
 論 説

近代日本の請願制度の研究（二）：

立憲政治と民意との関係

及び衆議院の政府監督・批判、1890～1932年

趙 頌

はじめに 課題と方法

第一部 請願制度の形成

第一章 請願制度の設計（以上前号）

第二章 初期議会期における請願制度の形成（以下本号）

第一節 帝国議会と請願

第二節 請願の実現

第三節 小括

第二部 請願制度の発展（以下次号）

第二章 初期議会期における請願制度の形成

はじめに

本章では、初期議会期における請願制度の形成状況を考察する¹⁾。それを通じて請願を以て表出された人民の意思がどのように各統治勢力によって対応され、どれほど実現されたかを究明し、民意との関係という視点から、近代日本の立憲政治の成立過程を把握し、成立期の立憲政治の性質・

1) 初期議会期の請願制度の運営状況は、これまで貴衆各議院のそれぞれの請願審査・処理状況を中心に考察されてきている。研究の成果として、貴族院について原田敬一「初期議会期貴族院の動向——第一議会の場合」(『仏教大学文学部論集』85号、2001年3月)、小林和幸『明治立憲政治と貴族院』(吉川弘文館、2002年、第2部第4章)がある。衆議院について今村千文「初期議会期衆議院における請願の一考察」(『中央史学』27号、2004年3月)がある。

特徴を検討する。以下、初期議会期の政治史の先行研究を整理し、本章の課題を詳述し、分析視点を提示する。

明治二十二年（1889）の憲法発布及び翌年の帝国議会開会は、民意の政治舞台への登場という点で画期的であり、それ故に民意への各統治勢力の対応状況及びそれを中心とする政治体制の再編過程は、初期議会期の政治史の重要な研究課題となる。だが、従来の研究は、主に公式の民意代表者である政党が選挙民の意思を吸収して代弁していった状況、及び藩閥政府が政党と対立・妥協を繰り返していった状況に焦点を当てており²⁾、人民自らの政治参加・意思表出及び政治における直接の民意の反映状況については、未考察であった。最近、初期議会期の政治史の研究について「民衆への視点」が提示され³⁾、人民の政治参加状況は注目され始めたが、各統治勢力の民意対応状況はまだ研究されていない⁴⁾。

以上の先行研究の成果と不足をふまえ、本章は直接の民意の、各統治勢力による対応状況を考察することを課題とする。具体的な研究対象として、本章は請願制度の形成状況を取り上げる。請願の提出はすべての人民が行い得る政治参加活動であり、また本章本文の引用から分かるように、請願書の内容は貴衆各議院の議員、藩閥政府ひいては社会一般によって、民意とされていたからである。請願の処理ひいては実現状況を考察すれば、民意がどのように各統治勢力によって対応され、どれほど実現されたかを一定の程度で総合的に究明し、民意との関係という視点から、近代日本の立憲政治の成立過程を改めて把握し、立憲政治の性質・特徴を検討できると考えられる。近代日本の最初の請願法制は、帝国議会への請願の受理・処理についての法制を中心に整備されており（前章参照）、議会開会后、天皇、政府に比べて議会が圧倒的多数の請願を受理した⁵⁾。したがって、本章は

2) 坂野潤治『明治憲法体制の確立——富国強兵と民力休養』（東京大学出版会、1982年）。佐々木隆『藩閥政府と立憲政治』（吉川弘文館、1992年）。伊藤之雄『立憲国家の確立と伊藤博文——内政と外交一八八九—一八九八』（吉川弘文館、1999年）。

3) 末木孝典「初期議会期における市民の政治参加と政治意識——議会観・議員観を中心として」、『近代日本研究』30巻、2014年2月、92頁。なお、末木氏が研究対象の一つとしたのは、請願の提出状況である。

4) 末木氏は、請願の影響力を「当該期に請願は直接政策に結びつきはしなかった」と簡単に結論付けている（同前、114頁）。

5) 天皇に向けて提出された請願は、毎年数件に過ぎなかった（国分航士「大正六年の請願令制定と明治立憲制の再編」、『史学雑誌』119巻4号、2010年4月、40頁）。

議会への請願の受理・処理を規定する制度に研究対象を限定し、考察を進める。

本章の課題に即し、本章は本論文の基本的な分析視点をとり、具体的に以下の視点を設定する。本章は貴衆各議院及び政府の請願処理状況を考察し、統治勢力の貴族院議員⁶⁾、政党、藩閥政治家が民意に対応し、民意の実現を図った状況を総合的に究明する。また本章は、請願が各統治勢力の政治活動に影響した状況及び請願の実現状況を重視する。本章は、各議院及び政府が通常手続きに従い請願制度を運営し、請願を処理していた状況だけでなく、各議院が政治活動を行う際に請願に配慮した状況、及び政府が各議院から送付された請願の実現を図った状況も考察したい。

本章の構成と内容は、以下の通りである。第一節「帝国議会と請願」では、初期議会期の請願提出状況を整理した上で、貴衆各議院が請願制度運営の前提として請願法制を検討・改善した状況を考察し、各議院が請願制度を運営し、請願を審査・処理した状況を考察する。第二節「請願の実現」では、各議院の法律案の審査活動に絞り、各議院の政治活動に対する請願の影響を考察する。政府が請願に基づき法律案を作成・提出した具体的案件に即し、政府が請願の実現を図った状況を考察する。

そのために天皇への請願の受理・処理を司る文事秘書局は（前章参照）、自然消滅していった。文事秘書局秘書官の牧野伸顕が、昭和二十年（1945）に「文事秘書官長は請願を備うる為設けたるものにして、請願少なかり為自然立ち消えとなれり」と回顧した（木下道雄『側近日誌』、文芸春秋、1960年、19頁）。政府への請願の受理・処理状況について、まとまった資料が残されず、不明である。初期議会期に大臣担当の経験を有した藩閥政治家の文書に、請願書の原本は数件残されている。たとえば松方正義の文書に、「知事ノ選挙干渉及予算ノ原案執行ニ関シ相当ノ制裁ヲ加ヘラレタリトノ請願」（明25・5・23提出）、「帝国通信会社設立ニ付資金貸与ノ請願」（明25・5・29提出）などがある（大久保達正監修『松方正義関係文書』第十七巻、東洋研究所、1995年）。だが、請願の処理が記載されていない。

- 6) 貴族院の性質について、従来の研究は、貴族院を「皇室の藩屏」とし、貴族院の政府支持の立場を指摘している。林茂「貴族院の組織とその性格——貴族院令起草者の意図したもの」（『社会科学研究』3巻2号、1951年12月）、高橋秀直「山県閥貴族院支配の構造」（『史学雑誌』94巻2号、1985年2月）がそれである。これらの成果に対し、芝原拓自（『帝国憲法体制の発足と貴族院』、遠山茂樹編『近代天皇制の成立』、岩波書店、1987年）、ジョージ・アキタ（『議会制度成立期における貴族院の相対的独立性をめぐる』、有馬学ほか編『近代日本の政治構造』、吉川弘文館、1993年）、小林和幸（『明治立憲政治と貴族院』）の諸氏は、改めて貴族院の性質を考察し、貴族院の政府からの独自性を明らかにした。近く出版された前田亮介氏の成果（『全国政治の始動——帝国議会開会後の明治国家』、東京大学出版会、2016年）は、分析視点として貴族院の独自性を重視した上で、貴衆各議院及び政府をとともに視野に入れ、初期議会期の政治史を考察している。

第一節 帝国議会と請願

一、請願提出状況

初期議会期において、請願の提出者は主に自由民権運動で権利意識に目覚めた地方豪農・農民及び在地営業者であり、彼らは、租税負担軽減を求める民力休養の請願を貴衆各議院に提出していった。そのうち地租軽減・地価修正の請願が多数を占めた⁷⁾。地租・地価の請願のほか、酒造税、菓子税、印紙税などの減免の請願も広く提出された⁸⁾。地方豪農・農民及び在地営業者は、各自の営業の自由と安定化を狙い、請願を提出していったが、議会の開会で参政意欲を高めた地域の人々は、積極的に請願に署名していた⁹⁾。

民力休養の請願と同時に、社会資本整備の請願及び個別権利救済の請願は提出された。第一議会（第一次山県有朋内閣、明23・11・29－明24・3・7）から地方名望家、地元住民は、鉄道敷設をはじめとする社会資本整備の請願を提出していった¹⁰⁾。但し、請願の件数は租税負担軽減の請願ほど多くなかった。第四議会（第二次伊藤博文内閣、明25・11・29－明26・2・28）から、明治十年代の明治国家成立の過程で政府の不適切な施策によって権利の損害を受けた人々は、権利救済の請願を提出し始めた。その代表例が窮乏士族からの復族復禄の請願であった¹¹⁾。復族復禄の請願は、帝国議会の開会以前に元老院及び各省に向けて提出されたものの、元老院及び各省によって放置・

7) 地租・地価の請願の提出過程について、安良城盛昭「初期帝国議会下の地租軽減・地価修正運動とその基盤」(『社会科学研究』19巻6号、1968年3月)、黒田展之『天皇制国家形成の史的構造——地租改正・地価修正の政治過程』(法律文化社、1993年、第2編・資料)を参照。

8) 衆議院を例にすれば、第一議会するとき、「酒造税則改正」請願は17府県から38件提出され、第四議会するとき、「菓子税則改正」請願は18府県から34件提出された(「府県別請願件名表」、衆議院事務局編『衆議院記事摘要』第一回、第四回、衆議院事務局、1911年)。

9) 末木孝典「初期議会期における市民の政治参加と政治意識——議会観・議員観を中心として」及び有馬学「議会・政党・選挙」(季武嘉也編著『日本の近現代』、放送大学教育振興会、2015年)を参照。

10) 鉄道敷設の請願の提出過程について、烏海靖「鉄道敷設法制定過程における鉄道期成同盟会の圧力活動」(『歴史学研究報告』13号、1967年8月)、有泉貞夫『明治政治史の基礎過程——地方政治状況史論』(吉川弘文館、1980年、第3章)を参照。

11) 不適切な秩禄処分を受けた士族の生活状況について、落合弘樹『秩禄処分——明治維新と武士のリストラ』(中央公論新社、1999年)、195－203頁を参照。窮乏士族の復族復禄請願の提出状況として、第四議会に請願は6府県から7件提出された。第五議会に請願は15府県から20件提出された。第六議会に至ると請願は18府県から56件提出された(「府県別請願件名表」、衆議院事務局編『衆議院記事摘要』第四－六回、衆議院事務局、1911年)。請願運動が次第に広がっていった状況は明らかである。

