は事後の取り締まりで、集会への規制は事

前の取り締まりであり、比較はできないとする⁽¹⁷⁾。これら②と③は、以下の審議においてもたびたび提案され、議論となつてゐる。

イ、審議は第二読会へと至り、個々の規定についての提案ないし採否となつた。

板倉中から集会届出の時間的制限である四八時間を二四時間に短縮し、結社相互の連絡禁止を現行・明治二三年法の不便・不自由とし、一刻も早く解消すべしと、その削除を求めた。しかし、採決の結果、出席者一四六名中、賛成六七、反対七九で否決された。とはいえ、この二つの提案は、後の審議でもたびたび議論となつた規定であつた⁽¹⁸⁾。

また植木枝盛は、明治二三年法一条の「政談集会」から「政談」を削除する提案をしたが、否決されている。これは後に山田泰造が正しく指摘したように、人民保護という植木の意図とは正反対に、政談以外の集会にも規制を及ぼす可能性のある提案であり、法技術的に見て実に稚拙なものであつた。青木匡も、同じく「政談」の削除をし、社会の治安を害する一般の集会も対象とする提案を、植木とは正反対の意図からしたが、これも否決され、原案の改正案一条、二条が賛成多数で可決されている。当時の多くの衆院議員は、集会及政社法の規制を政談集会にかざるものと考えていたことが分かる⁽¹⁹⁾。

政府委員・清浦奎吾は、屋外の政談集会を全面禁止から届出・認可制へとしたことについて、屋外集会では傍聴者などがたちまち集合、解散し、取締ができず、往來の交通妨害などの弊害もあり、事前の取り締まり、予防的な観点が重要として、貴族院と同じく否決に賛同を呼びかけた。これに対して議員・加藤は、現在の状況を考えれば思ひすぎしに過ぎないと反論した。すなわち、立憲政治というのに東京では、三千人といった多数の集会を屋外でなしうる場所はなく、地方でも従来、神社仏閣、学校などが集会場所とされる。治安を害する場合などがあれば警

察署には認可を与えないという法的権限がある。また集会への特定人の立入制限という規定を設けても実際にそれが適用できるのかは、大いに疑問とした。結論として改正案三、四条も原案通り可決された。

政談集会に参加が制限される者の規定（案五条）も、以下の審議でたびたび提案され、議論となっている。これについて警保局長・清浦奎吾は懸念を示し、小学校にかぎらず、すべての学校教員・生徒そして女性への政社加入の制限が必要と述べた。いずれも国家的観点による固定的な役割論である。清浦いわく、教員は国の柱となるべき国民を養成する重務を帯びており、教員の政社加入により思想の固まらない生徒たちの脳髓への注入があり、国家の将来に甚だ憂うべき結果をもたらすとする。女性の政談参加も、その「本分に背く」とし家政上甚だ問題とする。前者のすべての学校の生徒・教員の加入制限には、末廣重恭も「政党風」な党派性への警戒感を示し賛意を示した。対して横堀三子は、女性への政社加入禁止には反対し、植木枝盛も婦人も人間、人民であり、税金も納める者として横堀に同調し、清浦発言は、「婦人」を奴隷と考えるものと断じた。これに対して清浦は反論し、これは男尊女卑の主張ではなく、「婦人」には国会議員、府県会議員そして市町村会議員のいずれの選挙権もないという理由からであると述べた。結論は委員の修正案が可決された。以下の改正案も議論も少なく可決した。⁽²⁰⁾

(2) ア、上記法案は、一八九一（明治二四）年の第一回貴族院に回付された。ここに衆院の審議の結果として改正案が記されている。すでに上記(1)の考察で明らかになっているように、その内容は、集会規制について言えば、現行・明治二三年法からの大幅な規制緩和となっている。たとえば、政談集会への届出義務の時間的短縮（二四時間前、二条）、違反の罰金額の五分の一への軽減（二円以上二〇円以下、一二条）や選挙準備のための集会が届出不要（二条四項）による例外の設定である。屋外の政談集会も認可制（三条）となり、その違反の刑罰も明治二三年法の軽禁錮六月または罰金五〇円から大幅に軽減（発起人に三円以上三〇円。以下、一四条）となっている。政談

集会への参加禁止者（五条一項）から教員・生徒、未成年そして女性が除外されている。また、帝国議会開催中の国会周辺の集会禁止も、集会における特定の話題の禁止も存在しない。これに対して政社への規制は、あまり変化がない。とはいえ、刑罰は大きく削減されている。たとえば、政社組成後などの管轄警察署への届出義務（一八条二項）、尋問への役員の応答義務（四項）の違反への罰金刑は、明治三年法からすべて半減された（二三条一項）。内務大臣による安寧秩序を妨害する虞のある結社の禁止（二二条）は同じだが、その違反の刑罰に軽懲役はなく、明治三年法から半減された（罰金一〇円以上一〇〇円以下、二五条）。罰則をとまなう政社の標章や旗幟の使用禁止、政社の委員や文書による公衆の誘導、支社の設置そして他の政社との連結通信の禁止も存在しない。

イ、上記のように規制が緩和され、刑罰が大幅に軽減された改正案に対しては、政府委員・清浦奎吾から痛烈な反対答弁があった。いわく、改正案の趣旨は、集会・結社の自由が人類固有の権利であるという理論に偏ったもので、わが邦の人文と社会の状況を顧みておらず、個人の便宜のみを主とするもので、提案者の胸中に果たして国家的観念があるのかは疑問とまで述べている。また、上記(1)と同じように、結社集会の自由をなるべく与える趣旨の明治二三年法が成立したばかりで、過去・現在そして将来を観測しても、集会・結社への幾分かの制限は必要であり、社会の実際の事実から見て、改正案では国家の治安・社会の秩序を保つことができるかは懸念があるとした。

清浦による個々の規定への批判は、以下の六点である。ただ、そのうち下記①～④は、上記(1)の衆院での清浦の反対答弁と同旨のものである。すなわち、①規制対象の政談集会への限定は、学術会や宗教の現状を踏まえると、そのままでは社会秩序の安全は保てず、認められない。②帝国議会開催中の国会周辺の集団行動の禁止の削除など屋外集会の解禁は、政論・党派の争いが激しい現在、認めることはできない。③政談集会に教員・生徒と女性の参加を解禁することは、国家的観点における教員の役割の重要性、生徒そして女性の役割から認めることはできな

い。④軽懲役などの削除は、その抑止効果が減じるために認められない。ただし、上記(1)にないものとして、⑤結社相互連結の禁止の削除への批判がある。清浦いわく、これは今回の改正案の「天王山」であり、認められないとする。すなわち、政社は、政治上の一つの勢力である以上、相当な取り締まりをしないと弊害が生じる。結社同士の結合を許せば、民間に一つの勢力の塊ができ、政府の外に一つの政府ありという姿となる。社会の平等という視点からも偏重した勢力を認める訳にはいかないとする。また⑥集会への警察官の監臨は、政談が治安を妨害するか否かではなく、弁士に対する暴行、聴衆が騒擾して講談論議を妨害するなど多衆集合に必ず起こるものを防止するためとする。議論はここで終わっている。⁽²¹⁾

(3)ア、次の改正提案は同年一二月二日の第二回衆院へのものであるが、上記(1)(2)の衆院改正案からの変化は少なく、その議論も同じようなものが多い。提案者・波多野傳三郎は、上記第一回衆院改正案の経緯を述べ、以下のように提案理由を述べる。いわく、元来人間には集会・結社の自由があるが、社会の秩序安寧に関する部分において国家があれば多少の「箝制」はやむを得ない。ただ、現行・明治二三年法は、不必要なまでに集会を制限するもので、その部分に修正を加えたとする。これに対して、政府委員・内務政務次官・白根專一は、改正案否決を呼び掛ける。とくに問題なのは現在の社会で盛んな学術的な演説・結社であり、これらは公然なものより「陰險なもの」で、より社会・国家に妨害をなすとする。その例として、神代復古の名義での社会党類似の結社、小作人の結社による地主への脅迫などを挙げる。⁽²²⁾

これに対して、提案者・加藤平四郎も、波多野と同じく、これまでの第一議会衆院での可決と貴族院の否決を述べ、また我々の今日までの地位・来歴から言えば、これは甚だ窮屈な支配であり、不便とする。集会及政社法など言論・集会に関する法令こそ官民の軋轢を生み、社会の平和を破らんとするものである。改正は当然で、天下国家

輿論の定まる所であり、立憲政体の法律の精神は、国のためでもあるが、人民のためでもある、と。末松謙澄は、改正案の提案者として意見を述べる。いわく、政社への厳密なる取締も、実際の取締では何が政社なのか曖昧模糊なままである。政社相互の通信の禁止や政治論議も、自由な社会ならば自由とすべきである。保安条例から存在する秘密結社の禁止も、そもそも保安条例が国民の権利・自由を奪うもので廃止されるべきではあるが、むしろ、集会及政社法に秘密結社禁止の規定を入れるべきとする。末松の提案は、政治結社への厳格な規制を緩めようという最初の論理と矛盾するように見える。とはいえ、保安「条例」の秘密結社の禁止を、集会及政社「法」に組み込むのは、法形式の問題と理解すれば、理解できなくはない。

同年同月一四日の第二読会でも末松謙澄は、すべての条項から「政社」を削除する提案をした。いわく、結社とは、営利商業を目的とする外、何等の名義でも社員を募集し、団体を組成するものと定義する。これまでの法の束縛は厳酷で、これを今日も存続できないことは諸君もお気づきのとおりである。今日言論の自由を考え、社を組み、仲間を捲えることは本来自由なのに、これらの規定で党派性などを疑われ、規制対象となっている。専制政府ならばいざ知らず、立憲政体においては集会が、政事・政体に関係していても少しも恐れるに足らないと断言できる。国家に対して社を組むことが危険と云うならば、むしろ政治のみならず、風俗、宗教、小作人もそうであり、政社にかぎり厳酷な規定を定めるに及ばない。安寧秩序を乱すものならば、その名称を問わず取り締まるべきで、保安条例の秘密結社の禁止も採用すべきとする。上記のような、その内容も不明確な「安寧秩序の妨害」により規制を正当化する末松案への賛同が続いた。とはいえ、末松の論理には、前半部分の総論と後半部分の各論との矛盾が存在する。すなわち、総論では言論、集会結社の自由は本来自由にすべきとしつつ、具体的な立法提案では、抽象的な「安寧秩序」を根拠に、その名称如何を問わず、「政社」ではなく、すべての結社を対象にし、規制拡大をめざ

した提案と言えるからである。(3)アで末松と改正案を提出した波多野は、この点を適切に指摘し、末松の提案は、現行法の害あるところを除外するという末松のそもそもの趣旨と矛盾すると批判した。それゆえにか、結論として末松案は少数で斥けられ、原案である改正案をそのまま審議するとされた。

また、屋外集会の許可制への緩和については折田兼至から削除要求があり、賛成多数で可決された。折田いわく、実際には屋外集会の場所は少ない。たとえば、東京ならば屋外を避けて屋内で行うとき、たとえ謝絶されても他の場所を探せばいいが、地方ではそうはいかない。芝居席、寺社あるいは料理屋など場所が限られているからである。そもそも立憲政体とは、党派による政治であり、屋内で空しく解散するのは急の要に供さない。屋外集会が認可を得なければならぬものであっても、それをせずに強行すれば逃げ得となる。また屋内に会場を設けて、会場外に人があふれ、中の集会を見学すれば、いわば屋内集会と言える。それでは往來の交通を妨げることになるが、取り締まりができなくなると。他の提案もあつたが、いずれも否決され、原案が賛成多数となった。第三読会でもとくに注目すべき議論はない。⁽²⁾

イ、法案は同年一月十九日貴族院第二回通常会に回付された。政府委員・警保局長・小松原英太郎は、改正案では、国家の安寧と社会秩序の維持はできないとして反対意見を述べ、現行・明治二三年法を擁護した。その趣旨は、上記(1)の政府委員の批判とほぼ同じのものであり、以下の三点である。すなわち、①規制対象の政談集会への限定、②屋外の政談集会の容認そして③禁錮刑の廃止への各批判である。

小松原いわく、①の政談以外の結社と集会を自由放任とする改正案の方針は、まさに欠陥と断じる。実際の取締の必要は、政治に関わるか否かではなく、学術演説などに名を借りても、その内容が粗暴過激なことは毎回あるとする。そもそも政談集会か否かの判断は実際には困難なのに、改正案では多くが取締の対象外となり、取締目的が

果せない。人心の激動や安寧秩序の妨害か否かが重要なのであり、事情は結社も同じとする。②についても現実には屋外集会が開催されてしまえば、取締の区域設定は茫漠であり、聴衆の集散も極まりなく、その制止も困難で、取締目的が達成できない。それゆえの現行法における全面禁止なのだとする。実際にも、静岡や岐阜での県庁や議会への多数の押しかけを例に、屋外集会は示威目的で、「紛乱騷擾を醸すこと」が多かったとする。③の軽懲役の削除も、安寧秩序に重大な関係のある事項に対してその目的を達成することはできないとする。たとえば、刑法で国事に關する犯罪に対して禁獄、流刑の如きものを残しながら、法案のように罰金刑のみとするのは、権衡を失する恐れがあるとする。

以上のように、小松原警保局長の改正案への反対意見は、政治的か否かといった集会や結社の目的ではなく、集会や結社が社会に対して持つ存在感、「示威」的なものによる秩序の安寧の攪乱を警戒するものと言えるし、ここでは国事犯と同じ犯罪と考えていると言える。議論は、貴族院の法案審議のための特別委員選挙に進んだ。⁽²⁶⁾

(4)翌年六月第三回貴族院で上記衆院案を審査する特別委員会に移った。⁽²⁶⁾

同月一日に開催された特別委員会では、まず政府委員・内務省警保局長・小松原英太郎から、現行・明治三三年法を維持し、改正案に反対する旨の答弁があった。これは、上記(1)(2)の政府委員の答弁とほぼ同旨のものである。たとえば、改正案そのものへの反対も、たしかに「立憲政体」の下では集会結社の自由が尊重されることは言うまでもないが、社会の状況において集会と結社を放任すれば、安寧秩序の保持はできないとする。また改正案における個々の規定への反対意見も、たとえば、①非政治的な結社や集会を規制から除外することは、小作人同盟会による地主への社会主義的な強請の試みなどの例から、社会の安寧秩序の維持のために不当とする。②屋外の政談集会を全面禁止ではなく、認可制にしたことに対しては、屋外ゆえの現実の取り締まりの実効性の困難、弁論が過激に

なったときに治安を害するおそれを指摘し、反対する。③禁錮刑の廃止についても刑罰としての効果への疑問を述べて反対し、④政社の相互連絡の禁止の削除が、数社連結して専横の運動を試みて、害悪を社会に流布し、被害を国家に及ぼす恐れをもたらすと批判する。そして⑤固定的な役割論に基づく女性と教員の政談集会の発起人関与と参加容認への反対をなす。すなわち、これらのことは「女子の本分」である児童の養育、家政の整理、男子と内外相応じた一家の秩序保持の義務に反するという。また教員への政談集会参加の解禁により思想定まらない少年の脳裏に「自己の偏倚する所の談論」が注入され、「公平なる独立の思想に富」んだ「良民を養成」ができなくなるとする。

