

請願制度の今日的意義と改革動向

田 中 嘉 彦

目 次

- はじめに
- I 請願制度の源流
- II 我が国における旧請願関係法制史
 - 1 帝国憲法制定以前
 - 2 帝国憲法及びその関連法規
 - 3 帝国議会における請願手続
- III 現行の請願関係法制
 - 1 日本国憲法及びその附属法規
 - 2 国会における請願手続
 - 3 その他の意思表示手段
- IV 請願制度の充実のための主な改革・提言
 - 1 請願審査の充実のための改革
 - 2 参議院改革における動向
 - 3 近年の主な改革提言
- V 外国議会の請願関連法制
 - 1 英国（連合王国）
 - 2 スコットランド
 - 3 ドイツ連邦共和国
- おわりに

はじめに

請願とは、一般的には、国民が、国務に関する事項について、国家の機関に対して、希望を述べることをいう⁽¹⁾。請願は、政治上の言論の自由が確立されていなかった時代には、民情を為政者に知らせるための重要な手段たる役割を演じ、それゆえ、いずれの国の人権宣言にも規定された。その後、政治上の言論の自由が確立されるとともに、次第にその重要性を失ってきたと言われる⁽²⁾。しかし、多元的な民意の反映手段が確保された今日においても、請願制度、とりわけ議会経由の請願制度は、各国において憲法上の根拠を有し、存続しているところである。

本稿では、主として議会経由の請願に着目し、

請願関係法制を振り返るとともに、我が国における議論、外国議会の事例を参照し、請願制度の今日的意義と改革動向について、若干の整理を試みたい。

I 請願制度の源流

請願を行う権利たる請願権は、歴史的には、専制君主の絶対的支配に対して、国民が自己の権利の確保を求めるための手段として発達してきたものである。

請願権の保障は、立憲政治の発達に伴って確立されたものであり、その源流は、立憲政治の母国である英国から発している。英国の初期議

(1) 清宮四郎「請願法」蜷山政道編『新憲法附属法講座 第1巻』政治教育協会、1948、p.63.

(2) 宮澤俊義『憲法II 新版』(法律学全集 4)有斐閣、1974、pp.445-446.

会では、その記録の圧倒的大部分が、請願の審理に関する記載で占められていた⁽³⁾。14世紀に貴族院と庶民院の両院が成立して以後は、両院が請願を受理・審査の上、適当と認められるものを国王に提出したほか、庶民院全体として種々の請願を提出した。その中には立法の発案としての意義を有するものもあったが、国王が採択するか否かについて保障はなく、仮に採択されるとしても、その文面は議会の希望するとおりではなかった⁽⁴⁾。しかし、庶民院は、課税承諾権をもって、請願の立法発案としての効果を実なものとし、ヘンリーVI世（在位：1422～1461年）の時代以後は、従来請願の形であったものを、直接に法律案（Bill）の形で起草する例が開かれた。その後、チャールズI世（在位：1625～1649年）による戦費調達のための強制的金銭徴収に対する抗議として、エドワード・クック（1552～1634年）の起草により、1628年の権利請願が、国王に提出され、確認された。そして、名誉革命後の1689年の権利章典の中では、国王に請願する臣民の権利が保障された。

この請願権の保障は、各国においても広がり、アメリカ合衆国の憲法修正第1条（1791年成立）は、「連邦議会は、……苦情の処理を求めて人民が政府に対し請願する権利を侵害する法律を制定してはならない。」と定めた。また、フランスの1791年9月3日の憲法は、請願の自由を天賦の民権として確認した。19世紀になって、ヨーロッパの諸国で相次いで制定された立憲主義的憲法には、1831年のベルギー憲法をはじめとして、ほぼ例外なく、請願権を保障する規定が設けられた⁽⁵⁾。

II 我が国における旧請願関係法制史

1 帝国憲法制定以前

我が国では、飛鳥時代の古くから統治者に対し、救済や恩恵を求めることが種々の形で行われてきた⁽⁶⁾。明治維新以後は、国民の建白がにわか活発に行われるようになり、建白に関する規則が定められたが、民選議院設立論が広く唱えられるにつれて、頻繁に建白書が提出されるようになった。政府は、これに関する規則を明定するの必要に迫られ、明治15年12月に請願規則（明治15年太政官布告第58号）を發布し、ここで初めて「請願」の文言が用いられた。しかし、これは請願と行政上の不服申立てである訴願を混同したものであり、明治23年に訴願法（明治23年法律第105号）の制定と同時に廃止された。

2 帝国憲法及びその関連法規

我が国で初めて請願が一応の権利として確認されたのは、大日本帝国憲法においてである。同憲法は、「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）という請願についての一般規定を設け、さらに帝国議会両議院に対する請願について、「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）と定めた。請願書の受理は、議院が直接に人民と交渉し得る唯一の権能であった⁽⁷⁾。

この第50条を受けて、議院法（明治22年法律第2号）に請願関係規定が設けられ、請願書は議員の紹介により各議院において受理し、請願委員会に付して審査し、請願委員会において本

(3) F.W. メイトランド（小山貞夫訳）『イギリスの初期議会』創文社、1969、p.41.

(4) 美濃部達吉『議会制度論』（現代政治学全集 7）日本評論社、1930、pp.19-20.

(5) 清宮 前掲論文、p.63.

(6) 原度「請願の変遷」『議会政治研究』33号、1995.3、pp.74-75. を参照。

(7) 美濃部達吉『憲法撮要 改訂第5版』有斐閣、1932、p.412.

会議に付すべきと決したものの又は議員30人以上の要求があったものに限り本会議に付するものとされた。もっとも、両議院は自ら行政に当たるわけではないので、行政措置に係る請願の趣旨を採択すべきと決しても、議院自ら措置することはできず、政府にこれを送付するのみであった。すなわち、議院に対する請願は、実は議院を通じて政府に請願するものに異ならず、議院の力を借りて請願に重みを加えようとするものであった⁽⁸⁾。

大日本帝国憲法下では、広範囲にわたり命令の所管が認められ、行政機関の組織権限に係る規定は、原則として命令によるものとされた。前述のように請願については、第30条で「別ニ定ムル所ノ規程ニ従ヒ請願ヲ為スコトヲ得」と定め、詳細は命令の形式による「規程」に委任する趣旨の文言を用いていた⁽⁹⁾。「別ニ定ムル所ノ規程」に当たる法令は、同憲法制定後長らく定められなかったが、大正6年になってようやく請願令（大正6年勅令第37号）として公布された。

ただし、大日本帝国憲法下での請願は、「相当ノ敬礼ヲ守」ることが求められ、皇室に対する不敬の語や政府や議院に対する侮辱の語を用いることは禁じられたほか、皇室典範や憲法の変更に関する事項、司法及び行政裁判に関する事項の請願は許されておらず、臣民の権利としての性格は薄かった。

3 帝国議会における請願手続

帝国議会での請願審査の手続は、議院法第13章（第62条から第71条まで）に規定された。両議院における請願の取扱いは、次のとおりである⁽¹⁰⁾。

各議院に提出する人民の請願書は、議員の紹介により、議院がこれを受け取る。請願書は各議院において請願委員会に付して、審査させる。請願委員会において審査の上、規程⁽¹¹⁾に適合しないと議決認定した請願書については、議長に報告し、議長はその報告に従い、紹介議員を経てこれを却下する。請願委員会は、請願文書表を調製し、審査した請願書を却下したか否かにかかわらず、その要領を摘出掲載して、1週間ごとに、議院に報告する。この要領とは、請願の要旨だけでなく、請願者の住所、氏名、提出年月日、紹介議員の氏名、審査の年月日等をいう。請願委員会において審査した請願書のうち、当該議院の議事に付する必要があると認めるときは、特別に報告を行う。また、特別の報告がない場合でも、議員が議事に付する必要を認め、30人以上の賛成を得たときは、開会要求ができる⁽¹²⁾。議長は、特別の報告又は議員30人以上の要求があるときは、開会し、当該請願を議事に付さなければならない。各議院において、請願を採択すべきと議決したときは、意見書を付して、当該請願書を政府に送付する。事件により、議院が必要と認めるときは、政府の請願事件に関する意見如何の報告を求めることができる。

請願委員会における議院法上の審査基準（第66条から第70条まで）は、次のとおりである。

- ① 両議院は、法律上法人と認定された団体（市町村、国立銀行、鉄道会社等）以外の団体については、総代の名義をもって提出された請願書であっても、これを受けすることはできない。
- ② 各議院は、憲法改正の請願を受けること

(8) 同上, p.413.

