

請願委員会の創設について

参議院議員政策担当秘書 岡田 裕二

請願とは

日本国憲法の第十六条は、「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。」として、国民の請願権を基本権の一つとして定めている。

請願は、絶対君主制の時代に、国民の哀願、陳情を為政者に伝える手段の一つとして形成されてきた。その後、近代的な議会制度が発達する過程において、請願は国民の意思と要求を議会や行政府に伝える手段へと変化してきた。しかし、表現の自由が確立され、民主制の発展により選挙等の参政権が拡充する中で、国民の意思が国政により反映されやすくなり、また行政不服審査や裁判制度が整備されてきた近現代の立憲法治国家において、請願制度の必要不可欠性は徐々に低減してきた。世界に先んじて請願権を制度化してきたイギリスにおいても、19世紀に議会に設置された請願特別委員会が、請願数の減少を理由に1974年に廃止された。

しかし、現代国家が高度に行政国家化、福祉国家化する中で、せいぜい数年に一度しか行われぬ国政選挙及び国民投票、そして膨大なコストのかかる行政訴訟といった手法だけでは、国民の負担に見合った公正な意思の集約が十分に出来ているとは言いがたい。そこに生じる民主制の赤字、機能不全が、先進諸国では政治不信と腐敗、国民のモラルの低下と義務からの忌避といった問題に連結している。そうした中、請願権の意義を見直すべきだとの議論が近年になって盛り上がりつつあり、わが国においても、衆議院及び参議院において集中討議や他国の視察が、徐々に行われるようになってきた。

日本には、現在既に請願制度は存在する。国民は議員の紹介を経て国会に対し請願を提出することができ、国会はその請願を付託された委員会で処理を行うこととなっている。しかし実際は、会期末に事務的に一括処理をされる案件になってしまっており、未審議・審議未了で廃案になるのが圧倒的多数である。

国民の請願が国会で真摯に議論されていない現状は、民主主義にとって深刻な危機である。確かに国会議員は選挙で数年に一度、民意の審判を受けているものの、個々の政策課題については、選挙で争点にならなかつたり候補者の認識の中にならなかつたりすることも多い。また突発的な災害・大規模事故への対処や、地域の問題に関しては、党が掲げる公約に期待することは無理がある。だからこそ、代議員は自らの民主的正統性の維持のため、常に民意の動向にきめ細かな注意を払う責務がある。

こうした請願制度の形骸化は、「民意の反映」という国会の本来の機能の減退を示すものであり、それは日本の官僚国家化、議員提出法案の低減と表裏の関係にある。私も国会議員の政策担当秘書として、本来であれば立法業務に深く関与する立場にいるはずであるが、実際は政府提出法案を、党の方針に忠実に、かつ官僚の台本どおりに国会で「審議」をし、国会決議という権威附与の「下請け」を行っている国会の現状を横目で見ているのが実態である。かつて熊代昭彦衆議院議員が、『議員立法』という言葉は官僚が政治家を嘲笑するために用意した造語である。本来は憲法にもあるとおり、国会（議員）のみが立法をすることが可能なのであるから、全ての法は『議員立法』であるはずである。稀に議員が法案を提出するのをつかまえて『議員立法』だと珍しがり、重宝がるのは、機能不全にある国会の惨状を反映している。」と自民党の会議で発言していたのが強く印象に残っている。日本の国会は今機能不全を起こしているということは、国民の異常なまでの政治不信の実態を見ても明らかである。

請願委員会の創設

そこで、私はその問題解決の一步として、ドイツのような「請願委員会」を日本の国会に創設することを提案したい。

ドイツは戦後、連邦議会が発足して以来、請願委員会を設置してきた。1975年の基本法（憲法）改正によって憲法上の機関となり、連邦議会の決定を経ないで直接国民の請願は請願委員会に付されることになった。

