

請願制度改革

国会への市民参加制度の第一歩として

2012年2月10日

市民がつくる政策調査会
国会改革「請願制度」検討プロジェクト・チーム

I	はじめに 一国会改革の必要性	2
II	「請願制度」改革案 一国会法の改正	4
III	国会請願の変遷と現状	7
IV	諸外国の事例	14
V	国会改革提案の変遷	18
VI	参考資料	25

I はじめに 一国会改革の必要性

日本国憲法は、国会をどのように位置づけているのであろうか。国民主権のもと、憲法 41 条において、国民の代表機関である国会を、「国権の最高機関であって、国の唯一の立法機関である」と述べている。そして、憲法 67 条 1 項において、内閣総理大臣は、「国会議員の中から国会の決議で」指名されると規定している。このように、日本の基本的な政治の仕組みは、国会が最高機関であり、唯一の立法機関であること、そしてその中から内閣総理大臣が選ばれるという意味で、「国会内閣制」ということができる。しかし、政治の実態は、これまで官僚が政治を主導する「官僚内閣制」であると言われてきた。2009 年衆議院議員選挙において、与野党が交代する政権交代が行われた。この時生まれた民主党連立政権は、事務次官会議の廃止を行い、国家戦略室（国家戦略局）・閣僚委員会・政務三役などによる「政治主導」体制の構築、与党の事前審査制の廃止等、これまでの「官僚内閣制」から新たな「国会内閣制」¹⁾へと改革することを目指した。

しかし、政府改革は、これまでの政治構造を変え、内閣と官僚制との関係を変える改革を意味しているので、容易なことではない。政権交代以後の紆余曲折はこのことを示している。さらに、政府改革は、政府と政権党との関係という問題を含んでおり、国会改革という課題と相互に関係している。この政府改革と国会改革がともに進むことにより、「国会内閣制」は実現するのである。

国会改革に関して、これまで、衆議院、参議院それぞれで改革の議論と個別の改革が行われてきた。例えば、党首討論や政府委員の廃止などをあげることができるが、国会の全般的な改革の方向性を明確にした上での改革でないことから、個別の新しい制度は必ずしも十分に機能していない。グランド・デザインを描きながらの国会改革が必要とされている。

ここで、国会改革が必要である理由を考えてみよう。すでにみたように、第一に、国会は、選挙によって選ばれる「国民代表機関」であり「立法機関」である。国会議員は、選挙を通じて有権者より選ばれるものであり、選挙と選挙の間において、有権者の代表者として活動を行うのである。その意味では、国会は、常に国民の多様な意思や意見を反映させることを目指す必要がある。国会こそが、日本における新しい政策・制度づくりのための「討議の広場」にならねばならない。グローバリゼーションの時代において、国民の意見はますます多様なものになっているので、国民の多様な意見を聞き、立法活動につなげていくことは、代表機関であり立法機関である国会にとって、最も重要な課題である。そのために、市民が広く多様な意見を表明し、具体的な政策提言ができる機会を創出する必要がある。このための機会として、公聴会の開催や請願制度をあげることができる。しかし、現状では、これらの制度は有効に機能しておらず、新しい制度の導入を含む改革が必要である。

第二に、「国会内閣制」のもとで、国会は、その活動を通じて、政府活動の監視という重要な役割がある。政府改革が進み、内閣主導の政治が展開された場合、国会による政府活動の監視はますます重要になる。世界の議会が行っているように、「口頭質問」や、政策課題や新しい政治課題に対して行われる「自由討議」などが行われるようになれば、その場になるであろう。さらに、国政調査権についても、大いに活用されることが望まれる。民主党政権で行われている「事業仕分け」についても、国会が国政調査権を活用して政府の事業を点検・評価する仕組みを作ることが肝要である。2011 年 12 月に、国会において、東京電力福島第一原発事故を検証するために、民間委員による「国会事故調査

¹⁾ 国会内閣制に関しては、松下圭一『国会内閣制の基礎理論』(岩波書店、2009 年)を、国会改革に関しては、改革のための体系的な提言をしている大山礼子『国会改革』(岩波新書、2011 年)を参照されたい。

委員会」と議員による「両院合同特別協議会」が設置されたが、この方式はこれまでなかったものであり、国会による政府活動の監視の一步である。また、請願制度は、政府活動の監視の機能を持っている。

かように、国会と政府の関係、衆議院と参議院の関係も含めて、グランド・デザインを描きながら、国会改革を進めていくことが重要である。その中で、日本国憲法 16 条は、市民の権利として請願権を保障している。これに基づく請願制度は、市民からの立法提案であるとともに、行政監視の機能を強化する制度である。しかし、現状では、多くの請願は「審査未了」とされ、市民による多くの提案を十分に議論する仕組みになっていない。この現行の請願制度を改革することにより、国会への市民参加の第一歩であり、国会改革のさらなる一步になると考える。

本第一次提言（報告書）では、国会請願の変遷と現状、諸外国における請願制度、これまでの国会改革の提案の変遷等を検討した上で、国会法の改定による請願制度の改革案を提案する。この改革案では、①請願を「提案型請願」と「苦情型請願」に区分すること、②国会に提出された請願を分別、取り扱い審査などを行うために、各議院の委員会に「請願小委員会」を設置すること、③各議院において採択した請願で、内閣において措置することを適当と認めたものは、内閣に送付すること、④議院として取り扱うことが適当と認めたものは委員会などで審議をすること、⑤請願の経過と結果について情報提供を行うことなどを提案している。

Ⅱ 「請願制度」改革案 一国会法の改正

1. 国会改革のひとつとして「請願制度」を改革する

請願制度は、明治維新後活発に行われた「建白書」を1882年（明治15年）に「請願規則」として当時の政府が發布し、はじめて請願という文言が用いられ、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った。その内容は、①貴族院、衆議院両院に請願委員会を設置、②提出された請願のうち30人以上の議員により要求があるときは議事に付す、ことなどが定められた。

戦後、日本国憲法が制定され、16条²⁾により外国籍住民や未成年者なども含む市民の権利として保障されている「請願権」の規定にもとづき、国会への請願については国会法でその手続きが定められている。同時期に「請願法」が制定されたが、国会に請願委員会は設置されず、その後主だった制度改善もされず現在に至っている。

政府や立法府に対して、制度の制定や改定、行政施策推進や監視などを目的として、多くの署名を集め、紹介議員を募り、多くの労力を費やし国会に提出しても、“会期末に各委員会において付託、審査”され、その多くは“審査未了”とされているのが現状である。

憲法16条にもとづく市民の権利でありながら、その処理や対応については不十分な制度であると考え、「請願」の審査や対応のしくみを改善し、市民からの立法提案と行政監視の機能を強化することを目的として以下のとおり提案するものである。

□請願制度の改革 「国会法改正（案）」について

1 定義

- 1) 「提案型請願（仮）」とは、“法律、命令又は規則の制定、廃止又は改正”等に関するもので、その根拠、目的、内容等を概ね示した請願をいう。
- 2) 「苦情型請願（仮）」とは、“損害の救済、公務員の罷免”等のほか「提案型請願（仮）」以外の請願をいう。

(説明) 憲法16条の規定にもとづき、“法律、命令又は規則の制定、廃止又は改正”と“損害の救済、公務員の罷免”とに区分し、前者を「提案型請願(仮)」、後者を「苦情型請願(仮)」とした。

2 請願小委員会の設置

各議院に提出された請願について、その分別、取扱審査等を行うため、各議院の委員会に「請願委員会（仮）」を設置する。

(説明) 請願を審査する機関として、“各議院に常任委員会として「請願委員会」を設置”するという提案(意見)もあるが、戦後の国会法の制定過程において「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。」との答弁などの経過をふまえて、本提案では“各委員会に「請願小委員会」を設置”することとした。

²⁾ 日本国憲法 [第十六条]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。

3 分別

「請願小委員会（仮）」は、各議院に提出され議長から各委員会に付託された請願について、「提案型請願（仮）」と「苦情型請願（仮）」とに分別する。

4 審査

「請願小委員会（仮）」は、分別された「提案型請願（仮）」及び「苦情型請願（仮）」について審査を行い、“会議に付するもの”、“付さないもの”に区分し、委員会に報告する。但し、議員20人以上の要求があるものは、これを会議に付さなければならない。

5 議決

- 1) 各委員会は、「請願小委員会（仮）」より報告された「提案型請願（仮）」のうち、会議に付するものとされたものについては、委員会において審議を行い、“採択すべきもの”、“不採択とすべきもの”に区別し、議院に報告する。

