

論 説

近代日本の請願制度の研究（三）

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（以上 276、278 号）

第二部 請願制度の発展（以下本号）

第一章 明治末期における請願制度の発展

はじめに

第一節 帝国議会、政府の請願処理

第二節 衆議院請願委員会の法律起草権の獲得と運用

おわりに

第二章 請願令の成立と運営（以下次号）

第二部 請願制度の発展

第一章 明治末期における請願制度の発展

はじめに

本章では、桂園時代¹⁾と通称された、日露戦後から明治末期までの時期

1) 明治三十四年（1901）の第一次桂太郎内閣の成立を桂園時代の始まりとした論者もあるが（石井金一郎「憲政史上における『桂園時代』」、『史学研究』44号、1951年6月）、近年、学界は、基本的に日露戦後の第一次西園寺公望内閣の成立から、大正元年（1912）の第二次西園寺公望内閣の崩壊までの時期を桂園時代としている（坂野潤治『大正政変——1900年体制の崩壊』、ミネルヴァ書房、1994年、18頁）。本論文は、通説に従う。

における請願制度の発展状況を考察する²⁾。請願を以て表出された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発展過程をより広範囲で把握し、発展期の近代日本の立憲政治の性質・特徴を検討する。また、衆議院がどれほど請願審査・処理を通じて政府統制を行い、人民の権利を保護・促進したかを究明し、衆議院が政府統制の権能を発揮し、明治憲法を立憲主義的に運用する可能性を探究する。以下、桂園時代の政治史の先行研究を整理し、二課題と研究対象を詳述し、分析視点を設定する。

桂園時代が各階層の人民の権利と利益要求の提示を特徴としたため、各統治勢力のこれらの民意への対応状況を考察する研究が長くなされている。先行研究は、主に政党（政友会）の勢力拡張・地位上昇の状況、即ち政党の代弁を得た地方名望家の利益要求が政治過程に影響力を増大していった状況³⁾、あるいは都市中間層、社会主義勢力ひいては下層人民が民衆運動という非合法的な手段で表出した意思に、各統治勢力が対応した状況に目を向けている⁴⁾。

以上のような先行研究の成果を継承しながら、本章は第一の課題として、請願制度の運営状況に基づき、各種の民意の対応状況を考察したい。近代立憲政治が民意尊重を要素とする（序章参照）。本章は、民意の対応状況を究明し、民意との関係の視点から、桂園時代の立憲政治の性質・特徴を検討することを目指す。請願制度を研究対象と設定するのは、以下の理由

-
- 2) 桂園時代の衆議院の請願審査・処理の先行研究は、皆無に等しい。渡辺久丸氏（『請願権』、新日本出版社、1995年）、葦名ふみ氏（『帝国議会衆議院における建議と請願——政府への意見伝達手段として』、『レファレンス』60巻11号、2010年11月）は、この時期、衆議院の請願委員会が法律起案権を獲得した事実に触れたが、具体的に考察していない。貴族院の請願審査・処理の基本状況を、小林和幸は『明治立憲政治と貴族院』（吉川弘文館、2002年、第2部第4章）に整理している。
- 3) テツオ・ナジタ『原敬——政治技術の巨匠』（安田志郎訳、読売新聞社、1974年）。三谷太一郎『増補 日本政党政治の形成——原敬の政治指導の展開』（東京大学出版会、1995年）。三谷氏の成果に対して、伊藤之雄氏は、原敬及び政友会が、地方利益誘導を行わず、外交・内政の理念、構想及び原の人柄を以て支持を集めたと指摘している（『原敬と選挙区盛岡市・岩手県——国際環境に適應する新しい秩序観と体系的鉄道政策』、同編著『原敬と政党政治の確立』、千倉書房、2014年）。
- 4) 松尾尊兌『大正デモクラシーの研究』（青木書店、1966年、第1章）、宮地正人『日露戦後政治史の研究——帝国主義形成期の都市と農村』（東京大学出版会、1986年）、桜井良樹『大正政治史の出発——立憲同志会の成立とその周辺』（山川出版社、1997年）。

からである。請願の提出がすべての人民が利用できる政治参加・意思表示の手段であり、しかも明治憲法に規定された合法的な手段であった。また、桂園時代で知識人、下層人民を含めた各階層の人民は実際、主として請願の提出を以て意思を表出していった⁵⁾。請願の処理状況を考察すれば、一定の程度で各種の民意が対応され、実現された状況を究明できるのである。初期議会期に請願制度が、帝国議会への請願の受理・処理を規定する制度を中心に形成された（第一部第二章参照）。本章は議会への請願を規定する制度に絞り、考察を進める。

ところで、権利の保護・促進を求める一般人民の請願の中で、政府の失政を訴えるものが多かった。人民の権利侵害が、主に政府の「富国強兵」路線の推進の結果だったからである。それでは民意代表機関の衆議院は、これらの請願の審査・処理を通じて政府統制を行い、人民の権利を保護・促進していたのだろうか。桂園時代の衆議院の先行研究は、衆議院の予算審議・立法の権能に焦点を当て、各政党が政策的に予算審議・立法権を行使していた状況を分析し、衆議院の政府統制の権能に全く注意していない⁶⁾。先行研究の不足に対して本章は、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する可能性を探りたい。これが本章の第二の課題である。

以上の二つの課題に即し、本章は本論文の基本的な分析視点に沿い、以下の分析視点を設定する。第一に本章は、貴衆各議院及び政府の請願処理状況のすべてを考察し、貴族院議員⁷⁾、政党、藩閥官僚の各統治勢力が民意に対応し、民意の実現を図った状況を究明する。この時期、政党员（政

5) 藤野裕子氏は、桂園時代で社会主義知識人が、大衆運動を請願後押し的手段としたと指摘している（『都市と暴動の民衆史——東京・1905-1923年』、有志社、2015年、89-90頁）。アンドルー・ゴードン氏は、大正元年の第一次護憲運動の中で、ある地元運動家が当初、営業税廃止の「個人的」な請願の提出のため、衆議院に行った、という事例を紹介している（傍点筆者注。「戦前日本の大衆政治行動と意識を探って——東京における民衆騒擾の研究（1905～1918年）」、『歴史学研究』563号、1987年1月、21頁）。

6) 伏見岳人『近代日本の予算政治 1900-1914——桂太郎の政治指導と政党内閣の確立過程』（東京大学出版会、2013年）。

7) 桂園時代の貴族院に大会派研究会、幸俱樂部があり、二会派のそれぞれの沿革について、尚友俱樂部編『貴族院の会派研究会史 明治大正篇』（尚友俱樂部、1980年）、同編『幸俱樂部沿革日誌』（芙蓉書房、2013年）を参照。この時期の貴族院の性質、活動を、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）、小林和幸『明治立憲政治と貴族院』第2部第2-3章、内藤一成『貴族院と立憲政治』（思文閣、2005年、第2部）が検討している。

友会員)が大臣として入閣し、政府に政党と官僚の二つの勢力が存在していた。本章は、政府の請願処理状況を考察する際、請願処理の主導権の所在、及び請願に対する政党と官僚の姿勢の不一致に注意する。第二に本章は、一般人民の請願の処理状況に注目する。第三に本章は、衆議院請願委員会の法律起案権の運用状況に考察の力点を置く。請願の実現は本来、政府の権限と責任であった(第一部参照)。一方、衆議院は起案権の行使を通じて、政府の方針に反する請願の実現を図った。したがって、起案権行使の原因、及び請願審査から起案権行使、法律案成立までの過程を詳しく考察すれば、政府以外の請願業務機関における請願の実現状況を究明できる。それと同時に、衆議院が請願審査・処理を通じて政府の施政状況を審査し、法律案を以て政府の失政を修正した状況も見出されると予想される。

本章の構成と内容は、以下の通りである。第一節「帝国議会、政府の請願処理」では、桂園時代の請願提出状況を整理する。貴衆各議院が請願法制を再整備し、請願を審査・処理した状況を考察し、政府の請願処理状況を考察する。第二節「衆議院請願委員会の法律起案権の獲得と運用」では、衆議院の請願委員会が法律起案権を獲得した過程を考察し、起案権の運用状況を考察する。

第一節 帝国議会、政府の請願処理

一、請願提出状況

桂園時代の請願提出状況は、地方名望家の社会資本整備の要求の噴出⁸⁾と、一般人民の権利保護・促進の要求の提示とを大きな特徴とした。地方名望家は、第二十二議会から社会資本整備の請願を大量に提出していった。衆議院の状況をみれば、第二十七議会(第二次桂太郎内閣、明43・12・23 - 明44・3・22)、鉄道敷設の請願だけでも27府県から288件提出された⁹⁾。社会資本整備の請願が、地方名望家自らの経済的利益のためであったとはいえ、地元住民に一定の利益をもたらした。社会資本整備の請願の

8) 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5章)を参照。

9) 「請願件名府県別表」、衆議院事務局編『衆議院記事摘要』第二十七回(衆議院事務局、1911年)。第二十七議会中の鉄道敷設請願の大量提出は、第二十六議会の鉄道建設予算の拡張によって勢いづけられた結果であった(伏見岳人『近代日本の予算政治1900-1914——桂太郎の政治指導と政党内閣の確立過程』、161-164頁)。

提出と同時に、日露戦争の戦費負担で地方財政が破綻し、各町村長は、補助金下付などの、地方財政基盤の安定化の請願を提出していった。日露戦争への参加によって政治意識が高められつつ、日清戦争以来の「富国強兵」路線の推進、日露戦争中の大幅な税負担の増加及び戦後不況の発生によって権利が侵害を受け、生活難に陥った農村・都市部の一般人民は、生活権擁護の具体的な請願を提出していった。窮乏士族の秩禄処分再審査結果救済の請願、農村下層人民の公害救済の請願、都市中小商工業者及び一般民衆の悪税廃止の請願、都市貧民層の貧民救済の請願がその類であった。一般人民の生活権擁護要求の提示を背景に新聞記者、知識人からなる初期社会主義勢力は¹⁰⁾、社会問題の解決と大衆啓蒙を意図し、参政権の拡張を求めた¹¹⁾。彼らは「普通選挙採用」請願を提出した。普通請願の提出の勢いに乗じ圧迫されてきた階層の人民は、政治的解放の要求を請願で表出していった。社会主義婦人が「治安警察法第五条改正」請願（婦人参政権の拡張）を提出し始めたのである（表2-1-1、表2-1-2、表2-1-3）。

表2-1-1 桂園時代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	法律起案	採択	参考送付	取下・却下・審査未了	廃棄
二十二	明 38.12.28	貴族院	278	0	109	/	16	153
	明 39.3.27	衆議院	952	0	299	122	356	175
二十三	明 39.12.28	貴族院	266	0	99	/	46	121
	明 40.3.27	衆議院	694	35	48	466	87	58
二十四	明 40.12.28	貴族院	255	0	129	/	43	83
	明 41.3.26	衆議院	594	62	120	132	160	120
二十五	明 41.12.25	貴族院	364	0	115	/	42	207
	明 42.3.24	衆議院	583	26	173	232	78	74
二十六	明 42.12.24	貴族院	4080	0	3351	/	64	665
	明 43.3.23	衆議院	4028	1	121	1854	1998	54