不採用とされた。立憲政治体制が創設されるとこれらの請願は、請願制度を利用し、議会という場で民意として登場した（表1-2-1、1-2-2）。

表1-2-1 初期議会期における貴衆各議院の請願受理・処理の一般状況

議会回数	会期	議院	受理件数	採択	参考送付	取下・却下・審査未了	廃棄
一	明 23・11・29 明 24・3・7	貴族院	1048	10	/	1013	25
		衆議院	1526	0	1042	430	54
二	明 24・11・26 明 24・12・25	貴族院	1217	6	/	1211	0
		衆議院	1370	0	146	815	408
三	明 25・5・6 明 25・6・14	貴族院	618	43	/	575	0
		衆議院	642	0	17	454	170
四	明 25・11・29 明 26・2・28	貴族院	3070	41	/	16	3013
		衆議院	2808	23	392	172	224
五	明 26・11・28 明 26・12・30	貴族院	2646	9	/	2192	445
		衆議院	1093	2	371	665	55
六	明 27・5・15 明 27・6・2	貴族院	420	23	/	387	10
		衆議院	486	0	345	78	63

貴族院事務局編『帝国議会貴族院事務局報告』第一—六回（貴族院事務局、1911年）及び衆議院事務局編『衆議院記事摘要』第一—六回（衆議院事務局、1911年）に基づき、趙作成。

表1-2-2 第一、四議会において貴衆各議院に2件以上提出された請願

議会回数	貴族院	衆議院
一 (明 23・11・29— 明 24・3・7)	地租軽減及地価修正・地租軽減及非地価修正 (438・57)、治水堤防ニ関スルモノ (142)、郡区分合・非郡区分合 (92・33)、酒造税則改正 (47)、蚕種検査法実施・非蚕種検査法案 (18・12)、特別輸出港開設 (17)、菓子税則改正 (13)、地租改正外数件 (13)、登記法改正 (11)、管轄替 (11)、選挙法改正 (10)、地租軽減及選挙法改正 (9)、北海道施政更革 (9)、商法実施延期・商法実施断行 (8・6)、僧侶兵役免除 (7)、山林制度改正 (6)、鉄道布設 (5)、織物工業保護 (4)、売薬税則改正 (4)、二等三等官林払下 (3)、煙草税則改正 (3)、明治二十二年法律第十二号廃止 (2)、車税ヲ市町村税ニ編入 (2)、公娼廃止 (2)、死刑廃止 (2)、国難排除人民救済 (2)、徴兵令改正 (2)、出版条例改正 (2)、太陽曆中陰曆削除 (2)、醤油税改正 (2)	地価修正・反地価修正 (377・103)、地租軽減 (222)、郡分合 (178)、治水費国庫支弁 (132)、酒造税則改正 (38)、蚕種検査法 (31)、登記法改正 (22)、特別輸出港 (13)、菓子税則改正 (10)、官林払下 (10)、公娼禁止 (10)、鉄道布設 (8)、商法施行延期 (8)、法律第三号十二条更正 (8)、選挙法改正 (8)、府県郡制改正 (6)、兵役免除 (6)、県庁設置 (5)、市町村制改正 (4)、死刑廃止 (4)、特赦 (3)、煙草税則改正 (3)、売薬税則改正 (3) 北海道議会開設 (3)、出版条例改正 (2)、法律第十一号廃止 (2)

<p>四 (明 25・ 11・29- 明 26・ 2・28)</p>	<p>地価修正(2317)、鉄道(182)、治水(83)、特別輸出港(65)、国税特別処分(52)、郡長公選(49)、菓子税則改正(32)、郡分合(29)、輸出入税免除(29)、醤油税則改正(16)、和漢医継続(14)、薬品営業並薬品取扱規則改正(10)、登記法改正(10)、地租軽減(9)、車税(9)、復籍復祿(8)、煙草税則改正(6)、震災地土木工事実地調査(5)、震災罹災救助金下付(5)、牧畜事業保護(5)、第四回内国勸業博覧会開設地(5)、酒精二関スル件(5)、県分合(4)、小作条例改正(4)、刑法及民法改正(4)、煙草税則中改正追加法律案二付(3)、狩猟規則改正(3)、海底電線架設(3)、古物商条例改正(3)、小学校費国庫補助(3)、郡制改正(3)、医薬分業(2)、遠洋漁業費補助(2)、僧侶兵役免除(2)、加波山事件入獄者特赦(2)、千鳥事業保護(2)、山林制度改正(2)、公娼廃止(2)、鉦業条例改正(2)、検地改良法外一件(2)、酒造税則中改正法律案二付(2)</p>	<p>地価修正(1916)、鉄道敷設及工期繰上(205)、特別輸出港開設(65)、治水費国庫支弁(59)、風水害地ニ係ル国税特別処分(56)、郡長公選及警察自治(48)、郡分合(36)、菓子税則廃止(34)、東京府及神奈川県境域変更(34)、輸出税全廢(30)、醤油税率軽減并自家用醤油取締(23)、和漢医継続(22)、木曾川改修工事速成(14)、車税則廃止(12)、復祿及金祿公債証書下付(7)、登記法改正(6)、地租軽減(5)、二十三年法律第十号付則第十四条改正(5)、小作条例發布(5)、産馬事業保護(5)、内国勸業博覧会設置(5)、震災土木工事実地調査(5)、震災救助金下付(5)、国事犯入獄者特赦(4)、山林制度改正(4)、狩猟規則改正(4)、自家用料酒税廃止(4)、酒造税則改正(3)、古物商条例改正(3)、裁判管轄区域改正及出張所設置(3)、小学教育費国庫補助(2)、鉦業条例改正(2)、神祇官再興(2)、僧侶兵役免除(2)、売薬規則改正(2)、生糸検査所設置(2)</p>
--	---	--

()の中は件数。貴族院事務局編『帝国議會貴族院事務局報告』第一回、第四回(貴族院事務局、1911年)及び衆議院事務局編『衆議院記事摘要』第一回、第四回(衆議院事務局、1911年)に基づき、趙作成。

二、貴衆各議院の請願法制の検討と改善

(1) 貴族院の請願法制の検討と改善

1、「貴族院規則第百十六條改正ノ動議」

明治二十四年(1891)二月十日、第一回議會貴族院・本會議の第二十六回會議において、議員林宗右衛門(多額納税者)¹²⁾は、「議院ハ請願者ノ住所身分年齢ヲ記シ各自署名捺印シタル請願書ニ非サレハ受理セス請願者自ラ署名スルコト能ハス他人ヲシテ代署セシムルトキハ代署シタル人其ノ由ヲ付記シ之ニ署名捺印スヘシ」¹³⁾と規定した貴族院規則の第百十六條の末文を、「請願者自ラ署名スル能ハサルトキ他人ヲシテ代署セシメ自ラ捺印ス

12) 貴族院議員の身分は、衆議院・參議院編『議會制度七十年史・貴族院參議院議員名鑑』(大蔵省印刷局、1961年)による。

13) 衆議院・參議院編『議會制度七十年史・資料篇』(大蔵省印刷局、1962年)、21頁。

ルモノハ此ノ限ニ在ラス」に修正するという動議を提出した。理由として林は、「我国古来ノ慣例ハ重キヲ捺印ニ置キ自署代署ノ如何ヲ問ハサルヲ以テ容易ニ之レガ規定ニ従フ能ハス目今本院へ提出セル請願者中他人ノ代署セシモノアルモ其由ヲ附記捺印セサルアリ為メニ愛國ノ赤衷ヲ縷述シタル請願書モ之レカ規定ニ依テ却下セサルヲ得ス」¹⁴⁾と述べた。林は、貴族院がより多く請願を受理できるように、請願法制を改善しようとした。

林動議に対して、議員三浦安（勅選）及び議員千家尊福（男爵）は、賛否の意見を表した。請願委員を務める三浦は、今まで受理した19件請願の内の16件が「代署人ノ理由書」の不備で却下されたという請願制度運営の経験に基づき林動議を支持し、さらに第百十六条を「議院ハ請願者ノ住所身分年齢氏名ヲ記シテ捺印シタル請願書ニアラサレハ受理セス」と修正することを提案した¹⁵⁾。千家は、貴族院が議員渡正元（勅選）の動議に基づき、貴族院規則全体の修正を9名の修正委員に付託したので（明治二十三年十二月八日、貴族院本会議の第三回会議）、林動議をこれらの修正委員に付託すると提案した。

林動議及び三浦、千家の意見をめぐって、貴族院議員の間意見は分かれていた。しかしいずれの意見の支持者も、請願法制改善という林動議の精神を認めた。林動議を支持した議員安藤則命（勅選）は「其義ハ第一人民ニ便利ヲ与ヘマスレバ」、「三浦君ノ説ニナツテモ宜シイ林君ノ議ニナツテモ宜シイ」と述べ¹⁶⁾、千家の意見を支持した議員岡内重俊（勅選）は林動議に「至極賛成」し、「感服」した¹⁷⁾。最終的に林動議が可決され、第百十六条は動議の通りに修正された。請願法制は改善された。

2、「請願事件ニ付審議ノ標準ヲ定ムル緊急動議」

明治二十四年二月二十一日、第一回議会議貴族院・本会議の第三十四回会議において、請願委員長蜂須賀茂韶（侯爵）は13名の請願委員の賛成を以て、「請願事件ニ付審議ノ標準ヲ定ムル緊急動議」を提出した。動議の内容は、「請願ヲ採択スルハ其請願ノ事項ヲ採納スル場合ニ止ラス其趣旨ノ参考ニ

