

主 要 記 事 の 要 旨

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—

葦 名 ふ み

- ① 帝国議会において、建議は議員からの意見を政府に伝達し、請願は国民（臣民）からの意見を議院の仲介により政府に伝達するものであり、ともに法令の改正や制定にとどまらない多種多様な問題を扱うことが可能であった。
- ② 本稿の分析対象である衆議院は、政府への意見伝達に際し、内容に応じた取捨選択や序列付けを行っていた。回次が進むと、建議では可決の、請願では政府送付・政府参考送付の比率が上昇した。この背景には、建議や請願の内容の実効性よりも「趣旨」を尊重するという発想があるが、趣旨の解釈には議院の裁量が入る余地も大きかった。
- ③ 採択された請願の政府送付後の処理は、「内閣官制」の規定に基づき、閣議決定に付された。一方、建議は行政機関によって閣議決定を行うかどうかにはばらつきがあり、案件の性質に応じて閣議決定の有無が判定されることもあった。
- ④ 閣議決定は1件または内容の類似したものごとに行われ、貴族院のものと衆議院のものがまとめられることもあれば、類似内容を扱う建議と請願が一括されることもあった。また閣議決定のタイミングは案件ごとに分かれ、年に2回、内閣が結果をまとめて、ほぼ一括して閣議請議を行う今日の処理のあり方とは違いがある。
- ⑤ 政府の請願処理についての議会への報告は衆議院の要求により大正3年から行われたが、報告の書式には変遷がある。建議についても請願と類似した書式で報告が行われていたことがある。
- ⑥ 帝国議会と国会の間の請願の政府における処理は、帝国議会の経験を直接間接の土台として運用される一方で相違点も多い。一方、建議は日本国憲法下では姿を消したが、立法機能の補完や行政の監視という理念が今日の国会で姿を変えていかに機能しているかは、今なお問題となる点であろう。

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—

調査企画課 葦名 ふみ

目 次

はじめに

I 建議

- 1 法的根拠
- 2 「議院法」制定時の構想
- 3 建議の内容
- 4 審議の手順—建議委員会の設置以前
- 5 建議委員会の設置
- 6 「意見」の選択をめぐって

II 請願

- 1 法的根拠
- 2 審議の手順
- 3 請願の内容
- 4 「意見」の選択をめぐって

III 政府送付後の建議と請願の処理過程

- 1 請願の処理
- 2 建議の処理
- 3 国会における政府送付後の請願処理との比較

おわりに

はじめに

帝国議会と国会の連続と断絶をどのように捉えるのか—この問いに対して本稿は帝国議会期の建議・請願の実態を素材として接近を試みる。具体的には帝国議会衆議院の「建議」と「請願」について、両者がともに政府への意見の伝達を目的としていたことに着目しながら、①大日本帝国憲法・議院法制定時の構想、②衆議院での意見の選択過程、③政府の処理、について紹介し、国会の今日的あり方を考える一助としたい。

しばしば指摘されるように、帝国議会と国会には慣習上の連続性があり⁽¹⁾、帝国議会の歴史的経験は、国会のあり方を考える上で、過去の遺物ではない。請願においても、審査や処理の手続きは帝国議会の影響を受け、請願の今日的課題を考える上で無視できない問題となっている⁽²⁾。一例をあげれば請願の「処理の充実」は昨今の請願改革の基本的な課題のひとつであるが⁽³⁾、政府から議院への請願の処理経過に関する報告は衆議院の再々の要求によって大正3年に始まったものであった。帝国議会時代の法制と慣習を正確に理解することは、請願の現代的意義を考える前提となるだろう。

一方、国会にその姿をとどめず、基本的な機能についての研究が少ない建議についても事情は同様である。「建議」とは、30人以上の議員の賛成者のもとに議員が所属議院に提出するもので、可決時に政府に対して意見を伝達し、その採用を求める制度である。建議の制定時の構

想によれば、建議には①立法機能の補完、②行政の監視という役割が期待されていた⁽⁴⁾。こうした機能をいかに発揮させるかは、議会制度論の古典的にして現代的な論点のひとつであろう。

請願と建議はそれぞれ異なる権能を想定されていたが、最大の共通点がある。両者が政府に意見を伝達するものであり、処理が政府に任されていたという点である⁽⁵⁾。本稿ではこの共通点に着目し、建議と請願の双方について、議院法制定時の構想や衆議院での審議・審査の過程を概観した上で、政府送付後の建議や請願がいかに処理されたかを、当時の公文書を用いて紹介する⁽⁶⁾。以上の分析に際しては、理解の一助として具体例も紹介することに努めた。

なお、建議や請願の審査に際して、貴族院と衆議院の間に、手続き上の交渉はない。貴族院と衆議院では建議や請願の取り扱いについて細部に相違が見られるが、本稿での分析対象は衆議院に限り、貴族院の事例に言及しないこととする。

I 建議

1 法的根拠

建議は、法律その他の事件について各議院から政府へ意見を伝達し、採納(採用)を求める制度であった。建議の提出には、各議院の議員30人以上の賛成者が必要であり、各院で可決された場合に、各院の議長から、内閣総理大臣に建議の内容を記した意見書が送付され、所管の機関において処理がなされた。

(1) 岩井奉信『立法過程』東京大学出版会, 1988, pp.40-43.

(2) 現代的意義を探る観点から帝国議会時代の請願に言及したものと藤馬竜太郎・飯淵靖久「明治憲法下の請願制度と現行制度との差異」『レファレンス』16(11), 1966.11, pp.135-139; 原度「請願の変遷」『議会政治研究』33, 1995.3, pp.71-83; 田中嘉彦「請願制度の今日的意義と改革動向」『レファレンス』56(6), 2006.6, pp.66-83.

(3) 関喜比古「請願改革の現状と課題—請願実務の現場から」『議会政治研究』38, 1996.6, pp.39-47.

(4) I章2節で後述。

(5) 台湾議会設置の請願など採択に至らずとも世論の喚起などの政治的効果を果たしたのものもあるから、もちろん建議や請願の役割は意見伝達のみではない(「第一篇 大正デモクラシーと台湾議会設置請願運動」若林正文『台湾抗日運動史研究(増補版)』研文出版, 2001, pp.19-162.)

(6) 本稿の全体を通じ、史料の引用にあたり、筆者の判断で一部旧字を新字に改め、句読点を付与したことを断っておく。

建議については「大日本帝国憲法」第40条に「両議院ハ法律又ハ其ノ他ノ事件ニ付各々其ノ意見ヲ政府ニ建議スルコトヲ得但シ其ノ採納ヲ得サルモノハ同会期中ニ於テ再ヒ建議スルコトヲ得ス」との規定がある。

また「議院法」(明治22年法律第2号)第51条第2項では、「各議院ノ建議ハ文書ヲ以テ政府ニ呈出スヘシ」、第52条では、「各議院ニ於テ上奏又ハ建議ノ動議ハ三十人以上ノ賛成アルニ非サレハ議題ト為スコトヲ得ス」と規定されている。「貴族院規則」([第44回帝国議会第10次改正後]第69条、第136条)、「衆議院規則」([第50回帝国議会第10次改正後]第88条、第149条)にも、同様の規定がある。

2 「議院法」制定時の構想

では、大日本帝国憲法や議院法の制定過程において、建議にはいかなる役割が期待されていたのか。

大日本帝国憲法、議院法はそれぞれ複雑な制定の過程を経ているが⁽⁷⁾、「建議」を規定した条文は、起草の最中に追加されたものであり、その後枢密院で削除の提案が行われるなど、その必要性が問われていた。

これは建議権の存否が「議院の法律起案権を認めるか」という論点と連動していたことと関係があった。例えば、政府にしか法律起案権を認めていなかった「夏島草案」(明治20年8月頃

の憲法草案)に対し、議院には法律起案権、建議権の両方が必要だという説に立っていたロエスレル(ドイツの公法学者、Karl Friedrich Hermann Roesler)は⁽⁸⁾、新法の制定または現行法律の改正廃止に関する意見を建議する権利(「夏島草案」第33条)をもって法律の起案権に代替するのであれば、起案権がないのも当分の間やむをえないとの見解を示したことがある⁽⁹⁾。

また、枢密院における大日本帝国憲法草案の逐条審議では、佐野常民枢密顧問官が、既に法律起案権を認めた以上、建議権を議院に付与することは不要である旨の説を提起した。この提案に出席者20名のうち10名が賛成したが、枢密院議長伊藤博文が反対に回ったことで建議の条文が辛うじて残ったという経緯があった⁽¹⁰⁾。

伊藤博文の著書の体裁をとって制定後に出版された半官製の憲法注釈書「大日本帝国憲法ぎげ義解」(以下「憲法義解」という)は、建議を要する理由として次の2点を挙げる⁽¹¹⁾。

第一に、立法機能の補完という役割である。両議院が法律案を提出する権利を有しながら、法律についてさらに意見を建議しえるのは何故かという問いに対して、「憲法義解」は、二つの選択肢を議会に与えるためであると答える。一つは「議院自ら法律ヲ起案」して提出するという選択肢、もう一つは法の改正について政府に意見を述べ、政府提出法律案を促すという選択肢である⁽¹²⁾。「憲法義解」は、政府が議員よ

(7) この経緯の研究書としては稲田正次『明治憲法成立史 下巻』有斐閣, 1962; 大石眞『議院法制定史の研究』成文堂, 1990. が代表的である。

(8) 議院法に関する明治20年5月のロエスレル答議「予ノ説ニ依レハ、各議院ノ政府ト同ク法律起議ノ権ヲ有スルコト、又各議員ノ建議ヲ為シ得ルコト、及会議ノ公開スヘキコトハ、憲法上ノ原則ナリ」(大石眞編著『議院法 明治二十二年』(日本立法資料全集3) 信山社出版, 1991, pp.165-166.)

(9) 稲田 前掲『明治憲法成立史 下巻』pp.257-258; 大石 前掲『議院法制定史の研究』p.264. 夏島草案とは伊藤博文、井上毅、金子堅太郎、伊東巳代治の4名が当時の諸草案を踏まえて集中的に討議して明治20年8月ごろに作成した憲法草案。

(10) 明治22年1月16日枢密院会議「枢密院会議筆記・一、憲法、典範、議院法、選挙法、会計法 再審会議・明治二十二年自一月十六日至二月五日」(国立公文書館所蔵, アジア歴史資料センター レファレンスコード A03033489200)

(11) 伊藤博文『帝国憲法義解』国家学会, 明治22(1889), pp.55-57.

(12) 「其ノ新法ヲ制定スヘク其ノ旧法ノ改正又ハ廃止スヘキコトヲ決議シ成案ヲ具ヘス単ニ其ノ意見ヲ以テ政府ニ啓陳シ政府ノ採所トナルトキハ其ノ起草制定スルニ任スル」(同上, p.56.)