(9) 清宮 前掲論文, p.67.

(10) 壁谷可六・上野太郎『議院法義解 完 附会計法義解』同労舎出版部, 1889, pp.54-61.

(11) 議院法第66条から第70条まで(同上, p.55.)

(12) 同上, p.57.

はできない。

- ③ 請願書は、請願の名義及び哀訴嘆願の体式を用いる必要があり、そうでないものを、各議院は、受けることができない。
- ④ 請願書中に、皇室に対し不敬にわたる語、政府、貴族院・衆議院に対し侮辱の語を用いたものを、各議院は、受けることができない。
- ⑤ 各議院は、司法裁判及び行政裁判に属する事項の請願を受けることができない。

なお、各議院は、人民の請願を受けることについて、各自独立してその措置権を有し、相互に関与してはならないとされた。

このように、帝国議会時代の請願審査の特色としては、請願委員会が設置されていたことがまず挙げられる。さらに、旧衆議院規則第160条第2項においては、「……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」とされ、請願委員会は、法律の制定に関する請願については、法律案を具えて特別の報告をなすことができるものとされ、その法律案は請願委員長をもって発議者とし、その議院に議案として提出できるものとされていた。

なお、第1回帝国議会から第92回帝国議会までの間における、貴族院の請願受理件数は42,504件、採択件数は11,897件（約28%）、衆議院の請願受理件数は79,927件、採択件数は28,935件（約36%）であった⁽¹³⁾。

III 現行の請願関係法制

1 日本国憲法及びその附属法規

日本国憲法は、「何人も、損害の救済、公務員の罷免、法律、命令又は規則の制定、廃止又は改正その他の事項に関し、平穩に請願する権利を有し、何人も、かかる請願をしたためにいかなる差別待遇も受けない。」（第16条）と定め、国又は地方公共団体の機関に対し、その職務に関する事項について希望を述べる請願権を保障している⁽¹⁴⁾。ただし、同条は、請願権を権利として保障しているが、その権利の行使に伴い何らかの具体的な法的効果が生じるわけではなく、請願された事項について公の機関が審理したり、何らかの判定をすることを求める法的拘束力はない⁽¹⁵⁾。

請願権を具体化し、現実に行使させるために、新たに請願法（昭和22年法律第13号）が制定された。国会の各議院に対する請願については、国会法（昭和22年法律第79号）第9章に關係規定が設けられ、衆議院規則第11章及び参議院規則第11章に細目が定められている。また、地方公共団体の議会に対する請願については、地方自治法（昭和22年法律第67号）に關係規定が置かれている⁽¹⁶⁾。

請願法は、旧請願令と同じように、請願についての一般法である。同法第1条に「請願については、別に法律の定める場合を除いては、この法律の定めるところによる」とあるのは、この旨を示すものである。この「別に法律の定め

(13) 衆議院・参議院編『議会制度百年史 資料編』1990, pp.235-238.

(14) 宮澤俊義・芦部信喜補訂『全訂日本国憲法』日本評論社, 1978, p.228. を参照。

(15) 伊藤正巳『憲法 第3版』（法律学講座双書）弘文堂, 1995, p.399.

(16) 普通地方公共団体の議会に請願しようとする者は、議員の紹介により請願書を提出しなければならない（地方自治法第124条）。普通地方公共団体の議会は、その採択した請願で当該普通地方公共団体の長、教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会若しくは公平委員会、公安委員会、労働委員会、農業委員会又は監査委員その他法律に基づく委員会又は委員において措置することが適当と認めるものは、これらの者にこれを送付し、かつ、その請願の処理の経過及び結果の報告を請求することができる（同法第125条）。

る場合」とは、国会法の当該規定のようなものをいい、この意味で国会法は請願法の特別法であり、地方自治法も同様の法的位置づけであると考えられる。

このように、請願法のほか、国会法及び地方自治法にそれぞれ請願について特に定めがあり、国会及び地方議会経由の請願が特別に法定されている理由としては、一応次のものを挙げることができよう。

- ① 各議院に対する請願は、その歴史的由来からしても、請願権行使の主要なものであること⁽¹⁷⁾。
- ② 議会経由の請願は、議会の力を借りて請願に重みを加えることができることから⁽¹⁸⁾、政府ないし執行機関に対する請願であっても、議会を通じて行うことに意義があること。
- ③ 国政に関する国民の請願が、主に国権の最高機関としての国会に向けられるべきことは、日本国憲法の予定するところであるとも考えられ得ること⁽¹⁹⁾。また、日本国憲法には地方自治の章が置かれ、地方公共団体の議会も、当該地方公共団体に対する重要な請願のルートと考えられたこと。
- ④ 大日本帝国憲法において帝国議会への請願が明定され、議会経路の請願手続が比較的整備されていたということを背景として、議院法が国会法へ、請願令が請願法へと実質的な意味で改められたこと。

2 国会における請願手続

国会における請願手続の概略は、次のとおりである⁽²⁰⁾。

- ① 提出 各議院に請願しようとする者は、議員の紹介により請願書を提出しなければならない(国会法第79条)。各議院は、それぞれ請願を受け、互いに干渉しないこととされている(国会法第82条)ので、請願者は、各議院に請願することができる。請願は、国会召集日から提出できるが、会期末は審査の都合上、議院運営委員会理事会の決定により紹介提出につき期限を定めることとされている。おおむね会期終了日の7日前に締め切る例であり、ごく短期間の国会の場合には、請願を扱わないことがある。同じ請願者が、同一会期内に同一趣旨の請願書を重複して提出することはできない(紹介議員が異なっても同様)。
- ② 記載事項 請願書には、請願者の住所及び氏名(法人の場合はその名称及び代表者の氏名)を記載しなければならない。請願書には普通の邦文を用いなければならないが、やむを得ず外国語を用いるときは、これに訳文をつけなければならない⁽²¹⁾。請願を紹介する議員は、請願書に署名又は記名押印する。
- ③ 受理・付託 議院に請願が受理されると、議長は、請願文書表を作成し、各議員に配

(17) 伊藤 前掲書, p.399.

(18) 美濃部 前掲注(7), p.413.

(19) 吉田栄司「請願権の現代的意義・再考」『関西大学法学論集』43巻1・2号, 1993.6, p.315.

