
 論 説

近代日本の請願制度の研究（四）

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（以上 276、278、279 号）

第二章 請願令の成立と運営（以下本号）

はじめに

第一節 前史

第二節 請願令の公布と運営

おわりに

第三章 大正後期—昭和初期の帝国議会と請願（以下次号）

第二章 請願令の成立と運営

はじめに

本章と次章では、大正後期以降¹⁾の請願の審査・処理状況を考察し、政治と民意との関係の視点から、政党政治期における近代日本の立憲政治の性質・特徴を検討する。大正六年（1917）に天皇及び政府への請願の受理・処理を規定する請願令が公布された。本章では、請願令の成立過程と運営

1) この時期、とりわけ大正後期は、大正デモクラシー期と通称される。しかし、大正デモクラシーの定義に不明確な点が多く、大正デモクラシー期の開始・終結の時期について諸説が分かれている（三谷太郎『大正デモクラシー論——吉野作造の時代』、第3版、東京大学出版会、2013年、1-3頁）。したがって本論文は、この呼び方を使わない。

状況を考察し、天皇及び歴代の政党内閣に向けて請願で表出された民意が内大臣府及び与党の高級幹部・官僚によって対応され、実現された状況を明らかにする。以下、大正後期以降の政治史の先行研究を整理し、本章と次章の課題を述べ、本章の分析視点を提示する。

大正後期以降、農民から新旧中間層までの一般人民が権利と利益の要求を大量提出した。これまでの研究は、主に政権主体の政党に焦点を当て、各政党が争議・大衆運動で表出された民意に対応した状況を考察している²⁾。そのほか、新旧官僚の民意対応状況も研究されている³⁾。

先行研究の成果に学びながら本章と次章は、請願制度の運営状況から民意の対応状況に接近し、成熟期の立憲政治の性質・特徴を検討したい。大正後期から政治的民主化の進歩につれ、請願権は学者、知識人ひいては社会一般によって人民の参政権の一つとされた。法学者の森口繁治は、「此請願に依って多数人民が発案をすると云ふことは、一種の人民発案権の制度を行ふものとして頗る有意義」と論じ⁴⁾、『万朝報』は社説「鮮人ノ請願」に、「国民の請願は一種の民衆発案の変形と見るべく」と論じていたのである⁵⁾。実際にも、請願令公布の直後、天皇に向けて一般人民は相当の数の請願を提出し（本章本文詳述）、大正七年から、帝国議会に向けて人民は数千件もの請願を提出していった（次章詳述）。以上の事実からみると、大正後期以降、多数の人民は、参政意欲が高揚し、投票だけで満足できなかったものの、明治憲法にとらえられたので、明治憲法に規定された臣民の権利の請願権に高い期待を寄せ、請願の提出を意思表示・政治参加の重要な手段とし続けた。したがって、請願の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、実現された状況を究明し、成熟期の立憲政治の性質・特徴を把握できると考えられる。本章では、請願令の成立と運営を考察する。帝国議会への請願の処理状況の考察は、次章で行う。

-
- 2) 金原左門『大正期の政党と国民——原敬内閣下の政治過程』（搞書房、1973年）。栗屋憲太郎『昭和の政党』（小学館、1983年）。松尾尊兌『普通選挙制度成立史の研究』（岩波書店、1989年）。坂野潤治『近代日本の国家構想 1871-1936』（岩波書店、1996年）。
- 3) たとえば林博史『近代日本国家の労働者統合——内務省社会局労働政策の研究』（青木書店、1986年）。
- 4) 森口繁治『立憲主義と議会政治』（大阪毎日新聞社・東京日々新聞社、1924年）、138頁。
- 5) 『万朝報』（朝刊）大9・7・14。

具体的にいえば、本章は以下の二つの課題を有している。天皇及び政府が人民の請願を受理・処理するには、請願令という請願法制が規定要因であった。本章は第一の課題として、請願令の成立過程と内容を考察し、請願令が請願の処理をどれほど保障したかを究明し、請願令の性質を検討する。分析視点として、請願令の内容及び公布時期に対する社会情勢の影響に注目する。請願令の成立過程については、渡辺久丸氏、国分航士氏の研究がある⁶⁾。しかし、渡辺氏の研究は、請願令の制定者である「権力側」（官僚）の請願権観を分析することを目指し、請願令の成立過程自体を研究対象としていない。国分氏の研究は、請願令の成立過程を正面から考察しているが、主に請願令の条項に絞って請願令の性質を検討している。先行研究の成果を継承して本章は、社会情勢の影響に目を向け、請願令の成立過程と内容を改めて考察し、請願令の性質を検討する。分析視点設定の理由は以下の通りである。近代日本の請願制度が初期議会期に、帝国議会の請願受理・処理を規定する制度を中心に形成され、安定的に運営されていた（第一部第二章参照）。したがって、人民が天皇及び政府に請願を提出しなければ、制度設計者の官僚・藩閥政治家にとって天皇及び政府への請願を取り扱う法制の整備の必要性が低かった。官僚・藩閥政治家は、人民が天皇及び政府に請願を大量提出し始めたという社会情勢に対応して請願令を制定し、公布した。社会情勢と合わせてみると請願令の成立過程をより確実に把握し、請願令の性質を正確に評価できるように考えられる。

本章の第二の課題は、昭和七年（1932）までの請願令の運営状況を考察し、請願（民意）が内大臣府及び与党の高級幹部・官僚によってどのように対応されたかを明らかにする、ということである。分析視点として、内大臣府及び各政党内閣をとともに視野に入れ、そこでの請願の処理状況を考察する。考察の中で本章は、一般人民の請願の処理状況に注目し、請願が政治過程に影響力を発揮した状況及び請願の実現状況を重視する。

本章は以下の構成と内容で展開する。第一節「前史」では、明治中期から明治後期までの請願令草案完成の歴史を考察し、伊藤博文らの藩閥政治家・官僚の請願法制再整備の動機を分析する。第二節「請願令の公布と運営」では、大正六年の請願令公布の過程及び請願令の内容を考察し、請願

6) 渡辺久丸『現代日本の立法過程』（法律文化社、1980年）。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）。

令の性質を検討する。その上で大正後期から昭和七年までの、請願令の運営状況を考察する。

第一節 前史

日清戦争後、一般人民は生活維持のために、政府への請願提出及び天皇への直訴を行い始めた。日清戦争後の政府の「富国強兵」路線の推進及び産業革命の進展につれ、社会矛盾は増大し、貧民問題・労働問題を中心とする一連の社会問題は出現した⁷⁾。「富国強兵」路線の犠牲者となった一般人民は、権利意識に目覚め、請願の提出と請願運動の組織を以て、統治層に生活維持を求めていった。輿論喚起と請願の実現のため、人民は帝国議会への請願提出に満足せず、政府への請願提出ひいては「押し出し」(集団請願)及び天皇への直訴を行った。明治三十年(1897)に足尾銅山鉍毒請願運動が起こった⁸⁾。田中正造の直訴を頂点としたこの請願運動の影響で、上京請願及び直訴は流行していった⁹⁾。

以上の社会情勢に対応し、政府部内の開明派の伊藤博文は、請願法制の再整備を検討した。日清戦争直後の明治二十八年前半、第二次伊藤博文内閣は内務省を中心に、政府への請願の受理・処理を規定する「請願規則」を起草した。規則は、請願提出の手続きを詳細に規定し、請願運動について二か条の罰則を設けた一方、政府の請願処理を規定しなかった¹⁰⁾。伊藤は、規則を以て人民の請願運動を先制しようとしたと推測される。だが、枢密院は濫請、即ち請願の大量提出への懸念により、規則の公布を阻止した¹¹⁾。

7) 日清日露戦間期における社会問題の出現を、新旧岩波講座はともに取り扱っている。具体的には隈谷喜三郎「社会運動の発生と社会思想」(『岩波講座・日本歴史 18 現代 1』、岩波書店、1963年)、松永昌三「社会問題の発生」(『岩波講座・日本歴史 16 近代 3』、岩波書店、1976年)、石居人也「社会問題の『発生』」(『岩波講座・日本歴史 第16巻 近現代 2』、岩波書店、2014年)の各論文がある。

8) 足尾銅山鉍毒請願運動の過程・意義について、鹿野政直編『足尾鉍毒事件研究』(三一書房、1974年)など、先行研究は蓄積されている。運動の通史として、東海林吉郎・菅井益郎『通史・足尾鉍毒事件 1877～1984年』(新曜社、1984年)を参照。