なお、採択すべきものの中、内閣に送付するを適当と認めるもの又は議院として取扱うことが適当と認めるものについては、その旨を附記する。

- 2) 「提案型請願（仮）」の審議にあたっては、請願者に意見を求めることができる。

- 3) 各委員会は、「請願小委員会（仮）」より報告された「苦情型請願（仮）」のうち、会議に付するものとされたものについては、委員会において審議を行い、“採択すべきもの”、“不採択とすべきもの”に区別し、議院に報告する。

なお、採択すべきものの中、内閣に送付するを適当と認めるものについては、その旨を附記する。

(説明) 「提案型請願(仮)」と「苦情型請願(仮)」の分別(各委員会)と、その審査(請願小委員会(仮))、審議と採択(各委員会)の手続きについて規定した。

6 内閣への送付

- 1) 「苦情型請願（仮）」及び「提案型請願（仮）」の中で各議院において採択した請願で、内閣において措置するを適当と認めたものは、これを内閣に送付する。

- 2) 内閣は、前項の請願の処理の経過を毎年議院に報告するとともに、広く公表しなければならない。

(説明) 現行と同様に内閣に送付する規定をおくとともに、送付された請願の処理については各議院への報告とともに、各省もしくは内閣官報のインターネットホームページなどにより広く公表することを規定した。

7 議院での取扱い

「提案型請願（仮）」の中で各議院において採択した請願で、議院として取扱うことが適当と認められたものは、議院運営委員会での取扱いについて協議し、議院に報告する。

(説明) [議院での取扱い]として、各議院での取扱いについての協議、報告について新たに規定した。

(検討) 「議院としての取扱い」については、① 相当の委員会での審議、② 相当の委員会に小委員会を設けて審議、③ 特別委員会を設置し審議、(④ 参議院の場合は調査会を設置し審議)などが考えられるが、「何をどのように審議するのか」を明確にする必要がある。

8 情報提供

議院は、請願の経過及び結果等については、(記録した文書、図画又は電磁的記録等により) 適時に国民に分かりやすい形で、かつ、国民が利用しやすい方法により提供するものとする。

(説明) [情報提供]として、請願の経過や結果等については、国会のインターネットホームページなど利用しやすい方法で、適時情報提供することを新たに規定した。

- 1) 議院は、請願書の提出について、インターネットを活用した方法等を試行的に実施する。
- 2) 議長は、1) により実施した請願書の提出の試行の結果について、一定の期間を経て、議院に報告する。

(説明) [インターネットによる請願提出の試行的実施]として、諸外国では実践されている、インターネットメール等を活用した請願の提出などに関して新たに規定した。

(検討) 試行的に実施した結果をふまえて、定常化を検討する。

Ⅲ 国会請願の変遷と現状

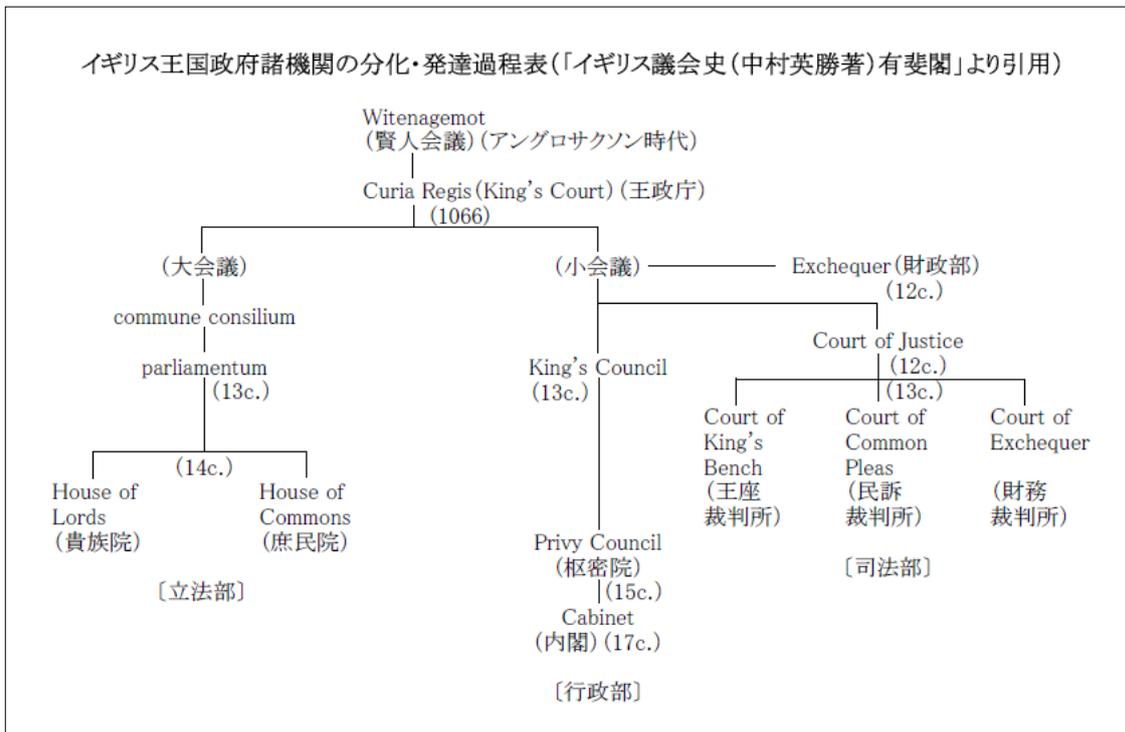
「請願」とは、日本国憲法〔第三章 国民の権利及び義務〕16条で、「何人も、損害の救済、公務員の罷免、法律、命令又は規則の制定、廃止又は改正その他の事項に関し、平穩に請願する権利を有し、何人も、かかる請願をしたためにいかなる差別待遇も受けない。」とされた、市民の権利である。

一般的には、国民（国籍、年齢は問わない）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い、参政権はもとより政治上の言論の自由が確立されていなかった時代には、市民生活の実情や課題を知らせるための重要な手段であったことから、多くの国で憲法や基本法などに明記されてきたのであろう。

しかし、情報化社会の発展をはじめとした社会状況の変化や、パブリックコメント（意見公募）手続きが制度化されるなど、政策決定に際しての市民意見聴取などが進み、「請願」の目的や役割を再考し、特に国会を経由したしくみを創出する必要があると言える。

1. 請願の歴史

その源流を辿ってみると、請願の源流はイギリスにあると言われている。その歴史的な起源を追うと、「人民が統治者に対して恩恵なり救済を求めて願を提出するという行為は相当早い時代から存在したものであるが、それが重要な意義を持つに至ったのは、初期イギリス議会からである。」³⁾とされている。そのイギリス議会は、9世紀から11世紀にかけて小王国が統合されイングランド統一国家が成立し、国王の諮問機関である「賢人会議（ウィテナゲモート）」が起源であるといわれている。11世紀後半になると封建制度が確立し、1215年にマグナ・カルタが結ばれ、国民的課税の創設などが進められ、その過程では市民の同意が必要であった。



³⁾ 原度「請願の変遷」『議会政治研究』33号71頁。

「イギリスにおいて庶民院が成立した正確な時期については明らかになっていないが、1330年代には州騎士と市民は貴族達と別個に会合するようになったと言われる。州騎士や市民は召集に応じ議会に参集すると、地方の要望をまとめた多くの請願を国王に提出した。」⁴⁾とのことから、イギリス議会の初期から存在し、さらに「庶民は国王の窮乏を巧みに利用し、課税承諾権を後盾にして請願の法律化を獲得していったのである。ヘンリー4世、ヘンリー5世の時代にはあらゆる立法が庶民の請願に基づくものといわれ、請願は議会において極めて重要な地位を占めるに至ったのである。」⁵⁾とされ、初期のイギリス議会において請願は極めて重要な制度であったことが伺える。そして、請願制度も含めたイギリス議会制度が、フランスやアメリカなどに波及していったと伝えられている。

6)

2. 大日本帝国憲法の下での請願

国内では、飛鳥時代（592年～710年）にみられた「鐘匱の制」⁶⁾をはじめ、奈良時代（710年～784年）の「申訴の制」、鎌倉時代（1192年～1333年）の「問注所の設置」、徳川時代（1603年～1868年）の「目安箱（箱訴）」など、その歴史は古い。明治時代に至っては、「建白」を受理するため特別官庁として「待詔局」が設けられ、「建白取扱規則」が制定された。明治15年には「請願規則」が制定され、はじめて請願という文言が使用され、「請願」と「建白」が区分され、“各自の利害に関するものは「請願」とすることが定められた。