上記①ないし⑤の政府委員・小松原の反対意見に対しては、いくつかの反論や質問があったが、ここで取り上げるべきなのは、④についての菊池大麓とのやりとりである。小松原は、④の禁止の根拠は、政社とは一つの有力な政治的権力であり、国家の統治との相関関係から規制の強弱を説く。すなわち、政治思想が発達し、自己の説を確信し、「立憲政治」に馴致せる人民ならば、政社という政治的権力の連結も妨げることはない。しかし、「我が邦の現状」においては、政社という政治上の権力の連結は、実に危険なものと言わざるを得ない。支社設置、相互の連結通信を許せば、あたかも軍隊に師旅団大中小隊の組織があるようなもので、威圧的手段により地方人民を誘致し、自らの権力部内に束縛棲息せしめて、勢いを増す弊害が生じる。そうして中央政社から一つの命令が発せられれば、全国の支社が呼応・連結し、同一方向に運動し、一大強力をもって国家権力に対抗し、国家権力を凌駕し、無政府状況にすら陥らせる。そのような国家の安寧秩序の妨害、国家の危険からは、現行法における禁止は理由がある、²⁷⁾と言う。

このような小松原の発言は、国家的秩序の維持を職務とする内務官僚として、政府以外の組織、団体への潜在的

な危機感、警戒感を示すものとして特徴なものと言える。⁽²⁸⁾

以下、各条の議論に移ったが、当委員会は帝国議会開会にともない、終了している。

(5) ア、次に確認できる集会及政社法改正案は、一八九二(明治二五)年二月三日の第四回帝国議会衆院へのものである。同時代的には大胆と言えた上記法案からは後退したものの、現行・明治二三年法から規制を緩和し、刑罰を軽減したものである(以下、条数のみ示す)。たとえば、①屋外の政談集会・多衆運動の警察署への事前届出(三条)は上記改正案と同じだが、その違反への五円以上五〇円以下の罰金(二五条)は半減した。②帝国議会開催中の国会三里以内の屋外集会・多衆運動は禁止(四条)だが、処罰規定はない。③政談集会会同を禁止される者は軍人、警官、学生、生徒と学校教員全般、未成年(六条、罰則一六条に変更なし)である。だが、女性への集会、結社参加の禁止はない(六、七条、罰則は二二条)。ただ、④軽懲役は復活した(たとえば、一八条)。

伊藤大八から提案説明があり、現今の集会及政社法は、専制政体、いわゆる藩閥保護がその目的であり、そのため今日の「輿論政治」と並び立つことはできない。第一回帝国議会では衆院は賛成したが、貴族院では不幸にも通過しなかった。これまでの法案とのちがいは、一八条の刑罰に軽禁錮を入れたくらいとした。これに対して、法制局長官・末松謙澄は、このままでは政府としては「絶対的に反対」とした。末松いわく、たしかに政府も毎回いつも同じような提案がなされることは好ましくないと考えており、現行法には大いに熟慮せざるを得ないところもある。しかし、現行法は、藩閥政府の保護などではなく、行政にも、一般国民にも必要な秩序を保つ必要はある。これに対して、野出銅三郎などは、末松自身が議員として提案した上記(3)アなどを取り上げ、攻め立てたが、議論は深まらず、特別委員会に進んだ。⁽²⁹⁾

イ、同年二月一六日第四回帝国議会貴族院でさらに修正を受けた(以下、貴族院案)。この案は、上記ア衆院

案からさらに後退し、明治二三年法と類似する。たしかに、①政談集会、屋外の集会の部分的な解禁と例外規定の新設は存在する。とはいえ、②帝国議会開催中の多衆運動の場所的な禁止、③女性の政談集会・政社への関与の禁止、④安寧秩序の妨害のおそれのある集会や政談集会への警官派遣と集会解散、⑤政社としての活動への規制は、いずれも明治二三年法とほぼ同じものと言える。

①については、屋外の政談集会、多衆運動の警察署への届出義務の時間的制限（二四時間、案三条）と罰金の額（案一五条）は、明治二三年法（二、七、一四、一七条）から半減した。また届出義務からの除外が新設され、体育運動他、慣例で認められているもの（案三条一項）とされた。さらに屋外の政談集会も遮蔽を設ければ許される（案同一項）。これも現行法からは緩和と言える。とはいえ、②衆院案では処罰規定がなかった帝国議会開催中の三里以内の屋外集会、多衆運動の禁止（案四条）の違反の発起人への一日以上六月以下の軽禁錮、一〇円以上一〇〇円以下の罰金（案一六条）が復活した。この刑罰は明治二三年法と同じ（八、一九条）である。③については、上記衆院案になかった政社参加、政談の論議者・参加者の禁止に女性も含まれ（案七、二三条）、その違反は発起人に二円以上二〇円以下の罰金（案一七条二項、三〇条一項）で、明治二三年法とほぼ同じ（四、一六、二五、三二条）である。④の政談集会、それ以外でも安寧秩序を妨害する虞があると見なされた集会への制服警官の臨監（案八条一項、三項）、警官の集会解散命令（案一三条二項）、その不服従への一日以上三月以下の軽懲役、二円以上二〇円以下の罰金（案二〇条）も、明治二三年法と同じ（九条二項、一三条各号、二二条）である。⑤については、政社の標章や旗幟の禁止（案二五条）があり、その違反は掲げた者と政社役員に二円以上二〇円以下の罰金（案三一条）であり、明治二三年法（二七、三二条）と同じである。他の結社との連絡の禁止（案二六条）、その違反の刑罰である政社役員への一日以上六月以下の軽懲役または五円以上五〇円以下の罰金（案三二条）は、

軽懲役だけは明治二三年法から半減された(二八、三四条³⁰)。もはや改正の意味すら問われかねない上記衆院案を骨抜きにしたものとさえ言える。

特別委員会の審議が翌二六年一月九日にあった。上記貴族院案への政府方針を尋ねられた政府委員・法制局長官・末松謙澄は、この案が、おおむね政府委員の意見を受け容れた「政府の意に近きもの」で、さらに屋外集会の禁止と政社の支社設置の禁止があれば、ほぼ同意するとした。注目すべきは以下、六点であるが、上記議論からの変化は少ない。すなわち、①政談集会の届出義務の除外の範囲、②屋外集会の禁止の可否、③政談集会への参加が禁止される者の範囲、④現場警察官の集会解散命令、⑤社員名簿提出義務の可否そして⑥政社の支社設置の禁止の可否である。以下の議論で注目すべきなのは村田保など内務・司法官僚出身の議員たちによる規制推進論であり、政府委員・末松の意見や現行法よりも、さらに厳しく集会・結社を規制しようとするものと言える³¹。

すなわち、①の例外について、無制限に認めた衆院案から選挙権と被選挙権の有資格者に例外を限定する貴族院案を政府委員も同意する(案二条但書)。

②について、村田保は屋外集会の全面禁止に賛成する。その理由は、今日の政談集会は屋内でも乱暴なものがあり、屋外はさらに取締上困難で、未成年や婦女子の集会同を禁止する意味がなくなるとする。政府委員・末松も、遮蔽を設けて屋外集会開催を認める改正案は、さらに「堅固」な「遮蔽」とするか、規定削除を求めたいとした。村田は「堅固」とは警察官の認定で、それこそ「争擾を惹起」するものとし、規定削除を主張した。

③の政談集会に参加を禁止されるものを小学校教員に限定し、女性を除外することを村田は批判し、現行・明治二三年法のように学校教員全般に対し禁止すべきと主張した。

次の会合で村田は、④について解散命令の対象が政談集会のみであることを批判し、それ以外の集会でも安寧秩

序を妨害する場合に対応できるよう「政談」削除を主張した。

⑤罰金刑で警察署への社員名簿提出を義務づけた現行法の削除について、渡邊驥が、その支障を質問し、政府委員・末松も、この削除では取締上不都合になると答弁した。³²⁾

⑥の政社の支社設置の禁止を削除したことに村田は批判し、政府委員・末松も続いた。

以下、逐条の可否・修正の議論がなされた。全体の流れは、衆院案に反対する政府委員・末松と、その意見を越えてさらに規制強化を求める村田と委員長・黒田長成の発言が作ったと言える。たとえば、上記②の屋外政談集会の全面禁止に村田が再度賛成し、黒田も「本法案の骨髄」として賛成する。末松も同調し、衆院案の障壁を設けての屋外政談集会の条件付容認を「極端の論」として攻撃し、取締上の不都合から全面禁止を求めた。しかし、これに小幡篤次郎が反対した。いわく、新聞報道によれば、このごろ地方では何々懇親会と称して一万五千人、二万人などと事実上の屋外の政談集会が開催されている実態があり、また衆院案が条件付であっても屋外集会を熱望するのは、選挙干渉などで屋内集会のための会場貸与がなされないときに、屋外で集会を開いて意志を発表し、公衆の判断を仰ぐことをめざしているのだと。採決は可否同数となり、結果として衆院案の規定は削除された。上記③の政談集会への会同禁止者の範囲については、村田が、中学校以上の教員を「自由に放任」させるのは「実に不都合」で、現行法のように教員全般を会同禁止すべきとした。三好退蔵は「女子」の政談集会の会同も禁止すべきとした。その理由は、上記①②の政府委員と同じく「女子の身分」の「義務」からである。結論として上記③の教員と女性の政談集会参加禁止の提案が可決された。上記⑥の他社の連絡禁止も、三好、村田の動議で復活、可決された。³³⁾

ウ、上記特別委員会の結果として、翌（明治二六）年一月一七日第四回貴族院に修正案が出された。全体の特徴は、衆院案の更なる後退であり、明治二三年法への接近である。たとえば、上記②の衆院案の屋外の政談集会の部

分解禁は、ふたたび全面禁止(案三条)となり、その違反は発起人と講談論議者への一日以上六月以下の軽禁錮または五円以上五〇円以下の罰金刑(案一六条)となった。これは明治二三年法(六条、罰則は一七条)と同じである。上記③の集会の発起人、政談集会への会同禁止者は、すべての学校教員、未成年と女性(案六条二号三号、案七条三ないし五号)になり、女性は外国国籍保持者とともに講談論議も禁止され(案八条二号二号)、違反は二円二〇円の罰金刑(案一九条一項二項)となる。これは明治二三年法(三、四、五条、罰則は一六条)より厳しい。上記⑥の他の政社との連結、支社設置も禁止(案二八条)、その罰金刑(案三四条)は軽減されたが、明治二三年法(二八、三四条)とはほぼ同じである。

上記提案について、審査委員長・黒田は、委員会では行政上取締に著しい支障や治安の妨害に至らなければ、現在の立憲政体において集会・結社の自由をあまり厳酷に「検束」するのは宜しくないとの方針とする。とはいえ、このような原則容認論は、個々の各規定においては規制強化に容易に転化する。たとえば、上記②屋外の政談集会の全面禁止である。黒田いわく、この点は特別委員会でも大いに議論はあったが、現今の状況では屋内の政談集会ですら「混雑紛乱」を生じており、屋外の政談集会の禁止は、政談従事者や一般公衆の保護のためとして正当化する。③の集会同・発起人の資格制限は、法律の本旨そのものとし、学生は就学中の身であり、学業に専念すべきで、「女子」も、一家の家事と家庭教育に専務すべきとする。また現場警察官の集会解散要件を定める一四条から「政談」を削除し、集会全体に及ぼした³⁴⁾ことにも触れる。

以上の貴族院案が、同年一月一八日に貴族院で第三読会まで審議され、可決される。ここで注目すべきだが、あまり生産的とは言えない状況となったのが、政談集会への女性参加と発起人資格の禁止をめぐる議論であった。まず、板倉勝達³⁵⁾が、日本で最も政談の重き所である貴族院で女性の傍聴が許されているのに、より軽い政談参加が禁

止される不均衡を指摘した。審査委員長・黒田が反論し、女性のみならず、軍人、未成年も貴族院の傍聴は可能であり、削除の理由にはならないとした。松平信正も板倉の意見に賛同し、女性は政談を聴くことができないほど「欠点」があるのか、「男尊女卑の習慣」を法律の規定とすることに賛同できないとし、その点に特別委員会の「悪意」を感じるとまで述べた。この発言に委員・村田が反応し、板倉・松平の提案は、女性を政談集会の会同禁止から除外するのに小学校教員は除外しないのは「御定見」を欠き、議院傍聴と政談の会同禁止とを同列に並べ、委員会の「悪意」をその根拠としたことを咎めた。松平は陳謝したが、貴族院は政府の「保障」だけではないと、特別委員会とともに反省を促した。しかし、規制に賛成する三好も松平の失言を咎め、松平は再び陳謝する。三好は重ねて、衆院案も必要のない案なのに、いたずらに回付しているだけと断じた。以上、松平の問題提起も、その表現の乱暴だけが規制賛成論者たちを刺激しただけで議論は深まらなかった。その後も注目すべき議論もなく、可決し、衆院に回付された。⁽³⁵⁾

(6) 上記貴族院案は同年二月一四日第四回帝国議会議会衆院で審議されたが、波多野傳三郎が、①屋外政談集会の禁止、②政談集会への女性の合同禁止そして③政社支社設置の禁止の各規制を厳しく批判し、これが賛成多数を得て、貴族院との協議のための委員会が選挙されたところで、記録は終わる。⁽³⁶⁾

(7) 最終的には、上記のように、同月二三日衆院で上記両院協議会成案が可決成立されているが、そこまでの経過は明らかではない。とはいえ、結果として、上記のように、現行・明治二三年法から、①届出規制の緩和、②屋外集会の条件付き解禁、③抽象的な集会解散要件による現場警察官への裁量権拡大、④刑罰の軽減という変化があった。

以上、(二)の分析のまとめは、下記(三)の分析の後、(四)で行う。ここで(二)の帝国議会の審議の流れを

要約すれば、以下のとおりとなる。すなわち、(1)で現行・明治二三年法に対する大胆な緩和である衆院案が提案された。たとえば、屋外の政談集会、女性の政談集会参加そして結社相互の連携それぞれの解禁である。それに対して政府・内務官僚からの猛烈な批判があり、(2)以降では政府や貴族院の賛同を見据えて、結果として明治二三年法の微修正的な改正に止まった。とはいえ、上記(二)(1)の衆院案は、以下(三)の明治二六年法の改正案で議論の基礎となったと言える。

(三) 明治二六年法への改正案の審議について

(1)ア、最初に明治二六年法の改正案として確認できるのは、一八九六(明治二九)年二月二七日第九回帝国議会衆院提出のものである。提案者・竹内正志から明治二六年法(以下、「法」)から以下の①～③の削除する提案があった。すなわち、①政談集会以外でも、安寧秩序の妨害ありと認められた集会に警官の臨監を認める規定(法八条三項)、②臨監する現場警官の判断で、安寧秩序に妨害ありとの抽象的要件による集会解散命令(法一三条五項、罰則は二〇条)そして③他の政社との連携の禁止(法二六、罰則は三三条)である。これらの削除提案は、上記衆院案にもあったが、果たせていなかった。

竹内いわく、規定削除は、まことに簡易なようだが、事は重大である。同法は改正されたが、まだ不完全で「非立憲的」な条項も多く、条項は濫用され、現に政府に不利な集会規制に利用されている。また警官の臨監のために、懇親会、宴会への立ち入りも多く、非立憲的どころか、社会の公安を紊しており、立憲政体の完成のためにも削除が必要とする。そして自由党議員にも賛同を呼びかける。いわく、七～八年前には集会・結社、言論の自由を三大権と称し、自由貫徹のために奔走したではないかと。これに対して草刈親明から、②の現場警官の集会解散命令を