9) 「示威的陳情流行」、『報知新聞』明 30・5・2。なお第二十三議会の開会式に直訴者は出現し、原敬は「田中正造直訴を企てたる已來名を銜ふ不敬漢が往々此の如き事を企つるが如し」と嘆いた(原敬日記明 39・12・28条。原奎一郎編『原敬日記』二、福村出版株式会社、1965年、218頁)。

10) 「枢密院決議一・請願令・大正六年三月二十八日決議」、「枢密院関係文書」(国立公文書館所蔵)。

11) 同前。明治二十八年六月、枢密院は規則の審査委員会を開いたが、審査の具体

明治三十年代に入ると、伊藤は天皇への請願の受理・処理の法制の整備に力を入れた¹²⁾。明治三十二年、伊藤は明治天皇に皇室制度整備の十か条の意見を提出し、そのうち「人民ノ請願等ニシテ重大ナル者ノ事」という一か条が含まれた。そこで天皇への請願を規定する制度の制定が始まった。伊藤の意図はどこにあったのだろうか。

伊藤の意図について、意見書の内容から手掛かりが得られる。意見書は、「帝室ハ臣民ヲ愛育シ、政治範囲ノ外ニ於テモ尚之ニ憐憫ヲ垂レ、以テ徳恵ヲ蒙ラシムル所ナカルヘカラス」と述べた上で、「或ハ天災水災火災震災ナドノ不幸ニ際スルモノヲ救助スルニ於テモ、前後厚薄ノ処置ナク一定ノ基準ニ依リ、又財源ニ限りアルヲ以テ、年々歳々之ヲ行フモ、時々ノ取計ニ不公平ヲ鳴ラシ、怨嗟ノ声ヲ發セシメサル様注意ヲ要ス」と強調していた¹³⁾。日清戦後経営が始まると、山林の乱伐や鉱山の開鑿により風水災害が頻発し、被災地住民は請願で帝国議会及び政府に救済や地租特別減免を求めていった。政府は、国庫収入の確保のために「地租条例の精神」を主張し、住民の請願を不採用とし続けた¹⁴⁾。以上の背景を考えると伊藤は、天皇への請願の受理・処理を規定する制度の制定を通じて、住民の請願活動を規制しつつ、天皇の恩恵の形で被災地の救助を部分的に行い、それを以て住民の不満を緩和し、天皇の聖徳も宣伝しようとしたと考えられる。

ここから請願法制再整備における伊藤の動機の変化が見出され、伊藤が天皇への請願の受理・処理の法制の整備に力点を置いた原因も明らかになる。明治憲法制定期において伊藤は、人民の請願権を確保するために、多様な請願業務機関を設定する請願制度を構想した（第一部第一章参照）。明治後期に入ると伊藤は、主に一般人民の権利意識の覚醒と請願運動の発生という社会情勢の対応策として、人心収攬と人民の請願活動の規制のために請願法制の再整備を図った。請願権の確保が、伊藤の関心から外れた。一般人

的な状況が不明である（「請願規則委員会修正（明治二十八年）」、「枢密院関係文書」、国立公文書館所蔵）。

- 12) 伊藤の動きと同時に、衆議院で第十五、十六、十八議会に連続して請願法制再整備の建議案は提出され、第十六、十八議会の建議案が可決された。しかし、これらの建議案は政府側の請願令起草作業の進行に影響を与えなかった。建議案提出・審査の経緯について、国分航士「大正六年の請願令制定と明治立憲制の再編」、44-46頁を参照。
- 13) 春畝公追頌会編『伊藤博文伝（復刻版）』下（原書房、1970年）、340頁。
- 14) 暉峻康人・安在邦夫「天皇制国家権利意志と被害民」、鹿野政直編『足尾鉍毒事件研究』、127-129頁。

民はまだ天皇の超越的な権威に依存し、天皇への直訴を請願実現・権利救済の最後の手段としていた¹⁵⁾、伊藤は、天皇への請願を規定する制度を人心収攬と請願活動の規制に最も有効なものとし、その制定を重視した。

伊藤の十か条の意見を受けた明治天皇は、同年に帝室制度調査局を設置し、伊藤を総裁に任命した。伊藤総裁は「請願規定ニ関スル事項」という調査事項を作成した¹⁶⁾。翌明治三十三年に伊藤は政友会総裁に就任し、宮中関係の職務から辞任せざるを得なかった¹⁷⁾。伊藤の辞任により調査局は開店休業の状態になった。

明治三十六年、伊藤博文は帝室制度調査局に復帰し、調査局の調査作業を再開した。八月に副総裁伊東巳代治は「調査着手ノ方針」を作成し、「皇室ニ対スル請願ノ規程」を調査事項とした¹⁸⁾。請願令の起草作業は始まり、「請願令立案意見」という起草の大原則及び「処理規程調査要綱」という細則が決められた。立案意見は、以下の三か条であった。①「請願ハ国民権タル事」。②「請願令ハ請願書ノ処理ヲ情理アル見解ヲ有スル当局者ノ処分ニ一任セル事」。③「右ニ付請願令規定違反以外ニ請願書却下ノ場合アルヘキ事」。調査要綱は、冒頭に「国体国威ニ戻ラシメサル様形式具備セシムヘキ期シタル事」、「誠意ヲ以テ請願書ヲ調制セシムヘク期シタル事」という二か条を記し、「受理シヘカラサル請願書ヲ明記スルヲ期シタル事」という一か条もあり、最後の一か条として「請願令立法ノ意ヲ酌ミ公則トセス済ムヘキハ成ルヘク内規ニ規定スヘキ期シタル事」を挙げた¹⁹⁾。立案意見及び細則からみると、請願権の形式的な拡張を通じて人民の請願活動を規制するのこそ、伊藤、伊東らの請願令起草の動機であった。立案意見の②は請願処理ひいては実現における政府の主導権の維持を強調し、請願令は請願処理の保障を意図しなかった。③は請願活動規制の強化を示唆したのである。

15) 明治末年に社会主義勢力の急進派となった幸徳秋水でもこの時期、天皇の聖徳に依存し、天皇への直訴を下層人民の権利救済の最後の手段としていた。幸徳は、田中正造を助けて直訴文を起草し、さらに「我が国民は至仁至慈の皇室を奉戴す(中略)天皇陛下に直訴せんと欲するに至ること、洵に日本帝国臣民の至情なること」と論説を發表し、田中の直訴行動を後押しした(「臣民の請願権」、幸徳秋水全集編集委員会編『幸徳秋水全集』第3巻、明治文庫、1970年、374頁)。

16) 春畝公追頌会編『伊藤博文伝(複製版)』下、426頁。

17) 同前、454頁。

18) 小林宏・島善高編著『明治皇室典範(下) 日本立法資料全集17』(信山社出版、1997年)、801頁。

19) 「牧野伸顕関係文書」五七(国立国会図書館所蔵)。

立案意見及び調査要綱に基づき、請願令の起草作業は進んだ。起草の中で請願令の内容に政府の業務に属した部分が多いため、伊藤らは内閣総理大臣桂太郎と協議した。桂は、政府への請願の受理・処理を規定する制度の制定を調査局に依頼した²⁰⁾。このように請願令は天皇と政府との両方への請願を規定する制度となり、請願令の形式が勅令に決められた。