そして明治22年発布の大日本帝国憲法において“第30条 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”とされ、“第50条 両議院ハ臣民ヨリ呈出スル請願書ヲ受クルコトヲ得”として、「請願」が権利として定められた。その定めにもとづき「議院法」や「各院の規則」などでその手続き等が定められた。その要旨と件数について下記に整理してみる。

< 帝国議会における請願手続きの要旨 >

- 大日本帝国憲法では、「請願」、「建議」に区分して定められた
 - * 「建議」の目的は、議院からの①立法機能の補完、②立法以外の件に関する政府への意見伝達
- 貴族院、衆議院両院に請願委員会を設置
- 提出された請願のうち30人以上の議員により要求があるときは議事に付す
- 議員の紹介、住所職業年齢等の記入・自署捺印等により提出
- 請願委員会が毎週1回請願文書表を作成し、請願委員会の分科会で審査
- 紹介議員は請願内容を説明し、政府委員との質疑を行い、本会議に付すもの付さないものを決定
 - * 本会議に付すもの＝採択すべきもの、本会議に付さないもの＝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もの、とされた
- 請願委員会により本会議に付すものとされたものは「特別報告」として、意見書（案）が付された
- 政府へ送付されたものは、その処理等について閣議決定の後に議院に報告（大正3年より開始）など

4) 同上 72 頁。

5) 同上 72 頁。

6) 大化の改新後に設けられた制度で、朝廷に鐘と匱をおき、訴えのある者の憂訴する道を開いた、とされている。

< 帝国議会における請願件数（抜粋）⁷⁾ >

回次	議会種類	受理件数	法律案 起草	採択	採択と 看做ス	参考 送付	採択率 (採択と看做ス、 参考送付 は含まない)
4	通常会	2,808	0	23	0	392	0.8%
14	通常会	5,722	0	30	0	248	0.5%
26	通常会	4,028	1	121	0	1,854	3.0%
37	通常会	3,005	122	2,207	533	109	73.4%
41	通常会	2,097	0	577	1,294	193	27.5%
44	通常会	3,340	0	2,515	313	477	75.3%
59	通常会	2,270	0	1,683	208	184	74.1%
64	通常会	2,395	0	908	553	97	37.9%
65	通常会	3,475	0	898	2,317	167	25.8%
67	通常会	4,007	0	864	950	2,143	21.6%
70	通常会	2,335	0	1,996	160	107	85.5%

第1回帝国議会から第92回までに、79,927件の請願が衆議院で受理され、多種多様な請願は①採択、②採択と看做す、③不採択、④法律案起草、⑤政府または他の委員会への参考送付、⑥議決を要せず、⑦取下または却下、⑧未了のいずれかに振り分けられた。上記、「帝国議会における請願件数（抜粋）」のとおり、初期の議会では採択率が低いが、第37回では73.4%、第44回では75.3%、第70回では85.5%とかなり高い率で採択されていた様子が伺える。

3. 日本国憲法の下での請願

戦後の1947年に施行された日本国憲法では、「(請願権) 第十六条 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。」と定められた。その規定を具体化するため「請願法」が制定され、国会の請願に関しては「国会法」の第9章に關係規定が定められ、自治体に関しては「地方自治法」に關係規定が定められた（いずれも1947年制定）。

請願法

[準拠法]

第一条 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。

[方式]

第二条 請願は、請願者の氏名（法人の場合はその名称）及び住所（住所のない場合は居所）を記載し、文書でこれを行わなければならない。

[提出先]

第三条 請願書は、請願の事項を所管する官公署にこれを提出しなければならない。天皇に対する請願書は、内閣にこれを提出しなければならない。

② 請願の事項を所管する官公署が明らかでないときは、請願書は、これを内閣に提出することができる。

第四条 請願書が誤つて前条に規定する官公署以外の官公署に提出されたときは、その官公署は、請願者に正当な官公署を指示し、又は正当な官公署にその請願書を送付しなければならない。

⁷⁾ 「帝国議会衆議院における建議と請願」レファレンス 平成22年（2010年）11月号より作成。

〔効果〕

第五条 この法律に適合する請願は、官公署において、これを受理し誠実に処理しなければならない。

第六条 何人も、請願をしたためにいかなる差別待遇も受けない。

附 則 この法律は、日本国憲法施行の日〔昭和二二年五月三日〕から、これを施行する。

国会法（抜粋）

第九章 請願

〔請願書の提出〕

第七十九条 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。

〔請願の議決〕

第八十条 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。

- ② 委員会において、議院の会議に付するを要しないと決定した請願は、これを会議に付さない。但し、議員二十人以上の要求があるものは、これを会議に付さなければならない。

〔内閣への送付〕

第八十一条 各議院において採択した請願で、内閣において措置するを適当と認めたものは、これを内閣に送付する。

- ② 内閣は、前項の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。

〔請願の各院不干渉〕

第八十二条 各議院は、各別に請願を受け互に干渉しない。

地方自治法（抜粋）

第七節 請願

〔請願書〕

第二百二十四条 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。

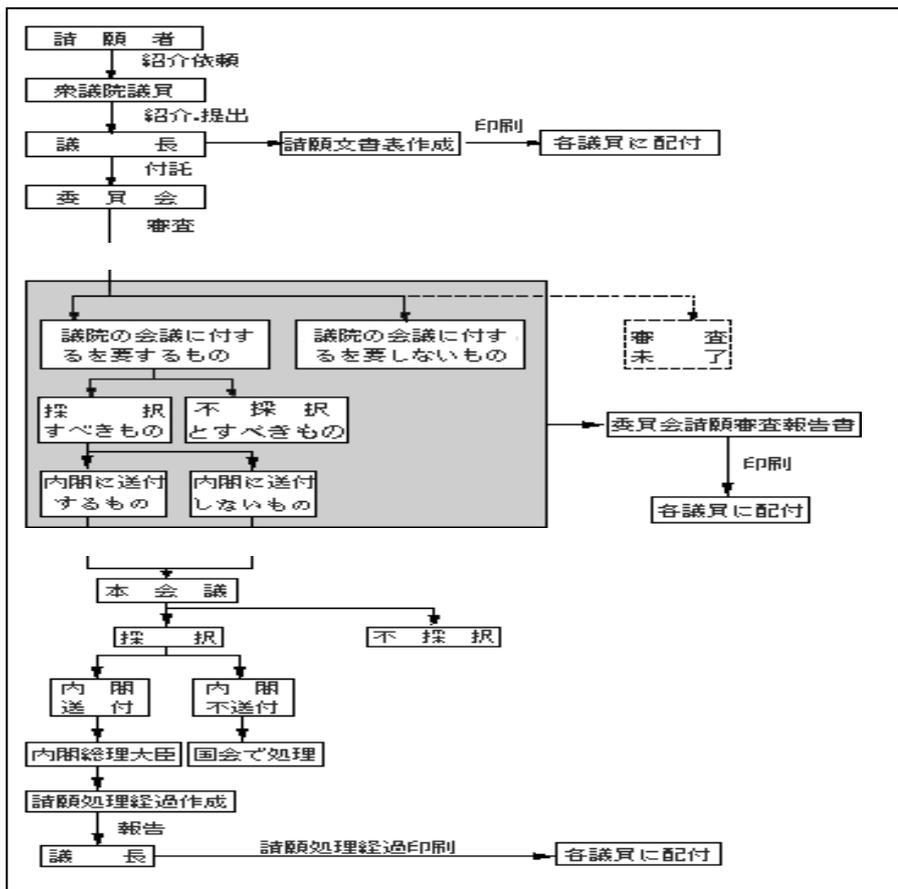
〔採択請願の送付及び報告の請求〕

第二百五条 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。

その手続きは、基本的に帝国議会のもと同様であるが、“常任委員会で一定の国政の審査をするならば、請願も常任委員会でやるべき”という委員会中心主義により、「請願委員会」は設置されていないことが大きな違いであろう。ただし、日本国憲法下の国会においても、委員会に「請願小委員会」、「請願審査小委員会」、「請願及び陳情に関する小委員会」の設置事例はある。

