
 論 説

近代日本の請願制度の研究（五・完）

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

第二章 請願令の成立と運営（以上 276、278、279、281号）

第三章 大正後期－昭和初期の帝国議会と請願（以下本号）

はじめに

第一節 大正後期の帝国議会と請願

第二節 大正末期－昭和初期の帝国議会と請願

おわりに

おわりに

第三章 大正後期－昭和初期の帝国議会と請願

はじめに

本章では、大正後期から昭和初期にかけての政党政治の時期、帝国議会への請願の処理状況を考察する¹⁾。議会に向けて請願で表出された民意が各統治勢力によってどのように対応され、どれほど実現されたかを究明し、前章の成果と合わせて、政治と民意との関係という視点から、成熟期の近

1) 本章の内容の先行研究はほとんどない。古川隆久氏は、戦時期の衆議院と請願の前史として、昭和初期の衆議院の請願審査状況に触れている（『昭和戦中期の議会と行政』第1部第7章、吉川弘文館、2005年）。

代日本の立憲政治の性質・特徴を検討する。また、本論文の課題二の、衆議院が請願の審査・処理を通じて政府統制を行った状況を明らかにし、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。前章は課題一を詳述したため、以下、課題二の研究史を整理し、課題二を詳述し、本章全体の分析視点を提示する。

政党政治期の衆議院は、従来の研究によって必ずしも具体的に考察されていない。多数の先行研究は、政党内閣の施政に注目し、衆議院についてその地位低下を指摘し²⁾、あるいは与野党の政治闘争による衆議院運営の混乱を描いている³⁾。衆議院の権能発揮状況を考察する僅かな研究も、主にその予算審議・立法の権能に焦点を当てている⁴⁾。

しかし、本論文の序章で述べたように、政府統制の権能も予算審議・立法と並ぶ、衆議院の重要な権能の一つである。本章は第二の課題として、衆議院が請願審査・処理を通じて政府統制を行い、明治憲法を立憲主義的に運用した状況を明らかにする。この時期、衆議院への請願の中で、政府の失政を背景とするものが多数存在した。これらの請願の審査・処理から、衆議院が政府統制を行った状況が相当の程度で分かると思われる。

本章は以下の分析視点を設定する。本章は、貴衆各議院及び歴代の政党内閣の請願処理状況とともに視野に入れて考察する。この時期、衆議院で与野党は政権をめぐる争い、内閣で政党と官僚という二つの統治勢力は存在した。本章は請願に対する与野党のそれぞれの姿勢、各政党内閣における請願処理の主導権の所在に注目する。考察の中で本章は、一般人民の請願の処理状況に注目し、請願の政治過程における影響力ひいては実現状況を重視する。

本章の構成と内容は以下の通りである。第一節「大正後期の帝国議会と請願」では、原・高橋内閣期に絞り貴衆各議院への請願提出状況を整理し、各議院の請願審査・処理を考察する。両内閣の請願処理を考察する。第二節「大正末期－昭和初期の帝国議会と請願」では、加藤（高）内閣から犬

2) 高橋進・宮崎隆次「政党政治の定着と崩壊」（坂野潤治・宮地正人編『日本近代史における転換期の研究』、山川出版社、1985年）。

3) 川人貞史『日本の政党政治1890-1937年——議会分析と選挙の数量分析』第5-6章（東京大学出版会、1992年）。村瀬信一『帝国議会改革論』第3章（吉川弘文館、1997年）。

4) 栗屋憲太郎『昭和の政党』（小学館、1983年）。

養内閣までの時期の貴衆各議院への請願提出状況を整理し、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する。歴代の政党内閣の請願処理を考察する。

第一節 大正後期の帝国議会と請願

一、請願提出状況

大正七年（1918）の原敬内閣の成立を期に、衆議院の受理請願数は千桁まで上昇した。第四十一議会（原敬内閣、大7・12・27 - 大8・3・26）に衆議院は2097件の請願を受理し、官僚内閣下の第四十議会（寺内正毅内閣、大6・12・27 - 大7・3・26）の衆議院の受理請願数の二倍となった。受理請願数の上昇は、民主主義思潮の流行、第一次世界大戦中の一般人民の生活難状況の深刻化、政党内閣の成立の諸要因が、各階層の人民の参政意欲及び権利と利益要求を高めた結果であると考えられる。

具体的な請願提出状況として、一般人民の選挙権獲得及び民力休養の要求の噴出が目につく。地方名望家は鉄道敷設から郵便局設置・電信電話業務開始、裁判所・登記所設置、国立公園指定までの多様な社会資本整備の請願を多数提出していった。それと同時に、一般人民の選挙権獲得の請願、民力休養の請願は衆議院に殺到した。選挙権獲得の請願に、僧侶、小学校教員、婦人のそれぞれの請願があった。但し、普選請願の大量提出は、衆議院各回議会の報告書に確認できない⁵⁾。民力休養の請願に、町村長の「義務教育費国庫負担額増加」と「小学校教員俸給国庫支弁」請願が代表的なものであった。この二請願は、地方財政基盤の安定化を目指し、初等教育の普及、小学校教員の生活維持も意図した。町村長の請願のほか、文官、在郷軍人、商工業者は恩給増額、税減免の請願を提出した。

貴族院への請願は、種類が衆議院と大きな差がなかったものの、件数が減少した。第四十一議会に貴族院は僅か873件の請願を受理した（表2-3-1、表2-3-2、表2-3-3）。

5) その経緯は不明である。第四十一議会に社会主義者が普選ハガキ請願運動を組織し、学生団体も示威運動の末、請願書を衆議院に提出した（堺彦利「普通選挙運動に就て」、『新社会』5巻7号、大8・3・1）。だが、衆議院事務局編『帝国議会衆議院報告』第四十一回（衆議院事務局、1919年）の「請願提出府県別表」は、「普通選挙採用」請願の提出数をわずか2件と記していた。

表 2-3-1 大正後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	法律 起案	採択	参考 送付	取下・却下・ 審査未了	廃棄
四十一	大 7.12.27	貴族院	873	/	269	/	478	126
	大 8.3.26	衆議院	2097	0	1871	193	26	7
四十二	大 8.12.26	貴族院	927	/	105	/	817	5
	大 9.2.26	衆議院	1663	0	147	1490	23	3
四十三	大 9.7.1	貴族院	290	/	45	/	236	9
	大 9.7.28	衆議院	440	0	330	12	6	92
四十四	大 9.12.27	貴族院	2565	/	1328	/	770	467
	大 10.3.26	衆議院	3340	0	2828	477	8	27
四十五	大 10.12.26	貴族院	1547	/	328	/	1115	104
	大 11.3.25	衆議院	2005	0	1604	357	22	22

貴族院事務局編『帝国議会貴族院事務局報告』第四十一—四十五回（貴族院事務局、1920-1923年）及び衆議院事務局編『帝国議会衆議院報告』第四十一—第四十五回（衆議院事務局、1919年-1922年）に基づき、趙作成。

表 2-3-2 第四十一、四十四議会において衆議院に4件以上提出された請願

議会回数	請願名
四十一 (大 7・ 12・27 - 大 8・ 3・26)	義務教育費国庫負担額増加 (299)、地租割所得営業割制限緩和戸数割軽減 (280)、司法代書人法制定 (280)、食糧自給自足 (201)、鉄道敷設速成 (161)、軍人恩給法及同附則中改正 (160)、鉄道敷設 (94)、郵便集配事務又ハ電信電話事務開始 (51)、学校設置 (44)、印紙税法改廃 (43)、郵便局設置 (37)、登記所設置 (29)、帝国在郷軍人会国庫補助 (28)、質屋取締法中改正 (27)、地方税制限二閣スル法律改正 (26)、営業税所得税戦時利得税法改廃 (13)、米原料トスル酒類醸造禁止 (11)、大豆関税撤廃 (10)、塩専売法改廃 (10)、鉄道停車場 (10)、河身改修 (9)、港湾修築 (8)、兵役免除税制定 (8)、煙草耕作組合交付金下付 (8)、家禄賞典禄 (8)、家畜市場法中改正 (8)、不足金禄公債下付 (7)、裁判所復旧 (7)、治水 (6)、田畑地価修正 (6)、未成年者飲酒禁止法制定 (5)、煙草及印紙元売捌指定 (5)、裁判所権限拡張 (5)、郵便局管轄区域変更 (5)、鉄道線路延長 (5)、神社昇格 (4)、架橋 (4)、酒造税法 (4)
四十四 (大 9・ 12・27 - 大 10・ 3・26)	義務教育費国庫負担額増加 (1556)、小学校教員俸給国庫支弁 (383)、僧侶其ノ他諸宗教師ニ各種被選挙権付与 (196)、鉄道敷設速成 (93)、鉄道敷設 (88)、国有土地林野下戻 (80)、郵便局設置 (77)、郵便集配事務又ハ電信電話事務開始 (65)、東京高等蚕糸学校昇格 (52)、米価調節 (50)、京都高等蚕糸学校専攻科設置 (50)、区裁判所出張所設置 (49)、小学校教員ニ各種議員選挙権付与 (44)、鉄道停車場 (33)、河川改修 (31)、医薬分業 (30)、有価証券現物市場 (24)、蚕種専売法制定 (22)、塩、煙草並収入印紙元売捌ヲ町村ニ付託 (17)、漁港修築 (15)、市町村有給吏員退隠料、退職給与金、死亡給与金及遺族扶助料国庫補助 (14)、

四十四 （大9・ 12・27－ 大10・ 3・26）	郡域変更（14）、軽便鉄道敷設（14）、港湾修築（11）、明治三十四年三月以前ニ於ケル退職若ハ死亡文官ノ恩給竝遺族扶助助料増額（10）、義務教育費国庫支弁（10）、屯田兵（9）、神社昇格（8）、区裁判所設置（8）、稅務所設置（7）、酒類醸造、輸入並販売禁止法制定（6）、按摩業（5）、治安警察法中改正（5）、未成年者飲酒取締法制定（5）、軍人恩給法附則改正（5）、地方裁判所支部（5）、鉄道線路延長（5）、普通選挙即行（4）、自家用醬油稅法改正（4）、葉煙草取納（4）、戦鬪若ハ公傷起因傷病軍人恩給竝遺族扶助助料増加（4）、帝国蚕糸株式会社補助（4）
--	---

（ ）の中は件数。衆議院事務局編『帝国議會衆議院報告』第四十一回、第四十四回（衆議院事務局、1919年-1921年）に基づき、趙作成。

表2-3-3 第四十一、四十四議會において貴族院に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
四十一 （大7・ 12・27－ 大8・ 3・26）	軍人恩給法規中改正（137・136）、鉄道速成（131・74）、鉄道敷設（70・9）、公立盲啞学校設置（42・0）、食糧自給（35・0）、郵便局ニ電信電話又ハ集配事務開始（19・4）、漁場ニ通信機関設置（18・0）、軽便鉄道敷設（15・6）、区裁判所出張所設置（14・5）、産業組合ニ対シ印紙稅免除（14・0）、明治四十一年法律第三十七号中改正（13・0）、河川改修（10・1）、塩専売法廃止（10・0）、港湾修築（9・4）、郵便局設置（9・2）、質屋取締法中改正（9・0）、酒類醸造禁止（9・0）、区裁判所設置（8・3）、家禄賞典禄下付（7・3）、鉄道線路（6・1）、田畑地価修正（6・0）、家畜市場法中改正（6・0）、未成年者飲酒取締法制定（4・0）、義務教育費国庫負担増額（4・0）、小学校教員俸給国庫負担（4・0）、金禄公債証書不足額下付（3・3）、帝国在郷軍人会国庫補助（3・3）、海嘯被害防禦（3・2）、御賞杯賜与廃止（3・0）、日本住血吸虫病学予防撲滅事業費国庫補助（2・2）、地方裁判所及支部復設（2・0）、電話編入区域（2・0）、御肖像掲載ノ印刷物取締（2・0）、葉煙草賠償價格引上（2・0）、郡域変更（2・0）、農工銀行株式ヲ市町村ニ分配（2・0）、肥料官營（2・0）
四十四 （大9・ 12・27－ 大10・ 3・26）	義務教育費国庫負担金増額（1142・1119）、小学校教員俸給国庫支弁（384・0）、僧侶其ノ他諸宗教師ニ衆議院議員被選挙権付与（166・0）、鉄道敷設（158・105）、米価調節（45・2）、郵便局設置（34・3）、小学校教員ニ衆議院議員被選挙権付与（33・0）、裁判所設置（29・8）、郵便局ニ電信電話又ハ集配事務開始（29・1）、有価証券現物取引市場設置（28・0）、医業分業実施（28・0）、蚕糸大学設置（47・0）、河川改修（15・2）、停車場設置（14・0）、国有土地森林原野下戻（14・0）、市町村吏員ノ退隠料及遺族扶助料国庫補助（12・0）、新旧文官ノ恩給竝遺族扶助料不權衡更正（11・11）、漁港修築（11・7）、郡域変更（11・5）、区裁判所出張所設置（10・1）、鉄道線路（9・0）、軽便鉄道敷設（8・4）、河川改修費国庫補助（8・0）、港湾修築（7・1）、神社昇格（6・1）、葉煙草取納（6・0）、塩・煙草・収入印紙元売捌ヲ町村ニ委託スル（6・0）、鉄道速成（5・2）、不具廢疾ノ軍人ノ増加恩給竝遺族扶助助料増額（4・1）、按摩業保護（4・0）、稅務署設置（4・0）、盲啞教育令実施（3・3）、神社境域拡張（3・1）、軽便鉄道速成（3・0）、町村制中改正（3・0）、衆議院議員選挙法ヲ朝鮮ニ施行スル（3・0）、蚕糸業救済（3・0）、軍人恩給法中改正（3・0）、