明治三十七年、調査局は請願令草案を完成した。草案は、十七か条中の十二か条を割いて受理請願の範囲及び請願提出の手続きを規定し、そのうち天皇への請願を侍従長宛に提出し、政府への請願を当該官庁に郵便を以て提出するという一か条があった（第十条）。この条の説明は「郵便ニ依ルトスルハ（中略）当該官庁ノ職員ニ面接陳情ヲ迫リ或ハ多数毫至シテ紛擾ヲ醸生スルヲ予防スルニアリ」、「至尊直達ノ趣旨ニ副フ為侍従長宛テ提出セシムル穩当ト認メ」る、ということである。「相当ノ敬礼ヲ守ラス又ハ本令ノ規定ニ違反スル請願書ハ之ヲ却下ス」（第十二条）は規定された。請願の処理について草案は「請願ニ対シテハ指令ヲ与フルコトナシ」（第十三条）と規定し、「本令ニ規定スル請願ハ請願者ニ於テ其ノ希望スル所ヲ具陳スルヲ以テ其ノ本来ノ性質トスル」と説明した。藩閥専制時代の請願処理結果非通知の規定が、立憲政治の時代に復活されたのである。その上で草案は、政府の請願処理を全く規定せず、天皇の請願処理を「侍従長上奏シ旨ヲ奉シテ之ヲ処理ス」（第十四条）と規定し、この条を「請願ノ主意ヲ上聞ニ達スルノ途ヲ明ニスルニ外ナラス」と説明した。最後の三か条で草案は、請願運動に対する罰則を規定した。草案は天皇への直訴について、「行幸ノ際沿道又ハ行幸地ニ於テ直願ヲ為サムトシタル者ハ一年以下ノ重禁錮ニ処ス行啓ノ際沿道又ハ行啓地ニ於テ直願ヲ為サムトシタル者亦同シ」（第十六条）と規定した²¹⁾。天皇への直訴が初めて、罰則を課せられるようになった。これまで天皇への直訴について法律規則がなく、刑法などにに基づき直訴者を罰することはできたが、直訴者が「狂人」として取り扱われてきていた²²⁾。不敬者の存在自体が天皇の權威性の不足を示唆したからである。

20) 国分航士「大正六年の請願令制定と明治立憲制の再編」、42頁。

21) 「請願令ヲ定ム」、「公文類聚・第四十一編・大正六年・第二十一卷」（国立公文書館所蔵）。

22) 「直訴漢、狂病者」、『都新聞』明 39・1・25。田中尚造直訴事件の場合、田中は狂人とされ、釈放された。

全体的に請願令草案は、人民の請願活動を規制するものであり、請願処理を保障しなかった。草案は形式的に天皇への請願の処理を規定し、請願処理を実質的に保障する規定を設けなかった。第十三条の説明からすれば草案は、政務への請願の影響を排除していた。

請願令草案の完成後、伊藤博文は草案を上奏した。上奏文に伊藤は「一般ノ請願ニ関スル規程ナキハ重大ナル缺典ニ属ス」と述べ、天皇への請願の受理・処理について請願書取扱内規があるものの人民が内規の存在を知らず、それ故に「近者時ニ鹵簿ニ犯シテ表ヲ奉呈セムトシ又名ヲ請願ニ仮リテ私利ヲ図リ良民ヲ教唆煽動スル者アル」と言い、「一ハ以テ臣民ノ権利ヲ完クシーハ以テ濫用ノ弊ヲ除カサルヘカラス」と請願令制定の目的を説明した²³⁾。明治天皇は、明治四十年の公式令公布の後、草案を政府に下付した。

内閣法制局は、草案に反対した。「請願令定本ニ対スル法制局参事官ノ修正意見」²⁴⁾によると、法制局は草案の各条に基本的に異論がなく、字句を修正したが、第十四条に強く反対した。法制局は「内部ノ手続ヲ規定スルモノニシテ其ノ必要ヲ認メス」と、請願処理結果の非通知を規定した第十三条だけを残し、第十四条を削除することを提案した。法制局の意図及び請願令全体に対する法制局の姿勢は、大正六年（1917）の請願令修正案の法制局閣議請議文から分かる。請議文は、明治四十年の請願令未公布の経緯を、「請願ニ関スル一般ノ準則ヲ公布セハ徒ニ請願ヲ誘発スルノ虞アルノミナラス天皇ニ対スル請願ノ途ヲ開クニ於テハ或ハ乱請ノ弊ヲ生シ」と記していた²⁵⁾。つまり法制局は伊藤らと同じく、社会情勢から危機感を覚えたが、だからこそ「濫請」への懸念を高めた。その結果、法制局は局議未決の形で、請願令の成立を阻止した。

明治末期に伊東巳代治は一般人民の政府への請願提出・天皇への直訴の頻発、及び社会主義勢力の急進化という社会情勢に対応し、請願令の公布を主張した。明治末期に資本主義経済のさらなる発展と戦後不況の発生と

23) 「請願令ヲ定ム」。

24) 「伊東文書」一九一。文書に日付がないが、「請願令定本」という用語、また第八条の修正に天皇への請願の提出先が「侍従長」と記されたことから、文書は明治期のものであると判断される。

25) 「請願令ヲ定ム」。大正五年の請願令草案の特別委員会総会に岡野敬次郎も、明治四十年に法制局が局議を決めず、草案が「其儘高閣ニ束」されたと回顧した（「請願令定本修正案ニ対スル岡野敬次郎博士ノ意見」、伊東文書一九二）。

相乗的に作用し、都市・農村部の下層人民の生活難状況は深刻になった（前章既述）。下層人民は、政府への請願提出及び天皇への直訴を頻繁に行っていた。第二十三、二十四議会（第一次西園寺公望内閣、明39・12・28－明40・3・27、明40・12・28－明41・3・26）の開会式に直訴者は出現し、明治四十年以降、毎年「諸門ニ来リシ者」は二十人を超えた（表2-2-1）。人民の政府への請願提出・天皇への直訴の頻発と同時に社会主義勢力は急進化し、一部の直接行動派の社会主義者が天皇暗殺を計画した（大逆事件）。以上の社会情勢を背景に、帝室制度調査局副総裁の伊東巳代治は請願令の公布を主張した。明治四十三年、伊東は内閣総理大臣桂太郎に書簡を送り、「近頃人心漸々詭薄に流れ、動もすれば極端なる社会党的危険分子を萌芽するの虞有之（中略）此時に当り憲法上臣民に与へられたる請願の権利を明徴ならしめ言路洞開之実を挙げられ候事は、実に現行立憲制度中之最大欠典を補ひ併せて禍機を未然に防遏するの良途」²⁶⁾と、請願令の公布を勧めた。官僚内部で伊東は、請願令の人心収攬における有効性を説き、支持者を集めた²⁷⁾。だが、請願令審査の再開は、大正五年を待たなければならなかった。

表2-2-1 明治四十年以降十年間ニ於ケル精神病者調²⁸⁾

年次	明40 (1907)	明41	明42	明43	明44	明45	大2 (1913)	大3	大4	大5
諸門ニ来タリシ者	15	23	21	20	23	17	19	28	25	36
地方警察及其他ヨリ 通知ヲ受ケタル者	2	0	1	1	10	4	6	6	17	13
総計	17	23	22	21	33	21	25	34	42	49

第二節 請願令の公布と運営

一、請願令の公布

第一次世界大戦中、地方で一般人民は政府への請願提出を頻繁に行い、

26) 明43・7・3 桂宛伊東書簡、千葉功編『桂太郎関係文書』（東京大学出版会、2010年）、43頁。

27) 「四時半伊東子爵を訪ひ、時事を縦談す。子、請願権に関し、熱心に憲法制定以来の経歴を詳説、請願令制定の必要を論じ、且つ内局外交失政に就き大に上下議論す」。田健治郎日記明45・2・10条。尚友倶楽部・桜井良樹編『田健治郎日記』二（芙蓉書房、2009年）、133頁。

28) 「平沼騏一郎関係文書」二二八-6（国立国会図書館所蔵）。

天皇への直訴も行き続けた。表2-2-1に即してみると、大正三年(1914)を期に中央部の「諸門ニ来タリシ者」は大きく増加し、地方の各機関に尋ねた人数は倍増した。大正五年七月十日に行幸中の大正天皇に対して直訴は行われ、同年九月六日、皇太子に向けて直訴事件は起こった²⁹⁾。以上の事態は、大戦中の独占資本主義経済の発展がもたらした、社会格差の増大と一般人民の生活難の深刻化の結果であった³⁰⁾。

以上の社会情勢に促され、大正五年九月、帝室制度調査局副総裁伊東巳代治は内閣総理大臣大隈重信及び宮内大臣波多野敬直に「皇室制度再査ノ議」を提出し、再審査して公布する必要がある法案として第一に請願令をあげた。伊東は、「一般ノ請願ニ関シテハ毫モ既定セラルル所ナシ(中略)一ハ臣民ノ権利ヲ全クシーハ濫用ノ弊ヲ除カンコトヲ期ス」と言い、「近時往々鹵簿ヲ犯シテ上表ヲ企ツル者アリ時世ノ推移ハ益々下情ヲ上達スルノ緊切ナルヲ感スルノ秋ニ際シ朝野ヲ挙テ欽定憲法上至仁至愛ノ汎賜ニ係ル臣民ノ権義ヲ藐視シ憲政ノ大闕典ヲ顧ミサルハ洵ニ痛歎ノ至ニ堪ヘサルナリ」³¹⁾と、理由を述べた。伊東の建議で大正五年十一月に帝室制度審議会は設置され、伊東が総裁であった。十月に第二次大隈重信内閣にとって代わり寺内正毅内閣が成立した。伊東は寺内首相に挨拶の書簡を送り、協力を求めた³²⁾。

