

受理番号及び 受理年月日	所 管	件 名 及 び 要 旨	提 出 者
27年－5 (27.1.30)	議 会	<p><b>地方自治法第124条以下及び国会法第79条以下並びに請願法について憲法第16条の請願規定の趣旨に合致する形での改正を求める意見書の提出について</b></p> <p>▶陳情の理由</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・はじめに～そもそも、請願権とは何か。</li> </ul> <p>そもそも請願権は、官公署に対して、平穩に、自身の希望や要求などを主張する権利である。日本国憲法第16条は、「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。」と規定する。限定列举ではなく、例示列举として「その他の事項」を含めることで、国民の請願権が国家作用全般に対して及ぶことを明文で示した。</p> <p>行政に対する請願など、請願に係る一般法として、請願法がその手続（たとえば、請願は住所・氏名を記載した書面によることなど。）について定め、地方議会に対する請願については、特別法として地方自治法が、国会に対するものは国会法が規律する。</p> <p>さて、ところで、この請願法は、なぜ必要なのだろうか。本来、立法府と行政府は、それぞれが抑制と均衡の関係を保ちながら、可能な限り国民の意思をくみとり、行政活動を行うようにすべきである。</p> <p>しかしながら、この均衡が有効に機能せず、為政者や議員が選挙時の公約（マニフェスト）を破って、国民の意思が無にされてしまう事態は充分にありうる。これを指してルソーは、社会契約論の中で、「(国民が主権者なのは)議員を選挙する間だけで、議員が選ばれるや否や、国民は奴隷になり無に帰してしまう」と批判した。また、どんなに努力しても、行政が気づかない国民のニーズがあるはずである。</p> <p>上述のように、仮に主権者たる国民の意に沿わない政治が行</p>	足 羽 佑 太 (倉吉市)

われる場合に備え、国民自身が自らの要求を伝える手段として、各種直接請求権とならんで、いわば参政権的な色彩をもつ権利として、請願権が用意されているのである。これはいわば、議会と執行部が左右のタイヤとなって運転する車が暴走したとき、最後にハンドルをとり、ブレーキを操作するのが国民であるという表現が適切であろう。

・現行の請願権規定の問題点

(イ)「議員の紹介」の存在

憲法は、「何人も…請願する権利」について定め、請願権は、すべての者に及んでいることを示している。また請願法は、憲法の規定を踏襲した上で、その具体的手続（住所・氏名の記載や、書面によるべきことについてなど）について定めているが、その他の条件については付していない。

しかし、その下位規範である地方自治法第 124 条は「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。」と定め、また国会法第 79 条においては「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。」と規定する。この「議員の紹介」とは何なのであろうか。

私見では、この「紹介」には、「まっとうな」請願であるか否かを、国民から選ばれた議員の目で事前に選別する、いわば、上程・審査前の「ふるい」として機能している側面があると解する。しかし、このように議員の紹介を法律で受理の必要的要件にまでしておくことについては、「憲法論としては…大いに問題であって、違憲視されねばならない」との見解もある（渡辺久丸『請願権』194 頁）。私も、渡辺氏と同様の立場をとる。一般の国民には、議員の紹介を受けることはハードルが高いであろう。紹介は議員の「紹介する権利」なのか、国民の「紹介される権利」なのかも明確ではない。

違憲論の根拠は、請願者は、自己の請願趣旨に賛同して紹介議員になってくれる者（政党）を選挙の結果得られなければ、議会に対し、請願権を行使できなくなるからである。仮に、当該請願に反対の議員が紹介議員になるとすれば、そのような紹

介は形式的なものであって、もはやそのこと自体が、その介在（紹介）の不要性を証拠立てるものである。

なお、実務者は、「請願の内容に賛意を表するものでなければ、紹介すべきものではない」（昭和29年9月5日、地自滋第4号、滋賀県議会事務局長宛、行政課長回答）とするが、学説には、「請願内容に反対でも紹介議員になれると解するべきであり、また同一事項について相反する内容の請願がなされた場合に、両者の紹介議員になれると解する」（基本法コンメンタール、室井・金子編『地方自治法』）として、前者に対立する学説もある。また、実務家の中にも「願意に賛成でなければ紹介できないとの制約は、住民の請願権を事実上制約する」から「いずれの場合でも紹介できるように改める必要がある」との声もある。

しかしながら、願意に賛成できないのに紹介議員になるのを強いるのは、彼の思想・信条を侵すことにもなりえ、問題がある。また、そもそも、上述のとおり賛同できないものに紹介を強いるならば、紹介そのものが形骸化して意味をなさず、違憲視されなければならないので、この改正が必要であり、国に対してその是正を働きかけられたい。

