

# 帝国議会の官僚出身議員に関する予備的考察

高田久徳

## はじめに

戦前期の議会政治に官僚や官僚出身者が及ぼした政治的影響力は極めて大きく、帝国議会では行政経験の豊かな官僚出身議員は有力な政治集団を形成し、議会政治を主導していた。

帝国議会の官僚出身議員の政治活動について言及した先行研究は少なくないが、それらの研究は特定の時期や政治集団に関する研究であり<sup>1)</sup>、戦前期の官僚出身議員の全体像について論じた研究は管見の限りでは存在しない<sup>2)</sup>。また、衆議院事務局による当選者の職業別統計も、複数存在する肩書きのうち一つだけを選択しているため、「文官」として扱われている人数はその全体を表すものではなく、現在の研究状況では、帝国議会に官僚出身議員がどの程度存在したのかという基本的なことを明らかにされていない<sup>3)</sup>。そこで、本稿は帝国議会に官僚出身議員がどれほど存在し、彼らが政治的にどのように位置付けられるかという問題を取り扱う。

本稿では、明治23(1890)年11月25日に第一回帝国議会が東京に召集されてから、昭和20(1945)年9月2日に日米戦争の敗戦に伴う降伏文書が調印されるまでの期間を考察の対象とする<sup>4)</sup>。また、「官僚」は「各官庁の文官で勅任官・奏任官であった者」とするが、それは彼らが官庁内部で指導的立場にあり、官僚出身者としてのアイデンティティを保持していたと推定することができるためである。なお、本稿で使用する用語の詳細な定義や、議員の経歴・所属を調査するために利用した史資料に関しては前稿に譲り<sup>5)</sup>、対象とする議員の経歴は議員就任以前から議員在任中までとする。以下、帝国議会の官僚出身議員数の推移とその背景について考察するが、量的変化に関する分析を中心とし、質的变化に関する分析は最小限度に止める。

## 1、衆議院の官僚出身議員

本節では、衆議院の官僚出身議員数の推移とその背

景について考察する。【表1】は帝国議会の各種議員を列挙し、それを「官僚」、「軍人」、「官吏」別に分類し、その経歴上の到達点を次官職、勅任官、奏任官で分類した上で、それらを各項目で合計し、各種議員の総数に対する人数を元に、百分率の割合(以下、占有率と呼ぶ)を算出したものである。以下、【表1】を中心に考察を進める。

まず、衆議院の官僚出身議員の概要について考察する。衆議院の「官僚」出身議員は370名、次官職24名、勅任官106名、奏任官264名である。「官僚」は全体の1割を占めており、勅任官は3分弱、奏任官は7分強と、奏任官が勅任官の2倍以上を占めている。「官吏」は全体の1割強を占めており、勅任官は4分弱、奏任官は約1割と、「官僚」よりも多少増加しているものの、大きくは変わらない。「軍人」と比べ、「官僚」は約2.7倍の人数を占めており、「官僚」出身議員と「軍人」出身議員は2.7対1程度の比率となっている。勅任官に限定した場合、「官僚」は「軍人」の約3.8倍、奏任官に限定した場合、「官僚」は「軍人」の約2.4倍の人数を占めている。以上のことから、衆議院の「官僚」出身議員は「軍人」出身議員よりも多いが、衆議院議員全体としてはその人数の占める割合は決して多いとはいえず、勅任官まで到達していた「官僚」よりも、奏任官で官歴を終えた「官僚」が多数を占めているため、その多くは高級官僚として成功を収めていたとはいえない。

次に、衆議院の官僚出身議員について時期別に考察する。【表2】は衆議院議員数の時期的変化を捉えるために、第1回～第21回衆議院議員総選挙(以下、総選挙と省略)を対象に、総選挙が実施されて次の総選挙が実施されるまでの期間(以下、総選挙の実施期間と省略)別に衆議院議員と「官僚」出身議員を列挙し、「官僚」出身議員の経歴上の到達点を次官職、勅任官、奏任官で分類した上で、それらを各項目で合計し、衆議院議員の総数に対する人数を元に、占有率を算出したものである。以下、【表2】を中心に考察を進める。

第1回～第21回総選挙の時期別に衆議院の「官僚」

出身議員数を確認すると、全期間を通じて1割前後を推移している。初期議会期に該当する第1回～第3回総選挙の実施期間は全体の1割以上を占めていたが、日清戦時下に実施された第4回総選挙以降、明治末期に第11回総選挙が実施されるまでの期間は全体の1割以下まで減少している。第11回総選挙以降、全体の1割以上に増加するとともに、漸増傾向が表れ始め、政党内閣期に実施された第18回総選挙でピークを迎えるが、政党内閣期の終焉とともに漸減傾向が生じている。また、次官職、勅任官、奏任官にも明治末期と大正初期に実施された第11・12回総選挙以降、漸増傾向が表れ始め、政党内閣期に該当する第15回～第18回総選挙の実施期間に一つのピークを迎えるという同様の傾向を確認できるが、次官職を経験した「官僚」出身議員は日清戦後までは全く存在せず、第6回総選挙で初めて登場し、奏任官で官歴を終えた「官僚」出身議員は初期議会期がピークであった。

衆議院事務局による当選者の職業別統計が示すとおり、「官僚」出身議員数の推移は政党勢力の盛衰を反映していたが<sup>3)</sup>、実際は政党勢力の盛衰に伴い、緩やかに増減している。「官僚」出身議員数は官僚内閣や中間内閣の下で実施された総選挙でも決して少なくなく、政党内閣期の終焉以降に激減したというほどでもない。