削除した後、社会の秩序安寧を乱す集会・結社の取扱いについて質問があり、竹内は行政警察権限でなすと答えたが、草刈がそれは無茶で、明文が必要と反論した。議論を沼田宇源太がひきとり、たしかに議論となる条文がなくなれば弊害はあるかもしれないが、これまでの警察による宴会などへの干渉からも改正の必要もあるとした。特別委員会への付託が賛成多数でなされた。³⁷

イ、同年三月六日に法律審査委員会委員長・細井金四郎より委員会での可決の報告があった。ここで衆院議長・楠本正隆から促されて、委員会の少数意見として小松三省が、③の政社同士の連携禁止規定の削除に反対する意見を述べた。それは上記(二)の内務官僚たちの反対意見と同旨のものである。すなわち、現状でも事実上、他社との連絡は公然の秘密である。なるほど、言論・集会の自由は大切な権利ではあるが、「無検束」な状態では、社会に対して大いに害をなす。そのため、国の治安、社会の秩序との両立が必要であり、言論・集会の放任ができるような状況ではない。未然防止が行政警察の役割であり、法の濫用による弊害だけをみて規定を削除するのは、「惨酷な仕打ち」であり、行政権の執行に当たり、法令上の根拠があったほうがよいとして規定削除に反対した。政府委員・内務省警保局長・小野田元熙も、上記三つの規定削除に反対する。これに対して沼田宇源太から質問があり、規定削除に反対する小松は、上記のように官憲による同法運用上の濫用を認めたが、政府委員も認めるのかと質したが、小野田は、濫用はないと答えた。肥塚龍も質問し、三、四年前の衆院議員も交えた赤坂での会合に巡査が土足で踏み込み、解散を命令し、その巡査が処分された事件、さらに衆院議員の碁の会も解散させられた例も挙げて、これを質した。しかし、小野田は、調査しなければ即答できないと逃げ、肥塚は重ねて質したが、小野田は同じ答えを繰り返した。これを受けて肥塚は、これでは「如何に政府の味方をしたいと思う人でも」、法律の濫用はあったと言わざるを得ないと断じた。しかし、委員・草刈親明も上記①と②の削除に反対を述べた。いわく、これらの

規定を削除し、警察官が善意で少しの過失もないとき、この種の集会が開かれ、社会の安寧を妨害する虞があったときは、どうするのか。たしかに、これまでの政府の仕事には弊害もあったかもしれないが、その根拠となる条項そのものを削除してしまう弊害のほうが実に恐るべきこととする。上記削除対象である集会へ臨監権限(明治二六年法八条)、他の政社との連絡禁止規定(同二六条)こそ、許諾のない住居侵入搜索を正当化する「法律」(憲法二五条)であると。また刑法典に定めよという竹内の議論は筋がちがう。刑法は、行為に現れて犯罪となった後に処罰する法律である。これに対して、集会及政社法は、予備段階またはそれ以前のものである。両者を混同すれば、刑法は「野蛮国と雖も見ざる馬鹿げた刑法」となってしまう。議員諸君は、言論・集会の自由を根拠に上記規定の削除を唱えるが、他の自由を害することもあるとして自身の体験を話し、削除に反対の意見を述べた。小西甚之助も草刈に同調し、上記①と②の削除には賛成する。ただ、上記③の政社の連携を禁止する規定削除には同意する。というのも、上記③は専制政治の遺物であり、「立憲政治」下の規定としては実に不都合極まるもので、この規定が削除されなかったのは、政府との折り合いの問題であり、今日の立憲政治、帝国議会という一種の連結的政社の存在もその削除を根拠づけるとする⁽³⁸⁾。

ここでも上記(二)や内務官僚と同じく、小松三省や草刈親明のように、「安寧秩序の保持」という抽象的な理由から警官による集会介入権限を認める意見があった。

その後、衆院の審議は第二読会へと移り、肥塚龍から再び上記①～③の削除案に賛成との意見があった。とくに、小松・草刈の安寧秩序の維持を目的とした上記①の警官臨監、上記②の警官による集会解散権限への賛成意見も、そもそも集会及政社法の根本が間違っていると述べる。とはいえ、この考えは議場では通用しないであろうから「譲りに譲った上」での上記①～③案とする。そもそも上記①と②の要件である「安寧秩序」の解釈が一定してい

るのかは疑問で、警官や政府の者に聞いても一定の解釈はできないとし、この「安寧秩序」は「実に化物同様のもの」と断じる。これに對して、小松は、論理を転換する。上記政府委員の答弁からも明らかなように、警察権の濫用など取り締まることなどはできず、警官に到底期待はできないとし、そのための法律上の根拠を求める。法律を責めるべきとし、それは議場の責任とした。

これに對して、肥塚は、新聞などの報道の自由との比較から上記①と②の削除賛成を重ねて伸べる。すなわち、議會では新聞紙条例（明治二〇（一八八七）年・勅令第七五号）が改正され、内務大臣の新聞発行停止権が削除された。にもかかわらず、明治二六年法には内務大臣より下位の警察官が宴会などに立ち入り、集会の解散権があるのは不均衡である。それを「我慢できる」というのは「全世界を通じて通用の出来ない論理である」。そもそも一つの新聞の政府攻撃で社会の安全が脅かされた例が今日まであったのかとし、この論理を集会の自由を束縛する明治二六年法の批判に転用する。いわく、治安妨害という一定の解釈もできないものを土台とする同法を拵えて、吾々の言論・集会の自由を束縛しようとするのは、革命の時代ならばともかく、泰平な時世には不要で廃止すべきと。これに草刈親明が反論し、新聞紙条例は事犯以後の処分であり、集会及政社法は事犯以前のものと両者の法的性質のちがいを指摘して肥塚を質し、肥塚の要を得ない返答を「お答えは出来すまい」と断じる。小西は、ここで上記（三）（イ）と同じく、上記③の政社相互の提携の禁止規定の削除だけを提案する。いわく集会政社の自由の束縛する法の改正、立憲制の発達を妨けている法律の「解廢」をなし、その拘束を解き、もって立憲制の発達を促そうと。議論はあったが、小西の案のみが多数で可決、特別委員会審査に付された。⁽³⁹⁾

ウ、その後、同月一二日に貴族院で特別審査委員会の法案審査となった。⁽⁴⁰⁾同委員会で政府委員・警保局長・小野田元熙は、明治二六年法は改正されたばかりで、上記③の政社同士の連絡を禁止する規定の削除は、取締上支障を

生ずべきものであるから削除に反対との答弁をした。これに対して箕作麟祥、副委員長・加藤弘之が衆院可決の事実、またこの条項にもかかわらず結社は、密かに連絡しているのが実際であり、削除が望ましいと述べたが、多数には至らず、削除案は否決された。^④そして同月二五日の貴族院で上記特別委員会の改正案否決との報告があり、改正案は廃案となった。^⑤

(2)ア、翌一八九七(明治三〇年)年一月八日第一〇回帝国議会衆院にも、政府案と箕浦勝人他二名(以下、「箕浦案」)それぞれから提出されている。

政府案は、上記①で議論になった三点に対処したものである。すなわち、上記①と同じく、政治集会でなくても安寧秩序を妨害する虞が認められる公衆会同(集会)に制服警官の臨監ができる。ただ、上記②の現場警官の集会解散命令と上記③の政社相互の連絡禁止の規定は削除する。箕浦案は、上記①ないし③の削除はもちろん、さらに、④政談集会の届出義務の例外として選挙準備のための投票日五〇日前の集会の新設、⑤屋外の公衆会同や運動における警察署への認可制から届出制へ、⑥教員と女性を政談集会への会同、発起人の資格制限者、政社への参加禁止からの除外を提案した。^⑥

同年三月二日に政府案、箕浦案それぞれの審議が衆院でなされ、両案を検討した特別委員会委員長・工藤行幹は、箕浦案を否決したが、その趣旨を活かし政府案を検討すると報告した。政府委員・内務省警保局長・寺原長輝は、箕浦案の各規定を厳しく論難し、現行法維持を求める。たとえば、上記④の政談集会の届出義務から選挙準備の集会を除外する規定である。寺原いわく、これは現行法が選挙権と被選挙権の有資格者のみ例外とするのを拡大するものであり、取締が困難になるとする。上記⑤の屋外の公衆会同の届出制への変更にも寺原は、このような集会、運動の多くは、示威的な運動であり、もし平穩に集会をなす者ならば、そもそも室内で行うのが普通である。予防

取締の精神から条文の復活を要望するとした。また以下の三つの削除は、いずれも取り締まり上、必要であり、明治二六年法のままとして欲しいとする。i 議会開催中の三里以内の集会禁止（四、罰則は一六条）、ii 上記⑥の政談集会への教員、学生と女性の参加禁止（六、罰則は一七条）、iii 政社の社員・名簿設置義務（二一、罰則三〇条）である。⁽¹⁴⁾

ここで注目すべきは、上記 ii ⑥の政談集会への参加制限である。審査委員長・工藤は、女性の政談集会の解禁について委員会は「時勢の進歩」から賛成すると報告した。他方、教員と生徒の集会参加解禁については、政府委員・文部大臣・牧野伸顕が、それでは法律上根拠条文がなくなり、取締上大いに困難となるとした。いわく、集会に参加した生徒を放校処分としても生徒の薫陶に一向に益はない。文部当局者としては、政治と宗教の外で学術とその薫陶に力を入れることを望む。学校は公費で成立しており、政治や宗教が一切入れないことで父兄も安心する。未成熟な生徒の政治集会への参加は、甚だ学校の授業の妨げとなるとした。これに対して、工藤は、(二) (6)イと同じく、帝国議会傍聴を女性・生徒に許可していることとの不均衡を指摘したが、議論は終わる。⁽¹⁵⁾

同月七日の第二読会では上記政府案が審議された。なお、同時期に政府提出案として警察監視法案、保安条例廃止法律案も提出されている。⁽¹⁶⁾ ここで特別委員・谷澤龍藏の修正動議があり、上記五つのうち三つ、④政談届出義務の除外規定、⑤公衆集会の届出制度そして ii ⑥の政談集会などの参加制限を復活させる提案があった。谷澤は、これまでの改正案が政府の不同意で果たせず、集会の自由も得ないこと、政府答弁に言う取締上の差支えも解消したいとして各国立法と比較し、旧案に戻すと述べる。上記 ii ⑥の政談集会への生徒・教員と女性の参加の可否は、教育上重大な関係があり、我々議員は広く自由を認めたいと思うが、教育上害あって益なしとの考えもある。たとえば、フランスのような自由を主張する国でも教育と政治は分けると。また上記政府答弁にも道理はあるとして、

上記Ⅲの政社の構成員を把握する規定の復活も提案する。審議の結果、上記Ⅱ⑥の教員、生徒学生の政談集会の会合参加禁止の復活が賛成多数で可決された。それ以外の女性の参加禁止の復活などの谷澤案は、すべて否決されている。⁽⁴⁷⁾

イ、回付された貴族院の同年三月一三日第一読会では、政府委員・寺原長輝が再び上記アの修正案に反対答弁をした。ここで注目すべきなのは、上記④の議員選挙の政談集会を届出義務から除外する規定、上記⑤の屋外集会を認可制から届出制への緩和、上記ⅰの帝国議会開催中の国会周辺の多衆運動を禁止する規定の削除であった。上記④について寺原は、選挙前後は人心の激動を生じやすい時で、行政警察上最も周到なる注意と穏当なる取締が必要な時であり、条文削除は甚だ取締の不便を生ずるとする。寺原は、上記(2)アと同じ理由から、上記⑤にも反対し、屋外集会をなす者の意図は、平穩に自分の意見を公に演説しようとするものではなく、その多くが示威的な意味があり、大衆が騒ぐなど他目的への流用を防ぐため、安寧保護という観点から明治二六年法の規定維持を求めた。以下の議論は確認できない。審議未了で廃案となったようである。⁽⁴⁸⁾

(3)ア、翌一八九八(明治三一)年の第一二回帝国議会衆院にも改正案は提案された。なお、同時期には保安条例廃止法案と予戒令廃止建議案も提案された。⁽⁴⁹⁾

ここでの審議で注目すべき提案者・工藤行幹と政府委員・内務省警保局長・牧朴真とのやりとりは、以下の四点である。すなわち、①帝国議会開催中の国会周辺での多衆運動の禁止の削除、②政治集会への女性参加の可否、③安寧秩序に反する集会に制服警官を派遣する規定、④結社における議員への制約についての可否である。

①への政府委員・牧の反対意見の根拠は、議会への干渉の危険性を考慮した規定の必要性であった。それに対して提案者・工藤は、政府の不同意も承知するが、法律審査委員会、衆議院本会まで来た経緯を強調し、他の議員に

も同法案への賛同を求めた。

②に対しても牧は異議を唱えた。いわく、我が国の今日のありさまから、「女子」に政治集會に會同させ、發起人とさせることは決して宜しくないと反対した。

③に対しても牧は、この規定は取締上最も必要とし、削除に反対する。いわく、學術會など名稱に拘わらず政談に互る論議も間々ある。たとえ、治安・国安の妨害がある論議でも警察が問題にできないのは取締上困るとする。刑罰の引き下げにも疑念を呈した。これに対して、工藤は、實體験として警官の臨監が五、六人の飲食の席にすらあり、「誠に不作法千萬」で「五月蠅くて溜まらない」とし、このような規定の存続は、政治上の發達、人民にも害があり、削除すべきとした。

④に対しても牧は異議を唱えた。これは、議會議員の發言評決に対する議會外の責任追及を禁止する規定（罰則なし）の削除である。たしかに、この規定は、議員の發言表決の無答責を定める帝國憲法五二条の「蛇足」かもしれないが、政社内の規定の「脅迫」により議員の思想拘束がありうる、と。これに対しても工藤は、この規定は老「婆心も甚だしい」とし、議會での發言を德義上責められないのであれば、政黨員は意味がなくなると反論した。結論としては、すべての案が可決され、貴族院に回付された。⁽⁵⁰⁾

イ、同年六月一日に上記案が參議院議長・近衛篤磨へと回付され、貴族院特別委員會での審議となった。⁽⁵¹⁾同日法律特別委員會で政府委員・牧から法案におおむね不都合はないが、以下の五つの改廢は警察の取締上差支えを生ずるとして反対し、現行・明治二六年法を維持してほしいとした。上記アの牧の反対答弁と同旨なのは、上記①ないし④についてである。それ以外には改正案は、議會選舉準備の政談集會では選舉前五〇日間の警察署への届出不要という例外があるが、これは広すぎ、「治安上頗る危険なる恐れ」があり、現行規定のままとしてほしいと述べた。

このような政府委員の反対意見もあったが、議論も深まらないまま本委員会は審議終了に至らず、停会となつてい⁽⁵²⁾る。

(4)以降、集会及政社法への改正(案)はなく、一九〇〇(明治三三)年の治安警察法三三条で廃止される。以降、同種の規制は、治安警察法に受け継がれることとなる。

(四) まとめ

以上、上記(二)と(三)で集会及政社法(明治二三年法)成立後の改正法(明治二六年法)と、その後の改正案の審議を考察した。以下、(1)と(2)で特徴をまとめる。

(1)すでに(二)(7)で指摘したように、明治二六年法までの審議全体を図式化すると以下のとおりとなる。すなわち、明治二三年法から大胆な緩和をした衆院案↓政府・内務官僚の猛烈な反発↓貴族院での否決↓衆院案での穏便な改正案↓さらに後退した貴族院案↓最終的な両院合意による明治二六年法である。ここで、とくに注目すべき点を内務官僚による答弁を中心にまとめる。