四十四 (大9・ 12・27- 大10・ 3・26)	明治三十三年法律第四十三号中改正(3・0)、傷痍軍人国費診療(2・2)、開港(2・1)、飛行事業拡張(2・1)、不具廢疾ノ軍人無賃乗車(2・0)、在郷軍人ニ衆議院議員被選挙権付与(2・0)、未成年者飲酒取締法制定(2・0)、酒類醸造販売竝輸入禁止(2・0)、区裁判所管轄区域変更(2・0)、監獄転移(2・0)、営業税法改正(2・0)、肥料官営(2・0)、米穀専売法制定(2・0)、蚕種専売法制定(2・0)、粗製樟腦竝樟腦油専売施行ニ伴フ損害補償(2・0)、神社建造物ヲ特別保護建造物ニ編入(2・0)、市町村吏員恩給法制定(2・0)
--	---

() の中は総件数・採択数。貴族院事務局編『帝国議會貴族院事務局報告』第四十一回、第四十四回(貴族院事務局、1920-1922年)に基づき、趙作成。

二、貴衆各議院と請願

(1) 衆議院と請願

大正後期に衆議院の請願委員会の請願審査は簡略になり、請願処理は保守的で総花的になった。これは、請願の審査・処理をめぐる与野党の攻防の結果であった。社会資本整備の請願に対して、積極政策をとった与党政友会⁶⁾の請願委員は請願の採択を主張し、諸野党⁷⁾の委員は請願の採択に賛成し、請願は順調に採択された。ここで注意すべきなのは、与野党のいずれも請願の実現可能性を考慮していなかった、ということである。一般人民の選挙権獲得及び民力休養の請願に対する与野党の委員の姿勢が分かれていた。野党の委員は請願の詳細審査と採択を主張し、請願の実現も図った。野党委員の姿勢に対して政友会の委員は戦術を使い分けた。普選請願に対して、原内閣の時期に政友会の委員は、「討論ニナラヌヤウニ」⁸⁾と野党の紹介議員の発言、野党の委員の支持演説を阻止し、請願を断固に廃棄した。高橋内閣の時期に一部の政友会の委員の姿勢が宥和的に転じたもの

6) 大正後期の政友会、原・高橋内閣について、成沢光「原内閣と第一次世界大戦後の国内状況——日本政党史(大正七年～昭和七年)研究序説」(一)。(『法学志林』66巻2-3号、1969年2月)、石上良平『政党史論 原敬没後』(中央公論社、1960年)、金原左門『大正期の政党と国民——原敬内閣下の政治過程』(塙書房、1973年)、伊藤之雄『大正デモクラシーと政党政治』第1部第1-2章(山川出版社、1987年)、村井良太『政党内閣制の成立一九一八—二七年』第1-2章(有斐閣、2005年)などを参照。

7) 大正後期の諸野党について、木坂順一郎「革新倶楽部論」(井上清編『大正期の政治と社会』、岩波書店、1969年)、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」(下)、『立憲法学』25号、1985年9月)、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)などを参照。

8) 大正九年七月十二日の第四十三回議會衆議院・請願委員会・第一分科会の第一回会議における主査岡順次(政友会、徳島県)の発言。『帝国議會衆議院委員会議録』25(臨川書店、1984年)、321頁。

の、請願は結局、廃棄され続けた（第四十五議会衆議院・請願委員会・第二分科会第二回会議、大正十一年二月六日）。一方、政友会の委員は民力休養の請願を速く採択し、請願に基づく内閣の失政への野党委員の批判、請願の実現についての野党委員の提案を封じ込めた。与野党攻防の結果、多数の請願が委員会で簡略に審査され、採択・参考送付とされた。

本会議は、慣行通りに請願委員会から請願を受け次第、請願を審査・処理した。野党の議員が請願書の内容の細部を質問したことはあったが⁹⁾、結果として本会議は委員会の請願処理結果をすべて認めた。大正後期に衆議院の請願採択・参考送付率はさらに上昇した。

以下、「義務教育費国庫負担額増加」と「小学校教員俸給国庫支弁」の請願（以下、教育費二請願と略記）を具体例とし、上記の民力休養の請願をめぐる与野党の攻防を考察する。事例から、野党が請願を党議として吸収し、建議案提出を通じて請願の実現を図った状況、政友会が請願に沿い自らの政策を改めた状況も分かる。請願の背景と内容は以下の通りである。第四十議会に義務教育費の国庫負担額が一千万円増額されたが、物価騰貴で増額の実際価値が縮小し、義務教育費はまた地方財政の大きな負担であった。第四十一議会に野党憲政会の4名は、「教育振興二関スル建議案」を提出し、小学校教員俸給の国庫負担増額を主張した。大正八年一月三十一日、衆議院本会議の第八回会議に建議案は上程され、内閣総理大臣原敬は、「財政其他ヲ顧ミテ、実行スベキモノハ漸次実行」¹⁰⁾と建議案の検討を約束した。しかしその後、原は義務教育費の国庫負担増額ではなく、政友会の四大政綱の一つの高等教育振興に予算を使い続けた。大正九年に戦後不況が発生し、地方財政は破綻に瀕した。各町村長は教育家の支援を得、連合して第四十二議会（原敬内閣、大8・12・26 - 大9・2・26）に教育費二請願を提出していった。大正九年五月に各町村長は全国町村長会議を開き、大正十年二月に全国町村長会を結成し、請願運動を高揚した¹¹⁾。

9) 大正八年三月十六日、第四十一回議会衆議院・本会議の第二十四回会議に議員河西豊太郎（憲政会、山梨県）は、「日本住血吸虫病予防撲滅事業費国庫補助」請願の細部について政府委員と質疑応答を行った。

10) 『帝国議会衆議院議事速記録』35（東京大学出版会、1981年）、82頁。

11) 町村長の請願運動、全国町村長会の結成について、通史として『全国町村会五十年史』第1編第1-2章（全国町村会、1972年）があり、先行研究として宮崎隆次「大正デモクラシー期の農村と政党——農村諸利益の噴出と政党の対応」(二)

諸野党の請願委員は、請願を詳細に審査し、請願委員会の法律起案権（第二部第一章参照）を行使して請願を実現させることを提案した。そのうち憲政会の委員は、請願の審査を機に自党の建議案への原内閣の怠慢を批判した。与党政友会の委員は、請願を採択し、野党委員の提案を退けた。大正九年一月二十八日、衆議院請願委員会・第四分科会の第一回会議に請願は上程された。政府委員赤司鷹一郎（文部省）は予算不足を理由に請願の不採用を言った。請願委員土井権大（立憲国民党、兵庫県）は、「斯様ナ御立派ナル請願ハ、即チ市町村義務教育費国庫負担法改正法律案トカ（中略）假ニ出サレル」¹²⁾と起案権の行使を提案し、主査秋本喜七（政友会、東京府）は、「是ダケハ先ヅ採択ト決定致シマス」¹³⁾と請願を採択し、土井の提案を黙殺した。一月三十日、請願委員会総会の第三回会議に請願の処理結果は報告され、土井は再び起案権の行使を提案した。憲政会の委員高田稔平（栃木県）は第四十一議会の自党の建議案への原内閣の怠慢を批判し、請願書の内容ひいては予算の配分状況全体を詳細に審査することを主張した。政友会の委員南沢宇忠治（長野県）は、与党委員として起案権の行使を以て内閣に請願の実現を迫ると、「甚ダ議員ノ職責ニ対シテ如何」¹⁴⁾と言い、土井、高田の「諒解」を求めた。最後に会議閉会のため、論争は中止された。翌第四回会議及び二月二十日の第六回会議に、土井、高田は請願の詳細審査及び起案権の行使を繰り返したが、多数の政友会の委員は慎重考慮を口実に阻止し続けた。大正九年二月二十六日に議会は解散され、起案権行使問題は決着付けられずに終わった。

ところが、議会の解散と同じく二月二十六日、高田を含めた憲政会の4名が「小学校教員俸給国庫負担額増加ニ関スル建議案」を提出した¹⁵⁾。請

（『国家学会雑誌』93巻9・10号、1980年10月）、植木淳「全国町村長会の成立と町村長」（『書陵部紀要』52号、2000年）、能川（尾島）志保「一九二〇年代における全国町村長会と行政村」（『日本史研究』581号、2011年1月）、渡邊宏明「大正末期の政界再編——政友本党と全国町村長会の関係を中心に」（『史学雑誌』123編10号、2014年10月）などがある。

12) 『帝国議会衆議院委員会議録』23（臨川書店、1983年）、643頁。

13) 同前、同頁。

14) 同前、545頁。

15) 建議案の提出について当日の衆議院本会議の会議録に記録がない。衆議院事務局編『帝国議会衆議院報告』第四十二回（衆議院事務局、1920年）は、これを最後の建議案と記していた（77頁）。この記録から建議案が二十六日当日に提出されたものであると判断できる。

願委員会で法律起案権の行使を以て請願を実現できないと悟った高田らは、建議案を以て請願の実現を図ったのである。

第四十三議會（原敬内閣、大9・7・1－大9・7・28）に諸野党は建議案を提出して請願の実現を図り、失敗した。野党は再び請願委員会で請願の実現を政友会に迫り、それも不成功であった。第四十三議會の開会直後の大正九年七月六日、憲政会、立憲国民党は連合して前回の議會と同じ建議案を提出した。高田平平がまた提出者の一人であった。建議案の提出を期に諸野党が、正式に義務教育費の国庫負担額増額を主な政策の一つとし、言い換えれば請願に沿って自党の政策を定めたのである。建議案提出の一日後の七月七日、衆議院請願委員会・第二分科会の第一回會議に請願は上程され、請願委員を務め続けた高田は請願の採択を主張し、また「其建議案ニ就テモ諸君ハ深ク御研究ノ上御賛成ヲ願」った¹⁶⁾。分科会は請願を採択した（七月九日の請願委員会総会の第三回會議で承認）。七月十五日、衆議院本會議の第十一回會議に建議案は上程された。高田は長い演説を行い、下層人民の権利保護の視点から、政友会の高等教育振興策の不適切さを批判した。本會議は建議案を審査委員に付託した。しかし、政友会は意図的に審査委員会を開かなかった。そこで高田らは、再び請願委員会で論争を起こし、請願の実現を促した。七月二十六日、請願委員会総会の第七回會議に請願は上程され、高田は野党連合の建議案の「委員会ヲ開カナイ」という「委員長怠慢」を咎め、文部大臣の出席を求めた¹⁷⁾。もう一人の建議案提出者の請願委員土井権大は、請願に基づいて委員会の法律起案権を行使し、あるいは決議案を提出すると提案した。政友会の請願委員長清水市太郎（愛知県）は、「委員会カラ決議案ヲ出スト云フコトハ、ドウモ式ガナイ、請願委員会ハ採択カ不採択カ参考送付ト云フ決議ノ外ハ無イノデス」¹⁸⁾と、野党委員の提案を一蹴した。高田は「採択ナラ異議アリマセヌ」¹⁹⁾と言い、請願は採択だけで処理された。委員会でも請願を実現させない高田は、七月三十日の本會議の第二十回會議に、義務教育費の国庫負担増額について「全国ノ市町村長ハ一致シテ（中略）議長ニ向ッテ請願書ヲ提出