連邦議会における請願処理は、（1）請願の登録及び受理、（2）事前審査、（3）請願委員会又は管轄権を有する常任委員会への付託、（4）委員会における審査・審議、（5）本会議への報告と決議、（6）請願者への処理内容の回答、という流れになっている。また請願は会期不継続の原則から除外され、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議する。

国民から届けられる膨大な請願（年間約2万件¹）を、限られた会期の中で、書類不備や判読不明、事実誤認等も含まれる中で全て議員が委員会で処理することは不可能であり、また合理的ではない。ドイツでは、請願の事前審査のために約80名の専門スタッフが請願委員会に所属している。総務課を含む6つの課が設置されていて、各課には上級職公務員が3名ずついるが、いずれも司法試験合格者で、公募により採用している。このため各省庁からの出向者はいない²。そうした請願委員会事務局によって、委員会で審議するにふさわしくない内容の請願等を取捨選択している。この段階で約3割の請願が取り扱うことができないものとして処理されている。その最たるものは州議会の権限にかかわる請願であ

¹ 『行財政機構及び行政監察に関する調査会会議録第一号』（参議院、1996年）21頁

² 同上

るとの事である。なお、そうして請願の一部が議員による直接審議をされず、専ら事務局によって処理されていることについては憲法上の疑義が指摘されたこともあるが、憲法裁判所は、時宜に適った請願処理は補助機関の関与なしには不可能であるとして合憲性を判決している。

事務局の事前審査を通過した請願は請願委員会に付託され、特定の専門領域の処理を委ねられた与野党 1 名ずつの委員が審査を行う。この手続きに到達するのは全請願の一割程度だと言われている。請願処理の結果について 2 人の意見が一致した場合、その請願は請願委員会で一括採決される。意見が分かれた場合は、請願委員会でより詳細にわたる審議が行われることになる。年間 400 件ほどがこの手続きに至ると言われている。請願委員会の決議は通常討論されずに本会議でそのまま承認される。

ドイツでは 98% の請願が本会議において全会一致で採択されており、そのうちの 50% 強が政府によって国民の要求を満たす施策等となって現れているとのことである³。

政策秘書による請願事前審査

日本にこの請願委員会制度を導入する際には、ドイツの請願委員会事務局のような、事前審査のためのスタッフが必要となる。現在両院の請願課職員数は衆議院が 13 名、参議院が 10 名（2005 年 6 月現在）で、ドイツの 3 割に満たない。ドイツのような司法試験や上級公務員に該当する高度な専門知識を有するスタッフを事前審査に当たらせなければ、不当な却下等の問題にも直結しかねない。

ここで私は、この請願の事前審査を政策秘書に当たらせることを提案したい。政策秘書制度は 1993 年に、それまで第一秘書、第二秘書の 2 名だった公設秘書に、3 人目の公設秘書として、専ら立法活動の補佐を目的として創設された。

政策秘書を請願の事前審査に当たらせるメリットは多い。まずは事務処理によって請願の委員会への付託の諾否を決めるので、できる限り民主性の担保が確保されたほうが良いということである。理想は事前審査を行わず全て議員の手で審査を行うことであるが、それは現実的には不可能である。しかし、民主的担保が皆無の国会職員や官僚に任せることは別の問題が生じる。民間人も利害が関係するおそれがあるためふさわしくない。そこで、国会議員の代理としての、最も位の高い公設秘書である政策秘書が事前審査を行うことで、事務処理の迅速性・効率性と政治性のバランスを確保することができる。また、政策秘書は専ら仕える議員のイデオロギーに強く影響されるので、選挙における政党の勢力数も事前審査に反映することができ、事前審査にあたった秘書の個人的政策・偶然性による諾否の不安定性を排除することができる。

また、政策秘書と他の秘書の最も大きな違いは、政策秘書の有資格性である。第一秘書、

³ 同上

第二秘書は日本人の国籍を有すれば、年齢制限に反しない限り誰でもなることができる。勤務実態の全くない親族が第一秘書になり問題とされたのは、裏返せばそうした採用要件の実務がある。しかし政策秘書の場合、司法試験及び国家Ⅰ種試験と同等の難易度の試験に合格するか、もしくは公設秘書として最低 5 年間の勤務歴を経ないと資格が取得できない。その能力に関して、他の公設秘書と比較して一段高い担保が設けられているのである。