14) 『帝国議会議貴族院議事速記録』2（東京大学出版会、1979年）、422頁。

15) 同前、423 - 424頁。

16) 同前、427 - 428頁。

17) 同前、428頁。

供スヘキモノモ亦之ヲ採納スルモノトス」であった¹⁸⁾。

蜂須賀動議の裏には、これまで本会議の請願審査・処理に際して繰り返された、請願詳細審査の要求と請願送付基準の論争があった。二月十四日の貴族院本会議の第二十九回会議、「菓子税則改正」請願は本会議の日程に上った。請願の審査について請願委員小沢武雄（勅選）は、一件の請願の審査に大きく時間がかかると、後の請願が「議場ニモ上ルコトガ出来ナクナッテ仕舞」うと言い¹⁹⁾、審査の簡略化を勧めた。議員三浦安は、「綿密ニ審議スル」こともなく、「何デモ請願ガ出テ規則ニサヘ背カヌモノナラ大概ニシテ政府ニ出」されば、「何ノ議院ニ力ガアリマスカ」と質し、小沢の発言に反対した。三浦は、請願を詳細に審査した上で、内容が実行可能な請願だけを政府に送付することを主張した²⁰⁾。最終的に請願は多数で採択されたが、三浦の意見は黙殺された。その後、三浦は本会議に上程された請願ごとに、請願の詳細審査を求め続けた。三浦の要求とそれによる論争で本会議の議事が行き詰まり状態に陥り、請願委員長蜂須賀は、請願送付基準問題の解決にとりかかった。

蜂須賀動議は、本会議の一回分相当の大論争を引き起こした。詳細審査を持論とした三浦安は、貴族院の地位維持の視点から、動議に反対した。「政府ト議院ハ並ビ立ツタモノデ議院ハ政府ノ配下ニアラズ（中略）法律ニ関係シタル請願書デアッテモ議院ハ之ヲ取捨可否スルコトノ権利ハ行フベカラズ政府ニ出シテ政府ノ提出ヲ待ツベキモノデアルト言フヤウナ解釈ニ果シテナリマシタナラバ議院ハ一歩退イテ政府ノ配下ニナルト言ハザルヲ得ナイ」²¹⁾、と三浦は警戒した。三浦の演説に続き動議をめぐって賛否論が続々となされた。議員重野安繹（勅選）は、「貴族院ハ中途デアリマス政府ト言フモノガアリマスカラドコマデモ政府マデ達セヌケレバ本當ニ其請願ガ上ヘ通ツタトハ申サレマセヌ」ので、請願を「政府ヘサツサト送付ヲ致シタイ」²²⁾と、動議を支持した。議員醍醐忠順（侯爵）、島内武重（勅選）、岡内重俊（勅選）、村田保（勅選）、外山正一（勅選）も動議と同調であった。一方、議員津軽承叙（子爵）、小畑篤次郎（勅選）は三浦を支持した。小畑

18) 同前、525 頁。

19) 同前、473 頁。

20) 同前、475 - 478 頁。

21) 同前、523 頁。

22) 同前、520 - 521 頁。

は「此議院ハ即チ立法部デゴザリマシテ行政部司法部ト三ツ相對シタモノ
 デ決シテドウモ行政部ノ下ニ立チマシテ取次ヲシマス場所デハナイ」²³⁾と
 発言した。両方の意見をともに「極端論」とした意見も出された。議員谷
 干城(子爵)は、「其精神ニ至テハ三浦君ノ説カレタ精神デ宜シカラウト思フ、
 併ナガラ此手續ニテハ……矢張り此蜂須賀君ノ手續ニ依」る²⁴⁾と説いた。

論争の末、蜂須賀動議が可決され、本会議は〈参考にさえなり得れば政
 府に送付〉という請願送付の基準を決めた。以上の動議提出の経緯及び動
 議をめぐる賛否論の内容から分かるように、基準は、初期議会期において、
 議会開設期間の短さなどの客観的な制限に対応し、請願の審査・処理を保
 障する積極的なものであった。

3、「帝国議会開期ニ関スル建議案」

明治二十四年十二月二十四日、第二回議会（第一次松方正義内閣、明
 24・11・26 - 明24・12・25）貴族院・本会議の第十九回会議において、
 議員林宗右衛門は、第三議会から帝国議会の開会時期を毎年の九月に移す
 という建議案を提出した。林建議は、議会開設期間の実質的な延長を狙い、
 理由の一つが請願処理の確保であった。林は「人民ノ懇願上ニ係リマスル
 所ノ請願書ト云フモノハ」、議会開設期間が短いので、「幾分ハ議事ニ上ラ
 ナ」い²⁵⁾と理由を説明した。

林建議は、議員徳川篤敬(侯爵)らの63名の賛成者を有し、第一読会の後、
 審査委員に付託された。第二議会の解散につれ、建議は審査未了に終わっ
 った。だが、多数の貴族院議員が請願法制の改善を図ったことの証左として、
 建議は記憶されるべきものである。

(2) 衆議院の請願法制検討——「衆議院規則中削除ノ件」

明治二十三年十二月十二日、第一回議会衆議院・本会議の第九回会議に
 おいて、議員山田東次(自由党、神奈川県)²⁶⁾は緊急動議として「衆議院規則

23) 同前、530頁。

24) 同前、同頁。

25) 『帝国議会貴族院議事速記録』3(東京大学出版会、1979年)、197頁。

26) 衆議院議員の党派・選挙区は、衆議院・参議院編『議会制度七十年史・政党派
 派篇』(大蔵省印刷局、1961年)及び同編『議会制度七十年史・衆議院議員名鑑』
 (大蔵省印刷局、1962年)による。

中削除ノ件」を提出した。山田は、「議院ハ請願者ノ住所身分職業年齢ヲ記シ各自署名捺印シタル請願書ニ非サレハ受理セス請願者自ラ署名スルコト能ハス他人ヲシテ代署セシムルトキハ代署シタル人其ノ由ヲ付記シ之ニ署名捺印スヘシ」を規定した衆議院規則の第百四十七条から「身分職業年齢」の文言を削除し、また「請願文書表ニハ請願ノ趣旨提出ノ年月日請願者ノ住所身分職業氏名紹介議員ノ氏名ヲ記スヘシ（二項）請願者数名アルトキハ請願者某及外幾名ト記スヘシ」を規定した第百五十三条²⁷⁾から「身分職業」の文言を削除しようとした。山田は次のように動議の理由を説明した。「近頃諸処ヨリ本院ニ差出ス所ノ請願ヲ見マスルノニ、或ハ身分ヲ記載シナイモノガアルシ、或ハ年齢ヲ記載シナイモノガアリ、或ハ職業ヲ記載シナイモノガアルト云フ所カラ（中略）却下シナケレバナラヌ場合ニ至ッテ居リマス」。「年齢ヤ身分ヤ職業ト云フモノハ、請願ニ必要デナイト考ヘマス」。「必要デモナイ所ノ条件ヲ設ケテ、此ノ条件ニ合ハナケレバ、百里二百里ノ遠クカラ持ッテ来タモノデモ、却下スルト云フハ誠ニヨクナイト考ヘマス」²⁸⁾。請願提出手続きの簡素化を以て請願法制の改善を図る動きが同時に、衆議院と貴族院に生じたのは、興味深い事実である。

山田動議は、議員高木正年（改進黨、東京府）の反対に遭い、成立しなかった。もっとも、高木の反対理由は、「身分年齢職業」らの情報が請願の処理に必要である、ということである。高木によると、請願の処理に際して請願者の動機を考えるべきであり、この意味で請願者の個人情報が必要な参考資料である。「仮令ヘバ商法ノ事ニ就イテ請願スル場合」、「商業者」の請願は、「白面書生」の請願より重要である。また「彼ノ年齢ノ事ニ就イテハ、丁年未丁年ト云フ必要ハアリマス」²⁹⁾。衆議院は、高木の意見を認め、請願を適切に採否するために、山田動議を否決していたのである。

三、貴衆各議院の請願制度の運営と請願審査・処理

考察の準備として、議院法（前章既述）及び「貴族院規則」、「衆議院規則」³⁰⁾の関連条項に基づき、貴衆両議院の請願受理・処理の流れを整理し

27) 以上の二か条、衆議院・参議院編『議會制度七十年史・資料篇』、57頁。

28) 『帝国議會衆議院議事速記録』1（東京大学出版会、1979年）、86 - 87頁。

29) 同前、87頁。

30) 衆議院・参議院編『議會制度七十年史・資料篇』、21頁、57頁。

ておく。①請願者は紹介議員を介して請願を提出する。②請願委員会は請願の体裁を審査し、体裁が規定に合わない請願を却下する。③委員会は体裁が正しい請願を審査する。④審査の結果として、委員会は(a)請願を廃棄する、(b)請願を政府あるいは院内各委員会に参考のために回送する（衆議院のみ、後述）、(c)請願を採択すべきものとして本会議に送る、と請願を処理する。(c)の場合、委員会は同時に意見書を作成する。⑤委員会は「請願文書表」を作成し、請願処理状況を本会議に報告する。本会議は委員会が送った請願を審査・処理する。本会議は請願を採択すれば、請願を委員会の意見書とともに請願を政府に送付する。

それでは、貴衆各議院が請願制度を運営し、請願を審査・処理した状況を考察する。貴族院は順調に請願制度を運営していった。第一議會から、貴族院の請願委員会は請願を審査・処理し、処理結果を請願文書表の順に従い本会議に報告し始めた。本会議は委員会から請願を受けると、速やかに請願を上程し、審査・処理した。第二議會に委員会は法制・租税・雑の三分科を設け、その後、分科会の設置を慣行とした³¹⁾。第三議會（第一次松方正義内閣、明25・5・6－明25・6・14）から、委員会は分科会及び総会の開会日時を最初の総会に議決していった³²⁾。第四議會に至ると委員会は、「法制租税及び雑の三部に分ち日曜及び金曜を以て部会は又は水曜を以て総会議を開く（中略）請願書来るに会へば書記官は之を三部に区分し其要領を記述す（中略）各部の主査は日々臨席してその分類を検し（中略）部会は之が可否を討論し総会は之を確定する」³³⁾と、安定して請願制度を運営し、丁寧に請願を審査・処理していた。本会議は引き続き、委員会から請願を受けると、それを審査・処理した。

貴族院とは対照的に、衆議院の請願制度運営は当初、混乱に陥った。第一議會に多数の衆議院議員が予算をめぐる倒閣闘争³⁴⁾に没頭し、その結果、請願委員会は出席委員数の不足で開会できず、請願委員長片岡健吉（自由党、高知県）が、明治二十四年三月四日の本会議の第五十九回会議に、議長を通じて多数の請願委員の無断欠席を咎め、委員の委員会への出席を求めた。