寺内首相は、請願令に対して積極的な姿勢をとった³³⁾。寺内の動機に、前記の社会情勢のほか³⁴⁾、寺内内閣成立の経緯及び内閣をめぐる輿論があつ

29) 「行幸の道に直訴す」、『東京朝日新聞』大5・7・11。「東宮殿下に直訴を企つ」、『東京朝日新聞』大5・9・8。

30) 高村直助「大戦景気」(井上光貞ほか編『日本歴史大系5 近代Ⅱ』、山川出版社、1989年)を参照。

31) 小林宏・島善高編著『明治皇室典範(下) 日本立法資料全集17』、833頁。

32) 大5・11・8 寺内宛伊東書簡、「寺内正毅関係文書」〔書簡〕八七(国立国会図書館所蔵)。

33) 請願令への寺内の積極的な姿勢は、以下の事実から見出される。大正六年三月十九日の請願令枢密院委員会及び二十八日の枢密院総会に寺内は出席し、日記にこれを記した(寺内正毅日記大6・3・19、大6・3・28条。山本四郎編『寺内正毅日記——1900-1918』、京都女子大学、1980年、737頁、738頁)。請願令最終案の可決後、伊東巳代治の上奏文も、「内閣総理大臣寺内正毅ト熟議」と記していた。また後述のように、請願令の公布は、寺内が山縣有朋の意志に逆らった行動である。

34) 「曰く四月五日勅令第三十七号を以て公布せし請願令の規程(中略)皆世界の戦局に処する応機の施設なり」。黒田甲子郎『元帥寺内伯爵伝』(元帥寺内伯爵伝記編纂所、1920年)、862頁。

た。大正五年に減債基金還元問題をきっかけに第二次大隈内閣は退陣した。元老山県有朋が憲政会の勢力拡張を抑え、戦後の国際・国内情勢の変化に対応するために、大隈の加藤高明内閣論を退け、官僚内閣の寺内内閣を成立させた³⁵⁾。だが、寺内内閣は成立の直後から反動的と社会一般の批判を浴びた。地方まで請願運動が激化して統治秩序が動揺したという社会情勢に直面し、自らの政権の正統性の不足が分かった寺内首相は、請願令の公布を以て恩威併用の策を使い、社会の安定化と統治の維持を図った³⁶⁾。

さて、大正五年末から六年にかけて、帝室制度審議会は明治三十七年の請願令草案を審査・修正し、修正案を決めた。大正五年十二月十六日、審議会は請願令草案の特別委員会を開いた。委員会は主に当初の法制局参事官の意見書に基づき請願令草案の字句を修正したが、意見書に反して天皇への請願の処理を規定した第十四条を存置した。委員会は内大臣の制度化に応じ³⁷⁾、第十四条が規定した請願の処理の担当者を「侍従長」から「内大臣」と変更することのみをした³⁸⁾。第十四条を削除すれば、請願令が請願権拡張の誠意を全く示し得ないというのは、委員会の考えであったと考えられる。大正六年一月十六日、審議会は請願令修正案の総会を開いた。総会で法人が請願を提出する資格の有無をめぐって論争は起った³⁹⁾。最終的に総会は、大きな修正なしに請願令修正案を可決した⁴⁰⁾。

修正案は、法制局の反対に遭った。一月末に審議会は修正案を上奏し、大正天皇は修正案を内閣に下付した。二月中、阿部寿準、金森徳次郎、黒崎定三、原象一郎、広瀬温、松村真一郎、山田三良の七名の法制局参事官は修正案を審査し、「請願令案ニ対スル意見」⁴¹⁾を作成した。意見書は、総論として「天皇ニ奉呈スル請願書ニ関スル法規ノ制定ヲ見合ハスヘシト為

35) 減債基金還元問題について、内藤一成『貴族院と立憲政治』（思文閣、2005年）、第3部第3章を参照。寺内内閣の成立過程について、季武嘉也『大正期の政治構造』（吉川弘文館、1998年）、第2部第3章を参照。

36) 大6・5・9 寺内宛井上仁郎書簡、「寺内正毅関係文書」〔書簡〕七九。

37) 内大臣制度の成立について、川口暁弘「内大臣の基礎研究——官制・原型・役割」（『日本史研究』442号、1999年6月）及び松田好史「大正期の常侍輔弼と内大臣——新帝輔弼から元老内大臣兼任方式へ」（『史観』163号、2010年9月）を参照。

38) 「請願令案定本」、「伊東文書」一八九-2。

39) 国分航士「大正六年の請願令制定と明治立憲制の再編」、47頁。

40) 総会の会議録は「請願令定本修正案ニ対スル岡野敬次郎博士ノ意見」（『伊東文書』一九二）に収録されている。

41) 「請願令ヲ定ム」。

ス論」という一文を冒頭に置き、「天皇ニ請願ヲ為スコトヲ得ルハ（中略）事態頗ル重大ノコトニ属シ」、「此ノ請願ノ為簡明ノ方法ヲ設ケ之ヲ法規上ニ了然タラシムルハ一面ヨリ見レハ憲法定定ノ趣旨ニ合シ（中略）他面ヨリ見レハ之カ民心ヲ刺激シテ猥ニ此ノ方法ニ依ル者ヲ生シ濫請相次キテ至尊ヲ干瀆シ或ハ意外ノ弊ヲ生スルナキヲ保セ」ないため、「弊害ニ戒慎シテ現状ヲ継続スル」と勧めた。その上で意見書は逐条に請願令への意見を述べた。意見は、主に①請願令の形式、②天皇への請願の提出先、③第十四条の必要性、という三点をめぐった。①について、法制局参事官の間に、法律説と命令説との二説はあり、請願令が臣民の権利義務に関わるものであるため、勅令ではなく法律を以てそれを公布すべきである、という意見があった。②について、七名の参事官は、一致して天皇への請願の提出先を天皇の輔弼者である国务大臣及び宮内大臣にすることを主張した。③について、全部削除説と「旨ヲ奉シテ」以下削除説とは分かれたものの、参事官全体は、請願令に天皇への請願の処理についての規定を設けることに反対した。理由は、人民が自らの請願書が「実質上ノ処理ヲ受ク」と誤解すれば、請願が実現されないと却って「人心ヲ不安ナラシムル」。「請願ノ本分ハ言路ヲ開キ民情ヲ通スルニ在ルモノナルコトヲ忘レテ其ノ上ニ具体的ノ効果アラムコトヲ期待セシムルノ虞アル規定ヲ置クハ不可ナリ」、ということであった。法制局は、請願令に対する消極的な姿勢を維持した。意見書から、請願令が請願処理を実質的に保障するものではないことも確認される。

とはいえ、修正案は法制局を通過した。法制局は否定的な意見書を提出したが、大正六年二月の閣議請議文に、「案第十四条ノ如キハ之ヲ明文ニ掲クルカ為或ハ請願ハ総テ聖旨ニ基キテ処理セラルルヤノ誤解ヲ来シ人民ヲシテ徒ニ請願ノ効果ニ期待ヲ抱カシムルノ虞ナキニ非ス」と、濫請への懸念と第十四条への反対を繰り返した上で、「憲法ノ規定ニ合ヒ闕遺ヲ補フ所以ナルト共ニ至尊仁愛ノ旨意ニ副フヲ得ヘキカ（中略）規定ノ内容ニ付尚議スヘキモノナキニ非スト雖此等ハ其ノ実施ノ成績ニ待テ修補シテ可ナルヘク」⁴²⁾と修正案を認めた。法制局の軟化の裏に、寺内首相の力があつたと推測される。