10) 飛鳥井雅道「初期社会主義」(『岩波講座・日本歴史17 近代4』、岩波書店、1976年)を参照。

11) 松尾尊兌『普通選挙制度成立史の研究』(岩波書店、1989年、第1部第4章)を参照。

論 説

二十七	明 43.12.23	貴族院	973	0	618	/	77	278
	明 44.3.22	衆議院	1342	4	564		475	231
二十八	明 44.12.27	貴族院	954	0	230	/	407	317
	明 45.3.25	衆議院	702	5	286		239	159

貴族院事務局編『帝國議會貴族院事務局報告』第二十二—二十八回（貴族院事務局、1911-1912年）及び衆議院事務局編『衆議院記事摘要』第二十二—二十八回（衆議院事務局、1911-1912年）に基づき、趙作成。

表 2-1-2 第二十二、二十五、二十八議会に衆議院に2件以上提出された請願

議会回数	請願名
二十二 (明 38・ 12・28- 明 39・ 3・27)	災害地地租免除 (335)、戦捷記念トシテ市町村基本金下賜 (137)、新聞雑誌ノ売捌ニ関シ營業課税免除 (79)、家禄処分 (42)、鉄道敷設 (29)、葉煙草売買業者ニ交付金下付 (29)、渡良瀬川沿岸地方特別地価修正 (24)、重要物産同業組合法改正 (24)、教育費国庫補助 (17)、質屋取締法中修正 (12)、宅地地価修正 (10)、田租特免並国庫救助 (10)、谷中村堤内地買取禁止 (10)、菓輸入税廃止 (8)、国庫補助金下付 (7)、織物消費税 (6)、河身改修 (6)、藥品營業並藥品取扱規則改正 (6)、郡域変更 (5)、御料地下付願 (5)、日露戦役ニ関シ個人損害救済 (5)、国有土地森林原野下戻期間延長 (4)、命令定期航路開始 (4)、電信局設置及電話架設 (4)、生糸検査法案否決 (4)、塩専売 (3)、足尾銅山鉍毒処分 (3)、水道敷設費国庫補助 (3)、韓国産米穀戦時非常特別税免除 (3)、通行税 (3)、衆議院議員選挙法 (3)、輸出羽二重精練業法案否決 (3)、練乳事業保護 (3)、地方各町村ニ招魂社建設 (3)、登記出張所 (3)、裁判所管轄区域変更 (2)、陰陽対照歴出版禁止 (2)、煙草売捌ニ関シ營業税免除 (2)、関税定率法付属輸入税表中改正 (2)、煙草専売法中改正 (2)、漆樹栽培奨励 (2)
二十五 (明 41・ 12・25- 明 42・ 3・24)	戦捷記念トシテ市町村基本金下賜 (109)、共同苗代設置 (61)、家禄給与 (51)、鉄道 (48)、利根川水害予防工事速成 (20)、区裁判所出張所設置 (16)、塩専売法廃止 (15)、郵便局設置 (12)、河川改修 (8)、関税定率法改正 (8)、鉍煙毒 (7)、教育資金填補 (6)、競馬ノ善後策 (5)、足尾銅山鉍毒被害地地価修正漏 (5)、族籍 (5)、日露戦役ニ於ケル被害救済 (5)、狩獵法中改正 (5)、金銀木杯ノ賜与廃止 (4)、殉国志士表彰追録 (4)、国有林野 (4)、織物消費税廃止 (4)、定期航路命令開始 (4)、港湾修築 (4)、煙草葉数査定廃止 (4)、憲法擁護 (4)、足尾銅山鉍毒被害地地価修正ニ対シ再修正 (3)、未成年者飲酒禁酒法制定 (3)、酒造税法改正 (3)、電信事務開始 (3)、廢疾軍人優遇 (3)、砂糖消費法改正 (3)、軍人恩給法改正 (3)、府県及郡界 (3)、小学校教員給料国庫支弁 (2)、用悪水井路敷潰地買上 (2)、借地権救済 (2)、郵便物集配 (2)、漁業免許処分 (2)、曆法改正 (2)、肥料取締法規改正 (2)、營業税法改正 (2)、避難漁港構築 (2)、普通選挙採用 (2)、鹿児島港開港 (2)、暴風雨及雹害地地租免除 (2)、屠場法改正 (2)、獣疫予防法改正 (2)、按摩業ヲ盲人ノ專業ト為ス (2)、実業振興 (2)、電話事務開始 (2)、地種組換 (2)

二十八 (明 44・ 12・27- 明 45・ 3・25)	郵便局設置 (73)、鉄道敷設 (66)、田畑特別地価修正 (49)、田畑地価修正 (45)、 国有林野使用収益 (36)、区裁判所出張所設置 (29)、官営製材業廃止 (22)、 水難救護法改正 (20)、河身改修 (16)、酒造税法改正 (15)、教育費国庫支弁 (12)、電信架設 (11)、府県界変更 (11)、戦捷記念トシテ市町村基本金下賜 (8)、 停車場設置 (7)、未成年者飲酒禁止法案制定 (6)、営業税法改正 (6)、県外 塩販売業者失業補償 (6)、按摩業ヲ盲人ノ專業ト為ス (5)、軍人恩給法改正 (5)、 通行税法廃止 (5)、神社昇格 (5)、区裁判所出張所位置変更 (4)、郡域変更 (4)、 織物消費税法改正 (4)、国有林野無償下付 (4)、旧琉球藩吏役俸処分法制定 (4)、 開港 (3)、橋梁架設 (3)、区裁判所管轄区域変更 (3)、地租免除 (3)、所得 税法改正 (3)、織物消費税法廃止 (3)、築港 (3)、汽船「トロール」漁業取 締 (3)、賞杯賜与に廃止 (2)、公園設置 (2)、廢川敷地私下 (2)、借地権救済 (2)、 臘虎臘肭獸業者失業救済 (2)、復族 (2)、選挙法改正 (2)、売棄規則改正 (2)、 貯蓄銀行条例改正 (2)、官有堀敷民有復旧 (2)、齒科技術師設置 (2)、国有 土地山林原野ヲ地方自治体ニ交付 (2)、区裁判所裁判事務復旧 (2)、控訴院 管轄区域変更 (2)、家禄給与不足額下賜 (2)、米穀関稅廢止 (2)、地方裁判 所設置 (2)、多摩川鮎魚期間変更 (2)、漁業稅 (2)
---	---

() の中は件数。衆議院事務局編『衆議院記事摘要』第二十二回、第二十五回、第二十八回（衆議院事務局、1911-1912年）に基づき、趙作成。

表 2-1-3 第二十二、二十五、二十八議會に貴族院に
2 件以上提出された請願とその採否

議會回数	請願名と受理・採択数
二十二 (明 38・ 12・28- 明 39・ 3・27)	凶作ニ対スル救済 (30・6)、鉄道敷設 (25・17)、戦捷記念トシテ市町村基本 金下賜 (24・0)、渡良瀬川沿岸地方特別地価修正 (23・11)、營業稅免除 (18・ 1)、家禄 (12・0)、輸入稅廢止 (11・2)、宅地地価修正 (9・8)、質屋取締法 修正 (8・8)、教育費補助 (8・8)、葉煙草壳買業者失業補償金下付 (8・0)、 日露戰役ニ付個人損害救済 (5・2)、織物消費稅 (4・3)、生糸検査法案否決 (4・ 0)、足尾銅山鉍毒処分 (3・3)、河川改修工事 (3・3)、非常特別稅法繼續 (3・ 0)、命令定期航路開始 (2・2)、水道工事費国庫補助 (2・2)、区裁判所管轄 変更 (2・2)、塩專売法 (2・0)、恩給法 (2・0)、短距離通行稅廢止 (2・0)、 輸出羽二重精練業法案 (2・0)、漆樹栽培 (2・0)
二十五 (明 41・ 12・25- 明 42・ 3・24)	戦捷記念ノ為市町村基本金下賜 (51・0)、共同苗代 (39・8)、鉄道速成 (34・ 21)、秩禄 (32・0)、利根川水害予防工事速成 (19・15)、郵便局設置 (15・3)、 塩專売法廢止 (14・0)、登記所設置 (6・6)、教育資金填補 (6・1)、足尾銅山 鉍毒被害地地価修正漏地価修正 (5・5)、煙害救済 (5・5)、關稅輸入稅 (5・3)、 渡良瀬川沿岸地方地価再修正 (4・3)、郡域廢止 (3・3)、殉国志士表彰追録 (3・ 2)、織物消費稅 (3・0)、小学校教員俸給国庫支弁 (3・0)、砂糖消費稅法改正 (3・0)、地種組換 (2・2)、酒造税法改正 (2・2)、電話通話事務開始 (2・2)、 国有林野 (2・1)、避難漁港築造 (2・1)、借地権救済 (2・0)、肥料取締法規 改正 (2・0)、土地所有者救済 (2・0)、軍人恩給法改正 (2・0)、悪水井路敷 潰地買上 (2・0)、煙草專売法中葉數査定ニ關スル規定廢止 (2・0)、營業稅法 改正 (2・0)、土地回復 (2・0)、渡良瀬川水害救治 (2・0)、足尾銅山鉍毒被 害地保護 (2・0)、青森港修築 (2・0)、民属金下付 (2・0)、狩猟法改正 (2・0)

二十八 (明 44・ 12・27- 明 45・ 3・25)	田畑地価修正 (336・0)、国有林野使用収益 (137・0)、鉄道敷設 (59・39)、郵便局設置 (49・40)、区裁判所管轄区域変更 (32・3)、酒造税法改正 (26・1)、区裁判所出張所設置 (20・19)、輸出清酒下戻金及輸出種類下戻税担保物件拡張 (19・19)、国立醸造試験所増設 (19・19)、官有堀敷民有復旧 (19・0)、官営制材事業廃止 (16・16)、営業税法中改正 (16・15)、水難救護法中改正 (16・0)、通行税廃止 (15・0)、河川改修 (13・7)、義務教育費国庫支弁 (10・0)、府県境界変更 (6・0)、県外塩販売業者ニ失業補償金下付 (6・0)、電信事務開始 (5・4)、木坂峠開鑿 (5・1)、地租免除 (5・0)、軍人恩給法中改正 (4・0)、停車場設置 (3・3)、国有林野無償下付 (3・0)、織物税廃止 (3・0)、区裁判所位置変更 (2・2)、地方裁判所設置 (2・2)、汽船「トロール」漁業取締 (2・2)、控訴院管轄区域変更 (2・2)、臘虎臘膺獸獄禁止ニ付失業ニ対スル救済 (2・2)、開港 (2・1)、郡界変更 (2・1)、税務署復旧 (2・1)、未成年者禁酒法制定 (2・0)、戦捷記念トシテ市町村基本金下賜 (2・2)、佐屋川及笹川敷地中堤防敷地払下 (2・0)、開港 (2・0)、国有土地山林原野ヲ地方自治体ニ下付 (2・0)、按摩業ヲ盲人ノ専業ト為ス (2・0)、米穀関税廃止 (2・0)、神社昇格 (2・0)
---	---