16) 『帝國議會衆議院委員會議録』25、340頁。

17) 同前、311頁。

18) 同前、同頁。

19) 同前、同頁。

シタ」ものの、政友会が野党連合の建議案を放置し続け、「国民ノ輿論ヲ如何セントスルカ」²⁰⁾と批判した。

とはいえ、大量に提出され続けた請願、及び請願の実現をめぐる諸野党の精力的な行動に直面し、第四十四議會（原敬内閣、大9・12・27 - 大10・3・26）から政友会も請願に従い政策を調整せざるを得なかった。大正十年十二月二十七日に第四十四議会在開会すると憲政会、立憲国民党は、開会の当日にそれぞれ建議案を提出し、一月二十六日にもう一つの野党の庚申俱樂部は、進んで「市町村義務教育費国庫負担法中改正法律案」を提出した。一月三十日の本会議第八回会議に二つの建議案は上程され、憲政会案の提出者の高田耘平は、「政友会諸君モ（中略）数多ノ請願ガ出テ居リマス、何千何百通ノ請願ガ出テ居リマスカラ、篤ト御研究アラン」²¹⁾と演説した。同日、政友会幹部は原首相に訪れ、原から「義務教育費補助額増加不可能且つ教育費整理の必要なる事」という「内示」を受けた²²⁾。政友会幹部の行動の裏に、選挙戦に教員の支持を失う危機感があった²³⁾。二月二十五日に政友会は、「市町村教育費ノ整理ニ関スル建議案」を提出した。二月二十七日の本会議第二十回会議に政友会の建議案は上程され、提出者の一人の井上角五郎（東京府）は教育費二請願が四回の議会にわたって提出された歴史を述べ、「我が政友会ガ如何ニ從來尽力シタカト云フコトヲ申上ゲザルヲ得ヌ」²⁴⁾と、政友会が請願の実現に苦慮し続けてきたと強調した²⁵⁾。このように政友会は、限定の程度で請願に沿い自党の政策を調整し始めた（建議案は政友会案を中心に三案合併で可決）。

高橋内閣下の第四十五議會（大10・12・26 - 大11・3・25）に政友会は完全に請願を受け入れた。年末年始の休会期間明けに諸野党は建議案を

20) 『帝国議會衆議院議事速記録』37（東京大学出版会、1982年）、446頁。

21) 『帝国議會衆議院議事速記録』38（東京大学出版会、1982年）、138頁。

22) 原敬日記大10・1・30条。原奎一郎編『原敬日記』五（福村出版株式会社、1965年）、343頁。

23) 「先頃憲政会大津淳一郎が政府は富豪に媚び（中略）義務教育を省みずと盛んに小学校教員等を教唆し遂に小学教員等は政友会員に投票せざるの決議をなしたるは言語同断の事なり」（原敬日記大9・5・24条。同前、240頁）。

24) 『帝国議會衆議院議事速記録』38、461頁。

25) 憲政会の第四十四議會報告書は、政友会の建議案が「全国市町村長は勿論小学校教員等の熱烈なる運動請願に余儀無くせられ」たものと評した（『憲政』4巻3号、出版日不明。文献資料刊行会編『憲政（復刻版）』4、柏書房、1986年、1473頁）。

提出し、政友会も「市町村教育費国庫負担額増加ニ関スル建議案」を提出した。建議案の提出を期に政友会は請願に沿い自党の教育政策を改め、請願は与野党の政策決定をともに左右するに至った。三月二十五日の本会議第三十五回会議、大論争の末に諸建議案は合併可決された。

表 2-3-4 第四十三—四十五議会の衆議院における義務教育費の国庫負担額増額の建議案・法律案の提出状況

議会回数	案件名	提出政党	提出日
四十三 (大9・7・1— 大9・7・28)	小学校教員俸給国庫負担額増加ニ関スル建議案	憲政会 立憲国民党	大9・7・6
四十四 (大9・12・27— 大10・3・26)	小学校教員俸給国庫負担額増加ニ関スル建議案	憲政会	大9・12・27
	小学校教員俸給国庫負担額増加ニ関スル建議案	立憲国民党	大9・12・27
	市町村義務教育費国庫負担法中改正法律案	庚申倶楽部	大10・1・26
	市町村教育費ノ整理ニ関スル建議案	政友会	大10・2・25
四十五 (大10・12・26— 大11・3・25)	小学校教員俸給国庫負担額増加ニ関スル建議案	庚申倶楽部	大11・1・25
	小学校教員俸給国庫負担額増加ニ関スル建議案	憲政会	大11・1・26
	小学校教員俸給国庫負担額増加ニ関スル建議案	立憲国民党	大11・1・26
	市町村教育費国庫負担額増加ニ関スル建議案	政友会	大11・1・26

各回議会の本会議の会議録に基づき、趙作成。

本節の取り扱い時期を超えるが、本項の最後に請願の実現過程を記しておく。第四十六議会（加藤友三郎内閣、大11・12・27—大12・3・26）に政府は「市町村教育費国庫負担法改正法律案」を提出し、義務教育費の国庫負担額を三千万円増額した。第五十議会（加藤高明内閣、大13・12・26—大14・3・30）に政府は義務教育費の国庫負担額のさらなる増額の検討を約束し、第五十一議会（第一次若槻礼次郎内閣、大14・12・26—大15・3・25）に政府は予算の中で義務教育費の国庫負担額を三千万円増額した。予算は成立し、義務教育費の国庫負担額は合計七千万円に達し、教育費二請願は基本的に実現された。全国町村長会は、請願運動が「功を奏し」たと満足した²⁶⁾。

26) 『全国町村会五十年史』、16頁。

(2) 貴族院と請願

貴族院²⁷⁾の請願委員会の請願審査について、資料の不足で不明な点が多い。第三十一議會（第一次山本権兵衛内閣、大2・12・26 - 大3・3・25）から委員会の速記録はとられ始めたが、速記録は分科会での請願委員と政府委員との質疑応答だけであり、分科会の請願処理及び総会の状況は不明である。但し、請願に対する貴族院の消極的な姿勢が、速記録から窺える。第三十一議會以降の速記録からすれば、衆議院と違い、貴族院は紹介議員が基本的に委員会に出席しなかった。大正三年一月二十八日、第三十一回議會貴族院・本會議の第三回會議に請願委員長徳川頼倫（侯爵、無所属）は、「請願ヲ御紹介ナサイマシタ方ニ対シマシテ委員会若クハ分科会ヨリ御出席ヲ願ヒマシテ」²⁸⁾と、わざと紹介議員の出席を求めたのである。請願委員と政府委員との質疑応答は簡略であり、請願書内容の確認の程度のものであった。

衆議院と比べて、貴族院の本會議はより丁寧に請願を審査していた。本會議で各議員は請願書内容を詳細に請願委員に尋ね、委員会の処理結果に異論を提出した。本會議が請願を廃棄したこともあった。たとえば大正九年七月二十五日、第四十三議會貴族院・本會議の第十五回會議に議員伊集院兼知（子爵、研究会）は、「野生羊族保護」請願の詳細を請願委員に質問した。大正十年三月二十六日、第四十四議會貴族院・本會議の第二十六回會議に議員湯浅倉平（勅選、同成会）は「競馬法制定」請願の廃棄を主張した。

大正後期の貴族院の請願処理に、審査未了という請願処理方法の慣行化という重要な変化が生じた。この方法の成立時期を確定し難く、第三十六議會（第二次大隈重信内閣、大4・5・20 - 大5・6・9）から貴族院は頻繁に請願を審査未了とした。政党政治の時期にこの方法は慣行化した。審査未了の意味が、第五十九議會（浜口雄幸内閣、昭5・12・26 - 昭6・3・27）に解説された。昭和六年（1931）二月十三日、貴族院請願委員会・総会の第三回會議に請願委員大城兼義（多額納税者、交友倶楽部）は審査未了の意味を尋ね、請願委員長清岡長言（子爵、研究会）は、「採択ハ出来ヌ不採択

27) 大正後期の貴族院について、里上龍平「大正デモクラシーと貴族院」（井上清編『大正期の政治と社会』、岩波書店、1969年）、西尾林太郎『大正デモクラシーの時代と貴族院』第3部以下（成文堂、2005年）などを参照。

28) 『帝国議會貴族院議事速記録』29（第三十一議會）（東京大学出版会、1981年）、199頁。

ニモ出来ヌト云フ場合ニ審査未了ト云フコトヲ用キテ居リマス、即チ握潰シト云フ意味デアリマス、ソレカラ今一ツハ審査ノ都合デ事実上審査未了ニ終ワル」²⁹⁾と回答した。請願の廃棄が、審査未了の真意であった。

それでは貴族院はどのように請願を処理したのだろうか。貴族院は、「採択ノ標準トシテハ第一議會ニ於キマシテ決定サレテ居ル標準ガアリマシテ」³⁰⁾と、〈参考にさえあり得れば政府に送付〉という請願送付の基準を維持し、社会資本整備の請願を多数採択した一方、一般人民の権利保護・促進の請願の多くを審査未了とし、実質的に廃棄した。貴族院が請願を直接に廃棄しなかったのは、民主主義の思潮が流行した時代、特権勢力として批判を浴びた貴族院が、正面から人民の権利要求に反対できなかったからであると思われる。なお貴族院は、請願の実現に無関心であった。

三、原・高橋内閣の請願処理

原・高橋内閣で与党政友会が請願処理の主導権を握った。陸軍、海軍、外務大臣を除きすべての閣僚は政友会員であり、各省の次官・局長も政友会員・政友会系官僚であった。但し、その中で官僚出身で党歴が浅い人物が多かった（「官僚の政党化」³¹⁾）。

原・高橋内閣は、社会資本整備の請願を積極的に処理した。原内閣は、実現の期限を明記して鉄道敷設、郵便局設置・業務拡張、裁判所設置の諸請願を採用し、寺内内閣期の第三十九（大6・6・23 - 大6・7・14）、四十議会からの社会資本整備の請願も取り上げて処理した³²⁾。高橋内閣は原内閣の方針を維持した³³⁾。

29) 『帝国議会貴族院委員会速記録・昭和篇』21（東京大学出版会、1991年）、223頁。

30) 大正十年三月二十六日の第四十四回議会貴族院・本会議の第二十六回会議における請願委員長蜂須賀正韶（侯爵、研究会）の説明。『帝国議会貴族院議事速記録』39（東京大学出版会、1982年）、913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』第5章（藤原書店、2007年）、若月剛史『戦前日本の政党内閣と官僚制』第2章（東京大学出版会、2014年）を参照。

32) 「地方裁判所支部権限拡張地方裁判所支部復設区裁判所復設及区裁判所出張所新設ニ関スル請願」（大8・1・31閣議決定、「公文雑纂・大正八年・第十三巻・貴族院衆議院事務局・帝国議会一」、国立公文書館所蔵。以下各年の「公文雑纂」もすべて国立公文書館所蔵）では、第三十九議会からの21件の請願はほとんど採用された。

33) 第四十四議会に原内閣は衆議院に「鉄道敷設法改正法律案」を提出した。法律案が第四十四議会に成立できず、第四十五議会に高橋内閣はそれを再提出した。なお第四十五議会に法律案が衆議院に上程されると、議員長田桃蔵（政友会、京都府）