(20) 請願手続、請願情報等については、衆議院及び参議院のホームページ上に掲載されている。衆参両議院の請願の取扱いは、おおむね同様であるが、若干取り扱いを異にする点があり、この点につき、原 前掲論文, p.80.を参照。また、請願手続及び実務の詳細については、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号, 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号, 1993.9, pp.1-9; 峯尚子「解説 衆議院先例集(8) 請願」『議会政治研究』47号, 1998.9, pp.62-67.を参照されたい。

(21) 衆議院規則第172条。参議院においても外国語、点字による請願書は訳文を付することとされている。なお、参議院規則第164条には、「請願書の用語は、平穩なものでなければならない。また、その提出は平穩になされなければならない。」との規定がある。

布すると同時に、適当な委員会に付託する。なお、参議院においては、不適正行政に対する苦情を内容とする請願（苦情請願）については、行政監視委員会に付託される。請願文書表には、請願者の住所、氏名、請願の要旨、紹介議員の氏名及び受理の年月日を記載する。請願が裁判官の罷免を求めるときは、議長は、委員会ではなく裁判官訴追委員会に送付する。

- ④ 審査・議決 請願は、各議院において委員会の審査を経た後、これを議決する（国会法第80条第1項）。委員会は、請願についてその審査結果に従い、議院の会議に付することを要するものと要しないものを区別して議院に報告する。議院の会議に付することを要する請願については、採択すべきものと不採択とすべきものを区別して報告する。採択すべき請願のうち、内閣に送付することが適当と認められるものについては、その旨を付記する⁽²²⁾。なお、委員会において、議院の会議に付することを要しないと決定した請願は、会議に付さないが、議員20名以上の要求があるものは、会議に付さなければならない（国会法第80条第2項）との規定がある。委員会において、議院の会議に付することを要しないと決定した請願について、議員20名以上から休会中の期間を除き委員会報告の日から7日以内に会議に付する要求がないときは、委員会の決定が確定する。請願の審査結果は、議了後速やかに当該紹介議員に通知される。

- ⑤ 内閣への送付 各議院において採択された請願のうち、内閣において措置することが適当と認められたものは、内閣に送付される（国会法第81条第1項）。送付を受けた内閣は、請願の処理の経過を毎年各議院に報告しなければならない（国会法第81条）とされており、報告は毎年2回行われる例である。この報告書は、印刷の上各議員に配布される。

帝国議会時代と国会における請願に関する最大の相違点は、帝国議会時代の請願委員会の制度がなくなって、所管の委員会で審査することとされたことである。その理由について、第1回国会衆議院議院運営委員会において、「常任委員会で一定の国政の部門を審査するならば、その部門に属する請願はその常任委員会が当然やるべきだ。その方が請願の採択あるいは不採択等についても非常に権威あるものであるということで、各々その部門の請願がその常任委員会にいくことになった」という内容の答弁が事務総長からなされており⁽²³⁾、国会法の成立により、委員会中心主義となった議会運営の在り方を反映した考え方があったことが分かる⁽²⁴⁾。このほかの相違点としては、国会では、請願対象の制約がなくなったこと、内閣の報告が義務付けられたこと等が挙げられる。

なお、第1回国会から第118回国会までにおいて、衆議院の請願受理件数は324,998件、採択件数は101,844件（一部採択331件を含む。）（約31%）、参議院の請願受理件数は251,148件、採択件数は73,236件（約29%）であった⁽²⁵⁾。国会

⁽²²⁾ 衆議院規則第178条。参議院規則では、委員会において採択すべきものと決定した請願については、報告書に意見書案を付して提出することができる（参議院規則第171条）とされている。

⁽²³⁾ 第1回国会衆議院議院運営委員会議録第16号 昭和22年8月21日, p.96.

⁽²⁴⁾ 衆参両議院ともに請願の審査を小委員会に付した例がある。また、各委員会に「請願小委員会（請願審査小委員会）」ないし「請願及び陳情に関する小委員会」を設置した例として、衆議院においては第2回国会の国土計画委員会請願小委員会、第22回国会及び第24回国会から第27回国会までの運輸委員会請願審査小委員会、第31回国会の商工委員会請願審査小委員会が、参議院においては第1回国会の国土計画委員会請願及び陳情に関する小委員会、労働委員会請願及び陳情に関する小委員会、第2回国会の在外同胞引揚問題に関する特別委員会請願及び陳情に関する小委員会、第3回国会の運輸委員会請願及び陳情に関する小委員会がある。

になってから（第118回国会まで）とⅡ－3で見
た帝国議会時代とを比較すると、請願受理総数
は4.7倍、採択総数は4.3倍となったが、採択率
は帝国議会、国会時代を通じて3割程度とほぼ
同率である。

3 その他の意思表示手段

(1) 国会への陳情書

国民の国家機関への希望の陳述手段として、
請願類似のものに陳情書がある。帝国議会時代
は、議員の紹介のない請願は受理されなかった
が、国会では、議員の紹介のない請願は「陳情」
として受理されている。初期の国会では、両議
院とも規則で、その内容が請願に適合する陳情
書は請願と同様に扱う旨を定めていたが、その
後規則が改正され、現在では、陳情書は委員会
審議の参考として取り扱われることとされてい
る。

衆議院規則第180条によれば、「陳情書その他
のもので、議長が必要と認めたものは、これを
適當の委員会に参考のため送付する。」とされ
る。参議院の場合には、参議院規則第173条が
「議院は、陳情書その他のものであつてその内
容が請願に適合するものは、これを受理して、
請願書と同様に処理しなければならない。」と
定めていたが、同条は、昭和30年の改正で削除
された。もっとも、参議院においても、陳情書
は参考として各常任委員会に送付されている⁽²⁶⁾。

(2) 行政機関への請願

行政機関への請願の採択、事後処理等につい
ては、各機関の判断に任されており、調査・処

理報告等の義務はなく、実際の運用においても、
どの程度「誠実に処理」（請願法第5条）されて
いるかは必ずしも明確ではない。これに関して
は、このような制度運用が違憲であるとはいえ
ないが、請願権の行使に実質的効果を与えるた
めには、請願内容についての審査や審査結果の
報告をある程度まで義務付ける制度が必要であ
るという指摘⁽²⁷⁾がある。

(3) 地方議会の意見書

国民が直接に希望を述べる手段ではないが、
地方議会が国家機関に意見を表明するものとし
て、意見書の提出制度がある。地方議会の意見
書提出は、地方自治法第99条に基づいて行われ
ている。同条によれば、「普通地方公共団体の
議会は、当該地方公共団体の公益に関する事件
につき意見書を国会又は関係行政庁に提出する
ことができる。」とされる。なお、同条中「国
会」については、地方議会の活性化の観点から、
平成12年の地方自治法改正により追加されたも
のである。同条については、意見書の提出を受
けた国会及び関係行政庁は、少なくとも受理の
義務はあるが、意見書に対して回答その他積極
的行為をする義務まではないと解されている⁽²⁸⁾。

地方議会からの意見書提出の手続は、次のと
おりである⁽²⁹⁾。衆議院への意見書は、衆議院議
長宛てに、表題を「〇〇に関する意見書」とし、
当該議会名及び議長名を記載し公印を押印の上、
地方自治法第99条に基づく意見書であることを
明記して、郵送等で提出することとされている。
なお、提出された意見書は、議長において受理
した後、適當の委員会に参考送付される。

(25) 衆議院・参議院編 前掲書, pp.239-243.

(26) この点につき、第139回国会参議院行政機構及び行政監察に関する調査会会議録第1号 平成8年12月12日, pp.17-18. を参照。

(27) 野中俊彦ほか『憲法I 第4版』有斐閣, 2006, p.519.

(28) 松本英昭『新版 逐条地方自治法 第3次改訂版』学陽書房, 2005, pp.342-343.