() の中は総件数・採択数。貴族院事務局編『帝国議会貴族院事務局報告』第二十二回、第二十五回、第二十八回（貴族院事務局、1911-1912年）に基づき、趙作成。

二、貴衆各議院の請願法制再整備と請願審査・処理

(1) 衆議院の請願法制再整備と請願審査・処理

第二十二議会から、衆議院は請願実現の確保の方向で請願法制を再整備していった。主な成果が、以下の三点である。

1、衆議院請願委員会の法律起案権の成立

衆議院請願委員会の法律起案権の成立過程に対する具体的な考察を次節に譲り、ここで請願法制再整備過程の一環として経緯を記しておく。明治三十九年（1906）三月十九日、第二十二回議会（第一次西園寺公望内閣、明 38・12・28 - 明 39・3・27）衆議院・本会議の第十八回会議において、請願委員長竹越与三郎（政友会、新潟県）らの4名が請願委員会に請願に基づき法律案を起案する権限を与える「請願ニ関スル決議案」を提出した。三日後の本会議の第十九回会議、決議案は「請願取扱規則」と改題され、単行の衆議院内部規則として可決された。このように衆議院請願委員会の法律起案権は成立した。

2、請願採否と関連法律案・建議案採否との関係の明確化

明治四十四年二月三日、第二十七回議会衆議院・請願委員会・総会の第

三回会議に、請願委員武藤金吉（政友会、群馬県）は委員長福井三郎（政友会、岡山県）に、既に請願委員会が採否を決めた請願と同趣意の建議案、法律案を、本会議がどのように処理すべきかを質問した。福井は衆議院議長長谷谷純孝（政友会、鹿児島県）に照会し、長谷谷は次のように回答した。「一委員会ノ決議ハ議院ノ決定ニ非サルヲ以テ請願委員会ニ於テ不採択ニ決シタル問題ニ就テモ議員ハ法律案建議案トシテ提出スルヲ妨ケス之ニ反シテ議院ニ於テ法律案建議案トシテ決定シタルモノト同一ナル請願ハ之ヲ再議スルコトヲ得ス」、「二（イ）院議ヲ以テ請願ノ形式不可ナリトシテ不採択ニ決シタルトキハ實質ヲ同フスル法律案又ハ建議案ヲ提出スルコトヲ妨ケス（ロ）院議ヲ以テ請願ノ實質（内容）不可ナリトシテ不採択ニ決シタルトキハ實質ヲ同フスル法律案又ハ建議案ヲ提出スルコトヲ得ス」¹²⁾。

この照会を以て、請願採否と関連建議案、法律案の採否との関係が明確となった。照会の内容を整理すれば、①請願委員会の請願採否が本会議での同趣意の建議案、法律案の提出・採否を拘束できない。本会議の建議案、法律案採否によって、同趣意の請願に対して本会議は意見を定める。②本会議の請願採否により、同趣意の建議案、法律案に対して本会議は意見を定める、ということであった。

3、政府の請願処理結果報告義務の決議案

明治四十五年一月二十六日、第二十八回議院（第二次西園寺公望内閣、明44・12・27－明45・3・35）衆議院・請願委員会・総会の第二回会議に、請願委員長武藤金吉は「議院ヨリ送付シタル請願ニ対シ政府ハ次ノ会期ノ始ニ於テ其結果ヲ報告スヘシ」という決議案を提出した。武藤は、「抑々請願ハ臣民ノ特権ニシテ之ヲ受理スルハ憲法ニ基ク議院ノ権能ナリ故ニ（中略）政府ハ須ク毎会期ノ始ニ当タリ前会期中送付セラレタ請願ニ対シ其ノ実績如何ヲ報告スル（中略）以テ人民ノ請願権ヲ重ムシテ議院ノ権能ヲ完ウセム」¹³⁾と、理由を述べた。武藤は、政府の請願処理に対する衆議院の監督権限の獲得を企てていた。

武藤の決議案は修正可決された。決議案は請願委員会で多数の請願委員の支持を得、5名の審査委員に付託された。審査委員は政府委員と協議し、

12) 『帝国議院衆議院委員会議録・明治篇』63（東京大学出版会、1989年）、387頁。

13) 『帝国議院衆議院委員会議録・明治篇』69（東京大学出版会、1989年）、83頁。

決議案の末文を「其結果ヲ報告アランコトヲ望ム」と修正した。三月八日、請願委員会総会の第八回会議は決議案の修正案を可決した。八日後の衆議院本会議の第二十一回会議、武藤は案を報告し、本会議は満場一致で案を可決した。このように「議院ヨリ送付シタル請願ニ対シ政府ハ次ノ会期ノ始ニ於テ其結果ヲ報告アランコトヲ望ム」¹⁴⁾ という内容を以て、決議案は成立した。

以上のように、衆議院は請願法制を再整備した。それでは、衆議院の請願委員会及び本会議の請願審査・処理の状況をみていこう。この時期、請願委員会の運営及び請願審査は、歴代の請願委員長及び各請願委員によって強化された。委員会運営の強化として第二十二議会から各委員長及び委員は、請願委員の出席を確保していった。明治三十九年三月九日、当日開催予定の第二十二回議会議衆議院・請願委員会・総会の第七回会議は出席者数不足で流会し、請願委員中林友信（政友会、大阪府）が無断欠席の委員に警告を発すると提案した（可決）。明治四十二年二月十二日、第二十五回議会議（第二次桂太郎内閣、明41・12・25 - 明42・3・24）衆議院・請願委員会・総会の第三回会議に、請願委員長長川雲平（政友会、長野県）は無断欠席の委員に照会することを決めた。明治四十五年三月二十五日、第二十八回議会議衆議院・本会議の第二十六回会議（最後の本会議）に、請願委員長武藤金吉は委員会の請願処理状況の報告と同時に、委員会に「一日モ欠席シナイ委員」、「一日モ出席シナイ委員」¹⁵⁾ を名前まで報告した。

請願審査の強化について、三点の事実があげられる。第一に請願委員会には、請願の詳細審査のため、分科会の設置を調整した。第二十二議会、委員会は請願の主管省に基づき四分科を設置した¹⁶⁾。第二十三議会（第一次西園寺公望内閣、明39・12・28 - 明40・3・27）から委員会は、請願受理状況に応じ、分科数及び各分科の管轄範囲を調整し始めた。第二十四議会（第一次西園寺公望内閣、明40・12・28 - 明41・3・26）に委員会は七分科を設けた。第二十五議会以降、分科数は四分科に安定し、各分科の

14) 『帝國議会議衆議院議事速記録』26（東京大学出版会、1981年）、366頁。

15) 同前、524頁。

16) 第一分科大蔵省及び農商務省所管、第二分科内務省所管、第三分科陸軍省・海軍省・文部省及び司法省所管、第四分科外務省・通信省所管及び雑。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）、附録89頁。

管轄範囲は調整され続けた。

第二に請願委員会は紹介議員・政府委員の出席を確保した。第二十二議会から委員会は、毎回の会議に先立ち、会議の日時、日程を衆議院公報に掲載し、かつ郵便を以て各請願の紹介議員に通知し、出席を促していった¹⁷⁾。その後、委員会への紹介議員の出席は慣行となり、紹介議員欠席の場合、当該請願の審査が延期された。紹介議員出席の確保と同時に、委員会は政府委員の出席も強く求めた¹⁸⁾。政府委員欠席の場合も、当該請願の審査が延期された。

請願委員会が紹介議員・政府委員の出席を確保したのは、彼らの説明が、委員会が請願書の内容を理解し、請願の採否を判断する際の根拠だったからである。各請願委員は熱心に紹介議員・政府委員に質問し、政府委員に参考資料を請求していった。ここで注意すべきなのは、参考資料の請求によって、委員会が政府の政策及び施政状況を確認し、審査した、ということである。

第三に請願委員会は頻繁に3 - 5名の委員を指定し、請願の審査を付託した。小委員会で審査委員がより詳細に政府委員と質疑応答を行い、各自で調査もした。小委員会の設置を以て委員会は議会会期の短さに対応し、請願の詳細審査をさらに保障した。

請願委員会は、すべての請願を丁寧に審査した。その中で委員会は特に、一般人民の権利救済・生活維持の各請願の審査に力を入れ、主にこの類の請願を小委員会に付託した（表2 - 1 - 4）。

表2 - 1 - 4 第二十二-二十八議会における小委員会付託の請願

議会回数	委員会名	会議回数	委員会日付	請願名	委員数
二十二 (明38・ 12・28- 明39・ 3・27)	第一分科会	第七回	明39・3・10	秩禄(7件)	3名
	第一分科会	第十回	明39・3・17	御料地下付願(2件)	5名

17) 衆議院事務局編『衆議院委員会先例彙纂』（衆議院事務局、1938年）、60頁。前記の1942年版は、「第二十二議会から」という記述を省略した。

18) 明治四十年一月二十五日、第二十三回議会衆議院・請願委員会・総会の第二回会議に、請願委員全員は請願審査強化のための九か条事項を協議し、第一条が「分科会の審査には其主管の国务大臣若くは政府委員等に出席を求め審査決定する事」であった（「請願委員会打合事項」、『万朝報』明40・1・24）。

論 説

二十三 (明 39・ 12・28- 明 40・ 3・27)	第三分科会	第一回	明 40・1・26	鉍毒被害地地価修正ニ対スル再修正	2名
	第六分科会	第一回	明 40・1・28	鉄道速成 (3件)	3名
	第六分科会	第一回	明 40・1・28	北越鉄道買収	3名
	第五分科会	第一回	明 40・2・22	狩猟法改正	3名
	第五分科会	第一回	明 40・2・22	足尾銅山鉍業停止	3名
	第一分科会	第二回	明 40・3・4	商法中預証券及質入証券ニ関スル規定改正	3名
	第一分科会	第二回	明 40・3・4	歴制統一	3名
二十四 (明 40・ 12・28- 明 41・ 3・26)	第三分科会	第一回	明 41・2・5	家禄復旧 (26件)	3名
	第七分科会	第一回	明 41・2・12	悪水井路潰地買上	3名
	第七分科会	第二回	明 41・2・28	北海道旭川遊郭廃止	5名
	第六分科会	第五回	明 41・3・10	郡域変更 (2件)	3名
	第六分科会	第七回	明 41・3・18	復族ニ関シ法文解釈	3名
	第六分科会	第七回	明 41・3・18	樺太島閉鎖漁場下付	5名
二十五 (明 41・ 12・25- 明 42・ 3・24)	第一分科会	第一回	明 42・1・25	不明	5名
	第一分科会	第四回	明 42・2・15	競馬ノ善後策急施	5名
	総会	第五回	明 42・2・26	電気分解工業補助	5名
	第三分科会	第五回	明 42・3・3	専用漁業免許処分 (2件)	5名
	総会	第七回	明 42・3・5	被減禄ニ対スル金禄公債証券書御下付願書ノ変造及破毀ノ証明	5名
二十六 (明 42・ 12・24- 明 43・ 3・23)	第一分科会	第十回	明 42・3・15	行政訴訟不法却下	5名
	第二分科会	第一回	明 43・2・1	郡域変更	4名
	第三分科会	第一回	明 43・2・2	国有土地林野下戻期間延長(26件)	3名
	第二分科会	第二回	明 43・2・8	按摩業ヲ盲人ノ專業トナス	3名
	第三分科会	第三回	明 43・3・9	狩猟法施行規則中改正	3名
二十七 (明 43・ 12・23- 明 44・ 3・22)	第一分科会	第七回	明 43・3・14	家禄渡不足下渡	3名
	第二分科会	第一回	明 44・1・24	試験制度改正	5名
	第二分科会	第二回	明 44・1・31	郡制廃止	5名
	第一分科会	第二回	明 44・2・6	砂糖政策	5名
	第一分科会	第四回	明 44・2・27	朝鮮訴訟代理業者	5名
	第一分科会	第四回	明 44・2・27	旧琉球吏役俸処分制定	5名
第二分科会	第七回	明 44・3・7	町村区域変更	5名	