そして、最後に請願事前審査に政策秘書を当たらせることのメリットは、現在他の公設秘書とあまり区分されずに本来の制度の趣旨が生かされているとは言い難い政策秘書制度を、こうした独自の任務を与えることによって活性化させることにある。政策担当とは名ばかりに、一年 365 日、議員の地元選挙区に常駐し、年中後援会活動に腐心し、国会には寄り付かない政策秘書の何と多いことか。こうした独自の使命を持たせることで、政策秘書に政策担当公務員としての自覚を持たせ、ひいては国会の活性化、議員提出法案の増加がなされることを、政策秘書の一人として働く身としては切に願うものである。

日本における請願委員会の創設に関しては、国会においても、2000 年 4 月 26 日に参議院議長の諮問会議である「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）が提出した意見書の中でも触れられている。意見書は請願の現状について「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決されるなど、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。」と述べている。

究極の請願制度としてのインターネット請願

請願委員会創設にあたって最初に見直すべきことは、請願の提出要件である。現在日本においては、請願を提出するには議員紹介が必要とされている。請願を真に国民のための制度とするためには、議員紹介要件を廃止すべきであり、前述の事前処理制度を拡充する中で、国民は誰でも自由に国会に対し請願を行えるようにするべきである。議員会館に入るだけでも申請とチェックが必要な現状において、一般国民が国会議員に請願の紹介をしてもらうのは相当なハードルである。主権者たる国民よりも議員の一筆が優先するという実務は国民主権の原則に反するという指摘もある⁴。議員紹介の要件を見直すべきである。

議員紹介が必須でなくなれば、請願をめぐる実務の環境は劇的に変化しうる。現在、請願を国会に提出したい NPO、市民団体等は、東京永田町の議員会館に代表者が訪れ、議員事務所のスタッフや議員本人に請願の主旨を説明し、受理した議員事務所から各院の請願課に提出されるのが一般的である。しかし、議員紹介の要件を撤廃すれば、議員事務所

⁴ 渡辺久丸『請願権』（新日本出版社、1995 年）162 頁

を巡って説得したり紹介のお願いをしたりする手間も省けるので、国民は願意を文章としてまとめ、そのままダイレクトに国会の請願課に送付すればよいことになる。それは郵送でも良いが、電子政府化の流れの中においてはインターネットでの提出も当然考えられる。

請願の実質化の究極の姿はインターネット請願である。現在インターネットではBBS（ユーザーが自由に意見を書き込んだり閲覧したりできるシステム、いわゆる「掲示板」）による意見交換が各方面で盛んであるが、これは国民の願望の集積体とも言える。インターネット請願においては、国民は国会のサイト上に、その願意をまとめた文章とともに代表者として請願の「提案」を行い（スレッド設置）、それに賛同するものは自分の個人情報とともに「投票」をする。一人で何人分もの投票をする不正を防ぐため、投票には例えば住基ナンバーなどの個人認証を行う。全ての請願は一票から事前審査の対象となるが、その賛同投票が例えば10万票を超えた場合は、国会である一定の審議時間を確保して審議しなければならないとする旨を国会法に明記する（ここで例えば10万票としたのは、小選挙区の国会議員が当選する大体の目安が10万票であり、また、総選挙の全国有効投票総数約6,000万票を衆議院定数480で割ると12万強であることから、国会議員一人分の民意を代理しうる数字として）。