衆議院の「官僚」出身議員の所属政党は、具体的に調べた勅任官以上に関しては、第11回総選挙以前は中立系が少なくなく、政党に所属している者も特定の政党に偏るといことはなかったが、勅任官以上の「官僚」出身議員が増大する第12回総選挙以降は、大正後期には既成政党と称された立憲政友会や憲政会に所属する傾向が強くなり<sup>6)</sup>、このような傾向は昭和15(1940)年の無政党時代に至るまで継続する。

顕著な量的変化が表れ始めた第11・12回総選挙では、量的変化のみならず質的变化も生じており、両選挙が実施された明治末期から大正初期にかけては、帝国大学を卒業した学士官僚が総選挙に出馬し、当選を果たしている。それは特に高級官僚として大成し、官僚としての経歴が政治的資産の大部分を占めたと考えられる勅任官まで到達した官僚において顕著であった。

帝国大学を卒業した学士官僚や、文官高等試験などの官吏登用試験に合格した高文官僚という近代的官僚層のうち、官僚組織で勅任官まで到達し、初めて総選挙で当選を果たしたのは、第11回総選挙に出馬した小林源蔵(鉄道官僚)、田中隆三(農商務官僚)、床次竹二郎(内務官僚)、中橋徳五郎(通信官僚)であり、これ以降、同様の事例が頻出する。第12回総選挙で

は、犬塚勝太郎(通信官僚・内務官僚)、\*大芝惣吉(内務官僚)、大島久満次(植民地官僚)、小林丑三郎(植民地官僚)、下岡忠治(農商務官僚)、杉山四五郎(内務官僚)、秦豊助(内務官僚)、浜口雄幸(大蔵官僚)、第13回総選挙では、小田切磐太郎(内務官僚)、小山温(司法官僚)、第14回総選挙では、井上孝哉(内務官僚)、今泉嘉一郎(農商務官僚)、荻田悦造(植民地官僚)、黒金泰義(内務官僚)、小橋一太(内務官僚)、添田敬一郎(内務官僚)、林田亀太郎(衆議院官僚)、宮田光雄(貴族院官僚・内務官僚)、第15回総選挙では、井出繁三郎(鉄道官僚)、小野義一(大蔵官僚)、大園栄三郎(鉄道官僚)、岡田忠彦(内務官僚)、折原巳一郎(内務官僚)、\*竹内友治郎(通信官僚・植民地官僚)、依孫一(内務官僚・植民地官僚)、\*中村巍(外務官僚)、久留義郷(鉄道官僚)、堀田義次郎(内務官僚)、山内確三郎(司法官僚)、山崎達之輔(文部官僚)、若宮貞夫(通信官僚)、第16回総選挙では、赤塚正介(外務官僚)、池田敬八(内閣官僚)、遠藤柳作(内務官僚)、勝正憲(大蔵官僚)、清水徳太郎(内務官僚)、末松偕一郎(内務官僚)、鈴木英雄(農商務官僚)、田子一民(内務官僚)、田昌(大蔵官僚)、藤沼庄平(内務官僚)、守屋栄夫(内務官僚)、第17回総選挙では、\*喜多孝治(通信官僚・植民地官僚)、篠原陸朗(大蔵官僚)、長尾半平(鉄道官僚)、\*松岡洋右(外務官僚)、第18回総選挙では、芦田均(外務官僚)、池田秀雄(内務官僚)、川淵治馬(内務官僚)、木村正義(文部官僚)、斎藤直橘(内務官僚)、鈴木喜三郎(司法官僚)、田島勝太郎(商工官僚)、田尻生五(商工官僚)、福田虎亀(内務官僚)、第19回総選挙では、川崎末五郎(内務官僚)、木下信(内務官僚・植民地官僚)、蔵原敏捷(内務官僚)、小柳牧衛(内務官僚)、\*角源泉(通信官僚・植民地官僚)、中野邦一(内務官僚)、第20回総選挙では、宇賀四郎(植民地官僚)、金沢正雄(内務官僚)、増永元也(鉄道官僚)、第21回総選挙では、新井堯爾(鉄道官僚)、井野碩哉(農林官僚)、牛塚虎太郎(内閣官僚・内務官僚)、木下義介(内務官僚)、岸信介(商工官僚)、小平権一(農林官僚)、白鳥敏夫(外務官僚)、富田愛次郎(内務官僚)、中瀬拙夫(植民地官僚)、三浦一雄(農林官僚・内閣官僚)が総選挙で初当選を果たし、衆議院議員となっている(\*付は帝大卒ではない高文官僚)。

これらの「官僚」出身議員は、第21回総選挙で初当選を果たした者を除き、二大政党である立憲政友会や憲政会・立憲民政党を主体とした「官僚の党派化」(官僚が特定の政党を支持して行動すること)や「官

