

別紙1-1

論文審査の結果の要旨および担当者

報告番号	※	第	号
------	---	---	---

氏 名 趙 頤 (ZHAO Di)

論 文 題 目 近代日本の請願制度の研究

論文審査担当者

主 査

名古屋大学大学院法学研究科教授 増田知子

名古屋大学大学院法学研究科教授 定形 衛

名古屋大学大学院法学研究科教授 神保文夫

論文審査の結果の要旨

別紙 1 - 2

I 本論文の概要

本論文は、近代日本における請願法制の整備及び請願制度の運営状況について、1869年（明治2）から1932年（昭和7）までを考察した研究である。近代日本を対象とする政治史研究において、初めての請願制度に関する通史的研究となる。大日本帝国憲法制定以前における民選議院設立建白運動、三大事件建白運動など、政治史上の重要事件として、建白・請願運動に関する研究は豊富にあり、帝国議会開設後の請願についても、近年、個別的研究が行われている。

申請者は、そうした先行研究をふまえつつも、中国の信訪制度の現状を念頭におき、近代日本の請願制度に人民の権利救済及び権利の実現の手段としての有効性を見出す独自の視点を設定している。リサーチ・クエスチョンとしては、議会や政府が請願制度の運営を通じて、民意をどのようにくみ取り、政治上に反映させていったのかという問いを立てている。この問いは、民意と代表制、民意と立憲君主制との関係を明らかにするという、政治学一般の関心にも応えるものである。

以下、論文の構成に沿って概要を紹介する。本論文は、1869年（明治2）から1894年（明治27）の初期議会期を対象とした第一部、日露戦後から政党内閣制崩壊までを扱った第二部からなっている。

まず、「はじめに」は、政治史、近代史の各分野における先行研究の論点を整理し、独自の分析枠組みを提示した上で、研究課題と具体的な方法について叙述している。従来の研究が政治集団、政治指導者間の権力抗争及び利益政治に偏っていること、近代日本の立憲主義が立憲君主制による外見的な立憲主義に留まるものとしていることに対し、新しい視点に基づく問いを設定している。それは、権力分立における議会の行政府に対する統制力に着目することにより、民意の表出を受け止める請願制度を、議会が積極的に運営した結果、政府への統制機能は実体化していたのではないかとの仮説及びその論証である。

次に、本論であるが、請願制度の制定期を扱った第一章、初期議会期の請願処理手続きの成立過程を扱った第二章、後半の第二部では、桂園時代の請願制度の充実化を扱った第一章、名目的な天皇への請願制度、即ち請願令の制定と同制度の運営の実際を扱った第二章、そして、政党政治の二つのピークである、原敬内閣期と二大政党制期を扱った第三章と、時系列で論述が行われている。

第一部の第一章では、明治新政府の人心収攬策としての民衆からの建白の奨励、民衆の側からの建白の増大、建白処理をめぐる政府と元老院の権限対立、国会開設請願をめぐる攻防、私益と公益をめぐる論争、私益を含む請願制度の定着などについて、請願制度の創出過程を、先行研究批判を折り込みつつ、明らかにしている。重要な指摘は、建白の処理を通じた政府主流派への批判、行政監察の試みといった、立法（議法）機関の権限拡張志向があったこと、及び

国会開設運動において公益だけでなく、私益の主張が請願権の対象に入ったことの二点である。

ところで、新政府は独占していた立法権により、人民の請願権を認めながら、受理後の処理については結果を通知しないという、「処理結果非通知規定」を制定した。これにより、民衆運動に対する防御策としての請願制度が確実に became ことが指摘されている。ただし、天皇を請願処理機関としたことの背景には、請願制度を積極的に位置づけようとする井上毅と、請願運動の担い手から構成される衆議院の政府統制を阻止しようとする伊藤博文との間に意見の対立があった。両者による憲法案の審議、『憲法義解』稿本作成、議院法案作成の過程を丁寧に追うことで、民衆の請願に対する防御的意図が徐々に具体化されていったことが明らかにされている。