(29) 衆議院ホームページ「衆議院の案内—各種手続き—請願・陳情・地方議会からの意見書」

<http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_tetuzuki.htm> (last access 2006.5.15)

IV 請願制度の充実のための主な改革・提言

請願制度の充実に関しては、国会発足当初から現在に至るまで、様々な試みがなされてきた。その主な動き・提言内容について概観する。

1 請願審査の充実のための改革

第1回国会では、衆議院議院運営委員会(昭和22年8月2日)において、請願の取扱いについて、次のとおり決定された⁽³⁰⁾。すなわち、「① 請願は、議案その他の審査とにらみ合わせ、委員会が適当と認める時期に審査する。② 請願を審査するときは、先ず紹介議員の説明を聴取する。③ 請願については、公聴会を開くことができない。④ 請願については、両院の合同審査会を開くことができない。⑤ 請願の審査のために証人の出頭を求め委員を派遣し及び報告並びに記録の提出を要求することはできる。⑥ 請願の審査は慎重を期することとし、苟も採択した以上は必ずこれが実現の方途を講ずるものとする。これがため(イ) 請願の内容に応じ必要のあるときは、委員会において法律案を起草提出する。(ロ) 予算的措置を必要とするものについては、必要により予算委員会と連合審査会を開く等の措置を講ずる。⑦ 議院において採択又は不採択と決したのものについては、請願の紹介議員にその結果を通知する。⑧ 本会議又は委員会において既に審議を終わった議案又

は請願と同一趣旨の請願でもこれを審査することは差支えない。但し、既に請願の目的の達せられているものについては審査しない。」というものである⁽³¹⁾。

次いで、第2回国会では、両院法規委員会(昭和23年6月22日)⁽³²⁾で「内閣に送付した請願の取扱いに関する勧告案」が可決された。その内容は、「① 議院が請願を採択した当該会期の終わった日から3ヶ月以内に提出することを原則とすること。② 前項に掲げる3ヶ月目の日が国会の閉会中であるときは、次の国会の会期の初めに提出すること。③ 請願の内容が予算、立法措置等に関係があるために前二項の期限によることが困難なときは、その期限内になるべく中間的な報告をなし、爾後更に処理の経過を報告すること。但し、いずれの場合にもその報告の提出は、内閣が請願の送付を受けた日から1年をこえないようにすること。」⁽³³⁾というものであった。

衆議院では、第61回国会の議院運営委員会理事会(昭和44年7月3日)において、請願審査に関する件として、「請願については、現在会期末に一括して審査しているようであるが、会期が長期にわたる場合には、各委員会における実情に応じ、会期半ばの適当な時期にもその審査を行い、また、請願小委員会を設置する等の方法を考慮し、請願審査の慎重を期する必要があるものと認める。」⁽³⁴⁾と決定し、議長は各委員長にこの旨文書をもって通知した。

また、第63回国会の衆議院議院運営委員会理

⁽³⁰⁾ 衆議院事務局『衆議院委員会先例集 平成15年版』2003, pp.197-198.

⁽³¹⁾ 『朝日新聞』1948.6.5.には、「国民と国会を結ぶ請願、陳情制度は、新国会から従来の請願委員会に代って21の常任委員会が直接にこれを受付け世論を大いに反映させるように改められたが、折角ひろげられたこの“国会の窓”も、委員会に手足のないことと国会の権限から儀礼的処理しか出来ず、国会は単に国民の声を政府に取次ぐメッセンジャー役を承るにとどまりがち……各委員会に再検討の声が起っている」との記事が掲載されている。

⁽³²⁾ 従前設置されていた両院法規委員会の概要、構成、権限及び会議については、鈴木隆夫『国会運営の理論』聯合出版社、1953, pp.521-534.を参照。

⁽³³⁾ 第2回国会両院法規委員会会議録第10号 昭和23年6月22日, p.3.

⁽³⁴⁾ 衆議院事務局 前掲書, p.198.

事会（昭和45年1月20日）において、「請願審査に関し、去る第61回国会において別紙の申し合わせを行ない、会期の途中においても各委員会の実情に応じ適当な時期にこれを審査する等の要望をしたのであるが、更に請願審査の慎重を期するため、各委員会において可能な限り十分な審議の時間をとる等特段の考慮を願いたい。」⁽³⁵⁾と決定し、議長は各委員長にこの旨文書をもって通知した。

2 参議院改革における動向

(1) 参議院改革協議会

一方、参議院では、請願審査の内容の充実について、参議院改革協議会及び議院運営委員会理事会において協議を行い、昭和55年2月20日に、議院運営委員長から各委員長に対し、請願審査についての協力要請が行われた。これによれば、「……議院運営委員会理事会においてその具体的方法の第一歩として、各委員会は、理事会において、その取扱いにつき意見の一致をみた付託請願から逐次処理すべきであるとの合意に達しました。また、議院運営委員会におきましては、かねてから請願審査の進捗を図る意味から、各委員会議了の請願はその都度、最近の本会議に上程することにしております。……」⁽³⁶⁾とされている。

また、第102回国会では、参議院改革協議会（昭和60年6月19日）は、同年6月12日に小委員会から提出された「請願審査の充実について」等の報告書を了承し、これを協議会の答申とすることとした。この答申には、請願審査の改善策として、「① 請願審査の時期については、第91回国会における議院運営委員長の各委員長に対する要請（昭和55年2月20日）にもかんがみ、

会期末に一括して審査される傾向にあるのを改め、会期中においても積極的に審査する。② 緊急に措置する必要のある請願については、その内容に応じて、時機を失しないよう審査する。③ 議案の審査及び国政調査に当たっては、これに関連する請願に十分配慮する。④ 請願審査に当たっては、各委員会の実情に応じ、自主的に請願審査の実をあげるよう努める。⑤ 採択した請願について、国会で処理できるものについては、積極的にその実現に努めるとともに、内閣に送付したものについては、政府の処理状況を聴取するなど、その願意の実現を図る。」⁽³⁷⁾の各項目が挙げられた。

さらに、第132回国会では、参議院改革協議会（平成7年6月1日）は、同小委員会から5月25日に提出された「請願審査の充実等」等を了承し、協議会の答申とすることとした⁽³⁸⁾。同答申では、「請願の審査方法」について、「① 請願審査の時期については、第91回国会（昭和55年2月20日）における議院運営委員長の各委員長に対する要請にもかんがみ、会期末に一括して審査される傾向にあるのを改め、会期中においても積極的に審査する。② 緊急に措置する必要のある請願については、その内容に応じて、時機を失しないよう審査する。③ 議案の審査及び国政調査に当たっては、これに関連する請願に十分配慮する。④ 請願審査に当たっては、各委員会の実情に応じ、自主的に請願審査の実をあげるよう努める。⑤ 採択した請願について、国会で処理できるものについては、積極的にその実現に努めるとともに、内閣に送付したものについては、政府の処理状況を聴取するなど、その願意の実現を図る。」とした。また、「請願の審査結果通知」について、「請願紹介議

⁽³⁵⁾ 同上, pp.198-199.

⁽³⁶⁾ 参議院事務局『参議院改革の経緯と実績 平成14年版』2002, p.23. また、参議院における請願改革につき、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号, 1996.6, pp.39-47. を参照。

⁽³⁷⁾ 参議院事務局 前掲書, pp.105-108.

⁽³⁸⁾ 同上, pp.207-209.

員から請願者へ審査結果を連絡する際の利便を図るため、事務局から紹介議員に対し、当該議員紹介に係る請願に関する採択、不採択等の審査結果を議了後速やかに通知する。」とした。この答申を踏まえ、請願の審査結果の通知は、第132回国会から行われている。

(2) 参議院行財政機構及び行政監察に関する調査会

近年、オンブズマン制度⁽³⁹⁾の導入論議に併せて、請願権ないし請願制度についても言及されることがある⁽⁴⁰⁾。それは、オンブズマン制度の機能として、(a)行政統制・行政監視機能、(b)苦情の受理と処理機能、(c)行政改善機能があるとされ⁽⁴¹⁾、国民が国家の機関に対して希望を述べる請願とは、特に苦情の受理という局面と、議会による行政統制・行政監視という点においてその類似性がみられるためである⁽⁴²⁾。

参議院では、平成7年6月1日の参議院改革協議会報告書に基づき、行財政機構及び行政監察に関する調査会が設置され、オンブズマン制度と苦情請願についても検討された。

第139回国会(平成8年12月12日)の同調査会においては、「時代の変化に対応した行政の監査の在り方」のうち国政調査権・請願制度に関する件について、参考人意見聴取及び質疑が行われた⁽⁴³⁾。吉田栄司参考人からは、請願制度についての憲法論的な位置づけ、ドイツ連邦議会の請願委員会等についての説明がなされた。また、辻啓明参考人からは、「請願審査の問題点及びその改善策」について、大要次のような説明がなされた。すなわち、①請願改革の項目としては、請願審査の時期の適正化、採択請願のアフターケア、請願審査の結果についての請願紹介議員への通知の3つがある。②地方議会における請願審査の対比としては、地方議会の場合、多くが閉会中受理を行っていること、複数の委員会にわたる請願については複数の請願が提出されたとみなし各委員会に付託していること、1件ずつ詳細な審査が行われ行政当局の説明も聴取すること、採択だけでなく一部採択・趣旨採択・不採択の決定をしていること、会期が短いため請願についても継続審査が認められていること、採択・不採択の別なく請願審

(39) オンブズマンとは、行政の作為ないし不作為によって権利の不当な侵害や不利益を被り、苦痛を感じた国民の申立てを受け付けて実情を調査し、行政の側に問題点があったことが判明すれば、是正措置を勧告し、速やかに救済を図るために任命される人あるいはその人を中心として運営される制度を意味する。(片岡寛光「比較オンブズマン」『早稲田政治経済学雑誌』284・285合併号, 1986.1, pp.162-163.)