42) 同前。

請願令修正案は、枢密院を通過し、公布された。大正六年三月十九日、二十二日、枢密院は二回の委員会を開き、修正案を審査した⁴³⁾。十九日の第一回会議で枢密顧問官清浦奎吾は二点の質問を提出した。①請願令が法律の形ではなく勅令の形をとった理由。②第十四条に天皇への請願の処理方法を規定した理由。説明員岡野敬次郎は、請願令制定の経緯を詳述し、①に対し正面からの回答を避け、②に対し第十三条が請願処理結果非通知を規定しているので、請願者を請願が「徒ら高閣ニ束セラルル」と誤解させないために第十四条を設け、「畢竟此ノ理由ニ基キ請願権尊重ノ趣旨ヲ明カニスルモノナリ（中略）単ニ其ノ事ノ内容ニ依リ之ヲ内閣総理大臣又ハ宮内大臣ニ下付スルノ義ナリ」と回答した。岡野の回答の後、清浦と枢密顧問官浜尾新は、それぞれ行政裁判に関わる請願の不受理を質問した。その後、清浦は再び請願令の形式を勅令にする理由を質問した。岡野は、「凡ソ請願ニ関スルモノハ法律ヲ要スト謂フトハ全ク別問題ナリ」、「法規形式ニ関スル当否ノ見解ハ各人ノ意見ニ依ルノ外ナキ」と、請願令の勅令形式の正当性を主張した。清浦の質問の後にさらなる質問がなく、第一回の委員会は終わった。二十二日に枢密院は第二回の委員会を開き、一時間未満で閉会した。大正六年三月二十八日、枢密院は請願令総会を開いた。報告員蜂須賀正韶の審査経緯の報告の後、寺内首相は「此ノ場合ニ於テ一言セムト欲ス請願令ハ至尊仁愛ノ御意思ヲ発露スルモノニシテ実ニ治国上重大ナル関係アリ」⁴⁴⁾と、可決を促した。枢密院は全会一致で修正案を原文可決した。大正六年四月五日、寺内首相は山県有朋の意志に逆らい⁴⁵⁾、勅令で請願令を公布した。近代日本の請願法制は完成された。

大正六年の請願令は、内容が明治三十七年の草案とほぼ同文であった。政府への請願の規定は請願提出の手続きを規定した第十条にとどまり、請願処理の規定はなかった。請願処理結果の非通知を規定した第十三条、天皇への請願の処理を規定した第十四条は原文存置された。これらの条項の説明も変更されず、第十三条、第十四条が、それぞれ「本令ニ規定スル請願ハ請願者ニ於テ其ノ希望スル所ヲ具陳スルヲ以テ其ノ本来ノ性質トス

43) 「請願令」、「枢密院委員録・大正六年」、「枢密院関係文書」（国立公文書館所蔵）。以下の引用も、この資料による。

44) 『枢密院会議事録』第十九卷（東京大学出版会、1985年）、242頁。

45) 原敬日記大6・5・29条。原奎一郎編『原敬日記』四（福村出版株式会社、1965年）、287頁。

ル」、「請願ノ主意ヲ上聞ニ達スルノ途ヲ明ニスルニ外ナラス」と説明された⁴⁶⁾。実質的な修正は、天皇への請願の提出先の変更のほか（既述）、請願運動及び直訴への罰則の加重であった。即ち「官公署ノ職員ニ強テ面接ヲ求メタル者」に対する罰則は「一月以下ノ輕禁錮又ハ二十円以下ノ罰金」から「二月以下ノ禁錮若ハ五十円以下ノ罰金又ハ拘留若ハ科料」となり、この条に「二人以上共ニ前項ノ罪ヲ犯シタルトキハ六月以下ノ禁錮又ハ百円以下ノ罰金ニ処ス」という二項が追加された（第十五条）。直訴者に対する罰則は「一年以下ノ重禁錮」から「一年以下ノ懲役」となった（第十六条）。請願運動の組織者に対する罰則も、「六月以下ノ重禁錮又ハ百円以下ノ罰金」から「六月以下ノ懲役又ハ百円以下ノ罰金」と加重された（第十七条）。

以上の成立過程と内容をふまえ、請願令の性質を検討していこう。請願令は、第一次世界大戦中の、一般人民の請願運動の激化による統治秩序の動揺という社会情勢に対応し、一部の官僚が社会の安定化と統治の維持のために、形式的に請願権を拡張することを通じて、人心を収攬し、人民の請願活動を規制するためのものであった。それ故に請願令は、天皇への請願の受理・処理のみを詳細に規定した。官僚は請願運動のエネルギーを天皇の聖徳体系に吸収しようとしたからである。だが、請願令の真意は、請願権の確保ではなく人民の請願活動の規制であった。請願令は、請願の提出について細かい手続きを規定し、また天皇への直訴に対する罰則を設け、請願運動の弾圧を強めた。一方、請願令は藩閥専制時代の請願処理結果の非通知の規定を復活し、請願処理における政府の責任を認めず、請願の実現を承諾しなかった。請願令の下で、請願の提出は歓迎されず、請願の処理は保障されなかった⁴⁷⁾。

二、請願令の運営

請願令の公布後、寺内内閣及び内大臣府は、それぞれ請願令運営のために細則を定めた。大正六年八月、寺内内閣は政府への請願及び内大臣府か

46) 「請願令ヲ定ム」。以下の引用も、この資料による。

47) 請願令の性質を、当時の各新聞紙は見抜いた。たとえば請願令公布直前の大正六年三月三十一日、『万朝報』（夕刊）は「請願手續制定」という記事を掲載し、請願令の規定が「却て請願の趣旨を没却する」ものであり、請願令の下で「請願権を有効ならすむべしとは吾人の容易に信ずる能はざる所なり」と論じていた。

ら送付された請願の政府における処理方法を規定する「請願文書処理規程」⁴⁸⁾を制定した。規程は、次のような内容であった。政府への請願について、内閣書記官は請願を審査し、体裁が合わないものを却下し、ほかの請願の処理案を起草し、大臣の「決裁」を伺い、あるいは大臣の下での諸局課に回付する。請願が他省の所管である場合、書記官は内閣書記官長の「決裁」を得、請願を各省に回付する（第一—三条）。内大臣府からの請願について、「参考ノ為送付」の場合、内閣書記官または請願の主管の局課は処理案を起草し、あるいは請願を各省に回付する。「回報」が必要であれば、担当者は内閣総理大臣の「決裁」を得て内大臣に回報する。「審議ノ為下付」の場合、以上の手続きのほかに内閣書記官は請願を法制局に回付し、法制局は処理案を起草し、閣議決定の後、内閣総理大臣は請願の処理結果を内大臣に回報する（第四—七条）。ここで注意すべきなのは、規程の作成を通じて寺内内閣が、内大臣府の請願処理方法を部分的に決めた、という事実である。なお寺内内閣が内大臣府の「下付」という請願処理方法を「審議ノ為下付」と「参考ノ為送付」との二種類に細分した理由は、「天皇ニ奉呈シタル請願ニシテ其ノ内容甚タ価値ナキモノ多ク之ヲ総テ下付スルハ穩当ニ非サル」ことであった。官僚内閣は初めから、請願を軽視し、真剣に処理しようとしなかったのである。

大正七年五月、内大臣府は「奉呈請願書取扱内規」及び「奉呈請願書取扱内規細則」を制定した⁴⁹⁾。内規において内大臣府は、「請願文書処理規程」の関連規定に沿い、自らの請願処理方法を「返付」、「却下」、「留置」、「送付」、「下付」の五種類に細分し（第一条）、「留置」、「送付」、「下付」の場合、請願書の内容及び処理結果を上奏することを規定した（第七—八条）。細則は、具体的に請願審査・処理の流れを規定した。これまで内大臣松方正義は、請願業務のために新たに任命された平山成信、富井政章二人の内大臣府御用掛とともに⁵⁰⁾、請願を審査・処理していた⁵¹⁾。細則の制定により

48) 「請願文書処理規程ヲ定ム」、「公文類聚・第四十一編・大正六年・第二卷」（国立公文書館所蔵）。

49) 「大塚常三郎閣係文書」一一五（国立国会図書館所蔵）。

50) 「内大臣府御用」、『万朝報』（夕刊）大6・5・10。

51) 請願令公布の一か月後、松方は山県有朋に、「（内大臣府集会——筆者注）^{マ マ}一週間之一日相成可然との事に拝承仕候得共、御承知の通請願一条之事にも有之候故、過日より毎日程相勤仕」という書簡を送った。松方の多忙ぶりが分かる。（大6・5・12山県宛松方書簡、山県有朋閣係文書編纂委員会編『山県有朋閣係文書』三、尚