第一に、内務官僚たちの答弁の背後すべてに通底する思想は、いずれも集会・結社の自由とは、あくまで「安寧秩序」の保持、つまり、近代日本の天皇制・国家体制の枠内で許されるものと理解できる。すなわち、集会・結社の自由は、近代立憲天皇制、つまり、「立憲政体」の下では当然に尊重されるべきではあるが、その尊重の程度は、現在の治安と社会の状況に依存する相対的なもので、放任は、「安寧秩序」の保持を危うくするとの認識である(二)(4)小松原警保局長)。それは明治二三年法の改正の要否とも関係する。たとえば、同法はすでに、立憲の精神に適うよう、結社・集会の自由を伸暢する精神から立法されており、改正の必要もないという答弁(二)(1)ア

の清浦警保局長である。このような理念は、近代天皇制国家の存在を自明の前提とした「臣民の権利」（帝国憲法第二章）としての集会・結社の自由（同二九条）と通底する考えと言える。反対に、大胆な衆院案を提案した波多野傳三郎（二二）（3ア）は、元來人間には集会・結社の自由があるものの、国家が存在すれば、社会の秩序安寧との関連で多少の制限はやむを得ないという、まず自由ありきという立場であった。このような天賦人權論的な考えに対して、清浦警保局長は、人類固有の権利に偏ったもので、社会状況を顧みておらず、国家的観念の存在すら疑うのである（二二）（2イ）。ここに言う「国家的観念」が、近代天皇制国家を指していることは容易に推測できる。

第二に、このような近代天皇制・国家体制を前提とする国家観は、「安寧秩序」という各規制の要件についての採否にも影響している。たとえば、i警察への届出を政談集会に限定する改正案に反対する内務官僚の答弁は、政治に係る集会か否かではなく、実質的観点、つまり、小作人同盟会、学会や宗教に至るまでその内容の粗暴さ、人心の激動そして「安寧秩序」の保持（二二）（1アとイの清浦警保局長、（3アの白根専一内務政務次官、（3イと（4の小松原英太郎警保局長）からのものであった。

ii屋外集会・運動の全面解禁や条件付き緩和に反対する内務官僚の答弁も、これら屋外運動が、その多くが「示威目的なもの」であり、交通往來の妨害になること（二）（1アとイの清浦警保局長、（三）（2イの寺原警保局長）や屋外集会の実態から離合集散を繰り返す群衆規制の困難さとともに挙げていた（3イと（4の小松原警保局長）。示威目的が多いとみなす屋外集会への警戒感、議会開会中の国会三里以内の屋外運動の禁止を擁護する清浦警保局長の答弁にも現れている（二二）（1アとイ）。

iiiの政談集会や政治結社への教員・生徒そして女性への参加禁止も、国家の役割論、国家構成員としての「あるべき姿」を刑罰で強制するものと言える。たとえば、清浦警保局長によれば、教員とは国の柱となるべき国民を養

成する重務があり、教員の政社加入により思想未成熟な生徒たちへの思想注入が国家の将来に甚だ憂うべき結果になると言う(二二)(1)アとイ。小松原警保局長も、国家教育の目的を「公平なる独立の思想に富」んだ「良民を養成」することとしていた(四)(五)。また清浦は、女性の役割も歴史、習慣そして風俗から家庭教育を「本分」(二二)(1)アとイ)としていた。

iv 軽懲役、つまり「体刑」を削除し、罰金刑のみとしたことに反対した内務官僚たちは、その理由を刑罰の抑止効果はもちろん、刑法との比較、とくに内乱罪の周辺犯罪が軽禁錮であることとの比較、表現の自由を制限する他の法令との比較から正当化しようとしていた(二二)(1)アとイの清浦の答弁、(3)イと(4)小松原の答弁)。ここには、一九世紀ドイツとも共通する団体・結社ないし多衆運動を国家に対する罪の前段階的なものと捉える考えが存在していると言える。

さらにv 結社同士の連携を禁止する規定削除への批判において上記国家観が存分に表現される。たとえば、清浦警保局長は、これを改正案の「天王山」として断固反対し、政治結社への露骨な警戒感を示す。いわく、政治結社の取り締まりを相当なものとしなければ、結社同士が連携し、政府の外に一つの政治勢力が成立しかねない(二二)(2)イ)と。小松原警保局長も同じく、政治結社の連携を軍隊にも例え、害悪が社会に流布され、国家権力を凌駕し、無政府状態に陥る危険を指摘していた(二二)(4)。

(2)このような議論を経て成立した明治二六年法における変化は、上記のように①届出規制の時間的制限の緩和と例外規定、②屋外集会の条件付き許可、③現場警官による安寧秩序という抽象的な要件による集会解散そして④刑罰の軽減であった。

以下の改正案では、たとえば、竹内正志による、①政談集会以外の安寧秩序の妨害ありと認められた集会への警

官臨監の権限、②現場警官の判断で、同じ要件による集会解散命令そして③他の政社との連携の禁止の削除が提案されている。要するに、最も議論されたのは、現場警察官による集会への監視活動と制止活動の確保、そして運動が社会に波及していくことを予防する政治結社同士の連携であったと言える。これらの審議の途中からは明らかに当初の明治二三年法の目的である単なる野党対策から、帝国議会とその外にいる周辺運動との連携、さらには一般的な集会にもその射程を広げようとする方向が見えてきていた。それは以下の治安警察法成立の審議でも議論となるものと言える。

2-2 帝国議会における治安警察法成立までの審議について

(一) 治安警察法の概要、その成立背景と運用について

(1) 治安警察法案は、一九〇〇（明治三三）年の第一四回帝国議会衆院に提出された。同法案は、集会及政社法に代わる法令として提案され（法案二二条、以下、条数のみ示す）、その構造も同法と同じく、結社と集会への各規制という二つからなる。⁽³⁾

以下では、治安警察法の特徴を、集会及政社法、とくに明治二六年法との比較から概観する。その特徴は、以下、①～⑧の各規制にあるが、全体として言えるのは、これまで激しい議論になっていた規定の削除と新たな規制の新設である。

そのうち、明治二六年法になく、新設されたのは、⑤と⑦⑧である。①と④は変化している。すなわち、①従来の政治結社・政治集会の外に新たに公事結社・公事集会という概念を新設し、従来の届出規制などをこれらに及ぼし、官憲による広汎な規制の網をかぶせようとする。そして④の屋内外の集会に派遣された現場警察官による集会

解散の要件が、内務大臣の結社禁止の判断要件と同じ、安寧秩序の維持如何となり、明治二六年法の列举方式から著しく、抽象化されている。

すなわち、①政事結社の結成・内容変更三日以内の主幹者への社名・社則・事務所の場所の管轄警察署への届出義務(一条)、その懈怠は三〇円以下の罰金、届出をしても、「実を以てせざるとき」は加重され、五〇円以下の罰金となる(一九条)。これらの義務は明治二六年法と同じだが、違反の刑罰は、同法よりは軽減されている。ただし、議会選挙のためならば届出義務は免除される(一五条)との例外規定は新設されている。

②について、政治に関する公衆を会同する集会は、管轄警察署への届出義務へと大幅に緩和され、届出内容は発起人、集合場所・年日時で、期限は開催三時間前(二条二項)となった。ただ、選挙準備のための有権者の会同ならば選挙前五〇日は届出不要である(同三項)。その懈怠は二〇円以下の罰金、実のない届出ならば三〇円以下の罰金となる(二〇条)。届出への緩和、時間的期限も大幅に削減された。また政事に関係のない公事結社、集会も、安寧秩序の保持から届出が必要と判断されれば、結社(一条)、集会(二条)発起人に届出義務が命じられる(三条)。この規定は新設である。ただ、時間的期限は一二時間前である(四条本文)。祭葬・講社・学生徒の体育運動その他慣例で許されてきたものの届出からの除外も、明治二六年法の屋外の多衆運動の例外と同じである。ただし、同法で常に議論となっていた帝国議会開催中の国会周辺の屋外集会の禁止は存在しない。

③政事結社、公衆会同への特定人の加入・参加の禁止に変化は少ない。すなわち、政事結社に加入が禁止されるのは、現役・予備後備の軍人(五条一項一号)、警察官(同二号)、官公立・私立の学校教員・学生と生徒(同三号)、「女子」(同四号)、未成年者(同五号)そして公権剥奪と停止中の者(同六号)、外国人(六条)であり、政談集会への会同禁止者は、未成年と女性(五条二項)と公権剥奪または停止中の者(同三項)である。その違反は、その

者と加入させた者に二〇円以下の罰金（二二条）である。議会選挙のための結社は規制から除外される（一五条）。一五条以外は、明治二六年法と同じである。

④現場警察官の集会の解散権限、内務大臣による結社禁止の要件と権限も、明治二六年法と同じである。ただ、屋内外の集会や多衆運動は、安寧秩序を保持するため警官が必要と認めれば、これを制限でき（八条一項）、その刑罰は二月以下の軽懲役三〇円以下の罰金（二三条一項）となる。刑罰は大幅に軽減されたが、その要件は明治二六年法より抽象化されている。内務大臣の安寧秩序の保持のための結社禁止（八条一項）は明治二六年法と同じだが、行政裁判所への不服申立（同二項）が新設された。この違反は六月以下の軽懲役または一〇〇円以下の罰金（二三条二項）で明治二六年法と同じである。

⑤秘密結社が新たに禁止され、その違反は六月以上一年以下の軽懲役（一五条）となった。これは同じ規定をもつ保安条例一条より刑罰が半減した（ただ、罰金刑がない。）

⑥集会の論題の制限とそれを実施するための警察官への権限がある。すなわち、集会では、予審段階の重罪・軽罪、傍聴禁止の訴訟について講談・論議の禁止（九条一項）、犯罪の煽動もしくは曲庇、または犯罪人もしくは刑事被告人の救済などの講談・論議も禁止される（同二項）。上記二つに違反、または安寧秩序を紊し、もしくは風俗を害すると認められれば、警察官は講談論議を中止できる（二〇条）。その違反は三月以下の軽懲役または一〇円以上五〇円以下の罰金（二四条）である。これらの規定は明治二六年法と同じだが、刑罰はおおむね半減されている。このような警察官の権限行使を可能にするため政事集会、また安寧秩序を妨害する虞ありと認められれば、すべての集会が規制対象となる（二一条二項）。その際には発起人には警官の尋問への返答義務、警官への席の提供義務があり（同二項）、上記席提供または返答義務に反しても、実のない返答をしても五〇円以下の罰金（同三

項)になる。罰金刑は倍額になったが、直ちに集会解散となる明文は削除された。また、集会または多衆運動で故らに喧騒しまたは狂暴する者に、警察官は制止でき、命令の不服従は退去命令、その違反は一月以下の軽禁錮、二〇円以下の罰金となる(一二条)。これも明治二六年法と同じ権限だが、刑罰はやはり軽減された。また、集会および多衆運動への戒器または凶器の携帯は原則禁止され、その違反は、三月以下の軽懲役または五〇円以下の罰金となる(一三条)。結社には議会議員の発言評決を議会外で責任負科する規定を禁止される(八条)。明治二六年法と同じである。

⑦表現活動を規制し、処罰する規定(一六条)が新設された。すなわち、街頭その他公衆が自由に交通できる場所、安寧風俗を害する文書、図書、詩歌の掲示、頒布、朗読もしくは放吟または言語形容その他の作為への警官による禁止命令権限があり、その違反は一月以下の軽禁錮または三〇円以下の罰金となる。

そして⑧一七条は、以下の五つの目的で、他人に対する暴行または脅迫もしくは公然誹毀すれば一年以上六月以下の重禁錮に三円以上三〇円以下の罰金を附加する。すなわち、i 労務条件または報酬に関する協同行動のための団結加入または加入を妨害する目的(二号)、ii 使用者の同盟解雇または労務者の同盟罷業に加盟せざる者に対して(一項後段)、iii 同盟解雇もしくは同盟罷業の遂行、使用者が労務者を解雇などの拒絶、または労務者が雇庸の申込などを拒絶するため(二号)、v 労務条件または報酬に関し相手方の承諾を強いるため(三号)、vi 耕作目的の土地賃借権の条件への承諾を強いるため(二項)である。そしてiiiの同盟罷業をめぐる解雇などの契約の二号だけ、他人の誘惑または煽動も処罰対象となる(一項)。

(2)治安警察法の成立背景については、別稿で考察した。⁽³⁴⁾その概要を説明すると、日清戦争後の急速な工業化、農村の荒廃そして労働環境の悪化から、農村では小作争議、都市では労働争議が頻発し、その対策として社会におけ

る各種運動・表現などを同法は規制対象とした。それは、たとえば、上記⑦の同法一六条の安寧風俗を害する表現活動の規制であり、上記⑧の小作争議や労働争議を想定した一七条の規定に示されている。

(3) 同法の統計については現在、筆者が入手し得る資料はなく、確認はできていない。同法の裁判例の検討と併せて、今後の課題である。⁽⁵⁵⁾ただ、同法による労働争議への打撃については、同法公布前(明治三一(一八九八)年)がピークであった労働運動が同法公布後に急減し、停滞していったことが、先行研究ですでに明らかにされている。⁽⁵⁶⁾

(二) 帝国議会における治安警察法成立までの審議について

(1) 一九〇〇(明治三三)年二月一日から衆院特別委員会で審議が始まった。⁽⁵⁷⁾

ア、はじめに内務省書記官・有松英義から上記法案について説明があり、明治二六年法の大部分を残し、若干の必要な規定を追加したものと述べた。いわく、集会及政社法は、その公布以来、衆院で修正を受け、議会に数回修正案も提案され、政府も多少の不備は感じており、緩和すべきところもあるとして同法との異同を述べる。それは以下のiないしxiと言える。うちiないしviは、たしかに明治二六年法からの規制緩和と言えるが、それ以外は規定新設による規制強化である。上記①ないし⑧と合わせ要約する。

