

別紙 4

報告番号	※	第	号
------	---	---	---

主 論 文 の 要 旨

論文題目

近代日本の請願制度の研究

氏 名

趙 頤

論 文 内 容 の 要 旨

本論文は、近代日本の請願制度の形成・発展を通史的に考察し、それを通じて二つの課題を検討する。本論文の第一の課題は、請願を以て表出された民意が各統治勢力によって対応され、実現された状況を究明し、立憲政治と民意との関係の視点から、近代日本の立憲政治の性質・特徴を検討する、ということである。近代的立憲主義は、基本的人権の保障、国民主権、権力分立を要素とする、と定義できる。立憲政治は、人権を保護・促進し、民意に従い行われる政治である、といえる。一方、明治憲法は外見的立憲主義に過ぎなかった。明治憲法は、基本的人権を保障せず、天皇主権の原則をとり、権力分立も形骸化した。とはいえ、明治憲法は法律の留保付で臣民の権利を規定し、臣民の政治参加も完全に否定しなかった。また憲法発布後、人民は政治に向けて積極的に意思を表出していった。それではこれらの民意の対応・実現状況に基づき、近代日本の立憲政治がどのように展開していったかを考察し、立憲政治の性質・特徴を検討するのは、有意義な研究課題である。だが、これまでの先行研究は、各統治勢力の対立・妥協の過程、及びその中での政党の勢力拡張・地位上昇の過程を分析し、立憲政治と民意との関係に注意していない。したがって、本論文は、民意の対応・実現状況に焦点を当て、改めて近代日本の立憲政治の性質・特徴を検討していきたい。

政党が主に上層階級に属した有権者の意思を代弁し、政党の活動だけを分析すれば政治への民意の反映状況を十分に把握できないので、研究対象として本論文は請願制度の状況を取り上げる。明治憲法は請願権を臣民の権利と定めた一方、憲法制定者の藩閥政治家・官僚は、臣民権利の重視と民意尊重の姿勢を示し、請願権の承認を天皇の聖徳の現れとして強調するため、請願権の臣民の権利救済と政治参加確保の機能を強調し、請願制度を臣民が誰でも利用できる意思表示の制度と設計した。このように請願制度は、天皇制統治の一環であったが、一面において制限選挙制度を補足する、人民の意思表示・政治参加の重要な回路となった。請願の審査・処理状況を考察すれば、一定の程度で民意が各統治勢力によって対応され、実現された状況を総合的に究明し、近代日本の立憲政治の性質・特徴を正確に評価できると思われる。

本論文の第二の課題は、衆議院の請願法制再整備及び請願制度運営の状況に基づき、衆議院が請願審査・処理を通じて政府統制を行った状況を究明し、明治憲法の下で衆議院が政府統制の権能を発揮し、近代日本の立憲政治を立憲主義的に発展させる可能性を探究する、ということである。近代日本の立憲政治と衆議院との関係は、これまで衆議院の立法・予算審議の権能の発揮状況を中心に研究されてきた。ところが、大正三年（1914）に政治学者吉野作造が帝国議会の行政監督の重要性を説いていたことを考えると、政府統制の権能、即ち議会が事後的に政府の施政を審査・監督し、政府の失政を批判・修正する権能も、議会の重要な権能の一つであると思われる。明治憲法が責任政治の原理を排除し、議会の政府統制の権能も大きく制限したが、議会に質問権などの政府統制の権能に属する権限を与えた。議会はこれらの権限の活用により、実質的な政府統制を行い得ると考えられるからである。議会の政府統制の権能の先行研究として大石真氏は、憲法学理論として政府統制の権能が立憲的議会の重要な権能であると強調した上で、質問権などの権限の活用を通じて帝国議会が政府統制を行い得るといふ美濃部達吉らの立憲学派の学説を紹介している。先行研究からの示唆を手

掛かりにして本論文は帝国議会、具体的にいえば衆議院が政府統制の権能を発揮し、大石氏の言うように、近代日本の立憲政治を立憲主義的に発展させる可能性を探りたい。具体的に本論文は衆議院の請願制度の状況を研究対象とする。請願受理権が近代的議会の政府統制の権能の一部であり、近代日本の場合も、この点が明治憲法制定者の藩閥政治家・官僚によって認識されたためである。