【表1】 帝国議会の官僚・軍人出身議員

	人数(人)													占有率(%)												
	議員	官吏				官僚				軍人				議員	官吏				官僚				軍人			
		官吏	次官	勅任	奏任	官僚	次官	勅任	奏任	軍人	次官	勅任	奏任		官吏	次官	勅任	奏任	官僚	次官	勅任	奏任	軍人	次官	勅任	奏任
貴族院議員	1782	763	156	557	206	551	136	424	127	258	22	150	108	100	42.8	8.7	31.2	11.5	30.9	7.6	23.7	7.1	14.4	1.2	8.4	6
皇族議員	50	43	0	20	23	2	0	2	0	42	0	19	23	100	86	0	40	46	4	0	4	0	84	0	38	46
公爵議員	48	18	6	10	8	9	4	6	3	11	3	5	6	100	37.5	12.5	20.8	16.6	18.7	8.3	12.5	6.2	22.9	6.2	10.4	12.5
侯爵議員	98	48	13	32	16	27	10	22	5	26	4	13	13	100	48.9	13.2	32.6	16.3	27.5	10.2	22.4	5.1	26.5	4	13.2	13.2
伯爵議員	68	22	4	11	11	16	4	10	6	8	0	3	5	100	32.3	5.8	16.1	16.1	23.5	5.8	14.7	8.8	11.7	0	4.4	7.3
子爵議員	265	87	10	40	47	54	8	27	27	40	2	16	24	100	32.8	3.7	15	17.7	20.3	3	10.1	10.1	15	0.7	6	9
男爵議員	243	109	9	79	30	51	8	32	19	62	1	47	15	100	44.8	3.7	32.5	12.3	20.9	3.2	13.1	7.8	25.5	0.4	19.3	6.1
勅選議員	524	422	114	361	61	385	102	321	64	62	12	47	15	100	80.5	21.7	68.8	11.6	73.4	19.4	61.2	12.2	11.8	2.2	8.9	2.8
帝国学士院会議員	9	1	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	100	11.1	0	11.1	0	11.1	0	11.1	0	0	0	0	0
多額納税者議員	467	13	0	3	10	6	0	3	3	7	0	0	7	100	2.7	0	0.6	2.1	1.2	0	0.6	0.6	1.4	0	0	1.4
朝鮮・台湾勅選議員	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	100	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
衆議院議員	3541	497	25	133	364	370	24	106	264	138	1	28	110	100	14	0.7	3.7	10.2	10.4	0.6	2.9	7.4	3.8	0.02	0.7	3.1
貴衆両院議員	5323	1260	181	690	570	921	160	530	391	396	23	178	218	100	23.6	3.4	12.9	10.7	17.3	3	9.9	7.3	7.4	0.4	3.3	4

占有率は各種議員の総数を母集団として算出した。  
次官職・勅任官・奏任官の分類は議員在任中の最高位を用いた。

【表2】 衆議院議員総選挙期間別の官僚出身議員

(人)	総期間	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
定員	—	300	300	300	300	300	300	376	376	379	379	381	381	381	464	464	466	466	466	466	466	466
総数	3541	322	325	300	329	300	329	377	381	404	423	416	404	413	504	513	468	470	475	481	495	473
官僚	370	48	45	30	26	21	24	33	31	31	34	44	50	50	51	73	77	74	81	78	70	61
次官	24	0	0	0	0	2	3	3	3	2	2	5	6	8	11	9	8	7	2	2	5	
勅任	106	2	5	2	5	1	5	8	8	5	6	7	13	12	16	21	27	26	28	23	25	25
奏任	269	46	40	28	21	20	19	25	23	26	28	37	37	38	35	52	50	48	53	55	45	36

  

(%)	総期間	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
総数	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
官僚	10.4	14.9	13.8	10	7.9	7	7.2	8.7	8.1	7.6	8	10.5	12.3	12.1	10.1	14.2	16.4	15.7	17	16.2	14.1	12.8
次官	0.6	0	0	0	0	0.6	0.7	0.7	0.7	0.4	0.4	1.2	1.4	1.5	2.1	1.9	1.7	1.4	0.4	0.4	1	
勅任	2.9	0.6	1.5	0.6	1.5	0.3	1.5	2.1	2	1.2	1.4	1.6	3.2	2.9	3.1	4	5.7	5.5	5.8	4.7	5	5.2
奏任	7.5	14.2	12.3	9.3	6.3	6.6	5.7	6.6	6	6.4	6.6	8.8	9.1	9.2	6.9	10.1	10.6	10.2	11.1	11.4	9	7.6

最上段の数字は総選挙の回数を示す。  
次官職・勅任官・奏任官の分類は総選挙の実施期間の最高位を用いた。

【表3】 貴族院伯子男爵議員互選選挙期間別の官僚出身議員

	人数(人)								占有率(%)									
	総期間	1	2	3	4	5	6	7	8	総期間	1	2	3	4	5	6	7	8
貴族	1782	373	419	495	497	552	538	529	537	100	100	100	100	100	100	100	100	100
官僚	551	182	184	198	183	177	156	156	158	30.9	48.7	43.9	40	36.8	32	28.9	29.4	29.4
次官	136	31	37	47	45	46	45	48	43	7.6	8.3	8.8	9.4	9	8.3	8.3	9	8
勅任	424	122	128	142	138	145	131	126	127	23.7	32.7	30.5	28.6	27.7	26.2	24.3	23.8	23.6
奏任	131	60	56	56	45	32	25	30	31	7.3	16	13.3	11.3	9	5.7	4.6	5.6	5.7
子爵	265	84	81	85	88	89	77	84	79	100	100	100	100	100	100	100	100	100
官僚	54	35	18	15	11	8	10	12	10	20.3	41.6	22.2	17.6	12.5	8.9	12.9	14.2	12.6
次官	8	6	4	4	1	0	0	0	0	3	7.1	4.9	4.7	1.1	0	0	0	0
勅任	27	20	8	7	2	1	3	4	2	10.1	23.8	9.8	8.2	2.2	1.1	3.8	4.7	2.5
奏任	27	15	10	8	9	7	7	8	8	10.1	17.8	12.3	9.4	10.2	7.8	9	9.5	10.1
男爵	243	25	41	71	79	97	83	77	78	100	100	100	100	100	100	100	100	100
官僚	51	12	14	18	10	10	13	17	18	20.9	48	34.1	25.3	12.6	10.3	15.6	22	23
次官	8	1	2	1	1	1	2	3	3	3.2	4	4.8	1.4	1.2	1	2.4	3.8	3.8
勅任	32	11	12	13	3	5	8	8	8	13.1	44	29.2	18.3	3.7	5.1	9.6	10.3	10.2
奏任	19	1	2	5	7	5	9	10	7.8	4	4.8	7	8.8	5.1	6	11.6	12.8	
勅選	524	127	146	163	170	182	189	183	178	100	100	100	100	100	100	100	100	100
官僚	385	106	130	142	142	141	119	117	116	73.4	83.4	89	87.1	83.5	77.4	62.9	63.9	65.1
次官	102	17	26	32	37	40	41	45	40	19.4	13.3	17.8	19.6	21.7	21.9	21.6	24.5	22.4
勅任	321	71	93	106	119	125	110	107	107	61.2	55.9	63.6	65	70	68.6	58.2	58.4	60.1
奏任	64	35	37	36	23	16	9	10	9	12.2	27.5	25.3	22	13.5	8.7	4.7	5.4	5