まず有松が最も大きな変更として挙げるのは、i明治二六年法二八条で禁止していた結社連結の削除である。理由は、結社が独立しても連結できないのであれば運動は不自由、窮屈であり、これまでも数回改正提案があり、政府もこの制限を過ぎるものとし、適用もほとんどないことから、これを廃止したほうが適当とした。上記集会及政社法の審議で何度提案があっても、内務官僚たちが頑強に反対してきた経緯から考えると、何ともあつけない削除ではある。適用事例の少なさも要因であろうか。

ii の集会届出の時間的制限(二条)も緩和された(上記①)。いわく、明治二六年法は、場所、年月時、発起人と講談論議者氏名などを集会二四時間前に届出なければならず、変更ができない窮屈さ、不便さがあり、取締の必要もそれほどないとして削除したとする。

iii 屋外の多衆運動と集会との認可制を削除し、届出のみに緩和したこと、屋外集会の開催条件である堅固な遮蔽設置の義務づけを「窮屈なる規定」として削除したことである(上記②)。これも集会及政社法の審議での内務官僚の反対からは意外な削除と言える。

iv 政談集会の発起人、政社への加入禁止も「大に緩め」たとする。そこで参加禁止となるのは法案では未成年者と公権剥奪者だけである。これは、後に成立する治安警察法では上記③のとおり教員・生徒・外国人・女性も禁止され、明治二六年法と同じなのとは異なる。ここにも上記2・12の審議における内務官僚の答弁との落差がある。

v は警察官による集会解散の規定である(上記④)。ここでは、集会及政社法と異なり、法律に解散事由は列挙せず、安寧秩序保持という要件で「十分」とされた。とはいえ、これは有松の答弁とは反対に、むしろ現場警察官の集会解散への裁量拡大と言えよう。

vi として結社の標章、幟旗の使用の禁止規定を削除した。「犯則者」がでないように予防する趣旨とする。これらは、軽い罰でも目的は達せられると、有松は説明した。

vii 秘密結社の禁止は、保安条例にもあり、外国の多くが刑法に規定がある(上記⑤)。

viii 最も重い罰則として、公判前の予審に係属中の刑事事件、傍聴禁止の訴訟についての論談の禁止である(上記⑥)。新聞や出版を規制する法令から受け継いだ規定とする。

ix 公道での風俗を乱す唱和、演説などを処罰する規定(上記⑦)は、集会及政社法にもない規定である。ただ、

類似の規定は諸外国にも多くあり、我が国でもこれまでの経験上、幾分か制限を設ける必要があると説明する。同法案は総てを禁じる方針ではなく、公安秩序を乱し、風俗を害すると認めるかぎり、警察官が禁止できるとする。

x 労働条件・同盟罷業にかかわる暴行、脅迫または公然誹謗などを罰する規定（上記⑧）を新設した理由を、以下のように説明する。いわく、近年工業が発達し、雇主と労働者との確執が生じやすくなっていること、労働者の共同組合も東京、大阪と九州にあり、政府は労働者の共同団結、賃金引上のための同盟罷業は、労働者の権利と認めてはいる。それゆえ、これらを法であり厳しく束縛するのは、今日の社会では穏やかならざることと信ずる。とはいえ、労働者の権利は、労働者が互の自由の意志に依って団結し、同盟罷業することであり、団結を望まない者に暴行、脅迫または公然多衆の前で誹毀し、雇い主が壮士を差し向けての脅迫を権利とは言わない。そして、これらの多くは、社会の安寧秩序に関する場合とし、国家・法秩序のみならず、経済秩序の混乱をふくめた実例を挙げる。たとえば、鉄道会社での同盟罷業は鉄道が数日停止し、公衆に損害や迷惑となる。同じく鉱山、船舶の運送・製造業ならば、会社の損害のみならず、社会の損害にも至る。また軍物品を供給する製造業であれば、戦役上少なからざる影響もある。国家経済、外国との貿易その他の関係でも大いなる不都合があり、今日同盟罷工について権利を認めるのは学者の定論だが、取り締まりを為す外国も段々とあるとする。

最後にxとして武器携帯の禁止（上記⑥）も、実際の経験からその必要性を説明する。

イ、以下の記録にある質疑応答を条文の順番に整理し直し、注目すべき受け答えだけを考察する。とくにここで注目したいのは、法案の対象となる結社・集会とは何かという定義の問題と、それにもなう法案の適用範囲の広狭についての議論である。

まず、原田赳城は、一条の「政事」の基準について質問し、公衆会合の集合の「政事」判断は、難しいのではと

疑問を呈し、その点を有松に質した。有松は、種々研究したが、一定の定義は付き難いと正直に答え、大抵は実際の事実から判断すると答えた。さらに有松は、たしかに、法律の解釈だけなら、政事に関して公衆が誰もが来て宜しい、ある目的共同の目的をもって人を集めるものと言えるし、公衆とは二名以上のものという漠然たる解釈となる。実際どういふときが公衆と言え、その時々で事実から見ていくかはしないと答えた。原田は、議会終了後の議員による報告会の例はどうかと質し、有松は、人を限った報告会ならば当たらないと答えた。利光鶴光は、つまり字はくどいが、従来の政談集会と変わったところはあるのかと問い、有松は格段の意味はないと答えた。原田は、後にも議員候補者のための同志会、同盟会などの名称での集会は、政治上の行為かと問い、有松は原則としては当たらないと答えた。まず結社における政治性の認定をする際に、上記例ではそのような政治性があるとは言えないとした。⁽⁵⁸⁾委員長・安川繁成も、一条の政事結社にいわゆる倶楽部も入るのかと質した。これに対して有松は、結社の定義から規約、各自の行為による団結という事実が必要と言う。倶楽部も「政社」に入りうるが、「普通はないことだろう」と。⁽⁵⁹⁾ここでは警保局長・有松が、法案の適用範囲を定める最も基礎概念である「政事」性などの定義・内容について、あやふやで、あいまいな答弁に終始していたのに、議員たちが的確に追及していないことが印象的である。議員たちには、この文言により現実の取り締まりが広がることまで考えが及んでいるとは思えない。

東は、三条の命令対象である公事に関する結社が今後どれくらい成立するかは不明であるから、その度に命令を作るのは「えらい繁雑ではないのか」と質した。有松は、一般的には一条、二条の届出を課し、宗教に関する結社、賃金などに関係し、雇主に對していろいろ運動を為す団体を想定する、その他取締の必要に応じてそれぞれ命令を出すと答弁した。東は、さらに議会の協賛のない命令権限は広きに失するとして、届出を必要とするものは予め法に定めておくのが穏当として、法定の必要について質した。が、有松は取締りの便宜のみを答えた。すなわち、政

府もできるなら、あらかじめ法律に定めておきたいが、その予測は困難であり、宗教団体、労働者団体も、以前なら、一向に規制の必要を認めなかったのであるが、今後は多少とも取り締まりの必要性がある。時勢の変わるのに従い、その必要は変わる。法律の条文を設けようとするのと勢い範囲を広く規定しなければならなくなり、事実においては届出を要しないものでも、法律上要することになる。極くやむを得ない場合に命令を発し、その必要性が止めば命令を取り消す、なるべく適用の範囲を狭く考えたいとの趣旨と答えた⁽⁶⁾。ここでは、事前の法定の必要を訴える議員に対して、便宜などの実質論、または結果として適用範囲の狭さを官庁の命令という議会を通さない法令による統制の有用性を強調している点が注目である。

山田武は、現場警察官による集会解散事由について質問した。いわく、警察官が安寧秩序に妨害がありと認めれば、屋外集会または多数運動を禁止できる。そのような解釈だとしたら、政党による集会、非増税同盟、労働同盟も、警察官は安寧秩序を保持するためとして直ちに禁止するであろう。そのような規定を必要とする世の中へと新たな事態が生じたのかと。有松は、別に警察官の職権を広げなければならない事態が生じている訳ではないと答え、たしかに現場警察官の解散命令を定める九条の書き方は変わり、文言は広くなっているが、その適用の程度は現行法と同じと説明した。すなわち、政談集会に、そのような規定は毫も必要ないものと信じるが、職工同盟など追々蔓っており、多人数会合の場合で会合後でなければ解散できないのでは秩序維持はできない。何も知らぬ労働者が多人数で示威的行為をするときは、屋内外を問わず禁止する必要がある、法律の規定を置くことが相当とした。この有松の答弁は、その場しのぎの詭弁まがいのものと言えよう。というのも、立法の必要性に正面から答えず、しかも条文の文言について現に法律規定の文言が広くなったことを認めながらも、他方で適用可能性の範囲は「従来どおり」としたからである。法案の議会通過のための方便とでもいふべきものか。

山田武は、屋外の集会または多衆運動の警察への届出義務が免除される四条但書にいう「慣例」とは何かと質問した。有松は、現行法の運用のままとし、別段不都合はなく、その認定の困難もないとした。例示である葬祭、体育運動など他に届出免除となるものは、慣例と時勢で異なるとし、それらを一々列挙するのは難しいと説明した。⁽⁶¹⁾

重岡薫五郎が、一五条で禁止される秘密結社の定義について質問をした。有松は、政府見解を述べ、結社の存立、目的、規約などを政府に対して隠秘するものとし、そのような結社は、安寧秩序を害する行為をなすに相違ないと断じる。届出を怠り、処罰されるのは手続違反であり、それだけでは秘密結社ではない。たしかに保安条例の秘密結社の適用例は記憶にないが、しかし、改正条約実施後には外国人も追々渡来しており、危険な人物が万一我が国で秘密の行動をなす恐れがあるかもしれないとする。重岡は続け、秘密結社は政社に限られないのかと質した。すなわち、政社以外であれば届出義務はなく、秘密にする意志はなくても、多くの結社が秘密結社となってしまう、区別が困難になるのではと質した。これに対して、有松は、現在も法案がないと想定すれば凡そ人が会合を開くのに何等の届出も要しないのであり、世の中において結社に対して、公の結社と秘密の結社とは自ずから分かるとする。政府に知らせないように隠れて影に廻って互いに連判あるいは契約し、ある人が或る事柄を企てることを秘密結社と言い、その事実の認定に任すより仕方ないと答えた。重岡は、秘密結社には、政治的なものとそれ以外のものもふくむのかと再度質し、有松は両方ふくむと答えた。有松は、たとえば、ロシアの「虚無党」を取り上げ、今後来日し、蔓延するようになると随分政治上危険なこととなるうと述べた。東は一五条に関連して、秘密結社の定義と届出のない結社との関係を質問し、政府委員・小松原英太郎は、秘密結社とは性質、違約そして存立を秘密とする結社であり、届出手続の懈怠だけでは秘密結社ではないと答えた。⁽⁶²⁾

註28で指摘したように、秘密結社をすでに国家に対する罪の前段階的なものと捉える基本思想は、ここでの内務

官僚の答弁にも同じように確認できる。

ウ、以下、法案の逐条議決となり、法案一条ないし八条までは、異議もなく可決された。次に、東良三郎から九条（屋外集会の規制）と一一條（警官の解散権限）修正案が提案された。東の提案は、要するに、集会の屋外か否かで区別し、屋外集会だけに解散権を認める案であった。すなわち、東によれば法案九条は、屋内外を問わず集会を警官が必要ありと認めれば、集会前でも群集を制限・禁止できるという意味で警官に非常な権限を与えている。しかし、このように、いわば警官の想像だけで、集会前の群集を差し止め、禁止するのは、頗る専制政府の遺風を法律が顕す結果であり、法律の体面も甚だ面白くない。現実にも大規模な屋内集会を開ける場所があり、騒動が起きることは考えにくい、と。山田武も、同じ趣旨から東の修正案に賛成し、政府案九条は現行・明治二六年法と比較しても、警官に非常な権限を与えたもので、集会の自由はまったく消滅したと言え、今日の有り様から考えれば、政府の政治見解に反対の集会——たとえば、「非増租」を訴える集会——が、ただちに安寧秩序の妨害になると解釈されかねないとする。また与党・自由党議員にも賛同を呼びかける。いわく、五年または一〇年後に自由党が、非政府党に変わったときに非増租を唱えれば、政府は、治安に害ありとして集会を禁止するだろうと。これに対して、粕谷義三は修正案に反対し、原案に賛成する。というのも、東の修正案は、我々の自由を伸長するかに見えるが、最も酷い修正である。というのも、警官は、言論を中止するばかりではなく、解散を命じることでもあるからである。また九条で屋外に限るとの東案は、大いに考えるべきである。屋外集会だけが安寧秩序を害するものではない。屋内の集会でもそういうことがないとは言えないのでは、と。⁽⁸³⁾

重岡薫五郎の質問に答えて有松は、九条は極めて広く書いてあるが、集会の届出はあり、許可後に新たな事実が生じ、そのままでは安寧秩序を害すると認める場合には集会前に禁止ができると説明した。重岡はさらに警官によ

る講談論議の中止権限を定める一条修正案について、これでは安寧秩序に害があるという想像上の理由のみで集会を禁止することになりかねず、現行法よりも取締上安全になるかもしれないが、自由主義から言えば大いに厳酷となることは免れないと批判し、上記九条の修正も提案した。これに対して政府委員・小松原は、現行法によれば、多衆運動の禁止は多く職工のことを書いたもので、九条は集会の内外を問わず制限または禁止ができる。これを屋外に限るなら、他の条文も多少修正をしなければならず、原案通りの通過をお願いしたいとした。

利光鶴松も原案に賛成する。すなわち、上記有松と同じく、安寧秩序を紊すのであれば、集会の屋内外という區別は必ずしもできない。たしかに日比谷の原や上野に人が寄ることは多くあるが危険というのは、大体のもので絶対なものではない。幾分かは屋内集会のほうが危険は少ないに相違ないが、それも絶対ではない。随分世の中も変化しており将来、労働運動、種々企てのために集会に千人も二千人も寄せるのは、何れも屋外の集会であり、警察などの機関が集会を許したときに大変危険と気づけば、警察の権能でこれを解散し、秩序安寧を保つ処分をなすのが公益上必要とする。職権濫用の有無は政府の信任問題であり、問題が違うとする。立法者として、警察に信任を置かず、何でも疑うならば法律で警察の権限を認められないことになる。

重岡は、上記利光の意見に反対する。たしかに集会の屋内外を問わず、警察権の濫用はありうることで、それを疑うならば、警察の取締を廃止しなければならない。が、わたしの論理はそうではないとし、屋内外の集会で規制を区別する理由を述べる。すなわち、集会及政社法は、屋外の集会は禁止できるが、屋内の集会は中止または解散だけができる。理論に基づくなら、屋内の集会は多くは政談集会で政治上の意見の発表であり、極めて自由でなければならぬ。また集会もあらかじめ届出で極めて自由寛大に許し、集会させ、安寧秩序を害するやむを得ない場合だけに解散させる。これに反して屋外の集会の事前禁止は認める。すなわち、政談上の意味ではなく、真面目でな

いもの、乱暴なこと、犯罪が起るとか、取り締まる必要が多くあるという理由である。さらに利光が、上記粕屋の反発の理由に一一條の講談論議をする集会を解散する規定を加えると原案より厳酷になるという論理であったが、原案九條は演説会の場合でも禁止制限でき、そこに講談論議を含むか確認したいと質問があった。有松は、そういう解釈もできるかもしれないが、一一條の場合も一層酷くなるとだけ答えた。一一條は、重岡の修正案が賛成多数で可決された。その後一二から一四條まで、異議なく賛成多数で可決された。

(2)次に確認できるのは、一九〇〇（明治三三）年二月二日貴族院の同法に関する特別委員会の記録ではあるが、その内容は省略されている。⁽⁶⁴⁾翌二二日に衆議院で委員長報告があり、異議なく同月二四日に貴族院へ回付され、審議は終わっている。⁽⁶⁵⁾

(3)次に確認できるのは、一九〇二（明治三五）年第一六回帝國議會衆院に提出された改正案である。⁽⁶⁶⁾提案者・藤金作より一八條改正案とその理由が述べられた。これは行政官庁に、安寧秩序を保持するため必要と認めれば、戎器、爆発物または戎器を仕込んだ物件を携帯し、無許可所持の禁止権限を認めるものであった。たしかに、治警法一八條は施行からまだ取締はないが、これらの所持に制限を加えられなければ、取締目的を達し難いとした。同年二月一九日から衆院法律委員会で審議された。⁽⁶⁷⁾

同年二月二一日衆院で上記委員長・藤から同委員会でも可決との報告と、治安警察法一八條の効果と更なる改正の必要性の説明があった。すなわち、同一一八條の実施前の半年は、戎器爆発物による殺傷事件が二三件あったが、実施後は五件に減っており、同様の事件も激減し、同条実施が功奏したとする、とはいえ、なお「土方、石炭工夫、労働者会」の戎器、爆発物の所持はあり、取締に甚だ不便を感じており、所持に許可を設けたいとする。望月長夫から二つ質問があり、「戎器」と「所持」の意味を問うものであった。前者について藤は正面からは答えず、上記