りも立法技術に長けており、議員立法には「議事遷延」や「成條ノ疎漏ニシテ首尾完整ナラサル」の弊害があると述べているから⁽¹³⁾、建議には議員立法を選択させないという目的もあったことが分かる。

「憲法義解」が掲げる第二の役割は、立法以外の件について政府に意見を伝達する役割である。同書では、議会は間接的に行政を監視する任務を持つから、両議院は立法外の事件についても意見を政府に建議し、利害得失を伝えることができる、と説明されている⁽¹⁴⁾。

次節以降では建議の実際の役割について①建議本文の性格、②審議の手順、③政府に伝達される意見の選択という3点を通じて具体的に紹介する。

3 建議の内容

建議の扱う内容は、外交、国家理念に関するものから鉄道、駅、道路、治水、郵便局設置といった地方利益に関するもの、特定の個人的利益に関するものなど、多岐にわたっていた。婦人参政権獲得の建議など、長期にわたる運動の最中に出されたものもある。また、「貴衆両院議長及議員優遇ニ関スル建議」(第64回帝国議会衆議院)など、議会や議員自身に密接にかかわる要望が建議として提出されたこともあった。建議の提出に際しては30名以上の賛成議員が必要であったから、賛成者の獲得や可決のために議員間で勧誘や政治的な動きが活発化することもあった。

立法からの距離やスタンスも様々であった。建議の本文は、法律案に見まがうようなものから、理念のみを簡単に述べるにすぎないものな

ど、様々なタイプがある。ここではタイプの異なる建議をいくつか取り上げて、紹介する。

(1) 第2回帝国議会衆議院「治水ニ関スル建議案」(明治24年、可決)

民間団体「治水会」の幹事でもある湯本義憲(衆議院議員)が提出した「治水ニ関スル建議案」は、詳細な調査に基づく109頁にわたる説明資料が添付された建議で、土木工事における費用負担枠組みを「低水工事」と「高水工事」という工事基準をもとに、整理した構想であった。

同建議が提出されたのは河川行政に関する基本法不在の時期であった。明治8年、第1回地方官会議に提出された「堤防法案」は、制定に至らず、府県土木費への国庫補助金を中止した明治13年太政官布告第48号(明治13年11月5日)が、当時の土木費に関する主要な法令であった。しかし、法制と土木工事の施行実態は次第に乖離し、建議の出された明治24年段階では主管省であった内務省でさえも、河川法制の基本的枠組みをいかに法案化するかのビジョンを示しかねていた。

同建議はのちに制定された「河川法」(第9回帝国議会通過、明治29年法律第71号)とは枠組みを大きく異にしているが、基本法不在の時期にあって立法のビジョンを提示した建議といえる⁽¹⁵⁾。

(2) 第21回帝国議会衆議院「外交文書報告ニ関スル建議案」(明治38年、可決)

逆に、建議の内容が理念表明にとどまり、具体的な要望が共有できないほどに漠然としていることがあった。「我が政府ハ爾今外交文書ヲ

(13) 「議院自ラ多数ニ倚頼シテ法律ノ條項ヲ制定スルハ往々議事遷延ト成條ノ疎漏ニシテ首尾完整ナラサルトノ弊ヲ免レス、寧政府ノ委員ノ練熟ナルニ倚任スルノ愈レルニ若カス、此レ各国学者ノ之ヲ事實ニ徴驗シテ其ノ得失ヲ論スル所ナリ」(同上、p.56。)学者として校訂前の義解稿本はJ. C. プルンチュリ、J. S. ミルの名を挙げる(稲田前掲『明治憲法成立史 下巻』p.873.)。

(14) 伊藤 前掲『帝国憲法義解』p.56。

(15) (旧)河川法制定までの諸構想の関係については拙稿「明治期の河川政策と技術問題—「低水工事から高水工事へ」図式をめぐって—」『史学雑誌』115(11)、2006.11、pp.1-33。(同名の建議は第1回帝国議会衆議院では未了、説明資料の内容は若干異なる)。

適當ナル範圍ト時期トニ於テ便宜ノ方法ニ依リ之ヲ帝国議会若ハ国民ニ報告セラルヘシ」という本文を持つ「外交文書報告ニ関スル建議案」はその一例である（審議経過は表1を参照）。

花井卓蔵（衆議院議員）は、同建議が趣意不詳なほどに理念表明に終始していることを理由に、賛成者の1人に名を連ねながら、委員会付託、ひいては採択に反対した。

提案者自身に定見がなく外交文書の報告の範囲も方法も委員会審議に譲るのならば、議会は提案の不足を無理に補って「不具体的」なものを具体的にする義務も職責もない、と、花井は具体性を欠く建議を提出することに疑念を示している⁽¹⁶⁾。しかし、この建議は提出時の本文のまま本会議で可決されている。

(3) 第67回帝国議会衆議院「文官任用令改正ニ関スル建議案」（昭和10年、可決）

「文官任用令」（大正2年勅令第261号）の改正に関する建議である。判任官（官吏）の任用範囲を拡大する趣旨であり、4年以上市町村吏員

である者に判任官の登用資格を与えるというものであった⁽¹⁷⁾。

文官任用令の法令形式は、議会にとって「事後承諾」の対象にすぎない勅令であり、衆議院は、建議によって改正意見を政府に伝達したといえる。同建議は可決され、意見書は昭和10年3月25日に内閣総理大臣に送付されたが、採用しない旨の閣議決定が行われた⁽¹⁸⁾。

4 審議の手順—建議委員会の設置以前

建議委員会が設置された第63回帝国議会より前の建議案の審議の手順は次のとおりである。

(1) 提出

建議案は提出者を含む30名以上の賛成議員を得て各院の議長宛に提出された後、本会議に上程される。建議案は、本文と理由からなる。理由は「本案提出ノ理由ハ本文ニ詳ナルヲ以テ茲ニ之ヲ贅セス」等といった定型的文言のみであることが大部分であるが、特に詳細な理由が

表1 衆議院「外交文書報告ニ関スル建議案」の議事経過（第21回帝国議会・明治38年）

建議全文 我カ政府ハ爾今外交文書ヲ適當ナル範圍ト時期トニ於テ便宜ノ方法ニ依リ之ヲ帝国議会若ハ国民ニ報告セラルヘシ
① 2月9日（本会議） 本会議での審議、委員会付託の動議可決により、委員会設置が決定。委員9名選定。
② 2月10日（「外交文書報告ニ関スル建議案」委員会） 委員長、投票管理者、理事の選定
③ 2月16日（「外交文書報告ニ関スル建議案」委員会） 委員6名・政府委員（山座圓次郎外務省政務局長）による審議
④ 2月18日（「外交文書報告ニ関スル建議案」委員会） 委員6名・政府委員（山座）とともに、原案どおりの可決、散会
⑤ 2月21日（本会議） 委員長報告、本会議採択（本会議）

（出典） 第21回帝国議会衆議院の各回速記録を基に筆者作成

(16) 第21回帝国議会衆議院議事速記録第15号 明治38年2月9日 p.12.

(17) 建議の本文は「文官任用令改正第六條第七号ノ次ニ左ノ一ノ号ヲ加ヘラレムコトヲ望ム 八四年以上市町村吏員タル者」であり「文官任用令」（大正2年勅令第261号）第6条は「判任文官ハ左ノ資格ノ一ヲ有スル者ヨリ之ヲ任用ス」という条文である。

(18) 「内閣所管・貴衆両院建議(1)(第七十六回迄)」(国立公文書館所蔵, 請求記号: 本館-2A-029-01・請願00017100)

付されることもある。理由とは別に、説明のための詳細な資料が付されたこともあった⁽¹⁹⁾。

(2) 委員会への付託

建議に対し、本会議の議決によって委員会が設置されることがある。この場合、委員会に政府委員との質疑応答など、実質的審議の部分が委ねられた。委員会が設置された場合の具体例として、「外交文書報告ニ関スル建議案委員会」(第21回帝国議会議衆議院、明治38年、久保田與四郎提出)の経緯は表1のとおりである。

なお、同種または関連する議案は同一委員会に付託されることがあり、法律案、建議案、決議案は、相互に内容上の関連が見られれば、ひとつの委員会に併託されることがあった⁽²⁰⁾。

(3) 本会議

委員会に付託される建議案の場合、本会議で簡単な趣旨説明、質疑応答があった後、付託手続きが行われる。委員会での質疑ののち、本会議では委員長報告、質疑応答、表決(可決、否決等の議決)が行われる⁽²¹⁾。

一方、委員会に付託されない場合は、本会議の場で趣旨説明や質疑応答、討論、表決がなされる。

可決された建議に関しては、衆議院議長から

内閣総理大臣宛に意見書が送付される。同内容の法律案が審議されている場合は、建議案の表決は法律案の表決を待つことになった。

5 建議委員会の設置

前節で述べたような審議の手順は、衆議院に建議委員会が第63回帝国議会(昭和7年8月23日開会)から新たに設置されたことにより変化を遂げた。

委員会新設の目的は、建議の審査の充実にあった。衆議院自身の議会改革構想として著名な「議会振肅要綱」(昭和7年7月15日決定)は、①建議案の提出件数の増加、②会期末の建議の上程の集中が審査の充実に妨げている、という理由を挙げて、常任委員会新設の必要性を説いている⁽²²⁾。この要綱に基づく議院法の改正案は、衆議院各会派の共同提案として3度にわたり提出されたものの、貴族院で審議未了となり、直接には議院法の改正につながらなかった。

しかし、毎回の本会議で、建議案審査の常任委員会の設置の動議を可決する方法により、第63回帝国議会以降、建議委員会が設置された。当初の委員数は45名、第74回以降は27名で政府の所掌に対応して分科会が設けられた⁽²³⁾。

建議委員会の設置によって、提案者外からの趣旨説明、政府委員への質疑など実質的な審議

(19) 本文以外の資料は速記録には掲載されず、当館資料から探す場合、議会官庁資料室所蔵の議案の綴を見ることになるが、その来歴は①衆議院(図書館)から移管された議事総覧②議事総覧系列ではない衆議院図書館本③貴族院図書館本④事務用貴族院本(書記官長用、委員課、議長用など)⑤桜田文庫(立憲民政党政務調査館旧蔵本)⑥議員経験者(八並武治等)寄贈の帝国図書館本⑦帝国図書館が購入した議事総覧⑧衆議院が帝国図書館に寄贈した帝国図書館本などからなる。来歴や種類によって収録内容が異なり、注意を要する。

(20) 田口弼一『委員会制度の研究』岩波書店、昭和14(1939)、p.79。

(21) 田口弼一『帝国議会の話』啓成社、昭和6(1931)、pp.294-297。

(22) 「近年建議案ノ提出漸ク多ク時ニ四百件ヲ超ユルコトアリ、然ルニ建議案ノ議事日程掲載ノ順序ハ政府提出議案及議員発議法律案ノ次位ナルヲ以テ、上記諸案ノ輻湊スル近來ニ於テ、建議案ノ審議ハ概ネ会期切迫ニ際シ十分討議ヲ為スコト能ハス、甚シキハ会期ノ最終日ニ二三百年ヲ上程スル有様ニテ寔ニ遺憾ニ堪エス、仍テ建議案審査ノ為テ常任委員ヲ設ケ、建議案ノ提出セラルル毎ニ直ニ審査ニ入り其ノ終了ト共ニ会議ニ上程セムトス」(「建議案処理ノ常任委員ヲ設クルコト」の項目)「大木操関係文書」7、国立国会図書館憲政資料室所蔵、p.9。「議会振肅要綱」の性格は大曲薫「昭和初期における議会改革の試み—議会振肅要綱を中心に—」『レファレンス』40(11)、1990.11、pp.26-40。を参照。

(23) 田口 前掲『委員会制度の研究』p.86；衆議院事務局編『衆議院先例彙纂(昭和十七年十二月改訂) 上巻』昭和17(1942)、p.527；大山英久「帝国議会の運営と会議録をめぐって」『レファレンス』55(5)、2005.5、p.39。

は建議委員会に委ねられ、本会議では、委員長報告に基づいての議決が中心となった。

6 「意見」の選択をめぐって

では、建議が可決される（政府へ意見書が送付されることを意味する）確率はどの程度だったのだろうか。

建議の場合、①可決、②否決のほかに、③趣旨が達成されているとして院議にかけない旨を議決されるものや撤回されるもの、④審議未了に終わるものがあった。

①から④に対応する衆議院の建議の件数をまとめた表2によると、回次が進むにつれ、建議案の可決率は上昇傾向にあったことが分かる。一方、建議委員会の設置（第63回帝国議会）以降も未了件数は減少し、可決率が高くなっているという傾向が見られる。

特に第50回帝国議会の1件を最後に否決の建議は第56回、第71回の各回1件ずつしかなく、否決のケースが稀となった⁽²⁴⁾。

実行可能性をいったん脇において、その「趣旨」を重視したことも、可決が増加した一因であろう。建議委員会設置初の回次である第63回帝国議会（昭和7年9月1日の第3回建議委員会）において、小池仁郎（衆議院議員）は、建議委員会が①数年後もしくは10年後でなければ実行不可能な案件も②「時局匡救」の場合にふさわしくない利益誘導の案件も可決していると捉え、建議委員会の議事を「第二ノ請願委員会」になぞらえている。小池は建議案と請願につい

て、「其内容実質ハ略々似タリ寄ツタリナモノ」とも述べており、内容の類似も指摘している点に注意したい⁽²⁵⁾。

このような「趣旨」重視の審議方法は、政府委員の答弁の扱いにも影響を及ぼしていたと考えられる。戦時切迫した第84回帝国議会「戦時司法挺身制度確立ニ関スル建議」（木下郁君外2名提出）の審議（昭和19年3月22日、建議委員会）においては、提出者の木下郁（衆議院議員）は、被疑者の挺身に応じて執行猶予扱いではなく罪状を軽減すべきケースがある、など建議の趣旨を説いた。これに対し、政府委員の池田克（司法省刑事局長）は、戦時に総力を挙げる趣旨はよいが、現状の制度では難しい旨を刑事的な審判手続きの解釈等から縷々説明した。一方、提出者は政府委員も「趣旨」をよいとしているとし、建議委員会は「採択すべきもの」との判定を導いている⁽²⁶⁾。実行や法改正の可能性が第一義的な判断基準となっていない一例であろう。

II 請願

1 法的根拠

請願については、大日本帝国憲法において「日本臣民ハ相当ノ敬礼ヲ守リ別ニ定ムル所ノ規程ニ従ヒ請願ヲ為スコトヲ得」（第30条）、「両議院ハ臣民ヨリ呈出スル請願書ヲ受クルコトヲ得」（第50条）とあり、臣民の意思を伝える手段として規定されている。

⁽²⁴⁾ 外形からは区別が付き難いが、内容に問題があるから審議未了扱いとした意図的な未了案件もあり、注意を要する。こうした判断をうかがわせるものとして「建設省とか水政省とか云ふ一省を設置することは、尚ほ十分研究の餘地ありと致しまして、審議未了と致した次第であります」（建議委員会委員長としての日比野民平の報告）第90回帝国議会衆議院本会議議事速記録第55号 昭和21年10月11日 p.42.