31) 貴族院事務局編『貴族院委員会先例録』（貴族院事務局、1939年）、13頁。

32) 同前、43頁。

33) 「議会に提出する請願書」、『朝野新聞』明26・1・12。

34) 佐々木隆『藩閥政府と立憲政治』、第2章を参照。

衆議院の本会議も、請願を詳細に審査・処理できなかった。本会議は、最後の二回の会議で、委員会が採択すべきものとして送った請願を全部、参考として直接に政府に送付する、と形式的に請願の処理を終わらせることしかしなかった。但し、この応変策より、参考送付という慣行的な請願処理方法が成立した。第二議会に委員会は、請願委員長江原素六（自由党、東京府）の提案に従い租税・法律・雑の三分科を設け³⁵⁾、請願の審査・処理を本格的に始めた。だが、倒閣闘争の継続と議会解散の原因で、本会議は第三議会まで、依然として一度も請願事件を上程していなかった。この状況は、多数の議席を占めた民党（政府反対党）の民意への怠慢として、吏党（政府支持党）議員の批判を招いた³⁶⁾。

衆議院の請願制度運営は第四議会を期に成立した。第四議会に請願委員長高田早苗（改進黨、埼玉県）は制度運営を改善した。高田は請願委員会を率いて請願を丁寧に審査した上で³⁷⁾、本会議で「請願ヲスルト云フコトニ極ッテ此院ニ提出致シマス迄ニハ、非常ナ勞力モ掛ッテ居レバ随分金モ掛ッテ居ル（中略）又此議院ト云フモノハ、勿論人民ノ多数ヲ代表シテ居ルノデアルニ相違ナイケレドモ、始終少数者ノ——此国民ノ少数者ノ疾苦ト云フコトニモ氣ヲ付ケテヤラナケレバナラヌ、即チ請願ト云フモノニ一層注意ヲシテ、院議ニ付スベシト極ッタ事柄ヲ院議ニ付シテ貰ハナケレバナラヌ」³⁸⁾と発言した。本会議は、委員会の報告順に従い請願を審査・処理し始めただけでなく、「震災新設工事廃棄」、「土岐川河身改修工事停止」、「九州炭坑患難救済」という3件の請願に対して期限を定めて至急審

35) 「下院の請願委員に就て」、『郵便報知新聞』明24・2・4。

36) 第二議会に、中央交渉部議員栗谷品三（大阪府）は、請願制度運営の混乱さをあげ、民党の倒閣闘争の無意味さを次のように批判した。「唯本員ノ憂フル所ハ（中略）民間ヨリ数百通出テ居ル所ノ請願ノ如キモ、成ルベク議事ノ結了ヲシテ、満足ヲ与ヘタイト思フ、昨年ノ如キ九十日ノ七十日マデハ、即チ予算ノコトニヤアタタ云ッテ、一項モ即チ請願書ノコトハ、一ツモ議シヤッタモノハアルマイ、（中略）到底此本分ヲ尽スコト出来マイト思フ」（『帝国議会衆議院議事速記録』3、東京大学出版会、1979年、269頁）。

37) この点は、本会議における高田の詳細な請願処理結果報告から分かる。また第四議会の後、請願委員は全員で、紅葉館で懇親会を開いた（西潟為蔵日記明26・2・24条。本問句一ほか編『雪雪花——西潟為蔵回顧録』、野島出版、1974年、159頁）。この連帯感と達成感からも、諸委員が協力して請願を審査・処理した状況が窺える。

38) 『帝国議会衆議院議事速記録』5（東京大学出版会、1979年）、139頁。高田の発言は、「請願委員たるものは頗る地歩を高め且つ其責任を重大ならしめた」ものとして評価された（「請願委員長の報告」、『日本』明25・12・10）。

査をした³⁹⁾。このように衆議院の制度運営は軌道に乗った。第六議会（第二次伊藤博文内閣、明27・5・15－明27・6・2）に委員会は、請願審査のために小委員会を開催し⁴⁰⁾、請願審査を強化した。

初期議会期における貴衆各議院の本会議の請願採否状況は、表1-2-3の通りである。表1-2-3及び表1-2-1から、各議院がともに請願の採択に慎重だったことは確認される。基本的には、各議院の請願委員会は請願の採択に慎重であり、本会議はさらに委員会が送った各請願を詳細に審査した。審査の結果、本会議は請願を廃棄したことが多かった。

表1-2-3 第一一六議会における貴衆各議院の本会議の請願採否状況

議会回数	貴族院	衆議院
一 (明23・11・29－ 明24・3・7)	菓子税則改正○(明24・2・14)、酒造税則改正×(明24・2・18)、地租軽減×、郡区分合×(以上明24・2・20)、菓子税則改正○、千葉県下利根川北岸村落管轄変更○(以上明24・2・23)、開墾移民及警備ノタメ囚徒ヲ北海道ニ移ス×、明治二十二年法律第十二号廃止(2件)○(以上明24・2・24)、郡域改正○(明24・2・27)、酒造税則改正×、酒造税則第二十一条改正○、郡区分合○(以上明24・2・28)、酒造税則改正×、郡換○、静岡県下四大川治水費国庫支弁○、酒造税則改正×(以上明24・3・2)	
二 (明24・11・26－ 明24・12・25)	岐阜県震災地租税免除(6件)○(明24・12・25)	
三 (明25・5・6－ 明25・6・14)	沖縄県へ海底電線架設○、震災ニ付救済○、山林制度改正○、静岡県下四大川及本邦十四大川治水費ヲ国庫支弁ノ旧ニ復スル○、郡長公選○(以上明25・6・9)	

39) 衆議院事務局編『衆議院委員会先例彙纂』(衆議院事務局、1942年)、84－85頁。

40) 同前、附録97頁。

<p>四 (明 25・11・29- 明 26・2・28)</p>	<p>郡換○、綿糸輸出税免除○、沖縄県へ海底電線架設○、郡分合○、信濃川治水○(以上明 25・12・22)、郡分合○、金禄公債証書下付○(以上明 25・12・24)、官有原野貸下及ビ払下○、管地組換○、郡所属組換○、山林制度改正○(以上明 26・1・21)、官報及官有鉄道客車ニ広告掲示○、産馬事業保護○、郡域替○、千島事業保護○、昆布輸出税免除○、牛疫撲滅処分○(以上明 26・2・20)、郡分合○、復禄○、官林制度改正○、小学教育費国庫補助○、市町村立小学校教員俸給ヲ国庫補助トスル○(以上明 26・2・22)、行政区画変更○、郡域更正○、信濃川流末治水設計○、一郡新設○(以上明 26・2・28)</p>	<p>菓子税則廃止(9件)○、地租条例改正×(以上明 25・12・19)、十四大川治水費国庫支出×、海底電線架設○、千島事業保護×(以上明 26・1・13)、金禄公債証書下付○(明 26・2・18)、震災新規工事廃棄○、小学教育費国庫補助○(以上明 26・2・23)、土岐川河身改修工事差シ止メ○、岐阜県震災土木工事実地調査○(以上明 26・2・24)、加波山事件入獄者特赦(3件)○、旧福井藩卒士族へ編入及ビ復位×(以上明 26・2・27)</p>
<p>五 (明 26・11・28- 明 26・12・30)</p>	<p>千島国冬期間航並電線架設○、質屋取締条例改正○、庄内川改修○、郡換○(以上明 26・12・16)</p>	<p>農事実験場支場設置○、針科取締法○(以上明 26・12・18)</p>
<p>六 (明 27・5・15- 明 27・6・2)</p>	<p>復族○、質屋取締条例改正○、協力高二対スル金禄公債証書下付○、沖縄県宮古島島費軽減及島政改革○、俵製及荷造改良○、千島国択捉島電線架設○、庄内川改修○、信濃川流末改修○、復族及復禄○(以上明 27・6・2)</p>	<p>石代引当米過剰金下渡×(明 27・6・1)</p>

○は採択、×は廃棄。『帝国議会貴族院議事速記録』1～7(東京大学出版会、1979年)、『帝国議会衆議院議事速記録』1～7(東京大学出版会、1979年)に基づき、趙作成。

表1-2-3を表1-2-2と合わせてみると、各種の請願のそれぞれに対する貴衆各議院の態度が一定の程度で分かる。表1-2-2に基づき、各議院が受理した請願を①国益の請願、②民力休養及び社会資本整備など、個人あるいは自治体の利益の請願、③個別権利救済の請願、という三種類に分類でき、また多数を占めたのが②であった。三種類の請願の処理として各議院は①③を積極的に採択し、②を容易に採択しなかった。これは、①③に比べて、②の実現はより国家の財政状況と直結していたからである。各議院は、厳しい財政状況から②を政府に送付しても実現できないと判断し、請願を廃棄したのである。以下、三種類の請願を一件ずつ取り上げ、請願の各議院の本会議での審査・処理状況を具体的にみていく。

(1)「小学教育費国庫支弁ノ請願」（国益の請願）

第四議會に、圧力団体の国立教育期成同盟会は二回にわたって、貴衆各議院に「小学教育費国庫支弁ノ請願」を提出した。請願書は、国家における教育の意義及び国家の教育補助義務を説いた上で、統計数字をあげて授業料負担の原因で貧民子弟が就学できない現状を述べ、教育普及のために小学教育費の国庫補助を求めた。また請願書は、明治二十七年以降、第一年 70 万円、第二年 100 万円、第三年 150 万円、第四年 250 万円、第五年以降は毎年 300 万円という、逐年増額の補助金下付方法及び各年の補助金額を提示した⁴¹⁾。

貴族院において、請願委員会は当初、この請願を廃棄した。しかし、請願の紹介議員近衛篤磨（公爵、三曜会）⁴²⁾は、請願を「理由ナシニ握潰シタト云フ訳デ誠ニ委員会ハ不親切」⁴³⁾と、委員会の処理結果を認めなかった。近衛は、「貴族院規則ノ百三十六条」⁴⁴⁾に基づき、30 名の支持者も集め、請願の本会議への上程を求めた。

近衛の要求で明治二十六年二月二十二日、貴族院本会議の第三十五回会議において、請願は上程され、採択された。本会議で請願委員松岡康毅（勅選、無所属）は、「此請願書ニモゴザイマスル通り国家費用多端ノ際三百万円ト申シマス金ハ頗ル巨額」と、当初委員会が請願を廃棄した理由を説明した⁴⁵⁾。二人の紹介議員近衛篤磨、谷干城（子爵、懇話会）は、請願の支持演説を行った。近衛は請願書の内容を具体的に紹介し、授業料の負担で貧民子弟が「無学文盲デー生終ラナケレバナラヌト言フノハ実ニ愁ムベキモノ」であり、「又国家ノ上カラ見テモ将来ニ出来ル所ノ子供半数以上ハ無学文盲デ居ルト言フコトハ随分嘆ハシイ話デアル」と、教育費国庫補助の必要