また、請願委員会の設置と関係のある“請願委員会が毎週1回請願文書表を作成し、請願委員会の分科会で審査”、“紹介議員は請願内容を説明し、政府委員との質疑を行い、本会議に付すもの付さないものを決定”なども行われていない。

○ 現在の請願手続きの流れ（衆議院（HPより））



4. 近年の動向

政府や立法府に対して、制度の制定や改定、行政施策推進や監視などを目的として、多くの署名を集め、紹介議員を募り、多くの労力を費やし国会に提出しても、“会期末に各委員会において付託、審査”され、その多くは“審査未了”とされているのが現状である。このように、請願がある意味形骸化してきた経緯として、情報文化の発達により、請願制度を活用せずとも、政府や各行政機関等へのアクセスが簡易になったことがあげられる。

○ 国会回次ごとの請願件数（衆議院）

処理内容	国会回次	164	165	166	167	168	169	170	171	172	173	174	175	176	177	(件)
採択の上内閣へ送付		402	155	489		145	509	177	0		1	0	0	26	246	
採択		0	0	0		0	0	0	0		0	0	0	0	0	
不採択		0	0	0		0	0	0	0		0	0	0	0	0	
一部採択		0	0	0		0	0	0	0		0	0	0	0	0	
みなし採択		0	0	0		0	0	0	0		0	0	0	0	0	
議決不要		0	0	0		0	0	0	0		0	0	0	0	0	
取下許可		1	0	0		0	0	0	0		0	0	0	0	0	
審査未了		3,565	1,237	2,010		1,136	4,436	1,086	4,013		1,086	2,106	31	712	2,506	
付託前請願取下げ		2	0	0		2	0	0	0		0	0	0	0	0	
合計(提出数)		3,970	1,392	2,499	0	1,283	4,945	1,263	4,013	0	1,087	2,106	31	738	2,752	
備考 (会期)		2007年 1月20日 ～ 6月18日 (常会)	2007年 9月26日 ～ 12月19日	2008年 1月25日 ～ 7月5日 (常会)	*受理せず 2008年 8月7日～ 8月10日	2007年 9月10日 ～ 2008年 1月15日	2008年 1月18日 ～ 6月21日 (常会)	2008年 9月24日 ～ 12月25日	2009年 1月5日 ～ 7月21日 (常会) (解散)	*受理せず 2009年 9月16日 ～ 9月19日	2009年 10月26日 ～ 12月4日	2010年 1月18日 ～ 6月16日 (常会)	2010年 7月30日 ～ 8月6日	2010年 10月1日 ～ 12月3日	2011年 1月24日 ～ 8月31日	

○ 請願処理（採択の上内閣へ送付・審査未了）件数と率（衆議院）

国会回次		164		165		166		168		169		170		173		176		177	
		件数	率	件数	率	件数	率												
衆議院	採択(内閣へ送付)	402	10%	155	11%	489	20%	145	11%	509	10%	177	14%	1	0.1%	26	4%	246	9%
	審査未了	3,565	90%	1,237	89%	2,010	80%	1,136	89%	4,436	90%	1,086	86%	1,086	99.9%	712	96%	2,506	91%
	受理件数	3,970	—	1,392	—	2,499	—	1,283	—	4,945	—	1,263	—	1,087	—	738	—	2,752	—
参議院	採択(内閣へ送付)	268	8%	155	12%	358	15%	158	11%	319	8%	99	9%	134	16%	23	4%	56	2%
	審査未了	3,167	92%	1,098	88%	2,076	85%	1,301	89%	3,496	92%	991	91%	674	83%	581	96%	1,981	86%
	受理件数	3,435	—	1,253	—	2,434	—	1,459	—	3,816	—	1,090	—	814	—	604	—	2,307	—

○ 委員会ごとの件数等

□	171回(常会)			174回(常会)			177回(常会)		
	件数	種	系	件数	種	系	件数	種	系
内閣	136	19	6	89	20	8	475	56	9
総務	89	4	4	1	1	1	8	3	3
法務	260	26	16	216	23	15	163	17	13
外務	121	9	6	60	10	7	57	11	6
財務金融	483	30	10	145	22	9	254	30	7
文部科学	201	50	13	237	44	12	185	17	10
厚生労働	2,181	81	48	1,147	82	47	1,116	69	42
農林水産	1	1	1	12	2	2	43	3	2
経済産業	50	5	3	15	3	3	97	15	7
国土交通	238	12	11	84	12	10	109	10	9
環境	170	13	5	45	8	4	150	15	10
安全保障	2	2	2	2	2	1	11	3	3
国家基本政策	0	0	0	0	0	0	0	0	0
予算	0	0	0	0	0	0	0	0	0
決算行政監視	0	0	0	0	0	0	0	0	0
議院運営	13	3	1	15	4	2	3	2	2
懲罰委員会	0	0	0	0	0	0	0	0	0
災害対策特	0	0	0	0	0	0	11	1	1
倫理選挙特	0	0	0	32	3	1	61	4	4
沖縄北方特	0	0	0	0	0	0	0	0	0
青少年特	0	0	0	0	0	0	0	0	0
海賊・テロ特(171～)	68	5	3	1	1	1	0	0	0
テロ・イラク特	0	0	0	—	—	—	—	—	—
拉致問題特	0	0	0	0	0	0	0	0	0
憲法特(166)	—	—	—	—	—	—	—	—	—
教育再生特(166)	—	—	—	—	—	—	—	—	—
消費者問題特(171～)	0	0	0	5	1	1	0	0	0
震災復興特(177～)	—	—	—	—	—	—	9	2	2
計	4,013	260	129	2,106	238	124	2,752	258	130

*「種」とは、一字一句同じものを1種として区分した場合の数。(実際に衆参の事務局では行っている)

*「系」とは、請願文書の内容は違うが、請願事項が同様のテーマなどのものを1系として区分した場合の数。

5. 課題

上記のような経緯また現状から、現行制度での課題を整理してみる。

① 会期末一括処理

現在の請願の審査は、各会期末にまとめて行われており、それも実質的な審査も行われず、各委員会の理事会（又は理事懇談会）で事務局から報告を受け処理されている。これを、通常国会など数ヶ月継続して開会される国会においては月に1回程度は審査するなどの改善が必要である。

② 紹介議員の責務、役割の明確化

請願は国会議員の紹介なくしては、国会に提出することができない。これは帝国議会からのしくみを受け継いでいる。しかし、過去においては紹介議員による説明とそれに対する政府の所見などが行われていたが、現在はまったく行われていない。国会に紹介するためだけの役割ではなく、紹介した請願に対しては相応の責任と役割を明確化する必要がある。もしくは、外国での請願に見られるように、紹介議員制度を廃止することも含めて検討すべきであろう。

③ 委員会における請願に関する審議の活性化

請願審査は、各委員会で同様のしくみのもとに行うことが慣例となっている。しかし、委員会ごとの件数等（表）で見られるように、件数や種の数が多い厚生労働委員会などとゼロもしくは一桁の委員会とを同等に取り扱うのは困難ではなかろうか。“各委員会で同様のしくみ”を原則にするのであれば、件数等の多い委員会を中心にそのしくみを考えるべきである。

その改善のためには、請願審査を各委員会の任務とせず、帝国議会で見られた常設の「請願委員会」を設置することも 1 つの案である。また、“常任委員会で一定の国政の審査をするならば、請願も常任委員会でやるべき”を原則とするならば、各委員会に「請願小委員会」を設置することも考えられる。

④ 請願審査の活性化

衆議院委員会先例集（166）では、委員会では、「紹介議員の説明を聞き、政府の所見をただした後、これを議決する」こととなっている。しかし、近年は紹介議員による説明や政府の所見などはまったく行われていない。あらためて紹介議員による説明と政府の所見を行い、それにもとづいて質疑、審査を行うべきである。また、紹介議員制度を廃止するのであれば、請願者自らに説明を求めることも考えられるのではないか。

⑤ 内閣による報告

内閣に送付すべきとされた請願については、国会法（81条2項）で「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。」とされている。現在は、毎年 2 回報告され、印刷して議員に配付される。しかし、紹介議員が紹介した案件について請願者に報告されていればその内容等を知ることができるが、されていない場合には請願者自ら知ることはできない。請願の内容や内閣による報告などについては、個人情報に留意したうえですべて公開すべきである。それも、衆参両議院のホームページ等で公開すべきであり、それほど困難な問題ではないように思う。