二十七 (明 43・ 12・23- 明 44・ 3・22)	第四分科会	第六回	明 44・3・9	京浜間往復特別割引制度及電車併用計画廃止	5名
	総会	第九回	明 44・3・13	郡域変更	3名
	総会	第十回	明 44・3・14	分村	3名
	総会	第十一回	明 44・3・15	按摩業ヲ盲人ノ專業トナス	3名
	総会	第十三回	明 44・3・17	魚市場法制定 (2件)	5名
二十八 (明 44・ 12・27- 明 45・ 3・25)	第一分科会	第二回	明 45・1・29	田畑地価修正 (33件)	5名
	第二分科会	第三回	明 45・2・7	日本齒科技術師設置	3名
	第四分科会	第三回	明 45・2・8	北海道鉄道敷設	3名
	第四分科会	第三回	明 45・2・8	御料地下付	3名
	第一分科会	第四回	明 45・2・12	旧琉球吏役俸処分制定	5名
	第一分科会	第五回	明 45・2・19	免租	3名
	第一分科会	第八回	明 45・3・11	旧藩負債処分	5名
	総会	第十回	明 45・3・18	寺院境内還付	5名

「議案若ハ或事項ニ付調査ヲ為サシムル為設ケタル委員」(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、附録 100-106頁)及び各回議会の衆議院請願委員会の会議録に基づき、趙作成。

本会議は慎重に請願を審査した。本会議は、初期議會期の慣行通りに請願委員長の報告を受け次第、件ごとに請願を審査・処理していた¹⁹⁾。本会議で請願の採否をめぐって大論争が起こったこと、本会議が請願の再審査を請願委員会に命じたことがあった。第二十五議會の状況を例にすれば、明治四十二年二月二十日の衆議院本会議の第十回會議は、「電気分解工業補助」請願の再審査を委員会に命じ、三月四日の本会議の第十五回會議は、「競馬善後策」請願の採否をめぐって、激しく論争した。

この時期、衆議院の請願採択・参考送付率が上昇していた。衆議院は地方名望家の社会資本整備の請願、及び一般人民の生活権擁護の請願、社会主義勢力の参政権拡張の請願を多数採択した。社会資本整備の請願の処理について、各請願委員及び衆議院議員は、主に地元住民の生活改善の視点から請願を採択し、しかも党利党略的に請願の採否を判断せず、公平かつ

19) 明治四十二年三月十三日、第二十五回議會衆議院・本会議の第十九回會議に、議員恒松隆慶(政友会、島根県)は上程の請願事件を一括して審査・処理することを提案し、否決された(『帝國議會衆議院議事速記録』23、東京大学出版会、1987年、406頁)。

慎重に請願を処理していた、ということを強調したい。鉄道敷設の請願を例にすると、明治三十九年三月二日、第二十二回議院衆議院・請願委員会・総会の第六回会議に、請願委員福井三郎（憲政本党、岡山県）は「辺鄙ノ地ニ住ム者ヲ御推察ノ上デ、（請願を——筆者注）参考トシテ政府ニ送ルコトヲ切ニ哀求致シマス」^{20）}と、分科会によって廃棄された数件の鉄道敷設請願の処理結果変更を求めた（請願は参考送付）。それ以降の各回議院、請願委員会は請願に積極的な姿勢をとりつつ、既定の鉄道敷設計画を考慮し、政府委員と詳細に質疑応答を行った上で、請願の採否を決めた。一例をあげると政友会の議員阿部政太郎（青森県）紹介の「軽便鉄道敷設」請願が、同じく政友会の請願委員武藤金吉の意見で「余り此請願ヲ濫用スル」^{21）}ものとして廃棄された（明治四十四年三月十五日、第二十七回議院衆議院・請願委員会・総会の第十一回会議）。一般人民の権利救済・生活維持の請願及び社会主義勢力の参政権拡張の請願は積極的に処理された。衆議院は請願の採択にとどまらず、自ら請願の実現を図っていった（次節詳述）。

（2） 貴族院の請願法制再整備と請願審査・処理

貴族院に、請願法制再整備の動きがなかった。〈参考にさえなり得れば政府に送付〉という請願送付基準が存在しているからであったと考えられる。この基準によると、請願の実現はそもそも期待されなかった。衆議院のように請願実現の確保を目指して請願法制を再整備することは原理上、不可能であった。

基準の修正が第十三議会で議員末松謙澄（勅選、無所属）らによって企てられ、不成功であった。明治三十二年一月二十六日、第十三回議院（第二次山県有朋内閣、明31・12・3－明32・3・9）貴族院・本会議の第十六回会議、「支那漆輸入関税免除」と「本邦産漆液保護」との二件の請願は同時に上程された。二請願の趣意が正反対なので、議員関直彦（勅選、懇話会）は請願委員会の処理結果の不適切さを指摘し、二請願の同時採択に反対した。議員谷森真男（勅選、無所属）は関を支持した。請願委員岡内重俊（勅選、無所属派）は、「成ル程請願ノ大意ハ採択スル（中略）若シ政府ガ之ヲ

20) 『帝国議院衆議院議事速記録』34（東京大学出版会、1988年）、94頁。

21) 『帝国議院衆議院委員会議録・明治篇』63、461頁。

採用シナケレバ或ハ建議トカ質問トカ何トカ云フ手段ヲ取ラナケレバナラスト云フ程ノモノデモナシ」²²⁾と、〈参考にさえなり得れば政府に送付〉という請願送付基準を挙げて委員会の処理結果を説明した。岡内の発言をきっかけに末松は「本院ニ於テモ必ず其コトハ行フベキモノデアルト云フコトノ意見ノ定マツタ上デナケレバ容易ニ送ラナイト云フ方ニ一_ニ体方針ヲ執ッテ貫イタイ」²³⁾と、基準の修正を主張した。最終的に本会議は、請願の採否だけを決めた（「支那漆輸入関税免除」請願は廃棄、「本邦産漆液保護」請願は採択）。その後、末松は、松岡康毅（勅選、無所属派）、水野遵（勅選、茶話会）の2名の賛成者を得、正式に「請願審査ニ関スル決議案」を提出した。二月八日の貴族院本会議の第二十二回会議、決議案は上程された。決議案の内容は「一 本院ニ於テ採択シ政府ニ送付スヘキ請願ハ本院ニ於テ大体上其趣旨及事項ヲ可認スルモノニ限ル」、「二 前項ニ該当セサル請願ニシテ哀願ノ体式ニ違ハサルモノハ参考トシテ議院ニ留置クモノトス」²⁴⁾、という二か条であった。議員馬屋原彰（勅選、懇話会）は、請願が「調査ヲモソツト精密ニ」すべきものではない²⁵⁾と、決議案に反対した。本会議は決議案を否決した。翌第十四議会（第二次山県有朋内閣、明32・11・22 - 明33・2・23）、「営業税全廃」請願の採否をめぐる論争は起こり、請願委員長を務めた水野遵が、「（前略）末松男爵ヨリ決議案ガ出マシテ、ソレニ附イテ討論ノ結果、貴族院ハ法律上差支ナイ限りハ成ルタケ請願ヲ採用シテ言路ヲ開ケルトイフ決議ニナリマシタ、故ニ請願委員会ニ於テハソレニ準拠シテ営業費全廃（中略）大体ハ採用スベキモノト決議ヲ致シマシタ」²⁶⁾と言った（明治三十三年二月二日、貴族院本会議の第十六回会議。請願は廃棄）。ここで末松の失敗が確認された。それ以降、貴族院で基準の修正は主張されず、請願法制も再整備されなかった。

貴族院の請願審査について、第三十議会（第一次山本権兵衛内閣、大元・12・27 - 大2・3・26）まで経費不足の原因で請願委員会の速記録が作成されず²⁷⁾、委員会の状況は不明である。貴族院の本会議は衆議院と同じく、

22) 『帝国議会貴族院議事速記録』14（東京大学出版会、1980年）、210頁。

23) 同前、211頁。

24) 同前、305頁。

25) 同前、307頁。

26) 『帝国議会貴族院議事速記録』16（東京大学出版会、1980年）、268頁。

27) 尚友倶楽部編『新編旧話会速記』（尚友倶楽部、2000年）、49頁。

請願委員長の報告を受けると、件ごとに請願を審査・処理していた。本会議で請願の採否をめぐって論争が起こり、論争の結果、本会議は請願を廃棄し、あるいは請願の再審査を請願委員会に命じた。衆議院本会議への考察と同じく第二十五議会の状況を例にすると、明治四十二年二月二十七日の貴族院本会議の第九回会議は、委員会の審査結果を変更して「試験制度改正」請願を廃棄し、三月八日の本会議の第十三回会議は、「競馬善後策」請願の再審査を委員会に指示した。

貴族院は請願の採否に際して厳選主義をとり、それ故に貴族院の請願採択率が大きく上昇しなかった。各種の請願に対する貴族院の態度について、表2-1-3から傾向が分かる。貴族院は、初期議會期と違い、国益を基準に請願を採否し、政府擁護にも注意を払った。明治四十三年二月二十八日、第二十六回議會（第二次桂太郎内閣、明42・12・24 - 明43・3・23）貴族院・本会議の第七回会議に請願委員長田中芳男（勅選、無所属派）は、「地租軽減」請願の処理について、請願の中で政府を批判する「真綿ノ中ニ針ヲ包ンダ」ものを廃棄し、「純粹ナル所ノ地租軽減ノ請願ダケヲ採択シタ」²⁸⁾、と説明していたのである。以上の基準に基づき貴族院は、「殉国志士表彰追録」のような国家正統性の宣伝に有利な請願や、産業革命の進展に必要な社会資本整備の請願を多数採択した一方、一般人民の権利救済・生活維持の請願の多くを廃棄した。