41) 国立教育期成同盟会編『国立教育期成同盟会報告』第一回（国立教育期成同盟会、1893 年）を参照。

42) 第四議會を期に、貴族院の各会派は成立した。貴族院議員の会派は、酒田正敏編『貴族院会派一覽——1890 - 1919』（日本近代史料研究会、1974 年）による。

43) 『帝国議會貴族院議事速記録』6（東京大学出版会、1979 年）、415 頁。

44) 近衛が言った貴族院規則は、第一議会で全文修正されたものであった（明治二十四年二月二十七日議決）。その第百三十六条が当初の規則の第百二十五条であり、「請願委員ニ於テ議院ノ會議ニ付スルヲ要セスルノ報告ニ対シ一週間内ニ議員ヨリ會議ニ付スルノ要求ヲ為ス者ナキトキハ委員ノ決議ヲ以テ確定トス」と規定していた（衆議院・参議院編『議會制度七十年史・資料篇』、29 頁）。

45) 『帝国議會貴族院議事速記録』6、467 頁。

性を説いた⁴⁶⁾。谷は、「此学問ノ必要ト言フコトヲ承知シテ居ル中デ金ガナイタメニ大切ノ何ヨリノ可愛イ子ニ教育ヲ施スコトノ出来ヌノハ誠ニ憐レナル事柄デアール」と近衛演説を敷衍し、政府が必ずしも請願書の要求通りに補助金を出さず、「出来ル丈ケ其方向デ進ンデ目的ヲ達スレバ宜い」と補足した⁴⁷⁾。近衛、谷の演説の後、議員箕作麟祥（勅選、無所属）、醍醐忠順（侯爵、無所属）は請願支持を発言した。本会議は請願を採択した。

二月二十三日、請願は衆議院本会議の第四十二回会議において上程され、順調に採択された。請願の審査として請願委員鈴木万次郎（自由党、福島県）は請願書の内容を紹介し、「請願委員会ニ於キマシテモ更ニ一人ノ反対者モゴザリマセズ決定」と委員会の処理結果を報告した。議員小野隆助（国民協会、福岡県）、石井定彦（改進黨、香川県）、小林信近（改進黨、愛媛県）は請願書内容の細部及び請願実現の財源の有無を質問した。鈴木は請願の実現可能性を「無論アリマス」⁴⁸⁾と肯定した。本会議は請願を採択した。請願は、衆議院も通過した。

(2) 「金禄公債証書下付ノ請願」（個別権利救済の請願）

第四議会に、佐賀士族江藤新作外 489 名の請願者は、復禄を求める「金禄公債証書下付ノ請願」を貴衆各議院に提出した。請願書の内容は、明治七年から九年まで国事犯として除族没禄とされた佐賀、山口、熊本、福岡、長崎五県の叛乱士族は、明治二十二年の大赦令によって復族されたものの復禄されなかった。わずか一年後の西南戦争に参加し、同じく国事犯となった士族は、ただ除族と処分されたため、五県の士族にこれらの士族と同じ処分を与え、復禄させる、ということであった⁴⁹⁾。

明治二十五年十二月二十四日、貴族院本会議の第十二回会議において請願は上程され、論争の末に採択された。請願委員長二條基弘（公爵、三曜会）の報告の後、議員林友幸（子爵、研究会）、鍋島直彬（子爵、懇話会）、梶取素彦（男爵、大和倶楽部）、酒井忠彰（子爵、研究会）は請願者への同情を趣旨と

46) 同前、467 - 468 頁。

47) 同前、469 - 470 頁。

48) 『帝国議会衆議院議事速記録』6（東京大学出版会、1979年）、985頁。

49) 大赦令の公布及び佐賀士族の請願提出の経緯について、落合弘樹「帝国議会における秩禄処分問題——家禄賞典秩禄処分法制定をめぐって」、『人文學報』73号、1994年1月。同『明治国家と士族』、吉川弘文館、2001年所収）を参照。

する支持演説を行った。これらの演説に対し議員曾我祐準（子爵、懇話会）は、「元来此事件ハ無論（中略）実ニ憐ムベキモノ、又悲シムモノ、而シテ其金高ハ僅ナモノ、日本政府ニ於テ堪ヘラレナイ金高デハナイ」が、「制度改革ノ致ス所デアルカラドウモ仕様ガナイ」と、請願の採択に反対した⁵⁰。曾我の発言をめぐって、議員山口尚芳（勅選、懇話会）、渡辺清（男爵、無所属）、瀧口吉良（多額納税者、研究会）、小原重哉（勅選、無所属）は曾我に反対し、議員松平信正（子爵、懇話会）、板倉勝達（子爵、三曜会）、堀田正養（子爵、研究会）は曾我を支持した。論争の中で請願委員松岡康毅は「制度沿革ノ致ス所デ致シ方ガ無イカラ即チ請願ト云フモノガ極必要」と強調し⁵¹、請願の採択を促した。曾我は譲歩し、請願に附する意見書の修正だけを求めた。だが、採決の結果、請願及び意見書はともに採択された。

明治二十六年二月十八日、衆議院本会議の第三十八回会議において、請願は二件の法律案に挟まれて上程され、しかも当日の唯一の請願事件となった。衆議院は、請願を重視したようである。請願委員加賀美嘉兵衛（同盟倶楽部、山梨県）の処理結果報告の後、「反対ノ通告ハ一人モアリマセヌ」⁵²、請願は採択された。

（3）「十四大川治水費国庫支出ノ請願」（地方利益の請願）

第四議会に、静岡県民二千余名は22件の「十四大川治水費国庫支出ノ請願」を衆議院に提出した。衆議院請願委員会は請願を採択し、本会議に送った。治水は第一議会以来の地方名望家ひいては地元住民の主な社会資本整備要求の一つであり⁵³、工事速成及び治水費国庫支弁の請願が提出され続けた。静岡県民の請願は、その一つであった。

明治二十六年一月十三日、衆議院本会議の第二十六回会議において、請願は上程された。しかし請願は最終的に廃棄され、理由が財源の不足であった。具体的な経緯として請願委員浅香克孝（改進黨、東京府）は請願書の内容に基づき水害の深刻さと治水費国庫支弁の必要性を説明し、請願の採択

50) 『帝国議會貴族院議事速記録』5（東京大学出版会、1979年）、135 - 136頁。

51) 同前、138頁。

52) 議長曾瀬荒助（中央交渉部、山口県）の発言。『帝国議會衆議院議事速記録』6、857頁。

53) 初期議会期における治水問題の噴出について、前田亮介『全国政治の始動——帝国議會開会後の明治国家』、100 - 114頁を参照。

を促した。議員工藤行幹（自由党、青森県）は、長い反対演説を行った。工藤は治水費地方負担の歴史を説明した上で、「此十四大川ヲ悉ク国庫ノ負担ニ引受ケタナラバ、幾ラノ金ガカカルコトデアルカ、是等ノ財源ハドウスルモノデアルカ、之ヲ本院デ決議シタ以上ハ明年カラ沢山ノ金ガ出テ来タ時ニハ（中略）其時ニハ果シテ如何様ノ経済ヲ以テヤルカト云フコトモ予メ考ガ無クテハ、此議案ニ賛成ガ出来ナイ」と言った⁵⁴⁾。採決の結果、59：61の二名の差で請願は廃棄された。

ところが、二月十七日の衆議院本会議の第三十七回会議において、請願と内容が大幅に重なる十一大川治水の建議案は可決された。建議案は「木曾、澱、利根、信濃四大川ノ治水ニ関スル建議案」と名付けられ、議員湯本義憲（大成会、埼玉県）によって提出された。審査委員会は「請願委員ニ請フテ各地方ヨリ出サレテ居リマスル所ノ書類」⁵⁵⁾を参考し、北上川などの七大川を追加した。第三十七回会議は、請願と三大川しか違わない修正案を可決した。

衆議院が治水の請願を廃棄し、建議案を可決した原因はどのようなものであろうか。国庫支弁が必要なのは十一大川ならば財政は負担でき、十四大川ならば財政は負担できないというのは、多数の議員の考えであったと推測される。59：61の差は、衆議院が実行可能性も含めて請願の採否を判断した事実を反映したものであった。

以上に見られるように、貴衆各議院は丁寧に請願を審査し、実行可能性を考慮して請願を処理した。ところが、時間の推移につれ、衆議院の請願審査・処理が政治闘争に影響されるようになった。第六議会に、衆議院第一党の自由党が人気回復のため、個別権利救済の請願に基づき政府を弾劾した。以下、その状況を詳述する。

明治二十七年五月二十二日、第六回議会議衆議院・本会議の第六回会議において、自由党議員斎藤圭次（埼玉県）は請願委員長への報告に即し、「石代引当米過剰金下渡請願ニ関スル件ニ付審査特別委員ヲ設クルノ緊急動議」を提出した。請願書の内容が明治六年の地租改正に際して低価で収納された地租引当米の還元金の山口県民への償還であり⁵⁶⁾、請願委員会は請願を

54) 『帝国議会議衆議院議事速記録』6、649頁。

55) 同前、827頁。

56) 請願の背景について田村貞雄「第六帝国議会上における『長州征伐』——初代山

採択すべきものと判断した。斎藤は、請願書の内容に基づき、山口県の地租改正に際して当時の大蔵大輔井上馨が山口県令中野梧一と結託して協同会社を設置し、引当米の運用で利益をあげることを糾弾した。さらに斎藤は、佐賀の乱、西南戦争のとき井上が藤田伝三郎と結託して米相場投機に成功し、陸軍卿山県有朋が藤田の賄賂を受け、陸軍の機密電報を洩らしたことを糾弾した⁵⁷⁾。

斎藤動議は臨機的なものではなく、以下の背景を有した。第一議会から第三議会にかけて、自由党は改進黨と連合して「政費節減・民力休養」を掲げ、藩閥政府と戦っていた。第四議会に自由党は内閣総理大臣伊藤博文と地方名望家の社会資本整備要求の実現に合意し、積極政策を主張して政府支持党へと転身した⁵⁸⁾。その結果、自由党は変節者として帝国議会内外で批判を浴びた。自由党は、自らの政府からの独自性と民意代表者としての姿を社会一般に向けて強調する必要に迫られた。自由党は、明治二十六年夏から政府弾劾の動議を計画していき⁵⁹⁾、斎藤動議となったのである⁶⁰⁾。