一方、一般人民の権利保護・促進の請願は放置され、あるいは廃棄された。婦人層の参政権拡張の「治安警察法第五条改正」請願について、桂園時代に政友会は衆議院を率いて請願の実現を図ったが（第二部第一章既述）、原内閣は、「我国特有ノ美風タル家族制度」の維持を理由に請願を廃棄した³⁴⁾。

なお両内閣は、一般人民の請願の趣意を認めても、政策決定に際して請願に配慮しなかった。ここで原内閣期の財政政策の決定過程をみていこう。大正八年七月九日、原内閣は財政政策の決定のために臨時財政経済調査会を設置した³⁵⁾。大正十年まで原内閣は糧食の充実、塩の生産・配給及び価格、製鉄業の振興、造船業の維持発達、税制整理という合計5件の諮問案を調査会に下付した³⁶⁾。ところが、帝国議会からの請願は諮問案の参考資料とされなかった。税制整理に関する第五号諮問案でも、「営業税法中改正方請願ノ件」など、「将来税法改正ノ際ニ於テハ参考ト為スヘキ」³⁷⁾とされた数多くの税法修正の請願が付いていなかった。請願は、内閣の政策決定の過程から排除された。

第二節 大正末期－昭和初期の帝国議会と請願

一、請願提出状況

この時期、圧倒的多数の請願は依然として衆議院に提出され、毎回の議会の衆議院への請願提出数は千件台を維持した。一方、貴族院へのそれは数百件まで激減した。

昭和五年（1930）までの請願提出状況は、農村部人民の生活救済要求の正面からの噴出と、都市部人民のさらなる政治的・社会的な権利保護・促進の要求の提示を特徴とした。昭和五年の昭和恐慌の発生まで、地方名望

は「此鉄道ノ要求ニ対シテ政府ノ説明スル所ヲ見ルト過去幾十年間請願ト現レタル所ノ国民ノ声モ」尊重されると、支持演説を行った（『帝国議会衆議院議事速記録』40、東京大学出版会、1982年、193頁）。

34) 「治安警察法第五条中改正ノ請願ノ件」、大10・11・15閣議決定、「公文雑纂・大正十年・第二十二卷・帝国議会三」。

35) 利谷信義・木間重紀「天皇制国家機構・法体制の再編——一九一〇～二〇年代における一断面」（原秀三郎ほか編『大系・日本国家史5 近代Ⅱ』、東京大学出版会、1976年）を参照。

36) 5件の諮問案の内容及び調査会の答申は高橋亀吉編『財政経済二十五年誌 第五卷 政策編下（復刻版）』（国書刊行会、1990年）に収録されている。

37) 大7・11・30閣議決定、「公文雑纂・大正七年・第十六卷・貴族院衆議院事務局・帝国議会一」。

家は多様な社会資本整備の請願を提出し続けた。一方、第一次世界大戦の戦後恐慌の発生及び不況の慢性化により³⁸⁾、農民層は請願を通じて正面から社会政策実施・生活救済を求め始めた。第五十議会に農村振興の請願が衆議院に30府県から259件提出され³⁹⁾、それ以降、農漁村救済、自作農創設維持、米価調節、肥料官営の諸請願は貴衆各議院に提出され続けた⁴⁰⁾。都市部から、選挙権を獲得していなかった婦人層は婦人公民権付与の請願を提出し⁴¹⁾、労働者階級は参政権を実質化させるために、治安警察法改正、労働組合法制定の請願を提出し、団結権・ストライキ権を求めた⁴²⁾。但し、日本共産党の請願運動は弾圧された⁴³⁾。

昭和恐慌が発生すると、農村・都市部の人民は一斉に救済の請願を提出した。農民層は農村救済の請願を多数提出し、都市部の中小商工業者は、農民層と支援金・救済金の獲得を競い、倒産救済の請願を提出し始めた。労働者も失業救済の請願を提出した（表2-3-5、表2-3-6、表2-3-7）。

表2-3-5 大正末期-昭和初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	法律 起案	採択	参考 送付	取下・却下・ 審査未了	廃棄
四十九	大 13.6.28	貴族院	221	/	17	/	195	9
	大 13.7.18	衆議院	445	0	405	30	8	2
五十	大 13.12.26	貴族院	962	/	164	/	773	25
	大 14.3.30	衆議院	1126	0	851	385	7	11
五十一	大 14.12.26	貴族院	893	/	89	/	731	73
	大 15.3.2	衆議院	1274	0	954	203	114	3

38) 隅谷三喜男編『昭和恐慌 その歴史的意義と全体像』（第2刷、有斐閣、1975年）を参照。

39) 「請願提出地方別」、衆議院事務局編『帝国議会衆議院報告』第五十回（衆議院事務局、1925年）。

40) 農民層の請願運動について、安田常雄『日本ファシズムと民衆運動——長野県農村における歴史の実態を通して』（れんが書房新社、1979年）、大門正克『近代日本と農村社会——農民世界の変容と国家』（日本経済評論社、1994年）などを参照。

41) 鈴木裕子「解説」（同編『日本女性運動資料集成 思想・政治』第1-2巻、不二出版、1996年）は、婦選運動の経緯と研究史を整理している。

42) 三和良一「労働組合法制定問題の歴史的位罫」（安藤良雄編『两大戦間の日本資本主義』、東京大学出版会、1979年）、270頁。

43) 「（日本共産党——筆者注）大衆団体ヲ裏面ヨリ指導シ、議会解散請願運動其ノ他所謂合法運動ニ名ヲ藉リ、主義ノ宣伝及大衆ノ煽動ヲ目的トシテ各種不穩ナル運動ヲ実行セシメ居レルカ、警察取締嚴重ナリシ為其ノ目的ヲ達セスシテ終レリ」（内務省警保局編『社会運動の状況（復刻版）』1、三一書房、1971年、41頁）。

論 説

五十二	昭元.12.26	貴族院	585	/	110	/	454	21
	昭 2.3.25	衆議院	1058	0	812	176	17	53
五十三	昭 2.5.4	貴族院	1	/	0	/	1	0
	昭 2.5.8	衆議院	6	0	0	0	5	1
五十四	昭 2.12.26	貴族院	105	/	0	/	105	0
	昭 3.1.21	衆議院	179	0	0	0	179	0
五十五	昭 3.4.23	貴族院	65	/	3	/	60	2
	昭 3.5.6	衆議院	163	0	0	36	127	0
五十六	昭 3.12.26	貴族院	599	/	153	/	400	46
	昭 4.3.25	衆議院	1043	0	762	174	63	45
五十七	昭 4.12.26	貴族院	6	/	0	/	6	0
	昭 5.1.21	衆議院	41	0	0	0	41	0
五十八	昭 5.4.23	貴族院	185	/	26	/	152	7
	昭 5.5.13	衆議院	560	0	29	48	472	12
五十九	昭 5.12.26	貴族院	493	/	202	/	273	18
	昭 6.3.27	衆議院	2270	0	1891	184	13	185
六十	昭 6.12.26	貴族院	11	/	0	/	11	0
	昭 7.1.21	衆議院	134	0	0	0	134	0
六十一	昭 7.3.20	貴族院	8	/	0	/	8	0
	昭 7.3.24	衆議院	9	0	0	0	9	0

貴族院事務局編『帝国議会貴族院事務局報告』第四十九-六十一回（貴族院事務局、1925-1935年）及び衆議院事務局編『帝国議会衆議院報告』第四十九-六十一回（衆議院事務局、1924年-1932年）に基づき、趙作成。衆議院の場合、請願の分割処理により、受理件数と結果件数とは合致しないことがある（章名ふみ「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、107頁（注））。

表 2-3-6 第五十、五十六、五十九議会に衆議院に4件以上提出された請願

議会回数	請願名
五十 (大13・ 12・26- 大14・ 3・30)	農村振興 (259)、金鶏勲章年金改正実施 (177)、鉄道修築 (106)、郵便局設置 (68)、関税ノ改正 (41)、停車場設置 (30)、恩給其ノ他ノ賜金 (29)、港湾修築 (28)、郵便局ニ集配事務開始 (22)、義務教育費国庫支弁 (15)、幼稚園令制定 (15)、河川治水 (14)、神社昇格 (12)、郵便局ニ電信電話事務開始 (11)、橋梁架設 (8)、塩専売法撤廃 (8)、私立学校国庫補助 (8)、漁村振興 (8)、郵便局ニ電話事務開始 (8)、選挙権 (7)、血液循環治療法規制定 (7)、租税ノ減免 (7)、隅田川駅構内略奪木材 (7)、塩専売元売捌人販売区域撤廃 (6)、刑務所ニ於ケル印刷作業全廃 (5)、航路 (5)、寺院ニ旧寺領下戻 (4)

<p>五十六 （昭3・ 12・26－ 昭4・ 3・25）</p>	<p>鉄道敷設速成（88）、金鷄勲章年金受領者優遇（80）、恩給其ノ他ノ賜金（65）、医療衛生（60）、郵便局設置（46）、婦人ニ公民権付与（40）、区裁判所出張所設置（38）、停車場設置（38）、治安警察法中改正（36）、軍人傷痕記章令改正（36）、衆議院議員選挙法改正（35）、郵便局ニ集配事務開始（29）、米価調節（26）、郡制復活（25）、公娼制度廃止（24）、港湾修築（22）、未成年者飲酒禁酒法改正（21）、河川治水（20）、農漁村ノ救済振興（19）、郵便局ニ電信電話事務開始（19）、度量衡法中改正（16）、煙草専売（15）、神社（13）、租税（12）、専門学校設立又ハ組織変更（12）、裁判所又ハ裁判所支部設置（10）、義務教育制度（9）、鉄道線經由（8）、国立公園設定（7）、鉱業取締（7）、条約及外交上ノ救済（6）、古物商及質屋取締法改正（6）、航路又ハ航路標識（6）、鉄道買収（6）、関税（5）、震災復旧資金借入金償還（5）、連隊区管轄（5）、貴族院令改正（4）、橋梁架設（4）、国道認定（4）、種馬所設置（4）</p>
<p>五十九 （昭5・ 12・26－ 昭6・ 3・27）</p>	<p>薄資生業者資金特融（376）、二十五歳未満飲酒禁止法制定反対（169）、朝鮮ニ参政権実施其ノ他経綸（155）、医薬分業実施（149）、中小産業並立業者救済（121）、租税（112）、農村救済（110）、郵便局（73）、郡制復活（68）、河川改修（64）、鉄道敷設速成（61）、公務員ノ減俸（59）、自動車運輸開始（57）、金鷄勲章年金令改正並殊勲者優遇（52）、一時賜金廃兵二関シ恩給法一部改正（47）、自作農創設維持資金（40）、軍人傷痕記章令改正即行（40）、恩給其ノ他ノ賜金（33）、停車場設置（30）、療術師法規制定（29）、義務教育費国庫負担額増加（24）、区裁判所事務存続又ハ地方裁判所権限変更反対（22）、水産業（21）、婦人ニ公民権付与（20）、港湾修築（18）、区裁判所出張所設置（18）、電信電話（16）、土地区割整理二伴フ清算金（15）、山村救済（14）、航空（12）、治安警察法並陪審法中改正（9）、国旗又ハ祝祭日（8）、専売法（8）、婦人ニ衆議院議員選挙権付与（8）、国立公園設定（8）、傷痕軍人並戦死者遺族優遇（8）、学校設立又ハ組織変更（8）、航路及航路標識（7）、神社（7）、関税（6）、区裁判所又ハ地方裁判所支部設置（6）、鉄道運賃（5）、贈位（4）</p>