近代日本の請願権・請願制度は、1990年代から研究され始めた。しかし、これまでの成果は、概ね一請願業務機関の請願処理状況のみを考察し、また請願の処理過程を政治過程から独立する過程と設定し、請願の実現状況を研究対象としない。先行研究の問題点と不足に鑑み、本論文の課題に即し、本論文は以下の三点の分析視点を設定する。第一に、本論文はすべての請願業務機関を視野に入れてそこでの請願処理状況を考察し、それを以て請願を通じて表出された民意が各統治勢力によって対応され、実現された状況を総合的に究明する。第二に、本論文はすべての請願の処理状況を考察するが、選挙権をもたなかった一般人民の請願の処理状況に注目する。第三に、本論文は請願の審査・処理を政治過程の一部と位置付け、政治過程における請願の影響力及び請願の実現状況を重視する。

本論文は二部五章の構造で展開し、各章の内容の概要が以下の通りである。第一部「請願制度の形成」では、請願制度が明治憲法制定期に設計され、初期議会期に形成された状況を考察する。第一章「請願制度の設計」では、請願制度の運営状況への考察の前提として、請願権の成立と請願法制の整備の過程を考察し、請願権、請願法制の性質を検討する。近代日本の請願権は、自由民権運動期に下から形成され、定着した近代的な請願権を、その範囲の広さを維持しながら、臣民の権利として明治憲法体制に収斂した形で成立した。請願権の成立により、人民は臣民として一定の程度で自らの意見・希望を表出できた。請願権の成立後、近代日本の最初の請願法制は、帝国議会への請願の審査・処理についての法制を以て整備された。この請願法制の下で、

議会による請願処理は一定の程度で保障されたが、請願に基づく議会（衆議院）の政府統制は予防された。

第二章「初期議会期における請願制度の形成」では、帝国議会への請願の審査・処理を規定する制度を中心に、初期議会期における請願制度の形成状況を考察する。初期議会期に貴衆各議院及び政府は、請願に対して積極的な姿勢をとった。各議院は通常手続きに従い真剣に請願を審査・処理していただけてはならず、請願に配慮して政治活動を行った。さらに初期議会期の末期に衆議院は、個別権利救済の請願に基づき政府の失政を弾劾した。一方、政府は、法律案を作成・提出し、請願を実現させた。このように請願制度は、請願処理の確保の方向で形成され、初期議会期という近代日本の立憲政治の成立期において、請願を以て表出された民意が貴族院議員、政党、藩閥官僚らの統治勢力に真剣に対応され、一定の程度で実現された。請願制度の形成状況に基づき、成立期の立憲政治は、一定の程度の近代的立憲主義的な性質を有していた。

第二部「請願制度の発展」では、日露戦争以降の請願制度の発展状況を考察する。第一章「明治末期における請願制度の発展」では、帝国議会への請願の審査・処理を規定する制度に研究対象を限定し続け、桂園時代における請願制度の発展状況を考察する。桂園時代において、貴族院、藩閥官僚は請願に対して消極的な姿勢に転じた一方、衆議院の各政党は請願、特に一般人民の権利保護・促進の請願に対してさらなる積極的な姿勢をとった。衆議院は、自らの請願処理権限を拡張する方向で請願法制を再整備し、その上で積極的に請願を審査・処理した。政府が請願の採用を拒否した場合、衆議院は請願委員会の法律起案権を行使し、自ら請願の実現を図った。この過程で衆議院は請願の審査・処理を通じて政府の施政を審査・監督し、政府の失政を批判・修正した。請願の審査・処理状況からすれば、桂園時代という近代日本の立憲政治の発展期において請願を以て表出された民意が、衆議院の各政党の努力で初期議会期よりも多く実現され、発展期の立憲政治は、近代的立憲主義的な性質を強めていた。ま

た、衆議院が請願の審査・処理を通じても相当の程度で政府統制の権能を発揮できた、という事実も確認された。衆議院が政府統制の権能を発揮し、近代日本の立憲政治を立憲主義的に発展させる可能性は、存在していたのである。