請願の審査・処理が内大臣秘書官長、内大臣府御用掛の業務となった（第九条）。

請願令の運営は、政党内閣の下で始まった。大正七年に寺内内閣は米騒動⁵²⁾で退陣した。請願令を運営し始めたのは、政党内閣の原敬内閣であった。以下、まず歴代の政党内閣への請願の受理・処理状況を考察する。請願令で請願業務機関としての政府の存在感が弱かったため、請願令の公布は、各政党内閣への請願の大量提出を引き起こさなかった。受理請願を収録した各年の「公文雑纂」からすれば、大正七年から昭和七年（1932）まで、毎年の各政党内閣の受理請願数が十件台に過ぎなかった。これらの請願の処理状況は、請願の処理案が残されず、不明である。だが、請願に対する各政党内閣の消極的な姿勢が、請願書原本の収録方法から見出される。各年の「公文雑纂」に、請願が独立の一冊を占めず、各種の雑公文書及び意見書・建議・訴願類とともに一冊に収録された（表2-2-2）。請願令が公布されとも、各政党内閣は請願とほかの建議・陳情・訴願とを区別せず、言い換えれば請願の受理・処理に無関心だったのである。

表2-2-2 大正七年-昭和七年政府への請願の「公文雑纂」における収録状況

年次	巻数	タイトル
大7 (1918)	第三十二巻	請願建議
大8	第十二巻	司法省-請願陳情
大9	第十二巻	朝鮮総督府・台湾総督府、会計検査院、請願陳情建議
大10	第二十五巻	請願
大11	第四十六巻	請願建議
大12	第二十四巻	府県・建議・請願
大13	第十巻	内務省-陳情請願
大14	第十四巻	海軍省-雑載
大15	第十五巻	朝鮮総督府-請願・訴願
昭2 (1927)	第十六巻	司法省-陳情請願

友倶楽部、2005年、250頁）。

52) 米騒動について、井上清・渡部徹編『米騒動の研究』第一-五巻（有斐閣、1959-1962年）を参照。

昭3		
昭4	第十七卷	逓信省－雑載
昭5	第十九卷	商工省・逓信省、鉄道省、朝鮮総督府、台湾総督府、建議・陳情
昭6	第二十三卷	司法省－建議・陳情・請願
昭7	第五十二卷	陳情請願

各年の「公文雑纂」（国立公文書館所蔵）に基づき、趙作成。

大正後期の天皇への請願の受理状況及び請願の内大臣府における処理状況について、請願の受理状況は、表2-2-3の通りである。表2-2-3をみると、天皇への請願も法制局の懸念のように多くは提出されなかった。請願令の公布直後の大正六年に二百件余りの請願は提出され、大正七－八年も毎年、百件以上の請願は提出されたが、大正九年以降、毎年の請願提出数は数十件にまで減少した。これらの請願に対して内大臣府は、慎重な姿勢をとった。内大臣府は受理請願の四分の一ぐらいしか政府に送らず、しかも概ね参考として送付した（以下、参考送付と略記）。審議として下付された（以下、審議下付と略記）請願は極めて少なかった。参考送付は、請願の本格的な処理及び実現が期待されていなかったことを意味する。

各種の請願に対する内大臣府の態度が、「自大正六年至大正十四年内大臣ヨリ送付ノ請願」⁵³⁾という資料から分かる（表2-2-4）。資料からすれば、伝統道徳の振興や天皇制秩序の強化などの国益の請願のほか、一般人民の請願の中で内大臣府は、主に軍人の恩給増額の請願及び個別人民の権利救済の請願を政府に参考送付した。大正後期において多数人民の権利要求が参政権拡張、即ち普選制度の成立の一点に集約され、普選制度の成立を求めた諸団体の中で、学生団体が天皇に血書の上奏文を提出した⁵⁴⁾。

53) 「請願建議関係文書」、国立公文書館所蔵。この資料のほか、各年の「公文雑纂」（すべて国立公文書館所蔵）にも内大臣府からの請願をめぐる政府部内の往復文書が収録されている。たとえば「公文雑纂・大正六年・第三十卷・建議・請願二」に、「野辺宮天王神社保存ニ関スル兵庫県三原郡市村長武田孫四郎請願書外四件内大臣ヨリ送付ニ付内務外三省へ回付ノ件」が収録された。「公文雑纂・大正七年・第三十二卷止・請願建議」に、「内大臣送付旧幕府ニ対スル御用立替金下賜ニ関スル齋田惣吉請願外四件内務大蔵大臣回報ノ件」が収録された。

54) 「普選の血書上奏文 学生連盟幹部から宮相まで」、『東京朝日新聞』大9・2・

論 説

だが、内大臣府が初めて普選の請願を政府に送った（参考送付）のは、加藤友三郎内閣が正式に普選制度を検討し始めた大正十二年である⁵⁵⁾。つまり多数人民が正面から提示した権利要求に対して、内大臣府は消極的な姿勢をとった。

表 2-2-3 請願書並同類似書類取扱数・請願令公布以降⁵⁶⁾

年次	下付	送付	留置	却下	取置	転送	返付	通知	保留	未決	総計
大 6 (1917)	5	84	32	3	18	1	58	10	5	2	218
大 7	2	27	15	1	42	25	17	4	0	0	133
大 8	0	17	17	0	51	7	7	5	0	0	104
大 9	2	5	7	0	10	5	6	2	0	0	37
大 10	0	16	5	1	23	5	10	4	0	0	64
大 11	1	5	7	0	18	9	5	3	0	0	48
大 12	1	12	8	0	14	4	6	0	0	0	45
大 13	0	7	4	0	11	4	25	0	0	0	51
大 14・6 迄	0	45	11	0	7	1	1	1	0	5	71

表 2-2-4 自大正六年至大正十四年内大臣ヨリ送付ノ請願

年次	件数	請願名
大 6 (1917)	34	行賞錯誤詮議、家禄下賜、公務員傷ニ基ク恩賞ニ関スル埼玉県有明忠八請願ノ件、道路修繕、衆議院議員選挙法中改正、新聞紙法改正、皇漢医術、医師資格、医師試験、三十七八年戦役ノ恩賞、三十七八年戦役戦功再調査、戦功ニ因ル金鷄勲章下賜、恩賞、徴兵検査、国民社創設、塵埃防備具採用、復権、選挙ニ関スル時弊矯正、神明義会国立、御尊影発売禁止、御尊影撮影方式、板垣伯爵、工業徒弟学校創設、忍狭稜威兄ノ貴族院議員勅任、叙位叙勲、軍人恩給支給、三十七八年戦役ノ恩賞、里道使用勅許、大阪府二飛田貸座敷免許地指定取消、国皇大神調査及常業寺再興補助、家禄処分錯誤訂正、歴代忠良ノ為建碑祭祀、小学校教員巡査郵便集配人及其ノ家族救護、祖先霊碑建設及祭祀執行並一代成績記載手帳