(40) 早くは、総務庁オンブズマン制度研究会報告(昭和61年6月)において、「我が国における行政救済制度等」の一つとして請願が掲げられ、「実際の請願事案についてみると、団体等から出される国政に関する意見・要望が多く、個人の権利の救済を求めるものは極めて少ない状況にある。また、各省庁に対する直接の請願については、必ずしもその取扱い、回答等の手続が明確になっていないことから、その実態を把握し難い状況にある。「請願」事案がその内容からみて陳情あるいは行政相談事案と区別し難いことも実態把握を困難にしている一因であろう。」との指摘がなされた。

(41) 宇都宮深志『公正と公開の行政学—オンブズマン制度と情報公開の新たな展開—』三嶺書房, 2001, p.14.

(42) D.C. ローワット教授は、オンブズマンと類似の制度の中で最も近いものとして、米英諸国の立法府の独立機関である会計検査院長を挙げる。その理由は、財政処理に特殊化されているとはいえ、一般的な行政監査を行い、一般からの苦情を調査すれば、それだけで同じ機能を果たすことになると言い得るからであるとする。Donald C. Rowat, *The Ombudsman Plan, The Worldwide Spread of an Idea*, 2nd ed., University Press of America, 1985, p.175. (D.C. ローワット著(川野秀之監訳)『世界のオンブズマン構想』早稲田大学出版部, 1989, p.193.)

(43) 第139回国会参議院行財政機構及び行政監察に関する調査会会議録第1号 平成8年12月12日。請願制度については、吉田栄司・関西大学法学部教授、辻啓明・前参議院外務委員会調査室長が意見を陳述した。

査の結果を請願者に通知する議会が多いこと、が挙げられる。③ 請願改革の今後の課題として、苦情申立型請願は委員会がオンブズマン的機能を果たすこと、政策提言型請願は採択・不採択と決めるのではなく国会における検討資料とすることを議決すること、多数の国民の声を集めるため国会自らアンケート調査のような形で世論調査を実施すること、アイデア提供型請願を歓迎すること、国会と国民との間で討議がなされること、が挙げられる。

同調査会報告書⁽⁴⁴⁾によれば、参議院にオンブズマン的機能を備えた行政監視のための第二種常任委員会を設置し、その具体的所掌事項としては、① 行政監視のための調査、② 「行政監察計画」等についての調査、③ 苦情請願の審査、④ 提案、勧告等が挙げられ、③については、不適正行政に対する苦情を内容とする請願（苦情請願）を審査し、その際には、委員会の意向を多様に反映させるために意見書を活用することにより、オンブズマン的な苦情救済の機能を発揮するものとされた。

国会としても、行政監視機能の強化の観点から検討が行われ、平成9年の国会法改正により、衆議院では決算行政監視委員会が、参議院では行政監視委員会がそれぞれ設置された⁽⁴⁵⁾。参議院においては、行政に対する苦情に関する事項は行政監視委員会の所管とされており（参議院規則第74条）、同委員会は、平成17年10月24日、交通事故への警察当局の対応に関する「苦情請願」を初めて採択した⁽⁴⁶⁾。

3 近年の主な改革提言

(1) 国会改革に関する私的研究会

衆議院議長及び副議長による「国会改革に関する私的研究会」が、平成6年6月3日に報告した「国会改革への一つの提言」では、「四 請願の取扱い」として、「① 委員会は、請願について、会期中に、その内容に応じて随時、審査するようにすること。そのため、各委員会において、『請願審査小委員会』を設置すること。② 請願の審査結果について、請願者に報告する方途を講ずること。③ 採択された請願については、委員会において法制化の可否についての検討を早急に行う等、その内容の実現を図るための措置をより積極的に講ずること。」⁽⁴⁷⁾について検討すべきと提言された。

(2) 参議院の将来像を考える有識者懇談会

平成12年4月26日には、参議院議長から諮問を受けていた「参議院の将来像を考える有識者懇談会」（座長：堀江湛尚美学園大学学長・慶應義塾大学名誉教授）が意見書を提出した。この意見書では、「4 (6) 請願審査を充実させる。」の項目の中で、「請願は国民の重要な権利の行使であるにもかかわらず、従来は会期末に一括して採択されるなど、十分な審査が行われてこなかった。これらの中には政党で集約されないものも含まれている。また、インターネット等を用いた方法を検討することにより、国民の多様な意見等の表明が可能となる。そこで請願審査を充実させるため、参議院に常任委員会として請願委員会を設置することとしてはどうか。」⁽⁴⁸⁾

(44) 第140回国会参議院会議録第34号 平成9年6月11日, pp.39-47.

(45) 国会の行政監視機能の強化に係る議論の過程では、第139回国会に行政監視院法案（民主党案）、第140回国会に行政監視院による行政監視の手続等に関する法律案（日本共産党案）が提出されるなどした。

(46) 『朝日新聞』2005.10.25. を参照。

(47) 上田章・五十嵐敬喜『議会と議員立法—議員立法についての元衆議院法制局との対論—』公人の友社, 1997, pp.148-149.

(48) 「資料 参議院の将来像に関する意見書」『議会政治研究』54号, 2000.6, p.9.

という提言が行われた。

(3) 衆議院改革に関する調査会

衆議院議長から委嘱を受けて発足した「衆議院改革に関する調査会」(会長：瀬島龍三NTT相談役)の平成13年11月19日の答申においては、「三(五) 請願を積極的に活用する」として、「請願は憲法第16条に定められる国民の重要な権利である。請願審査の在り方について、ハンセン病問題で指摘された国会の立法不作為を契機として、その問題点が改めて問われることになった。請願の内容をどのように処理するかについて、一義的には送付を受けた行政府の判断を待つとしても、国会自ら、請願を立法措置を講ずるための重要な判断材料として積極的に活用すべきである。」⁽⁴⁹⁾との提言がなされた。なお、II-3で見たように、帝国議会時代の旧衆議院規則では、法律の制定に関する請願は法律案を具えて報告する規程があったが、国会においてもこのような請願立案化条項が規定されるべきであったという指摘もある⁽⁵⁰⁾。

(4) 衆議院及び参議院の憲法調査会報告書

平成17年4月の衆議院憲法調査会報告書においても、議会オンブズマンその他の行政監視に関する議論の中で、請願権について言及がなされている。調査の過程では、参考人意見聴取において、「国会の有する行政監視機能を強化し、護民官的機能を有するものとしても、議会型が適しており、請願権(16条)を具体化するものとして、現行憲法上正当化される」⁽⁵¹⁾との見解

が示された。一方で、報告書には、オンブズマン制度の導入に慎重な意見の論拠として、請願権や国政調査権の実質化こそ先決であることも挙げられた⁽⁵²⁾。

同月の参議院憲法調査会報告書においては、「第3部 主な論点及びこれに関する各党・各議員の意見」の中に、「参議院の行政監視委員会は省庁横断的な議論により政策全体の統合性が図れ、その評価が十全にできる。また、同委員会の苦情請願制度は請願権をいかすものであり、活用を期待したい。」⁽⁵³⁾との意見が収載されている。

V 外国議会の請願関連法制

これまで見てきたように、我が国では、請願審査の充実、請願委員会の設置、請願制度の活用による行政監視・オンブズマン的機能の実現、インターネットの利用などの提言がなされている。その中には、既実現されたものもあるが、更なる検討を要するものもある。

以下では、これらの諸点を考える際の参考に資するため、外国議会(英国、スコットランド、ドイツ)の請願関連法制を概観する。

1 英国(連合王国)

(1) 請願制度

Iで見たように、英国の請願制度は古くから存在しているが、現行の請願制度は、1669年の庶民院決議と、庶民院規則に基づく⁽⁵⁴⁾。

1833年に請願委員会(Committee on Public

(49) 石塚公彦「国民の視点で求める議会の理想像－衆議院改革に関する調査会答申と審議過程－」『議会政治研究』61号, 2002.3, p.11.