⁽²⁵⁾ 「建議委員会ノ審議ノ状況ヲ見マス、数年ノ後若クハ十年ノ後デナケレバ実行不可能ノコトデモ、或ハ又今日時局匡救ノ場合ニ対シテ如何アラウト思フヤウナコトモ可決セラレテ居ルヤウニ窃ニ考ヘテ居ルノデアリマス」第63回帝国議会の建議委員会の「北海道拓殖計画ニ関スル建議案」をめぐって小池仁郎（委員）、牧野賤男（委員長）、小野寺章（委員）、手代木隆吉（委員）らで交わされた議論（第63回帝国議会衆議院建議委員会議録第3回 昭和7年9月1日 pp.5-8.）。

⁽²⁶⁾ 第84回帝国議会衆議院建議委員会議録第4回 昭和19年3月22日 pp.31-34.

表2 衆議院（第1回～第92回帝国議会）における建議の件数と可決率

回次	議会種類	会期	可	否	消	未	計	計△	可決率	否決率
1	通常会	明治 23.11.29～明治 24. 3. 7	1	0	0	18	19	0	5.3%	0.0%
2	通常会	明治 24.11.26～明治 24.12.25	1	0	0	11	12	0	8.3%	0.0%
3	特別会	明治 25. 5. 6～明治 25. 6.14	1	2	0	6	9	0	11.1%	22.2%
4	通常会	明治 25.11.29～明治 26. 2.28	6	6	0	14	26	0	23.1%	23.1%
5	通常会	明治 26.11.28～明治 26.12.30	0	1	0	5	6	0	0.0%	16.7%
6	特別会	明治 27. 5.15～明治 27. 6. 2	2	1	0	10	13	0	15.4%	7.7%
7	臨時会	明治 27.10.18～明治 27.10.24	1	0	0	0	1	0	100.0%	0.0%
8	通常会	明治 27.12.24～明治 28. 3.23	37	7	5	3	52	0	71.2%	13.5%
9	通常会	明治 28.12.28～明治 29. 3.28	28	1	1	1	31	0	90.3%	3.2%
10	通常会	明治 29.12.25～明治 30. 3.24	5	2	1	8	16	0	31.3%	12.5%
11	通常会	明治 30.12.24～明治 30.12.25	0	0	0	0	0	0	—	—
12	特別会	明治 31. 5.19～明治 31. 6.10	4	1	0	9	14	0	28.6%	7.1%
13	通常会・特別会	明治 31.12. 3～明治 32. 3. 9	33	4	1	7	45	2	73.3%	8.9%
14	通常会	明治 32.11.22～明治 33. 2.23	51	8	0	9	68	2	75.0%	11.8%
15	通常会	明治 33.12.25～明治 34. 3.24	19	5	0	5	29	2	65.5%	17.2%
16	通常会	明治 34.12.10～明治 35. 3. 9	30	1	0	5	36	2	83.3%	2.8%
17	通常会	明治 35.12. 9～明治 35.12.28	0	0	0	0	0	0	—	—
18	特別会	明治 36. 5.12～明治 36. 6. 4	10	1	0	2	13	1	76.9%	7.7%
19	通常会	明治 36.12.10～明治 36.12.11	0	0	0	1	1	0	0.0%	0.0%
20	臨時会	明治 37. 3.20～明治 37. 3.29	2	0	0	0	2	0	100.0%	0.0%
21	通常会	明治 37.11.30～明治 38. 2.27	16	2	0	2	20	0	80.0%	10.0%
22	通常会	明治 38.12.28～明治 39. 3.27	24	7	0	1	32	0	75.0%	21.9%
23	通常会	明治 39.12.28～明治 40. 3.27	21	5	0	3	29	2	72.4%	17.2%
24	通常会	明治 40.12.28～明治 41. 3.26	27	1	0	3	31	1	87.1%	3.2%
25	通常会	明治 41.12.25～明治 42. 3.24	38	2	1	10	51	0	74.5%	3.9%
26	通常会	明治 42.12.24～明治 43. 3.23	45	2	0	2	49	0	91.8%	4.1%
27	通常会	明治 43.12.23～明治 44. 3.22	65	4	1	4	74	6	87.8%	5.4%
28	通常会	明治 44.12.27～明治 45. 3.25	66	3	0	5	74	1	89.2%	4.1%
29	臨時会	大正元 8.23～大正元 8.25	0	0	0	0	0	0	—	—
30	通常会	大正元 12.27～大正 2. 3.26	41	5	0	4	50	1	82.0%	10.0%
31	通常会	大正 2.12.26～大正 3. 3.25	15	5	0	42	62	2	24.2%	8.1%
32	臨時会	大正 3. 5. 5～大正 3. 5. 7	0	0	0	0	0	0	—	—
33	臨時会	大正 3. 6.22～大正 3. 6.28	0	0	0	0	0	0	—	—
34	臨時会	大正 3. 9. 4～大正 3. 9. 9	1	0	0	0	1	0	100.0%	0.0%
35	通常会	大正 3.12. 7～大正 3.12.25	1	0	0	25	26	0	3.8%	0.0%
36	特別会	大正 4. 5.20～大正 4. 6. 9	17	0	0	5	22	0	77.3%	0.0%
37	通常会	大正 4.12. 1～大正 5. 2.28	55	4	0	4	63	2	87.3%	6.3%
38	通常会	大正 5.12.27～大正 6. 1.25	0	0	0	4	4	0	0.0%	0.0%
39	特別会	大正 6. 6.23～大正 6. 7.14	9	0	1	1	11	0	81.8%	0.0%
40	通常会	大正 6.12.27～大正 7. 3.26	43	1	0	5	49	1	87.8%	2.0%
41	通常会	大正 7.12.27～大正 8. 3.26	62	2	3	10	77	0	80.5%	2.6%
42	通常会	大正 8.12.26～大正 9. 2.26	1	0	0	31	32	0	3.1%	0.0%
43	特別会	大正 9. 7. 1～大正 9. 7.28	54	0	0	0	59	4	91.5%	0.0%
44	通常会	大正 9.12.27～大正 10. 3.26	138	0	0	26	164	4	84.1%	0.0%
45	通常会	大正 10.12.26～大正 11. 3.25	119	0	0	32	151	3	78.8%	0.0%
46	通常会	大正 11.12.27～大正 12. 3.26	189	0	1	54	244	8	77.5%	0.0%
47	臨時会	大正 12.12.11～大正 12.12.23	3	0	0	7	10	0	30.0%	0.0%

回次	議会種類	会期	可	否	消	未	計	計△	可決率	否決率
48	通常会	大正 12.12.27 ~ 大正 13. 1.31	0	0	0	2	2	0	0.0%	0.0%
49	特別会	大正 13. 6.28 ~ 大正 13. 7.18	49	0	2	16	67	1	73.1%	0.0%
50	通常会	大正 13.12.26 ~ 大正 14. 3.30	235	1	0	12	248	3	94.8%	0.4%
51	通常会	大正 14.12.26 ~ 大正 15. 3. 2	96	0	0	239	335	2	28.7%	0.0%
52	通常会	昭和元 12.26 ~ 昭和 2. 3.25	374	0	3	19	396	4	94.4%	0.0%
53	臨時会	昭和 2. 5. 4 ~ 昭和 2. 5. 8	0	0	0	5	5	0	0.0%	0.0%
54	通常会	昭和 2.12.26 ~ 昭和 3. 1.21	0	0	0	54	54	0	0.0%	0.0%
55	特別会	昭和 3. 4.23 ~ 昭和 3. 5. 6	0	0	0	125	125	0	0.0%	0.0%
56	通常会	昭和 3.12.26 ~ 昭和 4. 3.25	318	1	1	1	321	9	99.1%	0.3%
57	通常会	昭和 4.12.26 ~ 昭和 5. 1.21	0	0	0	31	31	0	0.0%	0.0%
58	特別会	昭和 5. 4.23 ~ 昭和 5. 5.13	0	0	0	165	165	1	0.0%	0.0%
59	通常会	昭和 5.12.26 ~ 昭和 6. 3.27	306	0	5	1	312	0	98.1%	0.0%
60	通常会	昭和 6.12.26 ~ 昭和 7. 1.21	0	0	0	25	25	0	0.0%	0.0%
61	臨時会	昭和 7. 3.20 ~ 昭和 7. 3.24	1	0	0	0	1	0	100.0%	0.0%
62	臨時会	昭和 7. 6. 1 ~ 昭和 7. 6.14	107	0	1	13	121	0	88.4%	0.0%
63	臨時会	昭和 7. 8.23 ~ 昭和 7. 9. 4	76	0	2	0	78	1	97.4%	0.0%
64	通常会	昭和 7.12.26 ~ 昭和 8. 3.25	254	0	5	6	265	4	95.8%	0.0%
65	通常会	昭和 8.12.26 ~ 昭和 9. 3.25	155	0	0	2	157	1	98.7%	0.0%
66	臨時会	昭和 9.11.28 ~ 昭和 9.12.10	10	0	0	2	12	0	83.3%	0.0%
67	通常会	昭和 9.12.26 ~ 昭和 10. 3.25	192	0	1	2	195	0	98.5%	0.0%
68	通常会	昭和 10.12.26 ~ 昭和 11. 1.21	0	0	0	2	2	0	0.0%	0.0%
69	特別会	昭和 11. 5. 4 ~ 昭和 11. 5.26	133	0	0	0	133	0	100.0%	0.0%
70	通常会	昭和 11.12.26 ~ 昭和 12. 3.31	201	0	0	2	246	0	81.7%	0.0%
71	特別会	昭和 12. 7.25 ~ 昭和 12. 8. 7	116	1	1	2	120	1	96.7%	0.8%
72	臨時会	昭和 12. 9. 4 ~ 昭和 12. 9. 8	13	0	0	2	15	0	86.7%	0.0%
73	通常会	昭和 12.12.26 ~ 昭和 13. 3.26	250	0	0	14	264	1	94.7%	0.0%
74	通常会	昭和 13.12.26 ~ 昭和 14. 3.25	222	0	5	6	233	0	95.3%	0.0%
75	通常会	昭和 14.12.26 ~ 昭和 15. 3.26	141	0	5	7	153	0	92.2%	0.0%
76	通常会	昭和 15.12.26 ~ 昭和 16. 3.25	27	0	0	2	29	0	93.1%	0.0%
77	臨時会	昭和 16.11.16 ~ 昭和 16.11.20	4	0	0	0	4	0	100.0%	0.0%
78	臨時会	昭和 16.12.16 ~ 昭和 16.12.17	0	0	0	0	0	0	—	—
79	通常会	昭和 16.12.26 ~ 昭和 17. 3.25	49	0	0	0	49	2	100.0%	0.0%
80	臨時会	昭和 17. 5.27 ~ 昭和 17. 5.28	0	0	0	0	0	0	—	—
81	通常会	昭和 17.12.26 ~ 昭和 18. 3.25	46	0	0	2	48	0	95.8%	0.0%
82	臨時会	昭和 18. 6.16 ~ 昭和 18. 6.18	0	0	0	0	0	0	—	—
83	臨時会	昭和 18.10.26 ~ 昭和 18.10.28	1	0	0	0	1	0	100.0%	0.0%
84	通常会	昭和 18.12.26 ~ 昭和 19. 3.24	25	0	0	0	25	0	100.0%	0.0%
85	臨時会	昭和 19. 9. 7 ~ 昭和 19. 9.11	32	0	0	2	34	0	94.1%	0.0%
86	通常会	昭和 19.12.26 ~ 昭和 20. 3.25	28	0	0	3	31	0	90.3%	0.0%
87	臨時会	昭和 20. 6. 9 ~ 昭和 20. 6.12	0	0	0	0	0	0	—	—
88	臨時会	昭和 20. 9. 4 ~ 昭和 20. 9. 5	0	0	0	0	0	0	—	—
89	臨時会	昭和 20.11.27 ~ 昭和 20.12.18	5	0	1	1	7	0	71.4%	0.0%
90	臨時会	昭和 21. 6.20 ~ 昭和 21.10.11	159	0	1	15	175	0	90.9%	0.0%
91	臨時会	昭和 21.11.26 ~ 昭和 21.12.25	36	0	0	3	39	0	92.3%	0.0%
92	通常会	昭和 21.12.28 ~ 昭和 22. 3.31	4	0	3	7	14	0	28.6%	0.0%