第二章では、実際に議会と政府は請願にどのように対応したのかという、これまで先行研究が十分に扱ってこなかった問題に取り組んでいる。帝国議会議事録等の資料を精読し、衆貴各院の議員、政党、藩閥政治家による請願制度の運営、請願の処理、請願への配慮等に注目することで、民意がどのように実現されたのかを具体的に明らかにしている。特に衆貴各院は憲法、議院法による制度的枠組みの下で、積極的に制度の改善を図った。政策面では、議会開設以前からの請願運動を通じて租税負担軽減等の民意が表出されていたが、それに止まらず、鉄道敷設等の社会資本整備、窮乏士族の救済など、国民の幅広い権利要求を政府、議会に伝える道具として請願は活用された。初期議会期の提出請願の全容について、件名・件数が表示され、衆貴各院が、民意の表出を受け止める必要性のあったことの根拠が示されている。そうした状況を背景に、請願審議の標準をどこに定めるのかといった議論が貴族院において真剣に行われていたこと、衆貴各院の規則、慣行が整備され運営されていったことが説得的に描かれている。さらに処理結果を示す件名ごとの採否状況が示され、提出状況とあわせて検討することで、衆貴各院の請願の処理傾向が客観的に把握することができるようになっている。なお、特徴的な事例については、種別ごとに解説を行い、議員個人レベル、院レベルでの請願処理の様子が丁寧に考察されている。特に、初期議会期の主要な争点であった商法の施行延期、田畑地価修正について、請願の影響があったことが指摘されている。また、議会が採択した請願を政府が採用し法律案が作成された事例も紹介されている。以上の考察を通じて、初期議会期の請願制度が機能していたことが論証されている。

第二部の第一章では、日露戦後の桂園時代、藩閥勢力優位の下で政党勢力が勢力を拡張していくという政治状況下での請願制度の発展が明らかにされている。政治史研究において最も研究が蓄積されている時期の一つであるが、先行研究では政党が民意の代表者であり、民衆運動が民意の表出手段とされてきた。だが、申請者は、選挙権のない階層も含めた人民の請願を民意の表出とし、それを受け止めた衆貴各院の請願処理は、まさしく人民の権利の救済・実現であったと主張している。また、衆議院の政府統制の権能について、衆議院が請願制度を積極

的に利用し、統制機能を発揮したことを論証している。この時期の請願提出状況を件名・件数で全容を把握できるように示すことで、日露戦争の増税負担にあえぐ民衆の権利の救済と生活維持の要求が噴出していたこと、また、初期社会主義勢力による普選要求、婦人参政権拡張運動も請願を利用していたことが指摘されている。本論文の独創性を示す考察として、議員や政党が請願と同趣旨の法律案、建議案など他の手続きを並行して行使したこと、後述するように請願法制の再整備が行われる中、衆議院請願委員会が法律起案権を慣行として成立させたことが指摘されている。

1906年（明治39）の第1次西園寺内閣（政友会）の下で、衆議院は請願取扱規則を制定した。同院請願委員会は、請願に基づき法律案を作成し、本会議に提案することを慣行化した。第2次西園寺内閣では、衆議院が送付した請願につき、政府をして次の会期にその処理結果を報告させることが決議された。さらに、請願委員会の実質的な審議を保障するため、紹介議員と政府委員の出席を義務づける慣行の成立、小委委員会への付託による審査の精密化が行われた。

もっとも、貴族院は請願の採否に厳選主義をとり、一般人民の救済には冷淡な傾向を見せ、採択率も上昇していなかったことが指摘されている。また、藩閥官僚の対応は、大量に送付されてくる請願の処理について、財政緊縮を理由に放置し、衆議院との対立を深めた。衆議院の法律起案権の行使に対抗するのは、直接的には貴族院であり、衆議院が可決した請願と同趣旨の法律案は、ほとんど貴族院により否決または未了とされた。ただし、安易に否決・未了とされたわけではなく、請願処理の各段階で請願の実現をめざす動きがあったことも事実で、丁寧な審議を行うことを通じて、議会の政府批判・統制機能が発揮されたとしている。