（）の中は件数。衆議院事務局編『帝国議會衆議院報告』第五十回、第五十六回、第五十九回（衆議院事務局、1925年－1931年）に基づき、趙作成。

表2-3-7 第五十、五十六議會に貴族院に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
<p>五十 （大13・ 12・26－ 大14・ 3・30）</p>	<p>金鷄勲章年金令中改正（289・0）、幼稚園令制定（238・43）、農村振興（59・0）、鉄道敷設（42・18）、鉄道速成（23・5）、郵便局設置（20・6）、輸入乳製品関税改正（18・5）、漁港修築（14・11）、停車場設置（9・2）、郵便局ニ集配事務開始（8・2）、港湾修築（7・3）、関税定率法中改正（7・0）、小学校教員俸給国庫支弁（7・0）、贅沢品等ノ輸入税ニ関スル法律中改正（6・0）、鉄道線路（5・1）、戦死者公病死者廃兵及其ノ遺族ノ恩給並待遇（5・0）、区裁判所出張所設置（4・4）、国際補助語エスペラント教授調査（4・4）、女子高等教育（4・4）、河川治水（4・2）、恩給法中改正（4・1）、郵便局ニ電信事務開始（4・0）、国税減免（4・0）、河川改修費国庫補助（3・1）、河川改修（3・1）、靖国神社ノ例祭日ヲ大祭日ト為ス（3・0）、信号所ヲ停車場ト為ス（3・0）、足尾銅山煙毒排除（2・2）、</p>

五十 (大13・ 12・26- 大14・ 3・30)	屯田兵ノ恩給(2・2)、河川架橋(2・1)、私立中等学校震災復旧費(2・1)、義務教育費国庫負担金増額(2・1)、御肖像立勅語掲載ノ印刷物取締(2・2)、水質汚濁取締(2・1)、郵便局ニ電話事務開始(2・0)、甜菜糖業助成(2・0)、国有林野下戻(2・0)、土功組合救済(2・0)、神社創立(2・0)、功績者贈位(2・0)、衆議院議員選挙法改正(2・0)、勲章年金増額(2・0)、歩兵第六十八連隊存置(2・0)
五十六 (昭3・ 12・26- 昭4・ 3・25)	衆議院議員選挙法中改正(50・0)、治安警察法中改正(48・0)、市制及町村制中改正(48・0)、鉄道敷設(44・10)、一時金廃兵恩給法改正即行(32・32)、軍人傷痕記章令中改正(28・28)、三等郵便局設置(16・7)、登記所設置(15・9)、停車場設置(9・1)、漁港修築(8・3)、区裁判所設置(7・3)、恩給法改正(7・0)、河川改修(6・4)、国立公園設置(6・2)、煙草製作者救済(6・0)、郵便局ニ集配事務開始(6・0)、鉄道速成(5・5)、東京帝国大学農学部附属農業教員養成所独立(4・4)、河川架橋(4・3)、鉄道線路(4・2)、屯田兵ノ恩給(4・0)、震災復旧資金借入金償還(4・0)、施設鉄道ヲ国有ト為ス(3・0)、港湾修築(3・0)、信号所ヲ停車場ト為ス(3・0)、鉱業法中改正(3・0)、郵便局ニ電信事務開始(2・2)、駅構内ニ地下道新設(2・1)、航路標識設置(2・1)、米価調節(2・1)、一時金廃兵優遇(2・0)、一時金廃兵及無給与傷痍者ノ待遇改善並給与即行(2・0)、金鷄勲章年金令中改正(2・0)、治水工事(2・0)、史跡顕彰(2・0)、神社昇格(2・0)、宗教団体法案(2・0)、青島塩業補償金交付再審査(2・0)、輸入木材関税(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』第五十回、第五十六回(貴族院事務局、1926 - 1932年)に基づき、趙作成。第五十八議会以降の報告書は、請願の提出数・採択数の内容別の統計がない。

二、貴衆各議院の請願法制再整備

(1) 衆議院の請願法制再整備——衆議院規則の修正

第五十議院に衆議院は、衆議院規則を修正し、請願委員会の法律起案権を規則に組み入れた。大正十四年(1925)三月二十三日、衆議院本会議の第三十二回会議に与党護憲三派(憲政会、政友会、革新倶楽部)⁴⁴⁾の主導で「衆議院規則改正案」は緊急動議として提出された。改正案は、「請願委員ハ議院ノ会議ニ付スヘシトスルノ請願ニ付テハ意見書案ヲ付シタル特別ノ報告ヲ為スヘシ(二項)前項ノ請願中法律ノ制定ニ関スル請願ハ法律案ヲ具シテ報告スルコトヲ得此ノ場合ニ於テハ請願委員長ヲ以テ提出者トス」(第百六十条)⁴⁵⁾という一か条を含めた。三月二十五日の本会議第三十三回会議は改正案を可決した。これまで内規にとどまった委員会の起

44) 土川信男「護憲三派内閣期の政治過程」(近代日本研究会編『政党内閣の成立と崩壊』、山川出版社、1984年)を参照。

45) 『帝国議会衆議院議事速記録』46(東京大学出版会、1982年)、804頁。

案権が衆議院規則の一条となり、ここから与党護憲三派の請願（民意）重視の姿勢も分かる。

(2) 貴族院の請願法制再整備の試みと失敗——請願送付基準の修正をめぐって

貴族院⁴⁶⁾は、〈参考にさえなり得れば政府に送付〉という請願送付基準の修正を数回試み、失敗した。大正十四年二月三日、第五十回議會貴族院・請願委員会・第四分科会の第一回會議に一部の請願委員は請願の詳細審査を主張し、結果不明に終わった。會議に「屯田兵恩給」請願は上程され、請願の審査をきっかけに請願委員大井成元（男爵、公正会）⁴⁷⁾は請願の実現可能性まで審査すべきか否かという「請願審査ノ御方針」⁴⁸⁾を主査酒井忠正（伯爵、研究会）に尋ね、酒井は「適當ニシテ戴キタイ」⁴⁹⁾と答えた。委員志水小一郎（勅選、研究会）は請願権尊重の視点から酒井の回答を批判し、実行可能性まで請願を詳細に審査することを主張した。委員安立綱之（勅選、同和会）、桜井伊兵衛（多額納税者、交友倶楽部）は志水を支持した。酒井は、議論を中止させ、総会に見送った。総会の會議録が残されていないため、それ以降の経緯は不明である。

昭和四年二月五日、第五十六回議會（田中義一内閣、昭3・12・26 - 昭4・3・25）貴族院・請願委員会・第二分科会の第一回會議に請願委員木場貞長（勅選、研究会）は請願の採択に厳選主義を提案し、認められなかった。會議に「東亜保民会設立」請願は上程され、政府委員植原悦二郎（外務省）は予算不足を理由に請願の不採用を述べた。請願採否の検討から請願委員永田秀次郎（勅選、同和会）は主査三室戸敬光（子爵、研究会）に請願送付の基準を質し、三室は第一議會に請願委員を務めた委員清岡長言に尋ねた。清岡は「大体趣旨ガ宜シカッタ採ル」⁵⁰⁾と答えた。木場は厳選主義を提案し、

46) 伊藤隆『昭和初期政治史研究——ロンドン海軍軍縮問題をめぐる諸政治集団の対抗と提携』第5章（東京大学出版会、1969年）を参照。

47) 酒田正敏編『貴族院会派一覧——1890-1919』（日本近代史料研究会、1974年）は第四十二議會までの貴族院議員の会派のみを整理し、それ以降の各回議會の各議員の会派は、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。

48) 『帝國議會貴族院委員会議事速記録』24（臨川書店、1987年）、294頁。

49) 同前、同頁。

50) 『帝國議會貴族院委員会速記録・昭和篇』9（東京大学出版会、1990年）、305頁。

清岡は「大体請願ノ趣旨サへ良ケレバソレヲ採ル」⁵¹⁾と繰り返した。その後、三室は速記を中止させ、請願委員全体は請願送付の基準を懇談した。具体的な経緯は不明であるが、請願審査が再開されると、分科会は〈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に従い、請願を審査・処理し続けた。第一議会の経験者の清岡に、木場は譲歩したと推測される。

第五十九議會、請願委員三室戸敬光は請願委員会で基準の修正を提案し、否決された。昭和六年二月三日、貴族院請願委員会・第二分科会の第一回会議の冒頭に、三室戸は請願を丁寧に審査して政府に送付し、政府に請願の実現も促すことを主張した。委員井田磐南（男爵、公正会）は三室戸を賛成した。請願委員長清岡長言は先例の代表者として「成ルベク民意ヲ尊重シテ採択スルト云フコトガ、此貴族院トシテノ請願ヲ取扱フ上ニ於テ必要ダラウ」⁵²⁾と、論争を中止させた。二月六日、請願委員会総会の第二回会議に三室戸は請願の詳細審査を主張し、委員毛利元恒（子爵、研究会）、井田磐南は支持した。委員長清岡は、第一議会で〈参考にさえなり得れば政府に送付〉という請願送付基準の決定の経緯を詳述し、反対した。最終的に総会は三室戸の提案を退けた。

以上のように先例重視の貴族院で、〈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は始終、修正されなかった。請願審査の強化及び請願処理の確保の方向で請願法制を再整備することは、依然として不可能であった。

三、貴衆各議院と請願

(1) 衆議院と請願

大正末期以降、与野党が交代して政権を担当するという「憲政の常道」⁵³⁾が慣行となったが、政党内閣制は制度として成立しなかった。その結果、政権を目指した各既成政党⁵⁴⁾の民意の支持をめぐる競争及び政治闘争は激

51) 同前、同頁。

52) 『帝国議會貴族院委員会速記録・昭和篇』22（東京大学出版会、1992年）、132頁。

53) 小山俊樹『憲政常道と政党政治——近代日本二大政党制の構想と挫折』（思文閣、2012年）。

54) 大正末期以降の各既成政党、歴代の政党内閣について、伊藤之雄『大正デモクラシーと政党政治』第1部第4-6章、村井良太『政党内閣制の成立一九一八-二七年』第4-5章、同『政党内閣制の展開と崩壊一九二七-三六年』第1-2章（有斐閣、2014年）などを参照。

化し⁵⁵⁾、衆議院の請願審査・処理に影響を及ぼした。一般状況として請願委員会の請願審査は形式的になり、請願処理はさらに総花的になった。普選制度の成立を背景に、各既成政党の委員は集票のため、請願の詳細審査というより、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からである⁵⁶⁾。その結果、「衆議院ノ解散」請願のような、正面から既成政党の統治に挑戦する請願を除き（昭和二年五月七日、第五十三回議会（田中義一内閣、昭2・5・4－昭2・5・8）衆議院・請願委員会・総会の第二回会議で廃棄）、各種の請願は概ね実行可能性を問わずに採択・参考送付とされた。

その中で最も多数提出された農民層の生活救済の請願が、与野党の内政面の中核的な政治争点と関係をもつため、請願の審査・処理は直接に政治闘争の影響を受けた。野党の請願委員は請願に基づき内閣の失政を批判し、与党の委員は、請願を早く採択し、野党の攻撃を退けた。以下、昭和恐慌発生後の第五十九議会の状況をみていく。

第五十九議会に昭和恐慌の影響は深刻化した。野党政友会は、人民の生活難状況を説き、浜口内閣の緊縮政策、金解禁政策を批判し、民政党政権を倒そうとした。以上の背景で昭和六年二月二日、衆議院請願委員会・第一分科会の第一回会議に「農家ノ負担軽減」請願は上程された。政友会の紹介議員一瀬一二（熊本県）は請願書の内容を説明し、「ソレデハモウツ私意見ヲ申上ゲテ置キタイト思ヒマスガ」と意見を言おうとした。民政党の主査中崎俊秀（茨城県）は「コ、ハ成タケ簡約ニ願ヒマス」⁵⁷⁾と阻止した。請願委員東條貞（政友会、愛媛県）は請願書の内容を政府委員に質問したが、

55) 昭和初期の選挙戦の状況は、升味準之輔『日本政党史論』第五卷（東京大学出版会、1979年）、265-270頁及び玉井清『第一回普選と選挙ポスター——昭和初頭の選挙運動に関する研究』第1章（慶應義塾大学出版会、2013年）を参照。衆議院での政略的な論争の状況は、本章注3を参照。