(注) 第 81 回帝国議会までの△印は撤回にかかるケース。受理件数と結果件数とが合致しないケースは、建議の分割・併合等による。
 (出典) 第 81 回帝国議会までは『衆議院報告 第 81 回帝国議会』衆議院事務局, 昭和 18(1943), p.129. の後の別表「予算案、法律案及建議案ノ成績表」「通常議会ニシテ解散ニ係ルモノ」「特別議会」「臨時議会」を基に筆者作成。第 82 回以降は各回の『衆議院報告』・会議録等を基に筆者作成。

第30条の「請願」には、天皇（君主）に対する請願、議会を通じての請願、行政に対する請願などが含まれる⁽²⁷⁾。

このうち、議会を通じての請願の方法を規定したのが議院法である。請願は、議員の紹介を要し、貴族院、衆議院においてそれぞれ独立に受理される。衆議院規則、貴族院規則にも請願の要件や文書の形式等について規定がある。

なお大日本帝国憲法第50条の規定にあるように、帝国議会では請願を出すことについて「呈出」の漢字をあてるのが通例であり（建議等で用いられる「提出」と異なる）、以下本稿の記述もこれに従う。

2 審議の手順

大日本帝国憲法の起草過程で請願の規定が加わったのは「十月草案」（明治20年10月の憲法草案）からである。「夏島草案」（明治20年8月頃に固まった憲法草案）は請願に関する規定を欠くが、井上毅（起草者の一人）とロエスレルはそれぞれ請願受理権の必要を説き、「十月草案」には請願関係条文が加えられた⁽²⁸⁾。

具体的な請願の方法は、議院法、各院の規則に定められているが、建議と異なり、請願については、その審議手順を解説した研究が既に存在する⁽²⁹⁾。詳細はこれらに譲るが、本節では議院法制定時の事情に若干触れつつ、審議の手

順を概観する。

(1) 請願書の受理

請願書の呈出には、①議員の紹介、②住所職業年齢等の記入・自署捺印等が必要であった。呈出された際には、請願委員会が規程に適合するかを審査し、条件に当てはまらない請願は議長から紹介議員に却下が伝えられた。

請願を規制する条項は議院法に定められている。具体的には①「哀願ノ体式」によらなければならない（第68条）、②法人以外の総代による請願は認められない（第66条）、③憲法変更の請願は認められない（第67条）、④皇室への不敬の語、政府または議院に対する侮辱の語を用いるものは認められない（第69条）、⑤司法及び行政裁判に関与する請願は認められない（第70条）などである。

上述①の「請願書ハ総テ哀願ノ体式ヲ用ウヘシ」（議院法第68条）という条文は、「絶対君主制的な色彩」の現れなど、請願全体の性格を象徴する規定であると解されたことがあった⁽³⁰⁾。しかしこの文言は、「敬礼アル懇願ノ体式」という文言（明治20年秋頃の議院法草案「議院法最初原本」）が草案訂正の過程で変化したものであると推定される⁽³¹⁾。相前後する時期の「議院法説明（義解）」には「若請願ノ名義定式ニ抛ラスシテ或ハ建議建白ノ名ニ依リ諫疏論議ノ文

(27) 伊藤 前掲『帝国憲法義解』p.44.

(28) 大石 前掲『議院法制定史の研究』pp.90-97, 120-126.

(29) 概観は田口 前掲『帝国議會の話』pp.328-332.による。衆議院の事例として今村千文「初期議會期衆議院における請願の一考察」『中央史学』27, 2004.3, pp.115-135. 貴族院の事例として原田敬一「初期議會期貴族院の動向—第一議會の場合—」『佛教大学文学部論集』85, 2001.3, pp.55-64；小林和幸「第4章 明治期の貴族院と請願」『明治立憲政治と貴族院』吉川弘文館, 2002, pp.329-355；また、大正6年の請願令制定過程の解明を主眼とするが前史にも詳しいものとして国分航士「大正六年の請願令制定と明治立憲制の再編」『史学雑誌』119(4), 2010.4, pp.35-61.がある。この他、国会における請願の前史を論究したものに、藤馬・飯淵 前掲「明治憲法下の請願制度と現行制度との差異」；原 前掲「請願の変遷」；田中 前掲「請願制度の今日的意義と改革動向」；高野浩臣「請願制度に関する一考察—国会請願を中心として—」『立法と調査』152, 1989.6, pp.48-58；堀田光明「国会における請願制度」『議会政治研究』27, 1993.9, pp.1-9.

(30) 中島正郎『請願・陳情ガイドブック（新訂）』ぎょうせい, 1992, pp.3-4.

(31) 大石編著 前掲『議院法』p.183；稲田 前掲『明治憲法成立史 下巻』p.1056；明治21年10月23日枢密院会議「一、議院法・自明治二十一年九月十七日至同年十月三十日」（国立公文書館所蔵, アジア歴史資料センターレファレンスコード A03033488200）

ヲ用キルモノハ各議院ノ受クル所ニアラサルナリ」とあることから⁽³²⁾、請願の全体的性格を示すと捉えるよりも、当時の論争的な政論形式の文体との差別化を図った規定と解釈できる。

(2) 請願文書表の作成

受理された請願について請願委員会は、毎週1回請願文書表を作成し、議長はこれを印刷して議員に配布した（文書表には住所、職業（衆議院の場合）、呈出者の氏名、紹介議員の氏名、請願の要旨が記される）。また衆議院公報には請願の件名等が記載されている。

「毎週1回」という頻度までもが議院法（第64条）で定められている点については、請願の数が著しく多いわけではないから「速カニ」へ変更すれば足りるとする旨を吉田清成枢密顧問官が枢密院会議の場で提起したことがあった。しかし伊東巳代治（大日本帝国憲法起草者の一人、報告員として枢密院会議に参加）が、請願の要領や軽重は文書表によってしか判明しないから、請願委員会が会期末まで報告を遅延させることを避ける目的があることを主張し、採決の結果、条文が維持されたという経緯がある⁽³³⁾。

(3) 分科会・請願委員会（総会）での審査

請願委員会は第1回帝国議会から常任委員会として設けられている。請願文書表が印刷・配布されたのち、まず、請願委員会の分科会で審査が行われる。分科会では紹介議員等からの請願の説明、政府委員との質疑応答などが行われ、当該請願を本会議に付すか、付さないかが決められた。本会議での議決に付すものとは「採択

すべき」とされたものである。一方、本会議に付すべきでないというものは、①政府に参考送付するもの、②他の委員会に参考送付するもの、③採択すべきではない、とするものである⁽³⁴⁾。特に重要な請願は、あえて判断を請願委員会（総会）の場に先延ばしすることがあった。分科会の意見決定後には請願委員会（総会）が開催され、「採択すべき」「採択すべきでない」「政府参考送付」等、請願委員会の判断が確定する⁽³⁵⁾。

(4) 意見書（案）の作成

請願委員会の意見が決まったら、請願委員長から衆議院議長宛に次のような報告類が提出される。

<特別報告>

特別報告第〇号といった番号が付された上で「右請願ハ院議ニ付スヘキモノト議決致候依テ別紙意見書案相添此段及報告候也」といった送付の文言（案）が示される。別紙として請願文書表の号数、要旨等を記した意見書（案）が付される。

<特種報告>

一方、本会議に付されるべきではないとされた請願については、次のA～Cの旨を記入した「報告書」（特種報告）が作成される。

A：政府に参考送付するもの

B：他の委員会に参考送付するもの

C：採択すべきではないとされるもの

議長は報告を受けると直ちに衆議院公報によって報告し、報告書を印刷して議員に配布する。この報告後1週間を経過したら委員会の議決が確定する。逆に「特種報告」がなされた請

⁽³²⁾ 「議院法説明（義解）」（大石編著 同上, p.281.）の「懇願哀請ノ体式ヲ用キテ文ヲ成スヘク是独り敬礼ニ因ルノミナラス請願ノ本質ニ於テ固ヨリ宜シク然ルヘキナリ」に続く説明。同史料の紹介は大石 前掲『議院法制定史の研究』pp.228-235. に詳しい。明治21年10月23日枢密院会議では「哀願」の含意を問う鳥尾小弥太顧問官らによる質疑がある。

⁽³³⁾ 前掲、明治21年10月23日枢密院会議「一、議院法・自明治二十一年九月十七日至同年十月三十日」

⁽³⁴⁾ 1週間以内に議員30名以上により本会議に付すとの要求がなければ、委員会の決議をもって確定する（『議院法』第64条）。

⁽³⁵⁾ 請願委員会の速記録はとられないことがある。貴族院では当初とらないのを通例としていた。『貴族院委員会先例録 自第一回議會至第二十一回議會』貴族院事務局, 明治39(1906), p.189.

願について、1週間以内に議員30名以上により本会議へ付すべき旨の要求があった場合は、これが直近の本会議に付されることとなる。

(5) 本会議での報告

上記で本会議に付すとされた請願について、本会議で審議される。

(6) 政府への報告の送付

本会議で採択された請願書は、意見書を添えて、政府に送付される。意見書は、各院の議長から、内閣総理大臣宛に送付される。

3 請願の内容

第1回帝国議会から第92回帝国議会までを通じ、衆議院の請願の受理数は79,927件に及び⁽³⁶⁾、請願書の内容は千差万別であった。このうちには足尾銅山鉍毒事件、婦人参政権の獲得、台湾議会の設置に関する請願など、長期にわたる請願運動が行われた案件もある。第81回までの『衆議院報告』は、所管の省(機関)ごとに類型化して請願の統計を採録しているが、参考までに第81回(昭和18年)の事務局報告からこれを掲げると次のとおりである⁽³⁷⁾。

- (内閣) 祝祭日並びに記念日制定、敵愾心高揚、御料林、公葬
- (大蔵省) 税の新設又は廃止、酒類の配給又は醸造、震災保険法制定
- (内務省) 港湾指定又は港湾修築、漁港修築、河川改修、道路改修、神社
- (厚生省) 国立公園、医療衛生、青年禁酒法制定又は[同法]反対及禁煙法制定
- (農林省) 農事施設改善、馬政、亜炭増産確保
- (商工省) 公定価格、配給統制機構改善

(通信省) 特定郵便局設置、郵便局集配事務開始、郵便局電信電話事務開始、海事施設改善、航路標識、電気施設、航空

(司法省) 地方裁判所支部又は区裁判所出張所設置

(文部省) 大学専門学校設立、国民教育、古事記等研究機関の設立、国宝史蹟

(鉄道省) 鉄道買収、省営自動車運輸開始、鉄道敷設、乗降場又は停車場設置、停車場又は乗降場改造

4 「意見」の選択をめぐって

こうした多種多様な請願は、衆議院の場合、次のいずれかに振り分けられた。

- ① 採択
- ② 採択と看做す

第36回帝国議会から始まったもので、趣旨が同様と看做された案件を一事と捉え、審議を省略するものである。なお、一事と看做さない案件でも類似案件について、審議の際に、紹介議員や委員長が言及することがあり、類似内容の請願の先例を参考としていることがうかがえる。

- ③ 不採択
- ④ 法律案起草

法律案の制定に関する請願が呈出された場合に、請願委員長が(請願委員会の意思として)法律案の起草を行うものである。

法令上の根拠は、法律制定に関する請願について法律案を添えて報告できる旨を定める衆議院規則第160条にある。また、第22回帝国議会における竹越與三郎他3名による決議案の提出(明治39年3月19日)に端を発し、「法律ノ制定ニ関スル請願取扱規則」が明文化された⁽³⁸⁾。ただし、事例は多いとはいえ、帝国議会では

⁽³⁶⁾ 衆議院・参議院編『議会制度百年史 資料編』1990, p.238.