⑥ 請願の区分

参議院では「苦情請願」を区分して行政監視委員会に付託し、積極的に審査することとしている。しかし、その件数は 2 件しかなく、積極的に審査することからは程遠い結果であるといわざるを得ない。これには、「苦情請願」とは何かといった事務局で区分できる基準等が必要である。特に紹介議員というしくみのうえで提出された請願を、衆参の事務局が基準等もなく区分することは困難であろう。請願の審査を活性化させるためには、「苦情型請願」と「提案型（立法）請願」などに区分し、審査を行うことができるよう、その基準等が必要である。

⑦ 簡易な請願提出方法の試行

請願の提出は、請願法（2条）で「・・・文書でこれをしなければならない。」とされ、国会法（79条）では「・・・請願書を提出しなければならない。」とされている。昨今の情報化、電子データ化の時代においては、すでに外国で実施されているインターネット等を用いた提出方法などを検討すべきである。

IV 諸外国の事例

請願権が憲法 16 条により保障されている市民の権利であるにもかかわらず、ここまで見てきたように現在の日本における請願は対応や処理において不十分な点の多い制度となっている。そこで以下では諸外国における請願審査等の状況について、日本における請願制度の課題をにらみながら整理、概観する。それにより、海外の取り組みの中から請願の審査や対応の制度の改善への示唆を得たい。なお、主にアメリカ、英国、ドイツ、フランス、デンマーク、韓国を対象にそれぞれの状況を見ていくが、英国からの権限移譲によって設置されたスコットランド議会についてもその特徴的な取り組みから対象としている⁸⁾。

1. 請願の提出について

日本の現在の制度では、請願者が各議院に請願を提出しようとする場合、国会議員の紹介を受けなくてはならない。しかし、II 章で見たとおり、議員は各議院に「紹介」するのみであり、紹介議員による説明などがおこなわれることはない。

この提出にあたっての議員の仲介はドイツやフランス、スコットランドではそもそも不要とされている。一方、英国やデンマーク、韓国などでは議員の仲介が必要であるが、このうち、英国の事例を見てみると議員は自らの選挙区民からの請願について仲介者となるようである。このため議員は自らの見解と異なる趣旨の請願も提出することができる。また、慣例により議長は請願を仲介せず、議長の選挙区民からの請願は別の議員が仲介者となる。

請願の提出方法についても、ドイツでは郵送や FAX、ウェブサイト経由、電子メールなどの多様な方法による請願の提出が認められている。これは後述する通り、ドイツの請願制度がオンブズマン制度に類似的な機能の充足を目指して設計されている点とも関連している。また、スコットランドでも郵送または電子メールによる提出が認められている。これらの電子メールを使った電子請願についても後述する。

2. 請願の審査について

次に請願の審査についてみていく。まず、国会で審査を行う委員会であるが、ドイツおよびスコットランドでは請願委員会が設置されており、請願の審査はこの請願委員会で行われる。フランスにおいては憲法・立法・共和国一般行政委員会（下院、上院は憲法・立法・普通選挙・議員規則・一般行政委員会）が、請願を担当しており、提出された請願はこの委員会に付託される。これらは請願を担当する委員会が存在するケースである。一方、英国議会には当初請願委員会が設置されていたが、請願委員会に調査権限等がなく特別委員会に付託するようになったため 1974 年に請願委員会は廃止された。この英国のケースからも明らかなように、請願を取り扱う委員会は調査などの広範な権限を持ち、実質的な審査を行うことが求められる。

アメリカや韓国のように日本と同様その請願の案件を所管する委員会に付託される国もあるが、特徴的なのはデンマークのケースである。デンマークにおいては、あらかじめ付託する委員会が定められている案件（議員の訴追や拘禁を求めるもの、選挙に関するもの、オンブズマンに関するもの）を除いては、請願者が望む委員会へ付託される。請願者からの要望がない場合は議長が決定する（委員

⁸⁾ 本章での記述は特に記載していない部分については国立国会図書館作成の資料「諸外国議会の請願制度」（2011 年 7 月）をもとにしている。なお適宜、各国議会のウェブサイトでも情報を確認している。

会に付託せず議員の閲覧に供するということもある)。

委員会に付託された請願は、日本では現在、会期末に一括処理されているが、スコットランドにおいては会期中 2 週間ごとに請願の審査を行う。フランスでは 1 会期につき通常 2 回程度、上記委員会において請願の審査が行われる。

次に請願委員会が設置されているドイツの審査についてみていく。ドイツでは請願委員会に広範な権限が与えられ実質的な審査が行われている。請願の内容が他の常任委員会の審査対象に関わるものである場合、請願委員会は当該常任委員会の意見を求めることができる。政府の省庁等に文書の提出を求め、施設への立ち入りを申し入れることもできる。請願者、証人、専門家から聴聞をすることもできる。また仲介した議員の審査への参加も認められる。後述する通り多数(年間 16,000 件~20,000 件)の請願を審査するため、請願委員会には約 80 名のスタッフが存在する。

なお、請願する側の市民の権利として、請願者は連邦議会が請願を審査し、処理方法を文書で伝えることを要求する権利を持ち、連邦議会が公開で請願に取り組む機会を持つとされている。

また、請願委員会は連邦議会の会期の終了とともに活動を終了するが、その基本権性の保障のため、請願には会期不継続の原則は適用されない⁹⁾。次の会期の請願委員会が前会期で処理されなかった請願を審査する¹⁰⁾。

同様にスコットランドにおいても、請願委員会には大きな権限が与えられており、請願者に証言を求めたり、関係機関に文書の提出を求めることができる。

3. 政府などへの送付と回答

各国とも、請願は審査のうえ本会議への送付や政府への送付などの取り扱いがおこなわれる。英国では請願は印刷され関係省庁に送付される。関係省庁からの回答は会議録に掲載され、仲介した議員に送付される。

ドイツでは①政府への考慮のための送付、②政府への検討のための送付、③政府への資料として送付、④政府への簡略送付、⑤各会派への通知、⑥欧州議会への回付などの取扱いがおこなわれる。このうち①および②については、政府は 6 週間以内に返答しなければならない。また③についても政府は 1 年以内にその後の状況を回答する。請願委員会は毎月審査報告書を連邦議会に提出し本会議で審査を行う。1 会派もしくは 5 %の議員が要求した場合、討論が行われる。また請願委員会は年次報告書を連邦議会に提出している。

フランスでも他の常任委員会への送付、大臣またはメディアトゥール(オンブズマン)への送付、本会議への上程といった取り扱いがおこなわれる。審査結果、大臣の回答などを記載した冊子が定期的に議員に配布され、議員は本会議への上程を求めることができる。要求が却下された場合には委員会の審査結果が確定し、官報に掲載される。

4. 審査結果の通知

英国では 2008 年より提出された請願と政府からの回答をインターネットで閲覧することが可能となった。ドイツでは本会議における議決後に請願委員長から請願の処理について、理由を付して請願者に通知される。フランス(下院)では審査結果及び大臣の回答が請願者に通知される。韓国でも請

9) ドイツ連邦議会議事規則第 125 条。渡辺久丸『請願権』(新日本出版社、1995 年) 155 頁も参照。

10) 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』No.37 (1996.3) 48 頁。なお、連邦議会における会期は実質的に任期満了までの 4 年間なので、ここで言う次の会期の請願委員会は選挙後に新たに構成されたものである。

願が処理されたときには、議長が請願者に通知する。スコットランドにおいては請願の受理および審査結果が請願者に通知される。審査状況も議会ウェブサイト上から確認することができる。

5. 統計、政府からの回答

英国では 2009-10 年の会期で 393 件の請願が提出され、343 件について政府が回答した。ドイツでは 2010 年に 16,849 件の請願が受理され、15,993 件が処理された。そのうち、先に述べた政府が 6 週間以内に回答しなければならない①政府への考慮のための送付が 12 件、②政府への検討のための送付が 85 件ある。また、政府は 1 年以内にその後の状況を回答する③政府への資料として送付された請願が 123 件ある。政府の回答は請願委員会の委員に通知される。フランス下院では 2002-07 年に 34 件が処理されそのうち 4 件が大臣に送付された。3 ヶ月以内に大臣が回答しない場合、本会議上程を求めるかどうか委員会が決定する。韓国では 2004-08 年の間に 432 件が受理され、うち 102 件が本会議に上程され 4 件が採択された。政府は請願を処理したのち国会に遅滞なく報告しなければならない。スコットランドでは 2009-10 年会期に請願委員会に新たに受理された請願は 77 件で、この会期のうちに審査された請願は 265 件になる。