と同じく、炭鋤工夫、土方仲仕などが戎器爆発物を持つており、使用の危険と規制の必要があることのみを述べた。次の質問には、藤は「所持」とは従来の禁止規定に存在する「携帯」よりも少し広い意味であり、自宅、床、箆筒、手荷物に入れるのも「所持」と説明した。望月は重ねて他人に預けるなどの場合も質したが、藤は、まともに答えず、皮肉で返した。これを受けて望月は、改正の必要はないと反対したが、そのまま採決がなされ、可決成立した。⁽⁶⁸⁾

(4) 治安警察法の廃止は、上記のように治安維持法と同じく一九四五年のことである。その間の改正は二つある。一つが同法の前身である集会及政社法から何度も削除提案があった女性の政治集会・政社への参加禁止を定める五条二項である(大正一一(一九二二)年・法律第五九号⁽⁶⁹⁾)。もう一つが治安警察法制定時から批判を浴びた同法一七条とその罰則である三〇条の廃止である(大正一五(一九二六)年・法律第五八号)。とはいえ、後者は、集団的な暴行・脅迫そして面会強要を一般的に処罰しうる暴力行為等処罰法の成立(同年・法律第五九号)と引き換えとも言える廃止であった。⁽⁷⁰⁾

(三) ここで本来、以上の考察のまとめとして、治安警察法の審議の特徴を指摘すべきであろう。とはいえ、同法の特徴は、その前身・集会及政社法との異同とも重なる。したがって、以下「三」で二つの法について比較考察しながら、まとめることとしたい。

三、結論―保安条例から治安警察法までの国会の改廃審議における特徴と背景―

1 本稿のまとめ―集会及政社法から治安警察法への三つの変化―

以下、上記二つの法律についてまとめる。その際には、前稿の知見、つまり、①各法令の目的と手段との関連、

②審議における争点とその背後にある社会・治安状況への認識、そして②と③審議に関与した者たちの経歴との関連という各視点、さらに議会審議の変化、つまり、i法令内容、ii内務官僚そしてiii代議士たちのそれぞれの変化にも着目する。

すなわち、i集会及政社法から治安警察法への法令上の変化は、規制手段における脱政治性、一般性、脱組織性、個人化への傾向と言える。たとえば、治安警察法で新設された公事集会・公事結社への規制、秘密結社の禁止、各表現活動への規制、そして労働争議や小作争議を想定した処罰規定などである。

上記iの規制手段の変化は、ii内務官僚の柔軟でしたたかな戦術の変化と言える。たとえば、それは、治安警察法制定時の集会及政社法が定める規制の撤廃ないし緩和であり、政社同士の連携禁止の削除、屋外集会や多衆運動の許可制から届出制への緩和、届出時の時間的制限の緩和、帝国議会開催中の国会周辺での屋外集会の禁止の削除、政社の幟旗禁止の削除である。その多くが、その規制を経験した議員などから繰り返し批判と改正案が出され、内務官僚たちが、抽象的な「安寧秩序の保持」を理由に、頑強に拒んできたものであった。ところが、現実適用例も少なく、規制手段としての有効性や効果に疑問があると判断するや、いとも簡単に削除し、新たな規制手段を模索する。それが治安警察法の上記の変化と言える。とはいえ、内務官僚たちの自由と国家との思想に根本的な変化はない。すなわち、集会・結社の自由は、あくまで近代天皇制という国家・憲法の基本体制、つまり「立憲」の下では、その下位概念と言える「安寧秩序」を脅かさないかぎりで認められる。たとえば、治安警察法の「安寧秩序」をその解散要件とする現場警官の集会解散権や、同じ要件での内務大臣の結社禁止、さらに秘密結社への国家・政府への危機観・警戒感(二二)(1イと註28)である。

iiiこのような狡知に長けた内務官僚に対峙する衆院議員、貴族院議員の批判的な観点の弱さは痛々しいほどであ

る。たとえば、治安警察法の基礎概念である「政事」集会や結社、「公事」集会や結社への内務官僚の、その場しのぎの答弁を厳しく追及する者は少ない。しかも、保安条例や予戒令の審議においてよりも、内務官僚と同様に「安寧秩序」の保持を強調する議員すら目立つ。たとえば、治安警察法で集会規制の要否を屋内外という場所ではなく、安寧秩序への危険性で判断すべきという、新聞経営者で地方議会出现の粕谷義三(註63)、弁護士で実業家の利光鶴光(註58)である。それは、集会及政社法の審議でも同じで、貴族院議員では内務省出身の村田保(註31)、検察・裁判所の要職を務めた三好退蔵(註33)、衆院議員では内務省の官選知事出身の草刈親明(註37)、元記者出身の小松三省(註38)がいる。このような議論を主導する代議士たちの変化は、当然、審議での中心的議題の変化を意味した。すなわち、保安条例・予戒令で盛んに用いられ、賛同を得ていた「立憲」や自由といった抽象的理念から、個々の具体的で精緻な法律用語への関心の変化である。たとえば、それは、自由民権運動家・植木枝盛(註19)の自由伸張という提案の意図とは正反対な稚拙な改正提案(2-1-1(1イ)、また新聞記者で地方議会出现の肥塚龍(註38)が、内務官僚出身の草刈親明から新聞への規制と集会・結社への規制との法的性質のちがいを質され、返答に窮している場面(2-1-1(3)(1イ)、さらに女性の政治参加を訴えた元藩主で貴族院議員の松平信正(註35)がその乱暴な表現だけを草刈、三好そして村田ら内務官僚出身の議員たちに咎められ謝罪に追い込まれたことに見られる(2-1-1(2)(5ウ)。肥塚は、「安寧秩序」概念内容の不安定さを、「実に化物同様のもの」と、その問題性を的確に表現していたが(2-1-1(3)(1イ)、上記のように内務官僚出身の議員との法技術的な論争では、その無知を露呈し、多くの賛同を得ることはできなかった。

2、前稿と本稿のまとめ、四法令全体における変化

最後に、前稿と本稿のまとめとして保安条例、予戒令、集会及政社法そして治安警察法の四法令を上記①ないし③、i ないし iii という視点から総合的に分析し、稿を閉じる。

四法令における目的と手段の変化という視点から言えば、四法令の目的は、いずれも同じである。それは、内務官僚が繰り返し唱えた「安寧秩序の保持」であり、その意味は、確立し始めた近代天皇制という社会・政治秩序、さらに産業構造の維持と言える。とはいえ、その目的達成のための規制手段は、時代に応じて変化する。すなわち、保安条例と予戒令は、君民一体を体现する帝国議会の成立前の自由民権運動時代の特別法であり、集会及政社法は、議会成立後の野党対策であり、治安警察法では、さらに多様に分岐した社会運動への対策である。保安条例と予戒令は、自由民権運動がそれまでの地方・農村から都市へと運動の中心を移そうとした矢先のものである。たとえば、保安条例による東京からの活動家の追放が象徴的である。これに対して集会及政社法と治安警察法は、議会選挙も始まり、自由民権運動家たちが新たに議員として活動する際に、人材・情報そして思想を議会外から供給する諸勢力との連携を遮断し、議会内で野党勢力を孤立させ、政府に取り込み、従属させることを狙うものと言える。その典型が、集会及政社法での帝国議会開催中の国会周辺の屋外集会などの全面禁止である。さらには、治安警察法に新設の労働組合や小作人同盟の活動を処罰する一七条である。この規定の説明では、軍需産業での労働運動が、円滑な軍需生産を停滞させ、明治国家の軍事体制を脅かす危険、つまり、安寧秩序を脅かす行為とされていた（2-2 (1) ア x）。

このように上記四法令は、いずれもその規制対象となる運動に少しずつ変化して対応し、それに応じた規制手段を選択しつつも、内務官僚たちの国家思想は、いずれも確立し始めた藩閥体制ないし近代天皇制のための官僚が制

御する議会制度という確固たるものであった。

このような情勢の変化は、議員たちにも変化を及ぼしていた。上記のように、すでに議会は、高尚な理念を唱える時代から、精緻な法技術の議論に終始する時代へと変容していた。それは、議論の主導者たちが、前稿で取り上げた地方議会を経た経験豊かな政治家から、帝国大学を卒業し、内務官僚を経た議員たちへの交代を意味していた。たとえば、変化の例として折田兼至(註24)がいる。彼は、前稿で取り上げたように保安条例、予戒令の熱心な廃止論者であったが、本稿では集会及政社法の屋外集会への規制支持を唱えている(2-1-1(二)(3)ア)。また議員の中で、そもそも集会及政社法が集会・結社の自由を侵害するものとして、その廃止を主張した者は一人しかおらず、しかもそのような論理は、国会の議場では通用しないものと慨嘆する(2-1-1(三)(1)イの肥塚龍(註38)ありさまであった。また極端な例に末松謙澄(四六頁註20)がいる。彼は、ある時は改正法の提案者(2-1-2(二)(3)ア)、またある時は改正案に反対する政府委員(同(5)ア)であった。また本稿で政府委員としてその答弁を取り上げた者は、そのほばすべてが後に貴族院議員となっている。たとえば、清浦奎吾(註15)、白根専一(註22)、小松原英太郎(註25)、小野田元熙(註38)そして寺原長輝(註44)である。白根以外のいずれも警察業務を統括する警保局長を経た後の貴族院議員であり、牧朴眞(註50)だけが衆院議員を経た後の警保局長である。うち末松、白根(前稿・四四頁註12)、小野田と村田保(前稿・五四頁註49)は前稿でも取り上げた。他方で、前稿のみで取り上げた同種の経歴を持つ者に、渡邊千秋(前稿・四五頁註18)、都筑聲六(前稿・五二―五三頁註46)がいる。

以上 i―iii の時代と社会の変化に応じた規制手段の変化、議員の変化、しかし、変わらない内務警察官僚たちの国家思想、これらは上記四法令の現実の運用で、どのように展開したのか。具体的には、これらの法令の正当化の抽象的な理由または要件とされた「安寧秩序」の内実は、本稿で指摘したように、近代天皇制における政治的・法

的な体制に関するものと言えるのか、その適用例から具体的に明らかにする必要があるが、今後の課題である。

以上、四法令は、いずれも政府への施策に異議を唱え、または反対する勢力の支持基盤を分断し、弱体化させ、弱い個人々人を政府の施策に従属させるためのものと言える。

このような刑事立法のあり方は、公共空間における政府の介入を強め、社会そのものの多様性を失わせる。そうではなく、他人の人格・権利を否定しないかぎり、極端な議論でも公共空間に晒し、議論すること、それが自由獲得と議会制民主主義における公的空間のあるべき姿と言える。⁽¹⁾それが、本稿で明らかにした戦前の議会制度をとりまく法制度の反省を踏まえた憲法上の集会・結社そして表現の自由（二二条）、憲法上の自由獲得のための不断の努力を求める規定（一二条）を現代に活かす路と言える。

そして自由な社会における、あるべき研究者の役割とは、政府・議会内に君臨し、刑事法（案）を正当化する官僚たちの精緻で巧妙な法的技術を読み解き、その背後にある国家思想を公にし、より良い社会像をぶつけ、問い続けることにあると言えるよう。

（震災から半年を経た熊本にて二〇一六年一〇月一七日）

- (1) 岡本洋一「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)」熊本法学第一三四号(二〇一五年)一〇五六頁(以下、本文中では「前稿」、註では岡本(一))。
- (2) 岡本洋一「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(二〇一四年)三〇四頁(以下、岡本「戦前日本」)。ここにいう「戦前」とは、明治維新からアジア・太平洋戦争後のボツダム宣言受諾前までの近代日本の時期を指す。岡本「一九世紀ドイツにおける結託・徒党、団体・結社の処罰と「結社の自由」について——憲法上の基本権と刑法の役割をめぐって——」関東学院法学一五卷三・四号(二〇〇六年)一六五頁以下、岡本「一九世紀ドイツの各領邦刑法における結託・徒党、団体結社その他の規定について——その歴史的(時代的)あるいは歴史通底的(普遍的)性格について——」関東学院大学大学院法学研究科・法研論集九号(二〇一一年)一頁以下、岡本「一九世紀ドイツの領邦刑法の註釈書における結託、徒党、団体結社などの各規定について——バイエルン刑法とヴェルテンベルク刑法における関連規定の比較考察から——」関東学院大学大学院法学研究科・法研論集一〇号(二〇一二年)一頁以下(以下、岡本「一九世紀ドイツ」)。当時の苛酷な労働状況を報告したものととして著名なのが、農商務省商工局(犬丸義一校訂)『職工事情(上)(中)(下)』(原著一九〇三年、岩波書店、一九九八年)。
- (3) NII学術情報ナビゲータ、サイニィ(<http://ci.nii.ac.jp/>)で四法令の審議を一括して扱う題名をもつ論考は存在しない(二〇一六年九月三〇日現在、以下同じ)。「集会及政社法」で検索すると、筆者・岡本洋一以外のものに、末木孝典「明治二十五年・選挙干渉事件における言論規制」近代日本研究二六号(二〇〇九年)一頁以下がある。「治安警察法」で検索すると計三七本あるが、参考となるものは少ない。そのうち、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卷一号(一九八四年)六一頁、同二号(一九八五年)七五頁は、治安警察法策定に關与した内務官僚・有松英義所蔵資料から、保安条例、予戒令から治安警察法までの各条文、その成立から改正の経緯、学説などを紹

介する。有松英義（一八六三～一九二七）は、判事、司法省・農商務省の各参事官、内務書記官兼法制局参事、一九〇三（明治三六）年から翌年まで内務省警保局長、三重県知事、枢密顧問官を経て、一九一一（明治四四）～一九二〇（大正九）年まで貴族院議員（衆議院・参議院編『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』）、大霞会編『歴代内務本省・地方庁幹部一覽（明治六年～昭和二年）』『内務省史（第四卷）』（原著一九五一年、原書房、一九八〇年）六七二頁、以下、『内務省史（第四卷）』）。また新井「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）一七〇頁は、治安警察法の従来の研究に対する再評価・再検討を行うとの興味深い課題設定から始めつつも、その内容は、保安条例、予戒令そして第九回帝国議會提出「治安警察法案」の内容紹介にとどまっている。この法案は、本稿で考察する治安警察法とは、まったくの別のものである（一八九六年（明治二九）年一月二一日官報号外四四～四九頁、第九回帝国議會貴族院議事速記録第六号第二治安警察法案（政府提出）第一読会）。この点については、岡本（註1）（一）四〇～四一頁註3。また、宮内裕「治安警察法序説（一）」（三）・完」法學論叢七九卷五号（一九六六）年一頁、同八〇卷四号二三頁、同五号一頁（ともに一九六七）は、その題名のとおり、治安警察法の考察の前提となる明治政府の治安政策、それを実現する内務省警保局を中心とする警察などの各機構そして集会条例（明治一三（一八八〇）年・布告第一二二号）から保安条例、集会及政社法の概要と、その規制対象とされた自由民権運動の流れについて概観する。とはいえ、いずれも治安警察法についての考察の「序説」に止まっている。労働運動に焦点を絞った治安警察法への考察として、田村譲「明治憲法体制下の治安立法―治安警察法を中心として―」帝京法学一〇巻一・二号（一九七九年）一一九頁。