この時期、貴族院は請願に配慮する姿勢が弱く、自ら請願の実現を図らなかった。それどころか、貴族院は自身に願意貫徹の行動をとることを求める請願、及び法律案の可否を明言する請願の受理にすら消極的であった。明治四十二年三月八日、第二十五回議會貴族院・本会議の第十二回会議に請願委員長三宅秀（勅選、無所属派）は、「建議セラレタシ」、「何々ノ法案ハ可決セラレタイトカ何々ノ法案ハ否決セラレタイ」の文言を含め、「上院ノ諸君ノ意思」を左右することを意図した請願を紹介しないように、各議員を戒めていた²⁹⁾。

28) 『帝国議會貴族院議事速記録』26（東京大学出版会、1981年）、78頁。

29) 『帝国議會貴族院議事速記録』25（東京大学出版会、1981年）、112頁。

三、政府の請願処理

桂園時代を通じて、政府に藩閥官僚（山県系官僚）は請願処理を主導していた。官僚内閣の第二次桂内閣はいうまでもなく、第一次西園寺内閣の場合、わずか三名の政党员（西園寺公望、原敬、松田正久）は大臣として入閣し、ほかの閣僚と各省の次官・局長はすべて山県系の官僚であった³⁰⁾。多数の請願の処理を担当する大蔵大臣が、山県系官僚の阪谷芳郎であった。第二次西園寺内閣の場合、政党员出身の大臣は一名増加し（長谷場純孝）、ほかの大臣は一定の割合で政友会を支持したものに換えられたが、次官層は山県系の官僚によって据えられ続けた³¹⁾。

藩閥官僚は請願に対して消極的な姿勢をとり、それ故に政府の請願処理は成績がよくなかった。第一に政府の請願処理が非能率的であった。この時期、毎回の議会で貴衆各議院は合計数百件の請願を政府に送付し、政府は、その半分以下しか処理しなかった³²⁾。第二にほとんどの請願は、採用されなかった。官僚が社会資本整備の請願を採用しなかったのは、財源の不足からであった。一般人民の生活権擁護の請願及び社会主義勢力の参政権拡張の請願に対して、官僚は人民の権利要求を認めず、請願を放置・廃棄した。

30) これらの次官・局長は、政党员出身の大臣を監視し、内閣内の「細作」役を演じた（石井裕晶『制度変革の政治経済過程——戦前期日本における営業税廃税運動の研究』、早稲田大学出版部、2014年、101頁）。前田蓮山は、第一次西園寺内閣が「西園寺は政党首領という資格によって組閣の命を受けたわけでもなく、わずかに原、松田兩人の党员を伴って、四十年来練り固められた官僚組織の中にとび込んだ」内閣と評していた（『歴代内閣物語』上、時事通信社、1961年、337頁）。

31) 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）、302頁。

32) 第八議会からの、各回議会で貴衆各議院が送付した請願の処理の閣議請議文は、各年の「公文雑纂」（すべて国立公文書館所蔵）に収録された。なお、政府の請願処理についての最初の統計資料は、第三十一議会（第一次山本権兵衛内閣、大2・12・26—大3・3・25）に政府が衆議院に提出した、第二十七—三十議院に衆議院が送付した請願の処理の報告である（「貴族院送付ニ係ル第二十七、二十八、三十議会ノ請願ニ対スル処理経過ノ調査表要求ニ依リ衆議院議長ヘ送付ノ件」、『公文雑纂・大正三年・第二十七卷・貴族院衆議院事務局・帝国議会一』）。この資料によると、第二十七、二十八議会の衆議院送付請願の処理状況は、以下の通りである。

議会回数	採用	閣議前決定済	財政ヲ許ス時機ヲ俟テ処理スヘシ	篤ト調査若ハ考究ヲ要スル	不採用	総計
二十七	12	12	43	32	87	186
二十八	16	10	89	30	92	237

藩閥官僚とは対照的に、政黨員出身の大臣は請願を積極的に処理していた。政黨員出身の大臣の積極的な姿勢を端的に語ったのは、第一次西園寺内閣の下で、松田正久の大蔵大臣兼任の時期、阪谷蔵相によって廃棄された「煙草葉数査定廃止」請願が松田によって、「気風善良ニシテ犯則無キ町村ニ限り漸次量目査定ノ方法ニ依ラムトスル」³³⁾と、採用を示唆された、という事実である。だが、政黨員出身の大臣が処理を担当した請願の数は少なかった。結局大部分の請願は、官僚によって放置・廃棄の形で葬られた。

この事態に貴族院は無関心だったのに対し、衆議院はそれを見過ごさなかった。衆議院は請願委員会が、法律起案権を行使し、請願の実現を図り、請願（民意）への藩閥官僚の怠慢も天下に曝していった。次節では、起案権の獲得過程と運用状況を考察する。

第二節 衆議院請願委員会の法律起案権の獲得と運用

一、衆議院請願委員会の法律起案権の獲得

衆議院請願委員会の法律起案権の獲得は、第一党の政友会の力に負おうところが大きい。日露戦争中の第二十一議會（第一次桂太郎内閣、明37・11・30－明38・2・27）、政友会は請願実現の確保のため、起案権の成立を計画し、法律案を作成した。明治三十七年（1904）十二月十三日の政友会代議士会に政友会幹部・実力者原敬は、「議院に於ける質問、請願、建議に対する効力を的確ならしむる為め其手續を改正するの件」³⁴⁾を提出した。原の提案をきっかけに政友会の請願委員は、請願委員会で衆議院が自ら請願を実現させる方法を検討し始めた。請願委員長竹越与三郎は、衆議院に請願に基づき法律案を起案する権限を与える法律案（以下、請願法案と略記）の草案を作成した。明治三十八年二月三日、衆議院請願委員会・

33) 明41・4・13閣議決定、「公文雜纂・明治四十一年・第三十七卷・貴族院衆議院事務局・帝國議會第二十四回一」。桂園時代でこの請願が積極的に処理されたのは、松田の蔵相兼任の時期だけである。ほかの時期の、請願廃棄の閣議請議文は、同文であった。なお、第一次西園寺内閣の内務大臣原敬も、貴族院送付の「薬品営業並薬品取扱規則改正」請願を、「本請願ヲモ併セテ充分ノ調査ヲ遂ケ適當ナル改正法案ヲ編成セムト欲ス」と認めた（明39・7・6閣議決定、「公文雜纂・明治三十九年・第四十七卷・帝國議會二十二二二」）。

34) 『政友』54号、明37・12・30。文献資料刊行会編『政友（復刻版）』6（柏書房、1980年）、3919頁。

総会の第三回会議の後、竹越は衆議院書記官長林田亀三郎の出席を求め、請願委員一同で草案を協議した³⁵⁾。二月七日、委員会は正式な請願法案を作成し³⁶⁾、本会議への提出を決めた³⁷⁾。

しかし、法律案は第二十一議会中に提出されなかった。第二党憲政本党³⁸⁾が法律案に対して消極的な姿勢をとったからである。政友会は、二月中旬に党内で法律案の協議会を開き³⁹⁾、二月下旬から法律案の提出を憲政本党と交渉し始めた。憲政本党は会期切迫を理由に交渉に応じなかった⁴⁰⁾。この頃、林田も病気で倒れた⁴¹⁾。政友会は、法律案の提出を見合わせた。

第二十二議会に政友会の主導の下で、衆議院の請願委員会が自らの法律起案権の決議案を作成し、本会議に提出した。第二十二議会が開会すると衆議院書記官長林田亀三郎は、年末年始の休会期間明けの明治三十九年一月下旬から、「官吏公吏が不当の行為より生ずる損害は請願により国家之を賠償すること及び法律の不備を補足すべき特殊法律の制定等の権力を請願委員会に付与する」⁴²⁾ことを唱え始めた。林田が官僚の失政を訴える個別権利救済の請願の実現を目指し、委員会に起案権を与えようとしたことは、注目に値する。明治三十九年一月三十一日の衆議院請願委員会・総会の第二回会議、林田は「請願に関する決議」という草案を提出した⁴³⁾。請願委員長竹越与三郎及び政友会は、林田草案を積極的に受け止めた。一週間後の二月七日午前、竹越が委員会を率いて草案に基づき正式な決議案を作成し、本会議への提出を決めた⁴⁴⁾。それ以降、政友会が党内の代議士会

35) 「請願委員会」、『東京日日新聞』明 38・2・4。

36) 「請願委員協議会」、同前、明 38・2・7。

37) 「議院請願法提出に決す」、『都新聞』明 38・2・8。

38) 憲政本党について、北岡伸一「政党政治確立過程における立憲同志会・憲政会——政権構想と政党指導」（上）（『立教法学』21号、1983年1月）、五百旗頭薫『大隈重信と政党政治——複数政党制の起源 明治十四年—大正三年』（東京大学出版会、2003年）、奈良岡聡智『加藤高明と政党政治——二大政党制への道』（山川出版社、2006年）などの研究がある。

39) 原敬日記明 38・2・15条。原奎一郎編『原敬日記』二（福村出版株式会社、1965年）、125頁。

40) 「憲政本党代議士総会」、『時事新報』明 38・2・23。

41) 「林田書記官長の病氣」、『東京日日新聞』明 38・2・21。

42) 「委員の権限拡張論」、同前、明 39・1・25。

43) 「請願委員総会」、同前、明 39・2・1。

44) 「請願委員協議会」、同前、明 39・2・8。

で決議案を検討し⁴⁵⁾、さらに各党派と決議案の提出を交渉していった⁴⁶⁾。交渉に相当の時間がかかり、委員会が決議案を本会議に提出したのは、三月下旬となった。

明治三十九年三月十九日、衆議院本会議の第十八回会議において、竹越請願委員長らの4名が緊急動議として以下の三か条の「請願ニ関スル決議案」を提出した。「一 請願委員会ニ於テ法律ノ制定又ハ改廃ヲ要スヘキ請願ニシテ採択スヘキモノト決シタルトキハ其ノ案ヲ具シテ報告スルコトヲ得」、「二 此法律案ハ請願委員長又ハ請願委員会ノ主査ノ力提出者トナルヘシ」、「三 此法律案ハ定規ノ賛成者ヲ要セス第一読会ニ付スベキモノトス」⁴⁷⁾。本会議は、決議案を9名の審査委員に付託した。審査委員会で竹内は、決議案提出の理由として請願実現の確保を説き、もう一人の決議案提出者の福井三郎は、衆議院の請願処理権限の拡張を唱えた⁴⁸⁾。委員会は、字句調整と改題の上、一回の会議で決議案を可決した（三月二十日）。三月二十二日の本会議の第十九回会議、委員会は決議案の修正可決を報告した。本会議は修正案を可決した。