10. 記事によると、「宮相は厳格なる態度にて之を朗読し（中略）賛同の意を表し上奏文及び血判願書は本日松方内大臣と計り宮相自ら陛下に奉奏すべしと告げ」た。

55) 松尾尊允『普通選挙制度成立史の研究』、第 3 部第 2 章を参照。

56) 「大塚常三郎関係文書」一一五。国分航士「大正六年の請願令制定と明治立憲制の再編」は、この表を紹介している（40 頁）。

大7	17	大和魂鼓吹方法設定、営業税法改正、神宮神楽殿前ニ於ケル力士横綱張初式、小学校教員休職、遠藤運三郎ニ対シ訓戒方、東条源右衛門贈位、明石順吉特赦、時弊矯救、旧一東院へ負債償却金下賜書類下付、徳島県令徳島愛生病院規則第三条削除、御大典恩賞下賜、二見神社官幣大社ニ昇格、太宰府孔子廓復興、先人功績表彰、小学校教員休職ニ関シ追願ノ件、町村併合取消、楠公正興ニ恩賞下賜
大8	11	米穀ノ需給並価額調節、誤レル党派思想廓清並衆議院議員ノ階級別選出等、御下賜金、懲戒処分取消、池田弘寿処刑、京都府峰山町宇杉谷独立経営、医師懲戒、徴兵令改正囚人待遇改良其ノ他、国民覚醒ノ為詔勅ノ宣告ヲ請フ、恩給下付ノ請願、官吏恩給法第五条中改正
大9	4	海軍軍人ニ対スル特殊恩典制定、普通選挙ニ関スル民情御下問ヲ請フ、智識階級ニ参政権ノ付与、市町村小学校教員退職隠及遺族扶助料法第五条中改正ノ請願◎
大10	2	市長候補者ノ不裁可ヲ請フ、一般恩赦
大11	1	華盛頓条約ノ不批准
大12	5	普通選挙制度実施、官有地ヲ民有地ニ引直方、普通選挙断行、暦法改正ニ関スル件並失業者救済ノ為資金ノ貸付ヲ請フノ請願、震災地方ニ於ケル殺傷事件ニ付大赦ヲ請フ◎
大13	4	火災保険金支払、普通選挙即行ノ可否ヲ国民投票ニ依リ決シ給フコトヲ請フ、金鶏勲章年金令改正、兵役徴集免除者ニ対スル免除金賦課
大14	13	特旨ニ依リ恩給ノ支給ヲ請フノ請願、金鶏勲章年金令改正、金鶏勲章年金令改正、特旨叙位ヲ請フ、県参事会ノ訴願裁決ニ付当路者ニ善後処分ヲ命セラレコトヲ請フ、明治天皇御誕ノ日ヲ大祝日トスル願、金鶏勲章年金令改正、虞尚南道庁ノ位置変更、恩給ニ関シ従軍年加算方法及請求期間ニ付請願ノ件、中興節又ハ明治節設定、大正十一年ノ行政整理ニ対スル退職賜金額ノ増加ヲ請フ、九州帝国大学医学部職員ノ起訴猶豫、地租委譲論反対

◎は審議下付、ほかは参考送付。煩雑を避けるため、各請願名末の「ニ関スル請願ノ件」、「ノ件ニ付請願ノ件」、「ニ関シ請願ノ件」、「ノ件」、「ニ関スル件」、「請願ノ件」などの文言を省略する。「自大正六年至大正十四年内大臣ヨリ送付ノ請願」に基づき、趙作成。

昭和初期の天皇への請願の受理・処理については、請願の受理状況の関連資料が残されておらず、不明である。昭和三年から十七年まで、内大臣府が政府に送った請願の、請願書の原文及び政府側の請願処理の文書が、年ごとに一冊にまとめられた（表2-2-5）。これらの資料から請願の内大臣府及び政府における処理状況が分かる。内大臣府は、毎年政府に十数件の請願を送り、参考送付のものが依然として圧倒的多数であった。昭和七年まで審議下付の請願は、「地租徴収猶豫ニ関シ臨時議會ノ召集又ハ緊急勅令ノ制定」と「差別撤廃ノ徹底ヲ期スル為戸籍簿改正」の二件に過

ぎなかった。なお、昭和恐慌が発生した昭和五年まで、送付された請願の多くが、国益の請願と、個別権利救済の請願であり続けた。

表 2-2-5 昭和三一十七年において内大臣府が政府に送付した請願

年次	件数	請願名
昭 3 (1928)	13	宇佐使任命、権限裁判所制度実施、土地区画整理制度中改善事項、市長選挙取消、大嘗祭法式ニ生糸綿糸ノ類ヲ加ヘラレンコトヲ請フ、土地区画整理制度中改善、地租制度永続、巡査給助年金支給、疆界塙新設工事廃止、戊辰旧秋田藩戦死者ニ関シ救済ヲ請フ、大札ニ際シテノ恩赦、田畑地価二百円未満ノ地租免除制度復活、恩給権復活
昭 4	18	巡査恩給復活、荒至重贈位、不法監禁其他ニ関シ処分ヲ願フ、旧時ノ傷痍ニ基キ恩給支給ヲ請フ、徴税令書及滞納督促状ノ文例、小学校長免職、政党政治ノ弊害匡救ノ為超然内閣組織、三井銀行ヲシテ預金支払済ニ関スル証拠提出、少尉任官及定期叙勲、憲兵武官待命事情、町村合併反対、地方農民ノ為低利金融ノ救済ヲ与ヘラレンコトヲ請フ、戦争抛棄条約(2件)、帝展陳列ノ標準ニ関連シ道ト美術トノ真義ヲ開顕センコトヲ請フ、皇統御代数ノ起算及肇国ノ紀元、開墾方策農民優遇、製鉄所技師瓦田重太郎ノ免官ヲ請フ
昭 5	22	恩給法上在職年数通算、衆議院議員総選挙期日、国有林野払下戻、大日本神官奉斎ノ件及貴衆両院官衙兵官学校等ニ神殿設置、在満官庁及南満州鉄道株式会社ノ行為ニ対シ救済ヲ請フ、鶏毛製防寒織ニ付補助金下付ヲ請フ、旧斗南藩士ノ家禄、大井権太郎ヘ贈位、地主ノ土地明渡請求、寺院現住職罷免シ自己ヲ住職タラシムコトヲ請フ、小学校合併改築、寺院住職懲戒罷免、営業ノ許可ヲ請フ、貸座敷組合加入強制請願、硝子屑其ノ他ノ廢物ノ処置、芦田川改修用地買収、保倉川河水引用、大正十二年法律第五十二号試験ノ実施方法、地租徴収猶予ニ関シ臨時議會ノ召集又ハ緊急勅令ノ制定◎、古屋辰重ノ請願(刑事訴訟ニ於ケル自由心証主義改正ニ関スル請願——筆者注)、工事従業者ノ賃金値上争議ニ付救済ヲ請フ、差別撤廃ノ徹底ヲ期スル為戸籍簿改正◎
昭 6	22	発電事業、救護法施行、公立中等学校長ノ地位保留、地租徴収猶予ニ関シ臨時議會ノ召集又ハ緊急勅令ノ制定、官吏減俸中止、相続財産ノ恢復ニ付救済ヲ請フ、区画整理換地処分ニ関スル救済ヲ請フ、国風破壊ノ傾アル映画演劇ノ禁止ヲ請フ、預金払戻停止ノ銀行及産業組合救済ノ預金切下、高田保之助ノ特赦請願、一時賜金廢兵優遇、裁判所ノ網紀肅正ヲ請フ、拓務省農林省及商工省ノ廢合取止、町自治改正、大正十二年法律第五十二号試験ノ実施方法、財産復活及山林事業回復恩命ヲ請フ、不起訴処分ヲ受ケタル者国务大臣ノ地位ニアルヲ罷免、皇統法太元及肇国ノ紀元、思想国難匡救ノ為ノ著書完成ニ付助力ヲ請フ、栖原角兵衛ノ恩賞拝受ヲ不当トシ其ノ解決ヲ請フ、失業者授職ヲ請フ、土地所有權ノ恢復等
昭 7	9	巡査免職、日蓮宗改革、大井川鉄道株式会社当初ヨリ立換創立費等ニ対スル報償、軍事秘密特許ニ関スル制度不備、伊勢電気鉄道株式会社大神宮終点駅位置変更、旧時ノ戦傷ニ基キ救助ヲ請フ、自己所有土地ニ関スル争議ニ付勅諭ヲ請フ、耕地整理組合役員ノ監督、鉄道駅構内営業許可取消ニ関スル救済ヲ請フ