6. 電子請願

次に電子請願についてスコットランドの事例をもとに紹介する。スコットランドでは、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、電子請願システムの運用が開始された。このシステムでは、スコットランド議会のウェブサイトにて電子請願の書式が用意されており、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ウェブサイトにて一定期間公開される。この間、請願に賛同した人は書名に名を連ねることができる。また、それぞれの請願には討論フォーラムが設置され、提出者との間で議論をすることもできる。また提出者が自らのウェブサイトを持っている場合、そのサイトへ電子請願システム上のページからリンクを張ることもでき、背景情報などを閲覧する人に提供することができる。公開期間の終了後は、通常の請願と同様に処理される。2009-10 年の会期には 63 の、2010 年-11 年の会期には 64 の電子請願が提出されている。先にあげたスコットランドにおける請願の提出件数と比較すれば、その大半が電子請願によるものであるということが明らかである。

ドイツでもスコットランド議会の電子請願システムを先行例としてその協力のもと、電子的なシステムを利用した同様の公開請願制度が行われている。また、欧州議会への請願の提出方法としても郵送と電子メールという方法が示されている¹¹⁾。

7. オンブズマン制度との関連

最後にオンブズマン制度との関連について触れておきたい。先に述べたとおり、ドイツにおいて、郵送や FAX、ウェブサイト経由、電子メールなどの多様な方法による請願の提出が認められている背景には請願制度がオンブズマン制度と関連して設計されているという点が指摘される¹²⁾。ドイツにおいては 1960 年代から 1970 年代にかけてオンブズマン制度導入の議論が起り、その結果オンブズマン制度そのものの導入ではなく請願委員会の権限強化によって、オンブズマン類似機能を持たせると

11) 欧州議会ウェブサイト (2012 年 1 月 8 日接続確認)

<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/00533cec74/Petitions.html?jsessionid=3F8722E00ACBA1CBBB5A6A747975B222.node1>

12) 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』(2006.6) 82 頁。

いうことになった。1975年に実施されたこの改革に伴い、先にあげた広範な調査権など請願委員会の権限が強化された。それが合議機関であることを除けば、請願委員会はオンブズマン的機能を果たしていると評価されている¹³⁾。通常、オンブズマン制度においては郵送などによる直接アクセス制が採用されているが¹⁴⁾、上述の通り、ドイツにおいては多様な方法による請願の提出が認められており、この点もオンブズマン制度との類似性が指摘できる。また、先にあげた統計上、ドイツの請願の件数が他国と比べて非常に大きくなっている背景には、他国ではオンブズマン制度を通して処理される案件を請願委員会が一手に引き受けているためであると考えられる。例えば、スコットランドでは、2009-10年度に提出された請願は上述の通り77件にすぎないが、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、3,307件である¹⁵⁾。このドイツの事例からも示唆される通り、請願制度のオンブズマン的な運用も請願をめぐるひとつの論点である。

13) 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』No.37 (1996.3) 47-49頁。

14) 例えばスウェーデンでは、オンブズマンへの申し立ては「書面で」という規定はあるが、様式が決められているわけでもなく、どんなに厳しい通信の自由の制限を受けている人でもオンブズマンへの連絡を妨げられることはない。また、申し立ては全て無料である（潮見憲三郎「人権擁護の砦」岡沢憲英・奥島孝康編『スウェーデンの政治』（早稲田大学出版部1994年）139頁）。

15) *Scottish Public Services Ombudsman Annual Report 2009-2010* p.10.

V 国会改革提案の変遷

この 20 年程度の間に提案された国会改革に関する提案書等の概要、特に請願制度（下線部分）に関わる部分を抜粋し、記します。

なお、年表も含めて、その記録については「新しい日本をつくる国民会議（21世紀臨調）」のホームページ（<http://www.secj.jp/index.htm>）に詳しく掲載されています。

* 提案書等の名称／提案期日／提案主体等／提案内容（項目・概要等）

□ 「参議院のあり方及び改革に関する意見」／1988年11月1日／参議院制度研究会

- 各政党は党議による拘束（党議拘束）の範囲をできる限り縮小し、議員個々の良心と良識に多くを委ねる。
- 各党間の協議・折衝いわゆる「国対政治」では、議案の内容・審議の経緯はほとんど国民の前に明らかにされることがない。国会の運営の基本は、本会議・委員会を活発に運用し、公明正大な審議を展開して、国民とともに議事を進める姿勢を堅持することが求められるべき。
- 調査会の制度は、国政調査という点から見て参議院にふさわしい制度であり、参議院の機能の発揮の場としてさらにその運用に工夫を加え、一層積極的な活用を図るべき。
- 参議院における審議の効率を高め、また、充実した議会機能の発揮を図るため、諸外国における電子式投票装置の実例も十分に検討し、その採用を図るべき。

など

□ 政治改革大綱／1989年5月23日／自由民主党

- 行為規範、政治倫理審査会の改正強化
- 政治倫理確立のための国会議員などの資産公開法の制定
- 国会の活性化
- 多数決原理の尊重
- 能率的な国会運営の実現

など

□ 国会改革に関する緊急提言／1992年11月7日／政治改革推進協議会（民間政治臨調）

- 「国会中心主義」の確立と国会の政策形成機能の回復
- 「議論する国会」の実現
- 政策形成に対する国会の影響力の強化
- 党議拘束の見直し
- 効率的な国会の実現その他の運営の改革
- 通年国会の実現と会期不継続の原則の廃止
- 国会運営に関する全会一致主義の見直しと多数決原理の確立
- 議長・委員長のリーダーシップの強化
- 政府法案の審議スケジュール決定の合理化
- 予算委員会の総括質疑における全閣僚出席の慣行の廃止

- 押しボタン式投票の導入
 - 開かれた国会の実現と国会の情報発信機能の強化
 - 国会の公開
 - 国会の情報発信機能の強化
 - 参議院改革
 - 参議院を拘束する国会法の規定の議院規則への委譲
 - 両院にまたがる党議拘束の禁止
 - 委員会構成の見直しおよび先議案件の配分の適正化
 - 国会改革の先取り
- など

□ 答申「政治改革の基本方針—透明な政治の実現—」／1992年12月22日／自由民主党 政治改革本部

- 国民の目に見える清新な責任政党への再生
 - ・ 派閥の弊害の除去を速やかに断行する。
 - ・ 総裁選挙のあり方を見直す。
 - ・ 党の自浄能力を強化する。
 - ・ 個別利益に偏した議員活動の弊害を排する。
 - ・ 両院議員総会等の運用改善を図り、議員同士の自由闊達な論議を保障し、より活力ある民主的な党運営につとめる。
 - 透明で疑惑を招かない政治資金の仕組み
 - ・ 政治家個人の負担を大幅に軽減する。
 - ・ 政治資金の流れを政党中心に改める。
 - ・ 透明性を高める。
 - ・ 規正の実効性を確保する。
 - ・ 政党交付金制度を創設する。
 - ・ 国会議員の議員活動に対する公費負担を拡充する。
 - ・ 私設秘書の身分に安定の方策について検討する。
 - 国民にわかりやすく政治に緊張をもたらす選挙の仕組み
- など

□ 国会改革への取組について「国会改革への一つの提言」／1994年6月3日／「国会改革に関する私的研究会」

- 政治倫理の確立
- 国会審議の活性化
- 立法機能の充実
- 請願の取扱い

請願が憲法において保障された国民の権利であることにかんがみ、その審査をより実質的なものとするため、次の諸事項について検討すべきであると思われる。

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。

- 国会情報センターの設置
など

□ 参議院改革協議会報告書／1995年6月1日／参議院改革協議会

○ 「参議院本会議議事速報」及び「参議院予算委員会総括質疑速報」の発行について

○ 秘密国会会議録公開の問題について

○ 請願審査の充実等について

請願は、すべての人がその要望を国や地方公共団体に直接申し立てることができる基本的権利であり、議院にとっては、民意を把握するための重要な手段でもある。特に、「国民に開かれた国会」の実現を目指している本院にとっては、国民と国会を結ぶ請願について、審査のより一層の充実を図り、国民の声を国政に反映させることが重要である。

本小委員会は、このような認識の下に、請願審査充実の具体的方策について鋭意検討を行った結果、次のような改善策を採ることが適当であるとの意見で一致した。

1) 請願の審査方法

請願の審査内容の充実に関しては、参議院改革協議会及び議院運営委員会理事会における協議に基づき、昭和五十五年二月二十日（第九十一回国会）、議院運営委員長から各委員長に対して「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」との要請を行っている。