このように衆議院内部規則の「請願取扱規則」は成立した。規則は以下の内容であった。

「一 請願委員会ニ於テ法律ノ制定ニ関スル請願ニシテ採択スヘキモノト決シタルトキハ法律案ヲ具シテ報告スルコトヲ得

二 前条ノ法律案ハ請願委員長ヲ以テ提出者トス」⁴⁹⁾。

衆議院請願委員会の法律起案権の成立によって、衆議院の請願処理権限への『憲法義解』の制限が正面から突破され、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も復活した。帝国議会の請願受理権を規定する明治憲法第五十条への『憲法義解』の説明が、「若夫請願ノ立法ニ係ル者ハ請願ヲ以テ直ニ提出法律案ノ動議ト為スヘカラス」⁵⁰⁾と明記し（第

45) 『政友』69号、明39・2・25。文献資料刊行会編『政友（復刻版）』7（柏書房、1980年）、4767頁。

46) 決議案の委員会審査の際、提出者の一人の福井三郎は、「各政党政派ノ内デ申合セテ、下交渉モ出来テ居ル」と各党派交渉の経緯を説明した（『帝国議会議録・明治篇』38、東京大学出版会、1988年、292頁）。

47) 『帝国議会議録・明治篇』21（東京大学出版会、1980年）、341頁。

48) 『帝国議会議録・明治篇』38、291頁。

49) 同前、292頁。

50) 伊藤博文『帝国憲法皇室典範義解』（哲学書院、1889年）、77-78頁。

一部第一章既述)、また政府の失政の批判・修正が、起案権の主な機能だったのである。

政友会は、規則の成立を宣伝した。政友会は、機関誌『政友』に「請願委員の権限拡張」を「特種の事例」と報じ、規則の全文を掲載した。政友会は、規則を「請願の効之に依りて大なるべく、即ち請願を重んずるの旨趣と副ふものと謂ふべし」と評し、「議まづ政友会部内に起り」と強調した⁵¹⁾。

二、衆議院請願委員会の法律起案権の運用

衆議院請願委員会の法律起案権は、桂園時代を通じて積極的に行使され続けた。起案権の運用の概況は、表2-1-5である。

表2-1-5 第二十三-二十八議会における衆議院請願委員会の法律起案権の運用状況

議会回数	法律案名	審査結果	
		衆議院	貴族院
二十三 (明39・ 12・28- 明40・ 3・27)	和歌山県下郡界変更法律案	修正可決	可決
	家禄賞典禄処分ニ関スル法律案	可決	未了
	治安警察法中改正法律案	可決	否決
	裁判所管轄区域変更ニ関スル法律案	可決	未了
二十四 (明40・ 12・28- 明41・ 3・26)	鉄道買取ニ関スル法律案	否決	/
	家禄賞典禄処分ニ関スル法律案	可決	否決
	治安警察法中改正法律案	可決	否決
二十五 (明41・ 12・25- 明42・ 3・24)	家禄賞典禄処分ニ関スル法律案	可決	修正可決
	用悪水井路敷潰地買上ニ関スル法律案	可決	否決
	屠場法中改正法律案	否決	/
二十六 (明42・ 12・24- 明43・ 3・23)	群馬県下郡界変更ニ関スル法律案	可決	否決

51) 『政友』70号、明39・2・25。文献資料刊行会編『政友（復刻版）』7、4825-4826頁。

二十七 (明 43・ 12・23- 明 44・ 3・22)	群馬県下郡界変更ニ関スル法律案	可決	否決
	森林法中改正法律案	可決	可決
二十八 (明 44・ 12・27- 明 45・ 3・25)	群馬県下郡界変更ニ関スル法律案	可決	否決
	煙草専売法中改正法律案	可決	否決
	社寺境内地下戻ニ関スル法律案	可決	未了
	通行税法中改正法律案	未了	

衆議院・参議院編『議會制度七十年史・帝国議會議案件名録』（大蔵省印刷局、1961年）に基づき、趙作成。

以下、具体例に即して、衆議院請願委員会の法律起案権の運用状況を考察する。政府の失政を修正して人民の権利を救済すること、及び「法律の不備を補足する」ことが、起案権に期待された機能であったため、この二つの機能について一例ずつを取り上げ、考察する。また、委員会は自ら起案権を行使せず、起案権を後楯にして政府に請願の実現を迫った状況を、盲人層の按摩專業請願を例に考察する。

(1) 「秩禄」請願と「家禄賞典禄処分ニ関スル法律案」（政府の失政の修正と個別権利救済、第二十三-二十五議會）

請願の背景と内容は以下の通りである。初期議會期に政府は佐賀士族の「金禄公債証書下付ノ請願」を採用し（第一部第二章参照）、このことに勢いづけられた各地の士族は、第八議會（第二次伊藤博文内閣、明 27・12・24 - 明 28・3・23）に秩禄処分結果再審査の請願を多数提出した。第九議會（第二次伊藤博文内閣、明 28・12・28 - 明 29・3・28）に衆議院で、36名の議員が「家禄賞典禄処分法」を提出した。法律案は第十議會（第二次松方正義内閣、明 29・12・25 - 明 30・3・24）に成立した。それ以降、大蔵省は「家禄賞典禄処分法施行法」を制定し、秩禄処分再審査作業を始めた⁵²⁾。だが、日露戦争が始まると、戦費確保のために大蔵省は一千万円予定の支給額を三十万円に削減し、士族の復禄申請に対して厳査方針を

52) 落合弘樹「帝国議會における秩禄処分問題——家禄賞典禄処分法制定をめぐる」（『人文學報』73号、1994年1月）を参照。

とった。大蔵省は、12万件の復禄申請をほとんど不採用とした⁵³⁾。明治三十八年、大蔵省の秩禄処分再審査作業が終った。再審査で依然として復禄できなかった窮乏士族は、第二十二議会から請願運動を起こし、再審査の結果について行政訴訟の道を開くことを貴衆各議院に求めていった。以上の経緯から分かるように、窮乏士族の請願は、単に自らの権利救済を求めるものではなく、政府の「富国強兵」路線に抗議し、政府の失政を批判する意味を有していた。

第二十二議会、請願は衆議院に21府県から42件提出された⁵⁴⁾。衆議院は、政府の請願採用の約束を得、請願を採択した。明治三十九年三月五日、衆議院請願委員会・第一分科会の第五回会議に請願は上程された。各請願委員は、請願書の内容に沿い、政府の秩禄処分再審査の成果を審査していった。浜田国松（庚辰倶楽部、三重県）、河井重蔵（憲政本党、静岡県）、飯島省三郎（憲政本党、茨城県）の諸委員が、大蔵省政府委員の長尾泰辰に大蔵省が途中で再審査方針を変更する理由を問い、大蔵省が誠実に再審査を行ったのかを質した。質疑応答の末に分科会は、長尾に再審査の成果の書面報告を求め、報告の到着まで請願の審査を延期した。三月十日、分科会の第七回会議は請願の審査を再開し、委員中林友信の提案を受けて請願を3名の審査委員に付託した。翌第八回会議は政府の書面報告を各請願委員に印刷配布した。同会議で審査委員は請願の採択を報告し、政府委員長尾は「別二何モ述ベマスル意見ハゴザイマセヌ」⁵⁵⁾と請願の採用を約束した。分科会は請願を採択した。請願委員会総会及び本会議は請願の採択を認め、請願を政府に送付した。

だが、大蔵省は請願を廃棄した。そのために第二十三議会、請願は衆議院に26府県から63件提出された。衆議院は、請願委員会が法律起案権を行使し、請願の実現を図った。明治四十年一月二十六日、衆議院請願委員会・第三分科会の第一回会議に請願は上程された。分科会は政府委員長尾

53) 落合弘樹氏の研究によると、明治三十八年までの金禄不足額給与申請は11万6763件・29万3955人分であり、請求額が9152万円であったが、大蔵省が認めたのはわずか108件・3906人分であり、支給額は総額で37万4921円に過ぎなかった（同前、193頁）。

54) 「請願件名府県別表」、衆議院事務局編『衆議院記事摘要』第二十二回（衆議院事務局、1911年）。本節以下の各回議会における各種の請願の提出状況も、各回の報告書の同附表による。

55) 『帝国議会衆議院委員会議録・明治篇』34（東京大学出版会、1988年）、229頁。

に昨年度の請願の処理状況を尋ね、政府の態度が分かるまで請願の審査を延期した。翌分科会の第二回会議は、政府の請願処理状況の調査及び請願の審査を5名の審査委員に付託した。三月二日の第三回会議、審査委員は請願の処理結果を報告し、請願に基づき法律起案権を行使することを決めた。審査委員は、大蔵省の秩禄処分再審査の結果に満足できず、請願の実現についても大蔵省を信用しなかったのである。分科会は、「家禄賞典秩禄処分ニ関スル法律案」を作成した。法律案の内容は、法律案公布の2年以内、大蔵省の秩禄処分再審査の結果について行政裁判所への出訴を許可する、ということであった。この内容は、大蔵省の秩禄処分再審査の結果に錯誤があり、大蔵省が誠実に再審査を行わない、と示唆した。三月六日、請願委員会総会の第六回会議は法律案を可決した。会議で委員関信之介(政友会、茨城県)が、「政府ガ無鉄砲ナ処置ヲ為シタ(中略)此場合ニ政府ガヤリ直シテ(中略)決シテ出来ベキモノデナイ」⁵⁶⁾と支持演説を行った。明治四十年三月十三日、衆議院本会議の第十四回会議において、法律案は上程された。請願委員長横井時雄(政友会、岡山県)が、不適切な秩禄処分を受けた士族の困窮状態を詳細に述べ、大蔵省の失政を責め、「是ヨリ外ニ国家ハ人民ノ権利ヲ保護シ、此権利ヲ伸張スル途ハナイ」⁵⁷⁾と、法律案の正当性を説いた。本会議は法律案を可決した。

ところが、法律案の成立は、貴族院によって阻止された。貴族院も16府県から請願を32件受理したが⁵⁸⁾、法律案を審査未了とした。貴族院は政府の意思を悟り、意識的に法律案を放置したと推測される。

第二十四議会、請願が衆議院に8府県から80件提出され、請願運動は広がった。衆議院は、請願委員会が法律起案権を行使し続けた。明治四十一年二月五日、衆議院請願委員会・第三分科会の第一回会議に請願は上程された。各請願委員は競って支持演説を行い、委員望月長夫(憲政本党、滋賀県)が、「唯一時ノ政略カラ出テ此処分ガ間違ッタ(中略)コトハ当然」であり、政府が「赤心誠意ニ此事件ヲ解決シヤウト云フ真意ヲ有ッテ居ナ

56) 『帝国議会衆議院委員会議録・明治篇』40、30頁。

57) 『帝国議会衆議院議事速記録』22(第二十三議会)(東京大学出版会、1980年)、203頁。

58) 「請願書類別表」、貴族院事務局編『帝国議会貴族院事務局報告』第二十三回(貴族院事務局、1911年)。本節以下の各回議会における各種の請願の提出状況も、各回の報告書の同附表による。