昭8	9	長慶天皇御陵墓発表等、徳島県業業同業組合定款変更、庶子及私生子ノ差別廃止、特別都市計画区画整理換地処分ニ因ル失地回復、信濃川小河津疎水開鑿、祭政一致ノ原則ニ基ケル昭和維新ノ聖断ヲ請フ、恩赦、衆議院議員選挙違反者矢野芳蔵恩赦、請願書提出者氏名等ノ秘密保持
昭9	8	福岡県忠隈炭鉱被害補償、復権ヲ請フ、流職罪非常献金及司法権ノ独立ニ関シ詔勅渙発ヲ請フ、宗教統一ヲ請フ、政党解消ノ下命ヲ請フ、失権シタル恩給ノ下賜ヲ請願スル、金鷄勳章被奪者及恩給失格者ニ対シ復権アランコトヲ請フ、売薬誇大広告取締
昭10	15	市村合併反対、一村ノ復興ヲ請フ、米穀自治管理制度、国体明徴及皇威ノ拡張ニ関シ請願、列車中ニ於ケル負傷ニ付救済ヲ請フ、所謂北支事件ニ関シ請願、国民融和ニ関シ大詔渙発ヲ請フ、沖繩県知事ノ失政ニ関シ請願、天業再興皇道復古ノ大業ニ関シ請願、町営水道、警察官吏ノ処分ヲ請フ、水利事業ノ中止ニ関シ請願、水道買取ニ関シ所有権ノ侵害ニ対スル救済ヲ請フ（2件）、水道買取価格ノ訂正ヲ求ムル
昭11	24	国旗崇敬ノ施設促進ニ関スル再請願、強力内閣ノ組織、庶政一新、船員ノ優遇、司法権維持、昭和維新、耕地整理組合役員ノ監督、軍事秘密保持、儒道活用等ノ請願、強力内閣ノ組織、警察官罷免、ローマ字綴方ニ関シ再請願、ローマ字綴方、青森県知事ノ行跡、昭和維新ノ大詔渙発ヲ請フ（5件）、司法権維持ニ関スル再請願、産業組合清算、養親報國ノ為救済ヲ請フ、村税戸数割賦課、軍人官吏等ノ権力乱用
昭12	5	二月二十六日ヲ国民反省ノ日ト定メラレンコトヲ請フ、警察省設置、日本国民ノ共存共栄ヲ企図シ皇国百年ノ大計樹立、海事協同、機械製作工業ノ振興
昭13	13	吉田清太郎提出ノ書面、碓泊商船ノ国旗掲揚ニ関スル規則制定、靖国神社ニ殉国将士ノ納骨塔建設、通信文教授、冤罪、信濃川小河津疎水路開鑿、新潟港ヲ国管トセラレンコトヲ請フ、町村道改修事業、張鼓峰事件、国際連盟ヨリノ招請、帰還軍人ニ対シテ宮城仰拝等ノ機会ヲ与ハラレタキ請願、射倅ノ方法ヲ用ウル景品付売出禁止処分、徐州会戦
昭14	11	兵法ノ原理ノ応用、日蘇漁業問題、在支外人宣教師、司法警察官吏等ノ所行、道義ニ基ク施政、支那事変ニ関シ交戦権ノ発動ヲ請フ、自己ノ為シタ告訴ニ関シ重ネテ請願、家族ノ引戻等ニ付願念ヲ請フ、鳥取駅前道路ノ拡張計画、戦術漏洩ノ取締ヲ請フ、住職出征中ノ寺院ノ危機ニ際シ請願
昭15		
昭16		
昭17	7	敵機ノ来襲ヲ構ヘラレンコトヲ請フ、屑紙供出、聯合艦隊ノ行動、住職指令ノ取消、病者ニ対スル租税ノ軽減、助働役ノ解職ヲ請フ、沖繩県下司直官吏ノ非違

◎は審議下付、ほかは参考送付。煩雑を避けるため、各請願名末の「ニ関スル件」、「ノ件」、「ニ付請願ノ件」、「ノ請願」、「ニ関スル請願」、「ニ関スル請願ノ件」、「ニ関シ請願ノ件」などの文言を省略する。「昭和三年内大臣ヨリ送付ノ請願（回答済ノ分）」（「請願建議関係文書」、国立公文書館所蔵）をはじめとする各年の資料に基づき、趙作成。

請願業務の担当者日記によると、昭和初期の内大臣府は、右翼勢力からの請願の処理に苦慮していた。天皇の権力行使で政治体制の「革新」を実現することを狙った右翼勢力は、天皇に向けて政党内閣の政策を攻撃する請願を提出していった。昭和四年にロンドン海軍軍縮問題をめぐって、玄洋社総帥頭山満をはじめとする6名及び向軍治のそれぞれが「戦争抛棄条約二関スル件」を提出した。二件の請願の処理をめぐって、内大臣府は四月十二日、十三日、十七日に三回もの会議を開き、協議した。最終的に内大臣府は、「参考ノ為御下付」という特例を作り出し、請願を処理した⁵⁷⁾。内大臣府は、天皇が政治闘争に巻き込まれることを防ごうとしたとはいえ、正面から右翼勢力と対立することはしなかった。

さて、歴代の政党内閣は、どのように内大臣府から送付された請願を処理していたのだろうか。請願処理の流れとして、内閣書記官は参考送付、審議下付を問わず、各種の請願を主務省に回送し、主務省は請願の処理結果を内閣総理大臣に報じた。各省は、各種の請願をほとんど不採用、あるいは慎重考究とした。一般人民の請願の中で、個別権利救済の請願を担当する主務省は当初の処分適切さを弁明し、あるいは請願書の内容が裁判事項に属することを理由に、請願を廃棄した。昭和五年から参考送付され始めた農村救済、失業者救済の請願は趣意だけが認められたものの、請願の実現が常に「考究中」のままにされた⁵⁸⁾。

請願の不採用・放置だけではなく、歴代の政党内閣のいずれも、個別権利救済を求める請願の請願者の身分・経歴について、請願者と共産主義勢力との関係の有無を中心に調べ、請願者の「素行不良」を請願提出の主な原因とし、請願者を要視察人に追加もした。各政党内閣は人民の生活難の解決に無力であり、人民の信頼を失ったからこそ天皇への直訴が頻発していた時期⁵⁹⁾、天皇への請願提出は、各政党内閣にとって、請願者は自らの統治への挑戦者である証左だととらえたからであると推測される。具体例

57) 岡部長景日記昭4・4・12、昭4・4・13、昭4・4・17、昭4・4・24条。尚友倶楽部編『岡部長景日記——昭和初期華族官僚の記録』（柏書房、1993年）、86頁、87頁、91頁、96頁。

58) 「開墾方策農民優遇ノ請願」、「昭和四年内大臣ヨリ送付ノ請願（回答済ノ分）」、「請願建議関係文書」。

59) 『昭和天皇実録』第五（宮内庁編、東京書籍、2016年）だけでも、昭和三年中に六回もの直訴が起こった（47頁、108頁、109-110頁、115頁、169頁、269頁）。

をあげると、田中義一内閣の下で「徴税令書及滞納督促状ノ文例ニ関スル件」⁶⁰⁾について、政友会系の長野県知事千葉了は、請願者大内寅之助が「性奸智ニ長ジ喧嘩口論ヲ好ミ粗暴」であり、「訴訟狂」であると内務大臣望月圭介に報じ、今後「本人ノ挙動ニ付テハ苟モ不敬ニ涉ルカ如キコトナキ様十分注意シツツアリ」と言った。望月内相及び田中首相は請願の処理結果を認めた。戦前日本の最も立憲主義的な内閣と評価されている浜口雄幸内閣の下でも状況は同じであった。「貸座敷組合加入強制請願ノ件」⁶¹⁾について、内務省は請願者谷岡英範が「性粗暴過激ニシテ且上書、建白、請願、訴訟ノ癖アルトシテ視察中ニ属スルモノナリ」と浜口首相に報じ、また「本人呈出請願書」を「内務省警保局ニ留置」した⁶²⁾。

おわりに

ここでは、本章の論点を整理しておく。第一に、請願令の内容と性質について、請願令は、一部の官僚が社会の安定化と統治の維持のため、請願権を形式的に拡張することを通じて人心を収攬し、人民の請願活動を規制するためのものであった。請願令の下で、請願の処理は保障されなかった。

第二に、請願令の運営状況について、請願令に沿い天皇及び歴代の政党内閣に提出された請願は、基本的に実現されなかった。歴代の政党内閣は自らへの請願の受理・処理に消極的であった。天皇への請願を内大臣府は慎重で消極的に処理し、せいぜい請願を政府に参考送付した。送付の請願は、主に国益についての請願と、個別人民の権利救済の請願であった。昭和初期に各政党内閣は、内大臣府から送付された請願を放置し、あるいは不採用とした。以上のように、天皇及び政府への請願は政治過程において影響力をもたず、実現されなかった。

さて、本章の考察を通じて、天皇及び歴代の政党内閣に向けて請願で表出された民意が、内大臣府及び与党の高級幹部・官僚によって消極的に対応され、実現されなかったという結論が得られた。ところが、天皇及び各政党内閣への請願提出数が少なかった一方、大量の請願は帝国議会に向け

60) 「昭和四年内大臣ヨリ送付ノ請願（回答済ノ分）」。

61) 「昭和五年内大臣ヨリ送付ノ請願（回答済ノ分）」、「請願建議関係文書」。

62) 栗屋憲太郎氏は、浜口内閣の下で治安維持法の犠牲者が急増し、言論圧迫も激しかったと指摘している（『昭和の政党』、117-118頁）。

論 説

て提出され続けていた。次号では、議会への請願の処理状況を考察し、本章の成果と合わせて、大正後期以降の近代日本の立憲政治の性質・特徴を検討する。