だが、斎藤が請願を口実に動議を提出したのは、興味深い事実である。斎藤は、事件を完全に調査すれば「将来実ニ国家ノタメニ大利益ノ生ズル

口県令中野梧一日記の信憑性について」(『山口県地方史研究』52号、1984年11月)を参照。論文は、請願書の全文を掲載している(42-43頁)。この請願は、明治初期から長い歴史を有し、明治十年代に県民の請願運動が山口県の自由民権運動に組み入れられた。請願運動の経緯について、田村貞雄「山口県における自由民権運動」(一)―(二) (『山口県地方史研究』34-35号、1975年10月―1976年5月)を参照。

- 57) 協同会社設置の経緯、及び斎藤が弾劾した協同会社の設置と運営をめぐる井上馨の不正行為について、田村貞雄「山口県における地租改正」(『歴史学研究』302号、1965年7月)、同「地租金納化をめぐる山口県民の動向―防長協同会社成立事情の考察」(『史潮』91号、1965年4月)、同「政商資本成立の一過程―先取会社をめぐる」(『史流』9号、1968年3月)を参照。
- 58) 坂野潤治「伊藤内閣と条約改正交渉」、井上光貞ほか編『日本歴史大系4 近代I』(山川出版社、1987年)、688-689頁。
- 59) 「石代過剰下戻の請願に就て」、『時事新報』明27・6・2。なお第六議会の開会に先立ち、自由党は『自由新聞』に、贗札夢物語という動議の内容に関する記事に掲載しようとした(明27・5・7伊藤博文宛伊東巳代治書簡、伊藤博文関係文書研究会編『伊藤博文関係文書』二、塙書房、1974年、281-282頁)。
- 60) 斎藤動議が自由党の人気回復のためのものであったことは、斎藤の演説中、自由党議員が「是デモ政府ト吾々ト通ジテ居ルト思フカ」と叫んだことから分かる(『帝国議会衆議院議事速記録』7(第六議会)、東京大学出版会、1979年、136頁)。末松謙澄は、伊藤博文に対して、今回の動議が「自由党之人気取之計策」であると説いた(明27・5・23伊藤宛末松書簡、伊藤博文関係文書研究会編『伊藤博文関係文書』五、塙書房、1977年、426頁)。

コトデアラウ、而シテ請願者モ満足スルコトデゴザリマセウ」⁶¹⁾と言い、動議提出の動機が人民権利の保護と民意の伸張であると強調した。斎藤及び自由党は、請願という直接の民意に依拠し、動議の政略色を払拭しようとしていたのである。

但し、斎藤は請願委員による調査を認めなかった。斎藤は、「(「請願委員ノ権力ヲ無視スル」——筆者注)御嫌ハ大ニア」ることが分かったが、「政治問題ニ関係致シテ居ルト思ヒマスガ故ニ」、調査のために特別委員の選出を求めた⁶²⁾。本会議は斎藤の要求を受け入れ、請願の採否と動議の可否との両方の審査を9名の特別委員に付託した。

最終的に請願は否決され、斎藤動議は可決された。五月二十五日に特別委員会は開会し、その後、連続して五回もの会議を開いた。会議で諸委員は請願書の内容及び斎藤の説明に基づき、協同会社の人事及び山口県地租改正の経過などの一連のことについて、政府に説明及び関連資料を求めた。諸委員は各自で各省と交渉し、調査もした⁶³⁾。審査の結果、委員会は証拠不足を理由に請願と動議をとともに否決した。この結果の裏に、内閣書記官長伊東巳代治の委員籠絡工作があった⁶⁴⁾。六月一日の本会議の第十五回会議に特別委員会は処理結果を報告した。だが、自由党は、事前に立憲革新党と連合し、結果の逆転を図った⁶⁵⁾。本会議で議員工藤行幹(立憲革新党、青森県)は「此事ハ(中略)政治上ノ問題(中略)故ニ政治上ノ調査ヲスルニハ必ズシモ裁判所デ或ハ犯罪人ニ対スル如キノ証拠ヲ以テ処スベキモノデハナカロウ」⁶⁶⁾と言い、結果の変更を求めた。大論争の末に本会議は、請願を証拠不足と廃棄した一方、動議を可決し、明治十年代の「井上馨ノ行為ヲ不正トス」という弾劾決議を決めた。

61) 『帝国議会衆議院議事速記録』7(第六議會)、136頁。

62) 同前、同頁。

63) 特別委員会の速記録は残されている(『帝国議会衆議院委員会議録・明治篇』4、東京大学出版会、1986年、427 - 492頁)。特別委員会及び本会議の審査の詳細について、田村貞雄「第六帝国議会における『長州征伐』——初代山口県令中野梧一日記の信憑性について」、今村千文「初期議会期衆議院における請願の一考察」を参照。田村論文は、斎藤が提示した証拠の信憑性も検討している。

64) 伊東巳代治は、硬六派(条約改正反対派)の特別委員の自由党に対する敵意を煽動し、政府支持の無所属議員も委員会に送った(明27・5・24伊藤博文宛伊東書簡、伊藤博文関係文書研究会編『伊藤博文関係文書』二、285 - 286頁)。

65) 明27・5・30伊藤宛伊東書簡、同前、286頁。

66) 『帝国議会衆議院議事速記録』7(第六議會)、395頁。

斎藤動議の可決は、第六議会の解散をもたらした。動議は、請願に基づき長州閥の重鎮・現役の大物政治家である人物を弾劾するものとして、提出の時点から社会の注目を集め、政府部内に動揺を引き起こした⁶⁷⁾。動議の可決が、政府に衝撃を与えた。政府は、動議可決の翌日の六月二日に帝国議會を解散した（政府の議會解散に、条約改正問題も一因であった。後述）。自由党は、この結果に満足した⁶⁸⁾。

このように請願が政治闘争の道具として利用された。逆にいえば以上の事実は、自由党が政治闘争の中で、常に請願の存在を意識していたこと、請願が民意として政治過程に影響力を有したことの証左であった。

ところで、この事件は、一面で政治事件であったが、衆議院が請願の審査・処理を通じて政府統制を行った事件でもあり、その意味で近代日本の請願制度史上の重大な出来事であった。政府支持の立場をとった『東京日日新聞』さえ、衆議院が請願に基づき政府の失政を正すところに事件の性質を定め、「請願者疾苦の原因正しく政府の失政に出づと明認したるに於ては（中略）此問題に付き議決を為すも委員を選ぶも素より其時宜に任すべし」（傍点原文）と、衆議院の行動の正当性を認めた。記事は、衆議院が請願委員をとばして特別委員に請願事件の審査・処理を付託することだけを「議院の行為としては失体を極めたるもの」（傍点原文）として非難した⁶⁹⁾。初期議會期の末期の衆議院において、衆議院の請願受理権と衆議院の政府統制の権能との繋がり、復活の兆しを示したのである。

第二節 請願の実現

一、貴衆各議院の法律案審査と請願

本項では、貴衆各議院の法律案審査活動に絞り、各議院の政治活動に対する請願の影響を考察する。具体例として「商法及商法施行条例期限法律案」の各議院における審査過程、及び初期議會期中核的な政治争点であ

67) 伊藤系の大蔵大臣渡辺国武は、五月二十五日の特別委員会第一回會議に出席し、協同会社の性質を弁明した。五月三十日、出京休養中の井上馨は帰った（『郵便報知新聞』明 27・5・50）。原保太郎は、井上に書簡を送り、井上を慰めた（明 27・6・1 井上馨宛原保太郎書簡、「井上馨関係文書」〔書簡〕二四-7、国立国会図書館所蔵）。

68) 田村貞雄「第六帝国議會における『長州征伐』——初代山口県令中野梧一日記の信憑性について」、46頁。

69) 「何の政治問題ぞ」、『東京日日新聞』明 27・5・26。

る地価修正の法律案の貴族院における審査過程を取り上げる。

(1) 「商法及商法施行条例期限法律案」

明治二十三年（1890）十二月十五日、第一回議会衆議院・本会議の第十回会議において、議員永井松右衛門（大成会、福井県）は「商法及商法施行条例期限法律案」を提出した。法律案の内容が、翌明治二十四年から施行予定の商法及び商法施行条例（以下、商法及び条例と略記）の施行期限を明治二十六年まで延期する、ということであった。理由として永井は、①民法の施行期限が明治二十六年であるため、商法は民法と同時に施行すべきである、②商法中に日本の商業社会の慣行と一致せず、修正されるべきところが多い、という二点をあげた。

永井の法律案提出に先立ち、各商業会議所は商法及び条例の施行期限について、施行延期、あるいは施行断行の請願を貴衆各議院に提出した。衆議院の議員は、法律案の審査に際し、これらの請願を参考資料としていた。施行延期に反対した議員は、関連請願から論拠を見つけた。たとえば議員菊池侃二（自由党、大阪府）は、「商法ヲ施ケハ大ナル利益ガアル其ノ代リ多少むつかシイ併シ二年立ッテモむつかシイモノハむつかシイカラ、寧ロ断行シテ我々ノ利益ヲ攫取スル方ガヨイト云フノハ、神戸商法会議所ノ諸君ノ意見デアリマス」⁷⁰⁾と、神戸商業会議所による施行断行の請願に基づき、法律案に反対した。議員井上角五郎（自由党、広島県）は、施行延期の請願から、商法及び条例全体の良さを見出し、施行断行を支持した。「(施行延期派の——筆者注、以下同じ)東京ノ紳士渋沢栄一君、益田孝君、山中隣之助トカ云フ名高イ紳士、有名ナル紳士ガ出シテ居ル所ノ請願書ヲミレバ」、「此ノ請願書ニ不便ナル所カ幾個アル」かといえは、請願書は「千六十余条ノ中ニ僅ニ二十三箇条ノ不便ノ箇条ヲ挙ゲテ」いるに過ぎず、しかもこれらの箇条が「弘ク一般ノ商人ニ関係スル所ハ少ク、仲買人トカ会社ニ関係スル箇条ガ多イ」⁷¹⁾。したがって、商法及び条例全体が優れたものである、と井上は説いた。