イ」ので、「一刀両断」の策をとることを主張した⁵⁹⁾。政府委員塚田達二郎（大蔵省）は「行政官ガ曲ゲテ法律ヲ適用スルト云フコトハ、行政官ノ本分トシテ出来ヌ」⁶⁰⁾と弁明したが、分科会は塚田の発言を大蔵省の請願不採用の宣言ととらえた。分科会は、同じ法律案を作成し、緊急動議として三月九日の請願委員会総会の第三回会議に報告した。総会は法律案を可決し、本会議に提出した。明治四十一年三月十二日、衆議院本会議の第十四回会議において、法律案は上程された。請願委員長竹越与三郎が請願の提出状況を紹介し、「ドウゾ此法案ヲ御採択トナッテ、告ゲルトコロ無キ民ガ行政訴訟ノ途ヲ開イテ其理非ヲ決スルヤウニ道ヲ立テ、ヤッテ戴キタイ」と言った。請願委員福井三郎が「貴族院ニ於テ覚束ナイカラ、威勢ヨク賛成アラン」⁶¹⁾と呼びかけた。本会議は法律案を可決した。

貴族院は、法律案を否決し、自らの姿勢を明示した（明治四十一年三月二十五日、貴族院本会議の第十八回会議）。そこで法律案の可否（請願の実現）は、正式に衆議院と貴族院・政府との政治争点となったが、この時点、貴族院は動揺し始めた。貴族院は18府県から46件の請願を受理した。硬派土曜会及び無所属の議員が多数を占めた法律案の審査委員会⁶²⁾は、これらの「願書」に基づき、「確トシテ是ハ実ニ不愆デアル、是ハ気ノ毒デアル」⁶³⁾と判断し、法律案を可決した。だが、政府支持の大会派研究会が本会議を操縦して委員会の審査結果を変更し、法律案を否決した⁶⁴⁾。もっとも、採決の際に退席者が多く、本会議は二回の採決を行った（第一回の採決の結果は不明瞭）。

第二十五議会、衆議院は23府県から請願を51件受理した。衆議院は、請願委員会が法律起案権の行使を以て、請願の実現を図り続けた。明治四十二年二月十五日、衆議院請願委員会・第一分科会の第四回会議は請願に基づき、法律案を作成した。二月十九日、衆議院請願委員会・総会の第

59) 『帝国議会衆議院委員会議録・明治篇』45（東京大学出版会、1988年）、135頁。

60) 同前、136頁。

61) 『帝国議会衆議院議事速記録』22（第二十四議会）（東京大学出版会、1980年）、292頁。

62) 9名の審査委員は、島津忠亮（伯爵、土曜会）、松平頼寿（伯爵、研究会）、谷干城（子爵、土曜会）、黒田和志（子爵、研究会）、青木信光（子爵、研究会）、小原適（男爵、土曜会）、三浦安（勅選、無所属派）、徳久恒範（勅選、茶話会）、下村辰右衛門（多額納税者、実業倶楽部）であった。

63) 『帝国議会貴族院議事速記録』24（東京大学出版会、1981年）、336頁。

64) 西尾林太郎『大正デモクラシーと貴族院改革』（成文堂、2016年）、98頁。

四回会議は法律案の本会議への提出を決めた。明治四十二年二月二十五日、衆議院本会議の第十二回会議において、法律案は上程された。請願委員長立川雲平が法律案を説明し、請願委員福井三郎が意気揚々と、政府委員が委員会に譲歩を懇願した様子を語り、法律案の実行に必要な予算額も説明した。本会議は、拍手を以て法律案を可決し、貴族院に送付した。

三回の議会にわたって送付され続けた法律案、及び17府県からの32件の請願に直面し、貴族院は軟化し、法律案を修正可決した。明治四十二年三月二十二日、貴族院本会議の第十九回会議は法律案規定の出訴期間を2年から6か月へと短縮し、法律案を可決した。

このように、「家禄賞典禄処分ニ関スル法律案」は成立した。第二十二議会から第二十五議会にかけて提出され続けた多数の個別権利救済の請願は実現された。窮乏士族は、秩禄処分再審査の結果を、行政裁判所に訴え始めた⁶⁵⁾。

請願の審査から法律案の成立までの過程は、衆議院での請願の実現過程であった。それと同時に、この過程は、衆議院が請願の審査を通じて政府の施政を審査・監督し、進んで請願の処理を通じて政府の失政を批判・修正し、人民の権利を救済した状況を典型的に示している。衆議院は、請願審査・処理を通じて政府統制の権能を発揮し、人権保護の使命を全うしたのである。なお、法律案の成立過程から、衆議院が請願という直接の民意を後楯にし、貴族院の掣肘を突破できたことが分かる。

(2) 「治安警察法第五条改正」請願と「治安警察法中改正法律案」(現行法律の修正と婦人参政権の拡張、第二十三-二十四議会)

請願の背景と内容は以下の通りである。明治三十三年に治安警察法は公布された。法律案は、労働運動の取締りとともに、第五条で政談会同及び政社への婦人の参加を禁止した。治安警察法に対し社会主義勢力は反対運動を起こし、運動の一環として平民社の婦人運動家が、治安警察法第五条改正の請願運動を組織した。第二十一議会から、婦人運動家が議員江原素六(政友会、東京府)を紹介議員とし、衆議院に請願を提出し始めた。請願は、社会主義勢力の参政権拡張要求の一部であり、婦人層の解放要求の一部で

65) 落合弘樹「帝国議会における秩禄処分問題——家禄賞典禄処分法制定をめぐる」、194頁。

もあった。なお、このときの請願運動は、近代日本の婦人参政権運動の始まりであった⁶⁶⁾。

第二十二議会に衆議院は請願を採択した⁶⁷⁾。内務省は「此等ノ自由ヲ女子ニ与フルハ徒ニ女子ノ淑徳ヲ傷ケ家庭ノ和協ヲ紊リ延テ社会ニ弊害ヲ及ホスコト尠カラス」を理由に、請願を廃棄した⁶⁸⁾。

第二十三議会に衆議院は、請願委員会が法律起案権を行使し、請願の実現を図った。明治四十年二月二十七日、衆議院請願委員会・第二分科会の第二回会議に請願は上程された。政府委員古賀廉造は「家庭ノ円満ヲ維持スル」⁶⁹⁾を理由に請願の採択に反対した。請願委員福井三郎は、人民の参政意欲が高まっている今日、婦人の政談会同への参加を禁止する治安警察法の第五条の規定が時代遅れとなったと言い、請願に沿い治安警察法を修正することを提案した。分科会は法律案の作成を3名の委員に付託した。但し分科会は、請願書の内容の前半だけを採択し、婦人の政社参加の許可を求める請願書の後半を「尚早」と見放した。次回の第三回会議に「治安警察法中改正法律案」は報告され、順調に可決された。三月十三日、請願委員会総会の第七回会議は法律案を可決した。明治四十年三月十六日、衆議院本会議の第十六回会議において、法律案は上程された。請願委員長横井時雄が「此憲法政治ノ下ニ於テ、明治四十年ノ世界的ノ此日本ニ於キマシテ、斯ノ如キヲ存シテ置クト云フコトハ、実ニ国家ノ恥辱ダト信ズルノdeal」⁷⁰⁾と、法律案を説明した。本会議は拍手して即座に法律案を可決した。

だが、貴族院は法律案を否決した。政府委員は貴族院で法律案の否決を

66) 請願運動の経緯及び運動の意義について、米田佐代子「婦人解放史における民主主義の課題（一）——治安警察法修正運動の意義によせて」（『人文学報』89号、1972年3月）を参照。請願書の原文を、児玉勝子氏は「平民社の婦人たちによる治安警察法改正請願運動について」（『歴史評論』323号、1977年3月）に紹介している。

67) 第二十二議会でこの請願の審査を担当する請願委員会第二分科会の会議録が残されていないため、請願審査の状況を確認できない。確認できるのは、明治三十九年三月二日の請願委員会総会の第六回会議が請願を採択した、という事実である。会議で政府委員古賀廉造（内務省）は、反対演説を行った（『帝国議会衆議院委員会議録・明治篇』34、89-90頁）。

68) 「治安警察法中改正請願」、明39・8・29閣議決定、「公文雑纂・明治三十九年・第四十七卷・帝国議会二十二―二」。請議文は内務大臣原敬の名で提出されたが、請願の不採用が原の真意であるかどうかは不明である。

69) 『帝国議会衆議院委員会議録・明治篇』40、121頁。

70) 『帝国議会衆議院議事速記録』22（第二十三議会）、240頁。

力説し、貴族院は三月二十七日の本会議の第十九回会議（最後の本会議）で法律案を否決した。法律案の可否が、衆議院と貴族院・政府との政治争点となった。

第二十四議会、請願は提出され続けた。衆議院は、請願委員会が再び請願に基づき法律案を作成・提出した。明治四十一年三月二十日、衆議院請願委員会・第六分科会の第八回会議は、会期切迫を顧みずに請願に基づいて法律案を作成した。三月二十四日、請願委員会総会の第五回会議は法律案を可決した。明治四十一年三月二十五日の衆議院本会議の第十九回会議、法律案は可決された。

貴族院は、法律案を否決し、法律案への消極的な姿勢を強めた。三月二十六日が議会の閉会日であり、法律案を審査未了に終わらせる選択肢も残されていたが、貴族院は二十五日に衆議院から法律案を受けると、一日だけで審査委員を選び、審査を行い、「日本ノ風俗習慣」の維持を理由に法律案を否決した⁷¹⁾。明治四十一年三月二十六日、貴族院本会議の第十九回会議は法律案の否決を決めた。

二回の議会で最後の本会議で法律案を否決した貴族院に直面し、衆議院は婦人参政権の拡張を断念せざるを得なかった。第二十五議会に衆議院は請願を受理すると、請願の採択にとどまり、法律起案権を行使しなかった。請願の実現は、貴族院によって阻止された。

「治安警察法中改正法律案」は、衆議院が請願に従い現行法律を修正し、一般人民の参政権を拡張する試みの結実であった。この過程で衆議院が請願の審査・処理を通じて、政府統制の権能の発揮を超え、自らの立法能力を高めていた。法律案は成立しなかったが、その作成・提出は重要な事実であると思われる。