最上段の数字は互選選挙の回数を示す。  
次官職・勅任官・奏任官の分類は互選選挙の実施期間の最高位を用いた。

僚の政党化」(官僚が政党に入党すること)により、両党に接近・参加した「官僚」や「官僚」出身者が大部分を占めている<sup>7)</sup>。彼らの多くは大正中期以降の政党勢力の政治的台頭とともに、政党政治を支える政党政治家へと変貌を遂げ、大臣、次官、政務官、植民地高官などの重要ポストに到達する<sup>8)</sup>。学士官僚や高文

官僚の政界進出が始まった背景には、桂園時代の「官僚の党派化」「官僚の政党化」が多大な影響を及ぼしている。桂園時代には桂太郎と西園寺公望が交互に政権を担当していたが、その政権交代に伴い、次官を中心とした高級官僚も更迭されるようになり、官界は政友会系と山県系・桂系へと二分化され、大正政変期の

桂新党結成を契機に、政界が政友会と桂新党（同志会→憲政会→民政党）の二大政党の時代へと進展すると、多くの官僚や官僚出身者は両党に包含されていった<sup>9)</sup>。

## 2、貴族院の官僚出身議員

本節では、貴族院の官僚出身議員数の推移とその背景について考察する。以下、前節で利用した【表1】を中心に考察を進める。まず、貴族院の官僚出身議員の概要について考察する。貴族院の「官僚」出身議員は551名、次官職136名、勅任官424名、奏任官127名である。「官僚」は全体の3割を占めており、勅任官は2割強、奏任官は約7分と、勅任官が奏任官の3倍以上を占めており、勅任官に限定した場合でも、貴族院議員の4人に1人が「官僚」であった。「官吏」は全体の4割強を占めており、勅任官は3割強、奏任官は1割強に及び、勅任官に限定した場合でも、貴族院議員の3人に1人が「官吏」であった。「軍人」と比べ、「官僚」は約2.1倍の人数を占めており、「官僚」出身議員と「軍人」出身議員は2.1対1程度の比率となっている。勅任官に限定した場合、「官僚」は「軍人」の約2.8倍、奏任官に限定した場合、「官僚」は「軍人」の約1.2倍の人数を占めている。貴族院の各種議員のうち<sup>10)</sup>、最も多くの「官僚」出身議員を擁していたのは勅選議員であり、その数は子男爵議員の7倍以上にも及ぶ。以上のことから、勅選議員を中心として貴族院議員の一角を占めていた貴族院の「官僚」出身議員は、「軍人」出身議員よりも多く、奏任官で官歴を終えた「官僚」よりも、勅任官まで到達していた「官僚」が多数を占めていることから、その多くは高級官僚として成功を収めていたといえる。

次に、貴族院の官僚出身議員について時期別に考察する。【表3】は貴族院議員数の時期的変化を捉えるために、第1回～第8回子男爵議員互選選挙（以下、互選選挙と省略）を対象に、互選選挙が実施されて次の互選選挙が実施されるまでの期間（以下、互選選挙の実施期間と省略）別に貴族院議員と「官僚」出身議員を列挙し<sup>11)</sup>、「官僚」出身議員の経歴上の到達点を次官職、勅任官、奏任官で分類した上で、それらを各項目で合計し、貴族院議員の総数に対する人数を元に、占有率を算出したものである。以下、【表3】を中心に考察を進める。

第1回～第8回互選選挙の時期別に貴族院の「官僚」出身議員数の推移を確認すると、「官僚」出身議員は初期議会期から日清戦後期に該当する第1回互選選挙

の実施期間には全体の5割弱を占めていたが、同時期をピークに、その後は明治後期から昭和戦前期まで減少傾向が継続し、政党内閣期以降は全体の3割弱まで減少している。また、勅任官、奏任官にも明治中期の第1回互選選挙の実施期間をピークに、明治後期から昭和戦前期まで減少傾向が継続するという同様の傾向が見られるが、次官職はこれとは全く異なり、次官職を経験した「官僚」出身議員は全期間を通じて8分から9分を推移している。