第二章では、天皇及び政府への請願を処理する請願令の成立過程とその制度の運用状況が考察されている。請願令が制定公布されるのは、1917年（大正6）であり、先行研究の蓄積がある。だが、明治初期から統治者の請願への対応に焦点を当て、請願制度全体の中で考察しなければ、請願令の条項の含意、政策目的は正確に理解できないとの主張がなされている。この章では、民意に対する憲法起草者、天皇・枢密院、行政官僚の警戒、大衆社会化に伴う民衆の権利要求の噴出という社会情勢を組み込んだ考察が、制定過程から政党内閣制崩壊までの時期を通し行われている。請願令運用の基本原則は、人心収攬、直訴禁止に代わる人民の請願活動の規制であった。明治期は天皇への請願の制度化は「濫請」への警戒により実現しなかった。大正期の直訴件数の増加により、治安維持の目的から請願令の発令に至ることとなる。人民の権利救済・実現とは逆の取締り的手段として、請願運動への弾圧が行われたことが指摘されている。同令条文および処理過程の検討、提出請願の内容、件数等などから、議会と原理的に異なる天皇への請願制度の性質につき丁寧な論証が行われている。

第三章は、原敬政友会内閣と二大政党が交互に政権を担当する政党内閣制の慣行が成立した時期を扱っている。増大する請願提出とその処理は、与野党の政争に利用された。政党内

閣は数千に上る請願を無視できず、政策の変更を余儀なくされる事例が出たことが指摘されている。貴族院も表だって請願を廃棄することを避け、審査未了により請願を握りつぶす方策を採るようになった。請願の内容から見ると、採択は社会資本に偏り、民力休養(減税)と選挙権については拒否される傾向にあった。原内閣の与党を構成した衆議院の政友会と貴族院多数派の姿勢は一致しており、審議経過及び当時の請願件名・件数、採択状況の表示などによる論証が行われている。

昭和初期の政党内閣期については、衆議院に対する請願提出件数は膨大なものとなった。反面、貴族院への請願は激減したこと、大衆社会における多様な運動が請願を利用してしたこと、特に、世界恐慌発生後は、農村救済・失業救済が顕著に増大したことが明らかにされている。こうした社会情勢を受けて、衆貴各院は請願法制の再整備の必要を認め、衆議院は法律起草権を同院規則に明記する改正を行った。だが、貴族院では、参考送付という消極的処理基準についての修正提案があったものの実現には至らなかった。

政党間の政権獲得競争の中で争点化した請願事例の解説、解散総選挙と特別議会での請願処理の棚上げ、通常議会で大量に一括処理された状況、政争に関わらない社会問題について党派を超えた処理事例といった、様々な側面が取り上げられ解説されている。全般的な傾向として、恐慌という社会情勢の反映にもかかわらず、議会では請願が重視されず、処理が形骸化したこと、また、政党内閣の行政官僚が、送付後の対応に無関心であり、請願は政策にほとんど反映されなかったことが指摘されている。

以上の本論の総括、「おわりに」では、明治・大正初期までは、請願を通じて表出された民意は地位上昇を目指した衆議院の各政党に真剣に対応されたこと、近代立憲主義に添って日本の立憲政治が発展していったと評価できることが結論付けられている。しかし、政党内閣が実現すると、野党の攻撃を封じるために請願処理を実質的に審議しない一括採択という手段が採られるなど、各政党の民意代表としての対応は形式的となり、衆議院の政府統制機能は弱体化した。近代日本の立憲政治は、政党政治の成立以後、立憲主義に逆行する傾向が見られたとの評価が示されている。なお、人民の請願の大量提出は、政党内閣期からさらに立憲政治崩壊期の大政翼賛政治にも見られることから、立憲主義と乖離した請願制度の運営については、次の研究課題として掲げられている。

II 本論文の評価

1 学術的寄与

第一に、本論文は、近代日本の請願制度について、明治初期から政党内閣期に至る約 63 年を対象に、形成、発展、成熟といった通史的变化を明らかにした研究であり、日本政治史、日本法制史、日本近代史の各分野に関わる初めての研究としての意義を持つ。

第二に、近世封建社会の崩壊から中央集権国家への移行期に、全国各地で起こった民衆の建白運動、請願運動についての研究蓄積は多く、中央の政治過程についても、精緻な分析が行われてきた。しかし、本論文は先行研究を詳細に検討し、その上で新たな視角と文脈を一貫して提示した。建白と請願は運動の手段に止まらず、民衆の政治運動による権利保障のための法制度の創出であったこと、立憲政治の政治過程の中で、選挙権に限られない民意を政治に反映する制度の形成と変化を指摘し、論証したことである。