第二章「請願令の成立と運営」では、天皇及び政府への請願の受理・処理を規定する請願令の成立過程と、昭和七年（1932）までの請願令の運営状況を考察する。請願令は一部の官僚により、一般人民の請願運動の激化という社会情勢に対応し、人心収攬と人民の請願活動の規制のために整備され、大正六年に公布された。請願令の下で、請願の処理が保障されなかった。請願令は大正七年から、政党内閣の原敬内閣の下で運営され始めた。内大臣府及び歴代の政党内閣は、ともに請願令に従い提出された人民の請願に対して消極的な姿勢をとった。請願令の運営状況をみると、天皇及び各政党内閣に向けて請願を以て表出された民意は、内大臣府及び与党の高級幹部・官僚によって真剣に対応されず、全く実現されなかった。

第三章「大正後期一昭和初期の請願制度」では、大正七年から昭和七年までの政党政治の時期、帝国議会の請願審査・処理状況及び歴代の政党内閣が議会から送付された請願を処理した状況を考察する。この時期、貴族院及び各政党内閣は、請願に対して消極的な姿勢を固めた。一方、衆議院において、大正後期、与野党はともに、請願に沿い自らの政策を定めるに至った。昭和初期に入ると、各既成政党は請願の請願委員会への上程を待たず、請願を党議として吸収し、建議案、法律案を以て請願の実現を図った。しかし、政治闘争の影響で衆議院の請願審査・処理に、形骸化の傾向もあり、また与党は、野党が請願審査・処理を通じて内閣の施政を審査・監督し、内閣の失政を批判・修正する行動の阻止に力を入れていた。本章で究明された事実と、前章の成果とを合わせてみると、政党内閣の成立を以て成熟期に入る近代日本の立憲政治は、さらに近代的立憲主義の一般原則に接近していった。一方、請願の審査・処理状況に限ってみれば、衆議院の政府統制の権能は、弱体化していた。

以上の考察を通じて、本論文の二課題のそれぞれについて、以下の結論が得られた。近代日本の立憲政治は、成立期から成熟期まで、次第に近代的立憲主義的な性質をもっていった。一方、衆議院、政府が政党、藩閥官僚という違った統治勢力によって分掌された時期、衆議院は請願受理権を利用しても、相当の程度で政府統制の権能を発揮できたが、政党内閣が成立すると、請願に基づく衆議院の政府統制が弱まった。

本論文の二課題の結論及び本論文の内容全体を踏まえ、立憲政治と民意との関係の視点から考えると、近代日本の立憲政治の発展に、政党政治の成立が正負の影響をもたらし、という政党政治の成立の意義が分かる。即ち政党政治の成立以前、請願を以て表出された民意が主に地位上昇を図った衆議院の各政党によって真剣に対応され、一定の程度で実現された。このように近代日本の立憲政治は発展していった。政党政治が成立すると、各政党が政権獲得・維持のために請願（民意）に対してさらなる積極的な姿勢をとり、このように近代日本の立憲政治は、基本的にさらに発展していった。しかし、多数人民の支持が政権の獲得・維持と繋がるようになったからこそ、各政党は、請願を詳細に審査し、慎重に採否することより、請願の大量採択を以て最大限の民意許容の姿勢を示そうとした。なお与党は、請願の早期採択を以て野党の請願に基づく内閣攻撃も封じ込めた。ここで各政党の民意対応が形骸化し、衆議院の権能も弱体化した。政党政治の成立以後、近代日本の立憲政治の発展に、却って逆行の傾向も見出された。

本論文は、近代日本の立憲政治の成立・発展・成熟の各時期における、請願制度の状況を考察した。ところで、翼賛政治期に入ると、近代日本の立憲政治自体は崩壊し、近代日本の請願制度も、崩壊していった。ところが、この時期、「下情上通」という、民意を直接に政府に吸い上げる新しい民意調達の制度が模索され、一定の程度で機能していた。「下情上通」制度の内容と運営状況、及び戦時期の制度運営の経験の、戦後の新しい請願制度の設計と運営への影響を考察するのは、将来の課題である。