貴族院の「官僚」出身議員の所属会派は、具体的に調べた勅任官以上に関しては、第5回互選選挙実施以前には、幸倶楽部を構成した勅選議員主体の茶話会や無所属派に所属するという傾向が強く、これに有爵議員主体の研究会、各種議員混成の懇話会系会派が続く結果となった。大正後期に幸倶楽部が分裂すると、「官僚」出身議員が特定の会派に集中するということが少なくなり、貴族院の二大会派となった有爵議員主体の研究会と公正会を中心に各会派へ分散化する傾向が強くなった。

貴族院には各種議員が存在するが、貴族院議員の多数を占め、議会運営の主導権を握っていたのは有爵議員の子男爵議員と勅選議員であった。ここでは、この三種の貴族院議員について考察する。

子男爵議員の「官僚」出身議員は、明治中期の第1回互選選挙の実施期間には全体の4割強から5割弱を占めていたが、同時期をピークに、大正後期の第5回互選選挙の実施期間に底打ちするまで減少傾向が継続している。政党内閣期以降は漸増傾向が表れ始め、全体の1割強から2割強を占めるまで増加するものの、ピーク時の割合を回復するには至っていない。また、勅任官を対象にした場合でも概ね同様の傾向が確認できる。

明治中期から大正後期にかけて子男爵議員の「官僚」出身議員が減少傾向にあった要因としては、①新華族として叙爵を受けた維新官僚や藩閥官僚の世代の死去・引退、宮中・枢密院への転出（井上勝、岩下方平、海江田信義、清岡公張、黒田清綱、穴戸璣、田中光顕、林友幸、福羽美静、由利公正、芳川顕正、渡辺昇（以上、子爵議員）、青山貞、石田英吉、内海忠勝、楢取素彦、神山郡廉、白根専一、末松謙澄、千田貞暁、園田安賢、高崎五六、中島錫胤、本田親雄、楨村正直、渡辺清（以上、男爵議員））、②日露戦争の功績による授爵で大量に誕生した陸海軍出身の男爵議員の政治的台頭（伊東義五郎、宇佐川一正、内田正敏、沖原光孚、黒瀬義門、小池正直、坂本俊篤、阪井重季、中溝徳太郎、梨羽時起、原口兼濟、藤井包総、真鍋斌、宮原二郎、山内長人）<sup>12)</sup>、

③維新官僚や藩閥官僚の世代と入れ替わるように台頭した世襲の子男爵議員が官僚という職業選択を志向しなかったこと（青木信光、井上匡四郎、黒田清輝、前田利定、水野直、渡辺千冬（以上、子爵議員）、中島久万吉、藤村義朗、矢吹省三、安場末喜（以上、男爵議員））、などを挙げることができるだろう。

勅選議員の「官僚」出身議員は、明治中期から大正後期にかけては全体の8割以上を占めていたが、明治中後期の第2回互選選挙の実施期間をピークに、明治後期から昭和戦前期にかけて減少傾向が継続し、政党内閣期の終焉以降は若干の漸増傾向が表れている。また、奏任官を対象にした場合でも概ね同様の傾向が確認できるが、勅任官はこれとは全く異なり、明治末期から大正前期の第4回互選選挙の実施期間にピークを迎えている。

勅選議員の「官僚」出身議員には顕著な量的変化を確認することができるが、これは貴族院山県系の盛衰と一致している。貴族院山県系の指導者層としては、平田東助、大浦兼武、清浦奎吾、小松原英太郎、松平正直、船越衛、大森鐘一、安広伴一郎、\*芳川顕正、古沢滋、一木喜徳郎、関清英、安立綱之、渡辺千秋、周布公平、北垣国道、菊池大麓、有松英義、田健治郎、波多野敬直、岡田良平、石黒忠憲、中村雄次郎、古市公威、後藤新平、仲小路廉、沖守固、原保太郎、高橋新吉、穂積八束、\*有地品之允、江木千之、武井守正、平山成信、\*安場末喜、石黒五十二などを挙げることができるが<sup>13)</sup>、彼らの多くは勅選議員の「官僚」出身議員であった（\*付は勅選議員の「官僚」出身議員に該当しない者）。「官僚」としてはほとんどが次官、局長、知事などの勅任官まで到達しており、出身官庁は各官庁に及んでいるものの、その中心は内務省であった。また、貴族院議員としての在任期間は、幸倶楽部の結成時期から分裂時期までに集中しており、指導者層の貴族院退場に伴い、貴族院山県系も衰退している。

明治中後期から大正中期にかけて、貴族院山県系は勅選議員主体の院内会派である茶話会・無所属派を中心に幸倶楽部を構成し、有爵議員主体の最大会派である研究会と提携することで、貴族院での多数派を形成し、議会運営の主導権を掌握していた。貴族院山県系は幸倶楽部を中核としつつも、研究会にも自派の「官僚」出身議員を送り込み、両派を緩やかに統御していたが、「官僚」出身議員は藩閥官僚を主体に構成されており、政友会や同志会とは対照的に、学士官僚や高文官僚などの近代的官僚層を取り込むことに失敗している。貴族院山県系の指導者層のうち、欧米への留学

経験者（平田東助、安広伴一郎、一木喜徳郎、周布公平、菊池大麓、中村雄次郎、古市公威、後藤新平、沖守固、原保太郎、高橋新吉、穂積八束、安場末喜、石黒五十二）は少なくなかったが、帝国大学を卒業した学士官僚は岡田良平と一木喜徳郎の兄弟だけであり（帝国大学の前身である東京大学を卒業した学士官僚まで範囲を広げても、穂積八束、石黒五十二が加わるのみ）、官吏登用試験に合格した高文官僚は有松英義のみであった。このように新たな世代の人的供給に失敗したことが、政治勢力として貴族院山県系が凋落した一因であったといえよう<sup>14)</sup>。