施行延期を支持した議員は、同じく請願を論拠としていた。一部の議員は、施行延期の請願の提出数が施行断行の請願を上回ったことから、多数

70) 『帝国議会衆議院議事速記録』1、100頁。

71) 同前、103頁。

決の原理に基づき施行延期を支持した。議員関直彦（無所属、和歌山県）は、「『神戸商業会議所デモ大阪商業会議所デモ断行ヲ望ンデ居ルデハナイカ』ト云フコトデアッタガ、ソレハ……僅ニツデハ御坐イマセヌカ（中略）然ラバ最少数ト云ハナケレバナラナイ、而シテ（中略）最進ミタル東京ノ商人ガ其ノ延期ヲ切望スルト言フコトデアレバ、商人社会ノ輿論モ略、分カルデアラウ」⁷²⁾と言った。施行断行の請願の地域性から、商法及び条例が大部分の地域に適切ではないという結論を得た議員もあった。議員田中源太郎（大成会、京都府）は、「彼（神戸）ノ商法会議所ガ断行論ヲ提出シタノハ（中略）即我々ガ彼ノ商法ノ延期ヲ認メル所以デアリマス（中略）神戸ナル市街ハ即開港以来成立ツタ市街デ、恰モ此ノ商法ガ能ク適合シテ居ル所カラ、此ノ習慣ノ能ク行ハル、市街デアル」⁷³⁾と述べた。議員今井磯一郎（大成会、愛知県）は、「此（施行延期）ガ反対論者ハ多クハ大阪ヤ神戸辺ノ、外国人居留地ノアル向ニ住ムお方が多イ様ニ考ヘマス、所謂政府党お味方党ト云ッテ宜イ（中略）又此ノ案（永井の法律案）ヲ賛成スル諸君ハ全ク今日ノ民間ノ事情ヲ能ク承知シテ、人民ノ全ク賛成ヲ表スベキ人ノ説ト拙者ハ考ヘマス」⁷⁴⁾と述べた。外国の商業社会の慣行に慣れた神戸、大阪商業会議所が施行断行を望んでいるのは、却って商法及び条例が日本の商業社会の慣行と一致しないことの証左となったのである。採決の結果、法律案は多数で可決され、貴族院に送付された。

明治二十三年十二月二十日、貴族院本会議の第六回会議において、法律案は上程された。貴族院の議員も、施行断行と施行延期との両方の請願を読み比べ、法律案の可否を考えた。施行断行を支持した議員加納久宜（子爵）は、「此商業社会ノ輿論ノ府タル商業会議所二三ノ決議ニ於テノミナラズ尚且ツ今現ニ此断行同盟会デアルトカ或ハ雜穀商三十有余名ノ連名デアル事実……此断行ヲ希望シテアル所ノ事実ノ理ガアッテ存スル」⁷⁵⁾と説いた。施行延期を支持した議員小畑美稲（勅選）は、「此商工会ガ商業種類、四十余种ノ実業者ガ、斯ノ如キ改正ヲ加ヘネバナラヌカラ延期ヲシテ改正ヲ請フテ居リマスカラ、ナルホド専制政治ノ時分ナラバ箇様ナ請願ガ出テモ一

72) 同前、122 頁。

73) 同前、109 頁。

74) 同前、126 頁。

75) 『帝国議会貴族院議事速記録』1（東京大学出版会、1979 年）、100 頁。

向顧ミズ打消シテ宜シカラウト考ヘマスガ今日立憲政治ヲ行フ時ニ至ッテ
 箇様ナ請願ガアルモノヲ顧ミズ之ヲ施行ヲスルト云フテハ立憲政治ノ御
 趣意ニモ違フ」⁷⁶⁾と、「立憲政治ノ御趣意」をあげて施行延期を支持した。
 小畑と同じ意見を有した議員三浦安は、「今日ノ請願者ヲ見テモ延期説ガ
 多イ」⁷⁷⁾と説いた。最終的に法律案は、貴族院も通過した。商法及び条例
 の施行延期が決められた。

永井の法律案は、明治二十二年頃の法典論争を背景とした。法律案の支
 持者は、議會開会直前の民法、商法公布に反発し、あるいは仏法中心の法
 典自体に不満し、複雑な立場を有していた⁷⁸⁾。だが、以上の考察から分か
 るように、商業者の請願も、法律案成立の影響要因であった。貴衆各議院
 の多くの議員は、請願書の内容を深く読解し、請願を参考にして法律案を
 審査し、法律案の可否を判断していたのである。施行延期の請願者の商業
 者は、法律案の成立に大きく満足した⁷⁹⁾。

(2) 地価修正の法律案

貴族院が各回の議会で衆議院の地価修正の法律案を否決し続けたのは、
 貴族院の政治的立場からであった。初期議會期に衆議院民党の自由党・改
 進黨は地方豪農の地租軽減・地価修正の要求に基づき地価修正の法律案を
 提出し続け、藩閥政府の統治を倒そうとした。貴族院は政府の防波堤を務
 め、法律案を否決していったのである。

だが、貴族院は容易に法律案を否決したわけではない。衆議院と同じく、
 数多くの地租・地価の請願を受理した貴族院は、請願から圧力を感じ取っ
 た。法律案に反対した貴族院議員は概ね、これらの請願が真実の民意では
 ないと力説していた。衆議院と政府とは激しく対立した第三議會、衆議院
 の「田畑地価特別修正案」が貴族院に上程されると、硬派（政府に対し貴
 族院の独自性を主張した会派）の議員は地価修正の請願の存在をあげ、法
 律案を支持した。たとえば議員山口尚芳（勅選）は、「諸君モ（中略）之二

76) 同前、103頁。

77) 同前、115頁。

78) 坂野潤治「条約改正と大同団結運動」、井上光貞ほか編『日本歴史大系4 近代I』、656頁以下。

79) 末木孝典「初期議會期における市民の政治参加と政治意識——議會觀・議員觀を中心として」、113頁。

付テ当院ニ請願ノ出タコトノ数十通ニ上ボツテ居ルコトハ御承知デアル」⁸⁰⁾と発言した。硬派議員の意見に対し議員尾崎三郎（勅選）は、「第一期ノ議會ニモ第二期ノ議會ニモ段々人民ヨリシテ請願シテ来タモノハ何十通アル、之ヲ以テモ一國ノ輿論ガ分ツテ居ルト云フ御説デアリマスガ、是レハ一向取ルニ足ラナイ御説」⁸¹⁾と、請願の大量提出が民党の煽動の結果であると説き、法律案に反対した。地価修正案の反対者の中で、請願を民意として認めたのは、「勤儉尚武」を持論にした谷干城だけであった⁸²⁾。

第四議會に自由党に妥協を求めた政府は、自ら「田畑地価特別修正案」を提出してその交換案として三税増徴案を提出した。衆議院は三税増徴案を否決した。政府は再び地価修正の法律案の否決を貴族院に指示した。政府支持派の貴族院議員は、地価修正の請願が一部の地主の意思に過ぎないと説き、あるいは進んで請願書の内容に基づき、法律案までを以て地価を修正する必要がないと論じ、法律案の否決を正当化した。議員小原重哉は、地価修正が地主だけに有利であり、「若シヤ之ヲ知ツタ後ニ於テモ尚ホ地価修正ヲ請願スル如キ者ガアツタナラバ是レゾ目シテ人外ノ無慈悲ノ者トシテ瓜弾キセネバナラヌ」⁸³⁾と説いた。議員藤村紫朗（勅選、懇話会）は、「本件ニ関シマシテハ請願書モ山ノ如ク提出サレテ居ル（中略）是レニ依ツテ考ヘテ見マスレバ民間ノ物議ト云フモノハ決シテ負担ニ堪ヘナイ疾苦デアル」⁸⁴⁾と論じた。議員渡辺清は、「本員ハ請願委員ノ一人デアリマスガ地価修正ノ請願書モ既ニ二千百六十通モ出テ居リマス、此中ニハ或ハ一箇村トカート字トカ云フノニ（中略）一体ニ地価ノ負担ニ堪ヘヌ疾苦ニ堪ヘヌト云フ請願ハ一通モアリマセヌ」⁸⁵⁾と論じた。因みに衆議院の三税増徴案否決にも、関連請願の存在が原因であった。明治二十五年十二月十六日、衆議院本会議の第十四回会議に議員鈴木昌司（自由党、千葉県）は、「況ヤ此酒造税ノコトハ今尚ホ此税ノ厚キニ苦ムト云フコトハ、既ニ年々請願書ヲ酒

80) 『帝国議會貴族院議事速記録』4（東京大学出版会、1979年）、220頁。

81) 同前、227頁。

82) 地価修正問題に対する谷の態度について、前田亮介氏は谷が政府、衆議院の両方に対して貴族院の存在感を高めるため、地価修正に反対したという論点を提出している（「第四議會におけるもう一つの転換——初期貴族院と地価修正問題」、『東京大学日本史学研究室紀要』18号、2014年3月）。

83) 『帝国議會貴族院議事速記録』5、205頁。

84) 同前、231頁。

85) 同前、250頁。

造課税人ヨリ出シタル所ヨリ見テモ決シテ輕イモノトハ見ナイ」⁸⁶⁾と、「酒造税則中改正法律案」の否決を報告した。

地価修正問題が初期議會期中核的な政治争点になり得たのは、多数の民意の支持があったからであり、衆議院民党は、民意を後楯にして政府と戦っていた。ところが、以上に見られるように、特権勢力の貴族院も、民意、具体的にいえば大量の地租・地価の請願を無視できなかつた。貴族院は、民意尊重という立憲政治の要素を認め、民意に逆らった行動をとることに圧力を感じ取っていた。

二、政府の請願採用

第一議會から、貴衆各議院から請願を受けた内閣書記官は、請願を各省に転送していった⁸⁷⁾。このように政府は、「内閣官制」の規定に従い（前章既述）、請願を処理し始めた。各省は、請願を処理し、処理結果を閣議に請議していった⁸⁸⁾。以下、政府が請願に基づき法律案を作成・提出した状況を中心に、政府が請願を採用し、請願の実現を図った状況を考察する。具体的案件として前節で考察した、貴衆各議院がともに採択した「小学教育費国庫支弁ノ請願」及び「金禄公債証書下付ノ請願」に基づき、政府が法律案を作成・提出した状況を取り上げる。