⁽³⁷⁾ 「請願呈出地方別表」衆議院事務局編『衆議院報告 第81回帝国議会』衆議院事務局, 昭和18(1943), p.176. の後

⁽³⁸⁾ 田口 前掲『委員会制度の研究』pp.149-153. なおこの権限は貴族院にはなかったと解される(同書, p.477.)。

第23～28回、第30～31回、第37回にしか見られない(表3を参照)。

⑤ 政府または他の委員会への参考送付

政府に対して参考として送付されるものと、他の関連する委員会に対して送付されるものである⁽³⁹⁾。

⑥ 議決を要せず

不採択と異なり、既に趣旨が解決されていると判断された請願である。

⑦ 取下または却下

提出者や紹介議員が取り下げる事例と、却下される請願がある。

⑧ 未了

本会議または委員会で審査未了になるものである。

では、採択にいたる割合は、どの程度だったのだろうか。衆議院における請願件数の推移を一覧にした表3によると、当初の採択率は低いが、徐々に採択と(政府への)参考送付の比率が高まっている様相が見られる。請願においては実行不可能であっても採択すべきであるという先例が慣例化したこともこの一因として挙げられよう⁽⁴⁰⁾。第4回帝国議会において請願委員長高田早苗は、「其事柄が善良」であれば「仮令直ニ行ハレナイコトデアツテモ、是ハ採択スベキモノトシテ、政府ノ方ヘ回シテ、早晚其実行ヲ計ラセルト云フ性質ノモノデアラウト思

フ」との趣旨を重視する見解を示している⁽⁴¹⁾。

しかしながら、当該請願において何が「趣旨」なのかは議会の裁量に委ねられている。一例を挙げれば、昭和7年6月6日、第62回帝国議会衆議院に対し、福岡県八幡市有明町、中村覚翁が呈出した「出産貯金法制定に関する請願」(請願文書表第417号)の場合、紹介議員の田尻生五は、かつて同じ趣旨の請願も通過していることを採択すべき根拠に挙げた上で「内容ニ付テハ更ニ大ニ吟味ヲスル必要」があるが、「趣旨ニ基イテ」審査をするように述べ、「内容」と「趣旨」を区別している⁽⁴²⁾。この請願は、子供を出産した親に、強制的に一定年限の貯金を行わせる義務を負わせる法律を策定するという趣旨の請願であった⁽⁴³⁾。同請願によると、一定年限後に確実に収入を得られると考えることは「各人をして希望に燃えしめ」、「悪化思想を防」ぎ、集積された貯金は、国庫財政へ「無上の好財源」となるという。添付された「出産据置貯金法案」第1条には「大日本帝国臣民タルモノハ何人ヲ問ハズ出産ト同時ニ出産貯金ヲ実行ス可キ義務アルモノトス」とある。

この請願は請願委員会で「採択すべきもの」とされ、本会議でも採択された。政府送付後、主管省である郵政省の判断に基づき、閣議決定では不採用とされた⁽⁴⁴⁾。

(39) 他の関連する委員会が、関連する法律案等を可決した場合に送付のみで結果が終わることは請願の処理等として不適切であるという指摘もあった(同上, p.453)。

(40) ただし、戦時議会期には、請願の提出時の取締まりが厳しくなったという事情もあるから、議事運営の問題のみに帰すわけにはいかない。請願への干渉が地方庁ないし警察署によって行われていることを指摘したものとして坂東幸太郎(請願委員会理事)の発言がある(第86回帝国議会衆議院請願委員会議録第3回 昭和20年2月1日 p.10)。

(41) 第4回帝国議会衆議院本会議議事速記録第16回 明治25年12月19日 p.15。また、立法に関する内容の請願にもかかわらず「草案ヲ拵エテ貴族院ニ送ル」のではなく、採択のみにとどめるのは「姑息ノ処置」であるという地租条例に関する請願の審議に際しての加藤勝彌の発言にあるように、この問題はその後とも請願をめぐる問題として残り続ける。(同上, pp.17-18; 今村 前掲「初期議会期衆議院における請願の一考察」pp.115-135)。

(42) 第62回帝国議会衆議院請願委員会議録第3回 昭和7年6月10日 p.21。逓信省の政府委員は、郵便貯金の年限が10年にとどまることを理由に反対を述べた。この請願に対しては①貯金の強制は理論上も実際上も穏当ではない②郵便貯金法上の据置貯金は最長10年であるため、法律制定の必要はない旨の閣議決定が行われている。

(43) 中村は昭和5年(請願文書表1020号、紹介議員吉田磯吉)にも同内容の請願を呈出している。

(44) 「出産貯金法制定ニ関スル請願ノ件」「自昭和七年至昭和十年・郵便貯金原議」(国立公文書館所蔵, アジア歴史資料センターレファレンスコード A09051198500)

表3 衆議院（第1回～第92回国議会）における請願の件数と可決率

回次	議会種類	会期	受理 件数	法律案 起草	採択	採択ト 看做ス	不採択	不採択 (△)	参考 送付	議決ヲ 要セス	議決ヲ 要セス (△)	却下又 ハ取下	未了	未了 △	未了 ×	採択率 (採択ト看做 ス・参考送付 を含まない)
1	通常会	明治 23.11.29 ~ 明治 24. 3. 7	1526	0	0	0	54	0	1042	0	0	0	417	13	0	0.0%
2	通常会	明治 24.11.26 ~ 明治 24.12.25	1370	0	0	0	408	0	146	0	0	1	562	253	0	0.0%
3	特別会	明治 25. 5. 6 ~ 明治 25. 6.14	642	0	0	0	170	0	17	0	0	1	448	6	0	0.0%
4	通常会	明治 25.11.29 ~ 明治 26. 2.28	2808	0	23	0	199	25	392	1996	0	1	0	172	0	0.8%
5	通常会	明治 26.11.28 ~ 明治 26.12.30	1093	0	2	0	55	0	371	0	0	0	662	1	2	0.2%
6	特別会	明治 27. 5.15 ~ 明治 27. 6. 2	486	0	0	0	62	1	345	0	0	0	24	54	0	0.0%
7	臨時会	明治 27.10.18 ~ 明治 27.10.24	17	0	0	0	5	0	12	0	0	0	0	0	0	0.0%
8	通常会	明治 27.12.24 ~ 明治 28. 3.23	421	0	79	0	164	4	160	0	0	4	1	9	0	18.8%
9	通常会	明治 28.12.28 ~ 明治 29. 3.28	662	0	192	0	133	8	313	0	0	15	1	0	0	29.0%
10	通常会	明治 29.12.25 ~ 明治 30. 3.24	823	0	346	0	115	0	354	0	0	0	3	5	0	42.0%
11	通常会	明治 30.12.24 ~ 明治 30.12.25	23	0	0	0	0	0	0	0	0	0	23	0	0	0.0%
12	特別会	明治 31. 5.19 ~ 明治 31. 6.10	156	0	0	0	28	0	0	0	0	0	77	51	0	0.0%
13	通常会・特別会	明治 31.12. 3 ~ 明治 32. 3. 9	667	0	13	0	351	1	128	0	27	1	146	0	0	1.9%
14	通常会	明治 32.11.22 ~ 明治 33. 2.23	5722	0	30	0	5411	0	248	0	0	32	0	1	0	0.5%
15	通常会	明治 33.12.25 ~ 明治 34. 3.24	1229	0	72	0	860	0	288	0	0	0	9	0	0	5.9%
16	通常会	明治 34.12.10 ~ 明治 35. 3. 9	347	0	66	0	178	0	0	0	4	6	93	0	0	19.0%
17	通常会	明治 35.12. 9 ~ 明治 35.12.28	199	0	0	0	0	0	0	0	0	0	199	0	0	0.0%
18	特別会	明治 36. 5.12 ~ 明治 36. 6. 4	193	0	3	0	122	0	0	0	34	1	10	23	0	1.6%
19	通常会	明治 36.12.10 ~ 明治 36.12.11	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0	0	0.0%
20	臨時会	明治 37. 3.20 ~ 明治 37. 3.29	45	0	1	0	14	0	26	0	0	0	4	0	0	2.2%
21	通常会	明治 37.11.30 ~ 明治 38. 2.27	212	0	11	0	125	2	49	0	5	1	19	0	0	5.2%
22	通常会	明治 38.12.28 ~ 明治 39. 3.27	952	0	299	0	143	32	122	198	32	1	125	0	0	31.4%
23	通常会	明治 39.12.28 ~ 明治 40. 3.27	694	35	48	0	58	0	466	48	17	2	20	0	0	6.9%
24	通常会	明治 40.12.28 ~ 明治 41. 3.26	594	62	120	0	119	1	132	14	15	2	129	0	0	20.2%
25	通常会	明治 41.12.25 ~ 明治 42. 3.24	583	26	173	0	74	0	232	34	28	15	1	0	0	29.7%
26	通常会	明治 42.12.24 ~ 明治 43. 3.23	4028	1	121	0	54	0	1854	1890	91	4	13	0	0	3.0%
27	通常会	明治 43.12.23 ~ 明治 44. 3.22	1342	4	564	0	68	0	475	144	76	2	9	0	0	42.0%
28	通常会	明治 44.12.27 ~ 明治 45. 3.25	702	5	286	0	13	0	239	28	130	1	0	0	0	40.7%
29	臨時会	大正元 8.23 ~ 大正元 8.25	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	—
30	通常会	大正元 12.27 ~ 大正 2. 3.26	283	2	142	0	18	0	105	5	10	2	0	0	0	50.2%
31	通常会	大正 2.12.26 ~ 大正 3. 3.25	1302	2	244	0	9	0	432	5	360	4	101	144	0	18.7%
32	臨時会	大正 3. 5. 5 ~ 大正 3. 5. 7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	—
33	臨時会	大正 3. 6.22 ~ 大正 3. 6.28	21	0	11	0	0	0	9	0	0	0	1	0	0	52.4%
34	臨時会	大正 3. 9. 4 ~ 大正 3. 9. 9	7	0	3	0	0	0	2	0	1	0	0	0	0	42.9%
35	通常会	大正 3.12. 7 ~ 大正 3.12.25	418	0	0	0	0	0	9	0	0	0	186	223	0	0.0%
36	特別会	大正 4. 5.20 ~ 大正 4. 6. 9	1027	0	200	233	6	0	70	0	0	0	2	516	0	19.5%
37	通常会	大正 4.12. 1 ~ 大正 5. 2.28	3005	122	2207	533	5	1	109	0	0	1	27	0	0	73.4%
38	通常会	大正 5.12.27 ~ 大正 6. 1.25	630	0	0	0	0	0	0	0	0	0	630	0	0	0.0%
39	特別会	大正 6. 6.23 ~ 大正 6. 7.14	698	0	229	396	1	0	71	0	0	0	1	0	0	32.8%
40	通常会	大正 6.12.27 ~ 大正 7. 3.26	1432	0	586	531	12	2	288	9	0	3	1	0	0	40.9%
41	通常会	大正 7.12.27 ~ 大正 8. 3.26	2097	0	577	1294	7	0	193	0	0	0	26	0	0	27.5%
42	通常会	大正 8.12.26 ~ 大正 9. 2.26	1663	0	108	39	3	0	23	0	0	0	892	598	0	6.5%
43	特別会	大正 9. 7. 1 ~ 大正 9. 7.28	440	0	275	55	92	0	12	0	0	0	4	2	0	62.5%
44	通常会	大正 9.12.27 ~ 大正 10. 3.26	3340	0	2515	313	27	0	477	0	0	0	8	0	0	75.3%
45	通常会	大正 10.12.26 ~ 大正 11. 3.25	2005	0	1422	182	22	0	357	0	0	0	22	0	0	70.9%
46	通常会	大正 11.12.27 ~ 大正 12. 3.26	2814	0	1105	525	40	0	1138	0	0	0	10	0	0	39.3%
47	臨時会	大正 12.12.11 ~ 大正 12.12.23	57	0	25	0	7	0	21	0	0	0	4	0	0	43.9%
48	通常会	大正 12.12.27 ~ 大正 13. 1.31	190	0	0	0	0	0	0	0	0	0	190	0	0	0.0%