(3) 「按摩業ヲ盲人ノ專業ト為ス」請願と「按摩術営業取締規則」（政府の政策修正・請願実現と都市貧民救済、第二十五―二十七議会）

請願の背景と内容は以下の通りである。政府が明治維新以来、西洋医学を採用したため、三療業（按摩・はり・きゅう）を職業としてきた盲人⁷²⁾

71) 『帝国議会貴族院議事速記録』24（東京大学出版会、1981年）、378頁。

72) 呼び方について、現在、「視覚障害者」が一般的な呼称である。しかし、それぞれの名称の内容にずれがあり、なお当時の議論は「盲人」という呼び方を使った。

は、営業が困難になり、貧民層に転落した⁷³⁾。明治三十年代に盲人層は営業維持のため、按摩專業運動を起こした。第二十一議會に衆議院議員奥野市次郎（政友会、京都府）外1名は「盲人保護ニ関スル建議案」を提出した。審査委員会で政府委員窪田静太郎（内務省）は建議案に沿い盲人保護の政策の検討を承諾し、衆議院は建議案を可決した。だが、政府は建議案を放置した。日露戦争後、戦後不況で生活難に陥った盲人層は、按摩專業運動を再興し、第二十五議會に按摩專業の請願を貴衆各議院に提出した⁷⁴⁾。以上の経緯に基づき、盲人層の請願は、日露戦後経営の犠牲となった都市貧民が生活維持のため、社会政策の実施を求めるものであった、といつてよい。

第二十五議會に請願はわずか2件提出されたが、衆議院は、請願委員会が請願に基づき法律起案権の行使を計画し、会期切迫で請願の採択だけを決めた。明治四十二年三月八日、衆議院請願委員会・第二分科会の第六回會議に請願は上程された。請願の審査として分科会は按摩專業問題について、第二十一議會以来の政府の検討状況を政府委員窪田静太郎に尋ねた。窪田は確答できず、請願委員長立川雲平は、「是ハ内務大臣ニ一遍出テ貰ヒタイ、唯今ノ窪田君ノ答弁ノ如キハ聴クノ価値ガナイ」⁷⁵⁾と、政府の怠慢を批判した。分科会は、法律起案権の行使を前提に、請願の審査を5名の委員に付託した。三月二十二日、請願委員会総会の第十回會議に審査委員は請願の処理結果を報告した。審査委員は起案権の行使を認めたが、会期切迫のためにそれを見合わせ、請願の採択だけを提案した。総会は請願を採択した。明治四十二年三月二十四日、衆議院本會議の第二十五回會議において、請願は上程された。立川請願委員長が請願審査の経緯を詳述し、「今姑ク此請願ハ採択ヲシテ置キマシテ、政府ガ尚次期ノ議會マデニ於テ此請願ノ意志ヲ聴カナイデゴザイマシタナラバ、吾人ハ吾人ノ有スル権能

この呼び方は現在でも差別用語とされていないので、本論文はこの呼び方を使う。

73) 横山源之助は『日本の下層社会』に、按摩業に従事する盲人を貧民として挙げた（隅谷三喜郎編『横山源之助全集』第1巻、明治文献、1972年、23頁）。

74) 明治中後期の盲人層の生活状況及び盲人層の按摩專業請願運動の経緯について、加藤康昭「日本における盲人運動の成立とその要求」（『障害者問題史研究紀要』32号、1989年4月）及び杉野昭博「『盲人保護法案』関係資料の意義と解説」（『盲人保護法案』に関する帝国議會資料、関西大学経済・政治研究所、1999年）を参照。

75) 『帝国議會衆議院委員会議録・明治篇』51（東京大学出版会、1989年）、120頁。

ニ於テ、彼ラ不幸ナル盲人ニ同情ヲ表シタイ」⁷⁶⁾と宣言した。本会議は請願を採択した。

第二十六議會、請願は12府県から38件提出された。衆議院の請願委員会はまた、法律起案権の行使を検討した。政府は請願の採用を約束し、衆議院は請願の採択だけを行った。明治四十三年二月八日、衆議院請願委員会・第二分科会の第二回会議に請願は上程された。紹介議員大竹貫一（又新会、新潟県）は盲人層の困窮状態を紹介し、社会政策の必要性を説き、分科会に起案権の行使を求めた。分科会は、法律案の起草を3名の委員に付託した。分科会の強硬な姿勢に、内務省は請願実現の検討を余儀なくされた。三月十五日の分科会の第六回会議、政府委員一木喜徳郎（内務省）は請願に基づき盲人に有利な按摩免許試験制度（以下、試験制度と略記）を制定することを約束し、現時点の制度構想を発表した。分科会は、起案権の行使を見合わせ、請願の採択だけを決めた。三月十八日、請願委員会総会の第八回会議に分科会は請願処理結果を報告し、総会は請願の採択を認めた。明治四十三年三月二十三日、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。請願委員長榊田清兵衛（政友会、秋田県）が請願審査の経緯とともに、政府の制度構想を報告した。本会議は請願を採択した。

ところが、明治四十三年中、政府は試験制度を公布しなかった。盲人層は請願運動を続けた。第二十七議會に衆議院は、請願委員会が政府と交渉し、政府に請願の実現を迫った。明治四十四年二月二十八日、衆議院請願委員会・第二分科会の第六回会議に請願は上程された。紹介議員高木正年（政友会、東京府）及び請願委員小久保喜七（政友会、茨城県）は、政府と中央衛生会との交渉状況を尋ね、政府の怠慢を咎めた。政府委員小橋一太（内務省）は、政府の制度設計準備過程を分科会に詳細に報告し、弁明した。分科会は請願を採択した。三月三日、請願委員会総会の第七回会議に請願は上程され、再び論争を引き起こした。紹介議員大竹貫一は、盲人層の困窮状態を訴え、庶民の困苦への政府の無関心を批判した。大竹は委員会が政府と交渉し、政府に圧力をかけることを求めた。総会は分科会主査及び請願委員長を含む7名の交渉委員を選出した。三月十五日の総会の第十一回会議、交渉委員は政府委員一木に六か条の制度構想を報告させた。政府

76) 『帝国議會衆議院議事速記録』23、579頁。

の請願実現の誠意を確認し、政府の制度設計作業の進行状況も分かった総会は、請願を採択し、この六か条を速記録に掲載した。明治四十四年三月二十一日、衆議院本会議の第二十五回会議において、請願は上程された。請願委員長福井三郎が政府の六か条の制度構想を読み上げ、「委員会ニ於テ（中略）進ンデーノ法律案ヲ以テ夥多ノ盲人ヲ救ヒ得ベキ方法ヲ講ジヤウト云フ議論モ多クアッタノデアリマスガ、何分会期切迫（中略）暫ク本年ハ願義ヲ採択」⁷⁷⁾と強調した。本会議は請願を採択した。

明治四十四年八月十四日、内務省は省令第十号として、盲人の按摩業従事に有利な「按摩術営業取締規則」⁷⁸⁾を公布した。このように盲人層の請願は、部分的でありながら実現された。請願の紹介議員の高木正年は第二十八議会、「一昨年ノ請願委員会デ、イロイロ委員ノ御同情ニ依ッテ政府ト御交渉ニナッタ結果、内務省令ヲ以テ一部ノ盲人保護ノ意味ノ省令ガ出テ居ルノデアリマス」⁷⁹⁾と、請願委員会に感謝した。

規則の公布は、各回議会の衆議院請願委員会が法律起案権を後楯にして政府に請願の実現を迫り続けた成果であった。なお委員会は、請願の審査を通じて、政府の政策検討及び制度設計の全過程を監督した。因みに貴族院は同じ請願を受理したが、請願を廃棄した。その理由が、「請願ノ文章(中略)哀願ノ誠意ヲ闕イテ居ル」⁸⁰⁾ことと、内務省の消極的な姿勢であった。

おわりに

ここではまず、請願への政友会の姿勢について補足する。桂園時代の政友会は、請願業務を重視した。政友会は、衆議院全体の請願審査の質を意識的に保障し⁸¹⁾、また党内で建議案、法律案と同じく慎重に請願の処理を

77) 『帝国議会衆議院議事速記録』25（東京大学出版会、1981年）、589頁。

78) 『官報』8444号、明44・8・14。

79) 『帝国議会衆議院委員会議録・明治篇』69、275頁。

80) 『帝国議会貴族院議事速記録』28（東京大学出版会、1981年）、276頁。

81) 第二十七議会中の明治四十四年二月二十八日の代議士会で原敬は、「請願紹介の件に付、請願は慎重の審査を為すか為め少くも一週間を要するを以て会期切迫の時に当り之を紹介し未了に終わらしめざる様注意」した（『政友』127号、明44・3・10。文献資料刊行会編『政友（復刻版）』12、柏書房、1980年、8313頁）。

協議していた⁸²⁾。藩閥官僚との協調で政権に参入した政友会は⁸³⁾、請願重視を通じて自らの官僚からの独自性を強調し、民意重視という、立憲政治の政権主体に相応しい姿勢を示そうとした。政友会は、各回議会の報告書に「請願」という独立の項目を設け、衆議院の請願処理結果を「我党」の業績として宣伝したのである⁸⁴⁾。

さて、本章の二課題の結論を整理する。課題一について、請願で表出された民意、特に一般人民の意思は、藩閥官僚及び貴族院議員によって消極的に対応されたものの、衆議院で各政党によって積極的に対応され、政治争点になるほど政治過程に影響力をもち、しかも一定の程度で実現された。請願の実現によって人民の権利は保護・促進された。以上の請願の審査・処理状況からすれば、近代日本の立憲政治は、直接の民意を政治過程に吸収し、人民の権利と利益をある程度で保護・促進して展開していった。発展期の立憲政治は初期議会期よりも、近代的立憲主義的な性質を備えた、といえる。

課題二について、衆議院は請願の審査を通じて政府の施政を審査し、請願委員会の法律起案権を行使して政府の失政を修正し、請願を実現させた。また衆議院は、起案権を後楯にして政府に請願の実現を迫った。請願の実現により衆議院は、請願者の権利を保護・促進していた。以上の事実をみると衆議院は、請願の審査・処理を通じて、政府統制を行い得る。明治憲法の下で衆議院が政府統制の権能を発揮する可能性は、存在していたのである。

82) 関連記録は政友会機関誌『政友』に残されている。たとえば第二十二議会中の明治三十九年三月十七日の代議士会、「又請願委員長より請願委員会に於て生糸検査法案否決を望むの請願を其体を得ざるものとして却下したる旨報告し、其可否如何に就て協議せし」(『政友』70号、明39・3・25。文献資料刊行会編『政友(復刻版)』7、4834頁)。第二十七議会中の明治四十四年一月三十一日の代議士会、「終りに福井請願委員長は請願委員の経過及結果一々之を代議士会に報告すべきや否やと諮りしに、伊藤院内総務補佐の発議に依り特に重大と認むるものは委員長、院内総務又は其他の提議に依り之を代議士会の議に附すべきも、然らざるものは之を附議せざるに決せり」(『政友』126号、明44・2・10。文献資料刊行会編『政友(復刻版)』12、8277頁)。

83) 坂野潤治「政党政治の確立」、日本歴史学会・日本史研究会編『講座日本歴史9 近代3』(東京大学出版会、1985年)。

84) たとえば第二十五議会の政友会の報告書は、「当期議会ニ紹介セラレタル請願ハ数百件ニシテ採択セシモノ二百件ノ多キニ上レリ此レ我党委員ノ最モ励精セシ結果ナリトス」と記していた(『政友』105号、明42・3・28。文献資料刊行会編『政友(復刻版)』10、柏書房、1980年、7031頁)。