【表4】は内閣別に勅選議員の「官僚」出身議員の推薦件数をまとめたものであるが、「官僚」出身議員を対象に、平均以上の占有率を有する内閣を列举すると、明治中後期に集中しているが、明治末期から大正期にかけて徐々に減少し、政党内閣期には全く存在しなくなるものの、政党内閣期の終焉以降には散発的に出現するようになる。勅奏任官の内訳を確認すると、「官僚」出身議員の推薦対象は、時代の変遷に伴い、勅奏任官混成から勅任官主体へと移行しており、推薦件数の多い内閣でも、奏任官で官歴を終えた「官僚」を勅選議員として推薦することは無くなっていく。つまり、官僚制度の整備に伴い、高級官僚として十分な閱歴を有することが、勅選議員として推薦される必要条件となったといえることができる。明治中後期に勅奏任官混成の推薦が集中していた要因としては、①藩閥政府の下で、元老院議員に任命され、帝国議会の開設に伴い、継続して勅選議員に任命された者には、奏任官で官歴を終えた「官僚」が少なくなかったこと、②明治30年代まで行政官と教官の境界が未分化であり<sup>15)</sup>、奏任官で官歴を終えた「官僚」としての経歴を有する教官が多かったことなどを挙げることができる。ただし、当該時期の「官僚」出身議員は藩閥官僚と重複する場合が多く、「官僚」という属性のみで捉えることには慎重でなければならない。

各内閣が自派の人物を勅選議員に推薦することは通例であったが、第一次山県内閣が推薦した勅選議員は特異であり、勅選議員75名中、元老院議員35名と、元老院議員から勅選議員への移行という性格が非常に強く、藩閥勢力の主流派と非主流派が混在する構成となっていた。初期の勅選議員には党派性が少なかったが、第一・二回帝国議会で政府が貴族院で非主流派の抵抗を受けると、勅選議員の党派性は強くなり、第一次松方内閣以降、政府系の勅選議員が増加した<sup>16)</sup>。藩閥内閣の時代が終焉し、山県系・桂系や薩派の官僚内

【表4】 官僚出身の貴族院勅選議員の推薦件数

	人数(人)					占有率(%)				
	議員	官僚	次官	勅任	奏任	議員	官僚	次官	勅任	奏任
山県Ⅰ	75	59	12	42	17	100	78.6	16	56	22.6
松方Ⅰ	24	21	2	12	9	100	87.5	8.3	50	37.5
伊藤Ⅱ	29	28	6	20	8	100	96.5	20.6	68.9	27.5
松方Ⅱ	16	14	2	10	4	100	87.5	12.5	62.5	25
伊藤Ⅲ	1	1	1	1	0	100	100	100	100	0
大隈Ⅰ	3	3	0	3	0	100	100	0	100	0
山県Ⅱ	13	12	6	10	2	100	92.3	46.1	76.9	15.3
伊藤Ⅳ	2	2	0	2	0	100	100	0	100	0
桂Ⅰ	37	34	6	27	7	100	91.8	16.2	72.9	18.9
西園寺Ⅰ	14	12	4	11	1	100	85.7	28.5	78.5	7.1
桂Ⅱ	24	18	5	17	1	100	75	20.8	70.8	4.1
西園寺Ⅱ	12	8	5	8	0	100	66.6	41.6	66.6	0
桂Ⅲ	2	2	2	2	0	100	100	100	100	0
山本Ⅰ	6	6	2	6	0	100	100	33.3	100	0
大隈Ⅱ	15	11	4	10	1	100	73.3	26.6	66.6	6.6
寺内	16	15	6	15	0	100	93.7	37.5	93.7	0
原	19	16	3	14	2	100	84.2	15.7	73.6	10.5
高橋	13	7	3	7	0	100	53.8	23	53.8	0
加藤友	11	7	0	7	0	100	63.6	0	63.6	0
山本Ⅱ	4	4	0	3	1	100	100	0	75	25
清浦	8	6	3	6	0	100	75	37.5	75	0
加藤Ⅰ	1	0	0	0	0	100	0	0	0	0
加藤Ⅱ	12	7	4	7	0	100	58.3	33.3	58.3	0
若槻Ⅰ	16	6	1	5	1	100	37.5	6.2	31.2	6.2
田中	17	5	2	5	0	100	29.4	11.7	29.4	0
浜口	12	8	2	7	1	100	66.6	16.6	58.3	8.3
若槻Ⅱ	5	2	2	2	0	100	40	40	40	0
犬養	7	1	0	1	0	100	14.2	0	14.2	0
齋藤	23	18	3	13	5	100	78.2	13	56.5	21.7
岡田	4	2	1	2	0	100	50	25	50	0
広田	13	11	7	11	0	100	84.6	53.8	84.6	0
林	3	1	0	1	0	100	33.3	0	33.3	0
近衛Ⅰ	18	12	4	10	2	100	66.6	22.2	55.5	11.1
平沼	8	6	0	6	0	100	75	0	75	0
阿部	7	4	1	4	0	100	57.1	14.2	57.1	0
米内	5	5	3	5	0	100	100	60	100	0
近衛Ⅱ	3	2	0	1	1	100	66.6	0	33.3	33.3
近衛Ⅲ	2	2	1	2	0	100	100	50	100	0
東条	17	9	3	8	1	100	52.9	17.6	47	5.8
小磯	10	3	1	3	0	100	30	10	30	0
鈴木	6	5	1	5	0	100	83.3	16.6	83.3	0
東久邇宮	0	0	0	0	0	100	0	0	0	0
合計	533	395	108	330	65	100	74.1	20.2	61.9	12.1