（ロ）「誠実処理義務」とは何かが不明瞭

請願法第5条は、官公署が請願を「誠実に処理」すべきとするが、「誠実な処理」という表現はあいまいであるので、適法に提出された請願については、(a)議会に対するものにあつてはきちんと審議ないし審査し、(b)官公署に対するものにあつてはきちんと調査・検討し、その結果を提出者に対して報告すべきことを法において明記すべきである。また、請願法の「誠実処理義務」の適用主体を、「官公署」に限定せず、議会を含みうるものにする必要もある。

なお、請願権の法的性格について、請願は「単に希望の表示たるに止まり…その審査を要求する権利があるのではない…唯適法な形式を備へた請願に対しては、之を受理すべき義務がある」との学説（美濃部達吉「日本国憲法原論」182頁）もあるが、私はこれに否定的である。

もし、官公署ないし議会が、請願を受理するだけで審議をせず、形だけ受け取って放置をすれば、その請願提出者の意思・希望は、無に帰してしまう。かつて、大日本帝国憲法下においては、請願は臣民から主権者たる天皇に対してのものであり、天皇の慈悲・恩恵として臣民に「発言を許す」「聞き置く」という性質のものだったが、現行憲法のもとでは、「主権は国民に存する」（憲法前文）ことを考えれば、国民の意思ができるだけ行政に反映されるよう、請願の内容について審査すべき「審査要求権」を含むと解するのが相当であると考えている（もちろん、請願内容について、「採択」するか「不採択」とするか否かは、請願を受けた立法府ないし行政府が決定すべきもので、この判断は彼に委ねられていると解するが、その審査をせず、ただ受け取るだけでは、請願権の趣旨を没却するものになり、不当であるとの立場をとる。）。なお、私の主張に関連する学説には次のようなものがある。

・「請願法五条の請願の「誠実な処理」から調査・報告の義務があると解するのが妥当である」（粕谷友介『基本的人権の保障』204頁）。

・「請願権が権利とされるのは、国家機関に対して請願を受理し、かつ誠実に処理すべきことを義務づける作用をするからである。なお、通説においては、請願者は、請願についての回答を要求しえないものとされるが、とくに否認する根拠に乏しいものと思われる。」（長尾一紘『日本国憲法・新版』162頁）。

・「請願権は、なんらかの回答を請求する権利を含むものと解す」（粕谷友介・渡辺久丸「現代請願権論」176頁）。

・「回答を請求する権利を含むものと解すべきではなかろうか。」「ボン基本法第17条…審査と回答を請求する権利を包含している。」（粕谷友介「憲法16条（請願権）について」『上智法学論集』173頁、167頁）

(八)「請願」と「陳情」の差異の存在、「陳情」についての法律上の扱いが不明瞭  
現行法令上、紹介議員をつけて請願の提出がなされた場合については、国会に対するものは、国会法第80条によって「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」とされ、国会の審議に付されることになっている。また、地方自治法第109条第2項は「常任委員会は、その部門に属する当該普通地方公共団体の事務に関する調査を行い、議案、請願等を審査する。」とし、請願については、審査すべきことが法令上規定されている。

ところが、紹介議員のない陳情については、明文の規定がない。ゆえに、自治体によって、「請願は委員会で審査、陳情は所管委員会に参考配付」など、陳情は審議の対象から外されていたり、「議長は、陳情書又はこれに類するもので、その内容が請願に適合するものは、請願書の例により処理するものとする。」（鳥取市議会会議規則）と、原則同一に扱うとされていたり、様々である。このように、住所によって陳情の扱いが異なるのは、請願権が憲法上の権利であることを考えれば好ましくない。憲法上の請願権には、紹介議員のない「陳情」も含まれていると解するのが相当なところ、陳情も請願も、全国的に同一の扱い（審議）がなされるべきである。ついては、左記のとおり、請願も陳情も、住所・氏名を記載した適法なものについては、きちんと審査すべきことを地方自治法及び国会法、並びに請願法に法定すべく、鳥取県議会において意見書を提出いただきたい。

#### ▶陳情の要旨

地方自治法第124条以下及び国会法第79条以下並びに請願法各条の請願権に係る条文については、日本国憲法第16条の請願権規定の趣旨に合致する形での改正が行われるべく、国に意見書を提出することを求める。

(イ) 地方自治法及び国会法の請願の受理要件「議員の紹介」を不要にすること。

(ロ) 請願法第5条は、官公署が請願を「誠実に処理」すべきとするが、「誠実な処理」という表現はあいまいであるので、適法に提出された請願については、(a)議会に対するものにあってはきちんと審議ないし審査し、(b)官公署に対するものにあってはきちんと調査・検討し、その結果を提出者に対

		して報告すべきことを同法において明記すること。 (ハ) 議員の紹介の必要な請願と、不要な陳情の差異を是正すること。	
--	--	--	--