すると国民は、その日観たニュースから国政・国会に対する政策意思が芽生えたとき、現在であれば、それを政治家に伝えるでもなくそのまま政治不信に陥るか、もしくはインターネットのBBSで「愚痴」をこぼすだけであったのが、実際のアクションとして国会の請願サイトを閲覧し、そこで同趣旨の請願提案を見つけ、それに賛同することで参政権を行使することができる。国民はただただ国政に不満を感じ、しかし政治には参加をせず、政治家はそうした国民の不満や意見が伝わらないために特定団体の利益代表に偏執するという、政治不信の負のスパイラルはこれによって解消することが可能になるのではないか。ぜひとも電子政府・電子国会の潮流の中でインターネット請願制度の創設を真剣に議論して欲しい。

その他の改革

その他、請願委員会創設にあたって、現在の日本の請願制度で障害となりうる点をいくつか挙げたい。

まず、現状の請願の問題点の大きなものとして、実質審議がされないまま会期末に一括処理されて、その大半は審議未了で廃されてしまっていることが挙げられる。前述のとおり、ドイツにおいては、請願は会期不継続の原則から除外されており、審議をしないで会期末を迎えた場合、次の会議で再び議題となる。審議する気がなければ、会期不継続の原則から除外しても、結局は永遠に先送りすることになり同じだという考えもありうるが、

しかし現在のように確信的に会期末で一括処理している現状を緩和するには十分であろう。

次に、わが国では、請願採択は全会一致主義が採用されている。議院内閣制によって政権と連動した責任を有する与党から、共産主義を標榜する共産党まで一律に賛意を示しうる請願というのは実に限定されており、ここにも請願制度の硬直化の原因が見られる。法案と同じく多数決制にし、請願処理の実質化をはかるべきである。

また、請願を法案として発議するには、日本の場合国会法第 56 条の規定により議員 50 名以上の署名が必要であるが、ドイツの場合は議員総数の 5%であり、およそ 26 名前後とされている。これは請願制度の問題というよりは国会法の課題であるが、国民の声を国会や立法現場に届けやすくするためには、こうした法案提出要件などの国会法改正も、併せて議論すべきである。

最後に、政府の請願対応の責務に関して。請願は法律と異なり、政府を束縛したり強制したりする効力はない。また、請願については審議を行わないことが一般化されている。法律と請願とは純然たる違いがあるので、請願を法律と同じに扱うわけにはいかないが、政府による対応を政治的に要請するのみならず、国会も（決算）行政監視委員会等を活用して、その進捗状況を厳密に審査すべきであり、また相当数の署名が集まった請願については審議を義務化するなどの、請願の誠実対応を確保すべきである。

おわりに

請願制度の拡充は、政党政治という間接民主制の欠陥を補うための、直接民主主義的解決である。国会に対する請願及び陳情は、選挙による代議員選出という参政権がある中で必ずしも重視されてこなかった。しかし、小選挙区導入により二大政党制が徐々に確立しつつある中で、多様化する国民の願意を政党が全て汲み上げて反映することは不可能に近い。そうした見地から、請願制度の改革は焦眉の急である。

古代ギリシャでは「民会」の元に直接民主制が採られていたことはよく知られており、現代ではスイスが国民投票に基づく直接民主主義の国である。しかし、そうした「規模の例外」を除けば、世界政治は概ね絶対王制から立憲君主制、代議制へと進化してきた。この政治制度における進化は、専ら革命のような血の努力も含めた市民らの献身による政治哲学の進化によってもたらされてきたものであるが、間接民主制と直接民主制の壁は、そうした政治哲学の成熟度というよりは、民意の公正な把握のための技術的・実務的要件、そしてコストパフォーマンスである。

直接民主制、間接民主制の議論は首相公選制など別の分野で活発な議論がされており、かつそれを論じるには著者の能力不足は甚だしいが、しかし憲法改正を必要とする首相公選や直接民主制に比べ、請願制度の拡充は国会法等関連法案の改正、もしくは衆議院規則・参議院規則の修正で事足りる案件である。政治不信が先進諸国の中においても日本で際立

って深刻なのは、国会の機能不全が全ての根源である。是非ともこの請願制度の改革を、関係諸氏のみならず国民全員に、真剣に考えて欲しい。