(50) 前田英昭「国会の請願審査－「口利き」を透明化する方法－」『国会月報』641号, 2002.5, p.57.

(51) 宇都宮深志参考人の意見(衆議院憲法調査会『衆議院憲法調査会報告書』2005.4, pp.147-148.)。また、第159回国会衆議院憲法調査会統治機構のあり方に関する調査小委員会議録第2号 平成16年3月11日, pp.1-5.を参照。

(52) 衆議院憲法調査会 前掲書, pp.245-246.

(53) 参議院憲法調査会『日本国憲法に関する調査報告書』2005.4, p.148.

(54) なお、私法案(Private Bills)に対して反対・変更を求める方式としての請願(petition)も存在するが、ここでいう請願(public petition)とは区別される。

Petitions)が初めて設置されたのは、請願の印刷に係る経費を削減することが主たる目的であった。個人的苦情、議会特権に関するものを除くすべての請願が請願委員会に付託され、そこで分類され、必要な場合には印刷された。委員会報告書が会期中適宜印刷され、請願の内容、署名数等が示されたが、請願委員会には調査権限、請願のメリットを報告する権限、政府各省等の責任者に救済措置を求めて質問する権限はなく、庶民院はしばしば他の特別委員会に付託するようになった⁽⁵⁵⁾。結局、議事手続特別委員会の報告⁽⁵⁶⁾に従って、請願委員会は、1974年4月4日に廃止された⁽⁵⁷⁾。なお、後述のようにスコットランド議会には請願委員会があり、議員が国民の関心事項に注意を払うためには、庶民院にも請願委員会を再設置すべきであるという見解もある⁽⁵⁸⁾。

請願文書は、一定の様式に従い、礼節を重んじなければならないとされる。作成は、手書きである必要はない。英語で記述されるか、そうでない場合には紹介議員によって認証された訳文を付さなければならない。請願には、1名以上の署名が必要であり、署名の次に住所を記さなければならない。法人の請願の場合には、社印・公印を押す必要がある。紹介議員は、請願書の最初の頁の冒頭に署名をしなければならない。

請願には、庶民院議員の紹介が必要であるが、慣例で議長は請願を紹介せず、議長の選挙区民からの請願は、他の議員によってなされる⁽⁵⁹⁾。議員は、自らの見解とするところではない趣旨の請願も紹介提出することができる⁽⁶⁰⁾。正式に提出する場合には、議員は請願担当職員に通告した後、月曜日から木曜日までは散会前に、金曜日には開会直後に紹介提出する。非公式に提出する場合には、庶民院議長席裏の請願袋に請願を入れることで、開議中は随時請願を紹介提出することができる。請願が当面する個人的な苦情を申し立てており、これに対し即座に救済措置をとる緊急の必要性がある場合に限り、請願に関する審議を行うことができる。請願は印刷の上、関係省庁に送付される。回答がなされた場合には、回答も印刷される。

2003-04年会期の請願提出件数は128件（うち82件について政府が回答。ほかに各省庁からの回答されたものもある。）であった⁽⁶¹⁾。

なお、請願は、貴族院議員を通じて貴族院に提出することもできるが、提出の言明以外の演説や討論はなされず、印刷もされず、ほとんど活用されていない⁽⁶²⁾。

(2) 庶民院議員経由の苦情申立て（オンブズマン制度）

一方、1967年議会コミッショナー法⁽⁶³⁾によ

⁽⁵⁵⁾ Sir David Lidderdale ed., *Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, London: Butterworth, 19th edn., 1976, pp.821-822.

⁽⁵⁶⁾ *Second Report from the Select Committee on Procedure*, Session 1972-1973, HMSO.

⁽⁵⁷⁾ Lidderdale ed., *op. cit.*, p.822.

⁽⁵⁸⁾ *The Challenge for Parliament: Making Government Accountable, Report of the Hansard Society Commission on parliamentary scrutiny, chaired by Rt Hon Lord Newton of Braintree*, London: Vacher Dod, 2001, p.87.

⁽⁵⁹⁾ William McKay ed., *Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, London: LexisNexis UK, 23th edn., 2004, p.937.

⁽⁶⁰⁾ *Ibid.*

⁽⁶¹⁾ *Public Petitions, HC Factsheets, Procedure Series No.7*, Revised January 2005, p.8.

⁽⁶²⁾ Robert Rogers and Rhodri Walters, *How Parliament Works*, Harlow, England: Pearson/ Longman, 5th edn., 2004, p.308.

り、議会コミッショナー (Parliamentary Commissioner for Administration) が設置された。これは、議会オンブズマンと通称されるもので、政府の推薦により国王が1名を任命するものである。国民は、中央政府による不適切な行政に由来する苦情を、庶民院議員の紹介によって議会コミッショナーに申し立てることができる。議会コミッショナーの権限は、調査・意見表明・勧告であるという点で強制力はなく、職権調査は行い得ない。なお、議会コミッショナーは、医療サービスコミッショナーを兼務しており、2004-05年度には4,189件の申立てを受理し、2,886件を処理している⁽⁶⁴⁾。

英国では請願制度とオンブズマン制度が並立しているが、いずれも庶民院議員経由である点で両制度は共通している。なお、庶民院議員の紹介 (MP filter) 以外に、コミッショナーへの直接の申立てを可能とする「議会コミッショナー (改正) 法案」 (Parliamentary Commissioner (Amendment) Bill [HL]) が2004年11月24日に貴族院議員の議員立法で提出され、2005年3月3日に貴族院を通過したが、成立には至らなかったという立法動向もある。

(3) その他の意思表示手段

議会における正規の質問制度に適さない単純又は私的な質問のほか、選挙区民から議員に寄せられる行政への苦情についても、議員が、議員書簡 (MPs' letters) を所管大臣 (副大臣等も含む。) に送付し、コメントを求めることができる。この議員書簡は、随時送付することができ、

選挙区民が直接省庁へ苦情を申し立てるよりも効果があるとされる⁽⁶⁵⁾。2002年に政府各省及びエージェンシーによって受理された議員書簡 (貴族院議員からのものを含む。) は、合計184,067通に及んだ⁽⁶⁶⁾。ただし、議会質問に比して、回答がおおむね15ないし20職務日と時間がかかるといふ欠点はある。貴族院議員による書簡も同様に取り扱われるが、貴族院議員は選挙区を持たないため、その数は多くはない。

首相官邸のホームページ⁽⁶⁷⁾では、首相への電子メールのほか、電子請願 (Electronic Petitions) を受け付けており、300名以上の署名のあるものは、同ホームページ上に回答文書が掲載されている。電子請願は、明確かつ簡潔な対象事項、回答のための主たる氏名及び住所、署名者の氏名・住所、電子メールアドレスを記載の上、電子メールで提出し、通常同日に受理され、2週間程度で回答がなされる。

2 スコットランド

(1) 請願制度

ブレア政権下の権限委譲 (devolution) によって、スコットランドに対しては、1998年スコットランド法⁽⁶⁸⁾に基づき、一院制のスコットランド議会 (Scottish Parliament) が創設され、憲法、外交、防衛等の一定の留保事項を除いた第一次立法権の委譲と、所得税の3%についての課税変更権限の賦与が行われている⁽⁶⁹⁾。

スコットランド議会には、法案ごとに設置される法案委員会 (bill committee) のほか、スコットランド行政の省庁に対応した主題別委員会

⁽⁶³⁾ Parliamentary Commissioner Act 1967 (c.13)

⁽⁶⁴⁾ Parliamentary and Health Ombudsman, *Annual Report 2004-05, A year of progress*, p.36.