回次	議会種類	会期	受理 件数	法律案 起草	採択	採択ト 看做ス	不採択	不採択 (△)	参考 送付	議決ヲ 要セス	議決ヲ 要セス (△)	却下又 ハ取下	未了	未了 △	未了 ×	採択率 (採択ト看做 ス・参考送付 を含まない)
49	特別会	大正 13. 6.28 ~大正 13. 7.18	445	0	400	5	2	0	30	0	0	0	7	1	0	89.9%
50	通常会	大正 13.12.26 ~大正 14. 3.30	1126	0	476	375	11	0	385	0	0	2	5	0	0	42.3%
51	通常会	大正 14.12.26 ~大正 15. 3. 2	1274	0	741	213	3	0	203	0	0	0	4	110	0	58.2%
52	通常会	昭和元 12.26 ~昭和 2. 3.25	1058	0	708	104	53	0	176	0	0	3	14	0	0	66.9%
53	臨時会	昭和 2. 5. 4 ~昭和 2. 5. 8	6	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	4	0	0.0%
54	通常会	昭和 2.12.26 ~昭和 3. 1.21	179	0	0	0	0	0	0	0	0	0	179	0	0	0.0%
55	特別会	昭和 3. 4.23 ~昭和 3. 5. 6	163	0	0	0	0	0	36	0	0	0	11	116	0	0.0%
56	通常会	昭和 3.12.26 ~昭和 4. 3.25	1043	0	536	226	45	0	174	0	0	0	11	52	0	51.4%
57	通常会	昭和 4.12.26 ~昭和 5. 1.21	41	0	0	0	0	0	0	0	0	0	41	0	0	0.0%
58	特別会	昭和 5. 4.23 ~昭和 5. 5.13	560	0	0	29	12	0	48	0	0	1	1	470	0	0.0%
59	通常会	昭和 5.12.26 ~昭和 6. 3.27	2270	0	1683	208	185	0	184	0	0	4	8	1	0	74.1%
60	通常会	昭和 6.12.26 ~昭和 7. 1.21	134	0	0	0	0	0	0	0	0	0	134	0	0	0.0%
61	臨時会	昭和 7. 3.20 ~昭和 7. 3.24	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9	0	0	0.0%
62	臨時会	昭和 7. 6. 1 ~昭和 7. 6.14	911	0	604	241	2	0	48	0	0	1	15	0	0	66.3%
63	臨時会	昭和 7. 8.23 ~昭和 7. 9. 4	786	0	420	5	2	0	359	0	0	1	8	0	0	53.4%
64	通常会	昭和 7.12.26 ~昭和 8. 3.25	2395	0	908	553	675	0	97	0	0	2	5	171	0	37.9%
65	通常会	昭和 8.12.26 ~昭和 9. 3.25	3475	0	898	2317	36	0	167	0	0	1	6	90	0	25.8%
66	臨時会	昭和 9.11.28 ~昭和 9.12.10	100	0	79	5	0	0	6	0	0	0	10	0	0	79.0%
67	通常会	昭和 9.12.26 ~昭和 10. 3.25	4007	0	864	950	42	0	2143	0	0	5	10	1	0	21.6%
68	通常会	昭和 10.12.26 ~昭和 11. 1.21	104	0	0	0	0	0	0	0	0	16	88	0	0	0.0%
69	特別会	昭和 11. 5. 4 ~昭和 11. 5.26	704	0	310	249	2	0	84	0	54	0	6	0	0	44.0%
70	通常会	昭和 11.12.26 ~昭和 12. 3.31	2335	0	1996	160	2	0	107	0	0	1	14	88	0	85.5%
71	特別会	昭和 12. 7.25 ~昭和 12. 8. 7	377	0	328	0	0	0	49	0	0	0	0	0	0	87.0%
72	臨時会	昭和 12. 9. 4 ~昭和 12. 9. 8	32	0	32	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	100.0%
73	通常会	昭和 12.12.26 ~昭和 13. 3.26	941	0	649	170	89	0	31	0	0	1	4	0	0	69.0%
74	通常会	昭和 13.12.26 ~昭和 14. 3.25	1367	0	1188	4	72	0	54	0	0	4	4	44	0	86.9%
75	通常会	昭和 14.12.26 ~昭和 15. 3.26	1266	0	886	214	1	0	160	0	0	4	0	1	0	70.0%
76	通常会	昭和 15.12.26 ~昭和 16. 3.25	676	0	537	1	0	1	133	0	0	1	3	1	0	79.4%
77	臨時会	昭和 16.11.16 ~昭和 16.11.20	13	0	13	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	100.0%
78	臨時会	昭和 16.12.16 ~昭和 16.12.17	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	—
79	通常会	昭和 16.12.26 ~昭和 17. 3.25	575	0	436	10	0	0	127	0	0	2	0	0	0	75.8%
80	臨時会	昭和 17. 5.27 ~昭和 17. 5.28	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	—
81	通常会	昭和 17.12.26 ~昭和 18. 3.25	411	0	348	0	1	0	56	0	0	6	0	0	0	84.7%
82	臨時会	昭和 18. 6.16 ~昭和 18. 6.18	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0.0%
83	臨時会	昭和 18.10.26 ~昭和 18.10.28	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	—
84	通常会	昭和 18.12.26 ~昭和 19. 3.24	379	0	339	0	0	0	38	0	0	2	0	0	0	89.4%
85	臨時会	昭和 19. 9. 7 ~昭和 19. 9.11	33	0	32	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	97.0%
86	通常会	昭和 19.12.26 ~昭和 20. 3.25	393	0	307	0	0	0	82	0	4	0	0	0	0	78.1%
87	臨時会	昭和 20. 6. 9 ~昭和 20. 6.12	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	—
88	臨時会	昭和 20. 9. 4 ~昭和 20. 9. 5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	—
89	臨時会	昭和 20.11.27 ~昭和 20.12.18	91	0	83	0	0	0	8	0	0	0	0	0	0	91.2%
90	臨時会	昭和 21. 6.20 ~昭和 21.10.11	878	0	737	9	1	0	127	0	0	3	1	0	0	83.9%
91	臨時会	昭和 21.11.26 ~昭和 21.12.25	125	0	115	0	0	0	5	0	0	4	1	0	0	92.0%
92	通常会	昭和 21.12.28 ~昭和 22. 3.31	268	0	214	0	0	0	53	0	0	0	1	0	0	79.9%

(注) 第 81 回帝国議会までの△印は、本会議における不採択、不要議決と決したもの、本会議における未了。受理件数と結果件数とが合致しないケースは、請願の分割・併合等による。×印部分は、請願委員会において議院に付すべきものと決定したが、議院に報告しなかったケース。

(出典) 第 81 回帝国議会までは『衆議院報告 第 81 回帝国議会』衆議院事務局, 昭和 18 (1943), 「請願成績表」同, pp.168-172; 「通常議会ニシテ解散ニ係ルモノ」同, pp.172-174; 「特別議会」同, pp.174-175; 「臨時議会」同, pp.175-176. を基に筆者作成。第 82 回以降は各回の『衆議院報告』・会議録等を基に筆者作成。

しかし、再び、第 69 回帝国議会において、中村（同一人物）は貯金の最低年限を 20 箇年とするなど微修正を加えた請願（請願文書表第 465 号、紹介議員田島勝太郎）を呈出した。政府委員の武田泰郎（通信省貯金局長）は、法律をもって全ての国民に貯金を強制する「左様ナ法律ヲ致スコトニ付テハ賛成致シ兼ネマス」と明瞭に反対を示しながらも、「御精神トサレマス所ハ結構デアリマス⁽⁴⁵⁾」と「内容」と「趣旨」（精神）を区別している。こうした「内容」と「趣旨」を区別する認識は議員にも政府委員にも存在していたといえるだろう。

また、相反する結論を提示する請願が、両方採択される事例も稀ではない。第 46 回帝国議会（大正 12 年）の「日本」の呼称をめぐる請願の場合、まず、名古屋市の奥田大治が「ジャパン」は日本の誤伝に過ぎないから外国向けには太古よりの名称「ヒノモト」を用いるべきであるという請願を衆議院に呈出し、採択された（請願文書表 2321 号、紹介議員三輪一太郎）。次いで新聞紙上の報道で上の請願に接した名古屋市の藤井籐により、「ヒノモト」ではなく「ニッポン」と呼称すべきであるという請願が呈出されたが（請願文書表 2782 号、紹介議員副島義一）、これも同様に採択されている⁽⁴⁶⁾。

請願が可決か参考送付に集中して振り分けられるという現状は、請願の権能にかかわる問題であり、度々請願委員会の論点となっている。否決率が比較的高かった初期議会（第 1 回から第 6 回まで）を対象とした今村千文氏の研究に

よると、振り分けをいかに運用するかは初期議会の請願委員会でも問題となっていた⁽⁴⁷⁾。

時期は下るが、第 62 回帝国議会の請願委員会では、杉山元治郎（衆議院議員）が紹介した「地方中小農工商救済ノ件」の審議にあたり、林平馬委員は、「請願委員会ト云フモノハ近来ハ何モ彼モ通過スル機関トナツテツハ權威ヲ失ツテ居リマス」「宣伝機関ヤ党勢拡張の機関ニ用ヒラレルヤウナ様子ガナイトモ限ラレヌコトヲ深く遺憾トスルデアリマス」と、請願それ自体の実現可能性を省みることなく、請願が党勢の拡張のために利用されているとの懸念を示している⁽⁴⁸⁾。この請願は、支払い猶予令の即時発布、物価水準に対応した債務切下げ、税の軽減、対農村貸付の最高金利を 3 分までとするための利息制限法の改正などの内容を持つ請願であり、仮に実現されれば極めて大きな影響を生活にもたらすモラトリアムであったために、その実効性が問われたのであろう。

III 政府送付後の建議と請願の処理過程

第 I 章では建議の、第 II 章では請願の、政府に伝達すべき意見が選択される過程を描いた。では政府に送付された建議や請願はどのように処理されたのだろうか。本章ではこの処理の過程を処理の主体である政府側の資料（具体的には国立公文書館等に所蔵される行政文書）を用いて紹介する⁽⁴⁹⁾。

なお、本章では、叙述の都合上、請願の処理

(45) 第 69 回帝国議会衆議院請願委員会議録第 7 回 昭和 11 年 5 月 22 日 pp.17-18.

(46) 「国名正誤ノ請願 自大正十二年六月」「帝国議会関係雑纂 議員及人民ヨリ提出ノ建議請願関係」第 7 卷（外務省外交史料館所蔵、アジア歴史資料センターレファレンスコード B03041458900）なお、外務省送付後の担当官による書込には日本も諸外国に対し、英吉利、独逸等の読みを与えているから「本件ハ余リ真面目ニ考究スヘキ価値ナシ」とある。

(47) 今村 前掲「初期議会期衆議院における請願の一考察」pp.115-135.

(48) 第 62 回帝国議会衆議院請願委員会議録第 3 回 昭和 7 年 6 月 10 日 pp.15-16.

(49) 閣議請議に関しては、「公文雑纂」（帝国議会、請願等の簿冊）に綴じられている。ただし「公文雑纂 明治三十九年・第四十七卷・帝国議会二十二・二」のように、簿冊名に建議や請願と含まれないが、原議が含まれるもの、あるいは簿冊名に建議とあっても、中身は請願や陳情であることもあり、注意が必要である。外務省の場合、「帝国議会関係雑纂 議員及人民ヨリ提出ノ建議請願関係」第 1 卷～第 8 卷が残る（外務省外交史料館所蔵）。

過程について述べたのちに建議の処理過程について論ずる（請願の処理が閣議決定の対象である一方、建議の処理は（法令上は）必ずしも閣議決定を要しないが時に請願と同様に閣議に付されるという事情による）。

1 請願の処理

案件によって相違はあるが、政府送付後の請願は次のように処理された。

(1) 各議院から内閣総理大臣への提出

「意見書」が、各議院の議長から、内閣（文書上の宛先は内閣総理大臣宛）に提出される。請願書本文も添付される。

(2) 所管の省への振り分けと省内での検討

内閣は、当該請願をどの機関に担当させるのが適当かを判定し、実務を担当する所管の機関へ意見書（と請願書本文）を送付する。複数の省に送付されることもあり、また該当の省で不適切と判定された場合、あるいは別の省にも関係すると判定された場合、最初に送付された省の判断で、別の省に回付されることもある。

(3) 閣議請議・閣議決定

大日本帝国憲法下では、「内閣官制」（明治22年勅令第135号）において「閣議ヲ経ヘシ」（第5条）とされた事項の一項目として「天皇ヨリ下付セラレ又ハ帝国議会ヨリ送致スル人民ノ請願」があり、政府に送付された請願の処理意見は閣議案件であった⁽⁵⁰⁾。

送付された省内で検討のうえ、送付された機関（複数にまたがる場合もある）を請議の担当機関として請願の対応策について、各省で特定の案件を閣議に付することを求める文書を起案す

る（この閣議を求めることを「閣議請議」という）。各大臣の決裁後、内閣書記官室に送付される。内閣書記官室が国务大臣の署名欄のある用紙（閣議書）で起案し、閣議の席上等で各国务大臣の署名（花押）を求める。

一方、衆議院にのみ存在する政府に対する「参考送付」の請願の場合、内閣官制上の閣議を経るべき事項にあたらぬというのが法制局の公式見解であった（明治26年の内務省伺に対する法制局回答⁽⁵¹⁾）。

なお、内閣は、閣議請議の担当部署であると同時に、内閣に関連する請願を内閣内で処理している。内閣の処理を見ると、類似の請願や、衆議院・貴族院の請願がまとめて請議されることもあり、「公文雑纂」（閣議請議文書を含む政府の公文書の簿冊）や内閣の「請願建議関係文書」にもこうした例は日常的に見られる。

(4) 政府から衆議院に対する処理経過の報告

議院法上、請願の処理の経過は政府から報告することができる（第65条「各議院ニ於テ請願ノ採扱スヘキコトヲ議決シタルトキハ意見書ヲ附シ其ノ請願書ヲ政府ニ送付シ事宜ニ依リ報告ヲ求ムルコトヲ得」）とされており、政府の報告は義務ではなかった。

当初、議院に対する報告はなされていなかったが、衆議院の再三の要求により大正3年（議会の会期としては第31回帝国議会）から報告が開始された。報告の嚆矢は、第31回帝国議会の請願委員会の要求に対し、政府が第27回帝国議会から第30回帝国議会の「請願処理経過表」を報告したことに遡る⁽⁵²⁾。第28回帝国議会において武藤金吉（衆議院議員・請願委員長）は、「議院ヨリ意見ヲ附シテ送付シタル請願ニ対シ政府ハ次ノ会期ノ始ニ於テ其ノ結果ヲ報告アラムコト

50) 内閣制度百年史編纂委員会編『内閣制度百年史 上巻』内閣官房, 1985, p.151.