内閣別の勅選議員の分類は、酒田正敏編『貴族院会派一覧——八九〇～一九一九』(日本近代史料研究会、1976年)、衆議院・参議院編『議會制度百年史 院内会派編 貴族院参議院の部』(衆議院・参議院、1990年)を参照した。

閣や政友会や憲政会の政党内閣が成立するようになると、勅選議員の党派性はより顕著になる。山県系・桂系は藩閥内閣の時代に勅選議員に推薦された藩閥官僚を母体としながらも、桂園時代に長期政権を担当したことを背景に、自派の官僚を勅選議員に推薦し、勢力を維持・拡大した。桂園時代には官僚組織の中核で藩閥官僚から学士官僚への世代交代が進行したことで、勅選議員にも学士官僚が急増していたが、「官僚の党派化」「官僚の政党化」により、学士官僚は政友会や桂新党(同志会→憲政会→民政党)へと接近・参加しており、両党が主体となった政党内閣や準政党内閣の下で、政党勢力は自派の官僚を勅選議員に推薦し、貴族院に対する政治的影響力の拡大に成功している<sup>17)</sup>。

## おわりに

最後に本稿で明らかにした内容を確認する。帝国議

会では貴衆両院で「官僚」出身議員が一定の人数を占めていたが、総選挙を要する衆議院の「官僚」出身議員に比して、高級官僚が退官して勅任されることが多い勅選議員を中心に、貴族院の「官僚」出身議員が圧倒的な多数を占めていた。

貴衆両院の「官僚」出身議員を、時期別に考察していくと、顕著な量的変化を確認することができた。衆議院では、桂園時代に発生した「官僚の党派化」「官僚の政党化」を背景に、明治末期から大正初期にかけて、学士官僚や高文官僚などの近代的官僚層から輩出された「官僚」出身議員が増加し、官僚や官僚出身者が接近・参加した政友会と桂新党(同志会→憲政会→民政党)は政治的影響力を増大させ、政界は二大政党の時代へと進展する。貴族院では、幸倶楽部と研究会の提携関係を背景に、貴族院の多数派支配を行っていた貴族院山県系の盛衰を示すように、明治後期から昭和戦前期にかけて、「官僚」出身議員が徐々に減少しており、大正後期の幸倶楽部分裂に伴い、貴族院は研究会と公正会の二大会派を中心とした時代へと移行する。

貴衆両院の「官僚」出身議員の時期的変化の考察を通じて、「官僚の党派化」「官僚の政党化」が発生した背景には、政党勢力の政治的台頭の他に、官僚制度の時勢的变化が存在したことや、貴族院山県系の衰退と近代的官僚層の関連性を中心に、子男爵議員や勅選議員の量的変化の要因についても明らかにした。

本稿は官僚出身議員の全体像の一端を明らかにしただけであるが、日本近代史において、官僚出身議員は議会と官僚、政党と官僚を結節する上で重要な役割を果たしており、その全体像を明らかにするには未だ考究の余地が存在するであろう。

## 註

- 1) 升味準之輔『日本政党史論(2～5巻)』(東京大学出版会、1966～86年)、奈良岡聰智「政務次官設置の政治過程(一)～(六)」(『議会政治研究』65・66・68・69・70・71号、2003～2004年)、清水唯一朗『政党と官僚の近代 日本における立憲統治構造の相克』(藤原書店、2007年)、高橋秀直「山県閥貴族院支配の展開と崩壊」(『日本史研究』269号、1985年)、同「山県閥貴族院支配の構造」(『史学雑誌』94編2号、1985年)、内藤一成『貴族院と立憲政治』(思文閣出版、2005年)、酒田正敏『近代日本における対外硬運動の研究』(東京大学出版会、1978年)、小林和幸『明治立憲政治と貴族院』(吉川弘文館、