⁽⁶⁵⁾ Rogers and Walters, *op. cit.*, p.309.

⁽⁶⁶⁾ *Ibid*, p.308.

⁽⁶⁷⁾ 10 Downing Street, *Electronic Petitions* <<http://www.number-10.gov.uk/output/Page297.asp>> (last access 2006.5.15)

⁽⁶⁸⁾ Scotland Act 1998 (c.46)

⁽⁶⁹⁾ 田中嘉彦「英国における権限委譲」『地方再生一分権と自律による個性豊かな社会の創造一』(調査資料2005-1) 国立国会図書館調査及び立法考査局, 2006, pp.85-87. を参照。

(subject committee)と議事規則に定められた事項を所管する受任委員会(mandatory committee)の委員会があり、受任委員会の一つとして請願委員会(Public Petitions Committee (PPC))が設置されている。議事規則により、請願委員会は、スコットランド議会あての請願を審査し、特に、請願の採択及び採択された請願の採るべき措置を決定し、請願制度の運用を調査するものとされている。

スコットランド議会では、個人、団体を問わず何人も請願を提出することができ、これは民主的プロセスへの十分な参加を可能ならしめるものとされる。請願によって、議会は公衆の関心事項に着目することができ、また、現行法制の改正や新規立法の提案を議会に求めることが可能となる。ただし、英国議会に留保された事項、地方政府の決定、医療機関の活動、裁判所の手続については、請願審査の対象とはならない。

請願の提出、審査等の手続は、次のとおりである⁽⁷⁰⁾。

提出されたすべての請願文書は、スコットランド議会のホームページでアクセスすることができる。したがって、請願者は公開されたくない情報や署名を収載しないように留意する必要がある。また、虚偽の内容等の記載をしてはならない。請願を提出する前に、スコットランド行政政府への陳情や、地方議会議員、スコットランド議会議員、庶民院議員といった地元選出の公選職者の支援を求めることが期される。そこでの回答文書は、補助的情報として請願と同時に提出するものとされ、これを欠いた請願は提出者に返戻される。これらの要件を満たした請願者は、スコットランド議会のホームページ上に掲載されている書式を用いて請願文書を作成する。請願には、請願提出者の氏名、筆頭提出

者の連絡先、請願賛成者の全氏名、住所及び署名が明瞭に記されていなければならない。タイプライター又はコンピュータ打出しの場合には、黒又は青のインクでA4判の紙を用いなければならない。無礼な表現は用いてはならず、そのような請願は、不受理の理由を書面で通知される。英語、ゲール語その他いずれの言語を用いてもよく、点字での提出も認められる。

要件に合致した請願は、請願委員会事務局長あてに提出する。議会あての請願提出に当たって、郵便料金は無料である。封筒ないし包みには、「スコットランド議会あて請願」と明瞭に記し、郵便局において手交しなければならない。直接提出することも可能であり、デモ行進を予定している場合などには、事務局長に事前に連絡する必要がある。

請願が受理された場合には、提出者に確認書を送付される。提出者は、請願委員会で当該請願が取り上げられるよう要求書を作成することを求められる。時間的制約から、請願委員会は、すべての要求を受け容れることはできないが、最新のトピックである事項など、請願委員会の審査を助長する提案があると認められた場合には、優先的に取り扱われる。

請願委員会は、採択可能な請願に関して、審査を行い、採るべき措置を決定する。措置内容としては、スコットランド行政政府その他関係機関との協議、関係する主題委員会等への送付・追加審査、本会議への上程、措置不要、その他適切な措置があり、これらについて決定がなされる。提出者は、議会の審査、当該請願の結果について通知される。

議会に提出された請願の結果として、法改正、広範な審査又は調査、議会での討論、スコットランド行政政府等の公的機関の迅速な措置、法案の精査、規則及び指針の改正が行われ得る。

⁽⁷⁰⁾ Scottish Parliament, *Guidance on the Submission of Public Petitions*

<<http://www.scottish.parliament.uk/business/petitions/guidance/index.htm>> (last access 2006.5.15)

2001-02年会期に請願委員会に提出された請願は137件で、117件が処理された⁽⁷¹⁾。

なお、スコットランドでは、スコットランド議会の立法による2002年スコットランド公共サービスオンブズマン法⁽⁷²⁾により、スコットランド議会コミッショナー⁽⁷³⁾、保健サービス、地方政府及び公営住宅の各オンブズマンが統合されている。オンブズマンへの不適正行政についての苦情申立ては、連合王国の場合とは異なり、直接行い得ることとされている。2004-05年度にスコットランド公共サービスオンブズマンに申し立てられた苦情は、2,377件である⁽⁷⁴⁾。

(2) 電子請願システム

スコットランド議会請願委員会は、1999年から、ネピア大学インターナショナル・テレデモクラシー・センター (ITC) と共同で、電子請願システムの設計及び運営の調査に取り組んできた。同年11月に ITC のサーバーで試験運用が行われ、その後スコットランド議会ホームページに統合された。2004年2月から、従来の書面による請願制度と一体のものとして、その運用が開始された⁽⁷⁵⁾。2005年11月に、ITC は、ブリティッシュ・テレコム・スコットランド (BT Scotland) と提携し、2年間、BT が請願委員会の電子請願のホストを提供し、ITC がサービスの管理及び更なる開発調査を担当すること

となった⁽⁷⁶⁾。

請願者は、当該請願の促進のため、電子請願システム (e-petitioner system) を使用することができる。スコットランド議会のホームページには、請願文書の書式が掲載されており、電子メールで請願を提出することができる。電子請願システムでは、スコットランド議会のホームページ上で一定期間掲示され、多数の閲覧に供するとともに、当該請願の賛成者を集める機会が与えられる。各電子請願は、それぞれ討論フォーラムを有し、賛成者は、当該請願及びその関連事項について討議することができる。掲示期間の終了後、当該請願は正式に請願委員会に提出され、通常の審査過程を経る。

電子請願システムは、スコットランド議会議員にとっては、署名数の地理的分析、討論フォーラム上でのコメントにより、特定の事項への支持の強さを評価することを可能とし、議会スタッフにとっては、管理運営が容易になるという効果を有する⁽⁷⁷⁾。請願のうち、おおむね3分の1が電子請願となっている⁽⁷⁸⁾。

2005年11月、スコットランド議会の電子請願システムは、欧州委員会がヨーロッパにおける良好な電子政府の実施機関に与える賞 (eEurope Awards for eGovernment) を、サービス利用部門で受けている⁽⁷⁹⁾。

(71) Scottish Parliament, *Scottish Parliament Statistics 2002*, p.60.

(72) Scottish Public Services Ombudsman Act 2002 (2002 asp 11)

(73) Scotland Act 1998 (Transitory and Transitional Provisions) (Complaints of Maladministration) Order 1999 (S.I. 1999/1351) に基づき設置されていた。

(74) Scottish Public Services Ombudsman, *Annual Report 2004-2005*, p.4.

(75) Jim Johnston (Clerk to the PPC), *Briefing note on e-Petitioner*, January 2006.

(76) International Teledemocracy Centre, *Project Summaries*

<<http://itc.napier.ac.uk/ITC/projectSummaries.asp>> (last access 2006.5.15).