（4）

川村貞四郎（当時は内務事務官、以下同じ）・有光金兵衛（警視）『治安警察法論 改訂第六版』（良書普及会、一九二

四(大正一三)年)一〇五頁、中山研一『現代社会と治安法』(岩波書店、一九七〇年)三五〇三八頁、「治安」概念については、同四〇七頁。治安警察法の廃止は、昭和二〇年勅令第五四二号ボツダム宣言受諾に伴い発する命令の件に基づく治安警察法等廃止の件(昭和二〇(一九四五)年・勅令六三七号)。内田博文「治安維持法の成立と改正について(一)」「(四・完)」神戸学院法学四四巻一号、同二号(ともに二〇一四年)、同三・四号、同四五巻一号(ともに二〇一五年)は同法成立から改正までの法曹出身の議員の発言への分析・検証をする。併せて内田『治安維持法の教訓 権利運動の制限と憲法改正』(みすず書房、二〇一六年)は、同法の適用事例を裁判例から網羅的に分析し、その弾圧対象が共産・社会主義運動に限定されず、当時の権利運動にも及び、保護の客体とした全体像を明らかにする。なお、立本紘之「治安警察法と治安維持法」歴史と地理、日本史の研究二三二号(二〇一一年)もある。

(5) 毛利透「二〇一五年安保関連法強行採決事件・私の意見(四)——結社の季節に——」判例時報二二七二号(二〇一五年)一四六頁。さらに憲法学の研究として、吉原裕樹「法における匿名表現の意義…政治資金規正法における匿名寄附の禁止を素材に」Law and practice/早稲田大学大学院法務研究科臨床法学研究会八号(二〇一四年)九五頁。

(6) 近代日本の特別刑法の事前予防的な性格とその政策への従属的な役割について戦後の法令を網羅的に考察したものとして、内田博文「戦後のわが国における近代刑法史研究(一)」神戸学院法学八巻四号(一九七八年)六五〇六七頁、内田・同(九)同二七巻二号(一九八六年)一頁、内田・同(一〇)同二七巻四号(一九八七年)九三頁。なお、最近、戦前(議會制)民主主義という視点から戦前の帝国議會を考察する村瀬信一『帝国議會へ戦前民主主義の五七年』(講談社、二〇一五年)もあるが、本稿のような議會外の特別法令による、さまざまな活動の規制を考察せずに、同二九〇三六頁のように両院の「強弱」を評価するのは、いささか早計であり、誤解を招きかねないものと言える。

(7) 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。川人貞史『日本の政党分析一八九〇～一九三七年―議会分析と選挙の数量分析―』（東京大学出版会、一九九二年）二一～二六頁、二三頁〔図2-1 衆議院の構成〕も参照。前稿と同じく、本稿も、考察対象とした議員や官僚の経歴と発言との関連に注視する。たとえば、註3の有松英義のように、通例、旧内務省官僚の出世コースは、内務省警保局や内務次官などの要職を経て、天皇勅撰の貴族院議員である。これは衆院議員に、地方議会でかつて自由民権運動に関与した者の多いのとは対照的である。参照したのは、上記『貴族院名鑑』のほか、衆議院・参議院編『議会制度七十年史 衆院議員名鑑』（大蔵印刷局、一九六二年、以下、『衆院議員名鑑』と略。）など。

(8)

帝国憲法上の近代天皇制における「立憲」についての公式な解説として、伊藤博文著（宮沢俊義校註）『憲法義解』（原著一八九〇年、岩波書店、一九四〇年）二二頁、同註1、板垣退助監修（遠山茂樹・佐藤誠朗校訂）『自由党史 下』（原著一九一〇年、岩波書店、一九五八年）三八九～三九二頁。この「立憲」における言論・集会および結社の自由については、岡本（註1）（二）三九頁、五五～五六頁註59、これに対して、欧米から戦後の現行日本国憲法の現在までの近代「立憲」とは、憲法が保障する権利と自由を立法・行政行為による侵害から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3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）。そのような意味で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・結社の自由の憲法上の意義については、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。このような日本国憲法における近代「立憲」主義を自明の前提として、戦前日本の刑事立法を考察するものとして、たとえば、中山研一（註4）四八頁、中澤俊輔『治安維持法』（中央公論新社、二〇一二年）iv。これらの研究は、後世の概念が過去の歴史においても存在していたかのようにするものであり、その意図とは関係なく、歴史的理解として不正確なものと言える（岡本（註2）『戦前日本』三～四頁）。

- (9) 集会条例制定と、その模範とされたプロイセン法について、中原英典『『集会条例』立法沿革序説(上)(中)(下)』レファレンス三〇六号六〜七頁、同三〇八号六頁以下、同三〇九号(いずれも一九七六年)五頁以下。
- (10) 大日方純夫『自由民権運動と立憲改進黨』(早稲田大学出版部、一九九一年)一〇一〜一〇頁、成田龍一『大正デモクラシーシリーズ日本近現代史④』(岩波書店、二〇〇七年)八頁。岡本(註2)『戦前日本』一二二頁。
- (11) 末木(註3)六〜七頁、六頁「図一 政談演説会数と解散・禁止数(明治一四年〜二八年)」「図二 結社数と解散・禁止数(明治一三年四月〜二五年七月)」。
- (12) たとえば、明治ニュース事典編纂委員会『明治ニュース事典 第四卷【明治二十一年—明治二十五年】』(毎日コミュニケーションズ、一九八四年)三六七頁の明治二二(一八八九)年一月六日付東京日日新聞の「政党の活動激化—政府機密探偵網を張る」、同三七二頁の明治二三(一九九〇)年九月一日付の東京日日新聞「政党間にスパイが跳梁」そして二七六頁の明治二五(一九九二)年二月一日付朝野新聞「共同推薦で、両党首が告発される」との各記事である。なお、岡本(註1)(一)四四頁註13の『明治ニュース辞典』は『明治ニュース事典』の間違いであり、訂正する。また、二〇一六年九月三〇日現在、TKC法律情報データベースLEX・DBインターネット(<http://lex.library.jp/>)において「集会及政社法」に関する裁判例は見当たらない。
- (13) 国立国会図書館「日本法令索引」(hourind.go.jp)の「集会及政社法」と検索(二〇一六年九月二〇日確認)。
- (14) 加藤平四郎(一八五三〜一九三五)は静岡・山梨県各知事を歴任、第一回衆院総選挙から四回当選(『衆院議員名鑑』(註7)一二六頁)。
- (15) 清浦奎吾(一八五〇〜一九四二)は熊本出身、内務省警保局長、欧州出張後、一九九一〜一九〇六(明治二三〜三九)年まで貴族院議員、司法次官、司法大臣、司法兼農商務兼内務大臣、枢密顧問官を経て、一九二四(大正一三)年に内閣

総理大臣（『貴族院議員名鑑』（註3）一一四頁）。なお、『明治ニュース事典 第四卷』（註12）二七八頁には、たしかに明治二三（一八九〇）年二月一日付江湖新聞の「神代復古党、違反で告発される」との記事がある。

- (16) なお、一八八〇（明治一三）年太政官布告・第三六号の刑法（以下、「旧刑法」）八条一号（重禁錮）二号（軽禁錮）によれば、重禁錮と軽禁錮は、「軽罪」の「主刑」とされる。軽罪より重い犯罪である「重罪」の九つの刑罰よりさらに軽い（重罪（七条一条一号）と軽罪（同二号））。そして禁錮は禁錮場に留置するもので、定役に服す重禁錮とは異なる（二四条一項、定役は二五条）。その刑期は一日以上五年以下である（同二項）。とはいえ、軽禁錮でも、官職の喪失、公権行使の停止（二三条）はあり、その対象は、たとえば、官吏就任権（二三条二号）、年金恩給（三号）、兵籍（五号）、証人権（六号）、後見就任権（七号）そして教師就任権（八号）などである。旧刑法で軽禁錮を法定刑とする罪は、たとえば内乱罪の最も軽い犯罪である「附和随行」、「雑役」（二二条四号）、内乱の情を知りつつ犯人に集会所を「給与」した者（一二七条）そして犯人などの藏匿隠避（二五一条）などである。いずれも軽禁錮が定められている犯罪は、国家に対する罪の付随的も行爲への刑罰と言える。

- (17) 末廣重恭（一八四九〜一八九六）は愛媛出身、大蔵省出仕、曙新聞、朝野新聞などの新聞記者を経て、第一回衆院総選挙と第四回選挙で当選（『衆院議員名鑑』（註7）二五〇頁）。

- (18) 板倉中（一八五六〜一九三八）は弁護士、千葉県議、同県会議長を経て、第一回衆院総選挙から当選八回（『衆院議員名鑑』（註7）五四頁）。

- (19) 植木枝盛（一八五七〜一八九二）は自由党結成に参加、高知県議、各新聞主筆を経て、第一回衆院総選挙で当選（『衆院議員名鑑』（註7）七一頁）。山田泰造（一八四三〜一九一七）は神奈川出身、弁護士、第一回衆院総選挙から五回当選（『衆院議員名鑑』（註7）五四三頁）、岡本（註1）（二）四八頁註28。石川慨世（伝吉）『国家保安士退去顛末録 附・

保安条例』(正文堂、一八八八年)四八頁には、保安条例四条で東京から追放された者に「山田泰造」の名があり、追放後は横浜で明法館・代官辨護訴訟鑑定等に従事とある。本文での発言との関連で興味深い。青木匡(一八五六?)は教師、新聞記者、東京府会議員を経て、第一回衆院総選挙で当選(『衆院議員名鑑』(註7)七頁)。

- (20) 一八九一(明治二四)年三月二日官報二二九八号附録八九五~九二二頁、衆議院第一回通常会議事速記録第五六号集會及政社法改正案(伊藤大八君提出)第一読会の続き。伊藤大八(一八五八~一九二七)は通信省鉄道局長、電鉄会社社長を経て、第一回衆院総選挙から当選五回(『衆院議員名鑑』(註7)三六頁)。横堀三子(一八五二~一九一四)は栃木県議、同県会議長を経て、第一回衆院総選挙から当選四回(同『衆院議員名鑑』(註7)五四六~五四七頁)。

- (21) 一八九一(明治二四)年三月四日貴族院第一回通常会議事速記録第四二号六三九~六四二頁、第三政談集會及政社法案(衆議院提出)第一読会。上記⑥の清浦の答弁は、治安概念の二つの側面、つまり、既存の政治・社会秩序の維持と、個人の生命・身体などの保護という治安概念での後者を用いた前者の正当化と言える。このような治安概念の理解については、前野育三「政治的暴力と新しい国家警察の可能性」犯罪と刑罰一六号(二〇〇四年)六一~六二頁。

- (22) 波多野傳三郎(一八五六~一九〇七)は教育者、新聞記者、新潟県議、福井県知事、会社経営を経て、第一回衆院総選挙から当選五回(『衆院議員名鑑』(註7)三八五頁)。白根專一(一八四九~一八九八)は旧長州藩士、内務省出仕、一八九〇(明治二三)~一八九二(明治二五)年まで内務次官、一八九七(明三〇)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3)七一頁、岡本(註1)(一四四頁註12)。なお、政府委員・白根による、集會は、たとえ学術的なものであっても、国家の安寧と安全にとって危険ならば処罰すべきとした発言と、ほぼ同旨の発言が一九世紀のドイツ・ヴェルテンベルクの立法院での政府発言にある(岡本(註2)「一九世紀ドイツ」一六~一七頁)。支配者層に共通の認識を見て取ることができる。

- (23) 一八九一（明治二四）年二月三日官報号外三三〇三六頁、衆議院第二回通常會議事速記録第四号、第七集会及政社法改正案（伊藤大八君外三名提出）第一読会。末松謙澄（一八五五—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、第一回衆議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（白井（註22）五四六頁、『貴族院議員名鑑』（註3）七一頁、岡本（註1）（二）四六頁（註20）。

- (24) 一八九一（明治二四）年二月一日官報号外一七六—一八八頁、衆議院第二回通常會議事速記録第一三三号、第一集会及政社法改正案（伊藤大八君外三名提出）第二読会。折田兼至（一八五七—一九二三）は鹿児島県議、同県会議長を経て、第一回衆議院総選挙から当選四回（『衆議院議員名鑑』（註7）一二二頁）。折田は、岡本（註1）（二）二五—二五頁、五一頁註41で指摘したように、予戒令廃止建議案を提案した。

- (25) 一八九一（明治二四）年二月一日貴族院第二回通常會議事速記録第一五号—一六二頁、第二政談集会及政社法案（衆議院提出）第一読会。小松原英太郎（一八五二—一九一九）は岡山出身、内務省参事官、内務大臣秘書官、埼玉県知事、警保局長（一八九一（明治二四）年から翌年）、静岡、長崎の各知事を経て、司法および内務次官（一九〇〇（明治三三）年から翌年）、文部・農商務大臣、枢密顧問官、貴族院議員は一九〇〇年から一九一六年まで（『貴族院・参議院議員名鑑』一一八頁、『内務省史（第四卷）』（註3）六八〇、七六二頁）。

- (26) 一八九二（明治二五）年六月六日第三回帝國議會貴族院議事速記録第一九号—二四二頁、第四政談集会及政社法案（衆議院提出）、同年六月七日第三回帝國議會貴族院議事速記録第二〇号—二六九頁、第五政談集会及政社法案（衆議院提出）特別委員会の選挙、同年六月八日第三回帝國議會貴族院速記録第二二号—二八九頁、第四政談集会及政社法案（衆議院提出）特別委員会の選挙。

- (27) 「政談集会及政社法法案特別委員会會議録」『第三回議會(明治二五年) 帝國議會貴族院委員會會議録二(臨川書店、一九九五年) 四五五～四七三頁、菊池大麓(二八五五～一九一七)は、東京大学理学部長、理科大学長を経て、一八九〇(明治二三)年から一九一三(明治四五)年まで貴族院議員、文部次官、東京および京都帝国大学総長、学習院院長を歴任(『貴族院議員名鑑』(註3) 一一三頁)。
- (28) 岡本(註1)(二) 二九～三〇頁で指摘したように、政府委員・末松謙澄も、秘密結社への規制の必要を求める答弁において、結社の多くは謀反、陰謀などを企てるいかがいものとしていた。また、政府委員・内務大臣・松岡康毅も、多数の団結は政治上も宜しくなく、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く、秘密にするのが悪いと答弁していた。松岡康毅(一八四七～一九二三)は東京、神戸の各裁判所所長、広島控訴裁判所所長、大審院判事、東京控訴院長、検事総長を経て、一八九一(明治二四)年から一九二〇(大正九)年まで貴族院議員、内務次官、農商大臣、枢密院顧問官などを歴任(『貴族院議員名鑑』(註3) 一五八頁)。この論理は、フランス革命の影響に怯えていた一九世紀ドイツ政府の規制の思想と驚くほど酷似する(岡本(註2)「一九世紀ドイツ」二六～二七頁)。
- (29) 一八九二(明治二五)年二月四日官報号外一七〇二頁、第四回帝國議會衆議院議事速記録第三号第一集会及政社法改正案(伊藤大八君外二名提出)。野出鍋三郎(一八五九～一九一五)は弁護士を経て、第二回衆院総選挙で秋田選出、当选二回(『衆議院議員名鑑』(註7) 三七七頁)。
- (30) 一八九二(明治二五)年二月二六日第四回帝國議會貴族院速記録第六号五七～六一頁、第三集会及政社法案(衆議院提出)、第四特別委員会選挙。右線は追加、左線は削除とある。なお、同日第一議題は保安条例廢止法案であった。
- (31) 村田保(一八四三～一九二五)は東京出身、内務省、元老院議官を経て、一八九〇(明治二三)～一九一四(大正三)年に貴族院議員(『貴族院議員名鑑』(註3) 一六五頁)。