第三に、民意を代表する議会、民意に基づく政治といった、多用されているにもかかわらず曖昧な民意と政治の関係を明確にするための、研究手法を独自に編み出したことである。まず、統治の制度的枠組みとして、近代日本の天皇の強大な権力をベースにした外見的立憲主義が、実質的に民意によりどのように修正されたのか、立憲主義を実体化したのか、という問いを立て、請願制度の詳細な運用実態を明らかにした。請願の網羅的、包括的研究により民意と政治の関係を具体的に把握してみせた研究となっている。

第四に、研究手法はオーソドックスな歴史資料の解釈と記述であるが、基本である文献と資料の収集が徹底的に行われている。対象時期の帝国議会議事録だけでも膨大な量に及ぶ上に、東京の国立国会図書館で原資料の収集と解釈が行われており、歴史資料による新たな論証が行われている。

第五に、歴史資料を駆使し、定性的、定量的分析を組み合わせたことである。定量的分析としては、全会期における衆貴各院に提出された請願の件名・件数を整理、集計したこと、同様に全会期にわたり、請願処理手続きの段階毎に請願件数を表示したこと、建議案が併用された時期については各会期における建議案の提出状況を示したこと、請願委員会が法律起案権を行使した全事案については、衆貴各院の採否状況を表示したことなどである。請願令についても、全ての件数・件名・処理状況を表示している。これらの定量的データは、政治過程における定性的分析の記述とセットになっており、新鮮で説得力のある分析が随所に示されている。

2 本論文の問題点と評価

申請者は意欲的に近代日本の立憲政治像の修正を試みている。丁寧な資料の読解など分析は確実なものだとしても、解釈や評価が性急、過大ではないかといった批判を受ける余地があることは否めない。

第一に、請願の全容が定量的に示されている反面、本論文が取り上げている事例はむしろレアケースではないのかという疑問である。全体から見れば極めて少数の事例を以て、近代日本の立憲政治が外見的ではなく、議会の政府統制が機能し、政党内閣は政策の変更を迫られ、その結果、個人の権利を保護・実現する立憲政治が実現していたというのは、過大評価ではないかという指摘である。

第二に、人民の全階層の民意の表出といった記述がなされているが、政治的影響力を獲得していった社会の富裕層が、利益実現のための道具として請願を使ったからこそ、量的拡大、質的多様性をもたらしたのではないかという異論が想定されることである。

第三に、受理された請願処理に分析を限定しており、請願を行う主体についての分析がないことである。政治史、法制史研究上、解明されてきた政治集団、経済団体等の対抗関係や政策上の争点が枠外に置かれた結果、議会の議論に基づく評価は、請願を過大評価する原因になっているのではないかという指摘につながる。

第四に、政党内閣期の請願処理状況から、議会の政府統制機能の低下が説明されている。しかし、立憲政治の発展との矛盾について、権力分立による政府統制という観点からでは十分に要因を把握し、論理を構成できないのではないかという疑問である。

以上が、政治史、法制史などの観点から指摘できる問題点である。しかしながら、上記の指摘は、本論文がこれまでにない視点で、既存研究の空白を埋める新しい文脈を創り出したことに触発された疑問や批判にほかならない。研究上の意義は聊かも損なわれるものではなく、むしろ、学問的貢献として評価できるものである。

III 結論

近代日本の帝国議会の請願制度の運用状況を包括的かつ精緻に解明した研究であり、研究者が参照すべき水準に達していることは、審査員が一致して認めるところである。論述の仕方において、例えば「小括」において本論の繰り返しになっている個所があるなど、改善すべき点があることも事実である。しかしながら、日本語を母語としない申請者が、近代日本の旧字体、文法からなる日本語文を読みこなし、現代文の文章表現を修得していることは十分確認できている。審査員一同は、一致して、本論文が博士（法学）の学位を授与するに相応しいものであるとの結論に達したことをここに報告する。