56) 各既成政党にとって、請願の廃棄を主張すれば、他党によって民意への不親切の証拠として宣伝され、自党が選挙民の支持を失う恐れがあった。この点について以下の事実がある。昭和二年二月十四日、第五十二議会衆議院・請願委員会・第一分科会の第二回会議は、「栃木県那須郡内ニ煙草製造所設置」請願を採択した。請願の採択について紹介議員森恪（政友会、大阪府）は「憲政会委員ノ反対アリタルモ結局大多数ヲ以テ採択決議相成候」という印刷物を地方で配布した（『帝国議会衆議院委員会議録・昭和篇』2、東京大学出版会、1990年、472頁）。森の行動に対して、三月十八日の請願委員会総会の第八回会議に請願委員高橋元四郎（憲政会、栃木県）は激しく抗議し、憲政会の委員が請願の採択に反対しないと弁明した。

57) 『帝国議会衆議院委員会議録・昭和篇』19（東京大学出版会、1991年）、407頁。

中崎は「質問応答ト云フ、ソナムツカシイ意味デハナク」⁵⁸⁾と許さなかった。その後、中崎は「此請願ノ趣旨ニ書イテアルヤウナ具体的ノモノデナク」⁵⁹⁾と、趣意から請願を採択することを提案し、請願は採択された。二月六日、請願委員会総会の第三回会議は請願の採択を認めた。このように、昭和恐慌が発生しても、農民層の生活救済の請願に対する与野党の請願委員の姿勢は略率的であり続けた。与野党の攻防の結果、請願書の内容が却って各委員の注意を喚起できなかった。ところで、以上の事例から、野党委員は請願に基づき政府統制を試み、与党委員はそれを阻止した状況も分かる。

本会議の請願審査・処理は形骸化し、解散総選挙後の特別会の第五十五議会（田中義一内閣、昭3・4・23 - 昭3・5・6）、第五十八議会（浜口雄幸内閣、昭5・4・23 - 昭5・5・13）の場合、行われなかった。本会議で多数の議員は倒閣闘争に専念し、請願を顧みる余裕がなかった。その結果、通常会の場合、本会議は請願を上程できたが、最後の数回の会議で審査をとばし、すべての請願を一括採択しかなかった。特別会の場合、本会議は請願を上程せず、審査未了とした。

ところが、一部の政治争点と繋がらない一般人民の権利と利益要求の請願は、請願委員会で詳細に審査され、積極的に処理された。さらに各既成政党は、請願に基づく建議案・法律案の提出に競合しながら、協力して請願の実現を図った。以下、「金鵝勲章年金令改正」請願を具体例にしてみていく。

請願の背景と内容は以下の通りである。大正十一年八月に第一回山梨軍縮は行われた。軍縮と戦後不況とは共同作用し、軍人の生活は困難になった。下級将校ひいては一般兵卒は、全国期成運動同盟会を組織し、第四十六議会から「金鵝勲章年金令改正」請願を提出し、昭和初期に至ると毎回の通常会に数百件の請願は貴衆各議院に殺到した。請願は軍人層の増給要求であり、その裏に軍人の権利意識の覚醒があった⁶⁰⁾。

第四十六議会に準与党政友会と野党憲政会はそれぞれ請願に基づき建議

58) 同前、408頁。

59) 同前、同頁。

60) 現代史の会共同研究班「総合研究 在郷軍人会史論」第3章（『季刊現代史』9号、1978年9月）、藤井忠俊『在郷軍人会——良兵良民から赤紙・玉碎へ』（岩波書店、2009年）、104頁以下を参照。

案を提出した。建議案の提出と請願の請願委員会における上程（大正十二年一月二十九日、衆議院請願委員会・第一分科会の第一回会議）は、ほぼ同時であった。大正十二年三月二十四日、建議案審査委員会の第九回会議に政友会案の提出者の根本正（政友会、茨城県）は、「金鵝勲章ノ年金ニ対シテ、日本全国ヨリ殆ド輿論トナッテ（中略）帝国議會ニ請願ガアリマス」⁶¹⁾と説明した。議会閉会のため、二つの建議案は審査未了となった。

第四十九議会（加藤高明内閣、大13・6・28 - 大13・7・18）、請願は衆議院にほぼ全国から275件も提出された⁶²⁾。各既成政党は請願の請願委員会への上程を待たず（大正十三年七月七日、衆議院請願委員会・第一分科会の第一回会議）、党内で協議会を開き、請願に基づき建議案を提出した⁶³⁾。大正十三年七月十七日、衆議院本会議の第十二回会議に政友会の建議案は上程され、提出者の熊谷直太（政友会、山形県）は、「此特別議會ニ対スル請願中、金鵝勲章年金増額ニ関スル請願ガ二百六十九通ノ多キニ達シ、請願件中ノ最多数ヲ占メテ居ル」⁶⁴⁾と建議案提出の理由を説明した。七月十八日の衆議院本会議の第十四回会議に四つの建議案は合併可決された。野党政友本党の議員中林友信（大阪府）は、「憲政会ヨリモ、革新俱樂部ヨリモ、政友会ヨリモ、而シテ政友本党ヨリモ、殆ド各政党政派ガ是程国民ノ輿論タル問題ハナカロウト思フ位、各政党政派ノ問題ニナッテ居ル」⁶⁵⁾と演説し、建議案の可決を後押しした。中林の説明は、請願の実現に対する与野党の協力的な姿勢を語った。

第五十議会も同じ状況であり、各既成政党は請願者の「熱心を感じ」、それぞれ建議案を提出した⁶⁶⁾。野党の政友本党が建議案の提出にもっとも積極的であり、大正十三年十二月二十六日の議会開会当日に建議案を提出したのは、興味深い事実である。建議案の審査委員会で内閣法制局、陸海軍は調査会を設置して金鵝勲章年金増額問題を検討すると承諾し、諸建議

61) 『帝国議會衆議院委員會議録』37（臨川書店、1986年）、290頁。

62) 「請願提出府県別表」、衆議院事務局編『帝国議會衆議院報告』第四十九回（衆議院事務局、1924年）。

63) 「金鵝章年金増額運動 各派から建議案を提出」、『東京朝日新聞』（夕刊）大13・7・5。「年金増加運動」、『都新聞』大13・7・8。

64) 『帝国議會衆議院議事速記録』44（第四十九議会）（東京大学出版会、1982年）、225頁。

65) 同前、312頁。

66) 「年金令改正の請願三万に及ぶ 今議會に建議案を提出」、『都新聞』大13・12・29。

案は合併可決された。

ところが、第五十一議会まで金鵒勲章年金増額は行われなかった。第五十一議会に与党憲政会と野党政友会は法律案を提出し、政府に迫った。具体的には憲政会は「輿論を容れて」法律案の提出を検討し、政友会とも交渉し、既に建議案を提出した政友会は交渉に「熱心に賛成して居」った⁶⁷⁾。大正十五年三月中旬、二政党は「金鵒勲章年金ニ関スル法律案」を提出した。法律案の審査委員会で各法律案の提出者は政府委員に金鵒勲章年金増額の実現の検討状況を質問し、委員会は法律案を合併可決した。だが、議会閉会のため、二つの法律案は本会議で審査未了に終わった。

表 2-3-8 第四十六―五十一議会の衆議院における金鵒勲章年金増額の建議案・法律案の提出状況

議会回数	案件名	提出政党	提出日
四十六 (大 11・ 12・27― 大 12・ 3・26)	金鵒勲章年金増額ニ関スル建議案	憲政会	大 12・1・30
	勲章年金増額ニ関スル建議案	政友会	大 12・1・30
四十九 (大 13・ 6・28― 大 13・ 7・18)	金鵒勲章年金令改正ニ関スル建議案	憲政会	大 13・7・1
	金鵒勲章年金増加ニ関スル建議案	革新倶楽部	大 13・7・2
	金鵒勲章年金令改正ニ関スル建議案	政友本党	大 13・7・2
	金鵒勲章年金増額ニ関スル建議案	政友会	大 13・7・4
五十 (大 13・ 12・26― 大 14・3・ 30)	金鵒勲章年金令改正ニ関スル建議案	政友本党	大 13・12・26
	金鵒勲章旭日章年金改正ニ関スル建議案	政友会	大 14・1・27
	金鵒勲章年金令改正実施ニ関スル建議案	革新倶楽部	大 14・2・3
	金鵒勲章年金令改正ニ関スル建議案	憲政会	大 14・2・19
五十一 (大 14・ 12・26― 大 15・ 3・25)	金鵒勲章並旭日章年金改正即行ニ関スル建議案	政友本党	大 15・2・1
	金鵒勲章旭日章年金改正ニ関スル建議案	政友会	大 15・2・12
	金鵒勲章年金ニ関スル法律案	憲政会	大 15・3・11
	金鵒勲章年金ニ関スル法律案	政友会	大 15・3・15

各回議会の本会議の会議録に基づき、趙作成。

第四十九議会から第五十一議会までの時期、各既成政党は政権をめぐっ

67) 「勲章年金の増額いよいよ実現か」、『都新聞』大 15・3・12。

て激しく争い、分裂・連合も繰り返し、政局は安定しなかった。第五十議会まで与党の憲政会、政友会、革新倶楽部と野党の政友本党とは対立した。第五十議会後の大正十四年五月に政友会は革新倶楽部と合同し、七月に政友会は憲政会と分裂し、政友本党と連合した。第五十一議会中の大正十五年二月、憲政会と政友本党とは一時的に妥協したのである。この複雑な分裂・連合関係にもかかわらず、各政党は協力して一般人民の請願を丁寧に審査し、請願の実現を図った。各政党の努力で請願は実現の兆しを見せた（請願の実現は後述）。

（2） 貴族院と請願

貴族院の請願委員会の請願審査は、昭和五年の昭和恐慌の発生まで依然として簡略であった。各請願委員が政府委員と詳細に質疑応答を行ったのは、主に「貴族院伯子男爵議員選挙規則中改正」などの貴族院自らの利益に関わる請願（大正十五年三月九日、第五十一回議会貴族院・請願委員会・第二分科会の第五回会議）と、「東亜保民会設立」などの国益の請願（昭和五年五月一日、八日、第五十八回会議貴族院・請願委員会・第二分科会の第一回、第二回会議）であった。

但し、昭和恐慌が発生すると、社会的不安から危機感を覚えた請願委員会は、一般人民の生活救済の請願を丁寧に審査し始めた。昭和六年二月二十三日、三月二日、第五十九議会貴族院・請願委員会・第一分科会は第四回、第五回の二回の会議を使い、農業と商工業との負担のバランス維持に着目して「農村負担軽減」請願を審査した（請願は審査未了）。三月十四日、貴族院請願委員会・第二分科会の第七回会議は「農村救済」請願を詳細に審査した。請願委員真野文二（勅選、同和会）は請願書の内容を逐条に紹介し、政府委員一宮房治郎（内務省）に意見を尋ねた。その後、真野は農村負担の軽減、農村生活状態の調査、儉約奨励の三点を強調し、政府の賛成を求めた（請願は採択）。

衆議院と比べて、貴族院の本会議の請願審査・処理は、安定して進んでいた。だが、本会議で各議員が関心をもったのは、天皇制国家秩序の維持に有利な請願であった。第五十九議会、昭和六年二月二十六日の貴族院本会議の第二十一回会議に「出版物ニ謹載ノ御真影取締竝ニ建国年号ト西暦年号併用」請願は詳細に審査された。請願委員長清岡長言は内務、文部両

大臣の出席を求め、請願書の内容を詳細に紹介し、両大臣の意見を質した。両大臣が請願の検討を承諾した後、議員三室戸敬光、阪谷芳郎（男爵、公正会）、二荒芳徳（伯爵、研究会）は請願書の細部を質問し、請願の重要性を強調した。本会議は請願を採択した。

昭和初期の貴族院の請願採択率は低かった。社会資本整備の請願、国益の請願は採択された一方、一般人民の請願の多くは、昭和五年以降でも審査未了とされた。この類の請願の中で採択されたのが、軍人の恩給法改正の請願であった。

請願の実現に貴族院は無関心であった。この時期、貴族院が自らの採択し、政府に送付した請願の、政府における処理状況を尋ねた記録すら、昭和二年二月二十一日、第五十二回議院貴族院・予算委員会・総会の第五回会議に議員柳沢保恵（伯爵、研究会）が、政府の請願処理状況を質したという一か条に過ぎなかった。それにしても柳沢が質問の前提として「政府ノ採択不採択ハ固ヨリ任意デアリマセウ」⁶⁸⁾と言った。政府は、質問を黙殺した。