さらに、昭和六十年六月十九日（第百二回国会）の参議院改革協議会答申においても、以下の諸点について提言したところであるが、この際、改めて各委員長に対し協力を要請し、これら提言の趣旨の徹底を図る。各委員会においても、これら提言をより実効あらしめるため、例えば、請願の付託後速やかにこれを理事会に報告するとともに、採択した請願については内閣からの「処理経過」の受領後これを委員会で取り上げるなどの措置を採ることが望まれる。

① 請願審査の時期については、第九十一回国会（昭和五十五年二月二十日）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が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。

○ 請願の審査結果通知

請願紹介議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。

- 国会会議録データベース構築の推進について
- 委員会会議録の公共図書館への提供について

- 調査会の活性化推進について
など
- 議員立法の活性化について／1996年6月14日／衆議院議長土井たか子、衆議院副議長鯨岡兵輔
 - 政策立案機能の充実・強化
 - 議員立法を提案しやすくする環境の整備
 - 議員立法に関わる国会審議の活性化
など
- 参議院制度改革検討会報告書／1996年2月16日／参議院制度改革検討会
 - 委員会審査及び調査の充実について
 - ・ 委員会及び調査会の組織の見直しについて
 - ・ 委員会等の運営の改善について
 - 決算審査の充実について
 - 本会議表決における押しボタン方式の導入について
 - 議員立法の充実について
 - 情報公開について
など
- 構造改革を担う新しい政党と政治のあり方／1997年5月31日／政治改革推進協議会（民間政治臨調）
 - 政党と政権戦略
 - 政党と国会
 - ・ 政党間の争点形成の場としての国会の実現
 - ・ 国会を中心とした与野党関係の構築
 - ・ 公正な国会運営の実現
 - 政党と有権者
 - ・ 「組織された有権者」と利益誘導政治
 - 政党と組織
 - ・ 変化した政党の地位
 - ・ 国民に対する政党の説明責任
 - ・ これからの課題と提案
 - ① 党内手続きに関するアカウンタビリティ
 - ② 政治資金に関するアカウンタビリティ
 - ③ 政策形成・決定に関するアカウンタビリティ
 - ア. 政策の開発
 - イ. 与党事前審査と族議員問題
 - ウ. シンクタンク機能の充実強化
 - 政党と官僚制（政治改革から行政改革へ）
など

□ 参議院の将来像に関する意見書／2000年4月26日／参議院の将来像を考える有識者懇談会

- 参議院の存在意義と役割
- 改革の原則的な考え方
 - ・ 「良識の府」としての機能を活性化させる。
 - ・ 「再考の府」としての機能を明確化する。
 - ・ 政党よりも個人の活動を中心とした意思形成を重視する。
 - ・ 現行法の枠組みにとらわれることなく、参議院の在るべき姿を追求する。
- 改革の基本的方向
 - ・ 衆参両院の機能分担
 - ・ 参議院の自主性及び独自性の確保
 - ・ 議員個人中心の活動の促進
 - ・ 審議及び運営の改革

① 請願審査を充実させる。

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。

- ・ 選挙制度改革
- など

□ 衆議院議長諮問「衆議院改革に関する調査会答申」／2001年11月19日／衆議院改革に関する調査会

- 答申の基本理念
 - 政治倫理の確立に向けて政治倫理基本法の制定
 - 国政審議の活性化、実質化、透明性にむけて
 - 議員の諸経費等について
 - 衆・参事務局組織の統合を推進する
- など

□ 政治の構造改革／2002年2月8日／新しい日本をつくる国民会議（二十一世紀臨調）

- 内閣一元（内閣の主体的法案提出権の確認）
 - ・ 政府・与党二元体制の克服
 - ・ 与党による事前審査・承認慣行の廃止
 - ・ 連立与党間協議の弊害の是正
 - ・ 事務次官等会議における事前承認慣行の廃止
- 国会運営における内閣のリーダーシップの確立
 - ・ 内閣の法案審議への協議権の確立
 - ・ 議長権限の強化と内閣代表の出席
 - ・ 会期不継続原則の廃止

- 党議拘束の緩和
 - ・ 法案提出前の「事前」党議の廃止—国会審議における自由な討論の保障
 - ・ 党議拘束は本会議最終表決段階における投票態度の統一手段に純化
 - ・ 法案の性格により軽重をつけ、党綱領、選挙公約以外は対象外
 - 議員と官僚との関係の正常化
 - ・ 仲介、斡旋のための議員と官僚との接触の禁止
 - ・ 官僚が個々の議員個人と接触した場合の報告義務
 - ・ 上記を閣議で申し合わせると同時に与党側でも決議
 - 「内閣主導」から「首相主導」へ
 - ・ 閣議の実質化
 - ・ 政治任用職その他の特別職職員の定数の弾力化
 - ・ 高級官僚の人事管理権を首相に
 - ・ 内閣官房・内閣府を首相の補佐機構に再編
 - ・ 各党のシンクタンクの創設
- など

□ 政治システム（最終報告）／2002年3月13日／自由民主党国家戦略本部 国家ビジョン策定委員会

- 「選挙公約」は国家戦略・国家経営の基本
 - ・ 日本版「マニフェスト」の創設
- 長年の慣行である事前承認制は廃止する
 - ・ 内閣・与党の政策決定一元化
 - ・ 事前承認制から事前の審議制へ
- 全会一致制から多数決制へ
 - ・ 党の政策審議の合理化・簡略化
- 内閣の問題解決能力を格段に高める
 - ・ 閣議を実質的综合調整の場とし、事務次官等会議は廃止する。
 - ・ 内閣の政治主導を確保するため、「国家戦略会議」を創設する。
 - ・ 首相の強力なリーダーシップによる内閣の政治主導を確保するため、首相を中心とする内閣の一体化を図る。
 - ・ 内閣及びそれを支える組織の人的資源を充実する。
 - ・ 首相に必要な情報が集中するよう、内閣官房等の情報関連部門を格段に充実する。
 - ・ 首相官邸の広報対応を補佐する体制を強化・拡充する。
 - ・ 公務員制度の一層の改革
 - ・ 独立系・非営利シンクタンクの本格育成
- 国民の前に蘇る「言論の府」
 - ・ 国会の政策形成機能を強化する。
- 首相は「適材適所の人事」を断行
 - ・ 有能な人材確保のため、党公認候補者の選定方法を改善する。
 - ・ 人材登用に際しては、派閥や当選回数にとらわれることなく、政治家として必要とされる多様

な能力を公平に評価する新しい人材登用システムを検討する。

- ・ 議員や党の政策立案機能を拡充・強化する。

など

□ 参議院改革協議会報告書／2003年1月29日／参議院改革協議会

- 決算の早期審査のための具体策について

など

□ 「通常国会に向けた具体的提言」／2011年1月21日／超党派国会改革勉強会

- 「党議拘束の緩和」で議員間の政策論議の深化を
- 審議における「暴言」「ヤジ」の一掃、品位ある国会へ
- 「党首討論を毎週夜8時開催」へ
- 質問要旨の「事前通告」と「公開」で充実審議を
- 「予算委員会は予算審議」の場に

など

VI 参考資料

1. 関連法規

□ 日本国憲法（抜粋）

〔請願権〕

第十六条 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。

□ 請願法

〔準拠法〕

第一条 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。

〔方式〕

第二条 請願は、請願者の氏名（法人の場合はその名称）及び住所（住所のない場合は居所）を記載し、文書でこれをしなければならない。

〔提出先〕

第三条 請願書は、請願の事項を所管する官公署にこれを提出しなければならない。天皇に対する請願書は、内閣にこれを提出しなければならない。

② 請願の事項を所管する官公署が明らかでないときは、請願書は、これを内閣に提出することができる。

第四条 請願書が誤つて前条に規定する官公署以外の官公署に提出されたときは、その官公署は、請願者に正当な官公署を指示し、又は正当な官公署にその請願書を送付しなければならない。

〔効果〕

第五条 この法律に適合する請願は、官公署において、これを受理し誠実に処理しなければならない。

第六条 何人も、請願をしたためにいかなる差別待遇も受けない。

附 則 この法律は、日本国憲法施行の日〔昭和二二年五月三日〕から、これを施行する。

□ 国会法（抜粋）

第九章 請願

〔請願書の提出〕

第七十九条 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。

〔請願の議決〕

第八十条 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。

② 委員会において、議院の会議に付するを要しないと決定した請願は、これを会議に付さない。但し、議員二十人以上の要求があるものは、これを会議に付さなければならない。