51) 「貴族院又ハ衆議院ヨリ議院法ノ規定ニ依ルモノニアラスシテ単ニ参考トシテ送付セル請願書ハ閣議ヲ要スル部類ニ属セサル義内務書記官回答ノ件」明治26年4月7日「公文雑纂 明治二十六年・第十二巻・内務省二」（国立公文書館所蔵, 請求番号：本館-2A-013-00・纂00274100）

52) 衆議院事務局編 前掲『衆議院先例彙纂（昭和十七年十二月改訂） 上巻』pp.545-546.

ヲ望ム」旨の決議案を提出し、可決された（明治45年3月16日）⁽⁵³⁾。この決議の可決に際しては、政府が議院からの意見書に「何等ノ始末ヲ付ケナイモノモアリ」、請願が直接人民の訴えを受ける大切な憲法上の機能でありながら、「ドウナッタカ政府ノ方ヘ行クト分ラヌ」とは政府の対応が不親切だと指摘されている⁽⁵⁴⁾。

しかし第29回帝国議会においても政府から報告はなされず、第31回帝国議会請願委員会が改めて政府に要求したものである。

この最初の報告—すなわち大正3年1月29日に内閣総理大臣から衆議院議長宛になされた「請願処理経過」には、請願が処理結果ごとに分類されており、件名・提出者が簡略に記されている。各請願は、①採用ト決定シタルモノ、②閣議前決定済（大体ノ趣旨達セラレタルモノ）、③財政ノ許ス時機ヲ俟テ処理スヘシト決定シタルモノ、④篤ト調査若ハ考究ヲ要スルモノト決定シタルモノ、⑤不採用ト決定シタルモノのいずれかに振り分けられている⁽⁵⁵⁾。その後、政府は継続的に経過の報告を行った⁽⁵⁶⁾。この処理経過について筆者はその一部しか存在を確認できていないが、内閣の例を見ると、途中で変更があったことが分かり、変更後の請願件名・日付・処理内容を記す1件ごとの表形式は、今日の国会に行われる「請願処理経過」の形式と類似している。

【請願審査の為常置委員設置の請願】

上に述べた処理の経過を、請願史上において重要な請願審査の為に常置委員会の設置を求めた請願を例として実際の文書によって示してみたい。

図1の「請願審査ノ為メ常置委員設置ノ請願」（第64回帝国議会衆議院請願文書表214号、香川県仲多度郡與北村の佐藤甚助呈出、紹介議員山下谷次）は、①常置委員会の設置（閉会中の請願の受理や審査を行う）、②実行不可能な場合の請願人本人への理由の通知を求めたものである。同請願は、従来議会毎に採択可決にかかる請願のうち「実行実現セラレタルモノ果シテ幾程ナルヤ」と述べ、ほとんど実行されていないし、その理由を知ることができないと批判する。

紹介議員の山下谷次は、請願委員会の委員長であり、①の常置委員会の設置は上述した衆議院各派合同の議会改革構想「議会振興要綱」に既出の事項であったから、請願委員会ではスムーズに「採択されるべき」案件であると議決され、本会議でも採択された。

この請願に関する「意見書」は、昭和8年3月18日に衆議院議長秋田清名で、内閣総理大臣に送付された。この意見書に関する案件の所管は内閣とされ、4月28日に内閣総理大臣から内閣法制局長官に回付され、内閣が所管となって5月23日に閣議決定をみた。

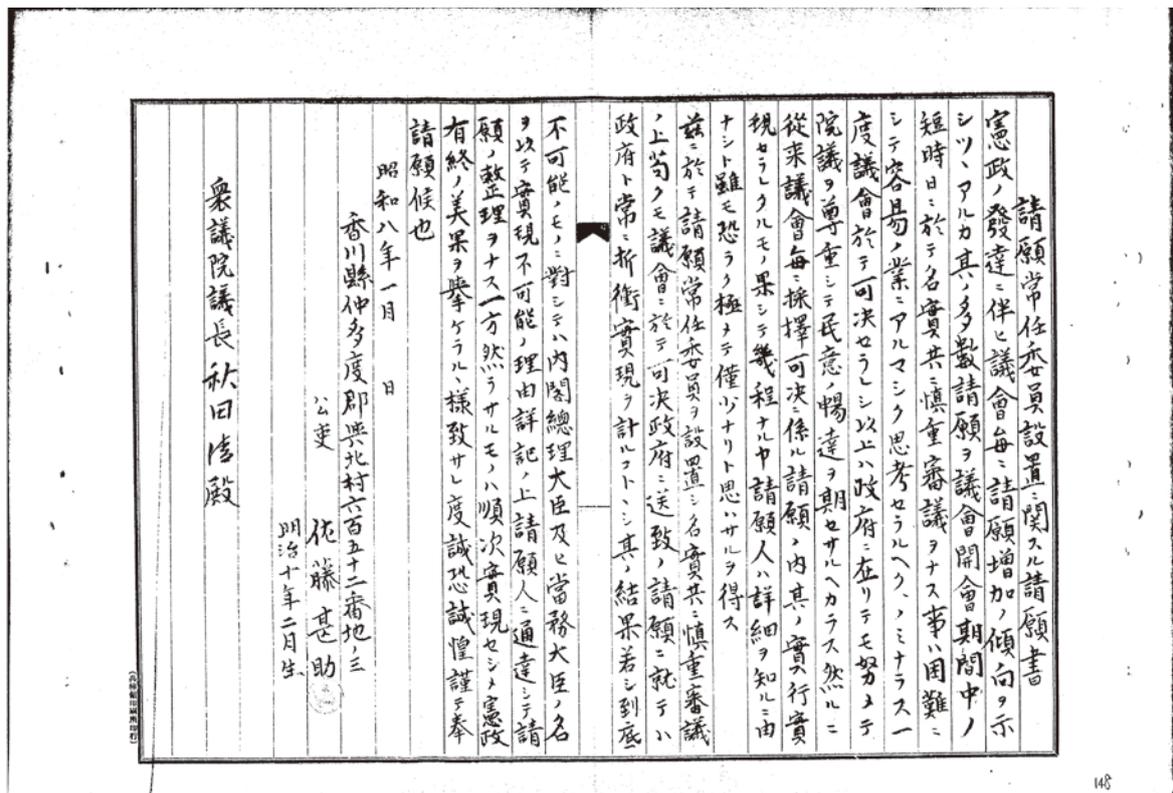
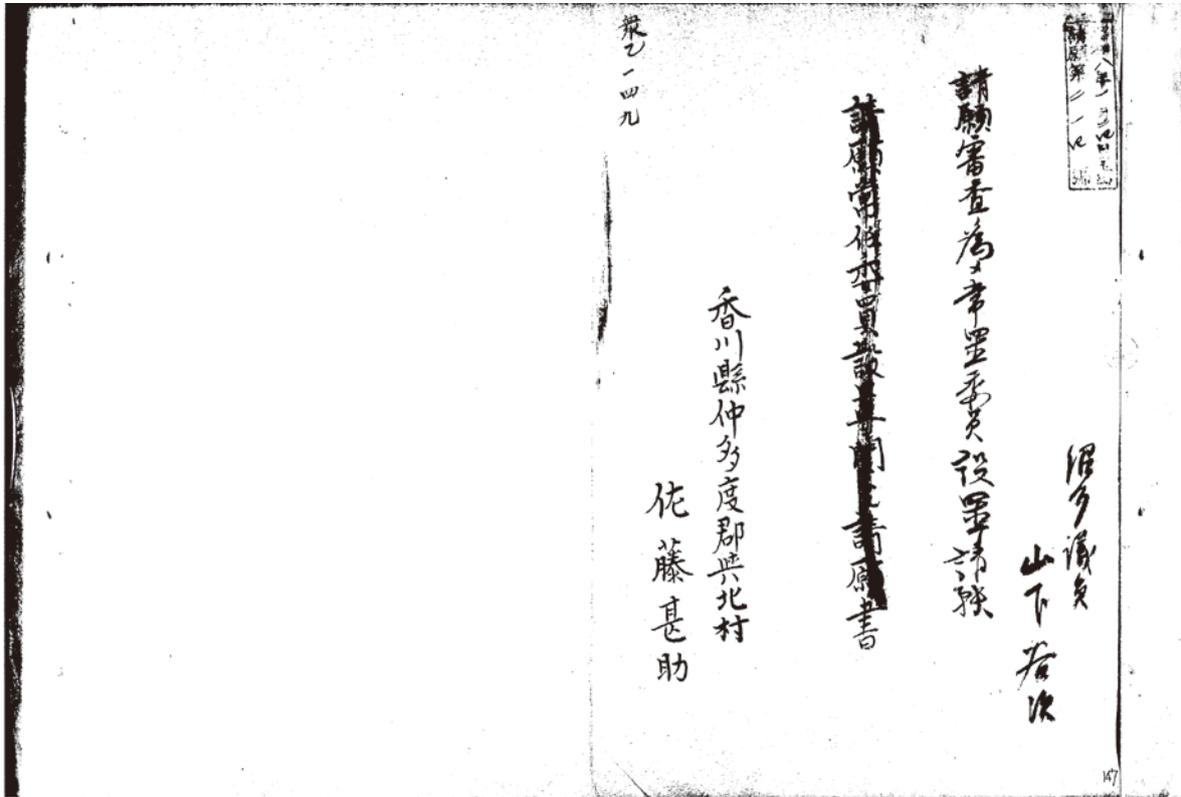
53) 第28回帝国議会衆議院本会議議事速記録第21号 明治45年3月16日 pp.20-22.

54) 同上, pp.20-21.