四、政党内閣の請願処理

歴代の政党内閣の請願処理に二面があった。一般状況として政黨員出身の大臣・次官は請願に無関心であり、請願の処理を課長・書記官層の官僚に任せた。農村救済の請願を例にみると、第一次若槻内閣の下で「肥料原価供給並平準米価維持ニ関スル請願」の処理者が「農務局岡出技師」、「平岡事務官」であり⁶⁹⁾、田中内閣の下で「米価調節ニ関スル請願」の処理者が「小平米穀課長」であり⁷⁰⁾、浜口内閣の下で同名の請願の処理者が「村上農政課長」であった⁷¹⁾。この状況は昭和恐慌の発生後も変わらず、犬養内閣の下で「山村住民救済ニ関スル請願」の処理結果が大蔵、農林、鉄道三大臣の名で請議されたものの、実際の担当者が「主務局関税課長飯田大蔵書記官」に過ぎなかった⁷²⁾。

多くの請願は実現されず、政策決定に影響力をもたなかった。農民層の

68) 『帝国議院貴族院委員会速記録・昭和篇』1（東京大学出版会、1990年）、82頁。

69) 昭2・2・22閣議決定、「公文雑纂・昭和二年・第二十一巻・帝国議院五・請願一」。

70) 昭4・5・14閣議決定、「公文雑纂・昭和四年・第二十巻・帝国議院三・請願一」。

71) 昭4・8・7閣議決定、同前。

72) 昭7・3・29閣議決定、「公文雑纂・昭和七年・第三十一巻・帝国議院三・請願一」。

生活救済の請願は廃棄され⁷³⁾、あるいは「寧ろ米穀法ノ運用ニ依リ米価ノ安定維持ヲ計ルヲ以テ適當ナリ」⁷⁴⁾、「可及的農山村振興ノ実現ニ付善処セムトス」⁷⁵⁾とごまかされた。都市部人民の政治的・社会的な権利の保護・促進の請願は処理されなかった。財政の破綻で社会資本整備の請願も、積極政策をとった政友会の田中内閣の下でさえ、実現されなかった⁷⁶⁾。この時期に数多くの調査会、審議会は設置され、政策決定過程に大きな役割を演じたが⁷⁷⁾、将来の参考に供すると処理された請願はほとんどこれらの機関に参考資料として提供されなかった。唯一の例外は、浜口内閣が社会政策審議会（昭和四年七月設置）に下付した失業問題に関する第一号諮問案であった。第四十六議會から第五十六議會までの貴衆各議院からの関連請願の一部が、参考資料として諮問案に付いていた⁷⁸⁾。

ところが、数多く提出され、しかも衆議院に積極的に処理された請願に対して、政党内閣は積極的な姿勢をとった。その代表例として、前述の「金鵝勲章年金令改正」請願があげられる。第五十一議會に与野党は法律案を提出し、政府に請願の実現を迫った。内閣総理大臣若槻礼次郎は、各政党の姿勢を積極的に受け止めた。若槻は、行政調査会（大正十四年五月設置）に金鵝勲章の年金増額を検討させ、昭和二年の予算を決めたとき、勲章の年金増額を予算に組み入れようとした。財源が限られたため、大蔵省は勲章の年金増額に消極的な姿勢をとり、また当時、義務教育費の国庫負担増額も検討されており、勲章の年金増額とは競合関係にあったが⁷⁹⁾、若槻首相は斡旋し、最終的に両方の増額は実現され、勲章の年金増額が認められ

73) 「自作農創設維持資金ニ対スル利子補給ノ請願」、昭2・8・5閣議決定、「公文雑纂・昭和二年・第二十一卷・帝国議會七・請願三」。請願処理の担当者が「小平農政課長」であった。

74) 「米穀最低価格保証制度ニ関スル請願」、昭2・7・27閣議決定、同前。

75) 「農村救済ニ関スル請願」、昭6・10・6閣議決定、「公文雑纂・昭和六年・第二十八卷・帝国議會五・請願二」。

76) 伊藤之雄氏、源川真希氏は、田中内閣が原内閣と同じく積極政策を唱えたが、積極政策を行う財力をもたなかったと指摘している（『大正デモクラシーと政党政治』第1部第5章、『近現代日本の地域政治構造——大正デモクラシーの崩壊と普選体制の確立』第3章、日本経済評論社、2001年）。

77) 一九二〇年代史研究会編『一九二〇年代の日本資本主義』第10章（東京大学出版会、1983年）を参照。

78) 「社会政策審議会失業者救済ニ関スル参考資料(二)」、「社会政策審議会書類」、国立公文書館所蔵。

79) 「教育費と年金増額」、『東京朝日新聞』（朝刊）大15・10・31。

た⁸⁰⁾。第五十二議会に予算は成立し、請願は実現された。

おわりに

本節では、まず大正後期以降の衆議院の請願制度について、一点を補足する。衆議院の請願制度の運営に、請願委員会の法律起案権の空文化という興味深い変化が生じた、ということである。本章の考察から分かるように、起案権が政党政治期を通じて行使されなかった。ここで、起案権の空文化の原因を分析する。

第二部第一章で述べたように、衆議院は本来、請願委員会の法律起案権の行使を通じて、政府が採用を拒否した請願の実現を図り、請願（民意）に対する政府の怠慢を批判した。衆議院、政府が政党、藩閥官僚という違った統治勢力に分掌された時期（桂園時代）、衆議院の各政党は起案権の行使を以て、自らの民意代表者としての姿を主張し、政府を占める官僚に挑戦した。政党内閣が成立すると、政治体制は一変した。与党は衆議院で内閣の施政を審査し、あるいは委員会の起案権を行使して内閣が採用を拒否した請願の実現を図ると、教育費二請願の場合に請願委員南沢宇忠治が言ったように、内閣と内輪喧嘩することとなった。これが、与党にとって許せない事態であった。野党は請願の詳細審査を主張し、請願の実現を図ったが、この行動は当然、与党に阻止された。

もう一つ、普選制度の成立を背景に各既成政党の民意の支持をめぐる競争の激化につれ、与野党は競って請願に積極的な姿勢を示し、請願の実現を図った。「金鵝勲章年金令改正」請願の例のように、与野党は、請願が請願委員会に上程されるまでもなく、請願に基づき建議案・法律案を提出した。そうであると請願委員会には、採択以上の請願処理方法をとる必要がなかった。

さて、本章の考察の成果と前章の成果を合わせて、本章の二つの課題を検討する。衆議院で各既成政党が、ともに請願に基づき政策を決め、建議案・法律案を以て請願の実現を図るに至り、政党内閣は、一部の請願を実現させた事実から、政党政治期の近代日本の立憲政治は、近代的立憲主義の原理にさらに接近したという結論が得られた。請願という直接の民意、

80) 「金鵝勲章年金も増額」、同前、大15・11・1。

特に一般人民の意思は、内大臣府、貴族院議員に消極的に対応されたが、衆議院で政治闘争の影響を受けたとはいえ、各政党に積極的に対応された。民意は、各政党の政策決定を左右した。内閣にいる与党の高級幹部・官僚は、基本的に請願に対して消極的な姿勢をとったが、衆議院に促され、各集団の権利と利益要求を調整して請願を実現させた。以上の事実に基づき、近代日本の立憲政治は成熟期に、一般人民の権利と利益要求を受け入れ、成熟期の立憲政治は、近代的立憲主義の原理とさらに合致した、といえる。

野党が請願に基づき内閣の施政を審査し、内閣の失政を批判しようとし、与党が野党の行動を阻止したという事実から、政党政治期における衆議院の政府統制の権能の弱体化が見出される。与党は内閣支持の立場をとり、請願の審査・処理を通じて政府統制を行わなかった。野党は政略色を帯びたものの、請願に基づき政府統制を試みたが、与党はそれを内閣攻撃とし、冒頭に阻止した。このように衆議院全体が、請願審査・処理を通じて政府統制の権能を発揮しなくなった。請願の審査・処理に限ってみれば、政党内閣期に衆議院の政府統制の権能は、弱体化した。

おわりに

本章では、本論文の内容を総括し、将来の課題を提示する。以下、本論文の課題を確認する。本論文は、近代日本の請願制度を通史的に考察することを通じて、①請願で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、政治と民意との関係の視点から、各時期の近代日本の立憲政治の性質・特徴を検討した。②衆議院が請願の審査・処理を通じて政府の施政を審査・監督し、政府の失政を修正・批判した状況を究明し、衆議院が政治統制の権能を発揮し、外見的立憲主義の明治憲法を立憲主義的に運用する可能性を探究した。

本論文は二部五章の構成で論説を展開し、各章で以下の結論が得られた。近代日本に近代的な請願権は、自由民権運動の中で下から形成され、定着した。近代的な請願権の概念によると、請願権が天賦人権であり、人民が公私益を問わず、各統治機関に請願を提出できた。明治憲法制定期に入ると、藩閥政府は請願権の範囲の広さを認めながら、請願権を天皇によって恩賜された臣民の権利と定めた。このように近代的な請願権が明治憲法体制に収斂され、近代日本の請願権は成立した。

請願制度の設計者である井上毅、伊藤博文らの官僚・藩閥政治家は、ともに請願権を重視し、請願処理の保障を意図した。彼らは、多様な請願業務機関を有する請願制度を構想した。ところが、帝国議会への請願の受理・処理を規定する制度をめぐる、井上と伊藤は対立した。井上、伊藤は等しく請願受理権を議会の政府統制の権能の一部と認識したが、請願に基づく議会（衆議院）の政府統制を許すかどうかについて、違った意見をもったからである。最終的に両方は互いに譲歩し、議会への請願の受理・処理の制度を設計した。天皇及び政府への請願の受理・処理を規定する制度が構想されたものの成立しなかったため、近代日本の最初の請願法制は、議会への請願の受理・処理の法制を中心に整備された。この請願法制の下で、議会の請願処理の流れが詳細に規定され、議会による請願処理は一定の程度で保障された。だが、議会の請願受理権と議会の政府統制の権能との繋がりが切断され、請願の実現も政府の権限となった（以上第一部第一章）。

初期議会期という立憲政治の成立期に、貴衆各議院及び政府は、ともに請願に積極的な姿勢をとった。各議院は請願法制を検討・改善した上で、

積極的かつ慎重に各種の請願を審査・処理した。初期議会期の後半から個別人民が権利救済の請願を提出し始め、各議院は請願を積極的に採択した。初期議会期の末期に衆議院は進んで個別権利救済の請願に基づき政府の失政を弾劾し、政府統制を試みた。なお各議院は、法律案審査などの政治活動を行う際に、請願に配慮した。

一方、政府は積極的に貴衆各議院からの請願を処理し、法律案を作成・提出して請願の実現を図った。政府も、個別権利救済の請願の実現に注意した。

以上の貴衆各議院及び政府の努力により、初期議会期に請願制度は、帝国議会への請願の受理・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。請願で表出された民意が貴族院議員、各政党、藩閥政治家らの諸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・処理状況からすれば、成立期の近代日本の立憲政治は、ある程度の近代的立憲主義的な性質を帯びていた（以上第一部第二章）。

日露戦争後の桂園時代に、地方名望家から下層人民までの各階層の人民は、請願を通じて非国家的な権利と利益要求を提示し始めた。「富国強兵」を目指した貴族院議員、藩閥官僚は、請願に消極的な姿勢に転じた。貴族院は既存の請願法制に従い請願を審査し、国益を基準に請願を採否した。一般人民の権利保護・促進の請願を貴族院は廃棄した。また貴族院は、政治行動を行う際に請願に配慮しなかった。政府で請願処理の主導権を握った官僚は、多数の請願を放置し、あるいは廃棄した。