〔内閣への送付〕

第八十一条 各議院において採択した請願で、内閣において措置するを適當と認めたものは、これを内閣に送付する。

② 内閣は、前項の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。

〔請願の各院不干渉〕

第八十二条 各議院は、各別に請願を受け互に干渉しない。

□ 衆議院規則（抜粋）

第十一章 請願

第一百七十一条 請願書には、請願者の住所氏名（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。

第一百七十二条 請願書には、普通の邦文を用いなければならない。やむを得ず外国語を用いるときは、これに訳文を附けなければならない。

第一百七十三条 請願を紹介する議員は、請願書の表紙に署名又は記名押印しなければならない。

第一百七十四条 議長は、請願文書表を作成しこれを印刷して各議員に配付する。

第一百七十五条 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しなければならない。

② 数人の連署による請願は、請願者某外何名と記載する。

③ 同一議員の紹介による同一内容の請願が数件あるときは、請願者某外何名と記載する外その件数を記載する。

第一百七十六条 請願は、文書表の配付と同時に議長がこれを適當の委員会に付託する。

第一百七十七条 裁判官の罷免を求める請願については、議長は、これを委員会に付託しないで裁判官訴追委員会に送付する。

第一百七十八条 委員会は、請願についてその審査の結果に従い左の区別をなし、議院に報告する。

一 議院の会議に付するを要するもの

二 議院の会議に付するを要しないもの

② 議院の会議に付するを要する請願については、なお、左の区別をして報告する。

一 採択すべきもの

二 不採択とすべきもの

③ 採択すべきものの中、内閣に送付するを適當と認めるものについては、その旨を附記する。

第一百七十九条 委員会において、議院の会議に付するを要しないと決定した請願について、議員二十人以上から休会中の期間を除いて委員会の報告の日から七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。

第一百八十条 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。

□ 参議院規則（抜粋）

第11章 請願

第162条 請願書は、請願者の氏名（法人の場合はその名称）及び住所（住所のない場合は居所）を記載したものでなければならない。

第163条 法人を除いては、総代の名義による請願は、これを受理しない。

第164条 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。

第165条 議長は、請願文書表を作り印刷して、毎週一回、これを各議員に配付する。請願文書表には、請願の趣旨、請願者の住所氏名、紹介議員の氏名及び受理の年月日を記載する。

第166条 請願は、請願文書表の配付と同時に、議長が、これを適當の委員会に付託する。

第167条 裁判官の罷免を求める請願については、議長は、これを委員会に付託しないで裁判官訴追委員会に送付する。

第168条 請願を紹介した議員は、委員会から要求があつたときは、請願の趣旨を説明しなければならない。

第169条 請願書は、議院の議決がなければ、これを印刷配付しない。

第170条 委員会は、審査の結果に従い、次の区別をして、議長に報告書を提出しなければならない。

1. 採択すべきもの

2. 不採択とすべきもの

採択すべきものについては、なお、次の区別をしなければならない。

1. 内閣に送付するを要するもの
2. 内閣に送付するを要しないもの

第171条 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、委員会は、前条第1項の報告書に付して意見書案を提出することができる。

第172条 委員会において議院の会議に付するを要しないと決定した請願については、委員会は、議長にその旨の報告書を提出しなければならない。

前項の場合において、報告書が提出された日から休会中の期間を除いて七日以内に、議員二十人以上から会議に付する要求がないときは、同項の決定が確定する。

第173条 削除

□ 地方自治法（抜粋）

第七節 請願

〔請願書〕

第二百二十四条 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。

〔採択請願の送付及び報告の請求〕

第二百二十五条 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。

2. 参考文献等

- ・中村英勝 『イギリス議会史（新版）』 1977年 有斐閣
- ・渡辺久丸 『請願権』 1995年 新日本出版社
- ・大山礼子 『国会学入門』 2003年 三省堂
- ・松下圭一 『国会内閣制の基礎理論』 2009年 岩波書店
- ・大山礼子 『日本の国会—審議する立法府へ』 2011年 岩波書店

- ・山下和夫 「イギリス初期議会史研究の動向について」 1962年 『北大法学論集』
- ・政治改革推進協議会（民間政治臨調） 『国会改革に関する緊急提言』 1992年
- ・鈴木秀美 「ドイツ・オンブズマンと請願委員会」 1996年 『議会政治研究』
- ・政治改革推進協議会（民間政治臨調） 『構造改革を担う新しい政党と政治のあり方』 1997年
- ・新しい日本をつくる国民会議（21世紀臨調） 『日本人のもうひとつの選択』 2001年
- ・新しい日本をつくる国民会議（21世紀臨調） 『政治の構造改革』 2002年
- ・武田美智代 「国会改革の軌跡—平成元年以降」 2006年 『国立国会図書館レファレンス』
- ・武田美智代・山本真生子 「主な国会改革提言とその論点」 2006年 『国立国会図書館レファレンス』
- ・田中嘉彦 「請願制度の今日的意義と改革動向」 2006年 『国立国会図書館レファレンス』
- ・葦名ふみ 「帝国議会衆議院における建議と請願」 2010年 『国立国会図書館レファレンス』
- ・大曲薫 「国会法の制定と委員会制度の再編—GHQの方針と関与について」 2010年 『国立国会図書館レファレンス』

国会改革「請願制度」検討プロジェクト

□経 緯

国会は、国権の最高機関であり、唯一の立法機関である。戦後 1947 年 5 月、現憲法の下に第 1 回国会が召集され、様々な改革やその議論を経て現在に至っている。

これまでも、衆参議会や各政党、21 世紀臨調、経済同友会などにより、国会改革について様々な提言がなされてきており、その改革が進められてきた。民主党でも、2009 年の政権交代を経て「国会改革の活性化」について検討することとし、その作業が進められている。

しかし、「国会への市民参加」のひとつである「請願制度」などについては、あまり触れられてこなかったのがこれまでの経緯である。

その請願制度は、明治維新後活発に行われた「建白書」を 1882 年（明治 15 年）に「請願規則」として当時の政府が發布し、はじめて請願という文言が用いられ、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った。そして、①貴族院、衆議院両院に請願委員会を設置、②提出された請願のうち 30 人以上の議員により要求があるときは議事にふす、ことなどが行われた。戦後、日本国憲法が制定され、同時期に「請願法」が制定されたが、国会に請願委員会は設置されず、その後主だった制度改善もされず現在に至っている。

□目 的

憲法（第三章国民の権利及び義務）16 条により市民の権利として保障されている「請願権」の規定にもとづき、国会への請願については国会法でその手続きが定められている。しかし、多くの署名を集め、紹介議員を募り、多くの労力を費やし国会に提出しても、“会期末に各委員会において付託、審査”されており、その多くは慣例として“審査未了”とされ、採択もされていないのが現状である。

そこで、国会への市民参加を進めるため、その 1 つめ（第 1 弾）として、市民が国会にアクセスする権利のひとつである請願制度を見直し、市民による政策・制度提案（市民立法）制度を位置づけるため、国会法の改正を提案することを本研究会（プロジェクト）の目的とし、そのための政策調査を行う。

□調査内容

1. 請願等国会への市民参加制度及びその現状調査
2. 議会への市民参加に係る諸外国事例調査
3. 国会法等の改正に向けた立法調査
など

□検討のポイント

1. 請願の種類と分別手続き等について
2. 専門（請願）委員会の設置等について
3. 請願者の国会への参加手続き等について
など

□検討主体

市民がつくる政策調査会 国会改革「請願制度」検討プロジェクト・チーム

坪郷 實（早稲田大学社会科学総合学術院教授／市民がつくる政策調査会 代表理事）

三浦一浩（(財)地域生活研究所 研究員）

小林幸治（市民がつくる政策調査会 事務局長）

第一次提言（報告書）

請願制度改革 一国会への市民参加制度の第一歩として

○ 2012年2月10日

○ 市民がつくる政策調査会 国会改革「請願制度」検討プロジェクト・チーム

特定非営利活動法人 市民がつくる政策調査会（市民政調）

○ 〒102-0082 東京都千代田区一番町 9—7 一番町村上ビル 6F

○ TEL:03-5226-8843 ○ FAX:03-5226-8845

○ E-mail shimin@c-poli.org ○ <http://www.c-poli.org/>