- 2002年)、西尾林太郎『大正デモクラシーと貴族院』(成文堂、2005年)。
- 2) 帝国議会の陸海軍出身議員に関しては、土田宏成氏が計量的分析を用いて、その実態を明らかにしている(土田宏成「戦前期陸海軍出身議員に関する予備的考察」(『史学雑誌』109編4号、2000年))。
  - 3) 「当選人の職業別」(公明選挙連盟編『衆議院議員選挙の実績——第一回～第三十回——』(公明選挙連盟、1967年)171～172頁)。衆議院事務局による当選者の職業別統計によれば、明治末期から大正初期にかけて1桁に留まっていた文官出身の当選者数は、本格的政党内閣の原内閣の下で実施された第14回総選挙では20名に急増した。文官出身の当選者数は、第二次護憲運動の高揚する中、超然内閣と批判を受けた清浦内閣の下で実施された第15回総選挙では減少を見せるが、政党内閣の下で実施された第16回～第18回総選挙では再び増加し、文官出身の当選者数は犬養内閣で実施された第18回総選挙でピークを迎える。しかし、政党勢力が衰退すると文官出身の当選者数は減少に転じ、岡田内閣の下で実施された第19回総選挙では、前回の当選者数が半減し、政民両党からの入閣者がなく成立した林内閣の下で実施された第20回総選挙では皆無となった。同統計によれば、文官出身の当選者数の増減は政党勢力の盛衰を反映しているといえる。
  - 4) 本稿では、帝国議会の名称、会期、選挙期日、議員名、任期、就任状態などに関しては、衆議院・参議院編『議會制度百年史』(衆議院・参議院、1990年)に依拠している。なお、第一回帝国議会開会以前に辞職・失職した議員も対象に含んでいる。
  - 5) 拙稿「戦前内閣の官僚出身大臣に関する基礎的考察」(『大正大学大学院研究論集』36号、2012年)。ただし、元老院議員と教官は「官僚」の対象から除外している。本稿でも概要部分では「官僚」の人数を客観的に把握するために、「軍人」「官吏」を比較対象として取り上げた。
  - 6) 大正後期に入ると、マスコミの中で、立憲政友会と憲政会は既成政党と呼ばれるようになった(季武嘉也「大日本帝国憲法下での政党の発展」(季武嘉也・武田知己編『日本政党史』(吉川弘文館、2011年)123頁)。
  - 7) 「官僚の政党化」という分析概念は升味準之輔氏により、初めて本格的に提示されたものである(升味準之輔『日本政党史論(4巻)』(東京大学出版会、1968年)219～239頁)。また、三谷太一郎氏は明治憲法体制下で政党内閣期が成立する条件の一つに「官僚の政党化」を挙げている(三谷太一郎「政党内閣期の条件」(伊藤隆・中村隆英編『近代日本研究入門』(東京大学出版会、1977年))。近年では、清水唯一朗氏と奈良岡聰智氏が、政務官制度設置の政治過程を通じて、政党勢力による戦前期の統治構造創出の実態を明らかにするという研究成果を残している(清水前掲書、奈良岡前掲論文)。両者はともに「官僚の党派化」「官僚の系列化」と「官僚の政党化」の使い分けを行っている。
  - 8) 貴衆両院議員の官職兼任問題に関しては、帝国議会の開設以前から活発な議論が行われており、帝国議会の開設時には宮内官、枢密顧問官、陸海軍の現役軍人、会計検査官などを除き、官職兼任は認められていた(石川寛「近代日本における官吏の衆議院議員兼職制度に関する研究——明治二二年選挙法規定の成立とその実施状況——(一)～(九・完)」(『法政論集』177・189・190・191・192・193・194・195・197号、2001～2003号)、小林前掲書第一部第三・四章)。しかし、政党内閣期を迎えると、現職官僚の選挙出馬は容認されたものの、政務官を除き、衆議院議員の官職兼任は禁止されることとなった(石川前掲論文、清水前掲書第六章)。
  - 9) 学士官僚で内務省衛生局長であった小橋一太は、桂新党が計画を発表した当日に「吾人も亦身を官海及政海に列する処に付大に考慮を要する処不少あらん」と官僚として進路の選択を迫られつつある認識を日記に記している。後に小橋は政友会系官僚から官僚出身の政党政治家へと轉身し、浜口内閣では文相に就任する。同史料を利用するに当たっては、清水氏の著書を参照させていただいた(清水前掲書189頁)。
  - 10) 皇族議員と公侯爵議員は一定の年齢に達すると自動的に終身議員となった。皇族議員の多くは陸海軍軍人であり、帝国議会に出席しないことを慣例としていた。また、現役陸海軍軍人である公侯爵議員も皇族議員と同様に、帝国議会に出席しないことを慣例としていた(松下芳男『明治軍制史論(下)』(有斐閣、1956年)343頁、大原康男「軍人の政治的不関与」の一局——皇族の文武兼職をめぐる——(『軍事史学』17巻3号、1981年))。
  - 11) 公侯爵議員や勅選議員などは互選選挙を要しないが、本稿では全貴族院議員や各種議員の時期的変

化を捉えるためにこれを利用した。

- 12) 土田前掲論文。
- 13) 高橋前掲二論文、内藤一成「山県閥・官僚系・幸倶楽部」(大濱徹也編『国民国家の構図』(雄山閣出版、1999年))。山県有朋や桂太郎も貴族院山県系の指導者といえるが、ここでは貴族院議員として政治活動を行っていた人物を取り上げた。
- 14) 山県は学士官僚で第一次山本内閣期に現職のまま政友会に入党した「水野〔鍊太郎〕、橋本〔圭三郎〕の如きは良好なる人物なりしに、因らず政党の人となり党弊に染めるは惜むべし」と後悔するに至っていた(「大正五年三月二十六日 大隈首相と会見始末」(伊藤隆編『大正初期山県有朋談話筆記 政変思起草』(山川出版社、1981年)))。同史料を利用するに当たっては、清水氏の著書を参照させていただいた(清水前掲書 186頁)。
- 15) 鄭賢珠「近代日本の文部省人事構造——明治中後期における「教育島」の形成——」(『史林』第88巻第3号、2005年)。
- 16) 「勅選議員推薦系統と其所属(一九一〇・八)」(国立国会図書館憲政資料室所蔵「有松英義関係文書」)。
- 17) 原敬は政党指導者としてあらゆる機会を捉えて、政党员が貴族院議員に任命されるように努め、明治45(1912)年には政友会員の杉田定一・江原素六を貴族院に送り込むことに成功している。その時に原は「政党员にて貴族院に入りたるは之を以て始めとす〔中略〕貴族院に対しても政党员機多の如く忌むの陋習を打破せんと欲したる為めなり」と、その意図を日記に記している(『原敬日記』明治45年4月2日条(原奎一郎編『原敬日記(全6巻)』(福村書店、2000年)))。