(77) Johnston, *op. cit.*

(78) *Ibid.*

(79) 欧州議会 (European Parliament) への請願の提出方法にも、郵送と電子メールの2通りの方法がある。

<<http://www.europarl.eu.int/parliament/public/staticDisplay.do?id=49&pageRank=3&language=EN>> (last access 2006.5.15)

3 ドイツ連邦共和国

(1) 請願制度のオンブズマン制度的運用

ドイツ連邦共和国基本法第17条は、「何人も、個人で、又は他人と共同して、書面で、管轄機関及び国民代表機関に対して、請願又は苦情の申立てを行う権利を有する。」と定める。さらに、1975年に請願法制の改革が行われ、新たに基本法に追加された第45c条において、「(1) 連邦議会は、第17条によって連邦議会に提出された請願及び苦情申立てを処理する義務を負う請願委員会を設置する。(2) 苦情申立てを審査する委員会の権限については、連邦法律で定める。」とする。このように基本法上、請願委員会(Petitionsausschuss)が設置され、このほか、ドイツ連邦議会の請願委員会の権限に関する法律⁽⁸⁰⁾、ドイツ連邦議会議事規則(第108条から第112条まで)、請願及び苦情の処理に関する請願委員会の諸原則⁽⁸¹⁾を根拠として、請願関係法制が構成されている⁽⁸²⁾。なお、ドイツの連邦レベルでは、軍事オンブズマンに相当する防衛監察官(Wehrbeauftragter)が1956年の基本法改正(45b条)によって設置されたが、一般オンブズマンについては、1960年代から1970年代にかけて展開されたオンブズマン導入をめぐる論争の結果、連邦議会の請願委員会の権限強化によってオンブズマン類似機能の充足をめざすこととなり、オンブズマンそのものの導入は見送られたという経緯がある⁽⁸³⁾。ドイツにあっては、国際オンブズマン協会(International Ombudsman Institute)への加盟機関は、連邦

議会の請願委員会である。

請願委員会の請願処理手順の概要は、次のとおりである。

請願は、議長が請願委員会に付託する。請願委員会は、請願が専門委員会における審議の対象にかかわる場合には、その専門委員会の意見を聴取する。請願を紹介した連邦議会議員は、委員会審議に表決権をもって出席することができる。請願委員会は、請願及び苦情の処理に関する諸原則を制定する。請願委員会は、連邦官庁等の機関に対し、書類の提示、情報提供等を求めることができ、また、請願者、証人及び専門家の意見聴取ができる。請願委員会の権限を各委員会へ委譲する場合には、請願委員会はその旨を個別的に議決しなければならず、委譲の内容及び範囲は、議決の中で特定されなければならない。請願委員会で処理された請願に関する報告は、議決勧告を付して、一覧表の形式で連邦議会に毎月提出される。報告は、配布から3会議週のうちに議事日程に記載され、報告者によって口頭補足ができる。討論は、一会派又は5%の出席議員が要求する場合にのみ行われる。請願の処理状況は、理由を付して提出者に通知される。また、請願委員会は、その活動に関する年次報告書を連邦議会に提出する。

請願提出に際しては、連邦議会議員の紹介は要しない。各国のオンブズマン制度において一般に採用されている直接アクセス制を採用した形となっており、2004年には17,999件の請願が受理され、15,565件が処理されている⁽⁸⁴⁾。請願処理の事前審査のプロセスには、請願委員会の

⁽⁸⁰⁾ Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages

⁽⁸¹⁾ Grundsätze des Petitionsausschusses über die Behandlung von Bitten und Beshwerden

⁽⁸²⁾ Deutscher Bundestag, *Stichwort: Petitionen* <http://www.bundestag.de/interakt/info_mat/download/stichwort/stichwort_petitionen.pdf> (last access 2006.5.15).

⁽⁸³⁾ 鈴木秀美「ドイツ・オンブズマンと請願委員会」『議会政治研究』37号, 1996.3, p.45. 憲法改正問題調査委員会の中間報告では、国家権力統制の方法として、行政内部の統制、裁判所による統制、政治的統制の三分類において、北欧諸国と比べて殆どすまのなない権利保護の体系があり、また、連邦制国家においては州に対しても権限を有する連邦のオンブズマンを制度化することはできないとされ、学説においても、連邦へのオンブズマンの導入は権限の混乱を招き、かえって権利保護に悪影響を及ぼしかねないと主張された(同, p.46.)。

事務局が大きな役割を果たしている⁽⁸⁵⁾。

(2) 電子請願と公開請願プロジェクト

これまで請願の提出方法は、書面又はファクシミリとされていたが、2005年9月1日から、電子メールで請願の提出が可能となった⁽⁸⁶⁾。ドイツ連邦議会の電子請願システムは、スコットランド議会の電子請願を先例として、スコットランド議会請願委員会、ネピア大学ITCとの協力により開発されたものである⁽⁸⁷⁾。連邦議会のホームページには、請願文書の書式が掲載されており、所定の事項を入力することにより、請願文書を作成することができる。電子請願の場合でも、画面上の指示に従って所定の事項を記入の上、送信することで請願を提出することができる。

また、連邦議会では、提出された請願を公開し、これについて連邦議会のホームページ上で討論を行うことができる公開請願 (Öffentliche Petitionen) と称するプロジェクトを、2005年9月1日から2年間の期間で開始した⁽⁸⁸⁾。このプロジェクトの目的は、各請願が対象とする事項についての世論を把握する上で、公開請願がどの程度有効であるかを検証することにある。具体的には、人権侵害等のおそれがあるものを除き、提出者の同意が得られた請願のうち請願委員会が選定した請願を、連邦議会のホームページ上で公開し、誰でも意見を述べられるようにするものである。

おわりに

代議制における民意の反映が、選挙を中心として実現されるべきことは言うまでもない。また、国民主権に基づく議会政治が発達し、言論の自由が広く認められるようになり、請願権の意義は、相対的に減少した。しかし、それでもなお請願制度は、国民の意思表示の重要な手段として、「参政権」的な役割を果たしている⁽⁸⁹⁾。近年では、請願によって市民運動の拡大が図られる傾向が見られるほか⁽⁹⁰⁾、インターネットを用いた電子請願には、新たな政治的空間を創出する可能性もある。このように、請願制度は、間接民主制を補完し、さらには政府に対する苦情を含む国民の意思表示の機会として、なお今日的な意義を有していると言い得るであろう。

前述の各方面からの改革提言にも示されているように、請願制度の充実を図るための具体的論点としては、請願審査の充実、請願委員会の設置、請願制度の活用による行政監視・オンブズマン的機能の実現、インターネットの利用などが挙げられる。これらの論点が重要となっているのは、外国議会にも共通するところである。とりわけスコットランド議会やドイツ連邦議会の請願制度の運用状況、請願委員会の役割、電子請願の導入などの改革動向は、我が国における請願制度のさらなる充実を図る上で大いに参考となると思われる。

(たなか よしひこ 政治議会課)

⁽⁸⁴⁾ Petitionsausschuss Jahresbericht 2004 <http://www.bundestag.de/ausschuesse/archiv15/a02/jahresberichte/jahresbericht_2004/index.html> (last access 2006.5.15).

⁽⁸⁵⁾ 渡辺久丸『請願権』新日本出版社、1995、pp.144-145。を参照。

⁽⁸⁶⁾ 渡邊齊志【短信：ドイツ】請願の活性化に向けた連邦議会の取組み『外国の立法(電子版)』2005.9.26(事務用資料)。

⁽⁸⁷⁾ Johnston, *op. cit.*

⁽⁸⁸⁾ Richtlinie für die Behandlung von öffentlichen Petitionen (6P) gem. Ziff 7.1 (4) der Verfahrensgrundsätze <<http://www.bundestag.de/ausschuesse/a02/rili.pdf>> (last access 2006.5.15).

⁽⁸⁹⁾ 芦部信喜著・高橋和之補訂『憲法 第3版』, 岩波書店, 2002, p.234.

⁽⁹⁰⁾ 原 前掲論文, p.83.