55) 「貴院送付ニ係ル第二十七、二十八、三十議會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」 国立公文書館デジタルアーカイブの目録の件名の出典表記のうち、貴族院を貴院に変更した（国立公文書館所蔵、請求番号：本館-2A-014-00・纂01312100）。27回の採用件数は414件中13件、28回の採用件数は244件中16件、30回の採用件数は73件中1件である。

56) 衆議院の場合、頻度に差があり、37回以降79回までの対応関係は次のとおり（報告が提出された回次の後に、請願が呈出された回次を〔 〕内に示す）。31回[27-28,30回]、37回[31-36回]、42回[37-41回]、47回[42-46回]、50回[47-49回]、51回[50回]、56回[52-55回]、62回[56-61回]、64回[62-63回]、65回[64回]、69回[65-67回]、73回[68-72回]、74回[73回]、75回[74回]、79回[75-77回]（衆議院事務局編 前掲『衆議院先例彙纂（昭和十七年十二月改訂）上巻』p.546.を参照）。また貴族院への報告が出版された一例として『貴族院採択請願処理状況調 貴族院調査課, 昭和15(1938).ほかがある。

図1 「第64回帝國議會 請願審査ノ為メ常置委員設置ノ請願」の請願本文と閣議請議文書
〔内閣所管・貴衆両院請願 (1)〕 国立公文書館所蔵, 請求番号: 本館-2A-029-01・請願 0001910)



昭和八年五月十八日

内閣書記官長 内閣書記官

内閣總理大臣

法制局長官

外務大臣	陸軍大臣	文部大臣	逓信大臣
内務大臣	海軍大臣	農林大臣	鐵道大臣
大藏大臣	司法大臣	商工大臣	拓務大臣

別紙衆議院ノ議決ニ係ル、請願審査ノ爲常置委員設置ノ請願ヲ審査スルニ其ノ要旨ハ議會會ニ増加ノ傾向ヲ示シツアル各種請願ニ對シ議會開會中ノ短時日ニ於テ充分ナル審議ヲ盡スハ頗ル困難ナリト思料セラルルヲ以テ請願常置委員制ヲ設ケ慎重審議ヲ盡サレ且議會ニ於テ可決シ政府ニ送付セル請願ニ就テハ常ニ政府ト折衝シテ之ガ實現ヲ計リ實現不可能ト爲スモノニ對シテハ當該所管大臣ノ名ヲ以テ其ノ理由ヲ請願人ニ通達セシメラレタシト謂フニ在リ

按ズルニ常置委員制ハ憲法ノ認ムル議會ノ會期制トノ關係上議會閉會中該委員會ノ活動ヲ認ムルコトハ法理上及實際上研究ヲ要スベキモノ

法制局

不採用

勘カラザルノミナラズ常置委員會制ニ依リ達成セントスル目的ノ大體ハ臨時議會制、各種諸問委員會其ノ他政治上ノ諸手段ニ依リテモ或程度迄之ヲ解決スルヲ得ベキ次第ナルヲ以テ之ガ設置ハ今遽ニ是認シ難ク又議會ニ於テ可決シ政府ニ送付セル請願ニ付テハ政府ニ於テ能フ限り之ヲ尊重センコトニ努メツツアルモノニシテ其實現ノ不能ナル所以ヲ一々所管大臣ヨリ請願人ニ通達セシムルガ如キハ行政ヲ著シク繁雜化スルノ虞アルヲ以テ遽ニ同意シ難シ依テ右ノ趣閣議決定相成可然ト認ム

法制局

この閣議請議においては、①憲法の議会会期制度上から、閉会中の常置委員会の活動は認めがたいこと、②請願の趣旨は臨時議会等の手段で解決可能であり常置委員会の設置も認めがたいこと③政府に送付される請願については政府が「能フ限り」尊重に努めており、請願者に実現不可能な旨を伝達するのは、行政の煩雑化を招くこと、などの理由のもとに、趣旨の実行が拒否されている。請議のとおり閣議決定が行われ、欄外には「不採用」の文字がある⁽⁵⁷⁾。

2 建議の処理

建議については、「内閣官制」上、閣議決定を指定する条文はない。しかしながら、内閣の「請願建議関係文書」によると内閣担当の案件については、閣議決定が行われていたことが確認される。一方、文部省の場合、建議は閣議案件とみなしておらず、閣議決定を請求するかどうかは省によりばらつきがあったとみられる⁽⁵⁸⁾。

処理の経過報告については、第74回帝国議会に関する厚生省の行政文書によると、建議委員会の要求によって行われると記されており、表形式の報告の書式は同時代の請願のものと同様である⁽⁵⁹⁾。

このように建議と請願の政府の処理手続きは部分的に類似しているが、本節では建議と請願が同一回次に出された帝国在郷軍人会に国庫補助を求めた建議の処理過程を紹介する⁽⁶⁰⁾。

【帝国在郷軍人会国庫補助ニ関スル件】

在郷軍人会は現役として服役していない軍人の団体（明治43年設立）である。この会に対する国庫補助の獲得は陸軍・海軍の悲願であり、請願や建議が相次いで提出されていた。

第49回帝国議会に提出された「帝国在郷軍人会国庫補助ニ関スル建議」（佐々木春作外3名提出）は「一昨年三月ニ於テ既ニ決議ニナツテアツタ案テアリマスカラ蝶々スル」必要がなく、既に「本院ヲ通過シタルモノト同種ノ議案」であるという理由で可決を求め、大正13年7月18日、衆議院議長から内閣総理大臣宛に意見書が送付された。内閣は、これを陸軍省・海軍省に送付した。

陸軍省の文書課は、海軍省と協議して国庫補助を行う旨の閣議請議案を作成し、大蔵省と請議を行うべきか相談したが、請議に至らなかった。一方、第51回帝国議会にも衆議院の建議と貴族院・衆議院の請願があった。このタイミングで改めて陸軍省・海軍省は大蔵省に交渉を行い、大正16年度以降相当の補助金を交付する算段がついた。宇垣一成（陸軍大臣）の意向を示すメモによると、交付を確定する予算の会議を待ってから建議と請願を閣議にかけるよう宇垣が指示した模様である⁽⁶¹⁾。このように、建議の処理は閣議決定を必ずしも必要としないから、閣議にかけるかどうかを担当省（陸軍省・海軍省）の情勢判断にゆだねられていたことがうかがえる。この国庫補助の案件の場合、建議

⁽⁵⁷⁾ 「第64回帝国議会 請願審査の為常置委員設置の請願」「内閣所管・貴衆両院請願（1）」（国立公文書館所蔵、請求番号：本館-2A-029-01・請願00019100）

⁽⁵⁸⁾ 「帝国議会交渉総規・議会に於ける建議の処理について」「帝国議会交渉総規・寄附、褒賞総規、訴願、請願、建議総規」（国立公文書館所蔵、請求番号：本館-3A-032-05・昭59文部02372100）この文書は昭和22年1月8日の起案文書（1月15日発送）で、建議を閣議を経ないで本省限り処理していたと概観した上で、請願同様、建議についても所見・対策等を付して閣議請議事項として処理する方針を述べたものである。ただし建議は現行憲法下では制度としては消滅した。

⁽⁵⁹⁾ 「自第63回議会至第74議会衆議院に於て採択議決せられたる建議事項に関する処理状況」（国立公文書館所蔵、請求番号：分館-06-010-00・平11労働01146100）

⁽⁶⁰⁾ 「帝国在郷軍人会国庫補助ニ関スル件」「議院回付建議書類原議（六）」（国立公文書館所蔵、請求番号：本館-2A-029-00・請願00048100）

⁽⁶¹⁾ 同上

や請願は、政治性をはらむ問題に直接影響を与えたわけではないが、大蔵省との交渉の契機を与えたとはいえる。

3 国会における政府送付後の請願処理との比較

本節では政府送付後の請願の処理について、国会における請願処理との相違を簡単に整理する。

今日では議長名をもって、内閣総理大臣宛に送付された請願は、内閣官房総務課に送付される。総務課から関係省庁に回付され、関係省庁は処理意見案を作成し、その後、内閣官房総務課で取りまとめた上、閣議で決定されたのち、各議院の議長宛に処理経過が報告される⁽⁶²⁾。

第一に、現行憲法上では内閣は「請願の処理の経過を毎年議院に報告しなければならない」（「国会法」第81条）との義務規定を持ち、報告することができるとして義務を課していなかった議院法の規定（第65条）と異なる。帝国議会においては、衆議院の要求の成果として、大正3年から報告が始まっている。

第二に、大日本帝国憲法下では「内閣官制」によって請願を閣議に付すべきものと決まっている。現行憲法の下では、閣議に付すべき案件について、法令上明文の規定はないが⁽⁶³⁾、請願の処理結果は閣議に付されることが慣行となっている。

第三に、閣議請議のタイミングに違いがある。帝国議会時代は案件ごとに行っており、定期的にとりまとめる今日の方法とは相違がある。

国会でも当初は帝国議会時代と同様だったとみられ「議院採択請願処理要領」（内閣総理大臣官房総務課作成、昭和26年7月）は①内閣の速や

かな回付②各省（府・本部）に対しての、請願受理時の速やかな閣議請議の手続き、を指示しており、その都度の閣議請議が望ましいとされていたことがうかがえる⁽⁶⁴⁾。閣議に付された請願の処理経過は、昭和37年からは毎年2回報告されるのが慣例化している⁽⁶⁵⁾。

おわりに

帝国議会時代において、建議は議員からの意見を政府に伝達し、請願は国民（臣民）からの希望を議院の力を借りて政府に伝達するものであり、ともに法令の改正や制定だけでなく多種多様な問題を扱うことが可能であった。

衆議院は単なる取次ぎではなく、請願や建議に対して序列付けや取捨選択を行った上で、政府に伝達する機能があった。回次が進むと、選択肢のうち請願では政府送付・政府参考送付、建議では可決の選択が多用されている。比率が上がった一因には「趣旨」を尊重するという発想が見られるが、上述したとおり、趣旨の捉え方には議会の裁量が入る余地が大きかった。可決や採択の比率の上昇が議会の取捨選択機能の低下を意味するとの懸念は、帝国議会の質疑の場で示されており、建議・請願とも同類の問題を抱えている。「審査の充実」は今日の請願の課題でもあり⁽⁶⁶⁾、帝国議会から国会へと直接連なる問題であるといえるだろう。

採択された請願の政府送付後の処理は、閣議案件であった。一方、建議は行政機関によって閣議を行うかどうかにはばらつきがあり、案件毎に判定されることもあった。閣議請議は1件または内容の類似したものごとに行われ、貴族院のものと衆議院のものがまとめられることもあ

(62) 峯尚子「解説 衆議院先例集（8）請願」『議会政治研究』47, 1998.9, p.67.

(63) 内閣制度百年史編纂委員会編 前掲『内閣制度百年史 上巻』p.151.

(64) 「議院採択請願の処理要領について」経済企画庁「原議綴（経庶文）（昭和26年）」（国立公文書館所蔵、請求番号：分館-06-018-00・平12経企00040100）

(65) 峯 前掲「解説 衆議院先例集（8）請願」p.67.

(66) 菊池守「請願審査の充実—事例研究—」『議会政策研究会年報』5, 2001.12, pp.193-226.

れば、類似内容を扱う建議と請願が一括されたりすることもあった。

また閣議請議のタイミングは、帝国議会時代は案件ごとに別々のタイミングで行われており、処理方法について確定したものから、閣議決定を請求していたと考えられる。この点は年に2回、内閣が結果をまとめて、ほぼ一括して閣議請議を行う今日のあり方とは違いがある。

処理についての議会への報告について、請願の処理の報告は大正3年から行われ、途中で形式が変化し、変化後の書式と今日の報告の書式は近い。建議についての報告の詳細は未解明だが、請願と類似した例が散見される。

請願の処理は、政府からの報告のように帝国議会の経験を直接間接の土台として運用される一方で相違点も多く、今日の請願のあり方を考える上でもこれらの諸点に注意が払われる必要がある。

また、日本国憲法下では、制度としての建議が姿を消したが、その理念であった立法機能の補完や行政の監視という理念が今日の国会で姿を変えていかに機能しているのかは、今なお問題となる点であるといえよう。

新憲法公布を目前に控えた昭和21年10月11日（第90回帝国議会本会議での委員長報告）、建議委員長日比野民平は、「建議委員会」は、「我々議員の政策意見等を政府に建議致して其の実現を期する、最も民主的な、重要な委員会」だが、今回までの議会においては「頗る薄弱な存在」である、と慨嘆し、①地方利益の誘導、②政府の建議の軽視という問題を指摘している。

議員各位より御提出になりました建議案の

内容に於て、是はいつそ府県会の意見書として御提出になつたら如何かと思はれる如きもの、又は鉄道敷設等の建議案が多数を占めて居りまして、地方の要望としては尤もとして之を諒と致しますが、大局的見地から検討致しますならば、政府としても其の全部を早急に実施することは頗る困難なりと認められる所であります、斯く考へる時、建議案の権威の爲め、又建議委員会をして存在の意義あらしめる爲に、今後の民主的議会に於ては、其の提出に付て大なる反省と自粛を要するものがあると共に、政府に於きましても、建議委員会に大臣自ら時間の許す限り出席して、堂々所信を述べて審議に当り、一旦可決したる建議案に対しては、政府は必ず之を実施する責任を負ふと云ふ慣例を作ることが、絶対に必要なりと痛感致すのであります⁽⁶⁷⁾。

大日本帝国憲法の制定時、建議には立法機能の補完という役割が期待されていたから、建議にまつわる問題は、今日では議員立法に連なる問題であるといえ、日比野の発言もこの一端に位置付けることができる。

今日、議会の政府に対する意見表明の機会と機能は、帝国議会時代に比してはるかに広がっている。しかし、その範囲が限定されていた帝国議会において、議員や国民（臣民）の声を政策に反映させる手段としての建議や請願のあり方が模索されていたことも、また確かである。帝国議会の建議と請願の歴史は、今なお、国会のあり方を考える上で参照されるべき歴史的経験であるといえるだろう。

(あしな ふみ)

67) 第90回帝国議会衆議院本会議議事速記録第55号 昭和21年10月11日 p.42.