- (32) 渡邊驥(わたなべ・すすむ一八三六―一八九六)は松代藩出身、戊辰戦争従軍後、司法省出仕、太政官大書記官、大審院検事長、元老院議員を歴任、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3)頁)一七四頁、日本史学会編『明治維新人名辞典』(吉川弘文館、一九八二年)一〇九一頁。
- (33) 「集會政社法改正案特別委員会會議録」『第三回議會(明治二五年)帝國議會貴族院委員會會議録三』(臨川書店、一九九五年)五三七―五七六頁。黒田長成(一八六七―一九三九)は侯爵、旧福岡藩主、英国留学を経て、一八九二(明治二五)年から死去まで貴族院議員、貴族院副議長を計五回、枢密顧問官などを歴任(『貴族院議員名鑑』(註3)一五頁)。小幡篤次郎(一八四三―一九〇五)は慶応義塾塾長、交詢社幹事を経て、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3)九九頁。三好退蔵(一八四六―一九〇八)は司法大書記官、司法次官を歴任、貴族院議員は一八九〇(明治二三)年から三年間、一八九七(明治三〇)年から死去まで、その間、検事総長、大審院長を歴任(『貴族院議員名鑑』(註3)一六三頁)。
- (34) 一八九三(明治二六)年一月一七日第四回帝國議會貴族院議事速記録第一九号二六五―二七一頁第三集會及政社法改正案(衆議院提出)第一読会の続き特別委員會の報告。なお、黒田の上記②での正当化は、註21のものと似ている。
- (35) 一八九三(明治二六)年一月一八日第四回帝國議會貴族院議事速記録第二〇号二八二―二九二頁 第一集會及政社法改正案(衆議院提出)第一―第三読会。板倉勝達(一八四〇―一九一三)は愛知・重原藩知事、群馬裁判所副所長など、貴族院議員は一八九〇(明治二三)年から一九一一(明治四四)年まで(『貴族院議員名鑑』(註3)三三三頁)。松平信正(一八五二―一九一〇)は旧京都亀岡藩主、同知事、元老院書記官を経て、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3)五三頁)。
- (36) 一八九三年(明治二六)年二月一五日官報号外七九六―七九七頁、第四回帝國議會衆議院議事速記録第三四号第二集會

及政社法改正案(本院提出貴族院回付)。

(37)

一八九六(明治二九)年二月二八日官報号外三八一―三八二頁、第九回帝国議会衆議院議事速記録第二十六号第三集会及政社法中削除法律案(竹内正志君外提出)第一読会。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7)二九九頁)。また、竹内は、保安条例廃止法案、予戒令廃止建議案の提案者でもある(岡本(註1)(二)四八頁註29、註30、同五四―五五頁註53、註54)。草刈親明(一八五六―一九〇四)は群馬県知事、弁護士を経て、第三回帝国議会総選挙から当選二回(『衆議院議員名鑑』(註7)一七三頁)。沼田宇源太(一八六一―一九一一)は弁護士、秋田県議を経て、第四回帝国議会総選挙から当選四回、後に秋田魁新聞社理事(『衆議院議員名鑑』(註7)三七五頁)。

(38)

一八九六(明治二九)年三月七日官報号外四五三―四六五頁、第九回帝国議会衆議院議事速記録第三二号、第一〇集会及政社法中削除法律案第一読会の統特別委員長報告。楠本正隆(一八三八―一九〇二)は旧大村藩中老、新潟県令、元老院議員、同議長、東京市議、同議長を経て、第一回帝国議会総選挙から当選四回(『衆議院議員名鑑』(註7)一七四頁、白井ほか(註22)三七二頁)。なお、岡本(註1)(二)四二―四三頁註7で楠本の生年を「一八九三」としたのは間違いで、訂正する。細井金四郎(一八三九―一九〇九)は酒造業、岐阜県垂井村長、同町長、同県会議員を経て第四回帝国議会総選挙で一回当選(『衆議院議員名鑑』(註7)四四二頁)。小松三省(一八五八―一九〇〇)は新聞記者を経て、第二回帝国議会総選挙から三回当選(『衆議院議員名鑑』(註7)一九一頁)。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)一五三頁、『貴族院議員名鑑』(註3)九九頁)。肥塚龍(こいづか・りゅう一八五一―一九二〇)は新聞記者、

神奈川県会議員、東京市議会議員を経て、東京府知事、衆院副議長を歴任、第三回衆院総選挙から当選八回（『衆院議員名鑑』（註7）一九八頁。小西甚之助（二八五～一九二八）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（『衆院議員名鑑』（註7）一八七～一八八頁、岡本（註1）（二）五二～五三頁註46）。

- (39) なお、ここで肥塚の言論の自由から集会・結社への自由へと敷衍する論理、現在は強硬な集会・結社規制が必要なほど革命の時代ではないという治安・社会状況からの批判は、岡本（註1）（二）二四～二五頁の予戒令廃止を求める建議の際の意見、さらに岡本（註2）「一九世紀ドイツ」二五～二八頁で考察した、一九世紀ドイツ・ヴェルテンベルクの立法院第二院における結社規制への批判にも用いられた論理である。地域を越えた、その共通性は興味深い。

- (40) 一八九六（明治二九）年三月一日官報号外三六七頁以下、第九回帝国議会貴族院議事速記録第三二号、第一〇集会及政社法中削除法律案（衆議院提出）、同年三月一二日官報号外三八八～三九九頁、第九回帝国議会貴族院議事速記録第三三号、第六集会及政社法中削除法律案（衆議院提出）第一読会。

- (41) 『第九回議會（明治二八・二九年）（二）帝國議會貴族院委員會會議錄八』（臨川書店、一九九五年）七三七～七四〇頁。箕作麟祥（一八四七～一八九七）は太政官大書記官、元老院議員、司法次官、行政裁判所長官を歴任、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3）一六二頁）。加藤弘之（一八三七～一九一六）は元老院議員、東京帝国大学総長、枢密顧問官、貴族院議員は一八九〇（明治二三）年から一九〇六（明治三九）年まで（『貴族院議員名鑑』（註3）一〇五～一〇六頁）。

- (42) 一八九六（明治二九）年三月二五日官報号外六一九頁、第九回帝国議会貴族院議事速記録第四一号第五〇集会及政社法中削除法律案（衆議院提出）第一読会の続き 特別委員会報告。

- (43) 一八九七（明治三〇）年一月九日付官報号外一二、一四～一六頁、第一〇回帝国議会衆議院議事速記録第二号、第三集

会及政社法中改正法律案(政府提出) 第一読会、第四特別審査、第六集会及政社法改正法律案(箕浦勝人君外二名提出) 第一読会。箕浦勝人(一八五三―一九二九)は大分出身、報知新聞社長、農商務省商務局長、通信次官、衆議院副議長、通信大臣を歴任、第一回帝国議会総選から当選一五回(『衆議院議員名鑑』(註7) 四八五頁)。

- (44) 工藤行幹(一八四三―一九〇四)は民部省出仕、青森県の各郡長を経て、第一回衆議院総選挙から当選九回(『衆議院議員名鑑』(註7) 一七三頁)。寺原長輝(一八五五―一九一一)は陸軍、警視庁出仕、警保局長兼監獄局長(警保局長は一八九六(明治二九)年一月二九日から一八九八(明治三二)年一月二日まで)、奈良・茨城・福岡の各県知事を経て、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3) 一三六―一三七頁、『内務省史 第四巻』(註3) 六七二頁、岡本(註1) (二) 四八頁註29)。

- (45) 一八九七(明治三〇)年三月三日官報二三四―二三六頁、第一〇回帝国議会衆議院議事速記録第一六号第一集会及政社法中改正法律案(政府提出)、第五集会及政社法改正法律案(箕浦勝人君外二名提出)。牧野伸顕(一八六一―一九四九)は法制局参事官、福井・茨城の各知事、文部次官、第一次と第二次西園寺内閣で文部大臣、枢密顧問官、第一次山本内閣で外務大臣、宮内大臣を歴任、貴族院議員は一九一一から一九二一(大正一―一〇)年まで(『貴族院議員名鑑』(註3) 一五七頁)。

- (46) この検討については岡本(註1) (二) 一六頁、三二―三五、四八頁註29、註30、同五四―五五頁註51―53。

- (47) 一八九七(明治三〇)年三月七日官報号外二五七―二六一頁、第一〇回帝国議会衆議院議事速記録第一八号第一集会及政社法中改正法律案(政府提出衆議院送付) 第二読会。谷澤龍藏(一八五二―一九一八)は弁護士、滋賀県議会議員、同議長、大津地裁所属弁護士会会長を経て、第四回衆議院総選挙から当選四回(『衆議院議員名鑑』(註7) 三〇八頁)。

- (48) 一八九七(明治三〇)年三月一三日官報号外一八七―一八八頁、第一〇回帝国議会貴族院議事速記録第一八号、第四集

会及政社法中改正法律案（政府提出衆議院送付）第一読会。

- (49) 一八九八（明治三一）年五月二六日官報六二〇六三頁、第一二回帝國議會衆議院議事速記録第五号、第八集会及政社法改正法律案（工藤行幹君外四名提出）、同号に第九保安条例廃止法律案（金山從革君提出）、第一〇豫戒令廃止建議案（金山從革君提出）がある。後二者の考察は、岡本（註1）（一）一六〇一七頁、三五頁、四九頁註31、同五五頁註55ですで行っている。

- (50) 一八九八（明治三一）年五月二八日官報八三〇八六頁、第一二回帝國議會衆議院議事速記録第六号、第三〇号集会及政社法改正法律案（工藤行幹君外四名提出）第二〇三読会。牧朴眞（一八五四〇一九三四）は、法制局・樞密院書記官、鉄道経営を経て、第一回衆議院総選挙で当選二回、その後、台湾台中、青森、愛媛の各知事、警保局長は一八九六〇一八九八（明治二九〇三二）年、農商務水産局長を歴任（『衆議院議員名鑑』（註7）四五四頁、『内務省史（第四卷）』（註3）六七二頁）。

- (51) 一八九八（明治三一）年六月一日官報一一一〇一二頁、第一二回帝國議會貴族院議事速記録第九号第八集会及政社法改正法律案（衆議院提出）。

- (52) 「集会及政社法改正法律案特別委員会」『第一二回議會（明治三一年）帝國議會貴族院委員会會議録一〇』（臨川書店、一九九五年）五三五〇五四六頁。

- (53) 一九〇〇（明治三三）年二月一四日官報号外五〇一〇五〇二、第一四回帝國議會衆議院議事速記録第二五号、第一五治安警察法（政府提出）第一読会。

- (54) 岡本（註2）「戦前」一三〇一七頁。

- (55) 二〇一六年九月三〇日現在、TKC法律情報データベースLEXDB（註12）で「治安警察法」と検索すると三〇件は

どの裁判例が確認できる。その具体的な傾向についての考察は、今後の課題としたい。

- (56) 田村(註3) 一一五―一一六頁は、その主たる要因を、治安警察法による摘発そのものではなく、同法における刑罰威嚇を利用するの警察や資本家の強硬な態度とする。

- (57) 第一四回帝国議会衆議院治安警察法及行政執行法案審査特別委員会速記録第一号一―一三頁、一九〇〇(明治三三)年二月一六日。

- (58) 原田赳城(一八五六―一九二五)は島根県農会会長、水産組合長、生命保険社長、銀行専務取締役を経て、第六回衆議院総選挙から当選四回(『衆議院議員名鑑』(註7)四〇七―四〇八頁)。利光鶴光(一八六三―一九四五)は弁護士、東京市議、電鉄・瓦斯会社の社長を経て、第五回衆議院総選挙から当選二回(『衆議院議員名鑑』(註7)三三一頁)。

- (59) 安川繁成(一八四〇―一九〇六)は地方会議書記官、会計局長、工部省大書記官、東京市議を経て、第六回衆議院総選挙で当選(『衆議院議員名鑑』(註7)五二一頁)。

- (60) 東良三郎(一八六三―一九一六)は東京、大阪の各裁判所判事、弁護士を経て、第三回衆議院総選挙から当選二回(『衆議院議員名鑑』(註7)四二二頁)。

- (61) 山田武(一八五八―一九〇二)は学校教師、弁護士、栃木県議、宇都宮弁護士会会長を経て、第六回衆議院総選挙で当選(『衆議院議員名鑑』(註7)五三四頁)。

- (62) 重岡薫五郎(一八六二―一九〇六)は第三高等学校中学校法学部教授、外務省通商局長、文部省官房長、法典調査委員、弁護士を経て、第三回衆議院総選挙で愛媛県から当選七回(『衆議院議員名鑑』(註7)二三四頁)。なお、一九〇〇年代のこの時点で、ロシアの無政府主義的な結社の日本への将来の危険性を示唆している点も興味深い。

- (63) 粕谷義三(一八六六―一九二九)は自由新聞発刊、埼玉県議、同県会副議長を経て、第五回衆議院総選挙から当選一二回、

衆議院議長などを歴任（『衆議議員名鑑』（註7）一三三頁）。

- (64) 「治安警察法特別委員会」『第一四回議會（明治三二・三三年）（二）帝國議會貴族院委員會會議錄一四』（臨川書店、一九九五年復刻版）一〇〇一～一〇一三、とくに二〇三頁。

- (65) 一九〇〇（明治三三）年二月二年官報号外六二〇頁、第一四回帝國議會衆議院議事速記録第三〇号、第九治安警察法案（政府提出）第一読会の続委員長報告、同年同月二四日官報号外七〇一頁、第一四回帝國議會衆議院議事速記録第三四号 第一 治安警察法案（政府提出貴族院回付）。

- (66) 一九〇二（明治三五）年二月一六日官報号外二九一頁、第一六回帝國議會衆議院議事速記録第一五号、第二七治安警察法中改正法律案（藤金作提出）。藤金作（一八四四～一九三三）は福岡県議を経て、第三回衆議院総選挙から当選七回（『衆議議員名鑑』（註7）三二九頁）。

- (67) 第一六回帝國議會衆議院、治安警察法中改正法律委員會會議錄（筆記）第一回一頁、第一六回帝國議會衆議院、治安警察法中改正法律委員會會議錄（筆記）第二回（完）二頁 一九〇二（明治三五）年二月一九日。

- (68) 一九〇二（明治三五）年二月二一日官報号外三三三頁、第一六回帝國議會衆議院議事速記録第一七号、第九治安警察法中改正法律案（藤金作提出）第一読会の続き（委員長報告）、望月長夫（一八六四～一九二〇）は弁護士、滋賀県議を経て、第六回衆議院総選挙から当選六回（『衆議議員名鑑』（註7）五〇三頁）。

- (69) 岡本（註2）「戦前」一四～一五頁、さらに織田宏子「治安警察法第五条改正の請願運動」折井美那子・女性の歴史研究会編著『新婦人協会の研究』（ドメス出版、二〇〇六年）。

- (70) 岡本（註2）「戦前」一四～一七、一九～二〇頁。宮本弘典「暴力行為処罰法の来歴―治安刑法の論理と心理」徳田靖之ほか『刑事法と歴史的価値とその交錯―内田博文先生古稀祝賀論文集』（法律文化社、二〇一六年）一八七頁以下。治安警

察法一七条については、たとえば、牧野英一『刑法各論下巻』(有斐閣、一九五五年)五三四～五三七頁、同『治安警察法十七條』『法律における正義と公平』(有斐閣、一九二五年)一三頁以下。

(71)

丸山眞男「『である』ことと『する』こと」(原文一九五九年)、「議會政治をきずくには」(原文一九六〇年)『丸山眞男集 第八卷 一九五九～一九六〇』(岩波書店、一九九六年)二五、三〇～三一、三六～三七、三八〇～三八二頁。