(1) 「小学教育費国庫支弁ノ請願」と「小学校教員年功加俸国庫補助法案」

第四議會に貴衆各議院はともに「小学教育費国庫支弁ノ請願」を採択し、政府に送付した。文部大臣井上毅は、請願の実現を図った。井上は、内閣総理大臣伊藤博文に「予算組立前ニ於テ第四議會之建議請願を斟酌し、学制上多少之改正を要シ、又方針ヲ定候事緊急ニ有之候」⁸⁹⁾という書簡を送り、「斟酌」の結果として「小学校教員年功加俸国庫補助法案」を作成した。

86) 『帝国議會衆議院議事速記録』5、309頁。

87) 「貴族院并衆議院ヨリ送付ノ請願書各主管ノ省へ転送ノ件」、「公文雜纂・明治二十四年・第三十二卷・帝国議會・貴族院衆議院」(国立公文書館所蔵)。

88) 現在確認できる請願処理についての最初の閣議請議文は、第六議會に貴族院が送付した「復族」請願の処理の請議文であった(「貴族院建議東京府平民山本喜勢治外九十三名復族請願ノ件」、明27・7・17閣議決定、「公文雜纂・明治二十七年・第三十一卷ノ上・第六回議會二」、国立公文書館所蔵)。

89) 明26・4・26伊藤宛井上書簡、井上毅伝記編纂委員会編『井上毅伝 史料篇』第四(国学院大学図書館、1971年)、229頁。

法律案の閣議請議文は、冒頭に「第四帝国議會開会ノ際小学教育費国庫補助ノ請願ヲ為セシ者少ナカラス」⁹⁰⁾と記していた。但し、請議文は後半に、「我邦小学教員（中略）其俸給ヲ全然市町村ニ受クルヲ以テ勢ヒ市町村内ノ有力者ニ依頼シ（中略）市町村ニ在リテ其实権ハ党派者流有力者ノ左右スル所ナル（後略）」⁹¹⁾と記した。請願の実現のほか、政党勢力の小学教育への浸透を防ぐのも、法律案の目的であった。

結果として法律案は、成立しなかった。明治二十六年十二月二日、第五回議會（第二次伊藤博文内閣、明 26・11・28 - 明 26・12・30）衆議院・本會議の第四回會議において法律案は上程された。議會解散により、法律案は審査委員会で審査未了となった。第六議會に井上は当初、法律案とともに提出した「実業教育費国庫補助法案」を再提出したが⁹²⁾、この法律案を再提出しなかった。だが、政府が請願の実現を図った証左として、法律案の作成・提出は特筆に値する事実であると考えられる。

(2) 「金禄公債証書下付ノ請願」と「国事ニ関スル犯罪ノ為諸禄ヲ没セラレタル者ニ関スル法律案」

第四議會に貴衆各議院がともに「金禄公債証書下付ノ請願」という個別権利救済の請願を採択し、政府に送付した。請願の実現のために政府は「国事ニ関スル犯罪ノ為メ諸禄ヲ没収セラレタル者ニ関スル法律案」を作成し、第五議會が開会すると衆議院に提出した。明治二十六年十二月二日、衆議院本會議の第四回會議において、法律案は上程された。法律案の内容は、明治三年から明治九年までの国事犯となり、没禄と処分された者に対して、当時の禄高に基づき金禄公債証書額に相当する金額を支給する、というものであった。政府委員田尻稻次郎（大蔵省）は、次のように法律案提出の理由を説明した。「明治九年ノ禄制改革金禄制度ノ以後ト、其以前ニ於テ大ニ此禄ニ関係スル人々ノ苦痛ヲ感ズルコトガアリマシテ、是マデ度々此事ハ請願モアリマシタ」。「此事ニ就キマシテ、段々世ノ中ニ論モ起ツテ来マシタ、遂ニ昨年貴衆両院ヨリ此請願ハ採用スベキモノト認メルト云フヤ

90) 井上毅伝記編纂委員会編『井上毅伝 史料篇』第二（国学院大学図書館、1968年）、645頁。

91) 同前、646頁。

92) これは、「実業教育費国庫補助法案」が条約改正問題とも繋がったからである。村瀬信一『明治立憲制と内閣』（吉川弘文館、2011年）、167 - 168頁を参照。

ウナコトニモナリマシテ、稍々輿論ノ意向ト云フモノガ其処ニ向カフコトヲ認メマシタ」。「今日ノ法度ノ儘デハ、如何トモ致シ方ゴザイマセヌ」ので、「此法律ヲ設ケマシ」た⁹³⁾。衆議院は、法律案を審査委員に付託した。第五議會の解散のため、法律案は審査未了に終わった。

第六議會に政府は法律案を再提出し、衆議院は明治二十七年五月十八日、本會議の第三回會議に法律案を審査委員に付託した。五月二十二日、本會議の第六回會議において、審査委員は「満場一致」の原案可決という結果を本會議に報告した。本會議は連続して第二、第三読会を開き、法律案を可決し、貴族院に送付した。

法律案は、貴族院を通過した。明治二十七年五月二十四日、貴族院本會議の第八回會議において、法律案は上程された。議員村田保（勅選、懇話会）、宮本小一（勅選、懇話会）はそれぞれ法律案の適用者範囲及び法律案の施行に必要な国庫支出額について政府委員田尻に質問した。その後、議員瀧口吉良は、「当議會ハ短期ノ議會デ時日ガ僅デアリマスカラ」、「期限ヲ定メマシテ三日間ニ調査ヲシテ委員カラ報告ニナル様」⁹⁴⁾と提案した。本會議は法律案を審査委員に付託した。五月二十八日の本會議の第十一回會議、審査委員は法律案の「多数可決」を報告した。本會議は即座に第二読会を開いた。第二読会に、天皇に対する不敬罪の犯罪者を法律案の適用範囲から除外するという平松時厚（子爵、研究会）の修正建議（支持者なし）のほかに、異論が提出されなかった。第二読会に続き本會議は第三読会を開き、法律案を可決した。

このように法律案は成立し、復祿の請願は実現された。第五、六議會の政局の混乱状況と貴衆各議院及び政府の複雑な分裂・連合関係を考えれば、法律案の成立は貴重なものであったと考えられる。第五、六議會、民党改進黨は自由党の政策転換（既述）で自らの政策を再考し、旧吏党と連合して「硬六派」を結成し、貴族院硬派とも連合して条約改正問題という新たな政治争点を以て自由党・政府連合を攻撃した。その結果、政府は第五、六議會を連続して解散した⁹⁵⁾。だが、政治闘争の波乱の中で政府は請願に

93) 『帝国議會衆議院議事速記録』7（第五議會）（東京大学出版会、1979年）、38頁。

94) 『帝国議會貴族院議事速記録』7（第六議會）（東京大学出版会、1979年）、91頁。

95) 坂野潤治「伊藤内閣と条約改正交渉」、井上光貞ほか編『日本歴史大系4 近代I』、699頁以下。

基づき請願の実現を図る法律案を提出し続け、各議院はその政治的立場に影響されずに法律案を審査し、可決していった。

但し、法律案の成立は、貴衆各議院及び政府が予想しない事態を引き起こした。秩禄処分と同じく錯誤や不公平の処分を受けたほかの地域の士族は、佐賀士族の成功に勢いづけられ、復族復禄の請願を提出していった。第八議会（第二次伊藤博文内閣、明 27・12・24 - 明 28・3・23）で各議院の請願委員会は士族の請願で議事が停滞した。このことについて、次号で詳述する。

第三節 小括

初期議会期において、請願に対して、民意代表機関の衆議院は積極的な姿勢をとった。それだけではなく、帝国議会開会に先立ち貴族院が「国家全体ノ意思ヲ代表」し、貴族院議員が「国家ノ為メニ永遠ノ計ヲ立ツルヲ要セリ」⁹⁶⁾と唱え、議会が開会すると議会内部の衆議院牽制役を演じ続けた貴族院、及び明治憲法制定期において議会の請願受理権を警戒した藩閥政治家が掌握した政府も、請願業務に注意を払っていた。貴衆各議院はともに請願法制を検討し、法制の改善を図った。その上で各議院は政治闘争の影響を受けたが、基本的に精力的に請願制度を運営し、積極的かつ慎重に請願を審査・処理していった。各種の請願に対する各議院の具体的な態度も同じであった。各議院は、個別権利救済の請願を積極的に採択した。なお各議院は、法律案審査などの政治活動に際し、関連請願に配慮していた。

一方、政府は、請願を処理し始めただけでなく、請願の実現を積極的に図った。政府は、請願に基づき法律案を作成・提出していた。また政府も、個別権利救済の請願の実現に特に積極的であった。

貴衆各議院及び政府が請願に対して積極的な姿勢をとったのは、民意に従い政治を行うという立憲政治の要素を、各議院及び政府が一定の程度で認めたからであると考えられる。証左として、貴族院議員小畑美稲の発言を再び引用しておく。「今日立憲政治ヲ行フ時ニ至ッテ箇様ナ請願ガアルモノヲモ顧ミズ之ヲ施行ヲスルト云フテハ立憲政治ノ御趣意ニモ違フ」⁹⁷⁾。

96) 佐野常民「貴族院之性質」、『華族同方会演説集』6号、1889年5月、2頁、7頁。
97) 『帝国議会貴族院議事速記録』1、103頁。

以上のように、初期議會期において請願制度は、帝国議會への請願の受理・処理を規定する制度を中心に、請願の処理を確保する方向で形成された。請願を通じて表出された民意は、各統治勢力によって真剣に対応され、一定の程度で実現された。この事実から、立憲政治の性質・特徴について、どのような結論が得られるのだろうか。

請願制度の形成状況から、成立期の近代日本の立憲政治が、一定の程度で近代的立憲主義的な性質を有した、という結論を得ることができる。初期議會期において、有権者である地方名望家の意思は政党の代弁を介して政治過程に入り、影響力を發揮していった。それと同時に、選挙権をもたなかった一般人民の意思は、請願を通じても政治過程に入り、同じく影響力を發揮していた。立憲政治の成立以前、正当性がなく、容易に無視された民意は、民意尊重を「御趣意」とした立憲政治の下で、請願制度という回路を利用しても政治舞台に登場し、貴衆各議院の政治行動に影響を与え、しかも一定の程度で政府によって立法を通じて実現された。請願の実現によって請願者の権利は救済された。請願の審査・処理状況に基づけば、近代日本の立憲政治は、民意尊重の側面を有して成立していき、成立期の立憲政治は、ある程度の近代的立憲主義的な性質を有した。