貴族院、藩閥官僚とは対照的に、衆議院の各政党は、人民の支持を得、官僚の統治に挑戦するため、請願に初期議会期よりも積極的な姿勢をとった。衆議院は、請願法制を再整備し、自らの請願処理権限を拡張した。その最も重要な成果が衆議院請願委員会の法律起案権の成立であった。起案権の成立を期に衆議院は自ら請願を実現でき、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された。請願法制再整備の上で衆議院は各種の請願、特に一般人民の請願を積極的に審査・処理した。政府が請願の採用を拒否した場合、衆議院は委員会の起案権を行使し、請願を実現させた。この過程の中で衆議院は、請願の審査・処理を通じて政府統制の権能を発揮し、立法能力も高めた。衆議院の精力的な行動で一部の請願は実現され、人民の権利は保護・促進された。

以上のように、桂園時代に請願制度は衆議院で発展した。請願で表出された民意、特に一般人民の意思は、貴族院議員、藩閥官僚に消極的に対応されたものの、衆議院の各政党に積極的に対応され、政治過程に影響力を増大し、初期議会期よりも多く実現された。請願の審査・処理状況に基づき、近代日本の立憲政治は、発展期にさらに近代的立憲主義的な性質を備えたという結論が得られた。また、衆議院が請願の審査を通じて政府の施政を審査し、請願の処理を通じて政府の失政を修正し、人民の権利を保護・促進したという事実から、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が見出された（以上第二部第一章）。

ところで、日清戦後から「富国強兵」路線の推進により生活難に陥った一般人民は、帝国議会への議会提出に満足せず、政府への請願提出及び天皇への直訴を行い始めた。人民の請願活動への対応策として、伊藤博文をはじめとする一部の藩閥政治家・官僚は、請願法制を再整備した。明治三十七年（1904）に天皇及び政府への請願の受理・処理を規定する請願令の草案は完成された。だが、明治期まで請願令は成立しなかった。

第一次世界大戦中、地方まで一般人民は政府に頻繁に請願を提出し、天皇への直訴も行い続けた。帝室制度調査局副総裁伊東巳代治及び内閣総理大臣寺内正毅らの官僚は、社会の安定化と統治の維持のために、請願令草案を再審査して修正し、大正六年（1917）に公布した。請願令の公布によって近代日本の請願法制は完成された。ところが、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、天皇及び政府への請願提出について細かい手続きを規定した一方、請願の処理を保障しなかった。

請願令は政党内閣の原敬内閣の下で運営され始めた。大正七年から昭和七年（1932）までの政党政治の時期の請願令の運営状況は以下のようなものである。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。天皇への請願の処理に内大臣府は慎重であり、国益の請願のほか、主に個別権利救済の請願を政府に参考として送付した。普選請願のような、多数の人民の根本的な権利要求の請願に対して、内大臣府は消極的な姿勢をとった。昭和初期、各政党内閣は内大臣府から送られた請願を放置・不採用としたのみならず、請願者の身分・経歴を調べ、請願者を要視察人に追加した。請願令の運営状況からすれば、天皇及び各政党内閣に請願で表

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（以上第二部第二章）。

政党政治期の帝国議会への請願の提出状況は、一般人民の権利と利益要求の噴出を特徴とした。これらの請願に対して貴族院は消極的な姿勢を固めた一方、衆議院は政治闘争に影響されたものの、請願に積極的な姿勢をとった面を有した。貴族院は簡略に請願を審査し、国益を基準に請願を採否し、多数の一般人民の請願を審査未了の形で廃棄した。なお貴族院は、自ら請願の実現を図ろうとせず、政府における請願の処理状況にも無関心であった。一方、衆議院は請願委員会の法律起案権を衆議院規則に組み入れ、請願に基づく立法を明確に認めた。請願の審査・処理として大正後期に与野党はついにともに、一般人民の請願を受け入れ、請願に沿い自らの政策を定めた。大正末期から昭和初期までの時期、各既成政党は、人民の請願の請願委員会への上程を待たず、請願に基づき建議案・法律案を提出し、互いの政権をめぐる対立にもかかわらず協力して請願の実現を図った。だが、政治闘争の激化の影響で、衆議院の請願審査・処理に形骸化の傾向を有し、また与党は、請願の早期採択を以て野党が請願審査・処理を通じて政府統制を行う試みを阻止した。

政党内閣の請願処理状況として、大正後期の原・高橋内閣の場合、両内閣は社会資本整備の請願のみを積極的に採用し、一般人民の請願を放置・廃棄した。大正末期以降の各政党内閣は、基本的に請願の処理を低いレベルの官僚に委ねたが、衆議院が積極的に処理した請願を一部実現させた。

天皇及び政府への請願と帝国議会への請願の処理状況を合わせてみると、政党政治期の近代日本の立憲政治は、近代的立憲主義の原理にさらに接近していった。請願で表出された一般人民の権利と利益要求は、内大臣府、貴族院議員に消極的に対応されたが、衆議院の各政党に積極的に受け入れられ、各政党の政策決定を左右した。そもそも請願に消極的な姿勢をとった各政党内閣も、衆議院に促され、請願を実現させた。請願の審査・処理状況に基づき、近代日本の立憲政治は、成熟期にさらに近代的立憲主義的な性質を有していた。一方、衆議院に野党が請願の審査・処理を通じて政府統制を行い、与党が野党の行動を阻止した事実は、政党政治の時期における衆議院の政府統制の権能の弱体化を意味する（以上第二部第三章）。

以上のように、本論文は、各請願業務機関における請願の処理状況に基づき各時期の近代日本の立憲政治の性質・特徴を検討し、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という結論を得た。また、本論文は衆議院が政府統制を行い、明治憲法を立憲主義的に運用する可能性を探り、衆議院、政府が政党、藩閥官僚という違った統治勢力に分掌された時期、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、政党内閣の成立により、請願に基づく衆議院の政府統制が弱体化したという結論を得た。

ここで、以上の二課題の結論及び本論文の内容全体をふまえ、立憲政治と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に政党政治成立の意義を改めて考えたい。政党政治の成立以前、請願は主に地位上昇を図った衆議院の各政党に真剣に対応され、実現された。各政党は、民意を後楯にして藩閥官僚の統治に挑戦したのである。このように近代的立憲主義の原理に照らし、近代日本の立憲政治は発展した。政党政治が成立すると、多数人民の支持が政権の獲得・維持と繋がるようになり、各政党は直接の民意の請願に対してさらなる積極的な姿勢をとり、請願を党議として吸収してその実現を図った。近代日本の立憲政治は基本的に、近代的立憲主義による理想的政治像にさらに近づいた。ところが、人民の支持が政権の獲得・維持と繋がるほどの重要性をもったからこそ、各政党、特に与党が請願を詳細に審査し、慎重に採否するというより、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。与党にとって請願の早期採択が、請願に基づく野党の内閣攻撃を封じ込める方策でもあった。ここで民意への各政党の対応、各政党の民意代表が一面において形式的になり、衆議院の権能も弱体化した。衆議院の状況に加え、内閣にいる与党の高級幹部・官僚も、必ずしも請願を重視しなかった。政党政治の成立以後、近代日本の立憲政治の発展は却って逆行の傾向が見られた。

ところで、日中戦争が始まると近代日本の立憲政治は崩壊し、請願制度も崩壊していった。政府の言論統制政策の結果¹⁾、天皇及び政府に請願が

1) 昭和十四年頃、内務省警保局による「特高警察法案」は、「請願に関する犯罪」を検挙すべき事項の一つとし、「運動の目的達成の手段として、直訴を企てたり、又請願の手續き其の他に付て、不法の行為に出でる場合もある」と記した（荻野富士夫編・解題『特高警察関係資料集成』第20巻、不二出版、1993年、494頁）。

提出されず、請願令は空文となった。政府への人民の請願提出は、昭和十二年（1937）を期に止められた²⁾。天皇への請願の提出状況として、政党政治期の末期から、日本国家の軍国化につれ軍国主義の強化を求める請願が多数提出され³⁾、昭和十五年を期に天皇にも基本的に請願は提出されなかった（第二部第二章表2-2-5）。

帝国議会の貴衆各議院への請願提出状況及びこれらの請願の各議院、政府における処理状況はどのようなものであろうか⁴⁾。この時期、各回議会の衆議院への請願提出数は数百件まで激減し、貴族院へのそれは衆議院の半分ぐらいしかなかった。主に社会資本整備の請願、軍国主義の強化の請願は提出され、一般人民の生活と繋がる統制政策の修正の請願は少なかった。この請願提出状況も言論統制の結果であった⁵⁾。請願に対する貴衆各議院の姿勢は、ともに消極的であった。貴族院は請願を簡略に審査し、社会資本整備の請願及び軍国主義強化の請願を採択した。衆議院は実質的な審査を行わず、ほとんどの請願を採択・参考送付とした。官僚内閣は、大臣が帝国議会からの請願の処理を課長・書記官に委ねた。社会資本整備の請願及び軍国主義強化の請願を含めて、すべての請願は「慎重考慮、あるいは将来の検討に譲る」と処理された。たとえば第二次近衛文麿内閣の

2) 昭和十二年の場合、「公文雑纂・昭和十二年・第三十巻・陳情請願」（国立公文書館所蔵）は、3件の請願を収録した。それ以降の各年の「公文雑纂」に請願が確認されない。

3) 「請願はどれも半狂的のものが多数を占めて居るのは困ったものだ」、岡部長景日記昭5・7・16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）、396頁。

4) 貴族院の請願審査・処理状況の先行研究は、皆無である。古川隆久『昭和戦中期の議会と行政』第1部第7章（吉川弘文館、2005年）は衆議院の請願審査・処理を考察している。なお、貴衆各議院の基本状況を、『帝国議会誌』の各回議会の解説は整理している。たとえば第七十六議会の貴族院の解説、社会問題資料研究会編『帝国議会誌』第一期第四〇巻（東洋文化社、1978年）。さらに戦時期の衆議院について、小野賢一『翼賛政治の研究』（新日本出版社、1995年）、ゴードン・M・バーガー『大政翼賛会——国民動員をめぐる相剋』（坂野潤治訳、山川出版社、2000年）、古川隆久『昭和戦中期の議会と行政』、官田光史『戦時期日本の翼賛政治』（吉川弘文館、2016年）などの研究がある。

5) 昭和十六年二月七日、第七十六議会衆議院・請願委員会・総会の第三回会議に請願委員北浦圭太郎（無所属、奈良県）は、一般人民の「声ナキ請願」について各國務大臣に質問した（『帝国議会衆議院委員会議録・昭和篇』127、東京大学出版会、1997年、288頁）。昭和十九年二月二日、第八十四議会衆議院・請願委員会・総会の第三回会議に請願委員坂東幸太郎（翼賛政治会、北海道）は、國務大臣後藤文夫の出席を機に、「議会へノ請願書ニ対シテモ之ニ干渉」を質問し、批判した（『帝国議会衆議院委員会議録・昭和篇』150、東京大学出版会、1999年、293頁）。

下で、138 件の鉄道敷設の請願は「緩急ノ順序ヲ考究シ之ヲ敷設スベシ」あるいは「地勢ヲ考究シ敷設法予定線ニ繰入ノ可否ヲ決定スベシ」とされた⁶⁾。

ところが、請願制度の崩壊と同時に、「下情上通」という帝国議会をとばし、民意を直接に政府に吸い上げる新しい民意調達制度が模索され、昭和十五年の大政翼賛会の成立とともに成立した。「下情上通」は、主に人民の戦争への自発的な協力を獲得するためであったが、必ずしも完全に実現されなかった。「下情上通ハ（中略）特ニ県当局トハ常時懇談協議シテ上通シ県施策ノ上ニ反映実現シツツアル」⁷⁾という、大政翼賛会支部の記録が残されているのである。

それでは、立憲政治体制への「革新」を企図した戦時体制の下で、新しい民意調達制度はどのような内容を有し、どれほど機能していたのだろうか。戦時期の経験が、戦後の請願制度の設計と運営に、影響を与えていたのだろうか。これらの問題への考察を、将来の課題としたい。

6) 「予定線北見技幸、雄武間鉄道速成ノ請願外百三十七件ニ関スル件」、昭 16・3・11 閣議決定、「公文雑纂・昭和十六年・第六十一巻・帝国議会三・請願一」、国立公文書館所蔵。

7) 大政翼賛会福井県支部史。赤沢史朗ほか編『資料日本現代史』12（大月書店、1984 年）、101 頁。